

2022



הוד השרון  
קהילה וטבע מאוחד



ד"ח מבקר העירייה



## תוכן עניינים

5	התייחסות ראש העירייה לדו"ח הביקורת
6-8	מכתבו של מבקר העירייה לראש העירייה
9-41	דו"ח ביקורת בנושא מעקב מועצה דתית - שירותי קבורה
43-86	דו"ח ביקורת בנושא אבטחת מידע - חברת אלומה
87-121	דו"ח ביקורת בנושא אבטחת מידע - חברה כלכלית
123-129	דו"ח ביקורת בנושא אקספונט
131-132	דו"ח ביקורת בנושא קמפיין פישנינג
133-171	דו"ח ביקורת בנושא תשלומים לספקים
173-193	נספחים לנושא תשלומים לספקים
195-240	דו"ח ביקורת בנושא רכש והתקשרויות
241-248	דו"ח ביקורת בנושא קריסת קו ביוב
249-306	דו"ח ביקורת בנושא רישוי עסקים
307-328	דו"ח ביקורת בנושא גיוס והעסקת קרובי משפחה
329	השלמת בדיקה בנושא התקשרות לצורך ביצוע טקסי יום הזיכרון והשואה



## לשכת ראש העירייה

י"ג תמוז תשפ"ג

02 יולי 2023

לכבוד

משה שטיגליץ - מבקר העירייה

### הנדון: התייחסותי לדוח מבקר העירייה לשנת 2022

עיריית הוד השרון הינה ארגון גדול המספק שירותים ציבוריים לתושבות ותושבי העיר. בהיעדר "תחרות" על שרותיה ובהיותה הגוף אשר לאיכות עבודתו ותפקודו השפעה רבה וישירה על איכות חייהם של תושבות ותושבי עיר, חלה על העירייה חובה לבדוק לעומק את עבודתה בכל עת, לשפר ולהתאים את המענים ולעסוק כל העת בשיפור מערך השירותים העירוני.

לעבודת הביקורת הנעשית ע"י מבקר העירייה וצוותו תרומה מרכזית לתהליך הלמידה וההתפתחות של הארגון והאנשים בו ומכאן חשיבותה של עבודת ביקורת מעמיקה ושיטתית.

כפי שצינתי במענה לדו"ח מבקר העירייה לשנת 2021, עיריית הוד השרון בראשותי הציבה לעצמה 5 יעדים רב-שנתיים- מצוינות בחינוך, מענה לצמיחה דמוגרפית, פיתוח כלכלי, שיפור השירות לתושב/ת וחיזוק התשתיות הפנים-ארגוניות. שני היעדים האחרונים, משקפים עבורי את השאיפה הנחושה שלנו כארגון ללמידה, התייעלות והתפתחות מתמידים.

השנה זכינו לראשונה אי פעם בפרס החינוך הארצי, אך גם זכינו לראשונה בציון מאה בניהול המשאב האנושי לצד מעט מאוד רשויות נוספות. שני הפרסים הללו מראים על העבודה לאור יעדי העירייה אך הם נקודת התחלה לקראת המשך.

בהתאם להנחייתי, צוות תיקון הליקויים בראשות מנכ"ל העירייה יפעל ללמידת הדו"ח, מיפוי הליקויים והממצאים, וגיבוש התייחסויות לליקויים המתוארים.

במעמד זה, אני מבקש להודות לך ולעובדות האגף כולו על העבודה המאומצת והמסורה, על הבחינה המדוקדקת והעבודה המעמיקה במהלך הביקורת השונות וכמובן בהכנת הדו"ח. בטוחני כי גם מדו"ח זה נלמד ונשתפר בעבודתנו למען טובת הציבור והמנהל התקין.

בברכה והערכה,

  
אמיר כוכבי  
ראש העירייה

העתקים:  
מנכ"ל העירייה  
ע. מנכ"ל העירייה

1/3/2023

לכבוד  
מר אמיר כוכבי  
ראש העירייה

א.נ.

### **הנדון: דוח ביקורת לשנת 2022**

הריני מתכבד להגיש את דוח הביקורת הפנימית לשנת 2022 בהתאם לסעיף 170 ג' לפקודת העיריות. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור ניהול ותפקוד העירייה.

**במהלך שנת 2022, בנוסף לעבודות הביקורת השוטפת, ביצעתי סקר סיכונים לקביעת תוכנית העבודה הרב שנתית לביקורת.**

סקר הסיכונים נועד למפות את כלל הפעילויות המשמעותיות בעירייה, תוך איתור מגוון הסיכונים להם היא חשופה בפעילויות המבוצעות, לצורך קביעת תוכנית עבודת הביקורת.

הסיכונים דורגו בהתאם לרמת עוצמת, השפעת, התממשות הסיכון וההסתברות להתרחשותו.

סקר הסיכונים יבוא לידי ביטוי בתוכנית עבודת הביקורת לשנים הבאות, במטרה להפחית את החשיפה לסיכונים בפעילויות העירייה בשגרה ובחירום.

במסגרת סקר הסיכונים אופיינו 175 תהליכים מרכזיים.

### **דוח לשנת 2022 כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושאים שנבדקו כדלקמן:**

#### **1. מועצה דתית - ביקורת מעקב - דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית הוד השרון**

במסגרת דוח לשנת 2019 נערכה ביקורת בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית הוד השרון. לבקשת הועדה לענייני ביקורת בצענו דוח מעקב אחר תיקון ליקויים. במסגרת הביקורת נמצאו ליקויים נוספים מעבר לממצאים שפורסמו ועל כן, הרחבנו את הבדיקה בנושאים הקשורים להתנהלות המועצה בנושא הקבורה.

#### **2. מחשוב ואבטחת מידע**

בשנת 2021 נערכה ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות בעיריית הוד השרון. לאור חשיבות הנושא והסיכון הטמון בו, הוחלט להרחיב את הביקורת בחברות הקשורות לעירייה - חברה כלכלית וחברת "אלומה".

בנוסף בוצע קמפיין פישיונג בעירייה ונבדקה ההתקשרות עם חברת אקספונט.

#### **2.1 אבטחת מידע והגנה על הפרטיות בחברת אלומה**

בחודש 11/2021 אירעה פריצה למערכת הסליקה של חברת "אלומה" - חברה סוכנותית המנהלת עבור העירייה מגוון נושאים וביניהם מרכזים קהילתיים, צהרונים בגנים ומעונות יום, קונסרבטוריון ומועדון כדורגל. בפריצה נגנבו פרטי האשראי של תושבות ותושבי העיר.

במסגרת הביקורת בחנו את הפעולות שבוצעו לתיקון הליקויים שהובילו לפריצה שהתקיימה בחברת "אלומה" והרחבנו את הבדיקה לבחינה האם קיימים ליקויים נוספים החושפים את החברה ותושבי העיר לסיכוני פריצה וסייבר.

## **2.2 אבטחת מידע והגנה על הפרטיות בחברה הכלכלית**

לאור מעורבות החברה בתחומים מגוונים והגישה שלה למידע רגיש, קיים סיכון לפריצה וגרימת נזק בעל עוצמה לחברה, לעירייה ולקהילת הוד השרון. מטרת הביקורת: לבחון, בין היתר, את מצב אבטחת המידע בחברה, הגנה עליו וגיבוי שלו.

## **2.3 התקשרות בין העירייה לחברת אקספונט Expo-Net**

במסגרת הביקורת בנושא אבטחת מערכות מידע בחברה הכלכלית נחשפתי להתנהלות העירייה בנושא ההתקשרות עם חברת אקספונט בע"מ לשימוש במערכת ניהול פרויקטים הנדסיים ותשתיתיים בעיר ומצאתי לנכון להוציא דוח על התנהלות העירייה מול החברה.

## **2.4 קמפיין פישונג בעירייה**

לצורך העלאת המודעות ובמטרה לבחון את הערנות של עובדי העירייה בנושא סיכוני אבטחת מידע וסייבר ערכנו סימולציה של קמפיין פישונג באמצעות שליחת דוא"ל לעובדים. במסגרת הקמפיין בדקנו האם העובד ילחץ על הלינק והאם ימסור מידע סודי ורגיש - סיסמת כניסה למחשב. הבדיקה בוצעה בקרב 100 עובדים.

## **3. גזברות - תשלומים לספקים**

ביצוע תשלומים לספקים הינו תחום מרכזי ברשויות המקומיות ועל כן קיימת חשיבות רבה למערכות בקרה, פיקוח ודיווח מובנים בתהליך אישור החשבונות ותשלום הכספים.

הביקורת התמקדה בהליך אישור חשבונות לתשלום במטרה לבחון דרכים להתייעלות ולקיצור תהליך אישור התשלומים. בנוסף, בחנו האם תהליכי העבודה בנושא, מבוצעים באופן מוסדר ומבוקר, תוך שמירה על כללים ובקורות מובנים בתהליכים, ובהתאם למדיניות ונהלי הרשות.

## **4. רכש והתקשרויות - רכש**

במסגרת הביקורת בחנו את הלימות תהליכי הרכש בעירייה ובכלל זה, את קיומם של נהלים המסדירים את ההתקשרות עם ספקים חיצוניים, את דרכי הפיקוח על רכישות המבוצעות עבור המחלקות השונות ואת ניהול האינטונטר של העירייה.

## **5. מנהל הנדסה – תשתיות - בדיקת קריסת קו ביוב וניקוז במזרח העיר**

קו ביוב שבוצע בשנים 2007 - 2008, במזרח העיר, קרס וגרם לנזק בתשתיות ולזיהום. לאור קריסת הקו התחיל תאגיד המים בהקמת קו מוביל ביוב וניקוז חדש בעלות של כ - 13 מיליון ₪.

בהתאם לבקשת ראש העיר בדקנו את הסיבות שהובילו לקריסת קו הביוב שהיה אמור להחזיק עוד בשנים רבות ואלו מסקנות ניתן להסיק מאירוע זה.

#### 6. שפ"ע – רישוי עסקים

רישוי עסקים מהווה תחום מרכזי בעבודת הרישוי והאכיפה של הרשות המקומית. עסקים הפועלים ללא רישיון הינם בעלי פוטנציאל לסכנה לציבור. במסגרת הביקורת בדקנו את התנהלות מחלקת רישוי עסקים.

#### 7. משאבי אנוש - גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעירייה

קשרי עבודה, יחסי כפיפות או ניגוד עניינים בין קרובי משפחה בשירות הציבורי הינן סיטואציות בלתי תקינות שפוגעות בסדרי מנהל תקינים ועקרונות השוויון וטוהר מידות. מדובר בתחום בעל סיכון ורגישות גבוהים שדורש בדיקה, בחינה ובקרה.

במסגרת הדוח, בדקנו, בין היתר, את ההיקף התופעה, התיעוד והשמירה של נתונים. בנוסף, ניסינו לשרטט את הצמתים העיקריים שבהם ניתן לזהות מצבים של קשרי עבודה ו/או כפיפות וניגוד עניינים בין קרובי משפחה מבין העובדים או קשרים לנבחרי ציבור.

#### 8. תרבות השלמת בדיקה לדוח 27 לשנת 2020 בנושא התקשרות לצורך ביצוע טקסי יום

##### הזיכרון

בדוח לשנת 2020 נבדקו היבטים בהתקשרות של העירייה עם חברת א לצורך ביצוע טקסי ימי הזיכרון לשנת 2020. הדוח בוצע ע"י מבקר העירייה היוצא מר מוטי פרוינד. במסגרת הביקורת ביקשנו לקבל תשובות ביחס לשאלות שנשארו פתוחות בדוח.

ברצוני לציין לטובה את שיתוף הפעולה המלא, לו זכיתי מהנהלת העירייה ומעובדיה וכן מהגופים בהם נעשה ביקורת.

תודתי המיוחדת לעובדות לשכת מבקר העירייה, הממלאות את תפקידיהן במקצועיות, בתבונה ובמסירות, שתרומתם לעבודת הביקורת מרובה.

בהתאם לאמור בפקודת העיריות מועבר בזה עותק מהדוח לחברי הועדה לענייני ביקורת.

בפקודה נקבע כי בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח, עליך להגיש לועדה לענייני ביקורת את הערותיך על הדוח ולהעביר העתק ממנו בצרוף הערותיך למועצת העיר.

יש להקפיד על סודיות הטיוטה וחיפיתה אך ורק בפני הנוגעים בדבר, לצורך גיבוש התגובה.

בכבוד רב,  
משה שטיגליץ, רו"ח  
מבקר עירייה

העתקים:

חברי הועדה לענייני ביקורת

מנכ"ל העירייה

**ביקורת מעקב**  
**דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית**  
**הוד השרון**

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה

5/2022



## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### 1. רקע

בין השנים 2018-2019 נערכה ביקורת בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית הוד השרון (להלן - "המועצה"). המסקנות וההמלצות של מבקר העירייה בנושא פורטו במסגרת הדוח לשנת 2019.

להלן עיקרי ממצאי הדוח:

- ☒ קיימת מצוקת קברים בעיר שעלולה להביא לכך שתושבות ותושבי העיר יופנו להיקבר בבית עלמין ירקון<sup>1</sup>;
- ☒ המועצה החליטה על המדיניות שלא למכור חלקות קבר בחיים אלא רק למי שנפטר;
- ☒ המועצה קבעה תעריפי קבורה גבוהים לתושבות ותושבים מחוץ להוד השרון במטרה להקשות עליהם להיקבר בעיר;
- ☒ תעריפי קבורה והנחות משתנים, לא אחידים ולא ברורים;
- ☒ התעריפים וההנחות נקבעו מכוח סמכות שבספק;
- ☒ פרוטוקולים של ועדות המועצה אינם נחתמים כנדרש.

בישיבת הועדה לענייני ביקורת מיום 25.8.20 התבקשה הביקורת לבצע מעקב אחרי תיקון הליקויים בנושא. **במסגרת עבודת הביקורת נמצאו ליקויים נוספים מעבר לממצאים שפורסמו בדוח 2019. על כן, הרחבנו את הבדיקה בנושאים הקשורים להתנהלות המועצה בנושא הקבורה. הפעולות שבוצעו:**

- פגישות עם בעלי תפקידים במועצה ובעירייה.
- קבלת ובדיקת מסמכים וחומרים כגון:
  - כרטיסי הנהלת חשבונות;
  - הצעות תקציב, כפי שפורסמו באתר המשרד לשירותי דת;
  - דוחות כספיים לשנים 2018 - 2020 ודוח חציוני לשנת 2021;
  - דוח רכישות קברים מיום 8.1.18 עד 18.1.22;
  - פרוטוקולים של המועצה;
  - דוח נפטרים לשנים 2018 - 2020.
- בדיקת החומרים וניתוחם.

**התקופה שנבדקה - שנים 2018-2021.**

במהלך החודשים פברואר-אפריל 2022 התקבלו אצל מבקר העירייה תגובות מטעם המועצה לטיוטת הדוח. התגובות שולבו בדוח.

החל מחודש 5/2022 מונה יו"ר חדש למועצה הדתית.

**הביקורת תציין, כי שיתוף הפעולה מצד המועצה היה חלקי. נתונים, שאלות והבהרות נותרו ללא מענה מספק.**

<sup>1</sup> כך לעמדת נציגי המועצה הדתית

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### 2. כספי המועצה ותקציבה

בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א - 1971 (להלן - "החוק"), הממשלה והרשות המקומית יישאו בהוצאות התקציב של המועצה. סכום ההשתתפות של הממשלה נקבע, בכל שנת כספים, בחוק התקציב השנתי ועל פי אמות מידה שוויוניות שהממשלה קובעת ומפרסמת. סכום ההשתתפות של הרשות המקומית בהוצאות התקציב של המועצה יהיה שווה לזה של הממשלה כשהוא מוכפל ב-1.5.

בהתאם לסעיף 11ט לחוק:

- המועצה תגיש לשר לשירותי דת (להלן - "השר") את הצעת התקציב השנתי שלה, תוך 30 ימים מהיום שבו פורסמו ברשומות סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשות המקומית בהוצאות התקציב של המועצה וזאת לאחר התייעצות עם הרשות המקומית שבתחום שיפוטה היא נמצאת;
- על המועצה לפרסם את תקציבה וכן את הדוחות הכספיים שנתיים וחצי-שנתיים שלה.

#### 2.1 תקציב המועצה לשנים 2018-2021 (כללי):

בהתאם לאמות המידה שפרסמה הממשלה, בשנים 2018, 2019 ובשנת 2021 עמד סכום ההשתתפות של עיריית הוד השרון בהוצאות התקציב של המועצה על 75%. באשר לשנת 2020 לא פורסם המידע הרלוונטי.

להלן תקציב המועצה לשנים 2018 - 2021<sup>2</sup>

2021	2020	2019	2018
₪ 6,256,212	לא התקבלו נתונים	₪ 6,096,538	₪ 5,548,948

#### ממצאים:

1. בניגוד לסעיף 11ט(ז) לחוק המועצה אינה מפרסמת את תקציבה ואת דוחותיה הכספיים;

*תגובת המועצה: "דוחות המועצה מפורסמים לציבור במערכת האורי שהינה מערכת הפתוחה לציבור המציגה את הדוחות ותקציבי המועצה לכל השנים".*

2. המועצה לא אישרה תקציב לשנת 2020. בהסבר לביקורת נטען כי המועצה לא אישרה תקציב בגלל שלא היה תקציב מדינה לשנה זו.

3. למרות שבית העלמין מגדיאל הוכרז כסגור, בדוחות הכספיים מצוין שהוא בית עלמין פעיל;

*תגובת המועצה: "טעות סופר בדוחות הכספיים - אנו מודים לביקורת על תשומת הלב".*

<sup>2</sup> בהתאם לדוחות הכספיים ופרסומים באתר המשרד לשירותי דת (מערכת אורי [m-datit.org.il](http://m-datit.org.il))

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

4. נתוני התקציב בדוחות הכספיים לשנת 2020 וחצי שנתיים לשנת 2021 אינם משקפים את הנתונים לאותן השנים אלא לשנת 2019. כדלהלן:

#### דוח הנהלה של מועצה דתית הוד השרון

ליום 31 בדצמבר 2019

#### 1. כללי

המועצה הדתית הוד השרון להלן: ("המועצה") הוקמה ופועלת מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א 1971.  
המועצה פועלת בשטח השיפוט של הוד השרון במסגרת זו אחראית המועצה על מתן שירותי דת 64,231 תושבים יהודיים. נכון לשנת 2019 מעסיקה המועצה 46 עובדים (כולל פנסיונרים).  
תקציב המועצה הדתית לשנת הדוח אושר על ידי מליאת המועצה ביום 16/07/2019 ועל ידי המשרד לשרותי דת ביום 22/07/2019 סך התקציב לשנת הדוח שאושר מסתכם ב-6,096,538 ש. חלקה של הרשות המקומית מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 75% מסך התקציב. חלקו של המשרד לשרותי דת מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 25% מסך התקציב.

#### ד"ח הנהלה של מועצה דתית הוד השרון

ליום 31 בדצמבר 2020

#### 1. כללי

המועצה הדתית הוד השרון להלן: ("המועצה") הוקמה ופועלת מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א 1971.  
המועצה פועלת בשטח השיפוט של הוד השרון. במסגרת זו אחראית המועצה על מתן שירותי דת לכ- 64,231 תושבים יהודיים. נכון לשנת 2020 מעסיקה המועצה 36 עובדים (כולל פנסיונרים).  
תקציב המועצה הדתית לשנת הדוח אושר על ידי מליאת המועצה ביום 16 ביולי 2019 ועל ידי המשרד לשרותי דת ביום 22 ביולי 2019. סך התקציב לשנת הדוח שאושר מסתכם ב-6,096,538 ש. חלקה של הרשות המקומית מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 75% מסך התקציב. חלקו של המשרד לשרותי דת מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 25% מסך התקציב.

#### מועצה דתית הוד השרון דוח חצי שנתי 2021 ביאורים לדוחות הכספיים

#### ביאור 1 - כללי

א. המועצה הדתית (להלן: "המועצה") הוקמה מכוח חוק "שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א 1971. למועצה אישור מהרשות למסים בישראל כמלכ"ר וכן אישור על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים התשל"ו - 1976.  
המועצה פועלת בתחום השיפוט של הוד השרון ומשרדיה ממוקמים ברחוב זקוף 10 הוד השרון. נכון לשנת הדוח, העסיקה המועצה 36 עובדים (כולל פנסיונרים).

תקציב המועצה הדתית לשנת הדוח אושר על ידי מליאת המועצה ביום 16 ביולי 2019 ועל ידי המשרד לשרותי דת ביום 22 ביולי 2019. סך התקציב לשנת הדוח שאושר מסתכם ב-6,096,538 ש. חלקה של הרשות המקומית מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 75% מסך התקציב. חלקו של המשרד לשרותי דת מסכומי ההשתתפות המוסדיים מסתכם ב- 25% מסך התקציב.

ניתן לראות שבדוחות לשנים 2020 ו-2021 מופיעים הנתונים של שנת 2019 ולא לשנים הרלוונטיות.

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

תגובת המועצה: לא היה תקציב למדינה בשנים 2020-2021 ומכאן שגם לא היה תקציב למועצה הדתית. בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת המועצה פעלה בתקציב המשכי על בסיס שנת 2019 וכך היא גם נדרשה להציג את הנתונים בדוחות הכספים. אופן ניסוח הסעיף והצגתו הוכתבו על ידי המשרד לשירותי דת.

#### 2.2 תקציב מול ביצוע:

במסגרת הביקורת קיבלנו את נתוני התקציב מול ביצוע מהנהלת החשבונות של המועצה. להלן נתוני התקציב מול ביצוע בנושא קבורה לשנת 2020:

סעיף	תקציב	ביצוע ₪	הפרש ₪	% ביצוע
הכנסות	-	5,600	-	-
	1,370,000.00	1,524,374	154,374	111%
	15,200.00	2,107	13,093	14%
	500.00	2,678	2,178	536%
	9,500.00	33,966	24,466	358%
	6,800.00	1,600	5,200	24%
	<b>1,402,000.00</b>	<b>1,570,325</b>	<b>168,325</b>	<b>112%</b>
	124,000.00	206,100	82,100	166%
הוצאות	57,000.00	15,127	41,873	27%
	33,000.00	27,476	5,524	83%
	5,500.00	-	5,500	0%
	73,500.00	80,152	6,652	109%
	42,000.00	35,578	6,423	85%
	-	3,422	-	1000000%
	-	7,000	-	1000000%
	5,000.00	-	5,000	0%
	69,000.00	148,716	79,716	216%
	18,500.00	18,404	96	99%
	22,500.00	26,363	3,863	117%
	474872.96	490,000	15,127	97%
	450,000.00	568,337	118,337	126%
	<b>940,000.00</b>	<b>1,043,210</b>	<b>103,210</b>	<b>111%</b>

(\*) למיטב הבנתנו, "נלוות" הינן סיכום של הוצאות ללא שכר. ביקשנו לוודא את הנתון מול רו"ח מטעם המועצה, אך לא קיבלנו את התייחסותו.

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

במסגרת הביקורת ביקשנו לבדוק את נתוני התקציב מול ביצוע. למרות בקשתנו לא קיבלנו נתוני תקציב מול ביצוע והבדיקות הסתמכו על נתוני התקציב שהתקבלו מהנהלת חשבונות.

#### ממצאים:

#### 5. בניתוח התקציב מול ביצוע נמצאו חריגות בסעיפים כגון:

סעיף	תקציב	ביצוע	הפרש בש"ח	הפרש ב %
תכריחין	500.00	2,678	-2,178	536%
שירותים שונים	9,500.00	33,966	-24,466	358%
הובלת וטהרת נפטרים	69,000.00	148,716	-79,716	216%

#### 6. נמצאו סעיפים שלא תוקצבו או סעיפים שתוקצבו ולא נוצלו:

סעיף	תקציב	ביצוע	הפרש בש"ח	הפרש ב %
ביטוח לאומי עבור מציבה לגלמודה	-	5,600	5,600	-
מודעות	-	3,422	3,422	1000000%
השתתפות בדמי פגיעה	-	7,000	7,000	1000000%
הוצאות אחרות	5,000.00	-	5,000	0%

**תגובת המועצה:** "מבנה התקציב וסעיפיו מוכתבים על ידי המשרד לשירותי דת ומאושרים על ידו בכל שנה (למעט השנים בהם המועצה פעלה בתקציב המשכי), הסעיפים המוצגים על יד הביקורת הינם כרטיסי הנהלת חשבונות ולא סעיפים תקציביים ואינם מנוהלים ככאלה".

התייחסות הביקורת: כאמור למרות בקשתנו לא קיבלנו נתוני תקציב מול ביצוע. הנתונים המוצגים מסתמכים על הנתונים שהתקבלו מהנהלת חשבונות.

7. אין סעיף תקציבי נפרד להכנסות ממכירת חלקות קבורה. יודגש, כי במסגרת הביקורת פנינו לרו"ח מטעם המועצה בשאלה לאלו סעיפים הכנסות אלה נרשמו, אך לא קיבלנו את התייחסותו.

**תגובת המועצה:** מבנה התקציב מוכתב על ידי המשרד לשירותי דת והוא כולל הכנסות קבורה מביטוח לאומי. מכירת קברים בחיים אינה סעיף תקציבי לפי המשרד לשירותי דת ולא נדרש להציגה במסגרת התקציב.

התייחסות הביקורת: כפי שניתן לראות בהתייחסות המועצה לממצאים 5 - 6, נתוני מעקב תקציב מול ביצוע כולל סעיפים אחרים מאלו המתקצבים ע"י משרד הדתות.

**ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית**

**2.3 נתוני נפטרים, ההכנסות ממכירת חלקות קבר וקרן פיתוח:**

סעיף 7א14 לחוק קובע שהמועצה תנהל קרן פיתוח שתקבוליה יהיו הכספים שהתקבלו בעבור מכירת חלקות קבר בחיים, כספי תמיכה, מענק או השתתפות אחרת מתקציב המדינה למטרות פיתוח קבורה רוויה ואלה ישמשו אך ורק לפיתוח מבנים ותשתיות המיועדות לקבורה רוויה. מודל ממוני זה נוהג במשך שנים לפיו גופי קבורה מממנים את פיתוח בתי עלמין מההכנסות שהותר להם לגבות מהציבור.

המועצה רושמת את ההכנסות ממכירת חלקות קבר במערכת "כרמל" - מערכת לניהול בתי עלמין (להלן - "המערכת") ובמערכת הנהלת החשבונות של המועצה.

להלן טבלה המפרטת את נתוני הנפטרים, ההכנסות ממכירת חלקות קבר והוצאות על עבודות פיתוח<sup>3</sup>:

שנה	מספר נפטרים שהמועצה טיפלה בהבאתם לקבורה	הכנסות ממכירות חלקות קבר	הוצאות על עבודות פיתוח בבתי העלמין
2018	235 נפטרים, מתוכם 77 נטמנו בחלקת קבר שרכשו בחייהם.	₪ 515,952	₪ 323,728
2019	254 נפטרים, מתוכם 71 נטמנו בחלקות קבר שרכשו בחייהם	₪ 604,567	₪ 200,832
2020	256 נפטרים, מתוכם 51 נטמנו בחלקת קבר שרכשו בחייהם.	₪ 411,940	₪ 354,187

**ממצאים:**

8. הכנסות ממכירת חלקות קבר - קיים פער בהיקף משמעותי בין הסכומים שדווחו בדוחות הכספיים לבין הסכומים ע"פ דו"ח הרכישות, כפי שנרשמו במערכת לאותה תקופה. להלן טבלה המפרטת את הפערים<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> הדוחות הכספיים לשנים 2018-2020

<sup>4</sup> דוח רכישות שנים 2018-2021 (למעט נתונים שבעמודה "הכנסות ממכירות חלקות קבר ע"פ דוחות כספיים").

**ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית**

הפעל בין סכום ההכנסות המופיע בדוח כספי לבין המופיע במערכת	הכנסות ממכירת חלקות קבר ₪		מספר רכישות של חלקות קבר ע"פ המערכת	שנה
	ע"פ דוח מהמערכת ₪	ע"פ דוחות כספיים ₪		
₪ 26,360	₪ 489,592	₪ 515,952	65	2018
₪ 215,360	₪ 389,207	₪ 604,567	63	2019
₪ 75,715	₪ 336,225	₪ 411,940	78	2020
בשל היעדר נתונים לא ניתן לבצע חישוב.	₪ 530,364	לא תקבלו נתונים	137	2021

ניתן להתרשם מעליה במספר רכישות של חלקות קבר שהתגברה במהלך שנת 2021, ככל הנראה, לאור מצב התחלואה והתמותה כתוצאה מפנדמיה.

**תגובת המועצה:** "הביקורת משווה נתונים שונים שאינם קשורים, ההכנסות לכאורה המוצגות תחת עמודת "ע"פ דוחות כספיים" כוללת הכנסות עצמיות בקרן בית העלמין ואלה כוללות בנוסף להכנסות ממכירת קברים גם אגרות יסודות ואגרות אחזקת קבר".

התייחסות הביקורת: לתגובה לא צורפו אסמכתאות או כרטיסות המסבירות את הפער. יודגש, כי גם הכרטיס שהתקבלה לא כוללת הכנסות עצמיות בקרן בית עלמין. לאור עובדה זו הביקורת לא יכולה לבחון את הנתונים.

**2.4 קרן פיתוח בית עלמין**

פרוט ההכנסות וההוצאות מקרן פיתוח בית העלמין מפורטות בביאור 14 לדוחות הכספיים. הביאור מתייחס לנכסים להם קיימת הגבלה זמנית. להלן נתוני הקרן לפיתוח בית העלמין ע"פ הדוחות כספיים לשנים 2017 - 2021:

שנה	יתרת קרן בדוחות הכספיים ₪
2017	3,622,839
2018	3,815,513
2019	4,219,248
2020	4,277,001 <sup>5</sup>

<sup>5</sup> ע"פ דוח חציוני לשנת 2021.

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

(\*) בשנת 2021 השתתפה המועצה ב- 2 מיליון ₪ בתב"ר של העירייה (מספר 1365) שמטרתו הרחבת בית העלמין נווה הדר.

בנוסף, בהתאם להתכתבות בין יו"ר המועצה לעירייה מיום 23.6.21, המועצה אמורה להעביר לידי העירייה את כל הכספים שתקבל בבית העלמין החדש במכירת חלקות קבר בחיים עד שיגיעו למחצית הסכום של הוצאות הרחבת בית העלמין בניכוי הכספים שהועברו מראש.

במסגרת הביקורת קיבלנו את כרטיסי הוצאות קרן הפיתוח לצורך בדיקת מדגם הוצאות, כולל בחינה של מהות התשלום, הליך קבלת הצעות מחיר / מכרז / הליך תחרותי אחר בהתקשרות עם הספק. להלן המדגם שנבדק:

מהות ע"פ כרטיס	סכום ₪	כרטיס ספק
תשלומים לאילן בדני	111,940	751337
אמקול	111,150	751336
נ.ל.פיתוח	45,747	777047
נ.ל.פיתוח	45,747	777047
העברה רדלר ש.ב שווק 87	40,034	789008
העברה רדלר ש.ב שווק 87	40,034	789008

### ממצאים

9. מדגם הוצאות - המועצה לא שיתפה פעולה עם הביקורת ולא קיבלנו נתונים לגבי מהות התשלום והליך התקשרות. יודגש, כי במסגרת הביקורת סקרנו את הפרוטוקולים של המועצה ולא נמצאו דיונים לאישור ההתקשרויות בתקופה הנדונה.

*תגובת המועצה: טענת המבקר לאי שיתוף פעולה עם הביקורת - הטענה מסויגת. יו"ד הוועדה לא ראה כל התכתבות בנושא עם המבקר כפי שהוסבר בע"פ בישיבת דיון על טיוטת הדו"ח. לבקשת המבקר מצו"ב פרוטוקולים מאושרים על התקשרויות עם ספקים כפי שנדונו ואושרו בוועדה. לא ברור מה הביקורת ביקשה לקבל או ממי. לא נעשתה כל פניה ליו"ר המועצה או לרואה החשבון של המועצה. כל פניה מסודרת שתועבר תקבל מענה.*

התייחסות הביקורת: כל בקשות לקבלת חומר נשלחו לעובדי המועצה עם העתק ליו"ר המועצה. יודגש כי, פרוטוקולים והחומר הנלווה לא הועברו ולא צורפו.

10. ביצענו ניתוח ליתרת קרן הפיתוח בהתבסס על נתוני ההכנסות ממכירת קבר וההוצאות מקרן הפיתוח ע"פ הנתונים בדוחות הכספיים לשנים 2017 - 2020, כדלהלן:

קרן פיתוח י.פ. ₪	הכנסות ע"פ דוחות כספיים ₪	הוצאות ע"פ דוחות כספיים ₪	יתרת סגירה דוחות כספיים	יתרת סגירה צ"ל	הפרש
2018	3,622,839	515,952	323,728	3,815,063	-450
2019	3,815,513	604,567	200,832	4,219,248	0

**ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית**

0	4,277,001	354,187	411,940	4,219,248	6'2020
---	-----------	---------	---------	-----------	--------

**3. יתרת הקברים בבתי העלמין בעיר**

הקבורה בהוד השרון מתבצעת ב-3 בתי עלמין שעל אחזקתם אחראית המועצה: נווה הדר, מגדיאל ורמות השבים<sup>7</sup>. ע"פ הנתונים שהתקבלו, ממוצע הנקברים/ות בעיר עומד על כ-250 נפטרים/ות בשנה.

בדוח הביקורת משנת 2018 צוין כי קיימת מצוקת קברים בעיר שעלולה להביא לכך שתושבות ותושבי העיר יופנו להיקבר בבית העלמין ירקון<sup>8</sup>.

במסגרת הביקורת ביקשנו מהמועצה נתונים עדכניים לגבי יתרת מקומות הקבורה בעיר בחלוקה לפי בתי העלמין השונים וסוגי קבורה (מכפלה, תושב/ת חוץ, חלקה חריגה, בין עלמין סגור, וכו').

**ממצאים**

**11. למרות בקשתנו לא קיבלנו נתונים עדכניים לגבי יתרת מקומות הקבורה בעיר.**

**תגובת המועצה: "באתר המועצה הדתית מופיעה מפה מפורטת המציגה את כל מקומות הקבורה הפנויים במשרדי חברת קדישא. מתברר שהמפה לא מוקמה במקום הנכון. לאור הערת המבקר, תועבר המפה באתר, למחלקת חברת קדישא".**

**התייחסות הביקורת: בחודש 3/2022 נפגשנו עם נציגי המועצה ובקשנו לראות את המפה באתר - נציגי המועצה לא הצליחו לאתר אותה. בחודש מאי 2022 עשינו בדיקה נוספת והמפה עדיין לא פורסמה באתר.**

**3.1 טיפול בבעיית מצוקת קברים**

לצורך מתן מענה וטיפול במצוקת הקברים בעיר, פעלה העירייה להרחבה והקמת מקומות קבורה נוספים בבית עלמין נווה הדר. לצורך הפרויקט אישרה מועצת העיר 3 תב"רים כדלהלן<sup>9</sup>:

מקומות קבורה שנבנו נכון	סה"כ מקומות קבורה	סה"כ ביצוע	סה"כ תקציב מאושר	מקורות מימון	מס' תב"ר	בית עלמין
-------------------------	-------------------	------------	------------------	--------------	----------	-----------

<sup>6</sup> ע"ב דוחות חציוניים לשנת 2021.

<sup>7</sup> בית העלמין רמות השבים לא נמצא בשטח שיפוט של הוד השרון. הוא מחולק ל-3 חלקים, כאשר חלק אחד מיועד לקבורה מהוד השרון.

<sup>8</sup> כך לעמדת המועצה.

<sup>9</sup> פרטים על אודות התב"רים בהתאם לנתונים של הגזברות נכון ליום 29.11.21 וליום 19.1.22.

ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

ל- 102/2022						
2,560	12,084	13,559,290	65,000,000	קרן פיתוח - 59,000,000 הלוואה - 4,000,000 השתתפות המועצה - 2,000,000	1365	הרחבת בית עלמין נווה הדר
140	2,515	123,903	6,000,000	קרן פיתוח	1474	בית עלמין
		868,629	1,000,000		1161	אזרחי ומסורתי
<b>2,700</b>	<b>14,599</b>	<b>14,551,822</b>	<b>72,000,000</b>			<b>סה"כ</b>

נציין, כי קיימת אפשרות להרחבה נוספת ל 22,000 מקומות קבורה (בתב"ע הר/מש/5/81).  
עבודות בבית העלמין נווה הדר נכון ליום 28.11.21 :



<sup>10</sup> ע"פ נתוני ביצוע שהתקבלו ממנהל אגף תשתיות.

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### ממצאים:

12. הביקורת מציינת לטובה את פעילות העירייה בנושא ומתן פתרון ל-50 השנים הבאות<sup>11</sup> בהשקעה של כ-72 מיליון ₪;

תגובת המועצה: "אנו מצטרפים לברכות ומודים לעירייה על פעילותה בנושא זה אך נבקש להזכיר כי במקביל הרשות המקומית אינה מעבירה את מלוא תקציב המועצה הדתית כנדרש על פי חוק. בדיון עם המבקר, הוצג בפניו מסמכים שבה המועצה הדתית מתריעה בפני ראש העיר על מצוקת קבורה. ראש המועצה הדתית אבי בלושטיין פנה, עם ראש העיר לשעבר חי אדיב נפגשו עם ראש מנהל מקרקעין ישראל ודנו במצוקת הקרקעות והמנהל הקצה קרקעות לטובת בית העלמין. סוכם עם ראש העיר כי העירייה תתקצב את בניית בית העלמין והמועצה הדתית תעביר לרשות מחצית הסכום מגביית חלקות קבר בחיים. בפועל - נכון להיום הועברו לרשות 2 מיליון ₪ והמסמכים הועברו למבקר".

התייחסות הביקורת: הנושא של מצוקת קבורה הועלה במסגרת דוח הביקורת של המבקר הקודם מר מוטי פרוינד. כפי שמצוין בדוח זה, הנושא נמצא בטיפול. באשר לטענת אי העברת מלוא התקציב - לא מדובר בנושא שבדוח והוא הועלה רק במסגרת התגובות והביקורת לא בדקה אותו. נציגי המועצה מוזמנים לפנות לגורמים הרלוונטיים בעירייה, לחילופין למבקר בפנייה מסודרת בנושא לצורך בחינתו.

13. במסגרת התגובות לדוח העביר יו"ר המועצה תכתובת פנימית בינו לבין הנהלת העירייה לגבי השתתפות המועצה בעלות הקמת בית עלמין מכספי מכירת קבר בחיים. לא נמצא הסכם חתום בנושא ולא קיים מנגנון לגבייה והתנהלות מול המועצה בנושא.

מומלץ, ככל שקיים סיכום בנושא, לעגן אותו בכתב ולהקים מנגנון משותף בין שני הגופים לצורך התחשבות עירייה מול מועצה.

תגובת העירייה: בהתאם להוראות החוק ולנוהג הקיים ברשויות מקומיות, הכספים שגובה המועצה הדתית ממכירת קברים בחיים, נדרשים לעבור לקרן פיתוח המיועדת לבינוי ושיפוץ בתי העלמין של הרשות. אף על פי כן, לאורך השנים, המועצה הדתית לא השתתפה בעלויות פיתוח ואו הקמה ושדרוג של בית העלמין, וזאת על אף שהחל משנת 2019 העירייה מבצעת פרויקט בהיקף של כ-18 מיליון ₪ להרחבת בית העלמין והגדלת היקפי יחידות הקבורה. במסגרת פגישה שנערכה עם יו"ר המועצה דתית לפני כשנה, סוכם על ידי המנכ"ל ויו"ר המועצה על השתתפות המועצה בעלויות עבודות הפיתוח כעל סך 2 מיליון ₪ (זאת כאמור, כאשר היקף הפרוייקט כולו עומד על כ-18 מיליון ₪).

למיטב הבנתנו, המנגנון הכלכלי להעברת הכספים בין העירייה למועצה הדתית קיים בחוק ופעיל לאורך השנים בהתאם (שכן העירייה מתקצבת את פעילות המועצה ומנהלת מערך חשבונות סדור מולם נציגיה מאז ומתמיד).

14. למרות שהמועצה אחראית על הקבורה והטיפול בבית העלמין, תכנון הרחבת בתי העלמין נעשה ע"י העירייה ללא שיתוף של המועצה.  
מומלץ שתכנון פרויקטים יתבצע תוך שיתוף הגורם האחראי על התפעול והטיפול העתידי השוטף שלו.

<sup>11</sup> 58=14,599/250 בהתבסס על הנתונים היום.

#### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

**תגובת המועצה:** "המועצה הדתית מתריעה כי האמור לעיל חמור ביותר וכי בשל העובדה כי העירייה לא משתפת את המועצה הדתית בתכנון מבוצעים שגיאות קשות אשר יהוו בניה לדורות".

#### 4. קבורה ומכירת חלקות קבר

בהתאם לחקיקה<sup>12</sup>, אדם שנפטר בישראל או תושב/ת ישראל שנפטר/ה בחו"ל, דמי הקבורה ישולמו על ידי הביטוח הלאומי (להלן - "בט"ל"). עם זאת, קיימים מקרים שבהם רשאית חברת קדישא לגבות תשלום נוסף:

- קבורה בחלקה שנרכשה בחיים;
- קבורה בבית עלמין סגור;
- קבורה בחלקה חריגה;
- קבורה של מי שאינו תושב ישראל שלא נפטר בארץ (תושב חו"ל).

בנוסף, חברת קדישא רשאית לגבות תשלום בגין סטייה ממסלול או הפסקה בדרך, הוצאות מיוחדות עקב העברה, תכריכים מיוחדים. גובה התשלום בגין שירותים אלה ייקבע בהסכם שבין חברת קדישא לבט"ל.

תעריפי קבורה בישראל נקבעים באמצעות חקיקה. המחוקק מתבסס על נתונים וחוות דעת של משרדי ממשלה שמסתמכים על גורמי מקצוע, חישובים, מכרזים, ערכי קרקע וכו'. כעקרון, מחיר קבורה לחלקות קבר בחיים מחושב לפי נוסחה שמורכבת מעלות רכישת קרקע, הוצאות פיתוח ומקדם מכפל<sup>13</sup>.

להלן תעריפים לחלקות קבר בחיים לתקופה שהחל מ-1.1.21 ומתעדכנים מדי שנה<sup>14</sup>:

לא תושב/ת המקום			תושב/ת המקום			סוג קבורה	
סכום לתשלום	לתשלום	% הנחה	סכום לתשלום	לתשלום	% הנחה		
₪ 4,623	120%	0%	₪ 3,852	100%	0%	שדה	בודד בחיים
₪ 4,623	120%	0%	₪ 3,082	80%	20%		צמוד לבן/בת זוג קבור/ה
₪ 3,698	96%	20%	₪ 3,082	80%	20%	מכפלה	בודד בחיים

<sup>12</sup> החקיקה הרלוונטית שדנה בנושא בנוסף לחוק שירותיה דת היהודיים שכבר הוזכר הם חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 [להלן - "חוק הביטוח הלאומי"] ותקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), תשל"ו - 1976 [להלן - "התקנות"].

<sup>13</sup> דרכי קביעת תעריפי קבורה בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני, 2012, עמוד 4.  
<sup>14</sup> [https://www.gov.il/he/departments/general/the\\_plots\\_of\\_burial\\_plots\\_to\\_buy\\_alive](https://www.gov.il/he/departments/general/the_plots_of_burial_plots_to_buy_alive)

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

3,698 ₪	96%	20%	2,465 ₪	64%	36%	מעל בן/בת זוג קבורה	
3,467 ₪	90%	25%	2,889 ₪	75%	25%	בודד מהחיים	
3,467 ₪	90%	25%	2,311 ₪	60%	40%	צמוד לבן/בת זוג קבורה	סנהדרין

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיום 27.3.18 (להלן - "החוזר") קובע, בין היתר:

- תעריף עבור רכישת חלקת קבר בחיים חל אף במקרה שהיא נמצאת בחלקה חריגה (ראה פרוט בהמשך) וחל איסור לגבות תעריף מעבר לקבוע בחוק. אין כל זיקה בין קבורה בחלקה חריגה לאחר פטירה לבין מכירת חלקת קבר בחיים;
- המועצה מחויבת לגלות לכל אדם המבקש לרכוש חלקת קבר בחיים, בכתב, טרם הרכישה, כל פרט מהותי בנוגע לרכישה כאמור, לרבות הסכום, הנחות להם זכאי הרוכש ואפשרויות רכישת חלקות קבר בבית העלמין. מידע כאמור יוצג במקום בולט במשרדי החברה בשפה עברית, אנגלית, רוסית ואמהרית.

#### 4.1 חלקות מיוחדות / תושבי/ות חו"ל

קבורה בחלקה מיוחדת כרוכה בתשלום וחתומה על הצהרה בדבר הסכמה לתשלום. התעריף עבור חלקה מיוחדת אינו קבוע בחוק. סוגי חלקות מיוחדות:

- בית עלמין סגור;
- חלקה חריגה;
- חלקה לתושב חו"ל.

##### 4.1.1 קבורה בבית עלמין סגור

"בית עלמין סגור" הוא בית עלמין שבו יתרת מקומות קבורה פנויים עומדת על פחות מ-1% ולא ניתן להוסיף עוד שטחי קבורה. בין בט"ל לבין חברת קדישה, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, נחתם הסכם בנושא בית עלמין סגור והוא מפורסם ברשומות. בהוד השרון בית עלמין מגדיאל הוכרז כסגור<sup>15</sup>.

לפי סעיף 9א14 לחוק, על המועצה להציג לציבור מפות מפורטות של בתי העלמין עליהם היא אחראית, חתומות על ידי נציג בט"ל ובהן ציון הגושים והחלקות, לרבות שטחים מוגדרים שבהם ניתן לגבות תשלום בקשר לקבורה, נוסף על דמי הקבורה לפי חוק הביטוח הלאומי.

בדוח בנושא מערך הקבורה בישראל של מבקר המדינה בשנת 2020 קבע המבקר כדלהלן:

<sup>15</sup> <https://www.btl.gov.il/benefits/dmaykvura/Pages/bataiAlmin.aspx>

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

"תעריפי חלקות קבר בחלקות סגורות: אומנם בחוק שירותי הדת ובתקנותיו לא נקבע תעריף לעניין חלקות סגורות, וכל גוף קבורה קובע בעצמו את התעריף, אולם כדי לעמוד בכללי הסבירות וההגינות של המשפט הציבורי, גוף הקבורה נדרש לבסס תשתית עובדתית המצדיקה את גביית תעריפי הקבורה בחלקות הסגורות. במסגרת השירות לציבור ראוי כי התעריפים לחלקות סגורות יהיו סבירים ובהתאם למתחם שיקול הדעת".

כבר נקבע בפסיקה כי כדי לעמוד בכללי המשפט הציבורי בהיבטי הסבירות, ההגינות והיעדר השרירות נדרש גוף הקבורה לבסס תחשיב כלכלי המצדיק את גביית התעריפים שקבע". (הדגשה לא במקור).

למעשה, מבקר המדינה חוזר ומחדד את מה שכבר קבוע בדין לגבי דרכי קביעת תעריפים, כפי שהוזכר בפרק 4 עמוד 13 לעיל.

#### 4.1.2 קבורה בחלקה חריגה

"חלקות חריגות" הינן חלקות קבר שהוקצו במיוחד לחברות הקבורה, על פי הסכם בין לבין בט"ל, שעבורן ניתן לגבות תשלום. מספר מקומות הקבורה שמוגדרים כחלקות חריגות לא יעלה על 10% ממספר מקומות הקבורה הפנויים ביום שנחתם ההסכם. להסכם מצורפת מפה שבה מסומנות החלקות החריגות.

#### 4.1.3 קבורה לתושבי/ות חו"ל

בשנת 2020 התפרסם דוח שנתי 70א של מבקר המדינה שדן בהרחבה בנושא של מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל. מבקר המדינה ציין, בין היתר, כי קביעת תעריפים לחלקות קבר לנפטרים מחו"ל צריכה להיות סבירה ומבוססת על תמחור מושכל וההבדלים בין התעריפים הנגבים מתושבי הארץ לאלה הנגבים מתושבי חו"ל צריך שיוסברו וינומקו. עמדה זו הן של המחוקק והן של מבקר המדינה עוברת כחוט שני בכלל ההוראות וההנחיות שנוגעות לקביעת תעריפי קבורה בישראל. במקביל לביקורת של מבקר המדינה, פרסם המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל<sup>16</sup> שמסדיר, בין היתר, את ההנחיות בנושא מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, כדלהלן:

- ✓ מכירת חלקות קבר עבור נפטרים שאינם תושבי ישראל תהיה רק מן החלקות הרגילות ולא מן החלקות החריגות שהוגדרו במפה המצורפת להסכם עם בט"ל (סעיף 11.2 לחוזר);
- ✓ בגין מכירת חלקות קבורה עבור נפטרים תושבי חו"ל, תגבה החברה תעריף אחיד שיפורסם במשרדי החברה שבהם מתקיימות המכירות ובאתר האינטרנט של החברה, באופן בולט, קריא וברור בשפה עברית, אנגלית, רוסית ואמהרית (סעיף 11.3 לחוזר);
- ✓ טרם תחל החברה במכירת חלקות קבר עבור נפטרים שאינם תושבי ישראל, עליה תערוך רשימה של מספר חלקות הקבר הפנויות מכל סוג שיש ומיקומם. אחת לשישה חודשים תעדכן

<sup>16</sup> חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיום 27.3.18, עמוד 28.

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

החברה את הרשימה ותפרט בה מספר חלקות קבר פניות מכל סוג, מספר חלקות מכל סוג שהחברה מכרה עבור נפטרים שאינם תושבי ישראל ומקומן. הרשימה תיחתם על ידי מנכ"ל החברה ובחותמת החברה ותאומת על ידי עורך דין (סעיף 11.5 לחוזר).

בנוסף קבע החוזר תעריף מקסימאלי למכירת לחלקות קבר לתושבי חו"ל כדלהלן:

תעריף מקסימלי	מספר חלקות למכירה	סוג קבורה
עד 200% מהקבוע בחוק	ללא הגבלה	קבורת סנהדרין
עד 500% מהקבוע בחוק	עד 10% ממספר החלקות הפנויות מכל סוג.	קבורת שדה, שדה במבנה וקבורה ברמה

ע"פ הנמסר ע"י יו"ר המועצה לפני כל מכירת קבר לתושב חו"ל הוא מבקש את אישור ראש העירייה לרכישה. היו"ר העביר לביקורת מכתבים לדוג' של בקשות לקבורת תושבי חו"ל. לדעת הביקורת יש להפסיק את הפרקטיקה לקבלת אישורים כאמור. במידת הצורך יש לקבוע קריטריונים ברורים בהתאם לדין.

**תגובת העירייה: מדובר במקרים בודדים. נקבל את המלצת המבקר בנושא.**

#### 4.1.4 קביעת תעריפי קבורה בעיר

בשנת 2003 פורסם ברשומות<sup>17</sup> הודעה בדבר פיזור המועצה הדתית הוד השרון ומינוי ועדה ממונה למועצה בהרכב דלהלן: א.ב - יו"ר, ש.ל - חבר וע.א - חבר. יצוין, כי בהתאם לסעיף 10ב לחוק, רשאי שר הפנים לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה ממונה שלה יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה<sup>18</sup>. קביעת תעריפי הקבורה בבתי העלמין בעיר הינה ע"י הועדה הממונה. ע"פ דוח מבקר העירייה משנת 2019, הועדה הממונה קבעה מחירים 'גבוהים' לקבורה חריגה, במטרה להקשות על תושבים/ות מחוץ לעיר להיקבר בהוד השרון.

**תגובת המועצה: "תעריפי הקבורה נקבעים ע"י המשרד לשירותי דת ומפורסמים ברשומות- בילקוט הפרסומים. התעריפים מופיעים באתר המועצה הדתית. הועדה הממונה קובעת את תעריפי הקבורה החריגה, כגון: תושבת חוץ, קבר בחיים וחלקה בבית עלמין סגור. מאחר ולא היו הנחיות ברורות מהמשרד לשירותי דת ולאחר מצוקת הקברים, המועצה הדתית קבעה סכום שנהוג בבתי העלמין ברחבי הארץ".**

להלן המחירים כפי שנקבעו ע"י הועדה הממונה<sup>19</sup>:

<sup>17</sup> ילקוט פרסומים 5230 מיום 8 באוקטובר 2003.

<sup>18</sup> לאחר עיון בדין וחשבון של ועדת חקירה שמינה שמעלה כי המועצה איננה ממלאת עוד את תפקידיה כראוי.

<sup>19</sup> ע"פ החלטת הועדה הממונה מיום 29.12.13 ומיום 9.2.21.

**ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית**

מחיר מ-9.2.21	מחיר עד 9.2.21	סוג קבורה
₪ 49,000	12,000\$	תושבת/ת הארץ שאיננו/ה מתגורר/ת בהוד השרון
₪ 49,000	12,000\$	תושבת/ת הוד השרון שמבקש/ת קבורה בבית עלמין סגור או חלקה חריגה
₪ 70,000	20,000\$	תושב חוץ לארץ

**ממצאים:**

**סמכויות הועדה הממונה**

15. לדעת הביקורת, אין זה סביר שהועדה שמונתה בשנת 2003 במצב עובדתי ומשפטי מסוים - פיזור המועצה הדתית - תקבע תעריפים שנקבעים בחקיקה או בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת. על פניו, משמעות הדבר היא שהועדה הינה בעלת סמכויות זהות למנכ"ל המשרד לשירותי דת (לפחות) שפרסם חוזר בנושא. יצוין, כי על סמך החומר שהועבר ונסקר ע"י הביקורת, נראה כי הועדה הממונה היא הועדה היחידה של המועצה, ללא ועדות משנה.

יובהר, כי אין זה תפקידו של המבקר לקבוע מהם הסמכויות של הועדה, על כן המלצות הביקורת הינן:

- א. המועצה תקבל חוות דעת משפטית שתגדיר את גבולות הסמכות שלה וזאת בכפוף לקבלת עמדת המשרד לשירותי דת בעניין;
- ב. בשלב זה ועד לקבלת חוות הדעת המשפטית ועמדת המשרד לשירותי דת, יעוכב ההליך של גביית תשלומים שאינם מגובים בחקיקה מפורשת או בחוזר;
- ג. המועצה יחד עם העירייה יפנו למשרד לשירותי דת לצורך הסדרת מינוי מועצה הדתית במקום ועדה ממונה זמנית;

*תגובת המועצה: "כאמור לעיל, התעריפים נקבעים בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת והועדה אינה חורגת מסמכותה".*

התייחסות הביקורת: כפי שניתן להתרשם התעריפים אכן חורגים במקרים מסוימים כמפורט בדוח זה.

**מדיניות קביעת התעריפים**

16. התעריפים הגבוהים, שנקבעו בשל מצוקת מקום, לא עודכנו על אף שהעירייה פעלה להסדרת הנושא והרחבת בית העלמין לשנים רבות קדימה;

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

**תגובת המועצה:** "המועצה הדתית פנתה מבעוד מועד באופן מסודר למשרד לשירותי דת ושם טרם אישרו את עדכון התעריפים".

התייחסות הביקורת: המידע שבתגובה לא נמסר לביקורת ומופיע לראשונה בתגובה כאן. לא צורף אף מסמך התומך באמור.

17. למרות שהעירייה משקיעה כ-60 מיליון ₪ בהרחבת בית העלמין נווה הדר שמנוהל ע"י המועצה, העירייה לא הייתה שותפה בקביעת התעריפים. יודגש כי, העירייה לא דנה בנושא ולא קיימת מדיניות עירונית המתייחסת לקבורה של תושבי חוץ;

**תגובת המועצה:** המועצה הדתית מצרה על כך כי העירייה אינה מקיימת מדיניות בנושא וכי אינה מעורבת בנושא כה חשוב.

18. קביעת תעריפים בחלקות מיוחדות ולתושבי חוץ אינה מבוססת על תחשיב מושכל, מנומק ומאושר אלא 'מעין אמצעי הרתעתי' עם סכום אקראי. כתוצאה מכך, אין הלימה בין ההוצאות האמיתיות לפיתוח בית העלמין לבין ההכנסות ממכירת קברים; יודגש, כי על פי הוראות הדין וכללי המשפט הציבורי בהיבטי הסבירות, ההגינות והיעדר השרירות, יש לבסס תחשיב כלכלי המצדיק את התעריפים שנקבעו.

**תגובת המועצה:** "מדובר בהאשמה חמורה שאין לה בסיס במציאות. התעריפים הינם קבועים וידועים ומבוססים על ילקוט הפרסומים של משרד המשפטים אשר אומץ ומאושר על ידי המשרד לשירותי דת. יובהר כי בית העלמין אינו מרכז רווח ואין כל בסיס כלכלי להפעלתו".

### מידע לציבור

19. בהתאם לחוזר, חברת קדישא מחויבת להציג לציבור מפה מפורטת של בית העלמין בחתימת נציג בט"ל, עם סימון חלקות הקבר המוגדרות כחלקות חריגות, שעליהן חברה קדישא רשאית לגבות תשלום. המפה מוצגת משרדי המועצה ולא מוצגת באתר האינטרנט שלה;

20. החוזר המחייב את המועצה להציג מידע מלא ובכתב לגבי כל רכישה, לרבות מחיר החלקה, ההנחות להם זכאי הרוכש ואפשרויות רכישת, אך המידע לא ניתן בכתב לפונים וגם לא בשפות כמצוין;

21. בניגוד לחוזר, המועצה לא מפרסמת מחירונים מפורטים באתר שלה;

**תגובת המועצה:** המפה והתעריפים מוצגים במשרדי חברת קדישא ופתוחים לציבור.

התייחסות הביקורת: יש לפרסם באתר ובמשרדים את כל הנתונים בהתאם לחוזר.

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

#### קבלת מסמכים ע"י הביקורת

22. על אף פניות הביקורת, המועצה לא העבירה את נתונים הבאים: פרוט החלקות החרוגות, הסכם עם בט"ל ומפת החלקות. יודגש, כי בהיעדר הנתונים לא ניתן לבחון את התעריפים שנגבו על ידי המועצה.

*תגובת המועצה: "הסכם חדש עם ביטוח לאומי נערך בסוף חודש נובמבר 2021 והתקבל במועצה רק בחודש דצמבר 2021. הביקורת מוזמנת לקבל ולעבור על דברים".*

התייחסות הביקורת: במסגרת הביקורת ביקשנו לבדוק מכירות חלקות קבר שנעשו בעבר לפני אישור ההסכם החדש. במסגרת הכנת הדוח המסמכים התבקשו מספר פעמים, אך לא נמסרו ולא ניתן היה להשלים את הבדיקה.

#### אימוץ המלצת מבקר העירייה מדוח 2019

23. המלצת מבקר העירייה הייתה 'לקבוע מחירים אחידים שאינם מושפעים משער הדולר'. המועצה פעלה לתיקון הליקוי כשנתיים לאחר הדוח וכשבוע לפני תחילת הביקורת לתיקון הליקויים (פברואר 2021). יצוין, כי במסגרת תגובות לדוח 2019, ציינה המועצה כי היא מקבלת את המלצת המבקר בנושא אולם כאמור לא פעלה לתיקון הרשמי אלא השתתה כשנתיים;

*תגובת המועצה: "כאמור על ידי הביקורת עצמה המועצה גבתה תשלום אחיד שאינו מושפע משער הדולר ובכל מקרה הנושא הוסדר רשמית לפני יותר משנה עוד בפברואר 2021".*

24. יצוין, כי סקירת הקבלות שהופקו מגלה כי המועצה גבתה מחירים אחידים שאינם מושפעים משער הדולר עוד לפני שהתקבלה החלטה רשמית על כך על ידה. להלן הדוגמאות:

רוכש	ת. רכישה	מחיר ששולם	מחיר צ"ל
א.ש	3/2020	₪ 49,000	12,000\$
י.א	3/2020	₪ 49,000	12,000\$

*תגובת המועצה: הביקורת עצמה המליצה על תשלום אחיד שאינו מושפע משער הדולר וכך פעלה המועצה.*

התייחסות הביקורת: ההליך אמור להיות סדור ומתועד לא ניתן לגבות תעריפים שונים מאלו שאושרו.

#### תעריפים בהתאם לחוק

25. בניגוד לחוזר שקבע תעריף מקסימאלי למכירת לחלקות קבר לתושבי חו"ל, התעריפים שגובה המועצה חורגים מהם, כדלהלן:

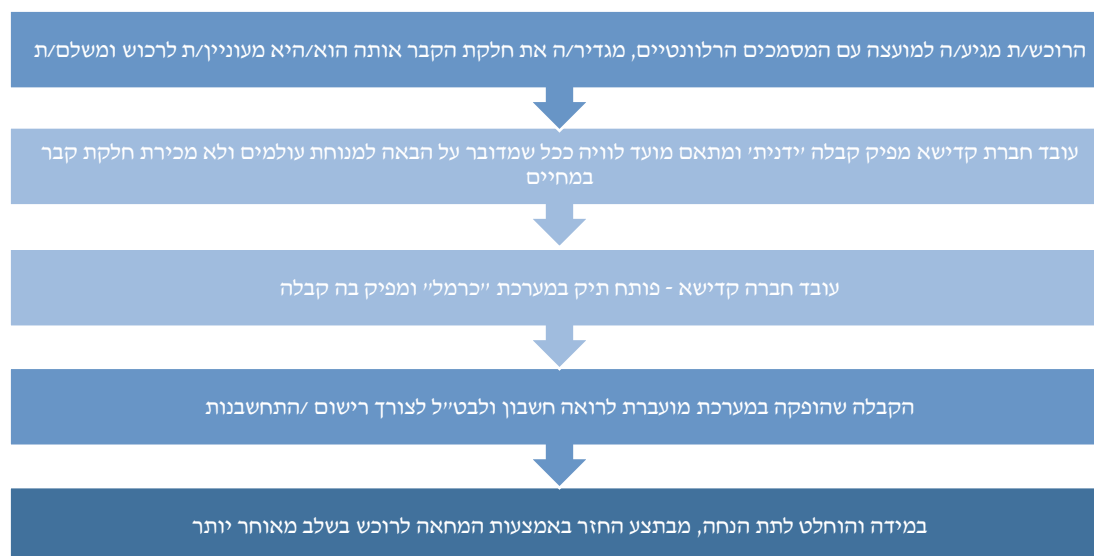
ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

סוג קבורה	כמות חלקות למכירה	תעריף מקסימלי בהתאם לחוזר	סה"כ התעריף המקסימלי	הסכומים הנגבים בפועל	הפער באחוזים
קבורת שדה, שדה במבנה וקבורה ברמה	עד 10% ממספר החלקות הפנויות מכל סוג	עד 500% מהקבוע בחוק	23,115 ₪	70,000 ₪	203%

**תגובת המועצה:** בנוגע לקבורת שדה באותם שנים לא הייתה מגבלה בחוק לגבייה מתושבי חו"ל.

התייחסות הביקורת: חוזר מנכ"ל פורסם בשנת 2018. החוזר מגביל את התעריפים כאמור בממצא.

5. הליך מכירת חלקות קבר



- התהליך של מכירה של חלקת קבר מתבצע על ידי נציג מחלקת הקבורה שמקבל פנייה מאזרח בנושא. הפונה מגיע למועצה עם המסמכים הרלוונטיים, כגון תעודת זהות ורישיון קבורה של הנפטר שכולל פרטיו ומקום מגוריו, מגדיר איזה סוג של חלקת קבר הוא מעניין לרכוש. ניתן לשלם באשראי / מזומן/ המחאה / העברה בנקאית;
- בגין התשלום ניתנת קבלה ידנית. ככל שמדובר על הבאה למנוחת עולמים ולא מכירת חלקת קבר במחיים, קובעים שעה ומתבצעת הלוויה;

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

- נציג המועצה משלים את הנתונים במערכת "כרמל" - מערכת המשמשת לניהול בתי העלמין בעיר ופותח בה תיק שכולל את כל המידע הרלוונטי על הנפטר / הרוכש ועל החלקה. ע"פ הנמסר ע"י נציג מחלקת קבורה, רק הוא יודע לתפעל את המערכת;

**תגובת המועצה: "לא נכון. ישנם עוד שני עובדים שיודעים להפעיל את המערכת בהעדרו של המנהל".**

- הקבלה שהופקה במערכת מועברת לרואה חשבון של המועצה לצורך רישום בהנהלת חשבונות, וכן לבט"ל לצורך התחשבות וקבלת החזר;
- כפי הנמסר לביקורת ע"י עובד חברה קדישא, במועד הרכישה משולם המחיר המלא על החלקה. ככל שמאושרת הנחה, סכום ההנחה מוחזר למשלם באמצעות המחאה בשלב מאוחר יותר.

### ממצאים:

26. המועצה מפיקה שתי קבלות שונות בגין מכירת קבר - קבלה ידנית שניתנת לרוכש במועד העסקה וקבלה ממוחשבת שמועברת לרו"ח - ההליך מהווה פגם חמור בבקרה הפנימית;

**תגובת המועצה: "מערכת כרמל היא מערכת תפעולית, שבימים אלה מוחלפת במערכת "שירת הים" של המשרד לשירותי דת. במערכת כרמל מקלידים את פרטי הקבלה שהופקה ידנית. מדובר בהעתק בלבד. העובד הונחה שלא להנפיק יותר קבלות ידניות".**

27. במסגרת הביקורת, ביצענו השוואה בין הקבלות הידניות לקבלות הממוחשבות<sup>20</sup> שיצאו בשנים 2020 - 2021. בבדיקה נמצאו קבלות ידניות שלא מופיעות בדוח הממוחשב. המשמעות קבלות ידניות שלא יצא בגינם קבלה ממוחשבת וייתכן שלא נרשמו בספרים. להלן דוגמאות:

מס' קבלה	סכום ₪	הערות
7697	2,472	
7708	6,260	
	10,590	
7763	8,517	
7855	500	לא נתנה קבלת מקור למשלם
7858	225	
7859	500	לא נתנה קבלת מקור למשלם

**תגובת המועצה: "כל המשלמים קבלו קבלה או צילום שלה בהתאם לבקשתם".**

<sup>20</sup> ע"פ דוח תנועות קופה המפרט את כל הקבלות הממוחשבות מיום 1/1/20 - 31/12/2021.



### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

נמצא איפה כי במקרים בהם נתנה הנחה אחרי הרכישה, מוחזר חלק מהתשלום והקבלה נושאת את הסכום שלאחר ההנחה ולא את הסכום המלא שהתקבל במועד העסקה.

30. במסגרת הביקורת סקרנו את דוח הרכישות שהופק מהמערכת. הדוח העלה את הליקויים הבאים:

- היעדר פרטים - ביותר מ-20 רכישות לא מופיע הסכום ששולם;
- הסכומים שרשומים בדוח משתנים ואין בו פירוט לסיבה או לתחשיב לכל סכום ששולם על רכישת חלקת קבר;
- הדוח לא מפרט הנחות שנתנו - הסכומים הרשומים הם סכומים סופיים, לאחר מתן הנחה.

*תגובת המועצה: "אנו דוחים את הטענה ונבקש לקבל את מספרי הקבלות והתאריכים שנוכל לבחון ברצינות את האמירות הנ"ל".*

התייחסות הביקורת: מדובר במידע שמצוין בדוח רכישות אשר הוכן, הופק והועבר לביקורת על ידי המועצה. עיון בדוח מעלה שדות ריקים רבים בעמודה שכותרתה "שולם רכישה", על אף שהנתונים בשאר העמודות מופיעים. יצוין בנוסף, כי הדוח לא כולל מספרי קבלות ידניות ולכן קיים קושי בהצלבת הנתונים.

31. הביקורת השוותה בין דו"ח רכישות לשנים 2020-2021 לבין תקופה זהה בדוח תנועות קופה. הדוחות, שהועברו לביקורת במועדים שונים, אמורים לכלול פרטים זהים, אך אימות נתוניהם העלה מספר חריגים ואי התאמות:

א. השמות בדוחות שונים ביחס לאותה רכישה. כך לדוגמא, לפי דוח תנועות קופה ביום 18.3.20 השם שמופיע הוא של א.ש., בדו"ח רכישות מופיע י.א. וגם ביום 15.10.20 לפי דוח תנועות קופה מ.מ.ש. ובדוח רכישות מ.צ.. ייתכן ומדובר בהבדל בשם בין הרוכש לבין הנפטר, אך גם אם זאת הסיבה, יש להוסיף הסבר מתאים בדוח;

*תגובת המועצה: במקרה המפורט הקבלה כוללת הסבר מילולי על השמות המלאים, מי דוכש ועבור מי.*

ב. בדיקה מדגמית העלתה אי התאמות בין הסכומים בשני הדוחות - בעוד שבדוח תנועות קופה מופיע שהסכום ששולם ביום 15.10.20 עמד על 34,000 ₪, בדוח רכישות מופיע סך של 34,300 ₪;

*תגובת המועצה: מדובר בתשלום של 300 ₪ שהתקבל במועד מאוחר יותר.*

התייחסות הביקורת: הדוחות אמורים לשקף מידע זהה, מלא ומדויק ולא כך דבר.

ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

ג. בדיקה מדגמית העלתה שמות שמופיעים בדוח רכישות אך לא בדוח תנועות קופה - תשלום מיום 7.1.21 מ.כ. בסך של 1,736 ₪. קיים גם מצב הפוך - תשלום בדוח רכישות - 9.11.21 ש.פ. סך של 60,000 ₪ - אינו משתקף בדוח תנועות קופה. מכיוון שמדובר בפעולות זהות שצריכות להשתקף בשני הדוחות באופן שווה אי ההתאמות מעוררות תהייה.

תגובת המועצה: "כאמור ייתכנו הפרשי עיתוי בין 2 דוחות".  
בנוסף, בעקבות הדו"ח נציגת הנהח"ש של המועצה מסרה:  
"הרינו לאשר שסך 1736 מ-07.01.21 נרשם בהכנסות הקופה  
סך 60000 מ-9.11.21 טרם נרשם (הרשום בהנהח"ש מעודכן ל-31.10.21)".

התייחסות הביקורת: דוח הרכישות עליו התבססנו היה מעודכן ל 12/2021.

32. הביקורת בדיקה את נושא ההצמדות של התעריפים שנגבו לשער הדולר הרלוונטי באותו המועד ומצאה אי התאמות ופערים בין הסכומים שאמורים היו להיות משולמים לעומת אלה שנגבו בפועל.  
להלן חלק מהדוגמאות:

**קבלה**

לכבוד: [REDACTED]

אחות קבר לתושב מחוז לארץ בחלקה חריגה למנון [REDACTED] ז"ל

פירוט:

סוג	סעיף	תאור	שנה	מספר
99		בתי עלמין + תיק	19	73

שולם:

סוג תשלום	ערך	מס שיק/אשראי	בנק	סניף	חשבון	סכום
העברה בנקאית	25/03/2019					75,053.00 ₪

סך הכל: 75,053.00 ₪

לפי בנק ישראל, ביום 25.3.19 עמד שער דולר על 3.623 ₪ בהתאם המחיר אמור להיות 72,460 ₪

**קבלה**

לכבוד: [REDACTED]

אחות קבר לתושב מחוז לארץ בחלקה חריגה במספרה בע"מ חודר [REDACTED] ז"ל

פירוט:

סוג	סעיף	תאור	שנה	מספר
99		בתי עלמין + תיק	19	122

שולם:

סוג תשלום	ערך	מס שיק/אשראי	בנק	סניף	חשבון	סכום
ע"כ סימן	24/04/2019	152	943	199147		49,000.00 ₪

סך הכל: 49,000.00 ₪

לפי בנק ישראל, ביום 26.6.19 עמד שער דולר על 3.5910 ₪ בהתאם המחיר אמור להיות 43,092 ₪

תגובת המועצה: "המועצה מכרה 2 אחוזות קבר. אחד עליון והשני - תחתון. עבור אחוזת תחתון נגבה 72,000 ₪. עבור אחוזת עליון נגבה 3,054. סה"כ: 75,054. רצ"ב העתק קבלה ידנית מספר 7570".

ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

התייחסות הביקורת:

1. אין התייחסות למכירה השנייה בקבלה.
2. הקבלה כוללת תעריף ערך עליו מתבסס הממצא.
3. לא ברור למה היה צריך לרכוש באותו מועד את 2 הקומות.

קבלה

לכבוד: [REDACTED]

אחות קבר לתושב מחוז להוד השרון בחלקה חריגה ב"ע מה תדר למטו [REDACTED]

פירוט:

סוג	סעיף	תאור	שנה	מספר
99	בתי עלמז + חיק	19	229	

שולים:

סוג תשלום	ערך	מס שיק/אשראי	בנק	סניף	חשבון	סכום
העברה בנקאית	08/12/2019	99010				69,400.00 ₪
צ"ק מאמז						69,400.00 ₪
סך הכול: 69,400.00 ₪						

לפי בנק ישראל, ביום 26.6.19 עמד שער דולר על 3.463 ₪ בהתאם המחיר אמור להיות 69,260 ₪

לפי בנק ישראל, ביום 18.3.20 עמד שער דולר על 3.8270 ₪ בהתאם המחיר אמור להיות 45,924 ₪

קבלה

לכבוד: [REDACTED]

אחות קבר לתושב מחוז להוד השרון בחלקה חריגה ב"ע מה תדר למטו [REDACTED]

פירוט:

סוג	סעיף	תאור	שנה	מספר
99	בתי עלמז + חיק	20	63	

שולים:

סוג תשלום	ערך	מס שיק/אשראי	בנק	סניף	חשבון	סכום
העברה בנקאית	18/03/2020	9864				30,000.00 ₪
צ"ק מאמז	18/03/2020					19,000.00 ₪
סך הכול: 49,000.00 ₪						

33. יודגש כי, במסגרת התייחסות של המועצה לדוח 2019 של מבקר העירייה, צוין, כי המלצתו בדבר הצגה של שער דולר ברשימת הרכישה בצמוד לסכום ששולם, מקובלת והמועצה תפעל בהתאם (סעיף 6 למכתב מיום 9.12.18). כפי שניתן לראות בקבלות שהובאו כדוגמאות לעיל, הליקוי לא תוקן.

בנוסף, רק ביום 9.2.21, כפי שכבר נאמר לעיל, הוחלט במסגרת הועדה לגבות את הסכומים בשקלים ובאותו יום הופק על ידי המועצה מחירון תעריפים מעודכן בשקלים חדשים.

תגובת המועצה: "כידוע לביקורת כבר מחודש פברואר 2021 (לפני יותר משנה) נקבעו תעריפים בשקלים כך שכל הערת הביקורת אינה רלוונטית".

התייחסות הביקורת: כפי שצוין בממצא התיקון בוצע, אך באיחור בלתי סביר.

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### 6. הנחות

בהתאם לסעיף 14א1 לחוק, השר יקים ועדה שתדון במתן הנחות מהתעריפים המפורטים בחוק כאשר שיעור ההנחה המרבי לא יעלה על 30%. אמות המידה למתן הנחות ייקבעו על ידי השר ויפורסמו ברשומות.

נכון למועד הביקורת לא קיימת ועדה שמינה השר ולא פורסמו אמות מידה בנושא הנחות. לעמדת המועצה, הועדה הממונה מוסמכת לקבוע הנחות ממחירי קבורה וכך היא עושה בפועל. עיון בפרוטוקולים של הועדה הממונה, מצביע כי במרבית המקרים ניתנת ההנחה המקסימלית בגובה של 30% בהתבסס על פנייה בנושא וללא מסמכים שתומכים בנאמר בה.

במהלך הביקורת ביקשנו לקבל מסמכים רלוונטיים שונים, כגון:

- מסמך רשמי שמסמך את המועצה או ועדה מטעמה להעניק הנחות;
- פירוט קריטריונים / אמות מידה למתן הנחות;
- פרוטוקולים לאישור הנחות ופניות בנושא;
- דוחות על אודות ההנחות שניתנו, ריכוז של הנתונים, כולל החזרים שניתנו לאחר קביעת ההנחה.

### ממצאים:

34. לא קיבלנו את ההסמכה או את ההפניה למקור הסמכות של המועצה למתן הנחות;

35. לא קיים פרסום לגבי מתן הנחות למעוטי יכולת;

36. לא קיימים קריטריונים למתן הנחות;

**תגובת המועצה:** "כל פנייה נבחנת לגופה ומתבססת על מצב כלכלי, מצב רפואי ואישור מהרווחה. כל פניה נבחנת לגופה ולא ניתן לקבל כלל אחד שיכיל את כל המקרים המורכבים עמם אנו מתמודדים".

התייחסות הביקורת: כמו במקרים דומים אחרים, ניתן בהחלט לקבוע קריטריונים אחידים ושקופים גם במקרה זה.

37. לא פורטו מסמכים אותם נדרשים לצרף לבקשת ההנחה;

**תגובת המועצה:** "המועצה מקבלת כל מסמך כתוב שהוא ובוחנת את כולם ללא משא פנים".

התייחסות הביקורת: יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן הנחות ולהגדיר מהם המסמכים התומכים המוכיחים עמידה בקריטריונים אלו.

38. לא הוגדר תקציב הנחות ולא מבוצע מעקב על רישום גובה ההנחה שניתנה;

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

*תגובת המועצה: "המונח תקציב הנחות אינו רלוונטי. רק הקדוש ברוך הוא יודע כמה נפטרים יהיו ומה יהיה מצבם. אנו לא נגביל את גובה ההנחות ונמנע הנחה ממה שיימצא מתאים רק כי "נגמר תקציב ההנחות".*

התייחסות הביקורת: מומלץ לקבוע תקציב המתבסס על שנים קודמות ולעדכן אותו במקרה הצורך.

39. אין פרוטוקול מסודר של ועדה המציין על פי איזה קריטריון אושרה ההנחה. אין מידע האם התנהל דיון בנושא בין חברי הועדה. מהפרוטוקולים ניתן להתרשם שההנחות מאושרות באופן "אוטומטי".

המשמעות: הליך מתן הנחות מבוצע ללא כללים וקריטריונים ובאופן לא שוויוני;

*תגובת המועצה: "בפרוטוקולים מצוין מי נכח ומה גובה ההנחה שניתנה".*

התייחסות הביקורת: מהפרוטוקולים לא ניתן לדעת על פי איזה קריטריון, אם בכלל, אושרה ההנחה.

40. קביעת הקריטריונים להנחות נעשית ללא מעורבות של העירייה / אגף לשירותים חברתיים בעירייה;

*תגובת המועצה: "למועצה הדתית סמכות לתת הנחות והיא פועלת בהתאם"; "הערה נכונה שיש להפנות לעירייה. למועצה הדתית סמכות לתת הנחות והיא פועלת בהתאם ועד היום לא התקבלה כל פנייה מהעירייה לקחת חלק בתהליך".*

41. היעדר הפרדת תפקידים ובקורות - מנהל חברה קדישא אחראי לעדכן את ההנחות במערכת וגם על הגבייה וקבלת הכספים.

*תגובת המועצה: "הגבייה, מתן ההנחה והתשלום מבוצעים על ידי גופים שונים בארגון, כאשר ראשית נגבה הסכום המלא בשקים עתידיים ולאחר שהנהלת המועצה דנה בהנחות גורם אחר אחראי להחזיר למשלם והכל בהתאם להחלטת הועדה הממונה".*

התייחסות הביקורת: הגבייה מתבצעת ע"י נציג המועצה שמעדכן במערכת, מוציא קבלות ומחזיר את התשלום.

42. אופן חישוב ההנחה לא ברור. נמצאו פערים בין ההנחה שאושרה להנחה שנתנה בפועל. להלן דוגמאות:

ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

מחיר ששולם בפועל ₪	מחיר לאחר הנחה אמור להיות ₪	מחיר מלא <sup>21</sup> ש"ח	% הנחה שאושר	תאריך רכישה	מבקש ההנחה
35,000	34,300	49,000	30%	30/6/21	ל.ב.
34,000	34,300	49,000	30%	9/2/21	ח.ש.

תגובת המועצה: "ל.ב. הפרש לכאורה הועבר למשולם בשק של המועצה ח.ש כבר ניתן הסבר כי ניתנה דרישה והוא שילם ויצא קבלה כנדרש".

43. תקנה 18 לתקנות שירותי דת יהודיים (ניהול מועצות), תש"ל - 1970 קובעת את רשימת הפרטים שאמור לכלול פרוטוקול המועצה (לפחות): שמות חבי המועצה הנוכחים בישיבה, סדר היום, שמות המשתתפים בוויכוח, ההצעות ותוצאותיהן, הודעות אישיות והחלטות. כפי שניתן ללמוד מהפרוטוקולים של המועצה, הם לא כוללים את מרבית הפרטים כאמור בתקנה אלא את הפרטים הבסיסיים ביותר. כתוצאה לא ניתן ללמוד מהפרוטוקולים על אודות הדיון שהתנהל בישיבה ועמדת גורמים למעט יו"ר המועצה.

המלצות:

- א. יש לגבש קריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים למתן הנחות. הקריטריונים יגובשו בשיתוף העירייה והאגף לשירותים חברתיים ויועברו לידיעת המשרד לשירותי דת בתור הגורם שאמור לקבוע את אמות המידה להנחות בהתאם לחוק;
- ב. ההנחות והקריטריונים יפורסמו באתר המועצה ובמשרדיה במקום בולט בשפה העברית, האנגלית, הרוסית והאמהרית;
- ג. ההחלטות על מתן הנחות יתקבלו במסגרת ועדה שתדון בכך ויתועדו, תוך שמירה על צנעת הפרט. אחד/ת מחברי/ות הועדה ת/יהיה נציג/ת העירייה. ההנחות יינתנו אך ורק על בסיס הקריטריונים שגובשו ופורסמו;
- ד. יש להגדיר מסמכים אותם נדרשים מבקשי הנחות לצרף לבקשת ההנחה;
- ה. יש להגדיר תקציב הנחות בהתחשב בתקציב המועצה;
- ו. יש לנהל פרוטוקולים מפורטים שבהם יצוין המידע החיוני בהקשר ההחלטות למתן הנחות ובין היתר, מי נכח בוועדה, אלה מסמכים הוצגו, מה היו העמדות של חברי הועדה שיחתמו על הפרוטוקולים וכו';
- ז. יש לנהל את הפרוטוקולים בהתאם להוראות התקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל - 1970;
- ח. יש לנהל דוח הנחות ובו המידע המלא על ההנחות שניתנו לכל שנה בנפרד.

<sup>21</sup> לפי שער \$ יום מכירה.

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### 7. רישיון קבורה

חברה קדישא או כל אדם העוסק בקבורות נפטרים יהודיים חייבים ברישיון מאת השר. תוקף הרישיון הינו שנתיים מיום נתינתו והשר רשאי לסרב לתת רישיון או לבטלו<sup>22</sup>. בנוסף, רשאי השר להתנות ברישיון שהחברה לענייני קבורה תעשה סידורים כספיים או מנהליים הדרושים לדעת השר כדי שתוכל למלא את תפקידה. העוסק בקבורת נפטרים יהודיים ללא רישיון, דינו - מאסר שלושה חודשים.

תקנה 4 קובעת, בין היתר, שרישיון החברה לענייני קבורה יינתן בתנאי החברה לא תדרוש ולא תגבה בנוגע לקבורה כל סכום אחר, למעט אלה שהותרו בתקנות ועל פי ההסכם שנחתם עם בט"ל.

#### רישיונות הקבורה של המועצה:

לבקשת הביקורת הועברו אליה רישיונות קבורה של המועצה לתקופה הנבדקת, כדלהלן:

• 31.12.18 - 1.1.2017

• 31.3.2019 - 1.1.2019

• 31.12.20 - 1.1.2019

• 21.3.21 - 1.1.21

• 31.3.23 - 1.4.21

#### ממצאים:

ט. בתקופה הנבדקת המועצה החזיקה ברישיון קבורה בתוקף כנדרש.

<sup>22</sup> תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### סיכום ומסקנות:

ממצאי הדוח מצביעים על ליקויים מהותיים בנושא מערך הקבורה בהוד השרון. למרות שיתוף פעולה חלקי מצד המועצה, גילתה הביקורת ממצאים בנושאים שלב פעילותה, המצביעים על היעדר ניהול ובקרות;

הדוח מצביע, בין היתר, על בעיות בניהול הכספי והתקציבי, פרסום מידע חלקי לציבור, היעדר מדיניות, עקביות וממשקי עבודה עם העירייה. בנוסף, נמצאו ליקויים בטיפול וגביית תשלומים;

לאור ממצאי הדוח, יש לערב את העירייה, בין היתר, בנושא קביעת תעריפי חלקות קבורה ומדיניות משותפת בנושא. בנוסף, נדרש להכין תחשבים וקריטריונים לקביעת תעריפי קבורה, היכן שקיימת לקונה ולהסדיר את הנושא מול המשרד לשירותי דת;

הביקורת ממליצה לפזר את הועדה הממונה הזמנית, שפועלת מזה כ-20 שנה ולהחזיר את הסמכות למועצה, תוך הסדרת התהליכים ותיקון הליקויים. מומלץ לבחון מינוי גוף מלווה מטעם העירייה לליווי וייעוץ ארגוני;

בנוסף, מומלץ לרענן ולהגביר את שיתופי הפעולה עם האגפים רלוונטיים בעירייה, ביניהן דוברות ורווחה.

