

עִיכּוּבִים בַּתְּשׁלוּמֵי הַעִירִיָּה לַסִּפְקִים

מבוא

1. העירייה מתקשרת עם ספקים לאספקת טובין, עבודות ושירותים. תשלום העירייה לספקים נעשה כנגד חשבוניות ואמור להתבצע במועדים שנקבעו בתנאי ההתקשרות ובנוהלי העירייה.
2. נוהל עבודה מספר 33.0501 "תשלום לגורם חוץ"¹ (להלן - **נוהל עבודה**) מגדיר את תהליך, תחומי אחריות ולוח זמנים לאישור חשבונות/חשבוניות ותשלומם. לפי הנוהל, בתהליך הבדיקה ואישור החשבוניות מעורבים שני גורמים עיקריים:
 - יחידות העירייה שיזמו את ההתקשרות עם הספק - אחראיות בין היתר, לבדיקת הטובין שסופקו להן ולאישור קבלתם מבחינת כמות, טיב ומועד אספקה, וכן, לבדיקת החשבוניות המוגשות לתשלום טרם העברתן ליחידת תשלומים להמשך טיפול.
 - יחידות תשלומים במינהל כספים - אחראית לבדיקת החשבוניות, לרבות בדיקת קיום אישור יחידות העירייה ומסמכים נלווים לפני ביצוע תשלום לספקים: "במעמד קבלת החשבונית, יבדוק אגף תשלומים את תקינות החן-ויוודא שצורפו כל המסמכים הנחוצים לבדיקתה. אם תקין, יטביע חותמת על כל חשבונית ויצוין תאריך כניסתה. ממועד זה יחל מניין הימים עד למועד ביצוע התשלום, בהתאם להוראות מסמך ההתקשרות."
 בהקשר זה, ראוי לציין שכל פיגור בתשלום משמעו פגיעה בזכויות הספקים ובפרנסתם כמו גם בשמה הטוב של העירייה ועלול להרחיק ספקים איכותיים מלהתקשר עמה. נוכח זאת, יש חשיבות בראייה רחבה, כלל מערכתית, של סוגיית תרבות התשלומים לזכאים הן ביחידות העירייה השונות הנוטלות חלק בתהליך הבדיקה ואישור החשבוניות והן ברמת העירייה בכלל.
3. ב-1.1.14 החלו לאשר הגורמים העירוניים חשבוניות בהליך היררכי ממוחשב, ולא באופן ידני כפי שהיה נהוג עד אז.
4. על-פי נתונים שמסרה מנהלת אגף חשבות במינהל כספים, בשנים 2013-2014 שילמה העירייה לספקים כ-915 מיליון ש"ח ו-876 מיליון ש"ח, בהתאמה.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

 "על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר ל-2014, היקף התשלומים (כולל שכר) ב-2014 - 1,517,794 אש"ח. ב-2013 - 1,604,487 אש"ח."

¹ הנוהל אליו התייחסה הביקורת הוא ממארכ 2010, שהיה בתוקף באותה עת. במאי 2015 עודכן הנוהל.

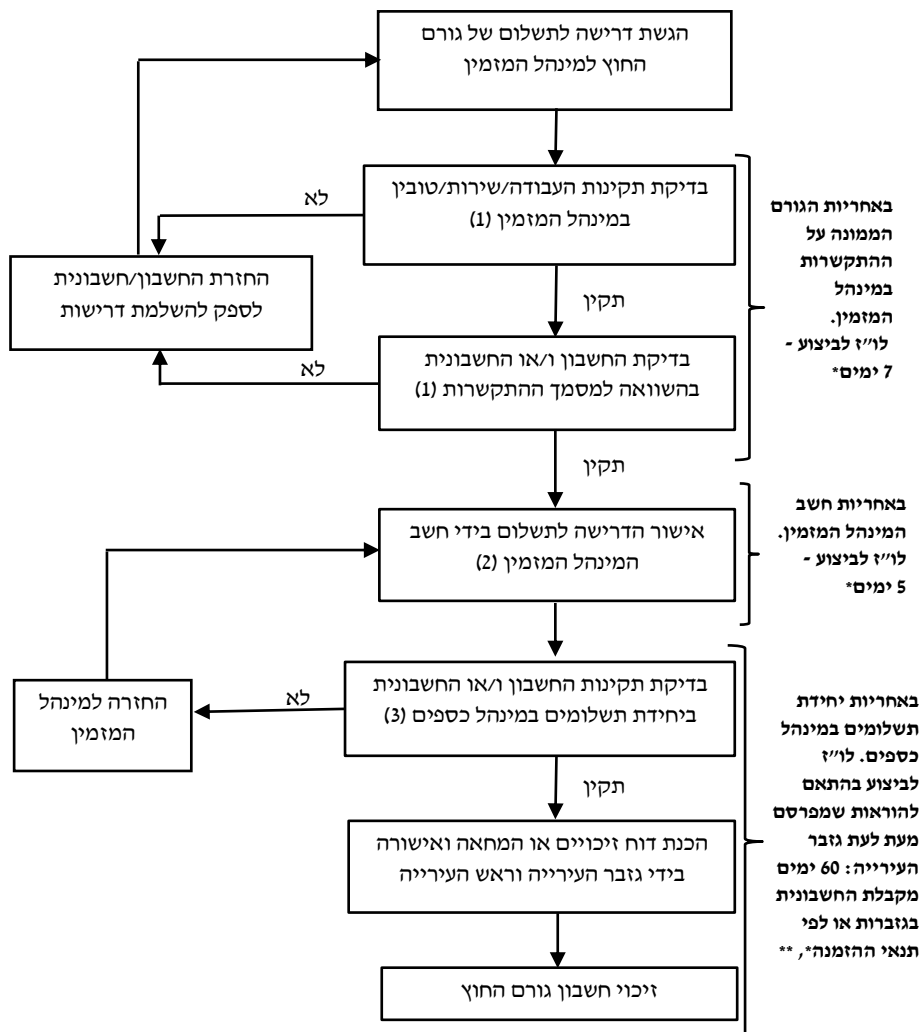
עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את הליך אישור חשבוניות לתשלום לספקים, החל משלב בדיקתן ואישורן במינהל המזמין וכלה באישורן ותשלומן ביחידת תשלומים במינהל כספים. זאת, במטרה לבחון דרכים להתייעלות ולקיצור תהליך אישור התשלומים, במידת הצורך.
 2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות עם סמנכ"ל תפעול, מנהלת יחידת תשלומים ועובדיה, מנהלת הכספים בחברה הכלכלית לראשון לציון (להלן - **חכ"ר**) ועוזרה, רפרנטית מחשוב במחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים, מנהלי אגפים, חשבי מינהלים ועוד.
 - ב. ניתוח קבצים ועיון במסמכים רלוונטיים.
 3. הביקורת בדקה את תהליכי העבודה במספר מדגמים של חשבוניות כפי שיפורט להלן.
 4. התקופה שנבדקה הייתה שנת 2014.
 5. הליך איסוף הנתונים נערך בחודשים מארס 2015 - ינואר 2016.
- הביקורת מציינת כי שלב איסוף הנתונים ארך זמן רב מאחר שלא ניתן היה להפיק ממערכת הכספים דוח פיגור תשלומים, או לחילופין, קובץ נתונים המכיל את פרטי כל החשבוניות שאושרו ושולמו בשנת 2014, ובכלל זה תאריך חשבונית, תאריך קליטתה במערכת במינהל המזמין, תאריך אישורה במינהל ותאריך אישורה ביחידת תשלומים במינהל כספים. הביקורת המתינה מספר חודשים עד שהחברה האחראית על המערכת הממוחשבת הפיקה עבורה דוח חלקי (להלן - **קובץ תשלומים**) שכלל את הפרטים הבאים בלבד: מספר פקודה, מספר חשבונית, תאריך חשבונית, סטטוס מאשר, גורם מאשר, תאריך אישור ותאריך תשלום בפועל. יש להעיר כי בקובץ תשלומים הוצגה כל חשבונית מספר פעמים, בהתאם למספר הסטטוסים שניתנו לה בתהליך האישור, ונדרש היה להריץ פקודת מְקרו על מנת לשלוף את הסטטוס הרלוונטי. נוסף על כך, נמצא כי הקובץ היה שגוי מאחר שהציג תאריך תשלום מתוכנן ולא תאריך תשלום בפועל כך שנדרש היה להפיקו בשנית.
- לאחר שהביקורת בדקה את הפער בין תאריך התשלום בפועל לתאריך אישור החשבונית במינהל המזמין, נבדקו פרטנית עבור כל החשבוניות החריגות שנבחרו במדגם פרטים נוספים, כגון: שייכות למינהל המזמין, שם ספק ומספרו, סכום חשבונית, מהות ההוצאה, מספר הזמנה, תאריך קליטת חשבונית במינהל המזמין ותאריך אישור בקר תשלומים.
6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

להלן תרשים המתאר את תהליך אישור החשבון/חשבונית, בהתאם לנוהל העבודה:



* - לא כולל ימים שבהם אין פעילות שגרתית בעירייה.

- הוחזרו חשבון או חשבונית לגורם הקודם בתהליך - יחל מניין הימים מהגשתם החוזרת.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"...חשבונות שהוחזרו לגורם קודם בתהליך וחוזרים אלינו חזרה לאחר טיפול. מניין הימים בד"כ לא מתחיל מחדש וזאת מתוך התחשבות בספק."

- מספר הימים המחייב הוא זה המצויין בהסכם עם הספק/הזמנה; אחרת - יש לפעול לפי מספר הימים המצוין בתרשים.

** בשנת התקציב 2015 הנחה גזבר העירייה כי תנאי התשלום לספקים יהיו 25 ימים מקבלת החשבון בגזברות העירייה. ליועצים שעתיים על בסיס קבוע יהיו תנאי התשלום 10 ימים ממועד קבלת החשבון בגזברות.

הערות לתרשים :

(1) על עובד המצוי בפרטי ההזמנה לאשר קבלה, בדיקת תקינות ושלמות הביצוע של השירות המוזמן על-פי המפורט במסמך ההתקשרות, בציון פרטי המאשר וחתמתו, על החשבון/חשבונית. הבדיקה תכלול כמויות, מדידות, סקיצות, וכן בדיקת מחירים וחשובים בהשוואה למסמך ההתקשרות.

(2) באחריות חשב המינהל :

- לוודא שהחשבונית תואמת את כל פרטי מסמך ההתקשרות עליו מתבססת דרישת התשלום.

- לוודא התאמת מחירים, לוחות זמנים, שלבי ביצוע העבודה, תוקף ההתקשרות ותקינות מסמכים נלווים, כגון פרוטוקול קבלת עבודה. בעבודה קבלנית המבוססת על הסכם - במידה שבוצעו עבודות שלא נכללו בכתב הכמויות המקורי, יש לבדוק כי החיוב בוצע בהתאם למנגנון התמורה המתייחס לעבודות הנוספות הנקוב בהסכם.

- במקרה שחשבון/חשבונית אינם תואמים את מסמך ההתקשרות - יחזיר החשב את החשבונית ליחידה האחראית על ביצוע העבודה על מנת לתקן את הדרוש תיקון, לצרף מסמכים המסבירים את אופן החישוב עליו מתבססת דרישת התשלום, ניתוחי מחירים, פערי כמויות וכדומה.

- לגבי חשבון/חשבונית בהם קיימות חריגות או תוספות מהותיות מעבר לפרטי ההתקשרות המקורית - יודא החשב שהמינהל המזמין מצרף דוח המפרט את היקפם הפיזי והכספי של התוספות/חריגות ומכתב מנומק ממנהל היחידה על מהות החריגה וסיבותיה, מאושר בידי ראש המינהל המזמין. אישור החריגה יהיה בכפוף להוראות מסמך ההתקשרות ולהיקפו הכספי, בהתאם לנוהלי העירייה.

- תוך כדי עבודה נוצר צורך בעבודות שאינן כלולות בכתב הכמויות שעל בסיסו אושר מסמך ההתקשרות המקורי - המינהל המזמין יכין מסמך המסביר את הצורך, מלווה בניתוח מחירים, ויגישו לאישור סמנכ"ל תפעול. על המינהל לוודא עמידה בתקציב שיאפשר את סיום העבודה ללא חריגות. במידת הצורך יעביר המינהל המזמין בקשה להגדלת סכום ההסכם או הזמנה, לפי העניין.

- חשבונית תקינה מאושרת בחתימת מנהל יחידה, חשב המינהל וראש המינהל המזמין. בעבודות פיתוח ו/או בנייה המפוקחות ומנוהלות בידי מפקח חיצוני יש צורך גם בחתימתו של המפקח על החשבונית, תוך ציון שמות מלאים של החותמים ותפקידם.

(3) שבעת בקרי תשלומים ביחידת תשלומים אחראיים על בדיקה ואישור חשבוניות בתחומים שונים ובמינהלים שונים :

- בדיקת התאמה בין החשבון ו/או החשבונית למסמך ההתקשרות.
- בדיקת תקינות החשבונית ווידוא כי צורפו כל המסמכים הנחוצים לבדיקתה.
- בדיקת החשובים מהם מורכבת דרישת התשלום, התאריכים והפרטים במסמכים הנלווים לדרישה, כגון: תעודות משלוח, כרטיסי נוכחות ותאריכי עבודה.

- במידה שיש לספק חובות לעירייה, יקוזזו החובות מהתשלום, בתיאום עם יחידת הנהלת חשבונות.

- בעדכון לנוהל ממאי 2015 נוספה הנחיה: "חשבוניות המתייחסות לעבודות קבלניות (בנייה, פיתוח, שיפוצים, חשמל וכו') תשולמנה ללא בדיקתן מול כתב הכמויות, אלא רק על פי בדיקה מכנית של מספרי חשבון ותקציב, וזאת עד לשיעור של כ-70% מהיקפה הכספי המקורי של ההתקשרות. במידה וימצאו סעיפים שלא אושרו, הם יונכו מהחשבון לעניין התשלום ותועבר לקבלן דרישה לגריעת הפריטים שלא אושרו מהחשבון והעברת חשבון מתוקן. העברת החשבון המתוקן יהווה תנאי להעברת התשלום בחשבון הבא. מעל שיעור של 70% תבדקנה החשבוניות בהתאם למסמך ההתקשרות, לרבות בדיקת הפריטים שלא אושרו בחשבונות הקודמים."

בנוהל העבודה נקבע לוח זמנים לתשלום לספקים, אולם, נמצא כי אף לא גורם אחד בעירייה מבצע בקרה ומעקב אחר עמידה בתקן זמן זה - לא במינהלים המזמינים ולא ביחידת תשלומים. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי הפיקוח על משך הזמן שלוקח למינהלים המזמינים לאשר חשבוניות חל עליהם בלבד. באחריותה כמנהלת יחידת תשלומים, לוודא שתשלום לספקים מתבצע תוך 60 ימים מקבלת החשבונות ביחידה. לשם כך, היא נעזרת במסך מספר 2246² בתוכנת מערכת פיננסים, המציגה חשבוניות שאושרו במינהלים המזמינים (סטטוס 10) וטרם אושרו בידי בקרי תשלומים.

הביקורת מעירה כי אין אפשרות להפיק ממערכת הכספים דוח פיגור תשלומים. הדבר פוגע ביכולת המינהלים המזמינים ויחידת תשלומים לבצע מעקב ובקרה כנדרש אחר יישום הנחיות הנהל והגזבר בנושא עמידה בלוח זמנים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"...באופן כללי חייבת לציין שהביקורת לא מיצתה את עניין העיכוב במינהלים ועל רקע זה אנחנו נדרשים לא פעם לפעול להקדמת תשלומים.

...יש הערה כי אין אפשרות להפיק דוח פיגור תשלומים. הדבר נכון לגבי הרכש וכל התהליך הנעשה במינהלים במונה חשבונית. האם העברתם דרישה לרפרנטית מחשוב או למנהלת מחלקת מחשוב ובקרה?

לגבי עיכוב במינהל הכספים ניתן להפיק דוח ממסך 2246. האם ניסיתם להעביר את מסך 2246 לאקסל משם ניתן למיין ולסנן.

לדעתי הבקרה צריכה להיות גם מצד המינהלים שיבדקו במסך 2246 אם יש תשלומים שאושרו על ידם ונשארו בסטטוס 10 ועבר מועד התשלום שלהם."

הביקורת מעירה כלהלן:

- עיכוב במינהלים נבדק במסגרת דוח הביקורת ובכפוף לאילוצי המערכת הממוחשבת.
- הדרישה להפקת דוח פיגור תשלומים הייתה צריכה להגיע מיחידת תשלומים האמונה על מערך התשלומים לספקים. בכל מקרה תתייחס הביקורת בהמלצותיה לנושא זה.
- מסך 2246 מציג סטטוס של חשבוניות בזמן אמת ולכן לא נתן מענה לצורכי הביקורת.

² רשימת תנועות מפורטת כולל מע"מ.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים :

"מסך 2246 עונה לצורכי הבקרה אחר החשבונות שהגיעו ליח' התשלומים. לגבי חיתוכים כאלה ואחרים הם מבוצעים ע"פ מידע מסונן שניתן לשלפו מהמערכת הכספית ולערכו באקסל (יריכוז חשבונות לפי סטטוס 10)".

2. היררכיית אישור חשבוניות במערכת הממוחשבת

2.1 על-פי נוהל העבודה, המינהל המזמין, יוזם העבודה והמפקח על ביצועה, אחראי לבדיקת החשבונית, לאישורה ולהעברתה לתשלום במועד. מינהל כספים אחראי לבדיקת החשבונית ולביצוע התשלום במועד.
תהליך אישור חשבוניות מתבצע החל משנת 2014 בשתי מערכות ממוחשבות. להלן לוח המתאר את תהליך אישור חשבונית במערכות הממוחשבות, לפי תוספת ג' לנוהל המעודכן ממאי 2015 :

מערכת רכש - מינהל מזמין:		
פירוט	אחריות	פעולה
- סריקת מסמכים רלוונטיים - נשלח לספק דואר אלקטרוני: "חשבונך התקבל במינהל x בעיריית ראשון-לציון"	יחידה רלוונטית	קליטת חשבונית
	מנהל אגף	אישור החשבונית
	חשב מינהל	
- נשלח לספק דואר אלקטרוני: "חשבונך אושר במינהל והועבר לבדיקת גזברות העירייה" - נוצרת פקודת זיכוי במערכת פיננסים ומתקבל סטטוס 10 (פתוח)	ראש מינהל	
מערכת פיננסים - יחידת תשלומים:		
פירוט	אחריות	פעולה
- סטטוס החשבונית משתנה ל-20 (מאושר) - נשלח לספק דואר אלקטרוני: "חשבונך אושר ויועבר לפי תנאי התשלום בהסכם/הזמנה", בציון תאריך תשלום מתוכנן	בקר תשלומים	אישור חשבונית
- נשלח לספק דואר אלקטרוני: "חשבונך נבדק ולא אושר במלואו. הוחזר לחשבות המינהל לצורך השלמה/תיקון"		החזרה לחשב המינהל לתיקון
- סטטוס החשבונית משתנה ל-30 (מאושר סופי) - נשלחת לספק הודעת תשלום בדואר אלקטרוני ו/או בפקס ו/או בדואר	מנהלת יחידת תשלומים	ביצוע תשלום

2.2 תוספת ג' לנוהל המעודכן, מפרטת את תהליך הקליטה ואישור החשבוניות במערכת הרכש במינהל המזמין: יש לקלוט את החשבונית באגף הרלוונטי, ולאחר בדיקתה, על מנהל האגף, חשב המינהל וראש המינהל לאשרה. נמצא כי נכון למועד הביקורת, ראשי מינהלים אינם מאשרים חשבוניות במערכת הרכש, אלא רק חותמים על המסמך הפיזי. כמו כן, ישנם חשבי מינהלים שאינם מאשרים בעצמם חשבוניות במערכת הממוחשבת (חשבי מינהל חינוך, איכות הסביבה, כוח אדם ואמרכלות,

הנהלה ושפ"ע). במקומם, מאשרים עוזרי/סגני חשב או עובדים אחרים באגף חשבות במינהל המזמין.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"אישור חשבונית ע"י ראש מינהל וגם רוב החשבים לא מיושמת בתהליך ממוחשב אלא בחתימתם בלבד. זה נעשה באישור הגזבר לאחר תלוונת של החשבים. הבעיה שלפקודה/מונה נסרק חשבון לא חתום ע"י חשב וראש מינהל כי נקודות הקצה סורקות את החשבון והחתימות נעשות אחר כך."

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"בשל הכמות הגדולה של חשבונות באגף הרכש ביצענו שינוי מהותי בהגשת החשבוניות ע"י הספקים: עם כניסתי לתפקיד חשבת האגף והעברת הקלדת החשבוניות על ידי חשבי האגפים או יחידות הקצה, ביקשתי מהספקים לשנות את אופן הגשת החשבוניות בגין הזמנות רכש, כך שמתוך ראייה ירוקה, יפיקו חשבוניות מרכזות בגין מספר רב של הזמנות (חשבונית אחת למספר תעודות משלוח, כל תעודת משלוח שייכת להזמנה אחת).

לאור העובדה הזו, יחידות הקצה אינן יכולות להקליד חשבוניות בגין הזמנות רכש וקליטת החשבוניות ואישורן מבוצעת רק באגף הרכש. הדבר נעשה במגמה לקצר ולייעל את תהליך אישור החשבוניות."

2.3 עם אישורה הסופי של חשבונית במערכת הרכש במינהל המזמין (סטטוס 330), נוצרת פקודת זיכוי במערכת פיננסים (סטטוס 10) והחשבונית מועברת לאישור בקרי תשלומים במינהל כספים. בקרים אלה בודקים את החשבונית רק לאחר שהיא מגיעה אליהם באופן פיזי בצירוף חתימות של כל הגורמים הרלוונטיים. לדברי מנהלת יחידת תשלומים, מאחר שהאגפים נדרשים לסרוק חשבוניות בעת הגעתן, הן מוצגות במערכת הממוחשבת ללא חתימות הגורמים הרלוונטיים, אשר לעתים אף אינם מאשרים אותן במערכת. מאחר שאין חיתום דיגיטלי, הם דורשים את החשבוניות הפיזיות, אשר נשמרות גם הן ביחידת תשלומים.

יש להעיר כי מאחר שבמערכת פיננסים אין שדה לסימון מועד הגעת חשבונית ליחידת תשלומים, לא ניתן לדעת האם פער הזמנים בין אישור חשבוניות בידי בקרי תשלומים לאישורן במינהל המזמין נובע מעיכוב בבדיקה ביחידת תשלומים או מעיכוב במינהל המזמין בהעברת החשבונית הפיזית ליחידת תשלומים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"שדה סימון מועד הגעת החשבונית ליחידת תשלומים נמצא בפיתוח..."

2.4 על-פי נוהל עבודה, "אם חשבונית אינה תקינה עקב ליקויים בה או במסמכים הנלווים לה - היא תוחזר למינהל". מערכת פיננסים מאפשרת לבצע החזרת חשבונית ממוחשבת - במקרה זה יישלח לספק דואר אלקטרוני לפיו חשבוננו נבדק, לא אושר והועבר למינהל המזמין לצורך השלמה/תיקון. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי בדרך כלל בקרי תשלומים אינם מבצעים החזרת חשבונית במערכת הממוחשבת, אלא פונים למינהל המזמין טלפונית או בדואר אלקטרוני לתיקון הנדרש. זאת, על מנת שלא

מבקרת עיריית ראשון לציון

לעכב תשלומים. הביקורת מדגישה את החשיבות שבתיעוד החזרת חשבוניות במערכת, הן לצורך פיקוח ובקרה והן לצורך שקיפות: בעת החזרה ניתן לרשום את סיבת החזרת החשבונית במערכת והספק מקבל דואר אלקטרוני שהחשבונית הוחזרה למינהל המזמין. זאת ועוד, הקפדה על תיעוד הליך אישור החשבונית כנדרש, עשויה להגן על העירייה מפני תביעות ספקים בעילת פיגור במועד התשלום, שכן החזרת חשבונית למינהל המזמין מאפסת את מניין הימים לתשלום ומנייתם מתחילה מחדש.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"היום ההנחיה לבקרים היא שאם תוך יום יומיים לא מקבלים תשובות/השלמות יש להחזיר את החשבון במחשב בפתחת מונה."

