

עיריית אריאל
מבקרת העירייה
והממונה על תלונות הציבור



דוח ביקורת שנתי 2025



תוכן העניינים

3	מכתב המבקרת
4	תגובת ראש העיר
	התנהלות העירייה במלחמת חרבות ברזל ומעקב אחר תיקון ליקויים בדוח רשות החירום
5	הלאומית
56	שומה עיריית אריאל
116	החוק למניעת העסקה של עברייני מין
146	אבטחת מידע וסיכוני סייבר
224	בקרת בקשות לתמיכה לשנת 2025

לכבוד
מר יאיר שטבון
ראש העיר אריאל
א.ב.

הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה לשנת 2025

הריני מתכבדת להגיש לעיוןך את דוח מבקרת העירייה לשנת 2025, זאת בהתאם להוראות תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), תשמ"א-1981, סעיף 66 ל.

בהתאם להוראות התקנון, בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח, יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו לדוח, ויומצא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

דוח הביקורת השנתי כולל חמישה נושאים מרכזיים, שנבחרו במסגרת תוכנית הביקורת השנתית, והם:

1. **שומות ארנונה בעיריית אריאל**
2. **יישום החוק למניעת העסקה של עברייני מין**
3. **אבטחת מידע וסיכוני סייבר**
4. **התנהלות העירייה במהלך מלחמת "חרבות ברזל"**
5. **ביצוע תהליכי בקרה על בקשות לקבלת תמיכת העירייה לשנת 2025**

בחירת נושאי הביקורת השנה משקפת את תפיסתי, לפיה הביקורת הפנימית נועדה לשמש ככלי ניהולי המסייע לשיפור תהליכים, לחיזוק המנהל התקין ולניהול מושכל של משאבי העירייה.

כך למשל, דוח הביקורת בנושא שומות הארנונה בחן סוגיות הקשורות לסיווגי נכסים עסקיים וליישומם בפועל, והצביע על פערים, אשר תיקונם עשוי להביא לשיפור בהוגנות החיוב ולחיזוק הכנסות העירייה, זאת בהתחשב בפעילות העסקים בעיר.

דוחות הביקורת הנוספים עסקו, בין היתר, בהגנה על אוכלוסיות רגישות, בהתמודדות והיערכות העירייה לסיכוני אבטחת מידע וסייבר, ובבחינת תפקוד הרשות בתקופת חירום, נושאים אשר חשיבותם התחדדה במיוחד בשנים האחרונות.

לתפיסתי, ביקורת פנימית אפקטיבית תורמת לשיפור עבודת הרשות, לחיזוק אמון הציבור, ולהטמעת תרבות ארגונית של בקרה, אחריות ושיפור מתמיד.

ברצוני לציין לשבח את שיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת מצד הנהלת העירייה והגורמים המבוקרים, ואת ההכרה בחשיבות הביקורת ככלי המסייע לפעילות תקינה, יעילה ושקופה של הרשות.

אני מודה לך, אדוני ראש העיר, על תמיכתך במוסד מבקר העירייה, ועל המחויבות ליישום המלצות הביקורת, אשר יש בהן כדי לסייע בהשגת מטרות העירייה ובמתן שירות איכותי ומקצועי לתושבי העיר.

בכבוד רב,

חני בריקמן
מבקרת העירייה וממונה
על תלונות הציבור

העתקים:
מנכ"ל העירייה
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
חברי הוועדה לענייני ביקורת
חברי מועצת העיר

25.1.26

לכבוד

הגב' חני בריקמן
מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת שנתי - 2025

ברצוני להודות לך על הגשת דוח הביקורת השנתי לשנת 2025. עבודת הביקורת המקצועית והיסודית משקפת בחינה מעמיקה של תחומי הליבה בעירייה ומדגישה את האחריות הניהולית והציבורית המוטלת לפתחנו.

הנהלת העירייה רואה בדוח כלי עבודה אסטרטגי המאפשר איתור פערים וייעול תהליכים, הן בשגרה והן בחירום. אנו מאמינים כי הביקורת הפנימית היא נדבך חיוני בחיזוק הניהול התקין, השקיפות ואיכות השירות לתושב.

בהתאם לכך, הנחיתי את כלל הגורמים הרלוונטיים לבחון לעומק את הממצאים, ולגבש תוכנית עבודה ליישום ההמלצות, תוך קביעת לוחות זמנים ברורים לתיקון הליקויים.

אני מברך על שיתוף הפעולה הפורה בין לשכת המבקרת ליחידות העירייה, ומודה לך על מחויבותך המקצועית לשיפור מתמיד של הרשות לטובת העיר ותושביה.

בכבוד רב,

יאיר שטבון

ראש עיריית אריאל



דו"ח ביקורת בנושא:

**התנהלות העירייה במלחמת חרבות
ברזל ומעקב אחר תיקון ליקויים
בדוח רשות החירום הלאומית**

1. כללי

1.1 מבוא

1.1.1 היקף הביקורת

בהתאם לתוכנית העבודה של מבקרת עיריית אריאל (להלן: "העירייה"), ולנוכח אירועי מלחמת "חרבות ברזל", אשר השפיעו משמעותית על פעולות העירייה החל מחודש 10/2023, נבדקה פעילות העירייה במהלך המלחמה, וכן נבדק נושא יישום המלצות ביקורת מוכנות לחירום של עיריית אריאל, כפי שנערך על ידי רשות החירום הלאומית בחודש 12/2021.

1.1.2 מטרות הביקורת

מטרות הביקורת העיקריות הינן, כדלהלן:

(א) בחינת היערכות העירייה לחירום ואופן תיקון הליקויים שהוצגו על ידי רשות החירום הלאומית במסגרת דוח הביקורת שנערך על ידה בשנת 2021;

(ב) בחינת אופן התנהלות העירייה במהלך מלחמת חרבות ברזל (10/2023 - 08/2025), ויישום ההחלטות שהתקבלו על ידי הגורמים המוסמכים בוועדת מל"ח העירונית;

(ג) הערכה של מוכנות העירייה להתמודדות עם אירוע חירום חמור, בחינת יעילות תפקוד העירייה במהלך אירועי חירום, זיהוי נקודות תורפה קיימות והמלצות לשיפור המוכנות לחירום;

1.1.3 פגישות שנערכו

לצורך ביצוע הביקורת קיימה הביקורת פגישת עבודה ו/או שיחות עם הגורמים הבאים:

(א) מר מתן גרובר - מנכ"ל עיריית אריאל.

(ב) מר איתן קליין - מנהל אגף ביטחון וחירום בעיריית אריאל ומנהל מכלול מבצעים בחירום (לשעבר).

(ג) מר בן-אור בלום - ממונה חירום וביטחון באגף ביטחון וחירום בעיריית אריאל וסגן מנהל מכלול מבצעים בחירום.

(ד) מר אריאל אינגלזה - רבש"צ באגף ביטחון וחירום בעיריית אריאל ומתנדב במכלול מבצעים בחירום.

(ה) גב' נינה ארואטה - מנהלת המוקד העירוני (לשעבר).

(ו) מר שילה ענקי - מהנדס העיר אריאל ומנהל מכלול הנדסה ותשתיות בחירום.

(ז) גב' נוי בן עמרה - סגנית מנהל מכלול הנדסה בחירום.

(ח) מר צחי מזרחי - מנהל מכלול לוגיסטיקה בחירום (לשעבר).

(ט) מר איתמר רוזנפלד - מנהל אגף החינוך בעיריית אריאל ומנהל מכלול חינוך וקליטה בחירום.

(י) מר אלי גיל-עד - מנהל האגף לשירותים חברתיים בעיריית אריאל ומנהל מכלול טיפול באוכלוסייה בחירום ויו"ר ועדת פס"ח.

כמו-כן, התקיימו פגישות ו/או שיחות עם גורמים נוספים בעירייה ומחוץ לעירייה, בהתאם לצורכי הביקורת.

1.1.4 מתודולוגיית הבדיקה

הביקורת התבצעה בשלבים הבאים:

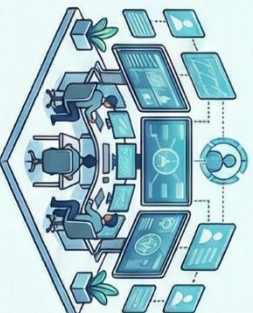
- א. קיום פגישות היכרות עם נציגי העירייה בהתאם לצורכי הביקורת.
- ב. קבלת אסמכתאות ונתונים הנדרשים לביקורת.
- ג. סקירת פרוטוקולים, עיון במסמכים הנוגעים לביקורת וביצוע ביקורים בשטח.
- ד. בחינה וניתוח מקיף של כלל היבטי הביקורת, בהתאם לאסמכתאות שהוצגו בפני הביקורת וממצאי הסיוורים שנערכו.
- ה. קיום פגישות עבודה נוספות, ופנייה להשלמת אסמכתאות ונתונים בהתאם לצורכי הביקורת.
- ו. בדיקה וניתוח של האסמכתאות והנתונים המשלימים שהתקבלו וניתוח הנתונים שנתקבלו.
- ז. עריכת טיוטת דוח ממצאי ביקורת ראשוני, והגשתו לעיון ותגובות בהתאם להחלטת מבקרת העירייה.
- ח. קבלת תגובות הגורמים האמונים, שילובם בדוח הביקורת, והפצת דוח ביקורת סופי הכולל תמצית והמלצות הביקורת.

2. תקציר מנהלים

2.1 תמצית הדוח

מוכנות עיריית אריאל לחירום: תמונת מצב מדוח הביקורת

נקודות חוזק ומוכנות גבוהה



מטה חירום עירוני מאורגן היטב

המבנה הארגוני תואם להנחיות
וכלל מכלולים מתפקדים עם
תכניות מפורטות.

**היערכות מתקדמת
להדירת גורמים עוינים**
הוקמו כוחות כוננות וצוותי מגן
אזרחיים המצוידים ומתורגלים
באופן שוטף.



תיק חירום ונהלים מקיפים

קיים תיעוד נרחב של נהלים
ותרחישים המאפשרים
התמודדות עם מגוון מצבי חירום.

ליקויים מרכזיים ונושאים לשיפור



פערים קריטיים בציווד ובמתקנים

נגררי חירום חשופים לפגעי
מזג אוויר, ומחסן החירום קטן
ואינו מופרד מצויד צבאי.

**רק 47% מתקציב תחזוקת
המקלטים נוצל ב-2023**

תקציב מאושר: 345,000 ₪
ביצוע בפועל: 162,050 ₪



מצוקת כוח אדם ונהלים לא מאושרים

אגף הביטחון והחירום סובל ממחסור
בכוח אדם ורוב נהלי החירום סרם
אושרו רשמית.



2.2 עיקרי הממצאים וההמלצות

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת	מעבר המבוקרים
מטה חירום שירחי 3.2.1	מכלול חיסון: 1. מנהל המכלול טרם השלים הכשרה מחייבת. 2. כתיבת תרחישי הפעולה טרם הושלמה. מכלול לגיטיטיקה: 1. תחלופה גבוהה של כוח אדם יוצרת פער בהכשרות. 2. חסריים חוזים נצורים (למעט מיים). 3. קיים חוסר בתכלול בין התאים. מכלול הנדסה: חסרים פתרונות לדרכים חלופיות במקרה של בידוד העיר.	מכלול חיסון: 1. על מנהל המכלול (ובמידת האורן סגן) לסיים את ההכשרה המחייבת בהקדם. 2. יש לפעול לסיים הטמעת מערכת השליטה והפיקוח על מערך ההסעות, לקבלת תמונת מצב בזמן אמת. 3. יש לקיים תרגיל מלא של נציגי המכלול במרכז ההפעלה לבחינת הקשר וחקירת המידע. 4. על מנהל המכלול להשלים את כתיבת תרחישי הפעולה והמענה של הצוות. מכלול לגיטיטיקה: 1. יש לוודא הגברת שיתוף הפעולה והתכלול (אינטגרציה) בין התאים, כולל מפגשים בשגרה. 2. יש לבחון רישום של תאריכי עזיבה צפויים של אנשי צוות, כדי להיערך לגיוס והכשרת מחלופים מראש. 3. יש לוודא קיומם של חוזים נצורים (להבטחת מלאי חירום) ולהקצות משאבים לכך בהתאם לחוות דעת מקצועית. מכלול הנדסה: 1. יש לפעול ללא דיחוי למציאת פתרונות לדרכים חלופיות אל העיר וממנה, להתמודדות עם תרחיש בידוד העיר. 2. יש להקצות את המשאבים הנדרשים (תקציבים ומכוננים) ליישום פתרונות הדרכים החלופיות בהקדם.	מנהל מכלול חיסון: 1. סגירת מנהל המכלול עברה את ההשתלמות במכלול לאיתנות. מנהל המכלול מסיים בשבוע הבא את ההכשרה. 2. מערכת השליטה והפיקוח על ההסעות הוטמעה ופועלת. 3. תרגיל מכלול מלא בוצע ברבעון השני של שנת 25, ואפיו להתקיים ברבעון הראשון של שנת 26 תרגיל מכלול מקיף נוסף. 4. כתיבה של תרחישי ייחוס ופרוטוקול מענים נמצאת בביצוע, ועתידה להסתיים עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 26. מנהל מכלול לגיטיטיקה: 1. מבצע שיתוף פעולה ותכלול (אינטגרציה) של כלל התאים, כגון: באמצעות קיום מפגשים תקופתיים גם בסני שגרה 2. כראע קיים פער במהמס חשמי - בטיפול 3. לגבי קיומם של חוזים נצורים, קיים בנשא אובל ודלק. מנהל מכלול הנדסה: 1. יש פתרונות חלופיים, כולל מצאת שמראה את כלל החווא. לעניין ביצוע, המשתמעות מאוד יקרה, פריצת שביל עפר לפארק תעשיות. העזריה נסיתה מספר פעמים מול הצבא, כולל בכל תרגיל. 2. כגון לגעה זה אפי יודע להבטיח מקור תקציבי ומעוד. 1. מבנה מרכז ההפעלה עוד טרם עבר מסורה סופית ומצוי בתקופת בדיק. 2. עיקר הלקויים ידוע ומטופל.
מטה חירום שירחי 3.2.2 מרכז הפעלה שירחי בחינם	1. המבנה נמסר עם לקויים לכאורה במערכות החשמל, המים, וגומרים. 2. לא נמצאה כמות מיים מספקת לשרייה אוטונומית.	1. יש להזמין בהקדם גורמי מקצוע מומחים לביצוע בקרת איכות ועמידה בדרישות פיקוד העורף (חשמל, אטימות, מלאי חירום ועוד). 2. על הגורמים האמונים (בטחון והנדסה) לערוך "בדק בית" יסודי ולודא שהקבלן יסיים את החתימויות בהתאם למכרז ולדרישות פקע"ר	

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.2.3 תיק אב לחירום ונהלים	1. רוב נהלי החירום (כגון: הפעלת חפ"ק, מעבר משגרה לחירום) נכתבו אך טרם אושרו על ידי הגורמים המוסמכים ("טרם אושר"). 2. חסרים נהלים בתחומים כגון רציפות תחבורתית ומים.	1. על מנהל אגף ביטחון וחירום לפעול להשלמת נהלי החירום, קביעת מספרי הנהלים ואישורם על ידי הגורמים המוסמכים. 2. יש לקבוע בנהלים כתובים את סדרי הפעולות בתחומים חסרים, כגון: רציפות תחבורתית, אספקת מים ותפעול גברציה	1. יושלמו הנהלים החסרים ויתוקנו כנדרש. 2. כאשר יכנסו בעלי תפקידי רלוונטיים חדשים יוגדרו סדרי הפעולות בחירום.
3.2.4 נגזרים ומחסיני חירום	1. קושי קל בפתיחת דלתות / חלונות בחלק מהמקלטים. 2. קיים חוסר במשאבים לביצוע בדיקות מקיפות ותקופתיות. 3. העירייה אינה מפקחת על מקלטים פרטיים משותפים. 4. קיים מחסור במקלטים / מחסות ביחס לגודל האוכלוסייה.	1. יש לבצע ביקורת מקצועית מקיפה על ידי גורמים ייעודיים לכל מערכות המקלט (איטום, חשמל, מים, ביוג, אוויר, שלד ועוד). 2. יש להקצות משאבים לביצוע בדיקות תקופתיות שוטפות לאחר הביקורת הראשונית. 3. יש לוודא הפעלת מערכת שליטה מרחוק בדלתות ולהגדיר נהל עבודה מחייב לנושא. 4. יש לבצע פיקוח על מקלטים פרטיים משותפים כנדרש בחוק. 5. יש לבחון פתרונות למחסור במקלטים ובמחסות המונים מל פקע"ד ורח"ל.	1. כלל המקלטים הציבוריים בעירייה מבוקרים בהתאם לתקנות. 2. העירייה מתקונה במים אלה מערכת שליטה מרחוק (LORA) ותחל, באופן הדרגתי, לאפשר נעילה/פתיחה מרחוק של מקלטים
3.2.5 מקלטים ציבוריים			

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	עיקרי המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.2.6 תפקוד אגף ביטחון וחירום במטה החירום העירוני	1. נהלל החירום טרם אושרו רשמית. 2. האגף סיבל ממצוקת כוח אדם ביחס לריבוי המשמיות בשגרה ובחירום	1. על מנהל האגף לסיים את עדכון ואישור נהלל החירום. 2. יש לבחון מחדש את המבנה הארגוני ולהקצות משאבים וכוח אדם הולמים לביצוע כלל המשימות בשגרה ובחירום	1. כלל נהלל העירייה, לרבות בתחום החירום, יתקופו ואושרו בשנה"ע 2026 2. מנהל אגף הביטחון יציף בפני מנכ"ל העירייה הנכנס ונפתי ראש העיר את הצורך להקצות משאבים נוספים לאגף הביטחון לצורך עמידה במשימותיו.
3.2.7 תקציב להיערכות חירום	1. פער ניכר בין ההכנון לביצוע בסעיף "תחזוקת מקלטים" (נוצל רק 47% ב-2023). 2. שיפור ביצוע התקציב ב-2024 (90%) לעומת 2023 (70%).	1. יש לבצע בחינה תקופתית של תוכניות העבודה מול הביצוע בפועל (במיוחד בסעיפי ניהול האגף). 2. יש לבדוק את היסודות לפערים המדוילים בין התכנון לביצוע בסעיף "תחזוקת מקלטים" ולתכנן באופן ריאלי לעתיד. 3. יש לחתור לניצול תקציבי מלא ולהמשיך את מגמת השיפור בניצול התקציב	1. תמנצע בחינה תקופתית של תוכניות העבודה. 2. יותאם תקציב לצורך טיפול במקלטים 3. יבוצעו בקורות לצורך ניצול התקציב באופן מיטבי 4. יונתן דגש לפער בין תכנון לביצוע. 5. תוכניות העבודה ייבחנו אחת לרבעון כדי לודא התאמה לתיעדוף אסטרטגי. 6. ייבחנו היסודות לפערים בין תכנון לביצוע.
3.3 היערכות העירייה למרחישי חירום מרחמים עוינים	1. לא מקבע מרכז הפעלה חלופי ולא מקבעה תפיסת הפעלה לדילוג. 2. המלצות בנושא כוח אדם וריתוק משקי טרם יושמו במלואן.	1. יש לקבע מרכז הפעלה חלופי ולהגדיר תפיסת הפעלה לדילוג אילו בשעת הצורך. 2. יש להשלים את מדיניות ההעסקה בחירום ולבצע ריתוק משקי לכל עובדי העירייה	1. מרכז חלופי וגודר יוקם בשנים הקרובות, שכן העירייה לא הכירה את האפשרות להקמת מרכזים חלופיים, אך עם מידלת העיר וושקלש בכך משאבים. 2. טיפול מנכ"ל ואגף הון אנושי.
3.4 מעקב תיקון ליקויים דוח ביקורת רח"ל 2024			

2.3 סיכום הביקורת

דוח מבקרת העירייה בנושא התנהלות העירייה במלחמת חרבות ברזל ומעקב אחר תיקון ליקויים מציג תמונת מצב כוללת של מוכנות העירייה ואופן התפקוד בשעות החירום.

הביקורת התמקדה בהערכת המכלולים השונים במטה החירום העירוני, והיא מתארת הן את החוזקות והן את הנקודות הטעונות שיפור.

ככלל, הביקורת מצביעה על רמת מוכנות גבוהה יחסית של העירייה בהתמודדות עם מצבי חירום, הן מבחינת תכנון ונהלים והן מבחינת הכשרת כוח האדם. התיעוד המקיף של הנהלים ואנשי הקשר, יחד עם התגובות הגמישות והיצירתיות לפתרון בעיות בלתי צפויות, מעידים על מערכת מתפקדת המרכיבה תשתית איתנה לניהול אירועים מורכבים וייחודיים עימם העירייה נדרשת להתמודד בחירום (לדוגמה: מכלול הלוגיסטיקה, העושה שימוש בתיקי חירום מפורטים, תוך שימת דגש על שימור המשכיות פעילות העירייה גם בתרחישי קיצון שאינם בהכרח תלויות במזג אוויר).

הביקורת התמקדה בפעילותם של מכלולים שונים והתרשמה לחיוב מיכולת תפקודית נאותה בהתאם לתרחישים השונים. מכלול החינוך, לדוגמה, מוכיח רמת מוכנות גבוהה ומענה לצרכים מיוחדים כחלק מאחריותו הכוללת על מערכת החינוך בכל הגילים. בנוסף, קיימת מודעות ותכנון מראש לאספקת ציוד ומזון בסיסיים לתושבים, מה שמקל על העירייה במתן מענה בחירום.

עם זאת, נמצאו נקודות לשיפור, ביניהן חוסר בגיבוש שיתוף פעולה ותכלול אפקטיבי בין חלק מהתאים במכלולים, והיעדר מעקב אחר צוותי המכלולים ותאריכי עזיבתם לצורך גיוס והכשרה מראש של מחליפים. כן הוער, בדבר המחסור בכוח האדם באגף הביטחון והחירום, העלול להשפיע על תפקוד האגף בשגרה בכלל ובחירום בפרט.

בנוסף, הביקורת מצביעה על מחסור בחוזים נצורים, וכן על הצורך בהקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך בהתאם להמלצות המקצועיות ולהנחיות פיקוד העורף.

לסיכום, העירייה מציגה מערך מוכנות וחירום ברמה נאותה, עם תשתית נהלים מפורטת, הכשרות מקצועיות המותאמות לתפקידים השונים, ותכנון מקיף למענה צמוד ויעיל בעת אירועים קשים.

הביקורת ממליצה על שיפור תהליכי התקשורת והאינטגרציה בין התאים במכלולים ובין המכלולים עצמם, וכן על המשך פיתוח ועדכון מתמיד של הנהלים, לצורך התמודדות משופרת עם תרחישי חירום עתידיים.

3 פירוט ממצאי הביקורת

3.1 רקע כללי

מתקפת הטרור חסרת התקדים שהתרחשה ביום שבת, חג שמחת תורה התשפ"ד (07/10/2023) היוותה נקודת שבר היסטורית במערך ההגנה האזרחית של מדינת ישראל. המתקפה המשולבת, שכללה חדירה מתואמת של כוחות חמושים במקביל לירי מסיבי של אמצעי לחימה תלול מסלול, חשפה פערים מהותיים במוכנות העורף האזרחי.

היקף הפגיעה היה חסר תקדים, כאשר למעלה מאלף ומאתיים אזרחים וחייילים נרצחו, מאות נפצעו, 251 בני אדם (חיים וחללים) נחטפו לרצועת עזה, ונגרם הרס נרחב לתשתיות אזרחיות וצבאיות. התושבים נאלצו להתמודד עם מציאות קיצונית של הסתתרות ממושכת במרחבים מוגנים, תוך חשיפה לזוועות בזמן אמת.

המערכת המשפטית-מנהלית הגיבה באופן מדורג, כדלהלן:

- ✧ בשעה 08:00, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף עד מרחק 80 ק"מ מגבול רצועת עזה;
- ✧ בשעה 18:00, הכריז השר לביטחון לאומי על אירוע חירום אזרחי במדינה כולה (למעט אזור 80 הק"מ עליו הכריז שר הביטחון מצב מיוחד בעורף כאמור);
- ✧ בשעה 21:00, הורחבה ההכרזה על מצב מיוחד בעורף לכל שטח המדינה (כולל שטחי יו"ש);

הרשויות המקומיות, המוגדרות כ"לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נדרשו להתמודד עם אתגרים חסרי תקדים. מעמדן הייחודי נובע מהיותן הגורם השלטוני היחיד המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המקומית, ומתוקף אחריותן לאספקת מכלול השירותים החיוניים לתושבים.

בהתאם להוראות הדין, תפקידן המורכב של הרשויות המקומיות בעת חירום כולל:

- ✓ שמירה על רציפות תפקודית באספקת שירותים חיוניים;
- ✓ התמודדות עם מגבלות תפעוליות חריגות;
- ✓ ניהול מערכי חירום תחת מחסור בכוח אדם ובציוד;
- ✓ תיאום מול גורמי החירום הלאומיים;

כמו-כן, ההיערכות הנדרשת מהרשויות המקומיות כוללת, בין היתר:

- ✓ יישום הוראות ונהלים של הדרגים המנחים;
- ✓ הבטחת קיומם של אמצעים חיוניים לפעילות בחירום;
- ✓ הכשרה, תדריך ותרגול של מערך כוח האדם;

ככלל, הרשויות המקומיות פועלות בשלושה מצבי יסוד קבועים ומוגדרים, כדלהלן:

(א) מצב שגרה

פעילות המתרחשת בתקופות רגיעה שבהן לא מתקיים מצב חירום כלשהו. בתוך כך, ייתכנו אירועי חירום שלא יוכרזו כמצבי חירום אך מצריכים התמודדות מיוחדת עם אירוע "חירום

שבשגרה" (כדוגמת שרפה, אירוע חירום אזרחי, פיגוע);

מצב חירום

מתקיים במצב מתיחות ביטחונית וכן במצבים בהם צה"ל נדרש להפעיל כוח, אך לא באופן ובעוצמה שמפעילים את כלל כוחו של צה"ל. במצב זה ייתכן ויוכרז מצב משפטי "שעות התקפה" או "מצב מיוחד בעורף" בד"כ באזור מוגבל, וייתכן ויופעל מערך מל"ח;

מצב מלחמה (ב)

מצב בו ישנה הפעלת כוח רחבה של הצבא במבצעים שתכליתם הכרעת האויב. במצב זה, הצבא יידרש לקבל משאבים לאומיים רבים שיתמכו בפעילותו. ככלל במלחמה יוכרז מצב משפטי "מצב מיוחד בעורף", ומערך מל"ח יופעל.

מצבי החירום בעורף הם מצבים משפטיים ומנהליים המוכרזים על ידי הממשלה או שר הביטחון, במטרה להתמודד עם איום על האוכלוסייה האזרחית בעורף. התנאים וההגדרות למצב חירום בעורף, כפי שפורטו בתיק אב לחירום שנערך על ידי רשות החירום הלאומית בשיתוף עם משרד הפנים, פקע"ר ומרכז השלטון המקומי, הינם כדלהלן:

מצבי התגוננות אזרחית (א)

1. **שעת התקפה** - פרק זמן מיידי הנמשך 24 שעות מרגע התרחשות התקפה על העורף או מרגע שנשמעה אזעקה, וזאת ללא צורך בהכרזה מיוחדת של הרשויות המוסמכות (התקפות נוספות בתוך 24 השעות, מאריכות מיידיית את שעת ההתקפה מחדש לעוד 24 שעות);
2. **מצב מיוחד בעורף** - מצב משפטי המוכרז על ידי הממשלה או שר הביטחון, לאחר שהם משוכנעים כי קיימת סבירות גבוהה לאיום התקפה על האוכלוסייה האזרחית בעורף. ההכרזה נעשית בהתאם לחוק התגוננות אזרחית התשי"א-1951;

מצב אירוע חירום אזרחי (ב)

מדובר באירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או הרכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה, או פעילות חבלנית עוינת. הסמכות להכריז על מצב זה נתונה לשר לביטחון לאומי בהתאם להוראות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, למעט במקרים חריגים בהם הסמכות נתונה לראש הממשלה ולשר הביטחון;

מצב הכרזה על תקופת הפעלה של משק לשעת חירום (מל"ח) (ג)

מדובר בפרק זמן שהוחלט להפעיל בו את מערך מל"ח (מערך לחירום), שניתן להכריז עליו באירועים מלחמתיים או אירועי חירום בשגרה. ההחלטה מתקבלת על ידי הממשלה, לפי הצעת שר הביטחון (המסתייע במטה רח"ל), או באופן דחוף על ידי שר הביטחון ושר האוצר בהתייעצות עם ראש הממשלה.

יצוין, כי קיימות הגדרות כלליות נוספות, כדלהלן:

- **תקופת חירום** - כוללת את התקופות בהן מוכרז "מצב מיוחד בעורף" או "תקופת הפעלת מל"ח", וכן כל מצב חירום אחר שהוכרז.
 - **שגרת חירום** - פרק זמן בו מתקיימת מלחמה או כוננות לקראתה, הכוללת הפעלת מערך החירום הרשומי, או הכרזה על "מצב מיוחד בעורף", אך לא אירע אירוע מלחמתי בשטח הרשות.
- בנוסף, קיימים גם מצבים בהם ייתכן מצב של "כוננות" באמצעים לא שגרתיים עקב סכנה חמורה, פיגועים המוניים, אסונות טבע, או שילוב של תנאים לא צפויים הדורשים פעולה מידית, בהגדרתם "מצב מיוחד".
- לסיכום, מצבי החירום בעורף מתבססים בדרך כלל על הכרזות משפטיות של הדרג המדיני, תוך התחשבות באופי האיום, משך הזמן ומטרת הפעלת מערך החירום, וזאת כדי להגן על האוכלוסייה האזרחית ולתאם בין הגופים השונים לטיפול במצב.
- כאמור לעיל, בכל שטח מדינת ישראל, ובכלל זה בשטחי יהודה והשומרון, הוכרזו מצבי חירום ברמות שונות, החל מיום שבת חג שמחת תורה התשפ"ד - 07/10/2023 - ועובר למועד הביקורת (להלן: **"התקופה הנבדקת"**). כמו-כן, לאור העובדה שבעיר אריאל לא התקיימה פעילות מלחמתית, בכל התקופה הנבדקת, שיטת הפעלת הרשות השתנתה בהדרגה ממצב של הפעלת משק לשעת חירום למצב של שגרת חירום שוטפת.

3.2 התמודדות העירייה במלחמת חרבות ברזל

3.2.1 מטה חירום עירוני

1. רקע

מטה החירום העירוני, הוא חלק ממערך המל"ח הכללי אשר פועל ברמה המקומית, ומטרתו לתכנן, לתאם ולהפיק מענה מקומי לשעת חירום בהתאם להנחיות מטה המל"ח ארצי והוועדות המקומיות (ועדת מל"ח).

מטה החירום העירוני מקיים את המבנה המבצעי בעירייה, אשר אחראי על יישום והנחיית פעילות כלל הגורמים העירוניים והביטחוניים למתן מענה בחירום, תוך שיתוף פעולה עם המטה הארצי וגורמים נוספים במערכת החירום הלאומית.

להלן תיאור המאפיינים והפעילויות המרכזיות של מטה החירום העירוני:

- (1) תיאום שילובו של מטה פס"ח (פינוי, סעד, חללים) המקומי בתכנון המענה העירוני לקליטת מפונים ולטיפול באזרחים בנושאים מגוונים כגון: בריאות, רווחה, חינוך, מזון, היסעים ועוד, וכן בטיפול בחללים האזרחיים;
- (2) הכשרה ותרגול של גופי הביצוע המקומיים בשיתוף ועדת מל"ח המקומית, גורמי פקע"ר / הגמ"ר, משטרת ישראל, רשות פס"ח מחוזית, ומשרדי ממשלה שונים מהם מערך המל"ח מורכב;

(3) תכנון והיערכות לקבלת מפונים מתושבי רשויות מקומיות אחרות במסגרת סיוע הדדי לפי הנחיות הרשות המחוזית לפס"ח;

(4) ועדת המל"ח המקומית פועלת בהתאם להנחיות ולתיאום עם מטה מל"ח הארצי ועם ועדות מל"ח המחוזיות, בהתאם למסגרת שמוגדרת בהחלטות הממשלה שנוגעות למענה בשעת חירום;

(5) במסגרת פעילותו של מטה החירום העירוני, מתקיים תיאום מתמשך בין העירייה למשרדי הממשלה ולגופים ביטחוניים, כדי להבטיח מענה יעיל לכל תחומי החירום המוכרים;

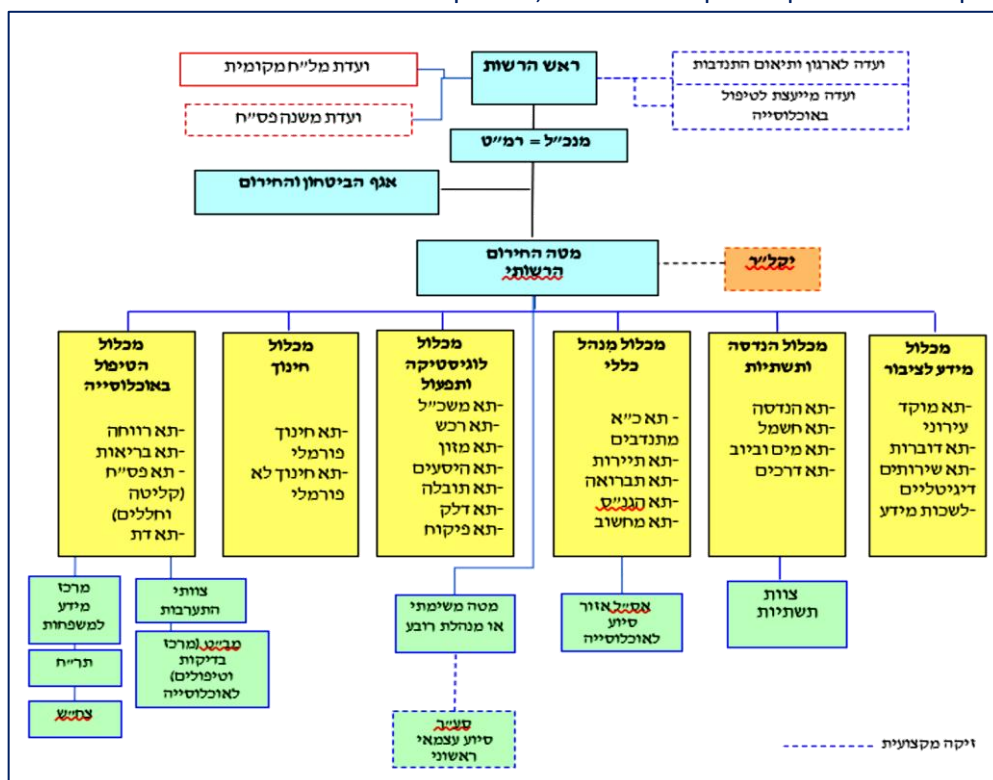
הביקורת נוכחה, כי בעיריית אריאל קיים מטה חירום עירוני, המותאם לצורכי העיר ולדרישות המקצועיות הנדרשות לשם התמודדות עם תרחישי הייחוס השונים, ובראשם התמודדות עם אירועים ביטחוניים מורכבים, כגון: השפעות של מלחמה רב-זירתית ואירועי פח"ע משמעותיים, לרבות תוכניות עבודה להתמודדות עם מצבי קיצון, כאשר חלק מהתרחישים עודכנו לנוכח אירועי יום 07/10/2025 ומלחמת חרבות ברזל.

2. ממצאים

(1) מבנה ארגוני של מטה החירום העירוני

סעיף 2 לפרק "מנחה למנהל אגף חירום וביטחון במטה החירום העירוני - תקציר" מתוך האוגדן לממונה ביטחון ברשות המקומית, אשר פורסם על ידי אגף חירום וביטחון במינהל לשירותי חירום וביטחון של משרד הפנים בחודש 02/2022 (להלן: "**אוגדן ממונה ביטחון רשותי**" או "**אוגדן מב"ר**"), מגדיר את מבנה מטה החירום העירוני המומלץ, כדלהלן:

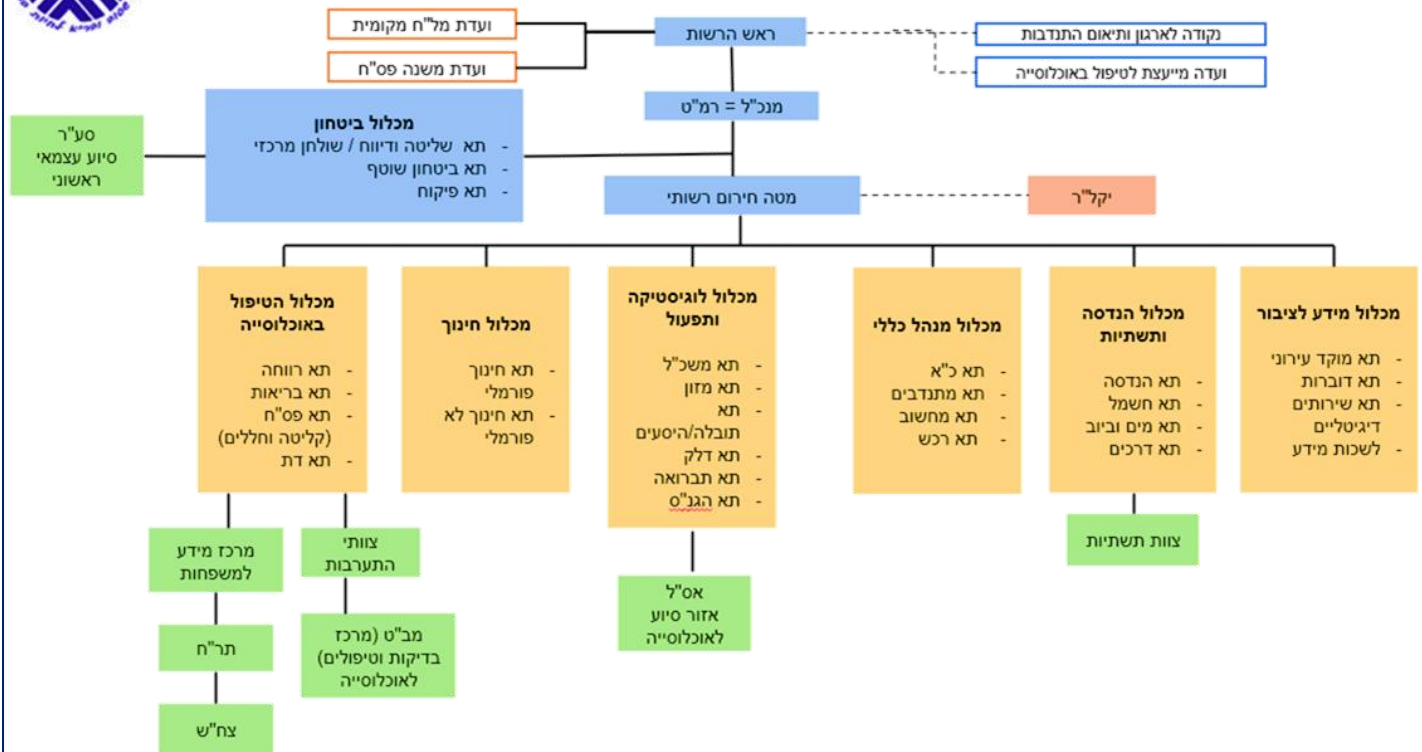
לביקורת הומצא תרשים תיאור המבנה הארגוני המעודכן של מטה החירום העירוני בעיריית אריאל, כפי שהוכן על ידי מנהל אגף ביטחון וחירום בעירייה, כדלהלן:





עיריית אריאל

מחלקת חירום וביטחון



מסקירת תרשים המבנה הארגוני, ולאור ממצאי הביקורת עולה, כי המבנה הארגוני של מטה החירום של עיריית אריאל, תואם את הנדרש בהתאם להנחיות.

(2) מכלול חירום

הביקורת קיימה פגישות עם מנהלי מכלולים נבחרים, ולהלן ממצאיה:

(א) מכלול ביטחון

ראו פרק 3.2.6 בנושא תפקוד אגף ביטחון וחירום במטה החירום העירוני להלן.

(ב) מכלול חינוך

הביקורת התרשמה, כי מכלול החינוך מגלה רמת מוכנות טובה למצבי חירום, כמפורט להלן:

- המכלול נושא באחריות מקיפה על כל מערכת החינוך בעיר, החל מגיל לידה ועד ביתה י"ב.
- המכלול אמון על נושא הקליטה ומפעיל את מתקני הקליטה בתוך בתי ספר שנקבעו לשם כך. בהנחיית העירייה, הוכשרו שלושה מתקני קליטה עיקריים, והם מוכנים להפעלה בהתאם להחלטת ראש העירייה.

- בנוסף למתקני הקליטה כאמור, נקבעו מספר אולמות ספורט נוספים, אשר מיועדים לשמש כמרכזי לינה לכוחות ביטחון ועובדי עירייה בריתוק בהתאם לצורך.
- המכלול דואג לספק מענה לצרכים מיוחדים בחירום, כגון: שמרטפיות לעובדים חיוניים וסיוע של נוער מתנדב. כמו-כן, המכלול מוכן לספק ארוחות ופתרונות לינה לתלמידים שנלכדו בעיר עקב חסימות בבישים בחירום (המכלול מחזיק מלאי מזון יבש במחסן ייעודי).
- המכלול מקיים קשר רציף עם מערך ההסעות בתוך ומחוץ לעיר (כ- 80 קוויים בעיקר מחוץ לעיר ולחינוך מיוחד, לא כולל קווי תחבורה ציבורית).
- מנהל המכלול ציין בפני הביקורת, כי עובר למועד הביקורת, מחלקת החינוך עובדת על הטמעת תוכנית שליטה לזיהוי מיקום כלי הרכב בזמן אמת (GPS), אשר תאפשר מעקב אחרי המיקום הפיזי של רכבי ההסעות, וכן מעקב אחר זהות הילדים בהסעות אלו בכל רגע נתון.
- המכלול מודע למורכבות התרחישים ומתכנן תרחישי פעולה מפורטים לזמנים שונים במהלך היום (בדרך לביה"ס, בתוך ביה"ס, לאחר ביה"ס). דגש מיוחד ניתן למענה לאחר זמן הלימודים (בשעות אחה"צ / ערב), בעיקר באמצעות מחלקת הנוער והחינוך הבלתי פורמלי.
- בנוסף, המכלול מספק גם מענה רגשי וסיוע באמצעות השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח) לנפגעים ולצוותי החינוך לאחר התרחשות אירועים.
- המכלול בודק את סטטוס המקלטים במשפחתונים ובמעונות הפרטיים, כאשר מקומות ללא מיגון נסגרים בחירום.

• כל צוות המכלול עבר הכשרות לחירום, אולם **עובר למועד הביקורת, מנהל המכלול הנוכחי טרם השלים את ההכשרה המחייבת.**

- מנהל המכלול דואג לקיים תרגילים מלאים בתרחישים שונים של כלל צוות המכלול, וזאת מעבר לתרגילים המבוצעים בבתי הספר (כ- 4 תרגילים שונים מעבר לתרגיל הארצי). עם זאת, בתרגילים עירוניים רוחביים של מטה החירום, משתתפים רק מנהל המכלול וסגנו.
- מנהל המכלול מקפיד לערוך משוברים לאחר תרגילים ו/או אירועי אמת, ובהתאמה לעדכן את כתיבת התרחישים המתורגלים, אשר לדברי מנהל המכלול, עובר למועד הביקורת, טרם הושלמה כתיבתם.

(ג) **מכלול לוגיסטיקה**

הביקורת התרשמה, כי מכלול הלוגיסטיקה ערוך לתרחישי חירום נפוצים ופועל בצורה מיטבית ואף יצירתית לפתרון בעיות בלתי צפויות. עם זאת, המכלול מתמודד

עם אתגרים משמעותיים בהיערכות למצבי קיצון ובגיוס כוח אדם בחירום, כמפורט להלן:

- מן הביקורת עולה, כי בשעת חירום, מכלול הלוגיסטיקה קולט אנשים מאגפים אחרים בעירייה, ואנשי צוות משלו עוברים בין אגפי העירייה והמכלולים השונים לפי הצורך. יצוין, כי שיטה זו משפיעה על איכות התכלול (האינטגרציה) של התאים.

- מנהל המכלול הציג לביקורת את תיק החירום למכלול הלוגיסטיקה. מסקירת תיק החירום ניכר, כי מנהל המכלול מבין היטב את תפקיד המכלול ותחומי אחריותו בשוטף ובחירום, וכי התיק מקיף בצורה נאותה את כלל הפעולות הנדרשות בחירום. כן יצוין, כי תיק החירום למכלול לוגיסטיקה נכתב במתכונת של "תיק אב" הכולל הפניות לתיקי משנה לפעילות התאים השונים בחירום.

- מכלול לוגיסטיקה הינו מכלול מרכזי מאוד המורכב ממספר תאים מקצועיים ייעודיים, האמונים על רציפות התפקוד בתחומי האחריות והפעילות השונים של מכלול, כדלהלן:

✓ תא דלק וגז:

דלק: אחראי על אספקת דלק לצרכים חיוניים והכוונה לתושבים היכן ניתן להשיג דלק. קיים תיק מסודר הכולל נהלים, רשימת תחנות דלק באזור, מלאי זמין, אנשי קשר ומנגנון התקשרות. העירייה עובדת כיום עם ספק דלק המאפשר תדלוק בחמישה סוגי תחנות באמצעות כרטיסי תדלוק.

גז: קיים מיפוי של כל צוברי הגז בעיר, פרטי החברות המפעילות ואנשי הקשר לסגירת גז בחירום. מידע זה מתעדכן באופן שוטף, ואיכות המענה נבדקת גם בשגרה.

✓ תא מזון:

אחראי על שני "סופרים ברזל" בעיר, המחויבים לפעול ולשמור על מלאי בסיסי קבוע של מוצרי יסוד בחירום. התא אמון על בדיקת המלאים מעת לעת בשוטף (למשל, גם לפני סופות שלג צפויות ולא רק במצב חירום). כמו-כן, צוות התא אחראי על הכוונת תושבים למקורות מזון במקרה של שיבושים באספקה.

✓ תא היסעים ותחבורה ציבורית:

היסעים: בשגרה מנוהל על ידי אגף החינוך. בחירום, מתאם עם חברות הסעה להחזרת תלמידים או לפינוי תושבים למרכזי קליטה בשיתוף עם מכלול חינוך.

תחב"צ: מנהל תוכנית חלוקה מיוחדת לחירום, במסגרתה מסלולי האוטובוסים משתנים, על מנת לספק מענה למפעלים חיוניים ומוסדות רפואיים בעיר, גם כאשר הצבא מגייס חלק מהאוטובוסים.

✓ תא הובלה ומחסנים:

אחראי על הובלת ציוד (כגון: שמיכות, ערכות שינה וציוד סניטרי) ממחסני חירום עירוניים (המנוהלים בשגרה על ידי אגף הביטחון) למרכזי קליטה או ליעדים אחרים בעיר ומחוצה לה. ברגע שמתקבלת הוראה מ"ועדת המלחמה" העירונית במרכז ההפעלה, מבוצעת ההובלה. ישנם תיקי מרכז קליטה מפורטים המגדירים את הציוד הנדרש בכל מרכז קליטה.

✓ תא תברואה ואיכות סביבה:

- איכ"ס: מטופלת בחירום על ידי איגוד ערים לאיכות הסביבה.
- תברואה: בשגרה שירותי התברואה כוללים גינון, מחזור וגזם. עם זאת, בעת חירום, השירות מצטמצם לפינוי אשפה ביתית בלבד. יצוין, כי הנהגים של התברואה הינם תושבי העיר אריאל שלא מגויסים למילואים, וכן כי העירייה פעלה מול צה"ל לרתק את משאיות האשפה, כדי שלא יגויסו, כך שמשאיות הפינוי נשארות בעיר ולא חונות במקום רחוק. כן יצוין, כי העירייה הגדירה נקודת ריכוז אשפה זמנית בעיר, כהערכות למקרה של הגבלה בפינוי האשפה לאתרי הטמנה חיצוניים בחירום.
- בשעת חירום, כל צוות המכלול עובר לפעול ממרכז ההפעלה. כן הוסבר לביקורת, כי כל צוות המכלול תורגל במעבר מסודר לעבודה ממרכז ההפעלה.
 - קיים תיעוד מקיף של נהלים ואנשי קשר, דבר המאפשר תקשורת טובה בחירום ומניעת "בזבוז זמן יקר" באיתור מידע חיוני.

• הביקורת מציינת לחיוב את התרשמותה, כי המכלול פועל בגמישות ויצירתיות לפתרון בעיות שצצות באופן בלתי צפוי, וזאת תוך הגדלת ראש מעבר לדרישות הכתובות בנהלים ו/או בתיקי החירום השונים.

- לדברי מנהל המכלול, ניכר כי תושבי העיר נערכו היטב למצב החירום, וזאת לאור הצטיידות במרכיבי חירום ואספקת מזון וציוד בסיסי. דבר זה מקל על העירייה במתן מענה לצרכים הבסיסיים לתושבים.
- המכלול מחזיק מספר ניכר של גנרטורים ניידים, וזאת מעבר לגנרטורים הקיימים במקומות קבועים ברחבי העיר, כאשר ההחלטה, היכן להציב את הגנרטורים בחירום, משתנה בהתאם להערכות הסיכונים והצרכים המשתנים בזמן אמת.

- הביקורת התרשמה, כי אחד האתגרים המרכזיים עימם מתמודד המכלול, הינו גיוסם של אנשי מפתח למילואים (כגון: מנהלי תחנות דלק, מנכ"ל איגוד ערים לאיכ"ס וכד'). על מנת להתמודד עם אתגר זה, מנהל המכלול הנחה להיערך מבעוד מועד עם רשימה של מחליפים ויצירת קשר יזום איתם להיכרות ותיאום ציפיות.

- אתגר נוסף ומשמעותי המשפיע על עבודת המכלול הינו, תחלופה גבוהה של כוח אדם מקצועי בעירייה במהלך המלחמה (בשל עזיבה ופרישה של עובדים). **תחלופה זו מציבה פער בהכשרת העובדים לחירום.** יצוין, כי בהתאם לנהלים, רק מנהל המכלול וסגנו נדרשים לעבור הכשרה ייעודית, ואילו יתר צוות המכלול מתוודך על ידי מנהל המכלול וסגנו, והבנת עבודתם נרכשת בעיקר במסגרת התרגילים השונים שנערכים מעת לעת בלבד.

- **לעירייה קיים מחסור בחוזים נצורים (המחייבים ספקים להחזיק מלאי חירום של סחורות חיוניות) על מנת לוודא אספקת מלאים אלו בחירום,** וזאת למעט חוזה נצור לאספקת מים, שנחתם עם אחת מרשתות השיווק הגדולות המחזיקה סניף ומחסן בעיר.

(ד) מכלול הנדסה

הביקורת התרשמה, כי מכלול הנדסה מגלה רמת מוכנות טובה למצבי חירום, במפורט להלן:

- מתחילת מלחמת חרבות ברזל, המכלול ביצע הערכות מצב וביקורות יזומות בכלל מוסדות החינוך ברחבי העיר, על מנת לוודא שהמקלטים והמרחבים מוגנים תקינים ופנויים בהתאם להנחיות פקע"ר ומשרד החינוך.

- כלל חברי המכלול עברו הכשרות מקצועיות בתחומי אחריותם, לרבות קורס מיון מבנים הנדרש לביצוע תפקידם, וכן הוכשרו לשימוש במערכת הממוחשבת של פיקוד העורף הייעודית לניהול אירועי החירום.

- מכלול הנדסה הינו מכלול מרכזי וחשוב מאוד, המורכב ממספר תאים מקצועיים ייעודיים, האמונים על תחומי אחריות מהותיים ומשמעותיים לתפקוד העירייה בחירום, בדלהלן:

✓ תא תשתיות ומבנים:

תא זה הינו החשוב במכלול הנדסה, ומנוהל על ידי מהנדס העיר (שהינו מנהל המכלול), ומאויש על ידי מהנדסת ממחלקת ההנדסה (סגנית מנהל המכלול), וכן שני מפקחי בנייה בעלי הכשרה של מהנדסי בניין.

התא אחראי על הטיפול באירועים של פגיעה במבנים, בין אם בשל רעידת אדמה ובין אם בשל פגיעת טילים או אמצעי לחימה אחרים, תיקון נזקים לתשתיות חיוניות (פגיעה בכבישים, היווצרות בורות במרחב הציבורי ועוד), הפעלת כלי צמ"ה לפריצת צירי תנועה ופינוי וכד'.

✓ תא מים וביוב:

תא זה מנוהל על ידי מנכ"ל תאגיד המים המשמש כנציג התאגיד במרכז ההפעלה. התא אחראי על אספקת מים וביוב, טיפול בנזקים לצנרת, חלוקת מים לתושבים בעת הצורך (כולל הבאת מים מחוץ לעיר), וכן מניעת זיהום המים בעיר בתרחיש קיצון. תאגיד המים הכין תיק חירום שאושר על ידי רשות המים, והוא מהווה את תיק החירום של התא.

✓ תא חשמל:

תא זה מנוהל על ידי מחלקת החשמל העירונית, אשר בשגרה אחראים על תחזוקת תשתית החשמל העירונית והקשר עם חברת החשמל, ובחירום מאיישים את התא כחלק ממכלול ההנדסה. התא אחראי על ניהול תשתית החשמל, היערכות לתרחישי "העלטה" (הפסקת חשמל נרחבת וממושכת), מיפוי וניהול גנרטורים למתקנים חיוניים בלבד (לא לכלל התושבים), ותפעול הלוגיסטיקה לתדלוק הגנרטורים ורציפות פעולתם.

✓ תא הגנת הסביבה:

תא זה מנוהל על ידי עובדי אגף שפ"ע בעירייה, האמונים בשגרה על נושאי הגנ"ס בעיר, ובחירום מאיישים את התא כחלק ממכלול ההנדסה. התא אחראי על הטיפול באירועי זיהום סביבתי, במיוחד כאלה הקשורים לחומרים מסוכנים ממפעלים, בשיתוף ובהנחייתם של הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף ובמשרד להגנת הסביבה. יצוין, כי לאחרונה המכלול גייס כוח אדם חלופי לתחום זה, לאחר נפילתו של איש מקצוע מרכזי במכלול.

✓ תא דרכים:

התא אחראי על תחזוקת הדרכים לעיר בתוכה וממנה, פינוי הדרכים מחסימות ומחסמים, חישוף ופריצת דרכים ונתיבים מיוחדים בחירום.

- הביקורת נוכחה, כי לנוכח הסקת המסקנות של המכלול מאירוע השלג הקיצוני של שנת 2013, המכלול הכין תוכניות חירום הכוללות גיוס מפעילי צמ"ה, התקשרות עם מפעילי כלי צמ"ה בחירום (לרבות כוננות בתשלום), הצטיידות במאגרי מלח לפינוי כבישים וכד'. תוכניות החירום של המכלול מתייחסות בין היתר התמודדות עם כבישים חסומים ופינויים, התמודדות עם תרחישי עלטה, הגעה לתושבים מבודדים ועוד. תוכניות אלו הותאמו גם לתרחישי קיצון שמקורם אינו במזג אוויר קיצוני.

- לביקורת הוצג תיק החירום של המכלול המצוי במרכז ההפעלה, הכולל את תיקי התאים השונים וכן את תיק החירום של תאגיד המים, נהלים, הנחיות ותוכניות לחירום. הביקורת התרשמה מאיכות התרחישים ודרכי ההתמודדות המוצעים, הכוללים התמודדות עם תרחישי קיצון שונים (בהם רעידת אדמה, זיהום מים, עלטה וכד').

- עובר למועד הביקורת, לא קיימים מספיק פתרונות לדרכים חלופיות אל העיר וממנה, במקרה של בידוד העיר בשל חסימת כבישי הגישה הראשיים.

3. המלצות

(1) מכלולי חירום

(א) מכלול חינוך

1. על מנהל המכלול, ובמידת הצורך גם סגנו, לסיים את ההכשרה המחייבת בהקדם.

2. על מנהל המכלול לפעול לסיום הטמעת מערכת השליטה והפיקוח של מערך ההסעות, על מנת לספק לעירייה תמונת מצב נאותה בזמן אמת.

3. יש לקיים תרגיל מלא של כל נציגי המכלול במרכז ההפעלה, לבחינת הקשר עם יתר צוות המכלול, ובכלל זה אופן ואיכות איסוף הנתונים וזרימת המידע.

4. על מנהל המכלול לסיים את כתיבת תרחישי הפעולה והמענה של צוות המכלול.

(2) מכלול לוגיסטיקה

1. על מנהל המכלול לוודא הגברה של שיתוף פעולה ותכלול (אינטגרציה) של כלל התאים, כגון: באמצעות קיום מפגשים תקופתיים גם בזמני שגרה.

2. על מנהל המכלול לבחון רישום שמות צוות המכלול ותאריכי העזיבה הצפויים, על מנת להיערך בצורה מיטבית לגיוס כוח אדם והכשרתו מבעוד מועד.

3. על הגורמים האמונים בעירייה לוודא קיומם של חוזים נצורים, ובמידת הצורך לפעול להקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך, וזאת בכפוף לחוות דעת הגורמים המקצועיים בעירייה ובפיקוד העורף.

(3) מכלול הנדסה

1. על כלל הגורמים האמונים בעירייה, בשיתוף עם מנהל מכלול הנדסה, לפעול ללא דיחוי למציאת פתרונות לדרכים חלופיות אל העיר וממנה, על מנת להתמודד עם תרחישי קיצון של בידוד העיר מכל סיבה שהיא.

2. על כלל הגורמים האמונים בעירייה להקצות לשם כך את כלל המשאבים הנדרשים, הן בהיבטים תקציביים והן בהיבטים תכנוניים, על מנת לסיים את יישום הפתרונות בהקדם האפשרי.

3.2.2 מרכז הפעלה עירוני בחירום

1. רקע

מרכז ההפעלה (המרה"פ) העירוני, הינו מקום ייעודי ממנו פועלים ההנהלה והמטה של העירייה במצבי חירום, אשר אינם מאפשרים שימוש במשרדי העירייה הרגילים, והוא מהווה מוקד לתיאום מרכזי של כלל פעילות העירייה בזמן חירום.

מרכז ההפעלה, כולל את עבודת המכלולים, המטות המשימתיים והצוותים הייעודיים בתוך השטח המוניציפלי של העירייה. במרה"פ גם נקבעת הקדימות בהקצאת משאבים להפעלת המשק החיוני בשטח העירייה, וכן מבוצע תיאום עם צה"ל וקבלת סיוע משירותי הביטחון השונים.

מרכז ההפעלה העירוני חיוני לתפקוד יעיל של ניהול, פיקוד ושליטה במצבי חירום, והוא מיועד לשמש כפלטפורמה מוגנת ובטוחה לפעילות גורמי הרשויות בזמן משבר, תוך מתן מענה מיגוני לאיומים קובבנציונליים.

תכנון מרה"פ דורש הקפדה על דרישות מיגון, אטימות מלאה, ועיבוד מערכות תפעוליות, כגון: אספקת חשמל וגופי תאורה, וכן אבזור מותאם למערכות סינון והגנה, כל זאת על פי תקנות והנחיות פיקוד העורף ומשרדי הממשלה הייעודיים, כאשר המטרה העיקרית היא להבטיח המשכיות תפקודית ושמירה על חיי אדם וציוד במהלך אירועים חריגים. לאור האמור, במהלך חודש 08/2022 פרסם רע"ן הנדסה ורגולציה בפקע"ר "מפרט לתכנון מרכזי הפעלה" (להלן: "המפרט").

המפרט לבניית מרה"פ נועד להנחות ולהבטיח תכנון ובנייה של מרכזים המותאמים לפעולה אמינה ויעילה של רשויות מקומיות במצבי חירום, תוך שמירה מרבית על ביטחון המרחב והאנשים בתוכו. המבנה המרכזי של המרה"פ נדרש להיות מבטון מזוין, כאשר עיצובו נדרש להיות בצורה דמוית תיבה אחידה, שחיבוריה מונחים בקפידה ורתומים לכל אורכו, ללא שימוש בקורות או עמודים נפרדים, מה שמבטיח אחידות ויציבות מבנית מרבית. הרצפות,

הקירות והתקרות יותאמו לדרישות השונות, וייבנו בצורה מישורית כדי לשמר איכות ובטיחות. בנוסף, במידה ומרכז ההפעלה משתרע על מספר קומות, הקירות החיצוניים נדרשים להיות רציפים וללא הפרעות, מה שמקנה למבנה אחידות ועמידות גבוהה בפני פגיעה.

בהיבט המיגוני, ישנה חשיבות רבה לתכנון והקפדה על מרחבים מוגנים שיהוו חלק אינטגרלי מהמרכז וישמשו אך ורק את מרכז ההפעלה, ללא גישה מפונקציות נוספות במבנה. מרחבים אלה צריכים להוות כ-3% מהשטח הכולל של המרכז. דרישות המיגון כוללות חיפוי גבס פנימיים מעורבים, שאמורים לשמש להקטנת חדירת פגיעות חיצוניות, במיוחד בכל הנוגע לתליית ציוד, שם נדרש להקפיד על חיפוי גבס פנימי עם רווח של לפחות חמישה סנטימטרים מהרצפה או הקיר עצמו. תקנים אלו מבוססים על דרישות ת"י 5075 ו-5103 וכן התקנות להתגוננות במוסדות בריאות, בנוסף לדרישות איתום חדירות צנרת וכבלים על פי מפרטים מאושרים למעבר מוגן במרחבים מוגנים.

