

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות



מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

רקע

מעילה המתרחשת בארגון עלולה להסב לו נזקים כבדים, עד כדי סיכון המשך קיומו. מעילות המתרחשות במגזר הממשלתי גורמות לנזקים חמורים נוספים, כגון פגיעה באמון הציבור בישראל במערכת הממשלתית, תפיסת המערכת הממשלתית כמושחתת גם בעיניים בין-לאומיות ופגיעה בתוכניות כלכליות אשר אמורות לשרת את הציבור. ארגונים ממשלתיים חשופים למעילות, אולם ניתן לצמצם את הסיכון להתרחשות מעילה באמצעות מגוון פעולות. האחריות לביצוע פעולות אלה מונחת לפתחו של כל ארגון ממשלתי, והן צריכות להיעשות בהתאם להנחיה מתאימה של הגורמים המאסדרים.

נתוני מפתח

6-9

מיליארד ש"ח

הנזק השנתי המוערך בישראל עקב מעילות¹

80%

מהמעילות שהתגלו בישראל בשנתיים האחרונות בוצעו על ידי גורמים בכירים בארגונים³

4.5 טריליון דולר

הערכת אובדן ההכנסות השנתי בעולם עקב מעילות ואי-סדרים כספיים²

82%

ממשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות (בממוצע) אינם משתמשים בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות

0

משרדי ממשלה שיש להם מדיניות לניהול סיכונים כלל משרדיים או ועדת היגוי לניהול סיכונים כלל משרדיים (על פי תשובותיהם על הסקר)

74

גופים ממשלתיים השיבו על סקר מפורט של משרד מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות בשישה תחומי סיכון מרכזיים

1 להרחבה ראו: <https://www.haifachamber.org.il/fraud>

2 להרחבה ראו: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020>

3 להרחבה ראו: <https://www.grantthornton.co.il/insights1/BRS/dedicated-and-focused-testing-set2>



פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2020 - יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילויות המבוצעות למניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות. 

בבסיסה של ביקורת זו עומד סקר מקיף שביצע משרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 בקרב 74 ארגונים ממשלתיים - 23 משרדי ממשלה ו-51 חברות ממשלתיות (להלן - הגופים שנבדקו). הסקר כלל שישה שאלונים בתחומי סיכון עיקריים בפעילות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות: (א) ניהול סיכונים; (ב) מערכות מידע; (ג) משאבי אנוש ושכר; (ד) רכש ומלאי; (ה) גבייה; (ו) אמצעי תשלום. ההיענות לסקר הייתה כמעט מלאה - 99% מהגופים השיבו על השאלונים שנשלחו אליהם⁴. משרד מבקר המדינה ביצע בדיקות השלמה בחלק ממשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, באגף החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) וביחידת כספים ובקרה ברשות החברות הממשלתיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ממצאי הביקורת שעלו מניתוח המענה של הגופים הממשלתיים והציבוריים לסקר שביצע משרד מבקר המדינה:

ניהול סיכונים

- בכל משרדי הממשלה וב-12 (24%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא גובשה מדיניות ניהול סיכונים. ב-12 (24%) מהחברות שכן גיבשו מדיניות, היא אושרה לפני יותר משנתיים ולא עודכנה. כמו כן, בכל משרדי הממשלה וב-6 (12%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא היה מנהל סיכונים כלל-ארגוני, ובכל משרדי הממשלה וב-21 (41%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא הייתה ועדת היגוי לניהול סיכונים.
- כל משרדי הממשלה לא ביצעו סקר סיכונים כלל-ארגוני; חברה ממשלתית אחת לא ביצעה סקר סיכונים כלל-ארגוני, ו-5 (10%) מהחברות הממשלתיות ביצעו את הסקר האחרון לפני יותר מארבע שנים, ומאז הוא לא עודכן.
- 36 (71%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו ומשרד ממשלתי אחד אינם משתמשים במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים.
- בכל משרדי הממשלה וב-13 (25%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לא נעשתה ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים. במשרדי הממשלה לא בוצעה ביקורת בתחום

4 חמישה שאלונים לא מולאו בסקר: משרד התקשורת - שאלון בנושא ניהול סיכונים; משרד התחבורה - שאלון בנושא משאבי אנוש ושכר; מאיר שפיה - שלושה שאלונים בנושאי גבייה, אמצעי תשלום ורכש ומלאי.



ניהול הסיכונים בידי חטיבת הביקורת של החשב הכללי. בכל משרדי הממשלה וב-12 (24%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אין נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים לניהול סיכונים כלל-ארגוני. בכל משרדי הממשלה וב-20 (39%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אין מנגנון דיווח על אירועי כשל וכמעט כשל.

- 32 (63%) מהחברות הממשלתיות השיבו כי יש להן קו חם להגשת תלונות ודיווחים, אולם רק 4 (18%) ממשרדי הממשלה דיווחו שיש להם קו כאמור.

- סקרי הסיכונים של החברות הממשלתיות לא נקלטים במערכת "אנפ"ה" (איסוף נתונים ופיקוח על החברות) של רשות החברות הממשלתיות או שלא מוזנים בה באופן מלא. כמו כן, אין למערכת כלי לניתוח המידע המתקבל, שביכולתו להצביע בין השאר על פערים וחריגות.

מערכות מידע - ב-7 (32%) ממשרדי הממשלה וב-12 (25%) מהחברות הממשלתיות  שנבדקו אין בקורות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות שעשויות להצביע על התנהלות לא תקינה, ורוב משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שנבדקו (91% ממשרדי הממשלה ו-78% מהחברות הממשלתיות) אינם משתמשים בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות. עוד עולה כי 2 (9%) ממשרדי הממשלה ו-18 (35%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אינם מגבילים חיבור של התקן נייד לסביבת המחשב, וכי ב-10 (43%) ממשרדי הממשלה וב-32 (63%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אין התרעה על ניסיונות חיבור כאלו.

רכש ומלאי - 16 (70%) ממשרדי הממשלה ו-17 (34%) מהחברות הממשלתיות  שנבדקו אינם מבצעים בקרה על יומן השינויים של קובץ אב ספקים, וב-5 (10%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו יש בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל הרכש.

גבייה - 4 (21%) ממשרדי הממשלה ו-5 (12%) מהחברות הממשלתיות  שנבדקו אינם מיישמים בקרה בנוגע להתאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת החשבונות של לקוחותיהם, ו-14 (34%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אינן מיישמות בקרה בעניין הגבלת מקבל התקבול על ביצוע פקודות יומן במערכת. כמו כן, 6 (32%) ממשרדי הממשלה ו-18 (44%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו מאפשרים קבלת המחאות שאינן "למוטב בלבד" ו-4 (10%) מהחברות הממשלתיות מאפשרות קבלת המחאות ללא ציון שם המוטב.

אמצעי תשלום - ב-21 (42%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו לבעל התפקיד המבצע את  התאמות הבנקים יש גישה גם לאמצעי התשלום של הארגון או למערכת הגבייה. כמו כן, ב-12 (30%) מ-40 חברות ממשלתיות המבצעות העברות בנקאיות, אין רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים שרק אליהם ניתן להעביר כספים.

משאבי אנוש ושכר - ל-8 (16%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו אין בקורות לאיתור  חריגים במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר, וב-11 (22%) מהחברות הממשלתיות אין ממשקים בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר. כמו כן עלה כי ב-6 (12%) מהחברות הממשלתיות שנבדקו רק בעל תפקיד אחד חותם על הסכם העסקה של עובד חדש



בארגון. נוסף על כך עלה כי ב-19 (37%) מהחברות הממשלתיות יש בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל העבודה של העסקת עובד.



משרד מבקר המדינה מציין את ההקפדה על עקרון הפרדת סביבות המחשוב בעת פיתוח מערכות מידע הן במשרדי הממשלה והן בחברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה מציין את פרסום ההנחיה העדכנית והמפורטת של רשות החברות הממשלתיות בתחום ניהול הסיכונים בשנת 2020.

חברות
ממשלתיות
בסיווג 8-1

בקהר ברמה גבוהה	100%
בקהר סבירה	75%
בקהר חלקית	50%
בקהר ברמה נמוכה	25%

ניהול סיכונים

מדיניות ניהול סיכונים
מנהל סיכונים כלל-ארגוני
ועדת היגוי לניהול סיכונים
ביצוע סקר סיכונים
מערכות מידע תומכות ניהול סיכונים
ביקורת פנימית על ניהול סיכונים
נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בתחום ניהול סיכונים
מנגנון דיווח בלתי תלוי
קו חם

מערכות מידע

בקורות ממוחשבות לאיתור חריגים
שימוש בטכנולוגיות מתקדמות
הגבלת חיבור התקן נייד

משאבי אנוש ושכר

בקרנות על נתונים חריגים
 קיום ממשק בין מערכת נוכחות למערכת שכר
 חתימה אחת על הסכם העסקה
 בעל תפקיד אחד עם הרשאות לסגירת מעגל העסקה

רכש ומלאי

בקרה על יומן שינויים של קובץ אב ספקים
בעל תפקיד אחד עם הרשאות לסגירת מעגל רכש

גבייה

התאמה שוטפת של כרטיסי הנהלת חשבונות
מקבל תקבול אשר יכול לבצע פקודות יומן במערכת
קבלת המחאות שאינן למוטב בלבד
קבלת המחאות ללא ציון מוטב

אמצעי תשלום

מבצע התאמות הבנקים ובעל גישה גם לאמצעי התשלום
רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את הצורך לעדכן את הנחיותיהם בתחומים השונים למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות בהתאמה. 

על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לגבש מדיניות ניהול סיכונים, לעדכן אותה בכל שנה ולאשרה בידי הגורמים הרלוונטיים בארגון. מומלץ למשרדי הממשלה להקים מערך של ניהול סיכונים מקיף בתיאום עם החשכ"ל, שיכלול מנהל סיכונים ראשי וועדה לניהול סיכונים אשר תבחן את מדיניות ניהול הסיכונים, תקבל החלטות לגבי צמצום הסיכונים ותעקוב אחר יישומן ותפקח על כך. מומלץ לחברות הממשלתיות שטרם מינו מנהל סיכונים ראשי להשלים את המינוי. כמו כן, על החברות הממשלתיות שלא הוקמה בהן וועדה לניהול סיכונים לפעול להקמת ועדה כזאת, על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות לבצע פעם בארבע שנים לפחות סקר סיכונים לגבי כלל הסיכונים שהארגון חשוף אליהם, ולעדכן באופן שוטף. 

מומלץ כי מבקרי הפנים בחברות הממשלתיות ייתנו את דעתם על חשיבות הנושא של ניהול הסיכונים בחברה, וישקלו לשלב נושא זה בביקורות שהם מבצעים. מומלץ כי מבקרי הפנים במשרדי הממשלה וחטיבת הביקורת בחשכ"ל ישלבו ביקורת על תחום ניהול הסיכונים, בהתאם לחלוקת האחריות ביניהם. כמו כן, מומלץ למשרד החוץ ולחברות הממשלתיות להטמיע מערכת מידע תומכת ניהול סיכונים. נוסף על כך, מומלץ לכל משרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות לעגן בנוהליהם את אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול כלל הסיכונים, ולקבוע נהלים ומנגנון דיווח למנהל הסיכונים בארגון על אירועי כשל או אירועי כמעט כשל, לצורך טיפול בהם ומניעת הישנותם. 

מומלץ לחברות הממשלתיות ולמשרדי הממשלה שטרם הקימו מנגנון ייעודי למסירת תלונות ודיווחים (קו חם) לבחון את הקמתו של מנגנון כזה, לצורך מסירת מידע לגבי חשדות למעילה. 

מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות יטמיעו בקרות ממוחשבות העשויות לסייע במניעת מעילות ובאיתורן, וכן יבחנו את הצורך בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות העשויות לשרת מטרה זו. אשר למשרדי ממשלה וחברות ממשלתיות שאינם מגבילים את החיבור של התקנים ניידים לעמדות קצה, מומלץ להם לעשות כן. 

לאור הליקויים ביישום בקרות בתהליכים התפעוליים, מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות יבחנו את הצורך ביישום והטמעה של בקרות מתאימות בתהליכים הנוגעים למשאבי אנוש ושכר, רכש ומלאי, גבייה ואמצעי תשלום. יישום והטמעה של בקרות יעילות ומועילות הם צעדים הכרחיים לצמצום הסיכון למעילה. 

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את שדרוג מערכת אנפ"ה או החלפתה, כדי שיהיה אפשר לקלוט במועד את מלוא הדיווחים שהחברות הממשלתיות נדרשות למסור לרשות, ובהם סקרי הסיכונים, וכן לנתח את הפערים והחריגות העולים מדיווחים אלו. 



תחומים שבהם הודגמו ליקויים בבקורות למניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות



גבייה

- התאמה שוטפת ושנתית של כרטיסי הנהלת חשבונות של הלקוחות
- הגבלת הרשאת רישום פקודות יומן לעובד המקבל תקבולים בארגון
- בקורות על גבייה בהמחאות
- בקרת קליטת התקבולים בקופות הארגון באמצעות לקוח סמוי

אמצעי תשלום

- שימוש בהמחאות
 - רישום המחאות באופן ידני
 - מעקב ובקרה על ההמחאות שהועברו לחתימה
- הליך התאמת בנקים
 - תדירות ביצוע התאמת בנקים
 - הפרדת תפקידים
- העברות בנקאיות
 - רשימה סגורה של חשבונות בנק להעברות בנקאיות
- העברות מס"ב
 - יישום דרישה לשתי חתימות להעברות מס"ב
 - בקרה לאחר שידור מס"ב
- בקרה על הוצאות כרטיסי אשראי
- ספירת פתע של קופות קטנות



משאבי אנוש ושכר

- כללי
 - בקורות לאיתור חריגים
 - קיום ממשקים בין מערכות
 - אישור דיווחי נוכחות
 - טיפול בחריגים
- שכר
 - בקורות על הסכמי העסקה ותנאי שכר
 - בקורות על חישוב השכר
 - בקרה על אופן תשלום משכורות
 - בקורות אנליטיות
- משאבי אנוש
 - קיום נוהל חופשה רציפה



רכש ומלאי

- ניהול מערכת ספקים
 - אישורים נדרשים להקמת ספק במערכת
 - בקורות להקמת ספק במערכת או בעת שינוי פרטי הספק
 - בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים
- הזמנת רכש
 - בקורות בעת הזמנת רכש
 - הפרדת תפקידים
 - בקורות על קליטת חשבוניות ותשלומים
- מלאי
 - בקורות על ניהול מלאי ומחסנים



סיכום

היקף הפעילות הכספית של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, אופיים של גופים אלה, מורכבותם ומספר העובדים הגדול בהם - כל אלה חושפים אותם למעילות שאותן יש למנוע. ממצאי ביקורת זו מצביעים על ליקויים בתחום מערך ניהול הסיכונים למניעת מעילות ובתחום מערכות המידע. כמו כן עולים מהממצאים ליקויים בנוגע לבחינת יישום בקורות תפעוליות בתחומים הבאים: משאבי אנוש ושכר, רכש ומלאי, גבייה ואמצעי תשלום. בקורות תפעוליות אלו מבוססות על שיטות עבודה ועל התנסויות מיטביות שהוכרו כיעילות וכמועילות במניעת מקרי מעילה.

כדי למנוע מעילות דרוש הליך מקיף ומורכב הכולל ביסוס תרבות ארגונית נאותה, הגברת המודעות לנושא בקרב עובדי הארגון, זיהוי מוקדם של הסיכונים ונקודות החולשה במערכות הארגון, בניית תוכנית מוסדרת למניעת מעילות והטמעת בקורות ומערכות ייעודיות להפחתת הסיכונים. הליך זה הוא חלק מנורמות מקובלות לניהול סיכונים כלל-ארגוני, ובכלל זה סיכוני מעילות, אשר התפתחו בעשורים האחרונים. על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות וכן על החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות לתת את דעתם על המסקנות וההמלצות שהועלו בדוח זה, להפיק לקחים מהליקויים שצוינו בדוח ולפעול לתיקונם.



מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מבוא

איגוד חוקרי המעילות וההונאות הבין-לאומי (להלן - ה-ACFE)⁵ מגדיר מעילה כפעולה לא חוקית של ניצול התפקיד להפקת תועלת אישית באמצעות שימוש לא ראוי במכוון במשאבי הארגון ובנכסיו. לרוב, מתבצעת המעילה על ידי גורם מתוך הארגון (להלן - העובד) כלפי מעסיק או כלפי לקוחות של הארגון, אגב הפרת אמון מיוחד שניתן לו מתוקף תפקידו או מעמדו, כגון גישה למידע או לסמכויות. בכל ארגון נתפסת המעילה כמשבר והיא עלולה להסב לו נזקים כבדים, כגון הפסד כספי, פגיעה במוניטין, עיצומים רגולטורים ואובדן לקוחות. לעיתים עלולה המעילה אף לסכן את המשך קיום הארגון. מעילות במגזר הממשלתי עלולות להביא לנזקים חמורים נוספים - פגיעה באמון הציבור בישראל במערכת הממשלתית, תפיסת המערכת הממשלתית כמושחתת גם בעיני מדינות וארגונים זרים, פגיעה בתוכניות כלכליות אשר אמורות לשרת את הציבור וכיו"ב.

ארגונים אשר התגלתה בהם מעילה נדרשים להחליט אם לפרסמה בפומבי או להסתירה. מחד גיסא פרסום התלונה בפומבי ואופן הטיפול בה עשויים לשמש מנגנון שירתיע גורמים אחרים מלנסות ולמעול בנכסי הארגון, ומאידך גיסא חשיפה עלולה להסב נזקים לארגון, כגון פגיעה במוניטין ואובדן לקוחות. לפיכך קשה להעריך את היקף המעילות המתרחשות בארגונים בפועל. מחקר של ה-ACFE, אשר פורסם בשנת 2020⁶ (להלן - דוח מחקר 2020), וכלל מידע על 125 מדינות העריך כי ארגונים בעולם מאבדים כ-5% מהכנסותיהם השנתיות עקב מעילות ואי-סדרים כספיים בארגון. ההערכה גורסת כי מדובר ב-4.5 טריליון דולר בשנה. לשם המחשה, בבריטניה העריכה⁸ הסוכנות הלאומית למניעת פשיעה כי בשנת 2017 היקף המעילות וההונאות במדינה עמד על כ-190 מיליארד לירות שטרלינג, מתוכן יוחסו כ-40 מיליארד לירות שטרלינג למגזר הציבורי.

בישראל העריכה פירמת רואי חשבון מובילה את הנזק השנתי שנגרם בעקבות מעילות ב-6 עד 9 מיליארדי ש"ח⁹. להלן דוגמאות למספר מעילות גדולות אשר התרחשו בשנים האחרונות בישראל:

1. בשנת 2002 נחשפה מעילה בבנק למסחר שבה גנבה עובדת הבנק במשך כחמש שנים כרבע מיליארד ש"ח. המעילה הובילה לפירוק הבנק בצו של בית המשפט המחוזי בתל אביב. העובדת נידונה ל-17 שנות מאסר בפועל ושלוש שנים מאסר על תנאי שחרור ונקנסה ב-5 מיליון ש"ח. כמו כן נקנסו כל חברי דירקטוריון הבנק.

5 ACFE - Association of Certified Fraud Examiners

6 להרחבה ראו: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020>

7 1,000 מיליארד

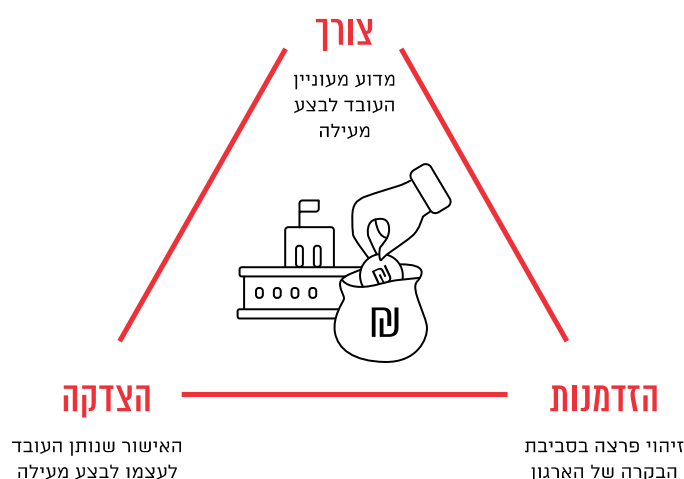
8 להרחבה ראו: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/fraud-and-economic-crime>

9 להרחבה ראו: <https://www.haifachamber.org.il/fraud>



2. בשנת 2007 הורשע מנהל חברה בעקבות גניבת פרמיות ביטוח שהועברו לטובת לקוחותיו, בסכום המוערך במאות מיליוני שקלים. המנהל נידון ל-10 שנות מאסר בפועל.
 3. בשנת 2008 נחשפה מעילה שבה מעל מנהל חברה בנייה במיליוני שקלים מכספי לקוחות החברה. המנהל נידון לשבע שנות מאסר בפועל ושלוש שנות מאסר על תנאי.
 4. מנהל כספים בבית השקעות מעל ב-98 מיליון ש"ח בשנים 2003 - 2007. בשנת 2010 נידון המנהל ל-10 שנות מאסר.
- בשנת 1973 הגדיר הסוציולוג דונלד קרסי¹⁰ את שלושת היסודות, אשר בהתקיימם נוטה אדם לבצע מעילה. יסודות אלו, המהווים בסיס להגדרת מעילה, מכונים "משולש המעילה", כפי שמדגים להלן תרשים 1:

תרשים 1: משולש המעילה על פי קרסי



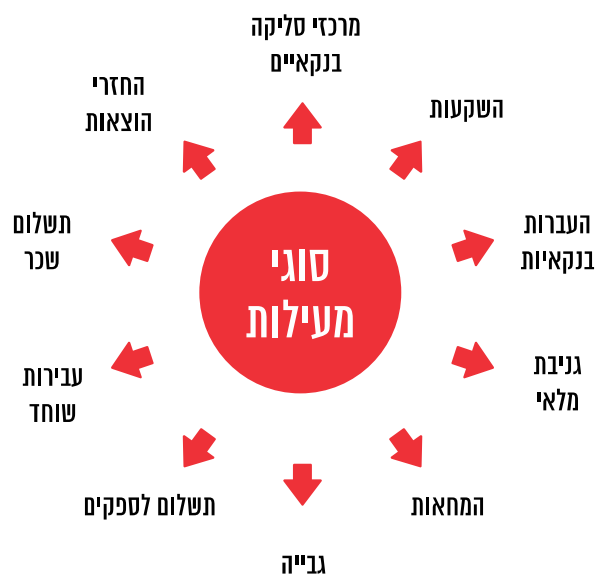
על פי עופר אלקלעי, "המדריך השלם לביקורת חקירתית" (2021) (להלן - אלקלעי, 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מעילה נעשית על פי רוב באמצעות הסתרת הפעולה על ידי רישום כוזב, זיוף מסמכים, מניפולציה בספירות, השמדת רישומים והסתת האשמה. להלן בתרשים 2 ניתן לראות דוגמאות לתחומים שבהם ניתן למעול בארגונים:

10 D. Cressey, **Other people's Money: A Study in the Social psychology of Embezzlement**, Patterson Smith (1973)



תרשים 2: דוגמאות לתחומים שבהם ניתן למעול בארגונים

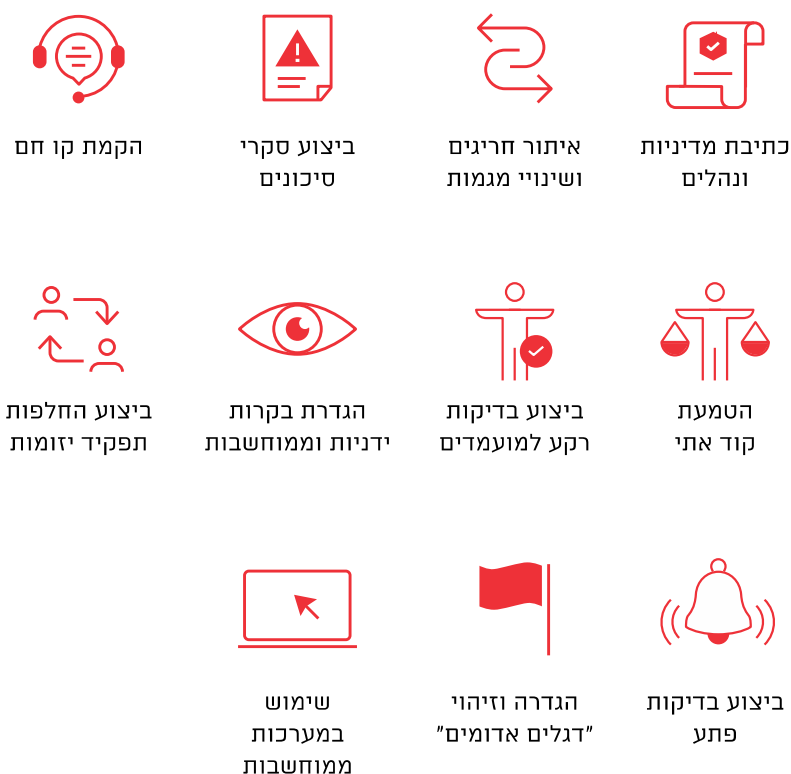


על פי אלקלעי, 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כל ארגון חשוף למעילות ולא ניתן למנוע לחלוטין את הסיכון לכך. עם זאת הארגון יכול לצמצם את הסיכון באמצעות מגוון פעולות, החל ביצירת תרבות ארגונית והעלאת המודעות לנושא בקרב המנהלים בכל הדרגים ובקרב בעלי תפקידים רלוונטיים נוספים בארגון (כגון אנשי משאבי אנוש, רכש, כספים ומערכות מידע), דרך בניית תוכנית מוסדרת למניעת מעילות וכלה בהטמעת מערכות ייעודיות להתמודדות עם מקרים כאלה. להלן תרשים 3 המדגים את הפעילויות העיקריות להתמודדות עם מעילות בארגון:



תרשים 3: פעילויות עיקריות להתמודדות של ארגון עם מעילות



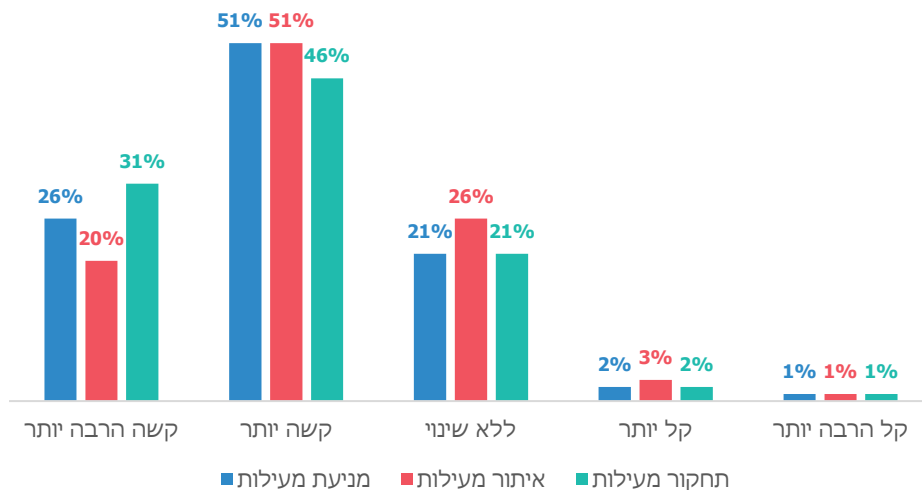
על פי אלקלעי, 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדצמבר 2020 פרסם ה-ACFE תוצאות סקר השוואתי¹¹ הנוגע להשפעת נגיף הקורונה על יכולת התמודדותם של ארגונים עם מעילות. הסקר העלה בין היתר כי הקורונה הגבירה את הקושי למנוע, לאתר ולתחקר מעילות. להלן תרשים 4 מציג את תשובות הנשאלים בעניין השינוי ברמת הקושי בהתמודדות עם מעילות בעקבות משבר הקורונה:

11 לדוח הסקר המלא ראו: https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/covid19/Covid-19%20Benchmarking%20Report%20December%20Edition.pdf



תרשים 4: השינוי ברמת הקושי בהתמודדות עם מעילות על רקע משבר הקורונה



על פי נתוני סקר ACFE, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 ניתן לראות כי כ-75% מהנשאלים ציינו כי תקופת הקורונה הקשתה את ההתמודדות עם מניעת מעילות, איתורן ותחקורן. כמו כן ציינו הנשאלים כי הם מזהים מגמה מתמשכת של עלייה בביצוע מעילות וכי הם צופים שמגמה זו תימשך ביתר שאת בשנת 2021.

כמו כן, סקר שפורסם¹² בישראל על ידי פירמת רואי חשבון בשנת 2021 העלה כי המשבר הכלכלי שנגרם בעקבות מגפת הקורונה הביא לעלייה בחשיפת פרשיות מעילה בחברות אשר קרסו או הגישו בקשה להקפאת הליכים. עוד העלה הסקר כי בשנתיים האחרונות ארבע מכל חמש מעילות בוצעו על ידי גורמים בכירים בארגון. מדובר בהמשך המגמה בעשור האחרון של ביצוע מעילות על ידי גורמים בכירים שצברו ותק רב בארגונים שהם פועלים בהם, הבינו את תהליכי העבודה בארגונים ואיתרו את נקודות החולשה במערכי הבקרה שלהם, ריכוז בידיהם סמכויות וקיבלו גישה למערכות הניהול של הארגונים.

נורמות מקובלות לניהול סיכוני מעילות

מודל COSO

באמצע שנות השמונים של המאה העשרים הוקם בארצות הברית ארגון מוביל בתחום המתודולוגיות לניהול סיכונים הפועל לשיפור איכות הדיווח הכספי באמצעות אתיקה עסקית ובקורות פנימיות יעילות (להלן - ארגון ה-COSO¹³), במסגרת פעילות הוועדה הלאומית למניעת

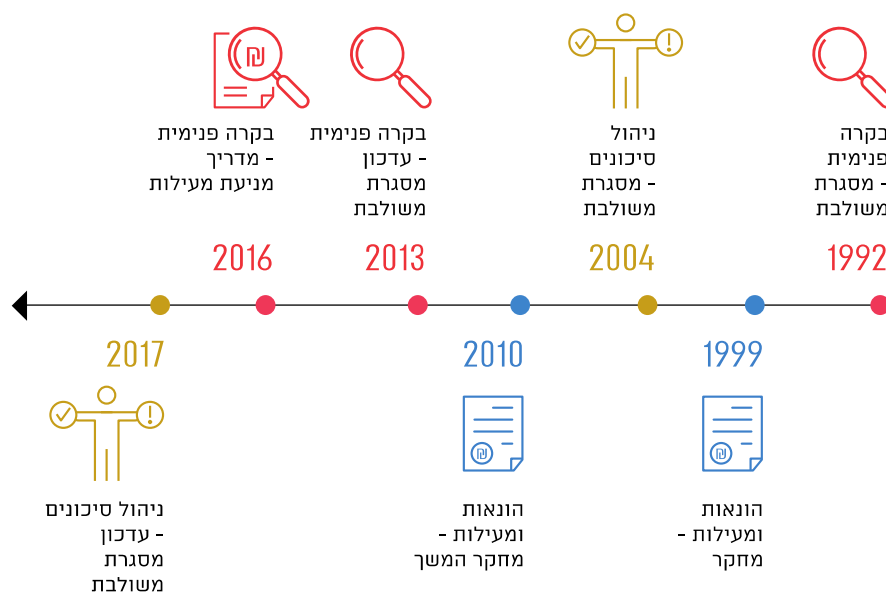
12 להרחבה ראו <https://www.grantthornton.co.il/insights1/BRS/dedicated-and-focused-testing-set2>

13 The Committee Of Sponsoring Organizations - COSO



הונאות ומעילות בדיווח הכספי. ארגון ה-COSO הוא יוזמה משולבת של חמישה ארגונים¹⁴, ומטרתו הראשונית הייתה ללמוד את עולם הדיווחים הכספיים במטרה לפתח המלצות למניעת הונאות ומעילות בדיווח הכספי. בהמשך הורחבה מטרת הארגון להובלה בשלושה תחומים השלובים זה בזה: ניהול סיכונים; בקרה פנימית; הרתעה מפני מעילות והונאות. להלן בתרשים 5 מפורטים הפרסומים העיקריים של ארגון ה-COSO בתחומים אלו ממועד הקמתו:

תרשים 5: פרסומים עיקריים של ארגון ה-COSO, 1992 - 2017



על פי פרסומי ארגון ה-COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 1992 פרסם הארגון את מודל "בקרה פנימית: מסגרת משולבת" (להלן - המודל), המיועד לחברות, להנהלת החברות ולרואי החשבון המבקרים של החברות. מודל זה נחשב מאז למקובל בעולם ליישום בקרה פנימית בארגונים, ואומץ בישראל הן על ידי החשב הכללי במשרד האוצר והן על ידי רשות החברות הממשלתיות.

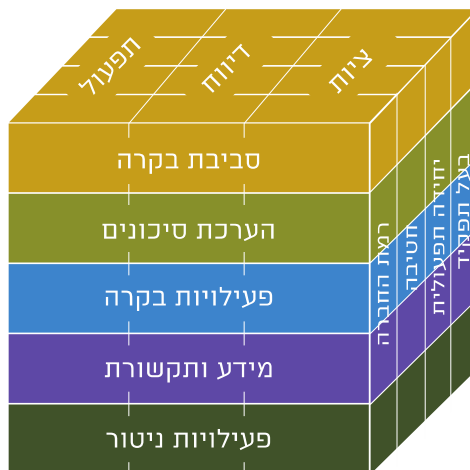
המודל הגדיר בקרה פנימית כתהליך המתוכנן על ידי הנהלת החברה במטרה להשיג ביטחון סביר כי החברה תעמוד במטרותיה בתחומים האלה: אמינות הדיווח הכספי; ציות לחוקים ולתקנות רלוונטיים; תפעול - יעילות ומועילות של פעולות החברה. על פי המודל, עבור כל אחת מן המטרות נדרשת החברה לבחון בכל רמה ארגונית חמישה רכיבים של בקרה פנימית כפי שמדגים להלן תרשים 6:

14 חמשת הארגונים הם:

American Accounting Association (AAA); American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI); Institute of Management Accountants (IMA); The Institute of Internal Auditors (IIA).



תרשים 6: "קוביית COSO", מודל 1992



מקור התרשים: ארגון ה-COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במאי 2013 עדכן ארגון ה-COSO את המודל. המודל המעודכן כלל 17 עקרונות המחולקים בין הרכיבים השונים, ותחת רכיב ניהול הסיכונים נמצא גם עיקרון מספר 8 המדגיש את מחויבות הארגון לנקוט גישה פעילה לצורך מניעת הונאות ומעילות, לרבות בחינת תרחישי מעילות, במסגרת תוכנית מתמשכת למניעת הונאות ומעילות. על התוכנית להתמקד בשלושה מישורים עיקריים:

1. בקרות-על ברמת הארגון, לרבות פיקוח ובקרה של הדירקטוריון על הנהלת החברה.
2. בקרות מונעות המשולבות בתהליכי העבודה השוטפים.
3. בקרות מגלות באמצעות דוחות חכמים המופקים מכלי בקרה ייעודיים, כגון השוואת נתונים בין המערכות התפעוליות למערכות הכספיות.

בספטמבר 2016 פרסם ארגון ה-COSO מדריך חדש בנושא מניעת הונאות ומעילות¹⁵. על פי המדריך, כדי לרתום את כל בעלי התפקידים בארגון ליצירת הרתעה מביצוע מעילה, כל ארגון נדרש ליישם חמישה עקרונות של ניהול סיכונים מעילות, בהתאם לרכיבי הבקרה הפנימית, להלן הפירוט:

1. **סביבת הבקרה:** לבנות תוכנית יעילה לניהול סיכונים הונאה המשקפת את ציפיות הדירקטוריון והנהלה הבכירה של החברה ואת התחייבותם ליושרה ולערכים אתיים ולהטמעתם בקרב עובדיה.

15 COSO's Anti-Fraud Management Guide (2016). להרחבה ראו: <https://www.coso.org/documents/coso-fraud-risk-management-guide-executive-summary.pdf>



2. **הערכת סיכונים:** לבצע הערכת סיכונים מקיפה במטרה לזהות שיטות הונאה וסיכונים ייחודיים, להעריך את השפעתם ואת סבירות התרחשותם, לבחון פעולות בקרה קיימות וליישם פעולות למזעור סיכוני הונאה שזיריים¹⁶.
3. **פעילויות בקרה:** לפתח וליישם פעולות בקרה יעילות למניעה ולחשיפה של מקרי הונאה המתרחשים כעת בחברה או כאלה שהתרחשו בה בעבר אך לא נחשפו בזמן.
4. **מידע ותקשורת:** ליצור מנגנון דיווח יעיל לקבלת מידע על אודות מקרי הונאה פוטנציאליים וליישם גישה מגובשת לחקירתם ולתיקונם.
5. **פעילויות ניטור:** לבצע הערכה מתמשכת במטרה לוודא שכל חמשת העקרונות של ניהול סיכוני הונאה מיושמים בפועל ושליקויי התוכנית מדווחים בזמן לגורמים האחראים לתיקונם, לרבות ההנהלה הבכירה והדירקטוריון.

תקן ISO 31000

תקן ISO 31000 פורסם בשנת 2009 על ידי ארגון התקנים הבין-לאומי והוא מהווה אוסף תקנים בתחום ניהול הסיכונים, אשר מטרתם לסייע בניהול הסיכונים בארגון כולו, בחלק מן הארגון או בתחומים מסוימים. התקן מאפשר הגדרת מסגרת לניהול סיכונים, הגדרת תהליכי ניהול סיכונים והנחיות לטיפול בסיכונים. כמו כן התקן מגדיר את היחסים בין המסגרת לבין התהליכים, ועל ידי כך מגביר את היעילות והמועילות של ניהול הסיכונים. אוסף התקנים כולל, בין השאר, את התקנים האלה:

- ISO 31000:2009: עקרונות והנחיות ליישום ניהול סיכונים בארגון.
- ISO 31010:2009: שיטות להערכת סיכונים.
- ISO Guide 73:2009: מונחים בתחום ניהול סיכונים.
- ISO 31004:2013: הנחיות ליישום ISO 31000.

לאחר פרסומו בשנת 2009 אומץ התקן בהדרגה כתקן הלאומי הרשמי לניהול סיכונים במדינות רבות, ובהן: ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יפן, פינלנד, צרפת, קנדה ושוודיה. ב-2019 פורסם התקן הישראלי ISO 31000 "ניהול סיכונים - קווים מנחים", המאמץ את מהדורת ISO 31000 שיצאה ב-2018.

16 סיכון שזירי - רמת הסיכון שנותרה לאחר יישום אמצעי הבקרה.

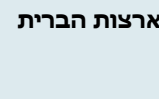
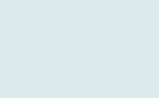


פעילות למניעת מעילות במבט בין-לאומי משווה

כאמור, מעילות נחשבות לאירוע משברי בכל ארגון. ממשלות שונות בעולם וארגונים בין-לאומיים עמדו על הצורך בקידום פעילות אסדרה למניעת מעילות. גם מבקרי מדינה בממשלות שונות בוחנים את נושא מניעת המעילות ומפרסמים דוחות בנושא. להלן מובאות כמה דוגמאות מהעולם שמהן ניתן ללמוד על מעורבות הממשלות בנושא.

פעילות אסדרה בעולם למניעת מעילות

בהחלטת ממשלה 2118 מאוקטובר 2014¹⁷ הוגדרה רגולציה (אסדרה) לעניין ההחלטה כך: "חוק או תקנה בת פועל תחקיטי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין". מדינות בעולם נקטו פעילות אסדרה במטרה לנסות ולמנוע מעילות במגזר הציבורי. להלן כמה דוגמאות בעניין זה:

המדינה	אסדרה בנושא מניעת מעילות
	בשנת 1992 פרסם ארגון COSO מודל לפיתוח מערכת בקרה פנימית יעילה ולתחזוקתה, המסייעת להשגת יעדי הארגון, ובכלל זאת להתאמתו לשינויים בסביבה העסקית והתפעולית.
	בשנת 2002 פרסם הממשל האמריקאי את חוק ה-SOX ¹⁸ . החוק חל על חברות ציבוריות הכפופות לתקנות הוועדה לניירות ערך ולבורסות של ארצות הברית, ומטרתו העיקרית הן חיזוק מערך הבקרה הפנימית ותיקון ליקויים, באמצעות דרישה לאפשר גילוי חולשות מהותיות בבקרה הפנימית וחייב לבצע פעולות לתיקון.
	בשנת 2010 פרסם הממשל האמריקאי את חוק הרפורמה בוול סטריט והגנת הצרכן דוד-פרנק ¹⁹ , אשר קבע בין היתר כי הוועדה לניירות ערך ולבורסות של ארצות הברית תקים יחידה שתעסוק בקבלת מידע על מעשי מעילות והונאות מהציבור, תשמור על סודיותם של חושפי המעשים ותוודא כי הם מתוגמלים בהתאם ²⁰ .
	בשנת 2007 נכנס לתוקף חוק ה-The Fraud Act 2006, אשר קובע, בין היתר, הגדרות חוקיות לעבירות פליליות בתחומי ההונאות והמעילות.
	בשנת 2010 פרסם הממשל הבריטי קוד ממשל תאגידי המציב סטנדרטים בנושא פעילות הדירקטוריון, ובכלל זאת יעילותו, הגמול שמקבלים חבריו, אחריותותו ויחסיו עם בעלי המניות. קוד זה פורסם מחדש בשנת 2018.

17 החלטת הממשלה 2118, "הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39 מיום 14.9.2014" (22.10.14).

18 The Sarbanes-Oxley Act of 2002 - חוק סָרְבָּנֶס-אֹקסְלִי הוא חוק פדרלי של ארצות הברית, שנחקק בעקבות כמה מקרים שבהם קרסו חברות עסקיות ציבוריות במפתיע בשל מעילות ואי-סדרים שהובילו לדיווחים כספיים מטעים.

19 The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

20 שם, "Increasing Regulatory Enforcement and Remedies"



המדינה	אסדרה בנושא מניעת מעילות
 אוסטרליה	בשנת 2008 פרסמה ממשלת אוסטרליה תקן הכולל הנחיות ליישום פעולות בקרה נגד הונאות ושחיתות. התקן מפרט כיצד למנוע ולאתר סיכוני מעילות והונאות וכיצד להגיב להם. התקן עודכן על ידי ממשלת אוסטרליה²¹ בשנת 2021. בשנת 2011 פרסמה ממשלת אוסטרליה מדריך²² להנהלה הנושאת באחריות ליעילות ולמועילות של בקורות סיכוני ההונאה במגזר הממשלתי.
 האיחוד האירופי	ארגון ה-OECD מגדיר יושרה ציבורית כך²³: "התאמה עקבית של ערכים, עקרונות ונורמות אתיות משותפות, לשמירה על האינטרס הציבורי ולהעדפתו על פני אינטרסים פרטיים במגזר הציבורי". בשנת 2017 אימץ הארגון המלצות בנושא יושרה ציבורית, וקבע כי הרכש הממשלתי והתשתיות הממשלתיות הם תחומים שראוי להתמקד בהם כדי לייצר יושרה ציבורית. הנציבות האירופית²⁴ פרסמה בשנת 2011 תוכנית אסטרטגית²⁵ שמטרתה: לשפר ולעדכן פעולות למניעת מעילות ולאתורן ולפתח שיטות לחיקוקן; להשיב סכום כספי גבוה ככל שניתן ממעילה שבוצעה; להגביר את ההרתעה באמצעות הטלת סנקציות נגד מפירים. תוכנית זו עודכנה על ידי הנציבות האירופית בשנת 2019.

21 להרחבה ראו: <https://www.standards.org.au/news/standards-australia-publishes-revised-fraud-and-corruption-control-standard>

22 להרחבה ראו: <https://nla.gov.au/nla.obj-494728869>

23 להרחבה ראו: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>

24 הנציבות האירופית היא הרשות המבצעת של האיחוד האירופי והיא היוזמת של מרבית חוקיו. הנציבות אחראית גם לקיום אמנות האיחוד ולניהולו השוטף.

25 Commission Anti-Fraud Strategy - CAFS



המדינה	אסדרה בנושא מניעת מעילות
 לשכת המבקרים הפנימיים העולמית	התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (להלן - IIA) שאימצה מדינת ישראל²⁶ קובעים כי חלק מתפקידה של ביקורת פנימית הוא להעריך את הפוטנציאל להתרחשות מעילות והונאות; להעריך את יעילותן ומועילותן של הבקורות²⁷ ואת ניהול הסיכונים בידי הארגון²⁸. התקנים קובעים כי מעילה היא סיכון תפעולי, וכי הנהלת הארגון היא זו שאמורה להתמודד איתו. על כן מניעת מעילות היא משימה משותפת של מנהל הסיכונים ושל שומרי הסף הנוספים בכל ארגון מתוך שיתוף ההנהלה. ה-IIA פרסם גם הוראות הנוגעות במישור לנאמנות מניעת מעילות: הוראה GTAG13 (דצמבר 2009) בנושא "מניעת מעילות והונאות ואיתורן בעולם הטכנולוגי", הסוקרת מתודולוגיות לאיתור מעילות והונאות ואת השימוש בכלים טכנולוגיים להשגת מטרה זו. הוראה GTAG16 (אוגוסט 2011) בנושא שילוב תחקור נתונים בביקורת, אשר מטרתה לסייע במעבר מביקורת ידנית לטכנולוגיות תחקור נתונים מתקדמות. על פי ההוראה, השימוש בטכנולוגיות תחקור נתונים מאפשר זיהוי חריגים העשויים להעיד על מעילה בארגון.
 לשכת רואי חשבון ציבוריים בארצות הברית	לשכת רואי חשבון ציבוריים בארצות הברית (להלן - AICPA)²⁹ פרסמה באוקטובר 2002 את תקן ביקורת SAS99, אשר חל על רואי החשבון המבקרים ודן בפעולות שעל המבקר לבצע, בכל הנוגע לבחינת הסיכונים בתחום המעילות וההונאות שאליהם חשוף הארגון המבוקר.

פעילות אסדרה בישראל

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - החוק), אינו מגדיר "מעילה" כעבירה בפני עצמה. בחוק מוגדרות כמה עבירות המבוצעות במסגרת מעשה מעילה, ובהן מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה, זיוף, רישום כוזב במסמכי תאגיד, גניבה, גניבה בידי עובד, גניבה בידי עובד הציבור, גניבה בידי מנהל וגניבה בידי מורשה. על פי החוק, דינו של הגונב ככלל הוא מאסר של שלוש שנים. אשר לגניבה בידי עובד, המחוקק החמיר וקבע עונש מאסר ארוך יותר. בסעיף 391 לחוק נקבע כי "עובד הגונב דבר שהוא נכס מעבידו, או שהגיע לידי העובד בשביל מעבידו, וערכו עולה על אלף שקלים חדשים, דינו - מאסר שבע שנים". אשר לגניבה בידי עובד ציבור אף נקבע

26 Institute of Internal Auditors - IIA, לשכת המבקרים הפנימיים העולמית. התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) משמשים בעבודתם כ-200,000 מבקרים פנימיים חברי ה-IIA, בכ-180 מדינות. תקנים אלה אומצו גם על ידי האו"ם, OECD ו-IFAC (שבהם מדינת ישראל חברה), על ידי EU (שאליו מדינת ישראל נספחת), ועל ידי INTOSAI - איגוד מבקרי המדינה בעולם (שבו חבר משרד מבקר המדינה הישראלי).

27 תקן 2120 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (2017).

28 תקן 2120.A2 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (2017).

29 American Institute of Certified Public Accountants - AICPA



בסעיף 390 לחוק עונש חמור יותר - "עובד הציבור הגונב דבר שהוא נכס המדינה או דבר שהגיע לידי מכוח עבודתו, וערכו עולה על אלף שקלים חדשים, דינו - מאסר עשר שנים". יצוין כי בדומה לעונש הקצוב על עבירת גניבה בידי עובד, גם על עבירות גניבה בידי מנהל וגניבה בידי מורשה נקבע עונש מאסר של שבע שנים.