3. עיכובים ביחידת תשלומים

3.1 יחידת תשלומים מהווה את החוליה האחרונה והמהותית בתהליך אישור וביצוע תשלומים לספקי העירייה. בדיקת החשבוניות אמורה להיעשות ביחידה על-פי תקני הזמן שקבע הגזבר, היינו 60 ימים מיום קבלת החשבונית בגזברות או לפי תנאי ההתקשרות.

3.2 מקובץ התשלומים עולה כי בשנת 2014 שולם לספקים בגין 26,421 חשבוניות. בגין 78% מהחשבוניות (20,672 חשבוניות) הועבר תשלום במסגרת 60 הימים שהגדיר הגזבר והיתר - שולמו בפיגור:

מספר חשבוניות	פער בימים בין מועד אישור מינהל מזמין למועד ביצוע תשלום
20,672	60-0
5,018	70-61
207	80-71
122	90-81
33	100-91
184	200-101
31	*300-201
11	*400-301
9	*500-401
5	חשבוניות ששולמו טרם אישורן במינהל המזמין*
31	חשבוניות שמועד תשלומן בשנת 2020**,*
98	חשבוניות שאושרו ללא תאריך תשלום***
26,421	סה"כ

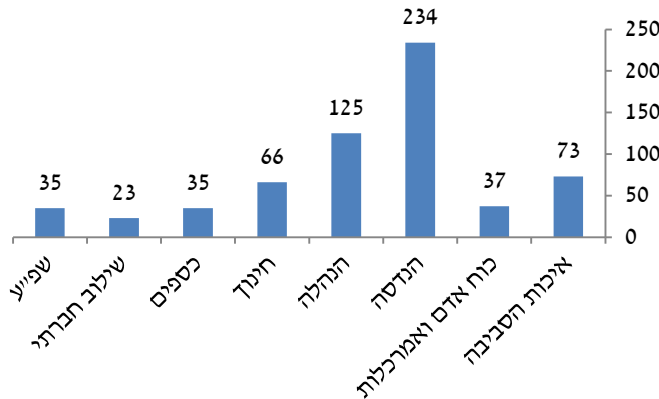
* חשבוניות שדגמה הביקורת (להלן - **מדגם**).

** לחשבונית מאושרת בידי בקר שמסיבה כלשהיא יש לעכב תשלומה, מוזן מועד תשלום שנת 2020, כדי שלא תופיע בדוח תשלומי מרכז סליקה בנקאי (להלן - **מס"ב**).

*** נמצא כי כל פקודות הזיכוי בגין חשבוניות אלה - בוטלו. אחראית מס"ב מסרה כי מדובר ב"פקודות זיכוי שבוטלו והוחזרו לאגפים לשם תיקון חשבונית מס שגויה/ספק שגוי/תיאור פעולה, לאחר שתוקנו ע"י האגפים, הוחזרו ושולמו בפקודות זיכוי אחרות". לדבריה, במרבית המקרים הטעויות התגלו בידי בקרי תשלומים ולא במינהלים המזמינים.

3.3 5,646 חשבוניות שולמו לאחר למעלה מ-60 ימים מיום אישורן. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי אין זה נכון להתייחס לחשבוניות ששולמו 60-70 ימים מיום אישורן במינהלים, כאל חשבוניות ששולמו בפיגור "...משום שאנחנו מפיקים מס"בים 3 פעמים בחודש בד"כ 10,20,30 לחודש ולכן בד"כ התשלום לא יוצא אחרי 60 יום במדויק. יהיו תשלומים שישולמו כמה ימים קודם ויהיו תשלומים שישולמו כמה ימים אחרי. לכן הייתי ממליצה להסתכל על חריגה מעל 70 יום ולא מעל 60 יום..." בבדיקת חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-70 יום עולה ש-97% מהחשבוניות שולמו במועד.

להלן החלוקה של 628 חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-70 ימים מיום אישורן, לפי מינהל מזמין:



תגובת סגנית חשב מינהל כוח אדם ואמרכלות:

"חשבוניות המאושרות ע"י החשב וכתוצאה מכך מופקת פקודת זיכוי, מועברות ליחידת התשלומים (בד"כ כעבור יום יומיים). בכל עיכוב בתשלום לספק, הנובע לאחר הפקת פקודת תשלום, קרי סטטוס 10 (הנוצרת ע"י ס. חשב המינהל) יש להפנות את השאלות לבקר יחידת התשלומים. אין לחשב המינהל כל יד בהתנהלות הנעשית לאחר היווצרות פקודת הזיכוי."

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"עד 60 יום לא רלוונטי לבדוק אלא עד 70 יום משום שיום הפקת המס"ב הוא הקובע ומפיקים מס"ב לספקים 3 פעמים בחודש 10,20,30 בחודש. ייתכנו הקדמות במס' ימים וייתכנו עיכובים במס' ימים. בשינוי זה נמצא ש-97% מהחשבונות השתלמו במועד. ציון מעולה ודורש פרגון. למעשה העיכובים אצלנו הם בתחום ה-3%.

שוב אציין שהטענות הנשמעות על עיכובי תשלומים לא נובעות מבעיות אצלנו אלא בעיקר במינהלים והייתי אומרת בעיקר באגף הבנייה הציבורית."

3.4 על-פי הסכמי העירייה עם ספקים, איחור של עד 15 יום מהמועד הנקוב לתשלום בהסכמים לא ייחשב כהפרת הסכם ולא יהא בו בכדי להטיל על העירייה חובת

מבקרת עיריית ראשון לציון

תשלום פיצוי ו/או תשלומי פיגורים. אולם, החל מהיום ה-16 לפיגור ועד ליום התשלום בפועל, תשלם העירייה לספק ריבית חשב בשיעור הנהוג אצל החשב הכללי באוצר³ כפי שייקבע מעת לעת ובתנאי שסיבת הפיגור בתשלום תלויה בעירייה. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי לא זכור לה שהעירייה שילמה ריבית פיגורים לספקים. הביקורת מעירה שכל חשבונית ששולמה בפיגור באשמת העירייה, ושבגינה לא תבע הספק ריבית פיגורים, משמעותה חיסכון כספי לעירייה על חשבון הפסד כספי לספק.

3.5 הביקורת בדקה את כל החשבוניות שבשנת 2014 שולמו בגינן לספקים לאחר למעלה מ-200 ימים מהמועד שאושרו במינהלים המזמינים, וכן את כל החשבוניות ששולמו טרם אישורן במינהל המזמין ושטרם שולמו נכון למועד הביקורת, ובסה"כ 87 חשבוניות. במטרה לבדוק את הסיבות לפיגור בתשלומים, בחנה הביקורת את פערי הזמן בין אישור המינהל המזמין לאישור בקר תשלומים ובין אישור בקר תשלומים לביצוע התשלום:



להלן התפלגות הסיבות לתשלום חשבוניות המדגם במועד שונה מהמוגדר בנוהל עבודה:

הסיבה	מספר מקרים	אחוז
תשלומי עיכבון	41	47
עיכוב באישור יחידת תשלומים	25	29
עיכוב בביצוע תשלום	9	10
עיכוב באישור בקרי תשלומים ובביצוע תשלום	7	8
ביצוע תשלום לפני אישור מינהל מזמין	5	6
סה"כ	87	100

3.6 תשלומי עיכבון

23 חשבוניות אושרו במועד הן בידי המינהל המזמין והן בידי בקרי תשלומים, אולם תאריך התשלום שלהן עתידי - 1.4.2020. מנהלת יחידת תשלומים הסבירה שמדובר בעיכבונות: בהתאם לתנאי התשלום וכפי שמעוגן בהסכמים עם קבלנים, בכל חשבון ביניים המשולם לקבלן, מעכבת העירייה 5% מהסכום המאושר עד לסיום ההתחשבות במסגרת החשבון הסופי המצטבר. זאת, לצורך הבטחת עמידת הקבלן בכלל התחייבויותיו על-פי ההסכם והבטחת החזרתם במידת הצורך, של תשלומים עודפים ששולמו לקבלן במסגרת חשבונות ביניים. חמשת האחוזים המנוכים מהחשבונות משולמים לקבלן בחשבון הסופי.

³ ריבית החשב הכללי שווה לריבית הפריים (ריבית בנק ישראל בתוספת מרווח של 1.5%). הריבית מצטברת (ריבית דריבית) ומחושבת כל רבעון קלנדרלי. בשנת 2014 עמדה ריבית החשב הכללי על 1.75%-2.5%. ריבית פיגורים עמדה על 8.25%-9% (לפי 6.5% בתוספת ריבית פריים שנתית).

נוסף על כך, נמצאו עוד 18 חשבוניות שאמנם כבר שולמו במועד הביקורת, אולם מועד התשלום אירע זמן רב לאחר אישורן בידי בקר תשלומים בשל סיבה זו.

יש להעיר כי בנוסף לני"ל נמצאו ארבע חשבוניות שאישרו בקרי תשלומים וניתן להן תאריך תשלום עתידי 1.4.2020. חרף העובדה שאין מדובר בעיכבונות: בשני מקרים (מינהל הנדסה) לא הגיעו החשבוניות הפיזיות ליחידת תשלומים, ובשני מקרים נוספים (מינהל חינוך) לא צורפו לחשבוניות דוחות נוכחות. על מנת לסגור את תקציב 2014, אישרו בקרי תשלומים את החשבוניות ונתנו להן תאריך תשלום עתידי, עד אשר יגיעו האסמכתאות הנדרשות לבדיקתן. הביקורת מציינת כי מתן תאריך תשלום של עיכבונות לחשבוניות כני"ל, פוגע ביכולת לזהותן ולאתרן במערכת, ביחוד כשהספקים לא פנו למינהלים לברר על אודות העיכוב בתשלום. בעקבות הביקורת מסרה מנהלת היחידה, כי הנחתה את בקרי התשלומים שלא לתת לחשבוניות שאינן עיכבונות את התאריך 1.4.2020, אלא לבצע במערכת החזרה של החשבוניות למינהלים.

3.7 עיכוב באישור יחידת תשלומים

25 חשבוניות אושרו באיחור ביחידת תשלומים:

סיבת העיכוב					מינהל מזמין
סה"כ	עוכב לצורך בירור	טעות יחידת תשלומים	לא הועברה חשבונית פיזית	לא צורפו אסמכתאות	
15*	-	2	2	11	הנדסה
4	1	1	-	2	חינוך
3	-	-	3	-	כספים
1	-	1	-	-	שילוב חברתי
2	-	-	2	-	שפייע
25	1	4	7	13	סה"כ
100	4	16	28	52	אחוז

* 13 מתוכן הן חשבוניות שנתקבלו מהחכ"ר.

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"מחובתי לציין כי לאחר העברת החשבוניות ליחידת תשלומים אני מחכה מספר ימים ומקפידה לבדוק במסך 2246 בפיננסים כי הבקרים אישרו את כל החשבוניות. כך יש לי מעקב כי החשבוניות שאושרו מחכות למס"ב."

א. ב-13 מהמקרים (52%) התעכבו אישורי בקר התשלומים משום שהמינהלים המזמינים לא צירפו לחשבוניות את כל האסמכתאות הנדרשות:

- מינהל הנדסה - תשע חשבוניות של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) בסך כולל של 2,839,883 ש"ח, עבור עבודות שיקום ושימור של בית כנסת ובית הקליניקה והפוסטה, אושרו בידי בקר תשלומים לאחר למעלה מ-240 ימים. אחראית מס"ב מסרה כי "לאחר בירור עם [סגן מנהלת יחידת תשלומים] בחשבוניות באופן כללי לא היו ניתוחי מחיר והצגות מסמכים תואמים, חוסר

מבקרת עיריית ראשון לציון

בכתבי כמויות בהזמנות העבודה. היה צורך לשבת באופן [אישי] עם איש חכ"ר ואח"כ אישור מיוחד לאישור החשבונות ע"י גזבר/סמנכ"ל ניהול/סגנית גזבר."

תגובת סגן מנהלת יחידת תשלומים :

"חשבוניות מס' 21261, 22095 ע"ש החכ"ר - הנן חשבון חלקי 1 ו-3 אשר שולמו במצטבר יחדיו בחשבונות 5-2 סופי. להלן הפירוט :

א. חלקי 2 - נכנס לגזברות בתאריך 5.3.14, לפני חלקי 1 והוחזר למינהל.
ב. חלקי 1 - נכנס לגזברות בתאריך 30.3.14 ושולם בתאריך 30.5.14.
ג. חלקי 4 ו-5 - נכנסו לגזברות בתאריך 18.5.14 לפני חלקי 2 ו-3 והוחזרו למינהל.

ד. חלקי 5-2 - נכנסו לגזברות יחדיו בתאריך 25.6.14.

ה. לאחר הבדיקה - בחלקי 2, לא הופיעו בעמודה הנוכחית (בחשבון היבנארית) סעיפי הכמויות לחיוב המתאים. בחלקי 4, נעלם פרק 99, העבודות הנוספות שאושרו בחלקי 3. לאור השינויים התמוהים שהוצגו ברצף החשבונות, נבדק חשבון חלקי 5 בצורה ידנית כדי שתהיה להם מהימנות. החשבונות שולמו לאחר שהמהנדס חתם על הצהרה המסבירה לאי רצף סעיפי הכמויות + ניתוחי מחיר והשלמות המתאימות לחשבון 5 כאילו שולם כחשבון יחיד."

שתי חשבוניות נוספות של החכ"ר (מספר 22880 ו-22881) בסך 180,141.75 ש"ח ו-75,747.35 ש"ח, בהתאמה, עבור ביצוע עבודות להקמת גני ילדים ומעונות, אושרו בידי בקר תשלומים לאחר 140 ימים. סגן מנהל יחידת תשלומים מסר כי החכ"ר משלמת לקבלנים ומגישה לעירייה חשבונית בתוספת תקורה. בעת שבדק את החשבוניות הנ"ל והפירוט ששילמה החברה לקבלן, הוא שם לב שהחכ"ר קיזזה לקבלן 100,000 ש"ח, בעוד שלעירייה היא הגישה חשבונית בסכום מלא ללא הקיזוז. החכ"ר טענה ששילמה את סכום הקיזוז לקבלנים אחרים, אולם לא הציגה אסמכתאות לכך ולכן אישור החשבוניות עוכב.

- מינהל חינוך - שתי חשבוניות (מספר 144100105 ו-144100241) בסך 2,672 ש"ח ו-2,018 ש"ח, בהתאמה, של ספק מספר 6512470667, עבור אב בית במרכז מצוינות חוגה, אושרו בידי בקר תשלומים לאחר למעלה מ-340 ימים, מאחר שלא צורפו להן דוחות שעות עבודה. לדברי אחראית מס"ב, החשבוניות אושרו במערכת על מנת לסגור את תקציב 2014 ונקבע להן תאריך תשלום עתידי 1.4.2020 עד לקבלת האסמכתאות החסרות. נכון ל-13.1.16, אחת החשבוניות טרם שולמה. לשאלת הביקורת מדוע אושרה החשבונית במינהל החינוך למרות שלא צורף דוח שעות, השיבה חשבת מינהל חינוך: "את צודקת לגמרי, כנראה היה כאן איזשהו פספוס."

ב. בשבעה מקרים התעכב אישור החשבונית משום שהמינהלים המזמינים לא העבירו ליחידת תשלומים את החשבונית הפיזית :

- מינהל הנדסה - חשבונית מספר 8212 מ-31.12.14, בסך 38,415 ש"ח של ספק מספר 6511772709 אושרה בידי בקר תשלומים 40 ימים לאחר אישורה במינהל המזמין (2.2.15), וניתן לה תאריך תשלום עתידי - 1.4.2020, הניתן לעיכובנות. גם חשבונית מספר 90681 מ-9.6.14 בסך 2,672 ש"ח של ספק מספר 6512516717 אושרה בידי בקר תשלומים 39 ימים לאחר אישורה במינהל (4.2.15), וניתן לה תאריך תשלום עתידי - 1.4.2020. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי בשני המקרים החשבונית הפיזית לא התקבלה ביחידה ועל מנת לסגור את תקציב 2014, אושרו החשבוניות במערכת עם תאריך תשלום עתידי. בעקבות הביקורת שולמה החשבונית של ספק מספר 6512516717 ב-31.12.15 ואילו החשבונית של ספק מספר 6511772709 טרם שולמה, נכון ל-12.1.16.

תגובת חשבת מינהל הנדסה:

"בנוגע [לספק מספר 6511772709]: מדובר במקרה בודד שלא טופל היות והחשבון הוכנס לתשלום לשנת 2020. חשבת אגף תכנון נפגשת עם איש הכספים מטעם [הספק] לעתים קרובות והם בודקים תמיד את כל התשלומים שיש עדיין לשלם. גם [הספק] עצמו לא ידע שחייבים לו כסף!! כך שלא היה מצב של כעס או התמרמרות על העירייה שהתשלום עוכב. בכל מקרה, להבא, להימנע ממצב כזה, יש להנחות את יחידת התשלומים שאם לא מגיעה החשבונית פיזית אליהם יש להחזיר למחלקה ולא לתת תאריך של 2020."

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"חשבונית [ספק מספר 6511772709] שולמה ב-20.1.2016 לאחר בירור של [חשבת מינהל הנדסה] עם הספק לפי המסמכים הסרוקים."

תגובת חשבת אגף בנייה ציבורית:

"...חשבונית 90681 - החשבוניות המקוריות מועברות פיזית ליחידת התשלומים לאחר שנחתמות במינהל באופן ידני במקביל לאישורן במערכת [הממוחשבת]. החשבונית הני"ל נתקבלה מהספק כ'העתק נאמן למקור' וכך הועברה, בצירוף הצהרת ספק וחשב בהתאם לנוהל."

- מינהל כספים - חשבונית עסקה מספר 4 בסך 1,599 ש"ח של ספק מספר 6022640171 אושרה בידי בקר תשלומים 252 ימים לאחר אישורה במינהל כספים. מנהלת יחידת תשלומים הסבירה כי החשבונית הפיזית לא הגיעה ליחידת תשלומים. לאחר שראתה במערכת הממוחשבת (מסך מספר 2246) שהחשבונית אושרה במינהל זמן רב קודם לכן, אולם בקר תשלומים טרם אישר אותה (נמצאת בסטטוס 10 הרבה זמן), החלה בבירור, ומשלא נמצאה החשבונית, הדפיסו אותה ממערכת הסריקה, והיא אושרה לאחר בדיקה. חשבת המינהל מסרה: "לצערי אין לי שום תיעוד בנושא, לעתים יש מקרים שמתעכבים ולא מתועדים, דינמיקה טבעית שמתרחשת, עם הזמן למדתי יותר לתעד..."

מבקרת עיריית ראשון לציון

חשבונית מספר 4814 בסך 1,007 ש"ח של ספק מספר 6513176651 בגין אגרת בית משפט, אושרה בידי בקר תשלומים לאחר 194 ימים מיום אישורה במינהל כספים. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי החשבונית הפיזית לא הגיעה ליחידה ולכן עוכב אישורה.

חשבונית מספר 8002807 בסך 24,772 ש"ח של ספק מספר 6054612247 בגין ליווי מערך ניהול נכסי עירייה, אושרה בידי בקר תשלומים לאחר 211 ימים ממועד אישורה במינהל. לדברי מנהלת יחידת תשלומים, "החשבון אושר ע"פ מסמכים סרוקים ביחד עם אישור חשבון עוקב אחריו. כנראה שהחשבון פיזית לא הגיע ליעדו ולכן לא טופל קודם".

- מינהל שפ"ע - חשבוניות מספר 144001008 ו-144001272 בסך 8,101 ש"ח ו-10,262 ש"ח, בהתאמה, של ספק מספר 6511526071 בגין ניקיון המינהל, אושרו בידי בקרית תשלומים לאחר 219 ימים. בקרית תשלומים שאישרה את החשבוניות מסרה: "נמצא החומר של [הספק] בארכיון, אך לצערי מצורף לכל האסמכתא צילומים של 2 החשבוניות וכתוב 'שלא יודעים היכן המקור לכן אושר עפ"י הסריקה' כנראה המקור הלך לאיבוד ולא הגיע לגזברות ואני אשרתי עפ"י מה שהיה בסריקה".

ג. בארבעה מקרים, אישור החשבוניות התעכב בשל טעות של בקר תשלומים:

- מינהל הנדסה - שתי חשבוניות (מספר 21272 ו-21272) בסך 7,221.6 ש"ח ו-2,407.2 ש"ח, בהתאמה, של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) עבור מגרש הדרכה לנהיגה מתקדמת, אושרו בידי בקר תשלומים לאחר למעלה מ-180 ימים בשל טעות: מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי אין סיבה לעיכוב. החשבוניות "שכבו" על שולחנה ואושרו בידה, אולם היא שכחה לשנות במערכת הממוחשבת את סטטוס החשבוניות למאושר (סטטוס 20).

- מינהל חינוך - חשבונית זיכוי מספר 70799 בסך 71 ש"ח של ספק מספר 6511110975, אושרה בידי בקר תשלומים באיחור של 370 ימים. חשבת מינהל החינוך מסרה כי "לאחר בדיקה עם [אחראית מס"ב], הזיכוי נשאר בסטטוס 10 - פתוח, נגמרה השנה ולאחר בדיקה של כל הסטטוסים הפתוחים נתגלה כי מדובר בזיכוי של חשבונית משנת 2014 שמספרה 19751 ששולמה. אושר הזיכוי באגף התשלומים וקוזז באיחור".

- מינהל לשילוב חברתי - חשבונית מספר 200 בסך 1,221 ש"ח של ספק מספר 6580014488, אושר בידי בקר תשלומים לאחר 209 ימים. מנהלת יחידת תשלומים מסרה: "חשבון זה אושר ע"י [סגן מנהלת יחידת תשלומים] ידנית וכנראה לא אושר במחשב. בעקבות מקרים דומים לזה הדרישה מ[עובדת היחידה] שמסדרת את המס"ב להתייחס לכל חשבון שלא שולם ולהראות ל[אחראית מס"ב] ולבדוק כל מקרה לגופו למה לא יצא לתשלום ולטפל ככל שניתן. בדיקת כרטיס ועדכון ככל שניתן ואישור לתשלום. מעבר לכך הבקרים מתבקשים לבדוק במסך 2246 שאין חשבונות בסטטוס 10 של הגורמים העומדים תחתיהם ו[אחראית מס"ב] בודקת ריקון מסך 2246 של כל

הגורמים ופונה לבקרים בהתאם. במקרה זה [אחראית מס"ב] פנתה ל[עובדת היחידה] שתבדוק ותאשר את החשבון של הגורם [חשב רווחה] שתחתיה וכשהגיע אליי ביקשתי מ[סגן מנהל היחידה] לחתום בדיעבד כי נושא זה בטיפולו. שנת 2014 הייתה התחלת הטמעה וניסיון עברונו ועבור כל המשתמשים."

