



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים

מבוא

הסיכון להתרחשותן 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 (להלן סקר ה-ACFE)¹ הוערך כי מעילות והונאות גרמו לנזק שווה ערך לכ-5% מההכנסות השנתיות של ארגונים בממוצע; עוד עלה בסקר כי בעטיים של 1,921 מקרי מעילות והונאות, שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, נגרמו הפסדים מצטברים של 3.1 מיליארדי דולר - כ-1.6 מיליון דולר בממוצע לאירוע. עוד נמצא בסקר האמור כי ב-22% מהאירועים ההפסד הכספי לארגונים היה מעל מיליון דולר. עם זאת, חשוב לציין כי כימות ההיקף האמיתי של הנזקים הנגרמים כתוצאה ממעילות והונאות יכול להיות מאתגר בשל הטבע המובנה של הסתרת ההונאה או המעילה על ידי המעורבים, ולכן סביר שהיקף הנזקים בפועל גדול מההערכות הקיימות.²

מעילה (Embezzlement) מוגדרת כ"פעולה אסורה לפי חוק של גניבת כספים או נכסים תוך הסתרת ביצוע הפעולה באמצעות רישומים כוזבים או טכניקות אחרות"³. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), לא נעשה שימוש במונח מעילה, אך לחלק מעבירות הגניבה המוגדרות בו יש מרכיבים של מעשי מעילה בארגון, כגון עבירת הגניבה בידי עובד ועבירת הגניבה בידי עובד ציבור.⁴ המחוקק סבר כי יש לראות בחומרה עבירות מסוג זה בגופים ציבוריים, ולפיכך גם קבע ענישה מחמירה של עשר שנות מאסר בגין עבירת הגניבה בידי עובד ציבור, בהשוואה לעבירות גניבה דומות שלא נעשו על ידי עובד ציבור, שבגין נקבעה ענישה פחותה יותר של שבע שנות מאסר.

המונח "הונאה" (Fraud) מוגדר כקבלת כספים מגורמים שונים תוך יצירת מצג שווא.⁵ מונח זה רחב יותר וכולל בתוכו גם מעילות, אך השימוש בו בהקשר של ארגונים נפוץ יותר לגבי פעולות מרמה והטעיה מצד גורמים מחוץ לארגון. מעילה אפוא, על פי התפיסה הרווחת, נעשית על ידי גורם פנימי בארגון בעוד הונאה נעשית על ידי גורם חיצוני.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע כי בסמכותה של עירייה לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה.⁶ התאגידים הנפוצים בשלטון המקומי כוללים את סוגי ההתאגדות הבאים: חברה, חברה לתועלת הציבור ועמותה. "תאגיד עירוני" הוא תאגיד שהוקם על ידי רשות מקומית, מטרותיו מצויות במסגרת סמכויותיה ותפקידיה, ויש בידי הרשות המקומית לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בו.⁷ "חברה עירונית" היא תאגיד עירוני מסוג חברה, כלומר שהוקם מכוח חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות).

בהתאם להוראות חוק החברות, "חברה" היא אישיות משפטית כשרה לכל זכות, חובה ופעולה המתיישבת עם אופייה וטבעה כגוף מאוגד,⁸ ולפי לסעיף 11 לחוק תכליתה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה. במקרה של "חברה לתועלת הציבור" (חל"צ), התכלית אינה השאת רווחים, אלא הגשמת תכלית ציבורית כלשהי; "עמותה" היא תאגיד המוקם מכוח חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). ככלל, עמותה נועדה לקידום מטרה ציבורית או

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

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

3 עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 40.

4 סעיפים 390 ו-391 לחוק העונשין.

5 עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 41.

6 סעיף 249(30) **לפקודת העיריות**.

7 סעיף 249א **לפקודת העיריות**. תאגידים שאינם עומדים בהוראות סעיף זה מכונים לעיתים "תאגידים מעין עירוניים".

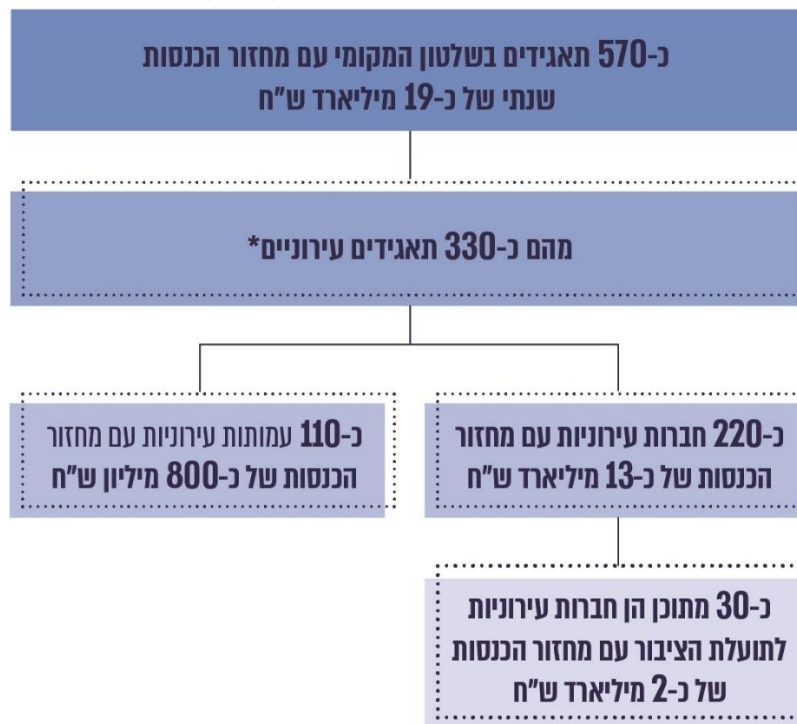
8 סעיף 4 **לחוק החברות**, התשנ"ט-1999.

חברתית כלשהי. העמותה היא מוסד ללא כוונת רווח בדומה לחברת לתועלת הציבור. לפי דוח של רשות התאגידים במשרד המשפטים לשנים 2022 - 2023, חברה היא מנגנון ההתאגדות הנפוץ ביותר⁹.

הרשויות המקומיות מקימות תאגידים עירוניים כדי להתמודד עם אתגרים ניהוליים ולבצע משימות מגוונות בצורה יעילה יותר. התאגידים מאפשרים לרשויות המקומיות לבזר סמכויות, להתמקד בניהול אסטרטגי, ליהנות מגמישות תקציבית ולפעול בסביבה רגולטורית גמישה יותר¹⁰. תאגידים עירוניים אלה מספקים גם מענה לצורך לפעול לעיתים בתחומי מומחיות מיוחדת, באמצעות חשיבה יזמית ומיומנויות עסקיות, תוך יכולת להתמודד עם אתגרים כמו ניהול משאבי אנוש ותחומי פיתוח מואצים. העברת סמכויות ותפקידים לתאגידים מאפשרת לרשויות המקומיות לנהל פעילויות בצורה מקצועית ויעילה יותר - ולשפר את ביצועי הרשות¹¹.

התאגידים בשלטון המקומי הפכו עם השנים לגורמי ביצוע מרכזיים של הרשויות המקומיות בישראל. נכון לשנת 2022, ישנם כ-570 תאגידים מסוגים שונים שמשמשים את הרשויות המקומיות להשגת מטרותיהן, והיקף פעילותם השנתית נאמד בכ-19 מיליארדי ש"ח. כ-330 מתוכם הם תאגידים עירוניים, כלומר תאגידים שבידי הרשות המקומית יש לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בהם. כ-110 מתאגידים אלו הם עמותות עירוניות שהכנסותיהן הסתכמו בסך של כ-800 מיליוני ש"ח וכ-220 הם חברות עירוניות שהכנסותיהן הסתכמו בסך של כ-13 מיליארדי ש"ח; 30 מתוכן הן חברות עירוניות לתועלת הציבור, שהכנסותיהן הסתכמו בסך של כ-2 מיליארדי ש"ח. יוצא אפוא שרוב הפעילות הכלכלית מרוכזת בחברות העירוניות (כ-13 מתוך 19 מיליארדי ש"ח).

תרשים 1: התפלגות התאגידים בשלטון המקומי, 2022



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * תאגיד עירוני הוא תאגיד שלרשות המקומית יש לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בו. תאגיד בשלטון המקומי שאינו כזה מכונה לעיתים "תאגיד מעין עירוני".

⁹ רשות התאגידים, **דוח סיכום פעילות 2022 - 2023**, עמ' 16, 19 ו-27. בדוח סיכום פעילות זה צוין כי קיימות כ-400,000 חברות, וכ-40,000 עמותות וחברות לתועלת הציבור.

¹⁰ אליעזר שוורצר ונועה שוורצר, **שיקולים בהקמת תאגיד עירוני מהלכה למעשה: מדריך להקמה/ אסדרה של תאגיד עירוני**, (2021), עמ' 11 - 12.

¹¹ שם, עמ' 17 - 19.

התאגידים העירוניים הם גופים שהוגדרו בפסיקה "גופים דו-מהותיים", קרי גופים שהוקמו בתחומי המשפט הפרטי, אך הם בעלי זיקה לפעילות שלטונית או לרשות שלטונית המצדיקה את הכפפתם לכללים מהמשפט הציבורי¹². ככאלו, מוחלת עליהם דאליות נורמטיבית של דיני המשפט הפרטי והציבורי¹³. כך, התאגיד העירוני כפוף לחוק שלפיו הוקם, בדומה לכל תאגיד אחר שהוקם לפי אותו חוק, אך גם להוראות הנוגעות לתאגידים עירוניים בדיני הרשויות המקומיות ולמגבלות וחובות מהמשפט הציבורי, ובכללן חובות הגינות וזהירות מוגברות וחובות לנהוג בסבירות ובשקיפות, כאשר המשאבים שמנהלים התאגידים העירוניים הם ציבוריים במהותם.

מתחילת שנות האלפיים התפתחו עקרונות הממשל התאגידי, שנועדו לחזק את מנגנוני הבקרה על פעילותן של תאגידים ובתוך כך להבטיח התנהלות ראויה ותקינה שלהם. בדומה לעקרונות ולמנגנוני הממשל התאגידי, התפתחו גם הידע המקצועי והשיטות למניעת מעילות והונאות.

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 בעטין. עם זאת, ממצאי סקר העבירות הכלכליות העולמי שנערך בין ינואר למרץ 2024 על ידי פירמת רואי החשבון PwC, עלה כי אף ש-55% מהארגונים שנסקרו ראו בהונאות רכש בעיה חמורה במדינתם, רק מעטים מהם נעזרים בכלים זמינים לזיהוי התופעה ולמאבק בה. כך, רק כ-26% מהם השתמשו בניתוח נתונים כדי לזהות דפוסי הצעות רכש חריגות. מכאן עולה כי עלולים להיות פערים בין הידע והכלים שאפשר ליישם בכל הקשור לצמצום הסיכון של מעילות והונאות לבין יישומם בפועל. גם במסגרת דוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות במשרדי הממשלה, בחברות ממשלתיות וברשויות המקומיות¹⁴ הוצגו ליקויים ופערים בנוגע ליישום פעולות למניעת מעילות והונאות.

בביקורת בנושא מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות משנת 2022 דווחו למשרד מבקר המדינה 21 מקרים של מעילות שנחשפו בשנים 2015 - 2021. מתוך אותם מקרים, תשעה היו בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח, ושני מקרים היו בסכום של 1.2 מיליון ש"ח ומעלה. עוד צוין בדוח כי בגייסר א-זרקאא, שלא הייתה בין הרשויות שנבדקו באותה ביקורת, התרחשה מעילה הנאמדת בנזק של כ-3.3 מיליון ש"ח. סך הנזקים מהמעילות שנחשפו ברשויות המקומיות שנבדקו ובגייסר א-זרקאא עמד על כ-9.3 מיליון ש"ח¹⁵. במסגרת הביקורת הנוכחית שתי חברות משמונה החברות שנבדקו דיווחו על חמישה מקרי מעילה או חוסר בכספים שהתקבלו במזומן בסכום מצטבר של אלפי שקלים.

כמו כן עלה במהלך הביקורת הנוכחית כי ביולי 2020 פרסמה עיריית גני תקווה לציבור שבעקבות בדיקת עומק של מבקר החברה לפיתוח גני תקווה, נחשפה מעילה כספית בחברה שנמשכה כמה שנים. מדיוני מועצת הרשות עולה כי מדובר בכ-280,000 ש"ח שהוצאו במצטבר מחשבון הבנק של

¹² ראו אסף הראל, **גופים ונושאי משרה דו-מהותיים** (מהדורה שנייה, 2019). מבחני הסיווג של גופים דו-מהותיים, המאפשרים זיהוי פעילות בעלת היבט ציבורי לפי כל אחת משלוש הקטגוריות הבאות: א. הפעלת סמכות שלטונית על פי דין - תאגיד פרטי שהדין מעניק לו סמכות שלטונית; ב. זיקה פונקציונלית לשלטון - תאגיד פרטי המבצע פעילויות בעלות אופי ציבורי הזהה לפעילויות המבוצעות דרך קבע על ידי רשויות השלטון, כגון ביצוע תפקיד חיוני לציבור, הענקת שירות, פעילות שלא למטרות רווח, מונופול, ריכוז כוח ותמיכה מכספי ציבור; ג. זיקה מוסדית לשלטון - תאגיד פרטי שקיימת זיקה בינו לרשויות השלטון, כגון זיקת בעלות שמקורה בהיותו של התאגיד בבעלות ציבורית, זיקה רעיונית שמקורה בזהות רעיונית בין התאגיד לרשויות ציבוריות, זיקה פיקוחית שמקורה בהיות התאגיד נתון לפיקוח רשויות הציבור, וזיקה מימונית שמקורה במימון התאגיד על ידי רשויות ציבוריות.

¹³ השופט זמיר בפסק הדין ע"א 3414/93 **שמחה און נ' מפעלי בורסת היהלומים** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.11.95) אבחן את הגוף הדו-מהותי והבהיר כי גוף מעין זה נמצא בגבול שבין המשפט הפרטי לציבורי, ובשל כך חלה לגביו דאליות נורמטיבית, כלומר דו-קיום של המשפט הפרטי והמשפט הציבורי.

¹⁴ לנוכח חשיבות הנושא, מבקר המדינה בחן בשנים האחרונות את סוגיית המניעה של מעילות והונאות בכמה גופים ציבוריים, ראו למשל: מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות"; **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "מניעת מעילות והונאות ברשויות מקרקעי ישראל"; **דוח מבקר המדינה - מאי 2024**, "מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ".

¹⁵ מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות", עמ' 32.

החברה באמצעות דיווח כוזב של עובדת החברה על זיכויים כספיים, בסכומים קטנים, והעברתם לשלושה כרטיסי אשראי שונים של העובדת, מה שתורם להסתרת המעילה ולחשיפתה לאחר זמן רב.

ביצוע הביקורת הנוכחית חיוני לנוכח היקפי הפעילות של התאגידים העירוניים ומאפייניהם הציבוריים וכן בשל החשיבות למנוע או לצמצם סיכונים של מעילות והונאות באמצעות יישום פעולות כלל-ארגוניות ובאמצעות יישום של בקורות פרטניות.

פעולות הביקורת

בחדשים 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 מיליון 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 (להלן - החברות שנבדקו), כמפורט להלן: החברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ (להלן - החברה הכלכלית מודיעין) שבבעלות עיריית מודיעין; החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (להלן - החברה הכלכלית ראשון לציון) שבבעלות עיריית ראשון לציון; החברה לפיתוח הרצליה בע"מ (להלן - החברה לפיתוח הרצליה) שבבעלות עיריית הרצליה; החברה העירונית לתרבות ופנאי באשדוד בע"מ (להלן - החברה לתרבות ופנאי אשדוד) שבבעלות עיריית אשדוד; ה.ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ (להלן - החברה לפיתוח רחובות) שבבעלות עיריית רחובות; חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף) שבבעלות עיריית חיפה; חברת מוריה - החברה לפיתוח ירושלים בע"מ (להלן - חברת מוריה) שבבעלות עיריית ירושלים; וחברת עזרה ובצרון - חברה לשיכון בע"מ (להלן - חברת עזרה וביצרון) שבבעלות עיריית תל אביב-יפו.

בארבע חברות עירוניות - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - 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 (להלן - 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 העירוניים שלהן ונעשו בדיקות השלמה בעיריית גני תקווה בנוגע לחברה לפיתוח גני תקווה.

נתונים כלליים על החברות העירוניות שנבדקו

לשמונה החברות שנבדקו יש פעילות כספית מהותית - מחזור הכנסות שנתי שנע בין כ-100 מיליון ש"ח ל-3 מיליארדי ש"ח, והן עוסקות בפעילות עירונית מהותית, לרוב בתחומים של פיתוח תשתיות עירוניות ופיתוח כלכלי. להלן פירוט נוסף על החברות על פי הדוחות הכספיים של החברות לשנת 2023:

החברה הכלכלית מודיעין נוסדה בשנת 1996 במטרה לפתח פרויקטים מגוונים בעיר מודיעין. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 133 מיליון ש"ח, היא העסיקה תשעה עובדים והוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 3 מיליון ש"ח.

החברה הכלכלית ראשון לציון נוסדה בשנת 1987 במטרה לפתח פרויקטים עירוניים, לזום, לפתח ולבנות את העיר ראשון לציון, לחזק את כלכלתה באמצעות מיזמים, בנייה, ניהול נכסים, שיפור ופיתוח של אזורי מגורים ותשתיות ותעסוקה. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 460 מיליון

ש"ח, היא העסיקה 44 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 6 מיליוני ש"ח.

החברה לפיתוח הרצליה נוסדה בשנת 1994 במטרה לפתח פרויקטים מגוונים בעיר הרצליה. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 416 מיליוני ש"ח, היא העסיקה 25 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 4.5 מיליוני ש"ח.

החברה לפיתוח רחובות נוסדה בשנת 1990 במטרה לנהל עבודות תשתית, פיתוח ובנייה עבור עיריית רחובות. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 270 מיליוני ש"ח, היא העסיקה 24 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 4 מיליוני ש"ח.

החברה לתרבות ופנאי אשדוד היא חברה לתועלת הציבור שנוסדה בשנת 1992 במטרה לפתח, לנהל ולהפעיל מפעלים בתחומי התרבות, החינוך, הספורט והנופש באשדוד. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 386 מיליוני ש"ח, היא העסיקה במטה החברה 30 עובדים¹⁶ וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 10 מיליוני ש"ח.

חברת **יפה נוף** נוסדה במטרה לנהל פרויקטים ולבצע עבודות הנדסה עבור עיריית חיפה ורשויות אחרות. החברה עוסקת גם בגיבוש מענים בהתאם לצורכי התושבים לרבות בתחום האנרגיה הירוקה. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על כ-104 מיליוני ש"ח, היא העסיקה 22 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 6.9 מיליוני ש"ח.

חברת **מוריה** - מטרותיה הן לבצע מגוון פרויקטים בתחומי התשתיות והפיתוח האורבני ברחבי ירושלים והמטרופולין עבור עיריית ירושלים, משרד התחבורה וגורמים נוספים. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על כ-3 מיליארדי ש"ח, היא העסיקה 78 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 29 מיליוני ש"ח.

חברת **עזרה וביצרון** נוסדה בשנת 1937, ומטרותיה הן לקדם פרויקטים מגוונים הקשורים בעיקר להתחדשות עירונית ושיפור חזות פני העיר. מחזור ההכנסות שלה ב-2023 עמד על 448 מיליוני ש"ח, היא העסיקה 49 עובדים וההוצאות שלה על שכר והנהלה והוצאות כלליות היו 3.5 מיליוני ש"ח.

בלוח שלהלן מסוכמים הנתונים העיקריים על החברות שנבדקו:

¹⁶ ובסך הכול היא העסיקה כ-2,700 עובדים, כגון עובדי מרכזים קהילתיים, מדריכי חוגים, מטפלות במעונות, עובדי צהרונים, ספרנים ועובדי מוזיאונים ומרכזי אומנות.

לוח 1: נתונים עיקריים על החברות שנבדקו, 2023

החברה	הבעלים	מספר העובדים	היקף ההכנסות (במיליוני ש"ח)	היקף הוצאות שכר והנהלה והוצאות כלליות (במיליוני ש"ח)
החברה הכלכלית מודיעין	עיריית מודיעין	9	133	3
החברה הכלכלית ראשון לציון	עיריית ראשון לציון	44	460	6
החברה לפיתוח הרצליה	עיריית הרצליה	25	416	4.5
החברה לפיתוח רחובות	עיריית רחובות	24	270	4
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	עיריית אשדוד	*30	386	10
חברת יפה נוף	עיריית חיפה	22	104	6.9
חברת מוריה	עיריית ירושלים	78	3,000	29
חברת עזרה וביצרון	עיריית תל אביב-יפו	49	448	3.5

על פי הדוחות הכספיים של החברות והנתונים שלהן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * במטה החברה; החברה העסיקה בסך הכול כ-2,700 עובדים, כגון עובדי מרכזים קהילתיים, מדריכי חוגים, מטפלות במעונות, עובדי צהרונים, ספרנים ועובדי מוזיאונים ומרכזי אומנות.

פעולות האסדרה

הסדרי הממשל התאגידי בחברות עירוניות

ממשל תאגידי וזיקתו למניעת מעילות והונאות

ממשל תאגידי (Corporate Governance) הוא לקט של כללים ועקרונות בדבר אחריות ושקיפות, המאפשרים בקרה ופיקוח על פעילות תאגיד כדי להבטיח ניהול תקין שלו. המושג "ממשל תאגידי" התפתח בתחילת שנות האלפיים בעקבות קריסה כלכלית של חברות ענק בארצות הברית ובאירופה, כמו אנרון (Enron) ווורלדקום (Worldcom), כתוצאה מהתנהלותן הקלוקלת שכללה אי-סדרים והונאות והובילה לדיווחים כספיים מטעים, וכן לנוכח ההשלכות השליליות שהיו לכך על הציבור. נסיבות אלה הביאו להתפתחות ההבנה כי נדרשת מערכת כללים אשר תסדיר את פעילות התאגידים ותבטיח את התנהלותם התקינה¹⁷. על רקע זה נחקק בשנת 2002 בארצות הברית החוק הפדרלי The Sarbanes Oxley Act (חוק SOX), ותוקנו תקנות על בסיס החוק במטרה לחזק את הבקורות על פעילות תאגידים, למנוע אי-סדרים בהם ולהבטיח שקיפות בנוגע למצבם העסקי. הממשל התאגידי בארצות הברית חלחל למדינות נוספות, והן אימצו אותו בדרכים שונות¹⁸.

הצורך ביישום עקרונות ממשל תאגידי נדון גם בישראל, בין היתר במסגרת ועדת גושן אשר מונתה בשנת 2004 על ידי הרשות לניירות ערך לטובת בחינת "קוד ממשל תאגידי בישראל" (להלן - ועדת גושן). הממשל התאגידי הוגדר בדוח ועדת גושן באופן הבא: "עקרונות הממשל התאגידי מהווים אוסף של עקרונות וכללים המגדירים כיצד ראוי שחברות ציבוריות תתנהלנה בהיבטי בקרה ופיקוח. לעתים עקרונות הממשל התאגידי שונים מין הדין הקיים, אך עקרונות אלה אינם באים להחליפו או לתקנו, אלא להוות נדבך נוסף לדין המחייב"¹⁹. דהיינו, ממשל תאגידי משמש נדבך נוסף על החוק ויכול לכלול סטנדרטים מחמירים ממנו.

¹⁷ יוסף גרוס, **דירקטורים ונושאי משרה בעידן הממשל התאגידי** (2010), עמ' 23 - 24.

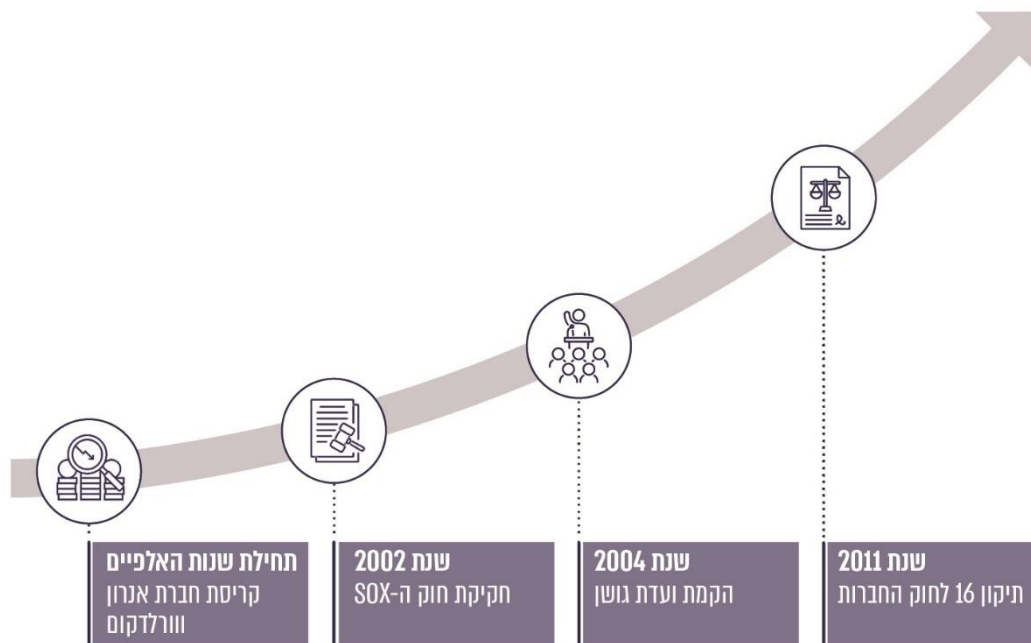
¹⁸ ארית חביב-סגל, **דיני חברות** (2010), עמ' 239 - 241.

¹⁹ רשות ניירות ערך, **דוח הוועדה: לבחינת קוד ממשל תאגידי (Corporate Governance) בישראל** (2006), עמ' 3.

לפי דוח ועדת גושן, העקרונות והכללים של הממשל התאגידי נועדו ליצירת ודאות, שקיפות ואחידות לטובת המשקיעים, הנושים והגופים הפיננסיים הבינלאומיים. כמו כן הממשל התאגידי נועד בראש ובראשונה להסדרת פעילותם של תאגידים אשר ניירות הערך שלהם הונפקו לציבור. עם זאת, מדינות ותאגידים רבים אימצו כללי ממשל תאגידי כדי לייצר מסגרת כללים ועקרונות של ממשל תאגידי גם לתאגידים שבהם יש לציבור עניין, ללא קשר להנפקת ניירות הערך שלהם.²⁰

המלצות ועדת גושן הובילו לחיזוק הממשל התאגידי בישראל, בין היתר, במסגרת תיקון מספר 16 לחוק החברות²¹ אשר התבסס על המלצות הוועדה. תיקון זה הוסיף הוראות בעניין ממשל תאגידי, שאימוצן הוא וולונטרי, למשל בעניין הכשרת הדירקטוריון, מינוי דירקטוריונים חיצוניים וגיוון מגדרי בדירקטוריון; כמו כן התיקון חיזק את מעמדה של ועדת הביקורת על ידי שינוי הרכבה, כך שתכלול רוב של דירקטורים בלתי תלויים ועל ידי חיזוק תפקידיה; התיקון כלל גם הוראות בנוגע למעמדם של דירקטורים חיצוניים ולאישור עסקאות עם בעל השליטה בתאגיד.²²

תרשים 2: התפתחות הממשל התאגידי מתחילת שנות האלפיים



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

ממשל תאגידי הוא רכיב חיוני למניעת מעילות והונאות לנוכח טבעם המתוחכם של מעשים אלה. נהוג לראות במעילות והונאות מעשים אשר מתרחשים באופן מחושב, כאשר קיימים תנאים המייצרים הזדמנות (Opportunity) לבצע את המעשים בלי להיתפס. לצד התנאים המייצרים הזדמנות למעשים כאמור, גם למוטיבציה האישית של מבצע המעשים יש תרומה להחלטה לבצע. עם זאת נהוג לראות בהזדמנות כדומיננטית יותר בהחלטה על עצם ביצוע המעשים²³, והספרות המקצועית בתחום רואה בכשל בבקרה ובפיקוח את אחד ההסברים המרכזיים להתרחשותן של מעילות והונאות.²⁴

²⁰ רשות ניירות ערך, **דוח הוועדה: לבחינת קוד ממשל תאגידי (Corporate Governance) בישראל (2006)**, עמ' 3 - 4.

²¹ חוק החברות (תיקון מס' 16), התשע"א-2011.

²² יורם דנציגר ודפני בר נתן, "תמורות וחידושים בחוק החברות, התשנ"ט-1999 בשני העשורים שחלפו מאז שנכנס לתוקפו (2000 - 2020)", בתוך: קרן אזולאי, אהרון ברק, רון גולדשטיין, קרן וינשל, גלעד לובינסקי-זיו, שלמה לוי ואליעזר ריבלין (עורכים), **ספר אשר גרוניס** (2022), עמ' 617, 629.

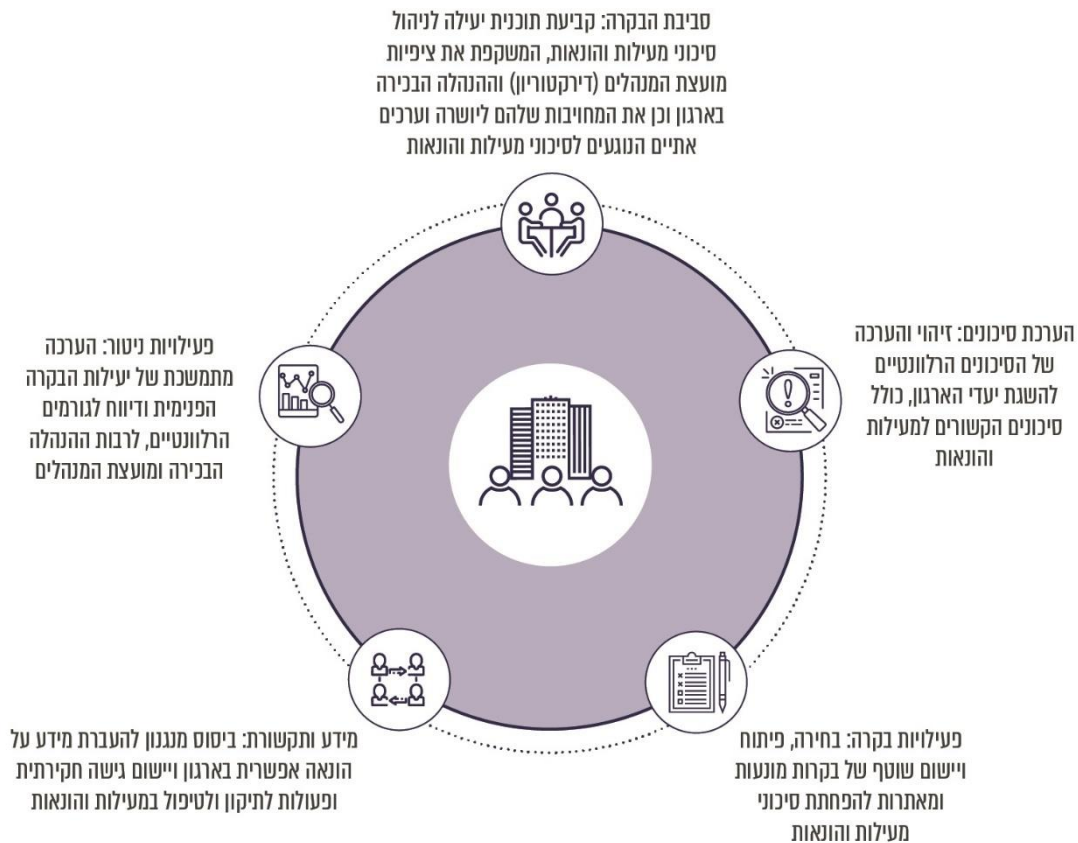
²³ אילן יוסף וברק אריאל, "הזדמנויות בפשיעת צווארון לבן", בתוך: דוד גליקסברג (עורך), **ספר אריה לפידות** (2015), עמ' 87, 89.

²⁴ ראו למשל: עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 42 - 43.

לפיכך ממשל תאגידי, המגשים עקרונות של שקיפות, אחריות ואמצעי פיקוח ובקרה אפקטיביים, יכול למנוע ולצמצם את הסיכון הקיים בכל ארגון למעילות והונאות.²⁵

המדריך לניהול סיכוני הונאות שפרסם ארגון COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) בשנת 2016 כולל התייחסות לתהליכי הבקרה והפיקוח באמצעות מודל שבמרכזו חמישה עקרונות הקשורים זה בזה (להלן - מודל COSO):

תרשים 3: חמשת העקרונות של מודל COSO לניהול סיכוני מעילות והונאות



על פי מודל COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העקרונות והמרכיבים השונים של המודל כוללים מנגנוני בקרה ופיקוח כלל-ארגוניים, שבכוחם לצמצם ולמנוע את הסיכון להתרחשות מעילות והונאות בארגון.²⁶

מסגרת מושגית נוספת לאפיון תהליכי פיקוח ובקרה היא "מודל הפיקוח התאגידי", שהממשל התאגידי הוא חלק ממנו.²⁷ מדובר במודל שנועד להבטיח כי עובדי התאגיד ימלאו את תפקידם כראוי וללא ניגוד עניינים באמצעות מנגנוני פיקוח חיצוניים, עצמאיים ונפרדים מהאורגנים הביצועיים של התאגיד. ההיגיון העומד מאחורי מודל הפיקוח התאגידי מבטא את הניסיון המצטבר ממקרי מעילות והפרת החוק, שלפיו ככל שהניסיונות למעילה יהיו חשופים יותר לעיני גורמים אחרים בתאגיד, כך התמריץ לבצע את המעילה ילך ויקטן.

מודל הפיקוח התאגידי מורכב בעיקר מהסדרים משפטיים המסדירים מינוי גופים וגורמים נפרדים ועצמאיים שתפקידם לפקח על הנהלת התאגיד ופעילותה, כמו דירקטוריון, ועדת ביקורת ומבקר

ACFE, **Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations**, p.7

25

COSO, **Fraud Risk Management Guide** (March 2023), p. 12-16

26

אירית חביב-סגל, **דיני חברות** (2010), עמ' 270 - 271, 424 - 425.

27

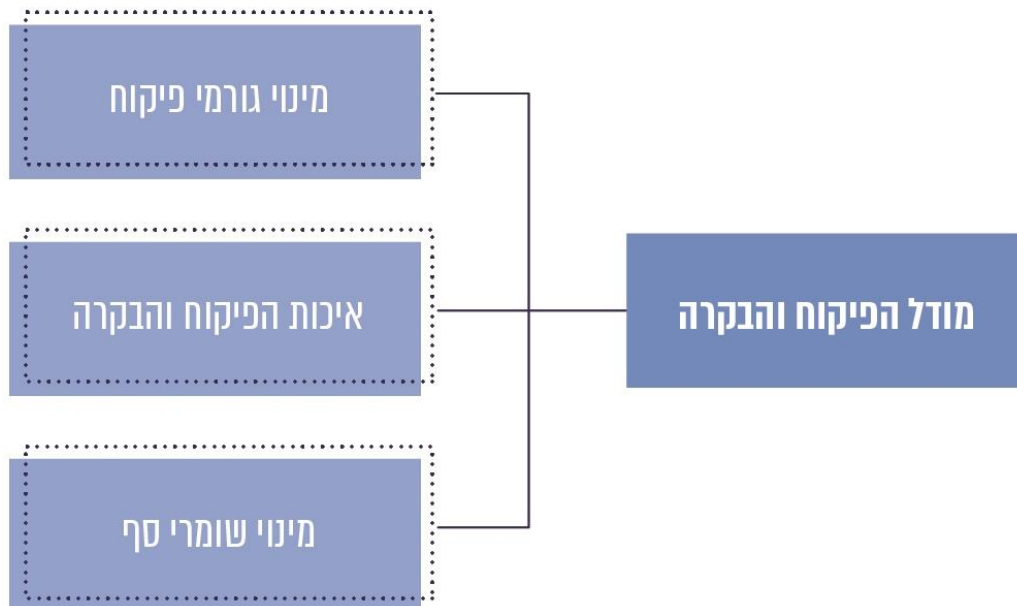
פנים (להלן - מינוי גורמי פיקוח)²⁸; וכן מהסדרים משפטיים אשר מאפשרים לגורמי הפיקוח לפקח באופן אפקטיבי, כמו הכשרה מתאימה של הדירקטוריון, תדירות מספקת של התכנסות הדירקטוריון וחובות דיווח של התאגיד ושל הדירקטוריון (להלן - איכות הפיקוח והבקרה)²⁹.

ניתן למצוא ביטויים למודל הפיקוח התאגידי בחוק החברות, בין היתר בסעיף 121(א) אשר מעניק למנהל הכללי של התאגיד סמכויות נרחבות, ולצד זאת קובע כי יהיה נתון לפיקוחו של הדירקטוריון; כמו כן סעיף 92(א) לחוק החברות קובע כי על הדירקטוריון לפקח על המנהל הכללי ופעולותיו³⁰.

לצד מינוי גורמי פיקוח ואיכות הפיקוח והבקרה יש חשיבות גם לקביעת הסדרים משפטיים אשר מסדירים את מינויים של שומרי סף בתאגיד, כגון יועץ משפטי ומנהל כספים, אשר משמשים גורם פיקוח משלים לצד הדירקטוריון וועדת הביקורת (להלן - מינוי שומרי סף).

מינוי גורמי פיקוח, איכות הפיקוח והבקרה ומינוי שומרי סף מייצרים מודל בקרה ופיקוח אשר בכוחו להבטיח התנהלות תאגידית תקינה ובתוך כך לצמצם את הסיכון למעילות והונאות (להלן - מודל הפיקוח והבקרה התאגידי).

תרשים 4: מודל הפיקוח והבקרה התאגידי



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

ההסדרים המבניים הנוגעים לממשל התאגידי בחברות עירוניות - מבט השוואתי

חולשת ההסדרים החלים על התאגיד העירוני, לרבות חברה עירונית, נדונה בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2012, אשר עסק באסדרת התאגידים העירוניים והפיקוח עליהם. בדוח צוין כי אין מערכת כללים אחת שמסדירה את פעילותם של התאגידים העירוניים וקובעת מנגנונים אחידים לבקרה ופיקוח עליהם (להלן - דוח מבקר המדינה על האסדרה). עוד צוין בדוח כי בחלק מהמקרים, התאגידים העירוניים אף משמשים אמצעי לעקיפת כללי המינהל התקין החלים על הרשות המקומית, לרבות הימנעות מכללי חובת המכרזים ומינוי מקורבים למשרות. יתרה מזו, הובהר כי

²⁸ מבקר הפנים וועדת הביקורת נדרשים, בין היתר, לעמוד על ליקויים בפעילות התאגיד ולבדוק אם פעולותיו נעשו כדין ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

²⁹ אירית חביב-סגל, **דיני חברות** (2010), עמ' 270 - 271, 424 - 425.

³⁰ אירית חביב-סגל, **דיני חברות** (2010), עמ' 441.

הרשויות המקומיות אינן יכולות לשמש גורם מפקח יחיד על פעילות התאגידים העירוניים וכי אין די בהקמת אגף ייעודי במשרד הפנים לטובת הפיקוח והבקרה הנדרשים.³¹

דברים דומים עלו גם בדוח מאוחר יותר של מבקר המדינה משנת 2017, אשר עסק בדירקטוריונים של תאגידים עירוניים (להלן - דוח מבקר המדינה על הדירקטוריונים), ולפיו קיימת בעייתיות במעמד המשפטי של חברות עירוניות, זאת לנוכח המאפיינים הציבוריים המובהקים של החברות העירוניות אל מול מעמדן כחברות פרטיות על פי חוק החברות. בדוח האמור צוין כי הבעייתיות מתבטאת בכך שלא חלות על החברות העירוניות חובות אשר הולמות את אופיין הציבורי, כמו חובות הנוגעות להיבטי פיקוח ובקרה. כמו כן צוין כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מספקים מענה חלקי לנדרש מהחברות העירוניות בשל אופיין הציבורי, וכי כאשר בוחנים את המסגרת הנורמטיבית החלה על חברות עירוניות ועל חברות ממשלתיות עולה כי על הדירקטוריונים של חברות עירוניות מוטלות חובות מועטות יותר של דיווח ובקרה.³²

לנוכח הזיקה בין יישום עקרונות ממשל תאגידי (ובכלל זה יישום של מנגנוני פיקוח תאגידי) לבין מניעת מעילות והונאות, משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים הקיימים הנוגעים לממשל תאגידי בחברות עירוניות והשווה אותם להסדרים החלים על חברות ממשלתיות ועל רשויות מקומיות. זאת במטרה לעמוד על מידת חוזקם של מנגנוני בקרה ופיקוח מבניים, כלומר שמעוגנים בהסדרים פורמליים מחייבים, המשקפים ממשל תאגידי נאות ויוצרים תשתית הולמת למניעה של מעילות והונאות.

הנחת היסוד בבסיס ההשוואה של ההסדרים החלים על חברות עירוניות לאלו החלים על חברות ממשלתיות היא שהן לחברה העירונית והן לחברה הממשלתית תכליות ותפקידים ציבוריים, אלא שהחברה הממשלתית פועלת לרוב ברמה הלאומית, ואילו החברה העירונית פועלת לרוב ברמה המקומית. נוסף על כך, בנוגע לחלק מההיבטים הנוגעים לממשל תאגידי ולפיקוח התאגידי נעשתה השוואה להסדרים החלים על הרשויות המקומיות, זאת בכל הנוגע למנגנוני פיקוח ובקרה ויישום עקרונות מינהל תקין (Good Governance). ההנחה היא שהחברות העירוניות מתבססות על הון ציבורי המגיע מכספי הרשויות המקומיות, והן הוקמו למטרות שהן בגדר סמכויות הרשויות המקומיות ותפקידיהן. אם כך, בהתאם למפורט לעיל, ניתן לראות בחברה העירונית, לצד היותה ישות משפטית נפרדת מהרשות המקומית, מעין זרוע ארוכה שלה וכמעין מחלקה נוספת שלה, בפרט כאשר השליטה של הרשות בחברה היא שלטיה מלאה.³³

המסגרת החוקית החלה על חברות עירוניות

הפעילות המרכזית של חברות עירוניות מוסדרת בחיקוקים שונים, כמו חוק החברות כאמור, הוראות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985,³⁴ הוראות בפקודת העיריות או בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) ובצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), או בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות)³⁵, צו העיריות (הקמת תאגידים), התשי"ס-1980,³⁶ תקנות

31 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 72.

32 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 6.

33 שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד** (2013), עמ' 305.

34 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כולל בפרק ד' לחוק "הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות". הפרק כולל הוראות שונות הנוגעות לתקציב, כוח אדם ותנאי העסקה וחוזים בחברות עירוניות; כמו כן פרק ו' לחוק בנושא "הגבלות על לקיחת אשראי בידי רשויות מקומיות וגופים נתמכים" כולל הוראות שונות הנוגעות להגבלת האשראי ברשויות המקומיות ובתאגידים עירוניים.

35 הסעיפים המרכזיים הרלוונטיים לחברות עירוניות מצויים בסעיפים 249(30) ו-249א לפקודת העיריות ובסעיפים מקבילים בחיקוקים לגבי המועצות המקומיות. סעיף 249(30) לפקודה מסמך את העירייה לייסד חברה "לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה". עם הקמת חברה כאמור, וככל שהעירייה מחזיקה בלפחות ממחצית ההון או כוח ההצבעה בחברה, חלות על העירייה והחברה חובות נוספות לפי סעיף 249א לפקודה.

36 צו העיריות (הקמת תאגידים), התשי"ס-1980, מסדיר תנאים שונים לייסוד חברות עירוניות, לרכישת מניות, לדיווח שנתי על ידי ראש העירייה למועצה בנוגע למצב התאגיד, לתזכיר ולתקנון בחברות.

העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.³⁷ כמו כן פרסם משרד הפנים חוזרי מנכ"ל, נהלים והנחיות שונות בנושא תאגידים עירוניים (להלן - הנחיות משרד הפנים); הנוהל המרכזי בהקשר זה הוא נוהל האסדרה של חברת עירונית (להלן - נוהל האסדרה)³⁸, וכן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2011 פורסמו במרוכז כמה הנחיות בנושא תאגידים עירוניים.³⁹

בהשוואה לכך, פעילותן המרכזית של חברות ממשלתיות מוסדרת בחוק החברות ובחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; וכן בהנחיות רשות החברות הממשלתיות, שהיא גוף הפועל מכוח חוק החברות הממשלתיות ותפקידיו המרכזיים הם לייצץ לממשלה בנוגע לחברות הממשלתיות, לפקח ולעקוב אחר פעילות החברות, להעביר דיווחים על פעילות החברות ועל פעילות הרשות עצמה לממשלה ולמלא כל תפקיד המיועד לה לפי חוק החברות הממשלתיות. נכון למועד הביקורת, רשות החברות הממשלתיות פרסמה 85 חוזרים הנוגעים לפעילותן של החברות הממשלתיות, לרבות חוזרים הנוגעים למינהל תקין ולחיזוק הממשל התאגידי.

אשר לרשויות המקומיות, הרי שפעילותן מוסדרת, בהתאם לסיווגן, בדיני הרשויות המקומיות⁴⁰, ובחוקים נוספים כמו חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, וכן בשורה של תקנות. נוסף על כך, משרד הפנים מפרסם הנחיות מינהליות במגוון נושאים הקשורים לתפקודן התקין של העיריות ובאסדרת פעילותן, וזאת באמצעות חוזרי מנכ"ל.

יוצא אפוא שבעוד פעילותן של רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות מעוגנת בהסדרים חוקיים ייעודיים ובתקנות שהותקנו מכוחם, 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.

היעדר חקיקה שמעגנת את ההסדרים הרלוונטיים לפעילות החברות העירוניות בהיבט הציבורי עלול לגרום לחוסר ודאות ועמימות בנוגע לחובות שעל פיהן על החברות לפעול, כגון חובות הגינות וזהירות מוגברות והחובות לנהוג בסבירות ובשקיפות. הדבר עלול להקשות על הפעילות התקינה של החברות, ועל הפיקוח והבקרה עליהן מצד גורמי הפיקוח ומצד הציבור.

בדוח מבקר המדינה על האסדרה צוין כי ריבוי התאגידים, מעמדם והיקף פעילותם הציבורית מצריך קביעת הסדרים נורמטיביים ברורים ומקיפים בנוגע לפעילותם וניהולם של התאגידים העירוניים⁴¹. כמו כן דוח מבקר המדינה על הדירקטוריונים כלל המלצה למשרד הפנים לבחון את ההסדרים החלים על חברות עירוניות, תוך התחשבות באופיין הציבורי ובחשיבות הממשל התאגידי. כן הוצע לשקול הסדרה חקיקתית מקיפה ואחידה בדומה למערך הנורמטיבי בחברות ממשלתיות⁴².

מומלץ למשרד הפנים לפעול בשיתוף עם הרשויות המקומיות ולעגן בחקיקה את מכלול ההסדרים הרלוונטיים לפעילות החברות העירוניות בהיבט הציבורי, כדי למנוע עמימות בנוגע לחובותיהן ולכללי הפעולה המצופים מהן ולחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה בהיבטים אלו.

37 התקנות מסדירות את מינוי נציגי העירייה בגוף המנהל (הדירקטוריון) של החברות העירוניות.

38 משרד הפנים, נוהל אסדרת חברה עירונית (ללא תאריך).

39 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011, "ריכוז הנחיות בנושא תאגידים עירוניים" (5.4.11).

40 פעילותן של עיריות מוסדרת בפקודת העיריות; פעילותן של מועצות מקומיות מוסדרת בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות, או בצו המועצות האזוריות.

41 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 109.

42 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 22.

איתור ההנחיות הנוגעות לתאגידים העירוניים

אשר לאפשרות האיתור של ההנחיות של משרד הפנים בנוגע לחברות העירוניות, נמצא נכון למועד הביקורת כי אתר משרד הפנים כולל דף ייחודי לנושא של תאגידים עירוניים. הדף האמור כולל מנוע חיפוש, ולצידו רשימה של 56 פריטי מידע בנושא חקיקה, חוזרי מנכ"ל ונהלים הרלוונטיים לתאגידים העירוניים שהצטברו במשך יותר מ-15 שנה וכן טפסים שונים לצורכי דיווח. מנוע החיפוש מאפשר לאתר מידע מתוך 56 פריטי המידע.

נמצא כי 56 פריטי המידע בדף באתר האינטרנט של משרד הפנים לנושא של תאגידים עירוניים, המפרט את ההנחיות הנוגעות לתאגידים עירוניים, לא כוללים את כל ההנחיות הרלוונטיות לתאגידים העירוניים. כך למשל, חוזר מנכ"ל 4/2020 ממרץ 2020, המתייחס להתקשרויות באמצעות שיטת שותפות ציבורית-פרטית, וחוזר מנכ"ל 2.1.3.3 מדצמבר 2023, הנוגע לפעילות הרשות המקומית בתחום האנרגיה באמצעות חברות עירוניות - לא נמצאו שם. חוזרים אלו, ועוד ארבעה חוזרים אחרים שלא נמצאו במנוע החיפוש⁴³, נמצאו במקום אחר באתר משרד הפנים.

ריכוז כל ההנחיות הרלוונטיות לתאגידים עירוניים באתר משרד הפנים בדף הייחודי לנושא יכול להקל על תפקודם התקין של התאגידים העירוניים ועל הפיקוח הציבורי עליהם, בעוד ניהול דף ייחודי כאמור תוך חסרת הנחיות עלול להטעות לגבי דבר קיומן של ההנחיות החסרות.

מומלץ למשרד הפנים לכלול באתר המשרד בדף הייעודי של התאגידים העירוניים את כלל חוזרי המנכ"ל וההנחיות הנוגעות להם, כך שניתן יהיה לאתר את כלל המידע הרלוונטי בצורה נוחה, ולסייע בכך לתאגידים לפעול בהתאם למסגרת הנורמטיבית החלה עליהם וכן לסייע בפיקוח ובבקרה על פעילותם. כמו כן, בשל ריבוי ההנחיות שהצטברו במשך יותר מ-15 שנה, מומלץ למשרד הפנים לאגד את כל ההנחיות והנהלים הרלוונטיים לתאגידים העירוניים במסמך מאוחד.

מנגנוני הפיקוח והבקרה בחברות עירוניות - סקירה משווה

בלוח שלהלן מוצגת סקירה משווה בדבר ההסדרים הנוגעים לשורה של מרכיבים של מודל הפיקוח והבקרה התאגידי ברשויות מקומיות (בהתאמות הנדרשות), בחברות עירוניות ובחברות ממשלתיות⁴⁴ בהתאם לדינים החלים עליהן, לרבות הדינים הייחודיים לחברות עירוניות ולחברות ממשלתיות, שגובשו בשל אופיין הציבורי.