**תגובת המועצה: "ה"ממצאים" המוצגים בסיכון זה מגמתיים, שגויים ואינם משקפים את פעילות בתי העלמין בעיר. הביקורת אינה מציינת ולא בקצרה את העובדה שקרן בית העלמין מנוהלת בצורה מאוזנת ואחראית, וכוללת יתרות מזומנים אשר מאפשרים ועוד יאפשרו למועצה לתחזק את בית העלמין גם ללא מכירת קברים בחיים".**

## ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

### המלצות:

1. לבדוק ולתקן את הדוחות הכספיים ובין היתר, לדייק בדבר בתי עלמין סגורים ונתונים כלליים וכספיים שרלוונטיים לאותן שנים.
2. לקבל חוות דעת משפטית שתגדיר את גבולות הסמכות של ועדות מטעם המועצה בכפוף לקבלת עמדת המשרד לשירותי דת בעניין;
3. עד לקבלת חוות הדעת המשפטית ועמדת המשרד לשירותי דת, לעכב את ההליך של גביית תשלומים שאינם מגובים בחקיקה או בחוזר באופן מפורש;
4. לפנות יחד עם העירייה למשרד לשירותי דת לצורך הסדרת מינוי מועצה הדתית במקום ועדה ממונה זמנית;
5. לעדכן את התעריפים של חלקות קבורה בהתאם לחקיקה וחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ולגבות סכום אך ורק בהתאם לכך;
6. לקבוע מדיניות בנושא תעריפים של חלקות קבורה בחלקות מיוחדות ולתושבי/ות חוץ לארץ ולשתף בה את העירייה ואת המשרד לשירותי דת. ככל שייקבעו תעריפים, יש לבסס אותם על תחשיב שנותן מענה לשאלת הוצאות והכנסות לפיתוח בית העלמין;
7. להציג במשרדי מועצה ובאתר האינטרנט שלה מפה מפורטת של בתי העלמין בחתימת נציג בט"ל, עם סימון חלקות הקבר המוגדרות כחלקות חריגות, שעליהן חברה קדישא רשאית לגבות תשלום;
8. להציג מידע מלא ובכתב לגבי כל רכישה, לרבות מחיר החלקה, ההנחות להם זכאי הרוכש ואפשרויות רכישת בהתאם לחוזר;
9. לפרסם מחירוני מפורטים באתר האינטרנט של המועצה כנדרש בחוזר;
10. לערוך רשימה של חלקות הקבר הפנויות מכל סוג שיש בכל בתי העלמין ומיקומן. אחת לשישה חודשים לעדכן את הרשימה ולפרט את החלקות הפנויות ואת החלקות שנמכרו עבור נפטרים שאינם תושבי ישראל ומיקומן. יו"ר המועצה יחתום על הרשימה וחתמתו תאמת על ידי עורך דין;
11. להפסיק בהפקת שתי חשבוניות שונות בגין העסקה ולהפיק קבלה אחת בלבד במועד ביצוע עסקה ובהתאם לסכום שמשולם במועדה. ככל שבהמשך ניתנת הנחה וחלק מהסכום מוזר, יש לעדכן את הדבר בהנהלת חשבונות בהתאם ולא תוך תיקון הסכום המקורי;
12. לבדוק ולהוסיף את הנתונים החסרים במערכת הן לגבי חשבוניות ידניות והן בדו"ח רכישות;
13. סכומים שחורגים מהקבוע בחוק - הנחה, חלקה חריגה וכו' - יש לציין את הדבר בדוח רכישות בהערות;
14. לגבש קריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים למתן הנחות. הקריטריונים יגובשו בשיתוף העירייה והאגף לשירותים חברתיים ויועברו לידיעת המשרד לשירותי דת בתור הגורם שאמור לקבוע את אמות המידה להנחות בהתאם לחוק;

### ביקורת מעקב דוח בנושא שירותי קבורה במועצה הדתית

15. לפרסם את ההנחות והקריטריונים באתר המועצה ובמשרדיה במקום בולט בשפה העברית, האנגלית, הרוסית והאמהרית;
16. למנות ועדות בהתאם לצרכי המועצה. לבדוק שחברי הועדות אינם נמצאים בניגודי עניינים ולשם כך לקבל ייעוץ משפטי מתאים. לבחון מינוי של נציגי העירייה בוועדות מסוימות;
17. לקבל החלטות על מתן הנחות במסגרת ועדה שתדון בכך ולתעד אותן, תוך שמירה על צנעת הפרט. ליתן ההנחות אך ורק על בסיס הקריטריונים שגובשו ופורסמו;
18. להגדיר מסמכים אותם נדרשים מבקשי ההנחות לצרף לבקשת ההנחה;
19. להגדיר תקציב הנחות בהתחשב בתקציב המועצה;
20. לנהל פרוטוקולים מפורטים שבהם יצוין המידע החיוני בהקשר החלטות למתן הנחות ובין היתר, מי נכח בוועדה, אלה מסמכים הוצגו, מה היו העמדות של חברי הועדה שיחתמו על הפרוטוקולים וכו' הכל בהתאם לדין.
21. לנהל דוח הנחות ובו המידע המלא על ההנחות שניתנו לכל שנה בנפרד ולעדכן בהתאם לצורך. הביקורת סבורה כי לאור הליקויים ואי ההתאמות הרבים שנמצאו בכל הקשור לניהול כספי המועצה ותיעוד נתונים כספיים, יש צורך ממשי כי המועצה תקבל ייעוץ וליווי של יועץ כספים מוסמך וגם ייעוץ משפטי כפי שכבר צוין לעיל.



# **דוח ביקורת בעניין תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע חברת אלומה**

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה  
ספטמבר 2022 - ינואר 2023

תגובת החברה שולבו בדוח וההתייחסות במלואה מובאת בסוף הדוח



## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### 1. רקע

- חברת "אלומה" הינה חברה סוכנותית המנהלת עבור העירייה מגוון נושאים וביניהם מרכזים קהילתיים, צהרונים בגנים ומעונות יום, קונסרבטוריון ומועדון הכדורגל (להלן - "אלומה").
- בחודש 10/2021 אירעה פריצה למערכת הסליקה של אלומה ובה נגנבו פרטי האשראי של תושבות ותושבי העיר.
- במסגרת הביקורת בחנו את הפעולות שבוצעו לתיקון הליקויים שהובילו לפריצה. בנוסף, הרחבנו את הבדיקה לבחינה האם קיימים ליקויים נוספים החושפים את "אלומה" ותושבי העיר לסיכוני פריצה וסייבר.
- השתלשלות העניינים והפעולות שבוצעו ע"י "אלומה":
- ביום 31/10/2021 התקבלו בפייסבוק של העירייה תלונות של הורים המלינים כי נעשה שימוש שאינו מוכר בכרטיסי האשראי שלהם.
  - בבדיקת הפרטים ע"י מנמ"רית העירייה ועוזר ראש העירייה, נמצא כי אירעה פריצה למערכת הסליקה של אלומה ובה נגנבו פרטי האשראי של תושבות ותושבי העיר.
  - באותו הערב בוצע בירור מול חברת האשראי MAX ונמצא שחברת MAX כבר העבירה לספק התוכנה חברת "אקספו" דיווח בנושא ושנכתב דו"ח ליקויים ע"י חברת THIS.
  - בעקבות הממצאים הורדה מערכת "אקספו": הופסק הרישום לצהרונים ולפעילויות אחרות וכן הופסקה פעילות הגבייה עד לאישור מנמ"רית העירייה שהאירוע הסתיים וכי נסגרו כל פריצות האבטחה.
  - החברה נקטה בפעולות להגברת אבטחת המידע והסייבר. בין היתר, החליפה את ספק מערכת הגבייה וספק מערכת הסליקה - לסליקת כרטיסי אשראי בתקן PCI - בכך גודר הסיכון של דליפת פרטי כרטיסי אשראי.
  - החברה החלה בהטמעת מדיניות אבטחת מידע ברשת על פי תכנית עבודה סדורה של ממונה אבטחת המידע.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### 2. כללי

- בחברת אלומה פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מספר מאגרי מידע לצורך אספקת שירותים חברתיים ומגוונים לתושבים.
- הגברת שימוש במערכות מידע, וכן הגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון לחשיפת מידע אישי ברבים בזדון או בתום לב דבר שיכול להביא לפגיעה בפרטיות התושבים ו/או עובדי החברה.
- כמו כן, שימוש זה חושף את החברה לסיכונים במרחב הסייבר העלולים לפגוע בפעילותה.
- סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי שיבוש הפעילות השוטפת, מניעת יכולת החברה לספק שירותים לתושבים, חשיפת החברה לתביעות משפטיות, עיצומים רגולטוריים וכד'.
- בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו ובישראל בפרט. איומים אלה נובעים מכך שמרחב הסייבר התרחב ממחשב הקלאסי וחושף כל התקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כנ"ל גורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.
- בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות נזקות<sup>1</sup> (Malware), תוכנות כופרות<sup>2</sup> (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשיעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת החברה. התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן.
- לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכי המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

#### 2.1 חוקים, תקנות והנחיות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק:
- אבטחת מידע - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."
- מאגר מידע - ס"ח תשנ"ו מס' 1589 מיום 11.4.1996 עמ' 290 (ה"ח 2234) הוספת הגדרת "אבטחת מידע" "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..." מיום 11.4.1996

<sup>1</sup> תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.

<sup>2</sup> תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להצפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

- בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי.
- תורת הגנת הסייבר של מערך הסייבר הלאומי, כוללת בקרות מומלצות.
- ב-11 במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" (להלן - המלצות המערך לעבודה מהבית). ראה נספח ב'.
- ב-24 במרץ פרסמה רשות הגנת הפרטיות: מסמך בנושא "הגנת הפרטיות בעקבות התפשטות נגיף הקורונה: שאלות ותשובות להתנהלות הציבור, גופים ציבוריים והשוק הפרטי". המסמך כולל התייחסות גם לנקיטת אמצעי אבטחה סבירים לעבודה מרחוקת של עובדים. ראה נספח ב'.

#### 2.2 המשימות העיקריות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע של חברה כבעלת המאגר

- לקבוע מדיניות ונהלים.
- להעריך ולנהל סיכוני סייבר.
- להדריך עובדים ולהגביר מודעות שלהם.
- להקצות משאבים מתאימים.
- לאתר, להגיב ולטפל באירועי אבטחה חריגים.
- לפקח ולבקר באמצעות תפקיד של ממונה אבטחת מידע לגבי יישום דרישות תקנות.
- להטמיע כלים טכנולוגיים נאותים להגנה על מערכות, תשתיות ומאגרים.
- לפקח ולבקר על פעילות מיקור חוץ.

#### 2.3 מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות ניהול אבטחת מידע בחברה על היבטיו השונים, וזאת בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, הנחיות רשות הגנת הפרטיות ומערך הסייבר הלאומי ותוך בחינת תהליך יישום הוראות התקנות בחברה.

כמו ביקשה הביקורת לבחון את אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים בחברה להתמודדות עם מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

בנוסף לכך בחנה הביקורת את היבטי אבטחה והגנת הפרטיות בנושא עבודה מהבית לאור הצורך שגבר במהלך משבר הקורונה.

#### **התחומים העיקריים שנבדקו:**

- פעילות מחלקת מערכות מידע.
- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- פעילות ומעורבות הנהלת החברה.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

- פעילות בהיבטי משאבי אנוש.

#### במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- הדרכה והגברת מודעות עובדים.
- ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
- פעילות ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע.
- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- גיבוש וביצוע תכנית עבודה בהיבטי אבטחת מידע.
- קיום תקציבים נאותים.
- מדיניות ונהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע.
- קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים בפרט בנושא אבטחת גישה מרחוק.
- פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ.

#### 2.4 מתודולוגיה - שיטת הביקורת

##### לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- שיחות עם: ממונה אבטחת המידע ומנהל מחשב.
  - העברת שאלוני ביקורת ייעודיים למענה.
  - עיון בחומרים:
  - ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:
  - שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
  - מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם החברה ואתר החברה - לא אושר לביצוע.
  - ביצוע סריקות לאיתור חשיפות אבטחה בשרתים, בסיסי נתונים, ציוד תקשורת ותחנות קצה באמצעות כלי סריקה מקצועי NNESSUS - לא אושר לביצוע (בוצע חלקית).
  - ביצוע בדיקות לנאותות הגדרות אבטחה בתחנת קצה מדגמית.
  - בדיקת מחשב נייד ממנו מבוצעת גישה מרחוק.
  - בדיקת הגדרות מדגמית במוצרי אבטחה והגדרות גישה מרחוק.
  - בדיקת הרשאות גישה רגישות, הרשאות חיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט.
- הביקורת נערכה בין חודשים ספטמבר 2022 עד ינואר 2023.
- הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISA, CISSP, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכונים וסייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.
- ביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**
- הביקורת מודה על שיתוף הפעולה המקצועי למנהל תחום אבטחת מידע וסייבר בחברה.**

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### עיקרי הממצאים:

במהלך חודש נובמבר שנת 2021 אירעה פריצה לתוך מערכת הסליקה של אלומה ונגנבו פרטי אזרחי של תושבות ותושבי העיר. בעקבות האירוע החמור הוחלט באלומה לבצע בחינה יסודית ומקיפה של המערכות ולשדרג את אבטחת המידע של החברה.

במסגרת הביקורת נמצא שבשנה האחרונה החברה פעלה לשדרוג המערכות ובמסגרת זו אישרה נהלים ואף יישמה חלק מההמלצות. בנוסף, כבר במהלך הביקורת נמצא שחלק מהמערכות הוחלפו או שודרגו.

יצוין, כי מכיוון ששדרוג המערכת ושינוי בארכיטקטורת הרשת בוצע במהלך הביקורת, לא עלה בידינו לבצע סקר טכנולוגי מלא ואף לא היה לכך טעם שכן היה צפי שינוי מערכות והכנסת תכנות חדשות שישמשו את אלומה.

### עיקרי המלצות:

מומלץ לבצע בקרה אחר יישום הנהלים החדשים של החברה ועבודה על פיהם. תהליך היישום צריך להתבצע בקפידה ולהיות מושלם וחשוב לבדוק כי התהליך ממשיך בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.

בנוסף, בתום תהליך שדרוג מערכות החברה יש לבצע סקר טכנולוגי מקיף ומלא של כל התשתית הטכנולוגית החדשה של החברה. על החברה להמשיך ולקדם יישום של הוראות הנהלים של המערכות החדשות ועבודה על פי הם.

דוח הביקורת מפרט המלצות נוספות שעל החברה לפעול וליישם.

## ממצאים

### 3. מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע

סעיף 3 (2) לתקנות קובע כי :

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

מתוך מדריך ליישום תקנות הגנת הפרטיות של רשות הגנת הפרטיות :

"הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של החברה"

סעיף 4 (ג) לתקנות קובע כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר :

- (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.
- סעיף 4 (ד) קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות אף לסעיפים הבאים :
- (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 לוודוא 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.

#### 4. מסמך מדיניות אבטחת מידע

לביקורת הוצגו מספר נהלים בנושא אבטחת מידע כמפורט:

- נוהל אבטחה פיזית ולוגית.
- נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר.
- נוהל מיקור חוץ.
- נוהל משתמשים והרשאות.

##### ממצאים:

1. מבדיקת הביקורת עולה כי הנהלים טרם אושרו בהנהלת החברה.  
יחד עם זאת, נמצאו סעיפים רבים בנהלים אשר טרם מיושמים בשטח לדוגמת רישום לוגים לכניסה לחדר שרתים, הטמעת מערכת DLP למניעת זליגת מידע ועוד אשר יפורטו בהמשך בכל סעיף מטה.

##### המלצות:

1. את הנהלים יש לאשר בהנהלת החברה ולתוקפם אחת לשנה לכל הפחות, או במקרה של שינוי מהותי במערכות המידע.
2. יש להתאים את הנהלים על-פי המצב הקיים והמיושם בשטח ומבלי לפגוע בעמידה בתקנות הגנת הפרטיות.  
התייחסות חב' אלומה:

##### התייחסות חברת אלומה:

מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע (סעיפים 3-4)

- 1.1. במהלך שנת 2022 נכתבו ע"י ממונה אבטחת המידע כלל הנהלים הנדרשים לפי אבטחת מידע:

- נוהל אבטחה פיזית ולוגית.
- נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר.
- נוהל מיקור חוץ.
- נוהל משתמשים והרשאות.

- 1.2. כלל הנהלים אושרו בוועדת ההיגוי ובדירקטוריון החברה בין החודשים 12/2022-2/2023.
- 1.3. הטמעת הנהלים החלה וצפויה להימשך לכל אורך שנת 2023.

##### התייחסות הביקורת:

אישור הנהלים הוא אבן דרך, יש לשים דגש על יישומם בשטח. במיוחד כאשר הנוהל כבר מאושר ע"י ההנהלה - אשר אישורו בוצע לאחר סקירת הנהלים, יש לבצע מעקב שוטף על הסעיפים ויישומם בשטח.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### 4.1 ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות, סעיף 17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

(1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;

(2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

סעיף 3 לתקנות קובע:

"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 יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל

מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

(3) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי

תפקידו לפי תקנות אלה;

(4) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות... לשם ביצוע

תקנות אלה, יגדרן בצורה ברורה;

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

האם ממונה אבטחת מידע יכול שיהיה כפוף למנמ"ר (מנהל מערכות מידע)?

סעיף 3(4) לתקנות קובע כי הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי התקנות. המטרה של ההוראה היא לשמר את עצמאות שיקול דעתו וחוסר התלות של ממונה האבטחה. עמדת הרשות היא שלא ניתן להשיג מטרה זו אם ממונה האבטחה יכהן בעצמו גם כמנמ"ר של הארגון. חשש לניגוד עניינים קיים גם במקרה בו הממונה יהיה רק כפוף למנמ"ר. אולם ניתן לצמצם את החשש אם חוסר תלותו ועצמאות שיקול דעתו של הממונה תובטח בדרך יעילה אחרת, בשים לב למבנה הארגון ולמאפייני הספציפיים. לדוגמה, באמצעות אפשרות דיווח ישיר למנכ"ל או לדיקטוריון, ומעורבות שלהם במינוי הממונה ובקביעת תנאי העסקתו.

האם ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני (מיקור חוץ)?

ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני, שאינו עובד הארגון. בעת המינוי יש לוודא כי הממונה מבין כי הינו חב באחריות אישית לאבטחת המידע במאגר כפי שמוגדר בסעיף 17ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

האם קיים נוהל למינוי ממונה אבטחת מידע, ודרישות ספציפיות לתפקיד?

חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע אינם מתייחסים לאופן מינוי ממונה אבטחת מידע. יחד עם זאת, נזכיר כי יש להתייחס לדברי החוק כפי שמופיעים בסעיף 17ב(א). בשים לב לכך שממונה על אבטחת מידע יהיה אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד, וכן לעמוד בדרישות תקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

משרד הפנים הגדיר תפקיד של ממונה אבטחת מידע, ההגדרה מתפרסת על 6 עמודים. רצ"ב הפרסום של משרד הפנים:

[https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human\\_assets/DocLib1/%D7%A0%D7%94%D7%9C%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2.pdf](https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/DocLib1/%D7%A0%D7%94%D7%9C%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2.pdf)

משרד הפנים מינהל תשלטון המקומי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות	
<b>מנהל אבטחת מידע – Chief Security officer</b>	
<b>תחום המשרה</b> (סעיף תקציבי ייחודי)	
<b>שם התפקיד:</b> מנהל אבטחת מידע	
כל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת המידע (סעיף 17 ב' לחוק הגנת הפרטיות).	
<b>תיאור התפקיד</b>	
<b>יעוד:</b>	ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות חדין הקיים ולנחלי הרשות המקומית ומדיניותה.
<b>תחומי האחריות:</b>	1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה. 2. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע. 3. ניהול התרשאות, ודרכי גישת למשתמשים. 4. תכנון ויישום תוכנית התאוששות - DRP. 5. ניהול התגנה על מערכות המידע והתקשורת.
<b>מירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנדרשים מתחומי האחריות:</b>	1. <b>תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה.</b> א. שמירת ואבטחת המידע ברשות תוך דגש על אבטחת מידע רגיש ורא מסווג והיבטים נוספים בהתאם להוראות חדין הקיים ב. הגדרת ואשרור מדיניות אבטחת המידע ברשות בשיתוף מנהל מערכות המידע והנהלת הרשות. ג. יצירה ותחזוקה של רשימת מאגרי המידע העיקריים של כלל מערכות המידע והתקשורת בהתאם לדרישות החוק. ד. סיווג נכסי המידע לפי רמת רגישותם והגדרת בקרות אבטחת המידע הנדרשות להם. ה. הערכת סיכוני אבטחת מידע במערכות המידע והתקשורת. ו. עדכון מדיניות הערכת הסיכונים עם שינויים משמעותיים בתהליכים במערכות המידע או באופי אבטחת מידע. ז. יישום מאגרי מידע ועמידה בדרישות החוק בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות. ח. הגדרת דרישות אבטחת המידע ההכרחיות ליישום בתחילת העברת המידע ברשות ואל מחוץ לרשות המקומית. ט. הגדרת אירועי אבטחת המידע וצורת התגובה לאירועים אלה.

<sup>1</sup> תכנים חוקיים: חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (מחקר - חוק הגנת הפרטיות): 1

דוגמה למכרז פומבי לתפקיד ממונה אבטחת מידע בעירייה אחרת בתקציב של 30 שעות שבועיות:

<https://betshemesh.muni.il/uploads/n/1591527757.1888.pdf>

פסקת תנאי סף לתפקיד ממונה אבטחת מידע:

- 3.2 תנאי סף למועמד מטעם המציע:**
- 3.2.1 מומחה בעל 5-10 שנות ניסיון בתחומי מערכות המידע, אבטחת מידע, חוק הגנת הפרטיות רשתות תקשורת, תשתיות מחשוב וטלפוניה.
  - 3.2.2 המועמד בעל הכשרה של אחד מאלה:
  - 3.2.3 קורס או הסמכה מוכרים בתחום אבטחת המידע (CISSP, CISO, CISA, CEH) - מוסד אקדמאי מוכר יתרון.
  - 3.2.4 הסמכה אחת לפחות בתחום IT (MCSA, CCNA וכו').
  - 3.2.5 מומחה בעל ניסיון מעשי של לפחות שנה בתחום אבטחת המידע וליווי רשויות לעמידה בתקני חוק הגנת הפרטיות.
  - 3.2.6 עדיפות תינתן לבעלי ניסיון בהטמעת GDPR בארגונים מעל 500 משתמשים.
  - 3.2.7 ניסיון בליווי לפחות גוף מוניציפאלי אחד כגון רשות מקומית / תאגיד מים / וכו' המונות מעל 500 משתמשים.
  - 3.2.8 ניסיון מעשי באפיון קמפיין הגברת מודעות עובדים ומנהלים לנושאי אבטחת המידע.
  - 3.2.9 מומחה בעל ניסיון בעבודה מול ספקים וגורמי צד ג' בנושאי אבטחת מידע.
  - 3.2.10 מומחה בעל ניסיון בעבודה מול גורמים רגולטוריים כגון מערך הגנת הסייבר.

**ממצאים:**

2. במהלך הביקורת ולבקשת הביקורת לא הוצג כתב מינוי לממונה אבטחת מידע המגדיר תפקידיו, סמכויותיו, אחריותו וכפיפותו.
3. נמצא כי, ממונה לאבטחת המידע הינו חיצוני בעל הקישורים המתאימים לביצוע תפקידו.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### המלצות:

3. מומלץ למנות ממונה אבטחת מידע באופן רשמי ע"י הנהלת החברה, כולל הגדרת תפקידו ואחריותו, כפיפותו, סמכותו במסגרת תפקידו.
4. מומלץ כי, הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לעמידה בתקנות ותקציב נדרש מתאים ליישום התוכנית, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.

### התייחסות חברת אלומה:

#### ממונה אבטחת מידע (סעיף 4.1)

- 1.4. החברה מינתה את עו"ד [REDACTED] לממונה אבטחת המידע והסייבר בסמוך להיוודע האירוע בחודש נובמבר 2021. קיים כתב מינוי לממונה אבטחת המידע, המפרט את תפקידיו והחתום על ידי מנכ"לית אלומה.
  - 1.5. הוצגה לביקורת תכנית עבודה בנושא אבטחת מידע לשנים 2022 ו-2023 הכוללת את כלל הדרישות לעמידה בתקנות אבטחת מידע. התכנית אושרה ע"י מנכ"לית אלומה ותוקצבה בהתאם, לרבות תקצוב רכש טכנולוגי.
- ממונה אבטחת המידע מבצע בקרה רציפה על יישום התכנית.

### התייחסות הביקורת:

לא צפינו בכתב המינוי הרשמי, אבל אכן מהיכרותנו עם עו"ד [REDACTED] הינו עומד בדרישות התפקיד בהיבטים הנדרשים בתקנות הגנת הפרטיות.

## 5. תכנית בקרה לעמידה בתקנות הגנת הפרטיות

### ממצאים:

4. לביקורת הוצגה תוכנית עבודה לשנת 2022 אשר עיקר פעילותה נוגע בתחום כתיבת נהלי אבט"מ. על תכנית בקרה לכלול היבטים רבים, ובין היתר:

- בדיקת סטאטוס עדכוני אבטחה
- בדיקת תקינות ועדכון מוצרי אבטחה
- בקרה על נאותות הרשאות גישה למאגרים
- בקרה על חיבור מדיה נתיקה
- בקרה על הפרדת מאגרים
- בקרה על אבטחת גישה לרבות מורשיי גישה
- בקרה על חוזק מנגנוני אבטחה
- בקרה על תקינות לוגים במערכות
- בקרה על דיווח על אירועי אבטחה
- בקרה על עדכון נהלי אבטחה ועוד

### המלצות:

5. מומלץ כי, הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לעמידה בתקנות ותקציב נדרש מתאים ליישום התוכנית, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.
6. על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי או ישירות להנהלה בכירה ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

לעמידה בדרישות התקנות. במסגרת זו על ממונה אבטחת מידע לתעד באופן מפורט כל הפעילות הבקרה המבוצעת על ידו.  
התייחסות חברת אלומה:

### תכנית בקרה לעמידה בתקנות הגנת הפרטיות (סעיף 5)

- 1.6. לביקורת הוצגה תכנית עבודה מלאה לשנת 2023, אשר כוללת את כל דרישות התקנות לאבטחת מידע והגנת הפרטיות, לרבות כלל הנושאים שהוצגו לעיל ע"י הביקורת.
- 1.7. התכנית אושרה ע"י מנכ"לית אלומה ותוקצבה בהתאם.
- 1.8. הממונה מעביר דיווח מקיף בדבר יישום תכנית העבודה וממצאי הבקרה, במסגרת ועדות ההיגוי הרבעוניות (עד כה התקיימו שלוש ישיבות של ועדת ההיגוי). כמו כן, התכנית הוצגה בדירקטוריון החברה בחודש דצמבר 2022.

### התייחסות הביקורת:

אכן הוצגה תוכנית עבודה מתגובת המבוקר מובן שהתוכנית אושרה בדצמבר אשתקד - תקין.

## 6. ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות

כיום בארגונים רבים מקובל כי קידום נושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות מובלים באמצעות ועדות היגוי.

- להלן תפקידי ועדת היגוי:
  - אישור ועדכון בכל הנוגע למדיניות אבטחת המידע ונהלים.
  - לסייע לחברה בכל הקשור לניהול תקין של תחום אבטחת המידע בחברה.
  - אישור תכנית העבודה בתחום אבטחת מידע, הקצאת תקציבים ומעקב אחר יישום תכנית העבודה בתחום.
  - לדון באירועי אבטחת מידע חריגים.
  - להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים.
  - לסייע להנהלת החברה בקבלת החלטות בכל הקשור לתחום אבטחת המידע מתוך ראייה אינטגרטיבית של התחום בחברה.
  - קבלת דיווחים תקופתיים ממונה אבטחת מידע והנחיית ממונה אבטחת המידע.  
להלן סדרי הוועדה המקובלים כיום:
- ⇐ הוועדה תתכנס בתדירות קבועה ומספקת, (אחת לשנה לפחות) ותדווח לראש החברה ומועצת החברה, על פעילותה, מסקנותיה והמלצותיה בנושאים בהם הוסמכה לעסוק.
- ⇐ רצוי כי לפחות בדיון השנתי בו תאושר תכנית העבודה ותקציבים יהיה נוכח ראש החברה.
- ⇐ הוועדה תערוך פרוטוקולים של ישיבותיה.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

← חברי הועדה צריכים להיות מתחומים מנהליים ולא רק מערכות מידע לרבות יועץ משפטי, קצין הביטחון, מנהל משאבי אנוש, אחראי על תאגידים עירוניים, מנהלי המאגרים שמונו ועוד.

### ממצאים:

5. בפועל, נמצא כי לא הוגדרה ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע באמצעות כתב מינוי או במסגרת נוהל ארגוני לרבות תפקידיה, סמכויותיה וחבריה. לביקורת הוצגו תחקירי אירועי אבט"מ שהתרחשו בחברה במהלך 2022, עם זאת לא קיימים תיעודים לפגישות הנהלה במסגרת ועדת היגוי אשר דנים בנושאי אבטחת מידע וכחלק מפגישות אלו בנושאי אירועי אבט"מ.

### המלצות:

7. להגדיר באופן פורמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לרבות משתתפיה (כולל מנהלי מאגרים), תפקידיה וסמכויותיה, תדירות התכנסות במסמך מדיניות אבטחת מידע תוך הגדרת כתב מינוי לכל אחד מחבריה.
8. לכנס ועדת היגוי בתדירות תקופתית כולל דיון שנתי לפחות בנוכחות מנכ"לית החברה תוך תיעוד מסודר בפרוטוקולים של נושאים שנדונו, החלטות ומעקב ביצוע.
9. מומלץ לבצע דיווח שנתי על מצב אבטחת מידע בחברה וסטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות להנהלת החברה.
10. יש לדון במסגרת ועדת ההיגוי על אירועי אבט"מ שהתרחשו ולהציג את פעולות התגובה שהתבצעו.

### התייחסות חברת אלומה:

#### ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות (סעיף 6)

- 1.9. במהלך שנת 2022 אלומה הקימה ועדת היגוי לאבטחת מידע וסייבר הכוללת את מנכ"לית אלומה, ממונה אבטחת המידע, סמנכ"ל הכספים ומנהל המחשוב.
  - 1.10. על פי דין, הועדה אינה נדרשת לכלול מנהלי מאגרים. עם זאת, הועדה כוללת שני מנהלי מאגרים מתוך שלושה.
  - 1.11. ועדת ההיגוי והרכבה הוגדרו במסגרת נוהל ניהול אירועי אבטחת מידע אשר הוצג בפני הביקורת.
  - 1.12. הועדה התכנסה למספר ישיבות, החל מרבעון 4/22, בין היתר לאישור נהלי אבטחת המידע של אלומה. הועדה התכנסה לאחרונה בתאריך 13/12/22.
  - 1.13. בהתאם לתקנה 11(ג) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז - 2017, על אלומה לקיים דיון באירועי האבטחה לפחות אחת לשנה (אלומה אינה מחזיקה במאגר מידע ברמת אבטחה גבוהה).
- הועדה קיימה דיון בנושא אירועי אבטחת מידע וסייבר בחודש נובמבר 2022, ותיעדה את הישיבה בפרוטוקול. לביקורת הועברה מצגת מיישבה זו.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### התייחסות הביקורת:

מומלץ למנות את חברי הוועדה בכתב מינוי רשמי.

### 7. סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה

בסעיף 5 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כדלקמן :

(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.

### ממצאים:

6. לביקורת לא הוצגו דוחות מבחני חדירה תשתית פנימי ומבחן חדירה חיצוני וסקר אבטחת מידע שבוצעו.
7. לביקורת הוצג סקר אבטחה שבוצע עבור חברת [REDACTED] בלבד מתוך רשימה של ספקים נוספים שלהם לא בוצע סקרי אבטחה או מבדקי חדירה.
8. כחלק מתהליך הביקורת, נערך ע"י צוות הביקורת מספר בדיקות טכנולוגיות מדגמיות, אשר חלקן לא אושרו לביצוע על רשת אלומה.

### המלצות:

11. על הממונה, לכל הפחות לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ של מערכות המשמשות את החברה להציג בתדירות שתקבע תוצאות סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
12. לקיים דיון בוועדת היגוי בתוצאות סקרים ומבדקי חדירה.
13. על הממונה לקבוע תכנית עבודה, לו"ז ותיעדוף לתיקון הליקויים שמתגלים ולדווח תקופתית לוועדת היגוי.
14. על הממונה לקבוע תכנית מפורטת פר מערכת ומאגר לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המאגר כנדרש בתקנות. במסגרת זו יש לקבוע לכל מאגר את רמת האבטחה המתאימה.
15. הביקורת ממליצה על קיום סקר אבטחה ומבדק חדירה עם סיום פרויקט שדרוג התשתיות.

### התייחסות חברת אלומה:

סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה (סעיף 7)

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

- 1.14. התקבל דיווח על מבדק חדירה ממגער, ספק הסליקה החדש, במהלך תהליך ההתקשרות בחודש מרץ 2022. תכנית העבודה כוללת בקרה רבעונית על המחשוב ברשת אלומה, הבוחנת את יישום מדיניות אבטחת המידע ברמה הטכנולוגית.
- 1.15. תכנית העבודה כוללת בדיקות על הספקים מחזיקי מאגרי המידע ומקבלי המידע בתדירות רבעונית. איננו רואים סיבה לתכנית נפרדת לכל מאגר, אלא למשימות רוחביות, למעט במקרים נקודתיים.
- 1.16. דיון בתוצאות הסקרים ומבדקי החדירה יתבצע במהלך רבעון 1.
- 1.17. המלצות המבקר יושמו למעט סקרי אבטחה ומבדקי חדירה שאינם מחויבים לפי התקנות.

#### התייחסות הביקורת:

הביקורת בכל זאת תמליץ על בדיקות טכנולוגיות עם סיום שדרוג התשתיות. חשוב לבדוק את הסביבה החדשה, וזאת על מנת שלא יהיה מצב בו הארגון סומך על הארכיטקטורה החדשה, אבל תמיד קיים הסיכוי שיש misconfiguration וכוצ"ב.

#### הדרכות עובדים

סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

- "(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..."

#### ממצאים:

9. לביקורת נמסר כי לאחרונה בוצעה הדרכה בנושא אבטחת מידע לכלל העובדים ולמנהלי המאגרים.
10. טרם הוטמע מנגנון לבקרה ומעקב אשר מתעד את נוכחות המשתתפים ואת רמת הבנת החומר הנמסר בהדרכה.
11. נמצא כי קיים טופס קליטת עובד בתהליכי אישור, אשר אחת התחנות בה עובר העובד קיימת תחנה לביצוע הדרכת מידע.
12. מצד הביקורת הופץ קמפיין פישניג במסגרת הפעולות שאושרו לביצוע. יצוין כי, כיום קיימים כלים דיגיטליים שמאפשרים לבצע הדרכות ממוחשבות ללא צורך בכינוס פיזי של עובדים, באמצעות לומדות ממוחשבות שמאפשרות מעקב ממוכן אחרי ביצוע ההדרכה - מודול הכולל ביצוע מבחן עם שאלות הבנה.
- בנוסף, כיום לצורך הגברת מודעות וכושר התמודדות של עובדים עם מתקפות סייבר בארגונים רבים נפוץ תהליך של ביצוע סימולציה של קמפינים של פישניג באמצעות שליחת דוא"ל פישניג לעובדים לצורך תרגול מודעות ובדיקת תגובה שלהם (האם העובד ילחץ על הלינק למשל). קיימת אפשרות לייצר תרגול כזה באופן פנימי או להשתמש בשירות חיצוני.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### המלצות:

16. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לכלל העובדים הקיימים בחברה וכן להטמיע הדרכה במסגרת הליך קליטת עובד חדש, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.
17. יש להטמיע אמצעי בקרה ומעקב המבטיח שכלל העובדים בעלי גישה למערכות החברה ולמאגרי המידע, יקבלו הדרכה תקופתית בתדירות של 24 חודשים לכל הפחות, תוך תיעוד מועדי ההדרכות לכל עובד.
18. לבצע תרגולים של קמפיינים פישניג באופן שוטף ותקופתי להגברת יכולת העובדים להתמודד עם אירועי פישניג אמיתיים תוך ביצוע הדרכות להגברת וריענון המודעות לנכשלים.
19. הביקורת ממליצה לזרז את נושא אישור הנהלים, אשר בתוך סט הנהלים קיים טופס קליטת עובד שבחלקו מחוייב לעבור ב"תחנה" של מעבר הדרכת אבטחת מידע ובנוסף לתדרך את מחלקת המחשוב שאחד התנאים לקבלת ההרשאות הוא חתימה על תחנה זו.

### התייחסות חברת אלומה:

#### הדרכות עובדים (סעיף 8)

- 1.18. המלצות הביקורת יושמו עוד טרם הביקורת.
- 1.19. הדרכת מודעות לכלל העובדים בוצעה בחודשים 7/22 ו-9/22.
- 1.20. הדרכת מנהלי מאגרים בוצעה בחודש 7/22.
- 1.21. המנגנון הנדרש קיים ומיושם כמפורט להלן:
  - תכנית העבודה השנתית כוללת הדרכות רבעוניות לעובדים חדשים ועובדים שהרשאותיהם השתנו, וכן הדרכה שנתית לכלל עובדי החברה, והדרכה ייעודית למנהלי מאגרים.
  - השתתפות העובדים בהדרכה מתועדת על ידי מנהלת מאגר עובדים.
  - ההדרכות מבוצעות באופן פרונטלי וכוללות זמן לשאלות ותשובות.
  - בנוסף להדרכות, אלומה מחתימה את עובדיה על כתב התחייבות לסודיות ואבטחת מידע, המפרט באופן ברור את חובות העובד בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.
- 1.22. נוהל משתמשים והרשאות הכולל טופס קליטת עובד אושר בחודש 12/22.
- 1.23. הנוהל נכתב ואושר בשיתוף מנהל המחשוב, המבצע פתיחה וסגירה של הרשאות במערכת.
- 1.24. הליך קליטת עובד חדש, הכולל הדרכת מודעות, מוסדר בנוהל משתמשים והרשאות.
- 1.25. ללא תלות באישור טופס קליטת עובד, הדרכות בנושא אבטחת מידע הועברו לכלל העובדים בשתי פעימות ברבעון 3/22.
- 1.26. במסגרת תכנית העבודה יבוצע קמפיין פישניג אחת לשנה.

### התייחסות הביקורת:

במצב זה תקין.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

**8. בקרת הרשאות גישה**

בסעיף 8 בתקנות ניהול הרשאות גישה נרשם:

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן - רשימת ההרשאות התקפות)."

**ממצאים:**

13. טרם הוטמע מנגנון רישום הרשאות גישה מעודכן על פי תפקידים.
14. הביקורת מעלה כי לא בוצע תהליך תקופתי של תיקוף נאותות הרשאות הגישה הקיימות לכלל המורשים לגישה ולכלל המאגרים ועל ידי כל מנהלי המאגרים.
15. כחלק מבדיקות שבוצעו נמצא כי ישנם מספר קטן של שיתופים גורפים עם הרשאות גישה מסוג everyone המאפשרות גישה לכל משתמש גם לא מאומת.
16. במסגרת תהליך תיקוף, נדרש כל מנהל מאגר לקבל פרטים של כלל ההרשאות המשויות לכלל העובדים בעלי גישה למאגר, על מנת לבחון ולקבוע אם עדיין נדרשות כלל ההרשאות לכל אחד מהמשתמשים, לצורך מילוי תפקידו או מדובר בהרשאה עודפת שנדרש להסירה או לתקנה.
17. מנהל המאגר יבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות בכל המאגרים תוך מעורבות כל מנהל המאגר בנוגע להרשאות הגישה למאגר עליו הוא אחראי.

**המלצות:**

20. מומלץ לקיים תהליך סקירת הרשאות תקופתי בשיתוף פעולה של מנהלי המאגרים לבחון ולבקר את הרשאות הגישה הקיימות בכל מערכת ולבצע שינויים במידת הצורך.
21. יש לקיים באופן תקופתי סנכרון בין מחלקת כ"א ומחלקת מערכות מידע לאיתור עובדים שעזבו תוך בדיקה שאכן הרשאות הגישה של אותם עובד הוסרו.
22. לבטל את הרשאות גישה everyone ולכלל הפחות לוודא שהרשאות גישה אלו מתקיימות לאזורים לא ממודרים ורגישים ולמשתמשים מאומתים בלבד.

**התייחסות חברת אלומה:**

**בקרת הרשאות גישה (סעיף 9)**

- 1.27. בוצעה בקרת הרשאות כוללת ברבעון 4/22 עם המעבר למערכת מגער.
- 1.28. המלצות הביקורת יושמו עוד טרם הביקורת.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### התייחסות הביקורת:

בקרת הרשאות צריכה להיות מתועדת. כמו כן יש לבצע מיפוי מקיף של כלל המערכות, ולבצע בקרה תקופתית בכל מערכות המידע להן יש הרשאות גישה ולא רק במגער. לדוגמה בקרת הרשאות באקטיב דיירקטורי בקרת הרשאות למורשי חיבור ב-VPN וכיוצ"ב.

### 9. קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות

רקע:

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

בשנים אחרונות התגברו מתקפות סייבר מתוחכמות המנצלות פרצות ZERO DAY. אלו הן פרצות שמתגלות על ידי גורמים זדוניים ולא מועברים לידיעת יצרנים לצורך ביצוע תיקונים. לפרצות אלה טרם הוגדרו חתימות המכילים תוכנת אנטי וירוס מתאימה ומוצרי אבטחה נוספים ולכן הן עלולות לא להתגלות ולא להיחסם. גורמים זדוניים כותבים נזקות ייעודיות לניצול פרצות חדשות אשר לרוב, מופצות בקמפינים של דיוג הנשלחים בדואר אלקטרוני או דרך האינטרנט ואף מופצות ללא ידיעת המשתמש באמצעות התקן נייד (Disk On Key).

לצורך התמודדות עם פרצות אלה פותחו טכנולוגיות שהוכיחו אפקטיביות בשילוב של מספר טכנולוגיות, כגון: SANDBOX (קופסת חול- סביבה וירטואלית בה נבחנת התנהגות קובץ לאיתור פעילות זדונית לפני שחרורו למשתמש), Anomaly Endpoint Detection and Response -EDR, Code Sterilization analysis, Behavioral detection (הלבנת קבצים). ניתן להרחיק את האיום ממשתמשי קצה ולאפשר גלישה מאובטחת באינטרנט באמצעות שימוש במכונות מרוחקות והפרדת רשתות פנים ארגוניות מרשת האינטרנט (Secure browsing). חומת אש אפליקטיבית = WEB Application Firewall – WAF, נועדה לחסימת מתקפות ברובד האפליקטיבי על אפליקציות ואתרים באינטרנט.

### ממצאים:

18. במהלך הבדיקה הטכנולוגית כמפורט בנספח א' זיהינו כי חומת האש אינה מוגדרת כראוי ולא מבצעת סינון גלישה והורדת קבצים באינטרנט.
19. רמת סינון קבצים בדוא"ל נכנס מתבצע באופן שניתן לשיפור והקשחה.
20. החברה כיום ללא פתרון NAC למניעת חיבור בלתי מורשה לרשת החברה.
21. לא קיימת הפרדת רשתות בחברה, וכל רכיבי הרשת שוכנים באזור יחיד ללא הפרדה לוגית.
22. לא קיימת מערכת DLP למניעת זליגת מידע.
23. בחברה שרת יחיד אשר מארח בתוכו מספר שירותים במקביל לשירות ניהול הדומיין.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

המלצות:

- בהתאם למבדקים טכנולוגיים שבוצעו ומפורטים בנספח א' ובחינת התייעוד שהתקבל, הביקורת סבורה כי קיים מקום להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:
23. הביקורת ממליצה לבצע באופן תקופתי וקבוע מעבר על הגדרות מוצרי הגנה קיימים, כגון חומת אש, אנטי וירוס וכד' אשר במעבר זה יבדקו גרסאות עדכניות, מודולים מוקשחים ומופעלים, עדכוני איניקטורים רלוונטים וכיוצ"ב ע"י גורמים מקצועיים.
24. להפעיל מודולים והגדרות נוספות במוצרי אבטחה הקיימים בחברה לשיפור אפקטיביות המוצרים להתמודדות עם מתקפות סייבר.
25. יש לתכנן הפרדת רשתות בחברה לפחות לרמה הנדרשת המינימלית אשר שרתים "ישבו" ברשת נפרדת, מדפסות בנפרד, מצלמות בנפרד ותחנות קצה בנפרד כחלוקה מינימלית נדרשת עם אפשרות שבהמשך להקשיח לרמת מחלקות מופרדים האחד מהשני.
26. מומלץ לבחון רכש של מערכת NAC(network access control) אשר תפקידה לחסום גישה לרכיבים לא מאושרים אל תוך הרשת הפנימית.
27. Anti-Spam & Mail - מומלץ להפעיל גם את Zero hour malware protection בחומת האש.
28. מומלץ לחסום גם קבצי ISO ב-Threat Emulation ומומלץ להפעיל את Threat Extraction בחומת האש.
29. מומלץ לחסום במודול https inspection גם Expired Certificate ו-Untrusted Certificate שבחומת האש.
30. מומלץ לעבור על חוקי חומת אש קלקטיבים ולפרקם לתתי חוקים, כמו כן קיימים מספר חוקים שחושפים את רשת החברה לפרצות לשרתים (יצא דוח ייעודי בנושא בדיקת חומת אש כולל המלצות).
31. לבחון רכש של מערכת DLP למניעת זליגת מידע מחוץ לחברה.
32. מומלץ להטמיע מערכת "הלבנה" שתכלול (סינון רשתי של קבצים) של הלבנת קבצים המועברים בדוא"ל, מורדים מאינטרנט, מועתקים במדיה נתיקה ובממשקים (כספות) לקבלת קבצים מגורמים חיצוניים. מטרת המערכת היא לבצע בחינה וזיהוי של קבצים העלולים לכלול בתוכם קוד זדוני שתול. מערכת זו יכולה אף להסיר את הקוד הזדוני.
33. מומלץ להטמיע שרות WSUS עם יכולת עדכון תוכנות צד ג' הקיימות בחברה וזאת על מנת שכלל מערכות ההפעלה והתוכנות הקיימות בשרות החברה יעודכנו בעדכוני אבטחה באופן יזום וקבוע.
34. על ממונה לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות נוספות בהיבטי עלות תועלת על מנת להשיג יכולת גבוהה יותר להתמודד עם מתקפות סייבר מתוחכמות. להציג את תוצאות הבחינה להנהלה הבכירה תוך קבלת אישורה להרחבה תקציבית או קבלת רמת הסיכון הנוכחית.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### התייחסות חברת אלומה:

#### קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות (סעיף 10)

- 1.29. מנכ"לית אלומה והדירקטוריון אישרו תקציב לשדרוג הרשת המקומית וההגנה ההיקפית על מנת לעמוד בדרישות תקנות אבטחת מידע.
- 1.30. כחלק מתכנית העבודה, מבוצעות בקורות רבעוניות לבחינת תקינות רכיבי ההגנה ומעקב אחר הלוגים והאירועים שהתקבלו.
- 1.31. בוצעה הפרדת רשתות ל-VLANs שונים: ניהול, שרתים, תחנות עבודה ו-WIFI עובדים, מדפסות, טלפונים, שעוני נוכחות, אחסון גיבוי מקומי, WIFI אורחים.
- 1.32. הוגדר GPO עבור אכיפת הורדה והתקנה של עדכוני אבטחה למערכות ההפעלה בתחנות העבודה, ה-GPO בתהליך בדיקה בטרם יופץ לכלל התחנות. עדכונים לשרתים מבוצעים באופן ידני אחת לחודש. מבוצעת בקרה אודות סטטוס העדכון בתחנות ובשרתים באמצעות EDR של קספרסקי.
- 1.33. ההטמעה צפויה להסתיים עד סוף חודש מרץ 2023.

### התייחסות הביקורת:

עם סיום ההטמעה מומלץ לבצע בדיקות אפקטיביות ובחינת מוצרי האבטחה.

## 10. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע:

- (א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או להריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.
- (ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.
- (ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכוני של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות. "

### ממצאים:

24. מבדיקת הביקורת נמצא כי לאחרונה גובש נוהל תגובה להתמודדות עם אירועי אבטחת מידע להלן " נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר" אשר טרם אושר בהנהלת החברה.
25. תוכנו של הנוהל נוגע בכל הביטוי של דרישות התקנות, אך בפועל טרם מיושם במלואו בשטח.
- המלצות:
35. יש לאשר את נוהל תגובה והתמודדות עם אירועי אב"טמ אשר מגדיר צוות תגובה, תרחישים אפשריים ואת אופן התמודדותם בזמן אמת.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

36. חשוב להבהיר כי עת התרחשות אירוע אבטחת מידע, בזמן אמת בלא הצמדות לנוהל על-פי תרחיש, אילתור פעולות עלול לגרום לנזק גדול ומשמעותי יותר.
37. מומלץ לקיים דיונים בנושא אירועי אבטחה במסגרת וועדת היגוי ולבחון את הצורך בעדכון הנהלים.
38. מומלץ כי מודיעין סייבר יפורסם לקבוצה ייעודית בחברה וזאת על מנת שלא ייווצר מצב בו מקבל יחיד בחופש ומודיעין קונקרטי לא מקבל את היחס בזמן אמת וקריטי.
39. מומלץ לבצע תרגילים תקופתיים להתמודדות עם אירועי סייבר תוך דימוי תרחישים אפשריים ואופן ההתמודדות איתם.
- התייחסות חברת אלומה:**

**ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע (סעיף 11)**

- 1.34. נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר אושר בדירקטוריון אלומה בחודש 2/2023.
- 1.35. מנכ"לית אלומה והדירקטוריון אישרו תקציב לשדרוג הרשת המקומית וההגנה ההיקפית על מנת לעמוד בדרישות תקנת תקנות אבטחת מידע.
- 1.36. דיון בנושא אירועי אבטחת מידע וסייבר התקיים בוועדת ההיגוי בחודש נובמבר 2022, ובהתאם לדרישת התקנות יתבצע לפחות אחת לשנה.
- 1.37. בהתאם לדרישות התקנות, בחינת הצורך בעדכון הנהלים תתבצע אחת לשנה לפחות וכן בעת שינויים מהותיים במערכות מאגרי המידע או בתהליכי עיבוד המידע, וכאשר נוצרים סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות מאגרי המידע.
- תכנית העבודה השנתית כוללת ביצוע תרגיל סייבר שנתי המדמה אירוע אמת וכולל שחזור מלא בפועל מגיבוי של השרתים וסביבת העבודה.

**11. מיקור חוץ**

**במסגרת תקנות הגנת הפרטיות בסעיף 15 נקבע כי:**

- (1) יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו - ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1)
- (א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;
- (ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;
- (ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;
- (ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;
- (ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם קבע;

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

- (ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה);
- (ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;
- (ח) 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;
- 4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה (1).

#### ממצאים:

26. הביקורת מצאה כי קיים שימוש במספר ספקי מיקור חוץ המספקות מערכות ליבה מרכזיות.
27. נמצא כי, החברה אינה מבצעת פנייה שנתית לכלל ספקיה על מנת לדרוש לקבל מהם סטאטוס עמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות כנדרש בתקנות לרבות קבלת תוצאות מבדקי חדירה וסקרי אבטחת מידע.
28. הביקורת מעלה נתון נוסף, אשר באלומה מונה לראשונה מנהל אבטחת מידע במהלך 2022 ולכן כל העשייה בהיבטי אבטחת מידע בהתאם לתקנות החלו מרגע שמונה הממונה.
29. החברה ביצעה סקר אבטחה ומבדק על אקספו בלבד נכון ליום כתיבת הטיוטה וממצאים שנמצאו נכנסו לתוכנית טיפול בממצאים אשר עדיין בתהליך.
30. לביקורת הוצגה טיוטת נספח להתקשרות עם ספק מחזיק אשר מחייב את הספק לעמוד בדרישות של אבטחת מידע, שמירה על סודיות ועוד.
31. בנוסף הוצג נוהל מיקור חוץ אשר בתהליך כתיבה וטרם אושר.
32. הנוהל בתוכנו מתאים לדרישות תקנות הגנת הפרטיות.

#### המלצות:

40. לדרוש לקבל מכל הספקים הרלוונטיים דיווח בכתב על סטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות בתדירות תקופתית.
41. לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי אבטחה ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא מטופלים.
42. לאשר את טיוטת נספח להתקשרות עם ספק מחזיק ולפעול להחתמת כלל הספקים על נספח אבטחת מידע הכולל התייחסות לכל הדרישות בסעיף 15 של תקנות הגנת הפרטיות.
43. יש לסיים תהליך כתיבת הנוהל לאשרו מול ההנהלה וליישמו בשטח תוך החתמת כלל ספקי מיקור חוץ על ההסכמים שבנספחים לפי התאמה.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

**התייחסות חברת אלומה:**

**מיקור חוץ (סעיף 12)**

- 1.38. תקנה 15 לתקנות אבטחת מידע מחייבת לדרוש מהספק אחת לשנה דיווח על אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות ולהודיע לאלומה במקרה של אירוע אבטחה.
- 1.39. אין חובה בתקנות לקבל מספקי מיקור חוץ סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי אבטחה ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא מטופלים.
- 1.40. תכנית העבודה השנתית כוללת קבלת הצהרה שנתית מספקים על עמידתם בדרישות התקנות. כמו כן, התכנית כוללת ביקורות ספקים מהותיים המחזיקים במערכות ליבה.
- 1.41. החברה החליפה את הספק [REDACTED] בחברת [REDACTED], לאחר שביצעה לספק החדש סקר אבטחת מידע (קיים דוח סיכום מיום 4/8/22) והחתימה אותו על כתב התחייבות לסודיות ואבטחת מידע.
- 1.42. נספחי אבטחת המידע לספק חיצוני אשר הוצגו לביקורת אינם טיוטה אלא מסמכים שלמים המקיפים את כלל דרישות התקנות מספק חיצוני.
- 1.43. הממונה ניסח עבור אלומה ארבעה נספחים שונים, המתאימים לסוגים שונים של ספקים: ספק מחזיק במאגר מידע, ספק מקבל מידע, ספק תוכנה מחזיק במאגר וספק תוכנה אשר אינו מחזיק במאגר.
- 1.44. בנוסף, הממונה התאים לאלומה נספחים לספקים ספציפיים, כגון: נספח אבטחת מידע לספק מחשוב, נספח אבטחת מידע לר"ח וכיו"ב.
- 1.45. כל ספקי מערכות הליבה וספקים נוספים הוחתמו על הנספחים. אלומה פועלת להחתים את יתר הספקים.
- 1.46. נוהל מיקור חוץ אושר על ידי הדירקטוריון בחודש 12/22 ומצוי בתהליך יישום.

**12. מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש**

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 2 :

(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;
- סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט בתוספת הראשונה; 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;
- (3) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;
  - (4) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;
  - (5) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

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

### ממצאים:

33. מבדיקת הביקורת עולה כי רשומים 3 מאגרי מידע על שמה של החברה.
34. מאגרי המידע אינם מוגדרים במסמך הגדרות כפי שנדרש בתקנות.
35. לביקורת הוצגו 4 מינויים של מנהלי מאגרים ל-4 מאגרים, מבדיקת הביקורת בפנקס המאגרים נמצאו 3 מאגרי מידע מאושרים ורשומים כאשר מאגר דיוור אשר בעל מינוי מנהל מאגר טרם נמצא ואושר בפנקס המאגרים של החברה.
36. להלן תמונת מסך מרישומי מאגרי מידע אשר בבעלות החברה.

< > הטמע

קובץ רשימת מאגרים לחופש המידע

להוספת סינון

מאגר	ידע לחול	ארץ	מיקוד	ת.ד.	מספר בית	רחוב	ישוב	שם המאגר	שם מלא	מספר מאגר	מספר מאגר	id
זאוויר		ישראל			26	ע. בן גמלא	הוד השרון	עובדים	י.י. ישראל בע-מ (חל-צ)	510662372	700069999	18948
זאוויר		ישראל			26	ע. בן גמלא	הוד השרון	מאגר ספקים	י.י. ישראל בע-מ (חל-צ)	510662372	700069723	18711
זאוויר		ישראל			26	ע. בן גמלא	הוד השרון	מאגר לקוחות	י.י. ישראל בע-מ (חל-צ)	510662372	700068877	17960

### המלצות:

44. לכתוב מסמך הגדרת מאגר לכל מאגר רשום.
45. יש לפעול ולוודא כי מנהל מאגר מבצע את כל מחויבותיו לתקנות כגון ביצוע סקירת הרשאות, בחינת הימצאות מידע רב מן הנדרש וכיוצא"ב.
46. מומלץ לבדוק סטטוס בקשות לרישום מאגרים ולבדוק מדוע טרם נצפה מאגר דיוור בפנקס הרשם.

### התייחסות חברת אלומה:

#### מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש (סעיף 13)

- 1.47. נושא זה טופל עוד טרם הביקורת.
- 1.48. לאלומה שלושה מאגרי מידע, אשר כולם רשומים: מאגר עובדים, מאגר ספקים ומאגר לקוחות.
- 1.49. כלל המאגרים מוגדרים במסמך ההגדרות של החברה, אשר עונה על כלל דרישות התקנות.
- 1.50. מסמך ההגדרות הוצג ואושר בועדת ההיגוי בנובמבר 2022.
- 1.51. לאלומה אין מאגר דיוור. הדיוור נכלל כאחת ממטרות מאגר לקוחות.
- 1.52. הדרכת מנהלי מאגרים בוצעה בחודש 7/2022.
- 1.53. תכנית העבודה השנתית כוללת ביקורת מנהלי מאגרים, אשר תבוצע ברבעון 2/23. הביקורת בוחנת את העמידה בכלל חובות מנהל מאגר לפי התקנות.
- 1.54. בקרת הרשאות בוצעה בשנת 2022.
- 1.55. כלל הנושאים בסעיפים 42-45 בוצעו טרם הביקורת.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### 13. סיסמאות זיהוי ואימות

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 9 :

יש לוודא שמי שניגש למידע במאגר הוא עובד מורשה, ולכן יש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים בנסיבות העניין, דהיינו באמצעות סיסמה. במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - אופן הזיהוי יעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה, כגון תעודה המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת, TOKEN.

בנוהל אבטחה 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. לאחרונה פרסם מערך הסייבר הלאומי מאמר על חשיבות חוזק הסיסמה, ובו המלצה על "סיסמה ארוכה ומורכבת- מומלץ אורך של 10 תווים ומעלה עם שילוב מספרים, אותיות גדולות, קטנות ותווים מיוחדים." שימוש בסיסמאות שונות בממשקים שונים וכד'.

לעיון בכתבה המלאה <- <https://www.gov.il/he/departments/news/passwordrec>

#### ממצאים:

37. בדיקת הביקורת עולה כי מדיניות הסיסמאות בחברה, הן בעמדות אשר משוייכות לדומיין והן בעמדות אשר ניגשות מבחוץ פנימה אל תוך הדומיין, קיימת מדיניות סיסמאות חלשה אשר חושפת את החברה למתקפות שונות ומגוונות.
38. בנוהל האבטחה פיסית ולוגית סעיף 4.3 מוגדר כי סיסמאות המשתמש יחילו 7 תווים הכוללים אותיות ומספרים בלבד ובעלת תוקף ל-180 יום.
39. מבדיקות טכנולוגיות מדגמיות עולה כי אכן השימוש בסיסמאות מתקיים על פי המוגדר בנוהל.
40. מבדיקות מדגמיות עולה כי השימוש באימות דו-שלבי לא מתבצע בכלל המערכות, לדוגמה גישה לניהול מערך הגיבויים.
41. לשאלת הביקורת נענה כי חיבור מרחוק ב-VPN דורש אימות דו שלבי.

#### המלצות:

47. הביקורת ממליצה על גיבוש מדיניות סיסמאות מוקשחת כגון:
48. אורך- על סיסמאות להכיל מינימום 9 תווים עבור משתמשים רגילים ו-14+ תווים למשתמשים בעלי הרשאות גבוהות / החברים בקבוצות רגישות כמו ADMINS DOMAIN, גיבויים וכד'. הסיסמאות יכילו אותיות גדולות, אותיות קטנות, מספרים ותווים מיוחדים.
49. הביקורת ממליצה לבצע תסקיר חוזק מדיניות סיסמאות אצל כלל ספקיה בעלי גישה למידע ומחזיקי מידע ובכל המערכות במיקור חוץ ולוודא עמידה בדרישות בתקנות.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

50. כחלק מתוכניות ההדרכה יש לשים דגש על נושא סיסמאות, שאע"פי מדיניות חזקה שתתגבש, יש להקפיד לא להשתמש בסיסמאות עם רמזים כגון: שמות, כתובות, שמות ילדים וכד'.

51. מומלץ לשקול שימוש באימות דו שלבי בכלל מערכות החברה ולכלל החיבורים לממשקי ניהול וכד'.

**התייחסות חברת אלומה:**

**סיסמאות זיהוי ואימות (סעיף 14)**

- 1.56. אלומה הגדירה בנוהל משתמשים והרשאות מדיניות סיסמאות התואמת את דרישות התקנות (7 תווים, מורכבות, החלפה אחת ל-180 יום, היסטוריית סיסמאות 10 דורות) ושומר מסך כולל סיסמא לאחר 20 דקות של אי פעילות. המדיניות מיושמת ב-AD.
- 1.57. גישה באמצעות SSL-VPN כוללת אימות נוסף (MFA) עבור כלל המשתמשים.
- 1.58. בתהליך הטמעה של MFA עבור משתמשי Office 365.
- 1.59. מתבצע תהליך הטמעה של המדיניות בכלל מערכות אלומה, אשר צפוי להסתיים עד סוף רבעון 2/23.
- 1.60. הממונה מבצע בקרת סיסמאות אחת לרבעון.
- 1.61. נושא הסיסמאות נכלל הן בהדרכת העובדים והן בכתב ההתחייבות לסודיות ואבטחת מידע עליו חותמים העובדים.
- 1.62. הזדהות חזקה לדוא"ל והתחברות מרחוק תוטמע עד סוף רבעון 1/23.

**התייחסות הביקורת:**

לדעת הביקורת 7 תווים בלבד שמכילים רק אותיות ומספרים לא מספיק חזק. הביקורת המליצה על מדיניות סיסמאות לרוח התקופה כהמלצת מערך הסייבר.

**14. מיפוי נכסי מידע ורכיבים**

**רקע:**

**סעיף 5 לתקנות - מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים**

- (א) בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה:
- (1) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע;
  - (2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו;
  - (3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן;
  - (4) תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה;
  - (5) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

(ב) המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יישמרו כך שפרטים מהם יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

#### ממצאים:

42. לביקורת לא הוצגו מסמכי מיפויים של הרשת הפנימית. במהלך הביקורת צוות הביקורת לצורך ביצוע מבדקים פעל מול הצוות המחשוב של החברה לבניית מיפוי בסיסי.
43. לא הוצגו לדרישת הביקורת מסמכים הנדרשים לרבות תרשים רשת, מיפוי ממשקים, מסמכי ארכיטקטורה, מצאי רכיבי מחשוב ועוד לרבות לגבי מערכות במיקור חוץ.
44. נוהל אבטחה פיזית ולוגית מגדיר בסעיף 4.1 כי מנהל המחשוב אחראי להכנת מבנה הרשת כולל רשימת מצאי ולרבות רכיבים הקשורים למאגרי מידע חיצוניים - הנוהל טרם אושר.
45. לביקורת נמסר כי החברה בתהליך שדרוג מערכות ושינויים בארכיטקטורת הרשת ולכן המיפוי והתרשים בתהליך ביצוע.

#### המלצות:

52. על החברה לפעול בכל האמצעים על מנת לקיים דרישות התקנות בכל הנוגע למיפוי נכסי מחשוב ומאגרים.

53. על החברה לפעול מול ספקי מיקור חוץ ולקבל מיפויים נדרשים מהם.

#### התייחסות חברת אלומה:

#### מיפוי נכסי מידע ורכיבים (סעיף 15)

- 1.63. הנוהל אושר בדירקטוריון בחודש 2/23.
- 1.64. הכנת המיפוי החלה ותושלם עם סיום שדרוג אמצעי אבטחת המידע ברשת ברבעון 2/23.
- 1.65. אלומה קיבלה מסמכי מיפוי מספקיה המהותיים.

#### 15. גיבוי ושיחזור נתוני אבטחה

תקנות הגנת הפרטיות, בעיקר תקנות 17 ו-18, מכילות מספר הוראות הנוגעות לשמירת נתונים וגיבויים, נושאים שהנם מרכזיים באבטחת מידע.

כך נדרש לקיים הפרדה מוחלטת בין סביבות גיבויים השונות, שמירת גיבויים מנקודות שחזור מרובות לטובת שימושם בעת צורך לאחר דיאגנוסטיקה לאחר אירוע חלילה.

#### ממצאים:

46. ברמת הנהלים נמצא כי בנוהל אבטחה פיזית ולוגית סעיף 4.12 מגדיר את כל הקשור לנושא גיבויים ושיחזורים באופן כללי ולא מפורט.
47. הביקורת מוצאת כי תדירות הגיבויים המוגדרת בנוהל אינה מספקת אשר מגדירה גיבוי שבועי וגיבוי רבעוני.
48. מבדיקת הביקורת נמצא כי בפועל גיבוי נתונים בחשבשבת מתבצע בתדירות יומית וגיבוי קבצים אכן בתדירות שבועית

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

49. לשאלת הביקורת נענה כי החברה מוודאת כי לא ניתן לבצע שינוי/מחיקה למידע המאוחסן במדיות הגיבוי וזאת בתקופה אשר הוגדרה לשמירה על אורך חיי המידע ( Retention Data).
50. לשאלת הביקורת נענה כי במערך הגיבוי נעשה שימוש ביכולות מקובלות למניעת חבלה ( Tamper)Resistant ואיתור חבלה - (Evident Tamper).
51. ולא ניתן לעקוף את המדיניות האוכפת אורך חיים מינימלי למידע ע"י שינוי לא רצוני של ערך השעון/תאריך המערכת.
52. לשאלת הביקורת נמצא כי הארגון מוודא כי מערך הגיבוי כולל מימוש של בידול לוגי (Gap-Air), (כך שיתקיים מצב של ניתוק לוגי בין סביבת הגיבוי בייצור, אל מול עותק הגיבוי באתר החלופי (DR).
53. לשאלת הביקורת נמצא כי לחברה מאגר גיבוי חלופי ובלתי תלוי באתר ה-DR ע"י גיבוי מרוחק מחוץ לרשת הארגון.
54. לשאלת הביקורת נמצא כי הארגון מיישם עקרונות מקובלים לקיטוע רשתי ( Network Segmentation/Network Isolation) - חלוקת הרשת לאזורי ניהול קטנים, וזאת על סמך פונקציונאליות יעד ההגנה ורמת הסיכון ע"י קיום סגמנטים נפרדים וב-VLANS שונים וחוקים בחומת האש הייעודיים.
55. נמצא כי קיימת בקרה רבעונית המבצעת בדיקה ותיעוד כי הגדרות התצורה לא השתנו בנוסף לבדיקת תקינות הגיבויים.
56. מבדיקת הביקורת לשאלתה נמצא כי מערך הגיבוי המרוחק אינו חלק מהדומיין כפי שמומלץ.
57. נמצא כי קיימת בקרה רבעונית בה מתרגלים שחזור מגיבוי כולל תיעוד.
58. לביקורת נמסר כי אין ברשותו יתירות לרכיבי ליבה של מערך הגיבוי.
59. נמצא כי למערך הגיבוי לא מוקצת רשת ייעודית לתעבורת הרשת.
60. נמצא כי מערך הגיבוי אינו עובד בעיקרון של משיכה יזום מצידו.
61. נמצא כי גישה לממשק הניהול של השרת אינו דורש אימות רב שלבי.
- המלצות:**
54. הביקורת ממליצה לגבש נוהל גיבויים ייעודי לנושא הגיבויים הכולל תיאור של סביבת הגיבויים ומערכות הגיבוי לכתוב אותו ולאשר אותו מול ההנהלה.
55. בנוהל יש לפרט את כלל הממצאים התקינים שמצאה הביקורת ואשר מיושמים בשטח, כולל תדירות תרגול שחזור.
56. הביקורת ממליצה לשקול ליצור יתירות למערך הגיבויים.
57. מומלץ כי תעבורת הגיבויים תעבור על רשת ייעודית.
58. מומלץ כי שרת הגיבוי יהיה היוזם בהלעדי למשיכת גיבויים.
59. מומלץ להפעיל אימות דו שלבי לחיבור ממשק הניהול של שרת הגיבויים.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

התייחסות חברת אלומה:

גיבוי ושיחזור נתוני אבטחה (סעיף 16)

- 1.66. נוהל גיבויים נכתב, אך לאור השינויים והשדרוגים בתצורת הרשת יעודכן במהלך רבעון 2/23.
- 1.67. נוסף זיהוי רב שלבי לניהול ממשק הגיבוי.

התייחסות הביקורת:

מומלץ להשתמש גם בגיבוי קר שמנותק לחלוטין מסביבת הרשת ומסביבת הגיבויים. כדוגמת קלטות

16. מבדקים טכנולוגיים לבדיקת אפקטיביות מערך האבטחה

צוות הביקורת ערך מבדקים טכנולוגיים שונים במטרה לבחון את יעילות מערך האבטחה של החברה ולזהות חולשות, במידה שקיימות, תוך ביצוע סריקות ובדיקות של הגדרות. הבדיקות בוצעו מרשת האינטרנט ומתוך הרשת הפנימית. היות ומידע בפרק זה הינו מידע רגיש הפירוט פה דיי כללי בכדי לא לחשוף את החברה לחולשותיה בפני גורמים שאין צורך שיחשפו למידע זה, ולכן מידע זה מפורט באופן פרטני בנספח א' אשר אסור לפרסום.

כמו כן, גילוי נאות - הביקורת לא ביצעה את כלל הבדיקות לבקשתה, אלה מספר בדיקות שאושרו בהנהלת החברה לבקשת צוות המחשוב וזאת לאור זאת שהחברה בעיצומו של תהליך שדרוג תשתיות.

ממצאים:

62. קיים שימוש בשירותים ואפליקציות בגרסאות חינמיות מיושנות ולא מאובטחות והדבר מגביר חשיפה לחדירה מצד גורמים זדוניים ונוזקות.
63. לא מיושמות חסימות לגלישה מתחנות קצה לאתרים בחלק מקטגוריות מסוכנות וחסימה להורדת קבצים מסוכנים מאינטרנט לתחנות קצה, והדבר מגביר חשיפה לזליגת מידע רגיש או חדירת נוזקות לרשת.
64. לא מיושם מגנון סינון לתעבורת אינטרנט מוצפנת HTTPS INSPECTION בחומת אש ולמעשה חומת האש "עיוורת" לחלק גדול מתעבורת גלישה באינטרנט ב HTTPS ולא יכולה למנוע חדירה של נוזקות לתחנות קצה.
65. פוליסת הסיסמאות בארגון לא מוקשחת מספיק.
66. נמצא שימוש בפרוטוקולים מיושנים המסכנים את הארגון.
67. נמצאו משתמשי על בדומיין אשר סיסמתם לא נדרשת להחלפה ואינם משוייכים לקבוצה מוגנת.
68. נמצא כי שרת הדומיין קונרולר מארח בתוכו שירותים נוספים המגבירים את הסיכון של הדומיין.

לפירוט הבדיקות, ממצאים והמלצות ראה נספח א' - סיכום מבדקים טכנולוגיים.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### המלצות:

60. לבחון את הממצאים וחולשות שאותרו על ידי הביקורת ולבנות תכנית עבודה מסודרת לטיפול בממצאים בהתאם לרמת הסיכון שלהם.
  61. לקיים מבדק חוזר לבדיקת טיפול בממצאים באופן אפקטיבי.
- התייחסות חברת אלומה:**

### מבדקים טכנולוגיים לבדיקת אפקטיביות מערך האבטחה (סעיף 17)

- 1.68. קיימת תכנית עבודה שנתית לאבטחת מידע וסייבר בהתאם לדרישות התקנות.
- 1.69. אלומה הגדירה בנוהל משתמשים והרשאות מדיניות סיסמאות התואמת את דרישות התקנות (7 תווים, מורכבות, החלפה אחת ל-180 יום, היסטוריית סיסמאות 10 דורות) ושומר מסך כולל סיסמא לאחר 20 דקות של אי פעילות. המדיניות מיושמת ב-AD.
- 1.70. החלה הטמעת מערכת EDR של קספרסקי בשרתים, בתחנות העבודה ובמחשבים ניידים, המבצעת סריקות אוטומטיות לגילוי נזקקות וקבצים נגועים ברשת.
- 1.71. טיפול בממצאים יתבצע לאחר סיום שדרוג הרשת יתבצע במהלך רבעון 2/23.

### 17. אבטחת התקנים ניידים

סעיף 12 לתקנות קובע כי "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

### ממצאים:

69. נמצא כי, מיושמת חסימה למניעת חיבור מדיה נתיקה לתחנות קצה. - תקין
70. הופעלה טכנולוגיה להצפנת נתונים בדיסקים קשיחים של המחשבים הניידים - תקין.
71. לא הופעלה טכנולוגיה להצפנת דיסקים קשיחים של המחשבים הניידים.
72. מבדיקת נוהל האבטחה נמצא שאכן בסעיף 4.5.1 מוגדר להגביל שימוש בהתקנים ניידים כפי שמיושם בשטח.
73. כנ"ל בנוהל אבטחה פיזית ולוגית בסעיף 4.4.1.3 מוגדר להצפין דיסקים ע"ג מחשבים ניידים כפי שמיושם בשטח ונמצא מבדיקה מדגמית ע"ג מחשב נייד.

### המלצות:

62. מומלץ לבצע הצפנת דיסקים קשיחים גם במחשבים הניידים של החברה. במצב של אובדן ההתקן החברה לא תעמוד בחשיפה לזליגת מידע רגיש לאור קיום ההצפנה.
63. מומלץ להקשיח את הנוהל ולהגדיר הצפנת דיסקים גם במחשבים ניידים וליישם בשטח.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### התייחסות חברת אלומה:

#### אבטחת התקנים ניידים (סעיף 18)

1.72. המלצת הביקורת אינה נדרשת לפי התקנות. אנא בדיקתכם המחודשת.

### התייחסות הביקורת:

צריך להבין שהסיכון על מחשב נייד ומחשב נייד אכן שונה.  
אבל חשוב להבין שפריצה פיזית וגניבת מחשב נייד אשר לא מוצפן ומכיל מידע רגיש גם אפשרי.  
לכן ההמלצה עומדת בעניינה מצד הביקורת.

#### 18. מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני

#### סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

### ממצאים:

74. כיום הגלישה באינטרנט מבוצעת דרך חומת אש ומופעל מודול סינון אתרים וקבצים. המודול אמור לחסום גישה לקטגוריות של אתרים שמוגדרים כחסומים לגלישה כמו אתרים עם תוכן לא הולם וגם לחסום הורדה של קבצים בפורמטים לא מורשים.

75. כיום דוא"ל ארגוני נכנס עובר סינון במערכת אבטחה ייעודית שאמורה לחסום קבצים זדוניים ופורמטים מסוכנים.

76. נמצא כי, מדיניות הגלישה ברמה סבירה אך ניתנת להקשחה, כאשר לא מיושמת חסימה של מספר קטגוריות המסוכנות כמו גלישה לאתרים המשוייכים למדינות עוינות, אתרי סטרימינג, גלישה לשירותי VPN שירותי חיבור לשליטה מרחוק, אתרים חדשים שזה רק עתה נוצרו ורמת אבטחתם לא ידועה ועוד. בנוסף לא קיימת חסימה להורדה של קבצי הרצה וקבצי ארכיב. לפירוט ממצאים ראה נספח א'. במצב זה מוגברת חשיפה זליגת מידע רגיש מרשת החברה ומאגריה וחדירת נזקות לרשת החברה.

נמצא כי, מערכת סינון דוא"ל אינה מסננת ברמה סבירה את הקבצים בפורמטים שונים. המערכת לא חסמה פורמטים מסוכנים כגון מאקרו ואחרים. יש מקום לבחון שיפור נוסף ברמת סינון. לפירוט ממצאים ראה נספח א'.

### המלצות:

64. יש לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה באינטרנט הקיימת כיום בחברה ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר לכל קבוצות העובדים בהתאם לעקרון של אפשרות גלישה לצורכי עבודה בלבד תוך צמצום סיכונים זליגת מידע רגיש והחדרת נזקות דרך גלישה באינטרנט תוך חסימת קטגוריות נוספות, כמו אתרים הממוקמים במדינות עוינות ועוד.

65. יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה ולמנוע כניסת פורמטים מסוכנים נוספים בדוא"ל ארגוני.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

התייחסות חברת אלומה:

מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני (סעיף 19)

- 1.73. במסגרת שדרוג הרשת אושר רכש של רכיב FIREWALL מתקדם, אשר הטמעתו תסתיים עד סוף רבעון 1/23.
- 1.74. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.

19. אבטחת גישה מרחוק למשאבי החברה

בסעיף 14(ג) בתקנות נרשם "במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל הרשאה." מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות פרסמו הנחיות לגבי אמצעי אבטחה נאותים בגישה מרחוק מהבית לרשת ארגונית לפירוט ראה נספח ב'. כיום אמצעי אבטחה מקובל בגישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים בהזדהות לפחות - 2FA. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה כאשר קיימים דרכים רבות להשגת הסיסמה על ידי גורמים זדוניים. ההזדהות החזקה הנפוצה הינה קיום מנגנון לחילול סיסמה חד פעמית באמצעות התקן הנתון לשליטה של המשתמש כמו טלפון אישי נייד. הזדהות חזקה כוללת בד"כ חילול סיסמה חד פעמית ואקראית בכל גישה. במצב נוכחי עלולות סיסמאות קבועות של משתמשים להיחשף בדרכים שונים לגורמים זדוניים ובכך ישיגו הגורמים אלה גישה מרחוק לנתונים רגישים.

ממצאים:

77. הביקורת מצאה כי, - מיושמת הזדהות חזקה בגישה מרחוק למערכות החברה ע"י מנגנון OTP ב VPN בחומת אש על ידי עובדים.
78. הביקורת מצאה כי, לא מבוצעת חסימה להעתקת קבצים בין תחנת קצה לרשת הארגונית לצמצום חשיפה של חדירת נוזקות ממחשב הקצה לרשת ארגונית או העתקת מידע רגיש למחשב הקצה.
79. ממשק ה-VPN אינו מוגן במנגנון GEO PROTECTION שמאפשר חסימת גישה ממדינות לא מורשות כמו מדינות אויב ומדינות מסוכנות ומתאפשרת גישה מכל מדינות העולם.
80. לא מבוצעת בדיקה של מחשב קצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק לפני חיבורו לרשת הארגונית, לרבות אם קיימים בו אמצעי אבטחה נאותים. כיום מתאפשר חיבור של כל מחשב ללא אנטי וירוס מעודכן או עדכוני אבטחה מעודכנים. הנ"ל בניגוד להנחיות מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות. כמפורט בנספח ב'.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

81. נמצא במסגרת מבדקים טכנולוגיים כי, לא מיושמת הקשחה מספקת של מחשבים ניידים ארגוניים מהם מבוצעת גישה מרחוק. - ראה הרחבה בנספח א'

#### המלצות:

66. לבצע הקשחה נאותה במחשבים ניידים מהם מבוצעת גישה מרחוק.
67. להגדיר בדיקה של נאותות אמצעי אבטחה במחשב קצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק ולא לאפשר חיבור מחשבים לא מוגנים באנטי וירוס מעודכן ועדכוני אבטחה.
68. לצמצם אפשרות גישה מכל העולם לממשקי ה-VPN ככל שניתן באמצעות GEO PROTECTION תוך הגבלת גישה ממדינת ישראל בלבד.
69. יש ליישם הגבלת גישה לממשקים הנגישים מאינטרנט לכתובות IP קבועות מורשות בלבד, לבחון מעבר לממשקים מאובטחים כמו SFTP וכדומה. (פירוט נרחב בדוח הטכני)

#### התייחסות חברת אלומה:

#### אבטחת גישה מרחוק למשאבי החברה (סעיף 20)

- 1.75. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.
- 1.76. גישה באמצעות SSL-VPN כוללת אימות נוסף (MFA) עבור כלל המשתמשים.
- 1.77. בתהליך הטמעה של MFA עבור משתמשי Office 365.
- 1.78. החלה הטמעת מערכת EDR של קספרסקי בשרתים, בתחנות העבודה ובמחשבים ניידים, המבצעת סריקות אוטומטיות לגילוי נזקות וקבצים נגועים ברשת.

#### 20. אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים

באמצעות אפליקציות זדוניות שמשתמשים תמימים מורידים למכשירים ניידים שברשותם, ניתן לגנוב מידע רגיש מהטלפון או מהטאבלט, כולל סיסמאות גישה ופרטי דואר אלקטרוני ארגוני שעלולים לכלול נתונים רגישים כולל אישיים.

בארגונים רבים קיים כיום שימוש בטכנולוגיה לניהול ואבטחת התקנים ניידים (MDM) המספקת הגנה מלאה על המידע הנמצא במכשיר, מבלי לפגוע בפרטיות המשתמש.

#### ממצאים:

82. נמסר כי, טרם הוטמע בחברה פתרון להגנה על טלפונים ניידים מסוג MDM.
83. כמו כן, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה למכשיר אשר מבצע סנכרון לדוא"ל ארגוני, מחיקה מרחוק, אישור לחיבור מכשיר ספציפי לפי מזהה.
84. לביקורת נמסר כי מדובר בטלפונים אישיים של העובדים והשימוש מתבצע בעיקר לקריאת הודעות מיילים.

#### המלצות:

70. מומלץ לבחון ליישם פתרון MDM לאבטחת מכשירים ניידים של עובדים המסונכרנים לדואל ארגוני לרבות אנטי וירוס ועד להשלמת יישום להפעיל מנגנוני אבטחה בסיסיים לצמצום הסיכון.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

**התייחסות חברת אלומה:**

**אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים (סעיף 21)**

1.79. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.

### **21. בקרה ותיעוד גישה**

**בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם:**

- (א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר) בתקנה זו - מנגנון הבקרה, ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.
- (ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.
- (ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.
- (ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

#### **ממצאים:**

85. לדעת הביקורת מפאת אי הצגת תיעודים, טרם בוצע תהליך מיפוי מקיף ברמת כל מאגר ומערכת מאגר האם אכן מנגנון תיעוד אוטומטי לפעולות משתמשים עומד בדרישות התקנות, לרבות שמירת תיעוד לתקופה של 24 חודש.

בניהול אבטחה פיזית ולוגית סעיף 4.12 גיבויים ושחזורים בתת סעיף 4.12.3 מוגדר כי מנהל המחשוב יהיה אחראי לביצוע גיבוי למשך 24 חודשים עבור לוגים כגון כניסות למערכות מידע, גישה מרחוק, כניסה ויציאה מחדר שרתים אך בפועל הדבר טרם מיושם בשטח. לביקורת לא הוצגו תיעודים של רישומי בקרות גישה

#### **המלצות:**

71. על הממונה על אבטחה להגדיר נוהל בדיקה שגרתי של תקינות נתוני התיעוד בכל המאגרים כולל מערכות מאגרים שמסופקים על ידי ספקי מיקור חוץ ברמת סיכון בינונית וגבוהה ולדווח על תוצאות בדיקה לוועדת היגוי.

72. בהתאם לתוצאות הבדיקה לבצע תיקונים נדרשים בכל מנגנון תיעוד על מנת לעמוד בדרישות התקנות.

**התייחסות חברת אלומה:**

**בקרה ותיעוד גישה (סעיף 22)**

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

1.80. שיפור אמצעי התייעוד יתבצע עד סוף שנת 2023 לאור המורכבות והצורך בהסתייעות בספק המחשוב וספקי התכונות.

### 22. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

#### ממצאים:

86. הביקורת מצאה כי, לא מיושמת מדיניות אחידה לביצוע עדכוני אבטחה ברמת מערכת הפעלה בשרתים ותחנות קצה באמצעות כלי לעדכון וניטור מרכזי WSUS.

87. מבדיקה חלקית של הביקורת לא נמצאו מערכות הפעלה מיושנות ולא נתמכות בשימוש.

88. לביקורת לא אושר לבצע סריקה פנימית ברשת אשר ביכולתה לזהות חוסר בעדכוני אבטחה, שימוש בתוכנות צד ג' לא מעודכנות וכד'.

#### המלצות:

73. להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת ולבצע עדכונים נדרשים כולל בתוכנות צד ג'.

74. להפעיל מנגנון עדכון אוטומטי לתוכנות צד ג'.

75. הביקורת ממליצה לבצע סקר טכנולוגי נוסף ושלים עם סיום שדרוג התשתיות בארגון.

#### התייחסות חברת אלומה:

### שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

1.81. סריקת חולשות תבוצע ברבעון 3/23 כחלק מתכנית העבודה לאחר השלמת שדרוג השרת.

1.82. החברה תבחן מערכת לעדכוני צד ג' עד סוף שנת 2023.

1.83. סקר טכנולוגי יתבצע עד אמצע שנת 2024.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

## להלן התייחסות חברת אלומה לדוח הביקורת:

יום שני כ"ט שבט תשפ"ג

20/02/2023

סימוכין:

לכבוד

Aluma12381

רו"ח משה שטיגליץ

מבקר עיריית הוד השרון

### תשובת אלומה לדו"ח הביקורת 02/2023

חברת אלומה - יחד בתרבות, בחינוך ובקהילה, מיסודה של הסוכנות היהודית לארץ ישראל בע"מ מתכבדת להגיש תגובתה לדו"ח הביקורת של מבקר עיריית הוד השרון, מחודש 02/2023. הביקורת נועדה לבחון את עמידתה של החברה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017, בעקבות אירוע אבטחת המידע שהתרחש באוקטובר 2021.

#### רקע

אירוע אבטחת המידע התרחש באוקטובר 2021 במערכת חברת אקספו, אשר באותה תקופה סיפקה לאלומה שירותי גביה. במרכז האירוע דליפת פרטי כרטיסי אשראי ממערכת הסליקה של הספק, שנוהלה בסביבת הענן של הספק ולא על גבי רשת אלומה. ברקע האירוע מתקפות סייבר רבות שפקדו את המדינה באותה תקופה, לרבות מתקפת הסייבר על בית החולים הלל יפה, אשר אף היא התרחשה באוקטובר 2021. מייד עם קבלת הדיווח הראשוני בפייסבוק, נערכה בדיקה על ידי מנמרת עוזר ראש העיר ומנכ"לית החברה, שבעקבותיה נקטה אלומה בפעולות מיידיות לטיפול באירוע. בין היתר, החברה גייסה ממונה אבטחת מידע חיצוני, פנתה ללא שיהוי לספק הגביה, ודאגה להוריד את מערכת הגביה למשך חודש עד לתיקון פרצת האבטחה. בנוסף, החברה דיווחה לרשות להגנת הפרטיות ולמערך הסייבר, ויזמה תחקיר מקיף לאירוע. מאז אירוע אבטחת המידע באוקטובר 2021 ועד היום, נקטה החברה בפעולות רבות ומשמעותיות להגברת אבטחת המידע והסייבר. בין היתר, החליפה את ספק מערכת הגביה וספק מערכת הסליקה, והתקשרה עם ספקים חדשים: חברת מגער גרופ בע"מ למערכת הגביה, וחברת פלאקארד בע"מ לסליקת כרטיסי אשראי בתקן PCI. בכך גודר הסיכון של דליפת פרטי כרטיסי אשראי של לקוחות באופן המירבי. זאת ועוד, החברה החלה בהטמעת מדיניות אבטחת מידע ברשת ורכיבי המחשוב ברשת המקומית של החברה, על פי תכנית עבודה סדורה של ממונה אבטחת המידע.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

בימים אלה מצויה אלומה בעיצומו של תהליך שדרוג הרשת, הכולל הטמעה והקשחה של מערכות ותהליכי הגנה, הקשחת מדיניות הגישה ומדיניות הסיסמאות למערכת הסליקה, הגבלת מספר מורשיי הגישה למערכת ועוד.

### התייחסות לממצאי והמלצות הדוח

#### 2. מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע (סעיפים 3-4)

2.1. במהלך שנת 2022 נכתבו ע"י ממונה אבטחת המידע כלל הנהלים הנדרשים לפי אבטחת מידע:

- נוהל אבטחה פיזית ולוגית.
- נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר.
- נוהל מיקור חוץ.
- נוהל משתמשים והרשאות.

2.2. כלל הנהלים אושרו בוועדת ההיגוי ובדירקטוריון החברה בין החודשים 12/2022-2/2023.

2.3. הטמעת הנהלים החלה וצפויה להימשך לכל אורך שנת 2023.

#### 3. ממונה אבטחת מידע (סעיף 4.1)

3.1. החברה מינתה את עו"ד [REDACTED] לממונה אבטחת המידע והסייבר בסמוך להיוודע האירוע בחודש נובמבר 2021. קיים כתב מינוי לממונה אבטחת המידע, המפרט את תפקידיו והחתום על ידי מנכ"לית אלומה.

