

מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא: תשלומים לספקים

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145 ו' (ו))

מרץ 2018



תוכן העניינים

עמוד	נושא
3	מבוא
3	מטרת הביקורת
3	היקף וגבולות ביקורת
4	ריכוז ממצאי הביקורת
6	נוהל עבודה
6	קליטה ועדכון פרטי ספק
7	אישור וקליטת חשבוניות
8	בקרה לפני תשלום מס"ב
9	שידור קובץ מס"ב
9	התאמות בנק
10	אימות נתונים מול הבנק

1. מבוא

במסגרת תכנית העבודה לשנת 2017 נערכה ביקורת בנושא תשלומים לספקים. הביקורת נערכה במהלך רבעון 4 2017.

2. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים לתשלומים לספקים במועצה תוך מתן דגש לנושאים הבאים:

- עמידה בנהלים והנחיות עבודה.
- עדכון חשבונות בנק.
- הקמת ספקים במערכת ועדכוןם.
- אישורי חשבונות.
- בקורות בהליך התשלומים במס"ב והעברות בנקאיות.

3. היקף וגבולות ביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- א. סקירת הוראות החוק והנחיות שונות.
- ב. סקירת תהליכי העבודה.
- ג. סקירת קבצים ומסמכים.
- ד. שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה.
- ה. בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. המסגרת הנורמטיבית- חוקית

- פקודת העיריות (נוסח חדש).
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

5. ריכוז ממצאים והמלצות

תהליך תשלומים לספקים הינו אחד התהליכים המהותיים ברשות המקומית וזאת, בין השאר, עקב ההיקף הכספי הגדול המעורב בתהליך זה.

מורשי החתימה במועצה הינם ראש המועצה והגזבר, אשר חתימתם על הוראת התשלום מהווה למעשה את השלב האחרון בתהליך התשלום לספקים.

תשלומים לספקים מבוצעים במועצה באמצעות מערכת מס"ב (מערכת סליקה בנקאית) המהווה חברה בבעלות חמשת הבנקים הגדולים בישראל, הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי טפחות והבינ"ל הראשון. החברה מנהלת מערכת להעברת כספים אלקטרונית וסליקת תנועות בין בנקאיות ללא מסמכי נייר או מזומן, כגון תשלומי משכורות, תשלומים למוסדות, תשלומים לספקים ועוד.

את ביצוע התשלום בפועל מבצעות מנהלות החשבונות של המועצה לאחר קיומו של תהליך המתחיל בביצוע עבודה או אספקת טובין, דרך אישור העבודה והחשבון ועד לאישור מורשי החתימה.

עיקרי הממצאים שעלו במסגרת הביקורת הינם:

- אי קיומו של נוהל עבודה מסודר בנושא תשלומים לספקים.
- אי הקפדה על הפרדת תפקידים במסגרת תהליך פתיחת חשבון ספק ועדכון פרטי ספקים במערכת הנהלת החשבונות.
- אי ביצוע בקרה אחר שינויים בפרטי ספקים.
- אי הקפדה על אבטחת אמצעי התשלום (כרטיסי מס"ב) ושימוש בהם ע"י מנהלת החשבונות.

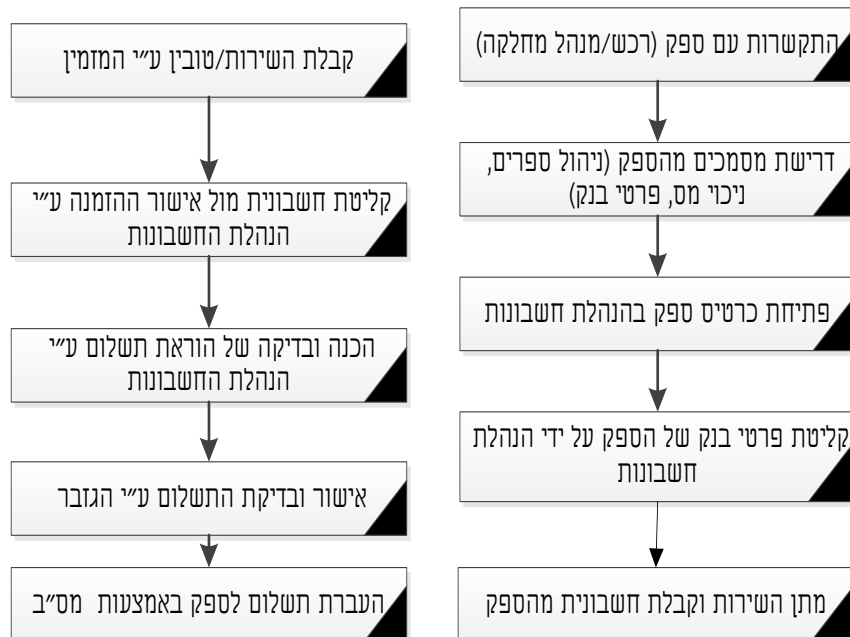
ברצוני להודות לעובדים והמנהלים על שיתוף הפעולה במסגרת עריכת הביקורת.



