

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



טוהר המידות ומינהל תקין

מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים



מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים

רקע

הסיכון להתרחשות של מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בכל ארגון המנהל כספים ונכסים, והוא עלול לגרום לנזק כספי ניכר ולפגיעה בתדמית הארגון. בסקר שפרסם איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי (ACFE) לשנת 2024, הוערך כי מעילות והונאות גרמו לנזק שווה ערך לכ-5% מההכנסות השנתיות של ארגונים בממוצע, וכי בעטיים של 1,921 מקרי מעילות והונאות, שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, נגרמו הפסדים מצטברים של 3.1 מיליארדי דולר¹.

נכון לשנת 2022 היו בשלטון המקומי כ-570 תאגידים מסוגים שונים; מחזור ההכנסות שלהם נאמד בכ-19 מיליארדי ש"ח, ורוב הפעילות הכלכלית הייתה מרוכזת בכ-220 חברות עירוניות (כ-13 מתוך כ-19 מיליארדי ש"ח). התאגיד העירוני הוא גוף דו-מהותי הכפוף למגבלות וחובות מהמשפט הציבורי, ובכללן חובות הגינות וזהירות מוגברות והחובות לנהוג בסבירות ובשקיפות, וכן לעקרונות הממשל התאגידי, שנועדו לחזק את מנגנוני הבקרה על פעילותו, ובכך להבטיח התנהלות ראויה ותקינה, לרבות בנושא מניעת מעילות והונאות.

שתי חברות עירוניות משמונה החברות שנבדקו בביקורת דיווחו למשרד מבקר המדינה על חמישה מקרים של מעילות או חוסר בכספים שהתקבלו במזומן בסכום מצטבר של אלפי שקלים. מהספרות המקצועית עולה כי יש מגוון פעולות ישימות ואפקטיביות, שביצוען מאפשר לקצר את פרק הזמן לחשיפת מעילות והונאות ולצמצם במידה ניכרת את הנזקים הכספיים הנגרמים בעטיין.

1 ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, p. 9.



נתוני מפתח

3.1 מיליארדי דולר	55%	כ-570	כ-19 מיליארדי ש"ח
ההפסד המצטבר בעיניים של 1,921 מקרי מעילות והונאות שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, לפי סקר איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי ACFE לשנת 2024	מהארגונים שנסקרו בסקר העבירות הכלכליות הבין-לאומי מ-2024 של פירמת רואי החשבון PwC ראו בהונאת רכש בעיה חמורה במדינתם, אך רק 26% מהארגונים נקטו פעולות לאיתורה	מספר התאגידים בשלטון המקומי; כ-220 מתוכם הם חברות עירוניות	היקף ההכנסות של התאגידים בשלטון המקומי, נכון לשנת 2022. כ-13 מיליארדי ש"ח מתוכם היו הכנסות של חברות עירוניות
כ-50%	0	1 בלבד	כ-22 שנים
שיעור הצמצום של הנזק הכספי ממקרי מעילות והונאות בארגונים בעקבות נקיטת פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות, לפי סקר איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי ACFE לשנת 2024	מספר החברות העירוניות מתוך שמונה החברות שנבדקו שגיבשו מדיניות ניהול סיכונים, שיש להן מנגנון דיווח אנונימי על חשד למעילות והונאות, ושביצעו ביקורת ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות	מספר החברות העירוניות מתוך שמונה החברות שנבדקו, שמינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות וגיבשו נוהל ייעודי בנושא או שביצעו ביקורות פתע בנושא מניעת מעילות והונאות	משך הזמן שחלף מאז נדרש משרד הפנים להתקין תקנות כדי להחיל את חובת המכרזים מכוח חוק על התאגידים העירוניים, ואולם עד מועד סיום הביקורת בינואר 2025 תהליך התקנת התקנות טרם הושלם



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - ינואר 2025 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים. הביקורת התמקדה במניעת מעילות והונאות בחברות עירוניות, משום שהיקף הפעילות הכספית שלהן גדול יותר מזה של עמותות עירוניות (כ-13 מיליארדי ש"ח לעומת כ-800 מיליוני ש"ח), ומשום שלרוב הן עוסקות בפעילות רחבת היקף כמו פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי.