3.2. הוצגה לביקורת תכנית עבודה בנושא אבטחת מידע לשנים 2022 ו-2023 הכוללת את כלל הדרישות לעמידה בתקנות אבטחת מידע. התכנית אושרה ע"י מנכ"לית אלומה ותוקצבה בהתאם, לרבות תקצוב רכש טכנולוגי.

3.3. ממונה אבטחת המידע מבצע בקרה רציפה על יישום התכנית.

#### 4. תכנית בקרה לעמידה בתקנות הגנת הפרטיות (סעיף 5)

4.1. לביקורת הוצגה תכנית עבודה מלאה לשנת 2023, אשר כוללת את כל דרישות התקנות לאבטחת מידע והגנת הפרטיות, לרבות כלל הנושאים שהוצגו לעיל ע"י הביקורת.

4.2. התכנית אושרה ע"י מנכ"לית אלומה ותוקצבה בהתאם.

4.3. הממונה מעביר דיווח מקיף בדבר יישום תכנית העבודה וממצאי הבקרה, במסגרת ועדות ההיגוי הרבעוניות (עד כה התקיימו שלוש ישיבות של ועדת ההיגוי). כמו כן, התכנית הוצגה בדירקטוריון החברה בחודש דצמבר 2022.

#### 5. ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות (סעיף 6)

5.1. במהלך שנת 2022 אלומה הקימה ועדת היגוי לאבטחת מידע וסייבר הכוללת את מנכ"לית אלומה, ממונה אבטחת המידע, סמנכ"ל הכספים ומנהל המחשוב.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

- 5.2. על פי דין, הועדה אינה נדרשת לכלול מנהלי מאגרים. עם זאת, הועדה כוללת שני מנהלי מאגרים מתוך שלושה.
- 5.3. ועדת ההיגוי והרכבה הוגדרו במסגרת נוהל ניהול אירועי אבטחת מידע אשר הוצג בפני הביקורת.
- 5.4. הועדה התכנסה למספר ישיבות, החל מרבעון 4/22, בין היתר לאישור נהלי אבטחת המידע של אלומה. הועדה התכנסה לאחרונה בתאריך 13/12/22.
- 5.5. בהתאם לתקנה 11(ג) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז – 2017, על אלומה לקיים דיון באירועי האבטחה לפחות אחת לשנה (אלומה אינה מחזיקה במאגר מידע ברמת אבטחה גבוהה).
- 5.6. הועדה קיימה דיון בנושא אירועי אבטחת מידע וסייבר בחודש נובמבר 2022, ותייעדה את הישיבה בפרוטוקול. לביקורת הועברה מצגת מישיבה זו.

### 6. סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה (סעיף 7)

- 6.1. התקבל דיווח על מבדק חדירה ממגער, ספק הסליקה החדש, במהלך תהליך ההתקשרות בחודש מרץ 2022. תכנית העבודה כוללת בקרה רבעונית על המחשוב ברשת אלומה, הבוחנת את יישום מדיניות אבטחת המידע ברמה הטכנולוגית.
- 6.2. תכנית העבודה כוללת בדיקות על הספקים מחזיקי מאגרי המידע ומקבלי המידע בתדירות רבעונית. איננו רואים סיבה לתכנית נפרדת לכל מאגר, אלא למשימות רחביות, למעט במקרים נקודתיים.
- 6.3. דיון בתוצאות הסקרים ומבדקי החדירה יתבצע במהלך רבעון 1.
- 6.4. המלצות המבקר יושמו למעט סקרי אבטחה ומבדקי חדירה שאינם מחויבים לפי התקנות.

### 7. הדרכות עובדים (סעיף 8)

- 7.1. המלצות הביקורת יושמו עוד טרם הביקורת.
- 7.2. הדרכת מודעות לכלל העובדים בוצעה בחודשים 7/22 ו-9/22.
- 7.3. הדרכת מנהלי מאגרים בוצעה בחודש 7/22.
- 7.4. המנגנון הנדרש קיים ומיושם כמפורט להלן:
- תכנית העבודה השנתית כוללת הדרכות רבעוניות לעובדים חדשים ועובדים שהרשאותיהם השתנו, וכן הדרכה שנתית לכלל עובדי החברה, והדרכה ייעודית למנהלי מאגרים.
  - השתתפות העובדים בהדרכה מתועדת על ידי מנהלת מאגר עובדים.
  - ההדרכות מבוצעות באופן פרונטלי וכוללות זמן לשאלות ותשובות.
  - בנוסף להדרכות, אלומה מחתימה את עובדיה על כתב התחייבות לסודיות ואבטחת מידע, המפרט באופן ברור את חובות העובד בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

### **ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

- 7.5. נוהל משתמשים והרשאות הכולל טופס קליטת עובד אושר בחודש 12/22.
- 7.6. הנוהל נכתב ואושר בשיתוף מנהל המחשוב, המבצע פתיחה וסגירה של הרשאות במערכת.
- 7.7. הליך קליטת עובד חדש, הכולל הדרכת מודעות, מוסדר בנוהל משתמשים והרשאות.
- 7.8. ללא תלות באישור טופס קליטת עובד, הדרכות בנושא אבטחת מידע הועברו לכלל העובדים בשתי פעימות ברבעון 3/22.
- 7.9. במסגרת תכנית העבודה יבוצע קמפיין פשינג אחת לשנה.

### **8. בקרת הרשאות גישה (סעיף 9)**

- 8.1. בוצעה בקרת הרשאות כוללת ברבעון 4/22 עם המעבר למערכת מגער.
- 8.2. המלצות הביקורת יושמו עוד טרם הביקורת.

### **9. קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוככמות (סעיף 10)**

- 9.1. מנכ"לית אלומה והדירקטוריון אישרו תקציב לשדרוג הרשת המקומית וההגנה ההיקפית על מנת לעמוד בדרישות תקנות אבטחת מידע.
- 9.2. כחלק מתכנית העבודה, מבוצעות בקרות רבעוניות לבחינת תקינות רכיבי ההגנה ומעקב אחר הלוגים והאירועים שהתקבלו.
- 9.3. בוצעה הפרדת רשתות ל-VLANs שונים: ניהול, שרתים, תחנות עבודה ו-WIFI עובדים, מדפסות, טלפוניה, שעוני נוכחות, אחסון גיבוי מקומי, WIFI אורחים.
- 9.4. הוגדר GPO עבור אכיפת הורדה והתקנה של עדכוני אבטחה למערכות ההפעלה בתחנות העבודה, ה-GPO בתהליך בדיקה בטרם יופץ לכלל התחנות. עדכונים לשרתים מבוצעים באופן ידני אחת לחודש. מבוצעת בקרה אודות סטטוס העדכון בתחנות ובשרתים באמצעות EDR של קספרסקי.
- 9.5. ההטמעה צפויה להסתיים עד סוף חודש מרץ 2023.

### **10. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע (סעיף 11)**

- 10.1. נוהל אירועי אבטחת מידע וסייבר אושר בדירקטוריון אלומה בחודש 2/2023.
- 10.2. מנכ"לית אלומה והדירקטוריון אישרו תקציב לשדרוג הרשת המקומית וההגנה ההיקפית על מנת לעמוד בדרישות תקנות אבטחת מידע.
- 10.3. דיון בנושא אירועי אבטחת מידע וסייבר התקיים בוועדת ההיגוי בחודש נובמבר 2022, ובהתאם לדרישת התקנות יתבצע לפחות אחת לשנה.
- 10.4. בהתאם לדרישות התקנות, בחינת הצורך בעדכון הנהלים תתבצע אחת לשנה לפחות וכן בעת שינויים מהותיים במערכות מאגרי המידע או בתהליכי עיבוד המידע, וכאשר נוצרים סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות מאגרי המידע.
- 10.5. תכנית העבודה השנתית כוללת ביצוע תרגיל סייבר שנתי המדמה אירוע אמת וכולל שחזור מלא בפועל מגיבוי של השרתים וסביבת העבודה.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

**11. מיקור חוץ (סעיף 12)**

- 11.1 תקנה 15 לתקנות אבטחת מידע מחייבת לדרוש מהספק אחת לשנה דיווח על אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות ולהודיע לאלומה במקרה של אירוע אבטחה.
- 11.2 אין חובה בתקנות לקבל מספקי מיקור חוץ סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי אבטחה ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא מטופלים.
- 11.3 תכנית העבודה השנתית כוללת קבלת הצהרה שנתית מספקים על עמידתם בדרישות התקנות. כמו כן, התכנית כוללת ביקורות ספקים מהותיים המחזיקים במערכות ליבה.
- 11.4 החברה החליפה את הספק אקספו בחברת מגער גרופ בע"מ, לאחר שביצעה לספק החדש סקר אבטחת מידע (קיים דוח סיכום מיום 4/8/22) והחתימה אותו על כתב התחייבות לסודיות ואבטחת מידע.
- 11.5 נספחי אבטחת המידע לספק חיצוני אשר הוצגו לביקורת אינם טיוטה אלא מסמכים שלמים המקיפים את כלל דרישות התקנות מספק חיצוני.
- 11.6 הממונה ניסח עבור אלומה ארבעה נספחים שונים, המתאימים לסוגים שונים של ספקים: ספק מחזיק במאגר מידע, ספק מקבל מידע, ספק תוכנה מחזיק במאגר וספק תוכנה אשר אינו מחזיק במאגר.
- 11.7 בנוסף, הממונה התאים לאלומה נספחים לספקים ספציפיים, כגון: נספח אבטחת מידע לספק מחשוב, נספח אבטחת מידע לרו"ח וכיו"ב.
- 11.8 כל ספקי מערכות הליבה וספקים נוספים הוחתמו על הנספחים. אלומה פועלת להחתים את יתר הספקים.
- 11.9 נוהל מיקור חוץ אושר על ידי הדירקטוריון בחודש 12/22 ומצוי בתהליך יישום.

**12. מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש (סעיף 13)**

- 12.1 נושא זה טופל עוד טרם הביקורת.
- 12.2 לאלומה שלושה מאגרי מידע, אשר כולם רשומים: מאגר עובדים, מאגר ספקים ומאגר לקוחות.
- 12.3 כלל המאגרים מוגדרים במסמך ההגדרות של החברה, אשר עונה על כלל דרישות התקנות.
- 12.4 מסמך ההגדרות הוצג ואושר בועדת ההיגוי בנובמבר 2022.
- 12.5 לאלומה אין מאגר דיוור. הדיוור נכלל כאחת ממטרות מאגר לקוחות.
- 12.6 הדרכת מנהלי מאגרים בוצעה בחודש 7/2022.
- 12.7 תכנית העבודה השנתית כוללת ביקורת מנהלי מאגרים, אשר תבוצע ברבעון 2/23. הביקורת בוחנת את העמידה בכלל חובות מנהל מאגר לפי התקנות.
- 12.8 בקרת הרשאות בוצעה בשנת 2022.
- 12.9 כלל הנושאים בסעיפים 42-45 בוצעו טרם הביקורת.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה**

**13. סיסמאות זיהוי ואימות (סעיף 14)**

- 13.1 אלומה הגדירה בנוהל משתמשים והרשאות מדיניות סיסמאות התואמת את דרישות התקנות (7 תווים, מורכבות, החלפה אחת ל-180 יום, היסטוריית סיסמאות 10 דורות) ושומר מסך כולל סיסמא לאחר 20 דקות של אי פעילות. המדיניות מיושמת ב-AD.
- 13.2 גישה באמצעות SSL-VPN כוללת אימות נוסף (MFA) עבור כלל המשתמשים.
- 13.3 בתהליך הטמעה של MFA עבור משתמשי Office 365.
- 13.4 מתבצע תהליך הטמעה של המדיניות בכלל מערכות אלומה, אשר צפוי להסתיים עד סוף רבעון 2/23.
- 13.5 הממונה מבצע בקרת סיסמאות אחת לרבעון.
- 13.6 נושא הסיסמאות נכלל הן בהדרכת העובדים והן בכתב ההתחייבות לסודיות ואבטחת מידע עליו חותמים העובדים.
- 13.7 הזדהות חזקה לדוא"ל והתחברות מרחוק תוטמע עד סוף רבעון 1/23.

**14. מיפוי נכסי מידע ורכיבים (סעיף 15)**

- 14.1 הנוהל אושר בדירקטוריון בחודש 2/23.
- 14.2 הכנת המיפוי החלה ותושלם עם סיום שדרוג אמצעי אבטחת המידע ברשת ברבעון 2/23.
- 14.3 אלומה קיבלה מסמכי מיפוי מספקיה המהותיים.

**15. גיבוי ושיחזור נתוני אבטחה (סעיף 16)**

- 15.1 נוהל גיבויים נכתב, אך לאור השינויים והשדרוגים בתצורת הרשת יעודכן במהלך רבעון 2/23.
- 15.2 נוסף זיהוי רב שלבי לניהול ממשק הגיבוי.

**16. מבדקים טכנולוגיים לבדיקת אפקטיביות מערך האבטחה (סעיף 17)**

- 16.1 קיימת תכנית עבודה שנתית לאבטחת מידע וסייבר בהתאם לדרישות התקנות.
- 16.2 אלומה הגדירה בנוהל משתמשים והרשאות מדיניות סיסמאות התואמת את דרישות התקנות (7 תווים, מורכבות, החלפה אחת ל-180 יום, היסטוריית סיסמאות 10 דורות) ושומר מסך כולל סיסמא לאחר 20 דקות של אי פעילות. המדיניות מיושמת ב-AD.
- 16.3 החלה הטמעת מערכת EDR של קספרסקי בשרתים, בתחנות העבודה ובמחשבים ניידים, המבצעת סריקות אוטומטיות לגילוי נזקות וקבצים נגועים ברשת.
- 16.4 טיפול בממצאים יתבצע לאחר סיום שדרוג הרשת יתבצע במהלך רבעון 2/23.

**17. אבטחת התקנים ניידים (סעיף 18)**

- 17.1 המלצת הביקורת אינה נדרשת לפי התקנות. אנא בדקתכם המחודשת.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

### 18. מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני (סעיף 19)

- 18.1. במסגרת שדרוג הרשת אושר רכש של רכיב FIREWALL מתקדם, אשר הטמעתו תסתיים עד סוף רבעון 1/23.
- 18.2. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.

### 19. אבטחת גישה מרחוק למשאבי החברה (סעיף 20)

- 19.1. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.
- 19.2. גישה באמצעות SSL-VPN כוללת אימות נוסף (MFA) עבור כלל המשתמשים.
- 19.3. בתהליך הטמעה של MFA עבור משתמשי Office 365.
- 19.4. החלה הטמעת מערכת EDR של קספרסקי בשרתים, בתחנות העבודה ובמחשבים ניידים, המבצעת סריקות אוטומטיות לגילוי נזקות וקבצים נגועים ברשת.

### 20. אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים (סעיף 21)

- 20.1. המלצות הביקורת ייושמו במסגרת שדרוג הרשת ברבעון 2/23.

### 21. בקרה ותיעוד גישה (סעיף 22)

- 21.1. שיפור אמצעי התיעוד יתבצע עד סוף שנת 2023 לאור המורכבות והצורך בהסתייעות בספק המחשוב וספקי התכונות.

### 22. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

- 22.1. סריקת חולשות תבוצע ברבעון 3/23 כחלק מתכנית העבודה לאחר השלמת שדרוג השרת.
- 22.2. החברה תבחן מערכת לעדכוני צד ג' עד סוף שנת 2023.
- 22.3. סקר טכנולוגי יתבצע עד אמצע שנת 2024.

### סיכום

מאז אירוע אבטחת המידע באוקטובר 2021 ועד היום, אלומה נקטה בפעולות רבות ומשמעותיות להגברת אבטחת המידע והסייבר.

בין היתר, החליפה אלומה את ספק מערכת הגביה וספק מערכת הסליקה, והתקשרה עם ספקים חדשים: חברת מגער גרופ בע"מ למערכת הגביה, וחברת פלאקארד בע"מ לסליקת כרטיסי אשראי בתקן PCI.

בכך גודר הסיכון של דליפת פרטי כרטיסי אשראי של לקוחות באופן המירבי.

במקביל, וכמפורט במסמך זה, החברה פעלה וממשיכה לפעול להשלמת כלל דרישות התקנות והטמעת מדיניות אבטחת מידע ברשת וברכיבי המחשוב של החברה, על פי תכנית עבודה סדורה של ממונה אבטחת המידע.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - אלומה

כמו כן, וכאמור לעיל, אלומה מצויה בעיצומו של תהליך שדרוג הרשת, הכולל הטמעה והקשחה של מערכות ותהליכי הגנה, הקשחת מדיניות הגישה ומדיניות הסיסמאות למערכת הסליקה, הגבלת מספר מורשיי הגישה למערכת ועוד.  
אלומה מודה למבקר על הדו"ח המקיף, ותשמח להוסיף ולעדכן בתהליכים.

בברכה,

עו"ד אור לביא

ממונה אבטחת המידע והסייבר

# **דוח ביקורת בעניין תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע חברה כלכלית**

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה  
ספטמבר - דצמבר 2022



## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

### 1. כללי

בשנת 2021 התקיימה ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות בעיריית הוד השרון. לאור חשיבות הנושא והסיכון הטמון בו, הוחלט, כחלק מתוכנית העבודה לשנת 2022, להרחיב את הביקורת לחברות העירוניות ובתוכם החברה הכלכלית עירונית לפיתוח בע"מ חברה עירונית בבעלות העירייה ומשמשת כזרוע התכנונית, ניהולית וביצועית של העירייה. החברה מהווה גורם יזמי מוביל לפרויקטים בעיר.

#### 1.1. מבוא

- בחברה הכלכלית פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מאגרי מידע לצורך אספקת שירותים לתושבים.
- הגברת שימוש במערכות מידע, וכן הגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון לחשיפת מידע אישי ברבים בזדון או בתום לב דבר שיכול להביא לפגיעה בפרטיות התושבים ו/או עובדי החברה.
- כמו כן, שימוש זה חושף את החברה לסיכונים במרחב הסייבר העלולים לפגוע בפעילותה.
- סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי שיבוש הפעילות השוטפת, מניעת יכולת החברה לספק שירותים לתושבים, חשיפת החברה לתביעות משפטיות, עיצומים רגולטוריים וכד'.
- בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו ובישראל בפרט. איומים אלה נובעים מכך שמרחב הסייבר התרחב ממחשב הקלאסי וחושף כל התקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כנ"ל גורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.
- בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות נזקות<sup>1</sup>, (Malware) תוכנות כופרות<sup>2</sup> (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשיעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת החברה. התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן.
- לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכי המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

<sup>1</sup> תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.

<sup>2</sup> תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להצפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

### 1.2. חוקים, תקנות והנחיות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק:  
**אבטחת מידע** - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."
- **מאגר מידע** - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..."
- בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי.
- תורת הגנת הסייבר של מערך הסייבר הלאומי, כוללת בקרות מומלצות.
- ב-11 במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" (להלן - המלצות המערך לעבודה מהבית). ראה נספח ב'.
- ב-24 במרץ פרסמה רשות הגנת הפרטיות: מסמך בנושא "הגנת הפרטיות בעקבות התפשטות נגיף הקורונה: שאלות ותשובות להתנהלות הציבור, גופים ציבוריים והשוק הפרטי". המסמך כולל התייחסות גם לנקיטת אמצעי אבטחה סבירים לעבודה מרחוקת של עובדים. ראה נספח ב'.

### 1.3. המשימות העיקריות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע של חברה כבעלת המאגר

- לקבוע מדיניות ונהלים.
- להעריך ולנהל סיכוני סייבר.
- להדריך עובדים ולהגביר מודעות שלהם.
- להקצות משאבים מתאימים.
- לאתר, להגיב ולטפל באירועי אבטחה חריגים.
- לפקח ולבקר באמצעות תפקיד של ממונה אבטחת מידע לגבי יישום דרישות תקנות.
- להטמיע כלים טכנולוגיים נאותים להגנה על מערכות, תשתיות ומאגרים.
- לפקח ולבקר על פעילות מיקור חוץ.

### 1.4. מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות ניהול אבטחת מידע בחברה על היבטיו השונים, וזאת בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, הנחיות רשות הגנת הפרטיות ומערך הסייבר הלאומי ותוך בחינת תהליך יישום הוראות התקנות בחברה.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

כמו ביקשה הביקורת לבחון את אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים בחברה להתמודדות עם מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

בנוסף לכך בחנה הביקורת את היבטי אבטחה והגנת הפרטיות בנושא עבודה מהבית לאור הצורך שגבר במהלך משבר הקורונה.

#### התחומים העיקריים שנבדקו:

- פעילות מחלקת מערכות מידע.
- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- פעילות ומעורבות הנהלת החברה.
- פעילות בהיבטי משאבי אנוש.

#### התייחסות מנהל הכספים:

אנחנו חברה קטנה מאוד ואין לנו מחלקת מערכות מידע.

#### התייחסות הביקורת:

הכוונה למערכות מידע או לממלא פונקציה מקבילה.

#### במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- הדרכה והגברת מודעות עובדים.
- ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
- פעילות ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע.
- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- גיבוש וביצוע תכנית עבודה בהיבטי אבטחת מידע.
- קיום תקציבים נאותים.
- מדיניות ונהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע.
- קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים בפרט בנושא אבטחת גישה מרחוק.
- פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ.

#### 1.5 מתודולוגיה - שיטת הביקורת

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- שיחות עם: מנהל מערכות מידע.
- העברת שאלוני ביקורת ייעודיים למענה.
- עיון בחומרים לא הונגשו חומרים לעיון<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> למעשה מדובר בחומרים שלא קיימים כגון: נהלים, מדיניות אבט"מ, הסכמים עם ספקי מיקור חוץ בנושאי דרישות אבט"מ, מעקב אחר הדרכות עובדים וכיוצ"ב.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

- ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:
  - שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
  - ביצוע סריקות לאיתור חשיפות אבטחה בשרתים, בסיסי נתונים, ציוד תקשורת ותחנות קצה באמצעות כלי סריקה מקצועי Nessus.
  - ביצוע בדיקות לנאותות הגדרות אבטחה בתחנת קצה מדגמית.
  - בדיקת מחשב נייד ממנו מבוצעת גישה מרחוק.
  - בדיקת הגדרות מדגמית במוצרי אבטחה והגדרות גישה מרחוק.
  - בדיקת הרשאות גישה רגישות, הרשאות חיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט.

הביקורת נערכה בין חודשים ספטמבר עד דצמבר 2022 .

הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISA, CISSP, Lead Auditor, ISO 27001) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכונים וסייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

**ביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה המקצועי לעוסקים בתהליך.**

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

עיקרי הממצאים:

1. לא קיימת מדיניות אבטחת מידע בחברה ולא סט נהלים בנושא.
2. ליקויים בכל הקשור למינוי ממונה בטיחות ולתפקודו:  
X לא הוצג כתב מינוי.  
X הממונה עוסק בעיקר במתן תמיכה ופתרונות מחשוביים לעובדי / משתמשי החברה ולא מבצע ניהול ופיקוח אבטחת הרשת והמידע בחברה. יוצא אפוא, שהממונה פועל כמעין טכנאי ולא נותר לו זמן לתפקידו העיקרי שמהותו ניהול ופיקוח על אבטחת הרשת והמידע בחברה.
- X הממונה נמצא בניגוד ענייניים היות והוא מתפקד על תקן מנהל מערכות מידע. המשמעות הינה שהממונה מבקר ומפקח על עצמו ועל פעילות שלו.  
X אין תיעוד לתכנית בקרה מפורטת של ממונה אבטחת מידע.
3. לא הוצגו דוחות מבחני חדירה תשתית פנימי, מבחן חדירה חיצוני, סקרי אבטחת ומבדקי חדירה של ספקים מהותיים הנותנים שירותים ובעלי גישה למערכות החברה.
4. החברה לא מקיימת הדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע.
5. טרם הוטמע מנגנון רישום הרשאות גישה מעודכן על פי תפקידים ולא מבוצע תהליך תקופתי של תיקוף נאותות הרשאות הגישה הקיימות לכלל המורשים לגישה ולכל המאגרים ועל ידי כל מנהלי המאגרים.
6. במהלך הבדיקה הטכנולוגית כמפורט בנספח א' זיהינו כי חומת האש אינה מוגדרת כראוי ולא מבצעת סינון גלישה והורדת קבצים באינטרנט.
7. לא מיושמות חסימות לגלישה מתחנות קצה לאתרים בחלק מקטגוריות מסוכנות וחסומה להורדת קבצים מסוכנים מאינטרנט לתחנות קצה. הדבר מגביר חשיפה לזליגת מידע רגיש או חדירת נזקות לרשת החברה.
8. לא מיושם מנגנון סינון לתעבורת אינטרנט מוצפנת HTTPS INSPECTION בחומת אש ולמעשה חומת האש "עיוורת" לחלק גדול מתעבורת גלישה באינטרנט ב - HTTPS ולא יכולה למנוע חדירה של נזקות לתחנות קצה.
9. נמצאו מספר ממשקי גישה בטווח כתובות חיצוני של החברה שחשופים לכלל האינטרנט וחשופים למתקפות.
10. נמצא כי קיימת גישה לממשקי החברה ממדינות אחרות. הדבר מרחיב את שטח התקיפה הקיים על החברה לתוקפים גם מחוץ לישראל.
11. רמת סינון קבצים בדוא"ל נכנס מתבצע באופן מתירני מידי, כך שהמערכת מסננת את הקבצים בפורמטים שונים באופן חלקי.

בבדיקת חדירה נמצא כי ניסיונות התחזות לגורמים לגיטימיים על שרת דוא"ל הצליחו.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

12. נכון להיום אין לחברה פתרון (NAC) למניעת חיבור בלתי מורשה לרשת החברה.
13. לא קיימת הפרדת רשתות בחברה וכל רכיבי הרשת שוכנים באזור יחיד ללא סדר הגיוני.
14. לא קיימת מערכת DLP למניעת זליגת מידע.
15. במסגרת מבדקים טכנולוגיים נמצא, כי רמת ניטור אירועים בזמן אמת לוקה בחסר והתראות שהתקבלו ו/או שהיו אמורות להתקבל לא הגיעו ליעדם. הדבר מנע התייחסות מיידית וטיפול מהיר בניסיון התקפה של מערכת החברה או כל פעולה אחרת ביחס אליה.
16. לא קיימים רישומים של מאגרי מידע במשרד המשפטים על שם החברה. בניגוד לתקנות, המאגרים בחברה אינם מוגדרים במסמך הגדרות ולא הוצג תיעוד למינוי מנהלי מאגרים.
17. קיימת מדיניות סיסמאות חלשה שחושפת את החברה למתקפות שונות. לא הוצגו מיפויים של הרשת הפנימית לרבות תרשימים רשת, מיפוי ממשקים, מסמכי ארכיטקטורה, מצאי רכיבי מחשוב ועוד כולל מערכות במיקור חוץ.
18. נמצא כי לא קיים בחברה נוהל מסודר בנושא הגיבויים.
19. לא מתבצעת פניה לספקים לקבלת התרעות אוטומטיות בנוגע לביצוע הגיבויים.
20. בבדיקה שבוצעה, נמצא שניתן לעבור מסביבת גיבויים מקומית לזו שבענן.
21. לא הופעלה טכנולוגיה להצפנת נתונים במדיה נתיקה ובדיסקים קשיחים של המחשבים הניידים. קיימת תמיכה באנטי וירוס המותקן בחברה.
22. החברה מבצעת שימוש במערכות הפעלה מיושנות, לא נתמכות ולא מעודכנות בתחנות קצה ושרתים. בנוסף, קיים שימוש בשירותים ואפליקציות בגרסאות מיושנות ולא מאובטחות הדבר חושף את החברה לחדירות של גורמים זדוניים ונוזקות ומגביר את הסיכונים הקשורים לכך.
23. נמצאו ממשקי ניהול ברשת הפנימית החשופים לגישה מכל מקום ברשת והדבר מגביר חשיפה לפרצות אבטחה.
24. במסגרת המבדקים הטכנולוגיים, נמצאו מחשבים בהם חסרים עדכוני אבטחה קריטיים ברמת מערכת ההפעלה windows.
25. נמצאו עדכוני אבטחה חסרים או גרסאות תוכנה מיושנות ברמות סיכון שונות ואפילו קריטית. רמת תוכנות: תוכנות להשתלטות מרחוק, דפדפנים, תוכנות עריכת קבצים ועוד - ראה פרוט בנספח א'.
26. כחלק מתהליך הביקורת, נערכו על ידי צוות הביקורת מספר בדיקות טכנולוגיות תוך איתור חולשות והגדרות לקויות. הנתונים נמסרו בדוח נפרד וחסוי לחברה.

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

### עיקרי ההמלצות:

1. יש לגבש מדיניות אבטחה מידע בחברה על פי רוח תקנות הגנת הפרטיות. את המדיניות מומלץ לתרגם לנוהל אבטחת מידע שתוכנו מתייחס לכלל הסעיפים בתקנות הגנת הפרטיות.
  2. מומלץ למנות ממונה אבטחת מידע ולהגדיר את תחומי אחריותו, כפיפותו וסמכויותו במסגרת התפקיד. הממונה יהיה בעל הכישורים והסמכויות הנדרשים לביצוע התפקיד.
  3. מומלץ כי הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לעמידה בתקנות ויגדיר תקציב שנדרש לצורך יישומה. התכנית והתקציב יוגשו לאישור ההנהלה שבהמשך יקבלו דיווחים יחד עם מנהלי מאגרים.
  4. על הממונה:
    - ✓ לדרוש מספקי מיקור חוץ של מערכות החברה הצגת תוצאות סקרי אבטחה ומבדקי חדירה. חשוב לקבוע את תדירות הצגתם.
    - ✓ לקבוע תכנית מפורטת פר מערכת ומאגר לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המאגר בהתאם בתקנות. במסגרת זו יש לקבוע לכל מאגר את רמת האבטחה המתאימה.
    - ✓ להכין תכנית עבודה, לוח ותיעדוף לתיקון הליקויים שמתגלים.
  5. יש לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לכלל העובדים בחברה וכן להטמיע הדרכה במסגרת הליך קליטת עובד חדש כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.
  6. מומלץ לקיים תהליך סקירת הרשאות תקופתי בשיתוף פעולה של מנהלי המאגרים, לבחון ולבקר את הרשאות הגישה הקיימות בכל מערכת ולבצע שינויים במידת הצורך.
- בהתאם למבדקים טכנולוגיים שבוצעו ומפורטים בנספח א' ובחינת התייעוד שהתקבל, הביקורת סבורה כי קיים מקום להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:
7. לבצע בדיקה של הגדרות מוצרי הגנה קיימים, כגון: חומת אש, אנטי וירוס וכד' בתדירות שתקבע. במסגרת הבדיקה ייבדקו גרסאות עדכניות, מודולים מוקשחים ומופעלים, עדכוני איניקטורים רלוונטיים וכו' על ידי גורמים מקצועיים.
  8. להפעיל מודולים והגדרות נוספות במוצרי אבטחה שקיימים בחברה לשיפור האפקטיביות שלהם להתמודדות עם מתקפות סייבר.
  9. לתכנן הפרדת רשתות בחברה לרמה הנדרשת המינימלית, כך שהשרתים "ישבו" ברשת נפרדת, וכן יופרדו מדפסות, מצלמות ותחנות קצה. חשוב לשמור את האפשרות בהמשך להקשיח אותה לרמת מחלקות ואגפים מופרדים האחד מהשני.
  10. לבחון רכישת מערכת NAC (network access control) שתפקידה הינו לחסום גישה לרכיבים לא מאושרים בהרשת הפנימית.
  11. Anti-Spam & Mail - מומלץ להפעיל גם את Zero hour malware protection בחומת האש.
  12. למפות את סוגי הקבצים הנדרשים בקבלת דוא"ל ולחסום קבצים מסוגים שלא בשימוש.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

13. לחסום במודול https inspection גם Expired Certificate ו- Untrusted Certificate שבחומת האש.
14. לבחון רכישה של מערכת DLP למניעת זליגת מידע מחוץ לחברה.
15. להטמיע מערכת "הלבנה" שתכלול סינון רשתי של קבצים והלבנת קבצים המועברים בדוא"ל, מורדים מהאינטרנט, מועתקים במדיה נתיקה ובממשקים (כספות) לקבלת קבצים מגורמים חיצוניים. מטרת המערכת היא לבצע בחינה וזיהוי של קבצים העלולים לכלול בתוכם קוד זדוני שתול ואף להסיר את הקוד הזדוני.
16. להטמיע שרות WSUS עם יכולת עדכון תוכנות צד ג' שקיימות בחברה וזאת על מנת שכלל מערכות ההפעלה והתוכנות הקיימות בשרות החברה יעודכנו מבחינת אבטחה באופן יזום וקבוע.
17. לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות על מנת להשיג יכולת גבוהה יותר להתמודד עם מתקפות סייבר מתוחכמות.
18. לגבש נוהל תגובה והתמודדות עם אירועי אב"ט אשר מגדיר צוות תגובה, כולל תרחישים אפשריים ואופן התמודדות בזמן אמת.
19. לבדוק מדוע לא התקבלו התרעות ממוקד SOC חיצוני על מבדקים השונים שבצעה הביקורת.
20. מומלץ כי התרעות ממערך ה-Soc ישלחו בזמן אמת למנהל אבטחת המידע ולמספר גורמים נוספים לגיבוי של מנהל אבטחת המידע בעת היעדרות.
21. לגבש מדיניות סיסמאות מוקשחת.
22. לפעול בכל האמצעים על מנת לקיים דרישות התקנות בכל הנוגע למיפוי נכסי מחשוב ומאגרים.
23. להסדיר את נושא הגיבויים ולגבש נוהל גיבויים כתוב ומאושר על ידי הנהלת החברה.
24. לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה באינטרנט המתירנית הקיימת כיום ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר.
25. לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה וכניסת פורמטים מסוכנים נוספים בדוא"ל ארגוני.
26. להשלים ביצוע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות תוכנה בהתאם לממצאים שעלו בביקורת כפי שהוצגו בנספח א'.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

### פירוט הממצאים

## 2. מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע

סעיף 3 (2) לתקנות קובע כי:

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

מתוך מדריך ליישום תקנות הגנת הפרטיות של רשות הגנת הפרטיות:

"הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של החברה"

סעיף 4 (ג) לתקנות קובע כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר:

- (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.

סעיף 4 (ד) קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות אף לסעיפים הבאים:

- (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 לוודוא 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.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

**ממצאים :**

27. לביקורת נמסר כי לא קיימת מדיניות אבטחת מידע ולא סט נהלים.

**התייחסות מנהל הכספים :**

קיימת מדיניות בעל פה , לא קיים נוהל כתוב . יש את הליווי הצמוד של חברת קומנט שדואגת לאבטחת המידע של החברה.

**התייחסות הביקורת :**

מדיניות בעל פה אינה מספקת - יש לדאוג לקיומו של נוהל כתוב.

**המלצות :**

27. יש לגבש מדיניות אבטחה מידע בחברה על-פי רוח תקנות הגנת הפרטיות, את המדיניות מומלץ לתרגם לנוהל אבטחת מידע שתוכנו מתייחס לכלל הסעיפים בתקנות הגנת הפרטיות.

28. מומלץ כי כחלק מגיבוש מדיניות אבטחת מידע, וכתיבת נוהל אבטחת מידע, יגובש וייכתב נוהל נפרד בנושא תגובה לאירועי סייבר ונוהל נפרד בנושא מדיניות גיבויים, בנושא הגיבויים יש לשאוף לגבש נוהל וליישמו על-פי רוח התקופה והמלצות מרכז הסייבר הישראלי וכפי שיפורט בהמשך הדו"ח בפרק הגיבויים.

29. את הנהלים יש לאשר בהנהלת החברה ולתקפם אחת לשנה לכל הפחות, או במקרה של שינוי מהותי במערכות המידע.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

### 3. ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות, סעיף 17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

(1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;

(2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

סעיף 3 לתקנות קובע:

"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.

(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... לשם ביצוע

תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;

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

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

האם ממונה אבטחת מידע יכול שיהיה כפוף למנמ"ר (מנהל מערכות מידע)?

סעיף 3(4) לתקנות קובע כי הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי התקנות. המטרה של ההוראה היא לשמר את עצמאות שיקול דעתו וחוסר התלות של ממונה האבטחה. עמדת הרשות היא שלא ניתן להשיג מטרה זו אם ממונה האבטחה יכהן בעצמו גם כמנמ"ר של הארגון. חשש לניגוד עניינים קיים גם במקרה בו הממונה יהיה רק כפוף למנמ"ר, אולם ניתן לצמצם את החשש אם חוסר תלותו ועצמאות שיקול דעתו של הממונה תובטח בדרך יעילה אחרת, בשים לב למבנה הארגון ולמאפייניו הספציפיים. לדוגמא, באמצעות אפשרות דיווח ישיר למנכ"ל או לדיקטוריון, ומעורבות שלהם במינוי הממונה ובקביעת תנאי העסקתו.

האם ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני (מיקור חוץ)?

ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני, שאינו עובד הארגון. בעת המינוי יש לוודא כי הממונה מבין כי הינו חב באחריות אישית לאבטחת המידע במאגר כפי שמוגדר בסעיף 17ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

האם קיים נוהל למינוי ממונה אבטחת מידע, ודרישות ספציפיות לתפקיד?

חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע אינם מתייחסים לאופן מינוי ממונה אבטחת מידע. יחד עם זאת, נזכר כי יש להתייחס לדברי החוק כפי שמופיעים בסעיף 17ב(א), בשים לב לכך שממונה על אבטחת מידע יהיה אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד, וכן לעמוד בדרישות תקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.

משרד הפנים הגדיר תפקיד של ממונה אבטחת מידע, ההגדרה מתפרסת על 6 עמודים. רצ"ב הפרסום של משרד הפנים:

[https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human\\_assets/DocLib1/%D7%9E%D7%A0%D7%94%D7%9C%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2.pdf](https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/DocLib1/%D7%9E%D7%A0%D7%94%D7%9C%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2.pdf)

משרד הפנים  
מינהל השלטון המקומי  
האגף לכושר אדם ועובדי ברשויות המקומיות

**מנהל אבטחת מידע – Chief Security officer**

<b>נתוני המשרה (סעיף תקציבי *****)</b>
<b>סוג תפקיד:</b> תפקיד מוגדר בחקיקה.
כל נוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת המידע (סעיף 17 ב' לחוק הגנת הפרטיות). <sup>1</sup>
<b>תיאור התפקיד</b>
<b>ייעוד:</b>
ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות הדיון הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה.
<b>תחומי אחריות:</b>
1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה.
2. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע.
3. ניהול הרשאות, ודרכי הגישה למשתמשים.
4. תכנון ויישום תוכנית התאוששות - DRP.
5. ניהול חוננה על מערכות המידע והתקשורת.
<b>מירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות:</b>
1. <b>תכנון מדיניות אבטחת המידע</b> ובקרה על יישומה.
א. שמירת ואבטחת המידע ברשות תוך דגש על אבטחת מידע רגיש ורא מסווג וחיבטים נוספים בהתאם להוראות הדיון הקיים
ב. הגדרת ואשרור מדיניות אבטחת המידע ברשות בשיתוף מנהל מערכות המידע והנהלת הרשות.
ג. יצירה ותחזוקה של רשימת מאגרי המידע העיקריים של כלל מערכות המידע והתקשורת בהתאם לדרישות החוק.
ד. סיווג נכסי המידע לפי רמת רגישותם והגדרת בקורות אבטחת המידע הנדרשות להם.
ה. הערכת סיכוני אבטחת מידע במערכות המידע והתקשורת.
ו. ערוך פרטי הערכת הסיכונים עם שיתופים משמעותיים בתהליכים במערכות המידע או באיומי אבטחת מידע.
ז. רישום מאגרי מידע ונמידה בדרשות החוק בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.
ח. הגדרת דרישות אבטחת המידע ההכרחיות ליישום בתהליך העברת המידע ברשות ואל מחוץ לרשות המקומית.
ט. הגדרת אירועי אבטחת המידע וצורת התגובה לאירועים אלה.

<sup>1</sup> הבסיס החוקי: חוק הגנת הפרטיות, תשס"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות").

דוגמה למכרז פומבי לתפקיד ממונה אבטחת מידע בעירייה אחרת בתקציב של 30 שעות שבועיות:

<https://betshemesh.muni.il/uploads/n/1591527757.1888.pdf>

פסקת תנאי סף לתפקיד ממונה אבטחת מידע:

## ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

- |        |   |
|--------|---|
| 3.2    | <b>תנאי סף למועמד מטעם המציע :</b>  |
| 3.2.1  | מומחה בעל 5-10 שנות ניסיון בתחומי מערכות המידע, אבטחת מידע, חוק הגנת הפרטיות רשתות תקשורת, תשתיות מחשוב וטלפוניה. |
| 3.2.2  | המועמד בעל הכשרה של אחד מאלה :  |
| 3.2.3  | קורס או הסמכה מוכרים בתחום אבטחת המידע (CISSP, CISO, CISA, CEH) - מוסד אקדמאי מוכר יתרון.                         |
| 3.2.4  | הסמכה אחת לפחות בתחום IT (MCSA, CCNA וכו').   |
| 3.2.5  | מומחה בעל ניסיון מעשי של לפחות שנה בתחום אבטחת המידע וליווי רשויות לעמידה בתקני חוק הגנת הפרטיות.                 |
| 3.2.6  | עדיפות תינתן לבעלי ניסיון בהטמעת GDPR בארגונים מעל 500 משתמשים.   |
| 3.2.7  | ניסיון בליווי לפחות גוף מוניציפאלי אחד כגון רשות מקומית / תאגיד מים / וכו' המונות מעל 500 משתמשים.                |
| 3.2.8  | ניסיון מעשי באפיון קמפיין הגברת מודעות עובדים ומנהלים לנושאי אבטחת המידע.   |
| 3.2.9  | מומחה בעל ניסיון בעבודה מול ספקים וגורמי צד ג' בנושאי אבטחת מידע.   |
| 3.2.10 | מומחה בעל ניסיון בעבודה מול גורמים רגולטוריים כגון מערך הגנת הסייבר.  |

### ממצאים

1. במהלך הביקורת ולבקשת הביקורת לא הוצג כתב מינוי לממונה אבטחת מידע המגדיר תפקידיו, סמכויותיו, אחריותו וכפיפותו.
2. נמצא כי, הממונה על אבטחת המידע עוסק לרוב במתן פתרונות ותמיכה במשתמשי החברה. כאשר מהתרשמות הביקורת לממונה הנוכחי אין את היכולת להקדיש זמן סביר לניהול ופיקוח על היבטי אבטחת הרשת והמידע בחברה ובהתחשב בגודל הרשת, כמות משתמשים ומערכות.
3. ממונה אבטחת מידע כיום מתפקד על תקן מנהל מערכות מידע ולמעשה נמצא בניגודי עניינים מובהק, כי הוא נדרש בכובע של ממונה האבטחה לבקר ולפקח על עצמו ופעילות שלו בכובעים אחרים. הממונה גם כפוף ישירות למנהל מערכות מידע בחברה ובצורת כפיפות זו קיימים ניגודי עניינים מובנים. מה גם כפי שמפורט בהמשך לא מתקיים פיקוח אפקטיבי של הנהלת החברה בהיבטי אבטחת מידע.

### המלצות :

4. מומלץ למנות ממונה אבטחת מידע באופן רשמי ע"י הנהלת החברה, כולל הגדרת תפקידו ואחריותו, כפיפותו, סמכותו במסגרת תפקידו.
30. מומלץ כי ממונה על אבטחת המידע יהיה בעל הכישורים וההסמכות הנדרשות לביצוע תפקידו.
31. מומלץ כי, הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לעמידה בתקנות ותקציב נדרש מתאים ליישום התוכנית, יגיש לאישור הנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

32. מומלץ כי הממונה על אבטחת המידע יעסוק בענייני אבטחת מידע ומבלי לתפקד כ"תומך טכני" בעובדי החברה וזאת על מנת שתפקיד חשוב זה יתבצע כתפקיד עיקרי ולא כתפקיד מישני שלדעת הביקורת מתקיים כיום.

#### 4. תכנית בקרה לעמידה בתקנות הגנת הפרטיות

##### ממצאים:

5. לא הומצא לביקורת תיעוד לכך שהוכנה תכנית בקרה מפורטת של ממונה אבטחת מידע בשנים 2019-2021 לצורך עמידה בתקנות הגנת הפרטיות.

על תכנית בקרה לכלול היבטים רבים, ובין היתר:

✓	בדיקת סטאטוס עדכוני אבטחה	✓	בקרה על חוק מנגנוני אבטחה
✓	בדיקת תקינות ועדכון מוצרי אבטחה	✓	בקרה על תקינות לוגים במערכות
✓	בקרה על נאותות הרשאות גישה למאגרים	✓	בקרה על דיווח על אירועי אבטחה
✓	בקרה על חיבור מדיה נתיקה	✓	בקרה על עדכון נהלי אבטחה ועוד
✓	בקרה על הפרדת מאגרים		
✓	בקרה על אבטחת גישה פיזית לרבות מורשיי גישה		

##### המלצות:

33. מומלץ כי, הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לעמידה בתקנות ותקציב נדרש מתאים ליישום התוכנית, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.

34. על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי או ישירות להנהלה בכירה ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים לעמידה בדרישות התקנות. במסגרת זו על ממונה אבטחת מידע לתעד באופן מפורט כל הפעילות הבקרה המבוצעת על ידו.

##### התייחסות מנהל הכספים:

מקובל.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

## 5. ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות

כיום בארגונים רבים מקובל כי קידום נושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות מובלים באמצעות ועדות היגוי.

להלן תפקידי ועדת היגוי:

- ✓ אישור ועדכון בכל הנוגע למדיניות אבטחת המידע ונהלים.
- ✓ לסייע לחברה בכל הקשור לניהול תקין של תחום אבטחת המידע בחברה.
- ✓ אישור תכנית העבודה בתחום אבטחת מידע, הקצאת תקציבים ומעקב אחר יישום תכנית העבודה בתחום.
- ✓ לדון באירועי אבטחת מידע חריגים.
- ✓ להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים.
- ✓ לסייע להנהלת החברה בקבלת החלטות בכל הקשור לתחום אבטחת המידע מתוך ראייה אינטגרטיבית של התחום בחברה.
- ✓ קבלת דיווחים תקופתיים ממונה אבטחת מידע והנחיית ממונה אבטחת המידע.

להלן סדרי הוועדה המקובלים כיום:

- ⇐ הוועדה תתכנס בתדירות קבועה ומספקת, (אחת לשנה לפחות) ותדווח לראש החברה ומועצת החברה, על פעילותה, מסקנותיה והמלצותיה בנושאים בהם הוסמכה לעסוק.
- ⇐ רצוי כי לפחות בדיון השנתי בו תאושר תכנית העבודה ותקציבים יהיה נוכח ראש החברה.
- ⇐ הוועדה תערוך פרוטוקולים של ישיבותיה.
- ⇐ חברי הוועדה צריכים להיות מתחומים מנהליים ולא רק מערכות מידע לרבות יועץ משפטי, קצין הביטחון, מנהל משאבי אנוש, אחראי על תאגידים עירוניים, מנהלי המאגרים שמונו ועוד.

### ממצאים:

6. נמצא כי לא הוגדרה ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע באמצעות כתב מינוי או במסגרת נוהל ארגוני לרבות תפקידיה, סמכויותיה וחבריה.

7. עוד עולה כי לא מתקיימים דיונים בנושא אבטחת מידע, אירועי אבטחה וכיוצ"ב.

### המלצות:

35. להגדיר באופן פורמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לרבות משתתפיה (כולל מנהלי מאגרים), תפקידיה וסמכויותיה, תדירות התכנסות במסמך מדיניות אבטחת מידע תוך הגדרת כתב מינוי לכל אחד מחבריה.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

36. לכנס ועדת היגוי בתדירות תקופתית כולל דיון שנתי לפחות בנוכחות מנכ"ל החברה תוך תיעוד מסודר בפרוטוקולים של נושאים שנדונו, החלטות ומעקב ביצוע.
37. מומלץ לבצע דיווח שנתי על מצב אבטחת מידע בחברה וסטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות להנהלת החברה.
38. יש לדון במסגרת וועדת ההיגוי על אירועי אבט"מ שהתרחשו ולהציג את פעולות התגובה שהתבצעו.

## 6. סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה

בסעיף 5 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כדלקמן :

(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."

### ממצאים:

8. לביקורת לא הוצגו דוחות מבחני חדירה תשתית פנימי ומבחן חדירה חיצוני וסקר אבטחת מידע שבוצעו.
9. לביקורת לא הוצגו סקרי אבטחה ומבדקי חדירה של ספקים מהותיים הנותנים שירותים ובעלי גישה למערכות החברה.
10. כחלק מתהליך הביקורת, נערך ע"י צוות הביקורת מספר בדיקות טכנולוגיות תוך איתור חולשות והגדרות לקויות.

### המלצות:

39. על הממונה, לכל הפחות לדרוש לקבל מספיק מיקור חוץ של מערכות המשמשות את החברה להציג בתדירות שתקבע תוצאות סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
40. לקיים דיון בוועדת היגוי בתוצאות סקרים ומבדקי חדירה.
41. על הממונה לקבוע תכנית עבודה, לוי"ז ותיעדוף לתיקון הליקויים שמתגלים ולדווח תקופתית לוועדת היגוי.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

42. על הממונה לקבוע תכנית מפורטת פר מערכת ומאגר לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המאגר כנדרש בתקנות. במסגרת זו יש לקבוע לכל מאגר את רמת האבטחה המתאימה.

### 7. הדרכות עובדים

סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

"(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 ההרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות..."

### ממצאים:

11. לביקורת נמסר כי לא מתקיימים הדרכות בנושא אבטחת מידע, ולא הוצג תיעוד על הדרכות שהתקיימו \ תהליך מבוקר של הדרכת עובדים ומעקב.

יצוין כי, כיום קיימים כלים דיגיטליים שמאפשרים לבצע הדרכות ממוחשבות ללא צורך בכינוס פיזי של עובדים, באמצעות לומדות ממוחשבות שמאפשרות מעקב ממוכן אחרי ביצוע ההדרכה – מודול הכולל ביצוע מבחן עם שאלות הבנה.

בנוסף, כיום לצורך הגברת מודעות וכושר התמודדות של עובדים עם מתקפות סייבר בארגונים רבים נפוץ תהליך של ביצוע סימולציה של קמפיינים של פישונג באמצעות שליחת דוא"ל פישונג לעובדים לצורך תרגול מודעות ובדיקת תגובה שלהם (האם העובד ילחץ על הלינק למשל).

קיימת אפשרות לייצר תרגול כזה באופן פנימי או להשתמש בשירות חיצוני.

### התייחסות מנהל הכספים:

מקובל.

### המלצות:

43. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לכלל העובדים הקיימים בחברה וכן להטמיע הדרכה במסגרת הליך קליטת עובד חדש, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

44. יש להטמיע אמצעי בקרה ומעקב המבטיח שכלל העובדים בעלי גישה למערכות החברה ולמאגרי המידע, יקבלו הדרכה תקופתית בתדירות של 24 חודשים לכל הפחות, תוך תיעוד מועדי ההדרכות לכל עובד.

45. לבצע תרגולים של קמפיינים פשינג באופן שוטף ותקופתי להגברת יכולת העובדים להתמודד עם אירועי פשינג אמיתיים תוך ביצוע הדרכות להגברת וריענון המודעות לנכשלים.

הביקורת ממליצה כחלק מ"טופס הטיולים" של גיוס עובד חדש, ליצור "תחנה" אשר בשלב זה העובד מקבל הדרכה ראשונית, חותם על טופס הוראות אבט"מ בטרם קבלת הרשאות גישה למערכות המאגר.

**התייחסות מנהל הכספים:**

המלצה זו מקובלת.

## **8. בקרת הרשאות גישה**

בסעיף 8 בתקנות ניהול הרשאות גישה נרשם:

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאות הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושם בעלי הרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן - רשימת ההרשאות התקפות)."

**ממצאים:**

12. טרם הוטמע מנגנון רישום הרשאות גישה מעודכן על פי תפקידים.

13. הביקורת מעלה כי לא בוצע תהליך תקופתי של תיקוף נאותות הרשאות הגישה הקיימות לכלל המורשים לגישה ולכלל המאגרים ועל ידי כל מנהלי המאגרים.

במסגרת תהליך תיקוף, נדרש כל מנהל מאגר לקבל פרטים של כלל ההרשאות המשויכות לכלל העובדים בעלי גישה למאגר, על מנת לבחון ולקבוע אם עדיין נדרשות כלל ההרשאות לכל אחד מהמשתמשים, לצורך מילוי תפקידו או מדובר בהרשאה עודפת שנדרש להסירה או לתקנה.

מנהל המאגר יבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות בכלל המאגרים תוך מעורבות כל מנהל המאגר בנוגע להרשאות הגישה למאגר עליו הוא אחראי.

**המלצות:**

46. מומלץ לקיים תהליך סקירת הרשאות תקופתי בשיתוף פעולה של מנהלי המאגרים לבחון ולבקר את הרשאות הגישה הקיימות בכל מערכת ולבצע שינויים במידת הצורך.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

47. יש לקיים באופן תקופתי סנכרון בין מחלקת כ"א ומחלקת מערכות מידע לאיתור עובדים שעזבו תוך בדיקה שאכן הרשאות הגישה של אותו עובד הוסרו.
48. לצמצם ככל האפשר את הרשאות גישה everyone ולכלל הפחות לוודא שהרשאות גישה אלו לא מתקיימות לאזורים ממוזרים ורגישים.

## 9. קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות

רקע:

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

בשנים אחרונות התגברו מתקפות סייבר מתוחכמות המנצלות פרצות ZERO DAY. אלו הן פרצות שמתגלות על ידי גורמים זדוניים ולא מועברים לידיעת יצרנים לצורך ביצוע תיקונים.

לפרצות אלה טרם הוגדרו חתימות המכילים תוכנת אנטי וירוס מתאימה ומוצרי אבטחה נוספים ולכן הן עלולות לא להתגלות ולא להיחסם. גורמים זדוניים כותבים נזקות ייעודיות לניצול פרצות חדשות אשר לרוב, מופצות בקמפיינים של דיוג הנשלחים בדואר אלקטרוני או דרך האינטרנט ואף מופצות ללא ידיעת המשתמש באמצעות התקן נייד (Disk On Key). לצורך התמודדות עם פרצות אלה פותחו טכנולוגיות שהוכיחו אפקטיביות בשילוב של מספר טכנולוגיות, כגון: SANDBOX (קופסת חול- סביבה וירטואלית בה נבחנת התנהגות קובץ לאיתור פעילות זדונית לפני שחרורו למשתמש), Anomaly Endpoint Detection and Response -EDR, Behavioral ,detection ,Code Sterilization analysis (הלבנת קבצים). ניתן להרחיק את האיום ממשתמשי קצה ולאפשר גלישה מאובטחת באינטרנט באמצעות שימוש במכונות מרוחקות והפרדת רשתות פנים ארגוניות מרשת האינטרנט (Secure browsing). חומת אש אפליקטיבית = WAF – WEB Application Firewall, נועדה לחסימת מתקפות ברובד האפליקטיבי על אפליקציות ואתרים באינטרנט.

ממצאים:

14. במהלך הבדיקה הטכנולוגית כמפורט בנספח א' זיהינו כי חומת האש אינה מוגדרת כראוי ולא מבצעת סינון גלישה והורדת קבצים באינטרנט.
15. רמת סינון קבצים בדוא"ל נכנס מתבצע באופן מתירני מידי.
16. החברה כיום ללא פתרון NAC למניעת חיבור בלתי מורשה לרשת החברה.
17. לא קיימת הפרדת רשתות בחברה, וכל רכיבי הרשת שוכנים באזור יחיד ללא הפרדה לוגית.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

**18. לא קיימת מערכת DLP למניעת זליגת מידע.**

**המלצות:**

בהתאם למבדקים טכנולוגיים שבוצעו ומפורטים בנספח א' ובחינת התייעוד שהתקבל, הביקורת סבורה כי קיים מקום להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:

49. הביקורת ממליצה לבצע באופן תקופתי וקבוע מעבר על הגדרות מוצרי הגנה קיימים, כגון חומת אש, אנטי וירוס וכד' אשר במעבר זה יבדקו גרסאות עדכניות, מודולים מוקשחים ומופעלים, עדכוני איניקטורים רלוונטים וכיוצ"ב ע"י גורמים מקצועיים.

50. להפעיל מודולים והגדרות נוספות במוצרי אבטחה הקיימים בחברה לשיפור אפקטיביות המוצרים להתמודדות עם מתקפות סייבר.

51. יש לתכנן הפרדת רשתות בחברה לפחות לרמה הנדרשת המינימלית אשר שרתים "ישבו" ברשת נפרדת, מדפסות נפרדת, מצלמות נפרדת ותחנות קצה בנפרד כחלוקה מינימלית נדרשת עם אפשרות שבהמשך להקשיח לרמת מחלקות ואגפים מופרדים האחד מהשני.

52. מומלץ לבחון רכש של מערכת NAC(network access control) אשר תפקידה לחסום גישה לרכיבים לא מאושרים אל תוך הרשת הפנימית.

53. Anti-Spam & Mail - מומלץ להפעיל גם את Zero hour malware protection בחומת האש.

54. מומלץ למפות את סוגי הקבצים הנדרשים בקבלת מייל ולחסום קבצים מסוגים שלא בשימוש.

55. מומלץ לחסום במודול https inspection גם Expired Certificate ו- Untrusted Certificate שבחומת האש.

56. לבחון רכש של מערכת DLP למניעת זליגת מידע מחוץ לחברה.

57. מומלץ להטמיע מערכת "הלבנה" שתכלול (סינון רשתי של קבצים) של הלבנת קבצים המועברים בדוא"ל, מורדים מאינטרנט, מועתקים במדיה נתיקה ובממשקים (כספות) לקבלת קבצים מגורמים חיצוניים. מטרת המערכת היא לבצע בחינה וזיהוי של קבצים העלולים לכלול בתוכם קוד זדוני שתול. מערכת זו יכולה אף להסיר את הקוד הזדוני.

58. מומלץ להטמיע שרות WSUS עם יכולת עדכון תוכנות צד ג' הקיימות בחברה וזאת על מנת שכלל מערכות ההפעלה והתוכנות הקיימות בשרות החברה יעודכנו בעדכוני אבטחה באופן יזום וקבוע.

59. על ממונה לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות נוספות בהיבטי עלות תועלת על מנת להשיג יכולת גבוהה יותר להתמודד עם מתקפות סייבר מתוחכמות. להציג את תוצאות הבחינה להנהלה הבכירה תוך קבלת אישורה להרחבה תקציבית או קבלת רמת הסיכון הנוכחית.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

60. על פניו מדובר בפרויקט טכנולוגי כבד למדי. נשמח לקבל את השירותים מספקי העירייה ( בתשלום ) כדי לחסוך זמן וכסף ולשמור על אחדות.

### **10. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע**

סעיף 11 לתקנות קובע:

(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או להריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); **ככל האפשר**

**יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.**

(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות. "

#### **ממצאים:**

19. מבדיקת הביקורת במסגרת מבדקים טכנולוגיים שהתבצעו נמצא כי רמת הניטור אירועים בזמן אמת לוקה בחסר וכי התראות שהתקבלו ואו שהיו אמורות להתקבל לא הגיעו ליעדם לטיפול במהירות האפשרית ואו להתייחסות מיידיית במקרה של חשד לנסיון התקפה ואו פעולה חריגה.

20. בחברה הכלכלית כיום לא קיים נוהל תגובה אשר מגדיר מהו אירוע אבטחה ואת דרכי ההתמודדות עם האירוע.

#### **המלצות:**

61. יש לגבש נוהל תגובה והתמודדות עם אירועי אב"ט אשר מגדיר צוות תגובה, תרחישים אפשריים ואת אופן התמודדותם בזמן אמת.

62. חשוב להבהיר כי עת התרחשות אירוע אבטחת מידע, בזמן אמת בלא הצמדות לנוהל על-פי תרחיש, אילתור פעולות עלול לגרום לנזק גדול ומשמעותי יותר.

63. יש למפות את כל נושא מהו אירוע אבטחת מידע, מהקל ואל החמור ואופן ההתמודדות עימם.

64. מומלץ לקיים דיונים בנושא אירועי אבטחה במסגרת וועדת היגוי ולבחון את הצורך בעדכון הנהלים.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון**

65. מומלץ לבדוק מדוע לא התקבלו התרעות ממוקד SOC חיצוני על מבדקים השונים שבצעה הביקורת.
66. מומלץ כי התרעות ממערך ה-Soc ישלחו בזמן אמת למנהל אבטחת המידע ולמספר גורמים נוספים לגיבוי של מנהל אבטחת המידע בעת היעדרות.

**מיקור חוץ**

**במסגרת תקנות הגנת הפרטיות בסעיף 15 נקבע כי:**

- (2) יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו - ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1)
- (א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;
- (ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;
- (ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;
- (ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;
- (ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם קבע;
- (ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה);
- (ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;
- (ח) 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;
- (4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה (1).

**ממצאים:**

21. הביקורת מצאה כי קיים שימוש במספר ספקי מיקור חוץ - המהותיות ביותר הינם ארבוקס המחזיקה במאגר מידע של החברה וספקים נוספים.
22. נמצא כי, החברה אינה מבצעת פנייה שנתית לכלל ספקיה על מנת לדרוש לקבל מהם סטאטוס עמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות כנדרש בתקנות לרבות קבלת תוצאות מבדקי חדירה וסקרי אבטחת מידע.

**ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון**

**23. בנוסף לא קיים מיפוי אשר מציג לאיזה ספק יש גישה ולאיזה מערכת ומה היקף ההרשאות גישה של אותו ספק.**

**התייחסות מנהל הכספים:**

**ממצא 21:** רק ארבוקס מחזיקה את מידע מנויי הברכה במחשב עצמאי לחלוטין שלא מחובר לשרת החברה בשום דרך.

**ממצא 22:** יבוצע מול ארבוקס. קיימת תכנת דיווחי נוכחות המותקנת במחשב אחד בחברה. אין ספקים נוספים.

**ממצא 23:** המידע קיים. יועלה על הכתב.

**ממצא 45:** יבוצע.

**המלצות:**

**67.** לדרוש לקבל מכל הספקים הרלוונטיים דיווח בכתב על סטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות בתדירות תקופתית.

**68.** לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי אבטחה ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא מטופלים.

**69.** לפעול להחתמת כלל הספקים על נספח אבטחת מידע הכולל התייחסות לכל הדרישות בסעיף 15 של תקנות הגנת הפרטיות.

**70.** למפות את כלל הספקים אשר קיימת להם הרשאות גישה למערכות החברה ואת היקף ההרשאות.

**11. מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש**

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 2:

(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;

סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט בתוספת הראשונה; 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;

(3) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;

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

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

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

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

#### ממצאים:

**24. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימים רישומים של מאגרי מידע במשרד המשפטים על שם החברה הכלכלית הוד-השרון.**

25. מאגרי המידע הקיימים בחברה אינם מוגדרים במסמך הגדרות כפי שנדרש בתקנות ולא הוצג תיעוד למינוי מנהלי מאגרים.

26. לביקורת נמסר כי קיים מאגר מידע המוחזק בידי חברת ARBOX המכיל כ-300 רשומות מנויים של הבריכה העירונית.

27. עוד נמסר כי בתכנון החברה להקים מאגר יועצים. תוכנה אינטרנטית שיש גישה אליה לעובדי החברה.

28. כיום אין רישום של מאגר עובדים. יש 5 עובדים בחברה וכולם רשומים בדוחות נוכחות ומערכת השער. יש צורך ברישום נוסף?.

#### המלצות:

71. מומלץ להתייעץ עם היועמ"ש של החברה בנוגע לנושא רישום המאגרים.

72. לכתוב מסמך הגדרת מאגר לכל מאגר רשום.

73. יש למנות מנהל מאגר לכל מאגר קיים תוך קיום כל מחויבותיו לתקנות כגון ביצוע סקירת הרשאות, בחינת הימצאות מידע רב מן הנדרש וכיוצ"ב.

74. יש לבצע מיפוי ראשוני של כלל המידע בחברה ולהיוועץ ביועץ משפטי בכל הנוגע לרישום המאגרים הנדרשים.

#### התייחסות מנהל הכספים לסעיפים 47-48:

יבוצע.

### **12. סיסמאות זיהוי ואימת**

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 9:

יש לוודא שמי שניגש למידע במאגר הוא עובד מורשה, ולכן יש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים בנסיבות העניין, דהיינו באמצעות סיסמה.

במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - אופן הזיהוי יעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה, כגון תעודה המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת, TOKEN.

בנוהל אבטחה 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

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים, ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות, אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

לאחרונה פרסם מערך הסייבר הלאומי מאמר על חשיבות חוזק הסיסמה, ובו המלצה על "סיסמה ארוכה ומורכבת- מומלץ אורך של 10 תווים ומעלה עם שילוב מספרים, אותיות גדולות, קטנות ותווים מיוחדים." שימוש בסיסמאות שונות בממשקים שונים וכד'.

לעיון בכתבה המלאה - < <https://www.gov.il/he/departments/news/passwordrec>

#### ממצאים:

29. מבדיקת הביקורת עולה כי מדיניות הסיסמאות בחברה, הן בעמדות אשר משויכות לדומיין והן בעמדות אשר ניגשות מבחוץ פנימה אל תוך הדומיין, קיימת מדיניות סיסמאות חלשה אשר חושפת את החברה למתקפות שונות ומגוונות.

#### המלצות:

75. הביקורת ממליצה על גיבוש מדיניות סיסמאות מוקשחת כגון:  
אורך- על סיסמאות להכיל מינימום 9 תווים עבור משתמשים רגילים ו-14+ תווים למשתמשים בעלי הרשאות גבוהות / החברים בקבוצות רגישות כמו ADMINS DOMAIN, גיבויים וכד'. הסיסמאות יכילו אותיות גדולות, אותיות קטנות, מספרים ותווים מיוחדים.
76. כחלק מתוכניות ההדרכה יש לשים דגש על נושא סיסמאות, שאע"פי מדיניות חזקה שתגבש, יש להקפיד לא להשתמש בסיסמאות עם רמזים כגון: שמות, כתובות, שמות ילדים וכד'.

#### התייחסות מנהל הכספים:

ממצא 50: הביקורת ממליצה לבצע תסקיר חוזק מדיניות סיסמאות אצל כלל ספקיה בעלי גישה למידע ומחזיקי מידע ובכל המערכות במיקור חוץ ולוודא עמידה בדרישות בתקנות.

ממצא 51: יבוצע.

ממצא 52: יבוצע עי מנהל אבט"מ.

### 13. מיפוי נכסי מידע ורכיבים

סעיף 5 לתקנות - מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים קובע:

(א) בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה:

(1) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע;

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

(2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו;

(3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן;

(4) תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה;

(5) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

(ב) המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יישמרו כך שפרטים מהם יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

#### ממצאים:

30. לביקורת לא הוצגו שום מיפויים של הרשת הפנימית.

31. לא הוצגו לדרישת הביקורת מסמכים הנדרשים לרבות תרשים רשת, מיפוי ממשקים, מסמכי ארכיטקטורה, מצאי רכיבי מחשוב ועוד לרבות לגבי מערכות במיקור חוץ.

#### המלצות:

77. על החברה לפעול בכל האמצעים על מנת לקיים דרישות התקנות בכל הנוגע למיפוי נכסי מחשוב ומאגרים.

78. על החברה לפעול מול ספקי מיקור חוץ ולקבל מיפויים נדרשים מהם.

### 14. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

תקנות הגנת הפרטיות, בעיקר תקנות 17 ו-18, מכילות מספר הוראות הנוגעות לשמירת נתונים וגיבויים, נושאים שהנם מרכזיים באבטחת מידע.

כך נדרש לקיים הפרדה מוחלטת בין סביבות גיבויים השונות, שמירת גיבויים מנקודות שחזור מרובות לטובת שימושם בעת צורך לאחר דיאגנוסטיקה לאחר אירוע חלילה.

#### ממצאים:

32. **נמצא כי לא קיים בחברה נוהל מסודר בנושא הגיבויים.**

33. על מנת להבטיח שספקי המחשוב של החברה מגבים כאיות את המידע, נדרש לקבל מהם מידע על כשלי גיבוי. מהביקורת עלה כי לא מתבצעת פניה לספקים לבקשת קבלת התרעות אוטומטיות בנוגע לביצוע הגיבויים.

34. **מבדיקה עולה כי ניתן לגשת בין סביבת הגיבויים המקומית לסביבת הגיבויים בענן גם כן.**

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

**המלצות:**

79. הביקורת ממליצה לגבש נוהל גיבויים לכתוב אותו ולאשר אותו מול ההנהלה.
80. את נוהל הגיבויים מולץ לגבש בהתאם להמלצות רוח התקופה ע"י הפרדה מוחלטת בין סביבות הגיבויים כולל סביבת גיבויים קרה וכפי שמפורט בהרחבה בהמשך ההמלצות מטה.
81. מומלץ כי הארגון יודא כי לא ניתן לבצע שינוי/מחיקה למידע המאוחסן במדיות הגיבוי וזאת בתקופה אשר הוגדרה לשמירה על אורך חיי המידע (Retention Data).
82. מומלץ כי מערך הגיבוי יעשה שימוש ביכולות מקובלות למניעת חבלה (Resistant Tamper ואיתור חבלה - (Evident Tamper)).  
בכלל זה, יש לוודא כי לא ניתן לעקוף את המדיניות האוכפת אורך חיים מינימלי למידע ע"י שינוי לא רצוני של ערך השעון/תאריך המערכת.
83. מומלץ כי הארגון יודא כי מערך הגיבוי כולל מימוש של בידול לוגי (Gap-Air), (כך שיתקיים מצב של ניתוק לוגי בין סביבת הגיבוי בייצור, אל מול עותק הגיבוי באתר החלופי (DR)).
84. מומלץ כי הארגון יודא כי ברשותו מערך גיבוי חלופי ובלתי תלוי באתר החלופי (DR).
85. מומלץ כי הארגון יודא כי ברשותו יתירות לרכיבי ליבה במערך הגיבוי, דוגמת שרת הניהול.
86. דוגמא ליישום: שימוש בתצורת (HA) Availability High הכוללת שרת Primary ו-Follower.
87. מומלץ כי הארגון יישם עקרונות מקובלים לקיטוע רשתי (Network Segmentation/Network Isolation) - חלוקת הרשת לאזורי ניהול קטנים, וזאת על סמך פונקציונאליות יעד ההגנה ורמת הסיכון.  
דוגמאות ליישום:
- בהתאם ל"ארכיטקטורה טיפוסית של מערך גיבוי נתונים" לעיל, כל רכיב יותקן ב-VLAN "ייעודי".
  - תעבורת הגיבוי תעבור על-גבי רשת ייעודית (OOB), כאשר לכל נכס סייבר מגובה יוקצה כרטיס רשת ייעודי לטובת העניין.
  - יעשה שימוש ב-Micro segmentation
1. יש לוודא באופן עתי כי הגדרת תצורה זו לא השתנתה עקב תקלה או עקב סיבה אחרת.
2. מומלץ כי הארגון יודא כי גישה מחייבת השלמה מוצלחת של אימות רב-גורמי (MFA), וזאת לצד גישה בהתאם לכתובת IP הנמצאת ברשימה לבנה.

### ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

3. מומלץ כי הארגון יוודא כי שרתי מערך הגיבוי לא יקושרו לדומיין (Domain).
4. מומלץ לוודא כי הארגון מבצע תרגולי שחזור מגיבוי קר אחת לרבעון ומתעד את התרגול ביומן שחזורים מסודר.

### **15. מבדקים טכנולוגיים לבדיקת אפקטיביות מערך האבטחה**

צוות הביקורת ערך מבדקים טכנולוגיים שונים במטרה לבחון את יעילות מערך האבטחה של החברה ולזהות חולשות, במידה שקיימות, תוך ביצוע סריקות ובדיקות של הגדרות. הבדיקות בוצעו מרשת האינטרנט ומתוך הרשת הפנימית.

היות ומידע בפרק זה הינו מידע רגיש הפירוט פה דיי כללי בכדי לא לחשוף את החברה לחולשותיה בפני גורמים שאין צורך שיחשפו למידע זה, ולכן מידע זה מפורט באופן פרטני בנספח א' אשר אסור לפרסום.

#### **עיקרי הממצאים:**

**35. קיים שימוש במערכות הפעלה מיושנות, לא נתמכות ולא מעודכנות בתחנות קצה ושרתים והדבר חושף את החברה לחדירה מצד גורמים זדוניים ונוזקות.**

**36. נמצאו ממשקי ניהול ברשת הפנימית החשופים לגישה מכל מקום ברשת והדבר מגביר חשיפה לפרצות אבטחה.**

**37. קיים שימוש בשירותים ואפליקציות בגרסאות מיושנות ולא מאובטחות והדבר מגביר חשיפה לחדירה מצד גורמים זדוניים ונוזקות.**

**38. לא מיושמות חסימות לגלישה מתחנות קצה לאתרים בחלק מקטגוריות מסוכנות וחסומה להורדת קבצים מסוכנים מאינטרנט לתחנות קצה, והדבר מגביר חשיפה לזליגת מידע רגיש או חדירת נוזקות לרשת.**

**39. לא מיושם מגנון סינון לתעבורת אינטרנט מוצפנת HTTPS INSPECTION בחומת אש ולמעשה חומת האש "עיוורת" לחלק גדול מתעבורת גלישה באינטרנט ב HTTPS ולא יכולה למנוע חדירה של נוזקות לתחנות קצה.**

**40. נמצאו מספר ממשקי גישה בטווח כתובות חיצוני של החברה שחשופים לכלל האינטרנט וחשופים למתקפות.**

**41. נמצא כי, קיימת גישה לממשקי החברה ממדינות אחרות, קיימות של ממשק ניהול אשר נגיש מכל העולם מרחיבה את שטח התקיפה הקיים על החברה לתוקפים גם מחוץ לישראל.**

**לפירוט הבדיקות, ממצאים והמלצות ראה נספח א' - סיכום מבדקים טכנולוגיים.**

#### **המלצות:**

88. לבחון את הממצאים וחולשות שאותרו על ידי הביקורת ולבנות תכנית עבודה מסודרת לטיפול בממצאים בהתאם לרמת הסיכון שלהם.
89. לקיים מבדק חוזר לבדיקת טיפול בממצאים באופן אפקטיבי.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

## 16. אבטחת התקנים ניידים

סעיף 12 לתקנות קובע

"בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

### ממצאים:

42. נמצא כי, מיושמת חסימה למניעת חיבור מדיה נתיקה לתחנות קצה. - תקין
43. לא הופעלה טכנולוגיה להצפנת נתונים במדיה נתיקה ובדיסקים קשיחים של המחשבים הניידים. קיימת תמיכה למשל באנטי וירוס המותקן בחברה.

### המלצות:

90. יש לבצע הצפנת דיסקים קשיחים בכל מחשבים ניידים והתקנים ניידים המונפקים על ידי החברה. במצב של אובדן ההתקן החברה לא תעמוד בחשיפה לזליגת מידע רגיש לאור קיום ההצפנה.

## 17. מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

### ממצאים:

44. כיום הגלישה באינטרנט מבוצעת דרך חומת אש ומופעל מודול סינון אתרים וקבצים. **לא מתבצע במודול שימוש מוקדש ולכן החסימה, לקטגוריות של אתרים שמוגדרים כחסומים לגלישה כמו אתרים עם תוכן לא הולם וגם לחסום הורדה של קבצים בפורמטים לא מורשים, אינה מספקת.**
45. כיום דוא"ל ארגוני נכנס עובר סינון במערכת אבטחה ייעודית. **המערכת לא חוסמת בצורה אפקטיבית מספיק קבצים זדוניים ופורמטים מסוכנים. קיים מודול אבל הוא לא מספיק מוקדש**

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

46. נמצא כי, מדיניות הגלישה מתירנית כאשר לא מיושמת חסימה של רוב הקטגוריות המסוכנות כמו אתרי דוא"ל חנימי, אתרי שיתופי ואחסון קבצים, אתרי משחקים, אתרי שידור סרטונים אתרי האקינג ועוד. בנוסף לא קיימת חסימה להורדה של קבצי הרצה. לפירוט ממצאים ראה נספח א'. במצב זה מוגברת חשיפה זליגת מידע רגיש מרשת החברה ומאגריה וחדירת נזקות לרשת החברה.

47. נמצא כי, מערכת סינון דוא"ל מסננת ברמה לא מספקת את הקבצים בפורמטים שונים.

48. כמו כן ע"י מניפולציות על שרת המיילים, צלחו מספר נסיונות היתחזות לגורמים לגיטימיים. יש מקום לבחון שיפור נוסף ברמת סינון. לפירוט ממצאים ראה נספח א'

#### המלצות:

91. יש לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה באינטרנט המתירנית הקיימת כיום בחברה ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר לכל קבוצות העובדים בהתאם לעקרון של אפשרות גלישה לצורכי עבודה בלבד תוך צמצום סיכונים זליגת מידע רגיש והחדרת נזקות דרך גלישה באינטרנט תוך חסימת קטגוריות נוספות, כמו אתרי דוא"ל חנימי, שיתופי קבצים, פרוקסי ועוד.

92. יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה ולמנוע כניסת פורמטים מסוכנים נוספים בדוא"ל ארגוני.

### 18. אבטחת גישה מרחוק למשאבי החברה

בסעיף 14(ג) בתקנות נרשם

"במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה."

מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות פרסמו הנחיות לגבי אמצעי אבטחה נאותים בגישה מרחוק מהבית לרשת ארגונית לפירוט ראה נספח ב'.

כיום אמצעי אבטחה מקובל בגישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים בהזדהות לפחות - 2FA. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה כאשר קיימים דרכים רבות להשגת הסיסמה על ידי גורמים זדוניים. ההזדהות החזקה הנפוצה הינה קיום מנגנון לחילול סיסמה חד פעמית באמצעות התקן הנתון לשליטה של המשתמש כמו טלפון אישי נייד.

הזדהות חזקה כוללת בד"כ חילול סיסמה חד פעמית ואקראית בכל גישה. במצב נוכחי עלולות סיסמאות קבועות של משתמשים להיחשף בדרכים שונים לגורמים זדוניים ובכך ישיגו הגורמים אלה גישה מרחוק לנתונים רגישים.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

#### ממצאים:

49. לא מיושמת הזדהות חזקה בגישה מרחוק למערכות החברה ע"י מנגנון OTP ב VPN בחומת אש על ידי עובדים.
50. לא מבוצעת חסימה להעתקת קבצים בין תחנת קצה לרשת הארגונית לצמצום חשיפה של חדירת נוזקות ממחשב הקצה לרשת ארגונית או העתקת מידע רגיש למחשב הקצה.
51. ממשק ה-VPN אינו מוגן במנגנון GEO PROTECTION שמאפשר חסימת גישה ממדינות לא מורשות כמו מדינות אויב ומדינות מסוכנות ומתאפשרת גישה מכל מדינות העולם.
52. לא מבוצעת בדיקה של מחשב קצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק לפני חיבורו לרשת הארגונית, לרבות אם קיימים בו אמצעי אבטחה נאותים. כיום מתאפשר חיבור של כל מחשב ללא אנטי וירוס מעודכן או עדכוני אבטחה מעודכנים. הנ"ל בניגוד להנחיות מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות. כמפורט בנספח ב'.
53. נמצא במסגרת מבדקים טכנולוגיים כי, לא מיושמת הקשחה מספקת של מחשבים ניידים ארגוניים מהם מבוצעת גישה מרחוק. – ראה הרחבה בנספח א'

#### המלצות:

93. לבצע הקשחה נאותה במחשבים ניידים מהם מבוצעת גישה מרחוק.
94. להגדיר בדיקה של נאותות אמצעי אבטחה במחשב קצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק ולא לאפשר חיבור מחשבים לא מוגנים באנטי וירוס מעודכן ועדכוני אבטחה.
95. לצמצם אפשרות גישה מכל העולם לממשקי ה-VPN ככל שניתן באמצעות GEO PROTECTION תוך הגבלת גישה ממדינת ישראל בלבד.
96. יש ליישם הגבלת גישה לממשקים הנגישים מאינטרנט לכתובות IP קבועות מורשות בלבד, לבחון מעבר לממשקים מאובטחים כמו SFTP וכדומה. (פירוט נרחב בדוח הטכני)

### 19. אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים

באמצעות אפליקציות זדוניות שמתמשים תמימים מורידים למכשירים ניידים שברשותם, ניתן לגנוב מידע רגיש מהטלפון או מהטאבלט, כולל סיסמאות גישה ופרטי דואר אלקטרוני ארגוני שעלולים לכלול נתונים רגישים כולל אישיים.

בארגונים רבים קיים כיום שימוש בטכנולוגיה לניהול ואבטחת התקנים ניידים (MDM) המספקת הגנה מלאה על המידע הנמצא במכשיר, מבלי לפגוע בפרטיות המשתמש.

#### ממצאים:

54. נמסר כי, טרם הוטמע בחברה פתרון להגנה על טלפונים ניידים מסוג MDM.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

55. כמו כן, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה למכשיר אשר מבצע סנכרון לדוא"ל ארגוני, מחיקה מרחוק, אישור לחיבור מכשיר ספציפי לפי מזהה.

56. לביקורת נמסר כי מדובר בטלפונים אישיים של העובדים והשימוש מתבצע בעיקר לקריאת הודעות מיילים.

#### המלצות:

97. מומלץ לבחון ליישם פתרון MDM לאבטחת מכשירים ניידים של עובדים המסונכרנים לדואל ארגוני לרבות אנטי וירוס ועד להשלמת יישום להפעיל מנגנוני אבטחה בסיסיים לצמצום הסיכון.

### 20. בקרה ותיעוד גישה

בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם:

(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו - מנגנון הבקרה) ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

(ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

#### ממצאים:

57. במהלך הביקורת נמסר כי, טרם בוצע תהליך מיפוי מקיף ברמת כל מאגר ומערכת מאגר האם אכן מנגנון תיעוד אוטומטי לפעולות משתמשים עומד בדרישות התקנות, לרבות שמירת תיעוד לתקופה של 24 חודש.

58. בנוסף טרם נקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד כפי שנדרש בתקנות.

#### המלצות:

98. על הממונה על אבטחה להגדיר נוהל בדיקה שגרתי של תקינות נתוני התיעוד בכל המאגרים כולל מערכות מאגרים שמסופקים על ידי ספקי מיקור חוץ ברמת סיכון בינונית וגבוהה ולדווח על תוצאות בדיקה לוועדת היגוי.

ביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע - החברה הכלכלית הוד השרון

99. בהתאם לתוצאות הבדיקה לבצע תיקונים נדרשים בכל מנגנון תיעוד על מנת לעמוד בדרישות התקנות.

## 21. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע

"בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

### ממצאים:

59. לא מיושמת מדיניות אחידה לביצוע עדכוני אבטחה ברמת מערכת הפעלה בשרתים ותחנות קצה באמצעות כלי לעדכון וניטור מרכזי WSUS.

60. במסגרת המבדקים הטכנולוגיים, כמפורט בנספח א', נמצאו מחשבים בהם חסרים עדכוני אבטחה קריטיים ברמת מערכת ההפעלה windows.

61. נמצאו עדכוני אבטחה חסרים או גרסאות תוכנה מיושנות ברמות סיכון שונות לרבות קריטית ברמת תוכנות כגון: תוכנות להשתלטות מרחוק, דפדפנים, תוכנות עריכת קבצים ועוד – ראה פרוט בנספח א'.

62. קיימות עדיין תחנות קצה בהן מותקנת עדיין מערכת הפעלה 10WINDOWS מיושנות.

### המלצות:

100. להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת ולבצע עדכונים נדרשים כולל בתוכנות צד ג'.

101. להפעיל מנגנון עדכון אוטומטי לתוכנות צד ג'.

102. להשלים ביצוע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות תוכנה בהתאם לממצאים שעלו בביקורת כפי שהוצגו בנספח א'.



## דוח בנושא - התקשרות בין העירייה לחברת אקספונט Expo-Net

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה

10/2022



## כללי

בהתאם לתכנית העבודה לשנת 2022 ביצעתי ביקורת בנושא אבטחת מערכות מידע בחברת "אלומה" ובחברה הכלכלית הוד השרון.

במסגרת הביקורת נחשפתי להתנהלות העירייה בנושא ההתקשרות עם חברת - אקספונט בע"מ (להלן - "אקספונט") עבור שימוש במערכת ניהול פרויקטים הנדסיים ותשתיתיות בעיר - מערכת 'אקספונט'. המערכת שימשה את העירייה ואת החברה הכלכלית. באמצעות המערכת נוחלו הפרויקטים הנדסיים בעיר משלב התכנון, הכנת כתבי כמויות ועד לאישור חשבונות לקבלנים.

**בעקבות בעיות בתשלומים שלא הועברו לחברה, היא הפסיקה לתת שירות לעירייה ולחברה הכלכלית ונכון להיום לעירייה אין גישה לנתונים שנוהלו במערכת.**

**לאור האמור, מצאתי לנכון להוציא דוח על התנהלות העירייה מול החברה.**

## השתלשלות העניינים

1. ב - 21/1/2018 נחתם הסכם בין העירייה לחברת **קומפלוט** (להלן - "קומפלוט") למתן שירותי מחשוב כוללים למנהל ההנדסה בעירייה.
2. ע"פ ההסכם התחייבה **קומפלוט** לספק לעירייה מערכת לניהול פרויקטים בעלות 1,000 ₪ לחודש. (נספח א לדוח).
3. בשנת 2019 התקשרה העירייה, ע"פ דרישת מנהל אגף בינוי, עם **אקספונט**<sup>1</sup> עבור שימוש במערכת לניהול פרויקטים, תוך הסתמכות על כך שהתשלומים לחברה יתבצעו ע"י **קומפלוט**, בפועל חברת קומפלוט לא חייבה את העירייה ולא העבירה תשלום לחברת אקספונט כל אותה תקופה.
4. ב - 4/2021 פנתה **אקספונט** לעירייה בדרישה לקבלת תשלום עבור השירותים הניתנים על ידה תוך איום כי אי הסדרת התשלום תגרום לסגירת המערכת.
5. בתאריך 4/5/2021 אושר תשלום על סך של 65,403 ₪ + מע"מ בהתבסס על ישיבת פורום מנכ"ל ובהתבסס על 'פשרה' שהושגה בין חברת קומפלוט לעירייה, לפיו:
  - העירייה תישא בעלויות שנצברו עד אותה הנקודה, ומכאן והלאה חברת קומפלוט תשלם לאקספונט.
  - והחל מינואר 2021 ההתקשרות תהיה דרך **קומפלוט**. קומפלוט תחייב את העירייה על שימוש במערכת ותשלם לאקספונט.
6. ב - 6/2021 העירייה העבירה את התשלום ל**קומפלוט** כדי שתעביר את הסכום ל**אקספונט בהתאם ל'פשרה שהושגה'**. יצוין, כי התשלום בוצע דרך **קומפלוט** כיוון שלעירייה אין הסכם עם **אקספונט**.

