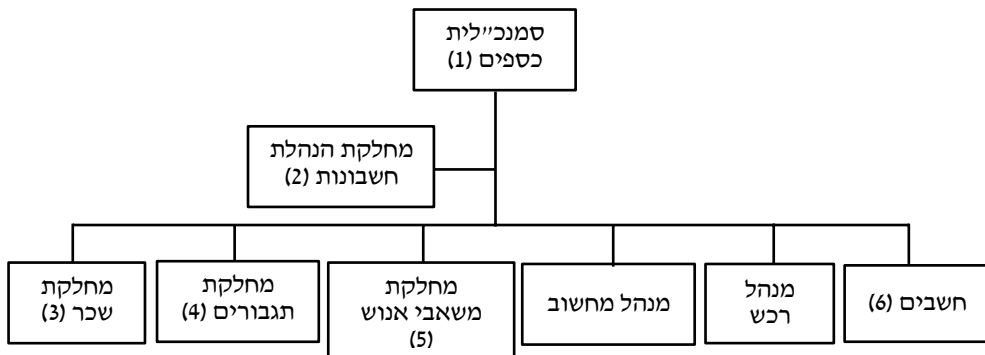


# תהליך אישור חשבוניות לספקים בחברה העירונית

## רקע

1. החברה העירונית ראשלי"צ לתרבות, ספורט ונופש (להלן - החברה או החברה העירונית) היא הזרוע האחראית על תכנון וביצוע פעילויות עירוניות הקשורות לתרבות, ספורט, פנאי ונופש בעיר. מגוון הפעילויות שהחברה מציעה נועד לתת מענה לצורכי האוכלוסייה הרב-גונית בעיר, על רבדיה ומאפייניה, לרבות מעונות יום, צהרונים, קייטנות קיץ, חוגים, מוזיאונים, גינה לתושב, חי-כיף, היכל התרבות, מתנ"סים, מרכזי קהילה, אמנות והפקות.
2. רשויות החברה<sup>1</sup> והיחידות העצמאיות<sup>2</sup> (להלן - יחידות קצה) מתקשרות עם ספקים לאספקת טובין, עבודות ושירותים. התשלום לספקים נעשה כנגד חשבוניות ואמור להתבצע במועדים שנקבעו בתנאי ההתקשרות.
3. בתהליך הבדיקה, אישור ותשלום החשבוניות מעורבים שני גורמים:
  - יחידות הקצה יוזמי ההתקשרות עם הספק - אחראיות לבדיקת הטובין שסופקו להן ולאישור קבלתם מבחינת כמות, טיב ומועד אספקה, וכן, לבדיקת החשבוניות המוגשות לתשלום טרם העברתן לרשות הכספים להמשך טיפול.
  - רשות הכספים - אחראית לקליטת החשבוניות למערכת הכספים, בדיקתן ואישורן בידי החשבנים, לרבות בדיקת מסמכים נלווים לפני ביצוע תשלום לספקים.
 בהקשר זה ראוי לציין שכל פיגור בתשלום משמעו פגיעה בזכויות הספקים ובפרנסתם, כמו גם בשמה הטוב של החברה העירונית וכפועל יוצא גם בשמה הטוב של העירייה, דבר העלול להרחיק ספקים איכותיים מלהתקשר עמה.
4. להלן המבנה הארגוני של רשות הכספים:



<sup>1</sup> רשות הספורט, הרשות למרכזי קהילה כותרים וקייטנות, הרשות לאמנות הבמה הפקות ומורשת, הרשות לתרבות ואמנות חזותית, הרשות להשכלה ודעת ורשות הכספים.

<sup>2</sup> היכל התרבות, פארקים (חי-כיף, פארק שקמה, גן בעברית וגן המוסיקה), מרכז מתחם משולב (ספורט כיף ואמפי פארק), מעונות יום וצהרונים, הסעות תלמידים ופרסום חוצות.

הערות לתרשים :

- (1) סמנכ"לית כספים בחברה נכנסה לתפקידה בינואר 2015.
  - (2) מנהלת מחלקה ושבעה עובדים, רובם מנהלי חשבונות. המחלקה אחראית על הנהלת חשבונות, תקציב, גבייה ותשלומים.
  - (3) מנהלת ושלושה עובדים.
  - (4) שני עובדים הכפופים ישירות לסמנכ"לית כספים. המחלקה עוסקת בפן הטכני של העסקת כוח אדם.
  - (5) מנהלת ועובד.
  - (6) ארבעה חשבים :
- חשב לתחום הספורט ומרכזי קהילה. מועסק בתפקידו ממארכ 2015.
  - חשב לתחום הצהרונים, הגיל הרך, אירועים, קתדרה וכותרים. מועסק בתפקידו מינואר 2016.
  - חשבת הרשות לתרבות. משמשת גם כמזכירתה של סמנכ"לית כספים.
  - חשב היכל התרבות<sup>3</sup>.
5. על-פי נתונים שהתקבלו ממנהלת מחלקת הנהלת חשבונות, בשנים 2014-2015 שילמה החברה לספקים סכום של כ-105 וכ-114 מיליון ש"ח, בהתאמה.

## עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את הליך אישור חשבוניות ותשלומן לספקים, החל משלב בדיקתן ואישורן ביחידות הקצה המזמינות וכלה באישורן ותשלומן ברשות הכספים. זאת, במטרה לבחון דרכים להתייעלות ולקיצור תהליך אישור התשלומים, במידת הצורך. לא נבדקו תשלומים לספקים באמצעות הוראות קבע.
  2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות :
    - א. שיחות עם סמנכ"לית כספים, מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות ועובדיה, אחראית מס"ב<sup>4</sup> וחשבים.
    - ב. הפקת קבצים וניתוח נתונים מהמערכת הפיננסית של החברה העירונית<sup>5</sup> (להלן - מערכת הכספים) :
- דוח תשלומי ספקים לשנים 2014-2015, הכולל מאזן תנועות ספקים, לרבות מספר ספק, שם ספק, יתרת פתיחה, חובה, זכות ויתרת סגירה.

<sup>3</sup> הנ"ל מועסק בחצי משרה כחשב היכל התרבות ובחצי משרה כחשב התזמורת הסימפונית ראשון לציון.

<sup>4</sup> מרכז סליקה בנקאי - חברת שירותים משותפת בבעלות הבנקים המאפשרת העברה ממוחשבת של תשלומים למספר רב של זכאים. זאת, באמצעות תוכנה המותקנת אצל המשלם ושידור קובץ, הכולל את חשבונות הבנק של הזכאים ואת סכום התשלום.

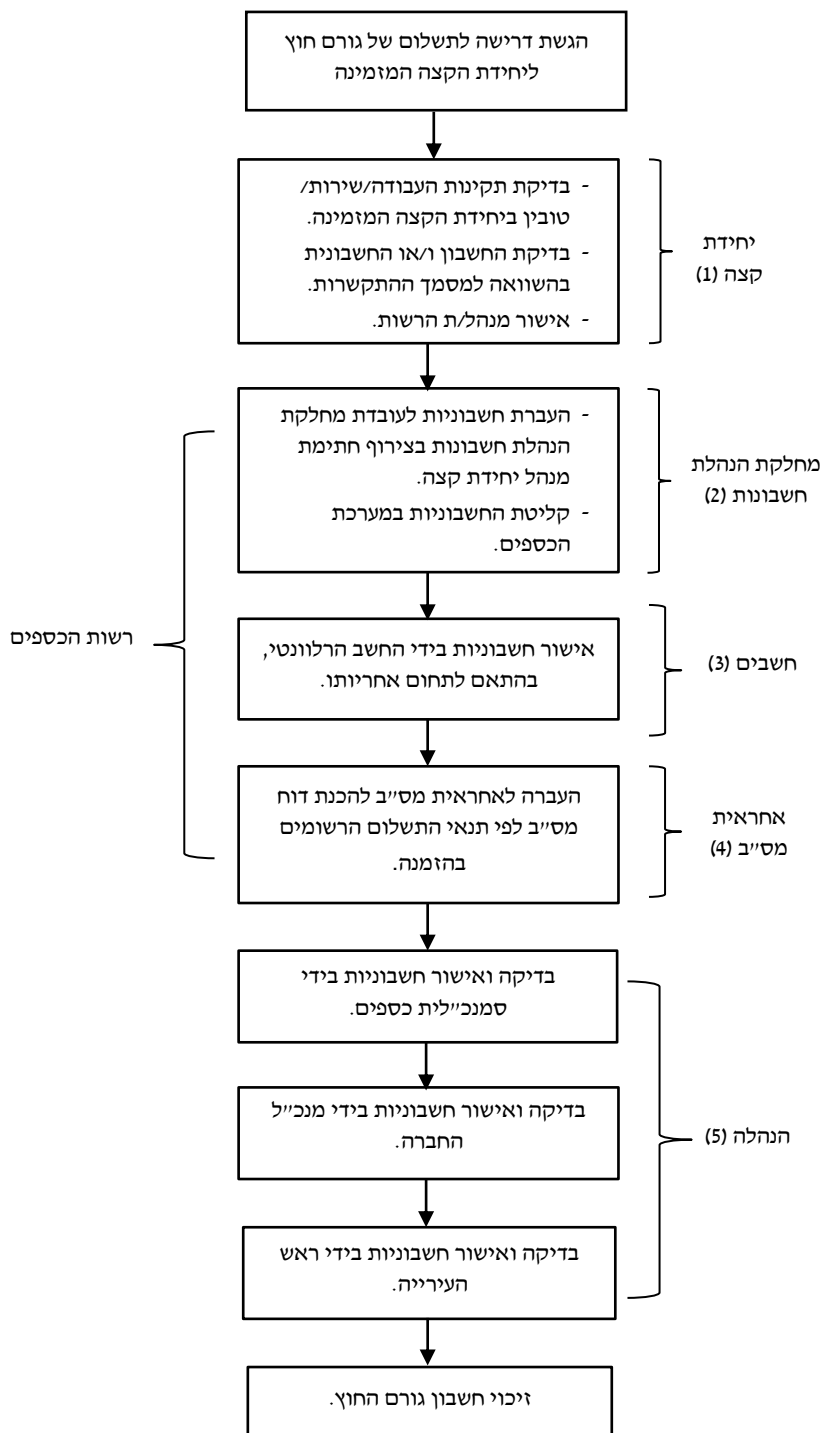
<sup>5</sup> הדוחות הופקו לביקורת בידי עובדת מחלקת הנהלת חשבונות האמונה על המערכת.

- דוח חשבוניות ספקים לתקופה נובמבר 2015 - יולי 2016 (להלן - **קובץ תשלומים**), הכולל את השדות הבאים: סעיף תקציבי, מספר ספק, שם ספק, מספר חשבונית, סכום, תאריך חשבונית, תאריך רישום חשבונית, תאריך תשלום, מספר המחאה, חשבון נגדי, אגף/מחלקה ומספר הזמנה.
  - דוח חשבוניות עסקה לתקופה ינואר 2015 - יולי 2016 (להלן - **קובץ חשבוניות עסקה**), הכולל את השדות הבאים: מספר חשבון, שם חשבון, פרטים, מספר חשבונית, תאריך חשבונית, תאריך תשלום וסכום.
  - דוח הזמנות לתקופה ינואר 2015 - נובמבר 2016 (להלן - **קובץ הזמנות**), הכולל את השדות הבאים: סעיף תקציבי, מספר ספק, שם ספק, מספר הזמנה, מספר דרישה, תאריך אישור הזמנה, פרטים, סכום, חשבון נגדי, סטטוס הזמנה ויוזם הזמנה.
  - דוח חשבוניות לתקופה אוקטובר-נובמבר 2016 של יחידות קצה שעברו להליך אישור חשבוניות ממוחשב.
- ג. בדיקת תהליכי העבודה בשלושה מדגמים:
- 74 חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-100 יום ממועד קליטתן למערכת הכספים.
  - 69 חשבוניות שנקלטו למערכת הכספים לאחר למעלה מ-200 יום ממועד הפקתן.
  - 41 חשבוניות שאושרו במסלול אישורים ממוחשב וששולמו טרם הפקת החשבוניות, וכן חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-60 יום ממועד הפקתן.
- ד. ניתוח קבצים נוספים ועיון במסמכים רלוונטיים.
3. הביקורת נערכה לבקשת מנכ"ל העירייה.
  4. התקופה שנבדקה הייתה נובמבר 2015 - יולי 2016.
  5. הליך איסוף הממצאים נערך בחודשים אוקטובר-דצמבר 2016.
  6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## ממצאים

### 1. הליך אישור חשבונית

- א. בחברה העירונית אין נוהל אישור תשלומים. להלן תרשים המתאר את תהליך אישור החשבוניות, כפי שהסבירה לביקורת סמנכ"לית כספים בחברה:



הערות לתרשים :

(1) חשבונית מגיעה מהספק ליחידת קצה, האמורה להטביע על החשבונית חותמת נתקבל, לבדוק ולאשר את החשבונית ולהעבירה לאישור מנהל הרשות המתאימה.

(2) לאחר אישור מנהל הרשות, מועברות החשבוניות פיזית לעובדת מחלקת הנהלת חשבונות, האמונה על קליטת החשבוניות. ב-20.2.16 הנחתה סמנכ"לית כספים: "מבקשת לוודא בעת קבלת חשבוניות לקליטה, כי החשבונית חתומה על ידי המנהל. חשבונית שמביאים לך ואינה חתומה, אין לקבל. תחזירי ליוזם ואל תקבלי או תחתמי שקיבלת." הנחיה דומה נמסרה גם לחשבים ולאחראית מס"ב.

(3) לאחר שעובדת מחלקת הנהלת חשבונות קלטה את החשבוניות למערכת הכספים, הן מועברות פיזית לבדיקת החשבים, בהתאם לתחום אחריותם. החשבים בודקים ומאשרים בחתימתם את החשבוניות.

(4) אחראית מס"ב קולטת את החשבוניות לרשימת מס"ב בהתאם לתנאי התשלום הרשומים בהזמנה ולא יותר משוטף+70.

(5) רשימת המס"ב בצירוף כל החשבוניות הכלולות בה מועברות לסמנכ"לית כספים לפחות עשרה ימים לפני שידור המס"ב. לאחר אישורה מועבר החומר לאישורו של מנכ"ל החברה ולאחריו - לאישור ראש העירייה.

תשלום באמצעות מס"ב מבוצע שלוש פעמים בחודש: ב-10, ב-20 וב-30.

סמנכ"לית כספים מסרה שהחברה אינה משלמת ריבית פיגורים לספקים. יש להעיר, שכל חשבונית ששולמה בפיגור באשמת החברה העירונית, ושביגנה לא תבע הספק ריבית פיגורים, משמעותה חיסכון כספי לחברה על חשבון הפסד כספי לספק.

ב. לשאלת הביקורת האם הוגדר לוח זמנים לאישור חשבוניות מרגע הגעתן ליחידת הקצה ועד לאישורן ולביצוע התשלום, השיבה סמנכ"לית כספים בחברה: "לא קיים לוי"ז לנושא אישור חשבוניות בחברה. יחד עם זאת, בעת אישור הזמנה מופיע על גביה לוי"ז לאישור התשלום ממועד הנפקת החשבונית ואנו משתדלים לעמוד בו. לפני מספר חודשים הפצתי בחברה נוהל לאישור הזמנות כולל לוחות זמנים. כרגע אנו נמצאים בהליך פיילוט למסלול ממוחשב לאישור חשבוניות. בסיום הפיילוט, נכין נוהל מסודר לאישור חשבוניות, כולל לוי"ז. מועד משוער לסיום הנוהל, הפצתו והתחלת עבודה על פיו: 1/1/17."

תגובת סמנכ"לית כספים :

"במהלך 1/17 הוחל הליך אישור ממוחשב של כלל החשבוניות במערכת... בסוף פברואר אבדוק במערכת הממוחשבת את זמני האישור ויצא נוהל מסודר עם זמני אישור בכל תחנה, בדומה לנוהל הקיים בעירייה."