מלבד ההנחיות בדבר אופן בניית המבנה של מרכזי ההפעלה, המפרט מתייחס גם להתקנות הפנימיות והמערכות השונות. התקנת מערכות סינון ומיזוג אוויר, שיקבעו בהתאם לתקן 4570, כולל מיקומי שקעי חשמל ייעודיים לחיבור המערכות, חיוניות לניהול אוויר נקי ובטוח בתוך המרכז. בנוסף, ישנן דרישות למערכות מיזוג והגנרטורים לשרת את צורכי האנרגיה והאוורור, כאשר ניתן להפריד בין מערכות אלו, בתנאי שכל רכיב יהיה מוגן כנדרש. ככל שתידרש הנמכת תקרה במרכז ההפעלה, זו תבוצע באופן תואם לדרישות תקנים ישראלים ולדרישות התקנות, עם אפשרות להתקנת תקרת "תותב" ככל שהמרחב נשאר מוגן ומאפשר זאת.

המפרט מאפשר לכלול גם תאי שירותים בהתאם לצורכי המרה"פ, כשנדרש שני תאים לפחות, תוך הבטחה שחדרים רטובים יתוכננו וייבנו בהתאם למפרט פיקוד העורף הרלוונטי לחדרים רטובים במרחבים מוגנים, מה שמבטיח את המשכיות הפעילות גם בתנאי חירום מורכבים. החומרים והעובי של קירות, רצפות ותקרות מפורטים במפרט בהתאם לסוגם ולייעודם, תוך מתן דגש לעמידה בדרישות האטימות והחוזק, למשל: קיר חיצוני בעובי של 40 סנטימטרים, וקירות פנימיים בעובי של 30 סנטימטרים לפחות.

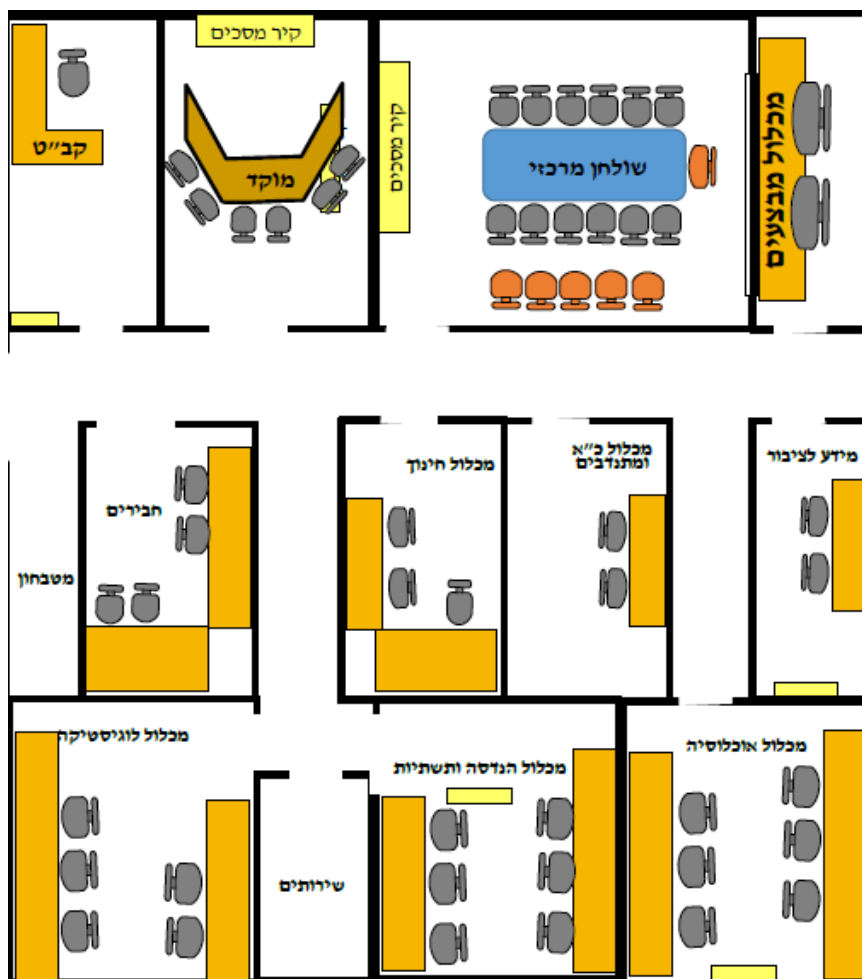
מכלול הדרישות במפרט משקף רצון ברור לספק מענה מקצועי, מחמיר וקהילתי לבניית מרכזי הפעלה בטוחים, יציבים ועמידים, שיכילו בתוכם את כל הדרישות ההנדסיות, האדריכליות והמיגוניות הנדרשות להפעלה רציפה ותקינה תחת כל תרחיש חירום, וזאת תוך שמירה על דרישות תקנות המיגון האזרחי המחמירות.

2. ממצאים

(1) עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא היה קיים בעיר מרכז הפעלה עירוני תקין, המאפשר לעירייה לתפעל את כלל השירותים העירוניים והמכלולים השונים בצורה נאותה ובטוחה, במקרה שהיה מתרחש מקרה חירום עירוני.

(2) על אף האמור, רק כשנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - לקראת סוף שנת 2024 נפתח מרכז ההפעלה העירוני, אשר נועד לספק מענה נאות לדרישות ההפעלה הבטוחה של מטה החירום העירוני.

(3) להלן תיאור חלוקת המבנה הפיזי המומלץ של מרכז ההפעלה, כי שפורט בסעיף 6 לפרק "מרכז הפעלה רשותי - דמ"צ הקמה" באוגדן מב"ר:



הביקורת בחנה את התאמת מבנה מרכז ההפעלה לדרישות המקצועיות שנקבעו באוגדן מב"ר ונוכחה, כי ככלל, מרכז ההפעלה של עיריית אריאל עומד בדרישות המקצועיות שנקבעו באוגדן מבחינת חלוקת החדרים והקצאת חדרי המכלולים, אולם השולחן המרכזי, מוקד החירום וכד', בהתאמה לצורכי העירייה.

(4) הביקורת סיירה במבנה לצורך התרשמות בסיסית מעמידת מרכז ההפעלה בדרישות

הבסיסיות של המפרט, ולהלן ממצאי בדיקתה:

נושא נבדק	סוג הבדיקה	התייחסות / דרישה עיקרית	ממצא
איטום וחדירות למרחב מוגן	בדיקת אטימות מעבר צנרת וכבלים	כל החדירות צריכות להיות אטומות ומוגנות הדף	לא נבדק יש לבצע בדיקה באמצעות גורם מקצועי מומחה
תאורת חירום	בדיקת התקנת גופי תאורת חירום עצמאיים ומצבם	תאורה עצמאית מאושרת ע"י פיקוד העורף	נבדק ונמצא תקין
ארון כיבוי אש	מיקום ותקינות ארון כיבוי באזור מוגן הדף	ארון צריך להיות סמוך לכניסה המוגנת / בתוכה	נבדק ונמצא תקין
מערכות חשמל	תפקוד לוח חשמל, מצב שקעים, צנרת כבלים במיקום בטון	שקעים לפי דרישות פיקוד העורף, צנרת ונקודות מעברים אטומות	נבדק בעין בלבד - יש צורך בביקורת ע"י איש מקצוע מומחה נחזו ליקויים לכאורה, המצריכים חו"ד מומחה
גנרטור חירום ומיגונו	בדיקת תפקוד הגנרטור ומיגונו בהתאם לתקנות	גנרטור יפעל במקרה הפסקת חשמל לפי דרישות	נבדק ונמצא תקין יער, כי הביקורת לא בדקה את נאותות כניסת הגנרטור לפעולה בעת נפילת חשמל
איורור וסינון אויר	בדיקת הכנת צנרת אוויר נכנס ויוצא	צינורות 8" לאוורור לפי שטח, מינימום תשתיות הכנה לסינון	לא נבדק יש לבצע בדיקה באמצעות גורם מקצועי מומחה
חלונות ובידוד חלונות	מספר חלונות ומידת הצמצום	מומלץ לצמצום מספר החלונות ככל האפשר; זיגוג לפי תקן	נבדק ונמצא תקין
שטח מרחבים מוגנים	תקינות וייעוד המרחבים המוגנים	מינימום 3% משטח מרכז ההפעלה; ללא גישה חיצונית	נבדק ונמצא תקין
אספקת מים למלאי	מלאי מים לשהייה אוטונומית במתקן	לפחות 24 שעות, מינימום 5 ליטר למ"ר, מאגר בתוך האזור המוגן	לא נמצאה כמות מים מספקת לשהייה אוטונומית במרה"פ
גישה ופקוד המרחב המוגן	בדיקת גישה למרחבים מוגנים	מותר רק לצוות מרכז ההפעלה, ללא גישה מחוץ למרכז	נבדק ונמצא תקין

(5) הביקורת מציינת, כי במהלך הסיור במרה"פ, נחזו ליקויים מבניים שונים הקשורים

לאיכות מסירת המבנה לעירייה על ידי הקבלן שבנה את המרה"פ, ובכלל זה ליקויים לכאורה במערכות החשמל, במערכות המים, בפיתוח של סביבת המבנה, גימורים בתוך ומחוץ למבנה ועוד.

המלצות

(1) על העירייה להזמין בהקדם גורמי מקצוע מומחים, לשם ביצוע בקרת איכות ועמידת המרה"פ בכל הדרישות של פיקוד העורף, לרבות: בדיקת מערכות החשמל, אטימות המעברים והתשתיות, מלאי החירום הנדרש וכד'.

(2) על הגורמים האמונים בעירייה, ובראשם מנהל אגף ביטחון וחירום ומנהל אגף הנדסה, לערוך בדיקת בית יסודי במבנה המרה"פ, ובמידת הצורך לוודא שהקבלן שבנה את המרה"פ יסיים את כלל התחייבויותיו, בהתאם לדרישות שנקבעו במכרז לבניית המרה"פ מחד, ולדרישות פקע"ר מאידך.

1. רקע

במסגרת ההקדמה לקובץ "תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירות" מחודש

06/2021 (להלן: "תיק האב לחירות"), נקבע בדלהלן:

[...] ארגון פעילות הרשות להיערכות לחירות ואופן פעולתה בחירות יהיו **לפי העקרונות** המפורטים ב"תיק האב להיערכות הרשות לחירות" וב"תיק החירות הרשות" (הנגזר ממנו) ובהתאם למאפייניה הייחודיים של הרשות. **"תיק האב להיערכות הרשות לחירות"** מיועד לראשי הרשויות ולבעלי תפקיד בחירות ברשות כמסמך מנחה **וככלי עזר** להיערכותם לחירות. ספר זה מגדיר את העקרונות ואת המשימות הנדרשות להתארגנות הרשות לחירות, אך כל רשות נדרשת לבצע את ההתאמות להיערכות בהתאם למאפיינים הייחודיים לכל רשות. זאת לאור העובדה שקיים שוני רב בין רשות לרשות בהיבטים רבים ומשמעותיים כגון: גודל האוכלוסייה, מאפייניה, מבנה טופוגרפי, סוג הבנייה, מספר העובדים ועוד. התיק הוא חלק מ"אוגדן החירות לרשות" הכולל "תקציר מנהלים לראש הרשות", "תבנית להכנת תיק חירות רשות" ו"מנחה מקצועי לכל בעלי התפקיד בחירות", אשר ישמשו בסיס תורתי להיערכות הרשות לחירות. התיק מגדיר את המשימות העיקריות של הרשות בתחום ההיערכות לחירות ואת אופן הטיפול באירוע חירות.

התיק עודכן בהנחיית צוות היגוי מרכזי מפקוד העורף, רח"ל, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, בשיתוף ובשיח עם משטרת-ישראל, כבאות והצלה, מד"א, משרד הרווחה, משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד האנרגיה, משרד התחבורה, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשירותי דת, משרד העלייה והקליטה, רשות ייעודית פס"ח, נציג ארגון הקב"טים (הממונים על שירותי החירות ברשויות המקומיות) [...] (ההדגשות במקור)

בהקדמה של תיק האב לחירות מוסבר, כי מצבי החירות מוכרים על ידי הדרג המדיני, ויכולים להיות מוגדרים לפי אזור גיאוגרפי מסוים או לפרק זמן מוגבל, ואף ללא הכרזה רשמית, כמו ב"שעת התקפה". בתיק מוצגים תרחישי ייחוס רשותיים, המייצגים אפשרויות שונות של איום, המשמשים כנקודת ייחוס לתכנון המענה והיערכות המשאבים שברשות, תוך תיאום עם גורמי החירות השונים כגון פיקוד העורף, משטרת ישראל, כיבוי אש, מד"א ועוד.

המערכת כוללת תכנון והכנת תוכנית מענה לתרחישי הייחוס, הכוללת שיתוף פעולה בין ארגוני החירות והגופים הממשלתיים, לאישור מנהל מחוז פיקוד העורף. גם תפקודי מערכת השליטה והפיקוד, וארגון המטות המקומיים והממשלתיים המתואמים לטיפול באירועים שונים ואירועי תקיפה (שעת התקפה), מוגדרים בתיק זה.

תיק האב לחירות מציב את המסגרת המקצועית והמנהלית הכוללת, להיערכות וסדרי הפעולה בשעת חירות, תוך פירוט תפקידים, סמכויות ותיאום בין הגופים השונים ברשות המקומית ובהיררכיה הלאומית / הארצית.

2. ממצאים

(1) בדיקת הביקורת העלתה, כי בעירייה קיים תיק חירות עירוני המותאם לתרחישי הייחוס המשתנים, וכן כולל תוכניות מענה ונהלים המסדירים את דרכי הפעולות הנדרשות להתמודדות עם מצבי החירות השונים.

(2) מסקירת תיק החירום העירוני ניכר, כי אגף ביטחון וחירום בעירייה השקיע מחשבה רבה ומשאבים ניכרים לצורך עדכון תיק החירום העירוני, הן בשנתיים שקדמו למלחמת חרבות ברזל, והן בתקופה שלאחר פרוץ המלחמה. בעניין זה יצוין, כי ההשפעה העיקרית של מלחמת חרבות ברזל על תיק החירום העירוני ניכרת בעדכון שוטף של תרחישי הייחוס ותוכניות ההגנה העירוניות, הקצאת משאבים והשקעות רבות במרכיבי הביטחון העירוניים, אשר מטבע הדברים לא יפורטו בדוח זה.

(3) הביקורת נוכחה, כי רמת הפירוט של תיק החירום העירוני, הינה סבירה בהתאם לנדרש בתיק האב לחירום ולדרישות המקצועיות של רשות החירום הלאומית ויתר גורמי הפיקוח והאסדרה (הרגולציה). בכלל זה, תיק החירום מתייחס לסוגיות חירום חשובות, כגון: הגדרת התמודדות עם אתגרים שונים בהספקת שירותים ושיוקם תשתיות בתחומי החשמל, המים והביוב, הדלק והגז, התקשורת והמידע לציבור, שירותי התחבורה, שירותי הרווחה, שירותי הבריאות, אספקת מזון, פינוי תושבים, התמודדות עם פגיעה במבני מגורים ועוד.

(4) הביקורת קיבלה סקירה מקיפה של תפיסת הביטחון העירונית המותאמת לתרחישי הייחוס ותוכניות המענה המותאמות לעיר אריאל, למיקומה הגאוגרפי, וכלל המרכיבים המשפיעים על צורכי הביטחון של העיר בחירום. לאור האמור, התרשמות הביקורת הינה, כי הגורמים האמונים על תפיסת הביטחון בעירייה מבינים את צורכי הביטחון של העיר אריאל לעומקם, ועושים לילות כימים להגנת העיר והבטחת הרציפות התפקודית של העירייה בחירום.

(5) הביקורת סקרה את נהלי החירום של העירייה שהומצאו לידיה, אשר מרביתם נערכו על

ידי מנהל אגף ביטחון וחירום בחודש 07/2023, ולהלן ממצאיה:

פרק	שם הנוהל	מס' נוהל	מטרת הנוהל	מועד עדכון אחרון	מס' עמודים	עורך הנוהל	תאריך אישור	גורם מאשר
נהלי חירום	כתיבת נהלים, ארגונים וניהולם	לא נקבע	לקבוע כללים לכתיבת הנהלים לחירום, לתהליך ייזום הנהלים ולעדכונם	03/07/2023	4	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	הפעלה בעת אירוע חירום שבשגרה	לא נקבע	הגדרת מצב חירום בשגרה; קביעת סדר פעולות ושלבי המענה; אופן קיום הערכות מצב וסדר הדברים	03/07/2023	10	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	הפעלת צוותים משימתיים בחירום	לא נקבע	ארגון וניהול התגובה המיידית לאירוע חירום בעיר, דיווח והעברת תמ"צ וטיפול במשבר עד להכלת האירוע או העברת אחריות לגורמי החירום וצוותי הרשות וסיוע בתיאום עם הגופים המעורבים במתן המענה	03/07/2023	11	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	אזעקת עובדים בחירום	לא נקבע	אזעקת העובדים מבתיים או מעבודתם לצורך מתן מענה באירועי חירום.	03/07/2023	4	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	הפעלת חפ"ק	לא נקבע	לפרט את אופן הפעלת החפ"ק בשעת חירום ובאירועי חירום שבשגרה	03/07/2023	7	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	הפעלת יחידת החילוץ העירונית (סע"ר)	לא נקבע	לפרט את אופן הפעלת יחידת החילוץ העירונית בעת אירוע בשעת חירום	03/07/2023	14	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	הפעלת "שמרטפיות" לילדי עובדים חיוניים בשע"ח	לא נקבע	להגדיר נוהל להפעלת "שמרטפיות" לילדי עובדים חיוניים על מנת לאפשר המשך תפעול המערכות החיוניות במרחב הרשות המקומית ובמשק החיוני בעת ההכרזה על "תקופת הפעלה של מערך מל"ח"	11/2021	10	אין מידע	-	טרם אושר
נהלי חירום	מכלול מבצעים (ביטחון)	לא נקבע	פירוט בעלי תפקידים ותחומי אחריות; סדרי פעולות; תהליכי עבודה וזרימת מידע	03/07/2023	17	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר
נהלי חירום	מעבר משגרה לחירום	לא נקבע	ביצוע סדר פעולות מובנה, מהיר ומידי במעבר מחיי שגרה למצב חירום לצורך מוכנות מהירה לניהול מצב החירום ומתן מענה מיטבי לתושבים	03/07/2023	14	מנהל אגף ביטחון וחירום	-	טרם אושר

מסקירת נהלי החירום עולה, כי אף שכאמור לעיל תיק החירום העירוני הינו מקיף, ומספק מענה נאות המגדיר את סדרי הפעולה והתמודדות העירייה עם מצבי החירום השונים, הרי **שלדעת הביקורת, חסרים סדרי הפעולות בתחומים שונים.**

3. המלצות

(1) על מנהל אגף ביטחון וחירום בעירייה, לפעול להשלמת נהלי החירום, ובכלל זה לקבוע את מספרי הנהלים, ולאשרם בידי הגורמים האמונים בעירייה.

(2) על הגורמים האמונים בעירייה לקבוע את סדרי הפעולות בתחומים שונים (כגון: הבטחת רציפות תחבורתית, הספקת מים לתושבים, תפעול מערכות הגנרציה וכד') בנהלי עבודה כתובים ומסודרים, וזאת בעיקר לצורך הבטחת תפעול שוטף ומהיר בכל אחד ממקרי החירום הצפויים.

1. רקע

היכולת לספק מענה הולם לתושבים בעת התרחשות מקרי חירום, תלויה במידה רבה בקיומה של מערכת לוגיסטית יעילה. מערכת זו צריכה לשלב בין כלים המאפשרים תגובה מיידית במקום התרחשות האירוע, לבין מחסנים המבטיחים אספקה מתמשכת ורציפה.

עגלות / נגררי החירום הינם כלי תגובה מהירים, המיועדים לספק מענה ראשוני בשטח. הם מכילים ציוד ייעודי משתנה בהתאם לצורך, כגון: ציוד חילוץ; ציוד רפואי ראשוני; ציוד תפעולי (גנרטורים, תאורה, תקשורת ועוד); ציוד להקמת חדר פיקוד קדמי (חפ"ק) נייד וכד'. הנגררים מהווים את "החוד המבצעי" של הרשות בשעות הראשונות שלאחר התרחשות אירוע חירום, והם מאפשרים יכולת פעולה עצמאית ומהירה עוד בטרם יגיע סיוע חיצוני / מקצועי.

לעומת נגררי החירום הניידים, מחסני החירום הנייחים מהווים את העתודה הלוגיסטית והאסטרטגית של העירייה. בניגוד לנגרר, מחסן החירום נועד לאחסן מלאי גדול ומגוון של ציוד, שישמש את הרשות לאורך ימים ואף שבועות. כמו-כן, מלבד המענה לטווח ארוך יותר שמחסני החירום מאפשרים לעירייה, מחסני החירום מאפשרים לעירייה גם להפחית את התלות שלה בגורמים חיצוניים (לאומיים או אזרחיים) במקרים קיצוניים של בידוד העיר וחסימת אפשרות ההגעה מבחוץ.

במחסני החירום יש לצבור מלאי אסטרטגי של אספקת מזון ומים (לרבות מלאי של מנות קרב ומכלים / בקבוקי מים), ציוד מחסה ומחנאות לציבור (לרבות אוהלים, שמיכות, מזרנים, מיטות שדה ואף ציוד היגיינה), ציוד חילוץ כבד וגיבוי של ציוד קל ומתכלה, תשתיות גיבוי (גנרטורים בגדלים שונים, מצברי חשמל, פתרונות תקשורת לוויינית ועוד) וכד'.

מחסני חירום אלה קריטיים לתפקודה השוטף והרציף של העירייה במצבים ממושכים ו/או רחבי היקף, בהם יש צורך באספקה רציפה של משאבים חיוניים לאוכלוסייה ולכוחות ההצלה. יכולתם של המחסנים לשמור על נגישות ואספקה תלויה במיקומם האסטרטגי, במיגון שלהם ובהכשרת כוח אדם ייעודי.

2. ממצאים

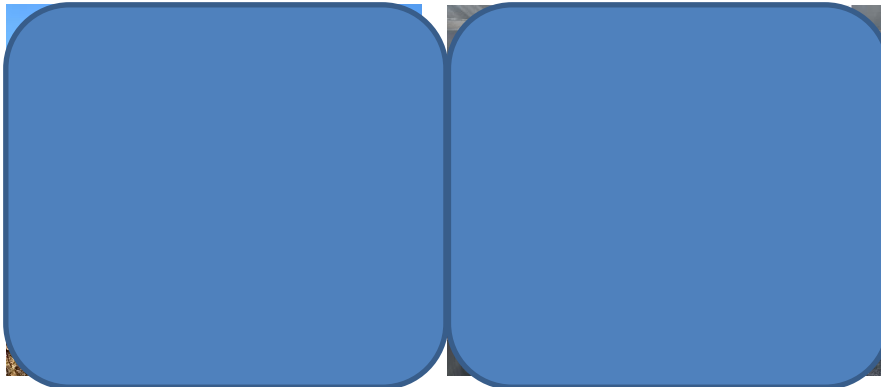
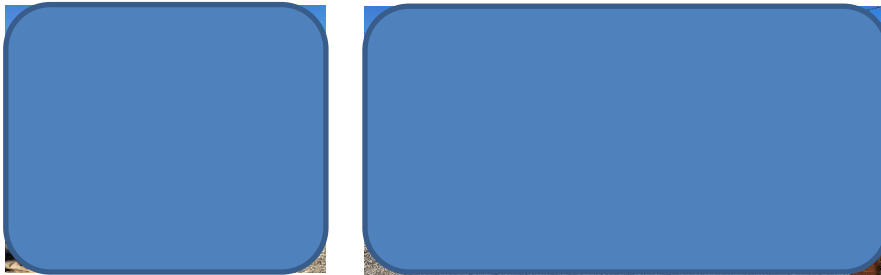
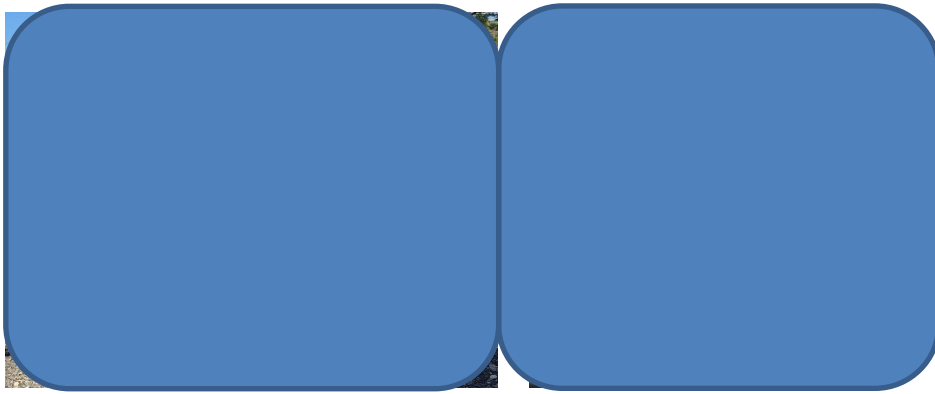
[Redacted]	
[Redacted]	
[Redacted]	

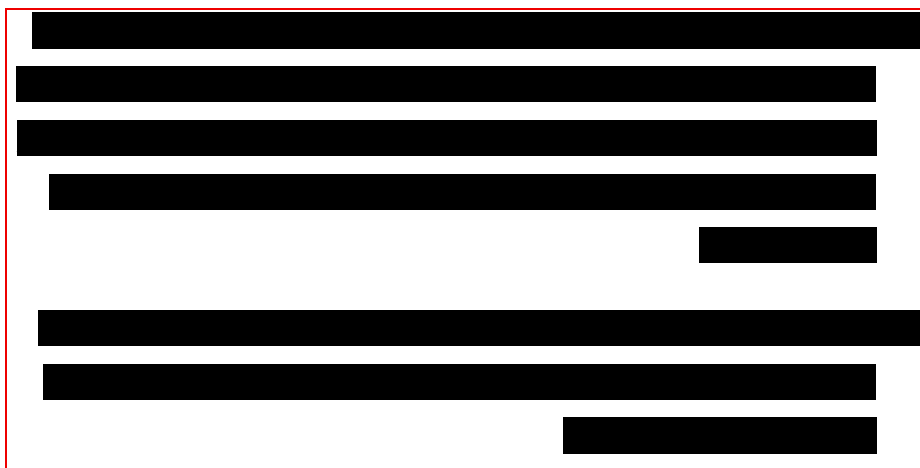
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] (T)





(2) הביקורת בחנה את קיומם ותכולתם של מחסני החירום ולהלן ממצאיה:

(א) הביקורת העלתה, כי בעיר קיים מחסן חירום אחד של אגף הביטחון בגודל כ- 100 מ"ר בלבד, בסמיכות לתחנת כיבוי האש, **כאשר הגישה למחסן זה לא תמיד נגישה בחירום**. כן נמצא, כי בתוך מחסן החירום העירוני מאוחסן ציוד חירום של ההגמ"ר ללא כל הפרדה נאותה בין ציוד החירום העירוני לציוד ההגמ"ר. כמו-כן, **במחסן זה לא הותקנו מערכות גילוי וכיבוי אש, דבר החושף את ציוד החירום של העירייה לאובדן מלא או חלקי במקרים של שריפה**.

בעניין זה הביקורת מציינת, כי במבנה מרכז ההפעלה קיים מחסן גדול יותר (מעל 150 מ"ר) הראוי לשמש כמחסן חירום מרכזי, אשר ניתן בקלות לבצע בו התאמות שונות להנגשה יעילה ולמיגון מיטבי, אולם מחסן זה אינו משמש כמחסן חירום עירוני מרכזי, ומרבית תקופת הביקורת מחסן זה עמד ריק.

על אף האמור יוער, כי בחודשים האחרונים הוכנסו למחסן זה חלק מציוד החירום של העירייה, ובכלל זה, ציוד קל ומתכלה של יחידת הסע"ר, משטחים של בקבוקי מים ועוד.

כן יוער, כי למחסן זה הוכנס גם ציוד לוגיסטי עירוני אחר אשר אינו מהווה ציוד חירום (כגון: שולחנות וכיסאות וכד'), באופן המעלה את החשש שאין בכוונת העירייה להשתמש במחסן זה כמחסן חירום מרכזי בלבד.

(ב) מן הביקורת עולה, כי **במחסן החירום לא נערכה ספירת מלאי בשנים האחרונות, וזאת בעיקר בשל העובדה שבתוך המחסן העירוני, מאוחסן ציוד החירום של ההגמ"ר ללא כל הפרדה נאותה בין הציוד העירוני לציוד הצבאי** שאינו שייך לעירייה כאמור לעיל.

בעניין זה הביקורת מעירה, כי מלבד העובדה שאי ביצוע ספירת מלאי נאותה במחסן החירום מנוגדת להוראות התקנון, הרי שהדבר עלול להשפיע על תמונת מצב מלאי החירום, המשמש את העירייה בשלבי המעבר משגרה לחירום בהתאם לנוהל מעבר משגרה לחירום.

(ג) [REDACTED]

(ד) בנוסף למחסני החירום העירוניים, העירייה מקיימת מגננונים נוספים לאספקת שירותים חיוניים בחירום, לרבות "סופר ברזל" ותחנות דלק עם מאגרי סולר לחירום וכד', על מנת לוודא רציפות תפקודית ולוגיסטית של העירייה בחירום (ראו התייחסות גם בפרק מכלולים לעיל).

3. המלצות

(1) על העירייה לבחון מיקום מרכזי יותר בתוך שטח העיר עבור שטח ריכוז נגררי החירום, אשר יספק מענה ראוי ומהיר לכל התרחישים הצפויים בחירום.

במידת הצורך, יש לשקול פיזור נגררי החירום בהתאם לתכולתם ולצורכי העיר, כגון: ציוד פס"ח בקרבת מרכזי קליטה, ציוד גנרציה בקרבת המקומות בהם יש להפעיל את הגנרטורים וכד'.

(2) [REDACTED]

(3) על העירייה להתקין מערכות גילוי וכיבוי אש בסביבת ציוד החירום, ובפרט בקרבת הנגררים המכילים חומרים בעירים.

(4) על העירייה לדאוג לכיסוי של אמצעי התראה והרתעה יעילים, שימנעו התקרבות של גורמים עוינים לסביבת שטח ריכוז נגררי החירום, כגון: מצלמות היקפיות, גדר אלקטרונית היקפית ו/או כל אמצעי אחר בהתאם לשיקול דעת הגורמים המקצועיים בעירייה.

(5) על העירייה לבחון את האפשרות לבנייה של סככות מקורות עבור כל ציוד החירום בשטח ריכוז נגררי החירום, וזאת לצורך מניעת בלאי ונזקים לציוד ולנגררי החירום, הן בשל פגעי מזג האוויר והן בשל פעילות של גורמים עוינים.

(6) על העירייה לוודא קיומם של אמצעי גילוי וכיבוי אש במחסני החירום, וכן להתקין אמצעי התרעה על מנת לקבל עדכונים בזמן אמת בכל מקרה של שריפה ו/או פריצה ו/או כל גורם נזק אחר במחסני החירום.

(7) על העירייה לבחון הגדרת המחסן של מרכז ההפעלה כמחסן חירום בלבד, ובהתאם לכך להעביר את כל הציוד הלוגיסטי השוטף שאינו משמש את העירייה לחירום בלבד, לאחסון במחסנים אחרים של העירייה.

(8) על העירייה לפעול להתאמת חוקי העזר העירוניים על מנת לאפשר את הצבת נגררי החירום במקומות ייעודיים ברחבי העיר, המספקים מענה חירום ראשוני בהתאם לתרחישי הייחוס ולהמלצות הגורמים המקצועיים בעירייה ובפיקוד העורף.

(9) על העירייה לוודא הנגשת מחסני החירום בהתאם לצורכי החירום המשתנים.

(10) על מנת לצמצם את סיכוני הרציפות התפקודית ולייעל את ניצול המשאבים האסטרטגיים של העירייה בחירום, על הנהלת העירייה לבחון ברצינות הראויה, בשיתוף עם כלל הגורמים האמונים על תחומי החירום והלוגיסטיקה, את התועלת הארגונית והמבצעית באיחוד מחסני החירום העירוניים תחת קורת גג אחת בטוחה ויעילה, קרי בתוך המחסן הגדול הצמוד למרכז ההפעלה, באופן שיבטיח שליטה ותפקוד טובים ויעילים בחירום.

הביקורת מציינת, כי מיקום הנשקיה ונגישותה בחירום הינה קריטית לפעילות כוחות החירום העירוניים הייעודיים (כיתת הכוננות וכד') המהווים את מרכיב הליבה בהגנה האזרחית העירונית.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(11) על העירייה לבצע הפרדה מוחלטת בין מחסן החירום העירוני למחסן ציוד החירום של ההגמ"ר.

(12) על העירייה להקפיד ולבצע ספירות מלאי ראויות כנדרש בכלל מחסני העירייה ובהם מחסני החירום, על מנת לספק למקבלי ההחלטות בחירום את תמונת מצב מלאי החירום בצורה נאותה ומבוססת.

3.2.6 מקלטים ציבוריים

1. רקע

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 7/2007 אשר פורסם ביום 07/10/2007, מגדיר את חובת הרשויות המקומיות לאחזקת מקלטים ציבוריים בהתאם להוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 והתקנות שהותקנו מכוחו וקובע, כי הרשות המקומית אחראית להקים, לתחזק ולפקח על מקלטים ציבוריים בשטח שיפוט.

בהתאם לחוזר המנכ"ל האמור, העירייה חייבת להבטיח שהמקלטים יהיו תקינים ומתאימים לשימוש בעת מצב חירום, כולל תיקונים ושדרוגים נדרשים. היא חייבת להקצות תקציב ייעודי במסגרת תקציב ההתגוננות האזרחית למטרות אלה, וזכותה להיכנס לכל מקום בסבירות כדי לוודא את קיום ההוראות, כאשר מטרת כל האמור היא להבטיח יכולת עמידות וסיוע לתושבים בעת מלחמה או מצב חירום.

כאמור לעיל, אחריותה של העירייה על המקלטים הציבוריים אינה מסתכמת בבנייתם בלבד, אלא היא כוללת מערך מורכב של תפקידים ותהליכים שמטרתם להבטיח את כשירותם המלאה בעת הצורך, על מנת לספק מענה הגנתי נאות לתושבים, והיא מחויבת לפעול באופן יזום ומתמשך כדי לשמור על כשירות זו.

בין היתר, העירייה אחראית על ההיבטים דלהלן:

■ תחזוקה שוטפת

העירייה אחראית על ביצוע סריקות תקופתיות ובדיקות יסודיות, על מנת לוודא תקינות כלל המערכות החיוניות במקלט, ולרבות בדיקת מערכות אוורור וסינון אוויר, תאורת חירום, מערכות חשמל, דלתות הדף ואטמים. אחריות זו אינה מסתכמת בתיקון תקלות בלבד, אלא בביצוע תחזוקה מונעת שתמנע התדרדרות מצבם של המקלטים באופן שוטף.

■ הכשרה ותפעול

העירייה אחראית על פתיחת המקלטים בחירום, על פינוי ציוד פרטי שמאוחסן בהם, ועל הפעלת המערכות השונות. בנוסף, העירייה נדרשת להגדיר נהלים ברורים ומחייבים לניהול המקלטים בחירום, לרבות נהלי כניסה, שהייה ופינוי.

■ נגישות ושילוט

העירייה מחויבת להבטיח שכל המקלטים יהיו נגישים לכלל האוכלוסייה, כולל אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. אחריות זו כוללת התקנת רמפות, מעקות, וסימון נתיבי הגעה

בטוחים. בנוסף, חלה על העירייה האחריות להציב שילוט ברור ומאיר עיניים המכוון את התושבים אל המקלטים הקרובים.

■ פיקוח ואכיפה

על העירייה לפקח באופן קבוע על המקלטים ולוודא שהם עומדים בתקנים השונים. במקרים שבהם המקלט הציבורי מוזנח או משמש למטרות שאינן ייעודיות לו, חלה על העירייה האחריות לנקוט בצעדי אכיפה נדרשים, על מנת להחזירו לכשירות הנדרשת לצורך מתן ההגנה הנדרשת לתושבים.

2. ממצאים

(1) הביקורת קיימה סיור עצמאי במספר מקלטים ציבוריים ברחבי העיר ונוכחה, כי ככלל, במועד הביקורת אשר לא תואמה עם אף גורם העירייה (לא מול שפ"ע ולא מול אגף ביטחון וחירום) מצב המקלטים הציבוריים הינו סביר ומאפשר שהות של תושבים.

מסקירת אתר העירייה נמצא, כי העירייה מפרסמת לציבור הרחב את מיקומם של המקלטים הציבוריים ברחבי העיר, הן בצורה מילולית המתארת את סוג המקלט, מיקומו וכד' והן על גבי מפת העיר.

להלן פירוט המקלטים הציבוריים מתוך אתר העירייה:

כתובת	סוג	שטח המקלט [מ"ר]	כמות לקליטת אוכלוסיה
רחוב העבודה 3	עילי - בגיש	25	20
רחוב העבודה 9	עילי	80	64
רחוב המלאכה 6	תת קרקעי	25	20
רחוב המלאכה 3	תת קרקעי	25	20
רחוב משעול הזית 1	תת קרקעי	25	20
רחוב משעול הזית 5	תת קרקעי	25	20
רחוב הנחשונים 57	תת קרקעי	80	64
רחוב הנחשונים 37	תת קרקעי	180	
רחוב הנחשונים 16	עילי	81	65
רחוב הדקל 25	עילי	81	65
רחוב הדקל 37	עילי	81	65
רחוב הדקל 70	עילי	81	65
רחוב האלון 9	עילי	81	65
רחוב הארז 1	עילי	48	38
רחוב השקמה 1	עילי	63	50
רחוב השקמה 4	עילי	149	119
רחוב השקמה 8	עילי	149	119
רחוב הסביונים 9	תת קרקעי	89	71
רחוב גנים 4	תת קרקעי	89	71
רחוב גנים 7	עילי	40	32
רחוב גנים 23	עילי	50	40
רחוב גנים 41	עילי	50	40
רחוב גנים 61	עילי	40	32
דרך הציונות 14	עילי	36	29
דרך הציונות 18	עילי	36	29
רחוב צה"ל 8	עילי	60	48
רחוב צה"ל 12	עילי	60	48
רחוב ששת הימים 16	עילי	72	58
רחוב הנגב 60	עילי	52	42
רחוב הנגב 59	עילי	52	42

בהקשר זה הביקורת מבהירה, כי בדיקתה אינה מהווה תחליף לבדיקה מקצועית הנדרשת לביצוע על ידי העירייה, וכי התרשמות הביקורת ממצב המקלטים, הינה התרשמות כללית של האדם הסביר, אשר נדרש להשתמש במקלטים הציבוריים של העירייה.

כן יובהר, כי מדובר בבדיקה מדגמית, הן בהיקף המקלטים שנבדקו, והן בהיקף מוקדי הביקורת במקלטים (למשל: לא נבדקה תקינותם של מערכות המים והביוב במקלטים, לרבות מערכות השאיבה; לא נבדקה תקינותם של מערכות החשמל והאוורור במקלטים; לא נבדקה תקינותם של מערכות האטימה ו/או מערכות סינון וטיהור האוויר במקלטים וכד').

להלן עיקרי ממצאי הביקורת המדגמית שנערכה במקלטים:

(א) העירייה מקפידה לתחזק את המקלטים באופן שיאפשר לתושבים מענה הולם בשעת חירום;
(ב) נמצאו שלטי הכוונה למקלט במקומות סבירים;
(ג) דרכי הגישה למקלטים שנבדקו היו פנויים ממכשולים בסביבה הקרובה לפתחי המקלטים;
(ד) הכניסה למקלטים שנדגמו אינה משופעת באופן המעלה חשש להיקוות מי גשמים במקלטים;
(ה) דלתות הכניסה למקלטים לא היו נעולים באופן המונע מהתושבים להיכנס בשעת הצורך;
(ו) התאורה הרגילה (לא חירום) בתוך המקלטים שנדגמו, פעלה בצורה נאותה;
(ז) ככלל, המדרגות ורצפת המקלטים נקיים ומתוחזקים ברמה נאותה, המאפשרת שהות במקום;
(ח) צירי הדלתות והחלונות וכן הבריחים במקלטים שנדגמו פועלים בצורה סבירה, אולם ניכר שבמרבית המקומות שנדגמו קיים קושי לאדם בשיא כוחו לתפעל את הדלתות והחלונות ו/או הבריחים;

(2) על אף האמור יצוין, כי במחלקת הביטחון והחירום של העירייה התקבלו פניות רבות של תושבים אשר הלינו על חוסר הנגישות למקלטים, אולם מבדיקת נציגי האגף בשטח נמצא, כי מרבית הפניות נמצאו כלא נכונות.

להלן דוגמאות עיקריות של תלונות התושבים:

- תלונה של תושבת על נעילה והיעדר יכולת לפתוח את המקלט בשעת חירום: במקרה זה יצא נציג האגף לבדיקה במקום ונוכח, כי אמנם המקלט אינו נעול, אולם ידית הסגירה הייתה חצי סגורה למניעת כניסה של בעלי חיים משוטטים למקלט, והתושבת

בכל הנראה לא ניסתה לפתוח את הידית בעצמה. יצוין, כי לדברי נציגי אגף הביטחון והחירום בעירייה, מרבית פניות התושבים בנושא זה נמצאו כלא מוצדקות. כן צוין בפני הביקורת, כי לנוכח ריבוי הפניות בנושא זה, המוקד העירוני הונחה לבקש מהתושבים שפונים בנושא, לשלוח סרטונים המאמתים את טענתם, וזאת על מנת לחסוך ביציאות לשטח בשל קריאות שגויות. לדברי נציגי האגף, הנחיה זו הפחיתה בצורה חדה ומשמעותית את כמות הפניות במערכת.

○ תלונות של תושבים על מחסור בתאורה ו/או לכלוך ופסולת במקלטים וכד': מבדיקת נציגי אגף הביטחון והחירום נמצא, כי מרבית הטענות לא היו נכונות. יחד עם זאת מציינים נציגי האגף, כי בשל העובדה שהמקלטים היו פתוחים תקופות ארוכות בשל הכוונות וההתרעות, נגרמו נזקים למקלטים בשל מעשי ונדליזם. נזקים אלו אותרו ותוקנו באופן שוטף, בין אם במסגרת ביקורות יזומות של העירייה, ובין אם בשל פניות התושבים.

(3) לביקורת נמסר על ידי נציגי אגף ביטחון וחירום, כי על אף הקפדתם לבצע בדיקות במקלטים על יציאות החירום, השקעים ותקינות תאורות החירום, **לאגף חסרים משאבים לבצע בדיקות מקיפות בכלל המקלטים, ועל כן בדיקות אלו מבוצעות בתדירות נמוכה ובהתאם לתיעדוף המשימות של האגף.**

(4) הביקורת מציינת לחיוב, כי לאור התמודדות העירייה עם הצורך בפתיחת המקלטים וסגירתם בהתאם לרמת הכוונות ורמת ההתרעות המשתנה מעת לעת, הוחלט על ידי הגורמים האמונים בעירייה להתקין מערכת פתיחה מרחוק למקלטים הציבוריים, וכן להתקין מערכת מצלמות לאבטחה, מעקב והשגחה על המקלטים למניעת פעולות ונדליזם וכד'.

כן יצוין, כי לדברי נציגי אגף ביטחון וחירום, עובר למועד הביקורת, כבר נבחר ספק להתקנת המערכת, ולאחר התקנת המערכת ייקבע נוהל המגדיר את סמכויות הניהול של המערכת בעירייה וחלוקת תחומי אחריות וכד'.

(5) במענה לשאלת הביקורת בעניין פיקוח העירייה על מקלטים פרטיים משותפים בהתאם להוראות סעיף 14(א) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הוסבר על ידי נציגי האגף, כי **קיימת בעיה בגישה למקלטים פרטיים / משותפים לצורך תחזוקה ובדיקות, וע"כ העירייה לא מקיימת פיקוח נאות על מקלטים אלו.**

(6) במענה לשאלת הביקורת בעניין התאמת כמות המקלטים הציבוריים וגודלם ביחס לאוכלוסיית היעד האמורה להשתמש במקלטים אלו בשעת חירום, הוסבר על ידי נציגי אגף ביטחון וחירום, כי בשל ריבוי של יחידות דירות לא רשומות וכן של תושבים לא מדווחים, העירייה מבינה שכמות המקלטים הקיימים אינה מספקת לצורך הגנה ראויה על התושבים בשטחה.

(7) לנוכח האמור נמסר לביקורת, כי העירייה פועלת, גם מול פקע"ר, למציאת פתרונות חלופיים כגון מחסות המוניים, **אולם כיום לא קיימים מקומות ראויים המאפשרים פתיחה של מחסות המוניים, ובטח שלא בהיקף הנדרש, על מנת לספק את המענה הנדרש בהתאם לצורכי התושבים.**

3. המלצות

(1) על הגורמים האמונים בעירייה לוודא קיומה של ביקורת מקצועית באמצעות גורמי מקצוע ייעודיים, על כלל המרכיבים הנדרשים בתחזוקת המקלטים הציבוריים, ובכלל זה: בחינת דרכי הגישה וההכוונה למקלטים (שילוט ופניות ממכשולים); סביבת המקלטים (לרבות תאורה נאותה, שיפועי הקרקע וניקוז, היעדר מכלי גז או חומרים רעילים ו/או דליקים וכד'); הצטברות גז ראדון ותקינות האוורור; ניקיון מדרגות ורצפת המקלטים; הדברה תקופתית; בדיקה תקופתית של שלד המקלט וכן שלמות הקירות התקרה והרצפה; תקינות מערכות המים והביוב, וכן מערכות האינסטלציה והכלים הסניטריים; תקינות מערכות החשמל; תקינות מערכות השאיבה; בדיקת רטיבות / סדקים / עובש וכד'; בדיקת נאותות מרכיבי איטום הדלתות והחלונות נגד גזים, וכן בדיקת נאותות איטום המקלטים לפי ת"י 4577; תקינות הדלתות והחלונות, לרבות צירים ובריחים (במידת הצורך לוודא סיכוך מתאים); תקינות מערכות הגנה מפני הדף; תקינות צינורות האוורור והאטמים; תקינות יציאות החירום על כלל מרכיביהן (סולמות, רפפות וכד'), פניות ממכשולים ועוד; תקינות הריצוף, הקירוי, והגימור הפנימי של המקלטים; תקינות הסימון והשילוט באור ובחושך; וכן כל בדיקה נדרשת אחרת בהתאם להנחיות הגורמים המקצועיים של פיקוד העורף ורח"ל.

(2) על הגורמים האמונים בעירייה לוודא, כי לאחר ביצוע ביקורת מקצועית על כלל המקלטים כמפורט לעיל, יוקצו המשאבים הנדרשים לאגף ביטחון וחירום, לצורך ביצוע בדיקות תקופתיות בכלל המקלטים, על מנת לוודא נאותות ותקינות כנדרש בתקנות ובהוראות פקע"ר.

(3) על הגורמים האמונים בעירייה לוודא הפעלת מערכת השליטה בדלתות המקלטים מרחוק, ובכלל זה הגדרת נוהל עבודה מחייב המסדיר את כל ההיבטים הקשורים בהפעלת המערכת.

(4) על הגורמים האמונים בעירייה להקפיד על ביצוע פיקוח נאות על מקלטים פרטיים משותפים, כנדרש בחוק הג"א ובהנחיות פקע"ר.

(5) על העירייה לבחון ביחד עם הגורמים האמונים בפקע"ר, במשרד הביטחון וברשות החירום הלאומית, כיצד ניתן לפתור את בעיית המחסור במקלטים ציבוריים ובמחסות המוניים, על מנת לספק מענה הולם לתושבים (כולל תושבים לא מדווחים) בשעת חירום.

3.2.6 תפקוד אגף ביטחון וחירום במטה החירום העירוני

1. רקע

בהתאם להגדרת תפקידו, מנהל אגף חירום וביטחון (להלן: "**מנהל אחו"ב**") בעירייה משמש הן כמזכיר ועדת המל"ח העירונית, והן כנציג ראש העיר בחפ"ק העירוני.

תפקידו של מנהל אחו"ב במטה החירום העירוני כולל אחריות רחבה ומרכזית להתארגנות, ניהול ותפעול פעולות החירום ברשות המקומית. עיקרי התפקיד מבוססים על הובלת התגובה לשעת חירום, קיום שיתופי פעולה עם גורמי חוץ כגון משטרת ישראל, משרד הפנים, עיריות סמוכות וגופים מקצועיים, וניהול מערך הביטחון והסדר הציבורי בעיר.

מנהל אחו"ב, אחראי על פיתוח היכולות הארגוניות של העירייה להתמודדות עם משברים, ובכלל זה אימונים, תרגולים והפעלת תוכניות מוכנות, לרבות הפעלת מערכות תקשורת וטכנולוגיות תומכות. הוא גם מנהל את הגורמים המגוונים העוסקים בחירום וביטחון, מפקח על קליטת האוכלוסייה בשעת אירוע, ומשמש כרכז קשר בין הרשות לגורמים ממשלתיים ובינלאומיים למימוש הנחיות ותוכניות טיפול באוכלוסייה בזמן חירום.

במסגרת תפקידו של מנהל אחו"ב, הוא נדרש להוביל את גיבוש מדיניות החוסן הקהילתי במטרה להבטיח תמיכה ושיתוף פעולה עם התושבים בעת משבר, באמצעות בניית אמון הציבור, קיום תהליכי הסברה וליווי נפשי-חברתי. כמו כן, הוא אחראי על תיאום הסיוע בין הרשויות השונות, ניהול מערך האבטחה העירוני בהנחיית משטרת ישראל, ומעקב אחר מימוש הוראות חוק ונהלים בין-משרדיים בנושא חירום וביטחון.

לאחר סיום אירוע חירום, מנהל אחו"ב נדרש לתפעל את הליך החזרה לשגרה, תוך ניהול פעולות שיקום ותחזוקת רציפות תפקודית של שירותי הרשות המקומית, וזאת לצורך הקלת המעבר ממצב חירום לשגרה תקינה.

2. ממצאים

(1) הביקורת מציינת לחיוב את התרשמותה, כי מנהל אחו"ב מכיר היטב את דרישות תפקידו בשוטף ובחירום, וכי הוא מקפיד על ביצוע תפקידו בצורה טובה ויעילה, תוך ניסיון מתמיד לשפר ולייעל את עבודת האגף בפרט ועבודת כלל הגורמים בעירייה הנוגעים לנושאי חירום וביטחון בכלל.

- (2) מן הביקורת עולה, כי צוות החירום של אגף חו"ב בעירייה אמון, בין היתר (אך לא רק), על תחומי הפעילות העיקריים המפורטים להלן:
- (א) גיבוש תפיסת הביטחון ותפיסת ההפעלה;
 - (ב) הפעלת המוקד העירוני בשגרה והחירום;
 - (ג) אבטחת מוסדות חינוך;
 - (ד) ניהול כלל מרכיבי הביטחון השוטף בשגרה והחירום;
 - (ה) הפעלת מכלול המבצעים במטה החירום העירוני;
 - (ו) אחראי על הקשר של העירייה עם כלל גורמי הביטחון וההצלה הלאומיים;
 - (ז) אחראי על הקשר עם כוח ההגנה המרחבית (הגמ"ר);
 - (ח) אמון על ביצוע הערכות המצב השוטפות;
 - (ט) פיתוח והטמעת יכולות ומרכיבי ביטחון חיוניים (כגון: צוותי רחפנים, רפואה, מתנדבים וכד');
 - (י) הפעלת צוותי "אוחזי נשק" מתנדבים וכיתות כוננות;
 - (יא) קיום תרגילי חירום לכלל מכלולי החירום ועובדי העירייה;
 - (יב) גיוס מימון חיצוני לטובת מרכיבי ביטחון מעבר לתקציב העירוני;

(3) הביקורת נוכחה, כי מנהל אחו"ב פעל לגיבוש ועדכון נהלי החירום במסגרת תיק החירום העירוני, הכולל הגרת סדר דוברים, מבנה מכלול הביטחון ועוד.

בעניין זה יצוין, כי כאמור לעיל, נהלי החירום טרם אושרו על ידי הגורמים האמונים בעירייה כנדרש.

(4) הביקורת נוכחה, כי מנהל אחו"ב פועל להטמעת מערכת ייעודית לניהול אירועי חירום והערכות מצב בצורה יעילה (ובכלל הקצבת זמן לכל דובר, ניהול ומעקב ביצוע משימות וכד'), וכי כבר עובר למועד הביקורת, הערכות המצב שנערכות בעירייה מנוהלות בצורה סדורה במערכת זו.

(5) הביקורת נוכחה, כי מנהל אחו"ב פועל לעדכון שוטף של תיק החירום העירוני, ובכלל זה את תוכניות הפעולה המפורטות לתרחישים שונים (דרכי פעולה חלופיות).

(6) בפני הביקורת פורטו מרכיבי ביטחון שונים, וכן דרכי פעולה אפשריים בהתאם לתרחישים השונים, כפי שהוגדרו ותורגלו בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים מחוץ לעירייה. כמו-כן, בפני הביקורת הוצג פירוט מבנה ארגוני המענה העירוניים בחירום, בהם צוותי המגן, יחידות האופנועים, צוותי הכוננות והצוותים המקצועיים והצח"ר (צוותי החירום הרשתיים).

(7) הביקורת התרשמה מקיום קשר הדוק ונאות בין מנהל אחו"ב להגמ"ר, פקע"ר, ויתר גופי החירום הלאומיים, באופן המייעל את פעילות העירייה בחירום. בעניין זה יצוין, כי מתקיים שיתוף פעולה הדוק עם משרד הביטחון אשר סייע לעירייה במימון מיזמים ביטחוניים שונים בעיר מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

(8) הביקורת נוכחה, כי אגף ביטחון וחירום סובל ממצוקת כוח אדם, וכי ריבוי המשימות ותחומי האחריות עליהם האגף מופקד השגרה ובחירום, אינם מקבלים ביטוי נאות בכוח אדם מתאים, דבר המשפיע על יכולת האגף לספק את המענה הראוי והנאות בהתאם לתחומי אחריותו.

(9) הביקורת נוכחה, כי באגף קיימים אמצעי תקשורת חלופיים המיועדים לשימוש במקרים של נפילת אמצעי התקשורת הרגילים, דבר המבטיח רציפות תפקודית בחירום.

3. המלצות

(1) על מנהל אחו"ב לסיים את עדכון ואישור נהלי החירום כנדרש.

(2) על הגורמים האמונים בעירייה לבצע בחינה מחודשת של המבנה הארגוני של אגף ביטחון וחירום בעירייה, ולהקצות את המשאבים הנדרשים לו לצורך ביצוע כלל תפקידיו, בשגרה ובחירום, בצורה נאותה ויעילה.

3.2.7 תקציב להיערכות לחירום

1. רקע

ניהול תקציבי חירום ברשויות המקומיות אינו רק עניין של מדיניות או תוצאה של רצון טוב מצד ברשות המקומית, אלא מחויבות מפורשת מכוח הדין. החיוב נובע ממכלול של חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל והחלטות ממשלה, המטילים על הרשויות המקומיות אחריות רחבה בתחום הביטחון והחירום.

הדין הישראלי מטיל על הרשויות המקומיות חובה מפורשת ורחבה לנהל תקציבי חירום. חובה זו אינה מתמצה רק בהקצאה שנתית, אלא כוללת גם את האחריות לתכנון, יישום ובקרה על ההוצאות, תוך שיתוף פעולה עם הגורמים הממשלתיים והמקצועיים הרלוונטיים (ביניהם: משרד הפנים, פיקוד העורף, משרד האוצר). בדרך זו, מובטח כי הרשות המקומית תוכל למלא את תפקידה כגורם הראשון והעיקרי המספק מענה לאזרח במצבי חירום.

להלן פירוט המקורות העיקריים המחייבים את הרשות המקומית לנהל תקציב חירום:

▪ חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951

סעיף 10א לחוק מטיל על הרשות המקומית אחריות ישירה לניהול תקציב ייעודי לחירום וקובע, כי "בנוסף לסכום השתתפותה בתקציב הג"א לפי סעיף 10, תכלול רשות מקומית בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית בתחומה".

המשמעות עיקרית של סעיף זה הינה, שעל העירייה לתקצב מתוך תקציבה הרגיל את צרכי ההתגוננות האזרחית, אשר מיועד למטרות, כגון: תחזוקת מקלטים ומרחבים מוגנים ציבוריים; הקמת מחסני חירום ואחזקת ציוד חירום; הכשרה ואימון של צוותי החירום המקומיים; הכנת תוכניות חירום וכד'.

■ פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות

פקודות אלה הן המסגרת הכללית של פעילות הרשויות המקומיות בישראל. הן מקנות לשר הפנים סמכויות נרחבות לפקח על תקציבי הרשויות, ובמצבי חירום - לאשר חריגות תקציביות וסיוע כספי. סעיפים שונים בפקודות אלו מאפשרים לרשות המקומית, בכפוף לאישורים מתאימים, להטיל היטלים או לגבות אגרות שמירה ואבטחה, שחלק מכספיהן מופנה למימון פעולות ביטחון והיערכות לחירום.

■ חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

משרד הפנים, כמשרד הממשלתי האחראי על הרשויות המקומיות, מפרסם באופן שוטף חוזרי מנכ"ל המפרטים את ההנחיות והנהלים לניהול תקציב, לרבות בתחום החירום. חוזרים אלה מנחים את הרשויות בנוגע לתקני כוח אדם לחירום (לדוגמה, מינוי ממונה חירום וביטחון), קריטריונים להכנת תוכניות עבודה ותקציב, ואף מפרטים את סעיפי התקציב החיוניים שצריכים להיכלל בתקציב החירום של הרשות (כגון: רכישת גנרטורים, הקמת מוקד חירום, בניית מרכז הפעלה ועוד).

■ החלטות ממשלה

במצבי חירום כלליים, כמו במלחמת "חרבות ברזל" (או במגפת הקורונה בעבר), הממשלה מקבלת החלטות ייעודיות להקצאת תקציבי סיוע לרשויות המקומיות. החלטות אלו נובעות מההבנה שהמשאבים הרגילים של הרשויות אינם מספיקים להתמודדות עם משבר בקנה מידה לאומי / ארצי.

החלטות הממשלה מגדירות, בין היתר: תבחינים לרשויות הזכאיות לקבלת סיוע (למשל: רשויות מפונות, רשויות קולטות, רשויות קו התפר וכד'); גובה הסכומים הספציפיים המוקצים למטרות שנקבעו; מנגנוני הפיקוח שיש לקיים על מנת לוודא כיצד הכספים יועברו ובאילו תנאים (בדרך כלל באמצעות משרד הפנים ומשרד האוצר) וכד'.

■ אחריות מקצועית של הרשות המקומית

מעבר לחיובים הפורמליים, קיים גם חיוב מקצועי וציבורי. תפקידו של הממונה על הביטחון והחירום ברשות המקומית, שתקנו של תפקידו מוגדר בפירוט, כולל הכנת תוכניות עבודה תקציביות, אפיון צרכים והיערכות מתאימה. ניהול נכון של תקציב חירום הוא חלק מרכזי באחריותו המקצועית של בעל התפקיד.

2. ממצאים

הביקורת ניתחה את נתוני תקציב מרכיבי הביטחון של העירייה לתקופה שבין 10/2023 לבין 12/2024 ולהלן עיקרי מצאה:

(1) ניתוח תקציבי: שינוי מגמות

- (א) קיימת יתרה תקציבית שלא נוצלה, בסוף שנת 2023, נותרה יתרה משמעותית של 182,949.91 ₪, כמעט מחצית מהתקציב המתוכנן.
- (ב) בשנת 2023, התקציב נוצל באופן חלקי בלבד, עם ביצוע בפועל המהווה כ-70% מהתקציב המתוכנן.

לעומת זאת, בשנת 2024 נרשמה עלייה חדה ביעילות הניצול, והביצוע הגיע לכ- 90% מהתקציב. שינוי זה מעיד על שיפור דרמטי ביכולת הניהולית לנצל את המשאבים הזמינים.

- (ג) בשנת 2023 נותר פער משמעותי בין התקציב המתוכנן (9,635,170 ₪) לביצוע בפועל (6,765,833 ₪), עם יתרה של כ-2.87 מיליון ₪.

לעומת זאת, בשנת 2024 הפער הצטמצם באופן ניכר (יתרה של כ-0.76 מיליון ₪ בלבד), מה שמחזק את המסקנה בדבר ניצול יעיל יותר.

- (2) **סעיף תקציבי ביטחון ותשתיות** - בעוד שבשנת 2023 לא נרשמו הוצאות בקטגוריה זו (0 ₪), בשנת 2024 הושקעו בה כ-207,185 ₪ בפועל. הוצאות אלו מכוונות בעיקר לצרכי חירום, כגון: ביטחון שוטף ותשתיות, ומעידות על שינוי חד בסדרי העדיפויות עקב נסיבות שהתפתחו.

- (3) ההוצאות על שמירה נותרו יציבות למדי בין השנים (כ-1.8 מיליון ₪ בשנה), אך נרשמה ירידה קלה של כ-7% ב-2024. ייתכן שהשינוי נובע מייעול תהליכים או משינויים בהיקף השמירה.

- (4) **תחום מרכיבי ביטחון** - בשנת 2023 לא נרשמו הוצאות כלל, אך בשנת 2024 ניכרת עלייה משמעותית של השקעה במרכיבי הביטחון בסך כ-207,185 ₪. שינוי זה משקף, ככל הנראה, תגובה מיידית לאירועים שהתפתחו, ומיקוד משאבים בתשתיות ביטחוניות חיוניות.