במסגרת הביקורת נבדקה מידת היישום של פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות בשמונה חברות עירוניות המצויות בבעלות של שמונה עיריות (החברות שנבדקו), כמפורט להלן: החברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ (**החברה הכלכלית מודיעין**) שבבעלות עיריית מודיעין; החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (**החברה הכלכלית ראשון לציון**) שבבעלות עיריית ראשון לציון; החברה לפיתוח הרצליה בע"מ (**החברה לפיתוח הרצליה**) שבבעלות עיריית הרצליה; החברה העירונית לתרבות ופנאי באשדוד בע"מ (**החברה לתרבות ופנאי אשדוד**) שבבעלות עיריית אשדוד; ה.ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ (**החברה לפיתוח רחובות**) שבבעלות עיריית רחובות; חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (חברת **יפה נוף**) שבבעלות עיריית חיפה; חברת מוריה - החברה לפיתוח ירושלים בע"מ (חברת **מוריה**) שבבעלות עיריית ירושלים; וחברת עזרה ובצרון - חברה לשיכון בע"מ (חברת **עזרה ובצרון**) שבבעלות עיריית תל אביב-יפו.

בארבע חברות עירוניות - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה ובצרון** - בוצעה ביקורת גם בנוגע למכרזים ולמידת היישום של בקורות פרטניות למניעת מעילות והונאות בתהליכי ליבה כמו שימוש באמצעי תשלום, תשלום לספקים, העסקת עובדים ופיקוח על ספקים (החברות שנבדקו לעומק).

כמו כן נבדקו פעולותיו של משרד הפנים למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים, כמאסדר, ופעולותיהן של שלוש עיריות - עיריית **חיפה**, עיריית **ירושלים** ועיריית **תל אביב-יפו** - למניעת מעילות והונאות בתאגידים שלהן ונעשו בדיקות השלמה בעיריית **גני תקווה** בנוגע ל**חברה לפיתוח גני תקווה**.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרי הממשל התאגידי בחברות העירוניות - פערי אסדרה של משרד הפנים - נמצא כי משרד הפנים לא עיגן בחקיקה ייעודית ומקיפה את ההסדרים הרלוונטיים לפעילותן של החברות העירוניות כגופים בעלי זיקה אדוקה לרשויות המקומיות ולפעילותן (בדומה לזיקה של חברות ממשלתיות לממשלה), וסוגיות אלו מוסדרות בצמצום, בעיקר באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים ובפסיקות בתי המשפט לאורך השנים. כמו



כן מההשוואה של ההסדרים הנוגעים למנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים ברשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית עולה כי הסדרי הממשל התאגידי בחברות העירוניות רופפים הן ביחס לחברות ממשלתיות והן ביחס למסגרת הכללים החלה על הרשויות המקומיות. כך למשל, חברה עירונית לא מחויבת למנות ועדת ביקורת, אלא אם כן היא חברה לתועלת הציבור. כמו כן היא אינה מחויבת למנות גזבר או מנהל כספים ולהגיש דוח על אפקטיביות הבקרה הפנימית. בחברה עירונית גם אין חובת מינוי של דירקטור עם מומחיות חשבונאית ופיננסית, והדירקטורים שלה אינם מחויבים לעבור הכשרה. נוסף על כך, דירקטוריון של חברה עירונית מחויב להתכנס רק אחת לשנה, ואילו בחברה ממשלתית הוא מחויב להתכנס אחת לחודשיים.

החלת חוק חובת המכרזים - משרד הפנים לא השלים את הטיפול לשם תיקון התקנות הנדרשות כדי להחיל את חוק חובת המכרזים על החברות העירוניות, וזאת אף על פי שחלפו כ-22 שנים מהמועד שהן היו אמורות להיות מותקנות, ולמרות הוראות החוק, פסיקת בג"ץ בנושא ודוחות של מבקר המדינה, ובהם גם דוח משנת 2024, אשר במסגרתו העיר מבקר המדינה בחומרה למשרד הפנים על העיכוב הממושך בהשלמת התקנות האמורות. משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה למשרד הפנים על כך שלא השלים את הטיפול בהתקנת התקנות כפי שמתחייב מהחוק, מפסיקת בג"ץ ומכללי מינהל תקין.