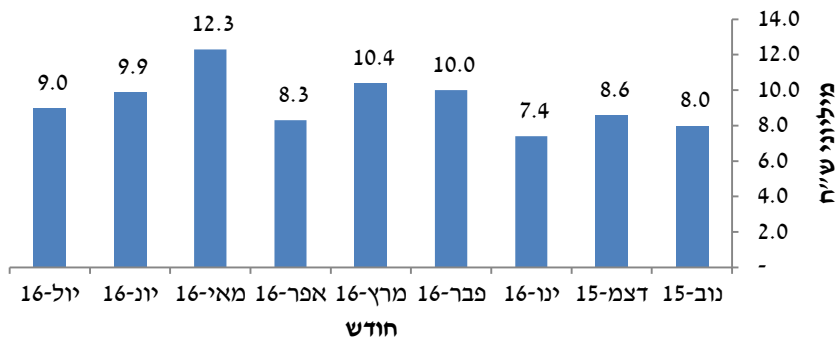
## 2. הטיפול בחשבוניות ברשות הכספים

### 2.1 כללי

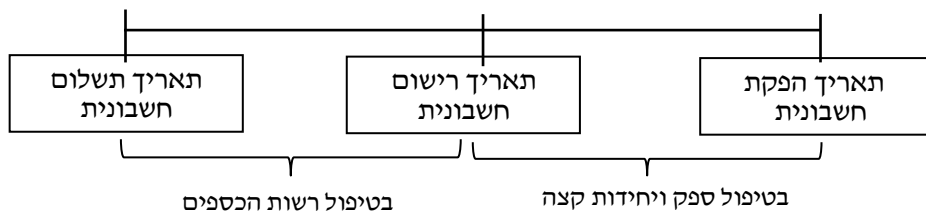
רשות הכספים מהווה את החוליה העיקרית והמהותית בתהליך אישור וביצוע תשלומים לספקי החברה.

מבקרת עיריית ראשון לציון

מקובץ התשלומים עולה כי בתקופה נובמבר 2015 - יולי 2016 שולם ל-1,727 ספקים בגין 11,443 חשבוניות סכום של 83,893,016 מיליון ש"ח<sup>6</sup>, ממוצע חודשי של 9.3 מיליון ש"ח. להלן פירוט לפי חודשים:



קובץ תשלומים כולל שלושה מועדים: תאריך הפקת חשבונית, תאריך קליטת חשבונית למערכת הכספים (במחלקת הנהלת חשבונות) ותאריך תשלום החשבונית.



מאחר שהטיפול בחשבוניות מתועד במערכת הכספים מרגע הגעתן לרשות הכספים, בדקה הביקורת את הפער בין מועד תשלום החשבוניות למועד רישומן במערכת:

מספר ימים	מספר חשבוניות	סכום חשבוניות, בש"ח	אחוז מהחשבוניות	אחוז מהסכום
קטן מאפס	1,647	20,758,390	14	25
0-40	6,710	44,473,766	59	53
41-70	2,511	13,395,135	22	16
71-80	220	3,055,484	2	4
81-90	111	619,024	1	1
91-100	45	525,876	0	1
101-200	67	1,045,726	1	1
201-300	4	17,664	0	0
301-400	3	-22,120	0	0
טרם שולם	125	24,071	1	0
<b>סה"כ</b>	<b>11,443</b>	<b>83,893,016</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>6</sup> כולל המחאות ומס"ב, אך לא כולל תשלומים באמצעות הוראות קבע.

מהלוח עולה כלהלן:

א. 1,647 חשבוניות (14%) שולמו טרם קליטתן למערכת הכספים. לגבי 1,088 מתוכן תאריך התשלום קדם לתאריך הפקת החשבונית. להלן הסברי מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות ועובדת המחלקה:

הערה	מספר חשבוניות	הסבר
1	607	חשבוניות עסקה
2	999	חשבוניות קבלני הפעלה שמשלמים להם לפני קבלת חשבונית מס/קבלה
3	27	קיוזו
	6	העברה בין תקציבים (חשבונית אפס)
4	6	ביצוע תשלום ולאחריו מתקבלת קבלה
5	2	ללא הסבר
	<b>1,647</b>	<b>סה"כ</b>

הערות ללוח:

1. מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות מסרה לביקורת כי "...יש ספקים ברשימה שהם בחשבונית עסקה אז התשלום מתבצע עפ"י חשבונית עסקה ואז מגיעה חשבונית מס..." לדבריה, ישנם ספקים שמשולם להם על סמך חשבונית עסקה וכשמזינים מאוחר יותר את חשבונית המס למערכת, נדרסים נתונים קודמים של חשבונית העסקה ולכאורה, מתקבלת תמונה של תשלום טרם קבלת חשבונית.

תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות בחברה:

"חשבונית מס אכן דורסת את חשבונית העסקה אך בהצגת תשלומים לספקים ניתן לראות את המסמך המקורי בגינו עבר תשלום. בהצגת חשבוניות תופיע החשבונית."

2. לדברי מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות, מאחר שסכום התשלום למפעילי החוגים נקבע כאחוז מהכנסות החוג, ומאחר שההכנסה תלויה במספר המשתתפים, רק בסוף כל חודש ניתן לחשב את גובה ההוצאה. מאחר שמפעילי החוגים אינם יודעים את גובה ההוצאה עד סמוך לתשלום, פועל יוצא הוא שהם אינם מפיקים חשבונית עסקה. רק לאחר ביצוע התשלום הם מנפיקים חשבונית מס/קבלה. במערכת הכספים נרשם התשלום ורק לאחר קבלת חשבונית מס/קבלה נרשמת פקודת זיכוי.

הביקורת מעירה כי מפעילי החוגים מעבירים את חשבוניות המס זמן רב לאחר ששולם להם. כך לדוגמה:

▪ ספק מספר 32637 (ש"פ) הוציא חשבונית מס/קבלה מספר 4602 ב-28.8.16 בגין שכר חודשים פברואר 2016-יוני 2016.

תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות:

"...[מספר 32637] לא קיבלה תשלום עבור 2,3,4/2016 ויוני 2016 אלא רק אחרי שהגישה חשבוניות קיבלה תשלום ב 30/8/2016. בטעות כן קיבלה את חודש מאי."

■ ספק מספר 31054 (ט"ג) הוציא חשבונית מס/קבלה מספר 0577 ב-10.10.16 בגין שכר חודשים פברואר 2016-יוני 2016. סמנכ"לית כספים מסרה כי בפברואר 2016 נתנה הנחייה לאחראית מס"ב במחלקת הנהלת חשבונות לעכב תשלומים למפעילי חוגים שלא מעבירים חשבוניות מס/קבלה מידי חודש.

תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות:

"העובדות מ' ו-ר' קיבלו מספר פעמים הנחיות כתובות ממני לא לשלם בשנית לספקים שלא מגישים חשבוניות מס בגין תשלום בחשבונית עסקה, לצערי במספר מקרים ההנחיות לא בוצעו."

תגובת סמנכ"לית כספים:

"בבדיקה שבוצעה לאחרונה הסתבר כי [אחראית מס"ב] שכחה במספר מס"בים לאכוף הנחיה זו, בשל לחצים שהופעלו עליה לשידור המס"ב בדחיפות."

3. הקיזוז בוצע בעת התשלום וחשבוניות הזיכוי הגיעו לאחר מכן. יש לציין כי חמש חשבוניות היו של ספק מספר 32431 שהיה חייב כסף לחברה העירונית ולכן בוצעה התחשבנות מולו.

4. ישנם מקרים בהם בוצע תשלום ורק לאחריו התקבלה קבלה, למשל התקשרות עם רשות הטבע והגנים, השתלמויות במרכז השלטון המקומי ומשרד החקלאות.

5. שתי חשבוניות לגביהן לא ניתן הסבר:

■ ספק מספר 32360 (ק"נ) - חשבונית עסקה מספר 41 מ-28.6.15 שולמה ב-13.10.15 ונרשמה במערכת הכספים רק ב-3.7.16, כתשעה חודשים לאחר ששולמה.

תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות בחברה:

"...נבדקה דוגמה זו, החשבונית שולמה באיחור עקב כך שהספק דרש תשלום עבור פעולות שהיו מחלוקת, כפי שרואים במסמך הסרוק הספק הקטין את סכום החשבונית בכ-240 ש"ח. איני רוצה לכלול את כל עיכובי התשלומים לספקים כאן, אך בהחלט יש מספר ספקים שהתשלומים שלהם מתעכבים עקב בדיקת כמות פעילות ואחרים לא כל עיכוב לספק היא בירוקרטי או אחר."



▪ ספק מספר 32268 (פ"ר) - חשבונית מס מספר 1687 מ-11.11.15 שולמה באותו היום (11.11.15) ונרשמה במערכת הכספים רק ב-10.4.16, כחמישה חודשים לאחר ששולמה.

ב. חשבונית של מרכז קהילה (מתוך 1,647 חשבוניות ששולמו טרם רישומן במערכת הכספים) שולמה בשנת 2014, אך הופקה בידי הספק בסוף שנת 2015 ונקלטה למערכת הכספים רק בתקופה שבדקה הביקורת:

תאריך תשלום	תאריך רישום חשבונית	תאריך חשבונית	סכום, בש"ח	מספר חשבונית	ספק	ספק מספר
09.8.14	29.3.16	31.12.15	12,005	234	ק'	32454

עובדת מחלקת הנהלת חשבונות הסבירה לביקורת: "קבלן הפעלה משולם לפני קבלת חשבונית, הספק הנפיק את החשבונית והיא לא הגיעה אליי בזמן." יש להעיר שהחשבונית הפיזית נושאת את התאריך 11.9.14 ולא 31.12.15, כפי שהוזן למערכת הכספים.

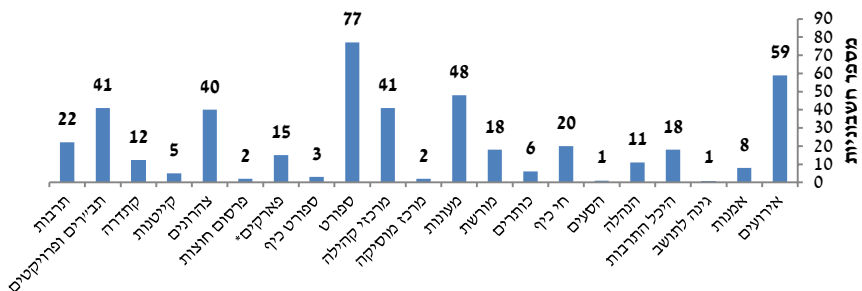
תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות בחברה:

"כשנסגרת שנת כספים ויוצא דוח כספי, אסור לקלוט הוצאות לאותה שנה, לכן אם מגיעה חשבונית של שנת כספים סגורה, אנו קולטים אותה בשנה שלאחריה בתאריך 1.1. ישנם מקרים שלא נרשם 1.1 ההערה התקבלה יטופל. ישנם מקרים בהם אנו לא מאתרים הספקים ולדעתנו גם לא נאתר, אז אנו נאלצים לרשום ההוצאה בכל מקרה, במקרים אלו זה נרשם ליום סוף שנה 31/12."

- ג. 81% מהחשבוניות שולמו תוך 70 יום<sup>7</sup> ממועד רישומן במערכת הכספים.
- ד. 125 חשבוניות לא שולמו עד 1.11.16. 93 מהן (74%) נרשמו במערכת הכספים בתקופה אפריל-יולי 2016, היינו לא שולמו 93-185 יום ממועד קליטתן למערכת.
- ה. 450 חשבוניות שולמו לאחר למעלה מ-70 יום ממועד רישומן במערכת. יש להעיר שלמרות שהנחת העבודה הייתה שתנאי התשלום שוטף+70 (תנאי התשלום המרביים בחברה), הרי שיש חשבוניות שתנאי התשלום שלהן קצרים משוטף+70, כלומר מספר החשבוניות ששולמו בפיגור גדול מכפי שמוצג. להלן התפלגות החשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-70 יום, לפי יחידות קצה:

<sup>7</sup> הנחת הביקורת שתנאי התשלום בחברה הם שוטף+70.

מבקרת עיריית ראשון לציון



יחידת קצה

\*לרבות פארק שקמה, גן המוסיקה וגן בעברית.

מהתרשים עולה כי רוב החשבונות ששולמו בפיגור היו ביחידות הקצה: ספורט, אירועים, מעונות יום, מרכזי קהילה, תבירים ופרויקטים וצהרונים. 1. להלן סטטיסטיקת הפיגור בתשלומים לפי יחידות קצה:

סכום חשבונות, בש"ח			כמות חשבונות			יחידת קצה
אחוז תשלומים בפיגור	שולם בפיגור	סכום התשלום הכולל	אחוז חשבונות בפיגור	חשבונות ששולמו בפיגור	סה"כ חשבונות*	
13	602,295	4,604,044	14	59	432	אירועים
1	4,159	629,337	4	8	196	אמנות
4	2,457	58,154	13	1	8	גינה לתושב
0	-	209,601	0	0	29	גני ילדים
1	42,955	6,612,573	3	18	695	היכל התרבות
10	194,035	1,975,273	4	11	273	הנחלה
0	30	4,070,913	0	1	2,193	היסעים
7	79,349	1,159,921	7	20	296	חי-כיף
5	28,326	580,379	4	6	139	כותרים
0	-	185,448	0	0	11	כוח אדם
5	48,998	925,755	6	18	311	מורשת
11	238,760	2,136,744	9	48	562	מעונות
0	-	3,162	0	0	6	מרכז חרדי
5	6,400	136,442	3	2	60	מרכז מוסיקה
1	36,680	3,575,352	5	41	857	מרכזי קהילה
12	1,020,876	8,696,134	5	77	1,445	ספורט
26	28,918	109,564	18	3	17	ספורט כף
16	208,060	1,282,518	13	15	115	פארקים**
63	43,875	70,070	33	2	6	פרסום חוצות
2	215,076	9,734,860	9	40	465	צהרונים
6	106,338	1,716,317	5	5	98	קייטנות
3	42,756	1,501,443	2	12	491	קתדרה
17	1,524,116	8,808,803	11	41	369	תבירים ופרויקטים
0	-	35,301	0	0	11	תגבורי בייס

סכום חשבוניות, בש"ח			כמות חשבוניות			יחידת קצה
אחוז תשלומים בפיגור	שולם בפיגור	סכום התשלום הכולל	אחוז חשבוניות בפיגור	חשבוניות ששולמו בפיגור	סה"כ חשבוניות*	
18	767,193	4,292,446	4	22	586	תרבות
8	5,241,652	63,110,554	5	450	9,671	סה"כ

\* סה"כ החשבוניות ששולמו 0-400 יום ממועד קליטתן למערכת.

\*\* לרבות פארק שקמה, גן המוסיקה וגן בעברית.

מהלוח עולה כי 5% מסה"כ החשבוניות שולמו בפיגור. שיעור החשבוניות ששולמו בפיגור הגבוה ביותר נצפה ביחידות הקצה: פרסום חוצות, ספורט כיף, אירועים ופארקים.

## 2.2 מדגם הביקורת

הביקורת בדקה את כל החשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-100 יום ממועד קליטתן למערכת הכספים, ובסה"כ 74 חשבוניות. הממצאים יובאו להלן.

א. הנחת הביקורת הייתה כאמור, שתנאי התשלום של כלל החשבוניות היו שוטף+70. ברם, נמצא כי ב-74% מהחשבוניות שבמדגם, תנאי התשלום על-פי הזמנות העבודה<sup>8</sup> היו קצרים משוטף+70, כלומר אחוז החשבוניות ששולמו בפיגור היה גבוה יותר:

אחוז	מספר חשבוניות	תנאי תשלום על-פי ההזמנות
3	2	מיד
43	32	שוטף+30
22	16	שוטף+40
1	1	שוטף+45
1	1	שוטף+50
4	3	שוטף+60
15	11	שוטף+70
4	3	זיכוי
7	5	ללא הזמנת עבודה*
100	74	סה"כ

\* מפעילי חוגים ששכרם מחושב כאחוז מההכנסות ומשולם עד ה-9 לכל חודש מועסקים ללא הזמנות עבודה.

