



26.3.2023

לכבוד  
מר יחיאל זוהר  
ראש העירייה  
א.נ.,

### הנדון: דוח מבקרת העירייה לשנת 2022

הנני מתכבדת בזאת להגיש את דוח מבקרת העירייה לשנת 2022 לפי סעיף 170 ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

מוסד מבקרת העירייה שהיקפי פעילותו גדלו בשנתיים האחרונות, בהלימה לקצב גידולה של העיר נתיבות: בהתאם לגידול האוכלוסייה ובהתאם להיקפי הפעילות העירוניים. מערך הביקורת העירוני נועד להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרותיה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל ומיטבי למען הציבור.

דוח הביקורת השנתי נערך השנה לראשונה על בסיס סקר סיכונים כללי שנערך בעירייה בשנה הקודמת בדגש על נושאי מערכות מידע ואבטחת המידע בעירייה. בנוסף, נערכה השנה גם ביקורת בתחום המוכנות וההיערכות לשעת חירום בצילו של מבצע "עלות השחר". כל זאת במטרה ובכוונה של עריכת ביקורת בונה, פורה ומפרה בשאיפה להביא לשיפור תהליכים באופן מיידי ותוך כדי תנועה.

ראוי לציין את התמיכה שלך, ראש העירייה, במוסד מבקרת העירייה ובפעילות מערך הביקורת העירוני וכן למנכ"ל העירייה, לנושאי המשרה בה ולעובדי העירייה על התייחסות עניינית ומקצועית הרואה בביקורת כלי ניהולי, ככלי לקידום פעולות העירייה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו. שיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת מהעירייה בראשותך מעיד על תפיסת ההנהלה והכרה בחשיבותה של הביקורת בעירייה. ואכן ניכר כי עושים שימוש בדוחות הביקורת על מנת לתעל את תהליכי העבודה למען תושבי העיר.

במסגרת זו, נכון גם לציין את מעורבותך האישית בכל דוח בקיטום של דיון יעודי לקבלת החלטות אופרטיביות לתיקון הממצאים באופן שוטף, בסיום עריכה של כל דוח ודוח.

במהלך שנת 2022 נערכו מטלות פרויקטאליות וביקורת מעקב. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים המשמעותיים וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

**דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.**

הוקרה מיוחדת שמורה לאבישג אלמסי על העזרה ושיתוף הפעולה הן בביקורת והן בטיפול בתלונות הציבור.

בברכה,

ליהי אהרון פלקוביץ  
מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור

עותק : חברי הועדה לענייני ביקורת.

---

**תוכן עניינים**

<b><u>עמוד</u></b>		<b><u>מס"ד</u></b>
4	רקע כללי	1
4	סקירה פנימית ותכנית איכות הביקורת בעירייה	2
5	דוחות ביקורת	3
6	דוח ביקורת 1/2022 בנושא: "ועדות העירייה"	
48	דוח ביקורת 2/2022 בנושא: "ריתוק משקי"	
73	דוח ביקורת 3/2022 בנושא: "ניהול מדים וחשבונות מים"	
107	דוח ביקורת 4/2022 בנושא: "ניהול אבטחת המידע"	
144	דוח ביקורת 5/2022 בנושא: "יישום מדיניות אבטחת מידע"	
184	דוח ביקורת 6/2022 בנושא: "עמידה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז 2017"	
219	דוח ביקורת 7/2022 בנושא: "מעקב מדוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע"	
240	דוח ביקורת 8/2022 בנושא: "מועצה דתית"	

**דוח לשנת 2022**

**1. רקע כללי**

הביקורת הפנימית של עיריית נתיבות נועדה להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרותיה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל. מבקרת העירייה ביצעה, במהלך שנת 2022, מטלות פרויקטאליות. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים, המשמעויות וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת.

**2. סקירה פנימית ותכנית איכות הביקורת בעירייה**

התכנית להבטחת איכות ולשיפור נועדה לאפשר הערכה של עמידת הביקורת בכללי העבודה המקצועיים, הערכה של היעילות והאפקטיביות של העבודה וזיהוי אפשרויות לשיפור מתמיד.

הערכה פנימית – הערכה פנימית הנוגעת להבטחת איכות הפעילות של הביקורת נעשתה בהנחייתה של מבקרת העירייה.

ניטור רציף – מבקרת העירייה מבצעת באופן שוטף סקירה רציפה של ביצועי הפעילויות של תהליכי העבודה ושל תוצרי הביקורת, במהלך העבודה השוטפת, לרבות הפקת לקחים ממטלות ביקורת שנערכו במהלך השנה. בעת זיהויו של ליקוי ו/או הזדמנות לשיפור, בהתאם, מבקרת העירייה יוזמת תיקונים בתהליכי העבודה בהתאם למהות העניין. סקירה תקופתית עצמית – בשנת 2022 נערכה סקירת הערכה עצמית על ידי מבקרת העירייה. הסקירה נועדה לוודא שהביצועים תואמים להגדרת המקצוע, לקוד האתי ולתקנים המקצועיים.

הסקר בוצע בחודשים ספטמבר - נובמבר 2022.

ממצאי הסקר שנערך, עולה כי התנהלות הביקורת הפנימית בעירייה עונה לדרישות וכי המבקרת פועלת בהתאם לנהלים מגובשים נאותים המותאמים לחקיקה הרלוונטית ולדרישות הכללים המקצועיים החלים.

**בהתאם, דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.**

**3. דוחות ביקורת**

להלן דוחות ביקורת פרויקטאליות שנערכו במהלך שנת העבודה :

א. דוח ביקורת בנושא: "ועדות העירייה".

ב. דוח ביקורת בנושא: "ריתוק משקי".

ג. דוח ביקורת בנושא: "ניהול מדים וחשבונות מים".

ד. דוח ביקורת בנושא: "ניהול אבטחת המידע".

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ה. דוח ביקורת בנושא: "יישום מדיניות אבטחת מידע".
- ו. דוח ביקורת בנושא: "עמידה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז 2017".
- ז. דוח ביקורת בנושא: "מעקב מדוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע".
- ח. דוח ביקורת בנושא: "מועצה דתית".



## דו"ח ביקורת בנושא ועדות העירייה

דוח מספר 1/2022

**1. רקע כללי**

בהתאם לבקשתו של ראש העירייה בישיבת המועצה שמן המניין מספר 30 שהתקיימה בתאריך 30.3.2022 נערך דוח ביקורת בנושא "ועדות העירייה". נושא "אסטרטגיה, מטה וניהול" במסגרתו נכלל דוח בנושא ועדות העירייה דורג במסגרת סקר הסיכונים בדרגת חשיבות גבוהה. חברי מועצה של רשות מקומית נבחרים לכהונתם בהליך דמוקרטי במסגרת הבחירות לרשות המקומית והם מייצגים את תושבי הרשות המקומית. המועצה הנבחרת מנהלת את ענייני הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחקיקה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות") נקבע אופן ניהול המועצה, ועדות שהמועצה חייבת לבחור (להלן "ועדות חובה") ונוסף על אלה, רשאית המועצה לבחור ועדות, קבועות או ארעיות, שתפקידן ליעץ לה (להלן "ועדות רשות"). בפקודה נקבעה גם תדירות כינוסן של המועצה וועדות החובה. להלן חברי המועצה המכהנת כפי שמפורסם באתר העיריה נכון למועד הביקורת:

מס"ד	שם	תפקיד
1	יחיאל זוהר	ראש העיר
2	עו"ד שלומי חן	חבר מועצה
3	צאלצ'ו וונדמגאיי	חבר מועצה
4	עדי חורי	חבר מועצה
5	יעקב מעלימי	סגן ומ"מ ראש העיר
6	יגאל פרץ	חבר מועצה
7	יעקב יפרח	חבר מועצה
8	יאיר אלחדד	חבר מועצה
9	יצחק אפשטיין	חבר מועצה
10	ד"ר איליה אטינגר	סגן ראש העיר
11	כנרת אגור כהן	חבר מועצה
12	ישראל חניה	חבר מועצה
13	רפאל שריקי	חבר מועצה
14	משה בנימין פרץ	חבר מועצה
15	גל פלד	חבר מועצה

**2. מטרת הביקורת**

בחינת התנהלות ישיבות המועצה וועדותיה ועמידתן בדרישות פקודת העיריות, תקינותן וסדירותן.

**3. שיטת העבודה והיקף הביקורת**

הביקורת בדקה, בין היתר את הנושאים הבאים:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- בדיקת תקינות והתנהלות ישיבות המועצה.
  - בחינת אישור הקמת הועדות.
  - בחינת הרכב הועדות.
  - בדיקת תדירות התכנסות הוועדות.
  - בדיקת זימון משתתפים ומידת ההשתתפות של חברי הועדות.
  - בחינת הזימונים ואופן רישום ומבנה הפרוטוקול.
- הביקורת ערכה שיחות עם בעלי תפקידים מרכזיים להבנת הפעילות ולבחינת תהליכי העבודה המיושמים. הביקורת קיבלה פרוטוקולים וזימונים וערכה בחינה של החומרים שהתקבלו לשנת העבודה 2021 וחציון ראשון של שנת העבודה 2022. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי – יולי 2022.

**4. פירוט הממצאים**

**4.1. ישיבות מועצה**

חברי המועצה הגישו מועמדותם לציבור ונבחרו על ידי תושבי העיר בהתאם לחוק הרשויות המקומיות. עצם בחירתם למועצה מהווה שליחות ציבורית אשר מחייבת פעילות נאותה למען תושבי העיר.

**4.1.1. כינוס חסר של ישיבות מועצה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.1.1. רקע כללי**

בהתאם לקבוע בפקודת העיריות, תוספת שניה בנושא תקנון בדבר ישיבות המועצה זימונן והנוהל בהן (להלן "התקנון"), נקבע בסעיף 5 לתקנון כי: "המועצה תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות, אך רשאית היא להחליט שלא לקיימה בשני חודשים של השנה", דהיינו עליה לקיים עשר ישיבות מועצה בשנה לכל הפחות.

**4.1.1.2. ממצאים**

הביקורת מצאה כי בשנת 2021 המועצה כינסה 7 ישיבות מן המניין כמפורט: 03/02/2021, 21/04/2021, 16/06/2021, 11/08/2021, 20/10/2021, 08/12/2021, 29/12/2021.

יש לציין כי בשנת העבודה 2021 אשר התאפיינה במגבלות קורונה. בעת הזו, טרם אושר לעיריות, ככלל, לערוך את כינוס ישיבות המועצה באמצעות "זום".

**4.1.1.3. משמעויות**

- א. כינוס בחסר של ישיבות המועצה.
- ב. עמידה חסרה, לכאורה בנדרש על פי פקודת העיריות.

**4.1.1.4. המלצה**

יש לכנס את המועצה בהתאם לתדירות הנדרשת בפקודת העיריות. ככל שאין בידי המועצה להתכנס בשל אילוצים שונים, לרבות בשל אילוצי כוח עליון, יש לתעד את הסיבות להיעדר כינוסה.

**4.1.2. זימון לישיבות המועצה**

דרגת חשיבות: נמוכה

**4.1.2.1. רקע כללי**

בהתאם לסעיף 12 לתקנון כאמור בדבר ישיבות המועצה, זימון והנוהל בהן בתוספת השנייה לפקודת העיריות נקבע כי: "מרכז ישיבות המועצה יחתום על הזמנות לישיבות המועצה ויהיה אחראי למסירתן. בהזמנה יצוין:

- אם הישיבה היא מן המניין או שלא מן המניין.
- את היום, השעה והמקום של הישיבה.
- את סדר היום על סעיפיו, לפי סדר הדיון שבהם או את ההצעה לסדר היום.

ההזמנה לישיבה תימסר לכל אחד מחברי המועצה 48 שעות לפחות לפני תחילת הישיבה. הזמנה לישיבה שידונו בה בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר, תימסר לחברי המועצה 10 ימים לפחות לפני יום הישיבה".

**4.1.2.2. ממצאים**

הביקורת מצאה כי בטרם כל ישיבה נשלח זימון הכולל את סוג הישיבה, מועדה, שעתה, מיקומה וסדר יומה.

כמו כן, הביקורת מצאה כי כלל הזימונים נשלחו 48 שעות או 10 ימים לפני מועד הישיבה, בהתאם לסוג הישיבה.

**לא נמצאו חריגות.**

**4.1.3. זימון חסר של משתתפים נוספים**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.1.3.1. רקע כללי**

בסעיף 167 לפקודה נקבע כי: "מועצה רשאית, ולפי דרישת הממונה חייבת, למנות לעירייה מזכיר אם לא מונה מנהל כללי; כן חייבת המועצה למנות מהנדס; ראש העירייה רשאי, ולפי דרישת הממונה חייב, למנות לעירייה מנהל כללי ובלבד שהמועצה לא מינתה מזכיר. המועצה,

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה. המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה גזבר לעירייה".

בהתאם לסעיף 17 לתקנון כאמור בדבר ישיבות המועצה, זימוגן והנוהל בהן בתוספת השנייה לפקודת העיריות נקבע כי: "מרכז ישיבות המועצה יזמן לישיבות המועצה, מן המניין ושלא מן המניין, את עובדי העיריה כאמור להלן:

- (1) עובד עירייה המתמנה על פי חיקוק או על פי סעיף 167 לפקודה;
- (2) עובד עירייה שהמועצה קבעה כי הנושא הנדון בישיבה נוגע לתפקידו;
- (3) עובד, הכפוף באופן ישיר לראש העיריה או למנהל הכללי של העיריה, שהוזמן, על פי דרישה בכתב של חבר המועצה למזכיר, 24 שעות לפני מועד הישיבה.

### **ממצאים** .4.1.3.2

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שמהנדס העירייה מוזמן לישיבות המועצה. יש לציין כי מבקרת העירייה החלה להיות מזומנת לישיבות המועצה שהתקיימו מפברואר 2021 ואילך.

### **משמעויות** .4.1.3.3

- א. זימוגן חסר של הצוות המקצועי הבכיר הנוסף של העירייה.
- ב. עמידה חסרה לכאורה בהנחיות של פקודת העיריות באשר לזימוגן עובדים בכירים לישיבות המועצה.

### **המלצות** .4.1.3.4

- א. יש לזמן את בעלי התפקידים הנדרשים באופן שוטף לישיבות המועצה, כנדרש.
- ב. יש לתעד את המוזמנים, המשתתפים, הנעדרים וכיוצ"ב, באופן מלא, על גבי פרוטוקול הישיבה.

### **סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022** .4.1.3.5

#### **החלטה:**

מזכיר ישיבות המועצה ידאג לכלול ולתעד בזימוגן לישיבות המועצה את כלל בעלי התפקידים הנדרשים לכך, לרבות מהנדס העירייה.

אחריות לביצוע: מזכיר המועצה.

לו"ז לביצוע: מייד.

#### **4.1.4. מניין חוקי ונוכחות**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.1.4.1. רקע כללי**

בסעיף 21 לתקנון בדבר ישיבות מועצה, זימון והנוהל בהן בתוספת השנייה לפקודת העיריות נקבע כי: "מניין חוקי בישיבה הוא רוב חברי המועצה".

בסעיף 123א לפקודת העיריות נקבע כי: "חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות יחדל להיות חבר המועצה. מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא - הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה. בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכול לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר. ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה".

בהתאם לפרוטוקולים של ישיבות המועצה משנת 2021 עד מרץ 2022, שיעור ההשתתפות הממוצע של כל חברי המועצה יחדיו במהלך 12 הישיבות שהתקיימו הינו 63%.

##### **4.1.4.2. ממצאים**

###### **א. קיומו של מניין חוקי**

הביקורת מצאה כי בכל ישיבות המועצה נמצא מניין חוקי לפתיחת הישיבה.

**לא נמצאו חריגות.**

###### **ב. היעדרות של חברי מועצה מעל 3 ישיבות רצופות**

הביקורת מצאה כי ארבעה חברי מועצה נעדרו משלוש ישיבות רצופות, בתקופה הנבדקת.

**ג. הודעה חסרה על היעדרות משיבות**

הביקורת לא מצאה כי נשלחו הודעות בכתב לנעדרים, משיבות המועצה על ידי ראש העיר כנדרש, והעתקים נשלחו לממונה.

**4.1.4.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה לכאורה בהנחיות של הפקודה בכל הנוגע להיעדרות ברצף של חברי מועצה משיבות המועצה.
- ב. הודעה חסרה לחברי המועצה על היעדרותם משיבות המועצה וההשלכות בגין ההיעדרות.
- ג. אכיפה חסרה בכל הנוגע לנוכחותם של חברי המועצה בישיבות המועצה.

**4.1.4.4. המלצות**

- א. יש להקפיד על השתתפות ונוכחות של כלל חברי המועצה בישיבות המועצה.
- ב. יש לשלוח מכתבים לחברי המועצה הנעדרים יותר מ-3 ישיבות ברצף.

**4.1.4.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

**החלטות:**

1. מזכיר המועצה יבחן באופן שוטף את תדירות נוכחותם החוקית של חברי המועצה בישיבותיה.
2. ככל שחברי מועצה לא יגיעו בתדירות הנדרשת, ראש העירייה ישלח מכתבי הודעה על כך.
- אחריות לביצוע: מזכיר המועצה.
- לו"ז לביצוע: באופן שוטף.

**4.1.5. פרוטוקול**

דרגת חשיבות: נמוכה

**4.1.5.1. רקע כללי**

בהתאם לסעיף 50 לתקנון בדבר ישיבות המועצה, זימוגן והנוהל בהן בתוספת השנייה לפקודת העיריות נכתב כי: "כל ישיבות המועצה יוקלטו ויירשם בהן פרוטוקול. בפרוטוקול יצוינו: מועד הישיבה ומקום קיומה, שמות חברי המועצה הנוכחים בפתיחת הישיבה, שאילתות ותשובות, סדר היום, שמות המשתתפים בדיון, עיקרי הדיון, החלטות ותוצאות הצבעה והודעות".

בסעיף 248ב לפקודה נכתב כי: "עירייה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור".

**4.1.5.2. מצאים**

**א. עמידה חסרה בכללי רישום הפרוטוקול**

הביקורת מצאה כי לכל ישיבות המועצה נרשם פרוטוקול. בכל הפרוטוקולים נרשם מועד הישיבה, שמות חברי המועצה הנוכחים, סדר היום, עיקרי הדיון והחלטות שהתקבלו.

הביקורת לא מצאה כי בפרוטוקולים מציינים את שעת הישיבה ומיקומה.

**ב. פרסום חסר של פרוטוקול אחרון של ישיבת המועצה**

נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2022), הפרוטוקולים של ישיבות המועצה מן המניין מס' 29 ו-30 (9.3.2022, 30.3.2022 בהתאמה) וישיבות המועצה שלא מן המניין מס' 17 ו-18 (16.2.2022, 1.6.2022 בהתאמה) אינם מופיעים באתר העירייה.

**4.1.5.3. משמעויות**

א. פרטים חסרים של מידע בגוף הפרוטוקול, לרבות שעת הישיבה ומיקומה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ב. עמידה חסרה לכאורה בהנחיות של הפקודה באשר לכללי הרישום של פרוטוקול.

ג. עיכוב בפרסום באתר העירייה של פרוטוקולי ישיבות המועצה.

### 4.1.5.4

#### המלצות

א. יש לכלול בפרוטוקולים את השעה ואת מיקום הישיבה, כנדרש בפקודת העיריות.

ב. יש לפרסם את הפרוטוקולים באתר העיריה כנדרש בפקודה, תוך שני ימי עבודה מיום אישורם.

### 4.1.5.5

#### סיכום דיון ראש העיריה מיום 11.9.2022

#### החלטות:

1. מזכיר המועצה ידאג לכלול את שעת הישיבה ומיקומה בפרוטוקול.

אחריות לביצוע: מזכיר המועצה.

לו"ז לביצוע: באופן שוטף.

2. מנכ"ל העירייה ידאג להעלות לאתר העירייה את כלל הפרוטוקולים.

אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.

לו"ז לביצוע: באופן מידי, לגבי פרוטוקולים שלא עלו ובאופן שוטף להמשך.

### 4.1.6 אישור פרוטוקולים

דרגת חשיבות: בינונית

### 4.1.6.1

#### רקע כללי

בהתאם לסעיף 51 לתקנון כאמור בדבר ישיבות המועצה, זימונן והנוהל בהן בתוספת השנייה לפקודת העיריות נקבע כי: "יושב ראש הישיבה ומרכז ישיבות המועצה, יאשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם; העתק ממנו יימסר לכל אחד מחברי המועצה לא יאוחר מ-14 ימים לאחר קיום הישיבה. לא הוגשה בקשה לתיקון פרוטוקול לאחר מסירת העתקי הפרוטוקול, רואים את הפרוטוקול כמאושר".

**4.1.6.2. ממצאים**

**א. קיומה של חתימה על גבי הפרוטוקולים**

הביקורת מצאה כי כלל הפרוטוקולים נחתמו על ידי ראש העירייה ומנכ"ל העיריה.

**לא אותרו חריגות.**

**ב. שליחה חסרה של פרוטוקול הישיבות לחברי המועצה, בטרם העלאה לאתר**

נמסר על ידי מרכזת ישיבות מועצה כי היא אינה שולחת העתק של הפרוטוקול החתום לחברי המועצה אלא מעלה את הפרוטוקולים לאתר העירייה.

**ג. אישור פרוטוקול**

על אף האמור בפקודת העיריות, שככל שלא הוגשה בקשה לתיקון פרוטוקול רואים את הפרוטוקול מאושר, הביקורת מצאה כי החל מהישיבה שהתקיימה ב-29/12/2021, המועצה מאשרת את פרוטוקול הישיבה הקודם.

הביקורת מציינת כי כך נהוג גם בעיריות אחרות.

**לא אותרו חריגות.**

**4.1.6.3. משמעויות**

א. שליחה חסרה של פרוטוקול ישיבות המועצה החתום לחברי המועצה, בטרם העלאה לאתר העירייה.

ב. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה בהנחיות של הפקודה בנוגע לשליחת הפרוטוקול בתוך 14 יום מיום קיום הישיבה.

**4.1.6.4. המלצות**

א. יש לשלוח לחברי המועצה העתק של הפרוטוקול החתום כנדרש בפקודה.

ב. יש להמשיך ולאשר את פרוטוקול הישיבה הקודם בפתח כל ישיבה הגם ששולחים את הפרוטוקול לפני (באמצעות הודעת וואטסאפ) לחברי המועצה ומציינים כי אם ישנן השגות, יש לשלוח אותן תוך 14 ימים ואם לא היו השגות רואים את הפרוטוקול כמאושר.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ג. יש לשלוח הפרוטוקול, לשון ההודעה בסמוך וזאת כדי לא לפספס את העמידה החוקית בימים הנדרשים.

### **4.1.6.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

#### **החלטות:**

1. לגבי אישור הפרוטוקול – מזכיר ישיבות המועצה יאשר את פרוטוקול המועצה לא יאוחר מ – 14 ימים לאחר קיום הישיבה ולפני מועד הישיבה מן המניין הקרובה, על ידי חברי המועצה ולאחר מכן יוכל להיחתם על ידי ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, כפי שנקבע בפקודה. בכל מקרה, הפרוטוקול יעלה כחלק מסדר היום בדיון שלאחריו על ידי חברי המועצה, לאשרור.

2. בטרם העלאת הפרוטוקולים לאתר העירייה, ישלחו הפרוטוקולים החתומים לחברי המועצה.

אחריות לביצוע: מזכיר המועצה.

לויז לביצוע: באופן שוטף.

### **4.2. ועדות העירייה**

דרגת חשיבות: גבוהה

המועצה של רשות מקומית מנהלת את ענייני הרשות. בפועל, הואיל ואין בכוחה של מועצת העירייה לפקח באופן ישיר על תחומי פעילות העירייה ויחידותיה היא מקימה ונעזרת בוועדות שתפקידן לייעץ למועצת העירייה (ועדות חובה) ו/או לראש העירייה (ועדות רשות). בוועדות חברים הן חברי מועצת העירייה, הן עובדי עירייה והן נציגי ציבור ויועצים חיצוניים מקצועיים ובאמצעותם מובטח תהליך קבלת החלטות תקין ופיקוח על פעולות העירייה.

לוועדות העירייה הסמכות העיקרית לקבלת החלטות בנוגע לפעולות בעירייה וביצוע פעולות אלו. תפקוד לקוי, ניהול שאינו תקין או ביצוע פעולות על ידי הוועדות, שחורג מסמכותן מהווה פגיעה במשאבים, פגיעה בפעילות היחידות בעירייה ובעיקר פגיעה בשירות לתושבים המהווים את "לקוחות" העירייה.

קיימת חובה ציבורית של חברי המועצה כלפי הציבור לתרום כחלק מהעשייה העירונית ולהשתתף באופן פעיל ונאות בוועדות העירייה.

ב-30/10/2018 נערכו בחירות ברשויות המקומיות למועצות העיריות ולראשות העיריות. למועצת עיריית נתיבות נבחרו 15 חברים. מועצת העירייה התכנסה לישיבתה הראשונה בתאריך 28/11/2018.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בפרוטוקול ישיבת המועצה אושרו ועדות העירייה, 19 ועדות חובה ו-7 ועדות רשות, כדלקמן:

- ועדת מכרזים – תפקידיה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור.
- ועדת כספים – שתפקידיה לייעץ למועצת העירייה בכל ענייני הכספים של העירייה.
- ועדת מל"ח – להכנת המשק לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום.
- ועדה לענייני ביקורת – תפקידיה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה (הן בדו"ח הכספי והן בדו"ח המפורט) ובכל דו"ח של מבקר העירייה, לעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת וכן רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי כל דין או תחיקת בטחון או חיקוק בישראל.
- ועדת הנחות – סמכותה לדון בעניין מבקש נזקק והנחות לבניין ריק ולתעשייה.
- ועדת בטיחות בדרכים – תפקידיה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים.
- ועדה לקידום מעמד הילד – תפקידיה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני נוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש עקרונות של טובת הילד, אי אפליה, הזכות להתפתחות בתנאים נאותים וזכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם.
- ועדה להנצחת זכרם של נרצחי הטרור וחיילים – תפקידיה ליזום ולתכנן דרכי הנצחה ופעולות הנצחה לתושבי העיר שנרצחו בעקבות פעילות טרור.
- ועדת חינוך – שתפקידיה ליזום ולתכנן פעולות בתחום החינוך, להגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ולעקוב אחר ביצוע התוכניות המאושרות וכן לייעץ למועצה בתחומי החינוך.
- ועדה לאיכות הסביבה – תפקידיה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה.
- ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים – שתפקידיה ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפולו וכן חינוך והסברה.
- ועדה למיגור אלימות – מופקדת על ארגון המאמץ העירוני להפחתת השימוש באלימות בקרב בני נוער. תפקידיה לגבש מדיניות ארוכת טווח ותוכניות פעולה אשר יובילו להפחתה ברמת האלימות בקרב בני הנוער, באמצעים של חינוך, אכיפה ומניעה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ועדה מקומית וועדת משנה לתכנון ובניה – מופקדת על הסדרת פעילויות של תכנון, רישוי, בנייה ושימוש במבנים ובקרקעות, ואכיפת דיני המקרקעין בהתאם לחוק התכנון והבנייה.
- ועדת רכש ובלאי – מופקדת על פעילויות הרכש של הרשות ועל רישומו, מדווחת על רישום אי התאמות בין המלאי במחסנים ובין הרישומים בספרים ומחליטה על דרכי עדכון הרישומים וכן מחליטה על ייעודם של טובין בלתי ראויים לשימוש ואינם ניתנים למכירה (בלאי).
- ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים – למשרות מנכ"ל, מזכיר, מהנדס, רופא וטרינר, יועמ"ש, מנהל מחלקת חינוך, מבקר וגזבר.
- ועדת קליטה ועליה – תטפל בכל ענין הנוגע לקליטתם של תושבי העיר שעלו לישראל החל מ-01/01/1990.
- ועדת תמיכות – ועדה הממליצה בפני מועצת הרשות, על בקשות לתמיכה כספית בגופים שונים, שאינם ממלכתיים או רשותיים ושאנם למטרות רווח, לטובת הציבור.
- ועדת הקצאות – תגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית.
- ועדת ערר לארנונה – ועדה שבפניה יכולים מחויבי ארנונה לערער, אם מנהל הארנונה של הרשות דחה את בקשתם לתקן או לשנות את חובת תשלומי הארנונה.
- ועדת מלגות – לאשר מלגות לסטודנטים מצטיינים שתרמו לקהילה.
- ועדת שמות – יעוץ למועצה במתן שמות למקומות ציבוריים והמלצות בעניין ערעורים של תושבים על שמות שנקבעו או שבוטלו למקומות אלו.
- ועדת הנהלה – מרכזת, מתאמת ומייעצת בניווט מועצת הרשות בפרט, ובניהול ענייני הרשות בכלל. מתפקדת בפועל כהנהלת הקואליציה המקומית.
- ועדת תחבורה – מייעצת וממליצה בכל ענייני התחבורה של הרשות המקומית.
- ועדת בחינה לקבלת עובדים – לא בכירים ברשות.
- ועדת השקעות – תפקידה לקבוע את מדיניות העיריה בכל הנוגע להשקעות פיננסיות של עודפים תקציבים ו/או יתרות תקציביות והכל בהתאם להוראות משרד הפנים.

**4.2.1. העדר נהלי עבודה**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.2.1.1. רקע כללי**

נוהל עבודה מהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, רשימה של כללים המגדירים את דרך הביצוע של משימות מסוימות. בארגון יש לקבוע אוסף של נהלים לטיפול במשימות שהארגון ניצב בפניהן. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה, וחשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק ביחסי גומלין בין יחידות נפרדות שנדרש תיאום ביניהן.

נהלי עבודה הם כלי בידי העירייה לביצוע האסטרטגיה ובנוסף גם מתעדים את הידע הארגוני שנמצא בדרך כלל בראשיהם של העובדים. ארגון ללא נהלים מסודרים מבזבז בהכרח משאבים רבים.

הביקורת ביקשה לקבל את כלל נהלי העבודה בנושא ישיבות המועצה וכינוס הועדות בכל הנוגע לכינוס, כתיבת פרוטוקול וכדומה.

בסעיף 166 בפקודת העיריות נכתב כי "כל ועדה של המועצה רשאית, להסדיר בעצמה את עבודתה ואת דיוניה".

**4.2.1.2. ממצאים**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא ועדות העירייה, המפרטים את ועדות החובה והרשות של העיריה, את אופן פעולתם, את תדירות כינוסן, את הרכבן, מינוי מזכיר של הועדה שיהיה אחראי לכתיבה של פרוטוקול ישיבות ולריכוז הזימונים והחומרים, אופן כתיבת הפרוטוקול לרבות שמות הנוכחים, סדר היום, מועד, מיקום ועוד.

**4.2.1.3. משמעויות**

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה הנוגעים לכינוס הועדות וכתבת פרוטוקול הישיבה.
- ב. פתח לטעויות ולאי סדרים.

**4.2.1.4. המלצה**

מומלץ לגבש ולאשר נוהל בנושא ועדות העיריה לרבות התייחסות לתדירות כינוסן, שליחת זימונים וכתבת פרוטוקול כנדרש.

**4.2.1.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

**החלטה:**

מנכ"ל העירייה יגבש נוהל עבודה מסודר לגבי ועדות העירייה, אשר יכלול התייחסות, לתדירות כינוסן, שליחת זימונים, כתיבת פרוטוקולים (כללי הזימון, תיעוד, אישור), פרסומם באתר העירייה ועוד.

אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.

לוח לביצוע: 31.12.2022.

**4.2.2. מזכיר ועדה**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.2.2.1. רקע כללי**

בדומה לנהוג בעיריות אחרות, כפי שקיים בעיריית נתיבות הן בישיבות המועצה והן בחלק מועדות העירייה, מקובל למנות מזכיר לכל ועדה שיבנה תוכנית עבודה מסודרת לנושאים בהם נדרש לדון בכל ועדה. תוכנית העבודה תכלול את כלל הנושאים בהם נדרש לדון ובתדירות הנדרשת וכן תהווה מצע לחברי הועדות באשר לתדירות התכנסות הועדות בשנת העבודה. המזכיר יתאם את כינוס הועדה, יכתוב פרוטוקול, ירכז את כלל החומר של הועדה ויעקב אחר יישום ההחלטות המתקבלות. כמו כן, יכין דיווח שנתי לסיכום עשיית הועדה שיכלול נתונים בנוגע לכמות הישיבות שהיו, נושאים בהם דנו, החלטות שהתקבלו, סטטוס יישומן ועוד.

**4.2.2.2. ממצאים**

**א. העדר גורם מתכלל של ועדות העירייה**

הביקורת מצאה כי רק ב-3 ועדות: מכרזים, תחבורה ותכנון ובניה קיים מזכיר לועדה, המרכז את כלל החומר של הועדות. ביתר הועדות נדרש לבצע עבודת איתור ולפנות למספר גורמים על מנת לקבל את החומר הרלוונטי.

**ב. העדר דיווח שנתי של הועדות**

הביקורת לא מצאה כי ועדות העירייה נוהגות לדווח על סיכום שנתי כלשהו למועצה על הפעילות שנערכה במהלך השנה בועדות, סיכום

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

אשר יכלול, בין השאר, נתונים, סקירה, תכנית עבודה ומעקב אחר ביצועה, ועוד, באשר לפעילותן השנתית של הועדות.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי הועדה לתכנון ובניה נוהגת להגיש למועצה סיכום שנתי כאמור וכי הוצג לביקורת סיכום בגין שנת העבודה 2020, אשר הוגש למועצה בפברואר 2021. הביקורת לא מצאה כי סיכום כאמור הוגש למועצה בגין שנת העבודה 2021.

### **משמעויות** 4.2.2.3

- א. העדר גורם אחד מרכז ומתכלל האחראי לכינוס הועדות.
- ב. קושי בתיאום מועד בין חברי הועדות להתכנסות ישיבות הועדות.
- ג. העדר גורם קבוע לרישום פרוטוקול ישיבות הועדות.
- ד. שונות בכתובת הזימונים והפרוטוקולים של הועדות.
- ה. הגדרה חסרה של יעדים לכינוס הועדות.
- ו. העדר דיווח שנתי בדבר כינוס הועדות למועצה.

### **המלצות** 4.2.2.4

- א. מומלץ למנות מזכיר לועדות שתפקידו לתאם, לרכז ולכתוב את פרוטוקול הועדה.
- ב. יש להגדיר תוכנית עבודה הכוללת יעדי ביצוע לוועדות.
- ג. יש לערוך בחינה והגשה למועצה דיווח על עמידה בתוכנית העבודה וביעדים של הועדות.

### **סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022** 4.2.2.5

#### **החלטה:**

ראש העירייה ימנה מזכיר/ה לועדות העירייה שתפקידו/ה יהיה לרכז את ישיבות הועדות, לתעדן, לרכז דיווחי פעילות למועצה ועוד.  
אחריות לביצוע: מנכל העירייה.  
לוי"ז לביצוע: מייד.

**4.2.3. פרסום של ועדות באתר העיריה.**

דרגת חשיבות: נמוכה

**4.2.3.1. רקע כללי**

בפרוטוקול ישיבת מועצה שלא מן המניין מיום 28/11/2018 אושרו מינוין של 26 ועדות.

**4.2.3.2. התאמה חסרה בין ועדות העירייה שאושרו על ידי המועצה לאלו**

**המפורסמות באתר העירייה**

מעיון בפרוטוקול המועצה כאמור, שהתכנסה לישיבתה הראשונה בתאריך 28/11/2018, נמצא כי:

א. הועדה לתיקון ליקויים המופיעה באתר העירייה לא אושרה בפרוטוקול המועצה.

ב. בפרוטוקול אושרה הקמתה של וועדת איכות הסביבה ואילו באתר העיריה אין אזכור לוועדה זו.

**4.2.3.3. משמעויות**

א. פרסום ועדה שלא אושרה על ידי המועצה באתר העירייה.

ב. עדכון חסר של ועדות באתר העירייה.

**4.2.3.4. המלצות**

א. יש לאשר במועצה את הועדה לתיקון ליקויים.

ב. יש לעדכן את אתר העירייה בהתאם לוועדות העירייה בפועל.

**4.2.4. זהות היו"ר והרכב הועדות**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.4.1. רקע כללי**

בפרוטוקול ישיבת מועצה שלא מן המניין מיום 28/11/2018 אושרו הקמתן של 26 ועדות.

בנוסף, נקבעו כללים ברורים לגבי הרכב הועדות כדלקמן:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בסעיף 149ד לפקודת העיריות נקבע כי בוועדת הנחות יהיו חברים 3 חברי מועצה.

בסעיף 149ו לפקודת העיריות נקבע כי מינימום מספר חברי הועדה לבטיחות בדרכים יהיה 9.

בסעיף 149י נכתב כי בוועדה לאיכות הסביבה יהיו 4 חברי מועצה.

בסעיף 162 לפקודת העיריות נקבע כי: "ועדה של המועצה, שלא נקבע לה הרכב מיוחד לפי פקודה זו או לפי כל דין, יהיה הרכבה כלהלן: 10% לפחות מחבריה יהיו חברי המועצה ובלבד שמספר חברי המועצה בוועדה לא יפחת מ-2 ואחד מהם יהיה היושב ראש".

בסעיף 169ב לפקודת העיריות נכתב כי: "אלה חברי ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים: ראש העיריה או נציגו מקרב סגניו, שני חברי המועצה, המנהל הכללי של העיריה, נציג שימנה השר, שהוא בעל תפקיד מקביל בעירייה אחרת לתפקיד הנדון במכרז". בנוסף נאמר כי היועץ המשפטי של העיריה יהיה משקיף בישיבות ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים.

### 4.2.4.2

#### ממצאים

#### א. הרכב חסר בוועדות

מעיון בפרוטוקולים השונים של ועדות העירייה, הביקורת מצאה כי קיימות ועדות שההרכב הנדרש על פי הפקודה שונה מההרכב בפועל, כדלקמן:

- בוועדה לבטיחות בדרכים ישנם 7 חברים בלבד, בניגוד לנדרש (9 חברי ועדה).
- בוועדה לאיכות הסביבה, מעבר ליו"ר הוועדה, בוועדה חבר מועצה אחד בלבד, בניגוד לנדרש (4 חברי מועצה).

#### ב. שונות בהרכב הועדה בין מה שאושר במועצה להרכבה בפועל

הביקורת מצאה כי ב-10 ועדות קיימת שונות בין הרכב הועדות, כפי שאושר בפרוטוקול המועצה, לבין הרכבן כפי שמופיע באתר העיריה, לבין הרכבן בפועל. הביקורת לא מצאה תיעוד לאישור המועצה לשינויים שבוצעו בהרכב, לדוגמא (ראה פרוט כלל הועדות בנספח א' לדו"ח):

- בוועדת השקעות, ההרכב שאושר הינו של הגזבר (בעת המינוי, גזברית) ורו"ח ב.י. (בעת המינוי שימש כחשב העירייה), ההרכב

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שמופיע באתר העירייה הוא מנכ"ל וגזבר ואילו ההרכב בפועל הוא של הגזבר וסגניתו.

- בועדת מכרזים המועצה אישרה את חבר המועצה מ.פ. ו-2 נציגי ציבור. בפועל מ.פ. אינו נוכח וכן אין נבחרי ציבור.
- בועדת הנחות המועצה אישרה 3 חברי מועצה וגזבר. באתר העירייה מופיעים 2 חברי מועצה וגורמים נוספים. בפועל מכהן חבר מועצה אחד בלבד וגורמים נוספים.

### ג. העדר מינוי ונוכחות של חברי מועצה בועדות

הביקורת מצאה 3 ועדות רשות בהן לא חברים חברי מועצה כלל: ועדת בחינה לקבלת עובדים (שאינם בכירים), ועדה לתיקון ליקויים וועדת השקעות, בניגוד לפקודה שכאמור נקבע כי הרכבה של ועדת מועצה יהיה 10% לפחות חברי מועצה.

### ד. העדר מינוי של מ"מ ליו"ר הועדות

הביקורת לא מצאה כי לוועדות העירייה השונות קיים מ"מ ייעודי, למעט ועדת מכרזים.

#### משמעויות 4.2.4.3

- א. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה בהנחיות של הפקודה באשר להרכב חסר בועדות.
- ב. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה בהנחיות של הפקודה באשר למינוי חסר של חברי מועצה בוועדות המועצה.
- ג. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה באשר להרכב מוטעה או מינוי מוטעה של חברי הועדות.
- ד. הסדרה חסרה של המשתתפים בוועדות.
- ה. פרסום מוטעה של חברי הועדות באתר העירייה.
- ו. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

#### המלצות 4.2.4.4

- א. יש לאשר ולמנות לוועדות את מספר חברי המועצה החסרים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. יש לעדכן את אתר העירייה באשר לחברים שמונו בפועל ואשר משתתפים בפועל בישיבות הועדה השונות.
- ג. יש לשקול למנות מ"מ ליו"ר הועדות השונות.

### 4.2.5. אי כינוס / כינוס חסר של הועדות

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.2.5.1. רקע כללי

בסעיף 166 לפקודת העיריות נקבע כי: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים".  
באשר לוועדות רשות לא נקבעה בפקודה תדירות התכנסותן. ככל שמונתה ועדת רשות ראוי שתתכנס במהלך השנה, תבצע את עבודתה ותממש את אחריותה וחובתה הציבורית.

#### 4.2.5.2. ממצאים

##### א. העדר כינוס של ועדות חובה

הביקורת לא מצאה כי 3 ועדות חובה התכנסו בתקופה הנבדקת, כדלקמן: ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור וחיילים, הועדה לשימור אתרים וועדת ביטחון (שלא התכנסה מאחר שלא מונתה כזו).  
הביקורת מצאה כי ליקוי כאמור עלה גם בדו"ח הביקורת המפורט של משרד הפנים לשנת 2020 על העירייה לפיו נמצא כי 9 ועדות חובה לא התכנסו כלל, כדלקמן: ועדה לענייני ביקורת, ועדת ביטחון, ועדה לקליטה ועליה, ועדה לקידום מעמד הילד, הועדה לאיכות הסביבה, ועדה להנצחת נרצחי טרור, ועדה למאבק בנגע הסמים, ועדת ערר לארנונה והועדה לשימור אתרים.

##### ב. העדר כינוס של ועדות רשות

הביקורת מצאה כי ועדת הנהלה, שהינה ועדת רשות ומונתה על ידי המועצה, לא התכנסה כלל בתקופה הנבדקת.

##### ג. תדירות כינוס חסרה של ועדות חובה

הביקורת מצאה כי 15 מתוך 19 ועדות חובה, לא התכנסו אחת לשלושה חודשים בשנת 2021 כנדרש בפקודת העיריות. בבדיקת

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

החציון הראשון של שנת 2022 לפי הפקודה היו אמורות להתכנס פעמיים, התכנסו פעם אחת או שלא התכנסו כלל, כמפורט:

מס"ד	הועדה	מספר ישיבות בשנת 2021	מספר ישיבות נכון לחציון ראשון 2022	תקין/ לא תקין
1	ועדה לענייני ביקורת	0	1	לא תקין
2	ועדת מל"ח	8	0	לא תקין
3	ועדת חינוך	1	0	לא תקין
4	ועדה למיגור אלימות	1	1	לא תקין
5	ועדת עליה וקליטה	1	0	לא תקין
6	ועדת ערר ל ארנונה	3	0	לא תקין
7	ועדת תמיכות	3	1	לא תקין
8	ועדה לבטיחות בדרכים	1	0	לא תקין
9	ועדת שמות	1	0	לא תקין
10	ועדת הנחות	3	1	לא תקין
11	איכות הסביבה	0	1	לא תקין
12	ועדה למאבק בנגע הסמים	0	1	לא תקין
13	ועדת כספים	3	2	לא תקין
14	ועדה לקידום מעמד הילד	4	1	לא תקין
15	ועדת הקצאות	3	1	לא תקין
16	ועדת רישוי - מקומית לתכנון ובניה	27	9	תקין
17	ועדת משנה לתכנון ובניה	12	6	תקין
18	ועדת מכרזים	20	11	תקין
19	ועדת התקשוריות	157	34	תקין

הביקורת מצאה כי ליקוי כאמור עלה גם בדו"ח הביקורת המפורט של משרד הפנים לשנת 2020 על העירייה.

במסגרת הבדיקה שנערכה באשר לכמות הישיבות של הוועדות, נמצא כי 9 ועדות חובה התכנסו בתדירות נמוכה מהנדרש: ועדת הנחות, ועדה לבטיחות בדרכים, ועדת כספים, ועדת חינוך, ועדה למיגור אלימות, ועדת השקעות ועדת הקצאות, ועדת תמיכות וועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים.

**ד. כינוס חסר של ועדות רשות**

מעיון בפרוטוקולים שנמסרו לביקורת על ידי מזכירת מנהל חינוך, הביקורת מצאה כי ועדת מלגות, שהינה ועדת רשות, התכנסה פעם אחת ב-11/10/2021, וטרם התכנסה בשנת 2022.

**4.2.5.3. משמעויות**

- א. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה בהנחיות של הפקודה בנוגע לתדירות כינוס ועדות החובה.
- ב. הביקורת חוששת לכאורה לעמידה חסרה בהנחיות באשר למילוי תפקידי הועדות, כפי שיועדו להן בחקיקה.
- ג. הביקורת חוששת לכאורה למיצוי חסר של סמכויות הועדות.
- ד. הסדרה חסרה בנוגע לכינוסן של ועדות רשות.

**4.2.5.4. המלצות**

- א. יש לכנס את ועדות החובה אחת לשלושה חודשים, כנדרש בפקודת העיריות.
- ב. יש לבחון את נחיצותן של ועדות הרשות, ובמידת הצורך לכנסן, או לבטלן.
- ג. יש לקבוע תדירות התכנסות של ועדות רשות.
- ד. יש להסדיר בנוהל את דרכי עבודתן של ועדות הרשות בעירייה.

**4.2.6. זימונים לוועדות**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.2.6.1. רקע כללי**

בהתאם להנחיות הקבועות בפקודה בדבר שליחת זימון לישיבות המועצה, בהתאם לשיטות העבודה הנהוגות גם בעיריות אחרות וכפי שנכתב במדריך לנבחר ברשויות המקומיות, לכל ישיבת ועדה יש לשלוח לחבריה, הזמנה בכתב וחתומה. בהזמנה יש לפרט את סדר יומה של הישיבה. ההזמנה תימסר לכל חבר ועדה לפחות 24 שעות לפני מועד הישיבה.

**4.2.6.2. ממצאים**

**א. מועד שליחת זימון**

הביקורת מצאה כי בוועדות: איכות הסביבה, ביקורת, הקצאות, חינוך, בטיחות בדרכים, ועדת ערר לארנונה, קליטה ועליה, כספים, שמות, ותחבורה קיים זימון.

הביקורת מצאה כי הזימון נשלח 24 שעות לפני המועד ומכיל את כלל הפרטים הנדרשים.

**לא נמצאו חריגות.**

**ב. העדר זימון מסודר ומתועד לוועדה**

הביקורת מצאה כי 6 וועדות מתכנסות מבלי שנשלחה הזמנה מסודרת טרם כינוסן, כדלקמן: ועדה למאבק בנגע הסמים, ועדת בחינה לקבלת עובדים, ועדת מל"ח, ועדת חינוך, ועדה למיגור אלימות, ועדת השקעות וועדה מקומית לתכנון ובניה.

**ג. העדר פרטים נדרשים/בסיסיים בזימון לוועדה**

הביקורת מצאה כי ב-7 ועדות בהן נשלח זימון, הזימון לא כלל את כלל הפרטים הנדרשים, כמפורט:

שם הועדה	שליחה 24 שעות לפני	מועד	שעה	מיקום	סדר יום
ועדה לקידום מעמד הילד	V	V	V	V	X
ועדת מלגות	V	V	V	X	X
ועדת משנה תכנון ובניה	V	V	V	ב-5 מתוך 18 זימונים לא נכתב מיקום	V
ועדת תמיכות	לישיבה אחת מתוך 4 לא נמצא זימון	V	V	V	X
ועדת הנחות	בזימון אחד מתוך 5 נשלח יום לפני	בזימון אחד מתוך 5 מועד לא נכון	בזימון אחד מתוך 5 נכתבה שעה לא נכונה	X	V
ועדת מכרזים	ב-4 (מתוך 31) נשלח באותו יום	V	V	V	V

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שם הועדה	שליחה 24 שעות לפני	מועד	שעה	מיקום	סדר יום
ועדת התקשוריות	ב-8 מתוך 11 ועדות שנדגמו לא נמצא זימון	V	V	V	X

מהטבלה לעיל עולה כי:

### א. זימון חסר לועדה

ל-9 ישיבות שהתכנסו לא נמצא זימון שנשלח אודות מועד כינוסן.

### ב. תיעוד שגוי של מועד ושעה

במקרה אחד נכתב מועד ושעה שגויים.

### ג. מקום כינוס חסר

ב-7 ישיבות לא נכתב מקום כינוס הישיבה.

### ד. סדר יום חסר

ב-3 ועדות לא צורף סדר היום.

בעקבות הערת הביקורת ועדת התקשוריות שינתה את כללי הזימון ובהתאם, נקבעה ישיבה שבועית קבועה.

### 4.2.6.3 משמעויות

א. הערכות חסרה של הזימונים לישיבה בהעדר זימון מסודר לישיבה עם פרטים מלאים.

ב. זמינות חסרה של המוזמנים לישיבה.

ג. פתח לקבלת החלטות שגויה לכאורה בהעדר זימון או בפרטים חסרים בזימון, לרבות סדר יום.

### 4.2.6.4 המלצה

יש לשלוח לפני כל ועדה זימון לפחות 24 שעות לפני מועד הישיבה. על הזימון לכלול את השעה, המיקום, סדר היום ומסמכים רלוונטיים נדרשים נוספים של הישיבה.

**4.2.7. נוכחות ומוזמנים**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.2.7.1. רקע כללי**

בהתאם לשיבות המועצה וכפי שנכתב במדריך לנבחר: "רוב חברי ועדה הם מניין חוקי בשיבותיה".

בוועדות מקצועיות קיימת חשיבות רבה לזימון אנשי מקצוע רלוונטיים ובעלי תפקידים סטטוטוריים שמומחים בתחום ויכולים להוציא מהכוח אל הפועל.

בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כי: "לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מוועדותיה".

בסעיף 170ג לפקודה נקבע כי הגזבר יוזמן לשיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה.

בהתאם למדריך לנבחר בנוגע לוועדת רכש ובלאי נקבע כי: "הרשות לא תבצע קנייה או שכירות של טובין, ללא אישור הוועדה ובאמצעות מנהל היחידה לרכש ולאספקה. מנהל היחידה לרכש ולאספקה יביא בקביעות בפני הוועדה את תוכניות הרכש המוצעות על ידו".

בנוסף, הומלץ ליתן ייצוג לגזבר וליועמ"ש.

**4.2.7.2. ממצאים**

**א. קיומו של רוב בוועדה**

הביקורת מצאה כי בכל הוועדות נמצא רוב שהיווה מנין חוקי לקיומה של הוועדה.

לא נמצאו חריגות.

**ב. זימון חסר של מבקרת העירייה לוועדות**

במהלך התקופה הנבדקת, לא זומנה מבקרת העירייה לוועדות הבאות: מל"ח, קליטה ועליה, שמות והשקעות.

**ג. זימון חסר של גזבר העירייה לוועדות**

בבדיקתנו נמצא כי הגזבר אינו מוזמן לוועדות הבאות: איכות הסביבה, מיגור אלימות, חינוך, מלגות, מל"ח, מעמד הילד, בטיחות בדרכים, סמים, קליטה ועליה, שמות ותחבורה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת מצאה כי וועדות אחרות בהן הגזבר לא נכח, נכח נציג מטעמו.

### **ד. זימון חסר של מנהלת הרכש לוועדת התקשרויות**

בנוסף נמצא כי מנהלת הרכש לא זומנה לשיבות של ועדת התקשרויות עד ליולי 2022.

בעקבות הערת הביקורת, החלו לזמן את מנהלת הרכש לשיבות הועדה.

### **ה. תיעוד של נוכחות ללא נוכחות בפועל**

הביקורת מצאה כי ברשימת המשתתפים בפועל של ועדת התקשרויות, תועד כי הגזבר והיועמ"ש נכחו בעצמם למרות שנכח נציג מטעמם. יש לציין כי לגבי היועמ"ש, אותר מקרה בודד כאמור, ולגבי הגזבר, באופן קבוע, בשנת 2022.

בתגובה להערת הביקורת נמסר על ידי היועץ המשפטי כי מדובר במקרה בודד שנעשה, על מנת שלא לעכב את אישור ההתקשרות בשל יציאתו לחופשה. חתימתו מהווה למעשה אישור לכך שנערכה בדיקה מטעמו של ההצעות, בין היתר, את העלויות, הכמויות, בחינת ההצעות וכיוצ"ב במטרה למנוע חריגות, טעויות, שגיאות ועוד וזאת כדי להציג בוועדה תמונה אמיתית ונכונה של ההצעות כהכנה מקצועית ומעמיקה.

כמו כן, בעקבות הערת הביקורת, שונה פרוטוקול הדיון, לפיו חותמים הנוכחים בפועל וכי הגזבר חותם כמאשר לתקציב ההוצאה בלבד.

### **4.2.7.3 משמעויות**

א. זימון חסר של מבקרת העירייה לשיבות הועדות, בניגוד לפקודת העיריות.

ב. זימון חסר של בעלי תפקידים מקצועיים רלוונטיים לשיבות הועדות.

ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

### **4.2.7.4 המלצות**

א. יש לזמן את מבקרת העירייה לכל ועדה מוועדות העירייה (ועדות חובה וועדות רשות).

ב. יש לרשום את רשימת המוזמנים, הנוכחים בפועל והנעדרים, לרבות אלו שזומנו ולא נכחו בשיבות הועדות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ג. יש לזמן את בעלי התפקידים המקצועיים הרלוונטיים לוועדות, לרבות: מנהלת הרכש לוועדת התקשרויות.

### **4.2.8. העדר דיון בנושאים על פי הפקודה**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.2.8.1. רקע כללי**

בהתאם לסעיף 149ג' לפקודת העיריות, נקבע כי: "המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת".

#### **4.2.8.2. ממצאים**

הביקורת מצאה כי הועדה לענייני ביקורת לא דנה בדוחות מבקר המדינה ודוח משרד הפנים, כפי שהוגדר בפקודת העיריות, בתקופה הנבדקת. בכינוס הועדה היחיד שהתקיים בשנת 2022 דנו בדוחות מבקרת העיריה בלבד.

הביקורת מצאה כי ליקוי כאמור עלה גם בדו"ח הביקורת המפורט של משרד הפנים לשנת 2020 על העירייה לפיו עלה בפרק ג' – מעקב אחר תיקון ליקויים, בסעיף 4.ג "וועדת הביקורת לא דנה בדוח לשנת 2019 שהכין המבקר, מטעם משרד הפנים.

#### **4.2.8.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות הפקודה בנוגע לנושאים שעל ועדת הביקורת לדון במסגרת ישיבותיה.
- ב. דיון חסר בדוחות משרד הפנים ודוחות משרד מבקר המדינה.
- ג. הביקורת חושש לכאורה למיצוי חסר של סמכויות הועדות.

#### **4.2.8.4. המלצות**

- א. מומלץ כי בטרם כינוס הועדה הגורם האחראי לקביעת סדר היום של הישיבה יוודא כי בסדר היום כלולים כלל הנושאים שעל הועדה לדון בהם.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. יש לקיים דיון בוועדה לענייני ביקורת בדוחות מבקר המדינה ודוחות משרד הפנים, כנדרש בפקודת העיריות.
- ג. ככל שקיים צורך, יש למנות גורם שיהיה אחראי להעביר את המידע ואת הנושאים הנדרשים לדיון ליו"ר הועדה לענייני ביקורת ולחברי ועדת הביקורת, לרבות באמצעות מזכיר הועדות, ככל שימונה, או כל גורם אחר שיוחלט עליו.

### 4.2.9. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022

#### החלטות לסעיפים 4.2.3 – 4.2.8:

1. מנכ"ל העירייה בשיתוף חברי המועצה יבחנו את הועדות שאושרו וחברי הועדות שאושרו ולמנות חברים חסרים בוועדות, כפי שעלה בדוח הביקורת.
2. בהתאם לעדכונים, מנכ"ל העירייה ידאג לעדכן את אתר העירייה.
3. מנכ"ל העירייה יבחן את חברי הועדות, כפי שאושרו על ידי המועצה ויוודא התאמה להרכב שמפורסם באתר העירייה.  
אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.  
לוי"ז לביצוע: מייד.
4. היועמ"ש יגיש לראש העירייה ולמועצה חו"ד לגבי ההכרח במינוי של חברי מועצה בוועדות העירייה, כפי שנדרש 10% בכל ועדה לפחות.  
אחריות לביצוע: יועמ"ש.  
לוי"ז לביצוע: מייד.
5. המועצה תבחן מינוי של חברי מועצה בוועדות להן חסרים חברי מועצה. כמו כן, יבחנו מינוי של ממלאי מקום ליו"ר של הועדות השונות.  
אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.  
לוי"ז לביצוע: מייד.
6. יו"ר של ועדות העירייה, יפעלו לקידום ולכינוס של ישיבות, בהתאם לנדרש.  
אחריות לביצוע: יו"ר ועדות, חברי המועצה בשיתוף מזכיר/ת ועדות.  
לוי"ז לביצוע: מייד.
7. מנכ"ל העירייה ידאג להעביר ליו"ר ועדת הביקורת (או באמצעות מזכיר/ת הועדות), דוחות של מבקר המדינה, שנדונו בוועדה לתיקון הליקויים. גזבר העירייה ידאג להעביר כל דוח של משרד הפנים בהתאמה.  
אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה בשיתוף מזכיר/ת הועדות.  
לוי"ז לביצוע: באופן שוטף.

**4.2.10. רישום פרוטוקול**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.10.1. רקע כללי**

בהתאם להנחיות בפקודה בדבר רישום פרוטוקול ישיבות המועצה, בהתאם לשיטות עבודה הנהוגות גם בעיריות אחרות וכפי שנכתב במדריך לנבחר ברשויות מקומיות, בכל ישיבה של ועדה יש להקליט את מהלך הישיבה ולרשום פרוטוקול בו יפורטו שמות חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, מהלך הדיונים ותוצאות ההצבעות.

**4.2.10.2. ממצאים**

**א. העדר קיומו של פרוטוקול מלא**

- הביקורת מצאה כי ל-6 ועדות לא נכתב פרוטוקול המתאר את מהלך הדיון שהיה בישיבה, את דברי הנוכחים וחוות דעתם, אלא מדובר בפרוטוקול סיכום של הישיבה או פרוטוקול המכיל בקשות שונות ואת ההחלטה שהתקבלה בגינם (מאושר או לא) כדלקמן: ועדת התקשרויות, ועדת הקצאות, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדת הנחות, ועדת בחינה לקבלת עובדים וועדת חינוך.
- הביקורת לא מצאה כי לוועדת התקשרויות פרוטוקול המסכם את כלל הדיון באופן מלא, אלא לכל התקשרות שנדונה בישיבה מאושרת במסמך נפרד, על גבי פרוטוקול ייעודי לכל התקשרות, שנכתב מראש.

**ב. חתימה על פרוטוקול בטרם כינוס הוועדה וע"י גורם שאינו נוכח**

**בפועל**

כאמור בסעיף 4.2.8.2 ה' לעיל, הביקורת מצאה כי בוועדת התקשרויות אותרו מקרים בהם הפרוטוקול נחתם טרם כינוסה של הוועדה פעם אחת על ידי היועמ"ש (במקרה בו היועמ"ש היה בחו"ל ולא נכח בישיבה) ובאופן שוטף על ידי הגזבר שלא נוכח בפועל בישיבות. בשני המקרים, נכחו נציגים מטעמם.

בתגובה להערת הביקורת נמסר על ידי היועץ המשפטי כי מדובר במקרה בודד שנעשה, על מנת שלא לעכב את אישור ההתקשרות בשל יציאתו לחופשה. חתימתו מהווה למעשה אישור לכך שנערכה בדיקה

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מטעמו של ההצעות, בין היתר, את העלויות, הכמויות, בחינת ההצעות וכיוצ"ב במטרה למנוע חריגות, טעויות, שגיאות ועוד וזאת כדי להציג בוועדה תמונה אמיתית ונכונה של ההצעות כהכנה מקצועית ומעמיקה.

כמו כן, בעקבות הערת הביקורת, שונה פרוטוקול הדיון, לפיו חותמים הנוכחים בפועל וכי הגזבר חותם כמאשר לתקציב ההוצאה בלבד.

### ג. פרוטוקול חסר בפרטים

מעיון בפרוטוקולים של ועדת השקעות עולה כי אין מדובר בפרוטוקול המתאר את מהלך הישיבה אלא הפרוטוקול נכתב ובצורה דלה ובו נכתבת רק ההחלטה הייעודית שהתקבלה בנושא בו דנו כגון: הלוואות, העברות כספים, פתיחת חשבונות ועוד.

לועדות בהם כן נכתב פרוטוקול המתאר את מהלך הישיבה נמצאו חוסרים כמפורט:

מס"ד	הועדה	מס' פרוטוקול	שעה	מיקום	סדר יום	נוכחים ונעדרים	חתום
1	ועדה לענייני ביקורת	X	X	V	V	V	V
2	ועדה למיגור אלימות	X	X	X	V	לא נכתבו נעדרים	X
3	ועדת משנה רישוי ותכנון	V	V	X	V	V	X
4	ועדת עליה וקליטה	X	X	V	V	V	X
5	ועדת ערר לארנונה	X	X	X	X	V	X
6	ועדת מלגות	X	X	X	X	לא נכתבו נעדרים	V
7	ועדת תמיכות	X	X	X	V	לא נכתבו נעדרים	V
8	ועדה לבטיחות בדרכים	X	X	X	V	לא נכתבו נעדרים	X

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	הועדה	מס' פרוטוקול	שעה	מיקום	סדר יום	נוכחים ונעדרים	חתום
9	ועדת שמות	X	X	X	V	V	V
10	ועדת מכרזים	V	X	X	V	V	X
11	ועדה לאיכות הסביבה	X	V	X	X	לא נכתבו נעדרים	X
12	מל"ח	V	V	X	X	לא נכתבו נעדרים	X
13	ועדת בחינה לקבלת עובדים	V	ב-9 מתוך 21 פרוטוקולים לא נכתבה השעה	X	X	לא נכתבו נעדרים	V
14	ועדה למאבק בנגע הסמים	X	X	X	X	לא נכתבו נעדרים	X
15	ועדה לתיקון ליקויים	X	X	ב-3 מתוך 5 לא נכתב מיקום	X	לא נכתבו נעדרים	V
16	ועדת השקעות	X	X	X	X	X	X
17	ועדת כספים	X	X	X	X	לא נכתבו נעדרים	V

מהטבלה לעיל עולה כי :

**א. העדר מספור לפרוטוקולי הישיבות**

ב-13 ועדות אין מספרים לפרוטוקולים.

**ב. העדר תיעוד של שעת הישיבה**

ב-13 ועדות לא מציינים את שעת הישיבה.

**ג. העדר תיעוד של מיקום הישיבה**

ב-15 פרוטוקולים לא מציינים את מיקומה.

**ד. העדר סדר יום לישיבה**

ב-9 ועדות הפרוטוקול אינו מכיל את סדר היום של הישיבה.

**ה. העדר תיעוד של מוזמנים לשיבה**

ב-10 ועדות לא נכתבים מוזמנים שלא נכחו.

**ו. העדר חתימה של יו"ר הועדה ע"ג פרוטוקול הישיבה**

ב-10 ועדות יו"ר הועדה אינו חותם על פרוטוקולי הישיבות.

**4.2.10.3 משמעויות**

א. כתיבה חסרה של פרוטוקולי הועדות בנוגע לדיון שהתקיים במסגרת הישיבות.

ב. כתיבת פרוטוקולים שלא בהתאם לכללים מקובלים.

ג. אחידות חסרה במבנה הפרוטוקול.

ד. חשש לכאורה לכתיבה של פרטים חסרים בפרוטוקול כגון: נוכחים ונעדרים פוגם באחריות חברי הועדה בעת קבלת החלטות.

**4.2.10.4 המלצה**

יש לבנות פורמט אחיד לכתיבה של פרוטוקול לישיבות ועדות העירייה שיכלול את כלל הפרטים הנדרשים וישקף את מהלך הדיון שהתקיים בו, לרבות הנוכחים, המוזמנים, הנעדרים, אישור הפרוטוקול על ידי הנוכחים, חתימה וכיוצ"ב.

**4.2.10.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

**החלטות:**

1. מזכיר/ת ועדות העירייה ידאג/תדאג לגבש בנוהל העבודה את כללי הזימון, התיעוד והאישור של סדר יום/פרוטוקול לכל ועדות העירייה וכן לפעול בהתאם לכללים שיקבעו.

2. מזכיר/ת הועדות ינהל/תנהל מעקב אחר סטאטוס ביצוע החלטות שנקבעו וידווח דיווח תקופתי למועצה על כך.

אחריות לביצוע: מזכיר/ת ועדות העירייה.

לויז' לביצוע: באופן שוטף.

**4.2.11. אישור פרוטוקול**

דרגת חשיבות : בינונית

**4.2.11.1. רקע כללי**

בהתאם לנהלי עבודה מקובלים וכפי שנדרש ומתבצע בישיבות המועצה, יש לאמץ ולאשר על ידי חברי הועדה את פרוטוקול הישיבה הקודם.

**4.2.11.2. ממצאים**

**א. העדר פירוט על אישור פרוטוקול הועדה הן על ידי חברי הועדות והן על**

**ידי יו"ר הועדה בחתימתו**

הביקורת מצאה כי פרוטוקולי הועדות מאושרים על ידי חברי הועדות בועדות הבאות : בוועדת משנה תכנון ובניה, ועדת תחבורה, ועדת הנחות, ועדת הקצאות, ועדת התקשרויות, ועדת ערר לארנונה וועדת תמיכות בהן הפרוטוקול נחתם על ידי כלל חברי הועדה או שבפתח כל ישיבה הנוכחים מאשרים את פרוטוקול הישיבה הקודם. ביתר הועדות, הביקורת לא מצאה כי הפרוטוקולים מאושרים על ידי חברי הועדות ו/או בחתימת יו"ר הועדה.

**ב. אישור פרוטוקול על ידי יו"ר הועדה בלבד**

הביקורת לא מצאה תיעוד לאישור הפרוטוקולים על ידי יו"ר הועדה על הפרוטוקולים בועדות הבאות: איכות הסביבה, אלימות, בטיחות בדרכים, השקעות, מל"ח ומעמד הילד, אינם מאושרים על ידי יו"ר הועדה ואינם נחתמים על ידו.

**4.2.11.3. משמעויות**

א. אישור חסר של הפרוטוקול על ידי חברי הועדה לדברים שנכתבו ונאמרו בשמם.

ב. תיעוד חסר של חתימה של יו"ר הועדה על הפרוטוקול וכפועל יוצא אישור חסר של הפרוטוקול ושל הדיון שנערך בועדה.

**4.2.11.4. המלצות**

- א. יש לאשר את פרוטוקולי הועדות הן על ידי יו"ר הועדות והן על ידי החברים בוועדות.
- ב. ככל שיש צורך לאשר החלטות ישיבה, בטרם כינוסה הבא של אותה ועדה, יש להעביר לחברי הועדה את נוסח הפרוטוקול לאישור (בכל אמצעי: דוא"ל, וואטסאפ, וכיוצ"ב) ולשמור את תיעודו של אישור הפרוטוקול ונוסחו. בכל מקרה גם במקרה זה, מומלץ לאשרר את הפרוטוקול בישיבה הבאה.

**4.2.11.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

ראה החלטות לעיל בסעיף 4.2.10.5.

**4.2.12. קבלת החלטות ומעקב אחר סטטוס יישומן**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.2.12.1. רקע כללי**

מטרתן העיקרית של הועדות היא לדון בנושאים שונים בתחום אחריותן ולקבל החלטות בהתאם, מתוך חובה ציבורית כלפי הציבור וכחלק מהעשייה העירונית. מעקב אחר יישום ההחלטות המתקבלות תורם לניהולה התקין של הרשות.

**4.2.12.2. ממצאים**

**א. העדר רישום לו"ז לביצוע**

הביקורת מצאה כי בוועדה למיגור אלימות, בסוף הפרוטוקול קיימת טבלה לסיכום ההחלטות שהתקבלו עם הגורם האחראי לביצוען, אך לא נכתב לו"ז לביצוע וכן לא נמצא מעקב אחר סטטוס ביצוען.

**ב. העדר מעקב אחר החלטות של כלל הועדות**

הביקורת מצאה כי למעט ועדה מקומית לתכנון ובניה, יש ועדות בהן מתקבלות החלטות, אך אין תהליך סדור לביצוע מעקב אחר ההחלטות שהתקבלו. הביקורת לא מצאה תיעוד לגבי סטאטוס יישום ההחלטות המתקבלות בוועדות, כגון: ועדה לענייני ביקורת,

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ועדה לקידום מעמד הילד, ועדת עליה וקליטה, ועדת תחבורה, ועדת הקצאות, ועדה לתיקון ליקויים והועדה לבטיחות בדרכים.

### **משמעויות** 4.2.12.3

- א. העדר מעקב אחר ההחלטות שהתקבלו וסטטוס יישומן בפועל.
- ב. הביקורת חוששת לכאורה למיצוי חסר של סמכויות הועדות.

### **המלצות** 4.2.12.4

- א. יש לתעד את ההחלטות המתקבלות במסגרת הועדה בצורה ברורה בפרוטוקול.
- ב. יש לבצע מעקב אחר סטטוס יישומן של החלטות המתקבלות בוועדות בפועל.

### **סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022** 4.2.12.5

ראה החלטות לעיל בסעיף 4.2.10.5.

### **אי עדכון אתר העירייה** 4.3

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **רקע כללי** 4.3.1

בהתאם לסעיף 248ב לפקודת העיריות, נקבע כי: "עירייה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר מידע שעליה לפרסם". נושא הנגישות בשנים האחרונות עלה לסדר היום והינו בעל חשיבות גבוהה, ולכן קיימת חשיבות להנגיש את המידע בכל האמצעים הנדרשים, לרבות באמצעות אתר העירייה.

#### **ממצאים** 4.3.2

##### **א. פרסום שגוי של הרכב הועדות**

כאמור בסעיף 4.2.4.2 קיימת שונות ב-10 ועדות בין הרכב הועדות שאושר במועצה לבין ההרכב בפועל, לבין ההרכב המופיע באתר העירייה.

**ב. העדר יכולת חיפוש של ועדות באתר העירייה**

הביקורת לא מצאה כי באתר האינטרנט קיימת אפשרות חיפוש לפרוטוקולים של הועדה לקידום מעמד הילד.