⁴³ חוזר מנכ"ל 2.2.1.1 מאפריל 2014 בנושא מינוי מנהל כללי בתאגיד עירוני מסוג אשכול רשויות מקומיות; חוזר מנכ"ל 3.18 בנושא נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים; חוזר מנכ"ל 2.1.1.6 ממרץ 2009 בנושא מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לתאגיד מקומי; וחוזר מנכ"ל 2.1.1.4 מאפריל 2008 בנושא בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של התאגיד.

⁴⁴ חברה ממשלתית, שהיא חברת איגרות חוב או חברה ציבורית לפי סעיף 1 לחוק החברות, נתונה לפיקוח נוסף לפי חוק החברות ולפי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, אך הסקירה המשווה לא עסקה בחברה מסוג זה.

לוח 2 : סקירה משווה של ההסדרים הנוגעים למנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים (מודל הפיקוח והבקרה התאגידי) ברשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית

מרכיבי מודל הפיקוח והבקרה התאגידי	הרכיב הרלוונטי	רשות מקומית	חברה עירונית	חברה ממשלתית
גוף פיקוח ובקרה	מינוי הדירקטוריון (נציגי המדינה בחברה ממשלתית ונציגי הרשות המקומית בחברה העירונית/ כינון מועצת הרשות) ⁴⁵	גוף נבחר - חברי מועצת הרשות נבחרים בבחירות כלליות על ידי תושבי הרשות שמלאו להם 17 ⁴⁶ .	מינוי בכפוף לאישור כשירות והתאמה - מינוי על ידי מועצת הרשות המקומית ובכפוף לאישור הוועדה לבדיקת כשירות והתאמת המועמדים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור הפועלת במשרד הפנים ⁴⁷ .	מינוי בכפוף להתייעצות - מינוי על ידי השר לשיתוף פעולה אזורי והשר האחראי לענייני החברה הממשלתית לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים ⁴⁸ .
חברי הדירקטוריון שהם נציגי המדינה בחברה ממשלתית ונציגי הרשות המקומית בחברה עירונית/ מועצת הרשות	מספר חברי מועצת הרשות נקבע בהחלטת שר הפנים בהתאם למספר התושבים ברשות ⁴⁹ .	6 - 15 חברי דירקטוריון מטעם הרשות המקומית ⁵⁰ , ומתוכם שליש מקרב מועצת הרשות המקומית; שליש מקרב עובדי הרשות; ושלש מקרב הציבור ⁵¹ .	אין התייחסות ישירה בחוק החברות הממשלתיות למינוים חברי דירקטוריון מטעם המדינה ובכלל, אך מהוראות החוק נראה כי נדרש לכל הפחות שלוש חברים ⁵² , ו-12 לכל היותר בחברה שהמדינה ממנה בה את כל הדירקטורים למעט דירקטורים חיצוניים. כמו כן נקבעו הוראות בנוגע	

⁴⁵ מועצת הרשות המקומית משמשת גוף מבקר ומפקח. כך, לפי סעיף 140 לפקודת העיריות, ראש העירייה נדרש למסור למועצה דוח על פעולות הרשות ומצבה הכספי, ולפי סעיף 202 לצו המועצות המקומיות ראש המועצה המקומית נדרש להגיש דוח שנתי למועצה על הנהלת המועצה. ראו עוד ב"מדריך לנבחר ולנבחרת ברשות המקומית לשנת 2024" של משרד הפנים. לכן ניתן לראות במועצה כגוף פיקוח ובקרה על הרשות בדומה לפונקציה שממלא הדירקטוריון בנוגע לפיקוח ובקרה על החברה.

⁴⁶ לפי סעיפים 2 ו-6א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, לגבי עירייה ומועצה מקומית ולפי סעיפים 15 ו-18 לצו המועצות האזוריות לגבי מועצה אזורית.

⁴⁷ תקנה 2(א) ותקנה 5 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.

⁴⁸ סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות; ראו גם הנחיה מס' 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה, "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", מ-9.11.03. ההנחיה עודכנה בפברואר 2006 ובמרץ 2009. ראו גם החלטת ממשלה 460 מ-19.4.23 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי והעברת סמכויות משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי".

⁴⁹ היחס בין מספר התושבים למספר חברי המועצה המרבי יכול להיות שונה בין עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית, אך הכלל הוא כי מספר החברים במועצת הרשות המקומית נקבע על ידי שר הפנים בהתאם למספר התושבים הרשומים בשטח הרשות. זאת בהתאם לסעיף 19(א) לפקודת העיריות, סעיף 6(א) לצו המועצות המקומיות וסעיף 17 לצו המועצות האזוריות.

⁵⁰ בהתאם לנוהל האסדרה, בחברה עירונית יכהנו בדירקטוריון לא פחות משישה ולא יותר מ-15 חברים שהם נציגי הרשות המקומית.

⁵¹ תקנה 2(ב) לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.

⁵² סעיף 29א לחוק החברות הממשלתיות קובע מינוי ועדת ביקורת מקרב הדירקטוריון אשר תמנה לכל הפחות שלושה חברי ועדה; ראו גם סעיף 219 לחוק החברות אשר קובע כי חברה רשאית לקבוע בתקנונה מספר מרבי ומזערי של דירקטורים וכי בחברה פרטית שאינה חברת איגרות חוב יכהן לפחות דירקטור אחד.

מרכיבי מודל הפיקוח והבקרה התאגידי	הרכיב הרלוונטי	רשות מקומית	חברה עירונית	חברה ממשלתית
				לתמהיל הדירקטורים ⁵³ .
	ועדת ביקורת	ועדת חובה. על מועצת הרשות למנות עד שבעה מחבריה לוועדה לענייני ביקורת הדנה בדוחות ביקורת על הרשות ⁵⁴ .	חלקי - יש חובה למנות רק בחברה לתועלת הציבור ⁵⁵ .	ועדת חובה. על הדירקטוריון חלה חובה למנות מבין חבריו ועדת ביקורת שמספר חבריה לא יפחת משלושה ⁵⁶ .
איכות הפיקוח והבקרה	כשירות הדירקטוריון/ מועצת הרשות	הכשירות להיבחר למועצת העיר נקבעת בעיקר ע"פ גיל, מקום מגורים ובכפוף לכללי פסלות שונים, כגון פסול דין לפי סעיף 8 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 ⁵⁷ .	נציגי הדירקטוריון מקרב מועצת הרשות המקומית לא נדרשים לכשירות מיוחדת; נציגי הדירקטוריון מטעם עובדי הרשות והציבור נדרשים להיות עם תואר אקדמי רלוונטי או בעלי ניסיון בתפקידים בכירים עם זיקה לתפקיד ⁵⁸ .	כשירות לפי גיל; תושבות ישראלית; תואר אקדמי רלוונטי, או תואר אקדמי מתקדם, או ניסיון בתפקידים בכירים עם זיקה לתפקיד; כמו כן חלה חובה מינוי דירקטור עם מומחיות חשבונאית ופיננסית בכל חברה ⁵⁹ .
	הכשרת חברי הדירקטוריון/ חברי מועצת הרשות	אין חובה חוקית, אך משרד הפנים מקיים מערכי למידה והכשרות שונות ברשויות המקומיות ⁶⁰ .	אין חובה חוקית או דרישה לקיים הכשרות לחברי דירקטוריון.	רשות החברות הממשלתיות דורשת מכל חברה לקבוע נוהל קליטת דירקטור חדש ולקבוע תוכנית הכשרה לדירקטורים, אשר מתמקדת

53 סעיף 17(ג) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי בחברה שבה המדינה ממנה את כל הדירקטורים, למעט דירקטורים חיצוניים, או שבידיה זכות כאמור, לא יעלה מספרם הכולל של חברי דירקטוריון החברה, לרבות דירקטורים חיצוניים, על 12 חברים. הוראה זו לא חלה על חברה שלפני יום א' בסיוון התשס"ג (1 ביוני 2003) לא הייתה חברה בבעלות ממשלתית מלאה ושמספר הדירקטורים הכולל בה עלה על 12 דירקטורים. סעיף 17(ד) קובע כי מספר הדירקטורים מתוך עובדי המדינה לא יעלה על שני שלישים מכלל חברי הדירקטוריון שנתמנו כנציגי הממשלה.

54 לפי סעיף 149 לפקודת העיריות ולפי סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות; לפי סעיף 130א לצו המועצות האזוריות, במועצות אזוריות חלה חובה על המועצה למנות גם ועדת ביקורת בכל ועד מקומי.

55 לפי סעיף 345 לחוק החברות.

56 לפי סעיף 29א לחוק החברות הממשלתיות.

57 סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, אשר חל על עירייה ומועצה מקומית; סעיף 19 לצו המועצות האזוריות, החל על מועצה אזורית.

58 תקנה 3 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד העירוני), התשס"ו-2006.

59 סעיפים 16-16א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

60 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10/2020, "הכשרות ולמידה ברשויות המקומיות" (29.11.20).

מרכיבי מודל הפיקוח והבקרה התאגידי	הרכיב הרלוונטי	רשות מקומית	חברה עירונית	חברה ממשלתית
				בהיכרות עם החברה, פעילותה, מצבה הפיננסי, והמבנה הארגוני של החברה ⁶¹ . הרשות דורשת גם לבצע בדירקטוריון של כל חברה תהליכי הערכה אישית וקבוצתית ⁶² .
תדירות התכנסות הדירקטוריון/ מועצת הרשות	על מועצת הרשות להתכנס אחת לחודש לפחות בעירייה ובמועצה מקומית, ואחת לשישה שבועות במועצה אזורית ⁶³ .	לפחות אחת לשנה ולפי צורכי החברה ⁶⁴ .	לפחות אחת לחודשיים ולפי צורכי החברה ⁶⁵ .	
חובות דיווח על מצב החברה והרשות לגורמי פיקוח ובקרה	ככלל, על פרוטוקולים משיבות המועצה להיות פתוחים לעיון ברשות ובאתר שלה ⁶⁶ ; כמו כן הרשות מחויבת בדיווחים שונים על מצב הרשות למשרד הפנים.	אחת לשנה יש להגיש דוח על מצב החברה למועצת הרשות המקומית, שנדרשת לדון בדוח. הדוח ופרוטוקול הדיון בו מועברים לשר הפנים ⁶⁷ .	עד שבועיים מיום ישיבת הדירקטוריון נדרש להעביר פרוטוקול של הישיבה לשרים ולרשות החברות, וכן חלות חובות דיווח נוספות על אודות פעילות החברה כמו דוח חצי שנתי על פעילותה ⁶⁸ .	
דוח על אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי	אין הוראה בנושא	אין הוראה בנושא	אין הוראה בנושא	חברה ממשלתית בתנאים מסוימים מחויבת לצרף לדוח השנתי דוח נוסף בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית בחברה בהתאם למודל COSO ⁶⁹ .

61 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2013-2-1, "הכשרת דירקטורים בחברות הממשלתיות" (פברואר 2013).

62 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2017-2-1, "חוזר בנושא הערכה תקופתית של הדירקטורים והדירקטוריון בחברות ממשלתיות" (אוגוסט 2017).

63 לפי התוספת השנייה לפקודת העיריות; לפי התוספת השלישית לצו המועצות המקומיות; ולפי סעיף 48 לצו המועצות האזוריות.

64 סעיף 97 לחוק החברות.

65 סעיף 26(א) לחוק החברות הממשלתיות.

66 סעיף 56 לתוספת השנייה לפקודת העיריות, סעיף 59 לצו המועצות המקומיות וכן סעיף 248ב לפקודת העיריות, אשר קובע חובות בנוגע לפרסום באתר האינטרנט של העירייה, לצד סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, אשר מחיל אותו גם על מועצות מקומיות ואזוריות.

67 סעיף 5 לצו העיריות (הקמת תאגידים); ראו גם סעיף 9.2.12. לנוהל אסדרת חברה של משרד הפנים.

68 סעיפים 25 ו-34 לחוק החברות הממשלתיות.

69 תקנה 2 לתקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007. ראו גם תקנה 1 אשר מחילה את התקנות על חברות ממשלתיות בהתאם לכללים שונים הנוגעים לשווי ההכנסות והנכסים של החברה, או להיותה חברה שניירות ערך שלה הוצעו לציבור.

מרכיבי מודל הפיקוח והבקרה התאגידי	הרכיב הרלוונטי	רשות מקומית	חברה עירונית	חברה ממשלתית
מינוי שומרי סף ומעמדם	חובת מינוי מבקר פנים	חלה חובה על מועצת הרשות בהחלטת רוב חבריה למנות מבקר לרשות ⁷⁰ . מבקר שהוא עובד הרשות לא יפוטר מתפקידו, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה וניתנה למבקר זכות שימוע בפני המועצה ⁷¹ .	חלה חובה למנות מבקר פנים בחברה עירונית, שהוועדה לענייני ביקורת המדינה או מבקר המדינה החליטו להעמידה לביקורת המבקר, ושר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, קבע בהודעה ברשומות שהיא גוף ציבורי לעניין חוק הביקורת הפנימית ⁷² . כמו כן תפקידי מבקר הרשות המקומית כוללים עשיית ביקורת בחברה עירונית בכפוף לתוכנית עבודתו השנתית של המבקר ⁷³ .	ככלל, על הדירקטוריון חלה חובת מינוי מבקר פנים, אלא אם כן רשות החברות אישרה כי אין חובה בשל היקף פעולות החברה או אופיין ⁷⁴ .
חובת מינוי יועץ משפטי	חובת מינוי יועץ משפטי	רשות מקומית חייבת בקבלת יועץ משפטי מאת יועץ משפטי ⁷⁵ . יועץ משפטי שהוא עובד הרשות לא יפוטר אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה	חובה למנות יועץ משפטי ⁷⁶ .	בחלק מהחברות חלה חובה למנות יועץ משפטי הנמנה עם עובדי החברה ⁷⁸ .

70 סעיף 167(ב) לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

71 סעיף 171 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

72 לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992; ראו גם סעיף 345 לחוק החברות, ולפיו בתנאים מסויים ימונה מבקר פנים בחברה לתועלת הציבור.

73 סעיפים 170א(ב) ו-170א(ג) לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות. מבקר הרשות המקומית קובע את תוכנית עבודתו השנתית על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש העיר ועל פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת של הרשות המקומית.

74 סעיף 48 לחוק החברות הממשלתיות.

75 סעיפים 2, 3, ו-5 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

77 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, "נוהל מינוי יועץ משפטי קבוע לתאגיד מקומי" (29.3.2009) נקבעה חובת מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לתאגיד המקומי, ככל שאין מכהן בו יועץ משפטי שהוא עובד התאגיד.

78 חוזר רשות החברות 1-4-2013, "היועץ המשפטי הפנימי בחברה ממשלתית", מרץ 2013 מחיל חובת מינוי יועץ משפטי פנימי בהתאם לאופי פעילות החברה, מורכבותה וסיווגה; ראו גם חוזר רשות החברות 2015-1-4, "חוזר אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם" (ספטמבר 2015) וכן סעיף 47 לחוק החברות הממשלתיות.

מרכיבי מודל הפיקוח והבקרה התאגידי	הרכיב הרלוונטי	רשות מקומית	חברה עירונית	חברה ממשלתית
		ולאחר שניתנה ליועץ המשפטי זכות שימוע בפני המועצה ⁷⁶ .		
מינוי גזבר או מנהל כספים	חלה חובה על מועצת העיר למנות גזבר אשר יהיה אחראי לפקח על קופת הרשות ועל התנהלותה הפיננסית ⁷⁹ . הגזבר לא יפוטל אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה ולאחר שניתנה לגזבר זכות שימוע בפני המועצה.	אין חובה אך קיימת הנחיה של משרד הפנים ולפיה הוא דורש לאשר את המבנה הארגוני של החברה. הדבר מאפשר לו לוודא כי המבנה הארגוני כולל תפקיד של מנהל כספים בכיר במקרים המתאימים ⁸⁰ .	אין חובה למנות גזבר או מנהל כספים ⁸¹ .	
רואה חשבון	חלה חובה על המועצה למנות רואה חשבון אשר יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים. למינויו והפסקת העסקתו נדרש אישור שר הפנים ⁸² .	חלה חובה למנות רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ⁸³ .	חלה חובה למנות רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ⁸⁴ . החלפת רואה החשבון בתקופת כהונתו תיעשה בכפוף לשימוע בפני רשות החברות הממשלתיות ובאישורה ⁸⁵ .	

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מההשוואה של ההסדרים החלים על רשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית עולה כי הסדרי הממשל התאגידי בחברה עירונית רופפים הן ביחס לחברות ממשלתיות והן ביחס למסגרת הכללים החלה ברשות מקומית.

76 סעיף 171 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

79 סעיפים 167(ה) ו-192-193 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

80 ראו נוהל אסדרת חברה עירונית של משרד הפנים.

81 יצוין כי לפי סעיף 32(א)(3) וסעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, מנהל ענייני הכספים של החברה נמנה עם הפקידים הבכירים של החברה, ועל הדירקטוריון לקבוע את אופן בחירתו ותנאי כשירותו בכפוף לכללי המנויים.

82 סעיפים 214 ו-216 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות.

83 סעיף 154 לחוק החברות.

84 סעיף 154 לחוק החברות.

85 סעיף 46 לחוק החברות הממשלתיות. ראו גם כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

להלן תרשים המציג את עיקרי הפערים בהסדרים החלים ברשות המקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית בנוגע לפיקוח ובקרה.

תרשים 5: פערים בנוגע לפיקוח ובקרה ברשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית לנוכח ההסדרים החלים עליהן

			קיים הסדר	הסדר חלקי	אין הסדר
חברה ממשלתית	חברה עירונית	רשות מקומית			
			חובת מינוי ועדת ביקורת	גוף פיקוח ובקרה	
			חובות כשירות הדירקטוריון	איכות הפיקוח והבקרה	
			דרישת הכשרה לחברי הדירקטוריון / המועצה		
			חובות דיווח על מצב החברה והרשות לגורמי פיקוח ובקרה		
			חובת דיווח על אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי		
			חובת מינוי יועץ משפטי	מינוי שומרי סף ומעמדם	
			חובת מינוי מבקר פנים		
			חובת מינוי גזבר או מנהל כספים		

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

עולה כי למרות מאפייניהן הציבוריים של החברות העירוניות, ישנו מקבץ של הסדרים שנועדו לאפשר בקרה ופיקוח אפקטיביים על תפקודן התקין, בהתאם לעקרונות הממשל התאגידי שלא חלים עליהן או שחלים באופן חלקי. כך למשל, חברה עירונית לא מחויבת למנות ועדת ביקורת, אלא אם כן היא חברה לתועלת הציבור. כמו כן היא לא 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 לא מחויבים לעבור הכשרה. נוסף על כך, דירקטוריון של חברה עירונית מחויב להתכנס רק אחת לשנה.

חולשה זו של הסדרי הממשל התאגידי עלולה לפגוע במינהל התקין של החברות העירוניות ובחוסן הכלכלי שלהן ומגדילה את הסיכונים להתרחשותם של מקרי מעילות והונאות ולעיכובים בחשיפתם, אלא אם כן החברות העירוניות פועלות באופן וולונטרי לחיזוק הממשל התאגידי שלהן.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מתוכננת רפורמה בתחום התאגידים העירוניים אשר תתמקד, בין היתר, בחיזוק הממשל התאגידי בתאגידים העירוניים. עוד נמסר כי במסגרת הרפורמה קיימת כוונה לחייב את הדירקטוריון להגיש דוח על פעילות התאגיד למועצת העיר, להגביר את משטר הדיווחים של התאגידים ולקבוע חובת מינוי דירקטוריונים על פי כישורים מתאימים.

מומלץ למשרד הפנים להשלים את הרפורמה המתוכננת ולקבוע הסדרים מפורטים וייעודים שיחולו על התאגידים העירוניים, גם בחקיקה, כדי לחזק את הממשל התאגידי ואת מנגנוני הבקרה והפיקוח בתאגידים, בשים לב למאפייני התאגידים ולפערים בעניין חובת מינוי של ועדת ביקורת ומינוי מבקר פנים, דרישות הכשירות של הדירקטורים, תדירות התכנסות הדירקטוריון וחובות הדיווח על מצב החברה ועל אפקטיביות הבקרה הפנימית. חיזוק הממשל התאגידי בחברות העירוניות עשוי לתרום להתנהלותן התקינה, ובתוך כך גם לסייע בצמצום הסיכונים להתרחשות מעילות והונאות.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2025 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי המשרד מקדם את הרפורמה בתאגידים העירוניים, כי באפריל 2025 הושק השלב הראשון שלה, שעוסק בתחום ההון האנושי בתאגידים, וכי הוא הוטמע ונכנס לתוקף. כמו כן, המשרד ציין כי הוא מקדם את השלב השני של הרפורמה העוסק בתחום הממשל התאגידי ומגביר את הבקרה והפיקוח של הרשות המקומית ושל הדירקטוריון על התאגידים. משרד הפנים גם ציין כי הוא בוחן נושאים כמו: החלת חובת מינוי מבקר פנימי בתאגידים העירוניים (באופן דיפרנציאלי); הגברת השקיפות בדיווחים הכספיים ובדיווחים אחרים לדירקטוריון ולרשות המקומית; החלת חובת העמידה בתנאי סף מקצועיים על דירקטורים המכהנים בדירקטוריון התאגיד; והחלת החובה להכנת דוח דירקטוריון מקובל בחברות ציבוריות.

בתשובת **מרכז השלטון המקומי** ממאי 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון מקומי) נמסר כי המרכז תומך בהמלצת מבקר המדינה וסבור כי יש לעגן את פעילות התאגידים העירוניים בחקיקה ייעודית. כמו כן ציין המרכז כי יש חשיבות רבה לרפורמה בתאגידים העירוניים, וכי הוא פעל בשנים האחרונות בשיתוף עם גורמים נוספים כדי לקדם רפורמה מקיפה בתאגידים העירוניים שתכלול הסדרים נורמטיביים במגוון תחומים, כדי למנוע עמימות בנוגע לכללים ולחובות החלים על התאגידים; מרכז השלטון המקומי גם ציין שבמסגרת הרפורמה האמורה נכלל פרק בנושא ממשל תאגידי לקביעת כללים הדומים לאלו שחלים על החברות הממשלתיות.

פעולות משרד הפנים והרשויות המקומיות למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים

במסגרת הביקורת נבדקו פעולות משרד הפנים כמאסדר של התאגידים העירוניים למניעת מעילות והונאות בתאגידים, וכן פעולותיהן של שלוש עיריות בתחום זה ביחס לתאגידים שלהן - עיריית **חיפה**, עיריית **ירושלים** ועיריית **תל אביב-יפו**. יצוין כי לעיריות אלו יש ממשק עם מספר רב של תאגידים עירוניים, וכי כל אחת מהן הקימה אגף או לשכה האמונה על הממשקים עם התאגידים העירוניים שלה (להלן - לשכות התאגידים). מספר התאגידים שהעיריות שנבדקו הן בעלות זכויות הנאה בהם⁸⁶ - מפורט להלן:

לוח 3: מספר התאגידים שלעיריות שנבדקו יש זכויות הנאה בהם, ומתוכם מספר החברות העירוניות

מספר התאגידים	מספר החברות העירוניות
עיריית חיפה	24 (22)*
עיריית ירושלים	53 (7)
עיריית תל אביב-יפו	29 (26)
	23

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בסוגריים - תאגידים עירוניים.

בביקורת נבדק אם פורסמו לתאגידים הנחיות מקצועיות בנושא, אם מבוצעות ביקורות, אם חלה חובת דיווח על מקרים שאירעו ומופקים לקחים, ואם יש תשתית ללימוד הדדי, שיתוף ידע והכשרות של דירקטורים.

אסדרה של משרד הפנים: משרד הפנים נושא באחריות לגבש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. בהיותו גוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבות הפיננסית של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיזוק המינהל התקין בהן⁸⁷. בשנת 2008 הקים משרד הפנים אגף בכיר לתאגידים עירוניים (להלן - אגף תאגידים), הממונה על הפיקוח על התאגידים העירוניים לסוגיהם⁸⁸.

באתר האינטרנט של משרד הפנים צוין כי "אגף בכיר לתאגידים עירוניים עומד לרשות הרשויות המקומיות ומסייע בידן לקדם את פעילותן באמצעות התאגידים העירוניים, יחד עם ביצוע רגולציה ובקרה על התנהלות התאגידים וזאת בכדי לוודא מינהל תקין, מקצועיות ויעילות בפעילותם". במקביל לאגף התאגידים פועלים במשרד הפנים אגפים נוספים שעוסקים באסדרה, ובהם גם אגף בכיר ביקורת ברשויות המקומיות.

אסדרה של הרשויות המקומיות: חברה עירונית היא חברה שלפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בחברה מצויים בידי הרשות המקומית. במקרים מסוימים לרשות המקומית יש בעלות ושליטה מלאה על החברות העירוניות. לשכות התאגידים בעירויות שנבדקו נועדו לתאם את הממשקים שבין העירייה לתאגידים וכן לפקח על פעילותם ולהנחותם.

גיבוש הנחיות

גיבוש הנחיות בנושא של מניעת מעילות והונאות מאפשר למאסדר להגדיר את הפעולות שעל הגופים המפוקחים לנקוט בהיבטים שונים לשם צמצום סיכוני מעילות והונאות וכן הפקת לקחים ולמידה הדדית. טיבן של פעולות המניעה מושפע בין היתר משינויים טכנולוגיים, משינויים בשיטות עבודה וכן מהפקת לקחים ולמידה, ועל כן עדכון מקבל משנה תוקף. בתקנים לביקורת וגם בהנחיות שפרסמו מאסדרים של גופים שונים נקבעו עקרונות פעולה לביסוס בקרה נאותה, לניהול סיכונים וכן הוראות פרטניות למניעת מעילות והונאות⁸⁹.

במהלך השנים פרסם משרד הפנים הנחיות פרטניות לחברות העירוניות, ובמסגרתן נקבעו גם תהליכי פיקוח ובקרה, למשל בנוגע להקמת חברה ולפעולות חברה הטעונות אישור של משרד הפנים, כמו שינוי בתקנון החברה, תשלומי שכר לחברי דירקטוריון וקבלת אשראי⁹⁰. עם זאת, הנחיות משרד הפנים אינן מסדירות את מכלול תהליכי הבקרה והפעולות שיש ליישם כדי להתמודד עם סיכוני מעילות והונאות.

נמצא כי על אף ההתפתחויות בידע ובמתודולוגיות למניעת מעילות והונאות, ועל אף המגוון הרחב של תחומי פעילותם של התאגידים העירוניים, מספרם הרב והיקפי הפעילות הכספית שלהם, משרד הפנים לא פרסם הנחיה או חוזר בנושא מניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים ולא גיבש קווים מנחים ועקרונות מקצועיים בתחום.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לגבש קווים מנחים ועקרונות מקצועיים למניעת הונאות ומעילות בתאגידים העירוניים ולקבוע הוראות אשר יסדירו את המנגנונים למניעה כלל-ארגונית של מעילות והונאות, תוך התחשבות באופי הפעילות של התאגידים, בסיכונים העומדים בפניהם ובפעילותם הכספית. נוסף על כך, מומלץ כי אגף תאגידים או גורם אחר במשרד הפנים

⁸⁷ מבקר המדינה, דוח 63 ג (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213.

⁸⁸ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 107.

⁸⁹ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות", עמ' 50.

⁹⁰ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011.

ישמש מוקד ידע בתחום לכל התאגידים העירוניים כדי לאפשר שיתוף של הידע והטמעתו וכדי לשפר את היערכות התאגידים העירוניים לצמצום של סיכונים מעילות והונאות.

בתשובת מרכז השלטון המקומי נמסר כי התאגידים העירוניים הם הזרוע הביצועית של הרשויות המקומיות, ולפיכך אין ספק כי תופעות של מעילות והונאות בתאגידים אלו עלולה לגרום נזקים כבדים לרשויות המקומיות ולתאגידים עצמם. המרכז גם מסר כי אם יגובשו הנחיות בנושא, לשם שמירה על הקופה הציבורית ועל מינהל תקין, הוא רואה את עצמו שותף חשוב ומשמעותי בהליכי הגיבוש של ההנחיות האלו.

נמצא כי גם העיריות שנבדקו - עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו, לא פרסמו הנחיות מקצועיות או עקרונות מנחים בנוגע למניעת מעילות והונאות לתאגידים העירוניים שלהן.

עיריית חיפה מסרה במהלך הביקורת כי באופן עקרוני היא מעבירה לחברות העירוניות מידע שרלוונטי להן, כגון חשיבות הבקרה הפנימית והחיצונית וכן תפקידו של הדירקטור, והיא אינה מתמקדת במתן הנחיות פרטניות או עקרונות מנחים בנושא מניעת מעילות והונאות.

עיריית ירושלים הסבירה במהלך הביקורת כי כל תאגיד נדרש לפעול באופן עצמאי, וכי עד כה אגף התאגידים בעירייה לא מצא לנכון לקבוע הנחיות מקצועיות או עקרונות מנחים בנושא. עוד ציינה כי רוב התאגידים העירוניים מטפלים בנושא בצורה מקיפה ומקצועית. עם זאת מסרה העירייה, כי לנוכח פניית משרד מבקר המדינה בנושא ובהתאם להמלצות, העירייה תשקול הפצת הנחיות אחידות לתאגידים העירוניים שבבעלותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לגבש ולפרסם הנחיות מקצועיות ועקרונות מנחים בנוגע למניעת מעילות והונאות לתאגידים העירוניים שלהן, וזאת כדי שהם יפעלו בנושא בצורה מקצועית, אחידה ויעילה לצמצום הסיכונים בתחום.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 (להלן - תשובת עיריית חיפה) כי היא פועלת בנושא באמצעות מעקב אחר שינויי חקיקה, וכן באמצעות היכרות עם מקרי הונאות ומעילות ועם מנגנוני הבקרה, וכי הידע בנושא מועבר בפגישות עם נושאי משרה בתאגידים וכן במסגרת קורסי הכשרה לדירקטורים. עוד מסרה כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל לחידוד ההנחיות המקצועיות והעקרונות המנחים בנוגע למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים שלה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מאפריל 2025 (להלן - תשובת עיריית ירושלים) כי היא לא מצאה לנכון לקבוע הנחיות מקצועיות לכלל התאגידים בשל המגוון שלהם ושל תחומי פעילותם והסיכונים הייחודיים הגלומים בכל תחום. עם זאת, העירייה מסרה כי אגף התאגידים העירוניים בעירייה ילמד את ממצאי דוחות הביקורת של מבקר המדינה ומבקרת העירייה ויבקש מהתאגידים העירוניים מידע על הפעולות שהם מבצעים בתחום; לאחר מכן העירייה תשקול אם יש מקום להפיץ הנחיות אחידות לתאגידים בעניינים אלו.

ביקורות של משרד הפנים ומבקרי העיריות

הביקורת של משרד הפנים

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מנהל מערך של ביקורת חשבונות וביקורת מינהלית ברשויות המקומיות, ולעיתים הוא מבצע בשיתוף עם אגף תאגידים ביקורות גם בחברות העירוניות⁹¹.

משרד מבקר המדינה בדק אם בשנים 2020 - 2024 ביצע משרד הפנים ביקורות בתאגידים העירוניים, ואם הביקורות כללו התייחסות לנושא מניעת מעילות והונאות.

⁹¹ ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 69.

נמצא כי בשנים 2020 - 2022 משרד הפנים לא ביצע ביקורות בתאגידים העירוניים וכך גם בשנת 2024; בשנת 2023 נעשתה ביקורת ב-60 חברות עירוניות; נושאי הביקורת היו הון אנושי, התקשרויות ומכרזים וניהול הנכסים.

נמצא כי במסגרת הביקורת של משרד הפנים נבחנו גם נושאים בעלי זיקה מסוימת לנושא מניעת מעילות והונאות, לדוגמה, הליך קליטת כוח אדם, הליכי התקשרויות וכן ניהול מכרזים, אך לא נבדקו סוגיות הנוגעות במישרין למניעת מעילות והונאות, ולמעשה לא הייתה ביקורת של משרד הפנים שבדקה את ההיערכות של התאגידים העירוניים לצמצום סיכונים מעילות ומכלול הבקורות שהם מיישמים בתחום זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבצע בכל שנה ביקורת בתאגידים העירוניים, וכן לשלב בתוכנית הביקורת שלו גם ביקורת בנושא מניעת מעילות והונאות. זאת כדי לבחון אם התאגידים ערוכים להתמודד עם סוגיות אלו בהתאם להתפתחויות הידע בנושא בארץ ובעולם וכדי להבטיח יישום של בקורות נאותות.

הביקורת של מבקרי העירויות

מתפקידיו של מבקר הרשות המקומית לבצע ביקורת בתאגיד עירוני שהרשות משתתפת בתקציבו השנתי ביותר מעשירית או משתתפת במינוי הנהלתו.⁹²

בביקורת נבדק אם מבקרי העירויות שנבדקו עשו בשנים 2018 - 2024 ביקורת בנושא של מניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים.

נמצא כי מבקר עיריית חיפה עשה בשנים שנבדקו ביקורות בתשעה מתוך 22 תאגידים עירוניים⁹³. הביקורות עסקו במגוון נושאים, ובין היתר הן כללו גם התייחסות לתחומים בעלי זיקה למניעת מעילות והונאות, לדוגמה, הממשל התאגידי, מכרזים והתקשרויות והעסקת עובדים. דוחות הביקורת לשנת 2024 צפויים להתפרסם לציבור.

בתשובת עיריית חיפה מסר מבקר העירייה כי בכל ביקורת הנערכת בתאגיד עירוני נבדקים גם נושאים בעלי זיקה למניעת מעילות והונאות. עם זאת, בשל המורכבות הרבה בפעילות התאגידים והצורך לבקר נושאים רבים, הוחלט שלא ליחד דוח ביקורת שיוקדש באופן בלעדי לנושא מניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים.

עוד נמצא כי מבקרת עיריית ירושלים הקודמת⁹⁴ פרסמה בשנים 2018 - 2019 שישה דוחות ביקורת שנגעו לפעולות של שישה תאגידים או לממשקים של העירייה עימם⁹⁵. הביקורות עסקו במגוון נושאים, וארבע מהן כללו התייחסות לתחומים בעלי זיקה למניעת מעילות והונאות, לדוגמה: שימוש באמצעי תשלום, רכש, התקשרויות וממשל תאגידי. מבקרת העירייה הנוכחית עשתה בשנת 2024 ביקורת בארבעה תאגידים בנושא "הגנת הפרטיות, סייבר ואבטחת מידע" וכן ביקורת בנושא "היבטים בניהול העצמי של בתי הספר", והדוחות בעניינם צפויים להתפרסם לציבור.

מבקרת עיריית ירושלים הקודמת, שחלק מתקופת כהונתה (בשנים 2018 - 2019) חופף עם התקופה שנבדקה בביקורת, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי כמתחייב מהתקנים המקצועיים של הביקורת גובש נוהל להסדרת הממשל התאגידי בתאגידים וחלקם אישרו אותו, וכי במסגרת הכנת הנוהל התקיימו כנסים מקצועיים להנהלות התאגידים בנושא ניהול סיכונים, ממשל תאגידי ומניעת מעילות והונאות. עוד מסרה כי גובש נוהל בנוגע לבירור מידע או תלונות

⁹² סעיף 170א(ב) לפקודת העירויות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

⁹³ נוסף על כך ערך מבקר עיריית חיפה ביקורות בשני איגודי ערים.

⁹⁴ כהונתה של מבקרת העירייה הקודמת הסתיימה באפריל 2020, והדוח השנתי האחרון שהיא הגישה היה על שנת 2019.

⁹⁵ נוסף על כך חלק מהביקורות עסקו במינהלים קהילתיים בירושלים, שהם ישות משפטית עצמאית המשרתת תושבי שכונה אחת או שכונות אחדות בתחומים שונים.

בנוגע לסוגיות אתיות, ולענייני שחיתות וטוהר מידות, מעילות והונאות וליקויים מערכתיים. עוד מסרה כי מדי שנה היו 100 תלונות או דיווחים, שהביאו להכנת פרק מרכזי בעניינם בדוח הביקורת השנתי או אף להכנת דוחות ביקורת בנוגע לחלק מהתלונות; כמו כן ציינה כי בשנים 2018 - 2019 טופלו 16 תלונות העוסקות בסוגיות הקשורות באתיקה ובמניעת מעילות והונאות בתאגידים בעירייה.

מבקרת עיריית תל אביב-יפו עשתה בשנים שנבדקו ביקורות ב-13 מתוך 26 התאגידים העירוניים. הביקורות עסקו במגוון נושאים, ובשש מהן הייתה התייחסות לתחומים בעלי זיקה למניעת מעילות והונאות; לדוגמה, הממשל התאגידי, מכרזים והתקשרויות, אמצעי תשלום, מורשי חתימה, הפרדת תפקידים ובקורות. דוחות הביקורת לשנים 2018 - 2023 פורסמו, והם מתפרסמים גם באתר האינטרנט של העירייה. דוחות הביקורת לשנת 2024 צפויים להתפרסם לציבור.

מומלץ למבקרי עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לשקול לשלב בתוכנית העבודה שלהם ביקורת שתיוחד לנושא של מניעת מעילות והונאות, בפרט בתאגידים שיש בהם פעילות כספית מהותית, או שבהם מגולמים סיכונים בתחום.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי מבקרת העירייה מקבלת את ההמלצה, וכי הנושא ישולב בתוכנית העבודה העתידית שלה. העירייה ציינה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה בקיום ביקורת מקיפה ויסודית בתאגידים העירוניים, לרבות בנושא מניעת מעילות והונאות, כחלק ממערך הבקרה והפיקוח על פעילותם.

דיווחים והפקת לקחים

איסוף ממצאים ומידע הוא השלב הראשון של כל תהליך הפקת לקחים, למידה ושיפור. בלעדיו לא ניתן לנהל באופן יעיל ומועיל כל ארגון באשר הוא. לפיכך לעיתים מאסדרים קובעים חובת דיווח במקרים של מעילות והונאות במטרה להפיק לקחים ולהתמודד בצורה טובה יותר עם אירועים עתידיים. בסקר של ה-ACFE צוין לגבי ארגונים שבהם נחשפו מקרים של מעילות והונאות כי ב-82% מהמקרים החליטו הארגונים לבצע התאמות בבקורות לאחר האירוע וכי 95% מההתאמות צפויות להיות אפקטיביות, וכ-27% מההתאמות צפויות להיות אפקטיביות מאוד⁹⁶.

החשב הכללי קבע בהוראותיו⁹⁷ כי על משרדי הממשלה ליישם תהליך ניטור של הסיכונים התפעוליים ושל חשיפות מהותיות להפסדים ולדווח באופן שוטף על מידע רלוונטי למנהלי סיכונים הפועלים ברמה המשרדית וברמה הארצית, וזאת במטרה לאפשר למנהלי הסיכונים לקבל תמונת מצב מלאה ולפעול למניעת אירועים דומים בעתיד. במסגרת הסיכונים התפעוליים שהתרחשו בפועל ואשר היו עלולים להתרחש, קרי אירועי "כמעט כשל", ניתן לכלול גם מקרים של מעילות והונאות. בהתאם להוראות, אין חובה לדווח על אירועים שאינם מהותיים⁹⁸, ומידת המהותיות נקבעת בהתאם לשיעור מגובה התקציב המשרדי, אך ניתן ללמוד מכך על חשיבות הדיווח והפקת הלקחים.

באופן דומה נקבעו גם בהוראותיה של רשות שוק ההון⁹⁹ מנגנוני דיווח וטיפול במקרים של גילוי מעילות והונאות בגופים הנתונים לפיקוחה, כמו חברות הביטוח וחברות המנהלות קרנות השתלמות וקופות גמל. בהוראות נקבע כי הדיווח לממונה על שוק ההון יהיה בתוך שבעה ימים מגילוי המעילה או ההונאה, וכי ייערך דוח מסכם על אודות המקרה ויימסר לדירקטוריון החברה

ACFE, Occupational Fraud 2024, A Report to the Nations, p. 5

הוראות תכ"ם 5.2.5 "דיווח וריכוז אירועי כשל" (2016).

הוראות תכ"ם 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבת מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה" (2016).

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, קודקס הרגולציה, שער 5 (חלק 4, פרק 3) - דיווח לממונה על שוק ההון (2024), סעיפים 6.3 ו-7.5.

96

97

98

99

ולרפרנט שלה ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. תכליתן של הוראות אלו דומה לתכלית של הוראותיו של החשב הכללי, והן מדגישות את חשיבות הדיווח והפקת הלקחים.

נמצא כי התאגידים העירוניים אינם מונחים לדווח למשרד הפנים על מקרי מעילה והונאה שהתגלו או שהיו עלולים לקרות - מקרי "כמעט כשל" - ואין למשרד הפנים נוהל פנימי לטיפול בדיווחים, ככל שהם מועברים אליו. כפועל יוצא מכך גם לא קיים מנגנון של הפקת לקחים ומניעת מקרים עתידיים של מעילות והונאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקבוע לתאגידים העירוניים הנחיות בנושא דיווח על מעילות והונאות שהתרחשו אצלם, תוך התייחסות למועדי הדיווח ולמתכונת הדיווח. עוד מומלץ למשרד הפנים לרכז את הדיווחים, להפיק לקחים ולהפיצם לכלל התאגידים העירוניים הרלוונטיים במטרה לאפשר למידה הדדית מהלקחים ויישום של פעולות מיטביות למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, ובתוך כך לצמצם את הסיכון של מעילות והונאות.

בביקורת גם נבדק אם העיריות שנבדקו הנחו את התאגידים העירוניים שלהן לדווח להן על מקרי מעילות והונאות או על מקרי "כמעט כשל" כדי להפיק לקחים ולמנוע הישנות מקרים דומים גם בתאגידים עירוניים אחרים של העירייה.

נמצא כי עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לא פרסמו לתאגידים שלהן הנחיה בנוגע לחובת דיווח על מקרי מעילות והונאות שהתרחשו או על מקרי "כמעט כשל" בתאגידים העירוניים שלהן.

עיריית חיפה מסרה במהלך הביקורת כי מנהל לשכת התאגידים העירוניים מקיים פגישות עבודה עם בעלי תפקידים בהנהלת התאגידים ולעיתים גם עם יושבי הראש של הדירקטוריונים, והם יודעים שיש לדווח לו על כל דבר חריג. כמו כן ציינה העירייה כי עמותות מחויבות לדווח על מעילות במסגרת הדוח המילולי השנתי¹⁰⁰, וחברות לתועלת הציבור מחויבות לדווח על עניינים מהותיים שאירעו בשנת הדוח וההשפעה הכספית שלהן¹⁰¹.

עיריית ירושלים מסרה במהלך הביקורת כי מתקיימות ישיבות שוטפות של מנכ"לי התאגידים העירוניים עם מנכ"ל העירייה ועם מנהל אגף התאגידים העירוניים, ובמסגרתן המנכ"לים נדרשים להעביר עדכון שוטף לרבות בנושאים כאלה. מלבד זאת, בנוגע להפקת לקחים ציינה העירייה כי בשנים האחרונות לא אירעו מקרי מעילה בתאגידים העירוניים שבבעלותה וכי אם יתרחשו מקרים כאלה, העירייה תוודא שהאירוע יילמד ויופקו ממנו לקחים.

עיריית תל אביב-יפו ציינה במהלך הביקורת כי משנת 2018 ועד למועד סיום הביקורת לא קיבלה דיווחים על אירועים של מעילה והונאה שהתרחשו בתאגידים העירוניים שלה.

מומלץ לעיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לפרסם לכלל התאגידים העירוניים שלהן הנחיות בנוגע לדיווח על אודות מקרים של מעילות והונאות או מקרי "כמעט כשל" שהתגלו בכל סוגי התאגידים העירוניים שלהן, ובפרט בחברות עירוניות, ולהתייחס לדרכי הפעולה הנדרשות לאופן הטיפול בהם.

מומלץ כי ההנחיות יפרטו את אופן הדיווח, למי הוא יועבר, מה פרק הזמן המרבי בין התרחשות המעילה או ההונאה לבין מועד הדיווח, וכן אילו אירועים אינם מחייבים דיווח. זאת כדי שהטיפול במקרים של מעילות והונאות וכן מקרי "כמעט כשל" יזכו לטיפול מקצועי ויסודי, שיאפשר הפקת לקחים מערכתיים ומניעת נזקים עתידיים.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי העירייה תפיץ לתאגידים העירוניים הנחיה בנוגע לחובת הדיווח לעירייה על מקרי מעילות והונאות, לרבות על מקרי "כמעט כשל".

¹⁰⁰ דוח שלפי חוק העמותות, התש"ס-1980, חברי ועד העמותה אמורים להכין אחת לשנה ולהגישו לרשם העמותות במשרד המשפטים.

¹⁰¹ סעיף 14 בדוח המילולי, שחברות לתועלת הציבור נדרשות להגיש לפי סעיף 345כד לחוק החברות.

פעילות הדרכה והכשרה להנהלות התאגידים ועובדיהם

גיבוש תשתית לשיתוף ידע ולמידה הדדית

אגף תורה, מחקר וניהול ידע בנציבות שירות המדינה פרסם מדריך בנושא ניהול ידע, ובפתח דבר של המדריך נכתב כי "ידע הינו משאב מרכזי שיש לנהלו כמו כל משאב חשוב בארגון. הידע מסייע בפיתוח תרבות ארגונית המעודדת חדשנות, טיפוח אקלים של שיתוף בידע, למידה ארגונית, פתיחות והזדמנויות ליצירת ידע חדש". עוד נכתב כי "תרבות ארגונית המעודדת ניהול של הידע מסייעת לארגון להתאים את עצמו לקצב של הצרכים המשתנים בסביבתו"¹⁰².

מטרתו של ניהול הידע היא להפוך את הידע הרלוונטי לנגיש עבור בעלי התפקידים הרלוונטיים בעת קבלת החלטותיהם ולשפר את פעילותו של הארגון בדרכו להשגת מטרותיו. תשתית טכנולוגית היא כלי חשוב לצורך יצירת ידע והפצתו. היא מאפשרת שיתוף יעיל של הידע בקרב חברי הארגון השונים וכן עדכון מתמיד שלו באמצעות הפקת לקחים פנימית, או למידה ממקורות חיצוניים. ניהול ידע בצורה נכונה יכול לייעל את הפעילות בארגון וכן למנוע טעויות וכשלים.

גם במדריך לתקן ישראלי מספר 9001 צוין כי על ארגון לקבוע מהו הידע ההכרחי להפעלת תהליכיו וכי ידע זה יתוחזק ויהיה זמין בהיקף ההכרחי; עוד נכתב במדריך כי הארגון יקבע כיצד לרכוש ידע נוסף. ידע זה יכול להתבסס על מקורות פנימיים, כגון ידע הנצבר בשל ניסיון העבר ולקחים שהופקו או מקורות חיצוניים, כגון כנסים, תקנים, נורמות והאקדמיה¹⁰³.

נוסף על כך, בקווים מנחים שפרסם הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI) בנוגע לביקורת למניעת שחיתות (להלן - מדריך INTOSAI), צוין כי לכל גוף ציבורי צריכה להיות תוכנית להגברת מודעות העובדים לסכנות שחיתות. התוכנית נדרשת כדי להגביר את מודעות העובדים לסכנות, וכפועל יוצא להגביר את מאמצי המניעה. על התוכנית להיות מחזורית ולהתייחס לצורכי התפקיד והדרגה (רמת בכירות) של העובד והמנהל. עוד מצוין במדריך כי עובדים חדשים שנקלטו בארגון יעברו הדרכה למניעת שחיתות והשתתפותם בתועד בתיקם האישי¹⁰⁴.

יצוין כי מסקר ה-ACFE עולה כי בארגונים שהועברו בהם הדרכות לעובדים בנושא הונאות, סכום המעילה החציוני של מעילות שנחשפו היה 100,000 דולר, ואילו בארגונים שלא הועברו בהם הדרכות היה הסכום 187,000 דולר. כמו כן נמצאו פערים במשך הזמן החציוני מיום התרחשות המעילה או ההונאה עד גילוייה - בארגונים שהועברו בהם הדרכות היה משך הזמן 12 חודשים, ואילו בארגונים שלא הועברו בהם הדרכות - 20 חודשים.

בהשוואה לנעשה בעולם, נמצא כי ארגון השלטון המקומי בבריטניה המליץ במדריך למניעת מעילות והונאות להנהיג תוכנית הדרכה מקיפה להגברת המודעות לסכנות אלו. התוכנית מיועדת לחברי מועצה, מנהלים בכירים ולכלל העובדים. עוד הוסיף הארגון כי תרבות ארגונית של מאבק בתופעות אלו המקודמת מ"למעלה למטה", כלומר מתחילה בראשי הארגון ומתפשטת ליתר העובדים, עשויה לעודד השתתפות פעילה במאבק במעילות ובהונאות¹⁰⁵. גם בחוברת שהפיץ התובע הכללי של אוסטרליה נכתב במסגרת קווים מנחים למניעת מעילות והונאות כי במטרה לקדם תרבות של יושרה, מומלץ לקדם פעילויות הדרכה בנושא ולכלול בהן מידע על אודות: חשיבות מניעת מעילות והונאות במסגרת הארגונית המסוימת; תחומי אחריות העובד למניעת

¹⁰² נציבות שירות המדינה, אגף תורה מחקר וניהול ידע במטה יישום הרפורמה, ניהול ידע עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים - מדריך שימושי (2021).

¹⁰³ מכון התקנים הישראלי, "מדריך לת"י 9001 משנת 2015 עבור ארגונים קטנים, מרץ 2019", סעיף 7.1.6.

¹⁰⁴ INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 35

¹⁰⁵ Local Government Association, **A Councillor's Workbook on Bribery and Fraud Prevention** (2017), p. 13

מעילות והונאות במסגרת תפקידיו; מהם הדגלים האדומים וכיצד לאתר מקרי מעילה והונאה; וכן דרכי תגובה ודיווח על מקרים אלו¹⁰⁶.

משרד מבקר המדינה בדק אם משרד הפנים ייסד תשתית לשיתוף ושימור ידע מקצועי בנוגע לחברות העירוניות, בדגש על ניהול תהליכים כספיים, ניהול נכסים ומניעת מעילות והונאות.