להלן הפעילויות העיקריות שנוקטים גופים מאסדרים בישראל להתמודדות עם מעילות:

החשב הכללי: בשנת 2012 הוקמה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יחידה לניהול סיכונים (להלן - היחידה). לראשות היחידה מונה מנהל סיכונים ראשי שבאחריותו להתוות מתודולוגיה לניהול הסיכונים התפעוליים בחשבונות משרדי הממשלה (להלן גם - המשרדים), ובחטיבות מטה החשכ"ל. תחומי האחריות של היחידה הם: הטמעת תשתית מיכנית לניהול הסיכונים שבאחריות החשכ"ל; ריכוז מפת חשיפות לסיכונים תפעוליים מהותיים; הכנת תוכנית ייעודית שתובא לאישור החשכ"ל. ביחידה נבנתה מתודולוגיה ממשלתית לניהול סיכונים, והותוותה תוכנית ביקורת מונחת סיכונים הצופה פני עתיד. כמו כן נבנתה מערכת ניהול סיכונים אשר המתודולוגיה שלה הותאמה לטכנולוגיה הקיימת במודול של ניהול הסיכונים (להלן - מערכת GRC³⁰ RM³¹) של מערכת מרכב³² (ראו להלן פירוט בפרק "ניהול סיכונים").

בהוראת תכ"ם³³ 5.2.1 שכותרתה "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה" מיולי 2016 (להלן - הוראת ניהול סיכונים), המבוססת על מודל COSO, צוין כי "בעשורים האחרונים ניכרת מגמה ברורה של התפתחות וחיזוק מנגנוני ממשל תאגידי בעולם ובישראל. כחלק ממגמה זו וכאמצעי לפיתוח כלים אפקטיביים ליישום ממשל תאגידי, ארגונים רבים בעולם, וביניהם ארגונים ממשלתיים, בוחרים להטמיע תהליכי ניהול סיכונים חוצי ארגון - Enterprise Risk Management (ERM)... הגישה לניהול סיכונים באגף החשכ"ל הינה גישה מבוצרת, המטילה את האחריות הישירה לניהול הסיכונים על ראשי החטיבות באגף החשכ"ל ועל החשבים במשרדי הממשלה, שהינם 'נוטלי הסיכונים', מכוונת זיהוי תרחישים עתידיים להתממשות סיכונים שהשפעתם מהותית במיוחד, לרבות בחתך של תהליכים חוצי ארגון, ונתמכת על ידי מנהל הסיכונים באגף החשכ"ל שהינו גורם מקצועי מנחה התומך מתודולוגית בתהליכי ניהול סיכונים באגף". הוראה זו מתמקדת בסיכונים תפעוליים השזורים בפעילות אגף החשכ"ל, בחטיבות המטה ובחשבונות משרדי הממשלה.

ההוראה מפרטת את העקרונות ליישום ניהול סיכונים תפעוליים וקובעת כי על משרדי הממשלה להטמיע תהליך של ניהול סיכונים תפעוליים שיאפשר לחשכ"ל לקבל תמונה כוללת של החשיפה לסיכונים שבאחריות ראשי החטיבות והחשבים ושל הפעולות שהם עושים כדי להפחית

30 Risk Management - ניהול סיכונים.

31 Governance, Risk and Compliance - מונח המכסה את גישת הארגון בין שלושת התחומים: ממשל תאגידי, ניהול סיכונים וציות.

32 מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה), היא מערכת ארגונית ממוחשבת לניהול נכסי המדינה ומשאביה, בצורה אחידה ואינטגרטיבית בין המשרדים ובתוכם, בפלטפורמת SAP. הטמעת מרכב"ה במשרדים מסייעת בניהול הרפורמה החשבונאית, הלוגיסטית והרפורמה במשאבי האנוש. מרכב"ה פועלת בכלל הארגונים הממשלתיים (למעט המגזר הביטחוני) והיא משרתת עשרות אלפי משתמשים פנימיים וחיצוניים, ובהם משרדי הממשלה, בתי חולים ממשלתיים (בתחום משאבי אנוש בלבד) ויחידות סמך.

33 הוראות תכ"ם - הוראות החשכ"ל המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלהם.



את רמת הסיכונים. המונח "סיכונים תפעוליים" בהוראה זו כולל מעילות, הונאות, טעויות אנוש, כשלי מערכת וסיכונים נוספים שבתחומי אחריותו של אגף החשכ"ל. כמפורט בחלק "מודל עבודה" בהוראה, תהליך ניהול הסיכונים באגף החשכ"ל מבוסס על מודל "שלושת קווי ההגנה" בניהול סיכונים, המתווה שלושה רבדים לפעילותם ולאחריותם של הגורמים השותפים לתהליך: (א) נוטלי הסיכונים והגורמים הכפופים אליהם ישירות; (ב) מנהל הסיכונים הראשי באגף החשכ"ל; (ג) הביקורת הפנימית באגף החשכ"ל.

רשות החברות הממשלתיות: חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי תפקידה של רשות החברות הממשלתיות (להלן גם - רשות החברות או הרשות) הוא, בין היתר, לייעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. בשנת 2007 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007³⁴ (להלן - התקנות), ולפיהן תצרך חברה ממשלתית לדווחותיה השנתיים דוח נוסף (לפי הטופס שבתוספת השנייה לתקנות) בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל, שבו יפורטו החולשות המהותיות, אם קיימות, וייכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון. מודל הבקרה המקובל הוא מודל COSO או מודל אחר שאישר שר האוצר לחברה מסוימת. נוסף על כך, בתקנות החברות הממשלתיות נדרש גם רואה החשבון המבקר של החברה לצרף דוח שיכלול את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בחברה ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה, בהתבסס על מודל בקרה מקובל, לרבות כאלה שלא ניתן להן גילוי נאות בהערכת הדירקטוריון וההנהלה.

ביוני 2009 פרסמה רשות החברות את חוזר 2009/1 בעניין "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות" (להלן - חוזר ניהול סיכונים 2009). מטרת החוזר הייתה לקבוע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך לניהול הסיכונים שאליהם היא חשופה תוך כדי יצירת מנגנוני בקרה. על פי החוזר, כל חברה ממשלתית צריכה לקבוע את סוגי הסיכון שאליהם היא חשופה, ליצור ביניהם מדרג, לקבוע סדרי עדיפות לטיפול ולהגדיר את הגורמים הרשאים ליצור חשיפות לסיכונים, לטפל בהם ולהגדיר את תהליך הבקרה הפנימית במסגרת החברה, כולל אופן הדיווח לדירקטוריון. החוזר מטיל על הדירקטוריון את האחריות להתוות ולאשר את מדיניות ניהול הסיכונים של הנהלת החברה, לפקח על ביצועה ולבחון פעם בשנה לפחות את מערך ניהול הסיכונים בחברה. כל חברה צריכה למנות מנהל סיכונים ולערוך סקר סיכונים בתקופה שלא תעלה על שלוש או חמש שנים מיום ביצוע הסקר הקודם (בהתאם לסיווג החברה³⁵).

בשנת 2018 ביצעה רשות החברות סקר רוחבי, אשר כלל 27 חברות ממשלתיות בנושא "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות". על פי הסקר, אשר דירג את תהליך ניהול הסיכונים הקיים

34 תקנות אלו חלות על חברה ממשלתית או על חברה בת ממשלתית שמתקיים בה אחד מהתנאים האלה לפחות: (א) סך ההכנסות השנתיות בדוחות הכספיים עולה על 400 מיליון ש"ח; (ב) היקף הנכסים בדוחות הכספיים עולה על 400 מיליון ש"ח; (ג) היקף הנכסים או הפרויקטים המופעלים או המנוהלים על ידי החברה, בעבורה או בעבור המדינה או בעבור אחרים, עולה על 400 מיליון ש"ח; (ד) תאגיד שהוראות פרק ו' לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, חלות עליו.

35 סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות", ומושפע מגודל החברה וממורכבותה. החברות מדורגות בסולם 1 - 10.1. לסיווג החברה השפעות על מגוון נושאים, כגון שכר עובדים בכירים והעסקת יועץ משפטי פנימי. להרחבה ראו: <https://www.gov.il/he/departments/policies/companies-classification>



בחברות שהשתתפו בסקר, הציון הממוצע הכולל לחברה עמד על 55 נקודות מתוך 100. לאור תוצאות הסקר פרסמה רשות החברות בתחילת שנת 2020 חוזר מעודכן - "חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות"³⁶ (להלן - חוזר ניהול סיכונים 2020). על פי החוזר, מטרתו העיקרית היא להציע כללים ועקרונות להבטחת קיומו, יעילותו ופעילותו התקינה של מערך ניהול סיכונים אפקטיבי בחברות הממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות. בהתאם לחוזר, על כל חברה למסד תהליך מסודר לניהול הסיכונים להם היא חשופה, תוך יצירת מנגנוני בקרה. על דירקטוריון החברה להתוות מדיניות ניהול סיכונים ולפקח על ביצועה. יצירת מערך זה, אשר יוטמע כחלק אינטגרלי בכל התהליכים בחברה, צפוי להפחית את רמת הסיכון לה חשופה החברה ולמנוע או לצמצם את התממשותם. עוד נקבע בחוזר כי "כחלק מפעילותן השוטפת, החברות חשופות לסיכונים שונים. על מנת להשיג את יעדיהן, על החברות להתמודד כראוי עם הסיכונים להם הן חשופות תוך הסתמכות על מערך ניהול סיכונים המסייע בידי ההנהלה והדירקטוריון לזהות את הסיכונים ולנהל אותם בהתאם ליעדי החברה ומטרותיה".

בדומה לחלוקה שהוגדרה בהוראת התכ"ם החלה על משרדי הממשלה, גם בחוזר ניהול סיכונים 2020 הגורמים העיקריים בחברה השותפים לתהליך ניהול סיכונים כולל מחולקים לשלושה: (א) יחידות הארגון שהן בעלות הסיכון או מנהלות אותו (קו הגנה ראשון); (ב) מנהל סיכונים ראשי של החברה המהווה גוף מפקח ומנחה מטעם ההנהלה וועדת ניהול הסיכונים (קו הגנה שני); (ג) ביקורת פנימית וביקורת חיצונית בלתי תלויות (קו הגנה שלישי). הנהלת החברה והדירקטוריון אחראים להגדרת הממשקים בין היחידות העסקיות השונות ובין האורגנים השונים ובפרט בין גופי הבקרה, כגון ניהול סיכונים, ביקורת פנימית, ביקורת חיצונית וציות.

רשות ניירות ערך: בדצמבר 2006 הוגשו ליו"ר רשות ניירות ערך המלצות הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל (להלן - ועדת גושן) שעיקרן הערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית. בשנת 2009 תוקנו תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970³⁷ כך שנוספו בהן הוראות המבוססות על המלצות ועדת גושן ועל חוק ה-SOX והן מכונות ה-SOX הישראלי. תכלית התיקון לתקנות היא שיפור איכות הדיווח הכספי והגילוי בדוחות כספיים של תאגידים באמצעות ביצוע הליך זיהוי, הערכה וניהול סיכונים.

לשכת רואי החשבון בישראל: תקן ביקורת 240 של לשכת רואי החשבון בישראל, אשר פורסם באוגוסט 2018³⁸, מסדיר בין היתר את אחריות רואה החשבון המבקר של הארגון ליישם נהלים להשגת מידע המשמש לצורך זיהוי סיכונים המתייחסים להצגה מוטעית מהותית שמקורה בתרמית, בין שמקורה בדיווח הכספי ובין שבשימוש לא מורשה בנכסים.

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון: בשנת 2006 פרסמה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון חוזר בדבר "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון וגורמים מחוץ לארגון", אשר עודכן בספטמבר 2018. החוזר קובע כמה מהלכים שעל גוף מוסדי לבצע כדי לצמצם את הסיכון למעילות והונאות. להלן העיקריים שבהם:

- | | |
|----|--|
| 36 | חוזר 2020-13-1 (פורסם ב-8.1.20). חוזר זה החליף את חוזר 2009/1. |
| 37 | תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים) (תיקון), התש"ע-2009, ק"ת 319. |
| 38 | תקן ביקורת (ישראל) 240 של לשכת רואי חשבון בישראל "אחריות המבקר לשקול אפשרות קיומה של תרמית במסגרת ביקורת של דוחות כספיים". התקן מבוסס על התקן הבין-לאומי ISA240 של הפדרציה הבין-לאומית של רואי חשבון (IFAC). |



1. על הדירקטוריון לקבוע מדיניות, לאשרר אמצעים ושיטות לדרכי התמודדות עם הונאות ומעילות; לוודא ביצועו של סקר סיכונים בנושא הונאות ומעילות; לוודא קיומו של ערוץ תקשורת ישיר (כגון "קו חם" או תיבת תלונות) לעובדי הגוף המוסדי המעוניינים לדווח על חשדות לאי-סדרים, ולהבטיח את שמירת סודיות הדיווח.
2. על הנהלת הגוף המוסדי לעגן את המדיניות שקבע הדירקטוריון במערכת נהלים פנימיים תוך כדי קביעת מדרג סמכויות, מנגנוני דיווח והפרדת תפקידים בכל תחומי פעילות הגוף המוסדי.
3. על תוכנית העבודה של המבקר הפנימי להתבסס, בין היתר, על הערכת סיכוני הונאות ומעילות בגוף המוסדי.

הפיקוח על הבנקים: בשנת 2004 תוקנה³⁹ פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - הפקודה), ונקבע כי תאגיד בנקאי ידווח למבקר הפנימי של התאגיד ולמפקח על הבנקים בהקדם האפשרי על חשש סביר שעובד מעובדיו או נושא משרה בו היו מעורבים במעילה שסכומה עולה על סכום שקבע המפקח. כמו כן, נקבע בפקודה כי אחת לשנה יגיש המפקח על הבנקים דין וחשבון לוועדת הכספים של הכנסת בדבר מספר המעילות שדווח לגביהן כאמור, ולגבי מעילות שהמפקח סיים את טיפולו בהן - יפורטו גם אופן הטיפול בהן והממצאים שהתגלו (למעט דרכי השגת המידע). בהוראת ניהול בנקאי תקין 351 ובהוראת דיווח לפיקוח על הבנקים 808, הסדיר המפקח על הבנקים את מתכונת הדיווח, את מועד הדיווח, את הסכום המזערי לדיווח ופרטים נדרשים נוספים. בלוח 1 להלן מרוכזים נתוני הדיווח של הבנקים למפקח על הבנקים על מעילות בסכומים אשר עלו על סכום הדיווח המזערי שנקבע בהוראות בשנים 2018 - 2020⁴⁰.

לוח 1: ריכוז נתוני דיווח על מעילות במערכת הבנקאית, 2018 - 2020

2020	2019	2018	
19	15	16	מספר הדיווחים
4.59 מיליון ש"ח	10.58 מיליון ש"ח	1.56 מיליון ש"ח	סכום המעילות

על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

39 חוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס' 21), התשס"ד-2004.

40 להרחבה ראו: <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/fraud.aspx>



פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2020 - יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילויות המבוצעות למניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות. משרד מבקר המדינה ערך בדצמבר 2020 סקר מקיף (להלן - הסקר) בקרב 74 ארגונים ממשלתיים⁴¹ (השמות המלאים של הארגונים והקיצורים שניתנו להם מפורטים במפתח הקיצורים בסוף הדוח): 23 משרדי הממשלה⁴² (להלן גם - המשרדים) ו-51 חברות ממשלתיות (להלן גם - החברות). מרב התשובות התקבלו בין דצמבר 2020 לינואר 2021, ומיעוטן התקבלו במהלך החודשים מרץ ואפריל 2021. הסקר כלל שישה שאלונים בתחומי סיכון עיקריים בפעילות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות: (א) ניהול סיכונים; (ב) מערכות מידע; (ג) משאבי אנוש ושכר; (ד) רכש ומלאי; (ה) גבייה; (ו) אמצעי תשלום. ההיענות לסקר הייתה כמעט מלאה ועמדה על 99% מכלל השאלונים שהועברו לגופים אליו⁴³. משרד מבקר המדינה ביצע בדיקות השלמה בחלק ממשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, באגף החשכ"ל וביחידת כספים ובקרה ברשות החברות הממשלתיות.

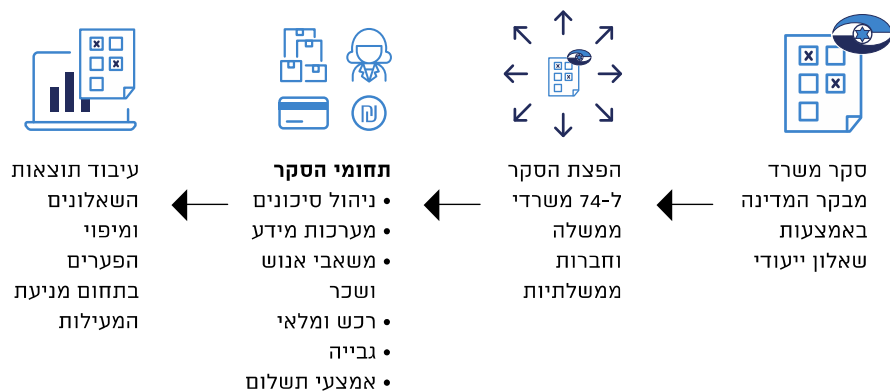
41 המשרד לביטחון הפנים; המשרד להגנת הסביבה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד האוצר; משרד האנרגיה; משרד הבינוי והשיכון; משרד הבריאות; משרד החוץ; משרד החינוך; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד הכלכלה והתעשייה; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד הרווחה והביטחון החברתי; משרד העלייה והקליטה; משרד הפנים; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התיירות; משרד התקשורת; משרד התרבות והספורט; משרד ראש הממשלה; דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ; האגודה לתרבות הדיור; האיגוד - חברה להעברת טכנולוגיה; החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ; החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ; החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ; החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ; החברה הממשלתית לתיירות; החברה לחינוך ימי בישראל (בתיה"ס הימיים) (חל"צ); החברה למתנ"סים (מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ); החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ; החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת בע"מ; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בירושלים בע"מ; החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (ESC); הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול; המועצה הישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי לישראל; הקרן למורשת הכותל המערבי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; התעשייה האווירית לישראל בע"מ; חברת איסור בע"מ; חברת אלתא מערכות בע"מ; חברת דואר ישראל בע"מ; חברת החשמל לישראל; חברת חוצה ישראל; חברת מקורות פיתוח וייזום בע"מ; חברת נתיבי איילון בע"מ; חברת נמל אשדוד בע"מ; חברת נמל חיפה בע"מ; חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ; חברת נצר השרון בע"מ; חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ; חברת פארק אריאל שרון בע"מ (חל"צ); חברת תשתיות אנרגיה בע"מ; חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום, דיור ופיתוח בע"מ; חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ; חקר ימים ואגמים לישראל; כפר הנוער על שם מאיר שפיה; כפר הנוער החקלאי "מקוה ישראל"; מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ; מקורות חברת מים בע"מ; נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה; נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ; עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ; ערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ; רותם תעשיות בע"מ; רכבת ישראל; רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ; שחם מקורות ביצוע בע"מ; שקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה.

42 הסקר כלל את כל משרדי הממשלה לפי חלוקתם בדצמבר 2020, למעט משרד הביטחון. משרדים אשר קיבלו שירותי חשבות ממשרד ראש הממשלה (משרד התפוצות, המשרד לירושלים ומורשת והמשרד לשוויון חברתי) נכללו בתשובות משרד ראש הממשלה לסקר. הסקר לא נערך בקרב יחידות הסמך של המשרדים.

43 חמישה שאלונים לא מולאו בסקר. שלושת הארגונים שלא שלחו מענה מלא לכלל השאלונים: משרד התקשורת - שאלון בנושא ניהול סיכונים; משרד התחבורה - שאלון בנושא משאבי אנוש ושכר; מאיר שפיה - שלושה שאלונים בנושאי גבייה, אמצעי תשלום ורכש ומלאי.



תרשים 7: סקר מניעת מעילות שנערך על ידי משרד מבקר המדינה



בנובמבר 2021 שלח משרד מבקר המדינה את טיוטת דוח הביקורת ל-74 הארגונים הממשלתיים, לצורך קבלת תגובתם. בחודשים נובמבר 2021 עד פברואר 2022 התקבלו תגובותיהם של 72 ארגונים⁴⁴ (להלן - תגובות הארגונים הממשלתיים וגם תגובות המשרדים הממשלתיים או תגובות החברות הממשלתיות, לפי העניין).

שאלון בנושא ניהול סיכונים לצורך מניעת מעילות⁴⁵

תחום ניהול הסיכונים, היקפו ואופן יישומו במשרדי הממשלה שונה מהנהוג בחברות הממשלתיות. בחברות הממשלתיות הדיקטוריון והנהלת החברה אחראים לניהול **כלל סיכוני החברה**. לעומתן, במשרדי הממשלה יש חלוקת אחריות מבחינת ניהול הסיכונים - סיכונים תפעוליים בתחום החשבות הם באחריותם המלאה של החשכ"ל והחשב המשרדי; סיכונים כללי-משרדיים שאינם חשבותיים הם באחריות הנהלת המשרד ועובדיו; סיכונים שלגביהם יש אחריות משותפת של עובדי החשכ"ל ועובדי משרדי הממשלה. מטבע הדברים רוב סיכוני המעילה נמנים עם הסיכונים התפעוליים שבתחום טיפולה של החשבות, אך יש סיכוני מעילה אשר אינם נכללים בתחום אחריות החשבות, כגון משאבי אנוש ומערכות מידע. בתרשים 8 שלהלן מוצגת חלוקת האחריות לניהול סיכונים במשרדי ממשלה, על פי הוראת ניהול סיכונים.

44 יציין כי משרד התקשורת והחברה לפיתוח מזרח ירושלים לא הגיבו.

45 פרק זה מבוסס על שאלון ניהול סיכונים שענו עליו 22 משרדי ממשלה מתוך 23 ו-51 חברות ממשלתיות מתוך 51.



תרשים 8: חלוקת האחריות לניהול סיכונים במשרדי ממשלה לפי סוג הסיכון



על פי הוראת ניהול סיכונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מדיניות ניהול הסיכונים

מדיניות ניהול סיכונים של ארגון קובעת את האסטרטגיה ואת השיטה שבהן הארגון מטפל בסיכונים שזוהו ומצמצם את ההסתברות להתרחשותם או מפחית את הנזק שעלול להיגרם מהם. מסמך מדיניות ניהול הסיכונים של ארגון קובע⁴⁶ מסגרת לניהול הסיכונים בארגון. מסמך המדיניות בדרך כלל כולל: הגדרת המדיניות; תפיסת ניהול הסיכונים ועקרונות היסוד לניהול הסיכונים; הגדרת כלים ניהוליים ויישומיים להטמעת תהליך ניהול סיכונים אפקטיבי ובר קיימא; הגדרת האורגנים ובעלי התפקידים האחראים לניהול הסיכונים, סמכותם ואחריותם; מבנה ארגוני פונקציונלי של ניהול הסיכון (קווי הגנה ומעגלי בקרה); הגדרת "התיאבון" לסיכון⁴⁷; הערכת הסיכון ומדידת החשיפה אליו - שיטות ואמצעים לניטור ומדידה; ניהול סיכונים קבוצתי; מנגנוני דיווח פנימיים וחיצוניים; כתב מינוי למנהל הסיכונים בארגון.

משרדי ממשלה: מתשובות משרדי הממשלה על השאלון ומתגובות המשרדים הממשלתיים עולה כי אין הנחיה רוחבית מחייבת למשרדי הממשלה לגבי גיבוש מדיניות ניהול סיכונים כלל-משרדית.

סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבונות - הוראת תכ"ם 5.2.4 בנושא "גיבוש מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים"⁴⁸ (להלן - הוראת גיבוש מדיניות) קובעת כי גיבוש מדיניות ניהול סיכונים

46 לדוגמה, ראו חוזר ניהול סיכונים 2020, סעיף 8.

47 תיאבון הסיכון - העדפתו של גורם ללקיחת סיכון.

48 הוראת תכ"ם 5.2.4, בתוקף מיום 1.1.12.

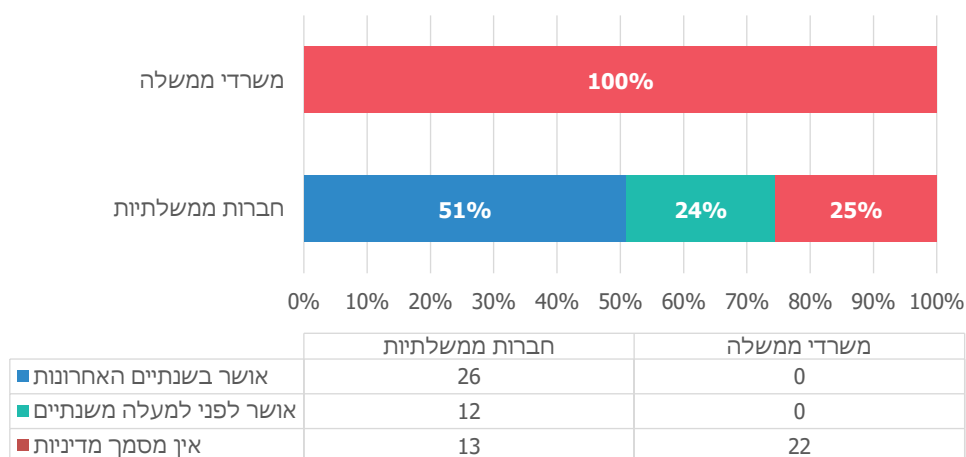


תפעוליים חיוני למשרד לצורך מיסוד תהליכי ניהול הסיכונים התפעוליים במשרד ומבטא את תפיסת ניהול הסיכונים של הנהלת המשרד. כאמור בפרק הנחיות לביצוע בהוראת גיבוש מדיניות, מנהלי הסיכונים התפעוליים המשרדיים אחראים לגיבוש מדיניות, תהליכים ונהלים לניהול סיכון תפעולי המותאמים לפעילות המשרד ובכפוף למתודולוגיה הממשלתית, כמפורט בהוראה, ובכלל זה כתיבת מסמך מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים אשר יכלול התייחסות להגדרות ועקרונות בנושא. עוד נקבע, כי מדיניות ניהול הסיכונים התפעוליים תאושר על ידי ועדת היגוי משרדית (לפירוט ראו להלן בפרק "ועדת היגוי לניהול סיכונים"). מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי ידווח במסגרת דוח החשיפות הרבעוני והשנתי למנהל הסיכונים התפעוליים הראשי⁴⁹ על סיום גיבוש המדיניות המשרדית. הוראת ניהול סיכונים⁵⁰ קובעת כי מדיניות לטיפול בסיכונים תפעוליים מהותיים במיוחד, תגובש באחריות מנהלי החטיבות בחשכ"ל וחשבי המשרדים שהם "נוטלי הסיכונים", ותאושר על ידי החשכ"ל. המדיניות תעודכן על בסיס שנתי⁵¹ ותשמש בסיס לתוכנית ההפחתה של החשיפה לסיכונים.

חברות ממשלתיות: בחוזר ניהול סיכונים 2009 ובחוזר ניהול סיכונים 2020 (להלן - חוזרי ניהול סיכונים) נקבע כי באחריות הנהלת החברה לגבש מדיניות ניהול סיכונים של החברה ומתן המלצה לאשרה בפני הדירקטוריון, וכי על דירקטוריון החברה להתוות ולאשר את מסמך מדיניות ניהול הסיכונים פעם אחת בשנה לפחות.

להלן בתרשים 9 מפורט סטטוס קיום מדיניות ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא ניהול סיכונים:

תרשים 9: סטטוס קיום מדיניות ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

49 במסגרת דוח החשיפות הרבעוני והשנתי - להרחבה ראו הוראת תכ"ם 5.2.6, "דוח חשיפות".

50 נספח א, סעיף 25.

51 על פי הנקבע בהוראה, החל ביום 31.12.17 ותעודכן מדי שנה עד 31 בדצמבר.



מתרשים 9 עולה כי על אף הוראת התכ"ם הקובעת כי באחריות חשבי המשרדים לגבש מדיניות לטיפול בסיכונים התפעוליים, להביאה לאישור על ידי ועדת ההיגוי המשרדית ולעדכנה כל שנה החל משנת 2017 - בכל משרדי הממשלה לא גובשה מדיניות כזאת. כמו כן, במועד סיום הביקורת לא גובשה מדיניות ניהול סיכונים כלל-משרדית בתחומים שאינם באחריות חשבי המשרדים. כמו כן, על אף המלצת רשות החברות לגבש מדיניות ניהול סיכונים ולאשרה בדירקטוריון החברה פעם בשנה לפחות, ל-13 (25%) חברות ממשלתיות מתוך 51, לא היה מסמך מדיניות. גם בקרב החברות הממשלתיות שהיו להן מסמכי מדיניות, ל-12 (24%) מהן אושרה המדיניות לפני למעלה משנתיים (בשנים 2014 - 2018) ולא עודכנה.

לוח 2: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות ללא מדיניות או שלא אושרה מדיניות מעודכנת בשנתיים האחרונות

חברות ממשלתיות עם מדיניות לא מעודכנת	חברות ממשלתיות ללא מדיניות	משרדי ממשלה ללא מדיניות
- החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - החברה לשירותי איכות הסביבה - המכון הגיאופיסי - חברת החשמל - נמל אשדוד - חלד - חנ"י - נת"ע - נתג"ז - ערים - רכבת ישראל	- איסורד - האיגוד - החברה למתנ"סים - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - המועצה הישראלית לצרכנות - הקן למורשת הכותל - פארק אריאל שרון - חלמיש - מקווה ישראל - מדרשת שדה בוקר - נצר השרון - עמידר - החברה לחינוך ימי	- המשרד לביטחון הפנים - המשרד להגנת הסביבה - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - המשרד לשירותי דת - המשרד לשינוי פניו אזורי - משרד האוצר - משרד האנרגיה - משרד הבינוי והשיכון - משרד הבריאות - משרד החוץ - משרד החינוך - משרד החקלאות - משרד הכלכלה - משרד המדע - משרד המשפטים - משרד הרווחה - משרד העלייה והקליטה - משרד הפנים - משרד התחבורה - משרד התיירות - משרד התרבות והספורט - משרד ראש הממשלה

על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לגבש מדיניות ניהול סיכונים, לעדכן אותה מדי שנה ולאשרה בידי הגורמים הרלוונטיים בארגון.

תגובות משרדי הממשלה: מהתגובות עולה כי לא קיימת מדיניות ניהול סיכונים במשרדים, בין מדיניות כללית בכל משרד ובין מדיניות לגבי הסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 מסר אגף החשכ"ל (להלן - תשובת החשכ"ל) כי "מדיניות ניהול הסיכונים הוגדרה באגף החשב הכללי ואף קיבלה ביטוי במערכת המידע לניהול הסיכונים. מדיניות זו כוללת בין היתר את: המסגרת המושגית לביצוע סקרי הסיכונים; הגדרת עולם הסקר ותכולת התהליכים התפעוליים-כספיים שלגביהם נדרש מיפוי הסיכונים; קריטריונים לאומדן ההשפעה וההסתברות לצורך הערכת הסיכונים; אופן הערכת אפקטיביות ושלמות התגובות לטיפול בסיכונים; אופן הערכת הסיכון השיורי ועוד. בנוסף, הוגדרו בהוראת התכ"ם



5.2.1 קווי ההגנה לניהול הסיכונים, ובהתאם שויכו הסיכונים לבעלי הסיכון הרלוונטיים בכל חשבות ומשכך סמכותם ואחריותם לניהול הסיכונים. היבטים אילו שצוינו לעיל נידונים בשגרות מוסדרות עם חשבי המשרדים וגופי בקרת העל באגף החשב הכללי, חטיבות המטה, ומהווים בסיס לנאותות של מפת הסיכונים המוצגת כבכל שנה לחשב הכללי".

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שהחשכ"ל קבע מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים, מנהלי הסיכונים התפעוליים המשרדיים אחראים לגיבוש מדיניות, תהליכים ונהלים לניהול סיכונים תפעוליים בכל משרד ומשרד בהתאמה לתפקידיו וסמכויותיו ובכפוף למתודולוגיה הממשלתית כפי שנקבע בהוראת גיבוש מדיניות. על מנהלי הסיכונים התפעוליים לגבש מדיניות כאמור ועל כל אחד ממשרדי הממשלה לגבש מדיניות ניהול סיכונים רוחבית.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי על אף האמור בהוראות התכ"ם הקיימות, לראייתו פעילות יחידת ניהול הסיכונים בחשכ"ל והשימוש במערכת RM GRC יש בהם למעשה משום מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים מספקת בהקשר למשרדי הממשלה, וכי באחריותו של כל חשב משרדי להוסיף למדיניות בהתאם לצורך. החשכ"ל נמצא בתהליך עדכון גורף של הוראות התכ"ם בנושא ניהול סיכונים, ובכוונתו להסדיר בין היתר גם את נושא מדיניות ניהול הסיכונים התפעוליים שבאחריות החשב המשרדי.

תגובות החברות הממשלתיות ללא מדיניות ניהול סיכונים: שש חברות ממשלתיות השיבו כי קיבלו את ההמלצה, שלוש מהן⁵² הודיעו כי כבר יישמו מדיניות ניהול סיכונים, ושלוש האחרות⁵³ כי יפעלו ליישום מדיניות זו.

תגובות החברות הממשלתיות עם מדיניות ניהול סיכונים לא מעודכנת: שבע חברות ממשלתיות⁵⁴ השיבו כי עדכנו את מדיניות ניהול הסיכונים במהלך שנת 2021. שתי חברות אחרות⁵⁵ השיבו כי מדיניות ניהול הסיכונים עודכנה במהלך שנת 2021 ותאשר בדירקטוריון החברה במהלך שנת 2022. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי השיבה כי במחצית הראשונה של שנת 2022 תיערך בחינה של עדכון מדיניות ניהול הסיכונים. חלד השיבה כי דירקטוריון החברה וועדת הביקורת החליטו כי מדיניות ניהול הסיכונים לא תעודכן לנוכח העובדה שמדובר בחברה בפירוק.

מינוי מנהל סיכונים

חברות ממשלתיות: בחוזרי ניהול סיכונים נקבע כי דירקטוריון החברה ימנה מנהל סיכונים ראשי אשר יהיה חבר הנהלה. להבדיל ממשרדי ממשלה שבהם מנהל הסיכונים אחראי לסיכונים התפעוליים שבתחום אחריות החשב, מנהל הסיכונים הראשי בחברה ממשלתית אחראי לכלל הסיכונים בחברה ומשמש גורם מנחה ומפקח על כלל יחידות החברה (בעלי הסיכון). עוד נקבע

52 הקרן למורשת הכותל; מקווה ישראל; עמידר.

53 נצר השרון; חלמיש חברה; החברה למתנ"סים.

54 החברה לשירותי איכות הסביבה; המכון הגיאופיסי; חברת החשמל; נמל אשדוד; נת"ע; נתג"ז; ערים.

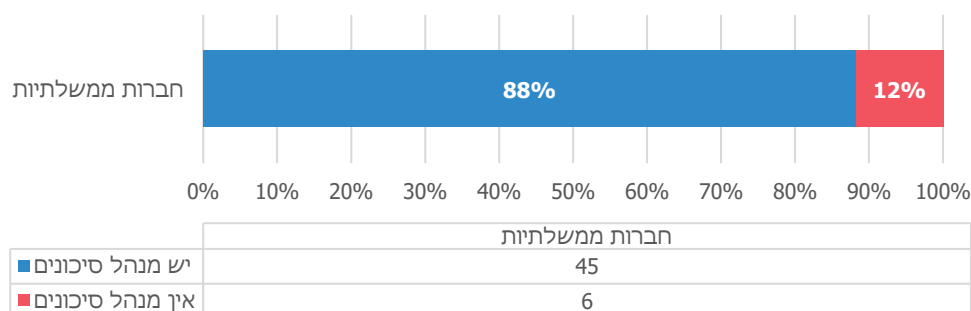
55 חנ"י; רכבת ישראל.



בחוזר ניהול סיכונים 2020 כי בחברות ממשלתיות שסיווגן תשע ומעלה, מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים⁵⁶.

להלן בתרשים 10 מפורט סטטוס מינוי מנהל סיכונים בחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהן לשאלון בנושא ניהול סיכונים:

תרשים 10: סטטוס מינוי מנהל סיכונים בחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 עולה כי 45 (88%) מהחברות הממשלתיות השיבו שאצלן מונה מנהל סיכונים ראשי.

לוח 3: רשימת החברות הממשלתיות שדיווחו שאין להן מנהל סיכונים

החברות הממשלתיות
• החברה לחקר מדעי החיים • המועצה הישראלית לצרכנות • הקרן למורשת הכותל • חלמיש • מקווה ישראל • נצר השרון

תגובות החברות הממשלתיות: הקרן למורשת הכותל מסרה כי כללה בתקציב ובתוכנית העבודה לשנת 2022 מינוי מנהל סיכונים. מקווה ישראל השיבה כי מינתה מנהל סיכונים. נצר השרון מסרה כי היא נמצאת בעיצומו של גיבוש הליך מכריז לאיתור מנהל סיכונים לחברה

⁵⁶ בחוזר ניהול סיכונים 2009 שהיה בתוקף עד ינואר 2020 נקבע כי בחברות בסיווג תשע ומעלה על הדירקטוריון להחליט אם למנות חבר הנהלה נוסף שיהיה אחראי לניהול הסיכונים בחברה או לחילופין למנות לתפקיד חבר הנהלה מקרב חברי ההנהלה הקיימת, ובלבד שאין ניגוד עניינים בין תפקידו כמנהל סיכונים לבין תפקידיו האחרים ושלא תיפגע יכולתו למלא את תפקידו כמנהל סיכונים.



ובכוונתה לפרסם הליך כאמור בהקדם. חלמיש מסרה כי עקב מגבלת תקציב כוח האדם ומטעמי עלות לעומת תועלת לא הוגדר בחברה תפקיד מנהל סיכונים.

משרדי ממשלה: מתשובות משרדי הממשלה לשאלון ומתגובותיהם עלה כי במשרדי הממשלה לא קיימת הנחיה רוחבית מחייבת לגבי מינוי מנהל סיכונים כלל-משרדי.

סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבות - על פי הוראת ניהול סיכונים הגישה לניהול סיכונים בחשכ"ל היא מבוצרת ומטילה את האחריות הישירה לניהול הסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות במשרדי ממשלה על ראשי החטיבות בחשכ"ל ועל החשבים המשרדיים המוגדרים "נוטלי הסיכונים". אולם, נוסף על הסיכונים האלו, מפת הסיכונים כוללת גם סיכונים שלגביהם יש אחריות משותפת של עובדי החשכ"ל ועובדי משרדי הממשלה וכן סיכונים שאין לחשכ"ל אחריות כלפיהם (ראו תרשים 8 לעיל).

מתשובות משרדי הממשלה על השאלון ומתגובותיהם עלה כי בכל משרדי הממשלה פועל מנהל סיכונים האחראי לסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות חשבות המשרד, אך אין במשרדים הממשלתיים מנהל סיכונים כלל-משרדי.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מומלץ שהנהלת כל משרד תמנה מנהל הסיכונים אשר אחריותו רחבה ונוגעת לתהליך כולל של ניהול סיכונים במשרד.

בהוראת תכ"ם בנושא ניהול סיכונים תפעוליים שהייתה בתוקף מ-2012 ועד 2016⁵⁷ (להלן - הוראת ניהול סיכונים קודמת) הוגדר מנהל סיכונים תפעוליים משרדי - עובד בכיר במעמד חבר הנהלת המשרד, בעל אוריינטציה בקרתית ובעל היכרות רחבה עם תהליכי המשרד, כגון חשב המשרד, אשר ימונה על ידי המנהל הכללי של המשרד. אחריותו של מנהל הסיכונים הייתה רחבה וכללה אחריות לתהליך הכולל של ניהול הסיכונים התפעוליים במשרד.

בעוד שבהוראת ניהול סיכונים הנוכחית נקבע כי האחריות לניהול סיכונים תפעוליים מוטלת על ראשי החטיבות בחשכ"ל ועל החשבים במשרדים, נמצא כי לא הוגדר מי מנהל הסיכונים התפעוליים במשרד. כמו כן, ההוראה צמצמה את אחריות החשבים לתחומי האחריות של החשכ"ל ואין התייחסות למנהל סיכונים כללי המתכלל את כלל הסיכונים המשרדיים.

מוצע שהחשכ"ל יעדכן את הוראות התכ"ם בנוגע להגדרת תפקיד מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי בתחומים שבאחריותו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה להגדיר מנהל סיכונים אשר יהיה אחראי לניהול כלל הסיכונים המשרדיים. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לחברות הממשלתיות שטרם מינו מנהל סיכונים ראשי להשלים את המינוי בהתאם להנחיות המקצועיות של רשות החברות.

57 הוראת תכ"ם 5.2.1, "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים במשרדי הממשלה", בתוקף מ-1.1.12.



החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוא נמצא בתהליך עדכון גורף של הוראות התכ"ם בנושא ניהול סיכונים ובכוונתו להסדיר בין היתר גם את נושא מינוי מנהל הסיכונים התפעוליים שבאחריות החשב המשרדי.

תגובות המשרדים הממשלתיים: משרד התרבות והספורט השיב כי בסוף שנת 2020 מינה המנכ"ל את המשנה למנכ"ל כאחראי לניהול הסיכונים במשרד. משרד הכלכלה השיב כי בכוונתו לבצע סקר סיכונים משרדי בשנת 2022 ולאחריו למנות מנהל סיכונים משרדי. המשרד לביטחון הפנים השיב כי על אף שלא קיים מנהל סיכונים ייעודי, תהליכי ניהול סיכונים שזורים בתהליכי העבודה ברמה האסטרטגית, בתרחישים מבצעיים ובתחום הרגולציה. משרד האנרגיה השיב כי לדעתו צריכה להיות הנחיה רוחבית בנושא לכלל משרדי הממשלה המעגנת מדיניות והנחיות למשרדי הממשלה ומסדירה את התקינה לתפקיד "מנהל סיכונים משרדי". כמו כן ציין משרד האנרגיה כי בכוונת מנכ"ל המשרד להגדיר עובד כמנהל הסיכונים המשרדי נוסף על תפקידו.

אי-תלות מנהל הסיכונים

חוזר ניהול סיכונים 2020 קובע כי על הדירקטוריון לאשר את מינוי מנהל הסיכונים הראשי של החברה תוך פיקוח כי המנהל בעל מעמד ראוי לשאת את התפקיד מתוך היעדר ניגוד עניינים ואי-תלות בנוטלי הסיכון. אי-תלות של מנהל הסיכונים בנוטלי הסיכונים מוצגת ברוח דומה גם בהוראת ניהול בנקאי תקן 310 של המפקח על הבנקים⁵⁸ בעניין ניהול סיכונים: "מנהל הסיכונים הראשי יהיה בלתי תלוי ולא יישא באחריות נוספת: (1) אחריות ניהולית או פיננסית ביחס לקווי עסקים או פונקציות מייצרות הכנסה. (2) אחריות לתפקידי מטה או בקרה נוספים (כגון חשבונאי ראשי, מבקר פנימי, מנהל טכנולוגיות המידע וכד')"⁵⁹. העיקרון העומד ביסוד הוראות אלו יפה גם לעניין ממלאי התפקיד במשרדי הממשלה, וזאת לאור העיקרון היסודי הכללי בדבר האיסור על בעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים, זאת בשים לב לאופי ולהיקף פעילותם של המשרדים השונים.

חברות ממשלתיות: על פי חוזר ניהול סיכונים 2020 בחברות ממשלתיות שסיווגן תשע ומעלה, מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים. מתשובות החברות הממשלתיות לשאלון נמצא כי בארבע מתוך 14 החברות הממשלתיות שסיווגן תשע ומעלה מנהל הסיכונים הראשי היה גם בתפקיד תפעולי בכיר אחר⁶⁰.

משרדי ממשלה: כאמור, על פי הוראת ניהול סיכונים הגישה לניהול סיכונים בחשכ"ל קובעת כי במשרדי הממשלה נוטל הסיכון (החשב המשרדי) הוא האחראי לניהול הסיכונים, דהיינו, נוטל הסיכון הוא מנהל הסיכון בפועל.

58 המפקח על הבנקים, ניהול בנקאי תקן [1] (12/12), ניהול סיכונים, סעיף 10 (ב).

59 בדברי ההסבר להוראה, חוזר מס' ח-06 - 2356 מדצמבר 2012, הובא כי למפקח על הבנקים יש סמכות להקל בעניין על תאגידים קטנים, ובלבד שיטמיעו בקרות מפצות להבטחת אי-התלות.

60 סמנכ"ל כספים, כלכלה וניהול סיכונים - חברת החשמי; סמנכ"ל כספים וכלכלה - נמל חיפה; ראש אגף משאבי ניהול - חנ"י; מנהל מסחר ופיתוח עסקי - נתג"ז.



על אף הרגישות הקיימת בתפקידו של מנהל הסיכונים הארגוני כמנחה ומפקח על בעלי הסיכון והחשיבות לעצמאותו ואי-התלות בנוטלי הסיכונים, נמצא כי בכל משרדי הממשלה ובארבע חברות ממשלתיות בסיווג גבוה יותר מתשע⁶¹, מנהלי הסיכונים או מנהלי הסיכונים בפועל היו בעלי תפקיד אחר (כגון חשב או סמנכ"ל כספים) שעלול לפגוע באי-תלותם ולהעמידם במצב של ניגוד עניינים.

החשכ"ל השיב בתשובתו כי כלל הפעולות המרכזיות שמבצע האגף הינן פעולות ליבה המאפשרות את קיומו של תהליך ניהול סיכונים ניהולי איתן ובר קיימא. כזוה, התהליך נערך מנקודת מבט ניהולית ועוסק בזיהוי הסיכונים העלולים להשפיע לרעה על השגת יעדי אגף החשכ"ל ויעדי החשב הפרטני העוסק בהגשמתה של תוכנית העבודה עליה הוא אמון. זאת ועוד, הסביבה הפנימית בה פועלים החשבים היא ייחודית ומעבר להיותם דרג ניהולי במשרד הממשלתי, כמו גם מנהלי מחלקת החשבות - הם מהווים זרוע ארוכה של אגף החשכ"ל במשרדים, כחלק מהיותו שומר סף ואמון על יישומה של מדיניות ביצוע התקציבי. לאור זאת, לדעת החשכ"ל אין ניגודי עניינים בעצם כהונתו של החשב כמנהל הסיכונים בחשבות המשרד. יתרה מכך, פעולות הפיקוח והניטור המבוצעות אחר מהותיות הסקרים ואפקטיביות הטיפול בסיכונים מאפשרות קיומו של תהליך איתן, שאינו מוטה ואינו "סובל" מאינטרסים מנוגדים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת הסדרת ההוראות לעניין מינוי מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי, החשכ"ל ומשרדי הממשלה ייתנו את הדעת להיבט מניעת ניגוד עניינים בין תפקידו של החשב לבין תפקידו כמנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי, בשם לב לאופי ולהיקף הפעילות של המשרד. על רשות החברות והנהלות החברות הממשלתיות בסיווג גבוה (מתשע ומעלה) להקפיד שמנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים תפעוליים אחרים העלולים לעלות לכדי ניגוד עניינים בין תפקידיו.

רשות החברות השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי עמדתה בנושא באה לידי ביטוי בחוזר ניהול סיכונים 2020 ותואמת את עמדת משרד מבקר המדינה.

תגובות החברות הממשלתיות: חנ"י השיבה כי בחודש יולי 2020 נבחר מנהל סיכונים לתפקיד אשר אינו אחראי לתפקידים אחרים בחברה. כהונת מנהל הסיכונים החלה בפועל בינואר 2021.

חברת החשמל מסרה כי פנתה לרשות החברות על מנת לקבל את אישורה למינוי סמנכ"ל הכספים של החברה כמנהל הסיכונים הראשי, וכי אישור לבקשתה האמורה התקבל בינואר 2020. אישור הרשות הותנה בקבלת אישור דירקטוריון החברה ובבחינה נוספת של העניין כשנה לאחר מכן. דירקטוריון חברת חשמל אישר את ההחלטה בפברואר 2020, בהן ואישר אותה שוב בינואר 2021 ומתכנן לבחון אותה שוב מיזמתו במהלך שנת 2022.