- (5) **סעיף תקציבי הוצאות שכר וניהול** - נרשמה עלייה של כ-33% בהוצאות בפועל בקטגוריית הוצאות ניהול האגף. העלייה עשויה להצביע על השקעה בחיזוק המערך הניהולי, הפיקוח והבקרה, כחלק מההיערכות למצב.

(6) סעיף תקציבי חיסכון והתייעלות - נרשמה ירידה של כ-12% בהוצאות בפועל בסעיפים כמו רשתות קשר, נסיעות ודלק. ירידה זו עשויה לרמוז על מדיניות של התייעלות וחיסכון, או על העדפה של הוצאה ממוקדת יותר בתחומי ליבה.

(7) סעיף תקציבי תחזוקת מקלטים ומרכז הפעלה:

[REDACTED]

[REDACTED]

3. המלצות

(1) מומלץ לבצע בחינה תקופתית של תוכניות העבודה וההוצאות בפועל, במיוחד בקטגוריות בהן נרשמו שינויים דרמטיים, כגון: הוצאות ניהול האגף. בחינה זו תאפשר לוודא שההוצאות תואמות את סדרי העדיפויות האסטרטגיים.

(2) נרשמו פערים גדולים בין התקציב המתוכנן לביצוע בפועל בסעיפים כמו "תחזוקת מקלטים ומרכז הפעלה". יש לבחון האם התקציב תוכנן באופן ריאלי, ומהיכן נובעים פערי הביצוע, כדי למנוע הקצאת משאבים שאינם מנוצלים בעתיד.

(3) המשך מגמת השיפור בניצול התקציב: על אף השיפור הניכר בניצול התקציב ב-2024 (90%) לעומת 2023 (70%), יש לחתור לניצול מלא יותר ולצמצם את הפער הנותר. יש לבחון את הגורמים שעדיין מונעים ניצול שלם של התקציב ולטפל בהם.

(4) יש להמשיך את המגמה החיובית של ניצול תקציבי מוגבר (90% ב-2024), ולפעול לצמצום הפער הנותר בין התקציב לביצוע.

(5) יש לבחון באופן תקופתי את תוכניות העבודה וההוצאות בפועל, במיוחד בסעיפים עם שינויים דרמטיים, על מנת לוודא התאמה לסדרי העדיפויות האסטרטגיים.

(6) יש לבחון את הסיבות לפערים גדולים בין התקציב המתוכנן לביצוע בפועל בסעיפים כמו "תחזוקת מקלטים", ולפעול לתכנון ריאלי יותר בעתיד.

3.3 היערכות העירייה לתרחישי חדירת גורמים עוינים

1. רקע

היערכות עיריית אריאל לתרחישי חדירה של גורמים עוינים, מתבססת על תפיסת ביטחון ייעודית, אשר נכתבה על ידי מנהל אגף הביטחון (לשעבר) בשיתוף עם רכזי שב"כ וגורמי ביטחון נוספים.

תפיסה זו מהווה תרחיש ייחוס חשוב ועיקרי של העירייה, וזאת לנוכח מיקומה הגיאוגרפי של העיר אריאל, המציב אתגרי ביטחון משמעותיים אשר מעבר להתרחשותם של אירועי פח"ע, עלולים לבוא לידי ביטוי בחסימת דרכי הגישה לעיר ובידודה.

אירועי פח"ע מוגדרים בתרחישי הייחוס של אגף הביטחון כאיום הצפוי לעורף, לצד ירי טילים ורקטות. אירועי טרור יכולים להתבצע באמצעות מחבל מתאבד, הפעלת נשק חם ו/או קר, הפעלת מכונת תופת ו/או מטען חבלה במרכז אוכלוסייה וכד'.

2. ממצאים

א. הקמת ומימון כוחות עירוניים ייעודיים

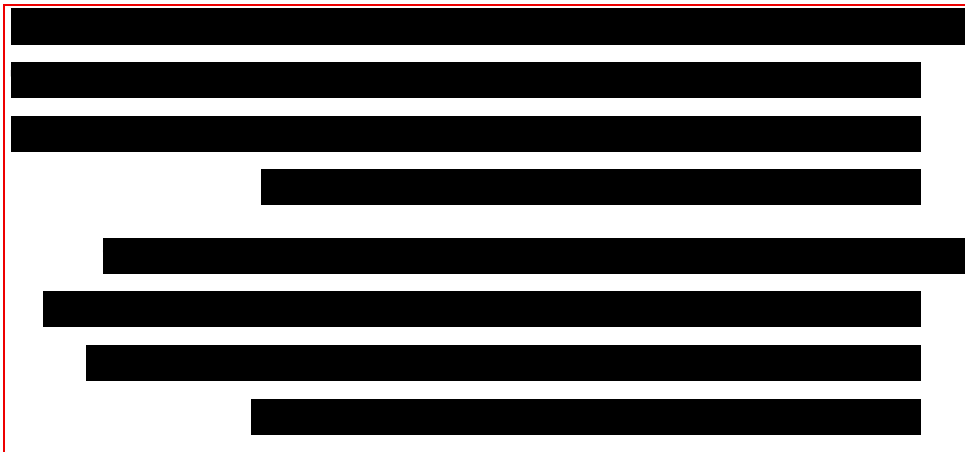
(1) מן הביקורת עולה, כי לצורך היערכות ראוייה לתרחישים של חדירת גורמים עוינים לעיר, העירייה השקיעה משאבים רבים הן ברכש ציוד ייעודי לכיתת הכוננות העירונית המונה כ- 60 לוחמים, בהיקף של מאות אלפי שקלים, והן במימון אימונים מתקדמים ללוחמים אלו. יצוין, כי בהתאם לתפיסת הביטחון העירונית שנקבעה על ידי מנהל אגף הביטחון, הוגדרו תהליכי פיקוד ושליטה בחירום, לפיהם כיתת הכוננות מהווה את הליבה הפיקודית בכל אירוע פח"ע ברחבי העיר.

(2) בנוסף לכיתת הכוננות, העירייה מפעילה צוותי מגן אזרחיים, הכוללים מעל 100 תושבים חמושים, רופאים וחובשים שאומנו על ידי המשטרה, יחידת אופנועים המונה כ- 10 לוחמים רכובים למשימות סיור וחסימה, וכן צוותי עתודה של "אוחזי נשק" (כ-10 אזרחים מבוגרים יותר בעלי ציוד בסיסי).

(3) עוד עולה מן הביקורת, כי על אף שמוצב של ההגמ"ר המצוי בשטחה המוניציפלי של העירייה, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" העירייה דאגה להחזיר את המוצב לכשירות, ואף לספק למוצב מרכיבים חיוניים, כגון: חיבור לחשמל, אספקת מים ומזון ואף רכש של ציוד צבאי הנדרש ללוחמים לצורך הפעלת המוצב לשמירה על ביטחון העיר. לדברי הגורמים האמונים בעירייה, מלבד הרצון לסייע לכוחות ההגמ"ר, מעורבות העירייה בהחזרת המוצב לפעילות נדרשה, לנוכח העובדה שהצבא לא היה ערוך להפעלת המוצב.

ב. תרגולים ואימונים ייעודיים

הביקורת נוכחה, כי אגף הביטחון מקפיד על תרגול ואימון כלל הגורמים הייעודיים, להיערכות לתרחישי הייחוס השונים, ובהם גם לתרחיש חדירת כוחות עוינים לעיר, הן טרם פרוץ המלחמה, והן במהלכה. להלן דוגמאות:



(2) במהלך חודש 05/2024 התקיים תרגיל מורכב במתווה פח"ע, בו התרחיש המרכזי דימה טנדרים הפורצים את [REDACTED] ונכנסים לעיר, לצד התקרבות של כמה מאות גורמים עוינים לגדר ההיקפית של העיר. מטרת התרגיל הייתה הפעלת כיתת הכוננות ויחידות הכוננות ותרגול טיהור מרחב הקומפלקס.

(3) תרגולים נוספים נערכו על ידי אגף החינוך להתמודדות עם אירועים מתגלגלים במועדים שונים במהלך היום. תרגול אמת נערך כשהתקבלה התרעה על חשש לחדירת מחבל לעיר בשעה שהתלמידים היו בדרכם לביה"ס לפני תחילת יום הלימודים.

ג. פיקוד, שליטה ותשתיות

(1) נמצא, כי מנהל אגף הביטחון עדכן את כלל נהלי החירום, ובכללם הוגדרו ו/או עודכנו הנהלים המתייחסים לתרחישי הייחוס והקפצת הכוחות הייעודיים. בעניין זה יצוין, כי כאמור לעיל, הנהלים לא תוקפו ואושרו פורמלית על ידי הגורמים האמונים בעירייה כנדרש.

(2) אגף הביטחון משתמש במערכת שליטה ובקרה ייעודית לניהול אירועים והערכות מצב. לדברי מנהל אגף הביטחון, מדובר בכלי הטוב ביותר להערכות מצב.

(3) עם סיום בניית מרכז ההפעלה, העירייה מנהלת את כלל מצבי החירום מתוך מרכז ההפעלה אשר מעניק לעירייה את הכלים והיכולות לניהול ראוי של אירועי החירום בעיר.

(4) הביקורת העלתה, כי קיים פער משמעותי בדרכי יציאה וכניסה חלופיות לעיר, באופן העלול לגרום לבידודה של העיר לאורך זמן, במקרה של חסימת כבישי הגישה העיקריים לעיר.

3. המלצות

א. על מנהל אגף הביטחון לקיים אחת לשלושה חודשים לפחות, תרגיל בהקפצת כיתת הכוננות ויתר הכוחות העירוניים הייעודיים, ובכלל זה לבחון את נאותות מרכזי הכינוס, דרכי הגעת הכוחות, ואופן פעולת הכוחות (בנפרד ובמשותף) בהתאם לתרחישים השונים שייקבעו לכל תרגיל, ולוודא שיפור מתמיד ביעילות ובפעילות הכוחות הייעודיים העירוניים.

ב. על העירייה לקיים אחת לשנה לפחות, תרגיל כולל בהשתתפות כלל הכוחות הייעודיים העירוניים, וכן בהשתתפות כלל הגורמים העירוניים הנוספים (כגון: לוגיסטיקה, הנדסה וכד'), לשם בחינת נאותות שיתוף הפעולה בין כלל גורמי החירום. בתרגילים אלו יש לבחון נייחות של נגריים, תנועה רכובה (קלה וכבדה), מהירות הצטיידות של כוחות המענה המיידית בצויד אישי ובנשקים וכד'.

ג. על העירייה לוודא באופן רציף ותקופתי את תקינותם של כלל אמצעי התקשורת והדיווח, המשמשים את כוחות החירום בעיר (לרבות מערכת אבוקה), ולוודא ביצוע בקורות וביקורות אחת לשלושה חודשים.

ד. על מנהל אגף הביטחון לוודא שכלל הגורמים העירוניים בחירום שולטים במערכת השליטה והבקרה הייעודית לניהול האיחוים והערכות המצב. לשם כך, יש לקיים תרגילים המדמים הזרמת מידע ונתונים בין כלל הגורמים המשתמשים במערכת, ובינם לבין המוקד הראשי במרכז ההפעלה.

ה. על מנהל אגף הביטחון בשיתוף עם מהנדס העיר, האמון על התשתיות העירוניות, לפעול בשיתוף עם הנהלת העירייה, מול הגורמים הרגולטוריים ומשרדי הממשלה, על מנת להסיר לאלתר את החסמים המונעים את יישום תוכניות החיבורים לכביש 5 ולפארק התעשיות. הביקורת סבורה, כי יש להגדיר נושא זה כיעד מרכזי בתוכנית העבודה העירונית להיערכות לחירום.

ו. עד ליישום התוכניות הסטטוטוריות, כאמור, על אגף החירום ואגף ההנדסה למפות ולתכנן צירים חלופיים קיימים, אשר יוכשרו מראש לשימוש בלעדי של כוחות הביטחון וההצלה ושל רכבי הלוגיסטיקה (כגון משאיות פינזי אשפה וכד'), על מנת לספק מענה ראוי במקרה של חסימה מוחלטת של דרכי הגישה הראשיות לעיר.

3.4 מעקב תיקון ליקויים - דוח ביקורת רח"ל בנושא מוכנות לחירום

1. רקע

ביום 22/12/2021 הוגש לעיריית אריאל דוח ביקורת מוכנות לחירום אשר נערך על ידי יחידת הביקורות של רשות החירום הלאומית (רח"ל), המשקף את ממצאי הביקורת אשר בוצעה בעיר אריאל בשיתוף פיקוד העורף (להלן: "פקע"ר") וכן משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות אחרות, ביום 09/12/2025 (להלן: "דוח רח"ל 2021").

דוח רח"ל 2021 מפרט את ממצאי הביקורת המקיפה שנערכה, לשם הערכת רמת המוכנות לשעת חירום בעיריית אריאל בהתאם לתרחישי הייחוס, הן בתחום המשק האזרחי והן בתחום ההתגוננות האזרחית, תוך בחינה של מוכנות גורמי המקצוע והמערכות השונות. בנוסף, דוח רח"ל 2021 נועד לשם הצגת תמונת מצב מקצועית ועדכנית, יצירת תשתית לטיפול בפערים שאותרו, והפקת לקחים שיסייעו לשיפור וייעול ההיערכות לשעת חירום בעתיד.

דוח רח"ל 2021 קובע, כי עיריית אריאל נמצאת במצב ארגוני טוב ומאורגן, וכי רמת המוכנות של עיריית אריאל, הינה **רמת מוכנות טובה ++** (מתוך סולם הערכה: טובה מאוד, כמעט טובה מאוד, טובה, כמעט טובה, בינונית, נמוכה).

הערכת רמת המוכנות של העיר אריאל נבחנה אל מול תרחישי הייחוס דלהלן:

- מלחמה;
- רעידת אדמה;
- חומרים מסוכנים (חומ"ס);
- התמודדות עם מגפות (פנדמיה);

הביקורת מציינת, כי עובר למועד הביקורת ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, ביום 23/06/2024, קיימה רשות החירום הלאומית ביחד עם נציגים של משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות השונות וצה"ל, משחק מנהלים משולב (מש"מ) בבקרת מוכנות לחירום בעיריית אריאל. דוח סיכום המש"מ והבקרה, הכולל את פירוט הממצאים וההמלצות הוגש לעיריית אריאל ביום 24/09/2024 (להלן: "דוח רח"ל 2024"). יצוין, כי בקרת רח"ל זו התייחסה להיבטים נוספים ותרחישים חדשים שלא הוערכו בדוח רח"ל 2021.

הביקורת מציינת לחיוב שעל אף העובדה, שבמועד הבקרה העירייה התמודדה עם ניהול שוטף בתנאי מלחמה כ- 8 חודשים, גם בקרה זו של רח"ל הצביעה על רמת מוכנות גבוהה של עיריית אריאל, וזאת על אף שבהסתכלות כללית הערכת הבקרה הינה שהעירייה צפויה לעמוד מול אתגרים רבים ומשמעותיים במידה שיתממש תרחיש הייחוס המשקי על כלל היבטיו.

2. יישום המלצות דוח רח"ל 2021

2.1. דוח רח"ל 2021

להלן תיאור עיקרי ההמלצות שפורטו בדוח רח"ל 2021, וממצאי הביקורת בנוגע אליהם:

(1) ניהול ומבנה ארגוני של מכלול החירום (פס"ח)

(א) המלצות דוח רח"ל 2021

- יש להמשיך ולשפר את נוהל העברת המידע מתחום אחריות הרשות למכלול ההנדסה בשעת חירום, בדגש על הרשויות עם ישובים פרוסים במרחב.
- יש להקפיד ולעקוב אחר הכשרות קורסים ומיומנויות בקרב בעלי התפקידים והמתנדבים במכלול, באמצעות רישום ומעקב.
- יש להמשיך ולוודא את איוש בעלי התפקידים במכלול וגביהם.

(ב) ממצאי מעקב יישום המלצות

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה. עם זאת הביקורת מציינת, כי ממצאי הביקורת לעיל הצביעו על פערים שונים בהדרכות ובהכשרות, אשר נובעים בעיקר מהיעדר הוראות המחייבות את העירייה להדרכת צוותי המכלולים, וכן בשל תחלופת כ"א.

(2) ארגון מערך הקליטה והתרחישים בשעת חירום

(א) המלצות דוח רח"ל 2021

- יש להקים ולתחזק יומן פעילות קשור לכל הפעילויות במערך הקליטה לצורך רישום ומעקב.
- יש לארגן ולסדר את תיקי מתקני הקליטה, כולל תרשים מתקן בהתאם להנחיות הביקורת.
- יש להבטיח ריתוק מלא של כוח אדם בצוותי הקליטה ומתקני הקליטה.
- יש לתכנן ולבצע תרגילים בתחום הקליטה.
- יש להבטיח ביצוע לומדת פס"ח באינטרנט לכל צוותי וסגלי מתקני הקליטה, והקפדה על ביצועה אחת לשנה.

(ב) ממצאי מעקב יישום המלצות

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה, למעט נושא ריתוק מלא של כוח האדם בצוותי הקליטה, אשר העירייה פועלת לשפר.

(3) הצטיינות ותחזוקת ציוד חירום

(א) המלצות דוח רח"ל 2021

- יש לארגן ולסדר את ציוד פס"ח במחסן חירום בפינה נפרדת ובהתאם להנחיות שניתנו, כולל ביצוע יומן ביקורת לרישום ומעקב אחר הפעילות במחסן.
- יש להשלים טבלת ריכוז תכולת ציוד במחסן.
- יש לבצע הפרדה ברורה בין ציוד פס"ח לציוד אחר במחסן.

- יש לצרף את תוכנית ניפוק הציוד המעודכנת לשנת 2021 לתיק תכנון פס"ח הרשות.
- לוודא ניהול יומן פעילות שוטף במערכות הציוד ומעקב שוטף.

(ב) ממצאי מעקב יישום המלצות

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה.

(4) הדרכות והכשרות

(א) המלצות דוח רח"ל 2021

- יש לוודא כי כל צוותי המתקנים והסגל העובד במחלקות הקשורות לחירום עברו הדרכות עדכניות בשנת 2022, במיוחד באמצעות מכרז הדרכה מטעם משרד הפנים.
- יש להבטיח קיום השתלמויות בחירום לצוותים השונים בהתאם לחוזרים והנחיות משרד הפנים.
- יש לדאוג להשלמה ולמימוש ההדרכות שהוקצו בשנה.

(ב) ממצאי מעקב יישום המלצות

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה, למעט פערי ההדרכות וההכשרות המפורטים בדוח הביקורת לעיל.

(5) תיאום ומעקב

(א) המלצות דוח רח"ל 2021

מומלץ לנהל ולתחזק רשימת טלפונים חיוניים ועדות רלוונטיות.

(ב) ממצאי מעקב יישום המלצות

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה.

2.2. המלצות דוח רח"ל 2024

(1) רקע

כאמור לעיל, עובר למועד הביקורת, הומצאו לידי הביקורת ממצאי דוח רח"ל 2024, מיום 24/09/2024.

מסקירת דוח רח"ל 2024 עולה, כי ככלל, על אף ממצאים ופערים שונים שנמצאו, מצב המוכנות של עיריית אריאל נותר ברמה גבוהה, ועל כך יש לברך את כלל העוסקים במלאכה ברוכה זו בשגרה ובחירום.

הביקורת מציינת, כי בשל המועד בו הומצא לידיה דוח רח"ל 2024, לא בוצע מעקב תיקון ליקויים מלא על המלצותיו. על אף האמור, התרשמות הביקורת הינה כי מרבית המלצות דוח רח"ל 2024 תוקנו על ידי הגורמים האמונים במועצה זה מכבר, למעט המפורט להלן.

(2) עיקרי המלצות דוח רח"ל 2024

(1) מרכז הפעלה

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

הכשרת המרכז החדש וקביעת מרכז הפעלה חליפי כולל תפיסת הפעלה לדילוג.

(ב) ממצאי הביקורת

הביקורת נוכחה, כי מבנה מרכז ההפעלה פועל ומשמש את מטה החירום העירוני על מכלוליו השונים. עם זאת הביקורת מעירה, כי לא נקבע מרכז הפעלה חלופי, ולא נקבעה תפיסת הפעלה לדילוג אליו בשעת הצורך.

(2) כוח אדם

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

מומלץ לקבוע מדיניות העסקה בחירום ולרתק את כלל עובדי העירייה בחירום. כמו כן, יש להשלים את פערי האיוש לשעת חירום.

(ב) ממצאי הביקורת

הביקורת סבורה, כי המלצות אלו טרם יושמו במלואן ובצורה נאותה.

(3) אנרגיה

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

טיוב הגדרת הצרכים למול המצאי של הגנראטורים תוך קביעת סדר עדיפות בסיסי לחלוקת הגנראטורים בחירום.

(ב) ממצאי הביקורת

המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה.

(4) מים וביוב

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

השלמת פערי כ"א בדגש על גיוס מהנדס והכשרתו, לפעול לקידום פרסום והסברה לאחזקת עתודת מים ביתית, להשלים חיבור לגוגל סוק והקצאת מקום לחדר מצב התאגיד.

(ב) ממצאי הביקורת

הביקורת נוכחה, כי גיוס מהנדס והוכשר לתפקידו כנדרש. כמו-כן, ממצאי הביקורת העלו שהמודעות של תושבי העיר בנושא אגירת מים התחזקה משמעותית במהלך המלחמה.

(5) מזון ומשכ"ל

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

לוודא עדכניות רשימת סניפי רשתות השיווק והמרכולים בעיר ויצירת קשר והיכרות עם מנהליהם, בנוסף, נדרש להכין תכנית להנגשת המידע לציבור בהיעדר תקשורת סלולרית / אינטרנטית.

(ב) ממצאי הביקורת

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה.

(6) מידע לציבור

(א) המלצות דוח רח"ל 2024

בניית תוכנית חירום מסודרת, מיפוי אוכלוסייה שיהיה קשה להפיץ אליה מידע בחירום, כתיבת תוכנית מסודרת להפצה. הנגשת חוברת מידע בחירום לתושבים בהקדם האפשרי.

(ב) ממצאי הביקורת

מן הביקורת עולה, כי ככלל, המלצות אלו יושמו על ידי העירייה בצורה נאותה.



דו"ח ביקורת בנושא:

שומה עיריית אריאל

1 כללי

1.1 מבוא

ארנונה היא מס שנתי, המוטל על המחזיקים בנכסים, ונגבה על ידי הרשות המקומית.

מטרת הארנונה היא לממן את הפעילויות השונות של הרשות. בהתאם לחוק, על הגבייה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס. הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות, מעמד של אזרח ותיק ועוד. בנוסף, לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים. רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה, נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המיסים.

הביקורת תתמקד בשומות הארנונה, כלומר בתהליכי קביעת סכום החיוב המושט על מחזיקי הנכסים.

מטרת הביקורת – ניתוח של אופן ניהול מחלקת השומה, כולל בחינת נהלי עבודה ותוכנית עבודה, ניתוח מגמות בארנונה העירונית, ביצוע סקר נכסים, עדכון שוטף של שומות הארנונה והשגות על מדידות. כמו כן, בדיקת אופן שינוי שומות נכסים, הקטנה וביטול חיובים וכיוצא בזה.

העסקת חברת גבייה חיצונית למטרת גביית ארנונה

ביום 11.7.22 פורסם ברשומות חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 151), התשפ"ב-2022 (להלן – תיקון מס' 151), אשר הסדיר בחקיקה את אופן העסקתן של חברות גבייה בידי הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות וכן איגוד ערים) ואת יחסי הגומלין בין החברות לרשויות המקומיות.

לעניין זה, "חברת גבייה, כאמור בסעיף 330א' לפקודת העיריות, היא תאגיד העוסק בהפעלת אמצעי אכיפה, קרי, אמצעי מנהלי שתכליתו גביית חוב, לפי כל דין".

חוק זה אינו הוחל כחובה על יהודה ושומרון, ולכן לכאורה ניתן להעסיק חברת גבייה ללא הכללים המופיעים בחוק, מה שיוצר היעדר כללי פיקוח ומעקב אחר פעילות חברת הגבייה. יודגש כי עיקר חשיבות כללי הפיקוח, היא בתחום פעילות האכיפה, שאינה רלוונטית לביקורת זו.

בעיריית אריאל מועסקת חברת מלגם כחברת גבייה חיצונית מזה כ- 40 שנה.

1.1.1 היקף הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים אפריל- יולי 2025

1.1.2 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את ניהול השומה, בכלל זה: תוכניות העבודה, נהלי עבודה והכשרה מקצועית של העובדים בתחום השומה, סנכרון מידע בין מחלקות, המבנה הארגוני המשפיע על חלוקת העבודה וביצועה.

הביקורת התמקדה בתהליכי שומה, ובפרט: רישום נכסים חדשים, הקטנת או הגדלת נכסים, שינוי סיווג, הפסקת פעילות לנכסים וכדומה. כמו כן, הביקורת בחנה את תהליך ניהול סקר הארנונה שהחל בשנת 2024.

בנוסף, הביקורת בחנה גם את נושא מערכות המידע, הרשאות משתמשים, מערכות מידע ממוחשבות וקבלת מידע ממקורות חיצוניים ופנימיים.

1.1.4 מתודולוגיית הבדיקה

הביקורת התבצעה בשלבים הבאים:

1. פגישות שהתקיימו בנושא הביקורת:

(א) פגישה עם המנכ"ל, הגזבר ועם מנהל מחלקת הגבייה

(ב) ביקור במחלקת הגבייה

(ג) בדיקה פיזית בשטחי האוניברסיטה

2. ניתוח מסמכים ונתונים:

(א) ניתוח מסמכי גבייה ובכלל זה: דוחות אקסל של חיובי ארנונה ושינויים שבוצעו.

(ב) הכנת טבלאות מדגם שנבחרו מתוך דוחות האקסל, וניתוח מסמכים ונתונים הקשורים למדגם שנבחר.

(ג) ניתוח סקר ארנונה, ובחינת מסמכים הקשורים להליך.

(ד) בחינת אתר האינטרנט וטפסים דיגיטליים.

(ה) חוזה של העירייה עם חברת הגבייה מילגם מיום 26.6.22.

(ו) לגבי ממצאים שנמצאו או שאלות שעלו, פנתה הביקורת למנהל מחלקת הגבייה, וזה מסר לה תשובות והשלים מסמכים נוספים.

1.1.5 בסיס נורמטיבי

הביקורת הסתמכה על המקורות דלהלן:

(א) תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), תשמ"א-1981

(ב) דיני הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות באזור ביהודה (מעודכן לשנת 2022)

(ג) תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, כפי שהוחלו בכללי הרשויות המקומיות (קביעת ארנונה כללית) (יהודה ושומרון), התש"ף-2019.

(ד) פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938.

(ה) תיקון פקודת העיריות מס' 151, התשפ"ב-2022 (חוק חברות גבייה)

(ו) חוזר מנכ"ל 2/2008 של משרד הפנים.

(ז) צווי ארנונה לשנים 2024 ו-2025.

(ח) חיוב ארנונה רטרואקטיבי - הגבול בין המותר לאסור - מוסקוביץ, אזרואל

(ט) פסיקה רלוונטית בנוגע לשומות ארנונה

2 תקציר מנהלים

2.1 עיקרי הממצאים וההמלצות

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
	(1) חברת הגבייה אינה עומדת בחוזה לפי סעיף 6.5, מכיוון שבפועל קיימים 2 עובדים במקום 3 עובדים.	(1) יש לבחון אפשרות של "הפעלת קנסות" בגין הפרת החוזה. (2) יש להוסיף את מחלקת הגבייה תחת המבחרות במבנה הארגוני העירוני.	- כמו בכל השוק (וגם בעיריית אריאל) - יש קושי בגיוס כוח אדם איכותי וזאת עוד מתקופת הקורונה. הפעלת הסנקציה כנגד מלגם משמע פגיעה בעובדים עצמם אשר חצי שנה נקדעו ועשו שמיעות בבדי לנסות על החוסר בכוח האדם.
3.2	(2) מחלקת הגבייה אינה מופיעה כחלק מהמבנה הארגוני של העירייה. (3) נמצא כי התפקידים אינם מחולקים לפי "תחום מומחיות" מבחינת יעילות ארגונית.	(3) יש להגדיר תפקידים במבנה הארגוני של המחלקה בהתאם למומחיות ולנושאים קרובים מבחינת התחום.	- אשמת שניהול המחלקה וחלוקת המשימות יתבצע ע"י מנהל המחלקה. וזאת כל עוד העבודה נעשית בצורה טובה.

- תגובת מנכ"ל העיריה:**
- (1) הקבלן ייקנס על עמידה חלקית, ולאורך זמן, במחויבויותיו.
 - (2) יתוקן
 - (3) לא נכון שמבקר ייכנס לתחום סמכויותיו של מנהל להגדיר את תפקידי מחלקתו

הסעיף בדוח	עיקר הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.3.1	(1) מחלקת הגבייה אינה מקבלת מידע במקרים מסוימים: סיום קומה שניה לאחר קבלת ההיתר וכדומה.	(1) מומלץ לדרוש מכל מבקש היתר לבנייה פרטית, להפקיד פקדון בסכום מהותי (לדוגמא 10,000 ₪) שיוחזרו בתום הבנייה.	תגובת מנכ"ל העיריה: (1) - ההמלצה לגבי הפקדת הפקדון מתקבלת, ותידון מול היועמ"שית על דרך הביצוע.
	(2) נמסר ע"י מנהל מחלקת הגבייה, כי נתוני סקר ארנונה לא מועברים לאגף הנדסה.	יש לקבוע לוח זמנים לסיום תוספות בנייה, שלאחריו, תשלח למבקש ההיתר הודעת חיוב הכוללת את המטרים שנוספו בבנייה.	- אני מקבל את המסקנה, ואנחנו נבצע ישיבות רבעוניות – התהליך לזה כבר סולם והונס ליומני המעורבים.
	(3) אגף הנדסה אינו מעביר מידע לגבייה בגין ביצוע "סקר עבודות בנייה". יצוין, כי מטבע הדברים, בסקר יש מידע חיוני רב עבור מחלקת הגבייה.	(2) יש להעביר את סקר הנסיון למחלקת הנדסה.	(2) סקר הארנונה שבוצע נמסר כפי שהוא לאגף הנדסה עבור ביצוע פיקוח ובקרה.
	(4) לבקורת לא נמסר תיעוד כלשהו בגין ישיבות עבודה שוטפות המתקיימות עם אגף הנדסה, לצורך העברת מידע דו כיווני בין המחלקות.	(3) עבירות בנייה". ניתן יהיה להשתמש במידע יש החיוב גם בגבייה וגם בהנדסה. במידה ובוצע יש להעביר נתונים למחלקת הגבייה	הערת הביקורת: לא נמסר תיעוד ודוגמאות כפי שנתבקש.
		(4) יש לתעד ישיבות ככל שמתקיימות עם פרטוקול ורישום מנחות מסודר.	(3) ככל שישנן עבודות בנייה המתגלות במהלך עבודתם השוטפת של הפקחים הר"ש שהדברים מועברים לגבייה. מאחר ומדובר בעבודתם השוטפת.
			(4) ישיבות עבודה רציניות מקופות פחות או יותר את כלל הישיבות המבוצעות אצלי. אנחנו מתעדים ופועלים למימוש ההנחיות שהתקבלו בהם.

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.3.2	(1) לא מתקיימים ממשק העברת מידע כלשהוא עם אגף רישוי עסקים	(1) מומלץ לוודא, כי העברת המידע מתבצעת באופן אוטומטי ולא תלויה בעובד כזה או אחר.	תגובת מנכ"ל העירייה: (1) יתקין (2) ההמלצה מקובלת
			(2) מומלץ כי לפחות אחת לשנה, מחלקת הגבייה תקבל את נתוני רישוי העסקים ביחס לסוגי העסקים השונים, ותוודא כי השימוש על פי נתוני רישוי עסקים מתאים לסיווג הנכס. (1) מומלץ להשלים כתיבת נהלי עבודה נוספים בתחום השומה. יש לכתוב את נהלי השומה בפורמט אחיד ולאשר אותם.
3.4	(1) הנהלים שנמסרו אינם מפורטים ואינם כתובים במבנה של נוהל רשמי. לביקורת לא נמסר האם הנהלים נבדקו ואושרו על ידי גורם בכיר בהנהלת הרשות. (2) מעבר לנהלים אלו, קיימת חוברת הדרכה מקצועית של חברת מלגם שלא ניתן היה לצפות בה עקב הגדרת "סוד מקצועי".	(2) יש לדאוג, כי העובדים יעברו הדרכות מקצועיות שוטפות בנושאי השומה השונים. (3) מומלץ כי העירייה תגדיר את האפשרות לצפות בתיקויי נהלים וחומרים נוספים (של החברה אך רלוונטיים לגבייה) במפורש במכרז הבא שיצא לחברת גבייה.	תגובת מנכ"ל העירייה/מנהל הגבייה: (1) עיריית אריאל שוקדת בימים אלה על תיקוף כלל נהליה, ובמסגרת זו נהלי עבודה אלו יאושרו ויתקופו גם הם. (2) הביקורת מוזמנת למשרד הגבייה ולעיון באופן נהלי העבודה של חברת מלגם (שלא לצילום/העתקה). הערת הביקורת: הזמנה זו בוצעה לקראת תום הביקורת. מתבצעת הדרכות של מלגם אחת למס' שנים, וכן הדרכות ממוקדות על עדכונים שוטפים ממנהל הגבייה.

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
------------	---------------	----------------	----------------

3.5	(1) נמצא כי מחלקת הגבייה פועלת ללא תוכנית עבודה.	(1) מומלץ לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית, בשיתוף גורמים מקצועיים רלוונטיים.	תגובת מנכ"ל העירייה: תוכניות העבודה של המחלקה יתקנס ויתקפו במסגרת אישורי התוכניות
-----	--	--	---

המבוצעות בימים אלה לשנה"ל 2026.

הערת הביקורת: לא התקבלה טיטה לבדיקה

3.6.1	(1) קיימת בעיית תקשורת בין מח' ההנדסה לגביה, הכול נעשה במיילים (מלבד אגרות שעובדות ממערכת הקומפלוט של ההנדסה ומוטמע באוטומציה).	(1) מומלץ לבדוק את כלל המערכות הממוחשבות הקשורות לגבייה (הנהלת חשבונות, הנדסה, רישוי עסקים וכדומה), ולבחון אפשרות לקישורים בין המערכות, לביצוע פעולות ואחסון מידע משותף. מומלץ לבחון בעיקר את סנכרון המידע מול אגף ההנדסה, לאור הסבר של מנהל המחלקה.	תגובת מנכ"ל העירייה: שלמה / רוית יבקשו מראובן, מנהל אגף השירות, לפתח במערכת באופן אוטומטי – ברגע שמיישה מוציא טופס 4, יועבר אוטומטית לגבייה.
-------	---	--	--

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	הסעיף בדוח
תגובת מנכ"ל העירייה: (1) תוכניות העבודה של המחלקה יתוקנו ויתוקפו במסגרת אישורי התוכניות המבוצעות בימים אלה לשנה"ע 2026. בכלל זה, יאושרו מועדים ליבצוע בדיוקויות הרשאות עיתויות לפליטת משתמשים שאינם רלוונטיים. (2) הרשאות המים יוסרו מן המערכת, ואמור – הן אינן רלוונטיות (3) משתמשי הקצה יאושרו פרטנית אחת לתקופה ע"י מנהל האגף. תגובת מנכ"ל העירייה: (1) העירייה מברכת ושמחה על הממצא כי הטפסים שבידינו מגוונים ורבים (2) העלאת הטפסים נעשית בהתאם לצרכי המנהלים השונים ומועלית על ידי אגף השירות לאחר העירייה. תגובת מנכ"ל העירייה: (1) המידע שנמסר אינו נכון. עיריית אראל מעסיקה שני עובדים בפיקוח על חריגות בטיה, ובכלל זה חריגות המשפיעות על חיוב הארנונה.	(1) יש להסיר את כל המשתמשים שאינם פעילים או שלא נדרשת להם הרשאה בגבייה (2) יש לכתוב נוהל הרשאות, המפרט את הסמכויות וההרשאות הניתנות לכל עובד. (3) מומלץ לבחון לכל משתמש את כלל ההרשאות שלו, ולבדוק את יישום עקרון "הפרדת תפקידים" ובקרה על פעולות בהגדרת ההרשאות הספציפיות לתפקיד.	(1) נמצאו משתמשים במערכת שאינם תקינים/לא קיימים ברשות ולא ברור האזור בשימוש במערכת. (2) לא הוגש נוהל הרשאת משתמשים לבדיקה (3) לא מתקיים מעקב על מתן הרשאות משתמשים. (4) נמצא כי למשתמשים בטבלה קיימות הרשאות המהוות סיכונים שונים כדוגמת מעלה כספית, זליגת מידע וכדומה.	3.6.3
	(1) מומלץ לבחון העסקת פקח לתחום הארנונה. (2) מומלץ להשתמש בדיוטיל במקור לאמצעי מידע, שסייעו לאחר עסקים חדשים, מידע על חילופי מחזיקים	(1) נמסר ע"י מנהל מחלקת הגבייה, כי אין פקח שמועסק בעיר, המטפל ובוחן בשטח שינויים המשפיעים על חיובי הארנונה.	3.7
		(1) הביקורת מציינת לטובה, כי רוב הטפסים, הינם טפסים דיגיטליים, מפורטים וברורים, עם הסבר והנחיות לתושב.	3.6.4

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
	(2) נמצא כי לא מתבצע שימוש באמצעי מידע דיגיטליים, במקורות מידע לאתור שיקויים בנכסים, שישי בהם כדי להשיע על השומה.	לחייב סיווג גבוה יותר, פרויקטים של בניה וכדו'.	(2) לכשתבצע העירייה מכרז נוסף להעסקת מחלקת הגבייה שלה, ייתכן כי יידרש העסקת פקח ארנונה שיסייע בעדכון מדלי נכסים והשימושים בהם. בכל אופן – מכרז זה צפוי לקרות בשנה הקרובה.
	(1) נמצא כי עבור 10 שנה מביצוע סקר הנכסים הקודם.	(1) לאור השנים הרבות שחלפו מאז הסקר הקודם (10 שנים !!) דרש היה לערוך סקר מדידת מלא ולא סקר עדכונים. כמו כן, היה צריך להתבצע לפחות עוד סקר נכסים בתקופה הזאת (נוהל משדד הפנים מחייב סקר נכסים כל 5 שנים).	הבהרת הביקורת: פקח בניה אינו פקח ארנונה ולכן יש להעסיק בהקדם פקח לצורכי חיוב ארנונה.
	(1) נמצא כי במהלך סקר עדכונים, הסוקרים מגיעים רק לנכסים שבוצעה בהם הגדלה הסוקרים לא מתייחסים כלל לשינוי בשימוש, כלומר למעבר לתערוך יקר יותר של ארנונה, פוטנציאל להפסד כספי לרשות.	(2) כמות הנכסים העסקיים ברשות קטנה יחסית ולכן מומלץ וחשוב להשקיע את משאבי הרשות ולתעדף ביצוע סקרים ובדיקות, זאת על מנת לסווג את השימוש המדויק ביותר. בדיקות תכופות אלו ישיעו מהותית על סכומי הארנונה.	הבהרת הביקורת לתגובת מנהל הגבייה: עדיין קיים סיכון משפטי ויש לבחון את הצגת השרטוט ועדכון שוטף שלו.
3.8.4			תגובת מנהל העירייה: (1) סונם בפגישה משותפת של ראש הרשות, מנהל, מזכיר וועמ"ר שית הרשות, כי העירייה תפעל להספת סיווג בגין אחסנה בא

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
			הארגונים הבא, ולאחר מכן תפעל לביצוע סקר סיווגים בהתאם לפעילות המפעלים באזור התעשייה אריאל מערב. המזכרות מדאג לזמן פגישה בהשתתפות היועמ"שית לבחינה של הספת סיווג אחסנה לשנת 2027, במקביל להוצאת מכתר לסוקר שיביתן את נאותות הסיווגים מול פעילות העסקים בפועל. (2) עיריית אריאל בחרה שלא ללכת שנים רבות לאחור, על מנת להיות הגונים ולא לייצר ויכוח סביב השנה שבה בוצע השינוי בפועל, אלא הלכה רק שנה אחת לאחור, והכול במסגרת הליונה הקיימת בחוק כמה שנים נדרש ללכת לאחור בהינתן ונמצאו שינויים.
		(3) יש לבחון את ההשלכות המשפטיות הנובעות ממבנה התשריט, כפי שהוצג לביקורת (תאריך בדיקה ולא תאריך מדידה והיעדר חתימת מודד מוסמך על גבי השרטוט) הביקורת חוששת, כי יז יכולה להיות עילה לטענות חקויות בדיון תקינות השרטוטים. (4) בכל שינוי גדול או שומה במהלך סקר מדידות, יש לעדכן את השרטוטים כך שישקפו את השינוי. אי עדכון המדידה העדכנית תפגע בטוב הנחנים של הרשות ותקשה על "שחזור" הנכסים לאורך זמן.	תגובת מנהל הגבייה: להלן תיקון והערות לנכסים השונים שהוצגו בפרק: 1. נכס 830002000300 מחויב בסיווג 322- מסחר – מפורט מוצרים לגבי ילדים. מדרשת אסמבהת זה לא מה
		(1) יש לתקן את הסיווגים השגויים. מומלץ לקיים התייעצות עם יועמ"ש ולבחון תיקון חיוב רטרואקטיבי בהתאם לתקופה שהחוק מאפשר. (2) יש לקיים התייעצות משפטית לגבי נושא החיוב הרטרואקטיבי לתיקון סיווגים/גדלים/מדידות באופן שוטף. לאחר	
3.9 (כל הפרק)	(3) נמצא כי סיווגי המפעלים לא נבדקו באופן פרטי ולא בוצעה התאמת סיווג בהלמה לפעילות בפועל בסקר הנכסים באזור התעשייה במערב אריאל. (4) העירייה החליטה, כי אינה מחייבת את ההגדלות שנתגלו בסקר רטרואקטיבית לשנים קודמות. מכאן נובע, כי העירייה מפסידה כסף רב, כאשר אינה "מגלה" נכסים וחיוכים חדשים בזמן. (5) נמצא כי בשרטוטים שבוצעו בסקר הארנונה, מופיע תאריך בדיקה ולא תאריך מדידה. כך לזוגמא: שרטוט נכס מס' 410087000000, נכס מס' 432004000800 ובי לא תמיד מוטמע השינוי בפועל בשרטוטים (נכס מס' 9 בטבלה)	(1) הביקורת איתרה את הנכסים השגויים באמצעות בדיקה מדומית – של חלק מהנכסים בלבד. סר החיוב השנתי החסר לכלל נכסים בפרק 3.9 הינו ע"ס: 4,741,364	

תמונת המבוקרים	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	הסעיף בדוח
שנמסר במהלך הביקורת, כמו כן בפרסום באינטרנט מופיע כי זהו עסק להפקה ועיצוב אירועים. 2. נכס 470002000014 הינו מ"ר- 47 סיווג 322 תקיין 3. נכס 470002000013 הינו 24.98 מ"ר- סיווג תקיין 4. נכס 470004000004 הינו בגודל 61.47 מ"ר- סיווג תקיין – נמסרו גדלים שונים לחלוטין, כולל בדוח חיוב ראשוני לשנת 2025 נא להסביר מה קרה לנכסים 5. נכס 220008101101 בוצע תיקון לסיווג מיום 1.9.25 6. נכס 830003000502 – משמש לתיקון מתקנים של מוצרי גן ולכן מסווג כתעשייה. נא לתת אסמכתא-בדיקת שטח ישנו עוד נכס למשלים ה"ל (830003000500)- שמשמש כמסחר. 7. נכס 830003001100 בוצע שינוי סיווג למוסך (451) וזאת מיום 1.9.25 8. נכס 830000000900 בוצע שינוי סיווג למוסך (451) החל מיום 1.9.25 9. נכס 830003000200 בוצע שינוי סיווג למוסך (451) החל מיום 1.9.25 10. נכס 830003000800 בוצע שינוי לסיווג חנויות (322) החל מיום 1.9.25	המלצת היועמ"ש, יש לקיים דיון בהנהלת הרשות, וזאת על מנת להנחות את המחלקה בעבודה השוטפת. אי חיוב ארנונה תקיין פוגע במיציא פוטנציאל החיוב של הרשות ואף עלול לגרור חיוב אישי.		

תמונת המבוקשים	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	הסעיף בדוח
11. נכס 8600100000000 משמש כמפעל (ולא אחסון) - מסווג נכון (נדרשת אסמכתא בדיקת שטח) 12. נכס 860220000800 משמש כאחסון- מסווג נכון (נדרשת אסמכתא-בדיקת שטח) 13. נכס 860037000400 בשיחה עם הבעלים- נעשית בנכס עבודת אריזה ועיטוף של מורים שונים ושיווקים- תואם לסיווג שמחזיב. (נדרשת אסמכתא -בדיקת שטח) תגובת הביקורת: לא נתקבלו אסמכתאות או תשובות כנדרש לשאלות הביקורת על תיקוני נכסים אלו ממנהל הגבייה. תגובת מנכ"ל העירייה לסעיפים 3.9.1-3.9.4: סיווגי הנכסים יותקנו, וכן תבוצע ישיבה רבעונית של מנכ"ל – מנהל פארק תעשייה – גבייה – מזכרות – הנדסה, בה יועלו כלל העדכונים המוכרים בפארק. יחד עם זאת – יש לשים לב שעדכון סיווגים גם נדרש להיעשות במועצת העיר עם עדכון צו הארנונה ולכן לא הכול ברמת דרגי הביצוע בעירייה.			

תמונת המבוקר	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	הסעיף בדוח
תמונת מנכ"ל העירייה: עיריית אריאל הכניסה לצו הארנונה גמול סולריים, אשר יתוקפו עם הצו החדש בשנה"ע 26'. לגבי אחסנה - ראה תמונה בסעיף 3.8.4	(1) יש לבחון את האפשרות לעדכן את צו הארנונה בנושא חויבי מתקנים סולאריים ועסקים המשמשים לאחסנה.	(1) נמצא כי קיים אישור מסודר להעלאת ארנונה, כמו כן הביקורת מברכת על דברי ההסבר והחומר המצורף לו באתר האינטרנט. (2) נערכה בדיקה בתעריפי צו הארנונה לשנת 2025, ונמצא כי התעריפים תקינים ותואמים את טבלת תעריפי מינימום מקסימום.	3.10
תמונת מנכ"ל העירייה: (1) תבוצע ישיבה רבעונית של מנכ"ל – מנהל פארק תעשייה – גבייה – מזכרות – הנדסה, בה יועלו כלל העדכונים המוכרים בפארק. (2) יתקן (3) יתקן	(1) מומלץ, כי אחת לרבעון, יתקבל עדכון מאגף הנדסה על טפסי 4 שהתקבלו בתקופה החולפת ויבוצע עדכון בהתאם. יש להדגיש, כי טפסי 4 כוללים גם מקרים של המדלות נכסים, ככל שנתבקש בגין היתר בנייה. (2) אין לבצע חישובים ידניים, ויש לבקש נתונים של עורך התוכנית בקבצי אקסל, וזאת כדי למנוע טעויות בחישוב גודל הנכס לחיוב. (3) על מנהל הגבייה לחתום על כל חישובי המדלים לחיוב ארנונה.	(1) נמצא כי בצו הארנונה לא קיימים סיווגים כלל לקטגוריית "מערכות סולאריות", כן נמצא, כי אין סיווג יעודי לנכסים המשמשים לאחסנה. (1) נמצא כי לא מתקבל מידע באופן רציף וסדיר בנוגע לפתיחת נכסי בנייה רוויה או פרטית חדשים. חלק מהמידע מתקבל מאתר האינטרנט של רמ"י, ממידע בהנדסה או מזכרות או מבדיקה ייזומה של מחלקת הגבייה. (2) מנהל מחלקת הגבייה ביצע חישובים ידניים על גבי העתק הטופס, ולפי נתונים אלה חייב את הדירות השונות. (3) לא נמצאה חתימה של מנהל הגבייה, המאשרת את החישובים לחיוב. בנוסף, גם לא נמצאה חתימה של גובר העירייה.	3.11.1

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		מומלץ להעביר לבדיקה מדגמית וחתימה של גזבר העירייה, על גבי חישובי הגדלים לחיוב ארנונה.	חשוב להשאיר את הגדלים המקוריים- לשם הצגת התחשיב שלהם.
3.11.2	(1) נמצא כי שרטוטי מדידה אינם מעודכנים. (2) הנוהל בנושא תיקון גודל נכס אינו מפורט במדרש.	(1) יש להקפיד על עדכון שרטוטי מדידה, במקרה ומתבצעים שינויי גודל שלא במסגרת סקר המדידות. (2) מומלץ לכתוב נוהל, המפרט את הליך תיקון גודל הנכס, באופן שיכלול את האסמכתאות הנדרשות לביצוע תיקון, סמכויות, תפקידים ותיעוד.	תגובת מנכ"ל העירייה: (1) יתקן (2) יתקן
3.11.3	(1) לא נמסרו אסמכתאות לביטולי נכסים ב-8 נכסים מתוך 10 נכסים. (2) לא הוגש נוהל, המסדיר את הליך הפסקת פעילות לנכס. (3) לביטולי הנכסים ניתנו תאריכים עתידיים לעוד עשרות שנים החל מהיום.	(1) יש להקפיד על תיעוד מסמכים מבססים לכל שינוי שומה/הפסקת פעילות, או לכל עדכון המתבצע בברטסת הנישום. (2) מומלץ לכתוב נוהל הפסקת פעילות, אשר בו יוגדר הליך הפסקת פעילות לנכס: מתי ניתן להפסיק פעילות לנכס, אילו אסמכתאות נדרשות. חשוב להתייחס בנוהל גם לתיעוד ותיוק החומרים.	תגובת מנכ"ל העירייה: (1) יתקן (2) נהלי העירייה יתקפו בחודשיים הקרובים. (3) יתקן

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
------------	---------------	----------------	----------------

(3) מומלץ להשתמש בתאריך הפסקת פעילות לצורך מעקב אחר נכסים' על מנת למנוע מנכסים שאינם קיימים "לחזור למערכת" שוב ושוב.

תגובת מנכ"ל העירייה:

- (1) בחלק מהנכסים, חסרים נתונים, המקשים על זיהוי והתמצאות בנכסים, כדוגמת: כתובת נכס או תעודת זהות.
- (1) יתקן
- (2) יתקן
- (3) יתקן

(2) יש לבחון את הרשימה ולסייב נתונים. במידה ומגיעים למסקנה כי נכס אינו קיים או שיש רשום שגוי, יש לקודד בהתאם.

(3) ניתן לבחון אפשרות של מחיקת הנכס בתואם עם מערכת התוכנה.

תגובת מנכ"ל העירייה:

- (1) יש לכתוב נוהל, שיסדיר תהליך עדכון נכס ורישומו כנכס המשמש את העירייה.
- (1) יתקן
- (2) יתקן
- (3) יתקן

(2) יש לבחון את נכסי העירייה בשיתוף אחראי הנכסים ולאשר אותם מחדש. לגבי נכסים, שימצא שאינם נכסי עירייה בפועל, יש

(1) נמצא כי לא מתקיים מעקב או בדיקה תקופתית על נכסים ללא קוד ארנונה.

(2) סך של 1,184 נכסים (בהפחתת מוני ג'טו), הם נכסים שאינם מסוויבים וחסרים נתונים רבים לזיהוי.

(3) בחלק מהנכסים, חסרים נתונים, המקשים על זיהוי והתמצאות בנכסים, כדוגמת: כתובת נכס או תעודת זהות.

3.11.4

(1) נמצא כי הנכסים בקובץ נכסים של הרשות מסווגים בקודים הקיימים בצו הארנונה למעט סיווג 999 שאינו מופיע.

(2) לא נתקבל נוהל כתוב לקביעת חיוב כ"נכס מועצה". לביקורת לא נמסר מי מאשר את הרשימה, והאם דרג בכיר יותר חותם עליה.

3.12

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
	(3) מבדיקת הנכסים שנבדקו עולה, כי לא מתקיים מעקב על הנכסים המוגדרים בקוד סיווג 999 - "נכסי עירייה". (4) לא הוצגו אישורי פטור לעמותות ומלכרי"ם שונים כדוגמת: "ד שרה", "תנועת האופים" אשר קיבלו קוד "נכסי עירייה".	לשלוח חיוב ארנונה מלא, ולבקש מהם להציג פטור (ככל שיש בידם). כמו כן, ניתן לבחון חיוב רטרואקטיבי לנכסים אלו, בהתאם לעצות עם היועמ"ש.	

2.2 סיכום הביקורת

הביקורת נערכה בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית, והתקיימה בין החודשים אפריל ליוני 2024.

הביקורת נועדה לבחון את ניהול תחום השומה ובכלל זה: תוכניות העבודה, נהלי עבודה, הפעלת חברת הגבייה בהוראות החוזה לניהול מחלקת השומה, הכשרות מקצועיות, סנכרון מידע בין אגפים, והמבנה הארגוני המשפיע על חלוקת העבודה וביצועה.

במרכז דו"ח הביקורת עומדת בחינת סיווגי נכסים מסוגים שונים כדוגמת: סיווגי תעשייה, משרדים, מחסנים וכדומה. בנוסף, הביקורת בחנה את סקר הנכסים שבוצע בשנתיים האחרונות ברשות.

במהלך הביקורת נמצא, כי קיימות בעיות שונות בסיווג נכסים, חלקם אינם מתאימים להגדרת הסיווג כלל (תעריפים שונים לפי גודל) ובדיקתם פשוטה ביותר. חלקם נבדקו לפי מהות הפעילות, שלימדה על סיווג שגוי, בלי צורך בבדיקות נוספות. שנים רבות העירייה לא ערכה סקר נכסים, ואף לאחר הסקר שאמור היה להיות מדויק ומעודכן, התגלו טעויות רבות בסיווגים.

הממצאים מצביעים על כך, שמחלקת השומה לא מבצעת בדיקות ממוקדות לטיוב הסיווגים השונים, בשים לב שהמחלקה נמצאת בחוסר בתקן כוח אדם וכי אין פקח ייעודי למחלקה. על אף האמור, היה כדאי לתעדף פעילויות ובהתאם לרכז את סקרי הנכסים שבוצעו בסיווגים העסקיים, המניבים הכנסה משמעותית יותר לרשות. במסגרת הסקר שבוצע באזור התעשייה מערב אריאל, אומנם בוצעו מדידות ונרשם אופי השימוש בפועל, אך העירייה לא תמיד תרגמה זאת לשינוי בסיווג הארנונה.

בנוסף, הביקורת העלתה חשש בנושא אבטחת מידע. עולה מהממצאים, כי יש משתמשים רבים, המורשים למערכת הגבייה, אשר ההרשאות שנתנו להם, אינן מתאימות לתפקידם ו/או אינן עומדות בעיקרון "הפרדת התפקידים" הנדרש למנהל תקין.

המלצות הביקורת נועדו לוודא, בין היתר, את הנקודות דלהלן:

- ✓ הקפדה על רמה ניהולית גבוהה של מחלקת השומה בין היתר : קיום וביצוע נהלי עבודה, הכשרות מקצועיות, תקן כוח אדם בהתאם לחוזה.
 - ✓ טיוב ובדיקה של סיווגי הנכסים למקסום הכנסות הרשות.
 - ✓ מתן הרשאות בצמצום עבור משתמשי המערכת וזאת כדי למנוע סיכונים מעילות כספיות.
- הביקורת סבורה, כי יישום ההמלצות הללו יסייע בשיפור המצב הקיים, ויבטיח מקסום הכנסות מארנונה לעירייה.

הביקורת ממליצה, לבחון ביצוע בדיקות ארנונה באזורים עסקיים, זאת על מנת למקסם את פוטנציאל חיוב הארנונה, ובהתאם לכך את הכנסות העירייה.

הביקורת מבקשת להודות למנהל מחלקת הגבייה על שיתוף פעולה, מענה מהיר ותשובות מפורטות.

3. פירוט ממצאי הביקורת

3.1 מבוא וניתוח מגמות

להלן נתונים מהדוחות הכספיים של העירייה לשנים 2021-2023, מהם ניתן ללמוד על היקף החיובים והגבייה בעירייה, השינויים בין השנים והמגמות העולות משינויים אלו.

3.1.1 חיובי הארנונה - מגורים ועסקים - מיליוני ₪ – 2022-2023

חיוב 2022	שיעור השינוי 2022- 2023	חיוב 2023	
31	3%	32	למגורים ארנונה
40	10%	44	לעסקים ארנונה
-	-	-5	חובות מסופקים ולמחיקה*
71	0	71	סה"כ חיוב ארנונה

- סעיף זה נובע מהתאמה שבוצעה ב 2023, בין יתרות חובות עבר, כפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים, לבין הנתונים בדוחות הגבייה.

סך חיובי ארנונה לא השתנו בין השנים 2022-2023. אומנם חל גידול של 10% בארנונה לעסקים ו- 3% בארנונה למגורים, אך זה התקזז עם התאמת היתרות שבוצעה בשנת 2023.

מנתוני הטבלה להלן עולה, כי חיוב הארנונה בשנת 2023 הגיע ל-71 מיליון ₪ - זהה לשנת 2022. חיוב הארנונה למגורים בשנת 2023 הגיע ל-32 מיליון ₪, גידול של 3% בהשוואה לשנת 2022. חיוב הארנונה לעסקים הגיע ל-44 מיליון ש"ח ב-2023 בהשוואה ל- 40 מיליון ₪ בשנת 2022, גידול של 10%. סך הארנונה לא גדל, בשל התאמת היתרות בסך של כ - 5 מיליון ₪ שבואה לידי ביטוי בנתוני שנת 2023

3.1.2 חיוב ראשוני

מצ"ב פירוט הרכב החיוב בארנונה בטבלה שלהלן: בחיוב הראשוני מגמת עליה בשנים 2022-2023. נתוני הריבית וההצמדה מצביעים על גידול בשנת 2022 וירידה בשנת 2023.

נציין כי התוספת לחיוב הראשוני בשנים 2022 ו- 2023, נובעת בעיקר מתוספת בשטחי הנכסים ושינויים בסווגם. בנוסף, ההפרש נובע גם מעדכון שנתי של תעריפי הארנונה שעמד ב- 2023 על 1.37% וב- 2022 על 1.92%.

שיעור העדכון השנתי של תעריפי הארנונה נקבע בהתאם לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

חוב הארנונה - חוב ראשוני וריבית - מיליוני ש"ח -2022-2023

חוב 2022	שינוי 2022-2023	חוב 2023	
64	8%	69	ראשוני חוב
7	-71%	2	ריבית והצמדה וחוב/ביטול נוסף
71	0	71	סה"כ חוב ארנונה

להלן פירוט של סעיף – ריבית והצמדה וחוב / ביטול נוסף **באלפי ₪**

חוב 2022	שינוי 2022-2023	חוב 2023	
307	-15%	260	ריבית והצמדה שוטף
1,522	-14%	1,311	ריבית והצמדה חובות קודמים
0		(*)-4,872	מחיקת חובות
5,002	15%	5,738	ארנונה שחויבה לראשונה
6,831	-64%	2,437	סה"כ

מהטבלה ניתן לראות, כי בשנת 2023 היתה עליה של 15% בחוב בגין נכסים חדשים. עם זאת, בשנה זו הייתה ירידה של 14%-15% בחוב בגין ארנונה וריבית. (*) בנוסף רוב הירידה בשנה זו נובעת מהתאמת יתרות עבר חד פעמית בסך של כ- 4.9 מיליון ₪.

הירידה בחוב בגין ריבית והצמדה בשנת 2023 נובע מהירידה במדד מ- 5.3% בשנת 2022 ל- 3% בשנת 2023 – ירידה של 43%.

3.1.3 פטורים, שחרורים והנחות ארנונה- מיליוני ש"ח 2022-2023

2022			2023			
חייב בשנת החשבון	פטורים, שחרורים והנחות	שיעור	חייב בשנת החשבון	פטורים, שחרורים והנחות	שיעור	
31	7	23%	32	7	22%	ארנונה למגורים
40	3	8%	44	3	7%	ארנונה לעסקים
0	0	0%	-5			חובות מסופקים ולמחיקה
71	10	14%	71	10	14%	סה"כ

מנתוני הטבלה להלן עולה:

שיעור הפטורים - מגורים, השחרורים וההנחות מחייבי הארנונה בשנים 2022-2023 עמד על 22%-23%.

שיעור הפטורים, השחרורים וההנחות מסך חייבי הארנונה לעסקים לשנים 2022-2023, עמד על 7%-8%.

3.1.4 גביית ארנונה שוטפת - מיליוני ש"ח – 2022-2023

2022	2023	
59	63	פוטנציאל הגביה
55	58	גבייה שוטפת
93%	92%	שיעור הגבייה מהפוטנציאל

מנתוני הטבלה להלן עולה, כי קיימת מגמת ירידה קלה בשיעור גביית הארנונה בשנים 2022-2023: מ-

93.2% ל- 92%, וזאת למרות מחיקת חובות של 5 מיליון ש"ח בשנת 2023.

בשנת 2023 העירייה גבתה 58 מיליון ש"ח מתוך סה"כ החיוב התקופתי, בניכוי הנחות ופטורים, בסך 63 מיליון ש"ח, המוגדר כפוטנציאל גביה. סכום הגביה הגיע ל-92% מהפוטנציאל, זאת בהשוואה לגביה של 55 מיליון ש"ח בשנת 2022 – 93% מהפוטנציאל.

תגובת מנהל הגבייה

יש לקחת בחשבון עצירת אכיפה מלפני חגי תשרי, וזאת עקב החגים ואחריהם המלחמה.