**ג. פרסום חסר של פרוטוקולים באתר העירייה**

הביקורת לא מצאה כי אתר העירייה מעודכן בכלל הפרוטוקולים של הוועדות שנערכות ומצאה כי קיים איחור בהעלאת הפרוטוקולים לאתר. הביקורת לא מצאה כי באתר העירייה קיימים כל הפרוטוקולים של הוועדות שנערכו באופן שוטף, לדוגמא: ועדת מל"ח – מופיעים רק שני פרוטוקולים מאוקטובר 2021, ועדת איכות הסביבה – קיים רק פרוטוקול אחד מאוקטובר 2021, ועדת כספים – מפורסמים פרוטוקולים עד שנת 2019 וכיוצ"ב.

**4.3.3. משמעויות**

- א. פרסום שגוי של הרכב ועדות העיריה.
- ב. מגבלה ביכולת החיפוש באתר.
- ג. אי פרסום, פרסום חסר או פרסום באיחור של פרוטוקולי הוועדות באתר העירייה.
- ד. נגישות חסרה בהיעדר מידע נדרש באתר העירייה.

**4.3.4. המלצות**

- א. יש לעדכן את אתר העירייה בהתאם להרכב הוועדות בפועל.
- ב. יש לכלול באתר העירייה את האפשרות לחיפוש פרוטוקולים של הועדה לקידום מעמד הילד.
- ג. יש להעלות את הפרוטוקולים לאתר העירייה ולפרסמם בסמוך למועד אישור הפרוטוקול על ידי הנדרשים לכך.

**4.3.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 11.9.2022**

**החלטה:**

מנכ"ל העירייה ידאג לפרסם ולהנגיש את החיפוש בכל הנוגע לוועדות העירייה. כמו כן, ידאג להעלות לאתר העירייה את הפרוטוקולים שנערכו.

אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.

לו"ז לביצוע: מייד.

#### **4.4. תגובות המבוקרים**

##### **תגובת חברת המועצה, כנרת אגור:**

"ראשית ברצוני להודות לך על הדוח המקצועי והיסודי והלואי והליקויים יותקנו במהרה ומועצת העיר תפיק את המיטב בעבודתה למען תושבי העיר.

##### **להלן תגובתי לנכתב בדוח:**

**4.2.6.2 ג. העדר כינוס של ועדות חובה (עמוד 17):**

מבקשת לציין בתוך תא העמודה של התקין / לא תקין בוועדה לקידום הילד 2021- תקין, 2022 - לא תקין. ישנם בהמשך העבודה טבלאות בו מפורט בתוך התאים מלל לכן אבקש לכתוב גם בתא הטבלה הנוכחית.

בנוגע לוועדה לקידום הילד שלא התכנסה בשליש הראשון של השנה 2022. אילו היה ביכולתי לכנס את החברים כל חודש ולדון בנושאים החשובים של הוועדה קידום הילד והנוער בנתיבות הייתי בהחלט עושה זו, אך לצערי תלויה אני בעובדי עירייה, חברת נתיבים וחברי מועצה שקשה מאוד לתאם מולם תאריך שנוח לכולם. לכן אני מקפידה לפחות לקיים את הנדרש ולקיים ארבעה ישיבות בו מועלים נושאים בוערים וחשובים מעולם הילדים והנוער בעיר. בנוגע לישיבה החסרה בתחילת השנה האזרחית 2022, באותה תקופה היה גל נוסף של קורונה שהקשה מאד את קיום המפגש במיוחד שלא סופקו לנו אמצעים לקיום מפגש zoom של יותר משעה. הפגישה חלילה לא התבטלה אלא נדחתה, חשיבות הוועדה גבוהה מאוד מבחינתי ובחודש ספטמבר יקוימו שתי ועדות אחת בתאריך 07.09.2022 בנושא החינוך המיוחד והשנייה תתכנס בתאריך 21.09.2022 ותעסוק בנוער נושר ובתוכניות למצוינות.

**4.2.7.2 ג. העדר פרטים נדרשים/בסיסיים בזימון לוועדה (עמוד 20)**

הביקורת ציינה כי אין סדר יום, ואכן כך בוועדה זו אין סדר יום מאחר ולרוב דנים בנושא אחד בלבד באופן עמוק ויסודי אשר נשלח לכל המשתתפים מראש ולעיתים עם בקשה להדגש מסוים ובו דנים. אין צורך בפועל לשלוח סדר יום.

**4.2.10.2 א. העדר קיומו של פרוטוקול מלא (עמוד 25)**

כפי שנכתב בהקדמה לסעיף, יש צורך לרשום פרוטוקול בו יפורטו שמות חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, מהלך הדיונים ותוצאות ההצבעות. בסיכומי הוועדה מופיעים פרטים אילו (בוועדה עצמה לא מתקיימות הצבעות). כל הנכתב בסיכום עובר לאישור כל חברי הוועדה טרם העברתו לדיון במליאת המועצה. לעניות דעתי, אין צורך וזה לא רלוונטי לכתוב פרוטוקול ארוך ומייגע שיהיה קושי להציגו במועצה ולציבור הרחב, יש צורך להנגיש את המידע והסיכום בצורה מאירה וברורה. יש לציין שאני במקביל לניהול הוועדה גם זו שמסכמת וכותבת את הפרוטוקולים בעצמי. במידה ויידרש שכל הפרוטוקולים של כל הוועדות יכתבו באותו מפרט כך יתבצע גם בוועדה זו. רצוי מאד שעובד עירייה יוקצה לתמלול וועדה זו.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### 4.2.11.2 ב. אישור פרוטוקול על ידי יו"ר הועדה בלבד (עמוד 28)

הסיכומים חתומים ממוחשב. אך אם ע"פ הביקורת יש צורך גם בחתימה בכתב יד, זה יבוצע.

### 4.2.12.2 ב. העדר מעקב אחר החלטות של כלל הועדות (עמוד 29)

עד כה בתקופת כהונתי התקיימו חמש וועדות לקידום מעמד הילד. הנושאים שמועלים בוועדה משותפים לגורמים רבים שמטפלים והחומר והמידע רב, לעיתים סיכומי ועדה קודמת מועלים כפתיח של הועדה המתקיימת ואף מתקיימים מפגשי המשך בו ממשיכים לדון בנושאים ובהמלצות שהועלו. הסיכום מועבר לאישור במועצת העיר ושם ממשיך הדיון בנושא.

### 4.3.2 ב. העדר יכולת חיפוש של ועדות באתר העירייה (עמוד 30)

פניתי בבקשה לטיפול בנושא זה מספר רב של פעמים למפעלי האתר העירוני כולי תקווה שבעקבות הערת הביקורת זה יתבצע".

### **תגובת מ"מ ממונה שע"ח:**

"מפיק לקחים ומיישם".

### **תגובת מזכיר המועצה:**

לעניין סעיף 4.1.1.2:

"בע"ה נקפיד על כינוס 10 ישיבות מועצה בשנה לפחות, כפי שמתחייב".

לעניין סעיף 4.1.4.2:

"ייעשה מאמץ לעקוב אחרי נוכחות והיעדרות חברי מועצה, ויינתנו התרעות לנעדרים 3 ישיבות בעת הצורך".

לעניין סעיף 4.1.5.2:

"מקבלים את ההערה: נציין בפרוטוקול, נבקש שהפרוטוקול יפורסם באתר בזמן".

### **תגובת גזבר העירייה:**

לעניין סעיפים: 4.2.8.5 וכן 4.2.10.5:

"גזבר העירייה מסר כי חתימת הגזבר במסגרת הפרוטוקול מצביעה על בחינת הבקשה בהיבט התקציבי ומאשרת הלכה למעשה את דבר קיומו של תקציב נדרש לביצוע ההוצאה שבבקשה.

שאלת הנוכחות של הגזבר בעצמו או באמצעות נציג מטעמו הינה עניין פורמאלי בלבד שכן בכל מקרה נוכח נציג מהגזברות בוועדה עצמה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

יחד עם זאת, בשל הערת הביקורת חודד הנושא ונוסח הפרוטוקול שונה כך שבוצעה הפרדה בין חתימת הגזבר בהיבט המהותי (על אישור קיום תקציב) לבין ההיבט הפרוצדוראלי – בדבר הגורם מטעם הגזברות שנוכח בשיבה.

חשוב גם להדגיש, כי, בין כה וכה, חתימת הגזבר והיועמ"ש גם אם נעשו מבעוד מועד - אינן מתקפות את הפרוטוקול שכן זה מחייב חתימת כל 3 חברי הועדה.

בהערת אגב יצוין גם כי בהתאם לאמור לעיל בסעיף 4.2.8.2 בדו"ח – ממילא, נוכחות הגזבר והיועמ"ש הינם בגדר המלצה בלבד".

## נספח א' – הרכב ועדות העיריה

מס"ד	הועדה	הרכב שאושר	הרכב באתר העיריה	הרכב בפועל
1	מכרזים	עו"ד שלומי חן ירון סמימי יגאל פרץ יאיר אלחדד נציג דרך ארץ 2 נציגי ציבור	עו"ד שלומי חן כנרת אגור יגאל פרץ יאיר אלחדד משה פרץ	עו"ד שלומי חן כנרת אגור יגאל פרץ יאיר אלחדד
2	הנחות	יצחק אפשטיין ירון סמימי גזבר נציג אחדות	יצחק אפשטיין ישראל חניה גזבר רווחה גביה יועמ"ש	יצחק אפשטיין מ' אגף הכנסות יועמ"ש גזבר מ"מ רווחה אחראי ועדות
3	בטיחות בדרכים	יעקב מעלימי סיעת דרך ארץ יגאל פרץ	יעקב מעלימי יגאל פרץ משה פרץ	יעקב מעלימי יגאל פרץ מהנדס רלבד משטרה מטה בטיחות זה"ב
4	חינוך	ראש העיר יאיר אלחדד ירון סמימי צ'לצ'ו וונדמגאי נציג אחדות נציג ציבור	יעקב מעלימי יאיר אלחדד כנרת אגור צ'לצ'ו וונדמגאי רפאל שריקי נציג ציבור חינוך 2 נציגי ב"ס נציג ועד הורים י"ר מועצת תלמידים	יעקב מעלימי כנרת אגור יגאל פרץ חינוך נתיבים קידום הנוער 2 נציגי ציבור מנהל תיכון ועד הורים
5	איכות הסביבה	נציג דרך ארץ נציג אחדות יעקב יפרח 2 נציגי ציבור שחר יסינובסקי	אינה מופיעה באתר	משה פרץ יעקב יפרח 2 נציגי ציבור שחר יסינובסקי
6	מאבק בנגע הסמים	יעקב יפרח	יעקב יפרח	יעקב יפרח

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	הועדה	הרכב שאושר	הרכב באתר העירייה	הרכב בפועל
		ד"ר איליה אטינגר נציג דרך ארץ	ד"ר איליה אטינגר גל פלד רווחה חינוך	יעקב מעלימי רווחה חינוך משטרה
			2 נציגי ציבור מנהל ביי"ס על יסודי נציג הרשות הלאומית	
7	מיגור אלימות	יעקב מעלימי עדי חורי נציג אחדות	יעקב מעלימי יגאל פרץ רפאל שריקי מנכ"ל חינוך פיקוח בטחון רווחה יועץ אזרחים ותיקים משטרה	יעקב מעלימי יגאל פרץ שחר יסינובסקי רווחה חינוך בטחון קהילתי מנהלת ביס אופק משטרה
8	ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים	ראש העיר יגאל פרץ נציג אחדות מנכ"ל נציג משה"פ	ראש העיר יגאל פרץ ישראל חניה מנכ"ל נציג משה"פ	מנכ"ל קבט נציג ציבור משקיפים
9	ועדת תחבורה	ראש העיר מהנדס יועמ"ש נציג משרד התחבורה נציג משטרה נציג דן בדרום יועץ תנועה	ראש העיר יעקב מעלימי מהנדס יועמ"ש יועץ תנועה נציג משרד התחבורה נציג משטרה נציג דן בדרום	ראש העיר יעקב מעלימי מהנדס יועמ"ש יועץ תנועה נציג משרד התחבורה נציג משטרה נציג דן בדרום
10	ועדת השקעות	גזבר רו"ח ברק ישראל	מנכ"ל גזבר	גזבר סגנית גזבר



## דוח ביקורת בנושא ריתוק משקי

דוח מספר 2/2022

1. רקע כללי

בעקבות מבצע "עלות השחר" שהחל ב-5.8.2022 והסתיים ב-7.8.2022, אשר הכניס את העורף למצב מיוחד בטווח של 80 ק"מ מרצועת עזה. וכן כחלק מבעיות שעלו במהלך המבצע בתחום איוש כוח אדם לתגבור מוקדים נדרשים בעירייה והיעדרם של בעלי תפקידים בפועל, למרות החובה להתייצבות לעבודה עובדים בשעת חירום אשר מוסדר, בין השאר, בחוק שירות עבודה בשעת חירום התשכ"ז – 1967, נערכה במהלך חודש אוגוסט 2022 ביקורת בנושא ריתוק משקי בעירייה.

נושא המשכיות עסקית והתאוששות מאסון דורג במסגרת סקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה בדרגת חשיבות בינונית.

כאמור, חובת ההתייצבות לעבודה והעסקת עובדים בשעת חירום מוסדר, בין השאר, באמצעות חוק שירות עבודה בשעת חירום. רשויות מקומיות, בהיותן גופים המספקים שירות חיוני לציבור, מוגדרות "מפעל חיוני" ובשעת חירום עליהן להמשיך ולספק שירות לציבור, ככל שאפשר. בשעת חירום, העירייה צפויה להידרש להמשיך ולפעול. על כל עובדי העירייה הנדרשים, חובה להתייצב לעבודה בשעת חירום ולבצע כל תפקיד אשר יוטל עליהם על ידי הנהלת העירייה, בשעות עבודה, כנדרש.

אופן הפעלת השירותים והיקף פעילותם בשעת חירום, לרבות מספר העובדים וכלי הרכב הנדרשים, נקבעים על ידי הנהלת העירייה, בהתאם לאופי ולהתפתחות מצב החירום, בזמן אמת.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז – 1967 נקבע כדלקמן:

"מפעל" – אחד מאלה:

(1) כל מפעל של תועלת ציבורית, כל עסק של תעשייה, מסחר, תחבורה או חקלאות וכל מוסד חינוך, בין שהוא קיים ובין שהוא עתיד לקום;

(2) עבודה מטעם המדינה או רשויותיה או רשות מקומית, לרבות עבודות ביצורים או בניית מקלטים;

(3) שירותים בין מטעם המדינה או רשויותיה או רשות מקומית ובין שלא מטעמן; "מפעל חיוני" – כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי השר בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה – על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם השר; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או לייצוא, והשר אישר אותו בצו לעניין זה; השר רשאי למנות ועדה לייעץ לו לעניין מפעלים חיוניים;

"מפעל למתן שירותים קיומיים" – כל מפעל או חלק ממנו, שנותן שירותים קיומיים כאמור בפסקאות (1) עד (3) ושהשר אישר אותו בצו לעניין זה לצורך מצב מיוחד בעורף או אירוע חירום אזרחי, או מפעל או חלק ממנו שנותן שירותים קיומיים כאמור בפסקה (4) להגדרה האמורה, שהשר אישר אותו בצו בזמן מצב מיוחד בעורף או בעת אירוע חירום אזרחי, לאחר התייעצות עם ועדה מייעצת לפי סעיף 39א;

"מצב מיוחד בעורף" – כמשמעותו בסעיף 9ג לחוק התגוננות האזרחית, תשי"א – 1951.

"אירוע חירום אזרחי" – כהגדרתו בסעיף 90א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א – 1971.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

”שירותים קיומיים” – אחד מאלה:

- (1) אספקת מים, מזון או חשמל, וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר;
- (2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח, שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף, הכרזה על אירוע חירום אזרחי או הכרזה על מחלה מידבקת מסוכנת;
- (3) שירות שלדעת השר הוא חיוני, לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה;
- (4) שירות אשר לדעת השר הפסקתו עלולה, בנסיבות העניין, לגרום לפגיעה רבה בכלכלה המשפיעה על המשק כולו.”

### 2. מטרת הביקורת

- א. מיפוי תהליכי העבודה לריתוק משקי של עובדי העירייה ו/או של עובדי ספקים.
- ב. מיפוי תהליכי העבודה לריתוק משקי של כלי רכב והובלה.
- ג. עמידה בדרישות, לרבות בחוקים, בנהלים ובהנחיות של ריתוק משקי.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

- הביקורת עסקה, בין השאר, בנושאים הבאים, כפי שמגובשים ו/או מיושמים בעת הביקורת:
- א. עבודה לפי נהלים.
  - ב. בחינת הפעילות לריתוק משקי של עובדים ושל עובדי ספקים.
  - ג. בחינת הפעילות לריתוק משקי של כלי רכב והובלה.
- הביקורת כללה, בין היתר, שיחות עם בעלי תפקידים בעירייה, בין השאר, מנהל אגף הביטחון בעירייה, מנהלת משאבי אנוש, מנהל אגף שפ"ע, אחראי על המתנדבים, מ"מ ממונה שע"ח, אחראית על ריתוק משקי במשרד הכלכלה ועוד.
- במסגרת הביקורת, נבדקו תהליכי עבודה שונים, בהם, בין השאר, תהליכי הריתוק המשקי. הביקורת ערכה בדיקות וסקרה מסמכים ודוחות, על מנת לבחון את העמידה בהנחיות בדרישות.
- הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט – ספטמבר 2022.

**4. פירוט הממצאים**

**4.1. נהלים חסרים**

דרגת חשיבות : גבוהה

**4.1.1. רקע כללי**

בכל ארגון, קיימת חשיבות להסדרה של תהליכים מובנים באמצעותם של נהלים כתובים ומאושרים. בדרך זאת, שיטות העבודה ידועות לעובדים וניתן לשלב בהם מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה.

**4.1.2. ממצאים**

הביקורת לא מצאה נהלים כתובים ומאושרים העוסקים בתהליכי עבודה נדרשים ומלאים אשר כוללים, בין היתר, את הנושאים הבאים :

א. תהליכי העבודה לריתוק משקי, לרבות תהליכי העבודה אל מול משרד הכלכלה.

ב. הגדרת תפקידים של ממונה שעת חירום ו/או ממלאי מקום.

ג. תקינה לריתוק משקי.

ד. ניהול רשימות המרותקים ועדכון שוטף.

ה. הדרכות.

ו. תיעוד ודיווח.

ז. תהליכי עבודה מלאים לריתוק של עובדי ספקים ושל כלי רכב והובלה המשמשים את העירייה, בין בבעלותה ובין בבעלותם של ספקים.

**4.1.3. משמעויות**

א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.

ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

ג. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעילויות בנדרשים לביצוע.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ד. חשש לאחידות חסרה בביצוע הפעולות.

### 4.1.4. המלצות

- א. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים, ולתעדם באמצעות נהלים מסודרים, כתובים ומאושרים.
- ב. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעה וליישום על ידי כלל הגורמים הנדרשים להם בעירייה.

### 4.1.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022

#### החלטה:

מנהל אגף ביטחון יגבש נוהל עבודה בנושא ריתוק משקי שיכלול את שיטות העבודה הנדרשות בתהליך.

אחריות לביצוע: מנהל אגף ביטחון.

ל"ז לביצוע: 31.12.2022.

## 4.2. מינויים

דרגת חשיבות: גבוהה

### 4.2.1. רקע כללי

בהתאם לתיק אב להערכות העירייה לחירום של פיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים (פסקה ב'), וכן בהתאם להנחיות של משרד הכלכלה, לכל בעל תפקיד קריטי ברשות המקומית: ראשי מכלולים, בעלי תפקידים קריטיים, סגנים וממלאי מקום, פסיכולוגיים, מהנדסים וכיוצ"ב צריך להיות כתב מינוי, לפיו מודיעים לבעל התפקיד כי הינו ממונה בשעת חירום לתפקיד אותו יבצע וכי עליו להגיע בשעת חירום לרשות המקומית ולתפקד בתפקיד המיועד.

### 4.2.2. ממצאים

#### א. מיפוי חסר של תפקידים קריטיים בשעת חירום

לביקורת הוצגה רשימה שכוללת את מנהלי המכלולים וסגניהם בעירייה לשעת חירום. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון בעירייה ומ"מ ממונה שע"ח כי הרשימה מותאמת להנחיות של פיקוד העורף ושל משרד הפנים.

יחד עם זאת, נמסר לביקורת על ידי משרד הכלכלה כי על הרשימה לכלול בעלי תפקידים קריטיים נוספים, לרבות בתחומי ההנדסה, הפסיכולוגיה ועוד, כפי שיקבע גם על ידי העירייה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת לא מצאה מיפוי שנערך בעירייה לפיו נקבעו בעלי התפקידים הקריטיים בשעת חירום.

### **ב. כתבי מינוי חסרים של בעלי תפקידים קריטיים**

לביקורת הוצגו העתקים של מינויים של בעלי תפקידים בעירייה, כדוגמת מנהלי מכלולים.

יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה מינויים של בעלי התפקידים שמשמשים בפועל בתפקידים קריטיים בשעת חירום, לדוגמא: י.כ. כאמור, נמסר לביקורת על ידי משרד הכלכלה כי על הרשימה לכלול בעלי תפקידים קריטיים נוספים, לרבות בתחומי ההנדסה, הפסיכולוגיה ועוד, כפי שיקבע גם על ידי העירייה.

### **ג. כתבי מינוי שאינם עוד בתוקף**

הביקורת מצאה כתב מינוי לגב' ע.א. לתפקיד ס. מ"מ ראש מכלול מידע כללי שהינו יו"ר מטה כ"א עירוני. בפועל אינה עוד משמשת בתפקיד, וכן בפועל לא הגיעה בשע"ח למרה"פ.

#### **4.2.3. משמעויות**

- א. מיפוי חסר של בעלי התפקידים הקריטיים בשעת חירום.
- ב. מינוי רשמי חסר לבעלי התפקידים הקריטיים בשעת חירום.
- ג. הגדרה חסרה של תפקידי הממונים בשעת חירום בתפקידים קריטיים שונים.
- ד. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

#### **4.2.4. המלצות**

- א. יש לערוך מיפוי של כלל התפקידים הקריטיים בשעת חירום עבורם נדרש מינוי ייעודי.
- ב. יש לנהל דיון עם ראשי המכלולים ולבחון את התפקידים הקריטיים לעירייה בחירום.
- ג. יש למנות באופן מתועד את הממונים בשעת חירום בתפקידים קריטיים, לרבות מינוי של סגנים.
- ד. יש להנפיק כתבי מינוי לממונים בתפקידים הקריטיים, בהתאם למיפוי שיערך.
- ה. יש לבדוק את כלל המינויים הקיימים ולבטל כתבי מינוי שאינם עוד בתוקף.

#### **4.2.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

##### **החלטה:**

מנהל אגף הביטחון יערוך מיפוי של בעלי התפקידים הקריטיים הנדרשים בחירום (ראשי מכלולים, סגנים, פסיכולוגים, הנדסה ועוד, כפי שיוחלט).

אחריות לביצוע: מנהל אגף הביטחון.

המינוי יחתם על ידי ראש העירייה.

לוח לביצוע: 30.9.2022.

### 4.3 מפעל חיוני

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.3.1 רקע כללי

כאמור, חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז – 1967 מגדיר מהו "מפעל חיוני" – כל מפעל, או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה, ביטחון הציבור, הבטחת המשך היצוא ולהספקת ומתן שירותים חיוניים למשק, רשאי, שר העבודה, הרווחה והשירותים, למנות לו ועדה מייעצת, לעניין אישור על מפעלים חיוניים. הינו כל מפעל או חלק ממנו, שאושר על ידי משרד הכלכלה ועומד בתנאים הבאים: המפעל פועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום שירותים חיוניים. וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא.

ארגון/חברה/עסק שהוגדרו כמפעל חיוני בשעת חירום ממשיכים לפעול בדומה לשגרה ואף מקבלים סיוע וגיבוי מהמדינה כדי להמשיך את הפעילות ולשמור על רציפות תפקודית שוטפת וללא פגיעה כלכלית. מפעלים חיוניים נדרשים להתארגן מראש בזמן שגרה לקראת שעת חירום, בדומה לשאר המפעלים החיוניים הכלולים במערך משק לשעת חירום. התארגנות לשעת חירום מושתתת על פעולות תכנון, ארגון, הכוונה וביצוע הכנות מראש, הנערכות בביקוחו ובסיועו של משרד הכלכלה והרשות למשק כללי בשעת חירום.

אגף כוח אדם לשעת חירום אחראי על מזעור הפגיעה ברציפות התפקודית של המשק החיוני בהיבט של כוח אדם, מכוח חוק שרות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.

ברגיעה, פועלות רשויות ייעודיות (משרדי ממשלה) להגשת בקשות לאישור מפעלים חיוניים/קיומיים לוועדה מייעצת, אשר תפקידה לבחון ולהמליץ בפני המפקח הכללי על כוח אדם, על הצורך באישור מפעל כחיוני.

רגיעה: רשויות ייעודיות (משרדי ממשלה) מגישות בקשות לאישור מפעלים חיוניים/קיומיים לוועדה מייעצת, אשר מתפקידה לבחון ולהמליץ בפני המפקח הכללי על כוח אדם, על הצורך באישור מפעל כחיוני.

חירום: בחירום מתנהל הליך מקוצר של אישור מפעלים חיוניים אד-הוק. על פי בקשת רשות ייעודית ולאחר היוועצות משרד הביטחון/המשרד להגנת העורף עם המפקח הכללי על כוח אדם, מאושר מפעל כחיוני לתקופה מוגבלת.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

את האישור יש לתלות במקום גלוי לעין, לרבות על לוח המודעות ברשות, וכן במרכזי הקליטה כאמור במקום גלוי לעין ובמשרד המנהל/ת, וכן לשמור עותק בתיק תכנון כוח אדם, בכל אתר.

### 4.3.2. ממצאים

#### א. אישור מפעל חיוני בתוקף

בבדיקת הביקורת נמצא כי המפעל החיוני של העירייה וכן של מרכזי הקליטה, בתוקף, כדלקמן:

אישור מפעל חיוני לעיריית נתיבות – בתוקף עד לתאריך 31.12.2022.

אישור מפעל קיומי לעיריית נתיבות – בתוקף עד לתאריך 31.12.2022.

אישור מפעל חיוני לתיכון דרכא נתיבות – בתוקף עד לתאריך 31.12.2022.

אישור מפעל חיוני לבית ספר הצבי נתיבות – בתוקף עד לתאריך 31.12.2022.

אישור מפעל חיוני לבית ספר תיכון המר נתיבות – בתוקף עד לתאריך

31.12.2022.

אישור מפעל חיוני לאולפנת בני עקיבא נתיבות – בתוקף עד לתאריך

31.12.2022.

**לא נמצאו חריגות.**

#### ב. העדר אישור מפעל חיוני במקום גלוי לעין

הביקורת לא מצאה כי העירייה תלתה את האישור האמור במקום גלוי לעין, כאמור במתקני העירייה.

בעקבות הערת הביקורת תלו אישור מפעל חיוני בבניין העירייה.

לגבי מרכזי הקליטה, להלן הממצאים:

בי"ס אולפנה: לא תלוי אישור מפעל חיוני במקום גלוי, בחדר המנהל ו/או על גבי לוח מודעות.

בי"ס המר – דרכא: נמצא אישור מפעל חיוני הן על גבי לוח המודעות והן בחדר מזכירת מנהל בית הספר. הביקורת מצאה כי האישור אינו בתוקף והינו בתוקף עד לתאריך 31.12.2021.

בי"ס נבון – דרכא: לא תלוי אישור מפעל חיוני במקום גלוי, בחדר המנהל ו/או על גבי לוח מודעות.

בי"ס הצבי: לא תלוי אישור מפעל חיוני במקום גלוי, בחדר המנהל ו/או על גבי לוח מודעות.

בעקבות הערת הביקורת ראש מכלול כללי, מתנדבים הפיץ באמצעות הדואר האלקטרוני למנהלי בתי הספר הנחיה כי יש לתלות את האישור המעודכן לשנת 2022 במקום גלוי לעין, לרבות על גבי לוח המודעות וכן בתיק החירום במרכז הקליטה.

**ג. העדר אישור מפעל חיוני בתיקי חירום במרכזי הקליטה**

הביקורת מצאה כי בתיק החירום שבעירייה קיים אישור מפעל חיוני בתוקף. הביקורת לא מצאה כי בתיקי החירום במרכזי הקליטה קיים אישור מפעל חיוני. בניסיון לבדוק את תיק החירום בבית ספר הצבי, תיק החירום נמצא נעול בחדר ולא היה נגיש לביקורת.

**4.3.3. משמעויות**

- א. העדר אישור מפעל חיוני במקום גלוי ובתיקי החירום במרכזי הקליטה.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

**4.3.4. המלצות**

- א. יש לתלות את אישור המפעל החיוני המעודכן (שבתוקף) במקומות גלויים לעין, הן בחדר מנהל בית הספר והן על גבי לוח מודעות או כל מקום אחר גלוי לעין בבית הספר.
- ב. יש לתלות אישור מפעל חיוני בתוקף בכל מתקני העירייה.
- ג. יש לתייק בתיקי החירום במרכזי הקליטה אישור מפעל חיוני בתוקף.
- ד. יש לוודא כי תיק החירום נמצא באופן זמין לשעת חירום בבתי הספר.

**4.3.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

**החלטה:**

ראש מכלול כללי, מתנדבים ידאג למלא את החוסרים (אישור מפעל חיוני תלוי ובתיקי החירום) במתקני העירייה ובמרכזי הקליטה.  
אחריות לביצוע: ראש מכלול כללי, מתנדבים.  
לזו לביצוע: מידי ובאופן שוטף.

**4.4. תקינה לריתוק עובדים**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.4.1. תיק תכנון כוח אדם**

**4.4.1.1. רקע כללי**

בהתאם לכללים המנחים של משרד הכלכלה, אגף כוח אדם לשעת חירום, נקבע כי הרשות המקומית תנהל תיק תכנון כוח אדם אשר ירכז מידע ונתונים לתכנון, ארגון והפעלת כוח אדם ברשות המקומית במצבי חירום. בהתאם, ממליצים להחזיק עותק מודפס של תיק התכנון כגיבוי למידע

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ולנתונים ממוחשבים העלולים להשתבש בחירום. הרכב התיק יכלול, בין היתר, נתונים ייעודיים, לרבות:
- א. רשימת עובדים חייבי שירות ביטחון, שאינם מרותקים בשעת חירום, שתכלול שם משפחה, שם פרטי, מספר תעודת זהות ותפקיד העובד ברשות המקומית (ללא פטור משירות ביטחון).
  - ב. תקן ואיוש כוח אדם המרותק לרשות המקומית בשעת חירום, שמי וסטטיסטי.
  - ג. תקן ואיוש כוח אדם המרותק למרכזי הקליטה בבתי הספר שהוכרוזו כמפעלים חיוניים.
  - ד. אלפון מגוייסי חוץ המרותקים לרשות המקומית בשעת חירום.
  - ה. רשימת מפעלים חיוניים הנותנים שירות לרשות המקומית.
  - ו. רשימת נותני שירות לרשות המקומית – למקרים של הכרזה "אד הוק" כמפעלים חיוניים (ח.פ., שם הספק, מוצר/שירות, מס' עובדים, האם הספק מאושר כמפעל חיוני).
  - ז. רשימת מקורות לתגבור כוח אדם בתחום הרשות המקומית (כגון: חברת כוח אדם, קבלני כוח אדם, לשכות שירות התעסוקה).
  - ח. תכנון משימות להפעלת בני נוער מתנדב ברשות המקומית בשעת חירום.
  - ט. מבנה ארגוני של הרשות במקומית בשעת חירום (מכלולים, אגפים, מחלקות).
  - י. פרטי אנשי הקשר במשרד המפקח המרחבי על כוח אדם, משרד הכלכלה.
- וכן מסמכים ייעודיים, לרבות:
- א. "קונטרס כוח אדם" – נהלים של הרשויות מול משרד הכלכלה.
  - ב. חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז – 1967.
  - ג. נהלי עבודה של הרשות המקומית בשעת חירום מול היחידה לכוח אדם בשעת חירום.
  - ד. נוהל קריאה לשירות עבודה של עובדים במפעלים חיוניים בשעת חירום.
  - ה. מנחה למנהל מכלול המנהל הכללי במטה החירום הרשותי בהתאם ל"תיק אב לעירייה לחירום".
- ונספחים שונים, לרבות:
- א. אישור הרשות המקומית כמפעל חיוני וכמפעל למתן שירותים קיומיים.
  - ב. הודעה לעובדים בשפות הרלוונטיות לעובדי הרשות.
  - ג. דוגמאות לצווי קריאה לשירות עבודה בשעת חירום.
  - ד. רשימת נותני שירותים ותגבור כוח אדם לרשות המקומית.

4.4.1.2.

**ממצאים**

הביקורת ערכה בדיקה בדבר הימצאותם של הנתונים הנדרשים כאמור לעיל בתיק תכנון כוח אדם.

הביקורת מצאה כי בעירייה מנהלים כאמור תיק לתכנון כוח אדם מודפס שכולל מידע ונתונים שונים, כנדרש. יחד אם זאת, הביקורת מצאה פערים בין כלל הנתונים הנדרשים, כדלקמן:

**א. העדר רשימת עובדים חייבי שירות ביטחון**

הביקורת לא מצאה כי קיימת בתיק תכנון כוח אדם רשימה של עובדים חייבי שירות ביטחון, כנדרש בסעיף ב' לעיל.

**ב. העדר רשימת תקן ואיוש באופן סטטיסטי מעודכן**

הביקורת לא מצאה כי קיימת בתיק תכנון כוח אדם רשימה סטטיסטית מעודכנת של תקן ואיוש, כנדרש בסעיף ג' לעיל.

**ג. העדר רשימה של מגוייסי חוץ המרותקים לרשות המקומית**

הביקורת לא מצאה כי קיימת בתיק תכנון כוח אדם רשימה של מגוייסי חוץ, כנדרש בסעיף ה' לעיל.

בעקבות הערת הביקורת נערכה רשימה שמית כאמור. יש לציין כי נכון לסיום מועד הביקורת הרשימה איננה מעודכנת.

**ד. העדר רשימה של נותני שירות לרשות המקומית**

הביקורת לא מצאה כי קיימת בתיק תכנון כוח אדם רשימה של נותני שירות לרשות המקומית, כנדרש בסעיף ז' לעיל.

**ה. העדר רשימה של מקורות לתגבור כוח אדם בתחום הרשות המקומית**

הביקורת לא מצאה בתיק תכנון כוח אדם רשימה של מקורות לתגבור כוח אדם בתחום הרשות המקומית, כנדרש בסעיף ח' לעיל. נמסר לביקורת על ידי מנהל מכלול כללי, מתנדבים כי לרשות אין צורך ברשימה כאמור.

**ו. העדר פרטי אנשי קשר במשרד המפקח המרחבי על כוח אדם**

הביקורת לא מצאה בתיק תכנון כוח אדם פרטי אנשי קשר במשרד המפקח המרחבי על כוח אדם, במשרד הכלכלה, כנדרש בסעיף י"א לעיל.

בעקבות הערת הביקורת, פרטי הקשר עודכנו בתיק תכנון כוח אדם במשרדי הרשות.

**ז. העדר העתק של הודעה לעובדים בשפות שונות**

הביקורת לא מצאה בתיק תכנון כוח אדם העתק של הודעה לעובדים בשפות השונות, כנדרש בסעיף ב' בנספחים לעיל.

בעקבות הערת הביקורת תויקה הודעה כאמור בתיק תכנון כוח אדם בשפות הנדרשות.

**ח. העדר דוגמאות לצווי קריאה לשירות עבודה בשעת חירום**

הביקורת לא מצאה בתיק תכנון כוח אדם העתק של דוגמאות לצווי קריאה לשירות עבודה בשעת חירום, כנדרש בסעיף ג' בנספחים לעיל.

בעקבות הערת הביקורת תויקו דוגמאות של צווי קריאה כאמור בתיק תכנון כוח אדם.

**ט. העדר רשימות נותני שירותים ותגבור כוח אדם לרשות המקומית**

הביקורת לא מצאה בתיק תכנון כוח אדם רשימות של נותני שירותים ותגבור כוח אדם (מפעלים, קבלנים וחברות כוח אדם) לרשות המקומית בשעת חירום, כנדרש בסעיף ד' בנספחים לעיל.

**4.4.1.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה לכאורה בהוראות הנדרשות.
- ב. עדכון חסר של הרשימות הנדרשות השונות לעירייה בשעת חירום.
- ג. חשש למתן שירותים בחסר ולתפקוד חסר/לקוי בשעת חירום.
- ד. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ה. ניהול חסר של המשאב האנושי.

**4.4.1.4. המלצה**

יש לנהל תיק תכנון כוח אדם באופן מלא ולמלא את כל הדרישות המלאות של משרד הכלכלה בעניין.

**4.4.1.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

**החלטות:**

1. מנהלת משאבי אנוש בשיתוף ראש מכלול כללי, מתנדבים ידאגו למלא את החוסרים המעודכנים בתיק.
- אחריות לביצוע: מנהלת משאבי אנוש בשיתוף ראש מכלול כללי, מתנדבים.
- ל"ז לביצוע: מייד.
2. מנהל אגף ביטחון יגבש את הכללים לעדכון שוטף של התיק בנוהל שיגובש.
- אחריות לביצוע: מנהל אגף ביטחון.
- ל"ז לביצוע: 31.12.2022.

**4.4.2. הודעה על הכוונה לרתק**

**4.4.2.1. רקע כללי**

בהתאם לכללים המנחים של משרד הכלכלה, אגף כוח אדם לשעת חירום, נקבע כי בהתאם לחוק, כל עובד שעובד במפעל שהוגדר כ"מפעל חיוני" יקבל הודעה כתובה על כך בשפה הרלוונטית, לפיו יודיעו לו כי בהתאם לחוק על כל עובדי המפעל ("העירייה") להתייצב בשעת חירום ולבצע כל תפקיד אשר יוטל עליהם על ידי הנהלת העירייה, בשעות עבודה כנדרש.

**4.4.2.2. ממצאים**

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שהעירייה הפיצה לעובדים הודעה כאמור.

בעקבות הערת הביקורת, מנהלת משאבי האנוש בעירייה הוציאה הודעה על הכוונה להפיץ באמצעות תלוש השכר לכל העובדים בחודש הקרוב וכל בכל חודש ינואר על היותם עובדים ב"מפעל חיוני" כנדרש לפי סעיף ב' בנספחים לעיל (ממצא "תיק תכנון כוח אדם").

**4.4.2.3. משמעויות**

- א. הודעה חסרה לעובדים בגין היותם עובדים במפעל חיוני.
- ב. עמידה חסרה בהנחיות שנקבעו.
- ג. עובדים עלולים שלא לדעת על היותם עובדים במפעל חיוני והמשמעויות שטמונות בכך.
- ד. חשש למתן שירותים בחסר בשעת חירום.
- ה. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ו. ניהול חסר של המשאב האנושי.

**4.4.2.4. המלצות**

- א. יש לעדכן את העובדים בעירייה על כך שהינם עובדים במפעל חיוני על כל המשתמע מכך, בהתאם להנחיה ולנוסח שנקבע על ידי משרד הכלכלה.
- ב. יש לקבוע במסגרת נהלית, הנחיות מתאימות להסדרת תהליך ההודעה לעובדים על עבודתם במפעל חיוני (באופן גורף ככל שלא יצאה הודעה כזו בעבר, וכן לכל עובד שנקלט בעירייה).

**4.4.2.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

**החלטות:**

1. מנהלת משאבי אנוש תפיץ הודעה לעובדי העירייה על היותם עובדים במפעל חיוני.
2. לעובדים שירותקו תצא הודעה על היותם מרותקים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

אחריות לביצוע: מנהלת משאבי אנוש.

ל"ז לביצוע: מייד.

3. מנהל אגף ביטחון יגבש בנוהל העבודה את הכללים להודעה כאמור לעובדים מידי תקופה, לעובדים חדשים, בעדכון תקינה וכיוצ"ב.

אחריות לביצוע: מנהל אגף ביטחון.

ל"ז לביצוע: 31.12.2022.

### 4.4.3 דוח תקן/איוש

#### 4.4.3.1 רקע כללי

בהתאם לתיק אב להערכות העירייה לחירום של פיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים, עקרונות לארגון העירייה בחירום, תכנון כוח אדם בעירייה בשעת חירום אמור להתבסס על המבנה הארגוני הקיים ותקני כוח האדם שלה לשעת חירום.

ברמת העקרון, על העירייה להכין את התקן הנדרש ולהגישו לאישור המפקח המרחבי על כוח האדם מטעם משרד הכלכלה – הרשות היעודית לכוח אדם.

משרד הכלכלה, לאחר הטיפול בריתוקו המשקי של העובד מול צה"ל וקבלת האישורים המתאימים, יעביר את האישור לעירייה ויפיץ דוח של כל המפעלים החיוניים, ובכללם הערים, הכולל את הפירוט, התקנים והאיוש השמי של כוח האדם המרותק.

השיבוץ יתוכנן לפי סדרי העדיפויות והעקרונות הבאים:

- א. שיבוץ כוח האדם הפטור מגיוס לצה"ל.
- ב. מזעור השינויים בתפקוד ובכפיפות העובדים בין מצב שגרה לחירום.
- ג. איוש תפקידי מפתח על ידי המנהלים המיומנים והמקצועיים ביותר בעירייה.
- ד. שיבוץ "מגוייסי חוץ" – אנשים שאינם עובדי העירייה, אך חשובים לתפקודה בחירום, כגון נותני שירותים שונים המופעלים כקבלנים בשגרה.
- ה. תכנון הפעלת מתנדבים.
- ו. תכנון הפעלת תלמידי בית ספר העל יסודיים למשימות מיוחדות מאורגנות בהתאם להנחיות מטה החירום העירוני.
- ז. בעלי תפקידים בעירייה החייבים בגיוס ניתנים ל"ריתוק משקי", לאחר אישור שלטונות צה"ל, שמשמעותו הוצאתם מיחידתם במילואים והעברתם ליחידה של משרד הכלכלה, המאפשרת להם לפעול בשעת חירום.

**א. מיפוי חסר**

הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה מיפוי ובחינה של הצרכים הנדרשים לה בשעת חירום, לצורך ריתוקם של העובדים הנדרשים.

**ב. עובדים מרותקים שכבר אינם עובדי עירייה**

מעיון ברשימת המרותקים בדוח תקן ואיוש, הביקורת מצאה כי קיימים ברשימה שמות של עובדים שסיימו עבודתם בעירייה, לדוגמא: ב.ב., ק.ד.

**ג. עובדים שרשומים באלפון העירייה ואינם עובדי העירייה**

מעיון באלפון עובדי העירייה, כפי שנמצא בתיק שעת חירום, נמצא כי באלפון רשומים עובדים שאינם עוד עובדי העירייה, כדלקמן: י.צ., ב.נ., א.א., ד.א., ד.פ.א., י.ד., ס.א., ס.ל., ב.ב., ז.מ., ב.א., ד.ש., י.ש., ס.ס., ק.ד.

**ד. עובדים (בתפקידים קריטיים) שלא עודכנו בדוח מרותקים**

מעיון ברשימת המרותקים בדוח תקן ואיוש, כפי שהתקבל משרד הכלכלה, הביקורת לא מצאה את ריתוקם של עובדים שעובדים בעירייה וחלקם אף משמשים בתפקידים קריטיים בחירום, לרבות מנהלת משאבי אנוש, מנהל אגף הביטחון בעירייה, מנהל מחלקת מים, מנהל אגף חינוך, מהנדס העירייה.

**ה. איוש חסר בדוח מרותקים**

מעיון בדוח המרותקים כפי שנמסר לביקורת על ידי משרד הכלכלה, נמצא כי קיימים תפקידים רבים שלא אוישו על ידי העירייה, חלקם אף תפקידים קריטיים, לרבות מנהל מחלקת מים, סגן מנהל מחלקת תברואה, יו"ר ועדת פס"ח, פסיכולוגים, צוותי ריכוז חללים, פעילי קליטה במרכזי קליטה ועוד.

**ו. אי התאמה בין דוח המרותקים של העירייה לדוח המרותקים של**

**משרד הכלכלה**

מעיון ברשימות המרותקים, כפי שהתקבלו על ידי משרד הכלכלה אל מול רשימות המרותקים באקסל שמנוהל בעירייה, נמצאה אי התאמה.

נמסר לביקורת כי משרד הכלכלה לא עדכן את דוח המרותקים בהתאם לאקסל שהתבקש על ידי העירייה ואשר נשלח למשרד.

**ז. נוכחות חסרה במבצע עלות השחר**

מעיון בפרוטוקול הערכת מצב של סיכום מבצע "עלות השחר" עלה על ידי בעלי התפקידים השונים בעירייה כי בעת המבצע העירייה לקתה במחסור בכוח אדם בשעת חירום לביצוע הפעולות שנדרשה העירייה לבצע, וכי בעלי תפקידים שונים, לא הגיעו בשעת חירום.

**4.4.3.3. משמעויות**

- א. מיפוי חסר של תקן המרותקים הנדרשים לריתוק לעירייה בשעת חירום.
- ב. עדכון שוטף חסר של דוח המרותקים.
- ג. ריתוק חסר של בעלי תפקידים קריטיים שלא רותקו.
- ד. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ה. חשש למתן שירותים בחסר ולתפקוד חסר בשעת חירום.
- ו. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ז. ניהול חסר של המשאב האנושי.

**4.4.3.4. המלצות**

- א. יש לערוך מיפוי של המשאבים הנדרשים לעירייה בשעת חירום ולאחר את הפוטנציאל הנדרש לעירייה.
- ב. יש לעדכן את דוח תקן ואיוש ולרתק את העובדים הנדרשים לכך בשעת חירום.
- ג. יש לבחון את אי ההתאמה בין איוש התקן של העירייה לבין איוש התקן כפי שמעודכן במשרד הכלכלה ולתקן את הפערים.
- ד. יש לעדכן את העובדים בעירייה על כך שהינם עובדים מרותקים בשעת חירום, על כל המשתמע מכך.
- ה. יש לקבוע במסגרת נהלית, הנחיות מתאימות להסדרת תהליך ההודעה לעובדים על ריתוקם בשעת חירום.
- ו. יש לערוך דיון ממצה הן במסגרת של ועדת מ"ח והן במסגרת של פורום מנהלים בעירייה ולדון בהפקת הלקחים של מבצע עלות השחר באשר למחסור בנוכחות העובדים במבצע.
- ז. כחלק מהפקת הלקחים של העירייה לגבי מבצע עלות השחר, מומלץ להוציא הודעה כתובה לכלל עובדי העירייה על סיכום הערכת המצב של המבצע באשר לנוכחותם החסרה וחומרת העניין.

**4.4.3.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

**החלטות:**

- 1. מנהלת משאבי אנוש בשיתוף ראש מכלול כללי, מתנדבים בשיתוף מנהל אגף הביטחון יערכו מיפוי של התקן הנדרש בעירייה ויאיישו את התקנים על ידי עובדי העירייה, ספקים, מגוייסי חוץ וכיוצ"ב.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

התקן יוגש לאישור משרד הכלכלה.

אחריות לביצוע: מנהל אגף הביטחון בשיתוף מנהלת משאבי אנוש בשיתוף ראש מכלול כללי, מתנדבים.

לויז לביצוע: 31.12.2022.

2. מנהל אגף הביטחון יקבע את הכללים לעדכון הדוח, אחת לתקופה שתיקבע, בנוהל העבודה שיגובש.

אחריות לביצוע: מנהל אגף הביטחון.

לויז לביצוע: 31.12.2022.

3. ראש העירייה יפיץ הודעה לכלל העובדים על הפקת הלקחים של מבצע עלות השחר ומחוייבותם להגיע בשעת חירום לעירייה.

אחריות לביצוע: ראש העירייה.

לויז לביצוע: מיידי.

4. ראש העירייה יזמן דיון בועדת מל"ח להפקת הלקחים ממבצע עלות השחר ודיון בדוח הביקורת.

אחריות לביצוע: ראש העירייה.

לויז לביצוע: מיידי.

### 4.5. כלי רכב והובלה

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.5.1. רקע כללי

בהתאם לתיק אב להערכות העירייה לחירום של פיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים, נקבע כי תפקיד תא תובלה בשגרה הינו:

1. ריתוק כלי רכב וצמ"ה של העירייה ושל הספקים השונים לצורכי החירום.
2. וידוא קיום סעיפים בחוזים לפעילות בחירום של הספקים.
3. הכנת תכניות להקצאת כלי רכב של העירייה לאגפים או למחלקות לפי תכנית ההפעלה העירונית.
4. ביצוע ההכנות להזמנה ולשכירה של כלי רכב בחירום ממשרדי הובלה וספקים.
5. תיאום ריתוק כוח האדם הדרוש להפעלת כלי הרכב והצמ"ה בחירום על מחלקת משאבי אנוש.
6. הכנת עזרי מטה מלאים ותקפים לחירום.

**4.5.2. ממצאים**

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע כי בעת חירום, כאשר העירייה נכנסת למצב חירום בעיר, הינו עורך בדיקה טלפונית מול ספקים שונים על מנת לבחון אילו כלי צמ"ה פועלים בשטח העיר, עורך מיפוי ומעדכנם כי בעת הצורך יפנה אליהם.

עוד נמסר כי בשגרה העירייה לא מנהלת התקשרות עם ספקים בתחום ההובלה והצמ"ה ולכן קיימת בעייתיות לקבוע בהסכם ריתוק של כלי רכב בחירום.

**א. תקינה/קביעה חסרה של כלי רכב והובלה נדרשים**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תקינה ו/או קביעה מתועדת של כלי רכב והובלה נדרשים, בשעת חירום. ככל שלא קיים צורך כאמור, יש לערוך דיון ממצה בעניין ולתעדו באמצעות ועדת מל"ח.

**ב. העדר ריתוק של כלי רכב והובלה**

הביקורת לא מצאה כי העירייה פעלה באמצעות משרד הכלכלה לריתוק כלי רכב והובלה הנדרשים להמשך פעילותה, בשעת חירום. ככל שלא קיים צורך כאמור, יש לערוך דיון ממצה בעניין ולתעדו באמצעות ועדת מל"ח.

**4.5.3. משמעויות**

- א. הסדרה חסרה של ריתוק כלי רכב והובלה בשעת חירום.
- ב. חשש למתן שירותים בחסר בשעת חירום.
- ג. פתח לתפקוד לקוי/חסר בשעת חירום.

**4.5.4. המלצות**

- א. יש לערוך דיון ממצה ולקבוע את המשאבים הנדרשים לעירייה בשעת חירום, ככל שקיימים, בתחום כלי הרכב והובלה.
- ב. ככל שנקבע כי יש צורך לרתק כלי רכב בשעת חירום, יש לקבוע תקינה של כלי רכב והובלה נדרשים, בשעת חירום.
- ג. ככל שנקבע כי יש צורך לרתק כלי רכב בשעת חירום, יש לפעול לריתוק משקי של כלי הרכב וההובלה, הנדרשים בשעת חירום, באופן עצמאי ו/או באמצעות הספקים השונים.
- ד. יש לשלב הוראות מתאימות בהסכמי ההתקשרות עם ספקים, בנוגע להערכות לשעת חירום.

**4.5.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

**החלטות:**

1. מנהל אגף שפ"ע יערוך מיפוי של כלי הרכב וההובלה הנדרשים לעירייה בשעת חירום ויגישה וראש העירייה ולועדת מל"ח.  
אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לו"ז לביצוע: מייד.

2. ועדת מ"ח תדון במשאבי ההובלה הנדרשים בשעת חירום.

אחריות לביצוע: ראש העירייה.

לו"ז לביצוע: מייד.

3. ככל שקיימת דרישה או הכרח לרתק רכבים לעירייה בשעת חירום, מנהל אגף שפ"ע יפעל לרתקם ולגבש את ההוראות המתאימות בהסכמי ההתקשרות עימם, ככל שניתן, מול רח"ל, פקע"ר.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע בשיתוף מנהלת משאבי אנוש וראש מכלול כללי, מתנדבים.

לו"ז לביצוע: 31.12.2022.

### 4.6. ספקים/יועצים

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.6.1. רקע כללי

ברמת העקרון, ספקים שמוגדרים כמפעלים חיוניים ממשיכים את פעולתם בשעת חירום כבשוטף ולכן אין צורך לפעול על מנת לרתק את עובדיהם ו/או לעגן את ההתקשרות עימם, לגבי המשך פעילות בשעת חירום.

במידה שהספק עימו התקשרה העירייה איננו מוגדר כמפעל חיוני, יש לעגן במסגרת ההתקשרות עימו את המשך השירות המסופק גם בשעת חירום, לרבות ריתוקם של העובדים הנדרשים. במסגרת זו, על הספק להציג אישור לכך שהעובדים הנדרשים רותקו. עובדי ספקים ניתנים לריתוק משקי גם על ידי המפעל להם מספקים את השירותים (לדוגמא: עיריית נתיבות יכולה לרתק עובדים של הספקים).

בהתאם לתיק אב להערכות העירייה לחירום של פיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים, נקבע כי חוזים והתקשרויות לחירום של העירייה עם קבלנים:

- א. בחלק מהערים ניתנים שירותים חיוניים על ידי קבלנים ונותני שירותים המועסקים לפי חוזים. על העירייה לוודא בתנאי ההתקשרות עם אותם ספקנים וקבלנים שהשירותים ינתנו במצבי חירום.
- ב. ניתן לפעול לריתוקם המשקי של ספקים וקבלנים בהתאם לנהלים הקיימים.
- ג. יש לוודא שממלאי תפקידים חיוניים המועסקים על ידי חברות חיצוניות ימשיכו לתפקד גם בחירום, למשל מפעילי מערכות מידע, תחזוקת מערכות מים על ידי תאגיד המים וכיוצ"ב.
- ד. לחלופין ובמידת האפשר יש להכשיר גיבוי לבעלי תפקידים אלה מקרב עובדי העירייה תוך הסדרה חוקית של הפעלתם בחירום.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ה. כדי לפעול לריתוקם של עובדים או נותני שירותים, על ממונה כוח האדם בעירייה לפנות למפקח כוח האדם המרחבי במשרד הכלכלה.

### 4.6.2. ממצאים

#### א. מיפוי חסר של ספקים נדרשים לריתוק בשעת חירום

הביקורת לא מצאה רשימה ייעודית של ספקים הנדרשים להמשיך לספק שירות בשעת חירום.  
הביקורת סקרה את רשימת הספקים שנתקבלה על ידי מנהל אגף שפ"ע ואשר כוללת ספקים שמספקים שירות לעירייה בשגרה.  
נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע כי לפחות ספק אחד מכל תחום נדרש לספק שירות בשעת חירום, אך בהסכמים עימם אין התייחסות ו/או התחייבות לכך.

#### ב. הוראות חסרות בהסכם ההתקשרות עם הספקים

הביקורת סקרה מספר הסכמי התקשרות אקראיים עם ספקים, הנדרשים לספק שירותים בשעת חירום. הביקורת לא מצאה, בהסכמים שנסקרו, הוראות מתאימות לגבי השירותים הנדרשים להתקבל גם בשעת חירום.  
לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף שפ"ע כי קיימים שלושה הסכמים עם ספקים, הסכמים שאינם בתוקף, לגביהם קיימת בהתקשרות התייחסות לגבי המשך מתן שירותים בשעת חירום.

#### ג. הגדרת תפקידים/תקנים חסרה לריתוק משקי של מגוייסי חוץ

הביקורת לא מצאה כי הוגדרו תפקידים/תקנים נדרשים לריתוק משקי של עובדים, בהתאם לפעילות המתוכננת לשעת חירום. בהתאם, לא רותקו העובדים הנדרשים.

### 4.6.3. משמעויות

- א. מיפוי חסר של ספקים נדרשים לריתוק בשעת חירום.
- ב. הערכות חסרה/לקויה להפעלת שירותים אשר נדרשים להינתן באמצעות ספקים בשעת חירום.
- ג. חשש למתן שירותים בחסר ו/או פגיעה במתן שירותים של העירייה לתושבים, בשעת חירום.
- ד. חשש לתפקוד חסר/לקוי בשעת חירום.

### 4.6.4. המלצות

- א. יש לערוך מיפוי של הצרכים הנדרשים לעירייה בשעת חירום על ידי הספקים השונים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. יש לנהל רשימות מעודכנות של ספקים, הנדרשים לספק שירותים בשעת חירום, לרבות מידע בגין הגדרתו של הספק כמפעל חיוני.
- ג. יש לקבוע הוראות מתאימות בהסכמי ההתקשרות עם ספקים ועם מגוייסי חוץ, הנדרשים לספק שירותים גם בשעת חירום.
- ד. יש לקבוע את התקנים ואת התפקידים הנדרשים לשעת חירום, בפעילותם של הספקים.
- ה. יש לפעול לריתוק משקי של מגוייסי חוץ, הנדרשים בשעת חירום, לרבות מילוי שאלון של מגוייסי חוץ.
- ו. יש לערוך הדרכות מתאימות, מסודרות ומתועדות לספקים הנדרשים לספק שירותים לעירייה בשעת חירום.
- ז. יש לעדכן את רשימות המרותקים, אחת לתקופה שתיקבע.
- ח. יש לקבל אישורים מתאימים מספקים ו/או ממשרד הכלכלה על ריתוק העובדים הנדרשים, בשעת חירום.

### 4.6.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022

#### החלטות:

1. מנהל אגף שפ"ע יערוך מיפוי של ספקים הנדרשים לעירייה בשעת חירום ויגישה לאישור ראש העירייה וועדת מל"ח.  
אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.  
לו"ז לביצוע: מייד.
2. מנהלת משאבי אנוש מנהל אגף הביטחון יערכו מיפוי של היועצים הנדרשים לעירייה בשעת חירום כמגוייסי חוץ ויגישו אותה לראש העירייה ולועדת מל"ח לאישור.  
אחריות לביצוע: מנהל אגף ביטחון ומנהלת משאבי אנוש.  
לו"ז לביצוע: מייד.
3. בהתאם, מנהלת מש"א תאגם את רשימת הספקים ואת רשימת מגוייסי החוץ ותדאג לרתקם לעירייה בשעת חירום אל מול משרד הכלכלה.  
אחריות לביצוע: מנהלת משאבי אנוש.  
לו"ז לביצוע: 31.12.2022.
4. מנהל אגף שפ"ע ומנהלת משאבי אנוש ידאגו להוסיף הוראות מתאימות בהסכמים עם הספקים ומגוייסי החוץ שיאשרו לריתוק בשעת חירום.  
אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע ומנהלת משאבי אנוש.  
לו"ז לביצוע: 31.12.2022.

## 4.7. הדרכות

דרגת חשיבות: גבוהה

### 4.7.1. רקע כללי

בהתאם לתיק אב להערכות העירייה לחירום של פיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים, פסקה א' הערכות לחירום, נקבע כי ההיערכות בשגרה לקראת מצבי החירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של העירייה במצבי החירום השונים ובכל עת שתידרש לכך. ההיערכות מהווה את כל פעולות ההכנה, ההצטיידות, ההדרכה, התיאומים והתרגול של מטה החירום העירוני, שיש לבצעה בעת שגרה והיא קרויה תכנית עבודה שנתית. תכנית העבודה השנתית מגלמת את היערכות העירייה לחירום בנושאים שונים.

בפסקה ב' אימונים והכשרות, נקבע כי היות שמטה החירום העירוני מופעל תחת אילוצים שונים, לרבות העובדה שלחלק מעובדי העירייה בחירום קיימות מטלות שונות ממטלותיהם בעת שגרה, נהלי עבודה שונים, ממשקי עבודה שונים ועוד. בהתאם, יש להכין את העובדים על ידי השתלמויות מקצועיות, הדרכות ותרגילים לשעת חירום.

לפיכך, בכדי שמערך החירום ישמש באופן מיטבי להשגת יעדי העירייה, נכון לנהל מערך הדרכה אשר יספק מענה נאות בהקניה של ידע ומיומנויות. באמצעות ההדרכות ניתן יהיה לאפשר הכשרה מקצועית/ניהולית, שמירה על רמה מקצועית/ניהולית שנרכשה בעבר ולאפשר כשירות מתמדת לבעלי התפקידים בחירום. לצורך העניין, יש לגבש תפיסת הדרכה/למידה התואמת את דרישות העירייה ואת השירותים הניתנים על ידה בשעת חירום.

### 4.7.2. ממצאים

#### א. העדר תכנית הדרכה לשעת חירום

פיקוד העורף מכתיב תכנית אימונים שנתית שכוללת אימון ורענון במכלולים השונים, שנערכת אחת לשנה ולפעמים פעמיים בשנה. נמסר לביקורת על ידי מ"מ ממונה שע"ח כי העירייה בשיתוף מרכז חוסן פועלת בימים אלה לבנות אבחון של חוזקות וחולשות של המכלולים ובעקבות זה יבנו תכנית אימון לכל מכלול. הביקורת לא מצאה כי קיימת בעירייה תכנית מרוכזת וייעודית להדרכה במקצועות השונים במטרה להכשיר את בעלי התפקידים לשעת חירום. לביקורת לא הוצגה רשימה מרוכזת של כלל ההדרכות, הרענונים וההשתלמויות הנדרשות לבעלי התפקידים במקצועות השונים, לפי מכלולים. כמו כן, הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה מיפוי של ההדרכות הנדרשות להיערכות לשעת חירום.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בעקבות הערת הביקורת, נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון בעירייה כי העירייה תפעל לבנות תכנית הדרכה לעובדי העירייה, במסגרת שבוע החירום הלאומי.

### **ב. ניהול חסר של הדרכות לשעת חירום**

נמסר לביקורת על ידי מ"מ ממונה שע"ח כי לא מנוהל בעירייה מערך מרכזי למעקב ולפיקוח אחר ביצוע של הדרכות, רענונים והשתלמויות בעירייה. כמו כן, נמסר כי המכלולים מבצעים הדרכות ורענונים כהיערכות לשעת חירום ולא מדווחים על כך לגורם מרכזי, לרבות למנהל אגף הביטחון בעירייה, מנהלת משאבי אנוש או כל גורם חלופי אחר בעירייה.

#### **4.7.3. משמעויות**

- א. פתח לטעויות ולאי סדרים.
- ב. ניהול, פיקוח, שליטה ומעקב חסרים אחר פעילות ההדרכה לשעת חירום בעירייה.
- ג. הביקורת חוששת להיווצרות של התאמה חסרה בין הידע הקיים אצל העובדים/המנהלים לבין דרישות התפקיד/הפעילות.
- ד. הביקורת חוששת להיווצרות של יכולות חסרות בביצוע מקצועי ומיטבי של הפעילויות הנדרשות.

#### **4.7.4. המלצות**

- א. יש לבחון את האפשרויות, ולגבש תפיסת הדרכה/למידה מתאימה לשעת חירום בעירייה.
- ב. יש למפות את כלל דרישות ההדרכה, הרענונים וההשתלמויות לשעת חירום בעירייה לכל המכלולים.
- ג. יש להתאים תכנית עבודה מובנית ומסודרת, התואמת את תפיסת ההדרכה/הלמידה, לניהול של פעילויות ההדרכה לשעת חירום בעירייה.
- ד. יש לנהל רישום של בעלי התפקידים הנדרשים להדרכה לצרכי ניהול פיקוח ובקרה.

#### **4.7.5. סיכום דיון ראש העירייה 11.9.2022**

##### **החלטות:**

1. מנהל אגף הביטחון יגבש תכנית הדרכות אשר תרכז את כלל האימונים, ההשתלמויות וההדרכות הנדרשות בעירייה וכל נושא אחר בהקשר של היערכות לחירום. ההדרכות יכללו את מרותקי העירייה, לרבות עובדים, ספקים ומגויסי חוץ.

אחריות לביצוע: ראשי מכלולים.

ריכוז ביצוע: מנהל אגף הביטחון.

לו"ז לביצוע: 31.12.2022.

2. תכנית ההדרכה תוצג לראש העירייה ולועדת מלח לאישור. אחת לרבעון יוצג סטאטוס ביצוע.

אחריות לביצוע: מנהל אגף ביטחון.

לו"ז לביצוע: 31.12.2022.

#### **4.8. תגובות המבוקרים**

##### **תגובת מנהל אגף ביטחון:**

"מבצע 'עלות השחר' שהחל בסופ"ש ונמשך כ- 54 שעות הוביל להבנה כי נדרש למקד הגדרות ונהלים בתחום התפקידים בשעת חירום ובפרט 'ריתוק/מינוי בע"ת בתוך העירייה לתפקידים נדרשים בחירום. קיימים עובדי עירייה רבים אשר ניתן ונדרש להסתייע בהם בחירום וזאת כהליך מקדים להפעלת מתנדבים ובפרט בתפקידים אשר קיים יתרון יחסי לעובד עירייה כמי שמכיר את המערכת והעיר.

ממצאי הביקורת מקובלים ויופקו הלקחים בנדון.

בכוונת אגף הביטחון לקיים הליכים לשיפור ותיקון הליקויים. תוכן תוכנית עבודה שנתית שתכלול את כלל הפעילויות הנדרשות במסגרת המוכנות והיערכות לחירום לרבות תרגילים, אימונים, הדרכות והכשרות. התוכנית תוצג במסגרת וועדת מל"ח לר' העיר ולאחר אישורה ובשיתוף מנהלי האגפים השונים בעירייה, תבוצע בקרה למימושה באחריות מנהלי האגפים/מכלולים ובקרה וניהול אגף הביטחון" מנהל האגף וקב"ט החירום מביעים הערכה לביקורת המקיפה והצגת הממצאים באופן מהיר ויעיל".

##### **תגובת מנהלת מש"א:**

"ראשית, בשמי ובשם ראובן היקר תודה רבה על הזמינות וההכוונה של הגב' ליהי לנושא. ותודה לשחר ויוגב על שיתוף הפעולה הפורה.

רוב הממצאים כבר טופלו ושאר הממצאים בתהליך ביצוע.

אני סמוכה ובטוחה כי מוכנות העירייה בהתחשב בפעולות שבוצעו ע"י המכותבים, יובילו את המוכנות של העירייה במצבי חירום לתפקוד מרבי".

##### **תגובת מ"מ ממונה שע"ח:**

לעניין סעיף 4.2.2:

"מיפוי העירייה לניהול כלל העירייה באמצעות המרה"פ, בוצע לפי קביעת פקע"ר ומשרד הפנים לתפקידים קריטיים. העירייה הוסיפה, מצ"ב.

קיים פער בהגדרת תפקידים קריטיים- לניהול העירייה באמצעות המרה"פ או בניהול אירוע נקודתי".

לעניין סעיף 4.7.2:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"לפני כל תרגיל מבוצע על ידי מנהלת התרגילים של פקע"ר מיפוי חולשות וחוזקות של העירייה, כנגזרת מכך נבנה התרגיל העירוני על ידי פקע"ר.  
העירייה ביצעה מיפוי יזום של פערי ידע ומוכנות על ידי "מרכז חוסן" שהסתיים בתרגיל במאי 22.  
בספטמבר מתוכנן בניית ת. עבודה להדרכה התואם את המלצות המבקרת כפי שעלה בשיחה ביום חמישי 1/9/22.  
במסגרת "זמן יקר" מתוכנן לו"ז לתרגול".



**דו"ח ביקורת בנושא**  
**ניהול מדים וחשבונות מים**

**דו"ח מס' 3/2022**

**1. רקע כללי**

- חוק תאגידי מים וביוב התשס"א 2001, הסמיך את הרשויות המקומיות להקמתה של חברה לשירות הציבור שתפקידה העיקרי הינו מתן שירותי מים וביוב בתחומה.
- מטרות חוק תאגידי המים :
- להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב;
  - להבטיח ייעוד של ההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים;
  - לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב, ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים;
  - להביא לנהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות;
  - לעודד חיסכון במים ובמשאבים אחרים, שמירה על מקורות המים, בריאות הציבור, איכות הסביבה וערכי טבע ונוף ומניעת זיהום הים והנחלים, ככל שהדברים נובעים ממשק המים והביוב;
  - לעודד תחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.
- ניהול תחום המים בעירייה הינו באחריות תאגיד המים "מי אשקלון" (להלן - "התאגיד"), גוף סטטוטורי נפרד מהעירייה.

**1.1 להלן פרטים על התאגיד:**

- רשויות בעלות מניות: עיריית אשקלון ועיריית נתיבות.
- צורת התאגדות: חברה בע"מ.
- מועד התאגדות: 27 ליולי 2010, מכוח חוק תאגידי מים וביוב התשס"א 2001.
- התאגיד מספק את שירותי החיוב והגביה, תוך מתן סמכויות גביית תשלומים בעד שירותי המים.
- בשנים 2021-2022 רשומים במערכת הגביה של התאגיד 388 ו-430 מדים בהתאמה של העירייה.

**1.2 רגולציה רלוונטית**

- קיימת רגולציה מחייבת בתחום חיוב המים וניהול תאגידי המים.
- להלן מספר חוקים ותקנות רלוונטיים המהווים בסיס לטיפול בתחום:
- חוק המים, תשי"ט - 1959.
  - חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א - 2001.
  - כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים או ביוב), תש"ע - 2009.

## 2. מטרת הביקורת

- 2.1. בחינה של תהליך בדיקת חיובי מים בעירייה בתחומי הגינון ומוסדות הציבור.
- 2.2. בחינה של תעריפי החיוב.
- 2.3. בחינה של נאותות טיפול בנזילות מים בזמן אמת, לשם חסכון ויעילות וממשק העבודה עם חברת "מי אשקלון" לצורך קבלת מידע בזמן אמת.

## 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת בדקה, בין היתר את הנושאים הבאים:

- בקרות אחר מדי המים בגינם מחויבת העירייה.
- בחינת תעריפי חיוב המים לפי סוגיו.
- בדיקת טיפול בנזילות מים בזמן אמת לשם חסכון ויעילות.
- ממשק העבודה עם חברת "מי אשקלון" לצורך קבלת מידע בזמן אמת.

הביקורת התמקדה בחיובי המים ובקרות העירייה אחר חשבונות המים – כמקבלת שירותים מהתאגיד.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט – דצמבר 2022 ובגין התקופה 1/2021-6/2022 (להלן - "תקופת הביקורת").

הביקורת עשתה שימוש בקבצי מידע ממוחשבים של חיובי המים בעירייה לתקופת הביקורת וניתוח שלהם באמצעות תוכנה לתחקור נתונים (ACL), במטרה לאתר מקרים חריגים.

הביקורת ערכה בחינה של חוקים ותקנות רלוונטיים לתעריפי החיוב ולתקנות המחייבות.

כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים לתהליכי העבודה השוטפים

ובהם גזבר העירייה, מנהלת מחלקת הנה"ח, מנהלת הגביה בתאגיד מי אשקלון, מנהלת אגף

השירות בתאגיד מי אשקלון, יועץ גזבר, מנהל תפעול מי אשקלון, סגן מנהל מחלקה של תחום

מים וביוב, אחראי תחום נכסי עירייה באגף שפ"ע ואחראי תחום גינון בעירייה.