נתג"ז השיבה כי לאחר דיון בדירקטוריון היא פנתה לרשות החברות בבקשה למנות באופן חריג את המנהל המסחרי למנהל הסיכונים הראשי של החברה. אישור רשות החברות התקבל בינואר 2020 למשך שנתיים, בתוספת דרישה לבחון מחדש את הנסיבות בתום התקופה האמורה.

61 חברות בסיווג שמונה ומטה אין צורך למנות מנהל סיכונים ייעודי, ובעל תפקיד אחר יכול למלא את התפקיד.



נמל חיפה מסרה כי בחנה את ההמלצה הקבועה בחוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות הממשלתיות באשר למינוי מנהל סיכונים ראשי בלתי תלוי, וכי היא סברה שאין מקום לאמץ את המלצת החוזר בנושא. בכפיפות לסמנכ"לית כספים, המשמשת מנהלת הסיכונים הראשית של החברה, מועסקת במשרה מלאה ראש יחידת ניהול הסיכונים ו-SOX, אשר במסגרת תפקידה אינה מעורבת בהחלטות הנהלה, אינה מבצעת תפקיד תפעולי או כספי אחר מלבד בחינת הבקורות של הארגון. כמו כן הועסקו יועצים חיצוניים בלתי תלויים (לרבות דיווח שלהם לוועדת ההנהלה והדירקטוריון באופן תקופתי) באופן שלדעת החברה מחזק את אי-התלות של מערך ניהול הסיכונים בחברה. החברה הוסיפה כי חוזר רשות החברות הופץ במועד שבו החברה נמצאת בעיצומו של הליך ההפרטה, והדבר דורש ביצוע התייעלות ארגונית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנמל חיפה לפנות לרשות החברות על מנת לקבל את עמדתה ואישורה לחריגה האמורה מהוראות חוזר ניהול סיכונים.

ועדת היגוי לניהול סיכונים

חברות ממשלתיות: בחוזרי ניהול סיכונים נקבע כי במסגרת ניהול סיכונים כלל-תאגידי תפעל ועדה אשר בסמכותה לדון בנושא ניטור הסיכונים ואופן הטיפול בהם ולתת המלצות בנושא, בהתאם למסמכי ניתוח הסיכונים והערכתם. בחוזר ניהול סיכונים 2009 נקבע כי הדירקטוריון ראשי למנות ועדה ייעודית לעניין ניהול הסיכונים, או כי הדירקטוריון עצמו ימלא תפקיד זה. בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי בחברות ממשלתיות בדירוג 9 ומעלה תוגדר ותפעל ועדה בלתי תלויה בראשות מנהל הסיכונים הראשי ותכלול נציג מטעם כל סמנכ"ל או נציג מטעם כל חבר הנהלה של החברה ונציגים נוספים כפי שיידרשו; בחברות ממשלתיות בדירוג 8 ומטה הנהלת החברה יכולה לשמש ועדה לניהול סיכונים, ובלבד שזו תקיים ישיבות ייעודיות לנושא.

משרדי ממשלה: מתשובות משרדי הממשלה לשאלון ומתגובותיהם עלה כי במשרדי הממשלה לא קיימת הנחיה רוחבית מחייבת לגבי מינוי ועדת היגוי לניהול סיכונים כלל-משרדית.

סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבונות: על פי הוראת תכ"ם מינואר 2012 "ביצוע ותחזוקת סקר סיכונים תפעוליים"⁶² (להלן - הוראת סקר סיכונים), על סקר הסיכונים התפעוליים⁶³ להתבצע על ידי המשרד בליווי גורם מקצועי, בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי המשרדית (להלן - ועדת ההיגוי) ובתיאום עם מנהל הסיכונים התפעוליים הראשי; על ועדת ההיגוי לאשר את מפת הסיכונים המשרדית⁶⁴ וכל עדכונה. על פי הוראת תכ"ם - גיבוש וניהול תוכנית הפחתה⁶⁵ (להלן - הוראת תוכנית הפחתה), הנהלת המשרד תקדיש את המשאבים

62 הוראת תכ"ם 5.2.2, בתוקף מיום 1.1.12.

63 תהליך שנתי לגיבוש ותחזוקת מפת סיכונים תפעוליים מרמת הארגון ועד לרמה ארגונית של כל אגף החשב הכללי, המתמקד בסיכונים מהותיים במיוחד.

64 תרשים טבלאי המציג את הסיכונים שמופּו בארגון, באחריות ראשי היחידות, בסולם של דירוג השפעה והסתברות, שיופּק באחריות מנהל הסיכונים הראשי באגף החשב הכללי.

65 הוראת תכ"ם 5.2.3, בתוקף מיום 1.1.12.



הנדרשים למזעור הסיכונים במסגרת תוכנית ההפחתה⁶⁶ לסיכונים, ובהתאם לתעודף שנקבע על ידי ועדת ההיגוי; סיכונים שיוניים ברמת סיכון בינונית ונמוכה והחלטה על אופן הטיפול בהם יידונו בוועדת ההיגוי; אם אין תוכנית הפחתה לסיכונים ברמת סיכון שיוירי גבוהה עד קריטית, קבלת הסיכונים תאושר על ידי ועדת ההיגוי; תוכנית ההפחתה תובא לדיון ועדת ההיגוי; תוכנית ההפחתה, לוחות זמנים לביצוע והמשאבים הנדרשים ליישומה יאושרו בוועדת ההיגוי; ועדת ההיגוי תאשר בקורות מומלצות בעת עדכון תוכנית הפחתה לסיכונים שיוניים גבוהים עד קריטיים. על פי הוראת גיבוס מדיניות, על מסמך המדיניות להגדיר הן את המבנה הארגוני התומך בניהול הסיכונים התפעוליים במשרד, ובתוכו גם ועדת ההיגוי, והן את תחומי אחריות וסמכויותיה של ועדת ההיגוי. עוד נקבע, כי מדיניות ניהול הסיכונים התפעוליים תאושר על ידי ועדת ההיגוי. על פי הוראת תכ"ם - דיווח וריכוז אירועי כשל⁶⁷ (להלן - הוראת אירועי כשל), על מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי להציג בוועדת ההיגוי ניתוח של אירועי הכשל⁶⁸ אשר דווחו במהלך הרבעון או השנה, ועל ועדת ההיגוי לקיים דיון באירועים המהותיים. בהוראת ניהול הסיכונים הקודמת הוגדרו הרכב ועדת ההיגוי, תפקידיה וסמכויותיה, ולפיה בכל משרד תמונה ועדה בראשות המנהל הכללי של המשרד, והחברים בה יהיו מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי, בקר הסיכונים התפעוליים המשרדי, חשב המשרד, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי. על הוועדה להתכנס פעם ברבעון לפחות.

על אף התפקידים הרבים המוטלים על ועדת ההיגוי המשרדית לניהול סיכונים המפורטים בהוראות תכ"ם כאמור, בהוראת ניהול סיכונים שעודכנה ב-2016 לא הוגדרה ועדת ההיגוי, ובכלל זאת הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.

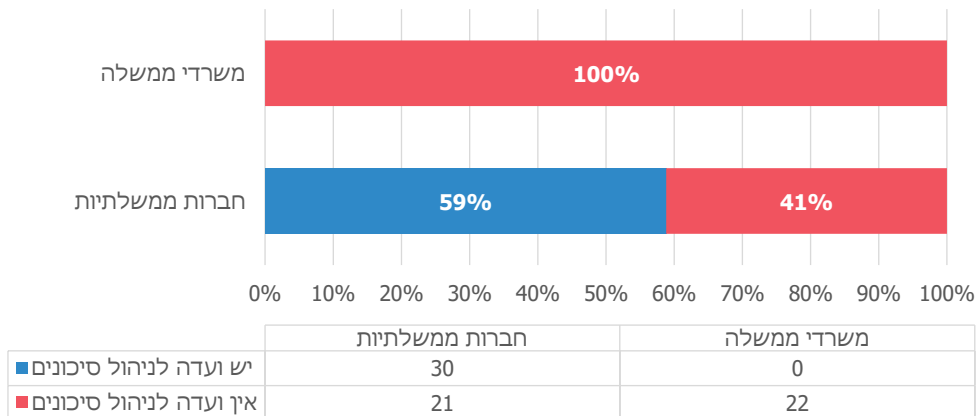
משרד מבקר המדינה ממליץ לחשכ"ל להסדיר בהוראת ניהול הסיכונים את הגדרת ועדת ההיגוי, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.

להלן בתרשים 11 מפורט סטטוס ועדת היגוי לניהול סיכונים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא ניהול סיכונים:

- 66 תוכנית הפחתה - תוכנית למזעור סיכונים באמצעות בקורות מומלצות הכוללת: עדיפויות, לוחות זמנים, גורם אחראי, עלות ומורכבות ביצוע ורמת הסיכון השיוירי החזויה לאחר יישומן.
- 67 הוראת תכ"ם 5.2.5, בתוקף מיום 1.1.12.
- 68 הוראת תכ"ם 5.2.1 מגדירה אירוע כשל כ-"סיכון תפעולי שהתממש וכתוצאה מכך נוצר נזק מהותי במיוחד, ברמת השפעה גבוהה וקריטית".



תרשים 11: סטטוס קיומה של ועדת היגוי לניהול סיכונים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 11 עולה כי באף אחד ממשרדי הממשלה לא הייתה ועדת היגוי לניהול סיכונים כלל-משרדית או ועדת היגוי לניהול הסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות. בקרב החברות הממשלתיות ב-30 (59%) מתוך 51 הייתה ועדה לניהול סיכונים.



לוח 4: רשימת החברות הממשלתיות שבהן אין ועדה לניהול סיכונים

חברות ממשלתיות ללא ועדה לניהול סיכונים

- איסורד
- האיגוד
- החברה לחקר מדעי החיים
- החברה לחינוך ימי
- החברה לפיתוח מזרח ירושלים
- החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת
- החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
- החברה לשירותי איכות הסביבה
- הכפר הירוק
- המועצה הישראלית לצרכנות
- המכון הגיאופיסי
- הקרן למורשת הכותל
- הרשות לחינוך והכשרה ימיים
- חלד
- חלמיש
- מקווה ישראל
- מדרשת שדה בוקר
- מקורות פיתוח וייזום
- נצר השרון
- רכבת ישראל
- שקמונה

על אף חשיבות קיומה של הוועדה לניהול סיכונים אשר אמורה לדון בסיכונים ולדווח להנהלה על אירועי מימוש סיכון, לבחון את מדיניות ניהול הסיכונים, לקבל החלטות בנושא ולהגדיר את הצעדים שיש לנקוט לצמצום סיכונים ולעקוב אחר יישומם - במועד הביקורת לא פעלה כלל במשרדי הממשלה ועדת היגוי לניהול סיכונים, וב-41% מהחברות הממשלתיות לא הוקמה ועדה לניהול סיכונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה להקים מערך של ניהול סיכונים מקיף בתיאום עם החשכ"ל, שיכלול מנהל סיכונים ראשי וועדה לניהול סיכונים אשר תבחן את מדיניות ניהול הסיכונים, תקבל החלטות לצמצום הסיכונים ותפקח ותעקוב אחר יישום ההחלטות. כמו כן, על החברות הממשלתיות שלא הוקמה בהן ועדה לניהול סיכונים לפעול להקמתן.

משרד מבקר המדינה מציין את פרסום ההנחיה העדכנית והמפורטת של רשות החברות הממשלתיות בתחום ניהול הסיכונים (חוזר ניהול סיכונים 2020).

בתשובתו מסר החשכ"ל כי בכוונתו לעדכן את הנחיות התכ"ם באופן שתוסדר ועדת ניהול הסיכונים המשרדית, אשר אמורה לטפל בסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות.



תגובות הארגונים הממשלתיים: משרד הכלכלה השיב כי בכוונתו לבצע סקר סיכונים בשנת 2022 ולאחריו למנות ועדת ניהול סיכונים משרדית. שתי חברות ממשלתיות⁶⁹ השיבו כי במהלך שנת 2021 הן הקימו ועדת ניהול סיכונים. שלוש חברות אחרות⁷⁰ השיבו כי יפעלו למינוי ועדת ניהול סיכונים. הקרן למורשת הכותל השיבה כי בקרן פועלת ועדה למעקב אחר ממצאי ביקורת ויישום המלצות, אשר משמשת בפועל גם ועדת ניהול סיכונים. בכוונת הקרן לעגן באופן רשמי את ועדת ניהול הסיכונים עם אישור מסמך מדיניות ניהול הסיכונים ומינוי מנהל סיכונים. נצר השרון השיבה כי נכון לינואר 2022 אין מניין חוקי לקיום ישיבות דירקטוריון. כאשר ניתן יהיה לכנס ישיבות דירקטוריון, נושא ניהול הסיכונים, ובכלל זה מינוי ועדה לניהול סיכונים, יהיה בין הנושאים הראשונים שעל סדר יומו של הדירקטוריון.

החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת השיבה כי קיימת ועדה המתכנסת כשיש צורך לתקוף נושא או לצרף סיכון לנהל. חלמיש השיבה כי כיוון שהחברה מדורגת בסיווג 8 ומטה, לפי החוזר החברה איננה חייבת למנות ועדה רשמית ייעודית לניהול הסיכונים. מקורות פיתוח ויזום השיבה כי מנהל הסיכונים, בשיתוף עם מנכ"ל החברה, מכנסים אחת לרבעון ישיבות בנוגע לניהול הסיכונים בהשתתפות בעלי הסיכונים ויועץ חיצוני בתחום ניהול הסיכונים. החל משנת 2020 מתבצע דיווח שוטף אחת לרבעון לדירקטוריון החברה בנוגע לסטטוס ניהול הסיכונים. רכבת ישראל השיבה כי היא לא מינתה ועדה ייעודית לניהול סיכונים, אולם בחברה מתקיימים דיונים בפורומים שונים בנושא ניהול הסיכונים וכן נמסרים דיווחים להנהלת החברה ולדירקטוריון שלה בנושא זה. בין הפורומים ניתן למנות את פורום שומרי סף, פורום מעילות והונאות ופורום נאמני ניהול סיכונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת, לחלמיש, למקורות פיתוח ויזום ולרכבת ישראל לפעול בהתאם להוראות חוזר ניהול סיכונים 2020 בכל הקשור לוועדת ניהול סיכונים.

עריכת סקר סיכונים

סקר סיכונים מספק תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שארגון מתמודד איתם. סקר סיכונים הוא תהליך שמטרתו זיהוי האיומים, הערכת הסיכון הנשקף בגינם והגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים, מתוך התחשבות בסבירות ההתממשות והמק הפוטנציאלי הכרוך בכך. על הארגון לבצע סקר מקיף ועדכון שוטף בתדירות שיקבעו נוהלי הארגון.

משרדי ממשלה: במשרדי הממשלה לא קיימת הנחיה רוחבית מחייבת לגבי ביצוע סקר סיכונים כלל-משרדי.

מתשובות משרדי הממשלה לשאלון עלה כי במשרדים הממשלתיים לא בוצעו סקרי סיכונים כלל-משרדיים.

69 החברה לשירותי איכות הסביבה; מקווה ישראל.

70 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; המכון הגיאופיסי; שקמונה.



סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבות - על פי הוראת סקר סיכונים, על משרדי ממשלה לזהות ולהעריך את הסיכון התפעולי המובנה בכל הפעילויות, התהליכים והמערכות המהותיים ולוודא שלפני הפעלת פעילויות, תהליכים ומערכות חדשים, הסיכון התפעולי המובנה בהם יהיה נתון לנוהלי הערכה נאותים. האחריות העליונה לביצוע סקר סיכונים תפעוליים מקיף על כל פעילויות המשרד נתונה בידי מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי⁷¹. סקר הסיכונים התפעוליים יעודכן באופן שוטף, ובכל מקרה יבוצע סקר מלא פעם בארבע שנים.

מתשובות המשרדים והחשכ"ל עולה כי בכל המשרדים מבוצע סקר או תיקוף לסקר בכל שנת עבודה, למעט משרד החוץ אשר נכון לינואר 2022 נמצא בתהליכי ביצוע סקר סיכונים תפעוליים.

כפי שעלה מפגישות צוות הביקורת עם מנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל במאי 2021 ובינואר 2022, סקר הסיכונים מתמקד בסיכונים התפעוליים שבאחריות החשכ"ל ולא בכלל הסיכונים המשרדיים, לדוגמה, סיכונים בתחום המקצועי של המשרד או סיכונים משאבי אנוש שאינם שחר.

על החשכ"ל ועל שאר הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה לתת את דעתם לכך שסקר הסיכונים יתבצע על כלל הסיכונים המשרדיים ולא רק על התחומים התפעוליים שבאחריות החשכ"ל.

תגובות המשרדים הממשלתיים: משרד התרבות והספורט ומשרד המדע השיבו כי בכוונתם לבצע סקר סיכונים משרדי כולל, אשר תוצאותיו יסייעו בקביעת מדיניות ובבניית מערך לניהול הסיכונים. משרד הכלכלה השיב כי סקר סיכונים כלל-משרדי תוכנן לשנת 2020 אך נדחה בשל מגבלות תקציביות.

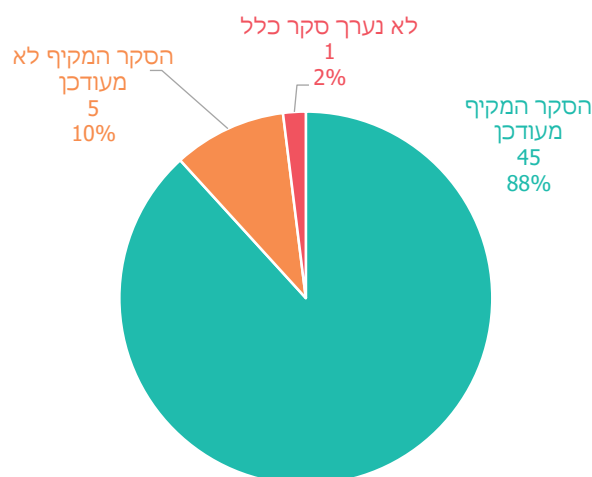
חברות ממשלתיות: על פי חוזר ניהול סיכונים 2009, דירקטוריון החברה אחראי לביצוע סקר סיכונים מקיף בחברה, אשר יכלול את כל סוגי הסיכונים הרלוונטיים לחברה. על סקר הסיכונים להתעדכן באופן שוטף בתדירות שיקבע הדירקטוריון. סקר סיכונים מקיף חדש יתבצע בתדירות שיקבע הדירקטוריון, ובלבד שלא תעלה על שלוש שנים מיום ביצוע הסקר המקיף הקודם בחברה ממשלתית בסיווג תשע ומעלה, וחמש שנים בחברות ממשלתיות בסיווג נמוך יותר (להלן - תוקף הסקר המקיף). גם חוזר ניהול סיכונים 2020 קבע כי "על החברה להגדיר תדירות מתאימה לביצועו של סקר סיכונים ולכל הפחות אחת לארבע שנים".

להלן בתרשים 12 מפורטת התפלגות עריכת סקרי סיכונים בחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהן לשאלון בנושא ניהול סיכונים:

71 על פי הוראת ניהול סיכונים, האחריות לניהול הסיכונים במשרדים מוטלת על ראשי החטיבות בחשכ"ל ועל חשבי המשרדים שהם "נוטלי הסיכונים". אולם, אין הגדרה ל"מנהל סיכונים משרדי", כפי שהוגדרה בהוראת ניהול סיכונים הקודמת. להרחבה ראו פרק "מינוי מנהל סיכונים".



תרשים 12: התפלגות עריכת סקרי סיכונים בחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 12 עולה כי בחברת נצר השרון (2%) לא נערך סקר סיכונים, וכי בחמש (10%) חברות ממשלתיות⁷² לא עודכן הסקר המקיף, כפי שקובע חוזר רשות החברות מ-2020.

לוח 5: רשימת החברות הממשלתיות שלא נערך בהן סקר סיכונים או שהסקר לא מעודכן

חברות שהסקר לא מעודכן	חברות שלא נערך בהן סקר
- איסורד - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - החברה לשירותי איכות הסביבה - הכפר הירוק	נצר השרון

על החברות הממשלתיות שלא ערכו סקר סיכונים או שסקר הסיכונים לא עודכן כפי שקובע חוזר רשות החברות, לבצע זאת. מומלץ כי רשות החברות תפקח ותעקוב אחר ביצוע סקרי הסיכונים בחברות הממשלתיות בזמנם כפי שהיא ממליצה לחברות, גם לגבי חברות קטנות.

72 שלוש חברות ענו שביצעו סקר סיכונים, אך לא נקבו בתאריך ביצועו.



רשות החברות השיבה כי תבחן במהלך שנת 2022 את אופן יישום חוזר ניהול סיכונים 2020 בחברות עיקריות ובחברות קטנות, וכי בין היתר ייסקר אופן יישום הלקחים של החברות בהתאם לליקויים המצוינים בדוח ביקורת זה.

תגובות החברות הממשלתיות: נצר השרון השיבה כי היא נמצאת בעיצומו של גיבוש הליך מכריז לאיתור מנהל סיכונים לחברה, ובכוונתה לפרסם הליך כאמור בהקדם. לאחר שייבחר מנהל סיכונים לחברה, תגובש מדיניות ניהול סיכונים ומנהל הסיכונים יישמה בפועל.

שלוש חברות ממשלתיות⁷³ השיבו כי סקר הסיכונים עודכן במהלך שנת 2021. איסורד השיבה כי סקר סיכונים בוצע בשנת 2013 והוצג לדירקטוריון בשנת 2014. כמו כן, החברה החליטה כי בשל מבנה פעילותה, מנהלי האגפים יהיו אחראים לנהל ולנתח באופן שוטף את הסיכונים המסחריים בתחומם ולהציג למנכ"ל החברה תוכנית להפחתת סיכונים בכל נושא חדש. פעילות ניתוח הסיכונים מתבצעת באופן שוטף בפורום של פגישות עבודה המתקיימות פעם בחודש לפחות. אם מתעורר סיכון מהותי, הנושא עולה על סדר היום בישיבת הדירקטוריון הקרובה.

על פי חוזר ניהול סיכונים 2020 "על החברה להגדיר תדירות מתאימה לביצועו של סקר סיכונים ולכל הפחות אחת לארבע שנים. לחברה קיימת האפשרות לבצע את הסקר באופן מרוכז אחת לתקופה או באופן מתמשך על בסיס תכנית עבודה רב שנתית שתקיף את כלל החברה ותהליכיה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לאיסורד לבחון כיצד להתאים את מדיניותה להוראות חוזר ניהול סיכונים.

מערכות מידע תומכות לניהול סיכונים

משרדי ממשלה: במערכת מרכזת קיימת מערכת GRC, ובה מודול RM לניהול סיכונים במשרדי הממשלה⁷⁴. מודול זה משמש בעיקרו לביצוע סקרי סיכונים ומאפשר לנהל סיכונים ותגובות בארגון, את ההסתברות להתרחשות הסיכונים ואת ההשפעה שתיגרם אם יתממשו. העבודה במערכת מתבצעת באמצעות משימות לעדכון שוטף של הסיכונים והתגובות במערכת הכוללות פעולות בקרה למיתון הסיכונים. המערכת מאפשרת להציג דוחות ניהוליים ומידע עדכני לגבי מפת הסיכונים הארגונית. מודול זה מסונכרן עם מודול PC⁷⁵ המשמש לתיעוד ולניהול הבקרה בתהליכים הרוחביים לכל משרדי הממשלה; קביעת יעדי הבקרה בתהליכים; הערכת יישומן של פעולות הבקרה בהתאם לתכנון וליעדיהן; הערכת יעילות הבקרה הן באופן אוטומטי והן באופן ידני; וקביעתה של תוכנית תיקון בהתאם לתוצאות הערכת היעילות. נוסף על כך מתנהל סנכרון עם מודול AC⁷⁶, המשמש בעיקרו לניהול הליך מתן הרשאות גישה לבעלי תפקידים בהתאם לעקרון הפרדת תפקידים ועקרון הצורך לדעת. יחידת ניהול הסיכונים הטמיעה את המערכת לניהול סיכונים המאפשרת שקיפות, ניהול המידע וסיוע בקבלת החלטות גם בנושאים רוחביים. התועלות העיקריות של המערכת הן: הפקת דוחות ניהוליים; צפייה באופן ניהול

73 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק.

74 החל בשנת 2014 הוטמעה מערכת זו בחשבונות במשרדי הממשלה.

75 Process Control - בקרת תהליכים.

76 Access Control - בקרת גישה.

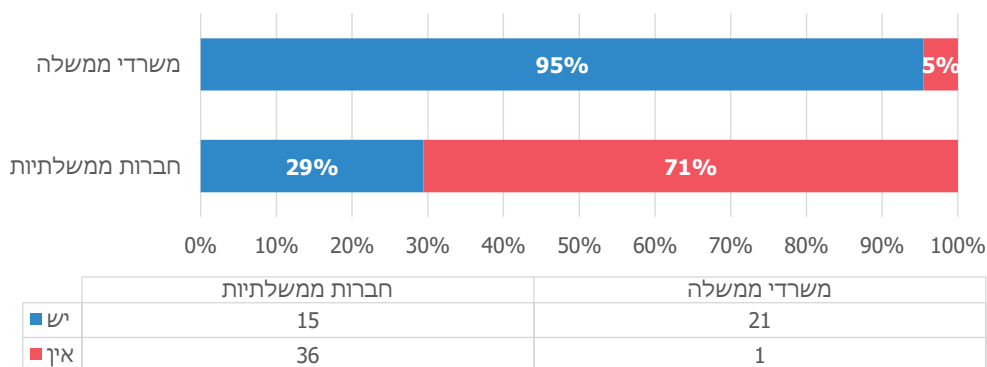


הסיכונים; ניהול מסד נתוני הסיכונים; סטנדרטיזציה ואחידות בתהליך שנוקטים הגורמים השונים המשתמשים במערכת, לדוגמה, מנהל הסיכונים המשרדי, בקר הסיכונים המשרדי ומנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל.

חברות ממשלתיות: כל חברה רשאית לקבוע בעצמה כיצד תנהל את מערך ניהול הסיכונים שלה. ברשות החברות אין מערכת טכנולוגית המאפשרת ריכוז נתונים ושקיפותם בכל הקשור לניהול הסיכונים בחברות. הדיווחים החיצוניים שעל החברות להעביר לרשות החברות, הכוללים עדכון סקר הסיכונים בחברה ודיווח שנתי על אירועי כשל מהותיים שאירעו במהלך השנה, אמורים להישלח לרשות החברות באמצעות מערכת "אנפ"ה" (איסוף נתונים ופיקוח על החברות). אולם, במאי 2021 הציגה רשות החברות לפני צוות הביקורת את הבעייתיות הקיימת במערך הדיווח ובמערכת אנפ"ה, אשר היא מערכת ישנה שלא תומכת בדיווחים נלווים. בפועל, סקרי הסיכונים והדיווחים השנתיים הנלווים מועברים בדואר אלקטרוני או באמצעות נציג רשות החברות בחברה.

בתשובות משרדי הממשלה לשאלון בנושא ניהול סיכונים, תשעה משרדים השיבו שיש להם מערכת מידע תומכת לניהול סיכונים ו-13 משרדים השיבו שאין להם. אולם, בבדיקה מול מנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל נמצא כי 12 משרדי ממשלה מתוך ה-13 שהשיבו שאין להם מערכת מידע תומכת לניהול סיכונים, משתמשים ומדווחים לחשכ"ל במערכת RM GRC. להלן בתרשים 13 מפורט השימוש במערכות מידע תומכות לניהול סיכונים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי הדיווח של מנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל ועל פי תשובות החברות לשאלון בנושא ניהול סיכונים:

תרשים 13: השימוש במערכות מידע תומכות לניהול סיכונים



על פי נתוני החשכ"ל והתשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 13 עולה כי למעט משרד החוץ (5%), יתר משרדי הממשלה משתמשים במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים; 36 (71%) חברות ממשלתיות דיווחו שהן לא משתמשות במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים.



לוח 6: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאין להם מערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• איסורד • דירה להשכיר • האגודה לתרבות הדיוור • האיגוד • החברה לחקר מדעי החיים • החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון • חמ"ת • החברה לחינוך ימי • החברה למתנ"סים • החברה לפיתוח חוף אילת • החברה לפיתוח מזרח ירושלים • החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי • החברה לשירותי איכות הסביבה • הכפר הירוק • המועצה הישראלית לצרכנות • המכון הגיאופיסי • הקרן למורשת הכותל • הרשות לחינוך והכשרה ימיים • חוצה ישראל • נמל חיפה • פארק אריאל שרון • חלד • חלמיש • חנ"י • חקר ימים ואגמים • מקווה ישראל • מאיר שפיה • מדרשת שדה בוקר • נצר השרון • נתג"ז • עמידר • ערים • רותם • שקמונה • תש"ן	• משרד החוץ

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החוץ להטמיע מערכת מידע תומכת ניהול סיכונים. כמו כן, מומלץ לחברות הממשלתיות שטרם הטמיעו מערכת מידע כזאת, לבצע את ההטמעה.

משרד החוץ והחשכ"ל השיבו למשרד מבקר המדינה כי חשבות משרד החוץ נמצאת בעיצומו של תהליך ביצוע סקר סיכונים בתהליכים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות. בסיום הסקר ייבחנו האמצעים לתחזוקת הסקר השוטף בהתאם למאפייני המשרד.



תגובות החברות הממשלתיות: תשע חברות ממשלתיות⁷⁷ השיבו כי היקף הפעילות ומבנה החברה אינו מצדיק לדעתן רכישת מערכת מידע ייעודית תומכת ניהול סיכונים. שבע חברות אחרות⁷⁸ השיבו כי נעשה שימוש בגיליונות אלקטרוניים לניהול הסיכונים. שמונה חברות נוספות⁷⁹ השיבו כי יבחנו את נושא הטמעת מערכת מידע תומכת לניהול סיכונים. החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון השיבה כי היא משתמשת במערכת מידע לניהול סיכונים כחלק ממערכת ניהול הפרויקטים שלה. החברה למתנ"סים השיבה כי בכוונה לרכוש מערכת מתאימה לניהול סיכונים. תש"ן השיבה כי מערך ניהול הסיכונים מסתייע במערכת ממוחשבת ITCARE לניהול אירועים חריגים ולדיווח על תקלות ומפגעים.

ביקורת פנימית על ניהול סיכונים

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית) קובע כי בכל גוף ציבורי⁸⁰ תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. על מבקר הפנימי לבדוק בין היתר: "(1) אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן; (2) אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי; (3) את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, וכן את דרכי שמירת הרכוש, והחזקת הכספים והשקעתם..."⁸¹. המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים.

חוק הביקורת הפנימית אף קובע כי "הממונה על המבקר הפנימי של אגף החשב הכללי במשרד האוצר ושל יחידות החשבונות והכספים במשרדי הממשלה יהיה החשב הכללי". על פי הוראות תכ"ם מספר 5.1.3 - הסדרת מערכת היחסים בין חשב המשרד לבין מבקר הפנים במשרד⁸¹, המבקר הפנימי במשרד הפועל מכוח חוק הביקורת הפנימית מבצע ביקורת בהתאם לתוכנית העבודה השנתית המאושרת על ידי מנכ"ל המשרד, למעט ביקורת על חשבות המשרד. הביקורת הפנימית בחשבונות משרדי הממשלה נערכת על ידי חטיבת הביקורת של החשכ"ל ועל ידי מבקרי הכספים בחשבונות, בהתאם להנחיות חטיבת הביקורת. משכך, המבקר הפנימי של המשרד אינו מבצע ביקורת פנימית על תהליך ניהול הסיכונים התפעוליים שנמצא באחריות החשבונות.

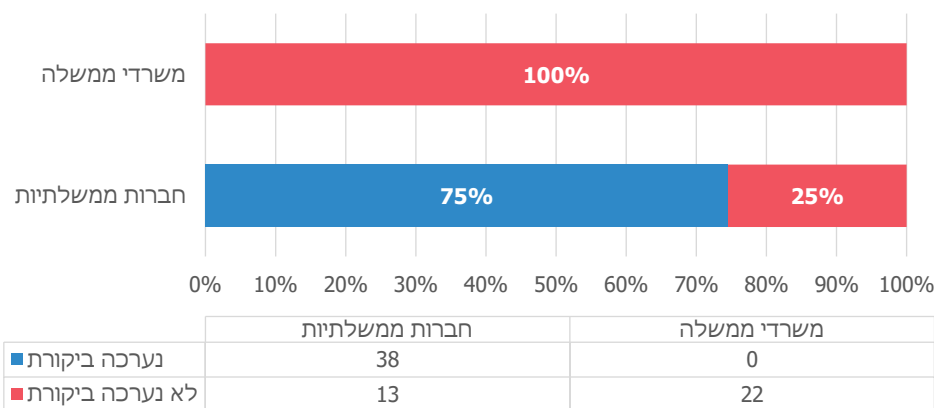
- 77 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; המועצה הישראלית לצרכנות; חוצה ישראל; חלד; חקר ימים ואגמים; מאיר שפיה; נתג"ז; רותם; שקמונה.
- 78 האגודה לתרבות הדיון; החברה לחינוך ימי; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; המכון הגיאופיסי; נמל חיפה; ערים.
- 79 דירה להשכיר; חמ"ת; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הקרן למורשת הכותל; חנ"י; נצר השרון; עמידר.
- 80 סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית מגדיר "גוף ציבורי" כגוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 1(9), (2) או (5) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], הכולל בין היתר, כל משרד ממשלתי וכל חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות.
- 81 מספר הוראה 5.1.3, בתוקף מיום 1.8.19.



על פי תקן 2120 של התקנים הבין-לאומיים של IIA העולמית⁸² שאימצה מדינת ישראל, הביקורת הפנימית חייבת להעריך את יעילות תהליכי ניהול סיכונים ולתרום לשיפורם. בין היתר נקבע⁸³ כי הביקורת הפנימית חייבת להעריך חשיפה לסיכונים הקשורים לממשל תאגידי, לפעילויות ולמערכות מידע של הארגון, בנוגע לאמינותו ולשלמותו של המידע הכספי והתפעולי ושמירה על נכסים. הביקורת הפנימית⁸⁴ גם חייבת להעריך את הפוטנציאל להתרחשות הונאה וכיצד הארגון מנהל סיכוני הונאה.

להלן בתרשים 14 מפורטים משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שערכו ביקורת פנימית על ניהול סיכונים, על פי תשובותיהם לשאלון.

תרשים 14: משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שערכו ביקורת פנימית על ניהול הסיכונים



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 עולה כי על פי התשובות על השאלון, באף אחד ממשרדי הממשלה לא נעשתה ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים, אף שבתקן הביקורת הפנימית נדרש לבצע ביקורת פנימית להערכת יעילות תהליכי ניהול הסיכונים, לשם שיפור תהליכים אלה. כמו כן, נמצא כי חטיבת הביקורת בחשכ"ל לא ביצעה ביקורת בנושא תהליך ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה⁸⁵. בקרב החברות הממשלתיות נמצא ש-13 (25%) מהן⁸⁶ דיווחו כי לא ביצעו ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים.

82 The Institute of Internal Auditors - לשכת המבקרים הפנימיים העולמי.

83 תקן 2120.A1.

84 תקן 2120.A2.

85 מתוך תשובת החשכ"ל ושיחה נוספת עם החשכ"ל לרבות נציגת חטיבת הביקורת ב-22.1.23.

86 איסור; האיגוד; חמ"ת; החברה לחינוך ימי; החברה למתנ"סים; המועצה הישראלית לצרכנות; הקרן למורשת הכותל; פארק אריאל שרון; חלמיש; חקר ימים ואגמים; נצר השרון; עמידר; רפאל.



מומלץ כי מבקרי הפנים בכלל משרדי הממשלה, בחשכ"ל ובחברות הממשלתיות ייתנו את דעתם לחשיבות הנושא של ניהול סיכונים, וישקלו לשלב נושא זה בביקורת בהתאם למתודולוגיות המשמשות גופים אלו לבחירת הנושאים לביקורת.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי חטיבת הביקורת בחשכ"ל פועלת ככלל בממשק עם יחידת ניהול הסיכונים בחשכ"ל. זאת ועוד, חטיבת הביקורת בבסיסה קובעת סדרי עדיפות לביקורת בעודה ניזונה ממפת הסיכונים הממשלתית אחת לשנה. כחלק מתוכנית העבודה של חטיבת הביקורת לשנת 2022, המנחה את מבקרי הכספים בחשבונות, יבוקר תהליכי ניהול הסיכונים הכספיים בחשבונות.

תגובות המשרדים הממשלתיים: 11 משרדי ממשלה⁸⁷ התייחסו בתשובתם לחוסר היכולת של מבקר הפנים המשרדי לבצע ביקורת פנימית על תחום ניהול הסיכונים התפעוליים שבאחריות החשבונות. משרד האנרגיה ומשרד הבינוי והשיכון הוסיפו כי ללא קיום תהליך ניהול סיכונים משרדי כולל, לרבות הגדרת מנהל סיכונים משרדי, לא ניתן לבצע ביקורת בנושא. המשרד לשירותי דת ציין כי ביקורת פנימית על ניהול סיכונים המשרד שאינם באחריות החשבונות הוכנסה לתוכנית העבודה של אגף הביקורת הפנימית. משרד החינוך ציין כי אגף הביקורת הפנימית הגיש למנכ"ל המשרד תוכנית עבודה לאישור, הכוללת ניתוח של ניהול סיכונים בנושאים נבחרים. משרד הבריאות ציין כי יבחן אפשרות לדיון בפורום מבקרי פנים ראשיים במשרדי הממשלה בנושא אפשרויות מימוש התקנים הבין-לאומיים המצוטטים בדוח.

תגובות החברות הממשלתיות: רפאל והחברה למתנ"סים השיבו כי ההמלצה מקובלת וביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים נכנסה לתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2022. הקרן למורשת הכותל השיבה כי תפעל ליישום ביקורת פנימית בתחום ניהול סיכונים. עמידר וחברת חקר ימים ואגמים השיבו כי הנושא ייבחן במסגרת ועדות הביקורת שלהן.

נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים

חברות ממשלתיות: בהגדרת תפקידי מנהל הסיכונים וסמכויותיו בחוזר ניהול סיכונים 2009 נקבע כי באחריותו לעקוב ולדווח אחר ניהול בקרת הסיכונים בחברה, וכי הוא אחראי לתשתית המידע, לאיסופו ולדיווחו, על בקרה ועל בחינת העמידה במגבלות הסיכון. על החברה לעגן בנהלים את תחומי האחריות, הסמכות והדיווח של הגורמים השונים המעורבים בניהול הסיכונים, בהתאם למדיניות הדיקטטוריון. בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי הסדרה של נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים הם חלק מתפקידי מנהל הסיכונים הראשי.

משרדי ממשלה: במשרדי הממשלה לא קיימת הנחיה רוחבית מחייבת בכל הקשור לנוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים לניהול סיכונים כלל-משרדי.

סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבונות: הוראת תוכנית הפחתה מתמקדת בתהליך גיבוש תוכנית הפחתה לצורך מזעור הסיכונים אשר מופו במסגרת סקר הסיכונים, ניהול תוכנית זו והמעקב אחר יישומה. באחריות מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי לנהל את תוכנית ההפחתה, לעקוב אחר יישומה ולדווח במסגרת דוח החשיפות הרבעוני והשנתי למנהל הסיכונים

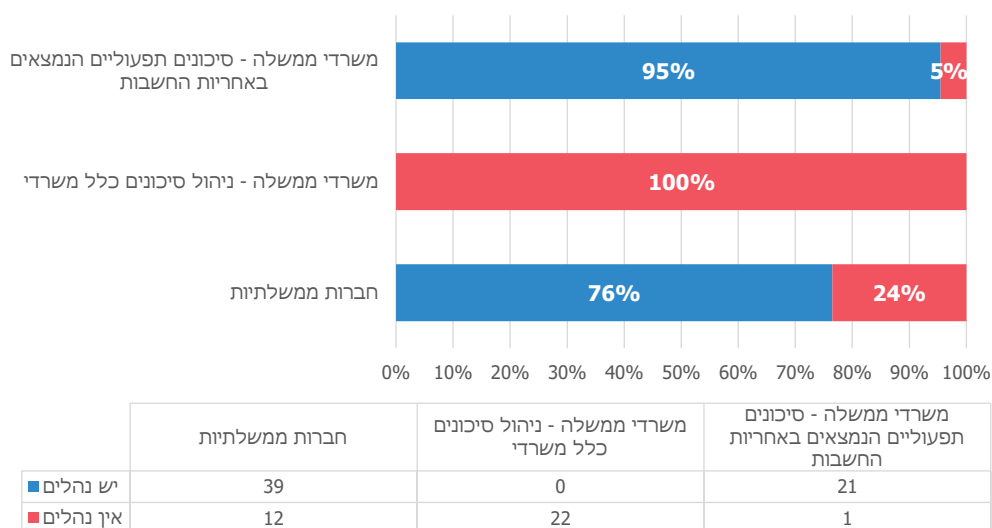
87 המשרד לשירותי דת; משרד האנרגיה; משרד הבינוי והשיכון; משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד הכלכלה; משרד המדע; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התרבות והספורט; משרד ראש הממשלה.



התפעוליים הראשי על אישור תוכנית ההפחתה ותחילת ביצועה, סטטוס יישום התוכנית, עיכובים בלוחות הזמנים ליישום הבקורות המומלצות ובקורות מומלצות שנוספו לתוכנית ההפחתה. על פי הוראת אירועי כשל, על המשרדים ליישם תהליך לניטור שוטף של הסיכונים התפעוליים, ובכלל זאת לחשוף סיכונים מהותיים להפסדים. דיווח שוטף של מידע רלוונטי, התומך בניהול פרואקטיבי של הסיכון התפעולי, יימסר למנהל הסיכונים המשרדי ולמנהל הסיכונים הראשי.

להלן בתרשים 15 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שלהם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא.

תרשים 15: נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים



על פי התשובות לסקר ותגובות המשרדים והחשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 15 עולה כי כל משרדי הממשלה השיבו שאין להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כלל-משרדי; 21 (95%) ממשרדי הממשלה השיבו כי יש להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים לניהול הסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות; 12 (24%) מהחברות הממשלתיות השיבו כי הן לא עיגנו נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כפי שנקבעו בחוזרי ניהול סיכונים.



לוח 7: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאין להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כלל-ארגוני

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- איסור - האיגוד - החברה לחקר מדעי החיים - החברה למתנ"סים - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - המועצה הישראלית לצרכנות - פארק אריאל שרון - חלד - חלמיש - מדרשת שדה בוקר - נצר השרון	- המשרד לביטחון הפנים - המשרד להגנת הסביבה - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - המשרד לשירותי דת - המשרד לשיתוף פעולה אזורי - משרד האוצר - משרד האנרגיה - משרד הבינוי והשיכון - משרד הבריאות - משרד החוץ - משרד החינוך - משרד החקלאות - משרד הכלכלה - משרד המדע - משרד המשפטים - משרד הרווחה - משרד העלייה והקליטה - משרד הפנים - משרד התחבורה - משרד התיירות - משרד התרבות והספורט - משרד ראש הממשלה

בתשובתו מסר החשכ"ל כי כל המשרדים שהמבקר בדק למעט משרד החוץ מקיימים דיווח ובקרה בנושא תהליך ניהול הסיכונים במערכת ממוחשבת לניהול סיכונים.

משרד מבקר המדינה מציין כי מערך המעקב, הדיווח והבקרה אשר מופעל במערכת הממוחשבת לניהול סיכונים מול מנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל כולל רק את ניהול הסיכונים התפעוליים שבאחריות החשבות. כאמור, כל משרדי הממשלה דיווחו שאין להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כלל-משרדי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לעגן בנוהליהם את אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול כלל הסיכונים.

תגובות הארגונים הממשלתיים: שלוש חברות ממשלתיות⁸⁸ השיבו כי הן פועלות ליישום נהלים מתאימים בחברה. משרד הפנים השיב כי בכוונת הנהלת המשרד לבחון עיגון בנוהל פנימי של אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים. משרד ראש הממשלה

88 החברה למתנ"סים; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; נצר השרון.



השיב כי יבחן שוב את הנושא לאחר שתתקבל החלטה רוחבית בנושא ניהול סיכונים כלל-משרדי עבור כל משרדי הממשלה.

מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ועל אירועי סיכון

משרדי ממשלה: כפי שפורט לעיל, במשרדי הממשלה לא מונה מנהל סיכונים משרדי האחראי לכלל הסיכונים המשרדיים. לכן, לא מתקיים מנגנון דיווח בלתי תלוי משרדי לדיווח על כשלים ועל אירועי סיכון.

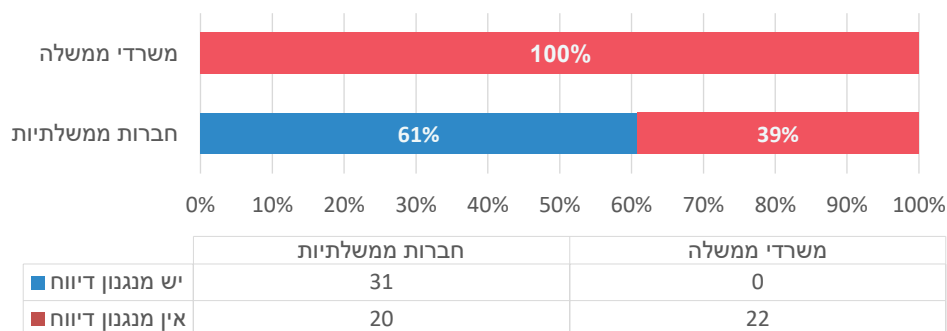
סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבות: בהוראת אירועי כשל נקבע כי עם סיום סקר הסיכונים התפעוליים יתחיל תהליך איסוף אירועי כשל במשרד. מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי יהיה אחראי להגדיר תהליך לאיסוף אירועי כשל וכמעט כשל ולעגנו בנוהל. פעילות זו מאפשרת למנהל הסיכונים המשרדי לקבל תמונה מלאה של החשיפה בפועל של משרדו לסיכונים ולפעול למניעת אירועים אלה בעתיד.

חברות ממשלתיות: בהגדרת תפקידי מנהל הסיכונים וסמכויותיו בחוזר ניהול סיכונים 2009 נקבע כי על החברה לעגן בנהלים כללים לאירועים שחייבים בדיווח להנהלת החברה ולדירקטוריון וכן כללי דיווח מיידיים, שוטפים ותקופתיים. בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי על בעלי הסיכון או מנהליו לקבוע מתכונת ומועדי דיווח על סיכונים חדשים, התממשות סיכונים, אירועי כשל וכיוצא בזה; על מנהל הסיכונים הראשי, בין השאר, לבחון באופן בלתי תלוי את יעילותם של תהליכי ניהול הסיכונים, וביניהם פעולות בקרה, ניטור ודיווח ולנתח אירועי כשל ואירועי כמעט כשל והפקת הלקחים בגינם. מתפקידי הנהלת החברה, אשר נושאת באחריות הכוללת לניהול הסיכונים בחברה, לקבל דיווחים בגין אירועי כשל וכמעט אירועי כשל, בעיקר במקרים של אירוע סייבר, אירוע שוחד, שחיתות, מעילה והונאה, אי-עמידה בהוראות חוק ורגולציה וכן אירועי כשל שהוגדרו מהותיים בהתאם להגדרת תיאבון הסיכון בחברה.

להלן בתרשים 16 מפורט קיומו של מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ואירועי סיכון במשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא ניהול סיכונים.



תרשים 16: מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ועל אירועי סיכון



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 16 עולה כי על אף אחריותו של מנהל הסיכונים המשרדי להגדיר מנגנון לאיסוף אירועי כשל או כמעט כשל ולעגנו בנוהל, כל משרדי הממשלה דיווחו כי אין אצלם מנגנון כזה. בקרב החברות הממשלתיות, שבהתאם לחוזר נדרש מהן קיום מנגנון דיווח אירועי כשל וכמעט כשל, 20 (39%) מהחברות דיווחו שלא היה להן מנגנון כזה.