ד. במקרה אחד במינהל חינוך, עוכב אישור החשבונית בידי בקר תשלומים לצורך בירור: חשבונית מספר 238 בסך 11,800 ש"ח של ספק מספר 6580389005, אושרה בידי בקר תשלומים לאחר 232 ימים. חשבת מינהל חינוך הסבירה כי "...מדובר בתשלום בגין שעות לימוד שהיו חופפות בשעות עם חשבונית אחרת ולכן החשבונית העלתה שאלות רבות שהתשובות לגביהן התעכבו מלהגיע ולכן חל עיכוב רב עד לתשלום בפועל". לשאלת הביקורת מה העלו בדיקות האגף השיבה כי לפי האגף לחינוך ולתרבות חרדית שאישר את החשבון, "השעות בפועל לא היו חופפות אלא שבחשבונית נרשמו השעות לפי שעה קבועה שהשיעורים היו מתבצעים אך לא כך היה בפועל". מנהלת יחידת תשלומים הוסיפה כי התשלום עוכב על-פי בקשת מבקרת העירייה. יש להעיר כי מבקרת העירייה לא הייתה מעורבת בבדיקת התשלום ו/או באישורו, ובכל מקרה, דיווח שעות בהזמנה ובדרישת תשלום שלא בהתאם לביצוע בפועל הוא מנוגד לנהלים עירוניים, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בדיווח זהה בשתי הזמנות שונות.

3.8 עיכוב בביצוע תשלום

תשע חשבוניות אושרו במועד בידי בקרי תשלומים, אולם שולמו באיחור:

סיבת העיכוב						מינהל מזמין
סה"כ	מקדמות	לצורך בירור	טעות ברישום	זיכוי	חסרים אישורים	
1	-	1	-	-	-	איכות הסביבה
1	-	-	1	-	-	כוח אדם ואמרכלות
1	-	-	-	1	-	הנדסה
2	1	-	-	-	1	הנהלה
2	-	-	-	1	1	חינוך
2	-	-	-	-	2	שילוב חברתי
9	1	1	1	2	4	סה"כ
100	11	11	11	22	44	אחוז

א. בארבעה מקרים חל עיכוב בביצוע התשלום משום שהספק לא המציא אישור ניהול ספרים ופטור ממס הכנסה:

- הנהלה - חשבונית מספר 349343 בסך 3,000 ש"ח של ספק מספר 6052120490 עבור הדרכת הורים בארזים, שולמה 290 ימים לאחר אישור בקר תשלומים.

- מינהל חינוך - חשבונית מספר 1698 בסך 7,080 ש"ח של ספק מספר 6022218697, עבור הנחיית טקס מחנכים מצטיינים, שולמה 260 ימים לאחר אישור בקר תשלומים.

מבקרת עיריית ראשון לציון

- מינהל לשילוב חברתי - חשבוניות מספר 20 ו-21 בסך 520 ש"ח כל אחת, של ספק מספר 6059274415 עבור סדנא, שולמו 507 ימים לאחר אישור בקר תשלומים.

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"חשבים אינם מקבלים מידע און ליין לגבי אישורי ניהול ספרים ופטור ממס הכנסה החסרים לספק שלהם, דבר שמעכב את התשלום לספק וגם את היכולת להוציא הזמנות חדשות אצלו. הצעתי: יש ליידע את החשבים (באמצעות מייל) כי לספקים שלהם אין אישור ניהול ספרים ופטור ממס הכנסה כדי שיוכלו לזרז את הספק גם כן." [ההדגשה במקור]

ב. בשני מקרים חל עיכוב משום שהיה מדובר בחשבוניות זיכוי ולא ניתן לקזזן עד לקבלת חשבוניות לתשלום, מהן יבוצע הקיזוז (סכום החשבונית לתשלום צריך להיות לכל הפחות שווה לסכום הקיזוז):

- מינהל הנדסה - חשבונית זיכוי מספר 930139 בסך 9 ש"ח של ספק מספר 65111306355, קוזזה לאחר 235 ימים מיום אישור בקר תשלומים.

- מינהל חינוך - חשבונית זיכוי מספר 13408 בסך 130 ש"ח של ספק מספר 6722046000, קוזזה 210 ימים לאחר אישור בקר תשלומים. לדברי אחראית מס"ב, במינהל חינוך, האחראי על העברת תשלומים וביצוע קיזוזים למוסדות חינוך, אין מבצעים קיזוז מסכומים שאמורים להשתלם למוסדות חינוך, אלא מכינים פקודות תשלום ופקודות זיכוי בנפרד על-פי הצורך. יוצא שפקודות זיכוי ממותנות במערכת הכספים ביחידת תשלומים זמן רב עד להיווצרות תשלום ממנו ניתן יהיה לקזז.

ג. במקרה נוסף - במינהל כוח אדם ואמרכלות - חלה טעות ברישום הפקודה: חשבונית מספר 2710415917 בסך 100 ש"ח של ראש מינהל שפ"ע (מספר ספק 6150000000), עבור הוצאות תדלוק רכב חלופי, שולמה לאחר 365 ימים מיום אישור בקר תשלומים. אחראית מס"ב מסרה שהתשלום בוצע בהמחאה אשר נרשמה בטעות לתאריך 31.12.15 במקום ל-31.12.14. תאריך ההמחאה תוקן בבנק, אולם לא תוקן במערכת.

ד. במקרה אחד במינהל איכות הסביבה עוכב התשלום לצורך בירור: חשבונית מספר 14800041 בסך 160,996 ש"ח של ספק מספר 6511324212 שולמה 263 ימים לאחר אישור בקר תשלומים. חשבת מינהל איכות הסביבה הסבירה ש"הקבלן פשט את הרגל והגיע מכתב מכונס נכסים ועיקולים רבים. כתוצאה מהמצב המשפטי, החשבונית עוכבה עד שהוסרו העיקולים והובהר המצב המשפטי". יש לציין כי המידע הנ"ל תועד בשדה "הערות" בכרטיס ספק.

ה. במקרה אחר - בהנהלה - עוכב תשלום לספק שהוגש משום שקיבל מקדמה: חשבונית מספר 126022014 בסך 8,500 ש"ח של ספק מספר 525008100, עבור טיול אגפי הנהלה, שולמה 305 ימים לאחר אישור בקר תשלומים. מנהלת יחידת תשלומים מסרה שלספק שולמה מקדמה (שאינה קשורה לטיול האגפי) שעצרה

את התשלום: במערך התשלומים, ברגע שמשולמת מקדמה לספק וקולטים חשבונית בסכום נמוך, הספק נותר ביתרת חובה והתשלום נעצר. ברגע שגילו זאת, שינו את תאריך המקדמה על מנת שהכסף ישוחרר. לדבריה, כיום יש יותר פיקוח ומעקב אחרי מקדמות לספקים על מנת להימנע ממצבים דומים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"לגבי מקדמות שניתנות מכוח חוזה טרם חתימתו, הדבר חמור יותר ועלול לעצור תשלומים מכוח הסכם או הזמנה אחרת ומצריך מעקב ידני שלא יתקזז תשלום של הזמנה או חוזה אחר. לכן אפיינו פיתוח שבו תהיה קשירה בין המקדמה להסכם הרלוונטי."

3.9 עיכוב באישור בקרי תקציבים וביצוע תשלום

שבע חשבוניות אושרו באיחור בידי בקרי תשלומים ואף שולמו באיחור:

מינהל מזמין	סיבת העיכוב	
	חוסר באסמכתאות	בירור ועל-פי בקשת ספק
איכות הסביבה	2	-
הנדסה	-	5
סה"כ	2	5
אחוז	29	71

א. אישור ותשלום של שתי חשבוניות במינהל איכות הסביבה עוכב בשל חוסר באסמכתאות: חשבוניות מספר 382567 ו-381983 בסך 1,245 ש"ח ו-664 ש"ח, בהתאמה, של ספק מספר 6500102629, עבור כיבוי אש ברחבי העיר, אושרו בידי בקר תשלומים 247 ימים לאחר אישור מינהל איכות הסביבה ושולמו 91 ימים לאחר אישור הבקר. בקרית יחידת תשלומים הסבירה כי החשבונית "...הגיעה מצולמת צילום מרוח ולא ברור וללא חתימת חשבת המינהל וראש המינהל. עפ"י בקשתי הגישו לי צילום נוסף עם חתימות. במקביל ביקשתי... מהכיבוי אש לשלוח לי דרישת תשלום עפ"י אותו מס' מסלקה של הצילום. בינתיים התשלום עוכב עד שהתקבלו הדרישות. מיד כשהתקבלו הועברו לתשלום ושולמו בהמחאה בתאריך 30.6.15". אחראית מס"ב הוסיפה ש"הגיעו העתקי החשבוניות לא מקוריות ללא חתימת האגף וללא תיעוד במוקד העירייה לגבי הקריאה של החשבון לכן הוחזר ונכנס לגזברות שנית ושולם". יש להעיר כי לא נמצא תיעוד במערכת הממוחשבת לכך שהחשבוניות הוחזרו.

ב. אישורן של חמש חשבוניות במינהל הנדסה עוכב לצורך בירור ותשלומן עוכב על-פי בקשת הספק: חשבוניות מספר 22165-22162 ו-22922 בסך כולל של 2,877,617 ש"ח, של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) עבור עבודות הקמה, פיתוח וסלילת רחובות בשכונת גבעת הכורכר, אושרו בידי בקר תשלומים 126 ימים לאחר שאושרו במינהל הנדסה ושולמו 91 ימים לאחר אישור הבקר. בקרית תשלומים הסבירה כי "חל עיכוב באישור תשלום בעבור הפקודות הנ"ל... והסיבה לכך היא שהחשבון הסופי של הפרויקט התעכב במשרדי החכ"ר והם

מבקרת עיריית ראשון לציון

ביקשו שלא נשלם את החשבונות שכבר היו ברשותנו עד שיגיע החשבון הסופי. סיבה נוספת היא שהייתה בעיה בחיוב סעיפי מניב [תאגיד המים] בחשבון. האם יש צורך להעביר את התשלום עבור הסעיפים של מניב ישירות אליהם [שהם ישלמו לחכ"ר עבור העבודה] או שמה העירייה צריכה לשלם עבורו. לבסוף לאחר התערבות של [משרד ייעוץ משפטי חיצוני לעירייה] הוחלט על חלוקה של 55% העירייה תשלם ו-45% הנותרים מניב."

3.10 ביצוע תשלום לפני אישור מינהל מזמין

נמצאו חמש חשבוניות ששולמו לכאורה טרם אישורן במינהל שהזמין את העבודה:

הערות	מהות ההוצאה	פער בימים	תאריך תשלום	תאריך אישור במינהל	סכום, בש"ח	מספר חשבונית	מינהל מזמין
(1)	בניית בית כנסת	-7	31.3.14	6.4.14	-197.64	90478200	הנדסה
		-7	31.3.14	6.4.14	-174.9	90478201	
(2)	ניקיון בתי ספר	-86	30.3.14	24.6.14	275,387.7	5039	חינוך
(3)	מפקח נורווגי לעבודות פינוי נפלים מטווח 24	-39	4.12.14	11.1.15	56,083.29	201401	חוף הים
		-39	4.12.14	11.1.15	67,375.23	201402	

הערות ללוח:

(1) לדברי אחראית מס"ב ביחידת תשלומים, העירייה הייתה צריכה לשלם לספק סך של 273,043 ש"ח. בבדיקת סגן מנהלת יחידת תשלומים נמצא כי העירייה הייתה צריכה לקבל שני זיכויים מהספק בסך 197.64 ש"ח ו-174.9 ש"ח. מאחר שמדובר בסכומים קטנים ביחס לסכום החוב, הוחלט שלא לעכב התשלום, אלא לקזז את הסכומים הנ"ל, ורק לאחר שהספק שלח את חשבוניות הזיכוי, הן נקלטו למערכת. יש להעיר כי התשלום אושר במלואו בידי הגורמים הרלוונטיים במינהל הנדסה מבלי שדרשו זיכוי, וסגן מנהל יחידת תשלומים הוא שאיתר זאת.

תגובת חשבת אגף בנייה ציבורית:

"חשבוניות החברה... - ההפרשים הקטנים בסכומים אותרו במינהל ההנדסה טרם ההעברה ליחידת התשלומים, הסכומים הנכונים והתיקונים צוינו על גבי החשבון, אך מכיוון שההפרשים הנם בסכומים מזעריים ולא מהותיים וכי מדובר היה על חשבון טרום סופי וכן על מנת לא לעכב את התשלום לקבלן לאחר שאושר לו הקדמת תשלום, אושר החשבון כפי שהוא והתבקש כי התיקון יתבצע בחשבון הבא שהנו הסופי."

תגובת מנהל אגף בנייה ציבורית:

"לפני תקופת העסקתי."

(2) לדברי אחראית מס"ב, עובדת אגף חשבות במינהל חינוך ביקשה ממנה ל"פתוח" את פקודת הזיכוי (מספר 586916) לאחר שבוצע תשלום, על מנת לשנות קוד מיון. כאשר "פותחים" פקודה, המערכת מבטלת אותה ויוצרת פקודה חדשה

הנושאת את תאריך יצירתה, היינו 24.6.14. יש להעיר כי הסיבה לפתיחת הפקודה לא תועדה בשדה "הערות" במערכת.

(3) חשבת הנהלה הסבירה כי "מדובר בתשלום לגורם בחו"ל. קודם בוצע התשלום בפועל (לאחר אישור גזבר, ראש העירייה וקבלת פטור ממס הכנסה). לאחר שבוצעה ההעברה בבנק, ולאחר שהתקבל מהמסלקה אישור לגבי גובה הסכום הסופי ששולם (המרה למטבע זר וחיוב העירייה בש"ח), הועבר אלינו ע"י יח' התשלומים הסכום לחיוב מההזמנה והוקלדה פקודה כנדרש".

4. עיכובים במינהלים המזמינים

4.1 מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי במסגרת המעבר להליך אישור חשבוניות ממוחשב הוחלט כי על המינהלים המזמינים לקלוט למערכת הממוחשבת חשבוניות/חשבונות מיד עם קבלתם, ורק לאחר מכן להעבירם סבב בדיקות ואישורים. נמצא כי הנושא לא מוזכר בנוהל העבודה המעודכן ממאי 2015. לדברי מנהלת יחידת תשלומים, ההליך הנ"ל לא עודכן בנוהל ככל הנראה, בטעות, וכי היא תפעל לעדכון. לטענתה, ללא קשר לאמור בנוהל המעודכן, בעת המעבר להליך הממוחשב, הובא הנושא לידיעת חשבי המינהלים והם יודעים שיש לקלוט חשבוניות עם הגעתן.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"יש לציין כי חשבונית צריכה להיקלט מיד עם קבלתה בעירייה. הגורם המקבל את החשבונית הוא נקודת הקצה ועליו לקלוט אותה טרם בדיקתה ואישורה. גם חשבונות של קבלנים עם כתב כמויות צריכים להיקלט מיד עם הגשת הקבלן. לאחר קליטת החשבון יש זמן לבדיקה ואישור החשבון. יש לא מעט מקרים בהם נקלטות החשבוניות רק לאחר אישורן ולכן אין מעקב אחרי הזמן בו החשבונית או החשבון נמצאים במינהל. התהליך של קליטה ואישור החשבון בעצם לא ממוחשבים וייתכנו מצבים בהם החשבון 'שוכב' לא מאושר זמן רב ולא מתועד."

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"באגף הרכש אנו שמים חותמת של דואר נכנס עם תאריך אותו יום, עקב ריבוי החשבוניות לא ניתן לקלוט אותן תחילה ואח"כ לאשר אותן. כמו כן, במקרה של פריטי אינוונטר יש צורך לבצע כניסות למערכת המלאי של העירייה ורק אח"כ ניתן לאשרן במערכת. קיימים מקרים שהחשבונית מגיעה ללא תעודת משלוח תחומה ע"י מקבל הסחורה ולכן לא יתכן ביצוע כניסה למלאי ללא תעודת המשלוח בפועל. מבקשת לציין כי לאחרונה הוסיפה [החברה האחראית על המערכת הממוחשבת] שדה תאריך כניסת החשבונית למינהל המזמין ובו אנו מעדכנים את תאריך הדואר הנכנס."

- 4.2 הביקורת בדקה את התנהלות המינהלים בשני מישורים:
- פער זמן בין קליטת חשבוניות במינהל המזמין לאישורן במינהל.
 - פער זמן בין תאריך הפקת החשבוניות בידי הספק לתאריך קליטתן במינהל המזמין.



- 4.3 **פער זמן בין קליטת חשבוניות במערכת הממוחשבת לאישור המינהל מזמין**
- על-פי נוהל עבודה, יש לאשר חשבוניות במינהל המזמין תוך 12 יום ממועד קבלתן. הביקורת בדקה במדגם⁴ את פער הזמן בין תאריך קליטת החשבוניות למועד אישורן במינהל. נמצא כי 89% מהחשבוניות שנבדקו אושרו במינהלים במועד:

משך הזמן	מספר מקרים	אחוז
באותו יום	46	53
12-2 יום	31	36
מעל 12 יום	10	11
סה"כ	87	100

יש לציין כי משיחות עם חשבי המינהלים עולה כי אין הקפדה על קליטת חשבוניות למערכת במועד קבלתן. רבים מהם השיבו כי הם קולטים חשבוניות רק לאחר אישורן. ייתכן שזו הסיבה לכך ש-53% מהחשבוניות אושרו ביום בו נקלטו. הביקורת מעירה כי במקרים בהם חשבוניות נקלטו למערכת במועד אישורן, לא ניתן לדעת את משך הזמן שהחשבוניות התעכבו במינהל, זאת, מאחר שבמינהלים לא מקפידים להטביע על החשבוניות חותמת הכוללת את מועד קבלתן.

להלן התפלגות החריגים שנמצאו לפי מינהלים וסיבות העיכוב:

מינהל מזמין	סיבת העיכוב		
	חוסר באסמכתאות	תיעוד לקוי	סה"כ
הנדסה	6	1	7
כספים	1	2	3
סה"כ	7	3	10
אחוז	70	30	100

- א. אישורן של שבע חשבוניות עוכב בשל חוסר באסמכתאות:
- מינהל הנדסה - שתי חשבוניות מספר 22299 ו-22300 בסך כולל של 725,594 ש"ח של ספק מספר 651122545 (חכ"ר) עבור שימור בית הקליניקה

⁴ מאחר שקובץ התשלומים שהופק בחברה האחראית על המערכת הממוחשבת לא כלל את תאריך קליטת החשבוניות במינהל המזמין והביקורת השלימה את הנתון הנ"ל, שימש קובץ המדגם גם לבדיקת טעיף זה.

והפוסטה אושרו במינהל הנדסה 26 ימים לאחר קליטתן במערכת הממוחשבת. ארבע חשבוניות נוספות (מספרים 22165-22152) בסך כולל של 2,133,915 ש"ח של הספק הנ"ל, עבור עבודות סלילה ופיתוח שכונת גבעת הכורכר שלב א', אושרו במינהל 167 ימים לאחר קליטתן. חשבת מינהל הנדסה מסרה כי "חשבונות אלו שצינת לא היו בתקופתי כחשבת מינהל... ולכן אינני יודעת מדוע התעכבו... אך, כפי שצינתי... מדובר בפרויקטים של החברה הכלכלית. פרויקטים שמטבעם רחבי היקף ומכילים הרבה סעיפי תשלום חריגים שלא נמצאים בכתב הכמויות המקורי. לסעיפים אלו יש לקבל הסברים מלווים בתחשיב כמויות ומחירים וכן ציון מקור מהיכן נלקחו המחירים. החברה הכלכלית לרוב, לא מגישה את החשבונות מלווים בהסברים המתאימים ואז יש צורך לפנות אליהם לתשובות. הם פונים מצדם למנהל הפרויקט, שגם אצלו ההסברים מתעכבים, ולכן נוצר עיכוב רב באישורים. לפיכך, בד"כ הבעיה אינה בעירייה אלא בהתנהלות שלהם. כמו כן, התאריך המופיע על החשבונית אינו משקף את המועד שבו החשבונית מגיעה אלינו, ולעתים חולף זמן ניכר בין התאריך הרשום לזמן בו החומר הגיע בפועל..."

תגובת מנהלת הכספים בחכ"ר :

"התגובה של חשבת מינהל הנדסה - לא ברור לי על סמך מה היא רושמת שהחכ"ר לרוב לא מגישה את החשבונות מלווים בהסברים. ממש לא נכון. אנחנו מגישים עם הסברים ואם נדרש השלמות אנחנו משלימים. זו אמירה כללית ואין פה שום דוגמה ספציפית שתומכת בזה."

תגובת חשבת מינהל הנדסה :

"בתחילה ברצוני לציין שבתקופה עברה בוצעה הביקורת - שנת 2014, לא שימשתי בתפקיד חשבת המינהל. נכנסתי לתפקידי ב-1.1.15... יש לעשות הפרדה ברורה בין חשבונות פשוטים כגון תשלום למודדים, ספקי העתקות, מתכננים ויועצים שיחסית ניתן לבדקם בקלות ואינם מצריכים זמן רב, לבין חשבונות של חכ"ר, חמ"ת [חברה ממשלתית לתיירות], עיריית חולון [יש לה הסכם עם העירייה לגבי השתתפות בתשלומים של פרויקט מחלף חולון] שברובם מאד מורכבים שבהם יש לבדוק רכיבים רבים, כגון: כתבי כמויות, חריגים + הסברים, תשלומים שונים שיש לקבל עבורם הסברים או אסמכתאות ולעתים כשהחשבון אינו מלווה באסמכתאות המתאימות הוא מתעכב. אצל חכ"ר הנושא מאד בולט, אם כי לאחרונה עקב כניסת [עוזר מנהלת הכספים] לתפקיד, ההסברים והאסמכתאות מתקבלים הרבה יותר מהר מהעבר."

- מינהל כספים - חשבונית מספר 4814 בסך 1,007 ש"ח של ספק מספר 6513176651 עבור אגרת בית משפט, אושרה במינהל כספים 63 ימים לאחר קליטתה. חשבת המינהל הסבירה ש"לחשבון הנ"ל הייתה פקודה קודמת לו שבוטלה (מס' פקודה: 588597, מס' מונה 72576) [על מנת לשנות מספר סעיף

מבקרת עיריית ראשון לציון

תקציבין], אושר בזמנים סבירים במינהל... החשבון הוקלד שנית, אך ככל הנראה כמו במקרים חריגים דומים אינו חזר אליי פיזית (ביקשתי מהסגן שלי להעביר אלי אישור שמונה זה נמסר ונתקבל באגף תשלומים, אך לא נמצאה אסמכתא לכך...)” לדבריה, היא בודקת רק חשבוניות פיזיות. אחת לתקופה היא מאתרת במערכת את החשבוניות שטרם הועברו אליה ודורשת אותן מהאגפים. “ניתן להעריך שבמקרה הנ”ל זה היה התרחיש”.

ב. אישורן של שלוש חשבוניות עוכב בשל תיעוד לקוי במערכת הרכש:

- מינהל הנדסה - חשבונית מספר 90681 בסך 2,672 ש”ח של ספק מספר 6512516717 עבור פיקוח גני ילדים, אושרה 49 ימים לאחר שנקלטה. חשבת אגף בנייה ציבורית מסרה כי “החשבונית התקבלה כהעתק נאמן למקור” ואושרה על ידי ב-17.12.14, היא הוחזרה ל[ספק] לבדיקה נוספת מול הביצוע בשטח ומפקח האגף, לאחר בדיקה הוחזרה בשנית ואושרה”. הביקורת מעירה כי במערכת רכש קיים אישור עוזר חשב מ-17.12.14 ואישור חשב מ-4.2.15, אולם אין תיעוד להחזרת החשבונית.

תגובת חשבת אגף בנייה ציבורית:

“אין תיעוד להחזרת החשבונית כי בתחילה החשבונות היו נקלטים במערכת ע”י עוזרת החשב ומאושרים על-ידי במידה ונמצאו תקינות ללא היררכיה נוספת. לפיכך בתחילה לא תמיד החזרתי את החשבוניות, אלא רק בשלב מאוחר יותר.”

תגובת מנהל אגף בנייה ציבורית:

“טעות של החשבת בכך שהחזיקה את החשבון אצלה ולא החזירה אותו לשולח.”