3.1.5 דו"ח הנכסים הפעילים והפסקת פעילות

להלן נתונים על מספר נכסים הרשומים במערכת הגבייה נכון לינואר 2025 :

סוג	מספר נכסים	שיעור מנכסים מחויבים	שיעור מסה"כ
נכסים פעילים - מגורים	5,909	87%	38%
נכסים פעילים – עסקים	874	13%	6%
סה"כ נכסים פעילים	6,783	100%	44%
נכסים לא פעילים	8,428		55%
סה"כ נכסים במערכת	15,211		100%
נכסי מועצה ללא חיוב	145		1%

מהטבלה עולה, כי רוב הנכסים במערכת (55%) הם נכסים לא פעילים.

מספר הנכסים הפעילים שאינם למגורים, שמהם נגבית עיקר הארנונה, מהווים רק 13% מהנכסים הפעילים ו-6% מסה"כ הנכסים.

מנתוני הטבלה להלן עולה, כי בינואר 2025 נוהלו במערכת 15,211 נכסים, מתוכם 5,909 למגורים, ורק 874 לעסקים. בנוסף, נוהלו 8,428 נכסים לא פעילים, מהם 145 נכסים שהוגדרו בסיווג נכסי עירייה – ולכן לא שילמו ארנונה.

3.1.6 שינויי שומה

דוח שינויים - סוג / גודל / הפסקת פעילות

לביקורת נמסרו דו"חות שינויים בגין שלושה סוגי שינויים עיקריים במערכת הארנונה, שיש להם השפעה על סכום השומה. בטבלאות להלן אין התייחסות לשינויים אחרים, כגון: הנחות, שינוי בעלות, שינוי מחזיק ואחרים.

דו"ח השינויים אשר התבססו עליו, כלל את השינויים הבאים:

1. שינוי סוג נכס - שינוי קוד סוג הנכס, ממנו נגזר התעריף למ"ר על פי צו הארנונה.

2. הקטנה והגדלה של גודל נכס – הקטנת/ הגדלת שטח הנכס במ"ר.

3. הפסקת פעילות(*) - הפסקת פעילות של הנכס חייב הארנונה.

(*) הפסקת פעילות - שינוי זה מתבצע לגבי נכסים שאינם ראויים לשימוש, או נכסים שאוחדו עם נכסים אחרים או נכסים שנהרסו ואינם קיימים עוד. השינוי מתבצע באמצעות הזנת גודל אפס, מהמועד בו חלה הפסקת הפעילות. מתאריך זה ואילך לא מופקים חיובי ארנונה בגין הנכס.

להלן נתונים על שינויי שומה ללא הגדלות – שבוצעו בשנים 2023-2024

סוג השינויים	מגורים	לא למגורים	סה"כ מספר השינויים	שיעור השינויים מסה"כ
הקטנת נכס	98	67	165	58%
סוג נכס	48	50	98	34%
איפוס גודל (הפסקת פעילות)	2	21	23	8%
סה"כ שינויים	148	138	286	100%

מהנתונים עולה, כי קיימים 286 שינויי שומה בשנים 2023-2024. רוב השינויים (ללא הגדלות) שבוצעו על ידי מחלקת השומה - 58%, נבעו מפעולות להקטנת גודל שטח נכס.

כמות השינויים להקטנת הנכסים מתחלקת כמעט שווה בשווה בין נכסים שאינם למגורים ונכסים למגורים. מכיוון שרוב הנכסים בעירייה הם כאמור נכסים למגורים, הדבר עשוי להעיד על כך, שבאופן יחסי, מספר הנכסים שאינם למגורים שבנייתם הסתיימה, היה גבוה יחסית וכמעט זהה למספר הנכסים למגורים. הדבר עולה גם מהגידול של 10% סכום חיוב הארנונה לעסקים בשנת 2023 לעומת 2022. עוד עולה מהטבלה, כי מספר השינויים בסיווג הנכס היווה כ-30% מהשינויים, וכי רוב השינויים בסיווג נכס בוצעו בנכסים שאינם למגורים (שמהווים כאמור, חלק קטן מהנכסים). יציין, כי נתון זה הגיוני לאור העובדה, שרוב נכסי המגורים אינם משנים את סיווגם לאורך השנים, בעוד נכסים אחרים, משנים לאורך חייהם את הסיווג, לפי מהות השימוש בהם (לדוגמא – חנות שהופכת למשרד).

מספר השינויים בסיווג כמעט לא השתנה בין השנים 2023 ל-2024 ועמד על 48 ו-50 בהתאמה.

יוצא מכך, שסקר הנכסים, שנערך ב-2024, לא הגדיל מהותית את מספר השינויים בסיווג נכסים.

כאמור, בשנת 2024 החל בעירייה סקר נכסים. הביקורת בחנה את מספר הגדלות הנכסים שבוצעו בעירייה בשנים 2023 ו-2024.

להלן נתונים על הגדלות שטח נכס – שבוצעו בשנים 2023-2024

שנה	מגורים		לא למגורים		סה"כ מספר השינויים	שיעור מהגדלות
	מספר שינויים	שטח	מספר שינויים	שטח		
2023	1	47	22	23,083	23,130	33.5%
2024	690	17,020	757	29,372	46,392	66.5%
סה"כ שינויים	691	17,067	779	52,455	69,522	100%

מתוך הגדלות הנכסים, בשנת 2023 – 7 נכסים הם נכסים חדשים (שגדלו מ 0 מטרים) וסה"כ שטחם 18,466 מ"ר, המהווה 80% מגודל הנכסים החדשים בשנה זו. לעומת זאת, בשנת 2024 הוגדלו 4 נכסים חדשים ושטח ההגדלות בנכסים אלו היה 711 מ"ר, שהיוו רק 1.5% מהגדלות הנכסים בשנת 2024.

בנוסף הוקטנו נכסים מסוג אדמת בניין – ב 2023 – בוצעו הקטנות של 14,200 מ"ר ובשנת 2024 – של 261,531 מ"ר – רובם בגין חטיבת קרקע של קבלן, שהנכסים שנבנו עליה נמסרו ב 2024.

ניתן לראות, כי בשנת 2024 היה גידול חד במספר הגדלות הנכסים – בעיקר בנכסים למגורים.

מהטבלה עולה, כי בוצעו 182 פעולות להקטנת גודל נכס – מהן 98 בנכסים למגורים ו- 84 בנכסים אחרים. סה"כ ההקטנה במטרים עמדה 59,071 מטרים.

מניתוח מבצעי השינויים עולה, כי רוב השינויים (80%) בוצעו על ידי מנהל מחלקת הגבייה. 15% מהשינויים בוצעו על ידי קליטת מנות אוטומטית (batch) – בעיקר בגין סקר ארנונה, והשאר על ידי עובדים אחרים.

סה"כ הקטנות נכסים:

נכסי מגורים הוקטנו ב - 1,966 מ"ר ונכסים אחרים ב - 57,105 מ"ר. בנוסף – הוקטנו 272,933 מטר בגין אדמת בניין, שהבנייה עליה הסתיימה.

3.2 מבנה ארגוני וכוח אדם

מבנה ארגוני הוא שם כולל למערך מורכב ומוגדר היטב של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות. המבנה הארגוני חייב לתמוך באסטרטגיה העסקית של הארגון. בפרק זה הביקורת בחנה את המבנה הארגוני של כלל העירייה בהיבט הרחב יותר וגם בהיבט של מבנה ארגוני תוך מחלקתי. תמונה משולבת זאת תאיר על קשרי הגומלין המתקיימים בתוך המחלקה ומחוצה לה.

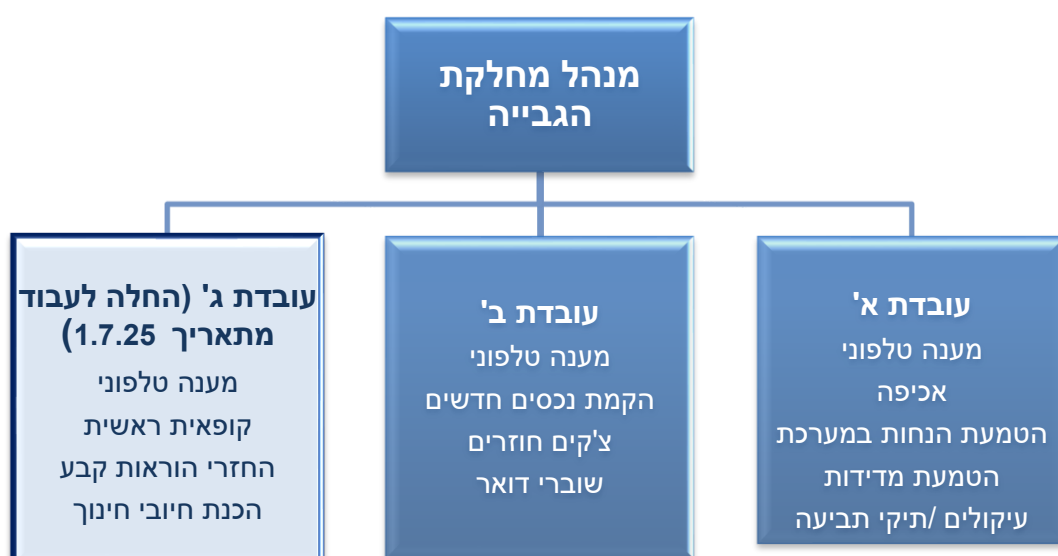
באתר העירייה מפורסם מבנה ארגוני כללי – שכולל את המחלקות ואינו מפורט מעבר לרמת המחלקה (גזברות/ הנדסה וכו')

לביקורת נמסר מבנה ארגוני של אגף הגזברות, שהוכן כחלק מחוברת תוכניות עבודה מבוססות תקציב שהוכנה בעירייה. על פי המבנה הנ"ל, מדור הגבייה כפוף לגזברות ומצויין, כי מדור הגבייה מופעל במיקור חוץ.

מבנה ארגוני מחלקת הגבייה בעיריית אריאל על פי החוזה עם חברת מילג"ם (מתאריך 26.2.22) סעיף 6.5 לחוזה:



מבנה ארגוני מחלקת הגבייה בעיריית אריאל הקיים בפועל, וחלוקת תפקידים* :



(*) נמסר ע"י מנהל מחלקת הגבייה

סעיף 6.5.2 להסכם של העיריה עם חברת הגבייה, קובע את היקף המשרות ומספר העובדים שיועסקו על ידי הספק לצורך מתן שירותי הגבייה: "אחראי שירותי גבייה – כולל רכב צמוד, שלושה עובדי גבייה" סעיף 24 לחוזה קובע כי "כל סעיפי החוזה הינם תנאים עיקריים ויסודיים של חוזה זה, והפרת כל אחד מהם תיחשב כהפרה יסודית של החוזה, ובלבד שלא תוקנה ההפרה על ידי הספק תוך 7 ימי עבודה לאחר קבלת הודעה על כך מאת המזמין". בהמשך הסעיף נקבע כי על כל הפרה יסודית ניתן לחייב את הספק בסכום של 30 אלף ₪.

ממצאי הביקורת:

(1) המבנה הארגוני של מחלקת הגבייה מפורט וברור.



(2) הביקורת מצאה, כי **בפועל במשך 6 חודשים, הועסקו** במחלקה רק מנהל מחלקה ו-2 עובדות, לא כפי שמוצג במבנה הארגוני, ומחוייב מההסכם. כך שהמחלקה תפקדה במשך 6 חודשים בחוסר כוח אדם. מנהל הגבייה הסביר לביקורת, כי עובדים קיימים עוזבים, ויש קושי גדול לגייס עובדים חדשים. לדוגמא: עובדת התפטרה בסוף דצמבר ונוצר חוסר. בעקבות כך, נקלטה עובדת חדשה במרץ ולא "שרדה". לקראת סיום הביקורת נקלטה עובדת חדשה (שהתחילה לעבוד ב-1.7.25). המשמעות היא, שבמשך חצי שנה חברת הגבייה לא עמדה בסעיף 6.5 לחוזה.



(3) הביקורת מצאה, כי מחלקת הגבייה אינה מופיעה כחלק מהמבנה הארגוני של העירייה, שפורסם באתר העירייה. המחלקה מופיעה רק במסמך פנימי של תוכניות עבודה מבוססות תקציב.

(4) הביקורת מעירה, כי התפקידים אינם מחולקים לפי "תחום מומחיות" מבחינת יעילות ארגונית, לדוגמא:

- העובדת המטפלת בנושא האכיפה היא עובדת א', בעוד שהמשימה של טיפול בצ'קים חוזרים נמצא בסמכות עובדת ב', והטיפול בהוראות קבע נמצא באחריות עובדת ג'. הביקורת מעירה, כי טיפול בנושא החזרת המחאות והוראות קבע שייכות לתחום הגבייה והאכיפה.

- בהתייחס למבנה הארגוני של מחלקת הגבייה, נמצא כי תפקידים בתחום השומה מפוזרים אצל שתי עובדות במקום לרכז אותם אצל עובדת אחת, לדוגמא: הקמת נכסים חדשים באחריות עובדת ב', בעוד שעובדת א' אחראית על הטמעת מדידות.
- מבחינת חלוקת עומס העבודה, נראה כי על פניו קיים ריבוי משימות אצל עובדת א'.

לביקורת הוסבר ע"י מנהל הגבייה, כי עקב כוח האדם החסר, העבודה מתחלקת ל-3 תקני כוח אדם, והוא מבצע את כל התפקידים במידה ויש חוסר.

(1) לתפקוד המחלקה בחוסר כוח אדם, יש השפעה מהותית על תפקוד וביצוע משימות. לביקורת נמסר כי המשורה מאוישת מתאריך 1.7.25.

(2) כפי שהוצג לעיל, חברת הגבייה אינה עומדת בתנאי החוזה, הביקורת ממליצה לבחון אפשרות של "הפעלת קנסות" בגין הפרת החוזה. בסעיף 24.2 נקבע כי על העירייה לשלוח מכתב התראה על אי קיום הסעיף בחוזה. בנוסף, הביקורת ממליצה לבצע "תחשיב כלכלי" להשפעה של חוסר כוח האדם על עבודת המחלקה ולדרוש פיצוי בהתאם.

(3) מומלץ להגדיר תפקידים במבנה הארגוני של המחלקה בהתאם למומחיות ולנושאים קרובים אחד לשני מבחינת התחום. חלוקה מסוג זה תפתח מומחיות בכל תחום (אכיפה/שומה וכדומה), תשדרג את מקצועיות המחלקה, ותייעל את העבודה. הביקורת ממליצה, כי מנהל המחלקה יבחן את אופן חלוקת המשימות לעובדי המחלקה בהתייחס להיכרות עם כוח האדם ומומחיות כל אחד מעובדי המחלקה.

(4) כדי למנוע כפילות, מומלץ לרכז את תפקידי הקמת נכסים והטמעת מדידות אצל עובדת אחת.



תגובות מנהל הגבייה

1. אשמח שניהול המחלקה וחלוקת המשימות יתבצע ע"י מנהל המחלקה. וזאת כל עוד העבודה נעשית בצורה טובה.

2. כמו בכל השוק (וגם בעיריית אריאל) יש קושי בגיוס כוח אדם איכותי וזאת עוד מתקופת הקורונה.

אני הייתי שוקל למחוק סעיף זה- היות וניתן להסיק כי עיריית אריאל רואה בחברת מילגם

כשוכרת בעבדים וכאשר נוצר חוסר כוח אדם (שלא בדון)- הרי על חברת מילגם היה לספק

"כוח אדם חלופי מהמלאי "עבדים" שיש לה".

יוצא מכך- שמילגם גם צריכה גם לספק "עבד" חלופי במקרה של יציאה לחופשה של אחד

"מהעבדים" הקבועים. הסעיף הנ"ל לא במקום וזאת בלשון המעטה.

3. לעובדי הגבייה הוותיקים העושים את עבודתם במסירות מלאה- אין את תנאי העבודה של העירייה. (חופשות מחלה/ימי הצהרה/בחירה/ שעות כוננות/ביגוד וכו'). הדבר היחיד שיש להם זה בונס בסוף שנה (עד גובה המשכורת). וזאת בהתאם לעמידה ביעדים וההכנסות שהתקבלו. הפעלת הסנקציה כנגד מילגם משמע פגיעה בעובדים עצמם אשר חצי שנה נקרעו ועשו שמיניות בכדי לכסות על החוסר בכוח האדם.

3.3 ממשקי עבודה בין מחלקת הגבייה למחלקות נוספות

הביקורת בחנה את ממשקי העבודה בין המחלקות השונות ברשות לבין מחלקת הארנונה וגבייה, בנושא שומת ארנונה.

יודגש שת"פ והעברת מידע בין המחלקות יתרום רבות לעדכון חיובי השומה.

להלן הממצאים:

3.3.1 ממשק עם אגף הנדסה

לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי מתקבל מידע מאגף הנדסה על מגרשים ששווקו וגם על נכסים שקיבלו טופס 4 (טופס איכלוס המאפשר למחזיק להתחבר לחשמל, ולרשות להתחיל לחייב ארנונה בגין הנכס). יחד עם טופס 4 מתקבלת גם הצהרת האדריכל על השטח הנבנה. לאחר קבלת טופס 4 - נרשם הנכס לפי הסיווג.

יצוין, כי על פי הדין, ביהודה ושומרון, אדמת בניין מחויבת בארנונה מרגע הרכישה ועד למסירת המבנה לרוכשים (טופס 4). לכן קיים אינטרס לקבלן לדווח מיידית על מסירת הנכס לרוכש, על מנת שחיובו בגין אדמת בניין, יופסק.

ממצאי הביקורת:

(1) אגף ההנדסה מעדכן את מחלקת הגבייה על הגדלות שדורשות היתר ונסתיימו.



(2) מחלקת הגבייה אינה מקבלת מידע במקרים הבאים:

- במידה וכבר ניתן היתר, לדוגמא: סיום קומה שניה לאחר קבלת ההיתר.
 - בניה של תוספות ללא היתר: מחסנים, סגירת מרפסות, יחידה בחצר וכדומה.
 - במקרה של פיצול נכס ככל שזה משפיע על הסיווג לחיוב.
- מחלקת הגבייה מקבלת מידע במקרים הבאים:
- מדידות של מחזיקים לצורך קבלת אישורים.
 - לצורך בניה או תוספות או בדיקת תשתיות, נשלח פקח לנכס, ואז לעיתים מתקבל מידע נוסף שמועבר לגבייה.



סיכון כספי

(3) לביקורת נמסר ע"י מנהל מחלקת הגבייה, כי נתוני סקר ארנונה לא מועברים לאגף הנדסה, וההנדסה לא מקבל עדכונים על שינויים בגודל נכסים. עם זאת, חברת המדידות מעדכנת את ה-GIS, ואגף הנדסה יכול להכנס למערכת ולקבל מידע על העדכון.



סיכון כספי

(4) אגף ההנדסה אינו מעביר מידע לגבייה בגין ביצוע "סקר עבירות בניה". יצוין, כי מטבע הדברים, בסקר יש מידע חיוני רב עבור מחלקת הגבייה.

(5) לביקורת לא נמסר תיעוד כלשהו בגין ישיבות עבודה שוטפות המתקיימות עם אגף ההנדסה, לצורך העברת מידע דו כיווני בין המחלקות.



המלצות הביקורת

עולה מהנתונים, כי במקרים רבים, העירייה אינה מקבלת מידע על סיום בנייה בנכס, בעיקר לגבי הגדלות שטח, המבוצעות לאחר שהנכס כבר קיבל בעבר טופס 4. כדי למנוע זאת, ומכיוון שלמבצעי התוספת אין אינטרס להודיע על סיום הביצוע, שיגרום לחיוב גדול יותר בארנונה. לפתרון בעיה זו – העירייה יכולה לנקוט בדרכים הבאות (אחת מהן או שתיהן)

1. לדרוש מכל מבקש היתר לבנייה פרטית, להפקיד פקדון בסכום מהותי (לדוגמא 10,000 ₪) שיוחזרו בתום הבנייה, בתנאי שהבנייה לא פגעה בתשתיות קיימות. הליך זה יכול גם לצמצם פגיעה בתשתיות עירוניות במהלך בנייה. כמו כן, למקבלי ההיתר, יהיה אינטרס להודיע על סיום הבניה, כדי לקבל בחזרה את הפקדון שהפקידו.
2. לקבוע לוח זמנים לסיום תוספות בנייה, שלאחריו, תשלח למבקש ההיתר הודעת חיוב הכוללת את המטרים שנוספו בבנייה. כך לדוגמא, ניתן לקבוע כי בתוספות בניה, כגון תוספת חדר או מרפסת, החיוב יתחיל 4 חודשים מקבלת ההיתר. לוח זמנים זה, יבטיח כי מי שבונה, יחוייב בסמוך לסיום הבניה.

3.3.2 ממשק עם מחלקת רישוי עסקים

הביקורת בחנה את ממשקי העבודה גם עם אגף רישוי עסקים. להלן ממצאי הבדיקה:

ממצאי הביקורת

- (1) לא מתקיים ממשק העברת מידע כלשהוא עם אגף רישוי עסקים. הביקורת מדגישה כי ניתן לקבל מידע רב בנושא שינויי סיווגים של נכסים, מנכס בסיווג בעל חיוב ארנונה נמוך לנכס בסיווג יקר יותר.
- (2) ניתן בנוסף ל"אתר" באמצעות המידע, עסקים שנפתחו ולא דווחו כלל לגבייה או עסקים הפועלים בנכסים המוגדרים כמגורים.
- (3) הביקורת נעזרה בנתוני רישוי עסקים בבדיקת סיווגים של עסקים מסוג "אחסנה", כפי שניתן ללמוד מפרק 3.9 לדוח זה. נתוני רישוי עסקים סייעו לביקורת לאתר שטחים גדולים שחויבו בסיווגים שגויים לכאורה.



המלצות הביקורת

- (1) הביקורת סבורה, כי ממשק העבודה עם מחלקת רישוי עסקים והנדסה אינו מתנהל כראוי. מידע לגבי עדכוני נכסים לא עובר באופן דו כיווני. מומלץ לוודא, כי העברת המידע מתבצעת באופן אוטומטי ולא תלויה בעובד כזה או אחר. העברת המידע בין המחלקות יתרום משמעותית לסיווג תקין ולהגדלת החיובים גם בעקבות מעקב אחר פתיחת עסקים חדשים.

- (2) על אגף הנדסה להעביר נתוני עבירות בנייה למחלקת הגבייה, לפחות אחת לשנה וככל וניתן - גם באופן שוטף.

(3) הביקורת ממליצה, כי לפחות אחת לשנה, מחלקת הגבייה תקבל את נתוני רישוי העסקים ביחס לסוגי העסקים השונים, ותוודא כי השימוש על פי נתוני רישוי עסקים מתאים לסיווג הנכס (כפי שעשתה הביקורת בפרק 3.9 לדוח זה)

(4) מומלץ להעביר נתונים מהגבייה לאגף ההנדסה, בהתאם לתוכנית עבודה סדורה. יש לקיים ישיבות עבודה תקופתיות עם אגף ההנדסה, וזאת לצורך שיפור הסנכרון והעברת המידע הדו כיוונית בין המחלקות.

(5) מומלץ לקיים ישיבות עבודה תקופתיות עם אגף הנדסה, וזאת על מנת לבנות את שיתופי הפעולה בין היחידות. לאחר יישור הקו בנושא, ניתן לקיים ישיבות קבועות מידי תקופה, לצורך עדכון ומעקב.

3.4 נהלים והדרכות

נוהל הוא מסמך אשר מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה, ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני, סמכות ואחריות. נהלי עבודה הינם כלי חשוב, ומטרתם להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית. מטרת כתיבת נהלים, הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות, על מנת ליצור נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה. בהתאם לחוק חברת גבייה (תיקון פקודת העיריות מס' 151, התשפ"ב- 2022 בסעיף 330כב(ב)), חברת גבייה היא גוף עירוני מבוקר, על כל המשתמש מכך. יודגש, כי החוק לא הוחל על הרשויות ביהודה ושומרון.

ממצאי הביקורת

לביקורת נמסרו מס' נהלי עבודה בנושא השומה, להלן הנהלים:

☒ נהל אכיפה (לא רלוונטי לנושא הדוח)

☒ נהל עדכון הנחות (לא רלוונטי לנושא הדו"ח)

☒ נהל עדכון שומה

(1) הנהלים שנמסרו אינם מפורטים ואינם כתובים במבנה של נהל רשמי. לביקורת לא נמסר האם הנהלים נבדקו ואושרו על ידי גורם בכיר בהנהלת הרשות.

(2) מעבר לנהלים אלו, קיימת חוברת הדרכה מקצועית של חברת מלגם (להלן: חברת הגבייה החיצונית). לביקורת נמסר, כי מדובר בחומר שמהווה "סוד מקצועי", ולכן לא ניתן להעביר אותו לבדיקת הביקורת. עוד נמסר, כי בעת הכנסת עובד חדש, הוא עובר חפיפה והדרכה באמצעות חוברת ייחודית של חברת הגבייה, ששמה "הדרכת עובד חדש". בעת ביקור הביקורת במחלקה, המחלקה קלטה עובדת חדשה והחוברת שימשה להדרכתה.





(3) לביקורת נמסר ע"י מנהל מח' הגביה, כי נעשים מידי פעם ריענונים במילגם, וכן הדרכות כמו "אקסל/וורד" וכו'. במסגרת המגבלות של כוח האדם, מנהל הגביה שולח אותם להדרכות אלו. בנוסף, כשהוא מקבל עדכון לחוק כלשהו/נוהל כלשהו במייל ממילגם, הוא מעביר עצמאית את ההדרכה. כמו כן, מתקיימת הדרכה לעובד חדש בכניסתו לעבודה.

תגובת מנהל הגביה

לסעיף 2: חברת מילגם עובדת עם מעל 160 רשויות וזאת מעל 40 שנה. ישנם נהלים ברורים וכתובים של חברת מילגם. מבירור שלי מול מילגם נאמר לי שמכיוון שישנם חברות מתחרות- הם חוששים מזליגת החומר לגורמים חיצוניים. במידת הצורך יהיה אפשר להחתים את המעיין בחומר על סודיות ועל אי העתקה/צילום. ויהיה ניתן לראות את הנהלים במשרד מבלי לצלמם או להעתיקם.

המלצות הביקורת

(1) הביקורת ממליצה, להשלים כתיבת נהלי עבודה נוספים בתחום השומה, כגון:

✍ רישום נכסים חדשים.

✍ נוהל בקרה ומעקב.

✍ נוהל ביצוע שינויים והגדלות.

✍ שינויי גודל ושינויי סיווג.

✍ הגדרת נכסים פטורים ועוד.

✍ נוהל מתן נכס ריק/לא ראוי לשימוש וכדומה.

(2) יש לכתוב את נהלי המחלקה בפורמט אחיד, הכולל את השדות הבאים: תיאור הנוהל, סמכויות, אחראי לביצוע הנוהל, תיאור הפעולות הטכניות הנדרשות, תיאור ההנחיות המקצועיות הרלוונטיות לביצוע הפעולה, תיעוד ותיוק.

(3) יש לאשר את הנהלים באמצעות הגורמים הבכירים בעירייה.

(4) יש לדאוג, כי העובדים יעברו הדרכות מקצועיות שוטפות בנושאי השומה השונים.

(5) הביקורת מעירה, כי אי העברת חומרים לבדיקת הביקורת (גם אם מדובר בחומר מקצועי פנימי) אינו תקין, וכי יש לאפשר לביקורת לבחון כל חומר הקשור לעבודת המחלקה. חוק חברת גבייה אומנם אינו חל ביהודה ושומרון, אך הביקורת סבורה, כי על הרשות לאמץ עקרונות מתוכו, וכי לא ראוי שהרשות או שלוחיה לא יוכלו לראות את נהלי חברת הגבייה ולבקר אותם. בכך נפגעת יכולת הפיקוח של הרשות על תפקוד חברת הגבייה. הביקורת ממליצה, כי העירייה תגדיר זאת במפורש במכרז הבא שיצא לחברת גבייה.



3.5 תוכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית או רב שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים, אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף, קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

תכנית עבודה היא התרגום המעשי של החזון והמטרות של הארגון, לפעילויות שמקדמות את השגת מטרותיו.

תוכניות עבודה נכתבות ברמת הארגון כמכלול (מאקרו), וברמת הפרויקט, התחום או המשימה (מיקרו).

הביקורת בדקה האם קיימת תכנית עבודה למחלקה, האם נקבעו במסגרתה משימות ארוכות טווח, יעדים מדידים, חלוקת אחריות למשימות וקביעת לוחות זמנים לביצוע במהלך השנה.

ממצאי הביקורת

הביקורת מצאה כי מחלקת הגבייה פועלת ללא תוכנית עבודה.

מחלקת הגבייה הינה מחלקה עם ריבוי משימות מורכבות, ובעלת השפעה מהותית על חיובי ארנונה. העדרה של תוכנית עבודה סדורה הכוללת חלוקה למטרות, משימות ויעדים ברורים, יש בה כדי לפגוע בעבודה השוטפת, באפשרות לקדם משימות ארוכות טווח, ובביצוע הדרכות מתוכננות ופרוייקטים המצריכים שיתופי פעולה עם מחלקות אחרות. למעשה, תוכנית עבודה היא התרגום המעשי של החזון והמטרות של הארגון לפעילויות שמקדמות את השגת מטרותיו.

המלצות הביקורת:

הביקורת ממליצה, לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית, בשיתוף גורמים מקצועיים רלוונטיים, אשר תכלול את הפרמטרים הבאים:

- הכללת מטרות על, יעדים מדידים ומשימות לביצוע, המחולקים על פי לוח זמנים שייקבע מראש.
- הכללת טיפול בנושאים: עדכון מדידות, טיפול בהשגות, בקרה על סיווגי נכסים, עדכון סקר עבירות בנייה, פיקוח נכסים, הדרכות עובדים, מעקב על הרשאות משתמשים, ישיבות עבודה עם מחלקות אחרות וכדומה.
- קביעת אחראי ישיר לביצוע כל משימה.
- ביצוע מעקב על קיום תוכנית העבודה בהתאם לתדירות שתיקבע, ובחינת קצב מימוש המטרות.

3.6 מערכות מידע

3.6.1 מערכות ממוחשבות

מערכת מידע היא מערכת של פתרונות מחשוב לניהול ארגוני וטכני בעזרת תוכנה ומידע. זוהי מערכת מקושרת של אמצעים, שיטות וכוח אדם המשמשים לאחסון, עיבוד והנפקת מידע על מנת להשיג מטרה מוגדרת.

הביקורת בקשה לבדוק את המערכות השונות המשמשות את מחלקת הגבייה.

ממצאי הביקורת:

מנהל מחלקת הגבייה הסביר לביקורת, כי מערכת המידע המשמשת את מחלקת הגבייה, היא תוכנת מערכת של חברת אוטומציה (one city). האכיפה נעשית דרך המערכת הממוחשבת של אוטומציה. בנוסף, קיימת בעיית תקשורת בין מח' ההנדסה לגבייה, הכול נעשה במיילים (מלבד אגרות שעוברות ממערכת הקומפלוט של ההנדסה ומוטמע באוטומציה).

המלצות הביקורת

(1) מומלץ לבדוק את כלל המערכות הממוחשבות הקשורות לגבייה (הנהלת חשבונות, הנדסה, רישוי עסקים וכדומה), ולבחון אפשרות לקישורים בין המערכות, לביצוע פעולות ואחסון מידע משותף. מומלץ לבחון בעיקר את סנכרון המידע מול אגף ההנדסה, לאור ההסבר של מנהל המחלקה.

(2) מומלץ לבחון אפשרויות של הזרמת מידע **אוטומטי** (ללא תלות בעובד) רלוונטי ממערכות שונות הקיימות ברשות, לדוגמא: פתיחת בקשה לרישיון עסק תשלח אוטומטית לגבייה, ליידוע כי עסק חדש נוסף לחיוב או סיווג חדש (קיימות מגוון דרכים - מומלץ להיעזר במנמ"ר).

3.6.2 ניהול משתמשים והרשאות

מערכת ניהול משתמשים והרשאות, הנקראת גם מערכת ניהול זהויות (IDM), היא מערכת שמטרתה, ניהול המשתמשים השונים בארגון והרשאות הגישה שלהם (Access permissions) למשאבי המידע של הארגון. על מנת לאכוף מדיניות כוללת לנושאים אלו, יש צורך ביישומי תוכנה ייעודיים.

תחום ניהול המשתמשים וההרשאות, מהווה חלק ממעטפת של אבטחת מידע, והוא כולל היבטים, כגון: הרשאות לקבצים, הזדהות אחידה של משתמשים (Single Sign On, או SSO), זהויות של אלמנטים, ניהול זהויות ובקרת הרשאות, ניהול גישה, הרשאות ברמה גבוהה ועוד.

3.6.3 בדיקת משתמשים במערכת הגבייה העירונית והפרדת תפקידים

הביקורת בדקה, האם כל המשתמשים הרשומים במערכת הגבייה, אכן צריכים להיות בעלי משתמש במערכת הגבייה, האם לעובדים שכבר אינם במערכת קיים עדיין משתמש. לגבי עדכון הרשאות משתמשים שכבר אינם עובדים, נמסר לביקורת ע"י מנהל המחלקה, כי פעם בכמה זמן סורקים את ההרשאות, ובודקים אם קיימים משתמשים שעזבו.

הביקורת בדקה את כל משתמשי מערכת הגבייה ברשות. תוצאות הבדיקה מוצגות בטבלה המצ"ב:

מס' סידורי	מס' מזהה	הסבר מנהל הגבייה	הערות הביקורת
1	1884	פוטרה 31.12.2024 - יש לבטל	לא תקין - יש למחוק את המשתמש - טופל ונמחק
2	1887	עובדת מחלקת רישוי ואכיפה	תקין
3	9163	מנהל מחלקת הגבייה	תקין
4	5508	סגנית גזבר	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
5	3864	מוקד חיצוני- גביה- מלגם	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
6	3217	גזבר העירייה	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
7	9843	פקידת גביה	תקין
8	7740	פקידת גביה	תקין
9	3910	מוקד חיצוני- גביה- מלגם	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
10	8937	עובדת לשעבר- יש לבטל	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
11	3703	פקידת מלגם	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
12	אין תז.	עדכון כולל לשדה באב - לא ידוע	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
13	5675	עדכון כולל לשדה באב - מלגם	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
14	1883	לא מוכר/ת	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
15	5410	עבד/ה בעבר בחינוך	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
16	2221	לא מוכר/ת	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
17	6729	לא מוכר/ת	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
18	750	עובד/ת לשעבר במחלקת הנוער	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
19	9195	לא מוכר/ת	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
20	8178	מנהל/ת מחלקת גני ילדים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד

מס' סידורי	מס' מזהה	הסבר מנהל הגבייה	הערות הביקורת
21	888	מנהל/ת חשבונות- גזברות	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
22	8207	עובד/ת מח' רווחה	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
23	4057	עובד/ת מח' ביטחון	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
24	4143	מנהל/ת מחלקת רישוי ועסקים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
25	6919	לא מוכר	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
26	7820	בית משפט	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
27	1841	עובד/ת לשעבר של מח' גני ילדים	לא תקין - יש למחוק את המשתמש
28	1587	עובד/ת מח' גני ילדים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
29	5996	מנהל/ת חשבונות- גזברות	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
30	52	עובד/ת מח' גני ילדים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
31	5925	עובד/ת גני ילדים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
32	2603	לא מוכר	לא תקין - יש למחוק את המשתמש

ממצאי הביקורת

(1) מבדיקת הנתונים בטבלה עולים הממצאים הבאים:

- נמצאו 3 משתמשי מערכת תקינים (מנהל+ 2 עובדים) בלבד מתוך 32 משתמשים.
- נמצאו 13 משתמשים שלא אמורים להיות פעילים במערכת (עובדים לשעבר, משתמש לא מוכר וכדו').
- ל-15 עובדים קיימים משתמשים, שלא ברור דיו הצורך במשתמש במערכת הגבייה.

(2) לביקורת לא נמסר נוהל עדכון הרשאות משתמשים ונוהל אבטחת מידע של הרשות.

(3) מההליך שנמסר על ידי מנהל הגבייה ומנתוני הטבלה עולה, כי לא מתקיים מעקב על מתן משתמשים לעובדים ברשות.

בדיקת הפרדת תפקידים

עיקרון בסיסי בתהליך מנהל תקין בכל גוף הינו הפרדת תפקידים. העדר הפרדת תפקידים הוא מצב, בו למשתמש בודד במערכת קיימות הרשאות לביצוע מספר פעולות, המאפשרות לו לסגור מעגל/תהליך עסקי, ללא התערבות של גורם (אנושי/אפליקטיבי) נוסף.

לנוכח הרגישות הגבוהה של חיובי ארנונה, שמשמעותו הכנסה/כסף הנכנס לרשות, ועובדת היותו כולל חשיפה לפרטים אישיים רבים, נדרשת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים הקשורים לתהליך החיובים בשומה, לדוגמא: מצבים בהם לגורמים בתוך המחלקה או ממחלקות אחרות קיימת הרשאה לגביית כספים ותיקון חיובים בהתאם לגודל נכס וסיווג, מהווים חשיפה לשינוי לא מורשה, ומגדילים את הסיכון למעילה.

לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי כל ההרשאות פתוחות לכל המשתמשים, לדוגמא: מסך 1442 – המשמש לשינויי פרטי נכס בארנונה – המסך פתוח לכלל משתמשי הגבייה. לדברי מנהל הגבייה, הוא היחיד שמשתמש במסך זה. הביקורת בקשה לדגום 4 משתמשים, ולצורך כך בקשה את רשימת ההרשאות המפורטת שלהם. להלן המשתמשים שנדגמו:

ממצאי הביקורת

(1) למשתמש 30 קיימות 44 הרשאות. כל ההרשאות רלוונטיות לתחום החינוך, ואין הרשאות הקשורות לכספים או לגבייה. תקין.

מס' סידורי	מס' מזהה	הסבר מנהל הגבייה	הערות הביקורת
4	5508	סגנית גזבר	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
9	3910	מוקד חיצוני- גביה- מלגם	יש לבחון אילו הרשאות מינימאליות נדרשות למוקד
21	888	מנהל/ת חשבונות- גזברות	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד
30	52	עובד/ת מח' גני ילדים	נדרש לבחון אילו הרשאות נדרשות לתפקיד

(2) הביקורת מצאה כי ישנם משתמשים, אשר להם קיימות הרשאות לביצוע מספר פעולות, המאפשרות למשתמש יחיד לסגור תהליך עסקי שלם, ללא התערבות של גורם אנושי נוסף, והעדר גורם בקרה, מה שעלול להגביר סיכון למעילה. להלן מס' דוגמאות:

- למשתמש 9 קיימת הרשאה ל"עדכון טבלת מים וביו"ב" מסך 222, שבה ניתן לעדכן תעריפי מים, להגדיל או להקטין, ובמקביל קיימת הרשאה לגביית כספים.
- למשתמש 4 קיימת הרשאה מס' 3700 "קליטת תקבולים", ובנוסף הרשאה מס' 8819 "עדכון הנחות והסדרים" כלומר, ניתן לבצע תשלום, ובמקביל לעדכן הנחה כך שתיווצר זכות.

תגובות מנהל הגבייה

אין חיובי מים באוטומציה כך שזה בטל.

התייחסות הביקורת

אם כך, נדרש לבטל את ההרשאות ולהסיר את המערכת כך שלא ייעשה בה שימוש.

- (3) הביקורת מצאה כי למשתמשים בטבלה קיימות הרשאות המהוות סיכונים שונים כדוגמת מעילה בספית, זליגת מידע וכדומה. להלן פירוט ההרשאות:
- למשתמש 4 ו-9 קיימות הרשאות לביטולי עסקאות מסוגים שונים (אשראי/המחאות וכדומה). ביטולי עסקאות הן סיכון מוגבר למעילה בכספים.
 - למשתמש 4 קיימות 463 הרשאות, ביניהן הרשאות לתיקוני חיוב, ביצוע עסקאות בקופה, עדכון נתונים שונים, עדכון תעריפים לטבלאות שונות, ביטול קליטה חוג/כיתה וכו'.
 - למשתמש 9 קיימות 249 הרשאות ביניהן: עדכון תעריפים, חישוב ארנונה, ביטול צ'ק, עדכון הנחות, עדכון פקודת יומן, שיגור חישוב מיסים, שיגור חישוב מים, עדכון נזילה במבנה וכול'.
 - למשתמש 9 קיימות הרשאות בנושא "איתור אוכלוסין" הרשאות מס' 2210-2251, כולן עוסקות בזיהוי משלם ותעודות זהות ממערכות שונות.

המלצות הביקורת

(1) יש לבטל את משתמשי המערכת לעובדים הלא פעילים כפי שצוין בטבלה. יש לבנות תהליך בקרה, במסגרתו, כאשר עובד עוזב את המערכת (גם אם הוא עובר למחלקה אחרת), יש לעבור על ההרשאות, ולמחוק את ההרשאות הפעילות, כך שלא ניתן יהיה לעשות בהן שימוש.

הביקורת מעירה, כי בקיום הרשאות לעובדים לא פעילים, יש סיכון שעובד קיים או עובד שעזב, ישתמש בשם העובד הלא פעיל לביצוע מעילה.

(2) ככלל יש להשתמש בהרשאות בצמצום. מומלץ לצמצם את ההרשאות לכל פקיד בגבייה או עובד רשות במחלקה אחרת, בהתאם לדרישת התפקיד.

(3) יש להסיר את כל המשתמשים שאינם פעילים או שלא נדרשת להם הרשאה בגבייה.

(4) יש לכתוב נוהל הרשאות, המפרט את הסמכויות וההרשאות הניתנות לכל עובד.

(5) ככלל, אין לתת הרשאות לביטול עסקאות שונות (המחאות, מזומן ואשראי) למעט לקופאית ראשית המרכזת את הביטולים. יש לבטל את כל הרשאות הביטול.

לגבי המוקד מומלץ לתת הרשאה רק למנהל המוקד ולא לנציגים.

(6) הביקורת ממליצה לבטל את כל הרשאות "זיהוי אוכלוסין" לגורמים שאינם מורשים. יש לתת הרשאות אלו בצמצום ובזהירות יתרה, שכן הן נוגעות לעניין "צנעת הפרט".

(7) מומלץ לבחון לכל משתמש את כלל ההרשאות שלו, ולבדוק את יישום עיקרון "הפרדת תפקידים" ובקרה על פעולות בהגדרת ההרשאות הספציפיות לתפקיד.

3.6.4 טפסים דיגיטליים ומידע באתר האינטרנט

טופס מקוון, או בשמו המוכר יותר, טופס דיגיטלי, הוא מסמך אותו הסבו לפורמט דיגיטלי. שימוש בטפסים דיגיטליים מהווה יתרון משמעותי עבור המשתמשים בו, בין היתר יעילות (חיסכון בשעות העבודה, טיפול מהיר, דיוק בנתונים), שיפור השירות לתושב, שמירה על איכות הסביבה, והקטנת טעויות אנוש במילוי הטפסים. הביקורת בחנה את המידע הקיים באתר ואת הטפסים המקוונים. באתר קיים מידע על מחלקת הגבייה ואמצעי פנייה לתושב. קיימת מערכת לצפייה עצמאית בשרטוטי נכסים, וקיים מידע מפורט על חיובי הארנונה וצו הארנונה. לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי מחלקת מחשוב אחראית על עדכון הטפסים באתר העירייה, לפי הנחיה של חברת הגבייה. באתר האינטרנט קיימים טפסים שונים, לשימוש תושבי הרשות בנוגע לשומת ארנונה. להלן רשימת הטפסים באתר, הרלוונטיים לנושא השומה:

- השגה על חיוב ארנונה
- חלופי מחזיקים בנכס
- טופס מסירת מפתח
- בדיקת מצב נכס
- תיקון מחזיקים

ממצאי הביקורת

הביקורת מציינת לטובה, כי רוב הטפסים, הינם טפסים דיגיטליים, מפורטים וברורים, עם הסבר והנחיות לתושב.

הביקורת מצאה, טופס שהינו בגדר "ניסיון" ועדיין נמצא באתר.

(1) לביקורת לא נמסר נוהל עדכון טפסים באתר, אך נמסר שממונה מערכות המידע הוא היחיד שמורשה להעלות טפסים לאתר. לצורך כך, נפגש המנהל עם מנהלי המחלקות ומעלה מידע וטפסים לפי צרכיהם

המלצות הביקורת

(1) הביקורת מציינת לטובה, את השימוש בטפסים דיגיטליים באתר. אך עם זאת, נדרש להגדיר מי מאשר את הטפסים.

(2) יש להסיר מהאתר את טופס "הניסיון"

3.7 פיקוח וייזום בדיקת שינויים שוטפים בשומה

תחום השומה והנכסים בעיר הוא דינמי. בכל עת חלים שינויים, נבנים בתים חדשים, נפתחים ונסגרים עסקים. תפקיד מחלקת השומה הוא למקסם את פוטנציאל חיובי הארנונה, באופן שחיובי השומה יהיו מעודכנים ומדויקים. ישנן מס' דרכים לקבל מידע על שינויים בשומת הארנונה. בפרק זה נבחן, האם המחלקה נוקטת בפעולות באופן ייזום כדי לאתר חיובי ארנונה נוספים.

מידע שוטף מאגף הנדסה/ רישוי עסקים

זהו אמצעי נוסף למעקב קבלת מידע על שינויים בשומה. נושא זה פורט בהרחבה בסעיף 3.3 על סנכרון מידע, בו צויין כי לא מתקיימים עדכונים שוטפים מספקים בין המחלקות, והדבר פוגע ברמת הידע והעדכון של מחלקת הגבייה.

ממצאי הביקורת

העסקת פקח ארנונה

(1) לביקורת נמסר ע"י מנהל מחלקת הגבייה, כי אין פקח שמועסק בעיר, המטפל ובוחן בשטח שינויים המשפיעים על חיובי ארנונה. העסקת פקח לטובת בחינת שינויים בשטח, בנוסף לקבלת המידע מאגף הנדסה באופן שוטף, תשפר את רמת העדכון של החיובים ומימוש פוטנציאל השומה.

שימוש במקורות מידע דיגיטליים

(2) הביקורת מצאה, כי לא מתבצע שימוש באמצעי מידע דיגיטליים, כמקורות מידע לאיתור שינויים בנכסים, שיש בהם כדי להשפיע על השומה.

המלצות הביקורת

(1) מומלץ לבחון העסקת פקח לתחום הארנונה.

(2) מומלץ להשתמש בדיגיטל כמקור לאמצעי מידע, שיסייעו לאתר עסקים חדשים, מידע על חילופי מחזיקים לחיוב סיווג גבוה יותר, פרויקטים של בניה וכדו', זאת על מנת לטייב את חיובי הארנונה כנדרש. מגוון מקורות מידע אפשריים: רשתות חברתיות, קבוצות ווטצאפ עירוניות ועסקיות, פרסום ברדיו, פרסומי עסקים בעיתונות אינטרנטית וכדומה.

3.8 סקר נכסים

3.8.1 סקר נכסים

סקר נכסים מבוצע בהתאם להנחיות משרד הפנים (חוזר מנכ"ל 2/2008), המחייבות כל רשות מקומית לבצע סקר נכסים כל 5 שנים, זאת על מנת לדייק את חישוב חיובי הארנונה. הסקר נועד ליצור מצב של הלימה מירבית בין גודל וסיווג הנכס לחיוב הארנונה. הסקר מבוצע ע"י חברה חיצונית. לסקר מספר מטרות:

✍ פעילות בהתאם להנחיות משרד הפנים.

✍ להבטיח נכונות והתאמה מלאה בין מספר וגודל הנכסים במציאות לבין רישומי העירייה.

✍ להביא לשוויון בין התושבים בתשלום המיסים הקבועים בחוק ולגביית מס אמת, על בסיס שיטת מדידה אחידה .

קיימים לפחות שני סוגי סקרי נכסים, להלן הפירוט:

✍ סקר מלא: סקר שבוחן את כל נכסי הרשות (לפי סדר מסוים) ללא בדיקה מקדימה, האם חל שינוי (למעט בנייה חדשה למס' שנים).

✍ סקר עדכונים: השוואת תצ"אות בתקופות שונות ויציאה למדידות רק של הנכסים, שעולה מהתצ"א כי חל בהם שינוי. בדר"כ מבצעים סקר עדכונים, כאשר יש נתונים מעודכנים ברשות והסקר הקודם טרי יחסית.

לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי סקר הנכסים החל בשנת 2024, בעוד הסקר הקודם נעשה בשנת 2015. הסקר הנוכחי המתקיים הוא סקר עדכונים, כלומר מתבצעת במסגרתו השוואה בין תצ"א קודמת לתצ"א קיימת, ומודדים רק היכן שיש שינויים והפרשים. רוב הסקר הסתיים בשנת 2024 וחלקו בתחילת 2025.

במסגרת הסקר מדדו בכל העיר, לא כולל אזור התעשייה. כן נמסר, כי בשכונות חדשות לא מודדים.

הסקר מתבצע ע"י חברה חיצונית ("אורייטק"), שהיא גם זו שביצעה את הסקר הקודם. לאחר סיום הסקר באזור מסוים, החברה מעבירה קובץ אקסל עם נתוני מדידה חדשים, שמוטעים ישירות במערכת הממוחשבת של תוכנת הגבייה. חברת המדידות גם מכינה הודעות לתושב בצרוף תסריט מדידה.

לאחר יישום הסקר, יוצא שובר חשבון של הפרשי מדידות לחודשים שחלפו מתחילת אותה שנה ועד מועד ביצוע הסקר. כך לדוגמא, בגין המדידות שבוצעו בעת הביקורת, במהלך מרץ 2025, יצאו שוברים מעודכנים על חיוב מרץ אפריל, ובנוסף יצאו שוברים על חודשים ינואר - פברואר 2025.

3.8.2 בדיקת מדגם הטמעת סקר נכסים

הביקורת בחנה את ביצוע הסקר והטמעתו, באמצעות בדיקה אקראית של 18 נכסים, להלן התוצאות:

מס' נכס	סיווג לפני	סיווג אחרי	שטח לפני	שטח לחיוב מ"ר	הפרש חיוב בש"ח	שרטוט מדידה לבדיקת הביקורת	הערות הביקורת	תשובות מנהל מחלקת הגבייה והתייחסות הביקורת
1	431056002000	300	300	147.00	186.35	5,276	נמסר	תקין
2	410005000000	130	130	163.72	268.40	4,228	נמסר	תקין
3	410087000000	130	130	92.00	192.68	4,066	נמסר	מצ"ב תשובה להשגה - תקין יש לבדוק את חישוב הגגון פריט מס' 6 - הגודל לא מתחת ל 3 מ"ר (ובוטל לו החיוב)
4	410083000000	130	130	144.30	240.92	3,902	נמסר	תקין
5	430034000201	910	322	8.00	80.56	6,912	נמסר	מחסן לא צמוד לעסק- משמש כאחסון בלבד - זהו מחסן של בית פרטי. הסיווג לא תקין
6	410186000000	130	110	117.99	196.30	3,163	נמסר	תקין
7	410196000000	130	130	147.84	220.37	2,930	נמסר	העדכון מובן אך לא מיושם בשרטוט מעודכן- לא תקין בימים אלו הוטמע במערכת והופק חיוב בגין "הפרשי מדידות לחודשים 1-6/2025 והגודל הוטמע במערכת החל מיום 1.7.2025 לביקורת נמסר כי טופל תקין

מדובר על בריכה בקאנטרי- שלא הייתה מחויבת- תקין	בהמשך לבדיקת הביקורת נמסר שרטוט תקין	נמסר	57,694	3788.16	0.00	700	700	TEMP-820000004600	8
מתחם של חמדת אריאל (רמת הגולן 2+4) מנהל הגבייה מסר כי כל המתחם עבר מיפוי מחדש ומספרי הנכסים שונו. לא נמסרו שרטוטים מעודכנים לא תקין	בשרטוט לא מופיעה הגדלה כפי שמופיע בנתונים- לא תקין	נמסר	40,782	553.36	249.20	325	325	470004000011	9
מדובר על הקאנטרי- אני לא מוצא בשרטוט את הגגון שהורד - יחידה מס' 8 (המידות בשרטוט לא ברורות)	לפי צו הארנונה סעיף 2.2.1 יש לחייב גגון עסקי אך בשרטוט זה הופחת -מבקשת הסבר	נמסר	37,228	4499.93	3665.60	312	312	820000004600	10
מצ"ב שרטוט- יש תאריך. הורד גגון מהשרטוט אשר סוכם שמגה אור (הבעלים) יישאו בחיוב בגינו- והעבר אליהם) - תקין	תקין	נמסר	22,890	230.31	0.00	320	320	890020002004	11
מדובר על בניין המשרדים- תקין	תקין	נמסר	14,013	413.12	308.61	300	300	890020002003	12
	תקין	נמסר	10,279	296.67	220.01	325	325	550002000120	13
	תקין	נמסר	4,578	201.43	88.08	110	110	495017000200	14

	תקין	נמסר	3,935	195.06	97.64	160	160	432002000800	15
	תקין	נמסר	3,800	192.45	98.38	160	160	432004000800	16
הסכם פשרה לחיוב "שטח משותף" במרפסות פתוחות-מובן, הועבר שרטוט מעודכן	תקין	לא נמסר	7,545	1305.51	1361.78	325	325	550002000200	17
יש תאריך על השרטוט- הגגון הוא של המבנה של אריאל סנטר-	תקין	נמסר	52,488	468.17	721.00	310	310	550002000010	18
לפי צו הארנונה סעיף 2.2.1 יש לחייב גגון עסקי בשרטוט הופחת-	תקין								

3.8.3. סקר נכסים באזור התעשייה במערב אריאל

בשנת 2022 בוצע סקר נכסים במערב אריאל, המודדים בצעו מדידות באזור זה.

מבירור שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת הגבייה מסתבר כי לא הייתה בחינה יסודית של נאותות הסיווגים באופן פרטני (לכל מפעל, למפעל שמפוצל למשל למפעל / מחסן / קרקע תפוסה וכדו') אל מול הפעילות בפועל.

לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה כי המודדים מתעדים את פעילות העסק בשטח. במקרה של שינוי/סתירה של הסיווג הקיים במערכת לבין הקיים בשטח, הנושא נבחן על ידי מנהל הארנונה. כמו כן, נטען ע"י מנהל הגבייה כי חוסר כוח אדם ותקציב מקשים על ביצוע סקרים ממוקדים.

חברת המדידות השיבה כי השימוש בפועל נקבע ומתועד ע"י המודדים בשטח, והסיווגים נקבעים ע"י הרשות בהתאם לטבלת הסיווגים המבוססת על צו המיסים.

הביקורת לא בדקה את סקר הנכסים שבוצע, וזאת מכיוון שבבדיקת מדגם נכסים, עלו טעויות רבות בסיווג. הנתונים יפורטו בפרק הבא.

3.8.4. חיובי ארנונה רטרואקטיביים

חיובי ארנונה רטרואקטיביים, הם חיובים המתקבלים בגין תקופה שקדמה למועד החיוב עצמו. מדובר במקרים בהם הרשות המקומית מחליטה להטיל תשלום ארנונה על נכס בגין שנים עברו או לחילופין על השנה הנוכחית, לאחר שכבר נשלחו שוברים לחיוב. מדובר במצב שבו החיוב נקבע לאחר זמן מה, והמחלוקות סביבו נוגעות בעיקר לשאלת תקופת החיוב, והאם ניתן לחייב את בעל הנכס לתקופות קודמות, על שטחים שבעבר לא חוייבו, או על שינוי סיווג רטרואקטיבי.

חיוב רטרואקטיבי הוא נושא משפטי מורכב, ויש לקבל בגינו חוות דעת מותאמת לצרכי הרשות.

קיימים פסקי דין שונים בנושא חיוב רטרואקטיבי. האפשרות לחייב תלויה במס' גורמים, כגון: הסתמכות הנישום, תום לב ואחריות הרשות לעדכון תמידי של הנכסים שברשותה.

אחד המקרים של חיוב רטרואקטיבי שנים אחורה הובא בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בתל אביב בעניין עת"מ (ת"א) 38986-11-16 (מימד תיאטרון בע"מ נ' עירית תל-אביב-יפו). במקרה זה, העירייה גילתה נכס שלא חויב בגודל 1,000 מ"ר וחייבה אותו 10 שנים רטרואקטיבית. פסק הדין קבע, כי החיוב הרטרואקטיבי יאושר ל- 5 שנים.

בהתירו את החיוב, קובע בית המשפט כי המבחן הקובע לצורך התרת חיוב רטרואקטיבי או פסילתו, הוא מבחן הסבירות המנהלית, ויש לבחון כל מקרה ומקרה לפי נסיבותיו, תוך איזון בין מידת ההסתמכות ואינטרס הסופיות של האזרח, לבין האינטרסים הציבוריים בקיום החוק וגביית מס אמת. במסגרת זו, עומד בית המשפט על בחינת מידת האשם של כל אחד מן הצדדים באי גביית הארנונה במועד – הנישום אל מול הרשות המקומית (מקור: חיוב ארנונה רטרואקטיבי - הגבול בין המותר לאסור - מוסקוביץ, אזרואל).

הביקורת בחנה האם המחלקה מחייבת רטרואקטיבית חיובים, ולשם כך קיימה שיחה עם מנהל הגבייה. לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי בגין הפרשי המדידות שבוצעו בשנת 2024 הופקו חיובים רטרואקטיביים וזאת מחודש ינואר 2024, הייתה התמרמרות רבה בקרב התושבים. נמסר, כי הוגשו מספר השגות, אבל לא תביעות משפטיות.

ממצאי הביקורת

(1) הביקורת מעירה על כך שעברו 10 שנה מביצוע סקר הנכסים הקודם. על פי הנחיות משרד הפנים, יש לבצע סקר כל 5 שנים. כך שהיו אמורים להתבצע עוד שני סקרי נכסים לפחות בתקופה זו. לאחר שעברה תקופה כל כך ארוכה מביצוע הסקר הקודם, בחרה הרשות לבצע סקר עדכונים ולא סקר מלא.

(2) הביקורת מעירה, כי במהלך סקר עדכונים, הסוקרים מגיעים רק לנכסים שבוצעה בהם הגדלה משמעותית ואותם מודדים. ייתכן כי בשיטה זו הסוקרים לא מתייחסים כלל לשינוי בשימוש, כלומר למעבר לתעריף יקר יותר של ארנונה, פוטנציאל להפסד כספי לרשות.

(3) נמצא כי סיווגי המפעלים לא נבדקו באופן פרטני ולא בוצעה התאמת סיווג בהלימה לפעילות בפועל בסקר הנכסים באזור התעשייה במערב אריאל.

(4) הביקורת מצאה כי בשרטוטים שבוצעו בסקר הארנונה, מופיע תאריך בדיקה ולא תאריך מדידה. כך לדוגמא: שרטוט נכס מס' 432004000800, נכס מס' 410087000000

(5) בבדיקה אקראית של 18 נכסים, נמצאו 16 נכסים עם חיוב סקר נכסים תקין כולל שרטוטים מעודכנים.



(6) הביקורת מצאה כי סווג נכס מס' 5 בטבלה אינו תקין. ביחס לנכס מס' 9, נמצא כי ניתן הסבר מניח את הדעת לביקורת בדבר השינוי בחיוב, אך לא הוטמע השינוי בשרטוט מעודכן.

(7) מומלץ לבצע ביקורת שטח בנכס מס' 820000004600 ולבחון את גודל הגג ולתקן שרטוט/חיוב בהתאם.

(8) לביקורת נמסר, כי העדכונים מתבצעים מסקר לסקר (כפי שנרשם בתחילת הפרק, ההפרש בין הסקר הקודם לנוכחי הינו 10 שנה). יודגש, כי באמור העירייה החליטה, כי אינה מחייבת את ההגדלות שנתגלו בסקר רטרואקטיבית לשנים קודמות. מכאן נובע, כי העירייה מפסידה כסף רב, כאשר אינה "מגלה" נכסים וחייבים חדשים בזמן.

המלצות הביקורת

(1) הביקורת סוברת, כי לאור השנים הרבות שחלפו מאז הסקר הקודם (10 שנים !!!) נדרש היה לערוך סקר מדידות מלא ולא סקר עדכונים. כמו כן, היה צריך להתבצע לפחות עוד סקר נכסים בתקופה הזאת (נוהל משרד הפנים מחייב סקר נכסים כל 5 שנים).

(2) הביקורת מעירה כי רוב ההכנסה לרשות מגיעה מהנכסים העסקיים ומכמות קטנה (יחסית) של נכסים, ולכן בכמות הזו חשוב להשקיע את משאבי הרשות ולתעדף ביצוע סקרים ובדיקות, זאת על מנת לסווג את השימוש המדויק ביותר. בדיקות תכופות אלו ישפיעו מהותית על סכומי הארנונה, ויגדילו את הכנסות הרשות (ראה גם פירוט בסעיף 3.9).

(3) הביקורת ממליצה לבחון את ההשלכות המשפטיות הנובעות ממבנה התשריט, כפי שהוצג לביקורת (תאריך בדיקה ולא תאריך מדידה והיעדר חתימת מודד מוסמך על גבי השרטוט) הביקורת חוששת, כי זו יכולה להיות עילה לטענות חוקיות בדיון תקינות השרטוטים.

(4) בכל שינוי גודל או שומה במהלך סקר מדידות, יש לעדכן את השרטוטים כך שישקפו את השינוי. אי עדכון המדידה העדכנית תפגע בטיוב הנתונים של הרשות ותקשה על "שחזור" הנכסים לאורך זמן.