לוח 8: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאין להם מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ועל אירועי סיכון

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• איסור • דירה להשכיר • האיגוד • החברה לחקר מדעי החיים • החברה לחינוך ימי • החברה למתנ"סים • החברה לפיתוח מזרח ירושלים • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי • הכפר הירוק • המועצה הישראלית לצרכנות • המכון הגיאופיסי • הקרן למורשת הכותל • הרשות לחינוך והכשרה ימיים • פארק אריאל שרון • חלד • חלמיש • חקר ימים ואגמים • מדרשת שדה בוקר • נתיבי ישראל • שקמונה	• המשרד לביטחון הפנים • המשרד להגנת הסביבה • המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל • המשרד לשירותי דת • המשרד לשיתוף פעולה אזורי • משרד האוצר • משרד האנרגיה • משרד הבינוי והשיכון • משרד הבריאות • משרד החוץ • משרד החינוך • משרד החקלאות • משרד הכלכלה • משרד המדע • משרד המשפטים • משרד הרווחה • משרד העלייה והקליטה • משרד הפנים • משרד התחבורה • משרד התיירות • משרד התרבות והספורט • משרד ראש הממשלה

סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבות - בתשובתו מסר החשכ"ל כי קיים נוהל אחיד לחשבי משרדי הממשלה לדיווח ואיסוף אירועי כשל. נוהל זה מעוגן במסגרת הנחיה שנתית, והמנגנון לדיווח מוסדר בפועל במסגרת מערכת ה-GRC. במסגרת ההנחיה השנתית של מנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל מונחים חשבי משרדי הממשלה לדווח באופן שוטף על אירועי הכשל המהותיים במסגרת עבודתם. ההנחיה מגדירה את פלטפורמת הדיווח ובכללה: את אופן זיהוי האירוע, דיווח האירוע ותחקורו, הפקת הלקחים והמסקנות וקביעת תוכנית הפעולה למניעת הישנות המקרה וצמצום הנזק ובחינת אפקטיביות תוכנית הפעולה.

משרד מבקר המדינה מציין כי כדי לאפשר לחשב המשרדי לאסוף מידע על כשלים ועל אירועי סיכון לצורך טיפול אפקטיבי בהם ולצורך דיווח לחשכ"ל, יש לקבוע מנגנון דיווח פנים-משרדי בלתי תלוי המאפשר איסוף מידע אמין ויעיל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות שלא נמצא בהם מנגנון דיווח לקבוע נהלים ומנגנון דיווח למנהל הסיכונים בארגון על אירועי כשל או אירועי כמעט כשל, לצורך תיקונם ומניעתם.

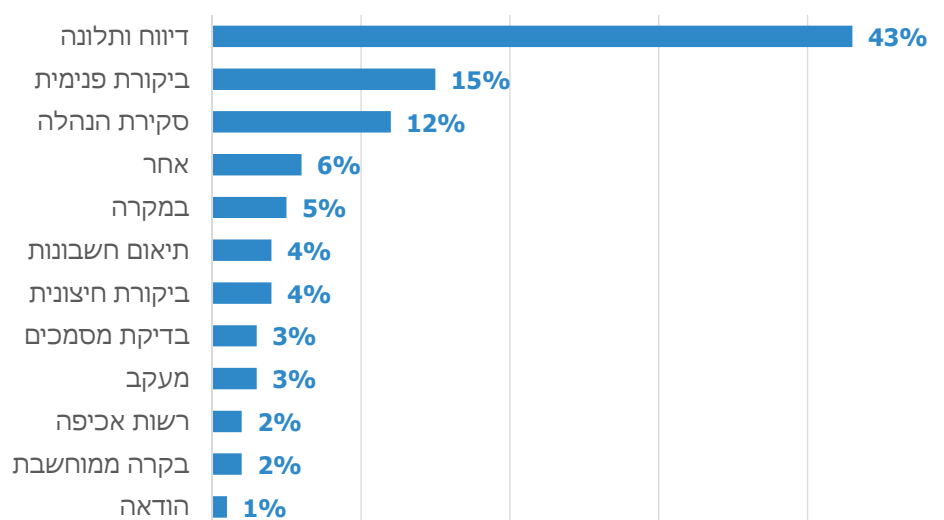


תגובות הארגונים הממשלתיים: שבע חברות ממשלתיות⁸⁹ השיבו כי ההמלצה מקובלת עליהן, וכי הן פועלות ליישום בקרה מתאימה בחברה. משרד העלייה והקליטה מסר כי בתוכנית העבודה של אגף מערכות מידע לשנת 2022 מתוכנן קידום נושא דוחות בינה עסקית (BI) אשר יאפשר דיווח ובקרה, זאת לאחר שיוגדר נוהל סיכונים משרדי.

קו חם למסירת תלונות אנונימיות

כאמור, ה-ACFE פרסם בדוח מחקר 2020⁹⁰ נתונים מתוך 2,504 אירועי מעילה מ-125 מדינות ברחבי העולם⁹¹. במחקר דווח כי ב-43% ממקרי המעילה, המקור לחשיפה הראשונית של המעילה הגיע מדיווח או מתלונה שהתקבלה ממקור מתוך הארגון או מחוץ לו (לקוחות, ספקים, מתחרים וכיו"ב). כדי לייצר מנגנון דיווח לקבלת מידע מסוג זה הקימו ארגונים קו חם, המאפשר להעביר מידע ותלונות הן מתוך הארגון והן מחוץ לו באופן פשוט וקל ואף בעילום שם למי שחפץ בכך. בתרשימים 17 ו-18 להלן נתונים מתוך המחקר:

תרשים 17: התפלגות המקור הראשוני לחשיפת מעילה (במסגרת מחקר בין-לאומי)



על פי נתוני ACFE⁹², בעיבוד משרד מבקר המדינה.

89 החברה למתנ"סים; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הכפר הירוק; הקרן למורשת הכותל; חקר ימים ואגמים; נתיבי ישראל; שקמונה.

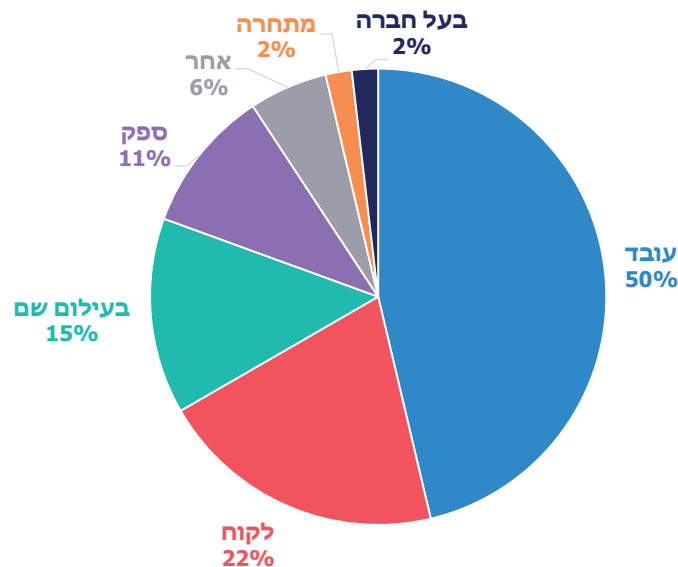
90 ACFE (Association of Certified Fraud Examiners), Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse.

91 המחקר מתייחס לתקופה שבין ינואר 2018 לספטמבר 2019.

92 <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020>



תרשים 18: התפלגות⁹³ המקור לדיווח או לתלונה שהתקבלה (במסגרת מחקר בין-לאומי)



על פי נתוני ACFE⁹⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מתרשימים 17 ו-18, רוב מקרי המעילה נחשפו בעקבות דיווחים ותלונות שהתקבלו בארגון עצמו (43%); מתוכם - 50% התקבלו מעובדי הארגון ו-35% לפחות הגיעו מגורמים חיצוניים.

ממצאי המחקר ממחישים את החשיבות לכך שהעובדים ובעלי העניין האחרים יהיו מודעים למטרות הארגון ולערכיו לצורך מיגור מקרי מעילה, ומחזקים את הצורך בקיומו של מנגנון דיווח ייעודי המיועד לא רק לגורמים מתוך הארגון אלא גם לגורמים חיצוניים.

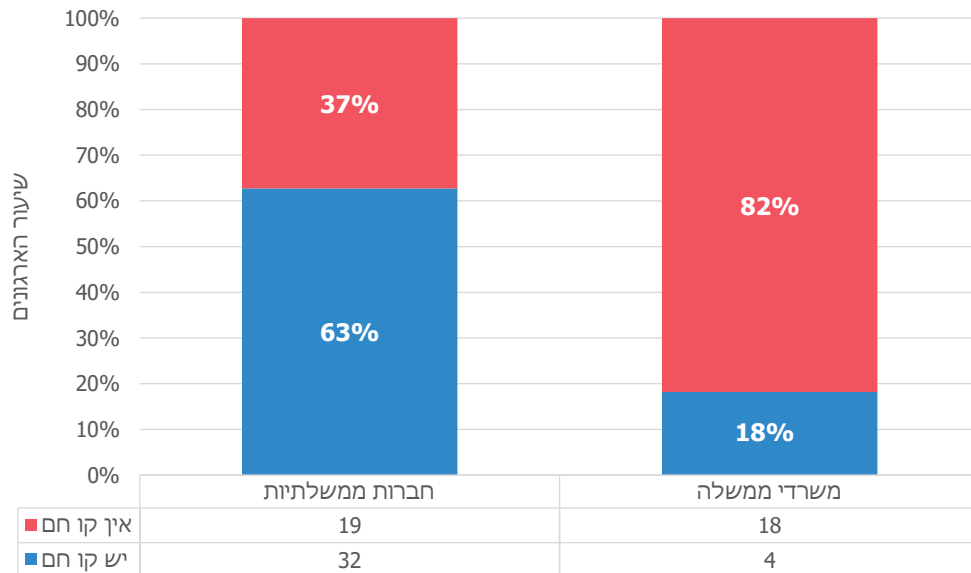
תרשים 19 שלהלן מתייחס לקו חם למסירת תלונות בעילום שם במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות ובוחן באילו משרדים וחברות הוא קיים, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא ניהול סיכונים.

93 בתרשים זה סך ההתפלגויות מסתכם ביותר מ-100% מכיוון שייטכנו כמה מקורות דיווח על אותו אירוע.

94 שם.



תרשים 19: שימוש בקו חם למסירת תלונות אנונימיות במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 19 עולה כי 4 (18%) משרדי ממשלה ו-32 (63%) חברות ממשלתיות השיבו כי יש להם קו חם⁹⁵.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות⁹⁶ ולמשרדי הממשלה⁹⁷ שטרם הקימו קו חם לבחון הקמת מנגנון דיווח ייעודי למסירת תלונות ודיווחים הן מגורמים פנימיים והן מגורמים חיצוניים, לצורך העברת מידע לגבי חשדות למעילה. לכשיוקם מנגנון הדיווח, מוצע לחברות הממשלתיות ולמשרדי הממשלה להגיש דוח שנתי על תלונות שהתקבלו בקו החם תוך תיאור הטיפול בהן להנהלת החברה ולמנכ"ל ולחשב המשרד, בהתאמה.

95 על פי התשובות לשאלון, להלן התפלגות כמות התלונות שהתקבלו בשנים 2017-2019 ב-32 חברות ממשלתיות אשר מפעילות קו חם: ב-11 חברות לא התקבלו תלונות; ב-7 חברות התקבלו עד 5 תלונות; ב-2 חברות התקבלו בין 6 ל-10 תלונות; ב-3 חברות התקבלו בין 11 ל-20 תלונות; ב-4 חברות התקבלו מעל 20 תלונות; מחמש חברות לא התקבלו נתונים.

96 איסור; האגודה לתרבות הדיור; האיגוד; החברה לחקר מדעי החיים; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לחינוך ימי; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; המועצה הישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי; הקרן למורשת הכותל; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חלד; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; נצר השרון; שקמונה.

97 המשרד להגנת הסביבה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד האוצר; משרד האנרגיה; משרד הבריאות; משרד החוץ; משרד החינוך; משרד החקלאות; משרד הכלכלה; משרד המדע; משרד המשפטים; משרד הרווחה; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התיירות; משרד התרבות והספורט; משרד ראש הממשלה.



בתשובתו מסר החשכ"ל כי הדבר הוא באחריות המשרדים, וכי מאחר שהוא רואה ערך רב בקיומו של ערוץ תקשורת ישיר לדיווח על מעילות, הוא ישקול להודיע למשרדים כי עליהם להקים מנגנון דיווח על חשד לאי-סדרים, אשר מבטיח את סודיות הדיווח.

תגובות הארגונים הממשלתיים: שלושה משרדי ממשלה⁹⁸ וחברת נצר השרון השיבו כי ההמלצה מקובלת, וכי הם יבחנו את יישומו של קו חם בארגון. ארבע חברות ממשלתיות⁹⁹ השיבו כי ההמלצה מקובלת, וכי הן יפעלו ליישום של קו חם בחברה.

חל"י השיבה כי לדעתה היקף העובדים המצומצם בחברה אינו מצדיק את קיומו של קו חם.

משרד מבקר המדינה מציין כי קיומו של קו חם אמור לסייע לעובדים או לגורמים חיצוניים לדווח על אירועים חריגים, וכפי שצוין לעיל מדובר באמצעי מוביל באיתור מעילות. מומלץ כי חל"י תבחן יישום של קו חם בחברה.

פיקוח ומעקב הגופים המאסדרים על תחום ניהול הסיכונים

משרדי ממשלה: ביולי 2016 פורסמה הוראת תכ"ם 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה", המפרטת את העקרונות ליישום ניהול סיכונים תפעוליים. משנת 2017 קיימת חובת דיווח שנתי של חשבי המשרדים למנהל הסיכונים הראשי בחשכ"ל באמצעות מערכת RM GRC. לדוגמה, בהנחיה השנתית שפרסם מנהל הסיכונים הראשי לחשבי המשרדים ביוני 2021 התבקשו החשבים:

1. לבחון את הסיכונים שמופו בעבר.
2. במידת הצורך, לעדכן את סקרי הסיכונים במערכת.
3. לבצע הערכת סיכונים מחודשת לכל סיכוני הרוחב וסיכוני המפתח¹⁰⁰.
4. לתקף את הסיכונים שזוהו כגבוהים ומכריעים בחשיבותם.

כמו כן, ההנחיה קובעת כי "הדיווחים המבוקשים למטה החשב הכללי יבוצעו באמצעות מערכת ניהול סיכונים SAP - GRC, קיימת חשיבות רבה לשימוש במערכת לניהול סיכונים, בעצם היותה תשתית התומכת בתהליך ניהול סיכונים סדור באגף ובפעולות נדרשות לניהול הסיכונים".

ההנחיה קובעת לוחות זמנים ואבני דרך לשם השלמת ההיערכות הנדרשת לגיבוש מפת הסיכונים לכלל חטיבות החשכ"ל. כפי שצוין, מדובר בסיכונים הנמצאים באחריות החשבונות בלבד ולא בכלל הסיכונים הקיימים במשרד.

רשות החברות הממשלתיות: רשות החברות פועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות ביוני ויולי 2021 עלה

98 משרד האנרגיה; משרד הפנים; משרד ראש הממשלה.

99 החברה להגנת מצוקי חוף הים התיכון; הקרן למורשת הכותל; חקר ימים ואגמים; שקמונה.

100 סיכוני מפתח - סיכונים שהוגדרו בעלי רמת השפעה והסתברות גבוהות במיוחד ותועדפו על ידי הנהלת הארגון במסגרת תוכנית הפחתה.



כי בהקשר של ניהול סיכונים, הרשות משמשת "נציג בעלים" (מטעם המשרד הממשלתי הרלוונטי) בעל סמכויות ייעוץ. חוזרים שמפרסמת הרשות בנושא זה אינם בגדר חובה רגולטורית אלא בגדר ייעוץ, אך חברות ממשלתיות מחויבות לדון בדירקטוריון החברה בהוראות החוזר ולבחון את אופן יישומו. משרד מבקר המדינה דן בעבר בנושא סדרי הפיקוח והבקרה של רשות החברות¹⁰¹, בין היתר, בסוגיית הפיקוח על יישום חוזר ניהול סיכונים 2009 וסקירת טיוטות הדוחות הכספיים של החברות.

בינואר 2020 פורסם חוזר ניהול סיכונים 2020. על פי החוזר, "על החברות לדווח לרשות החברות הממשלתיות על עדכון סקר הסיכונים בחברה וכן דיווח שנתי על אירועי כשל ואירוע כשל מהותיים שאירעו במהלך השנה".

מהפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי הרשות מקבלת את סקרי הסיכונים, אולם לא בתהליך סדור ולא דרך מערכת ממוחשבת. כך למשל מתקבלים לעיתים סקרים באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעות נציג רשות החברות היושב כמשקיף בדירקטוריון החברה.

בהקשר זה יש לציין כי מערכת אנפ"ה של רשות החברות מקבלת את דיווחיהן הכספיים של החברות, אולם הדיווחים הנלווים (כגון סקר הסיכונים) לא נקלטים בה או שלא מוזנים בה באופן מלא. כמו כן, אין למערכת כלי לניתוח המידע המתקבל, שביכולתו להצביע בין השאר על פערים וחריגות. רשות החברות מסרה כי נושא שדרוג המערכת או הקמת מערכת חדשה עומדים על סדר היום של הרשות, אולם טרם גובשה תוכנית סדורה, לרבות הקצאת תקציב ייעודי לנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות לבחון את שדרוג מערכת אנפ"ה או החלפתה, כך שתוכל לקלוט במועד את מלוא הדיווחים אשר החברות הממשלתיות נדרשות להעביר לרשות, ובהם סקרי הסיכונים, וכן לנתח את הפערים והחריגות העולים מדוחות אלו.

רשות החברות השיבה כי בשנת 2022 היא מתכננת להקים בשיתוף אגף בכיר לטכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד האוצר מערכת הצפויה לתמוך בתהליכי העבודה, לסייע בממשק עם החברות ולתת מענה איכותי לצורכי הרשות. זאת, לאחר קבלת תקציב ייעודי עבור תשתית חשובה זו, אשר תספק מענה לקבלת דיווחים שונים מהחברות הממשלתיות באופן ממוחשב ותאפשר יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה בעניין דיווחים אלו.

שאלון בנושא מערכות מידע¹⁰²

בעידן הנוכחי טכנולוגיית המידע (IT) ממלאת מקום חשוב מאוד בארגונים. בעשורים האחרונים השתרשה התפיסה כי המינהל הציבורי לא יכול להיות יצרני ויעיל ללא תמיכה של טכנולוגיית מידע. למערכת מידע שתי תכליות עיקריות: אוטומטיזציה של תהליכי עבודה; תמיכה בהליכי

101 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות - רשות החברות הממשלתיות", עמ' 43 - 115.

102 פרק זה מבוסס על שאלון מערכות מידע שענו עליו 23 משרדי ממשלה מתוך 23 ו-51 חברות ממשלתיות מתוך 51.



קבלת ההחלטות מבוססי נתונים. התכליות הללו הוכרו בסדרת החלטות ממשלה¹⁰³. כדי להתמודד עם סיכון המעילה בארגון, יש לבנות מנגנוני בקרה מתאימים במערכות המידע אשר יאפשרו בין היתר זיהוי פעילות שאינה מורשית, איתור מוקדם של מעילות, הנפת דגלים אדומים שהוגדרו ותחקור אירועים שהתרחשו. ממצאי פרק זה מבוססים על תשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשאלון ייעודי בנושא מערכות מידע.

מינוי מנהל מערכות מידע בארגון

מנהל מערכות מידע בארגון (להלן - מנמ"ר) הוא האחראי לעיצוב אסטרטגיית המחשוב כך שתתמוך בפעילות העסקית. למנמ"ר אחריות כוללת על כלל מערכות המידע בארגון, לרבות: מתן שירותי טכנולוגיית מידע למשתמשים במערכות המידע של הארגון; תהליכי הפיתוח, ההקמה והתחזוקה של מערכות התשתית והיישומים; ניהול עובדים וספקים; זיהוי סיכונים תקשור ומתן מענה להם; כתיבת נהלים בתחום מערכות מידע ויישומם; יישום רמה נאותה של אבטחת מידע; בניית יכולת התאוששות טכנולוגית מאסון.

משרדי ממשלה: בשנת 2011 פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר¹⁰⁴, אשר בין היתר קבע כי בכל אגף מערכות מידע¹⁰⁵ במשרדי הממשלה יוגדרו ארבעה בעלי תפקידים מרכזיים כתפקידי ליבה: מנמ"ר, מנהל יישומים, מנהל טכנולוגיות ומנהל אבטחת מידע. מתשובות המשרדים לשאלון עולה כי בכל משרדי הממשלה יש מנמ"ר.

חברות ממשלתיות: בחברות הממשלתיות אין חובה למנות מנהל מערכות מידע. מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי לאור השונות הרבה בין החברות, בין היתר בהיבטי גודל ומורכבות, הרשות לא מצאה לנכון לחייב מינוי מנהל מערכות מידע בחברות הממשלתיות. מתשובות החברות הממשלתיות לשאלון עולה כי ב-16 (31%) חברות אין מנמ"ר. בתרשים 20 שלהלן מובאים פרטים על התפלגות חברות ממשלתיות אלו לפי סיווגן ברשות החברות.

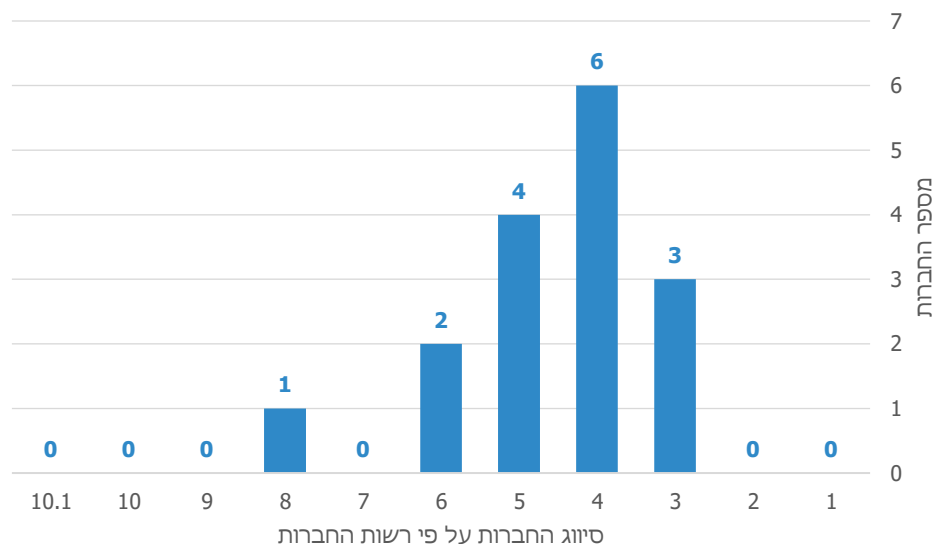
103 החלטת ממשלה 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", (30.08.16); החלטת ממשלה 4028, "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון", (25.12.11); החלטת ממשלה 4753 "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה", (24.11.19).

104 נציבות שירות המדינה, "שינויים במערך הארגוני של אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך".

105 במרץ 2019 פרסמה נציבות שירות המדינה נוהל בנושא "עדכון תפקוד אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך". בנוהל זה שונה שמה של יחידת התקשוב המשרדית לאגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע.



תרשים 20: התפלגות 16 החברות הממשלתיות ללא מנמ"ר לפי סיווגן ברשות החברות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מתרשים 20, מרבית החברות הממשלתיות אשר אין להן מנמ"ר (94%) קטנות יחסית, ונמצאות בסיווגים 3 - 6 של רשות החברות.

לוח 9: רשימת החברות הממשלתיות ללא מנמ"ר

חברות ממשלתיות ללא מנמ"ר

- דירה להשכיר
- האגודה לתרבות הדיור
- חל"י
- החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון
- החברה לחינוך ימי
- החברה לפיתוח חוף אילת
- החברה לפיתוח מזרח ירושלים
- החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
- הכפר הירוק
- המועצה הישראלית לצרכנות
- הקרן למורשת הכותל
- הרשות לחינוך והכשרה ימיים
- פארק אריאל שרון
- חלד
- מקווה ישראל
- שקמונה



כאמור המנמ"ר אחראי, בין היתר, על ניהול סיכוני התקשוב של הארגון ועל מתן מענה באמצעות מערכות המידע לסיכונים אחרים שזיהה הארגון. מהתשובות לשאלון עלה כי בשליש מהחברות הממשלתיות לא מונה מנמ"ר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות אשר אינן מעסיקות מנמ"ר לוודא כי קיימת אסטרטגיית מחשוב מספקת, וכי ניתן מענה, באמצעות מערכות המידע, לסיכוני התקשוב ולסיכונים אחרים שזיהה הארגון, לרבות הסיכון לביצוע מעילות.

תגובות החברות הממשלתיות: חמש חברות ממשלתיות¹⁰⁶ השיבו למשרד מבקר המדינה כי להערכתן מבנה החברה או גודלה אינם מצריכים העסקת מנמ"ר ייעודי. שש חברות¹⁰⁷ השיבו כי יש להן אחראי מחשוב פנימי או חיצוני המטפל בנושאי התקשוב בחברה. שלוש חברות¹⁰⁸ השיבו כי מאז המענה לשאלון מונה אצלן מנמ"ר או שהן נמצאות בתהליך גיוס מנמ"ר.

ביצוע סקר סיכונים בתחום התקשוב

סיכון תקשוב מוגדר על ידי רשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב)¹⁰⁹ כ"חשיפת נכסי התקשוב, תשתיות התקשוב, תהליכי התקשוב או פרויקטי התקשוב לאירוע כשל אשר יגרום לפגיעה ביעדים". סקר לניהול סיכוני תקשוב מוגדר כ"תהליך של זיהוי וניתוח סיכוני תקשוב לצורך גיבוש דרכי התמודדות עימם".

משרדי ממשלה: על פי הנחיית רשות התקשוב¹¹⁰ מנהל סיכוני תקשוב במשרד¹¹¹ ידווח למנהל סיכוני תקשוב ראשי ברשות התקשוב על הנושאים האלה: תוצאות סקר סיכוני התקשוב שבוצע במשרד; סיכום הדיון בוועדת ההיגוי המשרדית או ועדת ההיגוי לפרויקט בנושא תוצאות הסקר; סיכונים מהותיים שנבחרו לצורך הכנת תוכניות טיפול; התקדמות בביצוע תוכניות טיפול; שינויים מהותיים שבוצעו בסקר הסיכונים; אירועי כשל או כמעט כשל, תהליך הפקת לקחים ותוכנית לטיפול באירועים אלה.

חברות ממשלתיות: על פי חוזר ניהול סיכונים 2020 דירקטוריון החברה אחראי לעריכת סקר סיכונים מקיף בחברה אשר יכלול את כל סוגי הסיכונים הרלוונטיים לחברה, לרבות סיכוני תקשוב. מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי אין הנחיה ייעודית לביצוע סקר סיכונים בתחום התקשוב.

106 דירה להשכיר; החברה לחינוך ימי; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים.

107 האגודה לתרבות הדיוק; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; הכפר הירוק; המועצה הישראלית לצרכנות; פארק אריאל שרון.

108 הקרן למורשת הכותל; חלד; שקמונה.

109 רשות התקשוב הממשלתי, הנחיה 1.3.04 - ביצוע סקר סיכוני תקשוב שוטף במשרדי הממשלה (דצמבר 2018).

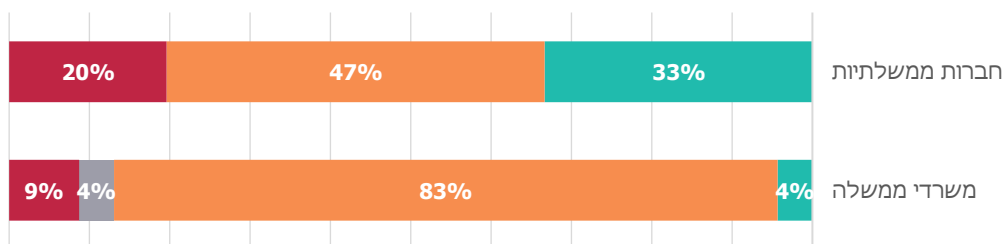
110 רשות התקשוב הממשלתי, הנחיה 1.3.02 - ביצוע סקר סיכוני תקשוב במשרדי ממשלה (נובמבר 2017).

111 מנהל סיכוני תקשוב משרדי - מנמ"ר או מי מטעמו (מנהל בדרג שמתחת למנמ"ר) האמון על תהליך ניהול סיכוני התקשוב במשרד ונמצא בקשר רציף עם מנהל סיכוני תקשוב ראשי ברשות התקשוב הממשלתי.



בתרשים 21 שלהלן מובאים פרטים על עריכת סקרי סיכונים בתחום התקשוב במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי התשובות לשאלון בנושא מערכות מידע.

תרשים 21: התפלגות עריכת סקרי סיכונים בתחום התקשוב וביצוע ההמלצות שהתקבלו



	משרדי ממשלה	חברות ממשלתיות
המלצות יישמו במלואן	1	17
המלצות יישמו באופן חלקי	19	24
המלצות לא יישמו	1	
לא בוצע סקר סיכוני תקשוב	2	10

על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 21 עולה כי 2 (9%) משרדי ממשלה השיבו כי לא ערכו סקר סיכוני תקשוב. לגבי אלו שהשיבו כי ערכו סקר - 90% מהם יישמו את ההמלצות באופן חלקי, ומשרד אחד - לא יישם את ההמלצות. בקרב החברות הממשלתיות, על פי תשובותיהן לשאלון - ב-10 (20%) חברות לא נערך סקר סיכוני תקשוב. לגבי אלו שכן ערכו סקר - רובן (כ-60%) יישמו את ההמלצות באופן חלקי.

לוח 10: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שלא ערכו סקר סיכוני תקשוב

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- החברה לפיתוח חוף אילת - הכפר הירוק - המועצה הישראלית לצרכנות - הרשות לחינוך והכשרה ימיים - חלד - חלמיש - נצר השרון - נתיבי ישראל - רכבת ישראל - תש"ן	- המשרד לשירותי דת - משרד החוץ



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החוץ ולמשרד לשירותי דת לבצע סקר סיכוני תקשוב בהתאם להנחיות רשות התקשוב. נוכח התופעה הקיימת ברוב משרדי הממשלה של יישום חלקי בלבד של המלצות סקרי סיכוני התקשוב - מומלץ כי רשות התקשוב תעקוב אחר קבלת דיווחים בדבר ביצוע הסקרים על ידי כלל משרדי הממשלה ותפקח על כך וכן תוודא יישום מלא של ההמלצות. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה גם לחברות הממשלתיות שטרם ערכו סקר סיכוני תקשוב לבצע זאת, ולגבי אלו שערכו - לוודא את יישום ההמלצות.

תגובות הארגונים הממשלתיים: משרד החוץ, המשרד לשירותי דת, רכבת ישראל, נתיבי ישראל ותש"ן השיבו למשרד מבקר המדינה כי ביצעו סקרי סיכונים אשר התמקדו באבטחת מידע או בסיכוני סייבר. משרד החוץ הוסיף כי בכוונתו לבחון ביצוע של סקר סיכונים פרטני לתהליך מניעת מעילות במסגרת תוכנית העבודה של אגף התקשוב, בכפוף למידת ההישענות על תשתיות התקשוב ולהחלטת מנהל הסיכונים הארגוני. רכבת ישראל מסרה כי ברבעון הרביעי של שנת 2021 החל תהליך של ביצוע סקר סיכונים חדש המקיף את תחום הסייבר, אבטחת המידע והתקשוב, אשר צפוי להסתיים בסוף שנת 2022. שתי החברות האחרות השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה - החברה לפיתוח חוף אילת מסרה כי חמ"ת (חברת האם) תבחן את הנושא ותשקול לכלול את נושא התקשוב בסקר הסיכונים המקיף הקרוב שיבוצע, בשים לב לתקציב החברה, ובשים לב להחלטותיה באשר לשירותי התקשוב המסופקים כיום לחברה לפיתוח חוף אילת; הכפר הירוק מסרה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי מבקר הפנים ביצע סקר סיכונים תקשובי, בהתאם לדרישתם של הדירקטוריון וועדת הביקורת של החברה, אשר כלל ביקורת על תפקוד החברה בכל הקשור למערכות מידע, וכי הלקחים הוטמעו.

חלמיש השיבה כי המערכת הראשית והמרכזית של החברה שבה מנוהלים תיקי הדיירים היא תוכנה של חברת עמידר, המשמשת מבחינתה זרוע של המדינה. לחלמיש אין היכולת לפקח על תחזוקת התוכנה או לקחת אחריות לתחזוקתה. החברה פועלת במישור המשפטי לשינוי המצב האמור, אולם בפועל כיום האחריות לתחזוק המערכת היא של עמידר. עמידר מסרה כי חלמיש אחראית על תפעול רשת המחשבים שלה וכי פיתוח התוכנה ועדכונה מבוצע על פי תהליכי העבודה וההנחיות המקצועיות שנקבעים על ידי חלמיש.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחלמיש כי תפעל לביצוע סקר סיכונים תקשובי, אשר כמפורט לעיל אמור לסייע בזיהוי ובניתוח של הסיכונים התקשוביים העומדים בפני החברה בכל מערכות המידע בהן היא משתמשת, לצורך גיבוש דרכי ההתמודדות עימם.

בתשובתה מדצמבר 2021 מסרה רשות התקשוב למשרד מבקר המדינה כי היא משמשת גורם מטה ומנחה מקצועי ומבקר של אגפי הטכנולוגיות הדיגיטליות והמידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. עם זאת, האחריות לכלל היבטי התקשוב - מרמת המדיניות ועד רמת הביצוע בפועל - נתונה בידי משרדי הממשלה תוך בקרה של רשות התקשוב, בכלל זאת, האחריות לביצוע סקרי הסיכונים. הרשות מבקרת את פעילות המשרדים בעיקר בכמה נקודות ממשק לאורך שנת העבודה כגון אישור תוכניות עבודה משרדיות, דיון בפרויקטים נבחרים בוועדת התקשוב העליונה ובביקורות מדגמיות עיקריות. עם זאת היא לא מבצעת בקרה שוטפת לגבי כל מערכת או פעילות של משרד, בפרט לגבי השאלה האם בוצע סקר הסיכונים כפי שמונחים



המשרדים והאם הממצאים שעלו בסקר מיושמים בפועל. רשות התקשוב סבורה כי "זהו האיוון הנכון בין אחריות המשרדים לבין ההנחיה המרכזית שהרשות מייצרת באופן רוחבי לממשלה".

שימוש בבקורות ממוחשבות להתמודדות עם מעילות

התפתחות הטכנולוגיה והשימוש במערכות מידע מביאים לצבירת מידע רב על אודות הפעולות שמבצע כל ארגון. ניתן להשתמש בכלים ממוחשבים לעיבוד המידע הצבור ולהמרתו לידע (Knowledge) רלוונטי, אשר יאפשר סריקה אוטומטית של תנועות ואיתור סמנים להתנהלות לא תקינה של הארגון. הגישות העיקריות לשימוש בכלים ממוחשבים למניעת מעילות ואיתורן הן: ניתוח נתונים (Data Analysis)¹¹²; כריית נתונים (Data Mining)¹¹³; ומדע נתונים (Data Science)¹¹⁴.

בתרשים 22 שלהלן מוצגים היתרונות והאתגרים העיקריים בעת שימוש בכלים ממוחשבים לאיתור מעילות ומניעתן.

112 ניתוח נתונים או Data Analysis - מאפשר קבלת החלטות והפקת תובנות ברמת עומק בסיסית, תוך כדי שימוש בכלים, כגון מערכות בינה עסקית (BI) או שאילות על בסיס הנתונים.

113 כריית נתונים או Data Mining - הסקת תובנות, מציאת אנומליות וזיהוי מתאמים (קורלציות), שלא ניתן לגלות באופן אינטואיטיבי. כריית נתונים מיושמת באמצעות מערכות ייעודיות שאליהן מוזנים כללים וחוקים, תוך כדי שימוש ביכולת ניתוח סטטיסטית מבוססת גילוי (discovery), ניבוי (prediction) או תיאור (descriptive).

114 מדע נתונים או Data Science - תהליך רב-שלבי של טיפול בנתונים הכולל בין השאר: הבנת הבעיה העסקית, הגדרת מרחב הנתונים הנדרש, טיפול מקדמי בנתונים, בחינת אופי הנתונים וטיבם, הרצת מודל אחד או יותר של כריית נתונים, בחינת התוצאות המתקבלות ויישום הפתרון בפועל. כל זאת מתוך שילוב יכולות אנליטיות מבוססות מודלים סטטיסטיים, מודלים מתמטיים, יכולות תכנות ועוד.



תרשים 22: יתרונות ואתגרים עיקריים בעת שימוש בכלים ממוחשבים לאיתור מעילות ומניעתן



יתרונות

ניהול סיכונים טוב יותר
של הארגון לאור תובנות
העולות מהידע הנצבר

כיסוי אוכלוסייה מלאה
במקום ביצוע מדגמים

הפחתה בצריכת משאבים
מהגורמים העסקיים בארגון

ניטור שוטף ואוטומטי,
לרבות העברת התראות
בזמן אמת



אתגרים

השקעת משאבים
גבוהה בהפעלת הכלים
הממוחשבים

עלויות גבוהות לרכישת
תוכנה

לא מחליף את הצורך
בגורם אנושי לניתוח
תוצרים מתוך הבנה של
סביבת העבודה העסקית
וסביבת הבקרה

על פי אלקלעי 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שצוין לעיל, השימוש בכלים טכנולוגיים לאיתור ומניעת מעילות הוא חלק בלתי נפרד מדרישות הממשל התאגידי של כל חברה וכן מן הדרישות המקצועיות מרואה החשבון המבקר של החברה והמבקר הפנימי:

- 1. החברה עצמה:** כאמור בשנת 2016 פרסם ארגון ה-COSO מדריך לניהול סיכונים מעילות¹¹⁵. במסגרת המדריך מפורטים חמישה עקרונות לניהול סיכונים מעילות, וביניהם "הארגון בוחר, מפתח ומיישם פעילויות בקרה למניעה ולאיתור מעילות, להפחתת הסיכון להתרחשות של אירועי מעילות או אי-זיהויים בזמן". כדי להשיג עיקרון זה, הארגון נדרש בין היתר להגדיר פעולות בקרה כלליות ולהטמיע אותן במערכות המידע שלו.
- 2. רואה חשבון מבקר:** כאמור בשנת 2002 פרסמה AICPA את תקן ביקורת SAS99, אשר דן בפעולות שעל המבקר לבצע, בכל הנוגע לבחינת הסיכונים בתחום המעילות וההונאות להן חשוף הארגון המבוקר. בין היתר, על רואה החשבון המבקר לבדוק את הספר הראשי של הארגון כדי לזהות פקודות יומן חריגות העשויות להעיד על מעילה. על פי התקן, ביקורת

115 להרחבה ראו: <https://www.coso.org/documents/coso-fraud-risk-management-guide-executive-summary.pdf>

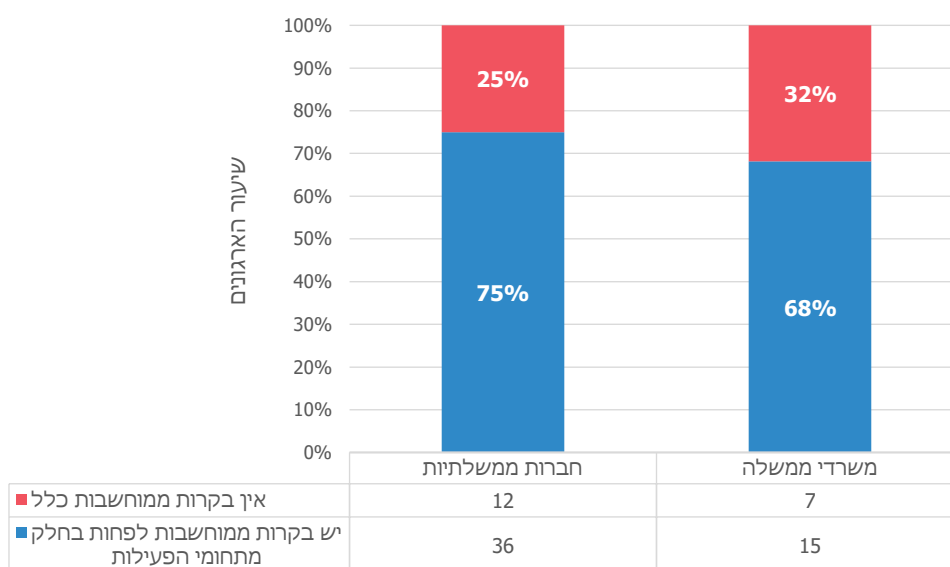


מבוססת מחשב נדרשת בין היתר כדי לבחון מידע שעשוי להיות קיים רק בצורה אלקטרונית.

3. **מבקר פנימי:** כאמור בשנת 2009 פרסם ה- IIA את הוראה 13 GTAG¹¹⁶ בנושא "מניעת מעילות והונאות ואיתורן בעולם הטכנולוגי". ההוראה קובעת כי שימוש בטכנולוגיה מאפשר לארגונים להטמיע בקורות אוטומטיות למניעת מעילות ולאיתורן, ולהתקדם מביקורת חד פעמית או תקופתית לניטור מתמשך בזמן אמת. כמו כן, בשנת 2011 פרסם ה- IIA את הוראה 16 GTAG¹¹⁷, בנושא "שילוב תחקור נתונים בביקורת", אשר מטרתה לסייע במעבר מביקורת ידנית לטכנולוגיות תחקור נתונים מתקדמות. התקן מציין כי כמעט בלתי אפשרי לבצע ביקורת יעילה ומועילה ללא שימוש בטכנולוגיה. התקן גם מציין כי שימוש בטכנולוגיה מאפשר לצפות בנתונים במבט-על ולתחקר אותם פרטנית, דבר המאפשר זיהוי חריגים העשויים לחשוף מעילה אפשרית בארגון.

להלן בתרשים 23 פרטים על השימוש בבקורות ממוחשבות לאיתור חריגות וזיהוי מגמות במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון:

תרשים 23: השימוש בבקורות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות¹¹⁸



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

116 להרחבה ראו: <https://chapters.theiia.org/montreal/ChapterDocuments/GTAG13.pdf>

117 להרחבה ראו: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/GTAG16.aspx>

118 משרד התקשורת לא השיב על שאלה זו.



מתרשים 23 עולה כי ב-7 (32%) ממשרדי הממשלה וב-12 (25%) מהחברות הממשלתיות אין בקורות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות.

לוח 11: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאין להם בקורות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• האיגוד • חברת הפחם • החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון • החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי • הקרן למורשת הכותל • הרשות לחינוך והכשרה ימיים • חלד • מקווה ישראל • מדרשת שדה בוקר • נצר השרון • עמידר	• משרד הפנים • משרד החינוך • המשרד להגנת הסביבה • משרד הכלכלה • המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל • המשרד לשירותי דת • המשרד לשיתוף פעולה אזורי

לאור החשיבות הרבה בבקורות ממוחשבות למניעת מעילות ולאיתורן, מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות יבחנו יישום של בקורות כאלו בסביבת המחשוב שלהם.

תגובות הארגונים הממשלתיים: ארבעה משרדי ממשלה¹¹⁹ השיבו למשרד מבקר המדינה כי הם מסתמכים על הבקורות המובנות במערכת מרכז"ה. שלוש חברות ממשלתיות¹²⁰ השיבו כי לאחר בחינת היקף הפעילות ושיקולי עלות לעומת תועלת הוחלט כי אין צורך בהטמעת בקורות ממוחשבות לאיתור ולמניעה של מעילות. נצר השרון השיבה כי בכוונתה להביא את ההמלצה לפני מבקר הפנים של החברה ומנהל הסיכונים לכשימונה, על מנת שאלו יבחנו אם נדרשות מערכות מסוג זה בחברה, בהתחשב בגודלה של החברה (המונה תשעה עובדים בלבד) ובהיות החברה ביטחונית. עמידר השיבה כי קיימים בחברה תהליכים רבים שבהם בקורות ממוחשבות (כגון אבטחת מידע, מערכת הגבייה, רכש ומכר דירות, מערכת BI), וכי החברה תפעל להרחבת השימוש בבקורות ממוחשבות בנושאים נוספים כפי שיתאפשר.

שימוש בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות

בסקר¹²¹ שביצע איגוד חוקרי המעילות וההונאות הבין-לאומי (ACFE) בפברואר 2019 אשר כלל כ-1,000 בוחני מעילות והונאות בארגונים מסוגים שונים בעולם (מתוכם כ-170 גופים במגזר

119 המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד החינוך; משרד הכלכלה.

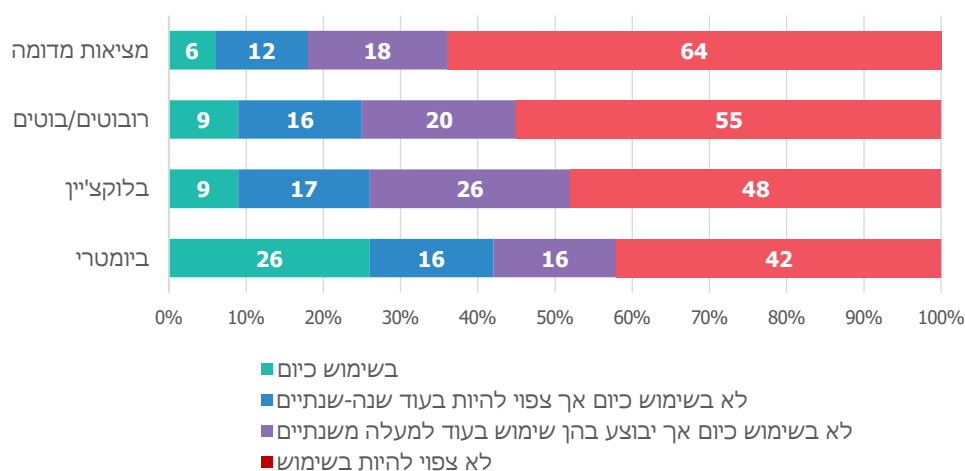
120 חברת הפחם; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים.

121 להרחבה ראו: https://www.sas.com/th_th/news/press-releases/2019/june/ai-for-fraud-detection-study.html



הממשלתי והציבורי¹²², עלה בין היתר כי כ-72% מהארגונים צופים כי עד שנת 2021 ישתמשו בטכנולוגיות לניטור אוטומטי, להצפת חריגים ואיתור אנומליות, תוך כדי שימוש בניתוח על בסיס ניבוי והדמיית נתונים¹²³. לשם המחשה, תרשים 24 מפרט את סוגי הטכנולוגיות החדשניות, אשר על פי הסקר נעשה בהן שימוש או מתוכנן שימוש לאיתור מעילות ולמניעתן:

תרשים 24: שימוש בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות, סקר ACFE, 2019



על פי נתוני סקר ACFE, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 24 עולה לדוגמה כי 52% מהארגונים אשר השיבו על הסקר צופים כי הם משתמשים או ישתמשו בטכנולוגיית בלוקצ'יין¹²⁴ להתמודדות עם סיכון המעילות.

משרדי ממשלה: מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגי אגף החשכ"ל במאי וביוני 2021 עלה כי אין הנחיה להשתמש בטכנולוגיות חדשניות למניעת מעילות ולאיתורן.

חברות ממשלתיות: מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות במאי וביוני 2021 עלה כי אין הנחיה להשתמש בטכנולוגיות חדשניות למניעת מעילות ולאיתורן, אולם הרשות מעודדת שימוש בהן, ומתכוונת להציג כיצד מטמיעים מערכת כזו במסגרת פורום רבעוני לכ-30 מנהלי סיכונים מהחברות הממשלתיות הגדולות.

¹²² מתוך המשיבים, כ-21% משתייכים למגזר הפיננסי, כ-17% משתייכים למגזר הציבורי והממשלתי, כ-16% למגזר נותני שירותים, והיתר מפוזרים על כ-20 תחומים מגוונים.