- מינהל כספים - חשבונית מספר 8002807 בסך 24,772 ש”ח של ספק מספר 6054612247 עבור פרויקט ליווי מערך ניהול נכסי העירייה, אושרה במינהל כספים 27 ימים לאחר שנקלטה. חשבת המינהל מסרה שעד להטמעת תהליך האישורים ההיררכי במינהל נוצרו עיכובים באישורי החשבונות. לדבריה, לא נהגה בעבר להחזיר חשבוניות שנקלטו למערכת ליחידות הקצה (היחידות המזמינות במינהל כספים), אלא רק עדכנה אותם טלפונית בדבר ליקויים שיש לתקן בחשבוניות. עוד הוסיפה כי לאחר למידת התהליך, היא החליטה לשנות את ההתנהלות, ובנובמבר 2014 הנחתה את אגפי המינהל כדלהלן: “לתשומת לבכם, תנאי התשלום לספק נספרים מיום שמגיע החשבון ליח’ התשלומים (לאחר שכל הגורמים כולל אותי אישרו). אבקשם להקפיד על הזנת החשבונות למערכת בטווח זמן מידי מיום הגשת החשבון ע”י הספק. יח’ תשלומים לא תחפה על עיכובים ולא תקדים תנאי תשלום. כמו כן, עד כה לרוב לא נהגתי להחזיר חשבונות והזמנות למחלקה, אלא המתנתי להשלמות/הסברים וכד’ מצד האגפים (וזאת ע”מ למנוע עיכובים של אישורים חוזרים של מנהלים). כל חשבון או הזמנה שלא יוגשו עפ”י הנהלים החל מהיום יוחזרו למחלקה.” [ההדגשות במקור]

בינואר 2015 הנחתה חשבת מינהל כספים את אגפי המינהל כדלהלן:
 "התאריך המופיע על גבי החשבון אינו מעיד בהכרח על מועד קבלתו באגף.
 ע"מ לחסוך את הדיון בינכם לבין הספק בנושא ו/או של גורמים פנימיים
 במינהל, אבקשכם החל מהיום: להנחות את העובדים הרלוונטיים להטביע
 חותמת נתקבל (חותמת תאריכון) בה מצוין האגף/יחידה ותאריך. במקרה
 שהחשבון נמסר פיזית, יש לחתום גם לשליח הספק, על העתק החשבונית."
 חשבונית מספר 4 בסך 1,599 ש"ח של ספק מספר 6022640171 עבור עריכת
 תכנית רישוי לעגלת קפה בקומת כניסה של בניין העירייה, אושרה במינהל
 כספים 42 ימים לאחר קליטתה למערכת הרכש. חשבת המינהל מסרה "לצערי
 אין לי שום תיעוד בנושא, לעתים יש מקרים שמתעכבים ולא מתועדים
 דינמיקה טבעית שמתרחשת, עם הזמן למדתי יותר לתעד..."

4.4 בדיקת תאריך חשבוניות מול תאריך קליטתן למערכת הממוחשבת

הביקורת בדקה את כל החשבוניות שנקלטו למערכת הרכש בשנת 2014 אל מול
 תאריך הפקתן, באמצעות קובץ ממוחשב שהפיקה רפרנטית מחשוב ממחלקת מחשוב
 ובקרה במינהל כספים. נמצא כי בשנת 2014 נקלטו למערכת הרכש
 25,148 חשבוניות, 96% מהן הופקו בשנת 2014, אולם, נמצאו גם חשבוניות משנים
 עברו:

שנת הפקת החשבונית	מספר חשבוניות
2004	2
2010	1
2011	7
2012	37
2013	988
2014	24,113
סה"כ	25,148

להלן התפלגות החשבוניות מהשנים 2013-2014 שנקלטו לאחר למעלה מ-150 יום
 ממועד הפקתן, לפי מינהלים:

שנת 2014		שנת 2013		מינהל מזמין
אחוז	מספר חשבוניות	אחוז	מספר חשבוניות	
13	52	13	57	איכות הסביבה
8	33	9	38	כוח אדם ואמרכלות
34	135	38	166	הנדסה
16	64	15	66	הנהלה
4	18	5	23	חינוך
12	48	8	35	כספים
7	27	4	17	שילוב חברתי
6	25	8	33	שפי"ע
100	402	100	435	סה"כ

מבקרת עיריית ראשון לציון

מהלוח עולה כי בשנים אלו עיקר החשבוניות שנקלטו באיחור היו של המינהלים המזמינים (לפי סדר יורד): הנדסה, הנהלה ואיכות הסביבה.

הביקורת בדקה מדגם של 74 חשבוניות שכלל:

- כל החשבוניות שהופקו בשנים 2004, 2010, 2011 ו-2012 ונקלטו במערכת הרכש בשנת 2014 ובסה"כ 47 חשבוניות;

- כל החשבוניות שהופקו בשנת 2013 ונקלטו במערכת הרכש בשנת 2014, לאחר למעלה מ-600 ימים ממועד הפקתן ובסה"כ 9 חשבוניות;

- כל החשבוניות שהופקו בשנת 2014 ונקלטו במערכת הרכש באותה שנה, ולאחר למעלה מ-300 ימים ממועד הפקתן ובסה"כ 18 חשבוניות.

להלן התפלגות חשבוניות מדגם זה לפי מינהלים וסיבות לעיכוב בקליטתן למערכת הרכש:

סיבות לעיכובים בקליטת החשבוניות							מינהל מזמין
סה"כ	מחסור בכוח אדם	ספק לא הגיש חשבונית במועד	בעיה חוזית	לא אושרה חשבונית	לא ידעו על קיום חשבונית	טעות בהקלדה	
5	-	1	-	1	2	1	איכות הסביבה
11	-	5	-	2	2	2	כוח אדם ואמרכלות
16	2	1	-	8	5	-	הנדסה
16	-	11	-	-	5	-	הנהלה
1	-	-	-	-	1	-	חינוך
6	-	1	-	3	2	-	כספים
5	-	-	5	-	-	-	שילוב חברתי
14	-	9	2	-	-	3	שפי"ע
74	2	28	7	14	17	6	סה"כ
100	3	38	9	19	23	8	אחוז

א. בשישה מקרים נמצא כי מדובר בטעויות הקלדה של תאריך החשבונית למערכת הממוחשבת וכי החשבוניות נקלטו בסמוך למועד הפקתן:

שנה				מינהל מזמין
2014	2012	2011	2004	
1	-	-	-	איכות הסביבה
-	1	1	-	כוח אדם ואמרכלות
-	-	1	2	שפי"ע
1	1	2	2	סה"כ

ב. ב-17 מהמקרים טענו חשבי המינהלים כי לא ידעו על קיומן של החשבוניות עד שהספק ו/או גורם עירוני התקשרו לברר לגביהן:

שנה					מינהל מזמין
2014	2013	2012	2011	2010	
-	-	-	2	-	איכות הסביבה
-	-	2	-	-	כוח אדם ואמרכלות
-	1	4	-	-	הנדסה
1	-	3	1	-	הנהלה
-	-	1	-	-	חינוך
1	-	-	-	1	כספים
2	1	10	3	1	סה"כ

- מינהל איכות הסביבה:

שתי חשבוניות בסך 238 ש"ח ו-374 ש"ח, בהתאמה, של ספק מספר 6511130635 הופקו באוקטובר 2011 והוקלדו למערכת הממוחשבת רק בדצמבר 2014. חשבת מינהל איכות הסביבה מסרה: "הספק התקשר שלא קיבל את התשלום עבור 2 החשבוניות. לאחר בדיקה, הגיש חשבוניות 'נאמן למקור' שנבדקו והוגשו לתשלום."
- מינהל כוח אדם ואמרכלות:

חשבונית מספר 129029872 בסך 36 ש"ח, של ספק מספר 6520041880 מאוקטובר 2012, נקלטה רק בפברואר 2015. על החשבונית נכתב: "חשבונית זו נשלחה לגזברות ב-14/11/12 אולם לא נקלטה מעולם." מנהלת תשלומים באגף רכש ולוגיסטיקה מסרה: "חשבונית זו הוגשה לגזברות בזמן, אולם כנראה הלכה לאיבוד, רק לאחר בירור עם הספק על אי תשלום שלה, הוגשה שוב לגזברות כדי שישלמו אותה."

חשבונית מספר 58224 בסך 379 ש"ח של ספק מספר 6512502618 בגין תמלול שימוע, הופקה בדצמבר 2012 ונקלטה למערכת במארכ 2014. סגנית חשב המינהל מסרה: "מבדיקה שערכתי התברר שהספק הנפיק חשבונית בשנת 2012 שלא בוצע בגינה תשלום ע"י העירייה. אני קיבלתי חשבונית זאת לראשונה במרץ 2014 וכאמור לאחר בדיקה עם ממונה על השימועים ומול [המערכת הממוחשבת] התברר שאכן לא בוצע תשלום בגין חשבונית זו. על כן, בוצע תשלום לאחר תקופה כזו ארוכה."
- מינהל הנדסה:

ארבע חשבוניות של אגף בנייה ציבורית מספקי העתקות שונים ובסכום מצטבר של 1,071 ש"ח, הופקו בשנת 2012 ונקלטו למערכת הממוחשבת בשנת 2014. חשבונית מספר 109007 בסך 1,560 ש"ח של ספק מספר 6511243461 הופקה בינואר 2013 ונקלטה למערכת בספטמבר 2014.

חשבת אגף בנייה ציבורית מסרה לגבי החשבוניות הנ"ל: "...לגבי החשבונות של העתקות אור ברשימה, החשבונות ברובם הנם 'נאמן למקור'. החשבון המקורי לא התקבל ולפיכך הוצאו חשבונות משוחזרים שנתקבלו לאחר תקופה... על החשבון אמנם מוטבע תאריך, אך זה לא אומר שהחשבון אכן התקבל בפועל..."

תגובת חשבת מינהל הנדסה:

"הרבה פעמים מתקבלות חשבוניות לתשלום עם תאריך חשבונית של ימים, שבועות ואפילו מספר חודשים מוקדם יותר מתאריך הגעה לאגפים. אי לכך, הנחיתי את האגפים לשים חותמת 'נתקבלי עם תאריך, וכך לדעת את המועד המדויק בו הגיעו החשבוניות לטיפול. בנוסף, חשבונות רבים של ספקי העתקות מגיעים ללא אישורים של המשרד המזמין וללא ציון שם הפרויקט על גבי החשבונית. להשלים פרטים אילו לוקח זמן רב. הנחיתי את אגף תכנון עיר, שרוב תשלומי ההעתקות מגיעים דרכו, לבקש פירוט פרויקט על גבי כל חשבונית ולהתוות נוהל עבודה מסודר בנוגע לחתימות."

תגובת מנהל אגף בנייה ציבורית:

"התנהלות לקויה של החשבת - אי סדר. חשוב לציין כי החשבת שכינה בתפקיד בזמן הוצאת הדוח איננה עובדת יותר באגף לבנייה ציבורית."

- הנהלה:

חשבונית מספר 2986 בסך 70 ש"ח, של ספק מספר 6050308584 בגין מודעות אבלים, הופקה ב-11.1.11 והוקלדה למערכת הממוחשבת רק ב-3.9.14. חשבת הנהלה מסרה: "...פנתה אליי [עובדת הספק] עם רשימה של חשבונות שלטענתם לא שולמו להם (לא אנחנו מזמינים מודעות אבל והתשלום הוא תמיד בדיעבד, מול חשבונית). מבדיקה מול רישומי המערכת התברר כי חשבונית זו לא שולמה להם ולכן הועברה לתשלום."

חשבונית מספר 19372 בסך 236,693 ש"ח של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) בגין פינת מנגלים בחוף הים, הופקה בנובמבר 2012 ונקלטה למערכת הממוחשבת באפריל 2014. חשבת הנהלה הסבירה כי "...בעקבות פנייה של [סגנית מנהל אגף תקציבים] פניתי בנובמבר 2013 לחב' הכלכלית בכדי לברר מה קורה עם גמר חשבון לעבודה זו... בסופו של תהליך - ולאחר שהעתק החשבון הועבר ללא אסמכתאות - באפריל 2014 נעניתי וקיבלתי את האסמכתאות וההסברים הנדרשים... הנושא נבדק על ידי, אושר והועבר לתשלום."

שתי חשבוניות בסך כולל של 599 ש"ח של ספק מספר 6512383688 הופקו בדצמבר 2012 ונקלטו למערכת הממוחשבת רק במאי 2014. חשבת הנהלה מסרה: "...הטיפול התחיל עוד בתקופתה של [חשבת הנהלה דאז]. הועבר אליי ממנה במאי 2014... ואני דאגתי לסגירת הקצוות וביצוע גמר חשבון."

חשבונית מספר 51802 בסך 2,500 ש"ח של ספק מספר 6580002244 בגין דמי חבר, הופקה בינואר 2014 ונקלטה למערכת הממוחשבת בנובמבר 2014. חשבת הנהלה מסרה: "...לא זוכרת משהו מיוחד, וכמובן שאין סיבה לעכב תשלום כזה. יש להניח שדרישת התשלום 'הסתובבה' במשרדי העירייה ולכן גם לא יצאה לנושא הזמנת עבודה. ההזמנה עצמה אושרה על ידי בנובמבר 2014 (מניחה שבסמוך למועד זה הועברה לטיפול דרישת התשלום) והחשבון הועבר לתשלום מיד עם אישור ההזמנה."

לגבי כל החשבוניות הני"ל עדכנה חשבת הנהלה כי "החובות הם עבור חשבונות לעבודות שבוצעו בטרם התחלתי את תפקידי כחשבת הנהלה. אני רק ביצעתי גמרי חשבון לאחר שפנו אליי בנושאים אלו... מרגע קליטת החשבונות ע"י [סגנית חשבת] הועברו על ידנו לתשלום מידי ולא עוכבו..."

- מינהל חינוך :

חשבונית מספר 172 בסך 750 ש"ח של ספק מספר 6580005288 בגין אגרת תלמידי חוץ תשע"ב, הופקה בפברואר 2012 ונקלטה למערכת הממוחשבת רק בינואר 2014. עובדת אגף חשבות במינהל חינוך מסרה כי "בשנת הלימודים תשע"ד... מנהלת הבית ספר התקשרה... התלוננה שלא הייתה התייחסות לגבי תשלום משנת הלימודים תשע"ב. בדקתי את הנושא אבל לא הייתה ביחידות בקשת תשלום... ביקשתי ממנה לשלוח שוב ואם נמצא לנכון שאכן קיבלו אישור התחייבות נשלם להם רטרואקטיבי. תאריך העסקה בעירייה נרשם לפי תאריך המכתב מאחר שזו לא חשבונית ולמעשה ההזמנה הוקלדה ב-7/1/14 ושולמה ב-20/2/14."

- מינהל כספים :

חשבונית מספר 8045797 בסך 93 ש"ח של ספק מספר 6034781237 הופקה ב-24.8.10 והוקלדה למערכת ב-14.1.14. חשבת מינהל כספים מסרה שהספק לא העביר את החשבונית ליחידת קצה המטפלת בנושא, אלא לגורם אחר, והטיפול בחשבונית "נפל בין הכיסאות". רק כשהספק החל לשאול שאלות, נערכו בירורים, שבסופם הוא המציא חשבונית נאמן למקור ושולם לו. חשבונית מספר 506 בסך 920 ש"ח של ספק מספר 6514708163 עבור הדפסת מודעות צו ארנונה, הופקה בינואר ונקלטה בדצמבר 2014. סגן חשבת המינהל הסביר כי "מבדיקה של הספק במשרדו לקראת סוף השנה התברר לו שהחשבונית לא שולמה. מבדיקה של הספק ואנוכי התברר שהחשבונית לא הגיעה כלל אליי ולכן שלח חשבונית נאמן למקור ורק אז שולמה החשבונית."

ג. ב-15 מקרים הסבירו חשבי המינהלים המזמינים כי פער הזמן בין תאריך הפקת החשבונית לקליטתה למערכת הממוחשבת נבע מכך שהם קולטים חשבוניות במועד אישורן, ולא במועד קבלתן :

מינהל מזמין	שנה			
	2014	2013	2012	2011
איכות הסביבה	-	-	1	-
אמרכלות	-	-	1	1
הנדסה	5	-	3	-
כספים	2	1	-	-
סה"כ	7	1	5	1

- מינהל איכות הסביבה :

חשבונית מספר 19373 בסך 85,853 ש"ח של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) בגין שדרוג תחנת מעבר הופקה בנובמבר 2012 ונקלטה למערכת הממוחשבת

מבקרת עיריית ראשון לציון

רק ביולי 2014. חשבת מינהל איכות הסביבה מסרה כי "החשבונית המתינה לשיבה אצל [סמנכ"ל תפעול] ולאישור עקרוני מהגזברות... עם הינתן האישור, החשבונית שולמה".

- מינהל כוח אדם ואמרכלות :

חשבונית מספר 650297416 בסך 6,330 ש"ח של ספק מספר 6520039975 הופקה ב-31.10.11 והוקלדה למערכת הממוחשבת רק ב-22.5.14. מנהלת תשלומים באגף רכש ולוגיסטיקה מסרה שמדובר בחשבונית בגין מזגנים שהותקנו בבית ספר ושהממונה על המזגנים בעירייה סירב לחתום על אישור מסירה עקב ליקויים שהתגלו בהתקנה. רק לאחר תיקון הליקויים, נקלטה ושולמה החשבונית.

חשבונית מספר 650307349 בסך 37,116 ש"ח של ספק מספר 6520039975 בגין מזגנים, הופקה בינואר 2012 ונקלטה למערכת רק באפריל 2014. ממונה תחום מיזוג אוויר בעירייה הסביר ש"מזגנים אלו הותקנו באולפנה בשנת 2012 אך מאחר והיו ליקויים וחסרים פרטי פלסטיקה במזגנים, לא אישרתי את ההתקנה עד להשלמת תיקון הליקויים ביוני 2013".

- מינהל הנדסה :

שלוש חשבוניות של אגף בנייה ציבורית מספקים שונים ובסכום מצטבר של 7,313 ש"ח הופקו בשנת 2012 ונקלטו למערכת בשנת 2014. נוסף על כך, ארבע חשבוניות בסך כולל של 24,513 ש"ח של ספק מספר 6512767377 עבור הצעת מחיר לתכנון מיזוג אוויר בגני ילדים הופקו בינואר 2014 ונקלטו למערכת רק בדצמבר 2014.

חשבת אגף בנייה ציבורית מסרה לגבי שבע החשבוניות הנ"ל כי "חשבונות מתקבלים ועוברים לקליטה ע"י הגורם המקצועי והאחראי על ביצוע העבודה (באגף ו/או מפקח חיצוני). זאת, לאחר שאושרו על ידו כי אמנם בוצעה העבודה וכי הספק/מתכנן אכן זכאי לתשלום. החשבון נקלט ונסרק במערכת, עובר סבב חתימות, בדיקת תקינות החשבון ואישורו (כולל על ידי כחשבת) ואף אישורו במערכת. לאחר מכן עובר החשבון ליחידת התשלומים לאישורם והעברת תשלום... הגורם המקצועי אצלנו אינו קולט את החשבוניות אלא רק מאשרן ומעבירן לקליטה וסבב חתימות".

חשבונית מספר 21652 בסך 11,800 ש"ח של ספק מספר 6513211573 בגין היטל השבחה, הופקה בינואר 2014 ונקלטה למערכת הממוחשבת בנובמבר 2014. חשבת המינהל הסבירה ש"העניין ארך זמן כי במהלך 2014 הוגשו 5 טיוטות שומה שונות בשל מורכבות הזכויות בחלקה והחשבון נקלט בנובמבר 2014".

- מינהל כספים :

חשבונית מספר 4352 בסך 100,094 ש"ח של ספק מספר 6513176651 בגין טיפול משפטי של בניין הגזברות הופקה במארכ 2013 ונקלטה למערכת הממוחשבת בדצמבר 2014. חשב אגף נכסים מסר "שכ"ט טיפול ברכישת בניין הגזברות... לקח זמן עד שגורמי העירייה נתנו את תשובתם מאיזה תקציב לשלם את שכה"ט".

חשבונית מספר 4738 בסך 1,135 ש"ח של ספק מספר 6513176651 הופקה בינואר 2014 ונקלטה למערכת בדצמבר 2014. חשב אגף נכסים מסר כי "הספק] שלח בקשה לתשלום בתאריך 21.7.2014, בתאריך 28.7.2014 החל הטיפול. לא מצאתי פנייה קודמת של [הספק] לעניין חשבון זה למעט ריכוז פניות מחודש מרץ 2014 של [סגנית הגזבר דאז] הממונה על ההוצאות, אך החשבון עצמו לא התקבל במשרדי האגף לפני חודש יולי 2014". יש להעיר כי גם אם החשבונית הגיעה לאגף ביולי 2014, היא נקלטה למערכת רק בדצמבר 2014, קרי: חמישה חודשים לאחר הגעתה.

חשבונית מספר 36 בסך 165 ש"ח של ספק מספר 6050420686 הופקה בינואר ונקלטה למערכת בדצמבר 2014. הממונה על הביטוח מסרה: "תשלום החזר הוצאות [הספק] בגין חקירה בתביעה של... הייתה מחלוקת ביני לבין [עורך הדין של הספק] לגבי תיקי החקירה ולכן החשבון 'הוקפא' במשרדי בהסכמתו וידיעתו של עו"ד [שם הספק] עד לבירור הפרטים ואישורו."

ד. בשבע חשבוניות משנת 2012 פער הזמן בין תאריך הפקת החשבוניות לקליטתן למערכת הממוחשבת נבע מבעיות חוזיות עם הספקים.

- מינהל לשילוב חברתי:

חמש חשבוניות של ספק מספר 6511343717 בגין שכר דירה בסך כולל של 8,745 ש"ח, הופקו בשנת 2012 ונקלטו למערכת הממוחשבת רק באפריל 2014. חשב מינהל לשילוב חברתי הסביר כי הספק "הנפיק חשבוניות באופן שוטף מדי חודש בחודשו. אך כיוון שלא היה חוזה חתום, לא ניתן היה להעביר אותן לתשלום. חוזה הארכה (מצ"ב) נחתם ב-26.3.14 ולכן ב-4/14 הוקלדו כל החשבוניות לתשלום".

תגובת ראשת המינהל לשילוב חברתי:

"אנו מבקשים לציין כי חתימת ההסכם עם [הספק] התעכבה משום שלחברה לא היו אישורי מס כנדרש בתוקף... ולכן לא ניתן היה לחתום על החוזה עמם, והסדר העניין ארך זמן רב. לכן נוצרו העיכובים בתשלומים, למרות שהועברו הדרישות לתשלום ע"י [הספק]".

- מינהל שפ"ע:

שתי חשבוניות של ספק מספר 6510623036 בסך כולל של 1,960 ש"ח, הופקו בדצמבר 2012 ונקלטו למערכת באוגוסט 2014. חשב מינהל שפ"ע מסר כי "חשבונות התעכבו לאור בעיה חוזית עם [הספק], התקבלו בחשבות ב-4.8.14 נקלטו לתשלום ב-11.8.14 ושולמו ב-20.9.14... מדובר בחוזה 8036, הבעיה הייתה שהחברה דרשה תשלום עבור חיבור הטלפון שיש במעלית ואילו בהסכם לא הייתה התייחסות לכך. בספטמבר 2014 ניתן אישור סגנית הגזבר (מצורף) ואז התשלומים אושרו."