נמצא כי משרד הפנים לא ייסד תשתית ידע מקצועי בנושא מניעת מעילות ושיתופו בקרב התאגידים העירוניים, והוא אינו מקדם למידה ארגונית והדדית ביניהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לגבש את הידע המקצועי הנדרש בתחום מניעת מעילות והונאות בחברות עירוניות כדי לצמצם את הסיכונים בתחום. מומלץ להפיץ את הידע העדכני שיגובש במגוון פעולות למידה והדרכה תוך שימוש באמצעים דיגיטליים, וזאת כדי לקדם בצורה מערכתית רחבה את תחום מניעת המעילות וההונאות בכלל התאגידים העירוניים.

פעילות למידה והכשרות ביוזמת הרשויות המקומיות

התאגיד העירוני הוא ישות משפטית נפרדת, אך בשל העובדה כי לעיתים לרשות מקומיות יש זיקה לכמה חברות ותאגידים נוספים מסוגים שונים, יש יתרון לכך שהיא תיזום פעילות למידה והכשרות משותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי כלל התאגידים שלה, כגון כנסים, ימי עיון ופיתוח לומדות, זאת כדי לנצל את יתרון הגודל, לעודד למידה הדדית ולהביא לשיפור מקצועי של הנהלות התאגידים ועובדיהם. במטרות המוצהרות של לשכת התאגידים בעיריית **תל אביב-יפו** צוין כי מטרות הלשכה כוללות הטמעת סטנדרטים לעבודת התאגידים על פי עקרונות הממשל התאגידי וקידום תחומי הידע והדרכה בתחום.

נמצא כי עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לא יזמו פעילויות למידה והכשרות משותפות ומאורגנות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן.

עיריית **חיפה** מסרה בעניין זה למבקר המדינה במהלך הביקורת כי מדי פעם לשכת התאגידים מקיימת הבהרות במפגשים עם מנכ"לי התאגידים העירוניים וכי הלשכה גם מפיצה למנכ"לים חוזרים והנחיות. עם זאת, העירייה לא צירפה אסמכתאות התומכות בכך.

עיריית **ירושלים** ציינה בעניין זה במהלך הביקורת כי לא קיימה פעילויות הדרכה והסברה לתאגידים העירוניים שבבעלותה בנושא מניעת מעילות והונאות והוסיפה כי התאגידים העירוניים פועלים בנושא באופן עצמאי ונדרשים לבצע הסדרה והדרכות לעובדיהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לזום פעילויות למידה והכשרות משותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדים בכלל התאגידים העירוניים שלהן, ובתוך כך לנצל את יתרון הגודל ואת היערכותן הקיימת בנושאי הלמידה וההדרכה ולסייע לשיפור יכולת התאגידים העירוניים במניעת מעילות והונאות.

בתשובת עיריית **ירושלים** נמסר כי יש יתרון לכך שכל תאגיד יבצע פעילויות הדרכה לעובדיו בהתאם לסוגי הפעילות שלו ולסוגי המעילות האפשריים. עם זאת, העירייה ציינה בתשובתה כי במסגרת יום עיון לעובדים הבכירים בתאגידים העירוניים שהתקיים באוקטובר 2024 היא כללה הדרכה בנושא מניעת מעילות והונאות.

פעילויות הדרכה והכשרה לדירקטורים

על פי עקרונות ממשל תאגידי, לדירקטוריון של חברה, ובכלל זה חברה עירונית, יש תפקיד מפתח בנוגע לפיקוח ולבקרה על הנהלת החברה ועל תפקודה התקין במכלול תחומים ובהם תוכניות העבודה שלה, מצבה הכספי ויישום בקרות. לדירקטוריון יש תפקיד מהותי גם בפיקוח על יישום

Australian Government Attorney General's Department, **Commonwealth Fraud and Corruption Control Framework 2024**, p. 29

פעולות למניעת מעילות והונאות. פסיקת בתי המשפט בשנים האחרונות משקפת את התמורות שחלו במעמד של חברי הדירקטוריון ובאחריות המוטלת עליהם. כך בפסק הדין בעניין חברת אפריקה ישראל ציין בית המשפט כי "את הכבוד והכיבוד שבתפקיד הדירקטור החליפו זה מכבר האחריות וחובת הזהירות הרובצות על הדירקטור מעצם תפקידו... הדירקטור של שנות האלפיים אינו יכול להיות תם שאינו יודע לשאול"¹⁰⁷. הדירקטור אפוא נדרש להיות בעל כישורים הנדרשים לשם ביצוע תפקיד של דירקטור, לגלות בקיאות בענייני החברה, להיות מעורה במתרחש בחברה ובעסקיה, להשתתף בישיבות הדירקטוריון ולעמוד על מבנה הבקרה הפנימית של החברה.

רשות החברות הממשלתיות ציינה בשנת 2013 בחוזר העוסק בהכשרת דירקטורים בחברות הממשלתיות כי מאחר שבשנים האחרונות הופכת הסביבה העסקית למורכבת יותר, הכישורים הנדרשים מהדירקטורים מתרחבים ואחריותם גוברת. בשל כך, רשות החברות הממשלתיות רואה חשיבות רבה בהעמקת הידע של הדירקטורים ובהקניית כלים מתאימים אשר יאפשרו להם למלא את תפקידם. עוד נכתב בחוזר כי על כל חברה ממשלתית לגבש תוכנית להכשרת דירקטורים אשר תכלול בין היתר גם את הנושאים הבאים: השתלמות בנושא הכשרת דירקטורים; ימי עיון והשתלמויות¹⁰⁸.

משרד מבקר המדינה בדק אם משרד הפנים גיבש הנחיות בנושא הכשרת דירקטורים בחברות עירוניות בכלל ובנוגע להדרכתם בפרט, ואם יזם תוכנית הכשרה והדרכה בנושא מניעת מעילות והונאות לדירקטורים.

נמצא כי הדירקטורים בחברות העירוניות אינם מחויבים לקבל הכשרות ייעודיות לשם ביצוע תפקידם, ובכלל זה הכשרות בנושא מניעת מעילות והונאות, וכי משרד הפנים לא הנחה את החברות העירוניות או את הרשויות המקומיות כיצד עליהן להכשיר ולהדריך את הדירקטורים בחברות העירוניות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקבוע הנחיות מחייבות בנוגע להכשרה הנדרשת של דירקטורים בחברות העירוניות, לנוכח חשיבותו של הדירקטוריון כגורם מפקח על פעילות החברה העירונית, ולאור הידע ועקרונות הפעולה שהתפתחו בתחום הממשל התאגידי, ובכלל זה בנוגע למניעת מעילות והונאות ויישום בקרות. עוד מומלץ לגבש תוכנית הכשרה מומלצת בשיתוף עם הרשויות המקומיות, שתכלול גם נושאים הנוגעים למניעת מעילות והונאות, לדוגמה: אחריותם של הדירקטורים והכלים שעומדים לרשותם; ניהול סיכונים; היכרות עם סוגי הבקורות הנהוגות; זיהוי "דגלים אדומים"; ומנגנוני דיווח וטיפול באירועים שהתגלו.

פעילויות הדרכה והכשרה ביוזמת הרשויות המקומיות

בתקנה 2(ב) לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006, נקבע כי מועצת העיריה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני וכי הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העיריה, שלישי יהיו מקרב עובדי העיריה ושלישי יהיו מקרב הציבור. בסעיף 249א(2) לפקודת העיריות נקבע כי "חובת נציגי העיריה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד". בהינתן שאת חברי הגוף המנהל, כלומר הדירקטוריון של חברה עירונית ממנה העירייה והם חבים לה חובת נאמנות, מצופה שהעיריות יפעלו גם להבטחת הכשרתם של הדירקטורים שהם ממנות, ובכלל זה בנושא מניעת מעילות והונאות.

בביקורת נבדק אם בעיריות שנבדקו התקיימו הכשרות לחברי הדירקטוריונים בחברות העירוניות בנושאים הקשורים לביצוע תפקידם כדירקטורים, ואם ההכשרות כללו נושאים הקשורים למניעת מעילות והונאות.

¹⁰⁷ רע"א 4024/14 אפריקה ישראל להשקעות בע"מ נ' רפאל כהן (פורסם במאגר ממוחשב, 26.4.15).

¹⁰⁸ חוזר רשות החברות הממשלתיות 2013-2-1, "הכשרת דירקטורים בחברות הממשלתיות" (פברואר 2013), עמ' 3.

נמצא כי עיריית חיפה הכינה תוכנית הכשרה בנושא, אך היא לא קיימה בחמש השנים שקדמו למועד הביקורת הכשרות לדירקטורים שלה, ואין לה מידע על הכשרתם של כלל הדירקטורים המכהנים.

מומלץ לעיריית חיפה למפות את הפערים בהכשרות של דירקטורים מכהנים ולהבטיח כי יקבלו הכשרה בסיסית למילוי תפקידם.

בתשובת עיריית חיפה נמסר כי עם מינויים של דירקטורים חדשים, העירייה תרחיב את ההכשרות והקורסים המיועדים לדירקטורים ולנושאי משרה בתאגידים העירוניים.

נמצא כי עיריית ירושלים יזמה קורס הכשרת דירקטורים המותאם לחברות עירוניות, שבמסגרתו הועברה הדרכה ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות, והיא מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מתכוונת להמשיך במתכונת זו גם בעתיד. עוד נמצא כי לעירייה יש מידע על הכשרת הדירקטורים המכהנים בתאגידים העירוניים שלה וממנו עולה כי 48 מתוך 51 (94%) הדירקטורים המכהנים עברו הכשרה, מצויים בתהליך הכשרה או שהם קיבלו פטור.

בעיריית תל אביב-יפו נמצא כי התקיימו הכשרות המיועדות לדירקטורים בתאגידים עירוניים, הכוללות נושאים כמו תפקיד הדירקטוריון, ניהול סיכונים וניתוח דוחות כספיים. עם זאת, תוכנית ההכשרה של העירייה אינה כוללת התייחסות במישרין לנושא מניעת מעילות והונאות. עוד נמצא כי לעיריית תל אביב-יפו היה מידע על הכשרתם של 26 מתוך 186 דירקטורים מכהנים, ודירקטורים אלו קיבלו את ההכשרה שלהם במסגרת ההכשרות שיזמה העירייה; אשר ל-160 הדירקטורים האחרים, לא היה בידי העירייה מידע.

מומלץ לעיריית תל אביב-יפו לכלול במסגרת ההכשרות שעוברים חברי הדירקטוריונים של החברות העירוניות שלה גם הדרכות ממוקדות בנושא מניעת מעילות והונאות, כדי שיהיו בידיהם כלים מתאימים לפיקוח על פעילות החברות בהיבטים אלו. עוד מומלץ לעירייה להשלים את המידע על אודות ההכשרה של הדירקטורים המכהנים בתאגידים שלה כדי לאתר דירקטורים שיש להכשירם ולתת בידיהם כלים מקצועיים לביצוע תפקידם, ובכלל זה בעניין מניעת מעילות והונאות.



ממכלול הממצאים עולה כי 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 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 סיכונים מעילות והונאות ולעמוד על מכלול הבקורות שהם מיישמים בתחום זה.

בנוגע לעיריות שנבדקו - עיריית חיפה, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו - עולה ממכלול הממצאים כי יש פערים בפעולותיהן בנושא: הן לא פרסמו הנחיות מקצועיות בנוגע למניעת מעילות והונאות, לא 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 שהם קיבלו פטור. מבקרי עיריות חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו ביצעו בתאגידים ביקורות שחלקן עסקו בתחומים בעלי זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות, ואולם לא בוצעה ביקורת שיוחדה לנושא זה.

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 ולמידה הדדית של התאגידים ולבצע ביקורת כדי לבדוק את היערכות התאגידים לצמצום סיכוני מעילות והונאות.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי הוא יבחן את נושא פרסום ההנחיות בנושא מניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים. עוד מסר כי הוא יבחן לכלול ביקורת על היערכות התאגידים בנושא בתוכנית הביקורת שלו לשנת 2025.

מומלץ לעיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לפרסם 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. לעיריית חיפה ותל אביב-יפו מומלץ לרכז מידע על הכשרות הדירקטורים המכהנים.

מומלץ למבקר עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו לשקול לשלב בתוכנית העבודה שלהם ביקורת שתיוחד לנושא של מניעת מעילות והונאות, בפרט בתאגידים שיש בהם פעילות כספית מהותית, או שבהם מגולמים סיכונים בתחום.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי העירייה מחויבת להבטיח את תקינות פעילותם של כלל התאגידים העירוניים שלה, וכי העירייה תבחן את ההמלצות בקפידה ותפעל ליישם אותן ככל הניתן, תוך התחשבות במשאבים שעומדים לרשותה ויצירת איזון בין עצמאותם של התאגידים העירוניים לבין חובתה של העירייה לפקח עליהם באופן הולם.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי ההמלצות מקובלות עליה, וכי העירייה בכלל ולשכת התאגידים בפרט רואה חשיבות רבה בהטמעת נושא מניעת מעילות והונאות. עוד מסרה כי בקרוב תקיים הנהלת העירייה דיון כדי ללמוד את הנושא ולגבש תוכנית פעולה. נוסף על כך, העירייה מסרה כי קורס הדירקטורים הבא של התאגידים העירוניים יכלול גם את נושא מניעת המעילות וההונאות במסגרת תוכנית הלימוד.

יישום פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות

בביקורת קודמת משנת 2022 בנושא של מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות דווח למשרד מבקר המדינה 21 מקרים של מעילות שנחשפו בשנים 2015 - 2021. עוד נמצא כי בגייסר א-זרקאא התרחשה מעילה הנאמדת בנזק של כ-3.3 מיליון ש"ח. סך הנזקים מהמעילות שנחשפו ברשויות המקומיות שנבדקו בדוח ובגייסר א-זרקאא עמד על כ-9.3 מיליון ש"ח¹⁰⁹. במסגרת הביקורת הנוכחית שתי חברות משמונה החברות שנבדקו דיווחו על חמישה מקרי מעילה או חוסר בכספים שהתקבלו במזומן בסכום מצטבר של אלפי שקלים.

כמו כן עלה במהלך הביקורת הנוכחית כי ביולי 2020 פרסמה עיריית גני תקווה לציבור שבעקבות בדיקת עומק של מבקר החברה לפיתוח גני תקווה נחשפה מעילה כספית בחברה שנמשכה כמה שנים. מפרוטוקולי דיוני מועצת הרשות מאוגוסט ומנובמבר 2020 עולה כי מדובר בכ-280,000 ש"ח שהוצאו במצטבר מחשבון הבנק של החברה באמצעות דיווח כוזב של עובדת החברה על זיכויים כספיים, בסכומים קטנים, והעברתם לשלושה כרטיסי אשראי שונים של העובדת, מהלך שתרם להסתרת המעילה ולחשיפתה המאוחרת.

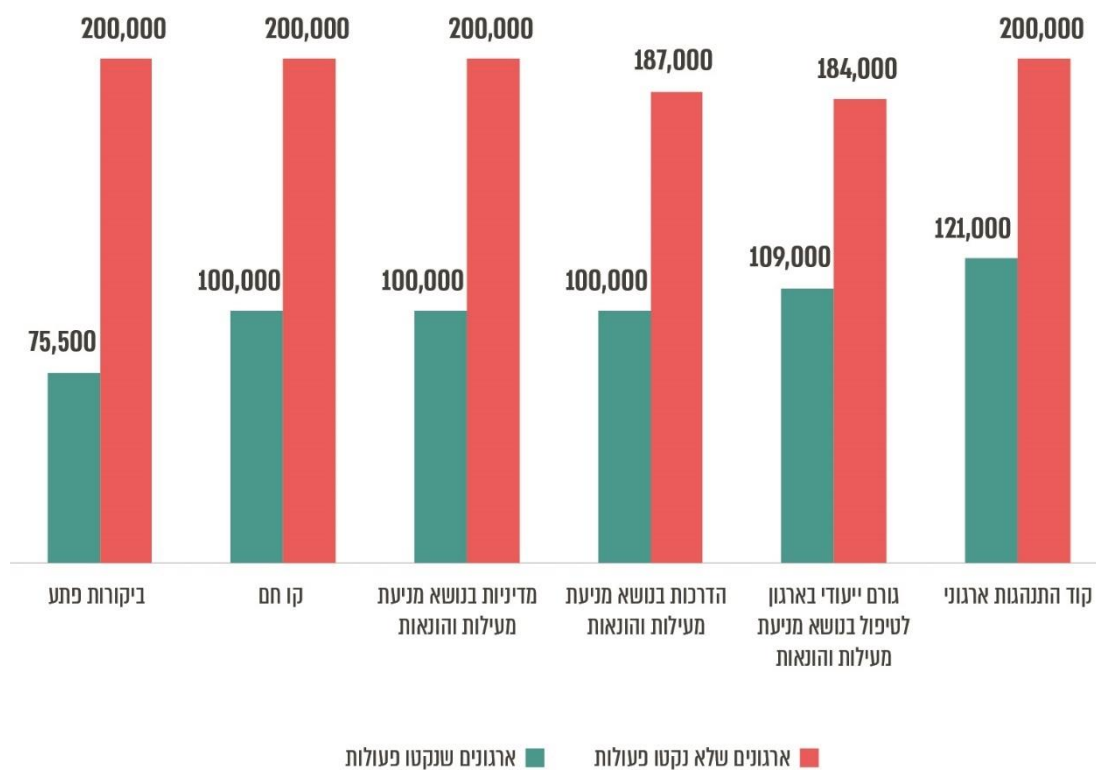
כדי למזער את הסיכון למעילות והונאות, על ארגונים לאמץ גישה הוליסטית לניהול הסיכון ולנקוט פעולות כלל-ארגוניות המשלבות אמצעי בקרה ופיקוח שונים כמו גיבוש קוד אתי, ביקורת

109 דוח מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות", עמ' 32.

פנימית וביקורת חיצונית על הדוחות הכספיים¹¹⁰. גישה הוליסטית מאפשרת למערך הבקרה והפיקוח בארגון לפעול בצורה תקינה ואיתנה, מסייעת בקידום התנהגות אתית, יושרה, שקיפות ואחריות. על ידי כך, בין היתר, נוצרת תרבות ארגונית שמבוססת על יושרה, והסיכוי להתרחשות מעילות והונאות מצטמצם.

בסקר של איגוד חוקרי ההונאות, ה-ACFE, המבוסס על 1,921 דיווחים על מקרי מעילות והונאות מקרב 138 מדינות וטריטוריות שנחשפו בתקופה שבין ינואר 2022 לספטמבר 2023, נבדק בין היתר מה היה גובה ההפסד הכספי החציוני בעטיים בארגונים שנקטו פעולות שונות למזעור הסיכון למעילות והונאות, לעומת ארגונים שלא נקטו פעולות אלו. כמו כן נבדק בסקר מה היה משך הזמן החציוני לגילוי המעילות וההונאות בארגונים שנקטו פעולות למזעור הסיכון, לעומת ארגונים שלא נקטו פעולות אלו. בתרשימים שלהלן מפורטים עיקרי הממצאים של סקר האיגוד¹¹¹.

תרשים 6: ההפסד הכספי החציוני ממקרי מעילה והונאה בארגונים שנקטו פעולות למזעור הסיכון בהשוואה לארגונים שלא נקטו פעולות, ינואר 2022 - ספטמבר 2023 (בדולרים)



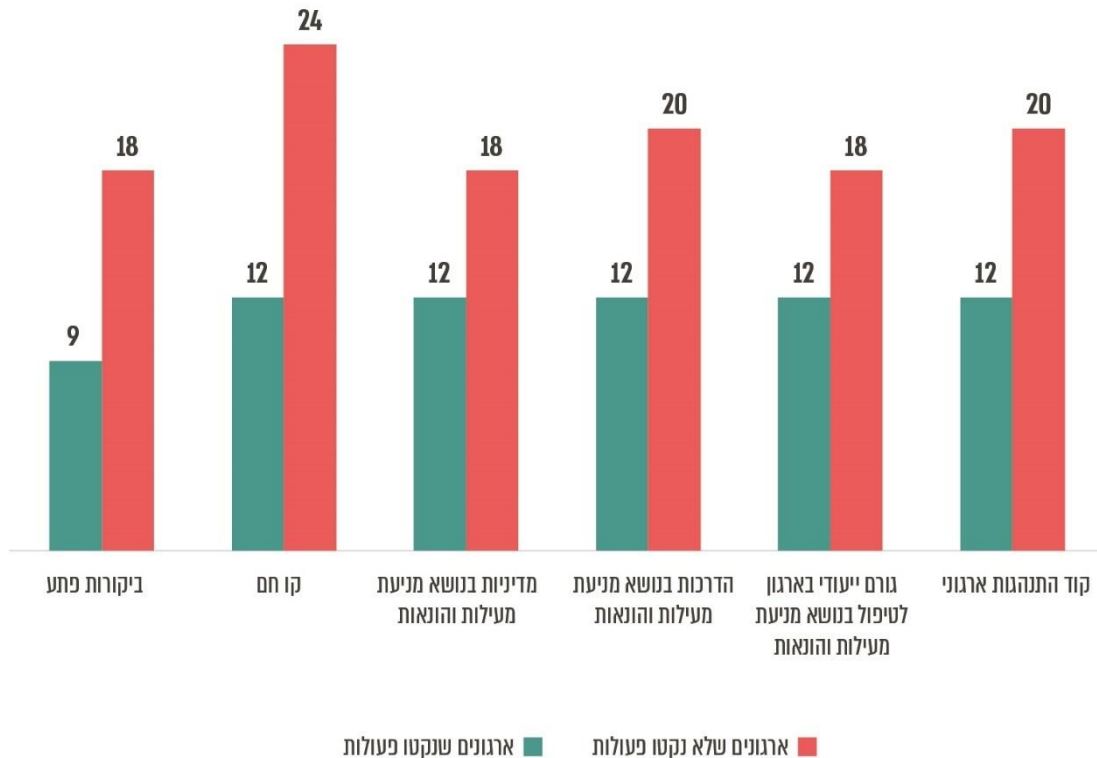
על פי סקר ה-ACFE, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report To The Nations*, p. 38.
ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report To The Nations*, p. 41-39.

110

111

תרשים 7: משך הזמן החציוני בחודשים לגילוי מקרי מעילה והונאה בארגונים שנקטו פעולות למזעור הסיכון בהשוואה לארגונים שלא נקטו פעולות, ינואר 2022 - ספטמבר 2023

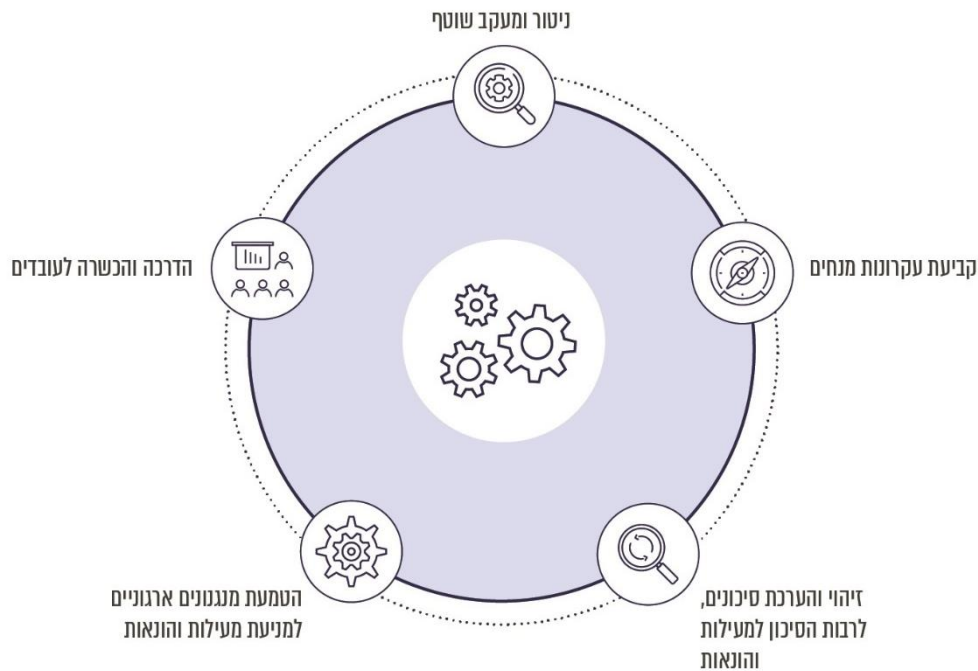


על פי סקר ה-ACFE, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה כי בארגונים הנוקטים פעולות למזעור הסיכון למעילות והונאות בהשוואה לארגונים שלא נוקטים פעולות כאמור, אובדן הכספים ממקרי מעילה והונאה נמוך יותר במידה ניכרת, ומאפשר לצמצם את הנזק הכספי בכ-50%, וגם משך חשיפת מקרי המעילה קצר יותר, והוא נע בין קיצור של שישה חודשים לשנה.

במסגרת הביקורת נבחנו הפעולות שנקטו שמונה החברות העירוניות שנבדקו לצמצום הסיכון למעילות והונאות בזיקה לעקרונות והכללים המפורטים במודל COSO ובהתאם להסדרים החלים על חברות ממשלתיות וגופים במגזר הציבורי, וכן על בסיס הספרות המקצועית בנושא ומסמכים שחיברו ארגונים בין-לאומיים כמו האו"ם ו-INTOSAI.

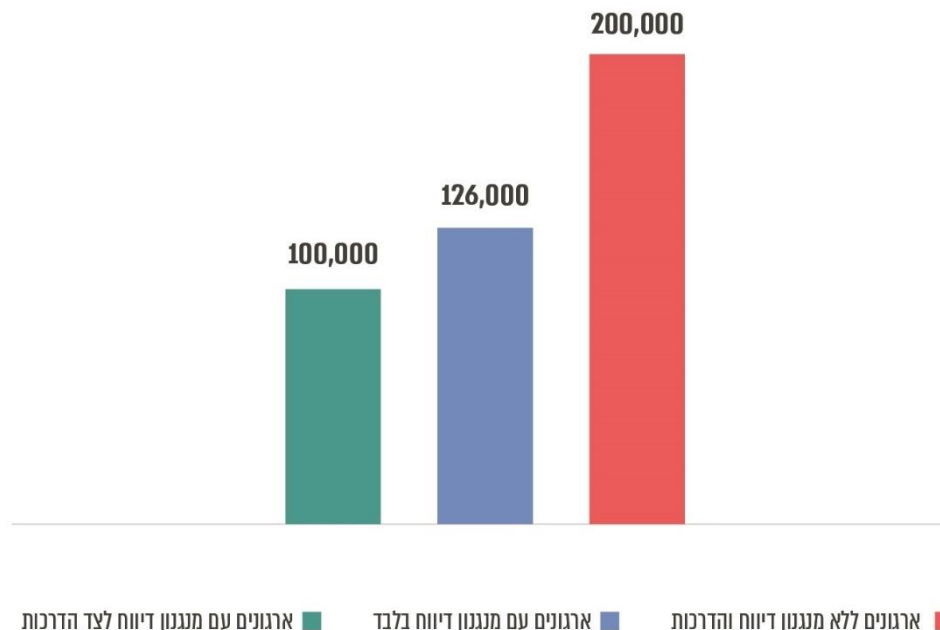
כפי שמוצג בתרשים שלהלן, ניהול הסיכון והפעולות לצמצומו נבחנו על פי שלבים בהתמודדות עימו שכולם יחד מייצרים מערך הוליסטי וכלל-ארגוני בנושא. יישום הרכיבים של כל שלב בצורה שיטתית ומקיפה יוצר מסגרת ארגונית חזקה למניעת מעילות והונאות ומשפר את רמת האמינות והשקיפות בארגון.

תרשים 8: שלבים בהתמודדות עם הסיכון למעילות והונאות בראייה כלל-ארגונית

על פי מודל COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן ממצאי סקר ה-ACFE מצביעים על היתרונות בשילוב כמה פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות. לפי הסקר, בארגונים המיישמים פעולות מספר במקביל, הסיכון למעילות והונאות מצטמצם, משך הזמן עד לחשיפתם קצר יותר, ובהתאם הנזק הכספי נמוך יותר. כך למשל, נמצא כי בארגונים שבהם שולבו כמה אמצעים יחד, כגון הדרכות ומנגנון דיווח אנונימי, הייתה לאמצעים אפקטיביות גדולה יותר כי הם השלימו זה את זה, כמוצג בתרשים להלן.

תרשים 9: ההפסד הכספי החציוני ממקרי מעילה והונאה בארגונים ללא מנגנון דיווח אנונימי, בהשוואה לארגונים עם מנגנון דיווח אנונימי בלבד ולארגונים שיש להם מנגנון דיווח אנונימי והם מבצעים הדרכות לעובדים, ינואר 2022 - ספטמבר 2023 (בדולרים)



על פי סקר ה-ACFE, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קביעת עקרונות מנחים

עקרונות מנחים מייצרים מסגרת בסיסית של כללים ושל תרבות ארגונית ומשמשים נקודת מוצא להתמודדות עם סיכוני הארגון ובהם הסיכון למעילות והונאות.

תשתית ראשונית זו מכונה במודל COSO "סביבת הבקרה" (Control Environment), ותכליתה לקבוע עקרונות מנחים אשר ישמשו מסגרת ארגונית ראשונית למניעת מעילות והונאות, כמו למשל גיבוש מדיניות ניהול סיכונים תוך יצירת מחויבות של כלל העובדים בארגון לנהוג ביושרה ולהתנהל בצורה אתית בכל הנוגע לסיכוני מעילות והונאות.

מדיניות ניהול סיכונים

בשנת 2009 פרסמה רשות החברות הממשלתיות את ה"חוזר בנושא ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות" במטרה לקבוע עקרונות שישדירו את החובה של כלל החברות הממשלתיות למסד את התחום של ניהול סיכונים בחברות תוך יצירת מנגנוני בקרה. בהמשך, בשנת 2020, פרסמה הרשות חוזר עדכני, "חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות", (להלן - חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים) אשר נועד להציג כללים ועקרונות שיבטיחו את קיומו ותפקודו התקין של מערך ניהול סיכונים יעיל בחברות ממשלתיות ובחברות הבת שלהן. חוזרי רשות החברות הממשלתיות מצביעים על מציאות העולם התאגידי אשר כרוכה בנטילת סיכונים שונים. בשל כך תאגידים רבים מטמיעים את נושא ניהול הסיכונים בפעילותם. כמו כן הטמעת ניהול הסיכונים בתאגידים קשורה גם למגמת ההתפתחות של הממשל התאגידי בעולם ובישראל.

חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים מגדיר "סיכון" כאפשרות לגרימת נזק לחברה וכפגיעה ביכולתה לעמוד ביעדיה ומטרותיה בשל אירוע כלשהו או פעולה, פנימית או חיצונית לחברה. ניהול הסיכונים, לפי החוזר, נועד למנוע ולהפחית את התממשותם של אירוע או פעולה שיפגעו בעמידת החברה ביעדיה. בהתאם לחוזר, על ניהול הסיכונים בחברה להתייחס לכמה סוגי סיכונים, ובהם הסיכון למעילה והונאה אשר מוגדר כאפשרות לבצוע פעולה בזדון מצד גורם פנימי או חיצוני לחברה במטרה לבצע מעשים של מעילה, הונאה וזיוף.

כחלק מניהול הסיכונים נקבע בחוזר כי הדירקטוריון הוא הגורם המתווה את מדיניות ניהול הסיכונים בחברה והנהלת החברה אחראית לגיבוש המדיניות ואישורה מול הדירקטוריון. מסמך מדיניות ניהול סיכונים הוא מסמך המתייחס לאסטרטגיה ולשיטה שבה הארגון מתמודד עם הסיכונים שלו. כמו כן המסמך כולל בדרך כלל הגדרה של מדיניות ניהול הסיכונים; תפיסת ניהול הסיכונים ועקרונות יסוד לניהול סיכונים; הגדרת אורגנים ובעלי תפקידים אחראיים לניהול סיכונים, סמכותם ואחריותם; מנגנוני דיווח פנימיים וחיצוניים; וכתב מינוי למנהל הסיכונים בארגון.

גם על פי מודל COSO, כחלק מהתמודדות הארגון עם הסיכון למעילות והונאות, עליו לגבש מדיניות בנושא.

סקר ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שבהם הייתה מדיניות בנושא הוא 100,000 דולר בהשוואה ל-200,000 דולר בארגונים שבהם לא הייתה מדיניות. נוסף על כך, משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שבהם הייתה מדיניות היה קצר יותר, 12 חודשים, לעומת 18 חודשים בארגונים שבהם לא הייתה מדיניות.

משרד הפנים לא החיל על החברות העירוניות חובות דומות לאלה החלות על חברות ממשלתיות בעניין זה. עם זאת, ארגונים רבים בארץ ובעולם בחרו להטמיע בפעילות הארגון את תחום ניהול הסיכונים¹¹². נושא ניהול הסיכונים בחברה משפיע על יכולתה להתמודד עם הסיכון למעילות

ראו לעניין זה את דברי הפתיחה בחוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים.

והונאות, ולא בכדי על החברות הממשלתיות להתייחס לסיכון זה במסגרת ניהול הסיכונים. לאור זאת, משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו גיבשו מדיניות סיכונים.

נמצא כי שמונה החברות העירוניות שנבדקו לא גיבשו מדיניות ניהול סיכונים. עם זאת נמצא כי החברה הכלכלית מודיעין גיבשה מדיניות למניעת מעילות והונאות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החברה הכלכלית מודיעין שגיבשה מדיניות מניעת מעילות והונאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות העירוניות שנבדקו - 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 - לגבש מדיניות ניהול סיכונים ולעגנה במסמך ייעודי. במדיניות ניהול הסיכונים יש להתייחס לעניין מניעת מעילות והונאות, בדומה למסמך שגיבשה החברה הכלכלית מודיעין בנושא זה ובהתאם למאפייני הפעילות הייחודיים של כל חברה.

החברה הכלכלית מודיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת החברה הכלכלית מודיעין) כי החברה תבחן את גיבוש מדיניות ניהול הסיכונים בהתאם למדיניות החברה בנושא מניעת מעילות והונאות.

החברה הכלכלית ראשון לציון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת החברה הכלכלית ראשון לציון) כי החברה מעדכנת בימים אלה את נוהלי החברה ובמסגרת זו תבחן החברה את ההמלצה לגבש מדיניות ניהול סיכונים אשר תכלול התייחסות למניעת מעילות והונאות.

החברה לפיתוח הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת החברה לפיתוח הרצליה) כי החברה תבחן את הנהלים הקיימים בחברה הנוגעים למניעת מעילות והונאות בהתאם למאפייני פעילות החברה, ואם הדבר יידרש תפעל להטמעת נהלים מתאימים לשם הקטנת הסיכון למעילות והונאות.

החברה לפיתוח רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת החברה לפיתוח רחובות) כי החברה התקשרה עם משרד רואי חשבון למתן שירותי ביקורת פנים בסוף שנת 2024, וכי במסגרת פעילותו מתוכנן לבצע סקר סיכונים ולגבש מדיניות ניהול סיכונים לחברה.

חברת מוריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת חברת מוריה) כי החברה מקבלת את ההמלצה ותבחן את הנושא באופן רוחבי במסגרת סקר סיכונים מעילות והונאות שעורך מבקר הפנים של החברה בימים אלו. עוד ציינה בתשובתה כי החברה תפעל ליישום בקורות בהתאם להמלצת מבקר המדינה ומבקר הפנים של החברה, זאת לאחר סיכום תוצאות הסקר והצגתו לפני ועדת הביקורת ודירקטוריון החברה.

כמו כן מומלץ כי משרד הפנים יגבש הנחיה בנושא זה לחברות העירוניות, בדומה להנחיה הקיימת לחברות הממשלתיות, בשים לב להיקף הפעילות שלהן ולמאפייניהן.

קוד אתי

אחד הכלים המרכזיים והבסיסיים למניעת מעילות והונאות בארגונים הוא יצירת מצפן התנהגות ערכי מחייב, הכולל התייחסות ישירה או עקיפה ליושרה והוגנות. בארגונים רבים בארץ ובעולם המצפן הארגוני נעשה על ידי קוד אתי אשר מכתב את התרבות הארגונית, לרבות אופי הניהול בארגון ודרך ההתנהגות המצופה מכלל העובדים בארגון¹¹³. הקוד האתי הוא למעשה מסמך רשמי המפרט את הנורמות והערכים בארגון, כלומר, מסמך המהווה את "תעודת הזהות הערכית

והנורמטיבית" שלו. תכליותיו המרכזיות של הקוד האתי הן מניעת התנהגות לא ראויה, כגון שחיתות וניגוד עניינים וטיפול תרבות ארגונית המבוססת על יושרה ואחריות חברתית; הפניית תשומת הלב לסיכונים אתיים בעבודה; מתן הדרכה לזיהוי בעיות אתיות וכלים להתמודדות עימן¹¹⁴.

הצורך בקוד אתי בתאגידים התעורר בעיקר בעקבות הקריסה הכלכלית של חברות ענק אמריקאיות בראשית שנות האלפיים בשל אי-סדרים בחברות וההשלכות שהיו לכך על הציבור, והוא נועד, בין היתר, לתת מענה מניעתי להתנהגות פסולה בעולם התאגידי¹¹⁵. בעקבות הקריסה הכלכלית של החברות, רשות ניירות ערך האמריקאית (SEC) התקינה תקנות ולפיהן תאגידים שניירות הערך שלהם נסחרים על ידי הציבור נדרשים לפרסם במסגרת הדיווחים התקופתיים שלהם אם יש לתאגיד קוד אתי, וככל שאין קוד אתי - לנמק מדוע¹¹⁶.

מדריך INTOSAI בנושא מניעת שחיתות מתייחס למעילה כגניבה של רכוש על ידי אדם שבידו הופקד הרכוש ורואה בכך סוג של שחיתות¹¹⁷. בהתאם למדריך, גיבוש קוד אתי הוא כלי מרכזי למניעת שחיתות ומעילה כאמור, ועל כל ארגון ציבורי לגבש קוד אתי, לפרסמו לעובדיו ולפעול להטמעתו¹¹⁸.

נוסף על כך, בהתאם לקווים המנחים של ארגון ה-OECD¹¹⁹ בנוגע לממשל התאגידי בחברות ממשלתיות, על חברות אלה לגבש קוד אתי אשר יכלול הנחיות ברורות ומפורטות בנוגע להתנהגות המצופה מהעובדים בחברה ויגובש בשיתוף פעולה עם עובדי החברה¹²⁰. יצוין כי לפי חוזר שפרסמה רשות החברות הממשלתיות, נכון לאמץ את מדיניות ארגון ה-OECD בהקשר של הקווים המנחים וליישמה בישראל¹²¹.

גם לפי הספרות המקצועית, גיבוש קוד אתי לארגון אינו מספיק ויש לפעול להטמעתו באמצעות מגוון דרכים כמו הדרכות תקופתיות לכלל הארגון ולעובדים חדשים בארגון בסמוך למועד קליטתם¹²².

במסגרת דוח קודם של מבקר המדינה בנושא הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות מ-2024 נבדק קיומו של קוד אתי ונמצא כי ל-28 מתוך 33 חברות ממשלתיות אשר ענו על השאלון בנושא (85%) יש קוד אתי. רשות החברות הממשלתיות אף מסרה בהתייחסותה לנושא כי בשל אופיין הציבורי של החברות הממשלתיות הן נדרשות לפעול לפי כללי אתיקה ומינהל תקין ברמה הגבוהה ביותר. נוסף על כך, ולנוכח חשיבות הנושא, רשות החברות הממשלתיות קיימה בדיקה בנושא האתיקה בשנים 2018 - 2019 ב-15 חברות ממשלתיות כדי לקדם את הטיפול בנושא זה¹²³.

114 יוסף גרוס, **דירקטורים ונושאי משרה בעידן הממשל התאגידי** (2010), עמ' 340 - 342.

115 עלי בוקשפן ואסא כשר, "אתיקה בחברות עסקיות: שיקולים משפטיים ומוסריים", **משפט ועסקים ב** (2005), עמ' 159.

116 עלי בוקשפן ואסא כשר, "אתיקה בחברות עסקיות: שיקולים משפטיים ומוסריים", **משפט ועסקים ב** (2005), עמ' 175 - 177.

117 INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 11-12

118 INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 32-34

119 Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי. ישראל חברה מן המניין בארגון מיום 7.9.10.

120 תרגום הקווים המנחים של ה-OECD על ממשל תאגידי בחברות ממשלתיות, עמ' 55 - 56.

121 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2017-2-1, "חוזר בנושא הערכה תקופתית של הדירקטורים והדירקטוריון בחברות ממשלתיות" (אוגוסט 2017).

122 עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 199 - 200.

123 מבקר המדינה, **דוח שנתי 74א** (2024), "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 150 - 151.

על חשיבות הצורך בקוד אתי במגזר הציבורי ניתן ללמוד גם מהקוד האתי לשירות המדינה שנכנס לתוקף בשנת 2017¹²⁴. יצוין כי בהקשר של מניעת מעילות והונאות, הקוד האתי לשירות המדינה עומד באופן נרחב ומפורט על ערכים הנוגעים לטוהר המידות והחובה להימנע מניגוד עניינים¹²⁵.

סקר ה-ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שבהם היה קוד התנהגות הוא 121,000 דולר בהשוואה ל-200,000 דולר בארגונים שבהם לא היה קוד התנהגות. כמו כן משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שבהם היה קוד - היה קצר יותר, 12 חודשים, לעומת 20 חודשים בארגונים שבהם לא היה קוד.

משרד הפנים לא הנחה את החברות העירוניות לגבש קוד אתי ולהטמיע אותו בקרב עובדיהן, וגם אין חובה כזו בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות. עם זאת, כיוון שבכוחו של הקוד האתי לסייע במניעת מעילות והונאות ולנוכח הדרישה מגופים ציבוריים לעמוד בכללי אתיקה ומינהל תקין ברמה גבוהה, משרד מבקר המדינה בדק אם לחברות העירוניות שנבדקו יש קוד אתי ואם החברות פעלו להטמעתו:

לוח 4: קיומו של קוד אתי בחברות העירוניות שנבדקו

קוד אתי והטמעתו	החברות	מספר החברות
✓ יש קוד אתי	החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצליה, חברת יפה נוף, חברת עזרה וביצרון	ארבע
✓ נעשו פעולות להטמעתו	החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצליה, חברת יפה נוף	שלוש
✗ אין קוד אתי	החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת מוריה	ארבע

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לארבע מתוך שמונה החברות העירוניות שנבדקו - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד וחברת מוריה - אין קוד אתי. שלוש חברות מתוך הארבע שיש להן קוד אתי - החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצליה וחברת יפה נוף - גם פעלו להטמעתו; חברת עזרה וביצרון לא נקטה פעולות להטמעת הקוד האתי.

הפעולות שנקטו החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצליה וחברת יפה נוף להטמעת הקוד האתי כללו את גיבוש הקוד האתי בשיתוף העובדים, הפצתו לעובדים, הצגתו לעובדים חדשים במסגרת קליטתם והדרכה שנתית על הקוד האתי.

היעדר קוד אתי מפורט וברור אשר מוטמע בקרב העובדים עלול להקשות על יצירת תרבות ארגונית המקדמת ערכים כמו יושרה ומינהל תקין; להביא לחוסר בהירות בקרב העובדים בנוגע להתנהגות המצופה מהם; ולהגדיל את החשיפה לסיכון של מעילות והונאות.

¹²⁴ הודעה עז/10 של נציבות שירות המדינה, "קוד אתי לשירות המדינה" (9.5.17). www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaaz10/he/tashaaz10.pdf

¹²⁵ נציבות שירות המדינה, הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה, "חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה" (ינואר 2017). www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ethics-code/he/EthicsCode.pdf

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות העירוניות שלא גיבשו קוד אתי - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד וחברת מוריה - לפעול לגיבוש ולהטמעתו. כמו כן מומלץ לחברת עזרה וביצרון לפעול להטמעת הקוד האתי בחברה.

בתשובת החברה הכלכלית ראשון לציון נמסר כי היא מקבלת את ההמלצה לגיבוש קוד אתי ולהטמעתו.

בתשובת החברה לפיתוח הרצלייה נמסר כי היא פרסמה את הקוד האתי לעובדי החברה והציבה אותו בכניסה למשרדה. עוד נמסר כי החברה הפיצה בינואר 2025 נוהל בנושא מדיניות אתיקה אשר מגדיר את ההתנהגות האתית המצופה מעובדי החברה כדי להבטיח כי כל פעילות של החברה תתבצע בשקיפות, ביושרה ובהתאם לחוק וגם ערכה סקר בנושא אתיקה בקרב עובדיה. נוסף על כך, החברה מינתה בינואר 2025 ממונה אתיקה בחברה שאחראי לפיתוח ולטיפול של תרבות ארגונית אתית, ייעוץ והדרכה בנושא ובירור סוגיות שונות בתחום.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה ותפעל לגיבוש קוד אתי ולהטמעתו.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה מבינה את החשיבות של גיבוש קוד אתי אשר יכול לסייע בהתמודדות עם הסיכון למעילות והונאות, וכי היא תבחן את האפשרות לגבש קוד אתי ולהטמיע אותו בחברה.

חברת עזרה וביצרון מסרה בתשובתה מאפריל 2025 (להלן - תשובת חברת עזרה וביצרון) כי מנכ"ל החברה הנחה לפעול להטמעת הקוד האתי ובין היתר לפרסמו לעובדים, להציגו לפני עובדים חדשים שייקלטו ולכלול במסגרת ההדרכות השנתיות לעובדים גם התייחסות לקוד האתי.

מרכיבי הקוד האתי

אופן הניסוח של הקוד האתי יכול להשפיע על הטמעתו ועל יכולתו להתוות את הדרך להתנהלות אתית בארגון. קוד אתי מפורט, המורכב מהחזון והייעוד של הארגון, מהערכים ומכללי האתיקה המנחים בארגון הנגזרים מהחזון והייעוד, וכולל את דרכי ההתמודדות עם דילמות אתיות - בכוחו לסייע לעובדים להתנהג בהתאם לנורמות ההתנהגות המצופות מהם¹²⁶. לנוכח זאת במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין הקודים השונים במטרה לעמוד על טיבם:

הקוד האתי של **החברה הכלכלית מודיעין** מפורט וכולל התייחסות לייעוד החברה, חזונה, פירוט של ערכי הליבה שלה כמו אמינות, שקיפות וטוהר מידות, אחריות ושותפות. כמו כן הקוד מתייחס גם לנורמות המצופות מהארגון ועובדיו, אשר נגזרות מערכי הליבה.

הקוד האתי של **חברת עזרה וביצרון** מפורט וכולל התייחסות לנורמות ההתנהגות ולעקרונות המנחים של החברה ועובדיה כמו הוגנות, הימנעות מניגוד עניינים וקיום הוראות הדין. בקוד מצוין גם מהי התנהגות בלתי רצויה, כיצד לנהוג כאשר מתעוררת דילמה אתית ולמי לפנות.

הקוד האתי של **החברה לפיתוח הרצלייה וחברת יפה נוף** מצומצם וכולל רק את הערכים של החברות כמו שקיפות ויושרה, כבוד האדם, דוגמה אישית, קיימות, מקצועיות ומצוינות. לצד כל ערך צורפה פסקה קצרה המרחיבה מעט על הערך.

נמצא כי הקוד האתי של החברה הכלכלית מודיעין וחברת עזרה וביצרון כולל הנחיות ברורות ומפורטות, כפי שגם נדרש בקווים המנחים של ה-OECD ובדומה לקוד האתי של שירות המדינה.

126

ראו לעניין זה את הקוד האתי לשירות המדינה:

www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ethics-code/he/EthicsCode.pdf (9.5.17)

אשר לקודים האתיים של החברה לפיתוח הרצלייה ושל חברת יפה נוף, נמצא כי הם לא מפורטים דיים, משום שהם כללו רק את רשימת הערכים ותיאור קצר שלהם. בשל המתכונת המצומצמת של הקוד האתי בחברה לפיתוח הרצלייה ובחברת יפה נוף, העובדים שלהן עלולים להתקשות בהבנת נורמות ההתנהגות המצופות מהם, לרבות הציפייה לבצע את תפקידם תוך שמירה על טוהר המידות.

מומלץ כי החברה לפיתוח הרצלייה וחברת יפה נוף ירחיבו ויפרטו את הקוד האתי שלהן ויוסיפו לו הנחיות והכוונות לפעולה כדי להגשים את הערכים שבבסיסו.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת חברת יפה נוף) כי פירוט של הערכים שבקוד האתי של החברה והתוכן שלהם הוצג לעובדים והובהר להם. עוד מסרה כי היא תבחן את הצורך בפירוט נוסף של הקוד האתי.

מומלץ למשרד הפנים לקדם בקרב החברות העירוניות את גיבוש הקוד האתי, זאת בדומה לפעולות רשות החברות הממשלתיות בנושא ובהתאם לקווים המנחים של ה-OECD, ונוכח הציפייה הקיימת מגוף בעל מאפיינים ציבוריים לעמוד בכללי אתיקה ומינהל תקין.

זיהוי והערכת סיכונים

לצד יצירת מסגרת ארגונית ראשונית להתמודדות עם סיכונים הארגון, לרבות הסיכון למעילות והונאות, נדרש זיהוי ממוקד והערכה של נקודות התורפה אשר עלולות לסכן את פעילות הארגון ולאורך לבנות את המנגנונים שימנעו ויצמצמו את הסיכונים.

לפי מודל COSO, כדי להתמודד עם הסיכון למעילות והונאות, על הארגון לבצע "הערכת סיכונים" (Risk Assessment) בנושא זה, לזהות ולהעריך את סבירות התממשות הסיכון לארגון בהקשר של מעילות והונאות ולבחון את אפקטיביות הבקרה הקיימת למניעתו.

סקר סיכונים

סקר סיכונים הוא כלי אשר משמש בעיקר לניהול סיכונים, קביעת תוכניות עבודה, קביעת סדרי עדיפויות וקבלת החלטות שונות. סקר סיכונים הוא תהליך מובנה הכולל איסוף מידע ונתונים מהארגון, ניתוח המידע, מיפוי הסיכונים הרלוונטיים לארגון ודירוג הסיכונים. סקר הסיכונים נועד לזהות, לנתח ולהעריך את הסיכונים אשר עלולים להתרחש בארגון ולמנוע ממנו לממש את מטרותיו. סקר הסיכונים יכול להתבצע על ידי גורמים כמו מנהל הסיכונים בארגון, המבקר הפנימי ויועצים חיצוניים¹²⁷.

סקר סיכונים בנושא מניעת מעילות והונאות יכול לשמש כלי מרכזי לצמצום סיכון זה. זאת כיוון שבכוחו של הסקר לחשוף את חולשותיו של הארגון בהקשר זה בהיבטים שונים הנוגעים לתחומי פעילות הארגון, להעריך את עוצמת הסיכונים ולסייע לארגון להימנע מנזקים גדולים אשר עלולים להיגרם לו באמצעות תוכנית רב-שנתית שתיתן מענה לסיכונים המרכזיים¹²⁸.

לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים, על ניהול הסיכונים להיות מוטמע בכל התהליכים בחברה ועליו להתייחס לכמה סוגי סיכונים ובהם הסיכון למעילות והונאות. כמו כן ניהול סיכונים אפקטיבי צריך להיות חלק בלתי נפרד מהאסטרטגיה ומהיעדים של החברה. בהתאם לכך, על החברה לבצע סקר סיכונים שיעריך את האיומים הרלוונטיים אשר יכולים לפגוע במימוש האסטרטגיה.

¹²⁷ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות", עמ' 59.

¹²⁸ עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 201.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה את מבקרי הרשויות המקומיות לבצע סקרי סיכונים כדי לקבוע סדרי עדיפויות לביקורת, אך לא נקבעו הנחיות לביצוע סקר סיכונים בחברות העירוניות.

סקר ה-ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שקיימו הערכות בנוגע לסיכוני הונאה הוא 100,000 דולר בהשוואה ל-187,000 דולר בארגונים שלא קיימו הערכות. כמו כן משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שקיימו הערכות היה קצר יותר, 10 חודשים, לעומת 18 חודשים בארגונים שלא קיימו הערכות.

לנוכח החשיבות של עריכת סקר סיכונים למניעת מעילות והונאות, משרד מבקר המדינה בדק אם לחברות העירוניות שנבדקו יש סקר סיכונים בין שנערך באמצעות המבקרים שלהם ובין באמצעות גורם אחר, ואם הוא כלל התייחסות לסיכון של מעילות והונאות.

בלוח שלהלן מפורטים ממצאים על קיומו של סקר סיכונים לרבות התייחסות לסיכון של מעילות והונאות בחברות העירוניות שנבדקו.

לוח 5 : סקר סיכונים בחברות העירוניות שנבדקו

מספר החברות	החברות	
חמש	החברה הכלכלית מודיעין*, החברה לפיתוח הרצלייה, חברת יפה נוף, חברת מוריה, חברת עזרה וביצרון.	יש סקר סיכונים ✓
שלוש	החברה לפיתוח הרצלייה, חברת יפה נוף, חברת מוריה.	התייחסות סקר הסיכונים לסיכון למעילות והונאות ✓
שלוש	החברה הכלכלית ראשון לציון**, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד.	אין סקר סיכונים ✗

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* סקר הסיכונים של החברה הכלכלית מודיעין כולל סיכונים עם זיקה לסיכון למעילות והונאות.

** בחברה הכלכלית ראשון לציון יש טיוטת סקר סיכונים משנת 2022.

מהלוח עולה כי לשלוש חברות - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות והחברה לתרבות ופנאי אשדוד - אין סקר סיכונים; לחמש חברות יש סקר סיכונים - החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצלייה, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון; בסקר הסיכונים של שלוש מהן - החברה לפיתוח הרצלייה, חברת יפה נוף וחברת מוריה - הייתה התייחסות לסיכון של מעילות והונאות. יצוין כי החברה הכלכלית ראשון לציון הכינה טיוטת סקר סיכונים אשר לא אושרה בסופו של דבר.

היעדר סקר סיכונים עלול להקשות על זיהוי והערכה של הסיכונים בפעילות החברות, לרבות הסיכון למעילות והונאות, וכתוצאה מכך למנוע מהן לפעול לצמצום הסיכונים ולממש את האסטרטגיה והיעדים שלהן.

מומלץ לחברות העירוניות - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות והחברה לתרבות ופנאי אשדוד - אשר אין להן סקר סיכונים, לעשות כן. כמו כן מומלץ שסקרי הסיכונים יכללו התייחסות מפורשת לסיכוני מעילות והונאות.

החברה לפיתוח רחובות מסרה במהלך הביקורת כי בכוונתה לבצע סקר סיכונים בחברה לאחר מינוי מבקר פנים לחברה.

סקר סיכונים הוא תהליך מתמשך שצריך להתבצע באופן תקופתי כדי להבטיח את הרלוונטיות שלו. הסיכונים שאליהם חשוף הארגון ורמתם משתנים בשל שינויים שונים בארגון, כמו גידול במספר עובדים, פעילות ארגונית בתחומים חדשים ושינוי מערכות מידע, או שינוי בדיון הרלוונטי לפעילות הארגון. על כן נדרש לעדכן את סקר הסיכונים מדי כמה שנים, כך שיהיה רלוונטי לסיכונים העומדים בפני הארגון. בחוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים נקבע כי יש לבצע סקר סיכונים מדי ארבע שנים לפחות.

בלוח שלהלן מוצגים ממצאים על מועד ביצוע סקר הסיכונים האחרון בחברות שנבדקו וביצעו סקר:

לוח 6: מועד ביצועו של סקר הסיכונים האחרון בקרב החברות שערכו סקר

החברה	שנת עריכת הסקר	התקופה שחלפה ממועד ביצוע הסקר ועד מועד הביקורת
✗ החברה הכלכלית מודיעין	2016	כשמונה שנים
✗ החברה לפיתוח הרצליה	2018	כשש שנים
✓ חברת יפה נוף	2021	כשלוש שנים
✗ חברת מוריה	2019	כחמש שנים
✓ חברת עזרה וביצרון	2022	כשנתיים

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי סקרי הסיכונים של החברה הכלכלית מודיעין, החברה לפיתוח הרצליה וחברת מוריה בוצעו לאחרונה לפני יותר מארבע שנים.

הסתמכות על סקר סיכונים לא עדכני יכול למנוע מהחברה להשיג את מטרותיה בדומה להשלכות הנגרמות בשל אי-עריכת סקר סיכונים כאמור לעיל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית לפיתוח הרצליה וחברת מוריה לעדכן את סקרי הסיכונים שלהן.

בתשובת החברה הכלכלית מודיעין נמסר כי בכוונתה לבחון את עדכניות סקר הסיכונים ואת התאמתו למימוש מטרות החברה.

בתשובת החברה לפיתוח הרצליה נמסר כי היא פועלת לביצוע סקר סיכונים מעודכן אשר יכלול התייחסות לסיכון של מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה התקשרה עם מבקר פנים שבמסגרת פעילותו מתוכנן סקר סיכונים מקיף לחברה.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה כבר מיישמת את ההמלצה ומבקר הפנים שלה ערך סקר סיכונים מקיף במרץ 2025, וכי הסקר יוצג לפני ועדת הביקורת ולאחר מכן לפני הדירקטוריון. כמו כן, החברה ציינה כי בעקבות המלצות הביקורת, מבקר הפנים של החברה מבצע סקר סיכונים ספציפי שעניינו איתור סיכונים למעילות והונאות.

מומלץ למשרד הפנים לקבוע הנחיות בדבר עריכת סקר סיכונים בחברות העירוניות תוך התייחסות למועד עדכון הסקר.

הטמעת מנגנונים ארגוניים למניעת מעילות והונאות

לצד קביעת העקרונות המנחים בארגון לניהול סיכונים, זיהוי ממוקד והערכה של הסיכונים לפעילות הארגון, נדרשת יצירה והטמעה של מנגנונים להתמודדות עם הסיכון למעילות והונאות כמו נוהל או מערכת נהלים בנושא; מינוי גורם אחראי לנושא לצד גורמי בקרה נוספים כמו מבקר פנים וועדת ביקורת אשר משלימים את הבקרה על מניעת מעילות והונאות.

נוסף על כך, ובהתאם לעיקרון במודל COSO של "מידע ותקשורת", על הארגון לייצר הליכי העברת מידע הנוגעים למעילות והונאות במטרה לדווח על הסיכון ולטפל בו.

נהלים בנושא מניעת מעילות והונאות

אחד הנדבכים המרכזיים במערך הארגוני למניעת מעילות והונאות הוא נוהל ייעודי העוסק במניעת מעילות והונאות בארגון ברמה הכלל-ארגונית, שמתרגם את המדיניות של הארגון בנושא מניעת מעילות והונאות לפעולות הכלל-ארגוניות שנדרש ליישם, כמו מינוי גורם אחראי לנושא, גיבוש מנגנון דיווח אנונימי על חשד למעילות והונאות, דרכי טיפול בחשד ובמקרי אמת וביצוע הדרכות.

יצוין בהקשר דומה כי לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים, על ניהול הסיכונים בחברה ממשלתית להיות מוסדר בנוהלי עבודה כתובים, אשר ייתנו מענה לכלל היבטי ניהול הסיכונים בארגון, כפי שהוגדר במסמך מדיניות ניהול הסיכונים שאושר על ידי הנהלת החברה והדירקטוריון. כמו כן חברה ממשלתית נדרשת למנות מנהל סיכונים אשר אחראי לכתובת נוהלי עבודה בנושא של ניהול סיכונים ולהסדרת נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול הסיכונים.

נוהל בנושא מניעת מעילות והונאות יכול לתרום להתמודדות החברות עם הסיכון של מעילות והונאות ולמסד תהליכי עבודה וחלוקת אחריות לביצועם ולדווח עליהם לפי הצורך. לפיכך נבדק אם החברות שנבדקו גיבשו נוהל ייעודי או מקבץ נהלים להסדרת היישום של הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות. בלוח שלהלן מפורטים הממצאים שעלו בהקשר זה:

לוח 7: נוהל בנושא מניעת מעילות והונאות בחברות העירוניות שנבדקו¹²⁹

החברה	נוהל בנושא מניעת מעילות והונאות
החברה הכלכלית מודיעין	✓
החברה הכלכלית ראשון לציון	✗
החברה לפיתוח הרצליה	✗
החברה לפיתוח רחובות	✗
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	✗
חברת יפה נוף	✗
חברת מוריה	✗
חברת עזרה וביצרון	✗

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

נמצא כי מתוך שמונה החברות שנבדקו, רק החברה הכלכלית מודיעין גיבשה נוהל ייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות, ואילו החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון לא גיבשו נוהל ייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות.

נוהל ייעודי למניעת מעילות והונאות יכול לצמצם את הסיכון למעילות והונאות ולסייע במניעת ההשלכות של הסיכון כמו הפסדים כספיים, פגיעה במוניטין והפרעה לפעילות התקינה והשוטפת של החברה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשבע החברות העירוניות שאין להן נוהל - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לגבש נוהל למניעת מעילות והונאות, שיסדיר את

במסגרת הביקורת עלה כי בחברות שנבדקו ישנם לעיתים נוהלי עבודה פרטניים, שיש להם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות, למשל נוהל תשלומים בחברת מוריה ונוהל מחשוב, תקשורת ואבטחת מידע בחברת עזרה וביצרון. עם זאת אין מדובר בנוהל או בנהלים שמסדירים את הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות.

היישום של מכלול הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות ואת תחומי האחריות בנושא.

בתשובת החברה הכלכלית ראשון לציון נמסר כי היא תבחן את ההמלצה לגיבוש נוהל למניעת מעילות והונאות. בתשובות החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, חברת עזרה וביצרון, חברת יפה נוף וחברת מוריה נמסר כי הן מקבלות את ההמלצה. החברה לפיתוח הרצלייה ציינה כי גם ללא נוהל היא פעלה בנושא, כפי שגם עלה בדוח ביקורת של מבקר הפנים שלה שבדק סוגיות שיש להן זיקה למניעת מעילות והונאות.

נוהל מתן הרשאות למשתמשים במערכות המידע והמחשוב

לצד נוהל ייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות, יש חשיבות גם לנוהל מתן הרשאות למשתמשים במערכות המידע והמחשוב של הארגון (להלן - נוהל מתן הרשאות)¹³⁰. חשיבות הנוהל בהקשר של מניעת מעילות והונאות היא במניעת "הזדמנות" לבצע מעשי מעילה והונאה. כאשר לגורם בארגון יש אפשרות לבצע פעולות במערכות המידע והמחשוב באופן גורף או באופן החורג ממסגרת תפקידו, נוצרת לו "הזדמנות" לגנוב מידע, לשנות נתונים, לרבות נתוני שכר ותשלומים, לאשר עסקאות ולבצע עוד פעולות בהקשר של מעילות והונאות.

נוהל מתן הרשאות מהווה יישום של עקרון הפרדת התפקידים בארגון. לפי עיקרון זה, יש ליצור הפרדה בתהליכי העבודה הארגוניים ולמנוע מצב של ריכוזיות ובלעדיות המונעים בקרה ופיקוח, למשל, מצב שבו עובד יכול לבצע לבד תהליכי רכש ותשלום לספקים ללא ניטור ובקרה (הקמת ספק במערכת, הוצאת הזמנה חדשה, קליטת חשבונית, קליטת סחורה ואישור קבלת שירות)¹³¹. הנוהל נועד למנוע מצב של מתן הרשאות גורפות המאפשר למעשה ביצוע תהליכי עבודה שלמים ללא בקרה ופיקוח. כך כל עובד בארגון נחשף למידע הנדרש לו לטובת מילוי תפקידו ויכול לבצע את הפעולות הממוחשבות הרלוונטיות אליו, ולא נוצרת "פרצה הקוראת לגנב".

לנוכח ייחודיותו וחשיבותו של היבט זה במסגרת הנהלים למניעת מעילות והונאות, נבדק אם בחברות שנבדקו קיים נוהל מתן הרשאות.

נמצא כי בחברה לפיתוח רחובות לא קיים נוהל בנושא; חברת מוריה גיבשה טיוטת נוהל בנושא אבטחת מידע הכוללת התייחסות לעניין ההרשאות; בחברה לפיתוח הרצלייה אין נוהל, אך היא קיבלה הסמכה לפי תקן ISO 27001 בנושא ניהול אבטחת מידע וכן ביצעה פעולות בנושא; החברה לתרבות ופנאי אשדוד מנהלת רשימת הרשאות במערכות המידע והמחשוב אך ללא נוהל ייעודי בנושא.

בתשובת החברה לפיתוח הרצלייה נמסר כי בשנת 2025 היא מינתה ממונה מחשוב אשר אחראי לניהול הרשאות משתמשים במחשוב, וכי היא הגדירה במחשבי החברה הרשאות מפורטות לעובדים בהתאם לסקר הרשאות. לצד זאת, החברה מינתה גם ממונה אבטחת מידע וקיימה הדרכה לעובדים בנושא אבטחת מידע ומבדקים בנושא.

החברה לתרבות ופנאי אשדוד מסרה בתשובתה ממאי 2025 (להלן - תשובת החברה לתרבות ופנאי אשדוד) כי אין בחברה נוהל הרשאות כתוב אך קיים נוהל מחייב המסדיר את מתן ההרשאות ומבטיח את עקרון הפרדת התפקידים הנחוץ למניעת מעילות והונאות.

בחברה הכלכלית מודיעין קיים נוהל בנושא אבטחת מידע לפי תפקיד אשר מגדיר לאיזו קבוצת עובדים יש הרשאות לתיקיות, מערכות, תוכנות ומאגרי מידע של החברה; החברה הכלכלית ראשון לציון פועלת לפי נוהלי אבטחת המידע של העירייה הכוללים הוראות בנוגע להרשאות עובדים למידע; בחברת יפה נוף קיים נוהל אבטחת מידע הכולל הוראות בדבר מתן הרשאות

¹³⁰ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 754; עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 201 - 202.

¹³¹ עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 201 - 202.

לשימוש בתוכנות השונות בחברה; בחברת עזרה וביצרון קיים נוהל בנושא מחשוב, תקשורת ואבטחת מידע הכולל הוראות בנוגע לניהול מערך ההרשאות.

היעדר נוהל מתן הרשאות למשתמשים עלול לפגוע בעקרון הפרדת התפקידים הנחוץ למניעת מעילות והונאות בחלק מההליכי העבודה, ועלול להביא למצב שלעובדים מסוימים תהיה חשיפה נרחבת למידע, בלי שיש לכך הצדקה, או שיהיו להם הרשאות לביצוע פעולות רגישות, למשל במערכות הכספיות.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות לגבש נוהל אשר יסדיר את נושא מערך ההרשאות למידע ולמערכות המחשוב בחברה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותפעל לגיבוש נוהל ייעודי אשר יסדיר את נושא מערך ההרשאות למידע ולמערכת המחשוב בחברה.

מומלץ לחברת מוריה להשלים את טיוטת הנוהל ולגבשה לנהל ישים בנושא.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה מקבלת את ההמלצה ותפעל להשלמת טיוטת ההנחיות העוסקות באבטחת מידע ומתן הרשאות למשתמשים במערכות המידע והמחשוב; כמו כן היא תפעל לגיבוש הנחיות ישימות שיבטיחו הפרדת תפקידים נאותה והגבלת גישה למידע רגיש בהתאם לצורך.

מומלץ לחברה לפיתוח הרצליה כי תגבש נוהל מתן הרשאות לצד הפעולות שהיא נוקטת בנושא אבטחת מידע; לחברה לתרבות ופנאי אשדוד מומלץ לגבש נוהל בנושא אשר יסדיר את הפעילות הקיימת בחברה בהקשר זה.

מינוי גורם אחראי לנושא מניעת מעילות והונאות

בחוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים נקבע כי על דירקטוריון החברה למנות מנהל סיכונים ראשי מקרב הנהלת החברה, ועליו לשמש גוף מפקח ומנחה בנושא מטעם ההנהלה ומטעם ועדת ניהול הסיכונים בחברה. בחברה ממשלתית בדירוג תשע ומעלה¹³², מנהל הסיכונים נדרש שלא לעסוק בתפקידים אחרים. המנהל אמון בין היתר על גיבוש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית של ניהול הסיכונים; כתיבת נוהלי עבודה בנושא ניהול סיכונים; תכנון, תחזוקה ופיתוח שוטף של מסגרת העבודה לניהול סיכונים בחברה; דיווח להנהלה ולדירקטוריון על תמונת מצב בתחום ניהול הסיכונים; קבלת דיווחים תקופתיים מיחידות החברה על מצב הסיכונים, לרבות על הצעדים שנקטו לצמצומם. כאמור לעיל, הסיכון למעילה והונאה הוא סיכון שכל חברה ממשלתית נדרשת להתייחס אליו במסגרת ניהול הסיכונים שלה.

מדריך INTOSAI עומד על חשיבות מינוי גורם אחראי למניעת שחיתות בארגונים ציבוריים. כאמור לעיל, שחיתות לפי המדריך כוללת גם מעילה. תפקידיו של גורם זה כוללים, בין היתר, להיות איש קשר ארגוני בנושא, לתכלל את מערך ההדרכה בנושא מניעת שחיתות ולבחון חשדות לשחיתות¹³³.

מינוי גורם אחראי בארגון לנושא של מניעת מעילות והונאות מאפשר לטפל בסיכון באופן מערכתי ומרוכז, לתאם בין הגורמים השונים ולתכלל את הפעילות הכלל-ארגונית¹³⁴. יצוין כי משרד הפנים לא קבע הנחיה בעניין זה לחברות עירוניות, וגם לא הנחה אותן למנות גורם אחראי למניעת מעילות והונאות.

¹³² סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות", הקובעת את סיווג החברה בסולם של 1 עד 10 בהתאם לגודל החברה ומורכבותה. סיווג זה משפיע על מגוון נושאים, כגון שכר הבכירים בחברה ואם יש חובה להעסיק יועץ משפטי פנימי. להרחבה ראו: www.gov.il/he/departments/policies/companies-classification

¹³³ INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 22-24

¹³⁴ עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 203.

סקר ה-ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שבהם הייתה פונקציית ייעודית לטיפול בסיכון למעילות והונאות הוא 109,000 דולר, בהשוואה ל-184,000 דולר בארגונים שלא הייתה בהם פונקציית ייעודית. כמו כן משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שבהם הייתה פונקציית ייעודית היה קצר יותר, 12 חודשים, לעומת 18 חודשים בארגונים שבהם לא הייתה פונקציית ייעודית.

לנוכח הנורמות המתוארת בעניין זה לעיל והחשיבות של מינוי גורם אחראי לטיפול בנושא, משרד מבקר המדינה בדק אם החברות שנבדקו מינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות.

נמצא כי שבע מתוך שמונה החברות העירוניות שנבדקו - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לא מינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות; נמצא שהחברה הכלכלית מודיעין מינתה גורם אחראי בחברה למניעת מעילות והונאות ועיגנה את אחריותו בנוהל ייעודי למניעת מעילות והונאות.

היעדר מינוי של גורם אחראי בחברה למניעת מעילות והונאות עלול להקשות על גיבוש נהלים בנושא ויישומם, ולהקשות על תיאום ותכלול של ההתמודדות הארגונית עם הסיכון למעילות והונאות, וכן על הטיפול בחשד למעילות והונאות או במקרי אמת.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי סמנכ"ל הכספים בחברה אחראי על אבטחת מידע ואמון על הרשאות והפרדת סמכויות לצורך בקורות וכי מנהלת משאבי אנוש אחראית על קליטת תלונות ודיווחים, לרבות דיווחים אנונימיים.

בתשובת החברה לתרבות ופנאי אשדוד נמסר כי בעלי תפקידים שונים בחברה משמשים כאחראים על תחומי פעילות שונים, נוכח מורכבותה של החברה וכי מנהלת הבקרה בחברה אמונה על שיגרת ביקורות לרבות ביקורות פתע.

לנוכח היקף הפעילות של החברות העירוניות שנבדקו - הן מבחינת הפעילות הכספית שלהן שכללה ב-2023 מחזור הכנסות שנע בין 133 מיליוני ש"ח לבין כ-3 מיליארדי ש"ח והן מבחינת אופי פעילותן, פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי - משרד מבקר המדינה ממליץ לשבע החברות העירוניות שלא מינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - למנות גורם אחראי לנושא.

בתשובת החברה הכלכלית ראשון לציון נמסר כי היא תבחן את הנחיצות של מינוי גורם אחראי למניעת מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח הרצלייה נמסר כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל למנות גורם אחראי בנושא מניעת מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותפעל למינוי גורם ממונה בנושא מניעת מעילות והונאות.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל למנות גורם אחראי שירכז את הטיפול בנושא מניעת מעילות והונאות, יתאם בין הגורמים השונים ויתכלל את הפעילות הכלל-ארגונית.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי במסגרת הנוהל בנושא מניעת מעילות והונאות שהנחה מנכ"ל החברה לגבש, ייקבע הגורם האחראי למניעת מעילות והונאות, וכי מנכ"ל החברה הורה שעד לגיבוש הנוהל ולאישורו בדירקטוריון החברה תשמש עובדת בדרגת סמנכ"ל כגורם האחראי למניעת מעילות והונאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקיים עבודת מטה, לבחון את כלל החברות העירוניות הקיימות ולגבש בהתאם הנחיות אשר יקבעו באילו סוגי חברות יש למנות גורם מתוך עובדי החברה שיהיה אחראי למניעת מעילות והונאות ולניהול סיכונים, נוסף על תפקיד עובד החברה או כתקן נפרד, וכן לבחון אילו כישורים ומאפיינים נדרשים לתפקיד ומה מיקומו במבנה הארגוני של החברה, ולפרסם בהמשך לכך לחברות קווים מנחים והנחיות בנושא, לרבות בעניין כתב המינוי ותחומי התפקיד.

קיומם של מנגנוני ביקורת פנימיים

קיומם של גורמי בקרה פנים-ארגוניים, כמו ועדת ביקורת ומבקר פנים לצד אחראי למניעת מעילות והונאות, מייצר מערך בקרה ופיקוח איתן וסינרגטי שבו כל גורם תורם מנקודת מבטו הייחודית למניעת מעילות והונאות. מבקר הפנים בוחן את מערך הבקרה הפנימית לנוכח סיכוני הארגון, לרבות הסיכון למעילות והונאות, וועדת הביקורת מפקחת על כלל מערך הביקורת הפנימית של החברה.

ועדת ביקורת היא מנגנון בקרה ופיקוח שחובה להקים על פי דין ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות, אך על חברות עירוניות לא חלה חובה להקים ועדת ביקורת¹³⁵. כמו כן על רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות חלה חובה למנות מבקר פנים, ללא סייגים, בעוד בחברות עירוניות חלה חובת מינוי בתנאים מסוימים¹³⁶.

חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים רואה במערך הביקורת הפנימית של התאגיד חלק ממערך ניהול הסיכונים התאגידי. לפי החוזר, מערך הביקורת הפנימית נדרש לבצע בקרה אחר יישום מדיניות החברה בתחומים שונים, לרבות מדיניות ניהול הסיכונים שלה. לפי חוזר הרשות בנושא הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות, הביקורת הפנימית בחברות היא כלי חיוני לקיומו של ממשל תאגידי תקין ולהתמודדות עם הסיכונים שחשופות אליהם החברות הממשלתיות. כמו כן תפקיד מערך הביקורת הפנימית בחברות, שבראשו עומד מבקר הפנים של החברה, כולל את סקירת היישום והאפקטיביות של ניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות. לצד מבקר הפנים, החוזר בנושא הביקורת הפנימית כולל גם את תפקידה של ועדת הביקורת בחברות כמפקחת על אפקטיביות הביקורת הפנימית בחברות¹³⁷.

חוק הביקורת הפנימית קובע כי בגופים ציבוריים כמו חברה ממשלתית תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנים. כמו כן מבקר הפנים נדרש לערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים¹³⁸. בהתאם לתקנים הגלובליים של הביקורת הפנימית העולמית (IIA), תפקיד הביקורת הפנימית כולל בחינה של יעילותם של תהליכי ניהול הסיכונים, הבקרה והממשל התאגידי בארגון¹³⁹. כמו כן הביקורת הפנימית נדרשת לשקול במסגרת תוכנית עבודת הביקורת את הסיכון למעילות והונאות¹⁴⁰.

סקר ה-ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שבהם הייתה מחלקת ביקורת הוא 120,000 דולר בהשוואה ל-210,000 דולר בארגונים ללא מחלקה. כמו כן משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שבהם הייתה מחלקה היה קצר יותר, 12 חודשים, לעומת 24 חודשים בארגונים ללא מחלקה.

135 למעט בחברה עירונית, שהיא חברה לתועלת הציבור.

136 החובה חלה בחברה עירונית שהוועדה לענייני ביקורת המדינה או מבקר המדינה החליטו להעמידה לביקורת המבקר, וששר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, קבעו בהודעה ברשומות שהיא גוף ציבורי לעניין חוק הביקורת הפנימית.

137 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2017-42, "מערך הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" (29.1.19).

138 לפי סעיפים 1-2 ו-4 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

139 לשכת המבקרים הפנימיים העולמית, עקרונות הבסיס של התקנים הגלובליים של הביקורת הפנימית (2024), עמ' 10.

140 תקן 9.4. תוכנית עבודת הביקורת הפנימית.

לנוכח החובה החלה על הרשויות המקומיות והחברות הממשלתיות בנוגע להקמת ועדת ביקורת ומינוי מבקר פנים, וכן לאור חשיבותם של גורמים אלה בצמצום הסיכון למעילות והונאות, משרד מבקר המדינה בדק אם בחברות העירוניות שנבדקו פועלים מבקר פנים וועדת ביקורת. בלוח שלהלן מובא פירוט של הממצאים:

לוח 8: קיומם של מבקר פנים וועדת ביקורת בחברות העירוניות שנבדקו, אוקטובר 2024

החברה	מבקר פנים	ועדת ביקורת
החברה הכלכלית מודיעין	✓	✓
החברה הכלכלית ראשון לציון	✓	✓
החברה לפיתוח הרצליה	✓	✓
החברה לפיתוח רחובות	*✗	✓
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	✓	✓
חברת יפה נוף	✓	✓
חברת מוריה	✓	✓
חברת עזרה וביצרון	✓	✓

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* מבקר הפנים של החברה לפיתוח רחובות סיים את תפקידו בחודש יוני 2024, ובמועד הביקורת התקיים הליך מכרזי לבחירת מבקר פנים חדש ואישורו בדירקטוריון.

כמפורט בלוח לעיל, נמצא כי למעט בחברה לפיתוח רחובות, ביתר שבע החברות העירוניות שנבדקו מכהן מבקר פנים, ובכל שמונה החברות העירוניות יש ועדת ביקורת.

אי-מינוי מבקר פנים עלול לפגוע ביצירת המערך ההוליסטי להתמודדות עם סיכוני החברה, לרבות הסיכון למעילות והונאות.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות להשלים את הליך המינוי של מבקר הפנים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי הליך המכרז למינוי מבקר פנים הושלם ולחברה יש מבקר פנים.

מנגנון דיווח אנונימי על חשד למעילות והונאות (קו חם)

לפי הספרות המקצועית, בדיקות שונות בנושא מעילות מצאו כי אחת הדרכים היעילות למניעת מעילות היא מנגנון דיווח אנונימי לעובדים בארגון, המשמש כמנגנון למסירת מידע על חשדות לאירועי מעילות והונאות, ללא צורך בהזדהות וללא חשש לחשיפת זהות מוסר הדיווח. הואיל והמעילות הן דבר המתבצע על ידי עובדים בארגון, קשה יותר לאתר ולמנוע אותן על ידי גורמים

ואמצעים מחוץ לארגון. לכן מנגנון המתבסס על דיווח של העובדים עצמם יכול להיות אפקטיבי יותר מאמצעים אחרים¹⁴¹.

גם מדריך INTOSAI רואה במנגנון לקבלת מידע באופן אנונימי על שחיתות, לרבות מעילה, כדרך האפקטיבית ביותר לחשיפת מעשים אלה¹⁴².

דוח ACFE מצא כי סכום ההונאה החציוני בארגונים שבהם היה מנגנון דיווח אנונימי הוא 100,000 דולר בהשוואה ל-200,000 דולר בארגונים שבהם לא היה המנגנון. כמו כן משך הזמן החציוני ממועד ההונאה ועד למועד חשיפתה בארגונים שבהם היה מנגנון הוא 12 חודשים, לעומת 24 חודשים בארגונים שבהם לא היה מנגנון.

על החברות העירוניות לא חלה חובה להקים מנגנון דיווח אנונימי, אך למנגנון זה יתרונות רבים במניעה, חשיפה וטיפול במקרי אמת של מעילות והונאות ובחשדות להתרחשותם. לפיכך משרד מבקר המדינה בדק אם קיים מנגנון כאמור בחברות העירוניות שנבדקו.

נמצא כי בכל החברות שנבדקו לא קיים מנגנון דיווח אנונימי ייעודי למסירת מידע על חשדות לאירועי מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח הרצליה צוין כי החברה מעמידה לרשות עובדיה תיבת תלונות, והיא מוצבת במקום פרטי במשרדי החברה.

חברת מוריה מסרה במהלך הביקורת כי גישת מנכ"ל החברה היא "דלת פתוחה" לכל עובדי החברה בכל נושא, ולרבות בקשר לתלונות ודיווחים, וכי מבקר הפנים של החברה הינו גוף חיצוני ובלתי תלוי, ועובדי החברה מכירים את דרכי ההתקשרות עימו.

בחברת יפה נוף קיימת תיבה פיזית שבאמצעותה אפשר להגיש תלונות לממונה על תלונות בחברה - מנהלת משאבי אנוש.

בשמונה החברות שנבדקו אין מנגנון דיווח אנונימי ייעודי למניעת מעילות והונאות, למרות יעילות של אמצעי זה במניעה ובחשיפה של מעילות והונאות. בשתי חברות יש אפשרות להגיש תלונה באמצעות תיבה פיזית, אך שימוש בתיבות עלול לחשוף את זהות מוסר הדיווח.

היעדר מנגנון דיווח אנונימי עלול להקשות על איתור מקרי מעילות והונאות ובשל כך להגדיל את הנזק הכלכלי לחברה באותם מקרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות העירוניות שנבדקו - 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 - להפעיל מנגנון לדיווח אנונימי על חשד למקרי מעילות והונאות, באופן שאינו מעורר חשש לחשיפת זהות מוסר הדיווח שקיים בתיבת תלונות פיזית.

בתשובות החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה נמסר כי הן ייבחנו את ההמלצה. חברת מוריה הוסיפה כי מבדיקת החברה עלה כי מנגנון זה אינו נהוג בקרב חברות ותאגידים הדומים לחברת מוריה, וכי קיים חשש שהמנגנון ינוצל לדיווחי שווא.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי דבר קיומה של תיבת התלונות הובא לידיעת העובדים.

עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 200.

INTOSAI, GUID-5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention (2019), p. 44-45

141

142

הדרכה והכשרה לעובדים

הטמעת המנגנונים למניעת מעילות והונאות בצורה אפקטיבית כרוכה לא רק ביצירתם וביסוסם בארגון אלא גם בהדרכה של העובדים על הנושא של מניעת מעילות והונאות, לרבות הדרכות על הכללים והנהלים הרלוונטיים¹⁴³. כך יוכלו העובדים לדעת כיצד לזהות חשד למקרי מעילה והונאה ואיך לדווח על כך. ניתן לקיים פעולה זו במגוון דרכים, כמו הדרכות תקופתיות על הנושא, סדנאות לזיהוי סימני מחשידים למקרי מעילה והונאה והפצת מידע באמצעי תקשורת פנים-ארגוניים.

הדרכה בנושא מניעת מעילות והונאות

הדרכות לעובדים בנושא מניעת מעילות והונאות יכולות לשמש כלי לשינוי תרבות ארגונית ולחיזוק ידע בנושא מניעת מעילות והונאות בארגון. הדרכות תורמות ליצירת תרבות ארגונית המחויבת לשמירה על טוהר המידות ויושרה בקרב עובדי הארגון, ובכך מעודדת אותם לדווח על התנהגות בלתי תקינה. יתרה מזו, הדרכות מעלות את המודעות של הנושא בקרב העובדים ומסייעות להם להבין כיצד למנוע מעילה והונאה, כיצד לזהות חשד למעילה והונאה ולמי לדווח על כך.

חשיבותה של הדרכת עובדים מודגשת במדריך INTOSAI, הקובע כי לכל גוף ציבורי צריכה להיות תוכנית הדרכה ייעודית למניעת שחיתות. תוכנית כזו יכולה להגביר את המודעות בארגון לנושא ולחזק את יכולתו להתמודד עם שחיתות¹⁴⁴.

נוסף על כך, הדרכות בנושא יכולות לסייע בזיהוי של סימנים מחשידים בארגון אשר עלולים להצביע על מעילות והונאות אפשריות. הסימנים שיכולים להיחשב בגדר דגל אדום, וביכולתם של עובדים בארגון לזהות בקלות יחסית, הם חובות כספיים של עובד, רמת חיים בלתי סבירה של עובד לנוכח שכרו, תביעות כספיות נגד העובד וחובות כספיים, הלוואות בשוק האפור, בעיות הימורים, הגבלות בנקאיות, הליכי הוצאה לפעול וכדומה. מידע המהווה דגל אדום יכול להתקבל באמצעות שיחות עם עובדים בעבודה, שיחה עם משאבי אנוש, בקשות להלוואה וכיו"ב¹⁴⁵.

סקר ה-ACFE מצא כי בארגונים שבהם התקיימו הדרכות לעובדים בנושא הונאות, סכום המעילה החציוני של הונאות שנחשפו עמד על 100,000 דולר, לעומת 187,000 דולר בארגונים שבהם לא התקיימו הדרכות. עוד נמצא כי משך הזמן החציוני מיום התרחשות ההונאה עד גילוייה בארגונים שבהם היו הדרכות הוא 12 חודשים, בהשוואה ל-18 חודשים בארגונים שבהם לא התקיימו הדרכות¹⁴⁶.

לנוכח היתרונות הקיימים במתן הדרכות לעובדים במניעת מעילות והונאות, משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו קיימו הדרכות בנושא של מניעת מעילות והונאות בתקופה שבין ינואר 2018 לספטמבר 2024.

נמצא כי מתוך שמונה החברות העירוניות שנבדקו, החברה הכלכלית מודיעין היא החברה היחידה שמבצעת הדרכה ייעודית וכלל-ארגונית מדי שנה בנושא מניעת מעילות והונאות.

החברה לתרבות ופנאי אשדוד קיימה בשנת 2019 השתלמות למזכירות החברה שכללה עניינים שיש להם זיקה לנושא¹⁴⁷; וחברת יפה נוף קיימה בין השנים 2022 ל-2024 שש הדרכות, חלקן לכלל עובדי החברה וחלקן לעובדי חטיבת התשתיות, עם זיקה לנושא¹⁴⁸.

הדרכות לעובדים בנושא מניעת מעילות יכולות לצמצם את החשיפה לסיכון של מעילות והונאות, הן מבחינת משך הזמן עד לגילוי המעילה והן מבחינת סכום המעילה.

INTOSAI, GUID-5270, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention* (2019), p. 35 143

INTOSAI, GUID-5270, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention* (2019), p. 35 144

עופר אלקלעי, *המדריך השלם לביקורת חקירתית* (2021), עמ' 202. 145

ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report To the Nations*, p. 41-39. 146

למשל, השתלמויות בנושא הרשאות, זיכויים וקבלות. 147

למשל, הדרכות שעסקו בנושא הפרדת סמכויות והרשאות, חוזים והתקשרויות. 148

נוכח היתרונות בקיום הדרכות בנושא מניעת מעילות והונאות, מומלץ לחברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון, לקיים הדרכות ייעודיות בנושא אחת לתקופה בהתאם למדיניות ונוהלי החברה הרלוונטיים לסיכון למעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח הרצליה נמסר כי היא תפעל לגיבוש נוהל למניעת מעילות והונאות אשר יכלול בין היתר מועדים לביצוע הדרכות תקופתיות ייעודיות לעובדים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותפעל לגיבוש נוהל ייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות שיכלול התייחסות לסוגיית ההדרכות.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי עניין ההדרכות ייכלל במסגרת הנוהל הייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות שתגבש החברה. עוד ציינה החברה כי סמנכ"ל הכספים שלה יקיים הדרכה בנושא אחת לשנה.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה מקבלת את ההמלצה ותדאג לקיים הדרכות בנושא, בעיקר בקרב הגורמים הרלוונטיים בחברה שעוסקים בכספים ובפעילות רגישה החשופה לסיכון למעילות והונאות.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי הנוהל למניעת מעילות והונאות שהנחה מנכ"ל החברה לגבש יתייחס גם לקיום הדרכות ייעודיות בנושא מניעת מעילות והונאות.

ניטור ומעקב שוטף

ככלל, ניהול סיכונים הוא עניין דינמי שדורש הערכה מתמשכת של הסיכונים כדי לשפר באופן מתמיד את האמצעים לצמצום ומניעת הסיכונים וכדי לוודא כי המנגנונים הקיימים ממלאים את יעדם.

לפי מודל COSO, ההתמודדות עם הסיכון למעילות והונאות כרוכה בניטור שוטף של המנגנונים הקיימים בארגון למניעת מעילות והונאות. זאת בין היתר לנוכח השינויים החלים בארגון עצמו ובסביבת הפעילות שלו. הניטור והמעקב יכולים להתבצע בין היתר על ידי קיום ביקורת בנושא, לרבות ביקורת פתע, וקיום דיונים על הנושא בהנהלה והדירקטוריון של הארגון.

ביקורת וביקורת פתע בנושא מניעת מעילות והונאות

ביקורת ייעודית בנושא מעילות והונאות בארגון יכולה לבחון את תהליכי העבודה בארגון אשר חשופים באופן מיוחד לסיכון, לבדוק את אפקטיביות המנגנונים הקיימים בארגון למניעת הסיכון, לחשוף את הפערים הקיימים בהקשר זה, להמליץ על צעדים לתיקון ולחזק את ההגנה מפני סיכון זה¹⁴⁹, לצד הגברת המודעות בקרב העובדים בארגון לנושא.

קיימת גם חשיבות לביצוע ביקורת פתע בנושא. זאת כיוון שביקורת כזו מייצרת אפקט פסיכולוגי הרתעתי בקרב העובדים בנוגע לאפשרות של נטילת הסיכון לביצוע מעילה. הביקורת יכולה להיעשות על ידי בדיקת פתע של ספירת קופה, ספירת מלאי וכדומה. ביקורת זו מקדמת את התודעה בקרב העובדים שבכל רגע מעילה שבוצעה יכולה להיחשף בשל ביקורת כזו, בלי שיוכלו להתכונן ולהסתיר את המעילה¹⁵⁰.

בסקר ה-ACFE עלה כי בארגונים המקיימים ביקורות פתע, סכום ההונאה החציוני היה 75,000 דולר, ואילו בארגונים שאינם מקיימים ביקורות כאלו הסכום היה 200,000 דולר. כמו כן נמצא

עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 18.

עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 203.

149

150

שבארגונים המקיימים ביקורות פתע, משך הזמן החציוני מיום התרחשות ההונאה ועד לחשיפתה הוא תשעה חודשים, לעומת 18 חודשים בארגונים שבהם לא התקיימו בדיקות פתע.

גם מדרך INTOSAI עמד על חשיבות ביצוע בדיקות פתע כחלק מבקרה פנימית אפקטיבית בארגון¹⁵¹.

משרד מבקר המדינה בדק אם בחברות שנבדקו נעשו ביקורות ייעודיות בנושא הסיכון למעילות והונאות, ואם בוצעו ביקורות פתע בנושא בתקופה שבין ינואר 2018 לספטמבר 2024. בלוח שלהלן מפורטים הממצאים בעניין זה:

לוח 9: קיומן של ביקורות וביקורות פתע בנושא מניעת מעילות והונאות, ינואר 2018 - ספטמבר 2024

החברה	קיום ביקורת	קיום ביקורות פתע
החברה הכלכלית מודיעין	✗	✗
החברה הכלכלית ראשון לציון	✗ ¹⁵²	✗
החברה לפיתוח הרצליה	✗ ¹⁵³	✗
החברה לפיתוח רחובות	✗ ¹⁵⁴	✗
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	✗ ¹⁵⁵	✓
חברת יפה נוף	✗ ¹⁵⁶	✗
חברת מוריה	✗ ¹⁵⁷	✗
חברת עזרה וביצרון	✗ ¹⁵⁸	✗

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשמונה החברות העירוניות שנבדקו לא התקיימה ביקורת ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות. לצד זאת נמצא כי בחברה הכלכלית ראשון לציון, בחברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, בחברה לתרבות ופנאי אשדוד, בחברת יפה נוף, בחברת מוריה ובחברת עזרה וביצרון היו ביקורות של מבקרי הפנים בנושאים שיש להם זיקה למניעת מעילות והונאות בתהליכים שנבדקו, כגון תשלומים לספקים, אמצעי תשלום ושכר.

עוד עולה מהלוח כי מתוך שמונה החברות העירוניות שנבדקו, החברה לתרבות ופנאי אשדוד היא החברה היחידה שמקיימת ביקורות פתע בנושא.

בתשובת החברה הכלכלית ראשון לציון נמסר כי היא סבורה שביקורת פתע צריכה להתבצע על ידי גורם שמחוץ לחברה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות העירוניות שנבדקו - 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 - לבצע ביקורת ייעודית בנושא, וכן

¹⁵¹ INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 41

¹⁵² בחברה הכלכלית ראשון לציון נעשו ביקורות בנושאים עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות כמו ביקורת בנושא ממשל תאגיד, מערך תשלומים לספקים, ועדת התקשרויות ומכרזים והתקשרויות. לצד זאת נערכו דוחות ביקורות נוספים עם זיקה לנושא על ידי מבקרת עיריית ראשון לציון ועל ידי משרד הפנים.

¹⁵³ בחברה לפיתוח הרצליה נערך דוח עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות שעסק בתשלומים ואמצעי תשלום.

¹⁵⁴ בחברה לפיתוח רחובות נעשתה ביקורת עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות שעסקה בתקינות תשלומי השכר בחברה.

¹⁵⁵ בחברה לתרבות ופנאי אשדוד נעשו ביקורות בנושאים עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות כמו הפקדות כספים, רישום שיקים וקופה קטנה.

¹⁵⁶ בחברת יפה נוף נעשו ביקורות בנושאים עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות כמו ביקורת בנושא אבטחת אמצעי תשלום ותשלומים לספקים.

¹⁵⁷ בחברת מוריה נערכו ביקורות בנושאים עם זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות, כדוגמת ביקורות בנושא ספרי חשבוניות ושכר.

¹⁵⁸ בחברת עזרה וביצרון נערכה ביקורת בנושא ספקים ונותני שירותים שעם זיקה לנושא מעילות והונאות.

מומלץ לחברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון, לבצע ביקורות פתע כדי לצמצם את הסיכון למעילות והונאות, לייצר הרתעה מלבצע מעילות בקרב העובדים ולהעלות את מודעותם לנושא.

בתשובת **החברה הכלכלית מודיעין** נמסר כי היא תבחן לבצע ביקורות פתע בתחום מניעת מעילות והונאות וכן תבחן את אופן ביצוע. עוד מסרה החברה כי בכוונתה לבקש מוועדת הביקורת של החברה לכלול בין נושאי הביקורת לשנת העבודה הנוכחית או הבאה גם ביקורת ייעודית בתחום של מניעת מעילות והונאות.

בתשובת **החברה לפיתוח הרצליה** נמסר כי בכוונתה לבצע ביקורות ייעודיות בנושא מניעת מעילות והונאות ולבצע ביקורות פתע כדי לצמצם את הסיכון בתחום, לייצר הרתעה מלבצע מעילות בקרב העובדים ולהעלות את המודעות לנושא.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה, וכי במסגרת גיבוש נוהל ייעודי בנושא מניעת מעילות והונאות תהיה התייחסות לסוגיות קיום ביקורות בנושא.

בתשובת חברת **מוריה** נמסר כי החברה מקבלת את ההמלצה וכבר כיום פועל מבקר הפנים שלה בנושא. עוד מסרה החברה כי מתקיימת כיום ביקורות פתע במידת הצורך ולפי שיקול הדעת של ההנהלה, מבקר הפנים או הדירקטוריון.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי הנוהל למניעת מעילות והונאות שהנחה מנכ"ל החברה לגבש יתייחס לביצוע ביקורת ייעודית בנושא ולביקורות פתע.

שיבות דירקטוריון והנהלה בנושא מניעת מעילות והונאות

דירקטור, בהיותו נושא משרה בחברה¹⁵⁹, חב חובת זהירות כלפי החברה במילוי תפקידו להתוות את מדיניות החברה ולפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ופעולותיו¹⁶⁰. חובה זו מעוגנת בסעיף 252 לחוק החברות, כאשר לפי סעיף 253 לחוק, חובה זו מטילה על חברי הדירקטוריון לפעול ברמת מיומנות שבה היה פועל דירקטור סביר, המחייבת מעורבות והפעלת שיקול דעת על סמך חקירה ודרישה של כל המידע הנוגע למילוי תפקידו, כל שכן שלא לשמש "חותמת גומי"¹⁶¹.

קיימת ציפייה מהדירקטוריון להעריך כי היעדר פיקוח ראוי והתווית מדיניות מונעת עלולים להוביל למעשי מעילה בחברה. פעילות הדירקטוריון בהקשר של מניעת מעילות והונאות יכולה לכלול, בין היתר, דיונים בסיכון זה, מתן הנחיות להנהלה לפעול לצמצום הסיכון, בדיקה של גיבוש קוד אתי בחברה והטמעתו ובחינה של קיום מנגנוני בקרה אפקטיביים בחברה¹⁶².

לפי חוק החברות, חובת הזהירות חלה גם על יתר נושאי המשרה בחברה, כמו המנהל הכללי, המשנה למנהל הכללי, סגן מנהל כללי וכל ממלא תפקיד כאמור בחברה גם אם תוארו שונה.

בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים, דירקטוריון החברה נדרש להנחות את פעילות ניהול הסיכונים בחברה ולפקח עליה, לרבות קביעת אסטרטגיית סיכון ואישור מסמך מדיניות ניהול סיכונים החברה אחת לשנה. כמו כן הנהלת החברה נושאת באחריות כוללת לניהול סיכונים החברה, ועליה בין היתר לגבש את מדיניות ניהול הסיכונים של החברה, לעקוב אחר עמידת

¹⁵⁹ חוק החברות מגדיר בסעיף 1 לחוק נושא משרה באופן הבא: "נושא משרה - מנהל כללי, מנהל עסקים ראשי, משנה למנהל כללי, סגן מנהל כללי, כל ממלא תפקיד כאמור בחברה אף אם תוארו שונה, וכן דירקטור, או מנהל הכפוף במשרת למנהל הכללי".

¹⁶⁰ לפי סעיף 92(א), הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו.

¹⁶¹ ע"א 7735/14 אילן ורדניקוב נ' שאול אלוביץ, פס' 43 לפסק דינו של השופט עמית (פורסם במאגר ממוחשב, 28.12.16).

¹⁶² עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 210 - 212.

החברה באסטרטגיית הסיכון שנקבעה ולאשר תוכנית שנתית ורב-שנתית לחברה, תוך בחינת התאמת התוכנית לניהול הסיכונים והמדיניות בנושא שאושרה בדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה בדק אם התקיימו ישיבות דירקטוריון והנהלה אשר התמקדו בסיכון למעילות והונאות בחברות העירוניות שנבדקו בתקופה שבין ינואר 2018 לספטמבר 2024. בלוח שלהלן מפורטים הממצאים בעניין זה:

**לוח 10: ישיבות דירקטוריון והנהלה בנושא הסיכון למעילות והונאות
(ינואר 2018 - ספטמבר 2024)**

החברה	ישיבות דירקטוריון	ישיבות הנהלה
החברה הכלכלית מודיעין	✗	✗ ¹⁶³
החברה הכלכלית ראשון לציון ¹⁶⁴	✗	✗
החברה לפיתוח הרצליה	✗	✗
החברה לפיתוח רחובות	✗	✗
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	✗	✗
חברת יפה נוף ¹⁶⁵	✓	✓
חברת מוריה ¹⁶⁶	✓	✓
חברת עזרה וביצרון	✗	✗

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי למעט בחברות יפה נוף ומוריה, ביתר החברות שנבדקו - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד וחברת עזרה וביצרון - לא התקיימו ישיבות דירקטוריון והנהלה בנושא הסיכון למעילות והונאות.

מומלץ לחברות אשר לא קיימו דיונים בדירקטוריון ובהנהלה בנוגע לסיכון למעילות והונאות - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד וחברת עזרה וביצרון - לקיים דיון בנושא ולעגן במדיניות ונהלים את הפעולות הנדרשות לטובת צמצום הסיכון ומניעתו.

בתשובת החברה הכלכלית מודיעין נמסר כי היא תקיים ישיבות של ההנהלה והדירקטוריון בנושא לאחר שהיא תבחן את עדכניות סקר הסיכונים והתאמתו לטובת השגת מטרות החברה ולאחר שתגבש מדיניות למניעת מעילות והונאות.