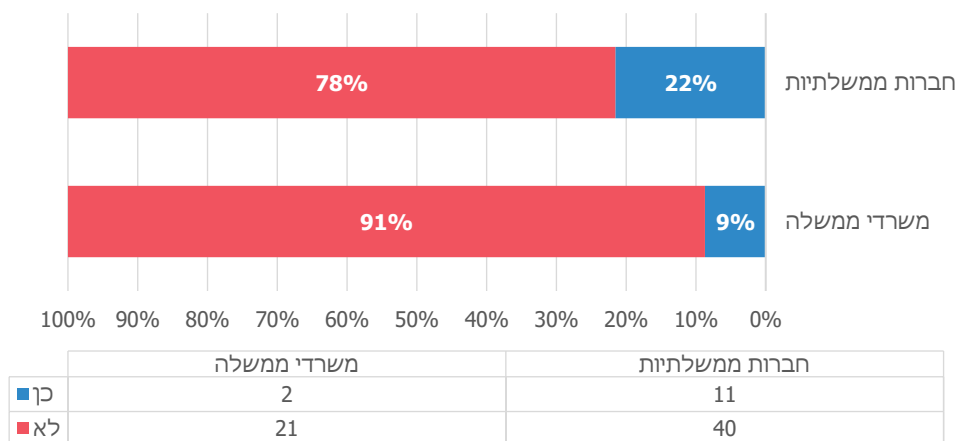
¹²³ שימוש בדימויים חזותיים לשם ניתוח, הבנה ותקשור יחסים בין נתונים כמותיים.

¹²⁴ בלוקצ'יין (מאנגלית: Blockchain) היא תפיסה טכנולוגית במחשוב, המאפשרת פעילות עסקית מאובטחת באינטרנט ואימות של פעילויות עסקיות בין צדדים שונים ללא צורך בישות ניהול מרכזית. שימוש בתפיסה זו מבטל את הצורך בבסיס נתונים מרכזי אשר מהווה נקודת תורפה באבטחת מידע של סביבות מחשוב.



להלן בתרשים 25 פרטים על השימוש שעושים משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות, על פי התשובות לשאלון בנושא מערכות מידע:

תרשים 25: שיעור השימוש בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות במשרדי ממשלה וחברות ממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 25 עולה כי נכון לפברואר 2021 רוב משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות (91% ממשרדי הממשלה ו-78% מהחברות הממשלתיות) לא השתמשו בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות.



לוח 12: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות אשר לא משתמשים בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- איסורד - דירה להשכיר - האגודה לתרבות הדיור - האיגוד - החברה לחקר מדעי החיים - חברת הפחם - חל"י - החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון - חמ"ת - החברה לחינוך ימי - החברה למתנ"סים - החברה לפיתוח חוף אילת - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - הכפר הירוק - המועצה הישראלית לצרכנות - המכון הגיאופיסי - הקרן למורשת הכותל - הרשות לחינוך והכשרה ימיים - חוצה ישראל - נתיבי איילון - פארק אריאל שרון - חלד - חלמיש - חנ"י - חקר ימים ואגמים - מקווה ישראל - מאיר שפיה - מדרשת שדה בוקר - מקורות פיתוח וייזום - נצר השרון - נת"ע - נתג"ז - נתיבי ישראל - ערים - רותם - רפאל - שקמונה - תש"ן	- המשרד לביטחון הפנים - המשרד להגנת הסביבה - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - המשרד לשירותי דת - המשרד לשיתוף פעולה אזורי - משרד האוצר - משרד האנרגיה - משרד החוץ - משרד החינוך - משרד החקלאות - משרד הכלכלה - משרד המדע - משרד המשפטים - משרד הרווחה - משרד העלייה והקליטה - משרד הפנים - משרד התחבורה - משרד התיירות - משרד התקשורת - משרד התרבות והספורט - משרד ראש הממשלה

מומלץ כי רשות החברות ומנהל הסיכונים הראשי יבחנו את הצורך בקידום ובהטמעה של טכנולוגיות חדשניות לאיתור מעילות ומניעתן הן בחברות הממשלתיות והן במשרדי הממשלה, בהתאמה.



החשכ"ל מסר בתשובתו כי חטיבת הביקורת בשיתוף עם היחידה לניהול סיכונים באגף החשכ"ל בוחנים כלים מיכניים לאיתור מעילות, ובמסגרת עבודה זו החל בשנת 2021 ניסוי (פיילוט) שמטרתו איתור מעילות והונאות בהתבסס על הסיכונים למעילות והונאות בתהליכים תפעוליים כספיים.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי בכוונתה להציג לחברי פורום מנהלי סיכונים פתרון טכנולוגי לאיתור מעילות והונאות שיושם בהצלחה בחברה ממשלתית מרכזית.

תגובות הארגונים הממשלתיים: שישה משרדי ממשלה¹²⁵ השיבו כי הם מסתמכים על הבקורות המובנות במערכת מרכז"ה. שמונה חברות ממשלתיות¹²⁶ השיבו כי לאחר בחינת היקף הפעילות ושיקולי עלות לעומת תועלת הוחלט כי אין צורך בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות לאיתור ולמניעה של מעילות. ארבעה משרדי ממשלה ושבע חברות ממשלתיות¹²⁷ השיבו כי יבחנו את אפשרויות השימוש בטכנולוגיות מתקדמות לאיתור ולמניעה של מעילות. משרד החינוך ציין כי מינהל תקשוב ייערך ליישום כלים טכנולוגיים לאיתור ולמניעה של מעילות ולשימוש בכלים אלה בהתאם להנחיה של אגף ביקורת פנים במשרד החינוך. משרד התרבות והספורט ומשרד המדע השיבו כי אם יועלו דרישות לשימוש בטכנולוגיות חדשניות או אם יעלה הצורך, הרי שאגף מערכות מידע ישקול לשלבן בפיתוח. איסורד השיבה כי בנושא זה היא נשענת על תשתיות גוף האם ולמיטב ידיעתה נעשה בו שימוש במערכות המתקדמות ביותר.

הפרדת סביבות מחשוב

תהליך ניהול שינוי תוכנה מורכב מכמה שלבים עיקריים - פיתוח השינוי, בדיקתו והטמעתו בסביבת הייצור. הפרדת שלוש סביבות המחשוב - פיתוח, בדיקות וייצור (להלן - שלוש הסביבות) - נועדה להשיג שתי מטרות עיקריות: מניעת פגיעה במידע בסביבת הייצור או שיבושן; שמירה על עקרון "הצורך לדעת", שלפיו כל עובד חשוף רק למידע הנדרש לו לצורך מילוי תפקידו.

ללא הפרדה נאותה של סביבות מחשוב עלולה להתבצע מעילה באמצעות הכנסת קוד זדוני על ידי מפתח התוכנה אשר עוקף בקורות שהוגדרו בסביבת הייצור של התוכנה. להלן כמה אפשרויות להכנסת קוד זדוני כאמור:

- הכנסת קוד שישנה את מספר חשבון הבנק ישירות בבסיס הנתונים של תוכנת הרכש.
- הכנסת קוד להעתקת מספרי כרטיסי אשראי של לקוחות.
- הכנסת קוד לשינוי מחירונים של פריטים והעברת ההפרש לחשבון העובד.

125 המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד האוצר; משרד החקלאות; משרד הכלכלה; משרד ראש הממשלה.

126 דירה להשכיר; חברת הפחם; חל"י; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הכפר הירוק; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; מקורות פיתוח וייזום; נתג"ז.

127 משרד החוץ; משרד החינוך; משרד התרבות והספורט; משרד המדע; חמ"ת; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח חוף אילת; הקרן למורשת הכותל; חלמיש; נצר השרון; נת"ע; נתיבי ישראל; ערים; שקמונה.



בשנת 2015 החליטה הממשלה¹²⁸ על הקמת מערך הסייבר הלאומי (להלן - מערך הסייבר או המערך). המערך מופקד על הגנת מרחב הסייבר הלאומי הישראלי ועל הובלת מדינת ישראל כמעצמת סייבר. המערך אחראי גם על קידום אסדרה לאומית ועל הובלה ממשלתית בתחום הגנת הסייבר; הנחיית גופי תמ"ק¹²⁹ בהתאם להוראות החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998; וכן ניהול, הפעלה וביצוע בהתאם לצורך של כלל מאמצי ההגנה האופרטיביים ברמה הלאומית במרחב הסייבר, ובכלל זה מענה הגנתי שלם ורציף לתקיפות סייבר, לרבות טיפול באיומי סייבר ובאירועי סייבר בזמן אמת.

באפריל 2017 פרסם לראשונה מערך הסייבר את מסמך "תורת ההגנה בסייבר לארגון" (להלן - תורת ההגנה), אשר נועד לשפר את חוסנם הארגוני ועמידותם של כלל הארגונים במשק מפני מתקפות סייבר. תורת ההגנה עודכנה ביוני 2021 (להלן - תורת ההגנה גרסה 2.0) ומגדירה שיטה סדורה להכרת הסיכונים הרלוונטיים לארגון, גיבוש מענה הגנתי ומימוש תוכנית להפחתת הסיכונים בהתאם לכך. במסגרת תורת ההגנה, הוגדרה ההפרדה בין שלוש הסביבות כבקרה קריטית אשר על הארגונים ליישם¹³⁰. בקרה זו עולה בקנה אחד עם הדרישה הקיימת בתקן אבטחת מידע ISO 27001¹³¹ להפרדה בין שלוש הסביבות, "על מנת להפחית את הסיכון של גישה בלתי מורשית או שינויים בסביבת הייצור"¹³².

משרדי ממשלה: בשנת 2015 החליטה הממשלה¹³³ על הקמת יחידה להגנת הסייבר בממשלה (להלן - יח"ב), שייעודה להוות גוף הכוונה והנחיה מקצועית בתחום הגנת הסייבר עבור כלל המשרדים. בשנת 2019 פרסמה יח"ב למשרדי הממשלה הנחיה בנושא "פיתוח מאובטח". על פי ההנחיה, "יש לדאוג להפרדה מוחלטת בין סביבת הייצור לסביבת הפיתוח וסביבות הניסוי".

בהחלטת הממשלה מפברואר 2015¹³⁴ נקבע כי על משרדי הממשלה להגדיר תוכנית מדורגת להטמעה, התעדה והסמכה לתקן ISO 27001. על פי נתוני יח"ב, נכון לפברואר 2021 הוסמכו 34 משרדים לתקן ISO 27001. כאמור, גם תקן זה מחייב הפרדה בין שלוש הסביבות.

חברות ממשלתיות: מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי אין הנחיה ייעודית לבצע הפרדת סביבות מחשוב. עם זאת, חברות ממשלתיות נדרשות לדווח על אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי מכוח תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים

128 החלטת הממשלה 2443, "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" (15.2.15); החלטת הממשלה 2444, "קידום היערכות לאומית להגנת הסייבר" (15.2.15); במסגרת ההחלטות הוקמו שני גופים: רשות לאומית להגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, הכולל את הרשות הלאומית ומטה הסייבר הלאומי. בהחלטת ממשלה 3270 מדצמבר 2017 אוחדו מטה הסייבר הלאומי והרשות הלאומית להגנת הסייבר לגוף אחד - מערך הסייבר הלאומי.

129 גופי תמ"ק (תשתית מדינה קריטית) - נכסי סייבר חיוניים הנקבעים על פי תבחינים. מרבית הגופים מנויים בתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.

130 בגרסה 1.0 של מסמך תורת ההגנה בסייבר לארגון, בקרה 10.1. בגרסה 2.0 של מסמך תורת ההגנה בסייבר לארגון, בקרה 6.4

131 מכון התקנים הישראלי, ת"י 27001 טכנולוגיית המידע: טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע - דרישות (ינואר 2014).

132 תקן ISO 27001, בקרה מספר A.12.1.4 ובקרה מספר A.14.3.1.

133 החלטת הממשלה 2443, "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" (15.2.15).

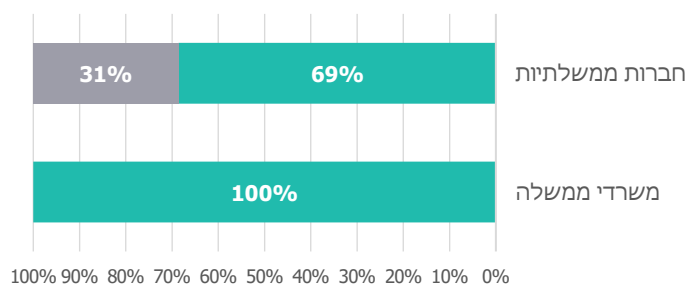
134 שם.



בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי, התשס"ח-2007, ומפרידות את הסביבות במערכות המידע במסגרת יישום בקורות כלליות על מערכות מידע.

להלן בתרשים 26 פרטים על יישום הפרדת סביבות מחשוב במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי התשובות לשאלון בנושא מערכות מידע:

תרשים 26: יישום הפרדת סביבות מחשוב במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות



	משרדי ממשלה	חברות ממשלתיות
יש הפרדת סביבות	23	35
לא רלוונטי - אין פיתוח תוכנה פנימי	0	16
אין הפרדת סביבות	0	0

על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 26 עולה כי על פי התשובות לשאלון, משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מיישמים את עקרון הפרדת הסביבות בפיתוח מערכות. משרד מבקר המדינה מציין את ההקפדה על עיקרון זה.

הגבלת חיבור התקנים ניידים¹³⁵ לעמדות קצה

התקנים ניידים משמשים לצורך הכנסת מידע לארגון והוצאת מידע ממנו. ניתן למנות שלושה סיכונים עיקריים בשימוש בהתקנים ניידים: הגעת מידע לידי גורם שאינו מורשה; דליפת מידע מהארגון; הכנסת פוגענים לתוך סביבת המחשוב בארגון. באמצעות התקן נייד ניתן לעקוף בקורות שהוגדרו במערכות המידע, למשל התקנת כלים אסורים לפיצוח סיסמאות לשם קבלת רמת הרשאות גבוהה במערכות. כדי להתמודד עם הסיכונים הללו, על הארגון להגדיר מדיניות להגבלת שימוש בהתקנים ניידים תוך כדי שימוש באמצעי אבטחה.

135 התקן נייד - מדיה דיגיטלית ניידת (אופטית או מגנטית) המכילה מידע ובעלת ממשק זמין למערכת מחשוב. דוגמאות להתקנים ניידים - CD; DVD; USB; Flash Drive. (מתוך הנחיית י"ב בנושא הקשחת עמדות קצה).



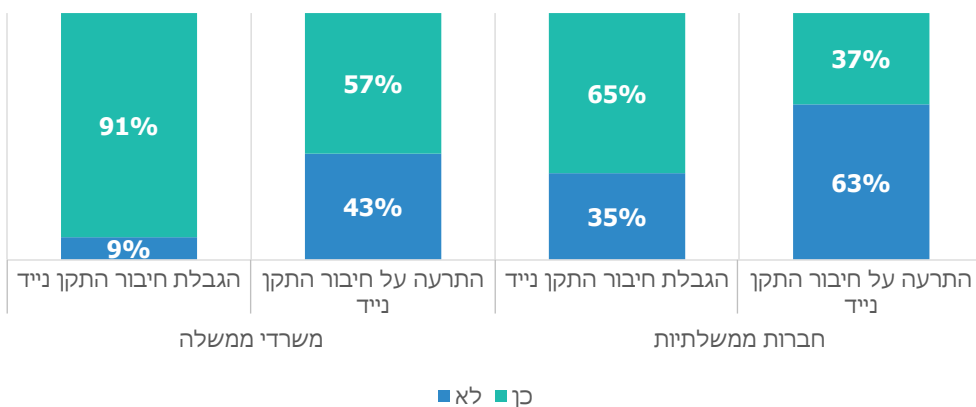
בתורת ההגנה גרסה 2.0 הוגדרה בקרה הקובעת כי "הארגון מיישם אמצעי אבטחה לוגיים ופיזיים למניעת חיבור התקנים לא מורשים ליעד ההגנה"¹³⁶. בקרה זו עולה בקנה אחד עם הדרישה הקיימת בתקן ISO 27001 לניהול נכסים ומדיה נתיקה¹³⁷.

משרדי ממשלה: בשנת 2018 פרסמה יה"ב למשרדי הממשלה הנחיה בנושא הקשחת עמדות קצה. על פי ההנחיה, עמדות הקצה בארגון הן יעד עיקרי לתקיפה, ולכן יש להקשיח עמדות אלו ולשמור על המידע הקיים בהן. ההנחיה קובעת בין היתר כי כל משרד ממשלתי צריך לחסום פיזית בעמדת הקצה חיבור התקן נייד וכן לבצע חסימה לוגית לחיבור התקנים. נוסף על כך, על כל ניסיון חיבור של התקן נייד, מוצלח או לא, להיות מתועד לצורכי תחקור.

חברות ממשלתיות: מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי אין בהן הנחיה ייעודית להגבלת חיבור התקנים ניידים לעמדות קצה. עם זאת, חברות ממשלתיות, הנדרשות לדווח על אפקטיביות הבקרה הפנימית מכוח תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007, מגבילות את האפשרות לחיבור התקנים ניידים תוך כדי שימוש באמצעי אבטחה מתאימים, במסגרת יישום בקרות כלליות על מערכות מידע.

להלן בתרשים 27 פרטים על יישום בקרה במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות להגבלת חיבור התקן נייד לעמדות קצה וקבלת התרעה מתאימה, על פי התשובות לשאלון בנושא מערכות מידע:

תרשים 27: יישום בקרה להגבלת חיבור התקן נייד לעמדות קצה במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות וקבלת התרעה מתאימה



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

136 בגרסה 1.0 של מסמך תורת ההגנה בסייבר לארגון, בקרה 15.6. בגרסה 2.0 של מסמך תורת ההגנה בסייבר לארגון, בקרה 6.4; מסמך תורת ההגנה בסייבר לארגון (בשתי הגרסאות), בקרה 7.3.

137 תקן ISO 27001, בקרה מספר A.8.2.3 ובקרה מספר A.8.3.1.



מתרשים 27 ניתן לראות כי על פי תשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, 2 (9%) משרדי ממשלה ו-18 (35%) חברות ממשלתיות לא מגבילים חיבור של התקן נייד לסביבת המחשב; ב-10 (43%) משרדי ממשלה וב-32 (63%) חברות ממשלתיות אין התרעה על ניסיונות חיבור כאלו.

לנוכח הסיכונים הטמונים בחיבור התקן נייד ללא הגבלה, מוצע כי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, אשר לא מגבילים את החיבור, יפעלו להגבלת החיבור של התקנים ניידים. כמו כן מומלץ כי כלל משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות יבחנו הטמעת מערכת התרעה על ניסיונות חיבור של התקן נייד.

תגובות הארגונים הממשלתיים: משרד ממשלתי וחמש חברות ממשלתיות השיבו כי יבחנו כיצד ליישם בקרה מתאימה על התקנים ניידים אשר נעשה בהם שימוש. חברה נוספת השיבה כי לנוכח העובדה שמדובר בחברה בפירוק אשר מועסק בה עובד אחד בלבד, אין מקום ליישם בקרה על התקנים ניידים. חברה אחרת השיבה כי קיבלה את ההמלצה והחל מראשית שנת 2021 מתקיימת בקרה על התקנים ניידים.

חברה נוספת השיבה כי בהתאם למדיניות ולנוהל בנושא אבטחת מידע במערכת המחשב של החברה, אין מניעה להכניס התקן נייד למחשבי החברה. עוד השיבה החברה כי נוהל אבטחת המידע עבר בקרה מקצועית של חברת המחשוב של החברה, המופקדת גם על אבטחת המידע.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי לנוכח הסיכון הקיים למעילה באמצעות שימוש בהתקן נייד, החברה תבחן שוב את המדיניות הקיימת בנוגע לשימוש בהתקנים ניידים ובבקרה על שימוש זה.

דוגמאות לליקויים בבקורות תפעוליות למניעת מעילות

כאמור, כדי לתת מענה לסיכונים שזוהו בארגון בסקר הסיכונים ובמטרה להפחית את החשיפה לסיכוני מעילה, על הארגון לפתח וליישם פעולות בקרה יעילות למניעה ולחשיפה של מקרי מעילה המתרחשים בארגון או כאלה שכבר התרחשו, אך לא נחשפו בזמן. יישום הבקורות והטמעתן מבוססים בדרך כלל על שיקול דעת מקצועי של הגורמים בארגון האחראים לניהול הסיכונים ולבעלי הסיכונים. קביעת סוגי הבקורות והיקפן מבוססים על שיטות עבודה והתנסויות מיטביות (Best Practices), שהוכרו כיעילות וכמועילות במניעת מקרי מעילה. חלק מהבקורות נקבעו כהנחיות מוסדרות במסגרת הוראות תכ"ם של החשכ"ל, אשר מחייבות את משרדי הממשלה אך לא את החברות הממשלתיות.

נהוג לחלק את הבקורות למניעת מעילות לארבעה סוגים:

1. **בקרה מונעת:** מניעת פעולה לא רצויה מבעוד מועד.
2. **בקרה מגלה:** גילוי פעולות לא רצויות שהתרחשו לצורך תיקון או תחקור.



3. **בקרה מתקנת:** תיקון אוטומטי של פעולות לא רצויות שהתרחשו.

4. **בקרה מפצה:** בקרה חלופית לבקרה אחרת שאינה קיימת או שאינה חזקה דייה.

בפרקים שלהלן דוגמאות לליקויים בפעולות בקרה תפעוליות מקובלות בתחומים: משאבי אנוש ושכר; רכש ומלאי; גבייה; ואמצעי תשלום, על פי תשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשאלונים. יש לציין כי פעולות בקרה אלו צריכות להיות חלק ממערך בקרה שלם בארגונים, אשר עשוי לתת מענה להפחתת סיכוני מעילה.



תרשים 28: הצגת התחומים שבהם הודגמו ליקויים בבקורות למניעת מעילות



בגיייה

- התאמה שוטפת ושנתית של כרטיסי הנהלת חשבונות של הלקוחות
- הגבלת הרשאת רישום פקודות יומן לעובד המקבל תקבולים בארגון
- בקרות על בגיייה בהמחאות
- בקרת קליטת התקבולים בקופות הארגון באמצעות לקוח סמוי



אמצעי תשלום

- שימוש בהמחאות
 - רישום המחאות באופן ידני
 - מעקב ובקרה על ההמחאות שהועברו לחתימה
- הליך התאמת בנקים
 - תדירות ביצוע התאמת בנקים
 - הפרדת תפקידים
- העברות בנקאיות
 - רשימה סגורה של חשבונות בנק להעברות בנקאיות
- העברות מס"ב
 - יישום דרישה לשתי חתימות להעברות מס"ב
 - בקרה לאחר שידור מס"ב
- בקרה על הוצאות כרטיסי אשראי
- ספירת פתע של קופות קטנות



משאבי אנוש ושכר

- כללי
 - בקרות לאיתור חריגים
 - קיום ממשקים בין מערכות
 - אישור דיווחי נוכחות
 - טיפול בחריגים
- שכר
 - בקרות על הסכמי העסקה ותנאי שכר
 - בקרות על חישוב השכר
 - בקרה על אופן תשלום משכורות
 - בקרות אנליטיות
- משאבי אנוש
 - קיום נוהל חופשה רציפה



רכש ומלאי

- ניהול מערכת ספקים
 - אישורים נדרשים להקמת ספק במערכת
 - בקרות להקמת ספק במערכת או בעת שינוי פרטי הספק
 - בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים
- הזמנת רכש
 - בקרות בעת הזמנת רכש
 - הפרדת תפקידים
 - בקרות על קליטת חשבוניות ותשלומים
- מלאי
 - בקרות על ניהול מלאי ומחסנים



שאלון בנושא משאבי אנוש ושכר¹³⁸

על פי דוח מחקר 2020, מעילה בשכר היא אחד מסוגי המעילה הנפוצים יותר. מתוך כלל מקרי המעילה בנכסי הארגון, 14% מהם קשורות להחזרי הוצאות ו-9% לשכר. חלק מסיכוי מעילה בשכר נמצא ביחידת משאבי אנוש האחראית, בין השאר, על התחומים האלה: גיוס עובדים חדשים ותנאי העסקתם; גישה לשינויים בפרטי העובדים ובכריכי השכר; דוחות נוכחות; ימי חופשה; סיום העסקת עובדים.

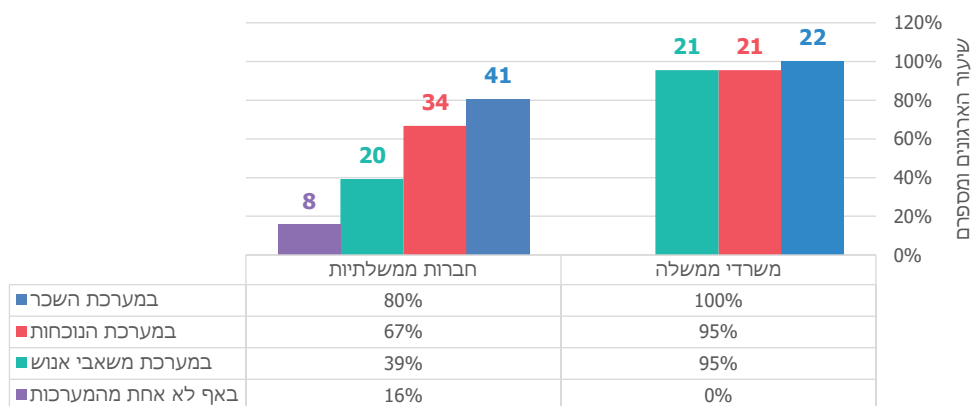
פעולות בקרה למניעת מעילה בתחום השכר יכולות להתבצע הן באמצעות כלים ממוחשבים, הכוללים: איתור חריגים, בדיקות אנליטיות, דוחות השוואתיים, ממשקים בין מערכות וכדומה; והן באמצעות הפרדת תפקידים נאותה וקביעת גורם בקרה, נוסף על מבצע פעולות הזנת נתונים או על מבצע שינויים. להלן סקירה של כמה בקורות חיוניות למניעת מקרי מעילה בתחום משאבי אנוש ושכר:

איתור חריגים

איתור פעולות חריגות הוא בקרת גילוי אקטיבית ותפקידו לנטר פעולות, סכומים, כמויות וכיו"ב, שהוגדרו מראש במערכת הממוחשבת, ואשר בהתקיים החריגה שהוגדרה, המערכת תתריע על קיומה, בזמן אמת או בבדיקה עתידית. לדוגמה, שינוי ברכיבי השכר או שינוי במספר חשבון בנק של עובד.

להלן בתרשים 29 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת קיומן של פעולות בקרה לאיתור חריגים במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר שלהם, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:

תרשים 29: בקרה לאיתור חריגים במערכות השונות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

138 פרק זה מבוסס על שאלון משאבי אנוש ושכר שענו עליו 22 משרדי ממשלה מתוך 23 ו-51 חברות ממשלתיות מתוך 51.



מתרשים 29 עולה כי שיעור משרדי הממשלה שבהם יש במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר בקרות לאיתור חריגים עומד על כ-97% בממוצע. בחברות הממשלתיות השיעור הממוצע עומד על כ-62%, ויש שמונה (16%) חברות שאין להן בקרות במערכותיהן לאיתור חריגים.



לוח 13: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאין להם בקורות לאיתור חריגים במערכות השונות

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- כלל מערכות השכר, נוכחות ומשאבי אנוש - האיגוד - חל"י - החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - חלד - מדרשת שדה בוקר - מערכת שכר - חוצה ישראל - רותם - מערכת נוכחות - דירה להשכיר - החברה לחינוך ימי - החברה למתנ"סים - חוצה ישראל - פארק אריאל שרון - נצר השרון - ערים - שחם - שקמונה - מערכת משאבי אנוש - איסורד - דירה להשכיר - האגודה לתרבות הדיור - החברה לחקר מדעי החיים - חברת הפחם - החברה לחינוך ימי - החברה לשירותי איכות הסביבה - הכפר הירוק - המועצה הישראלית לצרכנות - המכון הגיאופיסי - הקרן למורשת הכותל - הרשות לחינוך והכשרה ימיים - חוצה ישראל - נתיבי איילון - חקר ימים ואגמים - מקווה ישראל - מאיר שפיה - נצר השרון - נת"ע - ערים - רותם - שקמונה - מקורות פיתוח ויזום	- מערכת נוכחות - משרד התקשורת - מערכת משאבי אנוש - משרד החקלאות



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות שטרם הטמיעו בקרות לגילוי וליתור חריגות במערכות השכר, הנוכחות ומשאבי אנוש לבצע זאת, כדי ללמוד בזמן אמת או בדיעבד שקיימת פעולה החורגת מהגדרות הבקרה במערכות וכדי למנוע מקרי מעילה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מטה השכר בחשכ"ל¹³⁹ העמיד לרשות משרדי הממשלה מערכת בינה עסקית (BI) הכוללת: דוחות ניהוליים המאפשרים פילוח של השכר ברמות שונות; דוחות אנליטיים, כגון השוואת שכר העובד בחודשים שונים; הצפת חריגים וזיהוי שינויים בנתוני השכר. כמו כן, קיים דוח בקרה המציג שינויים בנתוני אב ובעזרתו ניתן להתחקות אחר מועד השינוי ועל הגורם המבצע, וכן דוח המציג דירוג או דרגה של עובד לרבות שינויים לעומת החודש שקדם. במערכת מרכזת קיימים דוחות נוספים המאפשרים בקרה על ביצוע מינויים ועל נתוני סיום העסקה. החשכ"ל יבחן את האפשרות לקיום כנס עם חשבי השכר ובו יוצגו יכולות מערכת ה-BI בהיבטים אלה.

תגובות החברות הממשלתיות לבקרות חריגים בנושא שכר: שתי חברות ממשלתיות¹⁴⁰ השיבו כי עקב מיעוט העובדים בחברה המנכ"ל מעורב בנושא תשלום השכר לעובדים, וקובע אם לאשר את השכר לפני תשלומם. שלוש חברות¹⁴¹ השיבו כי מבוצעות בקרות ידניות לאיתור חריגים במערכת השכר.

משרד מבקר המדינה מציין כי יישום בקרות הוא הכרחי על מנת להפחית את הסיכון המובנה בתהליך השכר, ובקרות ממוחשבות יעילות יותר מבקרות ידניות. מומלץ לחל"י, לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת ולרותם לבחון שנית את האפשרות ליישום בקרות ממוחשבות בנושא השכר.

החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון מסרה כי החל מינואר 2021 היא מדווחת לממונה על השכר במשרד האוצר במערכת ממוחשבת על נתוני השכר.

משרד מבקר המדינה מציין כי דיווח כאמור לממונה על השכר אינו מייתר את הצורך של החברה בביצוע בקרות עצמאיות על נתוני השכר לאיתור חריגים העשויים להעיד על קיומה של מעילה. מומלץ לחברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון לבחון שנית את האפשרות ליישום בקרות בנושא.

חוצה ישראל מסרה כי החל מאמצע שנת 2021 היא משתמשת בקבצים אלקטרוניים לאיתור חריגים במערכת השכר.

139 בתוך חטיבת שכר, תנאי שירות וגמלאות

140 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי, חלד.

141 חל"י; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; רותם.



תגובות החברות הממשלתיות לבקורות חריגים בנושא נוכחות: 11 חברות ממשלתיות¹⁴² השיבו כי מבוצעות בקורות ידניות לאיתור חריגים במערכת הנוכחות. דירה להשכיר השיבה כי לנוכח מיעוט העובדים, לדעתה אין צורך בבקרה האמורה.

משרד מבקר המדינה מציין כי יישום בקורות הכרחי על מנת להפחית את הסיכון המובנה בתהליך דיווח נוכחות, ובקורות ממוחשבות יעילות יותר מבקורות ידניות. מומלץ לחברות הממשלתיות לבחון שנית את האפשרות ליישום בקורות ממוחשבות בנושא נוכחות.

שתי חברות ממשלתיות¹⁴³ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה ויפעלו ליישום בקורות לאיתור חריגים במערכת הנוכחות.

תגובות החברות הממשלתיות לבקורות חריגים בנושא משאבי אנוש: 19 חברות ממשלתיות¹⁴⁴ השיבו כי מבוצעות בקורות ידניות לאיתור חריגים במערכת משאבי אנוש. שתי חברות אחרות השיבו כי מיעוט העובדים בחברה אינו מצדיק הקמת מערכת לניהול משאבי אנוש ולכן אין בקורות ממוחשבות בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין כי יישום בקורות הכרחי על מנת להפחית את הסיכון המובנה בתהליך ניהול משאבי האנוש בחברה, ובקורות ממוחשבות יעילות יותר מבקורות ידניות. מומלץ לחברות הממשלתיות לבחון שנית את האפשרות ליישום בקורות ממוחשבות בנושא משאבי אנוש.

שלוש חברות ממשלתיות¹⁴⁵ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצות ויפעלו ליישום בקורות לאיתור חריגים במערכת משאבי אנוש.

ממשקים בין מערכות

כדי לוודא ששכר העובד מבוסס על שעות נוכחותו בעבודה, קיימים ממשקים בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר, המפחיתים את הסיכון שעובד יקבל שכר על שעות שבהן לא עבד או שיועבר תשלום שכר לעובד שלא קיים. היעדר ממשק ממוחשב מצריך בדיקות ידניות העלולות להגדיל את הסיכון לטעויות או למעילה.

142 חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לחינוך ימי; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; פארק אריאל שרון; חלד; נצר השרון; ערים; שחם.

143 חוצה ישראל; שקמונה.

144 איסורד; האגודה לתרבות הדיור; החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לחינוך ימי; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; המכון הגיאופיסי; חוצה ישראל; נתיבי איילון; חלד; חקר ימים ואגמים; מאיר שפיה; נצר השרון; נת"ע; ערים.

145 הקרן למורשת הכותל; רותם; שקמונה.



על פי התשובות לשאלון בנושא שכר, בכל משרדי הממשלה היו ממשקים בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר. לעומת זאת, 11 (22%) חברות ממשלתיות¹⁴⁶ דיווחו כי אין להן ממשקים בין מערכות אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שאין להן ממשק בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר להתקין ממשק כזה או להטמיע בקרות מפצות, כגון בקורות הבוחנות את שלמות העברת הנתונים בין המערכות ובקורות על שינויים ידניים בנתונים.

תגובות החברות הממשלתיות: החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון השיבה כי הזנה ממערכת נוכחות למערכת השכר מבוצעת ישירות באמצעות הפקת דוח אקסל. החברה לחינוך ימי השיבה כי אין ממשק אוטומטי בשל מורכבות הסכמי שכר באוכלוסיות מסוימות.

לנוכח הסיכון המובנה בתהליך העברת המידע ממערכת הנוכחות למערכת השכר, מומלץ כי החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון והחברה לחינוך ימי יבחנו את האפשרות ליישום ממשק ממוחשב בין מערכת הנוכחות למערכת השכר. אם לא ניתן ליישם ממשק זה, מומלץ כי החברות יישמו בקורות מפצות מתאימות לבחינת נאותות העברת המידע בין המערכות.

האגודה לתרבות הדיוור השיבה כי היא מקיימת בקורות מפצות בנושא נאותות הנתונים שהועברו ממערכת הנוכחות למערכת השכר. נצר השרון השיבה כי אופי הפעילות שלה אינו מאפשר יצירת ממשק בין מערכות הנוכחות למערכת השכר, ולכן החברה מקיימת בקורות מפצות על ידי מנהלת הכספים וסמנכ"ל תפעול ומשאבים בחברה.

חמש חברות ממשלתיות¹⁴⁷ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה - הכפר הירוק השיבה כי כבר יישמה ממשק מתאים, והיתר השיבו כי הן פועלות ליצירת ממשק מתאים בין מערכת הנוכחות למערכת השכר.

אישור דיווחי נוכחות

מעילה יכולה להתבצע על ידי הגדלה כוזבת של מספר שעות העבודה של עובד. הדיווח הכוזב יכול להתבצע בכמה אופנים, ובהם: הגשת דוח שעות כוזב; העברת כרטיס נוכחות של עובד אחר שלא היה נוכח בעבודה; שינויים ידניים; כניסה לא מאושרת למערכת הנוכחות והוספת שעות עבודה. כדי למנוע דיווחים כוזבים יש לוודא שהממונה הישיר של העובדים, אשר אמור להיות מודע להיקף עבודתם ולאופן ביצועה¹⁴⁸, יאשר את דיווחי הנוכחות של עובדיו.

146 האגודה לתרבות הדיוור; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לחינוך ימי; הכפר הירוק; המועצה הישראלית לצרכנות; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חוצה ישראל; חלד; מקווה ישראל; נצר השרון; ערים.

147 הכפר הירוק; המועצה הישראלית לצרכנות; חוצה ישראל; מקווה ישראל; ערים.

148 כפי שניתן לראות בתקנון שירות המדינה (תקש"ר), הממונה הישיר הוא גורם מאשר למגוון נושאים הקשורים בהתנהלות העובד. דוגמאות לכך: סעיף 42.223 (א) - "עובד חייב לשמור על דיוק בהופעה לעבודה, ולא יעזוב את מקום עבודתו לפני תום השעה שנקבעה לסיום העבודה, אלא אם קיבל רשות מהממונה שלו"; סעיף 44.141 (א) - "נאלץ עובד להיעדר מהעבודה בחלק של יום בלבד ((לרבות איחור), ידיע על כך לממונה הישיר עליו ויסביר את



מתשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות עלה כי בכל משרדי הממשלה המנהלים הישירים חותמים על דיווחי השעות של עובדיהם. בחברות הממשלתיות נמצא כי ברובן (46 מהן - 90%) המנהלים הישירים חותמים על דיווחי השעות של עובדיהם.

נמצא כי בחמש (10%) חברות ממשלתיות¹⁴⁹, הממונים הישירים לא חותמים על דיווחי השעות של עובדיהם.

עוד נמצא כי בחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי מתבצעים גם דיווחים ידניים של שעות העבודה. במצב זה אין פיקוח ובקרה מיטביים על דיווחיהם הידניים של העובדים.

עקב חשיבותה של בקרה זו, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי להטמיע נוהל לאישור ממונה ישיר את דיווחי השעות של עובדיו לפני העברת הדיווחים למחלקת משאבי אנוש ולמחלקת שכר.

תגובות החברות הממשלתיות: שלוש חברות ממשלתיות¹⁵⁰ השיבו כי פועלות ליישום בקרה כאמור. החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת השיבה כי היא אינה מוצאת לנכון להחתים מנהלים ישירים על דיווחי שעות שוטפים וממוחשבים של עובדים, ואם קיים חוסר התאמה בדיווח מוגש הדוח לאישור מנכ"ל החברה. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי השיבה כי מנהל כוח האדם בחברה הוא שחותם על דוח הנוכחות של העובדים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת ולחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי להטמיע בנוהליהן תהליך בקרה של אישור מנהל ישיר על דיווח הנוכחות של העובדים. זאת כיוון שהמנהל הישיר הוא הגורם אשר מכיר את תכולת העבודה ואת אופי הפעילות של העובד, ויישום בקרה זו יתרום לחיזוק הבקרה אחר דיווחי הנוכחות של עובדים.

טיפול בחריגים

במסגרת הבקרה על דיווחי הנוכחות, מן הראוי לתחקר את המקרים שבהם עובדים לא החתימו כרטיס נוכחות לעיתים קרובות אף שהיו אמורים לעשות זאת. היעדר תחקור במקרים אלו מעיד על חולשה בבקורות הארגון.

להלן בתרשים 30 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת קיומה של מדיניות בדבר תחקור מקרים של אי-החתמה קבועה של כרטיס הנוכחות (לדוגמה: אי-

הסיבות להיעדרו"; סעיף 91.174 (א) - "עובד היוצא לשם מילוי תפקידו מחוץ למקום עבודתו הקבוע, צריך לקבל אישור מאת הממונה עליו"; סעיף 91.175 - "הממונים על העובדים חייבים להקפיד על מתן אישורים ליציאה בתפקיד ולצמצם ככל האפשר את תקופת היעדרם של העובדים שעליהם הם ממונים". ניתן לראות גם התייחסות לעניין הפיקוח על איכות עבודתו של העובד, לדוגמה: סעיף 45.221 - "הממונה על העובד יעיר לו בעל פה או בכתב על ביצוע לקוי של העבודה או על משמעת לקויה"; פרק 93.3 "הערכה ומשוב עובדים": מעריך ישיר - עובד הממונה על העובד המוערך והבא עמו בקשר התכופ ביותר בענייני עבודה.

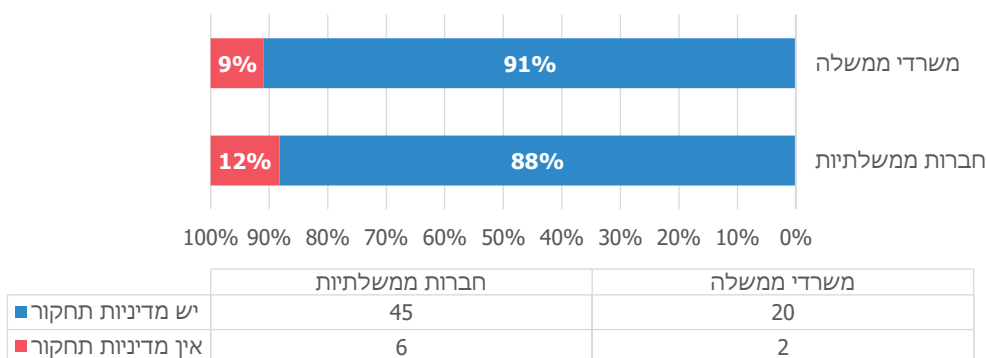
149 איסור; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הקרן למורשת הכותל; רותם.

150 איסור; הקרן למורשת הכותל; רותם.



החתמה בממוצע של מעל שלוש פעמים בחודש), על פי תשובותיהם לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:

תרשים 30: מדיניות בדבר תחקור מקרים של אי-החתמה קבועה של כרטיס הנוכחות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מתרשים 30, בשני (9%) משרדי ממשלה ובשש (12%) חברות ממשלתיות לא הייתה מדיניות תחקור מקרים שבהם לא החתימו עובדים כרטיס נוכחות באופן קבוע.

לוח 14: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שדיווחו שאין להם מדיניות לתחקור מקרים של אי-החתמה קבועה של כרטיס הנוכחות

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- דירה להשכיר - החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - נמל אשדוד - מדרשת שדה בוקר	- משרד האוצר - משרד הרווחה

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות שטרם קבעו מדיניות לתחקור מקרים שבהם עובדים לא מחתימים כרטיס נוכחות לעיתים קרובות, לקבוע מדיניות בעניין זה ולפעול להטמעתה.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי תבוצע עבודת מטה בנושא לבחינת היקף התופעה ותיבחן האפשרות לנקיטת סנקציות נגד עובדים שאינם מחתימים כרטיס כדרך קבע.



תגובות החברות הממשלתיות: דירה להשכיר מסרה כי עובדים ששכחו להחתים את כרטיס הנוכחות מתבקשים לציין במערכת הנוכחות את סיבת אי-ההחתמה. החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון מסרה כי תדפיס שעון נוכחות מוגש לבקרה בכל חודש, באחריות מנהלת משאבי אנוש והממונה הישיר.

משרד מבקר המדינה מציין כי חוסר במדיניות תחקור של ריבוי אי-החתמות עלול להחליש את ההרתעה מפני דיווח כוזב אפשרי של עובדים. מומלץ כי דירה להשכיר והחברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון יבחנו שנית ייסוד מדיניות תחקור למקרים חוזרים ונשנים של אי-החתמת כרטיס נוכחות.

נמל אשדוד מסרה כי תקבע מדיניות סדורה בנושא ותפעל להטמעתה. במסגרת זו תיבחן אפשרות לביצוע בדיקה ממוכנת אשר תציף את החריגים הללו. החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת מסרה כי לאחר מועד מילוי השאלון יוסד נוהל לפיו כל אי-החתמה של כרטיס נוכחות מכל סיבה שהיא, דורשת הגשת הסבר בכתב למנכ"ל החברה המאושר על ידו ומועבר לחשב השכר של החברה.

הסכמי העסקה ותנאי שכר

שני בעלי תפקידים לפחות חותמים על הסכמי העסקה בארגון

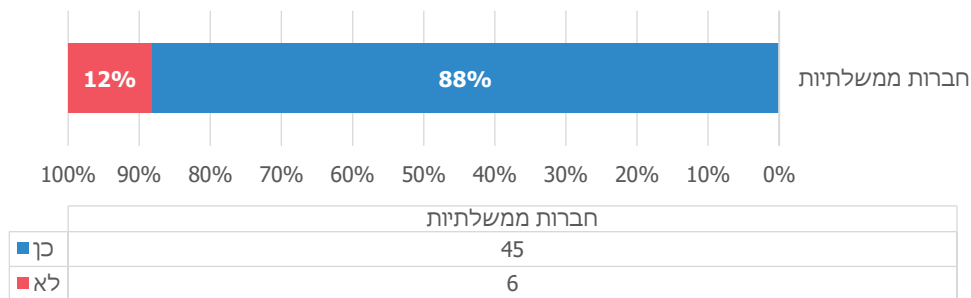
כדי למנוע מצב שבו בעל תפקיד בארגון עורך הסכם העסקה וחותר עליו ללא בקרה של בעל תפקיד נוסף, חשוב שבעת קליטת עובד חדש שני בעלי תפקידים לפחות יחתמו על הסכם העסקת העובד בארגון. בקרה זו מכרעת בחשיבותה כדי למנוע חשיפת הארגון לסיכונים כגון יצירת עובד פיקטיבי או ניפוח תנאי שכר של עובד או עדכון בתנאי עבודתו ללא אישור.

משרדי ממשלה: החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי הסמכות על חתימה על חוזה העסקה היא של נציבות שירות המדינה. בתהליך החתימה על חוזה העסקה מעורבים שני גורמים לפחות - עובד משאבי אנוש שמחתים את העובד החדש על החוזה, והנציבות - שהחוזה מועבר לה לאחר שנחתם כאמור. כמו כן, עובד משאבי אנוש מקים את העובד החדש במערכת מרכז"ה במודול משאבי אנוש, ולאחר מכן רכיבים מסוימים הנדרשים לצורך תשלום שכר מוזנים במחלקת שכר.

חברות ממשלתיות: להלן בתרשים 31 מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיומה של בקרה שבה שני בעלי תפקידים לפחות חותמים על הסכמי העסקה בארגון, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:



תרשים 31: בקרה שבה שני בעלי תפקידים לפחות חותמים על הסכמי העסקה בארגון



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 31 עולה כי בשש (12%) חברות ממשלתיות רק בעל תפקיד אחד חותם על הסכם העסקה של עובד חדש בארגון.

לוח 15: רשימת החברות הממשלתיות שבהן בעל תפקיד אחד חותם על הסכם העסקה

חברות ממשלתיות
• האגודה לתרבות הדיור • האיגוד • החברה לחקר מדעי החיים • הקרן למורשת הכותל • פארק אריאל שרון • רכבת ישראל

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לוודא שבעת עריכת הסכם העסקה של עובד חדש יחתמו עליו שני בעלי תפקידים לפחות.

שלוש חברות ממשלתיות¹⁵¹ השיבו כי הן מיישמות בקרות מפצות אשר לדעתן מפחיתות את רמת הסיכון. שתי חברות אחרות¹⁵² השיבו כי הן קיבלו את ההמלצה ויישמו בקרה מתאימה באופן ששני בעלי תפקיד יחתמו על הסכם העסקה.

151 האגודה לתרבות הדיור; החברה לחקר מדעי החיים; רכבת ישראל.

152 הקרן למורשת הכותל המערבי; פארק אריאל שרון.



בדיקת תנאי שכר של עובד חדש כפי שהוזנו במערכת ואישורם על ידי בעל תפקיד אחר

אחרי שתנאי השכר של עובד חדש הוזנו במערכת השכר בידי בעל תפקיד מסוים כגון החשב, על בעל תפקיד אחר לבדוק ולאשר את הנתונים שהוזנו כדי לוודא את שלמותם ואת אמינותם. נוסף על בקרה זו קיימת גם בקרה של בדיקת תלוש המשכורת הראשון של העובד על ידי בעל תפקיד בארגון, נוסף על בעל התפקיד שהזין לראשונה את נתוני העובד במערכת. בקרה זו יכולה לשמש בקרה מפצה בארגונים שבהם הבקרה הראשונה לא מתבצעת או מתבצעת חלקית בלבד. אי-ביצוען של שתי הבקורות עלול לחשוף את הארגון לסיכון מעילה.