הסדרים בנושא המכרזים - בהיעדרן של תקנות בנושא קיום מכרזים לתאגידים העירוניים, כל חברה מהחברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - גיבשה לעצמה כללים שונים, לעיתים עם אפשרות לפעול בהתאם להסדרים הלקוחים משתי מערכות דינים. אין אחידות גם בנוגע לסוגיות מהותיות, כגון הרכב ועדת המכרזים, מעמד שומרי הסף, הסמכות לסווג התקשרויות ותקרות הסכום לפטור ממכרז. כך למשל, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** פועלות לעיתים על פי הוראות הרלוונטיות לחברות הממשלתיות, המאפשרות להגדיל את רף הסכום לפטור ממכרז בסכומים ניכרים, וחברת **עזרה וביצרון** קבעה בנוהל שלה אפשרות לשימוש בפטור הקבוע בשתי מערכות דינים, אם מתעורר צורך מיוחד. מצב זה יוצר עמימות וחוסר אחידות בנוגע להסדרים המחייבים וטומן סיכון לכך שההתקשרויות לא תמיד יגשימו את עקרונות היסוד של דיני המכרזים.

פעולות משרד הפנים כגורם מאסדר - האסדרה של משרד הפנים בכל הנוגע למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים לוקה בחסר: משרד הפנים לא פרסם הנחיות מקצועיות בנוגע למניעת מעילות והונאות, והוא גם לא קבע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו, או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הוא לא גיבש תשתית לשיתוף ידע ולמידה הדדית של התאגידים. משרד הפנים גם לא ביצע ביקורת כדי לבדוק את ההיערכות של התאגידים העירוניים לצמצום סיכוני מעילות והונאות ולעמוד על מכלול הבקורות שהם מיישמים בתחום זה.

פרסום הנחיות מקצועיות וקיום הכשרות - נמצא כי העיריות שנבדקו - עיריית **חיפה**, עיריית **ירושלים** ועיריית **תל אביב-יפו** - לא פרסמו לתאגידים העירוניים שלהן הנחיות מקצועיות בנוגע למניעת מעילות והונאות ולא קבעו הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הן לא יזמו פעילויות למידה או הכשרות מסודרות ומשותפות בנושא של מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן. בנוגע להכשרתם של הדירקטורים בתאגידים העירוניים נמצא כי עיריית



חיפה אינה מרכזת מידע בנושא, בעיריית **תל אביב-יפו** יש מידע על הכשרות של 26 דירקטורים מתוך 186 דירקטורים מכהנים, ובעיריית **ירושלים** יש מידע על הכשרתם של כלל הדירקטורים בתאגידים העירוניים שלה, ולפיו 94% מהם עברו הכשרה, מצויים בתהליך או קיבלו פטור.

יישום פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות - נמצא כי פעולות כלל-ארגוניות רבות, שנמצאו אפקטיביות למניעת מעילות והונאות, אינן מיושמות בחברות שנבדקו. כתוצאה מכך חשיפתן של החברות שנבדקו לסיכון בתחום - גבוהה. ישנן פעולות שאף אחת מהחברות שנבדקו אינה מיישמת, כמו גיבוש מדיניות ניהול סיכונים, הפעלת מנגנון לדיווח אנונימי על חשדות למעילות ולהונאות, וביצוע ביקורת ייעודית בנושא של מניעת מעילות והונאות. שבע מתוך שמונה החברות שנבדקו גם לא מינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות, לא גיבשו נוהל בנושא, לא ביצעו ביקורות פתע והן אינן מבצעות הדרכות ייעודיות לעובדים. כמו כן רק בשתי חברות הדירקטוריון והנהלה קיימו ישיבות בנושא. עוד עלה כי מתוך שמונה החברות שנבדקו, שלוש חברות נמצאות בסיכון מוגבר למקרי מעילות והונאות, עם קושי לחשוף מקרים אלו, משום שהן כמעט אינן מיישמות כלל פעולות כלל-ארגוניות למניעתם. כך, מתוך 12 הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות שנבדקו, נמצא כי **החברה לפיתוח רחובות** ביצעה פעולה אחת; **החברה לתרבות ופנאי אשדוד** ו**החברה הכלכלית ראשון לציון** ביצעו שתי פעולות.