בתשובת החברה הכלכלית ראשון לציון נמסר כי היא תבחן את יישום ההמלצה במסגרת גיבוש נוהל החברה בנושא מניעת מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח הרצליה נמסר כי היא תקיים ישיבות דירקטוריון והנהלה בנושא הסיכון למניעת מעילות והונאות. עוד נמסר כי לאחר ביצוע סקר סיכונים חדש בחברה, שיכלול התייחסות לסיכון של מניעת מעילות והונאות, הוא יועבר לחברי הדירקטוריון ויתקיים דיון לגביו בישיבת הדירקטוריון.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה מקבלת את ההמלצה ותפעל לגיבוש מדיניות בנושא ולביצוע סקר סיכונים ותקיים ישיבות בנושא.

¹⁶³ הנהלת החברה הכלכלית מודיעין קיימה ומקיימת דיונים הנוגעים לתקן ISO 37001, שיש לו זיקה לסיכון למעילות והונאות.

¹⁶⁴ החברה הכלכלית ראשון לציון קיימה דיונים בדירקטוריון ובהנהלה בנושאים עם זיקה לנושא כמו שכר ותשלומים.

¹⁶⁵ דירקטוריון והנהלת חברת יפה נוף קיימו בינואר 2022 דיון בסקר הסיכונים של החברה שהתייחס בין היתר לסיכון של מעילות והונאות.

¹⁶⁶ דירקטוריון והנהלת חברת מוריה קיימו בנובמבר 2019 דיון בסקר הסיכונים של החברה שהתייחס בין היתר לסיכון של מעילות והונאות.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי הנוהל למניעת מעילות והונאות שהנחה מנכ"ל החברה לגבש יתייחס לקיום דיונים בדירקטוריון ובהנהלת החברה בנוגע לסיכון למעילות והונאות ולתדירותם.

הטיפול במקרים שנחשפו

טיפול הולם במקרים של מעילות והונאות יכול לסייע בשיפור המנגנונים למניעת מעילות והונאות בכלל החברות העירוניות על ידי הפקת לקחים, שיתוף ידע בנושא ושיפור אמצעי הבקרה והפיקוח בנושא. נוסף על כך, טיפול יעיל במקרים כאמור ופרסומם יכול לייצר הרתעה בקרב העובדים. לפי הספרות המקצועית, מודעות העובדים לפעילות ההנהלה בארגון בנושא מעילות יוצרת אפקט הרתעה ומפחיתה את הסיכוי לביצוע מעילות¹⁶⁷.

לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות לניהול סיכונים, החברות הממשלתיות נדרשות לקבוע מתכונת לדיווחים על התממשות סיכון, לרבות סיכון למעילה והונאה, שגרם נזק לחברה או כמעט גרם נזק, ולקיים הפקת לקחים במקרה של מעילה והונאה. דיווח על אירוע של מעילה והונאה מועבר, בין היתר, גם להנהלה ולרשות החברות הממשלתיות. הדיווחים כוללים את סוג הסיכון, למשל סיכון תפעולי או מעילה והונאה; היחידה הארגונית שבה התממש הסיכון; תאריך האירוע; פרטי האירוע; סכום נזק מוערך או בפועל.

משרד הפנים לא קבע הנחיות בנושא דיווח על מקרים שנחשפו ולא מוביל הפקת לקחים ולמידה הדדית בנושא. כמו כן נמצא כי שלוש העיריות שנבדקו - עיריית חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו - לא קבעו גם הן הנחיות בנושא לתאגידיהן.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי המשרד יבחן את נושא פרסום ההנחיות בנושא מניעת מעילות והונאות.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי אף שלא נשלחה הנחיה מפורשות בנוגע לדיווח על מקרי מעילות והונאות, קיימת הנחיה גורפת של אגף התאגידים בעירייה ולפיה על התאגידים העירוניים לדווח על כל אירוע חריג, לרבות אירוע מעילה והונאה. עוד צוין כי העירייה תפיץ לתאגידים העירוניים הנחיה בנוגע לחובת דיווח לעירייה על מקרי מעילות והונאות.

בתשובת עיריית תל אביב-יפו נמסר כי היא רואה חשיבות בהטמעת פעולות למניעת מעילות והונאות, וכי היא מקבלת את ההמלצה.

משרד מבקר המדינה ביקש מהחברות שנבדקו לדווח על מקרי מעילות והונאות שנחשפו, בלי לתחום את הדיווח לתקופה מסוימת. בלוח שלהלן מפורטים ממצאים בנוגע למקרים של מעילות והונאות וחוסר של כספים שהתקבלו במזומן שנחשפו בחברות שנבדקו ולאופן הטיפול בהם:

לוח 11: טיפול במקרי מעילות או חוסר של כספים שהתקבלו במזומן שנחשפו בחברות העירוניות שנבדקו

החברה	מועד המקרה	מקרי מעילות או חוסר של כספים שהתקבלו במזומן שנחשפו	סכום הנזק, המוערך, ככל שקיים, בש"ח	תיאור המקרה	מה כלל הטיפול במקרה
החברה הכלכלית מודיעין		x			
החברה הכלכלית ראשון לציון		x			
החברה לפיתוח הרצליה	יולי 2011	✓	7,000	גניבת כספים מקופת תשלום.	סיום העסקת העובד והשבת הכספים על ידו.
	ספטמבר 2011	✓	*	גניבת כספים מקופת תשלום.	סיום העסקת העובד.
	אפריל 2013	✓	10,000	גניבת כספים מקופת תשלום.	סיום העסקת העובד והשבת הכספים על ידו.
החברה לפיתוח רחובות		x			
החברה לתרבות ופנאי אשדוד	יולי 2019	✓	2,939	נמצא חוסר של כספים שהתקבלו במזומן.	השבת הכספים החסרים מהעובדים המעורבים, והחלפת המערכת הפנימית ששימשה לבקרה אחר תשלומים.
	2020	✓	*	נמצא חוסר של כספים שהתקבלו במזומן.	השבת הכספים החסרים מהעובד המעורב ושינוי הרשאות במערכת תשלומים, כך שרק בהרשאת מנהל בקרה תתאפשר פעולת ביטול כספים במזומן במערכת.
חברת יפה נוף		x			
חברת מוריה		x			
חברת עזרה וביצרון		x			

על פי דיווחי החברות העירוניות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מקרים שלגביהם לא נמסר מהחברה העירונית מידע על סכום הנזק.

מהלוח עולה כי בשש חברות עירוניות מתוך השמונה שנבדקו לא נחשפו מקרי מעילות והונאות אם היו.

בחברה לפיתוח הרצליה נחשפו לפני יותר מעשור שלושה מקרי מעילות שסכום הנזק המוערך בעשירים עמד על כ-17,000 ש"ח לכל הפחות, והטיפול בהם כלל את סיום העסקתם של מבצעי המעשים בכל המקרים והשבת הכספים החסרים בשני מקרים. עם זאת, המקרים לא דווחו לדירקטוריון, לרשות המקומית ולמשרד הפנים.

בתשובת **החברה לפיתוח הרצלייה** נמסר כי מעתה ידווח לדירקטוריון החברה כל מקרה מעילה, לרבות בסכומים נמוכים מאוד, וכן ידווחו הפעולות שנקטה בנושא הנהלת החברה. עוד צוין בתשובה כי בנוהל שתגבש החברה בנושא מניעת מעילות והונאות ייקבע מהו גובה סכום המעילה המינימלי שיחייב דיווח גם למשרד הפנים. כמו כן נמסר כי מקרי המעילה שנחשפו בחברה היו בסכומים נמוכים מאוד, וכי החברה טיפלה בהם באופן מיידי ונקטה פעולות אישיות נגד מבצעי המעילה. עוד נמסר כי רמת הסיכון למעילה בחניוני החברה פחתה מכיוון שבמרץ 2024 בוטלה ביוזמת החברה האפשרות לתשלום במזומן בחניוני החברה, בשים לב לחשיפה אפשרית למעילות והונאות.

בחברה לתרבות ופנאי אשדוד נחשפו בשנים 2019 - 2020 שני מקרים של חוסר בכספים שהתקבלו במזומן שבהם סכום הנזק המוערך עמד על 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. אף שמדובר בסכומים פעוטים, דיווח עליהם ועל דרך הטיפול שכלל הפקת לקחים ויישום שינויים לשם מניעתם יכול לסייע להטמעת הלקחים ולהתמודדות עם סיכונים דומים בחברה וגם בחברות אחרות, ולכן יש חשיבות לדיווח ולשיתוף הידע בנושא.

מעילות והונאות עלולות להתרחש בכל ארגון ובכל עת. אי-חשיפת מקרי מעילות והונאות לא מעידה על היעדרם ולא מהווה ערובה כי מקרים אלה לא יתרחשו.

לנוכח הממצאים המפורטים בפרק זה, על החברות 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 - להכיר בחשיפתן לסיכון זה ולנקוט אמצעים כלל-ארגוניים מקיפים כמפורט בפרק כדי לצמצם את חשיפתן לסיכון.



בפרק זה הוצגו פעולות כלל-ארגוניות שאפשר ליישם למניעת מעילות והונאות, לפי גישה הוליסטית הרואה בסיכון כתהליך מתמשך וככזה המערב את כלל הגורמים בארגון. לפי הספרות המקצועית, הפעולות שאפשר לנקוט ברמה הכלל-ארגונית מועילות לחשיפת מעילות והונאות ולצמצום הנזק בעטין. להלן לוח המסכם את מצב היישום של הפעולות שנבדקו בביקורת:

לוח 12: מצב היישום של פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות בחברות שנבדקו
במועד הביקורת (אוקטובר 2024)

חברת מוריה	חברת יפה נוף	חברת עזרה וביצרון	החברה לפיתוח רחובות ופנאי אשדוד	החברה לפיתוח הרצלייה	החברה הכלכלית ראשון לציון	החברה הכלכלית מודיעין	
✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	מדיניות ניהול סיכונים
✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	מנגנון דיווח אנונימי על חשד למעילות והונאות
✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	ביצוע ביקורת ייעודית בנושא של מניעת מעילות והונאות
✖	✖	✖	✓	✖	✖	✖	קיום ביקורות פתע בנושא של מניעת מעילות והונאות

חברת עזרה וביצור	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לתרבות ופנאי אשדוד	החברה לפיתוח רחובות	החברה לפיתוח הרצליה	החברה הכלכלית ראשון לציון	החברה הכלכלית מודיעין	
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	ביצוע הדרכה ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	גיבוש נוהל ייעודי בנושא של מניעת מעילות והונאות
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	מינוי גורם אחראי למניעת מעילות והונאות
✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	קיום ישיבות דירקטוריון והנהלה בנושא של מניעת מעילות והונאות
✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	קיומו של קוד אתי
✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	קיומו של נוהל הרשאות למשתמשים במערכות המידע והמחשוב
✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	עריכת סקר סיכונים
✓	✓	✓	✓	✗ מבקר פנים* ועדת ביקורת	✓	✓	✓	קיום של גורמי בקרה פנימיים (מבקר פנים וועדת ביקורת)

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

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

ממכלול הממצאים המוצגים בלוח עולה 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 עולה כי יש שלוש חברות שנמצאות בסיכון מוגבר למקרי מעילות והונאות, עם קושי לחשוף אותם, 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; והחברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לתרבות ופנאי אשדוד ביצעו שתי פעולות.

אי-נקיטת פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות עלולה להוביל לפגיעה כלכלית בחברות ולפגיעה באמון הציבור בפעילותן של החברות ובפעילות הרשויות המקומיות. על החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד והחברה הכלכלית ראשון לציון לתת דעתן לסיכון שעולה מאי-נקיטת פעולות כלל-ארגוניות רבות במצטבר.

מומלץ לחברות העירוניות שנבדקו - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצור - לפעול לביצוע פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות

כמפורט לעיל, ובכך לצמצם את הסיכון בהקשר זה ולהימנע מההשלכות הלא רצויות שעלולות להיגרם עקב מקרי מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח הרצלייה נמסר כי היא תבצע סקר סיכונים חדש באמצעות מבקר הפנים של החברה והסקר יועבר לדיון ואישור בדירקטוריון החברה, ובמסגרת זו תגבש החברה נוהל פנימי למניעת מעילות והונאות, תבצע הדרכות ייעודיות לעובדים בנושא ותפעל לביצוע כלל הפעולות הארגוניות להקטנת החשיפה לסיכון של מעילות והונאות.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תפעל לגיבוש מדיניות ולעריכת סקר סיכונים ותנקוט אמצעים כלל-ארגוניים מקיפים כדי לצמצם את חשיפת הסיכון, דוגמת הפעולות הכלל-ארגוניות שצוינו בלוח לעיל.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה מקבלת את מרבית המלצות הביקורת ולאחר פרסום הדוח היא תפעל ליישם אותן או את חלקן באופן שיביא להגברת האמצעים למניעת מעילות והונאות ויקטין את החשיפה בתחום.

מומלץ למשרד הפנים לפעול לגיבוש הנחיות בנושא הפעולות למניעת מעילות והונאות בחברות העירוניות ולפעול ליצירת תשתית ידע ולהטמעתו בקרב החברות העירוניות, בהתאם להתפתחויות המקצועיות בתחום ולניסיון שהצטבר בארץ ובעולם.

יישום פעולות משלימות לצמצום סיכוני מעילות והונאות

במסגרת הביקורת נבדקו שלושה תחומים נוספים שיש להם זיקה לצמצום של סיכוני מעילות והונאות ולצמצום סיכוני שחיתות ומינהל לא תקין: חובת המכרזים, מניעת ניגודי עניינים ושקיפות.

מכרזים והתקשרויות הם הליכים שבמסגרתם מוציאה חברה עירונית כספים רבים לצורך מילוי מטרותיה, למשל באמצעות התקשרויות עם קבלנים ועם יועצים מתחומים שונים, ולכן יש חשיבות ליישום עקרונות שיבטיחו את ההגשמה של תכליות המכרזים - שוויון, הוגנות ותועלת כלכלית, ובתוך כך יצמצמו את הסיכון לשחיתות.

מניעת ניגודי עניינים היא שם כולל לכמה תהליכים, שבמסגרתם אמור הארגון למנוע מראש את הפעלת הסמכות של בעלי תפקידים ציבוריים, כאשר יש חשש שבמכלול שיקוליהם יתערבו גם שיקולים אישיים או שיקולים שקשורים לתפקיד אחר שבו הם מכהנים. פעולה בניגוד עניינים עלולה לפגוע באמון הציבור, ואף לגרום להטיה של שיקול הדעת בניגוד לאינטרס הציבורי. מצב של ניגוד עניינים הוא גם גורם סיכון לשחיתות, ובכלל זה למעילות והונאות.

שקיפות פעילותו של ארגון מאפשרת לציבור ולגורמי ביקורת לקבל מידע על הארגון ועל פעולות רגישות שלו, לרבות מידע על פעולות כספיות והמינהל התקין שלו. לפיכך שקיפות המידע יכולה לתמוך בצמצום סיכוני שחיתות.

חובת מכרזים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), קובע כי על המדינה, תאגידים ממשלתיים, מועצות דתיות, קופות חולים ומוסדות להשכלה גבוהה להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים רק על פי מכרז פומבי¹⁶⁸; מכוח החוק הותקנו תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), הקובעות הסדרים פרטניים בנושא זה (להלן ביחד - דיני המכרזים הכלליים). התקשרות על בסיס מכרז נועדה להגשים שתי תכליות עיקריות: הראשונה - לתת הזדמנות שווה לכל אדם לזכות בהתקשרות עם הגופים שצוינו לעיל, כלומר ניהול שקוף, הוגן ושוויוני של הליכי ההתקשרות

סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים.

בעסקאות, והשנייה - להבטיח את קבלת ההצעות שיעניקו את מרב היתרונות למי שערך את המכרז¹⁶⁹. באמצעות יישום עקרונות של שקיפות ובחינה שיטתית והוגנת של כמה הצעות התקשרות, הליכי המכרזים מאפשרים לצמצם את הסיכונים להטיות פסולות בכל הנוגע להליכי רכש והתקשרויות לביצוע מיזמים בשל שוחד או ניגוד עניינים. יצוין כי בנוגע לעיריות, חובת התקשרות במכרז פומבי והסדרים פרטניים נקבעו בסעיפים 197 - 198א לפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות). הוראות דומות נקבעו גם לגבי המועצות המקומיות והאזוריות בצווים נפרדים¹⁷⁰.

תיקון משנת 2002 לחוק חובת המכרזים החיל את חוק חובת המכרזים על תאגידים בשליטת רשויות מקומיות וחברות הבת שלהם, ובהם חברות עירוניות, בכפוף להתקנת תקנות ייעודיות על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר¹⁷¹. עד התקנת התקנות האמורות, משרד הפנים מחיל על החברות העירוניות באמצעות הנחיות מינהליות את כללי המכרזים שחלים על הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים¹⁷².

ביוני 2021 הורה בג"ץ לשר הפנים להפעיל את סמכותו בהתאם לתיקון האמור לחוק חובת המכרזים ולהתקין תקנות ייעודיות כמתחייב מהכפפת החברות העירוניות לחוק¹⁷³.

באוקטובר 2021 פרסם משרד הפנים טיוטת תקנות חובת המכרזים (תאגידים מקומיים), התשפ"ב-2021, כדי לקבל בנוגע להן הערות מן הציבור הרחב באתר החקיקה הממשלתי. באפריל 2022 התקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דיון בהצעת תקנות חובת המכרזים האמורות, ובסימום הוחלט לקיים דיון נוסף בתאריך 4.7.22, אך דיון זה לא התקיים ולא הושלם הליך התקנת התקנות.

נושא זה עלה בכמה דוחות של מבקר המדינה, ובהם גם דוח מבקר המדינה משנת 2024 בנושא פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, אשר במסגרתו העיר מבקר המדינה בחומרה למשרד הפנים על כך שאף שחלפו כ-20 שנה מהמועד שבו היו אמורות להיות מותקנות תקנות הנוגעות להחלת הוראות לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, ולמרות הוראות החוק, פסיקת בג"ץ ודוחות ביקורת של משרד מבקר המדינה¹⁷⁴ שפורסמו במהלך השנים 2005 - 2015 - טרם הותקנו תקנות כאמור.

משרד הפנים מסר באוקטובר 2024, במסגרת הביקורת הנוכחית, כי לאחר הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, המוזכר לעיל, לא נקבעו דיונים נוספים. עם זאת ציין משרד הפנים כי הוא בוחן את הדברים ומקיים שיח בעניין עם נציגי השלטון המקומי, וזאת לצד אתגרים כדוגמת מלחמת חרבות ברזל ומערכות הבחירות לרשויות המקומיות. משרד הפנים הוסיף וציין כי בשלב זה אין צפי למועד פרסום חדש של טיוטת התקנות, אך הנושא נמצא בטיפול.

עד למועד סיום הביקורת, 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. כפועל יוצא, חובת קיום המכרזים אינה חלה מכוח

169 ראו סעיף 4(א)(7) לחוק חובת המכרזים והעקרונות המפורטים בתקנה 1א לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

170 סעיף 192 לצו המועצות המקומיות וסעיף 89 לצו המועצות האזוריות.

171 תיקון מס' 14 לחוק חובת המכרזים, התשס"ג-2002.

172 נוהל האסדרה - סעיף 9.2.6; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011.

173 בג"ץ 8438/16 ארגון אמון הציבור והתאחדות בוני הארץ נ' שר הפנים ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 21.6.21).

174 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (2005), "יחסי גומלין בין הערייה ובין 32 תאגידים עירוניים", עמ' 408; דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, "חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ" (2011), עמ' 1592 - 1593; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2002), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67; דוח שנתי 65, "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית" (2005), עמ' 139.

החוק על חברות עירוניות, אלא מכוח הנחיות מינהליות של משרד הפנים¹⁷⁵ וחובות המשפט הציבורי ובהן החובות לנהוג בהגינות ובשוויון, שהחילה הפסיקה על גופים דו-מהותיים¹⁷⁶.

כתוצאה מכך, התאגידים העירוניים מחויבים לפעול על פי הסדרים שונים מהותית מדיני המכרזים הכלליים, שכן ההסדרים במסגרת דיני המכרזים הכלליים מפורטים יותר מאלו של הרשויות המקומיות, וכוללים מנגנוני פיקוח ובקרה על הליכי המכרז וחובות המכרז. להן פירוט של דוגמאות להבדלים בין הדינים:

לוח 13: השוואה עקרונית בין דיני המכרזים הכלליים לדיני המכרזים של הרשויות המקומיות

ההסדר	דיני המכרזים הכלליים	דיני המכרזים של הרשויות המקומיות
עקרון העדיפות למכרז הפומבי הרגיל גם במקום שהדין מתיר התקשרות בדרך אחרת	נקבע באופן מפורש ¹⁷⁷ .	עקרון העדיפות לא נקבע בחקיקה או בהנחיות*. עם זאת הוא נקבע בפסיקה ¹⁷⁸ .
הרכב ועדת המכרזים	ועדה מקצועית ¹⁷⁹ .	נבחר ציבור ¹⁸⁰ .
מעמד שומרי הסף (יועץ משפטי, חשב או גזבר)	עמדת היועץ המשפטי, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים משפטיים. עמדת החשב, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים תקציביים ¹⁸¹ .	שומרי הסף אינם חברים בוועדה.
חובת פרסום לציבור וחובת דיווח לגורם בקרה על התקשרויות בפטור	קיימת חובת פרסום לציבור וכן דיווח לוועדת המכרזים ולחשב הכללי ¹⁸² .	קיימת חובת פרסום לציבור בנוגע לחלק מההתקשרויות בפטור*.
מנגנון סיווג ההתקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל	ככלל, ועדת המכרזים ¹⁸³ .	אין.
קיומן של ועדת פטור**	קיימות ¹⁸⁴ .	אין ועדות פטור, אך יש צורך בהחלטת ועדה מקצועית בנוגע לחלק מההתקשרויות בפטור*.

175 נוהל האסדרה וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

176 ראו למשל: עת"מ 39031-01-10 מ.ג.ע.ר. - מרכז גביה ממוחשבת בע"מ נ' מעיינות אתא בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 24.2.10) וה"פ 2365-12-16 פסגות פ.ס. חברת בניה קבלנית (1997) בע"מ נ' אתרים בחוף תא חברה לפיתוח אתרי תיירות בתא יפו בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 20.12.16).

177 סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים וסעיף 1ב לתקנות חובת המכרזים.

178 ראו למשל: עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

179 לפי תקנה 8(א) לתקנות חובת המכרזים, במשרד ממשלתי - המנהל הכללי של המשרד יהיה יושב ראש הוועדה, או מי שהוא מינה לנציגו; חשב המשרד או מי שהוא מינה לנציגו; היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שהוא מינה לנציגו; עד שני חברים נוספים שימנה המנהל הכללי. בחברה ממשלתית - המנהל הכללי של חברה ממשלתית ימנה לחברה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, שחבריה נמנים עם עובדי החברה; הרכב הוועדה יהיה כמפורט בתקנה 8(א), בשינויים המחויבים, ולא יכלול חברי דירקטוריון החברה; אם לא מכהן בחברה יועץ משפטי הנמנה עם עובדי החברה, ישתתף יועץ משפטי או נציגו בשיבות הוועדה, אלא שמעמדו בה לא יהיה כשל חבר ולא תהיה לו זכות הצבעה.

180 סעיף 148 לפקודת העיריות, סעיף 123 לצו המועצות המקומיות, סעיף 40א לצו המועצות האזוריות.

181 תקנה 10 לתקנות חובת המכרזים.

182 תקנה 1ג ותקנה 13 לתקנות חובת המכרזים לגבי משרד ממשלתי; בנוגע לחברה ממשלתית נקבע סייג לפרסום לציבור בתקנה 1ג(ג), ובתקנה 36 נקבע כי ועדת מכרזים תדווח אחת לרבעון לוועדת הביקורת של החברה על מתן פטור מחובת מכרז לפי תקנות אלה וכי ועדת הביקורת תקיים מעקב שוטף אחר דיווחים אלה.

183 תקנה 9 לתקנות חובת המכרזים.

184 תקנה 10א ותקנה 11 לתקנות חובת המכרזים.

ההסדר	דיני המכרזים הכלליים	דיני המכרזים של הרשויות המקומיות
תקרת הסכום להתקשרות בפטור ממכרז	50,000 ש"ח ¹⁸⁵ ; 150,000 ש"ח בהתקשרויות המשך ¹⁸⁶ , או 2.5 מיליון ש"ח באישור ועדת פטור ¹⁸⁷ .	145,000 ש"ח***

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* יש צורך בהחלטת ועדה מקצועית וכן חובת פרסום לציבור בנוגע להתקשרויות לפי תקנה 3(2)(ד) בתקנות העיריות להעברת מקרקעין של הרשות כאשר המקרקעין מועברים למי שהוא בעל זכויות במקרקעין משותפים אשר בהם לרשות המקומית פחות ממחצית הזכויות; בהתקשרויות לפי תקנה 3(15) לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות; ובהתקשרויות המשך לפי תקנה 3(19); אשר להתקשרויות לפי תקנה 3(8), יש צורך בהחלטת ועדה מקצועית, חובת פרסום לציבור וגם חובת דיווח למועצה, וזאת לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁸⁸.

** ועדות שנדרש אישורן להחלטות של ועדות המכרזים על מתן פטור ממכרז בנסיבות שנקבעו בתקנות חובת המכרזים, למשל בשל היקף ההתקשרות.

*** הסכום נוגע לעיריות, נכון לפרסום של משרד הפנים מ-2021.

מהלוח עולה כי יש הבדלים בין שתי מערכות הדינים, וכי בדיני המכרזים הכלליים נקבע עיקרון מחייב של עדיפות המכרז הפומבי הרגיל, נקבע הרכב מקצועי לוועדת המכרזים, וניתן מעמד מכריע לשומרי הסף בתחום התמחותם. עוד עולה כי לצד הרחבת סכומי הפטור בדיני המכרזים הכלליים נקבעו מנגנוני פיקוח מוגברים על התקשרויות בפטור.

נוסף על כך, בהיעדר תקנות ייעודיות לתאגידים העירוניים, יש עמימות ביחס להסדרים הפרטניים המחייבים בנוגע להליכי המכרזים, ולמעשה, כל חברה מגבשת לעצמה, אם בכלל, את ההסדרים.

בביקורת נבדק אילו הסדרים החילו על עצמן ארבע החברות העירוניות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון.

החברה לפיתוח רחובות עיגנה את חובת המכרזים בתקנון שלה לפי הכללים החלים על הרשויות המקומיות, גם במסגרת הרקע לנוהל ועדת רכש, שעוסק בהתקשרויות בפטור ממכרז, והחברה קבעה כי חלים עליה דיני המכרזים של הרשויות המקומיות; עוד קבעה כי אם לא קיימת בדינים אלו התייחסות להתנהלות הנדרשת, היא רשאית לפעול על פי דיני המכרזים הכלליים, והכול כדי להבטיח את תכליות המכרזים.

עם זאת, הנוהל לוועדת רכש של החברה לפיתוח רחובות אינו מפרט את ההסדרים הפרטניים לקיומם של מכרזים, ולחברה אין נוהל עם הסדרים פרטניים מחייבים להליכי המכרזים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי באפריל 2025 היא עדכנה את נוהל ועדת הרכש שלה: ההוראה כי היא רשאית לפעול על פי דיני המכרזים הכלליים הוסרה ועוגנו באופן ברור תהליכים עד הסכום הפטור ממכרז. עוד נמסר כי לא חלה עליה החובה לגבש נוהל להליכי מכרזים, וכי החברה פועלת בהתאם לדין החל על הרשויות המקומיות. החברה ציינה כי היא תשקול לגבש נוהל להליכי המכרזים, אולם היא סבורה שיש להמתין עד להשלמת התקנות בנושא.

¹⁸⁵ תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים. ואולם לא ניתן להתקשר עם אותו ספק בהתקשרויות נוספות בסכום כולל העולה על 100,000 ש"ח במשך תקופה של 12 חודשים. בעקבות מלחמת חרבות ברזל נקבעה הוראת שעה במסגרת תקנות חובת המכרזים (חרבות ברזל - התקשרויות מנהלת תקומה)(הוראת שעה), התשפ"ד-2023, שתוקפה נכון למועד הביקורת עד ליום 31.12.2025. (להלן - הוראת השעה). הוראת השעה קובעת תקרות סכומים גבוהות יותר להתקשרויות בפטור ממכרז של מנהלת תקומה ושל משרדי ממשלה. לגבי משרדי ממשלה, לפי תקנה 3(15)(א) להוראת השעה, בתקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים, תקרות הסכום להתקשרות בפטור ממכרז עודכנו, ובמקום "50,000" בא "100,000", ובמקום "100,000" בא "200,000".

¹⁸⁶ תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים. לגבי משרדי ממשלה, לפי תקנה 3(15)(ב) להוראת השעה, בתקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, תקרות הסכום להתקשרות בפטור ממכרז עודכנו ובמקום "50,000" בא "150,000", ובמקום "150,000" בא "300,000".

¹⁸⁷ תקנה 3(4)(2) לתקנות חובת המכרזים.

¹⁸⁸ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016, "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" (22.11.16).

חברת **יפה נוף** קבעה בתקנון שלה כי היא תפעל לפי דיני המכרזים הכלליים או על פי הכללים החלים על הרשויות המקומיות בהתאם לנסיבות העניין, ואכן החלטותיה והנהלים שלה מאמצים הוראות גם מדיני המכרזים הכלליים. החברה הסבירה במהלך הביקורת כי הדבר נבע מפעילותה בעבר להקמת מיזמי תשתיות ממשלתיים במטרופולין חיפה, בהתאם להחלטת ממשלה בנושא¹⁸⁹ והוא בהתאם למטרות החברה בתקנון שלה.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי התזכיר והתקנון של החברה מתייחסים, כברירת מחדל, לחובה של החברה לנהל הליכי התקשרות בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, וכי הוראות התזכיר והתקנון מתיישבות עם האחריות והסמכות הרחבות והחריגות שהוטלו על יפה נוף, כגוף שאמור לבצע פרויקטי תשתית נרחבים במטרופולין חיפה והסביבה בדומה לחברת תשתית ממשלתית. החברה ציינה כי היא שומרת על קו אחד מבחינת יישום דיני המכרזים הכלליים, ובהתאם לכך עושה שימוש בסעיפי הפטור הרלוונטיים, וכי היא נוקטת קו מחמיר ולפיו כל התקשרות נדונה תחילה בוועדת המכרזים ומקבלת את אישורה.

חברת **מוריה** קבעה בתקנון שלה, שאותו אישר משרד הפנים, כי עד להתקנת התקנות מכוח חוק חובת המכרזים, היא תפעל על פי דיני המכרזים החלים על עיריית ירושלים בשינויים המחויבים, אך אם הגורם העיקרי המממן עבודה מסוימת שתוזמן מהחברה יהיה מטעם המדינה, והוא יורה כי החברה תפעל לביצוע העבודות בהתאם לדיני המכרזים הכלליים, היא תפעל בהתאם לכך, למעט בעניין הרכב ועדת המכרזים שייקבע על ידי דירקטוריון החברה; עקרונות אלו עוגנו בנהלים של החברה.

חברת **עזרה וביצרון** עיגנה את חובת המכרז בתקנון שלה וקבעה שעד להתקנת התקנות הייעודיות לתאגידים העירוניים היא תפעל על פי תקנות העיריות בשינויים המחויבים, אבל החילה על עצמה בנוהל הוראות משתי מערכות הדינים - מדיני המכרזים הכלליים ומאלו של הרשויות המקומיות, תוך התאמה לנתונים המיוחדים לחברה ותוך מתן סמכות לעשות שימוש בהוראות מהדינים השונים, לרבות בעניין פטורים אפשריים מחובת קיום מכרז, אם מתעורר צורך מיוחד לעשות כן.

נמצא כי החברות שנבדקו לעומק קבעו בתקנון שלהן את חובת המכרזים; החברה לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון קבעו שעד להתקנת תקנות ייעודיות בנושא הן יפעלו בהתאם לכללים החלים על הרשויות המקומיות; חברת יפה נוף וחברת מוריה קבעו שהן יפעלו על פי דיני המכרזים הכלליים או לפי הכללים החלים על הרשויות המקומיות, בהתאם לנסיבות. עוד נמצא כי החברה לפיתוח רחובות לא קבעה בנהליה הסדרים פרטניים מחייבים לעריכת המכרזים, וכי חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון קבעו בנהלים שלהן הסדרים, הלקוחים משתי מערכות הדינים.

מצב דברים זה ממחיש את חוסר האחידות שיש בין החברות העירוניות שנבדקו לעומק בנוגע להסדרים פרטניים לקיום מכרזים ואת האפשרות להשתמש בשתי מערכות דינים, כמפורט להלן.

בארבע החברות שנבדקו לעומק נבדק אופן ההסדרה של כמה סוגיות מהותיות בתחום המכרזים, להלן פירוט:

הרכב ועדת המכרזים: ועדת המכרזים של חברה עירונית אפשר שתהיה מורכבת רק מחברי דירקטוריון (בדומה להרכב של ועדות מכרזים בעיריות הכולל חברי מועצה), בלי חברות של גורמים מקצועיים מקרב עובדי החברה ובלי חברותם של יועץ משפטי ושל חשב או מנהל כספים. ואילו בוועדות המכרזים על פי דיני המכרזים הכלליים, הוועדה מורכבת מגורמי מקצוע הכוללים חשב ויועץ משפטי¹⁹⁰.

189 החלטת הממשלה 4193 מ-12.8.98.

190 לפי תקנה 8(א) במשרד ממשלתי - המנהל הכללי של המשרד יהיה יושב ראש הוועדה, או מי שהוא מינה לנציגו; חשב המשרד או מי שהוא מינה לנציגו; היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שהוא מינה לנציגו; עד שני חברים נוספים שימנה המנהל הכללי. בחברה ממשלתית - המנהל הכללי של חברה ממשלתית ימנה לחברה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, שחבריה

בביקורת נבדק הרכב ועדות המכרזים בארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה וחברת עזרה וביצרון** - ואם הוא כולל גורמי מקצוע בתחום הכספים ובתחום המשפטי.

ב**חברה לפיתוח רחובות** ועדת המכרזים מורכבת מחברי הדירקטוריון, וחברים בה נציגים מהקבוצות השונות של חברי הדירקטוריון (נבחרי ציבור, עובדי עירייה ונציג ציבור)¹⁹¹. בוועדה שמונתה במאי 2024 חברה גזברית העירייה, מתוקף היותה חברת דירקטוריון, אבל לא חבר בה יועץ משפטי.

בחברת **יפה נוף** ועדת המכרזים מורכבת מגורמים מקצועיים של החברה, ובכלל זה גורם מקצועי מתחום הכספים ויועץ משפטי או נציגיהם; לפי נוהל החברה אפשר למנות כחברים גם שני דירקטורים.

בחברת **מוריה** יש שתי ועדות מכרזים: ועדה עליונה, שמוסמכת בין היתר לאשר התקשרויות של מעל מיליון ש"ח, וועדה נוספת להתקשרויות בסכום הנמוך ממיליון ש"ח. הוועדה העליונה מורכבת מחברי דירקטוריון ומעובדי חברה ובהם המנכ"ל ואנשי כספים; הוועדה הנוספת מורכבת מעובדי חברה ובהם המנכ"ל ואנשי כספים. בשתי הוועדות היועץ המשפטי אינו חבר, אך יש חובה לקיים את הישיבות בנוכחותו ונקבע שהוא ילווה את עבודת הוועדות.

בחברת **עזרה וביצרון** הרכב ועדת המכרזים כולל חמישה חברי דירקטוריון ואת מנכ"ל החברה וסמנכ"ל הנדסה. בוועדה לא חבר עובד החברה מתחום הכספים וגם לא היועץ משפטי שלה, עם זאת נקבע כי הוועדה תיעזר ביועץ משפטי על פי הצורך, לפי קביעתה.

נמצא כי בחברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - יש תצורות שונות של ועדות מכרזים. בחברת יפה נוף חברים בוועדה גם איש כספים וגם יועץ משפטי. בשתי חברות, החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה, היועץ המשפטי אינו חבר בוועדה אך יש בהן איש כספים. בחברת עזרה וביצרון אין בוועדה חבר שהוא איש כספים מקרב עובדי החברה, וגם היועץ המשפטי אינו חבר בה.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי בישיבות ועדת המכרזים משתתפים באופן קבוע היועץ המשפטי ומנהל הכספים, אשר משמשים כמשקיפים; החברה מסרה כי לכן אינה רואה צורך לצרף את מנהל הכספים כחבר בוועדה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון לכלול בוועדות המכרזים שלהן יועץ משפטי כחבר או לקבוע כי חובה לקיים את הישיבות שלהן בהשתתפותו. לחברת עזרה וביצרון גם מומלץ לכלול בוועדת המכרזים איש כספים מקרב עובדי החברה, או לקבוע בנוהל שלה את חובת השתתפותו בישיבות הוועדה.

מעמד שומרי הסף בוועדות המכרזים: בדיני המכרזים הכלליים נקבע כי עמדת היועץ המשפטי, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים משפטיים וכי עמדת החשב, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים תקציביים¹⁹², והוראות אלו אינן מחייבות את החברות העירוניות. יצוין כי בהקשר של מכרזים בעירויות, נקבעה בפקודת העיריות חובת נוכחות של הגזבר או נציגו בישיבות ועדת המכרזים, וחובה לתת לו הזדמנות להשמיע את דעתו לפני קבלת החלטה שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה¹⁹³. כמו כן בחוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), התשל"ו-1975, נקבע כי לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן היועץ המשפטי ויהיה רשאי להיות נוכח בכל

נמנים עם עובדי החברה; הרכב הוועדה יהיה כמפורט בתקנה 8(א), בשינויים המחויבים, ולא יכלול חברי דירקטוריון החברה; לא מכהן בחברה יועץ משפטי הנמנה עם עובדי החברה, ישתתף יועץ משפטי או נציגו בישיבות הוועדה, אלא שמעמדו בה לא יהיה כשל חבר ולא תהיה לו זכות הצבעה.

נציג הציבור מונה על תנאי, בכפוף לאישור מינוי לדירקטור.

תקנה 10 לתקנות המכרזים.

סעיף 3ג170 לפקודה.

191

192

193

ישיבה של מועצת הרשות המקומית או כל ועדה מוועדותיה, ובכלל זה ועדת המכרזים, בין בעצמו ובין באמצעות עובד אחר של הלשכה המשפטית, ותינתן לו הזדמנות לתת את חוות דעתו, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה¹⁹⁴.

אשר ליועצים המשפטיים נמצא כי החברה לפיתוח רחובות, שבועדת המכרזים שלה אין יועץ משפטי כחבר, לא קבעה נוהל המחייב ליווי של היועץ המשפטי את עבודת הוועדה, ולא נקבע מה יהיה המשקל של עמדתו. בנוהל של חברת יפה נוף לא נקבע כי עמדת היועץ המשפטי או נציגו תכריע בעניינים משפטיים¹⁹⁵. חברת מוריה מסרה במהלך הביקורת כי היועץ המשפטי שלה מלווה את עבודת שתי ועדות המכרזים ונוכח בישיבותיה, אך לא נקבע בנוהל כי עמדתו תכריע בנושאים המשפטיים. בחברת עזרה וביצרון נקבע כי אם יוזמן היועץ המשפטי להשתתף בדיוני הוועדה, עמדתו תכריע בעניינים המשפטיים.

אשר למעמד איש הכספים, בשלוש החברות שיש בוועדות המכרזים שלהן חבר שהוא איש כספים - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה - לא נקבע כי עמדתו תכריע בעניינים התקציביים. בחברת עזרה וביצרון לא נקבע בנוהל כי איש כספים ילווה את עבודת הוועדה ומה יהיה משקל עמדתו.

חברת עזרה וביצרון מסרה בתשובתה כי מתוקף פקודת העיריות חלה חובת נוכחות של איש הכספים וחובת היוועצות בו, וכי בישיבות ועדת המכרזים שלה משתתף מנהל הכספים.

מומלץ לחברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לקבוע בנהלים שלהן כי עמדת היועץ המשפטי תכריע בעניינים משפטיים וכי עמדת החשב או מנהל הכספים תכריע בעניינים תקציביים, בדומה לקבוע בדיני המכרזים הכלליים, כדי להבטיח בקרה מקצועית על הליכי המכרזים¹⁹⁶.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי הדבר מיושם אצלה משום שהיא פועלת על פי דיני המכרזים הכלליים, וכי היא תוסיף זאת גם לנוהל ההתקשרויות שלה.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי כך היא פועלת, וכי הנוהל שלה מפנה לתקנות חובת המכרזים המסדירות את הנושא. עוד ציינה כי בהתאם לצורך, במסגרת העדכון הבא של הנוהל שלה, אפשר יהיה לאזכר את הדברים באופן מפורש.

בתשובת חברת עזרה וביצרון הובהר כי בפועל פועלת ועדת המכרזים שלה בעניינים משפטיים על פי הנחיית היועץ המשפטי שלה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי בכל הישיבות של ועדת המכרזים היועץ משפטי נוכח, וכי אין הוראה המחייבת לגבש נהלים בנושא. עם זאת, החברה מסרה כי היא תשקול לגבש נוהל לעבודת ועדת המכרזים.

דיווח על התקשרויות בפטור ממכרז: במצב המשפטי הקיים על חברות עירוניות לא חלות חובות דיווח על התקשרויות בפטור ממכרז, כמו למשל חובת הדיווח שיש בחברה ממשלתית לוווח אחת לרבעון לוועדת הביקורת של החברה על מתן פטור מחובת מכרז; כמו כן לא חלה על חברה עירונית חובה לפרסם לציבור החלטה מנומקת על התקשרות בפטור¹⁹⁷. עם זאת, רצוי שיהיו

194 סעיף 6(ג) לחוק.

195 עם זאת משתמע מהנוהל מעמד מחייב לקביעותיו בנושא התקשרויות בפטור.

196 לשם השוואה ראו גם ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13), שבו הובהר כי "עקרונות חוקיות המינהל מחייב את הרשות המקומית לפעול בגדר הוראות הדין. היועץ המשפטי מנחה אותה בדבר המסגרת המשפטית לפעולתה. ככל שראש הרשות או נושא משרה אחר מבקש לחלוק על הפרשנות המשפטית, שומה עליו לפנות ליועץ המשפטי של משרד הפנים או - במקרה מתאים - ליועץ המשפטי לממשלה. הדעת אינה נותנת כי בעל תפקיד כאמור יתעלם מחוות הדעת המשפטית שניתנה לו, כאילו לא נאמר דבר".

197 תקנה 1ג' לתקנות חובת המכרזים.

בידי החברות נתונים בנושא כדי לאפשר פיקוח ובקרה כחלק ממימוש עקרונות הממשל התאגידי והמינהל התקין.

בביקורת נמצא כי מערכות המחשב של החברות שנבדקו לעומק אינן מאפשרות לשלוח נתונים מרוכזים על כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז ועל עילת הפטור¹⁹⁸, וכדי לדעת מה היה הבסיס להתקשרות - מכרז או פטור ממכרז - יש לבדוק בנפרד כל התקשרות והתקשרות. במצב דברים זה אין אפשרות למנגנוני הבקרה של החברה לפקח על כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז באמצעות קבלת דוחות עיתיים.

חברת מוריה מסרה במהלך הביקורת כי עניין זה יפתר במערכת חדשה המצויה בשלבי הטמעה.

מומלץ לחברות שנבדקו לעומק – החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לנהל נתונים ממוחשבים על כל התקשרות בפטור ממכרז כדי לאפשר בקרה על תהליכים אלו, לנוכח חריגות מחובת המכרזים.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא בוחנת מפעם לפעם את נתוני ההתקשרויות בפטור, וכי דירקטוריון החברה אישר בדצמבר 2024 הטמעה של מערכת מחשוב חדשה (ERP) שתאפשר לנהל נתונים על כל ההתקשרויות בפטור ממכרז, לרכז נתונים וליישם בקרה אוטומטית שתייעל את הליכי הפיקוח והבקרה.

מנגנון הסיווג של התקשרויות בפטור: בחברה לפיתוח רחובות נקבע בהקשר של התקשרויות רכש כי מנכ"ל החברה ייוועץ עם היועץ המשפטי בנוגע לסיווג ההתקשרות ולא נקבעו כללים ביחס ליתר ההתקשרויות. בחברת יפה נוף נקבעו סמכויות בעניין זה לוועדה מקצועית (ועדת מנכ"ל) ולוועדת המכרזים, בכפוף לקביעה של היועץ המשפטי כי יש עילות פטור. בחברת מוריה פטור ממכרז טעון אישור של ועדות המכרזים של החברה; בחברת עזרה וביצרון במקרים של התקשרות עם יועצים המנכ"ל מוסמך לסווג את ההתקשרות כהתקשרות בפטור, ובשאר המקרים הסמכות היא של ועדת המכרזים או של הדירקטוריון.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי מרבית ההתקשרויות עם יועצים הם בסכומים שלא מחייבים את אישורה של ועדת המכרזים, וכי בהתקשרויות בסכומים שמעל 135,000 ש"ח היא פועלת באמצעות ועדת יועצים בראשות המנכ"ל, בהתאם להנחיות משרד הפנים. עוד ציינה כי בפועל אין צורך לסווג את ההתקשרויות עם יועצים כפטורות ממכרז, משום שהיא פרסמה מכרז מסגרת ליועצים ולמתכננים וההתקשרויות עימם מבוצעות מכוח מכרז זה.

נמצא כי אין אחידות בין החברות בנוגע למנגנון המוסמך לסווג את ההתקשרות בפטור, וכל אחת קבעה מנגנון אחר. כך, לדוגמה, בחברה לפיתוח רחובות נקבע כי מנכ"ל החברה יקבע את סיווג הפטור בהתייעצות עם היועץ המשפטי, בחברת יפה נוף הסמכות בנושא נתונה לוועדה מקצועית ולוועדת המכרזים, בכפוף לקביעה של היועץ המשפטי; בחברת מוריה הסמכות נתונה לוועדת המכרזים, ובחברת עזרה וביצרון המנכ"ל מוסמך לסווג את ההתקשרות כהתקשרות בפטור במקרים של התקשרות עם יועצים, ובשאר המקרים הסמכות היא של ועדת המכרזים או של הדירקטוריון.

תקרת הסכום להתקשרות בפטור: לפי דיני המכרזים הכלליים אפשר להתקשר בפטור ממכרז בהתקשרויות שנעשות בסכום של עד 50,000 ש"ח¹⁹⁹. לפי דיני המכרזים של הרשויות המקומיות, חוזים יהיו פטורים ממכרז אם ערכם אינו עולה על 26,000 ש"ח²⁰⁰. הסכום העדכני, נכון לשנת 2021²⁰¹, עומד על 145,500 ש"ח. אשר להתקשרות של חברה ממשלתית, נקבע בדיני המכרזים הכלליים כי אינה טעונה מכרז אם שווי ההתקשרות אינו עולה על 200,000 ש"ח. עם

198 בחברת מוריה יש אפשרות לקבל מידע כזה על חלק מההתקשרויות, בעיקר בעניין הזמנות הרכש.

199 תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים.

200 תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.

201 עדכון סכומים בענייני מכרזים ברשויות המקומיות על פי המדד שפורסם ביום 15.9.21.

זאת, לגבי חברות שבהן מחזור ההתקשרויות השנתי עולה על מיליארד ש"ח, התקשרויות ששוויה אינו עולה על 600,000 ש"ח פטורה ממכרז²⁰².

בביקורת נבדק מהו רף הסכום להתקשרויות בפטור ממכרז שקבעו לעצמן החברות שנבדקו לעומק.

החברה לפיתוח רחובות קבעה נוהל לביצוע התקשרויות בפטור בהתאם לסכום הקבוע בדיני המכרזים של הרשויות המקומיות. חברת יפה נוף קבעה את סכום הפטור ממכרז לפי הוראות החלות על חברות ממשלתיות (200,000 ש"ח). חברת מוריה, שמחזור ההתקשרויות שלה עולה על מיליארד ש"ח, קבעה בנוגע להתקשרויות הקשורות בביצוע מיזמים ממשלתיים, סכום פטור של 600,000 ש"ח בהתאם להוראות החלות על חברות ממשלתיות, ובהתאם לדואליות הנורמטיבית שהיא קבעה בתקנון שלה ובנהליה. חברת עזרה וביצרון קבעה בנוהל את סכום הפטור בדומה לזה הקבוע בדיני המכרזים של הרשויות המקומיות. עם זאת היא קבעה בנוהל גם הוראה כללית ולפיה היא רשאית להשתמש בפטור הקבוע בדין, לרבות בתקנות הכלליות או בתקנות העיריות, אף אם אינו מופיע בנוהל, אם מתעורר צורך מיוחד בכך.

נמצא כי אין אחידות בין החברות שנבדקו לעומק, וכל אחת מהן פועלת על פי כללים אחרים. חברת יפה נוף וחברת מוריה פועלות לעיתים על פי הוראות הרלוונטיות לחברות הממשלתיות, המאפשרות להגדיל את רף הסכום לפטור ממכרז בסכומים ניכרים, ולפי הנוהל של חברת עזרה וביצרון היא רשאית להשתמש בפטור הקבוע בדין, לרבות בתקנות הכלליות או בתקנות העיריות, אם מתעורר צורך מיוחד בכך.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי מעמדה ופעילותה חורגים מאלו של תאגיד עירוני רגיל, וכי היא דומה לחברת תשתית ממשלתית. לכן היא כפופה לדיני המכרזים הכלליים שהם מוקפדים ומחמירים יותר מדיני המכרזים של הרשויות המקומיות, ובכלל זה גם סעיפי הפטור ממכרז.

מכלל האמור לעיל עולה כי בהיעדרן של תקנות בנושא קיום מכרזים לתאגידים העירוניים, כל אחת מהחברות שנבדקו לעומק 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. מצב זה יוצר עמימות וחוסר אחידות בנוגע להסדרים המחייבים וטומן בחובו סיכון לכך שההתקשרויות לא תמיד יגשימו את עקרונות היסוד של דיני המכרזים.