על פי תשובות החברות הממשלתיות, ארבע (8%) חברות¹⁵³ לא יישמו את שתי הבקורות, ובגופים אלו בעל תפקיד אחד בדק ואישר את הנתונים על עובד חדש שהוזנו למערכת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא יישמו בקורות בעניין בדיקות תנאי השכר של עובד חדש - למסד במסגרת תוכנית הפחתת הסיכונים בקרה נוספת אשר תכלול בדיקה על ידי בעל תפקיד נוסף לאחר קליטת נתוני עובד חדש במערכת השכר.

שתי חברות ממשלתיות¹⁵⁴ השיבו כי הן מיישמות בקורות מפצות אשר לדעתן מפחיתות את רמת הסיכון. חוצה ישראל השיבה כי לאחר מתן המענה על השאלון היא יישמה בקרה מתאימה. רותם השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תפעל ליישום בקרה מתאימה.

החשכ"ל מסר כי מטה השכר בחשכ"ל בוחן הוצאת הנחיה לחשבי השכר של משרדי הממשלה לביצוע בדיקת נאותות שכר וזאת שישים יום לאחר תחילת העסקת עובד.

גריעת עובדים שהסתיימה העסקתם בארגון ממערכת השכר

כדי למנוע המשך תשלום שכר לעובדים שהסתיימה העסקתם בארגון, ראוי לבצע בדיקה השוואתית חודשית במערכת השכר כדי לוודא שאכן אותם עובדים נגרעו מרשימת העובדים מקבלי השכר בארגון.

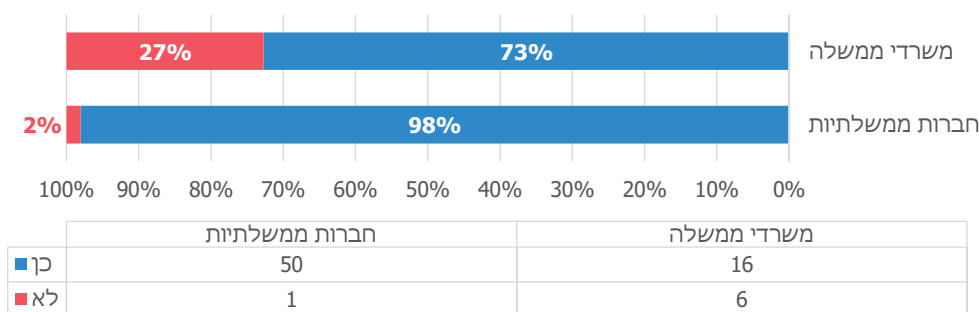
להלן בתרשים 32 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת קיומה של בדיקת השוואה חודשית המוודאת שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:

153 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חוצה ישראל; רותם.

154 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי.



תרשים 32: בדיקת השוואה חודשית המודאת שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 32 עולה כי בשישה (27%) משרדי ממשלה¹⁵⁵ ובחברות רותם (2%) לא מתבצעת בדיקה זו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרותם ולמשרדי הממשלה שלא מבצעים בדיקת השוואה חודשית שמטרתה לוודא שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר, ליישמה במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי אגף משאבי אנוש מדווח במערכת מרכז"ה על מועד סיום ההעסקה. דיווח זה מאפשר תשלום עתידי אך רק עבור סיבות ידועות ורק במהלך אוטומטי (כגון השלמת תשלום דמי הבראה), כלומר לא ניתן להתערב ידנית בתשלום. קיים דוח BI המאפשר בקרה מתאימה בידי אגפי משאבי אנוש והשכר, על ידי הצגת רשימת הפורשים בתקופה מוגדרת. כמו כן מסר החשכ"ל כי הנושא ייבחן מול נציגי משאבי אנוש וחשבי שכר במשרדי הממשלה, לבחינת הצורך בהוצאת הנחיה משותפת להם לביצוע בקרה רבעונית בנושא.

רותם השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תפעל ליישום בקרה מתאימה.

בעל תפקיד עם הרשאות סגירת מעגל עבודה שלם

ארגון שבו קיים בעל תפקיד שיש לו הרשאות לסגור מעגל עבודה שלם של העסקת עובד הכולל: הזנת נתוני עובד חדש במערכת; ביצוע שינויי שכר; עדכון פרטי חשבון הבנק של העובד וגריעת עובד שהעסקתו הסתיימה, עלול לחשוף את הארגון לסיכונים מעילה. הפרדת ההרשאות בין בעלי תפקידים שונים, היא בקרה קריטית היכולה להפחית באופן ניכר סיכון זה.

משרדי ממשלה: העסקת עובד מבוצעת באמצעות שני מודולים שונים של מערכת מרכז"ה - מודול משאבי אנוש ומודול שכר. מתבצעת הפרדת הרשאות מובנית במערכת, באופן שעובדי

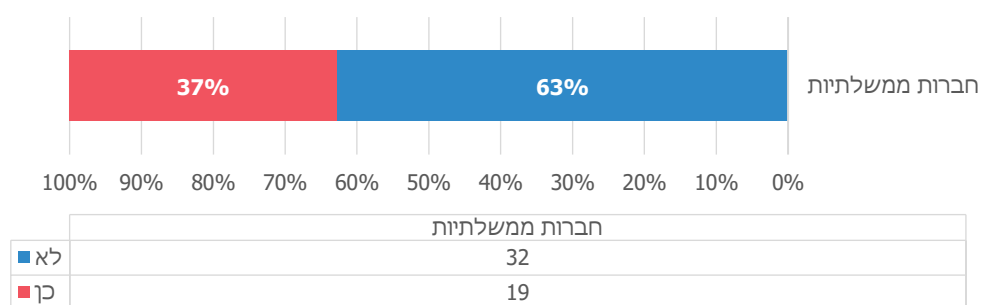
155 המשרד לביטחון הפנים; משרד האוצר; משרד ראש הממשלה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי.



משאבי אנוש מקימים את העובד במערכת ועובדי מחלקת השכר משלימים את הנתונים הנדרשים על מנת שעובד חדש יוכל לקבל שכר.

להלן בתרשים 33 מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת מצב שבו קיים בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל עבודה שלם, על פי תשובותיהן לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:

תרשים 33: מצב שבו קיים בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל עבודה שלם של העסקת עובד



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 33 עולה כי ב-19 (37%) מהחברות הממשלתיות יש בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל העבודה של העסקת עובד. במצב זה, בעל התפקיד יוכל לבצע פעולות שעלולות להיות לא מבוקרות ולחשוף את הארגון למעילה.



לוח 16: רשימת החברות הממשלתיות שבהן קיים בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל עבודה שלם של העסקת עובד

חברות ממשלתיות

- איסורד
- האיגוד
- חברת הפחם
- החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון
- חמ"ת
- החברה לחינוך ימי
- החברה למתנ"סים
- החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת
- החברה לשירותי איכות הסביבה
- המכון הגיאופיסי
- הקרן למורשת הכותל
- הרשות לחינוך והכשרה ימיים
- חוצה ישראל
- חקר ימים ואגמים
- מקווה ישראל
- מאיר שפיה
- מדרשת שדה בוקר
- רותם
- שחם

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד הרשאות בין בעלי תפקידים שונים בתהליך מעגל העבודה של עובד.

תגובות החברות הממשלתיות: שבע חברות ממשלתיות¹⁵⁶ השיבו כי הן מיישמות בקורות מפצות אשר לדעתן מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. שלוש חברות אחרות¹⁵⁷ השיבו כי ההמלצה מקובלת עליהן, וכי הן כבר יישמו בקרה מתאימה. שתי חברות נוספות¹⁵⁸ השיבו כי ההמלצה מקובלת עליהן, וכי הן יפעלו ליישום בקרה מתאימה.

אישור ממונה בעת ביצוע שינוי רכיבי שכר של עובד

בעת ביצוע שינוי ברכיבי השכר של עובד על ידי בעל תפקיד ביחידת השכר של ארגון, נדרשת חתימה של ממונה המפקח על התחום נוסף על מבצע השינוי. בקרה זו מפחיתה את הסיכון שיבוצעו שינויים לא רצויים ברכיבי שכר.

156 חברת הפחם; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשירותי איכות הסביבה; המכון הגיאופיסי; הקרן למורשת הכותל; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חקר ימים ואגמים.

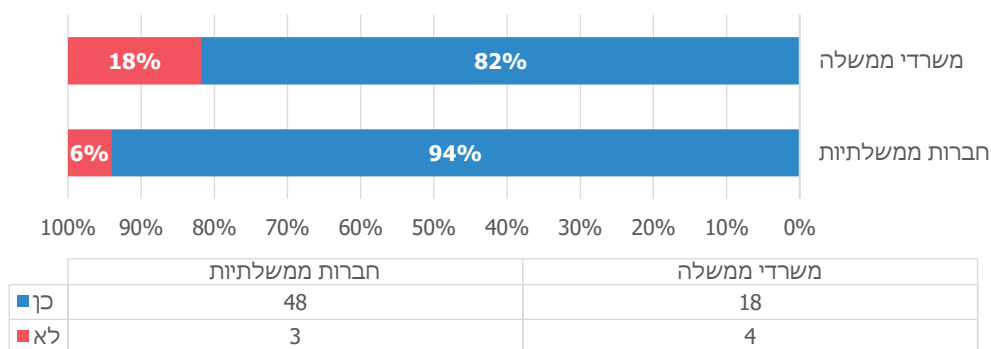
157 חמ"ת; החברה למתנ"סים; חוצה ישראל.

158 רותם; שחם.



להלן בתרשים 34 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת קיומה של דרישה לחתימה של ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר של עובד, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא משאבי אנוש ושכר:

תרשים 34: דרישה לחתימה של ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 34 עולה כי בארבעה (18%) ממשרדי הממשלה ובשלוש (6%) מהחברות הממשלתיות לא נדרשת חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר של עובד.

לוח 17: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שלא דרשו חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- האיגוד - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - מדרשת שדה בוקר	- המשרד לשירותי דת - משרד האוצר - משרד התיירות - משרד התקשורת

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות שלא דורשים חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר, ליישם אותה במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.

המשרד לשירותי דת השיב כי תהליך של שינוי ברכיבי שכר מתחיל בהמלצה או אי-המלצה של מנהל על תפקוד העובד, ורק לאחר מכן מתבצע שינוי של רכיבי שכר. לכן לא נדרשת חתימה של מנהל, היות שהוא הגורם המתחיל את התהליך.



משרד מבקר המדינה מציין כי חשוב שהממונה הישיר יאשר את השינויים שבוצעו בפועל ברכיבי השכר של העובד, בין שהממונה יזם אותם ובין לאו.

משרד התיירות השיב כי הוא לא מכיר הנחייה מסוג זה בשירות המדינה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי נושא חתימת ממונה על שינוי ברכיב שכר ייבחן במסגרת החלפת מערכת השכר.

בקורות שכר

אופן תשלום משכורות

חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ¹⁵⁹ (להלן - מס"ב) היא תאגיד בנקאי בבעלות חמישה בנקים¹⁶⁰, המספקת שירותים לכלל הבנקים וללקוחותיהם. מס"ב מפעילה את מערכת "חיובים, זיכויים והעברות תשלומים", המהווה את מערכת התשלומים המרכזית בישראל. החברה מתמחה, בין השאר, בהעברה ממוחשבת של תשלומי משכורות, ספקים ופנסיה. התשלומים מועברים מחשבון הבנק של הארגון ישירות לחשבונות הבנק של העובדים או הספקים. תהליכי התשלום והגבייה הם ממוחשבים, מבוקרים ומאובטחים.

משרדי ממשלה: על פי נוסח הוראת תכ"ם אמצעי תשלום וחשבונות בנקים¹⁶¹ ונוסח הוראת תכ"ם תשלום באמצעות המחאות¹⁶², שהיו בתוקף בתקופת הביקורת, לשם ביצוע תשלומים של משרדי ממשלה - רצוי להשתמש באמצעי התשלום שלהלן: זיכוי בנקים; מתן הרשאות לחייב חשבון; ומסלקת החשכ"ל. עם זאת ייתכנו מקרים שבהם מסלולים אלו לא ישימים, ולפיכך רשאי המשרד לשלם באמצעות המחאות, מתוך התייחסות למגבלות ולבקורות. יודגש כי יש להעדיף מלכתחילה דרכי תשלום אחרות על פני תשלום בהמחאה. במרץ 2021 עודכנו הוראות תכ"ם אלו ואוחדו להוראת תכ"ם אמצעי תשלום¹⁶³, אשר קובעת, בדומה להוראות הקודמות, כי העברת כספים בין משרדי ממשלה תבוצע באמצעות מסלקת החשכ"ל אלא אם כן אישר החשכ"ל אופן תשלום אחר; ככלל, העברת תשלומים לגורמים חיצוניים תתבצע באמצעות זיכוי חשבון הבנק של המוטב או באמצעות מתן הרשאה לחיוב חשבון הבנק של המשרד. ייתכנו מצבים שבהם נדרש להעביר תשלומים באמצעים אחרים¹⁶⁴, אולם החשב יפעל לצמצום המקרים שבהם ישתמש המשרד בהמחאות.

159 ראו אתר החברה במרשתת: <https://www.masav.co.il/about>

160 בנק לאומי לישראל בע"מ; בנק הפועלים בע"מ; בנק דיסקונט לישראל בע"מ; בנק מזרחי-טפחות בע"מ; הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ.

161 הוראת תכ"ם 1.6.1, בתוקף מיום 17.6.19 (יש הוראה מעודכנת שכותרתה "אמצעי תשלום", במסגרתה אוחדו הוראות תכ"ם מס' 1.6.1, 1.6.2, 1.6.3, 1.6.4, ו-1.6.5, שנכנסה לתוקף ביום 24.3.21).

162 הוראת תכ"ם 1.6.5, בתוקף מיום 1.8.08 (לאחר עדכון הוראה 1.6.1 כאמור ביום 24.3.21 שונתה הוראה זו).

163 הוראת תכ"ם 1.6.1, בתוקף מיום 24.3.21.

164 המחאות, כרטיסי אשראי, מטבע חוץ או מזומן.



מהתשובות לשאלון עלה כי כל משרדי הממשלה משלמים משכורות או מפרעות על חשבון שכר באמצעות מס"ב¹⁶⁵.

לעומת זאת, 48 (94%) חברות ממשלתיות השיבו כי הן משלמות משכורות באמצעות מס"ב, 4 (8%) חברות ממשלתיות¹⁶⁶ דיווחו כי הן משלמות משכורות גם באמצעות העברות בנקאיות ו-2 (4%) חברות ממשלתיות¹⁶⁷ דיווחו כי הן משלמות משכורות גם בהמחאות. בעניין מפרעות על חשבון שכר דיווחו 30 חברות ממשלתיות שהן מבצעות זאת באמצעות מס"ב, 8 גם באמצעות העברה בנקאית¹⁶⁸ ו-9 חברות ממשלתיות¹⁶⁹ דיווחו שהן מעבירות מפרעות גם באמצעות המחאות.

על החברות הממשלתיות אשר משלמות משכורות או מפרעות על חשבון השכר לא באמצעות מס"ב להקפיד על בקורות מפצות כדי להפחית סיכונים וכדי למנוע מקרי מעילה. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל החברות הממשלתיות לשלם משכורות ומפרעות באמצעות מס"ב, בשילוב הבקורות הנאותות לסוג תשלום זה.

תגובות החברות הממשלתיות בעניין אופן תשלום משכורות: פארק אריאל שרון השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, והחל מיוני 2021 משכורות משולמות באמצעות מס"ב בלבד. ערים השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תעבור לתשלום משכורות במס"ב במהלך שנת 2022.

תגובות החברות הממשלתיות בעניין אופן תשלום מפרעות שכר: חמש חברות ממשלתיות¹⁷⁰ השיבו כי תשלום מפרעות שכר באמצעות העברה בנקאית מבוצע במקרים חריגים בלבד. שחם הוסיפה כי החל משנת 2022 תשלומי מפרעות שכר יבוצעו באמצעות מס"ב בלבד.

הכפר הירוק השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא פעלה לשינוי תהליך השכר באופן שמפרעות שכר לא ישולמו עוד באמצעות המחאות אלא באמצעות מערכת השכר. ערים השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי החל משנת 2022 מפרעות שכר ישולמו באמצעות מס"ב. מאיר שפיה השיבה כי מפרעות שכר משולמות בהמחאות למוטב בלבד ומנוכות משכר העובד.

בדיקת השוואה בין רשימת מקבלי שכר לבין רשימת העובדים

כדי לוודא שרשימת מקבלי השכר תואמת את רשימת העובדים מדווחי הנוכחות או לחלופין את רשימת העובדים במערכת משאבי אנוש, יש לבצע בדיקה השוואתית בתדירות שתקבע

165 חלק מהמשרדים השיבו שהם מעבירים משכורות באמצעות מערכת מל"ם (מערכת טכנולוגית לניהול שכר ומשאבי אנוש), המעבירה את ביצוע הוראת תשלומי השכר לחשכ"ל אשר מבצעת זאת באמצעות מס"ב.

166 החברה לחינוך ימי; המועצה הישראלית לצרכנות; פארק אריאל שרון; ערים.

167 החברה לחינוך ימי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים.

168 החברה לחינוך ימי; המועצה הישראלית לצרכנות; חלד; חנ"י; מקורות פיתוח ויזום; נת"ע; רותם; שחם.

169 האיגוד; החברה לחינוך ימי; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; הכפר הירוק; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; מקווה ישראל; מאיר שפיה; מדרשת שדה בוקר; ערים.

170 חנ"י; מקורות פיתוח ויזום; נת"ע; רותם; שחם.



במסגרת הבקורות מפחיתות הסיכונים של הארגון. בקרה זו היא קריטית כיוון שהיא יכולה למנוע מצב שבו יש מקבל שכר שלא נמצא ברשימת העובדים הפעילים של הארגון.

מן השאלון עלה כי שלושה (14%) משרדי ממשלה¹⁷¹ וחברה ממשלתית אחת (2%)¹⁷² השיבו שהם לא משווים בין רשימת מקבלי שכר לבין רשימת העובדים הפעילים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות אשר אינם משווים בין רשימת מקבלי השכר לבין רשימת העובדים בדיווחי הנוכחות או במערכת משאבי אנוש, ליישם בקרת בדיקת השוואה בין רשימת מקבלי השכר ובין רשימת העובדים באופן סדיר ושוטף.

תגובות הארגונים הממשלתיים: רותם השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תפעל ליישום בקרה מתאימה. המשרד לשירותי דת השיב כי קיימות בקורות מפצות בתהליך, לרבות גריעת עובד מסיים מהמערכות ודיווח מיידי למחלקת השכר.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוא ישקול הוצאת הנחיה בגין סיום העסקת עובדים, ובמסגרתה תבוצע בקרה אחת לרבעון בין עובדים פעילים לעובדים מקבלי שכר.

בקורות אנליטיות

בקרה אנליטית היא תהליך של בחינת נתונים גולמיים במטרה להסיק מסקנות ותובנות, המאפשרת לארגון לחשוף דפוסי התנהגות או אירועים חריגים. במסגרת בקורות השכר ראוי לבצע באופן חודשי השוואת שכר של עובד על כל רכיביו מול שכרו בחודש שעבר או השוואה מול ממוצע השכר בחודשים האחרונים. בדרך כלל, בקורות שכר מבוצעות על ידי ספקיות שירותי ניהול משאבי אנוש הנותנות שירותים למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות בתחום משאבי אנוש ושכר, ומפיקות לארגון דוחות השוואה אנליטיים. על יחידת השכר בארגון לבצע בדיקה של דוחות אלה לצורך איתור חריגים. בקרה אנליטית זו עשויה לחשוף חריגה בשכר החודשי של עובד, מצב שיעלה את הצורך בבדיקת המשך לחריגה.

משרדי ממשלה: מערכת השכר שולחת למשרדים דוחות חודשיים הכוללים מידע לגבי מקבלי השכר של אותו חודש וכן השוואה לחודש הקודם. כמו כן, קיימת מערכת BI הכוללת כמה דוחות ניהוליים המאפשרים פילוח של השכר ברמות שונות; דוחות אנליטיים, כגון השוואת שכר העובד בחודשים שונים; הצפת חריגים וזיהוי שינויים בנתוני השכר. מחלקת השכר של משרדי הממשלה סוקרת דוחות אלו באופן חודשי. החשכ"ל מסר בתשובתו כי מטה השכר בוחן אפשרות לקיום כנס ייעודי עם חשבי השכר ובו יוצגו יכולות מערכת ה-BI.

מן השאלון עולה כי ארבע (8%) חברות ממשלתיות¹⁷³ השיבו שהן לא מבצעות בקרה אנליטית חודשית של השוואות שכר העובד.

171 המשרד לשירותי דת; משרד הבינוי והשיכון; משרד החוץ.

172 רותם.

173 איסורד; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חלד; מדרשת שדה בוקר.



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מבצעות בקרות אנליטיות חודשיות בנושא שכר, להטמיע בקרות השוואה חודשיות כדי לחשוף חריגות בשכר או ברכיביו ולנתחן על מנת לוודא תקינות השכר.

איסור השיבה כי היא מבצעת בקרה ברמת השורה לכל תלוש שכר על ידי גורם שאינו מבצע השכר. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי מסרה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תפעל ליישום בקרה מתאימה. חלד השיבה כי מתבצעת בקרה ידנית בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחלד לבחון יישום של בקרה אנליטית כדי לחשוף חריגות בשכר או ברכיביו ולנתחן על מנת לוודא את תקינות השכר.

בקרות משאבי אנוש

ימי חופשה

למניעת הסתרת פעילות לא מאושרת של בעלי תפקידים, בייחוד בתפקידים רגישים בתחומים כספיים, ראוי לקבוע מדיניות המחייבת עובד לנצל ברציפות (במשך שבוע לפחות) חלק מחופשת המנוחה השנתית שלו, בין היתר, כדי לאפשר לעובד אחר למלא את תפקידו בזמן היעדרותו¹⁷⁴. בקרה זו עשויה להקשות ביצוע מעילה ולסייע בגילוייה.

על פי התשובות על השאלון, לרוב משרדי הממשלה (20%, 91%) והחברות הממשלתיות (28%, 55%) אין מדיניות כלל לגבי הוצאה לחופשה רציפה. אשר לשתי חברות ממשלתיות אחרות (4%), הן דיווחו שקיימת בחלק מיחידותיהן מדיניות הוצאה לחופשה רציפה, אך לא ביחידות הרגישות: כספים, גזברות ושכר.

174 ראו לדוגמה, המפקח על הבנקים, הוראות ניהול בנקאי תקין [1] (1/04) מס' 360, רוטציה וחופשה רציפה.



לוח 18: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שבהם אין מדיניות הוצאה לחופשה רציפה

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• איסור • דירה להשכיר • האיגוד • חל"י • החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון • חמ"ת • החברה לחינוך ימי • החברה לפיתוח מזרח ירושלים • החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי • המועצה הישראלית לצרכנות • המכון הגיאופיסי • הקרן למורשת הכותל • נתיבי איילון • חנ"י • חקר ימים ואגמים • מקווה ישראל • מאיר שפיה • מדרשת שדה בוקר • מקורות פיתוח וייזום • נצר השרון • נת"ע • נתיבי ישראל • ערים • רכבת ישראל • רפאל • שקמונה • תש"ן	• המשרד לביטחון הפנים • המשרד להגנת הסביבה • המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל • המשרד לשירותי דת • המשרד לשיתוף פעולה אזורי • משרד האוצר • משרד האנרגיה • משרד הבינוי והשיכון • משרד החוץ • משרד החינוך • משרד החקלאות • משרד הכלכלה • משרד המדע • משרד המשפטים • משרד הרווחה • משרד העלייה והקליטה • משרד הפנים • משרד התיירות • משרד התרבות והספורט • משרד ראש הממשלה
• אין מדיניות ביחידות הכספים/גזברות/שכר • חברת הפחם • פארק אריאל שרון	

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה בתיאום עם נציבות שירות המדינה ולחברות הממשלתיות לאמץ מדיניות מבוססת סיכונים להוצאה לחופשה רציפה בת שבוע לפחות, בייחוד בתפקידים רגישים ביחידות הכספים, הגזברות והשכר. בזמן היעדרותו של העובד שיצא לחופשה, על עובד אחר למלא בפועל את תפקידו, ככל האפשר, בכדי לספק בקרה יעילה למניעת מקרי מעילה.



תגובות הארגונים הממשלתיים: שבעה משרדי ממשלה¹⁷⁵ דנו בתשובתם בהוראות התקשי"ר, המחייב ניצול ימי חופשה רציפה וחופשה מרוכזת בחגים אך לא לקיומה של מדיניות משרדית כבקרה לאיתור מעילות ולמניעתן. שני משרדי ממשלה¹⁷⁶ נוספים דנו גם הם בהוראות התקשי"ר והוסיפו כי לדעתם מדיניות של חופשה רציפה לצורך בקרה לאיתור ולמניעה של מעילות צריכה להיות רוחבית ובהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה. משרד התרבות והספורט ומשרד המדע השיבו כי קיימות בקרות מפצות אשר לדעתם מיייתרות את הצורך במנגנון מעין זה. משרד הפנים השיב כי לדעתו ראוי שתוגדר מדיניות בהתאם לאופי היחידה, שכן לעיתים החלפת תפקידים עלולה לפתוח פתח לטעויות. המשרד שוקל מתווים אחרים לבקרה שתיתן מענה לסיכון זה. המשרד לשירותי דת השיב כי אין צורך במדיניות שכזאת, היות שמדובר במשרד קטן שכמעט לא מתבצעות בו החלפות תפקידים.

תשע חברות ממשלתיות¹⁷⁷ דנו בתשובתן בקיומה של חופשה מרוכזת של החברה במועדים קבועים אך לא בקיומה של מדיניות חברה בנושא בקרה לאיתור מעילות ולמניעתן. כמו כן חנ"י מסרה כי תדון בנושא במסגרת תהליך ניהול הסיכונים.

שש חברות ממשלתיות¹⁷⁸ השיבו כי אופי פעילותן או היקף הצוות הפיננסי שלהן אינם מאפשרים יישום של מדיניות בעניין חופשות רציפות לעובדים לצורך בקרה לאיתור מעילות ולמניעתן. חמ"ת השיבה כי בעבר הוחלט שלא לאמץ מדיניות חופשה רציפה עקב הנזק העלול להיגרם ועקב קיומן של בקרות מפצות מתאימות, אולם לנוכח ההמלצה של משרד מבקר המדינה החברה תבחן שינוי של מדיניות זו, לאחר שיתגבש קוורום מתאים לדירקטוריון החברה. רכבת ישראל ורפאל השיבו כי הן מקיימות בקרות מפצות אשר לדעתן משיגות את מטרת הבקרה.

כאמור, יישום מדיניות של חופשה רציפה עשוי לסייע בגילוי מעילה ולהקשות את ביצועה. מומלץ כי ארגונים ממשלתיים אשר אינם יכולים ליישם מדיניות זו מסיבות שונות (כגון היקף הצוות, אופי הפעילות ונזק אפשרי) יבחנו את האפשרות ליישום בקרות מפצות כדוגמת רוטציה של בקרת חתימות.

שתי חברות ממשלתיות¹⁷⁹ השיבו כי הן קיבלו את ההמלצה ויישמו מדיניות מתאימה החל משנת 2022. ארבע חברות ממשלתיות¹⁸⁰ נוספות השיבו כי ההמלצה מקובלת עליהן, וכי הן בוחנות יישום של מדיניות מתאימה. החברה לאספקת פחם השיבה כי החל משנת 2022 יצאו לחופשה רציפה גם עובדי מחלקות גזרות ושכר, נוסף על אנשי הרכש. פארק אריאל שרון השיבה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תכין נוהל ייעודי שיבטיח כי עובדי היחידות הרגישות יצאו לחופשה רציפה.

175 המשרד להגנת הסביבה; משרד האנרגיה; משרד הבינוי והשיכון; משרד החוץ; משרד החינוך; משרד הכלכלה; משרד המשפטים.

176 משרד העלייה והקליטה; משרד ראש הממשלה.

177 דירה להשכיר; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; חנ"י; מקווה ישראל; מאיר שפיה; נת"ע; נתיבי ישראל; תש"ן.

178 איסורד; החברה לחינוך ימי; המכון הגיאופיסי; חקר ימים ואגמים; מקורות פיתוח ויזום; נצר השרון.

179 נתיבי איילון; ערים.

180 חל"י; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הקרן למורשת הכותל; שקמונה.



שאלון בנושא רכש ומלאי¹⁸¹

ניהול מערכת ספקים

אישורים נדרשים להקמת ספק במערכת

בעת הקמת ספק במערכת המידע של הארגון (להלן - המערכת) על הספק להמציא אישורים ואסמכתאות, בין היתר, כדי לאמת את זהותו ופרטיו, אישורים לצורכי מס ופרטי חשבון בנק לצורכי העברת תשלומים. למניעת מקרי מעילה יש חשיבות גבוהה לאימות פרטי חשבון הבנק ולוודא שאכן החשבון משויך לספק. אימות זה נעשה על ידי קבלה מהספק של אישור פרטי חשבון הבנק או תצלום המחאה מבוטלת.

מהתשובות לשאלון בנושא רכש ומלאי עלה כי שלוש (6%) חברות ממשלתיות¹⁸² לא דורשות מהספק אישור פרטי חשבון הבנק ואף לא תצלום המחאה מבוטלת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא דורשות אישורים לאימות פרטי חשבון הבנק של הספקים, לפעול לקבלת מסמכים מאמתים טרם הקמת הספק במערכת.

בקורות להקמת ספק במערכת או בעת שינוי פרטי הספק

בעת הקמת ספק חדש¹⁸³ או בעת עדכון פרטי ספק קיים (לרבות שינויים בפרטי חשבון הבנק) יש כמה בקורות הנדרשות כדי למנוע מקרי מעילה ופעולות לא מאושרות, ובהן: הקמת ספק פיקטיבי או הזנת חשבון בנק שאינו של הספק. להלן דוגמאות של בקורות כאלו: בדיקה ובקרה על שלמות מסמכי החובה ונאותותם; בדיקה מול אתר האינטרנט של רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים; נדרשים שני חותמים לפחות להזנת נתוני ספק לראשונה (מקים ומאשר).

החשכ"ל מסר בתשובתו כי במערכת המרכב"ה קיימת בקרה אוטומטית אשר בודקת את הנתונים של הספק, ובהם מספר העוסק בהתאמה לרישום מע"מ. יתרה מזו, הקמת הספק מחייבת שימוש בשדה ח"פ¹⁸⁴/ע"מ¹⁸⁵ אשר נתוניה מוצלבים עם נתוני רשות המסים בממשק אוטומטי, ואם נמצאים בתהליך זה חריגים, החשכ"ל קובע אם לאשרם תוך שימוש בבקורות מפצות בתהליך. עוד מסר החשכ"ל כי בהגדרות הקיימות במערכת מרכב"ה יש שני גורמים במסגרת תהליך הקמת המוטב - הגורם שמאשר את פרטי הבנק מאפשר בסופו של התהליך להשתמש בספק, ולכן בהכרח נדרשים שני גורמים לצורך השמשת רשומת הספק. שימוש בגורם יחיד לביצוע שתי הפעולות יחייב הסדרת בקרה מפצה ויזוהה כסיכון במסגרת מערך ההרשאות. כמו כן, למשרדי הממשלה השונים אין אפשרות להקים ספק כפול, לנוכח מאפייני

181 פרק זה מבוסס על שאלון רכש ומלאי שענו עליו 23 משרדי ממשלה מתוך 23 ו-50 חברות ממשלתיות מתוך 51.

182 איסור; האגוד; מדרשת שדה בוקר.

183 הקמת ספק - הזנת נתוני ספק חדש במערכת.

184 ח"פ - ראשי תיבות של חברה פרטית. מספר מזהה חד-ערכי של החברה ברשם החברות.

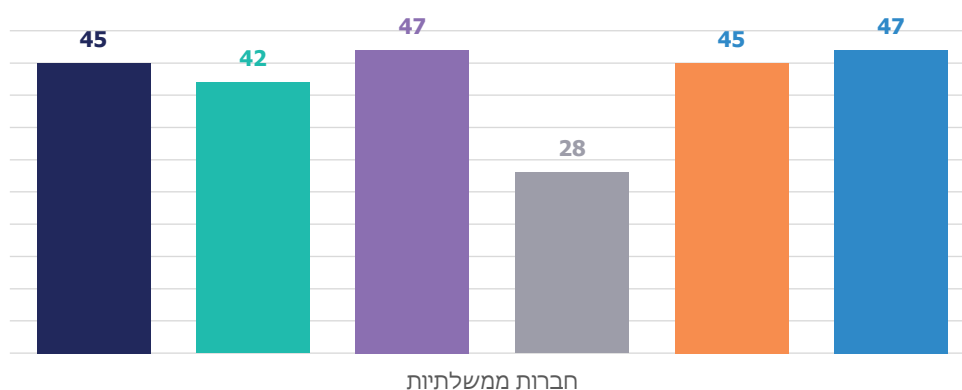
185 ע"מ - עוסק מורשה.



ניהול הרשומות. אם יש צורך בכך, הקמת רשומת ספק שני לספק קיים נבחנת ומאושרת בידי מטה החשכ"ל במקרים חריגים בלבד.

תרשים 35 להלן מפרט את התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיומן של בקורות להקמת ספק במערכת או בעת עדכון פרטי ספק קיים.

תרשים 35: קיומן של בקורות להקמת ספק במערכת או בעת עדכון ספק קיים



- מתבצעות בדיקה ובקרה על שלמות מסמכי החובה ועל נאותותם
- נערכת בדיקה מול אתר רשות המיסים כי העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים
- נדרשים שני חותמים לפחות (מקים ומאשר)
- שדה ח"פ / עוסק מורשה הוא שדה חובה
- המערכת לא מאפשרת להקליד מספר ח"פ / עוסק מורשה שגוי (כגון 9999)
- קיימת התרעה בעת הקמת ספק כפול, עם ח"פ / עוסק מורשה זהה

על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 35 עולה כי יש בקורות קריטיות אשר לא מיושמות בחלק מהחברות הממשלתיות, כמפורט להלן:

1. **בדיקה ובקרה על שלמות מסמכי החובה ונאותותם:** הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) חברות ממשלתיות¹⁸⁶.

2. **בדיקה מול אתר רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים:** הבקרה לא מיושמת בחמש (10%) חברות ממשלתיות¹⁸⁷.

תגובות החברות הממשלתיות: דואר ישראל השיבה כי היא מקיימת בקורות מפצות בתהליך ההקמה או העדכון של ספק אשר לדעתה מספקות ולכן לא נדרשת בדיקה של מספר עוסק מורשה מול רשות המסים. אם מספר העוסק המורשה אינו תקין, אחת הדרכים

186 האיגוד; המועצה הישראלית לצרכנות; הרשות לחינוך והכשרה ימיים.

187 המועצה הישראלית לצרכנות; דואר ישראל; חוצה ישראל; חנ"י; רותם.



לביצוע בקרה בנושא היא לבדוק אם דוח המע"ם המקוון שגוי. חוצה ישראל מסרה כי עם כניסתה לתפקיד של מנהלת אגף חשבות חדשה מבוצעת בדיקה כנדרש.

חנ"י השיבה כי ספק מוקם במערכת לאחר שהציג כמה מסמכים כגון אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס במקור, תעודת עוסק מורשה ופרטי חשבון בנק. רותם השיבה כי הקמת ספק דורשת אישור חתום ובתוקף המאשר מספר ח"פ של הספק.

משרד מבקר המדינה מציין כי בדיקה מול צד שלישי לגבי הנאותות והנכונות של הנתונים חזקה יותר מהסתמכות על מסמכי הספק, ולכן מוצע כי חנ"י ורותם יבחנו את ההיתכנות של יישום הבקרה האמורה על מנת להפחית את הסיכון המובנה בתהליך.

3. **נדרשים שני חותמים לפחות להקמת ספק (מקים ומאשר):** הבקרה לא מיושמת ב-22 (44%) חברות ממשלתיות¹⁸⁸.

תגובות החברות הממשלתיות: שש חברות¹⁸⁹ השיבו כי הן מבצעות בקורות מפצות מספקות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. חמש חברות¹⁹⁰ השיבו כי הן יפעלו ליישום הבקרה המתוארת.

חלד השיבה כי היא מסכימה שאין בחברה נוהל זה, אך לנוכח הימצאות החברה בשלב מתקדם של פירוקה אין מקום לבצע שינויים באמצעות יישום ההמלצות שהועלו בדוח, גם אם יש מקום לתיקון.

חקר ימים ואגמים השיבה כי היא תבחן את הנושא מול חברת התוכנה הרלוונטית. חל"י והחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי השיבו כי המערכת המיכונית אינה תומכת בדרישה לשני חותמים לפחות להקמת ספק. המכון הגיאופיסי השיב כי קיים טופס שעליו חותמים מנהלת החשבונות שמילאה את הטופס ומנהל המחלקה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחקר ימים ואגמים, לחל"י, לחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי ולמכון הגיאופיסי כי אם לא ניתן ליישם את הבקרה באופן ממוחשב, עליהם לבחון יישום של בקורות מפצות אחרות בתהליך.

4. **בהקמת ספק חדש, חובה להזין שדה מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה:** הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) מהחברות הממשלתיות: החברה למתנ"סים, החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי וחקר ימים ואגמים.

188 האגוד; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; חמ"ת; החברה לחינוך ימי; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הכפר הירוק; המועצה הישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; פארק אריאל שרון; חלד; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; נצר השרון; רפאל; שקמונה.

189 החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; חמ"ת; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח חוף אילת; נצר השרון; רפאל.

190 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; הכפר הירוק; מקווה ישראל; שקמונה.



תגובות החברות הממשלתיות: החברה למתנ"סים השיבה כי היא תיקנה את הליקוי. שתי החברות האחרות השיבו כי יפעלו ליישום הבקרה האמורה.

5. בהקמת ספק חדש, המערכת לא תאפשר להקליד מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה שגוי: הבקרה לא מיושמת בשמונה (16%) חברות ממשלתיות¹⁹¹.

תגובות החברות הממשלתיות: שש חברות¹⁹² השיבו כי הן מבצעות בקורות מפצות מספקות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. מתוכן, רפאל הוסיפה שהיא תבחן יישום של בקרה נוספת למניעת הקלדה שגויה של ח"פ. ערים השיבה כי תיקנה את הליקוי. רותם השיבה כי תבדוק אפשרות להצלב מידע עם מאגר מידע חיצוני.

6. בהקמת ספק חדש, תינתן התרעה בעת הזנת ספק כפול עם מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה זהה (לספק שכבר קיים במערכת): הבקרה לא מיושמת בחמש (10%) חברות ממשלתיות¹⁹³.

תגובות החברות הממשלתיות: החברה לאספקת פחם השיבה כי היא מבצעת בקורות מפצות מספקות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. החברה למתנ"סים השיבה כי הליקוי תוקן. חל"י השיבה כי תבחן את הנושא מול חברת התוכנה הרלוונטית.

המועצה הישראלית לצרכנות השיבה כי לנוכח ההיקף הקטן של פעילות הרכש שלה ומספר ספקיה המועט, הטמעת התקשוריות במערכת ממוחשבת תביא להטלת נטל לא מידתי על המועצה.

לנוכח הסיכון המובנה בתהליך הקמת ספק והסיכון לביצוע מעילות באמצעות הקמת ספק כפול, מוצע כי המועצה הישראלית לצרכנות תבחן את האפשרות ליישום בקורות מפצות מתאימות.

לאור חשיבותן הרבה של בקורות אלה בהפחתת סיכונים ומניעת מקרי מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מיישמות את הבקורות הללו, ליישמן.

בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים

יומן שינויים (לוג) מאפשר תיעוד ממוחשב של שינויים שבוצעו במסך או בשדה של קובץ, וכולל מידע על הנתונים שהשתנו, על המשתמש שביצע את השינוי, על מועד השינוי (תאריך ושעה) וכדומה. השימוש ביומן שינויים מיועד לצורכי בקרה על שינויים שנעשו בקובץ רגיש או לצורכי תחקור אירוע לאחר מעשה. עקב חשיבות הנתונים בקובץ אב ספקים מומלץ לבצע בקרה על יומן השינויים לפחות פעם בחודש כדי לזהות אירועים חריגים בזמן וכדי למנוע מקרי מעילה.

191 דואר ישראל; נמל חיפה; נתיבי איילון; מקורות פיתוח ויזום; ערים; רותם; רכבת ישראל; רפאל.

192 דואר ישראל; נמל חיפה; נתיבי איילון; מקורות פיתוח ויזום; רכבת ישראל; רפאל.

193 חברת הפחם; חל"י; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; המועצה הישראלית לצרכנות.



על פי התשובות לשאלון, 16 (70%) משרדי ממשלה ו-17 (34%) חברות ממשלתיות לא מבצעים בקרה על יומן השינויים של קובץ אב ספקים. נמצא גם כי מבין משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות אשר דיווחו כי הם מבצעים בקרה זו, המשרד לשירותי דת ו-11 חברות ממשלתיות עושים זאת בתדירות נמוכה מפעם בחודש.

לוח 19: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שבהם אין בקרה על יומן השינויים או שהבקרה מבוצעת בתדירות נמוכה יותר מפעם בחודש

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• אין בקרה על לוג השינויים • איסורד • האיגוד • חל"י • החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון • החברה לפיתוח מזרח ירושלים • החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת • החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי • המועצה הישראלית לצרכנות • הרשות לחינוך והכשרה ימיים • פארק אריאל שרון • חלד • חקר ימים ואגמים • מדרשת שדה בוקר • רותם • רפאל • שחם • שקמונה • הבקרה מבוצעת בתדירות נמוכה מפעם בחודש • דירה להשכיר • חמ"ת • החברה לפיתוח חוף אילת • החברה לשירותי איכות הסביבה • הכפר הירוק • הקרן למורשת הכותל • דואר ישראל • נתיבי איילון • מקווה ישראל • מקורות פיתוח וייזום • נת"ע	• אין בקרה על לוג השינויים • המשרד לביטחון הפנים • המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל • המשרד לשיתוף פעולה אזורי • משרד האנרגיה • משרד הבריאות • משרד החינוך • משרד החקלאות • משרד המדע • משרד המשפטים • משרד הרווחה • משרד הפנים • משרד התחבורה • משרד התיירות • משרד התקשורת • משרד התרבות והספורט • משרד ראש הממשלה • הבקרה מבוצעת בתדירות נמוכה מפעם בחודש • המשרד לשירותי דת

יש לעשות את הבקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים מול מסמכים מאמתים כדי לתקף את השינוי שבוצע וכדי לוודא את תקינותה. אי-ביצוע בקרה מול מסמכים מאמתים פוגע באמינות הבקרה, ולכן אי-אפשר להסתמך על תוצאותיה.



מהתשובות לשאלון עלה כי אומנם 7 (30%) משרדי ממשלה ו-30 (60%) חברות ממשלתיות דיווחו כי הם מבצעים בקרה כלשהי על יומן השינויים, אולם ב-6 משרדי ממשלה¹⁹⁴ מתוכם (88%) וב-12 חברות ממשלתיות¹⁹⁵ מתוך ה-30 (40%) לא ביצעו את הבקרה מול מסמכים מאמתיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות ליישם בקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים ולבצע בתדירות שלא תפחת מפעם בחודש. על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות לבצע את הבקרה מול מסמכים מאמתיים, כדי לטייב את הליך הבקרה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי במסגרת בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים, עיקר הסיכון הדורש מעקב אחר שינויים בקובץ זה הוא כשל בביצוע תשלום - אם משרד לא ביצע במשך זמן רב תשלום לספקים, עליו לבצע בדיקה מקיפה בנוגע לשינויים בקובץ אב ספקים. עוד מסר כי אגף החשכ"ל ישקול את ריענון ההנחיות לבקרה על יומן השינויים ברמת המשרדים.

תגובות הארגונים הממשלתיים בעניין הבקרה על יומן השינויים: משרד התחבורה השיב כי בהמשך למענה על שאלון הביקורת חודדו תהליכי העבודה במחלקת החשבונאי הראשי ואגף הכספים במשרד התחבורה. המשרד לביטחון הפנים השיב כי ההמלצה מקובלת עליו, וכי יפעל לביצוע בקרה מתאימה החל משנת 2022 כבקרה חצי-שנתית. משרד האנרגיה השיב כי הממצא מוסכם עליו. משרד המשפטים השיב כי נוסף על סבב האישורים על שינוי נתונים רגילים המוטמע במערכת מרכז"ה מבוצעת בקרה נוספת על נתוני ספקים פעמיים בשנה, לצורך בחינת כפילות חשבונות בנק והיעדר פעילות. ארבעה משרדי ממשלה¹⁹⁶ השיבו כי תהליך שינוי נתונים רגילים של ספק מחייב סבב של לפחות שני מורשי חתימה, ולכן אין צורך בביצוע בקרה תקופתית על יומן השינויים בקובץ אב ספקים.

רפאל, שחם ורותם השיבו כי הן מבצעות בקרות מפצות מספקות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. איסור מסרה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי לאחרונה היא החלה לבצע בקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים. החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת השיבה כי ההמלצה מקובלת עליהן. החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי, פארק אריאל שרון ושקמונה השיבו כי ההמלצה מקובלת עליהן, וכי יפעלו לביצוע הבקרה.

חלד השיבה כי היא מסכימה שאין בחברה נוהל זה, אך כאמור לנוכח הימצאות החברה בשלב מתקדם של פירוקה אין מקום לבצע שינויים כעת. חל"י השיבה כי מערכת הנהלת החשבונות שלה אינה תומכת בביצוע בקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים. המועצה הישראלית לצרכנות השיבה כי לנוכח ההיקף הקטן של פעילות הרכש שלה ומספר ספקיה המועט, הטמעת התקשוריותה במערכת ממוחשבת תביא להטלת נטל לא מידתי על המועצה.

194 המשרד להגנת הסביבה; משרד האוצר; משרד הבינוי והשיכון; משרד החוץ; משרד הכלכלה; משרד העלייה והקליטה.

195 דירה להשכיר; האגודה לתרבות הדיור; חברת הפחם; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; נתיבי איילון; מקווה ישראל; מקורות; נצר השרון; נת"ע; עמידר; רכבת ישראל.

196 משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד הרווחה; משרד הפנים.



לאור הסיכון המובנה בתהליך הקמה או שינוי פרטי ספקים והסיכון לביצוע מעילות, מומלץ כי חל"י והמועצה הישראלית לצרכנות יבחנו יישום בקרות מפצות מתאימות.

תגובות הארגונים הממשלתיים לעניין תדירות ביצוע הבקרה על יומן השינויים: חמש חברות¹⁹⁷ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה ויפעלו ליישום בקרה על יומן השינויים בתדירות של לפחות פעם בחודש. חמש חברות¹⁹⁸ השיבו כי הן מבצעות בקרות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך ועל כן ניתן לבצע את הבקרה על יומן השינויים בתדירות נמוכה יותר. הקרן למורשת הכותל השיבה כי קיימות בקרות מפצות בתהליך, וכי נוסף על כך היא מתכננת להטמיע את הבקרה האמורה במסגרת יישום מערכת כספים עתידית הנמצאת בשלבי אפיון.

תגובות הארגונים הממשלתיים לעניין אי-ביצוע בקרה על יומן השינויים מול מסמכים מאמתים: שני משרדים ממשלתיים וחמש חברות ממשלתיות¹⁹⁹ השיבו כי כל שינוי בנתוני ספקים מצריך קבלת מסמכים מאמתים רלוונטיים מהספק. שתי חברות²⁰⁰ השיבו כי הן מבצעות את הבקרה מול מסמכים מאמתים באופן מדגמי. דירה להשכיר השיבה כי קיימות אצלה בקרות מפצות לתהליך. מקווה ישראל השיבה כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל ליישום הבקרה האמורה.

הזמנת רכש

בקרות בעת הזמנת רכש

בארגונים רבים סעיף הוצאות הרכש הוא אחד הסעיפים התקציביים הגדולים ביותר. בעקבות כך קיימים גם פיתויים רבים יותר בקרב העובדים העוסקים בתחום לנסות לקבל טובות הנאה, דוגמת ביצוע מניפולציות בתהליכי הרכש כדי להיטיב עם ספק מסוים. יש בקרות הנהוגות בארגונים שמטרתן למנוע מצבים אלה, וביניהן: קיום מסמך זכויות חתימה²⁰¹ לאישור הזמנת רכש; החתמת שני בעלי תפקידים לפחות על אישור הזמנת הרכש.