ב. מאחר שהליך אישור החשבוניות אינו ממוחשב, בדקה הביקורת את החשבוניות הפיזיות שנסרקו למערכת הכספים, על מנת להתחקות אחר מסלול האישורים. נמצא כי על 30% מהחשבוניות (22 חשבוניות מתוך 74) לא הוטבע תאריך כניסה לרשות הכספים. להלן משך הזמן ממועד הגעת 52 חשבוניות עליהן הוטבע תאריך כניסה לרשות הכספים, ועד לקליטתן למערכת הכספים:

<sup>8</sup> תנאי ההתקשרות עם ספקים, לרבות תנאי התשלום, מפורטים בהזמנות העבודה.

מבקרת עיריית ראשון לציון

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
*-1	1	2
7-0	34	65
14-8	8	15
30-15	7	13
49-31	2	4
סה"כ	52	100

\* חשבונית מספר 100756 של ספק מספר 32790 (שור אבטחה) בסך 2,246.4 ש"ח נרשמה במערכת הכספים ב-29.2.16 והתקבלה ברשות הכספים ב-1.3.16. (לפי חותמת "נתקבל").

מהלוח עולה כי מרבית החשבוניות נרשמו במערכת הכספים תוך שבוע מיום הגעתן לרשות הכספים. כלומר, העיכוב בתשלומים יכול להיות בגין עיכובים באישורי חשבים ו/או עיכובים בעבודת אחראית מס"ב ו/או עיכובים באישורי ההנהלה (סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה ו/או ראש העירייה).

על-מנת לנסות להתחקות אחר הסיבות לעיכובים, חיפשה הביקורת יחד עם אחראית מס"ב בקלסרים של מחלקת הנהלת חשבונות, 18 חשבוניות מקוריות, עליהן הוטבעו תאריכי כניסה הן ליחידות הקצה והן לרשות הכספים. אותרו 14 חשבוניות בלבד מהן עולה כי החשבים מאשרים את החשבוניות בחתימתם מבלי לציין את תאריך האישור.

אחראית מס"ב מסרה כי אף היא אינה מתעדת את התאריכים בהם הועברו אליה חשבוניות לתשלום וכן תאריכים בהם העבירה את דוחות המס"ב לחתימתם של סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה, לרבות התאריכים בהם אישרו את הדוחות. משכך, לא ניתן להתחקות אחר מסלול החשבוניות ממועד קליטתן למערכת הכספים ועד למועד תשלומן ולאתר את נקודת התורפה בתהליך.

ג. במדגם נמצאו 10 (14%) הזמנות עבודה שאושרו בדיעבד (לאחר ביצוע העבודה בידי הספק):

יחידת קצה	ספק מספר	חשבונית מספר	סכום, בש"ח	תאריך חשבונית	הזמנה מספר	תאריך אישור* הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור ההזמנה, בימים	הערות
היכל התרבות	33976	427	754	29.03.16	1002769	03.04.16	-5	2, 1
	30419	6278	1,170	31.12.15	1002610	04.01.16	-4	3, 2
קתדרה	32201	10725430	180.18	31.01.16	520579	10.03.16	-39	5, 4
	32790	100756	2,246.4	31.12.15	519799	04.02.16	-35	4
מרכזי קהילה	31743	50499	346	03.11.15	519306	05.01.16	-63	4
חי-כיף	33106	183216	2,693	01.05.16	75308	22.05.16	-21	4
צהרונים	35008	92993	5,880	08.02.16	520826	21.03.16	-42	2
		92797	5,600	15.12.15	520278	21.02.16	-68	4
	92664	4,760	12.11.15	520278	21.02.16	-101	4	
ספורט	37660	81139	700.83	31.01.16	520669	15.03.16	-44	4

\* הזמנה נפתחת כדרישה ורק לאחר אישור מנכ"ל החברה היא הופכת להזמנת עבודה.

הערות ללוח:

1. על-פי מסלול האישורים בהזמנת העבודה, "לאחר הצפת בור ביוב ב-1- שגרם להצפת חדרי השחקנים, הוזמן טכנאי משאבות וחשמלאי לתיקון דחוף". להזמנת העבודה צורפו שתי הצעות מחיר: האחת מ-20.3.16 והשנייה שנבחרה - מ-29.3.16. יש להעיר כי עקב דחיפות העבודה לא ברור מדוע המתינו תשעה ימים לקבלת שתי הצעות מחיר.
2. החשבונות הופקו לאחר פתיחת דרישות, אולם טרם אישורן והפיכתן להזמנות עבודה.
3. תוספת להזמנה שנתית.
4. החשבונות הופקו לפני פתיחת הדרישות במערכת הכספים.
5. הסכומים בחשבונית הם בהתאם להצעת מחיר שהתקבלה ב-19.8.11.

### 3. הטיפול בחשבוניות ביחידות הקצה

3.1 מאחר שחשבוניות מתועדות במערכת הכספים רק בהגיען למחלקת הנהלת חשבונות, יש קושי לדגום את הטיפול בחשבוניות ביחידות הקצה. לכן בדקה הביקורת את התנהלות יחידות הקצה כדלקמן:

- פער זמן בין קבלת חשבוניות ואישורן ביחידות הקצה לבין העברתן למחלקת הנהלת חשבונות. מאחר שקובץ התשלומים שהופק בחברה לא כלל את תאריך קבלת החשבוניות ביחידת הקצה, השלימה הביקורת את הנתון הנ"ל בקובץ המדגם<sup>9</sup> ששימש גם לבדיקת סעיף זה.
- פער זמן בין תאריך הפקת החשבוניות בידי הספק לתאריך רישומן במחלקת הנהלת חשבונות. ההנחה, שנתמכה גם בידי סמנכ"לית הכספים בחברה, הייתה שהספק מעביר את החשבוניות ליחידות הקצה סמוך ככל האפשר למועד הפקתן.



### 3.2 פער זמן בין קבלת חשבוניות ביחידת קצה לאישורן והעברתן למחלקת הנהלת חשבונות

א. אין בחברה נוהל עבודה הקובע את משך הזמן שעל יחידות הקצה לטפל בחשבוניות. לפי נוהל עבודה עירוני, יש לאשר חשבוניות במינהל המזמין (כולל אישור חשב המינהל) תוך 15 יום ממועד קבלתן.

<sup>9</sup> 74 חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-100 יום ממועד קליטתן למערכת הכספים.

ב. נמצא כי יחידות הקצה אינן מקפידות לתעד את תאריך כניסתן של החשבוניות ליחידות ולכן יש קושי להתחקות אחריהן - רק על 31% מהחשבוניות (23 חשבוניות מתוך 74) נרשם תאריך כניסה ליחידה.

ג. עוד נמצא כי רק על 18 חשבוניות מתוך 74 שבמדגם הוטבע תאריך כניסה ליחידת קצה ולרשות הכספים גם יחד. להלן משך הזמן שבין כניסת החשבוניות הנ"ל ליחידות הקצה להעברתן לרשות הכספים:

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
7-0	15	83
22-8	3	17
סה"כ	18	100

מהלוח עולה כי מרבית החשבוניות הועברו מיחידות הקצה לרשות הכספים תוך שבוע.

ד. בבדיקת חשבוניות המדגם נמצא שיחידות הקצה משתמשות במספר סוגי חותמות:

- חותמת "נתקבל" ותאריך.
  - חותמת "העבודה/אספקת הטובין התקבלה במלואה בתאריך \_\_\_\_ שם המקבל \_\_\_\_ חתימה וחותמת המקבל \_\_\_\_ חתימה וחותמת מנהל מאשר \_\_\_\_ תאריך אישור מנהל \_\_\_\_".
  - חותמת "מנהל \_\_\_\_ נרשם ע"י \_\_\_\_ תאריך \_\_\_\_ מס המחאה \_\_\_\_".
  - חותמת של שם בעל תפקיד ותיאור תפקידו.
  - חותמת "סופק ללא בדיקה חי-כיף ראשלי"צ".
- יש להעיר כי לא הייתה הקפדה על שימוש בחותמות הנ"ל: לעתים חתמו בכתב יד כך שלא ניתן לזהות את החותם, ולעתים השתמשו בחותמות ללא ציון תאריך.

ה. על מנת לאמת את הנחת הביקורת שהספק מעביר את החשבוניות ליחידות הקצה סמוך ככל האפשר למועד הפקתן, נבדק משך הזמן שלקח לספק להעביר ליחידות הקצה את 23 החשבוניות, עליהן הוטבע תאריך כניסה, ממועד הפקתן. נמצא כי 22% מהחשבוניות הועברו ביום בו הופקו ו-35% מהחשבוניות הועברו תוך שלושה ימים ממועד הפקתן:

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
0	5	22
1	5	22
2	1	4
3	2	9
4	2	9
5	1	4
10	1	4

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
14	1	4
17	3	13
18	1	4
20	1	4
<b>סה"כ</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

3.3 **בדיקת תאריך הפקת החשבוניות אל מול תאריך קליטתן למערכת הכספים**  
על מנת לאתר עיכובים ביחידות הקצה בדקה הביקורת את הפער בין תאריך רישום החשבוניות במערכת הכספים לעומת תאריך הפקתן בידי הספק. סמנכ"לית כספים מסרה כאמור, שלרוב הספקים מעבירים את החשבוניות ליחידות הקצה סמוך להפקתן (הנחה שאומתה בסעיף 3.2.ה. לעיל), ולכן בדיקת הפער משקפת את משך הזמן שהחשבוניות שהו ביחידות הקצה :

מספר ימים	מספר חשבוניות	סכום חשבוניות, בש"ח	אחוז חשבוניות	אחוז מהסכום
קטן מאפס*	13	-102,434	0	0
40-0	8,250	52,210,422	72	62
70-41	1,896	20,041,506	17	24
80-71	301	2,673,797	3	3
90-81	170	1,199,798	1	1
100-91	191	2,722,372	2	3
200-101	553	4,931,863	5	6
300-201	69	215,692	1	0
<b>סה"כ</b>	<b>11,443</b>	<b>83,893,016</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* ב-11 מקרים מדובר בביצוע קיזוז שלאחריו הופקה חשבונית. בשני מקרים נוספים מדובר בספק שהפיק חשבונית מס לאחר ביצוע התשלום.

להלן התפלגות החשבוניות שנקלטו לאחר למעלה מ-150 יום ממועד הפקתן, לפי יחידות קצה :

יחידת קצה	מספר חשבוניות	סכום, בש"ח	אחוז מהסכום	אחוז ממספר חשבוניות
אמנות	7	24,028	4	4
אירועים	9	101,180	17	5
היכל התרבות	6	2,548	0	3
הנהלה	15	31,591	5	8
חי-כיף	3	1,818	0	2
מורשת	7	20,878	4	4
מעונות	3	16,952	3	2
מרכז מוסיקה	5	21,648	4	3
מרכזי קהילה	71	138,811	24	37
ספורט	46	100,588	17	24

יחידת קצה	מספר חשבוניות	סכום, בש"ח	אחוז מהסכום	אחוז ממספר חשבוניות
ספורט כיף	1	1,381	0	1
פארק שקמה	1	1,686	0	1
צהרונים	3	28,968	5	2
קתדרה	4	11,744	2	2
תב"רים ופרויקטים	7	77,585	13	4
תרבות	3	2,300	0	2
<b>סה"כ</b>	<b>191</b>	<b>583,706</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

מהלוח עולה כי עיקר החשבוניות שנקלטו זמן רב לאחר הפקתן היו של יחידות הקצה (לפי סדר יורד): מרכזי קהילה, ספורט ואירועים.

הביקורת בדקה מדגם של 69 חשבוניות שכלל את כל החשבוניות שנקלטו למערכת הכספים לאחר למעלה מ-200 יום ממועד הפקתן. להלן הממצאים:

א. ב-54 מקרים (78%) תאריך החשבונית בפועל לא תאם לתאריך החשבונית שנרשמה במערכת הכספים: מדובר בחשבוניות מהשנים 2014-2015 שנרשמו במערכת כחשבוניות מתאריך 1.1.16.

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסרה סמנכ"לית כספים כי הרישום נובע ממגבלות מערכת הכספים לקלוט חשבוניות משנים קודמות, וכי הנושא יוטמע במערכת הכספים החדשה.

ב. על 39 מהחשבוניות (57%) הוטבעה חותמת נאמן למקור, כלומר החשבוניות המקוריות שהופקו לא הגיעו ליעדן והספק הפיק עותק נוסף.

ג. ב-48 מקרים (70%) סיבת העיכוב בקליטת החשבוניות למערכת נבעה מהעובדה שמדובר בהזמנות בדיעבד, היינו יחידת הקצה התקשרה עם ספק ורק לאחר ביצוע העבודה החלו בתהליך אישור הזמנה בגין העבודה.

ביתר 21 המקרים לא ניתן לדעת מה הסיבה לעיכובים מאחר שרק בשני מקרים תועד תאריך כניסה ליחידת הקצה.

ד. להלן התפלגות ההזמנות בדיעבד שנמצאו במדגם, לפי יחידות קצה:

יחידת קצה	מספר חשבוניות עם הזמנה בדיעבד	אחוז מסה"כ החשבוניות	סה"כ חשבוניות שנבדקו ביחידת קצה	אחוז הזמנות בדיעבד ביחידת קצה
אמנות	2	4	4	50
אירועים	4	8	6	67
היכל התרבות	0	0	1	0
הנהלה	6	13	11	55
מורשת	1	2	2	50
מרכזי קהילה	9	19	13	69
ספורט	22	46	26	85
ספורט כיף	1	2	1	100



יחידת קצה	מספר חשבוניות עם הזמנה בדיעבד	אחוז מסה"כ החשבוניות	סה"כ חשבוניות שנבדקו ביחידת קצה	אחוז הזמנות בדיעבד ביחידת קצה
פארק שקמה	1	2	1	100
קתדרה	1	2	1	100
תב"רים ופרויקטים	1	2	2	50
תרבות	0	0	1	0
<b>סה"כ</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>69</b>	<b>68</b>

מהלוח עולה כי תופעת ההזמנות בדיעבד נפוצה בעיקר ביחידות הקצה: ספורט, מרכזי קהילה, הנהלה ואירועים.

להלן דוגמאות להזמנות בדיעבד של ספקים שהתופעה חזרה אצלם במדגם:

■ ספק מספר 30270 (א"מ):

יחידת קצה	מהות העבודה	חשבונית מספר*	תאריך חשבונית**	סכום, בש"ח	הזמנה מספר	תאריך אישור הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור הזמנה, בימים
ספורט	אחזקה גן נחום	12857	22.07.14	437	522784	10.07.16	719
		12894	16.09.14	708			663
		12907	12.11.14	651			606
		12869	03.08.14	448			707

\* חשבונית העתק נאמן למקור.

\*\* תאריך החשבונית בפועל. במערכת נרשם תאריך חשבונית - 1.1.16.