הביקורת קיבלה מסמכים שונים, לרבות המסמכים הבאים:

- ריכוז חיובים ממערכת הגביה לתקופה 12/21-5/22.
- דוגמאות לבקרות שטח שנעשו ותיקוני תקלות.
- דף הסברים לחריגות "תקופה 4".
- פרוטוקולים למסירת נכס לשימוש העירייה/נכס חדש.
- דוחות ממערכת GOOGLESHEET שאפיינה גזברות העירייה.

**4. פירוט הממצאים**

**4.1. נהלי עבודה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.1. רקע כללי**

נוהל עבודה מהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, רשימה של כללים המגדירים את דרך הביצוע של משימות מסוימות. בארגון יש לקבוע אוסף של נהלים לטיפול במשימות שהארגון ניצב בפניהן. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה, וחשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק ביחסי גומלין בין יחידות נפרדות שנדרש תיאום ביניהן ובין הרשות לתאגיד המים. נהלי עבודה הם כלי בידי העירייה לביצוע האסטרטגיה ובנוסף גם מתעדים את הידע הארגוני שנמצא בדרך כלל בראשיהם של העובדים. ארגון ללא נהלים מסודרים מבזבז בהכרח משאבים רבים. הביקורת ביקשה לקבל את כלל נהלי העבודה בנושא חיובי מים, כולל הקמה או גריעה של נכס, בדיקת החיוב שהושת על הרשות ובקורות חיובים נוספות. בעקבות דוח ביקורת קודם בנושא "טיפול בנהלים" העירייה מינתה עורך נהלים. עורך הנהלים כתב וערך את נוהל הנהלים הקובע בין היתר, את תהליך אישורו של נוהל בעירייה. נמסר לביקורת על ידי עורך הנהלים בעירייה כי נוהל זה אושר אצל ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, ויאושר בקרוב גם במליאת המועצה. בהקשר זה יצוין כי נוהל פנימי אמור להיחתם על ידי גזבר המועצה תוך יידוע של עורך הנהלים.

**4.1.2. ממצאים**

לביקורת הוצג נוהל עבודה של גזברות העירייה בנושא: "נוהל בדיקה, בקרה ורישום – הוצאות מים". נוהל העבודה מפרט את הליך אישור חשבון מים וכן את פתיחתו של נכס חדש. מסקירה של הנוהל עלו מספר ליקויים:

**א. נוהל במבנה שאינו תואם מבנה של נוהל בעירייה**

בבדיקת הביקורת את הפורמט עליו כתוב נוהל העבודה כאמור, נמצא כי הנוהל אינו ערוך במבנה שהוגדר על ידי עורך הנהלים בעירייה ואשר אושר על ידי ראש העירייה ועל ידי מנכ"ל העירייה.

**ב. פרטים חסרים בנוהל העבודה**

בבדיקה של הפרטים הכלולים בנוהל העבודה, נמצא כי הנוהל כללי ואינו מפרט את כל תהליכי העבודה הקשורים בחיוב מים, לרבות בקורות יזומות

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

וממסקי עבודה מול תאגיד המים, טיפול בתקלות, טיפול בחריגות וכיוצ"ב, כפי שיבוא לידי ביטוי גם בהמשך הדוח.

### ג. העדר גורם מאשר ותחולה

הביקורת לא מצאה כי נוהל העבודה, כפי שהוצג לביקורת כולל תאריך אישור הנוהל, הגורמים המאשרים את הנוהל ואת תאריך תחולתו.

### ד. ידיעה חסרה של בעלי תפקידים לקיומו של נוהל עבודה

לביקורת נמסר על ידי מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות בעירייה כי הנוהל הסופי פורסם על ידי הגזברות במהלך חודש יולי 2022, והופץ למחלקת הגינון ולאחראי הנכסים. לביקורת נמסר על ידי הגורמים השונים באגף שפ"ע כי אינם מכירים את נוהל העבודה כאמור.

### ה. כתיבת נוהל ללא מעורבות של עורך הנהלים

לביקורת נמסר על ידי עורך הנהלים כי עד תום חודש דצמבר 2022 לא הובא נוהל הגזברות כאמור לידיעתו.

#### 4.1.3. משמעויות

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה הנוגעים לטיפול בחשבונות מים ובממשק העבודה מול תאגיד המים.
- ב. פתח לטעויות ולאי סדרים.
- ג. אחידות חסרה בביצוע של פעולות, לרבות תהליך אישור חשבונות.
- ד. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי העבודה.

#### 4.1.4. המלצות

- א. יש לגבש ולאשר את נוהל העבודה באופן מלא בפורמט הנהוג בעירייה בנושא בקרת חשבונות מים, לרבות התייחסות לתהליכים משלימים מול גורמי המקצוע בעירייה, הגברת הבקורות הכספיות היזומות וממסקי עבודה מול תאגיד המים. בהתאם, לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה.
- ב. יש להפיץ את נוהל העבודה שיאושר לגורמים הרלוונטיים בעירייה ולוודא קבלתו על ידי הגורמים השונים.

**4.1.5. תגובות המבוקרים**

**תגובת גזברות העירייה:**

"בעקבות הערה בוצע בירור מי האחראי ברשות לעריכת נהלים ובשיחה עמו (איתן פונד) התברר שנוהל הנהלים טרם אושר במועצה. כמו כן ציין איתן כי כל עוד הנוהל לא אושר ולא הופץ באופן רשמי לא ניתן להסתמך על הנוהל הנ"ל... תיעוד חסר להפצת נוהל העבודה – מצ"ב מייל שנשלח לפיו ניתן לראות שהופץ למחלקות הרלוונטיות השונות".

**4.1.6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023**

**החלטות:**

א. גזבר העירייה יבחן את תהליכי העבודה המלאים שיש לגבש בתהליכי אישור תשלומים בגין הוצאות מים בעירייה, לרבות הבקורות הנדרשות בתהליך, תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה, שלמות החיובים החל ממועד הקמת הנכס ועד לתום שנת הכספים, איתור חריגים, מונים ללא שימוש וכיוצ"ב.

ככל שקיים צורך, הנושא יבחן מול מנהל אגף שפ"ע לרבות תהליכי העבודה הנדרשים כגון הגדרת סמכויות ותחומי אחריות בתהליך.

ב. נהלי העבודה המלאים יגובשו, יאושרו ויופצו באמצעות עורך הנהלים בעירייה.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

לר"ז לביצוע: 31.3.2023.

**4.2. טיפול בחשבון המים**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.1. רקע כללי**

אחת לחודשיים מופקים בתאגיד חשבונות המים לעיריית נתיבות, ובהם חיוב בגין מים שנצרכו בגינות ציבוריות, מים בגין גני ילדים ומים בגין מתקני העירייה ומוסדותיה.

בהתאם לקבצי חיובי המים שנמסרו מתאגיד המים, נמצא כי בשנת 2021 חויבה העירייה בגין צריכת מים בגנים הציבוריים, בגני הילדים ובמוסדות הציבור בסך כולל של כ-5.8 מיליוני ש"ח, כמפורט להלן:

תיאור סוג שימוש	הסכום בש"ח
גינות ציבורי	2,892,211

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הסכום בש"ח	תיאור סוג שימוש
2,045,994	מוסדות אחרים עירוניים
540,455	מוסדות חינוך עירוניים
333,974	איצטדיון עירוני
14,407	מוסד סעד ודת עירוניים
9,585	בניה
6,044	מקלטים עירוניים
4,742	משותף
<b>5,847,411</b>	<b>סכום כולל</b>

על פי סעיף 102 (א) לחוק תאגידי המים נקבע כי: "מועצת הרשות (רשות המים) תקבע את התעריפים לתשלומים שתגבה חברה מצרכנייה בעד שירותי מים ובעד שירותי ביוב, ורשאית היא לקבוע תעריפים לתשלומים אחרים, לרבות בעד פעולות ניטור ופיקוח על שפכי תעשייה שמבצעת החברה, וכן תקבע תעריפים מופחתים לתשלום שתגבה חברה מצרכנייה בעד צריכת מים למטרת צורכי בית שהוכרה כנזילה, ורשאית היא לקבוע תעריפים מופחתים, בין השאר בהתחשב בהיקף הנזילה".

להלן תעריפי מים בשנת 2021 לפי סוגי השימוש בעירייה (בש"ח לקוב):

תעריף ללא מע"מ	קבוצה וסוג תעריף
9.137	תעריף ציבורי למוסדות ציבור של רשות מקומית
7116.	גינון ציבורי
8.389	כמות בהקצאה
10.067	חריגה בשיעור 8% מהכמות המוקצית
	חריגה העולה על 8% מהכמות המוקצית

חשבונות המים מתקבלים בגזברות העירייה בצרוף קובץ אקסל. קובץ זה מחולק לשלושה תחומים עיקריים – מדי גינון, מדי גני ילדים ומדי מוסדות עירייה, והוא כולל את הפרטים הבאים:

- מס' נכס.
- מס' כרטיס מים.
- מס' מונה.
- קריאה קודמת.
- קריאה נוכחית.
- כתובת נכס.
- הערה/מדידה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נמסר לביקורת על ידי מנהלת חשבונות ראשית בגזברות כי החל מתחילת שנת 2022, עם קבלת החשבונות, הגזברות אפיינה מחולל נתונים חכם מבוסס GOOGLESHEET המספק מידע על שינויים שבין חיובים כגון:

- חיובים חריגים (גינון ומוסדות ציבור).
- נכסים חדשים שחויבו- הגזברות מבקשת פרוטוקולים ואישורי הקמת הנכס מן התאגיד.
- פריסה של חיובים שנתית.
- נכסים ללא צריכה.

לאחר בירורים פנימיים, העירייה מאשרת לתאגיד את החשבונות שחויבו. מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות קולטת פקודת תשלום במערכת הנהלת החשבונות לאחר התאמה לדוח המלא של GOOGLESHEET. חיובי העירייה נרשמים תחת התחשבות חשבונאית ובכרטיס חו"ז מול התאגיד.

### 4.2.2. ממצאים

#### א. אישור חסר של חשבונות

הביקורת לא מצאה כי קיים הליך אישור מובנה, מסודר ומגובה בחתימות של חיובי התאגיד, בדומה לנהוג בתשלומים ליתר הספקים ונותני השירותים בעירייה. הביקורת לא מצאה כי החיובים מאושרים הן על ידי ראשי המחלקות הרלוונטיים והן על ידי המנהלים המשתמשים במבני העירייה עצמם לצורך אישור פרטני.

הביקורת מציינת כי מצב זה הינו גם בניגוד לנוהל אישור חשבונות המים שאושר לטענת הגזברות בחודש יולי 2022 (ראה סעיף 4.1.2).

הביקורת מדגישה כי בעקבות דוח מבקרת העירייה לשנת 2021, בהקשר של אישור חשבונות לתשלום, בדוח ביקורת בנושא: "הוצאות קבועות" (סעיף 4.2.6 לדוח המקורי) ראש העירייה קבע כי: "ימונה גורם אחראי לאישור חשבונות בכל תחום ותבוצע על ידו בקרה על אישור החשבונות לתשלום".

הביקורת מציינת כי דוח הביקורת הופץ כבר לפני למעלה משנה למבוקרים, לרבות גזברות העירייה וטרם הוטמעו ושונו תהליכי העבודה בנושא אישור חשבונות מים.

**ב. תהליך איתור חריגים חסר ובחינתם**

נמסר לביקורת על ידי מנהלת החשבונות בגזברות כי עד לשנת 2021, בשל העובדה שהעברת המידע הייתה ידנית, לא נותחו חשבונות המים במטרה לאתר חריגים שונים.

עוד נמסר כי הגזברות נהגה להעביר באופן ידני את כלל חיובי הצריכה מן התאגיד לרפרנטים האחראים על תחומי הגינון והנכסים להמשך טיפול, תוך סימון של סכומים גבוהים, וכן את מכתבי החריגה מהתאגיד.

הביקורת לא מצאה כי נשמר תיעוד מסודר לבדיקות שנערכו כאמור.

לביקורת נמסר על ידי מנהלת החשבונות כי החל משנת 2022, הגזברות מחוללת את הדוחות המפורטים ברקע.

הביקורת מציינת כי התהליך המבוצע בגזברות החל משנת 2022 הינו שיפור משמעותי לעומת התהליך שהיה בשנים קודמות. הביקורת התרשמה לטובה מהתהליך לאיתור חריגים.

יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בדיקה או בקרה מעמיקה פרטנית אחר נכונות חשבונות המים, טרם תשלוםם ובחינה כי החריגים שאותרו טופלו.

**ג. בקרה חסרה אחר חיובים גבוהים**

הביקורת לא מצאה כי נערכת בקרה אחר חיובים גבוהים בחודשי החורף לעומת ממוצע הצריכה השנתי.

התיעוד היחידי שמצאה הביקורת הינו משלוח באמצעות דוא"ל על ידי הגזברות את החיובים ואת הנכסים בהם ישנן חריגות צריכה, לאחראי הגינון ולאחראי הנכסים. כאמור, הביקורת לא מצאה כי נערכת בקרה אחר סטאטוס הטיפול של כל אחד מהם.

בהקשר זה, ראו המלצות בדבר בקרות נוספות בהמשך הדוח בפרקים השונים.

**ד. העדר גורם לטיפול בחריגים**

הביקורת לא מצאה כי הוגדר גורם שאחראי לבצע מעקב אחר הטיפול בחיובים חריגים ועל קבלת זיכוי מן התאגיד, ככל שנדרש.

לביקורת נמסר על ידי מנהלת החשבונות בגזברות העירייה כי מחלקת הנהלת חשבונות מקבלת התראות על אינדיקציה לחריגה לכאורה מאת תאגיד המים או מציפה חריגות באמצעות כלי שפיתחה, ומעבירה אותם לגורם התפעולי ברשות האמון על הבדיקה והטיפול בנושא.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נמסר לביקורת על ידי מנהלת החשבונות בגזברות כי הגזברות אינה אמונה על מעקב אחר ביצוע תיקונים של פיצוצי מים או כל דבר מסוג זה, שאמור להיעשות על ידי גורם תפעולי.

### ה. העדר חובות עבר

מבדיקה שערכה הביקורת מול התאגיד עולה כי נכון לחודש 12/2022 לא קיימים חובות עבר של העירייה לתאגיד.

### 4.2.3. משמעויות

- א. פתח לטעויות ואי סדרים בתהליך אישור חשבוניות לתשלום.
- ב. יישום חסר/חלקי של בקרה לבדיקה ולאישור של חשבוניות לתשלום.
- ג. יכולת שליטה ובקרה חסרים בתהליכי הבקרה המבוצעים ובשלמותם.
- ד. תשלומים לא תקינים עקב העדר בקרה ואישור כנדרש.
- ה. בקרה חסרה אחר חיובים חריגים.
- ו. תיעוד חסר אחר בדיקת חשבוניות ידנית שבוצעה עד וכולל שנת 2021.
- ז. עמידה חסרה בנוהל/הנחיית עבודה של ראש העירייה בנושא אישור חשבוניות.

### 4.2.4. המלצות

- א. יש ליישם מערכת בקרה, ממוחשבת ככל שניתן, לביצוע של בקרה אפקטיבית בגזברות על התשלומים בגין חשבוניות מים של העירייה.
- ב. יש למנות גורם אחראי לאישור חשבוניות בכל תחום ותבוצע על ידו בקרה על אישור החשבוניות לתשלום.
- ג. יש לקבוע גורם אחראי שיבצע מעקב אחר הטיפול בחריגות שמועברות לאחראי הגיגון ולאחראי הנכסים באגף שפ"ע.
- ד. יש לבצע הליך אישור סדור מגובה בחתימות של חיובי התאגיד, בדומה לנהוג בתשלומים ליתר הספקים ונותני השירותים.
- ה. יש לעגן את תהליך הבקרות בנוהל העבודה, כפי שיאושר בהתאם לנוהל הנהלים בעירייה באמצעות עורך הנהלים.

**4.2.5. תגובות המבוקרים**

**גזברות העירייה:**

"סעיף א' - אישור חסר של חשבונות – מאחר ולא נמצאה אסמכה רשמית למינוי גורמים תפעוליים לבדיקת ולאישור חשבונות המים, הנחה גזבר העירייה על חלוקת החשבונות לשנים, חשבונות הגינון יבדקו ויאושרו ע"י מר עדי עמר, חשבונות שאר נכסי העירייה (מוסדות כגון גנים, בתי ספר וכד') יבדקו ואושרו ע"י מר משה אלון, בהתאם לכך החשבונות הועברו לאישורם לבדיקה ולחתימה.

בנוסף, בשונה מחשבונות אחרים, אישור חשבון מים מורכב יותר עקב כמות המדים, זיהויים ומיקומם ולכן תהליך הבדיקה אורך זמן רב יותר מברגיל, יחד עם זאת מחלקת הנה"ח אינה יכולה לעכב רישום החשבון עד לסיום הבדיקה ואישורו וזאת לאור מחויבות הרשות לעמידה בזמני הגשת דוחות למשרד הפנים לאחר ביצוע כלל הרישומים, כמו כן עם סיום בדיקת החשבון ע"י אנשי השטח במידה וישנם זיכויים או שינויים נדרשים מבוצע תיקון רישום בחודש הבא.

סעיף ב' - נרשם "הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בדיקה או בקרה מעמיקה פרטנית אחר נכונות חשבונות....." – לא ברורה הערת הביקורת, אבקש לדעת אילו בקורות מעמיקות פרטניות מציעה הביקורת להנהלת החשבונות לבצע מעבר לבקרת חיובים גבוהים בחודשי החורף ביחס לממוצע שנתי שאינן מבוצעות כעת".

**הערת הביקורת לתגובת הגזברות:**

הביקורת מציינת כי בתהליך איתור החריגים ובחינתם קיימת חשיבות לסגירה של תהליך הבדיקה, לרבות באמצעות אישור החשבוניות, ווידוא של סגירת החריגים ותיעוד של סגירתם וכן באמצעות הסבר מתועד לתהליך הבחינה של החריגה.

**המשך תגובת הגזברות:**

"סעיף ג' - נרשם "הביקורת לא מצאה כי נערכת בקרה אחר סטטוס הטיפול של אחראי הגינון ואחראי הנכסים בעירייה....." – לעניות דעתי וכפי שעניתי בעבר בקרה אחר סטטוס הטיפול שבוצע עי אחראי הגינון ו/או מנהל נכסי העירייה ראוי שיעשה ע"י הגורם התפעולי המנהל אותם או לחילופין מוקד 106 לאור העובדה כי גזבר העירייה אינו מנחה אותם על ביצוע עבודות ברשות ואינו אמור לפקח אחר עבודתם, כמו כן יש לזכור כי הבקורות שמבצעת מחלקת הנהלת החשבונות הינן תוספתיות לבקורות שאמורות להתבצע בפועל במסגרת תפקידם של גורמי התפעול בשטח ובשום מצב לא יכולות לבוא במקומם.

**הערת הביקורת לתגובת הגזברות:**

הביקורת מציינת כי קיים צורך שייקבע גורם אחראי כלשהו, שאינו בהכרח בגזברות.

**4.2.6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023**

**החלטות:**

א. גזבר העירייה בשיתוף מנהל אגף שפ"ע ימנו גורם אחראי לאישור חשבונות מים, אשר יהיה אחראי על ביצוע בקרה ואישור החשבונות לתשלום.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה ומנהל אגף שפ"ע.

לוי'ז לביצוע: מייד.

ב. מנהל אגף שפ"ע ימנה גורם אחראי שיבצע מעקב אחר הטיפול בחריגות שמועברות לאחראי הגינון ולאחראי הנכסים באגף שפ"ע.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוי'ז לביצוע: מייד.

ג. גזבר העירייה יגבש הליך אישור סדור ומגובה בחתימות של חיובי התאגיד, בדומה לנהוג בתשלומים ליתר הספקים ונותני השירותים.

כמו כן ובהתאם לנוהל שיגובש, התהליך יכלול בקרות מתאימות לאיתור חיובים גבוהים וחריגים.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

לוי'ז לביצוע: מייד.

ד. מנהל אגף שפ"ע יגבש תהליך מסודר לניהול כלל התקלות, מרגע החיווי/הגילוי ועד למועד התיקון.

התהליך יכלול עריכה של בקרה שוטפת ומתועדת אחר תקלות וחריגות.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוי'ז לביצוע: מייד.

### 4.3. שלמות נכסים

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.3.1. רקע כללי

על מנת לבצע רישום של נכס פיזי במערכת הממוחשבת של התאגיד, העירייה מעבירה לתאגיד את התוכניות ההנדסיות ובה התוכנית הסניטרית (מים וביוב). נמסר לביקורת כי עד לחודש יולי 2022 תהליך זה נעשה באופן ידני וכיום (חציון 2 של שנת 2022) מבוצע באופן ממוכן. בתום האישור הסופי של התאגיד, הרשות תחויב בתשלום דמי הקמה ועלות מד מים. בפרוייקטי בינוי, יש מד מים הניתן לקבלנים הנמצאים בהליך הבניה, כאשר בתום הבנייה הוא מוחלף (מס' נכס לא משתנה). במרבית שטחי הגינון, העירייה מתקינה ראש מים באופן עצמאי ומערכת בקרה המחוברת לראשי השעון הללו. העירייה אמורה לעדכן את התאגיד בהקמת נכס גינון חדש. בכל מקרה בו מוקם נכס חדש לחיוב, בתחום הגינון או בתחום נכסי ציבור, אמור להיחתם פרוטוקול על ידי מהנדס העיר, גזבר העיר, נציג נוסף של העירייה והמשלם ובהתאם לנוהל.

#### 4.3.2. ממצאים

##### א. מיפוי חסר של נכסי גינון

הביקורת לא מצאה כי קיימת אפשרות לקבל מידע נאות ומדויק על חלק ממדי מים. עוד הביקורת לא מצאה כי קיים מיפוי פיזי מסודר של כל נכסי הגינון (מעין GIS) הרשומים במערכת הגביה. דהיינו, לא קיים מספר מקשר חד ערכי בין מספר מד המים בתאגיד לבין מספר ראש מד המים שנמצא באחריות העירייה.

##### ב. העדר מידע מלא ומדויק של מדי מים

לביקורת לא הוצגו מיקומם של מדי מים שונים בעיר. הביקורת מציינת כי בהקשר זה מנהל מחלקת גינון לא הצליח לספק לביקורת מיקומם של מדי מים (ראה פירוט בהמשך).

בהתאם, הביקורת לא מצאה כי קיים דיוק בכתובות יתר הנכסים הרשומים בקבצי הגביה, כך למשל נרשם שם הרחוב ללא מספר הבניין (10502282000 ש.ירושלים תיכון), אין דיוק במיקום הנכס המחויב בתוך המבנה, נרשמים שמות של גני ילדים ללא ציון הרחוב ועוד (נכס 9080105000 החידא גן ארז

ואופק).

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת גינון כי איתור המיקום של הנכס מתבסס על הידע של נציג התאגיד אשר מכיר היטב את השטח ו/או על בסיס היקפי צריכת המים.

**ג. תשלום בגין מתקנים אחרים**

הביקורת בדקה האם העירייה משלמת הוצאות מים בגין מתקנים שאינם שלה, או אינם מוחזקים על ידה בפועל, לרבות בתי כנסת, מקלטים, בתים פרטיים וכיוצ"ב.

בהתאם, לביקורת הועברו נתוני החיוב על כלל נכסי העירייה לתקופה 12/2021-5/2022.

הביקורת ערכה ניתוח של בסיס הנתונים שהועבר לעיונה מן התאגיד באמצעות כלים ממוחשבים חכמים (תוכנה לתחקור נתונים -ACL, אשר מאפשרת ניתוח קבצים גדולים וניטור מקרים חריגים).

במדגם שבחנה הביקורת לא אותרו תשלומים חריגים.

**ד. פרוטוקול חסר בהקמת נכס**

הביקורת בדקה מדגם של 5 נכסים חדשים (מתוך כ-30 נכסים שהופיעו בדוח לתקופה 5) שהוקמו ובחנה האם נערך ונחתם פרוטוקול כנדרש, כפי שנקבע בנוהל הגזברות. הביקורת מצאה מקרה חריג (נכס 91101401100), בגינו לא הועבר לביקורת פרוטוקול כנדרש ולא ניתן הסבר.

**ה. חיוב נאות של תעריפי מים**

הביקורת ערכה בדיקה של תעריפי המים בהם חויבה העירייה בשנים 2021-2022 במדי המים במוסדות העירייה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי חיוב העירייה הינו בהתאם לתעריפים המקובלים ועל פי הנחיות רשות המים.

לא אותרו חריגות.

**ו. בדיקת שלמות חיובים**

הביקורת לא מצאה כי גזברות העירייה נוהגת לבדוק את שלמות החיובים.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת החשבונות בגזברות כי בתום שנת הכספים נעשית השוואה כללית בין סך התשלומים בשנה X לאלו ששולמו בשנה העוקבת, ואולם לא נערכת בדיקה פרטנית לאיתור חיובים ביתר.

**4.3.3. משמעויות**

א. העדר מיפוי ורישום מדויק של מדי המים בנכסים המחויבים בגביה עלול

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- לסרב את איתורם בעת תקלה או פיצוץ מים, ויוצר עלויות גבוהות בשל זמן האיתור והטיפול בתקלות.
- ב. פתח לטעויות ולתקלות בתהליך אישור חשבוניות לתשלום.
- ג. עמידה חסרה בנוהל העבודה של הגזברות בנושא, באשר לקיומו וחתימתו של פרוטוקול.
- ד. פתח לחיוב חסר/חלקי על נכסי העירייה.
- ה. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליך הטיפול ואישור החשבוניות לתשלום בגין הוצאות מים.

### 4.3.4. המלצות

- א. יש לפעול לביצוע מיפוי פיזי מדויק של כלל מדי המים המצויים בעירייה, הן בתחום הגניון והן בתחום המוסדות ולוודא כי כלל המדים רשומים במערכת הגביה, ועל מנת לבקר בצורה יסודית אפשרות לנזילות וכן לאפשר בדיקה מהימנה של חשבונות המים.
- ב. יש למסד תהליך בקרה שלם לפיו תיבדק שלמות החיובים החל ממועד הקמת הנכס ועד לתום שנת הכספים.
- ג. יש להקפיד על קיום פרוטוקול, כנדרש בנוהל העבודה.

### 4.3.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023

#### החלטות:

- א. מנהל אגף שפע יערוך מיפוי פיזי מדויק של כלל מדי המים המצויים בעירייה, הן בתחום הגניון והן בתחום המוסדות ויוודא כי כלל המדים רשומים במערכת הגביה. כמו כן, יערך מיפוי שימושים על מנת לבחון את העלויות בהתאם לשימושים בפועל. כל זאת על מנת לבקר בצורה יסודית אפשרות לנזילות וכן לאפשר בדיקה מהימנה של חשבונות המים ולהוזלת עלויות, ככל שניתן.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

ל"ז לביצוע: 31.3.2023.

- הערה כללית: במסגרת זו, גזבר העירייה יפעיל יועץ שיערוך בדיקה/סקר ויבחן את האפשרויות לחסכון בעלויות המים באפשרויות הקיימות, לרבות באמצעות פיצול מדי מים וכיוצ"ב.

- ב. לאחר עריכת המיפוי, מנהל אגף שפ"ע יערוך בחינה מלאה של המבנים לגביהם מחויבת העירייה בתשלומי מים אשר אינם מוחזקים בפועל על ידי העירייה ויטפל בהתאם.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

ל"ז לביצוע: 31.3.2023.

ג. בהתאם לנוהל שיגובש, גזבר העירייה ימסד תהליך בקרה מלא לפיו תיבדק שלמות החיובים החל ממועד הקמת הנכס ועד לתום שנת הכספים.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

ל"ז לביצוע: מידי ובאופן שוטף.

### 4.4. הקצאת מים

דרגת חשיבות: בינונית

#### 4.4.1. רקע כללי

בהתאם לחוק המים קיימת לרשות המקומית כמות מים המוקצים לה ע"י רשות המים לשימוש לצורכי גינון, כאשר כל צריכת מים מעבר להקצאה תחויב בתעריף עודף. במידה ולרשות ישנה השגה על גובה ההקצאה עליה לפנות לרשות המים.

#### 4.4.2. ממצאים – הפרש בין האומדן לצריכה בפועל

להלן נתוני הקצבת רשות המים לתחום הגינון אל מול הצריכה בפועל בשנים 2018-2021 כפי שנמסר לביקורת מתאגיד המים (בקוב):

2021	2020	2019	2018	
457,670	457,670	398,170	229,340	הקצבה רשות המים
415,508	333,004	271,208	272,576	צריכה בפועל
42,162	124,666	126,962	(43,236)	(חריגה)/אי ניצול מכסה

#### א. פער בין הצריכה בפועל לאומדן

בהתאם לנתונים לעיל, נמצא כי קיים פער ביתר/בחסר בין הצריכה בפועל לאומדן בכל השנים שנבדקו (כלפי מעלה וכלפי מטה), מצב שעלול להצביע על אומדנים שאינם מבוססים: הפערים בין האומדן של הצריכה לצריכה בפועל נעים בין מינוס (בשנת 2018) 15% ל46% (בשנת 2019).

#### ב. בדיקה חסרה של צפי גידול באוכלוסייה

הביקורת לא מצאה כי העירייה נוהגת לבחון את האומדן ביחס לצריכה הצפויה מידי שנה למול צפי הגידול באוכלוסייה ו/או בסך צריכת המים הצפויה.

#### **4.4.3. משמעויות**

- א. פתח לתשלום נוסף בגין חריגה בצריכה.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר נתוני הצריכה.
- ג. פתח לטעויות ולתקלות בגין תחשיבי צריכה שגויים.

#### **4.4.4. המלצות**

- א. יש לבצע תחשיב מדויק יותר של האומדן לקראת כל שנה בדבר הצריכה הצפויה ובהתאם לכך להסדיר את כמות ההקצאה השנתית מול רשות המים. בהקשר לזה, יש לתת את הדעת על הגידול המשמעותי שחל בצריכה בשנתיים האחרונות ולבצע התאמה של ההקצאה בהתחשב בגידול האוכלוסייה הצפוי.
- ב. בהתאם לתחשיב שיבוצע, יש לשקול באם קיים צורך להגיש בקשה להגדלה של מכסת המים הרשותית. בהתאם, יש לבצע תהליך בחינה זה בכל שנה.

#### **4.4.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023**

##### **החלטה:**

- מנהל אגף שפ"ע יבצע תחשיב מדויק של האומדן לקראת כל שנה בדבר הצריכה הצפויה ובהתאם לכך להסדיר את כמות ההקצאה השנתית מול רשות המים. בהקשר לזה, יש לתת את הדעת על הגידול המשמעותי שחל בצריכה בשנתיים האחרונות ולבצע התאמה של ההקצאה בהתחשב בגידול האוכלוסייה הצפוי.
- בהתאם לתחשיב שיבוצע, יש לשקול באם קיים צורך להגיש בקשה להגדלה של מכסת המים הרשותית. בהתאם, יש לבצע תהליך בחינה זה בכל שנה.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

ל"ז לביצוע: מיידי ומידי שנה.

#### **4.5. טיפול בחשבונות תחום נכסי ציבור**

דרגת חשיבות: גבוהה

##### **4.5.1. רקע כללי**

העירייה שילמה בשנת 2021 סך של 2,955,200 ש"ח בגין צריכת מים למוסדות ציבור עירוניים, סכום המהווה כ- 51% מכלל חיובי המים בעירייה. מידי תקופת חיוב שולח התאגיד מכתבים לעירייה ובהם התראות צריכה. המכתבים מועברים למנהל מחלקת בטיחות (נכסים)/גינון בהתאם לסוג הנכס לצורך בדיקה וטיפול.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לאחר קליטת החשבון הנשלח ע"י התאגיד, גזברות העירייה מפיקה ושולחת דוח חריגים המתייחס לנתוני החיוב הנוכחי מול תקופה קודמת אשתקד. גם במקרה זה, הדוח נשלח לבדיקה והמשך טיפול למנהל מחלקת בטיחות/גינון בהתאם. מתשאל שערך הביקורת, נמצא כי נשלח חיווי SMS בגין תקלה/ נזילה המופנית למוקד 106, למספר גורמים ובהם:

- אחראי תחום הגינון בעירייה.
- רפרנט במחלקת הגביה בתאגיד.
- מנהל התפעול בתאגיד.

### 4.5.2. ממצאים

#### א. נוהל חסר לטיפול בתקלה

הביקורת לא מצאה כי קיים נוהל מובנה ומאושר בדבר תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה.

#### ב. העדר דוח ניהול תקלות

הביקורת לא מצאה כי העירייה מנהלת דוח מסודר של ניהול תקלות.

#### ג. תיעוד חסר של דוחות שטח

לבקשת הביקורת לקבל דוגמאות לתיקוני שטח בתקופת הביקורת, הועברו דוגמאות לדוחות שטח שמולאו על ידי אחראי נכסי הציבור באגף שפ"ע, ובעקבות שליחת דוח חריגים לעיונו מגזברות העירייה. כל הדוחות שנמסרו לביקורת היו מחודש 9/2022 בלבד, ולא נמסרו דוגמאות מחודשים קודמים. מן הדוחות הללו עולה כי אותרו מספר פיצוצי מים או חשש לפיצוץ (למשל: גנים אברהם+ רוז תקשורת, ב"ס רבין ובתי ספר ברחוב מלכי ישראל), שלא ברור סטאטוס הטיפול בהן.

#### ד. מעקב חסר אחר תקלות

אחראי הנכסים באגף שפ"ע פועל לביצוע ולמעקב אחר תקלות המופנות אל מנהלת מוקד 106 או במקרים בהם הגזברות פונה אליו באופן ישיר ומבצע בדיקות במקומות הפיזיים (ללא ציוד ייעודי לאיתור נזילה או פיצוץ). כאמור לעיל (בפרק 4.3), קיים קושי רב באיתור כתובות של נכסים, דבר המעכב את הטיפול בתקלות. הביקורת לא מצאה כי מנוהל מעקב רציף של האחראי אחר כלל התקלות קל וחומר בהיעדר דוח תקלות מתועד ומסודר.

**ה. טיפול חסר בחריגות**

הביקורת מצאה מקרים שונים של חריגות שאותרו על ידי הגזברות ואשר לא טופלו במשך תקופה ארוכה.

להלן דוגמאות לחריגות מהותיות שהועברו מן הגזברות לאחראי הנכסים באגף שפ"ע, לא טופלו במשך תקופה ארוכה (דוגמאות מתקופה 4 שחזרו ונשנו גם בתקופת חיוב מס' 5 בשנת 2022 לעומת התקופות המקבילות בשנה קודמת ובש"ח):

מס' מונה	כתובת	חיוב 2021	חיוב 2022	גידול בחיוב ב- %	סיבת החריגה שנרשמה ע"י אחראי הנכסים
164017973	ש. ירושלים ביי"ס תיכון	898	79,214	8,716%	פיצוץ
967428	ש. ירושלים נתיבות	44	1,361	2,994%	כתובת לא תקינה
5139759	החידא גן ארז ואופק	42	748	1,690%	הגנים היו סגורים
184014471	איצטדיון נווה נוי	3,443	44,646	1,197% (*)	פיצוץ (*)

(\*) במענה שקיבלה הביקורת מן התאגיד ביום 25/12/2022 נמסר כי טרם הוכרה נזילה מאחר והיה צורך להמתין לירידה בצריכות. בעקבות הערת הביקורת, אחראית על הגביה בתאגיד המים מסרה לביקורת ביום 25/12/2022, כי ניתן כבר לראות שבתק' 17/22 (אוקטובר – נובמבר) אכן הייתה ירידה ובימים הקרובים הנושא יטופל ויינתן זיכוי יחסי.

**4.5.3. משמעויות**

- א. הסדרה חסרה בדבר תהליך הטיפול בתקלה.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר הטיפול בחשבונות ובתקלות.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולתשלומים עודפים.
- ד. עלויות כספיות גבוהות בשל עיכוב בטיפול בפיצוץ מים ו/או באיתור כתובות.
- ה. העדר יכולת מעקב מהיר אחר סטאטוס תקלות וניתוח של סוגי התקלות ושכיחותן באזורים ספציפיים.

**4.5.4. המלצות**

- א. יש לעגן בנוהל מסודר את תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה.
- ב. יש לנהל קובץ מסודר לניהול כלל התקלות, מרגע החיווי/הגילוי ועד למועד התיקון.
- ג. יש לערוך בקרה שוטפת ומתועדת אחר תקלות וחריגות.

**4.5.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023**

**החלטות:**

א. מנהל אגף שפ"ע יגבש תהליך מובנה ומלא לטיפול בתקלות, חריגות, ניהול ואישור חשבונות המים בעירייה הן בנכסי הציבור והן בתחום הגינון באופן מתועד ומנומק ויעביר לגזברות.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לו"ז לביצוע: מייד.

ב. גזברות העירייה תדאג לבחון את האפשרויות ולבקש זיכוי וקיצוז בגין תשלומי עבר ששולמו ביתר מתאגיד המים בגין כל נכסי הציבור.

טיפול מרוכז בנושא ידווח לראש העירייה עד לתאריך 31.3.2023.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

לו"ז לביצוע: מייד ובאופן שוטף.

**4.6. טיפול בחשבונות – תחום גינון**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.6.1. רקע כללי**

העירייה שילמה בשנת 2021 סך של 2,892,211 ש"ח בגין צריכת מים לגינון והשקיה, סכום המהווה כ- 49% מכלל חיובי המים בעירייה.

מוני המים לגינון ממוקמים בגינות ציבוריות ובפארקים לצורכי השקיה ונמצאים תחת בקרה של מחלקת הגינון בעירייה.

בחציון השני של שנת 2022 נערך פיילוט של הצבת מערכות קר"מ (קריאה ממוחשבת), כאשר הצפי הינו לבצע החלפה של כלל מוני העירייה בשנה הקרובה, דבר שיסייע בקריאות תקינות יותר וזיהוי מהיר של תקלות או נזילות.

**ראשי מערכת של מחלקת הגינון**

כאמור, במחלקת הגינון ישנם כ-120 "ראשי מערכת" שנרכשו ע"י העירייה והותקנו על גבי חלק ממדי המים של התאגיד.

מטרת ראשי המערכת – הגדרת שעות פתיחה וסגירה של צריכת המים ומדידת ספיקות מים. ראשי מערכת אלו מאפשרים קבלת אינדיקציה אודות נזילות מים וצריכה עודפת.

יש לציין כי לעיתים "ראשי המערכת" ממוקמים בריחוק ממדי תאגיד המים (דבר שעשוי ליצור פערים באופן המדידה אם קיימת נזילה בקו ההולכה עד לנקודת ראש המערכת).

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

כאמור לעיל, מחלקת הגינון מקבלת מידי תקופת חיוב מגזברות העירייה את כלל החיובים השייכים לה וכן דוח חריגים ביחס לתקופה מקבילה אשתקד, שחלק מהם נובע בשל תקלות/נזילות ופיצוצי מים, ואולם כאמור אחראי הגינון בוחן מקרים בהם יחס החריגה הינו פי 2 ומעלה.

### 4.6.2. ממצאים

#### א. נוהל עבודה חסר

הביקורת לא מצאה כי קיים ניהול עבודה המפרט את תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה ואשר כולל: תיאור התקלה שהתרחשה, הטיפול שנעשה על ידי מחלקת הגינון ועדכון הגזברות בהתאם. בתחום הגינון – צריכת המים בגינון הינה בהיקפים מהותיים ומכיוון שלמחלקה קיימים כ-120 מדים עצמאיים (בקרי השקיה וראשי מערכת) אשר מאפשרים מתן מיד על היקף צריכת המים – קיימים כל העזרים והיכולות לבחון צריכת מים תוך בחינת סטיות בין התקופות השונות.

#### ב. בקרת תשלומים חסרה

נמסר לביקורת על ידי אחראי הגינון כי הוא אינו מאשר את החיובים, אלא בעיקר בודק סכומים חריגים המועברים אליו לרוב מתאגיד המים ובמידה שהחריגה הינה פי 2 ביחס לחודש מקביל שנה קודמת. עוד מסר לביקורת כי ההתנהלות דומה מתקיימת גם בהעברת דוח החריגים מן הגזברות אליו בכל חיוב תקופתי. בהתאם, הביקורת לא מצאה כי קיים גורם כלשהו המאשר את כלל החיוב בתחום הגינון.

#### ג. העדר טיפול במקרים חריגים

הביקורת לא מצאה הסבר מתועד או בע"פ לחריגות צריכה שהועברו לעיונו של מנהל מחלקת גינון מגזברות העירייה לתקופות חיוב שונות במהלך תקופת הביקורת (למשל בגין תקופה 4). יצוין כי הביקורת גם כן ביקשה התייחסותו לחריגות אלו ואולם כאמור לא ניתן מענה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת גינון כי אין לו יכולת לתת מענה בנושא היות והינו צריך מיקום מדויק של ראשי המערכת ולא את מספרי הנכס. ההערה וההמלצה בנושא הצורך במיפוי מסודר של המדים פורטה בסעיף 4.3 לעיל.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת מצאה מקרים בהם למרות שהתאגיד העביר לעירייה רשימה של מקרים עם צריכה חריגה באופן רציף במשך יותר מתקופת חיוב אחת, לא ניתן מענה מהעירייה למקרים אלו.

להלן הפרטים:

מס'ד	מספר נכס	כתובת נכס	שנה	תקופה
1	10801938000	פיס קהילתי הרב צבאן	2022	13
2	10801938000	פיס קהילתי הרב צבאן	2022	14
3	10801938000	פיס קהילתי הרב צבאן	2022	15
4	10801938000	פיס קהילתי הרב צבאן	2022	16
5	22833889400	ש. דקלים 11 הנקודות	2022	15
6	22833889400	ש. דקלים 11 הנקודות	2022	16
7	10502264000	ש. ירושלים ספריה	2022	15
8	10502264000	ש. ירושלים ספריה	2022	16
9	10519318000	כיכר ש. ויצמן	2022	15
10	10519318000	כיכר ש. ויצמן	2022	16
11	22833889600	מערב מגרש כניסה/לעיר	2022	15
12	22833889600	מערב מגרש כניסה/לעיר	2022	16
13	91101401100	כיכר בית העלמין גינון	2022	15
14	91101401100	כיכר בית העלמין גינון	2022	16

בנוסף, העבירה הביקורת למנהל מחלקת גינון רשימה של נכסים בהם היה חיוב גבוה במיוחד על מנת לקבל את הסברו, או חיובים שאינם סבירים לעונה בשנה, ואולם הנ"ל לא ידע במדויק את מיקומו הפיזי של מד המים בו היה החיוב.

### 4.6.3. משמעויות

- הסדרה חסרה של תהליכי העבודה לרבות פירוט של תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה.
- ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- העדר יכולת לעקוב אחר משימות אחראי מחלקת הגינון בכל הקשור לחריגות צריכה ולתיקון תקלות.
- עיכוב בטיפול בחריגות צריכה ותשלומי מים עודפים.

### 4.6.4. המלצות

- יש לעגן בנוהל העבודה תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה, את נוהל העבודה יש לאשר בדרכים המקובלות בעיריית באמצעות עורך הנהלים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. יש לתעד בקרות שטח שנעשות בתחום הגינון ולהעביר את תוצאות הטיפול בחריגים לגזברות העירייה.
- ג. יש לטפל בחריגים השונים, כפי שעולים מהבקרות.
- ד. יש למסד מאגר תקלות בתחום זה ובו לתעד כל הליך שנעשה תחת מד המים בו אותרה חריגה או במקום בו התגלה פיצוץ.

### 4.6.5. תגובות המבוקרים

#### מנהל מחלקת גינון:

"ראוי שיערך מיפוי של מדי המים אשר ניתן יהיה לבחון מיקום מדויק של מדי המים ברחבי העיר. מרבית מדי המים הינם מאוגדים עבור מספר שימושים, לדוגמא: מד המים באצטדיון משמש הן את הגינון, הן את הברזיות והן את שימושי המבנה ולכן לא ניתן לדעת בפועל את הוצאות המים בגין הגינון בלבד".

### 4.6.6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023

#### החלטות:

א. מנהל אגף שפ"ע יגבש תהליך מובנה ומלא לטיפול בתקלות, חריגות, ניהול ואישור חשבונות המים בעירייה הן בנכסי הציבור והן בתחום הגינון באופן מתועד ומנומק ויעביר לגזברות.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

ל"ז לביצוע: מידי.

ב. גזברות העירייה תדאג לבחון את האפשרויות ולבקש זיכוי וקיזוז בגין תשלומי עבר ששולמו ביתר מתאגיד המים בגין כל נכסי הציבור, לרבות גינון.

טיפול מרוכז בנושא ידווח לראש העירייה עד לתאריך 31.3.2023.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

ל"ז לביצוע: מידי ובאופן שוטף.

### 4.7. בדיקת חריגים בכלים ממוחשבים

דרגת חשיבות: נמוכה

#### 4.7.1. רקע כללי

לביקורת הועברו נתוני החיוב על כלל נכסי העירייה לתקופה 5/2022-12/2021. במטרה לבדוק את נאותות החיובים ולהציף חיובים לא סבירים או חריגים, ערכה הביקורת ניתוח של בסיס הנתונים שהועבר לעיונה מן התאגיד באמצעות כלים ממוחשבים חכמים (תוכנה לתחקור נתונים - ACL - אשר מאפשרת ניתוח קבצים

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

גדולים וניטור מקרים חריגים), במטרה לנטר מקרים חריגים (כגון: צריכה חריגה לעומת תקופות קודמות, צריכה חריגה לעומת ממוצע צריכה בשנה קודמת, מדים ללא צריכה, מדים ללא חיוב וכד') ולהלן הממצאים.

### 4.7.2. בקרה חסרה של הגזברות על חיובים לא סבירים

הביקורת שלפה מקרים של נכסים שחויבו בתקופה דצמבר 2021 – ינואר 2022 (חודשי תקופה 12) בהם סכום החיוב הינו גבוה מממוצע החיוב השנתי של נכסים אלו, מצב שאינו סביר לאור זאת שמדובר בחודשי חורף בהם ההשקיה אמורה לרדת בצורה משמעותית (השוואה בין צריכה חודשית לצריכה ממוצעת).  
**הביקורת לא מצאה כי גזברות העירייה עורכת בקרה כאמור, וכי חרף בקשות הביקורת, טרם הועברה התייחסות מפורטת לאי הסבירות הנ"ל.**  
 להלן טבלה ובה מפורטות דוגמאות מתוך 36 המקרים הגבוהים שאיתרה הביקורת:

מס"ד	שנה	מס' מונה	מספר מד-פנימי	מספר נכס	סה"כ צריכה	ממוצע הצריכה	שיעור החריגה
					בתקופה 12	בנכס זה	
1	2022	3379-150	2460545	11500063200	24.04	0.33	7185%
2	2021	3379-150	2460545	11500063200	9.86	0.33	2888%
3	2021	183048-75	52232326	22833889410	781.3	133.67	484%
4	2021	154731-75	9098318	91850600000	5.6	1.23	355%
5	2021	140182-75	17500186	10502251500	286.44	64.52	344%
6	2022	206998-75	52405346	10800060000	1	0.23	335%
7	2021	3465-150	2526203	11500063400	36.86	15	146%
8	2021	1617-100	52397377	11765002000	150	69.77	115%
9	2022	1747-200	52236863	11990502800	502.17	237.4	112%
10	2021	16002-75	566682	10572131800	78.2	37.1	111%
11	2022	1731-200	50057335	10993023840	85.93	40.83	110%
12	2022	1657-100	52397383	92100201010	0.6	0.3	100%

מניתוח מסד הנתונים לתקופה 1/21-5/22, שביצעה הביקורת עלה כי ישנם חיובים גבוהים ולא סבירים (העולים על 20 אל"ש בתקופת החיוב). מקרים אלו גם עלו בבדיקת החריגים שמבצעת גזברות העירייה. נמסר כי גזברות העירייה טיפלה בנושא מול התאגיד, כדלהלן:

- מתחם האגם – גזברות העירייה מסרה כי הנזילה תוקנה והתקבל זיכוי חלקי בסך 227,591.18 ש"ח.
- אצטדיון נווה נוי – הוצג תיקון שבוצע – טרם התקבל זיכוי.
- ש.ירושלים בית ספר תיכון – נשלח בדוח חריגים למשה אלון – לדבריו בוצע תיקון ע"י האב בית במקום.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נכון לדצמבר 2022, לא ניתן לביקורת הסבר בגין 216004213 פארק אגם נחל בווה – חיוב תקופה 14 בשנת 2022 בסך כ-187 אל"ש. הביקורת העבירה נתונים אלו לתגובת אחראי הגינון וגזברות העירייה, אך טרם ניתן הסבר.

### 4.7.3. בקרה פרטנית חסרה על מונים ללא שימוש

א. הביקורת בדקה את בסיס נתוני החיובים על מנת לאתר חיובים בנכסים בהם אין שינוי בצריכת המים בין תקופה לתקופה.  
הביקורת מצאה 38 נכסים שמד המים בהם לא פעל במשך כל תקופת הבדיקה (1/21-5/22). סך דמי השימוש בהם חויבה העירייה בגינם הסתכם לכדי 7,630 ש"ח בתקופה הנבדקת (פירוט הנכסים מצ"ב בנספח א').  
יצוין כי מרביתם בתחום הגינון, מוסדות חינוך, מוסדות סעד, דת וכיוצ"ב.  
ב. לביקורת נמסר על ידי מנהלת החשבונות בגזברות כי החל מחודש ינואר 2022 גזברות העירייה עורכת בקרה בנושא ומפיקה באמצעות המחולל שבנתה מידע בדבר נכסים ללא שימוש. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי קיימת בקרה פרטנית אחר מהות אי השימוש והסדרת החיוב בהתאם.

### 4.7.4. שלמות חיובים

כאמור, התאגיד שולח לעירייה חיוב דו חודשי, כך שמידי שנה ישנן 6 תקופות חיוב. הביקורת ביצעה ניתוח של בסיסי הנתונים ממערכת הגביה של התאגיד לתקופה ינואר 2021-מאי 2022, בה ישנן 9 תקופות חיוב דו חודשיות.  
מניתוח הנתונים עלה כי ישנם מספר נכסים בהם לא קיימת שלמות חיובים לתקופה הנ"ל, כדלהלן:

מספר_נכס	מס' חיובים בתקופה	הסברי תאגיד המים
10672250404	1	העירייה לא מחזיקה בנכס מתק' 14/22
10690400351	2	באופן רציף קיימות קריאות החל משלב התקנת המד בשנת 2021

לאור הסברי התאגיד בגין הנכסים שלעיל היו אמורים להופיע חיובים נוספים בתקופה הנבדקת, מצב שאינו משתקף נכונה בדוח החיובים שהפיקה הביקורת.

### 4.7.5. משמעויות

- תשלום ביתר בגין "דמי שימוש" קבועים עבור מדים שאינם בשימוש.
- חיובים לא סבירים המשולמים על ידי העירייה.
- אי חיוב נאות של נכסים.
- ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר החיובים והאישורים לתשלום.
- פתח לטעויות ולתקלות בתהליך החיובים ואישורם.

**4.7.6. המלצות**

- א. יש לגבש בנוהל מסודר, מתועד ומלא בדיקות שוטפות בגזברות העירייה שיציף חיובים לא סבירים ויעבירם לבדיקה של גורמי המקצוע, תוך מעקב אחר קבלת משוב מניח את הדעת. בין היתר בדיקת חיובים גבוהים בתקופת החורף מול ממוצע הצריכה השנתי.
- ב. יש להשלים את הבדיקה ולקבל הסבר מהגורמים המקצועיים לחיובים החריגים ולחוסר השלמות בחיובים ביחס לתקופת הבדיקה שביצעה הביקורת.
- ג. יש לפעול לאלתר להסדרת מדי מים לא פעילים שאין לעירייה צורך בהם, ובכך למנוע תשלום "דמי שימוש" קבועים לאורך שנים.

**4.7.7. תגובות המבוקרים**

**גזברות העירייה:**

"נרשם "בקרה חסרה של הגזברות על חיובים לא סבירים" - קיימת בקרה עבור כל חשבון המתקבל מהתאגיד באמצעות הפקת דוח חריגים שנשלחים לאנשי השטח ובנוסף מתבצעת בדיקה שנתית בתום השנה.

הגזברות מתריעה על חריגות ואין ביכולתה לעקוב אחר עובדי השטח וזמני ביצוע – לכן הכותרת בקרה חסרה של הגזברות אינה מדויקת ולדעתי ראוי לרשום בקרה חסרה על תהליך טיפול בחריגות ואין לקשור זאת לגזברות היות והגזברות מציפה חריגות לגורמים הרלוונטים ואף מעבירה לטיפולם, משלב זה אין לגזברות את היכולת או הסמכות לנהל או לנטר את עבודת גורמי התפעול בשטח".

**הערת הביקורת לתגובת הגזברות:**

היות שגזברות העירייה מבצעת את השאילתות בנתונים ובחינה לאיתור החריגים, ההמלצה מופנית לגזברות. ככל שהטיפול באיתור החריגים באמצעות בחינת השאילתות יועבר לגורם אחר בעירייה, ההמלצה תופנה אל הגורם שיקבע, לרבות אגף שפ"ע.

**המשך תגובת גזברות העירייה:**

"בסוף נרשם "נכון לדצמבר 2022,..... וגזברות העירייה אך טרם ניתן הסבר" – המענה אינו אמור להתקבל מגזברות העירייה, יש לדייק משפט זה".

**הערת הביקורת לתגובת הגזברות:**

הביקורת אכן העבירה בקשת התייחסות הן לגזברות והן לאחראי הגינון ואכן טרם ניתן הסבר ו/או מענה בנושא.

**4.7.8. סיכום דיון ראש העירייה מיום 15.2.2023**

**החלטות:**

ראה החלטה בסעיף 4.1 לעיל:

א. גזבר העירייה יבחן את תהליכי העבודה המלאים שיש לגבש בתהליכי אישור תשלומים בגין הוצאות מים בעירייה, לרבות הבקורות הנדרשות בתהליך, תהליך הטיפול בתקלה מרגע שליחת החיווי ועד לסגירתה, שלמות החיובים החל ממועד הקמת הנכס ועד לתום שנת הכספים, איתור חריגים, מונים ללא שימוש וכיוצ"ב.

ככל שקיים צורך, הנושא יבחן מול מנהל אגף שפ"ע לרבות תהליכי העבודה הנדרשים כגון הגדרת סמכויות ותחומי אחריות בתהליך.

ב. נהלי העבודה המלאים יגובשו, יאושרו ויופצו באמצעות עורך הנהלים בעירייה.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

ל"ז לביצוע: 31.3.2023.

**4.8. תגובות כלליות**

**מנהלת אגף הכנסות וארנונה:**

" ככלל חסר לי נתונים אודות הקריאות עצמן:

1. האם מדובר בקריאות "אמיתיות" או שהתאגיד מבצע הערכה או השלמה (לפי המים שחסרים לו במד הראשי).
  2. לאיזה מדי מים משוייך המד למוסד ציבורי או של הגינון (לדוגמא תאגיד המים יכול לקבוע שרירותית איזה אחוז מהמים שנמדדו יוקצה לצרכן מסוים).
  3. כמובן שהמשך הבדיקה צריכה להיות משוייכת לאגף שפע (סבירות החיוב, האם יש השקיה בפועל וכיו"ב).
- בנתונים לסעיפים 1+2 דלעיל אפשר להיעזר בפניחס שהינו עובד עירייה שמושאל למים".

**הערת הביקורת לתגובת מנהלת אגף הכנסות וארנונה:**

לגבי ההערה הראשונה:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ברמת העיקרון, מתועד על גבי חשבון המים באם החשבון מבוסס על קריאה או על הערכה. לפיכך, הגורם שמקבל את החשבון צריך לבחון באם מדובר בהערכה או בקריאה. בהתאם לקבצים שנמסרו לביקורת לא צויין באם מדובר בהערכה או בקריאה בפועל. בהתאם, הביקורת ממליצה כי הגורם שעורך את הבקרה בפועל יבחן את מהות החשבון.

לגבי ההערה השנייה:

בהתאם לתגובתו של מנהל מחלקת גינון, מדי המים הינם מאגדים הוצאות מים מתחומים שונים, לרבות גינון, מבנה ועוד ולכן רק בפיצול מדי המים ניתן יהיה לבודד את ההוצאה בפועל.

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נספח א' - נכסים ללא שימוש

סכום כולל	שנה		תקופה	מספר נכס
	2022	2021		
68.3139	34.1429	34.171	12	10201701000
66.3671	31.6532	34.7139	13	
65.2918	33.29	32.0018	14	
32.3049		32.3049	15	
38.8522		38.8522	16	
31.6368		31.6368	17	
<b>302.7667</b>	<b>99.0861</b>	<b>203.6806</b>		<b>10201701000 סה"כ</b>
46.8924	23.173	23.7194	12	10490217000
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5539	23.3403	22.2136	14	
22.5166		22.5166	15	
27.6295		27.6295	16	
21.7924		21.7924	17	
<b>211.4387</b>	<b>69.471</b>	<b>141.9677</b>		<b>10490217000 סה"כ</b>
44.2564	23.173	21.0834	12	10494002400
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5539	23.3403	22.2136	14	
22.5166		22.5166	15	
27.6295		27.6295	16	
21.7924		21.7924	17	
<b>208.8027</b>	<b>69.471</b>	<b>139.3317</b>		<b>10494002400 סה"כ</b>
46.8526	23.1332	23.7194	12	10500195044
47.4306	22.9577	24.4729	13	
45.1713	22.9577	22.2136	14	
21.8147		21.8147	15	
27.2399		27.2399	16	
22.9589		22.9589	17	
<b>211.468</b>	<b>69.0486</b>	<b>142.4194</b>		<b>10500195044 סה"כ</b>
67.7406	33.5696	34.171	12	10500195057
66.9123	32.1984	34.7139	13	
65.8336	33.29	32.5436	14	
31.8006		31.8006	15	
38.8522		38.8522	16	
31.6368		31.6368	17	
<b>302.7761</b>	<b>99.058</b>	<b>203.7181</b>		<b>10500195057 סה"כ</b>
47.2563	23.5357	23.7206	12	10502263000
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9307	23.3403	22.5904	14	
22.1785		22.1785	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4577</b>	<b>69.4512</b>	<b>142.0065</b>		<b>10502263000 סה"כ</b>
46.8924	23.173	23.7194	12	10504104000
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5539	23.3403	22.2136	14	

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סכום כולל	2022	שנה		מספר_נכס
		2021	תקופה	
22.5166		22.5166	15	
27.6295		27.6295	16	
21.7924		21.7924	17	
<b>211.4387</b>	<b>69.471</b>	<b>141.9677</b>		<b>10504104000</b> סה"כ
67.1662	32.9952	34.171	12	10540003000
68.0004	32.7448	35.2556	13	
64.7466	32.7448	32.0018	14	
31.2706		31.2706	15	
38.2976		38.2976	16	
33.3017		33.3017	17	
<b>302.7831</b>	<b>98.4848</b>	<b>204.2983</b>		<b>10540003000</b> סה"כ
46.8468	23.1274	23.7194	12	10554801100
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.9365	23.7229	22.2136	14	
22.6056		22.6056	15	
25.6838		25.6838	16	
23.7381		23.7381	17	
<b>211.8647</b>	<b>69.808</b>	<b>142.0567</b>		<b>10554801100</b> סה"כ
67.7582	33.5872	34.171	12	10572131701
66.9123	32.1984	34.7139	13	
65.2918	33.29	32.0018	14	
32.3166		32.3166	15	
38.8522		38.8522	16	
31.6368		31.6368	17	
<b>302.7679</b>	<b>99.0756</b>	<b>203.6923</b>		<b>10572131701</b> סה"כ
75.1093	40.9383	34.171	12	10572132000
73.9604	39.2465	34.7139	13	
79.7449	40.5768	39.1681	14	
39.4828		39.4828	15	
47.3546		47.3546	16	
38.5597		38.5597	17	
<b>354.2117</b>	<b>120.7616</b>	<b>233.4501</b>		<b>10572132000</b> סה"כ
46.4713	22.7507	23.7206	12	10590090700
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5481	22.9577	22.5904	14	
22.1914		22.1914	15	
26.8503		26.8503	16	
23.3485		23.3485	17	
<b>211.4635</b>	<b>68.6661</b>	<b>142.7974</b>		<b>10590090700</b> סה"כ
46.8468	23.1274	23.7194	12	10593106000
47.4306	22.9577	24.4729	13	
45.5598	23.7229	21.8369	14	
22.6056		22.6056	15	
26.0723		26.0723	16	
23.3485		23.3485	17	
<b>211.8636</b>	<b>69.808</b>	<b>142.0556</b>		<b>10593106000</b> סה"כ

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סכום כולל	2022	שנה		מספר_נכס
		2021	תקופה	
34.171		34.171	12	10616009000
<b>34.171</b>		<b>34.171</b>		<b>10616009000 סה"כ</b>
67.6938	33.5228	34.171	12	10630060000
66.9123	32.1984	34.7139	13	
65.8382	33.8364	32.0018	14	
32.4055		32.4055	15	
38.2976		38.2976	16	
32.1914		32.1914	17	
<b>303.3388</b>	<b>99.5576</b>	<b>203.7812</b>		<b>10630060000 סה"כ</b>
47.2165	23.4959	23.7206	12	10630570100
46.6714	22.5752	24.0962	13	
46.3133	23.7229	22.5904	14	
22.2546		22.2546	15	
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.8766</b>	<b>69.794</b>	<b>142.0826</b>		<b>10630570100 סה"כ</b>
47.2165	23.4959	23.7206	12	10670052000
46.6714	22.5752	24.0962	13	
46.3133	23.7229	22.5904	14	
22.2546		22.2546	15	
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.8766</b>	<b>69.794</b>	<b>142.0826</b>		<b>10670052000 סה"כ</b>
47.2165	23.4959	23.7206	12	10690500800
46.6714	22.5752	24.0962	13	
46.3133	23.7229	22.5904	14	
22.2546		22.2546	15	
25.6838		25.6838	16	
23.7381		23.7381	17	
<b>211.8777</b>	<b>69.794</b>	<b>142.0837</b>		<b>10690500800 סה"כ</b>
47.2563	23.5357	23.7206	12	10700007100
46.2946	22.5752	23.7194	13	
46.3074	23.3403	22.9671	14	
22.1785		22.1785	15	
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.4576</b>	<b>69.4512</b>	<b>142.0064</b>		<b>10700007100 סה"כ</b>
46.8468	23.1274	23.7194	12	10802100010
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.9365	23.7229	22.2136	14	
22.6056		22.6056	15	
26.0723		26.0723	16	
23.3485		23.3485	17	
<b>211.8636</b>	<b>69.808</b>	<b>142.0556</b>		<b>10802100010 סה"כ</b>
47.2236	23.503	23.7206	12	10802400010
46.6714	22.5752	24.0962	13	

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סכום כולל	2022	שנה		מספר_נכס
		2021	תקופה	
45.9365	23.7229	22.2136	14	
22.6173		22.6173	15	
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.8696</b>	<b>69.8011</b>	<b>142.0685</b>		<b>10802400010 סה"כ</b>
23.9253	23.9253		12	10993023871
<b>23.9253</b>	<b>23.9253</b>			<b>10993023871 סה"כ</b>
47.2621	23.5427	23.7194	12	10994750100
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9307	23.3403	22.5904	14	
22.1668		22.1668	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4518</b>	<b>69.4582</b>	<b>141.9936</b>		<b>10994750100 סה"כ</b>
67.2223	33.0513	34.171	12	11001303000
67.4587	32.7448	34.7139	13	
65.2918	33.29	32.0018	14	
32.3049		32.3049	15	
39.4079		39.4079	16	
31.0822		31.0822	17	
<b>302.7678</b>	<b>99.0861</b>	<b>203.6817</b>		<b>11001303000 סה"כ</b>
67.7313	33.5603	34.171	12	11691944000
67.4587	32.7448	34.7139	13	
65.2884	32.7448	32.5436	14	
32.368		32.368	15	
38.2976		38.2976	16	
31.6368		31.6368	17	
<b>302.7808</b>	<b>99.0499</b>	<b>203.7309</b>		<b>11691944000 סה"כ</b>
47.2493	23.5287	23.7206	12	11766503000
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5481	22.9577	22.5904	14	
22.5798		22.5798	15	
26.8503		26.8503	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4623</b>	<b>69.4441</b>	<b>142.0182</b>		<b>11766503000 סה"כ</b>
46.8924	23.173	23.7194	12	11798417000
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5539	23.3403	22.2136	14	
22.5166		22.5166	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4376</b>	<b>69.471</b>	<b>141.9666</b>		<b>11798417000 סה"כ</b>
47.2563	23.5357	23.7206	12	11990502900
46.2946	22.5752	23.7194	13	
47.8132	23.3403	24.4729	14	
20.6727		20.6727	15	

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סכום כולל	שנה		תקופה	מספר_נכס
	2022	2021		
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.4576</b>	<b>69.4512</b>	<b>142.0064</b>		<b>11990502900</b> סה"כ
47.2621	23.5427	23.7194	12	11994330000
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9307	23.3403	22.5904	14	
22.1668		22.1668	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4518</b>	<b>69.4582</b>	<b>141.9936</b>		<b>11994330000</b> סה"כ
47.2236	23.503	23.7206	12	12070011100
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9365	23.7229	22.2136	14	
22.6173		22.6173	15	
26.8503		26.8503	16	
22.5705		22.5705	17	
<b>211.8696</b>	<b>69.8011</b>	<b>142.0685</b>		<b>12070011100</b> סה"כ
47.2563	23.5357	23.7206	12	22903009200
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9307	23.3403	22.5904	14	
22.1785		22.1785	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4577</b>	<b>69.4512</b>	<b>142.0065</b>		<b>22903009200</b> סה"כ
23.7194		23.7194	12	90100130400
24.0962		24.0962	13	
22.2136		22.2136	14	
21.7398		21.7398	15	
<b>91.769</b>		<b>91.769</b>		<b>90100130400</b> סה"כ
46.8924	23.173	23.7194	12	91960302100
47.0539	22.9577	24.0962	13	
45.5539	23.3403	22.2136	14	
22.5166		22.5166	15	
27.6295		27.6295	16	
21.7924		21.7924	17	
<b>211.4387</b>	<b>69.471</b>	<b>141.9677</b>		<b>91960302100</b> סה"כ
16.5181	16.5181		12	92100201010
21.8088	21.8088		13	
23.7229	23.7229		14	
<b>62.0498</b>	<b>62.0498</b>			<b>92100201010</b> סה"כ
3.4433	3.4433		13	1.06904E+11
23.3403	23.3403		14	
<b>26.7836</b>	<b>26.7836</b>			<b>106904001001</b> סה"כ
3.4433	3.4433		13	1.06904E+11
23.3403	23.3403		14	
<b>26.7836</b>	<b>26.7836</b>			<b>106904001006</b> סה"כ

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סכום כולל	שנה		תקופה	מספר_נכס
	2022	2021		
3.4433	3.4433		13	1.06904E+11
23.3403	23.3403		14	
<b>26.7836</b>	<b>26.7836</b>			<b>106904001009 סה"כ</b>
47.2621	23.5427	23.7194	12	9.90011E+12
46.6714	22.5752	24.0962	13	
45.9307	23.3403	22.5904	14	
22.1668		22.1668	15	
27.2399		27.2399	16	
22.1809		22.1809	17	
<b>211.4518</b>	<b>69.4582</b>	<b>141.9936</b>		<b>9900109134820 סה"כ</b>
<b>7,630.59</b>	<b>2,579.59</b>	<b>5,051</b>		<b>סכום כולל</b>



## דוח ביקורת בנושא ניהול אבטחת המידע

דוח מספר 4/2022

1. רקע כללי

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2022 נערכה ביקורת בנושא ניהול אבטחת המידע בעירייה. נושא אבטחת מידע דורג בסקר הסיכונים בדרגת סיכון גבוהה מאוד.

הביקורת מציינת כי במקביל לביקורת בנושא "ניהול אבטחת המידע בעירייה" נערכה ביקורת בנושא "יישום מדיניות אבטחת המידע בעירייה" בדוח ביקורת ייעודי ונפרד.

**נציין כי היות שקיים מידע חסוי, הוחלט להשחירו מטעמי אבטחת המידע.**

סעיף 3.10 בתקן הישראלי 1495 חלק 16 מגדיר את המונח אבטחת המידע באופן הבא:

"מכלול הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים במערכת מידע המתופעלת באופן עצמאי או במשולב עם מערכות אחרות כדי להגן עליה מפני פגיעה בזמינותה, ובשרידותה, מפני חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג של המידע ומפני פגיעה בשלמות המידע ובאמינותו".

במילים אחרות, אבטחת המידע היא מכלול אמצעים להבטחת שלמות, נכונות וזמינות המידע כדי למנוע פגיעה במאגרי המידע ו/או גישה בלתי מורשית בהם.

מקובל להתייחס לשלושה היבטים מרכזיים עליהם נדרש להגן בהקשר של אבטחת מידע:

- חיסיון המידע – מידע יהיה נגיש לגורם שהורשה לו בלבד.
  - זמינות המידע (והמערכת) – מערכת המידע והמידע האגור בה יהיו זמינים בהתאם לרמת הזמינות שהוגדרה על ידי לקוחות המערכת.
  - שלמות ואמינות המידע – הגנה על כך שהמידע במערכת יכיל את כל שהוגדר מלכתחילה וכי הנתונים עצמם לא עברו שינוי על ידי גורם שאינו מורשה.
- תקן 27001, העוסק בניהול אבטחת המידע, מגדיר קווים מנחים כלליים לפיהם יש לנהל וליישם אבטחת מידע ראויה בארגון, כדלהלן:

1. **מדיניות אבטחת מידע** – נהלים או הנחיות עבודה כתובים המהווים בסיס לניהולו השוטף של הארגון וקידום יעדיו.
2. **ארגון אבטחת מידע** – חלוקת תפקידים נכונה ומדרג בין כל עובדי יחידת אבטחת מידע, תוך כדי רישום נהלים ברורים לשם הגנה על אבטחת המידע וביצוע פעולות במצב חירום.
3. **בקרת המידע וסיווגו** – סיווג המידע על פי רמתו המתאימה בארגון.
4. **אבטחת הסגל** – תדריכים לעובדי יחידת אבטחת המידע אשר יכללו: דגשים על חשיבות ערך האבטחה, הצגת דוגמאות לתקריות אבטחת מידע, ויצירת מנגנונים נאותים להפקת דוחות בקרה להעברת דיווחים על אירועי אבטחת מידע למנהל אבטחת המידע בארגון.
5. **אבטחת סביבת העבודה ואבטחה במישור הפיזי** – נורמות התנהגות בארגון הכוללות שמירה על אזורים מסווגים בארגון ובטיחות המתקנים.
6. **ניהול וכללי עבודה עם המידע** – מזעור הסיכון הנוצר בעקבות קריסת המערכת.
7. **בקרת הגישה** – פיקוח ובקרה על גישה לרשת או נספחיה.
8. **יצירת מערכות ותמיכה** – עמידה בתקנים המקובלים לפיתוח מערכות מידע אשר יובילו את הטמעתם של פרויקטים עתידיים בתחום האבטחה.