מהתשובות לשאלון עלה כי לשש (12%) חברות ממשלתיות²⁰² אין מסמך זכויות חתימה לאישור הזמנת רכש וכי נוסף על כך לא נדרשת בחברות אלו חתימה של שני בעלי תפקידים על אישור הזמנת הרכש.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא ממלאות אחר בקרות לאישור הזמנות רכש ליישמן.

197 חמ"ת; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; מקווה ישראל.

198 דירה להשכיר; דואר ישראל; נתיבי איילון; מקורות פיתוח ויזום; נת"ע.

199 המשרד להגנת הסביבה; משרד העלייה והקליטה; החברה לשירותי איכות הסביבה; מקורות; נצר השרון; נת"ע; רכבת ישראל.

200 חברת הפחם; נתיבי איילון.

201 מסמך זכויות חתימה - מסמך החתום על ידי עורך דין, הכולל את שמות המוסמכים לחתום ולהתחייב בשם הארגון, תפקידם, מסי תעודת הזהות שלהם ודוגמת חתימתם.

202 האיגוד; הקרן למורשת הכותל; הרשות לתינוך והכשרה ימיים; חלד; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל.



תשובות הארגונים הממשלתיים: מקווה ישראל השיבה כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל ליישום הבקרה. הקרן למורשת הכותל השיבה כי כיום זכויות החתימה לאישור הזמנת רכש מעוגנות בנוהל, וכי הקרן תפעל לאישור מסמך זכויות חתימה לאישור הזמנת רכש. חלד השיבה כי יש לה רכש סטנדרטי של ציוד משרדי. חקר ימים ואגמים השיבה שתהליך הרכש מבוצע במערכת רכש, ואישור הזמנת רכש נעשה באופן דיגיטלי.

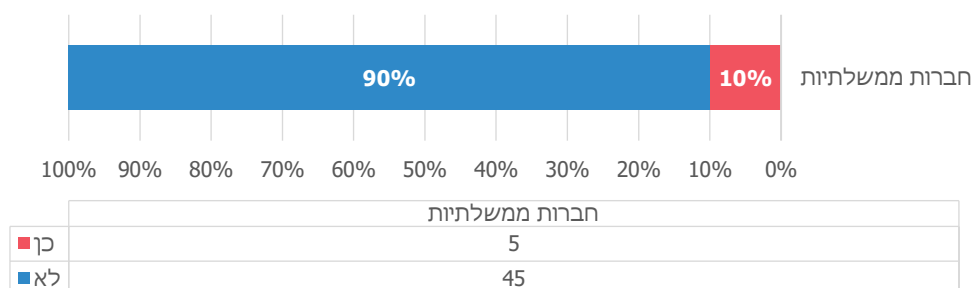
הפרדת תפקידים

ארגון שבו קיים בעל תפקיד שיש לו הרשאות לסגור מעגל רכש שלם - הכולל: הקמת הזמנת רכש במערכת; קליטת חשבונית; קליטת סחורה ואישור השירות - עלול לחשוף את הארגון לסיכוני מעילה. הפרדת ההרשאות בין בעלי תפקידים שונים היא בקרה קריטית היכולה להפחית בהרבה סיכון זה.

בכלל משרדי הממשלה העובדים במערכת מרכב"ה, תהליך הזמנת רכש מערב גורמים שונים (לצורכי הזנת נתונים, בדיקתם ואישורם) מיחידות שונות (חשבות ויחידה מקצועית). בין ארבעה לשבעה אנשים מעורבים בהזמנה. כלומר, אין אדם שיכול להקים הזמנת רכש באופן עצמאי, אלא נדרשים ארבעה אנשים לפחות.

בתרשים 36 שלהלן מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיום מצב שבו יש בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל רכש שלם, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא רכש ומלאי.

תרשים 36: מצב שבו יש בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל רכש שלם



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 36 עולה כי חמש (10%) חברות ממשלתיות דיווחו שיש אצלם בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל הרכש. במצב זה, בעל התפקיד עלול לבצע פעולות אשר יחשפו את הארגון למקרי מעילה.



לוח 20: רשימת החברות הממשלתיות שבהן קיים בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל רכש שלם

חברות ממשלתיות
• איסורד • הכפר הירוק • הקרן למורשת הכותל • חקר ימים ואגמים • רותם

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד הרשאות בין בעלי תפקידים שונים בתהליך מעגל הרכש של הארגון.

תגובות החברות הממשלתיות: הקרן למורשת הכותל וחקר ימים ואגמים השיבו כי קיימות בקרות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. עוד מסרה הקרן למורשת הכותל כי במסגרת שדרוג המערכות שלה יינתן מענה לוגי גם לבקרה זו. רותם השיבה כי היא קיבלה את ההמלצה ופעלה ליישום הבקרה. כמו כן בוצעו עדכוני הרשאות במערכת שאינם מאפשרים סגירת מעגל רכש על ידי אדם אחד. הכפר הירוק השיבה כי היא מקבלת את ההמלצה ופועלת ליישום הבקרה.

קליטת חשבוניות ותשלומים

בעת קליטת חשבוניות במערכת ובעת ביצוע התשלומים בגין יש כמה בקרות נדרשות שמטרתן למנוע מקרי מעילה ופעולות לא מאושרות, כגון קליטת חשבוניות בערך כספי גבוה יותר מן ההזמנה; הזנת חשבוניות כפולות; ביצוע תשלום שאינו תואם את ההזמנה או את הסחורה שנקלטה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי על פי הוראת התכ"ם בנושא התחייבויות בשם המדינה 1.3.1, פעילותם השוטפת של משרדי הממשלה ויחידות הסמך במסגרת ביצוע התקציב מצריכה יצירת התחייבויות שונות. בהתאם לאמור מערכת המרכב"ה עוצבה לביצוע התשלום עם קיומה של התחייבות לתשלום, כדוגמת הזמנת רכש וקיימת בקרה מובנית המחייבת קליטתה של חשבונית לוגיסטית כנגד הזמנה. יצוין כי בהתאם להוראות התכ"ם 1.5.1, בפרק ביצוע התקציב, הוגדרו נושאי תשלום פרטניים לביצוע תשלום ללא התחייבות, קרי ללא הזמנה. תשלומים ללא התחייבות נקלטים בהליך פיננסי שבו נדרש החשב או מי מטעמו לקיים בקרה הדוקה על קיום תקציב מול תקנה מתאימה וביצוע הבקרה הנדרשת על סכום התשלום.

עוד מסר החשכ"ל כי במערכת המרכב"ה קיימות בקרות מובנות אוטומטיות לחסימת תשלום בגין חשבוניות אשר חרגו במחיר. לאחר בדיקת סיבת החריגה, החשבונית תאושר לתשלום רק אם יימצא כי החריגה מוצדקת.



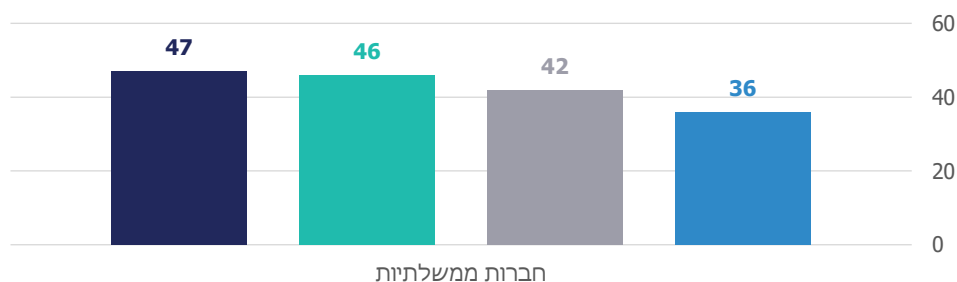
בנוגע לחסימת הזמנת חשבונית כפולה - במהלך "אימות חשבונית" כפי שמבצע הקניין במערכת המרכב"ה, ציין חשכ"ל כי קיימת בקרה מובנית הכוללת התרעה כי הסימוכין (מספר החשבונית) הוזן בעבר במסגרת חשבונית אחרת של אותו ספק (באותה השנה התקציבית).

דרישה לשתי חתימות לפחות לאישור תשלום חשבונית - חשבוניות מאושרות בראש ובראשונה על ידי דורשי הרכש ונבדקות בעת קליטתן למערכת המרכב"ה על ידי משתמש לוגיסטי. עם קליטת החשבונית במערכת המרכב"ה, מתבצע הליך אימות החשבונית שהוא מובנה ומוסדר במרכב"ה וכרוך באישורם של כמה גורמים.

ביצוע התאמה בין החשבונית שהתקבלה להזמנה ולתעודת המשלוח - קיימת בקרה מובנית במערכת המרכב"ה המאפשרת הצגה של יתרת הכמויות והפריטים בהזמנת רכש. אם נמצא כי כמות הטובין המצינית בחשבוניות הספק גדולה מהכמות שהתקבלה בפועל, החשבוניות נחסמות.

להלן בתרשים 37 מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיום בקרות שונות בתחום קליטת חשבוניות ואישורן לתשלום, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא רכש ומלאי:

תרשים 37: בקרות בתחום קליטת חשבוניות ואישורן לתשלום



- כל חשבונית שנקלטת למערכת מקושרת להזמנה
- המערכת חוסמת הזנת חשבונית כפולה
- נדרשות שתי חתימות לפחות לאישור תשלום החשבונית
- לפני תשלום החשבונית מתבצעת התאמה בין החשבונית להזמנה ולתעודת המשלוח - Three Way Match

על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 37 עולה כי על פי תשובות 50 החברות הממשלתיות שנבדקו יש בקרות חשבות אשר לא מיושמות בחלקן, כמפורט להלן:

1. **על חשבונית שנקלטת במערכת להיות מקושרת להזמנה:** הבקרה לא מיושמת ב-14 (28%) חברות ממשלתיות²⁰³.

²⁰³ איסור; האיגוד; חברת הפחם; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; המועצה הישראלית לצרכנות; הקרן למורשת הכותל; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חלד; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; רותם.



תגובות החברות הממשלתיות: החברה לאספקת פחם, החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת ורותם השיבו כי קיימות בקורות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. החברה לשירותי איכות הסביבה השיבה כי חשבוניות מקושרות להזמנות רכש ובמקרים חריגים ונדירים ביותר, שבהם מתקבלות חשבוניות בלי שהזמנה תחילה הזמנת רכש במערכת, קיימות בקורות מפצות מספקות. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי ומקווה ישראל השיבו כי הן יפעלו ליישום הבקרה. הקרן למורשת הכותל השיבה כי היא צמצמה את האפשרות לקלוט חשבונית ללא קישור להזמנה. כמו כן החברה מסרה כי היא בתהליכי אפיון של מערכת כספים חדשה ובה תוטמע בקרה מתאימה.

המועצה הישראלית לצרכנות השיבה כי לנוכח ההיקף הקטן של פעילות הרכש שלה ומספר ספקיה המועט, הטמעת התקשוריותה במערכת הממוחשבת תביא להטלת נטל לא מידתי על המועצה.

לנוכח הסיכון המובנה בתהליך קליטת חשבונית והסיכון לביצוע מעילות, מומלץ כי המועצה הישראלית לצרכנות תבחן את האפשרות ליישום בקרה ממוחשבת או בקורות מפצות מתאימות.

2. **חסימת קליטת חשבונית שערכה הכספי גבוה מעלות ההזמנה:** לגבי החברות הממשלתיות שבהם החשבוניות מקושרות להזמנה, בארבע (8%) חברות ממשלתיות²⁰⁴ המערכת מאפשרת לקלוט חשבונית שערכה הכספי גבוה יותר מעלות ההזמנה. תגובות החברות הממשלתיות: דירה להשכיר והחברה לחקר מדעי החיים השיבו כי קיימות בקורות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. החברה לחינוך ימי מסרה כי היא מקבלת את הממצא. ערים השיבה כי הדבר מחייב בחינה מחדש של תהליכי העבודה בחברה ושינוי בהם, וכי בשלב זה לא ניתן ליישם את הבקרה במערכת. הנושא ייבחן מחדש במסגרת שדרוג מערכות המחשב.

משרד מבקר המדינה מציע לערים לוודא כי עד לבחינה שתעשה במסגרת שדרוג המערכת, מתבצעות בה בקורות מפצות מתאימות להפחתת הסיכון המובנה בתהליך.

3. **חסימת הזנת חשבונית כפולה:** הבקרה לא מיושמת בשמונה (16%) מהחברות הממשלתיות²⁰⁵.

תגובות החברות הממשלתיות: החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי השיבה כי היא תעדכן ביצוע חסימה למניעת הזנת חשבונית כפולה. החברה לחקר מדעי החיים, חל"י והחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת השיבו כי קיימות בקורות ידניות או ממוכנות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. החברה לאספקת פחם וחלד השיבו כי אם נעשה ניסיון להזין חשבונית כפולה, המערכת אינה חוסמת את החשבונית אלא מתריעה.

204 דירה להשכיר; החברה לחקר מדעי החיים; החברה לחינוך ימי; ערים.

205 האיגוד; החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; חל"י; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חלד.



משרד המבקר המדינה מציע לחברה לאספקת פחם ולחלד לבחון את האפשרות לחסום במערכת הזנה של חשבונית כפולה על מנת לצמצם את הסיכון המובנה בתהליך.

4. **נדרשות שתי חתימות לפחות לאישור תשלום חשבונית:** הבקרה לא מיושמת בארבע (8%) חברות ממשלתיות²⁰⁶.

5. **תגובות החברות הממשלתיות:** תש"ן השיבה כי מרבית החשבוניות בחברה עברו סבב של שני מאשרים. החברה יישמה תהליך אחיד לאישור כל חשבוניות המס באמצעות שתי חתימות. עמידר השיבה כי בהתאם למדרג הסמכויות בחברה, בסכומים קטנים נדרשת חתימה אחת ובמקרים אחרים נדרשת חתימה של גורם נוסף בכיר יותר.

מומלץ לבחון יישום מנגנון של שתי חתימות על כל חשבונית לפני התשלום. יש לציין כי החתימה השנייה יכולה להיות של כל גורם בלתי תלוי ולא בהכרח של גורם בכיר יותר.

5. **לפני תשלום החשבונית מתבצעת התאמה בין החשבונית להזמנה ולתעודת המשלוח:** הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) חברות ממשלתיות²⁰⁷.

עמידר השיבה כי היא תיקנה את הליקוי.

לאור חשיבותן הרבה של בקורות אלה בהפחתת סיכוני מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מיישמות את הבקורות שהוזכרו, ליישמן.

מלאי

על פי התשובות לשאלון בנושא רכש ומלאי, 20 (87%) משרדי ממשלה ו-20 (40%) חברות ממשלתיות מנהלים מלאי.

בקרה על ניהול מלאי ומחסנים

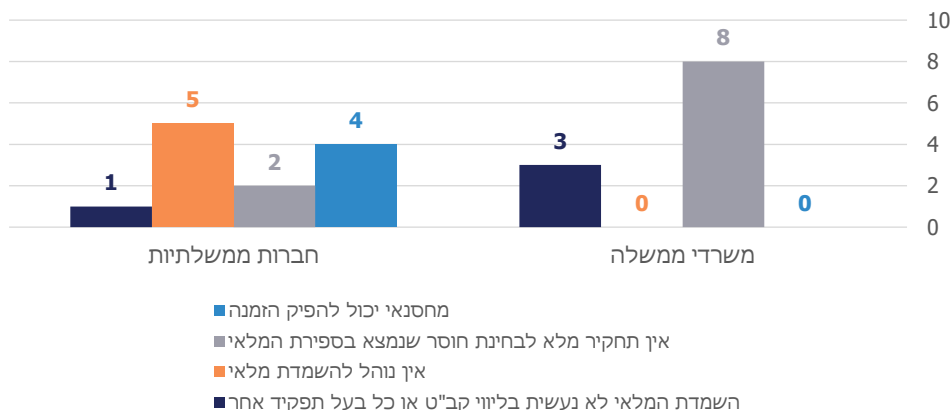
מקרי מעילה במלאי בדרך כלל כוללים פעולות הסתרה של גניבת מלאי על ידי ביצוע רישום כוזב במערכת לניהול מלאי. מניעת מעילה בתחום זה מבוצעת באמצעות בקרה על העובדים העוסקים בניהול המלאי ובתהליכי העבודה הקשורים בו, לדוגמה: מניעת הפקת חשבונית על ידי מחסנאי.

בתרשים 38 שלהלן מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת קיום חולשות בפעולות הבקרה על ניהול המלאי, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא רכש ומלאי.

206 האיגוד; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; עמידר; תש"ן.
207 החברה למתנ"סים; המועצה הישראלית לצרכנות; חלד.



תרשים 38: חולשות בפעולות הבקרה על ניהול המלאי



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 38 עולה כי על פי התשובות לשאלון, בחלק ממשרדי הממשלה ומהחברות הממשלתיות יש חולשות בפעולות בקרה חשובות, כמפורט להלן:

1. **מחסנאי יכול להפיק הזמנת רכש:** כאשר מחסנאי יכול להפיק הזמנת רכש, נוצר מצב שבו בעל תפקיד יכול לבצע מעגל שלם של רכש, קליטת סחורה, רישומה וניפוקה. ללא הפרדת תפקידים נאותה יש סיכון מוגבר למעילה.

מצב זה קיים בארבע (20%) חברות ממשלתיות²⁰⁸.

תגובות החברות הממשלתיות: החברה לחינוך ימי, חברת החשמל ונת"ע השיבו כי קיימות בקרות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך. מקווה ישראל השיבה כי היא תפעל ליישום בקרה מתאימה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי משרדי הממשלה אחראים להקצאת הרשאות בהליך מוסדר הבוחן סתירות מעין אלה. גם בהינתן מצב שבו יש אפשרות למחסנאי להקים הזמנה, נדרשת מעורבות של לפחות ארבעה אנשים - חלקם מהיחידה הלוגיסטית וחלקם מהחשבות. במסגרת המודול הלוגיסטי במערכת מרכב"ה קיימת הפרדה מובנית בין תהליך יצירת ההתחייבות לתהליך התשלום. כלומר תהליך הקמת התחייבות אינו יוצר לכשעצמו תשלום בפועל אלא מסגרת הרשאתית לתשלום, חתומה על ידי המורשים לחייב את המשרד. ריבוי המאשרים יוצרת בהכרח בקרה מניעתית והפחתת הסיכון למעילה.

2. **תחקיר מלא לבחינת חוסר שנמצא בספירת מלאי:** בעת מציאת חוסר בספירת מלאי ראוי לתחקר זאת כדי לעמוד על הסיבה לכך וכדי למנוע את הישנות המקרה. פעילות זו עשויה להיות בקרה חשובה למניעת מקרי מעילה.

208 החברה לחינוך ימי; חברת החשמל; מקווה ישראל; נת"ע.



בקרר זו לא מיושמת בשמונה (40%) משרדי ממשלה²⁰⁹ ובשתי (10%) חברות ממשלתיות²¹⁰.

תגובות הארגונים הממשלתיים: המשרד לשירותי דת מסר כי הוא יתחיל בביצוע הבקרה בספירת המלאי הקרובה; משרד המדע ומשרד התרבות והספורט מסרו כי המלאי המוחזק אצלם הוא ציוד משרדי לצריכה שוטפת אשר שוויו זניח, ולכן לא נכלל סעיף מלאי בדוחות הכספיים שלהם; משרד הפנים מסר כי חשבות המשרד מבצעת מפעם לפעם ביקורת על ניהול מלאי, וכי ממצאי הדוח נבדקים בקפידה והגורמים המקצועיים מביאים אותם בחשבון לצורך עדכון נהלים ושיפור הבקורות; מקווה ישראל מסרה כי היא תפעל ליישום הבקרה. משרד התחבורה השיב כי ספירות המלאי מתבצעות בנושא ציוד משרדי ומכיוון שמדובר בציוד שערך היחידה הבודד הוא נמוך לא נערך תחקיר לבחינת חוסרים.

3. **קיום נוהל להשמדת מלאי:** תהליך השמדת מלאי נעשה עקב בלאי, חוסר תועלת באחזקתו במחסנים וכדומה. תהליך זה הוא רגיש מפני שייתכן שיש גורמים החפצים להימנע מביצועו במטרה לקחת את המלאי לרשותם. כדי לבקר תהליך זה על כל שלביו - אישור להשמדה, הוצאה מן המחסן וביצוע ההשמדה - על הארגון לקבוע נוהל מסודר הקובע, בין היתר, את אופן אישור התהליך ווידוא ההשמדה של המלאי. אי-סדרים בתהליך עלולים להעלות את הסיכון למעילה.

משרדי ממשלה: הוראת תכ"ם 9.1.1 בנושא "ניהול עודפי טובין ובלאי" קובעת כי באחריות מנהל הרכש לפנות בלאי מהמשרד הממשלתי למיחזור או להטמנה, בהתאם להוראות הדין. במידת הצורך, גם על ממונה הסייבר במשרד להיות מעורב בתהליך השמדת הבלאי.

על פי תשובות החברות הממשלתיות, בחמש (25%) חברות ממשלתיות²¹¹ אין נוהל להשמדת מלאי.

תגובות החברות הממשלתיות: החברה לשירותי איכות הסביבה מסרה כי הממצא מקובל עליה, וכי תיקנה את הליקוי האמור במהלך שנת 2021 על ידי עדכון נוהל העבודה לטיפול בפסילה או במכירה של ציוד משומש; מקווה ישראל, מדרשת שדה בוקר ורותם מסרו כי הממצא מקובל עליהן וכי יפעלו לכתיבת נוהל בנושא.

4. **השמדת המלאי צריכה להיעשות בליווי גורם מוסמך, כגון ועדת השמדות, קצין ביטחון או בעל תפקיד אחר:** כדי למנוע מצב שבו בעת הוצאת המלאי להשמדה תילקח הסחורה על ידי גורם פנימי או חיצוני לצרכיו האישיים וכדומה, יש להקפיד שהתהליך יפוקח על ידי גורם מוסמך.

209 המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד הבינוי והשיכון; משרד המדע; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התרבות והספורט.

210 מקווה ישראל; רותם.

211 החברה לחינוך ימי; החברה לשירותי איכות הסביבה; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; רותם.



על פי תשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, שלושה (15%) משרדי ממשלה²¹² וחברה ממשלתית אחת (5%)²¹³ לא יישמו בקרה זו.

תגובות הארגונים הממשלתיים: משרד המדע מסר כי המלאי המוחזק אצלו הוא ציוד משרדי לצריכה שוטפת אשר שוויו זניח ולכן בדוחותיו הכספיים לא נכלל סעיף מלאי; משרד הפנים מסר כי חשבות המשרד מבצעת מפעם לפעם ביקורת על ניהול מלאי, וכי ממצאי הדוח נבדקים בקפידה והגורמים המקצועיים מביאים אותם בחשבון לצורך עדכון נהלים ושיפור הבקורות; מקווה ישראל מסרה כי היא מקבלת את הממצא ותפעל ליישום בקרה מתאימה.

לאור חשיבותן הרבה של בקורות אלה בהפחתת סיכוני מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות שלא מיישמים את הבקורות שהוזכרו, ליישמן. כמו כן מומלץ כי החשכ"ל יעדכן את הוראת התכ"ם כך שתתייחס לצורך בליווי גורם מוסמך בכל תהליך השמדת מלאי.

שאלון בנושא גבייה²¹⁴

בשלב הגבייה בפעילות העסקית של כל ארגון מתקבל תקבול מהלקוח בצורה ישירה באחד מאמצעי התשלום המקובלים, ובהם: מזומן, המחאה והעברה בנקאית. על הארגון לרשום באופן נאות ובמועד את התקבול מהלקוח בספרי הארגון. אופי הלקוחות משפיע בצורה ניכרת על הבקורות שהארגון מגדיר בתחום הגבייה. יש לציין כי מעילה בתחום הגבייה יכולה להתרחש לפני רישום התקבול בספרים או לאחריו.

יש כמה דרכים נפוצות שבהן עובדי גבייה או עובדי קופה עשויים לבצע מעילות בכספי הארגון. הדרכים הנפוצות ביותר הן:

1. **"גלגול" יתרות בין כרטיסים:** העברת יתרת חוב בין כרטיסי לקוחות, ולבסוף סגירת החוב דרך כרטיס צדדי (כגון כרטיס הפרשי שער או כרטיס עמלות), תוך כדי מעילה בתקבולים המגיעים מלקוחות.
2. **רישום זיכויים פיקטיביים:** איפוס יתרת חוב של לקוח, תוך כדי מעילה בתקבול המגיע ממנו.
3. **ביטול עסקה במערכת:** ביטול רישום העסקה במערכת לאחר קבלת התקבול מהלקוח, תוך כדי מעילה בתקבול המגיע ממנו.

בהיעדר בקורות מתאימות, מעילות מסוג זה עלולות להימשך זמן רב ואף לערער את יציבות הארגון. לכן, שמורה חשיבות רבה לקיומן של בקורות אשר יכולות למנוע או לאתר מעילות. להלן כמה דוגמאות ליישום בקורות בתחום הגבייה:

212 משרד הבינוי והשיכון; משרד המדע; משרד הפנים.

213 מקווה ישראל.

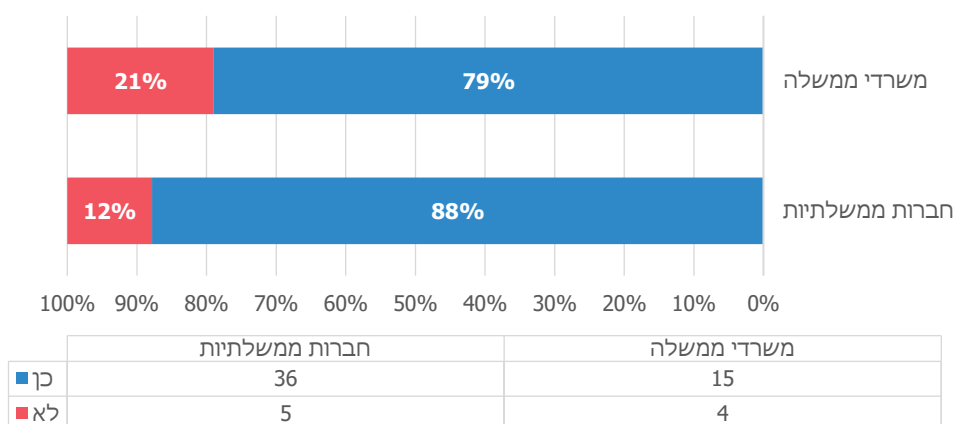
214 על שאלון גבייה ענו 19 משרדי ממשלה ו-41 חברות ממשלתיות המקיימים תהליך גבייה.



התאמה שוטפת של כרטיסי הנהלת חשבונות של לקוחות

התאמה שוטפת של כרטיסי הנהלת חשבונות של לקוחות יכולה לגלות אי-סדרים ופעילויות חריגות בכרטיסי הלקוחות, כגון ריבוי זיכויים או ביטולים וגלגול יתרות. תרשים 41 להלן מפרט את מידת יישום הבקרה במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון:

תרשים 39: יישום בקרה להתאמה שוטפת של יתרות לקוחות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 39 עולה כי ארבעה (21%) משרדי ממשלה וחמש (12%) חברות ממשלתיות ענו שהם לא מיישמים בקרה לביצוע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת חשבונות של לקוחותיהם.



לוח 21: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות שאינם מבצעים התאמה שוטפת של יתרת כרטיסי לקוחותיהם

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
• החברה לחינוך ימי • מקווה ישראל • עמידר • החברה לפיתוח מזרח ירושלים • שח"מ	• משרד הרווחה • משרד התקשורת • משרד האוצר • משרד האנרגיה

על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי ממשלה ולחברות ממשלתיות אלו, בהתאם לאופי פעילותם, לבצע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת החשבונות של לקוחותיהם. התאמה שוטפת תוכל לגלות אי-סדרים ופעילויות חריגות בכרטיסי הלקוחות, כגון ריבוי זיכויים או ביטולים וגלגול יתרות.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי מערכת מרכב"ה מחייבת פעילות בקרה כפולה - תיקון של זיכוי זכאי לעומת זכאי אחר ותיקון חיוב של חייב לעומת חייב אחר. פעולות אלה נעשות באמצעות חשבון מעבר ודורשות רישום של שתי פקודות יומן, וחשבון המעבר מתאפס בעקבותיהן (לאחר ביצוע התאמה בחשבון המעבר). כמו כן, על הגורמים האחראים להנהלת החשבונות במשרד לסקור ולהתאים את חשבונות הלקוחות באופן שוטף. מדובר בפעולה בסיסית הנדרשת באופן שוטף, ע"י מחלקת ההכנסות במשרד, ובעת סגירת תקופה חשבונאית.

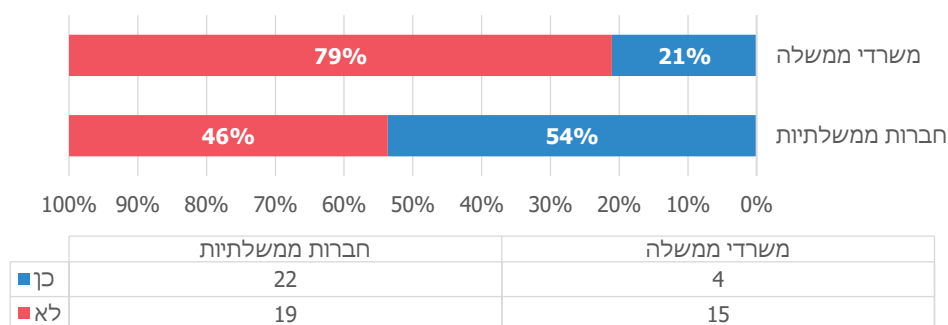
תגובות הארגונים הממשלתיים: משרד האנרגיה השיב כי הממצא מקובל. משרד הרווחה השיב כי חובות נרשמים במערכות על בסיס מערכות ייעודיות ומסמכים הנסרקים למערכת. עמידר השיבה כי קיימת בקרה רבעונית ממוחשבת של דוחות גיול. כמו כן מתקבלים בחברה עדכונים לפרטי לקוח בעקבות ביקור שנתי של מנהל תיקי לקוחות בבתי הדיירים בהתאם להסכם הניהול עם הממשלה.

קבלת אישורי יתרה שנתית מלקוחות הארגון

קבלת אישורי יתרה שנתית מלקוחות הארגון והשוואתם לרשום בספרי הארגון מסייעות לאתר רישומים לא תקינים בכרטיסי הלקוחות, אשר עלולים לנבוע ממעילה. בקרה זו גם מבוצעת, במידת הצורך, על ידי רואה החשבון המבקר של הארגון, בהתאם לתקן ביקורת (ישראל) 505 בדבר אישורים חיצוניים של לשכת רואי החשבון בישראל אשר פורסם באוגוסט 2018. תרשים 40 שלהלן מפרט את מידת יישום הבקרה במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהם לשאלון.



תרשים 40: יישום בקרה לקבלת אישור יתרה שנתית מלקוחות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 40 עולה כי 15 (79%) משרדי ממשלה ו-19 (46%) חברות ממשלתיות ענו שהם לא מיישמים בקרה לקבלת אישור יתרה שנתי מלקוחותיהם.

לוח 22: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות אשר אינם מיישמים בקרה לקבלת אישור יתרה שנתי מלקוחותיהם

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- אלתא - דואר ישראל - תש"ן - מקורות פיתוח וייזום - החברה לחינוך ימי - נמל אשדוד - נתיבי איילון - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - התעשייה האווירית - האגודה לתרבות הדור - איסורד - חל"י - פארק אריאל שרון - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - נמל חיפה - שח"מ - נתיבי ישראל - חמ"ת - הקרן למורשת הכותל	- משרד הרווחה - משרד המדע - משרד התרבות והספורט - משרד החינוך - משרד התחבורה - משרד המשפטים - משרד העלייה והקליטה - משרד הבריאות - משרד התקשורת - המשרד לשירותי דת - משרד האוצר - משרד החקלאות - משרד האנרגיה - משרד הבינוי והשיכון - המשרד לביטחון הפנים



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי ממשלה ולחברות ממשלתיות אלו, בהתאם לאופי פעילותם, לבחון יישום בקרה לקבלת אישורי יתרה שנתיים מלקוחותיהם כדי לוודא כי יתרת החשבון המופיעה בספרי הארגון מתאימה ליתרת החשבון המופיעה בספרי הלקוח. בדרך זו ניתן יהיה לגלות אי-סדרים ברישום תקבולים אשר עלולים לנבוע גם ממעילה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מדובר בנוהל ביקורת שמטרתו לאמת יתרות מהותיות בדוחות הכספיים. כל משרד אחראי לדוחותיו הכספיים ורואה החשבון אחראי ליישום נוהלי ביקורת והעמקת הביקורת לצורך אימות יתרות מהותיות, ככל הנדרש. אגף החשכ"ל מייחס חשיבות רבה ליישומה של ביקורת מלאה ויחדד את ההנחיות בהתאם לצורך.

תגובות הארגונים הממשלתיים: שמונה משרדי ממשלה וחמש חברות ממשלתיות²¹⁵ השיבו כי לדעתם אופי הפעילות או היקפה אינם מצדיקים יישום בקרה של בקשת אישור יתרה שנתי מלקוחות הגוף. תשע חברות ממשלתיות²¹⁶ השיבו כי לדעתן הן מיישמות בקרות מפצות אשר משיגות את מטרת הבקרה, ולכן לא נדרש לבקש אישור יתרה שנתי מכלל הלקוחות.

משרד ממשלתי אחד ושתי חברות ממשלתיות²¹⁷ השיבו כי רואה החשבון המבקר של כל אחד מהם מבצע בהם בקרה בנושא. הקרן למורשת הכותל השיבה כי מבוצעת פעילות גבייה שוטפת מול לקוחות חייבים, אשר כוללת פנייה ללקוחות לתשלום החוב לרבות ציון סכום החוב. כאשר הלקוח משיג על סכום החוב הוא שולח מכתב אלקטרוני חוזר, באופן שבפועל נעשית פעילות התאמת יתרות מול הלקוחות.

האחריות לתהליך הגבייה ונאותות היתרות הרשומות בכרטיסי הלקוחות מונחת בראש ובראשונה על הארגון, ולכן לא ניתן להסתמך על הבקרה המבוצעת על ידי רואה החשבון המבקר או על תהליך גבייה שוטף בלבד. מומלץ למשרד הבריאות, לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת, לפארק אריאל שרון ולקרן למורשת הכותל לבחון שנית ביצוע בקרה יזומה של קבלת אישורי יתרה שנתיים מלקוחותיהם על מנת להקטין את הסיכון למעילות.

הגבלת הרשאת רישום פקודות יומן לעובד המקבל תקבולים בארגון

אחת משיטות המעילה הנפוצות בתחום הגבייה היא גלגול יתרות חייבים עד סגירת החוב כנגד כרטיס צדדי. אחת הבקורות החשובות למניעת מעילות בדרך זו היא הגבלת הרשאות רישום פקודות יומן למקבל התקבול, כך שעובד לא יוכל לבצע את התהליך מתחילתו ועד סופו. אי-יישום הבקרה עלול להביא לרישומים כוזבים ולמעילה בכספי הארגון על ידי העובד.

215 המשרד לביטחון הפנים; המשרד לשירותי דת; משרד הבינוי והשיכון; משרד החינוך; משרד החקלאות; משרד המשפטים; משרד העלייה והקליטה; משרד התחבורה; האגודה לתרבות הדור; חל"י; חמ"ת; החברה לחינוך ימי; נתיבי איילון.

216 אלתא; התעשייה האווירית; דואר ישראל; נמל אשדוד; נמל חיפה; מקורות פיתוח ויזום; נתיבי ישראל; שחם; תש"ן.

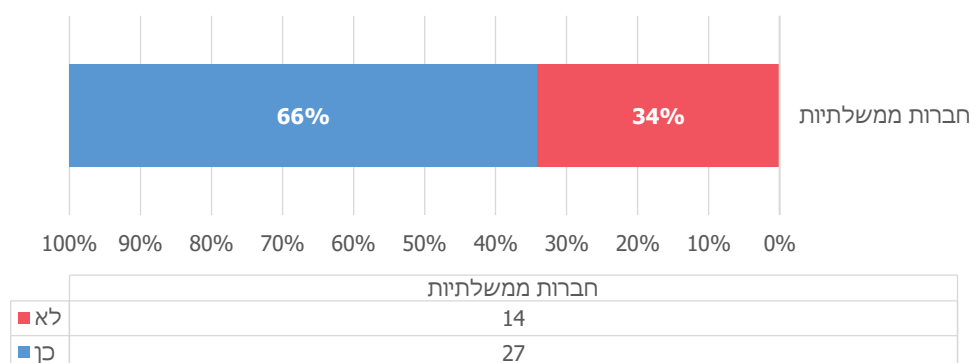
217 משרד הבריאות; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; פארק אריאל שרון.



במערכת מרכז"ה הנמצאת בשימוש משרדי הממשלה קיימת בקרה מובנית אשר מגבילה את האפשרות למקבל תקבול לרשום פקודת יומן - כל פקודת יומן חייבת להיות מאושרת בידי שני גורמים שונים. כמו כן, המערכת מאפשרת הפקת דוח שנתי ללמוד ממנו על פערים בין מקבל התקבול למבצע התאמת הלקוח (פקודת היומן).

תרשים 41 שלהלן מפרט את מידת יישום הבקרה להגבלת הרשאות לעריכת פקודות יומן למקבל התקבול בחברות הממשלתיות, על פי תשובותיהן לשאלון.

תרשים 41: יישום בקרת הגבלת הרשאות לעריכת פקודות יומן למקבל התקבול בחברה



על פי התשובות לסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 41 עולה כי 14 (34%) חברות ממשלתיות ענו שהן לא מיישמות בקרה המגבילה את מקבל התקבול מלבצע פקודות יומן במערכת.



לוח 23: רשימת החברות הממשלתיות אשר לא מיישמות בקרה להגבלת הרשאות לעריכת פקודות יומן למקבל התקבול

חברות ממשלתיות

- מדרשת שדה בוקר
- חקר ימים ואגמים
- דואר ישראל
- תש"ן
- החברה לחינוך ימי
- שקמונה
- נתג"ז
- החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת
- הכפר הירוק
- החברה למתנ"סים
- חל"י
- פארק אריאל שרון
- רותם
- נתיבי ישראל

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות ממשלתיות אלו ליישם בקרה להגבלת העובד מקבל התקבול מביצוע פקודות יומן במערכת. בדרך זו ניתן יהיה למנוע הסתרה של מעילות המבוצעות דרך גלגול חוב מכרטיס אחד למשנהו.

תגובות החברות הממשלתיות: חמש חברות ממשלתיות²¹⁸ השיבו כי לדעתן הן מיישמות בקרות מפצות אשר משיגות את מטרת הבקרה. שקמונה השיבה כי היא מקבלת את ההמלצה ותחסום עובדים שיכולים לבצע פקודות יומן מהוצאת קבלות.

החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת השיבה כי מספר העובדים המצומצם אינו מאפשר ביצוע הפרדה בין מקבל התקבול למבצע פקודת היומן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת לבחון את האפשרות לביצוע בקרות מפצות על מנת להקטין את הסיכון הגלום בכך שמקבל התקבול יכול לבצע פקודות יומן.

חל"י והחברה למתנ"סים השיבו כי הן מקבלות את כלל תקבוליהן באמצעות העברות בנקאיות, ולכן בקרה זו אינה נדרשת בהן.

גבייה בהמחאות

אי-יישום בקרות נאותות בקבלת המחאות עלול להביא להסטה של תקבול המגיע מלקוח אל כיסו של המועל הפוטנציאלי. להלן כמה דוגמאות למעילות אפשריות בעת קבלת המחאות:

218 דואר ישראל; חקר ימים ואגמים; נתג"ז; נתיבי ישראל; תש"ן.



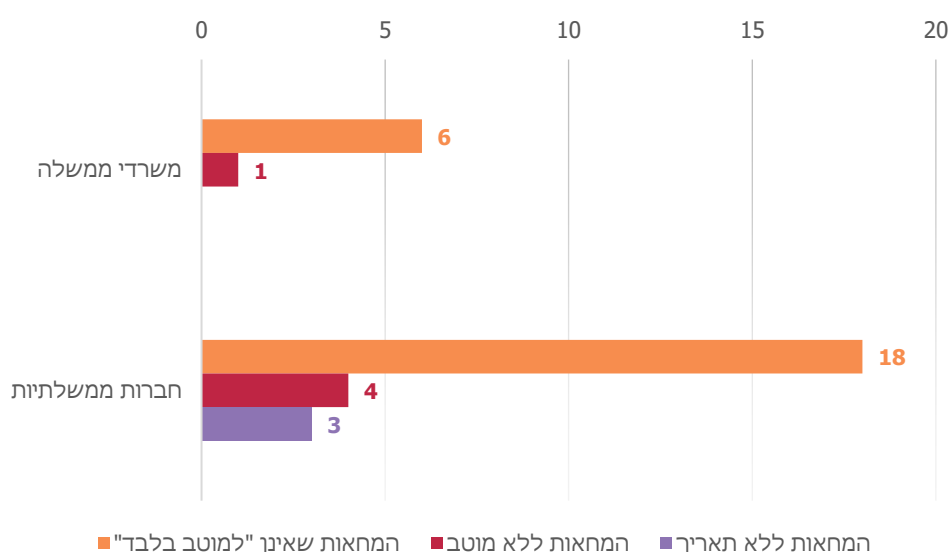
1. המחאה שלא צוין עליה שם המוטב יכולה להיות מופקדת ישירות בחשבון מקבל ההמחאה במקום בחשבון הארגון.
2. המחאה שלא צוין עליה "למוטב בלבד" יכולה להיות מוסבת לטובת צד שלישי.
3. המחאה שלא צוין עליה סכום יכולה להיפרע בסכום גבוה יותר מהנדרש.

משרדי ממשלה: הוראת תכ"ם מס' 1.7.3 שכותרתה "טיפול בתקבולים בהמחאות", אשר פורסמה באוגוסט 2008, קובעת כי מקבל ההמחאה מטעם המשרד יודא לפני קבלת ההמחאה את קיום התנאים הבאים: ההמחאה נושאת סימן 'קרוס'²¹⁹ ואת המילים 'למוטב בלבד'; ההמחאה היא לפקודת המשרד הממשלתי הרלוונטי; מקבל ההמחאות מטעם המשרד יציין על גבה של כל המחאה את מספר הקבלה שהוצאה בגינה; המחאות אשר התקבלו יופקדו בבנק בדיוק כפי שהתקבלו. חל איסור מוחלט להסב המחאות לשם מסירתן לגורמים אחרים ו/או לצורך ביצוע תשלומים באמצעותן.

חברות ממשלתיות: אין הנחיה ייעודית לטיפול בתקבולים המגיעים בהמחאות.

להלן בתרשים 42 מפורטות פעולות הבקרה אשר מיושמות במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות בעת קבלת המחאות, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא גבייה:

תרשים 42: יישום בקורות בעת קבלת המחאות



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

219 "קרוס" - שני קווים אלכסוניים ומקבילים המשרטטים על גבי המחאה ומבטאים מגבלה שלפיה פדיון ההמחאה אפשרי באמצעות הפקדה בחשבון הבנק של פודה ההמחאה בלבד, ולא באמצעות משכית מזומן.



מתרשים 42 עולה כי על אף הוראת התכ"ם 6 (32%) משרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר, ענו שניתן לקבל המחאות שאינן "למוטב בלבד", ומשרד האוצר אף השיב כי ניתן לקבל המחאות ללא ציון שם המוטב; 18 (44%) חברות ממשלתיות ענו שהן מאפשרות לקבל המחאות שאינן "למוטב בלבד", ו-4 (10%) חברות ממשלתיות ענו שניתן לקבל המחאות ללא ציון שם מוטב. מצבים אלו חושפים את משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות להסטת התקבולים המתקבלים מלקוחותיהם.

לוח 24: רשימת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות בחלוקה על פי קיומן של בקורות על המחאות

חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
- קבלת המחאות ללא "למוטב בלבד" - איסורד - החברה למתנ"סים - החברה לפיתוח מזרח ירושלים - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - החברה לשירותי איכות הסביבה - הקרן למורשת הכותל - התעשייה האווירית - חלד - חלמיש - חנ"י - מדרשת שדה בוקר - מקורות - נתג"ז - עמידר - רותם - רכבת ישראל - שקמונה - קבלת המחאות ללא ציון מוטב - חלד - חלמיש - מקורות - רכבת ישראל	- קבלת המחאות ללא "למוטב בלבד" - המשרד לשירותי דת - משרד האוצר - משרד הבינוי והשיכון - משרד הכלכלה - משרד התיירות - המשרד לביטחון הפנים - קבלת המחאות ללא ציון מוטב - משרד האוצר

על ששת משרדי הממשלה לפעול ליישום הוראת תכ"ם בנושא המחאות. משרד מבקר המדינה ממליץ גם לחברות הממשלתיות ליישם פעולות בקרה על קבלת המחאות, כדי לצמצם את הסיכון ממעילה באמצעי זה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוא בוחן מעבר לאמצעים דיגיטליים בכל הנוגע לתקבולים, וניתן לזהות כי קיימת מגמה להפחתת השימוש בהמחאות, תהליך אשר צפוי להימשך זמן מה עד אשר יוסדר באמצעות הבנקים מכשיר דיגיטלי חלופי כדוגמת הוראת תשלום דיגיטלית.



תגובות הארגונים הממשלתיים בנוגע לקבלת המחאות שאינן "למוטב בלבד" - שני משרדי ממשלה ושלוש חברות ממשלתיות²²⁰ השיבו כי מספר הלקוחות והיקף הפעילות בהמחאות אינו מהותי. שני משרדי ממשלה ושלוש חברות ממשלתיות אחרים²²¹ השיבו כי אם מתקבלת המחאה ללא ציון "למוטב בלבד", על מקבל המחאה לציין עליה באופן מיידי "למוטב בלבד", באופן ידני או בחותמת. שתי חברות ממשלתיות²²² השיבו כי הוגדרה בקרה מפצה למקרים החריגים שבהם מגיעה המחאה ללא ציון "למוטב בלבד". שלוש חברות ממשלתיות²²³ השיבו כי הן קיבלו את ההמלצה ופעלו לשינוי מדיניות התקבולים בגוף בהתאם לכך.

אשר להמחאות ללא ציון המוטב - שלוש חברות ממשלתיות²²⁴ השיבו כי אם מתקבלת המחאה ללא ציון המוטב, על מקבל המחאה להטביע על ההמחאה את חותמת החברה באופן מיידי. רכבת ישראל השיבה כי היקף הפעילות בהמחאות אינו מהותי.

על הארגונים הממשלתיים להקפיד על קבלת המחאות עם ציון שם המוטב וציון "למוטב בלבד", גם אם היקף הלקוחות או ההמחאות אינו מהותי. כמו כן, אם אין אפשרות למנוע את קבלת המחאות ללא ציון מוטב או ציון "למוטב בלבד", יש להגדיר בקורות מפצות מספקות על מנת להקטין את הסיכון לשימוש לא ראוי בהמחאה שהתקבלה.

בקרת קליטת התקבולים בקופות הארגון באמצעות לקוח סמוי²²⁵

מעילה בתחום הגבייה בארגון יכולה להתרחש, בין היתר, לפני רישום התקבול במערכות הארגון. במצב זה התקבול נשאר מחוץ לספרי הארגון, והמעילה לא משאירה עקבות. מעילות כאלו נפוצות כאשר לקוחות (בעיקר מזדמנים) משלמים את סכום הקנייה במדויק ואינם דורשים אסמכתה לתשלום או כאשר יש עומס על עמדות הקופה. קופאים גם יכולים להסוות מעילות מסוג זה על ידי רישום במערכת של סכום נמוך מזה שהתקבל בפועל או לחלופין רישום חלקי של הפריטים שרכש הלקוח. אחת הדרכים המקובלות להתמודדות עם מעילות מסוג זה היא באמצעות לקוח סמוי אשר מתעד אי-סדרים בתהליך קליטת התקבולים של הקופאים בארגון, אם קיימים.

מן התשובות לשאלון עולה כי שום ארגון ממשלתי המפעיל קופות מאוישות לא משתמש בלקוח סמוי כדי לבקר את נאותות רישום התקבולים. שימוש בלקוח סמוי כאמור יכול להציף אי-סדרים בתהליך קליטת התקבולים, לרבות עדויות לקיומן של מעילות פוטנציאליות.