הטיפול במקרים שנחשפו - בביקורת עלה כי בשש חברות עירוניות מתוך השמונה שנבדקו לא נחשפו מקרי מעילות והונאות אם היו. כמו כן נמצא כי **בחברה לפיתוח הרצליה** נחשפו לפני יותר מעשור שלושה מקרי מעילות, שסכום הנזק המוערך בעטיים היה כ-17,000 ש"ח לכל הפחות, והטיפול בהם כלל את סיום העסקתם של מבצעי המעשים והשבת הכספים החסרים בשני מקרים. עם זאת המקרים לא דווחו לדירקטוריון, לרשות המקומית ולמשרד הפנים. נוסף על כך, **בחברה לתרבות ופנאי אשדוד** נחשפו בשנים 2019 - 2020 שני מקרים של חוסר בכספים שהתקבלו במזומן שבהם סכום הנזק המוערך היה כ-3,000 ש"ח לכל הפחות, והטיפול בשני המקרים כלל את השבת הכספים החסרים; במקרה אחד הטיפול כלל גם שינוי במערכת התשלומים של החברה; ובמקרה האחר הטיפול כלל גם שינוי בהרשאות הנוגעות לביטול כספים במערכת התשלומים של החברה. עם זאת, המקרים לא דווחו לדירקטוריון, לרשות המקומית ולמשרד הפנים.

מניעת ניגודי עניינים - לאף אחת מהחברות העירוניות שנבדקו אין נוהל פנימי ייעודי למניעת ניגודי עניינים של עובדים ויועצים ולמניעת ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. כמו כן באף אחת מהן לא נעשה שימוש בשאלון מפורט לאיתור חששות של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. עוד נמצא כי לשתי חברות - חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של עובדים, והחברות מסתפקות בהצהרות או במענה לשאלה כללית. כתוצאה מכך, בחברות אלו עובד עלול להימצא בניגוד עניינים במסגרת תפקידו, אף בלי שיש לו ידיעה שיש סיכון לכך, או שעובד יפעל מתוך ניגוד עניינים בלי שמנגנוני הבקרה בחברה איתרו זאת מראש ופעלו להסרת החשש לניגוד עניינים. לשלוש חברות עירוניות - חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של יועצים, אלא רק הצהרות וכתוצאה מכך הן עלולות להעסיק יועץ העלול להימצא בניגוד עניינים.



שקיפות - מבדיקת המידע שמפורסם לציבור באתרי האינטרנט של החברות העירוניות  שובדקו עולה כי הן אינן מממשות במלואן את עקרון השקיפות, ובכל אחת מהחברות קיימים פריטי מידע מהותיים שאינם מפורסמים לציבור. כך למשל, אף אחת מהחברות שובדקו לא פרסמה דוח שנתי על פי חוק חופש המידע, אף אחת מהחברות שובדקו לא פרסמה נתונים על סכומי ההתקשרויות עם ספקים ופרטיהם. רק אחת מהחברות שובדקו - **החברה הכלכלית ראשון לציון** - פרסמה את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות שלה על התקשרויות בפטור ממכר. כמו כן החברות שובדקו לא הקצו באתרי האינטרנט שלהן מדור לפרסום של דוחות ביקורת. בהיעדר שקיפות מלאה, בפרט בנוגע לפעילות כספית ובנוגע למכרים והתקשרויות, נפגעת האפשרות לבקרה ציבורית ולצמצום הסיכון לשחיתות ולמקרי מעילות והונאות. חוסר שקיפות גם עלול לפגוע באמון הציבור בנוגע למינהל התקין של החברה העירונית.