<sup>1</sup> ההסכם עם קומפלוט לא מרט איזה תוכנה / מודול קומפלוט תספק. החוזה קוב מה המודול יכלול - נספח א.

ע"פ מנהלת אגף מערכות מידע, 'הפשרה' שהושגה בין הצדדים תועדה בהתכתבות ברורה בין הצדדים באמצעות סיכומי פגישות שנשלחו במייל, בין נמעני המייל נכללו גם מנכ"לית חברת קומפלוט ומנהל מחלקת חוזים ומכרזים בעיריית הוד השרון. פשרה זאת לא קיבלה ביטוי בחוזה הקיים/ הוספת נספח ולא יצא לפועל.

הסיכום נשלח במייל ממנהלת אגף מערכות מידע לאקספונט ולא אושר ע"י אף גורם (נספח ג לדוח).

7. ב-2/2022 פנתה (בשנית) חברת אקספונט לעירייה בבקשה לקבל את התשלומים המגיעים לה תוך איום כי במידה ולא ישולם תחסם הכניסה למערכת. באותו זמן נודע לעירייה כי קומפלוט לא מעבירה את התשלום שמשולם לה ע"י העירייה לחברת אקספונט.

8. לאור קבלת הדרישה פנתה מנהלת אגף מערכת מידע לועדת שלושה שיאשרו תשלום נוסף לאקספונט ובמקביל לפעול מול קומפלוט שלא העבירו את התשלומים.

6. לצערנו, חברת קומפלוט לא עמדה בהתחייבותה ולא שילמה לחברת אקספונט עבור שנת 2021, למרות שחייבה את העירייה בגין שירות זה החל מינואר 2021 ע"פ ההסכם.

7. במקביל להסדרת תשלום החוב ישירות לאקספונט, ממליצה לפעול מול קומפלוט באמצעות הערכאות הנדרשות להשבת הסכום הכפול שהעירייה שילמה עבור המערכת בשנת 2021.

#### פניית מנהלת האגף - נספח ב לדוח.

9. בקשת מנהלת אגף מערכות מידע לא אושרה ובפועל העירייה לא שילמה את דרישת אקספונט.

10. אקספונט הפסיקה את מתן השירותים וחסמה את הכניסה למערכת לאור אי ההסכמות בנוגע לתשלום.

11. בשנת 2022 התקשרה העירייה עם חברת דקל. דקל היא חברה אחרת לניהול פרויקטים. העירייה משלמת על המערכת 1,000 ₪ בחודש + עלות שנתית של 23,089.95 ₪. התשלום מבוצע דרך קומפלוט.

#### בתגובה לדוח מסרה מנהלת אגף מערכות מידע כי:

ההתקשרות עם חברת דקל נעשתה בתאום בין מנכ"לית קומפלוט, מנהלת אגף מערכות מידע והיועץ המשפטי של העירייה.

לגבי התשלום – העירייה משלמת לקומפלוט עבור שימוש במודול ניהול פרויקטים במערכת דקל 1000 ₪ בחודש. בנוסף משלמת העירייה עבור שירותים שאינם נכללים בהסכם בין העירייה לקומפלוט (מחירוניהם והדפסות) ניתנים היום דרך קומפלוט ע"י הרחבת שירותים (אקסטרה) ע"פ דרישה של העירייה.

יודגש כי נכון להיום, אין גישה למידע שנוהל במערכת אקספונט ומידע רב על כל הפרויקטים התשתיתיים וההנדסיים שנוהלו בעיר בשנים 2019 - 2021 לא נמצא בידי העירייה.

## פרוט הממצאים

1. לא קיים נוהל שמתאר כיצד יש לפעול בעת התחלת התקשרות חדשה עם ספק שנותן שירותים גם דרך צד ג' או הוספת שירות להסכם קיים ע"י ספק צד ג'.

### התקשרות עם חברת אקספונט בשנת 2019

2. בגלל חילופי תפקידים באגף מערכות מידע לא ניתן היה למצוא תיעוד לפיו העירייה פנתה בדרישה לקומפלוט בבקשה שיספקו מערכת לניהול פרויקטים כפי שהתחייבו בהסכם. לכן לא ברור אם העירייה התקשרה עם אקספונט על דעת עצמה. בנוסף, לא ברור האם ההתקשרות עם אקספונט לקבלת מערכת לניהול פרויקטים אושרה ע"י קומפלוט.

היעדר תיעוד לאישור של קומפלוט גרם למחלוקת על עצם ההתקשרות ובכלל זה על היקף ההתקשרות, השירותים ואופן המימון. בסופו של דבר קומפלוט לא שילמה לאקספונט והעירייה נאלצה לספוג את העלויות ונכון להיום אין לה גישה לחומרים.

### בתגובה לדוח מסרה מנהלת אגף מערכות מידע כי:

עצם העובדה שאין התנהלות כספית או חוזית בין העירייה לאקספונט מלמדת על כך שההתקשרות אושרה ע"י קומפלוט.

### התייחסות הביקורת

ההסכם עם קומפלוט הוא מודולרי וככל שהעירייה הייתה בוחרת להשתמש במודול ניהול פרויקטים היה עליה לשלם תוספת של כ-1000 ₪ בחודש לקומפלוט. בפועל קומפלוט לא חייבה את העירייה ולכן קשה לדעת האם ההתקשרות עם אקספונט הייתה על דעתה. שכן, מדוע לא חייבה את העירייה?

### המשמעויות:

העירייה החלה שימוש במערכת של חברת אקספונט תוך הסתמכות שהתשלומים לחברה יבוצעו ע"י צד שלישי (קומפלוט) שלא בצורה מסודרת ומבלי שקומפלוט יאשרו לעירייה הסדר זה באופן חד משמעי.

העירייה התקשרה עם אקספונט לקבלת תוכנה לניהול הפרויקטים התשתיתיים בעיר ללא הסכם ומבלי לסגור את נושא השירותים, ביטוחים, אבטחת מידע תשלומים ונושאים נוספים שעליה היה לבחון טרם ההתקשרות.

### תשלומים לחברת אקספונט

תשלום עבור שנים 2019 - 2020

3. חברת קומפלוט העבירה את התשלומים לאקספונט כשנה לאחר שקיבלה את התשלום מהעירייה<sup>2</sup>. מדובר בתשלום של הסכם הפשרה שהועבר ע"י העירייה 76,521.5 ₪ (כולל מע"מ).

4. התשלום בוצע לחברת אקספונט (באמצעות קומפלוט) ללא הסדר חתום הקובע כי לאקספונט אין דרישות נוספות בגין אותה תקופה.

תשלום עבור 2021 -

5. הסיכום כי החל משנת 2021 ההתקשרות בין המנהלת אגף מערכות מידע לאקספונט תיעשה דרך חברת קומפלוט לא קיבל ביטוי בכתב.

6. למרות שהעירייה העבירה תשלום נוסף<sup>3</sup> לחברת קומפלוט עבור אקספונט, חברת קומפלוט לא העבירה את התשלום לחברת אקספונט<sup>4</sup>.

בפועל בשנת 2021 לא שולם לאקספונט, וזו הפסיקה את מתן השירותים תוך חסימת הכניסה למערכת.

המשמעות: כל הנתונים והחומרים הקשורים לפרויקטים הנדסיים בעיר נוהלו במערכת ונכון להיום, הנתונים אינם זמינים לעירייה ולחברה הכלכלית.

### השתתפות חברה כלכלית

7. החברה הכלכלית לא השתתפה בעלות המערכת למרות שהייתה אחת מהצרכניות העיקריות במערכת.

יצוין כי:

- 30 מתוך 95 פרויקטים שנוהלו במערכת נוהלו ע"י החברה הכלכלית<sup>5</sup>.
- ע"פ מכתב ששלחה מנהלת מערכות המידע, מנכ"לית החברה הכלכלית, אישרה השתתפות החכ"ל בהוצאה ע"ס 30,000 ₪, אשר יועברו לעירייה - סכום זה לא הועבר לעירייה והעירייה לא דרשה אותו.

### התייחסות גזבר העירייה

<sup>2</sup> ראה סעיף 5 לנספח ב.

<sup>3</sup> ראה סעיף 6 לנספח ב.

<sup>4</sup> יצוין, כי במכתב ששלחה מנהלת אגף מערכות מידע היא המליצה "לפעול מול קומפלוט באמצעות הערכאות הנדרשות להשבת הסכום הכפול שהעירייה שילמה עבור המערכת בשנת 2021". (הדגשה לא במקור).

<sup>5</sup> מייל מיום 13/12/2021 - נספח ד לדוח.

נושא ההתחשבות מול חכ"ל יטופל.

**המלצות**

- יש לפעול לשחזור החומר ע"מ שיהיה זמין ושמור בעירייה ובחכ"ל.
- יש להסדיר את החובות של חכ"ל ושל קומפלוט לעירייה.
- יש לוודא כי חברת קומפוט עומדת בהסכם ומספקת לעירייה מערכת לניהול פרויקטים בהתאם להתחייבותה בהסכם.

משה שטיגליץ, רו"ח מבקר העירייה

ספטמבר 2022



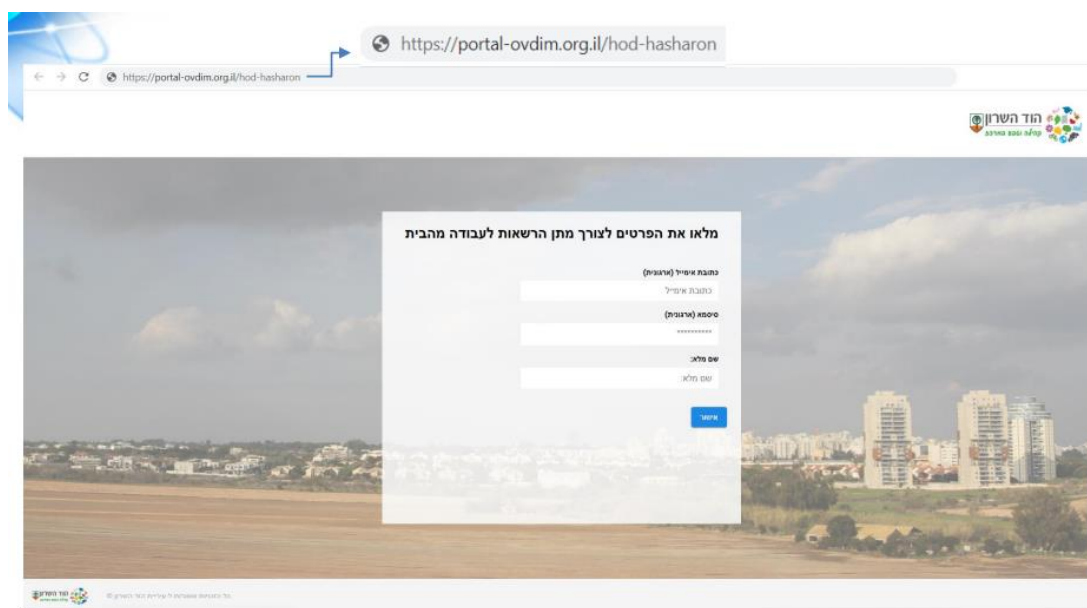
## סיכום קמפיין 'פשינג' בעירייה

### רקע

לצורך העלאת המודעות ובמטרה לבחון את הערנות של עובדי העירייה בנושא סיכוני אבטחת מידע וסייבר, ערכנו סימולציה של קמפיין פשינג באמצעות שליחת דוא"ל לעובדים. **במסגרת הקמפיין בדקנו האם העובד ילחץ על הלינק והאם ימסור מידע סודי ורגיש - סיסמת כניסה למחשב. הבדיקה בוצעה בקרב 100 עובדים.**

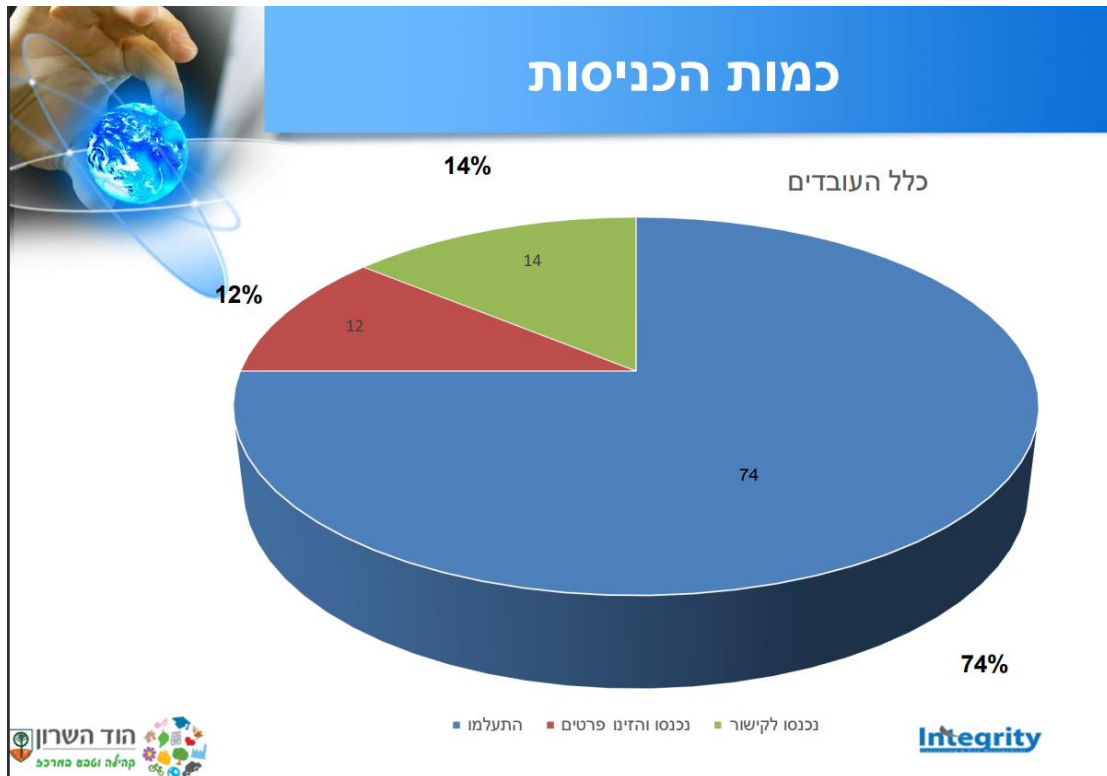
### הפעולות שבוצעו:

- הקמת אתר המדמה פורטל עובדים לצורך עדכון פרטי אבטחה.
- שליחת מייל פשינג ל-100 עובדים בנוגע להיערכות לביצוע עבודה מהבית בעקבות עלייה בתחלואת קורונה.
- העובדים נדרשו ללחוץ על הקישור שצורף למייל.
- העובדים שלחצו על המייל הגיעו לדף נחיתה ושם נדרשו למלא שם משתמש וסיסמת כניסה למחשב.



### תוצאות הקמפיין

- מספר האימיילים שנשלחו - 100.
- מספר העובדים אשר לחצו על הקישור - 14 (14%).
- מספר העובדים אשר לחצו והזינו פרטים - 12 (12%).
- מספר העובדים אשר התעלמו מהקישור - 74 (74%).
- מספר הלחיצות הדרוש בכדי לפגוע בארגון - 1.



המלצות:

1. מומלץ לחזק את מודעות העובדים בנושא לחיצה על קישורים מצורפים במיילים.
2. מומלץ לחזק את מודעות העובדים וערנותם בכל הנוגע להזנת פרטים וסיסמאות.

משה שטיגליץ, רו"ח

מבקר העירייה  
והממונה על תלונות  
הציבור

## טיוטת דוח ביקורת בנושא תשלומים לספקים עיריית הוד השרון

דצמבר, 2022



## 1 כללי

עיריית הוד השרון (להלן: "העירייה") אחראית על מתן שירותים לתושב לרבות - חינוך, רווחה, תרבות, גינון, תברואה וכיו"ב. לביצוע פעולות אלו נדרשת הרשות להתקשר עם ספקים ונותני שירותים לצורך ביצוע חלק מהעבודות.

ביצוע תשלומים לספקים הינו תחום מרכזי ברשויות המקומיות ועל כן קיימת חשיבות רבה למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך אישור החשבונות ותשלום הכספים.

היחידה המופקדת על ביצוע תשלומים לספקים הינה מחלקת ספקים באגף גזברות. תפקידה לבדוק, לבחון ולאשר את כל התשלומים לספקים ולנותני שירותים.

**במסגרת הביקורת קיבלנו תלונות מספקים ומבעלי תפקידים בעירייה על עיכובים בהליך תשלום החשבונות לספקים ולנותני שירותים.**  
**מניתוח כרטסת הנהלת חשבונות ספקים נראה כי התופעה של עיכוב בתשלומים מחריפה משנה לשנה (ראה ניתוח בהמשך הדוח) ויש צורך לבחון את הדרכים להתייעלות ולקיצור תהליך אישור התשלומים.**

### 1.1 נתונים

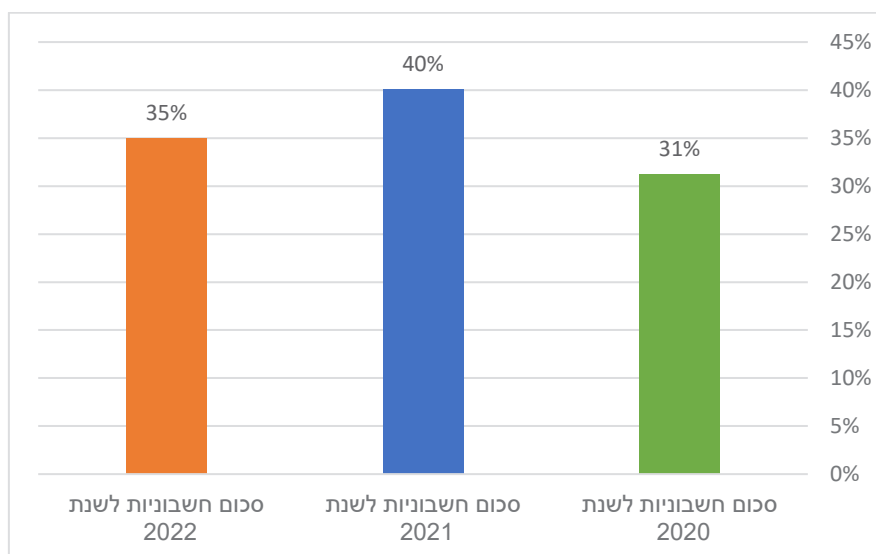
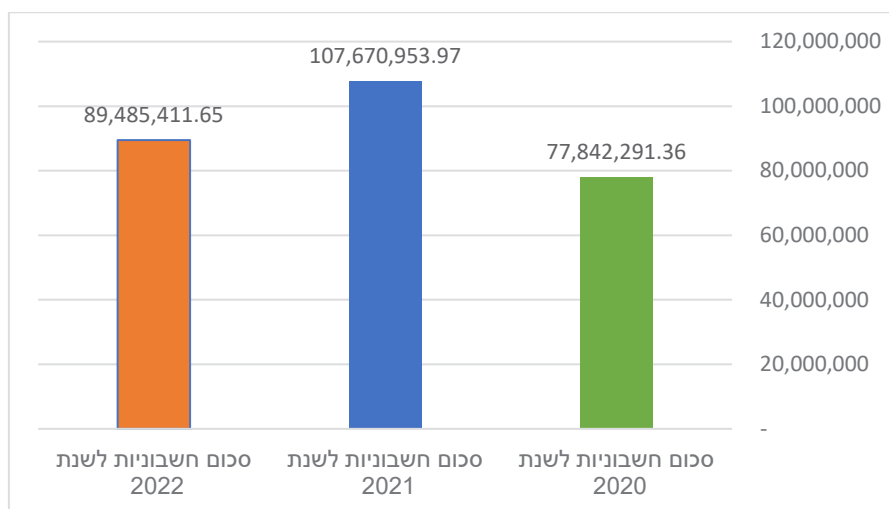
היקף התשלומים לספקים ונותני שירותים שבוצעו ע"י העירייה, בשנים 2020-2022 עמד על כ-249 מיליון ₪, כ-268 מיליון ₪ וכ-255 ₪ (נכון לדצמבר 2022), בהתאמה. התשלומים בוצעו לכ-8,900 גורמים שונים הכוללים ספקים, נותני שירותים, יועצים, מוסדות פנים עירוניים ומוסדות ממשלתיים. התשלומים בעירייה מבוצעים באמצעות מס"ב, שיקים והעברות בנקאיות.

**זמן התשלום הבסיסי לתשלום לספקים הינו שוטף +45 וזאת בהתאם לסעיף 3(א) ו(1) לחוק מוסר תשלומים לספקים – תשע"ז 2017 כדלהלן:**

(i) (1) מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון, ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ-80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון;

מניתוח שביצענו נמצא כי **אחוז ניכר** מהחשבונות משולם לאחר המועד שהוגדר – 45 יום להלן הנתונים:

להלן נתוני סך החשבוניות שעברו יותר מ- 45 ימים ממועד קבלת החשבונית ועד לשידור מס"ב לתשלום בשנים 2020 – 2022<sup>1</sup>:



הגרפים לעיל מצביעים על כך שבשנים 2020-2022 החשבוניות לא שולמו בזמן שהוגדר ע"י העירייה. ניתן לראות כי התופעה גדלה משנת 2020 ל 2021 ב 9% כ 30 מילון ₪

יודגש כי, נכון לבדיקה 12/2022, ישנן חשבוניות רבות השייכות לשנת 2022 שטרם הועברו לתשלום ועל כן ניתן להסיק שכמות החשבוניות שישולמו באיחור בשנת 2022 תגדל משמעותית לאחר אישורן ותשלומן.

<sup>1</sup> ע"פ כרסטת הנהלת חשבוניות. לפי סכום תשלום.

## 2 מטרת הביקורת

1. לבחון את הליך אישור חשבוניות לתשלום לספקים, החל משלב בדיקתן ואישורן במינהל המזמין וכלה באישורן ותשלומן ביחידת תשלומים במינהל כספים. זאת, במטרה לבחון דרכים להתייעלות ולקיצור תהליך אישור התשלומים, במידת הצורך.
  - לצורך הבדיקה ניתחנו את תהליך התשלומים לספקים ע"מ לאתר סרבולים או כפילויות בתהליך.
  - בנוסף הפקנו מדגם של כ 40 תשלומים – מרביתם תשלומים מעל 45 יום. חלקם של חשבוניות ששולמו ביום קבלתם. פרוט המדגם ראה בנספח לדוח.
2. לוודא כי תהליכי העבודה הנוגעים לתשלומים לספקים ברשות, מבוצעים באופן מוסדר ומבוקר, תוך שמירה על כללים ובקורות מובנים בתהליכים, ובהתאם למדיניות ונהלי הרשות תוך התמקדות בנושאים הבאים:
  - נהלי עבודה הקיימים ברשות.
  - פתיחת ספקים במערכת ועדכוןם.
  - אישור וקליטת חשבוניות.
  - בקרת תשלומים כפולים.
  - בקרה לפני ביצוע תשלום ושידור במס"ב.
  - התאמות בנק לתשלומי ספקים.
  - תשלומים בהוראת קבע.
3. הצלבות לאיתור חריגים במספר חשבוניות הבנק של הספקים בעירייה:
  - הצלבה בין חשבוניות של ספקים ע"מ לאתר ספקים שונים בעלי אותו מספר חשבון בנק.
  - הצלבה בין חשבוניות של הבנק של הספקים ושל העובדים ע"מ לוודא כי לא קיימים עובדי עירייה המשמשים גם כספקיה.

## 3 ההיבט החוקי

- פקודת העיריות [נוסח חדש];
- חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985;
- חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008;
- חוק שירותי תשלום, תשע"ט-2019;

#### 4 מתודולוגיה

עבודת הביקורת כללה את השלבים הבאים:

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

##### 4.1 הגורמים עימם נפגשנו

לצורך ביצוע הביקורת קיימנו ראיונות עם הגורמים הבאים ברשות:

- א. גזבר הרשות.
- ב. מנהלת אגף חשבונות.
- ג. מנהלת מחלקת ספקים.

##### 4.2 חומרים שהוצגו בפני הביקורת

במסגרת הליך הביקורת הומצאו לסקירתנו, האסמכתאות דלהלן:

- מבנה ארגוני של הרשות;
- דוחות כספיים מאושרים לשנים 2019-2021;
- העתק נהלי עבודה כתובים
- רשימת ספקים
- כרטסת הנה"ח ספקים לשנים 2020-2021;
- דוח פירוט העברות מס"ב לשנת 2021 (מדגם של החודשים ינואר, יולי ונובמבר);
- מדגם ספקים

##### 4.3 מיקוד הביקורת

הביקורת התמקדה בבחינת סדרי עבודה ועמידה בהגדרות הדינים השונים בנושא תשלומים לספקים.

##### 4.4 מגבלות בביקורת

הביקורת מציינת, כי לא היו כל מגבלות בעבודתה וכי הביקורת התנהלה תוך שיתוף פעולה מלא עם נציגי הרשות.

## 5 תמצית הממצאים

1. הביקורת סקרה את החשבוניות שהתקבלו מהספקים בשנים 2020-2022 ומצאה כי כ-31% מהחשבוניות בשנים אלו שולמו מעל 45 יום לאחר קבלת החשבונית מהספק, וכ-10% מהחשבוניות שולמו מעל 100 יום לאחר קבלת החשבונית מהספק וזאת בניגוד מוחלט לסעיף 3(א) ו(1) לחוק מוסר תשלומים לספקים. אחוזים אלו מצביעים על ליקויים בהליך אישור החשבוניות ואישור התשלום בעירייה.
  2. נמצא כי הליך אישור וקליטת חשבוניות הינו הליך פיזי, ידני ומסורבל הגורם ל"צוואר בקבוק" בחלק מהתחנות שעוברת החשבונית טרם התשלום לספק, דבר אשר גורם להארכת זמני הטיפול בחשבוניות ומעכב את התשלום לספק.
  3. נמצא כי אין נתיב ביקורת, המאפשר תיעוד כרונולוגי של תהליכי אישור התשלומים לספקים. המשמעות: חשבוניות ומסמכים רבים הולכים לאיבוד ולא מועברים לתשלום. (ראה פרוט במדגם לעיל).
  4. נמצאו חשבוניות ששולמו ללא שהופקה בגינם הזמנה במערכת. המשמעות: החשבוניות היו פתוחות זמן רב, ואף גורם בעירייה לא היה מודע להן. יודגש כי חלק מהחשבוניות שולמו לאחר מספר שנים ולאחר פניית הספק לביקורת.
  5. הביקורת מצאה כי קיימת כפילות בהליך אישור התשלומים לספקים. מנהל הרכש מאשר את הזמנת העבודה, לאחר מכן גם את החשבונית. לדעת הביקורת צריך לשקול האם נכון שמנהל הרכש יהיה חלק מהיררכיית האישורים הכספיים.
  6. נמצא כי ישנן חשבוניות רבות שממתינות במגירות של החשבים לחתימה – מדובר בחשבוניות שקשורות לרכש. מצב זה נובע עקב מחלוקת בין מנהל הרכש לגזבר מי מתפקידו להעביר את החשבוניות פיזית לחתימת מנהלי האגפים. (האם מנהל הרכש צריך לגשת למנהלי האגפים לאחר שהחתיים את החשבים ולהחתיים גם אותם או שמא מנהל הרכש יעביר את החשבוניות לחשבים והחשבים יעבירו למנהלי האגפים לחתימה).
  7. נמצא כי ישנו מספר רב של חשבוניות ששולמו ביום הפקתן על-ידי הספק. הביקורת מעלה שלושה הסברים לכמות כזו גדולה של חשבוניות ששולמו באותו יום:
    - א. חשבוניות שהוזנו בדיעבד
    - ב. טעות בהקלדה (דוגמה לכך ניתן לראות בסעיף 6.2.3 במדגם הספקים)
    - ג. חשבוניות שאבדו והספק הוציא חשבונית חדשה ששלומה באותו יום.
  8. נמצא כי לספקים אשר עובדים באופן רוחבי עם אגפי העירייה לא קיים גורם מרכזי שאמון על אישור הליכי התשלום.
- חלק מהספקים מוציאים חשבונית נפרדת לכל אגף - נכון לתהליך העבודה היום הנ"ל שהעמיס על העבודה של כלל הגורמים ואף גרם לאיבוד של מספר רב של חשבוניות וקבלת חשבוניות כפולות (ראה טבלה של חשבוניות שאבדו לספק [REDACTED] להלן).

- ☒ חלק מהספקים מוצאים חשבונית אחת כוללת לכלל האגפים מה שמעקב את אישור החשבוניות כיוון שלכל אגף תקציב אחר ונדרש להחתים את החשבים של כל האגפים הרלוונטיים ולאחר מכן את מנהלי האגפים הרלוונטיים ועד להחתמת כל הגורמים לא ניתן לשלם.
9. במהלך תקופת הביקורת התקבלו תלונות מהספק [REDACTED] ומהספק [REDACTED] בדבר החוב שהעירייה טרם שילמה לספק. תלונה [REDACTED] מטופלת בנפרד על ידי הממונה לתלונות הציבור.
- מניתוח התלונות ניתן להסיק כי:
- חשבוניות רבות בעשרות אלפי שקלים לא שולמו לספקים מספר חודשים ואף שנים.
  - חלק גדול מהחשבוניות אבדו ועל כן לא שולמו.
10. במדגם הביקורת המבוקרים הגיבו על 26 חשבוניות שנדגמו מתוך 40. הביקורת לא קיבלה הסברים מספקים מהמבוקרים אודות השתלשלות האירועים עד לעיכובים המשמעותיים שהיו בתשלום החשבונות שעלו במדגם, פרט לשתי תגובות של מחלקת שומה ומחלקת תחזוקת חזות העיר אשר סיפרו מענה הולם אודות העיכובים בתשלום החשבוניות הנ"ל.
- משמעות:
- אין בעירייה בסיס מידע מספק אודות השתלשלות האירועים ואין מעקב נאות אחרי חשבונות.
11. נמצא כי ב-50% מהמדגם לא מצוינים תאריכי החתימות של הגורמים הרלוונטיים על החשבוניות ועל כן, לא ניתן לדעת מתי כל גורם חתם על החשבוניות והיכן החשבוניות המתינו זמן רב.
12. ישנן הזמנות רכש שהונפקו לאחר קבלת החשבונית מהספק, משמע, הונפקו הזמנות רכש בדיעבד, לאחר קבלת המוצר/ השירות מהספק.
- עקרונות מנהל תקין מחייבים התנהלות תקינה אחראית ומבוקרת. כחלק מעקרונות אלו, על מנת לשמור על בקרה תקציבית נאותה ולמנוע חריגות, אין להתקשר עם ספק ללא הזמנת עבודה מעודכנת שלה סעיף תקציבי משוריין.
13. נמצאו חשבונות רבים שתאריכי הנפקת החשבונית על-ידי הספק לא בהלימה עם הנתונים שהוקלדו במערכת ועל כן לא ניתן לקבל תמונת מצב מהימנה לגבי ימי התשלום של כל החשבוניות לשנים שנבדקו.
14. הביקורת מצאה כי לעירייה קיים נוהל בנושא תשלומים לספקים מס' 5.1.01.03 "ניהול מערך תשלומים – אישור והגשה של חשבונות לתשלום" להלן: ("נוהל העבודה") אשר מפרט, בין היתר, את אופן ניהול ההוצאות מתקציב העירייה, ביצוע מעקב אחר ההוצאות ואישור חשבוניות לתשלום.
15. בנוהל העבודה לא צוין לו"ז המגדיר את הזמן מקבלת החשבונית עד לתשלומה לספק.
16. נמצא כי נוהל העבודה אינו חתום על ידי גורם מוסמך.

17. נמצא כי קיימים ספקים פעילים במערכות הרשות שמהם לא דרשו את המסמכים אותם הספקים צריכים לספק כתנאי לפתיחת ספק ותחילת עבודה עימם.
18. פתיחת ספקים - נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים (ת.ז, פרטי חשבון בנק וכיו"ב) לבין נתונים לא רגישים (שם העסק, ח.פ, כתובת וכיו"ב). מצב זה עלול להוביל לאי סדרים במחלקה.
19. היעדר בקרה תקופתית על שינויים שבוצעו בתיקי הספקים במערכת. המערכת מאפשרת הפקת דוח לוג שינויים אך אין גורם האחראי לביצוע הבקרה.
20. פתיחת ספק במערכת - נדגמו 15 ספקים אשר הוקמו בשנים 2020-2021 ונמצא כי נפתחו ספקים במערכת שלא מילאו טופס פתיחת ספק ו/או לא העבירו את כלל האישורים הנדרשים בהתאם לטופס פתיחת ספק.
21. נמצא כי לא קיימת במערכת מדיניות חסימה/ סגירת ספקים
22. נמצא כי לא קיימת סגירת ספקים במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.
23. כל חשבון המוגש ע"י ספק מקושר למספר הספק הקיים במערכת הנהלת החשבונות.
24. נמצא כי המערכת מתריעה על הקלדת חשבונות כפולים על בסיס מספר חשבונות.
25. הרשות, משתמשת במערכת מס"ב (מרכז סליקה בנקאית) ככלי עיקרי לביצוע תשלומים לספקים ונותני שירות.
26. לא נמצא כי מבוצעות התאמות תשלומי ספקים ברשות. התאמות הספקים הכרחיות הן לאמיתות היתרות ביום המאזן והן לוודוא כי התשלום לספק שולם במלואו וכי העירייה אינה בחוב מול אותו ספק.
27. לא קיימות הנחיות ייעודיות בנוהל תשלומים לספקים לעניין התאמות הספקים.
28. תשלומים בהוראות קבע - דגמנו 7 ספקים המשלמים בהוראת קבע ובדקנו כיצד מאושרים תשלומים אלו. להלן הספקים שנדגמו:
29. נמצא כי חשבונית של חברת בזק לחודש אוקטובר טרם נבדקה ונחתמה. יש לציין שתשלום זה כבר שולם בהוראות קבע.
30. לביקורת נמסר כי חשבוניות של חברת החשמל מבוקרות על ידי חברת [REDACTED] החברה אחראית על הבקרה השוטפת של החשבוניות ולאחר מכן יוצרת פקודת יומן לקליטתן. עם זאת, לא נמסר כי קיים גורם פנימי בעירייה המאשר תשלום לחשבוניות אלו.
31. נמצאו 3 זוגות ספקים בעלי אותו מספר חשבון בנק.
32. נמצאו 9 עובדים שהחשבון בנק שמשולם להם השכר הוא חשבון של ספקים.

## 6 המלצות הביקורת

1. מומלץ למכן את הליך אישור וקליטת חשבוניות על מנת למנוע "צוואר בקבוק" בעת הבדיקות והחתימות הנדרשות להעברת החשבוניות לתשלום. מיכון הליך אישור החשבוניות ברשות ימנע עיכוב משמעותי של תשלומים לספקים וכן ייעל את שיטת אישור התשלום לספק.
2. מומלץ כי על הזמנת הרכש יחתמו מנהל האגף והחשב, לאחר חתימתם על הזמנת הרכש, בדיקה ואישור של תעודת המשלוח, החשבוניות ייבדקו על-ידי מנהל הרכש בהשוואה להזמנת הרכש ותעודת המשלוח שהתקבלו. לאחר מכן, יועברו החשבוניות ישירות לבדיקת הגזברות ולתשלום במס"ב.
3. יש להגדיר בנוהל העבודה לו"ז להליך אישור חשבונות והעברת החשבונות לתשלום ולו"ז לאישור ושליחת התשלום.
4. על מנת למנוע מקרים כגון הזנת חשבוניות בדיעבד, טעויות הקלדה של חשבוניות במערכת ואיבוד חשבוניות במהלך שרשרת האישורים טרם התשלום, הביקורת ממליצה למכן את הליך האישורים והתשלומים לספקים בעירייה.
5. במקרים בהם ספקים עובדים באופן רוחבי עם אגפי העירייה מומלץ להסדיר תקציב נפרד המקושר לכלל האגפים. תקציב זה יאפשר הליך יעיל יותר של אישור חשבוניות מעין אלו ויקצר את זמן התשלום לספקים אלו.
6. יש להסדיר באופן מידי את החובות מול הספקים בכלל ומול [REDACTED] בפרט.
7. על העירייה להטמיע נתיב ביקורת הכולל תיעוד מלא של כל שלבי אישור חשבונות הספקים עד לתשלום לספקים.
8. העירייה מתוקף הגדרתה כרשות מקומית כפופה לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 ועל כן בהתאם לסעיף 29 ב' לחוק כאמור ביצוע עבודה כפוף להנפקת הזמנת עבודה כדין לספק. קבלת שירות מספק ללא הנפקת הזמנת עבודה כדין מנוגדת להנחיות שר האוצר וחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 אשר קובע כי במקרה זה חוזה ההתקשרות עם הספק בטל כפי שנאמר בסעיף 29 ב' (1) "להודיע לצדדים להסכם על בטלות ההסכם או ההסדר כאמור בסעיף 29(ב) (להלן - ההסכם הנוגד), ועל החובה של הגוף המתקצב או הגוף הנתמך להפסיק לאלתר כל הטבה כספית הקשורה לעבודה שמקורה בהסכם הנוגד".
9. עד למיכון התהליך על מחלקת ספקים להקפיד יתרה על הקלדה מדויקת של תאריכי החשבוניות במערכת.
10. יש לעדכן את נוהל העבודה ולהוסיף רשימת תיוג (צ'ק ליסט) לתהליך אישור התשלומים.
11. יש להוסיף לנוהל העבודה לו"ז המגדיר את הזמן מקבלת החשבונות עד לתשלום לספק.
12. יש לנסח נוהל המגדיר את הליך הבדיקות והאישורים הנדרשים על מנת להעביר תשלום לספק בנוהל זה יש לציין את הדגשים וההסברים שיש להביא טרם העברת החשבונות לטיפול החשבים.

13. יש להביא את הנוהל לאישור וחתימה לידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה.
14. יש לוודא כי לכל הספקים הפתוחים במערכת קיימים כלל המסמכים הנדרשים.
15. יש לבצע הפרדה בין ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר באמצעות הרשאות במערכת שיאפשרו גישה רק לגורמים שיוגדרו מראש וזאת על מנת למנוע הונאות אפשריות ברשות.  
יש להוסיף לנוהל העבודה הקיים את הפרדת הנתונים הנ"ל.
16. על מנהלת האגף לבצע בקרה תקופתית על שינויים שבוצעו בתיקי הספקים במערכת, וזאת באמצעות הפקת דוח לוג שינויים וקבלת הסברים מהגורמים המקצועיים מדוע בוצעו השינויים.
17. יש להגדיר חסימת פתיחת ספק במערכת טרם התקבלו ונסרקו כלל המסמכים הנדרשים בהתאם לטופס פתיחת ספק.
18. מומלץ, כי ספקים שלא פעילים במערכת מעל שנתיים ייסגרו באופן ידני, תוך בקרה של מנהלת מחלקת ספקים שאכן ספקים אלו אינם פעילים, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.
19. בספרי הרשות ישנו חשבון ספקים אשר בו נרשמת ההתחייבות הנוצרת בגין רכישות וכן התשלומים שנרשמו בגין אותן רכישות. בספרי הספק ישנו חשבון לקוחות אשר בו נרשם חוב הלקוח הנוצר בגין המכירות וכן התקבולים שנרשמו בגין המכירות. על הרשות לבצע התאמה חודשית ולוודא שהסכומים תואמים בספרי הספק למול ספרי הרשות.
20. יש לעגן את תהליכי ההתאמות תשלומי ספקים בנהלי העבודה כתובים לרבות התייחסות לתדירות, תיעוד, הרשאות, חתימות וכיו"ב.
21. יש לבצע בקרה הדוקה על חשבונות שמשולמים בהוראות קבע.
22. מומלץ להסמיך גורם ייעודי ממחלקת נכסים האמון על בדיקה ובקרה תקופתית אחר החשבונות של חברת החשמל.
23. מומלץ כי כחלק מבדיקת כניסה כחבר בוועדת ערר ייבדק נושא הפנסיה התקציבית.
24. נמצאו 3 זוגות ספקים בעלי אותו מספר חשבון בנק כמפורט בדוח המלא.
25. מומלץ לבחון התקשרות עם כל אחד מהעובדים, לבדוק ניגוד עניינים ולהחתים טל טופס בנושא.

## 7. הדוח המפורט

### 7.1 רקע

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

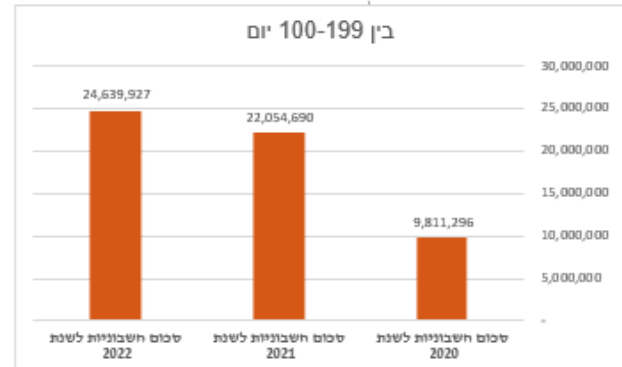
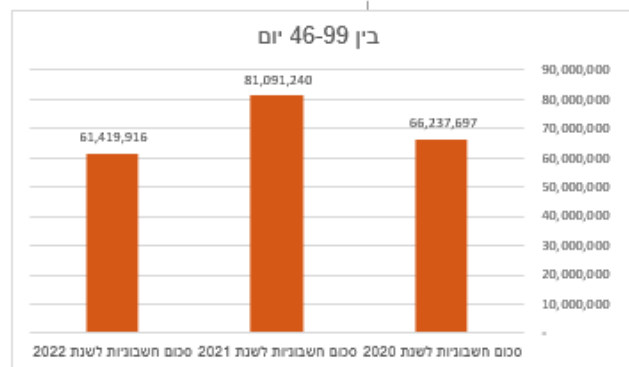
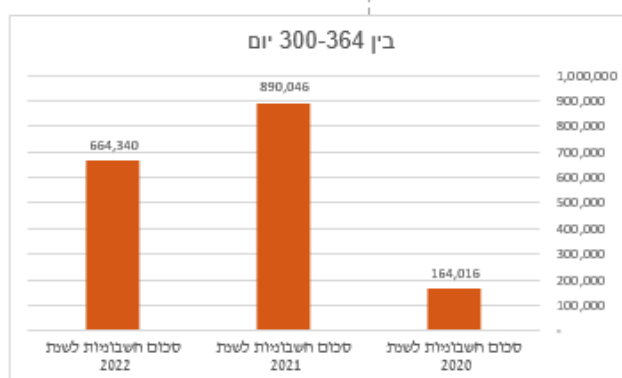
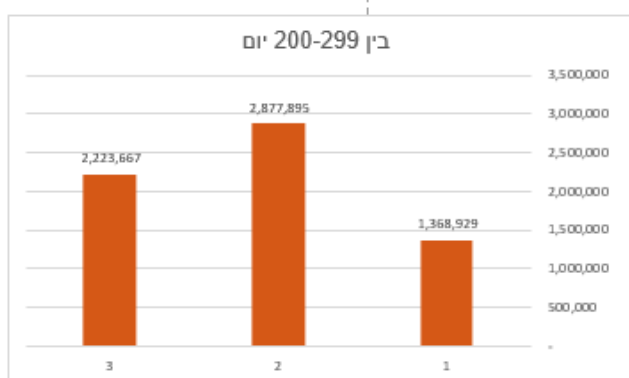
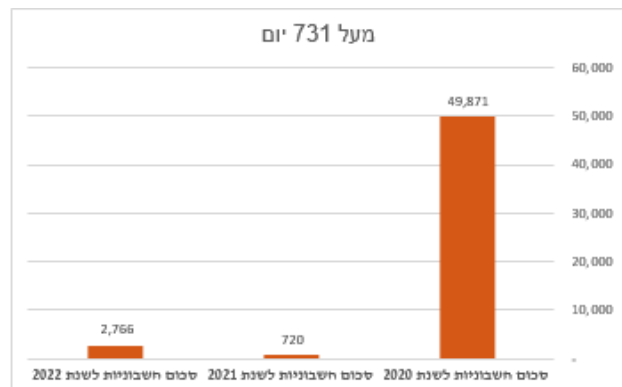
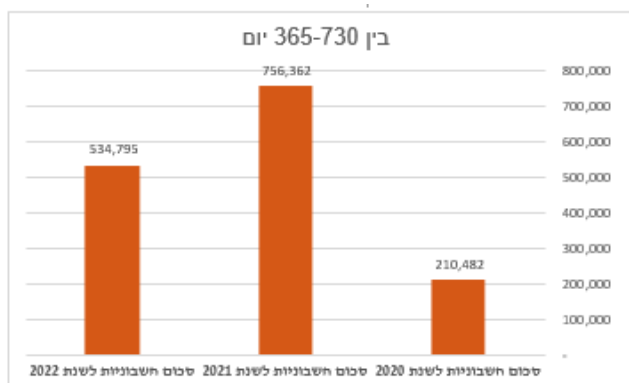
- מורשי החתימה ברשות הינם ראש הרשות, המנכ"ל והגזבר, אשר חתימתם על הוראת התשלום מהווה למעשה את השלב האחרון בתהליך התשלום לספקים.
- זמן התשלום הבסיסי לתשלום לספקים הינו שוטף +45
- התשלומים לספקים מבוצעים במרוכז בדרך כלל אחת לשבוע על ידי מנהלת מחלקת ספקים.

להלן ניתוח מספר הימים שחלפו מקבלת החשבונית בעירייה לתשלום עד לתשלום בפועל לשנים

:2020-12.2022

סה"כ כמות חשבוניות	סכום חשבוניות לשנת 2022	כמות החשבוניות לשנת 2022	סכום חשבוניות לשנת 2021	כמות החשבוניות לשנת 2021	סכום חשבוניות לשנת 2020	כמות החשבוניות לשנת 2020	כמות הימים שעברו מקבלת החשבונית מהספק עד לתשלום בפועל
7	2,766	2	720	2	49,871	3	מעל 731 יום
105	534,795	48	756,362	46	210,482	11	בין 730-365 יום
95	664,340	27	890,046	53	164,016	15	בין 364-300 יום
430	2,223,667	121	2,877,895	220	1,368,929	89	בין 299-200 יום
1,920	24,639,927	454	22,054,690	876	9,811,296	590	בין 199-100 יום
5,750	61,419,916	1,461	81,091,240	2,310	66,237,697	1,979	בין 99-46 יום
11,444	92,857,645	3,309	119,258,762	4,076	123,191,069	4,059	בין 45-15 יום
6,880	73,347,216	2,367	41,785,603	2,233	48,014,311	2,280	בין 14-0 יום
26,631	255,690,272	7,789	268,715,319	9,816	249,047,671	9,026	סה"כ

להלן נתוני סך החשבונות שעברו יותר מ- 45 ימים מחלוקים לפי דירוג ימי עיכוב, ממועד קבלת החשבונית ועד לשידור מס"ב לתשלום בשנים 2020 – 2022:



ניתן לראות כי במהלך השנים חל גידול משמעותי בין מספר הימים שחלפו מקבלת החשבונית בעירייה לתשלום עד לתשלום בפועל לשנים 2020-12.2022:

**יודגש כי חשבוניות רבות בשנת 2022 טרם הועברו לתשלום ועל כן אינן מופיעות בניתוח.**

<sup>2</sup> ע"פ כרטסת הנהלת חשבונות. לפי סכום תשלום.

7.2 אישור וקליטת חשבוניות

להלן הליך אישור תשלומים לספקים לא כולל מעורבות מחלקת הרכש :

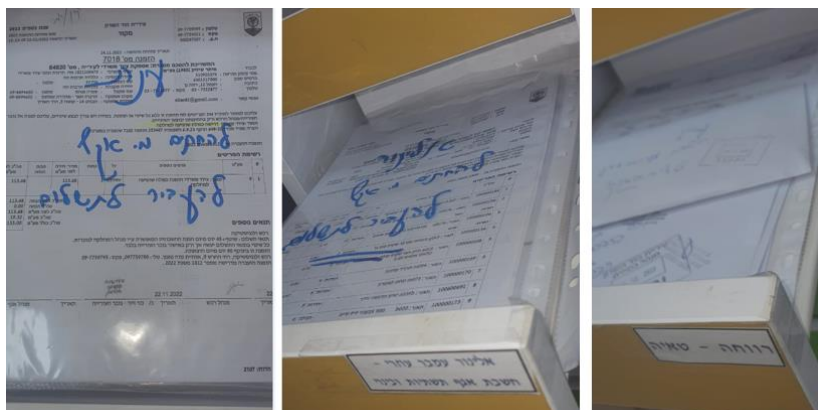


להלן הליך אישור תשלומים לספקים כולל מעורבות מחלקת הרכש :



ממצאי הביקורת:

1. הביקורת סקרה את החשבוניות שהתקבלו מהספקים בשנים 2020-2022 ומצאה כי כ-31% מהחשבוניות בשנים אלו שולמו מעל 45 יום לאחר קבלת החשבונית מהספק, וכ-10% מהחשבוניות שולמו מעל 100 יום לאחר קבלת החשבונית מהספק וזאת בניגוד מוחלט לסעיף 3(א) ו(1) לחוק מוסר תשלומים לספקים. אחוזים אלו מצביעים על ליקויים בהליך אישור החשבוניות ואישור התשלום בעירייה.
  2. נמצא כי הקלדת חשבונית למערכת מבוצעת רק לאחר וידוא כי כל פרטי הספק והמסמכים התומכים הוגשו להנהלת החשבונות.
  3. נמצא כי הליך אישור וקליטת חשבוניות הינו הליך פיזי, ידני ומסורבל הגורם ל"צוואר בקבוק" בחלק מהתחנות שעוברת החשבונית טרם התשלום לספק, דבר אשר גורם להארכת זמני הטיפול בחשבוניות ומעכב את התשלום לספק.
  4. נמצא כי אין נתיב ביקורת, המאפשר תיעוד כרונולוגי של תהליכי אישור התשלומים לספקים. המשמעות: חשבוניות ומסמכים רבים הולכים לאיבוד ולא מועברים לתשלום. (ראה פרוט במדגם לעיל).
  5. נמצאו חשבונות ששולמו ללא שהופקה בגינם הזמנה במערכת. המשמעות: חשבונות היו פתוחות זמן רב, ואף גורם בעירייה לא היה מודע להן. יודגש כי חלק מהחשבונות שולמו לאחר מספר שנים ולאחר פניית הספק לביקורת.
  6. הביקורת מצאה כי קיימת כפילות בהליך אישור התשלומים לספקים. מנהל הרכש מאשר את הזמנת העבודה, לאחר מכן גם את החשבונית. לדעת הביקורת צריך לשקול האם נכון שמנהל הרכש יהיה חלק מהיררכיית האישורים הכספיים.
  7. מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבוניות ברשות נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל.
  8. נמצא כי ישנן חשבוניות רבות שממתינות במגירות של החשבים לחתימה – מדובר בחשבונות שקשורות לרכש. מצב זה נובע עקב מחלוקת בין מנהל הרכש לגזבר מי מתפקידו להעביר את החשבוניות פיזית לחתימת מנהלי האגפים. (האם מנהל הרכש צריך לגשת למנהלי האגפים לאחר שהחתיים את החשבים ולהחתיים גם אותם או שמא מנהל הרכש יעביר את החשבוניות לחשבים והחשבים יעבירו למנהלי האגפים לחתימה).
- להלן תמונות של הזמנות שממתינות לחתימה בארונות החשבים:



להלן דוגמה למספר הזמנות שממתינות לחתימת מנהלי האגפים בארונות החשבים (בשל המחלוקת בין הגזבר למנהל הרכש) לחודש 12/2022<sup>3</sup>:

מס הזמנה	תאריך שליחה לחשב	ספק	פירוט	חשב
474	10.2.22		וילון מוט טלסקופי למח ספורט	
827	12.5.22		ציוד משרדי מ.אומנויות	
4047	4.9.22		ציוד משרדי א. מוסדות	
4085	21.9.22		חולצות לסיירי בטחון	
8715	2.11.22		דלי מגבונים בית רני	
4228	7.11.22		נעלים	
6887	14.11.22		כיבוד למח בטחון	

#### תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:

סעיף 5 - בהתאם לפקודת העיריות (סעיף 11 לתקנות), מנהל הרכש הנו חלק מתהליך אישור ההזמנות (לדוגמא- טובין) בעירייה ולכן מחויב להיות בו.

הערת הביקורת – המלצת הביקורת הייתה כי עקב כפילות בעבודת מנהל הרכש, לשקול האם מנהל הרכש נדרש להיות חלק מהיררכיית האישורים הכספיים כלומר, האם נדרשת בדיקה וחתימה של מנהל הרכש על החשבוניות בנוסף לאישורו וחתימתו על הזמנת הרכש.

סעיף 8 - אין מחלוקת בין הגזבר למנהל הרכש. מנהל הרכש בוחר לא לפעול בהתאם לנוהל שהוגדר בעירייה לאישור חשבונות. מי שמאשר את נאותות החשבון הנו הגורם המקצועי ולא החשב. החשב הנו גורם מבקר על התהליך ועל החשבון. בנושאי רכש רוחביים אין לחשבים ערך מוסף באישור החשבון. מנהל הרכש אמור לוודא אספקת המוצרים בהתאם להתקשרות ולמחירי ההתקשרות.

<sup>3</sup> התקבל מהרכש.

**המלצות הביקורת:**

- 1) מומלץ למכן את הליך אישור וקליטת חשבוניות על מנת למנוע "צוואר בקבוק" בעת הבדיקות והחתימות הנדרשות להעברת החשבוניות לתשלום.
- 2) מומלץ כי על הזמנת הרכש יחתמו מנהל האגף והחשב, לאחר חתימתם על הזמנת הרכש, בדיקה ואישור של תעודת המשלוח, החשבוניות ייבדקו על-ידי מנהל הרכש בהשוואה להזמנת הרכש ותעודת המשלוח שהתקבלו. לאחר מכן, יועברו החשבוניות ישירות לבדיקת הגזברות ולתשלום במס"ב.
- 3) יש להגדיר בנוהל העבודה לו"ז להליך אישור חשבונית והעברת החשבונית לתשלום ולו"ז לאישור ושליחת התשלום.

תגובת המבוקר להמלצות הביקורת:

- המלצה 1 - תהליך מיכון קליטת חשבוניות מספקים אופייני ונמצא בתהליך עבודה שצפוי להסתיים בסוף רבעון שני 23.
- המלצה 2 - יש לבדוק הלימה של ההמלצה עם פקודת העיריות ויש להבחין בין ציוד אינוונטר (שמחויב להרשם בספרי העיריה), טובין וציוד מתכלה. כפי שצוין, האחריות לאמיתות החשבון הנה של הגורם המקצועי. החשב הנו גרום בקרתי.
- המלצה 3 - ההמלצה מקובלת- נוהל אישור תשלום בתהליך רענון.

**7.2.1 חשבוניות ששולמו ביום הפקתם על-ידי הספק ממצאי הביקורת**

9. נמצא כי ישנו מספר רב של חשבוניות ששולמו ביום הפקתן על-ידי הספק.

הביקורת מעלה שלושה הסברים לכמות כזו גדולה של חשבוניות ששולמו באותו יום:

1. חשבוניות שהוזנו בדיעבד
2. טעות בהקלדה (דוגמה לכך ניתן לראות בסעיף 6.2.3 במדגם הספקים)
3. חשבוניות שאבדו והספק הוציא חשבונית חדשה ששלומה באותו יום.

**להלן חשבוניות ששולמו ביום הפקתן:**

סה"כ	2022	2021	2020	ערכים	ימים בין הוצאת חשבונית לתשלומה
314	115	103	96	כמות חשבוניות	0
17,023,023	1,921,696	7,214,628	7,886,699	סכום החשבוניות	

### תגובת המבוקר

סעיף 9 - יצוין שחלה חובה על מנהלי העירייה להפיק הזמנות בהתאם להתקשרויות תקינות בטרם מבצעים את העבודה או הפעילות. ככל שהנ"ל יתבצע, לא יופקו הזמנות ביום קבלת החשבונית.

### המלצות הביקורת

על מנת להימנע ממקרים מעין אלו הביקורת ממליצה למכן את הליך האישורים והתשלומים לספקים בעירייה וזאת על מנת למנוע מקרים כגון, הזנת חשבוניות בדיעבד, טעויות הקלדה של חשבוניות במערכת ואיבוד חשבוניות במהלך שרשרת האישורים טרם התשלום.

### תגובת המבוקר להמלצות הביקורת:

תהליך מיכון קליטת חשבוניות מספקים אופייני ונמצא בתהליך עבודה שצפוי להסתיים בסוף רבעון שני 23. יחד עם זאת, ככל שמנהלי העירייה לא ידאגו להוציא הזמנות עבודה בהתאם להתקשרויות תקינות בטרם ביצוע העבודה, המיכון של התהליך לא ישפר את המצב (תהליך הפקת הזמנות כבר ממוכן בעירייה).

7.2.2 ספקים ללא גורם מרכז

### ממצאי הביקורת

10. נמצא כי לספקים אשר עובדים באופן רוחבי עם אגפי העירייה לא קיים גורם מרכז שאמון על אישור הליכי התשלום.

☒ חלק מהספקים מוציאים חשבונית נפרדת לכל אגף - נכון לתהליך העבודה היום הנ"ל שהעמיס על העבודה של כלל הגורמים ואף גרם לאיבוד של מספר רב של חשבוניות וקבלת חשבוניות כפולות (ראה טבלה של חשבוניות שאבדו לספק [REDACTED] בע"מ להלן).

☒ חלק מהספקים מוציאים חשבונית אחת כוללת לכלל האגפים מה שמעקב את אישור החשבוניות כיוון שלכל אגף תקציב אחר ונדרש להחתים את החשבים של כל האגפים הרלוונטיים ולאחר מכן את מנהלי האגפים הרלוונטיים ועד להחתמת כל הגורמים לא ניתן לשלם.

דוגמאות לספקים ללא גורם מרכז: [REDACTED] - מכולת, ארכיב וכיו"ב.

11. במהלך תקופת הביקורת התקבלו תלונות מהספק [REDACTED] ומהספק [REDACTED] בדבר החוב שהעירייה טרם שילמה לספק. תלונה [REDACTED] מטופלת בנפרד על ידי הממונה לתלונות הציבור.

מניתוח התלונות ניתן להסיק כי:

- חשבוניות רבות בעשרות אלפי שקלים לא שולמו לספקים מספר חודשים ואף שנים.
- חלק גדול מהחשבונות אבדו ועל כן לא שולמו.

מניתוח דוח גיול חובות לחשבונות שלא שולמו מ 11/2020 נמצא:

☒ חודש 11/2020 – 8/2022 לא שולמו 110 חשבונות בסכום כולל של 53,715

☒ 53 חשבוניות על סך 20,176 אבדו ועל כן לא שולמו.

יודגש כי חלק מהחשבונות לא שולמו עקב מחלוקת בין הרכש לספק בדבר אספקה של חשבונות כפולות. הרכש לא הביא לידיעת אף גורם בעירייה אודות החשבונות וזאת על אף שסופקו ובידי הספק היו אישורים בחתימות המחלקות.

מניתוח חשבונות שרוכזו ע"י הרכש (בטבלה להלן) ניתן לראות כי, נכון למועד הביקורת, ישנן 45 הזמנות של ספק [REDACTED] על סך 20 אלש"ח מחודשים אוגוסט-אוקטובר (מעל 45 יום) שהועברו לחתימות מנהל אגף אך טרם שולמו:

סטטוס	קטגוריה	יול-22	אוג-22	ספט-22	אוק-22	נוב-22	דצמ-22	סה"כ
הזמנות שהועברו לחתימות מנהל אגף ולהעברה לתשלום	כמות הזמנות		12	19	14	23	2	70
	סה"כ עלות כוללת		5,251	9,130	6,002	11,841	846	33,070
הזמנות שטרם התקבלו חן וביג מרקט בודקת אם סופק	כמות הזמנות		1	1	2	6	22	32
	סה"כ עלות כוללת		600	277	514	3,001	18,647	23,039
הזמנות שסגורות במערכת	כמות הזמנות	8	4	8	2	1		23
	סה"כ עלות כוללת	7,838	1,742	3,023	469	3,450		16,522
סה"כ הזמנות		8	17	28	18	30	24	125
סה"כ עלות כוללת		7,838	7,593	12,430	6,985	18,292	19,493	72,630

#### המלצות הביקורת

1) במקרים בהם ספקים עובדים באופן רוחבי עם אגפי העירייה מומלץ להסדיר תקציב נפרד המקושר לכלל האגפים. תקציב זה יאפשר הליך יעיל יותר של אישור חשבוניות מעין אלו ויקצר את זמן התשלום לספקים אלו.

2) יש להסדיר באופן מידי את החובות מול הספקים בכלל ומול [REDACTED] בפרט.

תגובת המבוקר להמלצות הביקורת

המלצה 1 - ההמלצה מקובלת. יחד עם זאת יש למנות גורם אחראי על כל פעילות והסכם בעירייה.

המלצה 2 - ההמלצה מקובלת. הסדרת החוב כפופה לבדיקת נאותות החשבון.

### 7.2.3 מדגם תשלומים

על מנת להצביע על הסיבות העיקריות לעיכוב בתשלום לספקים הפקנו מדגם של כ 40 תשלומים, מאגפים שונים, בשנים 2020-2021 – להלן פרוט המדגם:

הערות	סכום החשבוניות	מספר החשבוניות	סוג חשבוניות
ע"פ רישומי הנהלת חשבונות. 1 חשבונות לא הועברו לידנו לצורך הבדיקה.	₪ 4,940	2	חשבוניות ששולמו ביום קבלתם
	₪ 9,782	2	חשבוניות ששולמו עד יום 45
9 חשבוניות לא הועברו לידנו ע"י הנהלת חשבונות.	₪ 814,201	36	חשבוניות ששולמו מעל 45 יום

ממוצע הימים במדגם שחלפו בין קבלת החשבון מהספק לתשלום עומד על 394 יום (מעל שנה).  
(ראה מדגם בנספח א' בדוח) ולהלן ממצאיה:

#### ממצאי הביקורת

12. המבוקרים הגיבו על 26 חשבוניות שנדגמו מתוך 40.

הביקורת לא קיבלה הסברים מספקים מהמבוקרים אודות השתלשלות האירועים עד לעיכובים המשמעותיים שהיו בתשלום החשבונות שעלו במדגם, פרט לשתי תגובות של מחלקת שומה ומחלקת תחזוקת חזות העיר אשר סיפרו מענה הולם אודות העיכובים בתשלום החשבוניות הנ"ל.

משמעות:

אין בעירייה בסיס מידע מספק אודות השתלשלות האירועים ואין מעקב נאות אחרי חשבונות.

13. נמצא כי ב-50% מהמדגם לא מצוינים תאריכי החתימות של הגורמים הרלוונטיים על החשבוניות ועל כן, לא ניתן לדעת מתי כל גורם חתם על החשבוניות והיכן החשבוניות המתינו זמן רב.

14. מן המדגם עולה כי לא קיים נתיב ביקורת, המאפשר תיעוד כרונולוגי של תהליכי אישור התשלומים לספקים.

15. נמצא כי הליך אישור חשבונות הספקים הינו מסורבל וזאת עקב מעבר פיזי בין מחלקות ואגפים מה שמביא למצב שהחשבוניות עוברות בין מספר רב של ידיים טרם הגעתם לגזברות לתשלום.

• דוגמה לכך ניתן לראות בתגובתה של מנהלת מחלקת שומה על חשבונית שעלתה במדגם ולא שולמה: "... במסמכים שאיתרנו מהארכיב רשום בכתב יד "נבדק לא

שולם" – "חשבון שאבד", ייתכן והחשבון אבד באגף החשבונות". מקרים מעין אלו נובעים מכך שהליך האישור מבוצע באופן פיזי וידני, בעקבות כך ישנם מקרים בהם החשבונות אבדו/ לא אותרו והספקים לא מקבלים את התשלום בפועל.

- ובנוסף, ניתן לראות גם דוגמה להליך מסורבל של אישור חשבונות בתגובתה של מנהלת מחלקת תחזוקת חזות העיר כדלהלן: "הקבלן מעביר את החשבונות לא באותו יום שהוא מוציא לפחות מגיע אלינו שבוע או שבועיים אחרי. שהיא מגיעה אלינו אנחנו יוצאים לשטח לבדוק האם בוצע ואחרי זה שהכל תקין אני חותמת מעבירה לחשבת האגף. החשבת האגף לוקח לה זמן לבדוק ואחרי שהיא חותמת ובודקת היא קובעת פגישה מסודרת אצל מנהל האגף יושבת איתו על כל החשבונות שיש לה. הוא לא ישר חותם מבקש ממנה תמונות של האתרים. החשבת מבקשת ממני אחרי הפגישה שלה איתו לצלם דברים שהוא ביקש אנחנו יוצאים לצלם מעבירים תמונות אליה במייל וגם למנהל האגף. שוב קבועת פגישה מסודרת אצל מנהל האגף ואחרי שהוא מוודא שהכל תקין חותם החשבת מעבירה לתשלום החשבונות מהיום שיוצאת ממני אחתום עם תאריך".

#### מהתייחסות המחלקות ניתן לראות את הסירבול באישור החשבונות לתשלום.

16. ישנן הזמנות רכש שהונפקו לאחר קבלת החשבונות מהספק, משמע, הונפקו הזמנות רכש בדיעבד, לאחר קבלת המוצר/ השירות מהספק (ראה דוגמה להלן). עקרונית מנהל תקין מחייבים התנהלות תקינה אחראית ומבוקרת. כחלק מעקרונית אלו, על מנת לשמור על בקרה תקציבית נאותה ולמנוע חריגות, אין להתקשר עם ספק ללא הזמנת עבודה מעודכנת שלה סעיף תקציבי משוריין.
17. נמצאו חשבונות רבים שתאריכי הנפקת החשבונות על-ידי הספק לא בהלימה עם הנתונים שהוקלדו במערכת ועל כן לא ניתן לקבל תמונת מצב מהימנה לגבי ימי התשלום של כל החשבונות לשנים שנבדקו. (ראה דוגמה להלן)

להלן דוגמה לסעיף 16 - הזמנת עבודה שהונפקה בתאריך 29.10.2020 לאחר קבלת החשבונית בתאריך 01.07.2020



שנת כספים 2020  
שנת מחיאת החומנה 2020  
תאריך הדפסה 29/10/2020 13:43:56

עיריית הוד השרון  
לא לספק

טלפון: 09-7759595  
פקס: 09-7754021  
e-mail: 500297007



אנו מודים בה אספקת ציוד/עבודה ע"פ הפרטים והמחירים המצויים בהזמנה זו.  
עליכם למסור לנוכחי את הפריטים לפי הזמנה זו ללא כל שינוי או תוספת. במידה ויש צורך לבעוד שינויים, עליכם למנות אל גובר העירייה/מנהל רוכש בחתימתם יבצע השינויים.

תאור: פים חיךך לחדשים 5-8 2020

2,821.74	8,420	347.0	4	119	2406	110	1904	9180	מס' 14	בית ספר החוקרים
	החוקר		1	1770	2206	1709	2004	2020	מס' 14	גני נבי יוד
	דוש		118	118	3006		2202	2020	מס' 14	גני נבי יוד
				8	2206	8	2004	2022	מס' 14	בבא גני יוד
			129	5509	2206	5470	2004	2040	מס' 14	הערת יוד יוד
	החוקר		533	7178	2206	6645	3012	3372	מס' 14	צורר ב"ס
	דוש		4	870	2206	886	2004	4250	מס' 14	גן מודר הנגשות
			31	31	3006		2206	4250	מס' 14	גן מודר הנגשות
				19	2306	19	1904	5224	מס' 14	בבא גן סיפיל
	החוקר		1	608	2306	607	1904	5225	מס' 14	גן סיפיל הגשר
	דוש		17	17	3006		2306	5225	מס' 14	גן סיפיל הגשר
			40	2126	2306	2080	1904	6270	מס' 14	אפטיסלבי
			73	2184	2306	2091	1904	6570	מס' 14	גן דוד
			45	3308	2306	3283	1904	7000	מס' 14	מרכז אופנות מוש
			103	2310	2306	2207	1904	7001	מס' 14	מרכז אופנות מוש
8,219.90	8,420	1,095.0	א	תעריף					מס' 28	מספרת/בינה

רשימת הפריטים	#	מק"ט	פריטים נספים	יח'	כמות	מחיר יחידה	מחיר הנה	סה"כ לפני מע"מ
	9	1	תאור: פים 5-6	יחידות	1	12,160.68	12,160.68	12,160.68
							0.00	12,160.68
								2,067.32
								14,228.00

הודעת זיכוי  
ניתן לשלם בכל מניפי הבנקים  
קוד חשבון 62-33157  
כפר הדד - מפעל המים  
4502004  
מס' חשבון 01666  
0070516101  
חומת הבנק

תנאים נוספים  
רכש ולוגיסטיקה  
תנאי תשלום: שוטף-45 יום מיום הגעת החשבונית המאושרת ע"י מנהל המחלקה לנדרות.  
כל שינוי בתנאי התשלום יעשה אך ורק באישור גובר העירייה בלבד.  
הזמנה זו בתוקף 90 יום מיום הוצאתה.  
רכש ולוגיסטיקה, רח' החרש 9, אזורית נוח סאמך. טל': 097759790, פקס: 09-7759795

להלן דוגמה לסעיף 17 - חשבונית שהונפקה ב 24.10.2022 ונרשמה במערכת ב 22.12.2022

שנת כספים 2022  
תאריך הדפסה 10.07.2022 24.10.2022

מקודת תשלום 207864

עיריית הוד השרון

מס' חשבונית 113

תאריך פרעון 24.12.2020

מספר חשבונית 6321122000

תיק מס' הבטוחות 511110975

סוג בקודה	מס' בקודה	תאריך	תשלום	אסימטא	סוג חשבונית	תשלום ש"ח
זיכוי	307682	31.10.20	10/20 ניקיון וטיאוח רחובות ושטחים פתוחים-שקל לבן	53149	חשי מס	922,791.00
זיכוי	307683	31.10.20	10/20 זיכוי פרטני ניקיון וטיאוח רחובות ושטחים פתוחים-שקל לבן	75269	חשי מס	-24,370.00
זיכוי	307684	31.10.20	10/20 זיכוי הפרשי התמדת מרחבים-שקל לבן	75338	חשי מס	-602.00
זיכוי	307685	30.09.20	השטחים פתוחים-שקל לבן מניקיון וטיאוח רחובות	75337	חשי מס	-323.00
זיכוי	307686	31.08.20	השטחים פתוחים-שקל לבן מניקיון וטיאוח רחובות	75222	חשי מס	-336.00
זיכוי	307687	30.11.20	8/20 זיכוי הפרשי התמדת מרחבים-שקל לבן מניקיון וטיאוח רחובות	75270	חשי מס	-22,744.00
זיכוי	307759	01.04.20	42 חרש (134,442) תשלומים-שקל לבן (תשלום 12/19 מ-12/19) סמרטוט	48583	חשי מס	12,196.00

סה"כ 886,412.00  
נילום מע"מ 0.00  
ניכוי מס במקור 0.00 %  
תשלום 886,412.00



חשבונית הספק

מס' חשבונית	מס' חשבונית	מספר חומנה	סכום	תאריך תשלום	תאריך חשבונית	סוג חשבונית
48583	48583	7320	12,196.00	22.12.2020	01.01.2020	חשבונית מס

פרטי החיוב

#	סוף תקיב	תאור התשלום	סכום
1	1829200754	עבודות טיאוח במגרשי סמרטוט (תשלום מ-12/19)	12,196.00

ניכויים  
אזורי ניכוי 0.00  
סכום תשלום 12,196.00  
סכום חשבונית 12,196.00  
סכום חשבונית 31.03.2021 סכום ניכוי 0.00  
יתרה לתשלום 12,196.00

בנק לזיכוי: 12/575 (בנק יבנק הפועלים בע"מ) סניף  
מועד על בנק: 12/626 (בנק יבנק הפועלים בע"מ)

תאריך: \_\_\_\_\_  
עיריית הוד השרון: \_\_\_\_\_  
מנהל מח' ספקים: \_\_\_\_\_

בני זינו  
עיריית הוד השרון

תאריך: \_\_\_\_\_  
ראש העירייה: \_\_\_\_\_  
מנהל מח' חשבוניות: \_\_\_\_\_

#### המלצות הביקורת:

1. על העירייה להטמיע נתיב ביקורת הכולל תיעוד מלא של כל שלבי אישור חשבונות הספקים עד לתשלום לספקים.
2. מיכון הליך אישור החשבונות ברשות ימנע עיכוב משמעותי של תשלומים לספקים וכן ייעל את שיטת אישור התשלום לספק (ראה המלצה בסעיף 6.2.1).
3. העירייה מתוקף הגדרתה כרשות מקומית כפופה לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 ועל כן בהתאם לסעיף 29 ב' לחוק כאמור ביצוע עבודה כפוף להנפקת הזמנת עבודה כדין לספק.
4. קבלת שירות מספק ללא הנפקת הזמנת עבודה כדין מנוגדת להנחיות שר האוצר וחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 אשר קובע כי במקרה זה חוזה ההתקשרות עם הספק בטל כפי שנאמר בסעיף 29 ב' (1) "להודיע לצדדים להסכם על בטלות ההסכם או ההסדר כאמור בסעיף 29(ב) (להלן - ההסכם הנוגד), ועל החובה של הגוף המתקצב או הגוף הנתמך להפסיק לאלתר כל הטבה כספית הקשורה לעבודה שמקורה בהסכם הנוגד".
5. עד למיכון התהליך על מחלקת ספקים להקפיד יתרה על הקלדה מדויקת של תאריכי החשבונות במערכת.

#### תגובת המבוקר להמלצות הביקורת:

- המלצה 1 - תהליך מיכון קליטת חשבונות מספקים אופייני ונמצא בתהליך עבודה שצפוי להסתיים בסוף רבעון שני 23.
- המלצה 5 – ההמלצה מקובלת.

### 7.3 נהלי עבודה

נוהל עבודה פנימי מיועד לשמש כהנחיות פנימיות לרשות לבחירת ספק/ נותן שירות בהליך של מכרז או התקשרות.  
נוהל עבודה כתוב מאפשר התווית דרך אחידה, ברורה ומובנית לעובדי הרשות.

#### ממצאי הביקורת:

18. הביקורת מצאה כי לעירייה קיים נוהל בנושא תשלומים לספקים מס' 5.1.01.03 "ניהול מערך תשלומים – אישור והגשה של חשבונות לתשלום" להלן: ("נוהל העבודה") אשר מפרט, בין היתר, את אופן ניהול ההוצאות מתקציב העירייה, ביצוע מעקב אחר ההוצאות ואישור חשבוניות לתשלום.
19. נמצא, כי נוהל העבודה עודכן לאחרונה בתאריך 01/07/2015 ובו לא מופיעה רשימת תיוג (צ'ק ליסט) לתהליך אישור התשלומים.
20. בנוהל העבודה לא צוין לו"ז המגדיר את הזמן מקבלת החשבונית עד לתשלומה לספק.
21. נמצא כי נוהל העבודה אינו חתום על ידי גורם מוסמך.

#### תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:

סעיף 18 - נוהל העבודה בתהליך רענון לרבות לו"ז להעברת חשבון, תהליך אישור תשלום, פתיחה וסגירת ספק וכדומה.

#### המלצות הביקורת:

1. יש לעדכן את נוהל העבודה ולהוסיף רשימת תיוג (צ'ק ליסט) לתהליך אישור התשלומים.
2. יש להוסיף לנוהל העבודה לו"ז המגדיר את הזמן מקבלת החשבונית עד לתשלומה לספק.
3. יש לנסח נוהל המגדיר את הליך הבדיקות והאישורים הנדרשים על מנת להעביר תשלום לספק בנוהל זה יש לציין את הדגשים וההסברים שיש להביא טרם העברת החשבוניות לטיפול החשבים.
4. יש להביא את הנוהל לאישור וחתימה לידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה.

#### תגובת המבוקר להמלצות הביקורת

ההמלצות מקובלות- נוהל אישור תשלום בתהליך רענון.

#### 7.4 פתיחת כרטיס ספק במערכת

##### 7.4.1 קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

כללי:

1. לרשות קיים טופס פתיחת ספק ייעודי המועבר על-ידי מחלקת רכש לספק הנבחר.
2. על הספק לציין בטופס את פרטיו האישיים ולצרף את האסמכתאות הנדרשות המפורטות בטופס.
3. הטפסים מועברים לאגף החשבות לבדיקה של מנהלת מחלקת ספקים.
4. מנהלת מחלקת ספקים מגדירה את הספק החדש במערכת על בסיס הטופס והאסמכתאות שהתקבלו.

ממצאי הביקורת:

22. קיימת בקרה אפליקטיבית במערכת על פתיחת הספקים לרבות אזהרה מפני הזנה כפולה של מספר ספק. המערכת לא מאפשרת הקמת ספק ללא סריקת המסמכים הרלוונטיים בהתאם לטופס פתיחת ספק ולמתואר בנוהל.
23. נמצא כי קיימים ספקים פעילים במערכות הרשות שמהם לא דרשו את המסמכים כתנאי לפתיחת ספק ותחילת עבודה עימם.
24. פתיחת ספקים - נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים (ת.ז, פרטי חשבון בנק וכיו"ב) לבין נתונים לא רגישים (שם העסק, ח.פ, כתובת וכיו"ב). מצב זה עלול להוביל לאי סדרים במחלקה.
25. היעדר בקרה תקופתית על שינויים שבוצעו בתיקי הספקים במערכת. המערכת מאפשרת הפקת דוח לוג שינויים אך אין גורם האחראי לביצוע הבקרה.
26. על מנת לבצע בדיקה בנוגע לשינויים שבוצעו בתיקי הספקים במערכת ביקשנו מנהלת מח' ספקים באגף גזברות לוג שינויים- נכון למועד הדוח הנתונים לא התקבלו.
27. נדגמו 15 ספקים אשר הוקמו בשנים 2020-2021 ונמצא כי נפתחו ספקים במערכת שלא מילאו טופס פתיחת ספק ו/או לא העבירו את כלל האישורים הנדרשים בהתאם לטופס פתיחת ספק (כמפורט בפירוט להלן).
28. נמצאה התאמה בין פרטי הספקים שדווחו על-ידי הספקים לאלה הכתובים במערכת.

**בדיקה מדגמית של הקמת ספקים במערכת**

מס' כרטיס	התאמת פרטי ספק למערכת	טופס פתיחת ספק חתום	העתק חשבונית מס/ קבלה	תעודת עוסק		אישור ניהול אישור לחשבון/העתק המחאה	אישור לצורך ניכוי מס
				עוסק מורשה	עוסק פטור		
6302308000	✓					✓	✓
6301102400	✓	✓	✓			✓	✓
6301103500	✓		✓			✓	✓
6302341000	✓				✓	✓	✓
6304289000	✓				✓	✓	✓
6310336000	✓	✓			✓	✓	✓
6318088000	✓				✓	✓	✓
6318089000	✓				✓	✓	✓
6314179000	✓	✓			✓	✓	✓
6314180000	✓				✓	✓	✓
6314192000	✓	✓	✓			✓	✓
6315260000	✓				✓	✓	✓
6317227000	✓				✓	✓	✓
6316289000	✓	✓	✓			✓	✓
6306075000	✓				✓	✓	✓

**תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:**

סעיף 24 - הליקוי תוקן.  
סעיף 27 - יטופל במסגרת רענון הנוהל.

**המלצות הביקורת:**

- 1) יש לוודא כי לכל הספקים הפתוחים במערכת קיימים כלל המסמכים הנדרשים.
- 2) יש לבצע הפרדה בין ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר באמצעות הרשאות במערכת שיאפשרו גישה רק לגורמים שיוגדרו מראש וזאת על מנת למנוע הונאות אפשריות ברשות.
- 3) יש להוסיף לנוהל העבודה הקיים את הפרדת הנתונים הנ"ל.
- 4) על מנהלת האגף לבצע בקרה תקופתית על שינויים שבוצעו בתיקי הספקים במערכת, וזאת באמצעות הפקת דוח לוג שינויים וקבלת הסברים מהגורמים המקצועיים מדוע בוצעו השינויים.
- 5) יש להגדיר חסימת פתיחת ספק במערכת טרם התקבלו ונסרקו כלל המסמכים הנדרשים בהתאם לטופס פתיחת ספק.

תגובת המבוקר על המלצות הביקורת:

המלצות 1-4 – ההמלצות מקובלות

המלצה 5 - ההמלצה מקובלת- יבחן מול מערכת המידע להתכנות

#### 7.4.2 חסימה / סגירת חשבון ספק

חסימה/ סגירת חשבון ספק תתבצע במקרים מסוימים הנקבעים על פי מדיניות הרשות. במסגרת הביקורת נבדק אם קיימת מדיניות לסגירת ספקים במערכת בעקבות אי-פעילות או החלטה אחרת.

**ממצאי הביקורת:**

29. נמצא כי לא קיימת במערכת מדיניות חסימה/ סגירת ספקים

30. נמצא כי לא קיימת סגירת ספקים במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.

31. ע"מ לבחון האם קיימים ספקים לא פעילים שפתוחים במערכת, ביקשנו ממנהלת מח' ספקים באגף גזברות דוח ספקים פתוחים שלא פעילים מעל שנתיים – נכון למועד הדוח הנתונים לא התקבלו.

**תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:**

סעיף 29 - בדיקת סגירת ספקים במערכת תתבצע אחת לחצי שנה.

**המלצות הביקורת:**

מומלץ, כי ספקים שלא פעילים במערכת מעל שנתיים ייסגרו באופן ידני, תוך בקרה של מנהלת מחלקת ספקים שאכן ספקים אלו אינם פעילים, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.

**תגובת המבוקר להמלצות הביקורת:**

ההמלצה מקובלת

## 7.5 בקרת תשלומים כפולים

### ממצאי הביקורת:

32. כל חשבון המוגש ע"י ספק מקושר למספר הספק הקיים במערכת הנהלת החשבונות.

33. נמצא כי המערכת מתריעה על הקלדת חשבונות כפולים על בסיס מספר חשבונית.

מתבצעת בקרה נאותה על תשלומים כפולים.

## 7.6 בקרה לפני ביצוע תשלום ושידור קובץ מס"ב

השלב האחרון בתהליך התשלום לספקים הינו ביצוע התשלום בפועל.

### ממצאי הביקורת:

34. הרשות, משתמשת במערכת מס"ב (מרכז סליקה בנקאית) ככלי עיקרי לביצוע תשלומים לספקים ונותני שירות.

35. עם הכנת קובץ התשלומים, מפיקה מנהלת מחלקת הספקים קובץ מס"ב.

36. קובץ זה, עובר לגזבר לצרכי בקרה ואישור ולאחר מכן לחתימה ואישור המנכ"ל.

37. לאחר אישור קובץ המס"ב על ידי הגזבר והמנכ"ל נשלח קוד אסמכתא למנהלת מחלקת הספקים אשר מזינה את הקוד במערכת.

38. לאחר הזנת הקוד, המס"ב מועבר אוטומטית להנה"ח לתשלום וכן נשלח מייל לכלל הספקים שבוצע תשלום.

39. הוראת תשלום לספקים מבוצעת באמצעות קובץ ייעודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי.

40. הקובץ מכיל את הפרטים הרלוונטיים לביצוע התשלום, ביניהם פרטי הספק, מספר חשבון הבנק ועוד.

41. קיימת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורם המכין את קובץ התשלום (מנהלת ספקים) לבין הגורם המשלם (הנה"ח).

42. קיימת חשיבות לאבטחת קובץ התשלומים ונעילתו טרם שידורו למס"ב. ללא אבטחתו על ידי נעילתו, עשוי גורם שמעוניין לבצע מעילה להיכנס לקובץ המס"ב ולבצע בו שינויים. מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

הרשות פועלת בהתאם להוראות החוק.

## 7.7 התאמות בנקים ותשלומי ספקים

### 7.7.1 התאמות תשלומי ספקים

עריכת ההתאמה בין הספק לרשות הינה הכרחית ליום המאזן כדי להבטיח שבמאזן תיכלל היתרה הנכונה של חשבונות אלו.

פעולות שמבוצעות בין הספק לרשות יירשמו באותו סכום אך בצד הפוך בספרי הרשות.

**ממצאי הביקורת:**

43. לא נמצא כי מבוצעות התאמות תשלומי ספקים ברשות. התאמות הספקים הכרחיות הן לאמיתות היתרות ביום המאזן והן לוודא כי התשלום לספק שולם במלואו וכי העירייה אינה בחוב מול אותו ספק.

44. לא קיימות הנחיות ייעודיות בנוהל תשלומים לספקים לעניין התאמות הספקים.

**תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:**

סעיף 43 - התאמת ספקים מתבצע במסגרת הדוח הכספי הרבעוני, החצי שנתי והשנתי.

**המלצות הביקורת:**

- 1) בספרי הרשות ישנו חשבון ספקים אשר בו נרשמת ההתחייבות הנוצרת בגין רכישות וכן התשלומים שנרשמו בגין אותן רכישות. בספרי הספק ישנו חשבון לקוחות אשר בו נרשם חוב הלקוח הנוצר בגין המכירות וכן התקבולים שנרשמו בגין המכירות. על הרשות לבצע התאמה חודשית ולוודא שהסכומים תואמים בספרי הספק למול ספרי הרשות.
- 2) יש לעגן את תהליכי ההתאמות תשלומי ספקים בנהלי העבודה כתובים לרבות התייחסות לתדירות, תיעוד, הרשאות, חתימות וכיו"ב.

**תגובת המבוקר להמלצות הביקורת:**

המלצה 1 - התאמת ספקים תתבצע אחת לרבעון.

המלצה 2 - ההמלצה מקובלת

### 7.7.2 התאמות בנקים

התאמת בנקים היא אחת מהפעולות הבסיסיות אשר צריך לבצע בכל ארגון אשר מנהל פעילות עסקית בצורה כזאת או אחרת. במסגרת התהליך של התאמות בנקים מתבצעת התאמה של יתרת חשבון הבנק בין היתרה המופיעה בספרי הארגון ובין היתרה המופיעה בחשבון הבנק.

#### ממצאי הביקורת:

45. נמצא כי מנהלת מחלקת בנקים מבצעת התאמות שבועיות מול חשבון הבנק.
46. במידה וקיים תשלום חוזר, מנהלת מחלקת בנקים מפנה את הטיפול בתשלום החוזר למחלקה הרלוונטית ברשות.
47. מנהלי המחלקות הם הגורם האחראי על הבירור מול הספק.

מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקרות סכום התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקרות נאותות בנושא התאמות הבנקים.

## 7.8 תשלומים בהוראת קבע

חלק מהתשלומים לספקים משולמים באמצעות הרשאה לחיוב חשבון (להלן: "הוראות קבע") לחשבון הספק. רוב הוראות הקבע מבוצעות בסכומים קבועים. הביקורת ביקשה לבדוק האם הסכומים המשולמים בהוראות קבע מבוקרים ומפוקחים על ידי הרשות כראוי.

### ממצאי הביקורת

48. נמצא, כי קיימים 19 ספקים המקבלים תשלום באמצעות הוראות קבע. (פרוט נספח לדוח)

49. התשלומים בהוראות קבע מבוקרים על ידי מנהלת מחלקת בנקים.