בתשובת מרכז השלטון המקומי נמסר כי הוא תומך בהתקנת תקנות לתאגידים העירוניים ובכך להוציא אל הפועל את התיקון משנת 2002 לחוק חובת המכרזים ואת פסיקת בג"ץ בנושא. מרכז השלטון המקומי הסביר כי במהלך השנים הוא פעל לקדם תקנות אלו בנוסח שיהיה המיטבי עבור התאגידים העירוניים, וכי בעבר לא היו הסכמות בנושא אך כעת יושבו רוב המחלוקות, והוא הביע תקווה כי בכך ניתן יהיה להשלים את התקנת התקנות בהקדם.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי טיוטת התקנות בנושא חובת המכרזים בתאגידים עירוניים נמצאת בשלבים מתקדמים של הכנה, וכי בכוונת המשרד לפרסם טיוטת תקנות להערות הציבור בקרוב. עוד צוין כי בהיעדר תקנות בנושא זה, המשרד פעל וממשיך לפעול להסדיר את הכללים המחייבים את התאגידים העירוניים בביצוע מכרזים והתקשרויות ומחייב את התאגידים לפעול בהתאם לדיני המכרזים של הרשויות המקומיות, וזאת עד להתקנת התקנות. משרד הפנים ציין כי חובה זו מעוגנת בתקנוני התאגידים, וכי יותר מ-85% מהתאגידים כבר עיגנו חובה זו בתקנוניהם. עוד מסר משרד הפנים כי במסגרת הביקורות שמבצע המשרד בתאגידים העירוניים, נבדקים גם נוהלי ההתקשרויות והמכרזים המתבצעים על ידם, וכי אם אלה אינם תואמים לדיני המכרזים של העיריות, דוחות הביקורת משקפים ליקויים אלו והתאגידים נדרשים לתקנם.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה למשרד הפנים על כך שמאז 2002 לא השלים את הטיפול בהתקנת התקנות בנושא כפי שמתחייב מהחוק, מפסיקת בג"ץ ומכללי מינהל תקין. עליו לעשות

זאת ללא דיחוי, כדי שחוק חובת המכרזים יוחל גם על חברות עירוניות, והן יפעלו בהתאם לעקרונות חובת המכרזים באופן מיטבי עבור הציבור.

מניעת ניגודי עניינים

הדין הישראלי אוסר על בעל תפקיד בשירות הציבורי להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. ניגוד עניינים הוא מצב שבו לנושא משרה ציבורית או לנבחר ציבור, העוסק בנושא מסוים במסגרת מילוי תפקידו, יש עניין אחר באותו הנושא - אישי או מכוח תפקיד אחר שהוא ממלא, העלול להשפיע על יכולתו לפעול באותו נושא אך ורק מתוך שיקולים ענייניים של טובת הציבור²⁰³. ככלל, לא די בכך שבעל התפקיד יימנע מפעולה או קבלת החלטה כאשר הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, אלא נדרש למנוע מראש את האפשרות להיווצרות מצב זה.

גופים ציבוריים מסתייעים לעיתים ביועצים מומחים כדי למלא את תפקידיהם, ולכן יש חשיבות להבטיח כי גם בפעולות של יועצים אלו לא מתעורר חשש לניגוד עניינים. למשל, למנוע מראש מצב שבו ליועץ שאמור לפקח על קבלנים שנותנים שירות לגוף הציבורי יש זיקות לאותם הקבלנים.

פעולה בניגוד עניינים לא תתבטא בהכרח כשחיתות, אולם מדובר בגורם סיכון לכך, לרבות להתרחשות מעילה, הונאה או אף שוחד²⁰⁴.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2011 פורסמו לרשויות המקומיות שני נהלים לבדיקת ניגוד עניינים ומניעתו - אחד נוגע לעובדי הרשויות מקומיות והשני ליועציהן; הנהלים כוללים בנספחים שלהם גם שאלונים לדוגמה לאיתור ניגודי עניינים (להלן - נהלים למניעת ניגוד עניינים).

חברה עירונית היא בעלת היבטים ציבוריים, ובשל כך חלות עליה הנורמות הכלליות בנושא ניגוד עניינים, בכפוף לחריג אחד על פי פקודת העיריות, והוא שחובת האמון שנציגי העירייה חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד. בהתאם לכך, משרד הפנים מחייב לקבוע בתקנון של חברה עירונית כי כללי ניגוד העניינים החלים על הרשויות המקומיות יחולו גם על עליה, זאת במסגרת נוהל האסדרה של חברה עירונית²⁰⁵.

נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים של עובדי החברה ויועציה

נהלים פנימיים הם כללים שארגון קובע לעצמו כדי לפעול בצורה סדורה, בעקביות, בשיטתיות ובשקיפות. כמו כן הם מאפשרים ליצור בהירות בנוגע לתהליכי העבודה, לחלוקת האחריות לביצועם ובנוגע להסדרים המחייבים. הצורך בקביעת נהלים נובע מעקרונות יסוד של מינהל תקין, הגינות ושוויון, וכן ממעמדה של הרשות המנהלית כנאמן הציבור²⁰⁶. הצורך בנהלים בולט במיוחד כאשר מדובר בתהליכים רגישים ומורכבים.

נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים בחברה עירונית נדרש כדי להסדיר את מכלול הפעולות לאיתור החששות לניגוד עניינים ומניעתם, בהתאם למאפייני החברה ומבנה הממשל התאגידי שלה, כך שהפעולות בנושא יהיו מתואמות ומפוקחות ויעוגנו במסמך מחייב.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו גיבשו נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים.

²⁰³ ראו בג"ץ 5734/98 **צדוק עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.3.99); כמו כן יש מגוון הנחיות בנושא, למשל: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: הנחיה 1.1555, "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי"; נציבות שירות המדינה, "כללי האתיקה לעובדי מדינה, פרק 10" (28.6.87); הוראת תכ"ס 7.1.1.16, "התחייבות חבר וועדת מכרזים להיעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת ולשמירה על תקינות הליכים וסודיות". ראו גם מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2007**, "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27.

²⁰⁴ סקר ה-ACFE והתקן הבין-לאומי GUID 5270 בנושא ביקורת למניעת שחיתות.

²⁰⁵ סעיף 9.2.10 לנוהל האסדרה ולפיו "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות המקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה".

²⁰⁶ יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית** (תשנ"ו), עמ' 773 - 781.

נמצא כי לאף אחת מהחברות העירוניות שנבדקו אין נוהל פנימי ייעודי למניעת ניגוד עניינים של עובדים ויועצים. שלוש חברות עירוניות - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון וחברת יפה נוף - ציינו כי הן כפופות להנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות בנושא.

מומלץ לחברות שנבדקו - 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 - 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.

בתשובת **החברה הכלכלית מודיעין** נמסר כי היא פועלת בהתאם להנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות, העוסקות בבדיקה ובמניעה של חשש לניגוד עניינים של עובדים ויועצים חיצוניים, וכי היא תבחן את הצורך בנוהל פנימי, לנוכח האמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2011.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי היא תפעל כדי לגבש ולאשר נוהל למניעת מעילות והונאות, ובמסגרתו יינתן ביטוי גם לנושא מניעת ניגוד עניינים.

בתשובת חברת **מוריה** נמסר כי היא פועלת בהתאם להוראות הדין, להנחיות משרד הפנים ולתקנון שלה בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים, וכי בכוונתה לשקול לכתוב הנחיה ייעודית בנושא.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את הגורמים המקצועיים לגבש טיוטת נוהל למניעת ניגוד עניינים של עובדי החברה ויועציה ולהביאה לדיון ואישור הדירקטוריון.

איתור של ניגוד עניינים של עובדי החברה ויועציה

הדרך היעילה, המקובלת והרווחת לאתר ניגוד עניינים היא באמצעות שאלון שעל מועמד לתפקיד או למתן שירות למלא, ובו עליו לפרט את עיסוקיו, לרבות עיסוקים במסגרות ציבוריות אחרות, עסקיו, השקעותיו, שותפיו, ספקיו, לקוחותיו, מקורביו וקרובי משפחתו. התשובות לשאלון מאפשרות לאתר את החשש לניגוד עניינים, בין היתר באמצעות השוואה בין מערכת התפקידים שעל המועמד לבצע במסגרת העבודה לבין ענייניו האחרים. השימוש בשאלון מפורט עדיף על הצהרות כלליות או שאלה כללית שעליה נדרש המועמד להשיב, משום שהוא לא מותיר מקום לספק או עמימות ביחס למיפוי מכלול האפשרויות של מצבי ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות שנבדקו מאתרות באמצעות שאלון מפורט ניגוד עניינים של עובדיהן ויועציהן, כפי שגם נדרש בנהלים למניעת ניגוד עניינים שפרסם משרד הפנים. להלן פירוט הממצאים:

לוח 14 : איתור ניגוד עניינים של עובדים ויועצים באמצעות שאלון בחברות העירוניות שנבדקו,

ספטמבר 2024

הערות	האם החברה פועלת לאיתור חששות לניגוד עניינים עובד או יועץ באמצעות שאלון?		החברות העירוניות
	עובד	יועץ	
	כן	כן	החברה הכלכלית מודיעין
	כן	כן	החברה הכלכלית ראשון לציון
	כן	כן	החברה לפיתוח הרצליה
	כן	כן	החברה לפיתוח רחובות
	כן	כן	החברה לתרבות ופנאי אשדוד
במסגרת התקשרויות של החברה עם יועצים נדרשת הצהרה חתומה של היועץ לעניין האיסור לניגוד עניינים, אשר נערכת ומבוקרת על ידי היועץ המשפטי של החברה.	כן	לא	חברת מוריה
החברה מבקשת מיועצים הצהרה כללית על היעדר ניגוד עניינים.	לא	לא	חברת עזרה וביצרון
הליך האיתור של ניגוד עניינים של עובד כולל שאלה כללית אחת בלבד : "האם מתקיימות לגביך נסיבות אשר עשויות לעלות כדי ניגוד עניינים?". גם טופס ההצהרות בדבר ניגוד עניינים של יועץ בשלב ההתקשרות כולל שאלה אחת.	לא	לא	חברת יפה נוף

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

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.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי לעובד מבוצע תשאול בתוספת הצהרה רלוונטית הבאה לידי ביטוי גם בחוזה העסקה, וכי במסגרת נוהל מעודכן למניעת מעילות והונאות, שבכוונתה לערוך, יינתן ביטוי נרחב יותר גם לנושא מניעת ניגוד עניינים.

לשלוש חברות עירוניות - חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אין שאלון לאיתור ניגוד עניינים של יועצים, אלא רק הצהרות, וכתוצאה מכך הן עלולות להעסיק יועץ העלול להימצא בניגוד עניינים.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי במסגרת נוהל מעודכן למניעת מעילות והונאות שבכוונתה לערוך יינתן ביטוי נרחב יותר גם לנושא מניעת ניגוד עניינים.

היעדר איתור של חששות לניגוד עניינים של עובדים ויועצים באמצעות שאלון מפורט, כפי שנמצא בביקורת, הוא גורם סיכון לשחיתות ולביצוע של מעילות והונאות; עצם היעדרו גם עלול לפגוע באמון הציבור בחברות העירוניות.

על חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון לפעול לאיתור ניגוד 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 ניגוד עניינים של יועצים באמצעות שאלון מפורט, בהתאם להנחיות משרד הפנים, ולא להסתפק בהצהרה או בשאלה כללית.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי בכוונתה לקבל את ההמלצה בנושא איתור ניגוד עניינים של יועצים באמצעות שאלון מפורט וכן לשקול לבקש יותר מסמכי דיווח בעניין, הן בהליכים מכרזיים של החברה והן בהליכים תחרותיים אחרים.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את החברה לפעול להחתמת עובדי החברה ויועציה על שאלון כמבוקש החל ממאי 2025.

מניעת ניגוד עניינים בהתקשרות עם ספקים

החברות העירוניות מתקשרות עם ספקים כדי לקבל שירותים או כדי להקים מיזמים שונים. גם בהקשר זה עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. ניגוד עניינים יכול להיות בפעילותו של הספק שאיתו התקשרה החברה - כך במקרה של ספק שהוא בעל שליטה בשתי חברות שמספקות שירותים שונים לחברה (למשל, שירותי תכנון ושירותי ביצוע או פיקוח). ניגוד עניינים יכול להיות גם בפעילותו של בעל תפקיד בחברה, כך למשל, במקרה של קשרים אישיים של הספק עם גורם בחברה שאמור לנהל את עבודתו או לפקח עליה. ניגוד עניינים בהתקשרות עם ספק עלול לגרום לפגיעה באינטרס הכלכלי של החברה, לגרום לקושי בקבלה מיטבית של שירותיו או לעורר קושי בפיקוח על קבלתם. מצבים של ניגוד עניינים בהקשר של ספקים הם גורמי סיכון למעילות ולהונאות, בפרט משום שמדובר בהתקשרויות בהיקפים כספיים ניכרים, ולנוכח ההשפעה שיכולה להיות לניגוד עניינים על טיב השירותים והמוצרים שהם מספקים ועל היכולת לפקח עליהם.

נמצא כי משרד הפנים לא גיבש הנחיות או נהלים הנוגעים למניעת ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים.

עוד נמצא כי בכל החברות שנבדקו אין נהלים למניעת ניגוד עניינים בהתקשרויות עם ספקים ואין שימוש בשאלון מפורט לאיתור חששות למצבים כאלו. חברות יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון מבקשות הצהרות או מענה לשאלה אחת בנוגע לניגודי עניינים וזיקות של ספקים והחברה הכלכלית ראשון לציון מחתימה את ספקיה ויועציה על טופס היעדר ניגוד עניינים. אולם, הדבר אינו מאפשר מיפוי מפורט של החששות להימצאות בניגוד עניינים. כתוצאה מכך, חברה עלולה להתקשר עם ספק בנסיבות שיש בהן חשש לניגוד עניינים.

היעדר איתור של חששות לניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים הוא גורם סיכון לשחיתות ולהתרחשויות של מעילות והונאות, למשל בגלל אינטרס עסקי מנוגד של הספק או בגלל זיקה של הספק לגורם בחברה; עצם היעדרו גם עלול לפגוע באמון הציבור בחברות העירוניות.

על החברות העירוניות שנבדקו - 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 - להסדיר במסגרת נוהל את תהליך המניעה של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. זאת כדי לעגן תהליך סדור שבמסגרתו יאותרו עוד בטרם ההתקשרויות עם הספקים ניגודי עניינים אפשריים. מומלץ למשרד הפנים לגבש לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים הנחיות בנוגע למניעת ניגוד עניינים בהתקשרויות עם ספקים.

בתשובת החברה הכלכלית מודיעין נמסר כי היא תסדיר בנוהל את תהליך המניעה של ניגוד עניינים בהתקשרויות עם ספקים.

שקיפות פעילות של החברות העירוניות

על פי מסמך שפרסם ארגון האומות המאוחדות בשנת 2021, קיימת תמימות דעים כי שקיפות בנוגע לפעולותיו של גוף ציבורי, ובפרט בנוגע לפעילותו בתחום המכרזים, הנכסים והכספים, מפחית את הסבירות לשחיתות. חשיפת מידע לציבור מאפשרת בחינה של תהליכים והחלטות שהתקבלו ועשויה לשמש גורם מרתיע מפני ביצוע מעשי שחיתות, משום שהיא מגבירה את הסיכוי שדבר העבירה ומבצעה ייחשפו. נוסף על כך, שקיפות עולה בקנה אחד עם זכותו העקרונית של הציבור לדעת על תהליכי עבודה ופעולותיהם של גופים ציבוריים²⁰⁷.

במדריך INTOSAI צוין כי יש כמה תנאים שבהם עשויה להתפתח שחיתות, ובהם היעדרה של שקיפות בפעילותן של הרשויות שעושות שימוש בכספי ציבור ובנכסיו²⁰⁸. עוד צוין במדריך כי לחימה יעילה בשחיתות מחייבת קידומה של שקיפות²⁰⁹. חיזוק השקיפות עשוי אפוא לסייע בצמצום הסיכונים למקרי מעילות והונאות.

הפעלת אתרי אינטרנט

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור, ללא תשלום, שבו תפרסם, בין היתר, מידע שעליה לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון²¹⁰. על החברות העירוניות לא חלה חובה להקמתו או להפעלתו של אתר אינטרנט. עם זאת, בשל אופיין הדו-מהותי של החברות העירוניות והחשיבות שיש להגשמת עקרון השקיפות, רצוי שגם החברות העירוניות יקימו ויפעילו אתר אינטרנט, בדומה לחובה שנקבעה לרשויות מקומיות, ויפרסמו בו מידע מקיף, מלא ומהימן²¹¹. יודגש כי יש מידע שפרסומו לציבור באתר האינטרנט אף עשוי לסייע, כאמור לעיל, בצמצום הסיכונים לשחיתות ובתוך כך גם לסיכונים מעילות והונאות, ואף ליצור תנאים לחשיפתם.

נמצא שלכל החברות העירוניות שנבדקו יש אתר אינטרנט פעיל אף שאינן מחויבות בכך על פי הדין.

אתר של חברה עירונית יכול לאפשר פרסום של מידע שיש לו חשיבות ציבורית ובכך לקדם את השקיפות של פעילות החברה העירונית, את הבקרה הציבורית על פעילותה ואף לסייע בצמצום הסיכון לשחיתות.

פרסום מידע לציבור באתרי האינטרנט

המסגרת הנורמטיבית

חוק חופש המידע: על חברות עירוניות, בהיותן רשויות ציבוריות כהגדרתן בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), חלות חובות פרסום מידע כמפורט בחוק זה ובתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, שהותקנו מכוחו (להלן - תקנות חופש המידע). למשל, נקבע בהם כי על רשויות ציבוריות לפרסם מדי שנה לציבור דוח שנתי על פעולותיהן, תחומי אחריותן ונושאים נוספים, שמפורטים בחוק ובתקנות²¹². בתקנות חופש המידע גם נקבע כי כל משרד

UNODC, Knowledge Tools for Academics and Professionals Module Series on Anti-Corruption, Module 6 Detecting and Investigating Corruption
www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-6/key-issues/transparency-as-a-precondition.html

207

INTOSAI, GUID-5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention (2019), p. 13

208

INTOSAI, GUID-5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention (2019), p. 19

209

סעיף 248(ב).

210

בנוגע לאתרי האינטרנט של רשויות מקומיות ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2015), "ניהול ותפעול אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229.

211

סעיף 5(א) לחוק חופש המידע ותקנות 5, 6.

212

ממשלתי, וכך גם כל רשות ציבורית אחרת אם יש לה אתר אינטרנט, יפרסמו עותק של הדוח האמור באתרי האינטרנט שלהם²¹³.

כמו כן בחוק חופש המידע נקבעה החובה על הממשלה לפרסם לגבי חלק גדול מהרשויות הציבוריות כהגדרתן בחוק את דרכי ההתקשרות עם "הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה" (להלן - הממונה על חוק חופש המידע) וכן מידע על דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות²¹⁴; עוד נקבע כי גם על כל רשות מקומית לפרסם את המידע האמור, לגביה ולגבי התאגידים שבשליטתה, אשר החוק חל עליהם²¹⁵. במסמך של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים צוין כי הלכה למעשה, דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע מצויים באתרי הרשויות המקומיות, והומלץ בו לפרסם גם את המידע על אודות התאגידים העירוניים באתרים²¹⁶.

נוסף על כך, ישנם פריטי מידע שרשות מקומית מחויבת לפרסם לציבור, למשל בנוגע לפעילותה הכספית ולמכרזים, וחובות אלו אינן חלות במישורן על החברות העירוניות. עם זאת מצופה שגם החברות העירוניות, נוכח זיקתן לרשויות המקומיות, בהיותן זרועות ביצועיות של הרשויות המקומיות ומצויות בשליטתן, יפרסמו מידע דומה לציבור, בהתאמות הנדרשות. להלן פירוט:

מידע כספי ומידע על פעילות הדירקטוריון: רשות מקומית חייבת לפרסם באתר שלה מכוח הוראות דינים שונים, מידע לציבור כגון תמצית הדוחות הכספיים²¹⁷ והפרוטוקולים של ישיבות המועצה²¹⁸.

יצוין כי חברות ממשלתיות חייבות לפרסם לציבור מתוקף חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, דוחות כספיים²¹⁹. משום שחברה עירונית דומה במהותה לחברה ממשלתית, הדבר נותן משנה תוקף לחשיבות שגם חברה עירונית תפרסם מידע מהדוחות הכספיים שלה או את הדוחות עצמם.

פרסומי מכרזים: בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, נקבע כי כאשר משרד ממשלתי רוצה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, תפרסם ועדת המכרזים הודעה על כך בעיתון נפוץ, בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט²²⁰. כך גם לגבי הרשויות המקומיות²²¹. דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות הוחלו על החברות העירוניות מתוקף הנחיות מינהליות של משרד הפנים, ולכן מצופה שגם חברה עירונית תפרסם את המכרזים באתר שלה.

פרסום מידע על התקשרויות בפטור ממכרז: בתקנות העיריות נקבעו מקרים שלפיהם עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז²²²; למשל, בתקנה 8(3) נקבע פטור אם החוזה הוא לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אומן מיוחדים. לפי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, על רשות מקומית חלה חובה לפרסם מדי שנה דוח שנתי על התקשרויותיה שנעשו בהתאם לפטור הקבוע בתקנה 8(3) לתקנות האמורות²²³.

תקנה 8(ד) לתקנות חופש המידע.	213
סעיף 4(א) לחוק חופש המידע.	214
סעיף 4(ב) לחוק חופש המידע.	215
משרד המשפטים, היחידה הממשלתית לחופש המידע, "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות" סעיף 2.	216
סעיף 216 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.	217
סעיף 248ב(2) לפקודת העיריות וסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות.	218
סעיף 34א(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות.	219
סעיף 15(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.	220
סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות ותקנה 9(ב) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, סעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 9 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, או סעיף 9 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.	221
סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.	222
סעיף 10.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016, מנובמבר 2016; וחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2017, מיוני 2017.	223

פרסום החלטות על התקשרויות בפטור ממכרז: בתקנות העיריות נקבעה חובה פרסום בנוגע לחלק מההחלטות על התקשרויות בפטור²²⁴; בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע בנוגע להתקשרות לביצוע עבודה מקצועית, הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים, כי ועדת ההתקשרויות של הרשות המקומית תפרסם את החלטותיה המנומקות באתר האינטרנט בתוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה, ולא תחל בהתקשרות לפני הפרסום²²⁵.

פרסום פרטים על ההתקשרויות: הממשלה החילה על משרדי הממשלה, מכוח נוהל של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, חובה לפרסם מדי רבעון דוח המפרט את כל ההתקשרויות שביצע המשרד ויחידות הסמך שלו, את סכום ההתקשרות ואת פרטי הספק. משרד הפנים לא החיל חובות אלו על הרשויות המקומיות, כל שכן על החברות העירוניות. בדוח מבקר המדינה מ-2021 הומלץ כי גם רשויות מקומיות יפרסמו פרטים על ההתקשרויות שלהן באתר האינטרנט שלהן²²⁶.

מידע נוסף: בדוח מבקר המדינה משנת 2020 הומלץ לרשויות המקומיות לפרסם את דוחות הביקורת של המבקר הפנימי באתר האינטרנט של הרשויות. כמו כן הומלץ למשרד הפנים, בהיוועצות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, לבחון את הצורך במתן הנחיה בדבר פרסום דוחות הביקורת²²⁷. בדוח נוסף של מבקר המדינה הומלץ לרשויות לפרסם באתר האינטרנט שלהן את דוחות הביקורת שעשו המבקרים הפנימיים, אף שאין חובה חוקית כזו²²⁸. המלצות אלה תקפות גם לחברות עירוניות לגבי ביקורות פנימיות שנעשו בהן. על כך יש להוסיף כי רצוי גם לפרסם את המבנה הארגוני, שמות בעלי תפקידים בהנהלה ובדירקטוריון, בדומה למידע שנדרש לפרט בדוח התקופתי לפי תקנות חוק החופש המידע²²⁹, וכן את פרטי ההתקשרות עימם.

בביקורת נבדק אילו פריטי מידע, מכלל הפריטים שתוארו לעיל, החברות העירוניות שנבדקו מפרסמות לציבור באתר שלהן. הבדיקה נערכה בספטמבר 2024, באמצעות גלישה באתרי האינטרנט של החברות העירוניות שנבדקו, בניסיון לאתר בדף הראשי של האתר מידע או קישור למידע. נוסף על כך, לעיתים נעשו ניסיונות לאתר באמצעות מנוע החיפוש של אתר האינטרנט פריטי מידע, על פי מילות חיפוש, כדי לדמות את האופן שבו תושב אקראי עשוי לחפש מידע בנושא זה באתר האינטרנט של החברה העירונית.

בלוח שלהלן פירוט הממצאים בדבר פרסומם של פריטי מידע במגוון התחומים שתוארו לעיל:

²²⁴ התקשרויות לפי תקנה 2(3)(יד) להעברת מקרקעין של הרשות כאשר המקרקעין מועברים למי שהוא בעל זכויות במקרקעין משותפים אשר בהם לרשות המקומית פחות ממחצית הזכויות; התקשרויות לפי תקנה 15(3) לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות; והתקשרויות המשך לפי תקנה 19(3).

²²⁵ סעיף 10.1 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016.

²²⁶ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסר הפיננסי של רשויות מקומיות", עמ' 240.

²²⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א'** (2020), "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות - תפקידם והתנהלותם", עמ' 385.

²²⁸ בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 262.

²²⁹ תקנה 6 לתקנות חופש המידע.

לוח 15 : מצב פרסום פריטי מידע באתרי האינטרנט של החברות העירוניות שנבדקו,

ספטמבר 2024

המידע שנבדק	החברה מודיעין הכלכלית	החברה הכלכלית ראשון לציון	החברה לפיתוח הרצלייה	החברה לפיתוח רחובות	החברה לתרבות ופנאי אשדוד	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
מידע לפי חוק חופש המידע								
פרסום דרכי התקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע באתר העירייה ⁽¹⁾	יש ⁽²⁾	יש ⁽²⁾	יש	יש ⁽²⁾	יש ⁽²⁾	יש	יש ⁽²⁾	יש ⁽²⁾
פרסום דרכי התקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע באתר החברה	אין	יש	אין	יש	אין	אין	אין	אין
דוח שנתי לפי חוק חופש המידע באתר החברה ⁽³⁾	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין
מידע על דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הגוף	אין	יש	אין	יש	אין	אין	אין	יש
מידע כספי ומידע על פעילות הדירקטוריון								
תמצית הדוח הכספי/ הדוח הכספי המבוקר	אין	יש	יש	אין	אין	אין	אין	אין
הפרוטוקולים של הדירקטוריון	יש	יש	יש	אין	אין	אין	אין	אין
מכרזים והתקשרויות								
פרסום מכרזים	יש	יש	יש ⁽⁴⁾	יש	יש	יש	יש	יש
פרסום החלטות מנומקות של ועדת התקשרויות על התקשרויות בפטור	אין	יש	אין	אין	אין	אין	אין	אין
פרסום מידע על התקשרויות בפטור	אין	אין	אין	אין	אין	יש	יש	אין
פרסום סכומי התקשרויות עם ספקים ופרטיהם	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין
פרסום מאגרי היועצים	יש	יש	אין	יש	אין	אין	אין	אין
ביקורות								
מדור באתר עם מידע על דוחות ביקורת	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין
מבנה ארגוני ומידע על בעלי תפקידים								
המבנה הארגוני	אין	אין	אין	אין	אין	אין	יש	יש
שמות של בעלי התפקידים בהנהלה	יש	יש	יש	יש	אין	יש	יש	יש
שמות של חברי הדירקטוריון	יש	יש	יש	יש	אין	יש	יש	יש
דרכי התקשרות עם בעלי התפקידים וחברי הדירקטוריון	בעלי תפקידים בהנהלה בלבד	אין	יש	אין	אין	אין	אין	אין

על פי המידע שהיה באתרי החברות העירוניות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק חופש המידע שקובע חובה זו.

⁽²⁾ באתר העירייה פורסם מידע על דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, אך לא נמצא מידע בנוגע לממונים על חוק חופש המידע בחברות העירוניות.

⁽³⁾ בהתאם לתקנה 8(ד) לתקנות חופש המידע.

⁽⁴⁾ במועד הבדיקה צוין באתר האינטרנט שאין מכרזים פתוחים, וכן לא פורסמו באתר מכרזים שהסתיימו.

מהלוח עולה, בנוגע למידע שיש חובה לפרסם, כי אף אחת מהחברות שנבדקו לא פרסמה דוח שנתי על פי חוק חופש המידע, ורק שתיים מהן - החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח רחובות - פרסמו באתרים שלהן את דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע, כפי שאמור להופיע בדוח.

אשר למידע שרצוי לפרסם, רק שתי חברות - החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח הרצליה - פרסמו את הדוחות הכספיים שלהן, ורק שלוש חברות - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח הרצליה - פרסמו את הפרוטוקולים של הדירקטוריון.

כמו כן, אף אחת מהחברות שנבדקו לא פרסמה נתונים על סכומי ההתקשרויות עם ספקים ופרטיהם. רק אחת מהחברות שנבדקו - החברה הכלכלית ראשון לציון - פרסמה את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות שלה על התקשרויות בפטור ממכרז. רק שתי חברות - יפה נוף ומוריה - פרסמו מידע על התקשרויות בפטור במכרז, ורק שלוש חברות - החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח רחובות - פרסמו את מאגרי היועצים שלהן.

עוד עולה כי החברות שנבדקו לא הקצו באתרי האינטרנט שלהן מדור לפרסום של דוחות ביקורת. שש מתוך שמונה החברות שנבדקו לא פרסמו דרכי התקשרות עם בעלי תפקידים. לעומתן, החברה לפיתוח הרצליה פרסמה את דרכי ההתקשרות עם בעלי התפקידים בהנהלה ועם חברי הדירקטוריון, והחברה הכלכלית מודיעין פרסמה דרכי התקשרות רק עם בעלי תפקידים בהנהלה.

מכלול הממצאים של בדיקת המידע שמפורסם לציבור באתרי האינטרנט של החברות העירוניות מעלה כי עקרון השקיפות אינו ממומש במלואו בחברות שנבדקו, זאת משום שבכל אחת מהחברות קיימים פריטי מידע מהותיים שאינם מפורסמים לציבור. בהיעדר שקיפות מלאה, בפרט בנוגע לפעילות כספית ובנוגע למכרזים והתקשרויות, נפגעת האפשרות לבקרה ציבורית ולצמצום הסיכון לשחיתות ולמקרי מעילות והונאות. חוסר שקיפות גם עלול לפגוע באמון הציבור בנוגע למינהל התקין של החברה העירונית.

בתשובת החברה הכלכלית מודיעין נמסר כי באתרי האינטרנט יפורסם המידע החייב בפרסום על פי חוק חופש המידע - דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע והדוח השנתי. עוד מסרה כי היא תפרסם את תמצית הדוח הכספי, או את הדוח הכספי המבוקר שלה.

בתשובות החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח רחובות נמסר כי הן יפעלו לפרסומו של המידע החייב בפרסום על פי חוק חופש המידע.

בתשובת החברה לתרבות ופנאי אשדוד נמסר כי האתר שלה נועד בראש ובראשונה להביא לידיעת התושבים את השירותים שנותנת החברה, וכי יש הכנה באתר להוספת מידע בנושאים נוספים. החברה הוסיפה כי תהליך ההקמה של האתר טרם הסתיים, וכי בכוונתה לפרסם בו מידע בנוגע לסכומי ההתקשרויות עם ספקים ופרטיהם, מאגר יועצים, שמות חברי הדירקטוריון ושמות בעלי התפקידים בהנהלה. בתשובת החברה גם צוין כי חלק מהמידע על פעילותה מפורסם באתר העירייה.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא תפרסם את דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע, את הדוח השנתי מתוקף חוק זה וכן את החלטותיה המנומקות של ועדת ההתקשרויות בנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז ואת מאגר היועצים שלה.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי היא תבחן את האפשרות לאמץ את המלצות מבקר המדינה בנוגע למידע שרצוי לפרסם. עוד מסרה כי אם יפורסמו הנחיות של משרד הפנים או כל גורם ממשלתי אחר המחייבות את חברת מוריה בפרסום נוסף מעבר לפרסומיה כיום, היא תפעל בהתאם להנחיות.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי בעקבות הביקורת הנחה מנכ"ל החברה את הגורמים המקצועיים להעלות לאתר האינטרנט שלה את הדוח השנתי. נוסף על כך נמסר כי החברה תבחן אם יש מקום לפרסם את המידע שהיא אינה מחויבת בפרסומו על פי דין, וזאת בשים לב לחסרונות שעלולים לנבוע מפרסום חלק מהמידע נוכח אופי פעילותה.

על כל החברות שנבדקו - 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 בפרסומו. 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 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 הביקורת שהוא מבצע בתאגידים העירוניים.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי הוא יבחן אסדרה של הקמת אתרי האינטרנט של תאגידים עירוניים, ואם יפורסמו הנחיות בנושא לתאגידים, הוא יבדוק את יישומן במסגרת הביקורת הבאה שתבוצע בתאגידים.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי כל פנייה לממונה על חופש המידע בעירייה המתייחסת לתאגיד עירוני מועברת לטיפולו של הממונה על חוק חופש המידע בתאגיד העירוני עצמו, וכי בעקבות הביקורת היא החליטה להוסיף באתר האינטרנט שלה גם את פרטי הממונים על חוק חופש המידע בכל התאגידים העירוניים שלה ואת דרכי ההתקשרות עימם.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע בחברה לפיתוח רחובות ובחברות עירוניות נוספות מפורסמים כעת באתר האינטרנט של העירייה.

בתשובת עיריית ראשון לציון ממאי 2025 נמסר כי כעת מפורסמים באתר שלה דרכי ההתקשרות עם הממונים על חוק חופש המידע בתאגידים העירוניים שלה.

יישום בקורות פרטניות בתהליכי ליבה

יישום של בקורות פרטניות פנים-ארגוניות בתהליכי ליבה בתחום הפעילות הכספית ובתהליכים הנוגעים לרכש, ממשקים עם ספקים והעסקת עובדים עשוי לסייע במניעת מעילות והונאות, לקצר את משך הזמן לחשיפתן ולצמצם את הנזק הכספי בעטיין. סקר ה-ACFE העלה ש-50% מהמעילות שנחשפו²³⁰ התרחשו בשל היעדר בקורות או בשל עקיפתן. קביעת נהלים מאפשרת לעגן את ביצוע הבקורות בתהליכי העבודה, וליצור תשתית לתהליכים שיטתיים וברורים לכול.

המדריך לניהול סיכונים הונאות שפרסם ארגון COSO כולל כחלק ממודל COSO את עקרון יישום הבקורות למניעת מעילות והונאות. לפי המודל, מדובר בבקורות פרטניות שאפשר ליישם כדי למנוע את המעילות וההונאות וכדי לגלות אותן במקרה שהתרחשו²³¹. הבקורות הפרטניות שאפשר ליישם הן משלושה סוגים עיקריים: בקורות מונעות שנועדו למנוע פעולות מסוימות ובכך גם למנוע, ככל הניתן, מעילה או הונאה בטרם התרחשו; בקורות מתריעות, שתכליתן להתריע בזמן אמת על פעולות חריגות שטמון בהן סיכון למעילה או להונאה; ובקורות מאתרות, שתכליתן לאתר מפעם

הסקר ניתח כ-1,920 מקרים מינואר 2022 עד ספטמבר 2023.
COSO, *Fraud Risk Management Guide* (March 2023), P. 14

230

231

לפעם פעולות חריגות ברישומים של נתונים רגישים, כמו שינויים בפרטי חשבון בנק של ספקים, או לאתר נתונים כספיים חריגים, שמעוררים חשש למעילה או להונאה.

תרשים 10 : בקורות פרטניות למניעת מעילות והונאות ולאיתורן



יישום הבקורות הפרטניות והטמעתן נתונים לשיקול הדעת המקצועי של בעלי התפקידים בחברות העירוניות, שכן לא נקבעו בנושא זה הנחיות מחייבות. סוגי הבקורות שנבדקו בביקורת מבוססים על שיטות עבודה והתנסויות מיטביות (Best Practices), שהוכרו כיעילות וכמועילות במניעת מקרי מעילה²³².

במסגרת הביקורת נבדק היישום של בקורות פרטניות מסוגים שונים בתחומים הבאים: שימוש באמצעי תשלום, תשלומים לספקים, פיקוח על ספקים וסוגיות הקשורות להעסקת עובדים. הביקורת נעשתה בארבע החברות העירוניות שנבדקו לעומק: **החברה לפיתוח רחובות**, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון.

בקורות על אמצעי תשלום

אמצעי תשלום הם השער שדרכו יוצאים כספים מהארגון בדרך התנהלותם התקינה של הארגונים במסגרת פעילותם, אך גם במרבית מקרי המעילות וההונאות המתרחשות בהם. לכן להגנה על אופן השימוש באמצעי התשלום השונים נודעת חשיבות רבה במניעת מעילות והונאות. שימוש מושכל באמצעי התשלום השונים, שמירתם וכן אופן תיעוד הפעילות הכרוכה בהם מאפשרים לצמצם את נזקי המעילות וההונאות. כמו כן הם מאפשרים חקירה והפקת הלקחים.

לאמצעי התשלום השונים יש מאפיינים שונים בכל הנוגע לאופן השימוש בהם, אבטחתם ואופן הבקרה על השימוש בהם. לפיכך חשוב לקבוע נהלים פרטניים לשימוש בכל אחד מאמצעי התשלום השונים שבהם נעשה שימוש בחברות העירוניות.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו לעומק קבעו נוהלי עבודה פרטניים לשימוש באמצעי התשלום השונים.

נמצא כי החברות יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון קבעו נוהלי עבודה פרטניים בנוגע לשימוש באמצעי תשלום. לעומתן, החברה לפיתוח רחובות לא עשתה זאת.

קביעת נהלים מסייעת במניעת מעילות והונאות על ידי הגדרת כללים ברורים, הגדרת הגורמים המעורבים ודרכי הפעולה הרצויות, והיא עשויה לסייע בצמצום הסיכונים הכרוכים באמצעי התשלום השונים.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות לקבוע נוהלי עבודה פרטניים לשימוש באמצעי התשלום השונים שבהם היא עושה שימוש.

²³² ראו: דוח שנתי של מבקר המדינה 2022 (2022), "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות", עמ' 647.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תבחן אותה במסגרת סקר הערכת הסיכונים שהיא מתכננת להשלים.

צמצום השימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון

רמת הסיכון לביצוע מעילה והונאה שונה בזיקה למאפייני אמצעי התשלום. על פי הספרות המקצועית, השימוש במזומן הוא המסוכן ביותר, השימוש בהעברות בנקאיות ובהמחאות ככלל נחשב בטוח יותר, ואולם שימוש במערכת סליקה בנקאית (מס"ב)²³³ והעברה באמצעות מערכת אינטרנטית נחשבים לאמצעים הבטוחים ביותר²³⁴. לא בכל הארגונים עושים שימוש בכל סוגי אמצעי התשלום הקיימים, וגם היקף השימוש באמצעי התשלום השונים אינו שווה בהכרח. הגורמים לכך יכולים להיות רבים ומגוונים, כגון מאפייני פעילות הארגון, זמינותם של אמצעי התשלום, עלות השימוש בהם וצרכים של מקבל התשלום.

קביעת מדיניות סיכון

כדי לצמצם את הסיכון מפני מעילות והונאות באמצעי תשלום חשוב שהנהלת החברה תקבע מדיניות לצמצום השימוש באמצעי תשלום שטמון בהם סיכון למעילה או להונאה ולהביאה לאישור הדירקטוריון. ככלל, יש לשאוף לשימוש מועט ככל הניתן באמצעי התשלום עתירי הסיכון, ואם לא ניתן לצמצם לחלוטין, חשוב לבסס אמצעי אבטחה טובים ומתקדמים ולחזק את הבקורות השוטפות על השימוש באמצעים אלו.

בלוח שלהלן מפורטים אמצעי התשלום שבהם החברות שנבדקו לעומק עשו שימוש בשנת 2023, וכן נתונים על היקף השימוש באותה השנה.

לוח 16: היקף השימוש הכספי באמצעי תשלום שונים, 2023 (בש"ח)

אמצעי התשלום	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
מס"ב	152,260,000	86,153,468	2,700,000,000	406,310,703
הוראות קבע	2,650,000	1,331,277	3,000,000	49,413
העברות בנקאיות	1,531,739	2,188,587	250,000,000	אין
המחאות	76,314,000	1,638,672	1,600,000	3,815,339
אפליקציות תשלום מקוונות	אין	אין	אין	אין
כרטיס אשראי	אין	17,619	אין	אין
מזומן	63,000	12,000	3,000	48,433
סכום כולל	232,818,739	91,341,623	2,954,603,000	410,223,888
סה"כ אמצעים בשימוש	5	6	5	4

על פי נתוני החברות שנבדקו לעומק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בכל החברות שנבדקו לעומק, עיקר השימוש נעשה באופן מובהק במס"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.

²³³ מס"ב היא מערכת של חברת שירותים משותפת הנמצאת בבעלות הבנקים. החברה משרתת את כלל הציבור המעוניין לבצע העברות בנקאיות בהיקפים גדולים באמצעות תוכנה המייצרת קובץ ובו נתוני כלל המוטבים לתשלום מהארגון.

²³⁴ עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 49.

עוד עולה כי בכל החברות יש תופעה של שימוש בכמה אמצעי תשלום מסוגים שונים, ועצם קיומם של מספר אמצעים הוא גורם סיכון לקושי בבקורות ולמקרי מעילות והונאות, שמקשה על האפשרות לגילוי וטיפול מהירים ויעילים. לדוגמה: חברת יפה נוף עושה שימוש בשישה אמצעי תשלום; החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה עושות שימוש בחמישה אמצעי תשלום, וחברת עזרה וביצרון עושה שימוש בארבעה.

חברת מוריה מסרה במהלך הביקורת כי החברה ביצעה מעבר למערכת כספית חדשה, ובמסגרתה היא צפויה להעביר את כלל ההעברות הבנקאיות לספקים דרך מס"ב. אשר להעברות הבנקאיות, היא ציינה כי כבר כיום הגדירה בבנק רשימה של מוטבים קבועים, שרק אליהם אפשר להעביר כספים בהעברה בנקאית. עוד ציינה כי כ-30 מיליוני ש"ח הועברו באמצעות העברות בנקאיות למוטבים כמו רשות המיסים והביטוח הלאומי, שאי אפשר להעביר אליהם כספים במס"ב, וכי היו גם העברות בסכומים מהותיים בין חשבונותיה של חברת מוריה.

החברה לפיתוח רחובות מסרה במהלך הביקורת כי פעלה לצמצום השימוש בהמחאות, וכי בשנת 2024 סך התשלום באמצעי זה עמד על כ-3.1 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות שנבדקו לעומק קבעו מדיניות לצמצום השימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון.

נמצא כי החברה לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון לא קבעו מדיניות לצמצום השימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון וניכר כי שתיהן עשו ב-2023 שימוש באמצעים עתירי סיכון כדוגמת מזומן והמחאות - בחברה לפיתוח רחובות נעשה שימוש בהמחאות בהיקף של כ-76 מיליוני ש"ח ובהיקף ניכר של מזומנים (כ-63,000 ש"ח); בחברת עזרה וביצרון נעשה שימוש בהמחאות בהיקף של כ-3.8 מיליון ש"ח ובכ-48,000 ש"ח במזומן. עוד נמצא כי דירקטוריון חברת יפה נוף אישר ב-2020 לבצע תשלומים באמצעות מס"ב, ובפועל רוב התשלומים של החברה מבוצעים בשיטה זו. בחברת מוריה הוחלט כי משנת 2024 לא ייעשה שימוש במזומן וכי מדיניות החברה היא להעביר את מרב התשלומים למס"ב.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון לקבוע מדיניות לצמצום שימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון.

מומלץ לכל החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לצמצם ככל הניתן את מספר אמצעי התשלום שהן עושות בהם שימוש ולרכז את עיקר התשלומים באמצעים שנחשבים לבטוחים יותר, כגון מס"ב, זאת כדי לאפשר בקרה טובה יותר על השימוש באמצעי התשלום.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי בשנת 2023 היה קושי תזרימי ולכן היא השתמשה בהמחאות, והוסיפה כי משנת 2024 היא צמצמה את התשלום בהמחאות וגם זאת רק למספר מצומצם של ספקים מוכרים.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי עיקר פעולותיה הכספיות נעשות באמצעות מס"ב ומקצתן באמצעות העברות בנקאיות, וכי מרבית ההעברות הבנקאיות נעשות למוטבים שאינם קבועים, אך מתוכנן לכך פתרון שיושם בקרוב. עוד נמסר כי יתר התשלומים המבוצעים באמצעות העברות בנקאיות מועברים לרשויות ממשלתיות באמצעות תשלום מקוון דרך אתרים רשמיים של הרשויות עצמן, וכי תשלומים אלו מאופיינים בדיוק ובתאימות גבוהים של הדיווח והתשלום.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כ-99% מסכומי התשלומים שלה מועברים במס"ב, וכי תשלומים מסוימים כדוגמת כיבוד לשיבות ניתן לשלם רק במזומן. עוד מסרה החברה כי יש גורמים שקיבלו תשלום רק באמצעות המחאות או העברות בנקאיות כדוגמת תשלומים לרשויות ממשלתיות וכי כעת גם הם משולמים באמצעות מס"ב, ולכן היקף השימוש בהמחאות בשנת 2025 צפוי לקטון דרמטית.

קביעת מורשי חתימה

בנוהל האסדרה של חברה עירונית שפרסם משרד הפנים נקבע כי לחברה עירונית יהיו לפחות שני מורשי חתימה שחתימותיהם של שניהם יחד יחייבו את החברה. עוד נקבע כי לפחות אחד מהם יהיה מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות המקומית²³⁵. עם זאת נקבע כי בהתחייבויות כספיות של עד 2% מהמחזור הכספי²³⁶, ניתן יהיה לחייב את החברה בחתימת שני מורשי חתימה בלבד, גם אם אחד מהם אינו מקרב הסגל הבכיר של הרשות המקומית.

מנגנון מורשי החתימה מאפשר להבטיח כי הוצאת כספים מקופת חברה עירונית תיעשה תמיד בכפוף לאישורם של שני גורמים לפחות, ובמקרים שבהם מדובר בהוצאה בסכום גבוה יחסית, אחד מהגורמים יהיה גורם בכיר מטעם הרשות המקומית. באופן טבעי, במשך הזמן החברה העירונית עוברת שינויים בכוח האדם שלה, ולכן יש צורך לעדכן את מורשי החתימה מפעם לפעם וליידע בכך את הבנקים.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו לעומק קבעו נהלים בנושא מורשי חתימה שיסדירו בין היתר את אופן העדכון של זהות מורשי החתימה במקרה הצורך, את אופן מתן ההודעות על העדכון לבנק וכן את אופן קבלת האישורים על העדכונים מהבנק, ובכלל זאת את אופן חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים בחברה לביצוע הפעולות הנדרשות ואת לוחות הזמנים להשלמתן. עוד נבדק אם החברות קבעו מי יהיו מורשי החתימה בפועל וכיצד הועברו עדכונים על שינוי בזהות מורשי החתימה לבנקים.

נמצא כי החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לא קבעו נוהל מפורט בנושא מורשי חתימה, אך כולן גיבשו מסמכים משפטיים המפרטים את זהות מורשי החתימה ואת הסכומים הכספיים שהם מורשים לחתום עליהם בהתאם למדרג שנדרש בנוהל האסדרה. כמו כן הן קבעו שנדרשת חותמת החברה או שמה המודפס בכל הליך של התחייבות כספית או תשלום.

מומלץ לכל 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 בנושא.

בחמש השנים האחרונות חלו שינויים בזהויות מורשי החתימה בארבע החברות העירוניות שנבדקו.

נמצא כי עדכונים בנושא הועברו בכתב לבנקים, והבנקים אישרו בכתב את קבלת הבקשה לעדכון.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי זכויות החתימה נקבעות ומעודכנות על ידי הדירקטוריון, כמקובל בחברות ציבוריות, וכי החברה נוהגת לעדכן את המוסדות השונים בסמוך לאחר ביצוע כל עדכון. עם זאת, חברת **יפה נוף** מסרה כי תשקול להכין נוהל בנושא.

התאמות בנקים

התאמות בנקים הן כינוי לבקרה שבמסגרתה נבדקת ההתאמה בין הרישומים הפנימיים בספרי הנהלת החשבונות לבין הרישומים בחשבונות הבנק. התאמות הבנקים הן בקורות מאתרות, המסוגלות לאתר פעולות בנקאיות חריגות, ובדרך זו להתחקות אחר הגורמים להן. על כן, ישנה חשיבות לתדירותן ולמהירות התגובה של החברה העירונית במקרה של מעילות והונאות. ביצוע

²³⁵ סעיף מס' 9.2.17 לנוהל האסדרה.

²³⁶ שם, בסעיף כתוב: "2% מהמחזור הכספי השנתי הממוצע בשלוש השנים האחרונות על פי דוח כספי שנתי מבוקר".

התאמות בנק על בסיס יום-יומי עשוי לשמש בקרה שוטפת שיכולה לאתר מעילות בתחום אמצעי התשלום.²³⁷

משרד מבקר המדינה בדק אם ארבע החברות העירוניות שנבדקו לעומק מבצעות בקרות מסוג התאמת בנקים ואת תדירות ביצוען.

נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - עושות בקרה בנושא התאמות בנקים. בנוגע לתדירות ביצוע התאמות הבנקים נמצא כי חברת מוריה מבצעת בקרות יומיות, החברה לפיתוח רחובות מבצעת בקרות אלו אחת ליומיים, חברת יפה נוף מבצעת בקרות אלו פעמיים בשבוע, וחברת עזרה וביצרון עורכת בדיקה אחת לשבוע.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי עד כה התדירות של בקרה אחת לשבוע נמצאה יעילה, ולא נגרמו נזקים בגין ביצוע הבקרה בתדירות כזו. עוד נמסר כי ביצוע בקרה זו מדי יום עלול להטיל נטל נוסף על עובדי מחלקת הכספים, שמספרם מצומצם.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברות יפה נוף ועזרה וביצרון לבצע התאמות בנקים בכל יום, כדי לאתר בהקדם האפשרי פעולות כספיות חריגות.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תבחן אותה בהתאם להיקף הפעילות היומי בחשבונות הבנקים.

קבלת אישור נוסף על העברת כספים

מיסודו של מנגנון לאישור של תשלום מעל לסכום מסוים שנקבע על ידי החברה העירונית עם הבנק, כדוגמת מנגנון Call Back, הוא אמצעי בקרה נוסף למניעת מעילות והונאות.²³⁸ מנגנון זה קובע כי בכל מקרה שבו ייעשה ניסיון להוצאת כספים מסכום מסוים ומעלה מחשבונות הבנק של החברה העירונית לגורם כלשהו יהיה צורך באישור התשלום על ידי גורם מורשה מטעם החברה העירונית. בקרה זו מאפשרת לסכל מקרים שבהם גורמים לא מורשים ינסו לעשות שימוש באמצעי תשלום, תוך זיוף חתימות או הטעיה טכנולוגית כדי להעביר תשלומים בהיקף גדול ללא הרשאה.