220 המשרד לשירותי דת; משרד הבינוי והשיכון; החברה למתנ"סים; התעשייה האווירית; רכבת ישראל.

221 משרד הכלכלה; משרד התחבורה; חלמיש; חנ"י; מקורות.

222 החברה לשירותי איכות הסביבה; נתג"ז.

223 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; עמידר; שקמונה; מקורות.

224 חלמיש; חלד.

225 לקוח סמוי - אדם אשר נחזה ללקוח רגיל אך מבצע תרחיש קבוע מראש, מתוך כוונה לבדוק היבטים שונים בהתנהלות הארגון.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות המפעילים קופות מאוישות לבחון את האפשרות להשתמש בלקוח סמוי כדי לבקר את תהליך קליטת הכספים המבוצע אצלם.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי הפעלת לקוח סמוי משמשת אחד מאמצעי הבקרה והביקורת. השימוש בכלי זה תלוי באופי הפעילות המבוקרת וכן בתוכנה ובאמצעים העומדים לרשות המשרד ובהתחשב בשיקולי עלות לעומת תועלת.

שאלון בנושא אמצעי תשלום²²⁶

אמצעי תשלום הם האופן שבו הארגון מוציא כספים לצרכיו התפעוליים. בקרה נאותה על אמצעי התשלום מיועדת למנוע את חשיפת הארגון למעילה על ידי עובדים שיש להם נגישות לאמצעי התשלום. אמצעי תשלום עיקריים המקובלים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות כוללים: מס"ב, המחאות ידניות, המחאות ממוחשבות, העברות בנקאיות, כרטיסי אשראי ומזומן. לקחת כסף מצד אחד והסתרת הפעולה באמצעות רישום כוזב בספרי החשבונות של הארגון, מצד אחר, מאפשרות את ביצוע המעילה²²⁷.

שימוש בהמחאות

רישום המחאות באופן ידני: רישום המחאות באופן ידני עלול לחשוף את הארגון לסיכון מוגבר למקרי מעילה, לעומת השימוש בהמחאות מודפסות המופקות באופן ממוחשב. על פי הוראת תכ"ם 1.6.5 "תשלום באמצעות המחאות", שהייתה בתוקף מאוגוסט 2008 עד מרץ 2021, כתיבת המחאה ידנית למוטב תתבצע רק במקרים מיוחדים, בהתקיים התנאים האלה: אמצעי תשלום אחרים לא ישימים; והתקבל אישור לכך, מראש ובכתב, מיושב ראש ועדת החריגים שבאגף החשכ"ל. גם הוראת תכ"ם 1.6.1 "אמצעי תשלום" שנכנסה לתוקף במרץ 2021²²⁸ קובעת נוסף על כך כי תשלום באמצעות המחאות יתבצע באופן ממוחשב, וכי רק במקרים מיוחדים כאמור תהיה כתיבת המחאה ידנית כאשר אמצעי תשלום אחרים אינם ישימים והתקבל לכך אישור מראש ובכתב של סגן בכיר לחשכ"ל האחראי למשרד.

226 פרק זה מבוסס על שאלון אמצעי תשלום שעליו ענו 23 משרדי ממשלה מתוך 23 ו-50 חברות ממשלתיות מתוך 51.

227 אלקלעי, 2021, עמ' 48.

228 כאמור לעיל, במרץ 2021 החליפה הוראת תכ"ם 1.6.1, המתייחסת לכלל אמצעי התשלום, את הוראת תכ"ם 1.6.0.5, המתייחסת לתשלום באמצעות המחאות.



מתשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשאלון עולה כי במשרדי הממשלה אין שימוש בהמחאות ברישום ידני. לעומתם 16 (32%) חברות ממשלתיות²²⁹ ענו שהן משתמשות גם בהמחאות ברישום ידני כאמצעי תשלום, ומתוכן 6 חברות ממשלתיות²³⁰ משתמשות רק בהמחאות ברישום ידני ואינן משתמשות בהמחאות מודפסות באופן ממוחשב.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות המשתמשות בהמחאות ברישום ידני להמעיט בשימוש בהן, ולייחדן רק למקרים שבהם אין אפשרות לשימוש באמצעי תשלום אחרים. כמו כן מומלץ לחברות הממשלתיות שאין להן מערכת לניפוק המחאות ממוחשב להטמיע מערכת זו לאלתר.

תגובות החברות הממשלתיות: עשר חברות ממשלתיות²³¹ השיבו כי השימוש בהמחאות נעשה בתדירות נמוכה ובהיקף כספי קטן, לרוב לצורך השלמת דמי מחזור בקופה הקטנה או לצורך תשלום מסים למוסדות. אלתא מסרה כי השימוש בהמחאות ידניות נעשה רק לצורך השלמת דמי מחזור בקופה הקטנה, וכי החל מינואר 2022 גם המחאות אלו יופקו באופן ממוחשב. המכון הגיאופיסי לישראל השיב כי הופסק השימוש בהמחאות ידניות וההמחאות נגרסו.

מעקב ובקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם: כדי להפחית חשיפה לביצוע מעילה חשוב לבצע בקרה על מספרי ההמחאות שנופקו והועברו לחתימתם של מורשי החתימה ולוודא שההמחאות החתומות חזרו ליעדן. בקרה זו תמנע מצב שבו המחאה חתומה תגיע לגורם שעלול להשתמש בה באופן לא רצוי בלי ידיעת הגורמים שהנפיקו את ההמחאה.

להלן בתרשים 43 מפורטת התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לגבי הבקרה שהם עושים על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא אמצעי תשלום:

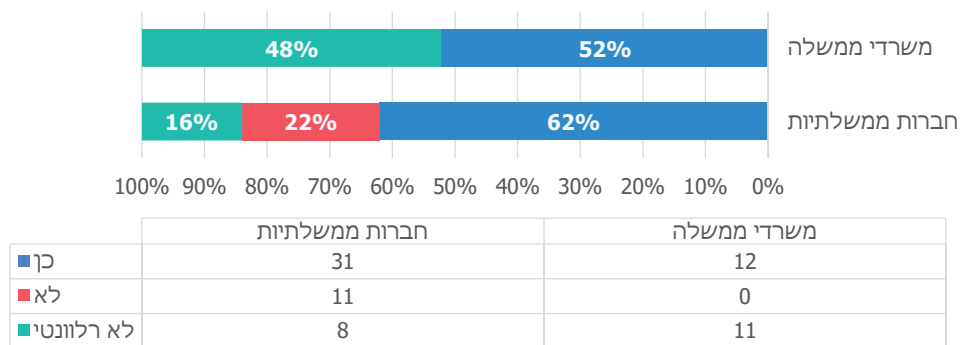
229 איסורד; אלתא; דירה להשכיר; האיגוד; החברה לחקר מדעי החיים; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; חמ"ת; החברה לשירותי איכות הסביבה; המועצה הישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; דואר ישראל; מדרשת שדה בוקר; מקורות; נצר השרון; נתג"ז.

230 איסורד; דירה להשכיר; החברה הישראלית לחקר מדעי החיים; המועצה הישראלית לצרכנות; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; נצר השרון.

231 איסורד; דירה להשכיר; החברה לחקר מדעי החיים; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; חמ"ת; החברה לשירותי איכות הסביבה; דואר ישראל; מקורות; נצר השרון; נתג"ז.



תרשים 43: בקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 43 עולה כי 11 (22%) חברות ממשלתיות²³² לא מבצעות בקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם. עוד עולה מהתשובות לשאלון כי אצל 2332 (17%) מתוך 12 משרדי ממשלה ו-23414 (45%) מתוך 31 החברות הממשלתיות שענו שהם מבצעים בקרה זו, הבקרה לא מתועדת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מבצעות בקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם, ליישם בקרה זו. נוסף על כך, על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות שמבצעים בקרה זו לוודא שביצוע הבקרה מתועד כראוי. כמו כן, מומלץ לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישמו.

תגובות החברות הממשלתיות בנוגע לביצועה של בקרה על מספרי המחאות: שבע חברות ממשלתיות²³⁵ השיבו כי בתהליך החתימה על המחאות יש בקרות מפצות אשר מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך, ולכן החברות אינן מבצעות בקרה על מספרי ההמחאות. מקורות מסרה כי מתבצע מעקב אחר המחאות ידניות וקיימות בקרות מפצות בגין המחאות ממוחשבות. עם זאת, החברה מאמצת את המלצת המבקר ותמסד בקרה נוספת על המחאות ממוחשבות.

232 האגודה לתרבות הדיור; האיגוד; החברה לחינוך ימי; דואר ישראל; נמל אשדוד; מדרשת שדה בוקר; מקורות; נתג"ז; עמידר; רכבת ישראל; שקמונה.

233 המשרד לביטחון הפנים; המשרד לשירותי דת.

234 איסורד; החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשירותי איכות הסביבה; הקרן למורשת הכותל; פארק אריאל שרון; חלד; חנ"י; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל; נצר השרון; נתיבי ישראל; רותם.

235 האגודה לתרבות הדיור; החברה לחינוך ימי; נמל אשדוד; נתג"ז; עמידר; רכבת ישראל; שקמונה.



דואר ישראל השיבה כי מרבית התשלומים בהמחאות הם עבור פיצוי לקוחות, וכי מעקב אחר מספרי ההמחאות מיותר ומעמיס עבודה מיותרת. כמו כן ציינה החברה כי מורשי החתימה נמנים עם עובדי אגף הכספים ועם בעלי תפקידים בכירים.

משרד מבקר המדינה מציע לדואר ישראל לשקול יישום של בקורות מפצות אשר יפחיתו את הסיכון המובנה בתהליך התשלום בהמחאות.

תגובות הארגונים הממשלתיים בנוגע לתיעוד הבקרה המבוצעת על מספרי המחאות: שני משרדי ממשלה וחמש חברות ממשלתיות²³⁶ השיבו כי החתמת ההמחאות בידי מורשי החתימה מתבצעת בו במקום ולכן לא נדרש תיעוד נוסף. שבע חברות ממשלתיות²³⁷ השיבו כי מדובר בהמחאות מועטות, ובמידת הצורך קיימות בקורות מפצות רלוונטיות.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי כפי שצוין, הוראת התכ"ם 1.6.1 בנושא אמצעי תשלום קובעת כי ככלל תשלום באמצעות המחאות יבוצע באופן ממוחשב, וכי ההמחאות ממוספרות במערכת וכוללות מידע מלא על פרטי המוטב שיקבל את ההמחאה, והדבר מאפשר לבצע מעקב אחר אותן המחאות ואחר הסטטוס שלהן.

הליך התאמת בנקים

תדירות ביצוע התאמת בנקים

הליך התאמת בנקים הוא פעולה בסיסית שנועדה לבדוק התאמה בין יתרת חשבון הבנק של הארגון לבין היתרה המופיעה במערכת הנהלת החשבונות שלו. חשיבותו של הליך זה היא קריטית ויכולה להתרועע על מקרי מעילה בארגון. ביצוע התאמת בנקים בתדירות גבוהה יכול לאתר מקרי מעילה בזמן קצר יותר ולאפשר את עצירתם. על פי הוראת תכ"ם 2.3.8 "התאמות בנקים וחשבונות כספיים" שבתוקף מספטמבר 2020, אחראי ההתאמות²³⁸ יבצע פעולות התאמה ממפורט בהוראה באופן שוטף ופעם בשבוע לפחות.

מתשובות הארגונים הממשלתיים לשאלון עולה כי 5 (22%) משרדי ממשלה²³⁹ מבצעים התאמות בנקים בתדירות חודשית ומשרד ממשלתי אחד²⁴⁰ מבצע אותה בתדירות רבעונית בלבד; 7 (14%) חברות ממשלתיות²⁴¹ השיבו כי הן מבצעות התאמות בנקים בתדירות חודשית בלבד.

236 המשרד לביטחון הפנים; המשרד לשירותי דת; איסורד; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; חלד; חנ"י; מקווה ישראל.

237 החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; החברה לשירותי איכות הסביבה; פארק אריאל שרון; חקר ימים ואגמים; נצר השרון; נתיבי ישראל.

238 מנהל החשבונות הראשי או אדם אחראי אחר שימונה על ידי חשב המשרד לכל יחידת משנה בעלת חשבון בנק.

239 המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד המשפטים; משרד הרווחה; משרד התקשורת.

240 המשרד לשירותי דת.

241 איסורד; החברה לחקר מדעי החיים; נתיבי איילון; חלד; חלמש; מקווה ישראל; רפאל.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הממשלה המבצעים תהליך התאמת בנקים בתדירות הנמוכה יותר מפעם בשבוע לבצע את התהליך באופן שוטף ולכל הפחות פעם בשבוע בהתאם להוראות תכ"ם, כדי לאתר טעויות ומקרי מעילה בתוך זמן קצר. כמו כן מומלץ לחברות הממשלתיות לבצע התאמת בנקים באופן שוטף ולכל הפחות פעם בשבוע, לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישמו.

תגובות הארגונים הממשלתיים: נתיבי איילון השיבה כי החל משנת 2021 מתבצעת התאמת בנקים פעמיים בחודש במערכת הנהלת חשבונות וכמו כן בכל יום מתבצעת בדיקה של דפי הבנק באתר הבנק, על מנת לוודא שאין תנועות חריגות ולא מוסברות. החברה סבורה כי לנוכח היקפי הפעילות, הבקרה המתוארת מספיקה ונותנת מענה מספק. רפאל מסרה כי היא מקיימת בקורות מפצות אשר מצדיקות את ביצוע התאמת הבנקים בתדירות חודשית בלבד. עם זאת החברה מסרה כי תבחן את ההמלצה. חלמיש מסרה כי אופייה והיקפה של הפעילות אינם מצריכים לדעתה ביצוע התאמות בנקים בתדירות גבוהה יותר מפעם בחודש. המשרד לשירותי הדת השיב כי החשכ"ל הוא שקובע את תדירות התאמת הבנקים.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי כפי שצוין, הוראת תכ"ם 2.3.8 מנחה את החשבונות לבצע התאמות בנקים פעם בשבוע, והחשכ"ל יפעל לחידוד ההנחיות במסגרת פורום החשבונאים המתכנס מפעם לפעם.

הפרדת תפקידים בין מבצע התאמות הבנקים לבין בעלי גישה לאמצעי תשלום

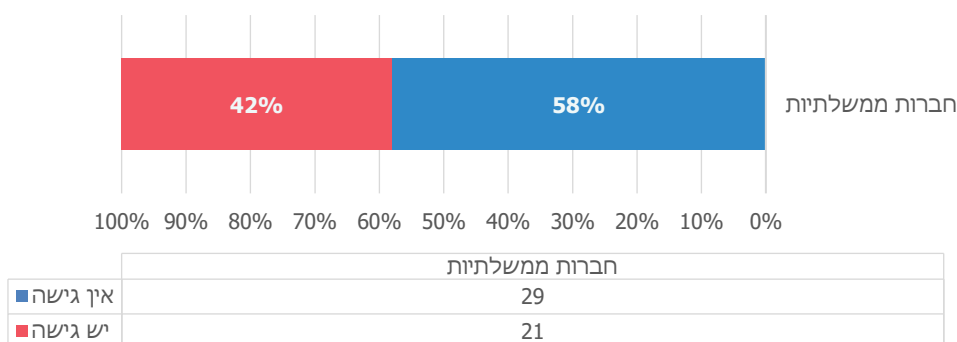
כדי להפחית חשיפה לביצוע מקרי מעילה חשוב שלבעל התפקיד המבצע התאמות בנקים לא תהיה גישה לתשלומים או לגבייה. הפרדת תפקידים זו יכולה למנוע מצבים שבהם מבצע ההתאמות יסתיר פעולות לא רצויות שעשה באמצעות גישתו לאמצעי תשלום של הארגון.

משרדי ממשלה: הוראת תכ"ם 5.3.1 בנושא "ניהול הרשאות במערכת מרכב"ה" מסדירה את תהליך התאמת בנקים באופן שרק לבעלי תפקיד במחלקת חשבונאות שבחשבונות המשרדים ניתנת הרשאת גישה לביצוע התאמת הבנקים, וקליטת דפי הבנק בכללותם נבדקת ומאושרת על ידי בעל תפקיד בכיר במחלקה. בעלי תפקיד אלו אינם משתתפים בתהליך התשלומים. במקרים חריגים הוגדרה בקרה מפצה כחלק מהתהליך העסקי במרכב"ה המחייבת שני מאשרים לפחות לכל תשלום. כמו כן, עבור רישומים הפתוחים בחשבונות הצל בספרי המשרד (רישומים שלא הותאמו באופן אוטומטי באמצעות מערכת המרכב"ה), מבוצעת בדיקה נפרדת על ידי גורם בכיר במחלקת החשבונאות בחשבות לצורך זיהוי מהות אי-ההתאמה ואופן הטיפול הנדרש להשלמת התאמתם של רישומים אלו. בהתאם לממצאי הבדיקה, נדרשת רישומה של פקודת יומן מתאימה וביצועה של התאמה ידנית, תוך הקפדה על שיוך תקין של הפריטים המותאמים ועל נכונות תאריך ההתאמה. גורם נוסף במחלקת חשבונאות ודיווח מבצע בקרה על פקודת היומן בהתאם לבקורות המובנות במרכב"ה.

להלן בתרשים 44 מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיום גישה לאמצעי תשלום או הגבייה של הארגון לבעל התפקיד המבצע התאמות בנקים, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא אמצעי תשלום:



תרשים 44: גישה לאמצעי תשלום או גבייה לבעל תפקיד המבצע התאמות בנקים



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 44 עולה כי ב-21 (42%) חברות ממשלתיות לבעל התפקיד המבצע את התאמות הבנקים יש גישה גם לאמצעי תשלום של הארגון או לגבייה. במצב זה, בעל התפקיד יוכל לבצע פעולות לא מבוקרות ולחשוף את הארגון למקרי מעילה.

לוח 25: רשימת החברות הממשלתיות שבהן לבעל תפקיד המבצע התאמות בנקים יש גישה לאמצעי תשלום או לגבייה

חברות ממשלתיות
- איסורד - דירה להשכיר - האגודה לתרבות הדיור - האיגוד - החברה לחינוך ימי - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי - החברה לשירותי איכות הסביבה - הכפר הירוק - המכון הגיאופיסי - הרשות לחינוך והכשרה ימיים - נתיבי איילון - פארק אריאל שרון - חלד - מדרשת שדה בוקר - מקורות פיתוח וייזום - נתג"ז - נתיבי ישראל - ערים - שקמונה - תש"ן



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד תפקידים בין מבצע התאמות הבנקים לבין בעלי גישה לאמצעי תשלום או לגבייה של הארגון. כמו כן מומלץ לחברות הממשלתיות לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו. מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תכתוב הנחיה מקצועית מתאימה בנושא.

תגובות החברות הממשלתיות: שתי חברות ממשלתיות²⁴² השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה וכבר יישמו בקרה מתאימה; שתי חברות אחרות²⁴³ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה ויפעלו ליישום בקרה מתאימה; שש חברות נוספות²⁴⁴ השיבו כי הן מיישמות בקרות מפצות אשר לדעתן מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך.

שלוש חברות ממשלתיות²⁴⁵ השיבו כי גודל החברה אינו מאפשר למנוע ממבצע התאמת הבנקים גישה לאמצעי התשלום. חברת תש"ן השיבה כי קיימת הפרדה בין מנהלות חשבונות המבצעות התאמות בנקים לבין מנהלות חשבונות המבצעות תשלום במערכת. נתג"ז השיבה כי למנהלת הבנקים והלקוחות אין גישה לביצוע תשלומים לספקים אלא רק לביצוע גבייה. איסורד השיבה כי בעל התפקיד המבצע את התאמות הבנקים אינו הגורם המטפל בתשלומי ספקים. חברת ערים השיבה כי הנושא עלה בעבר לפני דירקטוריון החברה, ומשיקולים של עלות לעומת תועלת לנוכח מספר העובדים המצומצם של החברה, הוחלט כי מבקר הפנים יבצע בתדירות קבועה ביקורת בנושא כדי למנוע את ביצוען של מעילות או הונאות.

מוצע כי שבע החברות האמורות לעיל²⁴⁶ יבחנו הגדרת הפרדת תפקידים ממוחשבת או לחלופין הגדרת בקרות מפצות בתהליך.

העברות בנקאיות

רשימה סגורה של חשבונות בנק להעברות בנקאיות

אחת הבקורות הקריטיות בביצוע העברות בנקאיות היא לוודא שקיימת רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים, המגבילה העברות בנקאיות רק לספקים המוקמים במערכת הנהלת החשבונות ומוגדר להם חשבון בנק. בקרה זו מפחיתה באופן ניכר את הסיכון למעילה והעברה כספית בלתי רצויה לגורם אחר.

במערכת מרכז"ה, המשמשת כאמור את משרדי הממשלה, קיימות בקרות מובנות אשר אינן מאפשרות הזנה ידנית של פרטי חשבון בנק לספק בעת ביצוע התשלום אלא בחירה מרשימת חשבונות הקיימים לספק במערכת, אשר הוקמו בתהליך עבודה סדור.

242 הכפר הירוק; נתיבי איילון.

243 המכון הגיאופיסי; שקמונה.

244 דירה להשכיר; האגודה לתרבות הדיון; החברה לשירותי איכות הסביבה; המכון הגיאופיסי; מקורות פיתוח ויזום; נתיבי ישראל.

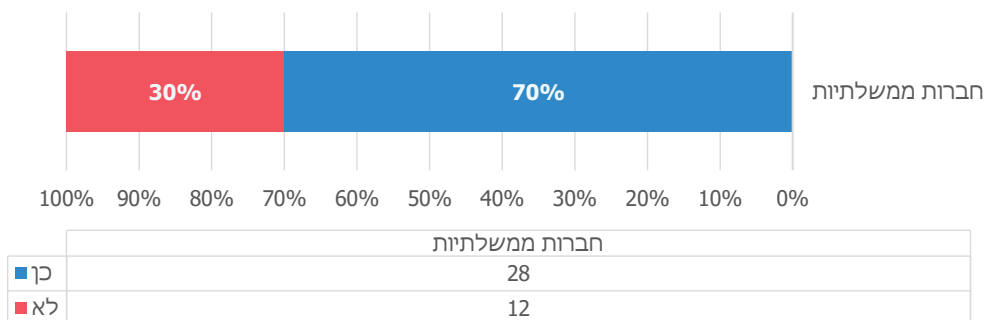
245 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חלד.

246 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חלד; תש"ן; נתג"ז; איסורד; ערים.



להלן בתרשים 45 מפורטת התפלגות החברות הממשלתיות מבחינת קיומה של רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא אמצעי תשלום:

תרשים 45: קיומה של רשימה סגורה של חשבונות בנק לצורך העברות בנקאיות



על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 45 עולה כי על פי התשובות לשאלון, ב-12 (30%) מתוך 40 חברות ממשלתיות המבצעות העברות בנקאיות, אין רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים שרק אליהם ניתן להעביר כספים.

לוח 26: רשימת החברות הממשלתיות שבהן אין רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים לצורך העברות בנקאיות

חברות ממשלתיות
- איסורד - האיגוד - החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת - הכפר הירוק - המועצה הישראלית לצרכנות - הרשות לחינוך והכשרה ימיים - נמל אשדוד - חנ"י - מדרשת שדה בוקר - נצר השרון - עמידר - שקמונה



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שאין להן רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים שאליהם אפשר להעביר כספים, ליישם בקרה זו, המבטיחה כי העברת כספים תיעשה רק למוטבים המוקמים במערכת הנהלת החשבונות ומוגדר להם חשבון בנק.

תגובות החברות הממשלתיות: הכפר הירוק ונמל אשדוד השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה ויבחנו את האפשרות ליישום בקרה מתאימה. חנ"י השיבה כי תשלום באמצעות העברה בנקאית מתבצע במקרים חריגים בלבד ולספקים שאינם קבועים, באופן שלא ניתן להעביר לבנק רשימה סגורה של ספקים להעברות בנקאיות. נצר השרון השיבה כי אופי הפעילות שלה אינו מאפשר רשימה סגורה של חשבונות ספקים לצורך ביצוע העברות בנקאיות, ולכן הוגדרו בקורות מפצות אשר לדעת החברה מפחיתות במידה רבה את הסיכון למעילות. עמידר השיבה כי תשלום באמצעות העברה בנקאית מתבצע במקרים חריגים בלבד וכאשר מדובר בתשלומים למוסדות ורשויות. שקמונה השיבה כי רשימה הספקים משתנה בכל חודש, ולכן אין רשימה סגורה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות אשר אין להן רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים, לבחון שנית אם ניתן לבצע בקרה ממוחשבת אשר תבטיח כי תשלום לספק יבוצע רק לחשבון הבנק שהוגדר במערכת. אם לא ניתן לעשות כן, מומלץ שהחברות יבצעו בקורות מפצות מתאימות כדי לוודא שלא בוצע תשלום לגורם שונה מהרצוי.

העברות מס"ב

לביצוע תשלומים באמצעות העברות מס"ב יש יתרונות, הכוללים תהליך תשלום ממוכן ומאובטח המפחית טעויות ידניות או שינויים בקובץ לאחר שנחתם דיגיטלית על ידי מורשי החתימה. עם זאת, לביצוע תשלומים כאמור יש סיכונים של חשיפת הארגון למקרי מעילה. לדוגמה, שינויים במספר חשבון הבנק של הספק הן במערכת התשלומים והן בנתוני הקובץ לפני נעילתו על ידי מורשי החתימה ושידורו למס"ב; שידור קובץ אחר במקום הקובץ המקורי. כדי להפחית סיכונים יש לבצע פעולות בקרה אשר ימנעו פעולות לא רצויות בנתונים המשודרים בקובץ המס"ב. להלן דוגמאות לבקורות אלה:

יישום דרישה לשתי חתימות להעברות מס"ב

כדי למנוע מצבים שבהם בעל תפקיד יבצע פעולות לא רצויות בחשבון הבנק של ארגון נדרש כי עבור ביצוע פעולות בחשבון הבנק של הארגון יהיו שני בעלי תפקידים שיחתמו על הפעולה. על פי הוראת תכ"ם 1.6.1 "אמצעי תשלום וחשבונות בנקים" שהייתה בתוקף מיוני 2019 עד מרץ 2021 ועל פי הוראת תכ"ם 1.6.5 "ניהול חשבון הבנק ומורשי חתימה של המשרד" שנכנסה לתוקף במרץ 2021²⁴⁷, על הוראה לביצוע פעולה בחשבון בנק יחתמו שני מורשי חתימה מטעם המשרד כמפורט בהוראה.

247 במרץ 2021 החליפה הוראת תכ"ם 1.6.5, המתייחסת לניהול חשבון הבנק ומורשי חתימה של המשרד, חלקים מהוראת תכ"ם 1.6.5 בנוסחה הקודם בה נקבעו הוראות בעניין אמצעי תשלום וחשבונות בנקים.



משרדי ממשלה: מערכת מרכב"ה מייצרת קובץ מס"ב הכולל את כל הוראות התשלום שאושרו בתהליך הממוכן, הכולל לפחות שתי חתימות של מורשי חתימה כפי שפורט לעיל. המערכת מבצעת בדיקות אוטומטיות של תקינות קובץ המס"ב ולאחר מכן משדרת את הקובץ למסלקה של החשכ"ל. ביחידת המסלקה מתבצעת בקרה נוספת על תקינות הקובץ תוך השוואה לנתוני מרכב"ה, לאחר מכן הקובץ נחתם על ידי מורשי חתימה בחשכ"ל ורק אחר כך מועבר לשידור. יש לציין כי לעיתים פעילות תשלום של משרדי הממשלה באמצעות מס"ב אינה מתבצעת באמצעות מערכת מרכב"ה (מס"ב חיצוני) - במקרים אלו האחריות לביצוע שתי חתימות לפני התשלום היא של המשרד עצמו.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מבדיקה שביצע בנושא מס"ב חיצוני מצא שלרוב נעשה שימוש בשני התקנים ייעודיים (token). כאשר נעשה שימוש בהתקן אחד, הנושא נבדק מול מס"ב והחשכ"ל יפעל להנחות את אותם משרדי ממשלה להוסיף התקן נוסף לחתימות.

חברת שקמונה מסרה בתשובתה על השאלון כי היא לא דרשה שתי חתימות של מורשי חתימה על ביצוע העברות באמצעות מס"ב.

בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת מסרה חברת שקמונה כי מאז המענה על השאלון היא ביצעה שינוי תהליכי, וכיום נדרשות שתי חתימות של מורשי חתימה לביצוע העברה במס"ב.

בקרה לאחר שידור המס"ב על הסכום שאושר ונחתם לפני השידור

בקרה חשובה ומקובלת היא לאחר שידור המס"ב, לבדוק את הסכומים שאושרו ונחתמו לפני שידורם ולוודא שלא נעשו שינויים לאחר אישורם. בקרה זו מיועדת לאתר מקרים של העברות שלא אושרו כמקובל ולחשוף טעויות ומקרי מעילה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי במערכת מרכב"ה קיימות בקורות מובנות המתבצעות לאחר שידור המס"ב, הבדקות אם הקובץ ששודר תואם לנתוני המערכת. כמו כן באגף החשכ"ל מתבצעת בקרה ידנית העוסקת, בין היתר, בהתאמת הבנקים המבוצעת ביום שלמחרת השידור.

החברה לאספקת פחם מסרה בתשובתה לשאלון כי היא לא מבצעת לאחר שידור המס"ב בקרה על הסכומים שאושרו ונחתמו טרם העברתם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לאספקת פחם ליישם בקרה לאחר שידור המס"ב על הסכום שאושר ונחתם לפני השידור.

החברה לאספקת פחם מסרה בתשובתה לטיטת דוח הביקורת כי החותם האחרון על המס"ב בודק לפני החתימה את הסכומים שאושרו ומאשר אותם בחתימתו על מסמך ההעברה באותו מועד, מבצע את החתימה על בקשת ההעברה (במסך) ובמקביל מתבצע שידור הבקשה.



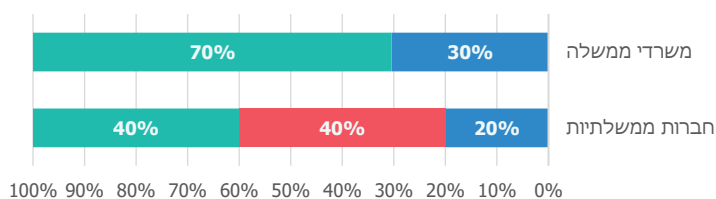
שימוש בכרטיסי אשראי

הצורך שהבקרה על הוצאות באמצעות כרטיס אשראי תבוצע על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מהמשתמש בכרטיס האשראי

בקרה על שימוש בכרטיסי אשראי שנעשית על ידי עובד הכפוף למחזיק כרטיס האשראי תהיה חלשה. כדי שהבקרה תהיה חזקה יש לוודא שנוסף על הבדיקה הפרטנית של הוצאות כרטיס האשראי, של התאמתן לכללים שנקבעו ולאסמכתאות, שמבוצעת בדרך כלל ביחידת החשבות, על בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר בעל התפקיד המשתמש בכרטיס האשראי לאשר בחתימתו את דוח ההוצאות.

להלן תרשים 46 המפרט את התפלגות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות מבחינת ביצוע בקרה על הוצאות כרטיסי אשראי על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי, על פי תשובותיהם לשאלון בנושא אמצעי תשלום:

תרשים 46: בקרה על הוצאות בכרטיסי אשראי על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי



	חברות ממשלתיות	משרדי ממשלה
כן	10	7
לא	20	0
לא רלוונטי - אין כרטיסי אשראי	20	16

על פי תשובות הסקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 46 עולה כי ב-20 (67%) מתוך 30 חברות ממשלתיות המשתמשות בכרטיסי אשראי, הבקרה על השימוש בכרטיסי האשראי אינה מבוצעת על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי.



לוח 27: רשימת החברות הממשלתיות שבהן הבקרה על כרטיסי האשראי לא מבוצעת על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי

חברות ממשלתיות

- איסורד
- אלתא
- החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת
- החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
- המכון הגיאופיסי
- הקרן למורשת הכותל
- הרשות לחינוך והכשרה ימיים
- דואר ישראל
- חוצה ישראל
- נמל חיפה
- נתיבי איילון
- פארק אריאל שרון
- חלד
- חקר ימים ואגמים
- מדרשת שדה בוקר
- נצר השרון
- נתג"ז
- עמידר
- רותם
- שקמונה

החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוראת תכ"ם 1.6.2 "שימוש בכרטיסי אשראי ובכרטיסים נטענים במשרדי הממשלה" מפרטת את כללי השימוש, הדיווח והבקרה. לעניין בקרה על הוצאות בכרטיסי אשראי על ידי בעל תפקיד בכיר יותר, החשכ"ל יבחן את האפשרות לחידוד ההנחיות בנוגע לשימוש בכרטיסי אשראי במשרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לוודא שאישור דוח ההוצאות על כרטיסי האשראי יתבצע על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי. כן מומלץ שהחברות הממשלתיות יחדדו את הנהלים בנושא ויפעלו ליישומם.

תגובות החברות הממשלתיות: שמונה חברות ממשלתיות²⁴⁸ השיבו כי הן מקבלות את ההמלצה ויפעלו ליישום בקרה מתאימה על הפעילות בכרטיסי האשראי שלהן. שלוש חברות אחרות²⁴⁹ השיבו כי הן מקיימות בקורות מפצות אשר לדעתן מפחיתות את הסיכון המובנה בתהליך השימוש בכרטיס אשראי ארגוני.

248 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; דואר ישראל; חקר ימים ואגמים; נצר השרון; נתג"ז; עמידר; רותם; שקמונה.

249 החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; הקרן למורשת הכותל; נמל חיפה.



אלתא מסרה כי מבוצעת בקרה של גוף הכספים על כרטיסי אשראי של קניינים. כמו כן החברה מסרה כי צוות במטה שלה מבצע בקרה על כרטיסי אשראי של בכירים בחברה. המכון הגיאופיסי מסר כי מחלקת הכספים מבצעת את הבקרה על פעילות המנכ"ל בכרטיס האשראי. נתיבי איילון מסרה כי יש ברשותה כרטיס אשראי אחד הנמצא בשימוש המנכ"ל להוצאות בהיקף קטן, וכי מנהלת חשבונות מבצעת בקרה על השימוש בכרטיס אשראי זה מדי חודש.

מוצע כי אלתא, המכון הגיאופיסי ונתיבי איילון יבחנו את האפשרות ליישום בקרה על השימוש בכרטיסי אשראי, כך שכלל הניתן גורם בכיר מהמשתמש בכרטיס האשראי יאשר את תוצאות הבקרה שמבצעים אנשי המטה.

הרשות לחינוך והכשרה ימיימ מסרה כי קיים כרטיס אשראי אחד הנמצא ברשות המנכ"ל, וכי אם הוא משתמש בכרטיס באופן החורג מקריטריונים שהוגדרו מראש, מוצג דוח השימוש בכרטיס לדירקטוריון.

מוצע כי הרשות לחינוך והכשרה ימיימ תציג את דוח השימוש בכרטיס האשראי לדירקטוריון באופן שוטף על מנת שיוכל לאשר את השימוש במלואו.

פארק אריאל שרון מסרה כי ברשות החברה כרטיס אשראי אחד אשר נמצא בשימוש המנכ"ל, וכי נכון לדצמבר 2021 טרם מונה יו"ר לדירקטוריון החברה ולכן לא ניתן ליישם את הבקרה. עם מינוי יו"ר לדירקטוריון תבוצע הבקרה.

ספירת פתע של קופות קטנות

אחת הבקורות האפקטיביות על השימוש בקופות הקטנות היא ספירת פתע ליתרת הכספים הנמצאים בקופה והתאמתם לסכום הכספי שאמור להימצא בה, על פי תיעוד השימושים שנעשו. בקרה זו חשובה ומרתיעה בכל הנוגע למניעת מקרי מעילה.

הוראת תכ"ם 1.5.2 בנושא "דמי מחזור יחידתיים" מנחה את משרדי הממשלה בנוגע לקיומה של פעילות פיקוח ובקרה בעניין הקופות הקטנות במשרד. לדוגמה, על מחזיק הקופה לדווח באופן מיידי לחשב המשרד ולקצין הביטחון במשרד על כל גירעון בקופה שמקורו בגנבה, בפריצה וכדומה. עם זאת, הוראת התכ"ם אינה דנה בביצוע של ספירות פתע על ידי המשרדים.

מתשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשאלון עולה כי 11 (48%) משרדי ממשלה²⁵⁰ ו-20 (40%) חברות ממשלתיות²⁵¹ לא מבצעים ספירת פתע של הקופות הקטנות שבארגונם.

250 המשרד לביטחון הפנים; המשרד להגנת הסביבה; המשרד לשירותי דת; משרד הבינוי והשיכון; משרד החינוך; משרד הכלכלה; משרד המדע; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התיירות; משרד התרבות והספורט.

251 איסור; האיגוד; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; המועצה הישראלית לצרכנות; הקרן למורשת הכותל המערבי; נמל אשדוד; פארק אריאל שרון; חלד; חלמיש; חנ"י; חקר ימים ואגמים; מדרשת שדה בוקר; נצר השרון; נתג"ז; רותם; רכבת ישראל; תש"ן.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות אשר לא מבצעים ספירת פתע לקופות הקטנות לפעול ליישם בקרה זו.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וינחה כי במסגרת הפיקוח והבקרה הנדרשים, ייעשה שימוש בטכניקה של ספירות פתע לצורך איתור חריגות, כפי שפורט בהוראת תכ"ם 1.5.2. החשכ"ל הוסיף כי הוא מפעיל פיילוט (ניסוי) למיכון תהליך השימוש בקופות קטנות, עניין אשר יגביר את הבקרה והשקיפות בתהליך.

תגובות הארגונים הממשלתיים: שלושה משרדי ממשלה²⁵² השיבו כי הם פועלים בהתאם להוראת תכ"ם 1.5.2 בנושא דמי מחזור יחידתיים. שני משרדי ממשלה²⁵³ ושמונה חברות ממשלתיות²⁵⁴ השיבו כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליהם, וכי הם יישמו בקרה מתאימה בנושא. משרד התחבורה מסר כי עם פרוץ המגפה ולאור מגבלות ההתקהלות הופסקו ספירות הפתע ובוצעו בקרות אחרות. לאור המלצות דוח המבקר תיבחן החזרת פרקטיקה של ספירות פתע. שני משרדי ממשלה ושמונה חברות ממשלתיות²⁵⁵ השיבו כי הם מבצעים בקרות מפצות אשר מייתרות את הצורך בביצוע ספירות פתע לקופות הקטנות.



קיומה של סביבת בקרה חזקה לצד יישום יעיל ומועיל של בקרות על התהליכים התפעוליים השונים הם נדבך עיקרי בהתמודדות עם מעילות אפשריות בארגון. ממצאי הפרקים שלעיל מלמדים כי להיבטים שונים הקשורים לסביבת הבקרה ולבקרות הנדרשות אין התייחסות מספקת בהנחיות של גורמי האסדרה לגופים המבוקרים. לאור האמור, מוצע כי החשב הכללי יבחן את הצורך לעדכן את הוראותיו למשרדי הממשלה וכי רשות החברות הממשלתיות תבחן את הצורך לפרסם הנחיות מקצועיות לחברות הממשלתיות.

לצורך צמצום החשיפות של הגופים המבוקרים למעילות אפשריות, מומלץ כי החשכ"ל ורשות החברות יבחנו את מיפוי הפערים שהועלו בדוח זה ואת האפשרות לשלב בתוכנית העבודה שלהם אחת לתקופה מעקב אחר יישום הבקורות בגופים המבוקרים. כמו כן, מומלץ כי החשכ"ל ורשות החברות ישקלו לדווח לגופים שבאחריותם על מקרי מעילות שגילו בגופים שונים ויפרסמו המלצות לצמצום החשיפה, זאת לצורך לימוד, הפקת לקחים ומניעת מקרים דומים בעתיד.

רשות החברות השיבה כי הנחיות עדכניות שלה פורסמו לחברות, ואופן יישומן צפוי להיבחן בשנת 2022. ההנחיות כאמור יעודכנו בהתאם לבדיקה, ככל שיידרש.

252 המשרד לביטחון הפנים; משרד הבינוי והשיכון; משרד הכלכלה.

253 משרד החינוך; משרד התיירות.

254 החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; חלמיש; חנ"י; נצר השחון; רותם.

255 המשרד להגנת הסביבה; המשרד לשירותי דת; איסורד; הקרן למורשת הכותל; נמל אשדוד; חקר ימים ואגמים; נתג"ז; רכבת ישראל; תש"ן; חלד.



החשכ"ל השיב כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך עדכון גורף של הוראות התכ"ם בנושא ניהול סיכונים. לגבי נושאים נוספים המצריכים הסדרה וחידוד הנחיות, החשכ"ל יבחן את הדברים ויפעל לשיפורם.



סיכום

מעילה של בעל תפקיד במשרד ממשלתי או בחברה ממשלתית עלולה להסב מקים כספיים ותדמיתיים כבדים ולהביא לפגיעה בשירות שהמדינה מעניקה ובאמון האזרחים במערכת הממשלתית. כדי למנוע מעילות דרוש הליך מקיף ומורכב הכולל ביסוס תרבות ארגונית נאותה, הגברת המודעות לנושא בקרב עובדי הארגון, זיהוי מוקדם של הסיכונים ונקודות החולשה במערכות הארגון, בניית תוכנית מוסדרת למניעת מעילות והטמעת בקורות ומערכות ייעודיות להפחתת הסיכונים. הליך זה הוא חלק מנורמות מקובלות לניהול סיכונים כלל-ארגוני, ובכלל זה סיכוני מעילות, אשר התפתחו בעשורים האחרונים. דוח ביקורת זה נשען על תוצאות סקר מקיף שביצע משרד מבקר המדינה בקרב 74 משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות. הסקר מיפה וניתח מערך בקורות רלוונטיות בתחומי ניהול סיכונים, מערכות מידע ובקורות תפעוליות למניעת מעילות בהיבטים האלה: משאבי אנוש ושכר, רכש ומלאי, גבייה ואמצעי תשלום.

הממצאים העולים בביקורת זו מצביעים על ליקויים במערך ניהול הסיכונים למניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות בנושאים האלה: אי-קביעת מדיניות או אי-עדכונה; אי-מינוי מנהל סיכונים ארגוני; היעדר פעילות של ועדת היגוי לניהול סיכונים; אי-ביצוע סקרי סיכונים ארגוניים וסיכוני תקשוב; אי-שימוש במערכות מידע תומכות לניהול סיכונים; היעדר ביקורת פנימית על ניהול הסיכונים; היעדר מנגנוני דיווח על כשלים ועל אירועי סיכון; אי-שימוש בטכנולוגיות להתמודדות עם מעילות ולאיתורן. כמו כן עלו ליקויים בנוגע לבחינת יישום בקורות תפעוליות המבוססות על שיטות עבודה ועל התנסויות מיטביות שהוכרו כיעילות וכמועילות במניעת מקרי מעילה בתחומי משאבי אנוש ושכר, רכש ומלאי, גבייה ואמצעי תשלום. בדוח זה הוצגו דוגמאות רבות לפעולות בקרה תפעוליות מקובלות אשר עשויות להביא להפחתת סיכוני מעילה, אך אינן מיושמות בפועל. עם זאת, יש לציין כי החשכ"ל מוביל פעילות ענפה בתחום ניהול הסיכונים התפעוליים הנמצאים תחת אחריותו, הן באמצעות יחידת ניהול הסיכונים והן באמצעות הטמעת בקורות רוחביות במערכת מרכב"ה.

היקף הפעילות הכספית של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, אופיים, מורכבותם ומספר העובדים הגדול בהם - כל אלה חושפים אותם למעילות שאותן יש למנוע. על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות וכן על החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות לתת את דעתם על המסקנות וההמלצות שהועלו בדוח זה, להפיק לקחים מהליקויים שצוינו בדוח ולפעול לתיקונם.



מפתח הקיצורים

שמות 74 הגופים המבוקרים

חברות ממשלתיות	
השם המלא של הגוף המבוקר	הקיצור המופיע בדוח
דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיוור ולהשכרה בע"מ	דירה להשכיר
האגודה לתרבות הדיוור	האגודה לתרבות הדיוור
האיגוד - חברה להעברת טכנולוגיה	האיגוד
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	החברה לחקר מדעי החיים
החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ	חברת הפחם
החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ	חל"י
החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ	החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון
החברה הממשלתית לתיירות	חמ"ת
החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס הימיים) (חל"צ)	החברה לחינוך ימי
החברה למתנ"סים (מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ)	החברה למתנ"סים
החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ	החברה לפיתוח חוף אילת
החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ	החברה לפיתוח מזרח ירושלים או פמ"י
החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת בע"מ	החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת
החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בע"מ	החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (ESC)	החברה לשירותי איכות הסביבה
הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול	הכפר הירוק
המועצה הישראלית לצרכנות	המועצה הישראלית לצרכנות
המכון הגיאופיסי לישראל	המכון הגיאופיסי



חברות ממשלתיות	
השם המלא של הגוף המבוקר	הקיצור המופיע בדוח
הקרן למורשת הכותל המערבי	הקרן למורשת הכותל
הרשות לחינוך והכשרה ימיים	הרשות לחינוך והכשרה ימיים
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	התעשייה האווירית
חברת איסורד בע"מ	איסורד
חברת אלתא מערכות בע"מ	אלתא
חברת דואר ישראל בע"מ	דואר ישראל
חברת החשמל לישראל	חברת החשמל
חברת חוצה ישראל	חוצה ישראל
חברת מקורות פיתוח וייזום בע"מ	מקורות פיתוח וייזום
חברת נתיבי איילון בע"מ	נתיבי איילון
חברת נמל אשדוד בע"מ	נמל אשדוד
חברת נמל חיפה בע"מ	נמל חיפה
חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ	חנ"י
חברת נצר השרון בע"מ	נצר השרון
חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	נתג"ז
חברת פארק אריאל שרון בע"מ (חל"צ)	פארק אריאל שרון
חברת תשתיות אנרגייה בע"מ	תש"ן
חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום, דיור ופיתוח בע"מ	חלד
חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ	חלמיש
חקר ימים ואגמים לישראל	חקר ימים ואגמים או חיא"ל



חברות ממשלתיות	
השם המלא של הגוף המבוקר	הקיצור המופיע בדוח
כפר הנוער על שם מאיר שפיה	מאיר שפיה
כפר הנוער החקלאי "מקוה ישראל"	מקווה ישראל
מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ	מדרשת שדה בוקר
מקורות חברת מים בע"מ	מקורות
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה	נתיבי ישראל
נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ	נת"ע
עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ	עמידר
ערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ	ערים
רותם תעשיות בע"מ	רותם
רכבת ישראל	רכבת ישראל
רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	רפאל
שחם מקורות ביצוע בע"מ	שחם
שקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה	שקמונה

משרדי ממשלה	
השם המלא של הגוף המבוקר	הקיצור המופיע בדוח
המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים
המשרד להגנת הסביבה	המשרד להגנת הסביבה
המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
המשרד לשירותי דת	המשרד לשירותי דת
המשרד לשיתוף פעולה אזורי	המשרד לשיתוף פעולה אזורי



משרדי ממשלה	
השם המלא של הגוף המבוקר	הקיצור המופיע בדוח
משרד האוצר	משרד האוצר
משרד האנרגיה	משרד האנרגיה
משרד הבינוי והשיכון	משרד הבינוי והשיכון
משרד הבריאות	משרד הבריאות
משרד החוץ	משרד החוץ
משרד החינוך	משרד החינוך
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	משרד החקלאות
משרד הכלכלה והתעשייה	משרד הכלכלה
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	משרד המדע
משרד המשפטים	משרד המשפטים
משרד הרווחה והבטיחות החברתית	משרד הרווחה
משרד העלייה והקליטה	משרד העלייה והקליטה
משרד הפנים	משרד הפנים
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	משרד התחבורה
משרד התיירות	משרד התיירות
משרד התקשורת	משרד התקשורת
משרד התרבות והספורט	משרד התרבות והספורט
משרד ראש הממשלה	משרד ראש הממשלה