50. הליך בקרה ואישור חשבוניות ספקים המקבלים תשלום בהוראות קבע זהה להליך בקרה ואישור חשבוניות רגיל.

51. לאחר הליך אישור החשבונית, מנהלת מחלקת הבנקים מבצעת התאמה בין התשלום בהוראת קבע לחשבונית.

52. מדגם תשלומים בהוראת קבע: דגמנו 7 ספקים המשלמים בהוראת קבע ובדקנו כיצד מאושרים תשלומים אלו. להלן הספקים שנדגמו:

הערות	האם קיימות חשבוניות חתומות	ספקים המשלמים בהוראת קבע
התקבלה חשבונית ללא חתימות	X	████████████████████
לא התקבלה חשבונית - החשבוניות נבדקות על ידי חברת נידן.	X	████████████████████
לא התקבלה חשבונית	X	████████████████████
	V	████████████████████
	V	████████████████████
	V	████████████████████
	V	████████████████████

53. נמצא כי חשבונית של חברת ██████ לחודש אוקטובר טרם נבדקה ונחתמה. יש לציין שתשלום זה כבר שולם בהוראות קבע.

54. לביקורת נמסר כי חשבוניות של ██████ מבוקרות על ידי חברת ██████. החברה אחראית על הבקרה השוטפת של החשבוניות ולאחר מכן יוצרת פקודת יומן לקליטתן. עם זאת, לא נמסר כי קיים גורם פנימי בעירייה המאשר תשלום לחשבוניות אלו.

### המלצות הביקורת

- 1) יש לבצע בקרה הדוקה על חשבונות שמשולמים בהוראות קבע.
- 2) יש להסמיך גורם ייעודי ממחלקת נכסים האמון על בדיקה ובקרה תקופתית אחר החשבונות של חברת החשמל.

### תגובת המבוקר להמלצות הביקורת

ההמלצות מקובלות.

8. הצלבות לאיתור חריגים במספר חשבונות הבנק של הספקים בעירייה:

ע"מ לאתר חריגים ביצעתי הצלבות בין חשבונות הבנק של הספקים לחשבונות של העובדים כדלהלן:

- הצלבה בין חשבונות של ספקים ע"מ לאתר ספקים שונים בעלי אותו מספר חשבון בנק.
- הצלבה בין חשבונות של הבנק של הספקים ושל העובדים ע"מ לוודא כי לא קיימים עובדי עירייה המשמשים גם כספקיה.

8.1 הצלבה בין חשבונות של ספקים ע"מ לאתר ספקים שונים בעלי אותו מספר חשבון בנק

ממצאים

55. נמצאו 3 זוגות ספקים בעלי אותו מספר חשבון בנק:

הערות	תשלומים בשנת 2022			מס' חשבון בנק	מס' עוסק	מס' כרטיס
	1-11/2022	2021	2020			
1	132,587	249,445	251,698			6301151000
	60,649					6303068000
2		1,500	1,200			6313656000
	1500	3,000	600			6317199000
3		1,082	169,785			6315169000
	*11,947	215,063	114,686			6315239000

\* סכום בחובה.

ע"מ לבדוק את הנושא ביקשנו בקשתי ממנהלת מח' ספקים לקבל את טפסי פתיחת הספק.

מסקירת הכרטיסות לתקופה 2020 – 12/2022 נמצאו תשלומים בגין אותו שירות ל2 הכרטיסים כדלהלן:

2022

מס' כרטיס	פרטי התנועה	שם כרטיס נגדי	סכום זכות
6301151000	ד האגף "שכ - 10-12/2022 הפסיכולוגי - אגם נכסים	ש. פסיכולוגי שכר דירה	61,400.00
6303068000	ד לאגף שירות "שכ 7-9/22 פסיכולוגי - אגם נכסים	ש. פסיכולוגי שכר דירה	60,649.00

2021

מס' כרטיס	אסמכתא 2 בפק'	פרטי התנועה	סכום זכות
6313656000	130	הרצאה "יוצרים שינויי" - רווחה	1,500.00
6317199000	132	הרצאה "יוצרים שינויי" רווחה	1,500.00

### ממצאים

#### (1) ספק [REDACTED]:

- הכרטיסים נפתחו בשנת 2002
- אין מסמכים לפתיחת כרטיס.
- בטעות החוזה נפתח על שם השם הפרטי ולא על שם החברה - לכן יצא תשלום לפקודתו הנושא טופל מול מחלקת חוזים ומכרזים.

מומלץ – לסגור את הכרטיס שלא בשימוש.

#### (2) ספק [REDACTED]:

- הכרטיסים נפתחו בשנת 2019 עם מספר תעודת זהות שלה ובשנת 2020 נפתח כרטיס עם תעודת זהות של בעלה לכן מספר חשבון בנק זהה. (מצורף אישור)
- אין מסמכים לפתיחת כרטיס
- התשלום בוצע כנגד 2 הזמנות שונות ו 2 חשבוניות שונות שנחתמו כנדרש.

מומלץ – לסגור את הכרטיס שלא בשימוש.

#### (3) סופר [REDACTED]:

- הכרטיס נפתח בשנת 2016 עם תעודת זהות [REDACTED] בשנת 2020 היה שינוי בתעודת עוסק מורשה נכנס שותף ולכן נפתח כרטיס אחר מספר החשבון לא שונה רק נוסף שם השותף
- אין מסמכים לפתיחת כרטיס.

8.2 הצלבה בין חשבונות של הבנק של הספקים ושל העובדים ע"מ לוודא כי לא קיימים עובדי עירייה המשמשים גם כספקיה.

ממצאים

1. נמצאו 9 עובדים שהחשבון בנק שמשולם להם השכר הוא חשבון של ספקים כדלהלן:

הערות / סכום התקשרות עם ספק 2020 - 2022	נתוני ספק		נתוני עובד			מס
	מס ספק	שם ספק	שם פרטי עובד	שם משפחה עובד	מ.ז. עובד	
מורה 29,242	6301414000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		1
מזכירה ראשית בבית ספר 94,665	6308126000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		2
מדריכה שעתית בצהרון ספק לא פעיל	6310358000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		3
סייעת אם 10,592	6318091000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		4
מורה מתגבר 347969	6301469000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		5
פנסיונר 49,750	6316165000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		6
מ"מ סייעת לגנת 20,230	6310203000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		8
מדריך בצהרונים ספק לא פעיל	6310370000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		9
מורה מתגברת 16,151	6301855000	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]		10

הערות:

1. העובד א.א (מס1)

- ע"פ אגף כ"א - מועסק כמורה משנת 2012
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס ספק נפתח 2022 (אין מסמכים לפתיחת ספק)  
עובד כספק בטקסים יום בעצמאות והשואה
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים - ללא שאלון לאיתור החשש לניגוד עניינים  
(במועדים שבהם התקשרנו עמו בהסכם – 2019 טרם הונהג בעירייה), לא מכיר כיצד  
התקשרו עמו ב-2022 ואין על כך הסכם

2. העובד ד.ג (מס2)

- ע"פ אגף כ"א - מועסק כמזכירת בית ספר מ 2018
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס ספק נפתח 2015 (אין מסמכים לפתיחת ספק)  
עובד כצלם בעירייה.
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים - אין תיעוד במחלקה.

3. העובד פ.י (מס3)

- ע"פ אגף כ"א – מדריכה שעתית בצהרון- עבדה חודש אחד במהלך 2022

4. העובד ס.א (מס4)

- ע"פ אגף כ"א - מועסק כסייעת אם משנת 2012
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס נפתח 2020 הספק עם מספר תעודת זהות שונה מעובדת עירייה (אולי בעל ואישה) העיסוק הרקדות
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים- לא מילא טופס ניגוד עניינים.

5. העובד אד.אר (מס5)

- ע"פ אגף כ"א - מועסק כמורה מתגבר משנת 2020.
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס נפתח 2011 עובד בחוגים.
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים- הצהיר בטופס ניגוד עניינים.

6. העובד י.ש (מס' 6)

- העובד י.ש נמצא חבר בוועדת ערר למרות שהוא בניגוד עניינים כי מקבל שכר מהעירייה - חוזר מנכ"ל 1/12 מפרט את הנהלים והקריטריונים של מינוי חבר ועדה - סעיף 5(ב) קובע כי "לא יתמנה ולא יכהן כחבר ועדת הערר מי שנמצא בקשר מקצועי, עסקי או אחר, עם הרשות המקומית שעל החלטותיה ניתן לערור בפני ועדת הערר; לענין זה, ייחשבו כקשורים עם הרשות המקומית, בין היתר, עובד או נבחר של הרשות המקומית ועובד או נבחר שפרש או סיים את כהונתו, אם לא עברה שנה מיום שפרש או סיים את כהונתו, לפי העניין"
- לאור העובדה כי הפנסיה משולמת מקופת העירייה ולא מחברת ביטוח כלשהי, הרי שהפנסיונר "בקשר אחר" עם הרשות, ולפיכך לא יכול לשבת בוועדה.

7. העובד ק.י (מס8)

- ע"פ אגף כ"א – מ"מ סייעת לגנת משנת 2020
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס ספק נפתח 2015 (אין מסמכים לפתיחת כרטיס) עובדת כצלמת
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים- אין תיעוד

8. העובד י.א (מס9)

- ע"פ אגף כ"א – מדריך בצהרונים מ 2020
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס נפתח 2022 עיסוק הצגות חשבון יחיד (טרם שולם)
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים- אין תיעוד

9. העובד ק.ה (מס10)

- ע"פ אגף כ"א – מורה מתגבר מ 2017
- ע"פ מנהלת תשלומים לספקים - כרטיס ספק נפתח 2018 הספק עם תעודת זהות שונה (אולי בעל ואישה) העיסוק הרצאות אירועים.
- ע"פ מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים- אין תיעוד

### תגובת המבוקר לממצאי הביקורת:

ככלל יש לבחון נוהל עירוני שלא יאפשר לעובדי עירייה לתת שירות נוסף לעירייה במיקור חוץ, מה גם שכל עובד שעובד בעבודה נוספת מחויב באישור מועצת עיר. כמוכן, יש להחתים עובדים וספקים על מסמך ניגוד עניינים על מנת למנוע מקרים דומים.


### המלצות הביקורת

- 1) מומלץ כי כחלק מבדיקת כניסה כחבר בוועדת ערר ייבדק נושא הפנסיה התקציבית.
- 2) מומלץ לבחון התקשרות עם כל אחד מהעובדים, לבדוק ניגוד עניינים ולהחתים טל טופס בנושא.



נספחים

7.1 נספח א' – מדגם 40 חשבוניות ספקים

מחלקות	תגובת המבקר	הערות הביקורת	ימים שחלפו מיום קבלת חשבוניות עד שליחת המס"ב	שולם במס"ב	סבב אישורים	הזמנת עבודה	תאריך חשבונית שהתקבלה מהספק	סכום זכות	פרטי התנועה	מס' כרטיס	שנה	מסד
משאבי אנוש	באותה התקופה המכרז לניהול אגף משאבי אנוש התנהל בלשכת מנכ"ל ולא באגף משאבי אנוש. ייתכן ובטעות החשבונית הגיעה למקום לא נכון וכך נפלה בין הכסאות. בנוסף, באותה התקופה היו פעמים בהם העברנו את אותה החשבונית מס' פעמים לחשבת כיוון שהיא	החשב חתם 10 חודשים לאחר קבלת החשבונית, משמע שהחשבונית הייתה 10 חודשים במחלקה.	303	28/12/2020	נחתם על ידי חשב האגף 24/12/2020	24/02/2020	29/02/2020	8,085		6301256000	2020	1


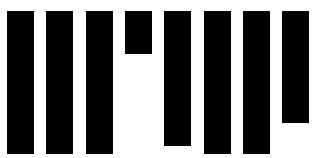








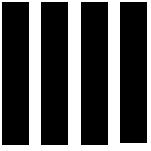





הנדסה		סבב כל האישורים בוצע ב-07/12/2020, 617 יום לאחר הפקת החשבונית.	617	07/12/2020	07/12/2020	25/10/2018	31/03/2019	53,899		6309083000	2020	11
מבני ציבור		החשבונית התעכבה במחלקת הנדסה 8 חודשים עד שהגיע ליועץ אדוארד. ולאחר מכן התעכבה 3 חודשים עד חתימת בקרת החשבונית.	345	14/03/2021	06.12.2020 - אדוארד 28.02.2021 - בקרת חשבונית 01.03.2021 - מנהל אגף בנייה 09.03.2021 - מהנדס העיר 10.03.2021 - חשב מנהל ההנדסה	03/04/2020	38,275		6310186000	2020	12	
חינוך	החשבונית בשנת 2020 היו בטיפול אגף שפ"ע, הגיעו לטיפול בחודש 10/2022 לבדיקה ובוצעו הזמנות באופן מיידי, מבחינתי לא היה עיכוב בתשלום	במערכת אינם שמופיע והתאריך החשבונית שכתוב על התאריך	125	03/11/2020	חשב האגף 8/10/2020 גובר 02/11/2022	29/10/2020	01/07/2020	14,228		6311008000	2020	13





חשבת האגף – עינת צור		החשבונית התקבלה, רק לאחר 327 יום נחתמה על ידי חשב האגף.	337	09/12/2020	29/11/2020 נחתם על-ידי חשב האגף	06/01/2020	07/01/2020	1,750		6317239000	2020	19
רשות הספורט	שלג לבן חברה שהיו אתה מספר בעיות שלא שלחה חשבוניות בזמן יתכן שהחשבונית נשלחה לשפע והגיעה אלינו באיחור, בכל מקרה ביקשתי מחשבת רשות הספורט לבדוק את הנושא ואעדכן בימים הקרובים.	התאריך החשבונית בפועל לא תואם את מה שנרשם במערכת. אין התאריך חתימות ואין חותמת קבלה במערך הכספים על החשבונית.	363	22/12/2020	אין תאריכי חתימות	19/11/2019	25/12/2019	12,196		6321122000	2020	20
הנדסה		לא התקבלו מסמכים			אין תאריכי חתימות			1,243		6302258000	2021	21

מדובר בדרישת רכש מס' 3701 מ-23/12/2019 אשר במסגרתה הוזמן, בין היתר, קפסולות קפה. לאור חוסר אצל הספק, הקפסולות סופקו ב-1/2020. מאחר ובחליף אישור חשבונית ותשלום לספק הכיבוד הנ"ל לא נדרש אישור שלי, לא הייתי מודעת לכך שהחשבונית עבור ההזמנה הרלוונטית לא שולמה במלואה או שהיא חוסר תשלום עבור פריט הקפסולות. ב-16/12/2020 הועברה אליי פנייה ממחלקת רכש לאשר תשלום חשבון שטרם שולם ו-20/12/2020 לאחר בדיקת הדרישה ותעודת המשלוח-אישורתי להוציא דרישה ולשלם. ב-9/3/2022 למעלה משנתיים לאחר אספקת הקפסולות, קיבלתי פנייה	840	19/05/2022	מנהל רכש, אגף, מנהל רכש וגיזבר	24/04/2022	30/01/2020	507	6304337000	2021	22
לשכ"ת ראש הרשות									

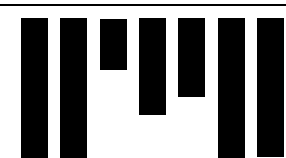
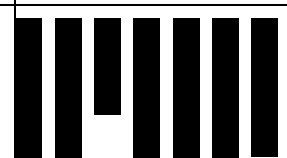
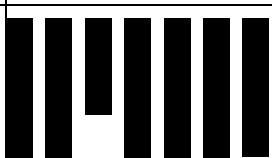










מבני ציבור			55	17/01/2022	12.12.2021 בקרת חשבונות 13.12.2021 אדריכל העיר 27.12.2021 מהנדס העיר 06.01.2022 חשב מנהל התנדסה 17.01.2022 אגף חשבונות	28/07/02021	23/11/2021	10,530		6320214000	2021	34
מבני ציבור		לא התקבלו מסמכים	0		אין תאריכי חתימות			10,530		6320214000	2021	35
מבני ציבור	פתחתי את הלשונות של "סרגיו" בהערות כתוב: "החשבונות התעבה 64 יום לאחר חתימת המהנדס" אז מה השאלה? מה קשור אליו?	החשבונות התעבה 64 יום לאחר חתימת המהנדס. זמן סביר	80	03/11/2021	17.08.2021 - בקרת חשבונות 17.08.2021 - אדריכל העיר 24.08.2021 -	17/08/2021	15/08/2021	10,530		6320214000	2021	36







7.2 נספח ב' ספקים שמשלמים להם בהוראת קבע





# **דוח ביקורת בנושא רכש עיריית הוד השרון**

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה

אוגוסט, 2022



## 1. כללי

פעולות הרכש מוסדרות בחקיקה ולצדה, נוהלי רכש הבאים להשלים את הוראות החוק. הוראות החוק ונוהל הרכש מסדירים שלוש רמות של התקשרויות עם ספקים. הראשונה, התקשרויות שיש לבצע לאחר פרסום מכרז פומבי וזאת בשל גובה עלות ההתקשרות. השנייה, התקשרויות אותן ניתן לבצע באמצעות מכרז זוטא שתכליתו ליצור מנגנון התקשרות מכרזי מהיר. השלישית, ככל שמדובר בסכומים אשר מתחת לאלה המחייבים מכרז, נדרש להסדירן באמצעות נוהל רכש אשר מסדיר את דרך הפנייה לספקים, עבור התקשרויות בסכומים שאינם חייבים במכרז.

נוהל הרכש נועד להגדיר את תהליך רכישת הטובין, העבודות והשירותים, באמצעות תפקידים המשתתפים בתהליך הרכש ואשר להם הסמכויות לקבל החלטות. העיקרון המנחה בתהליך הרכש הוא עיקרון ההוגנות, המאפשר לכל החפץ בכך, להיות אחד מנותני השירותים לעירייה, זאת ככל שהוא עומד בתנאי הסף שהיא קובעת.

בחוברת "מדריך למנהל הרכש והלוגיסטיקה ברשויות המקומיות" שפרסם מפעם השפלה בחודש אפריל 2012, הוא מסכם את תכלית התהליך, לפיו תהליכי הרכש של הרשות המקומית יתבצעו בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינה הכלכלית והמנהלתית, ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות מינהל תקין החלות על הרשות המקומית.

### היקף הרכש

להלן פרוט היקף לשנים 2019 - 2021 ע"פ נתוני שהתקבלו ממחלקת הרכש בעירייה:

שנה	2019	2020	2021
מס' הזמנות רכש	2,100	2,135	2,490
היקף הזמנות רכש ₪	6,134,533	9,655,367	8,249,541

## 2. מטרת הביקורת

לבחון את הלימות תהליכי הרכש בעירייה ובכלל זה, את קיומם של נהלים המסדירים את ההתקשרות עם ספקים חיצוניים, את דרכי הפיקוח על רכישות המבוצעות עבור המחלקות השונות ואת ניהול האינטרנט של העירייה.

לבחון את פעילות ועדת המכרזים וועדת הרכש בהסתמך על הוראות החוק ונוהלי הרכש.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת התבצעה באמצעות שליפת דוח הזמנות עבור השנים 2019-2021 (להלן – **התקופה הנבדקת**) וניתוח הרכישות שבוצעו בתקופה זו. כן נבדקו פרוטוקולים של ועדת מכרזים וועדת התקשרויות.

התקיימו שיחות עם מנהל מחלקת הרכש ומנהלת האינטרנט בתוך מחלקת הרכש.

#### 4. נוהל רכש

בדוח הביקורת שערך מבקר העירייה דאז שיקף ממצאים נכון לחודש מרץ 2018, כתב המבקר כדלקמן:

"נכון להיום קיים במחלקת הרכש נוהל אחד בלבד ("רכש והזמנת טובין" מס' 3.03.1) מעודכן ליום 7.3.17. עם זאת, הנוהל אינו מכסה את כלל התהליכים שהמחלקה מבצעת ואינו מיושם בפועל במלואו. יש לנסח נהלים נהירים שכוללים את כל שלבי התהליכים ולעקוב אחרי יישומם".

נוהל הזמנות רכש, מס' 03.01.01 מסדיר את פעילות ועדת הקניות בעירייה ואת הליך רכישת טובין בסכומים שאינם מחייבים מכרז. הנוהל מפרט את מספר ההצעות שעל מחלקת הרכש לאסוף עבור רכישת טובין כדלקמן:

סכום כולל מע"מ בש"ח	מינימום הצעות	אופן איסוף ההצעות
עד 5,000	2	רכש
5,000-30,000	3	רכש
30,000-152,000	3	תיבת מכרזים (*)

(\*) התקשרויות בסכומים שאינם מחייבים מכרז, מטופלות ע"י מחלקת הרכש אם סכום ההתקשרות אינו עולה על סך 30,000 ₪. התקשרויות בסכומים העולים על סך של 30,000 ₪ ועד לסכום החייב במכרז, מתבצעות בהחלטה של ועדת התקשרויות.

#### ממצאי הביקורת:

1. כעולה מהסכומים המפורטים בו, ניתן לומר כי הנוהל עודכן לאחרונה. עם זאת, בנוהל לא מופיע מועד העדכון האחרון.

#### התייחסות מנהל מח' הרכש:

**עדכון הנוהל מ 8/22.**

2. נמצא כי הסכומים הנקובים בנוהל כוללים מע"מ. עם המעבר לסכומים הכוללים מע"מ חלה "הקטנה" ריאלית במדרגות הסכומים בהם נדרש מינימום הצעות כאמור בנוהל. משום כך, סבורה הביקורת שהיה נכון להגדיל את מדרגות הסכומים בנוהל כדי לתקן את הקיטון הריאלי של הסכומים המאפשרים פנייה לקבלת הצעות ובכך למנוע סרבול וסחבת בהליכי הרכש.

#### התייחסות מנהל מח' הרכש:

**עדכון סכומים אינם באחריות מנהל הרכש ונקבעים בהנחיית גזבר.**

3. לא קיים מנגנון הצמדה המעדכן את הסכומים אשר אינם מחייבים מכרז. יוצא אפוא כי אף שקיים מנגנון עדכון לסכומים החייבים במכרז - זוטא או פומבי, נשארות מדרגות הסכומים.

התייחסות מנהל מח' הרכש:

**מנגנון ההצמדה קיים בסכומים המחויבים במכרז ע"י משרד הפנים, מתחת לסכום זה נקבע ע"י גזבר העירייה.**

**המלצת הביקורת:**

יש לקבוע בנוהל מנגנון לעדכון תקופתי של הסכומים שאינם חייבים במכרז.  
עם כל עדכון שמתבצע בנוהל, יש לרשום את מועד העדכון האחרון.

## 5. תהליך בחירת הספקים

### 5.1 התקשרות המחייבות מכרז פומבי :

הוראות החוק קובעות כי כל התקשרות העולה על סך של 144,300 ₪ מחייבת פרסום מכרז פומבי. נכון לחודש יוני 2021 עדכון הסכומים לעניין הפטור במכרז היה כדלקמן :

- עבור חוזה הנע בין 144,300-352,500 ₪ לא כולל מע"מ, ניתן לקיים מכרז זוטא הכולל פנייה לארבעה ספקים.
- עבור חוזה הנע בין 352,500-705,000 ₪ לא כולל מע"מ, ניתן לקיים מכרז זוטא הכולל פנייה לשישה ספקים.
- כל סכום העולה על סך של 705,000 ₪ מחויב במכרז פומבי.

הביקורת בחנה את דרך ההתקשרויות עם ספקים אשר סך הביצוע התקציבי שלהם בתקופה הנבדקת עבר את תקרת הפטור ממכרז לפי שלוש קטגוריות :

- קטגוריה ראשונה הינה כל אותם ספקים אשר ההתקשרויות עמם **בשנה קלנדרית** אחת, עברו את הסכום החייב במכרז פומבי (**צבועים בחום**).
- קטגוריה שנייה, כל הספקים אשר ההתקשרויות עמם אשר **בשנה קלנדרית** אחת, עברו את הסכום המחייב מכרז זוטא לפחות (**צבועים בסגול**).
- קטגוריה שלישית, כל הספקים אשר ההתקשרויות עמם **בתקופה הנבדקת** עבר ואת הסכום המחייב מכרז זוטא לפחות (**צבוע בירוק**). נתוני הביצוע התקציבי הינם כדלקמן<sup>1</sup>:

סכום כולל	2021	2020	2019	שם ספק	ספק
3,002,186	319,349	1,513,186	1,169,651		6301128000
2,909,778	378,598	1,285,956	1,245,224		6301007000
2,403,671	1,081,923	230,222	1,091,526		6309000000
929,969	337,847	377,312	214,810		6304337000
623,926	201,530	153,559	268,836		6303003000
512,853	140,596	228,609	143,648		6316059000
447,614	158,544	137,077	151,993		6310104000
270,809			270,809		6319089000
256,460	43,165	30,826	182,469		6301545000
252,866	-	94,832	158,034		6303039000
225,337	164,519	60,818			6301217000
224,064	30,289	193,775			6316263000
207,704	78,975	87,516	41,213		6321108000
205,594		173,160	32,434		6309000000
169,872	36,197	13,469	120,205		6301125000
154,625	36,402	42,202	76,021		6321119000
152,210			152,210		6319081000

חיובת מכרז פומבי

הביצוע התקציבי עולה על הסכום המחייב מכרז זוטא לפחות

<sup>1</sup> ביצוע תקציבי נלקח מתוך קובץ אינוונטר וקובץ רכש

**הביצוע המצרפי לתקופה מחייב מכרז**

נוכח העובדה שמדובר בסכומי התקשרות המחייבים מכרז, בחנה הביקורת אם הרכישות אכן בוצעו על בסיס מכרז קיים, או שמא אלה הוצעו בהליכים של הצעות מחיר, בניגוד לתקנות<sup>2</sup>:

תקין/לא תקין	2021	2020	2019	שם ספק	ספק
תקין	216/17	216/17	216/17		6301128000
תקין	359/19	211/19 359/19	208/18 211/19		6301007000
<b>ממצא 5</b>	לא נמצא תיעוד	נוהל חירום	לא נמצא תיעוד		6309000000
תקין	240/19 או 69/19	240/19 או 69/19	240/19 69/19		6304337000
תקין	211/19	211/19	211/19		6303003000
תקין	211/19	211/19	211/19		6316059000
<b>ממצא 6</b>	136/21		ה. מחיר		6310104000
תקין			316/17		6319089000
<b>ממצא 6</b>	ה. מחיר	ה. מחיר	ה. מחיר		6301545000
תקין			338/16		6303039000
תקין	221/20 648/20				6301217000
תקין		765/20			6316263000
<b>ממצא 7</b>	ה. מחיר	ה. מחיר	ה. מחיר		6321108000
<b>ממצא 6</b>		ה. מחיר			6309000000
תקין	221/21				6301125000
<b>ממצא 7</b>	ה. מחיר	ה. מחיר	ה. מחיר		6321119000
תקין			69/16		6319081000

\*בוצעו רכישות בהצעות מחיר שאינן קשורות בסכומים המחייבים מכרז

**ממצאי הביקורת:**

4. כפי העולה משתי הטבלאות שלעיל, נמצאו ליקויים בהליכי הרכש של רכישות שבוצעו ללא הליך מכרזי, זאת על אף שנוכח היקפי הרכישות בשנה קלנדרית /בתקופה הנבדקת, נדרש היה לקיים הליך מכרזי, כדלקמן<sup>3</sup>:

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**כלל הדרישות שעברו דרך הרכש עברו הליך על פי נוהל פתיחת מעטפות .**

5. בוצעה רכישה מטלקוד בסכום של 173,160 ₪ - סכום התקשרות המחייב מכרז, בהצעת מחיר יחידה עקב מה שהוגדר "נוהל חירום", בשל וירוס שתקף את מחשבי העירייה. נמצא כי בנוהל הרכש של העירייה אין הגדרה מהו "אירוע חירום" וממילא אין התייחסות להליך הרכישה שיש לקיים בעת התרחשות אירוע חירום המחייב התקשרות דחופה. בכלל זה, אין גם התייחסות לשאלת הדרג אשר בסמכותו לאשר התקשרות מעין זו ובאיזה אופן.

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**רכישה זו לא בוצעה ע"י מחלקת הרכש .**

<sup>2</sup> קובץ בדיקת קיום מכרזים לפי ספק  
<sup>3</sup> קובץ אינוונטר 2019-2021

### הביקורת מעירה כי לא קיים נוהל רכישה בנוהל חירום.

הביקורת סבורה כי רכישה בנוהל חירום נוגעת לסוג ההליך, קרי, ויתור על הליך מכרזי ופנייה להליך של הצעות מחיר, אף אם סכום ההתקשרות מחייב לכאורה פנייה להליך מכרזי. עם זאת, אין בהליך החירום כדי לגרוע מהצורך בפנייה למספר ספקים, היינו, הביקורת סבורה שאף שמדובר ברכישה שבוצעה עקב מצב "חירום" איסוף מספר הצעות מחיר לא היה מעכב את הליך הרכישה אולם יחד עם זאת, יכול היה לחסוך כספים לעירייה.

#### המלצת הביקורת:

מומלץ להגדיר נוהל רכישה בחירום המסדיר את דרך הרכישה בהצעות מחיר מספקים מספר הצעות המחיר שיש לאסוף כתלות באומדן גובה ההתקשרות הצפוי.  
מומלץ להגדיר בנוהל רכש מי רשאי להגדיר מהו "אירוע חירום" המאפשר או מחייב התקשרות בהליך מזורז וככל שיש אישור כזה, איזה סוג הליך יתבצע.

### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

ככל שתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 שותקות, ניתן לפנות למקור חקיקתי אחר.

תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 קובעות כי התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש, אשר יש להתחיל בביצועה בתוך שני ימי עבודה או פחות, בהיקף ולתקופה המזעריים הנדרשים בנסיבות כאמור, אם ועדת הפטור המשרדית אשרה זאת.

#### ועדת פטור משרדית תק' תשס"ט-2009

10א. (א) (1) המנהל הכללי של המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי של משרד, ישמשו חברי ועדת פטור משרדית

התייחסות הביקורת: יש להגדיר "נוהל רכישה בחירום" המשקף תהליך רכש בחירום כפי שמוגדר בסעיף 3 (2) לתקנות חובת המכרזים, "פטור מחובת מכרז".

6. בשנת 2019 בוצעו רכישות בסך של 151,993 ₪ מחברת [REDACTED]. כן בוצעו בשנה זו רכישות בסך מצטבר של 182,469 ₪ מחברת [REDACTED]. בשנת 2020 בוצעו רכישות בסך של 173,160 ₪ [REDACTED]. כל הרכישות הללו בוצעו בדרך של הצעות מחיר על אף שנוכח הביצוע התקציבי היה מקום לפנות להליך מכרזי.

#### התייחסות מנהל מח' הרכש:

מחברת [REDACTED] בוצעו בהליך הצעות מחיר / בהליך פתיחת מעטפות על פי הנוהל.

חברת [REDACTED] - ההזמנות בוצעו על פי פתיחת מעטפות / באישור מנכ"ל/גזבר.

חברת [REDACTED] - כאמור לעיל, לא בוצע דרך מחלקת רכש.

7. נמצא, כי בין השנים 2019-2021, התקופה הנבדקת בוצעו רכישות מחברת [REDACTED] תיקים [REDACTED] בהצעות מחיר ובסכומים מצטברים אשר חייבו פנייה להליך מכרזי, זאת נוכח מדיניות העירייה לפיה בוחנים את הביצוע התקציבי בחינה רב שנתית לשם קבלת החלטה אם יש מקום לפנות להליך מכרזי.

התייחסות מנהל מח' הרכש:

[REDACTED] = רכישת תיקי מתגייסים – בוצע בנוהל פתיחת מעטפות .

8. הביקורת לא קיבלה מידע על בסיס מה רכשו מוצרים מחברת [REDACTED] בשנים 2019 ו-2021.

התייחסות מנהל מח' הרכש:

[REDACTED] - כפי שציינתי ההזמנות מחברה זו לא בוצעו דרך הרכש .

המלצת הביקורת:

יש לקיים את הוראות החוק לעניין ביצוע מכרז ככל שאומדן סכומי ההתקשרות מחייב ניהול הליך זה.

5.1.1 רכישות בדרך של הצעות מחיר עבור פריטים שנערך לגביהם מכרז וקיים הסכם התקשרות עם זכיינים:

רכישת פריטים באמצעות מכרז הינה הדרך החוקית להתקשר עם ספק. הפנייה להליך המכרזי נדרשת לעתים על פי חוק, נוכח היקף ההתקשרות הצפוי, אך יחד עם זאת מקנה לעירייה כלי מיקוח המאפשר לה לקבל את הפריטים במחיר נמוך יחסית למחירם בשוק וביחס למחירם אילו נרכשו בהליך של הצעות מחיר. משהתקשרה העירייה עם ספק לרכישת פריטים (להלן – הזכיון), מצופה ממנה כי תרכוש אותם ממנו בהתאם למחירים שנקבעו במכרז.

הביקורת בחנה קיומן של רכישות פריטים המתבצעות שלא מהזכיון וככל שהיו כאלה, את מחירם כפי שהתקבלו בהצעות המחיר. הבדיקה נעשתה באמצעות השוואת מחירי פריטים לאורך תקופת הבדיקה.

ממצאי הביקורת:

9. נמצא כי מעת לעת פונה העירייה לרכוש מוצרים המופיעים בהסכם התקשרות עם זכיינים, שלא מהזכיון ובדרך של הצעות מחיר. הביקורת מעירה כי ככל שאין מדובר בפנייה המותרת שהיא בגדר פנייה המותרת בהסכם ההתקשרות עם הזכיון, הרי שמדובר במצב לא תקין שכן על הרשות לפנות לזכיון לשם אספקת הפריטים שבמכרז, וכך גם על הזכיון לעמוד בהתחייבויותיו ולספק לעירייה את כל הפריטים כפי שהתחייב במכרז.

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**דרישה מהספק לעמידה בהתחייבות מופיעה בהסכמי העירייה. ובנוסף לכך, הליכי המכרז והסכמי ההתקשרות מאפשרים לעירייה לרכוש את המוצרים מספקים אחרים שכן, ספק עמו מתקשרים במסגרת מכרז לא מקבל בלעדיות לאספקת המוצרים והכל בהתאם לשיקול דעת העירייה, צרכיה ותקציב מאושר. { נלקח מתשובת המכרזים }**

10. זאת ועוד, חרף העובדה כי בד"כ הרכישות בהצעות מחיר נעשות תוך שמירה על מחיר פריט סביר ביחס למחיר שנקבע בהסכם עם הזכיין, נמצאו מקרים בהם נרכשו פריטים במחיר הגבוה באופן ניכר ממחירי המכרז. להלן מספר דוגמאות:

שם הפריט	מק"ט	מכרז	מחיר במכרז	מחיר רכישה בהצעת מחיר	מס' הזמנה
קפה נמס טסטרצ'ויס 200 גר'	100000045	69/16	31	39.9	*2290
שטוחים עם מלח 350 גר'	100000061	69/16	8.5	14.9	*2287/2290
סוכר לבן 1 ק"ג בקופסא	100000067	69/16	8	19.9	*2290
דבק פלסטי לבן 4 ק"ג	100000085	63/16	16.53	20	7072, 7075, 7076,
שובך קטן לשירותים 10 ליטר	100000090	69/16	15.1	29	**4945, 4944
שובך בינוני לשירותים 25 ליטר	100000091	69/16	35	69	**4945, 4944
אלבד 100 מטר בצבעים שונים	100000106	63/16	58	125	**3078, 3028

\*מינימקט לב השכונה  
\*\*מ.מאור שיווק

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**היו מספר מקרים בהם הספק לא עמד בהתחייבותו ולא סיפק את המוצרים או מקרים בהם מחלקה דרשה להזמין מוצרים ביום האירוע ועל פי תנאי המכרז הספק לא מחויב להביא, מה שהביא למצב של הכרח למציאת פתרון מידי ורכישה מקומית כמובן שהכל באישור המצוין בהערות בהזמנה.**

11. במאמר מוסגר יצוין כי פריטי מזון מסוימים הנרכשים בהצעות מחיר מספק 6313469000 נרכשים במחירים הגבוהים בשיעור ניכר ממחירי הזכיין. נוכח היקפי הרכישות מספק זה, המסתכמות בסך של 78,239 ₪ בתקופה הנבדקת, יש מקום לבדוק אם העירייה חפצה להמשיך לפנות אליו לצורך רכישת פריטי מזון אותם ניתן לרכוש במקומות רבים נוספים בעיר במחירים זולים יותר.

<sup>4</sup> קובץ השוואת מחירים בין פריטי מכרז לאותם פריטים שלא במכרז

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

בהליך למציאת מכולת בעיר על מנת לתת מענה למועדוניות רווחה המפוזרות בעיר בוצע סקר על ידי , לצערי מתוך 10 מכולות בעיר ענו רק 4 ביניהם סופר חגית - ההבדל במחירים נובע ממחיר השינוע / הובלה - כל הליך שבוצע קיבל אישור המצוין בגוף ההזמנה .

### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

התקשרות זו הסתיימה ובימים אלה פורסם מכרז פומבי בנושא.

12. עוד נמצא כי לעתים לא נשמרת רציפות של התקשרויות במכרז לרכישת פריטים שונים באופן המותיר את מחלקות העירייה בתקופת שיהיו שבה לא ניתן לבצע רכישות. כך למשל, במהלך ביצוע הביקורת התברר כי מחלקות העירייה רוכשות חלב בכספי עובדים כיוון שתקופת ההתקשרות לרכישת כיבוד ובכלל זה חלב תמה ולא בוצע מכרז לבחירת זכיון חדש

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

מכרז חלב בוצע במסגרת פרק מתוך מכרז פומבי לאספקת כיבוד – חברת [REDACTED], החברה לא עמדה בהתחייבותה בנושא הנ"ל בשל המורכבות { מעל 60 כתובות / אספקה = פעם בשבוע / כמות : ממוצע 7 יחידות חלב מסוגים שונים } וביקשה לצאת מההתחייבות . נמצא פתרון { עד לביצוע מכרז } חברת [REDACTED] - שביקשה לצאת מההליך בטענה שאין חנייה ליד מקומות החלוקה { השליח קיבל ד"ח ע"ס 250 ₪ } ולכן הפסיק את האספקות . ברצוני לציין כי לצערי , ספקים לא מגישים הצעות בנושא זה . גם לאחר פרסום מספר פעמים של מכרז בנושא ודחייה בעקבות אי הגשה . כיום אנו אחרי הליך מכרזי בנושא הנדון בו זכתה חברת [REDACTED] שדרכה נרכש את כלל המוצרים כולל חלב . עד להשלמת המסמכים ונוהל העבודה – אושר ע"י צוות מנכ"ל אספקת החלב ממכולת " [REDACTED] " - המשיכה של החלב לצערי משיכה עצמית .

### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

ההסכם עם הספק הסתיים, העירייה פרסמה שני מכרזים טרם מועד סיום ההתקשרות ובשניהם לא ניגשו מציעים כלל יש לתקן את הסעיף. כיום אנחנו נמצאים בעיצומו של פרסום מכרז שלישי בנושא והוא אף מפורסם באתר העירייה.

לסיכום, נמצאו מקרים בהם בוצעו רכישות מספקים שאינם זכיינים עבור פריטים המופיעים כחלק מפריטים שעל הזכיינים לספק לעירייה. הביקורת מציינת כי במרבית המקרים, המחירים של פריטים אלה היו דומים ואף נמוכים מאותם פריטים הנקובים במכרז. עם זאת, הדוגמאות שהובאו לעיל מציינות רכישות פריטים בדרך של הצעות מחיר, במחירים הגבוהים לעתים במידה ניכרת ממחירי הפריטים הנקובים במכרז.

הביקורת מעירה כי מדובר במצב לא תקין של מחד, פנייה לספק שאינו זכיון ומנגד, של רכישות במחיר גבוה באופן ניכר מהמחיר שהזכיון מתחייב לספק בו את הפריט.



#### המלצת הביקורת:

ככל שנמצא כי ספק אינו מספק את הפריטים עליהם התחייב במכרז, יש להביא לידיעתו כי מוטלת עליו החובה לעמוד בהתחייבויותיו כאמור בהסכם ההתקשרות.  
יש לתזמן את מועדי היציאה למכרזים באופן שלא יותיר את העירייה ללא אפשרות לרכישת פריטים שונים, בשל העדר זכיון.

#### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

דרישה מהספק לעמידה בהתחייבות מופיעה בהסכמי העירייה. ובנוסף לכך, הליכי המכרז והסכמי ההתקשרות מאפשרים לעירייה לרכוש את המוצרים מספקים אחרים שכן, ספק עמו מתקשרים במסגרת מכרז לא מקבל בלעדיות לאספקת המוצרים והכל בהתאם לשיקול דעת העירייה, צרכיה ותקציב מאושר.

תזמון מועדי יציאה למכרז - נדרשת לכך התגייסות של כלל האגפים בעירייה שכן, רוב מכרזי הרכש הם רוחביים. כמו כן, לא תמיד ספקים ניגשים למכרזים ולאור כך הליכי המכרז מתארכים מעבר לצפוי.

#### **5.2 התקשרויות אותן ניתן לבצע בדרך של מכרז זוטא:**

**מכרז זוטא:** תקנה 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים) מכרזים, תשמ"ח – 1987 (להלן – התקנות), מאפשרות לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי, קרי מכרז זוטא. תכלית קיומו של הליך מכרז זוטא הינו לאפשר לרשות גמישות תפעולית אך תוך שמירה על חובת הנאמנות כלפי הציבור אותו היא משרתת.

הוראת תקנה 8 (ב) באשר להתקשרות במכרזי זוטא קובעת כדלקמן: **"הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה; רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור: כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה".**

עם זאת מתוך מטרה ליצור אפשרות לכל מציע פוטנציאלי ראוי, לא הגביל החוק את הזכות להשתתף במכרזים מעין אלה למי שמופיע בספר הספקים אלא אפשר זאת לכל ספק כאמור בסעיף 8 (ו): "על אף האמור בתקנות משנה (ד) ו-(ה) לתקנה זו, יהיה רשאי להשתתף במכרז זוטא כל ספק או קבלן הכלול ברשימה לסוג החוזה המוצע, אם ביקש זאת והגיש את מסמכי המכרז תוך המועד שנקבע להגשת הצעות".

ככל שסכום הרכישה אינו מגיע לסכומים המחייבים מכרז, מתבצע הליך הרכש באמצעות הגשת הצעות מחיר. רכישות שאינן עולות על סך של 30,000 ₪ מתבצעות ישירות דרך מחלקת הרכש. הצעות העולות על סך של 30,000 ₪ ועד לסכום המחייב מכרז, מתבצעות לאחר בחירה של ההצעה הזוכה ע"י ועדת התקשרויות. רכישות המחייבות מכרז יכולות להתבצע בדרך של מכרז זוטא, ככל שהאומדן אינו עולה על הסכום החייב במכרז פומבי.

על מנת לקיים מכרז זוטא נדרש לנהל ספר ספקים אולם לספר ספקים ישנה חשיבות לא רק לצורך ניהול מכרזי זוטא, אלא גם כדי לאפשר פנייה למספר ספקים גדול ככל האפשר לקבלת הצעות מחיר עבור רכישות שאינן מגיעות לסך המחייב מכרז. כאמור, הנוהל קובע את המספר המינימלי של ספקים אליהם יש לפנות לצורך קבלת הצעות עבור התקשרויות בסכומים שאינם מחייבים מכרז, אולם אינו מצביע רף מקסימלי.

זאת ועוד, הפנייה לרשימת ספקים מוכרים עמם עובדת העירייה תוך אי מתן זכות לכל דיכפין להיות מציע פוטנציאלי מהווה הפרה של עיקרון השוויון המונע מכל מי שחפץ לתת הצעה לעשות כן ולא פחות חשוב מכך, מונעת מהעירייה את היכולת לקבל מחירים אטרקטיביים עבור רכישותיה.

בדוח מבקר המדינה על "התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז" שפורסם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022 (להלן – **דוח המבקר**), מציין המבקר כי:

...גם בפסיקה נקבע כי תפקידה של רשות מקומית הוא לקדם את ענייניהם הכלכליים של תושביה ובכלל זה קידום אפשרות תעסוקה עבורם. עוד נקבע כי העדפת תושב מקומי ובשיעור מתון - מתוך כוונה לסייע לרווחתם של תושבי המקום - אין בה משום תנאי פסול במכרז. יחד עם זאת, נקבע כי כל מקרה יש לבחון לגופו, ומקום בו בהעדפה לתושב מקומי יש "כסות עיניים" ופגיעה בטוהר המידות, ייתכן שהתנאי ייפסל.

הביקורת מעירה כי לפי מבקר המדינה, אם תבחר לעשות כן, וכל עוד הדבר יעוגן בנהליה של העירייה, תוכל העירייה לבצע העדפה של ספקים ברכישות בסכומים שאינם חייבים במכרז.

לסיכום, לקיומו של ספר ספקים יש חשיבות לא רק לצורך ניהול מכרזי זוטא, אלא אף עבור הסכומים שאינם במכרז, המתקבלים בתיבת הצעות או אפילו נשלחים ישירות למחלקת הרכש.

#### ממצאי הביקורת:

13. העירייה סיימה בשנת 2022 הכנה ואישור של ספר ספקים. ספר הספקים לא שלם ולכן, במועד הביקורת לא נעשה בו שימוש. בהתאם לנמסר לנו, מחלקת חוזים ומכרזים שוקדת על ספר הספקים ולכשתהיה רשימת ספקים מספקת ייעשה שימוש בספר.

#### המשמעויות:

העירייה אינה מקיימת מכרזי זוטא.

בעת יצירת הזמנה עבור רכישות הנמוכות מהסכום הדורש מכרז, פונה העירייה אך ורק לספקים אותם היא מכירה. בעשותה כן, היא מונעת למעשה מספקים פוטנציאליים חדשים להגיש הצעות מחיר, באופן היוצר לכאורה הפרה של עיקרון השוויון.

#### 5.3 אומדן הוצאות לצורך בחירת הליך ההתקשרות עם ספקים:

בדוח המבקר בדק מבקר המדינה את סוגיית היקף ההתקשרות הרב שנתי של העירייה עם ספקים שונים. עמדת מבקר המדינה הינה כי ככל שהרשות יכולה לצפות את היקף ההתקשרויות העתידיות וככל שהסכומים העתידיים מגיעים לסכומים המחייבים מכרז, יש לפנות להליך מכרזי.

על פי המדיניות הנהוגה בעירייה יש לבצע הליך מכרז כאשר מתקיים אחד מהתנאים שלהלן:

הביצוע התקציבי המצטבר עד למועד ההחלטה אם לצאת למכרז עבר או צפוי לעבור את הסכום המינימלי המחייב מכרז.

הביצוע התקציבי העתידי צפוי לעבור את הסכום החייב במכרז.

**הערת הביקורת:** עד למועד פרסום הדוח, טרם נתקבלה הנחיית היועמ"ש של העירייה בנדון.

### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

יועמ"ש העירייה בשיתוף מחלקת חוזים ומכרזים עמלים על אישור נוהל להתקשרויות פטורות ממכרז אשר עתיד להתפרסם עד סוף שנת העבודה הנוכחית.

הביקורת בחנה אם הרשות מקיימת את המדיניות אותה קבעה ולפיה מתבצע אומדן של ההוצאות הצפויות וככל שהאומדן מעלה כי ההתקשרות הרב שנתית מחייבת מכרז, היא פונה להליך מכרזי. כן בחנה הביקורת אם נעשית פנייה להליך מכרזי כאשר נתון כי הרכישות משנים עברו הגיעו לסכום שאינו מאפשר יותר התקשרות בדרך של הצעות מחיר.

### ממצאי הביקורת:

14. בניגוד למדיניות העירייה, נמצאו מקרים בהם לא התבצע אומדן הוצאות צפויות וההתקשרות הרב שנתית עם ספק עלתה על חובת מכרז.

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

**כפי שציינתי בסעיף 7. הנדון נרכש פעם בשנה וכל שנה בוחרים תיק שונה והדפסה שונה ולכן לא ניתן לדברי אגף תרבות לתכנן מכרז בנושא. עם זאת הכל בוצע בהליך פתיחת מעטפות.**

כפי שפורט לעיל, בין השנים 2019-2021 ביצעה העירייה רכישות מחברת [REDACTED] בהצעות מחיר בסך מצטבר של 207,704 ₪. על פי מדיניות העירייה, משהגיע סך הרכישות התקופתי המצטבר לסכום המחייב מכרז, יש לפנות להליך זה.

נמצא כי במהלך שנת 2022 התקשרה העירייה בשלוש הזמנות (2808, 2810, 3040) עם [REDACTED] תיקים ומוצרי עור. סך ההתקשרות עומד על 92,131 ₪ כולל מע"מ. כל ההתקשרויות בוצעו בדרך של קבלת הצעות מחיר.

כאמור לעיל, נוכח מדיניות העירייה נדרש היה לפנות לכאורה להליך מכרזי שכן סך ההוצאה בפרק זמן של שתי שנות עבודה קלנדריות עבר את הסכום המחייב מכרז.

**הערת הביקורת:** הביקורת מציינת כי המחוקק ומבקר המדינה אינם קובעים מהו טווח השנים שעברו אשר אמור לשמש בסיס לחישוב הביצוע התקציבי לצורך שאלת חובת המכרז. לדעת הביקורת, שאלת היציאה למכרז צריכה להתקבל בהתבסס על אומדן הביצוע השנתי או על בסיס האומדן בהסכם המסגרת. ככל שהביצוע השנתי או הסכם המסגרת, עובר את הסכום המינימלי לביצוע מכרז - יש לקיים מכרז.

הביקורת סבורה כי טווח הזמן הסביר לאומדן ההוצאה בשאלת חובת קיום מכרז הינו חמש שנים, זאת בהתבסס על הוראת משרד הפנים לפיה משך תקופת התקשרות בחוזה לא יעלה על חמש שנים. עם זאת ולנוכח פרק הזמן אותו בוחנת הביקורת (שנים 2019-2021) ניתן לומר כי כל הוצאה בתקופה הנבדקת העולה על הסכום החייב במכרז, מחייבת ממילא פרסומו של מכרז, בין שהוא מכרז זוטא או בין שהוא מכרז פומבי.

#### המלצת הביקורת:

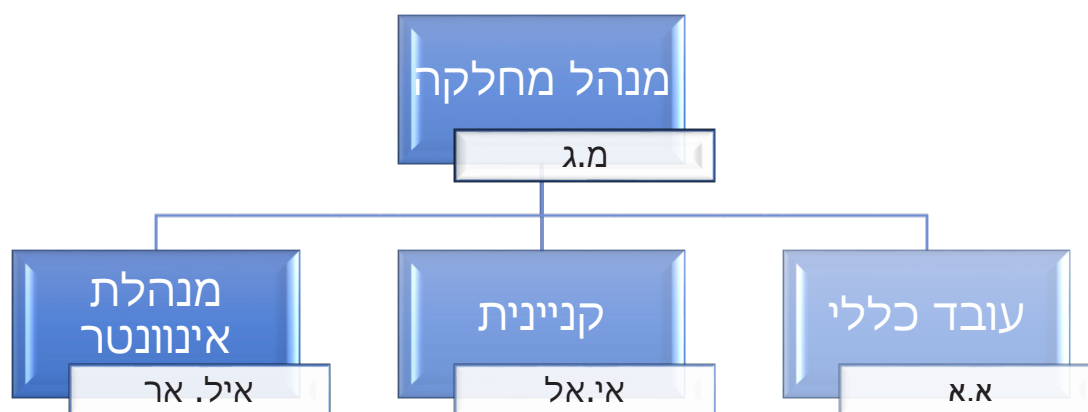
בשאלת קיום מכרז יש לקחת בחשבון את נתוני הביצוע משנים עברו. מומלץ כי פרק הזמן לבחינת אומדן ההוצאות יעמוד על חמש שנים. כמו כן, יש להביא בחשבון את תוכנית הרכש הנותנת ביטוי להוצאות העתידיות הצפויות.

#### 6. רכישות על פי נוהל

מחלקת הרכש מנהלת את מערך רכישת הטובין והיא אחראית על הזמנות של טובין מתכלים ושל אינוונטר. בכלל רכישות האינוונטר היא אחראית גם על שירותי הובלה, התקנה ואחריות בקשר לטובין זה. להלן מבנה ארגוני של מחלקת רכש:

#### התייחסות מנהל מח' הרכש

תוקן להגדרת עובד כללי לאחר בירור עם סגן מנהל אגף שפע.



דרישות לרכישת טובין מתבצעות דרך מחלקת הרכש באמצעות מערכת לניהול הזמנות של חברת " [REDACTED] ". מערכת זו מנהלת הזמנות של טובין אינוונטר ועבודה. את הדרישות עבור טובין ניתן לראות תחת סיווג "פריטים". לצד הסיווג "פריטים" קיים במערכת כאמור סיווג נוסף של "עבודה" אשר עובדי הרכש נגישים אליו אולם לא אמורים לטפל בהזמנות אלה.

### 6.1 פניות לספקים:

כפי שצוין לעיל, נוהל הזמנות רכש, מס' 03.01.01 אשר מסדיר את פעילות ועדת הקניות בעירייה ואת הליך רכישת טובין בסכומים שאינם מחייבים מכרז, מפרט את מספר ההצעות שעל מחלקת הרכש לאסוף, עבור רכישת טובין כדלקמן:

סכום כולל מע"מ בש"ח	מינימום הצעות	אופן איסוף ההצעות
עד 5,000	2	רכש
5,000-30,000	3	רכש
30,000-152,000	3	תיבת מכרזים

בעת ביצוע הזמנה נדרש מהמחלקה המזמינה להיכנס למערכת הרכש ולהזמין פריטים לפי קוד פריט המוטמע במערכת ולצידו המחיר לפריט. ההזמנה מחייבת כניסה למודול של הספק הזכין והקלדת הפריטים המופיעים במודול זה. מן האמור עולה כי הנחת היסוד היא כי כל המנהלים מכירים את כל הזכיינים, גם כאשר יש יותר מזכין אחד. הביקורת סבורה כי מדובר בהנחה שלא ניתן להסתמך עליה, לבטח כאשר ישנם מספר זכיינים עבור אותם פריטי מכרז.

בפועל, כדברי מנהל מחלקת הרכש, הליך הזמנת הציוד מתנהל בצורה כדלקמן: בעת ביצוע הזמנה, נכנס המזמין למערכת אל הספק הרלוונטי ומזמין ממנו ציוד בהתאם למחירים הנקובים במערכת הרכש כפי שנקבעו במכרז.

**לשאלת הביקורת, כיצד יודע המזמין מאיזה ספק עליו לבצע את הרכישה, נאמר כי מנהל הרכש מקפיד לבצע חלוקה שווה בין הספקים אולם יחד עם זאת, נותרה השאלה כיצד המזמין יודע אם יש ספק אחד או יותר ומי הם הספקים, ללא מענה.** ראה פרוט פרק 7.3 לדוח.

על פי נוהל העבודה של מחלקת הרכש כפי שמתואר בתרשים הזרימה להפקת הזמנה, ככל שיש הזמנה של פריט שאינו מופיע ברשימת פריטים של זכיינים במכרז, מתבצע איסוף של הצעות מספקים עמם עובדת העירייה.

#### המלצת הביקורת:

מומלץ להוציא עדכונים תקופתיים של רשימת זכיינים של העירייה.

#### 6.1.1 שימוש בכלים מקוונים להגשת הצעות מחיר:

הגשת הצעות מחיר מבוצעת באמצעות הליך של הגשת מעטפות בתוך תיבת מכרזים.

בדוח מבקר המדינה העיר המבקר לעירייה בנושא כדלהלן:

"שימוש בכלים מקוונים לניהול התקשרויות - הרשויות המקומיות שנבדקו לא השתמשו בכלים מקוונים לניהול התקשרויות בפטור ממכרז מול ספקים (פרט לאפשרות למתן מענה והגשת הצעות מחיר בדואר אלקטרוני), כמו מתן אפשרות להגיש טפסים באמצעות מערכת מקוונת. נמצא כי לכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא היה טופס מובנה מקוון להגשת הצעות מחיר שיש בו לתרום ליכולתן להשוות בין הצעות מחיר".

הביקורת מציינת כי בתוכנית העבודה, לשנת 2023, של מחלקת חוזים ומכרזים הייתה התייחסות להכנסת כלים ממוחשבים לניהול המכרזים והגשת הצעות.

לדעת הביקורת, עד למציאת פתרון כולל לניהול ההליכים בכלים מקוונים, מומלץ לבחון הגשת הצעות באמצעות דואר אלקטרוני, ככל שלא קיימת בעיה טכנית או חוקית המונעת זאת.

#### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

בחלק מהליכי הצעות מחיר אנחנו פועלים באופן של הגשת הצעות דרך הדוא"ל.

התייחסות המנמ"רית לשאלת אבטחת מידע - ראה פריצת סייבר משנה חולפת וכן, החלפת מערכת האוטלוק העירונית ל-365 עניין אשר גרם לכך שמילים מבחוץ לא מגיעים לעתים. כמו כן, הגשת הצעות דרך המייל מובילה לכך שנפח ההדפסות גדל ולפיכך נפח הוצאות העירייה גדל.

#### **6.1.2 פניות לספקים בסכומים מעל 30,000 ₪:**

הביקורת בחנה את הליך ההתקשרות עם ספקים בסכומים המחייבים הנחה בתיבת הצעות, קרי, התקשרויות בסכומים הנעים בין 30,000-152,000 ₪<sup>5</sup>. כאמור בנוהל הרכש, הזמנות בסכומים העולים על 30,000 ₪ מחייבים קבלת לפחות שלוש הצעות מחיר אותן יש להניח בתיבת הצעות.

לשם ביצוע הבדיקה, נשלפו ממערכת הרכש רכישות בסכומים שבין 30,000-152,000 ₪ שבוצעו שלא באמצעות רכישה מזכיינים להם יש הסכם התקשרות בחוזה עם העירייה. הביקורת בחנה הן את מספר ההצעות שהתקבלו והן את דרך קבלת הצעות.

#### ממצאי הביקורת:

15. נוהל הרכש קובע כי עבור סכומי התקשרות שמעל 30,000 ₪ יש לקבל שלוש הצעות מחיר לפחות. מנוסח הנוהל ניתן להבין כי הדרישה מתייחסת למספר הספקים ולא למספר ההצעות. למעשה, ככל שמספר ההצעות שהוגשו נמוך משלוש, אף אם הייתה פנייה לשלושה ספקים ויותר, יש לפנות לספקים נוספים על מנת להגיע למספר ההצעות המינימלי הנדרש. במילים אחרות, הנוהל לא לוקח בחשבון אפשרות שספקים לא יגישו הצעות מחיר וההתקשרות לא תעמוד בהנחיות הנוהל.

<sup>5</sup> ניתוח התנהלות בהצעות מחיר לשונית מיון לפי גובה רכישה

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**בפתיחת מעטפות הדרישה לשלוח ל 3 ספקים לפחות - החלטה האם לקבל הצעה בודדת שהוגשה או לפסול ולצאת שוב בהתמחרות נתונה להחלטה יו"ר צוות ההתקשרויות ההחלטות מתועדות בפרוטוקול הועדה. לדוגמא = [REDACTED] - אושר ע"י הגזבר לבקשת גלילה מהחינוך .**

16. נמצאו 12 הזמנות בסכומים המחייבים קבלת הצעות מחיר בתיבת המכרזים:

מס' הזמנה	ספק	שם ספק	עלות כוללת	הערה
7784	6301599000	[REDACTED]	118,497.60	ועדת שלושה
946	6301545000	[REDACTED]	114,230.61	5 הצעות
1489	6316263000	[REDACTED]	98,139.60	6 ספקים
714	6313673000	[REDACTED]	75,129.91	הצעה אחת
5623	6313057000	[REDACTED]	73,054.80	3 הצעות
5361	6304084000	[REDACTED]	57,915.00	פתיחת הצעות הערה 1.
4802	6309127000	[REDACTED]	51,515.10	הצעה אחת
2928	6310104000	[REDACTED]	49,233.60	פתיחת הצעות
5066	6315273000	[REDACTED]	37,850.00	
7055	6315147000	[REDACTED]	36,562.50	שתי הצעות
5609	6315169000	[REDACTED]	31,590.00	הצעה אחת
1443	6320243000	[REDACTED]	30,322.80	הצעה אחת

הערות:

- נערכה פניה לשלושה ספקים. הוגשו שלוש הצעות מחיר. הצעה אחת נפסלה על הסף שכן הוגשה בניגוד להנחיות.
  - הצעות מחיר שנעשו ע"י אגף חינוך מחלקת גני ילדים ללא התערבות מחלקת מכרזים.
  - הזמנות 5361, 2928, 5066 - מפרוטוקול הדיונים, לא ברור לכמה מציעים פנו וכמה הצעות נאספו. נעשתה פנייה למחלקת חוזים ומכרזים לקבל פרוט. טרם התקבלה התייחסותם.
  - כפי שניתן לראות בטבלה, בוצעו התקשרויות בהן התקבלו פחות משלוש הצעות מחיר להתקשרות. מפרוטוקולי הישיבות לא ניתן לדעת אם בוצעה פנייה למספר ספקים כנדרש ואם מספר הצעות הנמוך מהנדרש הינו כיוון שחלקם של הספקים לא הגישו הצעות מחיר.
- התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**במקרים בהם הוגשו פחות מההצעות הנדרשות נתקבלו אישורים מהגורמים המוסמכים קרי מנכ"ל /גזבר וצוינו בגוף ההזמנה ע"י קניינית הרשות .**

19. רכישה עם הצעת מחיר אחת בטענת "ספק יחיד": נמצא כי הזמנה 714 לרכישת טרקטור דו גלגלי בוצעה בהגשת הצעה אחת בלבד. כעולה מפרוטוקול ועדת התקשרויות 6 נמצא כי לוועדה לא הובאו הצעות נוספות בטענה כי מדובר בספק יחיד.

#### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

הטענה היתה כי מדובר ביבואן רשמי, לא בספק ביחיד וודאי שלא בהתאם להליכי ספק יחיד המאושרים בתקנות שהרי ניתן לאשרם על ידי ועדת המכרזים בלבד. כמו כן צוין כי נערך ניסיון למצוא הצעות מחיר נוספות אך זה לא הסתייע.

הביקורת מעירה כי משנטען כי מדובר בספק יחיד היה מקום לפעול בהליך של אישור ספק יחיד אשר כפי שיתואר בהמשך, כולל פרסום כוונת העירייה להתקשר עם ספק יחיד והזמנת כל מי שסבור שיש ביכולתו להגיש הצעה, לעשות כן. קבלת הצעות מחיר מתחת לנדרש בנוהל: נמצא כי שלוש הזמנות (4802, 5609, 1443) בוצעו עם קבלה לכאורה של הצעת מחיר אחת בלבד ולא של שלוש הצעות מחיר כנדרש בנוהל. הזמנה נוספת בוצעה עם קבלה של שתי הצעות מחיר בלבד.

20. פנייה לרשימה מוגבלת של ספקים: נמצא כי מחלקת הרכש פונה לרשימה מוגבלת של ספקים המוכרים לה. ככל שיש ספק חדש/לא מוכר, לא מתבצעת פנייה אליו. יוצא אפוא כי בהעדר ספר ספקים, נמנעת אפשרות מספקים שאינם מוכרים לעירייה להגיש הצעת מחיר.

#### **המלצת הביקורת:**

יש לחדד את הנוהל לעניין סך ההצעות שיש לקבל עבור התקשרויות בסכומי התקשרות שמעל 30,000 ₪ בשים לב לעובדה כי לעתים מתבצעת פנייה לספקים אשר לא מגישים הצעות מחיר. יש להקפיד על עמידה בנוהל הרכש לעניין הפנייה לספקים ככל שמספר ההצעות הינו נמוך מהנדרש, יש להסביר את הסיבה לכך בפרוטוקול מנומק.

#### **6.1.3 פתיחת הצעות ע"י ועדת התקשרויות:**

כאמור בנוהל רכש, הצעות בסכומי רכישות הנעים בסך שבין 30,000-152,000 ₪, צריכות להיות מונחות במעטפות סגורות בתיבת ההצעות ולהיפתח ע"י ועדת התקשרויות. מובן כי במקרים מעין אלה נדרש אומדן שכן ללא אומדן לא ניתן לדעת אם מדובר ברכישה שצריכה לעבור דרך ועדת התקשרויות או לחילופין, דרך ועדת מכרזים.

<sup>6</sup> פרוטוקול צוות התקשרויות מיום 26.4.2021

הביקורת בחנה את דרך ההתקשרות ברכישות אשר היו בטווח המחיר הדורש פתיחה של ועדת התקשרויות, בחמישה מקרים בהם סך הרכישה חייב הנחת הצעות בתיבת הצעות ופתיחתן באמצעות ועדת התקשרויות<sup>7</sup>:

**להלן ממצאי הבדיקה:**

מס' ספק	שם ספק	תאריך פתיחה	סכום רכישה	מס' הצעות	דרך בחירה	יש אומדן
7055	[REDACTED]	12/11/2019	36,562.5			
5066	[REDACTED]	17/08/2021	37,850.0			
1443	[REDACTED]	18/03/2021	30,322.8			
2871	[REDACTED]	30/05/2021	76,047.7			
5361	[REDACTED]	18/08/2019	57,915.0			
4802	[REDACTED]	16/08/2020	51,515.0			
5609	[REDACTED]	29/08/2019	31,590.0			

במסגרת הביקורת לא מצאנו את הנתונים - פנינו למחלקת חוזים ומכרזים ולמחלקת רכש לקבל פרוט. טרם קיבלנו התייחסותם.

6.1.4 פניות לספקים בסכומים מתחת ל - 30,000 ₪:

הביקורת בחנה את הליך איסוף הצעות מחיר להזמנות בסכום העולה על 1,000 ₪. ע"פ נוהל רכש, הזמנות בסכומים העולים על 1,000 ₪ מחייבות קבלת שתי הצעות מחיר לפחות.

**ממצאי הביקורת:**

21. איסוף מספר הצעות מחיר מתחת לנדרש: נמצאו מקרים בהם התקבלו הצעות מחיר מספקים שלא בהתאם לנוהל, לעניין סך ההצעות הנדרש עקב גובה ההתקשרות<sup>8</sup>.

22. נמצאו 67 הזמנות בסכום העולה על 1,000 ₪ עבורן התבקשה הצעת מחיר אחת בלבד, זאת על אף שהנוהל מחייב קבלת שתי הצעות לפחות. בתוכן נמצאו גם הזמנות שסך ההוצאה בהן עלתה על סך של 5,000 ₪ כדלקמן:

מס' הזמנה	שם ספק	תאריך פתיחה	עלות כוללת
1443	[REDACTED]	18/03/2021	30,323
4176	[REDACTED]	19/07/2020	28,100
5103	[REDACTED]	08/08/2019	24,162
4130	[REDACTED]	16/07/2020	12,366
770	[REDACTED]	10/02/2020	9,629
8062	[REDACTED]	16/12/2019	6,683
6192	[REDACTED]	25/09/2019	6,061
2437	[REDACTED]	17/04/2019	5,799
4867	[REDACTED]	19/08/2020	5,696
5971	[REDACTED]	12/09/2019	5,328

<sup>7</sup> הנתונים הופקו מקובץ אב לרכש ואינווטר

<sup>8</sup> ניתוח התנהלות בהצעות מחיר לשונית הצעות שלא בהתאם לנוהל

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

הזמנה 1443 = באישור מנכ"ל

הזמנה 4176 = אישור גזבר

הזמנה 5103 = מבוטלת

הזמנה 4130 = הנגשה - מומחיות הספק בהתאם לבקשת מתי"א.

הזמנה 770 = התאם למכרז פומבי - הגדלה .

הזמנה 8062 = נשלח ל 3 ספקים , הוגשה רק הצעה אחת.

הזמנה 6192 = נשלח למספר ספקים ומכיוון שלא היה להם במלאי דרישת הספורט לארונות פח

הביקורת מציינת כי על פי נתונים המופיעים בהערות פנימיות בתוך מערכת הרכש, ישנה לעתים פנייה לקבלת מספר הצעות הנמוך מהקבוע בנוהל, זאת באישורים הניתנים ע"י גורמים במערכת (מנכ"ל/גזבר):

- עבור הזמנה 8630 ע"ס 24,000 ₪ נתקבלו שתי הצעות מחיר באישור מנכ"ל .
- עבור הזמנה 6033 ע"ס 7,150 ₪ נלקחה הצעת מחיר אחת בלבד באישור ר.ש.
- עבור הזמנה 4,952, כיבוד לליל ירח ע"ס 23,084 ₪ נלקחו שתי הצעות מחיר בלבד.

### **6.1.5 רכישת חלב:**

העירייה רוכשת חלב עבור מחלקותיה השונות. רכישות החלב מתבצעות באופן שוטף למחלקות השונות בהתאם לצרכים שלהן. נוכח הליך הרכישה המיוחד לכשעצמו והיקפי הרכישות המתבצעות על בסיס שוטף, בחנה הביקורת את דרך הפיקוח על רכישות אלה:

מחלקת הרכש פותחת הזמנה לרכישת חלב מסוגים שונים עבור כל מחלקות העירייה תחת קוד פריט 09. בדרישה נרשם שם המחלקה והכמות הנדרשת עבורה. ההזמנה נשלחת לספק [REDACTED]. לאחר האספקה מתבצע תיקון של כתב הכמויות כפי שסופקו בפועל ובהתאם לכך יוצאת הזמנה חדשה מתוקנת, המשקפת את הכמויות שסופקו בפועל. בהתאם להזמנה המתוקנת יוצאת פקודת זיכוי.

במהלך שנת 2022 הסתיימה ההתקשרות עם הספק והעירייה יצאה למכרז. עד לסיום ההליך המכרזי ובחירת הקבלן, העירייה רוכשת חלב [REDACTED]. מחלקה המעוניינת לרכוש חלב פונה למנהל הרכש והוא מאשר לה לבצע את רכישת החלב. במקביל, מנהל הרכש מעדכן את הסופר, באמצעות הודעת ווצאפ על האישור. המכולת מבצעת רישום של החלב לפי מחלקות ובסוף החודש מעבירה את החשבון לתשלום.

על פי נתוני העירייה, סך הביצוע התקציבי ברכישת חלב על סוגיו השונים במהלך התקופה הנבדקת לפי מועד פתיחת הבקשות במערכת הרכש מתפלג כדלקמן:

סכום כולל	2021	2020	2019	שם ספק	ספק
1,176			1,176		6301125000
160,594	79,433	80,060	1,101		6304337000
6,348	38	3,358	2,952		6313469000
2,572			2,572		6319081000
170,691	79,471	83,418	7,801		סכום כולל

**ממצאי הביקורת:**

23. לדעת הביקורת, סכומי רכישת החלב לשנת 2019, כפי שהתקבלו בקובץ שהופק מהרכש, לא הגיוניים ולא משקפים - נעשתה פנייה למנהל הרכש על מנת לקבל את המספרים הנכונים **אולם טרם נתקבלה התייחסותו.**

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

הטבלה שנשלחה לביקורת ע"י קניינית הרשות כוללת אספקת חלב לאירועים, קייטנות ולא רק צריכה שוטפת למחלקות הרשות / עובדות ועובדי הרשות.

24. אין בקרה מספקת על נתוני החלב -

בהתקשרות עם [REDACTED] - המחלקות לא אישרו בחתימתן את קבלת החלב. רק במידה שהמחלקות עדכנו במייל את הרכש בוצע קיזוז מחשבון הספק.

בהתקשרות עם [REDACTED] - הבקורות מבוצעות באמצעות בדיקת הרישומים של המכולת מול הווצאפ של מנהל הרכש.

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

בהמשך להתייחסותי בסעיף 12 לא הסכים הספק { טרי על הבוקר } להתעכב באספקת המשלוח { לטענתו חייב לספק את החלב בשעות הבוקר המוקדמות ועליו להספיק מעל 60 מחלקות ונושא ההחתמה אינו ריאלי } בנוגע [REDACTED] = שימשה כקבלן של הספק [REDACTED] { שזכה במכרז חלב }.

יצוין כי בגלל קשיי תשלום, תקציב החלב, נכון למועד הביקורת הוא תקציב סל של העירייה ולא תקציב אגפי. דהיינו אין בקרה של אף גורם על תקציב החלב ואין פיקוח תקציבי בנושא.

ע"פ מנהל הרכש ההתקשרות עם הספק הזוכה תהיה של המחלקות מול הספק ותכלול בקרות על צריכת החלב.

**6.2 רכישת פריטים בעלי מק"ט דומה במחירים שונים:**

כפי שפורט לעיל, העירייה מקיימת מכרזים בנושאים שונים ובהם היא כוללת את כל הפריטים הרלוונטיים בנושא המכרז. לדוגמה, במכרז לרכישת ציוד מוצרי מזון וחומרי ניקוי ייכנסו למכרז כל פריטי המזון וחומרי הניקוי שהעירייה עשויה לצרוך במהלך השנה.

לדברי מנהל הרכש, טרם ביצוע המכרז מתבצעת פנייה לכל מחלקות העירייה על מנת לקבל את רשימת הפריטים אותם יצטרכו לרכוש במהלך השנה ובהתאם לכך מתגבשים פריטי המכרז.

**ממצאי הביקורת:**

25. נמצא כי העירייה רוכשת פריטים שונים מספקים - חלקם זכיינים של העירייה, בהצעות מחיר, זאת כיוון שפריטים אלה אינם נמצאים בפריטים המתומחרים במכרז. בין רכישות אלה ניתן למצוא עכברים ומקלדות, מעטפות עם לוגו עירייה, רכישות אלו מאופיינות בשונות מחירים גבוה.

**התייחסות מנהל מח' הרכש:**

**הפער במחירים המצוינים נובע ממחירים שונים בעת הגשת ההצעה .**

להלן מספר דוגמאות של שינויים בעלויות של פריטי מוצרים בעלי מספרים קטלוגים דומים<sup>9</sup>:

פריט 101200566 דיסק און קי 16GB:

מחיר יחידה	תאריך פתיחה	שם ספק	מס' הזמנה
23	17/12/2019		8125
30	07/05/2020		2287

פריט 100000004 חותמת פרינטר 50 נתקבל תאריכון:

מחיר יחידה	תאריך פתיחה	שם ספק	מס' הזמנה
190	27/03/2019		1865
60	27/03/2019		1866
140	27/03/2019		1866
160	27/03/2019		1866
55	15/04/2019		2381
191	22/07/2019		4671
55	28/10/2019		6584
160	09/01/2020		231
160	09/01/2020		231
190	11/02/2020		818
300	25/06/2020		3567
55	06/09/2020		5150
55	04/11/2020		6233
150	12/11/2020		6510
155	08/12/2021		7909
155	13/12/2021		8017
155	16/12/2021		8111

<sup>9</sup> קובץ שינויים בעלות מחירים במקט 09 גיליון 52

פריט 100000022 טונר למדפסת HP DN2055:

מס' הזמנה	שם ספק	תאריך פתיחה	מחיר יחידה
354		16/1/2019	359
1644		14/3/2019	390
2894		13/5/2019	390
3024		15/5/2019	390
4498		14/7/2019	390
5514		26/8/2019	324
5518		26/8/2019	324
5847		9/9/2019	324
5928		11/9/2019	324
2994		9/6/2020	430
4694		10/8/2020	415
4800		16/8/2020	415
7478		17/12/2020	370

פריט 100000106 אלבד 100 מטר בצבעים שונים:

מס' הזמנה	שם ספק	תאריך פתיחה	מחיר יחידה
3028		15/5/2019	125
3078		19/5/2019	125
3800		13/6/2019	125
7311		19/11/2019	15
7323		19/11/2019	125
8098		16/12/2019	125
3264		15/6/2020	95
1129		8/3/2021	139
2713		25/5/2021	79
7841		6/12/2021	25

פריט 740421310 מיחם חשמלי:

מס' הזמנה	שם ספק	תאריך פתיחה	מחיר יחידה
331		15/1/2019	259
832		11/2/2019	310
4417		11/7/2019	310
8220		22/12/2019	235
8320		26/12/2019	259
1112		27/2/2020	259
3401		18/6/2020	235
2662		23/5/2021	259

230	27/5/2021		2825
206	25/11/2021		7504

פריט 740851106 פח אשפה 360 ליטר ירוק:

מחיר יחידה	תאריך פתיחה		מס' הזמנה
316	14/4/2019		2325
316	14/4/2019		2326
316	10/6/2019		3633
316	4/8/2019		4944
316	4/8/2019		4945
316	12/8/2019		5152
371	16/8/2020		4792
371	16/8/2020		4795
371	16/8/2020		4796
371	10/6/2021		3234
371	10/6/2021		3235
359	8/11/2021		6844

הביקורת מעירה כי האמור לעיל משקף ליקוי בהגדרת הצרכים ומצופה כי מעת לעת יתבצע עדכון של פריטים אלה בתוך הסכם ההתקשרות, בשים לב כי המחירים אותם מקבלת הרשות משקפים את מחיר השוק והם ניתנים בשיעור ההנחה הקבוע בהסכם.

#### המלצת הביקורת:

במכרזים רב שנתיים בהם נמצא כי חסרים פריטים, יש לבצע עדכון של פריטים אלה בתוך ההסכם, אך יחד עם זאת, יש לבחון כי תמחור הפריט מתבצע על פי תנאים מוקדמים אשר ייקבעו בהסכם ההתקשרות.

#### 7. תהליך הפקת הזמנה

עם הוצאת הדרישה מהמחלקה, בודק יוצר הדרישה אם מדובר בפריט שבמכרז אם לאו. ככל שמדובר בפריט מהמכרז, הוא מוקלד ועובר לאישור מנהל המחלקה. במידה שאין מדובר בפריט שבמכרז, יוצא מפרט טכני באשר לפריטים הנדרשים, זאת לצורך פתיחה בהליך רכש כאמור בנוהל הרכש.

לאחר שיצאה מהמחלקה, עוברת הדרישה לאישור בחשבות האגף. חשב האגף מוודא שהשיוך התקציבי שניתן לדרישה ע"י המזמין הוא נכון וככל שנמצא כי נרשם סעיף תקציבי נכון, הבקשה מועברת לחתימת מנהל אגף. במידה שהסעיף אינו נכון חשב האגף דוחה את הדרישה. הודעה על דחיית הדרישה מתקבלת אצל מנהל מחלקת הרכש. במידה ומדובר ברכישה או הזמנה מתב"ר, לאחר חתימתו של מנהל האגף מתבצעת בדיקה של מנהלת התב"רים בעירייה. לאחר האישורים מועברת הדרישה להמשך טיפול של מחלקת הרכש.

יצוין, כי עד 2022 סבב החתימות בוצע ע"ג טפסים ידניים וחתימת מנהל האגף על ההזמנה נעשתה רק לאחר קבלת הפריטים / השירות. במהלך 2022 הכניסו מערכת BPN לאישור ההזמנות דיגיטלית, דבר שמאפשר מעקב ובקרה יעילים יותר על ההליך ואישור ההזמנה לפני קבלת הפריטים / השירות ולא רטרוא.

דרישות שמגיעות למנהל מחלקת הרכש מסווגות תחת "סטטוס" "בטיפול רכש". פתיחה של קטגוריה זו תעלה את כל הדרישות אשר עברו את מנהלי האגפים ונדרשים לטיפול ע"י מחלקת הרכש.

מחלקת הרכש יוצרת הזמנה המקבלת מספר רץ. והיא נחתמת ע"י מנהל מחלקת הרכש. לסיום, כל הזמנה שערכה אינו עולה על 10,000 ₪ עוברת לבחינה ואישור של מנהלת אגף חשבות ולביצוע (ללא חתימת החשבת. במידה שסכום ההזמנה עולה על 10,000 ₪ נשלחת ההזמנה לחתימת גזבר העירייה ולביצוע.

#### ממצאי הביקורת:

**26. נמצא כי בכל תחילת שנה מתאפס מספר ההזמנה. יוצא אפוא כי במערכת קיימות הזמנות בעלות מספר דומה. הביקורת מעירה כי מדובר בהליך אשר עלול להביא עמו תקלות הנובעות מכפילות לכאורה בהזמנות.**

#### המלצת הביקורת:

מומלץ לקבוע מספר רץ אשר לא יתאפס בתחילת שנה. לחילופין, ניתן לקבוע מספר אשר יתאפס בכל שנה אולם בתחילתו ישקף באמצעות שתי ספרות את השנה בה נפתח.

#### **7.1 שיהוי בהפקת הזמנות:**

על מנת לעמוד על איכות השירות של מחלקת הרכש, ביקשה הביקורת לבחון את פרקי הזמן שחולפים מהעת שמופקת דרישה לרכש ועד למועד הפקת ההזמנה כפי שמשקפים בהזמנות שהופקו בתקופה הנבדקת, בשנים 2019 – 2021.

#### ממצאי הביקורת:

27. נמצא כי מערכת הרכש לא מספקת נתונים מהימנים בנושא ולפיכך לא ניתן לבצע את הבדיקה.  
28. מערכת הרכש מספקת מידע לגבי נקודות זמן בהליך הרכש, החל ממועד הוצאת הדרישה, עד למועד הפקת ההזמנה. מועד הוצאת הדרישה נושא את הכותרת "תאריך פתיחה" לאחרי עוברת הדרישה למנהל הרכש. מועד ההעברה מתועד אף הוא במערכת הרכש ובד"כ יהא תואם לתאריך הפקת ההזמנה. מועד הפקת ההזמנה נושא את הכותרת "תאריך ביצוע" ולאחרי מתקיים תהליך ללא לוח זמנים מתועד במערכת הרכש של אישור גזבר. הביקורת בחנה את פרקי הזמן שחולפים ממועד הוצאת הדרישה ועד למועד הפקת ההזמנה.

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

**הרשות עברה למערכת חתימות דיגיטליות ודרך מערכת זו ניתן יהיה לעקוב ולבקר את זמני הביצוע בתהליך הוצאת הזמנות רכש.**

יצוין, כי ייתכן שכיום, לאחר מעבר למערכת BPN ניתן להסיק מסקנות לגבי זמן האישורים, הוצאת הזמנות וקבלת הסחורות.

### המלצת הביקורת:

כחלק מהמעקב על איכות השירות נדרש כי חברת [REDACTED] תספק לעירייה נתונים במערכת הרכש הכוללים מידע מועדי יצירת הדרישה, יצירת ההזמנה ומשלוח ההזמנה לספק.

### 7.2 חלוקת הזמנות בין מספר זוכים במכרז:

במכרזים לרכישת ציוד נוהגת העירייה לקיים מכרז הנחה על פריטים. על פי תנאי המכרז נדרשים הספקים להציע את שיעור ההנחה לפריטים מתומחרים. הספק שנבחר הינו הספק המציע את שיעור ההנחה הגבוה ביותר. ועדת המכרזים קובעת לעתים כי ספקים נוספים יוכלו לספק את הציוד לעירייה זאת ככל שיסכימו להשוות את הצעתם להצעה הזוכה. יוצא אפוא כי לעתים ישנו יותר מזכייין אחד במכרז נתון. במקרים מעין אלה וכל עוד לא ציינה ועדת המכרז מפתח לחלוקה בפרוטוקול הבחירה, נדרשת חלוקת הזמנות שווה בין הזכיינים.

### ממצאי הביקורת:

29. במקרים בהם ישנם מספר זכיינים במכרז אחד, אין בידי מוציא הדרישה מידע על אופן החלוקה והוא מוציא את הדרישה באופן אקראי לגמרי. זאת ככל שהתקציב לרכישה מאותו ספק מאפשר זאת.

### התייחסות מנהל מח' הרכש:

**במערכת המטרו אין שום כלי המאפשר חלוקה מחשובית על פי החלטת וועדת המכרזים ולכן הברירה היחידה היא לבצע את החלוקה באופן ידני וכמובן שההזמנה על כל פרטיה עוברת למערכת וכך ניתן לבקר את החלוקה. כמו כן ישנם מקרים בהן אין לספק בנמצא פריטים מסוימים ולכן ההזמנה מועברת לספק השני לביצוע האספקה.**

30. נמצאו מקרים בהם נבחרו מספר זוכים אולם ועדת המכרזים לא ציינה בפרוטוקול המכרז את אופן חלוקת התקציב ביניהן.

31. הביקורת מעירה כי מערכת הרכש מאפשרת יצירת מסגרת תקציבית המונעת רכישת פריטים ככל שיש חריגה ממסגרת התקציב. חריגה ממסגרת התקציב נבחנת לא רק במונחים שנתיים אלא גם כאשר יש חריגה מהתקציב היחסי החודשי. ברם, מדובר בבקרה על תקציב המחלקה.

32. ככל שמדובר בבקרה על הביצוע התקציבי של הספק, נמצא כי לא קיים במערכת הרכש מנגנון להגבלת התקציב עבור זכיין אחד מתוך רשימת הזכיינים ולפיכך, ככל שיש חריגה ממסגרת ההתקשרות עם ספק, אין המערכת מתריעה על כך וניתן להמשיך ולהוציא הזמנות על אף החריגה התקציבית.

לטענת מנהל מחלקת הרכש, במקרים מעין אלה, הוא מבצע מעקב אחר הביצוע התקציבי של כל ספק ובהתאם לכך הוא מחלק את ההזמנות בשאיפה ליצור חלוקה התואמת את החלטת הוועדה. הביקורת בחנה את אופן חלוקת התקציב בין הזכיינים אשר הוגדרו כזוכים במכרזים<sup>10</sup>.

בטבלה שלהלן, נמצאו חמישה מכרזים בהם נבחר יותר מזכייין אחד:

זכיין	תיאור המכרז	מס' מכרז	מועד פתיחת המכרז
	ריהוט וציוד למוסדות חינוך וציבור	211/19	17/6/2019
	אספקת חומרי חיטוי	230/20	15/3/2021
	אספקת מתקני משחק משטחים בולמים	200/21	4/10/2021
	אספקת ואחזקת מתקני משחק - הצללות	200/21	4/10/2021
	אספקת כיבוד ומזון	212/21	11/10/2021

בתשובתו, ציין מנהל מחלקת הרכש כי ככל שנבחר זכיין בודד עבור פרק מסוים במכרז, יופנו כל הרכישות מאותו פרק לזכיין זה בלבד. במידה שיש מספר זכיינים בפרק אחר, הפיקוח על אופן חלוקת ההזמנות בין זכיינים אלה, מתבצע לאחר שמנהל הרכש אוסף את כל ההזמנות נשוא המכרז ומחלק אותן באופן שוויוני. הביקורת בחנה אם חלוקת ההזמנות בין הספקים בוצעה באופן שוויוני.