בקורות פרטניות על אמצעי תשלום - החברות שובדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - העבירו, נכון לשנת 2023, תשלומים בהיקפים שנעו בין 91 מיליוני ש"ח לכ-2.9 מיליארדי ש"ח. עיקר השימוש נעשה באופן מובהק במערכת סליקה בנקאית (מס"ב), שנחשבת לאמצעי תשלום בטוח יחסית. עם זאת, יש שימוש גם באמצעי תשלום אחרים, שנחשבים פחות בטוחים. לדוגמה, **החברה לפיתוח רחובות** עשתה שימוש נרחב בהמחאות בהיקף של כ-76 מיליוני ש"ח, כמחצית מסכום השימוש הכולל בשאר אמצעי התשלום שלה, וכן במזומן בהיקף של 63,000 ש"ח. בחברת **מוריה** היה שימוש בהיקף של כ-250 מיליוני ש"ח בהעברות בנקאיות. ממכלול הממצאים גם עולה כי יש פערים בבקורות על אמצעי התשלום: החברות שובדקו לעומק לא קבעו נוהל מפורט בנושא מורשי חתימה, והן אינן מבצעות ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי תשלום. **החברה לפיתוח רחובות** וחברת **עזרה וביצרון** לא קבעו מדיניות לצמצום השימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון. כמו כן **החברה לפיתוח רחובות** לא יישמה אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם היא השתמשה, ובחברת **עזרה וביצרון** הכספת שימשה רק לשמירת ההמחאות שהיא גבתה; לעומת זאת, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** שומרות אמצעי תשלום בכספות.

בקורות פרטניות על תשלום לספקים - מספר הספקים שעמם היו לחברות שובדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - התקשרויות² בשנת 2024 נע בין כ-238 לכ-519. נמצא כי לצד יישום של בקורות בתהליך הקמת ספק במערכות המחשב של ארבע החברות שובדקו לעומק, הן לא פונות לספקים כדי לאמת את תקינות המידע שנרשם במערכות החברה במהלך פתיחת כרטיס ספק. בשלוש חברות - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** - אין בקרה המונעת פתיחת כרטיס ספק אם לא מצורפים כל המסמכים הנדרשים, ובחברת **עזרה וביצרון** אפשר להקים ספקים גם עם מספרי חברה של ספקים שאינם פעילים - דבר שעלול להביא לכפילות ולשמש פתח להעברת כספים לא תקינה. בשתי חברות - **החברה לפיתוח רחובות** וחברת **עזרה וביצרון** - אין הפרדת תפקידים בתהליך הקמת ספק, ומדובר בפרצה מהותית וגורם סיכון למעילה ולהונאה.

2 בחברת עזרה וביצרון הנתון לא כולל התקשרויות עם ספקים בסכום הנמוך מ-100,000 ש"ח. בחברת יפה נוף ובחברת מוריה הנתון מייצג התקשרויות שאושרו עם ספקים ב-2024.



בדיקות רקע לעובדים - נמצא כי שלוש מהחברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - אינן מבצעות את מלוא הבקורות בתהליך בדיקות רקע למועמדים ולעובדים, אף שבקורות כאלו, בפרט לעובדים בתפקידים רגישים, עשויות לסייע במניעת מעילות והונאות בארגון, הנובעות ממאפיינים אישיותיים של מועמדים ועובדים.



מינוי גורם אחראי וגיבוש מדיניות מניעת מעילות והונאות - נמצא כי **החברה הכלכלית מודיעין** מינתה גורם אחראי בחברה למניעת מעילות והונאות ועיגנה את אחריותו בנוהל ייעודי למניעת מעילות והונאות. כמו כן היא גיבשה מדיניות מניעת מעילות והונאות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות מקצועיות בנושא מניעת מעילות והונאות ולקבוע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו. כמו כן מומלץ למשרד הפנים לגבש תשתית לשיתוף ידע וללמידה הדדית של התאגידים ולבצע ביקורת כדי לבדוק את היערכות התאגידים לצמצום סיכוני מעילות והונאות.