■ ספק מספר 30846 (המ"ח):

יחידת קצה	מהות העבודה	חשבונית מספר*	תאריך חשבונית**	סכום, בש"ח	הזמנה מספר (הערה)	תאריך אישור הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור הזמנה, בימים
ספורט	הנהלה	11073	03.09.15	63	523314	10.08.16	342
		11067	03.09.15	25			342
	אחזקה אצטדיון	11492	06.12.15	183	523197 (1)	02.08.16	248
		10262	23.03.15	77			506
	אחזקה בית מכבי	11257	26.10.15	325	523223 (2)	07.08.16	281
		10774	02.07.15	167			397
		10533	12.05.15	1,328			448
		9574	05.11.14	1,319			636
		10039	03.02.15	970			551
		10261	23.03.15	156			503
		10718	30.06.15	325			404
		9476	19.10.14	342			658
11561	16.12.15	401	235				
11465	30.11.15	301	251				
11497	07.12.15	386	244				

מבקרת עיריית ראשון לציון

יחידת קצה	מהות העבודה	חשבונית מספר*	תאריך חשבונית**	סכום, בש"ח	הזמנה מספר (הערה)	תאריך אישור הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור הזמנה, בימים
מרכזי קהילה	אולם מישור הנוף	11392	16.11.15	170	523225	05.08.16	263
	אולם רביבים	11107	10.09.15	285	523352	14.08.16	339
אמנות	ציוד יום הזיכרון	9474	19.10.14	921	522974	21.07.16	641

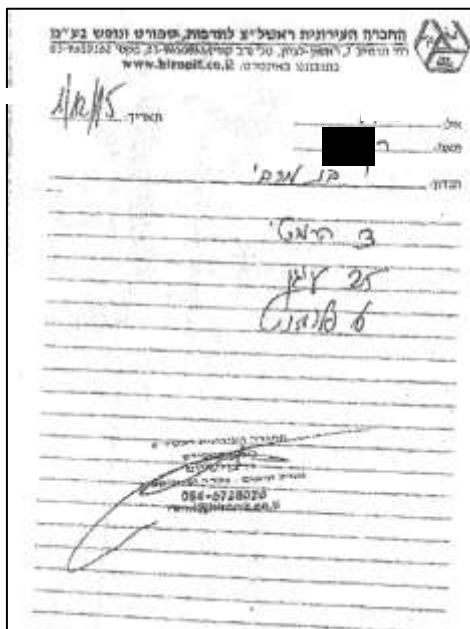
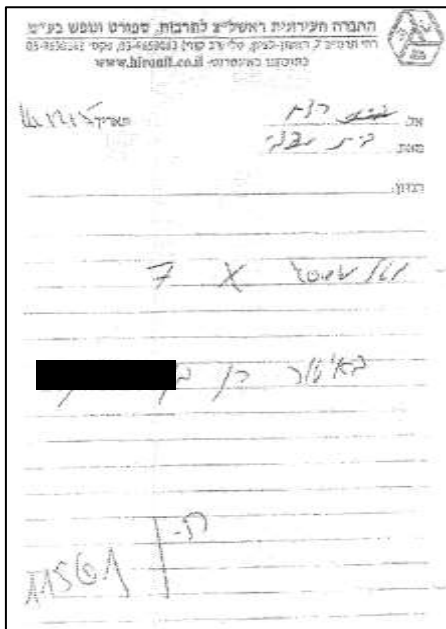
\* חשבוניות העתק נאמן למקור.  
\*\* תאריך החשבונית בפועל. במערכת נרשם תאריך חשבונית 1.1.16.

הערות ללוח:

(1) במסלול האישורים של הזמנה מספר 523197 כתב מנהל רשות הספורט וסמנכ"ל החברה ב-21.7.16: "לבדיקתה גם של [סמנכ"לית כספים]."  
סמנכ"לית כספים השיבה ב-30.7.16: "מה יש לבדוק? מדובר בעובדים שלך שבאישורך משכו סחורה מ[הספק] על בסיס מזכרים והתשלום מתבקש עכשיו בדיעבד."

(2) במסלול האישורים של הזמנה מספר 523223 כתב מנהל רשות הספורט וסמנכ"ל החברה ב-21.7.16: "לבדיקת [סמנכ"לית כספים]."  
סמנכ"לית כספים השיבה ב-31.7.16: "מה יש לבדוק? זה עובדים שלך שחתמו על מזכרים באישורך, בלי שהזרימו דרישות ועכשיו חייבים לשלם."

יש להעיר כי הזמנת המוצרים ואספקתם התבססה על מזכרים שכתבו מנהל תיאום בקרה ופרויקטים בחברה או מנהל רשות הספורט וסמנכ"ל החברה ולא על הזמנות עבודה מאושרות, אשר בוצעו כאמור בדיעבד.  
להלן דוגמאות למזכרים שצורפו לחשבוניות:



■ ספק מספר 33826 (ח"ו):

יחידת קצה	מהות העבודה	חשבונית מספר	תאריך חשבונית*	סכום, בש"ח	הזמנה מספר	תאריך אישור הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור הזמנה, בימים
מרכזי קהילה	הפעלות	3052	31.10.15	1,040	520261	21.02.16	113
	צהרון	3162	19.12.15	1,170			64
	היכל הספורט	3190	31.12.15	1,040			52

\* תאריך החשבונית בפועל. במערכת נרשם תאריך חשבונית - 1.1.16.

■ ספק מספר 34730 (פע"א):

יחידת קצה	מהות העבודה	חשבונית מספר	תאריך חשבונית*	סכום, בש"ח	הזמנה מספר	תאריך אישור הזמנה	פער בין תאריך חשבונית לתאריך אישור הזמנה, בימים
אירועים	אירועים	11844	30.04.15	595	523467	16.08.16	61
		11944	31.05.15	4,262			443
	בגן המוסיקה	12125	30.06.15	3,667			413
		12239	31.07.15	1,189			382

\* תאריך החשבונית בפועל. במערכת נרשם תאריך חשבונית - 1.1.16.

ה. רק על 11 חשבוניות (16%) תועדו תאריכי כניסתן ליחידות הקצה.  
 ב-41 חשבוניות (59%) תועדו תאריכי כניסתן לרשות הכספים. בתשע חשבוניות (13%) תועדו תאריכי כניסתן ליחידות הקצה ולרשות הכספים גם יחד.

- להלן משך הזמן בהעברת 11 החשבוניות ליחידות הקצה מרגע הפקתן בידי הספק:

חשבונית אחת הועברה ליחידת הקצה ביום בו הופקה. מאחר שמדובר בהזמנה בדיעבד, רק לאחר 207 יום היא נקלטה ברשות הכספים. עשר חשבוניות הועברו ליחידות הקצה 101-641 יום לאחר הפקתן. לכאורה, הספק לא העביר את החשבוניות בזמן, אולם נמצא כי שש מתוכן הן העתק נאמן למקור, היינו הופקו מחדש לאחר שלא שולם לספק והחשבוניות המקוריות לא נמצאו. יש לציין כי בגין שמונה מהחשבוניות הופקו הזמנות עבודה בדיעבד ומכאן פרק הזמן הארוך עד לקליטתן ברשות הכספים.

- להלן משך הזמן בהעברת תשע חשבוניות מיחידות הקצה לרשות הכספים:

זמן בימים	מספר חשבוניות	אחוז
4-1	3	33
19-14	3	33
207-105	3	33
סה"כ	9	100

- להלן משך הזמן מכניסת 41 חשבוניות לרשות הכספים (התאריך הוטבע על החשבוניות) עד לקליטתן למערכת הכספים:

זמן בימים	מספר חשבוניות	אחוז
0	30	73%
3-0	9	22%
11	1	2%
191	1	2%
<b>סה"כ</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

מהלוח עולה כי מרבית החשבוניות נרשמו במערכת הכספים ביום בו הגיעו לרשות הכספים.

- להלן משך הזמן מקליטת 41 החשבוניות למערכת הכספים ועד למועד תשלומן:

זמן בימים	מספר חשבוניות	אחוז
30-0	28	68
60-31	12	29
195	1	2
<b>סה"כ</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

מהלוח עולה כי מרבית החשבוניות שולמו תוך חודש ממועד קליטתן למערכת הכספים.

1. במדגם אותרו שש חשבוניות ששולמו ללא הזמנות עבודה:

יחידת קצה	ספק מספר	חשבונית מספר	תאריך חשבונית*	סכום חשבונית, בש"ח	הסבר
הנהלה	31640	**933101	23.12.15	-2,000	1
	31649	**33237	28.04.15	3,000	2
	32015	22971	23.08.15	2,360	3
תב"רים ופרויקטים	33898	140451	10.01.16	5,828	4
מרכזי קהילה	32637	4122	01.01.16	409	5
		4191	01.02.16	946	

\* בחשבוניות משנת 2015 נרשם במערכת הכספית תאריך חשבונית - 1.1.16. \*\* העתק נאמן למקור.

הסברים ללוח:

1. קיזוז בגין קורסים והשתלמויות לעובדים.
2. תשלום בגין קורס הכשרת דירקטורים. אחראית מס"ב מסרה כי "מדובר בקורס שיצאו אליו ב-2015 והוציאו לו קודם כל שיק. רישום ההוצאה התבצע מול הקבלה שהעבירו אלינו ולכן לא יצאה הזמנה על דבר שכבר שולם".

3. עלויות משפטיות ותביעה של סמנכ"ל כספים לשעבר בחברה. אחראית מס"ב מסרה כי "החשבון עסקה המקורי נלקח מהזמנה של שוטף אך מכיוון שזה לא נכון, ההזמנה נמחקה מחשבונית זו ויצאה הזמנה חדשה, אך בגלל עניין טכני של שנות ביצוע היא לא צורפה לחשבונית".
4. תשלום בגין הצטיידות אתלטיקה קלה. אחראית מס"ב מסרה כי "לחשבונית שאת מציינת יצאה ח-ן זיכוי מלאה על כל הסכום והיא נקלטה לרישום בלבד (כדי שהספק לא ידרוש את החשבונית) הסכום פוצל ל-2 חשבוניות נפרדות 140555 - 305 ש"ח ו-5,522 140556 ש"ח ששולמו בהמחאה 65211".
5. קבלן הפעלת חוגים. החברה משלמת למפעילי חוגים ללא הזמנות עבודה מאחר שהתשלום הוא נגזרת מהכנסות החוגים שאינן ידועות מראש.

**תגובת סמנכ"לית כספים:**

"קיימת הנחיה שלי בכתובים כי אין לשלם ללא הזמנת עבודה מאושרת."

**4. הזמנות עבודה בדיעבד**

- 4.1 במטרה לאמוד את היקף תופעת ההזמנות בדיעבד, ערכה הביקורת השוואה בין קובץ הזמנות לקובץ תשלומים לבדיקת מועדי אישור ההזמנות לעומת מועדי הפקת החשבוניות המקושרות לאותן הזמנות. בבדיקה נמצאו 9,909 חשבוניות המקושרות להזמנות (מתוך 11,443). 2,521 מהחשבוניות הופקו טרם אישור ההזמנות בגין, היינו 25% מהחשבוניות הן בגין התקשרויות שבוצעו לפני שאושרו ההזמנות. להלן פירוט לפי יחידות קצה:

יחידת קצה	מספר חשבוניות	סכום חשבוניות, בש"ח	אחוז מהחשבוניות
אירועים	164	1,951,460	7
אמנות	60	207,500	2
גינה לתושב	1	36	0
גני ילדים	3	20,517	0
היכל התרבות	233	3,069,081	9
הנהלה	137	1,141,448	5
הסעים	29	422,060	1
חי-כיף	132	632,120	5
כותרים	58	288,680	2
כוח אדם	8	124,955	0
מורשת	90	193,719	4
מעונות	255	679,258	10
מרכז חרדי	6	3,330	0
מרכז מוסיקה	23	62,738	1
מרכזי קהילה	189	242,553	7
ספורט	479	2,267,025	19

יחידת קצה	מספר חשבוניות	סכום חשבוניות, בש"ח	אחוז מהחשבוניות
ספורט כיף	5	20,931	0
פארקים*	52	612,973	2
פרסום חוצות	3	21,281	0
צהרונים	95	2,861,761	4
קייטנות	71	1,306,043	3
קתדרה	195	572,326	8
תב"רים ופרויקטים	67	2,936,977	3
תגבורי בי"ס	3	8,134	0
תרבות	163	2,279,065	6
<b>סה"כ</b>	<b>2,521</b>	<b>21,925,971</b>	<b>100</b>

\* לרבות פארק שקמה, גן המוסיקה וגן בעברית.

מהלוח עולה כי תופעת ההזמנות בדיעבד חוזרת לרוב ביחידות הקצה (בסדר יורד): ספורט, מעונות, היכל התרבות, קתדרה, מרכזי קהילה ואירועים.

#### 4.2 דוגמאות לחשבוניות שתשלומן התעכב משום שהופקו ללא הזמנות עבודה מאושרות

▪ ספק מספר 32022 (ע"מ):

- חשבונית מספר 106672 בסך 380,960 ש"ח הופקה ב-16.7.31.
- החשבונית התקבלה ברשות הכספים ונרשמה במערכת הכספים ב-16.10.9. לא ידוע מתי התקבלה החשבונית ביחידת הקצה מאחר שחתומה עליה עובדת יחידת הצהרונים ללא ציון תאריך כניסה ליחידה.
- החשבונית שולמה ב-16.10.13, 74 יום לאחר שהופקה וארבעה יום לאחר שהתקבלה ברשות הכספים.
- מדובר בחשבונית בגין אספקת ארוחות צהריים לקייטנות גני ילדים מחזור א' שהתחילו ב-16.7.3. דרישה במערכת נפתחה בידי עובדת יחידת הצהרונים בחברה ב-16.7.13, עשרה ימים לאחר שהחלו הקייטנות. הדרישה אושרה והפכה להזמנה מספר 524326 רק ב-16.10.6, לאחר 85 יום. הסיבה: ב-16.7.24 הועברה הדרישה לאישור החשב, אולם הוא דחה את הדרישה מאחר שרצה לקבל גיליון אלקטרוני המפרט את מספר הילדים בקייטנות ומספר המנות שהוזמנו. רק ב-16.9.28, לאחר 66 יום מהמועד שפנה אליה החשב ולאחר שהסתיימו הקייטנות, החזירה עובדת יחידת הצהרונים את הדרישה המתוקנת לחשב וכתבה: "ההזמנה תוקנה לפי החשבוניות שנבדקו ואושרו". היינו, על סמך חשבונית הספק הכינה העובדת את הקובץ המבוקש. החשבונית הופקה טרם אישור ההזמנה ושולמה רק לאחר כחודשיים וחצי. זאת, למרות שתנאי התשלום היו שוטף+30. לדברי חשב החברה, עוד לפני שאושרה ההזמנה בירר עמו הספק מדוע חל עיכוב בתשלום החשבונית.

- ספק מספר 31467 (מ"ר):
  - חשבונית מספר 5678 בסך 5,686 ש"ח הופקה ב-16.9.15.
  - החשבונית התקבלה ברשות הכספים ונרשמה במערכת הכספים ב-16.12.7.
  - החשבונית שולמה ב-16.12.10, 86 יום לאחר שהופקה. זאת, למרות שתנאי התשלום היו שוטף+30.
  - מדובר בחשבונית בגין אספקת פיתות ולחמניות לקייטנות גני ילדים. הדרישה במערכת נפתחה ב-15.9.16, בעוד שהקייטנות התקיימו במהלך חודש יולי, היינו הדרישה נפתחה בדיעבד. ההזמנה (מספר 600783) אושרה רק ב-16.12.7 מאחר שהיה פער בין מספר הילדים בקייטנות למספר הלחמניות שהוזמנו, ולכן בוצע בירור.

#### תגובת סמנכ"לית כספים:

"הגורם העיקרי לשיהוי באישור הדרישה היה ביצוע התקשרות מול הספק שלא תאם את ההנחיות ואת נוהלי החברה. הדרישה אושרה רק לאחר קיום ישיבה אצל מנכ"ל החברה."

- ספק מספר 33367 (ג'):
  - חשבונית מספר 2525 בסך 36,785 ש"ח הופקה ב-16.6.30.
  - החשבונית התקבלה ברשות הכספים ב-16.8.3 ונרשמה במערכת הכספים באותו יום. לא ידוע מתי התקבלה החשבונית ביחידת הקצה משום שמנהלת רשות מרכזי קהילה כותרים וקייטנות חתמה עליה ללא ציון תאריך.
  - החשבונית שולמה ב-16.9.13, 75 יום לאחר שהופקה ו-41 יום לאחר שנרשמה במערכת הכספים. זאת, למרות שתנאי התשלום היו שוטף+30.
  - מדובר בחשבונית בגין הדפסת חוברות ודפי יצירה לקייטנות גני ילדים שהתקיימו בחודש יולי. דרישה נפתחה ב-16.6.9, אושרה והפכה להזמנה מספר 600681 ב-13.7.13 - 13 יום לאחר שהופקה החשבונית, היינו, מדובר בהזמנה בדיעבד.