להלן ממצאי הבדיקה:

מכרז 211/19 נפתח ביום 17.6.2019: נקבע כי הזוכה בפרק א' תהיה חברת [REDACTED]. כזוכה בפרק ב' נבחרה חברת [REDACTED], אולם ניתנה לחברת [REDACTED] אפשרות להצטרף כזוכה שנייה אם תשווה הצעתה להצעה של חברת [REDACTED]. נקבע כי תקופת ההתקשרות תהא למשך שנה עם אופציה להארכה לפרק זמן של שנה במשך ארבע שנים נוספות. הוועדה לא קבעה כיצד יתחלק התקציב בין חברת [REDACTED] לחברת [REDACTED]. נתוני הביצוע התקציבי בין הזכיינים הינם כדלקמן:

שם ספק	ספק	2019	2020	2021	סכום כולל
[REDACTED]	6301007000	1,245,224	1,285,956	378,598	2,909,778
[REDACTED]	6303003000	268,836	153,559	201,530	623,926
[REDACTED]	6316059000	143,648	228,609	140,596	512,853
סכום כולל		1,657,708	1,668,124	720,724	4,046,557

<sup>10</sup> קובץ חלוקת הזמנות בין זכיינים משותפים

שם ספק	ספק	2019	2020	2021	סכום כולל
	6301007000	75.1%	77.1%	52.5%	71.9%
	6303003000	16.2%	9.2%	28.0%	15.4%
	6316059000	8.7%	13.7%	19.5%	12.7%
סה"כ		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

כעולה מהטבלאות שלעיל, ניתן לומר כי בניתוח רב שנתי נשמרת החלוקה השווה בין שני הזכיינים בפרק ב' במכרז - תקין.

• מכרז 230/20 נפתח ביום 15.3.2021: נקבע כי הזוכה הינו [REDACTED]. הוועדה החליטה שניתן לפנות למציע השני שניב תעשיות ניר על מנת להשוות את הצעתה להצעה הזוכה וככל שתיעתר לפנייה, תוכרז כזוכה שנייה. הוועדה לא קבעה את שיעור חלוקת התקציב בין הזוכות, ככל שתחליט שניב להשוות את הצעתה - לא תקין.

במהלך שנת 2021 בוצעו 15 הזמנות לרכישת חומרי הגנה וחיטוי. כל ההזמנות בוצעו מחברת [REDACTED], אף שזוכה מס' 1 הייתה חברת [REDACTED].

• מכרז 200/21 לאספקת מתקני משחק ומשטחים בולמים: החלטת הוועדה הייתה כי בפרק א' ייבחרו חמשת המציעים - [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]. הזכיין ייקבע בדרך של הגשת הצעות מחיר לכל עבור כל הזמנה - תקין.

נמצא כי לא בוצעו הזמנות בתקופה הנבדקת.

• עבור פרק ב' הוחלט לבחור את חברת [REDACTED] ולהציע לחברה השנייה, חברת [REDACTED] להשוות את הצעתה לחברת [REDACTED]. נקבע כי ככל שיהיו שני זוכים, תתבצע חלוקה שוויונית בין השניים - תקין.

נמצא כי לא בוצעו הזמנות בתקופה הנבדקת.

• עבור פרק ג' נקבע כי סככות ראשון הינה הזוכה במכרז אך ככל שהמציע השני, [REDACTED], ישווה הצעתו להצעה הזוכה, הוא יוכרז כזוכה שני. הוועדה לא קבעה את המפתח לחלוקה במקרה שהמציע השני אכן ישווה הצעתו להצעה הזוכה - לא תקין.

נמצא כי בוצעה הזמנה אחת בלבד ע"ס של 163,587 ₪ [REDACTED] - תקין.

• מכרז 212/21 מיום 11.10.2021: הוחלט לבחור [REDACTED] כזוכה ראשון בפרקים א, ב, ג אולם נקבע כי ככל [REDACTED] יסכים להשוות הצעתו, הוא יהיה זכיין שני עבור פרקים א, ב. במקרה זה תחלק העירייה את ההזמנות ביניהם באופן שווה ככל שניתן.

חלוקת ההזמנות בתקופה שלאחר המכרז, קרי, בשלושת החודשים האחרונים של שנת 2021, מתפלגת כדלקמן:

סכום כולל מע"מ	שם ספק	ספק
6,882		6301125000
25,673		6302358000
32,555		סכום כולל

הביקורת מעירה כי על פי נתוני הביצוע בשנת 2021 (חודשיים וחצי ממועד החלטת ועדת המכרזים על החברות הזוכות במכרז), ניכר כי מרבית הרכישות בוצעו - זוכה מס' 2 במכרז - לא תקין.

#### המלצת הביקורת:

בעת בחירת מספר זכיינים במכרז יש לקבוע בוועדת ההתקשרות את אופן חלוקת התקציב בין הזוכים.  
יש להקפיד על חלוקת ההזמנות בין זכיינים באופן שישקף את החלטות ועדת מכרזים/התקשרויות.

#### 7.3 תמחור ע"פ מספר קטלוגי:

הזמנת עבודה הינה רשימה הכוללת פריט אחד או יותר המקבלים במערכת הרכש מספר קטלוגי (מק"ט). ההזמנה כוללת, בין היתר, מידע על מספר ההזמנה, "תיאור הפריט", הביצוע התקציבי וסך היתרה התקציבית בסעיף ממנו יוצאת הרכישה.

תיאור הפריט ע"פ מק"ט הינו אחיד ואינו ניתן לשינוי מילולי. כמו כן קיים שדה נוסף של "תיאור הפריט בהזמנה". תיאור הפריט בהזמנה המשמש לתיאור המוצר עובר מעת לעת שינויים מילוליים אשר אינם משפיעים על הפריט ומחירו.

רשימת הפריטים מוקלדת ע"י מוציא הדרישה. ככל שמדובר בפריטים שבמכרז, נכנס יוצר הדרישה למודול של הספק הזכין ומקליד את הפריטים אותם הוא צריך, על פי מספר המק"ט. ככל שאין מדובר בפריט שבמכרז, הוא מועבר לטיפול הרכש.

במערכת הרכש קיים מק"ט 09 "דרישה". מק"ט 09 הינו מק"ט פתוח אשר מאפשר לבצע הוצאת דרישה עבור פריטים שלא ניתן לתמחר אותם. כך למשל, ניתן למצוא במק"ט 09 תמחור של דמי משלוח, זרי פרחים וכיבוד שנרכשים מעת לעת וכיוצ"ב.

מדובר במק"ט אשר השימוש בו צריך להיעשות במשורה, שכן דרישה מורכבת בסופו של דבר מאוסף של פריטים להם קיימים מספרים קטלוגיים וככל שאין להם מספר והעירייה רוכשת אותם באופן קבוע יש ליצור עבורם מק"ט.

**ממצאי הביקורת:**

33. נמצא כי העירייה עושה שימוש אינטנסיבי במק"ט 09, סך ההזמנות וההוצאה בתקופה הנבדקת ברכישה של פריטים תחת מספר קטלוגי 09 מסתכם כדלקמן<sup>11</sup>:

שנה	הוצאה כולל מע"מ	סה"כ הזמנות
2019	1,090,778	655
2020	1,131,504	465
2021	948,195	363
סה"כ בש"ח	3,170,477	1,473

34. רכישות פריטים במק"ט 09 יוצרת הטיה בקבלת החלטה בשאלת חובת קיום מכרז: כך למשל נמצא כי רכישות של וילונות מתבצעות בחלוקה של מק"טים שונים, חלקם תחת מק"ט 09 באופן שסך ההוצאה הכללית מחייב אמנם מכרז, אך נוכח השימוש במק"ט 09 לא ניתן לקבל מושג על היקף ההוצאה.

35. רכישות במק"ט 09 לא עוברות דרך מחלקת הרכש ולא נרשמות במערכת האינטרנט העירוני. במקרים רבים של רכישת פריטי אינטרנט המצריכים גם התקנה, הציוד נרשם במק"ט 09 והוא לא מעודכן במערכת ולא מסומן כנדרש.

להלן דוגמאות לרכישות במק"ט 09 שלא עודכנו במערכת האינטרנט:

מס' הזמנה	תאור פריט בהזמנה
3100	משאבת מים - 15.7.060
7316	ארון דלתות הזזה 90/260/40
3596	כסא מעוצב מק"ט [REDACTED] 26236 (לא בחוזה)
3602	כסא מעוצב מק"ט [REDACTED] 26236 (לא בחוזה)
3607	כסא מעוצב מק"ט [REDACTED] 26236 (לא בחוזה)
3824	מוניטור הרדמה קטן

36. נמצא כי בתקופה הנבדקת רכשה העירייה וילונות בעלות כוללת של 164,291 ₪. מתוך אלה סך של 27,939 ₪ יצאו תחת מק"ט 09, סך של 6,786 ₪ יצאו תחת מק"ט 08 "עבודה" ויתרת הסכום יצאה תחת קטגוריה של "וילונות - סוגים שונים"<sup>12</sup>:

שם ספק	8 שירות (עבודה)	9 דרישה	701039502 וילונות - סוגים שונים	סכום כולל
[REDACTED]	6,786	14,999	88,815	110,600
[REDACTED]		3,955		3,955
[REDACTED]		13,735	36,001	49,737
סכום כולל	6,786	32,689	124,816	164,291

<sup>11</sup> קובץ דרישות ועבודות גיליון מקט 09 דרישות  
<sup>12</sup> קובץ אב רכישות ואינטרנט לשונית וילונות

הביקורת מעירה כי פיצול רכישות הטובין למק"טים שונים ובהם מק"ט 08 ("עבודה"13) ומק"ט 09 כפי שעולים בדוגמה שלעיל, מהווים דרך עוקפת לחובת קיום מכרז וככל שהדבר נעשה בתום לב, יש בו כדי להביא לאובדן בקרה על ההתקשרויות החייבות במכרז.

37. הביקורת מעירה כי רכישת פריטי טובים באמצעות מק"ט 08 מהווה כשלעצמה ליקוי במערכת הרכש אותו יש לתקן באמצעות החברה המספקת את התמיכה.

**המלצת הביקורת:**

יש להגדיר את מערכת הרכש באופן שלא יאפשר רכישת טובין באמצעות מק"ט 08. כמו כן, יש לבצע חסימת משתמשים באופן שלא יאפשר לעובדי מחלקת הרכש לבצע הזמנות באמצעות מק"ט 08.

38. רכישת פריטים בהצעות מחיר מזכיינים במכרז: ברשימת הספקים מהם נרכשים פריטים במק"ט 09 ניתן למצוא גם ספקים אשר קשורים עם העירייה בהסכם והם מוכרים את הפריטים שהעירייה רוכשת במק"ט 09 תחת מק"ט אחר אשר קיים לו תעריף קבוע ( ) לדוגמה, חלק מפריטי הזמנה 4689 ( ) במכרז 338/19 אשר פריטיה הוקלדו תחת מק"ט 09 על אף שקיים להם מק"ט14:

מחיר יחידה במכרז	מחיר יחידה בהזמנה	תיאור פריט בהזמנה
7.31	7.31	תיק חצי שקוף 20 יח (מס 111)
8.5	8.5	שמרדף ניילוניות 45 מיקרון פס לבן 4-1/100 A (מס 124)
6.3	6.3	בריסטול 4 א צבעוני 70 יח
4.91	4.91	קלסר פלסטיק קלאסיק גב 8
2.5	3.08	עפרונות צבעוניים 12 יח
2.05	2.05	עט לחיצה קוברה 333 כחול ליחי' (מס 107)
0.56	0.56	סלוטייפ משרדי 3/4 יארד
2/24.3	2	סכין יפני רחב

**המלצת הביקורת:**

על מחלקת הרכש לבצע בקרה על הפריטים הנרכשים בהצעות מחיר ובכלל זה, לא לאפשר רכישה של פריטים המופיעים בהסכם עם זכיינים בדרך של הצעות מחיר, אלא במקרים מיוחדים ולאחר שנמצא כי קיימת סיבה מיוחדת המצדיקה זאת.

39. מתבצעות רכישות של פריטים במכרז במק"ט 09 היוצרות שונות וחוסר פיקוח על מחירי הרכישה: מק"ט 09 מאפשר יצירת הזמנה עבור פריטים שלא תומחרו במחיר מכרז ולפיכך

<sup>13</sup> ראה פרוט בהמשך הדוח

<sup>14</sup> קובץ דרישות ועבודות לשונית דוגמת הזמנת מגרפיטי

אינם מובנים במערכת הרכש. במקרה זה, תיאור הפריט נכתב באופן עצמאי ע"י מוציא הדרישה ולעתים אותו פריט נכתב בצורה שונה ומתומחר בצורה שונה זאת על אף שנרכש מאותו ספק, אף שלמעשה מדובר במוצר זהה. נוכח העובדה שהכנסת פריט שאינו מופיע במערכת הרכש מאפשרת גם קביעת מחירו באופן עצמאי ע"י יוצר הדרישה יוצא אפוא כי רכישות במק"ט 09 אינן ניתנות לפיקוח.

**המלצת הביקורת:**  
מומלץ לבחון אפשרות לביצוע הגדרה במערכת הרכש לפיה פריט המופיע בהסכם התקשרות עם ספק, לא יוכל להירכש אלא בציון מספרו הקטלוגי.  
יש לבצע בקרות על רכישות במק"טים 09 ו 08.

40. רכישה במק"ט 09 יוצרת שונות במחירי פריט: נמצא אמנם כי במרבית המקרים הייתה עלות הפריט דומה לעלות אותו פריט לו יש מספר מק"ט, אך יחד עם זאת נמצאו מקרים בהם רכישת אותו פריט הביאה לעלייה בעלות 15. להלן מספר דוגמאות לפריטים שנרכשו במק"ט 09 ואף שמדובר באותו פריט, תומחרו בסכומים שונים בכל רכישה:

גמישונית - ספק 6315029000 ספורט גום בע"מ:

מחיר רכישה כולל מע"מ	תאריך פתיחה	תיאור פריט בהזמנה
234.0	28/10/2019	גמישונית
234.0	28/10/2019	גמישונית
278.5	20/1/2020	גמישונית
99.7	23/8/2021	גמישונית בנד עובי 0.35 מ"מ בגליל 25 מ
128.5	23/8/2021	גמישונית בנד עובי 0.5 ס"מ בגליל 25 מ
99.7	20/10/2021	גמישונית בנד עובי 0.35 מ"מ בגליל 25 מטר
128.5	20/10/2021	גמישונית בנד עובי 0.5 ס"מ בגליל 25 מטר
149.9	14/11/2021	גמישונית

הרכבת גלגלי שיניים 109 חלקים - ספק 6304013000 דורון לילד בע"מ:

מחיר רכישה כולל מע"מ	תאריך פתיחה	תיאור פריט בהזמנה
89	3/8/2020	עפי (2*) הצעת מחיר מצ"ב - עבור משחקים דידקטיים
89	3/8/2020	עפי (2*) הצעת מחיר מצב- עבור משחקים דידקטיים
89	3/8/2020	עפי (2*) הצעת משחקים דידקטיים
339	24/8/2021	משחקים דידקטיים
339	24/8/2021	משחקים דידקטיים
339	24/8/2021	משחקים דידקטיים
339	24/8/2021	משחקים דידקטיים
339	24/8/2021	משחקים דידקטיים

<sup>15</sup> שינויים בעלות מחירים במקט 09 גיליון 2

כלי לסחיטת מיץ מפלסטיק:

מחיר רכישה כולל מע"מ	תאריך פתיחה	מס' ספק	שם הספק
5.9	12/8/2019	6317112000	
5.9	12/8/2019	6317112000	
5.9	12/8/2019	6317112000	
5.9	3/8/2020	6317112000	
5.9	3/8/2020	6317112000	
5.9	3/8/2020	6317112000	
14.0	29/6/2021	6315239000	
14.0	30/6/2021	6315239000	
14.0	16/8/2021	6315239000	
14.0	16/8/2021	6315239000	
14.0	16/8/2021	6315239000	
14.0	16/8/2021	6315239000	

המלצת הביקורת:

יש לבחון אפשרות ליצירת מגבלה במערכת הרכש לפיה, עם יצירת דרישה הנרכשת מתוך סעיף תקציבי כלשהו, תחסם האפשרות לרכישת פריטים אלא לפריטים הרלוונטיים לאותו סעיף. יש לבחון אפשרות לפיה פריטים מובנים בשדה "תיאור פריט בהזמנה" לא יוכלו להירכש אלא על פי מספר קטלוגי מובנה. באופן הזה תוגבל רכישת ציוד ללא פירוט, תחת מק"ט 09, זאת על אף שמדובר בפריטים מתומחרים וכן תימנע אפשרות של שינוי מחירי פריטים קיימים.

7.4 הוצאת הזמנות ללא דרישה:

נמצאו מקרים בהם הוצאו הזמנות מבלי שיצאה דרישה ובניגוד לנוהל הרכש<sup>16</sup>:

מספר הצעות	עלות כוללת	תאריך פתיחה	שם ספק	ספק	מס' הזמנה
1	31,590	29/08/2019		6315169000	5609
3	3,112	15/11/2021		6305138000	7126
	2,866	25/03/2019		6306040000	1796
2	2,147	29/08/2019		6310104000	5615
2	1,404	17/11/2021		6304098000	7269
	825	27/04/2021		6305069000	2133
1	800	13/08/2019		6301061000	5207
	395	03/04/2019		6303175000	1992
	395	03/04/2019		6303175000	2498

<sup>16</sup> ניתוח התנהלות בהצעות מחיר לשונית הזמנות ללא דרישה

הזמנות ללא דרישה מבוצעות ע"י הרכש ללא התערבות המחלקה. ע"פ מנהל הרכש, הזמנות ללא דרישה מבוצעות במקרים דחופים בלבד ולעיתים רטרואקטיבית (הזמנה 5609).

**המלצת הביקורת:**

לדעת הביקורת יש להימנע מהוצאת הזמנות ללא דרישה שכן בהזמנות מעין אלו אין אסמכתה של המנהל המעידה כי ההזמנה נעשית בידיעתו ובאישורו. יש להימנע מרכישות "חירום" של הרגע האחרון.

**7.5 רכישות באמצעות מספר קטלוגי 08 "עבודה":**

במערכת מטרו ניתן להפיק דרישות לביצוע עבודה. הפקת הזמנה עבור דרישה מקבלת מק"ט 08 "עבודה", אשר כשמה כן היא, הזמנה לצורך עבודות בלבד.

**ממצאי הביקורת:**

41. נמצאו מקרים בהם בוצעו רכישות של טובין תחת מק"ט (עבודה) 08. סך ההזמנות והעלות הכוללת של פריטים אשר נרכשו בדרך של הפקת הזמנה בקטגוריית "עבודה" בתקופה הנבדקת הינם כדלקמן<sup>17</sup>

שנה	הוצאה כולל מע"מ	סה"כ הזמנות
2019	322,097	20
2020	32,877	13
2021	5,292	6
סה"כ בש"ח	360,267	39

כן נמצא, כי המערכת מאפשרת הוצאת הזמנה במק"ט 08 גם למי שאינו מורשה להוציא הזמנה בדרך זו. משום כך, נמצא כי במספר מקרים יצאה רכישה של טובין ע"י מחלקת הרכש תחת מק"ט 08, זאת על אף שלדברי מנהל הרכש, המחלקה אינה יכולה להוציא דרישות תחת מק"ט זה.

להלן מספר דוגמאות<sup>18</sup>:

מס' הזמנה	תיאור פריט בהזמנה	תאריך פתיחה	סה"כ כולל מע"מ
5968	ציוד וחומרים למעבדות	12/09/2019	12,651
5967	ציוד וחומרים למעבדות	12/09/2019	9,980
2214	כובע מצחייה לבן כיתוב כחול "ישראל" בחזית	08/04/2019	9,000
7841	ערכת בניה והרכבה	12/12/2019	8,400
615	השלמת ריהוט	03/02/2020	8,038

<sup>17</sup> קובץ דרישות ועבודות גיליון מקט 08 עבודות

<sup>18</sup> קובץ דרישות ועבודות גיליון דוגמאות מקט 08

5,070	08/03/2020	מכנס טרטי דגם יס"מ צבע אפור	1311
2,800	12/12/2019	ערכת בניה והרכבה	7897
1,800	08/03/2020	חולצת דרייפיט	1311
1,697	18/09/2019	כיבוד לכנס סייעות גני ילדים 25.9.2019	6041
1,650	12/12/2019	תיבת איחסון מלא	7841
1,250	08/03/2020	כובע זיהוי "ביטחון" פנלים זוהרים 2 צדדים	1311
1,146	22/08/2021	מזרון הגנה ריבונד ירוק פיסטוק 100/200 עובי 3	5138
550	12/12/2019	תיבת איחסון מלא	7897

להלן פירוט הפריטים שנרכשו במספר הזמנות המתוארות לעיל:

הזמנה 1311 מיום 8/3/2020 ספק די. דיפנס:

יתרה לביצוע	סה"כ כולל מע"מ	עלות לפני מע"מ	תיאור פריט בהזמנה
123	1,250	1,068	כובע זיהוי "ביטחון" פנלים זוהרים
0	1,800	1,538	חולצת דרייפיט "פודו" קצרה
0	5,070	4,333	מכנס טרטי דגם יס"מ צבע אפור

הזמנות 7841, 7897 מיום 12/12/2019 ספק סיפור בעץ:

משוריין	סה"כ כולל מע"מ	עלות לפני מע"מ	תיאור פריט בהזמנה
0	550	470	תיבת איחסון מלא
0	2,800	2,393	ערכת בניה והרכבה
0	1,650	1,410	תיבת איחסון מלא
0	8,400	7,179	ערכת בניה והרכבה

הזמנה 2214 מיום 8/4/2019 סופר טויס:

משוריין	סה"כ כולל מע"מ	עלות לפני מע"מ	תיאור פריט בהזמנה
0	9,000	7,692	כובע מצחייה לבן כיתוב כחול "ישראל" בחזית

#### המלצת הביקורת:

יש לבחון אפשרות ליצירת מגבלה במערכת הרכש לפיה עם כניסת משתמש למערכת, תוגבל האפשרות שלו ליצירת הזמנה בהתאם להרשאות שיינתנו לו. כך למשל, עם כניסת עובדי מחלקת הרכש למערכת תוגבל יכולתם להפיק הזמנה והיא לא תכלול יצירת הזמנה במק"ט 08.

#### 8. ניהול אינוונטר

מנהלת האינוונטר כפופה למנהל מחלקת הרכש.

### הבסיס החוקי :

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח - 1998 מסדירות את ניהול מלאי ומצאי העירייה. כאמור בתקנות, "מלאי" הינו טובין המצויים במחסני העירייה ואילו "מצאי" הינו טובין בני קיימא שאינם מצויים במחסני העירייה.

### ניהול ורישום מצאי :

סעיף 30 לתקנות קובע כדלקמן :

(א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין.

(ב) המצאי יסומן בסמל העירייה, בסימון שכלל האפשר אינו ניתן למחיקה.

(ג) כל יחידה בעירייה, שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

(ד) מנהל יחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.

### ספירת מלאי :

סעיף 26(א) קובע כדלקמן :

אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן הספירה) בכל מחסני העירייה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר העירייה, ובהשתתפות הגזבר.

### ועדת גריטה :

סעיף 29 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח - 1998 קובע כדלקמן :

טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם.

**נוהל אינוונטר** : בשנת 2021 הפיקה מחלקת הרכש נוהל אינוונטר המסדיר את רישום האינוונטר שהעירייה רוכשת או מקבלת בתרומות עבור מוסדותיה. הנוהל מתייחס לסיווג, סימול וקטלוג מוצרים והטמעתם בתוך מערכת האינוונטר, גריעת ציוד מהמערכת, העברה בין מוסדות וספירת מלאי ומצאי.

כאמור בנוהל, כל רכישת אינוונטר מוקלדת במערכת תוך ציון מספר הזמנה, מספר תעודת משלוח, מספר חשבונית ספק, מספר קטלוגי ומספר "מחש" המתאר את היחידה הקולטת.

**העברת ציוד** בין יחידה אחת למשניה מתבצעת בתעודת העברה. **השבת ציוד** מתבצעת באמצעות דיווח של הגורמים הרלוונטיים - על ציוד מחשוב אחראית יחידת המחשוב ואילו על מזגנים אחראית מחלקת החשמל. השבת ציוד אחר צריכה להתבצע בנוכחות מנהל האינוונטר או מי מטעמה.

**ועדת השבתה:** על פי הנוהל, השבתת ציוד מתבצעת באמצעות ועדת השבתה הכוללת את מנהל הרכש, מנהל מח' אחזקה ונציג הגזברות. הוועדה מתכנסת אחת לחודשיים או שלושה ותפקידה להמליץ על גריעת הציוד מהאינוונטר.

השבתה או העברה של אינוונטר ממקום אחד למקום אחר מתבצעת בתיאום עם מנהל האינוונטר או מי מטעמו והוא כולל הנפקת תעודת אינוונטר למוסד על זיכוי או חיוב הציוד שפונה.

אחת לשנה נדרש לערוך ספירת מלאי של המיכון והריהוט במתקני העירייה. על פי הנוהל, הספירה מתבצעת באמצעות הפקת דוח אינוונטר ליחידה הרלוונטית המבצעת את הבדיקה ובסיומה מעבירה דוח מתוקן אל נציג האינוונטר. ככל שיש חוסרים נבדקת הסיבה לחוסרים אלה

**ניהול מלאי:** ע"פ מנהל הרכש בעירייה לא קיים מלאי ציוד. בעבר ניהלה העירייה מלאים במחסנים, אולם בשנים האחרונות סגרה את המחסנים הללו.

#### המלצת הביקורת:

נוכח סגירת המחסנים, מומלץ לגבש למנהל המחסן הגדרת תפקיד מפורטת אשר תכלול בין היתר סיוע למחלקת האינוונטר בכל הקשור בספירת וסימון האינוונטר.

**רישום ציוד במערכת האינוונטר:** במסגרת עדכון אינוונטר העירייה, עם הפקת הזמנה של אינוונטר, מקלידה האחראית את הפריט אל תוך המערכת. עם מסירת הפריט למחלקה מודבקת עליו מדבקת בר קוד עם מספר שיוך. הקלדת מספר השיוך למערכת האינוונטר מספקת את כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים לפריט זה. למעשה, פירוט הפריטים הנרכשים בהזמנה מהווים את הבסיס לבניית מאגר האינוונטר של העירייה.

#### התייחסות מנהלת האינוונטר

בעבר המחסן שימש את כלל העירייה. לפני מספר שנים המחסן החל לשמש אותי בעיקר כמחסן מעבר והשלמות לציוד דחוף. חלק מהציוד היה לא שמיש. בשל העובדה שאין ישיבות של ועדת השבתה הציוד הלא שמיש נזרק ללא ועדת השבתה. יש תיעוד במערכת לכל מה שנגרע/ נזרק.

#### ממצאי הביקורת:

42. במהלך התקופה הנבדקת נמצא כי הזמנות רבות יוצאות ללא פירוט ההזמנה תחת כותרת "אינוונטר" ומשום כך ובאין פירוט של הציוד, הציוד לא נרשם בתוך המערכת (אין סימן V) ולמעשה לא ניתן לדעת מה מהות הרכישה. להלן העיקריים שבהם<sup>19</sup>:

סה"כ הזמנות	ביצוע	שם הספק
78	2,577,675	
56	2,405,383	
42	319,080	

<sup>19</sup> קובץ אב רכש ואינוונטר גיליון רכישות אינוונטר שלא נקלטו במערכת

10	149,687		
3	74,693		
2	32,434		
1	24,750		
20	20,104		
3	16,866		
1	16,331		
1	15,865		
1	8,775		

להלן מספר דוגמאות מרכישות שבוצעו מ"אנטר הכל למחשב ולמשרד":

מס' הזמנה	תיאור ההזמנה	תאריך פתיחה	עלות כוללת
8233	אינוונטר אגף ביטחון	22/12/2019	3,297
7664	אינוונטר אולם ספורט לפיד	05/12/2019	3,206
6860	השלמת רהוט אינוונטר השירות הפסיכולוגי	08/11/2021	6,318
6021	אינוונטר גיזברות	16/09/2019	927
5971	אינוונטר גזברות מבנה חדש	12/09/2019	5,328
5673	אינוונטר אגף חינוך	01/10/2020	6,887
5102	אינוונטר גזברות	08/08/2019	2,191
2466	אינוונטר מנהל הכספים-גיזברות	18/04/2019	12,526
2439	אינוונטר לשכת ראש העיר	17/04/2019	1,279
946	אינוונטר מנהל הכספים-גיזברות	14/02/2019	114,231

43. במערכת האינוונטר קיים שדה אשר מציין באמצעות הסימן "V" כי בוצעה קליטה של האינוונטר במערכת האינוונטר, מתוך הקבלה. ככל שהקליטה מתבצעת שלא מתוך הקבלה אלא ע"פ דיווח, הסימן V לא יופיע במערכת. נמצאו כי במקרים רבים מבוצעת הקליטה באמצעות דיווח.

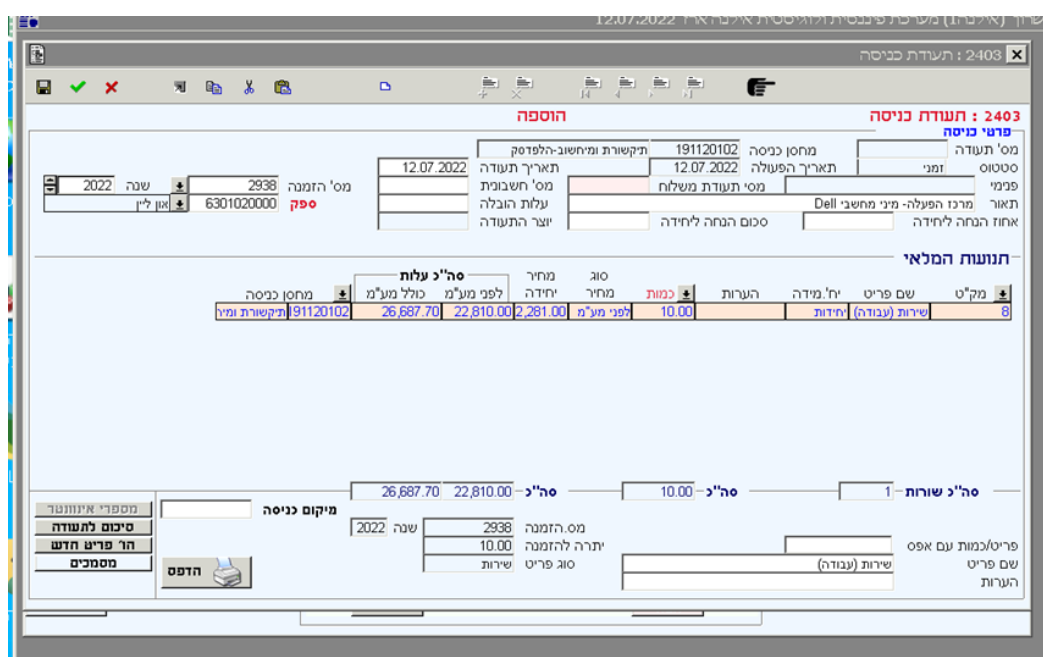
הביקורת מעירה כי קליטת אינוונטר באמצעות דיווח ולא באמצעות קבלה מהווה מצב לא רצוי שכן היא מבוצעת על ידי מנהלת האינוונטר מבלי לראות את המוצר בעצמה ולפיכך גם יכול ליצור פערים בין המצאי המעודכן במערכת למצאי בפועל.

להלן מספר דוגמאות:

מס' הזמנה	תאריך ביצוע	שם מקום אספקה	נקלט למחסן
455	24/01/2019	גן ילדים -	
520	03/02/2019	כיתות לימוד	
713	10/02/2019	ב"ס	
1175	03/03/2019	גן ילדים -	V
1328	10/03/2019	בטיחות בדרכים-	V
2685	05/05/2019	גן ילדים -	V
2842	12/05/2019	חינוך-בי"ס-הנהלה-	

	-כיתות לימוד	06/10/2019	6334
	-כיתות לימוד+פ	06/10/2019	6359
	-כיתות לימוד	28/10/2019	6558
	-כיתות לימוד"	28/10/2019	6575
	-כיתות לימוד	04/11/2019	6824
	- (אנתרופוסופי)	21/11/2019	7358
	-מבנה כיתות לימוד	02/12/2019	7569
	- (אנתרופוסופי)	09/01/2020	227
	גן ילדים -	23/08/2020	4928

44. נמצא כי רכישות של ציוד אנוונטאר מתבצעות לעיתים תחת מספר קטלוגי 08 עבודה ולא תחת המספר הקטלוגי של הפריט. רכישות אלו לא עוברות דרך מחלקת האיננונטאר והציוד לא נרשם במערכת.  
לדוג' הזמנה 2938 משנת 2022 בוצעה רכישת ציוד תקשורת ומחשוב בסך כולל של 26,687 ₪ תחת מק"ט 08:



45. ככל שמדובר ברכישת מחשבים ומזגנים, מקבלים אנשי המחשוב והמיזוג מדבקות אותן הם מדביקים על המוצר. נתוני הפריטים ומספר המדבקה מועברים לאחראית על האיננונטאר.  
46. רישום ריהוט במערכת האיננונטאר: ככל שמדובר בריהוט, אין מטביעים עליו מספר פריט, אלא מניחים מדבקה המציינת כי מדובר ברכוש העירייה.  
47. ספירת מלאי: נמצא כי לא מתקיימת ספירת מלאי.

התייחסות מנהלת האיננונטאר  
דוחות אינוונטר נשלחים לגני ילדים ובתי ספר אחת לשנה, בסוף השנה. על הגנות / אבות הבית מוטלת האחריות לבצע בדיקת השוואה בין הדוחות לבין הקיים בפועל ולעדכן אותי.

אני מקבלת עדכונים שוטפים על רכישות (עצמאיות) או תרומות של אינוונטר ומעדכנת באופן שוטף במערכת. מתבצעות בנוסף בקרות עצמאיות שלי.  
48. נמצא כי לעתים נרשמות הזמנות ע"ש הגורם המזמין ולא היחידה המקבלת ומשום כך לא ניתן לשייך את האינוונטר למחלקה שקיבלה את הציוד.  
לדוגמה: הזמנה מס' 2938 משנת 2022 – בהזמנה נרשם שהיחידה המקבלת היא מערכות מידע בעוד שבפועל היחידה המקבלת היא מרכז הפעלה. ראה להלן:

שנות כספים 2022  
שנת פתיחת החומנה 2022  
תאריך הדפסה 10:33:09 21/06/2022  
תאריך שליחה לספק 21.06.2022

עיריית הוד השרון  
מקור

תלפון: 09-7759595  
פקס: 09-7754021  
ח.מ.: 500297007

תאריך פתיחת החומנה: 23.05.2022  
הזמנה מס' 2938

אין ליון  
מס' עסק מורשה: 68892157  
כרטיס ספק: 6301020000  
כתובת: ירושלים 18, מפר סבא, מיקוד 44446  
טלפון: 09-7659853  
איש קשר: dudw@online-store.co.il

סעיף תקציבי: 2015172750 שדרוג וחקמוח מערך אבטחה במרחב הצי  
יחידה מומינה: מערכות מידע ותקשורת  
שם המומין: נטלי1  
יחידה מקבלת: מערכות מידע ותקשורת  
שם מקבל: נטלי כרמלי-תגר  
מקום אספקה: תיקשורת ומיחשוב-הלו טלפון: 09-8894071  
כתובת אספקה: ירושוע בן גמלא 28, הוד השרון

עליכם למסור למוכר את המיטות למי הזמנה זו ללא כל שינוי או תוספת. במידה ויש צורך לכצע שינויים, עליכם לפנות אל גובר העירייה/מנהל הרכש רק בחתימתם יבוצע השינויים.  
תאור: מרכז הפעלה- מיני מחשבי Dell  
הערה: 3 הצעות מחיר, אישור שימוש בתבר,

רשימת פריטי העבודה

#	פרטים נוספים	יח'	כמות	מחיר יחידה לפני מע"מ	סכום הנחה	סה"כ לפני מע"מ
1	מרכז הפעלה- מיני מחשבי Dell 3090 MFF OptiPlex 3090 MFF i-5-10500, 8GB, 256GB SSD Win 10 PRO כולל אחריות 3 שנים	יחידות	10.00	2,281.00		22,810.00
				סה"כ לפני הנחה	סה"כ הנחה	סה"כ לפני מע"מ
				22,810.00	0.00	22,810.00
				סה"כ מע"מ	סה"כ מע"מ	סה"כ מע"מ
				3,877.70		3,877.70
				סה"כ כולל מע"מ		26,687.70

תנאים נוספים  
רכש ולוגיסטיקה  
תנאי תשלום: שוטף+45 יום מיום הגעת החשבונית המאושרת ע"י מנהל המחלקה לגוברות.  
כל שינוי בתנאי התשלום יעשה אך ורק באישור גובר העירייה בלבד.  
הזמנה זו בתוקף 90 יום מיום הוצאתה.  
רכש ולוגיסטיקה, רחי החרש 9, אוה"ת נווה נאמן. טל: 097759790, פקס: 09-7759795

תאריך: 21.06.2022  
חשב אגף  
תאריך: 03.07.2022  
בני וינו- גובר העירייה  
תאריך: 03.07.2022  
מנהל אגף

מדובר בהזמנה שיצאה שלא דרך מחלקת האינוונטר. ניתן לראות שבמקום לרשום את שמה של היחידה המקבלת (מרכז הפעלה) נרשם שמה של היחידה המזמינה (מערכות מידע ותקשורת). הוצאת הזמנה באופן הזה דורש ממנהלת האינוונטר לאתר הזמנות שלא יצאו דרכה ולכן לא נרשמו באינוונטר ויחד עם זאת דורש לאתר את היחידה המקבלת.

### התייחסות מנהלת האינוונטר

מידי תקופה אני מבצעת בקרה על כל הזמנות האינוונטר שמבוצעות ע"י החשבים ומאתרת הזמנות של ציוד שלא הוזמנו דרכי. הדוגמא שהוצגה לעיל אותרה על ידי כחלק מהבקרה ונרשמה כמו שצריך.  
אדגיש כי אני לא מאתרת הכל ויש לפעול לתיקון הנוהל כך שכל הציוד ידווח לאינוונטר.

49. ועדת השבתה: הביקורת ביקשה לקבל פרוטוקולים של ועדת גריטה אולם נמסר כי ועדה זו אינה מתכנסת. לביקורת הובהר כי גריעת פריטי אינוונטר לא מתבצעת באמצעות טופס גריעה.

50. הליך גריעה של מזגנים או ציוד מחשוב מתבצעת כאשר אנשי המחשוב או המיזוג מעדכנים בוטסאפ את מנהלת האינוונטר בקשר לפריט שאותו יש לגרוע. לצורך כך נשלח למנהלת האינוונטר צילום של הפריט וככל שנראה כי אינו שמיש, מבצעת האחראית גריעה של הפריט מתוך המערכת.

לביקורת הובהר כי ככל שיש ציוד אשר ניתן להשתמש בו במקום אחר, כדוגמת מזגן, מיד עם הפירוק במקום אחד הוא מועבר למקום השני ומתבצע עדכון במערכת. לשאלת הביקורת באשר לציוד שטרם הספיקו להעבירו ממקום אחד למקום אחר, מציינת האחראית כי בעבר ניהלה מחסן וירטואלי אולם לאחרונה הוא אינו מעודכן.

## 9. ספק יחיד

הוראות החוק קובעות כללים באשר להתקשרות עם ספק יחיד. סעיף 3 (4) בתקנות קובע כדלקמן: העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

(4) חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ;

### ממצאי הביקורת:

51. נמצא כי במהלך התקופה הנבדקת ביצעה הרשות המקומית ארבע פעמים הליך התקשרות במסגרת התקשרות עם ספק יחיד. מתוך אלה, בשני מקרים מדובר בהתקשרות לצורך ביצוע רכש, אשר לא יצאו בסופו של דבר אל הפועל:

**חברת [REDACTED]**: במהלך חודש מאי 2021 פרסמה העירייה הודעה לפיה בכוונתה להתקשר עם ספק יחיד – "[REDACTED]" לקבלת תמיכה למערכות בקרת השקיה מתוצאת חברת [REDACTED]. בהודעה נכתב כי "בהתאם לבדיקת הגורמים המקצועיים בעירייה ובהתבסס על חוות דעתם..." , "[REDACTED]" היא הגוף היחיד המסוגל לספק את השירותים.

ביום 13.7.2021 התקיימה ישיבת ועדת המכרזים 8/21 אשר דנה באישור [REDACTED] כספק יחיד לצורך מתן שירותי תמיכה למערכת בקרת השקיה מסדרת IRRINET מתוצרת חברת [REDACTED], אשר הייתה מותקנת אותה עת בעיר.

נמצא כי ההחלטה התבססה על חו"ד של יועץ מומחה, איני [REDACTED]. העירייה פרסמה את כוונתה להתקשר עם חברת אקווה כספק יחיד אולם לא התקבלו כל התנגדויות לכוונה זו.

[REDACTED]: במהלך חודש נובמבר 2021 פרסמה העירייה הודעה לפיה בכוונתה להתקשר עם ספק יחיד - חברת "[REDACTED]" לאספקת שולחנות משחק חיצוניים ומסלולי מיני גולף חיצוניים המיועדים להתקנה תחת כיפת השמיים. בהודעה נכתב כי "בהתאם לבדיקת

הגורמים המקצועיים בעירייה ובהתבסס על חוות דעתם...", חברת [REDACTED] היא הגוף היחיד המסוגל לספק את השירותים.

#### התייחסות מנהלת מחלקת חוזים ומכרזים

ההליך לא הובא לועדת המכרזים שכן, לא הומצאה חוות דעת מומחה, הקובעת כי מדובר בספק יחיד כנדרש בתקנות העיריות מכרזים.

#### **המלצת הביקורת:**

מומלץ כי פרסום פנייה להליך של "ספק יחיד" לא תבצע בתקשורת אלא לאחר שנתקבלה חוות דעת התומכת ביציאה להליך מעין זה.

#### **הערת הביקורת:**

הביקורת מוצאת לנכון להביא את פסק הדין ברמ 2349/10 של בית המשפט העליון, בעניינה של חברת [REDACTED], אשר פסל התקשרות של עיריית בני ברק עם החברה בדרך של הגדרתה כ"ספק יחיד". הגם שמדובר בפסק דין אשר ניתן בשנת 2010 יש בו כדי לשפוך אור על החסרונות ואף הסכנות הכרוכות בהתקשרויות עם ספק יחיד. בהליך זה ביטל בית המשפט העליון את החלטת עיריית בני ברק לקביעת חברת [REDACTED] כ"ספק יחיד" בציינו כי התקשרות בדרך של הכרזה על ספק כ"ספק יחיד" צריכה להיעשות במקרים חריגים בלבד. כן קבע ביהמ"ש כי הפטור הרלבנטי לענייננו ל"ספק יחיד" הוא בגדר החרגה. השימוש בפטור ראוי רק מקום שקיימת ודאות, שאין בארץ אלא ספק יחיד של טובין או מומחה יחיד לביצוע עבודה. עמדת ביהמ"ש קבעה כי מקום שיש ספק, מוטב לערוך מכרז.

הביקורת סבורה כי על העירייה ליצור הליך בדיקה קפדני טרם היציאה להליך של "ספק יחיד".

## עיקרי הממצאים וההמלצות:

### ממצאי הביקורת:

1. נוהל הרכש דורש עדכון תקופתי של סכומי ההתקשרויות בין שבמכרז ובין שלא במכרז. בנוהל לא מופיע מועד עדכון אחרון.
2. לא קיים מנגנון הצמדה של סכומי ההתקשרויות והוא מעודכן מעת לעת לפי החלטת גזבר.
3. נמצאו ליקויים בהליכי הרכש של רכישות שבוצעו ללא הליך מכרזי, זאת על אף שנוכח היקפי הרכישות בשנה קלנדרית/בתקופה הנבדקת, נדרש היה לקיים הליך מכרזי.
4. בנוהל הרכש של העירייה אין הגדרה מהו "אירוע חירום" וממילא אין התייחסות להליך הרכישה שיש לקיים בעת התרחשות אירוע חירום המחייב התקשרות דחופה. בכלל זה, אין גם התייחסות לשאלת הדרג אשר בסמכותו לאשר התקשרות מעין זו ובאיזה אופן.
5. העירייה מבצעת מעת לעת רכישת מוצרים המופיעים בהסכם התקשרות עם זכיינים, שלא מהזכיין ובדרך של הצעות מחיר. לעתים מחירי הפריטים גבוהים באופן ניכר ממחירי הזכיין.
6. לעתים לא נשמרת רציפות של התקשרויות במכרז לרכישת פריטים שונים באופן המותיר את מחלקות העירייה בתקופת שיהיו שבה לא ניתן לבצע רכישות.
7. לעירייה אין ספר ספקים והיא אינה מנהלת הליכים של מכרזי זוטא. בעת יצירת הזמנה עבור רכישות הנמוכות מהסכום הדורש מכרז, פונה העירייה אך ורק לספקים אותם היא מכירה. בעשותה כן, היא מונעת למעשה מספקים פוטנציאליים חדשים להגיש הצעות מחיר, באופן היוצר לכאורה הפרה של עיקרון השוויון.
8. על פי המדיניות הנהוגה בעירייה יש לבצע הליך מכרז כאשר הביצוע התקציבי המצטבר עד למועד ההחלטה אם לצאת למכרז עבר או צפוי לעבור את הסכום המינימלי המחייב מכרז או כאשר הביצוע התקציבי העתידי צפוי לעבור את הסכום החייב במכרז. נמצאו מקרים בהם לא התבצע אומדן הוצאות צפויות וההתקשרות הרב שנתית עם ספק עלתה על חובת מכרז.
9. הגשת הצעות מחיר מבוצעת באמצעות הליך של הגשת מעטפות בתוך תיבת מכרזים בלבד.
10. בוצעה רכישה של טרקטור דו גלגלי בקבלת הצעת מחיר אחת בלבד, בהליך שהוגדר כ"כספק יחיד". הליך האישור לא תאם את הליך אישור "ספק יחיד" הקבוע בתקנות המכרזים.
11. מספרי הזמנות שניתנים במערכת הרכש עבור הזמנות, מתאפסות מידי שנה ולפיכך קיימות במערכת הזמנות בעלות מספר דומה. מדובר בהליך אשר עלול להביא עמו תקלות הנובעות מכפילות לכאורה בהזמנות.
12. במקרים בהם ישנם מספר זכיינים במכרז אחד, אין בידי מוציא הדרישה מידע על אופן חלוקת התקציב בין הזכיינים והוא מוציא את הדרישה באופן אקראי לגמרי. זאת ככל שהתקציב לרכישה מאותו ספק מאפשר זאת.
13. נמצאו מקרים בהם נבחרו מספר זוכים אולם ועדת המכרזים לא ציינה בפרוטוקול המכרז את אופן חלוקת התקציב ביניהן.
14. ככל שמדובר בבקרה על הביצוע התקציבי של הספק, נמצא כי לא קיים במערכת הרכש מנגנון להגבלת התקציב עבור זכיין אחד מתוך רשימת הזכיינים ולפיכך, ככל שיש חריגה ממסגרת ההתקשרות עם ספק, אין המערכת מתריעה על כך וניתן להמשיך ולהוציא הזמנות על אף חריגה התקציבית.

15. מתבצעות רכישות של טובין תחת "מק"ט 08 עבודה" ו"מק"ט 09 דרישה" הם מק"טים עבור ביצוע עבודות ועבור דרישות כלליות שאינן מפרטות את הטובין הנרכש. השימוש במק"טים אלה יכולים להוביל לאובדן בקרה על סכומי התקשרויות שלאחריהן יש לפנות להליך מכרזי לרכישת טובין.

16. לעתים יוצאות הזמנות רכש ללא הוצאת דרישה.

17. במחלקת הרכש עובד "מנהל מחסן" זאת על אף שהמחסנים נסגרו והוא מבצע עבודות ללא הגדרת תפקיד מגובשת.

המלצות הביקורת:

1. יש לקבוע בנהל מנגנון לעדכון תקופתי של הסכומים שאינם חייבים במכרז.
2. עם כל עדכון שמתבצע בנהל, יש לרשום את מועד העדכון האחרון.
3. מומלץ להגדיר נוהל רכישה בחירום המסדיר את דרך הרכישה בהצעות מחיר מספקים מספר הצעות המחיר שיש לאסוף כתלות באומדן גובה ההתקשרות הצפוי.
4. מומלץ להגדיר בנהל רכש מי רשאי להגדיר מהו "אירוע חירום" המאפשר או מחייב התקשרות בהליך מזורז וככל שיש אישור כזה, איזה סוג הליך יתבצע.
5. ככל שנמצא כי ספק אינו מספק את הפריטים עליהם התחייב במכרז, יש להביא לידיעתו כי מוטלת עליו החובה לעמוד בהתחייבויותיו כאמור בהסכם ההתקשרות.
6. יש לתזמן את מועדי היציאה למכרזים באופן שלא יותיר את העירייה ללא אפשרות לרכישת פריטים שונים, בשל העדר זכיון.
7. יש לפעול להשלמת ספר ספקים אשר יאפשר פנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר עבור התקשרויות בסכומים המאפשרים הליך של מכרז זוטא ולצורך קבלת הצעות מחיר עבור רכישות שאינן מחייבות מכרז זוטא.
8. בשאלת הצורך בקיום מכרז יש לקחת בחשבון את נתוני הביצוע משנים עברו. מומלץ כי פרק הזמן לבחינת אומדן ההוצאות יעמוד על חמש שנים. כמו כן, יש להביא בחשבון את תוכנית הרכש הנותנת ביטוי להוצאות העתידיות הצפויות.
9. עד למציאת פתרון כולל לניהול ההליכים בכלים מקוונים, מומלץ לבחון הגשת הצעות באמצעות דואר אלקטרוני, ככל שלא קיימת בעיה טכנית או חוקית המונעת זאת.
10. כאשר מתקיים הליך של "ספק יחיד" יש לפעול בהליך של אישור ספק יחיד אשר כולל פרסום כוונת העירייה להתקשר עם ספק יחיד והזמנת כל מי שסבור שיש ביכולתו להגיש הצעה, לעשות כן.
11. מומלץ לקבוע במערכת הזמנות הרכש מספר רץ אשר לא יתאפס בתחילת שנה. לחילופין, ניתן לקבוע מספר אשר יתאפס בכל שנה אולם בתחילתו ישקף באמצעות שתי ספרות את השנה בה נפתח.
12. בעת בחירת מספר זכיינים במכרז יש לקבוע בוועדת ההתקשרות את אופן חלוקת התקציב בין הזוכים.
13. יש להקפיד על חלוקת ההזמנות בין זכיינים באופן שישקף את החלטות ועדת מכרזים/התקשרויות.

14. יש לבחון אפשרות לביצוע הגבלה תקציבית להתקשרות עם ספק באופן שחריגה ממסגרת התקציב של הספק לא תאפשר הוצאת הזמנה אליו.
15. יש להגדיר את מערכת הרכש באופן שלא יאפשר רכישת טובין באמצעות מק"ט 08 ובמק"ט 09. כמו כן, יש לבצע חסימת משתמשים באופן שלא יאפשר לעובדי מחלקת הרכש לבצע הזמנות באמצעות מק"ט 08.
16. לדעת הביקורת יש להימנע מהוצאת הזמנות ללא דרישה שכן בהזמנות מעין אלו אין אסמכתה של המנהל המעידה כי ההזמנה נעשית בידיעתו ובאישורו. יש להימנע מרכישות "חירום" של הרגע האחרון.
17. נוכח סגירת המחסנים, מומלץ לגבש למנהל המחסן הגדרת תפקיד מפורטת אשר תכלול בין היתר סיוע למחלקת האינטרנט בכל הקשור בספירת וסימון האינטרנט.
18. הטמעת נתוני האינטרנט במערכת האינטרנט מתבצעת לעתים מבלי שמנהלת האינטרנט תקבל קבלה המעידה על הרכישה שבוצעה והיא עושה זאת על סמך דיווח שמקבלת מהלקוח הסופי (המזמין). מדובר במצב לא רצוי שכן מנהלת האינטרנט אינה רואה את המוצר בעצמה ולפיכך גם יכול להיווצר פערים בין המצאי המעודכן במערכת למצאי בפועל.

# בדיקת קריסת קו ביוב וניקוז במזרח העיר

משה שטיגליץ, רו"ח מבקר העירייה

יולי 2022



## רקע

קו ביוב שבוצע בשנים 2007 - 2008, במזרח העיר, קרס וגרם לנזק בתשתיות ולזיהום. לאור קריסת הקו התחיל תאגיד המים בהקמת קו מוביל ביוב וניקוז חדש בעלות של כ - 13 מיליון ₪.

ראש העירייה ביקש לבדוק את מדוע קרס קו הביוב שהיה אמור להחזיק עוד בשנים רבות ואלו מסקנות ניתן להסיק מאירוע זה.

## פעולות הביקורת:

- פגישות עם נציגי התאגיד.
- פגישה וסיור עם מנהל אגף תשתיות.
- שיחה טלפונית עם המפקח על הפרויקט ועם מי שהיה מנהל אגף תשתיות בעת ביצוע הקו (שנים 2007-2008).
- פנייה למתכנן, למפקח לקבלת מסמכים ונתונים ופנייה לקיום ישיבה בנושא - ע"מ לקבל את התייחסותם ;
- איסוף חומרים כגון, מכרז, דוחות פיקוח, חשבונות, התכתבויות, צילום קווי הביוב משנת 2008 ומשנת 2018 ועוד ;
- ניתוח הנתונים וכתירת דוח בדיקה.

### השתלשלות האירועים

בשנים 2007 - 2008 ביצעה העירייה עבודות להקמת תשתית ביוב: 'ביב מאסף ראשי ומובל ניקוז ראשי במזרח העיר' (להלן - "הקו" / "הפרויקט").

לצורך הפרויקט נפתחו במנהל כספים 2 תב"רים ופורסם מכרז פומבי 06/07. בשל גודל הפרויקט, הוא בוצע בשלושה שלבים - א', ב' ו- ג'.

פרוט התב"רים<sup>1</sup>:

תב"ר	מס' תב"ר	סה"כ תב"ר ב - ₪
ציר שלב א	1101	8,497,552.00
ציר שלב ב		4,317,974.00
ציר שלב ג	1048	4,518,589.66
סה"כ פרויקט		17,334,115.66

- מתכנן - [REDACTED] בע"מ.

- קבלן - [REDACTED].

- מפקח - [REDACTED].

תקופת עבודה - ההסכם נחתם ב 27/2/2007 והחשבון הסופי של כל השלבים א+ב+ג הוגש

ב- 25/1/2009<sup>2</sup>.

היקף העבודה לקבלן<sup>3</sup>

היקף העבודה ע"פ הצעת מחיר קבלן ₪ כולל מע"מ	היקף העבודה בפועל ₪ כולל מע"מ
8,819,853	13,000,600

יצוין, כי מלבד העלות לקבלן, היו לעירייה הוצאות נוספות כגון, תכנון, פיקוח, הסדרי תנועה, חפירות, דיפונים ועוד.

בשנת 2010 הוקם תאגיד המים בהוד השרון והטיפול בתשתיות המים והביוב בעיר הועברו לאחריותו ובכלל זאת הקו שהקמתו הושלמה כאמור שנה טרם לכן. ע"פ התאגיד, צנרת הביוב אמורה הייתה לתפקד למשך 30 שנה לפחות.

<sup>1</sup> עפ"י נתונים שהתקבלו ממנהלת תיאום ובקרה במנהל כספים

<sup>2</sup> ע"פ חומר שהתקבל ממנהל כספים

<sup>3</sup> בהתאם לחוזה / מכרז ולחשבון הסופי.

במהלך השנים נצפו ואובחנו שקיעות בכביש לאורך תוואי הקו. לאחר שהשקיעות החמירו, יזם התאגיד במהלך שנת 2018, צילום פנימי ואבחון של הקו ("דוח אבחון טלוויזיוני").

הדוח הצביע על ליקויים משמעותיים בצינור הביוב, לרבות: שיפויים הפוכים, צינורות מעוכים, צינורות שבורים ועוד. הליקויים הובילו לזיהום סביבתי ולקריסת הכביש, כאמור. ממצאי דוח אבחון טלוויזיוני - ראה נספח א'.

התאגיד התחיל בהליך שיקום הקו והחלפת הצנרת תוך השקעות כספיות משמעותיות, ובמקביל שכר את שירותי חברת 'אקווה די הנדסה בע"מ' (להלן - "המומחה"), על מנת לבדוק את הסיבות לכשלים בקו הביוב ולקבל חו"ד בנושא.

לצורך קבלת חו"ד, בוצעה חפירה<sup>4</sup> להוצאת קטעי הקו שקרסו ואלה נשלחו למכון התקנים<sup>5</sup>.

פרוט ממצאי הבדיקה מופיעים בחו"ד המומחה.

להלן עיקרי הממצאים בחו"ד:

- הצינור שהשתמשו בו אינו הצינור שתוכנן במקור ע"י המתכנן - צינור PVC.
- הצינורות לא היו בקוטר המתאים, כפי שדרש המתכנן. המתכנן דרש עפ"י התוכנית 630 מ"מ והצינורות הינם בקוטר 500 מ"מ.
- הצינור משני צידי השוחה בצד המערבי ובצד המזרחי של הקו, אינם מאותו סוג.
- הצינור שהונח לא מתאים לתנאי השטח ולמטרתו ולכן קרס.
- הצינורות שהונחו לא עומדים בתנאי התקן 9969 עפ"י בדיקת מכון התקנים.
- העירייה לא העבירה לתאגיד חומר הקשור לקו לרבות מכרז, תכניות ביצוע כולל דוחות פיקוח, בטענה שהנתונים נשרפו.

ממצאי חו"ד - ראה נספח ב'.

עפ"י התאגיד עלות החלפת הקו עומדת על - 13 מיליון ₪ (לא כולל מע"מ).

#### התייחסות התאגיד

התאגיד פרט כי על פי הסכם ההקמה התאגיד שילם על נכסי המים והביוב וכי צנרת זו הוערכה כצנרת שאמורה לתפקד משך 29 שנים נוספות בעוד שבפועל החלו להתגלות ליקויים כבר בסמוך לאחר תחילת פעולת התאגיד ובפועל הצנרת הוחלפה עשרים שנה טרם מועד תום שנות הקיים שהיה צפוי לה.

<sup>4</sup> ע"פ חו"ד החפירה בוצעה ב 17/9/2020 בשטח פתוח מול בית 15 ברחוב יסוד המעלה.

<sup>5</sup> ע"פ חו"ד בדיקות הצנרת נעשו ע"י מעבדה לפלסטיקה במכון התקנים.

לעמדת התאגיד הוא ניזוק מכך וזאת לצד הסכנות התפעוליות והסביבתיות להן היה חשוף בגין הקו הלקוי.

התאגיד מסב את תשומת הלב כי הצנרת שהותקנה זולה לאין ערוך מזו שהוזמנה ושולמה על ידי העירייה.

#### הערות הביקורת

1. הממצא המרכזי בחו"ד המומחה מעיד כי סוג הצינור שהונח אינו תואם את המפרט הטכני במכרז.

יודגש, כי במסגרת הבדיקה, סקרנו חומרים רבים הקשורים למכרז ובכולם הודגש כי סוג הצינור צריך להיות PVC ולא מה שהונח בפועל.  
כך למשל:

- מפרט המכרז מחייב צינור PVC שעומד בתקן. ראה נספח ג'.
- פרוטוקול סיור קבלנים - קיימת התייחסות מפורשת לסוג הצינורות PVC. ראה נספח ד'.
- החשבונות המאושרים ע"י המפקח מראים כי הותקנו צינורות PVC. – במסגרת הביקורת סקרנו את כל החשבונות שהוגשו בפרוייקט ונמסרו לנו ע"י הנהלת חשבונות ובכולם צויין PVC והמחיר היה בהתאם למכרז. דוג' לאישור חשבון ראה נספח ה'.
- בדוח אבחון טלוויזיוני שבוצע מיד עם סיום העבודות בשנת 2008, נרשם במפורש כי הצינור הוא PVC. ראה נספח א'-2.

2. הדוח אבחון טלוויזיוני שבדק את הצנרת שהונחה, לאחר ביצוע העבודה, הוזמן ע"י הקבלן המבצע ולא ע"י העירייה, מקבלת השירות. עובדה זו, שהגורם המבצע מזמין את הגורם המפקח, יכולה לפגום באמינות הבדיקה. ואכן הצינור שנדגם ע"י המומחה אינו צינור PVC.

3. במהלך הבדיקה הועלתה טענה (בע"פ), כי יתכן והעירייה אישרה התקנת צינור חליפי שאינו PVC, ושאינו עומד בתקן על בסיס חו"ד שלקחה העירייה בה צוין כי הצינור מתאים. הביקורת בדקה את הנושא ולא מצאה ראיה לדבר:

- בסקירת החומר שהתקבל, לא נמצאה התכתבות או אישור להתקנת צינור אחר.
- בשיחה טלפונית עם המפקח, הועלה הנושא, אולם המפקח טען שלא הייתה הנחיה כזו ולמעשה לדבריו הוא היה משוכנע, שאכן הותקנה בפועל צנרת PVC תקינה ובקוטר הנכון.
- התשלום לקבלן בוצע עפ"י התעריפים במכרז לצינור PVC ולא בתעריף אחר. שינוי מפרט כזה, היה מחייב תשלום שונה, או ציון הנושא בדוחות הפיקוח.

נראה כי אי עמידה בתנאי המכרז באשר לסוג הצינורות, גרם לכשל בקו הביוב, לזיהום סביבתי ולהפסד כספי ציבור.

4. התאגיד לא פנה לעירייה בצורה מסודרת לקבלת החומר. התאגיד הסתפק ככל הנראה בשיחות טלפוניות ולא בהעברת בקשה מסודרת. עובדה זו מעלה שאלות לגבי טיב ממשקי העבודה: תאגיד - עירייה. ראה נספח ו'.

- בחוו"ד מצוין, כי החומר במחלקת הביוב בעירייה נשרף. יתכן ועובדה זו נכונה, אך לא מלמדת על שריפת כל החומרים הרלוונטיים.
  - יודגש, כי בידי העירייה נמצאים חומרים רבים בנוגע לתב"רים במספר מקומות, כגון: מחלקת חוזים ומכרזים, גזברות, אגף תשתיות ועוד.
  - התאגיד לא פנה למתכננים ולמפקחים לאחר שהתגלו הכשלים בשנת 2018, ולא לאחר תחילת בדיקה של המומחה - שנת 2020. התאגיד פנה למתכנן רק בשנת 2022.
5. התאגיד הסתפק בתשובות העירייה שהחומר נשרף ולא עשה מאמצים מספקים לאיתור החומרים ולכן לא ברור אם חוו"ד מומחה כוללת את מלוא המידע.

#### תגובת התאגיד

על אף שהעירייה הייתה אמורה להעביר את מלוא התיעוד הנוגע לצנרת המים והביוב לתאגיד המים עם הקמתו (סעיפים 9 ו-10 לחוק תאגידי מים וביוב), לא הועבר לתאגיד תיעוד הנוגע להקמת הקו. אף פניות לקבלת החומר עם התבררות מצב הקו לא הואילו.

6. בחוו"ד מומחה נמצאו סתירות ותאריכים שאינם נכונים. כך למשל:
- צילום הקו - בחוו"ד מצוין שבוצע ב - 2010 בפועל היה ב - 2018. בעקבות הערת הביקורת יצאה חוו"ד עם תאריך מתוקן. חוו"ד מתוקנת ראה נספח ב' 2.
  - עלות תיקון הפרויקט בחוו"ד מדובר בסכומים שונים מאלו שנמסרו לביקורת ע"י התאגיד.
  - בניגוד לאמור בחוו"ד החומר מצוי בעירייה ולא נשרף. ראה נספח ז'.

7. היעדר שיתוף פעולה של הקבלנים מול התאגיד - התאגיד פנה למתכנן אולם לא נענה. לטענת מנכ"ל התאגיד, המתכנן מסרב לשתף פעולה בטענה שהפרויקט בוצע ע"י העירייה ולא ע"י התאגיד. יודגש, כי חלק מהמתכננים והקבלנים עדיין עובדים עם העירייה. לבקשת הביקורת, מהנדס העיר פנה למתכנן של הפרויקט בבקשה לקבלת כל חומר רלוונטי לפרויקט, אך לא זכה לשיתוף פעולה ממשי - נכון להיום 7/2022 טרם התקבל מענה. יודגש כי המתכנן ממשיך לעבוד עם העירייה ולהעניק לה את שירותיו.

8. התאגיד לא פעל במיידית לאיתור הכשלים שגרמו לקריסת הקו:

- ב 2018 ביצע התאגיד צילום לקווי הביוב.
- ב 2020 שכר התאגיד את המומחה.
- ב 2022 התחיל לטפל בנושא ולבקש חומרים מהמתכננים.

התמהמהות התאגיד בנושא גורמה לקשיים בהשגת החומרים בשל התיישנות, בעלי תפקידים התחלפו, לחילופין טוענים שלא זוכרים את המידע הרלוונטי ועוד.

#### התייחסות התאגיד

התאגיד פנה לעירייה בינואר 2020 ועדכן לגבי מצבו העגום של הקו.

#### מסקנות והמלצות:

עיריית הוד השרון תכננה, הזמינה, פקחה ומימנה פרויקט הנחת צנרת ביוב במזרח העיר. צנרת זו הייתה אמורה לשרת את משק המים והביוב לפחות ל 30 שנה. בהתאם לחוות דעת מומחה, הותקן במקום צינור פחות ערך, בקוטר שונה שקרס מס' שנים לאחר ההתקנה.

#### המלצות

- יש מקום שהעירייה בשיתוף התאגיד יבחנו הליך משפטי נגד המעורבים והאחראים.
- מומלץ להעביר את כל המסמכים שנאספו ע"י הביקורת ואת כל החומר בעירייה לעיון המומחה כדי לבדוק אם יש צורך לתקן את חו"ד.
- מוטב לשפר את שיתופי הפעולה והעברת הנתונים בין העירייה לתאגיד. ככלל, על העירייה להעביר את העתק כלל התייעוד הנוגע לרשת המים והביוב שבידה לידי התאגיד.
- מומלץ, כי העירייה תסייע לתאגיד בקבלת חומרים מהמתכנן והמפקח.

## דוח ביקורת בנושא רישוי עסקים בעיריית הוד השרון

רו"ח משה שטיגליץ, מבקר העירייה  
ינואר, 2023



## 1. כללי

מטרת חוק רישוי עסקים היא הבטחת איכות נאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור, שמירה על בטיחותם של הנמצאים במקומות העבודה והבטחת בריאות הציבור. הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות האכיפה הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם.

החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים. בין השאר, נקבע אילו עסקים טעוני רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מי המורשים לקביעתם וכן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

החוק קובע כי 'רשות הרישוי' בתחום המוניציפאלי של הרשות הוא ראש הרשות המקומית או מי שהסמיכו לכך (להלן - "רשות הרישוי"). בעת שהחלה הביקורת, עמד בראש רשות הרישוי מר י.מ, מנהל אגף שפ"ע בעירייה, שהוסמך לכך על ידי ראש העירייה. לאחר עזיבתו, האציל ראש העירייה את הסמכות למר א.ג., מנהל מחלקת קידום ורישוי עסקים בעירייה<sup>1</sup>. ביום 30.11.22 האצלת הסמכויות כראש רשות הרישוי למר א.ג. אושרה על ידי חברי מועצת העיר<sup>2</sup>.

מחלקת קידום ורישוי עסקים בעירייה (להלן - "המחלקה") הינה חלק מאגף שפ"ע והיא אחראית למגוון נושאים הקשורים לפעילות העסקים בעיר ובין היתר, תפקידה להבטיח קיום דיני רישוי עסקים ומילוי התנאים למתן רישיונות עסק שקבעה רשות הרישוי, הועדה המקומית לתכנון ובנייה, רשות הכבאות וגורמי הרישוי הנוספים.

בנוסף, בתפקידה של המחלקה נכללים:

- ✓ מתן מידע מקדמי לבעלי עסקים בכל הנדרש להוצאת רישיון עסק;
- ✓ טיפול בהליך הרישוי, לרבות:
  - טיפול בהליך הגשת בקשה לרישיון;
  - ניתוב הבקשה לגורמי הרישוי השונים;
  - מעקב וליווי עד לקבלת רישיון עסק / היתר זמני, לחילופין דחיית הבקשה;
  - הנפקת רישיון עסק;
  - ביקורת בעסק לבדיקת עמידה בתנאי הרישיון.
- ✓ קידום המגזר העסקי בעיר מתוך ראייה אסטרטגית.
- ✓ פיקוח ואכיפה.

## נתונים

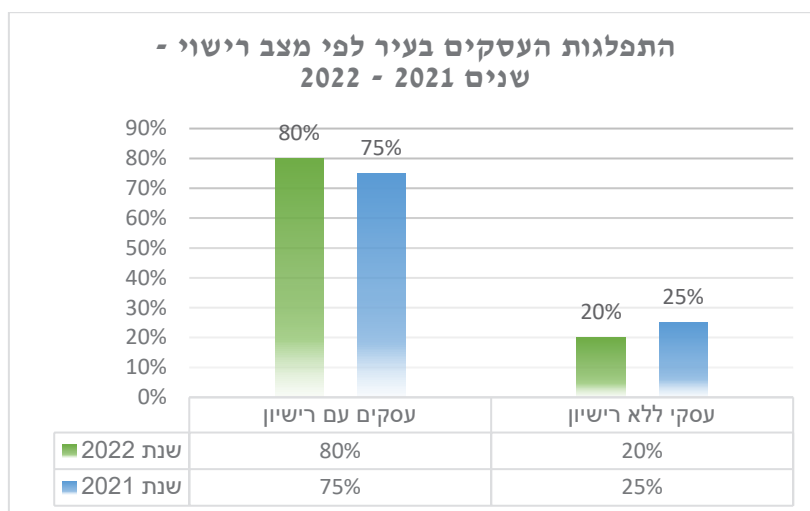
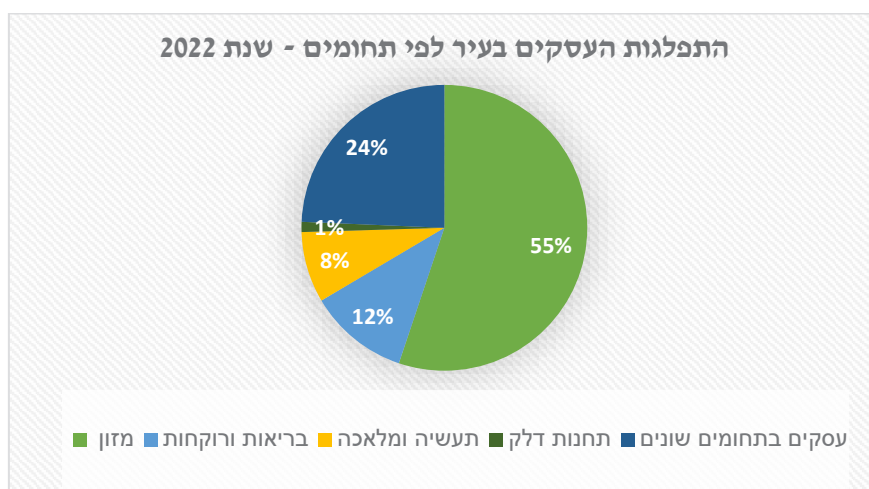
על פי נתוני המחלקה<sup>3</sup>, נכון לסוף שנת 2022 פועלים בתחום שיפוט העיר הוד השרון 785 עסקים טעוני רישוי. מתוכם 433 עסקים בתחום המזון כגון בתי קפה, מסעדות ומזנונים, 89 עסקים בתחום בריאות ורוקחות, 63 עסקים בתחום תעשייה ומלאכה ו-9 תחנות דלק ו-191 עסקים נוספים

<sup>1</sup> כתב הסמכה מיום 8.9.22.

<sup>2</sup> אושר פה אחד במסגרת ישיבת מועצה מן המניין מס' 14/22.

<sup>3</sup> נתונים על פי סיכום שנת 2022 - הדוח למשרד הפנים.

בתחומים שונים. בעיר פועלים 164 עסקים ללא רישיון עסק כדין. כלומר, מתוך 785 עסקים בעיר כ-20% פועלים ללא רישיון. להלן התפלגות העסקים לשנים 2021 - 2022:



יוצא אפוא שבמהלך שנת 2022 ירד אחוז העסקים ללא רישיון בעיר בכ-5%.

### סקר עסקים

על מנת לקבל תמונת מצב מלאה ועדכנית באשר למעמד של העסקים בעיר, פנתה העירייה לביצוע 'סקר עסקים'. מטרת הסקר הינה, בין השאר, למפות את העסקים לפי סוגיהם, מיקומם, גודל שטחם, סטטוס וקבוצת רישוי. בנוסף, הסקר צריך לשקף תהליכים ומגמות, כולל ניתוח פוטנציאל העיר מבחינה עסקית ותעסוקתית לפי אזורים ורחובות.



<sup>4</sup> נתונים על פי סיכום לשנים 2021 - 2022 - הדוח למשרד הפנים.

נכון למועד הביקורת, פורסם מכרז לעריכת הסקר והוגשה הצעה אחת. ההצעה שהוגשה נלמדת על ידי הצוות המקצועי.

קיימים סוגים של רישיונות עסק והיתרים. **צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג - 2013**, מחלק את העסקים לקטגוריות ומפרט את גורמי רישוי בהתאמה לכל אחת מהן. עם מתן הסכמתם של גורמי הרישוי ניתן לעסק הרישוי.

מספר של רישיונות מסוג זה בהוד השרון	תיאור	סוג רישיון
472 <sup>5</sup>	בתוקף מיום הוצאתו ועד ליום שבו פג תוקפו, כפי שמוגדר בו, לחילופין עד שבוטל על ידי הרשות המקומית.	רישיון רגיל / מתחדש
86	בעבר היה קיים סוג זה של רישיונות, אך בעקבות הרפורמה הוא בוטל. לפני הרפורמה: חלק מהעסקים שהחזיקו רישיונות עסק לצמיתות לפני הרפורמה - יישארו לצמיתות (בהתאם לצו רישוי עסקים). אחרי הרפורמה: עסקים חדשים, בעלי פריט רישוי דומה, שהגיעו לפתוח עסק יקבלו רישיון שמוגבל בתוקפו עפ"י הצו.	רישיון לצמיתות
4	רישיון שניתן לעסק שמהותו פעילות זמנית ואינו פועל למשך שנה שלמה, כגון קייטנות, חוגי ילדים, ירידי מזון וקרקס. תוקף רישיון זה הינו עד שנה.	רישיון זמני
59	היתר שניתן לתקופה שאינה עולה לשנה וניתן להאריכו בשנה אחת נוספת בלבד. ההיתר ניתן על מנת לאפשר לרשות לבחון מתן רישיון עסק רגיל או לעסק להשלים אישורים שנדרשים. היתר זמני יינתן לעסק בתנאים ולפי שיקול דעת מהנדס העיר או כבאות (סעיף 2(ב) חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968). אירועים שנערכים בעיר מקבלים היתרים זמניים.	היתר זמני

### 1.1 מטרת הביקורת

לבחון את הפעילות של המחלקה ובמסגרת זו:

- ← ניהול המחלקה, תקציבה, עמידה בדרישות החוק, קיום מדיניות ונהלים;
- ← משאביה לצורך מתן שירות במגוון נושאים הנמצאים תחת אחריותה ובין היתר, מצב כוח האדם והתקנים, מערכות מידע ועוד;

<sup>5</sup> לא היה ניתן ללמוד מהדוחות שהועברו אלינו. לכן הפחתנו את סה"כ הרישיונות פחות הסוגים האחרים.

← פעילותה שוטפת של המחלקה ובין היתר, טיפול במתן רישיונות ושאר ההליכים הקשורים לכך וניהול של האירועים בעיר ;  
← פיקוח ואכיפה.

### 1.2 מתודולוגיה

מדובר בביקורת רחבת היקף אשר כוללת את התחומים והנושאים שנמצאים באחריות המחלקה. הביקורת התבצעה באמצעות איסוף מידע מהמחלקה לשנים 2019 ועד אוגוסט 2022 (להלן - "התקופה הנבדקת") בחינתו וניתוחו.

לצורך הביקורת ביקשנו, בין היתר, מידע על אודות כוח האדם והתקנים במחלקה, נתונים על העסקים בעיר, מסמכי מדיניות ונהלים, תקציב ותכניות עבודה, מכרזי כוח אדם, טפסים, דוח השגות והחלטות, דוח עסקים בעלי היתר להצבת שולחנות וכיסאות, מידע רחב על פעולות פיקוח והאכיפה.

קיימנו ישיבות עם הנהלת אגף שיפור פני העיר, שתחתו נמצאת המחלקה, עם מנהל המחלקה, סגנית המנהל, רכזת עסקים, תברואנית ווטרינרית.

### 1.3 המסגרת הנורמטיבית

להלן החקיקה העיקרית הרלוונטית :

- ← חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 ;
- ← צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג - 2013 ;
- ← תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א - 2000 ;
- ← תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים לעסקים לייצור מזון), תשל"ב - 1972 ;
- ← חוקי עזר עירוניים.

## 2. סיכום

מדינת ישראל קבעה בחקיקה שסוגים מסוימים של עסקים מחייבים רישוי. מטרת החוק הינה, בין היתר, לאזן בין חופש העיסוק לשמירה על האינטרס הציבורי. היעדר רגולציה בתחום עלול לחשוף את הציבור לסיכונים כתוצאה ממפגעים, מטרדים, זיהומים, אירועי אי סדר וכו'.

רשויות מקומיות הן אלה שמפעילות את מערך הרגולציה ומבצעות פיקוח ואכיפה בתחום רישוי עסקים בשטח שיפוטן. בעירייה, הזרוע המבצעת את הליכי הרישוי, הפיקוח והאכיפה הינה רשות הרישוי באמצעות מחלקת קידום ורישוי העסקים. בנוסף, בין תפקידי המחלקה להנגיש את המידע הדרוש לציבור, לקדם ולטפח את המגזר העסקי בעיר מתוך ראייה אסטרטגית ולצורך פיתוחה והתפתחותה.

לאור החשיבות של התחום, השפעתו וסיכוניו הפוטנציאליים על חיי הציבור, ערכנו ביקורת בנושא. להלן עיקרי הדוח:

- נכון לסוף שנת 2022 פועלו בעיר 785 עסקים טעוני רישוי, מתוכם 164 עסקים ללא רישוי עסק.
- במטרה לשקף תמונת מצב מלאה ועדכנית באשר למספר העסקים ומעמדם, מיפוי וקטלוג שלהם וגם בחינת מגמות והפוטנציאל העסקי והתעסוקתי בעיר לפי אזורי העירייה החלה לקדם "סקר עסקים".
- קיימת מצוקת בעלי תפקידים במחלקה שלא מאפשרת קידום תחומים מסוימים חשובים ומשפיעה על ביצועם בשגרה. ישנו קושי אובייקטיבי לגייס כוח אדם לעירייה ועל כן נבחנים פתרונות גיוס חלופיים.
- על אף המורכבות והמחסור בכוח האדם, בשנת 2022 הצליחה המחלקה להציג שיפור משמעותי בירידיה של אחוז העסקים בעיר המתנהלים ללא רישוי עסק ב-5% לעומת שנת 2021. שיפור זה בנסיבות שתוארו הינו פרי של ניהול מחלקה נכון ועבודת צוות מאומצת.
- המחלקה החלה לגבש נהלים ומסמכי מדיניות. יחד עם זאת, אין מדיניות או נהלים להליכים העיקריים ואין תהליך ברור של אישור מסמכי מדיניות.
- נמצא שתברואנית המחלקה מבצעת משימות שאינן בתחומה המקצועי ובין היתר, מסירות מסמכים ופעולות שליחות. הדבר אינו תקין וחייב להיפסק הן בהתחשב במשאב המקצועי של התברואנית והן לאור המחסור הקשה בכוח האדם במחלקה.
- יש לשים דגש על נושא המחשוב ומערכות המידע תוך בחינה של צרכי המחלקה והסיכונים הכרוכים בשימוש במידע. בעניין זה, נמליץ על בחינת העברת המערכת של המחלקה לשרת העירייה.
- אחסון וסידור של קלסרים בארכיב המחלקה, על אף היותן פעולות טריוויאליות, התגלתה כמורכבת ולא מובנת מאליה. בארכיב אין מדפים וכתוצאה, הקלסרים מונחים בארגזים על רצפת הארכיב ובמסדרון באגף ויוצרים סיכונים שונים מפגיעה פיזית עד לאובדן מידע.
- קיימת בעיה מחשובית המקשה על סריקת מסמכים למערכת ובפועל המסמכים לא נסרקים. נצוין, כי נכון למועד הביקורת, העירייה פרסמה מכרז לביצוע סריקות.

- בחינה של תהליך רישוי עסק גילתה ליקויים בהליכי העבודה ובבקורות. יצוין, כי חלק ניכר מהממצאים טופלו על ידי מנהל המחלקה באופן מיידי תוך כדי הביקורת.
- מומלץ לחזק את ממשקי העבודה בין המחלקה למחלקות הרלוונטיות האחרות בעירייה כגון מחלקת הפיקוח על הבנייה, שומה, שילוט וגבייה (לאיתור עסקים וגביית אגרות רישוי).
- עסקים שבבעלות העירייה - המידע בנוגע לעסקים שבבעלות העירייה (אולמות ספורט, אירועים, קייטנות וכו') לא מרוכז ולא מנוהל כנדרש. על העירייה להתנהל בהקפדה יתרה בכל הקשור בעסקים שבבעלותה לאור היותה הגוף שמבצע רגולציה, פיקוח ואכיפה על העסקים בעיר.

**תגובת המחלקה: הנושא מנוהל בנוגע לעסקים שבבעלות העירייה, עסקים אלו מנוהלים בתוכנת "דמה" אך אין מספר ח.פ. אחיד לכולם ולכן לא ניתן לקבץ אותם בדוח בנפרד.**

- ניתוח של ביצועי המפקחים הצביע על נתונים נמוכים. יחד עם זאת, בשנת 2022 חלה עליה במספר הביקורות שבוצעו בעסקים (עליה של כ-54%), על אף הבעיה הקשה בגיוס כוח האדם בתחום.
- אין תכנית עבודה במחלקה לפיקוח יזום לאיתור עסקים ללא רישיון. על כן, איתור עסק חדש נעשה באופן אקראי, לא מפוקח ולא מסודר או תוך הסתמכות על בעלי עסקים שיוזמים פנייה למחלקה. כתוצאה, מושגת מטרה הפוכה של האכיפה, שכן הזרקור מופנה לבעלי עסקים "שומרי החוק", כאשר "מפרי החוק" מצליחים לחמוק מהדין.

**תגובת המחלקה: בשל העובדה שעסק חדש ללא רישיון "מתגלה" ע"י פיקוח בשטח, דבר שאינו בנמצא בשל העדר כח אדם אנו נעזרים בפיקוח העירוני ובשילוט.**

- אין פיקוח נאות אחר גביית קנסות שהוטלו על העסקים ובעליהם בעקבות הליכים משפטיים. הנושא זקוק לטיפול מיידי. נמצא שאגף הגבייה מעניק שירות לחייבים שמשלמים את הקנסות שלהם, אך אינו יוזם מהלכים בעניין זה ואין גבייה אקטיבית של הקנסות. היעדר מעקב ואכיפה אחר תשלום הקנסות, יוצר מצב שהשקעה ועבודה על אכיפת הדין נגד מפירי החוק אינם יעילים ועסקים שלא דואגים לרישוי על אף חובתם יזוכים מן ההפקר' ולא נענשים.

**תגובת המחלקה: התקיימה פגישה בנושא בנוכחות מנכ"ל וגזבר העירייה ונמצא כי קיים נוהל גבייה שמבוצע מול הגבייה.**

## ממצאים

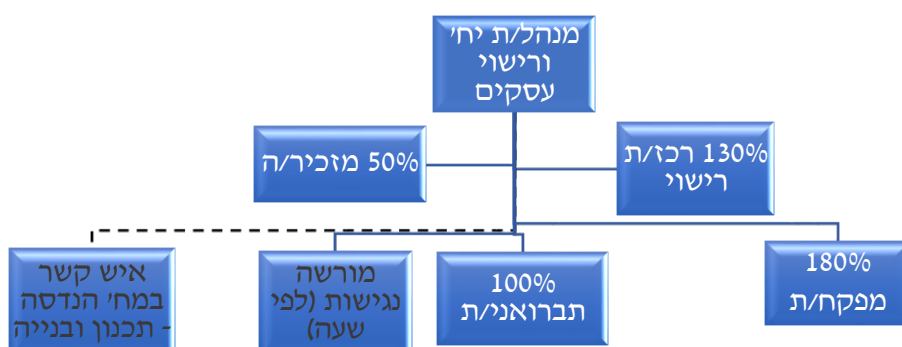
### 3. התשתית המקצועית וארגון הכלים של המחלקה למילוי תפקידה

במסגרת פרק זה נבקש לבחון את מה שמרכיב את הבסיס לעבודת מחלקת קידום ורישוי עסקים (להלן - "המחלקה") והאם הדבר מאפשר לה לתת שירות לציבור ברמה הנדרשת:

- הרכב כוח האדם במחלקה;
- רקע מקצועי, הכשרות והשתלמויות - הנדרש לעומת הקיים;
- תכניות העבודה השנתיות של המחלקה ויעדיה לעתיד;
- נהלי העבודה של המחלקה;
- מערכות מידע שבשימוש שהמחלקה;
- תקציב המחלקה.

#### 3.1 כוח אדם ותקנים

משרד הפנים פרסם "תיק מלווה לרשויות"<sup>6</sup> ובמסגרתו הגדיר והנחה כי ברשות שבה בין 500 ל-1000 עסקים טעוני רישוי<sup>7</sup>, התקינה המומלצת לכוח האדם תהיה כדלקמן<sup>8</sup>:

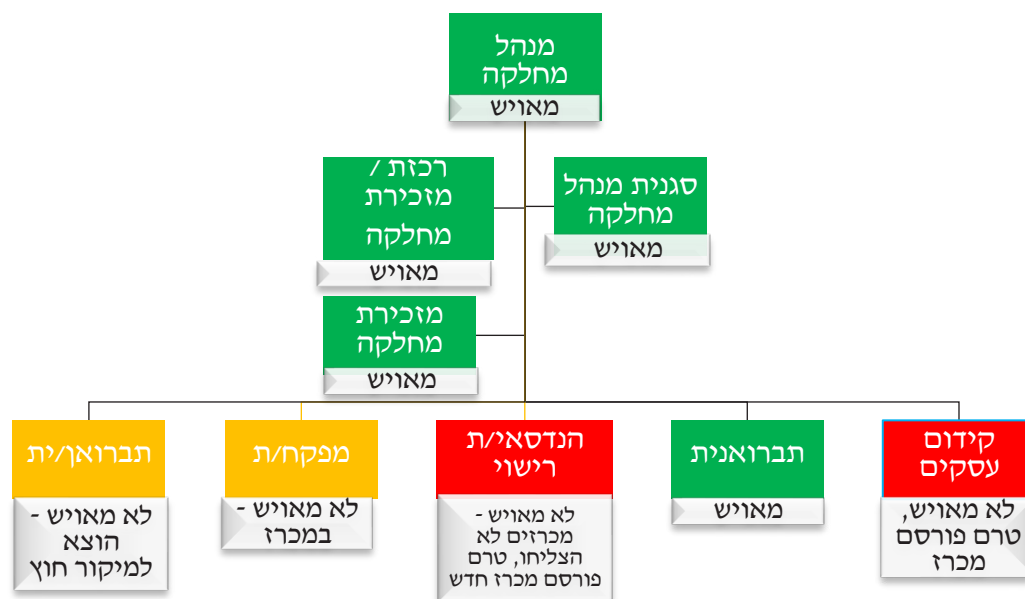


<sup>6</sup> תיק מלווה לרשויות בראי הטמעת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים ומודל ההקצאה התקציבית הרב שנתית 01/2020 טבת תש"פ - אגף בכיר רישוי עסקים, אגף בכיר תכנון מדיניות, משרד הפנים.