<sup>1</sup> התקנים הם עפ"י מכון התקנים הישראלי.

9. **אבטחת פעילות תקינה של המערכות בעירייה** – יכולת הארגון לשמור על מכלול התהליכים המכריעים מבחינתה במצב חירום או בעת אסון.

### **1.1. חשיבות אבטחת מערכות המידע**

המידע ומערכות המידע הממוחשבות הם כיום משאב חיוני ומרכזי בכל ארגון ועסק בכלל ובפרט ברשות מקומית, שמאגרי המידע שלה כוללים מידע רגיש, כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, אודות תושבי העיר. חשיבות שמירת המידע של הארגון היא רבה ביותר ומחייבת תחילה רמת מודעות גבוהה לסיכונים הקיימים והנזק העצום העלול להיגרם בשל ליקויים במערך אבטחת המידע.

במקרים רבים, הגנה לקויה על המידע עלולה לגרום לכך שהארגון יספוג נזקים כספיים, תפעוליים, תדמיתיים ועוד, העלולים לפגוע בארגון עד כדי כך שיחדל מלהתקיים.

איומי אבטחת מידע כוללים בין היתר פעילות של האקרים (פצחנים)2 המעוניינים לגרום נזק או לחשוף מידע היכול לשמש לצרכי מסחר והפקת רווחים, עובדים ממורמרים המעוניינים לפגוע בעירייה טרם עזיבתם ועוד.

מעבר לפעולות אבטחת המידע השוטפות המבוצעות בעירייה, העירייה נדרשת להיערך לאיומי אבטחת מידע המוגדרים כאירועי אסון כגון וירוסים, כופרות, נפילת אמצעי התקשורת כתוצאה מבעיות מחשוביות, שריפות ועוד, שבקרות אירועים אלו, המידע הקיים במערכות המחשוב עלול להינזק. לשם כך על העירייה להקפיד בין היתר כדלקמן:

- עמידה בדרישות החוק, התקנות הרלוונטיות והנורמות הקיימות לאבטחת מידע;
- זיהוי וניהול הסיכונים לאובדן מידע;
- מניעת מקרה של אי יכולת לשחזר מידע או אי זמינות מידע;
- יכולת התאוששות מאסון והמשכיות עסקית במקרה אסון;
- צמצום ההוצאות בגין נזקים העלולים להיגרם במקרה של איבוד מידע;
- מניעה אפקטיבית של הונאות במערכות המידע.

### **1.2. רקע משפטי**

העירייה הינה בעלת מאגרי מידע רבים הכוללים בין היתר מידע על כל תושבי העיר לרבות פרטים אישיים, מצב כלכלי, מצב סוציאלי, אמצעי תשלום ועוד, הנשמרים במערכות הגבייה, הנדסה, רווחה, חינוך, רישוי עסקים ועוד.

בשל האמור, העירייה כפופה לחוקים ולתקנות החלים על כל גורם שינו בעלים או מחזיק מאגרי מידע, ובין היתר חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 אשר קובע בסעיף 17 כדלקמן:

<sup>2</sup> מומחה בתחום פרצות מחשבים ופרצות רשתות מחשבים בעיקר במובן השלילי.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 מגדירות רשימה של פעולות שעל בעל מאגר מידע לבצע, בהתאם לסוג המידע.

בנספח א' מופיעה רשימת הפעולות שעל העירייה לבצע בהתאם לתקנות אלה, וכוללת את:

- ❖ תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע;
- ❖ תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים;
- ❖ תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית;
- ❖ תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א;
- ❖ תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה;
- ❖ תקנה 9 – זיהוי ואימות;
- ❖ תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה;
- ❖ תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה;
- ❖ תקנה 12 – התקנים ניידים;
- ❖ תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר;
- ❖ תקנה 14 – אבטחת תקשורת;
- ❖ תקנה 15 – מיקור חוץ;
- ❖ תקנה 16 – ביקורות תקופתיות;
- ❖ תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה;
- ❖ תקנה 18 – גיבוי ושחזור נתוני אבטחה;
- ❖ תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע.

בנוסף, הכללים לשמירה על אבטחת מידע נאותה נקבעו בתקינה הישראלית, אשר טרם אומצה על ידי משרד הפנים כתקינה מחייבת ברשויות המקומיות אך מהווה מודל נורמטיבי, המאפשר שמירה נאותה על מאגרי מידע ומערכות ממוחשבות.

בין התקנים הישראלים המקובלים נכללים תקנים כלליים בתחום אבטחת המידע לרבות:

- ❖ ת"י 27000: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע – דרישות.
- ❖ ת"י 27001: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע - סקירה כללית, מונחים.

בנוסף לתקנים, קיים מודל COBIT המהווה נורמה עולמית מקובלת לבקרה על ניהול ותפעול טכנולוגיות מידע. מודל זה כולל פריטי מידע נוספים שאינם מופיעים בתקנים אך מהווים מודל נורמטיבי לניהול אבטחת מידע ראוי בארגונים.

<sup>3</sup> "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבעלותו או החזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בנוסף, קיים "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" של משרד ראש הממשלה (הנוהל פורסם בספטמבר 2005 על-ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית והמועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע במשרד ראש הממשלה) לפיהם מבקר המדינה ביצע ביקורות ברשויות, עם זאת גם נהלים אלו אינם מחייבים את הרשות המקומית ובנושאים מסוימים אינם מעודכנים.

### 1.3. מערכות המידע בעירייה

מערכות הליבה של העירייה ומאגרי המידע הקיימים בכל מערכת נמצאים בידי חברות מחשוב חיצוניות האחראיות בין היתר על תחזוקת המערכות, שמירה על מאגרי המידע ועוד.

להלן רשימת החברות העיקריות, המספקות שירותי מחשוב לעירייה ופירוט השירותים המסופקים על ידי כל חברה:

מערכות	חברה
גזברות, רווחה, חינוך	מטרופולינט
ועדה מקומית לתכנון ובנייה	בר טכנולוגיות
משאבי אנוש ושכר	אוטומציה
שעון נוכחות	סינאל (הרמוני)

### 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את נאותות ניהול אבטחת המידע הקיימת בעירייה לשמירה על מאגרי המידע הקיימים בשרתים ובמערכות של העירייה. הבדיקה כללה את הנושאים הבאים:

א. ניהול אבטחת מידע

- א. קיום מדיניות ונהלים לאבטחת מידע;
- א. קיום מדיניות סיווג מידע;
- א. קיום גורם ממונה על התחום, סמכויותיו, אחריותו וכפיפותו;
- א. עיגון נושא אבטחת המידע בהסכמים עם נותני שירותים;
- א. מודעות והדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע;
- א. קיום פרום לאיומים וסיכוני אבטחת מידע;
- א. אבטחת המידע בעירייה - זיהוי המידע החסוי של העירייה והגנתו, מיזור משתמשים;
- א. סיסמאות, הגבלת גישה חיצונית למחשב העירייה;
- א. מעקב אחר פעולות חריגות (כגון: שימוש בלוג<sup>4</sup>).

<sup>4</sup> קובץ לוג הוא יומן פעולות, שבו מתועדות פעולות מסוימות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### ב. ניהול הרשאות במערכות המידע

- ב.1. בחינת תהליך מתן הרשאות, הגדרת משתמשים והקפאתם במערכות ההפעלה ובאפליקציות השונות;
- ב.2. השוואה מדגמית של משתמשים לבעלי תפקידים והגדרת תפקידים לבחינת נחיצות ההרשאות שניתנו;
- ב.3. בחינת מתן הרשאות לעובדים שנקלטו;
- ב.4. בחינת שלילת ההרשאות מעובדים שפרשו;
- ב.5. קיום ושימוש בלוגים לצרכי מעקב ובקרה;
- ב.6. בחינת ההגנות על ספריות קבצים משותפות למחלקות המטפלות במידע רגיש, דוגמת מחלקת הרווחה;
- ב.7. התקנת אמצעי הגנה מפני תוכנות מזיקות לסוגיהן כגון: וירוסים;
- ב.8. שמירת תיעוד ההרשאות;
- ב.9. תחזוקת הרשאות;
- ב.10. בחינת מדיניות הרשאות במערכת ההפעלה, ובכלל זה:
- ב.11. מורכבות סיסמאות;
- ב.12. החובה להחליף סיסמאות מעת לעת;
- ב.13. נעילת מסכים לאחר פרק זמן של היעדר שימוש.
- ב.14. בחינת קיומם של משתמשי-על בעלי הרשאות ניהול באפליקציות;
- ב.15. בדיקת הבקורות על ההרשאות הקיימות למשתמשים המורשים לבצע שינויים במסדי הנתונים;

### ג. המשכיות עסקית והתאוששות מאסון

- ג.1. קיומה של תוכנית להמשכיות עסקית (BCP) ולהתאוששות מאסון (DRP) לעירייה בכלל ולמערכות המידע בפרט;
- ג.2. דרך קביעתה ואישורה של התוכנית;
- ג.3. טיב התוכנית והתייחסותה לכלל הנושאים הקריטיים;
- ג.4. קיומם של נהלים מפורטים ועדכניים לפעולה בעת קרות אסון;
- ג.5. עריכת ניסויים לבדיקת התוכנית;
- ג.6. חיונית מערכות המידע לשעת חירום.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי 2022 – אוגוסט 2022. לצורך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם אנשי מערכות המידע של העירייה ועם הספקים השונים הרלוונטיים לתחום מערכות המידע ואבטחתן. הביקורת סקרה, בין היתר, את המסמכים הבאים:

» נוהלי אבטחת מידע;

» מיילים לקליטת עובדים;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

» מיילים לפרישת עובדים ;

» טיוטת דוח מבקר המדינה ;

» סקר סיכוני אבטחת מידע 2019 ;

» חוזים עם נותני שירותים ;

לצורך בדיקת היבטי האבטחה הלוגית נבדקו, בין היתר, הבאים :

» פרמטרים שונים בשרתי העירייה ובכללם מדיניות סיסמאות, רשימת אדמיניסטרטורים, נעילת מסך ועוד ;

» מידור ספריות בשרת הקבצים,

» מוניטור הגיבויים.

הביקורת ביצעה, בדיקות של אמצעי אבטחת המידע הפיזיים הקיימים בעירייה (דלתות, אמצעי כיבוי שריפות, מנעולים, אל-פסק ועוד).

**4. פירוט ממצאי הביקורת**

**4.1. מדיניות ונהלים בתחום אבטחת המידע**

**4.1.1. העדר מסמך הגדרות מאגר המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.1.1. רקע כללי**

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017 קובעות בסעיף 2 שיש להכין מסמך הגדרות מאגר, הכולל, בין היתר, את פרטי המאגר, מטרותיו, הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע ודרכי ההתמודדות עימם, להלן הציטוט:

”(א)

בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן – מסמך הגדרות המאגר), את כל העניינים האלה לפחות:

(1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;

(2) תיאור מטרות השימוש במידע;

(3) סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט 1(3) בתוספת הראשונה;

(4) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר;

(5) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;

(6) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;

(7) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.

(ב)

בעל מאגר מידע יעדכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים בתקנת משנה (א), ויבחן את הצורך בעדכון כאמור, בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, בכל שנה עד 31 בדצמבר.

(ג)

בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.”

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת מצאה כי לעירייה קיים נוהל בנושא: "נוהל מאגרי מידע - ניהול רישום ואחריות" מתאריך 5/7/2020, העוסק בתהליך רישום מאגרי המידע של העירייה.

סעיף 5.2.1 לנוהל העירייה קובע שבאחריות ממונה אבטחת מידע "ביצוע מיפוי עיתי של מאגרי מידע בעירייה. רישום מאגרי המידע שאינם נרשמים בטרם המיפוי." (הטעות במקור).

נמסר לביקורת על ידי המנמ"רית כי העירייה נמצאת בתהליך של מיפוי מאגרי המידע, לצורך רישום אצל רשם מאגר המידע.

### ממצאים .4.1.1.2

בניגוד לתקנות ובניגוד לנוהל העירייה, הביקורת לא מצאה כי:

(1) העירייה מיפתה את כל מאגרי המידע.

(2) לעירייה קיים מסמך מיפוי מאגרי המידע והגדרתם, לכל אחד ממאגרי המידע, הכולל לכל מאגר את מאפייניו ואת הסיכונים להם הוא חשוף.

יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי מחלקת מערכות מידע הינה בתהליך של מיפוי המערכות והכנת מסמכי הגדרות מאגרי המידע.

### משמעויות .4.1.1.3

א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.

ב. עמידה חסרה בנוהלי העירייה.

ג. מסמך מדיניות חסר.

ד. מיפוי חסר של מאגרי המידע.

[Redacted text block]

### המלצות .4.1.1.4

א. העירייה תגבש, תאשר ותפרסם מסמך מדיניות אבטחת מידע אשר יציג את מחויבותה לנושא ואת הקווים המנחים ליישום מדיניותה בנושא אבטחת המידע.

ב. מסמך המדיניות יובא לאישור המועצה.

ג. יש למפות את כלל מאגרי המידע של העירייה.

ד. יש להכין מסמכי הגדרות לכל מאגר, הכוללים את מאפייניהם ואת הסיכונים להם המאגרים חשופים.

**4.1.2. רישום חסר של מאגרי המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.2.1. רקע כללי**

סעיף 8 לחוק הגנת הפרטיות תשמ"א-1981 קובע שיש לרשום מאגרי מידע: "לא ינהל אדם ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא אם כן התקיים אחד מאלה:

(1) המאגר נרשם בפנקס;

(2) הוגשה בקשה לרישום המאגר והתקיימו הוראות סעיף 10(ב1);

(3) המאגר חייב ברישום לפי סעיף קטן (ה) והוראת הרשם כללה הרשאה לניהול והחזקה של המאגר עד רישומו.

(ב) לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר.

(ג) בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:

(1) מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;

(2) יש במאגר מידע רגיש;

(3) המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמים או בהסכמתם למאגר זה;

(4) המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

(5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.

(ד) הוראת סעיף קטן (ג) לא תחול על מאגר שאין בו אלא מידע שפורסם לרבים על פי סמכות כדין או שהועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.

(ה) הרשם רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להורות על קיום חובת רישום לגבי מאגר הפטור מחובת רישום לפי סעיפים קטנים (ג) ו-(ד); הוראה כאמור תומצא לבעל המאגר ובה יפרט הרשם הוראות לענין ניהול ואחזקת המאגר עד לרישומו".

לעירייה מאגרי מידע רבים, הכוללים נתונים אודות התושבים, ובכלל זה מערכות הגבייה, מערכות הרווחה ומערכות החינוך.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נמסר לביקורת על ידי המנמ"רית של העירייה כי העירייה נמצאת בתהליך של מיפוי מאגרי המידע ורישום אצל רשם מאגר המידע (רשות הגנת הפרטיות במשרד המשפטים).

### **4.1.2.2. ממצאים**

הביקורת לא מצאה כי העירייה רשמה את כל המאגרים אצל רשם מאגרי המידע כאמור. נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2022) רשומים רק 10 מאגרים:

- \* חינוך - מצבת גנים ;
- \* גביה ואוכלוסין ;
- \* נזקי קורונה ;
- \* ביטחון תזונתי לנפגעי קורונה ;
- \* גביה ואכיפה ;
- \* הנחות ארנונה ;
- \* רווחה-נט ;
- \* ועדה לתכנון ובניה ;
- \* מערכת מידע דמוגרפי.

בנוסף, הביקורת מצאה כי רשום מאגר מספר 499535 "ללא שם".

### **4.1.2.3. משמעויות**

- א. מיפוי חסר של מאגרי המידע של העירייה.
- ב. רישום חסר של מאגרי מידע אצל רשם מאגרי המידע (רשות הגנת הפרטיות במשרד המשפטים).
- ג. הפרה לכאורה של הוראות התקנות.

### **4.1.2.4. המלצות**

- א. יש לסיים לערוך את המיפוי של מאגרי המידע בעירייה.
- ב. יש להכין מסמכי הגדרות לכל מאגר.
- ג. יש לדאוג ולרשום את כל המאגרים אצל רשם מאגרי המידע (רשות הגנת הפרטיות במשרד המשפטים).

**4.1.3. מדיניות אבטחת מידע חלקית**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.3.1. רקע כללי**

אבטחת המידע עוסקת במגוון של פעילויות שבחלקן טכנולוגיות, קרי: שימוש בחומרה ובתוכנה וחלקן נוהליות, קרי: הגדרת מדיניות, קביעת נהלים, הדרכה, הטמעה ואכיפה של הכללים. פעילויות אלה נועדו להבטיח את שלמות ואמינות המידע, חסיונו וזמינותו.

השמירה על המידע צריכה להיעשות בראש ובראשונה באמצעות הקפדה על כללי מדיניות נאותים המסדירים התנהגות ארגונית של אבטחת מידע ובמקביל באמצעים לוגיים הכוללים חומות אש (firewall)<sup>5</sup>, אנטי וירוס ועוד, ובאמצעים פיזיים הכוללים חסימה פיזית של הגישה לשרתי המחשוב ועוד.

תקן ישראלי 27001 של מכון התקנים הישראלי בנושא אבטחת המידע מגדיר את אחריותה של הנהלת הארגון להקמה, יישום, הפעלה, ניטור, סקירה, תחזוקה ושיפור מערך אבטחת המידע באמצעות קביעת מדיניות אבטחת מידע.

סעיף 4 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017, קובע שיש להכין נוהל אבטחת מידע בהתאם למסמך הגדרות המאגר והתקנות.

לכן, מדיניות אבטחת המידע צריכה להיקבע על ידי הנהלת העירייה לאחר שהוצג בפניה מיפוי מלא של הסיכונים הקיימים בארגון. יישום המדיניות יפוקח על ידי מנהל מערכות המידע וממונה אבטחת מידע של העירייה.

מקובל שמדיניות אבטחת המידע תכלול, בין היתר, נושאים כגון:

- מבנה ארגוני;
- סיווג מידע;
- הערכת הסיכונים והחשיפות והטיפול בהם;
- עקרונות מנחים;
- מדדי אפקטיביות.

לביקורת הוצג מסמך מדיניות של העירייה בנושא אבטחת מידע שכותרתו הינה: "נוהל אבטחת מידע בעירייה", מיום 5/7/20, שאושר על-ידי מנכ"ל העירייה ביום 7/3/22.

<sup>5</sup> חומות אש (firewall) – הן תוכנות העוזרות להגן על המחשב מפני חדירה של מידע לא רצוי אל המחשב, או דליפה של מידע מהמחשב אל האינטרנט.

**4.1.3.2. ממצאים**

**א. פרטים חסרים במסמך המדיניות**

כאמור, הביקורת מצאה כי לעירייה קיים מסמך מדיניות אבטחת מידע, שכותרתו "נוהל אבטחת מידע בעירייה". יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי המסמך כולל את כל המרכיבים המקובלים במסמך מדיניות, לרבות מבנה ארגוני, סיווג מידע, הערכת סיכונים, מדדי אפקטיביות.

**ב. העדר התייחסות לפרטים נדרשים במסמך המדיניות**

הביקורת מצאה כי המסמך אינו מתייחס למערכות הקיימות, ולסיווג שלהן לפי הסיכונים אליהם הן חשופות, בהתאם למסמכי הגדרות מאגרי המידע.

**4.1.3.3. משמעויות**

- א. התייחסות חסרה לנושא הערכת הסיכונים ממנה נגזרת רמת האבטחה הנדרשה, והתייחסות חסרה למדידת אפקטיביות האבטחה במסמך המדיניות.
- ב. המדיניות אינה מבוססת על המאגרים והסיכונים להם הם חשופים, כך למשל, ככל שמאגרים יותר קריטיים ויותר רגישים וחשופים ליותר סיכונים, כך יש לקבוע מדיניות אבטחת מידע יותר נוקשה.
- ג. היעדר מסמך מדיניות מלא עלול לשדר לעובדים ולספקים שהעירייה אינה מקפידה על נושאי אבטחת המידע.

**4.1.3.4. המלצות**

- א. יש לערוך מסמך מדיניות אבטחת מידע מעודכן ומורחב המבוסס, בין היתר, על סקר סיכוני אבטחת מידע, על מיפוי מערכות והסיכונים.
- ב. את מסמך המדיניות יש לאשר בפורום המקובל בעירייה לאישור מסמכי מדיניות.

**4.1.4. תחולת מדיניות אבטחת המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.4.1. רקע כללי**

מסמך מדיניות אבטחת מידע מגדיר את המדיניות של העירייה בנושא אבטחת מידע, ובנוסף הוא משדר לעובדים, לספקים ולתושבים, את תפישת מועצת העירייה בנושא אבטחת מידע. בכך קובע מסמך המדיניות את רף הציפיות מהעובדים והספקים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סעיף 3(2) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) מחייב את הממונה על אבטחת מידע להכין נוהל אבטחת מידע, כדלקמן:

"(2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;"

מסמך מדיניות אבטחת המידע, מתייחס למאגרי המידע ולמערכות המידע של העירייה.

### ממצאים .4.1.4.2

#### א. מדיניות חסרה לאבטחת המידע

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת מדיניות לגבי אבטחת המידע של מערכות תפעוליות, שאינן באחריות מחלקת מערכות מידע של העירייה.

[REDACTED]

### משמעויות .4.1.4.3

א. חשש לכאורה למתן מענה חסר או חלקי בתחום אבטחת המידע שכן מערכות תפעוליות שפגיעה בהן עלולה לפגוע בעירייה, אינן מקבלות מענה לצורכי אבטחת המידע.

[REDACTED]

### המלצה .4.1.4.4

יש להגדיר מדיניות בנושא אבטחת המערכות התפעוליות, שבמסגרתה ייקבע מי יהיה הגורם המנחה בתחום אבטחת המערכות התפעוליות.

### נהלים חסרים .4.1.5

דרגת חשיבות: גבוהה

#### רקע כללי .4.1.5.1

סעיף 4 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017 קובע כי לכל מאגר מידע, יהיה קובץ נהלים שבו יפורטו אמצעי האבטחה הפיזית והלוגית:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

”(א) בעל מאגר המידע יקבע במסמך נוהל אבטחת מידע (להלן – נוהל האבטחה) בהתאם למסמך הגדרות המאגר ותקנות אלה, אשר יחייב כל בעל הרשאה בהתאם לפרטים מהנוהל שאליו הוא חשוף לפי תקנת משנה (ב).

(ב) בעל מאגר מידע ישמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

(ג) נוהל האבטחה יכלול, בין השאר, את כל אלה :

(1) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר כאמור בתקנה 6 ;

(2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8 ;

(3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך ;

(4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר ;

(5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר ;

(6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע ;

(7) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12.

(ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול נוהל האבטחה, נוסף על האמור בתקנת משנה (ג), התייחסות גם לכל אלה :

(1) אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9 ;

(2) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר כאמור בתקנה 10 ;

(3) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה כאמור בתקנה 16 ;

(4) הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א) ; (1)

(5) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

(ה) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, את הצורך בעדכון הנוהל, ובלי לגרוע מן האמור, יבחן אם יש צורך בעדכוננו של הנוהל במקרים אלה:

(1) נעשים שינויים מהותיים במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד מידע;

(2) נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.

(ו) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקבוע נוהל אבטחה כאמור בתקנה זו, במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה".

מלבד החובה הקיימת בתקנות הגנת הפרטיות לקבוע נוהלי אבטחת מידע, הביקורת רואה חשיבות רבה בקיומם של נוהלי עבודה כתובים במחלקות השונות בעירייה. נוהלי עבודה הם כלי ניהולי ותפעולי. נוהל כתוב מגדיר בין היתר, את אופן יישום המדיניות של העירייה, מטרות, דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם, קביעת הגורם האחראי על ביצוע כל שלב והגורם המוסמך לביצוע.

בתחום אבטחת המידע קיימת חשיבות יתרה לקיומם של נוהלי עבודה מאושרים בחתימת ההנהלה, אשר בהיעדרם מצטמצמות הסמכויות של מנהל מערכות המידע לאכוף את פעולות אבטחת המידע הנדרשות בכל אגפי/מחלקות העירייה השונים.

נוהלי עבודה כאמור צריכים להיקבע בהתאם למדיניות העירייה בתחום אבטחת המידע.

להלן נוהלי העירייה בנושא אבטחת מידע, כפי שהוצגו לביקורת:

- נוהל אבטחת מידע בעירייה – 5/7/2020 עודכן 23/3/2022;
- נוהל גיבוי ושחזור – 5/7/2020;
- נוהל מאגרי מידע - ניהול רישום ואחריות – 5/7/2020;
- נוהל מדיניות סיסמאות – 5/7/2020;
- נוהל עבודה מול ספקים חיצוניים – 5/7/2020;
- נוהל קליטת ועזיבת עובד ושינוי תפקיד – 5/7/2020 עודכן 30/3/2022.

### ממצא 4.1.5.2

הביקורת סקרה את נוהלי העבודה של העירייה בתחום אבטחת מידע, המפורטים לעיל.

הביקורת מצאה כי לעירייה קיימים כאמור נהלים בתחום אבטחת המידע. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי הנהלים מתייחסים לכל ההיבטים של אבטחת הידע, לרבות:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- {א} אבטחה פיזית;
- {ב} אכיפה ותיעוד של גריסת הכרטיס המגנטי;
- {ג} הענקה והסרת הרשאות במערכות האפליקטיביות, כגון: מטרופולינט, אוטומציה, מוקד עירוני, בר טכנולוגיות;
- {ד} החלפה זמנית של עובדים (הקפאת עובדים בחופשה ארוכה);

- {ו} בדיקה תקופתית של מצבת ההרשאות בכל המערכות והשרתים וגם רכיבי התקשורת;
- {ז} גיבויים ושחזורים בהתאם לצורכי העירייה ולמערכות המידע שלה;
- {ח} התנהלות בעת אסון;
- {ט} הדרכות ותיעודן;
- {י} סיווג נכסים;
- {יא} בדיקה תקופתית שמאגרים המוחזקים אצל ספקים עומדים בתקנות אבטחת המידע;
- {יב} הנחיות לגבי נעילת מסך;
- {יג} ביקורות פנימיות וחיזוניות;
- {יד} סקר סיכונים;
- {טו} מבחני חדירה אחת ל-18 חודשים;
- {טז} מבדקי חוסן לשרתים ולרכיבי התקשורת.

### **משמעויות** .4.1.5.3

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ב. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ג. בהיעדר נהלים מפורטים המתייחסים להיבטים השונים של אבטחת המידע, לא ברורות המשימות שעל הגורמים השונים לבצע, תדירות הביצוע, אופן התיעוד והדיווח. יתירה מזאת, יתכן שמשמעות אלה אף לא תבוצענה.
- ד. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעולות הנדרשים לביצוע.
- ה. חשש לאחידות חסרה בביצוע הפעולות.
- ו. סיכון לתפקוד לקוי של עובדים וכתוצאה פגיעה באבטחת המידע.

### **המלצות** .4.1.5.4

- א. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים ולתעדם באמצעות נהלים מסודרים כתובים ומאושרים. על נהלי העבודה לכלול את כלל ההיבטים של אבטחת המידע, באופן מפורט, לרבות היבטי אבטחה פיזית, גיבויים,

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

אירוע אסון וכיוצ"ב. על הנהלים לכלול התייחסות מפורטת לאמצעים, לתדירות ביצוע הפעולות, לתיעוד, לדיווח וכיו"ב.  
ב. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעה וליישום על ידי כלל הגורמים הנדרשים להם בעירייה.

### **4.1.6. תחום אחריות חסר בהגדרת ממונה אבטחת מידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.1.6.1. רקע כללי**

סעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובע כי:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

(1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר;

(2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;

(3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

(4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;

(5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות בפסקאות (2) ו-(3), לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;

(6) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו".

לצורך מילוי תפקיד זה כפי שנקבע בין השאר בהוראות חוק הגנת הפרטיות, נדרש הממונה על אבטחת המידע להיות בעל ידע נרחב בתחום אבטחת המידע, לעבור הכשרות ורענונים בתחום ועוד.

יתרה מכך, פרק PO4 (planning and organization) במודל ה-COBIT העוסק בתכנון ובארגון הפעילויות הקשורות בטכנולוגיות המידע ומשמש כמודל נורמטיבי לניהול מערכות ואבטחת המידע במערכות הממוחשבות קובע כי יש להקפיד על הפרדת תפקידים בין פונקציות התפעול השוטף (מנהל מערכות המידע) לבין פונקציות אבטחת המידע (מנהל אבטחת המידע).

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בעוד מנהל מערכות המידע אחראי על ניהול ותחזוקת מערכות המידע, ממונה אבטחת מידע אחראי על קביעת אמצעי אבטחת המידע הנדרשים, והפיקוח אחר מערך אבטחת המידע המיושם בפועל. כך למשל, ביצוע ניסיונות חדירה מבחוץ ועוד.

פירוט תפקידיו של הממונה על אבטחת מידע פורטו בקובץ לניתוח עיסוקים לתיאורי תפקיד בשלטון המקומי שהוחל בחוזר מנכ"ל 1/14 של משרד הפנים. בין יתר תפקידיו, הממונה אחראי על התחומים הבאים:

- תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה;
- תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע;
- ניהול ההרשאות ודרכי הגישה למשתמשים;
- תכנון ויישום תוכנית התאוששות;
- ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

יצוין, שלפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), ממונה אבטחת המידע לא ימלא תפקיד נוסף העלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו זה.

הביקורת מצאה כי העירייה מינתה ממונה אבטחת מידע בתאריך 8/3/2020, בהתקשרות למתן שירותי אבטחת מידע.

כמו כן, הביקורת מצאה כי במהלך הביקורת ביום 7/7/2022, התקשרה העירייה עם איגוד ערים נגב מערבי לצורך קבלת שירותי אבטחת מידע, במקום הספק הקודם.

נותן השירות החדש הוא בהיקף של 20% משרה.

### **4.1.6.2. ממצא**

הביקורת סקרה את הסכם ההתקשרות עם ממונה אבטחת המידע הנוכחי ולא מצאה כי במסגרת ההסכם, נכללת התייחסות לנושא תוכנית ההתאוששות, קרי: ממונה אבטחת המידע אינו מעורב בהגדרות הגיבויים והשיחזורים.

### **4.1.6.3. משמעויות**

- א. ממונה אבטחת מידע אינו עוסק בתוכנית ההתאוששות.
- ב. עמידה חסרה לכאורה בהוראות בהיעדר גורם שנותן מענה או מענה חלקי.

**4.1.6.4. המלצה**

יש לכלול במסגרת ההתקשרות עם ממונה אבטחת המידע של העירייה התייחסות לתכנית ההתאוששות.

**4.2. סקר סיכוני אבטחת מידע, מבדקי חוסן ומבדקי חדירה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.1. רקע כללי**

סעיף 5 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017 קובע שיש לבצע סקר סיכונים וכן מבדקי חדירות לארגון בעל רמת אבטחה גבוהה, כדלמקן:

"(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע (להלן – סקר סיכונים); בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו, יבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהן, ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו; סקר סיכונים כאמור ייערך אחת לשמונה עשר חודשים לפחות.

(ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשמונה עשר חודשים לפחות; בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו."

מכיוון שמספר בעלי הגישה למערכות המידע של העירייה הינו מעל 100, העירייה הינה בעלת רמת אבטחה גבוהה, לכן עליה לבצע, כפי שמקובל כיום, הן סקרי אבטחת מידע והן מבדקי חוסן וחדירה, שיהוו בסיס לתוכנית עבודה של ממונה אבטחת המידע, וסקר הסיכונים הוא הבסיס למיפוי המערכות וכתיבת מסמכי הגדרות המאגרים.

בהתאם לסעיף 6 לתקן הישראלי 27001, על מנת לבחון את נאותות פעולות אבטחת המידע המתבצעות, על הארגון באמצעות ממונה אבטחת המידע לבצע מבדקים פנימיים במרווחי זמן קבועים (מקובל מידי שנה וחצי, בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) סעיף 5(ג), הקובע שבמערכות שחלה עליהן רמת אבטחה גבוהה יש לבצע סקר סיכונים אחת ל-18 חודשים) על מנת לבחון את מנגנוני אבטחת המידע הקיימים ויעילותם.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בשל רגישות וחשיבות נושא אבטחת המידע, פותחו מתודולוגיות שונות הנועדות לזיהוי סיכוני האבטחה ובחינה של רמת אפקטיביות אבטחת המידע הקיימת, כדלהלן:

- **סקר לזיהוי סיכוני אבטחה** – מיפוי מערכות ותשתיות לזיהוי סיכונים ופרצות;
- **בדיקת חוסן** – בחינה של תשתיות ושרתים ומידת ההקשחה שלהם;
- **בדיקות חדירה** – בחינת האפשרות לפרוץ למערכות השונות ממקומות שונים לרבות מתוך משרדי העירייה.

### 4.2.2. ממצאים

#### א. העדר עדכון סקר סיכוני אבטחה

[Redacted]

#### ב. העדר תכנית להפחתת סיכונים

הביקורת לא מצאה כי העירייה הכינה תוכנית להתמודדות עם הסיכונים שנחשפו בסקר, תוך דירוג הפעולות הנדרשות בהתאם לדרגת הסיכון.

#### ג. העדר תכנית חוסן

הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה תכנית לבדיקת חוסן לשרתים ולתשתיות לצורך הקשחתם.

[Redacted]

#### ה. העדר נוהל סקרי סיכונים, חוסן וחדירה

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיים נוהל סקרי סיכונים, מבדקי חוסן ומבדקי חדירה.

### 4.2.3. משמעויות

- א. סקר סיכונים שאינו עדכני.
- ב. תכנית חסרה להפחתת סיכונים.
- ג. אי הכרת נקודות התורפה ואת הסיכונים להם חשופה העירייה.
- ד. הערכות חסרה למניעת התקפות על מערכות המידע שלה.
- ה. שיבוש תהליכי העבודה של העירייה וזמינותה למתן שירות לתושבים.
- ו. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

### 4.2.4. המלצות

- א. יש להכין תוכנית עבודה לטיפול בסיכונים שעלו בסקר הסיכונים.
- ב. יש לבצע סקר סיכונים עדכני לאחר סיום הטיפול בסיכונים שהתגלו.

ה. יש לעגן בנוהל ביצוע סקרים אלה אחת ל-18 חודשים.

### 4.3. תוכנית להמשכיות עסקית ולהתאוששות מאסון

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.3.1. רקע כללי

#### א. מהי תוכנית להמשכיות עסקית (BCP)

תוכנית להמשכיות עסקית (BCP) היא תיאור תהליך המיועד להפחית את הסיכון לשיבוש בלתי צפוי לפעילויותיו הקריטיות של העירייה ולהבטיח את ההמשכיות של רמת השירותים המינימלית ההכרחית לפעילויות הקריטיות.

הכנת התוכנית היא באחריות ההנהלה, מאחר שזו מופקדת על שמירת הנכסים ועל יכולת הקיום של העירייה. התוכנית אמורה לכלול את כל הנכסים והפעילויות הנחוצים לארגון על-מנת לאפשר לו להמשיך להתקיים (VIABLE). הדבר כולל בין היתר נוהלי המשכיות עסקית הנחוצים לקיום הארגון ולהפחתת השיבוש העסקי (BUSINESS INTERRUPTION).

מטרותיה של תוכנית להמשכיות עסקית הן כדלהלן:

- א. לבחון את נאותות היערכות הארגון למקרה של אסון על-מנת לוודא חידוש תפקודם של מערכות המידע במקרה של שיבוש קצר טווח, או במקרה של התחלה מחדש (RESTART), או הרצה מחדש (RERUN) של תהליך.
- ב. להעריך את יכולתו של הארגון להבטיח המשכיות עסקית (BUSINESS CONTINUITY) במקרה של שיבוש עסקי (מקרה אסון) באמצעות מערכות המידע הקיימות.

#### ב. מהי תוכנית היערכות להתאוששות מאסון (DRP)

תוכנית היערכות להתאוששות מאסון (DRP) מוגדרת בסעיף 2 לתקן 1495, כאוסף נהלים והנחיות המגדירים תהליכים חיוניים לארגון, פעולות נחוצות להמשך מתן שירותים חיוניים, לוחות זמנים, מערך חלופי, הסכמי שירות וניסוי מערך התאוששות (לתרגול הארגון ולוודא מוכנותו למצב אסון).

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

התוכנית (המבוצעת על-ידי יחידת מערכת המידע) חייבת להיות עקבית ותומכת בתוכנית ההתאוששות הכוללת של הארגון (BCP).

תקן ישראלי 1495 מגדיר את הקווים המנחים להכנת תוכנית התאוששות מאסון כפי שיפורט בהמשך.

נציין, שקיימים תקן 22301 "מערכת ניהול המשכיות עסקית" ותקן 22313 "מדריך ליישום מערכת ניהול המשכיות עסקית", העוסקים בכלל תהליכי העבודה של הארגונים.

### ג. ניתוח ההשלכות העסקיות ממקרה אסון (BIA)

לצורך הכנת התוכנית להמשכיות עסקית והתאוששות מאסון, על הארגון לבצע תחילה ניתוח של ההשלכות העסקיות ממקרה אסון.

ניתוח השלכות עסקיות (BIA-BUSINESS IMPACT ANALYSIS) הוא תהליך קביעת הקריטיות של משאבי מערכת המידע (כגון: יישומים, נתונים, רשתות, תוכניות מערכת, מתקני חומרה וכיוצא באלה) אשר תומכים בפעילותו של הארגון.

בתהליך האמור משתתפים נציגי ההנהלה, אנשי מערכות מידע ומשתמשי הקצה - תמהיל אנושי המאפשר לכלול את כל סוגי משאבי המידע הקיימים בארגון.

ניתוח השלכות עסקיות עוסק בסוגיות כמפורט להלן:

1. מהם משאבי המידע הקריטיים הקשורים לתהליכים עסקיים קריטיים? ומהו פרק הזמן המקסימאלי הנסבל, במקרה של אובדן מידע (RPO – recovery point objective), דהיינו כמה ימי עבודה מוכנה העירייה לאבד מידע בכל מערכת.

לדוגמה, אם הגיבוי מתבצע אחת ליומיים, ונניח שמצליחים להקים מערכת תוך זמן קצר לאחר מועד התרחשות האסון, היא תשוחזר עם נתונים מהגיבוי האחרון כאשר יומיים של עבודה יאבדו.

על הארגון לקבוע את פרק הזמן המקסימאלי לאובדן המידע שביכולתו לספוג בכל מערכת, הגדרה זו משליכה על סוג הגיבוי ותדירות הגיבוי שיבוצע.

יצוין, כי שיבוש במערכת המידע אינו נחשב לאסון, אלא אם כן, הוא כרוך בשיבוש של תהליך עסקי קריטי, לדוגמה: חוסר יכולת למכור, דבר המביא באופן מיידי לאיבוד הכנסה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

2. מהם אורכי הזמן הקריטיים במסגרתם על הארגון להשיב את פעילות מערכותיו טרם התרחשותם של נזקים או הפסדים משמעותיים (recovery time objective)? הנזק הנגרם מאירוע אסון גדל ככל שגדל זמן ההתאוששות של הארגון.

דירוג הסיכון של המערכת (SYSTEM RISK RANKING) - דירוג הסיכון מורכב מהשפעת השיבוש (המהווה פונקציה של אורך הזמן הקריטי להתאוששות מהשיבוש יחד עם ההסתברות לשיבוש). ניתוח דירוג הסיכון מאפשר לדרג את המערכות לצורך קביעת אסטרטגיית ההתאוששות. תהליך דירוג הסיכון אמור להתבצע על-ידי אנשי מערכות מידע, בשיתוף עם משתמשי הקצה עבור כל אחת ממערכות המחשב.

מקובל לדרג את הסיכון למספר רמות, כמפורט להלן:

- א. קריטי (CRITICAL) - פעילויות אינן יכולות להתבצע אלא על-ידי החלפה במערכת זהה. כמו-כן, לא ניתן להחליף את פעולות המחשב באמצעות שימוש בנהלים ידניים. מידת הסובלנות (TOLERANCE) כלפי שיבושים היא נמוכה מאוד, ועלות השיבושים גבוהה מאוד.
- ב. חיוני (VITAL) - ניתן להחליף את פעולות המחשב באמצעות נהלים ידניים, אך לפרק זמן קצר בלבד. מידת הסובלנות לשיבושים גבוהה ביחס לדירוג קריטי, ועלות השיבושים נמוכה יותר.
- ג. רגיש (SENSITIVE) - פעילויות אלו יכולות להתבצע באופן ידני בעלות סבירה למשך זמן ארוך יחסית למערכות חיוניות. על-פי רוב, נדרש כוח-אדם נוסף לאכיפת הנהלים הידניים.
- ד. לא קריטי (NONCRITICAL) - פעילויות אשר מסוגלות להתבצע (באופן משובש) למשך זמן ארוך יחסית. עלותן נמוכה מאוד, וכן הן דורשות עדכונים ספורים בשלבי ההתאוששות.

### 4.3.2. הכנת תוכנית המשכיות עסקית

#### 4.3.2.1 ממצאים

##### א. העדר מסמך הגדרות סיכון

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימות הגדרות של רמת סיכון לכל מערכת, הכוללת את הקריטיות של המערכות לתפקוד המחלקות.

**ב. העדר תכנית להמשכיות עסקית**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תוכנית המשכיות עסקית (BCP), הכוללת את הצרכים של המחלקות השונות.

**ג. העדר הגדרות של משך זמן התאוששות**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת הגדרה של משך זמן ההתאוששות (RTO) לכל מערכת (זמן מקסימלי להשבת מערכת), ואין הגדרות של זמן אובדן מידע (RPO) לכל מערכת (זמן מקסימלי של מחיקת מידע).

**4.3.2.2. משמעויות**

- א. לעירייה אין סדרי עדיפות לתהליכי העבודה ולמערכותיה, ואין תוכנית פעולה להתמודדות עם אירועים שונים, כגון: הצפת מים, שריפה, תקלת חשמל ארוכה, וירוס מחשב, כופר, היעדרות עובדים, סופה (חול ואבק או גשמים, שלגים), שטפונות, הפגנות אלימות, הפגזות, מלחמה ועוד.
- ב. העדר תכנית לסדרי עדיפויות.
- ג. העדר תכנית פעולה.

**4.3.2.3. המלצות**

- א. על העירייה להכין תוכנית המשכיות עסקית (BCP) שתתבסס על ניתוח השלכות עסקיות (BIA) (השלכות על תפקוד המחלקות) ותקבע משך זמן התאוששות (RTO) ומשך זמן אובדן מידע (RPO).
- ב. בהתאם לתוכנית זו יש להכין תוכנית התאוששות מאסון (DRP) (המענה של יחידת מערכות המידע לצורכי העירייה).
- ג. יש לתרגל את תוכנית ההתאוששות מאסון מעת לעת.

**4.3.3. הכנת תוכנית להתאוששות מאסון**

**4.3.3.1. רקע כללי**

**א. קביעת אסטרטגיית ההתאוששות**

ככלל, לכל מערכת המפעילה יישום התומך בפעולה עסקית קריטית תידרש אסטרטגיית התאוששות (RECOVERY STRATEGY). אסטרטגיית ההתאוששות היעילה ביותר נחשבת לזו אשר מתחשבת בעלות של אורך זמן קריטי סביר תוך התייחסות להשפעה של השיבוש

וההסתברות של השיבוש כפי שהוערכו במסגרת ניתוח ההשלכות העסקיות (BIA).

בהתאם לאסטרטגיה שנקבעה נקבעים פרקי זמן ההתאוששות העסקית של העירייה ופרטים רבים נוספים כפי שיפורטו בהמשך.

## **ב. פרטי התוכנית להתאוששות מאסון והמשכיות עסקית**

להלן פירוט מרכיבים אשר מומלץ לכלול במסגרת תוכנית להמשכיות עסקית:

1. המטרות, הדרישות והתוצרים של כל אחד משלבי התוכנית;
2. מתקנים חלופיים לביצוע המשימות והפעילויות (ראה הרחבה על כך בפרק הבא);
3. משאבי מידע קריטיים, לרבות נתונים ומערכות;
4. כוח האדם האחראי להשלמת המשימות;
5. תזמון המשימות ותיעדופן.
6. שמירת עותקים עדכניים מהתוכנית מחוץ לארגון. התייחסות לאנשי מפתח ולהאצלת סמכויות, רשתות תקשורת וכיסוי ביטוחי. אנשי מפתח (KEY DECISION-MAKING PERSONNEL) - על התוכנית לכלול רשימה (מספרי טלפון וכתובות) של אנשי מפתח השייכים למחלקת מערכות המידע, והמשתמשים הנדרשים לבצע פעולות התאוששות בזמן אסון, כגון: ספקי הציוד (חומרה ותוכנה), ספקי שירותי הובלת הציוד לארגון, אנשי קשר - מספקי שירותי גיבוי חיצוניים (OFFSITE), ואנשי קשר בסוכנויות הביטוח.
7. גיבויים (BACKUP OF REQUIRED SUPPLIES) - התוכנית אמורה לכלול את הציוד הדרוש על-מנת להמשיך בפעילות העסקית הקריטית.
8. ארגון והאצלת סמכויות (ORGANIZATION AND ASSIGNMENT OF RESPONSIBILITIES) - על התוכנית לכלול הקמה של צוותי חירום, כגון: צוות לשעת חירום (EMERGENCY ACTION TEAM), צוות הערכת נזקים (DAMAGE ASSESSMENT TEAM), צוות גיבוי חיצוני (OFFSITE STORAGE TEAM), צוות תוכנה (SOFTWARE TEAM), צוות יישומים (APPLICATIONS TEAM), צוות אבטחה (SECURITY TEAM), צוות התאוששות הרשת.
9. רשתות תקשורת מהוות רכיב חשוב ביותר בארגונים, ולפיכך יש ליתן עדיפות גבוהה ליישום נהלים באשר להשבת פעילותן. כמו-כן, רשתות תקשורת חשובות לסיכונים ייחודיים נוספים, כגון: שיבושים של נתיבים מרכזיים, חתכים בכבלי תקשורת, כשלים בתוכנות התקשורת, וסיכונים אבטחת מידע בתקשורת.

10. על-מנת להבטיח את נאותות הפעילויות העסקיות הקריטיות, על-ה- BCP להתייחס לאמצעי התקשורת הרלבנטיים, כגון: מעגלי טלפוניה קולית (TELEPHONE VOICE CIRCUITS), רשתות תקשורת אזוריות (WAN - WIDE AREA NETWORKS), רשתות תקשורת מקומיות (LOCAL AREA NETWORKS) וספקי תקשורת חיצוניים. כמו-כן, יש לדאוג לאספקת חשמל נאותה למתקני התקשורת.

11. ביטוח (INSURANCE) – על התוכנית לכלול התייחסות לכיסוי הביטוחי של הארגון. פוליסת הביטוח למערכות מידע מגלמת בתוכה היבטים שונים, כגון: ציוד ומתקני מערכות מידע, בנייה מחדש של תוכנות, החזר הוצאות מיוחדות, הפסדים עסקיים, רשומות ומסמכים יקרי ערך, שגיאות, כיסוי הונאות ושינוע מדיה.

#### **ממצא** .4.3.3.2

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תוכנית התאוששות מאסון. לעירייה יש תהליך התאוששות מאסון (DRP), הכולל מערך גיבויים, ויש נוהל גיבויים ושיחזורים מחודש 3/2022. הכולל התייחסות לשרת דואר, למרות שהעירייה עובדת עם שירותי דואר בענן 365.

#### **משמעויות** .4.3.3.3

- א. נוהל הגיבויים אינו מבוסס על המערכות הקיימות בעירייה.
- ב. תהליך הגיבויים בעירייה אינו מבוסס על תוכנית התאוששות מאסון.

#### **המלצות** .4.3.3.4

- א. בהתאם לתוכנית ההמשכיות העסקית (BCP), יש להכין תוכנית התאוששות מאסון (DRP). על התוכנית להתאים לארכיטקטורה של מערכות העירייה.
- ב. יש לתרגל את תוכנית ההתאוששות מאסון (DRP) מעת לעת.

#### **קביעת מערך הגיבוי החיצוני** .4.3.4

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **רקע כללי** .4.3.4.1

בהתאם לתוכנית ההמשכיות העסקית ובהתאם לתוכנית ההתאוששות מאסון, על העירייה להסדיר מערך גיבוי חיצוני אשר יאפשר התאוששות ממקרה אסון.

אסטרטגיית הגיבוי תכלול את אחד מהמפורטים להלן:

א. **אתר חם (HOT SITE)** – אתרים מוכנים לשימוש ולהפעלה תוך מספר שעות. החומרה והתוכנה חייבים להיות תואמים לאתר העיבוד המקורי. התוספת היחידה היא כוח-אדם, תוכניות, נתונים ומסמכים. עלותו של אתר חם היא גבוהה יחסית, אך עומדת במבחן עלות תועלת עבור יישומים קריטיים. כמו-כן, האתר החם מיועד לשימוש קצר טווח (מספר שבועות), ובמסגרתו יש להביא בחשבון את הצורך בתקשורת נאותה אל האתר החם.

ב. **אתר "חמים" (WARM SITE)** – על-פי רוב, כולל את התשתית המיחשובית (מסופים, קווי הרשת, וכו'), אך ללא המחשב המרכזי. הנחת היסוד היא, כי במקרה חירום, ניתן יהא להשיג ולהפעיל את המחשב המרכזי במהירות. מאחר שהמחשב המרכזי מהווה מרכיב עיקרי בעלויות האתר, הרי שחלופה זו זולה יותר בהשוואה לאתר חם.

ג. **אתר קר (COLD SITE)** – האתר כולל בדרך כלל את המרכיבים הכלליים של הסביבה המיחשובית, כגון: תשתית החשמל, מיזוג אוויר וכו'. האתר הקר מוכן למעשה לקלוט את כל הציוד הרלוונטי, אך לא מציע ציוד זה מראש. הפעלת אתר כזה (ACTIVATION) עלולה להתפרס עלפני מספר שבועות.

ד. **אתר עיבוד מידע כפול** – אתר התאוששות המפותח באופן עצמאי על-ידי הארגון, ואשר מסייע לו בביצוע גיבויים של יישומים קריטיים. קיימות מספר גרסאות של אתרי עיבוד מידע כפול – החל מאתר חמים ועד הסכמים הדדיים עם ארגונים אחרים. קיימים מספר שיקולים להעדפת אפשרות זו, כגון:

האתר הנבחר אינו חשוף לאותו הסיכון אליו חשוף האתר המקורי.

זמינות המשאבים חייבת להיות מובטחת; העומסים על האתרים חייבים להיות מפוקחים, על-מנת לוודא, כי המשאבים יהיו זמינים לביצוע משימות ההתאוששות.

ה. **הסכמים הדדיים (RECIPROCAL AGREEMENTS)** – הסכמים בין שני ארגונים או יותר בעלי התאמה מרבית בחומרה וביישומים העומדים לרשותם. הצדדים להסכמים מתחייבים לספק זמן מחשב אחד לשני במקרי חירום. היתרון בשיטה זו – עלות נמוכה; החסרונות – לרוב שיטה זו אינה בת אכיפה, וכן שוני מסוים בחומרה עלול להצריך ביצוע של שינויים בתוכניות המחשב.

**4.3.4.2. ממצא**

מערך הגיבוי החיצוני של העירייה מבוסס על אתר גיבוי קר, כלומר, בעת אירוע יש לרכוש שרתים חדשים להתקין אותם ולשחזר גיבוי, תהליך היכול להימשך מספר ימים.

**4.3.4.3. משמעות**

בנוסף לאובדן מידע של יום עבודה, העירייה עלולה להיות מושבתת למשך מספר ימים עד לרכישת שרתים חדשים, הקמתם ושיחזורם. במהלך ימי ההשבתה תפקוד העירייה ייפגע, היא לא תוכל לתת שירות או לתת שירות מוגבל. עם זאת, יהיה ניתן להמשיך לעבוד עם מערכות הליבה מטרופולינט ואוטומציה, מכל מחשב ומכל מקום.

**4.3.4.4. המלצה**

במסגרת הכנת התוכנית להמשכיות עסקית יש לבחון את שיטת הגיבוי.

**4.4. ניסוי התאוששות או המשכיות (הפעלת אתר חלופי)**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.4.1. רקע כללי**

מטרת הניסוי היא לבחון את היעילות והאפקטיביות של תוכנית הארגון להמשכיות עסקית. הניסוי אמור לכלול את כל המרכיבים הקריטיים ולדמות מצב של עומס בעיבוד שוטף. מפרט הבדיקות (SPECIFICATIONS) יכלול בין היתר:

- וידוא שלמותה של התוכנית להמשכיות עסקית;
- הערכת ביצועיהם של הגורמים המעורבים בביצוע התוכנית;
- הערכה של רמת ההדרכה והמודעות של אנשי הצוותים שאינם מהיחידות;
- הערכת התיאום – בין הצוותים לבין הספקים וגורמים שלישיים נוספים;
- מדידת היכולת והקיבולת של אתר ההתאוששות לביצוע רמת העיבוד הנדרשת;
- הערכת תהליך אחזור הנתונים החיוניים.

על הארגון לתעד את תוצאות הניסוי שערך, את התצפיות שנערכו במהלך הבדיקות, הבעיות שהופיעו והחלופות המוצעות לפתרון.

**4.4.2. ממצא**

הביקורת לא מצאה כי העירייה מבצעת ניסויי התאוששות מתרחישים שונים.

**4.4.3. משמעויות**

- א. העירייה אינה ערוכה לתרחישים שונים של תקלות וקריסות במערכות המידע.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

**4.4.4. המלצות**

- א. על העירייה לבצע ניסויים, לפחות אחת לשנה, בהתאם לתרחישים שונים של תקלות או קריסות במערכות המידע, כולל מעבר לעבודה באתרים אחרים.
- ב. על העירייה לעגן את עריכת הניסויים בנוהל עבודה.

**4.5. ביקורת פנימית או חיצונית**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.5.1. רקע כללי**

סעיף 16 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017 קובע שארגון ברמת אבטחה בינונית או גבוהה יבצע ביקורת עמידה הוראות התקנות אחת ל-24 חודשים, כדלקמן:

"(א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.

(ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

(ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.

(ד) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת עריכת סקר סיכונים שמתקיים בו האמור בתקנת משנה (ב).

(ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה".

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת תהיה פנימית או חיצונית, על-ידי גורם בעל הכשרה מתאימה שאינו ממונה אבטחת המידע.

המשמעות מבחינת העירייה היא, שעל יחידת מערכות מידע או ממונה אבטחת המידע להזמין בדיקה על-ידי גורם חיצוני בלתי תלוי. יודגש, שאין המדובר בביקורת המבוצעת על-ידי מבקרת העירייה.

עוד יודגש שאין המדובר במבדקים לצורך הסמכה לפי ת"י 27001.

בהקשר לכך נציין את הנחיית רשם מאגרי המידע 03/2018 הקובעת שארגון שקיבל הסמכה לפי תקן 27001:2013 ומקיים את כל הוראותיו וכל הבקורות הרלוונטיות, יראו אותו כמקיים את תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז-2017, ובלבד שהארגון עומד בהוראות מסוימות של התקנות.

עוד נוסף, שבדוח רשות הגנת הפרטיות לשנים 2018-2020, נכתב שארגונים רבים סברו בטעות שהסמכה לפי תקן 27001 פוטרת אותם מיישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). דוח רשות הגנת הפרטיות מפנה להנחיית הרשם 03/2018, לפי יש לעמוד בנוסף לתקן 27001 גם בהוראות מסוימות של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).

### 4.5.2. ממצאים

#### א. ביקורת חסרות בפועל

הביקורת לא מצאה כי ממונה אבטחת המידע של העירייה ביצע אי-פעם ביקורות עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017.

#### ב. התייחסות חסר של ביקורות בנהלים

הביקורת לא מצאה כי בנהלי העירייה קיימת התייחסות לביקורות עמידה בהוראות התקנות.

### 4.5.3. משמעויות

- א. עמידה חסרה לכאורה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות.
- ב. היעדר בדיקה אחת לשנתיים של עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), מגביר את הנזק שייגרם לעירייה אם תיתבע במקרה של זליגת מידע או שיבוש.
- ג. העירייה חשופה לביקורות של רשם מאגרי המידע אם וכאשר הוא יערוך ביקורת.
- ד. הסדרה חסרה של תהליכי עבודה לרבות תהליכי עריכה של ביקורות תקופתיות.
- ה. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

**4.5.4. המלצות**

- א. על ממונה אבטחת המידע לבצע ביקורת של עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).
- ב. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים באמצעות נהלים מסודרים, לרבות קיום ביקורות נדרשות בתהליך.

**4.6. שליטה, בקרה וניהול של ציוד המחשוב**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.6.1. תיעוד הציוד וניפוקו**

**4.6.1.1. רקע כללי**

רכש ציוד המחשוב מתבצע על ידי המחלקות או על ידי מחלקת הרכש של העירייה בהתאם לצרכים והדרישות הנקבעות על ידי מנהל מערכות המידע. לפי נוהל אבטחת מידע סעיף 6.1.4 על מנהל מחלקת מערכות מידע או נציג מטעמו לנקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים בהן מצויות מערכות המאגר, וכן לקיים תיעוד של הכנסה והוצאת ציוד אל מערכות מאגרי המידע ומהן. בנוסף, מנהל מחלקת מערכות מידע /נציג מטעמו ישמור נתונים אלה באופן מאובטח למשך 24 חודשים, לכל הפחות.

**4.6.1.2. ממצאים**

**א. תיעוד חסר של מצאי ציוד מחשוב**

הביקורת לא מצאה תיעוד של מצאי ציוד המיחשוב והתקשורת לסוגיו.

הביקורת לא מצאה תיעוד לגבי הציוד הספציפי, שניתן לשימושם של עובדים מסוימים, כדוגמת מחשבים ניידים.

**ב. סימון חסר על מצאי ציוד מחשוב**

הביקורת לא מצאה סימון על ציוד המיחשוב שהוא רכוש העירייה.

**ג. ציוד חסר**

הביקורת לא מצאה כי נושא גריטת ציוד וגריסתו מעוגן בנוהלי העבודה. בנוסף, הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד לגריסה/שבירה של דיסקים.

**4.6.1.3. משמעויות**

- א. ניהול מעקב פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. תיעוד חסר של מצאי ציוד מחשוב.
- א. עירייה אינה שולטת על הציוד שברשותה, ויתכן שציוד יעלם, ובפרט תחנות עבודה הכוללות דיסקים.
- ב. ציוד שנגרט ואינו מתועד ואינו נגרס, ובעיקר דיסקים, הכוללים מידע, עלול לצאת מחוץ לעירייה ולשמש גורמים אחרים.
- ג. הסדרה חסרה של תהליכי עבודה.
- ג. סיכון לתפקוד לקוי של עובדים.

**4.6.1.4. המלצות**

- א. כמו שחשוב לגרוס מסמכים, כך חשוב לגרוס בצורה מבוקרת ומתועדת את הדיסקים.
- ב. יש להכין רשימת מצאי ציוד מיחשוב, ציוד תקשורת, תחנות קצה ומדפסות.
- ג. יש לסמן את ציוד המיחשוב כשייך לעירייה.
- ד. יש לעגן את גריטת הציוד וגריסתו בנוהלי עבודה ולפעול לפיהם

**4.7. ניהול חסר של רישיונות תוכנה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.7.1. רקע כללי**

העירייה משתמשת בתוכנות שונות, הדורשות רישיונות שימוש. חשיבות התקנת תוכנות בעלות רישיון נובעת מכך שמקבלים תוכנה שאמורה להיות נקייה מקוד זדוני וכן תשלום לבית התוכנה הזכאי לתשלום בגין התוכנה כמו כל ספק המספק ציוד או שירות. כדי לוודא, שאין הפרה של זכויות יוצרים בגין שימוש בתוכנות ללא רישיונות, וכדי לוודא שהתוכנות נרכשות ממקור אמין ומוסמך וללא קוד זדוני, וכדי לוודא שאין תשלומים מיותרים, יש לנהל את הרישיונות הן מבחינת כמות משתמשים והן מבחינת תאריך התפוגה של הרישיונות.

**4.7.2. ממצא**

הביקורת לא מצאה כי העירייה מנהלת מאגר תוכנות ורישיונות, הכולל כמות משתמשים ותאריך תפוגה.

**4.7.3. משמעויות**

- א. הביקורת לא מצאה כי העירייה יודעת האם היא משלמת עבור רישיונות בכמות הדרושה לה, והאם ישנן תוכנות שהיא אינה משלמת רישיונות עבורן.
- ב. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ד. פתח לתשלום ביתר.

**4.7.4. המלצה**

יש להכין רשימת מצאי של תוכנות ורישיונות הכולל מספר משתמשים ותאריכי תפוגה.

**4.8. הדרכת עובדים בתחום אבטחת המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.8.1. רקע כללי**

סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובע, שיש לקיים הדרכות לעובדים בטרם קבלת הגישה למערכות וכן לקיים הדרכות תקופתיות, כדלקמן:

”(א) לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה, אלא אם כן נקט אמצעים סבירים, המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם, כדי לברר שאין חשש כי בעל הרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר; אמצעים כאמור יינקטו בשים לב לרגישות המידע שבמאגר ולהיקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו הנוגע בדבר, כאמור בתקנה 8.

(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי הרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות, ולגבי הסמכה של בעל הרשאה לתפקיד חדש – סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.”

בהתאם לתקנה, על הארגון באמצעות ממונה אבטחת המידע בארגון, להבטיח שכל עובד יקבל הדרכות, אשר יענו על צרכי אבטחת המידע הקיימים בארגון. על ממונה אבטחת המידע לנהל רישומים של הקורסים, הדרכות וכו' שנערכו כאמור.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המרכיב החשוב באבטחת המידע הוא המשתמשים השונים במערכות. הקפדה על ביצוע הדרכות לעובדי העירייה מסייעת להגברת המודעות לחשיבות אבטחת המידע ולשמירה על הנהלים והנהגים המקובלים בעירייה בנושא.

מעבר לביצוע ההדרכות כאמור, על ממונה אבטחת המידע להדריך ולהגביר את המודעות לתחום אבטחת המידע באמצעות העברת דואר אלקטרוני מעת לעת וכן בעת שליחת דואר אלקטרוני בעת קרות אירועי אבטחה, כדוגמת: וירוסים חדשים ומסוכנים וכיו"ב.

בחודש 1/22 בוצע תרגיל פשינג, הכולל שליחת מייל לעובדים ובו כתובת הנראית כמו כתובת העירייה, אך אינה כתובת העירייה. היו בודדים שלחצו על הלינק.

### 4.8.2. ממצאים

א. היעדר תוכנית כתובה לתוכנית הדרכה  
הביקורת לא מצאה שישנה תוכנית הדרכה כתובה.

ב. תיעוד חסר לביצוע הדרכות של עובדים חדשים  
הביקורת לא מצאה כי קיים בעירייה תיעוד לביצוע הדרכות הניתנות לעובדים עם קליטתם לעבודה, הכולל חתימת עובדים על מסמך שימוש במערכות המידע.

ג. תיעוד חסר לביצוע הדרכות שוטפות  
הביקורת מצאה כי נערכה הדרכה בשנת 2018. הביקורת מצאה כי העירייה ערכה הדרכות בנושא אבטחת מידע בתאריכים כדלקמן:

#### תאריך הדרכה מספר נוכחים

98	15/3/2022
80	2/3/2022

הביקורת לא מצאה תיעוד להדרכות במהלך השנתיים של הקורונה. לדברי מנמ"רית העירייה לא התקיימו הדרכות בשל מגיפת הקורונה. בתקופה זו, נשלחה הדרכה מקוונת לעובדים, אך לא בוצע מעקב אחר ביצועה.

### 4.8.3. משמעויות

- א. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ב. ניהול, פיקוח, שליטה ומעקב חסרים אחר פעילות ההדרכה בתחום אבטחת המידע בעירייה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ג. חשש להתאמה חסרה בין הידע הקיים לעובדי העירייה בתחום אבטחת המידע.
- ד. חשש לכשירות ולעירנות חסרים של עובדי העירייה שעושים שימוש במערכות המידע השונות שכן נקודת התורפה באבטחת מידע היא האנשים, שבחוסר תשומת לב פותחים מיילים לא מזוהים, לוחצים על לינקים שנועדו לאפשר לגורמים שונים לפרוץ למערכות. הניסיונות להערים על האנשים הולכים ונהיים יותר ויותר מתוחכמים.

### 4.8.4. המלצות

- א. עם קליטת עובד, ולפני שהוא מקבל הרשאות גישה למערכות, על ממונה אבטחת המידע לתדרך אותו בנושא אבטחת מידע ושימוש במערכות.
- ב. יש להחתיים את העובדים עם קליטתם על טופס שימוש במערכות המדע. יש להחתיים את העובדים שנקלטו בעבר על טופס זה.
- ג. יש להכין תוכנית השתלמויות והדרכות בנושא אבטחת מידע, כך שעובד ישתתף ביותר מהדרכה אחת בשנה.
- ד. יש לתעד את ההדרכות (מקוונות או פיזיות) ואת השתתפות העובדים בהדרכות.
- ה. יש לשלוח מעת לעת מיילים לכלל העובדים בנושא אבטחת מידע.
- ו. יש לבחון שליחה מידי שנה של מיילים phishing, המנסים לגרום לעובדים ללחוץ על לינקים, כך שניתן לזהות עובדים שלחצו על לינקים לא מאושרים.

### 5. תגובות מבוקרים כלליות

תגובת מנמ"רית העירייה:

"נושא אבטחת המידע מטופל באופן שוטף יחד עם ממונה אבטחת המידע. עפ"י תוכנית העבודה עד סוף שנת 2022 יסתיים הטיפול ברוב נושאי אבטחת המידע. כמו כן, כחלק מתוכנית העבודה, ישנם סעיפים הנדרשים למעקב ועבודה באופן שוטף.

- **סעיף 4.1.3 מדיניות אבטחת מידע חלקית**  
במהלך הביקורת גובש מסמך הצהרת מדיניות. המסמך נחתם ע"י מורשי החתימה לאחר עריכת הביקורת. בהתאם, הועבר עותק חתום למבקרת לעיון.
- **סעיף 4.1.4 תחולת מדיניות אבטחת המידע**  
[REDACTED]
- **סעיף 4.1.6 תחום אחריות חסר בהגדרת ממונה אבטחת מידע**  
ברמת העיקרון, ההסכם אינו יורד לפרטים לגבי תחומים פרטיים. יחד עם זאת, ממונה אבטחת מידע אחראי על כל נושא אבטחת המידע ובכללו כתיבת נהלים ויישומם עפ"י תוכנית העבודה שנשלחה למבקרת לעיון.
- **סעיף 4.2 סקר סיכוני אבטחת מידע, מבדקי חוסן ומבדקי חדירה**  
נשלח קובץ מעקב עבור סקר הסיכונים למבקרת לעיון
- **סעיף 4.5 ביקורת פנימית או חיצונית**

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לאחרונה, נערכה ביקורת ייעודית ע"י מבקרת העירייה בנושא תקנות הגנת הפרטיות. בנוסף, במסגרת ההסכם מול ממונה אבטחת המידע הנוכחי יערכו ביקורות כאמור בהתאם לנדרש.

### • סעיף 4.6 שליטה, בקרה וניהול של ציוד המחשוב

כל נושא הרשת, ארכיטקטורה והגדרת כלי רכיבי התקשורת יטופל במסגרת הסכם מול חברה אשר תקים מחדש ותבנה ארכיטקטורה מסודרת לניהול מערך התקשורת והסיסטם ברשות, כולל התקשורת עם איש תקשורת בחלקיות משרה לתפעול ובקרה שוטפת".

## 6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.11.2022

### החלטות:

1. המנמ"רית של העירייה תגיש לראש העירייה תכנית לטיפול בנושאי הביקורת שעלו דוח ביקורת בנושא ניהול אבטחת המידע, לרבות בנושאי, הגדרת מדיניות, רישום מאגרי מידע, מדיניות אבטחת המידע, נהלים חסרים ומעודכנים, נושאי ממונה אבטחת מידע, סקרי סיכונים, מסדקי חדירה, תכנית להמשכיות עסקית, תכנית להתאוששות מאסון, ביקורות, ניהול מצאי, הדרכות עובדים וכיוצ"ב. תכנית העבודה תכלול את המשאבים ואת סדרי העדיפויות הנדרשים לביצועם.

אחריות לביצוע: מנמ"רית העירייה.

לוי"ז לביצוע: 31.12.2022.

2. המנמ"רית של העירייה תבחן את עלות הבדיקה של סקר סיכונים בתחום אבטחת המידע ביחידות הסמך, לרבות פארק נעם, נתיבים, מרכז פיס סיעודי, מועצה דתית וחכ"ל. החלטה לגבי עריכת סקר סיכונים כאמור בפועל תיבחן לאחר קבלת נתוני העלויות.

אחריות לביצוע: מנמ"רית העירייה.

לוי"ז לביצוע: 31.12.2022.



**דוח ביקורת בנושא יישום מדיניות**  
**אבטחת מידע**

**דוח מספר 5/2022**

1. **רקע כללי**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2022 נערכה ביקורת בנושא יישום אבטחת המידע בעירייה. נושא אבטחת מידע דורג בסקר הסיכונים בדרגת סיכון גבוהה מאוד. הביקורת מציינת כי במקביל לביקורת בנושא "יישום מדיניות אבטחת המידע בעירייה" נערכה ביקורת בנושא "ניהול אבטחת המידע בעירייה" בדוח ביקורת ייעודי ונפרד.

**נציין כי היות שקיים מידע חסוי, הוחלט להשחירו מטעמי אבטחת המידע.**

סעיף 3.10 בתקן הישראלי 1495 חלק 66 מגדיר את המונח אבטחת המידע באופן הבא:

"מכלול הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים במערכת מידע המתופעלת באופן עצמאי או במשולב עם מערכות אחרות כדי להגן עליה מפני פגיעה בזמינותה, ובשרידותה, מפני חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג של המידע ומפני פגיעה בשלמות המידע ובאמינותו".

במילים אחרות, אבטחת המידע היא מכלול אמצעים להבטחת שלמות, נכונות וזמינות המידע כדי למנוע פגיעה במאגרי המידע ו/או גישה בלתי מורשית בהם.

מקובל להתייחס לשלושה היבטים מרכזיים עליהם נדרש להגן בהקשר של אבטחת מידע:

- חיסיון המידע – מידע יהיה נגיש לגורם שהורשה לו בלבד.
- זמינות המידע (והמערכת) – מערכת המידע והמידע האגור בה יהיו זמינים בהתאם לרמת הזמינות שהוגדרה על ידי לקוחות המערכת.
- שלמות ואמינות המידע – הגנה על כך שהמידע במערכת יכיל את כל שהוגדר מלכתחילה וכי הנתונים עצמם לא עברו שינוי על ידי גורם שאינו מורשה.