ה. ב-28 מקרים הסבירו חשבי המינהלים המזמינים את הפער בין תאריך הפקת החשבוניות לקליטתן למערכת הממוחשבת בכך שהספקים לא הגישו את החשבוניות במועד:

2014	2013	2012	מינהל
1	-	-	איכות הסביבה
-	-	5	אמרכלות
1	-	-	הנדסה
4	7	-	הנהלה
1	-	-	כספים
-	-	9	שפי"ע
7	7	14	סה"כ

- מינהל איכות הסביבה:

חשבונית מספר 1009592 בסך 2,563 ש"ח של ספק מספר 6511237844 הופקה ב-31.1.14 ונקלטה למערכת הממוחשבת רק ב-7.12.14. חשבת מינהל איכות הסביבה מסרה: "החשבונית הגיעה לחשבות בתאריך 4.12.14 והועברה לתשלום. לפי מועד הקבלה בחשבות, אין בעיה בתאריך התשלום." יש לציין כי על החשבונית אמנם מוטבעת חותמת "התקבל" מ-4.12.14, אולם, החשבונית נחתמה תחילה בידי סגנית מנהל אגף תכנון ופיתוח נופי במינהל זה, אולם לא מצוין תאריך קבלה באגף ולכן ייתכן שהחשבונית התעכבה באגף.

- מינהל כוח אדם ואמרכלות:

חמש חשבוניות של ספק מספר 6520041880 ממארס-אפריל 2012, נקלטו למערכת הממוחשבת בפברואר 2014. מנהלת תשלומים באגף רכש ולוגיסטיקה מסרה כי "מדובר בחשבוניות בגין שכירות פקסים שהספק... לא הגיש בצורה רציפה ברמת החודשים. רק לאחר שהגיעו כל החשבוניות לשביעות רצוני, אושרו לתשלום".

- מינהל הנדסה:

חשבונית מספר 2714 בסך 3,540 ש"ח של ספק מספר 6513770834 בגין היטל השבחה הופקה בינואר 2014 ונקלטה למערכת רק בדצמבר 2014. חשבת מינהל הנדסה מסרה ש"החשבון הוגש באיחור על ידי השמאית".

תגובת חשבת מינהל הנדסה:

"לעתים מופיע תאריך על החשבון שאינו תואם את מועד ההגעה למחלקה. החשבון הוגש באיחור ניכר ע"י השמאי עצמו, ולראיה שמרגע שנקלט במחלקה ב-15.12.14 הוא כבר אושר ב-22.12.14. כיום הנחיתי את האגפים לשים חותמת מתי נתקבל החשבון או לציין זאת בגוף החשבון."

- הנהלה:

שבע חשבוניות של ספק מספר 6520027749 בסך כולל של 48,532 ש"ח, הופקו בשנת 2013 ונקלטו למערכת הממוחשבת בנובמבר 2014. נוסף על כך, ארבע חשבוניות של הספק הנ"ל משנת 2014, בסך כולל של 266,029 ש"ח, נקלטו למערכת לאחר למעלה מ-300 ימים מיום הפקתן. סגנית חשבת הנהלה, שהייתה בעבר חשבת אגף תקשוב עירוני, מסרה: "חשבוניות... מתקופת 2013-2014 הארכת חוזה נחתמה רק ב-27.8.13... כל החשבוניות עוכבו באישור

מנהל אגף תקשוב." מנהל אגף תקשוב עירוני מסר ש"ההתנהלות מול ה"ל שונה היות ואנו מאשרים וקולטים את החשבוניות רק לאחר ביצוע העבודה בפועל. ה"ל במרבית המקרים מפיקה חשבונית בצמוד להזמנה ללא קשר לביצוע בפועל".

- מינהל כספים:

חשבונית מספר 42 בסך 885 ש"ח, של ספק מספר 6050420686 עבור שכר טרחה, הופקה במאוס 2014 ונקלטה למערכת הממוחשבת בדצמבר 2014. הממונה על הביטוח מסרה כי "תשלום שכ"ט לעו"ד [של הספק] בגין טיפול בת.א. 13-10-35096 - החשבון הועבר אליי בתאריך 18/11/2014 (ניתן אף לראות בשולי הדף את תאריך קבלת הפקס)".

- מינהל שפ"ע:

שמונה חשבוניות (מספרים 19510-19517) בסך כולל של כארבעה מיליון ש"ח, של ספק מספר 6511225450 (חכ"ר) עבור פיתוח טיילת חוף הים, הופקו בנובמבר 2012 ונקלטו למערכת הממוחשבת רק במאי 2014. חשב מינהל שפ"ע מסר ש"כל החשבונות... נקלטו לתשלום בסמוך להגעתם לחשבות המינהל... באופן כללי [הספק] הגישה בעבר את החשבונות באיחור ולא בסמוך לתאריך הפקת החשבונית, כיום יש שיפור דרמטי והחשבונות מוגשים באופן מהיר יותר..."

חשבונית מספר 1650307349 בסך 2,047 ש"ח של ספק מספר 6520039975 הופקה בינואר 2012 ונקלטה למערכת רק במאי 2014. חשב המינהל מסר: "תאריך חשבונית 31.1.12 התקבלה בחשבות שפ"ע ב-23.4.14. נקלטה ב-27.5.14... כל החשבונות... נקלטו לתשלום בסמוך להגעתם לחשבות המינהל... וזאת כמובן במידה והחשבונות תקינים". מהסברו של חשב המינהל עולה כי חשבון לא תקין אינו לא נקלט למערכת.

1. בשני מקרים במינהל הנדסה הסבירה חשבת המינהל כי הפער בין תאריך הפקת

החשבונית לקליטתה למערכת הממוחשבת נבע ממחסור בכוח אדם:

חשבונית מספר 177 בסך 5,098 ש"ח של ספק מספר 6511971095 הופקה ב-18.9.11 והוקלדה למערכת רק ב-27.10.14. לדברי חשבת המינהל "מדובר בחשבונית שאכן הופקה בתאריך 18/9/2011. כשהתקבלתי לעבודה באמצע פברואר 2014 לעירייה, הייתי צריכה לטפל בחשבוניות רבות שלא טופלו עקב חוסר בחשבת באגף תכנון במשך כשנה. אחת מהן הייתה זו של [הספק]. נקבעה ישיבה בנושא והוחלט להביא את החומר לאישור ועדת יועצים עקב הזמן הרב שחלף. ועדת יועצים קבעה שעל הגזבר לאשר עבודה זו בדיעבד. שעות רבות נדרשו לליקוט החומר הקודם שכלל לא היה מתויק (וגם לא סרוק). לפיכך, החשבונית אושרה ב-22/10/2014 לאחר עבודה מאומצת בנושא".

חשבונית מספר 2242827 בסך 176 ש"ח של ספק מספר 6514634948 הופקה בפברואר 2014 ונקלטה למערכת בדצמבר 2014. לפי חשבת מינהל הנדסה, "החשבונית התעכבה בגלל שלא היה חשב באגף תכנון שיטפל בנושא קליטת חשבונית".

5. חשבוניות החברה הכלכלית

5.1 בבדיקת הביקורת נמצא כי רבות מהחשבוניות שהטיפול בהן התעכב התקבלו מספק מספר 6511225450 - חכ"ר :

- מתוך 87 חשבוניות המדגם (עוכבו בגזברות), 18 התקבלו מחכ"ר (21%). מתוכן, שש (33%) אף עוכבו במינהלים המזמינים.

- מתוך 74 חשבוניות שנכללו במדגם לעניין פער הזמן בין תאריך קליטת החשבונית לתאריך הפקתה, עשר התקבלו מחכ"ר (14%).

חכ"ר עוסקת בפיתוח, ביצוע וייזום פרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות בעיר והיא בבעלות מלאה של העירייה. חכ"ר מעבירה את חשבונותיה לבדיקת המינהלים בעירייה בהתאם למהות העבודה: חשבוניות בגין עבודות פיתוח מועברות לבדיקת חשב מינהל שפ"ע וחשבוניות בגין עבודות בנייה ציבורית מועברות למינהל הנדסה.

5.2 חשב מינהל שפ"ע בודק שכתב הכמויות המצורף לחשבונית המתקבלת מחכ"ר תואם לכתב הכמויות שאושר בהזמנה. במידה שמוצא חריגים (הן בכמות בחשבון הסופי אל מול הכמות שאושרה בהזמנה והן לגבי סעיפים חדשים שלא הופיעו בהזמנה), הוא דורש הסברים ו/או ניתוח מחירים, הכול בכפוף לבדיקת המסגרת התקציבית של תב"ר הפרויקט. לדבריו, בעבר חכ"ר לא הגישה חשבונות מסודרים, לא צירפה אסמכתאות והסברים ולא הגישה חשבוניות חלקיים במועד, אלא צברה מספר חשבוניות והעבירה אותן בבת אחת, כך שנוצר עיכוב באישורן. כיום, עם כניסתם לתפקיד של מנהלת כספים בחכ"ר ועוזרה, חל שיפור ניכר בהגשת החשבוניות ועיקר הבעיות נובעות מחשבוניות מהעבר.

לטענת חשב מינהל שפ"ע, הסיבה שחשבונות חכ"ר מועברים לבדיקתו היא שעובדי מינהל שפ"ע היו אמורים לבצע פיקוח עליון על הפרויקטים שמבצעת חכ"ר. אולם, בפועל אין מתבצע פיקוח-על בידי עובדי מינהל שפ"ע. זאת, בין היתר מאחר שכוח האדם במינהל מצומצם ואינו עומד בעומס העבודה. עוד הוסיף כי מאחר שהוא מגיע מתחום הכספים ולא מתחום ההנדסה ואינו מעורה בפרויקטים שמבצעת חכ"ר (בניגוד לפעילות שמבצע המינהל), יכולתו להבין את ניתוח המחירים מוגבל לתחום הפיננסי בלבד, והוא עושה בדיקה חשבונאית ולא הנדסית. בנייתו החיובית המחירים המועברים אליו אין לו את היכולת לדעת האם נבחרה החלופה הטובה ביותר, ולכן הוא מסתמך על אישורו של מהנדס חכ"ר או קמאי הפרויקט מטעם העירייה.

לדעתו, אין ערך מוסף לבדיקתו טרם בדיקת יחידת תשלומים במינהל כספים מאחר שכאמור, הוא אינו מעורה בפרויקטים של חכ"ר ולמעשה מדובר בבדיקה כפולה.

5.3 חשבת אגף בנייה ציבורית ומנהל האגף סבורים כי לעתים בודקים בקרי תשלומים מעבר לתפקידים ומתערבים בנושאים הנדסיים. כמו כן, לטענתם, עיקר הבעיה מול חכ"ר היא בהגשת מספר חשבונות חלקיים בו-זמנית. אולם, חל שיפור מאז תחילת עבודתו של עוזר מנהלת כספים בחכ"ר.

חשבת מינהל הנדסה מסרה לגבי פרויקטים של חכ"ר שמדובר ב"פרויקטים שמטבעם רחבי היקף ומכילים הרבה סעיפי תשלום חריגים שלא נמצאים בכתב

הכמויות המקורי. לסעיפים אלו יש לקבל הסברים מלווים בתחשיב כמויות ומחירים וכן ציון מקור מהיכן נלקחו המחירים. החברה הכלכלית, לרוב, לא מגישה את החשבונות מלווים בהסברים המתאימים ואז יש צורך לפנות אליהם לתשובות. הם פונים מצדם למנהל הפרויקט, שגם אצלו ההסברים מתעכבים, ולכן, נוצר עיכוב רב באישורים. לפיכך, בד"כ, הבעיה אינה בעירייה אלא בהתנהלות שלהם".

תגובת מנהלת הכספים בחכ"ר:

"התגובה של חשבת מינהל הנדסה - לא ברור לי על סמך מה היא רושמת שהחכ"ר לרוב לא מגישה את החשבונות מלווים בהסברים. ממש לא נכון. אנחנו מגישים עם הסברים ואם נדרש השלמות אנחנו משלימים. זו אמירה כללית ואין פה שום דוגמה ספציפית שתומכת בזה."

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"בקרי התשלומים ממש לא מתעריבים בנושאים הנדסיים אלא מבקשים את המסמכים ע"פ תנאי ההסכם. לצערי החשבונות בבנייה הציבורית נבדקים בצורה מרושלת ומגיעים אלינו באופן שלא ניתן לאשר לתשלום. דוגמאות: פרוטוקול סיום עבודה/תעודת גמר לא מצורפים בהרבה מקרים. תעודת גמר חשובה ונדרשת על פי ההסכם והנוהל על מנת לוודא שאכן העבודה הסתיימה לשביעות רצון המזמין ושלא תהיינה הוצאות נוספות על אי השלמת העבודה ע"י הקבלן; תאריך סיום עבודה ע"פ הפרוטוקול חשוב לציון על מנת לדעת מתי ניתן לשחרר את הערבות; חשבונות הוגשו ללא הגדלות מאושרות ונגרם עיכוב רב לקבלן כתוצאה מכך; חשבונות הוגשו שלא בהתאם לכתב הכמויות שאושר לקבלן."

תגובת חשבת אגף בנייה ציבורית:

"מסכימה עם מנהלת יחידת תשלומים לגבי החשיבות של תעודת הגמר ופרוטוקול סיום העבודה בחשבונות הסופיים. היו מקרים של חשבונות קבלנים שהתקבלו ואף אושרו ע"י המפקח למרות שלא צורפו כפי שנדרשו תעודת גמר ו/או חשבון הבינארית בהתאם וכתבי כמויות תקינים ומסודרים. הדרשה להעברת החשבונות, לקדמן אף על פי שלא תמיד התקבל המבוקש למרות שנדרשו שוב ושוב, הייתה של מנהל האגף."

תגובת סמנכ"ל החברה הכלכלית:

"בד"כ החכ"ר מגישה את החשבוניות לעירייה לאחר שעברו בדיקה קפדנית של מנהל הפרויקט שהוא המהנדס שליווה את הקבלן בעבודות בזמן הביצוע. החשבונות כוללים ניתוחי מחיר, תכניות AS MADE, סקיצות וחישובים הנדסיים. מדובר בתהליך ארוך של בדיקת החשבון. החשבון עובר לחכ"ר ונבדק פעם נוספת בדיקה מדגמית של מהנדס החכ"ר או מהנדס מטעמו. המהנדס מעיר הערות ומחזיר לפיקוח. הפיקוח בודק פעם נוספת, משלים בעזרת הקבלן את כל המסמכים החסרים ומחזיר למהנדס החכ"ר. החשבון עובר לאגף כספים לתשלום, ולאחר מכן עובר לאישור המינהל הרלוונטי, ולבסוף לתשלום בגזברות. יתכן שמתוך 1,000 סעיפים, 3 או 4 סעיפים ימצאו לא תקינים ומוחזרים לחכ"ר לתגובות. לאמור שהחשבונות נבדקים בצורה מרושלת, לדעתי, מדובר בלשון הרע."

מבקרת עיריית ראשון לציון

בנושא תעודות גמר - לעתים מזדמנות תעודת הגמר אינה מעוכבת בגלל הקבלן או החכ"ר אלא בגלל גורמים חיצוניים שאינם תלויים בנו. כל המבנים מאוכלסים ועם אישורי אכלוס. הטענה שלא לשלם חשבון סופי עד לקבלת תעודת גמר היא עושק, פשוטו כמשמעו."

5.4 לטענת מנהלת הכספים בחכ"ר, עיקר הבעיה עם העירייה נעוצה באי-עמידתה של זו האחרונה במועדי התשלום להם היא מחויבת על-פי ההסכם עם חכ"ר. הנושא נדון אצל ראש העירייה, ולדבריה, חל שיפור משמעותי במספר החשבוניות שלא אושרו בעירייה למעלה משישים יום. להלן הנתונים שהציגה:

31.12.15	29.4.15	נתונים
30	67	מספר חשבוניות בבדיקת העירייה
2	15	מתוכן, מספר חשבוניות משנים עברו
14	67	מתוכן, מספר חשבוניות בבדיקת העירייה למעלה משישים יום

לטענת מנהלת הכספים, לוקח זמן רב לבדוק ולאשר את חשבוניות חכ"ר בעירייה ופעמים רבות הן מוחזרות לחכ"ר מסיבות לא מהותיות. להלן דוגמאות שהעבירה מנהלת הכספים לביקורת:

תגובת סגן מנהלת יחידת תשלומים:

"בניגוד לטענתה, אלו חשבונות מתוך הדוגמאות שהעבירה מנהלת הכספים ושכלל לא חזרו לחכ"ר כולל מוזיאון אגם... פרויקט נחלת יהודה... מעון ורד ובית מיטל..."

■ פרויקט מעון ורד ובית מיטל - בהתאם לדרישת סגן מנהלת יחידת תשלומים בעירייה, הוגש חשבון בגיליון אלקטרוני (אקסל). סכום החשבון לא תאם לסכום הזמנות העבודה שאושרו וחכ"ר ספגה את ההפרש. החשבון הוחזר לחכ"ר לאחר שנדרשו להוסיף בכתב-יד התאמה לגובה ההזמנה (סה"כ החשבון פחות סה"כ ההזמנות שווה לפער שספגה החברה). סגן מנהלת יחידת תשלומים מסר ש"בדרך כלל החברה נדרשת לבצע התאמה לגובה ההזמנה כדי שתהיה זיקה בין חשבון הקבלן הגבוה לחשבון חיוב העירייה הנמוך. ההתאמה נועדה ליצור שקיפות ולהציג את המציאות בתוך החשבון ולא להסתירה. באופן זה מוצג ההפרש אשר שולם לקבלן, מבלי שיש לכך אישור תקציבי (הזמנה מאושרת)... כפי שזכור לי הסיבה העיקרית לאי התשלום, הנה חוסר תקציב בהזמנת העבודה למעון ורד. החשבון הסופי שולם לאחר אישור ההזמנה החדשה והגשת החשבון". [ההדגשה במקור]

תגובת סגן מנהלת יחידת תשלומים:

"החשבון הסופי אושר בסך 339,936.84 ש"ח (ראה נספח 3). חשבוניות מס' 20425 + 422 מסתכמות לסך 290,448.01 ש"ח (ראה נספח 5,4). גובה החשבון הופחת ידנית לגובה תקציב ההזמנה בחתימתו של עוזר מנהלת הכספים ביום 28.7.15 כדי שיתאים לסך החשבוניות (ראה נספח 3). נמצא שהתיקון הידני של עוזר הכספים התבצע ביום כניסת החשבון שהוא יום בדיקתו ע"י בקר התשלומים. על מה מסתמכת טענתה של מנהלת הכספים שהחשבון הוחזר לחכ"ר?"

פרטים נוספים: החשבון נכנס ליח' התשלומים בתאריך 28.7.15 ושולם בתאריך 10.8.15."

- חשבון ליועץ במתחם האלף הוחזר לחכ"ר מחשבת מינהל הנדסה משום שסכום החשבון היה גבוה מסכום הזמנת העבודה ב-16 ש"ח ונדרש מחכ"ר להוציא זיכוי בסכום זה.
- פרויקט מתנ"ס בנחלת יהודה - מדובר בחוזה פאושלי שהחשבונות משולמים בו בהתאם לשלבי העבודה. לאחר ששולמו עשרה חשבונות, דרש סגן מנהלת יחידת תשלומים לשנות את מבנה החשבון כך שסכום כל שלב בחשבון יכלול מע"מ. מנהלת הכספים טענה שצריך לרשום את הסכום בכל שלב ללא מע"מ ורק בסוף החשבון להוסיפו. בסופו של דבר, נאלצו לשנות את מבנה החשבון על-פי דרישתו של הסגן על מנת לקדם את התשלום. זאת, חרף העובדה שמבחינה כספית אין לדרישתו כל השפעה. סגן מנהלת יחידת תשלומים מסר כי "...הסיבה לשינוי מבנה החשבון הנה כתוצאה משינוי אבני הדרך בחוזה עם הקבלן על ידי החכ"ר ולכן היא התבקשה להציג את מבנה החשבון לפי אבני הדרך החדשות כדי שתהיה הלימה בין חיוב העירייה לבין תנאי החוזה החדשים. בעוד שחשבון הקבלן הוצג לפי אבני הדרך הישנות. מלבד זאת, שונה הסכום הבסיסי שממנו נגזרים אחוזי התשלום, בהתאם לגובה ההזמנות כדי שתהיה שקיפות ושליטה על החשבון המצטבר החדש פחות החשבונות הקודמים (1-9). חשבונות 1-9 שולמו במתכונת הישנה... כי הייתה הלימה בין אבני הדרך בחשבון המניפה לבין אבני הדרך בחוזה הקבלן... לדוגמא: בחוזה הישן אבן דרך 10% עבור גמר אלומיניום, פוצל בהסכם חדש לאבני דרך - 1%, 1%, 2%, 2%, 2%, 2%."

תגובת מנהלת הכספים בחכ"ר:

"הנקודה האחרונה המתייחסת למתנ"ס בנחלת יהודה - בתגובה של סגן מנהלת אגף תשלומים נמסר שהשינוי במבנה החשבון נעשה בעקבות שינוי אבני הדרך. זה אכן קרה אבל בשלב מאוחר יותר ועם זה אנחנו מסכימים. הבעיה היא כאמור בהכללת רכיב המע"מ."

תגובת סגן מנהלת יחידת תשלומים:

"דרישת החכ"ר (ראה נספח 1) שכל שלב בחשבון היה כולל מע"מ - ולא אושר לתשלום.

החשבון התקין (ראה נספח 2) הסכום בכל שלב יהיה ללא מע"מ ורק בסוף החשבון להוסיפו - אושר לתשלום. נמצא שטענתה הפוכה לגמרי ממצאות החשבון שאושר לתשלום... מה עוד שהוצג העניין התפל והוסתר העיקר, ששינוי מבנה החשבון נבע משינוי אבני הדרך בחוזה.

פרטים נוספים: החשבון כלל 3 חשבוניות מס' 346, 22594, 22390 - תאריך כניסה ידני ליח' התשלומים 27.8.14 אושר לתשלום 30.9.14."

- מובל ניקוז - הופקה הזמנת עבודה בהתאם לכתב כמויות שהכין מנהל הפרויקט מטעם חכ"ר. עם תחילת העבודות הסתבר כי מבחינה הנדסית ניתן לבצע את

מבקרת עיריית ראשון לציון

העבודה באופן שונה ולחסוך לעירייה כסף. כשהוגש החשבון בסכום נמוך יותר, סירבו ביחידת תשלומים לאשרו משום שכתב הכמויות בחשבון לא תאם את כתב הכמויות בהזמנת העבודה. בסופו של דבר, בוטלה הזמנת העבודה והופקה הזמנת עבודה חדשה (בדיעבד) לפי כתב הכמויות בחשבון שהוגש.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"אין העיקר לשלם חשבון בסכום נמוך יותר. יש לתעד שינויים בעבודה את זאת לא יכלו לספק ואם זו השתנתה לגמרי הרי שההזמנה לא רלוונטית אלא עניין תקציבי בלבד. לכן ביקשנו שתאושר הזמנה המתאימה לעבודה שבוצעה."

■ פרויקט מוזיאון אגם, מדרחוב רוטשילד ומתחם הבילויים - חרף העובדה שהעירייה השתמשה בשירותי קמאי לבדיקה ולאישור הפרויקטים, התעכבו החשבוניות ביחידת תשלומים במשך תקופה ארוכה. בפרוטוקול דיון בנושא חשבוניות חכ"ר בראשות ראש העירייה מ-7.4.15 נרשם: "ראש העירייה מבהיר ומדגיש כי הבדיקה של [קמאי], שמונה ע"י הגזבר כמי שמאשר את העבודות מטעמו, היא הבדיקה הראשונה והפרטנית של כל העבודות. ראש העירייה מנחה כי הבדיקה הנוספת של [סגן מנהלת יחידת תשלומים] לא נדרשת על כל חשבונית שוב! אלא רק על מדגם מתוך החשבוניות."