#### ▪ ספק מספר 33367 (ג'):

- חשבונית מספר 2653 בסך 20,124 ש"ח הופקה ב-16.7.31. החשבונית התקבלה ברשות הכספים ונרשמה במערכת הכספים ב-17.1.2. נכון ל-4.1.17 החשבונית טרם שולמה.
- מדובר בחשבונית בגין הדפסת חוברות ודפי יצירה לקייטנות גני ילדים מחזור ב' שהתקיימו בחודש יולי. דרישה נפתחה ב-16.8.4, אושרה והפכה להזמנה מספר 600799 ב-17.1.1 - 154 יום לאחר שהופקה החשבונית, היינו מדובר בהזמנה בדיעבד. יש להעיר כי לדרישה צורפה הצעת מחיר אחת בלבד של הספק הנ"ל. מנהלת הרשות למרכזי קהילה כותרים וקייטנות מסרה כי "ספק הנבחר למחזור א' הוא [שם הספק] על אותו בסיס נבנה מחזור ב'". זאת, למרות שלטענת החשב, המחירים בהצעה למחזור ב' אינם תואמים את המחירים שהציע הספק למחזור א' ולכן דרש את אישור סמנכ"לית כספים

ו/או מנכ"ל החברה. ב-18.12.16 אישר החשב את הדרישה: "מאשר בליט ברירה, בדיעבד - ללא הצעות מחיר." ב-22.12.16 כתבה סמנכ"לית כספים: "נא לתקן הדרישה על פי הסכום שרשמתי על גבי החשבונית בצהוב, בהמשך למו"מ מול הקבלן." ב-1.1.17 הוציא הספק חשבונית זיכוי מספר 699 בסך 725 ש"ח.

תגובת סמנכ"לית כספים:

"השיהוי בביצוע התשלום נבע מהתנגדות הספק לקבלת תשלום בהתאם לסכום היחסי שאישרתי. בסופו של דבר, כיוון שמדובר באישור דרישה בדיעבד, נאלצתי להתפשר על קיזוז בסכום הנמוך מהסכום שסברתי כנכון בהתאם לתנאי הזמנה שאושרה למחזור א'."

■ ספק מספר 30713 (ה"ס):

- חשבונית מספר 255003 בסך 374.4 ש"ח הופקה ב-13.7.16.
- החשבונית נרשמה במערכת הכספים ב-20.9.16 ושולמה ב-30.9.16, 79 יום לאחר שהופקה. זאת, למרות שתנאי התשלום היו שוטף+40.
- מדובר בחשבונית בגין רכישת סולם שמונה שלבים למרכז 360 מערב. דרישה נפתחה ב-21.8.16, אושרה והפכה להזמנה מספר 523919 ב-11.9.16 - 60 יום לאחר שהופקה החשבונית, היינו, מדובר בהזמנה בדיעבד. הביקורת מעירה כי מהתכתבות סמנכ"לית כספים ועובדת המרכז עולה כי אין זו הפעם הראשונה שהמרכז מבקש לאשר הזמנות בדיעבד:
- סמנכ"לית כספים כתבה ב-22.8.16 על הדרישה: "הזמנתם בשבוע שעבר סולם עץ. כמה סולמות אתם צריכים?" עובדת המרכז השיבה: "זהו סולם 8 שלבים. השני 5 שלבים."
- סמנכ"לית כספים: "אז תרכשו רק סולם 8 שלבים. לא מאושר 2 סולמות." עובדת המרכז: "כבר נרכש."
- סמנכ"לית כספים: "לא מאושר סולם נוסף." עובדת המרכז: "...זה בדיעבד."
- סמנכ"לית כספים: "חבל מאוד שאתם ממשיכים להתנהל בדיעבד!! הדרישה לא מאושרת! מי שהזמין שישלם מכיסו." עובדת המרכז: "...זה דברים דחופים שאנחנו ניגשים ל[שם הספק] לקחת. המקום צריך לעבוד."
- סמנכ"לית כספים: "איך עבד המקום במשך שנתיים ללא אף סולם ומה קרה שבשבוע אחד היה דחוף לקנות 2 סולמות?" עובדת המרכז: "היינו מלווים ממקומות שונים."
- סמנכ"לית כספים: "אם תמשיכו לרכוש ללא דרישה מאושרת, בסופו של דבר לא אאשר ומישהו ישלם מכיסו."
- יש לציין שגם הזמנת הסולם עם חמישה שלבים אושרה בדיעבד: חשבונית הספק מ-13.7.16, בעוד הדרישה בגינה נפתחה ב-4.8.16 ואושרה והפכה להזמנה מספר 523319 ב-10.8.16.



▪ ספק מספר 31901 (סס"ה):

- חשבונית מספר 13386 בסך 3,776 ש"ח הופקה ב-7.5.15.
- החשבונית התקבלה ברשות הכספים ב-31.5.16 ונרשמה במערכת הכספים ב-7.6.16.
- החשבונית שולמה ב-24.7.16, 444 יום לאחר שהופקה. זאת, למרות שתנאי התשלום היו שוטף+30.
- מדובר בחשבונית בגין רכישת מנגנון לשינוי גובה סלים לבית מכבי. דרישה נפתחה ב-7.4.16, אושרה והפכה להזמנה מספר 521914 ב-29.5.16 - 388 יום לאחר שהופקה החשבונית, היינו, מדובר בהזמנה בדיעבד. מנהל תיאום בקרה ופרויקטים בחברה כתב ב-4.5.16 על החשבונית: "החשבונית הגיעה באיחור רב מ[הספק]."

**4.3 תלויות ספקים**

א. ב-14.1.16 הלין ספק מספר 1037716 (אצ"מ) בפני סמנכ"ל החברה העירונית כי "לאחר שמוזה שנה נשארו חשבוניות שלא שולמו אני מנסה לבדוק מזה כשלושה חודשים מדוע לא שולמו חשבוניות אלו ואני מוצא את עצמי מתזז ומעביר העתקים להנהלת חשבונות של החברה העירונית למנהלי האתרים שבהם בוצעו העבודות... העברתי גם העתקים ל[סמנכ"לית כספים] וגם ל[מנכ"ל החברה העירונית]..." הביקורת בדקה את החשבוניות המדוברות ולהלן ממצאיה:

הערה	פער בין תאריך תשלום לתאריך חשבונית, בימים	תאריך תשלום	סכום, בש"ח	תאריך חשבונית	חשבונית מספר	יחידת קצה
1	-	-	3,328	12.01.15	2809	מרכז מכבי
1	-	-	16,048	*22.02.15	2991	
2	413	08.08.16	10,195	22.06.15	3417	
3	193	10.03.16	8,012	30.08.15	3694	צהרון קריית ראשון
1	-	-	826	25.11.14	2681	אצטדיון
1	-	-	-236	26.02.15	204	
<b>38,173</b>				<b>סה"כ</b>		

\*במערכת הכספים נרשם תאריך חשבונית - 1.1.16.

הערות ללוח:

1. חשבוניות שלא שולמו לספק ולא נקלטו למערכת הכספים (נכון ל-27.11.16).
2. החשבונית הופקה ב-22.6.15 ואילו ההזמנה בגינה (מספר 516609) אושרה רק ב-21.7.15, היינו 29 יום לאחר הפקת החשבונית - מדובר כאמור, בהזמנה בדיעבד.

<sup>10</sup> אופן התקשרות עם הספק הנ"ל נידון בדוח ביקורת מספר 36 לשנת 2015 "בדיקת תלונה - ריהוט משרדי."

החשבונית התקבלה ברשות הכספים ונרשמה במערכת הכספים ב-19.7.16 - כ-200 יום לאחר הפקתה וטרם אישור ההזמנה בגינה. לא ידוע מתי התקבלה החשבונית ביחידת הקצה מאחר שלא הוטבע עליה תאריך כניסה. החשבונית שולמה 20 יום לאחר שנרשמה במערכת הכספים.

3. החשבונית הופקה ב-30.8.15, המועד בו אושרה ההזמנה בגינה. החשבונית התקבלה ברשות הכספים ב-21.1.16 ונרשמה במערכת הכספים ב-26.1.16 - כחמישה ימים לאחר קבלתה ו-149 יום לאחר הפקתה. לא ידוע מתי התקבלה החשבונית ביחידת הקצה מאחר שלא הוטבע עליה תאריך כניסה. החשבונית שולמה 44 יום לאחר שנרשמה במערכת הכספים.

ב. ב-20.12.15 התקיים דיון בין נציגי ספק מספר 30601<sup>11</sup> (דני"א) ובין מנכ"ל החברה העירונית, סמנכ"ל החברה וסמנכ"לית כספים, בנוגע לחשבוניות הספק מהשנים 2013-2014 שלא שולמו, והוחלט לשלם לספק חלק מהחשבוניות בסכום כולל של 68,876 ש"ח.

נמצא כי בשנת 2016 שולמו לספק 68 חשבוניות בסך 461,110 ש"ח. הביקורת בדקה את כל החשבוניות שמשך הזמן בין תאריך התשלום לתאריך הפקת החשבונית עלה על 233 יום ובסה"כ עשר חשבוניות בסך 44,194 ש"ח. להלן הממצאים:

הערה	פער בין אישור הזמנה לתאריך חשבונית, בימים	תאריך אישור הזמנה	מספר הזמנה	פער בין תאריך תשלום לתאריך חשבונית, בימים	תאריך תשלום	סכום, בש"ח	תאריך חשבונית	חשבונית מספר
1	1,148	25.02.16	520373	1,167	15.03.16	7,604	03.01.13	2818
	1,116			1,135		7,604	04.02.13	2835
	1,090			1,109		7,604	02.03.13	2854
	936			955		1,817	03.08.13	2981
	842			861		7,670	05.11.13	3081
	842			861		1,817	05.11.13	3084
	842			861		1,817	05.11.13	3085
	420			439		1,817	01.01.15	3418
2	330	08.02.16	519898	350	28.02.16	1,817	15.03.15	3482
3	-60	01.02.16	519727	233	20.11.16	4,627	01.04.16	3827

הערות ללוח:

1. כל החשבוניות, למעט חשבונית מספר 3418, הן משנת 2013. במערכת הכספים נרשם תאריך חשבונית - 1.1.15.  
בכל החשבוניות הנ"ל מדובר בהזמנות בדיעבד, שאושרו כשנה עד שלוש שנים לאחר הפקת החשבונית.

<sup>11</sup> ספק אחזקת מגרשי כדורגל ומגרשי ספורט.

לא ניתן לדעת מהו תאריך קבלת החשבוניות ביחידת הקצה ו/או ברשות הכספים מאחר שלא הוטבע עליהן תאריך. החשבוניות שולמו תוך 16 יום ממועד שנרשמו במערכת הכספים.

2. הזמנת עבודה בגין החשבונית אושרה בדיעבד - כשנה ממועד הפקתה. לא ניתן לדעת מהו תאריך קבלת החשבונית ביחידת הקצה ו/או ברשות הכספים מאחר שלא הוטבע עליה תאריך. החשבונית שולמה תוך 19 יום ממועד רישומה במערכת הכספים.

3. החשבונית שולמה כשמונה חודשים מיום הפקתה. החשבונית נרשמה במערכת הכספים ב-13.10.16, כחצי שנה לאחר הפקתה, ושולמה תוך 38 יום ממועד רישומה.

## 5. חשבוניות ששולמו ללא הזמנות עבודה

נמצאו 1,534 חשבוניות<sup>12</sup> ששולמו ללא הזמנות עבודה. מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות מסרה שככלל, תשלומים דחופים משולמים ללא הזמנות. להלן הסבר עובדת מחלקת הנהלת חשבונות לחשבוניות שנמצאו:

הערה	סכום חשבוניות, בש"ח	מספר חשבוניות	הסבר עובדת מחלקת הנהלת חשבונות
1	17,625,220	1,300	"קבלני הפעלה"
	-337,595	117	"קיצוץ"
2	425,792	61	"ללא הזמנה פעולות מול עירייה"
3	316,719	36	"ללא הזמנה"
	-	15	"חשבונית באפס העברות בין תקציבים"
	-75,783	3	"חשבונית מבוטלת נקלטה חדשה עם הזמנה"
	364	1	"תיקון רישום בהנהלת חשבונות"
	5	1	"סיגירת הפרש"
	<b>17,954,722</b>	<b>1,534</b>	<b>סה"כ</b>

הערות ללוח:

- קבלני הפעלה הם מפעילי החוגים. לדברי מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות, כאמור, משלמים למפעילים ללא הזמנות עבודה מאחר שהתשלום הוא נגזרת מהכנסות החוגים ולא ידוע מראש כמה ילדים ישתתפו בחוגים. בתחילת כל חודש בודקים את גובה ההכנסה מכל חוג על מנת לשלם למפעילים עד ה-5 לכל חודש. לכן, בשל פרק הזמן הקצר לא מפקים הזמנות עבודה.
- תשלומי מים לתאגיד המים העירוני.

<sup>12</sup> הפער בין 11,443 חשבוניות בתקופה שנבדקה ל-9,909 חשבוניות שקושרו להזמנות.

הוצאה	סכום, בש"ח	תגובת אחראית מס"ב
שכר וביטוח דירקטורים	7,000	"תשלומים עבור שכר דירקטורים, נרשם ישירות להוצאה שכר וביטוח דירקטורים".
רישיונות רכבי חברה	7,699	"לכל רישיון, יוצא שיק לתשלום בדואר, ההוצאה נרשמת ישירות להוצאת הרכב המדובר".
תפעול שוטף מעליות מוזיאון אגם	1,236	"הרישום המצוין פה הוא פק' אוטומטית של הנה"ח. הרישום המקורי נקלט עם הזמנה."
הוצאות אבטחה של היכל התרבות	40,284	
הוצאות ניקיון של היכל התרבות	70,200	"רישום בגין יתרות מהזמנות שונות שנסגרו בכוח - ההפרש שלא הזמנה יש לבדוק מול [חשב היכל התרבות]. לא ידוע לי על רישומים בגין היכל התרבות."
השלמת סכומים לתווי שי לחג	3,864	"רישום בגין ח' עסקה שכבר שולמה, המקורי תקין."
הוצאה בתיכון עמית	2,000	"לא הוצאה, תשלום בלבד כנגד תשלום שהעביר אלינו בית הספר כי לא היה יכול לשלם לספק."

לדעת הביקורת, יש להקפיד לשלם לגורמי חוץ בכפוף להזמנות עבודה מאושרות.

**תגובת סמנכ"לית כספים:**

"קיימת הנחיה שלי בכתב כי אין לשלם לאף ספק ללא הזמנת עבודה. לאחרונה רעננתי ההנחיה מחדש."

**6. בדיקת תהליך אישור חשבוניות ממוחשב**

6.1 במאי 2016 הוחלט בחברה העירונית על פיילוט להליך אישור חשבוניות ממוחשב, לפיו חשבונית תיקלט ביחידת הקצה ותיסרק למערכת הכספים עם כל המסמכים הנלווים, לרבות מכתבים, תעודות משלוח והזמנה, ותעבור מסלול אישורים. בכל שלב ניתן יהיה לראות את סטטוס החשבונית.

נכון לדצמבר 2016, רק שש יחידות קצה נכללו בפיילוט: היכל התרבות, מרכז 360 מערב, חי-כיף, ספורט כיף, הרשות לתרבות ומרכז קהילה קריית ראשון. סמנכ"לית כספים מסרה כי בתחילת שנת 2017 מתוכנן להעביר את כלל יחידות הקצה בחברה להליך היררכי ממוחשב לאישור חשבוניות.

**תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות בחברה:**

"החברה, בהנחיית סמנכ"לית כספים תעביר החל מיום 1/1/2017 כ-90% ממוקדיה לאישור חשבוניות באופן ממוחשב. כך שיהיה תיעוד (גם לגבי יחידות הקצה) לגבי החשבונית מרגע קבלתה/הקלדתה ועד לתשלום לספק."

6.2 לאור ממצאי הביקורת בדבר הקושי לבצע מעקב ובקרה אחר תהליך אישור חשבוניות בשל היעדר תיעוד נאות, בדקה הביקורת את כל החשבוניות<sup>13</sup> לתקופה אוקטובר-נובמבר 2016 של יחידות הקצה שעברו למסלול אישור חשבוניות ממוחשב:

<sup>13</sup> כולל המחאות ומס"ב, אך לא כולל חשבוניות ששולמו בהוראת קבע.

מרכז 360 מערב, חי-כ"ף, הרשות לתרבות והיכל התרבות. החשבוניות של ספורט כ"ף ומרכז קהילה קריית ראשון לא נבדקו מאחר שלדברי עובדת הנהלת חשבונות שהפיקה את הדוח עבור הביקורת, לא היו ליחידות הקצה הנ"ל חשבוניות בחודשים הללו.

להלן התפלגות החשבוניות של יחידות הקצה הנ"ל לפי פער בימים בין תאריך תשלום החשבוניות למועד הפקתן:

אחוז	מספר חשבוניות					מספר ימים
	סה"כ	היכל התרבות	הרשות לתרבות	מרכז 360 מערב	חי-כ"ף	
3	11	1	7	3	-	קטן מאפס
72	304	242	6	50	6	40-0
18	76	57	15	4	-	60-41
6	26	12	7	4	3	80-61
1	4	-	-	4	-	מעל 80
<b>100</b>	<b>421</b>	<b>312</b>	<b>35</b>	<b>65</b>	<b>9</b>	<b>סה"כ</b>

מהלוח עולה כי 72% מהחשבוניות אושרו ושולמו תוך 40 יום ממועד הפקתן.

### 6.3 מדגם הביקורת

מדגם הביקורת כלל את כל החשבוניות ששולמו טרם הפקתן, וכן חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-60 יום ממועד הפקתן, ובסה"כ 41 חשבוניות. להלן יובאו הממצאים:

א. ל-12 חשבוניות (29%) לא נמצא מסלול אישורים ממוחשב: שלוש של מרכז 360 מערב ותשע של הרשות לתרבות. לדברי עובדת מחלקת הנהלת חשבונות ברשות הכספים, "ה-12 חשבוניות שללא מסלולים נקלטו בחברה ולא ע"י המוקדים (ביררתי עם בית התוכנה) ברגע שאין מסלול זה נקלט בתכנית 19. למרכזים אין אותה רק לנו בחברה". היינו, למרות שיחידות הקצה עברו למסלול אישורים ממוחשב, החשבוניות הנ"ל אושרו במסלול הרגיל שאינו ממוחשב.

ב. נמצאו ארבע חשבוניות של הרשות לתרבות ששולמו מבלי שעברו את מסלול האישורים המקובל, אלא אושרו רק בידי יחידת הקצה (היוזם) ומנהלת חשבונות ברשות הכספים:

ספק מספר	חשבונית מספר	תאריך חשבונית	סכום חשבונית, בש"ח
35086	721	02.10.16	5,850
36901	4	05.10.16	1,000
36631	551	25.10.16	12,636
32740	600085	01.11.16	4,500

לדברי עובדת מחלקת הנהלת חשבונות, "חשבונית רק בין היוזם ל[מנהלת חשבונות] אלה הם תשלומים שנעשו ע"פ חשבוניות עסקה שעל פיהן חתמו החשבים ולאחר מכן קולטים חשבונית מס כחוק ללא חתימות החשבים".

ג. נמצאו 11 חשבוניות ששולמו לכאורה, לפני הפקתן: שלוש של מרכז 360 מערב, שבע של הרשות לתרבות ואחת של היכל התרבות. עובדת מחלקת הנהלת חשבונות הסבירה ש"אלה ספקים שמגישים קודם לכן חשבונית עסקה או משלמים ולאחר מכן הספק מוציא חשבונית מס שאותה את רואה במערכת".

ד. נמצאו שבע חשבוניות (24%) שההזמנות בגינן אושרו בדיעבד:

פער בימים	תאריך אישור הזמנה	הזמנה מספר	תאריך חשבונית	סכום, בש"ח	חשבונית מספר	ספק מספר	יחידת קצה
37	14.11.16	524889	08.10.16	1,030	799	34121	מרכז 360 מערב
32	10.11.16	524793	09.10.16	550	784008750	37693	
26	14.11.16	524887	19.10.16	3,159	10046164	35581	
3	13.10.16	524386	10.10.16	375	7207	32003	הרשות לתרבות
5	31.07.16	1002995	26.07.16	674	42724	31229	היכל התרבות
7	07.06.16	1002911	31.05.16	1,170	221	32319	
9	09.08.16	1003014	31.07.16	7,604	20188	32383	

ה. מאחר ש-12 חשבוניות מהמדגם לא עברו את מסלול האישורים הממוחשב, נותרו 29 חשבוניות לבדיקה. נמצא כי רק על 11 מהן (38%) הוטבע תאריך כניסה ליחידת הקצה.

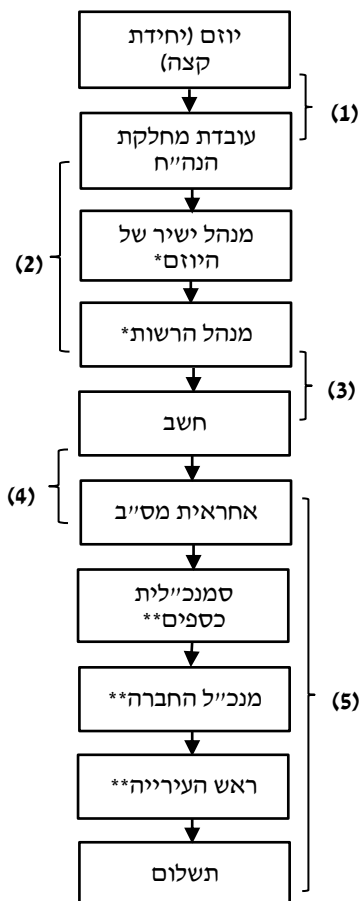
מבדיקת משך הזמן שלקח לספק להעביר את החשבוניות ליחידות הקצה עולה כי מרבית החשבוניות הועברו תוך יומיים ממועד הפקתן:

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
2-0	6	55
17-10	3	27
27-24	2	18
<b>סה"כ</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

מבדיקת משך הזמן שלקח ליחידות הקצה לקלוט את החשבוניות למערכת הממוחשבת עולה כי מרבית החשבוניות נקלטו בתוך יום מהגעתן:

מספר ימים	מספר חשבוניות	הערות
1-0	8	
18	1	חי-כיף
27	1	קאנטרי מערב
32	1	קאנטרי מערב
<b>סה"כ</b>	<b>11</b>	

ו. מאחר שמסלול האישורים של היכל התרבות שונה ממסלול האישורים של שאר יחידות הקצה, בדקה הביקורת בנפרד את מסלול האישורים של 12 החשבוניות שהופקו להיכל התרבות. להלן הגורמים המאשרים ב-17 החשבוניות של שאר יחידות הקצה:



\* אישור שני הגורמים הנ"ל יחד הוא אפשרות, אך לא חובה, ולכן התייחסה אליהם הביקורת כאל גורם אחד.  
 \*\* סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה אינם מאשרים את החשבוניות במערכת הממוחשבת אלא חותמים עליהן פיזית.

(1) פער זמן בין אישור עובדת מחלקת הנהלת חשבונות לקליטה ביחידות קצה :  
 עובדת מחלקת הנהלת חשבונות אישרה 59% מהחשבוניות במועד שבו הן  
 נקלטו ביחידות הקצה. יתר החשבוניות אושרו תוך חמישה ימים :

מספר ימים	מספר חשבוניות	אחוז
0	10	59
3-1	5	29
5-4	2	12
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

(2) פער זמן בין אישור מנהל רשות לאישור עובדת מחלקת הנהלת החשבונות :  
 המנהל אישר 65% מהחשבוניות בתוך שלושה ימים מהמועד בו אישרה  
 עובדת מחלקת הנהלת החשבונות. חשבונית אחת של רשות התרבות אושרה  
 בידי המנהל 27 יום לאחר שאושרה בידי מנהלת החשבונות :

מספר ימים	מספר חשבונות	אחוז
3-0	11	65
27	1	6
לא רלוונטי*	5	29
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

\* חשבונות של הרשות לתרבות שלא עברו אישור מנהל מאחר שמדובר בחשבונות מס שהתקבלו לאחר ששולם לספקים על סמך חשבונות עסקה. קליטת חשבונות המס עברו מסלול מקוצר של קליטה בידי היוזם ואישור מנהלת חשבונות. זאת, היות שחשבונות העסקה שבגינן שולם לספק עברו כבר את מסלול האישורים.

(3) פער זמן בין אישור חשב לאישור מנהל הרשות:

החשב אישר 47% מהחשבונות בתוך שבועיים ממועד אישור מנהל הרשות:

מספר ימים	מספר חשבונות	אחוז
6-0	5	29
15-14	3	18
21-19	4	24
לא רלוונטי*	5	29
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

\* חשבונות של הרשות לתרבות שלא עברו אישור חשב ומנהל רשות מאחר שמדובר בחשבונות מס שהתקבלו לאחר ששולם לספקים על סמך חשבונות עסקה. קליטת חשבונות המס עוברות מסלול מקוצר של קליטה בידי היוזם ואישור מנהלת חשבונות. זאת, היות שחשבונות העסקה שבגינן שולם לספק עברו כבר את מסלול האישורים.

(4) פער בין אישור אחראית מס"ב לאישור חשב:

אחראית מס"ב אישרה 47% מהחשבונות בתוך שלושה ימים ממועד אישור

החשב:

מספר ימים	מספר חשבונות	אחוז
3-0	8	47
9-4	4	24
לא רלוונטי*	5	29
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

\* חשבונות של הרשות לתרבות שלא עברו אישור חשב ואחראית מס"ב מאחר שמדובר בחשבונות מס שהתקבלו לאחר ששולם לספקים על סמך חשבונות עסקה. קליטת חשבונות המס עוברות מסלול מקוצר של קליטה על-ידי יוזם ואישור מנהלת חשבונות היות וחשבונות העסקה שבגינן שולם לספק עברו כבר את מסלול האישורים.

(5) פער זמן בין התשלום לאישור אחראית מס"ב:

59% מהחשבונות שולמו בתוך 50 יום ממועד אישורה של אחראית מס"ב:

מספר ימים	מספר חשבונות	אחוז
30-0	3	18
40-31	4	24
50-41	3	18
60-51	1	6
74-61	1	6
לא רלוונטי*	5	29
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

\* חשבונות מס של הרשות לתרבות שלא שולמו מאחר שהתקבלו לאחר ששולם כבר לספקים על סמך חשבונות עסקה.

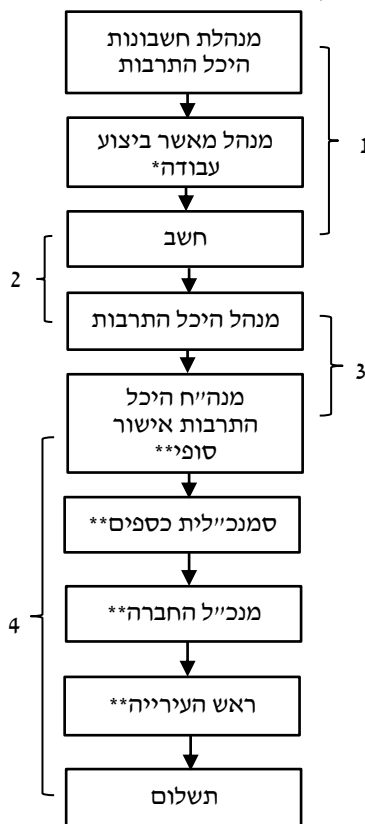


בהשוואה בין סה"כ ימי התשלום (ממועד קליטת החשבונית במערכת הכספים ועד למועד התשלום) לתנאי התשלום על-פי הזמנת העבודה, נמצא כי 36% מהחשבוניות שולמו בפיגור:

מספר ימי פיגור	מספר חשבוניות	אחוז
13-3	2	12
24-23	2	12
29-26	2	12
שולמו ללא פיגור	6	35
לא רלוונטי*	5	29
<b>סה"כ</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

\* חשבוניות מס של הרשות לתרבות שלא שולמו מאחר שהתקבלו לאחר ששולם כבר לספקים על סמך חשבוניות עסקה.

ז. בדיקת 12 חשבוניות היכל התרבות:



\* לא חובה. רק שלוש חשבוניות אושרו בידי מנהל מאשר ביצוע עבודה (מנהל התפעול בהיכל), תוך 1-3 ימים מיום הקליטה.

\*\* במקום אישור אחראית מס"ב.

\*\*\* סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה אינם מאשרים את החשבוניות במערכת הממוחשבת אלא חותמים עליהן פיזית.

(1) פער זמן בין אישור חשב לקליטה במערכת בידי מנהלת חשבונות היכל התרבות:

החשב אישר את החשבוניות בתוך שישה ימים ממועד קליטתן למערכת:

מספר ימים	מספר חשבונות
0	3
4	2
5	3
6	4
<b>סה"כ</b>	<b>12</b>

(2) פער זמן בין אישור מנהל היכל התרבות לאישור חשב:

מנהל היכל אישר את החשבוניות בתוך שלושה ימים ממועד אישור החשב:

מספר ימים	מספר חשבונות
0	2
1	2
2	6
3	2
<b>סה"כ</b>	<b>12</b>

(3) פער זמן בין אישור סופי של מנהלת החשבונות לאישור מנהל היכל התרבות:

מנהל היכל התרבות אישר את רוב החשבוניות באותו מועד שאישרה מנהלת החשבונות:

מספר ימים	מספר חשבונות
0	10
1	1
3	1
<b>סה"כ</b>	<b>12</b>

(4) פער בין תשלום לאישור סופי של מנהלת החשבונות:

כל החשבוניות שולמו לא פחות מ-54 יום מהיום שאושרו סופית בידי מנהלת החשבונות בהיכל התרבות:

מספר ימים	מספר חשבונות
60-54	9
70-61	2
72-71	1
<b>סה"כ</b>	<b>12</b>

מהשוואה בין סה"כ ימי התשלום (ממועד קליטת החשבוניות למערכת הכספים ועד למועד התשלום) לתנאי התשלום על-פי הזמנות העבודה, נמצא כי 92% מהחשבוניות שולמו בפיגור:

מספר ימי פיגור	מספר חשבוניות	אחוז
22-21	7	58
24-23	3	25
27	1	8
שולמו ללא פיגור	1	8
<b>סה"כ</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

ת. סיכום לוח הזמנים :

משך הזמן לאישור חשבוניות ותשלומן ביחידות הקצה חי-כ"פ, מרכז 360 מערב והרשות לתרבות הוא כ-70 יום :

הפעולה	זמן, בימים*
קליטה בידי יוזם ההתקשרות	1
אישור עובדת מחלקת הנהלת חשבוניות	0
אישור מנהל ו/או מנהל הרשות	3
אישור חשב	19
אישור אחראית מס"ב	4
ביצוע תשלום	43
<b>סה"כ</b>	<b>69</b>

\* מחושב לפי פרק הזמן בכל אחד מהשלבים לאישור מרבית החשבוניות באותו שלב.

משך הזמן לאישור חשבוניות ותשלומן בהיכל התרבות הוא 63 יום :

הפעולה	זמן, בימים*
קליטה בידי מנהלת החשבוניות בהיכל התרבות	אין נתון
אישור חשב	7
אישור מנהל היכל התרבות	2
אישור סופי מנהלת חשבוניות בהיכל התרבות	0
ביצוע תשלום	54
<b>סה"כ</b>	<b>63</b>

\* מחושב לפי פרק הזמן בכל אחד מהשלבים לאישור מרבית החשבוניות באותו שלב.