תגובת מנהל הגבייה

סעיף 4 להמלצות: אין שרטוטים מעודכנים מכיוון שאנו לא עובדים בשוטף עם חברת מדידות, עניין של תקציב.

3.9 טעויות בסיווג נכסים

לאחר ביצוע סקר הנכסים, שרובו בוצע והוטמע בשנת 2024, הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לתקינות חיובי הנכסים. הביקורת בחרה נכסים המוגדרים בסיווגים שנקבע להם תעריף נמוך יחסית, משום שיש אינטרס למחזיקים בנכס, להיות מוגדרים בסיווג בעל החיוב הנמוך, גם אם השימוש בנכס אינו מתאים לסיווג זה, אלא לסיווג שהחיוב בגינו גבוה יותר. הביקורת מצאה מס' סיווגים בהם נמצאו ליקויים בחיוב. להלן פרטי המקרים שנבדקו:

3.9.1 נכסים בשימוש חנויות, מרכולים, אולמות ספורט ואירועים

קיימות שתי הגדרות בצו הארנונה לנכסים אלו:

קוד סיווג 322-	
חנויות, מרכולים, מסעדות, אולמות ספורט ואירועים שגודלם עד 150 מ"ר (באזורים ב' ו-ג')	99.65 ₪ למטר.

קוד סיווג 325 (תעריף מדורג) -	
-------------------------------	--

1.	חנויות, מרכולים, מסעדות, אולמות ספורט ואירועים שגודלם עד 150 מ"ר (באזורים ב' ו-ג')	99.65 ₪ למטר.
2.	חנויות, מרכולים, מסעדות, אולמות ספורט ואירועים לכל מטר נוסף מעל 150 מ' הראשונים (באזורים ב' ו-ג')	148 ₪ למטר

ממצאי הביקורת

להלן נכסים שסווגו בסיווגים אלו, אף שהשימוש בהם מתאים לסיווג אחר:

(1) נכס מס' 830002000300 בגודל 113 מ"ר משמש להפקות ועיצוב אירועים, ולכן מתאים להיות מסווג בקוד 300 "משרדים" ולא בסיווג 322 "חנויות, מרכולים ומסעדות". הביקורת בצעה תחשיב מתוקן. **הפרש חיוב שנתי ע"ס 4,296 ₪**

(2) נכסים של חברת "חמדת אריאל", שהיעוד שלהם הוא "חנויות", סווגו בטעות בסיווג 325 (עד 150 מ"ר) במקום בסיווג 322 (סיווג מדורג). לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי נכסים אלה (חברת חמדת אריאל) הושכרו והגדלים השתנו והם מוגדרים בסעיף זה בשגגה.

נכס 470002000014 בגודל 385 מ"ר

נכס 470002000013 בגודל 238 מ"ר

נכס 470004000004 בגודל 227 מ"ר

ההפרש השנתי בחיוב מנכסים אלו: 8,407 ₪.

(3) נכס מס' 220008101101 בגודל 43 מ"ר משמש כבי"ס לנהיגה, ולכן מתאים להיות מסווג בקוד 300 "משרדים" ולא בסיווג 322 "חנויות, מרכולים ומסעדות" הביקורת בצעה תחשיב מתוקן. **הפרש חיוב שנתי ע"ס 1,635 ₪.**

סך ההפרש השנתי המחושב השנתי לתת פרק זה – 14,338 ₪

3.9.2 נכסים בשימוש תעשייה - ההגדרות בצו הארנונה

להלן ההגדרות בצו הארנונה לנכסים אלו:

קוד סיווג 400 –

1. תעשייה עד 100 מ"ר ראשונים (אזורים ב'ו-ג')
93.39 ₪ למטר.

2. תעשייה יתרת השטח מעל 100 מ"ר ראשונים (בכל האזורים פרט לאזור ג') 79.96 ₪

קוד סיווג 401 -

תעשייה מהמ"ר הראשון (אזור ג') 64.75 ₪

הפסיקה עסקה רבות בנושא של הגדרת מפעל תעשייתי, הן לצורך קבלת הטבות מיסוי שונות לתעשייה והן לצורכי ארנונה. העקרון המרכזי להגדרת תעשייה הוא "יצירתו של יש מוחשי אחד מיש מוחשי אחר". עקרון זה נקבע בפסק דין: "החברה הא"י ישראלית לקירור ואספקה נגד פשמ"ג" (ע"א 403/66).

פסק דין נוסף הוסיף להגדרה זו וקבע, כי פעילות ייצור היא "יצירת יש מוחשי מחומרי גלם מוחשיים הינה פעולה המשנה את אופיו או את מהותו של חומר גלם מוחשי בחינת הפיכתו ליש מוחשי אחר".

פסק דין מאוחר יותר, (ע"א 1960/90 פקיד שומה ת"א 5 נ' חברת רעיונות בע"מ) הגדיר מבחנים נוספים וקבע: "המבחן של 'יש אחד מיש אחר' מבחן טוב הוא ויעיל, אך אין הוא בן יחיד ואין הוא 'מבחן-בלעדיו-אין'. מבחן חלופי הוא, למשל, טיבו של תהליך הייצור, טיבן של המכונות במפעל, היקף פעילותו הכללית של המפעל וכיוצא באלה.

השופט מלץ לא פירש, אמנם, כיצד ניישם אמות מידה חלופיות אלו לבחינתה של פעילות פלונית – אם "ייצורית" היא ואם לאו, אך עיקר בפסק הדין הוא, לדעתי, בהדחתו של מבחן ה-"יש אחד מיש אחר" כמושל אחד בכיפה, והצבתו כשווה בין שווים בצד מבחנים אפשריים אחרים".

ממצאי הביקורת

להלן פירוט נכסים שסווגו בסיווגים אלו, אף שהשימוש בהם מתאים לסיווג אחר, ואינו עומד בהגדרות הפסיקה לפעילות תעשייתית:

(1) לביקורת נמסר ע"י מנכ"ל החכ"ל כי חברת דנלופ אחזקות בע"מ וחברת מוב ליין בע"מ משכירות את נכסיהן בא"ת אריאל למפעלים, ומשלמות ארנונה עבור השוכרים. חוזי ההשכרה של 2 החברות עם השוכרים אינם נמסרים למחלקת הגבייה או לחכ"ל.

(2) נכס מס' 830003000502 בגודל 184 מ"ר חויב בסיווג 400, ובפועל משמש למסחר, קרי סיווג 325 (חנויות, מרכולים, מסעדות, אולמות ספורט ואירועים). הביקורת בצעה חישוב מתוקן. **הפרש שנתי ע"ס 3,924 ₪.**

(3) נכס מס' 830003001100 בגודל 126 מ"ר חויב בסיווג 400, ובפועל משמש כפנצ'ריה, קרי סיווג 451 (מוסר). הביקורת בצעה חישוב מתוקן, **הפרש חייב שנתי ע"ס 4,459 ₪.**

(4) הביקורת בחנה גם את נכסי "בית הארכיב" וחברת "מובליין הפצה", נכסים אלו חויבו בסיווג תעשייה, אך בבדיקה מקיפה הביקורת מצאה כי הסיווג המתאים ביותר הוא "משרדים". הביקורת תפרט את טעויות הסיווג בנכסים אלו בתת הפרק העוסק באחסנה.

אין חולק, כי כל הנכסים שפורטו מעלה, אינם עומדים בהגדרת "תעשייה" כפי שנקבע בפסיקה.

סך ההפרש השנתי המחושב לסיווג "401" 8,383 ₪.

3.9.3 נכסים בשימוש מלאכה

קיימות שתי הגדרות בצו הארנונה לנכסים אלו:

קוד סיווג 490: 1. בתי מלאכה עד ל-100 מ"ר ראשונים (בכל האזורים פרט לאזור ג') 93.39 ₪ למ"ר.

2. בתי מלאכה לכל מ"ר נוסף מעל ל-100 מ"ר ראשונים 79.97 ₪ למ"ר.

קוד סיווג 491: בתי מלאכה מהמ"ר הראשון (באזור ג') 83.12 ₪ למ"ר.

ממצאי הביקורת

(5) סיווג מבנה 900 מ"ר באוניברסיטה בסיווג 490 "בתי מלאכה" - נכס בגודל 900 מ"ר השייך לאוניברסיטה, מחויב בסיווג מסגריה (490), והוא משמש לתיקון רהיטים באוניברסיטה. הביקורת בקשה לבדוק האם הסיווג שבגיננו חויב הנכס מתאים ותקין. לצורך כך, בוצע סיור פיזית בשטח, ונמצא כי הסיווג שנקבע תקין.



(6) נכס מס' 830000000900 בגודל 253.40 מ"ר, המשמש כמוסך, חויב בטעות כבית מלאכה. הביקורת בצעה חישוב מתוקן לפי סיווג מוסך. **הפרש החיוב ע"ס 10,324 ₪.**

(7) נכס מס' 830003000200 בגודל 226 מ"ר, המשמש כמוסך כיוון פרונט, חויב בטעות כבית מלאכה. הביקורת בצעה חישוב מתוקן לפי סיווג מוסך. **הפרש החיוב ע"ס 9,079 ₪.**

(8) נכס מס' 830003000800 בגודל 144 מ"ר חויב כבית מלאכה. מבדיקת מנהל הגבייה המקום משמש לחנות, ולכן הסיווג המתאים הוא (300). הביקורת בצעה חישוב מתוקן לפי סיווג חנות. **הפרש החיוב ע"ס 6,986 ₪.**

סך ההפרש השנתי המחושב לתת פרק זה - 26,389 ש"ח

3.9.4 נכסים בשימוש אחסנה

מבדיקת הביקורת את סיווגי התעשייה, אותרו נכסים המשמשים בפועל לאחסנה. בעקבות זאת הביקורת ערכה בדיקה לכל הנכסים המשמשים לאחסנה. הביקורת קבלה את רשימת נכסי האחסנה ממחלקת רישוי עסקים, וערכה חישוב מחודש לחיוב הארנונה. להלן טבלת החישוב להפרשי הארנונה ב- ש:

זיהוי פיזי	כתובת נכס	שם משלם	סיווג הנכס	גודל נכס מ"ר	חישוב שנתי סיווג נוכחי	חישוב שנתי מתוקן לפי סיווג משרדים (300-אזור ב,ג) תעריף 148 ש"ח לשנת 2025	הפרש (ש"ח)
860008000101	סחלב 8	ב.קירשטיין אריזות בע"מ	910	2,066	103,030	305,701	202,672
860008000010	סחלב	ב.קירשטיין אריזות בע"מ	910	848	42,300	125,508	83,209
860010000000	יסמין 10	גלסקו זכוכית בע"מ	401	1,159	75,074	171,597	96,523
860220000600	יסמין 33	דרכים זגגות רכב בע"מ	910	1,956	97,565	289,488	191,923
860220000800	יסמין 33	אפולו בלי עבודה בע"מ	910	2,243	111,889	331,989	220,100
860037000400	יסמין 37	נ.ש.מ. יבוא שיווק והפצה בע	401	2,330	150,873	344,852	193,979
860037010300	אירוס 10	רב-חי אחזקות בע"מ	401	1,233	79,856	182,528	102,672
860042000206	יסמין 53	מוב ליין הפצה בע"מ	401	351	22,727	51,948	29,221
860042000200	יסמין 53	מוב ליין הפצה בע"מ	910	2,048	102,170	303,151	200,981
860016000100	סחלב 16	בית הארכיב-ארכיברים	401	4,535	293,619	671,130	377,510
860220000000	יסמין 33	ארכיברים בע"מ	401	5,644	365,443	835,297	469,855
860220000200	יסמין 33	ארכיברים בע"מ	401	9,790	633,870	1,448,846	814,976
860220001000	יסמין 33	ארכיברים בע"מ	910	1,692	84,382	250,370	165,989
860008000000	אריאל	אחים פריד (7791) בע"מ	401	3,885	251,561	574,996	323,435
860008000200	סחלב 8	אחים פריד (7791) בע"מ	910	2,460	122,688	364,030	241,342
860223000001	יסמין 37	מולטי ריטייל בע"מ	401	2,912	188,571	431,019	242,448
860223000000	יסמין 37	מולטי ריטייל בע"מ	401	1,263	81,786	186,940	105,154
860223000002	יסמין 37	מולטי ריטייל בע"מ	401	7,571	490,206	1,120,471	630,265
				53,986	3,297,609	7,989,863	4,692,254

* סיווג 910- מחסן שאינו צמוד לעסק

* סיווג 401-תעשייה מהמ"ר הראשון

סך ההפרש בחיוב השנתי בכלל הנכסים לסעיף זה (נכסים בשימוש אחסנה) הוא: 4,692,254 ₪

(9) עולה מהטבלה כי העירייה מחוייבת בחסר של 4,692,254 ₪ כל שנה עבור נכסים המשמשים לאחסנה.

סך החיוב השנתי החסר לכלל נכסים בפרק 3.9 הינו ע"ס: 4,741,364

המלצות הביקורת

(1) יש להקפיד על תיעוד ושמירת מסמכים וחוזים, הקשורים לפעילות המתבצעת בנכס, כדוגמת הסכמי שכירות, שכן זהו הבסיס הראשוני לקביעת סיווג הנכס, בהתאם לפעילות בפועל של המפעל השוכר.

(2) מומלץ להיעזר במידע הקיים במחלקות העירייה השונות, על מנת להגדיר את סיווג הנכס. יש להוציא אחת לשנה דוח מרישוי עסקים, ולהשוות אותו לנתוני מחלקת הגבייה, כדי לוודא רישום כל העסקים בסיווג הנכון.

(3) יש לתקן את הסיווגים השגויים. מומלץ לקיים התייעצות עם יועמ"ש ולבחון תיקון חיוב רטרואקטיבי בהתאם לתקופה שהחוק מאפשר. יש לקיים התייעצות משפטית לגבי נושא החיוב הרטרואקטיבי לתיקון סיווגים/גדלים/מדידות באופן שוטף. לאחר המלצת היועמ"ש, יש לקיים דיון בהנהלת הרשות, וזאת על מנת להנחות את המחלקה בעבודה השוטפת.

(4) הביקורת איתרה את הנכסים השגויים באמצעות בדיקה מדגמית – של חלק מהנכסים בלבד. לנוכח הטעויות בסיווגים שהעלתה הביקורת, מומלץ לבצע סקר רחבי ע"י בודק חיצוני, אשר יבחן את פעילות המפעלים באזורי התעשייה בהלימה לסיווג הארנונה. במסגרת סקר זה, מומלץ לבחון גם את שימושי הקרקע תפוסה הצמודה למפעלים, שכן ייתכן וגם שם קיימת אפשרות להגדלת השומה. בשים לב כי לבדיקה מקיפה ומקצועית של סיווגי הארנונה עלולות להיות השפעה כלכלית משמעותית על הכנסות העירייה מארנונה.

(5) יש לקיים התייעצות משפטית עם היועמ"שית לגבי סיווג נכסי הארכיב. מומלץ לבחון חיוב רטרואקטיבי בהתאם לתקופה שהחוק מאפשר.

3.10 צו ארנונה

הטלת ארנונה כללית

מועצת העירייה מטילה את הארנונה הכללית לשנת הכספים במסגרת צו הארנונה, מתוקף הסמכות המוקנית לה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992. כמו כן, בכפוף לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), תשמ"א-1981 (להלן התקנון) לסעיף 76 ב(א): מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה, לרבות לגבי אדמת בניין: הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. (ב) הממונה יקבע בכללים את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית.

העלאה חריגה בצו הארנונה

לפי סעיף 77(ג)(2) לתקנון, ולפי תקנה 10(א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, כפי שהוחלו בכללי הרשויות המקומיות (קביעת ארנונה כללית) (יהודה ושומרון), התש"ף-2019 (להלן: "תקנות הארנונה"), אושרה העלאת צו המיסים בהעלאה חריגה של 2.1% על הנכסים בצו.

מועצת העירייה רשאית לחרוג מהוראות מסויימות בתקנות הסדרים, בכפוף לאישור חריג מאת שר הפנים ושר האוצר.

תוקפו של אישור חריג, אף אם ניתן במהלך השנה, הוא מ-1 בינואר של אותה שנה.

תעריפי מינימום מקסימום

שיעור העדכון השנתי של הארנונה בישראל נקבע בחוק ומפורסם על ידי משרד הפנים. העדכון הארצי מבוצע על ידי מנגנון "הטייס האוטומטי" - נוסחה שמבוססת על מחצית שיעור שינוי מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור שינוי מדד השכר הציבורי. העדכון בארנונה נועד למנוע שחיקה ריאלית בתקציבי הרשויות המקומיות, ולאפשר להן להמשיך לספק שירותים.

בכל שנה מפרסם משרד הפנים טבלת תעריפי מינימום מקסימום עדכנית, וזאת לפי שיעור העלייה הגורפת ולפי הקטגוריות העיקריות של השימושים.

בטבלה מופיע לכל קטגוריה (בה יש תתי סיווגים) מחיר מינימום ומקסימום, שקובעים את הרף התחתון והעליון לתעריפי החיוב בצו. על הרשות להקפיד, כי אכן התעריפים שבסיווגים תואמים את הטבלה. הביקורת בחנה את תעריפי הארנונה בצו הארנונה בהתאם לתעריפי מינימום מקסימום.

להלן תוצאות הבדיקה:

מס'	פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	הפרש מטרים	שם בעל	תיעוד	בדיקת הביקורת	הסבר מנהל מחלקת הגבייה	תגובת הביקורת
1	700001000000	4,023	6,348	2,325	אשל השומרון בע"מ	לא נמסר שרשור מעודכן		בוצע תיקון לכנס- יש 3 בתי כנסת במלון (לכל עדה מוקדש בית כנסת משל עצמו בגלל ריבוי אירועים הקורים בו זמנית) - בוצע ביקור במקום לאימות. בוצעה בדיקת שטח ואומת כי אכן אלו בתי כנסת	על אף האמור כי בוצעה בדיקת שטח חובה לתעד את הבדיקה בצילום או בתצליר חתום ע"י פקח או מנהל גבייה, לא תקין
2	700011000000	26343	25,044	- 1,299	אשל השומרון בע"מ	לא נמסר אסמכתא	הפחתת קרקע תפוסה שבגודל 1,080.89 מ"ר - הועברה לחזקת "אודי פוד" - (מקס סטוק) השוברת במקום (נכס של אודי פוד 700002000300)	החייב המקורי של הקרקע התפוסה הייתה גם על שטח פלסטיני (מעבר לקו הכחול) המשמש כחניה אך אסור לנו לגבות בגין ארונה	לא תקין
3	700012000000	0	15,185	15,185	אשל השומרון	לא נמסר	לא נמסרה מדידה של נכס זה	- קרקע תפוסה שנגזרה מחזקת מלון אשל השומרון לעמותת "שורשי אפרים" - הבעלים הם אותם מלונות	תקין
4	860037000100	190	1,954	1,764	בלוק שתיל בע"מ	נמסר הסבר	בוצע תיקון רטרואקטיבי מינואר 2022 אין הסבר או אסמכתא לטענה כי הנכסים לא שייכים לחברת בלוקשתיל	בעקבות השגה שהוגשה - בגין הפרשי המדידות, נמצא כי בוצעו חיובים כפולים. חובה בטעות על נכסים שאינם שלה. וגם המשלם הנוסף חויב בגין אותם נכסים בוצע ביטול הנכסים השגויים.	צורף תיעוד תקין
5	860035000501	984	-	984	מעבדת קוסמטיקה שרל	לא נמסר תיעוד צילום	על פי בדיקה בשטח בשלבי בנייה לבן בוטל חיוב	בוצעה בדיקת שטח וצורפו תמונות	תקין
6	860037010300	3,000	1,233	- 1,767	רב-חי אחזקות בע"מ	לא נמסר טופס 4 רק רישום במערכת	חיוב עקב קבלת טופס 4 -תקין		תקין
7	860037010310	1,767	1,175	- 592					
8	700000500000	3,025	1,465	- 1,560	תורן הבית של בע"מ	לא נמסר טופס 4 רק רישום במערכת	הוקטן גודל הנכס עקב הקמת בניין		תקין

ממצאי הביקורת



(1) הביקורת מצאה כי קיים אישור מסודר להעלאת ארנונה, כמו כן הביקורת מברכת על דברי ההסבר והחומר המצורף לו באתר האינטרנט.

(2) הביקורת ערכה בדיקה בתעריפי צו הארנונה לשנת 2025, ונמצא כי התעריפים תקינים ותואמים את הטבלה.

(3) נמצא כי בצו הארנונה לא קיימים סיווגים כלל לקטגוריית "מערכות סולאריות", כן נמצא, כי אין סיווג ייעודי לנכסים המשמשים לאחסנה.

המלצות הביקורת

(1) יש לבחון את האפשרות לעדכן את צו הארנונה בנושא חיובי מתקנים סולאריים ועסקים המשמשים לאחסנה - ראה פירוט בסעיף 3.9.4

3.11 תהליך קביעת השומה

הביקורת בחנה ביצוע בהתאמה להוראות החוק של קביעת שומה ושינויי שומה במגוון מקרים מדגמיים.

3.11.1 הקמת נכס חדש

רוב הנכסים ברשות הם דירות בבניינים של בנייה רוויה. מכאן נובע, כי רוב ההתנהלות במקרה של נכסים חדשים, היא מול קבלנים. מנהל הגבייה מסר לביקורת, כי הוא היחיד שאחראי על חיוב חדש במערכת. ביהודה ושומרון, מרגע רכישת הקרקע, הקרקע מחויבת כאדמת בניין, וזאת עד לקבלת טופס 4 (אישור אכלוס). כאשר מתקבל טופס 4, מחלקת הגבייה מקבלת מידע על כך מאגף ההנדסה.

יחד עם הטופס 4 מתקבלת הצהרת אדריכל על השטח הבנוי, וגודל הנכס נרשם בהתאם לה. לאחר קבלת חוזי מכירת הדירות מהקבלן, מתבצעת ההעברה של כל דירה לחזקת הקונה. לרוב גם מתקבלת הודעה במייל מהקבלן למחלקת הגבייה. לאחר רישום הנכס בארנונה כשייך לקונה, נשלח חיוב ישירות לקונה.

התהליך מתקיים באופן דומה גם ב"בני ביתך", כאשר ב"בני ביתך", הקרקע כבר רשומה על שם התושב ועם קבלת היתר אכלוס, רושמים את גודל הנכס הבנוי ומתחילים לחייב על פיו. המידע הראשוני על שיווק הקרקע מתקבל לרוב מההנדסה. מידע נוסף לגבי רכישת קרקעות לבנייה, ניתן למצוא באתר של רמ"י. לביקורת נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי לעיתים לא יודעים על שיווקים של רמ"י. אמנם קיימת אפשרות להיכנס לאתר של רמ"י ולראות את המכרזים של העיר אריאל, אך זה לא תמיד נעשה בסמוך למועד שיווק הקרקע. לעיתים מתקבל מידע על שיווקים מאגף ההנדסה, מגזבר העירייה, או ממקורות אחרים.

הביקורת בחנה את תהליך פתיחת נכס חדש בבניה, ודגמה מקרה של אדמת בניין שנבנה עליה בניין חדש שחולק לדירות. הפרוייקט שנבחן הוא "פרוייקט בזלת 20 מגרש 500". הביקורת קבלה מידע על פתיחת הפרוייקט הנבדק כאמור. על פי המסמכים, היתר הבנייה מס' 20200105 ניתן ביום 18/10/21. לבניין נתקבל טופס 4 בתאריך 18/3/25.

נתקבל גם "תצהיר עורך הבקשה על חישובי שטחים לצורך ארנונה" מתאריך 6/2/25. התצהיר התקבל בקובץ סרוק. נתקבל מסמך חישובי שטחים של מנהל מחלקת הגבייה. החישוב בוצע על גבי תצהיר עורך הבקשה, לגבי חישובי שטחים לצורך ארנונה.

ממצאי הביקורת

(1) הביקורת מצאה, כי לא מתקבל מידע באופן רציף וסדיר בנוגע לפתיחת נכסי בנייה רוויה או פרטית חדשים. חלק מהמידע מתקבל מאתר האינטרנט של רמ"י, ממידע בהנדסה או גזברות או מבדיקה ייזומה של מחלקת הגבייה.

(2) מנהל מחלקת הגבייה ביצע **חישובים ידניים** על גבי העתק הטופס, ולפי נתונים אלה חייב את הדירות השונות.

(3) לא נמצאה חתימה של מנהל הגבייה, המאשרת את החישובים לחיוב. בנוסף, גם לא נמצאה חתימה של גזבר העירייה.

(4) תגובת מנהל הגבייה

(5) לסעיף 2: נעשית התאמה של הגדלים בהתאם לצו הארנונה. דהיינו- מרפסת מקורה/מחסן/חניה מקורה מופיעה בדוח המתקבל בגודל המלא בעוד שבצו הארנונה החיוב הינו ב-50% מהגודל

המלצות הביקורת

(1) מומלץ להסדיר את אופן קבלת המידע בנוגע לחיוב בתים חדשים בבנייה רוויה או פרטית, באופן מסודר מכל הגורמים הקיימים. מומלץ, כי כחלק מתוכנית העבודה עליה הומלץ בפרקים קודמים, יקבע כי לפחות אחת לרבעון, יבדקו כל השיווקים שבוצעו על ידי רמ"י באותו הרבעון, ויבוצע עדכון בהתאם.

(2) הביקורת מעירה, כי על אף העובדה כי לקבלנים יש אינטרס למסור מידע ולהעביר את חיובי הארנונה מאדמת בניין לדיירים הרוכשים, עדיין יש להסדיר את הליך העברת המידע מהגורמים הרלוונטיים.

(3) באותו אופן, מומלץ, כי אחת לרבעון, יתקבל עדכון מאגף הנדסה על טפסי 4 שהתקבלו בתקופה החולפת ויבוצע עדכון בהתאם. יש להדגיש, כי טפסי 4 כוללים גם מקרים של הגדלות נכסים, ככל שנתבקש בגין היתר בנייה.

(6) אין לבצע חישובים ידניים, ויש לבקש נתונים של עורך התוכנית בקבצי אקסל, וזאת כדי למנוע טעויות בחישוב גודל הנכס לחיוב. על מנהל הגבייה לחתום על כל חישובי הגדלים לחיוב ארנונה.

מומלץ להעביר לבדיקה מדגמית וחתימה של גזבר העירייה, על גבי חישובי הגדלים לחיוב ארנונה.

3.11.2 שינוי גודל

הביקורת בקשה לבדוק, האם תהליך שינוי גודל נכס מתבצע באופן תקין במחלקת השומה. הביקורת קבלה דוח של כל הנכסים, בהם התבצע שינוי של גודל הנכס בשנים 2023 – 2024. מדו"ח השינויים עולה, כי בוצע שינוי גודל ל-109 נכסים בהיקף של כ- 24,000 מ"ר. הביקורת דגמה 8 נכסים, בהם בוצע שינוי גודל, ובדקה את תקינות הליך השינוי. להלן ממצאי הבדיקה:

סידורי	נכס	סוג נכס	סוג נכס - תיאור	כתובת הנכס	תאריך הפסקת פעילות	הסבר	האם קיים תיעוד/אסמכתא	הערות הביקורת
1	600001000003	910	מחסן לא צמוד לעסק	מאחורי רמת הגולן 25	31/12/2023	בוצעה מדידה חדשה לכלל האוניברסיטה בעקבות המדידה בוצע מספור חדש לכלל הנכסים לפי למפה שלהם	נמסר נתוני מדידה של האוניברסיטה	תקין
	600800000100	920	מבנה-אחור, לא מגורים לא עסקים	קרית המדע- מבנה 5-210	31/12/2023			
	212000000900	160	דירה בבית משותף	יגאל בהן- אורגד 9	31/12/2023			
	600001000000	920	מבנה-אחור, לא מגורים לא עסקים	קרית מדע אריאל	31/12/2023			
2	820003002800			העבודה ליד מקלט מ"ח	07/01/2098	לא ניתן לאתר את הנכס או המשלם	לא נמסר אסמכתא	לא תקין
3	851040000200	910	מחסן לא צמוד לעסק	הנגב, הערבה	31/12/2023	לא ניתן הסבר לביטול הנכס	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין
4	600701000000	321	משרדים-באזור א	ק. המדע מול חניון דן	31/12/2023	לא ניתן הסבר לביטול הנכס	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין
5	310123100001			מבצע עובדה 5	31/03/2011	נכס בגודל 9 מ"ר שהיה בתוך הבית בוטל וגודל נכס המגורים שמספרו 310123100000 עוזבן שוב	הוצגו תדפיסי מערכת לשינוי. לא הוצגה תמונה או תשריט מעודכן	לא תקין
6	830004000101			העבודה 7 מ'4 סככה	30/04/2015	בוצעה הפסקת פעילות בשנת 2015 ועקב מדידות עוזבן שוב ושוב בוטל	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין. לא ניתן הסבר מדוע בוטל מלכתחילה
7	820003011000	321	משרדים-באזור א	משרד מכירות ח' הערבה	31/08/2015	קרוואן זמני ששימש כמשרד מכירות, בסיום המכירות המשרד פונה ולכן בוטל הנכס	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין- אין אסמכתא
8	860036000001			אירוס 15	31/10/2014	מפעל ישן שפעילותו הופסקה בשנת 2013 (אולי עוד לפני) במדידות הוחזר לפעילות ושוב בוטל	נמסר תיעוד של השגות ותשובה להשגה של החברה לגבי מדידות לשנת 2022.	לדברי מנהל הגבייה הנושא התגלה בעקבות ההשגה-תקין
9	420023000100				01/01/2090	לא ניתן הסבר לביטול הנכס	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין
10	400037001600			מבצע חירם 2/3	31/03/2092	בכל הנראה מספר פיזי שגוי, המספר הנכון מצויף 400037000300 תדפיס	לא נמסרה אסמכתא	לא תקין

ממצאי הביקורת

(1) ב-2 מקרים מתוך 8 המקרים שנבדקו, התיעוד לא תקין, לא נמסרו אסמכתאות לשינוי בגודל (שרטוט, צילום מקום או כל אישור אחר). לדוגמא: נכס מס' 700011000000 ו- נכס מס' 860035000501.

(2) הביקורת קבלה לבדיקה נוהל שינוי גודל נכס. הביקורת מעירה, כי הנוהל אינו מפורט וחסרים בו מרכיבים חשובים, כגון: האסמכתאות המקובלות לשינוי גודל, התהליך הטכני הנדרש המערכת, אמצעי תיעוד שונים ומעקב ובקרה על קיום הנוהל.

המלצות הביקורת

(1) יש להקפיד על עדכון שרטוטי מדידה, במקרה ומתבצעים שינויי גודל שלא במסגרת סקר המדידות.

(2) מומלץ לכתוב נוהל, המפרט את הליך תיקון גודל הנכס, באופן שיכלול את האסמכתאות הנדרשות לביצוע תיקון, סמכויות, תפקידים ותיעוד. כמו כן, יש להגדיר אמצעי מעקב ובקרה על ביצוע הנוהל.

3.11.3 הפסקת פעילות לנכס

הביקורת בקשה לבדוק, האם תהליך הפסקת פעילות לנכס מתבצע באופן תקין במחלקת הגביה. הביקורת קבלה דוח של כל הנכסים שהופסקה להם פעילות, הכולל 89 נכסים. הביקורת דגמה מהדו"ח 10 נכסים (נכסי האוניברסיטה מהווים נכס אחד לצורך הבדיקה). הביקורת בחנה גם את שמירת המסמכים ותיעוד האסמכתאות הרלוונטיות לכל פעולת הפסקת פעילות לנכס. להלן ממצאי הבדיקה:

ממצאי הביקורת

(1) ב-8 נכסים מתוך 10 נכסים שנבדקו, פעולת ביטול הנכס אינה תקינה, לביקורת לא נמסרה אסמכתא לביטול הנכס כגון: מדידה, צילום מהשטח, שרטוט מדידה וכדו'.
בהמשך לבקשת הביקורת לקבל הסבר לביטול הנכס, כולל תיעוד ואסמכתאות לסיבה לביטול, צורפו תיעודים **מכרססת הנישום**. הביקורת מדגישה, כי תיעוד בכרססת של הנישום, אינה מהווה אסמכתא המאשרת ביטול נכס. תיעוד קביל יכול להיות למשל: מכתב מגורם רשמי, תמונה, בדיקת שטח, או כל אסמכתא אחרת המעידה על כך שלא קיים יותר נכס והוא בר ביטול.

(2) לביקורת לא הוגש נוהל, המסדיר את הליך הפסקת פעילות לנכס.

(3) לביטולי הנכסים ניתנו תאריכים עתידיים לעוד עשרות שנים החל מהיום. משמעות הדבר, כי עד שלא "יעבור" התאריך, המערכת לא תחייב בארנונה. פעולה זו יוצרת בעיה שייתכן שנכסים אלו יעלמו ברבות השנים ולא יחוייבו בארנונה במידה ויערכו שינויים. מצד שני, במקרה שכזה עלולים "לחזור" נכסים שוב ושוב ולהטריד את המערכת כולה. כך לדוגמא:

✍ לנכס מס' 820003002800 ניתן תאריך ביטול פעילות עתידי לתאריך 7/1/2098.

✍ לנכס מס' 420023000100 ניתן תאריך ביטול פעילות עתידי לתאריך 01/01/2090.

המלצות הביקורת

(1) יש להקפיד על תיעוד מסמכים מבססים לכל שינוי שומה/הפסקת פעילות, או לכל עדכון המתבצע בברטסת הנישום.

(2) מומלץ לכתוב נוהל הפסקת פעילות, אשר בו יוגדר הליך הפסקת פעילות לנכס: מתי ניתן להפסיק פעילות לנכס, אילו אסמכתאות יש לקבל על מנת לסיווג נכס שלא פעיל (אישורים מהתושב/ בדיקות שטח וכו') חשוב להתייחס בנוהל גם לתיעוד ותיוק החומרים.

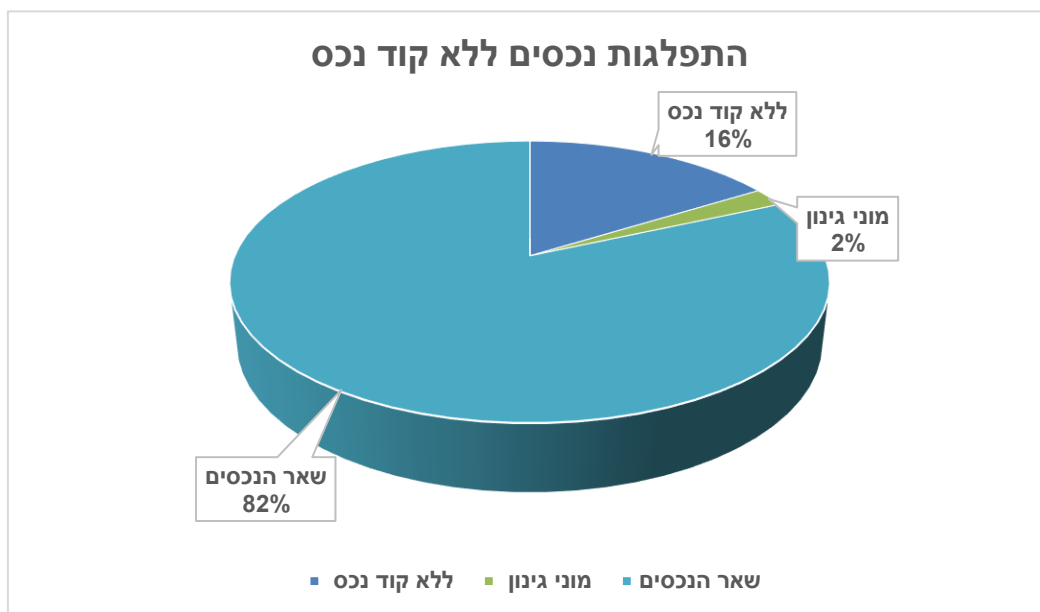
(3) מומלץ להשתמש בתאריך הפסקת פעילות לצורך מעקב אחר נכסים' על מנת למנוע מנכסים שאינם קיימים "לחזור למערכת" שוב ושוב. מומלץ לבחון אפשרות של מחיקת נכסים שבוצע לגביהם תהליך בירור, אשר קובע כי הנכס לא קיים ויש למחוק אותו מהרשומות. במקרה זה, מומלץ לקבל למחיקה אישור נוסף של הגזבר או היועץ המשפטי.

3.11.4 נכסים ללא סוג נכס/ נתונים חסרים שונים

הביקורת מצאה, כי בקובץ אקסל "נכסי עירייה - הפסקת פעילות" -קיימים 1,364 נכסים ללא קודי נכס, מתוכם 1,330 נכסים ללא ציון תאריך הפסקת הפעילות. בחלק מהנכסים גם חסרים פריטים נוספים לזיהוי.

הביקורת שלחה למנהל הגבייה טבלה מדגמית של נכסים ללא קוד נכס, על מנת לבדוק האם נכסים אלה קיימים, והאם ניתן לחייב אותם בארנונה.

לאחר שליחת מדגם למנהל הגבייה וקבלת התשובות, הסתבר לביקורת, כי בפועל לנכסים במדגם הופסקה פעילות, אך בשל הקוד השגוי, הם לא נכללו בדו"ח הפסקת פעילות. הביקורת בחרה שלא להציג את הטבלה, שכן כבר הוצג מדגם של נכסים שהופסקה להם פעילות. להלן נתונים:



ממצאי הביקורת

(1) הביקורת מצאה כי לא מתקיים מעקב או בדיקה תקופתית על נכסים ללא קוד ארנונה.

(2) סך של 1,184 נכסים (בהפחתת מוני גינון), הם נכסים שאינם מטוייבים וחסרים נתונים רבים לזיהוי.

(3) בדו"ח לא צוין לאלו נכסים הופסקה פעילות. העובדה שחלקם הגדול הם נכסים שבוצעה להם הפסקת פעילות, התגלתה, רק לאחר שמנהל הגבייה ציין זאת בבדיקה המדגמית של הביקורת.

(4) בחלק מהנכסים, חסרים נתונים, המקשים על זיהוי והתמצאות בנכסים, כדוגמת: כתובת נכס או תעודת זהות.

המלצות הביקורת

(1) יש לבצע בדיקה תקופתית על נכסים ללא סיווג.

(2) יש לבחון את הרשימה ולטייב נתונים. במידה ומגיעים למסקנה כי נכס אינו קיים או שיש רשום שגוי, יש לקודד בהתאם.

(3) ניתן לבחור אפשרות של מחיקת הנכס בתיאום עם מערכת התוכנה. מומלץ להגדיר תהליך סדור בנוהל כתוב, לאפשרות של מחיקת נכס, כולל הגדרת אסמכתאות וחתמת גורמים מורשים הנדרשים להליך זה.

3.12 נכסים בקודים שגויים

3.12.1 נכסים שאינם מוגדרים בצו הארנונה - נכסי עירייה קוד 999

לעיתים ישנם נכסים, להם ניתנו קודי ארנונה שכלל אינם מוגדרים בצו הארנונה, אם באופן זמני ואם לאורך תקופה ארוכה. יודגש, כי כאשר נכס מסווג בסיווג כזה, המשמעות היא – שמחד הוא אינו מחוייב כלל בארנונה, ומאידך אינו מוגדר כנכס בהפסקת פעילות. הביקורת בקשה לבדוק, האם קיימים נכסים בסיווג שאינו מופיע בצו הארנונה. לצורך כך, קבלה הביקורת דוח חיוב ארנונה, הכולל קודי סוגי נכס, והשוותה את נתוני הדוח מול צו הארנונה.

הביקורת עברה על רשימת "נכסי העירייה" ובקשה לבחון נכסים מסוימים שעל פניו לא נראים בשימוש העירייה. הביקורת מצאה 144 נכסים בקוד סיווג 999. בצו הארנונה אין קוד כזה, ותיאור הנכס של נכסים אלו במערכת הממוחשבת הוא "נכסי מועצה".

הביקורת בדקה באופן אקראי 9 נכסים בקודים שגויים. הטבלה הועברה לבדיקת מנהל מחלקת הגבייה ולהלן תוצאות הבדיקה:

מס' סידורי	נכס	סוג נכס	סוג נכס - תיאור	כתובת הנכס	זהות	שם	הסבר מנהל מחלקת השומה	הערות והמלצות הביקורת
1	820000000700	999	נכס מועצה	הפסגה 12-שני ב"ב"נ		אחוות אחים-סייג	בתי כנסת	תקין
2	410600000000	999	נכס מועצה	הערבה 2	580011146	"אמונה" מע	מעון אמונה מצורף תדפיס	לא תקין, נדרש להציג פטור חלקי או מלא יש לבצע בדיקת שטח
3	820000003900	999	נכס מועצה	דרך אפרתה 28		חדר כושר עירוני	אין פרטים בגינו	לא תקין, יש לבדוק היכן הנכס ולוודא שהוא אכן משמש את העירייה
4	120050000200	999	נכס מועצה	אשקובית 50/2		משרד הרישוי-עיר	אין פרטים בגינו	לא תקין, יש לבדוק היכן הנכס ולוודא שהוא אכן משמש את העירייה
5	120050000100	999	נכס מועצה	אשקובית 50/1		משרד הרישוי-עיר	אין פרטים בגינו	
6	220100000000	999	נכס מועצה	סוף רח' יהודה	589104751	מגן דוד אדום בישראל	אין פרטים בגינו	תקין
7	120042000400	999	נכס מועצה	אשקובית 42/4		עולים-עיריית אריאל	אין פרטים בגינו	לא תקין, יש לבדוק בהכנסה פרטים על הנכס
8	540100000000	999	נכס מועצה	דרך אפרתה 4	580028454	תנועת הצופים	אין פרטים בגינו	לא תקין, נדרש להציג פטור חלקי או מלא
9	800026102	999	נכס מועצה	השומרון 5	580030104	"שרה יד" אגודה	אין פרטים בגינו	לא תקין, נדרש להציג פטור חלקי או מלא

ממצאי הביקורת

(1) הביקורת מצאה, כי הנכסים בקובץ נכסים של הרשות מסווגים בקודים הקיימים בצו הארנונה למעט סיווג 999 שאינו מופיע.

הביקורת בחנה את קוד הסיווג 999 ובצעה בדיקה אקראית על נכסים אלו. הביקורת מצאה כי ביחס ל- 7 נכסים מתוך 9 שנבדקו, לא הוגשו אישורים או אסמכתאות להוכחה כי אכן מדובר בנכסי עירייה או לחילופין נכסים המוענק להם פטור חלקי או מלא מארנונה (ומוגדרים בסיווג מתאים).

(2) הביקורת לא קבלה נוהל כתוב לקביעת חיוב כ"נכס מועצה". לביקורת לא נמסר מי מאשר את הרשימה, והאם דרג בכיר יותר חותם עליה.

(3) מבדיקת הנכסים שנבדקו עולה, כי לא מתקיים תהליך לפיקוח ומעקב על הנכסים המוגדרים בקוד סיווג 999 - "נכסי עירייה".

(4) לא הוצגו לביקורת אישורי פטור לעמותות ומלכרי"ם שונים כדוגמת: "יד שרה", "תנועת הצופים" אשר קיבלו קוד "נכסי עירייה". יודגש, כי על פי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 החלה על יהודה ושומרון (דיני הרשויות המקומיות לסעיף 67(ד), עמותות אלו נדרשות להציג פטור חלקי או מלא, החתום ע"י משרד הפנים ומשרד האוצר.

מסקנות והמלצות

(1) יש לכתוב נוהל, שיסדיר תהליך עדכון נכס ורישומו כנכס המשמש את העירייה. מומלץ להגדיר בנוהל את נושא הסמכויות, כך שיוגדר למי יש את הסמכות להגדיר נכס כנכס עירייה – שמשמעותו – אי חיוב ארנונה בסיווג 999.

(2) יש לבחון את נכסי העירייה בשיתוף אחראי הנכסים ולאשר אותם מחדש. לגבי נכסים, שימצא שאינם נכסי עירייה בפועל, יש לשלוח חיוב ארנונה מלא, ולבקש מהם להציג פטור (בכל שיש בידם). כמו כן, ניתן לבחון חיוב רטרואקטיבי לנכסים אלו, בהתייעצות עם היועמ"ש.



דו"ח ביקורת בנושא:
החוק למניעת העסקה של
עברייני מין

1. כללי

1.1. מבוא

בהתאם להוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א - 2001, ולתקנות שהותקנו מכוחו, חל איסור על העסקת בעלי תפקידים אשר הורשעו בעבירות מין, במוסדות שבהם העובדים באים במגע עם קטינים ו/או חסרי ישע.

החוק מחייב את המוסדות לוודא, כי לא מועסקים בהם עובדים כאמור, וזאת באמצעות קבלת אישורים ממשטרת ישראל טרם העסקתם.

הביקורת בחנה את קיום אישורי המשטרה בקרב עובדים הנדרשים לכך במוסדות הפועלים תחת פיקוח עיריית אריאל, כמו כן בחנה הביקורת קיום תהליכי פיקוח ובקרה נאותים ליישום הוראות החוק והתקנות:

- הביקורת נערכה ע"י 2 סטודנטים לביקורת פנים במסגרת פרקטיקום באוניברסיטת אריאל, ובליוי מבקרת העירייה.
- הביקורת נערכה בחודשים יוני – אוקטובר 2025.

1.2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת העיקריות הינן, כדלהלן:

לוודא כי בעלי התפקידים הרלוונטיים המבוקרים מכירים את החוק – העלאת מודעות בנושא.

לוודא כי הרשות ותאגידיה מציינים לחוק ולתקנות, וכי כל בעלי התפקידים / המתנדבים הנדרשים המציאו אישורים משטרתיים בהתאם לחוק, וכי לא קיימים עובדים או מתנדבים מועסקים, אשר הורשעו בעבירות מין.

לבדוק את תקינותם של תהליכי הבקשה והמצאת האישור המשטרתית בעת קליטת עובדים/מתנדבים למוסדות העירייה.

לבדוק האם קיימות בקורות בתהליכים:

בקרה מונעת – בדיקה מקדימה של עובדים/מתנדבים פוטנציאלים לאיתור הרשעות בעבירות מין.

בקרה מגלה - מעקב ובקרה תקופתיים אחר קיום האישורים המשטרתיים הנדרשים של העובדים/המתנדבים. בקרה מתקנת – איתור מקרים שבהם אותרו ליקויים, בהתייחס לאישורים משטרתיים של בעלי תפקידים / מתנדבים.

בנייה ויישום תהליך עבודה מוסדר לטיפול בליקויים ולהפקת לקחים.

1.3. מתודולוגיית הבדיקה

- עיון בהוראות הרגולטוריות המחייבות.
- עיון בנהלי עבודה פנימיים.
- מיפוי של כל בעלי התפקידים, המתנדבים והספקים הרלוונטיים, אשר מועסקים במגע עם קטינים ו/או חסרי ישע.
- קיום פגישות עבודה עם בעלי התפקידים, מתנדבים וספקים רלוונטיים (פירוט בסעיף הבא).
- קבלת מסמכים ונתונים לצורך הביקורת.
- ביצוע בדיקה מדגמית של קיום אישורי משטרה על היעדר עברות מין לבעלי התפקידים, מתנדבים וספקים רלוונטיים.

- (ז) עיון בחוזים עם ספקי כוח אדם ושירותים, כגון: הסעות.
- (ח) בדיקת קיום תהליכי עבודה ובקרה מוסדרים, למעקב אחר קבלת אישורי משטרה וחידושם במידת הצורך.
- (ט) בדיקת קיום מאגר מתוחזק ומרוכז של אישורי משטרה.
- (י) מילוי שאלונים מובנים שהוכנו מראש, במהלך הראיונות, ובהסתמך על תשובות המרואיינים בפגישה עצמה.
- (יא) עריכת טיוטת דוח ממצאי ביקורת ראשוני, והגשתו לעיון ותגובות בהתאם להחלטת מבקרת העירייה.
- (יב) קבלת תגובות, שילובם בדוח הביקורת, והפצת דוח ביקורת סופי הכולל תמצית והמלצות הביקורת.

1.4. פגישות שנערכו

לצורך ביצוע הביקורת קיימה הביקורת פגישות עבודה ו/או שיחות עם הגורמים הבאים:

- עוזרת מנכ"ל העירייה.
- קב"ט מוס"ח.
- מנהלת יחידת רכש.
- מנהלת אגף הון אנושי.
- מנהלת מחלקת הנוער באגף החינוך.
- מנהל האגף לשירותים חברתיים.
- רכזת מתנדבים.
- רכזת הסעות.
- מנהלת מחלקת בתי ספר באגף החינוך.
- מנהלת מחלקת גנים באגף החינוך.
- מנהלת בית הספר "מילקן".
- רכז ביטחון בבית הספר "מילקן".
- מנהלת בית הספר "נחשונים".
- רכזת תרבות לגיל הזהב "גוונים".
- מנהלת מרכז יום לקשיש מטעם חברת "עמל".
- מנהלת הון אנושי בחברת "גוונים".
- מנהלת אגף הגיל הרך ב"גוונים".
- מנהלת לשכת מנכ"ל החברה הכלכלית לאריאל.
- מנהל פרויקטים בחברה הכלכלית לאריאל.
- סגן מנהל אגף שפ"ע.
- מנהלת המפעל השיקומי.

כמו-כן, התקיימו פגישות ו/או שיחות עם גורמים נוספים בעירייה ומחוז לעירייה, כגון: עובדת סוציאלית במפעל השיקומי, בהתאם לצורכי הביקורת.

1.5. בסיס נורמטיבי

הביקורת הסתמכה על המקורות דלהלן:

- (א) החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001.
- (ב) תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג - (2003).
- (ג) משרד החינוך - נוהל אי העסקת עברייני מין על פי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות חינוכיים (חוזר ביטחון ומנ"ע מספר 5.3-68 של מנכ"ל משרד החינוך תשעג/2(א). (2012).

- (ד) משרד החינוך - הנחיות לעניין עובדי הוראה המועמדים להעסקה על ידי בעלויות על מוסדות חינוך לקראת שנת הלימודים תשפ"ד (2023).
- (ה) משרד החינוך - נוהל קליטת מועמדים ושיבוץ עובדי הוראה בחינוך הרשמי לשנה"ל תשפ"ה (2024).
- (ו) משרד החינוך - מתנדבים במוסדות חינוך – תומכי חינוך והוראה, הוראת קבע מס' 0276. חוזר מנכ"ל (2021).
- (ז) משטרת ישראל, אגף האבטחה – אוגדן הנחיות בתחום אבטחת מוסדות חינוך. (2018).
- (ח) נהלים פנימיים של העירייה בנושא, כגון: נוהל משאבי האנוש בעירייה לקליטת עובדים במוסדות העירייה, נוהל רכז מתנדבים לקליטת מתנדבים חדשים במוסדות הכפופים לעירייה.

2. תקציר מנהלים

עיקרי הממצאים וההמלצות

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
2.2.3 – ב"ס יסודי, נחשונים	הביקורת מצאה כי, בניגוד לחוק, לא קיימת דרישה מצד המוסד לאישורי משטרה ממפעלי פעילויות הבאים במגע עם קטינים, וכי המוסד מסתפק בליווי המפעילים ע"י סגל המוסד.	על המוסד לפעול בהתאם לחוק ולחזור המנכ"ל, ולדרוש ממפעלי פעילויות המגיעים למוסד אישורי משטרה טרם הגעתם.	התייחסות מנהל אגף החינוך – בתי ספר: יבוצע חידוד נהלים מול בית הספר וכן מול כלל בתי הספר בעיר. תבוצע דגימה מפעם לפעם על ידי קב"ט מוס"ח על מנת לוודא ביצוע בפועל של הנהלים.
2.2.4 – ב"ס על יסודי - אורט יובלי אריאל	ניסיונות רבים לתיאום פגישה עם מנהלת בית הספר ורכז הביטחון לא צלחו, כמו כן, טרם נשלחו לנו המסמכים והמידע הרלוונטיים לצורך בדיקת הביקורת. לכן לא ניתן לדעת האם בית הספר עומד בדרישות החוק.	על אגף החינוך, לוודא כי בית הספר עומדת בדרישות החוק: קיום תהליך עבודה העבודה למעקב אחר המצאת אישורי משטרה עדכניים ותקפים, אשר מרוכזים במאגר מאורגן ומתוחזק.	התייחסות מנהל אגף החינוך – בתי ספר: האגף יוודא עמידת בית הספר בכל הנהלים.
2.4.1 – מלויי הסעות	1. בבדיקה שנערכה לבדיקת המצאותם של אישורי משטרה בקרב מלויי הסעות, נמצא כי 6-7 מתוך 12 שנבדקו (50%), לא אותרו אישורי משטרה כנדרש בחוק. בעקבות הערת הביקורת הונפק אישור משטרה עבור 1 מתוך 6 מלויי הסעות שלא נמצאו להם אישורי משטרה קודם לכן. 2. לביקורת נראה, כי לא מתנהל תהליך עבודה מוסדר לקבלת אישורי משטרה לכל העובדים הנדרשים לכך, בהתאם לחוק, ולניהול מאגר מאורגן ומתוחזק עבור עובדים אלה.	1. יש להשלים בדחיפות את אישורי המשטרה לכל העובדים הנדרשים לכך בהתאם לחוק. 2. יש לבנות תהליך עבודה מוסדר, כדי לוודא, כי עובדים הנדרשים לאישורי משטרה, ימצאו אישור זה במסגרת קליטתם לעבודה. 3. יש לנהל מאגר מתוחזק ומאורגן של אישורים אלה. 4. מומלץ כי במסגרת תהליך העבודה שיובנה, ולצורכי בקרה, יועברו אישורי המשטרה גם לרכות ההסעות.	התייחסות מנהל אגף החינוך: 1. בהתאם להמלצות הדו"ח וברור נסף, עולה כי אין נהלי עבודה מוסדר באגף הון אנושי בדבר קבלת אישורי משטרה מעובדים חדשים, מאחר והנושא נוגע לעוד בעלי תפקידים מלבד מלויי הסעות, נקבעה פגישה גדולה בשיחותיו הועמ"שית במטרה לישר קו ולקבוע נוהל עבודה מוסדר ביחס לכל העובדים הבאים במגע עם ילדים/עובדים במוס"ח. 2. יבוצע 3. יבוצע 4. יבוצע
2.4.2 – נהגי הסעות	3. בבדיקת הביקורת עלה, כי אין בידי העירייה את אישורי המשטרה הנדרשים בגין נהגי ההסעות. כמו כן, לא קיים גורם בעירייה אשר אחראי לקבל את כל אישורי המשטרה בגין נהגי ההסעות. פער זה נבע מכך שהגורמים המקצועיים בעירייה הסתמכו על חברת ההסעות כגורם האחראי על קבלת אישורי המשטרה מעובדיהם.	1. מומלץ לבנות תהליך עבודה למעקב ובקרה אחר קבלת אישורי משטרה לנהגי ההסעות עם הפעלת המבחן, ובשטף, לקבלת אישורי משטרה עבור נהגי הסעות חדשים וממלאי מקום. מומלץ כי תהליך זה יתבצע תחת אחריות של רכזת ההסעות.	התייחסות מנכ"ל העירייה: 1. על פי נהלי העבודה החדשים באגף חברת ההסעות נדרשת להמציא את האישורים של הנהגים כתנאי להפעלת הקו. באחריות מרכזת תחום הסעות לוודא את הביצוע מול החברות.

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
	4. לא קיים מעקב אחר קבלת אישורי משטרה עבור נהגים חדשים או נהגים ממלאי מקום, אשר התקבלו לאחר הפעלת חוזה ההסעות.	2. יש לנהל מאגר מתחזק של אישורי המשטרה עבור כל נהגי ההסעות.	2. יתקן
3.1 – מח' הנוער	הביקורת מצאה כי מחלקת הנוער סומכת על חברת גוונים, ולא דורשת מהעובדים המועסקים על ידי את אישורי המשטרה. עקב כך, לא קיים מאגר מאורגן של האישורים.	הביקורת סבורה כי למרות שהאחריות לדרישה ולקבלה של אישורי המשטרה חלה על המעסיק הישיר של העובדים (להלן: הרשות או גוונים) מומלץ למנהלת המחלקה לוודא כי האישורים קיימים ומקפים. כמו כן, הביקורת ממליצה להקים מאגר בו יורכזו כלל האישורים של העובדים, ללא קשר לגוף המעסיק.	החייסות מנהל אגף החינוך – מח' נוער: מחלקת הנוער תוודא אישורים כנדרש כתנאי להעסקה במחלקה.
3.2 – גוונים	1. הועברו לביקורת 29 אישורי משטרה של עובדים ומתנדבים. עם זאת, הרכבת ציינה כי לרע כתיבת דוח זה מועסקים כ-20 (בין 20 ל-30) עובדים ומתנדבים בפועל, וכי מבין אישורי המשטרה קיימים אישורי משטרה של עובדים אשר כבר לא מועסקים בפועל. 2. למועד כתיבת דוח זה, הרכות איננה מחזיקה בתחנים, באשר למספר העובדים והמתנדבים אשר נדרשים לאישורי משטרה. הביקורת מעריכה כי מצב זה נובע עקב היעדר מאגר מאורגן של אישורי המשטרה. אומנם הועברו לצוות הביקורת אישורי משטרה – אך לא כל אישורי המשטרה רלוונטיים, כיוון שחלק מהעובדים כבר אינם מועסקים במוסד. מצב זה מצביע על ליקוי בתהליך המעקב אחר אישורי המשטרה. 3. לא קיים במחלקה מאגר מאורגן של אישורי משטרה לעובדים הנדרשים לכך בחוק – אישורי המשטרה מחזיקים בתיק פיזי של העובד, מה שמקשה על ביצוע תהליך פיקוח ובקרה בנושא.	מומלץ ליצור מאגר מאורגן בספרייה ייעודית של אישורי משטרה עבור העובדים, לצורך יישום תהליך בקרה ומעקב תקין. מאגר זה יתעדכן בעת העסקת עובדים או מתנדבים חדשים ועם סיום העסקתם, וייתן סטטוס עדכני עבור עובדים ומתנדבים הנדרשים לאישורי משטרה.	החייסות מנהלת המתנ"ס: 1. מקבילים את ההערה לגבי התייעוד, האישיורים יסרקו וישמחו בתיקוייה נפרדת ומסודרת במחשב לצורך בקרה ושליפה מהירה 2. אנו לא מעסיקים מתנדבים

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.2.2 – גיל הזהב, גיל הזהב	על אף שהריכזת הכירה את החוק, היא לא הייתה מודעת לכך שמחובתה לדרוש הצגת אישורי משטרה ממתנדבים ומספקים. עקב כך 5 מתנדבים אשר נדרשים לאישורי משטרה לפי חוק – עבדו ביחידה עם חסרי ישע ללא הצגת האישורים הנדרשים. כמו כן, לא נתבקשו אישורי משטרה מספקים שהריכזת שכרה באופן פרטי (כגון: חברת הסעות), בניגוד להוראת החוק והתקנות.	הגורמים הרלוונטיים במחלקה נדרשים להכיר את הוראות החוק והתקנות. יש להסדיר תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחיזוש של אישורי המשטרה ממתנדבים ומספקים מוזמנים. כמו כן, יש להקים מאגר מאורגן עבור האישורים בספרייה הייעודית לכך, ולעדכןם בשוטף בהתאם לשינויים.	<u>התייחסות מנהלת המתנ"ס – גיל הזהב:</u> בגיל הזהב לא מועסקים מתנדבים, בפועל עובדות במחלקה רק 2 עובדות לגבי ספקים רבות המחלקה תקיבל הנחיה לדרוש אישורים.
4.1. האגף לשירותים חברתיים	1. במסגרת הביקורת, נבדק מול אגף ההון האנושי קיזום אישורי המשטרה של 2 עובדי האגף הנדרשים על פי החוק לאישור - נמצא כי ל-1 מתוך 2 שנבדקו (50%), לא אותרו אישורי משטרה נכדוש. 2. בבדיקת הביקורת עלה, כי ככלל באגף לא מתבצעת דרישה לקבלת אישורי משטרה ממפעלי פעילויות פרטיים העובדים ישירות מול האגף, פער זה נבע מאי ידעה כי באחריות האגף לדרוש מהם אישורי משטרה. למועד כתיבת דוח זה מדובר על שני מפעלים: מפעל חוג לגילוף עץ ומדריך ללגו, אשר מקיימים את פעילותיהם במעדרות נוער הפועלת תחת האגף. עקב זאת, לא קיים גם מאגר מאורגן לאישורי משטרה אלו.	1. הביקורת ממליצה על יצירת תהליך עבודה מסודר למעקב אחר דרישת אישורי משטרה עבור מפעלי פעילויות פרטיים, העובדים מול האגף, ונדרשים לכך לפי חוק. 2. יש לנהל מאגר מתחזק של אישורי משטרה עבור מפעלי הפעילויות.	<u>התייחסות מנהל האגף לשירותים חברתיים:</u> 1. עובד שמתקבל לכאן אמור להמציא לאגף ההון האנושי את אישור המשטרה טרם קבלתו. נראה לי שנכון שהדבר יעשה במסגרת תהליך קבלת עובד על ידי ההון האנושי. 2. יחודו הנהלים לכלל אנשי האות המעסיקים עובדים בחוגים. נכנס זאת כסעיף בחוזה הרעסקה. שני המדריכים הנ"ל ידרשו להביא את אישור המשטרה.
5.1 – לשכת מנכ"ל, מנכ"ר	בבדיקת הביקורת עלה, כי אין מעקב, מצד הגורמים המקצועיים בערייה, לקבלת אישורי משטרה פיזית, בגין ספקים המועסקים במסגרת המכרזים (ראה סעיף 2.4 – הסעות תלמידים).	מומלץ לנהל תהליך עבודה, למעקב אחר קבלת אישורי משטרה בגין ספקים המועסקים במסגרת מכרזים, ושכדוש לקבל עבורם אישורי משטרה בהתאם לחוק. יש לנהל אישורים אלו במאגר מתחזק ומפוקח בהתאמה למכרזים.	<u>התייחסות מנכ"ל הערייה - מנכ"ר:</u> כפי שאין במענה לסעיף 2.4.2, הנשאל נדרש במסגרת תכולות המכרז, הנכרזת נאספה מכלל החברות אך לא הייתה תחת מעקב מתמיד. הנושא יחוד מול רכזת ההסעות במסגרת המדרת תחום תפקידה.
5.2 – לשכת מנכ"ל – מלגאי מפעל הפיס	בבדיקת הביקורת עלה, כי למעט רכזת אגף הגיל הרך בגופים, הגורמים המקצועיים בערייה ובמסדיותה אשר מעסיקים מלגאים לא דרשו שיצאו בפניהם את אישורי המשטרה של המלגאים, וזאת מתוך ההנחה כי האחריות היא בידי עוזרת המנכ"ל.	1. הביקורת ממליצה לבנות תהליך קליטה מטעם הערייה עבור המלגאים, במסגרתו הם ידרשו להציג את אישורי המשטרה. כמו כן, מומלץ להקים מאגר בספרייה ייעודית לאישורים אלו. 2. כמו כן, הביקורת ממליצה כי הגורמים המקצועיים אשר מעסיקים תחתיהם את המלגאים ידרשו לקבל את אישורי המשטרה ללא	<u>התייחסות מנכ"ל – מלגאי מפעל הפיס:</u> 1. מלגאי מפעל הפיס אכן הועסקו ללא וידוא קבלת האישורים הנדרשים. 2. עוזרת המנכ"ל לא עסקה בנושא, וחלוקת האחריות תחוד כעת עם השינוי במנגנוני

הסעיף בדוח	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		תלות בבעל התפקיד בערייה אשר התחום באחריותו.	ההעסקה השונים שלהם באגפים, והעברת האחריות מעוזרת המנכ"ל לצוערת המרכזת את קשרי עיר-אוניברסיטה.
5.3 – החברה הכלכלית	1. מאחר ולא אותחו ההסכמים עם 2 הזכיינים, לא ניתן לבדוק האם קיימים בהסכמים תצהירי התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין. 2. החכ"ל אינה דואגת לקבל אישורי משטרה עבור עובדי הזכיינים שעובדים בבריכה / קאנטרי וכו'. יצוין, כי בעקבות הערת הביקורת, החכ"ל פנתה לחברת "גרייט שייפ", והונפקו 16 אישורי משטרה עבור עובדי החברה המועסקים בבריכה / קאנטרי.	החברה הכלכלית חייבת לוודא, כי בכל המכריזים הרלוונטיים, ההסכמים עם הספקים כוללים תצהירי התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים. יש לבנות תהליך עבודה למעקב ובקרה אחר קבלת כל אישורי המשטרה עבור עובדי הספקים הרלוונטיים, ולשמור אותם במאגר מתוחזק ומעודכן.	<u>התייחסות מנכ"ל החכ"ל:</u> מדובר בפעם ראשונה בה החכ"ל מפעילה ישירות את הקאנטרי, וזו גם הפעם הראשונה בה נחשפנו פעלנו מיידית לראשית עובד שמשרת או בעקיפין ידאג להמצא את האישור הרלוונטי. עוד אציין כי בימים הקרובים אנו מפרסמים מכרז לניהול הקאנטרי ומצוין כי על הזוכה חלה החובה להמצא לחכ"ל את האישורים.