<sup>7</sup> בהוד השרון קיימים כ-785 עסקים טעוני רישוי.

<sup>8</sup> תקן בחלקיות משרה - הכוונה לכך שקיימות מספר חלופות להעסקה, בהתאם לצרכי הרשות ובלבד שהיקפה לא יעלה על 100%.

להלן המבנה הארגוני של המחלקה בעיריית הוד השרון (להלן: "העירייה"), כפי שנמסר על ידי מנהל המחלקה:



הגדרות תפקידים<sup>9</sup>:

מאויש / לא מאויש	תחומי אחריות	תפקיד
✓	ניהול המחלקה ובמסגרת זאת קביעת תכנית עבודה, הנחיה מקצועית של עובדים וחלוקת עבודה ביניהם, גיבוש, התוויה וביצוע מדיניות העירייה וקידום תחום רישוי העסקים בעיר.	מנהל מחלקת רישוי עסקים
✓	סיוע בניהול כוח האדם, ריכוז תהליכי רישוי ובקרה, טיפול ומעקב אחר תיקים להוצאת רישיונות, בקרה עליהם עד להוצאת הרישיון, הכנת נהלים ומסמכי מדיניות, בדיקה של תיקי פיקוח עד להעברתם ללשכה המשפטית ומעקב אחריהם בהמשך.	סגנית מנהל המחלקה
✓	מתן מידע מוקדם והסברים לבעלי עסקים, קבלת בקשות, בדיקתן והעברתן לגורמי רישוי ומעקב אחרי תשובותיהם, וסיוע לסגנית לצורך הכנת תיקים להעברה להליכים המשפטיים, סיוע אדמיניסטרטיבי לפי בקשת מנהל המחלקה.	רכזת / מזכירת המחלקה
✓	אדמיניסטרציה וסיוע במשימות השונות להנהלת המחלקה ולרכזת.	מזכירת מחלקה

<sup>9</sup> מבוסס על הנמסר על ידי עובדי המחלקה במסמכים ובמסגרת הפגישות איתנו וכן תיאור התפקיד במכרז כ"א.

✓	פיקוח תברואתי על בתי עסק, מתן חוות דעת מקצועיות בתחום התברואתי בנוגע לרישיונות עסק, טיפול במפגעים תברואתיים (מסירת חו"ד, הודעות וצווים).	תברואנית <sup>10</sup>
✓	בדיקה וליווי של הבקשות לקבלת רישיון עסק לעסקים חדשים, בקרת עמידת העסק בדרישות ובהוראות הדין הקיים, אכיפת החוקים והתקנות בהתאם להראות הדין, תיעוד פעולות הפיקוח.	מפקח/ת <sup>11</sup>
✗	מסירת מידע מקדמי, בדיקת תכניות הבקשות והתאמתן לתכניות המאושרות בתיק הבנייה, אישור או פסילת בקשה בתחום התכנון והבנייה בהתאם להנחיות מהנדס העיר.	הנדסאי רישוי
✗	ניהול והובלת קידום קהילת עסקים בעיר, חדשנות ויזמות עבור מערך העסקים העירוני ומרכזי העיר.	קידום עסקים

#### ממצאי הביקורת:

1. אין פערים משמעותיים בין התקינה המומלצת על ידי משרד הפנים לזו המוגדרת בעירייה והמבנה הארגוני תואם את הנדרש, אפילו מעבר לו.
2. הגדרות תפקידים של העובדים וההיררכיה - אין במחלקה פירוט מסודר של הגדרות תפקידים.

**תגובת המחלקה: לכל עובד במחלקה מוגדר תפקיד על פי התקן שאיתו התקבל לעבודה במחלקה.**

3. קיימת מצוקה של בעלי תפקידים מסוימים שהעירייה לא מצליחה לגייס כגון תברואנים, פקחים והנדסאי רישוי.

#### המשמעויות שניתן לגזור מכך:

- כוח האדם של המחלקה אינו נותן מענה לצרכים:
  - ✗ תברואנית אחת בלבד - כפועל יוצא עסקים בתחום המזון בעיר - 433 עסקים לא מקבלים פיקוח מספיק. עסקים בתחום קוסמטיקה, יופי, מקוות ובריכות נבדקים לעיתים נדירות<sup>12</sup>.
  - ✗ היעדר מפקחים - אין פיקוח על עסקים בעיר והאכיפה מתבצעת במקרים בודדים וקשים במיוחד על ידי מנהל המחלקה<sup>13</sup>.
  - ✗ חוסר בתפקידי מפתח - בתחום קידום עסקים.
  - ✗ חוסר באיוש הנדסאי רישוי - תפקיד חשוב לצורך שיפור ממשק עבודה בין המחלקה למנהל ההנדסה. יודגש, כי נכון למועד הביקורת הממשק בין המחלקה למנהל ההנדסה

<sup>10</sup> במחלקה תברואנית אחת בלבד, במועד הביקורת התנהל גיוס עובדת נוספת במיקור חוץ.

<sup>11</sup> בהיעדר כוח אדם מספיק, את התפקיד ממלא מנהל המחלקה ובמקביל פורסם מכרז לתפקיד.

<sup>12</sup> יורחב בפרק שדן בפיקוח ואכיפה בהמשך.

<sup>13</sup> יורחב בפרק שדן בפיקוח ואכיפה בהמשך.

הינו החוליה החלשה והדבר משפיע על העיכוב במתן רישיונות לעסקים והפעילות העסקית בעיר. איוש הנדסאי רישוי יביא לשיפור הממשקים וזירוז הליך הרישוי.

להלן נתונים על אודות מכרזי כוח אדם, שפורסמו בתקופה הנבדקת, לתפקידים במחלקה<sup>14</sup>:

תפקיד	תוצאת מכרז שנת 2020	תוצאת מכרז שנת 2021	תוצאת מכרז שנת 2022
מפקח הנדסי / הנדסאי רישוי	פורסם מכרז 1 כל המועמדים הסירו מועמדות בשל גובה השכר.	פורסמו 2 מכרזים כל המועמדים הסירו מועמדות.	פורסם מכרז 1 לא היו מועמדים.
מפקח/ת	-	-	ניגשו 5 מועמדים, טרם התקיימה ועדת בחינה.
מזכירת מחלקה תברואן/ית		נבחרה	
			פורסם 4 פעמים ללא מועמדים. כעת שוקלים להוציא את המשרה למקור חוץ.

מהטבלה ניתן לראות כי:

- העירייה משקיעה מאמצים לגיוס ואיוש המשרות.
- קיים קושי בגיוס משרות למפקח הנדסי ולתברואן בשל גובה השכר.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ להחזיק במחלקה פירוט מסודר ורשמי של הגדרות תפקידים לכל עובד.
2. בנוגע לתפקידים שהעירייה לא מצליחה לגייס אליהם עובדים מומלץ:
  - ← להרחיב את הגיוס גם באמצעים נוספים, כגון outsourcing;
  - ← לבחון את הסיבות להיעדר אפשרות לגייס עובדים לצורך מציאת פתרון.

### 3.2 הכשרות והשתלמויות

הכשרה מקצועית הינה למידה לשם רכישת מקצוע. בתחום המוניציפאלי קיימים תפקידים להם תנאי סף השלמת הכשרה מקצועית (למשל, פקחים בתחומים מסוימים ועוד).

השתלמות, לעומת זאת, הינה כלי ללמידה והתפתחות של עובדים ומטרתה הינה לעודד אותם ולאפשר להם להעמיק את הידע ולשפר את ביצועיהם בעבודה. השתלמות הינה למידה על חשבון העירייה והציבור ולכן חלוקה של משאב זה צריכה להתבצע בזהירות והקפדה. נכונות הארגון לפתח ולהצמיח עובדים עליה לבוא בקורלציה עם העובדה שמדובר בהטבה לכל דבר ועניין.

לאור האמור, ההחלטה על הפניית עובד להשתלמות צריכה להתבסס על כללים וקריטריונים כמו למשל וותק, מידת ההשקעה והיציבות של העובד וכן הרלוונטיות של תכני השתלמות לתחומו המקצועי, לחילופין העשרה לביצוע תפקידו בארגון באופן כללי ורחב ושיפור ממשקים.

<sup>14</sup> בהתבסס על הנתונים מאגף משאבי האנוש נכון ל-10/2022.

אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות פרסם מהם ההכשרות המקצועיות וההשתלמויות הנדרשות לכל אחד מבעלי התפקידים בתחום רישוי עסקים. במסגרת הביקורת קיבלנו את פירוט הכשרות והשתלמויות של המחלקה<sup>15</sup> ואת תעודות ההכשרה של עובדי המחלקה והצלבנו לדרישות משרד הפנים. להלן תוצאות הבדיקה:

תפקיד	הכשרות נדרשות בהתאם למשרד הפנים	בוצע/ לא בוצע	הערות
מנהל מחלקה	קורס מנהלי רישוי עסקים, לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו.	✓	-
סגנית מנהל מחלקה	אין דרישות מיוחדות	ל.ר.	עברה קורס רישוי עסקים שלב א', 3 ימי עיון והשתתפה בכנס מנהלי רישוי עסקים.
מפקח	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ הכשרת מפקחי רישוי עסקים לצורך הסמכתו לתפקיד בטרם מינויו בפועל, בהתאם לקבוע בסעיף 28ב' לחוק וחוזר המנהל הכללי מס' 166/2019 (להלן - "חוזר 6/2019")<sup>17</sup>.</li> <li>▪ קורסים רישוי עסקים שלב א' ושלב ב' - לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו.</li> </ul>	✓	מנהל המחלקה משמש כמפקח בנוסף לתפקידו העיקרי כמנהל ונכון למועד הביקורת עבר קורס רישוי עסקים שלב א'. ההכשרות שביצע אושרו על ידי הלשכה המשפטית בעירייה כמספקות לצורך קבלת הסמכה וביצוע עבודת הפיקוח.
רכזת	השתתפות בקורס רישוי עסקים שלב א' לא יאוחר משנתיים מתחילת המינוי.	✓	עברה קורס רישוי עסקים שלב א' בשנת 2013.
תברואנית	תעודת תברואנית ממוסד מוכר.	✓	במקצועה רופאה כללית ומחזיקה בדיפלומה מתאימה. בנוסף, עברה "הכשרת מפקחי רישוי עסקים".

#### ממצאי הביקורת:

#### 4. העובדים עברו ההכשרות בהתאם לחוק ו/או להנחיות -

- ✓ מנהל מחלקה - תקין.
- ✓ סגנית מנהל המחלקה - במועדי הביקורת למדה קורס רישוי עסקים שלב א' (הכשרה בסיסית).
- ✓ רכזת רישוי עסקים - תקין.

<sup>15</sup> החל משנת 2017 ועד מאי 2022.

<sup>16</sup> חוזר המנהל הכללי 6/2019, כ"ג ניסן, תשע"ט, 28 אפריל, 2019.

<sup>17</sup> חוזר 6/2019 מסביר ומפרט בנושא הכשרת מפקחי רישוי עסקים ברשויות המקומיות. בנוסף להתייחסות להוראות החוק (ראו בהמשך בפרק פיקוח ואכיפה) הוא קובע מהם התנאי הכשירות הנוספים ותכני ההכשרה שעל המפקח לעבור.

✓ פקח<sup>18</sup> - עבר הכשרה בהתאם לדרישות חוזר 6/2019.

5. אין במחלקה מידע לגבי הכשרות החובה שעל העובדים לעבור בהתאם לחוק ו/או להנחיות משרד הפנים או הוראות דין אחרות.

**תגובת המחלקה: אגף משאבי אנוש אמון על ידיעת העובדים בנוגע לחובתם ליציאה לקורסים במסגרת תפקידם.**

התייחסות הביקורת: לדעתנו, על אף שמדובר בתחום מקצועי של אגף משאבי אנוש, המידע צריך להיות שמור גם במחלקה וידוע להנהלה שלה, שכן שם הוא מבצע בפועל את התפקיד וקיימת חשיבות שתהיה הלימה בין ההכשרות למשימות שעובד יקבל. מעבר לכך, הדבר יאפשר בקרה וניהול סיכונים לגבי המידע.

להלן פרוט ההשתלמויות במחלקה<sup>19</sup>:

הערות	מספר השתלמויות	מספר עובדים		שנה
		שהשתלמו	במחלקה	
2 עובדים מתוך 9 השתתפו ב-7 השתלמויות	7	2 (מ+ג)	9	2019
2 עובדים מתוך 9 השתתפו ב-7 השתלמויות	7	3 (ל+מ+ג)	9	2020
---	3	1 (א)	6	2021
---	6	3 (ג+א+מ)	5	1-9/2022

6. אין במחלקה תכנית השתלמויות שקובעת את סוגי ההשתלמויות לעובדים וסדר ביצוען. כמו כן, אין קריטריונים שקובעים באילו תנאים העובדים יישלחו להשתלמויות. כתוצאה, חלוקת ההשתלמויות לאורך שנים נראית לא שוויונית ולא נותנת מענה לדרישות המחלקה.

**תגובת המחלקה: קיימת תוכנית עבודה שבמסגרתה מתוקצבים הקורסים לפי העובדים שאמורים לצאת אליהם בשיתוף פעולה עם משאבי אנוש.**

**התייחסות הביקורת: המידע התבקש בתחילת ביצוע הביקורת, אך לא התקבל גם בשלב תגובות לדוח.**

7. מרבית העובדים שהשתלמו בשנים הנבדקות עזבו את העירייה במהלך שנת 2022. המשמעות הינה שהשקעה שביצעה העירייה בהשתלמויות עובדים אלה ירדה לטמיון והעירייה לא הפיקה ממנה כל תועלת.

**תגובת המחלקה: כל עובד שנרשם לקורס חותם על הצהרת השארות למשך שנה. הנושא באחריות אגף משאבי אנוש.**

<sup>18</sup> נכון להיום, בהיעדר כוח אדם, את התפקיד של מפקח ממלא מנהל המחלקה.

<sup>19</sup> בהתאם למידע שהתקבל ממחלקת משאבי אנוש.

המלצות הביקורת:
3. מומלץ לשמור במחלקה את מלוא המידע בנושא ההכשרות וההשתלמויות שעל העובדים לעבור לפי החוק וההנחיות.
4. מומלץ להכין תכנית שתפרט את סוגי ההשתלמויות לעובדים וסדר ביצוען, כולל לוחות הזמנים ליציאה לקורסים השונים. המטרה הינה למנוע מצב שבו עובד מנוע מלבצע את תפקידו מכיוון שלא הוכשר אליו מטעמים בירוקרטיים ו/או מבצע אותו מבלי לקבל הכשרה שנדרשת על פי הדין. יישום האמור יתבצע בתיאום מלא עם אגף משאבי האנוש.
5. את התעודות על ההשתלמויות והקורסים המקצועיים יש לשמור הן במחלקה והן באגף משאבי אנוש.

### 3.3 תכניות עבודה ויעדים

מטרתה של תכנית עבודה הינה קביעת סדר שמאפשר שליטה, בהירות וביטחון לצד התנהלות יעילה על פי האסטרטגיה שנקבעת על ידי ההנהלה.

עירייה הינה גוף ממסדי גדול, בעל זרועות רבות שתקציבו ממומן מכספי הציבור. תפקידו העיקרי הינו מתן שירות לציבור במגוון נושאים ועל כן קיימת חשיבות עליונה לפעול באופן מסודר, ברור, שקוף ומבוקר וקביעת תכניות עבודה הינו בין הכלים המסייעים בכך.

בשנים האחרונות קבעה הנהלת העירייה כי תכניות העבודה יהיו מקושרות תקציב וזאת על מנת להקצות את המשאבים הפיננסיים באופן שהולם את היעדים האסטרטגיים של העיר ולנהלם בצורה אפקטיבית ביותר.

תכניות העבודה מפורסמות באתר העירייה.

יצוין, כי המחלקה פרסמה תכנית עבודה, בה פורטו יעדים עירוניים, משימות, מועדי בקרה ויעדים שנתיים וחצי שנתיים.

בדקנו מדגמית את הביצוע ביחס לתוכנית העבודה. להלן היעדים שנבדקו<sup>20</sup>:

יעד עירוני	תחום / פרויקט	משימות מרכזיות
שיפור שירות לתושב	שקיפות מידע לבעלי עסקים באתר האינטרנט העירוני	עדכון והוספת מידע לאתר העירייה לפי תיקון 34 לחוק והוספת מפרטים אחידים עירוניים לפי פריטי רישוי.
	קיצור זמן הליך רישוי עד לקבלת רישיון עסק	איוש תקן לתפקיד הנדסאי קורא תכניות ברישוי עסקים
	בדיקת עסקים מבחינת עמידה בתנאי איכות הסביבה ומניעת מטרדים מעסקים	גיוס היחידה האזורית לאיכות הסביבה לביקורות שוטפות.
	העמקת שיתוף פעולה עם גורמי רישוי של משרדי ממשלה	גיוס מקור חוץ לבדיקות והגשת דו"ח בנוגע לעמיתה בתנאים או מפגעי רעש וריח.
חיזוק תשתיות	ריענון נהלי עבודה קיימים והנחיות והכנת נהלים חדשים ברישוי עסקים ומדיניות אכיפה	יצירת רצף פגישות לטובת קידום משימות המחלקה.
		ריענון כלל הנהלים וההנחיות במחלקה וכתבת מדיניות אכיפה.

<sup>20</sup> הטבלה הוכנה על ידינו, היא כוללת נתונים חלקיים מתכנית העבודה ומטרתה לשקף את המתכונן לעומת המבוצע בפועל.

פנים ארגוניות	תוך שימת דגש לשינויים בעקבות הרפורמה ברע"ס השקעה בעובד
	ריענון כלל הנהלים וההנחיות במחלקה וכתובת מדיניות אכיפה.

במסגרת הביקורת ניתחנו את אחוז הביצוע בהתאם לדיווח של המחלקה<sup>21</sup>: להלן ממצאי הבדיקה:

משימות מרכזיות	% עמידה ביעד על פי המחלקה	הערות לביצוע על פי המחלקה	ממצאי הביקורת
עדכון והוספת מידע לאתר העירייה לפי תיקון 34 לחוק והוספת מפרטים אחידים עירוניים לפי פריטי רישוי.	100%	הכוונה להוסיף טפסים דיגיטליים ולשפר את המראה ותפקוד האתר, להוסיף מידע עדכני לנושא הקורונה.	לא מצאנו באתר המחלקה את המידע. בעקבות פנייתנו המידע עודכן באתר העירייה.
איוש תקן לתפקיד הנדסאי קורא תכניות ברישוי עסקים	100%	יצא מכרז.	התקן לא איוש ולכן אין עמידה ביעד.
גיוס היחידה האזורית לאיכות הסביבה לביקורות שוטפות.	100%	מותנה ביחידה האזורית של המשרד להגנת הסביבה - מצטרפים לסירורים שהם יוזמים.	לא הועבר מידע מספיק על מנת לבחון שהיחידה נותנת מענה מלא לפי דרישות המחלקה.
גיוס מקור חוץ לבדיקות והגשת דו"ח בנוגע לעמידה בתנאים או מפגעי רעש וריח.	25%	אחריות על ריחות ורעש - יחידה אזורית לאיכות הסביבה.	לא הועבר מידע מספיק על מנת לבחון שהיחידה נותנת מענה מלא לפי דרישות המחלקה.
יצירת רצף פגישות לטובת קידום משימות המחלקה.	100%	התקיימו פגישות עם גורמי הרישוי השונים או במסגרת ביקורת בעסקים בכדי לקדם הליך רישוי הנתקל בקושי ולשם דיון בבעיה מגמתית. גורמים כגון: משרד הבריאות, משטרה, שירותי הכבאות וההצלה. נדרש לקיים פגישה עם משרד העבודה ושרותי המזון.	לא הועבר מידע מספיק על מנת לבחון עמידה ביעד.
ריענון כלל הנהלים וההנחיות במחלקה וכתובת מדיניות אכיפה.	100%	הנהלים העיקריים מוכנים - ממתנינים לאישור המחלקה המשפטית והנהלת העירייה	ראה התייחסותנו בפרק מסמכי מדיניות ונהלים.

<sup>21</sup> במסגרת הביקורת המחלקה התבקשה להתייחס לחלק מהמשימות שבתכנית עבודתה לשנת 2022 על פי המדגם.

	ובתהליך עבודה מול יועץ הרפורמה.		
ראה התייחסותנו בפרק של הכשרות והשתלמויות.	מנהל המחלקה וסגנית מנהל המחלקה ביצעו הכשרות. שאר העובדים - לא יכולים לצאת בשנה זו.	100%	השקעה בעובד

מהטבלה ניתן לראות כי כלי המדידה לעמידה ביעדים אינם ברורים מספיק ולא מאפשרים לבצע מדידה של עמידה במשימות בצורה אובייקטיבית.  
תגובת המחלקה:

משימות מרכזיות	תגובת המחלקה	התייחסות הביקורת
והוספת מפרטים אחידים עירוניים לפי פריטי רישוי.	היות והאתר מפנה לחוק ולצו רישוי עסקים שם מפורטים הדברים, במסגרת ההארה עודכן קישור למנוע חיפוש של משרד הפנים המשפר את ההגעה לדרישות צו הרישוי ומפרטים אחידים. במעמד הביקורת כבר התקיימה האפשרות להגיש בקשות דרך האתר העירוני. מצ"ב בקשה שנשלחה במהלך ימי הביקורת.	חיפשנו באתר מפרטים אחידים לפי פריטי רישוי ולא מצאנו. לאחר פנייה למנהל המחלקה, הנושא הוסדר.
גיוס היחידה האזורית הסביבה לביקורות שוטפות.	עפ"י פריט הרישוי הרלוונטי מופנית בקשה לידיעה ו/או לאישור לאיכות הסביבה. במקרים של תלונות תושבים, מעורבת היחידה האזורית לאיכות הסביבה ומשתתפת בתהליכי הבדיקה ומתן המלצות. מצ"ב התייחסות לעסקים בהם נדרשת התייחסות א"ס. (וילג' - רובע בר יין- ארקפה- מתחם הסילו, תחנת דלק מנטה).	לא הוצג לביקורת גיוס היחידה לביקורת שוטפות (לא תלונות). המשימה מדברת על גיוס היחידה "לביקורות שוטפות" ובתגובתה מפנה המחלקה למענה שנותנת היחידה ל"תלונות תושבים".
גיוס מקור חוץ לבדיקות והגשת דו"ח בנוגע לעמידה בתנאים או מפגעי רעש וריח.	התקיימו בדיקות וסקרי ריח ע"י יועצים חיצוניים.	לתגובה צורפו חו"ד משנים 2017 ו-2021, ותכנית העבודה דנה בשנת 2022. על כן, המידע החדש שהועבר אינו סותר את הממצא.
יצירת רצף פגישות לטובת קידום משימות המחלקה.	מחלקת קידום ורישוי עסקים מתכנסת אחת לשבוע ומעלה סוגיות ופתרונות בקשר עם קידום משימות המחלקה (מצ"ב) כמו כן, מתקיימות פגישות עם גורמי חוץ רגולטורים כגון: כיבוי אש, משטרה, הנדסה, איכות הסביבה וכד' באופן שוטף.	המידע שבתגובה הינו כללי ואינו נותן מידע לגבי "רצף של פגישות" כהגדרת המשימה. התגובה אינה סותרת את הממצא שדיבר על היעדר מידע מספיק.

	במהלך ימי הביקורת אושרה ופורסמה מדיניות האכיפה והוצגה באתר העירוני בחודש נובמבר 2022 (ראה הערת הביקורת בסעיף 10).	ריענון כלל הנהלים וההנחיות במחלקה וכתבת מדיניות אכיפה.
	ראה התייחסותנו בפרק של הכשרות והשתלמויות.	השקעה בעובד

תגובת המחלקה: לא ברור כיצד המאפיין הזה מדיד? אם המדידה היא ביצוע בפועל, הרי שמתקיים כראוי.

**המלצת הביקורת**

6. מומלץ לעדכן את כללי המדידה ליעדים על מנת שיהיו ברורים ואפשרו בדיקה של עמידה במשימות בצורה אובייקטיבית<sup>22</sup>.

### 3.4 מסמכי מדיניות ונהלים

מדיניות מטרתה הינה לקבוע קווים מנחים ומוצהרים לפעולות שגרתיות, בין היתר, באשר לסדרי עדיפות והקצאת משאבים. מדיניות קובעת את המאקרו בתהליכי קבלת החלטות ויעדים. נהלים, לעומת זאת, נגזרים מתוך המדיניות ועוסקים במיקרו כמו הוראות לתהליכי עבודה. הנוהל אמור להבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה ומצמצם את הצורך בהחלטות אד הוק. להלן פרוט מסמכי המדיניות ונהלים של המחלקה<sup>23</sup>:

❖ **מדיניות בחינת בקשה לרישיון עסק שאינו עומד בדיני התכנון והבניה - בעקבות תיקון 34**

**לחוק רישוי עסקים התשכ"ח - 1968 (להלן - "החוק")** - המדיניות קובעת הוראות ליישום סעיף 1א8 לחוק לעניין שקול דעת של מהנדס הועדה לתכנון ובנייה למתן רישיון לעסק או היתר זמני, ככל שבעסק מתקיימות הפרות של דיני התכנון והבניה. שיקול הדעת יופעל בהתאם לקריטריונים שבחוק ולמדיניות. המסמך הינו מוכן ומאושר על ידי התביעה העירונית וייושם בקרוב.

❖ **מדיניות אכיפה ברישוי עסקים** - קובעת סדרי עדיפות באכיפה על מנת לעשות שימוש יעיל

במשאבי הרשות וגם ליצור אכיפה אחידה, שקופה ושיוונית. המסמך הינו מוכן מפורסם באתר העירוני ומאושר על ידי התביעה העירונית מחודש נובמבר 2022.

❖ **נוהל הפקת אירוע עירוני (הוכן על ידי אגף ביטחון) - הנוהל נועד להסדיר תהליך הכנה של**

אירוע עירוני ותחומי האחריות של הגורמים השונים בעירייה במסגר ההכנות. הנוהל פעיל ומיושם.

בכל הנוגע למסמכי מדיניות, המחלקה נוהגת לעבוד ולאשר את מסמכי המדיניות דרך מנהל אגף שפע והמחלקה המשפטית.

<sup>22</sup> באחריות לשכת המנכ"ל.  
<sup>23</sup> כפי שהועברו על ידי המחלקה.

#### ממצאי הביקורת:

8. במחלקה אין מדיניות או נהלים להליכים העיקריים והיסודיים שהיא מנהלת, כגון מתן רישיון עסק, רוכלות ועוד.
9. אין תהליך ברור של אישור מסמכי מדיניות ונהלים והם אינם מובאים לידיעה ולאישור מועצת העיר.
10. נציין לטובה עבודה על מסמך מדיניות אכיפה ברישוי עסקים שהיה מקום להכינו לפני שנים רבות.

#### המלצת הביקורת:

7. מומלץ לקבוע מדיניות ולגזור ממנה נהלים לתהליכים יסודיים ועיקריים שהמחלקה מנהלת.
8. מומלץ לקבוע הליך אחיד, כתוב ומדורג לאישור מסמכי מדיניות על ידי ההנהלה והמועצה של העירייה.
9. מומלץ כי מסמכי המדיניות שאושרו בתחום רישוי עסקים יובאו לאישור מועצת העיר.

#### תגובת המחלקה:

ממצא 8 לעניין מתן רישיון עסק: קיים צ'ק ליסט עסקים אשר נבנה ע"י פנקס כיס שניתן ע"י אגוד רישוי העסקים ולפיו פועלים בכל תיקי העסק במחלקה. תיק עסק מתומצת על ידי צ'ק ליסט זה ואין הנפקת רישיון בטרם בדיקת כלל המסמכים באמצעות מסמך זה.

התייחסות הביקורת: צ'ק ליסט הינו מסמך שמשמש לבקרה. אין קשר למדיניות או נהלי עבודה. מומלץ להכניס את הצ'ק ליסט לנהלים.

ממצא 9 מחלקת קידום ורישוי עסקים אינה אמונה על הבאת מדיניות ונהלים לאישור מועצת העיר.

התייחסות הביקורת: לדעתנו, מכיוון שמדובר במסמכי מדיניות שקשורים למחלקה, חלק מתפקידה לטפל באישורם על ידי מועצת העיר, בין באופן עצמאי ובין במעורבות הנהלה בכירה יותר.

#### **3.5 מערכות מידע**

המחלקה פועלת באמצעות מערכת רישוי עסקים ייעודית, 'רמה' (להלן - "המערכת"). במערכת קיים מאגר מידע של העסקים טעוני הרישוי בעיר.

המערכת משמשת את המחלקה בכל פעולותיה כגון פתיחת תיק עסק, הפקת רישיונות עסק, חידוש רישיונות, הפקת דוחות מעקב ודוחות למשרד הפנים.

### ממצאי הביקורת:

11. לכל העובדים של המחלקה יש גישה למערכת על פי שם משתמש וסיסמא אישיים. ביצוע פעולות במערכת מתעד את פרטי המשתמש ומועד ביצועו, מעין "טביעת אצבע" של כל משתמש - אין הערות.
12. אין מדיניות הרשאות - כל העובדים רשאים לבצע את אותן פעולות במערכת ואין דירוג הרשאות ביניהם. יודגש, כי הנהלת המחלקה לא מבצעת בקרה יזומה של עבודת השכבה הזוטרם במערכת.

תגובת המחלקה: א. מנהל המחלקה אינו מאמין ב"שכבה זוטרם" כולם עובדים באופן שווה במערכת. יחד עם זאת, רק למנהל המחלקה קיימת אפשרות לבצע שינויים בהגדרות מערכת ו/או הוספת נתונים חדשים. ב. קיימת בקרה על תהליכי העבודה דרך דוחות המונפקים מתוך מערכת רמה ומועברים לשיבות המחלקה ו/או לטיפול מידיי בהתאם לצורך.

תגובת אגף טכנולוגיות מערכות מידע: בשלב זה ניהול המערכת מתבצע ברישוי עסקים. האגף נמצא בשלבי הקמה של מחלקת יישומים דיגיטליים אשר תכנס למערכות השונות, תייעל תהליכים ותבחן את הרשאות המשתמשים במערכות. מדובר בתהליך נבנה ולא ניתן בשלב זה לתת לו מענה בשל כ"א המצומצם ועומס פעילות האגף.

13. המערכת שולחת תזכורות - למשל, היא מתזכרת במקרים שנפתח תיק במערכת, אך לא נשלחה לגביו פנייה לגורם רישוי תוך הזמן הנדרש. מעבר לזה, המערכת אינה מספקת שירות תזכורות ולכן עובדי המחלקה משתמשים לתזכורות במערכות אחרות - כמו Outlook.
14. המערכת חוסמת אפשרות לשינוי זמנים שקבועים מראש בחוק והוגדרו במערכת, לדוגמא זמן התייחסות של גורם רישוי. אולם אין תיעוד לניסיונות לביצוע פעולות שהמערכת חוסמת.
15. אין בקרות חוסמות או מתריעות לפעולות "חריגות" כמו, למשל, מחיקת מידע או תיקים הדבר מעלה סיכון להשמדת מידע.
16. שרת התוכנה לא נמצא בניהול אגף המחשוב ומערכות המידע של העירייה אלא ספק חיצוני חברת מטרופולינט והמחלקה מתחברת אליה דרך VPN. כתוצאה מכך:
  - הגיבוי של המידע בתכנה מתבצע דרך מטרופולינט במסגרת השירות שהעירייה מקבלת מהחברה.
  - בהיעדר ממשק, לא ניתן לשלוח מיילים או כל מסמך אחר מהמערכת, כולל הודעות SMS.
  - אין אפשרות להעביר מידע מהמייל למערכת.על מנת לשלוח מסמך מהמערכת או להעביר מידע למערכת, נדרשים עובדי המחלקה להדפיס, לסרוק ולהעביר אותו למערכת. צורת עבודה זו מעכבת, מקשה ומסבכת את ההליך והופכת אותו להרבה פחות יעיל.
17. ביקשנו לקבל נתונים בנוגע לתהליכי הגיבוי שמתבצעים ביחס למידע - הנתונים התקבלו רק במועד התגובות לדוח ולכן לא נבחנו על ידנו.

תגובת אגף טכנולוגיות מערכות מידע: מערכת רמה מוחזקת בשרת המאובטח של מטרופולינט ושם גם מתנהל מערך הגיבויים כפי שמפורט בהסכם מול מטרופולינט בסעיף 15.7 אשר מפרט את מדיניות הגיבויים.

העברת המערכת לשרתי העירייה אומנם יאפשר יכולת הפקת מיילים מהמערכת, אך יחייב את העירייה להכין את התשתית למעטפת אבטחת המידע וכן לתחזוקה שוטפת. נושא זה בבחינה כחלק משדרוג התשתיות המתוכנן וכן בשיקול האם הוצאת המערכת ממטרופולינט תהווה בעיה או קושי בהתממשקות למטרו.

התייחסות הביקורת: סעיף 15.7 לסכם<sup>24</sup> כולל דרישות מהספק בנושא גיבויים שמטרתם לנהל את הסיכונים הקיימים. יחד עם זאת, לא ברור בשלב זה האם אגף טכנולוגיות מערכות מידע מבצע בדיקה ובקרה אחרי עמידת הספק בתנאים אלה. כך למשל, בהתאם להסכם "על הספק להגיש לעירייה את תכנית הגיבויים המלאה לכל סוגי הגיבויים הנדרשים אשר באחריותו וכן לעדכן את העירייה בכל מקרה של שינוי בנוהל גיבויים", וכן "אחת לחודש תועבר קלטת למנמ"ר העירייה".  
על האגף לוודא שהספק הכן עומד דרישות ההסכם.

18. ביקשנו לקבל את נספח אבטחת מידע למערכת - הנתונים התקבלו רק במועד התגובות לדוח ולכן לא נבחנו על ידנו.

תגובת אגף טכנולוגיות מערכות מידע: נספח אבטחת המידע הינו חלק מההסכם מול מטרופולינט - סעיף 15.9 מההסכם.

19. לא ניתן להפיק במערכת דוחות ונתונים לגבי תיקים או נתונים חסרים. לדוגמה, לא ניתן להפיק דוח חריגים המפרט עסקים שחסרים להם תצהירים.

תגובת המחלקה: תצהירים: ממצא נכון, על אף שעוד בימי הביקורת, עבדנו על פונקציה ברמה שמאפשרת סוג של מעקב במגבלות המערכת.

20. במערכת הוגדרו דוחות בקרה מובנים כדי לסייע לניהול המחלקה ולפיקוח שוטף - על פי מנהל המחלקה לא ניתן לבצע ניתוח של הנתונים במערכת, קרי, לא ניתן לנתח את הנתונים על גבי דוחות המערכת ולשם כך נדרשת העברתם לקובץ אקסל לצורך ניתוח הנתונים.

המלצת הביקורת:

10. מומלץ לשקול קביעת מדיניות הרשאות לשימוש בתכנה וזאת על מנת ליצור מדרג ולהעביר את הגישה למידע רגיש להנהלת המחלקה.
11. מומלץ להוסיף אלגוריתם תזכורות בתוך התוכנה.
12. מומלץ להוסיף חסימה ו/או התרעה בנוגע לביצוע פעולות יוצאות דופן או חריגות במערכת (למשל, מחיקת קבצים או מידע).

<sup>24</sup> מכרז מערכות הליבה מסמך ז' - מפרט מיוחד.

13. מומלץ לבחון להעביר את השרת של התכנה לניהול אגף מחשוב ומערכות המידע של העירייה.  
14. מומלץ להוסיף אפשרויות מחולל הפקת דוחות ייעודיים לפי צרכי המחלקה.

**תגובת המחלקה:**

**המלצה 12 נעביר את המידע למנהל המערכת.**

**המלצה 13 מחלקת קידום ורישוי עסקים מצטרפת להמלצה החשובה!**

### 3.6 שמירת המידע

ביום 3 באפריל 2022 עבר אגף שיפור פני העיר למשרדיו החדשים באזור התעסוקה נווה נאמן ברחוב החרש 36 בהוד השרון. מדובר במשרדים חדשים ומרווחים. במחלקה קיים חדר ארכיב שנמצא בצמוד למקומות ישיבה של רכזת ומזכירת המחלקה. מנהל המחלקה קבע כאחד מיעדיה במהלך שנת 2022 סריקה של כלל החומרים לתיקיות במחשב והפסקת השימוש בחומרים מודפסים וקלסים לתיק.

**ממצאי הביקורת:**

21. לא הותקנו מדפים בחדר הארכיב ולכן:

התיקים הפיזיים מונחים על הרצפה בארכיב.

התיקים הפיזיים מונחים במסדרון אגף שפע בין המזכירות למשרדים.

להלן התמונות:





- ☒ הארגזים עם התיקים הפיזיים מהווים מפגע ומעלים את הסיכון לנזק גוף / רכוש של המשתמשים במשרדים.
- ☒ התיקים הפיזיים מכילים מידע רב, בחלקו אישי ורגיש, אינם נעולים וזמינים לכל.
- ☒ האחסון של החומרים באופן זה מקשה על הפיקוח עליהם.
- ☒ הימצאות של התיקים הפיזיים בארגזים מקשה על השימוש בהם ואיתור מסמכים ומידע במהירות וכן אינו מאפשר סידור וקטלוג שלו. הליקוי מתחדד נוכח העובדה שהעבודה על המסמכים והניהול שלהם נעשים עדיין כמעט ורק מול התיקים הפיזיים. לפי מנהל המחלקה התקנת המדפים והעברת החומרים לתוך הארכיב תלויים בפתרון תקציבי.

*תגובת המחלקה: הועברה למנכ"ל הצעת מחיר להתקנת ארונות לארכיב והינה בתהליך אישור של גזבר העירייה. מנהל המחלקה מתריע בפני הנהלת העירייה רבות בנושא זה, כמו כן, על שולחן המנכ"ל מונחת הצעת מחיר בנושא בניית ארכיב.*

#### סריקות:

- 22. קיימת בעיה מחשובית המקשה על סריקת מסמכים למערכת. לכן לפי מנהל המחלקה, נכון למועד הביקורת, נסרקים החומרים הבאים בלבד:
  - סריקה למערכת - רישיונות עסק והיתרים הזמניים.
  - סריקה לשרת עירייה - מסמכים של אירועים.התייחסות בנוגע לסריקת חומרים מפורטת בהמשך הדוח בנושאים הרלוונטיים.
- 23. במסגרת הביקורת בחנו את מדיניות הסריקה ודגמנו מספר אירועים ורישיונות עסק ומצאנו שהם סרוקים- אין הערות.
- יודגש כי, העירייה פרסמה מכרז לביצוע סריקות ונבחר זוכה - אך הפרויקט טרם החל לעבוד.
- תגובת המחלקה: התקיימה פגישת התנעה רבת משתתפים בנוכחות זוכה המכרז, מנמרת העירייה, מחלקת שילוט ומחלקת קידום ורישוי עסקים.*
- בנוסף, בתכנית העבודה לשנת 2023 קבעה המחלקה יעדים - הקמת ארכיון דיגיטלי והעברת כל תיקי המחלקה לתיקים סרוקים.

המלצת הביקורת:

15. מומלץ לפעול להשלמת חדר ארכיב והתקנת מדפים ואחסון של מלוא התיקים הפיזיים בו. לשם כך, יש לפעול למציאת פתרון תקציבי.

16. מומלץ לקבוע כללים ונהלים לשמירת ואחזקת חומרים ומידע הן בנוגע לסריקות והן בנוגע לתיקים הפיזיים.

17. מומלץ לשמור את התיקים הפיזיים עם המידע בתוך חדר הארכיב, נעולים.

18. מומלץ לפעול לסריקה הכללית של החומרים הישנים באמצעות החברה שתיתן שירות מתאים לעירייה וכן להתחיל בסריקה של החומרים החדשים.

3.7 תקציב מול ביצוע 2019 - 11/22

2022	2021	2020	2019		
78,000	95,000	210,000	310,000	תקציב	תקבולים
אין נתונים	127,685	86,765	191,156	ביצוע	
	(32,685)	123,235	118,844	תקציב מול ביצוע	
1,164,000	1,087,000	1,495,000	1,519,000	תקציב	תשלומים
אין נתונים	907,319	1,153,790	1,255,315	ביצוע	
	179,681	341,210	263,685	תקציב מול ביצוע	

להלן פרטי תקציב המחלקה לשנת 2022 מול נתוני ביצוע 1-11/2022 (מ"מ)<sup>25</sup>

ביצוע 1-11/22	תקציב	שם כרטיס	מס' כרטיס
35,055.89	30,000.00	אגרת שולחנות וכסאות	1129000220
32,750.00	33,000.00	מענק רפורמה רישוי עסקים ממשלה	1213000910
38,710.00	25,000.00	אגרות ורשיונות עסקים	1213300220
54,326.64	23,000.00	קנסות רישוי ופיקוח תברואה	1213300221
<b>160,842.53</b>	<b>111,000.00</b>	<b>סה"כ תקבולים</b>	
576,430.43	802,000.00	רישוי עסקים השכר הקובע	1713000110
3,286.04	12,000.00	רישוי עסקים שעות כוננות	1713000111
7,010.00	27,000.00	רישוי עסקים תוספות שכר	1713000120
41,669.45	29,000.00	רישוי עסקים שעות נוספות	1713000130
50,390.79	96,000.00	רישוי עסקים הוצ' רכב	1713000140
2,490.95		רישוי עסקים שכר גמר חשבון	1713000310
1,486.00	3,000.00	רישוי עסקים ריהוט ואחזקתו	1713000450
1,206.29	3,000.00	רישוי עסקים ציוד משרדי	1713000470
833.85	2,000.00	רישוי עסקים הוצ' כיבוד	1713000510
2,161.62	3,000.00	רישוי עסקים ניהול משרד	1713000561

<sup>25</sup> בהתאם לנתונים שהתקבלו מהגזבר.

73,034.62	120,000.00	רישוי עסקים ליסינג תפעולי	1713000735
	5,000.00	רישוי עסקים ציוד	1713000740
	2,000.00	רישוי עסקים ברירות קנס	1713000751
4,001.00	36,000.00	רישוי עסקים ייעוץ רפורמה	1713000752
	3,000.00	רישוי עסקים תחזוקת עיון קיוסק	1713000753
	20,000.00	רישוי עסקים בקרת איכות	1713000754
70	1,000.00	רישוי עסקים הוצ' שונות	1713000780
764,071.04	1,164,000.00	סה"כ תשלומים	
-603,228.51	-1,053,000.00	תקבולים פחות תשלומים	

**ממצאי הביקורת:**

24. בתקציב של המחלקה מופיעים התקבולים הבאים:

אגרת כיסאות ושולחנות.

קנסות פיקוח תברואה.

התקבולים אינם באחריות ופיקוח של המחלקה ולא אמורים להיות חלק מתקציבה.

25. קנסות פיקוח ותברואה רשומים בסעיף יחד עם קנסות רישוי והדבר אינו מאפשר ניתוח ובקרה אחר היקף ההכנסות של כל אחד מהסעיפים.

ההכנסות מדוחות פיקוח רישוי עסקים 1-11/2022 (₪)	
44,000	ע"פ נתונים ממנהל אגף הכנסות
54,326	ע"פ ביצוע תקציבי

ההפרש משקף הכנסות מקנסות שאינם קשורות למחלקה.

26. סעיף תקציבי לא מנוצל - בהתאם חוק יש להעמיד עמדת רישוי עסקים (קיוסק). הקיוסק לא שמיש ולא נצלו את התקציב כדי להשמישו.

תגובת המחלקה: בשנה שעברה נבדק הצורך בנחיצות קיוסק העיון, ולאחר שהתקבלה חוות דעת שעיון נדרש עפ"י חוק רישוי עסקים, התחלנו בהליך להשמישו טרם מתן הביקורת.

**המלצת הביקורת:**

19. מומלץ להעביר את התקציב בנושא אגרת כיסאות ושולחנות וקנסות פיקוח ותברואה למחלקה שמנהלת את הפיקוח הרלוונטי בעיר.

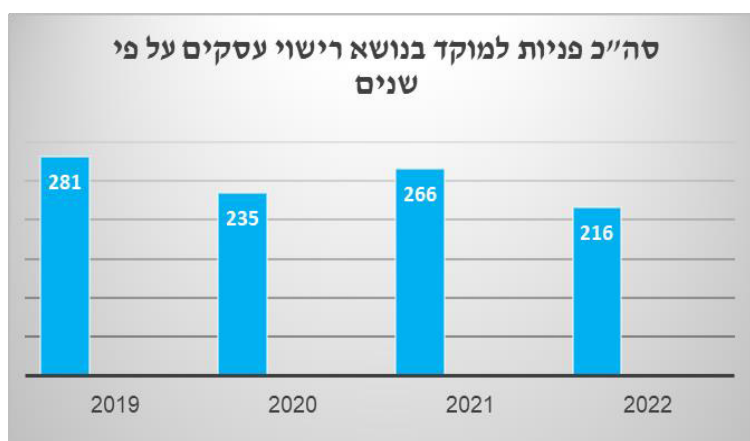
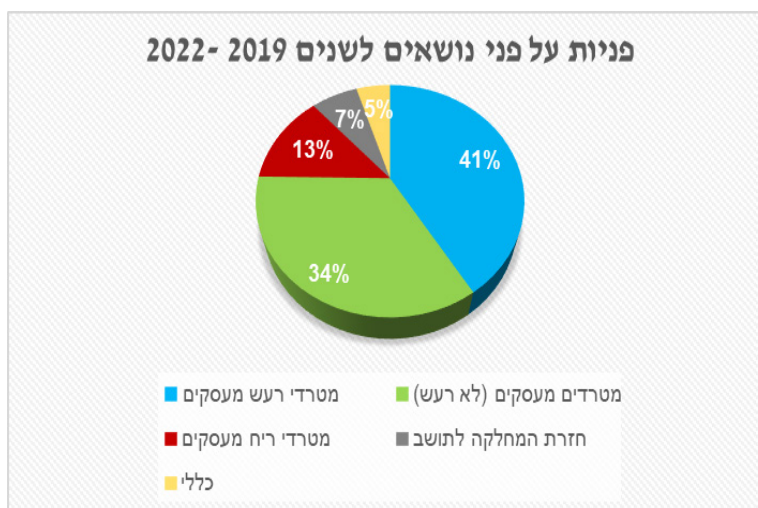
20. מומלץ להפריד את סעיפי ההכנסה של קנסות רישוי ופיקוח תברואה.

21. יש לנצל את התקציב ולהשמיש את הקיוסק בהתאם לחוק.

### 3.8 המוקד העירוני

במסגרת השירות של המחלקה והקשר עם האזרח, בין היתר, היא מטפלת בתלונות שונות בעיר שקשורות לנושא רישוי עסקים. הדרך הנפוצה ביותר להגשת תלונות הינו המוקד העירוני.

על פי הנתונים שקיבלנו מהמוקד, בין 1.1.19 עד 14.9.22 התקבלו במוקד סה"כ 998 בנושא רישוי עסקים בעירייה לפי ההתפלגות הבאה:

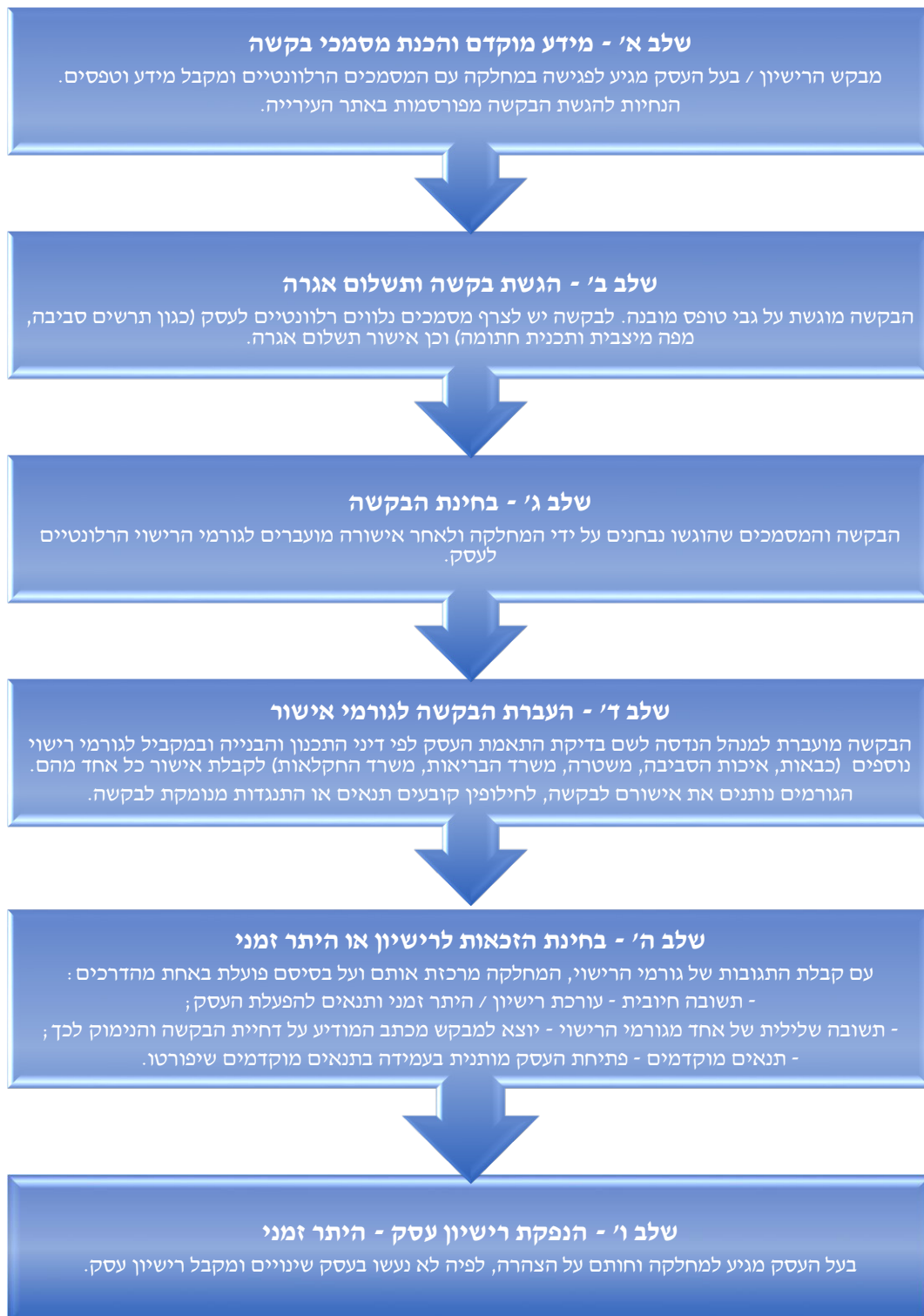


נושא הטיפול בתלונות ע"י המחלקה לא נבדק בביקורת.

#### 4. הליכי רישוי

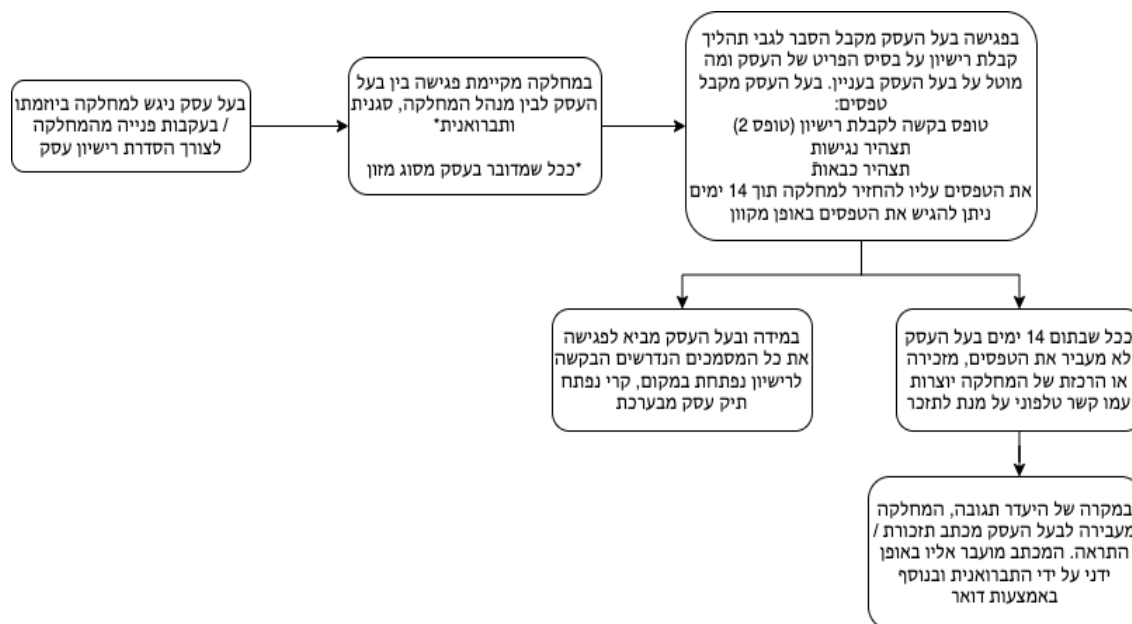
להלן הליך לקבלת רישיון עסק<sup>26</sup>:

בקשה לרישיון עסק ניתן להגיש במחלקה, לחילופין באופן מקוון דרך אתר האינטרנט העירוני.



<sup>26</sup> על פי המפורסם באתר העירייה ובהתאם לדברי עובדי המחלקה.

שלב א' - מידע מוקדם והכנת מסמכי בקשה לקבלת רישיון -



(\* הבקשה לקבלת רישיון עסק מוגשת למחלקה באמצעות טופס בקשה (טופס 2)<sup>27</sup>.

(\*\*) התראה נשלחת בנוסח שנמצא במערכת ואושר על ידי התביעה העירונית<sup>28</sup>.

לצורך פתיחת העסק במערכת נדרש בעל העסק להגיש בקשה לקבלת רישיון. במקביל או לאחר הגשת הבקשה על בעל העסק להגיש מסמכים נוספים כגון: תכנית עסק, תצהיר כבאות (בהתאם לפריט הרישוי), תצהיר נגישות (בהנחה ומדובר בתצהיר על פי הפריט), מפה מייצגית (כחלק מהגשת תוכנית העסק "גרמושקה") ועוד מסמכים נוספים הנדרשים על פי הצו החכם, כל עסק לפי פריט הרישוי ובהתאם להוראות החוק. רק לאחר השלמת המסמכים, מעבירים את הבקשה לגורמי הרישוי<sup>29</sup>.

יצוין כי, בהתאם לסעיף 6' לחוק, לבקשת בעל עסק, תיתן רשות הרישוי חוות דעת מקדמית על התאמת העסק לדרישות החוק והתקנות, התאמה לתב"ע ועל התנאים המוקדמים שיש לקיים על מנת לקבל רישיון. המטרה של ההליך הינה לבחון את היתכנות קבלת רישיון לעסק ובמסגרת זו הצורך בהיתרי בנייה ושימוש חורג, שינוי ייעוד מבנה, הגורמים שיהיו מעורבים באישור העסק.

**ממצאי הביקורת:**

27. המידע על האפשרות של בעלי העסקים לקבל חוות דעת מקדמית לא הופיע באתר, על אף שבפועל הליכים מסוג זה מתנהלים במחלקה<sup>30</sup>. בעקבות הביקורת הנושא תוקן והמידע עודכן באתר העירייה.

<sup>27</sup> מצ"ב טופס 2, מסומן כנספח א'.

<sup>28</sup> מצ"ב העתק התראה מסומן כנספח ב'.

<sup>29</sup> בהנחה ולא מדובר במסלול תצהיר ו/או מסלול להיתר מזורז א'.

<sup>30</sup> על פי המידע ממנהל המחלקה.

תגובת המחלקה: אפשרות זו, היא חלק מחוק רישוי עסקים ולכן אינה חייבת להופיע במפרט הרשותי, אך בכל אופן, מפנה אתר להוראות החוק הרלוונטיות.

28. אין תכנית לפיקוח יזום לאיתור עסקים ללא רישיון עסק ונכון למועד הביקורת אין מפקח במחלקה. איתור עסק חדש נעשה באופן אקראי ע"י אחד מעובדי המחלקה או הפיקוח העירוני, לרוב "תוך כדי העבודה" או "כדרך אגב".

המשמעות: המחלקה מסתמכת על בעלי עסקים שיגיעו מיוזמתם להסדיר את הרישיון. בימים אלו המחלקה פועלת לביצוע סקר עסקים בעיר שייתן תמונה לגבי העסקים ללא רישיון וזאת על מנת לפעול באופן יזום בהמשך.

29. במסגרת הביקורת ביקשנו לקבל מידע על פרטי העסקים הבאים:

- עסקים שנדרשו להגיע ולהסדיר את רישיון העסק.
  - עסקים שאותרו / הגיעו לפגישה וטרם הסדירו את הבאת טופס בקשה לרישיון לצורך פתיחת תיק במערכת.
  - עסקים שנפתחו במערכת, אך הבקשות לא נשלחו לגורמי הרישוי בשל העובדה שלא הושלמו כל המסמכים.
- אין מידע במחלקה ולא קיים רישום מסודר לנושא.

תגובת המלכה: עסקים שנפתחו במערכת והבקשות לא נשלחו לגורמי רישוי - יש מעקב בתוכנת "הרמה" ואנו מנהלים מעקב שוטף במסגרת דו"ח "תיקים בטיפול ואו"ה המתנה".

30. עסקים שאותרו / הגיעו לפגישה וטרם הסדירו את הבאת טופס בקשה לרישיון - לא מבוצע מעקב מסודר להגשת בקשה לרישיון עסק ע"י בעלי העסקים שהגיעו לפגישות / שאותרו על ידי הפיקוח. רישום העסק במערכת נעשה רק לאחר הגשת הבקשה. בעל עסק שאותר יכול להגיע לפגישה ולקבל מידע, אך ככל שלא יפתח בקשה, אין מעקב אחריו. המשמעות: בעל עסק ללא רישיון שאותר לא נרשם ולא מנוהל אלא אם יעשה פעולות אקטיביות מיוזמתו.

תגובת המחלקה: נלמד את הנושא מול מערכת "רמה" ונפיק מסקנות.

31. עסקים שנפתחו במערכת אך הבקשות לא נשלחו לגורמי הרישוי בשל העובדה שלא הושלמו כל המסמכים - המעקב אחריהם מתבצע על בסיס הרישום שסגנית מנהל המחלקה מבצעת במערכת Outlook. ההליך אינו סדור ולא מתבסס על רשימות או דוחות אלא זיכרון של העובדים ותרשומות אקראיות.

תגובת המחלקה: נלמד את נושא התזכורות מול מערכת "רמה" ונפיק מסקנות. יש להביא בחשבון שהקושי שנוצר נגרם בשל ישיבת המערכת על שרת של מטרופולינט ולא ממושקת למערכת ה-Outlook.

ביקשנו לראות את האופן שבו תזכורות מסוג זה מנוהלות וראינו דוגמאות במערכת Outlook של הסגנית. מדובר בתזכורת שמופיעה ביומן כפגישה ביום מסוים אליה מצורפת הערה

שרלוונטית לעסק הספציפי ושמו. בנוסף, לתזכורת מוזמנים משתתפים נוספים כמו מנהל המחלקה ומזכירה.

אומנם הכלי נותן פתרון מסוים לצורך תזכורת, אך ככל שכמות התזכורות תגדל, לא ניתן היה לנהלן באותה דרך שמתאימה לתזכורות בודדות למעשה.

בנוסף, מכיוון שהתזכורת מופנית לכמה גורמים לא ברור באחריות ישירה של מי היא נמצאת ולכן בהיעדר נהלי טיפול ברורים היא עשויה להתפספס.

תגובת המחלקה: כל התזכורות מוצפות ומטופלות, ולכשמשתיים הטיפול, התזכורת נסגרת. התזכורת מופנית לעובדים במחלקה לצורך שקיפות ו/או טיפול בהיעדר עובד במחלקה (גם במערכת הרמה, התזכורות גלויות לכל העובדים פר תיק ותיק).

32. אין ממשקי עבודה מספקים עם מחלקות אחרות.

✓ קיים ממשקים עם מחלקת שילוט.

☒ אין ממשקים עם מחלקת שומה ומחלקת הפיקוח על הבנייה לצורך קבלת מידע על עסקים חדשים.

נציין, כי בתקופה הנבדקת התקיימה פגישה (לראשונה) בין המחלקה למחלקת שומה לצורך שיתוף פעולה והצלבת מידע.

33. מסירות של מסמכים נעשים על ידי תברואנית המחלקה. לדעתנו, התברואנית שנמצאת בתת תקינה אינה אמורה לבצע שליחויות.

המלצת הביקורת:

22. מומלץ לקבוע דרכי פעולה לביצוע פיקוח יזום על ידי המחלקה במסגרת תכנית העבודה שלה.

23. מומלץ לנהל מעקב מסודר של כל העסקים שהמחלקה באה איתם במגע בחלופה על פי הקטגוריות. מומלץ לבחון ניהול המידע במערכת בצורת דוחות.

24. מומלץ להמשיך בתהליך חיזוק הקשר עם אגפים ומחלקות אחרות לצורך קבלת והצלבת מידע על העסקים בעיר. בכל הנוגע לשיתוף פעולה עם מחלקת הפיקוח על הבנייה יש להאיץ את התהליך.

25. מומלץ לחדול מהנוהג במסגרתו התברואנית מבצעת משימות שליחות ומסירה.

שלב ב' - הגשת הבקשה ותשלום אגרה<sup>31</sup> -



גובה האגרה בגין השירותים הבאים עומדת על 347 ₪<sup>32</sup>:

- ₪ רישיון חדש ;
- ₪ היתר זמני ;
- ₪ חידוש רישיון ;
- ₪ שינוי בעלות ;
- ₪ חוו"ד מקדמית ;
- ₪ השגה.

החיוב מופק במערכת ה"רמה". לאחר הגביה, מזכירת המחלקה מקבלת אישור ממחלקת גביה על אודות התשלום ומעדכנת במערכת ששולם, תוך ציון מספר קבלה ומספר מסלקה.

**ממצאי הביקורת:**

34. תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א - 2000, קובעות שאת הבקשה לרישיון עסק יש להגיש בצירוף תשלום אגרה. המחלקה מאפשרת תשלום אגרה גם בשלבים מאוחרים של ההליך ולמעשה ניתן לשלם את האגרה לפני הנפקת רישיון.
35. המערכת מאפשרת הפקת רישיון עסק בלי שהאגרה שולמה.
36. מערכת "רמה" לא מתממשקת עם מערכת הגבייה ולכן הקמת חיוב במערכת של המחלקה אינו יוצר חיוב בגבייה.

**משמעויות:**

- ההליך של תשלום אגרה ממשיך להיות מסורבל, לא שקוף ונעדר בקרה ופיקוח.
- היעדר קורלציה בין הנתונים יוצר פתח לתקלות וסיכון שהאגרה לא תשולם. נוכח העובדה שמדובר באגרה שהינה חובה על פי החוק וכספי ציבור מדובר בליקוי משמעותי.

לרוב, הבקרה על תשלום האגרה מתבצעת על ידי ראש רשות הרישוי בשלב החתימה על הרישיון. לאור העובדה שמנהל המחלקה אחראי על הפקת החיובים ובדיקת התשלום טרם חתימה על הרישיון נוצר מצב בו הוא מבצע מעגל עבודה שלם והבקרות הקיימות אינן מספקות.

<sup>31</sup> בהתאם לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000.

<sup>32</sup> על פי הפרסום של משרד הפנים אגף בכיר לרישוי עסקים לפי עדכון המדד, עדכן משרד האוצר את אגרות רישוי עסקים החל מה-1 באוקטובר 2022.

37. אין למחלקה אפשרות צפייה במערכת הגבייה. כדי שהמחלקה תדע שהאגרה שולמה, מזכירה / רכזת צריכה לפנות לגבייה ולבקש מידע מהגבייה.
38. קבלות על תשלומי אגרות או מידע אחר שמוכיח את התשלום אינם סרוקים במערכת אלא נמצאים בתיקים הפיזיים ככל שתויקו בהם.
39. במסגרת הביקורת ביקשנו לבדוק האם כל מי שהונפק לו רישיון שילם אגרה טרם הנפקת הרישיון. לצורך הבדיקה דגמנו 19 עסקים שקיבלו רישיון בשנים 2019 - 2022. לצורך הבדיקה פנינו למחלקה בבקשה לקבל אסמכתאות לגבייה ולאגף גבייה על מנת לקבל נתונים על התשלום - נכון למועד הביקורת טרם התקבל המידע לביצוע הבדיקה.
40. בדיקה מדגמית לתיוק אישור תשלום. נדגם עסק אחד " [REDACTED] " שקיבל רישיון בשנת 2022.
- ✓ נמצא שבמערכת מופיעים מספר מסלוקה ומספר קבלה על תשלום האגרה.
- ✓ אישור התשלום מתויק בתיק הפיזי.
- אישור התשלום לא סרוק במערכת.

המלצת הביקורת:

26. מומלץ להוסיף מנגנון שיחסום אפשרות הפקת רישיון עסק מבלי ששולמה אגרה. מומלץ שמנגנון חסימה מסוג זה יתווסף במערכת לכל פעולה שדורשת תשלום אגרה.
27. מומלץ לבדוק אפשרות לממשק בין מערכת "רמה" למערכת הגבייה. ככל שהממשק אינו אפשרי, מומלץ לבחון דרכים אחרות להפיכת ההליך למורכב פחות ושקוף יותר, בין היתר, לצורך פיקוח עליו.
28. מומלץ לאפשר לגורם מטעם המחלקה צפייה במערכת הגבייה בנוגע לאגרות המחלקה.
29. מומלץ לסרוק את הקבלות וכל מידע אחר בנושא תשלומים לתוך המערכת.

## שלב ג' - בחינת הבקשה

הבקשה לרישיון והמסמכים הנלווים נבחנים על ידי מנהל המחלקה או סגנית מנהל המחלקה לרישוי עסקים. הבדיקה כוללת בחינת שלמות ותקינות המסמכים.

### קביעת מסלול הרישוי

בעקבות הרפורמה נקבעו מסלולים לרישיונות ובמסגרתם זמני תגובה של גורמי הרישוי. בחירת מסלול אינה תלויה רק בסוג של 'פריט עסק' או התמחותו אלא במגוון גורמים, ביניהם המיקום של העסק (האם נמצא במרכז מסחרי או ברחוב), שטחו וכו'.

לצורך קביעת המסלול, נתוני העסק מוזנים למערכת, על ידי אחד מעובדי המחלקה, והמערכת קובעת את סוג המסלול. על פי מנהל המחלקה, בשל חשיבות הנושא, הוא מבצע ביקורת אחר הזנת הנתונים.

במחלקה טפסי צ'ק ליסט לכל מסלול ולאחר הזנת הפרטים במערכת וקביעת המסלול, העובד בודק באמצעות הטופס שיש את כל האסמכתאות הנדרשות להמשך טיפול ושליחה לגורמי רישוי.

להלן טבלה המפרטת את סוגי המסלולים השונים:

פירוט	סוג מסלול
בעל העסק מגיש בקשה ולאחר בדיקת המחלקה וקבלת אישורים מגורמי אישור, הוא מקבל רישיון עסק.	רגיל
מדובר בעסקים שהמוגדרים "בעלי דרגת סיכון נמוכה".	תצהיר / מקוצר
<ul style="list-style-type: none"> <li>מסלול אחד - עסקים שלא נדרש להגיש תכנית עסק - קבלת רישיון במקום.</li> <li>מסלול שני שליחת הבקשה לגורמי רישוי לידיעה. בהיעדר תגובה בתוך 21 ימים (+ 7 ימי אורכה<sup>33</sup>) - יונפק רישיון עסק.</li> </ul>	
חלק מגורמי הרישוי הינם לידיעה, הבקשה לרישיון נשלחת אליהם. בעל העסק יציג למחלקה את הנדרש והיא תבדוק את המסמכים תוך 21 ימים (מותרת אורכה של 7 ימים). בתום כך וככל שלא ניתנו תגובות מגורמי הרישוי, יופק לבעל העסק היתר זמני ל-180 ימים. ככל שתוך 180 ימים לא יינתנו תשובות מגורמי הרישוי, יונפק רישיון עסק.	היתר מזורז א'
חלק מגורמי הרישוי הינם לידיעה, הבקשה לרישיון נשלחת אליהם. בעל העסק יציג למחלקה את הנדרש והיא תבדוק את המסמכים תוך 49 ימים (מותרת אורכה של 14 ימים). בתום כך וככל שלא ניתנו תגובות מגורמי הרישוי, יופק לבעל העסק היתר זמני ל-180 ימים. ככל שתוך 180 ימים לא יינתנו תשובות מגורמי הרישוי, יונפק רישיון עסק.	היתר מזורז ב'

### (\*) היתר מזורז<sup>34</sup>

היתר מזורז ניתן בהליך מקוצר לפני מתן הרישיון הרגיל. בהליך זה, בעל העסק רשאי לפתוח את העסק בטרם בוצעה בו ביקורת מאת המחלקה, אך על בעלי העסקים למסור הצהרה לגבי תקינות העסק וחוות דעת ככל שיידרשו.

<sup>33</sup> ימי אורכה ניתנים על פי בקשת גורם הרישוי.

<sup>34</sup> ההליך נכנס לתוקף בנובמבר 2014 ובתקין 34 לחוק מ-7/18 הורחב לרישוי דיפרנציאלי.

לצורך הטמעת השינויים ובדיקת כל העסקים התקשרה המחלקה עם יועץ. בהתאם למנהל המחלקה, בשנת 2022 הסתיימה הטמעת השינויים של הרפורמה בתהליכי העבודה של המחלקה. בשל העובדה שההליך הסתיים בשנת 2022 לא בדקנו את יישום הרפורמה. **תגובת המחלקה: כחלק מדרישות הצ'ק ליסט (שורה ראשונה), המחלקה מבצעת ביקורת בכל עסק חדש.**

**ממצאי הביקורת:**

41. מדובר בהליך פנימי במחלקה. קיימים 4 סוגי צ'ק ליסט שונים (מסלול רגיל, מסלול תצהיר, מסלול היתר מזורז א' ומסלול מזורז ב') שהוצגו בביקורת.

#### שלב ד' - התנהלות מול גורמי האישור -

##### העברת הבקשות לגורמי הרישוי

← עובדי המחלקה מעדכנים במערכת את פרטי העסק ועל פי זה נקבע לאילו גורמי רישוי תופנה הבקשה לרישיון.

← העובדים מדפיסים את הפניות לגורמי הרישוי ואלה מופנים הלה באופן הבא :

- גורמי רישוי פנים עירוניים (ועדה לתכנון ובנייה ונגישות) - מנהל המחלקה מביא פיזית למנהלת הועדה בצרוף טופס טיולים.
- למשרד הבריאות - תברואנית נוסעת ומגישה.
- לתאגיד מים - מעבירים במייל לידיעתם.
- כבאות - שולחים במייל.

##### קבלת התייחסות מגורמי הרישוי

← גורמי הרישוי מחזירים את הבקשה למחלקה בתוספת הערות ("רז'קטים") באמצעות מייל רגיל או אלקטרוני. לרוב גם בעל העסק מכותב למייל. במידה ובעל העסק לא מכותב, עובדי המחלקה מעדכנים אותו באמצעות העברת התשובה באופן פיזי - באמצעות התברואנית ובאמצעות דואר ישראל ו/או דואר אלקטרוני.

← מזכירות המחלקה מעדכנת את התשובות במערכת ומתייקת בתיקים הפיזיים.

##### טיפול בממצאים וההמלצות של גורמי הרישוי

← במידה וגורמי הרישוי אישרו את הבקשה מתקדמים לשלב הבא - קבלת רישיון.

← ככל שאחד הגורמים מסרב למתן רישיון, בוחנים את סיבת הסירוב ועל בעל העסק למצוא לה פתרון - בין אם מדובר בתנאי שצריך למלא או שינוי שצריך לעשות בעסק. במידה ובעל עסק לא מסכים עם תשובת גורם הרישוי הוא רשאי להגיש השגה. ככל שההשגה היא נגד דרישות רשות הרישוי - ההשגה תוגש אליה. ככל שההשגה היא נגד הדרישות של גורם מוסמך ארצי, ההשגה תוגש אליו והעתק ממנה יועבר לרשות הרישוי.

← ככל שיש הערות (רג'קטים), על עובדי המחלקה לוודא תיקון ועמידה בתנאים. תנאים של משרד הבריאות נבדקים על ידי התברואנית.

← במידה ובעל העסק קיבל סירוב או אינו ממלא תנאים של גורם רישוי - התיק מופנה לאכיפה.

##### ממצאי הביקורת:

42. המערכת לא מעבירה את הבקשה לגורמים באופן אוטומטי, אלא שיש צורך להדפיס ולשלוח את הפנייה לגורמי הרישוי.

43. המחלקה עובדת עם הדואר (דואר רשום ואישור מסירה) אך לא עם חברת שליחויות למסירת הודעות.

המשמעות: פעולות רבות מתבצעות באופן פיזי, כגון הדפסה, תיוק ומסירות, בצורה לא יעילה. כל העברה של מסמכים לגורמי הרישוי מתבצעת פיזית ואישית, כולל נסיעה של בעלי תפקידים במחלקה.

44. ביקשנו לבדוק כמה השגות הוגשו על החלטות גורמי הרישוי - על פי המחלקה לא הוגשו השגות.

45. המערכת אינה מאפשרת להפיק רישיון עסק במידה ויש סירוב של אחד מגורמי האישור<sup>35</sup>.

46. תשובות מגורמי הרישוי אינם נסרקים לתוך המערכת אלא מתויקים בתיקים הפיזיים.

47. לא מבוצע מעקב מסודר אחר טיפול ברג'קטים ובממצאים של גורמי הרישוי. המעקב נעשה באמצעות תזכורת באוטלוק והן ע"י דו"חות מעקב "נדחה" ו/או "בטיפול".

ביקשנו לנתח את הזמן לקבלת אישור מגורמי רישוי. להלן טבלה של בקשות לרישיונות שממתינות לגורמי רישוי בחלוקה לפי שנים:

גורם רישוי	עד 2016	2020-2016	2021	2022	סה"כ
ועדה מקומית לתכנון ובניה	3	18	17	37	75
משרד הבריאות	1	7	9	42	59
כבאות	0	8	5	27	40
אחראי נגישות	0	3	2	26	31
שילוט	0	3	3	15	21
תאגיד מים	0	0		15	15
תברואה וחזות העיר	0	1		7	8
משטרת ישראל	0	0	1	7	8
תחבורה	0	0		9	9
איכות הסביבה	0	1		2	3
עבודה	0	1	2	2	5
פיקוח עירוני	0	0		3	3
וטרינר	0	1			1
סך כולל	4	43	39	192	278

← ניתן לראות כי השיאן בעיכוב הבקשות הינו מנהל ההנדסה הכולל ועדה, תחבורה ונגישות) וכ-41% מכלל הבקשות נמצאות על שולחנו. מתוך כל הבקשות שמעוכבות על ידי מנהל ההנדסה מעל המחצית נשלחו אליו לפני שנה ויותר.

← הבקשות שמעוכבות על ידי משרד הבריאות וכבאות, שהינם גורמי רישוי נוספים שותפים לתופעת "צוואר הבקבוק", מהוות כ-37% מסך הבקשות. שאר גורמי האישור שאינם באחריות הרשות 6% נתון זה מלמד אותנו גם ששאר גורמי הרישוי המעכבים המהווים מעל 16% הינם מטעם העירייה.

תגובת המחלקה: הנתונים נלקחו מדו"ח עסקים ללא רישיון, אשר מופיעים בו גורמי אישור שאין בהיעדר מתן אישורם מניעה מקבלת רישיון עסק, לדוגמא שילוט ותאגיד המים, קרי, היה והם היו גורם האישור היחיד בדו"ח, העסק אינו היה מופיע בדו"ח מכיון שהיה מקבל רישיון. אחוז

<sup>35</sup> עם זאת, כי ניתן להנפיק היתר גם לאחר קבלת סירוב.

גורמי האישור מטעם הרשות שמתן אישוריהם נדרשים לקבלת רישיון ואינם מנהל הנדסה (כגון:  
תברואה, פיקוח עירוני) הינו 4% בלבד.

המלצת הביקורת:

30. מומלץ לבדוק מציאת אפשרות במערכת במסגרתו הפניות לגורמי הרישוי יישלחו באופן ממוחשב ולא במסירה ידנית.
31. מומלץ לקדם פתרון לקבלת שירותי שליחויות.
32. מומלץ כי תשובותיהם של גורמי הרישוי ייסרקו לתוך התיק שבמערכת.
33. מומלץ כי ייקבע מנגנון לביצוע מעקב מהיר ויעיל אחר הממצאים של גורמי הרישוי במערכת ובאופן נגיש לכל העובדים שירשו לכך.
34. מומלץ לפעול למציאת פתרון מערכתי לטיפול יעיל בבקשות על ידי גורמי הרישוי השונים - של העירייה וחיצוניים. העיכובים כפי שהוצגו אינם מתקבלים על הדעת וללא ספק גורמים לנזקים לעסקים בעיר.

תגובת המחלקה

- המלצה 31 בחנו את הנושא ומבחינה תקציבית וכלכלית העניין לא מתאפשר בשל הוצאות גבוהות.
- המלצה 32 במסגרת תהליך הכנת התיקים הדיגיטליים יבוצע.
- המלצה 34 פתרון בנושא תיקים שמוחזקים בהנדסה הינו בתהליך ייעול ממוחשב במערכת הקומפלוט.

- שלב ה' - ו' - בחינת הזכאות לרישיון / היתר זמני והנפקת רישיון עסק / היתר זמני -  
 ← הפקת רישיון עסק נעשית באמצעות המערכת לאחר הזנת תשובות גורמי הרישוי.  
 ← ראש רשות הרישוי חותם על רישיון העסק.  
 ← העתק מהרישיון נשמר בתיק הפיזי של העסק ונסרק לתוך המערכת.

#### ממצאי הביקורת:

48. מנהל המחלקה חתם על רישיונות עסק טרם אישור מינוי כראש רשות רישוי ע"י מועצת העיר<sup>36</sup>.

תגובת המחלקה: מנהל המחלקה חתם על רישיונות עסק לאחר קבלת כתב הסמכה כראש רשות רישוי מראש העירייה, המינוי הוצג בפני מועצת העיר ואושר כשלשה חודשים לאחר מכן.

49. ביצענו מדגם ל-6 עסקים שקיבלו רישיונות בתקופה הנבדקת. במסגרת המדגם בדקנו:

- ✓ קיום אישורי גורמי רישוי.
- ✓ קיום בקשות ותצהירים.
- ✓ סריקה ותיוק הרישיון.

להלן תוצאות המדגם:

שם העסק	אישורי גורמי רישוי	בקשה + תצהירים (במידת הצורך)	רישיון סרוק	רישיון בתיק הפיזי
מגרש כדורגל בגני צבי	✓	✓	☒	✓
אולם ספורט מוסינזון	✓	✓	☒	✓
פסטיבל הבירה	✓	✓	✓	(*)
מקווה הבבלי	☒	☒	☒	☒
שופרסל אקספרס - סוקולוב - אטליז	✓	✓	☒	
ארקפה מתחם הנשיאים	✓	✓	☒	✓

תגובת המחלקה: מקווה הבבלי - אישור גורמי הרישוי - קיים בתיק, בקשה + תצהירים - קיים בתיק, רישיון בתיק פיזי (הרישיון קיים בקלסר רישיונות חתומים הממתינים לחתימת בעל העסק).

התייחסות הביקורת: במועד ביצוע הבדיקה על דינו, המסמכים לא היו בתיק. עיינו במסמכים שצורפו לתגובה - תקין.

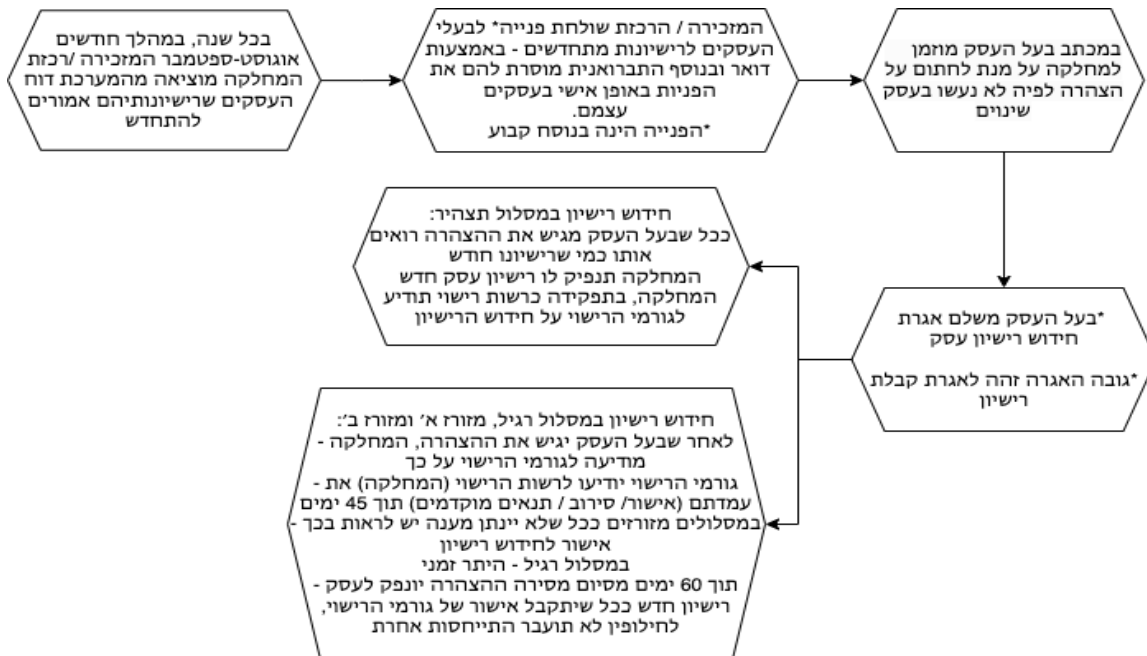
(\*) לא ניתן היה לדגום מכיוון שהתיק נשלח לארכיב 2000.

<sup>36</sup> במדגם נמצאו רישיונות מתאריכים 18.9.22 ו-22.9.22. אישור המינוי ע"י מועצת העיר היה ביום 30.11.22.

- ← מרביתם של המסמכים עדיין לא נסרקים, כולל רישיונות עסק.
- ← ברוב המקרים קיימת הקפדה על תיוק מסמכים בתיקים הפיזיים. יחד עם זאת, נמצאו תיקים שבהם אין את המסמכים העיקריים והם לא סרוקים למערכת. משמעות הדבר הינה שלא ניתן ללמוד מהחומר שבתיק על בסיס מה ניתן לעסקים אלה רישיון.
- תגובת המחלקה: יש במחלקה מסמכים תומכים להנפקת הרישיון.
- התייחסות הביקורת: במועד ביצוע הבדיקה על ידינו, המסמכים לא היו בתיק. עיינו במסמכים שצורפו לתגובה - תקין.

## 5. חידוש רישיון עסק

בעלי עסקים שמחזיקים ברישיונות תקופתיים נדרשים לחדש אותם לפני שפג תוקפם בהליך של "חידוש רישיון עסק". להלן תרשים המפרט את הליך חידוש הרישיון:



במהלך שנת 2022 ניהלו 13 עסקים הליכים לחידוש רישיון עסק שלהם. 11 מתוכם היו עסקי מזון.

### ממצאי הביקורת:

50. המחלקה לא משתמשת בדואר או שליחים או בהליכים מקוונים כגון הודעות SMS ודואר אלקטרוני לצורך מסירת בקשות לחידוש רישיון. המסירה נעשית על ידי תברואנית המחלקה.
51. אין בקרות אחר נכונות ההצהרות של בעלי העסקים בעת חידוש הרישיון ולא קיים מפקח שאמון על הנושא (ראה הרחבה פרק פיקוח).

**תגובת המחלקה: ההצהרות נחתמות ומאומתות ע"י עו"ד מטעמם אשר מאמת את נכונות הצהרתם. אין ביכולתנו ובאחריותנו לבקר מקצועית על ההצהרות של בעלי העסקים.**

52. מניתוח ממצאי דוח העסקים שנמצאים בהליך חידוש רישיון, נמצאו חריגים בהליך חידוש רישיון לעסק "כל בו חצי חינם בע"מ" כדלהלן:

❖ באחד מפרטי הרישוי<sup>37</sup> (חניון) רישיונו פקע בסוף שנת 2012, העסק הגיש בקשה לחידוש רק בסוף שנת 2018. יוצא אפוא, שהעסק התנהל ללא רישיון וללא שפעל להשיגו במשך 6 שנים. בנוסף, נכון למועד כתיבת דוח הביקורת, מאז הגשת הבקשה לחידוש הרישיון עברו 4 שנים ורישיון טרם התקבל. בהקשר זה, גם לא ברור מדוע התהליך הינו עדיין תהליך לחידוש, שכן הרישיון שהיה בעבר פג לפני כעשור.

<sup>37</sup> העסק מחזיק במספר פרטי רישוי.

העסק לא מופיע ברשימת התיקים שהועברו לטיפול התביעה. ראו העתקת החלק הרלוונטי מהדוח מטה.

❖ בפריט רישוי אחר (חנות מעל 800 מטר) מופיע מועד פקיעת רישיון בשנת 2028 ומועד הגשת בקשה אחרון שנת 2022. לא סביר שעסק יגיש בקשה לרישיון 6 שנים לפני שפג המועד, כך שאחד הנתונים לפחות ככל הנראה שגוי.

מסלולים מקוצרים	תאריך הגשה אחרון	תאריך פקיעה	תאריך ניפוק	סטטוס התיק	שם העסק	מהות העסק	פריט עיסוק
היתר מזורז ב	19/12/2018	31/12/2012		בתהליך חידוש	ר בע"מ	כלי רכב וציוד מכני הנדסי (צמה) - חניון בתשלום או חניון המשמש באי מרכז מסחרי הסמוך לו	8.6
היתר מזורז ב	06/10/2022	31/12/2028	11/02/2019	בתהליך חידוש	ר	חנות ששטח המכירה בה הוא 800 מר לפחות	6.2

#### המלצת הביקורת:

35. מומלץ לאמץ שימוש באמצעים מקוונים ודיגיטליים לצורך העברת מסרים והודעות, לכל הפחות באופן חלקי.

36. מומלץ לבדוק את נכונות ההצהרות שמוסרים בעלי העסקים בהליך חידוש הרישיון.

37. מומלץ לבדוק את הנתונים לגבי העסקים שעלו במדגם.

#### 6. עסקים שבבעלות העירייה

העירייה מחזיקה בנכסים ופעילויות שעל פי החוק טעוני רישוי. ביניהם קייטנות, אירועים מטעמה, אולמות ספורט וכו' (להלן - "עסקים שבבעלות העירייה"). הליך קבלת רישיון לעסקים שבבעלות העירייה אינו שונה במהותו מעסקים פרטיים, וכרשות ציבורית על העירייה לדאוג ולוודא שהם עומדים בכל הדרישות ומקבלים את כל האישורים כנדרש. חובה זו אף נגזרת מהיותה של העירייה הגוף המפקח על העסקים בעיר וזו שאוכפת את הדין נגדם, כנאמר על ידי חכמינו זכרונם לברכה "נאה דורש נאה מקיים".