סגן מנהלת יחידת תשלומים מסר ש"החשבון המצטבר הוגש עם שינויים של 43% מהתכנון בסך 8.25 מיליון ש"ח, 3.65 מיליון חריגה בתוך סעיפי החוזה ו-4.6 מיליון חריגה מעבר להיקף החוזה - עבודות נוספות (ללא הגדלת חוזה). לאחר הדיון אצל ראש העיר ניתנה הנחיה להכין הזמנת עבודה לעבודות הנוספות שייבדקו מדגמית, החשבון שולם לאחר אישור ההזמנה המשלימה + הגשת החשבון וחשבונית המס המתאימה".

מנהלת הכספים בחכ"ר הוסיפה כי היו מקרים שסכום הפרויקטים עלה על סכום הזמנות העבודה המאושרות בשל עבודות נוספות שבוצעו על-פי דרישתם ובאישורם של גורמי העירייה השונים. לאחר שחכ"ר שילמה לספקים והעבירה חשבוניות לעירייה, סירבו בעירייה לאשר להם את ההוצאות בשל היעדר הזמנת עבודה משלימה. חכ"ר הפיקה הזמנות עבודה בדיעבד, הליך שארך זמן רב ועיכב את התשלום (לדוגמה בפרויקט הגימנסיה שלב א' ופרויקט המתנ"ס בנחלת יהודה). בדיון אצל ראש העירייה בנושא חשבוניות חכ"ר מ-7.4.15 הנחה ראש העירייה: "אסור בשום פנים ואופן לעבוד בלי הזמנה! עבודה ללא הזמנת עבודה לא מקובלת מול שום קבלן גם לא חכ"ר." בדיון נוסף בנושא מ-14.4.15 הנחה ראש העירייה: "ברגע שמאשרים הגדלת תב"ר במועצת העיר יש ללוות אותה בהזמנת עבודה באופן מידי."

מנהלת הכספים בחכ"ר מסרה כי בעקבות הנחיית ראש העירייה, הפסיקה חכ"ר להגיש חשבוניות לעירייה לפני שאושרו הזמנות עבודה בגינן. הביקורת מעירה כי על-פי כללי מינהל תקין, יש לקבל אישור הזמנת עבודה גם טרם התחלת העבודה ולא רק לפני הגשת חשבונית מס.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"לגבי הזמנות עבודה משלימות בדיעבד עליהן קובלת מנהלת הכספים של החכ"ר אדגיש כי אסור לחכ"ר לעבוד ללא הזמנת עבודה וללא תקציב. התהליך שאורך זמן לאחר מעשה ויצירת חריגים שלא אושרו היא תעודת העניות של מנהלת הכספים של החכ"ר. במינהל תקין על מנהל הפרויקט ומנהל הכספים לעקוב אחר ביצוע העבודה וקיום תקציב לסיום העבודה. אם תוך כדי תנועה יש שינויים צריך כבר במקביל לתעד ולהכין הזמנה משלימה ולא להמתין למועד אישור החשבון ולעמוד בפה פעור ולומר לעצמם: 'מה עושים עכשיו?!' ואז רצים להכין הזמנה משלימה. זו בעיית הבעיות של החכ"ר."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"לתגובת מנהלת יחידת התשלומים: מיותר להיכנס לפולמוס עם מנהלת היחידה. החכ"ר כדרך קבע לא יוצאת לביצוע ללא הזמנות עבודה. במקרים של העבודות הנוספות ציינתי, ש-99% מהן בוצעו תוך כדי ביצוע ללא יכולת לעצור את העבודות מסיבות ברורות ולהמתין להזמנת עבודה. כפי שציינתי 99% מהשינויים נדרשו ע"י גורמי העירייה, גורמי הבטיחות, בזק, חברת חשמל וכו'. אלה ההזמנות המכונות ע"י אנשי הגזברות כ'הזמנות בדיעבד' כאמור, במנותק מהמצאות. ברור, כי תגובתה של מנהלת יחידת התשלומים בעניין זה כלפי מנהלת הכספים של החברה אינה עניינית ואינה נכונה. בקרה תקציבית מתבצעת לאורך חיי הפרויקט הן ע"י מנהל הפרויקט והן ע"י אגף הכספים ולאחרונה אף קלטה החברה עובדת בקרה תקציבית שעיקר עיסוקה הנו מעקב אחר הביצוע בפרויקט וטיפול מראש בהזמנות עבודה מול העירייה."

מנהלת הכספים סיכמה כי "בעיה קריטית וכללית מבחינתנו זו הבדיקה הכפולה של כל חשבון גם ע"י חשב המינהל וגם ע"י בקר בגזברות. אני שוב מציינת שאחרי הישיבה אצל ראש העיר חל שיפור משמעותי. עדיין מדי פעם אנחנו נתקלים בבעיות אבל לא כמו שהיה קודם".

עוזר מנהלת הכספים בחכ"ר הציע שהעירייה תקצה לחכ"ר מפקח בעל הכשרה הנדסאית מטעמה, שיפקח על הפרויקטים ויעבוד ישירות מול יחידת תשלומים בעירייה. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי יש כוונה להעסיק מפקח ליחידה שיפקח מקרוב על הפרויקטים שמבצעת חכ"ר ויאשר חריגים בהתאם לצורך ולא בדיעבד, כפי שמתנהל כיום.

עוזר מנהלת הכספים הוסיף כי, לדעתו, יש להגדיר את תחומי האחריות של בקרי התשלומים ולהחליט האם עליהם להתערב בניתוחי מחירים שאישרו מהנדס/פמא/מפקח כחלופה הטובה ביותר או שעליהם להתמקד רק בבדיקות חשבונאיות. לדעתו, יש להתייחס לחכ"ר כאל גורם עירוני לכל דבר ועניין, ולא כאל ספק רגיל, ולכן יש להעביר בעירייה את החשבונות שמגיעות מחכ"ר ישירות לבדיקת יחידת תשלומים ולא להעבירן לפני כן לבדיקת מינהלים.

מנגד מצויה עמדת גזבר העירייה בנושא: "אמנם חכ"ר הנה חברה בת שלנו אך אינה תחת פיקוחנו ועובדיה אינם עובדי עירייה. ההתייחסות אליהם הנה בין ספק לבין

עובדי עירייה. לכן נקבע מודל עבודה עמם שלוקח בחשבון את הנושא. מיותר לציין כי גם בחשבונות שהעירייה משלמת לספקיה החשבונות נבדקים הן ע"י חשבי המינהלים והן ע"י בקרי התשלומים, אחרת נמצא את עצמנו משלמים כספים על סמך בודק יחיד וזה יוצר פתח לאפשרויות לא בריאות."

תגובת מנהל אגף בנייה ציבורית:

"רוצה להוסיף לדוח את הבקשה שהתבקשה על ידי מספר פעמים - אין טעם בהעברת חשבונות חכ"ר/חע"ר דרך מינהל הנדסה (אגף לבנייה ציבורית). אנו לא בודקים ביצוע בפועל ועל כן מאשר רק על סמך חתימת מהנדס החכ"ר בלבד! ומנכ"ל החע"ר." [ההדגשה במקור]

5.5 לאור טענות חשב מינהל שפ"ע, חשבת מינהל הנדסה ומנהלת הכספים של חכ"ר בנוגע לבדיקות המדוקדקות של בקרי תשלומים, מבקשת הביקורת להדגיש כי תפקיד בקר התשלומים נקבע בנוהל עבודה, כדלהלן:

"בדיקת התאמה של החשבון ו/או החשבונית למסמך ההתקשרות... במעמד קבלת החשבונית, יבדוק אגף תשלומים את תקינות החשבונית ויודא שצורפו כל המסמכים הנחוצים לבדיקתה... אם החשבונית אינה תקינה עקב ליקויים בה או במסמכים הנלווים לה - היא תוחזר למינהל המקצועי... אגף התשלומים יבדוק את החישובים שמהם מורכבת דרישת התשלום, ואת החישובים, התאריכים והפרטים במסמכים הנלווים לה, כגון: תעודות משלוח, כרטיסי נוכחות, תאריכי עבודה, וכו'... לאחר בדיקה זו תתבצע בדיקת התאמת החיובים למסמך ההתקשרות שעל פיו בוצעה העבודה..." [ההדגשה אינה במקור]

לפי הנוהל, בין המסמכים שיש להעביר לגזברות בצירוף לחשבון/חשבונית: העתק מצו התחלת עבודה; פרוטוקול סיום עבודה; כתב כמויות שאושר ונחתם על ידי אגף תקציבים; תחשיב אופן תמחור עבודות חריגות שאינן כלולות בכתב הכמויות המקורי של החוזה/הזמנה; נספח לחשבון סופי בו יפורט האם יש חריגה בלוח זמנים, בכמויות/במחירים ומה ההשלכות; כל אישור אחר שידרוש אגף תשלומים. מהאמור עולה כי חלה חובה על בקרי תשלומים לדרוש את כל האסמכתאות הנחוצות לבדיקתם, לרבות בדיקת חישובים וקבלת הסברים לפערים בין כתב הכמויות המתוכנן לביצוע בפועל והסברים לעבודות נוספות שבוצעו ונחיצותן.

זאת ועוד, נוהל עבודה בנושא "יישום הסכמים בין החכ"ר לבין העירייה" (מספר 33.0420) קובע בסעיף הדן בעבודות נוספות:

"1) עבודות נוספות תאושרנה רק ע"י ראש העירייה או מנכ"ל העירייה בכתב, ובכפוף לתקציב מאושר.

2) חריגות מעל 50% מכמות פריט מסוים תרוכזנה במכתב בו יפורטו הסיבות להיווצרותן. במקרים אלה, המפקח מטעם החכ"ר יפרט את הסיבות, את הגורמים המאשרים, תאריכים ושאר פרטים שיבהירו אודות החריגות.

3) הגשת פירוט לתמחור עבודות חריגות תהיה בדיוק על פי המנגנון הנקוב בהסכם ובתוספות להסכם. חשבונות שיגיעו ללא הפירוט הנ"ל - יוחזרו לחכ"ר להשלמת

המסמכים הנדרשים. מניין הימים לבדיקת הגזברות וביצוע התשלום יחל להימנות מחדש החל ממועד קבלת המסמכים הנדרשים...

5) **הבצ"מ [בלתי צפוי מראש] מיועד לעבודות לא צפויות בלבד!** גם במקרים בהם שורייך בתקציב בצ"מ, לא ניתן לחרוג מסכום ההזמנה. כבר בשלב בו מפקח החכ"ר המתכנן מזהה שקיימת סבירות לחריגה, יודיע למינהל/אגף הנוגע (לעירייה), לצורך הכנת הזמנה משלימה, ויוודא אישורה ע"י מנכ"ל העירייה לפני ביצוע העבודה." [ההדגשה במקור]

תגובת חשבת מינהל הנדסה:

"אף פעם לא טענתי שעל הבודקים ביחידת תשלומים להקל בבדיקותיהם. ההיפך הוא הנכון. כן טענתי שהחומרים המגיעים מהחכ"ר לוקים בחסר ועובר זמן רב עד שהאסמכתאות מתקבלות ועל החכ"ר להגיש את החשבונות בצורה סדורה יותר ללא חוסרים על מנת שהבדיקה תהיה יעילה וקצרה (עד כמה שניתן כמובן)."

5.6 לפי נוהל עבודה המעודכן ממאי 2015, על בקרי תשלומים לשלם חשבוניות בגין עבודות קבלניות ללא בדיקה מול כתב הכמויות, אלא רק על-פי בדיקה טכנית של מספרי חשבון ותקציב, וזאת, עד לשיעור של 70% מההיקף הכספי של ההתקשרות. נכון למועד הביקורת, טרם יושמה הנחיה זו ובקרי תשלומים בודקים את כל החשבוניות באופן מלא.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"אבקש להדגיש כי כל עוד אין עיכוב בתשלום אין שום בעיה עם בדיקה מלאה. ברגע שנתקלים בחריגות או בעיות שמפריעות לאשר את החשבון אז צריך לבדוק אם אנחנו בתוך ה-70% או מעבר. בהרבה מקרים החשבונות קלים לבדיקה ועדיף שייבדקו כמו שצריך."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"החברה הכלכלית משמשת כזרוע ביצוע של העירייה ומבצעת עבורה עבודות פיתוח ובנייה ציבורית בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. בין העירייה לחברה הכלכלית קיים הסכם המסדיר את אופן ביצוע העבודות ואת התמורה לה זכאית החכ"ר. במהלך שנת 2015 הוגשו לעירייה חשבונות ובקשות להזמנות עבודה שהתעכבו זמן רב אצל גורמים שונים בעירייה. בשל ההיקפים הגדולים של החשבונות והזמנות העבודה שעוכבו, ביקשה החכ"ר דיון אצל ראש העיר בו הוצגו בפניו דוחות מפורטים של החשבונות המעוכבים. עיקר הבעיה כפי שעולה בדוח הביקורת היא בדיקה כפולה ולעתים גם משולשת של חשבונות הן ע"י חשב המינהל והן ע"י יחידת התשלומים וכן ההתמשכות הבלתי נגמרת של הבדיקות. העלנו את הנושא בפני ראש העיר ואמרנו כי ניתן להסתפק בבדיקה אחת בלבד ברמת העירייה. כמו כן, הבדיקה המתבצעת ביחידת התשלומים אינה בקרה אלא בדיקה שהיא כמעט הנדסית שאינה מעיסוקו של הבודק ואינה בתחום המקצוע שלו. דוגמה לכך ניתן לראות בסעיף 4.3 לדוח. חשבת מינהל הנדסה מציינת באופן כללי כי אין בעיה בעירייה אלא בעיה בהתנהלות החברה הכלכלית ללא שום מתן דוגמה או אסמכתא ספציפית. החברה עושה מאמצים להגיש את החשבונות בצורה מסודרת כולל כל ההסברים והחריגים, ובמידה וקיימים חוסרים משלימה אותם ע"י פנייה לקבלן ולמנהל

הפרויקט, תהליך ששוב לוקח זמן. יש לציין כי הנחיית ראש העיר הייתה לשלם באופן מידי מה שאינו שנוי במחלוקת ולא לעכב את כל החשבון בגלל חוסר בהסבר אחד. ההנחיה הזו של ראש העירייה אינה מתבצעת. לגבי חשבונות המוגשים לשפ"ע (סעיף 5.2 לדוח) קיימת בעיה נוספת שאין גורם מטעם מינהל שפ"ע המאשר את החשבונות דבר שיוצר קושי בבדיקה כפי שמציין חשב המינהל. בעיה נוספת שקיימת נובעת מאופיין של עבודות פיתוח ובנייה ציבורית. לא מתאפשרת חפיפה והתאמה מלאה בין הזמנת העבודה שאושרה בתחילת הביצוע, לבין התשלום לאחר הביצוע וכתוצאה מכך ישנם חריגים. דוגמה טובה לכך היא הזמנת העבודה של מובל הניקוז בו חסכה החברה כסף רב לעירייה ע"י שינוי בתכנית תוך כדי ביצוע ולמרות זאת היה תהליך ארוך עד שבסופו של דבר בוצע התשלום, בטענה כי כתב הכמויות בחשבון אינו תואם את כתב הכמויות המקורי בהזמנה. מעוררת תמיהה בהקשר זה התייחסותה של מנהלת יחידת התשלומים לכך שלא העיקר הוא לשלם חשבון בסכום נמוך יותר. מיותר לציין כי היה מדובר במקרה זה בחסכון משמעותי לעירייה.

לגבי ביצוע עבודות בדיעבד יש לציין כי מרבית הבקשות להזמנות עבודה שבוצעו בדיעבד הוגשו לעירייה במסגרת יישור קו כללי שבוצע בחברה עם הקמת אגף הכספים. כידוע, עד שנת 2013 כל הפעילות הכספית של החברה התבצעה ע"י ר"ח חיצוני במיקור חוץ. באמצע 2013 הוקם בחברה אגף הכספים ובמסגרת בניית האגף וקביעת נוהלי עבודה, התבצע גם יישור קו לגבי גביית כספים עבור עבודות שביצעה החברה עבור העירייה בשנים קודמות ולא קיבלה תשלום. במקביל, בשנת 2013 העבודה מול העירייה הפכה לעבודה בשיטה של הזמנות עבודה פרטניות ולא הסכם שריון כפי שהיה קודם לכן. לפיכך, כי במקרה של השלמות גבייה עבור העבר נדרשות הזמנות עבודה בדיעבד. בשל כך ירדו דרמטית מספר הבקשות להזמנות עבודה בדיעבד אולם מעצם טבען של עבודות בתחום הבנייה והפיתוח לא ניתן לעתים להמתין עד לקבלת הזמנת עבודה. יש לציין, כי העבודות שבוצעו היו על פי הנחיות של גורמי העירייה ובידיעתם וזאת על מנת לעמוד בלוחות זמנים להשלמת המבנים, בד"כ מבני חינוך, גנים ובתי ספר. רוב העבודות הנוספות שנדרשו ושנתגלו תוך כדי ביצוע, הועברו לידיעת מנהלי המינהלים, קיבלו את אישורם של המנכ"ל או הסמנכ"ל, תוקצבו והוגדלו תב"רים בגינם. כל ההתייחסות הגזברית להזמנות 'בדיעבד' מתעלמות מאילוצי הביצוע בכל הפרויקטים המבוצעים בלוחות זמנים מצומצמים ולעתים תוך כדי שהמבנה כבר מאוכלס ודורש שינויים ושדרוגים כתוצאה מדרישות של גורמי חוץ כמו כיבוי אש, רשויות הבטיחות, המחלקות העירוניות המשתמשות במבנה ועוד. במקרים נדירים ובטיחותיים מתבצעות העבודות באופן מידי והזמנה בגיין מוגשת אכן בדיעבד. לפיכך, לדעתנו יש צורך לעבוד במקרים אלו ב'הזמנות שריון' ולהגיש את ניתוח המחיר עם הגשת החשבון ע"פ הנוהל המחייב."

6. הגשת חשבונות ללא הזמנות עבודה ואישור הזמנות עבודה בדיעבד

- 6.1 נוהל עבודה בנושא "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 33-0401) קובע: "פעילות בעלת השלכה כספית הנוגעת לעירייה תעוגן במסמך התקשרות. אין להתחיל פעילות כנ"ל או להנחות גורם חוץ להתחיל בה, להרחיבה או לשנותה כל עוד לא אושר מסמך ההתקשרות ע"י המוסמכים לכך."

6.2 לאור הטענות שהועלו על התנהלות חכ"ר ללא הזמנות עבודה או אישורן בדיעבד, ועל מנת לאמוד את היקף התופעה, ביקשה הביקורת לקבל דוח המציג את כל הזמנות העבודה שאושרו בשנת 2014, מועד אישורן ותאריך החשבוניות בגינן וכן דוח תשלומים לספקים ששולמו ישירות ללא הזמנות עבודה (דרך מסך 512). אולם, נמצא כי המערכת הממוחשבת איננה מאפשרת להפיק דוחות אלה וכי יש צורך לבנותם - תהליך שלוקח זמן רב. רפרנטית מחשוב במינהל כספים מסרה לביקורת: "...[מחולל דוחות של המערכת הממוחשבת] לא ידע לקשר בין הזמנות וחשבוניות להזמנה. הנושא הועבר לטיפול דחוף של הגורמים [בחברה האחראית על המערכת]". לגבי דוח חשבוניות ישירות השיבה כי הנושא בטיפול החברה האחראית על המערכת הממוחשבת. מנהלת יחידת תשלומים מסרה בנוגע לתשלומים ללא הזמנות עבודה כי "לא משלמים ללא הזמנה... מדובר במקרים אחרים של תשלומים דחופים של פסקי דין או דמי ניהול לפי שווי תיק לא צפוי או החזר הוצאה שלא ביצעו הזמנה מראש וכדו'..."

6.3 לשאלת הביקורת מהו היקף הזמנות העבודה בדיעבד ביחס לכלל ההזמנות ובאילו מינהלים התופעה חוזרת, השיבה סגנית מנהל אגף תקציבים ומנהלת תקציבי פיתוח כי להערכתה "מדובר על כמות הזמנות נמוכה יחסית לכלל ההזמנות בכל הנוגע לתקציבי פיתוח. קשה להצביע על מינהל זה או אחר. לתחושותי התופעה חוזרת בהזמנות שיוזמת החברה הכלכלית, לרוב דרך מינהל הנדסה. בהתאם להנחיה - אגף התקציבים אינו מאשר הזמנות בדיעבד, אלא אם צורך אישור הגזבר/סגנית הגזבר. יש לציין שחלה ירידה דרמטית במספר ההזמנות בדיעבד המובאות לאישורנו וחל שיפור משמעותי בהקפדת המינהלים על הנושא..."

6.4 מעיון בהזמנות במערכת הרכש נמצא תיעוד מפורט להליך אישור ההזמנות, לרבות סריקת חילופי התכתבויות בין הנוגעים בדבר, החזרת הזמנות לא תקינות למינהלים וכדומה. להלן דוגמאות להזמנות עבודה בדיעבד.

▪ דוגמאות להזמנות בדיעבד של חכ"ר:

הערות	מהות ההוצאה	סכום, בש"ח	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	תאריך אישור הזמנה	מספר הזמנה	מינהל מזמין
(1)	תחנה לבריאות הנפש	457,117	23.1.12	15013	04.02.15	52962	שפ"ע
(2)	החלפת דשא טבעי בדשא סינטטי באי-תנועה ברחוב אבא אבן	564,537	26.5.15	23631	17.05.15	59061	
(3)	הטמנת קו בזק עילי - גבעת הכורכר	111,150	-	-	לא אושר	65598	הנדסה
(4)	פירוק וחפירות לעבודות חשמל במדרחוב	9,292	-	-	לא אושר	63084	
(5)	שיפוץ שש חנויות בשוק העירוני	147,500	-	-	לא אושר	60431	כספים

הערות ללוח:

- (1) להזמנה צורף מכתב ממנכ"ל חכ"ר מ-3.7.12, לפיו מדובר בהזמנה משלימה לעבודות נוספות שדרש ראש העירייה הקודם, כגון חדר מכוונות למעלית ושיפוץ נוסף למבנה. העבודה אושרה בידי מנכ"ל העירייה בינואר 2015.
- (2) במסמכים שצורפו לחשבונית נמצאה העברה בנקאית לקבלן המבצע מ-3.4.14, היינו ההעברה בוצעה טרם אישור הזמנת עבודה.

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"הייתה זו הנחיה של סמנכ"ל תפעול תוך כדי הביצוע כדי לחסוך בעלויות השקיה. לעצור את העבודה ולבקש הזמנת עבודה משמעותה בזבוז של עשרות אלפי שקלים על הסדרי תנועה זמניים שהוצבו בשטח."

- (3) להזמנה צורף סיכום דיון מ-17.9.15 בנושא "נושאים פתוחים מול החכ"ר" בהשתתפות גזבר העירייה, לפיו "הנושא בעייתי ממספר בחינות. בראש ובראשונה נושא הזמנות בדיעבד עלה פעמים רבות והגזבר, לעת עתה, אינו מוכן לאשר את ההזמנה שהגיעה באיחור של שנתיים וחצי אלא לאחר בדיקתה. מלבד זאת, נבחר הקבלן היקר יותר בהצעות המחיר והוגשו שתי הצעות בלבד לעבודה בסך של כ-90,000 ש"ח."