3. סיכום הביקורת

הביקורת נערכה במסגרת סמינריון פרקטיקום באוניברסיטת אריאל ע"י סטודנטים לביקורת פנים ובליווי מבקרת העירייה, והתקיימה בין החודשים יוני לאוקטובר 2025.

הביקורת נועדה לבחון את הכרתם של עובדי עיריית אריאל ועובדי המוסדות, הפועלים תחת פיקוח העירייה, את החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, והתקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה). כמו כן, הביקורת נועדה לבחון את קיומם של אישורי המשטרה בקרב עובדים הנדרשים לכך בחוק, ולבחון תהליכי פיקוח ובקרה נאותים ליישום הוראות החוק והתקנות.

במהלך הביקורת נמצא כי קיימים ליקויים בהכרה וציות לחוק, בדרישה וארגון של אישורי המשטרה, בתהליכי הבקרה והפיקוח על אישורי המשטרה. כמו כן, הממצאים מצביעים על כך שישנם גורמים מקצועיים בעירייה אשר מסתמכים על גורמים חיצוניים, ואינם בודקים בעצמם את קיומם של אישורי המשטרה עבור עובדים ומתנדבים המועסקים תחתיהם. בנוסף, הביקורת מצאה כי קיימים ליקויים במכרזים והסכמים מול ספקים חיצוניים.

יצוין, כי בבדיקת 16 יחידות, אותרו ליקויים ב- 9 יחידות, המהווים 56% מסך היחידות שנבדקו.

המלצות הביקורת נועדו לוודא, בין היתר, את הנקודות דלהלן:

- ✓ הכרה וציות לחוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים.
- ✓ שיפור תהליכי פיקוח ובקרה ליישום הוראות החוק והתקנות.
- ✓ הקמה ותחזוקה של מאגר מאורגן של אישורי משטרה ע"י הגורמים המקצועיים.
- ✓ וידוא ע"י הגורמים המקצועיים בעירייה, כי בכל המכרזים הרלוונטיים, ההסכמים עם הספקים כוללים תצהיר התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים.
- ✓ אין לסמוך על גורמים חיצוניים בנושא אישורי המשטרה עבור עובדים הנדרשים לכך על פי חוק, וכי על הגורמים המקצועיים בעירייה לדרוש באופן עצמאי את אישורי המשטרה ולתעדם לצורך מעקב ובקרה.

פירוט ממצאי הביקורת

1. בסיס נורמטיבי

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א - 2001

להלן תמצית החוק -

איסור העסקה ועיסוק :

החוק קובע איסור על העסקה ועיסוק במוסד עבור בגיר שהורשע בעבירת מין. בהתאם לחוק: "מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד ולא יעסיק בעבודה במוסד, בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר". האיסור חל למשך 20 שנים ממועד ההרשעה או ממועד השחרור ממאסר, לפי המאוחר.

אישור המשטרה :

מעסיק מחויב לקבל אישור מהמשטרה לפני קבלת בגיר לעבודה במוסד.

- האישור חייב להיות בתוקף, כלומר שהונפק במהלך השנה שקדמה לקבלה לעבודה.
- האישור יינתן באחד מהמקרים הבאים: כאשר הבגיר לא הורשע בעבירת מין; כאשר חלפה תקופת האיסור או כאשר הוועדה פטרה את הבגיר מהאיסור.
- הבקשה לאישור תוגש על ידי הבגיר בצירוף אישור מהמוסד על מועמדותו או העסקתו, לחלופין, על ידי המעסיק בצירוף ייפוי כוח מאת הבגיר.

"מוסד":

החוק מגדיר את המונח "מוסד" כמגוון רחב של מסגרות בהן שוהים קטינים, חסרי ישע או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית, לרבות: מוסדות המיועדים לקטינים –

- מוסדות חינוך, כגון: בתי ספר, מעונות יום, משפחתונים, גני ילדים, פנימיות וקייטנות;
- מרכזי תרבות, נוער וספורט, מכוני כושר, בריכות שחייה, מועדוני ספורט, תנועות נוער, עסקים המפעילים טיולים, הסעות או אבטחה לקטינים;
- מוסדות המיועדים לבעלי מוגבלויות ו/או חסרי ישע –
- מסגרות טיפול ושיקום לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית ולחסרי ישע: מעונות, מרכזי יום, מרכזי עבודה שיקומיים, מועדונים טיפוליים ומסגרות שיקום למתמודדי נפש;
- עסקים המספקים שירותים לקבוצות אלו, לרבות: הסעות, אבטחה ונופש.
- כל גוף העוסק במתן שירותי טיפול, הדרכה, חונכות, בידור, אבחון או ליווי לקטינים, חסרי ישע או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית.

"מעסיק": הגורם האחראי לקבלת עובדים במוסד: ברשות מקומית או משרד ממשלתי – הגורם המוסמך

ברשות; במוסד פרטי – מנהל המוסד או התאגיד.

"עבודה": כל עיסוק בתמורה או בהתנדבות, הכולל קשר קבוע או סדיר עם קטינים, חסרי ישע או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית.

הבחנה מגדרית בחובת המצאת אישור המשטרה:

למרות שהחוק חל על עברייני מין משני המינים, הרי שבפועל, חובת המעסיק לקבל אישור מהמשטרה חלה כיום רק בעת העסקת גברים: סעיף 13 לחוק קובע כי הוראות החוק יחולו, לעניין נשים, במועד שיקבע השר לביטחון הפנים באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, ובלבד שהשר לביטחון הפנים ידווח אחת לשנתיים לוועדה לביטחון לאומי בדבר היקף עבריינות המין בקרב נשים בישראל.

תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המבחן למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג - 2003

תקנות אלה מסדירות את אופן הגשת הבקשה לאישור המשטרה, את לוחות הזמנים למתן תשובה, ואת ניהול ריכוז הנתונים הממוחשב במשטרה.

הבקשה לאישור המשטרה תוגש על ידי הבגיר או על ידי המעסיק, בהתאם לעניין, בצירוף הטפסים הנדרשים: טופס בקשה תעודת מוסד ייפוי כוח במידה והבקשה מוגשת על ידי המעסיק וצילום תעודת זהות של הבגיר. תשובת המשטרה ניתנת בתוך 21 ימים באמצעות אישור או הודעת סירוב, בהתאם לקבוע בתקנות.

2. מוסדות חינוך

רקע כללי

הוראות החוק והתקנות משתקפות גם בהנחיות משרד החינוך, אשר קובעות כי הצגת אישור משטרתי על היעדר רישום עבירות מין מהווה תנאי סף לקבלת בעלי תפקידים לעבודה במוסדות חינוך. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשעג/2(א) (2012) – אחריותו של מנהל המוסד החינוכי היא לוודא עם הגורם המעסיק הישיר, כי אין מניעה מהעסקת המועמד בכפוף לחוק, וכי לעובדים הבאים קיימים אישורי משטרה, כמפורט להלן:

- סגל הוראה המועסק ע"י משרד החינוך – עליו לוודא מול אגף כוח האדם במחוז.
- סגל הוראה המועסק ע"י הרשות המקומית – עליו לוודא מול מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית. ההנחיה תקפה גם לממלאי מקום/עובדים זמניים.
- עובד מנהל המועסק באמצעות הרשות המקומית – עליו לוודא מול מנהל אגף הון אנושי ברשות המקומית. ההנחיה תקפה גם לממלאי מקום.
- עובדים (כולל סגל הוראה) אשר מועסקים ע"י עמותה – עליו לוודא עם מנהל אגף הון אנושי בעמותה.
- עובדי קבלן מזדמנים למוסד החינוך (כולל עובדים זרים ו/או עובדים מהשטחים) – על מנהל המוסד החינוכי לוודא הצמדת אדם מבוגר מסגל המוסד לכל עובד מזדמן המגיע לביצוע עבודה חד-פעמית בין כותלי המוסד.
- מאבטחי טיולים, מדריכים ומלווים רפואיים לפעילות מחוץ למוסד החינוך – על מנהל המוסד לדרוש מחברת הטיולים, שכל בעל תפקיד (מאבטח או מלווה) יצויד באישור על היעדר עברות מין מהמשטרה. את האישורים יש לקבל באמצעות הפקס יום לפני היציאה לטיול לגבי כל בעל תפקיד, ולבצע בדיקה עם הגעת בעלי התפקידים, באמצעות האחראי על הטיול אל מול המידע שנשלח, בבוקר היציאה.
- מאבטח מחליף – עליו לוודא מול קב"ט מוס"ח.

2.1 קב"ט מוס"ח

רקע

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשעג/2(א) (2012) - "האחריות של קב"ט מוסדות החינוך הרשותי הינה לוודא שיש ברשותו אישור על היעדר רישום עברות מין לכל מאבטח המועסק במוסדות החינוך".

כמו כן, באוגדן הנחיות בתחום אבטחת מוסדות חינוך (2018), שהוציאה משטרת ישראל, מצוין כי תוקף האישור הינו שנה מיום הינתנו, וכי האישור מהווה חובה ותנאי להעסקתו.

הביקורת בחנה:

היכרות וציות לחוק, בדיקת קיומם ותקפותם של אישורי המשטרה, וכן קיום מעקב שוטף אחר חידוש האישורים מידי שנה לכל המועסקים הנדרשים.

בחינת תהליך העבודה והבקרה אחר המצאת אישורי משטרה.

בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

להלן תהליך העבודה, כפי שמתבצע ע"י קב"ט מוס"ח:

במהלך תהליך קליטת העובדים, קב"ט מוס"ח מוסרת להם טפסים מוכנים שאיתם הם פונים למשטרה על מנת לקבל אישור משטרה. המועמדים שולחים אליה את האישורים שהתקבלו, והיא שומרת אותם במאגר אישורים שקיים אצלה. כמו כן, קב"ט מוס"ח מודיעה מראש בקבוצת וואטסאפ ייעודית לכך על עובדים חיצוניים שבאים לעבודות במוסדות החינוך, ומאשרים על ידה.

לבסוף, מידי שנה מאבטחים נדרשים להמציא אישורי משטרה חדשים, או לחילופין קב"ט מוס"ח פונה ישירות לתחנת המשטרה עם רשימת העובדים הקבועים ומוציאה עבורם את האישורים.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדקו 20 אישורי משטרה (מתוכם 12 אישורים של מאבטחים) – כולם נמצאו תקינים.



נמצא כי קיים מאגר מאורגן של אישורי משטרה בספרייה ייעודית. במאגר קיימים אישורי משטרה של מאבטחים, עובדי עירייה ועובדי קבלן אשר נכנסים למוסדות החינוך.



אישורי המשטרה מחודשים מידי שנה עבור כלל העובדים הקיימים, למרות שהדרישה הקיימת לרגע זה היא רק עבור המאבטחים.



2.2 בתי ספר

בעיר אריאל ישנם מספר סוגים של בתי ספר: יסודיים (מתוכם שלושה ממלכתיים, אחד ממלכתי דתי, ואחד תלמוד תורה) ועל יסודיים (חטיבה ותיכון).

2.2.1 מנהלת מחלקת החינוך היסודי והעל יסודי

במסגרת הביקורת, נערכה פגישה עם מנהלת מחלקת בתי הספר היסודיים והעל יסודיים באגף החינוך בעיריית אריאל. במהלך הפגישה, המנהלת הסבירה, כי מנהלי המוסדות החינוכיים אחראים לדרוש את האישורים המשטריים מהעובדים הנדרשים לכך בחוק, וכי בכל מוסד יש למנות רכז ביטחון העוסק בכך.

2.2.2 בית ספר יסודי - מילקן

רקע

בית הספר "מילקן" הוא בית ספר יסודי ממלכתי הפועל בעיר כבר שנים רבות. בבית הספר ישנן כיתות חינוך רגיל וכיתות חינוך מיוחד.

במסגרת הביקורת נערכה פגישה עם מנהלת בית הספר ועם רכז הביטחון.

הסגל הקיים בבית הספר מורכב מהגורמים הבאים:

- סגל ההוראה – מורכב ממורות קבועות ומחליפות ומורה קבוע אחד. כלל סגל ההוראה נקלט גם במשרד החינוך וגם בבית הספר, ובמהלך תהליך הקליטה, העובדים, הנדרשים לכך בחוק, מגישים את אישור המשטרה גם למשרד החינוך וגם למוסד.
- סגל הנהלה – מורכב מעובדות בלבד.
- סגל תפעולי – המורכב ממנקה שנמצאת במהלך היום בבית הספר, ומנקים שמגיעים לאחר שעות הלימודים, אב בית אשר לא נקלט ישירות ע"י הנהלת המוסד אלא על ידי הרשות, ומאבטחת.
- מתנדבים – מתנדבים דרך תוכנית פר"ח לחונכות. רכזת פר"ח היא האחראית לדרישה וקבלה של אישורי המשטרה מהמתנדבים, והיא מציגה את האישורים למוסד, אך לא מעבירה לו עותקים שלהם.

כמו כן, בנושא פעילויות מחוץ למוסד החינוכי – הנהלת המוסד דואגת לפתוח "תיק טיול" טרם לפעילות, ומבקשת אישורי משטרה מהגורמים המעורבים בטיול הנדרשים לכך בחוק, כגון: מדריכים, מאבטחים, מלווים ונהגים.

במסגרת הפגישה שהתקיימה עם רכז הביטחון של בית הספר, אשר אחראי לאישורי המשטרה במוסד, הוסבר על ידו כי את האישורים המשטריים לא מגישים למוסד עצמו אלא למשרד החינוך, משרד החינוך מוציא רשימה עבור המוסד של העובדים אשר נדרשים לאישור וסיפקו אותו – רשימה זו קיימת במוסד בתוך "תיק בית הספר".

כמו כן, הרכז ציין כי בנושא ספקי פעילויות - כל הספקים עוברים סינון ראשוני דרך מערכת גפ"ן של משרד החינוך. במערכת זו קיימים ספקים שאושרו ע"י משרד החינוך, וסיפקו לו את כל האישורים

הנדרשים (לרבות אישורי משטרה). כאשר המוסד מעוניין להזמין ספק פעילות, הספק נלקח מתוך המערכת, ורכז הביטחון דורש ממנו אישורי משטרה טרם תחילת הפעילות.

לבסוף, רכז הביטחון ציין כי כל עובדי החוץ (קבלן, מפעילי פעילויות וכו') נדרשים לספק אישור משטרה טרם כניסתם למוסד, אותו הם מציגים למאבטחת המוסד ולרכז הביטחון – האישור חייב להיות פיזי או בטלפון.

הביקורת בחנה:

- בחינת תהליך העבודה והבקרה אחר המצאת אישורי משטרה.
- הכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם ותקפותם של אישורי משטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

ממצאים

הביקורת מצאה כי קיים תהליך מתואם מול משרד החינוך לקליטת עובדי ההוראה. כמו כן, משרד החינוך מוציא רשימה עבור המוסד של עובדי המוסד אשר הגישו לו אישור משטרה ורשאים לעבוד.



במסגרת הביקורת, נבדקו קיומם ותקפותם של אישורי משטרה – נבדקו 2 אישורי משטרה (ביניהם אישור משטרה של עובד קבוע במוסד), ולא נמצאו ליקויים.



למרות שלא קיים מאגר מאורגן של אישורי משטרה עבור עובדי חוץ, הביקורת מצאה כי המוסד דורש מהם אישורי משטרה טרם כניסתם למוסד.



הביקורת מצאה, כי המוסד פועל בהתאם להוראות משרד החינוך ולחוק.



2.2.2 בית ספר יסודי - נחשונים

רקע

בית הספר "נחשונים" הוא בית ספר יסודי ממלכתי הפועל בעיר כפר שנים רבות.

במסגרת הביקורת נערכה פגישה עם מנהלת בית הספר.

הסגל הקיים בבית הספר מורכב מהגורמים הבאים:

- סגל ההוראה – מורכב ממורות קבועות ומחליפות, ושלושה עובדי סגל – מורה למוזיקה, מורה לספורט וסייע.
- כלל סגל ההוראה נקלט גם במשרד החינוך וגם בבית הספר, ובמהלך תהליך הקליטה, העובדים, הנדרשים לכך בחוק, מגישים את אישור המשטרה גם למשרד החינוך וגם למוסד.
- סגל הנהלה – מורכב מעובדות בלבד.

- סגל תפעולי – מורכב ממנקים, אב בית ומאבטחת.
- מתנדבים – מתנדבים דרך תוכנית פר"ח לחונכות. רכזת פר"ח היא אחראית לדרישה וקבלה של אישורי המשטרה מהמתנדבים, והיא מציגה את האישורים למוסד אך לא מעבירה לו עותקים שלהם.

לרגע כתיבת דוח זה ומתחילת שנת הלימודים תשפ"ו, רכזת הביטחון בבית הספר התחלפה. הרכזת הקודם נשארה בתפקידה עד סוף שנת הלימודים תשפ"ה.

כמו כן, בנושא פעילויות מחוץ למוסד החינוכי – הנהלת המוסד דואגת לפתוח "תיק טיול" טרם לפעילות, ומבקשת אישורי משטרה מהגורמים המעורבים בטיול הנדרשים לכך בחוק, כגון: מדריכים, מאבטחים, מלווים ונהגים. לבסוף, בנושא מפעילי פעילויות – מנהלת המוסד ציינה כי במוסד אין דרישה להצגת אישורי משטרה ממפעילי הפעילויות, מאחר שהם אינם נשארים לבד עם הקטינים.

הביקורת בחנה:

- בחינת תהליך העבודה והבקרה אחר המצאת אישורי משטרה.
- הכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם ותקפותם של אישורי משטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

ממצאים

הביקורת מצאה כי קיימת דרישה במוסד לעדכון אישורי המשטרה מהעובדים הקבועים, הרלוונטיים לכך בחוק – העובדים נדרשים לספק אישור זה בתחילת כל שנת לימודים.	
במסגרת הביקורת, נבדק קיומם ותקפותם של אישורי משטרה – נבדקו 5 אישורי משטרה (מתוכם אישורי המשטרה של העובדים הקבועים במוסד), ולא נמצאו ליקויים.	
הביקורת מצאה כי, בניגוד לחוק, לא קיימת דרישה מצד המוסד לאישורי משטרה ממפעילי פעילויות הבאים במגע עם קטינים, וכי המוסד מסתפק בליווי המפעילים ע"י סגל המוסד.	

המלצות

על המוסד לפעול בהתאם לחוק ולחוזר המנכ"ל, ולדרוש ממפעילי פעילויות המגיעים למוסד אישורי משטרה טרם הגעתם.	
--	--

2.2.3 מוסדות חינוך על יסודי - אורט יובלי אריאל

רקע

קריית החינוך "אורט יובלי אריאל" היא בית ספר אזורי שש-שנתי על-יסודי, הכוללת בתוכה חטיבת ביניים (ז'-ט'), חטיבה עליונה (י'-י"ב) ומכללה להנדסאים (י"ג-י"ד). במסגרת הביקורת הייתה צפויה להיערך פגישה עם מנהלת בית הספר ורכזת הביטחון.

ממצאים

ניסיונות רבים לתיאום פגישה עם מנהלת בית הספר ורכזת הביטחון לא צלחו, כמו כן, טרם נשלחו לנו המסמכים והמידע הרלוונטיים לצורך בדיקת הביקורת. לכן לא ניתן לדעת האם בית הספר עומד בדרישות החוק.

המלצות

על אגף החינוך, לוודא כי בית הספר עומדת בדרישות החוק: קיום תהליך עבודה העבודה למעקב אחר המצאת אישורי משטרה עדכניים ותקפים, אשר מרוכזים במאגר מאורגן ומתוחזק.



2.3 גני ילדים

רקע

במסגרת הביקורת נערכה פגישה עם מנהלת מחלקת גני ילדים באגף החינוך בעיריית אריאל.

האחריות לדרישה של אישורי המשטרה, בגני הילדים מתחלקת למספר גורמים:

מנהלת מחלקת הגנים אחראית רק לאישורי משטרה של מפעילי פעילויות שהיא הזמינה.

אישורי משטרה של עובדי עירייה אשר נכנסים לגנים – מפורטים בסעיף קב"ט מוס"ח (ראה סעיף 2.1 – "קב"ט מוס"ח).

אישורי משטרה של עובדי ההזנה - באחריות חברת "מילגם", אשר מפעילה את תוכנית ההזנה הלאומית, ומנהלת את אספקת הארוחות בבית ספר ובגנים.

הגננות אשר עובדות בגני העירייה, עובדות תחת משרד החינוך, ובהתאם לחוק ולהנחיות של משרד החינוך. במידה והן מזמינות מפעיל פעילות בצורה פרטנית, חלה עליהן האחריות החוקית לדרוש מהעובד אישור משטרה, והן לא מחויבות לספק את האישור למנהלת מחלקת הגנים.

להלן תהליך העבודה, כפי שמתבצע ע"י מנהלת מחלקת גני ילדים: במהלך תהליך קליטת העובדים, המנהלת מוסרת להם טפסים מוכנים שאיתם הם פונים למשטרה, על מנת לקבל אישור משטרה. כאשר הם מקבלים אישור זה, הם מגישים לו אותה, והיא שומרת אותם בספרייה ייעודית לכך.

הוצג בפני הביקורת נוהל עבודה לגננות, הכולל אזכור של החוק ודרישה מהגננות לפעול על פיו. הביקורת בחנה:

הכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם ותקפותם של אישורי משטרה.

בחינת תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחיידוש של אישורי המשטרה.

בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

ממצאים

במסגרת הביקורת, נבדק קיומם ותקפותם של אישורי משטרה – נבדקו 5 אישורי משטרה באופן אקראי, ולא נמצאו ליקויים.



נמצא כי קיים מאגר מאורגן של אישורי משטרה בספריה ייעודית. במאגר קיימים אישורי משטרה אשר רלוונטיים לשנת הלימודים הנוכחית. בסוף כל שנת לימודים אישורים אלו מועברים לארכיון.



מנהלת מחלקת הגנים מפרסמת נהלי עבודה לגננות מידי שנה, במסגרתו היא מרעננת את הוראות החוק.



2.4 הסעות תלמידים

רקע

נכון למועד פרסום דוח זה, קיימים בעיריית אריאל שני סוגי מערכי הסעות תלמידים:

1. הסעות בתוך העיר עבור תלמידי החינוך המיוחד (גנים ובתי ספר).
2. הסעות מחוץ לעיר עבור תלמידי החינוך הדתי (אולפנות וישיבות) והחינוך המיוחד. במסגרת הביקורת נערכה פגישה עם רכזת ההסעות בעיריית אריאל.

הביקורת בחנה:

- הכרות וציון לחוק ובדיקת קיומם ותקפותם של אישורי משטרה.
- בחינת תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

2.4.1 מלווי הסעות

רקע

מלווי הסעות הינם עובדי העיריה, ועל כן הם נקלטים ע"י אגף ההון האנושי של העירייה. במסגרת תהליך הקליטה, הם נדרשים להגיש אישורי משטרה, מאחר והם נדרשים לכך במסגרת החוק. במסגרת הבדיקה אותרו 12 מלווי הסעות הנדרשים לאישורי משטרה בהתאם לחוק.

ממצאים

בבדיקה שנערכה לבדיקת הימצאותם של אישורי משטרה בקרב מלווי ההסעות, נמצא כי ל-6 מתוך 12 שנבדקו (50%), לא אותרו אישורי משטרה כנדרש בחוק. בעקבות הערת הביקורת הונפק אישור משטרה עבור 1 מתוך 6 מלווי ההסעות שלא נמצאו להם אישורי משטרה קודם לכן.



לביקורת נראה, כי לא מתנהל תהליך עבודה מוסדר לקבלת אישורי משטרה לכל העובדים הנדרשים לכך, בהתאם לחוק, ולניהול מאגר מאורגן ומתוחזק עבור עובדים אלה.



המלצות

יש להשלים בדחיפות את אישורי המשטרה לכל העובדים הנדרשים לכך בהתאם לחוק.



יש לבנות תהליך עבודה מסודר, כדי לוודא, כי עובדים הנדרשים לאישורי משטרה, ימציאו אישור זה במסגרת קליטתם לעבודה.



יש לנהל מאגר מתוחזק ומאורגן של אישורים אלה.



מומלץ כי במסגרת תהליך העבודה שייבנה, ולצורכי בקרה, יועברו אישורי המשטרה גם לרכזת ההסעות.



2.4.2 נהגי הסעות

רקע

נהגי הסעות מועסקים מכוח החוזה עם הספק. במסגרת הביקורת נבדק חוזה מכרז שירותי הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל ומיוחד ולהסעות אקראיות ומיוחדות (ראה פירוט 5.1 לשכת מנכ"ל – מכרזים). יצוין, כי בחוזה קיימת דרישה כללית לכך, שכל נהג שעובד תחת ספק ההסעות שזכה במכרז, ימציא אישור על היעדר רישום עבירות מין לפי חוק.

ממצאים

בבדיקת הביקורת עלה, כי אין בידי העירייה את אישורי המשטרה הנדרשים בגין נהגי ההסעות. כמו כן, לא קיים גורם בעירייה אשר אחראי לקבל את כל אישורי המשטרה בגין נהגי ההסעות. פער זה נבע מכך שהגורמים המקצועיים בעירייה הסתמכו על חברת ההסעות כגורם האחראי על קבלת אישורי המשטרה מעובדיהם.



לא קיים מעקב אחר קבלת אישורי משטרה עבור נהגים חדשים או נהגים ממלאי מקום, אשר התקבלו לאחר הפעלת חוזה ההסעות.



המלצות

מומלץ לבנות תהליך עבודה למעקב ובקרה אחר קבלת אישורי משטרה לנהגי ההסעות עם הפעלת המכרז, ובשוטף, לקבלת אישורי משטרה עבור נהגי הסעות חדשים וממלאי מקום. מומלץ כי תהליך זה יתבצע תחת אחריותה של רכזת ההסעות.



יש לנהל מאגר מתוחזק של אישורי המשטרה עבור כל נהגי ההסעות.



3. חינוך בלתי פורמלי

3.1 מחלקת הנוער האגף החינוך – בית הנוער

רקע

מחלקת הנוער פועלת תחת אגף החינוך בעיריית אריאל, ואמונה על כל הפעילויות לנוער שמתרחשות מחוץ למסגרת החינוך הפורמלי (כגון: תנועות נוער, פעילויות בקיץ וכו'). במסגרת הביקורת, התקיימה פגישה עם מנהלת המחלקה. במחלקת מועסקים מספר גורמים:

- עובדי הרשות – אשר נקלטים ע"י אגף ההון האנושי, ובאחריותם לדרוש אישורי משטרה עבור עובדים אלו. נכון למועד הביקורת, לא קיימים במחלקה עובדי רשות הנדרשים לאישורי משטרה.
- עובדים, המועסקים ע"י חברת גוונים, נקלטים ע"י חברת גוונים, ועל החברה מוטלת האחריות לדרוש מהעובדים, הרלוונטיים לכך בחוק, אישורי משטרה. מדובר ב-6 עובדים, מתוכם 5 נדרשים לאישורי משטרה.
- מתנדבים – סטודנטים מלגאים המתנדבים דרך מלגת "מפעל הפיס" – נקלטים ע"י עוזרת לשכת מנכ"ל עיריית אריאל ונמצאים תחת אחריותה.

הביקורת בחנה:

- הכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם של אישורי משטרה.
- בחינת תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

ממצאים

הביקורת מצאה כי מחלקת הנוער סומכת על חברת גוונים, ולא דורשת מהעובדים המועסקים על ידיה את אישורי המשטרה. עקב כך, לא קיים מאגר מאורגן של האישורים.



לא אותרו אישורי משטרה בגין מתנדבים שנקלטו דרך מפעל הפיס, וכן לא מבוצע תהליך לדרישה ומעקב אחר מסירת אישורי משטרה בגין מתנדבים אלה ע"י הגורמים המקצועיים. ראה סעיף 5.2 (לשכת מנכ"ל – מלגאים של מפעל הפיס).



המלצות

הביקורת סבורה כי למרות שהאחריות לדרישה ולקבלה של אישורי המשטרה חלה על המעסיק הישיר של העובדים (להלן: הרשות או גוונים) מומלץ למנהלת המחלקה לוודא כי האישורים קיימים ותקפים. כמו כן, הביקורת ממליצה להקים מאגר בו ירוכזו כלל האישורים של העובדים, ללא קשר לגוף המעסיק.



המלצות בנושא מלגאים - ראה סעיף 5.2 (לשכת מנכ"ל – מלגאים של מפעל הפיס).



3.2 גוונים

רקע

החברה העירונית "גוונים" הינה הזרוע הביצועית של עיריית אריאל לכל תחומי החינוך הבלתי פורמאלי בעיר.

בגוונים יש מספר מחלקות העוסקות במתן שירותי תרבות הן לקטינים והן לקשישים.

במסגרת הביקורת התקיימה פגישה עם רכזת משאבי אנוש של חברת גוונים.

במהלך הפגישה הרכזת הסבירה, כי עובדי גוונים מחולקים ל-2 קטגוריות:

- עובדים קבועים – אשר נקלטים ע"י משאבי האנוש של החברה.

- מתנדבים – אשר נקלטים ע"י רכזת המתנדבים בעירייה ונמצאים תחת אחריותה.

לדברי רכזת משאבי אנוש, נכון למועד הביקורת: "קיימים כ- 20 - 30 עובדים ומתנדבים קבועים הנדרשים לאישורי משטרה בהתאם לחוק".

הרכזת שולחת את המועמדים עם טפסים שאיתם הם פונים למשטרה לקבלת אישור המשטרה. בעת קבלתם, הם מעבירים את אישורי המשטרה לרכזת, אשר מתייקת אותם פיזית בתיקי העובדים. כמו כן, פעם בשנה המנהלת פונה למשטרה לקבלת אישורי משטרה מעודכנים עבור העובדים הקיימים (על אף שהוראות החוק אינן דורשות זאת).

הביקורת בחנה:

- היכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם של אישורי משטרה.

- בחינת קיום תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה.

- בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

ממצאים

הועברו לביקורת 29 אישורי משטרה של עובדים ומתנדבים. עם זאת, הרכזת ציינה כי לרגע כתיבת דוח זה מועסקים כ-20 (בין 20 ל-30) עובדים ומתנדבים בפועל, וכי מבין אישורי המשטרה קיימים אישורי משטרה של עובדים אשר כבר לא מועסקים בפועל.



למועד כתיבת דוח זה, הרכזת איננה מחזיקה בנתונים, באשר למספר העובדים והמתנדבים אשר נדרשים לאישורי משטרה. הביקורת מעריכה כי מצב זה נובע עקב היעדר מאגר מאורגן של אישורי המשטרה. אומנם הועברו לצוות הביקורת אישורי משטרה – אך לא כל אישורי המשטרה רלוונטיים, כיוון שחלק מהעובדים כבר אינם מועסקים במוסד. מצב זה מצביע על ליקוי בתהליך המעקב אחר אישורי המשטרה.



לא קיים במחלקה מאגר מאורגן של אישורי משטרה לעובדים הנדרשים לכך בחוק – אישורי המשטרה מתויקים בתיק פיזי של העובד, מה שמקשה על ביצוע תהליך פיקוח ובקרה בנושא.



קיימת דרישה מצד משאבי האנוש לקבלת אישור המשטרה טרם קבלת העובדים לעבודה.

המלצות

מומלץ ליצור מאגר מאורגן בספרייה ייעודית של אישורי משטרה עבור העובדים, לצורך יישום תהליך בקרה ומעקב תקין. מאגר זה יתעדכן בעת העסקת עובדים או מתנדבים חדשים ועם סיום העסקתם, וייתן סטטוס עדכני עבור עובדים ומתנדבים הנדרשים לאישורי משטרה.



3.2.1 אגף הגיל הרך

רקע

אגף הגיל הרך בגוונים עוסק בפעילויות ומסגרות המיועדות לגיל הרך. במסגרת פעילות האגף, פועלים מעונות וצהרונים כל השנה, וכן קייטנות בתקופת הקיץ.

במסגרת הביקורת התקיימה פגישה עם מנהלת אגף הגיל הרך בחברת גוונים. הביקורת בחנה:

היכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם של אישורי משטרה.
בחינת תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה.
בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

במהלך הפגישה, מנהלת האגף הסבירה כי היא דורשת מעובדיה, הרלוונטיים לכך בחוק, אישורי משטרה מעודכנים מידי שנה – במסגרת דרישה זו, היא שולחת את העובדים הקיימים והפוטנציאליים עם מסמכים מטעם האגף, למשטרה, על מנת שיעבירו לה אישורי משטרה עדכניים.
כמו כן, במסגרת תפקידה היא עובדת מול הגורמים הבאים:

- נוער עובד בצהרונים - מדובר בקטינים מתחת לגיל 18, שאינם נדרשים באישורי משטרה בעת היותם קטינים, אולם בעת הגעתם לגיל 18, מנהלת האגף שולחת אותם לקבלת אישורי משטרה, והם אינם מורשים לעבוד ללא הבאת אישורי המשטרה.
- סטודנטים אשר עובדים בצהרונים – נדרשים להגיש למנהלת האגף אישורי משטרה טרם קבלתם לעבודה.
- סטודנטים מתנדבים דרך מלגת מפעל הפיס – מנהלת התחום דורשת כי המתנדבים, הרלוונטיים לכך בחוק, יציגו בפניה את אישורי המשטרה, טרם כניסתם למסגרות האגף. עובדי קייטנות - נדרשים להגיש לרכזת אישורי משטרה לפני תחילת עבודתם.
- מפעילי פעילויות בקייטנות – נדרשים להגיש לרכזת אישורי משטרה לפני הגעתם לקייטנות.
- עובדי קבלן מזדמנים – הרכזת איננה דורשת מאדם שמגיע באופן חד פעמי לטיפול בתקלה אישור משטרה, אך מנהלת המוסד ו/או אב הבית מחויבים ללוות את עובד הקבלן במהלך כל שהותו במוסד.

ממצאים

בבדיקה שנערכה במהלך הביקורת, נבדקו באופן אקראי 4 אישורי משטרה של עובדים המועסקים תחת האגף – כולם נמצאו תקינים.	
קיים תהליך עבודה תקין למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה – כל הגורמים הקבועים הרלוונטיים באגף נדרשים להגיש אישורי משטרה.	
קיים מאגר מאורגן של אישורי משטרה בספרייה ייעודית לכך אצל מנהלת האגף. בתום השנה היא מעבירה את המאגר לארכיון.	

3.2.2 תרבות ופנאי לגיל הזהב

רקע

רכזת התרבות והפנאי לגיל הזהב בגוונים עוסקת ביצירת אירועים ופעילויות עבור קשישים וגם בקיום קשר עם עמותות שונות. במסגרת הביקורת, התקיימה פגישה עם הרכזת. הביקורת בחנה:

היכרות וציות לחוק ובדיקת קיומם של אישורי משטרה.

בחינת תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה.

בחינת קיום מאגר מאורגן ומתוחזק של אישורי משטרה.

במהלך הפגישה, הרכזת הסבירה, כי במסגרת תפקידה היא עובדת מול הגורמים הבאים:

עובדות האגף העובדות תחתיה.

מתנדבים – מתוך 29 מתנדבים, 5 נדרשים לאישורי משטרה.

ספקים – ספקי פעילויות ואירועים וספקי הסעות. הספקים מוזמנים ע"י האגף בהתאם לצורך האגף.

ממצאים

על אף שהרכזת הכירה את החוק, היא לא הייתה מודעת לכך שמחובתה לדרוש הצגת אישורי משטרה ממתנדבים ומספקים. עקב כך 5 מתנדבים אשר נדרשים לאישורי משטרה לפי חוק – עבדו ביחידה עם חסרי ישע ללא הצגת האישורים הנדרשים. כמו כן, לא נתבקשו אישורי משטרה מספקים שהרכזת שכרה באופן פרטני (כגון: חברת הסעות), בניגוד להוראת החוק והתקנות.



המלצות

הגורמים הרלוונטיים במחלקה נדרשים להכיר את הוראות החוק והתקנות. יש להסדיר תהליך עבודה למעקב אחר קבלה וחידוש של אישורי המשטרה ממתנדבים ומספקים מזדמנים. כמו כן, יש להקים מאגר מאורגן עבור האישורים בספרייה הייעודית לכך, ולעדכןם בשוטף בהתאם לשינויים.



4. האגף לשירותים חברתיים

4.1 האגף לשירותים חברתיים

רקע

האגף לשירותים חברתיים מורכב ממספר קטגוריות של עובדים: עובדי הנהלה, עובדות סוציאליות, מתנדבים, מפעילי פעילויות וכו'. כמו כן, האגף פועל מול חברות פרטיות המפעילות שירותי רווחה עבור תושבי העיר, כגון: חברת "צ'יימס" המתפעלת את המפעל השיקומי, וחברת "עמל ומעבר" המתפעלת את מרכז היום לקשיש. במסגרת הביקורת, נערכה פגישה עם מנהל האגף לשירותים חברתיים. בפגישה נבדקו הכרות וציות לחוק, קיום תהליכי העבודה לקליטת עובדים ומתנדבים, קיומם של אישורי משטרה ומאגר מאורגן לשמירת האישורים.

ממצאים

במסגרת הביקורת, נבדק מול אגף ההון האנושי קיום אישורי המשטרה של 2 עובדי האגף הנדרשים על פי החוק לאישור - נמצא כי ל-1 מתוך 2 שנבדקו (50%), לא אותרו אישורי משטרה כנדרש.



בבדיקת הביקורת עלה, כי ככלל באגף לא מתבצעת דרישה לקבלת אישורי משטרה ממפעילי פעילויות פרטיים העובדים ישירות מול האגף, פער זה נבע מאי ידיעה כי באחריות האגף לדרוש מהם אישורי משטרה. למועד כתיבת דוח זה מדובר על שני מפעילים: מפעיל חוג לגילוף עץ ומדריך ללגו, אשר מקיימים את פעילותיהם במועדונית נוער הפועלת תחת האגף. עקב זאת, לא קיים גם מאגר מאורגן לאישורי משטרה אלו.



המלצות

הביקורת ממליצה על יצירת תהליך עבודה מסודר למעקב אחר דרישת אישורי משטרה עבור מפעילי פעילויות פרטיים, העובדים מול האגף, ונדרשים לכך לפי חוק.



יש לנהל מאגר מתוחזק של אישורי משטרה עבור מפעילי הפעילויות.



4.2 רכזת מתנדבים

רקע

רכזת המתנדבים פועלת תחת האגף לשירותים חברתיים. עבודתה מתרכזת בקליטה של מתנדבים להתנדבות במוסדות העירייה ו/או הכוונתם של המתנדבים (בין אם נקלטו על ידה או דרך עמותות פרטיות) למקומות בעיר בהם הם יכולים להתנדב.

לדברי רכזת המתנדבים, המתנדבים מתחלקים למספר קטגוריות:

- מתנדבים אשר נקלטים ע"י הרכזת ו/או פנו אליה לעזרה במציאת מקום התנדבות נדרשים לספק אישור משטרה טרם תחילת התנדבותם, כפי שנדרש בחוק. במסגרת תהליך הקליטה, המתנדבים מקבלים מהרכזת טפסים המעידים על כך שהם מועמדים להתנדב במוסדות העירייה, ועם טפסים אלו הם פונים למשטרה לקבל אישור המשטרה – רק לאחר קבלת אישור זה, המתנדבים נקלטים בפועל על ידי הרכזת. לרגע כתיבת דוח זה, מדובר ב-8 מתנדבים הנדרשים לאישורי משטרה.

- מתנדבים אשר אינם נקלטים ע"י הרכזת ומתנדבים דרך עמותות פרטיות ולא פנו אל הרכזת במציאת מקום התנדבות – האחראיות הינה על אותן העמותות לפעול בהתאם לחוק ולדרוש מהם אישורי משטרה.

בתחילת כל שנה הרכזת מבצעת "ביטוח מתנדבים" למתנדבים הקיימים אשר נקלטו דרכה – תהליך חובה בתחום המתנדבים אשר מדמה תהליך קליטה, ובמסגרת תהליך זה נדרש לספק אישורי משטרה, על מנת להמשיך את ההתנדבות.

במסגרת הביקורת נערכה פגישה עם רכזת מתנדבים באגף לשירותים חברתיים בעיריית אריאל. הביקורת בחנה:

- הכרות וציות לחוק, ובדיקת קיומם ותקופתם של אישורי משטרה עבור מתנדבים.
- בחינת קיום תהליך עבודה לקבלה וחידוש של אישורי המשטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן של אישורי משטרה.

ממצאים

במסגרת הביקורת, נבדקו אישורי משטרה עבור 8 מתנדבים שנקלטו ע"י רכזת מתנדבים – כולם נמצאו תקינים.



בבדיקת הביקורת נצא כי קיים תהליך לדרישה וקבלה של אישורי משטרה עבור מתנדבים הנדרשים לכך בחוק בעת קליטתם.



נמצא כי קיים מאגר מאורגן של אישורי משטרה בספרייה ייעודית - רכזת המתנדבים מנהלת קובץ אקסל, באמצעותו היא מבצעת מעקב אחר קבלת האישורים המשטרתיים של המתנדבים אשר נקלטו על ידה.



4.3 המפעל השיקומי

רקע

המפעל השיקומי נוסד במטרה לספק תעסוקה שיקומית לאנשים עם מוגבלויות. כיום המפעל מתופעל ע"י עמותת צ'יימס.

במהלך הביקורת נערכה פגישה עם המנהלת והעובדת הסוציאלית של המפעל.

סגל המפעל כולל –

- סגל קבוע – אשר כולל 4 אנשים סגל: מנהלת המפעל, עובדת סוציאלית, מדריכה ועובד ניקיון שמבצע את עבודתו בשעות בהן המפעל לא פועל ואין בו חסרי ישע.
- מתנדבים – סטודנטים אשר מתנדבים במסגרת מלגת IMPACT ועובדים מול חסרי הישע במפעל. בשנת הלימודים הקודמת (תשפ"ה) – היו 6 סטודנטים הנדרשים לאישורי משטרה. מנהלת המפעל ציינה כי במועד זה אין ברשותה את אישורי המשטרה של אותם הסטודנטים כיוון שבסוף כל שנת לימודים הם גונזים את האישורים הישנים וכי רק בתחילת שנת הלימודים החדשה, כאשר ההתנדבות תיפתח, הם ידרשו אישורי משטרה ממתנדבים הנדרשים לכך לפי חוק.
- מרצי עבודות שירות – לרגע כתיבת דוח ביקורת זה, ישנם 3 אנשים אשר מרצים עבודות שירות במפעל השיקומי בעבודה מול חסרי ישע. המנהלת ציינה כי היא דורשת אישורי משטרה על היעדר עבירות מין מכל אדם אשר מרצה עבודות שירות במפעל.

הביקורת בחנה:

- הכרות וציות לחוק, וקיום אישורי משטרה.
- בחינת תהליך עבודה לקבלה וחידוש של אישורי המשטרה
- בחינת קיום מאגר מאורגן של אישורי משטרה

ממצאים

הנהלת המפעל מכירה את החוק ומצייתת לו - בעת קליטה של עובדים/מתנדבים למפעל, קיימת דרישה לקבלת אישורי משטרה מעובדים/מתנדבים הנדרשים לכך לפי חוק.



קיים מאגר של אישורי משטרה – להנהלת המפעל יש ספרייה ייעודית הממוינת לפי קטגוריות של מועסקים.



הביקורת מצאה כי לכל 3 מרצי עבודות השירות, קיימים אישורי משטרה.



4.4 מרכז יום לקשיש

רקע

מרכז היום לקשיש באריאל מתופעל ע"י חברת "עמל ומעבר". המרכז מונה כ- 30 קשישים מבקרים ו- 5 נשות צוות הכוללות: אחות, עובדת סוציאלית, מטפלות ומפעילות חוגים. כמו כן, למרכז מגיעים בני נוער מתנדבים ממסגרות החינוך בעיר, וסטודנטים אשר מתנדבים דרך מלגת אשכול הפיס. במהלך הביקורת נערכה פגישה עם מנהלת המרכז.

הביקורת בחנה:

- הכרות וציות לחוק, וקיום אישורי משטרה.
- בחינת תהליך עבודה לקבלה וחידוש של אישורי המשטרה
- בחינת קיום מאגר מאורגן של אישורי משטרה

ממצאים

למרות שלרגע כתיבת דוח זה, אין עובדים במרכז הנדרשים לאישור משטרה – המנהלת ציינה, כי במסגרת תהליך הקליטה למועמדים, קיימת דרישה לאישורי משטרה ממועמדים הנדרשים לאישור המשטרה לפי חוק.



5. הסכמי ספקים/מכרזים

5.1 לשכת מנכ"ל - מכרזים

רקע

לשכת מנכ"ל מנהלת, בין היתר, את מכרזי העירייה. מכרזים אלו נכתבים בליווי משפטי של יועצים מומחים ושל יועמ"ש העירייה.

בהתאם לחוק, קבלן, אשר יזכה במכרז, יהיה חייב להמציא אישורי משטרה עבור עובדיו, בעת העסקתם במוסדות העירייה, בהם למועסקים יש מגע עם קטינים ו/או חסרי ישע.

הביקורת בחנה את קיומם של תצהירי התחייבות, לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקה של עברייני מין, במדגם של 4 מכרזים שפורסמו על ידי עיריית אריאל בשנים 2024–2025, כולם עוסקים בהפעלת מסגרות חינוכיות או שירותים תומכי חינוך:

1. מכרז להפעלת בית ספר תיכון יובלי אריאל.
2. מכרז להשכרת מבנים לשם הפעלת גני תקשורת ומעון יום שיקומי/תקשורתי.
3. מכרז לשירותי הסעות תלמידים למוסדות חינוך רגיל ומיוחד ולהסעות אקראיות ומיוחדות.
4. מכרז להפעלת בית ספר תיכון בעיר אריאל.

ממצאים

במדגם של 4 מכרזים שנבדקו, נמצא כי ב-3 מתוך 4 המכרזים (תיכון יובלי אריאל, השכרת מבנים לשם הפעלת גני תקשורת ומעון יום שיקומי/תקשורתי והפעלת בית ספר תיכון) קיים נוסח תצהיר להתחייבות בעמידה לחוק למניעת העסקת עברייני מין. במכרז לשירותי הסעות יש דרישה כללית לכך שכל נהג ימציא אישור על היעדר רישום עבירות מין לפי החוק.

בבדיקת הביקורת עלה, כי אין מעקב, מצד הגורמים המקצועיים בעירייה, לקבלת אישורי משטרה פיזית, בגין ספקים המועסקים במסגרת המכרזים (ראה סעיף 2.4 – הסעות תלמידים).



המלצות

מומלץ לנהל תהליך עבודה, למעקב אחר קבלת אישורי משטרה בגין ספקים המועסקים במסגרת מכרזים, ושנדרש לקבל עבורם אישורי משטרה בהתאם לחוק. יש לנהל אישורים אילו במאגר מתוחזק ומפוקח בהתאמה למכרזים.



5.2 לשכת מנכ"ל – מלגאים של מפעל הפיס

רקע

במסגרת תוכניות ההתנדבות הקיימות במוסדות הפועלים תחת העירייה, ישנה גם תוכנית המלגאים של מפעל הפיס – אשר נותנת לסטודנטים את האפשרות להתנדב בקהילה (לרבות מוסדות העירייה) עבור מימון כספי ללימודים מטעם מפעל הפיס.

במסגרת הביקורת, נערכה שיחה עם עוזרת מנכ"ל העירייה, אשר אחראית לנושא המלגאים בעיריית אריאל.

הביקורת בחנה:

- הכרות וציות לחוק, וקיום אישורי משטרה.
- בחינת קיום מאגר מאורגן של אישורי משטרה.

עוזרת המנכ"ל ציינה כי בקול קורא של מפעל הפיס, אין אזכור ברור של דרישה המציינת במפורש איסור העסקת עברייני מין, בדיקת רישום פלילי או תעודת יושר כדבר מפורש. כמו כן, היא ציינה כי הסטודנטים עוברים סינון ראשוני בעירייה ו/או בכפרי הסטודנטים השותפים למיזם, ולאחר מכן משובצים במקומות הקולטים אותם כמלגאים, שם הם יבצעו את שעות ההתנדבות הנדרשות.

ממצאים

בבדיקת הביקורת עלה, כי למעט רכזת אגף הגיל הרך בגוונים, הגורמים המקצועיים בעירייה ובמוסדותיה אשר מעסיקים מלגאים לא דרשו שיציגו בפניהם את אישורי המשטרה של המלגאים, וזאת מתוך ההנחה כי האחריות היא בידי עוזרת המנכ"ל.



המלצות

הביקורת ממליצה לבנות תהליך קליטה מטעם העירייה עבור המלגאים, במסגרתו הם ידרשו להציג את אישורי המשטרה. כמו כן, מומלץ להקים מאגר בספרייה ייעודית לאישורים אלו.



כמו כן, הביקורת ממליצה כי הגורמים המקצועיים אשר מעסיקים תחתיהם את המלגאים ידרשו לקבל את אישורי המשטרה ללא תלות בבעל התפקיד בעירייה אשר התחום באחריותו.



5.3 החברה הכלכלית

רקע

החברה הכלכלית לאריאל משמשת כזרוע הביצועית-מקצועית של העירייה, ובאמצעותה העירייה מבצעת פרויקטים של שיפוץ ובנייה במוסדותיה.

במסגרת הביקורת, נערכה פגישה עם מנהלת לשכת מנכ"ל ומנהל הפרויקטים של החברה. מנהלת לשכת המנכ"ל אחראית לפרסום מכרזי החברה, ומנהל הפרויקטים משמש כנציג החברה הכלכלית מול החברה, שמתפעלת את הברכה העירונית והקאנטרי – חברת "גרייט שייפ".

מנהל הפרויקטים ציין, כי חברת "גרייט שייפ" מכירה את החוק, ופועלת על פיו, ובאחריותה לדרוש מעובדיה את אישורי המשטרה.

הביקורת בחנה:

- היכרות עם החוק וקיום דרישה של אישורי משטרה.
- קיום של תצהיר התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקה של עברייני מין, במסגרת המכרז לתפעול הקאנטרי / הברכה וקיומם של אישורי משטרה שסופקו מטעם הקבלן שזכה במכרז.
- בחינת קיום מאגר מאורגן של אישורי משטרה.

בחברה הכלכלית מכירים את החוק, ולדבריהם מקפידים כי עבודות הבנייה והשיפוצים במוסדות העירייה יבוצעו בתקופות, שלעובדי הקבלן לא יהיה מגע עם קטינים ו/או חסרי ישע.

נכון למועד כתיבת דוח זה, ניהול הברכה והקאנטרי הועבר מהזכיון הקודם (חברת י.ג.ד אשר חתמה עם הסכם מול החברה הכלכלית בתאריך 04/04/2008), לזכיון חדש (חברת גרייט שייפ). **לא אותרו ההסכמים של החברה הכלכלית עם 2 הזכיינים.**

ממצאים

מאחר ולא אותרו ההסכמים עם 2 הזכיינים, לא ניתן לבדוק האם קיימים בהסכמים תצהירי התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין.

החכ"ל אינה דואגת לקבל אישורי משטרה עבור עובדי הזכיינים שעובדים בברכה / קאנטרי וכו'. יצוין, כי בעקבות הערת הביקורת, החכ"ל פנתה לחברת "גרייט שייפ", והונפקו 16 אישורי משטרה עבור עובדי החברה המועסקים בברכה / קאנטרי.

המלצות

החברה הכלכלית חייבת לוודא, כי בכל המכרזים הרלוונטיים, ההסכמים עם הספקים כוללים תצהיר התחייבות לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים. יש לבנות תהליך עבודה למעקב ובקרה אחר קבלת כל אישורי המשטרה עבור עובדי הספקים הרלוונטיים, ולשמור אותם במאגר מתוחזק ומעודכן.





דו"ח ביקורת בנושא:

אבטחת מידע וסיכוני סייבר

1. כללי

1.1 מבוא

1.1.1 היקף הביקורת

הביקורת בדקה את נושא אבטחת המידע והסייבר בעיר אריאל.

הביקורת נערכה בחודשים פברואר – אוגוסט 2025.

1.1.2 מטרת הביקורת

בחינת נאותות הטיפול בנושא אבטחת המידע והסייבר והגנה על הפרטיות במערכות המחשוב של העירייה וברשת התקשורת, בהתאם להוראות החוק ותקנות הגנת הפרטיות.

1.1.3 פגישות שנערכו

לצורך ביצוע הביקורת קיימה הביקורת פגישת עבודה ו/או שיחות עם הגורמים הבאים:

(א) מר מתן גרובר – מנכ"ל עיריית אריאל;

(ב) מר מיכאל אלטיניקוב – מנהל מערכות מידע ותקשורת;

(ג) מר איתן קליין – מנהל אגף הביטחון.

כמו-כן, התקיימו פגישות ו/או שיחות עם גורמים נוספים בעירייה ומחוץ לעירייה, בהתאם לצורכי הביקורת. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה המלא והפורה מצד מנהל אגף מערכות מידע, לצורך ביצוע הביקורת.

1.1.4 מתודולוגיית הבדיקה

הביקורת התבצעה בשלבים הבאים:

(א) קיום פגישות עבודה עם הגורמים האמונים בעירייה: מנכ"ל, מנהל אגף מערכות מידע מחשוב ותקשורת ומנהל אגף ביטחון וחירום.

(ב) קבלת אסמכתאות ונתונים הנדרשים לביקורת.

(ג) הפקת רשימת מאגרי המידע של עיריית אריאל מהאתר של משרד המשפטים – "קובץ רשימת מאגרים לחופש המידע".

(ד) סקירת ובחינת סקרי סיכונים, דוחות בדיקות חדירה ונתוני מערכות.

(ה) בחינה וניתוח מקיף של כלל היבטי הביקורת, בהתאם לאסמכתאות שהוצגו בפני הביקורת.

(ו) קיום פגישות עבודה נוספות, ופנייה להשלמת אסמכתאות ונתונים בהתאם לצורכי הביקורת.

(ז) בדיקה וניתוח של האסמכתאות והנתונים המשלימים שהתקבלו וניתוח הנתונים שנתקבלו.

(ח) עריכת טיוטת דוח ממצאי ביקורת ראשוני, והגשתו לעיון ותגובות בהתאם להחלטת מבקרת העירייה.

(ט) קבלת תגובות הגורמים האמונים, שילובם בדוח הביקורת, והפצת דוח ביקורת סופי הכולל תמצית

והמלצות הביקורת.

1.1.5 בסיס נורמטיבי

הביקורת הסתמכה על המקורות דלהלן:

- (א) חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981;
- (ב) חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13), התשפ"ד-2024;
- (ג) תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017;
- (ד) דוח מבקר המדינה בנושא "אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות המקומיות", יולי 2024 (להלן: "דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע");
- (ה) משרד הפנים – מסמך בנושא "יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות".