מומלץ לעיריות **חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו** לפרסם לתאגידים העירוניים שלהן הנחיות מקצועיות בנושא מניעת מעילות והונאות ולקבוע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו ועל פרצות שהתגלו. כמו כן מומלץ להן ליזום פעילויות למידה והכשרות משותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן.



מומלץ לחברות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - לפעול לביצוע פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות, ובכך לצמצם את הסיכון בהקשר זה ולהימנע מההשלכות הלא רצויות שעלולות להיגרם עקב מקרי מעילות והונאות.



מומלץ לחברות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - לגבש נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים של עובדי החברה ויועציה כדי לעגן במסמך מחייב את מכלול הפעולות שעל החברה לנקוט בתחום זה ואת חלוקת האחריות לביצוען, בהתאמה למבנה הארגוני שלהן ולעקרונות הממשל התאגידי; על החברות העירוניות שנבדקו להסדיר במסגרת נוהל את תהליך המניעה של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. זאת כדי לעגן תהליך סדור שבמסגרתו יאוותרו עוד בטרם ההתקשרויות עם הספקים, ניגודי עניינים אפשריים; על חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** לפעול לאיתור ניגודי עניינים באמצעות שאלון מפורט גם בנוגע לעובדים שלהן וליועצים שעמם הן מתקשרות, בהתאם להנחיות של





משרד הפנים בנושא, ולא להסתפק בהצהרות כלליות. על חברת **מוריה** לפעול לאיתור של ניגודי עניינים של יועצים באמצעות שאלון מפורט, בהתאם להנחיות משרד הפנים, ולא להסתפק בהצהרה או בשאלה כללית.