מעיון בהתכתבויות שצורפו להזמנה, עולה כי ב-11.8.15 פנתה חשבת מינהל הנדסה לסמנכ"ל חכ"ר ושאלה מדוע התקבלה הצעת המחיר היקרה יותר. מנהל הפרויקט מטעם החכ"ר השיב כי בהצעת המחיר שהתקבלה מהקבלן "התגלו מספר עבודות נוספות שלא נלקחו בחשבון בהצעה של בזק שנתנו הצעה ללא פירוט מחירים וויכוחים כבדים היו עוד לפנינו... פרט לכך לבזק היינו אמורים לשלם מראש לפני ביצוע עבודות ותהליך שלהם היה לוקח מספר חודשים. לכן קיבלנו החלטה לבצע עבודות באמצעות קבלן שלהם וזה בוצע תוך 10 ימים... נ.ב זה ההסבר האינטליגנטי, אך למען הצדק יש לציין שכול הנראה טעינו ושמונו לב על המספר של בזק כולל מע"מ". ב-13.8.15 פנתה חשבת הנדסה לסמנכ"ל תפעול וביקשה את אישורו לעבודה בדיעבד, וזה השיב לה: "אני יכול רק לאשר שזו עבודה שבוצעה ואכן נדרשה וטוב היה לו היו מקבלים הזמנה מסודרת בזמן אמת ולא 2 שנים לאחר מכן. לגבי העלות אין לי דרך לאשר או לא לאשר. כפי שאני מבין זו דרישת בזק כך שקשה כיום להתווכח". ב-8.9.15 כתבה עוזרת הגזבר: "לא התקבל אישור הגזבר. הכשלים רבים מדי וכוללים: הזמנה בדיעבד איחור של כשנתיים לאחר ביצוע, אין 3 הצעות מחיר, נבחרה ההצעה הגבוהה יותר."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"קו בזק הוטמן בגלל שינויים גיאומטריים שבוצעו. מדובר ברשת בזק שהייתה בגובה ראש והיוותה סכנת חיים. נאלצנו לפנות לקבלן בזק כדי שיטמינה באדמה. האומדן של בזק לעבודה היה חלקי בלבד. אין הליך הצעות מחיר להורדת רשת בזק, כאשר בזק מכתיבה מי הקבלן. המחירים נבדקים ע"י הפיקוח ונמצאו סבירים וברמת המחירים המקובלת בענף."

(4) מההתכתבויות שצורפו להזמנה עולה כי העבודה בוצעה במהלך שנת 2014, ואילו הבקשה להזמנת עבודה הוגשה לעירייה רק במאוס 2015. ההזמנה הוגשה לעירייה בתוספת תקורה של 11.5% עבור תכנון, ולאחר שאגף תקציבים החזיר את ההזמנה במערכת הממוחשבת בטענה שכבר שולמה לחכ"ר תקורה עבור תכנון הצבת רמקולים בהזמנה מספר 45259 שהפיק מינהל שפ"ע, תיקן עוזר מנהלת הכספים בחכ"ר את הזמנת העבודה לפי תקורה של 6%. ההזמנה לא אושרה, משום שעל-פי הנחיית הגזבר, על חכ"ר לרכז את כל ההזמנות שנדרש עבורן אישור בדיעבד ולהביאן לאישורו.

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"בקשה של מנהל אגף החשמל שנבצע עבורם עבודה דחופה כדי להכשיר את המדרחוב לפתיחתו. הנושא עלה לדיון אצל מנכ"ל העירייה ולבקשתם נענית והכנסתי קבלן מסגרת לבצע את פתיחת הריצוף לצורך השתלת צנרת של אגף החשמל (צנרת לרמקולים), מדובר בעבודה בהיקף של כ-7,000 ש"ח."

(5) במכתבה לגזבר העירייה ב-7.1.16 כתבה בקרית תקציבים: "בחודש אוקטובר [2015] הגיעה אלינו הזמנה מס' 60431 לשיפוץ 6 חנויות בשוק העירוני... השתלשלות האירועים: החנויות שהעירייה ייעדה למכירה היו 'ערומות' ונדרש היה לבצע בהן שיפוץ. בתחילה חשבו שיש לשפץ חנות אחת בלבד, לאחר מכן התנהל מו"מ מול 5 אנשים בהיקף התקשרות של 125 אלש"ח, סכום שאיננו מחייב מכרז, והתקבלו 4 הצעות מחיר כנדרש בנוהל. בחלוף הזמן ובטרם אישור ההזמנה, צלח מו"מ מול אדם נוסף ולכן נדרש לבצע שיפוץ ב-6 חנויות, מה שהעלה את היקף ההתקשרות לסכום המחייב מכרז (151 אלף ש"ח). החנויות היו מיועדות למסירה ביולי 2015 ולכן היה צורך להיכנס לשיפוץ מידי... לא ניתן היה לדעת מראש את כמות החנויות הדורשות שיפוץ, שכן מדובר היה במו"מ מתמשך... האם ניתן לאשר לחכ"ר את ההזמנה בהתבסס על 4 הצעות מחיר ללא מכרז ובדיעבד?" הגזבר השיב ב-7.1.16: "לאשר את ההצעה המקורית ע"ס 125 אלש"ח ולהביא לוועדת שלושה את ההגדלה עד ל-25%..."

על-פי דיווחו של מנהל בקרת רוחב בחכ"ר, עבודות השיפוץ בשוק העירוני שכללו עבודות בינוי וחשמל, החלו ב-14.5.15 והסתיימו ב-28.7.15.

מההתכתבויות שצורפו להזמנת העבודה עולה כי ב-6.5.15 שלח עוזר מנכ"ל חכ"ר למנהל אגף נכסים הצעת מחיר מ-19.4.15 לשיפוץ החנויות בשוק העירוני להוצאת הזמנת עבודה. מאוחר יותר, הוא פנה למנהל מערך נכסים וביקשו לתקן ידנית את הצעת המחיר ששלח בגין שיפוץ חנות מ-28 אלף ש"ח ל-25 אלף ש"ח - "אין הצעה כתובה מתוקנת." חשבת מינהל כספים החזירה את ההזמנה לחכ"ר וביקשה לצרף פרוטוקול ועדת מכרזים ושלוש הצעות מחיר נוספות. עוזר המנכ"ל שלח שתי הצעות מחיר נוספות (מ-18.4.15 ומ-19.4.15) לא חתומות בידי המציעים ולכן שוב הוחזרה ההזמנה להחתמת הצעות המחיר. לאחר ששלחן חתומות, נדרש העוזר לצרף הצעת מחיר נוספת

מבקרת עיריית ראשון לציון

ופרוטוקול פתיחת הצעות מחיר. על כך השיב: "שלחנו 3 הצעות... מזה פרוטוקול פתיחה? מה הנוהל?..." אנחנו עובדים לפי נוהלי העירייה. מדובר בהצעות מחיר. אין פרוטוקול פתיחה. אנא אשרו את הזמנת העבודה!" סגן חשבת המינהל השיב לו ב-17.6.15: "הנך טוען שאתם עובדים ע"פ נוהלי העבודה של העירייה. לעיונך נוהלי העירייה בנושא הצעות מחיר." עוזר המנכ"ל השיב "הגשנו את כל החומר. אין פרוטוקול. הגשנו מה שיש. אשרו את ההצעה. אין חומר נוסף!", אולם, בעקבות התעקשות הגזברות צורפה ב-30.6.15 הצעת מחיר רביעית (מ-19.4.15) ופרוטוקול פתיחה (מ-29.6.15), שכאמור היה בדיעבד ורק בשל דרישת הגזברות. ב-5.7.15 כתבה חשבת המינהל כי "להזמנה לא צורף אפיון ומפרט אחיד... אבקש לדאוג להבא שהחברה הכלכלית תפנה להצעות מחיר, ע"פ פנייה אחידה... שההצעות יהיו ברורות השוואה... הזמנות שלא יוגשו באופן הנ"ל לא יאושרו."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"כל פרויקט שיפוץ השוק התנהל ע"י סמנכ"ל העירייה. ביצענו ע"פ הנחיותיו בלחץ של זמן ובידיעת הגזבר."

הביקורת מעירה כי משלוש הדוגמאות הנ"ל עולה כי החכ"ר לא הקפידה לעבוד לפי נוהלי העירייה.

▪ דוגמאות להזמנות עבודה של ספקים נוספים שאושרו בדיעבד:

הערות	מהות ההוצאה	סכום, בש"ח	מספר ספק	תאריך אישור הזמנה	מספר הזמנה	מינהל מזמין
(1)	מיזם הייטקיסטים	15,680	512367723	3.6.15	60706	הנדסה
(2)	מעון יום הנוטרים	15,072	6029320652	13.8.15	60650	
(3)	בית כנסת ברחוב ישעיהו הנביא	12,312	6512866013	29.4.15	54277	
(4)	תכנון עיצוב בית ספר נווה חוף	51,480	6056546047	2.11.15	66146	שפי"ע

הערות ללוח:

(1) להזמנה צורף דואר אלקטרוני מ-13.5.15 ששלחה סגנית מנהל אגף בנייה ציבורית לעוזרת הגזבר, לפיו "אנחנו מודעים על המקרים של ההתנהלות הלא תקינה, אבל כפי שדיברתי עם [הגזבר], יש כמה מתכננים שעבדו ללא הזמנה... תודה מראש על האישור גזבר." תשובת הגזבר: "מאשר כחריג. נא להימנע מסיטואציות אלו שוב."

(2) להזמנה צורף דואר אלקטרוני מ-2.3.15 ששלחה סגנית מנהל אגף בנייה ציבורית לגזבר, לפיו "מבקשת את אישורך להוצאת הזמנת עבודה לאדריכלית... עבור תכנון מעון יום ברח' הנוטרים. אדריכלית סיימה את עבודתה ולא שמה לב שאין לה הזמנה." ב-12.5.15 השיבה עוזרת הגזבר:

"מאושר. הגזבר דורש אחריותכם להוצאת הזמנות עבודה ללא הסתמכות על מבצע העבודה."

(3) להזמנה צורף דואר אלקטרוני מ-26.4.15 ששלח מנהל אגף בנייה ציבורית לגזבר, לפיו "...הזמנת עבודות החשמל - הפרדות חיבורים בין המקלט הקיים לבית הכנסת החדש שנבנה... העבודה בוצעה [לפני] למעלה משנה - נא אישורך על ההזמנה בדיעבד." הגזבר אישר את ההזמנה בדיעבד "כפוף לכך שההזמנה עברה בדיקה ומאושרת".

(4) להזמנה צורף דואר אלקטרוני מ-1.11.15 ששלחה מנהלת פיתוח ובינוי מוסדות חינוך לסגנית הגזבר, לפיו "...מינהל שפ"ע אמור היה להוציא הזמנת עבודה למעצבת הן לרמז והן לנווה חוף, לא כך היה. כאשר היה צריך לבצע תשלום לרמז התבהר לשפ"ע שאין הזמנה למעצבת ולכן הם לא יכלו להעביר את החשבונית, ורק אז הם החלו בהליך... מכיוון שאנו על דרך המלך אבקש לאשר את ההזמנה של המעצבת בנווה חוף שבוצע לאחר התכנון." סגנית הגזבר השיבה: "...מכיוון שיש לי ניסיון לא קטן אתך אני יודעת שאצלך בדיעבד זה השגרה... אני מאשרת הפעם את ההזמנה בדיעבד אך אני מבקשת שזה לא יחזור על עצמו."

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"עבודת עיצוב פנים של בית ספר נווה חוף כמו בית ספר רוזיאל/רמז, כמו בית ספר מעלה שמעוני וכמו מוסדות רבים ואחרים הייתה באחריות מנהלת פיתוח ובינוי במינהל החינוך. הזמנות עבודה לא הוצאו מעולם על ידי מינהל שפ"ע אלא שולמו ישירות על ידי מנהלי בתי הספר. עקב כל הבלאגן שנגרם עקב כך ביקש מנכ"ל העירייה שמינהל שפ"ע יהיה הגורם המזמין, מתכנן ומשלם ישירות ולא כפי שנעשה עד אז. תחולת הנחיה זו החל מ-2016.1.1."

7. הפרדת תפקידים ביחידת תשלומים

7.1 הפרדת תפקידים מהווה מרכיב בקרה מהותי למניעת טעויות ואיתור מעילות. עיקרון זה קובע כי יש למנוע מצב בו 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.

7.2 תפקיד בקרי התשלומים לאשר חשבוניות (סטטוס 20) שנקלטו ואושרו במערכת על ידי המינהלים השונים (סטטוס 10). בבדיקת קובץ התשלומים נמצא כי בשנת 2014, 896 חשבוניות נקלטו בידי עובדי יחידת תשלומים, האמורים לאשר את החשבוניות. 69% מהם אישר אותן בקר תשלומים שקלט את החשבונית. מנהלת יחידת תשלומים מסרה כי עובדי היחידה קולטים חשבוניות "במקרים מיוחדים מאוד כמו התחשבות מניב לאחר ששילמנו מקדמה".

מבקרת עיריית ראשון לציון

עוד נמצא כי אחראית מס"ב ביחידת תשלומים קלטה (סטטוס 10) 23 חשבונות שאותן אישרה לתשלום (סטטוס 30) לאחר שאישר אותן עובד אחר, וכן קלטה (סטטוס 10), אישרה (סטטוס 20) ואישרה לתשלום (סטטוס 30) 13 חשבונות כלהלן:

מהות התשלום	סכום, בש"ח	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	מספר פקודה
חן מעבר שונים - תביעות צד ג'	2,250	09.01.14	22761	583396
החברה העירונית ראש"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ - הוצאות לשלם הנהלה	-4,376	13.02.14	604723	586706
הוצאות לשלם	4,278	31.12.13	774	586716
הוצאות לשלם גזברות	14,160	01.01.14	42013	590834
החזרי מיסים - קרן השבחה	26,099	29.05.14	29052014	595755
עיריית תל אביב-יפו - פנסיה צד ג'	1,051	22.05.14	42014	596219
האוצר מינהל גמלאות - פנסיה צד ג'	192,938	25.05.14	52014	596222
רואה חשבון - ארגוני ספורט	17,375	31.07.14	71240	601401
הסעות - הכנסות מקנסות קבלנים	-150	14.08.14	11125	602120
הסעות תלמידים	140,289	31.07.14	55063	602135
הפחתה תשלום ביתר מול כתב כמויות - לשכת רווחה מערב	-60,693	05.06.14	11113	604061
תמיכות הורים - תמיכות כלליות	2,000	30.12.14	3624	611600
חן מעבר שונים - תביעות צד ג'	8,502	08.01.15	22964	616501

יש להעיר כי כבר בדוח ביקורת מספר 32 לשנת 2011 בנושא "תשלומים באמצעות מרכז הסליקה הבנקאי (מס"ב)" נדון נושא הפרדת תפקידים ונמצא בין היתר, כי אחראית מס"ב מוגדרת כמשתמשת-על בתחום תשלומים והיא מורשית לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך תשלום לספק באמצעות מס"ב: פתיחת רשומת ספק, עדכונה, קליטת חשבונות ושידור קובץ המס"ב. הביקורת המליצה להקפיד על הפרדת תפקידים בין העוסקים בפתיחת ספק, בהכנה ובביצוע התשלומים לבין העוסקים בהנהלת החשבונות (כדוגמת אחראית מס"ב), בין היתר, באמצעות מתן הרשאות שונות במערכת התשלומים, לרבות מתן הרשאות לשינוי שדות שונים בכרטיס ספק. בישיבה שנערכה ב-22.3.12 בלשכת מנכ"ל העירייה נמסר: "בוצע".

7.3 מבדיקת הרשאות עובדי יחידת תשלומים נמצא כי לבקרי תשלומים הרשאה לקליטת חשבונות (סטטוס 10) ואישורן (סטטוס 20). לבקרי תשלומים אחת יש גם הרשאה להקמת כרטיס ספק ולעדכנו, לרבות עדכון פרטי בנק, זאת, מאחר שלדברי מנהלת היחידה, הנ"ל מגבה את הממונה על הערבויות וכרטיס ספקים. עוד נמצא כי לאחראית מס"ב הרשאה לכל תהליך ביצוע תשלום לספקים, החל מפתחת כרטיס ספק ועדכון פרטים, לרבות פרטי בנק, וכלה בקליטת חשבונות, אישורן ושידורן באמצעות מס"ב. אף לממונה על ערבויות וכרטיס ספקים יש הרשאה לכל תהליך התשלום למעט קיבוע הפקודה (סטטוס 40), פעולה שמבצעת בדרך כלל מנהלת

יחידת הנהלת חשבונות במינהל כספים, לאחר ששודר קובץ מס"ב, מאחר שהיא מגבה את אחראית מס"ב.
להלן פירוט הרשאות עובדי יחידת תשלומים :

הרשאות							תפקיד
סטטוס *40	סטטוס *30	סטטוס *20	סטטוס *10	עדכון פרטי חשבון בנק	עדכון כרטיס ספק	הקמת כרטיס ספק	
			+				מנהלת יחידת תשלומים
		+	+				סגן מנהלת יחידת תשלומים
+	+	+	+	+	+	+	אחראית מס"ב
	+	+	+	+	+	+	ממונה על ערבויות וכרטסת ספקים
		+	+	+	+	+	בקר תשלומים (מיטל ברמי)
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים
		+	+				בקר תשלומים

* סטטוס 10 - קליטת חשבונית.

סטטוס 20 - אישור חשבונית בידי בקר תשלומים.

סטטוס 30 - אישור סופי לפני תשלום בידי אחראית מס"ב.

סטטוס 40 - קיבוע פקודת תשלום.

בעקבות הביקורת הנוכחית, עודכנו הרשאות עובדי היחידה :

- לאחראית מס"ב בוטלו ההרשאות להקמת כרטיס ספק ועדכונו.
- הוסיפו הרשאה לבקירת תשלומים נוספת להקמת כרטיס ספק ועדכונו, לרבות עדכון פרטי בנק, לצורך גיבוי הממונה על הערבויות וכרטסת ספקים.
- למנהלת היחידה הוסיפו הרשאה לאישור חשבוניות (סטטוס 20).

תגובת מנהלת יחידת תשלומים :

"מסכימה לגמרי לגבי הפרדת התפקידים החשובה מאוד למניעת מעילות ואנחנו נבדוק מעבר לכך עם יועץ חיצוני על מנת לשפר את המצב. עשינו שינוי לאחר ביקורת קודמת אבל מתוך אילוצים של מהירות אישור וחוסר בכוח אדם מתאים לביצוע פעולות משלימות [אחראית מס"ב] כמשתמש על לקחה את המושכות על מנת לזרז התשלומים ולא לפגוע בספקים. מעבר לכך... ממונה על כרטסת ספקים מחליפה את [אחראית מס"ב] וגם לה יש את כל ההרשאות עד ליצירת תשלום. בנושא זה עד לרגע זה של כתיבתי עדיין לא שקטתי... יש בעיה ומצריכה חשיבה מחודשת."

עיקרי הממצאים ומסקנות

העירייה מתקשרת עם ספקים לאספקת טובין, עבודות ושירותים. התשלום לספקים נעשה כנגד חשבוניות, ואמור להתבצע במועדים שנקבעו בתנאי ההתקשרות ובנוהלי העירייה. מינהלי העירייה שהזמינו את הטובין/שירותים אחראיים לבדיקת החשבוניות, לאישורן ולהעברתן לתשלום במועד, ויחידת תשלומים במינהל כספים אחראית לבדיקת החשבוניות ולביצוע התשלום במועד.

נוהל עבודה בנושא "תשלום לגורם חוץ" מגדיר את תקני הזמן לטיפול בחשבוניות. נוכח האפשרות לפגיעה במינהל התקין עקב פיגורים בתשלומים, נודעת חשיבות כלל-מערכתית לסוגיית תרבות התשלומים לזכאים.

עיון בקובץ תשלומים לשנת 2014, שהפיקה החברה האחראית על המערכת הממוחשבת לבקשת הביקורת, העלה 5,749 חשבוניות ששולמו לאחר למעלה מ-60 יום מאישורן במינהל. מתוכם, 628 חשבוניות שולמו לאחר למעלה מ-70 ימים - 3% מסה"כ החשבוניות ששולמו באותה שנה.

הביקורת בדקה את תהליך אישור החשבוניות במינהלים המזמינים וביחידת תשלומים, לרבות:

- בדיקה פרטנית של כל החשבוניות ששולמו בפיגור של למעלה מ-200 יום ממועד אישורן במינהל המזמין, ובסה"כ 87 חשבוניות.
- בדיקה פרטנית של כל חשבוניות אלה, שאושרו לאחר למעלה מ-12 יום מהמועד שנקלטו במינהל המזמין ובסה"כ עשר חשבוניות.
- בדיקת פער הזמן בין תאריך הפקת חשבוניות בידי ספקים לבין תאריך קליטתן במינהלים המזמינים, ובכלל זה, בדיקה פרטנית של מדגם של 74 חשבוניות.

מהבדיקה עלתה תמונה של היעדר פיקוח ובקרה אחר עמידה בתקני הזמן שהוגדרו ושל היעדר פעילות יזומה ושוטפת ברמה רוחבית מול כלל יחידות העירייה, במטרה למנוע עיכובים בתשלומים. במערכת הממוחשבת אף אין כלים לאיתור חריגים. כך לדוגמה, לא ניתן להפיק מהמערכת דוח פיגור תשלומים או דוחות הקושרים בין חשבוניות להזמנות.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"לאחר קריאת הדוח, לדעתי לא ניתן לסכם כ'עולה תמונה של היעדר פיקוח ובקרה... כש-97% מהחשבוניות משתלמות בזמן. עדיין ניתן לשפר את הפיקוח, אך רמת הפיקוח גבוהה מאוד". [ההדגשה במקור]

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"הטיפול בעיכובים בנושא דורש: שקיפות רחבה, הרתמות משותפת ומחויבות מלאה של כל הגורמים בעירייה באופן תדיר החל מיח' הקצה במינהלים וכלה ביח' התשלומים ופיקוח של גורם על שיפקח על כל השלבים והגורמים בתהליך ושעבודתו תתבסס על דיווח שישקף תמונת מצב מלאה כלל מערכתית.

הביקורת התמקדה ביחידת התשלומים שהיא החוליה האחרונה בתהליך. אולם, חלקו הגדול מתחיל ביח' הקצה או מעיכובים ענייניים של חוסר באסמכתאות הנדרשות לפי נוהלי העירייה ובכלל.

כפי שמפרטת [מנהלת יחידת תשלומים], בסעיף 3.3 לטייטה, העיכוב האמיתי נאמד ב-3% בלבד. כמו כן, מכיוון שכיום אין שקיפות מלאה משלב הגעת החשבונות למינהלים והכניסה נרשמת במינהל באיחור או בעת אישור החשבונות במינהל, הרי שזה מעוות את אומדן הזמן המדויק שצוין לאורך הדוח. הטענה הועלתה גם בעבר בערכאות השונות בעירייה ונמצא עדיין בהליכי פיתוח ואפיון מול המינהלים."

1. מערכת הכספים

1.1 חרף העובדה שבנוהל עבודה נקבעו תקני זמן לטיפול בחשבוניות, לא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת או ממחולל הדוחות דוח פיגור תשלומים. לחילופין, לא ניתן להפיק דוחות חריגים המציגים את פערי הזמן בין מועד קליטת חשבוניות במינהלים למועד אישורן במינהל, בין מועד אישורן במינהל למועד אישורן ביחידת תשלומים ובין מועד אישורן ביחידת תשלומים למועד ביצוע התשלום. היעדר מידע חיוני זה פוגע ביכולת המינהלים המזמינים ויחידת תשלומים לבצע מעקב ובקרה כנדרש אחר יישום הנחיות הנוהל בנושא עמידה בלוח זמנים.

1.2 לא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת או ממחולל הדוחות - דוחות המקשרים בין הזמנות העבודה לחשבוניות. כך לדוגמה, לא ניתן להפיק דוח הזמנות עבודה, הכולל את מועד אישורן ותאריך החשבוניות בגינן, וכן דוח תשלומים ששולמו ישירות ללא הזמנות עבודה. בשל כל אלה, מקבלי החלטות אינם יכולים לקבל תמונת מצב על היקף התופעות שהועלו בביקורת, כדוגמת תחילת עבודת ספקים טרם אישור הזמנות עבודה ו/או תשלום חשבוניות ללא הזמנות עבודה.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"כרטסת ההוצאות בהנה"ח נותנת תמונה תוצאתית המקשרת בין ההזמנה לחשבונית ומענה חלקי למידע הנדרש."