2. תקצור מנהלים

2.1 עיקרי הממצאים וההמלצות

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבקרים
3.3.2	מבנה ארגוני אגף - מערכות מידע	1. התקן של מנהלת דיגיטל שיהיה באגף הוסר, על אף נחיצותו הן בפועל והן בהתאם להנחיות משרד הפנים. 2. במבנה הארגוני נכון להיום, חסרה בפועל כל שדרת ניהול הביניים של האגף ובכלל זאת: מנהל אבטחת מידע, מנהל שירותים דיגיטליים, מנהל תפעול, מנהל פרויקטים ומנהל ניהולית, בתיאום בין תחומים עלול לפגוע ביכולת ניהולית, בתיאום בין תחומים שונים, במימוש פרויקטים טכנולוגיים, באבטחת המידע, ובשמירה על רציפות תפקודיות במערך המחשוב העירוני.	1. מומלץ לבחון השבת התקן של מנהלת הדיגיטל לאגף, או לחלופין יצירת חלופה ארגונית שתספק מענה מלא לתחום זה. 2. כמו כן, מומלץ לפעול להשלמת שדרת ניהול הביניים, באמצעות אוש התפקידים החסרים, בהתאם למבנה המומלץ על ידי משרד הפנים, וזאת כדי לחזק את מערך מערכות המידע, לשפר את רמת השירות ולמצער סיכונים תפעוליים ואבטחתיים	1. תגובת מנכ"ל: תפקיד מנהל הדיגיטל עבר לאגף השירות כאגף אחראי על השירות כלפי התושבים בעיר תגובת מנכ"ר: מקדמים יוזמה לשינוי מבנה ארגוני, הנושא תלוי בהחלטת הנהלה ותקציב, קיים לנו מבנה ארגוני מומלץ בתוכנית עבודה של החידה, יש צורך לאשרר ולתקצב בהתאם תקנים 2. תגובת מנכ"ל: תקן ניהול אבטחת המידע אויש לאחחונה על ידי עובדת, אשר תצא בשנה"ע הקרובה לקורס בשנתי בתחום
	מנהל אבטחת מידע	נמצא כי, על אף שהיעדר מנהל אבטחת מידע הועלה כליקוי כבר בשנת 2020 במסגרת סקר הסיכונים, העירייה לא מינתה מנהל אבטחת מידע שיהיה אמון על תחום אבטחת המידע ועל ההתמודדות עם אירועי סייבר פוטנציאליים וממשיים	מומלץ כי העירייה תמנה בהקדם מנהל אבטחת מידע (CISO) אשר יהיה אחראי על גבוש, יישום ופיקוח על מדיניות אבטחת המידע העירונית, וכן על ניהול וטיפול באירועי סייבר פוטנציאליים וממשיים. המינוי יסייע בהבטחת עמידה בהחיות הרגולציה, בהפחתת חשיפות לסיכונים, ובחזוק יכולות ההתמודדות עם איומים טכנולוגיים מתפתחים	תגובת מנכ"ל: תקן ניהול אבטחת המידע אויש לאחחונה על ידי עובדת, אשר תצא בשנת העבודה הקרובה לקורס מקצועי בתחום תגובת מנכ"ר: הוגשה בקשה לתקצב תקן עבור מנהל אבטחת מידע לשנת 2026

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		1. לא מכהן בעירייה ממונה על אבטחת מידע בעל הכשרה ומומחיות מקצועית כנדרש בסעיף 17ב לחוק הגנת הפרטיות ותקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). התפקיד מופקד כיום בידו קב"ט העירייה, אשר אינו עוסק בכך בפועל ואינו מחזיק בידע מקצועי מספק. נושאי אבטחת מידע דיגיטליים מנוהלים בפועל על ידי המנהל"ר, בנוגד להנחיות האסורות כפיפות או תלות בין התפקידים. מצב זה חזר על עצמו גם בביקורת משנת 2001. היעדר ממונה מקצועי ועצמאי מבכיר חשיפה לאירועי אבטחת מידע ולחוסר עמידה בדרישות הדיון. לא קיים כתב מינוי רשמי לממונה על אבטחת מידע, כנדרש בתקנות. בהיעדר כתב מינוי, לא מוגדרות באופן רשמי סמכויותיו, אחריותו והכפפותו של הממונה, ולא מובטחת הקצאת המשאבים הנדרשים למילוי תפקידו. מצב זה עלול לפגוע ביכולת העירייה לעמוד בדרישות החוק, לנהל סיכוני אבטחת מידע בצורה מיטבית, ולהיערך להתמודדות עם אירועי סייבר	1. יש למנות ממונה על אבטחת מידע מקצועי ובעל הכשרה מתאימה, בהתאם לדרישות הדיון והנחיות משרד הפנים. 2. מומלץ כי המינוי יתבצע באופן מסודר ובאמצעות מינוי רשמי ובכתב, בהתאם לדרישות התקנות. כתב המינוי יכלול פירוט סמכויות ואחריות, כולל הכנת נהלי אבטחת מידע, תכנון וביצוע תוכנית בקרה שוטפת, ודיווח על ממצאים להנהלה. 3. יש להבטיח כפיפות ישירה של הממונה על אבטחת מידע להנהלה הבכירה, ללא תלות או כפיפות למנהל מערכות המידע, כדי למנוע ניגוד עניינים. 4. יש להקצות לממונה משאבים הולמים (כוח אדם, כליים טכנולוגיים, הכשרות מקצועיות) לביצוע ישל של תפקידו. 5. יש לבצע בקרה שנתית על עבודת הממונה, לרבות בחינת עמידה ביעדים שנקבעו, ותיקון לקויים שעלו בביקורות קודמות	1. תגובת מנהל"ל: בשלב זה, טרם אייש תפקיד ממונה אבטחת מידע – מיועד למיקוד חוזי בחלק מתקציב 2026 תגובת מנהל"ר: נמצא באחריות מנהל העולה פער שצריך לסגור ב-2026 דרך מיקוד חוזי 2. תגובת מנהל"ל: כתב המינוי הושלם להסמכת העירייה לתקן הכנות ISO27001. 3. בועדת ההיגוי הבאה יועלה נושא כפיפות הממונה להנהלה ללא תלות במנהל"ר 4. בועדת ההיגוי הבאה יושם דגש על נתינת משאבים ראויים לממונה על מנת שיבצע את עבודתו באופן תקין. 5. לאחר מינוי ממונה אבטחת מידע, על מנהל אבטחת המידע לרשום תוכנית בקרה מסודרת, בה תיבחן עבודתו, עמידתו ביעדים ותיקון כלל הלקויים.
	ממונה אבטחת מידע 3.3.4	נמצא כי כנון למועד הביקורת, אף שחלף המועד ליישום הוראות התיקון, טרם מונה הממונה על הגנת הפרטיות (DPO), כנדרש לפי הוראות הדיון וההנחיות הרלוונטיות.	הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למינוי מייד של ממונה על הגנת הפרטיות (DPO) בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע)	תגובת מנהל"ל: תקן ממונה הגנת הפרטיות תוקצב ויבצע בשנת העבודה 2026 במיקור חוץ.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		העיכוב במימני מהווה אי עמידה בהוראות חוק הגנת הפרטיות, וחושף את העירייה לסנקציות משמעותיות מצד הרשות להגנת הפרטיות, לרבות עיצומים כספיים ואחריות אישית של נושאי משרה בכירים	והנחיות הרשות להגנת הפרטיות, וזאת לשם הבטחת עמידה בדרישות הדיון, והפחתת חשיפה לסיכונים משפטיים וארגוניים	
3.4.2	דיווח לרשות להגנת הפרטיות	בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שבמקרה של אירוע פירוט האצטר"ם שנגקטו בעקבות האירוע. לרשות, עמידה בדרישה זו פוגע בשקיפות וביכולת הפיקוח היעדר עמידה בהוראות, עלול להיות הפרה חוקית הגוררת של הרשות המוסמכת, ומגדיל את הסיכון לפגיעה בפרטיות עיצומים כספיים, ומגדיל את הסיכון לפגיעה בפרטיות החושפים לסנקציות משפטיות ולפגיעה באמון הציבור בעירייה	מומלץ כי העירייה תפעל לתיעוד מלא של כלל הדיווחים המועברים לרשות להגנת הפרטיות במקרה של אירוע אבטחת מידע חמור, כולל פירוט האצטר"ם שנגקטו בעקבותיו. תיעוד זה ישמש לצורכי בקרה וביקורת, יחזק את השקיפות כלפי הגורמים המפקחים, ויסייע באמצום החשיפה לסנקציות משפטיות ולפגיעה באמון הציבור בעירייה	תגובת מנכ"ל: כיוון שעוד לא היה אירוע, לא היה על מה לדווח. לאחר מינוי הממונה ועברו אירועים ויתעדו כנדרש. תגובת מנכ"ר: נמצא בתוכנית עבודה של מנכ"ל לשנת 2026
3.4.3	התחייבות לעירובון	נמצא כי העירייה לא הכינה מסמך הגדרות מאגר, כנדרש בתקנה 2(א) לתקנות. בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד הכולל את כל העניינים המחוויבים על פי התקנה, לרבות פירוט סוגי המידע הכלולים במאגרי המידע של העירייה, בהתאם לרשימת סוגי המידע, המהווים מידע בעל רגישות מיוחדת לפי סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות. היעדר מסמך הגדרות מאגר מפחית את היכולת לנהל את המידע באופן מבוקר, עלול להוביל לפערים באבטחת המידע, ומגדיל את הסיכון להפרות חוק ולפגיעה בפרטיות התושבים.	מומלץ כי העירייה תכין ותעדכן מסמך הגדרות מאגר לכל אחד ממאגרי המידע שבבעלותה או בשליטתה, בהתאם לדרישות תקנה 2(א) לתקנות אבטחת מידע. המסמך יכלול את כל העניינים הנדרשים על פי התקנה, ובפרט פירוט סוגי המידע הכלולים במאגר, בשים לב לרשימת סוגי המידע המהווים מידע בעל רגישות מיוחדת לפי סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות. תיעוד מלא ומעודכן של מסמך הגדרות המאגר יסייע בניהול תקין ומבוקר של המידע, יצמצם סיכונים לאבטחתו, ויתרום לעמידה בדרישות החוק והתקנות.	תגובת מנכ"ל: תקן ממונה הגנת הפרטיות ותקצב ויבוצע בשנה"ע 2026 במיקור חוץ
3.4.4	בחינת יישום עיקרי התיקון	נמצא כי העירייה טרם השלימה את יישום עיקרי התיקון 13. אף שנעשו צעדים ראשוניים בתחום אבטחת המידע, נמצאו פערים מהותיים בהטמעת הדרישות החדשות, לרבות בנושא רישום דיווח על מאגרי מידע, מינוי ותפקוד ממונה על הגנת הפרטיות (DPO) ועוד	העירייה תפעל להשלמת יישום דרישות התיקון 13, לרבות עדכון ורישום מאגרי המידע, מינוי ואישוי תקין של ממונה על הגנת הפרטיות ופיתוח נהלי עבודה מותאמים. יש לקדם את סגירת הפערים בהקדם, על מנת להבטיח עמידה מלאה בחובות הדיון ויצמצם חשיפה לסנקציות, קנסות ופגיעה תפעולית	תגובת מנכ"ר: העירייה תשלים את כלל החסורים על מנת לעמוד בדרישות החוק.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.5	נהלים	נכון למועד הביקורת, העירייה מתנהלת ללא נהלי אבטחת מידע פרטניים, לפי התחומים השונים, זאת בניגוד לתקנות. היעדר נהלים, באמור, מעלה סיכון לפגיעה בפרטיות המידע של תושבי העיר, לחשיפה של מידע רגיש, וכן לא עמידה בדרישות הדיון, דבר שעלול לחשוף את העירייה לאחריות משפטית וסנקציות מצד רשות הגנת הפרטיות	מומלץ כי העירייה תגבש ותאשר בהקדם נהלי אבטחת מידע מפורטים לכלל תחומי הפעילות הרלוונטיים, בהתאם לדרישות התקנות ולתקן ISO 2700. הנהלים יכללו, בין היתר, ניהול הרשאות גישה, גבוי ושיחזור מידע, טיפול באירועי אבטחת מידע, ניהול סיכונים, אבטחה פיזית, ניהול ספקים והמשכיות עסקית. כמו כן, יש להבטיח הטמעה והדרכת עובדים ליישום הנהלים בפועל	תגובת מנכ"ל: נהלי אבטחת המידע הושלמו לאחרונה במסגרת הכנות להסמכת העירייה לתקן ISO27001 תגובת מנכ"ל: יוצאו גיבוי ותיקוף נהלים של גישה למאגרים.
3.6	מדיניות אבטחת מידע	נמצא כי העירייה לא קיבעה מדיניות אבטחת מידע כתובה ומאושרת, וזאת בניגוד להנחיות והסנדרטים החלים על רשויות ציבוריות	1. הביקורת ממליצה, כי העירייה תגבש ותאשר בהקדם מדיניות אבטחת מידע סדורה, בהתאם להנחיות לתקן ISO 27001 ולהמלצות מבקר המדינה. המדיניות תכלול את עקרונות הפעולה והכללים המנחים את הרשות בתחום אבטחת מידע וסייבר, בהתאמה להערכת סיכונים עדכנית ולצרכים התפעוליים של העירייה. 2. יש להבטיח כי המדיניות תזכה לאישור הנהלת העירייה, תוגש לכלל העובדים, ותשמש בסיס לנהלי עבודה, הכשרות, בקרה ותיעוד, בחלק ממערך ניהול אבטחת מידע אחראי, עדכני ויעיל	1. תגובת מנכ"ל: מדיניות אבטחת המידע הושלמה לאחרונה במסגרת הכנות להסמכת העירייה לתקן ISO27001 תגובת מנכ"ל: יוצאו ותיקוף ע"י ה"ועמ"ל שית בחודש 09 במסגרת הסמכה לתקן ISO27001 2. בוועדת ההיגוי שתבואע ברבעון הראשון של 2026 הותכנית תוצג להנהלה, במידת הצורך יבוצעו שינויים בתוכנית אשר יהיו כפופים לצרכים של העירייה.
3.7	תוכנית אבטחת מידע	נמצא כי העירייה לא גיבשה תוכנית עבודה שנתית או רב שנתית בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר. היעדר תוכנית עבודה מהווה ליקוי מהותי בהתנהלות הרשות בתחום אבטחת המידע והסייבר, ומשמעותו פגיעה ביכולת לזהות סיכונים מבעוד מועד, להיערך אליהם, ולפעול באופן שיטתי ובקור לאמצאים חשופים. כמו כן,	1. יש לגבש תוכנית עבודה רב שנתית ומפורטת בתחום אבטחת המידע, בהתאם להנחיות משרד הפנים, לזרם מבקר המדינה ולתורת ההגנה בסייבר. יש לכלול בתוכנית: ▪ המדרת יעדים ומטרות מידים בהתאם לאסטרטגיה הארגונית.	1. תגובת מנכ"ל: תוכנית העבודה לאבטחת המידע וההגנה בסייבר הושלמה לאחרונה במסגרת הכנות להסמכת העירייה לתקן ISO27001.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		קיים חשש לאי-עמידה בהוראות רגולציה מחייבות ולהשלכות תפעוליות, תדמיתיות ומשפטיות במקרה של אירוע אבטחת מידע	- מיפוי סיכונים ואיומים, והגדרת פעולות להפחתתם. - קביעת פרויקטים ופעולות מרכזיות, לרבות שדרוג מערכות, הטמעת בקורות, הדרכות ובדיקות חדירה. - תכנון משאבים (תקצוב נוח אדם) ולוחות זמנים לביצוע. - מנגנוני בקרה ומדדי הצלחה למדידת יישום התוכנית. יש לאשר את התוכנית בהנהלת העירייה, ולעדכן אותה באופן שוטף בהתאם לשינויים טכנולוגיים, ארגוניים ורגולטוריים, תוך הבאת עדכונים מהותיים לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים 2. יש לאשר את התוכנית בהנהלת העירייה, ולעדכן אותה באופן שוטף בהתאם לשינויים טכנולוגיים, ארגוניים ורגולטוריים, תוך הבאת עדכונים מהותיים לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים	תגובת מנכ"ר: יוגבש תמצוב ליישום תוכנית העבודה לתכנון יוצגו באופן מלא לכלל ההנהלה שבוועדת ההיגוי על מנת ליישר קו עם כלל העובדים בעירייה.
		בניגוד לדרישות תקנה 5, העירייה לא ביצעה מיפוי עדכני ומלא של כלל נכסי המידע שברשותה, סוגי המידע, מיקומו, הממשקים והמערכות המעבדות אותו, וכן רמות ההרשאה והגישה. מצב זה מקשה על קבלת תמונת מצב מלאה לצורך ניהול סיכונים, איתור פגיעויות ותכנון פעולות להגנת המידע. העדר מיפוי עדכני, או החזקתו באופן חלקי בלבד, עלול לפגוע ביכולת הארגון לנהל את מאגרי המידע באופן מאובטח, להקשות על איתור תקלות ואיומים, ולהוות הפרה של דרישות הדיון לרישום המאגרים	1. על העירייה לבצע מיפוי עדכני ומלא של נכסי המידע בהתאם לדרישות תקנה 5 לתקנות הגנת הפרטיות. המיפוי יכלול את סוגי המידע, מיקומו, אופן עיבודו, מקורותיו, ייעודו, הממשקים, ורמות ההרשאה, ויתעדכן בהתאם לשינויים טכנולוגיים או ארגוניים. מומלץ כי עם השלמת המיפוי יוקם "תיק אתר" מקיף, שיכלול פירוט על כלל רכיבי התשתית, המערכות, הממשקים והתהליכים המחוברים, לרבות תיעוד שינויים, ניהול הרשאות ותצורת המערכות. יומן זה יתעדכן באופן שוטף, ויהווה כלי עבודה מרכזי להעברת ידע, ניהול סיכונים ובקרה 2. מומלץ כי עם השלמת המיפוי יוקם "תיק אתר" מקיף, שיכלול פירוט על כלל רכיבי התשתית, המערכות, הממשקים והתהליכים המחוברים, לרבות תיעוד שינויים, ניהול הרשאות ותצורת המערכות. יומן זה יתעדכן באופן שוטף, ויהווה כלי עבודה מרכזי להעברת ידע, ניהול סיכונים ובקרה	1. תגובת מנכ"ל: המיפוי קיים אבל יש צורך בעדכון מנהלי מאגרים\פרטי מאגרים. באחריות ה-DPO לבצע מיפוי כולל של כלל המאגרים בהתאם לדרישות החוק תגובת מנכ"ר: יבוצע מיפוי עדכני של כלל המאגרים ועדכון של מנהלי מאגרים ברגע שה-DPO יכנס לעבודה. 2. לאחר המיפוי של ה-DPO תיבחן אופציה של יצירת "תיק אתר" ע"י המנמר בו הוא ישרקף ארכיטקטורת רשת,

תמונת המבוקרים	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	שם הסעיף	הסעיף בדוח
רישיונות, הרשאות, בקורות למחשבים וכו' 1. תמונת מנכ"ל: העירייה ביצעה לאחרונה סקר סיכונים ומבדקי חדירות בחלק מתהליך ההסמכה, ותשלום תכנית עבודה רב שנתית להתמודדות עם תחום זה תמונת מנכ"ר: תגובש תכנית עבודה רב שנתית ואישור התקציב 2. לאחר גיבוש התוכנית, יוצעו יעדים לביצוע, בוועדות ההגיו תעלה שאת התקציב כמו גם בקרה על הנעשה לאחר שיוחלט מי מהגורמים אמון על איזו המלצה. 3. העירייה ביצעה 2 וועדות הגיו בראשות המנכ"ל, המנכ"ר, ממונת אבטחת מידע (מ"מ), גבר ומשאבי אנוש.	1. מומלץ כי העירייה תקפיד על ביצוע סקרי סיכונים אבטחת מידע לכלל מערכות המידע והמאגרים בהתאם להוראות הדיון. הסקר יכלול מפיץ וסיווג של נכסי המידע, הערכת רמת סיכון (סבירות וחומרה), בחינת פערים בהגנה, והמלצות למענה מיטבי. 2. מומלץ כי העירייה תקבע מנגנון סדור ומחייב ליישום ומעקב אחר המלצות סקרי הסיכונים. המנגנון יכלול קביעת לוחות זמנים ליישום, הקצאת משאבים מתאמים, הגדרת גורם מופקד על כל המלצה, ובקרה תקופתית לבחינת עמידה בעדלים. מהלך זה יבטיח שהפערים שזוהו יסגרו בפועל, וימנע הישנות מצב שבו ליקויים מהותיים נותרים ללא טיפול לאורך זמן. 3. מומלץ כי העירייה תקיים ועדת הגיו לאבטחת מידע בראשות גורם ניהולי בכיר, בהשתתפות נציגי אגף מערכות מידע, ייעוץ משפטי, משאבי אנוש ותחומים רלוונטיים נוספים. הוועדה תהווה גוף מתכלל לקביעת מדיניות, לאישור תוכניות עבודה, למעקב אחר יישום המלצות סקרי סיכונים ומבדקי חדירה, ולבחינת איומים חדשים ושינויים טכנולוגיים. פעילות הוועדה תסיע להבטיח עמידה בדרשות הדיון, סגירת פערים בזמן, וטיפול מתמשך ברמת ההגנה על מערכות המידע והגנת הפרטיות בעירייה.	1. סקר הסיכונים המקיף האחרון בתחום אבטחת המידע נערך בעירייה בשנת 2020, כך שחלפו 5 שנים מאז, במהלכן לא נערכו סקרים נוספים. 2. המלצות סקר הסיכונים משנת 2020 לא יושמו, ולא בוצעו השיפורים הנדרשים במערכות המידע ובנהלי אבטחת המידע של העירייה. במבט לאחור, העמידה החלקית בלבד בדרשות הדיון והתקנות לאורך 5 השנים האחרונות יצרה מצב שבו פערי האבטחה שזוהו כבר בעבר, לא נסגרו, וחלקם אף העמיקו. בתקופה זו חלו התפתחויות טכנולוגיות נרחבות, לצד עלייה מתמדת במורכבות ובחדירות של איומי הסייבר. 3. בניגוד להוראות סעיף 5 לתקנות ולתוספת השלישית לחוק, העירייה לא ערכה סקרי סיכונים אחת לשנה וחצי, ולא ערכה בדיקות חדירות למערכות המידע. 4. בהיעדר סקר סיכונים ומבדקי חדירות כאמור, העירייה לא עומדת בדרשות הדיון והנהלים, ואף יהיה קושי לזהות ולהעריך את הסיכונים הממשיים המאיימים על מערכות המידע שבפרשותה, דבר העלול לחשוף אותה לאירועי אבטחת מידע חמורים, לפגיעה בפרטיות הציבור ולסיקים ארגוניים, משפטיים ותדמיתיים.	1. מבדקי חדירות	3.9.3.1
1. תמונת מנכ"ל: הסקר שבוצע משמש אותנו לתקוין ליקויים.	1. מומלץ ליקיים מבדקי חדירה תקופתיים למערכות המידע, לפחות אחת לשנה וחצי, בהתאם לדרשות הדיון והנהלים.	1. בחודש מאי 2025 נערכו בעירייה לראשונה מבדקי חדירה למערכות המידע. הבדיקות העלו ליקויים רבים, חלקם ברמת סיכון גבוהה, המעידים על פגיעות משמעותיות בהגנה על מערכות ומידע רגיש.	מבדקי חדירות	3.9.3.1

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		2. הממצאים הצביעו, בין היתר, על שימוש בפרוטוקולי תקשורת לא מאובטחים או מיושנים, הגדרות שמגויות או חסרות במערכות, ואי-הטמעת עדכוני אבטחה קריטיים – פערים העלולים לאפשר לתוקף חיצוני או פנימי לחדור למערכות, לשבש את פעולתן או לגשת למידע חסוי. 3. היעדר מבדקי חדירה עד למועד זה חזקן את הסיכון, לכן, שהליקויים הצטברו לאורך זמן ללא זיהוי ותיקון, והותיר את העירייה חשופה לאיומי סייבר משמעותיים	2. יש להקיף על טיפול מיידי בליקויים שזוהו, תוך תיעוד טיפול בליקויים בעלי רמת סיכון גבוהה, וביצוע בדיקות חוזרות לוודא הסרת הפגיעות. ביצוע מיידי של פעולות מתקנות ובכלל: עדכון שרתים, חסימת פרוטוקולים מיושנים, חיזוק בקרת התקשורת בין המערכות, והקשחת הגנת התחנות וציוד ההדפסה. חיזוק ההגנות על הגישה מרחוק הטמעת אמצעי אמות חזקים (כגון: אימות דו-שלבי) ובקורות נוספות לכל גישה חיצונית. 4. מומלץ לשלב את ממצאי מבדקי החדירה בתוכנית העבודה השוטפת של אבטחת המידע, כחלק ממערך כולל לניהול סיכונים ושיפור רצף של ההגנות ומעקב אחר תיקון הליקויים. 5. קיבוע מנגנון ליישום המלצות מבקרי הסיכונים ובדיקות החדירה כולל קביעת אחריות ברורה לכל ליקוי, מעקב אחר סטטוס הטיפול, דיווח מסודר להנהלה עד לסגירתו המלאה	2. תגובת מנכ"ר: בוצע 2 מבדקים בשנת 2025 תשתית ואפליקטיבית. ישולבו בתוכנית העבודה השנתית מבדקים תקופתיים כולל תקציב. 3. יגובש מנגנון שיתפעל באופן מיידי ליקויים שמזוהים (עדכון שרתים, חסימת פרוטוקולים וכיו"ב) 4. יוכנסו לתוכנית העבודה השוטפת ממצאים, על מנת למזער סיכונים ולתפעל בצורה היעילה ביותר 5. ייכתב נוהל עבודה מסודר פר ליקוי, בו ידוע על מי האחריות לטיפול בליקוי, מעקב אחר סטטוס וגם דיווחים על כך לוועדת ההיגוי.
		כדי לחזק את מערך ההגנה של מערכות המידע העירוניות, מומלץ כי העירייה תיישם מכלול אצדים טכנולוגיים וארגוניים: ☑ שרתים לא מעדכדכנים – יש להטמיע תהליך סדור לעדכון מערכות הפעלה ותוכנות, הכולל התיקנת עדכוני אבטחה באופן שוטף ומבוקר. מומלץ להיעזר במערכות ניהול עדכונים (Patch Management) ולבצע ניטור רצף זיהוי שרתים לא מעדכדכנים; חוסר בבקורות הגנה על תקשורת בין מערכות – יש ליישם מנגנוני האפנה עדכניים (כגון TLS 1.2) ☑	תגובת מנכ"ר: בוצע מבדקי ב- 2025. 1. שרתים לא מעדכדכנים- הנושא בטיפול שוטף, נשאר 2 שרתים 2. חוסר בבקורות הגנה על תקשורת בין מערכות - השימוש בתקשורת בלתי מאובטחת קיים רק לשיחות של דורשים רמת אבטחה גבוהה ולא מהווים סיכון.	
		בדיקות החדירה שבוצעו העלו כי מערכות המידע העירוניות חשופות למספר נקודות תורפה מהותיות, חלקן ברמת סיכון גבוהה, המאפשרות חדירה למערכות, גישה למידע רגיש ושיבוש פעולות השיחות העירוניות, ובכללן: שרתים לא, חוסר בבקורות הגנה על תקשורת בין, גישה מרחוק ללא הגנות מספקות, שימוש בשיחות ישנים ולא מאובטחים, דליפת מידע רגיש דרך אחרי אינטרנט אן, הגנה חלשה על תחנות עבודה, ניהול הדפסות ללא אבטחה.	דוח תשתיות	3.9.3.2

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
			ומעלה) לכלל התקשורת הפנימית והחיצונית, ולבחון שימוש ב-VPN מוצפן לתקשורת בין מערכות קריטיות; ☒ גישה מרחוק ללא הגנות מספקות – יש לחזק את מנגנוני הגישה מרחוק באמצעות יישום אמות רב-שלבי (MFA), שימוש בחומות אש (Firewalls) מתקדמות, הגבלת כתובות IP מורשות ובקרה שוטפת על ניסיונות חיבור; ☒ שירותים ישנים ולא מאובטחים – יש להפסיק את השימוש בפרוטוקולים ישנים (כגון TLS 1.0/1.1 ו-SMB1), ולהעביר את כלל השירותים לתקשורת מאובטחת בעדכונים עדכניים בלבד; ☒ דליפת מידע רגיש דרך אתרי אינטרנט או אפליקציות – יש לבצע סריקות קבועות לאיתור חשיפות מידע (Data Leakage Scans), להגביל גישה באמצעות בקורות הירשאות, ולודא שמידע רגיש מוצפן ואינו נגיש לגורמים חיצוניים; ☒ הגנה חלשה על תחנות עבודה – יש להקשוח את תחנות העבודה (Hardening) באמצעות הגבלת התקנת תוכנות לא מורשות, התקנת אנטי-וירוס/EDR מתקדם, והגדרת הרשאות משתמש בתאם לזכרון (Least Privilege); ☒ ניהול הדפסות ללא אבטחה – מומלץ ליישם מנגנוני הדפסה מאובטחת (Secure Print), הכוללים זיהוי המשתמש לפני שחרור ההדפסה (באמצעות קוד אישי או כרטיס עובד), וכן להצפין את המידע המועבר למדפסות ולבקר את השימוש בציווד	3. גישה מרחוק ללא הגנות מספקות- קיימת הפרדה לבעלי גישה מרחוק בגישה למשאבים פנימיים. 4. שימוש בשירותים ישנים ולא מאובטחים- הנושא יטופל במסגרת שדרוג גרסאות של מערכות הפעלה בשרתי הערייה 5. דליפת מידע רגיש דרך אתרי אינטרנט או אפליקציות- אין שימוש בפרוטוקול מידע לא מוצפן בשרתים שמכילים מידע רגיש 6. הגנה חלשה על תחנות עבודה- ישנה ערכת הגנה מספקת באמצעות מערכת XDR בכל תחנה בארגון, במידה ותחנה מכילה מידע רגיש תיבדק אופציה להצפנת מידע במחשב 7. המדפסות נמצאות בתוך המשרדים, לכן אין סכנה שזה יעבור דרך מישהו לא מורשה.

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	עיקרי הממצאים	שם הסעיף	הסעיף בדוח
תגובת מנמ"ר: 1. בואע ב-2025- הפערים שנמצאו כבר תוקנו ע"י הספק א.ש בינה 2. תגובת תוכנית מסודרת עבור בדיקות אפליקטיביות בהתאם לדרישות הדיו 3. תתבצע בדיקה של כל השרתים שפופים לאינטרנט ובהתאם לכך יתבצע שינוי בהודעות השגאה	1. מומלץ כי העריייה תפעל באופן מידי לתיקון כלל החולשות שזוהו במבדקי החידרות, תוך מתן עדיפות ללקויים קריטיים העלולים לאפשר חידרה ישירה למערכות או גישה למידע רגיש. 2. יש לבצע עדכון ספריות ומשתמשים, כגון: מניעת העלאת קבצים דוֹגניים, הטמעת כותרות אבטחה נדרשות והפעלת הגנות CSRF, וכן להגדיר עוגיות משתמש עם דגלי Secure ו-HttpOnly. 3. בנוסף, מומלץ לצמצם חשיפת מידע טכני בהודעות שגיאה, ולהקשיח את תצורת שרתי האינטרנט, כך שתאפשרו אך ורק פרוטוקולים ושיטות תקשורת נדרשות.	1. הממצאים שעלו במבדקי החידרות מצביעים על פערים משמעותיים בהגנת מערכות הערייה, העלולים לחשוף את הארגון לסיכונים סייבר ממשיים, חולשות קריטיות, כגון: אפשרות להחדרת סקריפטנים דוֹגניים, העלאת קבצים לא מבוקרת והיעדר הגנות העשוי לאפשר לתוקפים גישה לא מורשית, השתלטות על חשבונות משתמשים ואף חדירה למערכות פנימיות. 2. לצד זאת, שימוש בספריות מיושנות, היעדר כותרות אבטחה והגדרות שמיות של שרתי אינטרנט מחלישים את שכבות ההגנה ויוצרים חשיפה לניצול חולשות מוכרות. חשיפת מידע טכני בהודעות שגיאה מגדילה את יכולת התוקפים למפות את המערכות ולהות נקודות תורפה נוספות. שילוב לקויים אלה מגביר את הסיכון לפגיעה בפרטיות המידע של החושבים, לשיבוש השרתים העריכיים ולפגיעה באמון הציבור בערייה	דוח אפליקטיבי	3.9.3.3
תגובת מנמ"ר: 1. בואע בדיקת שולחן ואג נקי ב-2025 2. תגובת תכנית עבודה שנחתה יוצאו ביקורות יישום נהלי אבטחת מידע כחלק מסעיף 2 מרבית ארונות התקשורת 4. נמצאים בתוך משרדים של עובדים, מה שמונע מאיתנו את האפשרות לשים מצלמות (פגיעה בפרטיות).	1. מומלץ כי העריייה תערך סקר סיכונים אבטחה פיזי מקיף, שיבחן את כל אתרי הערייה, שבהם מאוחסנים או מעובדים מאגרי מידע. 2. יש להקשיח את ההגנה על ארונות התקשורת ובכלל זאת, האבטח בחדרים נעולים, התקנת מצלמות אבטחה בסביבתם, ומעקב אחר מורשי הגישה הפיזית אליהם. 3. יש למנוע גישה בלתי מבוקרת של עובדי קבלן לחדרי שרתים וחדרים רגשים. 4. יש לקיים סקרי בקורות גישה תקופתיים, שיבחנו מי מחזיק במפתחות או הרשאות כניסה לחדרים רגשים, והאם יש הצדקה לשמירתן.	1. לקויים שהומלצו לטיפול כבר בשנת 2020 לא תוקנו, וחלקם אף נמשכים עד היום. כך, לא נערך בערייה סקר סיכונים אבטחה פיזי, וארונות התקשורת אינם מאובטחים. 2. לא מבוצעים סקרי בקורות גישה על חדרים רגשים, דבר שמגביר את החשיפה לכניסות לא מורשות ולפגיעה בציוד ומידע. 3. בערייה לא נקבעה מדיניות סדורה בנושא שמירת שולחן עבודה נקי ואחסון מאובטח של מסמכים פיזיים, ולא מתבצעת בקרה שוטפת על יישום ההנחיות בתחום זה	אבטחת פיזית וסביבתית	3.10

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
			5. להגדיר נוהל מחייב לעובדים לשמירה על שולחן עבודה נקי, ומניעת השארת מסמכים רגילים ללא השגחה. 6. לקבוע מדיניות מסודרת לאחסון מידע רגיש, תוך שמוש בארונות ומגירות נעולים עם בקרת גישה. 7. לקיים בדיקות סדירות מטעם מחלקת אבטחת מידע, לצורך ווידוא יישום הנהלים והטמעת סטנדרטים עדכניים	5. קיים נוהל "שולחן נקי", שבהדגרה ועבר לעובדים בצורה של "שיתופן" במייל. 6. כחלק מהנהלים יש חלק של אחסון מידע רגיש, לאחר שהמחשוב ביחד עם מנהלי המאגרים והועמ"שית נגבש מודל לפי צרכי העירייה, נכלל להטמיע נוהל זה בעבודת השוטפת 7. יוכנסו לתוכנית עבודה בדיקות תקופתיות, שמתרתן לוודא שאכן הנהלים מיושמים בשטח או לחלופין לעדכן או לשנות אותם לפי רמת ההבנה והאורך בעירייה.
3.11	ניהול הראוה גישה	1. ניהול הראוה גישה בעירייה מתבצע באופן ידני ובלתי מבוקר, כאשר פתיחה וסגירה של הראוה נעשות באמצעות מילים לא מתועדים ממנהלים ישירים, ללא נוהל סדור, ללא מערכת לניהול הראוה וללא מנגנון בקרה מתועד. גם סקר בקרת גישה ל־Active Directory, המתבצע אחת לחודש, אינו מתועד באופן שיטתי. 2. לא קיים ממשק מסודר בין אגף מערכות מידע למחלקת משאבי אנוש; הבקרה על עובדים שסיימו העסקתם מתבצעת רק אחת לחודש ביוזמת	5. לקבוע נוהל סדור לניהול הראוה גישה בהתאם לדרישות תקנה 8, הכולל תהליך מובנה ומתועד לפתיחה, שינוי וסגירה של הראוה. 2. להקים ממשק עבודה מובנה עם אגף הון אנושי, שיבטיח עדכון מיידי של הראוה עם קליטת עובד, שינוי תפקיד או סיום העסקה. 3. להפעיל באופן מחייב סופסי קליטה וטוילים כחלק מתהליך מסודר, לרבות חתימת מנהל ישיר, משאבי אנוש והמנהל ר.	תגובת מנהל: 1. ניהול הראוה גישה וכניסת/יצאת עובדים מהארגון אינו מתבצע כיום בתהליך עבודה סדור ("טופס טוילים"), המאפשר פתיחה וסגירת תיקיות לצפייה/עריכה וכי. הנושא יתוקן. תגובת מנהל ר: זגובש נוהל מסודר של ניהול הראוה ותהליך מתועד לפתיחה, שינוי וסגירת הראוה.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
3.13 הנדרסה חברתית והדרכות	שם הסעיף	המנכ"ר, ובכך עלולים עובדים שפרשו להמשיך להחזיק בהרשאות פעילות.	4. להבטיח תיעוד מסודר של סקרי בקרה הגישה ל-AD, ולשלבם כחלק מדוחות בקרה תקופתיים המובאים להנהלה.	2. ממשיך עבודה מובנה לעדכון מייד בן משאבי אנוש ומחשוב- תלוי תקציב וממשיקים טכנולוגיים מצד ספקיות.
		3. על אף קיומם של טופסי קליטה וטיולים, הם אינם מופעלים באופן מחייב או סדור, ולכן לא מתקיימת בקרה מלאה על החזרת ציוד וביטול הרשאות בעת סיום העסקה.	5. לקיים בקרות תקופתיות יזומות (לפחות אחת לרבעון) על כלל מערכות הליבה, לודא התאמת ההרשאות לתפקידי העובדים בפועל.	3. קיים טופס טיולים נכנס\יוצא
		4. לטופס הקליטה לא מצורף נספח אבטחת מידע.	6. לשקול הטמעת מערכת לניהול זהויות והרשאות מרכזית (IAM), אשר תאחד את ניהול ההרשאות בכלל מערכות העירויה, ותאפשר שקיפות ובקרה מלאה	4. תגובש תוכנית עבודה מסודרת הכוללת ביקורות תקופתיות ותיעודים מבקורות גישה
		5. לא מתבצעת בקרת הרשאות תקופתית למערכות הליבה, כך שאין ודאות שההרשאות תואמות את תפקידי העובדים בפועל.		5. ייכנסו לתוכנית עבודה שנתית בדיוקיות יזומות עבור הרשאות ובדיקת התאמה בין הרשאות לתפקיד העובד.
		6. לכל מערכת בארגון מנגנון הרשאות נפרד, ללא ניהול אחוד או בקרה מרכזית, מצב המגדיל את המורכבות ואת פוטנציאל הטעויות		6. תישקל אופציה למערכת IAM בהמשך.
		1. בעירויה לא קיים תהליך סדור להדרכת עובדים והעלאת מודעות בתחום אבטחת המידע בכל שלבי העסקה בתחילת עבודה, באופן תקופתי ובסיומה.		
	שם הסעיף	2. ההנחיות הקיימות מועברות באופן לא מתועד, והעובדים אינם מדרשים לאשר בחתימתם היכרות עם נוהל אבטחת מידע מחייב.	1. לגבש תוכנית הדרכה סדורה בהתאם לדרישות תקנה 7, הכוללת הדרכות קבועות בתחילת עבודה, הדרכות תקופתיות, והדרכה בסיום העסקה.	1. בוצעה הדרכה לעובדים ב-2025 - ההדרכה אכן התקיימה (הדרכה 1 לשנת 2025) תגובש תכנית ל-2026 להדרכות מודעות שנתיות, כרגע אין תכנית מסודרת, התוכנית תיבנה בהתאם לתקציב.
		3. לא מבוצעים תרגילים או פעילויות מעשיות (כגון סימולציות פישוג) להעלאת המודעות לאיומים בסייבר, ונכנסים או הדרכות פרונטליות מתקיימים לעיתים רחוקות מאוד.	2. לחייב כל עובד בחתימה על הצהרה, כי עבר הדרכת אבטחת מידע והוא מכיר את נוהלי הארגון.	2. כרגע החתמה עבור הצהרת ידיעת נהלים הינה עבור עובדים חדשים, תיבחן עם ועדת ההיגוי, הדרך הישילה
		4. לא קיימות לומדות מקוונות או מערכי הדרכה דיגיטליים הנגישים לעובדים באופן שוטף, ואין קמפיינים יזומים בנושא מודעות להתקפות פישוג	3. להטמיע לומדה דיגיטלית בנושא אבטחת מידע כחלק אינטגרלי מנהלי קליטת עובדים חדשים, כך שלא יופתחו הרשאות משתמש עד לסיום ההדרכה.	
			4. לפתח מערכי הדרכה מקוונים נוספים הנגישים לעובדים באופן שוטף, כדי לאפשר רענון ידע והעמקת מודעות לאורך זמן.	
			5. לקיים תרגילי מודעות יזומים, לרבות קמפיינים להתמודדות עם מתקפות פישוג, כדי לשפר את יכולת הזיהוי והתגובה של העובדים.	

**הנדסה
חברתית
והדרכות**

3.13

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
			6. לתעד את כלל ההדרכות, ההשתתפויות והעמידה בדרישות ההכשרה, ולבצע בקורה תקופתית על יישום התוכנית	ביותר לבצע זאת עבור כלל עובדי העירייה תגובת מנכ"ל: נכנסו לתקציב 2026 לומדות מקוונות, כמו גם גיווש של תכנית מסודרת עבור הדרכות שנתיות 4. הדרכות שזמינות באופן קבוע זה עניין של תקציב, באחריותו להעביר לפחות הדרכה 1 פרונטלית או זום לעובד פר שנה, כפי שבוצע ב2025. 5. בוצע בעירייה קמפיין פייסינג בחודש 11, נשלח שיחופון לנכשלים, וברגע זה עומד במציאת תקציב, על מנת לבצע עבור הנכשלים הדרכה ייעודית 6. קיים תיעוד להדרכה שבוצעה בשנת 2025 דרך יועץ חיצוני "טריאד" בתהליך ההסמכה לתקן.
		1. בנוגע לרשימת מאגרי המידע שהועברה לביקורת, עלה כי: לא מופיע מידע על קבלת נתונים שוטפת ממופיים ציבוריים, מה שעלול להצביע על חוסר תיעוד או היעדר עדכון שוטף של רשימת המצאי.	1. לעדכן את רשימת המאגרים, כך שתכלול מידע מלא על מקורות המידע, לרבות חיבורים קבועים לגופים חיצוניים, אם קיימים. 2. לבדוק את האורך והצדקת ההחזקה במאגרים שהבעלות עליהם אינה ברורה, ולפעול להסדרה משפטית וטכנית במידת האורך.	תגובת מנכ"ר: 1. ימופו ויעודכנו כלל המאגרים 2. יצמצמו מאגרים לא רלוונטיים 3. תמבש תוכנית עבודה עבור ביניה ועדכון מאגרים לפחות אחת לשנה בנפוף לדיון

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		- קיימים מאגרים שבהם ההערות מצביעות על חוסר בהירות בבעלות או באורך (למשל מאגר שאינו שייך לעירייה, אך העירייה מחזיקה בו). - רוב המאגרים רשומים בתאריכים ישנים מאוד (2001-2002), ללא אינדיקציה לעדכון רישום או התאמת המידע לשינויים שחלו במטרות השימוש, סוגי המידע או מבנה המערכות. מצב זה עשוי להצביע על אי עמידה בדרישה לעדכון שוטף של הרישום והחיסוד. - רשימת מאגרי המידע שנמסרה אינה כוללת את כלל הרכיבים הנדרשים במסמך "הגדרות מאגר" לפי סעיף 2 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). חסרים פרטים מהותיים, כגון: תיאור מפורט של פעולות איסוף ושימוש, פרטי העברת מידע לחו"ל, פירוט פעולות עיבוד על ידי מחזיקים, הסיכונים העיקריים ואופן ההתמודדות עמם, ושמות בעלי התפקידים הנדרשים (מנהל המאגר, מחזיק המאגר, ממונה אבטחת המידע). - רשימת מאגרי המידע המפורסם באתר האינטרנט של העירייה אינה מלאה וכוללת רק 9 מ-11 המאגרים הרשומים והפעילים	3. לשקול עדכון הרישום והנתונים עבור מאגרים ותיקים, במיוחד כאשר נעשו בהם שינויים מהותיים בתכולת המידע או במטרות השימוש. 4. יש לקבוע מנגנון לבחינה ועדכון של רישום ותיק המאגרים לפחות אחת לשנה או עם כל שינוי מהותי במבנה, במטרות או בסוגי המידע. 5. יש להכין לכל מאגר מסמך "הגדרות מאגר" מלא, בהתאם לסעיף 2 לתקנות, הכולל את כל הרכיבים הנדרשים: תיאור איסוף ושימוש, מטרות, סוגי מידע, העברות לחו"ל, פעולות עיבוד, סיכונים והתמודדות, ופרטי בעלי התפקידים	4. בתחילת עבודתו של ה-DPO יידרש ממנו לקבוע מנגנון ביחד עם מנהלי המאגרים עבור עדכון המאגרים באופן שנתי בתחילת עבודתו של ה-DPO. 5. יידרש ממנו לבצע מסמך "הגדרת מאגר" עבור כל מאגר קיים ביחד עם מנהלי המאגרים.
3.16 עדכוני גרסאות		1. בשרתי העירייה נמצאו גרסאות Microsoft SQL, שאינן נתמכות עוד על ידי היצרן. שימוש בגרסאות מיושנות מונע קבלת עדכוני אבטחה ותיקוני תקלות, מותר את השרתים חשופים ליצול חולשות ידועות, ומעלה סיכון ממשי לפגיעה במיטות המערכות, בשלמות המידע ובשמירה על פרטיות הציבור. מצב זה מהווה חריגה	1. מומלץ לבצע שדרוג לגרסה, ולעדכנה לגרסה נתמכת. ניתן לסקור גרסאות באתר היצרן לצורך בדיקת תאימות. 2. מומלץ למפות את בסיסי הנתונים MSSQL ולבדוק כי הגרסאות נתמכות. 3. מומלץ לבצע את השדרוג בסביבת בדיקות, טרם ביצוע בסביבת היצור.	תגובת מנמ"ר: 1. ב-2025 בוצעו רוב העדכונים, כרגע ישנם 3\2 שרתים שהשדרוג שלהם הינו תלוי תקציב, שואפים לעדכון מלא של כלל המוצרים שברשות העירייה.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		מאמור בסקר הפער, נמצא כי הטיפול באירועי אבטחת מידע מתבצע בעיקר בדוא"ל, ללא מערכת ניהול ותיעוד מוסדרי, קריטריונים לסיווג, תהליך תחקור או הפקת לקחים. בנוסף, לא מתקיימות סימולציות אבטחה, דבר הפוגע במוכנות העירייה לאירועים אמיתיים	4. מומלץ לעדכן באופן שוטף את השרת בעדכוני אבטחה, ועדכוני רכיבי השירות	2. תגובש תוכנית עבודה עבור בדיקות גרסה ומערכות שדרוגים יבוצעו על סביבת בדיקות, על מנת למנוע עד כמה שניתן שיבושים במהלך עבודה תקינה של העירייה יבוצעו עדכונים שוטפים של מערכות לפי צורך\דרישה.
3.17	תיעוד אירועי אבטחה	נמצא כי העירייה ביצעה הקשחות הכוללות חסימת גישה למערכות המידע מרוב מדינות העולם באמצעות הגדרות ידניות ב-Geo-Blocking (Geo-Firewall). אף שהחסימה מהווה שכבת הגנה חשובה המפחיתה ניסיונות חדירה מחו"ל, היא מתבצעת באופן ידני, ללא מערכת ניהול מרכזית ועדכנית. מצב זה עלול ליצור פערים בהגנה, עקב שינויים תכופים בטווחי כתובות וכן להוביל לחסימת גישה לגיטימית או להשארת כתובות לא רצויות ללא חסימה	מומלץ כי העירייה תבחן מעבר לניהול חסימות גיאוגרפיות באמצעות כלים אוטומטיים ומתקדמים, כגון Geo-Firewall (Web Application Firewall) או שירותי -Geo-Blocking מנוהלים, המאפשרים עדכון רצף של טווחי כתובות פן, בקרה מרכזית ותיעוד מלא של פעולות החסימה. שילוב אמצעים אלו, לצד ההקשחות הקיימות, יחזק את ההגנה על מערכות המידע, יצמצם את התלות בתחזוקה ידנית, וישפר את היכולת להתמודד עם איומי סייבר מתמשכים	תגובת מנכ"ר: - תוקן, מבצע גאו-בלוקינג ברמה של כתובות ישראליות בלבד. - תגובש תוכנית עבור בדיקה תקופתית.
		בדיקת הביקורת עלה כי ההסכם המסודר היחיד שהוצג הוא מול חברת "זואן סייט", בעוד שיתר הספקיות מספקות שירותים לעירייה ללא הסכמים מפורטים, הכוללים התחייבויות ברורות בנושא הגנת מידע, סודיות	4. מומלץ לעדכן באופן שוטף את השרת בעדכוני אבטחה, ועדכוני רכיבי השירות	תגובת מנכ"ל: נשא אבטחת המידע הובנס בתכולת חובה בקרב כלל הספקים

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
		ובקורות נדרשות. היעדר התקשרויות מסודרות מגדיל את הסיכון לחשיפה של מידע רגיש ולשימוש בלתי מורשה במערכות העירייה	המידע והשחרותים הניתנים, אמצעי ההגנה שעל הספק לנקוט, התחייבות לשמירה על סודיות, חובת דיווח במקרה של אירוע אבטחה, והסדרת נושא החזרת או השמדת המידע בתום ההתקשרות. יישום המלצה זו יצמצם את החשיפה לסיכוני אבטחת מידע, ויבטיח עמידה בדרישות הדיון	שזכו לאחרונה במכרזים על מערכות הליבה בעירייה תגובת מנמ"ר: - יימופו ויבדקו הסכמים קיימים יתבצעו פיקוח ובקרה על התנהלות המורם החיצוני מול העירייה - יתבצע מיסוך – תחת אמצעים לבקרה ופיקוח, ייבדק למי יש גישה למאגר, ומה המידע שמשתתף, ולפי זה לבצע מיסוך מידע - כל ההסכמים שנחתמו בשנת 2025 כבר קיימים בהם שלל הנספחים הרלוונטיים לשמירת הגנת הפרטיות והסודיות.
		נמצא כי העירייה אינה מקיימת ביקורות תקופתיות בתחום אבטחת המידע, כנדרש בתקנה 16 לתקנות. בבדיקת הביקורת לא הוצגו מסמכים או דוחות המעידים על קיומן של ביקורות יזומות לבחינת עמידה בדרישות התקנות ובנהלי האבטחה הפנימיים. היעדר ביצוע ביקורות תקופתיות מקשה על זיהוי לקויים או פערים במערך ההגנה, מגדיל את הסיכון לאי-עמידה בדרישות החוק, ועלול לחשוף את העירייה לפגיעה במידע רגיש ולסיכוני סייבר מתמשכים	מומלץ כי העירייה תקיים ביקורות תקופתיות סדורות בתחום אבטחת המידע, בהתאם לדרישות תקנה 16, תוך תיעוד מלא של ממצאי הביקורת, הלקויים שנמצאו והצעדים שנקטו לתיקונם. ביצוע ביקורות יזומות ומובנות יאפשר לעירייה לעמוד בדרישות הדיון, לאחר פערים מבעוד מועד, ולשפר באופן מתמיד את מערך ההגנה על מערכות המידע והנתונים הרגשיים	תגובת מנמ"ר: - תגובש תוכנית מסודרת עבור בדיקות פנימיות וחיפויים בהתאם לדיון. - יבצע במסגרת ביצוע ביקורות תקופתיות.
		נמצא כי לא קיימות תוכנית כתובה ומפורטת לתפעול והתאוששות, וכן לא נערך תרגול שנתי מקיף לבחינת מוכנות העירייה ליישום התוכנית בפועל. היעדר תוכנית התאוששות סדורה ותרגולים תקופתיים מגדיל את	מומלץ כי העירייה תגבש תוכנית התאוששות כתובה, מפורטת ומעודכנת, בשיתוף פעולה בין ממונה אבטחת המידע למנהל יחידת המחשב, הכוללת את כלל יחידות העירייה ואת תרחישי הפגיעה האפשריים. יש להחזיק	תגובת מנמ"ר: - תגובש תוכנית התאוששות מסודרת.

הסעיף בדוח	שם הסעיף	עיקרי הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבקרים
		הסיכון לפגיעה מתמשכת ברציפות השירותים העירוניים, ולחוסר יכולת לשקם את מערכות המידע בזמן אמת	עותרקי תוכנית בידי המורמים האחראיים, לקיים בחינה שנתית של התוכנית באמצעות תרגול מקיף, ולבצע עדכונים מדרשים בהתאם ללקחים. יישום מהלך זה יחזק את מוכנות העירייה לאירועי חירום, ויבטיח את רציפות השירותים החיוניים לתושבים	- יבוצעו תרגילים שנתיים, על מנת לבחון את יעילות התוכנית. - תיבחן אופציה להעברת האתר לענן חיצוני- תלוי תקציב

2.2 סיכום הביקורת

מערכות המידע ברשויות מקומיות מהוות תשתית קריטית להפעלת שירותים מוניציפליים ולניהול מידע פנים-ארגוני. לנוכח העלייה בהיקף התקפות הסייבר ברשויות ציבוריות, גוברת החשיבות בקיום מנגנוני הגנה עדכניים, באיוש תפקידים ייעודיים ובגיבוש מדיניות ברורה. הביקורת בחנה את מצב אבטחת המידע בעיריית אריאל, ואת עמידתה בדרישות החוק והתקנות הרלוונטיות.

עיקרי הממצאים

- ❑ חשיפה גבוהה לסיכוני סייבר - העירייה חשופה לאיומים מתוחכמים כולל הנדסה חברתית ומתקפות מכוונות.
- ❑ היעדר הפרדת תפקידים - חוסר בשדרת ניהול ביניים, ומנהל מערכות מידע עוסק גם באבטחת מידע בניגוד להנחיות.
- ❑ לא מונו ממונים מקצועיים - חסרים מנהל אבטחת מידע מקצועי (CISO) וממונה הגנת הפרטיות (DPO), בניגוד להנחיות.
- ❑ היעדר מדיניות ונהלים - אין מדיניות אבטחת מידע כתובה, נהלים מעודכנים או תוכנית עבודה סדורה.
- ❑ מיפוי מאגרי מידע חלקי - לא בוצע מיפוי מלא ועדכני של נכסי המידע ומאגרי המידע.
- ❑ סקרי סיכונים לא עדכניים - הסקר האחרון נערך ב-2020 ללא יישום המלצות מלא.
- ❑ ליקויים טכנולוגיים - שרתים לא מעודכנים, פרוטוקולים ישנים, חוסר בבקורות הצפנה.
- ❑ ניהול הרשאות לא מבוקר - תהליך ידני ללא תיעוד, אין מערכת IAM או ממשק עם משאבי אנוש.
- ❑ היעדר ניהול אירועי אבטחה - אין מערכת תיעוד, סיווג או נהלי דיווח לאירועי אבטחת מידע.
- ❑ הדרכות לא מספקות - חסר תהליך הדרכה מסודר, אין לומדות או תרגולי פישנינג.
- ❑ אבטחה פיזית לקויה - ארונות תקשורת גלויים, אין בקרה על מפתחות לחדרי שרתים.
- ❑ היעדר תוכנית התאוששות - אין תוכנית BCP/DRP מסודרת או תרגולים.
- ❑ התקשוריות ספקים לא מאובטחות - חסרים הסכמים פורמליים עם כלל הספקים.
- ❑ בקרה ותיעוד חלקיים - חסר תיעוד מלא באירועי דיווח, ואין ביקורות פנימיות סדורות.
- ❑ אי-עמידה בדרישות חוק - לא הוכנו מסמכי הגדרות מאגר כנדרש בחוק הגנת הפרטיות.

המלצות עיקריות

- איוש תפקידים קריטיים: למנות מנהל אבטחת מידע מקצועי (CISO) וממונה הגנת הפרטיות (DPO) בהקדם האפשרי;
- הקמת ועדת היגוי: להקים ועדת היגוי לאבטחת מידע, המורכבת מגורמים ניהוליים, משפטיים ומערכות מידע;
- עדכון נהלים: לגבש נהלים פרטניים מעודכנים לכל תחומי אבטחת מידע בהתאם לתקנות ולתקן ISO 27001;
- גיבוש מדיניות: לגבש מדיניות אבטחת מידע כתובה, מאושרת ונגישה לכלל העובדים;
- תוכנית עבודה רב-שנתית: לקבוע תוכנית מגובה יעדים, משאבים ולוחות משימות ברורים;
- מיפוי מאגרי מידע: לבצע מיפוי עדכני ומלא של כלל נכסי המידע, והקפדה על עדכון רישום;
- מערכת ניהול הרשאות: להטמיע מערכת IAM, וחיבור לאגף משאבי אנוש עם טפסי קליטה/טיולים מחייבים;

- הדרכות שוטפות: לקיים הדרכות מתועדות באמצעות לומדות דיגיטליות וסימולציות אבטחה;
- סקרי סיכונים תקופתיים: לערוך סקרי סיכונים ובדיקות חדירה כל 18 חודשים, ומעקב אחר טיפול בממצאים;
- עדכון טכנולוגי: לעדכן שרתים ותוכנות, להפסיק פרוטוקולים ישנים ולהחיל הצפנה מלאה;
- ניהול אירועי אבטחה: ליישם מערכת ייעודית לתיעוד ותחקור אירועי אבטחת מידע;
- הסכמי ספקים: לגבש הסכמים מחייבים עם כלל ספקי החוץ כולל סעיפי אבטחת מידע;
- הגנה פיזית: להבטיח הגנה על חדרי שרתים וציוד רגיש עם בקרת גישה פיזית שוטפת;
- תוכנית התאוששות: להכין תוכנית DRP/BCP כתובה, ולתרגל אותה שנתיים בכל האגפים;
- מערכת דיווח ובקרה: ליישם מערכת לקבלת דוחות ושמירת נתוני אבטחה בהתאם לדרישות החוק;

סיכום

הביקורת חשפה כשלים מבניים במערך אבטחת המידע של עיריית אריאל. נמצאו פערים משמעותיים בהיבטים הארגוניים, הטכנולוגיים והנוהליים, כולל אי-עמידה בדרישות החוק והתקנות. הממצאים מצביעים על חשיפה גבוהה לסיכוני סייבר ופגיעה בפרטיות התושבים.

יישום ההמלצות דורש פעולה מיידית ומשאבים נדרשים, לרבות איוש תפקידים קריטיים, גיבוש תהליכים סדורים, עדכון טכנולוגי ויצירת תרבות אבטחה ארגונית. המטרה היא להביא את העירייה לעמידה מלאה בדרישות החוק, ולרמת הגנה הולמת את האחריות הציבורית.

3. פירוט ממצאי הביקורת

3.1 רקע ומידע כללי

3.1.1 רקע

מערכות המידע ברשויות מקומיות מהוות תשתית קריטית להפעלת שירותים מוניציפליים, לניהול מידע פנים-ארגוני ולשיפור ממשקי השירות עם התושבים. לצד היתרונות שבשימוש במערכות מידע מתקדמות, נלוות להן גם חשיפות לאיומי סייבר, לסיכונים אבטחת מידע ולפגיעה בפרטיות. לאור העלייה בהיקף התקפות הסייבר ברשויות ציבוריות, גוברת החשיבות בקיום מנגנוני הגנה עדכניים, באיוש תפקידים ייעודיים, ובגיבוס מדיניות ברורה לניהול, פיקוח ובקרה על תחום זה.

הגנה אפקטיבית על מידע רשומי דורשת שילוב בין מרכיבים טכנולוגיים, ארגוניים וניהוליים, ובכלל זאת, שמירה על הפרדת תפקידים בין ניהול מערכות המידע לבין תחומי אבטחת המידע והגנת הפרטיות, בהתאם לעקרונות שהותוו על ידי משרד הפנים, הרשות להגנת הפרטיות ומבקר המדינה.

3.1.2 סיכונים סייבר

נכסי סייבר הם מערכות תקשוב (לרבות חומרה ותוכנה) המשמשות בין היתר לאחסון, ניהול, עיבוד והעברה של מידע ו/או לתפעול, שליטה ובקרה. נכס סייבר חיוני הוא נכס שתפקודו התקין נדרש לשמירת רציפותו של תהליך ליבה (תהליך שמבצע הארגון, על מנת לממש את יעדיו המרכזיים).

סיכונים סייבר הינם הסיכון כי תתבצע מתקפה על ארגון מסוים באמצעות המערכות הממוחשבות שלו, ותיגרם פגיעה לנכסי הסייבר החיוניים. סיכונים אלו מהווים חלק בלתי נפרד מהסיכונים העומדים בפתחו של כל ארגון. מתקפות אלו מתוחכמות ביותר, ועל כן על הארגון להקים מערך הגנה בהתאם לטכנולוגיות אלו. מתקפה מקוונת הינה דרך חדשה לתקוף את הארגון ולהעמידו בסכנה של דליפת מידע והונאות.

סיכונים סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי, עד כדי לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע מהעירייה אספקת שירותים לתושבים, לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות ועיצומים רגולטוריים וכד'.

תוקפים רבים בסייבר מצליחים להתגבר על אמצעי ההגנה באמצעות שימוש ב"הנדסה חברתית" (Social Engineering) - מושג מתחום האבטחה, ובפרט מתחום אבטחת מידע, שמשמעותו, ניצול של תכונות פסיכולוגיות של האדם, אשר עשויות להביא אותו לציית לבקשותיו של הפורץ), תוך ניצול הגורם האנושי.

מידת החשיפה לסיכונים הנובעים משימוש בהנדסה חברתית, למשל, גבוהים יותר בתקופות משבר, כיוון שמרבית העובדים מתחברים לעבודה מהבית דרך רשתות אינטרנט אלחוטי (WIFI), אשר רמת האבטחה שלהן פחותה מזו שקיימת בעבודה במשרדי העירייה.

חשוב לציין כי בעולם בכלל ובישראל בפרט, ישנה מגמת עלייה בהיקפי סיכונים סייבר ובעוצמתם. מגמה זו נובעת מכך שמרחב הסייבר התרחב מהמחשב הקלאסי ובעצם חושף כל "התקן חכם" (התקן המחובר לרשת האינטרנט) לסיכונים סייבר, וזאת מאחר ורשת האינטרנט בעלת יתרונות רבים לתוקפים, בעיקר בכך שמאפשרת אנונימיות גבוהה.

בשנים האחרונות ישנו גידול בהיקף התקיפות, אשר נעשות מתוחכמות יותר באמצעות תוכנות, המתפשטות דרך רשת האינטרנט על ידי גלישה, דואר אלקטרוני וחיבור פיזי של התקני זיכרון.

סיכוני סייבר

 תוכנות כופרות (Ransomware) תוכנות המצפינות את תכולת הדיסק ותוכן המחשב, ולאחר מכן דורשות תשלום כופר.	 תוכנות נזקות (Malware) תוכנות הפוגעות בפעולתו התקינה של המחשב אשר מותקנות בו ללא ידיעת המשתמש.
 חשיפה בעבודה מהבית חשיפה מוגברת ברשתות WIFI ביתיות עם רמת אבטחה נמוכה מזו שבמשרד.	 הנדסה חברתית ניצול תכונות פסיכולוגיות של האדם אשר מביאות אותו לציית לבקשות התוקף.

מאחר וסיכוני הסייבר הינם מגוונים ושונים, כל ארגון, ובייחוד רשות מקומית, חייב שיהיה ברשותו מערך מיגון מפניהם. העדר אמצעי מיגון עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות העירונית, ואף להפסקת פעילותה לתקופה מסוימת.

3.1.3 נהלי המסגרת

המחלקה הבכירה לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסמה בחודש ספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע", הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה (להלן: "**נהלי המסגרת**"), העוסקים בנושאים הבאים:

- קביעת מדיניות ומיפוי מידע;
- הגורם האנושי ואבטחת המידע;
- אבטחה לוגית;
- אבטחה פיזית;
- גיבוי, שחזור והתאוששות;
- אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט;
- אבטחת מידע במחשבים מנותקים מרשתות המשרד.

ראה פירוט שמות הנהלים **בנספח א'**.

בדו"ח ביקורת מבקר המדינה על השלטון המקומי משנת 2014 בנושא: "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות", נקבע כי: "הנהלים המובאים באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות".