תקן 27001, העוסק בניהול אבטחת המידע, מגדיר קווים מנחים כלליים לפיהם יש לנהל וליישם אבטחת מידע ראויה בארגון, כדלהלן:

10. **מדיניות אבטחת מידע** – נהלים או הנחיות עבודה כתובים המהווים בסיס לניהול השוטף של הארגון וקידום יעדיו.

11. **ארגון אבטחת מידע** – חלוקת תפקידים נכונה ומדרג בין כל עובדי יחידת אבטחת מידע, תוך כדי רישום נהלים ברורים לשם הגנה על אבטחת המידע וביצוע פעולות במצב חירום.

12. **בקרת המידע וסיווגו** – סיווג המידע על פי רמתו המתאימה בארגון.

13. **אבטחת הסגל** – תדריכים לעובדי יחידת אבטחת המידע אשר יכללו: דגשים על חשיבות ערך האבטחה, הצגת דוגמאות לתקריות אבטחת מידע, ויצירת מנגנונים נאותים להפקת דוחות בקרה להעברת דיווחים על אירועי אבטחת מידע למנהל אבטחת המידע בארגון.

14. **אבטחת סביבת העבודה ואבטחה במישור הפיזי** – נורמות התנהגות בארגון הכוללות שמירה על אזורים מסווגים בארגון ובטיחות המתקנים.

15. **ניהול וכללי עבודה עם המידע** – מזעור הסיכון הנוצר בעקבות קריסת המערכת.

16. **בקרת הגישה** – פיקוח ובקרה על גישה לרשת או נספחיה.

17. **יצירת מערכות ותמיכה** – עמידה בתקנים המקובלים לפיתוח מערכות מידע אשר יובילו את הטמעתם של פרויקטים עתידיים בתחום האבטחה.

<sup>6</sup> התקנים הם עפ"י מכון התקנים הישראלי.

18. **אבטחת פעילות תקינה של המערכות בעירייה** – יכולת הארגון לשמור על מכלול התהליכים המכריעים מבחינתה במצב חירום או בעת אסון.

### 1.1. **חשיבות אבטחת מערכות המידע**

המידע ומערכות המידע הממוחשבות הם כיום משאב חיוני ומרכזי בכל ארגון ועסק בכלל ובפרט ברשות מקומית, שמאגרי המידע שלה כוללים מידע רגיש, כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, אודות תושבי העיר. חשיבות שמירת המידע של הארגון היא רבה ביותר ומחייבת תחילה רמת מודעות גבוהה לסיכונים הקיימים והנזק העצום העלול להיגרם בשל ליקויים במערך אבטחת המידע.

במקרים רבים, הגנה לקויה על המידע עלולה לגרום לכך שהארגון יספוג נזקים כספיים, תפעוליים, תדמיתיים ועוד, העלולים לפגוע בארגון עד כדי כך שיחדל מלהתקיים. איומי אבטחת מידע כוללים בין היתר פעילות של האקרים (פצחנים) 7 המעוניינים לגרום נזק או לחשוף מידע היכול לשמש לצרכי מסחר והפקת רווחים, עובדים ממורמרים המעוניינים לפגוע בעירייה טרם עזיבתם ועוד.

מעבר לפעולות אבטחת המידע השוטפות המבוצעות בעירייה, העירייה נדרשת להיערך לאיומי אבטחת מידע המוגדרים כאירועי אסון כגון וירוסים, כופרות, נפילת אמצעי התקשורת כתוצאה מבעיות מחשוביות, שריפות ועוד, שבקרות אירועים אלו, המידע הקיים במערכות המחשוב עלול להינזק. לשם כך על העירייה להקפיד בין היתר כדלקמן:

- עמידה בדרישות החוק, התקנות הרלוונטיות והנורמות הקיימות לאבטחת מידע;
- זיהוי וניהול הסיכונים לאובדן מידע;
- מניעת מקרה של אי יכולת לשחזר מידע או אי זמינות מידע;
- יכולת התאוששות מאסון והמשכיות עסקית במקרה אסון;
- צמצום ההוצאות בגין נזקים העלולים להיגרם במקרה של איבוד מידע;
- מניעה אפקטיבית של הונאות במערכות המידע.

### 1.2. **רקע משפטי**

העירייה הינה בעלת מאגרי מידע רבים הכוללים בין היתר מידע על כל תושבי העיר לרבות פרטים אישיים, מצב כלכלי, מצב סוציאלי, אמצעי תשלום ועוד, הנשמרים במערכות הגבייה, הנדסה, רווחה, חינוך, רישוי עסקים ועוד.

בשל האמור, העירייה כפופה לחוקים ולתקנות החלים על כל גורם שינו בעלים או מחזיק מאגרי מידע, ובין היתר חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 אשר קובע בסעיף 17 כדלקמן:

"בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע<sup>8</sup>, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".

<sup>7</sup> מומחה בתחום פרצות מחשבים ופרצות רשתות מחשבים בעיקר במובן השלילי.  
<sup>8</sup> "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 מגדירות רשימה של פעולות שעל בעל מאגר מידע לבצע, בהתאם לסוג המידע.

בנספח א' מופיעה רשימת הפעולות שעל העירייה לבצע בהתאם לתקנות אלה, וכוללת את:

- ❖ תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע;
- ❖ תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים;
- ❖ תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית;
- ❖ תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א;
- ❖ תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה;
- ❖ תקנה 9 – זיהוי ואימות;
- ❖ תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה;
- ❖ תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה;
- ❖ תקנה 12 – התקנים ניידים;
- ❖ תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר;
- ❖ תקנה 14 – אבטחת תקשורת;
- ❖ תקנה 15 – מיקור חוץ;
- ❖ תקנה 16 – ביקורות תקופתיות;
- ❖ תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה;
- ❖ תקנה 18 – גיבוי ושחזור נתוני אבטחה;
- ❖ תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע.

בנוסף, הכללים לשמירה על אבטחת מידע נאותה נקבעו בתקינה הישראלית, אשר טרם אומצה על ידי משרד הפנים כתקינה מחייבת ברשויות המקומיות אך מהווה מודל נורמטיבי, המאפשר שמירה נאותה על מאגרי מידע ומערכות ממוחשבות.

בין התקנים הישראלים המקובלים נכללים תקנים כלליים בתחום אבטחת המידע לרבות:

❖ ת"י 27000: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע – דרישות.

❖ ת"י 27001: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע - סקירה כללית, מונחים.

בנוסף לתקנים, קיים מודל COBIT המהווה נורמה עולמית מקובלת לבקרה על ניהול ותפעול טכנולוגיות מידע. מודל זה כולל פריטי מידע נוספים שאינם מופיעים בתקנים אך מהווים מודל נורמטיבי לניהול אבטחת מידע ראוי בארגונים.

בנוסף, קיים "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" של משרד ראש הממשלה (הנוהל פורסם בספטמבר 2005 על-ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית והמועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע במשרד ראש הממשלה) לפיהם מבקר המדינה ביצע

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ביקורות ברשויות, עם זאת גם נהלים אלו אינם מחייבים את הרשות המקומית ובנושאים מסוימים אינם מעודכנים.

### 1.3. מערכות המידע בעירייה

מערכות הליבה של העירייה ומאגרי המידע הקיימים בכל מערכת נמצאים בידי חברות מחשוב חיצוניות האחראיות בין היתר על תחזוקת המערכות, שמירה על מאגרי המידע ועוד.

להלן רשימת החברות העיקריות, המספקות שירותי מחשוב לעירייה ופירוט השירותים המסופקים על ידי כל חברה:

חברה	מערכות
מטרופולינט בר טכנולוגיות	גזברות, רווחה, חינוך ועדה מקומית לתכנון ובנייה
אוטומציה סינאל (הרמוני)	משאבי אנוש ושכר שעון נוכחות

### 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את נאותות יישום אבטחת המידע הקיימת בעירייה לשמירה על מאגרי המידע הקיימים בשרתים ובמערכות של העירייה. הבדיקה כללה את הנושאים הבאים:

#### ד. אבטחה פיזית

בחינת ההגנה הפיזית על השרתים בעירייה

- ד. בחינת ההגנה הפיזית על ארונות התקשורת בבנין העירייה;
- ד. אמצעי גילוי אש ואמצעים לכיבוי;
- ד. שימוש באל-פסק ובגנרטור;
- ד. ניהול מצאי חומרה;
- ד. גריעה והשמדה של ציוד.

#### ה. ניהול הרשאות במערכות המידע

- ה. בחינת תהליך מתן הרשאות, הגדרת משתמשים והקפאתם במערכות ההפעלה ובאפליקציות השונות;
- ה. השוואה מדגמית של משתמשים לבעלי תפקידים והגדרת תפקידם לבחינת נחיצות ההרשאות שניתנו;
- ה. בחינת מתן הרשאות לעובדים שנקלטו;
- ה. בחינת שלילת ההרשאות מעובדים שפרשו;
- ה. קיום ושימוש בלוגים לצרכי מעקב ובקרה;
- ה. בחינת ההגנות על ספריות קבצים משותפות למחלקות המטפלות במידע רגיש, דוגמת מחלקת הרווחה;
- ה. התקנת אמצעי הגנה מפני תוכנות מזיקות לסוגיהן כגון: וירוסים;
- ה. שמירת תיעוד ההרשאות;
- ה. תחזוקת הרשאות;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ה.10. בחינת מדיניות הרשאות במערכת ההפעלה, ובכלל זה:
- ה.11. מורכבות סיסמאות;
- ה.12. החובה להחליף סיסמאות מעת לעת;
- ה.13. נעילת מסכים לאחר פרק זמן של היעדר שימוש.
- ה.14. בחינת קיומם של משתמשי-על בעלי הרשאות ניהול באפליקציות;
- ה.15. בדיקת הבקורות על ההרשאות הקיימות למשתמשים המורשים לבצע שינויים במסדי הנתונים;

### ו. הרשאות בתשתיות התקשורת

- ו.1. בחינת הטיפול בנתבים (routers) ובחומות אש (firewalls);
- ו.2. בחינת הגדרת משתמשים ברכיבי התקשורת (נתבים, חומת האש ועוד);
- ו.3. בחינת קיום בדיקות חדירה;
- ו.4. הגנה ברשתות אלחוטיות;
- ו.5. הטיפול בגישה מרחוק לרבות מחשבים ניידים וטלפונים חכמים.

### ז. ניהול שליטה ובקרה

- ז.1. מערכות שו"ב - שליטה ובקרה אחר חריגים (ניטור אפליקטיבי, חומרת ואבטחת מידע);
- ז.2. קיום ותדירות הפקת דוחות (Log) מהמערכות השונות בעירייה;
- ז.3. שימוש בלוגים לביצוע בקרה ומעקב על ידי הגורמים המתאימים בעירייה;
- ז.4. קיום נוהל לטיפול בחריגים.

### ח. אתר האינטרנט של העירייה

- ח.1. בחינת אמצעי האבטחה של האתר;
- ח.2. בחינת השירותים הדיגיטליים לתושבי העיר דרך האינטרנט.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי – אוגוסט 2022. לצורך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם אנשי מערכות המידע של העירייה ועם הספקים השונים הרלוונטיים לתחום מערכות המידע ואבטחתן. הביקורת סקרה, בין היתר, את המסמכים הבאים:

- » נוהלי אבטחת מידע;
- » מיילים לקליטת עובדים;
- » מיילים לפרישת עובדים;
- » טיוטת דוח מבקר המדינה;
- » סקר סיכוני אבטחת מידע 2019;
- » חוזים עם נותני שירותים;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לצורך בדיקת היבטי האבטחה הלוגית נבדקו, בין היתר, הבאים :

» פרמטרים שונים בשרתי העירייה ובכללם מדיניות סיסמאות, רשימת אדמיניסטרטורים, נעילת מסך ועוד ;

» פרמטרים שונים ב-Firewall [REDACTED]

» מידור ספריות בשרת הקבצים,

» מוניטור הגיבויים.

הביקורת ביצעה, בדיקות של אמצעי אבטחת המידע הפיזיים הקיימים בעירייה (דלתות, אמצעי כיבוי שריפות, מנעולים, אל-פסק ועוד).

**4. פירוט ממצאי הביקורת**

**4.1. אבטחת מידע פיזית**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.1. רקע כללי**

ככלל, חדרי מחשבים נדרשים להגנה מפני כניסה לא מורשית אליהם וכן הגנות מפני נזקים פיזיים, כגון: הצפות, שריפות, הפסקות חשמל, חום גבוה וכיו"ב.

[Redacted content]

סעיף 6.1 לנוהל אבטחת מידע של העירייה שכותרתו "אזורים מאובטחים" קובע:

6.1.1" מנהל מחלקת מערכות מידע / נציג מטעמו יגדיר אזורים אשר יוגדרו כ"אזורים רגישים מבחינה טכנולוגית", יגדיר מיהם בעלי תפקידים המורשים להיכנס לשם, ויאשרר מול מנכ"ל העירייה/ נציג מטעמו את הרשימה אחת לשנה.

6.1.2 מנהל מחלקת מערכות מידע / נציג מטעמו בשיתוף עם מנהל מחלקת הביטחון/נציג מטעמו יישמו אמצעי אבטחה פיזיים על מתחמים אלו.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

6.1.3 מנהל מחלקת הביטחון/נציג מטעמו יישם אמצעי מיגון פיזיים להגנה על ארונות התקשורת תוך הקפדה על הצבתם באזורים מאובטחים בבניין.

6.1.3.1 חדרי שרתים וארונות תקשורת יינעלו ע"י מורשה הגישה לאזורים אלה, כך שיהיו מחוץ להישג ידם של גורמים שאינם מורשים.

6.1.4 מנהל מחלקת מערכות מידע / נציג מטעמו ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים בהן מצויות מערכות המאגר, וכן יקיים תיעוד של הכנסה והוצאת ציוד אל מערכות מאגרי המידע ומהן. מנהל מחלקת מערכות מידע / נציג מטעמו ישמור נתונים אלה באופן מאובטח למשך 24 חודשים, לכל הפחות."

### ממצאים .4.1.2

[Redacted content]

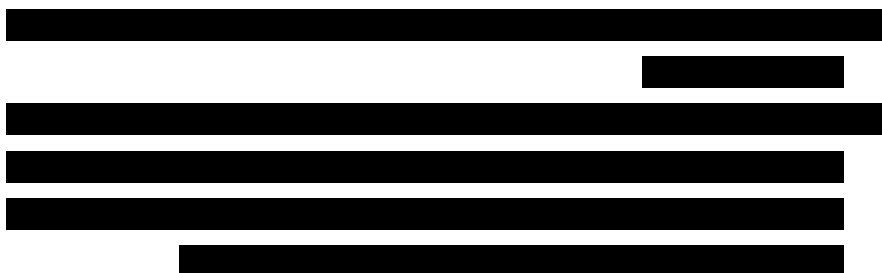
[Redacted text block]

משמעויות .4.1.3

[Redacted text block]

המלצות .4.1.4

[Redacted text block]



## 4.2. אבטחת מידע לוגית ברכיבי התקשורת

דרגת חשיבות: גבוהה

### 4.2.1. טופולוגיית הרשת ושידרת התקשורת (backbone)

#### 4.2.1.1. רקע כללי

כדי לחבר את תחנות העבודה אל שרתי העירייה ואל השרתים הנמצאים מחוץ למשרדי העירייה (בעננים השונים) יש צורך בפריסת קווי תקשורת ובהתקנת רכיבי תקשורת שונים. תשתיות תקשורת אלה - הקווים ורכיבי התקשורת - נקראים שידרת תקשורת (backbone).

כאשר ישנה תקלה ב-Backbone הרשת מושבתת, והעירייה לא יכולה לתפקד. ה-Backbone בעירייה מבוסס על רכיבי תקשורת כפולים, לצורך הגברת השרידות של הרשת. ניהול מערך התשתיות התקשורתיות נעשה על-ידי אדם אחד מיחידת מערכות המידע של העירייה.

בארגונים בעלי אוריינטציית IT ושימוש במספר מערכות מידע לצורכי ניהול שליטה ובקרה על מערכות המידע, מקובל להכין תרשימי ארכיטקטורת IT של המערכות (להלן: "טופולוגיית הרשת"). טופולוגיית רשת מתארת את הסידור הפיזי והלוגי של הרכיבים השונים ברשת מחשבים. רכיבי הרשת נקראים קצוות והם מחוברים ביניהם. הקצה יכול להיות מחשב, נתב או כל רכיב תקשורת אחר. תרשימי טופולוגיית הרשת צריכים לכלול בין היתר את המרכיבים הבאים:

- תרשים תקשורת מפורט, הכולל רשתות, סגמנטים, רכיבי תקשורת וכו';
- תרשים שרתים מפורט, הכולל שרתים פיזיים ושרתים וירטואליים, מיקומם ויעודם;
- תרשים מסדי הנתונים, המתייחס למסדי הנתונים השונים. לצורך ניהול ושליטה על מסדי הנתונים ישנם תרשימים מפורטים של הסכמות השונות ו/או מסדי הנתונים הלוגיים;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- מערכות אפליקטיביות והממשקים ביניהן, כולל מאפייני הממשק, תדירותו, והכלים לניהול הממשק ;
- מערך אבטחת מידע, מיפוי GIS, ניהול ומיפוי של שירותים עסקיים קריטיים ועוד.

מעבר לתרשים מסודר, חשוב כי מבנה הרשת יהיה נוח לניהול ומאפשר טיפול מהיר בתקלות. לצורך כך, מומלץ להגדיר מקטעי רשת, להקצות כתובות IP רציפות למחשבים סמוכים, להגדיר שמות מחשב וקבוצות עבודה, לחסום אתרים מזיקים (הימורים, פורנו, אתרי הורדות). ולהפריד בין הרשת האלחוטית לרשת החוטית.

### 4.2.1.2

#### ממצאים

##### א. העדר תיעוד מפורט

הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד מפורט ותרשימי ארכיטקטורה של הרשת בעירייה. הביקורת מציינת כי תיעוד זה נחוץ לצורך ניהול שוטף של הרשת ורכיביה, כבסיס לעבודה של סקר סיכונים ומבחני חדירה וגם לצורך תיעוד הידע אודות הרשת, שקיים אצל אדם אחד ביחידת מערכות המידע של העירייה.

הערה: במהלך הביקורת החלו ממונה אבטחת מידע החדש ואחראי המיחשוב להכין תרשימים מפורטים של ארכיטקטורת המיחשוב של העירייה.

##### ב. העדר תיעוד ידע

הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד לידע אודות רשת התקשורת, הכולל, נתונים שונים כגון: כתובות IP, סגמנטציה ועוד.

##### ג. העדר גיבוי לאחראי מחשוב

הביקורת לא מצאה כי קיים גורם היכול לגבות את אחראי המיחשוב של העירייה.

הערה: במהלך הביקורת אושר לגייס טכנאי רשתות תקשורת.

### 4.2.1.3

#### משמעויות

- א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ב. תלות בגורם יחיד.

[REDACTED]

ד. העדר התייעוד של מבנה הרשת של העירייה, משמעו העדר שימור הידע והגברת התלות באדם אחד, אחראי המיחשוב, המכיר את הרשת.

**4.2.1.4 המלצה**

יש להכין תרשימי ארכיטקטורה מפורטים ולשמור אותם במקום זמין גם בעת חירום, כך שיסייעו בביצוע סקרי סיכונים ובמבחני חוסן וחדירה וגם יסייעו בעת תקלות, ובעת מילוי מקומו של האחראי על התחזוקה הטכנית.

**4.2.2 שרידות שידרת התקשורת (backbone)**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.2.1 רקע כללי**

כאמור לעיל, אבטחת מידע עוסקת בשרידות המערכות, כך שהן תמשכנה לתפקד גם במצבי קיצוניים ובמצבי אסון, כגון: שריפות.

[REDACTED]

**4.2.2.2 ממצא**

[REDACTED]

**4.2.2.3 משמעויות**

[REDACTED]

**4.2.2.4 המלצה**

[REDACTED]

**4.2.3. אבטחה לוגית של רכיבי התקשורת – העדר מבחני חדירה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.2.3.1. רקע כללי**

רכיבי התקשורת מקשרים את התחנות ואת השרתים וכן את העירייה עם הספקים השונים.

[REDACTED]

לכן, מתחזק הצורך בביצוע מבחני חדירה, כדי לוודא את חוזקם של כל רכיבי התקשורת.

סעיפים 4.4.1 ו-4.4.2 בנוהל העירייה "עבודה מול ספקים חיצוניים" קובעים שהרשאות גישה לספק חיצוני אל מערך המחשוב של העירייה יוענקו באופן אישי, בהתאם לשירות המסופק ועל פי עקרונות המידור, וגם שהתחברות ספקים חיצוניים אל מערך המחשוב תחייב לכל הפחות הזדהות באמצעות שם משתמש וסיסמה חזקה. להלן נוסח הסעיפים:

4.4.1 - הרשאות גישה לספק חיצוני אל מערך המחשוב של העירייה יוענקו באופן אישי, בהתאם לשירות המסופק ועל פי עקרונות המידור.

4.4.2 - התחברות ספקים חיצוניים אל מערך המחשוב תחייב לכל הפחות הזדהות באמצעות שם משתמש וסיסמה חזקה.

הביקורת בחנה בהגדרות השרתים ורכיבי התקשורת, מי המורשים לנהל את רכיבי התקשורת.

[REDACTED]

**יודגש, שבדיקתנו אינה מחליפה סיקרי סיכוני אבטחת מידע ומבחני חדירה, שיש לבצעם אחת ל-18 חודשים.**

**4.2.3.2. ממצא**

[REDACTED]

[REDACTED]

**משמעויות** .4.2.3.3

[REDACTED]

**המלצות** .4.2.3.4

- א. על העירייה לבצע בדיקות חוסן ובדיקות חדירה, לפחות אחת ל- 18 חודשים.
- ב. בעת ביצוע בדיקות חדירה יש לבחון את **כל** רכיבי התקשורת, המנוהלים על-ידי ספקים חיצוניים.

**פרמטרים ב-Firewall** .4.2.4

דרגת חשיבות: גבוהה

רכיבי התקשורת השונים מאפשרים הגדרות של פרמטרים שונים לצורכי קונפיגורציה, להמחשה: כתובות IP מהן ניתן לגשת לרכיבי התקשורת, משתמשים מורשים לנהל את רכיבי התקשורת, חוקים שונים לחסימת פרוטוקולי תקשורת מסוימים (בפרט פרוטוקולים שאינם מוצפנים) ועוד. בעיקרון סקר סיכונים, סקר חוסן ומבחני חדירה הם האמצעים המשמעותיים ביותר לבדיקת איתנות הרשת מבחינת אבטחת מידע והיכולת שלה לעמוד בפני התקפות שונות.

במסגרת הביקורת סקרנו, בשיתוף הספקים, הגדרות (פרמטרים) בשרתים וברכיבי התקשורת

[REDACTED]

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בין היתר בדקנו משתמשים להם מותר לנהל את רכיבי התקשורת, אופן הגישה לרכיבים אלה, תהליכי ניהול הרכיבים, אופן כתיבת חוקים ב-Firewall ועוד.

יודגש, שבדיקתנו אינה מחליפה סיקרי סיכונים אבטחת מידע ומבחני חדירה, שיש לבצעם אחת ל-18 חודשים.

### 4.2.4.1 השתלטות מרחוק

#### 4.2.4.1.1 רקע כללי

השתלטות מרחוק מאפשרת לגורם כלשהו להשתלט על מחשב או שרת לצורך מתן תמיכה טכנית.

#### 4.2.4.1.2 ממצא

[Redacted content]

#### 4.2.4.1.3 משמעות

[Redacted content]

#### 4.2.4.1.4 המלצה

[Redacted content]

### 4.2.4.2 פרמטרים (הגדרות) נוספים/הגדרות

#### 4.2.4.2.1 רקע כללי

כאמור, רכיבי התקשורת השונים מאפשרים הגדרות של פרמטרים שונים לצורכי קונפיגורציה, להמחשה: (1) כתובות IP מהן ניתן לגשת לרכיבי התקשורת, (2) משתמשים המורשים לנהל את רכיבי התקשורת, (3) חוקים שונים לחסימת פרוטוקולי תקשורת מסוימים (בפרט פרוטוקולים שאינם מוצפנים) ועוד.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בשיתוף הספקים השונים בדקנו את הפרמטרים (ההגדרות) המוגדרים ברכיבי התקשורת.

### ממצאים

.4.2.4.2.2

[Redacted text block]

### משמעויות

.4.2.4.2.3

[Redacted text block]

### המלצות

.4.2.4.2.4

[Redacted text block]

**4.2.4.3. בנוהל העירייה לגבי ניהול Firewall**

**4.2.4.3.1. רקע כללי**

נוהל אבטחת מידע של העירייה סעיף 6.10.1 קובע שכל בקשה להוספה, שינוי או ביטול של חוק Fire-wall תגובה בבקשה כתובה ע"י מנהל מחלקה, תוך ציון הצורך לבקשה. אישור הבקשה יתבצע ע"י מנהל מחלקת מערכות מידע/ נציג מטעמו ויועבר לביצוע של ספק מיקור החוץ. סעיף 6.10.3 קובע שחוקי ה-Firewall יתועדו במסמך ויסקרו אחת לרבעון.

**4.2.4.3.2. ממצאים**

**א. תיעוד חסר לשינוי חוקים**

הביקורת לא מצאה שהעירייה מתעדת את הבקשות לשינויי חוקים ב-firewall.

[Redacted text]

**4.2.4.3.3. משמעויות**

[Redacted text]

**4.2.4.3.4. המלצה**

[Redacted text]

**4.2.4.4. ניטור ושירותי אבטחה**

**4.2.4.4.1.1. רקע כללי**

[Redacted text]

[Redacted text block]

ממצאים

.4.2.4.4.2

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

משמעויות

.4.2.4.4.3

[Redacted text block]

**4.2.4.4. המלצה**

[REDACTED]

**4.2.5. העדר סינון של תכני גלישה**

**4.2.5.1. רקע כללי**

כיום ישנם כלים המנטרים את האתרים בהם גולשים המשתמשים. הכלים מאפשרים רמת בקרה ואבטחה גבוהה יותר של גלישה, כדי להבטיח ככל הניתן גלישה באתרים בטוחים. כלים אלה אף מונעים פרסומות הקיימות בדפי אינטרנט בטוחים.

[REDACTED]

**4.2.5.2. ממצא**

מנגנון סינון התכנים של העירייה, הוגדר כך, שלכל העובדים ולכל המחשבים יש גישה לאתר של מפעל הפיס ולאחר של הטוטו.

**4.2.5.3. משמעות**

סינון התכנים מאפשר להגיע משרתי העירייה לאתרי הימורים של מפעל הפיס ושל הטוטו, כלומר גוף ציבורי, המאפשר לעובדיו הימורים מהמחשבים שלו בזמן עבודה.

**4.2.5.4. המלצה**

על העירייה לחסום גישה לאתרי הימורים לרבות מפעל הפיס וטוטו. ככל שקיים צורך נקודתי להגיע לאתרים אלה, ניתן לאפשר גישה אך ורק ממחשב מסוים, ולכתובת מסוימת באתרים אלה.

**4.3. אבטחת מידע לוגית בשרתים**

**4.3.1. רקע כללי**

סעיף 10.2 לתקן הישראלי 1495 מגדיר את המונח אבטחה לוגית, כדלהלן: "שיטות, תוכנות, קושחות<sup>9</sup> ונהלים, המאפשרים שליטה ובקרה על הגישה למשאבי המחשב ועל השימוש בהם למורשים לכך ומניעתם מאלה שאינם מורשים לכך".

<sup>9</sup> קושחה (Firmware) היא תוכנה המשובצת בהתקן חומרה, ומטפלת בתפקוד הרכיב. מבחינת גמישותה לשינויים, קושחה היא מצב ביניים בין תוכנה (שקל מאוד לשנותה) ובין חומרה, שלא ניתן לשנותה. קושחה היא תוכנה שצורבה פיזית על רכיב חומרה והיא אינה ניתנת לשינוי.

**4.3.2. ניטור השרתים הפיזיים והוירטואליים**

[REDACTED]

בשרת זה מוגדר שרת וירטואלי אחד.

בשרת וירטואלי זה מוגדרים:

- שרת DC (Domain Controller) האחראי על ניהול משתמשים, מחשבים, הרשאות מדיניות אבטחה ועוד.
- שרת FS (File server), שהוא שרת בו נשמרים הקבצים של המשתמשים והמחלקות.

מנטרת באופן שוטף הן את השרת הפיזי והן את השרת

הוירטואלי, כדי לוודא שהם תקינים מבחינת עומס על ה-CPU, על הזיכרון ועל נפחי הדיסקים.

ניטור זה חשוב לתפקוד תקין ושוטף של המערכות.

**4.3.3. עדכוני מערכת ההפעלה**

כדי להבטיח אבטחה לוגית של השרתים, יש לוודא שמערכת ההפעלה מעודכנת וכוללת את עדכוני האבטחה האחרונים.

[REDACTED]

**4.3.3.1. ממצאים**

הביקורת מצאה כי מערכת ההפעלה בשרתים שבעירייה ובתחנות הקצה שבעירייה מעודכנים אוטומטית באופן שוטף.

לא אותרו חריגות.

**4.3.4. סיסמאות**

**4.3.4.1. רקע כללי**

סעיף 3 לתקן הישראלי 1495 חלק 6, מגדיר את תנאי המינימום הנדרשים למאפייני סיסמאות הגישה למערכות המידע של העירייה בהתאם לרמת הסיווג (חשיבות) שתקבע העירייה לכל מערכת. [REDACTED]

[REDACTED]

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הדרישות הקבועות בתקן הישראלי 1495, הן דרישות אבטחה מינימאליות שעל העירייה ליישם על מנת להציב רמת אבטחת מידע נאותה בהתאם לתקינה הישראלית המקובלת.

להלן פירוט דרישות האבטחה המינימאליות הקבועות בתקן האמור:

מספר סידורי	מאפייני הסיסמה	דרישות סיסמה בהתאם לרמת סיווג המערכת	
		נמוכה	בינונית
1	הגורם המחבר את הסיסמה	משתמש או מחולל ממוחשב	משתמש או מחולל ממוחשב
2	אורך הסיסמה, מיני'	4 תווים	6 תווים
3	הרכב תווים	אותיות וספרות	אותיות קטנות וגדולות, ספרות וסימנים מיוחדים
4	תווים זהים	מותרים	אסורים
5	תווים עוקבים	מותרים	אסורים
6	אותיות וספרות הנמצאות בסמיכות על גבי המקלדת	מותרות	אסורות
7	משך התוקף, מקס'	180 יום	90 יום
8	מספר ימים, מיני' להחלפת סיסמה אחת לאחרת	60 ימים	45 ימים
9	מספר מחזורים, מיני' להשוואת סיסמות	4 מחזורים	8 מחזורים
10	מספר ניסיונות כניסה כושלים רצופים עד לנעילת הגישה למערכת ולמסוף	5	4
11	משך זמן הנעילה לאחר ניסיונות כושלים להזנת סיסמה על לשחרור אוטומטי	חצי שעה	3 שעות
12	משך הזמן שבו נספרות שגיאות הזנת סיסמה	חצי שעה	3 שעות
13	מס' תווים, מיני' להחלפה	3	4



[REDACTED]

**ממצא** .4.3.4.2

[REDACTED]

**משמעויות** .4.3.4.3

[REDACTED]

**המלצה** .4.3.4.4

יש להגדיר את הסיסמאות בשרתי העירייה בהתאם למדיניות העירייה.

**גישת מחשבים** .4.3.5

**רקע כללי** .4.3.5.1

פרוטוקול תקשורת הוא אוסף כללים המגדירים את אופן ביצוע התקשורת בין רכיבים שונים. כמו ששני אנשים נפגשים לוחצים ידיים ומציגים זה את זה, כך פרוטוקול תקשורת מגדיר את הכללים לשיח שבין רכיבים שונים.

[REDACTED]

**ממצא** .4.3.5.2

[REDACTED]

**משמעויות** .4.3.5.3

[Redacted text]

**המלצה** .4.3.5.4

[Redacted text]

**גישה מרחוק** .4.3.6

**רקע כללי** .4.3.6.1

הגישה מרחוק מתאפשרת באמצעות מנגנון של רשת פרטית וירטואלית VPN, המבצעת אימות למשתמש והצפנה של התקשורת. מי שמורשה לגשת מרחוק מוגדר ב-Firewall במסגרת קבוצה מסוימת.

[Redacted text]

[Redacted text]

**ממצאים** .4.3.6.2

[Redacted text]

משמעויות .4.3.6.3

[Redacted text block]

המלצות .4.3.6.4

[Redacted text block]

אמצעים נתיקים .4.3.7

רקע כללי .4.3.7.1

[Redacted text block]

ממצאים .4.3.7.2

[Redacted text block]

משמעויות .4.3.7.3

[Redacted text block]

[REDACTED]

**4.3.7.4. המלצות**

[REDACTED]

**4.3.8. הגנה מפני תוכנות זדוניות (אנטי וירוס) וסינון אתרים**

מנגנון האנטי-וירוס נועד למנוע גישה לשרתים ומערכות העירייה מתוכנות בלתי מורשות: וירוסים, תולעים, רוגלות10 ועוד. חסימה זו מחזקת באופן משמעותי את אבטחת המידע הקיימת כנגד תוכנות שאינן מורשות.

[REDACTED]

מנגנון EDR הוא מנגנון המנטר תחנות קצה, מזהה ההתנהגויות חשודות, חוסם איומים, ומאפשר לבצע תיקונים ולשחזר מערכות שנפגעו מתוכנות זדוניות.

[REDACTED]

לא נמצאו חריגות.

**4.3.9. נעילת תחנות עבודה בהיעדר שימוש**

**4.3.9.1. רקע כללי**

קיימת תקינה המסדירה את הליך נעילת תחנות עבודה או מערכות מידע באופן אוטומטי, במקרה של אי שימוש לאחר פרק זמן. נעילה כאמור חשובה ומקובלת לצורך ההגנה על מערכות המידע.

[REDACTED]

נעילת המסך נועדה למנוע מאחרים להשתמש במחשב בזמן שהמשתמש המורשה אינו נוכח בחדרו.

<sup>10</sup> רוגלות (spyware) הן תוכנות ריגול-תוכנות מחשב העוקבות בחשאי אחר הרגלי הגלישה של המשתמש במחשב שבהן הן מותקנות ומעבירות מידע על הרגלים אלו לאתרים ששתלו אותן. הרוגלות נועדו לזהות את העדפותיו של המשתמש ואת תחומי העניין שלו, בדרך כלל כדי להתאים לו פרסומות אישיות בעת הגלישה ולהפיק מהן רווח כלכלי.

**4.3.9.2. ממצאים**

**א. הנחיה חסרה**

אין הנחיות לעובדים לנעול מסך כאשר הם יוצאים מחדרם.

[Redacted]

**4.3.9.3. משמעויות**

א. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

[Redacted]

**4.3.9.4. המלצות**

א. יש לעגן בנוהל ולהנחות את העובדים לנעול את המסך לפני שהם יוצאים מחדרם.

[Redacted]

**4.3.10. הגנה מסמכים ועל ספריות משותפות**

[Redacted]

לא נמצאו חריגות.

**4.3.11. אבטחת מידע המוחזק אצל ספקים עיקריים**

**4.3.11.1. רקע כללי**

מאגרי המידע העיקריים של העירייה מוחזקים אצל ספקים חיצוניים: מטרופולינט ואוטומציה.

נוהל העירייה "עבודה מול ספקים חיצוניים" קובע כללים לעבודה מול ספקים חיצוניים, המתחברים מרחוק למערכות של העירייה. הספקים העיקריים הציגו תעודת הסמכה לתקן אבטחת מידע 27001.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

יודגש שעמידה בתקן 27001 אין פירושה עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).

הנחיית רשם מאגר המידע 03/2018 קובעת שראו גוף כעומד בהוראות התקנות אם בנוסף לתעודת ההסמכה לתקן 27001 הוא עומד גם ב-11 תקנות ובהן 2-5, 9-12, 14, 18,19..

העירייה בעת הוצאת המכרז דורשת מהספקים למלא מפרט אבטחת מידע, והן חותמים עליו כחלק ממסמכי המכרז ומסמכי ההתקשרות.

### **ממצאים** .4.3.11.2

#### **א. הסדרה חסרה של העמידה בתקנות**

נוהל עבודה מול ספקים חיצוניים, אינו מתייחס למצב בפועל, שהמאגרים מוחזקים אצל הספקים החיצוניים.

#### **ב. בדיקה חסרה של העמידה בתקנות במועד ההתקשרות ובאופן**

##### **שוטף**

הביקורת לא מצאה כי העירייה בודקת באם הספקים עומדים בתקנות, לא במועד ההתקשרות ולא באופן שוטף. העירייה אינה בודקת את עמידת הספקים העיקריים בהוראות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), ואינה דורשת מהם מידי שנה למלא שאלון עמידה בהוראות התקנות.

### **משמעויות** .4.3.11.3

- א. הסדרה חסרה בהנחיות ו/או בנהלי העבודה לגבי הבחינה והבדיקה במועד ההתקשרות ובאופן שוטף של העמידה בתקנות.
- ב. פתח לתקלות ולאי סדרים בתהליך העבודה ובעמידה בתקנות.
- ג. העירייה אינה יודעת האם מאגרי המידע המשמעותיים שלה, מוחזקים על-ידי גורמים העומדים בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).
- ד. ניהול פיקוח ובקרה חסרים אחר עמידת הספקים בתקנות.

### **המלצות** .4.3.11.4

- א. יש לעדכן את נוהל עבודה מול ספקים, כך שיתייחס למצב בפועל, שבו המאגרים העיקריים מוחזקים אצל הספקים.
- ב. יש לעגן בנוהל הפצת שאלון סטטוס עמידה בהוראות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) מידי שנה לספקים.
- ג. יש לבדוק בתחילת כל התקשרות עם ספקים ונותני שירותים את העמידה בתקנות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ד. יש לשלוח שאלון זה לספקים מידי ולדרוש לקבל גם תעודת הסמכה לפי תקן 27001.

ה. ככל שניתן, יש לקבל מהספקים דוח לפי תקן ISAE 3402 או תקן SSAE 18 (תקנים לפיהם מבצעים ביקורת על לשכות שירות).

### 4.3.12. הענקת/הסרת הרשאות לעובדים

#### 4.3.12.1. רקע כללי

סעיף 8 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובע, שיש לקבוע הרשאות גישה ויש לנהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה ובעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה. התקן הישראלי 1495 מסדיר את הליך ניהול הרשאות הגישה למערכות הממוחשבות ב-4 שלבים כדלהלן:

- **הגשת בקשה להרשאת גישה** – קבלת בקשה להענקה, שינוי, הקפאה או ביטול הרשאות הכוללת את פרטי העובד, נימוק הבקשה, רמת הרשאת הגישה הנדרשת, תוקף ההרשאות, ימי פעילות ועוד. בקשה זו צריכה להינתן על ידי מנהל המחלקה/אגף הנדרש כאישור להרשאות הנדרשות לעובד לצורך ביצוע תפקידו.
- **אישור הבקשה להרשאת גישה** – מתן הרשאות על בסיס עקרון "הצורך לדעת" (מתן ההרשאות הנדרשות לביצוע התפקיד בלבד), כאשר בעת מתן הרשאות למערכות רגישות יתקבל אישור נוסף של מנהל אבטחת המידע. הרשאות הגישה יאושרו לטווחי זמן מוגדרים בימים ובשעות בהן תתאפשר הכניסה למערכת המידע.
- **ביצוע הבקשה להרשאת גישה** – הענקת הרשאת הגישה למשתמש, שינוי ההרשאה, הקפאתה או ביטולה בהתאם לבקשות שהתקבלו. ההרשאות יבוטלו או יוקפאו במקרים של חריגות מכללי אבטחת המידע הנובעות מתהליכי בקרה אוטומטים (כגון הקפאת קוד משתמש לאחר מספר ניסיונות), יציאת עובד לחופשה ממושכת, עזיבת עובד, שינוי תפקיד בארגון וכו'.
- **בקרת הרשאות גישה** – תיעוד הבקשה להרשאת גישה או לביטול הרשאה ועריכת בדיקה תקופתית של הרשאות הגישה הכוללות שניתנו.

### 4.3.12.2. תהליך הענקת הרשאות לעובדים

#### 4.3.12.2.1. תיאור כללי של התהליך

בהתאם לנוהל קליטת ועזיבת עובד ושינוי תפקיד, שנכנס לתוקף בחודש 6/2022, העובד החדש יגיע ליחידת מערכות מידע עם טופס טיולים מטעם מחלקת מאבי אנוש, יקבל הדרכה לגבי

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

אבטחת מידע, יוחתם על טופס סודיות, על טופס קבלת ציוד מחשוב.

מחלקת מערכות מידע תקים לעובד שם משתמש (USER) בשרתים ותקים לו תיבת דואר.

הנוהל אינו מציין את אופן הענקת הרשאות במערכות השונות, כגון: מטרופולינט ואוטומציה.

לגבי הענקת הרשאות במטרופולינט, מחלקת מערכות מידע ממלאת טופס מקוון של מטרופולינט הנחתם על-ידי הגזבר ומעבירה אותו אל התמיכה של מטרופולינט.

לגבי הענקת הרשאות באוטומציה (ישנם 4 משתמשים בלבד), ישנו טופס ידני הנחתם על-ידי מנכ"ל העירייה, ומועבר על ידי מחלקת מערכות מידע לתמיכה של אוטומציה.

יצוין, שמעורבות יחידת מערכות מידע בתהליך הינה נכונה ונחוצה, כדי להבטיח ככל שניתן, שלא תהיינה טעויות.

### ממצא

.4.3.12.2.2

הביקורת לא מצאה כי העירייה מבצעת בדיקה תקופתית, לפחות אחת לשנה, של המשתמשים המוגדרים בשרתים ובמערכות השונות, והתאמת הרשאותיהם לתפקידיהם.

### משמעויות

.4.3.12.2.3

א. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים באמצעות בדיקות תקופתיות נדרשות.

[REDACTED]

### המלצה

.4.3.12.2.4

יש לבצע לפחות אחת לשנה בדיקה של מצבת המשתמשים והרשאותיהם הן בשרתים, הן בדואר האלקטרוני והן במערכות המידע של העירייה [REDACTED] הבדיקה תרוכז על-ידי ממונה אבטחת המידע, ותבצע על-ידי מנהלי המחלקות.

**4.3.12.3. החתמת עובדים על הצהרת סודיות ואבטחת מידע**

**4.3.12.3.1. רקע כללי**

כדי להגביר מודעות של עובדים לנושא אבטחת מידע, מקובל להחתים את העובדים על טופס הצהרת סודיות ושימוש במערכות המידע.

נוהל "קליטה שינוי תפקיד וסיום העסקה" מיום 5/7/2020 ועדכנו מיום 30/3/2022, שנכנס לתוקף בחודש 6/2022, מעגן בסעיף 3.4 את החתמת העובדים על-ידי מחלקת מערכות מידע. הנוהל כולל נספח "טופס הצהרת סודיות והתחייבות לשימוש נאות בתחנת/עמדת מחשב ובמידע".

**4.3.12.3.2. ממצא**

בבדיקת הביקורת את מסמכי הצהרת סודיות, הביקורת מצאה כי העירייה מחתימה את העובדים על הצהרת סודיות בלבד. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי העירייה מחתימה את העובדים על שימוש במערכות המידע ושמירת סודיות המידע.

**4.3.12.3.3. משמעויות**

א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.  
ב. העובד אינו מודע ואינו מאשר את מודעותו לחשיבות אבטחת המידע ושמירת סודיות המידע שהוא נחשף אליו.

**4.3.12.3.4. המלצה**

יש להחתים את כלל העובדים (כולל הוותיקים) על הצהרת סודיות ואבטחת מידע ולצרפה לתיקים האישיים שלהם.

**4.3.12.4. ביטול והקפאת הרשאות לעובדים**

**4.3.12.4.1. רקע כללי**

נוהל "קליטה שינוי תפקיד וסיום העסקה" מיום 5/7/2020 ועדכנו מיום 30/3/2022, שנכנס לתוקף בחודש 6/2022, מעגן בסעיף 3.4 את החתמת העובדים על-ידי מחלקת מערכות מידע. הנוהל כולל נספח "טופס הצהרת סודיות והתחייבות לשימוש נאות בתחנת/עמדת מחשב ובמידע".

[REDACTED]

**4.3.12.4.2**

**ממצא**

הביקורת לא מצאה שהעירייה מבצעת בדיקה תקופתית לפחות אחת לשנה של המשתמשים המוגדרים במטרופולינט, והתאמת הרשאותיהם לתפקידיהם.

בבדיקה אקראית שערכה הביקורת במדגם עובדים שהסתיימה העסקתם בעירייה (5 עובדים), נמצא כי 3 עובדים הוסרו מהשרת ו-2 נותרו בשרת. יש לציין כי אמנם העובדים אינם שכירים, אך משמשים בתפקידם במיקור חוץ. נמסר לביקורת כי העובדים שלא הוסרו מהשרת ממשיכים לעבוד בעירייה לאחר סיום העסקתם.

**4.3.12.4.3**

**משמעויות**

א. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים באמצעות בדיקות תקופתיות נדרשות.  
ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

[REDACTED]

**4.3.12.4.4. המלצה**

יש לבצע לפחות אחת לשנה בדיקה של מצבת המשתמשים והרשאותיהם הן בשרתים, הן בדואר האלקטרוני והן במערכות המידע של העירייה (מטרופולינט, אוטומציה, בר טכנולוגיות וכיו"ב). הבדיקה תרוכז על-ידי ממונה אבטחת המידע, ותבצע על-ידי מנהלי המחלקות.

**4.3.13. תחזוקת ה- BCP/DRP**

**4.3.13.1. רקע כללי**

כאמור, BCP היא תוכנית של העירייה המגדירה את הצרכים ו-DRP היא המענה המיחשובי לצרכים אלה. האחריות לתחזוקת התוכנית היא של גורם "מתאם" ה- BCP(COORDINATOR), שתפקידו לדאוג לקיומה של תוכנית התאוששות מאסון כלל ארגונית (לכל העירייה ולא רק בתחום מערכות המידע).

באחריות המתאם לוודא בין היתר כדלקמן:

1. ה- BCP/DRP משקפים את צורכי הארגון.
2. שינויים באסטרטגיה של הארגון מקבלים ביטוי בתוכניות ההתאוששות, הואיל והם עלולים להשפיע על רמת הקריטיות של תהליכים ו/או יישומים מסוימים.
3. קיים לוח זמנים לסקירה תקופתית של התוכנית לרבות יידוע בעלי התפקידים הרלוונטיים.
4. קיימת תוכנית הדרכה לכוח האדם הרלוונטי בנוגע לפעולות הגיבוי וההתאוששות.
5. רישומים אגב תחזוקת התוכנית (לרבות עריכת ניסויים, הדרכה וסקירות) נשמרים על-ידי הארגון.

**4.3.13.2. ממצאים**

[Redacted content]

**משמעות** .4.3.13.3

[Redacted text]

**המלצה** .4.3.13.4

[Redacted text]

**DRP** .4.4

**אופן הגיבוי ותדירותו** .4.4.1

**רקע כללי** .4.4.1.1

[Redacted text]

[Redacted text]

**ממצאים** .4.4.1.2

[Redacted text]

**משמעויות** .4.4.1.3

[Redacted text]

[REDACTED]

**4.4.1.4. המלצות**

[REDACTED]

**4.4.2. ביצוע שחזורים יזומים**

**4.4.2.1. רקע כללי**

על מנת לוודא כי הגיבויים מבוצעים באופן תקין, נהוג לבצע בדיקת שחזור נתונים, מדי שנה. בבדיקה זו משוחזרים נתוני הגיבוי לסביבת עבודה מדומה ונבדקים מהימנותם באמצעות הפקת פלטים ובחינת נכונותם מול נתוני המערכת הפעילה.

סעיף 9.2 לנוהל גיבוי ושחזור של העירייה עוסק בבדיקות תקינות שבועיות של הגיבויים.

סעיף 9.2.7 קובע שלצורך בדיקת תקינות הגיבוי, הטכנאי יבצע שחזור קובץ מדגמי (קובץ word or excel) משרת [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**4.4.2.2. ממצאים**

[REDACTED]

[REDACTED]

**ב. התאמה חסרה בין נוהל העבודה למנגנון הגיבויים של העירייה**

נוהל השחזורים של העירייה לא מתאים למנגנון הגיבויים שלה.

**4.4.2.3. משמעויות**

א. התאמה חסרה בין נוהל העבודה לצרכים בפועל.

ב. ביטחון חסר באמינות ובזמינות הגיבויים.

ג. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

**4.4.2.4. המלצות**

[REDACTED]

**4.5. תיעוד אירועי אבטחת מידע**

**4.5.1. רקע כללי**

השרתים ומערכות המידע של העירייה חשופים בכל עת לניסיונות פגיעה, וירוסים, תקלות ואירועי אבטחת מידע נוספים. אירועים אלו מובילים לעיתים לקיומן של תקלות במערכות המידע או נפילת המערכות. סעיף 11 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017 קובע, שיש לתעד את ארועי האבטחה, ובארגונים ברמת אבטחה בינונית או גבוהה, יש לקיים דיון אחת לשנה אודות ארועי האבטחה.

סעיף 4.3.3 לתקן 27001 בנושא דרישות אבטחת מידע קובע כי על הארגון להתקין אמצעי בקרה לתיעוד תקלות במערכות המידע ואירועי אבטחת מידע הקשורים למערכות המידע. דיווחים על תקלות כאמור, צריך לכלול את פרטי התקלה או אירוע אבטחת המידע, מועד קבלת הדיווח, מועד הטיפול בתקלה ועוד.

סעיפים 12 ו-13 לנוהל אבטחת המידע של העירייה עוסקים בארועי אבטחת מידע ואופן ההתמודדות עימם.

לשם מימוש הדרישה לתיעוד מקובל להקים מערכת שליטה ובקרה, האוספת את המידע מקובצי לוג של השרתים, ורכיבי התקשורת.

מרכז שליטה ובקרה (SOC = Security Operations Center), מבצע ניטור תמידי ורציף של הרשת ומנתח אירועים בעלי פוטנציאל לנזק אבטחתי. המרכז נותן מענה ומטפל באירועים אלה.

כלי העבודה העיקרי של מערכת זו הוא SIEM (Security Information and Event Management), המנטר את הלוגים השונים, של רכיבי התקשורת השונים ושל השרתים. SIEM יכול לתת מענה מיידי לאירועי אבטחת מידע. במילים אחרות - בלי SIEM אין SOC.

בנוסף ישנו צוות תגובה לאירועי אבטחה (IR = Incident Response), המבצע תחקור של האירוע (בדרך כלל אירוע סייבר חמור המשבית את מערכות העירייה), ומשקם את המערכות. צוות התגובה כולל בנוסף לאנשי טכנולוגיה, גם צוות מינהלי העובד בשיתוף מנכ"ל העירייה, שתפקידו לטפל בנושאים שאינם טכנולוגיים, כגון: הודעות לעובדים, הודעות לציבור, מענה לתקשורת

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ולעיתונות, הודעות למרכז הסייבר, מענה לוגיסטי של מעבר לאתר אחר, עבודה בכלים ובאמצעים אחרים וכיו"ב.

[REDACTED]

### 4.5.2. ממצאים

[REDACTED]

#### ג. התייחסות חסרה בתכנית לתגבור במצב של אירוע סייבר

הביקורת לא מצאה כי בתוכניות העיריה קיימת התייחסות לצוות תגובה לאירועי סייבר (IR).

### 4.5.3. משמעויות

- א. העירייה אינה מתעדת את אופן הטיפול באירועי אבטחה.
- ב. לעירייה אין צוות מקומי לטיפול באירועי אבטחה (SOC) וצוות תגובה (IR).

### 4.5.4. המלצות

[REDACTED]

- ג. יש להוסיף לתוכניות העבודה בנושא אבטחת מידע את נושא צוות תגובה לאירועי (IR – Incident Response).

**4.6. אבטחת אתר האינטרנט העירוני**

**4.6.1. רקע כללי**

סעיף 248 לפקודת העיריות מסדיר את חובת העירייה לנהל אתר אינטרנט ציבורי ללא תשלום, כדלהלן:

"עירייה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר –

(1) מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העירייה, לאחר שהשר פרסמו; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון;

(2) פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור".

אתר אינטרנט עירוני חשוף במידה גבוהה ביחס לאתרי אינטרנט פרטיים למקרים של ניסיונות חדירה לצורך שיבוש האתר והשחתתו (defacement) כגון חדירה לאתר לצורך כתיבת סיסמאות נאצה והצגת תמונות פורנוגרפיות או תמונות מושחתות של אישי ציבור וכיו"ב.

[Redacted]

[Redacted]

**4.6.2. ממצא**

[Redacted]

**4.6.3. משמעויות**

א. ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

[Redacted]

**4.6.4. המלצה**

יש לבצע מבחני חדירה לאתר האינטרנט של העירייה, אחת ל-18 חודשים, על-ידי גורם חיצוני בלתי תלוי.

**5. תגובות מבוקרים כלליות**

תגובת מנמ"רית העירייה:

"נושא אבטחת המידע מטופל באופן שוטף יחד עם ממונה אבטחת המידע. עפ"י תוכנית העבודה עד סוף שנת 2022 יסתיים הטיפול ברוב נושאי אבטחת המידע. כמו כן, כחלק מתוכנית העבודה, ישנם סעיפים הנדרשים למעקב ועבודה באופן שוטף.

בנוסף, כל נושא הרשת, ארכיטקטורה והגדרת כלי רכיבי התקשורת יטופל במסגרת הסכם מול חברה אשר תקים מחדש ותבנה ארכיטקטורה מסודרת לניהול מערך התקשורת והסיסטם ברשות, כולל התקשורת עם איש תקשורת בחלקיות משרה לתפעול ובקרה שוטפת.

**• סעיף 4.1. אבטחת מידע פיזית**

[Redacted]

**• סעיף 4.2 – אבטחת מידע לוגית ברכיבי התקשורת, על כל תתי סעיפיו:**

יטופל במסגרת הפרויקט לניהול מערך התקשורת והסיסטם ברשות

**• 4.2.4.1 השתלטות מרחוק**

[Redacted]

**• 4.2.4.6 ניטור ושירותי אבטחה**

[Redacted]

**• 4.2.5 העדר סינון חסר של תכני גלישה**

בעקבות הביקורת, נחסמה הגישה לאתרים אלו. טופל

**• 4.3.5 גישת מחשבים לשרת**

[Redacted]

**• 4.3.6 גישה מרחוק**

יטופל במסגרת הפרויקט לניהול מערך התקשורת והסיסטם ברשות.

**• 4.3.7 אמצעים נתיקים**

[Redacted]

**• 4.3.12.4 ביטול והקפאת הרשאות לעובדים**

מכיוון שהתשלום למשתמש בדוא"ל הינו פר עובד, מתבצע מעבר על רשימת הרישוי באופן שוטף".

**6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.11.2022**

**החלטה:**

המנמ"רית של העירייה תגיש לראש העירייה תכנית לטיפול בנושאי הביקורת שעלו בדוח ביקורת בנושא יישום אבטחת המידע, לרבות בנושאי אבטחת מידע פיזית, אבטחת מידע לוגית, עמידה בנהלי העבודה, מבדקי חדירה וכל נושאי הביקורת שעלו בדוח. תכנית העבודה תכלול את המשאבים ואת סדרי העדיפויות הנדרשים לביצועם.

אחריות לביצוע: מנמ"רית העירייה.

לו"ז לביצוע: 31.12.2022.



**דוח ביקורת בנושא עמידה בתקנות הגנת**  
**הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז 2017**

**דוח מספר 6/2022**

**1. רקע כללי**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2022 נערכה ביקורת בנושא עמידה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז - 2017 בעירייה. נושא אבטחת מידע דורג בסקר הסיכונים בדרגת סיכון גבוהה מאוד.

**נציין כי היות שקיים מידע חסוי, הוחלט להשחירו מטעמי אבטחת המידע.**

העירייה הינה בעלת מאגרי מידע רבים הכוללים בין היתר מידע על כל תושבי העיר לרבות פרטים אישיים, מצב כלכלי, מצב סוציאלי, אמצעי תשלום ועוד, הנשמרים במערכות הגבייה, הנדסה, רווחה, חינוך, רישוי עסקים ועוד.

בשל האמור, העירייה כפופה לחוקים ולתקנות החלים על כל גורם שינו בעלים או מחזיק מאגרי מידע, ובין היתר חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 אשר קובע בסעיף 17 כדלקמן: "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 מגדירות רשימה של פעולות שעל בעל מאגר מידע לבצע, בהתאם לסוג המידע.

בנספח א' לדוח זה מופיעה רשימת הפעולות שעל העירייה, שלפי התקנות על העירייה, וכוללת את:

- ❖ תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע;
- ❖ תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים;
- ❖ תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית;
- ❖ תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א;
- ❖ תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה;
- ❖ תקנה 9 – זיהוי ואימות;
- ❖ תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה;
- ❖ תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה;
- ❖ תקנה 12 – התקנים ניידים;
- ❖ תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר;
- ❖ תקנה 14 – אבטחת תקשורת;
- ❖ תקנה 15 – מיקור חוץ;
- ❖ תקנה 16 – ביקורות תקופתיות;
- ❖ תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה;
- ❖ תקנה 18 – גיבוי ושחזור נתוני אבטחה;
- ❖ תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע.

<sup>11</sup> "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה;

**2. מטרת הביקורת**

מטרת דוח זה הינה לרכז את ממצאי הביקורת לאור הדרישות בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017.

הבדיקה כללה את הנושאים הבאים:

ט. ניהול אבטחת מידע

- ט.1. קיום מדיניות ונהלים לאבטחת מידע;
- ט.2. קיום מדיניות סיווג מידע;
- ט.3. קיום גורם ממונה על התחום, סמכויותיו, אחריותו וכפיפותו;
- ט.4. עיגון נושא אבטחת המידע בהסכמים עם נותני שירותים;
- ט.5. מודעות והדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע;
- ט.6. קיום פרום לאיומים וסיכונים אבטחת מידע;
- ט.7. אבטחת המידע בעירייה - זיהוי המידע החסוי של העירייה והגנתו, מידור משתמשים;
- ט.8. סיסמאות, הגבלת גישה חיצונית למחשב העירייה;
- ט.9. מעקב אחר פעולות חריגות (כגון: שימוש בלוג<sup>12</sup>).

י. אבטחה פיזית

- י.1. בחינת ההגנה הפיזית על השרתים בעירייה ובחברת מטאורית (מארכת שרתים);
  - י.2. בחינת ההגנה הפיזית על ארונות התקשורת בבנין העירייה;
  - י.3. אמצעי גילוי אש ואמצעים לכיבוי;
  - י.4. שימוש באל-פסק ובגנרטור;
  - י.5. ניהול מצאי חומרה;
  - י.6. גריעה והשמדה של ציוד.
- יא. ניהול הרשאות במערכות המידע
- יא.1. בחינת תהליך מתן הרשאות, הגדרת משתמשים והקפאתם במערכות ההפעלה ובאפליקציות השונות;
  - יא.2. השוואה מדגמית של משתמשים לבעלי תפקידים והגדרת תפקידם לבחינת נחיצות ההרשאות שניתנו;
  - יא.3. בחינת מתן הרשאות לעובדים שנקלטו;
  - יא.4. בחינת שלילת ההרשאות מעובדים שפרשו;
  - יא.5. קיום ושימוש בלוגים לצרכי מעקב ובקרה;
  - יא.6. בחינת ההגנות על ספריות קבצים משותפות למחלקות המטפלות במידע רגיש, דוגמת מחלקת הרווחה;
  - יא.7. התקנת אמצעי הגנה מפני תוכנות מזיקות לסוגיהן כגון: וירוסים;
  - יא.8. שמירת תיעוד ההרשאות;
  - יא.9. תחזוקת הרשאות;
  - יא.10. בחינת מדיניות הרשאות במערכת ההפעלה, ובכלל זה:
  - יא.11. מורכבות סיסמאות;
  - יא.12. החובה להחליף סיסמאות מעת לעת;

<sup>12</sup> קובץ לוג הוא יומן פעולות, שבו מתועדות פעולות מסוימות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- יא.13. נעילת מסכים לאחר פרק זמן של היעדר שימוש.  
יא.14. בחינת קיומם של משתמשי-על בעלי הרשאות ניהול באפליקציות;  
יא.15. בדיקת הבקורות על ההרשאות הקיימות למשתמשים המורשים לבצע שינויים במסדי הנתונים;  
יב. הרשאות בתשתיות התקשורת  
יב.1. בחינת הטיפול בנתבים (routers) ובחומות אש (firewalls);  
יב.2. בחינת הגדרת משתמשים ברכיבי התקשורת (נתבים, חומת האש ועוד);  
יב.3. בחינת קיום בדיקות חדירה;  
יב.4. הגנה ברשתות אלחוטיות;  
יב.5. הטיפול בגישה מרחוק לרבות מחשבים ניידים וטלפונים חכמים.  
יג. ניהול שליטה ובקרה  
יג.1. מערכות שוייב - שליטה ובקרה אחר חריגים (ניטור אפליקטיבי, חומרת ואבטחת מידע);  
יג.2. קיום ותדירות הפקת דוחות (Log) מהמערכות השונות בעירייה;  
יג.3. שימוש בלוגים לביצוע בקרה ומעקב על ידי הגורמים המתאימים בעירייה;  
יג.4. קיום נוהל לטיפול בחריגים.  
יד. המשכיות עסקית והתאוששות מאסון  
יד.1. קיומה של תוכנית להמשכיות עסקית (BCP) ולהתאוששות מאסון (DRP) לעירייה בכלל ולמערכות המידע בפרט;  
יד.2. דרך קביעתה ואישורה של התוכנית;  
יד.3. טיב התוכנית והתייחסותה לכלל הנושאים הקריטיים;  
יד.4. קיומם של נהלים מפורטים ועדכניים לפעולה בעת קרות אסון;  
יד.5. עריכת ניסויים לבדיקת התוכנית;  
יד.6. חיונית מערכות המידע לשעת חירום.  
טו. גיבויים  
טו.1. בחינת תהליך הגיבוי, תדירות הגיבוי והמערכות המגובות;  
טו.2. בחינת אופן שמירת אמצעי הגיבוי;  
טו.3. בחינת תהליכי שחזור;  
טו.4. קיומם של נוהלי גיבוי;  
טו.5. בחינת מעקב ובקרה אחר הגיבויים כולל ניתוח דוחות תקופתיים לגיבויים.  
טז. אתר האינטרנט של העירייה  
טז.1. בחינת אמצעי האבטחה של האתר;  
טז.2. בחינת השירותים הדיגיטליים לתושבי העיר דרך האינטרנט.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

- איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי – אוגוסט 2022. לצורך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם אנשי מערכות המידע של העירייה ועם הספקים השונים הרלוונטיים לתחום מערכות המידע ואבטחתן. לצורך בדיקת היבטי האבטחה הלוגית נבדקו, בין היתר, הבאים:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- » פרמטרים שונים בשרתי העירייה ובכללם מדיניות סיסמאות, רשימת אדמיניסטרטורים, נעילת מסך ועוד ;
  - » פרמטרים שונים ב-Firewall (במטאורית ובעירייה),
  - » מידור ספריות בשרת הקבצים,
  - » מוניטור הגיבויים.
- הביקורת ביצעה, בדיקות של אמצעי אבטחת המידע הפיזיים הקיימים בעירייה (דלתות, אמצעי כיבוי שריפות, מנעולים, אל-פסק ועוד).

**4. פירוט ממצאי הביקורת**

**4.1. תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.1.1. רקע כללי**

תקנה 2 דורשת, שלכל מאגר מידע יוכן מסמך המתאר את מאגר המידע ויכלול את הבאים:

- א) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע
- ב) תיאור מטרות השימוש במידע
- ג) סוגי המידע השונים במאגר
- ד) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה.
- ה) פעולות עיבוד באמצעות מחזיק (קבלן חיצוני אשר אינו בעל המאגר)
- ו) מה הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע ואופן התמודדות עימם
- ז) שמו של מנהל המאגר, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת המידע בו.

כמו כן, דורשות התקנות שבעל המאגר יעדכן את המסמך בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים ויבחן את הצורך בעדכון בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה, או עד 31 בדצמבר בכל שנה.

**4.1.2. ממצא**

בניגוד לתקנות ובניגוד לנוהל העירייה, הביקורת לא מצאה כי:

- (1) העירייה מיפתה את כל מאגרי המידע,
  - (2) לעירייה קיים מסמך מיפוי מאגרי המידע והגדרתם, לכל אחד ממאגרי המידע, הכולל לכל מאגר את מאפייניו ואת הסיכונים להם הוא חשוף.
- יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי מחלקת מערכות מידע הינה בתהליך של מיפוי המערכות והכנת מסמכי הגדרות מאגרי המידע.

**4.1.3. משמעויות**



- ב. עמידה חסרה בנוהלי העירייה.
- ג. מסמך מדיניות חסר.
- ד. מיפוי חסר של מאגרי המידע.
- ה. תיעוד חסר למאגרים, למאפייניהם ולסיכונים להם הם חשופים, כדי ליישם את אמצעי האבטחה המתאימים כדי להגן על המאגרים.
- ו. חשיפה לפגיעה במאגרים, בהיעדר אמצעי אבטחה הולמים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### 4.1.4. המלצות

- א. יש למפות את כלל מאגרי המידע של העירייה.
- ב. יש להכין מסמכי הגדרות לכל מאגר, הכוללים את מאפייניהם ואת הסיכונים להם המאגרים חשופים.

### 4.2. תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.2.1. רקע כללי

- תקנה 3 דורשת שימונה ממונה אבטחת מידע שיפעל באופן הבא:
- א) הממונה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או המחזיק, למנהל בכיר אחר הכפוף לו, או למנכ"ל הארגון (תקנה 3(1)).
  - ב) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון (תקנה 3(2)).
  - ג) הממונה יכין תוכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות, יבצע אותה ויודיע להנהלת הארגון ולמנהל המאגר על ממצאיו (תקנה 3(3)).
  - ד) הממונה על האבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו (תקנה 3(4)).
  - ה) אם בעל מאגר המידע הטיל על ממונה האבטחה משימות נוספות שאינן קשורות בנוהל אבטחת המידע והבקרה השוטפת (לדוגמה: מנהל מערכות המידע של המאגר), עליו להגדיר בצורה ברורה (תקנה 3(5)).
  - ו) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו (תקנה 3(6)).

#### 4.2.2. ממצא

הביקורת סקרה את הסכם ההתקשרות עם ממונה אבטחת המידע הנוכחי ולא מצאה כי במסגרת ההסכם, נכללת התייחסות לנושא תוכנית ההתאוששות, קרי: ממונה אבטחת המידע אינו מעורב בהגדרות הגיבויים והשיחזורים.

#### 4.2.3. משמעויות

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. ממונה אבטחת מידע אינו עוסק בתוכנית ההתאוששות.
- ג. עמידה חסרה לכאורה בהוראות בהיעדר גורם שנותן מענה או מענה חלקי.

#### 4.2.4. המלצה

יש לכלול במסגרת ההתקשרות עם ממונה אבטחת המידע של העירייה התייחסות לתוכנית ההתאוששות.

**4.3. תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.3.1. רקע כללי**

תקנה 4(א) מחייבת את בעל מאגר המידע לקבוע במסמך נוהל אבטחה ארגוני, שמטרתו לייצר מדיניות אבטחה ארגונית להתמודדות עם סיכוני האבטחה להם חשוף המידע.

תקנה 4(ב) קובעת שעל בעל המאגר נדרש לשמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

תקנה 4(ג) קובעת שהנוהל צריך לכלול לפחות את הנושאים הבאים:

א) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר (כאמור בתקנה 6).

ב) הרשאות גישה למאגרי המידע ולמערכות המאגר (בהתאם לתקנה 8).

ג) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך.

ד) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר.

ה) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר.

ו) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11.

ז) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12.

תקנה 4 (ד) קובעת שמאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, צריך נוהל האבטחה לכלול התייחסות גם לאלה:

א) אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9.

ב) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר כאמור בתקנה 10.

ג) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה כאמור בתקנה 16.

ד) הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א)(1).

ה) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר.

תקנה 4(ה) קובעת שאחת לשנה יש לבחון את הצורך בעדכון הנוהל - אם נעשו שינויים מהותיים במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד המידע אם נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תקנה 4(ו) קובעת שבמקרה של בעלות במספר מאגרי מידע, ניתן לקבוע נוהל אבטחה במסמך אחד המתייחס לכל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה.

### 4.3.2. ממצא

הביקורת מצאה כי לעירייה קיימים נהלים בתחום אבטחת המידע. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי הנהלים מתייחסים לכל ההיבטים של אבטחת הידע, לרבות:

{א} אבטחה פיזית;

{ב} אכיפה ותיעוד של גריסת הכרטיס המגנטי;

[REDACTED]

{ד} החלפה זמנית של עובדים (הקפאת עובדים בחופשה ארוכה);

{ה} הרשאות לגישה מרחוק (ביטול ההרשאות ב-Fortigate שבמטאורית);

{ו} בדיקה תקופתית של מצבת ההרשאות בכל המערכות והשרתים וגם רכיבי התקשורת;

{ז} גיבויים ושחזורים בהתאם לצורכי העירייה ולמערכות המידע שלה;

{ח} התנהלות בעת אסון;

{ט} הדרכות ותיעודן;

{י} סיווג נכסים;

{יא} בדיקה תקופתית שמאגרים המוחזקים אצל ספקים עומדים בתקנות אבטחת המידע;

{יב} הנחיות לגבי נעילת מסך;

{יג} ביקורות פנימיות וחיצוניות;

{יד} סקר סיכונים;

{טו} מבחני חדירה אחת ל-18 חודשים;

{טז} מבדקי חוסן לשרתים ולרכיבי התקשורת.

### 4.3.3. משמעויות

[REDACTED]

ב. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.

ג. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.

ד. בהיעדר נהלים מפורטים המתייחסים להיבטים השונים של אבטחת המידע, לא ברורות המשימות שעל הגורמים השונים לבצע, תדירות הביצוע, אופן התיעוד והדיווח. יתירה מזאת, יתכן שמשמיות אלה אף לא תבוצענה.

ה. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעולות הנדרשים לביצוע.

ו. חשש לאחידות חסרה בביצוע הפעולות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ז. סיכון לתפקוד לקוי של עובדים וכתוצאה פגיעה באבטחת המידע.

### 4.3.4. המלצות

- א. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים ולתעדם באמצעות נהלים מסודרים כתובים ומאושרים. על נהלי העבודה לכלול את כלל ההיבטים של אבטחת המידע, באופן מפורט, לרבות היבטי אבטחה פיזית, גיבויים, אירוע אסון וכיוצ"ב. על הנהלים לכלול התייחסות מפורטת לאמצעים, לתדירות ביצוע הפעולות, לתיעוד, לדיווח וכיו"ב.
- ב. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעה וליישום על ידי כלל הגורמים הנדרשים להם בעירייה.