1.3 בניגוד לאמור בנוהל, ראשי מינהלים אינם מאשרים חשבוניות במערכת הרכש, אלא רק חותמים עליהן פיזית. כמו כן, חלק מחשבי המינהלים אינם מאשרים בעצמם חשבוניות במערכת הממוחשבת.

1.4 בקרי תשלומים בודקים חשבוניות שאישרו המינהלים במערכת הרכש רק לאחר שהן מגיעות פיזית ליחידת תשלומים בצירוף חתימות של כל הגורמים הרלוונטיים. מאחר שבמערכת הפיננסים אין שדה לסימון מועד הגעת החשבונית ליחידת תשלומים, לא ניתן לאתר את מקור העיכוב, אם בבדיקה ביחידת תשלומים ואם בהעברת החשבונית הפיזית מהמינהל המזמין ליחידת תשלומים.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"הדוח כעת בפיתוח של החב' [האחראית על המערכת הממוחשבת]."

2. פיקוח ובקרה

2.1 למרות שהוגדר בנוהל עבודה לוח זמנים לתשלום לספקים, אף לא גורם אחד בעירייה מבצע מעקב שוטף אחר עמידה בתקני הזמן - לא במינהלים המזמינים ולא ביחידת תשלומים.

2.2 בקרי תשלומים אינם מקפידים לבצע החזרת חשבוניות במערכת הממוחשבת, אלא פונים למינהל המזמין טלפונית או בדואר אלקטרוני בהנחיה לתיקון הנדרש. הביקורת מבקשת להצביע על חשיבות החזרת חשבוניות במערכת, הן לצורך פיקוח ובקרה והן לצורך שקיפות, היות שניתן לתעד במערכת את סיבת ההחזרה וגם הספק מקבל הודעה שהחשבונית הוחזרה למינהל. נוסף על כך, הקפדה על תיעוד הליך אישור החשבונית כנדרש מגן על העירייה מפני תביעות ספקים בעילת פיגור בתשלומים, שכן החזרת חשבונית למינהל מאפסת את מניין הימים לתשלום ומנייתו מתחילה מחדש.

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"אין הקפדה של הבקרים על סיבת החזרת החשבונית למינהל. כמו כן, מדוע החזרת החשבונית מאפסת את מניין הימים לתשלום, לכל היותר יש להעביר התשלום למס"ב הבא אחרי המס"ב המקורי (בתנאי שסיבת ההחזרה טופלה לשביעות רצון הבקר)."

3. עיכובים ביחידת תשלומים

3.1 ממדגם הביקורת עולה כי 47% מהחשבוניות ששולמו בפיגור הן תשלומי עיכוב, היינו, העירייה עכבה אותם לצורך הבטחת עמידת קבלנים בהתחייבויותיהם בהתאם למסמך התקשרות עמם. נמצאו מקרים שבהם אושרו חשבוניות בעייתיות לצורך סגירת תקציב 2014, ולשם כך הוקלד תאריך תשלום עתידי - 1.4.2020, הניתן לעיכבויות, עד לסיום הבירור. חלק מהחשבוניות הללו לא שולמו והבירור בעניין טרם הסתיים נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים. יש לציין כי מתן תאריך תשלום של עיכבויות לחשבוניות בבירור פוגע ביכולת לזהותן ולאתרן במערכת, בייחוד כשהספקים לא פנו למינהלים לברר על אודותן.

תגובת מנהלת תשלומים באגף רכש:

"במקרים של עיכוב בתשלומים או העברתם למס"ב אחר או הזנת מועד תשלום שנת 2020, החשב אינו מקבל מייל בנושא וכן לעולם נשאר תאריך הערך המקורי (זה שבחר החשב) על פקודת הזיכוי ובמסך 2150 - מצב חשבון ספק. כדי לדעת מתי בדיוק שולם החשבון יש לחפש מידע בהרחבות ורק בדיעבד."

3.2 בקרי תשלומים אישרו 29% מהחשבוניות באיחור, ברוב המקרים בשל היעדר אסמכתאות. הביקורת מעירה כי בין המקרים הללו חסרו אסמכתאות מהותיות לצורך אישור התשלום, כדוגמת דוחות נוכחות, ולכן, לא ברור כיצד אישרו חשבי המינהלים את החשבוניות בהיעדרן. במקרים אחרים, אישור החשבוניות התעכב

משום שהמינהלים לא העבירו אותן פיזית ליחידת תשלומים או בשל טעות בקרים עובדי יחידת תשלומים, ששכחו לאשר אותן במערכת התשלומים.

3.3 תשלומיהן של 10% מהחשבוניות אשר אושרו במועד עוכבו בין היתר, בשל היעדר אישורים לספק, כדוגמת אישור ניהול ספרים.

4. עיכובים במינהלים

- 4.1 ההחלטה כי על המינהלים המזמינים לקלוט חשבוניות מיד עם קבלתן ורק לאחר מכן להעבירן סבב בדיקות ואישורים, אינה מעוגנת בנוהל העבודה המעודכן ממאי 2015.
- 4.2 לפי נוהל העבודה, יש לאשר חשבוניות במינהל תוך 12 יום ממועד קבלתן. נמצא כי לא מקפידים במינהלים לקלוט חשבוניות למערכת במועד קבלתן. במקרים רבים נקלטו חשבוניות רק לאחר אישורן. הביקורת מעירה כי במקרים אלה לא ניתן לדעת את משך הזמן שהחשבוניות התעכבו במינהל, זאת, מאחר שהמינהלים אינם מקפידים להטביע חותמת "נתקבל" על החשבוניות במועד קבלתן מהספק.
- 4.3 קליטת חשבוניות עוכבה במינהלים בשל היעדר אסמכתאות או בשל תיעוד לקוי במערכת הרכש, כגון חשבוניות שהוחזרו לטיפול האגפים, אולם לא הוחזרו טכנית במערכת ולא נרשמו בשדה "הערות" סיבות לעיכובים.
- 4.4 בבדיקת כל החשבוניות שנקלטו למערכת הרכש בשנת 2014 אל מול תאריך הפקתן, נמצאו חשבוניות שהופקו בשנים עברו (2004 ואילך). בשנים 2013-2014, עיקר החשבוניות שנקלטו באיחור היו של המינהלים (לפי סדר יורד): הנדסה, הנהלה ואיכות הסביבה. במדגם שנבדק נמצא כי 38% מהחשבוניות נקלטו באיחור משום שלטענת חשבי המינהלים, הספקים לא הגישו את החשבוניות במועד. ב-23% מהמקרים חשבי המינהלים לא ידעו על קיומן של החשבוניות עד שהספק ו/או גורם עירוני פנו לברר לגביהן וב-19% מהמקרים טענו החשבים כי לא קלטו את החשבוניות מאחר שלא אושרו בידם (זאת למרות שאמורים לקלוט ללא קשר לאישור).

5. חכ"ר

- 5.1 נמצאו עיכובים רבים באישור חשבוניות שהגישה חכ"ר לעירייה. עיקר טענות חשבי המינהלים היו שחכ"ר העבירה חשבוניות חלקיות בו-זמנית, ולא במועדן. כמו כן, לא הקפידה לצרף את כל האסמכתאות וההסברים הנדרשים לחשבוניות וביצועה עבודות ללא הזמנות עבודה מאושרות, דבר שעוכב את אישור החשבוניות. מנגד, טענת חכ"ר היא שהעירייה אינה עומדת בהתחייבותה לשלם תוך שישים יום, שעוכב החשבוניות נבע מסיבות שאינן מהותיות וכן שלא מתייחסים לחכ"ר כאל מינהל ולכן היא מחויבת להעביר חשבוניות דרך המינהלים לבדיקה נוספת, ולא ישירות ליחידת תשלומים. עמדת גזבר העירייה היא כי מאחר שעובדי חכ"ר אינם עובדי עירייה והחברה אינה תחת פיקוח הגזברות, לא ניתן להתייחס אליה כאל מינהל בעירייה.

לאור הטענות, יש להעיר כי בקרי תשלומים מבצעים את בדיקתם בהתאם לנדרש מהם בנוהל עבודה. כמו כן, נמצאו מקרים שחכ"ר פעלה שלא בהתאם לנוהלי העירייה, כגון הפקת הזמנות עבודה בדיעבד, קבלת מספר הצעות מחיר שלא בהתאם לנוהל והיעדר פרוטוקול פתיחת הצעות מחיר.

5.2 לפי נוהל העבודה המעודכן, על בקרי תשלומים לשלם חשבוניות בגין עבודות קבלניות, ללא בדיקה מול כתב הכמויות, אלא רק על-פי בדיקה טכנית של מספרי חשבון ותקציב, וזאת, עד לשיעור של 70% מההיקף הכספי של ההתקשרות. נכון למועד הביקורת, טרם יושמה הנחיה זו ובקרי תשלומים בודקים את כל החשבוניות באופן מלא.

6. חשבוניות שהוגשו ללא הזמנות עבודה והזמנות עבודה שאושרו בדיעבד

הופקו הזמנות עבודה בדיעבד (אחרי ביצוע העבודה והפקת חשבוניות) במינהלים הנדסה ושפ"ע ובחכ"ר. יחד עם זאת, לא ניתן לאמוד את היקף התופעה, מאחר שלא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת דוח מתאים.

7. הפרדת תפקידים ביחידת תשלומים

בעת הביקורת הייתה אחראית מס"ב מורשית לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך תשלום לספק באמצעות מס"ב, החל מפתחת רשומת ספק ועדכונה וכלה בקליטת חשבוניות, אישורן ושידורן למס"ב: נמצאו 13 מקרים שאחראית מס"ב קלטה (סטטוס 10), אישרה (סטטוס 20) ואישרה לתשלום (סטטוס 30) חשבוניות. הנושא הועלה בעבר בדוח מבקרת העירייה לשנת 2011 בנושא "תשלומים באמצעות מרכז הסליקה הבנקאי (מס"ב)", אולם, לא נעשו שינויים בהרשאות וההמלצה לא יושמה, בניגוד לדיווח. נמצא שגם לממונה על ערבויות וכרטסת ספקים יש הרשאה לכל תהליך התשלום לספק, מאחר שהיא מגבה את אחראית מס"ב. בעקבות הביקורת הנוכחית, עודכנו הרשאות עובדי היחידה, ובין היתר, בוטלו ההרשאות של אחראית מס"ב להקמת כרטיס ספק ועדכונו. עם זאת, לממונה על הערבויות נותרה הרשאה לכל תהליך התשלום.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"עקרונית קיימת הפרדה בין הטיפול בכרטסת ופרטי הבנק של הספק (אחריות) לממונה על הערבויות) לבין אישור המס"ב (מנהלת יחידת תשלומים)/[אחראית מס"ב]. במקרים חריגים של היעדרות המורשים בתאריך זה, נוצרו אילוצים של פתיחת ההרשאות לטיפול מידי שנדרש בתשלומים.

בכל מקרה יבוצע ריענון של ההרשאות והוא ייבחן לפרקים לפי הנסיבות."

המלצות

1. מערכת הכספים

1.1 על מנת לבצע מעקב ובקרה אחר עמידה בתקני הזמן שנקבעו לטיפול בחשבוניות ספקים ועל מנת לוודא עבודה בהתאם לנוהלי העירייה, יש לבנות במערכת הממוחשבת דוח פיגור תשלומים. כמו כן, יש לאפשר הפקת דוחות חריגים המקשרים בין הזמנות עבודה לחשבוניות בגינן, כדוגמת דוחות המציגים את הפער בזמן בין מועד קליטת חשבוניות במינהלים למועד אישורן במינהל, אישורן של חשבוניות במינהל מול מועד אישורן ביחידת תשלומים, את מועד אישור חשבוניות ביחידת תשלומים מול מועד ביצוע התשלום, את כל הזמנות העבודה שאושרו במערכת לאחר הפקת חשבוניות בגינן ואת כל החשבוניות ששולמו לספקים ללא הזמנות עבודה.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"יועבר ל[מנהלת מחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים] לפיתוח מול [החברה האחראית על המערכת הממוחשבת]."

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"היישום והפיתוח של דוחות חריגים המקנה מידע מלא וכלל מערכת, דורש שכלול התשתיות הקיימות וממשק מלא בין מערכת הרכש למערכת הפיננסית. הפיתוח והאפיון, יועברו להתייחסות החברה [האחראית על המערכת], להצעת עמדתם."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

1.2 יש לוודא אישור חשבוניות בידי ראשי מינהלים וחשבים במערכת הממוחשבת. לחילופין, יש לעדכן את הנוהל בהתאם להנחיות.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"בידיעת הגזבר שהיה שותף לפיתוח ההיררכיה באישור החשבוניות ואושר מהסיבה שראשי מינהלים עסוקים מדי ועלולים לעכב את אישור החשבוניות והתשלום לספקים. החשבים במינהלים הגדולים גם כן טענו על עומס וביקשו הסמכת העוזרים שלהם לחתום במקומם. יועבר לבחינת הגזבר לעדכון הנוהל בהתאם. העניין הוא שצריך לסרוק בשנית את החשבונית עם החתימות בידי כל הגורמים כפי המלצתך בסעיף 1.4."

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"בשל היקף החשבוניות, הדרישה מראשי המינהלים העסוקים לאשר באופן ממוחשב, עשויה לעכב את התהליך ויש לאפשר גם חתימת ראש מינהל ע"ג החשבון וסריקתו ע"י חשב המינהל."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי הנוהל יעודכן.

1.3 יש להוסיף למערכת פיננסים שדה לסימון מועד הגעת חשבוניות ליחידת תשלומים. באופן זה ניתן יהיה לעמוד על הסיבה לעיכוב חשבוניות ביחידת תשלומים - משום שטרם אושרו בידי בקרים או משום שטרם הגיעו מהמינהלים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"בפיתוח החברה [האחראית על המערכת הממוחשבת]."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

2. פיקוח ובקרה

2.1 ממונה על פיקוח ובקרה במינהל כספים תהא אחראית לביצוע מעקב שוטף אחר עמידה בתקני הזמן שהוגדרו במינהלים וביחידת תשלומים ופעילות יזומה ושוטפת למניעת עיכובים.

2.2 במקרים בהם יש צורך לתקן חשבוניות, על חשבי המינהלים ובקרי יחידת תשלומים לבצע החזרת חשבונית במערכת הממוחשבת ולתעד במערכת את סיבת החזרת החשבונית. וכך, יקבל הספק הודעה שהחשבונית הוחזרה למינהל ובה בעת תוכל העירייה להתגונן מפני תביעות ספקים בעילת פיגור בתשלומים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"מבוצע. ההנחיה לבקרים להחזיר את החשבון במערכת אם אין תגובה תוך יומיים שלושה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

3. עיכובים ביחידת תשלומים

3.1 על בקרי יחידת תשלומים להקפיד שתאריך תשלום עתידי 1.4.2020 יינתן אך ורק לעיכבונות. במקרים בהם יש צורך לסגור שנת תקציב, על הבקרים לדרוש מחשבי המינהלים את החומר החסר לאישור החשבוניות, ואם אינו מתקבל, יש להחזיר את החשבוניות במערכת ולתעד את סיבת החזרה.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"נכון. הפקנו את הלקח והשנה בעת סגירת שנת התקציב אישרנו החשבוניות ל-1.1.2025 על מנת להשאיר הביטוי ב-2015 ולקדם לתשלום אחרי סגירת השנה בשנת 2016."

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"קיים נוהל סגירת שנה באגף חשבות ונעשות הפרשות חשבונאיות לכל העבודות שבוצעו בשנת התקציב וטרם שולמו עם פירוט לפי מספרי הזמנות, חשבוניות ושמות הקבלנים. התשלומים בשנה העוקבת מתבצעים לפי הנהלים."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

3.2 על חשבי המינהלים להקפיד להעביר ליחידת תשלומים חשבוניות עם כל האסמכתאות הרלוונטיות. החשבוניות יועברו בסמוך למועד אישורן במינהלים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

3.3 על בקרי תשלומים לוודא שחשבוניות שהם בדקו ואישרו, יאושרו גם במערכת התשלומים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"מבוצע. מדובר בטעויות שמהוות חלקיק קטן מעשרות אלפי החשבונות שמתאשרים ומשתלמים באופן שוטף."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

3.4 על בקרי יחידת תשלומים לתעד במערכת את הסיבות לעיכוב בתשלומי ספקים שהם אישרו, כדוגמת היעדר אישור ניהול ספרים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"אישור על ניהול ספרים נבדק בעת הפקת המס"ב ואינו קשור לתהליך העבודה של הבקרים. היעדר אישור על ניהול ספרים מתבטא בדוח שגויים וכחלק מתהליך הפקת המס"ב נבדק שוב באתר האינטרנט אם עודכנו האישורים. ככל שיש עדכון באתר מעדכנים את כרטיס הספק ידנית ומזרימים התשלום. האחריות לעדכון האישורים מוטלת על הספק. על מנת לתת שירות טוב יותר וליידע את הספק, אפיינו פיתוח עם [החברה האחראית על המערכת הממוחשבת] שבעת שפג תוקף האישורים יועבר המידע במייל לספק (יש חשיבה גם על מסרון לפלאפון)."

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"האפיון הועבר [לחברה האחראית] לפיתוח ותיעוד סיבת העיכוב לרבות עדכון מידי לספק."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "מבוצע - בפיתוח."

4. עיכובים במינהלים

4.1 יש לעדכן בנהל העבודה את ההנחיה לקלוט חשבוניות במינהלים מיד עם קבלתן.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"במהלך הביקורת בשנת 2015 הועבר לתיקון בנהל [לממונה על הבקרה במינהל כספים] מול... עורכת הנהלים."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

4.2 על יחידות הקצה במינהלים להקפיד להטביע חותמת "נתקבל" בציון תאריך קבלה של החשבוניות מהספקים, וכן, לקלוט את החשבוניות למערכת הרכש מיד עם קבלתן. קליטת החשבוניות תמנע מצבים שחשבים לא ידעו על קיומן משך תקופה ארוכה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "יבוצע - ריענון הנחיה לחשבים."

5. חכ"ר

5.1 יש לשקול לצרף ליחידת תשלומים מהנדס/כמאי שתפקידו יהיה ללוות את הפרויקטים של חכ"ר בזמן אמת, לרבות בדיקת ואישור כמויות וחריגים, עבודות נוספות, ולוודא קיומן של הזמנות עבודה.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"מטופל בגזברות ע"י סגנית גזבר, מנהלת התב"רים והח"מ."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"יש לציין כי המלצת דוח הביקורת בדבר צירוף כמאי או מהנדס לליווי הפרויקטים של החכ"ר הכרחית, ואכן אנו מקווים כי דבר זה יקל באישור חשבונות העירייה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

5.2 על חכ"ר להקפיד להגיש חשבונות במועדן, ולא לצבור מספר חשבונות ולהגישן בבת אחת.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

5.3 יש להקפיד להגיש לעירייה חשבונות בצירוף כל האסמכתאות הנדרשות לצורך אישורן, לרבות הסברים מפורטים לסעיפים חריגים ולעבודות נוספות ואישור בכתב ממנכ"ל העירייה וראש העירייה על העבודות הנוספות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "יבוצע. הסכומים בנוהל יעודכנו לאישור סמנכ"ל - מנכ"ל."

5.4 בבדיקת פרויקטים גדולים, על בקרי יחידת תשלומים ליישם את הנחיית נוהל העבודה ולשלם חשבונות של עבודות קבלניות ללא בדיקה מול כתב הכמויות, אלא רק על-פי בדיקה טכנית של מספרי חשבון ותקציב, וזאת עד לשיעור של 70% מההיקף הכספי של ההתקשרות.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"מיושם במקרים של חשבונות מורכבות על מנת לא לעכב התשלום. במקום בו אין חריגים ובדיקת החשבון נעשית בזמן קצר המאפשר תשלום בזמן, עדיף לבדוק בדיקה מלאה ולא להתרגל לבדיקות חלקיות."

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"אנחנו מסכימים עם ההמלצה בדבר אישור של עד 85% (ולא 70%) מההיקף הכספי של ההתקשרות ללא בדיקה מול כתב הכמויות וחבל כי הדבר לא מיושם כבר עכשיו."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "מבוצע. כשאין עיכוב בודקים 100% מהחשבון כולל עבודות נוספות."

5.5 במקרים של חילוקי דעות לגבי חלק מסעיפי החשבוניות, על בקרי תשלומים לאשר ולשלם את הסעיפים לגביהם אין מחלוקת, על מנת שלא לעכב תשלומים. חכ"ר תפיק חשבונית זיכוי בגין הסעיפים השנויים במחלוקת עד לבירור הנושא.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"סעיפים 5.4, 5.5 - לגבי חשבונות בעייתיים, הבדיקה מיושמת הלכה למעשה לפי התקרה שנקבעה עד ל-70% והתשלומים מתבצעים לגבי כל הנושאים שאינם במחלוקת."

6. חשבוניות שהוגשו ללא הזמנות עבודה או שהזמנות העבודה אושרו בדיעבד

על מינהלי העירייה והחכ"ר להקפיד לעבוד רק לאחר קבלת הזמנות עבודה מאושרות.

תגובת סמנכ"ל חכ"ר:

"לעניין הזמנות שיריון המלצתנו היא כי במקרה בו נדרשת תוספת לעבודה יש לקבל הזמנת שיריון ולא לבצע הליך של הזמנת עבודה מול כתב כמויות. הזמנת העבודה תעשה ע"פ אומדן, ואילו החשבון ייבדק לפי כתב כמויות ובהתאם לנוהל הקבוע בין החכ"ר לעירייה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "יבוצע... מנכ"ל - יש מקרים יוצאי דופן לסייג באישור מנכ"ל - רה"ע."

7. הפרדת תפקידים ביחידת תשלומים

על מנהלת יחידת תשלומים להקפיד על הפרדת תפקידים בין העוסקים בפתיחת ספק, בהכנה ובביצוע התשלומים לבין העוסקים באישור ותשלום חשבוניות ספק. יש לעשות זאת בין היתר באמצעות מעקב תקופתי אחר הרשאות העובדים במערכת התשלומים ועדכון בהתאם. כמו כן, יש לשקול לצמצם את הרשאתה של הממונה על הערבויות וכרטסת ספקים לשדות מסוימים.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"ההמלצה להפרדת תפקידים יושמה בחלקה. הורדנו [אחראית מס"ב] הרשאות של עדכון בכרטסת הספקים, אולם היו מצבים חריגים בהם [אחראית מס"ב] ביקשה מ[רפרנטית מחשוב במחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים] לאפשר לה לעדכן אישורים על ניכוי מס במקור לפני הפקת המס"ב, על מנת לא לעכב התשלום לספק שנפלט בשגויים ובינתיים באתר האינטרנט עודכנו האישורים לפני הדפסת המס"ב. הצורך של [אחראית מס"ב] נוצר בשעות שהממונה על כרטסת הספקים לא נמצאת בעבודה וכן המחליפות שלה להרשאה זו גם כן נעדרות מפאת מחלה, חופשת לידה, חופשה וכדו'. פעמים קרה ששכחו להסיר את ההרשאה [אחראית מס"ב]."

בשעה שאני כותבת מילים אלו חושבת על רעיון לבקש מ[החברה האחראית על המערכת הממוחשבת] להגביל [אחראית מס"ב] ההרשאה לעדכון אישורים בלבד ללא נגיעה בפרטי בנק.

מבקרת עיריית ראשון לציון

מי שמחליפה את [אחראית מס"ב] בעת היעדרה בהפקת המס"ב היא הממונה על כרטסת הספקים וכאן אצטרך למצוא עובד אחר שיחליף את [אחראית מס"ב] בהפקת המס"ב ולעדכן הרשאות בהתאם. כרגע עובדת אחת בחופשת לידה ואמתין לשובה על מנת לשבץ מחליף אחר לממונה על המס"ב בעת היעדרה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "יבוצע - יוגבלו שדות בהרשאה."