לשם השוואה, לוח הזמנים לאישור ותשלום חשבוניות ספקים בעירייה, לפי נוהל עבודה בנושא "תשלום לגורם חוץ" (מספר 0501-33) הוא לכל היותר, 40 יום :

מספר ימים מרבי*	פעולה	גורם אחראי
- יועצים שעתים - 5 - קבלנים/מתכננים/מנהלי פרויקטים - 10 - קבלנים חשבון סופי - 15	- קבלת העבודה, בדיקת תקינות ושלמות הביצוע של המוזמן בהשוואה לנדרש במסמך ההתקשרות ואישור החשבון.	מינהל יוזם
	- בדיקת התאמת סכום חיוב לאישורי הביצוע, למסמך התקשרות ולנדרש לפי הנוהל ואישור החשבון. - העברה לגורמים במינהל הכספים הממונים על ההכנסות לצורך דיווח הוצאות למשרדי	חשב המינהל

מספר ימים מרבי*	פעולה	גורם אחראי
	ממשלה או לגופים מממנים אחרים, על-מנת לקבל החזר כספי. - רישום תאריך העברת החשבונית למינהל הכספים לאחר חתימת ראש המינהל והעברתה בפועל.	
- יועצים שתיים על בסיס קבוע - 10 - יתר הספקים - 25	- בדיקת הבקר בהתאם לאישורי הביצוע ובהתאם למסמך ההתקשרות ולנוהל זה. אם יימצא תקין, אישור החשבונית לתשלום. - הפקת דוח תשלומים מפורט, בדיקת חובות וביצוע קיזוזים. - טיפול בדוח שגויים ועידכון פרטים בכרטיס ספקים. - הפקת דוח תשלומים מרוכז - דוח מס"ב. - חתימה על דוח מס"ב והעברה לחתימת גזבר וראש העירייה. - שיגור הדוח למס"ב.	יחידת תשלומים

- \* (1) בימי הטיפול של המינהל לא יימנו ימים שבהם אין פעילות שגרתית בעירייה (שבתות וחגים).  
(2) ימי הטיפול של יחידת תשלומים כוללים שבתות, אך אינם כוללים חגים.  
(3) הוחזרה(ה) חשבון או חשבונית למינהל - יחל מניין הימים מהגשתם החוזרת.

#### תגובת סמנכ"לית כספים:

"בחברה העירונית קיימת מדיניות על פיה ברוב ההזמנות מעל 2,000 ש"ח נרשמים תנאי תשלום של שוטף 70. לכן הפער מול העירייה. כפי שרואים מהטבלה קיים פער של 43-54 יום בין מועד אישור אחראית מס"ב לביצוע התשלום. הפער נובע מכך כי אחראית מס"ב מכינה התשלום בהתאם לרשום בהזמנה. לכן רצוי לבדוק אם קיים פיגור במקרים שנבדקו בין תנאי התשלום הרשומים בהזמנה לבין מועד ביצוע התשלום בפועל. אם מועד ביצוע התשלום תואם לתנאי התשלום הרשומים בהזמנה, הרי שלא מדובר בפיגור."

הביקורת מעירה כי בהליך אישור החשבוניות בחברה, שאינו ממוחשב, נמצאו 450 חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-70 יום ממועד רישומן במערכת. מאחר שתאריכי האישורים בהליך זה אינם מתועדים, לא יכלה הביקורת להצביע על זהות הגורם לעיכוב. משכך, נבדקו יחידות קצה בהליך ההמוחשב ונערך ניתוח של משך זמן האישור בכל תחנה.

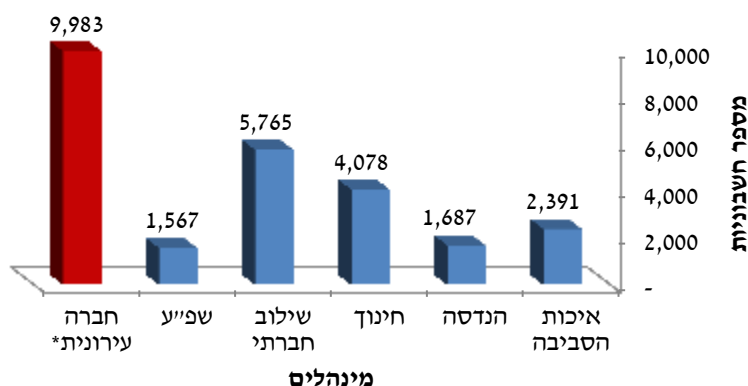
### **7. השוואת עבודת חשבי החברה העירונית לחשבי המינהלים בעירייה**

7.1 מהניתוח דלעיל עולה כי משך הזמן המרבי בהליך אישור חשבוניות הוא בשלב אישור החשבים ושלב ביצוע התשלום, שבו ההנהלה (סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה) צריכה לאשר בחתימתה את ביצוע התשלום. הביקורת ניתחה את עבודת החשבים בהשוואה לעבודת חשבי מינהלי העירייה. הממצאים יובאו להלן.

**תגובת סמנכ"לית כספים:**

"ההנחה כי אישור התשלום אצל סמנכ"לית הכספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה, אורך זמן מרבי אינה נכונה. הפער של 43-54 יום בין מועד אישור אחראית מס"ב למועד שידור התשלום נובע מתנאי התשלום הרשומים בהזמנה. אישור התשלומים במס"ב אצלי אורך בין 3-5 ימים. אצל המנכ"ל 1-2 ימים ואצל רה"ע 1-3 ימים בממוצע. סה"כ הליך האישור אצל שלושתנו אינו עולה על 10 ימים."

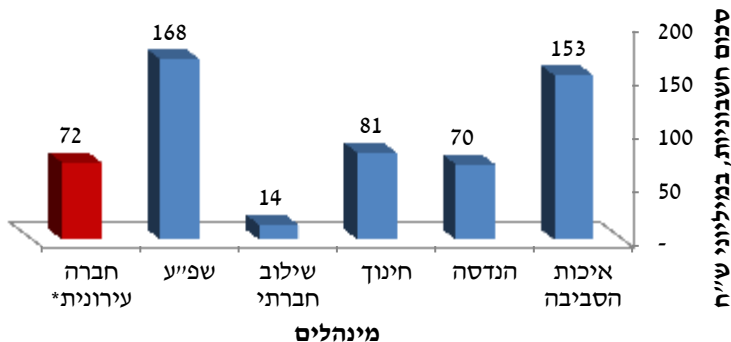
7.2 בחברה העירונית שני חשבים בודקים ומאשרים את חשבוניות החברה, למעט חשבוניות של היכל התרבות ורשות התרבות להם חשבים משלהם. להלן השוואה בין מספר החשבוניות שטופלו בחמשת מינהלי העירייה הגדולים לבין מספר החשבוניות שטופלו בחברה העירונית בידי שני החשבים הנ"ל בתקופה : 31.7.16-1.11.15



\* לא כולל חשבוניות של היכל התרבות (808 חשבוניות) ורשות התרבות (652 חשבוניות).

מהתרשים עולה כי מספר החשבוניות בחברה העירונית עולה בעשרות אחוזים על מספר החשבוניות שטופלו בכל אחד מחמשת המינהלים הגדולים בעירייה - כך לדוגמה, מספר החשבוניות בחברה העירונית גדול ב-73% ממספר החשבוניות שטופלו במינהל שילוב חברתי, שלו מספר החשבוניות הגבוה ביותר בעירייה, וב-537% ממינהל שפי"ע שלו מספר החשבוניות הקטן ביותר. יש לציין כי בכל אחד מהמינהלים הנ"ל יש שני גורמים המטפלים באישור חשבוניות - חשב ועוזר חשב.

סכום החשבוניות שטופלו בחברה העירונית בתקופה שנבדקה נמוך יחסית לסכום במינהלי העירייה, למעט במינהלים הנדסה ושילוב חברתי, כפי שמוצג להלן:



\* לא כולל חשבוניות של היכל התרבות (כ-5 מיליון ש"ח) ורשות התרבות (כ-7 מיליון ש"ח).

**תגובת סמנכ"לית כספים בחברה העירונית:**

"...היקפי החשבונות המאושרים בחברה העירונית, אדירים, למרות שהיקפי הסכומים המדוברים, נמוכים יחסית לעירייה, כיוון שקיימות הרבה חשבוניות בסכומים קטנים..."

**8. הפרדת תפקידים במחלקת הנהלת חשבונות**

8.1 הפרדת תפקידים מהווה מרכיב בקרה מהותי למניעת טעויות ואיתור מעילות. עיקרון זה קובע כי יש למנוע מצב שבו גורם אחד יבצע פעולה כספית מתחילתה ועד סופה, ללא בקרה ומעורבות של גורם אחר. כך לדוגמה, עובד בעל הרשאות למעגל ספקים שלם יוכל לבצע את כל הפעילות מול הספק: החל משלב הגדרת הספק, דרך הזנת חשבונית ספק ועד שלב התשלום לספק. במצב זה עובד אשר ירצה להקים ספק פיקטיבי ולהעביר לו תשלומים פיקטיביים יוכל לבצע זאת בנקל.

8.2 להלן פירוט הרשאות עובדי החברה במערכת הכספים, כפי שמסרה עובדת מחלקת הנהלת חשבונות האמונה על המערכת:

הרשאות						תפקיד	מחלקה/יחידה
שידור קובץ מס"ב	אישור חשבוניות ספק	קליטת חשבוניות ספק	קליטה ועדכון פרטי חשבון בנק	עדכון כרטיס ספק	הקמת כרטיס ספק		
		+	+	+	+	מנהלת המחלקה ד'	רשות הכספים/ הנהלת חשבונות
		+	+	+	+	אחראית על קליטת חשבוניות ח'	
+		+	+	+	+	אחראית מס"ב מ'	
		+	+	+	+	עובדת המחלקה ל'	
		+	+	+	+	עובדת המחלקה ע'	
		+	+	+	+	עובדת המחלקה ר' (אחראית על ספקים)	
	+					חשב פ'	
	+					חשב א'	
+	+					סמנכ"ל כספים	

הרשאות						תפקיד	מחלקה/יחידה
שידור קובץ מס"ב	אישור חשבוניות ספק	קליטת חשבוניות ספק	קליטה ועדכון פרטי חשבון בנק	עדכון כרטיס ספק	הקמת כרטיס ספק		
		+	+	+	+	עובדת היחידה ש'	היסעים
		+	+	+	+	מנהלת חשבונות ל'	היכל התרבות
		+				עובדת המרכז א'	מרכז 360
		+				עובדת א'	חי-כ"ף
		+				עובדת המרכז	מרכז קהילתי קריית ראשון
		+				עובדת הרשות ש'	רשות התרבות

מהלוח עולה כי לכל עובדי מחלקת הנהלת חשבונות הרשאה להקים ולעדכן פרטי ספק במערכת. לאחראית מס"ב הרשאה גם לשידור קובץ מס"ב. מתן הרשאות לעובדים לפתיחת כרטיס ספק, עדכון פרטיו, קליטה ושינוי חשבונות בנק מהווה ליקוי בהפרדת תפקידים וחשיפה לשינוי לא מורשה. כך לדוגמה, עובד שניתנה לו הרשאה לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים יכול לבצע שינוי בפרטי חשבונות הבנק לחשבונו הפרטי לפני ביצוע התשלום לספק ומיד לאחר מכן להחזיר את המצב לקדמותו. למניעת מקרים מסוג זה יש לצמצם למינימום את הגורמים המורשים לביצוע פעולה זו במערכת הכספים וכן לבצע סקירה של יומן המערכת (Log) בו מתועדים השינויים שבוצעו במספרי חשבון בנק ספקים.

#### תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות:

"נושא הרשאות - המורשים לטפל בפרטי הספק, אינם מורשים לכל המעגל עד התשלום, ז"א אישור חשבונית וביצוע תשלום. בעבר פניתי לבית התוכנה כדי שניתן יהיה לעדכן רק חלק מפרטי הספק מבלי לשנות פרטי בנק, זה לא ניתן. למרות הכול רק העובדת ח' הנה היחידה שקיבלה הנחיה לעדכן פרטי בנק. שאר העובדים התבקשו לא לגעת בפרטי בנק. העובדת ר' מנהלת ספקים נוספים הם המפעילים וגם היא מקימה/מעדכנת פרטי ספק. שאר העובדים המורשים לעדכן פרטי ספק נדרשים לעתים להקים ספקים חדשים וכמו כן להקים ולעדכן כרטיסי הוצאה או הכנסה, לא מדובר רק בספקים. העובדת ח' לא תצליח לטפל בנושא האינדקס לבד. בכל מקרה העברתי שאילתה נוספת לבית התוכנה לגבי מגבלות אפשריות במערכת. כפי שכתבתם העובדת מ' אחראית מס"ב רשאית לבצע את כל התהליך מקליטת חשבונית ועד לתשלום לספק. כדי לבצע זאת היא יכולה לקלוט חשבונית פיקטיבית עם מספר עוסק מורשה מסוים, אם מספר עוסק מורשה שגוי, ייפלט בדוח ונגלה זאת. אך העובדת יכולה להסירו מרשימת ספקים ואז לא ידווח ולא נגלה. לסיכום ניתן לבצע תשלום לכל חשבון שייבחר.

הצעה לגבי הנושא: [סמנכ"לית כספים] חותמת על כל מס"ב, [סמנכ"לית כספים] תקבל מאחראית מס"בים רשימה של מסבים שאושרו על ידה ([סמנכ"לית כספים]), אני אקבל הרשימה מ[סמנכ"לית כספים] ואבדוק בבנק שלא חוייבנו במסב שלא מופיע ברשימה. ז"א יהיה סנכרון ביני לבין [סמנכ"לית כספים]. אני נכנסת כל בוקר לאתר הבנק ואני רואה כל חיוב."

הביקורת מעירה כי הצעתה של מנהלת המחלקה אינה נותנת מענה למקרים בהם עובד שניתנה לו הרשאה לשינוי פרטי חשבון בנק של ספקים מבצע שינוי בפרטי חשבונות הבנק, במס"בים מאושרים, לחשבונו הפרטי לפני ביצוע התשלום לספק ומיד לאחר מכן מחזיר את המצב לקדמותו.

תגובת סמנכ"לית כספים:

"הנושא שהעלתה הביקורת ייבדק בישיבה שאקיים אצלי עם בית התוכנה ורואה חשבון המלווה את החברה העירונית."

## 9. החסנים ניידים

- 9.1 לצורך מניעת שידור לא מורשה, קובץ המס"ב משודר לאחר העברת שני החסנים ניידים (Disk On Key) נפרדים, שנמסרו לחברה ממס"ב וכוללים קוד סודי, לכל מורשה חתימה. הכרטיסים צריכים להישמר במקום מאובטח, ללא גישה לכלל העובדים.
- 9.2 תוכנת מס"ב מותקנת במחשבה של אחראית מס"ב, סמנכ"לית כספים ומנהלת מחלקת שר האחראית על מס"ב משכורות.
- 9.3 לצורך ביצוע התשלומים הונפקו שלושה החסנים ניידים, שכל אחד מהם מייצג מורשה חתימה בחברה: מנכ"ל החברה, סמנכ"לית כספים וראש העירייה. רק שימוש בשניים מההחסנים הניידים, בו-זמנית, מאפשר את ביצוע התשלום מחשבונות הבנק של החברה לטובת המוטבים. לדברי סמנכ"לית כספים, שידור מס"ב מבוצע לרוב ממחשבה, בנוכחותה ובנוכחות אחראית מס"ב או מנהלת מחלקת שר, באמצעות ההחסן הנייד שלה ושל ראש העירייה. בהיעדרה, מבוצע השידור באמצעות ההחסנים של ראש העירייה ומנכ"ל החברה.
- 9.4 אחראית מס"ב מכינה את התשלומים לשידור באמצעות ההחסן הנייד של ראש העירייה, וסמנכ"לית כספים מאשרת את התשלומים לשידור באמצעות ההחסן שברשותה. בהיעדרה של אחראית מס"ב, מנהלת המחלקה מחליפה אותה.
- 9.5 ההחסן הנייד של סמנכ"לית כספים נשמר בארנקה. ההחסן הנייד של ראש העירייה ומנכ"ל החברה מוחזק בידי אחראית מס"ב בארון נעול.
- 9.6 יש להעיר כי החזקת שני החסנים ניידים של שני מורשי חתימה בידי גורם יחיד מהווה פגם באבטחה ובהפרדת התפקידים.