6. ממצאי הביקורת

א. כללי

- (1) תשלום לספקים הינו תהליך מהותי במועצה הואיל ובאמצעותו עובר חלק מהותי מכספי המועצה לגורמים חיצוניים. מכאן, קיימת חשיבות גבוהה לקיומם של מנגנוני פיקוח בקרה ודווח אשר אמורים לפעול במסגרת תהליכי העבודה.
- (2) המועצה, כמו גם ארגונים רבים במשק, משתמשת במערכת מס"ב (מרכז סליקה בנקאית) ובהעברות בנקאיות ככלים העיקריים לביצוע תשלומים לספקים ונותני שירותים.
- (3) זמן התשלום הבסיסי לתשלום לספקים הינו שוטף + 65. קיימים תשלומים בהיקף נמוך בתדירות נמוכה יותר.
- (4) האחראי על תהליך התשלום לספקים הינו גזבר המועצה בסיוע מחלקת הנהלת חשבונות.
- (5) התשלומים לספקים מבוצעים במרוכז, בדרך כלל פעמיים בחודש (5 ו 20 בכל חודש).
- (6) להלן תהליך אישור תשלומים לספקים:
- (7)



ב. נוהל עבודה

- (1) נהלי עבודה מיועדים למימוש מדיניות, התווית תהליכי עבודה ודרכי פעולה במועצה. נהלים מהווים את מסגרת העבודה כפי שנקבעו על ידי הנהלת המועצה וראש המועצה.
- (2) בכל הקשור לספקים - נמצא כי הגזבר הוציא מספר הנחיות הנוגעות להתקשרות ותשלומים לספקים למנהלי המחלקות במועצה. כמו כן, מקפיד הגזבר לשלוח הנחיות למנהלי המחלקות המועצה הנוגעים לתהליכי עבודה מול ספקים ותהליכי התשלומים.
- (3) עם זאת, לא קיים במועצה נוהל עבודה מסודר הכולל הגדרת תהליכי העבודה הנוגעים לתשלומים לספקים ונותני שירותים הכוללים בין השאר התייחסות לבקורות בתהליכים הבאים:

- תהליך פתיחת ספק (מסמכים נדרשים ואסמכתאות)
- חתימה על הזמנות, התקשרויות וחוזים.
- אישור ביצוע עבודות.
- אישור חשבונות.
- החזרות/זיכויים/קישורים וכו'.

4 המלצות

- לאור מהותיות הנושא, יש להכין מפרט או נוהל עבודה בו יוגדר תהליך תשלום לספקים ויכלול התייחסות לתהליכי העבודה והבקורות הנדרשות בכל שלבי העבודה על ידי כל אחד מבעלי התפקידים המעורבים.

ג. קליטה ועדכון פרטי ספק

- (1) תהליך הקמת ספק במערכת, מתחיל בפניית מנהל המחלקה או גורם מוסמך אחר בבקשה להקים ספק במערכת.
- (2) במקביל, נדרשים מהספק ע"י הנהלת החשבונות פרטים כמו שם הספק, כתובת, דואר אלקטרוני, עוסק מורשה, חשבון בנק, אישור ניהול ספרים, ניכוי מס במקור ועוד.
- (3) עם קבלת הנתונים, מקימה מנהלת החשבונות את הספק במערכת לאחר שמוודאת כי כל המסמכים הנדרשים אכן הוגשו והנתונים שלמים.
- (4) נדגמו 20 ספקים אשר הוקמו בשנים 2015-2017 ונמצא כי לכל הספקים שנדגמו צורפו המסמכים הנדרשים. כמו כן, נמצאה התאמה בין פרטי הספקים שדווחו על ידם לאלה שנמצאים במערכת.