נמצא כי החברות העירוניות יפה נוף ומוריה מיסדו מנגנון לקבלת אישור נוסף על העברת כספים מעל לסכום מסוים. לעומת זאת, החברה לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון לא עשו זאת. חברת מוריה וחברת יפה נוף אף ציינו כי הן מיסדו מנגנון מסוג זה לגבי כל העברה בנקאית ללא קשר לסכומה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון למסד מנגנון הגנה זה כאמצעי הגנה נוסף, שיהיה חלק ממערך מניעת המעילות וההונאות שאותו יש לבסס במטרה למנוע מעילה תוך שימוש לא מורשה באמצעי תשלום.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תבחן אותה במסגרת בחינה רוחבית של כלל תהליכי האישורים בחברה.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי בעקבות ההמלצה, הנחה מנכ"ל החברה את הגורמים המקצועיים לבחון את האפשרויות הטכנולוגיות ולמסד, בין היתר מול הבנקים, מנגנון קבלת אישור נוסף על העברת כספים כדוגמת Call Back, שבמסגרתו ייקבע סכום התשלום המזערי שהעברתו תחייב אישור של מנכ"ל החברה או של גורם מורשה.

237 עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 55.

238 עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 55.

ביקורות פתע על אמצעי התשלום

במקביל, ונוסף על אמצעי האבטחה והבקרה על אמצעי התשלום שצוינו לעיל, נודעת חשיבות רבה לביצוען של ביקורות פתע בנוגע לשימוש באמצעי התשלום השונים שבהם עושות שימוש החברות העירוניות. באמצעות ביקורות פתע - כדוגמת ספירת הכסף בקופה, בדיקה של רישומי המחאות, ואופן השימוש בכרטיסי אשראי - יש אפשרות לאתר פעולות לא תקינות ופרצות ולהתריע על כך, וכן יש לביקורות הללו השפעה פסיכולוגית משמעותית וארוכת טווח על עובדי החברה²³⁹. ביקורות אלו יעילות, זולות ופשוטות באופן יחסי ואינן מחייבות רמה מקצועית גבוהה או השקעה מרובה.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו לעומק ביצעו ביקורות פתע בנוגע לשימוש באמצעי התשלום.

נמצא כי ארבע החברות העירוניות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מבצעות ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי תשלום. עם זאת נמצא כי חברת יפה נוף מבצעת מדי רבעון בקורות על הוצאת הכספים מהקופה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברות יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון ליישם ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי התשלום השונים שבהם עושות החברות העירוניות שימוש.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תשקול לבצע ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי התשלום.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא תשקול את יישומן של בקורות פתע.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי היא הפסיקה את השימוש במזומן ובהמחאות ולכן מתייתרת ביקורת הפתע בעניינם.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי בעקבות הביקורת הנחה מנכ"ל החברה את הגורמים המקצועיים לגבש טיוטת נוהל למניעת מעילות והונאות ולהביאה לדיון ולאישור של הדירקטוריון. נוהל זה יתייחס גם לנושא ביצוע ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי התשלום השונים.

שמירה פיזית על אמצעי התשלום

שמירתם הפיזית של אמצעי התשלום עשויה גם היא למנוע מעילות והונאות או גניבה על ידי עובר אורח. הגבלת הגישה הפיזית והשימוש באמצעי התשלום השונים - ובעיקר מזומן, המחאות וכרטיסי אשראי - תצמצם מאוד את האפשרות לשימוש פסול בהם. שמירת כסף מזומן, המחאות וכן אמצעים נוספים בכספות, במגירות נעולות ובאמצעי אבטחה פיזית שונים, לרבות מצלמות אבטחה, הם אמצעים זולים, פשוטים ויעילים להגנה עליהם. לעיתים יש צורך לוודא שגם הסיסמאות שמאפשרות שימוש באמצעים שונים אינן גלויות פיזית.

משרד מבקר המדינה בדק אם החברות העירוניות שנבדקו לעומק מיישמות אמצעים לשמירה פיזית על אמצעי התשלום שבהם הן עושות שימוש.

נמצא כי החברה לפיתוח רחובות אינה מיישמת אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם היא משתמשת. לעומת זאת, חברת יפה נוף וחברת מוריה שומרות אמצעי תשלום בכספות. בחברת עזרה וביצרון יש כספת ששימשה לשמירת המחאות שגבתה החברה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון ליישם אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם הן משתמשות, ולשמור בהם את אמצעי התשלום וזאת במטרה להקשות על ביצוע מעילות והונאות.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי בעקבות הביקורת הנחה מנכ"ל החברה את הגורמים המקצועיים לגבש נוהל לגבי השמירה על הכספת והשימוש בה.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי היא שומרת כעת את אמצעי התשלום בכספת שבמשרדי החברה.

השימוש באמצעי תשלום מסוג מס"ב והבנקאות עליו

השימוש במס"ב נחשב לאחד מאמצעי התשלום הבטוחים ביותר. מנתוני החברות עלה כי החברות העירוניות שנבדקו לעומק עושות שימוש רחב היקף באמצעי זה, שנע בין כ-86 מיליוני ש"ח בחברת יפה נוף לכ-2.7 מיליארדי ש"ח בחברת מוריה, כמתואר לעיל.

תשלומים באמצעות מס"ב מרוכזים בקובץ, ובו מפורטים חשבונות הבנק המזוכים והסכומים המועברים. באמצעות מס"ב מעבירות החברות העירוניות תשלומים לעובדיהן ולספקים שעמם הן עובדות. את ההעברות ניתן לבצע כמה פעמים בחודש, במועדים קבועים או משתנים. השימוש באמצעי זה חוסך לחברות העירוניות את הצורך להפיק מאות המחאות, או לבצע העברות בנקאיות פרטניות לכל אחד ואחד מהמוטבים, וכך אפשר להגביר את הבקרה על הליכי התשלום, באמצעות ריכוזם בהליך שיטתי ומנוטר, ולצמצם את הסיכון לטעויות ואף למעילות.

לשימוש באמצעי תשלום זה כמה יתרונות: אפשרות להבטיח כי את הפעולה מבצע גורם מורשה לכך; התוכנה נועדה למנוע את האפשרות לשנות את סכום התשלום וזהות הספק או העובד לאחר נעילתו של קובץ התשלומים; השימוש במס"ב עשוי להפחית סיכוני תפעול והונאה המובנים בשימוש בהמחאות או בהעברות למספר רב של ספקים ועובדים בפרק זמן קצר. עם זאת, הליך זה טומן בחובו גם סיכונים פיננסיים, ובהם תשלומים לספקים לא מורשים או למוטבים פיקטיביים בהיקפים גדולים; רישום שגוי של מקבצי תשלומים וכן תשלומים עבור שירותים שלא בוצעו.

בתרשים שלהלן מתואר התהליך העקרוני של העברת קובצי תשלומים באמצעות מס"ב:

תרשים 11: תהליך עקרוני של העברת תשלומים באמצעות מס"ב



את פעולות העברת התשלומים באמצעות מס"ב, כולל חתימה אלקטרונית לאישור התשלומים, מבצעים הגורמים המורשים בארגון באמצעות רכיב חומרה מאובטח ואישי.

הפרדת תפקידים בשימוש במס"ב

הפרדת תפקידים היא בקרה חיונית המונעת מצב שלפיו גורם אחד אחראי לבדו לביצוע פעולות רגישות. לכן בעת שימוש במס"ב רצוי כי גורם אחד יערוך את קובץ התשלומים, וגורם אחר, אחד לפחות, יאשר את הקובץ לאחר בקרה.

החברות העירוניות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דיווחו למשרד מבקר המדינה כי בעת ביצוע תשלום במס"ב מתקיימת הפרדת תפקידים: גורם אחד עורך את קובץ התשלומים, ולפחות גורם אחד אחר עורך בקרה על הקובץ, מוודא כי הנתונים שמופיעים על גבי קובץ המס"ב מתאימים לפעילות העסקית שהתבצעה,

חותם על הקובץ ומאשר אותו. בחברה לפיתוח רחובות ובחברת עזרה וביצרון לפחות שני גורמים נפרדים מעורבים בתהליך, בחברת יפה נוף מעורבים בתהליך שלושה גורמים, ובחברת מוריה מעורבים בתהליך ארבעה גורמים.

עם זאת נמצא כי החברה לפיתוח רחובות לא עיגנה את עקרון הפרדת התפקידים בנוהל.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות לעגן בנוהל את עקרון הפרדת התפקידים בתהליך התשלום במס"ב.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תגבש נוהל לביצוע תשלומים באמצעות מס"ב, שיתייחס גם להפרדת התפקידים.

ב ק ר ה ע ל מ ס פ ר ה ר ש ו מ ו ת ל ת ש ל ו מ

בדיקת התאמה בין מספר הרשומות לתשלום המפורטות בהנהלת החשבונות של החברה העירונית לבין מספר הרשומות המופיעות בקובץ התשלומים של מס"ב בטרם ביצע העברת התשלום - היא אמצעי פשוט ומהיר לאיתור אי-התאמות שיכולות להיות תוצאה של ניסיון מעילה. התהליך מורכב מסיכום והשוואה של מספר הרשומות המופיעות בשתי המערכות השונות, הנהלת החשבונות ומס"ב. בקרה זו מסייעת במציאת רשומות שאינן נמצאות בשתי המערכות, והיא עשויה להצביע על תשלום לגורם שאינו זכאי לקבלת התשלום המסוים. אי לכך בקרה זו היא אחד האמצעים למניעת מעילות באמצעי תשלום²⁴⁰.

נמצא כי החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה אינן מבצעות בקרה על התאמת מספר הרשומות לתשלום המפורטות בהנהלת החשבונות למספר הרשומות המופיעות בקובץ התשלומים של מס"ב בטרם ביצע העברת התשלום.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת מוריה לבצע בקרה על התאמת מספר הרשומות לתשלום המפורטות בהנהלת החשבונות למספר הרשומות המופיעות בקובץ התשלומים של מס"ב בטרם ביצע העברת התשלום כדי למנוע מעילות עוד בשלביהן הראשונים. בקרה מונעת זו היא פשוטה ומהירה לביצוע.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא רואה בחיוב את ההמלצה וכי היא תבחן אותה במסגרת בחינת כלל תהליכי הבקרה. חברת מוריה מסרה עוד במהלך הביקורת כי בכוונתה ליישם בקרה כזו בעתיד.

ב ק ר ה ע ל ג ו ב ה ה ס כ ו מ ה מ ש ו ל מ ב א מ צ ע ו ת מ ס " ב

בקרה באמצעות השוואת הסכום הסופי לתשלום המופיע במערכת הנהלת החשבונות לבין זה המופיע בקובץ התשלומים במס"ב בטרם שידורו היא אמצעי בקרה פשוט ומהיר, ובו כל שנדרש מהגורם המבקר הוא להשוות בין שני סכומים. חוסר התאמה בין שני הסכומים עלול להצביע על שינוי מכוון שנעשה בקובץ התשלומים כדי להעביר תשלום לגורם שלא ראוי לקבלו או להעביר תשלומי יתר. אומנם הגורם המעורב במעילה יכול לנסות ולבצע התאמה בין שני הסכומים באמצעות הוספת סכום המעילה בקובץ הנהלת החשבונות ומנגד הפחתת גובה התשלום לגורם שראוי לקבל תשלום עבור עבודתו. כפועל יוצא, גובה הסכום הסופי שיופיע במערכת הנהלת החשבונות יתאים בדיוק למפורט בקובץ התשלומים במס"ב. ככל הנראה, פעולות אלו יתגלו בעקבות פנייה אל החברה העירונית של הגורם שסכום התשלום עבור עבודתו הופחת, ותביעתו לקבל את מלוא התשלום המגיע לו. עם זאת, גילוי המעילה במקרה כזה יקרה רק זמן מה לאחר התרחשותה.

עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 56.

נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - מבצעות בקרות של השוואה בין הסכום הסופי לתשלום, המופיע במערכת הנהלת החשבונות, לבין קובץ התשלומים המפורט במס"ב.

התאמה מלאה בין קובץ מס"ב לקובץ ששודר

בדיקת התאמה מלאה בין הסכום שנועד לשידור לתשלום באמצעות הקובץ למס"ב לבין התשלומים שנעשו בפועל מחשבון הבנק מאפשרת לאתר מקרים שבהם הייתה התערבות לא תקינה בקובץ לשידור בסמוך לשידורו.

נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - מבצעות בקרות מסוג זה ופועלות לאיתור אי-התאמות בין הנתונים המופיעים במערכת הנהלת החשבונות לבין קובץ התשלומים במס"ב לאחר ביצוע התשלום.

בלוח שלהלן מסוכם מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע החברות העירוניות שנבדקו לעומק בנושא תשלום באמצעות מס"ב:

לוח 17: יישום בקרות על השימוש במס"ב

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם נקבעה הפרדת תפקידים בין עורך קובץ התשלומים לבין הגורם שמאשרו?	כן	כן	כן	כן
האם מבוצעת בקרה באמצעות השוואת הסכום הסופי לתשלום לפי מערכת הנהלת החשבונות אל מול קובץ התשלומים למס"ב לפני שידור הקובץ?	כן	כן	כן	כן
האם מבוצעת בקרה על מספר הרשומות לתשלום לפי מערכת הנהלת החשבונות אל מול הפירוט בקובץ התשלומים למס"ב לפני שידור הקובץ?	לא	כן	לא	כן
האם מתבצעת בדיקת התאמה מלאה בין הקבצים ששודרו מהנהלת חשבונות למס"ב לבין הקבצים שהתקבלו במס"ב?	כן	כן	כן	כן

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ככלל, החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - מבצעות בקרות על השימוש במס"ב. שתי חברות - החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה - אינן מבצעות בקרה על מספר הרשומות.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות ולחברת מוריה לבצע בקרות על מספר הרשומות לתשלום לפי מערכת הנהלת החשבונות אל מול הפירוט בקובץ התשלומים למס"ב לפני שידור הקובץ.

חברת מוריה מסרה במהלך הביקורת כי היא פועלת לשלב בקרה כזו בעתיד.

תשלומים לספקים

תשלום לספקים הוא תהליך שבאמצעותו מועברים כספים רבים בתמורה לשירותים ולמוצרים שקיבלה החברה, ולכן יש חשיבות להקפיד על כך שנתוני הספקים במערכות המחשב יהיו מהימנים, ושלא נעשים בהם שינויים לא תקינים לשם מעילה. בהקשר זה גובש מכלול של בקורות פרטניות²⁴¹. בלוח שלהלן מפורט אומדן של מספר הספקים שהיו עימם התקשרויות בשנת 2024 בחברות שנבדקו לעומק.

לוח 18 : אומדן של מספר הספקים שהיו עימם התקשרויות בחברות שנבדקו לעומק, 2024

מספר הספקים	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
	339	*519	*368	**238

על פי נתוני החברות שנבדקו לעומק בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התקשרויות עם ספקים שאושרו ב-2024.

** לא כולל התקשרויות עם ספקים בסכום הנמוך מ-100,000 ש"ח.

הקמת ספקים חדשים

הקמת ספקים חדשים במערכות המידע של החברות העירוניות היא שלב שבו מוזנים פרטים שונים של הספק לצורך ביצוע תשלומים. שלב זה טומן בחובו סיכוני מעילות בשל האפשרות להזין למערכות המידע פרטים שגויים, כמו מספר חשבון בנק לא נכון.

לשם פתיחת כרטיס ספק, הספקים נדרשים להגיש מסמכים המאמתים את פרטיהם, ובהם אישור על ניהול חשבון בנק ואישור עוסק מורשה. יש לציין כי אחת המעילות השכיחות נעשית באמצעות יצירת ספק פיקטיבי, הגשת חשבוניות מס מזויפות והעברת תשלומים לספקים שאינם קיימים. תהליך זה עלול להתרחש לעיתים כאשר למועל יש גישה למערכות המידע וניתנת לו האפשרות להזין פרטי ספק פיקטיבי הכוללים בין היתר פרטי חשבון בנק. כדי למנוע מעילות והונאות מסוג זה אפשר ליישם מגוון בקורות כמפורט להלן.

הצגת אסמכתאות לצורך הקמת ספק חדש: ללא קבלת אסמכתאות המאמתות את נתוני הספק עלולה להתבצע מעילה, מפני שבנסיבות כאלה קשה לבצע בקורות נאותות על נכונות הפרטים שהוזנו למערכת הממוחשבת, וגם עלול להתעורר קושי לאתר בדיעבד את הגורמים שהביאו לביצוע המעילה, את דרך פעולתם, ולפיכך – גם את האפשרות לגלות את המעילה.

נמצא כי כל ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דורשות מספקים להציג להן מסמכים כאסמכתאות לצורך פתיחת כרטיס ספק חדש במערכת.

בחברה לפיתוח רחובות רשימת המסמכים כוללת פרטי חשבון בנק בדוא"ל ואישור ניכוי מס או אישור ניהול חשבון. בחברת **עזרה וביצרון** רשימת המסמכים הנדרשת כוללת אישור על ניהול חשבון או צילום המחאה. בחברת **מוריה** יש לשם כך טופס מקוון ונדרש אישור ניכוי מס במקור בתוקף ואישור ניהול ספקים בתוקף, אישור חשבון בנק חשבונית לדוגמה ואישור עוסק פטור. בחברת **יפה נוף** רשימת המסמכים הנדרשת כוללת אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס במקור, אישור רישום חברה ברשם החברות (אם רלוונטי) ואישורים על ניהול חשבון בנק.

רשימה אחידה של מסמכים הנדרשים להקמת ספק חדש: דרישה להצגת מסמכים על ידי ספק על פי רשימה אחידה לצורך פתיחת כרטיס ספק במערכות החברה מבטיחה כי כלל המידע הנחוץ לצורך הקמת ספק יימסר על ידו, ובכך ניתן להבטיח אחידות, עקביות ויעילות. לצד זה המהלך מאפשר לצמצם את התרחיש של היעדר אסמכתאות נחוצות, דבר שעלול להוות פתח להשלמת מידע כוזב בכרטיס הספק בחברה.

עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 56 - 63, 202 - 203; ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 (2022), "מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות", עמ' 123 - 139.

נמצא כי בחברות יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון יש רשימת מסמכים אחידה שהספקים נדרשים למסור בעוד בחברה לפיתוח רחובות אין רשימה אחידה.

קביעה של רשימה אחידה של מסמכים, שעל הספק החובה להציגם, יכולה לסייע ליצירת הליך סדור ועקבי ולצמצם את הסיכון לחוסר ביסוס של מידע ולהזנת מידע כוזב בכרטיס הספק בחברה.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות תגדיר רשימת מסמכים מאמתים נדרשים אחידה, וכן תדרוש מספקיה להציגם כתנאי לפתיחת כרטיס ספק במערכות החברה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותפעל לגבש רשימה סדורה של מסמכים מאמתים.

טופס אחיד לקליטת פרטי חשבון בנק של ספק ואסמכתאות לנכונות פרטי חשבון בנק: פרטי חשבון הבנק של הספק הם פרטים רגישים, שכל שינוי בהם במערכות המידע עלול להביא להעברת תשלומים, לעיתים בהיקפים גדולים, לחשבון שלא אמור לקבל אותם, בין בשל טעות ברישום הפרטים, ובין בשל שינוי מכוון של פרטי חשבון הבנק במסגרת מעילה.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דיווחו כי ברשותן טופס אחיד לקליטת פרטי חשבון בנק של ספק.

שלוש חברות - יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון - דורשות מהספק למסור לחברה אסמכתאות לנכונות פרטי חשבון הבנק שלו, ואילו החברה לפיתוח רחובות אינה עושה כן.

היעדר קבלת אסמכתאות לנכונות פרטי חשבון הבנק של הספק הוא פתח לטעויות הן של הספק בעת מסירת הפרטים והן של הארגון בעת הקלדת פרטי חשבון הבנק במערכת, וזו גם פרצה המאפשרת הזנת נתונים כוזבים במערכות החברה, העלולות להביא למעילה או הונאה.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות תקפיד על קבלת אסמכתאות המוכיחה את נכונות פרטי חשבונות הבנק של ספקיה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לגבש תהליך עבודה לצורך קבלת אסמכתאות מספקים על אישור ניהול חשבון.

הצגת אישור מרשויות המס על ניהול ספרים תקין: בהתאם להוראות סעיף 2(א) לחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, נאסר על גוף ציבורי להתקשר עם תושב ישראל בעסקה למכירת נכס או למתן שירות לגוף הציבורי, אלא אם כן הציג אישור מגורם מוסמך כי הוא מנהל את פנקסי החשבונות והרשומות שעליו לנהלם על פי הדין, או שהוא פטור מלנהלם וכי הוא נוהג לדווח לפקיד השומה על הכנסותיו ולדווח למנהל המכס והמע"ם על עסקאות שמוטל עליהן מס לפי חוק מס ערך מוסף. פרט לעמידה בהוראות הדין, קבלת מידע זה על ידי החברות תסייע להן להימנע מפתיחת כרטיס ספק לגורם פיקטיבי.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אישרו כי הן דורשות מכלל ספקיהן, המבקשים להתקשר עימן, להציג אישור מרשויות המס על ניהול ספרים תקין כאמור.

בדיקה מול נתוני מס הכנסה כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים: כדי לאמת נתונים של ספק אפשר להצליב את פרטיו עם מאגרי מידע אחרים, לרבות מול נתוני מס הכנסה, ובמסגרת זאת לבדוק כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אישרו כי הן בודקות מול נתוני רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושומו של הספק אכן קיימים ותואמים.

בקרה במערכות המחשוב המונעת פתיחה של כרטיס ספק ככל שלא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים: בקרה ממוחשבת המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא צורפו כלל המסמכים והנתונים הדרושים יכולה לסייע במניעת מעילות בעקבות שינוי לא תקין של פרטי ספק.

בחברה לפיתוח רחובות, בחברת יפה נוף ובחברת עזרה וביצרון אין בקרה ממוחשבת המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא מצורפים אליו כל המסמכים והנתונים הנדרשים. חברת מוריה דיווחה כי יש ברשותה בקרה מעין זו. חברת יפה נוף דיווחה כי היא מיישמת בעניין זה בקרה ידנית.

היעדר בקרה ממוחשבת המונעת פתיחת כרטיס ספק מבלי שהוגשו כל האסמכתאות הנדרשות מגדילה את הסיכון שיוזנו פרטי ספק שגויים או כוזבים, לרבות פרטי חשבון בנק, ללא אפשרות לאתר זאת. מצב זה עלול להוביל לתשלום לספק שאין החברה אמורה לשלם לו ולאפשר ביצוע מעילה או הונאה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון ליישם בקרה ממוחשבת אשר תמנע פתיחה של כרטיס ספק על ידי עובד החברה, כשלא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את ביצועה בהתאם ליכולות מערכת הנהלת חשבונות.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע בקרה ממוחשבת על מסמכים. עוד מסרה חברת יפה נוף כי בנוהל החברה תוטמע בקרה ממוחשבת שתמנע פתיחה של כרטיס ספק כאשר ללא כל המסמכים והנתונים הנדרשים. בקרה זו תבוצע על ידי עובד החברה מחטיבת הכספים שאיננו חשב החברה.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה, תוך התייחסות לכך שכיום הבקרה מתבצעת באופן ידני.

בקרה המונעת פתיחת כרטיסים נוספים לאותו ספק: פתיחה של כמה כרטיסים עבור אותו ספק עלולה להביא למידע לא מהימן בנוגע להתקשרות שבינו לבין החברה. במקרים מסוימים היא אף עלולה לשמש כסות להעברת תשלומים לגורמים שאינם אמורים לקבל אותם.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דיווחו כי במערכות המחשוב שלהן קיימת בקרה המונעת פתיחת כרטיסים נוספים לאותו ספק. ארבע החברות גם מסרו כי המערכת הממוחשבת איננה מאפשרת לפתוח כרטיס לספק שיש לו מספר חברה או מספר עוסק הזהה למספר אשר כבר קיים במערכת.

מניעת הקמת ספקים חדשים עם מספר מזהה של ספקים שאינם פעילים במערכת המחשוב: האפשרות להקים ספק חדש בשעה שלאותו ספק יש כרטיס ספק במערכת, אף שאינו פעיל, עלולה להביא לכפל כרטיסים לאותו ספק וליצירת תשתית להעברת כספים לא תקינה. כדי למנוע זאת אפשר ליישם בקרה המונעת הקמת ספק במערכת, אם הוא כבר קיים בה, באמצעות בדיקה של מספר החברה או מספר העוסק של הספק (להלן - מספר מזהה).

בחברת עזרה ביצרון לא קיימת מגבלה המונעת פתיחת כרטיסי ספק חדשים עם מספר מזהה של ספקים שאינם פעילים. החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה דיווחו כי קיימת כאמור מגבלה במערכות המחשוב שלהן.

מומלץ כי חברת עזרה וביצרון תטמיע במערכות המחשוב מגבלה המונעת את האפשרות לפתוח כרטיסי ספק חדשים עם מספר מזהה של ספקים שאינם פעילים במערכת המחשוב.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה, תוך התייחסות לכך שכיום הבקרה מתבצעת באופן ידני.

הפרדת תפקידים בהליך הקמת הספק במערכת: הפרדת תפקידים היא אחת הבקורות היעילות ביותר למניעת מעילות, והיא יכולה להפחית באופן ניכר את הסיכון למעילות, במיוחד בהליכים רגישים, ולכן כדאי ככלל לנתח את תהליכי העבודה בארגון ולהסיק היכן לא קיימת הפרדת תפקידים נאותה. ארגונים קטנים חשופים יותר למעילות, בעיקר בגלל היעדר הפרדת תפקידים מספקת. לשם שיפור ההפרדה יש לפעול למניעת מצב שבו אדם אחד אחראי גם לרישום וגם לביצוע הפעולה.

בחברות יפה נוף ומוריה נדרשים לפחות שני גורמים מתוך החברה כדי להשלים את הליך הקמת הספק במערכת. מנגד, בחברה לפיתוח רחובות ובחברת עזרה וביצרון לא קיימת בקרה שלפיה שני בעלי תפקידים נפרדים מעורבים בהליך הקמת הספק במערכת לצורך השלמתו.

במהלך הביקורת ציינה חברת מוריה כי שני הגורמים הם משתי יחידות נפרדות - יחידת ההתקשרויות ויחידת החשבות. חברת יפה נוף ציינה כי הגורמים השונים המאשרים את הליך הקמת הספק הם החשבת, מנהלת חשבונות ואחראית התקשרויות ספקים.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון יפעלו לכך שהליך הקמת הספק במערכותיהן יבוצע על ידי לפחות שני גורמים בחברה, משום שללא בקרה כזו יש סיכון ממשי לפתיחת כרטיס ספק פיקטיבי. מומלץ גם כי הגורמים יהיו ממחלקות נפרדות או יחידות שונות בארגון.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את ההליך ולנקוט צעדים מתאימים.

בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי: בקורות על רישום נתונים והבטחת מהימנותם יכולות לצמצם סיכון למעילות לרבות באמצעות פתיחת כרטיס לספק פיקטיבי. לפיכך על המערכת לבצע בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דיווחו כי קיימת במערכותיהם בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי.

פנייה לספק כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה בתהליך פתיחת כרטיס ספק: במסגרת הליך פתיחת ספק עלולות להתרחש טעויות וגם יש חשש כי יוזנו נתונים כוזבים ושוניים מהמידע שמסר הספק. כדי להימנע מכך, ובמסגרת "סגירת מעגל" בתהליך פתיחת כרטיס ספק, אפשר לפנות לספק עצמו כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן פונות לספק כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט בספרי החברה.

מומלץ כי כלל החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - ישלבו הליך פנייה כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה

בסמוך להשלמת תהליך פתיחת כרטיס ספק. מומלץ לארבע החברות גם ליישם בקרה המונעת את הפעלת הכרטיס אם לא התקבל אישור של הספק על הנתונים שהוזנו. בקרה כזו יכולה לשמש בקרה נוספת על נכונות הפרטים שנמסרו ועשויה להקשות על ביצוע של מעילות והונאות בחברות באמצעות הזנה לא תקינה של פרטי ספקים.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי בנוהל החברה יוטמע הליך פנייה לספק בכדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה בסמוך להשלמת תהליך פתיחת כרטיס ספק. בקרה זו תבוצע על ידי עובד החברה מחטיבת הכספים שאיננו חשב החברה.

לוח 19 : מצב היישום של פעולות ובקורות בתהליך הקמת ספק חדש בארבע החברות שנבדקו לעומק

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם נדרשת הצגת אסמכתאות לצורך הקמת ספק חדש?	כן	כן	כן	כן
האם קיימת רשימת מסמכים אחידה הנדרשת להקמת ספק חדש?	לא	כן	כן	כן
האם קיים טופס אחיד לקליטת פרטי חשבון בנק של ספק?	כן	כן	כן	כן
האם יש דרישה לקבל אסמכתאות לנכונות פרטי חשבון בנק מספק?	לא	כן	כן	כן
האם ספק המבקש להתקשר עם החברה נדרש להציג אישור מרשויות המס על ניהול ספרים תקין?	כן	כן	כן	כן
האם מבוצעת בדיקה מול נתוני מס הכנסה כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים?	כן	כן	כן	כן
האם קיימת בקרה במערכות המחשוב, המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים?	לא	לא	כן	לא
האם קיימת בקרה המונעת פתיחת כרטיסים נוספים לאותו ספק?	כן	כן	כן	כן
האם קיימת בקרה המונעת הקמת ספקים חדשים עם מספר חברה של ספקים שאינם פעילים במערכת המחשוב?	כן	כן	כן	לא
האם קיימת הפרדת תפקידים בהליך הקמת הספק במערכת?	לא	כן	כן	לא
האם קיימת בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי?	כן	כן	כן	כן

חברת עזרה וביצרון	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לפיתוח רחובות	סוג הבקרה
לא	לא	לא	לא	האם נעשית פנייה לספק כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה בתהליך פתיחת כרטיס ספק?

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לצד יישום של בקורות בתהליך הקמת ספק במערכות המחשב של ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - נמצא כי 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.

עוד עולה מהלוח כי בחברה לפיתוח רחובות לא מיושמות חמש בקורות מתוך ה-12 שנבדקו, והיעדרן של חלקן, כמו היעדר דרישה לקבל אסמכתאות על נכונות פרטי חשבון בנק מספק והיעדר הפרדת תפקידים וכן האפשרות הקיימת שייפתחו כרטיסים כפולים, הם גורם סיכון לביצוע מעילות והונאות. יתר על כן, היקפן המצטבר של הבקורות שאינן מיושמות בתחום זה בחברה לפיתוח רחובות מציב אותה בסיכון מוגבר למעילות והונאות בהקשר זה. בחברת עזרה וביצרון לא מיושמות ארבע בקורות מתוך ה-12 שנבדקו, וגם במצב דברים זה יש סיכון למעילה ולהונאה בתהליך זה.

תהליך הקמת ספק הוא תהליך רגיש, שבסופו של דבר יכול לאפשר העברת כספים לחשבונות של ספקים ויש בו סיכונים כגון הקמת ספק פיקטיבי, או שימוש לא נאות בכרטיס קיים, באופן שיאפשר מעילה והונאה.

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, ולחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון מומלץ ליישם הפרדת תפקידים בתהליך הקמת ספק. כל זאת כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות בתהליך זה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותבחן את האפשרות לפנות לספק לצורך אישור פרטיו.

בקורות לאיתור זיקות בין ספקים לעובדים

סעיף 174(א) בפקודת העיריות קובע כי "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין במישרין או בעקיפין על ידי עצמו או על ידי בן זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה". מטרת האיסור על עובד עירייה או מקורביו להיות צד לחוזה הנכרת עימה היא למנוע ניגוד עניינים בין העיסוק של העובד בעירייה לבין עיסוקו כנותן שירות לה.

בנוהל האסדרה של חברה עירונית שפרסם משרד הפנים כאמור נקבע שחברה תעגן בתקנון שלה כי כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות המקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה. משכך, על החברות העירוניות לפעול לאיתור נגיעה או עניין אסורים של עובדי חברה בהתקשרויות שלה.

ב ק ר ה מ מ ו ח ש ב ת מ ו נ ע ת ק ל י ט ת ס פ ק ח ד ש ש ה ו א ג מ ע ו ב ד ה ח ב ר ה : כ ל החברות שנבדקו לעומק מסרו כי אינן מיישמות בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד חברה. בהיעדר בקרות ממוחשבות הבודקות אם הספק הוא עובד חברה, חברה עלולה להעסיק עובד המשמש גם ספק שלה שלא כדון, בניגוד עניינים ושלא על פי כללי מינהל תקין.

חברת **יפה נוף** ציינה במהלך הביקורת כי היא מעסיקה 22 עובדים בסך הכול וכי מבוצעת על ידה בקרה שאינה ממוחשבת.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - ליישם בקרות ממוחשבות שיסייעו למנוע התקשרות של החברה עם עובד שלה, המשמש במקביל גם כספק וגם כנותן שירותים, ויאפשרו לאתר התקשרויות כאלה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי ההמלצה תיבחן ויינקטו צעדים מתאימים.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע בקרה ממוחשבת למניעת התקשרות החברה עם עובד שלה המשמש בד בבד גם כספק וגם כנותן שירותים.

במהלך הביקורת חברת **מוריה** ציינה כי בקרה כזו תיושם במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP החדשה שהיא צפויה להתקין.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה, תוך התייחסות לכך שלתפיסת החברה רמת הסיכון בפועל נמוכה לנוכח מספר העובדים הקטן בחברה.

ב ק ר ה ל א י ת ו ר ז י ק ו ת : אמצעי טכנולוגי שבו מתועדים מספרי חשבונות הבנק של עובדי וספקי החברה במרוכז יכול לסייע לחברות לבצע הצלבות ולאתר ביתר קלות מספרי חשבונות בנק זהים לספקים ועובדים, ובכך לאתר סיכונים למעילות והונאות כאשר חשבון בנק מסוים של ספק הוא למעשה גם חשבון של עובד החברה. לחלופין ניתן לאתר באמצעותו חריגה מהאיסור שעובד החברה ישמש גם ספק של החברה.

החברה לפיתוח רחובות, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** דיווחו כי קיים ברשותן אמצעי טכנולוגי שבו מתועדים מספרי חשבונות הבנק של העובדים וספקי החברה. מנגד חברת **עזרה וביצרון** ציינה כי לא קיים ברשותה אמצעי טכנולוגי לצורך זה.

מומלץ לחברת **עזרה וביצרון** ליישם אמצעי טכנולוגי שיאפשר לתעד במרוכז את מספרי חשבונות הבנק של העובדים ושל ספקי החברה, ויסייע להן לבצע הצלבות והשוואות בין נתוני חשבונות הבנק.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה, תוך התייחסות לכך שלתפיסת החברה רמת הסיכון בנושא נמוכה בפועל לנוכח מספר העובדים הקטן בחברה.

ב י צ ו ע ת ק ו פ ת י ש ל ה צ ל ב ה ב י נ נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה : כדי לאתר מקרים של חשבונות בנק שמשייכים הן לעובדי החברה רצוי לבצע מדי תקופה הצלבה של נתוני חשבונות הבנקים.

נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מבצעות בדיקה תקופתית לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים באמצעות הצלבת מידע בין נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה לנתוני חשבונות הבנק של עובדי החברה.

מומלץ לכלל החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לבצע בדיקה תקופתית לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים באמצעות הצלבה של נתוני חשבונות הבנק בין ספקי החברה לעובדי החברה.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תבחן את האפשרות לבצע בדיקה תקופתית באמצעות הצלבה בין חשבונות בנק של ספקים ועובדים.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי ההמלצה תיושם.

הימצאות אמצעי טכנולוגי המתריע באופן אוטומטי על התאמה בין נתוני חשבונות הבנק: אמצעי טכנולוגי המתריע על התאמה בין חשבונות בנקים של ספקים ושל עובדים יכול לשמש כבקרה מתריעה על זיקה אסורה או על מעילה, משום שמצופה שחשבונות הבנק של העובדים לא יהיו גם חשבונות בנק של ספקים.

נמצא כי בכל ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לא קיים אמצעי טכנולוגי המתריע באופן אוטומטי על התאמה בין נתוני חשבונות הבנק של עובד בחברה ושל ספק.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - ליישם בקרה המתריעה על התאמה בין נתוני חשבונות הבנק של עובד בחברה ושל ספק.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה, וכי היא תבחן את ביצועה בהתאם ליכולות מערכת הנהלת חשבונות.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע בקרה ממוחשבת לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים באמצעות הצלבה של נתוני חשבונות הבנק בין ספקי החברה לעובדי החברה.

חברת **מוריה** ציינה בהקשר זה במהלך הביקורת כי בכוונתה להטמיע את הבקרה וליישמה במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP החדשה.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה, תוך התייחסות לכך שלתפיסת החברה רמת הסיכון בנושא נמוכה בפועל לנוכח מספר העובדים הקטן בחברה.

בדיקת קרבת משפחה בין עובדי החברה לספקי החברה בזמן קליטתם: ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - מסרו כי במסגרת קליטת עובדים חדשים והתקשרויות עם ספקים נעשית בדיקת קרבת משפחה בין עובדי החברה לספקי החברה.

החברה לפיתוח רחובות ציינה כי היא עושה כן באמצעות מילוי טופס ניגוד עניינים של עובדים. חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** ציינו כי ברשותן נספח בהסכמי הספקים שבו הם נדרשים להצהיר על אודות קרבה. חברת **מוריה** ציינה כי היא עושה כן באמצעות שאלון לניגוד עניינים לעובדים.

נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון מבצעות בדיקה לספקים לצורך איתור קרבה משפחתית בין ספקים לעובדי החברה.

לוח 20: מצב היישום של פעולות ובקורות בהליך איתור זיקות בין ספקים לעובדים בארבע החברות שנבדקו לעומק

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם קיימת בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד החברה?	לא	לא	לא	לא
האם קיים אמצעי טכנולוגי שבו מתועדים מספרי חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה?	כן	כן	כן	לא
האם מבוצעת בדיקה תקופתית של הצלבת נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה?	לא	לא	לא	לא
האם קיים אמצעי טכנולוגי המתריע באופן אוטומטי על התאמה בין נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה?	לא	לא	לא	לא
האם נעשית בדיקה של קרבת משפחה בין עובדי החברה לספקי החברה בזמן קליטתם?	כן	כן	כן	כן

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לצד יישום בקורות בהליך איתור זיקות בין ספקים לעובדים ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מיישמות שלוש מתוך חמש בקורות שנבדקו. הן אינן מבצעות בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד החברה, ובהיעדרה קיים חשש להעסקת עובד המשמש גם ספק של החברה, זאת בניגוד למינהל תקין והחשש לניגוד עניינים לצד החשש ליצירת קרקע נוחה לביצוע מעילה והונאה. כמו כן הן אינן מבצעות בדיקה תקופתית של הצלבה בין נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה, ואין לחברות שנבדקו אמצעי טכנולוגי המתריע באופן אוטומטי על התאמה בין נתוני חשבונות הבנק; בהיעדרם קיים החשש כי יתקיימו קשרים בעלי זיקה אסורה בין ספק לעובד, שעלולים להביא לידי מעילה והונאה.

עוד עולה מהלוח כי חברת עזרה וביצרון אינה מיישמת ארבע מתוך חמש בקורות שנבדקו, ולכן חשיפתה לסיכונים הנובעים מזיקות אסורות בין ספקיה לעובדיה גבוהה. שאר החברות שנבדקו - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה - אינן מיישמות שלוש מתוך חמש הבקורות שנבדקו.

למעשה ניתן ללמוד מהלוח כי תחום בקורות זה - איתור הזיקות בין ספקים לעובדים - אינו מיושם באופן מספק אצל כלל החברות שנבדקו לעומק וטעון שיפור.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - למפות את מכלול הבקורות הנוגעות לתהליך איתור זיקות בין ספקים לעובדים, ולהוסיף בקורות שחסרות, כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות בתהליך זה, ובהן בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד החברה; ביצוע בדיקה תקופתית של הצלבה בין נתוני חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה והתרעה על מקרים של התאמה בין חשבונות כאלו. לחברת עזרה וביצרון מומלץ להוסיף אמצעי טכנולוגי לתיעוד מספרי חשבונות הבנק של ספקי החברה ועובדיה.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא מעסיקה פחות מ-25 עובדים, באופן המאפשר לה לבצע מעקב יזום על הזיקות בין ספקים לעובדים, וכן הבהירה שוב כי בכל קליטה של עובד חדש, היא תבצע בדיקה כאמור. החברה שבה ומסרה כי היא תעבור בשנת 2025 למערכת ERP חדשה שתכלול את הבקורות הנדרשות.

בקורות על הרישום הקיים של ספקים

איתור ספקים כפולים: תרחיש שבו קיימים שני כרטיסי ספק או יותר במערכת עבור אותו ספק עלול להביא למצב שבו עלולים לאפשר מתן תשלום כפול לספק עבור קבלת אותו השירות או המוצר, או שינוי הפרטים באחד מהכרטיסים כדי לבצע באמצעותו מעילה.

החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון דיווחו במהלך הביקורת כי הן מבצעות בדיקות לאיתור ספקים כפולים במערכות הממוחשבות מפעם לפעם. חברת מוריה ציינה כי אינה מבצעת בדיקה מעין זו משום שלא ניתן לפתוח שני ספקים במערכת בעלי אותו מספר חברה או עוסק מורשה.

חברת יפה נוף מסרה במהלך הביקורת כי בוצעה ביקורת בחברה לפני כשלוש שנים על ידי ביקורת הפנים, שבמסגרתה נמצאו מספר ספקים כפולים ולאחר איתורם הם נסגרו, ומאז נוצרה חסימה אוטומטית במערכת לאפשרות של הקמת ספקים כפולים במערכת.

מומלץ לחברת מוריה לבצע בקרה לאיתור ספקים כפולים למערכת, גם אם היא מיישמת בקרה המונעת הקמת כרטיס ספק כפול, זאת כדי לוודא, מדי פעם בפעם, שהבקרה המונעת לא נפרצה, או שלא חל שינוי ברישום פרטי ספקים שגורם לרישום כפול.

איתור חשבונות בנק זהים לספקים שונים: חשבונות בנק זהים לספקים שונים חושפים את החברות לטעויות בביצוע תשלומים. כמו כן הם עלולים להעיד על מעילה והונאה שבמסגרתה שונו פרטי חשבון של ספק, תוך שימוש באסמכתאות של ספק אחר, כדי להעביר כספים באופן לא תקין.

החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה אינן מבצעות בדיקות לאיתור חשבונות בנק זהים המשויכים לספקים שונים שהיא מתקשרת איתם. חברת עזרה וביצרון דיווחה כי היא מבצעת בדיקות כאלה.

מומלץ כי במערכות המידע של החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה תוטמע בקרה המונעת הזנה של חשבונות בנק כפולים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ותבחן אותה בהתאם ליכולות מערכת הנהלת חשבונות.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של חשבונות בנק כפולים.

חברת מוריה ציינה כי במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP החדשה בחברה צפויה להיות מיושמת בקרה שבה יבוצעו בדיקות לאיתור חשבוניות בנק זהים המשויכים לספקים שונים.

בדיקות מדגמיות עיתיות לבחינת אמיתות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים: פרטים לא נכונים או לא מדויקים של ספק קיים במערכות הארגון, ללא בקורות מתאימות, עלולים להפוך את כרטיס הספק לצינור לביצוע מעילה, אפילו אם כרטיס הספק נפתח כהלכה, זאת בגלל שינויים שנעשו בו לאחר מכן. בדיקה תדירה של אמיתות נתוני הספקים יכולה לשמש אמצעי לאיתור ומניעה של מעילה.

החברה לפיתוח רחובות וחברת יפה נוף אינן מבצעות בדיקות מדגמיות עיתיות לבחינת אמיתות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים, זאת אל מול מסמכים מאמתים. חברת עזרה וביצור וחברת מוריה ציינו כי הן מבצעות בדיקות כאמור.

חברת מוריה ציינה גם כי פעם בשנה נערכת בדיקת רישיונות מקצועיים של הספקים, וכן אחת לשבוע נערך אימות מול רשות המיסים לעניין "ממשק האלף"²⁴².

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות וחברת יפה נוף יבצעו בדיקות מדגמיות בתקופות מוגדרות לבחינת אמיתות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים, זאת אל מול מסמכים מאמתים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את האפשרות לבצע בדיקות מדגמיות תקופתיות, כדי לאמת נתוני ספקים.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא תשקול את יישום ההמלצה.

פנייה תקופתית למדגם ספקים כדי לאמת את הנתונים הרשומים במערכות החברה: פנייה תקופתית למדגם ספקים כדי לאמת את הנתונים הרשומים במערכות החברה היא בקרה שעשויה לסייע באיתור של רישומים לא תקינים בשל טעות או מעילה.

החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצור אינן פונות מפעם לפעם למדגם של ספקים כדי לאמת את הנתונים שרשמו בספריהן. מנגד חברת מוריה דיווחה כי היא מבצעת בקרה כאמור.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצור יבצעו פנייה תקופתית יזומה למדגם של ספקים כדי לאמת את הנתונים שרשמו בספריהן.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את האפשרות לבצע פנייה תקופתית לספקים כדי לאמת את הנתונים הרשומים בחברה.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי היא תשקול את יישום ההמלצה.

סגירת כרטיסי ספקים שאינם פעילים: כרטיסי ספקים שאינם פעילים במשך תקופה ארוכה עשויים להוות סיכון לביצוע טעויות או מעילות, משום שאפשר להשתמש בהם להעברת כספים לספקים שלא אמורים לקבל כספים, או להשתמש בהם כבסיס להעברת כספים במסגרת מעילה באמצעות שינוי פרטיהם. איתור כרטיסים כאלה באופן תדיר, למשל מדי רבעון, וסגירתם מסייעים במניעת אפשרויות לביצוע מעילות והונאות באמצעותם.

החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה אינן פועלות לסגירת כרטיסי ספקים שאינם פעילים אחת לתקופה על בסיס תהליך מובנה. החברות יפה נוף ועזרה וביצור דיווחו כי הן סוגרות כרטיסים שאינם פעילים.

שירות המאפשר לגופים ולחברות לקבל מידע על שיעורי ניכוי מס וניהול ספרים של הספקים שלהם.

חברת **יפה נוף** ציינה כי בחברה יש הליך פרטני, ולפיו כאשר מחליטים על סגירת כרטיס ספק שאינו פעיל - נבדקת גם יתרה בכרטיס ואם יש צורך לשלם לספק לפני סגירתו. בחברת **עזרה וביצרון** פועלים לסגירת כרטיסי ספק שאינם פעילים אחת לשנה.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה יבצעו בדיקות תקופתיות יזומות של כרטיסי ספקים שבהם לא מבוצעת תנועה לאורך זמן, וישקלו את הצורך בסגירתם. לחברת עזרה וביצרון מומלץ לבדוק באופן תדיר, למשל מדי רבעון, אם יש צורך בסגירת כרטיסים שאינם פעילים.

בתשובת החברה **לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את ביצועה במסגרת נוהל עבודה לסגירת כרטיסי ספקים.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה.

חסימת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור: היכולת לבצע הזמנות עבודה בכרטיס ספק סגור מהווה פרצה העלולה להביא לטעויות או לחלופין להקל על ביצוע מעילות והונאות. הטמעת בקרה המונעת הפקת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור תקשה על ביצוע מעילה באמצעות הפקת הזמנות פיקטיביות ממערכות החברה.

החברה **לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון** לא הטמיעו במערכותיהן בקרה המונעת הפקת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור. מנגד, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** דיווחו כי הוטמעה בקרה מונעת זו.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות וחברת עזרה וביצרון יטמיעו במערכותיהן בקרה המונעת הפקת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור.

בתשובת החברה **לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה, ובכוונתה לבחון את ביצועה בהתאם ליכולות של מערכת ההזמנות.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה.

לוח 21: מצב היישום של פעולות ובקורות על הרישום הקיים של ספקים בארבע החברות

שנבדקו לעומק

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם מבוצעות בדיקות תקופתיות לאיתור ספקים כפולים במערכות הממוחשבות?	כן	כן	לא	כן
האם נעשית בקרה לאיתור חשבונות בנק זהים לספקים שונים?	לא	לא	לא	כן
האם נעשות בדיקות מדגמיות עיתיות לבחינת אמיתות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים?	לא	לא	כן	כן

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם מבוצעת פנייה תקופתית למדגם ספקים כדי לאמת את הנתונים הרשומים בספרי החברה?	לא	לא	כן	לא
האם מבוצעת פעולה לסגירת כרטיסי ספקים שאינם פעילים?	לא	כן	לא	כן
האם קיימת בקרה לחסימת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור?	לא	כן	כן	לא

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לצד יישום של בקורות על הרישום הקיים של ספקים בארבע החברות שנבדקו לעומק, שלוש חברות - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה - אינן מבצעות בקרה לאיתור חשבונות בנק זהים לספקים שונים, דבר החושף אותן לטעויות בביצוע תשלומים ואף עלול לשמש פתח לביצוע מעילה והונאה. שלוש חברות - החברות לפיתוח רחובות, חברת עזרה וביצרון וחברת יפה נוף - אינן מבצעות פנייה תקופתית למדגם ספקים כדי לאמת את הנתונים הרשומים בספרי החברה, ובהיעדר החברה עלולה להתקשות באיתור של רישומים לא תקינים בשל טעות או מעילה.

עוד עולה מהלוח כי החברה לפיתוח רחובות לא מיישמת חמש בקורות מתוך שש שנבדקו, והיעדרן המצטבר, כמו למשל היכולת לבצע הזמנות עבודה בכרטיס ספק סגור ואי-ביצוע בקרה לבדיקת כרטיסי ספקים שאינם פעילים במשך תקופה ארוכה, עשוי להוות סיכון לביצוע טעויות או מעילות, משום שהדבר מאפשר להשתמש בהם להעברת כספים לספקים שלא אמורים לקבלם, או להשתמש בהם כבסיס להעברת כספים באמצעות שינוי פרטיהם. למעשה, היעדרן המצטבר של בקורות אלה מהווה גורם סיכון העלול להקל על ביצוע מעילות והונאות בחברה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות לפעול להטמעת הבקורות שהיא אינה מבצעת, משום שהיעדרן המצטבר מציב אותה בסיכון מוגבר להתרחשותן של מעילות והונאות בתהליכי תשלום לספקים. מומלץ לשלוש החברות שנבדקו לעומק - חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - להוסיף בקורות שחסרות, למשל הוספת בקרה לאיתור חשבונות בנק זהים לספקים שונים בחברות יפה נוף ומוריה והוספת פנייה תקופתית למדגם ספקים בחברות יפה נוף ועזרה וביצרון, כדי לאמת את הנתונים הרשומים בספרי החברה ולצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות בתהליך זה.