תגובת סמנכ"לית כספים:

"הנושא יבדק מול מנכ"ל החברה."

תגובת מנכ"ל החברה העירונית לטיוטת הדוח:

"מערכת הנה"ח כאן, נדרשת לאישור אלפי דרישות בחודש, עם כח-אדם מצומצם. הדרישות הן בשל אופי וריבוי המתקנים כמו גם תחומי העיסוק בחברה העירונית!  
הדוח מפורט וממצה, נפנימו ונדאג לשפר הביצועים במיוחד ללוחות הזמנים בין אישור הדרישות למימוש התשלום!  
מבקש כבר לדווח כי, אחייב העובדים בתחנת האישור, לשים חותמת עם תאריך!!



נתון קריטי, 60% מהחשבוניות שנבדקו, שולמו בתוך 50 ימים ממועד אישורה של אחראית המס"ב!

האם הימים הללו הנם מעבר לשוטף + 70, המקובל בתשלומים?  
הואיל ומיום הכנת המס"ב ע"י האחראית, הגורם המעכב היחידי הנו: סמנכ"ל הכספים, מנכ"ל החעי"ר, רה"ע. אשמח להבין באיזו תחנה היה עיכוב עפ"י דיווחכם.  
לסיום, מברך על השוואת עבודת חשבי החעי"ר לאלו העוסקים בתחום בעירייה, מההשוואה אנו למדים עד כמה עבודתם של החשבים בחברה לחוצה, אף כי בעירייה לכל חשב מוצמד עוזר!!!

תשובת הביקורת לשאלתנו של מנכ"ל החברה העירונית כאמור, היא כי הבדיקה המדגמית אליה מתייחס המנכ"ל כוללת 17 חשבוניות שאושרו במסלול אישורים ממוחשב. חשבוניות אלה שולמו לאחר למעלה מ-60 יום ממועד הפקתן. ממצאי הבדיקה העלו כי עיקר העיכוב בתהליך התשלום הממוחשב היה מרגע אישור אחראית מס"ב ועד לביצוע התשלום, מסגרת זמן בו הועבר דוח המס"ב לאישורם של סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה. מאחר שאין תיעוד למועד העברת הדוח לאישורם, לרבות תאריך אישורם, לא ניתן לדעת מהו מקור העיכוב.

## עיקרי ממצאים ומסקנות

החברה העירונית מתקשרת עם ספקים לאספקת טובין, עבודות ושירותים לצורך תכנון וביצוע פעילויות עירוניות הקשורות לתרבות, ספורט, פנאי ונופש בעיר. התשלום לספקים נעשה כנגד חשבוניות, ואמור להתבצע במועדים שנקבעו בהזמנות העבודה.

יחידות הקצה שהזמינו את הטובין/שירותים אחראיות לבדיקת החשבוניות, לאישורן ולהעברתן לתשלום במועד. רשות הכספים אחראית לקליטת החשבוניות במערכת הכספים, העברתן לבדיקה ואישור חשבים ולביצוע התשלום במועד.

בתקופה שנבדקה (נובמבר 2015-יולי 2016) שולם ל-1,727 ספקים בגין 11,443 חשבוניות סכום של כ-84 מיליון ש"ח (לא כולל תשלומים בהוראות קבע), ממוצע חודשי של 9.3 מיליון ש"ח.

בכפוף להנחת הביקורת שתנאי התשלום בחברה הם שוטף + 70 (תנאי התשלום המרביים בחברה), 5% מהחשבוניות בתקופה זו (450 חשבוניות) שולמו לאחר למעלה מ-70 יום ממועד רישומן במערכת. יש להעיר כי למרות הנחת העבודה הנ"ל, יש חשבוניות שתנאי התשלום שלהן נמוכים מהאמור, קרי אחוז החשבוניות ששולמו בפיגור גדול מזה שהוצג.

הביקורת בדקה את תהליך אישור החשבוניות ביחידות הקצה וברשות הכספים, לרבות:

- בדיקה פרטנית של כל החשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-100 יום ממועד קליטתן למערכת הכספים ובסה"כ 74 חשבוניות.
- בדיקה פרטנית של כל החשבוניות שנקלטו למערכת הכספים לאחר למעלה מ-200 יום ממועד הפקתן ובסה"כ 69 חשבוניות.

- בדיקה פרטנית של כל החשבוניות שאושרו במסלול אישורים ממוחשב ושולמו טרם הפקת החשבוניות וכן חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-60 יום ממועד הפקתן ובסה"כ 41 חשבוניות.

נכון למועד הביקורת, מסלול אישור חשבוניות בחברה הוא ידני, למעט מספר יחידות קצה שעברו למסלול אישורים ממוחשב. ממצאי הביקורת העלו תמונה של היעדר תיעוד נאות למסלול האישורים שעוברות החשבוניות מרגע הגעתן ליחידות הקצה ועד לתשלומן, דבר הפוגם ביכולת הפיקוח והבקרה. כמו כן, לא נמצא כי נוקטים בחברה בפעילות יזומה ושוטפת ברמה רוחבית מול כלל יחידות הקצה, במטרה למנוע עיכובים בתשלומים. להלן יפורטו הממצאים.

## 1. הליך אישור חשבונית

1.1 בחברה אין נוהל עבודה המסדיר את תהליך אישור החשבוניות ותשלומן, ובכלל זה הגדרת תקני זמן לטיפול בחשבוניות הן ביחידות הקצה (בדיקה ואישור החשבוניות והעברתן לרשות הכספים) והן ברשות הכספים (קליטת חשבוניות, בדיקה ואישור חשבים, אישור אחראית מס"ב והנהלה).

1.2 תהליך אישור החשבוניות בחברה העירונית איננו ממוחשב. במאי 2016 הוחלט על פיילוט להליך אישור חשבוניות ממוחשב, אולם נכון לדצמבר 2016, רק שש יחידות קצה נכללו בפיילוט: היכל התרבות, מרכז 360 מערב, חי-כיף, ספורט כיף, רשות לתרבות ומרכז קהילה קריית ראשון.

### תגובת מנהלת מחלקת הנהלת חשבוניות בחברה:

"החברה, בהנחיית סמנכ"לית כספים תעביר החל מיום 1/1/2017 כ-90% ממוקדיה לאישור חשבוניות באופן ממוחשב."

### תגובת סמנכ"לית כספים:

"עד סוף פברואר יוגש לאישור מנכ"ל החברה, נוהל עבודה המסדיר את הליך אישור החשבוניות ותשלומן, בדומה לנוהל הקיים בעירייה, בשינויים המחייבים."

## 2. הטיפול בחשבוניות ברשות הכספים

2.1 הטיפול בחשבוניות מתועד במערכת הכספים רק מרגע הגעתן לרשות הכספים וקליטתן למערכת.

2.2 מבדיקה מדגמית של 74 חשבוניות פיזיות שנסרקו למערכת הכספים, נמצא כי על 30% מהחשבוניות לא הוטבע תאריך כניסה לרשות הכספים.

2.3 החשבים מאשרים את החשבוניות בחתימתם מבלי לציין את תאריך האישור. אחראית מס"ב מסרה לביקורת כי גם היא אינה מתעדת את התאריכים בהם הועברו אליה חשבוניות לתשלום וכן תאריכים בהם העבירה את דוחות המס"ב לחתימתם של סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה, לרבות התאריכים שאישרו את הדוחות. משכך, לא ניתן להתחקות אחר מסלול החשבוניות ממועד קליטתן למערכת הכספים ועד למועד תשלומן ולגלות את נקודת התורפה בתהליך.

2.4 מאחר שמפעילי החוגים אינם יודעים את גובה הכנסתם לחודש נתון עד בסמוך לתשלום, החברה משלמת להם ורק לאחר ביצוע התשלום מונפקות חשבוניות מס/קבלה. נמצא כי המפעילים מעבירים את החשבוניות זמן רב לאחר ששולם להם.

### 3. הטיפול בחשבוניות ביחידות הקצה

- 3.1 יחידות הקצה אינן מקפידות לתעד את תאריך כניסתן של החשבוניות ליחידות ולכן יש קושי להתחקות אחריהן - מבדיקה מדגמית של 74 חשבוניות פיזיות שנשרקו למערכת הכספים, נמצא כי רק על 31% מהחשבוניות נרשם תאריך כניסה ליחידה.
- 3.2 מהבדיקה המדגמית עולה שב-70% מהמקרים סיבת העיכוב בקליטת החשבוניות למערכת נבעה מכך שמדובר בהזמנות בדיעבד, היינו יחידת הקצה התקשרה עם ספק ורק לאחר ביצוע העבודה החלו בתהליך אישור הזמנה בגין העבודה.
- 3.3 ההתקשרות עם אחד הספקים התבססה על מזכרים שכתבו מנהל תיאום בקרה ופרויקטים בחברה או מנהל רשות הספורט וסמנכ"ל החברה ולא על הזמנות עבודה מאושרות, שהופקו בדיעבד.

### 4. הזמנות עבודה בדיעבד

2,521 חשבוניות הופקו בידי ספקים לפני אישור ההזמנות בגינן, היינו 25% מהחשבוניות בתקופה שנבדקה הן בגין התקשרויות שבוצעו לפני אישור ההתקשרות.

### 5. חשבוניות ששולמו ללא הזמנות עבודה

1,534 חשבוניות שולמו ללא הזמנות עבודה. מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות מסרה שככלל, תשלומים דחופים משולמים ללא הזמנה בשל דחיפות התשלום. כמו כן, 1,300 חשבוניות של מפעילי חוגים שולמו ללא הזמנות עבודה מאחר שהתשלום הוא נגזרת מהכנסות החוגים ולא ידוע מראש כמה ילדים ישתתפו בחוגים.

### 6. השוואת עבודת חשבי החברה העירונית לחשבי המינהלים בעירייה

בחברה העירונית שני חשבים בודקים ומאשרים את חשבוניות החברה, למעט חשבוניות של היכל התרבות ורשות התרבות להם חשבים משלהם.

בהשוואה בין מספר החשבוניות שטופלו בחמשת מינהלי העירייה הגדולים (בכל מינהל שני גורמים המטפלים באישור חשבוניות - חשב ועוזר חשב) למספר החשבוניות שטופלו בחברה העירונית בתקופה 1.11.15-31.7.16 בידי שני החשבים נמצא כי מספר החשבוניות בחברה העירונית (9,983) גדול באופן משמעותי ממספר החשבוניות שטופלו בכל אחד מחמשת המינהלים הגדולים בעירייה (לדוגמה: 1,567 חשבוניות במינהל שפי"ע; 5,765 במינהל שילוב חברתי).

## 7. הפרדת תפקידים במחלקת הנהלת חשבונות

הפרדת תפקידים מהווה מרכיב בקרה מהותי למניעת טעויות ואיתור מעילות. לכל עובדי מחלקת הנהלת חשבונות הרשאה להקים ולעדכן פרטי ספק במערכת. לאחראית מס"ב הרשאה גם לשידור קובץ מס"ב. יש להעיר כי מתן הרשאות לעובדים לפתיחת כרטיס ספק, עדכון פרטיו, קליטה ושינוי חשבונות הבנק מהווה ליקוי בהפרדת תפקידים וחשיפה לשינוי לא מורשה.

## 8. החסנים ניידים

לצורך ביצוע תשלומים באמצעות מס"ב, הונפקו שלושה החסנים ניידים, שכל אחד מהם מייצג מורשה חתימה בחברה: מנכ"ל החברה, סמנכ"לית כספים וראש העירייה. רק שימוש בשני החסנים ניידים, בו-זמנית, מאפשר ביצוע תשלום מחשבונות הבנק של החברה לטובת המוטבים.

ההחסנים הניידים של ראש העירייה ומנכ"ל החברה מוחזקים בידי אחראית מס"ב בארון נעול. החזקת שני החסנים ניידים של שני מורשי חתימה בידי גורם יחיד מהווה פגם באבטחה ובהפרדת התפקידים.

## המלצות

### 1. הליך אישור חשבונית

1.1 על סמנכ"לית כספים להסדיר בנוהל עבודה את תהליך אישור החשבוניות ותשלומן, ובכלל זה הגדרת תקני זמן לטיפול בחשבוניות הן ביחידות הקצה והן ברשות הכספים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

1.2 יש להעביר בקדימות את כלל יחידות הקצה בחברה העירונית למסלול אישורים ממוחשב.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

### 2. הטיפול בחשבוניות ברשות הכספים

2.1 יש להקפיד לתעד ולהטביע על החשבוניות את תאריך כניסתן לרשות הכספים ואת תאריך אישורן בידי חשבים, אחראית מס"ב, סמנכ"לית כספים, מנכ"ל החברה וראש העירייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

2.2 על מנהלי החשבונות במחלקת הנהלת חשבונות להקפיד לקבל ממפעילי החוגים את חשבוניות המס/קבלה בסמוך לביצוע התשלום ולא לאחר מספר חודשים. העברת תשלום חודשי למפעילים תותנה בהעברת חשבוניות מס/קבלה בגין חודשים קודמים.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע, וכן ש"יש להוסיף הערה בהסכם - במידה שלא תגיע חשבונית בזמן, לא יועבר התשלום הבא".

### 3. הטיפול בחשבוניות ביחידות הקצה

- 3.1 על יחידות הקצה להקפיד לתעד את תאריך כניסתן של החשבוניות ליחידות.  
 3.2 על יחידות הקצה חל איסור להתקשר עם ספקים באמצעות מזכרים ללא הזמנת עבודה מאושרת, למעט ברכישות עד לסכום של 700 ש"ח במקרים חריגים בלבד.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצות תבוצענה.

### 4. הזמנות עבודה בדיעבד

- על יחידות הקצה להקפיד להתקשר עם ספקים אך ורק לאחר אישור הזמנות עבודה. על מנכ"ל החברה וסמנכ"לית כספים לפעול לצמצום תופעת הזמנות עבודה לאחר ביצוע העבודות בגיבן.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

### 5. חשבוניות שולמו ללא הזמנות עבודה

- יש להקפיד לשלם לגורמי חוץ בכפוף להזמנות עבודה מאושרות. ככלל אין להתקשר ו/או לשלם לספקים ללא הזמנות עבודה. יש להגדיר בנוהל העבודה אלו תשלומים ניתן לבצע ללא הזמנות עבודה, כדוגמת תשלומי מים.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

### 6. השוואת עבודת חשבי החברה העירונית לחשבי המינהלים בעירייה

- יש לשקול להגדיל את מצבת החשבים, לאור כמות החשבוניות שבטיפולם.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "יבוצע - יבחן לאחר שנה".

### 7. הפרדת תפקידים במחלקת הנהלת חשבונות

- יש לצמצם למינימום את מספר העובדים המורשים לפתוח במערכת כרטיס ספק, לרבות עדכון פרטיו ועדכון חשבון הבנק. נוסף על כך, על מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות לבצע אחת לתקופה שתיקבע סקירה של יומן המערכת (Log) בו מתועדים השינויים שבוצעו במספרי חשבון בנק ספקים.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

### 8. החסנים ניידים

- יש להחזיק את שלושת החסנים הניידים בידי שלושה גורמים שונים, על מנת למנוע פגם באבטחה ובעיקרון הפרדת תפקידים.  
 ✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