- (5) בכל הקשור להרשאות לביצוע שינויים - נמצא כי לכל מנהלות החשבונות קיימת הרשאה **להקמת ספקים ושינוי פרטיהם** במערכת הנהלת החשבונות.
- (6) במהלך העבודה מול הספק, נדרש לעיתים שינוי בפרטי הספק כמו כתובת, שם חברה/ספק רשום, חשבון בנק ועוד.
- (7) תהליך בקרה מקובל הינו הפקת דוח שינויים תקופתי בפרטי ספקים. נמצא כי לא מופק דוח תקופתי צרכי בקרה הכולל את שמות הספקים ושינויים שנערכו בפרטיהם.
- (8) יודגש כי לא קיימת הפרדת תפקידים נאותה בתוך הנהלת החשבונות בכל הקשור להקמת ספקים, שינוי פרטיהם ואישור תשלומים. יודגש כי בכל הקשור לביצוע פעולות, ראוי כי תהיה הפרדת תפקידים בין העובדת המקימה ספקים במערכת, לזו המשנה פרטיהם ובין העובדת המבצעת תשלומים.

המלצות (9)

- יש להגדיר הליך בקרה על שינויים הנערכים בפרטי ספקים.
- יש להקפיד ולשמור על הפרדת סמכויות בין העובדים העוסקים בתשלומים לספקים. אי הפרדה כאמור, פוגמת בעיקרון הפרדת התפקידים והינה מאפשרת טעויות וביצוע הונאות.
- הפקדת תפקידים אמורה לבצע בפרדה בין הגורם שמקים ספקים במערכת (כולל נתונים רגילים כמו חשבון בנק ופרטים אישיים) לבין הגורם שמחזיק בסמכות לשנות פרטים אלה, לבין זה שאחראי לבצע ולערוך את תהליך התשלומים בסוף. לאור רגישות הנושא, יש לבנות ולאשר תהליך בו קיימת הפרדת תפקידים מוחלטת.
- יש להפיק ולסקור דוח תקופתי הכולל מידע על שינויים שבוצעו בפרטי ספקים ובספקים חדשים שהוקמו לצרכי בקרה ופיקוח.

ד. אישור וקליטת חשבונות

- (1) לאחר קבלת השירות, מועברת להנהלת החשבונות חשבונית מאושרת על ידי מנהל המחלקה (מקבל השירות) אשר דואג לקבל אותה ולהעבירה כחלק מהליך אישור קבלת הטובין/שירות.
- (2) בפועל, קיום אישור מנהל המחלקה ומנכ"ל המועצה או הגזבר על חשבון המוגש למועצה, מהווה אסמכתא להכנסת החשבונית לתוך מערכת הנהלת החשבונות.
- (3) מנהלת החשבונות מקלידה את החשבונית ומאשרת את החשבון לתשלום.
- (4) נמצא כי הקלדת חשבונית למערכת מבוצעת גם רק לאחר וידוא כי כל פרטי הספק והמסמכים התומכים הוגשו להנהלת החשבונות.

(5) נדגמו 20 חשבונות שהוגשו בשנת 2017 לתשלום על ידי גורמים שונים במועצה ונמצא כי כולן נבדקו על ידי מנהלת החשבונות, ונמצאה התאמה בין הפרטים שהופיעו על החשבונות שהוגשו לתשלום שבוצע בפועל.

לא אותרו חריגים

ה. בקרת תשלומים כפולים

- (1) כל חשבון המוגש ע"י ספק מקושר למספר הספק הקיים במערכת הנהלת החשבונות.
- (2) נמצא כי קיימת בקרה אפליקטיבית על הקלדת חשבונות כפולים רק על בסיס מספר החשבונית.
- (3) במידה ותוגש חשבונית עסקה אשר תוכנס למערכת, ובעקבותיה חשבונית מס בגין אותה עבודה בגינה יוקלד מספר חשבונית שונה, המערכת לא תתריע על כפילות ועלול להתבצע תשלום כפול.
- (4) בפועל, מערכת הנהלת החשבונות אינה מונעת ביצוע תשלום כפול אם מספר החשבונית שיוקלד יהיה שונה.