### 4.4. תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.4.1. רקע כללי

תקנה 5(א) שעל בעל מאגר המידע להכין מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, הכוללת את הפרטים הבאים:

א) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע.

ב) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטורו ולאבטחתו.

ג) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן.

ד) תרשים הרשת שבה פועל המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של הרכיבים.

ה) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

תקנה 5(ב) קובעת שפרטי המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם. תקנות 5(ג) ו-5(ד) קובעות שבמאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, חלה חובה:

א) לערוך סקר לאיתור סיכונים אבטחת מידע (סקר סיכונים) אחת ל-18 חודשים לפחות. בעל מאגר המידע ידון בתוצאות הסקר ויפעל לתיקון הליקויים, אם התגלו.

ב) לערוך מבדקי חדירות למערכות המאגר אחת ל-18 חודשים לפחות - על מנת לבחון עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים.

תקנה 5(ה) קובעת שארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי במסמך אחד לגבי כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה, וכן רשאי לקיים את החובות לגבי סקר סיכונים ומבדקי חדירות אחד לגבי כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה.

**4.4.2. ממצאים**

**א) תיעוד חסר של תרשימי הארכיטקטורה**

הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד מפורט ותרשימי ארכיטקטורה של הרשת בעירייה.

הביקורת מציינת כי תיעוד זה נחוץ לצורך ניהול שוטף של הרשת ורכיביה, כבסיס לעבודה של סקר סיכונים ומבחני חדירה וגם לצורך תיעוד הידע אודות הרשת, שקיים אצל אדם אחד ביחידת מערכות המידע של העירייה.

**ב) סקר סיכונים שאינו מעודכן**

העירייה ערכה סקר אבטחת מידע בשנת 2019, שחשף סיכונים רבים ומהותיים, המחייבים רכישת מוצרים רבים, התקנתם והטמעתם. הביקורת לא מצאה שהעירייה עדכנה את הסקר שנערך לפני 3 שנים.

**ג) העדר תכנית להפחתת סיכונים**

הביקורת לא מצאה כי העירייה הכינה תוכנית להתמודדות עם הסיכונים שנחשפו בסקר, תוך דירוג הפעולות הנדרשות בהתאם לדרגת הסיכון.

**ד) העדר תכנית לבדיקת חוסן**

הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה תכנית לבדיקת חוסן לשרתים ולתשתיות לצורך הקשחתם.

**ה) העדר מבדקי חדירה**

הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה בדיקת חדירה למערכות העירייה.

**ו) העדר נוהל סקר סיכונים מבדקי חוסן ומבדקי חדירה**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיים נוהל סקרי סיכונים, מבדקי חוסן ומבדקי חדירה.

**4.4.3. משמעויות**

א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.

[Redacted text block]

ג. העדר התיעוד של מבנה הרשת של העירייה, משמעו העדר שימור הידע

והגברת התלות באדם אחד, אחראי המיחשוב, המכיר את הרשת.

ד. סקר סיכונים שאינו עדכני.

ה. תכנית חסרה להפחתת סיכונים.

ו. אי הכרת נקודות התורפה ואת הסיכונים להם חשופה העירייה.

ז. הערכות חסרה למניעת התקפות על מערכות המידע שלה.

ח. שיבוש תהליכי העבודה של העירייה וזמינותה למתן שירות לתושבים.

ט. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

**4.4.4. המלצות**

- א. יש להכין תרשימי ארכיטקטורה מפורטים ולשמור אותם במקום זמין גם בעת חירום, כך שיסייעו בביצוע סקרי סיכונים ובמבחני חוסן וחדירה וגם יסייעו בעת תקלות, ובעת מילוי מקומו של האחראי על התחזוקה הטכנית.
- ב. יש להכין תוכנית עבודה לטיפול בסיכונים שעלו בסקר הסיכונים.
- ג. יש לבצע סקר סיכונים עדכני לאחר סיום הטיפול בסיכונים שהתגלו.
- ד. יש לבצע בדיקת חוסן לשרתים ולתשתיות של העירייה. יש להכין תוכנית עבודה להקשחת השרתים והתשתיות.
- ה. יש לבצע מבדקי חדירה למערכות העירייה. יש להכין תוכנית עבודה לסגירת הפרצות שיעלו במבדקי החדירה.
- ו. יש לעגן בנוהל ביצוע סקרים אלה אחת ל-18 חודשים.

**4.5. תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.5.1. רקע כללי**

תקנה 6(א) מחייבת שמירה על הפרדה פיזית של תשתיות ומערכות החומרה המשמשות את המאגר, ושמירתן במקום מוגן המונע כניסה אליו ללא הרשאה. תקנה 6(ב) קובעת שבמאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - יש לתעד את הכניסות והיציאות של העובדים מאתרים בהם מצויות המערכות, וכן לתעד הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאת ציוד מהן. למשל באמצעות התקנת מצלמות, מערכת זיהוי ביומטרי וכו'.

מכיוון שמספר האנשים המורשים למערכות המידע של העירייה הוא מעל 100, היא מוגדרת ברמת אבטחה גבוהה.

**4.5.2. ממצאים**

[Redacted content]

[Redacted text block]

משמעויות .4.5.3

[Redacted text block]

המלצות .4.5.4

[Redacted text block]

**4.6. תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.6.1. רקע כללי**

א) תקנה 7(א) קובעת, שלנוכח העובדה שהגורם האנושי מהווה גורם סיכון משמעותי בתחום אבטחת המידע, יש לוודא כי ייקלטו לעבודה הקשורה למאגר המידע עובדים המתאימים לעבודה זו, לאחר שננקטו אמצעים סבירים המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם. יש לקחת בחשבון את רגישות המידע שבמאגר ואת היקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו המועמד לתפקיד. יש לבחון גם את מידת התאמתם של העובדים הקיימים בארגון לגישה למאגר המידע.

ב) תקנה 7(ב) קובעת שיש לקיים הדרכות לבעלי ההרשאות בנושא החובות לפי חוק הגנת הפרטיות והתקנות, בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם.

ג) תקנה 7(ג) קובעת שבמאגר שחלה עליו רמת אבטחה בינונית או גבוהה, יש לקיים פעילות הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות לבעלי ההרשאות.

**4.6.2. ממצאים**

**א. היעדר תוכנית כתובה לתוכנית הדרכה**

הביקורת לא מצאה שישנה תוכנית הדרכה כתובה.

**ב. תיעוד חסר לביצוע הדרכות של עובדים חדשים**

הביקורת לא מצאה כי קיים בעירייה תיעוד לביצוע הדרכות הניתנות לעובדים עם קליטתם לעבודה, הכולל חתימת עובדים על מסמך שימוש במערכות המידע.

**ג. תיעוד חסר לביצוע הדרכות שוטפות**

הביקורת מצאה כי העירייה ערכה הדרכות בנושא אבטחת מידע בתאריכים כדלקמן:

תאריך הדרכה	מספר נוכחים
15/3/2022	98
2/3/2022	80

הביקורת לא מצאה תיעוד להדרכות במהלך השנתיים של הקורונה. לדברי מנמ"רית העירייה לא התקיימו הדרכות בשל מגיפת הקורונה. בתקופה זו, נשלחה הדרכה מקוונת לעובדים, אך לא בוצע מעקב אחר ביצועה.

**4.6.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.  
ב. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ג. ניהול, פיקוח, שליטה ומעקב חסרים אחר פעילות ההדרכה בתחום אבטחת המידע בעירייה.
- ד. חשש להתאמה חסרה בין הידע הקיים לעובדי העירייה בתחום אבטחת המידע.
- ה. חשש לכשירות ולעירנות חסרים של עובדי העירייה שעושים שימוש במערכות המידע השונות שכן נקודת התורפה באבטחת מידע היא האנשים, שבחוסר תשומת לב פותחים מיילים לא מזהים, לוחצים על לינקים שנועדו לאפשר לגורמים שונים לפרוץ למערכות. הניסיונות להערים על האנשים הולכים ונהיים יותר ויותר מתוחכמים.

### 4.6.4. המלצות

- א. עם קליטת עובד, ולפני שהוא מקבל הרשאות גישה למערכות, על ממונה אבטחת המידע לתדרך אותו בנושא אבטחת מידע ושימוש במערכות.
- ב. יש להחתים את העובדים עם קליטתם על טופס שימוש במערכות המדע. יש להחתים את העובדים שנקלטו בעבר על טופס זה.
- ג. יש להכין תוכנית השתלמויות והדרכות בנושא אבטחת מידע, כך שעובד ישתתף ביותר מהדרכה אחת בשנה.
- ד. יש לתעד את ההדרכות (מקוונות או פיזיות) ואת השתתפות העובדים בהדרכות.
- ה. יש לשלוח מעת לעת מיילים לכלל העובדים בנושא אבטחת מידע.
- ו. יש לבחון שליחה מידי שנה של מיילים phishing, המנסים לגרום לעובדים ללחוץ על לינקים, כך שניתן לזהות עובדים שלחצו על לינקים לא מאושרים.

### 4.7. תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.7.1. רקע כללי

תקנה 8(א) קובעת שיש לקבוע הרשאות גישה למאגר לכל עובד, רק במידה הנדרשת לו לצורך ביצוע תפקידו.  
תקנה 8(ב) קובעת שיש לנהל רשימת הרשאות מעודכנת.

#### 4.7.2. ממצא

ההגדרות של הסיסמאות בשרתי העירייה שבחברת מטאורית הן מקילות ואינן עומדות במדיניות של העירייה לגבי אורך הסיסמה ולגבי מספר הניסיונות הכושלים להקליד סיסמה.  
בעקבות הערת הביקורת, שונו ההגדרות בשרתים והסיסמאות נדרשות להיות באורך 11 תווים.  
במהלך הביקורת, שונו ההגדרות בהתאם להערת הביקורת.

**4.7.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. ההגדרות המקילות אינן עומדות במדיניות העירייה.
- ג. פתח לפריצה קלה יחסית של הסיסמאות.

**4.7.4. המלצה**

יש להגדיר את הסיסמאות בשרתי העירייה בהתאם למדיניות העירייה.

**4.8. תקנה 9 – זיהוי ואימות**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.8.1. רקע כללי**

תקנה 9(א) קובעת, שיש לוודא שמי שניגש למידע במאגר הוא עובד מורשה, ולכן יש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים בנסיבות העניין (לפחות באמצעות סיסמה).

תקנה 9(ב) קובעת, שבמאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה- אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה. למשל תעודה המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת, token. עוד קובעת תקנה 9(ב) שבנוהל האבטחה יש לקבוע גם את:

- אופן הזיהוי. אם אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות - הנוהל יתייחס לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים.
- ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות.
- אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

תקנה 9(ג) קובעת שבעל המאגר ידאג לביטול ההרשאות של בעל ההרשאה שסיים את תפקידו, ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות, מיד עם סיום תפקידו של בעל ההרשאה.

**4.8.2. ממצאים**

**א. הגדרות מקלות של סיסמאות**

ההגדרות של הסיסמאות בשרתי העירייה שבחברת מטאורית הן מקילות ואינן עומדות במדיניות של העירייה לגבי אורך הסיסמה ולגבי מספר הניסיונות הכושלים להקליד סיסמה.

במהלך הביקורת, שונו ההגדרות בהתאם להערת הביקורת.

**ב. הנחיות חסרות**

[Redacted text block]

**4.8.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. ההגדרות המקילות אינן עומדות במדיניות העירייה.
- ג. פתח לפריצה קלה יחסית של הסיסמאות.
- ד. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

[Redacted text block]

**4.8.4. המלצות**

[Redacted text block]

**4.9. תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.9.1. רקע כללי**

תקנה 10(א) קובעת שיש לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (מנגנון בקרה), אשר יכלול את הנתונים הבאים: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

תקנה 10(ב) קובעת שמנגנון הבקרה לא יאפשר ביטול או שינוי של הפעלתו. עליו לאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ולהפיץ התראות לאחראים.

תקנה 10(ג) קובעת שבעל מאגר המידע נדרש לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דו"ח של הבעיות שהתגלו וצעדים שנקטו בעקבותיהן.

תקנה 10(ד) קובעת שנתוני התיעוד של מנגנון יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

תקנה 10(ה) קובעת בעל המאגר יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.

**4.9.2. ממצא**

מערכות העירייה כוללות קובצי לוג (יומני אירועים) מקובלים, העונים על דרישות התקנות.

**לא נמצאו חריגות מהתקנה.**

**4.10. תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.10.1. רקע כללי**

מטרת התקנה ליצור "זיכרון ארגוני" ביחס לאירועי אבטחה, על מנת להפיק מהם לקחים לעתיד.

תקנה 11(א) דורשת לתעד כאשר מתרחש אירוע אבטחה. ככל האפשר, יש להתבסס על רישומים אוטומטיים אודות אירועי אבטחה במערכות המאגר של הארגון, כגון syslog snmp.

תקנה 11(ב) קובעת שבנוהל האבטחה יש לקבוע הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע ואופן הדיווח לבעל המאגר.

תקנה 11(ג) קובעת שבמאגר שחלה עליו רמת אבטחה בינונית - בעל המאגר יקיים דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה.

במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה - ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות.

תקנה 11(ד) קובעת שבמאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה- אירוע אבטחה חמור הוא אירוע שנעשה בו שימוש במידע מן המאגר, בלא הרשאה או בחריגה מהרשאה או שנעשתה פגיעה בשלמות המידע;

תקנה 11(ד)(1) קובעת שבמקרה של אירוע אבטחה חמור, יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע.

תקנה 11(ד)(2) קובעת שבמקרה של אירוע אבטחה חמור, רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושאי מידע שעלולים להיפגע מן האירוע (למעט חריגים מסוימים).

**4.10.2. ממצא –**

[Redacted content]

**4.10.3. משמעויות**

[REDACTED]

**4.10.4. המלצות**

[REDACTED]

**4.11. תקנה 12 – התקנים ניידים**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.11.1. רקע כללי**

התקנה קובעת שחשוב להגביל את האפשרות לחבר התקנים ניידים למערכות המאגר, בשים לב לרגישות המידע שבו. אם אפשר לחבר התקנים ניידים למערכת, חשוב להגן על המידע המועתק אליהם. הצפנת המידע, על ידי שימוש בשיטות הצפנה מקובלות, תיחשב נקיטת אמצעים סבירים.

**4.11.2. ממצא**

**(א) גישה למחשבים באמצעים נתיקים**

עובדים שונים בעירייה [REDACTED] יכולים לחבר אמצעים נתיקים, ובכך יכולים להכניס ולהוציא קבצים מהמערכות של העירייה.

**(ב) העדר תיעוד ובקרה לפעילות באמצעים נתיקים במחשבים**

הביקורת מצאה כי ההרשאות הקיימות לעובדים לשימוש באמצעים נתיקים מבוצעות ללא תיעוד הפעילות המבוצעת על ידם וכן ללא תיעוד ובקרה מתאימה.

**4.11.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. הסדרה חסרה לגבי חיבור של אמצעים נתיקים בנוהל עבודה.
- ג. פתח לתקלות ולאי סדרים.
- ד. ניתן להעביר קבצים למערכות העירייה, שיתכן שהם נגועים בתוכנה זדונית.
- ה. ניתן להוציא קבצים (כולל קבצים הכוללים מידע חסוי) ממערכות העירייה ללא פיקוח וללא תיעוד.

[REDACTED]

**4.11.4. המלצות**

- א. יש לעגן בנוהל עבודה כתוב בתחום אבטחת המידע התייחסות לאמצעים נתיקים ואת המורשים לכך.
- ב. יש להתקין עמדת הלבנה/השחרה שדרכה ניתן יהיה להכניס/להוציא קבצים על גבי אמצעים נתיקים.
- ג. יש לחסום את כל העובדים מהאפשרות לחבר אמצעים נתיקים, שלא באמצעות עמדת הלבנה/השחרה.

**4.12. תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.12.1. רקע כללי**

תקנה 13(א) קובעת שיש להקפיד על ניהול ותפעול תקין של מערכות המידע. תקנה 13(ב)- קובעת שיש להפריד בין המערכות שמהן ניתן לגשת למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את הארגון. לדוגמה, באמצעות מערכת fire wall (חומת אש) פנימית, מערכת לחלוקת רשתות ועוד. תקנה 13(ג) קובעת שיש צורך לעדכן את המערכות באופן שוטף על מנת להימנע משימוש במערכות שהיצרן שלהן הפסיק לתמוך בהיבטי האבטחה שלהן.

**4.12.2. ממצא**

מערכות העירייה מנוהלות על-ידי ספקים חיצוניים המתמחים במתן שירותים אלה. העירייה מפעילה ממגוון מנגנוני הגנה.

**לא נמצאו חריגות מהתקנה.**

**4.13. תקנה 14 – אבטחת תקשורת**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.13.1. רקע כללי**

תקנה 14(א) דורשת התקנת אמצעי הגנה מפני חדירה לא מורשית, או תוכנות מזיקות. כגון: תוכנת אנטי-וירוס, תוכנת הגנה מפני תוכנות זדוניות, תוכנת חומת אש והתקן חומת אש פיזי. תקנה 14(ב) דורשת שהעברת מידע ממאגר המידע, ברשת הציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות. תקנה 14(ג) דורשת שבמאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, ייעשה שימוש באמצעים שמזהים את המתקשר והמאמתים את זהותו. במאגרים ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה יש לעשות שימוש באמצעי פיזי, הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה, כגון כרטיס חכם.

**4.13.2. ממצאים**

**א. הגדרה חסרה לאימות התחברות**

[Redacted text]

**ב. הגבלת זמן חסרה**

[Redacted text]

**ג. מתג שאינו מוקשח**

[Redacted text]

**4.13.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. ניתן להשתמש בפרוטוקולי תקשורת שאינם מאובטחים ומוצפנים וניתן לפרוץ לרכיבי התקשורת של העירייה.
- ג. פריצה כזאת יכולה לשמש להשבתת התקשורת ויכולה לשמש לשיבוש התקשורת.
- ד. שיבוש התקשורת יכול לשבש את פעילות העירייה ואיכות השירות לתושבים.

**4.13.4. המלצות**

- א. ניתן להשתמש בפרוטוקולי תקשורת שאינם מאובטחים ומוצפנים וניתן לפרוץ לרכיבי התקשורת של העירייה.
- ב. פריצה כזאת יכולה לשמש להשבתת התקשורת ויכולה לשמש לשיבוש התקשורת.
- ג. שיבוש התקשורת יכול לשבש את פעילות העירייה ואיכות השירות לתושבים.

**4.14. תקנה 15 – מיקור חוץ**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.14.1. רקע כללי**

תקנה 15(א) קובעת שמתן גישה לגורם חיצוני יוצרת סיכונים מיוחדים, ולכן מצריכה בחינת סיכונים אבטחת המידע האפשריים הכרוכים בהתקשרות עימו. יש להקפיד על ההוראות הבאות:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

15(א)1 קובעת שיש לבחון, לפני ביצוע ההתקשרות, את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות, ואם הם גבוהים מדי בהתחשב ברגישות המידע, להימנע ממיקור החוץ לחלוטין.

15(א)2 קובעת שיש לקבוע במפורש בהסכם את כל אלה, בשים לב לסיכוני אבטחת המידע:

- מהו המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ולא להאכלה מטרות?
  - לאלו מערכות הוא רשאי לגשת?
  - מהו סוג העיבוד שאותו הוא רשאי לבצע?
  - מהו משך ההתקשרות ומה יהיה אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות?
  - אופן יישום הוראות תקנות אבטחת מידע.
  - חובתו של הגורם החיצוני להחתיים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע.
  - אם בעל המאגר התיר לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו (תקנה 15).
  - חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם, ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה.
- תקנה 15(א)3 קובעת שיש לפרט בנוהל האבטחה של המאגר גם את העניינים שפורטו מעלה בסעיפים א' עד ה', ולהפנות במפורש להסכם עם הגורם החיצוני ולנוהל האבטחה שלו.
- תקנה 15(א)4 קובעת שיש לנקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות התקנות, בהיקף הנדרש ובשים לב לסיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות.
- תקנה 15(ב) - ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקיים את הוראות התקנה בהסכם אחד לעניין על מאגרי המידע, ובלבד שהם באותה רמת אבטחה.

### 4.14.2. ממצאים

#### **א. הסדרה חסרה של העמידה בתקנות לגבי ספקים**

נוהל עבודה מול ספקים חיצוניים, אינו מתייחס למצב בפועל, שהמאגרים מוחזקים אצל הספקים החיצוניים.

#### **ב. בדיקה חסרה של העמידה בתקנות במועד ההתקשרות ובאופן שוטף**

הביקורת לא מצאה כי העירייה בודקת באם הספקים עומדים בתקנות הן במועד ההתקשרות והן באופן שוטף. העירייה אינה בודקת את עמידת

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הספקים העיקריים בהוראות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), ואינה דורשת מהם מידי שנה למלא שאלון עמידה בהוראות התקנות.

### **4.14.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. הסדרה חסרה בהנחיות ו/או בנהלי העבודה לגבי הבחינה והבדיקה במועד ההתקשרות ובאופן שוטף של העמידה בתקנות.
- ג. פתח לתקלות ולאי סדרים בתהליך העבודה ובעמידה בתקנות.
- ד. העירייה אינה יודעת האם מאגרי המידע המשמעותיים שלה, מוחזקים על-ידי גורמים העומדים בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).
- ה. ניהול פיקוח ובקרה חסרים אחר עמידת הספקים בתקנות.

### **4.14.4. המלצות**

- א. יש לעדכן את נוהל עבודה מול ספקים, כך שיתייחס למצב בפועל, שבו המאגרים העיקריים מוחזקים אצל הספקים.
- ב. יש לעגן בנוהל הפצת שאלון סטטוס עמידה בהוראות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) מידי שנה לספקים.
- ג. יש לבדוק בתחילת כל התקשרות עם ספקים ונותני שירותים את העמידה בתקנות.
- ד. יש לשלוח שאלון זה לספקים מידי ולדרוש לקבל גם תעודת הסמכה לפי תקן 27001.
- ה. ככל שניתן, יש לקבל מהספקים דוח לפי תקן ISAE 3402 או תקן SSAE 18 (תקנים לפיהם מבצעים ביקורת על לשכות שירות).

### **4.15. תקנה 16 – ביקורות תקופתיות**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.15.1. רקע כללי**

תקנה 16(א) קובעת שבמאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - אחת ל-24 חודשים לפחות יש לערוך ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה האבטחה של המאגר, על מנת לוודא עמידתו בהוראות התקנות.

תקנה 16(ב) קובעת שבדו"ח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

תקנה 16(ג) קובעת שבעל המאגר ידון בדו"חות הביקורת שיועברו לו, וייבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.

תקנה 16(ד) קובעת שבמאגר שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה - בעל המאגר רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה 16 במסגרת עריכת סקר סיכונים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תקנה 16(ה) קובעת שארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקיים את הוראות התקנה במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה.

### **4.15.2. ממצאים**

#### **א. ביקורת חסרות בפועל**

הביקורת לא מצאה כי ממונה אבטחת המידע של העירייה ביצע אי-פעם ביקורת עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) תשע"ז-2017.

#### **ב. התייחסות חסרה לעריכת ביקורות בנהלים**

הביקורת לא מצאה כי בנוהלי העירייה קיימת התייחסות לביקורות עמידה בהוראות התקנות.

### **4.15.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. עמידה חסרה לכאורה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות.
- ג. היעדר בדיקה אחת לשנתיים של עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), מגביר את הנזק שייגרם לעירייה אם תיתבע במקרה של זליגת מידע או שיבוש.
- ד. העירייה חשופה לביקורות של רשם מאגרי המידע אם וכאשר הוא יערוך ביקורת.
- ה. הסדרה חסרה של תהליכי עבודה לרבות תהליכי עריכה של ביקורות תקופתיות.
- ו. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

### **4.15.4. המלצות**

- א. על ממונה אבטחת המידע לבצע ביקורת של עמידה בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).
- ב. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים באמצעות נהלים מסודרים, לרבות קיום ביקורות נדרשות בתהליך.

### **4.16. תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.16.1. רקע כללי**

תקנה 17(א) קובעת שיש לשמור את הנתונים "הטכניים" הנצברים במסגרת יישום תקנות 6(ב), 8-11, 14, 15(א)4 ו-16 באופן מאובטח למשך 24 חודשים (נתוני בקרה על כניסה ויציאה מאתרי המערכות, הכנסה והוצאה של ציוד אל

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מערכות המאגר ומהן, ניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות, בקרה ותיעוד גישה, תיעוד של אירועי אבטחה, אבטחת תקשורת, אמצעי בקרב ופיקוח על הגורם החיצוני בעל גישה למאגר וביקורות תקופתיות).

תקנה 17(ב) קובעת שבמאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - יש לגבות את הנתונים שנשמרו, באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי.

כאמור, מכיוון שמספר האנשים המורשים למערכות המידע של העירייה הוא מעל 100, היא מוגדרת ברמת אבטחה גבוהה.

### 4.16.2. ממצאים

#### א. הרשאות כניסה למי שאינו מורשה לחדר תקשורת ראשי

[Redacted]

#### ב. העדר תיעוד כניסה ויציאה לחדר תקשורת 2

[Redacted]

#### ג. העדר גיבוי למחשבים מסוימים

לא נמצא שהמחשב המשמש את מחלקת רישוי עסקים מגובה.  
לא נמצא שהשרת המשמש את הוועדה המקומית מגובה.

#### ד. תרגילי שחזור חסרים

העירייה לא ביצעה תרגילי שחזור כדי לוודא שהגיבויים תקינים.

#### ה. התאמה חסרה בין נוהל העבודה למנגנון הגיבויים

התאמה חסרה בין נוהל העבודה למנגנון הגיבויים של העירייה  
נוהל השחזור של העירייה לא מתאים למנגנון הגיבויים שלה.  
סעיף 9.2 לנוהל גיבוי ושחזור של העירייה עוסק בבדיקות תקינות שבועיות של הגיבויים.

סעיף 9.2.7 קובע שלצורך בדיקת תקינות הגיבוי, הטכנאי יבצע שחזור קובץ מדגמי (קובץ word or excel) משרת הגיבוי הלוקאלי למערכת למחיצת TEST\_RESTORE, זאת לאחר בדיקה כי המחיצה ריקה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

יצוין, שאין לעירייה שרת גיבוי לוקאלי (יש מחשב לוקאלי שמצפין ושולח גיבוי לשרת מרוחק).

### 4.16.3. משמעויות

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. עמידה חסרה בהוראות נוהל העבודה בנושא.
- ג. פתח לתקלות, לאי סדרים ואף לפגיעה במערכות העירייה.
- ד. כניסה פיזית לחדרי התקשורת לגורמים שאינם מורשים העלולים לחבל ברכיבי התקשורת ואף לנסות להתחבר ישירות ולשבש פרמטרים, כך שתאפשר גישה עוינת מרוחק.

[REDACTED]

[REDACTED]

- ו. התאמה חסרה בין נוהל העבודה לצרכים בפועל.
- ז. ביטחון חסר באמינות ובזמינות הגיבויים.
- ח. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

### 4.16.4. המלצות

[REDACTED]

[REDACTED]

- ב. נדרש לבצע תרגילי שיחזור. חלקם יכללו שיחזור שרת וחלקם יכללו שיחזור מחשבים מסוימים, וחלקם יבחנו קבצים מסוימים.
- ג. על העירייה לעדכן את נוהל גיבוי ושיחזור כך שיתאים למנגנון הגיבויים הקיים בעירייה.

### 4.17. תקנה 18 - גיבוי ושיחזור נתוני אבטחה

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.17.1. רקע כללי

תקנה 18 (א) קובעת שיש לקבוע במסמך את הנהלים הבאים:

- נהלים לביצוע גיבוי נתוני אבטחה באופן תקופתי שגרתי.
- נהלים שיבטיחו שניתן יהיה לשחזר את הנתונים כאמור בתקנה 17(ב) באופן יעיל ומהיר, ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר.
- במסגרת תיעוד אירועי אבטחה, כאמור בתקנה 11, יתועדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה - זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

#### 4.17.2. ממצא

הביקורת לא מצאה כי העירייה ביצעה תרגילי שיחזור כדי לוודא שהגיבויים תקינים.

**4.17.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. ביטחון חסר באמינות ובזמינות הגיבויים.
- ג. פתח לטעויות לתקלות ולאי סדרים.

**4.17.4. המלצה**

נדרש לבצע תרגילי שיחזור. חלקם יכללו שיחזור שרת וחלקם יכללו שיחזור מחשבים מסוימים, וחלקם יבחנו קבצים מסוימים.

**4.18. תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.18.1. רקע כללי**

תקנה 19(א) קובעת שהחובות החלות על בעל מאגר המידע תחולנה גם על מנהל המאגר וגם על מחזיק המאגר, בשינויים המחויבים ולפי העניין, למעט החובות הקבועות בתקנות 2 ו-15(א) (מסמך הגדרות המאגר ומיקור חוץ). תקנה 19(ב) קובעת שכל מי שמוטלת עליו חובה או אחריות לביצוע פעולה, נדרש לתעד את ביצועה.

**4.18.2. ממצא**

בניגוד לתקנות ובניגוד לנוהל העירייה, הביקורת לא מצאה כי:  
(1) העירייה מיפתה את כל מאגרי המידע,  
(2) לעירייה קיים מסמך מיפוי מאגרי המידע והגדרתם, לכל אחד ממאגרי המידע, הכולל לכל מאגר את מאפייניו ואת הסיכונים להם הוא חשוף.  
יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי מחלקת מערכות מידע הינה בתהליך של מיפוי המערכות והכנת מסמכי הגדרות מאגרי המידע.

**4.18.3. משמעויות**

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. עמידה חסרה בנוהלי העירייה.
- ג. מסמך מדיניות חסר.
- ד. מיפוי חסר של מאגרי המידע.
- ה. תיעוד חסר למאגרים, למאפייניהם ולסיכונים להם הם חשופים, כדי ליישם את אמצעי האבטחה המתאימים כדי להגן על המאגרים.
- ו. חשיפה לפגיעה במאגרים, בהיעדר אמצעי אבטחה הולמים.

**4.18.4. המלצות**

- א. יש למפות את כלל מאגרי המידע של העירייה.
- ב. יש להכין מסמכי הגדרות לכל מאגר, הכוללים את מאפייניהם ואת הסיכונים להם המאגרים חשופים.

**5. רשימת תיוג לפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע)**

בהתבסס על התקנות, מצורפת טבלת בדיקת מוכנות לתקנות, המהווה רשימת תיוג (Check list) למוכנות העירייה ומסכמת את כלל הנושאים שבדוח. לאחר הטבלה מופיע התוספת לתקנות המפרטת מי הארגונים המוגדרים ברמת אבטחה גבוהה. מכיוון, שמספר האנשים המורשים למערכות המידע של העירייה הוא מעל 100, היא מוגדרת ברמת אבטחה גבוהה.

**טבלת בדיקה מוכנות לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע)**

לפי התקנות רמות אבטחה בינונית וגבוהה (מסומנות בצבע כתום):

- מאגר מידע שמטרתו העיקרית היא איסוף מידע לצורך מסירתו לאחר כדרך עיסוק, לרבות שירותי דיוור ישיר;
- מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכלית ומידת עמידתו בהם.

מספור סידורי	הוראות החוק	מצב בפועל
<b>תקנה 1 – הגדרות</b>		
<b>תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע</b>		
1.	תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
2.	תיאור מטרות השימוש במידע	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
3.	סוגי המידע השונים במאגר	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
4.	פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה.	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
5.	פעולות עיבוד באמצעות מחזיק (קבלן חיצוני אשר אינו בעל המאגר)	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
6.	מה הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע ואופן התמודדות עימם	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
7.	שמו של מנהל המאגר, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת המידע בו.	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
8.	בעל המאגר יעדכן את המסמך בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים ויבחן את הצורך בעדכון בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה, או עד 31 בדצמבר בכל שנה.	קיים חלקית. בתהליך מיפוי.
<b>תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע</b>		
9.	על פי התקנות, על גוף המחזיק יותר מ- 5 מאגרי מידע, למנות ממונה על אבטחת מידע. יש לפעול באופן הבא:	קיים

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

קיים	הממונה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או המחזיק, למנהל בכיר אחר הכפוף לו, או למנכ"ל הארגון (תקנה 3(1)).	.10
קיים חלקית בתהליך עבודה קיים ללא אישור תקציבי	הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביא לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון (תקנה 3(2)). הממונה יכין תוכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות, יבצע אותה ויודיע להנהלת הארגון ולמנהל המאגר על ממצאיו (תקנה 3(3)).	.11 .12
קיים	הממונה על האבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו (תקנה 3(4)).	.13
קיים	אם בעל מאגר המידע הטיל על ממונה האבטחה משימות נוספות שאינן קשורות בנוהל אבטחת המידע והבקרה השוטפת (לדוגמה: מנהל מערכות המידע של המאגר), עליו להגדירן בצורה ברורה (תקנה 3(5)).	.14
קיים	בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו (תקנה 3(6)).	.15
<b>תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע</b>		
קיים חלקית בתהליך עבודה	תקנה 4(א) - התקנה מחייבת את בעל מאגר המידע לקבוע במסמך נוהל אבטחה ארגוני, שמטרתו לייצר מדיניות אבטחה ארגונית להתמודדות עם סיכוני האבטחה להם חשוף המידע.	.16
קיים	תקנה 4(ב) - בעל המאגר נדרש לשמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.	.17
קיים	תקנה 4(ג) - הנוהל צריך לכלול לפחות את הנושאים הבאים:	.18
קיים חלקית	הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר (כאמור בתקנה 6).	.19
קיים	הרשאות גישה למאגרי המידע ולמערכות המאגר (בהתאם לתקנה 8).	.20
קיים חלקית בתהליך עבודה	תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך.	.21
קיים חלקית	הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר.	.22
קיים חלקית	הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר.	.23
קיים חלקית	אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11.	.24
קיים המצב בפועל שונה מההוראות	הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12.	.25
קיים חלקית	תקנה 4 (ד) - מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, צריך נוהל האבטחה לכלול התייחסות גם לאלה:	.26
קיים שונה במהלך הביקורת	אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9.	.27
קיים	אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר כאמור בתקנה 10.	.28
לא קיים	הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה כאמור בתקנה 16.	.29
קיים חלקית בתהליך עבודה	הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א)(1).	.30
לא קיים	הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר.	.31
לא רלוונטי כעת	תקנה 4(ה) - אחת לשנה יש לבחון את הצורך בעדכון הנוהל - אם נעשו שינויים מהותיים במערכות המאגר	.32

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

	או בתהליכי עיבוד המידע אם נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.	
קיים	תקנה 4(ו)- במקרה של בעלות במספר מאגרי מידע, ניתן לקבוע נוהל אבטחה במסמך אחד המתייחס לכל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה.	31
<b>תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים</b>		
לא קיים. בתהליך עבודה	תקנה 5(א)- על בעל מאגר המידע להכין מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, הכוללת את הפרטים הבאים:	
לא קיים. בתהליך עבודה	תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע.	32
לא קיים. בתהליך עבודה	מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטורו ולאבטחתו.	33
לא קיים. בתהליך עבודה	תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן.	34
לא קיים. בתהליך עבודה	תרשים הרשת שבה פועל המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של הרכיבים.	35
לא קיים. בתהליך עבודה	תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.	36
לא קיים. בתהליך עבודה	תקנה 5(ב)- פרטי המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.	37
לא קיים. בתהליך עבודה	תקנה 5(ג) ו-5(ד)- במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, חלה חובה:	38
לא קיים. בתהליך עבודה	לערוך סקר לאיתור סיכונים אבטחת מידע (סקר סיכונים) אחת ל-18 חודשים לפחות. בעל מאגר המידע ידון בתוצאות הסקר ויפעל לתיקון הליקויים, אם התגלו.	39
לא קיים. בתהליך עבודה	לערוך מבדקי חדירות למערכות המאגר אחת ל-18 חודשים לפחות - על מנת לבחון עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים.	40
לא קיים. בתהליך עבודה	תקנה 5(ה)- ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי במסמך אחד לגבי כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה, וכן רשאי לקיים את החובות לגבי סקר סיכונים ומבדק חדירות אחד לגבי כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה	41
<b>תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית</b>		
קיים חלקית	תקנה 6(א)- התקנה מחייבת שמירה על הפרדה פיזית של תשתיות ומערכות החומרה המשמשות את המאגר, ושמירתן במקום מוגן המונע כניסה אליו ללא הרשאה.	42
קיים חלקית	תקנה 6(ב)- במאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - יש לתעד את הכניסות והיציאות של העובדים מאתרים בהם מצויות המערכות, וכן לתעד הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאת ציוד מהן. למשל באמצעות התקנת מצלמות, מערכת זיהוי ביומטרי וכו'.	43
<b>תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א</b>		
קיים	תקנה 7(א)- לנוכח העובדה שהגורם האנושי מהווה גורם סיכון משמעותי בתחום אבטחת המידע, יש לוודא כי ייקלטו לעבודה הקשורה למאגר המידע עובדים המתאימים לעבודה זו, לאחר שננקטו אמצעים סבירים המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם. יש לקחת בחשבון את רגישות המידע	44

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

	שבמאגר ואת היקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו המועמד לתפקיד. יש לבחון גם את מידת התאמתם של העובדים הקיימים בארגון לגישה למאגר המידע.	45
<b>קיים חלקית בגלל הקורונה</b>	תקנה 7(ב)- יש לקיים הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי חוק הגנת הפרטיות והתקנות, בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם.	
<b>קיים חלקית בגלל הקורונה</b>	תקנה 7(ג)- במאגר שחלה עליו רמת אבטחה בינונית או גבוהה, יש לקיים פעילות הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות לבעלי הרשאות.	46
<b>תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה</b>		
<b>אין נוהל לבדיקת רשימת הרשאות למערכות מידי שנה</b>	תקנה 8(א) - יש לקבוע הרשאות גישה למאגר לכל עובד, רק במידה הנדרשת לו לצורך ביצוע תפקידו.	
<b>אין נוהל לבדיקת רשימת הרשאות למערכות מידי שנה</b>	תקנה 8(ב)- יש לנהל רשימת הרשאות מעודכנת	47
<b>תקנה 9 – זיהוי ואימות</b>		
<b>קיים</b>	תקנה 9(א)- יש לוודא שמי שניגש למידע במאגר הוא עובד מורשה, ולכן יש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים בנסיבות העניין (לפחות באמצעות סיסמה).	48
<b>קיים</b>	תקנה 9(ב)- במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה-	49
<b>קיים</b>	אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה. למשל תעודה המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת, token.	50
<b>קיים</b>	בנוהל האבטחה יש לקבוע גם את: <ul style="list-style-type: none"> <li>• אופן הזיהוי. אם אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות - הנוהל יתייחס לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים.</li> <li>• ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות.</li> <li>• אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.</li> </ul>	51
<b>קיים</b>	תקנה 9(ג)- בעל המאגר ידאג לביטול הרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו, ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות, מיד עם סיום תפקידו של בעל הרשאה.	52
<b>תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה</b>		
<b>קיים</b>	תקנה 10(א)- יש לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (מנגנון בקרה), אשר יכלול את הנתונים הבאים: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.	53
<b>קיים</b>	תקנה 10(ב)- מנגנון הבקרה לא יאפשר ביטול או שינוי של הפעלתו. עליו לאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ולהפיץ התראות לאחראים.	54
<b>קיים</b>	תקנה 10(ג)- בעל מאגר המידע נדרש לקבוע נוהל בדיקה שגרתית של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דו"ח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.	55
<b>קיים</b>	תקנה 10(ד)- נתוני התיעוד של מנגנון יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.	56
<b>קיים</b>	תקנה 10(ה)- בעל המאגר יידע את בעלי הרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.	57
<b>תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה</b>		

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

קיים	מטרת התקנה ליצור "זיכרון ארגוני" ביחס לאירועי אבטחה, על מנת להפיק מהם לקחים לעתיד.	
קיים	תקנה 11(א) - אירע אירוע אבטחה? נא לתעד. ככל האפשר, יש להתבסס על רישומים אוטומטיים אודות אירועי אבטחה במערכות המאגר של הארגון, כגון syslog snmp.	58.
קיים	תקנה 11(ב) - בנוהל האבטחה יש לקבוע הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע ואופן הדיווח לבעל המאגר.	59.
לא קיים	תקנה 11(ג) - במאגר שחלה עליו רמת אבטחה בינונית - בעל המאגר יקיים דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונן של נוהל האבטחה. במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה - ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות.	60.
קיים	תקנה 11(ד) - מהו אירוע אבטחה חמור וכיצד עלי לפעול במקרה זה? במאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה - אירוע אבטחה חמור הוא אירוע שנעשה בו שימוש במידע מן המאגר, בלא הרשאה או בחריגה מהרשאה או שנעשתה פגיעה בשלמות המידע;	61.
קיים	תקנה 11(ד)(1) - במקרה של אירוע אבטחה חמור, יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע.	62.
קיים	תקנה 11(ד)(2) - במקרה של אירוע אבטחה חמור, רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושאי מידע שעלולים להיפגע מן האירוע (למעט חריגים מסוימים).	63.
<b>תקנה 12 – התקנים ניידים</b>		
קיים חלקית	כיוון שמדובר בהתקנים ניידים, הניתנים להעברה ממקום למקום, קיים סיכון כי מידע מהמאגר עלול לדלוף החוצה באופן לא מורשה, או שחיבור ההתקן הנייד יגרום נזק למערכות המאגר בשל נזקה המותקנת בו. חשוב להגביל את האפשרות לחבר התקנים ניידים למערכות המאגר, בשים לב לרגישות המידע שבו. אם אפשר לחבר התקנים ניידים למערכת, חשוב להגן על המידע המועתק אליהם. הצפנת המידע, על ידי שימוש בשיטות הצפנה מקובלות, תיחשב נקיטת אמצעים סבירים.	64.
<b>תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר</b>		
קיים	תקנה 13(א) - יש להקפיד על ניהול ותפעול תקין של מערכות המידע.	65.
קיים	תקנה 13(ב) - חשוב להפריד בין המערכות שמהן ניתן לגשת למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות אותן. לדוגמה, באמצעות מערכת fire wall (חומת אש) פנימית, מערכת לחלוקת רשתות ועוד.	66.
קיים	תקנה 13(ג) - יש צורך לעדכן את המערכות באופן שוטף על מנת להימנע משימוש במערכות שהיצרן שלהן הפסיק לתמוך בהיבטי האבטחה שלהן.	67.
<b>תקנה 14 – אבטחת תקשורת</b>		

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<b>קיים חלקית</b>	אם מערכות המאגר מחוברות לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, נוצר סיכון של גישה חיצונית ולא מורשית אליהן. לכן יש להקפיד על הכללים הבאים:	
<b>קיים חלקית</b>	תקנה 14(א)- התקנת אמצעי הגנה מפני חדירה לא מורשית, או תוכנות מזיקות. כגון: תוכנת אנטי-וירוס, תוכנת הגנה מפני תוכנות זדוניות, תוכנת חומת אש והתקן חומת אש פיזי.	.68
<b>קיים</b>	תקנה 14(ב)- העברת מידע ממאגר המידע, ברשת הציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.	.69
<b>קיים</b>	תקנה 14(ג)- במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק ("חיבור מהבית" למשל), ייעשה שימוש באמצעים שמוזהים את המתקשר והמאמתים את זהותו.	.70
<b>קיים</b>	במאגרים ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה יש לעשות שימוש באמצעי פיזי, הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה, כגון כרטיס חכם.	.71
<b>תקנה 15 – מיקור חוץ</b>		
<b>קיים</b>	תקנה 15(א)- מתן גישה לגורם חיצוני יוצרת סיכונים מיוחדים, ולכן מצריכה בחינת סיכונים אבטחת המידע האפשריים הכרוכים בהתקשרות עימו. יש להקפיד על ההוראות הבאות:	
<b>קיים</b>	לבחון, לפני ביצוע ההתקשרות, את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות, ואם הם גבוהים מדי בהתחשב ברגישות המידע, להימנע ממיקור החוץ לחלוטין.	.72
<b>קיים</b>	לקבוע במפורש בהסכם את כל אלה, בשים לב לסיכוני אבטחת המידע:	
<b>קיים</b>	מהו המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ולאלה מטרתו?	.73
<b>קיים</b>	לאילו מערכות הוא רשאי לגשת?	.74
<b>קיים</b>	מהו סוג העיבוד שאותו הוא רשאי לבצע?	.75
<b>קיים</b>	מהו משך ההתקשרות ומה יהיה אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות?	.76
<b>קיים</b>	אופן יישום הוראות תקנות אבטחת מידע.	.77
<b>קיים</b>	חובתו של הגורם בחיצוני להחתים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע.	.78
<b>קיים</b>	אם בעל המאגר התיר לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו (תקנה 15).	.79
<b>לא קיים</b>	חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם, ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה.	.80
<b>קיים</b>	תקנה 15(א)(3)- יש לפרט בנוהל האבטחה של המאגר גם את העניינים שפורטו מעלה בסעיפים א' עד ה', ולהפנות במפורש להסכם עם הגורם החיצוני ולנוהל האבטחה שלו.	.81
<b>לא קיים</b>	תקנה 15(א)(4)- יש לנקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות התקנות, בהיקף הנדרש ובשים לב לסיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות.	.82
<b>לא קיים</b>	תקנה 15(ב)- ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקיים את הוראות התקנה בהסכם אחד לעניין על מאגרי המידע, ובלבד שהם באותה רמת אבטחה.	.83
<b>תקנה 16 – ביקורות תקופתיות</b>		

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לא קיים	תקנה 16(א) - במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - אחת ל-24 חודשים לפחות יש לערוך ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה האבטחה של המאגר, על מנת לוודא עמידתו בהוראות התקנות.	84.
לא קיים	תקנה 16(ב) - בדו"ח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.	85.
לא קיים	תקנה 16(ג) - בעל המאגר ידון בדו"חות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.	86.
לא קיים	תקנה 16(ד) - במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה - בעל המאגר רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה 16 במסגרת עריכת סקר סיכונים.	87.
לא קיים	תקנה 16(ה) - ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקיים את הוראות התקנה במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע, המצויים באותה רמת אבטחה.	88.
<b>תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה</b>		
קיים חלקית	תקנה 17(א) - יש לשמור את הנתונים "הטכניים" הנצברים במסגרת יישום תקנות 6(ב), 8-11, 14, 15(א) ו-16 באופן מאובטח למשך 24 חודשים (נתוני בקרה על כניסה ויציאה מאתרי המערכות, הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן, ניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות, בקרה ותיעוד גישה, תיעוד של אירועי אבטחה, אבטחת תקשורת, אמצעי בקרב ופיקוח על הגורם החיצוני בעל גישה למאגר וביקורות תקופתיות).	89.
קיים חלקית	תקנה 17(ב) - במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - יש לגבות את הנתונים שנשמרו, באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי.	90.
<b>תקנה 18 - גיבוי ושחזור נתוני אבטחה</b>		
קיים	תקנה 18(א) - יש לקבוע במסמך את הנהלים הבאים: נהלים לביצוע גיבוי נתוני אבטחה באופן תקופתי שגרת.	91.
קיים נהל. לא קיים שיחזור בפועל	נהלים שיבטיחו שניתן יהיה לשחזר את הנתונים כאמור בתקנה 17(ב) באופן יעיל ומהיר, ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר. במסגרת תיעוד אירועי אבטחה, כאמור בתקנה 11, יתועדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה - זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.	92.
<b>תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע</b>		
קיים חלקית. בתהליך עבודה.	תקנה 19(א) - חוק הגנת הפרטיות מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל המאגר, המנהל והמחזיק. בהתאם לכך, קובעת תקנה 19(א), כי החובות החלות על בעל מאגר המידע תחולנה גם על מנהל המאגר וגם על מחזיק המאגר, בשינויים המחויבים ולפי העניין, למעט החובות הקבועות בתקנות 2 ו-15(א) (מסמך הגדרות המאגר ומיקור חוץ).	93.
קיים חלקית. בתהליך עבודה.	תקנה 19(ב) - כל מי שמוטלת עליו חובה או אחריות לביצוע פעולה, נדרש לתעד את ביצועה.	94.

**6. תגובות מבוקרים כלליות**

**תגובת מנמ"רית העירייה:**

"נושא אבטחת המידע מטופל באופן שוטף יחד עם ממונה אבטחת המידע. עפ"י תוכנית העבודה עד סוף שנת 2022 יסתיים הטיפול ברוב נושאי אבטחת המידע. כמו כן, כחלק מתוכנית העבודה, ישנם סעיפים הנדרשים למעקב ועבודה באופן שוטף.

• **סעיף 4.1 תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע**

מאגרי המידע מופו, מצ"ב קובץ מיפוי.

• **סעיף 4.2 תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע**

ברמת העיקרון, ההסכם אינו יורד לפרטים לגבי תחומים פרטיים. יחד עם זאת, ממונה אבטחת מידע אחראי על כל נושא אבטחת המידע ובכללו כתיבת נהלים ויישומם עפ"י תוכנית העבודה המצ"ב.

• **סעיף 4.5 תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית**

בתוכנית העבודה יוצע פתרון ריאלי לטיפול בנושא זה.

• ישנו מסמך מדיניות חתום ע"י מורשי החתימה".

**7. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.11.2022**

**החלטה:**

המנמ"רית של העירייה תגיש לראש העירייה תכנית לטיפול בנושאי הביקורת שעלו בעקבות העמידה בתקנות הגנת הפרטיות. תכנית העבודה תכלול את המשאבים ואת סדרי העדיפויות הנדרשים לביצועם.

**אחריות לביצוע:** מנמ"רית העירייה.

**לויז' לביצוע:** 31.12.2022.



**דוח ביקורת מעקב מדוח מבקר המדינה**  
**בנושא אבטחת מידע**

**דוח מספר 7/2022**

1. **רקע כללי**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2022 נערכה ביקורת מעקב אחר דוח מבקר המדינה בנושא ניהול אבטחת המידע בעירייה. נושא אבטחת מידע דורג בסקר הסיכונים בדרגת סיכון גבוהה מאוד.

**נציין כי היות שקיים מידע חסוי, הוחלט להשחירו מטעמי אבטחת המידע.**

בתאריך 27/6/2022 הועברה לעירייה טיוטת דוח ביקורת של מבקר המדינה בנושא "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", המתייחסת למספר רשויות מקומיות. כמו כן, הועבר מסמך המרכז את הליקויים שמצא מבקר המדינה, הקשורים לעיריית נתיבות. ביקורת מבקר המדינה כללה מספר ממצאים הקשורים לנושא אבטחת המידע. יודגש, שבמכתב המלווה את טיוטת הדוח, נכתב:

"נזכיר כי על פי חוק חל איסור לפרסם את פרקי הביקורת ודוחות הליקויים

לפני מועד הנחת הדוח על שולחן הכנסת."

בתאריך 24/7/2022 התקיימה בלשכת מנכ"ל העירייה ישיבת ועדה לתיקון ליקויים. להלן יוצגו הממצאים וההמלצות בטיוטת דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע ובחינת המעקב אחר תיקון הליקויים.

**יודגש, דוח זה עוסק בממצאי מבקר המדינה הקשורים באבטחת מידע בלבד.**

סעיף 3.10 בתקן הישראלי 1495 חלק 136 מגדיר את המונח אבטחת המידע באופן הבא:

"מכלול הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים במערכת מידע המתופעלת באופן עצמאי או במשולב עם מערכות אחרות כדי להגן עליה מפני פגיעה בזמינותה, ובשרידותה, מפני חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג של המידע ומפני פגיעה בשלמות המידע ובאמינותו".

במילים אחרות, אבטחת המידע היא מכלול אמצעים להבטחת שלמות, נכונות וזמינות המידע כדי למנוע פגיעה במאגרי המידע ו/או גישה בלתי מורשית בהם.

מקובל להתייחס לשלושה היבטים מרכזיים עליהם נדרש להגן בהקשר של אבטחת מידע:

- חיסיון המידע – מידע יהיה נגיש לגורם שהורשה לו בלבד.
  - זמינות המידע (והמערכת) – מערכת המידע והמידע האגור בה יהיו זמינים בהתאם לרמת הזמינות שהוגדרה על ידי לקוחות המערכת.
  - שלמות ואמינות המידע – הגנה על כך שהמידע במערכת יכיל את כל שהוגדר מלכתחילה וכי הנתונים עצמם לא עברו שינוי על ידי גורם שאינו מורשה.
- תקן 27001, העוסק בניהול אבטחת המידע, מגדיר קווים מנחים כלליים לפיהם יש לנהל וליישם אבטחת מידע ראויה בארגון, כדלהלן:
19. **מדיניות אבטחת מידע** – נהלים או הנחיות עבודה כתובים המהווים בסיס לניהולו השוטף של הארגון וקידום יעדיו.
  20. **ארגון אבטחת מידע** – חלוקת תפקידים נכונה ומדרג בין כל עובדי יחידת אבטחת מידע, תוך כדי רישום נהלים ברורים לשם הגנה על אבטחת המידע וביצוע פעולות במצב חירום.
  21. **בקרת המידע וסיווגו** – סיווג המידע על פי רמתו המתאימה בארגון.

<sup>13</sup> התקנים הם עפ"י מכון התקנים הישראלי.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

22. **אבטחת הסגל** – תדריכים לעובדי יחידת אבטחת המידע אשר יכללו: דגשים על חשיבות ערך האבטחה, הצגת דוגמאות לתקריות אבטחת מידע, ויצירת מנגנונים נאותים להפקת דוחות בקרה להעברת דיווחים על אירועי אבטחת מידע למנהל אבטחת המידע בארגון.
23. **אבטחת סביבת העבודה ואבטחה במישור הפיזי** – נורמות התנהגות בארגון הכוללות שמירה על אזורים מסווגים בארגון ובטיחות המתקנים.
24. **ניהול וכללי עבודה עם המידע** – מזעור הסיכון הנוצר בעקבות קריסת המערכת.
25. **בקרת הגישה** – פיקוח ובקרה על גישה לרשת או נספחיה.
26. **יצירת מערכות ותמיכה** – עמידה בתקנים המקובלים לפיתוח מערכות מידע אשר יובילו את הטמעתם של פרויקטים עתידיים בתחום האבטחה.
27. **אבטחת פעילות תקינה של המערכות בעירייה** – יכולת הארגון לשמור על מכלול התהליכים המכריעים מבחינתה במצב חירום או בעת אסון.

### 1.1. רקע משפטי

העירייה הינה בעלת מאגרי מידע רבים הכוללים בין היתר מידע על כל תושבי העיר לרבות פרטים אישיים, מצב כלכלי, מצב סוציאלי, אמצעי תשלום ועוד, הנשמרים במערכות הגבייה, הנדסה, רווחה, חינוך, רישוי עסקים ועוד. בשל האמור, העירייה כפופה לחוקים ולתקנות החלים על כל גורם שאינו בעלים או מחזיק מאגרי מידע, ובין היתר חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 אשר קובע בסעיף 17 כדלקמן:

"בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע<sup>14</sup>, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 מגדירות רשימה של פעולות שעל בעל מאגר מידע לבצע, בהתאם לסוג המידע.

בנספח א' מופיעה רשימת הפעולות שעל העירייה לבצע בהתאם לתקנות אלה, וכוללת את:

- ❖ תקנה 2 – מסמך הגדרות מאגר המידע;
- ❖ תקנה 3 – מינוי ממונה על אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 4 – נוהל אבטחת מידע;
- ❖ תקנה 5 – מיפוי מערכות המאגר ועריכת סקר סיכונים;
- ❖ תקנה 6 – אבטחה פיזית וסביבתית;
- ❖ תקנה 7 – אבטחת מידע בניהול כ"א;
- ❖ תקנה 8 – ניהול הרשאות גישה;
- ❖ תקנה 9 – זיהוי ואימות;
- ❖ תקנה 10 – בקרת תיעוד גישה;
- ❖ תקנה 11 – תיעוד אירועי אבטחה;
- ❖ תקנה 12 – התקנים ניידים;
- ❖ תקנה 13 – ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר;
- ❖ תקנה 14 – אבטחת תקשורת;
- ❖ תקנה 15 – מיקור חוץ;

<sup>14</sup> "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ❖ תקנה 16 – ביקורות תקופתיות;
- ❖ תקנה 17 – משך שמירת נתוני האבטחה;
- ❖ תקנה 18- גיבוי ושחזור נתוני אבטחה;
- ❖ תקנה 19 – האחריות על מאגר המידע.

בנוסף, הכללים לשמירה על אבטחת מידע נאותה נקבעו בתקינה הישראלית, אשר טרם אומצה על ידי משרד הפנים כתקינה מחייבת ברשויות המקומיות אך מהווה מודל נורמטיבי, המאפשר שמירה נאותה על מאגרי מידע ומערכות ממוחשבות.

בין התקנים הישראלים המקובלים נכללים תקנים כלליים בתחום אבטחת המידע לרבות:

- ❖ ת"י 27000: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע – דרישות.

- ❖ ת"י 27001: טכנולוגיית המידע - טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע - סקירה כללית, מונחים.

בנוסף לתקנים, קיים מודל COBIT המהווה נורמה עולמית מקובלת לבקרה על ניהול ותפעול טכנולוגיות מידע. מודל זה כולל פריטי מידע נוספים שאינם מופיעים בתקנים אך מהווים מודל נורמטיבי לניהול אבטחת מידע ראוי בארגונים.

בנוסף, קיים "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" של משרד ראש הממשלה (הנוהל פורסם בספטמבר 2005 על-ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית והמועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע במשרד ראש הממשלה) לפיהם מבקר המדינה ביצע ביקורות ברשויות, עם זאת גם נהלים אלו אינם מחייבים את הרשות המקומית ובנושאים מסוימים אינם מעודכנים.

### 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בדיקת יישום ההמלצות מדוח מבקר המדינה, העוסק בניהול מערכות מידע במספר רשויות ובהם עיריית נתיבות.

מעקב יישום ההמלצות של מבקר המדינה, מתבסס על הליקויים בנושא אבטחת מידע הקשורים לעיריית נתיבות.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי – אוגוסט 2022. לצורך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים בתחום מערכות המידע של העירייה ועם הספקים השונים הרלוונטיים לתחום מערכות המידע ואבטחתן. הביקורת סקרה, בין היתר, את המסמכים הבאים:

» נוהלי אבטחת מידע;

» מיילים לקליטת עובדים;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

» מיילים לפרישת עובדים ;

» טיוטת דוח מבקר המדינה ;

» סקר סיכוני אבטחת מידע 2019 ;

» חוזים עם נותני שירותים ;

לצורך בדיקת היבטי האבטחה הלוגית נבדקו, בין היתר, התחומים הבאים :

» פרמטרים שונים בשרתי העירייה ובכללם מדיניות סיסמאות, רשימת אדמיניסטרטורים, נעילת מסך ועוד ;

» מידור ספריות בשרת הקבצים,

» מוניטור הגיבויים.

הביקורת ביצעה, בדיקות של אמצעי אבטחת המידע הפיזיים הקיימים בעירייה (דלתות, אמצעי כיבוי שריפות, מנעולים, אל-פסק ועוד).

#### 4. פירוט ממצאי הביקורת – מעקב אחר ביצוע המלצות מדוח מבקר המדינה

##### 4.1 תכנית עבודה אסטרטגית

###### א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בפרק "הכנת תכניות עבודה ונהלים על ידי הרשויות המקומיות" בעמודים 5, 29, 35 נקבע כי: "נמצא כי הרשויות המקומיות... נתיבות... לא הכינו תכניות עבודה אסטרטגיות רב שנתיות בנושא מערכות המידע ולא הכינו תכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב בהתאם ליעדי הרשות המקומית לטווח הארוך...".

###### ב. המלצת מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמודים 6, 30 הומלץ כי: "על הרשויות... נתיבות... להכין תכנית עבודה אסטרטגית שתשמש בסיס לתכניות עבודה שנתיות ולהגישה להנהלת הרשות כדי שתדון בה, תבחן אם ניתן ליישמה במסגרת תקציבה ותפעל בהתאם ליישומה".

###### ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמוד 30 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "עיריית נתיבות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022... כי היא הכינה תוכנית עבודה רב שנתית לשנים 2021 – 2022".

###### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "המנמר"ית תבדוק מול משרד מבקר המדינה מדוע לא קיבלו את התכניות האסטרטגיות מקושרות תקציב שנשלחו אליהם".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

הביקורת מצאה כי הוכנה תכנית עבודה רב שנתית מקושרת תקציב לשנים 2021 – 2022.

הערת הביקורת: הביקורת לא בחנה את איכות התכנית ומהותה.

סטאטוס יישום: יושם, במגבלת הבדיקה.

**4.2. מנהל רשת**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "בעלי התפקידים בתחום מערכות המידע" בעמוד 32 נקבע כי: "מהלוח שלעיל עולה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו, להוציא המועצה המקומית... מעסיקות מנמ"ר... וכי לכל הרשויות שנבדקו למעט נתיבות... מאיישות את התפקיד של מנהל רשת...".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 33 הומלץ כי: "... מומלץ שהרשויות שנבדקו יבחנו את הצורך באיוש התפקידים הפנויים בתחומי המחשוב כל אחת בהתאם לצרכיה ולתפקידה".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 33 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "בתשובת עיריית נתיבות צויין, כי היא ערה לחשיבות התפקידים ולצורך באיושם ולכן היא עתידה לאייש משרה נוספת בתחום המחשוב במהלך שנת 2022, וכי יש קושי תקציבי לאייש את כל המשרות בתחום".

**ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "ראש העירייה אישר לצאת למכרז מנהל פרויקטים במשרה מלאה ועוד מנהל רשת בחלקיות משרה. שניהם יגוייסו בתקופה הקרובה".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

העירייה עתידה לאייש משרה נוספת בתחום המחשוב במהלך שנת 2022.

סטאטוס יישום: בתהליך יישום.

**ו. משמעויות**

א. איוש חסר של בעלי תפקידים משמעותיים בתהליכי העבודה בעירייה.

ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים במחסור במשאב אנושי לביצוע מטלות נדרשות.

ג. חשש לכאורה לעמידה חסרה במטרות ובאסטרטגיה של אבטחת המידע בעירייה בהיעדר איוש נדרש לביצוען.

**ז. המלצה**

יש לאייש משרות הכרחיות ונדרשות בתחום מערכות המידע בכלל ובאבטחת המידע בפרט.

**4.3. מאגרי מידע**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "מאגרי מידע" בעמוד 44 נקבע כי: "הרשויות... רשמו כ-50%... ממאגרי המידע שלהן בהתאמה...".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 44 הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות... לפעול לרישום כל מאגרי המידע שלהן בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

לא צוינה תגובת העירייה בדוח מבקר המדינה.

**ד. סטאטוס שעלה בוועדה לתיקון הליקויים**

בוועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "טעו בדו"ח כי לא כל מאגרי המידע של הרשות רשומים במאגר של משרד המשפטים".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

הביקורת מצאה כי, נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2022), רשומים רק 10 מאגרים:

\* חינוך - מצבת גנים

\* גביה ואוכלוסין

\* נזקי קורונה

\* ביטחון תזונתי לנפגעי קורונה

\* גביה ואכיפה

\* הנחות ארנונה

\* רווחה-נט

\* ועדה לתכנון ובניה

\* מערכת מידע דמוגרפי.

כמו כן, הביקורת מצאה כי קיים מאגר מספר 499535 "ללא שם".

**סטאטוס יישום:** בתהליך יישום.

**ו. משמעויות**

א. עמידה חסרה בהוראות חוק הגנת הפרטיות והוראותיו.

ב. היעדר מיפוי של המערכות של העירייה, לצורך אבטחתן וניהולן.

**ז. המלצה**

על העירייה להשלים את מיפוי המערכות, להכין מסמך הגדרות לכל מאגר ולרשום את כל המאגרים.

**4.4. מסמך הגדרות מאגרי מידע**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "מסמך הגדרות מאגרי מידע" בעמוד 45 נקבע כי: "נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו... לא הכינו מסמך הגדרות מאגרי מידע ולפיכך לא הגדירו את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלהן...".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בדוח מבקר המדינה בעמוד 45 הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות... להכין מסמך הגדרות מאגר כנדרש בתקנות באופן שיוכלו להגדיר את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלהן".

### ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמוד 46 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "טיטת נוהל אבטחת המידע הובאה לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים והיא טובא לאישור מועצת הרשות בישיבתה הקרובה. עוד ציינה הרשות כי היא פועלת עם האשכול להגדיר את רמות האבטחה של מאגרי המידע".

### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "הנוהל אושר בישיבת המועצה בתאריך 1.6.2022 ונכנס תוקפו לאחר שלא היו התנגדויות".  
הערת הביקורת: בוועדת תיקון ליקויים לא סוכם הנושא.

### ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב

הביקורת מצאה, כי לעירייה קיים נוהל בנושא: "נוהל מאגרי מידע - ניהול רישום ואחריות" מתאריך 5/7/2020, העוסק בתהליך רישום מאגרי המידע של העירייה. סעיף 5.2.1 לנוהל העירייה קובע שבאחריות ממונה אבטחת מידע "ביצוע מיפוי עיתוי של מאגרי מידע בעירייה. רישום מאגרי המידע שאינם נרשמים בטרם המיפוי." (הטעות במקור).

בניגוד לתקנות ובניגוד לנוהל העירייה, הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיים מסמך מיפוי מאגרי המידע והגדרתם, לכל אחד ממאגרי המידע, הכולל לכל מאגר את מאפייניו ואת הסיכונים להם הוא חשוף.

סטאטוס יישום: לא מיושם.

### ו. משמעויות

- א. עמידה חסרה בהוראות התקנות וחשיפה לסנקציות מהרשות להגנת הפרטיות.
- ב. עמידה חסרה בנוהלי העירייה.
- ג. מיפוי חסר של מאגרי המידע.
- ד. תיעוד חסר למאגרים, למאפייניהם ולסיכונים להם הם חשופים, כדי ליישם את אמצעי האבטחה המתאימים כדי להגן על המאגרים.
- ה. חשיפה לפגיעה במאגרים, בהיעדר אמצעי אבטחה הולמים.

### ז. המלצות

- א. יש למפות את כלל מאגרי המידע של העירייה.
- ב. יש להכין מסמכי הגדרות לכל מאגר, הכוללים את מאפייניהם ואת הסיכונים להם המאגרים חשופים.

## 4.5. נוהל אבטחת מידע

### א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בפרק "נוהל אבטחת מידע" בעמוד 48 נקבע כי: "הרשויות המקומיות... הכינו טיוטה של הנוהל ובמועד סיום הביקורת היא לא אושרה".

### ב. המלצת מבקר המדינה

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בדוח מבקר המדינה בעמוד 48 הומלץ כי: "על רשויות... להשלים את אישור הנוהל...".

### ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה

לא צויין.

### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "הנוהל אושר בישיבת המועצה בתאריך 1.6.2022 ונכנס לתוקפו לאחר שלא היו התנגדויות".

### ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב

הביקורת לא מצאה כי הנהלים מתייחסים לכל ההיבטים של אבטחת המידע, לרבות:

[Redacted text block]

סטאטוס יישום: בתהליך יישום.

### ו. משמעויות

- ז. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ח. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ט. בהיעדר נהלים מפורטים המתייחסים להיבטים השונים של אבטחת המידע, לא ברורות המשימות שעל הגורמים השונים לבצע, תדירות הביצוע, אופן התיעוד והדיווח. יתירה מזאת, יתכן שמשימות אלה אף לא תבוצענה.
- י. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעולות הנדרשים לביצוע.
- יא. חשש לאחידות חסרה בביצוע הפעולות.

**ז. המלצות**

[REDACTED]

ד. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעה וליישום על ידי כלל הגורמים הנדרשים להם בעירייה.

**4.6. רשימת מצאי של מערכות המידע**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

דוח מבקר המדינה בפרק "רשימת מצאי של מערכות המידע" בעמוד 49 נקבע כי: "ברשויות המקומיות... אין מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של החומרה ברשות...".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

דוח מבקר המדינה בעמוד 49 הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות... לנהל רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המידע בחזקתן ולציין בה את תאריך העדכון האחרון שלה...".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

דוח מבקר המדינה בעמוד 49 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשות... ציינה בתשובתה כי יש לה רשימת מצאי חלקית, וצירפה אותה לתשובתה. מעיון ברשימה עולה כי לא צוין בה תאריך הכנתה או תאריך עדכונה האחרון".

**ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "כלל המלאי של העירייה, מחשבים, מקלדות, עכברים וכו' – ע"י ציון בן אבו עד 15.8.2022".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

הביקורת מצאה רשימת מצאי חלקית. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי העירייה ערכה מיפוי מלא, לרבות מיפוי טופולוגיית הרשת ושידרת התקשורת (backbone), הפעלה של תהליכים בעלי שליטה, בקרה וניהול של ציוד המחשוב, לרבות גריטת הציוד וכן ניהול רשיונות תוכנה.

**סטאטוס יישום:** בתהליך יישום.

**ו. משמעויות**

- א. ניהול מעקב פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. תיעוד חסר של מצאי ציוד מחשוב.
- ג. עירייה אינה שולטת על הציוד שברשותה, ויתכן שציוד יעלם, ובפרט תחנות עבודה הכוללות דיסקים.
- ד. ציוד שנגרט ואינו מתועד ואינו נגרס, ובעיקר דיסקים, הכוללים מידע, עלול לצאת מחוץ לעירייה ולשמש גורמים אחרים.
- ה. הסדרה חסרה של תהליכי עבודה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ו. סיכון לתפקוד לקוי של עובדים.

### ז. המלצות

- א. על העירייה לנהל רשימת מצאי.
- ב. על העירייה לערוך מיפוי של הארכיטקטורה.
- ג. יש לנהל רישיונות תוכנה.

## 4.7. הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים

### א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בפרק "הדרכות בנושא אבטחת מידע" בעמוד 50 נקבע כי: "עוד נמצא כי לרשות... יש טיוטת נוהל בנושא קליטת עובדים ושמירה על אבטחת מידע, אך במועד סיום הביקורת היא לא אושרה והרשות לא מקיימת הדרכה ראשונית לעובדים הנקלטים בנושא אבטחת מידע".

### ב. המלצת מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמוד 50 הומלץ כי: "על הרשויות... לדאוג שהעובדים שנקלטים לעבודה ברשות יקבלו הדרכה ראשונית בנושא החובות החלות על עובדיהן בתחום אבטחת המידע, עם קליטתם ומומלץ כי הדבר ייעשה גם באמצעות חתימה על טופס שימוש נאות במערכות מידע. עוד מומלץ כי רשות... תאשר את טיוטת הנוהל בנושא קליטת עובדים ואבטחת מידע ותפעל ליישומו".

### ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמוד 50 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "בתשובת רשות... נמסר כי טיוטת נוהל בנושא קליטת עובדים ואבטחת מידע, לרבות הדרישה לחתימת העובד על טופס שימוש נאות במערכות מידע, תובא לאישור מועצת הרשות בישיבתה הקרובה".

### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "אושר ועבר בישיבת המועצה בתאריך 1.6.2022 כאשר מנהלת מערכות מידע מעבירה הסבר מפורט לכל עובד חדש שנכנס לעבודה וכן מקבל מ... חוברת לעובד החדש עם פירוט אבטחת מידע".

### ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תכנית כתובה לתכנית ההדרכה. כמו כן, הביקורת לא מצאה תיעוד לביצוע ההדרכות לעובדים חדשים.

**סטאטוס יישום:** בתהליך יישום.

### ו. משמעויות

- א. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ב. ניהול, פיקוח, שליטה ומעקב חסרים אחר פעילות ההדרכה בתחום אבטחת המידע בעירייה.
- ג. חשש להתאמה חסרה בין הידע הקיים לעובדי העירייה בתחום אבטחת המידע.





**ז. המלצות**

- א. עם קליטת עובד, ולפני שהוא מקבל הרשאות גישה למערכות, על ממונה אבטחת המידע לתדרך אותו בנושא אבטחת מידע ושימוש במערכות.
- ב. יש להחתים את העובדים עם קליטתם על טופס שימוש במערכות המדע. יש להחתים את העובדים שנקלטו בעבר על טופס זה.
- ג. יש להכין תוכנית השתלמויות והדרכות בנושא אבטחת מידע, כך שעובד ישתתף ביותר מהדרכה אחת בשנה.
- ד. יש לתעד את ההדרכות (מקוונות או פיזיות) ואת השתתפות העובדים בהדרכות.
- ה. יש לשלוח מעת לעת מיילים לכלל העובדים בנושא אבטחת מידע.
- ו. יש לבחון שליחה מידי שנה של מיילים phishing, המנסים לגרום לעובדים ללחוץ על לינקים, כך שניתן לזהות עובדים שלחצו על לינקים לא מאושרים.

**4.8. הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע" בעמודים 51, 52 נקבע כי: "הרשות המקומית... קיימה בקרב עובדיה הדרכות בנושא "אבטחת מידע" בנובמבר 2018. הרשות ערכה רישום של העובדים שהשתתפו בפועל בהדרכות אולם לא התקיימה הדרכה נוספת מאז, יצויין כי הרשות הכינה בשנת 2021 תכנית הדרכה מקוונת לעובדים בנושא אבטחת מידע הכוללת גם מבחן מקוון, אולם במועד סיום הביקורת היא עדיין לא קיימה את ההדרכה ואת עריכת המבחן המקוון בקרב עובדיה כמתחייב".

"עוד נמצא כי הרשויות המקומיות... לא ביצעו מעקב שוטף אחר השתתפות כל העובדים בהדרכות שביצעו, ולא קיימו הדרכות נוספות לאותם עובדים שלא נטלו בהן חלק".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 52 הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות... לבצע את ההדרכות במועדן כנדרש ולהשלים את קיום ההדרכות בקרב אותם עובדים שטרם השתתפו בהן".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 52 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשות... ציינה בתשובתה כי היא קבעה שני מועדים להדרכות פרונטליות במרץ 2022, שבהן אמורים להשתתף כל עובדי הרשות. מנכ"ל הרשות אף שלח לכלל מנהלי האגפים והמחלקות ברשות מכתב ובו הדגיש את חשיבות ההדרכה ואת חובת נוכחות העובדים באחד המועדים. עוד ציינה הרשות כי מועדי ההדרכות נדחו בשל מגיפת הקורונה, וכי נוסף על האמור לעיל היא הכינה מצגת מידע שבסופה יש קישור לשאלון שאותו אמורים למלא עובדי הרשות".

**ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**

לא צויין.

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תכנית הדרכה כתובה ומתועדת. כמו כן, הביקורת לא מצאה תיעוד להדרכות בתחום אבטחת המידע לגבי עובדים חדשים.

**סטאטוס יישום** : מיושם חלקית.

**ו. משמעויות**

א. פתח לטעויות ולאי סדרים.

ב. ניהול, פיקוח, שליטה ומעקב חסרים אחר פעילות ההדרכה לשעת בתחום אבטחת המידע בעירייה.

ג. התאמה חסרה בין הידע והמודעות הקיימים אצל העובדים/המנהלים לבין דרישות אבטחת המידע העולה מפקידיהם ומפעילויותיהם.

**ז. המלצות**

א. יש להכין תוכנית השתלמויות והדרכות בנושא אבטחת מידע, כך שעובד ישתתף ביותר מהדרכה אחת בשנה.

ב. יש לתעד את ההדרכות (מקוונות או פיזיות) ואת השתתפות העובדים בהדרכות.

ג. יש לשלוח מעת לעת מיילים לכלל העובדים בנושא אבטחת מידע.

**4.9. ביצוע בקרות על הגישה למערכות המידע**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "ביצוע בקרות על הגישה למערכות המידע" בעמוד 55 נקבע כי: "בחדר בו נמצאים השרתים של רשות... לא היה במועד הביקורת מטף כיבוי אש, והמטף הקרוב נמצא בחדר הסמוך".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 52 הומלץ כי: "על רשות... לוודא שחדר השרתים שלה יהיה מצויד במטף כיבוי דרך קבע".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

לא צויין.

**ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "היום יש מטף שהוכנס לחדר השרתים".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

הביקורת מצאה כי המלצת מבקר המדינה יושמה וכי קיים מטף כיבוי בחדר השרתים.

**סטאטוס יישום** : יושם.

**הערת הביקורת** : אמנם הביקורת מצאה כי המלצת מבקר המדינה יושמה, אך

הביקורת מצאה ליקויים אחרים בתחום האבטחה הפיזית.

**4.10. ניהול הרשאות גישה**

- א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בפרק "ניהול הרשאות גישה" בעמוד 56 נקבע כי: "ולרשויות המקומיות... יש טיטוט נוהל בנושא מיולי 2020 ומיולי 2021 בהתאמה, שלא אושרו במועד סיום הביקורת".
- ב. המלצת מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 57 הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות... לאשר את טיטוט הנוהל שלהן ולפעול על פיו".
- ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 57 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשות... ציינה בתשובתה כי טיטוט נוהל העבודה בנושא מתן הרשאות וביטולן הובאה לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות, וכן תובא לאישור מועצת הרשות בישיבתה הקרובה".
- ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**  
בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "נוהל לניהול הרשאות גישה לעובדים אושר בישיבת מועצה ונכנס לתוקף ב- 1.6.2022".
- ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**  
הביקורת מצאה כי נוהל העבודה אושר בישיבת המועצה בתאריך 1.6.2022.  
**סטאטוס יישום**: מיושם.  
הערת הביקורת: כאמור, הביקורת לא מצאה כי העירייה מבצעת בדיקה תקופתית לפחות אחת לשנה של המשתמשים המוגדרים בשרתים ובמערכות השונות והתאמת הרשאותיהם לתפקידיהם.

**4.11. תוכנת אנטי וירוס**

- א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בפרק "אבטחת מחשוב (תוכנת אנטי וירוס)" בעמוד 59 נקבע כי: "הועלה כי ברשות... מותקנת תוכנת אנטי וירוס במצב תקין בעמדותיהם של 43 (כחמישית) מ- 227 משתמשי המחשב ברשות בנקודות הקצה...".
- ב. המלצת מבקר המדינה**  
לא צויין.
- ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 57 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשות... מסרה בתשובתה כי היא נמצאת בתהליך של השלמת התקנת תוכנת אנטי וירוס בכל עמדות המחשב ברשות, ובמועד מתן תשובתה כבר הותקנה התוכנה ב- 94 עמדות".
- ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים**  
בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "ישנו תהליך שוטף של התעדכנות בנושא. גם מול המחשבים הישנים".
- ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

**סטאטוס יישום** : הביקורת מצאה שהעירייה בתהליך התקנת שירותי EDR על תחנות העבודה. מיושם.

**4.12. עדכון מערכת ההפעלה**

**א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בפרק "עדכון מערכת ההפעלה וביצוע גיבויים" בעמוד 60 נקבע כי: "נמצא כי בכל הרשויות שנבדקו יש עמדות ובהן מותקנת מערכת הפעלה מסוג windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתת תמיכה (שכן הוכנסו לשימוש מערכות הפעלה חדשניות יותר). השימוש במערכת הפעלה שאינה מעודכנת או נתמכת גורמת פגיעה חמורה באבטחת המידע ברשות".

**ב. המלצת מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 60 הומלץ כי: "מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יפעלו להחלפה או לשדרוג של מערכות ההפעלה ברשות ובכלל זה יבטיחו כי יינתנו שירותי תמיכה מקצועיים למשתמשים במערכות".

**ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**

בדוח מבקר המדינה בעמוד 61 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשות... מסרה בתשובתה כי יש בה שמונה עמדות מחשב עם מערכת הפעלה מסוג windows7 וכי הרשות פועלת להחליף את המחשבים כחלק מתכנית העבודה לשנת 2022".

**ד. סטאטוס שעלה בוועדה לתיקון הליקויים**

בוועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "במהלך השנה הקרובה מחשבי וינדוס 7 יוחלפו מכיוון שלא ניתן לחבר אותם לשרת של העירייה. כמו כן, ... תשלח ... נוסח בקשה לאישור ראש העירייה לחתימה על מנת לתקצב את שינוי המחשבים".

**ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**

[Redacted text block]

**הערת הביקורת** : מערכות ההפעלה הוחלפו לאחר מועד עריכת הביקורת בפועל ולא נבדקו בשנית.

**סטאטוס יישום** : מיושם.

**ו. משמעות**

מערכות ההפעלה במחשבי העירייה אינן מעודכנות באופן שוטף, אינן כוללות את עדכוני האבטחה העדכניים.

**ז. המלצה**

**4.13. ביצוע גיבויים**

- א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בפרק "עדכון מערכת ההפעלה וביצוע גיבויים" בעמוד 61 נקבע כי: "לרשויות... יש טיטוט נוהל גיבוי שטרם אושרו".
- ב. המלצת מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 62 הומלץ כי: "על רשויות... להשלים את הליך הכנת נוהל הגיבויים ואישורו".
- ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 62 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן: "רשויות... ציינו בתשובותיהן כי הוכנו טיטוט נוהל בנושא גיבויים, והן יובאו לאישור הנהלות הרשויות כנדרש".
- ד. סטאטוס שעלה בוועדה לתיקון הליקויים**  
לא צויין.
- ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב**  
בבדיקת הביקורת את הליקוי שעלה בדוח מבקר המדינה, הביקורת מצאה כי נוהל הגיבויים של העירייה לא מתאים למנגנון הגיבויים שלה.  
**סטאטוס יישום**: לא מיושם.
- ו. משמעות**  
לעירייה אין נוהל גיבויים מתאים לצרכיה ולמערכותיה.
- ז. המלצה**  
על העירייה להכין נוהל גיבויים המבוסס על תוכנית המשכיות עסקית (BCP).

**4.14. תוכנית להתאוששות מאסון**

- א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בפרק "תוכנית להתאוששות מאסון" בעמוד 64 נקבע כי: "נמצא כי הרשויות... לא הכינו תוכנית להתאוששות מאסון. עוד נמצא כי רשות... הכינה טיטוט תוכנית להתאוששות מאסון...".
- ב. המלצת מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 64 הומלץ כי: "נוכח החשיבות של הכנת תוכנית להתאוששות מאסון, משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות וביניהן הרשויות שנבדקו לפעול להכנת תוכנית להתאוששות מאסון המתאימה לצורכי הרשות, בהתאם להנחיות מערך הסייבר הלאומי. מומלץ כי רשות... תפעל להשלמת הכנתה של תוכנית להתאוששות מאסון".
- ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה**  
דוח מבקר המדינה בעמוד 64 ציין מבקר המדינה את תגובתה של העירייה כדלקמן:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"רשות... ציינה בתשובתה כי טיוטת תכנית להתאוששות מאסון הובאה לאישור על ידי בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות ותובא לאישור מועצת הרשות בישיבתה הקרובה".

### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים

בועדה לתיקון ליקויים שנערכה בתאריך 24.7.2022 נקבע כי: "נמצא בנוהל מדיניות אבטחת מידע שהתפרסם"

### ה. סטאטוס ביצוע – מדוח ביקורת המעקב

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימת תוכנית להמשכיות עסקית. בהתאם, הביקורת לא מצאה כי העירייה מתחזקת אותה.

הביקורת לא מצאה כי העירייה מתחזקת את תוכנית ההתאוששות מאסון. בהתאם, הביקורת לא מצאה כי העירייה מבצעת ניסויים של שיחזור גיבויים.

סטאטוס יישום: לא מיושם.

### ו. משמעויות

[Redacted text block]

ב. העדר תכנית לסדרי עדיפויות.

ג. העדר תכנית פעולה.

### ז. המלצות

א. על העירייה להכין תוכנית המשכיות עסקית (BCP) שתתבסס על ניתוח השלכות עסקיות (BIA) (השלכות על תפקוד המחלקות) ותקבע משך זמן התאוששות (RTO) ומשך זמן אובדן מידע (RPO).

ב. בהתאם לתוכנית זו יש להכין תוכנית התאוששות מאסון (DRP) (המענה של יחידת מערכות המידע לצורכי העירייה).

ג. יש לתרגל את תוכנית ההתאוששות מאסון מעת לעת.

## 4.15. ביצוע של סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות

### א. ממצא שעלה בדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בפרק "ביצוע של סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות" בעמוד 67 נקבע כי: "רשות... ביצעה סקר סיכונים בשנת 2019 ולא ביצעה מבדקי חדירה".

### ב. המלצת מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה בעמוד 68 הומלץ כי: "הרשויות המקומיות... יבצעו מבדקי חדירה גם אם מאגרי המידע שלהן כפופים לרמת אבטחה בינונית".

### ג. תגובת העירייה לדוח מבקר המדינה

לא צויין.

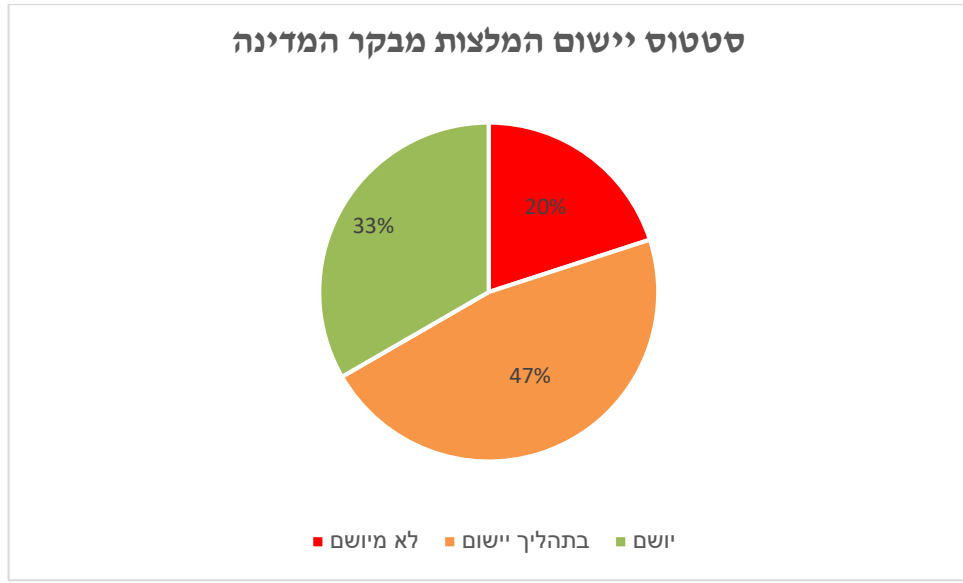
### ד. סטאטוס שעלה בועדה לתיקון הליקויים



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סעיף	נושא	סטטוס	הערות
4.7	הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים	בתהליך יישום	
4.8	הדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע	מיושם חלקית	
4.9	ביצוע בקרות על הגישה למערכות המידע	יושם	
4.10	ניהול הרשאות גישה	יושם	ישנם ממצאים נוספים לנושא
4.11	תוכנת אנטי וירוס	יושם	
4.12	עדכון מערכת ההפעלה	מיושם	
4.13	ביצוע גיבויים	לא מיושם	
4.14	תוכנית להתאוששות מאסון	לא מיושם	
4.15	ביצוע של סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות	לא מיושם	

סטטוס	כמות	שיעור
לא מיושם	3	20%
בתהליך יישום	7	47%
יושם	5	33%
סה"כ	15	100%



#### 6. תגובות המבוקרים

מנמ"רית העירייה:

"נושא אבטחת המידע מטופל באופן שוטף יחד עם ממונה אבטחת המידע. עפ"י תוכנית העבודה עד סוף שנת 2022 יסתיים הטיפול ברוב נושאי אבטחת המידע. כמו כן, כחלק מתוכנית העבודה, ישנם סעיפים הנדרשים למעקב ועבודה באופן שוטף.

- **סעיף 4.3 – מאגרי מידע**

הוכנה תוכנית למיפוי מאגרי המידע בכל המחלקות והאגפים. 4 מאגרים נוספים יירשמו עד לסוף שנת 2022 והנתרים ימופו וירשמו עד לסוף הרבעון הבא. במקביל, באופן שוטף נערך מיפוי ורישום מאגרים.

- **סעיף 4.4 מסמך הגדרות מאגרי מידע**

יטופל במסגרת תוכנית העבודה ע"י ממונה אבטחת המידע.

- **סעיף 4.7 הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים**

תכתב תוכנית עבודה להדרכה מסודרת.

- **סעיף 4.13 ביצוע גיבויים**

בכתיבה, כחלק מתוכנית העבודה.

- **סעיף 4.14 תוכנית להתאוששות מאסון**

בתוכנית העבודה לשנת 2023.

- **סעיף 4.15 ביצוע של סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות**

בתוכנית העבודה אנו עתידים לבצע מבדק חדירה עד לסוף שנה זו, ובשנה הבאה נבצע סקר סיכונים עדכניים.

#### 7. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.11.2022

החלטה:

המנמ"רית של העירייה תגיש לראש העירייה תכנית לטיפול בנושאי הביקורת שהעלה מבקר המדינה. תכנית העבודה תכלול את המשאבים ואת סדרי העדיפויות הנדרשים לביצועם.

אחריות לביצוע: מנמ"רית העירייה.

לוי"ז לביצוע: 31.12.2022.

**נספח א': תוספת ראשונה (תקנה 1 והתוספת השנייה)**

1. מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית-
- (1) מאגר מידע שמטרתו העיקרית היא איסוף מידע לצורך מסירתו לאחר כדרך עיסוק, לרבות שירותי דיוור ישיר;
- (2) מאגר מידע שבעליו הוא גוף ציבורי כמשמעותו בסעיף 23 לחוק, אף אם לא התקיימו בו הוראות פסקה (1) או (3);
- (3) מאגר מידע הכולל מידע שהוא אחד מאלה:
- (א) מידע על צנעת חייו האישיים של אדם, לרבות התנהגותו ברשות היחיד;
- (ב) מידע רפואי או מידע על מצבו הנפשי של אדם;
- (ג) מידע גנטי כהגדרתו בחוק מידע גנטי, התשס"א-2000;
- (ד) מידע על אודות דעותיו הפוליטיות או אמונותיו הדתיות של אדם;
- (ה) מידע על אודות עברו הפלילי של אדם;
- (ו) נתוני תקשורת כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007;
- (ז) מידע ביומטרי;
- (ח) מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכלית ומידת עמידתו בהם;
- (ט) הרגלי צריכה של אדם שיש בהם כדי ללמד על מידע לפי פרטים (א) עד (ז) או על אישיותו של אדם, אמונתו או דעותיו.
2. על אף האמור בפרט 1(3), על מאגר מידע המקיים אחד מאלה, לא חלה רמת האבטחה הבינונית אלא רמת האבטחה הבסיסית:
- (1) המאגר כולל מידע מן הסוגים המפורטים בפרט 1(3)(ב), (ה), (ו), (ז) לעניין תמונות פנים בלבד ו-(ח), על אודות המועסקים או הספקים של בעל מאגר המידע, ובלבד שהמידע משמש למטרות ניהול העסק בלבד, ואינו כולל מידע מן הסוגים המפורטים בפרט 1(3)(א), (ג), (ד) ו-(ז) לעניין מידע שאינו תמונות פנים ו-(ט);
- (2) מספר בעלי ההרשאה אצל בעל המאגר אינו עולה על עשרה.

**תוספת שנייה (תקנה 1)**

מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הגבוהה -

- (1) מאגר מידע כאמור בפרט 1(1) או (3) בתוספת הראשונה, לרבות מאגר של גוף ציבורי כמשמעותו בסעיף 1(23) לחוק המקיים את האמור בפרטים (1) או (3), שיש בו מידע על אודות 100,000 אנשים ומעלה;
- (2) מאגר מידע כאמור בפרט 1(1) או (3) בתוספת הראשונה, לרבות מאגר של גוף ציבורי כמשמעותו בסעיף 1(23) לחוק המקיים את האמור בפרטים (1) או (3), שמספר בעלי ההרשאה בו עולה על 100.



## דוח ביקורת בנושא מועצה דתית

דוח מספר 8/2022

**1. רקע כללי**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2022 נערכה ביקורת במועצה הדתית.

המועצה הדתית בנתיבות הינה תאגיד הפועל מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971. דרכי פעולת המועצה הדתית מוסדרים בתקנות לחוק ובחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

המועצה הדתית אחראית על מתן שירותי דת לכ - 50 אלף תושבים יהודיים.

להלן תחומי הפעילות העיקריים של המועצה הדתית:

**(א) נישואין**

המועצה הדתית מספקת שירותי רישום לנישואין לתושבים יהודיים שבתחום השיפוט של העיר נתיבות.

**(ב) כשרות**

המועצה הדתית מספקת שירותי כשרות למפעלים ולבתי עסק הפועלים בתחום השיפוט של העיר נתיבות, כאשר חלק מן העסקים הינם בכשרות רגילה וחלקם בכשרות מהדרין.

**(ג) טהרת המשפחה**

המועצה הדתית אחראית על אחזקה ותפעול של 5 מקוואות נשים הפועלים בתחום השיפוט של העיר נתיבות.

**(ד) עירובין**

המועצה הדתית אחראית על הקמה ואחזקת עמודי העירוב בתחום השיפוט של העיר נתיבות. אורך העירוב הינו כ-48 ק"מ.

**(ה) שירותי קבורה**

המועצה הדתית אחראית על אחזקת בית העלמין בתחום השיפוט של העיר נתיבות. כיום קיימים בנתיבות שני בתי עלמין: "בית עלמין ישן דרכי רפאל" ו"בית עלמין נתיבות מערב".

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

1.1. נתונים על הכנסות והוצאות המועצה הדתית לשנים 2019 - 2021 באלפי ש"ח:

2019	2020	2021	
			<b>מחזור הפעילויות:</b>
2,655,902	2,655,902	2,752,916	הכנסות מהמשרד לשירותי דת בגין תקציב שוטף
160,059	218,790	280,271	הכנסות מהמשרד לשירותי דת בגין משב"קים
1,770,602	1,770,602	1,835,277	הכנסות מהעיר נתיבות בגין תקציב שוטף
<u>1,635,913</u>	<u>2,646,640</u>	<u>2,095,454</u>	הכנסות עצמיות ואחרות
<b><u>6,222,476</u></b>	<b><u>7,291,934</u></b>	<b><u>6,963,918</u></b>	<b>סה"כ מחזור הפעילות</b>
			<b>משכורות ונלוות</b>
2,955,324	3,264,773	3,630,975	גימלאים
1,116,094	1,074,605	1,131,740	הוצאות לפעילויות
845,168	2,003,733	1,023,582	הוצאות כלליות
<u>464,871</u>	<u>427,596</u>	<u>480,365</u>	<b>סה"כ עלות הפעילות</b>
<b><u>5,381,457</u></b>	<b><u>6,770,707</u></b>	<b><u>6,266,662</u></b>	
			<b>הכנסות נטו מפעילות, לפני מימון</b>
841,019	521,227	697,256	הכנסות (הוצאות) מימון
14,596	(6,250)	(6,993)	הכנסות (הוצאות) אחרות
<u>(51,061)</u>	<u>(4,347)</u>	<u>4,822</u>	<b>עודף לשנה</b>
<b><u>804,554</u></b>	<b><u>510,630</u></b>	<b><u>695,085</u></b>	

1.2. פירוט המערכות הממוחשבות בהן משתמשת המועצה הדתית במחלקות השונות

- (א) הנהלת חשבונות מבוצעת ע"י עובדת המועצה הדתית באמצעות תוכנת "חשבשבת".
- (ב) עיבוד השכר מבוצע במיקור חוץ באמצעות משרד "אפרתי ייעוץ והנהלת חשבונות בע"מ".
- (ג) מערך הקבורה ומערך הכשרות מנוהלים באמצעות תוכנת "כרמל".
- (ד) מערך הנישואין מנוהל באמצעות תוכנת "שירת הים".
- (ה) מערך הגבייה במקוואות מנוהל באמצעות תוכנת "אותות".
- הביקורת התבססה על הוראות נהלי המועצה הדתית, החוקים, התקנות, חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת, וכן על הוראות כל דין.
- הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט – דצמבר 2022.

2. מטרת הביקורת

- א. בחינת נאותות פעולות המועצה הדתית בכל הנוגע לניהול מועצה הדתית על פי הוראות החוק וחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.
- ב. בחינת קיומם של נהלי העבודה ועדכונם בהתאם לנדרש.

**3. היקף ושיטת הביקורת**

הביקורת ערכה פגישות עם בעלי תפקידים שונים במועצה הדתית, הן בדרג הניהולי והן בדרג הביצועי, לרבות עם יו"ר המועצה הדתית, רשמת הנישואין במועצה הדתית, מנהל מחלקת כשרות במועצה הדתית ועוד.

הביקורת קיבלה מסמכים שונים וערכה סקירה של המסמכים השונים וכן ניתוח נתונים בגין המסמכים שהתקבלו.

בין היתר, התקבלו המסמכים הבאים :

- מאזני בוחן לשנים 2019-2021 ;
- דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2019-2021 ;
- כרטסת הנהלת חשבונות לשנת 2021 ;
- נהלי עבודה בנושאי קבורה, כשרות, מקוואות, נישואין והעסקת עובדים במועצה הדתית ;
- רישיונות קבורה ;
- דוחות ממערכת כרמל ;
- קובצי אקסל המפרטים את דמי קבורה שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי ;
- דוחות ממערכת שירת הים ;
- מדגם תיקי נישואין ;
- מדגם תיקי בתי עסק מושגחים ;
- מדגם תיקי מפקחי כשרות ;
- הסכמים עם המוסד לביטוח לאומי ;
- נתוני שכר ותקן כח אדם מאושר של עובדי המועצה הדתית לשנים 2019 – 2021.

**4. ממצאים**

**4.1. מערך הכשרות**

**4.1.1. רקע כללי**

הרבנות הראשית לישראל הינה האחראית על הכשרות במדינת ישראל. שירותי הכשרות מבוצעים בפועל באמצעות הרבנות המקומית. הרבנות הראשית מפקחת על יישום נהלי הכשרות בכלל התחומים ובין היתר על כשרות הבשר, מלונות, מסעדות ומזון מיובא, וכן מוודאת את קיום מצוות התלויות בארץ. באחריות המועצות הדתיות ליישם בפועל את התקנות וההוראות הנקבעות ע"י הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.

בשנים 2019, 2020 ו-2021 העניקה המועצה הדתית תעודות כשרות ל-123 בתי עסק, 146 בתי עסק ו-177 בתי עסק בהתאמה, כאשר קיימים בתי עסק בכשרות רגילה וקיימים בתי עסק בכשרות מהדרין.

בשנים אלו לא נמצאו מקרים של הסרת השגחה מבית עסק בעקבות אירוע בתחום הכשרות.

במועצה הדתית מועסקים שלושה מפקחי כשרות, כאשר אחד המפקחים משמש גם כמנהל מחלקת כשרות. יתר משגיחי הכשרות מועסקים ישירות ע"י העסקים.

מפקחי הכשרות מדווחים על תוצאות בדיקותיהם בעסקים באמצעות אפליקציה ייעודית. בנוסף, המפקחים ממלאים דוחות ידניים על בסיס יומי ומועברים למנהל מחלקת הכשרות.

כמו כן, משגיחי הכשרות מדווחים על תוצאות בדיקותיהם בעסקים באמצעות אפליקציה ייעודית, הכוללת גם את תאריכי הביקור בבתי העסק, ושעות הכניסה והיציאה מבית העסק.

על המועצה הדתית לגבות אגרת כשרות מבתי העסק המושגחים על ידה בהתאם לתוספת לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד 2013.

#### **4.1.2. ניהול תיקים אישיים**

דרגת חשיבות: גבוהה

##### **4.1.2.1. רקע כללי**

סעיף 784 לחוזר מנכ"ל התש"ע/1 בנושא "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" (להלן: "נוהל הפעלת מערך הכשרות"), קובע קריטריונים ברורים בנושאים הנוגעים למערך הכשרות במועצה הדתית, כגון: קליטת משגיחי כשרות, הנפקת תעודת הכשר וצורתה, מניעת ניגוד עניינים, עבודה בגופי כשרות פרטיים, נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי כשרות וכדומה.

בהתאם לסעיף (4) ה' לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על המועצה הדתית לנהל לכל מפקח כשרות תיק אישי, כדלהלן: "באחריות מנהל מחלקת הכשרות לנהל לכל מפקח כשרות תיק אישי שיכלול, לכל הפחות, את הפרטים המפורטים לקמן בסעיף 5. בנוסף, תיק זה יכלול רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם אחראי המפקח, שמות משגיחי הכשרות ששובצו בעסקים אלו. תיק זה יעודכן לפחות פעם בחצי שנה."

בנוסף, בהתאם לסעיף (5) ג' לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על המועצה הדתית לנהל לכל משגיח כשרות תיק אישי, כדלהלן: "מועצה תנהל לכל משגיח כשרות הפועל מטעמה תיק אישי ובו יתויקו המסמכים הבאים:

- טופס הגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות כאמור לעיל.
- המלצת הועדה בעניינו.
- פירוט הסמכות והכשרות.
- פירוט ניסיון מקצועי קודם.
- המלצות.
- פירוט עדכני של בתי העסק עליהם הוא מופקד ושעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק.
- פרטים אודות מפקח (או מפקחי) הכשרות שממונה עליו.
- העתקים של חוזי העבודה עליהם הוא חתום כנגד בתי העסק.
- הערות ותלונות.
- תמונת פספורט.
- אישור רפואי כמפורט לעיל.
- כל מסמך רלוונטי אחר."

סעיף (3) א' 4 לנוהל הפעלת מערך הכשרות מפרט את הנתונים שיש לכלול בטופס הגשת מועמדות, כדלהלן:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"הגשת המועמדות תיעשה בכתב באמצעות טופס, שיכלול את הפרטים הבאים:

- פרטים אישיים הנוגעים למועמד - שם, ת"ז, תאריך לידה, מצב משפחתי, כתובת.
- פרטים הנוגעים להשכלתו ולהכשרתו של המועמד.
- הצהרה חתומה על ידי המועמד בדבר נאותות המידע שמסר בבקשתו.
- טופס הגשת המועמדות יצורפו המסמכים הבאים:
- תעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
- אישור רב כאמור לעיל בסעיף קטן 3.א.
- אישור רפואי המעיד כי אין למועמד מניעה רפואית לעסוק עם מזון..."

המועצה הדתית מנהלת את תיקי מפקחי הכשרות ומשגיחי הכשרות באמצעות סריקה ושמירת הקבצים בתיקיית רשת ייעודית. כמו כן, המסמכים מתוייקים בקלסרים במשרדי המועצה.

### 4.1.2.2

#### ממצאים

#### (א) העדר טופס הגשת מועמדות – מפקחי כשרות

בבדיקת הביקורת את התיקים של שלושת מפקחי הכשרות המועסקים מטעם המועצה הדתית, נמצא כי בשניים מתוך שלושה תיקים אישיים של מפקחי הכשרות לא נמצאו טופסי הגשת מועמדות.

#### (ב) העדר רשימות של בתי העסק

בבדיקת הביקורת את התיקים האישיים של מפקחי הכשרות, הביקורת לא מצאה רשימות מפורטות של בתי העסק עליהם אחראי כל מפקח ושמות משגיחי הכשרות ששובצו בעסקים אלו.

#### (ג) העדר טופסי הגשת מועמדות וחוזי עבודה – משגיחי כשרות

בבדיקת 8 תיקים של משגיחי כשרות שנדגמו מתוך 33 משגיחים שהועסקו על ידי בעלי העסקים בשנת 2021, נמצאו הממצאים הבאים:

שם המשגיח	טופס הגשת מועמדות	מסמכים נלווים לטופס הגשת מועמדות בהתאם לסעיף (3)א'4 לנוהל הפעלת מערך הכשרות	פירוט עדכני של בתי העסק ושעות ההשגחה	העתקים של חוזי עבודה
ו.י.	קיים, ללא הצהרה חתומה על ידי המועמד בדבר נאותות המידע שמסר בבקשתו.	קיים	קיים	לא קיים

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שם המשגיח	טופס הגשת מועמדות	מסמכים נלווים לטופס הגשת מועמדות בהתאם לסעיף 4'א(3) לנוהל הפעלת מערך הכשרות	פירוט עדכני של בתי העסק ושעות ההשגחה	העתקים של חוזי עבודה
ו.מ.	לא קיים	קיים	קיים	לא קיים
ו.ד.	קיים, ללא הצהרה חתומה על ידי המועמד בדבר נאותות המידע שמסר בבקשתו.	קיים	קיים	לא קיים
ח.נ.	קיים, ללא הצהרה חתומה על ידי המועמד בדבר נאותות המידע שמסר בבקשתו.	קיים	קיים	לא קיים
ג.ח.	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים
ה.י.	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים
י.ק.	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים
ת.א.	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים

עולה, כי ב-5 מתוך 8 תיקי המשגיחים שנדגמו, לא נכללו טופסי הגשת מועמדות. ב-4 תיקים מתוכם לא נכללו מסמכים נלווים לטופס ופירוט עדכני של בתי העסק ושעות ההשגחה. עוד עולה כי בכל התיקים שנדגמו לא נמצאו העתקים של חוזי העבודה שנחתמו בין המשגיחים לבין בתי העסק בהם הם מועסקים.

### **4.1.2.3 משמעויות**

- (א) עמידה חסרה בהוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בכל הנוגע לניהול תיקי משגיחי כשרות ומפקחי כשרות.
- (ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הכשרות במועצות הדתיות, ואף עלול לגרום להטלת אחריות אישית ומשמעתית של הגורמים האמונים בבית הדין לענייני משמעת, בהתאם להוראות כל דין.
- (ג) תיעוד חסר של חוזי עבודה וטופסי הגשת מועמדות של עובדים.
- (ד) פתח לתביעות משפטיות של עובדים ואי עמידה בהוראות דיני העבודה.
- (ה) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

### **4.1.2.4 המלצות**

- (א) יש להקפיד לכלול בתיקים האישיים של משגיחי הכשרות את כלל המסמכים הנדרשים כנדרש.
- (ב) יש להקפיד לכלול בתיקים האישיים של מפקחי הכשרות את כלל המסמכים הנדרשים כנדרש.

### **4.1.2.5 תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"כל המסמכים הושלמו והוכנסו לתיקים האישיים. ככל שיהיו חוסרים נוספים, הם יושלמו בימים הקרובים".

**4.1.3. תיקים לבתי עסק**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.1.3.1. רקע כללי**

בהתאם לסעיף 6 לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על המועצה הדתית לנהל תיק נפרד לכל בית עסק המקבל שירותי השגחת כשרות מטעמה, כדלהלן: "המועצה תנהל תיק נפרד לכל בית עסק שמקבל שירותי השגחת כשרות מטעמה. בכל תיק יכללו המסמכים הבאים:

- שם העסק, כתובתו, שמות אנשי הקשר ודרכי תקשורת.
- המעמד המשפטי של העסק - חברה בע"מ, שותפות, אגודה, עמותה, יחיד ומספרו.
- פרטים אודות בעלי השליטה על העסק ומורשי החתימה משמו.
- תאריך הקמתו.
- סיווגו - מסעדה, אולם אירועים, מפעל, אטליו וכו'.
- טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר לרבות אישור על תשלום האגרה כדין.
- פרטים אודות צוות העובדים, בדגש על צוות המטבח.
- במידה שקיים "נאמן כשרות" מעבר לפיקוח המועצה - שמו, תפקידו ודרכי תקשורת.
- שם המשגיח ודרכי תקשורת איתו.
- שם המפקח ודרכי תקשורת איתו.
- סוג ההשגחה שנקבעה לבית העסק (צמודה/נכנס ויוצא) רמתה (רגילה או מהדרין) והיקפה, לרבות השעות בהן חייב המשגיח להימצא בבית העסק.
- תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה.
- העתק מתעודת ההכשר האחרונה שניתנה.
- העתק מנהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק כשהם חתומים על ידי מורשי החתימה של בית העסק.
- דוחות שונים שהונפקו בעניינו, לרבות ממצאי פיקוח וביקורת.
- כל מסמך רלוונטי אחר, לרבות תכתובת בעניינו."

כמו כן, בסעיף (6) ג' לנוהל הפעלת מערך הכשרות, נקבע כי "בנוסף לתיק פיזי שינוהל בנפרד לכל בית עסק מושגח כאמור, תנהל המועצה מאגר מידע ממוחשב שיכלול את כל הפרטים הנקובים לעיל. מאגר המידע ייבנה באופן שיאפשר למועצה לקבל תמונת מצב עדכנית ומדויקת של מצב הכשרות, לנהל את משאבי האנוש שעומדים לרשותה באופן יעיל ולערוך פיקוח ובקרה נאותים על בתי העסק

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ומשגיחי הכשרות. הנתונים ייערכו באמצעות גיליון אלקטרוני (EXEL) במתכונת שתקבע על ידי אגף הפיקוח והבקרה במשרד."

### 4.1.3.2. ממצאים

#### (א) תיעוד מידע בנוגע לבתי עסק מושגחים

המועצה הדתית מנהלת את תיקי בתי העסק המושגחים באמצעות סריקה ושמירת הקבצים בתיקיית רשת ייעודית. כמו כן, המסמכים מתוייקים בקלסרים במשרדי המועצה. לא נמצאו חריגות.

#### (ב) ניהול תיקי בתי עסק מושגחים

הביקורת ערכה בדיקה של שלושה תיקי בתי עסק אשר בבעלותם תעודת כשרות לשנת 2021 בבדיקת הביקורת נמצא כי תיקי בתי העסק אינם כוללים את כלל המסמכים הנדרשים בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, כדלהלן:

שם העסק			שם הבקשה לקבלת תעודת הכשר	תוכן טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר
תבליני דני	שפע ברכת ה'	שיפודי הפינה		
לא קיים	קיים	קיים	טופס בקשה לקבלת תעודת הכשר	
-	מס' זהות של מגיש הבקשה לא נרשם	קיים	שם מגיש הבקשה, מס' זהותו, מענו ותפקידו בעסק	תוכן טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר
-	קיים	לא קיים	תאריך הגשת הבקשה	
-	קיים	קיים	שם העסק מענו ודרכי התקשורת איתו	
-	קיים	קיים	מס' התאגיד או מס' מזהה אחר, ככל שישנו	
-	קיים	קיים	תיאור העסק	
-	קיים	קיים	שם מנהל המקום, מענו ודרכי התקשורת איתו	
-	קיים	קיים	סיווג העסק: חלבי/בשרי/מעורב/סתמי (פרוזה)	
-	לא קיים	לא קיים	תיאור המאכלים ודרך הכנתם או ייצורם	
-	לא קיים	לא קיים	שמות הטבחים ומספרי זהותם והלאום שלהם (לצורך טיפול בסוגיית "בישולי עכו"ם")	
-	לא קיים	לא קיים	שעות עבודת המטבח ושעות פתיחת בית העסק	
-	לא קיים	לא קיים	מקורות אספקת המזון, חומרי הגלם והמצרכים	
-	לא קיים	לא קיים	רשימת ספקים הצפויה וההכשר שניתן להם	
-	קיים	לא קיים	חתימות המבקש והתחייבותו על עמידה בכל נהלי הכשרות וההוראות ההלכתיות של הרב המקומי או מי מטעמו, בכפוף לנהלי הכשרות של הרבנות הראשית לישראל.	
קיים	קיים	קיים	אישור על תשלום האגרה כדין לשנת 2021	
קיים	לא קיים	קיים	דוחות שונים שהונפקו והתכתבויות בין המועצה לעסק	
קיים	קיים	קיים	העתק מתעודת ההכשר האחרונה שניתנה	

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת מצאה כי בתיק בית עסק אחד לא נכלל טופס בקשה לקבלת תעודת הכשר. כמו כן, בשני תיקים נוספים שנדגמו לא נכללו כל הפרטים שיש לכלול בטופס בקשה לקבלת תעודת הכשר בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות.

בנוסף נמצא כי באחד התיקים שנבדקו לא נמצאו דוחות שונים שהונפקו והתכתבויות בין המועצה לעסק.

### **4.1.3.3. משמעויות**

- (א) עמידה חסרה בהוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בכל הנוגע לניהול תיקי בתי עסק מושגחים.
- (ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הכשרות במועצות הדתיות, ואף עלול לגרום להטלת אחריות אישית ומשמעתית של הגורמים האמונים בבית הדין לענייני משמעת, בהתאם להוראות כל דין.
- (ג) תיעוד חסר של טופסי בקשה לקבלת תעודת הכשר ומסמכים נלווים נוספים.
- (ד) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

### **4.1.3.4. המלצה**

יש להקפיד לכלול בתיקי בתי העסק המושגחים את כלל המסמכים הנדרשים כנדרש.

### **4.1.3.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"כל המסמכים הושלמו והוכנסו לתיקים האישיים. ככל שיהיו חוסרים נוספים, הם יושלמו בימים הקרובים".

## **4.1.4. דיווחים ופיקוח על משגיחי כשרות ומפקחי כשרות**

דרגת חשיבות: בינונית

### **4.1.4.1. רקע כללי**

- סעיף 12 לנוהל הפעלת מערך הכשרות קובע נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי הכשרות, כדלהלן:
- "א. משגיח כשרות
- משגיח כשרות יגיש את הדוחות הבאים:
1. דו"ח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח/מנהל מחלקת הכשרות, אחת לחודש.
  2. דו"ח ליקויים שימלא המשגיח לפי שיקול דעתו בעת הצורך ויוגש למפקח עליו.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

3. אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח/מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק, ובו יצויין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.

ב. מפקח כשרות

מפקח כשרות יבצע את הפעולות הבאות ויגיש את הדיווחים הבאים:

1. עריכת תכנית עבודה חודשית שתוגש למנהל מחלקת הכשרות לאישורו.

2. דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן.

### 4.1.4.2. ממצאים

#### (א) דיווחים ופיקוח על משגיחי הכשרות

בבדיקת התיקים האישיים של 8 משגיחי כשרות שנדגמו מתוך 33 משגיחים שהועסקו על ידי בעלי העסקים בשנת 2021, לא נמצאו דוחות ליקויים/או דוחות חודשיים בנוגע למצב הכשרות בעסקי הכשרות בהם הועסקו.

#### (ב) דיווחים ופיקוח על מפקחי הכשרות

מבדיקות הביקורת עולה, כי מפקחי הכשרות מגישים למנהל מחלקת הכשרות תוכניות עבודה חודשיות, וכן דוחות יומיים בגין כל עסק בו נערך פיקוח באותו יום.  
**לא אותרו חריגות.**

### 4.1.4.3. משמעויות

(א) עמידה חסרה בהוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בכל הנוגע לקבלת דיווחים חודשיים ממשגיחי כשרות.  
(ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הכשרות במועצות הדתיות, ואף עלול לגרום להטלת אחריות אישית ומשמעתית של הגורמים האמונים בבית הדין לענייני משמעת, בהתאם להוראות כל דין.  
(ג) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

### 4.1.4.4. המלצה

יש להקפיד לכלול בתיקים האישיים של משגיחי הכשרות את כלל המסמכים הנדרשים כנדרש.

### 4.1.4.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023

"הנהלים חודדו בנושא. מנהל הכשרות לא יגבה כסף".

#### **4.1.5. אגרות כשרות**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.1.5.1. רקע כללי**

סעיף (7) ח' לנוהל הפעלת מערך הכשרות קובע את אופן גביית האגרה השנתית עבור הנפקת תעודת ההכשר, כדלהלן: "מומלץ כי תהליך הגבייה ייעשה באמצעות שוברי תשלום בבנק הדואר או בכל בנק מסחרי אחר. לחילופין, הגבייה תיערך אך ורק בגזברות המועצה/בחשבות/במחלקת הנהלת החשבונות. חל איסור לערוך כל גבייה שהיא במחלקת הכשרות. למען הסר ספק מובהר בזאת, כי תשלום האגרה מהווה תנאי הכרחי להנפקת תעודת ההכשר."

##### **4.1.5.2. ממצאים**

###### **(א) תעריף אגרות הכשרות**

מבדיקות מדגם של 36 בתי עסק, מתוך 177 בתי עסק אשר שילמו אגרות כשרות לשנת 2021 עולה, כי המועצה הדתית גבתה את אגרות הכשרות בהתאם לסכומים שנקבעו בתקנות. **לא אותרו חריגות.**

###### **(ב) גביית אגרות הכשרות**

לביקורת נמסר ע"י הגורמים האמונים במועצה הדתית כי גביית אגרות הכשרות מתבצעת הן באמצעות מפקח הכשרות והן באמצעות הגורם הממונה מטעם חשבות המועצה הדתית, זאת בניגוד להנחיות שנקבעו בסעיף (7) ח' לנוהל הפעלת מערך הכשרות.

##### **4.1.5.3. משמעויות**

(א) עמידה חסרה בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013.  
(ב) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

##### **4.1.5.4. המלצה**

יש להקפיד כי גביית אגרות הכשרות תבוצע אך ורק בידי הגורמים המורשים לכך כנדרש.

#### **4.1.6. הנפקת תעודת הכשר**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.1.6.1. רקע כללי**

מבנה תעודת ההכשר נקבע בהתאם לסעיף 9 לנוהל הפעלת מערך הכשרות, כדלהלן:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- "(א) תעודת הכשר תכיל את הפרטים הבאים :
- 9.א.א. שם הרבנות המקומית - המועצה הדתית בצירוף הלוגו שלה ככל שקיים. כמו כן יש לציין את כתובת המועצה הדתית - מחלקת הכשרות, מספר טלפון ומספר הפקס'.
- 9.א.ב. הכיתוב: "תעודת הכשר".
- 9.א.ג. מספר התעודה שיקבע בהתאם לשיטת מספור שתקבע במועצה הדתית-מחלקת הכשרות. למניעת זיופים, מומלץ כי מספר התעודה יצוין פעם נוספת על גבי התעודה באזור אחר שלה ובגופן מוקטן. כן מומלץ להוסיף אמצעים נוספים כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה וכדומה.
- 9.א.ד. תאריך הנפקת התעודה.
- 9.א.ה. שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק - כל פרט בשורה נפרדת.
- 9.א.ו. שם משגיח הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר מכשיר הטלפון הנייד שלו.
- 9.א.ז. התאריכים שבהם התעודה תקפה הן ע"פ לוח השנה העברי והן ע"פ הלועזי. תאריך תפוגת תוקף התעודה יהיה עד שנה; אולם המועצה הדתית תהא רשאית לפצל את מועדי חידוש תוקף התעודה למועדים של עד שלושה חודשים.
- 9.א.ח. סיווג הכשרות (בשרי, חלבי או פרווה). במידה שהכשרות הינה ברמת "מהדרין", תצוין עובדה זאת במפורש וסגנון התעודה יהיה שונה מתעודה לכשרות "רגילה".
- 9.א.ט. יש להקצות מקום לרישום הערות נוספות לפי העניין.
- (ב) תעודת ההכשר תיחתם באופן אישי על ידי נותן ההכשר המוסמך על פי חוק (הרב המקומי) שמו של נותן ההכשר יצוין על גבי התעודה באופן מלא, בצירוף חותמתו הרשמית או חותמת הרבנות המקומית או חותמת המועצה הדתית.
- (ג) כל תוכן התעודה יהיה מודפס כולל הנתונים המשתנים.
- (ד) גודל התעודה לא יפחת מגודל דף A4.
- (ה) מומלץ כי התעודה תודפס על גבי נייר עבה (מ- 80 גרם/מ<sup>2</sup> ומעלה).
- (ו) למניעת זיופים, התעודה תהיה צבעונית ותכיל לפחות שני גוונים שונים.
- (ז) על גבי התעודה יצוין כי לא יהיה תוקף לתעודה שאיננה מקורית, או תעודה שפג תוקפה. כן יצוין כי התעודה הינה קניינה של המועצה הדתית ובא כוחה רשאי לדרוש את החזרתה בכפוף לדין."

**4.1.6.2. מבנה תעודות הכשר**

במהלך סיור שנערך במשרדי המועצה הדתית, הביקורת דגמה 10 תעודות כשרות של כשרות רגילה ו-10 תעודות כשרות של כשרות מהדרין שהומצאו לעיונה. נמצא כי צורתן של התעודות הינו בהתאם להוראות נוהל הפעלת מערך הכשרות.  
**לא אותרו חריגות.**

**4.2. מערך הנישואין**

**4.2.1. רקע כללי**

הרישום לנישואין הינו הליך פרוצדוראלי המתבצע בלשכות הנישואין במועצות הדתיות ברחבי הארץ. אגרות רישום נישואין וסידורם נגבות מכוח תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד 2013.  
במחלקת הנישואין במועצה הדתית מועסקת רשמת נישואין ומדריכת כלות. בשנים 2019, 2020 ו-2021 נרשמו במועצה הדתית 189 זוגות, 193 זוגות ו-235 זוגות לנישואין, בהתאמה.  
תיקי הנישואין מנוהלים ע"י המועצה הדתית במערכת "שירת היס" וממוספרים בסדר רץ.  
סעיף 9 לנוהל רישום נישואין, כפי שפורסם ע"י הרבנות הראשית לישראל ביום 12/08/2019 (להלן: "נוהל רישום נישואין"), קובע כדלהלן:  
"על כל אחד מבני הזוג הנרשמים לפעול כדלקמן:  
להצהיר בפני רושם הנישואין את הפרטים בדבר מעמדו האישי והמשפחתי, וכן את כל שאר הפרטים הנוגעים לרישום הנישואין, ולחתום על ההצהרה בטופס המיועד לכך בתיק הנישואין.  
להמציא עדים שיעידו על זהותם ומעמדם של בני הזוג, ונכונות הפרטים שבהצהרתם.  
להמציא שלוש תמונות פספורט זהות עדכניות. רשם הנישואין יצמיד תמונה אחת של המצהיר/ה על טופס ההצהרה, ואת שתי התמונות הנותרות ישמור בתיק הנישואין עבור תעודות הנישואין שיונפקו לאחר הנישואין לשני בני הזוג. באותן רבנויות המשתמשות במערכת ממוחשבת ניתן להסתפק בתמונה הסרוקה במערכת.  
להמציא צילום תעודת נישואין של ההורים (עבור הוכחת יהדות כדלקמן).  
על רושם הנישואין לפתוח תיק, לקבוע לו מספר סידורי, ולרכז בו את כל החומר השייך לבני הזוג הבאים להירשם לנישואין (ההצהרות, המסמכים, פסקי הדין, התמונות וכו'). אלא אם כן הרישום בפועל נעשה באופן ממוחשב, וכל המסמכים הנ"ל נשמרים בארכיב ממוחשב."

**4.2.2. תיק רישום נישואין**

דרגת חשיבות: נמוכה

**4.2.2.1. רקע כללי**

סעיף 6 לנוהל רישום נישואין, מפרט את ההליכים הראשוניים לפתיחת תיק נישואין, כדלהלן:

"להלן הליכים ראשוניים לפתיחת תיק נישואין:

א. איש ואישה שברצונם לבוא בברית הנישואין, יופיעו כל אחד באופן אישי בפני רושם הנישואין, לכל המוקדם שנה מראש **ולכל המאוחר ארבעים וחמשה יום לפני מועד הנישואין** לשם פתיחת תיק נישואין. קבלת עדי רווקות והדרכת הכלה חייבות להיות תוך שלושה חודשים לפני הנישואין.

ב. אם ראה רושם הנישואין צורך להקדים את קבלת העדות על רווקות ו/או ההדרכה יותר משלשה חדשים, או לאשר פתיחת תיק בזמן קצר יותר מארבעים וחמשה יום, רשאי הוא לעשות כן, אם הבקשה לא תפגע בדרישות ההלכתיות, מנימוקים שיירשמו בתיק הנישואין.

ג. פתיחת תיק נישואין/רווקות לתושב/ת ישראל תתבצע רק על סמך תעודת זהות כולל ספה, ולא על סמך כל תעודה אחרת, כגון דרכון, תעודת עולה, תעודת חייל, רישיון נהיגה וכדומה."

(ההדגשה אינה במקור)

**4.2.2.2. מועד פתיחת תיק רישום נישואין**

מבדיקת תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2021, נמצא כי ב-75 תיקים מתוך 235 תיקים שנפתחו בשנה זו, הפער בין מועד הרישום לנישואין למועד הנישואין היה נמוך מ-45 יום, כדלהלן:

מס"ד	מס' תיק נישואין	מס' תעודת נישואין	מועד פתיחת תיק הנישואין	מועד הנישואין	פער בין מועד הרישום לנישואין למועד הנישואין (בימים)
1	77	2864754	02/03/2021	09/03/2021	7
2	155	2869509	26/05/2021	02/06/2021	7
3	63	2866465	03/02/2021	15/02/2021	12
4	87	2865996	10/03/2021	22/03/2021	12
5	54	2863654	21/01/2021	03/02/2021	13
6	76	2865322	28/02/2021	14/03/2021	14
7	125	2867328	20/04/2021	05/05/2021	15
8	193	2873782	05/07/2021	20/07/2021	15
9	45	2886045	05/12/2021	22/12/2021	17
10	55	2868468	24/01/2021	11/02/2021	18
11	151	2869891	19/05/2021	06/06/2021	18
12	79	2866478	04/03/2021	24/03/2021	20
13	208	2877144	09/08/2021	29/08/2021	20
14	4	2879614	14/09/2021	07/10/2021	23

לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	מס' תיק נישואין	מס' תעודת נישואין	מועד פתיחת תיק הנישואין	מועד הנישואין	פער בין מועד הרישום לנישואין למועד הנישואין (בנימים)
15	10	2881833	07/10/2021	31/10/2021	24
16	70	2865324	11/02/2021	08/03/2021	25
17	107	2867315	07/04/2021	02/05/2021	25
18	103	2866969	05/04/2021	02/05/2021	27
19	133	2869282	29/04/2021	26/05/2021	27
20	138	2870757	03/05/2021	30/05/2021	27
21	53	2864374	17/01/2021	14/02/2021	28
22	68	2868520	08/02/2021	08/03/2021	28
23	137	2869288	03/05/2021	31/05/2021	28
24	181	2874031	29/06/2021	27/07/2021	28
25	32	2885774	11/11/2021	09/12/2021	28
26	48	2888231	09/12/2021	06/01/2022	28
27	62	2864484	01/02/2021	02/03/2021	29
28	128	2875550	26/04/2021	25/05/2021	29
29	195	2874716	07/07/2021	05/08/2021	29
30	14	2886220	13/10/2021	11/11/2021	29
31	184	2875254	29/06/2021	29/07/2021	30
32	20	2884667	24/10/2021	23/11/2021	30
33	57	2887335	19/12/2021	18/01/2022	30
34	62	2888268	28/12/2021	27/01/2022	30
35	72	2865999	22/02/2021	25/03/2021	31
36	12	2883006	10/10/2021	10/11/2021	31
37	28	2885353	31/10/2021	01/12/2021	31
38	71	2865546	11/02/2021	15/03/2021	32
39	109	2867452	07/04/2021	09/05/2021	32
40	163	2872648	02/06/2021	04/07/2021	32
41	186	2874710	30/06/2021	01/08/2021	32
42	188	2877969	04/07/2021	05/08/2021	32
43	56	2889948	16/12/2021	17/01/2022	32
44	40	2886240	23/11/2021	26/12/2021	33
45	176	2874702	23/06/2021	27/07/2021	34
46	192	2875857	05/07/2021	08/08/2021	34
47	25	2886613	26/10/2021	29/11/2021	34
48	58	2865151	27/01/2021	03/03/2021	35
49	57	2864753	26/01/2021	03/03/2021	36
50	66	2865547	08/02/2021	16/03/2021	36
51	202	2878561	25/07/2021	30/08/2021	36
52	46	2889264	05/12/2021	10/01/2022	36
53	67	2865984	08/02/2021	18/03/2021	38
54	120	2868550	14/04/2021	23/05/2021	39
55	127	2872511	22/04/2021	31/05/2021	39
56	15	2884663	13/10/2021	21/11/2021	39
57	100	2867450	24/03/2021	03/05/2021	40
58	221	2880694	01/09/2021	11/10/2021	40
59	55	2888430	16/12/2021	25/01/2022	40
60	61	2887937	21/12/2021	30/01/2022	40
61	216	2879612	24/08/2021	04/10/2021	41
62	13	2883832	12/10/2021	22/11/2021	41
63	61	2866470	31/01/2021	14/03/2021	42
64	104	2872300	06/04/2021	18/05/2021	42
65	142	2872437	12/05/2021	23/06/2021	42
66	49	2887469	12/12/2021	23/01/2022	42

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	מס' תיק נישואין	מס' תעודת נישואין	מועד פתיחת תיק הנישואין	מועד הנישואין	פער בין מועד הרישום לנישואין למועד הנישואין (בימים)
67	48	2864375	10/01/2021	22/02/2021	43
68	124	2870614	19/04/2021	01/06/2021	43
69	22	2886084	25/10/2021	07/12/2021	43
70	56	2865155	26/01/2021	11/03/2021	44
71	102	2867384	24/03/2021	07/05/2021	44
72	147	2872600	18/05/2021	01/07/2021	44
73	154	2873199	25/05/2021	08/07/2021	44
74	6	2883568	03/10/2021	16/11/2021	44
75	16	2885351	17/10/2021	30/11/2021	44

בתגובה לממצא נמסר לביקורת על ידי הגורמים האמונים במועצה הדתית כי מועדי הרישום לנישואין אושרו ע"י הרב המקומי.

### משמעויות .4.2.2.3

(א) עמידה חסרה בהנחיות רישום נישואין, כפי שפורסמו ע"י הרבנות הראשית לישראל, בכל הנוגע למועד הרישום לנישואין.  
 (ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הנישואין במועצות הדתיות ואף לפגוע בשלמות ההכנסות העצמיות של המועצה הדתית.

### המלצה .4.2.2.4

על המועצה הדתית להביא לידיעת הציבור את ההוראות הנוגעות לרישום הנישואין, ולדאוג לנמק כל מקרה בו מועד פתיחת תיק בנישואין לא בוצע במועד הנדרש בהתאם להנחיות הרבנות הראשית לישראל.

### תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023 .4.2.2.5

"המועצה הדתית נותנת שירות גם בשעת לחץ, שהינו במעוד מועד. קיים נוהל מטעם הרבנות שמאשר לערוך חופות במועד קצר יותר".

### אגרות רישום נישואין .4.2.3

דרגת חשיבות: בינונית

#### רקע כללי .4.2.3.1

סעיף 3 לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, קובע את המקרים בהם קיימת זכאות להנחה באגרת הנישואין, כדלהלן:  
 "1. אין באי-תשלום אגרה לפי פרט 1 בתוספת, כולה או מקצתה, כדי לבטל בדיעבד רישום נישואין או אימות הסכם נישואין."

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

2. מן האגרה לרישום נישואין וסידורם או לאימות הסכם נישואין לפי פרט 1 בתוספת תינתן הנחה בשיעור 40 אחוזים כאשר אחד מבני הזוג הוא –

- (1) חייל בשירות סדיר, שאינו בשירות קבע;
- (2) משרת בשירות לאומי;
- (3) נזקק;
- (4) תלמיד ישיבה או סטודנט;
- (5) עולה חדש;
- (6) נכה;
- (7) עיוור או לקוי ראייה.

3. לא יהיה זכאי להנחה לפי תקנת משנה (ב) סטודנט או תלמיד ישיבה אשר במועד הגשת בקשתו לרישום הנישואין גילו למעלה מ-30 שנים.

### 4.2.3.2 ממצאים

#### (א) תעריף אגרות רישום נישואין

מבדיקות אגרות הנישואין שנגבו על ידי המועצה הדתית מ-235 הנרשמים לנישואין בשנת 2021, עלה כי:

1. ב-230 מקרים גבתה המועצה הדתית אגרות בהתאם לסכומים שנגבו בתקנות.

#### לא אותרו חריגות.

2. הביקורת מצאה כי בארבעה מקרים לא נגבו אגרות. בהתאם לרישום במערכת "שירת הים" נמצא כי האגרות לא נגבו היות ששני תיקי נישואין היו בתהליך רישום לנישואין ושני תיקים נוספים בוטלו על ידי בני הזוג, כדלהלן:

מס' תיק	פתיחת תיק	סטטוס תיק
130	28/04/2021	בתהליך רישום
164	03/06/2021	בוטל ע"י בני הזוג
178	23/06/2021	בתהליך רישום
17	19/10/2021	בוטל ע"י בני הזוג

#### לא אותרו חריגות.

3. הביקורת מצאה כי במקרה אחד מתוך הבדיקה שנערכה לעיל בכל תיקי הנרשמים, גבתה המועצה הדתית אגרת נישואין בסכום הגבוה מהסכומים שאושרו בתקנות ואשר עמד על סך של 1,142 ש"ח כדלהלן:

מס' תיק	פתיחת תיק	סטטוס תיק
8	04/10/2021	בתהליך רישום

**(ב) מתן הנחה באגרות רישום נישואין**

הביקורת בדקה מדגם של 11 תיקי נישואין מתוך 124 תיקי הנישואין בגינם ניתנה הנחה באגרת הנישואין לבני הזוג בשנת 2021.

בכל התיקים שנדגמו נמצאו אסמכתאות לזכאות להנחה באגרת הנישואין בתיק זה.  
**לא אותרו חריגות.**

**4.2.3.3. משמעויות**

- (א) עמידה חסרה בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, בכל הנוגע לתעריף אגרת הנישואין.  
(ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הנישואין במועצות הדתיות ואף לפגוע בשלמות ההכנסות העצמיות של המועצה הדתית.  
(ג) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

**4.2.3.4. המלצה**

על המועצה הדתית לגבות מהנרשמים לנישואין אגרות כשרות בהתאם לתעריפים שנקבעו ע"י המשרד לשירותי דת.

**4.2.3.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"מדובר בטעות סופר. לא נגבה סכום כפול".

**4.3. מערך הקבורה**

**4.3.1. רקע כללי**

(א) המועצה הדתית אחראית על תפעול ואחזקת שני בתי העלמין הממוקמים בעיר נתיבות- "בית עלמין ישן דרכי רפאל" ו"בית עלמין נתיבות מערב", כאשר בשני בתי העלמין קיימות חלקות קבורה רגילות ("קבורת שדה") וחלקות קבורה חריגות.

לביקורת נמסר על ידי הגורמים האמונים במועצה הדתית כי הקמת בתי העלמין בוצעה על ידי עיריית נתיבות, בעוד האחזקה והתפעול של בית העלמין מבוצעים על ידי המועצה הדתית.

(ב) להלן נתונים לגבי כמות הנפטרים שהובאו לקבורה בבית העלמין שבעיר נתיבות בשנים 2019, 2020 ו-2021, דמי הקבורה שהועברו בגינם מהמוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים לגבי רכישת חלקות קבר בחיים בשנים אלו:

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

סה"כ	שנה			
	2019	2020	2021	
406	115	133	158	מס' נפטרים שהובאו לקבורה
2,307,892	670,721	751,297	885,874	סכומים שנתקבלו דמי קבורה מהמוסד לביטוח לאומי (בש"ח)
257	69	95	93	מס' נפטרים שרכשו חלקות קבר בחיים
1,530,834	449,744	566,266	514,824	סכומים שנתקבלו בגין רכישת חלקות קבורה בחיים (בש"ח)

הכספים המועברים למועצה הדתית בגין רכישת חלקות קבורה בחיים מועברים לחשבון בנק ייעודי של קרן פיתוח בית העלמין. הביקורת מצאה כי קיימת התאמה בין יתרת הקרן בספרים ליתרת חשבון הבנק הייעודי לשנים 2019, 2020 ו-2021.

### 4.3.2. רישיון קבורה

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 4.3.2.1. רקע כללי

בהתאם לסעיף 2 לתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), תשכ"ז-1966 (להלן: "התקנות"), חברה לענייני קבורה חייבת ברשיון מאת השר.

בנוסף, סעיף 4א' לתקנות, קובע את התנאים לקבלת רישיון קבורה, כדלהלן:

"(א) רישיון חברה לענייני קבורה יינתן בתנאים שלהלן שיפורטו ברישיון:

(1) החברה לא תדרוש ולא תגבה בנוגע לקבורה כל סכום אחר, למעט הסכומים שהותרו לפי תקנות 3 ו-4 לתקנות דמי קבורה, וסכומים שהותרו על פי ההסכם שנחתם עם המוסד לביטוח לאומי, אם הותרו;

(2) החברה תגיש לשר דוח כספי מבוקר לשנה החולפת עד היום השלושים ואחד בחודש מאי בשנת הכספים שלאחריה; השר רשאי להורות לחברה פלונית להגיש דוחות ואישורים נוספים; לעניין זה, "דוח כספי מבוקר" – דוח כספי כהגדרתו בתקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010, ובצירוף חוות דעת של רואה חשבון מבקר, כמשמעותו בתקנות האמורות.

(ב) השר רשאי להתנות ברישיון, נוסף על התנאים האמורים בתקנת משנה (א), שחברה לענייני קבורה תעשה סידורים כספיים או מינהליים הדרושים לדעת השר כדי שתוכל למלא את תפקידיה."

(ההדגשה אינה במקור)

**4.3.2.2.**

**ממצאים**

**(א) קיטום של רישיון קבורה בתוקף**

הביקורת מצאה כי בשנים 2019-2021, בידי המועצה הדתית היו רישיונות קבורה בתוקף.  
**לא אותרו חריגות.**

**(ב) הגשת דוחות כספיים**

הביקורת מצאה כי הדוח הכספי לשנת 2019 הוגש ביום 19/08/2020, וזאת בניגוד לתקנות הקובעות כי יש להגיש דוח כספי מבוקר לשנה זו לא יאוחר מיום 31/05/2020.

בתגובה להערת הביקורת נמסר על ידי ראש המועצה הדתית כי בשל הגל הראשון של מגפת הקורונה ניתנה אפשרות להגשתה של הדוחות הכספיים לשנת 2019 באיחור.

יחד עם זאת, נמצא כי הדוחות הכספיים לשנים 2020 ו- 2021 הוגשו בתאריכים 25/04/2021 ו- 24/04/2022 בהתאמה.

**4.3.2.3.**

**משמעות**

עמידה חסרה בתקנות, בכל הנוגע למועד הגשת הדוח הכספי של המועצה הדתית.

**4.3.2.4.**

**המלצה**

על המועצה הדתית לדאוג להגיש את הדוח הכספי בהתאם למועד שנקבע בתקנות.

**4.3.3. דמי קבורה מהמוסד לביטוח לאומי**

דרגת חשיבות : בינונית

**4.3.3.1.**

**רקע כללי**

ביום 16/12/1976, נחתם הסכם ההתקשרות הראשוני בין המועצה הדתית לבין המוסד לביטוח לאומי, כאשר מעת לעת חתמה המועצה הדתית על הסכמי תוספות להסכם המקורי בעקבות שטחי קבורה חדשים שנוספו לה.  
התוספת האחרונה להסכם נחתמה ביום 23/02/2020.

**4.3.3.2.**

**תקבולים חסרים בגין דמי קבורה מהמוסד לביטוח לאומי**

מבדיקת ההתאמה של דמי הקבורה שהועברו למועצה הדתית בפועל בשנים 2019, 2020 ו-2021, אל מול כמות הנפטרים תושבי ישראל

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בשנים אלו נמצא, כי בשנת 2019 המועצה הדתית לא קיבלה מהמוסד לביטוח לאומי דמי קבורה בגין נפטר אחד, כמפורט בטבלה שלהן:

סה"כ	שנה			
	2019	2020	2021	
390	112	128	150	מס' נפטרים תושבי ישראל שהובאו לקבורה
389	111	128	150	מס' נפטרים תושבי ישראל בגינם התקבלו דמי קבורה מביטוח לאומי
1	1	-	-	מס' נפטרים תושבי ישראל בגינם לא התקבלו דמי קבורה מביטוח לאומי

### 4.3.3.3 משמעות

מיצוי בחסר של כל ההכנסות המגיעות למועצה הדתית מהמוסד לביטוח לאומי בגין דמי קבורה.

### 4.3.3.4 המלצה

על המועצה הדתית לבצע מידי חודש התאמה בין רשימת הנפטרים שהובאו לקבורה, כפי שנרשמו במערכת כרמל, לבין רשימת הנפטרים בגינם התקבלו דמי קבורה מהמוסד לביטוח לאומי, בכדי למנוע אפשרות בה המועצה הדתית אינה מקבלת את מלוא דמי הקבורה המגיעים לה.

### 4.3.3.5 תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023

"מדובר במקרה בודד. הנושא טופל בזמן סביר".

**4.3.4. תעריפי קבורה**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.3.4.1. רקע כללי**

סעיף 14א' לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א – 1971 (להלן: "החוק"), מפרט את התעריפים לרכישת קבר בחיים, כדלהלן: "א) מטרת סעיף זה לקבוע תעריפים לרכישת חלקת קבר בחיים, בבית עלמין שבו רשות מקומית, מועצה דתית או חברה קדישא מטפלת בקבורת נפטרים במסגרת מתן שירותי דת יהודיים.

ב) תושב יהודי המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו, בישוב שבו נמצא בית העלמין הקרוב למקום מגוריו (להלן – ישוב מגוריו), ישלם סכום שלא יעלה על התעריף המפורט בתוספת הראשונה.

ג) תושב יהודי המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו –

(1) שלא בישוב מגוריו, ישלם סכום שלא יעלה על 120% מהתעריף המפורט בתוספת הראשונה;

(2) תושב יהודי, שאינו תושב ירושלים והמבקש לרכוש בה חלקת קבר

בחייו, ישלם סכום שלא יעלה על 130% מהתעריף המפורט בתוספת הראשונה.