לצורך בדיקת הנושא, ביקשנו את רשימת העסקים שבבעלות העירייה וקיבלנו את רשימת מבנה הציבור בבעלות העירייה, כפי שנערכה על ידי מחלקת הנכסים. לא ניתן לדעת מרשימה זו אלו נכסים חייבים ברישוי כעסקים.

#### ממצאי הביקורת:

53. במחלקה אין דוח מרוכז של עסקים שבבעלות העירייה. העסקים שבבעלות העירייה מופיעים על כל השאר ולא כוללים אינדיקציה לכך שהעירייה אחראים עליהם. כתוצאה מכך, בחינה של הנתונים אינה מאפשרת לאבחן בין אלה שבבעלות העירייה לאחרים.

**תגובת המחלקה: העירייה הינה הבעלים של המבנה ו/או הנכס, מדובר על בעלי הנכס ולא בעלי העסק, מחלקת רישוי עסקים אינה אמונה על ביצוע מעקב דרך בעלי הנכס, כפי שכל העסקים בעיר אינם מנוהלים ע"י בעלי הנכסים ואך על ידי בעלי העסקים.**

54. אין במחלקה כללים והנחיות לגבי אופן הגשת בקשה לרישיון, אופן רישום במערכת, מי יופיע כבעלים וכד'. כתוצאה מכך, הבקשות מוגשות בצורה שונה, למעשה בהתאם לשיקול דעת הפקיד הספציפי האחראי והנתונים אינם אחידים.  
**תגובת המחלקה: במערכת ישנה התייחסות לבעלי העסק ומנהלי העסק, אין התייחסות לבעלי הנכס.**

#### 6.1 קייטנות -

ביקשנו לבדוק את נתוני הקייטנות לשנת 2022 ואת הרישיונות לקייטנות. הועברה רשימה של 8 קייטנות בעיר כדלהלן:

מס' תיק	שם העסק	בעל העסק	תאריך ניפוק	תאריך פקיעה	האם הוצג רישיון
102571	קייטנת מועדון כדורסל הוד השרון	מועדון כדורסל הוד השרון	05/07/2022	11/08/2022	✓
102572	קייטנת התעמלות אומנותית	מועדון התעמלות אומנותית כוכבי השרון (ע"ר)	03/07/2022	21/07/2022	✓
102573	קייטנת וי מייק	הארה תוכניות העשרה בע"מ	17/07/2022	25/08/2022	✓
102575	קייטנת התעמלות וספורט	██████████	24/07/2022	05/08/2022	✓
102580	קייטנת אומנויות של ██████████	██████████	24/07/2022	25/08/2022	✓
102581	קייטנת הסטודיו בתה"ל.	██████████	03/07/2022	21/07/2022	☒
102582	קייטנת כדורסל ואטרקציות -	מועדון כדורסל מכבי הוד השרון	24/07/2022	11/08/2022	לא רלוונטי- לא התקיימה קייטנה.
102586	קייטנת באסקט פאן	ספורט לחיים (ע"ר)	24/07/2022	11/08/2022	✓

**תגובת המחלקה: קייטנת הסטודיו בתה"ל - יש רישיון ואף הוצג בביקורת.**

**קייטנת כדורסל ואטרקציות - קייטנה שבוטלה - סכסוך בין המועדונים, הנהלת העירייה הייתה מיודעת ומעורבת בעניין.**

**התייחסות הביקורת: במועד ביצוע הבדיקה על ידינו, המסמכים לא היו בתיק. עיינו במסמכים שצורפו לתגובה - תקין.**

#### ממצאי הביקורת:

55. מהנתונים שקיבלנו לא ניתן להבין אילו מהקייטנות הן באחריות העירייה.  
56. ערכנו מדגם בתיקים של 2 קייטנות משנת 2022 במסגרת המדגם בדקנו:

- ✓ קיום אישורי גורמי רישוי.
- ✓ קיום בקשות ותצהירים.
- ✓ סריקה ותיוק הרישיון.

להלן ממצאי המדגם:

שם הקייטנה	אישורי גורמי רישוי	רישיון סרוק	רישיון בתיק הפיזי
קייטנת התעמלות אומנותית עולם ספורט עתידיים	✓	☒	✓
קייטנת מועדון כדורסל הוד השרון - בית ספר רבין	✓	☒	✓

## 6.2 אירועים -

ע"פ נתוני המחלקה, במהלך שנת 2022 נערכו בהוד השרון 23 אירועים כדלהלן:

פריט עיסוק	מהות העסק	שם העסק	בעל העסק
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	עדלאידע פורים - הוד השרון	החברה לקידום החינוך והתרבות הוד השרון
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירוע יום העצמאות לנוער בספורטק	אירוע יום העצמאות לנוער בספורטק
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירוע מרכזי יום העצמאות פארק 4 העונות	החברה לקידום החינוך ותרבות
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	צועדים עם רון בלב - צעדת רון ארד 2022	רשות הספורט
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירוע פתיחת הקיץ לקהילה - הוד השרון	עיריית הוד השרון
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירוע קווארים SRF - באגם	אלומה החברה לקידום החינוך והתרבות הוד השרון
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירועי קיץ לנוער צעירים וקהילה 2022	עיריית הוד השרון
7.7י	יריד מזון	אירועי קיץ לנוער צעירים וקהילה 2022	עיריית הוד השרון
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	אירוע קיץ בימות הפיס - להקת טיפקס	החברה לקידום החינוך והתרבות הוד השרון
7.7י	יריד מזון	אירוע קיץ בימות הפיס - להקת טיפקס	החברה לקידום החינוך והתרבות הוד השרון
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	מסיבת ראש השנה לצעירים - הוד השרון	עיריית הוד השרון מחלקת תרבות ונוער
7.7י	יריד מזון	מסיבת ראש השנה לצעירים - הוד השרון	עיריית הוד השרון מחלקת תרבות ונוער
7.7ה	מקום לעריכת אירועים תחת כיפת השמים	הרמת כוסית לראש השנה לעובדי עיריית הוד השרון	עיריית הוד השרון
7.7י	יריד מזון	הרמת כוסית לראש השנה לעובדי עיריית הוד השרון	עיריית הוד השרון

## ממצאי הביקורת:

57. כפי שניתן לראות אין אחידות ברישום ה"בעלים" באירועים שבאחריות העירייה.

תגובת המחלקה: אין אחידות מכיוון שישנם אירועים שהבעלים בהם שונים (גון: מפיק פרטי מטעם העירייה או מפיק עובד עירייה).

58. בדקנו באופן מדגמי ומצאנו שהמחלקה סורקת את רישיונות / היתרים זמניים שניתנים לאירועים שהעירייה עורכת - נמצאו רישיונות סרוקים במערכת.

### 6.3 אולמות ספורט ובריכות -

#### ממצאי הביקורת:

59. בעיות ברישום בעל העסק - רישום בעל העסק למתקני ספורט של העירייה מתבצע תחת שמות שונים ולעיתים אף על שמם הפרטי של המנהלים בעירייה:

שם העסק	מהות העסק	פריט עיסוק	בעל העסק
מרכז ספורט הוד השרון	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	מרכז הספורט הוד השרון
מרכז ספורט הוד השרון	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	מרכז הספורט הוד השרון
מרכז ספורט הוד השרון	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	מרכז הספורט הוד השרון
בריכת הראשונים-מרכז	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	עיריית ה.ה. מח.ספורט
בריכת הראשונים-מרכז	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	
בריכת הראשונים-מרכז	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	עיריית ה.ה. מח.ספורט
בריכת הראשונים-מרכז	טיפולים לא רפואיים-סאונה	T1.4	

← דוגמא מדוח אחר:

פריט עיסוק	מהות העסק	שם העסק	בעל העסק
א7.4	בריכת שחיה	קאנטרי גלי רון	הוד השרון חברה כלכלית עירונית לפיתוח בע"מ
ג7.4	בריכת זרמים (גיקוזי)	קאנטרי גלי רון	הוד השרון חברה כלכלית עירונית לפיתוח בע"מ
א7.7	אולם ספורט; שמספר המושבים הקבועים בו עד 500	מגרש כדורגל - בגני צבי	עיריית הוד השרון
א7.7	אולם ספורט; שמספר המושבים הקבועים בו עד 500	אולם ספורט בית ספר אריאל שרון	רשות הספורט

← בריכת גלי רון - הבריכה מופעלת על ידי חברה כלכלית עירונית לפיתוח בע"מ. הבריכה מחזיקה בהיתר זמני בלבד שתוקפו פג ביום 31.12.22.

תגובת המחלקה: הונפק רישיון להמשך התקופה.

#### המלצת הביקורת:

38. מומלץ לקבוע כללים לטיפול ברישיונות של עסקים שבבעלות העירייה. במסגרת זו כדאי לקבוע נהלים להגשת בקשות, מי יופיע כבעלים, מי יחתום עליהן וכיצד יירשמו במערכות לצורך איתור ובדיקה מהירים.

39. ההנחיות בנושא צריכות להיקבע על ידי המחלקה ולהיות מופצות לכלל האגפים בעירייה שמוגשים בקשות לרישוי עסקים שבבעלות העירייה.  
40. מומלץ כי ייקבע נוהל לביצוע בקרה על הליכי הרישוי של העסקים שבבעלות העירייה והיישום שלהם בפועל וזאת על מנת לוודא שהעירייה עצמה פועלת בהתאם לדין ולא מפרה הוראות שהיא אוכפת ביחס לגופים אחרים. כאן נכון הכלל "צדיק יותר מהאפיפּוֹר".

## 7. ניתוח סטטוס תיקים

להלן פרוט סטטוס תיקי הרישוי לעסקים בעיר לשנת 2022 בהתאם לדוח רשימת עסקים בעיר ליום 31/12/2022 :

מספר עסקים / פרטי רישוי	הסטטוס של העסק
14	??
4	??
82	בטיפול
16	בתהליך חידוש
59	היתר זמני
86	לצמיתות
460	מתחדש
57	נדחה
4	רישיון זמני
<b>782</b>	<b>סה"כ</b>

### ממצאי הביקורת:

60. בהתאם לרשימה 18 עסקים רשומים ללא סטטוס כלשהו. העסקים האלה הינם עסקים פעילים בעיר והיעדר מידע לגביהם הינו ליקוי.

*תגובת המחלקה: מדובר בעסקים שהועברו לטיפול משפטי, מדובר בתקלה (באג) במערכת המציג את הטיפול המשפטי כסימני שאלה.*

61. ברשימה מופיעים 57 עסקים בסטטוס "נדחה". סטטוס זה אינו מעיד על הימצאות רישיון עסק או אופק לקבלו. העסקים שמופיעים תחת סטטוס זה הינם עסקים פעילים בעיר וביניהם רשתות מזון ומקווה שבאחריות המועצה הדתית. יצוין, כי עסקים אלו לא הועברו לתביעה ולכן ההתנהלות מולם אינה ברורה.

*תגובת המחלקה: סטטוס "נדחה" אינו מחייב העברה ל"הליך משפטי" ישנם הרבה הליכי הסדרה בטרם יוגש כתב אישום, למעשה, כתב אישום הוא הסנקציה האחרונה לנקיטה מול בעל העסק.*

62. בניגוד לחוק לעסק " [REDACTED] " ניתן היתר זמני ל 5 שנים כדלהלן:

תאריך הגשה אחרון	תאריך פקיעה	תאריך ניפוק
21/08/2018	31/12/2023	31/12/2018

על פי החוק, היתר זמני יכול להינתן לתקופה של שנה, עם אפשרות הארכה לשנה אחת נוספת בלבד.

תגובת המחלקה: לעסק זה קיים רישיון עסק ל- 5 שנים. כתוצאה מבאג במערכת, הופיע עסק זה כהיתר זמני.

63. ברשימה מופיעים עסקים בעלי סטטוס "בטיפול". מניתוח הנתונים נמצא לגבי חלק מהעסקים שמועד הגשת בקשה אחרון חל בין השנים 2017 - תחילת 2022, כלומר בין שנה לשש שנים. בהתאם לרשימה, טרם הונפק להם רישיון ומדובר בעסקים פעילים בעיר. בנסיבות העניין וככל שהעסקים טרם קיבלו רישיון ו/או היתר זמני על אף הזמן שעבר, מדובר בליקוי משמעותי<sup>38</sup>.

## 8. פיקוח ואכיפה

### 8.1 הפן הנורמטיבי

בהתאם לסעיף 4 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 (להלן - "החוק"):

*"לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו; ..."*

החוק מעניק לידי הרשות כלים לביצוע האכיפה, בין השאר, צווים מנהליים, צווים שיפוטיים וכתבי אישום פליליים.

### 8.2 סמכות לבצע הליכי אכיפת הדין

סעיפים 28, 28א' ו-28 ב' לחוק דנים בהסמכת, סמכויות וחובת זיהוי של מפקחים וקובעים, בין היתר, כך:

- עובד מעובדי רשות מקומית יוסמך בסמכויות שבחוק בשטח שיפוטה של הרשות על ידי ראש הרשות המקומית שהוא עובד בה.
- מפקח יוסמך בהתקיימות התנאים הבאים:
  - הוא לא הורשע בעבירה שלפי הגורם המסמיך מונעת ממנו לשמש מפקח;
  - הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות כפי שהורה שר הפנים;
  - הוא עומד בתנאים נוספים, ככל שהשרים הורו עליהם;
  - המפקח שיוסמך יהא רשאי לדרוש הזדהות, מסירת מידע, לבצע בדיקות ולהיכנס לכל מקום שלא משמש למגורים בלבד;
  - על המפקח לענוד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו ולהחזיק בידו תעודה החתומה בידי מי שהסמיכו, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, אותה יש להציג על פי דרישה.

<sup>38</sup> מצ"ב פרוט העסקים בסטטוס נדחה מסומן כנספח ג'.

בתחילת שנת 2022 עבדו במחלקה 3 בעלי תפקידים שהיו מוסמכים לבצע פעולות פיקוח ואכיפה בעיר: תברואנית, מפקחת ותברואן/מפקח. במהלך שנת 2022 שני עובדים מתוכם סיימו את עבודתם בעירייה ונשארה תברואנית אחת בלבד.

כיוון שהליכי גיוס לא נשאו פרי והיה צורך דחוף בעוד עובדים לביצוע משימות פיקוח ואכיפה, קיבל מנהל המחלקה הסמכה להיות מפקח.

להלן נתוני הפקחים נכון ל-10/2022:

שם	תפקיד	מועד קבלת הסמכה מראש העירייה לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה לפי החוק
מ.ק.	תברואנית	6.9.20
א.ג.	מנהל המחלקה והמפקח	1.12.21

במסגרת הביקורת נבדקו תעודות ההסמכה של העובדים.

#### ממצאי הביקורת:

64. העתקים מכתבי ההסמכה שמורים במחלקה, באגף משאבי אנוש (סרוקים בתיקיות האישיות במחשב ובתיק הפיזי ייעודי) ובלשכת ראש העירייה. העתקים מתעודות ההכשרות וההשתלמויות שמורים במחלקה ובאגף משאבי האנוש - אין הערות.

65. כתב ההסמכה ניתן לתברואנית רק לאחר שסיימה את ההכשרה - תקין. בהתאם לכתב ההסמכה, התברואנית מוסמכת לשמש גם כמפקחת.

66. מנהל המחלקה סיים את ההכשרות הנדרשות לצורך ביצוע פיקוח ואכיפה בעיר, הוא קיבל הסמכה לכך ומבצע את הפעולות בפועל.

#### 8.3 תהליך הפיקוח והאכיפה

האחריות לפיקוח ואכיפה עסקים מוטלת על הרשות המקומית. לשם כך נדרשת הרשות:

- ← לאתר עסקים טעוני רישוי שפועלים ללא רישיון כדון;
- ← להתריע בפני העסקים כאמור על חובתם בהסדרת רישיון עסק כדון;
- ← לאכוף את הדין ביחס לעסקים שפועלים בניגוד לו ו/או המפרים את תנאי רישיון העסק שלהם.

המחלקה מבצעת ביקורת בעסקים במקרים הבאים:

- ✓ פתיחת עסק והגשת בקשה לרישיון.
- ✓ חידוש רישיון עסק.
- ✓ תלונה על עסק.
- ✓ סגירת עסק.
- ✓ ביקורות שוטפות.

הפעולות שמבוצעות במסגרת הביקורת<sup>39</sup>:

- בדיקה האם העסק פועל ללא רישיון.
- מה מצבו של העסק.
- האם לא חלו שינויים בעסק, ממועד הביקורת האחרונה, למשל:
  - בוצעו עבודות בנייה בעסק;
  - התווסף שירות טעון רישוי;
  - חל כל שינוי אחר.
- ביקורת תברואתית<sup>40</sup> \*.
- בדיקה האם העסק פועל בהתאם לתנאים ברישיון.

#### **(\*) ביקורות התברואתית בעיר:**

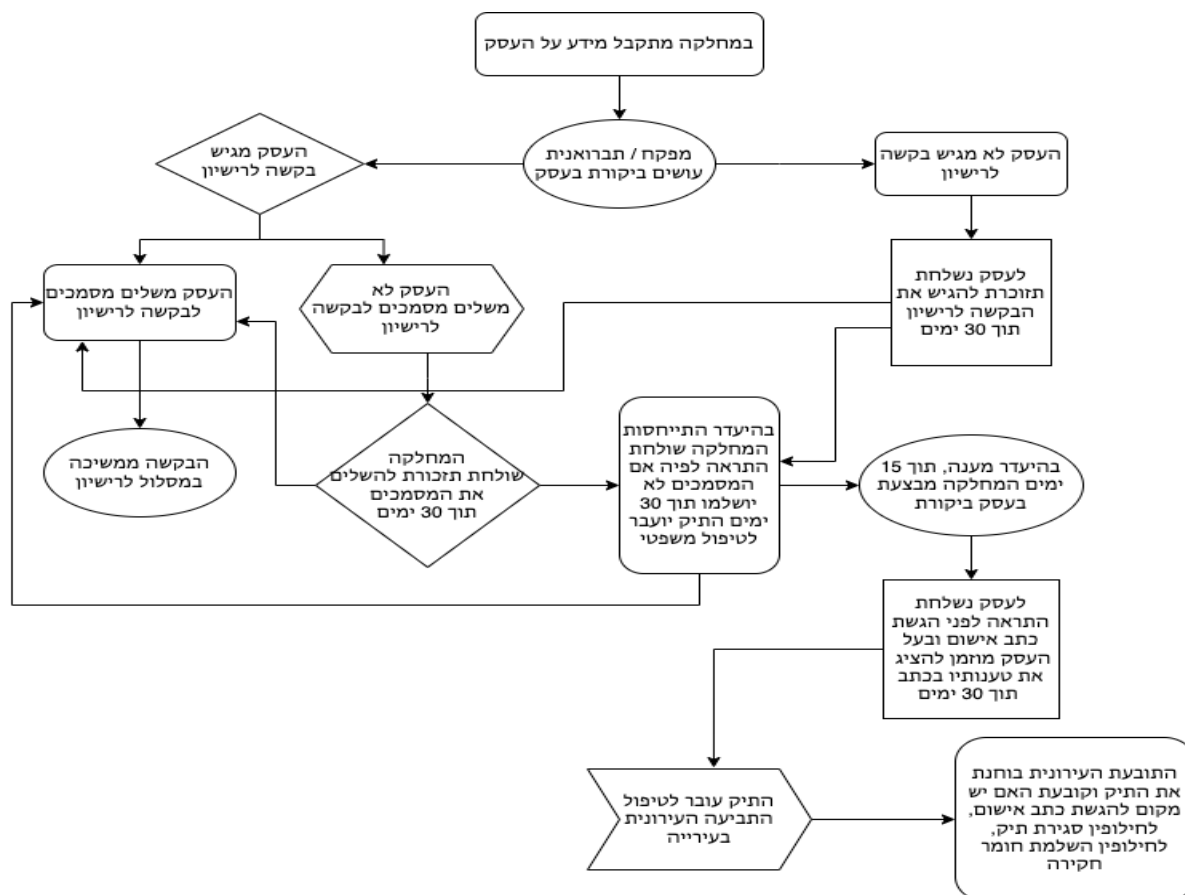
בעיר תברואתית אחת שמבצעת את הביקורת התברואתית יחד עם הווטרינרית העירונית<sup>41</sup>,  
כדלהלן:

- ביקורת באטליזים פעם בשישה שבועות.
- ביקורת במסעדות, מרכולים ובאולמי שמחות פעם בשלושה חודשים.
- ביקורת במכוני יופי וקוסמטיקה, מקוואות ובריכות שחייה - באופן ספורדי או על פי תלונות.

<sup>39</sup> המפקח מתעד את הפעולות בכתב בטופס דוח ייעודי.

<sup>40</sup> ביקורת בעסקים שמוכרים בשר (אטליזים, מסעדות וכו'), במסעדות, מרכולים ובאולמי שמחות מספרות, מכוני יופי וקוסמטיקה, מקוואות ובריכות שחייה.

<sup>41</sup> בהוד השרון כ-20 אטליזים נכון להיום.



סה"כ ביקורות שביצעה המחלקה בעסקים בעיר בשנים 2019-2022:<sup>42</sup>

שנה	2019	2020	2021	1.12.22 - 3.1.22
מספר ביקורות	420	328	412	635

### ממצאי הביקורת:

67. אין תכנית פיקוח במחלקה. עם תחילת עבודתו, קבע מנהל המחלקה יעדים לכל אחד מהעובדים, אך הם עזבו ולכן הדבר הפך ללא רלוונטי. לא הוצג לביקורת תיעוד על פי אילו קריטריונים נקבעו היעדים לעובדים.
68. כפי שניתן לראות לאורך הדוח, התברואנית מטפלת נושאים שונים שאינם קשורים לפיקוח תברואתי, בין היתר, שליחויות.
69. נתוני הפיקוח תברואתי / פיקוח עסקים מתועדים בטפסים בכתב ולא באפליקציה ייעודית. יצוין, כי בתכנית העבודה לשנת 2023, המחלקה קבעה לעצמה לפתח ערוצי שירות ומידע מקוונים ובנוסף לרכוש ולהטמיע אפליקציה לבעלי עסקים להנגשת השירותים - רישוי עסקים (עבור אכיפה בעיר).

<sup>42</sup> על פי נתוני מערכת "רמה".

70. ביקורות התברואנית נעשית בצוותא עם הוטרנירית. הפיקוח המשותף נעשה מהסיבות

הבאות:

- לכל אחת מבעלות התפקיד זווית מקצועית ייחודית.
- בדיקה משותפת של עסק נועדה לאפשר בחינה מקיפה.
- הימנעות ממתן הנחיות סותרות.

תגובת המחלקה: רק לוטרנירית עירונית סמכות להשמדת בשר בין היתר, לכן מבוצעות הביקורות במשותף.

המלצת הביקורת:

41. מומלץ לקבוע תכנית עבודה וממנה לגזור את היעדים למפקחים ולתברואנים, כולל יעדים כמותיים / מספריים.
42. מומלץ כי התברואנית תתרכז במשימות מקצועיות בלבד.
43. מומלץ לקדם את הרכישה וההטמעה של האפליקציה ולתעד את הביקורות בעסקים באמצעים דיגיטליים. בהקשר זה חשוב לוודא שניתן לקיים ממשק בין האפליקציה ולבין מערכת "רמה", כדי שהמידע מהביקורות יזרום וייקלט במערכת במהירות והשימוש בנייר יפחת בצורה משמעותית.
44. הרציונל מאחורי ביצוע ביקורות משותפות של הוטרנירית והתברואנית ברור לאור הסיבות שפורטו. יחד עם זאת, מומלץ לבחון את הנחיצות של שיטת העבודה הזו באשר לכל העסקים הנבדקים, שכן היא מצמצמת את כמות העסקים שנבדקים.

במסגרת הביקורת התמקדנו בניתוח הנושאים הבאים:

- יעילות עבודת המפקחים.
- ניתוח הסיבות לביקורת בעסקים ותוכנית עבודה.
- ניתוח פעילות מנהל המחלקה כמפקח.

ניתוח יעלות הפקחים

עם כניסתו לתפקיד, ביצע המנהל המחלקה, את הפעולות הבאות:

- בדיקה וניתוח של יעילות עבודת הפיקוח על ידי המפקחים והתברואנים לשנת 2021.
- הגדיר יעדי פיקוח לשנת 2022 - פירוט בנספח ד' לדוח הביקורת<sup>43</sup>:

על מנת לבחון את יעילות עבודת הפקחים, ניתחנו את נתוני הביקורות שבוצעו בשנים 2019 - 2022.

להלן תוצאות הבדיקה:

<sup>43</sup> הנתונים שבנספח ד' התקבלו ממנהל המחלקה.



### ממצאי הביקורת:

71. ניתוח של ביצועי הפקחים מצביע על נתונים מזעריים במספר ביקורות בעסקים לכל יום. ניתן לראות כי בתקופה הנבדקת כל מפקח ביקר בממוצע בפחות מעסק אחד ביום.

**תגובת המחלקה:** אין משמעות למדידת ביקורות לפי מספר, ישנה ביקורת שיכולה לערוך 10 דקות במזנון כגון: קיוסק... ויכולה להיות ביקורת שעורכת חצי יום עבודה שכן מדובר על מטבח מורכב שדרוש בו זמן רב לעריכת ביקורת.

72. ליקויים בתיעוד הפיקוח:

☒ אין תיעוד במערכת ל-176 ביקורות (שורה ריקה).

**תגובת המחלקה:** אין לנו מידע אודות ביקורות אלו. יצוין כי ביקורות אלו, שכנראה נרשמו בטעות, הן עובר למועד כניסת מנהל המחלקה לתפקידו.

☒ 18 ביקורות נרשמו על שמה של רכזת המחלקה<sup>44</sup>. הרכזת איננה מוסמכת לבצע ביקורות בעסקים ואיננה בעלת ידע מקצועי בתחום.

**תגובת המחלקה:** מוסכם וידוע ואנו לא פועלים לפי כך.

☒ המשמעות הינה שכ-200 ביקורות בוצעו על ידי גורם לא ידוע ועלול להעלות ספק לגבי חוקיותן.

**תגובת המחלקה:** ביקורות אלו בוצעו ו/או נרשמו טרם כניסת מנהל המחלקה לתפקידו ואין בידי מידע אודותן.

☒ 4 ביקורת שבוצעו ב-2022 בהם נרשם שסיבת הביקורת היא תלונה בעמודת "תוצאת ביקורת" מופיע "מתן אישור ומסירת רישיון". משמעות: טעויות בתיעוד הנתונים.

### 8.4 ניתוח הסיבות לביקורת בעסקים

בדיקות בעסקים נערכות מסיבות שונות, כגון, ביקורת שגרתית, חוזרת, ביקורת להעברת בעלות, ביקורת עקב תלונה ועוד. בדקנו את ההתפלגות של הסיבות לביצוע ביקורות על ידי המחלקה:

2022	2021	2020	2019	הסיבה לביקורת
20				ביטול פריט עסק + סגירת תיק עסק רפורמה חדשה 2022
25	21	26	74	ביקורת בעקבות תלונה
21	4			ביקורת +מכתב התראה
		46		ביקורת בעקבות מצב הקורונה
84	68	75	71	ביקורת חוזרת
3	1	1		ביקורת להעברת בעלות
22	14	4		ביקורת לעסק חדש +השלמת טפסים
13	20	25	45	ביקורת לקראת חידוש רישיון

<sup>44</sup> הנתונים החריגים מסומנים בטבלת ניתוח ביקורות באדום.

1	2			ביקורת על אירוע המוני
1	19		1	ביקורת עם איכות הסביבה
36	26	6	37	ביקורת עם וטרינרית עירונית
17	9	6	56	ביקורת עם משרד הבריאות
31	14	9	44	ביקורת עסק חדש/החלפת בעלות
295	171	129	90	ביקורת שגרתית
16	16			ביקורת שיגרתית + מסירת רישיון עסק
24	22			ביקורת + דרישות גורמים
8	6	2		עסק ללא רישיון ביקורת לפני העברת תיק למשפט
14				עסק נסגר
4				ביקורת הדרכה
635	413	329	420	סה"כ

**מהטבלה ניתן ללמוד:**

- ← מספר הביקורות בשנת 2022 עלה ב-54% לעומת שנה קודמת.
- ← כחצי מהביקורות בשנת 2022 היו ביקורות שגרתיות.
- ← כ-13% מהביקורות בשנת 2022 היו ביקורות חוזרות.
- ← מתוך 14 עסקים בהליך חידוש בשנת 2022<sup>45</sup>, בוצעו ביקורות ב-13 עסקים.

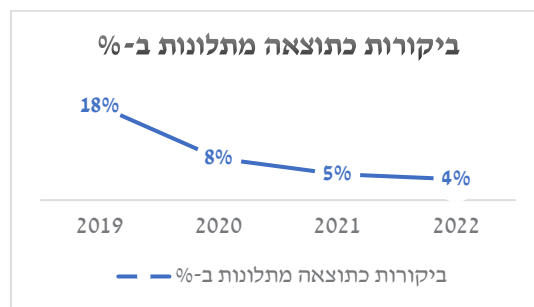
**ביקורות בעקבות תלונות:**

שנה	סה"כ ביקורות	סה"כ ביקורות כתוצאה מתלונות	% ביקורות בעקבות תלונות מסה"כ
2019	420	74	18%
2020	329	26	8%
2021	413	21	5%
1-11/2022	635	25	4%

בחינת הסיבות לביצוע ביקורות בעסקים העלתה שאחוז הביקורות שבוצעו בעקבות תלונות גבוה כ-20% בשנת 2019. יחד עם זאת, אחוז הביקורות בעקבות תלונות ירד עם השנים באופן הדרגתי. בשנת 2022 הן הגיעו ל-4% מתוך סה"כ.

**תגובת המחלקה: כמות התלונות ירדה בשל טיפול הולם בעסקים בעיר מול בעלי העסקים.**

<sup>45</sup> הנתון יופיע בהמשך הדוח בפרק חידוש רישיון.



כאן המקום לציין, כי אין מניעה או פסול בכך שביקורות בעסקים מתבצעות בעקבות תלונות, אך לא סביר כי אלה יהוו את הסיבה העיקרית לבדיקות עסקים בשטח ואם מגיעות לכ-20% מסך הביקורות, יש בכך כדי להדליק נורת אזהרה בפני הנהלת המחלקה. תלונות בפני עצמן אינן יכולות לנהל את המערך הפיקוח והאכיפה ואלה אמורים להיקבע במדיניות שלאחר מכן תתורגם לתוכנית עבודה שתוכן ותאושר מראש על ידי הגורמים המוסמכים. אכן, היום קיימת מדיניות אכיפה בתחום וחשוב לפעול על פיה.

73. ניתוח פעילות מנהל המחלקה כמפקח.

במסגרת הביקורת ניתחנו את פעילות הפיקוח ע"י מנהל המחלקה בתקופה של 1-12/2022. להלן הנתונים:

מספר ביקורת בתקופה	נושא הביקורת
7	מטרדי רעש
6	מתן אישור ומסירת רישיון עסק
6	סגירת עסק
4	העברת תיק פיקוח לטיפול משפטי
-	סה"כ ביקורות לצורך פיקוח ואכיפה

← הביקורות בעסקים החלו להתבצע החל מחודש אוגוסט 2022, עם תחילת הביקורת במחלקה ולא ממועד קבלת הסמכה שמתירה ביצוע פעולות אכיפה.

← מתוך 29 ביקורות שביצע מנהל המחלקה - 26 ביקורת באחריות התברואנית (עסקים מסוג מזון ומספרות).

תגובת המחלקה: למפקח ישנה סמכות לבצע ביקורת גם בעסקי מזון ו/או מכוני יופי ו/או מספרות. כאן המקום לציין, כי כל ביקור במקום העסק, על פי חוק, אם בוצע על ידי מפקח ברישוי עסקים ובמסגרת תפקידו, נחשב כביקורת בעסק. הביקורות שבוצעו ע"י המפקח אינן ביקורות תברואה.

← מתוך 29 פעולות פיקוח שמתועדות במערכת, 19 (66%) מהפעולות אינן מהוות פעולות פיקוח ואכיפה:

ביקורת לצורך פיקוח ואכיפה	ביקורות	נושא הביקורת
<input checked="" type="checkbox"/>	7	מטרדי רעש
<input checked="" type="checkbox"/>	6	מתן אישור ומסירת רישיון עסק
<input checked="" type="checkbox"/>	6	עסק שנסגר

← המשמעות: רק כ-1/5 מהביקורות היו לשם פיקוח ואכיפה. שעה שקיים מחסור כה חמור במפקחים במחלקה עד שהסמיכו את מנהל המחלקה לפעולות אלה, השקעת זמן בשימות כגון מסירת רישיונות לבעלי עסקים או תיעוד עסקים שנסגרו נראות כפעולות לא סבירות בנסיבות העניין.  
חלק מפעולות אלו יכולות להיעשות ע"י גורמים אחרים תוך שיתוף פעולה עם מחלקות אחרות.

#### הערת הביקורת

על אף הממצאים והליקויים, ניתן לראות מגמת שיפור הולכת ומתעצמת בתפקוד המחלקה בנוגע לביקורות. למגמה זו ערך משמעותי שעה שטרם ניתן פתרון אמיתי לבעיית כוח האדם בכל הנוגע למפקחים ותברואנים. המגמה הינה פרי עבודת מנהל המחלקה שמתווה דרך ועובדים שמבצעים את עבודת השטח ונותנים גיבוי להחלטות בפועל. בין היתר, יש לציין:

- מספר הביקורות עלה.
- על אף שבמקרים רבים חסרה אוריינטציה לפיקוח ובדיקה תברואנית בעסקים והעובדים מבצעים משימות לא מקצועיות, במאקרו כן ניתן לראות שינוי מגמה בתחום זה.

#### המלצת הביקורת:

45. מומלץ להקפיד על רישומים מלאים ומדויקים של נתוני הביקורות. יש מקום לבדיקת נתונים אלה על ידי המנהל או הסגנית, אפילו באופן מדגמי אחת לתקופה.

46. מומלץ שעבודת הפיקוח תתבצע תוך התמקדות באירועים שהם בדיקה של העסקים ולא מסירת מסמכים או תיעוד נתונים טכניים (כגון סגירת עסק). מוטב כי בשל מחסור בכוח האדם, המחלקה תיעזר בפקחים אחרים מהאגף, למשל, הפיקוח העירוני לתיעוד ממצאים טכניים.

47. ההתמקדות בביקורות בעסקים לשם בדיקת מצבם ולא לצורך ביצוע משימות שליחות מומלץ כי תתחזק ותתעצם. מוטב לקבוע אותה כיעד למחלקה.

## 8.5 ביצוע אכיפה על ידי התביעה העירונית

סמכות האכיפה הפלילית ברשות מקומית מוטלת על התובעת העירונית. במסגרת זאת היא נוקטת הליכים נגד אנשים או גופים שחשודים בביצוע עבירות פליליות בתחומה של אותה הרשות<sup>46</sup>. ככל שמדובר בתחום רישוי עסקים, התובעת מוסמכת להגיש כתבי אישום בשם העירייה בביהמ"ש לעניינים מקומיים בכפר סבא ולדרוש, בין היתר, הטלת צווי סגירה על עסקים.

יצוין, כי האכיפה של דיני רישוי עסקים בעיר מתבצעת גם באמצעות יחידה מוסמכת מקצועית במשטרת ישראל. התובעים במשטרה מנהלים קשרי עבודה עם התביעה העירונית ועל פי חוק לא ניתן להגיש הליכים על ידי שני הגופים נגד עסק אחד בגין אותו אירוע.

התביעה העירונית מהווה חלק מהלשכה המשפטית בעירייה וכפופה ליועץ המשפטי לעירייה. לצורך ניהול מערך אכיפה יעיל, התביעה מנהלת ממשק עבודה עם המחלקה שמהווה מעין "יחידה חוקרת". במסגרת זו, המחלקה מבצעת את הפעולות הבאות<sup>47</sup>:

← אוספת מידע בנוגע לעסק ו/או אזרח שחשוד בעבירות על החוק;

← עורכת ביקורות בעסק;

← מתעדת את העבירות ו/או כל מידע אחר רלוונטי;

← שולחת לעסקים תזכורות והתראות על פי הצורך.

← מרכזת את כלל המידע ופותרת תיק חקירה.

← בסיום החקירה, מעבירה לתביעה העירונית את תיק החקירה להמשך הטיפול המשפטי.

הביקורת בדקה נתונים בנוגע לתיקי חקירה של המחלקה ונתוני אכיפה של התביעה העירונית.

2022	2021	2020	2019	
9	0	6	8	תיקי חקירה שהועברו מהמחלקה לתביעה <sup>48</sup>
6	0	2	4	כתבי אישום שהוגשו
2	2	2	1	גזרי דין שניתנו

- השנים 2020-2021 התאפיינו בפנדמיה ולכן הפעילות של בתי המשפט הייתה מוגבלת וחלק מהדיונים לא התקיימו ונדחו למועדים מאוחרים יותר, דבר שעיכב את ההליכים. בנוסף, גם עבודת העירייה לא התבצעה לפי קצב זהה לתקופות "הרגילות".

- חלק מהתיקים שהתקבלו בתביעה במהלך השנים 2019-2020 נבדקו על ידה והוחלט להחזירם למחלקה לצורך השלמת חקירה. מכאן הפערים בין המספרים.

- גזרי הדין לא ניתנים בהכרח בשנה שבה מוגש כתב האישום, שכן ניהול התיק בביהמ"ש תלוי בהליכים שביהמ"ש קובע (לראיה שני גזרי דין שניתנו בשנת 2021. בשנה זו לא הוגשו כתבי אישום ומדובר בתיקים משנים קודמות שהמשיכו להתנהל).

<sup>46</sup> התובעת מוסמכת לפעול רק בנוגע לחיקוקים להם הוסמכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

<sup>47</sup> בנוסף ראו תרשים בתת-פרק 11.3 לעיל.

<sup>48</sup> התיקים לא בהכרח נפתחים, מועברים לתביעה ונידונים בביהמ"ש במהלך אותה שנה וייתכנו מקרים רבים שבהם התיק שנפתח בשנה מסוימת, אך ההליכים הנוספים חלים לגביו שנים לאחר מכן.

## 8.6 גזרי דין וקנסות

העונשים המוטלים על עבירות בתחום רישוי עסקים הם קנסות, התחייבויות להימנע מביצוע עבירה וצווי סגירה. לרוב, הצווים אינם מורים על סגירה מיידית של העסק אלא מאפשרים פרק זמן להסדרת הרישיון.

גזרי הדין (כמו גם כתבי האישום והכרעת הדין) מועברים מהתביעה העירונית למחלקה המקצועית לידיעתם.

להלן נתונים על הקנסות שנתנו בתקופה הנבדקת<sup>49</sup>:

שנה	2019	2020	2021	2022
סכום קנסות	₪ 9,000	₪ 20,500	₪ 27,000	₪ 44,500
מספר נאשמים	2	5	4	4
ממוצע לעסק בש"ח	₪ 4,500	₪ 4,100	₪ 9,000	₪ 11,125

פירוט גזרי הדין יבוא בנספח ה' לדוח הביקורת.

### ממצאי הביקורת:

74. בשנת 2022 הועברו לתביעה 9 תיקים, כול התיקים הועברו לתביעה רק מחודש אוגוסט עם תחילת הביקורת במחלקה.

*תגובת המחלקה: הכנת התיקים ארכה כחצי שנה, איסוף החומרים, מכתבי התראה וכד'.*

75. אין מדיניות כתובה באילו מקרים אכיפה בעיר תתבצע על ידי המשטרה. מכיוון שמדובר בגופי אכיפה עצמאיים שפועלים לחוד ותוצאות ההליכים הינם שונים יש מקום לקביעת מדיניות בנושא.

76. גזרי הדין אינם מועברים למנהל הכספים לצורך גבייה, פיקוח ומעקב. יצוין, כי בעבר התביעה נהגה להעביר את גזרי הדין למנהל הכספים לצורך גבייתם.

77. אין פיקוח אחר גביית קנסות בעיר. אגף הגבייה אינו מבצע בקרה אקטיבית על הקנסות ולא מתנהל עליהם פיקוח ומעקב. הקנסות לא רשומים במערכת הכספית של העירייה. אגף הגבייה מעניק שירות לחייבים שמשלמים את הקנסות שלהם, אך אינו יוזם מהלכים בעניין זה.

המשמעות הינה שלא ידוע האם הקנסות במהלך השנים שולמו במלואם ובמועד.

78. בדקנו האם הקנסות בנושא רישוי עסקים שולמו והצלבנו בין רשימת התיקים מהתביעה לגבייה. נמצא שהקנסות שולמו.

<sup>49</sup> הנתונים התקבלו מהתביעה העירונית.

**המלצת הביקורת:**

48. מומלץ לשקול הכנת מדיניות כתובה בנוגע לממשק העבודה עם משטרת ישראל וחלוקת תחומי האכיפה.
49. מומלץ לבצע פיקוח ובקרה אקטיביים ויזומים אחרי גביית הקנסות שמוטלים בתיקים המשפטיים. באחריות מחלקת הגבייה.

תגובת מנהל אגף גבייה: אגף הגבייה אמון על גביית ארנונה והיטלים ולא מטפל בניהול גביית קנסות או גזרי דין

## דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

יולי, 2022

עודכן נובמבר 2022



## דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

### 1. מבוא:

החוק וההנחיות של משרד הפנים קובעים סייגים להעסקת קרובי משפחה בעירייה. בהתאם לבקשת הועדה לענייני ביקורת, ערכנו ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעירייה.

#### 1.1 גבולות הביקורת והנושאים שנבדקו:

בחינת הנושא נעשה לגבי מספר תחומים כדלהלן:

- א. היקף התופעה - פעילות האגף לתיעוד וניטור היקף התופעה בעירייה.
- ב. נהלים, מידע לעובדים, שמירה על המידע ומערכות מידע - פרוט הנהלים וההנחיות לעובדים בנושא, בחינת ניהול המידע ומערכות המידע הקיימות בנושא.
- ג. גיוס עובדים - איתור, בדיקה וטיפול בקשרים המשפחתיים של המועמדים לתפקידים בעירייה.
- ד. שינוי הסטטוס האישי של העובדים - בחינת בקורות והטיפול של העירייה במקרים בהם עובדים קיימים הופכים לקרובי משפחה (לדוג' נישואים בין עובדים או קרוביהם).
- ה. טיפול בעובדים ותיקים - ניהול המידע בנוגע לקשרים משפחתיים של עובדים ותיקים.
- ו. ניגוד ענייניים של עובדים בכירים - הכללים וההליכים בנוגע לעובדים בכירים.
- ז. קרבת משפחה בין נבחרי ציבור לעובדי העירייה - בחינת הבקורות של העירייה על קרבה משפחתית בין נבחרי ציבור לעובדים.

#### 1.2 מתודולוגיה:

במסגרת הביקורת, ביצענו, בין היתר, את הפעולות הבאות:

- א. קבלת מסמכים מאגף משאבי אנוש בעירייה (להלן - "האגף") ובחינתם. במסגרת זו, בין היתר, נבדקו:
  - נהלים וטפסים;
  - מסמכים ממכרזי כוח האדם;
  - חוות דעת מקצועיות;
  - עיון במסמכים ובתיקיות ממוחשבות רלוונטיות באגף;
  - מידע בדבר ניגוד ענייניים של נבחרי ציבור.
- ב. עיון בנתונים של מנהל הכספים של העירייה:
  - בדיקה של רשימת העובדים בעירייה ואיתור בעלי שמות משפחה זהים;
  - איתור קרובי משפחה על פי חשבונות בנק.
- ג. סקירת מכרזי כ"א.

### דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

#### 1.3 הפן הנורמטיבי:

סעיף 174א' לפקודת העיריות [נוח חדש] (להלן - "הפקודה") קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעירייה, בין היתר, כדלקמן

- א. אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העירייה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעירייה ולא יתמנה למשרה בה;
- ב. אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העירייה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה;
- ג. אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות.
- ד. בעניין זה קרוב משפחה יכול להיות בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ.

החוק קובע חריג לסייגים ועל פיו על אף האמור רשאים שר הפנים וועדת השירות להתיר העסקת אדם כעובד בעירייה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב. בנוסף, הנושא של העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות מעוגן בחוזר המנהל הכללי 3/2011 ז' באייר התשע"א 11 במאי 2011 (להלן - "חוזר 3/2011") וחוזר מנכ"ל 4/2011 (להלן - "חוזר 4/2011"), שמבוססים על החוק שלהלן ונועדו לסייע בהבהרת הוראותיו, כלהלן:

**אין להעסיק עובד קרוב משפחה ברשות המקומית, ללא אישור ועדת השירות לעיריות למינוי קרוב משפחה לעבודה ברשות המקומית, אם:**

- א. ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או קשרי עבודה בינו/ה לבין קרוב/ת משפחה ברשות. לעניין זה "קשרי עבודה" יכולים להיות כל אחד מאלה:
  - א. 1. קרוב משפחה ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית;
  - א. 2. עבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים;
  - א. 3. קרוב משפחה ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, יחידת כ"א ומשאבי אנוש, יחידת הכספים, יחידת הביקורת הפנימית או כל יחידה אחרת אשר יש לה קשר והשפעה על מרבית היחידות מהיחידות ברשות המקומית<sup>1</sup>;
  - א. 4. קרוב משפחה המכהן כחבר בוועד עובדים של הרשות המקומית;
  - א. 5. כל קשר אחר אשר על לדעת יועמ"ש הרשות המקומית ולאחר קבלת חוות דעת של מנכ"ל הרשות המקומית, עלול, מפאת מהותו ונסיבותיו, להשפיע על יחסי העבודה.

<sup>1</sup> לא כל תפקיד ביחידה אלא רק כאלה שיש להם השפעה על כלל עובדי הרשות.

### דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

ב. ההעסקה עלולה להביא לניגוד ענייניים בשל קרבת משפחה לעובד אחר ברשות המקומית;

ג. מדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור ברשות המקומית.

בהתאם לחוזרים, בכל מקרה שבו מדובר בהעסקת קרוב משפחה, יש לקבל אישור בכתב מהיועמ"ש כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל ושניתן להעסיק את העובד ללא אישור ועדת מנהל השירות או ועדת השירות. הועדה והיועמ"ש לא יאשרו מינוי של קרוב משפחה לעבודה ברשות במקרה שבו נכח בוועדת הבחינה קרוב משפחה של המועמד אף אם לא נכח בחלק שבו רואיין המועמד ו/או בהצבעה. אין להעסיק עובד קרוב משפחה עד לקבלת אישור הועדות.

במקרים שבהם נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים המועסקים כבר ברשות המקומית או בין עובד המועסק כבר ברשות המקומית לנבחר ציבור חדש, תשלח הרשות בקשה לאישור וועדת שירות, בצירוף כלל המסמכים והצעה להסדרת העניין, שתאושר על ידי היועמ"ש של הרשות המקומית. את הבקשה יש להגיש תוך חודש ימים מאת היווצרות יחסי הקרבה.

הוראות החוזרים חלות על קבלת עובדים או קידומם החל מפרסום חוזר 3/2011 בלבד. עובדים שמונו לפני פרסום החוזר ויש להם קשרי עבודה, אין צורך בקבלת אישור מטעם ועדות השירות. היועמ"ש של הרשות יערוך הסדרים למניעת ניגודי ענייניים פנימיים בין העובדים הללו, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של הרשות.

## דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

### 2. תקציר:

קשרי עבודה, יחסי כפיפות או ניגוד עניינים בין קרובי משפחה בשירות הציבורי הינן סיטואציות בלתי תקינות שפוגעות בסדרי מנהל תקינים ועקרונות השוויון וטוהר מידות. מדובר בתחום בעל סיכון ורגישות גבוהים שדורש בדיקה, בחינה ובקרה.

במסגרת הדוח, בדקנו, בין היתר, את ההיקף התופעה, התיעוד והשמירה של נתונים. בנוסף, ניסינו לשרטט את הצמתים העיקריים שבהם ניתן לזהות מצבים של קשרי עבודה ו/או כפיפות וניגוד עניינים בין קרובי משפחה מבין העובדים או קשרים לנבחרי ציבור.

#### 2.1 עיקרי הממצאים וההמלצות:

- היום ההליכים מתנהלים בצורה ברורה ומסודרת והאגפים הנוגעים בעניין מסונכרנים ועובדים בשיתוף פעולה.
- אגף משאבי אנוש עדכן את הליך הגיוס באופן שיאפשר לאתר ולזהות קרבה משפחתית מבעוד מועד.
- לגבי העבר: המידע אינו מרוכז ואינו מאורגן.
- נמצאו מקרים של עובדים ללא טופס הצהרה על קרבה משפחתית למרות שידוע על קרבה משפחתית או עובדים בעלי חשבון בנק משותף.
- נמצאו עובדים שהצהירו על קרבה משפחתית ולא נמצא תיעוד להסדר ניגוד עניינים.
- אין נהלי עבודה כתובים ואין מערכות מידע תומכות תהליך.

#### התייחסות אגף משאבי אנוש:

למרות שאין כעת נהלי עבודה כתובים, התהליכים ברורים וסדורים.

- אין הנחיות ברורות לעובדים המחייבות אותם להצהיר שהפכו לקרובי משפחה.
- לא נבחנו אירועים או צמתים שבהם ניתן לפנות לעובדים על מנת ולחלק את טפסי הצהרה על קרבה משפחתית על מנת למפות את התופעה בעירייה.

#### המלצות

- לרכז ולארגן את המידע ולבצע הליכים בנוגע לעובדים שהם קרובי משפחה או בעלי קשר משפחתי לנבחרי ציבור.
- להמשיך ולקבוע יעדים להסדרה של הנושא מבחינה מיחשובית על מנת שאיתור המידע יתבצע בקלות ובמהירות. עד אז, יש מקום לסדר את המידע באמצעים הקיימים היום.
- לבחון אירועים או צמתים שבהם ניתן לפנות לעובדים על מנת לחלק את הטפסים של הצהרה על קרבת משפחה - פנייה באמצעות סמס, צירוף לטופס 101 וכו'.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

### פרוט הממצאים

#### 3. היקף התופעה בעירייה:

המידע על נתוני קרבה משפחתית מנוהל ע"י אגף משאבי אנוש בתיקים האישיים של העובדים. החל משנת 2020 התיקים האישיים מוקמים ומנוהלים בתיקות 'אופיס' בכונן של האגף. לכל עובד נפתחת תיקייה בה נשמרים הנתונים, המסמכים, ההתכתבויות וכל מידע רלוונטי אחר (להלן - "תיקייה"). טפסים על קרבה משפחתית מתויקים בתיקייה בכונן ובקלסר ייעודי. כך גם נעשה עם טפסי בקרה.

במסגרת הביקורת עיינו בקלסרים משנת 2017 - 2021 וביקשנו לקבל נתונים על היקף התופעה של העסקת קרובי משפחה בעירייה.

### ממצאים

1. נמצא כי אין בעירייה מידע מדויק על היקף התופעה. אגף משאבי אנוש אחראי על הנושא אולם האגף לא מיפה את התופעה ואין בידי נתונים עדכניים. יצוין, כי באגף קיימים קלסרים שמרכזים חומר רב בנושא קרבת משפחה. במסגרת תכנית העבודה לשנת 2023 קבע האגף יעד לצאת לפרויקט שימחשב את התייעוד בנושא קרבת משפחה לרבות בניית עץ יוחסין של העובדים שיש להם קרובי משפחה בעירייה ולאפשר גישה פשוטה למידע ולנתונים.
2. בשנים האחרונות האגף לא ביצע פעילות אקטיבית לאיתור ותייעוד קרבה משפחתית קיימת ואין בסיס נתונים אחיד שמרכז את הנתונים. יצוין, כי תהליכי העבודה בנושא גיוס עובדים, כפי שמתבצעים היום ויפורטו בהמשך הדוח, מאתרים וממפים את הקרבה המשפחתית טרם כניסת העובד לתפקיד.
3. במהלך הביקורת איתרנו מייל משנת 2015 המעיד על ביצוע פעולות לאיתור ותייעוד של קרבה משפחתית בין עובדים. נמצא כי באותה שנה הופץ לכל העובדים טופס "הצהרה על קרבה משפחתית" שנתוניו, רוכזו בטבלת אקסל. בשל אופי שמירת הנתונים לא ניתן היה לשחזר את הקובץ. הקובץ לא מוכר לאגף משאבי אנוש ולא היה שגור בתהליכי העבודה של האגף. יצוין כי, בשנים האחרונות החל האגף לרכז את המידע מחדש בכדי לטפל בנושא. מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת כי בימים אלו האגף בוחן דרכים למציאת קרבה משפחתית בתוך העירייה באמצעות מילוי שאלונים ע"י העובדים. לדבריה, השאלונים ישלחו לעובדים, בין היתר, באמצעות הודעות סמס.

## דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

### התייחסות אגף משאבי אנוש:

- ממצא 1: יש לנו את הנתונים, מיפינו את התופעה, אך הנתונים לא ממוחשבים. יש מידע בתיקיות, יש בטפסים, אך זה לא ממוחשב. מכיוון שלא ממוחשב, אי אפשר למדוד את ההיקף. המיפוי של התופעה בעירייה באופן מרוכז יעשה כאשר תהיה מערכת ממוחשבת.
- ממצא 2: פעלנו בצורה אקטיבית - שיפרנו את התהליך בהיבט של קליטה וגיוס והוא מתנהל בצורה הרמטית ונעשית בקרה כדי שלא יהיו מקרים בהם ייקלטו עובדים בעלי קרבה משפחתית ללא בדיקה משפטית ולראיה נמצאו מקרים כאלה והקליטה נעצרה. כמו כן, נמצאו הרבה מקרים של עובדים וותיקים בעלי קרבה משפחתית והדבר אף פעם לא נבדק אלא רק עכשיו ואין תיעוד מהעבר.

התייחסות הביקורת: אכן אגף משאבי אנוש עדכן את הליך העבודה בכל הנוגע לתיעוד והסדרת נושא קרבה משפחתית, אולם נכון להיום אין בסיס מידע מרוכז ונגיש ואין נתונים לגבי כלל עובדי העירייה בדגש על עובדים וותיקים.

### המלצות

- א. מומלץ לקבוע תכנית עבודה לטיפול בתופעה ובמסגרת זו לכתוב נהלים, לקבוע לוחות זמנים ויעדים לעימוד ומדידת התופעה ודרכים להתמודדות עמה.
- ב. מומלץ לבצע תהליך נוסף, דומה לזה שנערך בשנת 2015 על מנת למפות את היקף התופעה בעירייה. מומלץ לשקול לצרף לטופסי 101 שנחתמים כל שנה טופס הצהרה על קרבה משפחתית.
- ג. יש להקים מאגר נתונים שימפה את הקרבה המשפחתית בין העובדים. מומלץ לבחון אפשרות לרכישת תוכנה ממוחשבת לניהול הנושא. לחילופין, ועד למציאת התוכנה, מומלץ לנהל את זה במערכת שכבר קיימת בעירייה.

### התייחסות אגף משאבי אנוש:

אומנם אין נוהל כתוב, אבל יש לנו תכנית ותהליכי עבודה.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

#### 4. נהלים, מידע לעובדים, שמירה על המידע ומערכות מידע:

- עם קבלת מידע על קרבה משפחתית פועל האגף כדלהלן:
  - קרבה משפחתית למועמדים לעבודה - האגף פונה ליועמ"ש של העירייה לצורך קבלת חוות דעת שעל בסיסה יוחלט כיצד יש להמשיך בהליך הגיוס.
  - קרבה משפחתית בין העובדים בתוך הארגון (במידה ולא היה ידוע על כך) ו/או בין עובדים לחברי מועצת העיר - פונה האגף ליועמ"ש להסדרת העסקה בהתאם לדין.
- המידע, הפניות וההתכתבות הרלוונטית, כולל מידע על קרבה משפחתית מתועדת בתיקיה של העובד על ידי מחלקת מכרזים באגף.

#### ממצאים

4. בעת קבלת עובד שהצהיר על קרבה משפחתית לעובד קיים - המידע לא מתועד ולא נשמר בתיק העובד הקיים. המידע נשמר רק בתיק העובד החדש שהתקבל.
5. לא קיימות הנחיות ברורות לעובדים המחייבות דיווח על כל שינוי בסטטוס משפחתי המקיים קרבה משפחתית בין עובדים או בין עובד לחבר מועצת עיר.
6. האגף אינו מחזיק נהלים כתובים. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי אמנם אין נהלים כתובים אך הם מתנהלים לפי תקנות, חוזרי מנכ"ל וחוות דעת משפטיות.
7. במדגמים שיפורטו בהמשך הדוח עולה כי:
  - ✓ הליך הבדיקה לאיתור קרבת משפחה למועמדים לגיוס מתבצע בפועל.
  - ✓ קיימים ממשקי עבודה סדורים בין אגף משאבי האנוש ללשכה המשפטית בכל הנוגע לטיפול בנושא.

#### המלצות

- ד. יש מקום לשמור ולתעד את המידע שנוגע לקרבת משפחה בכל התיקיות של כל העובדים הרלוונטיים.
- ה. מומלץ לגבש נהלי עבודה כתובים לפעילות האגף ובמסגרת זו לתת התייחסות לנושא.
- ו. מומלץ לפעול להגברת מודעות בנושא, לרבות הכנת הנחיות לעובדים בעלי קרבה משפחתית על מנת להסביר להם כיצד עליהם לנהוג.

#### התייחסות אגף משאבי אנוש:

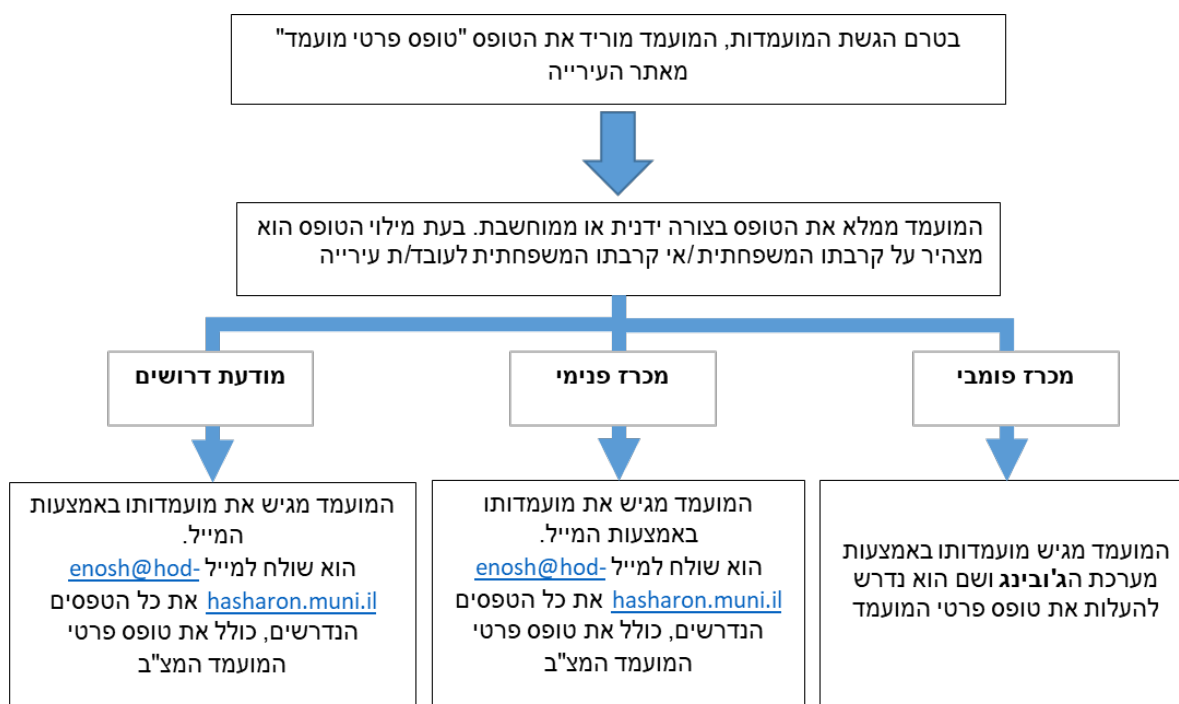
המלצה ד' - מקבלות את ההמלצה ונפעל על פיה.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

## 5. גיוס עובדים - איתור, בדיקה וטיפול בקשרים המשפחתיים של המועמדים לתפקידים בעירייה:

איוש תפקידים בעירייה מתבצע באחת מתוך שלושה דרכים: מכרז פומבי, מכרז פנימי או ללא מכרז<sup>2</sup>.

להלן תרשים התהליך להגשת מועמדות לתפקידים בעירייה:



תיאור ופירוט התהליך:

← הגשת מועמדות מתבצעת מאתר Jobbing (להלן - "האתר")<sup>3</sup>;

← בעת הגשת מועמדות המועמד ממלא פרטים אישיים, עונה על מבחן מיון ראשוני, מצרף טפסים רלוונטיים (קו"ח ותעודות וכו'). בנוסף, על המועמד למלא טופס "פרטי מועמד למשרה"<sup>4</sup> (להלן - "טופס פרטי מועמד"), שבו הוא מצהיר על קרובי המשפחה המועסקים בעירייה או המכהנים כחברי מועצה בה;

<sup>2</sup> מיועד בעיקר למילוי מקום.

<sup>3</sup> מאתר העירייה עוברים אוטומטית לאתר ג'ובינג.

<sup>4</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן א'.

### דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

← עובדות מחלקת מכרזים באגף משאבי האנוש שומרות את המידע והמסמכים בתיקיית אופיס ייעודית של המכרז הספציפי ;

← במקרים בהם המועמד מציין פרטים על קרובי המשפחה בטופס, מחלקת מכרזים באגף שולחת את הטופס ללשכה המשפטית לצורך קבלת חוות דעת על המשך הליך ביחס למועמד ;

← הלשכה המשפטית בוחנת את העניין וקובעת האם ניתן להמשיך עם המועמד או שמדובר במקרה שמצריך פנייה לוועדת שירות. פנייה לוועדת שירות נעשית ע"י האגף, ככל המועמד מתקבל לתפקיד ;

← בהתאם למדיניות אגף משאבי אנוש, מועמד שלא מילא את אחד הטפסים לא ממשיך בהליך המיון למשרה ;

← לפני כל ועדת בחינה, מחלקת מכרזים באגף בודקת שכל המסמכים והטפסים הרלוונטיים נחתמו ומוכנים עבור חברי ועדת הבחינה. הבדיקה נעשית באמצעות טופס "צ'ק ליסט - הליך מכרזי - קבלת עובד" שנבנה במחלקה (להלן - "טופס צ'ק ליסט")<sup>5</sup> ;

← לאחר הקבלה, על המועמד למלא את טופס הצהרה על קרבת משפחה בעיריית הוד השרון (להלן - "טופס קרבת משפחה לעובדים")<sup>6</sup>, זאת במסגרת קיט טפסים שהוא מקבל ממחלקת תנאי שירות באגף.

**בדיקת קרבה משפחתית למתמודדים למשרות באגף החינוך<sup>7</sup> נעשית רק למתמודדים שהתקבלו בטרם לכניסתם לעבודה באמצעות טופס קרבת משפחה לעובד.**

#### **התייחסות אגף משאבי אנוש :**

יש להדגיש, כי המועמד לא מתחיל את העבודה ללא שמתקבלת חוות דעת משפטית שמאשרת את הקליטה.

<sup>5</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן ב'.

<sup>6</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן ג'

<sup>7</sup> כגון : סייעות, מלווה בהסעות, מורים/ות בתיכונים.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

להלן נתוני מכרזי כ"א לשנים 2017 - 6/2022 :

שנה	מספר מכרזים פומביים	מספר מכרזים פנימיים	מודעות דרושים	ניודים ללא מכרז	גיוס משרות באגף חינוך	סה"כ
2017	136	18	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	154
2018	139	9	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	148
2019	107	11	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	118
2020	96	6	24	10	3 - דרושים 3 - מכרזים	142
2021	198	11	86	11	29 - דרושים 7 - מכרזים	342
1-7/2022	107	5	46	5	4 - דרושים 2 - מכרזים	167

✓ נציין לטובה, כי בניגוד למכרזי כ"א בעבר, בהם קרבת משפחה נבדקה רק למועמדים שזכו בתפקיד טרם כניסתם לעבודה, היום, הבדיקה מתבצעת ביחס לכל המועמדים.

במטרה לבדוק כי מועמדים לתפקידים בעירייה הצהירו על קרבה משפחתית, בדקנו מדגם של 3 מכרזי כוח אדם לתפקידים ברמת בכירות שונה: מנהלת אגף, מנהלת מחלקה, פקח. במסגרת זו ביקשנו לראות את רשימת המועמדים, טפסי פרטי מועמד למשרה וטופס קרבת משפחה, חו"ד וטפסי צ'ק ליסט בהליך מכרזי.

להלן פרוט המדגם :

מספר מכרז	תיאור תפקיד	הגישו מועמדות	בדיקות	תקין / לא תקין	הערות
11/22	מנהלת מחלקת תכניות עבודה / תיאום ובקרה	22	קיום טופס פרטי מועמד למשרה	✓	15 מועמדים מתוך 22 (7 לא השלימו את ההליך הממוחשב).
			קיום טופס קרבת משפחה לעובד	לא רלוונטי	אף מתמודד לא הצהיר על קרבה משפחתית
			קיום טופס צ'ק ליסט	✓	
51/22	פקח עירוני באגף שפע		קיום טופס פרטי מועמד למשרה	✓	2 מועמדים מתוך 4 (2 לא השלימו את ההליך הממוחשב).

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

אף מתמודד לא הצהיר על קרבה משפחתית	לא רלוונטי	קיום טופס קרבת משפחה לעובד	4		
	✓	קיום טופס צ'ק ליסט			
9 מועמדים מתוך 13 (3 לא השלימו את ההליך הממוחשב, 1 לא נמצא <sup>8</sup> ).	✓	קיום טופס פרטי מועמד למשרה			
מועמד אחד הצהיר על קרבה משפחתית בטופס פרטי מועמד למשרה <sup>9</sup> .	לא רלוונטי	קיום טופס קרבת משפחה לעובד	13	מנהלת אגף מבני ציבור מוסדות חינוך במנהל הנדסה	197/22
	✓	קיום טופס צ'ק ליסט			

✓ המדגם לא העלה הערות.

**ממצאים**

8. לצורך בדיקת תקינותו של הליך הגשת מועמדות למשרה, הביקורת ניגשה למשרות שפורסמו באתר העירייה בחודש 6/2022 (21 מכרזי כ"א). ההגשה מתבצעת דרך האתר (ג'ובינג) ונדרש לצרף מסמכים וטפסים. הבדיקה העלתה שהתהליך עובד בצורה תקינה.
  9. טופס קרבת משפחה לעובדים לא בודק קרבה משפחתית לחברי מועצת העירייה. ע"פ הנמסר לנו, בעקבות הביקורת שונה נוסח הטופס וכעת הוא כולל את המידע המלא<sup>10</sup>.
  10. אין אחידות בהעברת הטפסים ללשכה המשפטית. מעיון בהתכתבויות בין האגף ללשכה המשפטית נמצאו מקרים בהם הועברו טפסים שונים - טופס פרטי מועמד או טופס קרבת משפחה לעובד.
  11. במקרים של ניודים לא בודקים קרבה משפחתית טרם הניוד ע"י החתמה על טופס קרבת משפחה לעובד.
- תגובת משאבי אנוש: מקבלות את הממצא, ניישם את זה.

<sup>8</sup> המועמד לא עמד בתנאי הסף ולא זומן לוועדת בחינה, לכן לא התבקש להשלים את הטופס.  
<sup>9</sup> המועמד לא עמד בתנאי סף ולא זומן לוועדת בחינה, לכן לא היה המשך בירור של הקרבה המשפחתית.  
<sup>10</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן ד'.

## דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

12. בסקירת קלסרים של טפסי הצהרה על קרבה משפחתית נמצא כי עד לשנת 2017 העובדים הוחתמו על טפסים שייעדו לנבחרי ציבור<sup>11</sup>. החל משנת 2018 העובדים הוחתמו על טפסים לעובדים ולא לנבחרי ציבור.

### התייחסות אגף משאבי אנוש:

- ממצא 10: פרטי הקרבה המשפחתית נכתבים באותה אופן בטפסים ואין חשיבות לסוג הטופס כי הטפסים נותנים מענה לנושא.
- ממצא 11: מקבלות את ההערה ונפעל לתיקון.

### המלצות

- ז. מומלץ שההתכתבות עם הלשכה המשפטית לצורך מתן חוות דעת תתבצע עם אותו טופס ולוודא שקיימת אחידות.
- ח. בכל ניווד של עובד - יש מקום להחתיים על טופס קרבת משפחה ולבחון את נושא קרבה משפחתית.

### 6. עובדים שהופכים לבני משפחה והבדיקות שנעשו לגבי העבר:

ע"פ חוזרי מנכ"ל 3/2011 ו-1/2012:

- תוך חודש ימים מהיווצרות יחסי קרבה משפחתית בין עובדים המועסקים ברשות המקומית, יש לפנות ולקבל את אישור ועדת השירות;
- עובדים קרובי משפחה, שלהם קשרי עבודה בהתאם לחוזר 3/2011 ומונו לפני פרסומו, אין צורך באישור ועדת השירות. יועמ"ש הרשות יערוך הסדר למניעת ניגודי עניינים פנימיים בין העובדים הללו, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של הרשות.

### ממצאים

13. אין ריכוז ואין מידע לגבי עובדים קיימים להם נעשה הסדר. חומר בנושא מפורז בקלסרים.
14. אין הנחיות ברורות לעובדים המחייבות אותם להצהיר שהפכו לקרובי משפחה.
15. לשאלתנו, מסר האגף שלא זוכר מקרים בהם עובדים הצהירו שהפכו קרובי משפחה - המשמעות העובדים לא מודעים לחובה להצהיר שהפכו קרובי משפחה לעובדים אחרים.

<sup>11</sup> דוגמאות לטפסים מצ"ב כנספח ה'.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

**7. מדגמים**

במסגרת הביקורת בצענו פעולות לאיתור קרבה משפחתית בין עובדי העירייה, לצורך כך הפקנו ממערכת השכר נתונים על עובדים לרבות שמות משפחה ומספרי חשבון בנק. לכל אחד מהעובדים שנדגם ביקשנו לקבל: טפסי הצהרה על קרבת משפחה, חו"ד יועמ"ש, בקשות לוועדות שירות והחלטותיהן, הסדרים ככל שנערכו על ידי היועמ"ש. הבדיקות שנעשו:

- א. שמות משפחה זהים - דגמנו עובדים בעלי שמות משפחה זהים.
- ב. חשבון בנק משותף מדגם - עובדים בעלי חשבון בנק זהה.
- ג. עובדים אקראיים בעלי אינדיקציה גבוה לקרבת משפחה.

**ממצאי המדגם:**

פרוט ממצאי המדגם	מספר עובדים שדגמנו	מספר עובדים סה"כ	בדיקה
ראה פרוט פרק 9.1	13	974	עובדים בעלי שמות משפחה זהים
ראה פרוט פרק 9.2	8	32 4 מתוכם הינם בעלי שם משפחה לא זהה.	עובדים בעלי חשבון בנק זהה
ראה פרוט פרק 9.3	13	לא רלוונטי	עובדים אקראיים בעלי אינדיקציה גבוה לקרבת משפחה <sup>12</sup>

**7.1 עובדים בעלי שמות משפחה זהים**

- מתוך 13 עובדים שנדגמו נמצא תיעוד לחתימת 8 עובדים על טופס קרבה משפחתית.
- 7 מתוכם העידו על קרבה משפחתית.
- ניתנה חו"ד משפטית אחת שקבעה כי אין מניעה משפטית לאשר את ההעסקה.

**ממצאים**

☒ לא נמצא תיעוד לטופס קרבה משפחתית ל-5 עובדים.

<sup>12</sup> ידוע לביקורת על קרבה משפחתית של העובדים לעובדים אחרים או לנבחרי ציבור.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

מתוך 7 עובדים שהצהירו על קרבה משפחתית לא נמצא תיעוד ל-6 חו"ד או הסדרים ככל שנעשו.

במקרה אחד התבקשה חו"ד יועמ"ש לגבי עובד אשר לו 3 קרובות משפחה בעירייה. במסגרת חו"ד ניתנה התייחסות לגבי 2. בנוגע לקרובת המשפחה שלישית, חלה טעות והיא התייחסה לעובדת אחרת בעלת שם ושם משפחה דומים. חוות הדעת הועברה לגורמים, אך אין מידע שהנושא תוקן.

תגובת משאבי אנוש: מדובר בטעות סופר, בכל מקרה, נכון להיום העובד אינו עובד בעירייה.

התייחסות הלשכה המשפטית:

"מדובר בטעות סופר, כחלק מחוות דעת משפטית שהועברה לאגף משאבי אנוש, ושהתגלתה ללשכה המשפטית רק מקריאת דו"ח זה - דהיינו, לא בזמן אמת. משנתגלתה הטעות כאמור, נבדקה קרבת המשפחה שוב בנוגע לעובדת הרלוונטית, ולא נמצאה מניעה משפטית להעסקת קרובי המשפחה - גם משתוקנה הטעות".

7.2 עובדים בעלי חשבון בנק זהה

מס	שם	חתם על טופס	הצהיר על קרבה	יש הסדר / כן / לא	הערות
1.	מ.ג.	✓	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	
2.	ג.ג.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
3.	א.ב.ג.	✓	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	
4.	א.ב.	✓	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	
5.	י.ב.	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	לא הצהיר על מי שיש לו חשבון משותף
6.	א.ב.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
7.	א.ח.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
8.	מ.ק.	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

ממצאים

מתוך 8 לא מצא תיעוד ל-3 טפסים.

ל-5 עובדים לא נמצאה הצהרה על קרבה משפחתית למרות שהשכר משולם לחשבון בנק עם מספר זהה.

לכל העובדים שנדגמו אין תיעוד להסדר ניגוד עניינים.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

**תגובת משאבי אנוש: מדובר בעובדים וותיקים משנים 1996-2000 ומעובדים משנים 2016 ו-2018.**

**7.3 עובדים אקראיים בעלי אינדיקציה גבוה לקרבת משפחה**

מ"ס	שם	שנת תחילת עבודה	קרבה לחבר / מועצת עיר / עובדים	חתם על טופס	הצהיר על קרבה	יש הסדר / חו"ד / כן / לא	הערות
1.	ל.מ.	2015	מועצת עיר	☒	☒	☒	
2.	ל.ז.	2000	עובדים	✓	✓	☒	
3.	ל.ג. (*)	2015	מועצת עיר + עובדים	✓	✓	☒	
4.	ס.ש. (*)	1992	מועצת עיר + עובדים	✓	✓	☒	לא הצהירה על קרבה לחבר מועצת עיר
5.	א.ש. (*)	1992	מועצת עיר + עובדים	✓	✓	☒	לא הצהירה על קרבה לחבר מועצת עיר
6.	ת.ר. (*)	1989	מועצת עיר + עובדים	✓	✓	☒	לא הצהירה על קרבה לחבר מועצת עיר
7.	ד.ח. (*)	1992	מועצת עיר + עובדים	☒	☒	☒	
8.	ה.ש. (*)	1996	מועצת עיר + עובדים	☒	☒	☒	
9.	ק.ש. (*)	2015	מועצת עיר + עובדים	☒	☒	☒	
10.	ב.ו.	2021	עובדים	✓	✓	✓	
11.	י.מ.	2018	עובדים	✓	✓	✓	
12.	א.ס.	2021	עובדים	✓	✓	✓	
13.	א.ג.	2015	עובדים	✓	✓	✓	

הערות הביקורת: ניתן לראות כי יש תיעוד לטפסים המסדירים קרבה משפחתית לעובדים שגויסו לאחר שנת 2018. לעובדים ותיקים - חסר תיעוד.

\* בהתאם להוראות חוזר 3/2011, מכיוון שמדובר בקרובי משפחה של יו"ר וועד העובדים ו/או נבחרי ציבור, היה מקום לקבל את חוות דעת של ועדת השירות. ככל שמדובר בעובדים שמונו לפני 3/2011 - לערוך הסדרים למניעת ניגודי ענייניים פנימיים ביניהם.

\* מדובר בקרבה לחבר מועצת עיר שנבחר לאחר שהעובדים החלו לעבוד. נמצא הסדר ניגוד ענייניים לחבר מועצת העיר, אך לא לעובדים. יש מקום לבחינה האם גם לעובדים יש לערוך הסדרים.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

**התייחסות אגף משאבי אנוש:**

יש לשים לב שחסר מידע רק לעובדים וותיקים (עד שורה 10 בטבלה). לעובדים חדשים - יש מידע ותיעוד.

**ממצאים**

☒ ל-4 עובדים לא נמצא טופס הצהרה על קרבה משפחתית למרות שידוע על קרבה משפחתית.

☒ ל-9 מתוך 13 עובדים שנדגמו אין תיעוד להסדר ניגוד עניינים.

☒ ל-5 עובדים שנמצאו לגביהם הצהרות על קרבה משפחתית לא נמצא תיעוד להסדר ניגוד עניינים.

**המלצות**

- ט. יש להחתיים את כל העובדים שהם קרובי משפחה על טפסים.
- י. יש לקבל חוות דעת של היועמ"ש ובמידת הצורך להעביר בקשות לבחינת הנושאים על ידי ועדת השירות /או לערוך הסדרי ניגוד ענייניים.
- כ. יש מקום לבנות תכנית להתמודדות עם הנושא בכל הנוגע לעבר, כולל שלבים לטיפול.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

## 8. נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד ענייניים של עובדים בכירים בעירייה

חוזר מנכ"ל 2/2011 - נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד ענייניים - עובדי הרשויות המקומיות (להלן - "חוזר 2011/2"), קובע הליך לבחינת הסוגיה של ניגוד ענייניים לגבי משרות מסוימות טרם איושן. הנוהל חל על המתמנים למשרות הבאות:

- א. משרות שהמינוי להן טעון את אישור מועצת העיר;
- ב. משרות בעלות דרגת שיא אחת משלוש העליונות בסולם הדרוג;
- ג. משרות בעלות דרגת שיא אחת מחמשת העליונות בסולם הדרוג, בעוד שהעסקת העובד בהן אינה במשרה מלאה;
- ד. יועצים ועוזרים של ראש העירייה;
- ה. משרות נוספות, כפי שייקבע על ידי המנכ"ל יחד עם היועמ"ש.

חוזר 2/2011 קובע כי התנאי לכניסתו של המועמד לתפקיד שייבחר אליו ושחל עליו הנוהל, הוא בחינת סוגיית ניגוד הענייניים ומילוי שאלון<sup>13</sup>. הבדיקה ועריכת ההסדר, במידת הצורך, יתבצעו טרם המינוי, חתימה על חוזה העסקה וכניסה לתפקיד בפועל. במידה והמינוי טעון אישור מועצה, אין להביאו בפניה בטרם הסוגיה של ניגוד ענייניים נבחנה על ידי היועמ"ש. לאחר מילוי השאלון יבחן היועמ"ש את הסוגיה של ניגוד ענייניים ובמידת הצורך יערוך הסדר.

### המדגם

ביקשנו לבדוק 3 שאלונים שמולאו על ידי עובדים מתוך קטגוריות שונות: משרה הטעונה אישור מועצת העיר, משרה בעלת דרגת שיא (מנהל אגף) ועוזר של ראש העירייה. בנוסף, בדקנו עוד 2 שאלונים של מנהלי אגפים, שנלקחו לעיון מהלשכה המשפטית. השאלון בוחן את הזיקה של קרובי המועמד לארגון באופן שעלול להעמיד אותו ו/או את קרוביו במצב של ניגוד ענייניים.

### הממצאים

16. השאלון של עוזרת ראש העירייה לא נמצא באגף משאבי אנוש ולא נסרק בתיק האישי במערכת. השאלון אותר דרך הלשכה המשפטית.

17. בדיקת מילוי טופס והכנת הסדר:

✓ כל המועמדים מילאו את הטופס.

✓ כל המועמדים לא הצהירו על קרבה משפחתית לעובדים או נבחרים.

<sup>13</sup> העתק מהשאלון מצורף כנספח לדוח, מסומן ו'.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

## 9. קרבת משפחה בין נבחרי ציבור לעובדי העירייה:

בהתאם לחוק וחוזרי מנכ"ל:

- על חברי מועצה להצהיר על כל קרבה משפחתית או ניגוד עניינים שיש להם.
  - יש לקבל אישור ועדת שירות על כל קרבת משפחה בין עובד עירייה לנבחר ציבור.
- פנייה לוועדת השירות מתבצעת באמצעות טופס בקשה ייעודי שאליו מצרפים מסמכים כמתואר בחוזר 143/2011.
- ככל שהקרבה המשפחתית נוצרת במהלך הכהונה, יש להגיש את הבקשה לוועדת שירות תוך חודש ימים מהיווצרות יחסי הקרבה.
- לפי חו"ד של היועמ"ש מיום 4.12.18, על חברי מועצת עיר למלא הצהרה על קרבת משפחה בעיריית הוד השרון<sup>15</sup> (להלן - "טופס קרבת משפחה לנבחרים"). חו"ד מבהירה כי האחריות על הנושא הינה בתחום אגף משאבי אנוש.
- ערוץ נוסף, שאמור להסדיר את הסוגיה הוא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים<sup>16</sup> עליו חותמים כל חברי מועצת העיר, בהתאם לסעיף 44ד' לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965.
- סעיפים 7-8 לשאלון מתייחסים למידע על עיני נבחר ציבור, מקורבים, תפקידים, עיסוקים, כהונות - העלולים להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים.
- כל השאלונים מרוכזים בלשכה המשפטית בקלסרים ייעודיים לנבחרי ציבור ובמסגרת הביקורת עיינו בקלסרים אלו.**

### ממצאים

18. על אף שהטיפול בנושא הינו באחריות האגף למשאבי אנוש, לא נמצא שם מידע מרוכז בנושא, כגון טפסים וחוות דעת בנושא ספציפי זה.
19. במסגרת הביקורת איתרנו חתימות של נבחרי ציבור על טפסי הצהרה לקרבה משפחתית לעובדים מקדנציות קודמות. הטפסים לא מתועדים לא במשאבי אנוש ולא בלשכה המשפטית.
20. לא נמצא תיעוד על החתמת חברי מועצת עיר על טופס קרבה משפחתית בקדנציה הנוכחית.
21. כל חברי מועצת העיר חתמו על שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בהתאם לסעיף 44ד' לחוק התכנון והבנייה - אין הערות.

<sup>14</sup> כגון פנייה של ראש העירייה והמנכ"ל, תרשים ארגוני של העירייה ושל היחידה שבה משובץ/ת העובד/ת, קורות חייו, נוסח המכרז ופרוטוקול של ועדת הבחינה וכן חוות דעת של היועמ"ש. ככל שהקרבה מחייבת הסדר ניגוד עניינים, היועמ"ש מכין אותו והוא מצורף לבקשה.

<sup>15</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן ז'.

<sup>16</sup> העתק מהטופס מצורף כנספח לדוח, מסומן ח'.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

יצוין, כי אין זו מטרתו של 'שאלון לאיתור חשש לניגוד ענייניים' לאתר קרבה משפחתית בין נבחר ציבור לעובד עירייה. לכן, יש להקפיד להחתים ולתעד את טפסי קרבה משפחתית לנבחרים והחתימה על הטופס לא מספיקה.

### המלצות

ל. יש מקום לרכז את המידע בכל הנוגע לנבחרי ציבור, כולל סקירת טפסים ושאלונים שנוגעים לשאלת קרבת משפחה וניגוד ענייניים. לחילופין, לבחון אם נשאר מידע מהבדיקות שמקיפות שנעשו בנושא בעבר.

דוח ביקורת בנושא גיוס והעסקה של קרובי משפחה בעיריית הוד השרון

### 10. נספחים:

- ✓ טופס פרטי מועמד למשרה, מסומן כנספח א' ;
- ✓ טופס צ'ק ליסט - הליך מכרזי - קבלת עובד, מסומן כנספח ב' ;
- ✓ טופס הצהרה על קרבת משפחה בעיריית הוד השרון, מסומן כנספח ג' ;
- ✓ טופס הצהרה על קרבת משפחה לעובד ו/או חברת מועצה מכהן בעיריית הוד השרון מעודכן, מסומן כנספח ד' ;
- ✓ דוגמאות לטפסי הצהרה על קרבה משפחתית לנבחרי ציבור שהעובדים הוחתמו עליהם, מסומן כנספח ה' ;
- ✓ שאלון לאיתור חשש לניגוד ענייניים בהתאם לחוזר המנהל הכללי 2/2011, א' בניסן התשע"א, 5 באפריל 2011, מסומן כנספח ו' ;
- ✓ טופס קרבת משפחה לנבחרים, מסומן כנספח ז' ;
- ✓ שאלון לאיתור חשש לניגוד ענייניים בהתאם לסעיף 44ד' לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, מסומן ח'.

## השלמת בדיקה לדוח 27 לשנת 2020 בנושא התקשרות לצורך ביצוע טקסי יום הזיכרון

### רקע

בדוח 27 לשנת 2020 נבדקו היבטים בהתקשרות של העירייה עם חברת א לצורך ביצוע טקסי ימי הזיכרון לשנת 2020. הדוח בוצע ע"י מבקר העירייה היוצא מר מוטי פרוינד.

בהתאם לסעיף 8 לדוח:

"מתוך השיחות שקיימתי עם הגורמים הרלוונטיים, לא הצלחתי לקבל תשובות לשאלות הבאות:

א. מי החליט על זהות הספקים, אליהם העירייה פנתה.

ב. מי הכין את המפרט הטכני שהופנה ל 3-ספקים, כדי לקבל הצעות מחיר".

ניתן לראות שמבקר העירייה היוצא לא הצליח להגיע למסקנה מי הכין את המפרטים הטכניים ו/או מי אסף את הצעות המחיר.

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת מיום 20.10.21 התבקשתי להשלים את הבדיקה לגבי איסוף הצעות המחיר וכתובת המפרטים.

### הפעולות שבוצעו:

- שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטיים בעירייה ומחוצה לה - חלק מהעובדים איתם ביצעתי את השיחות כבר אינם עובדים בעירייה.
- שיחות עם בעלי תפקידים בחברות שהתמודדו בהליך התחרותי.
- עיון בהתכתבויות ובחומרי הביקורת שנאספו ע"י המבקר היוצא.

### קשיים בביצוע הבדיקה

- קושי אובייקטיבי מרכזי הוא פרק הזמן שעבר מביצוע ההתקשרות עד לביצוע הבדיקה החוזרת.
  - חלק מבעלי התפקידים, העוסקים בתפקידי מפתח הקשורים באופן ישיר להתקשרות, עזבו את העירייה.
  - ריבוי ביקורות - המבוקרים נדרשו לספק את אותם הסברים מספר פעמים למספר גורמים שונים: למבקר היוצא, לוועדת הביקורת ולח"מ.
- יש לציין, כי המבקר היוצא ציין בזמן אמת את היעדר האפשרות לקבלת תשובות לשאלות אלה.

### תוצאות הברור

השיחות והחומרים שנאספו לא העלו ממצאים ומידע נוסף מעבר למה שידוע.

בנסיבות אלה, אני מוצא שאין מקום להמשך בדיקות בנושא.

משה שטיגליץ, רו"ח

מבקר העירייה