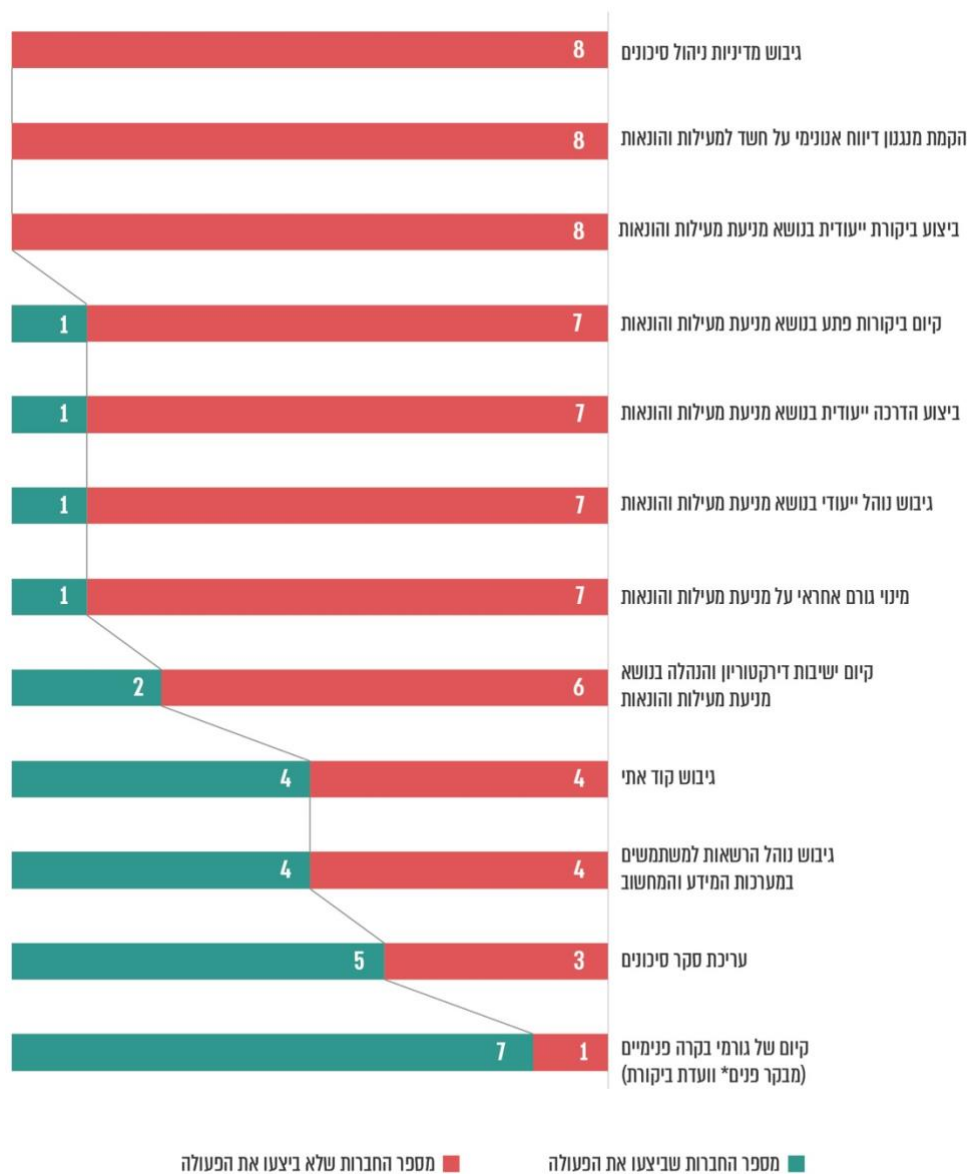
מומלץ למשרד הפנים להסדיר את הקמת אתרי האינטרנט של התאגידים העירוניים, בהתחשב בפעילותם ובכספים שהם מנהלים, ולקבוע הנחיות בנוגע לפרסום מידע באתרים אלו במגוון הנושאים שפורטו. עוד מומלץ למשרד הפנים לבדוק את הנושא במסגרת הביקורות שהוא מבצע בתאגידים העירוניים. על **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** לפרסם את המידע החייב בפרסום על פי חוק חופש המידע שהן אינן מפרסמות, למשל, את הדוחות לפי חוק חופש המידע. כמו כן מומלץ להן להשלים את פרסום המידע החסר באתרים שלהן, אף שהן אינן מחויבות בפרסומן. למשל, לפרסם את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות על התקשרויות בפטור ממכרז ואת הפרטים על ההתקשרויות עם ספקים וכן להקצות באתר מדור לפרסום דוחות ביקורת.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** לקבוע נוהל שיפרט את הליך הקביעה של מורשי החתימה וכן את תהליכי העדכון של המורשים במקרה הצורך, ובכלל זה את האופן שבו תתקבל ההחלטה ואת דרכי עדכון הבנקים; עוד מומלץ לחברות ליישם ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי התשלום עתירי הסיכון שבהם עושות החברות שימוש; **לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון** מומלץ לקבוע מדיניות לצמצום שימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון וליישם אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם הן משתמשות, וזאת במטרה להקשות על ביצוע מעילות והונאות.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - למפות את מכלול הבקורות הנוגעות לתהליך הקמת ספק ולהוסיף בקורות שחסרות כמו פנייה לספק כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה; **לחברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון** מומלץ להוסיף בקרה המונעת פתיחת כרטיס ספק אם לא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים; **לחברת עזרה וביצרון** מומלץ להוסיף בקרה המונעת הקמת ספקים חדשים עם מספר חברה של ספקים שאינם פעילים, ול**חברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון** מומלץ ליישם הפרדת תפקידים בתהליך הקמת ספק. זאת כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות בתהליך זה.



מצב היישום של פעולות כלל ארגוניות למניעת מעילות והונאות בשמונה החברות שנבדקו



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* במועד הביקורת החברה לפיתוח רחובות החלה בהליך לבחירת מבקר פנים, שהושלם לאחר הביקורת.



סיכום

הסיכון להתרחשותן של מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בכל ארגון המנהל כספים ונכסים, והוא עלול לגרום לנזק כספי ניכר ולפגיעה בתדמית הארגון. בעשורים האחרונים התפתחו העקרונות לחיזוק הממשל התאגידי והתפתח הידע המקצועי בנוגע למניעת מעילות והונאות. הספרות המקצועית בתחום מלמדת כי יישום פעולות מניעה כלל-ארגוניות מאפשר לקצר את משך הזמן הנדרש לחשיפת מעילות והונאות ולהקטין במידה ניכרת את הנזקים הכספיים בעטיון.