ד) תושב יהודי המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו, סמוך לבן זוגו הקבור בבית העלמין, בישוב מגוריו, ישלם סכום שלא יעלה על 80% מהתעריף המפורט בתוספת הראשונה.

ה) הרוכש חלקת קבר, המיועדת לקבורה רוויה בחייו, ישלם 75% מהסכום לפי סעיפים קטנים (א) עד (ד); בחוק זה, "קבורה רוויה" – שטח המיועד לקבורה בצפיפות העולה על 750 קברים לדונם.

ו) הרוכש חלקת קבר בחייו המיועדת לקבורה זוגית, ישלם 80% מהסכום שיש לשלמו לפי סעיפים קטנים (ג) ו-(ד); בסעיף זה, "קבורה זוגית" – שטח המיועד לקבורה בצפיפות של 500 קברים לדונם, כאשר בכל חלקת קבר ניתן לקבור שני נפטרים.

**4.3.4.2. תעריפי קבורה**

להלן פירוט תעריפי הקבורה במועצה הדתית בשנים 2019 - 2021:

2021 (בש"ח)	2020 (בש"ח)	2019 (בש"ח)	סוג חלקה / שנה
3,702	3,724	3,712	תעריף חלקת קבורה לתושב העיר (רכישת חלקת קבר בחיים)
2,962	2,979	2,970	תעריף חלקת קבורה לבן /בת זוג תושב העיר (רכישת חלקת קבר בחיים)
4,442	4,469	4,455	תעריף חלקת קבורה לאדם שאינו תושב העיר
30,000	30,000	30,000	תעריף חלקת קבורה לתושב חו"ל
15,000	15,000	15,000	תעריף חלקת קבורה חריגה

הביקורת מצאה כי התעריפים הינם בהתאם לסכומים שנקבעו עפ"י חוק.

**לא אותרו חריגות.**

**4.3.5. קרן פיתוח ותשלום בגין הקמת מצבה**

דרגת חשיבות : בינונית

**4.3.5.1. רקע כללי**

(א) סעיף 777 ג'3(ב) לחוזר מנכ"ל סט/1 קובע כי אין לגבות כל תשלום ממשפחת הנפטר עבור היסוד למצבה. תשלום זה ייגבה אך ורק מקבלן המצבות.

(ב) כמו כן, בסעיף 777 ה' לחוזר מנכ"ל סט/1 נקבע כי :

"1. כספים שקיבלה החברה בגין מכירת חלקות קבר מחיים בהתאם לסעיף 14 א לחוק, כמו גם כספים המתקבלים בגין מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, או כתוצאה ממכירת חלקות בבתי עלמין סגורים ובחלקות חריגות, וכן כספים שקבלה החברה מהמשרד או מהעיר נתיבות כתקציבי פיתוח בתי עלמין, וכן כספים המתקבלים מקבלני מצבות עבור ביסוס למצבות, ישמשו, אך ורק, לצרכי פיתוח בתי עלמין.

2. החברה תנהל את כספי פיתוח בתי העלמין במשק כספי נפרד ובחשבון בנק נפרד, בו יופקדו ויוחזקו אך ורק הכספים שהתקבלו מהמקורות המצוינים לעיל."

המועצה הדתית גובה תשלום בסך 400 ש"ח בגין כל נפטר עבור תשתית למצבה, כאשר הסכום מופקד לחשבון הבנק הייעודי של קרן פיתוח בית העלמין.

(ג) סעיף 4.13.8 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל קובע, כי האחריות לפיתוח בית העלמין מוטלת על מקבל ההקצאה של הקרקע המיועדת להקמת בית עלמין. בהתאם להסכמי החכירה של הקרקעות עליהן הוקמו 2 בתי העלמין של העיר נתיבות נמצא, כי עיריית נתיבות נדרשת לפתח את דרכי הגישה לרבות כבישים, מדרכות, תשתיות מים וכדומה, ואילו המועצה הדתית נדרשת לפתח את אזורי הקבורה, ובכלל זה חפירת ובניית מעטפת הבטון של חלקות הקבורה, הטיפוח פנימי בית העלמין וכדומה.

**4.3.5.2. ממצאים**

**(א) ניהול קרן פיתוח בית עלמין**

הביקורת מצאה כי המועצה הדתית פועלת בהתאם להנחיות ומנהלת חשבון בנק ייעודי לקרן בית העלמין. לחשבון זה מועברים התשלומים המתקבלים בגין רכישת חלקות קבר בחיים, וכן התשלומים המועברים מקבלני המצבות עבור בניית מצבות. לא אותרו חריגות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### (ב) הוצאות קרן פיתוח בית עלמין

ההוצאות המבוצעות מקרן הפיתוח הינן בגין צרכי פיתוח בית העלמין.  
לא אותרו חריגות.

### (ג) תשלומים בגין אגרת מצבה

המועצה הדתית גובה תשלום בסך 400 ש"ח בגין כל נפטר עבור תשתית למצבה.  
להלן פירוט הסכומים שגבתה המועצה בשנים 2019, 2020 ו-2021,  
בגין תשתית למצבה, מקבלני המצבות וממשפחות הנפטרים:

שנה	הסכום שנגבה בגין תשתית למצבה מקבלני המצבות (בש"ח)	הסכום שנגבה בגין תשתית למצבה ממשפחות הנפטרים (בש"ח)	סה"כ הסכום שנגבה בגין תשתית למצבה (בש"ח)
2019	26,000	2,800	28,800
2020	39,200	1,630	40,830
2021	49,650	-	49,650
סה"כ	114,850	4,430	119,280

הביקורת מצאה כי בשנת 2019 גבתה המועצה 2,800 ש"ח ממשפחות הנפטרים בגין תשתית למצבה. כמו כן, בשנת 2020, גבתה המועצה 1,630 ש"ח ממשפחות הנפטרים בגין תשתית למצבה, וזאת בניגוד להוראות סעיף 777 ג'3(ב) לחוזר מנכ"ל סט/1. בתגובה לממצא נמסר לביקורת על ידי הגורמים האמונים במועצה הדתית כי מדובר במקרים בודדים בהם משפחת הנפטר מחליטה לטפל במצבה באמצעות בני משפחה העוסקים בהקמת מצבה.

### (ד) פיתוח בתי העלמין

נמצא, כי עיריית נתיבות מפתחת ואחראית על כל נושא הפיתוח מחוץ למגרשים של בית העלמין, וכי המועצה הדתית חתומה על הסכם התקשרות עם קבלן לפיתוח המגרשים ובניית חלקות הקבורה, בהתאם לנדרש.  
לא אותרו חריגות.

### משמעויות 4.3.5.3

(א) עמידה חסרה בהוראות חוזר מנכ"ל המשרד, בכל הנוגע לגביית תשלום עבור תשתית למצבה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- (ב) פתח לבעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על מערך הקבורה במועצות הדתיות,
- (ג) פתח להטלת אחריות אישית ומשמעתית של הגורמים האמונים בבית הדין לענייני משמעת, בהתאם להוראות כל דין.

### **4.3.5.4. המלצה**

יש להקפיד לגבות תשלום בגין תשתית למצבה מקבלני המצבות בלבד ולא ממשפחות הנפטרים.

### **4.3.5.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"החל משנת 2021 המועצה הדתית אינה גובה מהמשפחות כלל, אלא מהקבלנים בלבד".

### **4.3.6. בית העלמין הישן**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.3.6.1. רקע כללי**

(א) בית העלמין הישן ממוקם בקצה הצפוני-מערבי של העיר נתיבות, בסמיכות למתחם הקבר של הרב ישראל אבוחצירא ("בבא סאלי") ע"ה ופארק קק"ל, וכן בסמיכות למתחמי הקבורה של הרב שלום איפרגן ע"ה והרב יורם אברגיל ע"ה, וממזרח לשכונות החדשות הנבנות בעיר.

בית העלמין הישן לא הוכרז על ידי הביטוח הלאומי כבית עלמין סגור, וע"כ הוא כפוף לכל הכללים המחייבים בהתאם לבית העלמין החדש הממוקם מערבית לשכונות החדשות ובסמיכות לפארק אריאל שרון.

(ב) בתוך שטח בית העלמין הישן, מצויים מספר מבני קבורה, רובם בסמיכות למתחם קבר הבבא סאלי, אך לא רק.

#### **4.3.6.2. ממצאים**

##### **(א) רישום ותיעוד בעלויות מבני קבורה**

נמסר לביקורת על ידי הגורמים האמונים במועצה הדתית כי לא מנוהל רישום של בעלויות על מבני הקבורה, ואין ברשות המועצה הדתית מידע היכול לסייע באיתור הבעלים של מבני הקבורה.

##### **(ב) פיקוח על הקבורה במבנים ובסמיכות להם**

בשטח בית העלמין הישן נמצאו מספר מבני קבורה בהם ניתן לקבור עוד נפטרים, אולם כנראה בשל היעדר מידע בדבר

הבעלויות, מבנים אלו נותרו ריקים בחלקם. כן יצוין, כי למועצה הדתית אין תיעוד של שמות הנפטרים הקבורים בתוך מבני הקבורה, וחיפוש של שמות הנפטרים כאמור במנוע החיפוש של המועצה הדתית באתר בית העלמין אינו מציג כל מידע לגביהם. כמו-כן, נמצא מבנה קבורה מבניה קלה, הממוקם על שטח של כ- 6 חלקות קבר, בו טמונים 2 נפטרים בלבד [חלקה: 9, שורה: 0, מספר: 38 + 39], כאשר הקרקע כוסתה במרבד דשא סינטטי, ובתוך המבנה הוצבה ספריה וכן ספסל מרופד לנוחות המבקרים במקום.

בנוסף, בגב אחד המבנים נמצאה חלקת קבורה הכוללת 6 קברים חפורים ומוכנים לשימוש, כאשר באחד הקברים נקבר אדם בחודש 12/2020 [חלקה: 2, שורה: 11, מספר: 1]. לדברי המועצה הדתית, בשל מחלוקת בין המועצה הדתית למשפחה הטוענת שהמקום בבעלותה, לא ייעשה שימוש בקברים האלו, עד שתתברר הבעלות על השטח הצמוד למבנה.

#### **(ג) הקמת סככות וספסלים ברחבי בית העלמין הישן**

ברחבי בית העלמין הישן הוקמו סככות רבות מעל המצבות, ללא כל פיקוח ראוי, כאשר חלקם נבנו בצורה המגבילה את היכולת לנצל את חלקות הקבורה הריקות הסמוכות להן (כגון: [חלקה: 1, שורה: 0, מספר: 3] ועוד), וכן נמצאו חלקות קבר רבות אשר בצמוד להן קובעו ספסלים מסוגים שונים על גבי חלקות הקבר הצמודות להן (כגון: [חלקה: 21, שורה: 12, מספר: 1] ועוד). לדברי המועצה הדתית, מדובר בחלקות שמורות, אשר ביום בו יהיה צורך לקבור שם את הנפטרים, המועצה הדתית תפנה אל קרובי הנפטרים אשר על קבריהם הוקמו הסככות ו/או הספסלים בדרישה לפנות אותם.

#### **(ד) חלקות קבורה חדשות בבית העלמין הישן**

בשבילים הישנים של בית העלמין הישן, הוכשרו חלקות חדשות לקבורה, כאשר עובר למועד הגשת טיוטת דוח הביקורת לא נמסר לביקורת מידע בדבר מעמדן של חלקות אלו והאם הן הוגדרו ע"י הביטוח לאומי כחלקות חריגות או לא.

#### **משמעויות 4.3.6.3**

(א) היעדר מידע מבוסס ונאות בדבר בעלויות על מבני הקבורה, דבר העלול לגרום למחלוקות ומריבות עם משפחות אשר ירצו בעתיד לקבור את הנפטרים במבנים אלו.

(ב) אי עמידה בהוראות העירייה בדבר הקמת סככות ו/או מבנים פרטיים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

(ג) חשיפה אפשרית של המועצה הדתית ו/או העירייה בגין פגיעה אפשרית ברכוש או בגוף, כאשר למועצה הדתית אין מידע על הגורמים האחראים על הקמת מבנים ו/או סככות ו/או ספסלים ברחבי בית העלמין הישן.

### 4.3.6.4

#### המלצות

- (א) יש לקבוע נוהל הקמת סככות ו/או קיבוע ספסלים בכלל בתי העלמין, בהתאם להנחיות של הרשות המקומית.
- (ב) על המועצה הדתית לערוך סקר מקיף בשטח בית העלמין הישן, ולאתר את כל המבנים ו/או הסככות ו/או הספסלים הוקמו על גבי חלקות קבורה ריקות.
- (ג) על המועצה הדתית לוודא שמבנים ו/או סככות ו/או ספסלים שהוקמו באופן המפריע לקבורה בחלקות סמוכות, יתוקנו או יוסרו כבר עכשיו ולא להמתין ליום בו יהיה צורך בהסרתן, אף אם מדובר בקברים שמורים, וזאת על מנת למנוע מריבות ואי נעימויות בעתיד.
- (ד) על המועצה הדתית בשיתוף עם הגורמים האמונים בעירייה לאתר את בעלי הנכסים בשטח בית העלמין, ולהסדיר את נושא הקבורה בתוך ומחוץ למבנים אלו.
- (ה) על המועצה הדתית לוודא הכרעה בשאלת הבעלות על שטחי הקבורה שמחוץ לבמנים, על מנת למנוע בזבוז משאבים ציבוריים ללא צורך.

### 4.3.6.5

#### תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023

"לאחר בירור מול המשפחה הובהר להם כי אין להם שום זכות לקבור אנשים או משפחה במקום הנ"ל. קיימת התכתבות בעניין מול עו"ד מטעם המשפחה והובהר כי רק המועצה הדתית שהינה בעלת רישיון קבורה רשאית לקבור וכי אין להם שום זכות בעניין קבורה במקום. כפעולה מתקנת, המועצה הדתית הרסה את הקיר המחבר בין החלקה ה"פרטית" לבין שטח בית העלמין".

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### 4.4. מערך השכר

#### 4.4.1. תקן כח אדם מאושר

דרגת חשיבות : גבוהה

##### 4.4.1.1. רקע כללי

במועצה הדתית מועסקים נכון ליום 31/12/2021 63 עובדים, כאשר 20 עובדים מתוכם הינם פנסיונרים.  
להלן סקירה של תקן כח האדם המאושר ע"י המשרד לשירותי דת אל מול תקן כח האדם בפועל, נכון ליום 31/12/2021 :

מחלקה	מס' עובדים בפועל	מס' תקנים בפועל	מס' תקנים מאושרים	הפרש בין תקן בפועל לבין תקן מאושר
יו"ר	1	1.00	1.00	-
כשרות	4	2.80	2.70	0.10
מנהלה	3	1.00	1.00	-
מקוואות	25	8.39	8.30	0.09
נישואין	2	0.95	1.20	(0.25)
קבורה	5	2.70	2.50	0.20
קייסים	2	2.00	1.00	1.00
רב עיר	1	1.00	1.00	-
סה"כ	43	19.84	18.70	1.14

##### 4.4.1.2. ממצאים

מבדיקת מצבת כח האדם של המועצה הדתית בפועל לשנת 2021 אל מול מצבת כח האדם שאושרה על ידי המשרד לשירותי דת עלו הממצאים הבאים :

#### (א) שיעור משרה שונה מזה שאושר

הביקורת מצאה כי 5 מתוך 43 עובדים, המהווים כ- 12% מכלל עובדי המועצה, אשר שיעור המשרה לפיו הם מועסקים בפועל, אינו תואם לשיעור המשרה שאושר להם ע"י המשרד לשירותי דת, כדלהלן :

מס"ד	מחלקה	שם עובד	תקן בפועל	תקן מאושר	הפרש בין תקן בפועל לבין תקן מאושר
1	נישואין	ס.ג.	0.75	1.00	(0.25)
2	כשרות	ו.מ.	0.50	0.40	0.10
3	מקוואות	ד.ז.	0.00	0.50	(0.50)
4	מקוואות	ח.מ.	0.68	0.60	0.08
5	קבורה	ז.ג.	0.45	0.50	(0.05)
סה"כ			2.38	3.00	(0.62)

#### (ב) תקנים מאושרים חסרים

הביקורת מצאה כי 10 מתוך 43 עובדים, המהווים כ- 24% מכלל עובדי המועצה, אשר בגינם לא קיימים תקנים מאושרים ע"י המשרד לשירותי דת, כדלקמן :

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	מחלקה	שם עובד	תקן בפועל	תקן מאושר	הפרש בין תקן בפועל לבין תקן מאושר
1	רב אתיופי	ב.ד.	1.000	0	1.000
2	מקוואות	מ.ר.	0.001	0	0.001
3	מקוואות	ז.ע.	0.001	0	0.001
4	מקוואות	י.ס.	0.000	0	0.000
5	מקוואות	ד.ס.	0.001	0	0.001
6	מקוואות	נ.נ.	0.000	0	0.000
7	מקוואות	פ.א.	0.001	0	0.001
8	מקוואות	ס.ז.	0.001	0	0.001
9	מקוואות	ג.א.	0.500	0	0.500
10	קבורה	ס.נ.	0.250	0	0.250
<b>סה"כ</b>					<b>1.755</b>

### (ג) תשלום שאינו תואם דרגה

הביקורת מצאה כי 3 מתוך 43 עובדים, המהווים כ- 7% מכלל עובדי המועצה, אשר הדרגה לפיה משולם להם השכר בפועל אינה תואמת לדרגה שאושרה להם ע"י המשרד לשירותי דת, כדלקמן:

מס"ד	מחלקה	שם עובד	דרגה בפועל	דרגה מאושרת
1	מנהלה	ד.א.	6	8
2	מקוואות	ח.מ.	9	8+
3	מקוואות	ע.ע.	9	8+

**תגובת המבוקר:** מדובר בעובדים זמניים בתקופת ניסיון, שחלקם אף סיימו את עבודתם מרצונם לאחר תקופה קצרה.

**התייחסות הביקורת לתגובה:** התייחסות המועצה אינה תואמת את ממצאי הביקורת. כמו-כן, הביקורת סבורה שגם לעובדים זמניים יש להגדיר תקן משרה וכדומה.

### 4.4.1.3 משמעויות

- (א) עמידה חסרה לכאורה בהוראות.
- (ב) תשלום באופן שאינו תואם את שיעור המשרה שלהם לרבות ביתר או בחסר לגבי עובדים שאינם עובדים בהתאם לשיעור המשרה.
- (ג) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- (ד) העסקת עובדים ללא תקן מאושר.
- (ה) העסקת עובדים ללא תקן מאושר ע"י המשרד לשירותי דת או בדרגשאינה תואמת לדרגה שנקבעה להם ע"י המשרד.
- (ו) פתח לבעיות מול המשרד כגורם מאסדר האמון על מערך השכר במועצות הדתיות.
- (ז) פתח לחריגה בעלויות השכר.

**4.4.1.4. המלצות**

(א) על המועצה הדתית לדאוג להסדרת תקן כח אדם מול המשרד לשירותי דת.

(ב) על המועצה הדתית לדאוג שהשכר המשולם לעובדים ישולם להם בהתאם לשיעור המשרה ולדרגה שאושרה עבורם על ידי המשרד לשירותי דת.

**4.4.1.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"בעקבות הערת הביקורת הכל תוקן. המועצה הדתית נמצאת בתהליך הסדרה של כוח אדם מול המשרד לשירותי דת".

**4.4.2. ניהול תיקי עובדים**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.4.2.1. רקע כללי**

תיק עובד מרכז מידע ומספק תמונה עדכנית והיסטורית אודות כל עובד, החל מפרטיו האישיים, תהליכי קליטה, מיומנויות וכשירויות, היסטוריה תעסוקתית, הפסקות עבודה, ועד לסיום עבודה.

הביקורת מציינת, כי ככלל, בחוקת העבודה ו/או בהוראות המחייבות את המועצה, לא נקבעו הגדרות בדבר חובת ניהול התיקים האישיים והמסמכים המחויבים להימצא בהם, על אף האמור יוער, כי סעיף 67.1 לחוקת העבודה קובע הוראות המחייבות לאפשר לעובדים לעיין בתיקים האישיים שלהם, ומכאן ניתן לקבוע שעל המועצה חלה החובה לניהול תיקים אישיים לעובדים.

לאור היעדר הנחיות ברורות ומחייבות הנוגעות לניהול תיקי העובדים, על המועצה לקבוע נוהל עבודה שיהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, ויקבע כללים המגדירים את חובת ואופן ניהול תיקי העובדים. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש, וחשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק בהנחיות לביצוע חובות סטטוטוריות שאינן מוגדרות. על אף האמור, במועצה לא קיים נוהל עבודה מחייב, המגדיר את חובת ואופן ניהול תיקי העובדים. לאור היעדר נוהל כאמור, להלן התייחסות להנחיות המחייבות בנושא ניהול תיקי עובדים בשירות המדינה.

בתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר") נקבעו הוראות המפרטות את חובת הניהול של תיקים אישיים לעובדים, ומגדירים בין היתר את הנתונים הבאים הנוגעים לניהול התיקים האישיים:

- המסמכים שיש לשמור בתיק אישי של עובד;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- משך התקופה שיש לשמור תיקים אישיים ;
- בעלי התפקיד הרשאים לעיין בהם; 2/ש
- האחראים לעדכן את התיקים האישיים ;
- כללים לשמירת הרשומות בתיקים האישיים.

המסמכים שבתיקים האישיים של העובדים משמשים כלי עבודה מרכזי בניהול ההון האנושי של המועצה. כמו-כן, הנתונים המתועדים בתיק האישי אמורים לשמש כחלק ממערך קבלת ההחלטות הנוגעות לקידומו של עובד בתפקיד, בשכר או בדרגה, וכן בנוגע לפיטורי עובדים וכדומה.

מטבע הדברים, במרוצת שנות עבודתם במועצה, נצברים בתיקי העובדים מסמכים אישיים רבים, ועל כן יש להקפיד על שמירת התיקים האישיים של העובדים עפ"י כללים מוגדרים ומוסכמים, הן ע"מ לשמור על צנעת הפרט, והן בכדי למנוע אפשרות מגורמים שאינם מוסמכים לכך, להוסיף מסמך לתיק האישי או אפילו להעלים נתונים מהתיק.

בהקשר זה יצוין, כי בתיקים האישיים של העובדים אמורים להימצא, בין היתר :

- מסמכים המפרטים את המכרז שבו הוא נבחר העובד ;
- הסכם ואישור בדבר תנאי ההעסקה של העובד ;
- מסמכים המעידים על הניסיון והכישורים של העובד ;
- אישורים על השכלה, תעודות מקצועיות וקורסים שנרכשו במהלך תקופת עבודתו ;
- עדכוני משרה, דרגה ושכר ;
- תכתובות בנושאי תלונות ומשמעת ;
- אישורים רפואיים ;
- חוות דעת תקופתיות ;
- אישורי הפקדות לקופות תגמולים ופנסיה.

### 4.4.2.2

#### ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה באשר לניהול תיקי העובדים במועצה הדתית. בבדיקת הביקורת נמצא, כי במועצה מנוהלים תיקים אישיים לעובדים, הן בקלסרים פיזיים המצויים בלשכת ראש המועצה והן כגיבוי בקבצים השמורים ברשת המחשבים של המועצה.

**(א) העדר מסמכים בתיקים האישיים**

בבדיקה מדגמית של 7 תיקי עובדים מתוך כלל התיקים (43 עובדים) כלומר כ-17% , נמצא כי חסרים מסמכים שונים אשר אמורים להימצא בתיקים.

להלן דוגמאות של עובדים, אשר מבדיקת התיקים נמצא שחסרים בהם מסמכים, וזאת לכאורה בניגוד לעקרונות ניהול ההון האנושי במגזר הציבורי, כמפורט להלן :  
להלן פירוט המסמכים החסרים בתיקי העובדים שנדגמו :

מ.ס.	שם העובד שנדגם	דוגמה של מסמכים חסרים
1	א.ד.	עדכוני משרה ודרגה ; אישורי מחלה ובקשות לחופשה ;
2	ע.ע.	חוזה עבודה ; אישורי מחלה ;
3	ט.א.ב.ש.	עדכוני משרה ודרגה ; אישורי מחלה ובקשות לחופשה ;
4	ד.ב.	עדכוני משרה ודרגה ; אישורי מחלה ובקשות לחופשה ;
5	נ.ס.	עדכוני משרה ודרגה ; אישורי מחלה ובקשות לחופשה ;
6	ר.ש.	חוזה עבודה ; הודעה בנושא ש.נ. ; טופס 101 ;
7	א.ג.	התיק ריק כמעט לחלוטין

**(ב) העדר נוהל**

הביקורת לא מצאה נוהל המגדיר את חובת ואופן ניהול התיקים האישיים, לרבות דרכי שמירת מידע וכדומה.

**(ג) תיעוד חסר**

הביקורת מצאה כי חלק מהנתונים האמורים להימצא בתיקים האישיים, נשמרים במקומות שונים כאמור, וזאת ללא תיעוד בדבר מקום שמירת המידע בתיקים, דבר המקשה על איתור נתונים ומידע הנוגע לעובדים באופן פרטני.

הביקורת לא מצאה תיעוד במועצה, בכל הנוגע להליך קליטת העובדים, ובכלל זה, במקרים רבים לא נמצאו העתקי חוזי העסקה ו/או טפסים שונים המגדירים את זכויות ו/או חובות ו/או תנאי העסקה של העובדים במועצה.

הביקורת לא מצאה תיעוד בדבר הודעות שונות שנשלחו לעובדים במהלך העסקתם הנוגעות לעדכוני שכר, שמירת תעודות מחלה, מסמכים המעידים על זכאות לתוספות וגמולים שונים, הערכת עובדים תקופתית וכדומה.

#### **4.4.2.3 משמעויות**

- (א) היעדר כלי בקרה ואכיפה על ניהול תיקי העובדים.
- (ב) ניהול לא אחיד של תיקי העובדים.
- (ג) חשש לאובדן מידע חשוב הנוגע לניהול העובדים.
- (ד) חשיפה לתביעות אפשריות מצד עובדים בגין אי עמידה בהוראות חוק.
- (ה) חוסר יכולת פיקוח על התשלומים לעובדים.

#### **4.4.2.4 המלצות**

- (א) מומלץ להגדיר נוהל עבודה המתייחס לחובת ואופן ניהול תיקי העובדים.
- (ב) יש להקפיד על ניהול תיקי העובדים בהתאם לכללים במגזר הציבורי.
- (ג) יש להטמיע בקרב הגורמים האמונים על ניהול תיקי העובדים, את חשיבות תיעוד המסמכים בתיקים.
- (ד) יש להקפיד על תיעוד מקום שמירת המידע, בתוך התיקים הפיזיים ובתיקים הממוחשבים.

#### **4.4.2.5 תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"המועצה הדתית הזמינה את כל העובדים להשלמת הנתונים, לרבות החתמה על מסמכים ונתונים חסרים.  
בנוסף, המועצה הדתית ביקשה מחבר המועצות הדתיות לבחון אילו מסמכים נדרשים להיות מתועדים בתיקים האישיים על מנת להשלים בהתאם".

#### **4.4.3 עיבוד שכר**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.4.3.1 רקע כללי**

עיבוד ועריכת שכר העובדים, מהווה נדבך מרכזי וחשוב מאוד בניהול העובדים, ואף מהווה את אחת הנקודות המרכזיות העלולות לחשוף את המעסיק לתביעות אפשריות מצד עובדים מחד ולסנקציות פליליות ועיצומים כספיים מצד הרשויות מאידך במקרה של עיבוד לא תקין של שכר העובדים.

4.4.3.2.

**ממצאים**

**(א) העדר עובד ייעודי לעיבוד נתוני שכר**

הביקורת לא מצאה כי במועצה מועסק עובד ייעודי אשר תפקידו לעבד את נתוני השכר של עובדי המועצה ולהפיק את תלושי השכר. יחד עם זאת, הביקורת מצאה, כי עיבוד נתוני השכר מבוצע במועצה, ואילו עריכת והפקת התלושים של עובדי המועצה מבוצעים באמצעות חברת "אפרתי - יעוץ והנהלת חשבונות בע"מ".

**(ב) הכשרה מקצועית חסרה לרכזת השכר**

הביקורת מצאה כי הליך עריכת השכר של העובדים מתחיל אצל עובדת המועצה שהוסמכה לכך על ידי הממונה (להלן: "רכזת השכר"), המשמשת כגורם ביניים המרכז את נתוני הנוכחות והיעדרות של העובדים, ולאחר בדיקת השעות והתאמתם לביצוע בפועל ולנדרש, וכן לאחר אישור העובדים את נתוני הנוכחות הסופיים וחתימתם על דוחות הנוכחות, מעבירה את נתוני הנוכחות הסופיים לאפרתי לעריכת התלושים.

מן הביקורת עולה, כי אף שרכזת השכר שהוסמכה על ידי הממונה, הינה בעלת הכשרה מקצועית בתחום השכר, הרי שהגדרת תפקידה במועצה הינו "רשמת נישואין", אשר כמפורט בנספח תיאורי עיסוק המצורף לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' ע"ז מיום 13/08/2017 (להלן: "חוזר מנכ"ל ע"ז"), כוללת בין היתר, את אחריותה על ביצוע התהליכים הטכניים המתבצעים בתחום הנישואין במועצה הדתית, אינה מוסמכת להתעסק בשכר העובדים. בעניין זה הביקורת סבורה, כי על אף העובדה שרשמת הנישואין הינה בעלת הכשרה בסיסית בתחום השכר, הרי שמינויה של רשמת הנישואין כרכזת השכר בפועל ללא הגדרת תפקיד רשמי נוסף, אינו תואם את הנהלים וההנחיות המקצועיות המחייבים את המועצה.

**תגובת המבוקר:** תהליך מזה שנים, באמצעות גוף חיצוני שירותי הנה"ח, האוטומציה ע"י איסוף נתונים ישירות של החתמות כרטיסי שעון, מעבדים נתוני שכר, ומקבלים את התלושים לבדיקה ולאישור בכל חודש- לצערנו אין תקן בשירותי דת לעובדת שכר.

**התייחסות הביקורת לתגובה:** הערת המועצה מחזקת את טענת הביקורת ואין בה כדי לשנות את הממצאים.

**4.4.3.3. משמעויות**

- (א) פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- (ב) הטלת אחריות מרכזית כל כך במועצה על עובדת אשר ממלאת תפקידים נוספים וחשובים אחרים, עלולה לגרום לניהול לא מדויק של עיבוד שכר העובדים, ובהתאמה לגרום לליקויים שונים בעיבוד והפקת תלושי השכר לעובדים.
- (ג) הגדרת תפקיד רשמית חסרה של רכזת השכר.
- (ד) אי תגמול ראוי של עובדת המועסקת בתפקיד נוסף במועצה.
- (ה) הטלת אחריות כה רבה על עובדת שלא הוגדרה לכך, עלולה ליצור בעיות מול המשרד לשירותי דת כגורם מאסדר האמון על הגדרת תפקידי העובדים במועצה.
- (ו) חריגה מהנהלים וההגדרות המחייבות את המועצה.

**4.4.3.4. המלצות**

- (א) על המועצה לבחון את האפשרות למנות חשב שכר במועצה, אשר מתוקף תפקידו יהא אמון על כלל הנושאים הקשורים בעריכת ועיבוד שכר העובדים, לרבות כל התפקידים והמטלות הנדרשות בהתאם להגדרת תפקיד חשב השכר באוגדן תיאורי תפקידים המפורסם על ידי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במינהל השלטון המקומי של משרד הפנים.
- (ב) אם המועצה רוצה להמשיך במצב בו העובדת המשמשת כרשמת נישואין תמשיך לטפל בנושאי השכר, על המועצה לפנות לגורמים האמונים במשרד לשירותי הדת, לצורך אישור מינויה של רשמת הנישואין לתפקיד נוסף כרכזת שכר / ממונה מש"א במועצה, על כל המשמעויות הנובעות מכך, לרבות תוספת אחוזי משרה ותגמול ראוי.

**4.4.3.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"הפיקוח בנושא הודק הן על ידי החברה החיצונית והן על ידי המועצה הדתית".

**4.4.4. העסקת עובדים בחוזה אישי ללא דירוג ודרגה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.4.4.1. רקע כללי**

סעיף 1(א) להסכם הקיבוצי הכללי מס' 3/76 שנחתם ביום 04/12/1975 קובע את תחולת הוראות חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות מיום 01/02/1960 על עובדי המועצות הדתיות (להלן: "חוקת העבודה"), כדלהלן: "חוקת העבודה של העובדים ברשויות המקומיות

(להלן "החוקה") כפי שהייתה נהוגה מתחילת קיומה ועד היום בין מרכז השלטון המקומי לבין ההסתדרות הפקידים, **תחייב כאילו הייתה והינה הסכם קיבוצי בין הצדדים להסכם זה** ולצורך תחולה זו של החוקה על הצדדים להסכם זה, **כל מקום שנאמר בחוקה "הרשות המקומיות" או "הרשות" כאילו נאמר גם "המועצה הדתית" ובמקום שנאמר בחוקה "עובד", או "עובדים" או "עובד הרשות המקומית" גם "עובדי המועצה הדתית" במשמע** (ההדגשות אינן במקור).

סעיף 21 לחוקת העבודה מגדיר את חובת ותחולת דירוגים ודרגות לעובדי הרשויות המקומיות, ובכללם עובדי המועצות הדתיות, כדלהלן:

**"21. דרגות המשכורת כנהוג בממשלה**

דרגת משכורת על פרטיה ותוספותיה תהיה לפי הנהוג בממשלה לגבי עובדי המדינה.

**21.1 החלת שכר הדירוגים**

העובדים ברשויות המקומיות ישובצו ויקבלו את שכרם בהתאם לדירוגים השונים, שחלים על אותם עובדים מכח ההסכמים שנחתמים מעת לעת עם האיגודים המקצועיים.

עובדים ארעיים יקבלו משכורתם לפי תעריפי האיגודים המקצועיים.

**21.2 חלות הדירוגים**

כל עובד משובץ בדירוג שעליו נמנית הדרגה הצמודה לתפקיד בו הוא מועסק. חניכים יקבלו את משכורתיהם לפי הדירוגים המיוחדים להם.

**21.3 התייחסות להסכמים מקומיים בעבר**

הסכם קיבוצי מיום 3.3.1999 בעניין שכרם ותנאי עבודתם של עובדים ותיקים וחדשים."

כמו-כן, במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל המשרד לשירותי דת פורסמו מעת לעת עדכונים שונים המתייחסים לתפקידים השונים ומתחי הדרגות והדירוגים של עובדי המועצות הדתיות, כאשר ביום 05/02/2019 שלח סגן בכיר לממונה על השכר במשרד האוצר מכתב לראשי המועצות הדתיות, בו עודכנו טבלאות דירוגים ודרגות של מרבית עובדי המועצות הדתיות.

לאור האמור, יש לקבוע לכלל עובדי המועצה דירוג ודרגה וכן הגדרת תפקיד בהתאם לתיאור התפקיד בו הם מועסקים.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

### 4.4.4.2. ממצאים

בבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי נמצאו 4 עובדים מתוך כלל עובדי המועצה, אשר לא נקבעו להם דירוג ודרגת שכר בהתאם להגדרות תפקידם ו/או ללא תיאור התפקיד בו הם מועסקים, כדלהלן:

#### עובדים ללא דרגה (א)

מס' זהות	תחילת עבודה	דרגה	תפקיד
...	10/04/2021	[חסר נתון]	עובדת ניקיון

#### עובדים ללא תיאור תפקיד (ב)

מס' זהות	תחילת עבודה	דרגה	תפקיד
...	10/5/2018	5	[חסר נתון]
...	11/2/2020	5	[חסר נתון]
...	10/5/2011	9+	[חסר נתון]

### 4.4.4.3. משמעויות

(א) העסקת עובדים ללא הגדרת דירוג ודרגה ו/או ללא הגדרת תפקיד כמתחייב, גורמת לחוסר ודאות של העובדים לגבי שכרם ותפקידם המחייב.

(ב) הדבר אף מהווה הפרה של הוראות חוקת העבודה המשמשת כהסכם קיבוצי המחייב את המועצה.

(ג) הדבר מהווה הפרה של הנחיות המאסדרים (רגולטורים) משרד הפנים והממונה על השכר באוצר, בכל הנוגע לתנאי עבודתם ושכרם על עובדי המועצה.

### 4.4.4.4. המלצות

(א) על המועצה להקפיד על הגדרת תפקידם של עובדי המועצה כמתחייב.

(ב) על המועצה לקבוע לכל עובד את הדירוג והדרגה בהתאם לתפקידו כמתחייב.

### 4.4.4.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023

"לגבי עובדת ללא דרגה: מדובר בעובדת ששמשה כמ"מ זמנית לניסיון והעסקתה הופסקה.

לגבי עובדים ללא תיאור תפקיד: היה חסר להם הגדרת תפקיד בתלש ונושא זה טופל ותוקן".

**4.4.5. התאמת דיווחי נוכחות לתלושי השכר**

דרגת חשיבות : גבוהה

**4.4.5.1. רקע כללי**

סעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן: "חוק שעות עבודה ומנוחה") מחייב את המעסיק לנהל פנקס שעות עבודה המפרט את שעות עבודתם של העובדים, כדלהלן: "מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות.

(1א) (1) לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות נוספות ייערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל;

(2) לא בוצע הרישום בפנקס כאמור בפסקה (1) באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעסיק מינה לכך, אלא אם כן קבע שר התעשייה המסחר והתעסוקה, לאחר התייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ועם ארגוני מעבידים שהם לדעת השר יציגים ונוגעים בדבר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, דרך אחרת לביצוע הרישום.

(ב) שר העבודה יקבע, בהודעה שתפורסם ברשומות, את סוגי המעסיקים שעליהם יחול סעיף זה."

בנוסף, סעיף 24 לחוק הגנת השכר מחייב את המעסיק לנהל פנקס שכר ולהכין תלושי שכר, כדלהלן:

(א) מעסיק חייב לנהל פנקס שכר ולמסור לכל עובד, בכתב, תלוש שכר; בחוק זה –

"פנקס שכר" – פנקס בדבר שכר העבודה המגיע לעובדים ופרטי השכר ששולם להם;

"תלוש שכר" – רישום נתונים מתוך פנקס השכר, המפרט את פרטי השכר ששולם לעובד.

(ב) פרטי השכר בפנקס השכר ובתלוש השכר יכללו את הפרטים המנויים בתוספת.

(ג) הרישום בפנקס השכר ומסירת תלוש השכר לעובד ייעשו לא יאוחר מהיום הקובע.

(ד) הוראות סעיף זה לא יחולו על יחיד לגבי עובדו שאותו הוא מעסיק שלא במסגרת עסקו או משלח ידו, זולת אם שר התעשייה המסחר והתעסוקה, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות

של הכנסת, קבע אחרת לגבי סוגי מעסיקים או עובדים כאמור  
ובתנאים ובדרך שקבע.

(ה) שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, לאחר התייעצות עם  
ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים  
במדינה ועם ארגוני מעבידים שהם לדעת השר יציגים ונוגעים  
בדבר, ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת –  
(1) לשנות, בצו, את התוספת;  
(2) לקבוע דרכי מסירה מיוחדות של תלושי שכר, לסוגי  
מעסיקים או עובדים.

כמו-כן, סעיף 4 לתוספת לסעיף 24(ב) לחוק הגנת השכר קובע את חובת  
המעסיק לפרט בתלושי השכר את תקופת התשלום בעדה משולם  
השכר, לרבות פירוט של ימי ושעות העבודה, כדלהלן:  
תקופת התשלום –

- (1) התקופה הקלנדרית שבעדה שולם השכר;
- (2) מספר ימי העבודה ושעות העבודה במקום העבודה בתקופה  
שבעדה שולם השכר;
- (3) מספר ימי העבודה שבהם עבד העובד בפועל בתקופה שבעדה שולם  
השכר;
- (4) מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם  
השכר; אם העובד נמנה עם עובדים כאמור בסעיף 30(א) לחוק  
שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, יש לציין זאת במפורש;
- (5) מספר ימי החופשה שניתנו בתקופת התשלום ויתרת ימי החופשה;
- (6) מספר ימי המחלה שנוצלו בתקופת התשלום ויתרת תקופת  
המחלה הצבורה; אם העובד מבוטח על ידי מעסיקו בביטוח דמי  
מחלה לפי סעיף 8 לחוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, אין חובה לציין  
את יתרת תקופת המחלה הצבורה.

מן האמור עולה, כי המועצה מחוייבת לפרט בתלושי השכר של  
העובדים את נתוני הנוכחות האמיתיים שלהם באופן המשקף את  
שעות עבודתם בהתאם לדיווחי הנוכחות של העובדים.

#### 4.4.5.2

#### ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי רכזת השכר במועצה מפיקה את דיווחי  
הנוכחות של העובדים מתוך מערכת הנוכחות הממוחשבת, ולאחר  
בדיקת השעות והתאמתם לביצוע בפועל ולנדרש, וכן לאחר אישור  
העובדים את נתוני הנוכחות הסופיים וחתימתם על דוחות הנוכחות,  
מעבירה את נתוני הנוכחות הסופיים לאפרתי לעריכת התלושים,  
כמפורט בסעיף 3.2 לעיל.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת דגמה את נתוני הנוכחות של העובדים לחודש 05/2021 ומצאה כי לא תמיד קיימת התאמה בין דיווחי הנוכחות הסופיים והמאושרים לתלושי השכר, כדלהלן:

### (א) קיזוז חסר בגין שעות חוסר

נמצאו מקרים בהם המועצה לא קיזזה לעובדים שעות חוסר מהשכר החודשי, ולהלן מספר דוגמאות:

מס' עובד	חודש עבודה	שעות חוסר	שעות שקוזזו	הפרש
1052	05/2021	14.22	0	14.22
19	05/2021	10.03	0	10.03
201	05/2021	24.10	0	24.10
345	05/2021	2.13	0	2.13
27	05/2021	5.93	0	5.93

### (ב) תשלום חסר בגין שעות עודפות

הביקורת מצאה מקרים בהם לא שולמו לעובדים כלל עבור שעות עודפות ו/או נוספות, אף כאשר מדובר בהיקפים גדולים של שעות עבודה, ולעיתים אף בהיקף זהה לשעות התקן הנדרשות למשרה, ולהלן מספר דוגמאות:

מס' עובד	חודש עבודה	שעות בפועל	שעות ששולמו	הפרש
266	05/2021	ש.ע. 65.45 ש.ג. 12.07	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 65.45 ש.ג. 12.07
32	05/2021	ש.ע. 16.62 ש.ג. 0	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 16.62 ש.ג. 0
217	05/2021	ש.ע. 0 ש.ג. 9.15	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 0 ש.ג. 9.15
272	05/2021	ש.ע. 11.25 ש.ג. 0	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 11.25 ש.ג. 0
292	05/2021	ש.ע. 24 ש.ג. 0.5	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 24 ש.ג. 0.5
261	05/2021	ש.ע. 9.25 ש.ג. 5.03	ש.ע. 0 ש.ג. 0	ש.ע. 9.25 ש.ג. 5.03

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס' עובד	חודש עבודה	שעות בפועל	שעות ששולמו	הפרש
				ש.נ. 5.03

**תגובת המבוקר:** מדובר בעובדים של שעות נוספות מעבר לשעות התקן היומי, כאשר הם מדפיסים מעבר לשעות העבודה על דעת עצמם, נשלחו לעבודים מכתבי התראה שהינם פועלים בניגוד לנהלי עבודה, ועל כך לא ישולמו שעות נוספות ללא אישור מראש.

**התייחסות הביקורת לתגובה:** אחריות המעסיק לוודא שהעובדים שנאסר עליהם לעבוד בשעות נוספות אכן לא יעבוד. לפי הפסיקה על המעסיק לנקוט באמצעים למנוע מהעובדים ביצוע שעות נוספות בניגוד להוראותיו.

### **משמעויות** .4.4.5.3

- (א) אי התאמה של שעות העבודה המפורטות התלושי השכר, לדיווחי הנוכחות של העובדים מצביעה על ניהול לקוי של שכר העובדים.
- (ב) חשיפה של המועצה לסנקציות פליליות ולעיצומים כספיים גבוהים מצד אגף האכיפה של זרוע העבודה במשרד העבודה, בגין עבירה על הוראות סעיף 15 לחלק ב' של התוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"א-2011.
- (ג) חשיפה של המועצה לתביעות אפשריות מצד העובדים.
- (ד) פגיעה באמון העובדים בנאותות השכר המשולם להם.
- (ה) פגיעה באמון העובדים בהנהלת המועצה.

### **המלצות** .4.4.5.4

- (א) על המועצה להקפיד על עדכון הפרטים בתלושי השכר בהתאם לדיווחי הנוכחות של העובדים.
- (ב) על המועצה לוודא כי הגורמים האמונים מטעמה על אישור נתוני השכר של העובדים טרם הפקת התלושים, מודעים לחובות המוטלות עליהם בהתאם להוראות כל דין.
- (ג) על המועצה לקיים מנגנון בקרה נאות על כלל הנתונים המעודכנים בתלושי השכר של העובדים.
- (ד) על המועצה לשקול ביצוע בדיקה פרטנית מקיפה של כלל העובדים, על מנת לאתר את ההפרשים בין תלושי השכר ודיווחי הנוכחות, על מנת למנוע חשיפות אפשריות לתביעות עתידיות מצד עובדים ו/או מצד רשויות האכיפה.

**4.4.6. תשלומי שעות עודפות ושעות נוספות**

דרגת חשיבות : גבוהה

**4.4.6.1. רקע כללי**

שעות נוספות מוגדרות בסעיף 1 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 כדלהלן :

"שעות נוספות" פירושו – שעות העבודה העודפות –

(א) על התחום שנקבע ליום עבודה בסעיף 2, או על יום עבודה שייקבע על פי סעיף 4, או

(ב) על התחום שנקבע לשבוע עבודה בסעיף 3, או על שבוע עבודה שייקבע על פי סעיף 4 ;

"עבודת לילה" פירושו – עבודה ששתי שעות ממנה, לפחות, הן בתחום השעות שבין 22 ובין 06.00 ;

"מפקח עבודה" פירושו – מפקח כמשמעותו בפקודת מחלקת העבודה, 1943 ;

"מפקח עבודה אזורי" פירושו – מפקח עבודה שנתמנה על ידי שר העבודה להיות מפקח עבודה אזורי.

סעיף 27.6(ד) לחוקת העבודה, וכן סעיף 5.2.5 לאוגדן תנאי שירות המפרט את חובותיהם וזכויותיהם של העובדים בשלטון המקומי מגדירים את אופן התשלום עבור שעות עבודה מעבר לתקן המשרה, כאשר עובד מועסק במשרה שהיקפה נמוך ממשרה מלאה (להלן: "שעות עודפות"), כדלהלן :

"עובד במשרה חלקית הנדרש לעבוד מעל תחום יום העבודה המקובלת במשרתו זכאי לתשלום לפי הפירוט הבא :

(1) השלמת שעות עבודה עד משרה מלאה – 100% של השכר.

(2) מעל לזאת – כמפורט בע' 5.2.4 לעיל."

מן האמור עולה, כי עובד המועסק במשרה חלקית, ונשאר לעבוד מעבר לתקן משרתו, אינו זכאי לתוספת גמול שעות נוספות עד השלמת תקן משרה רגיל במקום העבודה.

**4.4.6.2. תשלום בחסר של שעות נוספות**

ככלל, המועצה אינה מאשרת לעובדים לעבוד בשעות עודפות ו/או בשעות נוספות (להלן: "שעות נוספות") וכי העובדים קיבלו הודעה על כך בכתב בחתימת הממונה על המועצה הדתית.

נמסר לביקורת על ידי הממונה על המועצה הדתית כי תשלום של שעות נוספות מבוצע רק לאחר אישורו הפרטני, ורק לאחר שהשתכנע כי היה צורך אמיתי בביצוע של השעות הנוספות.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מסקירת דיווחי הנוכחות של העובדים נמצא כי קיימים מקרים בהם עובדים מדווחים על ביצוע שעות מעבר לתקן משרתם, מבלי ששולמו להם מלוא השעות הנוספות, ובמקרים מסוימים אף כאשר מדובר בהפרש שעות גדול מאוד, כמפורט בדוגמאות להלן:

### (1) מס' עובד : 292

תקן שעות 05/2021 :	31.5 שעות
שעות עודפות מדווחות :	29.5 שעות
שעות נוספות מדווחות :	0.5 שעות
שעות חוסר מדווחות :	-5.5 שעות
<b>סה"כ שעות רגילות ששולמו :</b>	<b>31.5 שעות (כולל קיזוז עודפות מול חוסר)</b>

**סה"כ שעות עודפות שלא שולמו : 24 שעות**

**סה"כ שעות נוספות שלא שולמו : 0.5 שעות**

### (2) מס' עובד : 261

תקן שעות 05/2021 :	175 שעות
שעות עודפות מדווחות :	9.37 שעות
שעות נוספות מדווחות :	5.03 שעות
שעות חוסר מדווחות :	-0.13 שעות
<b>סה"כ שעות רגילות ששולמו :</b>	<b>175 שעות (כולל קיזוז עודפות מול חוסר)</b>

**סה"כ שעות עודפות שלא שולמו : 9.25 שעות**

**סה"כ שעות נוספות שלא שולמו : 5.03 שעות**

**תגובת המבוקר :** מדובר בעובדים של שעות נוספות מעבר לשעות התקן היומי, כאשר הם מדפיסים מעבר לשעות העבודה על דעת עצמם, נשלחו לעבודים מכתבי התראה שהינם פועלים בניגוד לנהלי עבודה, ועל כך לא ישולמו שעות נוספות ללא אישור מראש.

**התייחסות הביקורת לתגובה :** אחריות המעסיק לוודא שהעובדים שנאסר עליהם לעבוד בשעות נוספות אכן לא יעבוד. לפי הפסיקה על המעסיק לנקוט באמצעים למנוע מהעובדים ביצוע שעות נוספות בניגוד להוראותיו.

### משמעות .4.4.6.3

פתח לתביעות משפטיות : אף שמעסיק רשאי שלא לשלם לעובדים עבור ביצוע שעות נוספות שלא אושרו, הרי שבהתאם לפסיקת ביה"ד הארצי לעבודה, על המעסיק לנקוט בפעולות שנועדו למנוע מעובדים ביצוע שעות נוספות, וכי כאשר מדובר בהיקף שעות ניכר הרי שהמעסיק אינו

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

יכול להסתפק בהודעה כללית האוסרת על ביצוע שעות נוספות, וזאת מאחר שהפסיקה אינה מקבלת מצב בו מעסיק "נהנה" מהשעות הנוספות של העובד מבלי לשלם עליהן.

### **4.4.6.4. המלצות**

(א) במידה שהמועצה מעוניינת להימנע מתשלום שעות נוספות לעובדיה, על הגורמים האמונים במועצה לנקוט בצעדים שיבטיחו כי אף עובד לא יבצע שעות מעבר למכסה המאושרת.  
(ב) במידת הצורך, יש לזמן את העובדים שמבצעים שעות נוספות בניגוד להנחיות, לשיחת שימוע במסגרתה יובהר לעובדים כי אסור להם לחרוג מתקן השעות המאושר בהתאם למשרתם, ולהחתיים אותם על התחייבות להימנע מחריגה מתקן השעות ללא אישור מראש מאת הממונה.

### **4.4.6.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"רוב העובדים כבר קיבלו הודעות באשר לאי ביצוע של שעות נוספות ללא אישור".

### **4.4.7. גמול עבודה במנוחה שבועית**

דרגת חשיבות: נמוכה

#### **4.4.7.1. רקע כללי**

סעיף 7 לחוק שעות עבודה ומנוחה מגדיר את שעות המנוחה השבועית, כדלהלן:

(7א) לפחות שלושים ושש שעות רצופות לשבוע הן המנוחה השבועית של העובד.

(ב) המנוחה השבועית תכלול –

(1) לגבי יהודי – את יום השבת;

(2) לגבי מי שאינו יהודי – את יום השבת או את היום הראשון או את היום הששי בשבוע, הכל לפי המקובל עליו כיום המנוחה השבועית שלו.

כמו-כן, סעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה, מגדיר את הגמולשיש לשלם לעובד שנדרש לעבוד במנוחה השבועית כדלהלן:

הועסק עובד בשעות המנוחה השבועית או בחלק מהן:

(1) ישלם לו המעסיק בעד שעות אלה שכר עבודה לא פחות מ-1½ משכרו הרגיל. היה שכרו של העובד, כולו או חלקו, לפי כמות התוצרת, ישלם לו המעסיק בעד כל יחידה שנעשתה בשעות המנוחה השבועית שכר עבודה לא פחות מ-1½ מהשכר המשתלם בעד כל יחידה שנעשתה בשעות העבודה הרגילות;

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

(2) יתן לו המעסיק, במקום שעות המנוחה השבועית שבהן עבד, שעות מנוחה במספר ובזמן שנקבעו בהיתר שלפיו הועסק.  
(ב) היה שכרו של העובד על בסיס של חודש או של תקופה ארוכה יותר, יהא המעסיק זכאי ליתן לעובד, במקום הגמול לפי פסקה (1) של סעיף קטן (א), מנוחה של שעה וחצי לפחות תמורת כל שעה משעות המנוחה השבועית שבה עבד.

סעיף 5.5.1(ב) לאוגדן תנאי שירות המפרט את חובותיהם וזכויותיהם של העובדים בשלטון המקומי קובע, כי עובד המועסק במנוחה השבועית זכאי לתוספת בשיעור 75% מעבר לשכרו הרגיל (במקום 50% שנקבעו בחוק שעות עבודה ומנוחה), וכן סעיף 5.5.1(ג) מחייב תוספת של 100% לעובד המועסק בלילה שבתחום המנוחה השבועית, כדלהלן:  
(ב) עובד המועסק ביום מחונה שבועי או ביום העצמאות או ביום מועד, יהיה זכאי לפיצוי בשיעור של 75% משכרו הרגיל וכן לשעת חופשה אחת בעד כל שעה בה הועסק כאמור.

(ג) עובד המועסק ב"לילה" הנופל בתחום יום מנוחה שבועי, יום העצמאות או יום מועד, יהיה זכאי בעד השעות הנופלות בתחום הלילה כאמור, לפיצוי בשיעור של 100% משכרו הרגיל וכן לחופשה בשיעור של שעה אחת בעד כל שעה שבה הועסק כאמור.

### **ממצאים** .4.4.7.2

מסקירת נתוני הנוכחות והשכר של עובדי המועצה עולה, כי המועצה מקפידה לשלם לעובדים המועסקים במנוחה השבועית גמול בשיעור 75% עבור שעות עבודתם, כנדרש.  
**לא נמצאו חריגות.**

### **תשלום תוספת מנקו** .4.4.8

דרגת חשיבות : גבוהה

#### **רקע כללי** .4.4.8.1

תוספת מנקו הינה תוספת המשולמת בהתאם לחוקת השכר ומוגדרת כתוספת בגין גבייה בפועל, כאשר שיעור התוספת נקבע בהתאם לעדכונים המפורסמים ע"י הסתדרות המעו"ף מעת לעת.

סעיף 26.8 לחוקת העבודה מגדיר את זכאות ואופן תשלום התוספת, כדלהלן:

עובדים שבמסגרת תפקידם בפועל בתפקידי גביית המחאות או מזומנים, זכאים לתשלום שנקרא "תשלום מנקו".  
שיעור הגבייה ותוספת המנקו -

21/3/95 643/95

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שיעור "תשלום מנקו" לחודש מותנה בגבית מינימום שנתית  
וכמפורט להלן:  
טבלאות הזכאות החל מ-1/2/2000

לחודש	סכום הגביה השנתית בש"ח		
	מ-	עד-	מס
	30.1.01	925/01	18.1.96 684/96
37 ש"ח	30,400	16,200	1
53 ש"ח	60,800	30,401	2
85 ש"ח	121,600	60,801	3
135 ש"ח	ומעלה	121,601	4

עדכון הגביה והתוספת -

18/1/96 644/96 15/5/95 659/95

עדכון תעריפי הגביה השנתית והמנקו יעשה אחת לשנה בתאריך ב-1 לחודש פברואר של כל שנה, בשיעור עלית המדד במהלך השנה החולפת. הסכום יעוגל כלפי מעלה לשקל הקרוב. כמו-כן, סעיף 4.3.11(ד) לאוגדן תנאי שירות המפרט את חובותיהם וזכויותיהם של העובדים בשלטון המקומי קובע, כי "המנקו יחושב בגין מזומן ושיקים בלבד".

### 4.4.8.2

#### ממצאים

מסקירת נתוני השכר של כלל עובדי המועצה בתקופה הנבדקת, עלו הממצאים דלהלן:

#### (א) אי תשלום תוספת מנקו לכל הגורמים שעוסקים בגבייה

אף שלדברי הגורמים האמונים במועצה, לפחות שתי עובדות במועצה מתעסקות בגבייה בפועל, הרי שבמהלך שנת 2021, המועצה שילמה תוספת מנקו רק לרשמת הנישואין בסכום קבוע של 186 ש"ח לחודש, ובסה"כ סך של 2,232 ש"ח לשנה, ואילו לעובדת השנייה לא שולמה התוספת.

#### (ב) העדר יכולת פיקוח על נאותות תשלום תוספת מנקו

(1) ככלל, הביקורת לא מצאה כי קיימת הקפדה במועצה על חישוב זכאות העובדים לתשלום תוספת המנקו בהתאם לסכומי הגבייה בפועל ו/או לגביית תשלומים במזומן ו/או בהמחאות בלבד.

(2) הביקורת לא מצאה כי במועצה קיים כל תיעוד המאפשר פיקוח ובקרה על היקפי הגבייה.

(3) כמו-כן, הביקורת לא מצאה כי במועצה קיים תיעוד מְשָׁנִי המתייחס לצורת התשלומים שהתקבלו במסגרת הגבייה (כגון: אשראי / מזומן / המחאות / העברות בנקאיות וכדומה).

**(ג) תשלום תוספת קבועה ולא בהתאם לחוקת העבודה**

תשלומי תוספת המנקו הינם קבועים ואינם מחושבים כלל בהתאם לגבייה בפועל, וזאת בניגוד לחוקת העבודה המגדיר את סכום התוספת בהתאם לשיעורי הגבייה בפועל.

**4.4.8.3. משמעויות**

- (א) היעדר פיקוח על הגבייה שאינה כוללת דיווח פרטני בדבר אופן התשלום ופרטי הגורם שגבה בפועל את התשלומים.
- (ב) תשלום תוספת מנקו שלא בהתאם להוראות שנקבעו, קרי שלא בהתאם לסכומי הגבייה בפועל מחד ובהתייחס לגביית מזומנים והמחאות בלבד מאידך.
- (ג) סיכון לשתלום רכיב שכר משלמת לעובדים שאינם זכאים להם.
- (ד) חשיפה לחריגות שכר ו/או הוצאות אסורות.
- (ה) חשיפת הגורמים האחראים במועצה להליכי חיוב אישי באמצעות היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים.

**4.4.8.4. המלצות**

- (א) על המועצה להקפיד על ביצוע בקרה ופיקוח נאותים על עובדים המשמשים כגוֹבֵי תשלומים מטעם המועצה, לרבות דיווח מפורט בדבר אופן התשלום ושם העובד שגבה את התשלום בפועל.
- (ב) על המועצה להקפיד, כי תוספת המנקו תשולם אך ורק לעובדים הזכאים לתשלום ורק בהתאם להנחיות המחייבות.
- (ג) על המועצה להקפיד, כי חישוב התקבולים המשמשים בסיס לחישוב תוספת המנקו לעובדים, יחושבו כראוי ובהתאם לסוג הגבייה המותרת לצורך החישוב.

**4.4.8.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"הנושא טופל ותוקן. עודכן תעריף תוספת מנקו".

**4.4.9. תשלום תוספת קבורה**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.4.9.1. רקע כללי**

בהתאם להוראות המפורטות בנספח מס' 2 להסכם הקיבוצי הכללי מס' 3/76 מיום 04/12/1975, עובדי חברה קדישא המתעסקים בפועל בטיפול ובקבורת נפטרים, זכאים לתשלום תוספת שכר מיוחדת (להלן: "תוספת קבורה"), כדלהלן:  
עובדי חברת קדישא (חופרים, רוחצת-נהגים) יקבלו תוספת כוללת של 15% ממשכורתם החודשית (יסוד, יוקר, ותק ומשפחה).

**4.4.9.2. ממצאים**

להלן פירוט מקבלי תוספת הקבורה:

חודש	סמל ותיאור	תפקיד	מס' עובד	אחוז משרה	אחוז תוספת	סה"כ תוספת חודשית
05/2021	- 440 תוספת ח"ק	עובד ח"ק	51	50%	20%	383.36 ש"ח
		עובד ח"ק	265	100%	15%	557.08 ש"ח
		מספיד	266	45%	15%	185.69 ₪
		עובד ח"ק	288	50%	15%	274.92 ש"ח

מהטבלה לעיל עולה, כי:

**(א) תשלום תוספת קבורה למי שאינו עוסק בכך**

נמצא מקרה אחד, בו המועצה שילמה תוספת קבורה לעובד אשר מתוקף תפקידו אינו מתעסק בפועל בטיפול ו/או בקבורת נפטרים כמפורט בהסכם הקיבוצי.

**(ב) תשלום תוספת קבורה בשיעור גבוה**

נמצא מקרה אחד, בו שולם לעובד שיעור תוספת גבוה מהקבוע בהסכם הקיבוצי.

**תגובת המבוקר:** תשלום תוספת קבורה – דייהנו, תשלום למי שאינו עוסק בקבורה ובשל כך משולם למספיד שעוסק בקבורה.

**התייחסות הביקורת לתגובה:** הפרשנות של המועצה להוראות ההסכם הקיבוצי הינה מרחיבה ואינה עולה בקנה אחד עם נוסח ההנחיה המגדירה את עובדי חברה קדישא, בשעור 15%, מגיעה לכלל עובדי חברה קדישא, כולל חזנים וכדומה.

**4.4.9.3. משמעויות**

- (א) תשלום תוספת קבורה לעובדים שאינם זכאים לכך, או לחילופין תשלום התוספת בשיעור גבוה מהקבוע בהסכם הקיבוצי, מהווה חריגת שכר אסורה.
- (ב) חריגות שכר מהוות הוצאה שלא כדין.
- (ג) חשיפת הגורמים האחראים במועצה להליכי חיוב אישי באמצעות היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים.

**4.4.9.4. המלצות**

- (א) על המועצה להקפיד על תשלום תוספת קבורה לעובדים העוסקים בטיפול ובקבורת נפטרים בלבד, בהתאם להנחיות המחייבות.
- (ב) על המועצה לשקול חיוב העובדים בהשבת התשלומים ששולמו ביתר שלא כדין לקופת המועצה.

**4.4.9.5. תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"הנושא טופל ותוקן".

**4.4.10. כונוניות וקריאות פתע**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.4.10.1. רקע כללי**

סעיף 27.8 לחוקת העבודה מגדירה את נושא הכונוניות וקריאות הפתע של עובדים, כדלהלן:

20/10/82 261/82

(א) פיצוי על כונונות – העובדים ברשויות המקומיות בכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כונונות, ונדרשים להמצא בכונונות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכונונות:

בעד כונונות הנמשכת עד חמש שעות ושליש – תשלום של 100% בעד כל שעה של כונונות.

בעד כונונות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות, - תשלום של 100% בעד כל שעת כונונות ורק עבור חמש שעות ושליש.

בעד כונונות הנמשכת למעלה משמונה שעות – תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכונונות של יותר מחמש שעות ושליש ועד שמונה שעות.

בתוספת תשלום של 2/3 משכר של שעה רגילה בעד כל שעת כונונות שמעל השעה השמינית ואילך.

20/10/82 261/82

(ב) קריאת פתע עובד, שחזר לביתו אחר שעות העבודה ונקרא לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות ממועד סיום עבודתו, מקבל תשלום כמקובל, בעד מלוא השעות הנוספות בהן עבד. התשלום לא יהיה פחות מאשר בעד ארבע שעות עבודה רגילות. הועסק העובד עקב קריאת פתע יותר מ-4 שעות נוספות, לא יהיה התשלום הניתן לו בעדן פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא. עובד המקבל שעות נוספות על-פי מכסה המוסכמת מראש, תחשבה השעות בהן עבד למעשה בעת קריאת פתע כחלק מסך כל מספר השעות הנוספות שעבד באותו חודש.

מן האמור עולה, כי:

- מעבר לתשלום הכוונות, עובדים שהוקפצו בפועל, זכאים לתשלום בגין שעות העבודה בזמן ההקפצה, ולפחות עבור 4 שעות;
- עובד שמשך זמן ההקפצה עלה על 4 שעות, זכאי לתשלום יום עבודה מלא בגין ההקפצה;
- שעות ההקפצה נחשבות כחלק ממכסת השעות הנוספות של העובד;

#### **4.4.10.2. ממצאים**

##### **(א) העדר נוהל**

- (1) הביקורת לא מצאה כי במועצה קיים נוהל כוונות המסדיר את אופן תיעוד הכוונות וחלוקתם לתקופות קצובות מראש (שבוע / חודש).
- (2) הביקורת לא מצאה כי במועצה קיים נוהל המחייב דיווח בעת ביצוע קריאת פתע בפועל, כגון במקרים בהם הוקפצו כוונות בשל קבורת לילה וכדומה.

##### **(ב) מחסור בעובדי קבורה**

נמסר לביקורת על ידי הגורמים האמונים במועצה כי קיימים רק שני עובדים במועצה, אשר מוקפצים במקרה הצורך, וזה רק במקרים של קבורת לילה, בהם עובדת משרד ועובד ח"ק המתעסק בקבורה.

##### **(ג) הקפצת עובדת שלא בהתאם להגדרת תפקידה הרשמי**

- (1) הביקורת מצאה כי המועצה שילמה עבור קריאות פתע, רק לעובדת אחת המועסקת כרשמת נישואין ורכזת השכר, אשר בנוסף על תפקידה משמשת גם כמי שמנהלת את רישום הקבורות והטיפול המשרדי בגביית התשלומים והנפקת אישורי הקבורה מעבר לשעות הפעילות הרגילות של המועצה.

(2) הביקורת מצאה כי במועצה מועסקת עובדת אשר בהגדרת תפקידה אמונה על הטיפול המשרדי בכל נושאי קבורה, ועל כן לא ברור מדוע עובדת זו אינה מוגדרת כעובדת ייעודית הנדרשת להיות מוקפצת בעת הצורך, וזאת על אף שהיא מקבלת תוספת כוונות.

### **(ד) העדר מעקב כונויות והקפצות**

הביקורת לא מצאה כי במועצה מנוהל תיעוד למעקב כלשהו אחר כונויות והקפצות המתעד את מועדי הקפצת העובדים בפועל, לרבות מספר הפעמים בהם התרחשו הקפצות ופירוט העובדים אשר מוקפצים במסגרת הכונויות, דבר אשר מונע מהנהלת המועצה את האפשרות לפקח על נאותות התשלומים המגיעים לעובדים המוקפצים במסגרת שעות הכוונות, ובהכרח מונע את האפשרות לחשב את שכרם של עובדים אלו בהתאם להוראות כל דין.

### **משמעויות .4.4.10.3**

- (א) היעדר נוהל כונויות עלול לגרום לאי סדרים בנושא זה.
- (ב) היעדר חובת דיווח עלולה לגרום לתשלום בחסר / ביתר לעובדים בגין כונויות ו/או קריאות פתע.
- (ג) הקפצת עובדת לטיפול בנושאי קבורה במקום בו קיימת עובדת שזה תפקידה ואשר משולם לה גמול כוונות, עשוי להצטייר כניסיון לשלם לעובדת שהוקפצה גמול לא ראוי שכל תכליתו הגדלת שכרה של העובדת שלא כדין.
- (ד) אי הקפצת עובדת לטיפול בנושאי קבורה, אשר זה תפקידה העיקרי והיא מקבלת תשלום עבור כוונות מעלה חשש כי תשלום הכוונות במועצה משמש בעצם כאמצעי לתגמול עובדים מעבר למותר בהתאם לתפקידם והגדרת שכרם.
- (ה) חשש לחריגה מנהלים מחייבים הנוגעים לניהול העובדים בהתאם להגדרת תפקידם.
- (ו) התנהלות זו של המועצה עלולה להיחשב כחריגת שכר אסורה המהווה הוצאה שלא כדין.
- (ז) חשיפת הגורמים האחראים במועצה להליכי חיוב אישי באמצעות היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים.

### **המלצות .4.4.10.4**

- (א) על המועצה להקפיד על עריכת דוח מעקב ותיעוד כונויות והקפצות של עובדי המועצה.

## לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- (ב) על המועצה להקפיד על תשלום כוננויות והקפצות בהתאם להוראות כל דין.
- (ג) על המועצה לקבוע נוהל המחייב דיווח של עובדים המוקפצים במסגרת הכוננות, וזאת על מנת לוודא שרישום ותיעוד ההקפצות יבוצע בצורה נאותה כנדרש.
- (ד) על המועצה להגדיר כי בעת הצורך, תוקפץ העובדת המועסקת בתחום הקבורה, לצורך מענה וטיפול משרדי במקרים של קבורת לילה.
- (ה) במידה שהדבר נדרש, ניתן להגדיר לרשמת הנישואין תפקיד נוסף המחלקת הקבורה, בתיאום עם הגורמים האמונים במשרד לשירותי דת.

### **4.4.10.5 תגובת המועצה הדתית מיום 12.3.2023**

"נושא הגדרת תפקיד: המועצה הדתית מתכוונת לצאת למכרז בנושא לתפקיד של מזכיר/ת מועצה דתית על מנת שכל ריכוז הנושא ינוהל באופן מסודר ללא מעורבות וטיפול בנושאים אחרים.

לגבי כוננויות: נושא קריאות הפתע יטופל ויוסדר בהתאם לנוהל של ההסתדרות בנושא".

### **5. תגובה כללית של המועצה הדתית**

"להלן סיכום פגישת עבודה התייחסות לטיוטת דוח ביקורת מועצה דתית נתיבות דצמבר 2022 : נוכחים: הח"מ, משה זריהן, ליהי אהרון פלקוביץ.

ראשית דברים אתייחס עם קבלת ממצאי טיוטת דוח ביקורת: התרשמתי באופן מעמיק מעיון סיכום הדוח החולש במרבית התחומים במועצה. ניכר על ביצוע עבודה מצוינת, מקצועית, מקיפה, יסודית, ורצינית מאוד. ישר כוח.

לאחר עיון בדוח בכל הסעיפים נמסרו הערות ופעולות מתקנות המקובלים לפי הנהלים. משה העביר במייל את החומרים לפעולה המתקנת. ממתניים לתגובה כללית לסיום הדוח.

לאחר תתקיים ישיבה בנוכחות ראש העיר לסיכום וקבלת החלטות. ליהי ומשה, תודה רבה על שיתוף פעולה".

### **6. סיכום דיון ראש העירייה מיום 27.3.2023**

#### **החלטה:**

ראש המועצה הדתית יפעל לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת.

**אחריות לביצוע:** ראש המועצה הדתית.

לו"ז לביצוע: 30.6.2023.