המלצות (5)

- **כחלק מנוהל העבודה, יש להקפיד על קיומה של בקרה למניעת כפל תשלומים. בקרה כאמור, יכולה להתבצע באופן אפליקטיבי או במעורבות של גורם נוסף.**

ו. בקרה לפני ביצוע תשלום לספק

- (1) השלב האחרון בתהליך התשלום לספקים הינו ביצוע התשלום בפועל.
- (2) עם הכנת קובץ התשלומים, מפיקה מנהלת החשבונות הראשית קובץ אקסל בו מפורטים פרטי הספקים וסכומי התשלומים.
- (3) קובץ זה, עובר לגזבר לצרכי בקרה וקביעת תאריך ערך לביצוע ההעברה.
- (4) לאחר אישור הגזבר, עובר קובץ פיזי לחתימתו של ראש המועצה המאשר את התשלום כמורשה חתימה נוסף.
- (5) נמצא כי הקובץ עצמו נסקר ע"י מנהלת החשבונות הראשית, ומבוקר ע"י הגזבר וראש המועצה כנדרש. הקובץ נשמר ומתועד במחלקת הנהלת החשבונות.
- (6) בסקירת מדגמית של קבצי התשלום שבוצעו במהלך אוקטובר-דצמבר 2017 נמצאה התאמה בין הסכומים שהופקו מהמערכת לבין התשלום בפועל.

לא אותרו חריגים

ז. שידור קובץ המס"ב

- (1) עם סיום הכנת קובץ המס"ב ואישורו על ידי הגזבר וראש המועצה, מועבר ריכוז הקובץ חזרה למנהלת החשבונות.
- (2) הוראת תשלום לספקים מבוצעת באמצעות קובץ ייעודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי.
- (3) הקובץ מכיל את הפרטים הרלוונטים לביצוע התשלום, ביניהם פרטי הספק, מספר חשבון הבנק ועוד.
- (4) שידור קובץ מס"ב, מבוצע באמצעות 2 כרטיסי USB מוצפנים אשר הופקו מראש על שמם של הגזבר וראש המועצה. נמצא כי הכרטיסים עצמם וקודי השידור נשמרים אצל מנהלת החשבונות אשר מכינה את הקבצים במגרה, בניגוד להנחיות שלשםם הופקו כרטיסים אלה.
- (5) השידור עצמו מבוצע על ידי מנהלת החשבונות אשר גם מכינה את הקובץ ולה קיימת הרשאות לערוך בו שינויים.
- (6) עצם קיומם של כרטיסי שידור המס"ב אצל מנהלת החשבונות אשר הינה בעלת הרשאה לבצע שינויים בקובץ, מהווה פגיעה בעקרון הפקדת התפקידים. מציאות זו, מייצרת גם אפשרות לביצוע הונאות ומעילות.
- (7) לאור האמור לעיל, תהליך אבטחת קובץ התשלום אינו פועל בהתאם לנדרש הואיל וניתן לערוך בו שינויים גם לאחר אישורו.

ה. המלצות

- יש לבחון את נושא הפרדת התפקידים במערך ביצוע התשלומים ולקבוע מערך הפרדת תפקידים נאות אשר מונע ככל שניתן באופן אפקטיבי ביצוע טעויות תרמיות ומעילות.
- בכל הקשור לאמצעי התשלום במס"ב, יש ליישם את מערך הפרדת התפקידים שהוגדר בשעת הפקת הכרטיסים. ככל שקיומם של 2 מורשי חתימה להם הופקו כרטיסים מהווה חלק מאמצעי הבקרה בתהליך, הרי שעל ראש המועצה והגזבר להחזיק את הכרטיסים וקודי השימוש בהם ברשותם ולשמרם במקום מאובטח.

ח. התאמות בנק לתשלומי ספקים

- (1) התאמות בנק לתשלומים לספקים מבוצעות במסגרת התאמות הבנק החודשיות ע"י מנהלת חשבונות.
- (2) התאמות הבנק, נסקרות ומאושרות על ידי מנהלת החשבונות הראשית אשר בוחנת מדי רבעון את מסמכי ההתאמה ומאשרת אותן.

(3) עם זאת, נמצא כי לא קיימים בנהלי המועצה הנחיות ייעודיות לעניין התאמות בנקים וביניהם התאמות הספקים.

(4) **המלצות**

- התאמות בנקים מהוות מרכיב מהותי בתהליכי הבקרה במערכת הכספית ולפיכך יש לעגן את תהליכי ההתאמות בנהלי העבודה כולל התייחסות לתדירות, תיעוד, הרשאות, חתימות וכו'.

ט. **אימות נתונים מול הבנק**

(1) כל העברה כספית באמצעות מס"ב מחויבת בבדיקת נאותות נתוני העברה מול הבנק (CALL BACK).

(2) סקירת ההעברות שבוצעו ברבעון 3 2017 העלתה כי לכל התשלומים שהועברו באמצעות המס"ב, בוצעה שיחת בדיקת נתוני ההעברה מול הבנק.

(3) שיחה זו תועדה על גבי מסמכי ההעברה וכללה את נתוני הבודק וזמן הביצוע.

לא אותרו חריגים