בביקורת נמצא כי בעוד פעילותן של רשויות מקומית וחברות ממשלתית מעוגנת בהסדרים חוקיים ייעודיים ובתקנות שהותקנו מכוחם, לא קיימת חקיקה ייעודית ומקיפה שמסדירה את פעילותן של החברות העירוניות. היעדר חקיקה שמעגנת את ההסדרים הרלוונטיים לפעילות החברות העירוניות בהיבט הציבורי עלול לגרום לחוסר ודאות ועמימות בנוגע לחובות שעל פי הן על החברות לפעול במגוון תחומים ולהקשות על הפעילות התקינה שלהן ועל הפיקוח והבקרה עליהן. כמו כן נמצא כי הסדרי הממשל התאגידי בחברה עירונית רופפים הן ביחס לחברה ממשלתית והן ביחס למסגרת הכללים החלה ברשות מקומית.

עוד נמצא כי האסדרה של משרד הפנים בכל הנוגע למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים לוקה בחסר: משרד הפנים לא פרסם הנחיות מקצועיות בנושא, והוא גם לא קבע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו, או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק לקחים. כמו כן הוא לא גיבש תשתית לשיתוף ידע ולמידה הדדית של התאגידים בתחום זה.

בנוגע לעיריות שנבדקו - עיריית **חיפה**, עיריית **ירושלים** ועיריית **תל אביב-יפו** - עולה ממכלול הממצאים כי יש פערים בפעולותיהן: הן לא פרסמו לתאגידים שלהן הנחיות מקצועיות בנושא, ולא קבעו הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו או על פרצות שהתגלו כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הן לא יזמו פעילויות למידה או הכשרות מסודרות ומשותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן.

בשמונה חברות עירוניות שנבדקו נמצא כי פעולות כלל-ארגוניות, שנמצאו אפקטיביות למניעת מעילות והונאות, אינן מיושמות; ישנן פעולות שאף אחת מהחברות שנבדקו אינה מיישמת, כמו גיבוש מדיניות ניהול סיכונים, הפעלת מנגנון לדיווח אנונימי על חשדות למעילות ולהונאות וביצוע ביקורת ייעודית בנושא של מניעת מעילות והונאות. כתוצאה מכך, חשיפתן של החברות העירוניות שנבדקו לסיכון בתחום גבוהה.

בארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - נמצא כי לצד יישום של בקורות פרטניות בתהליכי ליבה הנוגעים לכספים, רכש, תשלומים לספקים והעסקת עובדים יש בקורות מהותיות שאינן מבוצעות, ובמצב דברים זה הן חשופות למעילות ולהונאות, בעיקר בתחום של תשלום לספקים.

לחברות העירוניות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין**, **החברה הכלכלית ראשון לציון**, **החברה לפיתוח הרצלייה**, **החברה לפיתוח רחובות**, **החברה לתרבות ופנאי אשדוד**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - מומלץ למפות את כלל הפעולות הארגוניות למניעת מעילות והונאות שהן אינן מבצעות וליישמן, כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות.



מומלץ לכלל הרשויות המקומיות להביא ממצאי דוח זה בפני התאגידים העירוניים שלהן ולפרסם להם הנחיות בנושא מניעת מעילות והונאות, כדי שהם יחזקו את מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהם וינקטו פעולות למניעת מעילות והונאות.

למשרד הפנים מומלץ לפעול לחיזוק הממשל התאגידי בחברות העירוניות ולעגן בחקיקה את ההסדרים החלים עליהן מאופיין הציבורי. כמו כן מומלץ למשרד הפנים לגבש קווים מנחים ועקרונות מקצועיים למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים ולקבוע הוראות אשר יסדירו את הפעולות למניעה כלל-ארגונית של מעילות והונאות, תוך התחשבות באופי הפעילות של התאגידים, בסיכונים העומדים בפניהם ובפעילותם הכספית.