בקורות על שינויים בפרטי ספקים

ב ק ר ה ע ל ש י נ ו י י מ ש נ ע ש ו ב פ ר ט י ס פ ק י מ : שינוי בפרטי ספק קיים ללא בקורות מתאימות עלול להפוך את כרטיס הספק לצינור לביצוע מעילה אפילו אם הכרטיס נפתח כהלכה. איתור שינויים שנעשו באופן תדיר יכול לשמש אמצעי בקרה על שינויים בנתונים כדי לבצע מעילה. הפקת דוח המפרט את כלל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים מאפשר לקבל תמונה על כלל השינויים שבוצעו בפרטי ספקים, ועל כן באמצעותו ניתן לזהות שגיאות, חריגות או שינויים שלא אושרו בפרטי הספקים.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מפיקות דוח המפרט את כלל השינויים שנעשו בפרטי ספקים.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - להפיק דוח לאיתור שינויים שנעשו בקובץ אב ספקים באופן סדיר, כדי שיוכלו לקבל תמונה עדכנית על מאגר הספקים הפעילים ולאתר שינויים שעלולים להצביע על מעילה.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את ביצועה בהתאם ליכולות מערכת הנהלת חשבונות.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי ההמלצה תיושם.

חברת **מוריה** ציינה כי בקרה זו תיושם במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים של יישום ההמלצה.

אימות של מהימנות בקשות לשינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק : דרך הונאה המוכרת בספרות המקצועית היא התחזות לבעל תפקיד בכיר אצל הספק ומשלוח הודעת דוא"ל לגורם הרלוונטי בחברה בבקשה לביצוע העברה דחופה של כספים או לביצוע שינויים בפרטי חשבון הבנק. אימות של מהימנות הבקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק באמצעות פנייה אליו, יכול למנוע סוג הונאה מעין זה.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מאמתות בקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - להטמיע בקרה לאימות של בקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק או איש קשר המוכר להן מטעמו כדי למנוע מקרי הונאה הנובעים מהתחזות לספק או מי מטעמו.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון את האפשרות לבצע פנייה לאימות של בקשות שינוי בפרטי חשבון בנק מול ספק.

חברת **מוריה** ציינה כי היא מבצעת זאת לעיתים ועל פי שיקול דעת מקצועי, ובכוונתה ליישם בקרה זו במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי החברה תבחן את נחיצות בקרה זו.

התרעה על ביצוע שינוי בחשבון הבנק במערכת : פרטי חשבון הבנק של ספק המצויים במערכות החברה הם נתונים רגישים, שכן על בסיסם מועברים תשלומים מהחברה לספק. לפיכך בקרה המתריעה בזמן אמת על ביצוע שינוי בפרטי חשבון הבנק עשויה למנוע הונאה או מעילה ולאתר את מקור המעילה וההונאה בתוך פרק זמן קצר.

בחברת יפה נוף ובחברת עזרה וביצרון אין בקרה המתריעה על שינוי בפרטי חשבון הבנק. החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה דיווחו כי המערכת שברשותן מתריעה על ביצוע שינוי בפרטי חשבון הבנק.

החברה לפיתוח רחובות ציינה כי ההתרעה מופיעה אצל הגורם שביצע את השינוי, וחברת **מוריה** ציינה כי ההתרעה מופיעה אצל החשב וסגניות חשב.

מומלץ כי חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון יטמיעו במערכותיהן בקרה שתתריע על ביצוע שינוי בחשבון הבנק במערכת. מומלץ לחברה לפיתוח רחובות כי ההתרעה על ביצוע שינוי בחשבון הבנק במערכת תופיע אצל שני גורמים לפחות בחברה בהתאם לעקרון הפרדת התפקידים.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון אותה בהתאם ליכולות מערכת הנהלת חשבונות.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע בקרה ממוחשבת שתתריע על ביצוע שינוי בחשבון בנק במערכת.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים של יישום ההמלצה.

הפרדת תפקידים בעת שינוי פרטי חשבון בנק: כאמור, הפרדת תפקידים היא אחת הבקורות היעילות ביותר למניעת מעילות, והיא יכולה להפחית באופן משמעותי את הסיכון למעילות, במיוחד כאשר מדובר בבעל תפקיד המוסמך לבצע תהליכים רגישים. ארגונים שבהם לא קיימת הפרדת תפקידים בתהליכים רגישים חשופים יותר למעילות. לפיכך יש לפעול למניעת מצב שבו אדם אחד אחראי לבדו לביצוע פעולה רגישה, בלי שנדרש אישור לביצועה מטעם גורם נוסף.

בחברה לפיתוח רחובות ובחברת עזרה וביצרון לא קיים גורם נוסף בחברה המפקח על הגורם המבצע את השינוי בחשבון הבנק. חברת **יפה נוף** ציינה כי הגורם המפקח הנוסף הוא החשבת, וחברת **מוריה** ציינה כי הגורם הנוסף המפקח הוא סגנית החשב.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות ובחברת עזרה וביצרון יטמיעו בקרה שלפיה יידרשו שני גורמים לפחות לשם ביצוע שינוי בפרטי חשבון בנק של ספק.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון אותה במסגרת בחינת הליך שינוי פרטי ספק.

שליחת פנייה אוטומטית לספק בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו: הודעה לספק על שינוי בפרטי חשבון הבנק שלו, שנעשה לכאורה לבקשתו, יכול לשמש אחת הבקורות שימנעו שינוי פרטים בעקבות בקשה מצד גורם לא מוסמך במסגרת הונאה וכן בעקבות שינויים לא תקינים בפרטים בגלל מעילה.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן שולחות פנייה אוטומטית לספק בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו במערכות החברה.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - כי בעת עדכון פרטי חשבון הבנק וכבקה נוספת על הבקורות שהן מיישמות, לשלוח עדכון בזמן אמת לספק בנוגע לשינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו. אי-ביצוע עדכון שכזה בזמן אמת עלול להוות פרצה לביצוע מעילות ואף לגניבת זהות הספק ולביצוע העברות של תשלומים לא ראויים.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה רואה בחיוב את ההמלצה ובכוונתה לבחון אותה במסגרת בחינת הליך שינוי פרטי ספק.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי במסגרת ביצוע תוכנית העבודה לשנת 2025, שאושרה על ידי דירקטוריון החברה בדצמבר 2024, החברה תעבור למערכת ERP חדשה, שבה תוטמע שליחת הודעה אוטומטית בזמן אמת לספק על שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו.

לוח 22: מצב היישום של פעולות ובקורות בתהליך אימות על הבקורות על שינויים בפרטי ספקים בארבע החברות שנבדקו לעומק

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם מופק דוח באופן תדיר המפרט את כל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים?	לא	לא	לא	לא
האם החברה מבצעת אימות של בקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק?	לא	לא	לא	לא
האם קיימת התרעה על ביצוע שינוי בחשבון הבנק במערכת?	כן	לא	כן	לא
האם קיים גורם נוסף בחברה המפקח על הגורם המבצע את השינוי בפועל מטעם החברה?	לא	כן	כן	לא
האם החברה שולחת פנייה אוטומטית לספק בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו?	לא	לא	לא	לא

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לצד יישום של בקורות בהליך אימות על הבקורות על שינויים בפרטי ספקים, ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מפיקות דוח באופן תדיר המפרט את כל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים, דבר שאינו מאפשר איתור של שינויים לא תקינים בכרטיס ספק. כמו כן עולה כי ארבע החברות אינן שולחות פנייה אוטומטית לספקיהן בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלהם, ולפיכך עלול להתעורר אצלן קושי בזיהוי שינויים לא תקינים בפרטי חשבון הבנק כתוצאה מטעות או כתוצאה מביצוע שינוי לצורך מעילה.

עוד עולה מהלוח כי החברה עזרה וביצרון אינה מיישמת את חמש הבקורות שנבדקו, הכוללות בין היתר אי-ביצוע אימות של בקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק, ואין גורם נוסף בחברה המפקח על הגורם המבצע את השינוי בפועל בכרטיס הספק. הבקורות האמורות, שבמצטבר אינן מבוצעות, חושפות את חברת עזרה וביצרון לסיכונים מעילה והונאה.

מומלץ לחברת עזרה וביצרון לפעול ליישום הבקורות שהיא אינה מיישמת, משום שהיעדרן המצטבר מציב אותה בסיכון מוגבר לביצוע מעילות והונאות בתחום זה. לשלוש החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת מוריה - להוסיף בקורות שחסרות, ובהן הפקת דוח באופן תדיר המפרט את כל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים; אימות של בקשות שינוי בפרטי חשבון הבנק אל מול הספק; ושליחת פנייה אוטומטית לספק בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו, זאת כדי לסייע להן לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות.

בקורות במערכת ההזמנות

רכש, ובכלל זה ביצוע הזמנות רכש מספקים, הוא נושא רגיש, כיוון שמדובר בשלבים מהותיים בתהליך התשלום לספקים, ולכן יש בהם סיכון למעילות ולהונאות. מהספרות המקצועית עולה כי קיימות מגוון דרכים לביצוע מעילות והונאות בהקשר זה, למשל באמצעות יצירת הזמנות פיקטיביות, זיוף חשבוניות ספק ופיצול הזמנות או חשבוניות רכש²⁴³. הגבלת הגישה למערכת ההזמנות ומניעת אפשרות להכניס בה שינויים, כגון מחיקת תשלומים שבוצעו או פתיחת הזמנות חדשות ללא אישור, הן בקורות שיכולות לסייע במניעה וצמצום של פעולות הונאה ומעילה דרך נתיב זה.

ני הול ממוחשב של הזמנות: חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון ציינו כי יש ברשותן מערכות או תוכנות להזמנת עבודה או ציוד. בחברה לפיתוח רחובות אין מערכת לניהול ממוחשב של הזמנות.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות תצטייד במערכות או תוכנות להזמנת עבודה או ציוד.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

קביעת הרשאות שימוש: חברת עזרה וביצרון, חברת מוריה וחברת יפה נוף ציינו כי הן קבעו הרשאות שימוש וצפייה למשתמשים שונים במערכת. בחברה לפיתוח רחובות לא נקבעו הרשאות שימוש וצפייה, בהיעדר מערכת כאמור.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את הנושא ותנקוט צעדים מתאימים.

הפרדת תפקידים: חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון ציינו כי לצורך השלמת הקמה של הזמנה חדשה במערכת נדרש אישור גורם נוסף פרט למקים ההזמנה. בחברה לפיתוח רחובות ובחברת יפה נוף לא מיושמת בקרה כזו.

חברת מוריה ציינה כי הגורמים הנוספים מטעמה הם הכלכלן, בעל התפקיד בחשבות, ועדת מכרזים ומורשי החתימה בהתאם לנוהל החברה. חברת יפה נוף ציינה כי התנאי להקמת הזמנה הוא אישור ועדת המכרזים בתוספת סבב חתימות של גורמים מאשרים.

מומלץ כי חברת יפה נוף תיישם בקרה של הפרדת תפקידים בין העובד המקים את ההזמנה לעובד המאשר את הקמת ההזמנה במערכות.

לוח 23 : מצב היישום של פעולות ובקורות בקביעת הגבלות הגישה למערכת ההזמנות וביצוע פעולות בה בארבע החברות שנבדקו לעומק

חברת עזרה וביצור	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לפיתוח רחובות	סוג הבקרה
כן	כן	כן	לא	האם קיימת מערכת או תוכנה להזמנת עבודה או ציוד?
כן	כן	כן	לא	האם נקבעו הרשאות שימוש וצפייה למשתמשים שונים במערכת?
כן	כן	לא	לא	האם לצורך השלמת הקמה של הזמנה חדשה במערכת דרוש אישור של גורם נוסף פרט למקים ההזמנה במערכת?

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מדיווחיהן של שתיים מתוך ארבע החברות שנבדקו - חברת מוריה וחברת עזרה וביצור - עולה כי הן מיישמות באופן מלא את הבקורות בתחום הגדרת הגבלות הגישה וביצוע פעולות במערכת ההזמנות, שנועדו למנוע מעילות והונאות.

לעומת זאת, נמצא כי החברה לפיתוח רחובות אינה מבצעת אף אחת מהבקורות שנבדקו בתחום זה, ובהיעדר בקורות אלו יש סיכון של ממש להתרחשות מעילות והונאות. מומלץ לחברה לפיתוח רחובות להצטייד במערכת לניהול הזמנות ולהטמיע בה את הבקורות המתאימות.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

בקורות על הליכי אישור חשבוניות

הסכומים המוסכמים בין מזמין לספק נקבעים בדרך כלל במסגרת הליך מכרזי או תחרותי שבו נבחר הספק. בקרה על חשבוניות, שעל בסיסן משולמת התמורה עבור השירותים והמוצרים שסופקו, היא חיונית. בהיעדר בקרה זו, עולה הסבירות לזיוף או חריגה מהסכום המוסכם, דבר שעלול להוביל לתשלומי יתר, מעילה או הונאה, וגם לעקיפה של דיני המכרזים, שכן בחירת הספק מתבססת בדרך כלל על ההצעה שהציג.

הפרדת תפקידים: כאמור לעיל, הפרדת תפקידים היא אחת הבקורות היעילות ביותר למניעת מעילות, והיא יכולה להפחית באופן משמעותי את הסיכון למעילות, במיוחד בהליכים רגישים, ולכן כדאי ככלל לנתח את תהליכי העבודה בארגון ולהסיק היכן לא קיימת הפרדת תפקידים נאותה. ארגונים קטנים חשופים יותר למעילות, בעיקר בגלל היעדר הפרדת תפקידים מספקת. כדי לשפר את ההפרדה, יש לפעול למניעת מצב שבו אדם אחד אחראי גם לרישום וגם לביצוע הפעולה.

החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצור - דיווחו כי הגורם המורשה לאשר חשבונית אינו הגורם המורשה להוציא את התשלום. כלומר, ישנה הפרדה בין בעלי התפקידים בהליכי אישור החשבונית ותשלומה. כל החברות שנבדקו גם דיווחו כי החשבונית עוברת מסלול אישורים לפני שמועברת פקודת תשלום.

מניעת תשלומים כפולים: יישום בקורות למניעת תשלומים כפולים יכול לסייע בצמצום הסיכון להעברת כספים בטעות בגין אותה הזמנה או לביצוע מעילה והונאה באמצעות תשלום כפול. יש לציין כי הגשת חשבונית כפולה על ידי הספק עלולה להוביל את החברה לשלם תשלום כפול עבור אותה עבודה. בשונה ממעילות אחרות, שקיים קושי לאתרן, מעילה בתשלומים כפולים

ניתנת לזיהוי במאמץ סביר. החשבונות החשודות או לפחות חלקן נשמרות בארגון, ופקודות היומן הכפולות נרשמות בספרי הארגון ובדפי הבנק, לכן הקושי לאתר את הסכומים הכפולים זניח. יש לציין כי אף שקל לאתר מעילות כאלה, הן נפוצות בארגונים רבים, הואיל ונוהלי הבקרה מתייחסים בדרך כלל לפעילות השוטפת ולא לגילוי מעילות.

החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - דיווחו שיש במערכותיהן חסימה ממוחשבת להזנת חשבונית כפולה וכי במערכת הממוחשבת מתבצעת בדיקה עיתית לאיתור תשלומים כפולים לאותו ספק.

החברות שנבדקו לעומק גם דיווחו כי היחידה שקיבלה את השירות או את הציוד סורקת את החשבונית למערכת הממוחשבת (בחברה לפיתוח רחובות הסריקה מתבצעת על ידי מחלקת הכספים).

בקה המונעת קליטת חשבונית בסכום החורג מסכום ההזמנה: בחברה לפיתוח רחובות ובחברת עזרה וביצרון אין בקרה ממוחשבת המונעת קליטה של חשבונית בסכום הגבוה מסכום ההזמנה. מאידך גיסא חברת יפה נוף וחברת מוריה דיווחו כי קיימת בקרה ממוחשבת מעין זו.

חברת מוריה דיווחה שקיימת במערכתיה סטייה מותרת של עד 500 ש"ח מסכום ההזמנה, ומתקבלת גם התרעה לגורם המבקר.

בהיעדר בקרה המונעת קליטת חשבונית בסכום החורג משמעותית מסכום ההזמנה, עלולות חברת עזרה וביצרון והחברה לפיתוח רחובות לשלם תשלומי יתר. היעדר בקרה על סכום החשבונית גם יכול לשמש בסיס לביצוע מעילה או הונאה ולעקיפה של דיני המכרזים, שלפיהם סכומי ההתקשרות, כפי שנקבעו מלכתחילה, הם הבסיס לקביעת דרך ההתקשרות ולבחירה בספק.

מומלץ לחברות עזרה וביצרון והחברה לפיתוח רחובות לשלב במערכותיהן בקרה ממוחשבת המונעת קליטה של חשבונית בסכום הגבוה מסכום ההזמנה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

בתשובת חברת עזרה וביצרון נמסר כי מנכ"ל החברה הנחה את גורמי המקצוע לבחון את ההיבטים הטכנולוגיים והתקציביים הכרוכים ביישום ההמלצה. החברה הבהירה כי בעלי התפקידים במחלקת הכספים מבצעים כיום בקרה זו באופן ידני, כך שחשבונית שסכומה עולה על סכום ההזמנה אינה מאושרת ואינה משולמת.

בדיקה עיתית לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה: נוסף על הבקרה המונעת לתשלום בחריגה מסכום ההזמנה, אפשר ליישם בקרות מאתרות לאיתור חריגות כאלו.

בחברה לפיתוח רחובות, בחברת יפה נוף ובחברת מוריה לא מתבצעות בדיקות עיתיות לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה בנוסף לבקרות מונעות. מאידך גיסא בחברות עזרה וביצרון קיימת בקרה זו.

חברת יפה נוף ציינה כי לא ניתן לאשר את החשבון ולקלוט אותו במערכת אם יש חריגה, וכי מגדירים זאת במעמד פתיחת החוזה מול הספק, וכל חריגה עוברת לאישור ועדת מכרזים. אם הוועדה מאשרת - מגדילים את ההזמנה. כלומר, הבקרה המיושמת על ידי חברת יפה נוף היא בקרה מונעת והיא אינה מאתרת מקרים שבהם הבקרה המונעת נעקפה.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות, לחברת יפה נוף ולחברת מוריה לשלב בקרות מאתרות לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה, נוסף על בקרות מונעות, כדי לוודא שלא נקלטו הזמנות על אף החסימות, שלא על בסיס שיקול דעת ענייני.

בתשובת **החברה לפיתוח רחובות** נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

חברת **מוריה** מסרה במהלך הביקורת כי בקרה מעין זו תיושם במסגרת הטמעת מערכת ה-ERP החדשה.

לוח 24 : מצב היישום של פעולות ובקורות בהליכי אישור חשבוניות בארבע החברות שנבדקו לעומק

סוג הבקרה	החברה לפיתוח רחובות	חברת יפה נוף	חברת מוריה	חברת עזרה וביצרון
האם הגורם המורשה לאשר חשבונית אינו הגורם המורשה להוציא את התשלום?	כן	כן	כן	כן
האם חשבונית עוברת מסלול אישורים לפני שמועברת פקודת תשלום?	כן	כן	כן	כן
האם יש חסימה ממוחשבת להזנת חשבונית כפולה?	כן	כן	כן	כן
האם במערכת הממוחשבת מתבצעת בדיקה עיתית לאיתור תשלומים כפולים לאותו ספק?	כן	כן	כן	כן
האם היחידה שקיבלה את השירות או את הציוד סורקת את החשבונית למערכת הממוחשבת?	כן	כן	כן	כן
האם קיימת בקרה ממוחשבת המונעת קליטת חשבונית בסכום החורג מסכום ההזמנה?	לא	כן	כן	לא
האם קיימת בדיקה עיתית לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה נוסף על בקורות מונעות?	לא	לא	לא	כן

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

בקרה על קבלת מוצר או שירות

מושכלת יסוד היא כי מוצר או שירות שנרכש מצריך מתן תמורה עבורו. עם זאת עלולים להתרחש אירועי מעילה או הונאה, שבהם ניתנה תמורה, אך השירות או המוצר הנרכש לא התקבל או שהתקבל במתכונת חלקית. כדי למנוע, או לפחות לצמצם, אירועים מעין אלה, נדרש לבצע מעקב ובקרה, ובפרט כאשר לחברה הרוכשת יש התקשרויות רבות עם ספקים רבים. ביצוע מעקב ובקרה אחר קבלת המוצר, השירות והתשלום יכולים לסייע במניעה ובצמצום מעילות או הונאות.

דרישה להגשת דיווח כאשר השירות או המוצר הנרכש מתקבל: חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון דיווחו שלא נדרש להגיש דיווח כאשר השירות או המוצר הנרכש מתקבל. עם זאת חברת יפה נוף ציינה כי הגורם המקצועי בחברה נדרש לאשר את קבלת השירות או המוצר לפני אישור חשבון במסגרת הליך אישור חשבון, וללא אישורו לא ניתן לשלם לספק. החברה לפיתוח רחובות וחברת מוריה דיווחו כי הן דורשות הגשת דיווח כאשר השירות או המוצר הנרכש מתקבל אצלן.

החברה לפיתוח רחובות גם ציינה במהלך הביקורת כי התשלום מתבצע רק לאחר אישור הגורם המוסמך שהשירות או המוצר הנרכש התקבל. חברת **מוריה** ציינה כי הדיווח שהשירות או המוצר הנרכש התקבל נעשה באמצעות אישור קניין במערכת.

בתשובת חברת **עזרה וביצרון** נמסר כי כאשר מוגשת חשבונית לתשלום, הגורם המקצועי שקיבל את השירות הוא הגורם הראשון המאשר את ההזמנה והוא עושה כן רק כאשר השירות שהוזמן מתקבל.

מומלץ לחברת עזרה וביצרון לדרוש הגשת דיווח גם בנוגע לקבלת מוצרים שנרכשו וכן לקבל דיווח על טיב השירות או המוצר שהתקבל.

בתשובת חברת **מוריה** נמסר, בהתייחס לכלל ההמלצות שהופנו לחברה בנוגע לתשלומים לספקים, כי בכוונת החברה לאמצן, כל עוד קיימת אפשרות טכנולוגית להטמעת הבקורות עליהן הומלץ, וכי בכוונתה לבחון את שילוב הבקורות השונות במסגרת הפעלת מערכת ה-ERP החדשה שתוטמע בחברה.

פיקוח על עבודות פיתוח ובנייה

פיקוח על עבודות פיתוח ובנייה שמבצעים קבלנים מאפשר להבטיח כי העבודות מבוצעות בהתאם לרמת הביצוע הנדרשת וללוחות הזמנים הנדרשים וכן בהתאם לכמות החומרים וסוגי החומרים שהוסכם עליהם. הוראת תקנון כספים ומשק של החשב הכללי בנוגע להתקשרויות בתחום הבנייה והתשתיות היא כי כל התקשרות של משרד ממשלתי עם קבלנים תתבצע באמצעות חוזה סטנדרטי, ולפיו ימונה מפקח מטעם המשרד הממשלתי לצורך פיקוח על העבודה המוזמנת²⁴⁴; הנחיות רשות החברות הממשלתיות בעניין ביצוע פרויקטים תחבורתיים קובעות מנגנוני פיקוח ובקרה בביצועם²⁴⁵. עם זאת, לחברות העירוניות לא נקבעו הנחיות בעניין זה.

ארבע החברות שנבדקו לעומק עוסקות בפיתוח תשתיות או מיזמי בנייה, והן מתקשרות לשם כך עם קבלנים. בשל העובדה כי תהליך הקמת מיזם בנייה הוא לרוב תהליך מתמשך, המורכב מכמה שלבים, ישנו צורך בפיקוח המלווה את המיזם באופן שוטף. ללא פיקוח נאות על עבודות הפיתוח והבנייה, מיזמים יקרים עלולים להתבצע בלי שמובטחת בהם רמת הביצוע הנדרשת ובלי שנבדק טיב החומרים ששימשו לבנייה וכמותם, ובעקבות כך עלולות החברות להעביר לקבלנים תשלומים ללא הצדקה.

בלוח שלהלן מפורטים אומדנים של סכומי ההתקשרויות עם קבלנים (במיליוני ש"ח) בארבע החברות שנבדקו לעומק ב-2024:

²⁴⁴ הוראה מספר 7.10.2, "התקשרות עם קבלן מוכר לביצוע עבודות הנדסה בנאיות" (2022).
²⁴⁵ הנחיות רשות החברות הממשלתיות בנוגע לפיקוח ובקרה על פרויקטי תחבורה המבוצעים על ידי חברות התחבורה הממשלתיות (28.8.17).

לוח 25 : סכומי ההתקשרויות עם קבלנים בחברות שנבדקו לעומק, 2024 (במיליוני ש"ח)

חברת עזרה וביצרון	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לפיתוח רחובות
313.9	1,178	*376.4	151.7

על פי נתוני החברות שנבדקו לעומק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
*חלק מההתקשרויות החלו לפני 2024, והנתון מייצג את סכום ההתקשרות המצטבר שלהן העדכני ל-2024.

בביקורת נבדק אם ארבע החברות שנבדקו לעומק מיישמות מנגנוני פיקוח ובקרה על קבלני ביצוע שהן התקשרו עימם, בין שמדובר במפקחים שהם עובדי החברה, במפקחים חיצוניים שהחברה מתקשרת עימם כיועצים, או בפיקוח שנעשה מטעם חברת פיקוח ובקרה שהחברה התקשרה עימה.

נמצא כי כל החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - מבצעות פיקוח על קבלני ביצוע.

בחברה לפיתוח רחובות הפיקוח נעשה על ידי חברת פיקוח ובקרה; בחברת יפה נוף יש מנהלי פרויקטים שכירים שאחראים לפרויקטים באופן כוללני וכן מפקחים חיצוניים שהחברה מתקשרת עימם ממאגר מפקחים כדי לפקח על עבודות הבנייה; בחברת מוריה יש מפקחים שהם עובדי החברה וחברות פיקוח ובקרה חיצוניות; בחברת עזרה וביצרון יש שילוב של מפקחים שכירים ומפקחים חיצוניים שהחברה מתקשרת עימם מתוך מאגר.

חברת מוריה ציינה במהלך הביקורת כי נוסף על המפקחים וחברות הפיקוח והבקרה יש כמה מנגנוני פיקוח ובקרה נוספים על הקבלנים, ובהם פיקוח של מהנדסי החברה ודרגי ניהול בכירים בחברה, בקרי לוחות זמנים, בקרי חשבונות ובקרי תקציב וחברות בקרה הנדסיות מטעם מזמין העבודה.

יישום רוטציה בין מפקחים: בביקורת נבדק אם ארבע החברות שנבדקו לעומק מיישמות מנגנון רוטציה בין המפקחים כדי למנוע מצב שאותו גורם מפקח על אותו קבלן שוב ושוב, דבר שעלול להביא לכך שהפיקוח לא יהיה אפקטיבי דיו או מוטה בגלל היכרות קרובה שנוצרת במשך הזמן עם הגורם המפוקח. רוטציה בין מפקחים גם מאפשרת למנוע מעילות והונאות בגלל קשרים הנגועים בשחיתות בין המפקח לגורם המפוקח.

נמצא כי החברה לפיתוח רחובות לא מיישמת רוטציה בין המפקחים; בחברת יפה נוף הרוטציה נגזרת מהעובדה שהחברה מתקשרת בסבב עם מפקחים מתוך מאגר, ולכן יש תחלופה של המפקחים; חברת מוריה מיישמת מנגנון רוטציה שלפיו המפקחים על הקבלנים מוחלפים במיזמים שונים; בחברת עזרה וביצרון יש החלפה של מפקחים באמצעות סבב של התקשרויות עם מפקחים מתוך מאגר אך רק במיזמים שעלות הקמתם עד 5 מיליוני ש"ח.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות למסד מנגנוני רוטציה בין מפקחים כדי למנוע מצב שאותו גורם מפקח שוב ושוב על אותם קבלנים. לחברת עזרה וביצרון מומלץ להרחיב את יישום הרוטציה לכל המיזמים שלה.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

ביקורות פתע על הפיקוח: בשל העובדה כי תהליך הפיקוח על מיזם בנייה הוא תהליך מתמשך, יש חשיבות לכך שהחברות יבצעו ביקורת פתע על פעולות הפיקוח בשלבים השונים של ביצוע המיזם כדי לוודא שהפיקוח משיג את מטרותיו ואינו מוטה בשל שחיתות. לביקורת פתע יתרון נוסף, והוא שהן מאפשרות לייצר הרתעה.

נמצא כי החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מבצעת ביקורות פתע על מפקחיהן.

חברת **יפה נוף** מסרה במהלך הביקורת כי מבקר הפנים של החברה ביצע ביקורת פתע במהלך הקמת טיילת כדי לבדוק היבטים של בטיחות וכי מנהלי הפרויקטים של החברה מבקרים באתרי הביצוע מדי שבוע.

בתשובת חברת **יפה נוף** נמסר כי היא מבצעת בקרה ופיקוח גם על מנהלי הפרויקטים, המפקחים ועל הקבלנים באופן שוטף, ולעתים ללא תאום מוקדם כדי לוודא את תקינות התהליכים.

חברת **מוריה** ציינה במהלך הביקורת כי היא מבצעת בקורות רבות על המיזמים באמצעות כמה גורמים, ובהם מנהלים בכירים בחברה, מהנדסי החברה, חברות הבטחת איכות ובקרי שטח, וכי ב-2024 היו כ-800 בקורות כאלו. בתשובת חברת **מוריה** נמסר כי חלק מהבקורות הן בקורות שגרתיות וחלקן בקורות פתע.

מומלץ לכל החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - לבצע ביקורות פתע על המפקחים ולתעד את תוצאותיהן כדי להבטיח שהפיקוח משיג את יעדיו ואינו מוטה. לנוכח היקף ההתקשרויות הגדול לביצוע מיזמים, הנאמד במאות מיליוני ש"ח, ולנוכח הסיכון המובנה בהליכי הפיקוח למעילות והונאות יש חשיבות לבצע ביקורות כאלו נוסף על הבקורות המיושמות כיום.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי היא תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

בקורות הנוגעות להעסקת עובדים

בדיקות רקע

מחקרים זיהו שלושה מאפיינים נפוצים אשר עשויים להשפיע על ביצוע מעילה בארגון: הזדמנות, צורך והצדקה²⁴⁶. "הזדמנות" היא פרצה הקיימת בארגון המאפשרת את המעילה. "צורך" מתייחס להזדקקות של המועל לבצע מעילה, שיכול להיות עקב נסיבות שאינן בשליטתו, אך גם בשל התנהגות פסולה כגון התמכרות להימורים; "הצדקה" היא מחשבה של המועל שתכליתה להצדיק בפני עצמו את ביצוע המעילה. הצדקה, ולעיתים גם צורך, קשורים אפוא למאפייני האישיות של העובדים בארגון, ולכן התייחסות להיבטים אלה של מועמדים במסגרת הליכי הגיוס עשויה לסייע במניעת מעילות והונאות. בפרט נכון הדבר כאשר מדובר בגיוס עובדים שעיסוקם כרוך בניהול כספים ומשאבים.

בחינת אמינות של עובדים חדשים בארגון: ארבע החברות שנבדקו לעומק ציינו כי הן בוחנות אמינות של עובדים חדשים בארגון, אולם בחלק מהחברות הבחינה נעשית רק לחלק מהעובדים כמפורט להלן:

החברה לפיתוח רחובות ציינה כי בדיקה כאמור נעשית לבעלי תפקידים מדרגת סמנכ"ל ומעלה.

חברת **מוריה** ציינה במהלך הביקורת כי היא נעזרת במכונים חיצוניים כדי לבצע בחינת מהימנות לעובדים בתפקידים בכירים או רגישים וכי החברה מתאימה מבחנים למועמדים בהתאם לסוג התפקיד ותחום האחריות.

בתשובת חברת **מוריה** נמסר כי היא תמשיך לשלוח מועמדים לתפקידים בכירים או רגישים למבחני השמה ובכלל זה למבחני אמינות, בהתאם לצורך ולמידת הסיכון.

; INTOSAI, GUID-5270, **Guideline for the Audit of Corruption Prevention** (2019), p. 12
עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 41 - 46.

מבחני אמינות לבעלי תפקידים רגישים : תפקידים בתחום הרכש והכספים הם תפקידים רגישים, משום שבמסגרתם מתקבלות החלטות ומבוצעות פעולות הנוגעות לתשלומים. לכן רצוי לדרוש מבעלי תפקידים אלו להיבחן במבחני אמינות.

בחברה לפיתוח רחובות קניינים, עובדי מחלקות הרכש ואנשי כספים אינם נדרשים להיבחן במבחני אמינות. בחברת עזרה וביצרון חלק מהעובדים בתחום הרכש והכספים נדרשים להיבחן במבחני אמינות. בחברת מוריה רק עובדים בכירים בחטיבת הכספים נשלחים למבחני אמינות. חברת יפה נוף דיווחה כי עובדים כאמור נדרשים להיבחן במבחני אמינות.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות, לחברת מוריה ולחברת עזרה וביצרון לבצע מבחני אמינות לעובדים לתפקידים בתחום הרכש והכספים או בעלי תפקידים שתפקידם כולל אחריות על תחומים אלה, לרבות אלה הפועלים באגפים או יחידות מחוץ למחלקת הכספים בארגון לאור רגישות תפקידיהם.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

פעולות התחקות אחר תפקודם של מועמדים לגיוס במקומות אחרים : בחברה לפיתוח רחובות לא נעשות פעולות התחקות אחר תפקודם של העובדים במקומות אחרים, לרבות מקומות עבודה קודמים. חברת עזרה וביצרון פונה לממליצים. חברת יפה נוף וחברת מוריה דיווחו כי הן עושות פעולות התחקות אחר תפקודם של העובדים במקומות עבודה אחרים.

חברת מוריה ציינה במהלך הביקורת כי היא מקיימת שיחות עם ממליצים כמו מנהלים ישירים וקולגות, והכול תוך שמירה על הדיסקרטיות והפרטיות של המועמדים. חברת עזרה וביצרון מסרה בתשובתה כי היא פונה לממליצים. עם זאת יצוין כי הממליצים שהחברה מבקשת אינם בהכרח ממקומות עבודה קודמים של המועמדים.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות תשלב בדיקות של תפקודם של העובדים במקומות אחרים לרבות מקומות עבודה קודמים. מומלץ כי חברת עזרה וביצרון תשלב בדיקות בנושא תפקודם של עובדים במקומות עבודה קודמים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

לוח 26 : מצב היישום של פעולות ובקורות בתהליך בדיקות רקע של מועמדים ועובדים בארבע

החברות שנבדקו לעומק

חברת עזרה וביצרון	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לפיתוח רחובות	סוג הבקרה
כן	חלקי*	כן	חלקי*	האם יש מבחני אמינות לעובדים חדשים בארגון?
חלקי*	חלקי**	כן	לא	האם יש מבחני אמינות לכל בעלי התפקידים הרגילים, כגון עובדי מחלקות הרכש ואנשי כספים?
חלקי***	כן	כן	לא	האם מבוצעות פעולות התחקות אחר תפקודם של עובדי כספים ורכש במקומות אחרים לרבות מקומות עבודה קודמים?

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* לחלק מבעלי התפקידים בהתאם לרמת הבקורות או לתפקיד.

** רק לעובדים בכירים בחטיבת הכספים.

*** החברה מבקשת ממועמדים פרטי ממליצים כלשהם ופונה אליהם.

מהלוח עולה 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 רגילים, עשויות לסייע במניעת מעילות והונאות בארגון, הנובעות ממאפיינים אישיותיים של מועמדים.

היעדר של פעולות בקרה אלו במצטבר יוצרת חשיפה לסיכוני מעילה והונאה, שמקורם במאפייני האישיות של העובדים שהן מגייסות כמו כן, למאפייני האישיות ולעברם של העובדים חשיבות מיוחדת במסגרת הליכי הגיוס, שכן מתן משקל לבחינתם לרבות במסגרת מבחני אמינות והתחקות אחר פועלם בעבר עשויים לסייע במניעת מעילות והונאות בארגון, ובפרט נכון הדבר כאשר מדובר בגיוס עובדים שעיסוקם כרוך בניהול כספים ומשאבים.

מומלץ לחברה לפיתוח רחובות, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון להוסיף בקורות שחסרות בתהליך של בדיקות הרקע של מועמדים, כמו מבחני אמינות לכל בעלי התפקידים הרגילים, כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות.

חופשה רציפה

חובת חופשה רציפה דורשת מעובדים העוסקים בתפקידים רגילים לנצל חלק מחופשתם השנתית ברציפות. לעיתים מספיקה למועל פוטנציאלי הידיעה שאדם אחר יבצע את תפקידיו ויבחן את עבודתו כדי להרתיעו מלבצע עבירה. מדיניות של יציאה לחופשה רציפה של שבוע או יותר עשויה להגביר את הסיכוי לחשוף את המועל. יצוין כי במגזר הציבורי נהוג שעובדים יוצאים לחופשות רציפות במהלך חגי תשרי וחג הפסח. כלומר, בתקופות אלו העובדים במחלקות הרגילות נמצאים בחופשה, אבל אף אחד אינו ממלא את מקומם כיוון שכל הארגון בחופשה, וחופשה כזו אינה משיגה את מטרתה בכל הקשור למניעת מעילות והונאות.

קיומו של נוהל הוצאת אנשי כספים ורכש לחופשה רציפה: לארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אין נוהל המסדיר את היציאה לחופשה רציפה של עובדים בתפקידים רגישים.

חברת יפה נוף ציינה במהלך הביקורת כי במסגרת הוצאת עובדים לחופשת רציפה החשבת ממלאת מקום של מנהלת חשבונות, סמנכ"לית הכספים ממלאת מקומה של החשבת, המנכ"ל ממלא מקומו של הסמנכ"ל. **החברה לפיתוח רחובות** ציינה במהלך הביקורת כי עובדי מחלקת הכספים מחליפים את אנשי כספים ורכש כאשר אלה יוצאים לחופשה רציפה.

מומלץ כי ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - יסדירו בהנחיות או בנוהל את חובת הוצאת אנשי כספים ורכש לחופשה רציפה בת שבעה ימים לפחות שלא במסגרת החופשות המרוכזות בחגי סוכות ופסח.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי החברה תשקול את יישום ההמלצה.

הוצאת אנשי כספים ורכש לחופשה רציפה: החברה לפיתוח רחובות וחברת יפה נוף דיווחו כי הן נוהגות להוציא אנשי כספים ורכש לחופשה רציפה, ואולם בחברת יפה נוף מדובר בחופשה של כלל העובדים. חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון לא נוהגות לעשות כן.

במהלך הביקורת ציינה חברת מוריה כי אנשי הכספים והרכש הם חלק בלתי נפרד מהארגון, והם יוצאים לכלל החופשות והכנסים שמארגנת החברה לכלל העובדים. **החברה לפיתוח רחובות** ציינה כי לא קיימים כללים הנוגעים לתדירות החופשה ומשכה, ואלו נקבעים לפי דרישת העובד והמנהל. חברת יפה נוף ציינה כי היא נוהגת להוציא עובדי כספים ורכש לחופשה בת חמישה ימים לפחות (לא כולל סופ"ש) בדרך כלל בחול המועד של חגי תשרי ופסח.

מומלץ כי החברות יפה נוף, מוריה ועזרה וביצרון ישקלו לחייב עובדים בתפקידים רגישים לצאת לחופשה רצופה גם לא במועדי הפגרות. מומלץ לכל החברות שנבדקו לעומק לקבוע כללים הנוגעים לתדירותן ולמשכן של חופשות של עובדים בתפקידים רגישים. כאמור, חברות המעודדות את העובדים בתפקידים רגישים לנצל את ימי החופשה שלהם ברציפות יכולות באמצעות התנהלות כזו לצמצם את חשיפתן למעילות.

בתשובת חברת יפה נוף נמסר כי החברה תשקול את יישום ההמלצה.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה תבחן את המלצת הביקורת בעניין, תוך שמירה על מערך האיוונים הנדרשים כדי לשמור על רציפות תפקודית בחברה.

רוטציה בתפקידי כספים ורכש

רוטציה של עובדים בתפקידים רגישים כגון אנשי כספים ורכש, ותחלופה של עובדים בתפקידים אלו יכולה להביא למניעת מעילות והונאות. כמו כן העובדה שעובד יודע כי הוא יוחלף בתפקיד ומישהו אחר יבדוק את נאותות פעילותו, יוצרת הרתעה.

רוטציה בין עובדי רכש: בחברה לפיתוח רחובות, בחברת מוריה ובחברת עזרה וביצרון דיווחו שלא מתבצע הליך רוטציה בין עובדי רכש בחברותיהם. חברת יפה נוף דיווחה כי היא מקיימת הליך רוטציה בין עובדי רכש בחברה.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון יבצעו מדי תקופה שתוגדר הליך רוטציה בין עובדי רכש או בין גורמים בחברה שלהם תחומי עיסוק ואחריות דומים, בהתחשב בגודל המחלקה ובתחומי ההתמחות של העובדים בחברותיהם.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

רוטציה בין עובדי מחלקת הכספים: החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון אינן מבצעות רוטציה בין עובדי מחלקת הכספים אצלן בחברה. מאידך גיסא חברת מוריה דיווחה כי בחברתה קיימת רוטציה בין עובדי מחלקת הכספים. חברת מוריה ציינה במהלך הביקורת כי מנהלות החשבונות והכלכלנים מבצעים לעיתים רוטציות בין תחומי העיסוק והאחריות שלהם.

מומלץ כי החברה לפיתוח רחובות, חברת עזרה וביצרון וחברת יפה נוף יבצעו מדי תקופה שתוגדר הליך רוטציה בין עובדי מחלקת הכספים שלהן או בין תחומי העיסוק והאחריות שלהם, בהתחשב בגודל המחלקה ובתחומי ההתמחות של העובדים.

בתשובת החברה לפיתוח רחובות נמסר כי החברה תבחן את ההמלצה ותנקוט צעדים מתאימים.

בתשובת חברת מוריה נמסר כי החברה תבחן את המלצת הביקורת בעניין, תוך שמירה על מערך האיזונים הנדרשים כדי לשמור על רציפות תפקודית בחברה.

לוח 27: מצב היישום של רוטציה בתפקידי כספים ורכש בארבע החברות שנבדקו לעומק

חברת עזרה וביצרון	חברת מוריה	חברת יפה נוף	החברה לפיתוח רחובות	סוג הבקרה
לא	לא	כן	לא	האם מבוצעת רוטציה בין עובדי הרכש?
לא	כן	לא*	לא	האם מבוצעת רוטציה בין עובדי מחלקת הכספים?

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* נכון למועד הביקורת, בחברת יפה נוף מועסקים במחלקת הכספים חמישה עובדים, כל אחד בתפקיד בעל דרישות אחרות, לרבות בדרגי הניהול.

סיכום

הסיכון להתרחשותן 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 בעטיים של 1,921 מקרי מעילות והונאות, שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, נגרמו הפסדים מצטברים של 3.1 מיליארדי דולר; כ-1.6 מיליון דולר בממוצע לאירוע. בדוח קודם של מבקר המדינה על מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות משנת 2022 צוין כי סך הנזקים מ-21 מעילות שנחשפו ברשויות המקומיות שנבדקו עמד על כ-6 מיליוני ש"ח וכי התגלתה מעילה של כ-3.3 מיליוני ש"ח בג'יסר א-זרקאא. במסגרת הביקורת הנוכחית שתי חברות משמונה החברות שנבדקו דיווחו על חמישה מקרים של מעילות או חוסר בכספים שהתקבלו במזומן בסכום מצטבר של אלפי שקלים.

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 בעטיים.

תאגידים הפכו עם השנים לגורמי ביצוע משמעותיים של הרשויות המקומיות בישראל. נכון לשנת 2022 היו בשלטון המקומי כ-570 תאגידים מסוגים שונים, שהיקף פעילותם השנתית

נאמד בכ-19 מיליארדי ש"ח, ורוב הפעילות הכלכלית מרוכזת בחברות העירוניות לסוגיהן (כ-13 מתוך 19 מיליארדי ש"ח).

נמצא כי בעוד פעילותן של רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות מעוגנת בהסדרים חוקיים ייעודיים ובתקנות שהותקנו מכוחם, לא קיימת חקיקה ייעודית ומקיפה שמסדירה את פעילותן 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. 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, להקשות על פעילות התקינה ועל הפיקוח והבקרה עליהן מצד גורמי הפיקוח ומצד הציבור, ובסופו של דבר להביא לפגיעה באינטרס הציבורי עקב ניהול לא תקין.

ממשל תאגידי הוא רכיב חיוני למניעת מעילות והונאות לנוכח טבעם המתוחכם של מעשים אלה. מהשוואה של ההסדרים הנוגעים לממשל התאגידי - שחלים על רשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית - עולה כי הסדרי הממשל התאגידי בחברה עירונית רופפים הן ביחס לחברה ממשלתית והן ביחס למסגרת הכללים החלה ברשות מקומית. למשל, הדירקטוריון של חברה עירונית חייב להתכנס אחת לשנה, ואילו בחברה ממשלתית הוא חייב להתכנס אחת לחודשיים; בחברה עירונית אין חובה למנות דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, ואילו בחברה ממשלתית חלה חובה כזו. כמו כן אין דרישה לקיים הכשרה לדירקטוריון בחברה עירונית, ואילו בחברה ממשלתית חלה דרישה כזו וגם דרישה לקיים הערכה תקופתית לדירקטורים. על חברה עירונית גם לא חלה חובה למנות ועדת ביקורת, אלא אם כן היא חברה לתועלת הציבור.

בביקורת 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. משרד הפנים גם לא ביצע ביקורת כדי לבדוק את ההיערכות של התאגידים העירוניים לצמצום סיכוני מעילות ולעמוד על מכלול הבקורות שהם מיישמים 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, לא 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 שהם קיבלו פטור.

מבדיקה של מצב היישום של פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות בשמונה חברות עירוניות 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 - עולה 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.

שבע מתוך שמונה החברות שנבדקו - החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - 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 - חברת יפה נוף וחברת מוריה - קיימו הדירקטוריון והנהלה ישיבות בנושא.

עוד עלה כי שלוש מתוך שמונה החברות שנבדקו - החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד והחברה הכלכלית ראשון לציון - נמצאות בסיכון מוגבר למקרי מעילות והונאות, עם קושי לחשוף אותם, משום שהן כמעט אינן מיישמות פעולות כלל-ארגוניות למניעתם. כך, מתוך 12 הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות שנבדקו, נמצא כי החברה לפיתוח רחובות ביצעה פעולה אחת; והחברה לתרבות ופנאי אשדוד והחברה הכלכלית ראשון לציון ביצעו שתי פעולות.

אשר לפעולות משלימות לחיזוק המינהל התקין ולצמצום הסיכון למעילות והונאות, נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, משרד הפנים לא השלים את הטיפול בהתקנת התקנות הנדרשות כדי להחיל את חוק חובת המכרזים על התאגידים העירוניים. 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, לעתים עם אפשרות לפעול בהתאם להסדרים הלקוחים משתי מערכות דינים. בין החברות שנבדקו לעומק אין אחידות אף בנוגע לסוגיות מהותיות, כגון הרכב ועדת המכרזים, מעמד שומרי הסף, הסמכות לסווג התקשרויות ותקרות הסכום לפטור ממכרז. מצב זה עלול ליצור בקרב החברות העירוניות עמימות בנוגע להסדרים המחייבים וטומן בחובו סיכון לכך שההתקשרויות לא תמיד יגשימו את עקרונות היסוד של דיני המכרזים.

עוד נמצא כי בכל החברות שנבדקו אין שימוש בשאלון לאיתור ניגודי עניינים של ספקים. כמו כן נמצא כי לשתי חברות - חברת יפה נוף וחברת עזרה וביצרון - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של עובדים, ולשלוש חברות עירוניות - חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של יועצים, והחברות מסתפקות בהצהרות או במענה לשאלה כללית. היעדר איתור של חששות לניגודי עניינים באמצעות שאלון הוא גורם סיכון לשחיתות ולהתרחשות של מעילות והונאות, ועצם היעדרו גם עלול לפגוע באמון הציבור בחברות העירוניות.

מכלול הממצאים של בדיקת המידע שמפורסם לציבור באתרי האינטרנט של החברות העירוניות שנבדקו מעלה כי עקרון השקיפות אינו ממומש במלואו. זאת משום שבכל אחת מהחברות שנבדקו קיימים מקרים של פריטי מידע מהותיים שרצוי לפרסם ושאינם מפורסמים לציבור. אשר למידע שיש חובה לפרסם, נמצא כי כל החברות שנבדקו לא פרסמו את הדוח התקופתי על פי חוק חופש המידע, ורק שתיים מהן - החברה הכלכלית ראשון לציון והחברה לפיתוח רחובות - פרסמו באתרים שלהן את דרכי ההתקשרות עם הממונה על חוק חופש המידע. בהיעדר שקיפות מלאה, בפרט בנוגע לפעילות כספית ובנוגע למכרזים והתקשרויות, נפגעת האפשרות לבקרה ציבורית ולצמצום הסיכון לשחיתות ולמקרי מעילות והונאות. חוסר שקיפות גם עלול לפגוע באמון הציבור בנוגע למינהל התקין של החברה העירונית.

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. כך למשל, ארבע החברות שנבדקו 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.

ארבע החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - אינן מבצעות בדיקה תקופתית לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים של חשבונות הבנק של עובדי החברה וספקיה. עוד נמצא כי ארבע החברות שנבדקו לעומק אינן מפיקות דוח באופן תדיר המתאר את כל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים, דבר שאינו מאפשר לאתר שינויים לא תקינים בנתוני כרטיס ספק. כמו כן נמצא כי ארבע החברות אינן שולחות פנייה אוטומטית לספקיהן בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלהם, ולפיכך עלול להתעורר

אצלן קושי בזיהוי שינויים לא תקינים בפרטי חשבון הבנק כתוצאה מטעות או כתוצאה מביצוע שינוי לצורך מעילה.

לחברות העירוניות שנבדקו - 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 - מומלץ למפות את כלל הפעולות הארגוניות למניעת מעילות והונאות שהן אינן מבצעות, וליישמן, כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות. עוד מומלץ למפות את המידע שהן אינן מפרסמות ולהשלים את פרסום המידע החסר באתרים שלהן.

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.

מומלץ למשרד הפנים 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 הונאות ומעילות 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.