3.1.4 חוק ותקנות הגנת הפרטיות

ברשויות מקומיות מצטבר מידע רגיש ורחב היקף על תושבים, עובדים וספקים – לרבות פרטים אישיים, מידע רפואי, נתוני חינוך, אמצעי תשלום, ומידע גיאוגרפי. מידע זה נאסף במסגרת הפעלת שירותים מוניציפליים, ומחייב שמירה קפדנית על פרטיות הנוגעים בדבר. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "**החוק**"), התקנות הנלוות אליו, והנחיות הרשות להגנת הפרטיות, קובעים את החובות החלות על

גופים ציבוריים בהקשר זה, ובפרט לעניין אבטחת מידע, הגבלת גישה, שמירה על שקיפות וייעוד, וזכויות הפרט לעיין במידע ולתקנו.

סעיף 8(ג) לחוק מחייב את הרשות המקומית ברישום של מאגרי מידע בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר, ומנהל המאגר ומענו בישראל, ואת פירוט מטרות הקמת המאגר וסוגי המידע שייכללו בו.

בחודש מאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017, בהן הוגדרו חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, בנוגע לקיום פעולות פיקוח ובקרה הנדרשות לאבטחת המאגר (להלן: "**תקנות הגנת הפרטיות**").

התקנות כוללות מספר הגדרות בסיסיות, ביניהן:

- **אבטחת מידע** - הגנה על שלמות המידע והגנה עליו מפני חשיפה, שימוש או העתקה, על ידי גורמים שאינם מורשים.
- **מהי הרמה הנדרשת לכל מאגר** - התקנות קובעות שלוש רמות של מאגרי מידע, עליהן חלות רמות אבטחה שונות, בהתאם לסיכוני האבטחה שהם מייצרים.

ביום 14 באוגוסט 2024 פורסם ברשומות תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות. מועד תחילתו של התיקון לחוק: 14 באוגוסט 2025. התיקון מעדכן את החקיקה הקיימת, קובע הסדרים חדשים, ומקנה כלי אכיפה משמעותיים לרשות להגנת הפרטיות.

התיקון המקיף כולל, בין היתר, את הנקודות שלהלן:

1. **הרחבת סמכויות הפיקוח והאכיפה של הרשות להגנת הפרטיות** – התיקון מחזק משמעותית את סמכותה של הרשות, ומקנה לה כלים רבים לפיקוח, אכיפה וענישה;
2. **הרחבת הסמכות לפסוק פיצויים ללא הוכחת נזק** – הורחבה סמכות בתי המשפט לפסוק פיצוי כספי ללא הוכחת נזק לאזרח התובע בגין אי רישום, אי מסירת הודעה על איסוף מידע ואי מתן זכות עיון או תיקון;
3. **חובת מינוי ממונה הגנת הפרטיות (DPO) בארגונים רבים במשק** – לראשונה, נקבעה בחקיקה החובה למנות ממונה על הגנת הפרטיות בגופים ציבוריים.

3.2 סקרי אבטחת מידע קודמים

3.2.1 כללי

במהלך השנים האחרונות בוצעו בעירייה מספר בדיקות והערכות בתחום אבטחת המידע, במטרה למפות סיכונים, לאתר פערים ולבחון את רמת ההגנה על מערכות המידע העירוניות. בין הבדיקות שבוצעו:

1. **סקר סיכוני אבטחת מידע – (2020)** בחן את איומי הסייבר והפגיעויות במערכות העירייה, והמליץ על צעדי מיגון ושיפור.
2. **סקר סיכוני ביקורת – (2021)** התמקד בבחינת נאותות הבקורות הקיימות, ובהערכת עמידתן בפני איומים טכנולוגיים ותפעוליים.
3. **פרויקט ה-50** – שבמסגרתו נערכו: סקר פערים, בדיקות רשת ותשתיות, ובדיקות חדירה אפליקטיביות לאיתור נקודות תורפה טכנולוגיות ובקרתיות.

בדיקות אלו מהוות מקור מרכזי לזיהוי סיכונים ולגיבוש תוכניות פעולה לצמצומם, וממצאיהן מהווים את הבסיס לבחינת רמת המוכנות של העירייה להתמודדות עם איומי סייבר ואבטחת מידע.

במהלך הביקורת, נבחנו הסקרים שונים שביצעה העירייה בשנים האחרונות, לצורך איתור והערכת סיכוני אבטחת מידע. פרקי הדוח שלהלן מציגים את הממצאים העיקריים שעלו במסגרת הבדיקות שבוצעו, תוך בחינת הליקויים שאותרו והערכת אופן הטיפול בהם לאורך זמן. בדרך זו ניתן לבחון האם הלקחים שיושמו הביאו לשיפור במצב האבטחה, אילו פערים עדיין קיימים, ומהי רמת המוכנות הנוכחית של העירייה להתמודדות עם איומים טכנולוגיים מתפתחים.

להלן יוצגו הסקרים השונים :

3.2.2 סקר סיכוני אבטחת מידע – 2020

בשנת 2020 נערך בעירייה סקר סיכונים בנושא אבטחת מידע וסייבר על ידי חברה חיצונית (להלן: "סקר סיכוני אבטחת מידע"), אשר העלה ממצאים לפיהם אבטחת המידע וההגנה בפני סייבר בעירייה, מול האיום העומד בפני העירייה, לוקה בחסר ונדרשת לשיפור מדי.



המלצות עיקריות מהסקר

 הצפנה וסיסמאות ✓ יישום מדיניות סיסמאות חזקה ✓ הצפנת תחנות ונתונים רגישים ✓ ניהול מחזורי של החלפת סיסמאות	 ניהול הרשאות ✓ צמצום משתמשי ADMIN ✓ יישום מדיניות הרשאות מינימליות ✓ ניהול AD מסודר ועקבי	 עדכון שרתים ומערכות ✓ הסרת שרתים ישנים (Windows 2008/2012) ✓ מעבר למערכות עדכניות הנתמכות ✓ יישום עדכוני אבטחה שוטפים
 הדרכות ומודעות ✓ הדרכות עובדים לזיהוי איומים ✓ תרגול סימולציות פשינג וכופרות ✓ תיעוד נהלים ותגובות לאירועים	 מערך גיבויים ✓ תיקוף מערך גיבויים מאובטח ✓ בדיקות התאוששות תקופתיות ✓ אחסון מופרד ומוגן של גיבויים	 אבטחת רשת ✓ יישום הפרדות רשת יעילות ✓ הפחתת גישה בלתי נחוצה בין אזורים ✓ ניטור תעבורת רשת ואנומליות

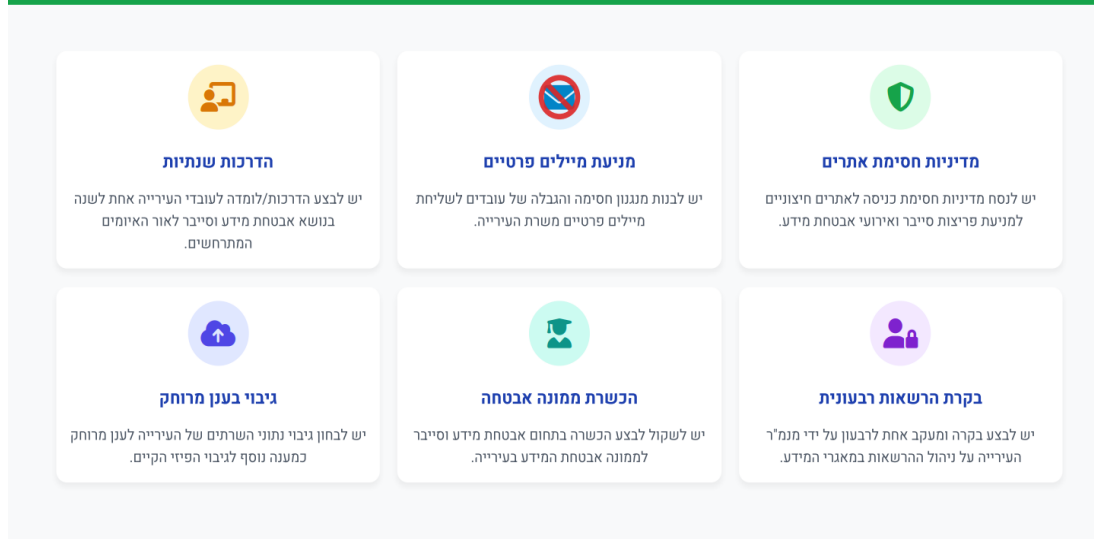
סקר סיכונים ביקורת – 2021 3.2.3

בהתאם לתוכנית העבודה הרב-שנתית לשנת 2021 של המבקר הפנימי והממונה על תלונות הציבור בעיריית אריאל, נערך סקר סיכונים כולל בכל יחידות העירייה, אשר כלל בחינה ממוקדת גם בתחום אבטחת המידע. הסקר נועד לאתר פערים ותהליכים המחייבים שיפור, להעריך את רמת הבקורות הקיימות, ולהציע כיווני פעולה לצמצום הסיכונים.

ממצאי סקר הסיכונים בביקורת

 הדרכות מיושנות הדרכה אחרונה בוצעה לפני 5 שנים, הייתה אמורה להתבצע השנה אך לא בוצעה בפועל.	 היעדר מנגנון חסימת מיילים היעדר מנגנון חסימה והגבלה של עובדים לשליחת מיילים פרטיים משרת העירייה, דבר העלול לחשוף את השרת לאירועי סייבר.	 היעדר מדיניות חסימת אתרים היעדר מדיניות חסימת כניסה לאתרים חיצוניים, דבר העלול לגרום לפריצות סייבר ואירועי אבטחת מידע.
 היעדר גיבוי נתונים בענן היעדר גיבוי נתונים בענן, דבר העלול לחשוף את העירייה לאובדן מסמכים ומידע רגיש.	 ממונה אבטחה ללא הכשרה מועסק ממונה אבטחת מידע בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות, אך ללא השכלה או הכשרה בנושא, דבר הפוגע בניהול אבטחת המידע.	 ניהול הרשאות ללא בקרה כל מאגר מידע מנוהל על ידי מנהל אנף שמבצע ניהול הרשאות, אך לא מתבצעת בקרה ומעקב של האנף על ניהול ההרשאות.

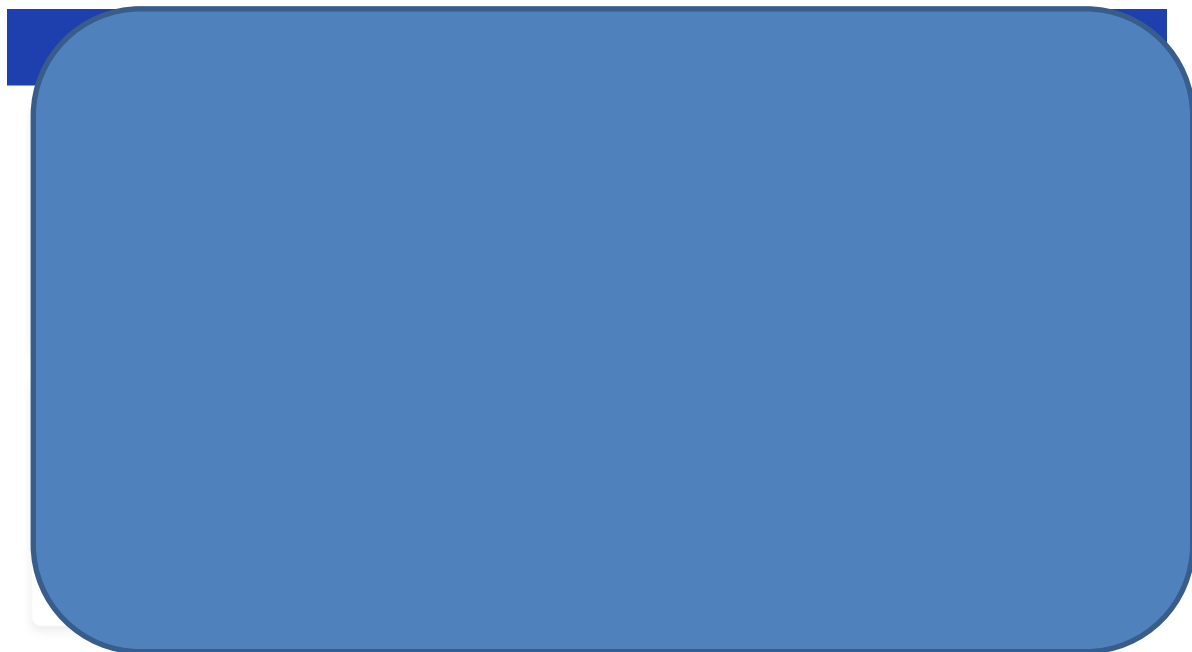
המלצות סקר הסיכונים בביקורת



3.2.4 קול קורא – "פרויקט 50" – 2025

ב-7 בינואר 2025 פורסם קול קורא ממשלתי, המיועד לעד 50 רשויות מקומיות המחוברות למרכז הסייבר הממשלתי (GSOC), לצורך שיפור יכולותיהן בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר.

במסגרת הקול הקורא, מוצעת לרשויות חבילת שירותים הכוללת כלים, תשתיות ותמיכה מקצועית, במטרה לחזק את רמת המיגון, להבטיח שמירה על פרטיות המידע, ולשפר את היערכותן להתמודדות עם איומי סייבר. המהלך מהווה חלק ממדיניות הממשלה להרחבת ההגנה במרחב המקומי כחלק מהמערך הלאומי להגנת הסייבר.



העירייה התקבלה להשתתפות ב"פרויקט 50" של מערך הדיגיטל הלאומי. במסגרת הפרויקט מלווה העירייה על-ידי חברת ייעוץ מקצועית, המבצעת בשיתוף גורמי העירייה את שלבי העבודה שנקבעו, לרבות סקרי סיכונים, ליווי להסמכה לתקן ISO 27001, בחינת עמידה בדרישות חוק הגנת הפרטיות וביצוע מבדקי חדירה.

במסגרת השתתפות העירייה בפרויקט 50, נערכו על ידי היועץ החיצוני הממשלתי הדוחות הבאים במהלך החודשים אפריל-מאי 2025:

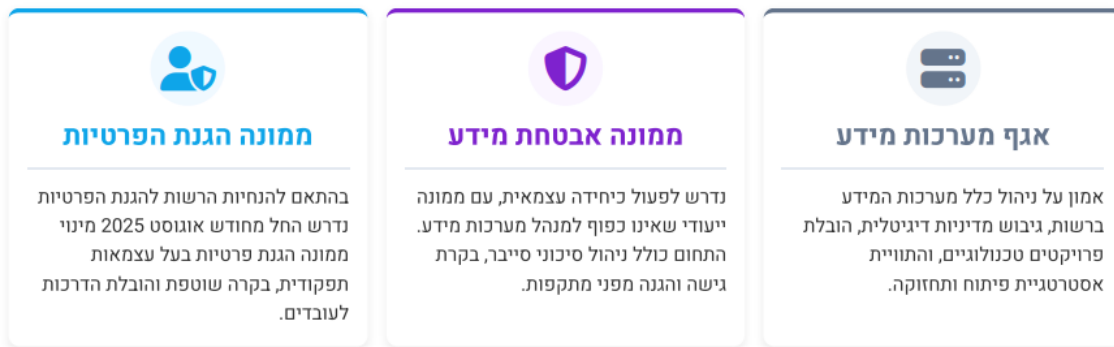
- (1) סקר פערים – לבחינת עמידתה בדרישות תקן ISO 27001 (להלן: "סקר הפערים"). הסקר נערך על-ידי יועץ חיצוני מטעם הפרויקט, וכלל בחינה מקיפה של המערך הארגוני, הנהלים, תהליכי העבודה והמערכות הטכנולוגיות בתחום אבטחת המידע. מטרתו הייתה לזהות את הפערים הקיימים בין מצב הערייה לבין דרישות התקן, ולהוות בסיס לתוכנית פעולה ממוקדת לשיפור.
- (2) דוח בדיקת חדירה אפליקטיבית – שמטרתה הייתה למדוד את רמת האבטחה תוך שימת דגש לחוסנה האפליקטיבי של האפליקציה, איתור פערים בין רצוי למצוי והחולשות הקיימות (להלן: "דוח אפליקטיבי").
- (3) דוח סקר סיכוני אבטחה על תשתיות הארגון – שמטרתו למדוד את רמת האבטחה של הרשת תוך שימת דגש על חוסן הרשת אל מול מתקפות ואיומים ידועים ואיתור פערים (להלן: "דוח תשתיות").

3.3 מבנה ארגוני

3.3.1 כללי

יחידת מערכות המידע ברשות המקומית מהווה תשתית תומכת לכלל אגפי הרשות, ומשמשת מנוע מרכזי לשיפור השירות לתושב, ליעול תהליכים פנים-ארגוניים ולניהול מערך הנתונים הרשותי. נוכח תפקידה הרחב והרגישות הגבוהה של תחום זה, נדרשת יחידה מאורגנת, מקצועית ובעלת מבנה ברור של תחומי אחריות וסמכויות.

תחום מערכות מידע ברשות המקומית כולל את הגורמים הבאים:



תחום אבטחת המידע מתייחס למגוון רחב של פעולות אשר מוגדרות במסגרת תקנות הגנת הפרטיות אשר מתייחסות, בין היתר, לביצוע סקרי אבטחת מידע, בחינת ניהול הרשאות במאגרי המידע, בחינת ניהול סיסמאות, ניהול אבטחה פיזי ועוד.

בעיריית אריאל בעלי התפקידים הלוקחים חלק בתחום אבטחת המידע בעירייה הינם מנהל אגף מערכות מידע (להלן: "מנמ"ר") ומנהל אגף הביטחון (להלן: "קב"ט"), המשמש כממונה אבטחת מידע.

3.3.2 אגף מערכות מידע, מחשוב ותקשורת

רקע

אגף מערכות המידע בעירייה (להלן: "האגף") מהווה נדבך מרכזי ביכולת לנהל, ליעל ולשפר את השירותים העירוניים לתושבים. תפקידו כולל: פיתוח, הטמעה ותחזוקה של מערכות ממוחשבות, ניהול מאגרי מידע, אבטחת סייבר ותמיכה טכנית שוטפת לכלל יחידות העירייה. האגף מאפשר זרימת מידע בין מחלקות, תומך בקבלת החלטות מבוססות נתונים, ומקדם חדשנות טכנולוגית לטובת שיפור השירות.

משרד הפנים פרסם מבנה מומלץ לאגף מערכות מידע ברשות מקומית, הכולל שורת תפקידים ייעודיים, בהם: מנהל מערכות מידע ראשי, מנהל רשת, מנהל אבטחת מידע, מנהל תפעול, מנהל פרויקטים ומנהל שירותים דיגיטליים. תפקידי המפתח נועדו להבטיח אספקת שירותי מחשוב, גיבוש ויישום מדיניות מידע, תחזוקה שוטפת של מערכות המידע, אבטחתן, והובלת פרויקטים טכנולוגיים.

המבנה הארגוני המומלץ של האגף, כפי שפרסם משרד הפנים כולל את בעלי התפקידים הבאים:



האגף כפוף למנכ"ל העירייה והמבנה הארגוני **בפועל** כולל את בעלי התפקידים הבאים (כפי שמפורסם באתר העירייה, נכון ליולי 2025):



באגף הייתה בעלת תפקיד נוספת שניהלה את תחום הדיגיטל ואת אתר העירייה, ונתנה תמיכה שוטפת ליחידות העירייה. היא פרשה בראשית 2025, והתקן שלה הועבר ליחידה אחרת בעירייה.

ממצאים

- (1) התקן של מנהלת דיגיטל שהיה באגף הוסר, על אף נחיצותו הן בפועל והן בהתאם להנחיות משרד הפנים.
- (2) במבנה הארגוני נכון להיום, חסרה בפועל כל שדרת ניהול הביניים של האגף ובכלל זאת: מנהל אבטחת מידע, מנהל שירותים דיגיטליים, מנהל תפעול, מנהל פרויקטים ומנהל רשת. היעדר תפקידים אלו עלול לפגוע ביכולת ניהולית, בתיאום בין תחומים שונים, במימוש פרויקטים טכנולוגיים, באבטחת המידע, ובשמירה על רציפות תפקודית במערך המחשוב העירוני.

המלצות

- (1) מומלץ לבחון השבת התקן של מנהלת הדיגיטל לאגף, או לחלופין יצירת חלופה ארגונית שתספק מענה מלא לתחום זה.
- (2) כמו כן, מומלץ לפעול להשלמת שדרת ניהול הביניים, באמצעות איוש התפקידים החסרים, בהתאם למבנה המומלץ על ידי משרד הפנים, וזאת כדי לחזק את מערך מערכות המידע, לשפר את רמת השירות ולמזער סיכונים תפעוליים ואבטחתיים.

3.3.3 מנהל אבטחת מידע

רקע

משרד הפנים קבע הגדרה לתפקיד מנהל אבטחת מידע (Chief Security Office), במסגרתה נקבעו תחומי האחריות של המנהל, כפיפותו למנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר) וכן דרישות סף לקבלה לתפקיד:

- בעל תעודת טכנאי או הנדסאי;
- ידיעת השפות עברית ואנגלית ברמה גבוהה;
- ניסיון מקצועי – ברשות מקומית ברמה ב' (עד 100 אלף תושבים), דוגמת אריאל, הוא של שנה לפחות כמנהל או כסגן מנהל מערכות מידע, או מנהל אבטחת מידע בחברה בעלת 20 עובדים ומעלה;
- היעדר עבר פלילי – היעדר הרשעה בעבירה, שבנסיבות העניין יש עמה קלון.

בסקר סיכוני אבטחת מידע צוין כי:

"לא קיים מנהל אבטחת מידע, אשר נדרש לנהל את כלל נושאי אבטחת המידע בעירייה, בשיתוף המנמ"ר והקב"ט. כתוצאה מכך, קיימים כלי אבטחה והגנה מתקדמים ומוכרים, אך מדיניות כלי ההגנה הקיימים חסרה מאוד, ואינה מנהלת את מלוא הפוטנציאל של כלים אלה... בשל עומסי תפקיד הליבה שלהם, ובהיעדר מומחיות מקצועית בתחום אבטחת מידע הם אינם מסוגלים לבצע תפקיד זה..."

ההמלצה הייתה:

"לאייש את תפקיד מנהל אבטחת המידע בעירייה בהקדם האפשרי. מנהל אבטחת המידע יהיה אחראי לכלל תחומי אבטחת המידע והסייבר בארגון."

ממצאים

1) נמצא כי, על אף שהיעדר מנהל אבטחת מידע הועלה כליקוי כבר בשנת 2020 במסגרת סקר הסיכונים, העירייה לא מינתה מנהל אבטחת מידע שיהיה אמון על תחום אבטחת המידע ועל ההתמודדות עם אירועי סייבר פוטנציאליים וממשיים.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תמנה בהקדם מנהל אבטחת מידע (CISO) אשר יהיה אחראי על גיבוש, יישום ופיקוח על מדיניות אבטחת המידע העירונית, וכן על ניהול וטיפול באירועי סייבר פוטנציאליים וממשיים. המינוי יסייע בהבטחת עמידה בהנחיות הרגולציה, בהפחתת חשיפות לסיכונים, ובחיזוק יכולות ההתמודדות עם איומים טכנולוגיים מתפתחים.

3.3.4 ממונה אבטחת מידע

רקע

האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במנהל השלטון המקומי - משרד הפנים קובע כי "כל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת מידע (סעיף 17ב' לחוק הגנת הפרטיות), אשר

תפקידו יהיה "ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית, בהתאם להוראות הדין הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה".

כלומר, סעיף 17ב לחוק הגנת הפרטיות קובע, כי העירייה מחויבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע, שיהא אחראי לאבטחת המידע במאגרים.

נוהל מס' 1 לנהלי המסגרת קובע כי הממונה על אבטחת המידע:

"אינו כפוף מנהלית (או באופן אחר) למנהל מערכות המידע בשל ניגוד עניינים בין שני התפקידים!" (ההדגשות במקור)

תקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כדלקמן:

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

- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר;
- (2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;
- (3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;
- (4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות בפסקאות (2) ו-(3), לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;
- (6) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו. "

כלומר, חובה למנות ממונה על אבטחת מידע לכל מאגר מידע. הממונה יהיה כפוף ישירות לנהלה הבכירה, יכין ויגיש לאישור נוהל אבטחת מידע ותוכנית בקרה שוטפת, וידווח על הממצאים. עליו להימנע מניגוד עניינים, ומשימות נוספות יוגדרו לו במפורש. בעל המאגר מחויב להקצות לו את המשאבים הנדרשים לביצוע תפקידו.

כאמור, קב"ט העירייה הוא הממונה על אבטחת המידע.

בסקר סיכוני אבטחת מידע צוין לגבי הקב"ט כי הוא:

"אינו בעל מומחיות מקצועית מספקת ואינו עוסק בכך בפועל. כמו כן, נושאי אבטחת מידע דיגיטליים מובלים ע"י המנמ"ר, כ"הגדלת ראש" ובסתירה מול דרישות תקנות הגנת הפרטיות. בפועל, לא קיים ממונה אבטחת מידע בעירייה".

גם במסגרת סקר הסיכונים בביקורת משנת 2001 נמצא ליקוי דומה לפיו:

"מועסק בעירייה ממונה אבטחת מידע בהתאם לסעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות, אך לא קיימת לו שום השכלה או הכשרה בנושא, דבר העלול לפגוע בעבודתו וניהול אבטחת המידע במערכות העירייה".

ממצאים

- 1) לא מכהן בעירייה ממונה על אבטחת מידע בעל הכשרה ומומחיות מקצועית כנדרש בסעיף 17ב לחוק הגנת הפרטיות ותקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). התפקיד מופקד כיום בידי קב"ט העירייה, אשר אינו עוסק בכך בפועל ואינו מחזיק בידע מקצועי מספק. נושאי אבטחת מידע דיגיטליים מנוהלים בפועל על ידי המנמ"ר, בניגוד להנחיות האוסרות כפיפות או תלות בין התפקידים. מצב זה חזר על עצמו גם בביקורת משנת 2001. היעדר ממונה מקצועי ועצמאי מגביר חשיפה לאירועי אבטחת מידע ולחוסר עמידה בדרישות הדין.
- 2) לא קיים כתב מינוי רשמי לממונה על אבטחת מידע, כנדרש בתקנות. בהיעדר כתב מינוי, לא מוגדרות באופן רשמי סמכויותיו, אחריותו והכפפתו של הממונה, ולא מובטחת הקצאת המשאבים הנדרשים למילוי תפקידו. מצב זה עלול לפגוע ביכולת העירייה לעמוד בדרישות החוק, לנהל סיכוני אבטחת מידע בצורה מיטבית, ולהיערך להתמודדות עם אירועי סייבר.

המלצות

- 1) יש למנות ממונה על אבטחת מידע מקצועי ובעל הכשרה מתאימה, בהתאם לדרישות הדין והנחיות משרד הפנים.
- 2) מומלץ כי המינוי יתבצע באופן מסודר ובאמצעות מינוי רשמי ובכתב, בהתאם לדרישות התקנות. כתב המינוי יכלול פירוט סמכויות ואחריות, כולל הכנת נהלי אבטחת מידע, תכנון וביצוע תוכנית בקרה שוטפת, ודיווח על ממצאים להנהלה.
- 3) יש להבטיח כפיפות ישירה של הממונה על אבטחת מידע להנהלה הבכירה, ללא תלות או כפיפות למנהל מערכות המידע, כדי למנוע ניגוד עניינים.
- 4) יש להקצות לממונה משאבים הולמים (כוח אדם, כלים טכנולוגיים, הכשרות מקצועיות) לביצוע יעיל של תפקידו.
- 5) יש לבצע בקרה שנתית על עבודת הממונה, לרבות בחינת עמידה ביעדים שנקבעו, ותיקון ליקויים שעלו בביקורות קודמות.

3.4 יישום תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות

3.4.1 ממונה הגנת הפרטיות (DPO)

רקע

במרכזו של תיקון החקיקה עומדת החובה למנות "ממונה להגנת הפרטיות" - DPO (Data Protection Officer), לצורך יישום ההוראות הנוגעות לאבטחת מידע ולשמירה על פרטיות המידע האישי. בנוסף, נדרש לבצע סקר סיכונים, לקבוע נהלי אבטחת מידע מעודכנים ולוודא יישומם בפועל בכל מערכות הארגון.

החובה למינוי ממונה הגנת פרטיות וליישום יתר ההוראות נכנסה לתוקף ביום **14.8.2025**, עם דחייה באכיפה עד ליום **31.10.2025**.

תפקידי ממונה הגנת הפרטיות

 דיווח להנהלה ייעוץ להנהלה ולגורמים הרלוונטיים בנוגע לחובות הארגון בתחום	 תכנון הדרכה הדרכת עובדים והעלאת מודעות בתחום הגנת הפרטיות	 אכיפת ציות לחוק פיקוח על עמידת הארגון בחוקי הגנת הפרטיות ובנהלי אבטחת המידע
 ניהול בקשות מידע טיפול בפניות של נושאי המידע ובקשות למימוש זכויותיהם	 תיאום עם רשויות שיתוף פעולה עם רשות הגנת הפרטיות וביצוע דיווחים נדרשים	 פיקוח על ביצוע סקרי סיכונים תקופתיים והובלת תהליך הטמעת המלצות

התיקון לחוק הרחיב באופן משמעותי סמכויות האכיפה של הרשות להגנת הפרטיות והיא מוסמכת כיום לנקוט **הליכים מנהליים ואף פליליים** נגד גופים ציבוריים שאינם ממנים ממונה להגנת הפרטיות, אינם עומדים בהוראות החוק, או מגלים ליקויים ניכרים באבטחת המידע.

סמכויות אלה כוללות **הטלת עיצומים כספיים** על הרשות המקומית עצמה, וכן **אחריות אישית על נושאי משרה בכירים**, לרבות מנכ"ל העירייה וראש הרשות, במקרים בהם ייקבע, כי לא פעלו כנדרש להבטחת עמידת העירייה בהוראות החוק.

כך למשל, נקבע בסעיף 13 לחוק, זכאות לפיצוי ללא הוכחת נזק בסך של עד 10,000 ₪, במקרים מסוימים של הפרת זכויות פרטיות, כמו אי-עיון או אי-תיקון מידע אישי.

לביקורת נמסר כי משיקולי תקציב הוחלט לדחות את מינוי הממונה על הגנת הפרטיות לשנת 2026.

ממצאים

1) נמצא כי נכון למועד הביקורת, אף שחלף המועד ליישום הוראות התיקון, טרם מונה הממונה על הגנת הפרטיות (DPO), כנדרש לפי הוראות הדין וההנחיות הרלוונטיות. העיכוב במינוי מהווה אי עמידה בהוראות חוק הגנת הפרטיות, וחושף את העירייה לסנקציות משמעותיות מצד הרשות להגנת הפרטיות, לרבות עיצומים כספיים ואחריות אישית של נושאי משרה בכירים.

המלצות

1) הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למינוי מידי של ממונה על הגנת הפרטיות (DPO) בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) והנחיות הרשות להגנת הפרטיות, וזאת לשם הבטחת עמידה בדרישות הדין, והפחתת חשיפה לסיכונים משפטיים וארגוניים.

3.4.2 דיווח לרשות להגנת הפרטיות

רקע

דיווח לרשות להגנת הפרטיות מהווה רכיב מרכזי במערך ניהול אירועי אבטחת מידע וסייבר בעירייה, ומטרתו להבטיח שקיפות, אחריות ועמידה בדרישות החוק.

חובת הדיווח, הקבועה בחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו, נועדה לאפשר לרשות המפקחת לקבל תמונת מצב עדכנית על אירועים בעלי פוטנציאל לפגיעה במידע אישי, ולפעול במידת הצורך להנחיית הארגון ולצמצום נזקים.

דיווח מהיר, מלא ומדויק תורם לשיפור תהליכי התגובה לאירועים, להגנה על פרטיות התושבים, ולחיזוק האמון הציבורי בהתנהלות העירייה בתחום אבטחת המידע.

בתוספת השלישית לחוק נקבע עיצום כספי במקרה של "דיווח לרשות אודות אירוע אבטחה חמור" ונקבע כי: "בעל שליטה במאגר מידע או מחזיק במאגר מידע, שלא הודיע לראש הרשות באופן מיידי על אירוע אבטחה חמור, או שלא דיווח לראש הרשות על הצעדים שנקט בעקבות האירוע, בניגוד להוראות תקנה 11(ד)(1) לתקנות אבטחת מידע או להוראות התקנה האמורה כפי שהוחלה בתקנה 19(א) לתקנות האמורות..."

כלומר, במקרה של אירוע אבטחת מידע בעירייה, יש לדווח באופן מיידי לרשות להגנת הפרטיות.

ממצאים

1) בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שבמקרה של אירוע חמור מועבר דיווח מיידי, מלא ומדויק לרשות, לרבות פירוט הצעדים שנקטו בעקבות האירוע. היעדר עמידה בדרישה זו פוגע בשקיפות וביכולת הפיקוח של הרשות המוסמכת, עלול להוות הפרה חוקית הגוררת עיצומים כספיים, ומגדיל את הסיכון לפגיעה בפרטיות התושבים ובאמון הציבור בעירייה.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תפעל לתיעוד מלא של כלל הדיווחים המועברים לרשות להגנת הפרטיות במקרה של אירוע אבטחת מידע חמור, כולל פירוט הצעדים שנקטו בעקבותיו. תיעוד זה ישמש לצורכי בקרה וביקורת, יחזק את השקיפות כלפי הגורמים המפקחים, ויסייע בצמצום החשיפה לסנקציות משפטיות ולפגיעה באמון הציבור בעירייה.

3.4.3 התחייבות לעירובן לרשות להגנת הפרטיות

רקע

התחייבות ועירובן לרשות להגנת הפרטיות מהווים חלק ממנגנוני האכיפה והפיקוח שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו, ומטרתם להבטיח עמידה של בעל מאגר המידע בדרישות החוק והתקנות.

מנגנונים אלו משמשים כאמצעי הרתעה וכערובה לכך, שהעירייה תנקוט את הצעדים הנדרשים לתיקון ליקויים שנמצאו, ותפעל לשיפור מתמיד במערך אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

התחייבות היא הצהרה מחייבת של העירייה על תיקון הליקויים והימנעות מהפרות נוספות, ואילו העירבון משמש כבטוחה כספית לאכיפת התחייבויות אלו.

סעיף 23'לט' לחוק קובע כי "רשאי ראש הרשות למסור למפרע, הודעה בכתב על אפשרותו להגיש לראש הרשות כתב התחייבות ולהפקיד עירבון... במקום העיצום הכספי שניתן להטיל עליו".

כלומר, ראש הרשות להגנת הפרטיות יודיע לעירייה כי עומדת בפניה האפשרות להגיש כתב התחייבות, וכן להפקיד עירבון לביצוע הפסקת ההפרה והקטנת הנזק שנגרם מההפרה או מניעת הישנותה.

בתוספת השלישית לחוק מפורטים סכומי העיצום הכספי במקרה של הפרת תקנות אבטחת מידע (ראה בפירוט בנספח ב'), כך למשל:

סכום העיצום הכספי ב-₪				ההפרה
מאגר ברמת אבטחה גבוהה	מאגר ברמת אבטחה בינונית	מאגר ברמת אבטחה בסיסית	מאגר המנוהל בידי יחיד	
160,000	40,000	2,000	2,000	אי עריכת הגדרות המאגר

מאגרי המידע ברשויות במקומיות נעים בין דרישה לרמת אבטחה בינונית לאבטחה גבוהה, לרשות בה יש מידע אישי אודות 100,000 בני אדם ומעלה נדרשת אבטחה גבוהה.

ממצאים

1) נמצא כי העירייה לא הכינה מסמך הגדרות מאגר, כנדרש בתקנה 2(א) לתקנות. בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד הכולל את כל העניינים המחויבים על פי התקנה, לרבות פירוט סוגי המידע הכלולים במאגרי המידע של העירייה, בהתאם לרשימת סוגי המידע, המהווים מידע בעל רגישות מיוחדת לפי סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות. היעדר מסמך הגדרות מאגר מפחית את היכולת לנהל את המידע באופן מבוקר, עלול להוביל לפערים באבטחת המידע, ומגדיל את הסיכון להפרות חוק ולפגיעה בפרטיות התושבים.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תכין ותעדכן מסמך הגדרות מאגר לכל אחד ממאגרי המידע שבבעלותה או בשליטתה, בהתאם לדרישות תקנה 2(א) לתקנות אבטחת מידע. המסמך יכלול את כל העניינים הנדרשים על פי התקנה, ובפרט פירוט סוגי המידע הכלולים במאגר, בשים לב לרשימת סוגי המידע המהווים מידע בעל רגישות מיוחדת לפי סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות. תיעוד מלא ומעודכן של מסמך הגדרות המאגר יסייע בניהול תקין ומבוקר של המידע, יצמצם סיכונים לאבטחתו, ויתרום לעמידה בדרישות החוק והתקנות.

3.4.4 בחינת יישום העירייה אחר עיקרי תיקון 13

רקע

כאמור, התיקון לחוק הוביל לרפורמה מהותית במערך ההגנה על מידע אישי והרחיב באופן משמעותי את חובות הגופים הציבוריים בכל הנוגע לניהול מאגרי מידע, אבטחת מידע, זכויות נושאי מידע, מינוי ממונה על הגנת הפרטיות ואכיפה מנהלית.

התיקון קבע מנגנוני עיצום כספי מוגדרים, חובות שקיפות ודיווח, חיזוק תפקידי הממונה (DPO) והחמרה בדרישות אבטחת המידע בהתאם לתקנות משנת 2017. במסגרת פרק זה בחנה הביקורת את אופן יישום העירייה של עיקרי התיקון.

להלן טבלה המפרטת את הבדיקה:

תחום	סעיף לבדיקה	פירוט	האם קיים?	גובה העיצום הכספי ב- ₪
ניהול מאגרי מידע	מיפוי מאגרים	רשימת כל מאגרי המידע המנוהלים ברשות	לא	160,000
	רישום מאגרים	האם נרשמו כחוק ברשם מאגרי המידע (אם נדרש)	כן	150,000 ואם המאגר מכיל מיליון נושאי מידע – כפל סכום
	ייעוד המאגר	האם רשום ומוגדר לכל מאגר מה מטרתו	חלקית	160,000
מינוי ותפקידים	ממונה על פרטיות	האם מונה DPO? האם מינוי מתועד?	לא	עד 40,000
	סמכויות ומשאבים	האם הוגדרו לממונה סמכויות גישה למידע/ תקציב?	לא	
	ועדת היגוי/ פרטיות	האם קיימת ועדה פנימית לעניין פרטיות ואבטחת מידע?	לא	160,000
הרשאות גישה ובקרה	ניהול הרשאות	האם קיימת מערכת לניהול הרשאות למידע רגיש?	לא	160,000
	בקרה על גישות	האם נערכת בדיקה תקופתית על גישה למאגרים?	לא	160,000
	תיעוד גישות	האם נרשמות גישות בפועל (לוגים)?	כן	160,000
ממשקי צד ג'	חוזים עם ספקים	האם קיימים הסכמים שמסדירים אחריות על מידע אישי?	לא	320,000
	העברת מידע	נוהל המפרט את אופן העברת המידע האישי – למי ובאיזו מסגרת?	לא	160,000
נהלים	נוהל אירוע אבטחת מידע	האם קיים נהל מסודר להתמודדות עם דליפת מידע?	לא	160,000
	דיווח לרשויות	האם תועדו אירועים? האם דווחו לרשות להגנת הפרטיות?	לא	320,000

תחום	סעיף לבדיקה	פירוט	האם קיים?	גובה העיצום הכספי ב- ש
מדיניות והדרכה	מסמכי מדיניות	האם קיימת מדיניות הגנת פרטיות מעודכנת?	לא	אין
	הדרכת עובדים	האם מתקיימת הדרכה תקופתית לעובדים בנושאי פרטיות?	לא	80,000
	קמפיינים פנימיים	האם מתקיימים קמפיינים/תזכורות פנים ארגוניות?	לא	אין
ניהול פניות הציבור	טיפול בפניות תושבים	האם קיים נוהל למענה לפניות למחיקת/תיקון מידע?	לא	אין
	תיעוד פניות	האם יש מערכת לניהול ותיעוד של פניות ציבור בתחום הפרטיות?	לא	אין

ממצאים

1) נמצא כי העירייה טרם השלימה את יישום עיקרי תיקון 13. אף שנעשו צעדים ראשוניים בתחום אבטחת המידע, נמצאו פערים מהותיים בהטמעת הדרישות החדשות, לרבות בנושא רישום ודיווח על מאגרי מידע, מינוי ותפקוד ממונה על הגנת הפרטיות (DPO) ועוד.

המלצות

1) העירייה תפעל להשלמת יישום דרישות תיקון 13, לרבות עדכון ורישום מאגרי המידע, מינוי ואיוש תקין של ממונה על הגנת הפרטיות ופיתוח נהלי עבודה מותאמים. יש לקדם את סגירת הפערים בהקדם, על מנת להבטיח עמידה מלאה בחובות הדין ולצמצם חשיפה לסנקציות, קנסות ופגיעה תפעולית.

3.5 נהלים

רקע

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת שמירת הידע, הדרכה, אכיפה בקרה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

סעיף 4 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כדלקמן:

"(א) בעל מאגר המידע יקבע במסמך נוהל אבטחת מידע (להלן – נוהל האבטחה) בהתאם למסמך הגדרות המאגר ותקנות אלה, אשר יחייב כל בעל הרשאה בהתאם לפרטים מהנוהל שאליו הוא חשוף לפי תקנת משנה (ב). (ב) בעל מאגר מידע ישמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם."

כלומר, על מנהלי מאגרי מידע עליהם חל החוק, ובכללם רשויות מקומיות, לקבוע נהלי אבטחת מידע, והנהלים צריכים לכלול הוראות מפורטות בשורת תחומים:

מס"ד	נושא	פירוט
1	אבטחה פיזית	האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר
2	הרשאות	הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר
3	אמצעי הגנה	תיאור של אמצעים, שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך
4	הוראות למורשי גישה	הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר, לצורך הגנה על המידע במאגר
5	ניתוח סיכונים	הסיכונים, שחשוף להם המידע שבמאגר, במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע
6	אירועי אבטחת מידע	אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע
7	התקנים ניידים	הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם
8	אמצעי זיהוי	אמצעי הזיהוי והאיומות לגישה למאגר ולמערכות המאגר
9	בקרה	אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע
10	ביקורות תקופתיות	הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות, לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה
11	גיבוי	הוראות לעניין גיבוי הנתונים
12	פיתוח	הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן

במסגרת עריכת הביקורת, ציין מנהל אגף מערכות מידע, כי העירייה מלווה על ידי חברת ייעוץ שמלווה אותם לצורך קבלת תקן ISO 27001, בעקבות קול קורא שפורסם מטעם מערך הדיגיטל הלאומי – "פרויקט 50", שמטרתו להכין את הרשות להסמכה של תקן ISO 27001. ההסמכה לתקן צפויה להיערך עד חודשיים.

תקן ISO 27001 הינו תקן בינלאומי לניהול אבטחת מידע (Information Security Management System – ISMS), המפרט את הדרישות להקמה, יישום, תחזוקה ושיפור מתמשך של מערכת ניהול, שמטרתה להגן על המידע הארגוני.

כדי לעמוד בתקן ISO 27001, לא מספיק רק ליישם בפועל אמצעי אבטחת מידע, אלא צריך גם להסדירם בנהלי עבודה עירוניים כתובים, כך למשל:

- נוהל ניהול סיכוני אבטחת מידע – תהליך זיהוי, הערכה, טיפול ומעקב, הכולל מדדי סיכון ותיעדוף;
- נוהל ניהול הרשאות וגישה – כיצד ולמי מעניקים, משנים או מבטלים, ואלו בקורות יש לערוך;
- נוהל גיבוי ושחזור מידע – לוחות זמנים לגיבויים, אופן שמירתם, בדיקות שחזור תקופתיות.

בסקר סיכוני אבטחת מידע צוין, כי לעירייה יש נהל אבטחה כללי, אשר נכתב בשנת 2009 ותוקף בשנת 2017. נהל זה אינו מתייחס באופן מקצועי להוראות אבטחת מידע בטכנולוגיות הקיימות כיום.

בנוסף, בסקר הפערים, שנערך עם כניסת העירייה לפרויקט, נמצא כי הארגון אינו מחזיק קיט נהלי אבטחת מידע מעודכן ומותאם לדרישות התקן ISO 27001, וכן כי אין בנמצא נהלי תפעול פורמליים המסדירים את תהליכי העבודה.

ממצאים

1) נכון למועד הביקורת, העירייה מתנהלת ללא נהלי אבטחת מידע פרטניים, לפי התחומים השונים, זאת בניגוד לתקנות. היעדר נהלים, כאמור, מעלה סיכון לפגיעה בפרטיות המידע של תושבי העיר, לחשיפה של מידע רגיש, וכן לאי עמידה בדרישות הדין, דבר שעלול לחשוף את העירייה לאחריות משפטית וסנקציות מצד רשות הגנת הפרטיות.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תגבש ותאשר בהקדם נהלי אבטחת מידע מפורטים לכלל תחומי הפעילות הרלוונטיים, בהתאם לדרישות התקנות ולתקן ISO 2700 . הנהלים יכללו, בין היתר, ניהול הרשאות גישה, גיבוי ושחזור מידע, טיפול באירועי אבטחת מידע, ניהול סיכונים, אבטחה פיזית, ניהול ספקים והמשכיות עסקית. כמו כן, יש להבטיח הטמעה והדרכת עובדים ליישום הנהלים בפועל.

3.6 מדיניות אבטחת מידע

רקע

מדיניות מבטאת את מכלול הכללים, ההשקפות ועקרונות היסוד בענף או בארגון, וכן קובעת את עקרונות היסוד בבסיס האסטרטגיות ותוכניות הפעולה שלו.

מדיניות אבטחת המידע מהווה מסגרת עקרונית ומנחה לניהול, הגנה ובקרה על נכסי המידע הארגוניים, במטרה להבטיח את שלמותם, זמינותם וסודיותם. המדיניות נועדה להגדיר עקרונות, נהלים ואמצעי בקרה המיושמים בארגון, בהתאם לדרישות הדין, לתקנים בינלאומיים רלוונטיים ולצרכים התפעוליים. יישום מדיניות זו נדרש לשם צמצום חשיפות לסיכוני אבטחת מידע, שמירה על רציפות תפעולית, והבטחת אמון הציבור והגורמים השותפים לפעילות הארגון.

דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע קובע כי מדיניות להגנת הסייבר צריכה להיות מבוססת על הערכת הסיכונים בתחום אבטחת המידע הנשקפים למערכות המחשוב, למעבדות שמאחסנות את המידע ולרשתות התקשורת, תוך התאמה לצרכים התפעוליים והארגוניים. העקרונות המנחים במדיניות להגנת הסייבר, המאושרת על ידי הנהלת הארגון, יכולים לשמש בסיס לנוהלי העבודה בתחום הגנת הסייבר.

כמו כן, לפי תקן ISO 27001, על הנהלת העירייה לקבוע מדיניות אבטחת מידע, המתאפיינת, בין היתר, בכך שיהיו מוצבות בה מטרות בתחום אבטחת המידע, לחלופין שהיא מספקת את המסגרת להצבת מטרות אלה.

המדיניות כוללת מחויבות לעמוד בדרישות הישימות הנוגעות לאבטחת מידע, והיא אף כוללת מחויבות לשיפור מתמיד של המערכת לניהול אבטחת מידע.

ממצאים

1) נמצא כי העירייה לא קבעה מדיניות אבטחת מידע כתובה ומאושרת, וזאת בניגוד להנחיות והסטנדרטים החלים על רשויות ציבוריות.

המלצות

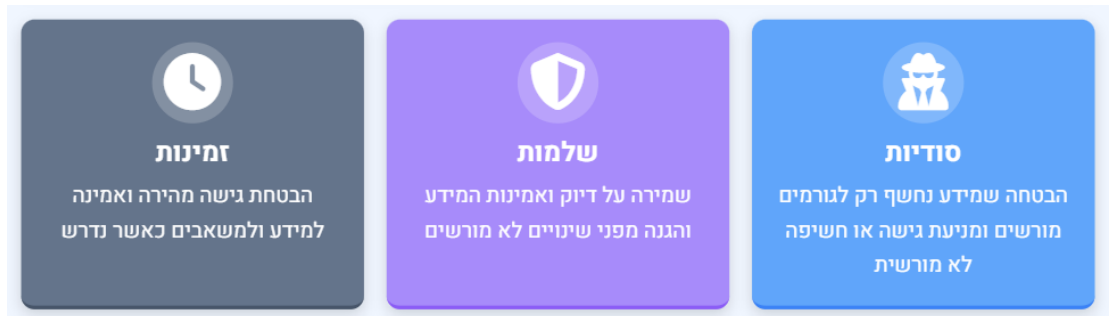
- 1) הביקורת ממליצה, כי העירייה תגבש ותאשר בהקדם מדיניות אבטחת מידע סדורה, בהתאם להנחיות לתקן ISO 27001 ולהמלצות מבקר המדינה. המדיניות תכלול את עקרונות הפעולה והכללים המנחים את הרשות בתחום אבטחת מידע וסייבר, בהתאמה להערכת סיכונים עדכנית ולצרכים התפעוליים של העירייה.
- 2) יש להבטיח כי המדיניות תזכה לאישור הנהלת העירייה, תונגש לכלל העובדים, ותשמש בסיס לנוהלי עבודה, הכשרות, בקרה ותיעוד, כחלק ממערך ניהול אבטחת מידע אחראי, עדכני ויעיל.

3.7 תוכנית אבטחת מידע

רקע

על פי מדריך התכנון לרשויות מקומיות, שפרסם משרד הפנים בינואר 2020 (להלן: "המדריך"), תוכנית עבודה היא אוסף של משימות-פעולות, שהיחידה מתכוונת לבצע כדי להשיג את יעדי האגף והרשות.

תוכנית העבודה בתחום אבטחת המידע נועדה לתכנן, לתעדף, ולבצע פעולות שיבטיחו את:



התוכנית מתבססת על מדיניות אבטחת המידע של הגוף, על ניתוח סיכונים תקופתי ועל דרישות רגולטוריות ותקנות רלוונטיות.

הכנת התוכנית כוללת:

- הגדרת יעדים ומטרות בתחום אבטחת המידע, בהתאם לאסטרטגיה הארגונית;
- מיפוי איומים, פגיעויות וסיכונים והגדרת פעולות להפחתתם;
- קביעת פרויקטים ופעולות מרכזיות לשנה הקרובה (כגון: שדרוג מערכות, הטמעת בקורות, הדרכות עובדים ובדיקות חדירה);
- הגדרת לוחות זמנים, משאבים וגורמים מופקדים על הביצוע;
- תיעוד מנגנוני בקרה ומדדי הצלחה למדידת יישום התוכנית.

התוכנית מאושרת על ידי הנהלת הגוף ומעודכנת באופן שוטף בהתאם לשינויים טכנולוגיים, ארגוניים או רגולטוריים. עדכונים משמעותיים מובאים לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים.

בדוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע מצוין כי:

"בתורת ההגנה בסייבר נקבע, בין היתר, כי הארגון אחראי להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית לעניין התמודדותו עם אירועי סייבר. במסגרת תוכנית העבודה, נדרש כל ארגון למפות את הסיכונים הרלוונטיים לו, לגבש מענה הגנתי, ובהתאם לכך להכין וליישם תוכנית להפחתת הסיכונים בתחום זה. לפי תורת ההגנה, על מנת לגבש תוכנית עבודה לשיפור ההיערכות לעניין ההגנה מפני אירועי סייבר, על הארגון להגדיר תחילה על מה הוא נדרש להגן, מהי רמת ההגנה הנדרשת בו, ובאילו תחומים עליו להשתפר כדי להגיע לרמה זו".

כלומר, על העירייה להכין תוכנית עבודה רב-שנתית להתמודדות עם איומי סייבר. בתוכנית עליה לזהות את הסיכונים שיכולים לאיים עליה, לקבוע איך להגן על עצמה, ולבנות תוכנית לצמצום הסיכונים. כדי לעשות זאת, על העירייה לדעת על מה היא מגנה, מה רמת ההגנה שנדרשת, ואיפה צריך להשתפר כדי להגיע לרמה הזאת.

בסקר סיכוני אבטחת מידע צוין כי:

"בעירייה לא קיימת תוכנית סדורה וממשית בתחום אבטחת המידע. תוכנית זו הייתה אמורה להתייחס בין היתר אל מחויבות הארגון להקצאת משאבים (כספים וכוח אדם) וזאת לטובת הובלת תהליך סדור לניהול נושאי אבטחת המידע בעירייה".

גם בסקר הפערים שנערך במאי 2025 נמצא כי:

"הארגון אינו מגדיר יעדים מדידים לאבטחת מידע, אין תכנון משאבים ברור ואין תוכנית עבודה ליישום וניטור היעדים"

ממצאים

1) נמצא כי העירייה לא גיבשה תוכנית עבודה שנתית או רב שנתית בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר. היעדר תוכנית עבודה מהווה ליקוי מהותי בהתנהלות הרשות בתחום אבטחת המידע והסייבר, ומשמעותו פגיעה ביכולת לזהות סיכונים מבעוד מועד, להיערך אליהם, ולפעול באופן שיטתי ומבוקר לצמצום חשיפות. כמו כן, קיים חשש לאי-עמידה בהוראות רגולציה מחייבות ולהשלכות תפעוליות, תדמיתיות ומשפטיות במקרה של אירוע אבטחת מידע.

המלצות

- 1) יש לגבש תוכנית עבודה רב שנתית ומפורטת בתחום אבטחת המידע, בהתאם להנחיות משרד הפנים, לדוח מבקר המדינה ולתורת ההגנה בסייבר. יש לכלול בתוכנית:
 - הגדרת יעדים ומטרות מדידים בהתאם לאסטרטגיה הארגונית.
 - מיפוי סיכונים ואיומים, והגדרת פעולות להפחתתם.
 - קביעת פרויקטים ופעולות מרכזיות, לרבות שדרוג מערכות, הטמעת בקורות, הדרכות ובדיקות חדירה.
 - תכנון משאבים (תקציב וכוח אדם) ולוחות זמנים לביצוע.
 - מנגנוני בקרה ומדדי הצלחה למדידת יישום התוכנית.
- 2) יש לאשר את התוכנית בהנהלת העירייה, ולעדכן אותה באופן שוטף בהתאם לשינויים טכנולוגיים, ארגוניים ורגולטוריים, תוך הבאת עדכונים מהותיים לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים.

3.8 מיפוי מאגרי מידע

רקע

במסגרת ניהול אבטחת המידע והגנת הפרטיות, מהווה מיפוי מאגרי המידע שלב יסודי, המאפשר קבלת תמונת מצב מלאה ומדויקת על המידע שבידי הארגון, מערכותיו והממשקים עמם הוא פועל. מיפוי זה נועד לזהות את סוגי המידע, מיקומו, אופן עיבודו, מקורותיו וייעודו, ולהוות בסיס לניהול סיכונים, לעמידה בדרישות הדין ולשמירה על סודיות, שלמות וזמינות המידע.

תקנה 5 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(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."

דרישה זו נועדה להבטיח שלבעל המאגר תהיה תמונת מצב מלאה ועדכנית של כלל המערכות, הרכיבים, החיבורים והנתונים המרכיבים את מאגר המידע, לצורך ניהולו המאובטח והיעיל. מיפוי המערכות מהווה בסיס לניהול סיכונים, לאיתור פגיעויות, ולתכנון פעולות להגנת המידע.

המיפוי אמור לכלול, בין היתר:

- פירוט רכיבי החומרה והתוכנה המשמשים לניהול ולעיבוד המידע;
- תיאור מבנה המידע, מקורותיו וייעודו;
- זיהוי הממשקים הפנימיים והחיצוניים של המערכות;
- פירוט רמות ההרשאה והגישה למידע;
- עדכון שוטף של רשימת המצאי, בהתאם לשינויים טכנולוגיים או ארגוניים.

בסקר סיכוני אבטחת מידע מצוין כי:

"לא קיים 'תיק אתר' המתאר את פרטי הפעילות המיחשובית בעירייה. 'תיק אתר' זה אמור היה לפרט אודות פועלו של המנמ"ר – אודות ארכיטקטורת הרשת, תהליכים טכנולוגיים בה, תצורת הליך הגיבוי, ניהול רישיונות כלים וכו'. קיום 'תיק אתר' בהכרח יקל מאוד על תהליכי החלפת תפקידים, על העבודה השוטפת וכן על תהליכי ביקורת מחשביים...". בנוסף מצוין כי "העירייה לא ביצעה מעולם תהליך מיפוי נכסי מידע ואיומי סייבר מולם מתמודדת. כמו כן, העירייה לא יצרה תוכנית עבודה שנתית/ רב-שנתית לתחום אבטחת המידע בעירייה".

תצורת הרשת הפנימית של העירייה היא:

- שרתי דומיין;
- רשת משתמשים;
- רשת טלפוניה;
- מדפסות;

- סביבת שרתים וירטואליים;
- ממשקי ניהול של ציודי רשת.

ממצאים

1) בניגוד לדרישות תקנה 5, העירייה לא ביצעה מיפוי עדכני ומלא של כלל נכסי המידע שברשותה, סוגי המידע, מיקומו, הממשקים והמערכות המעבדות אותו, וכן רמות ההרשאה והגישה. מצב זה מקשה על קבלת תמונת מצב מלאה לצורך ניהול סיכונים, איתור פגיעויות ותכנון פעולות להגנת המידע. העדר מיפוי עדכני, או החזקתו באופן חלקי בלבד, עלול לפגוע ביכולת הארגון לנהל את מאגרי המידע באופן מאובטח, להקשות על איתור תקלות ואיומים, ולהוות הפרה של דרישות הדין לרישום המאגרים.

המלצות

1) על העירייה לבצע מיפוי עדכני ומלא של נכסי המידע בהתאם לדרישות תקנה 5 לתקנות הגנת הפרטיות. המיפוי יכלול את סוגי המידע, מיקומו, אופן עיבודו, מקורותיו, ייעודו, הממשקים, ורמות ההרשאה, ויתעדכן בהתאם לשינויים טכנולוגיים או ארגוניים.

2) מומלץ כי עם השלמת המיפוי יוקם "תיק אתר" מקיף, שיכלול פירוט על כלל רכיבי התשתית, המערכות, הממשקים והתהליכים המחשוביים, לרבות תיעוד שינויים, ניהול הרשאות ותצורת המערכות. יומן זה יתעדכן באופן שוטף, ויהווה כלי עבודה מרכזי להעברת ידע, ניהול סיכונים ובקרה.

3.9 סקר סיכונים ובדיקות חדירה

3.9.1 כללי

במסגרת עמידה בדרישות הדין והתקנים, נדרש הארגון למפות את מאגרי המידע שבידיו, לזהות סיכונים ואיומים פוטנציאליים, ולבחון את עמידות מערכתיו באמצעים יזומים.

סקרי סיכונים המאפשרים איתור פגיעויות ותיעדוף פעולות להפחתתן, ובדיקות חדירה המשמשות כלי מעשי להערכת חוסן המערכות מפני ניסיונות פריצה. שילוב תהליכים אלו מהווה בסיס לניהול סיכוני סייבר ולהגנה אפקטיבית על נכסי המידע של העירייה.

תקנה 5 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(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."

כלומר, בהתאם לתקנה 5 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), בעל מאגר מידע שמוגדר כבעל רמת אבטחה גבוהה, נדרש לערוך סקר הסיכונים ובדיקות החדירה, שייערכו אחת לשמונה עשר חודשים לכל היותר, ובעל המאגר יפעיל תהליך בקרה ומעקב, שיבטיח יישום של ההמלצות ותיקון הליקויים בפרק זמן, שלא יעלה על עשרה חודשים ממועד עריכת הסקר.

כלומר, על העירייה לערוך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע במאגרים שבבעלותה, ולערוך מבדקי חדירות למערכות אחת ל-18 חודשים לפחות.

3.9.2 סקר סיכונים

רקע

סקר סיכוני אבטחת מידע תקופתי נועד לזהות, להעריך ולמפות את הסיכונים הפוטנציאליים למידע שבמאגר, לבחון את הצורך בעדכון מסמכי המדיניות או ניהול האבטחה בעקבות הממצאים, ולהמליץ על פעולות לתיקון ליקויים שהתגלו.

מטרת הסקר לעזור לתהליך קבלת ההחלטות בארגון סדרי העדיפות והקצאת המשאבים להגנה על נכסי המידע שלו. ממצאי הסקר חיוניים להשלמת ההגנה על מערכות המידע בארגון בהתאם לרמה החומרה והסבירות. כמובן כל זאת בהתאם לאיומי הייחוס הרלוונטיים לאותו הארגון.

סקר סיכוני אבטחת המידע האחרון נערך על ידי העירייה, כאמור, בשנת 2020.

- 1) סקר הסיכונים המקיף האחרון בתחום אבטחת המידע נערך בעירייה בשנת 2020, כך שחלפו 5 שנים מאז, במהלכן לא נערכו סקרים נוספים.
- 2) המלצות סקר הסיכונים משנת 2020 לא יושמו, ולא בוצעו השיפורים הנדרשים במערכות המידע ובנהלי אבטחת המידע של העירייה. במבט לאחור, העמידה החלקית בלבד בדרישות הדין והתקנות לאורך 5 השנים האחרונות יצרה מצב שבו פערי האבטחה שזוהו כבר בעבר, לא נסגרו, וחלקם אף העמיקו. בתקופה זו חלו התפתחויות טכנולוגיות נרחבות, לצד עלייה מתמדת במורכבות ובתדירות של איומי הסייבר.
- 3) בניגוד להוראות סעיף 5 לתקנות ולתוספת השלישית לחוק, העירייה לא ערכה סקרי סיכונים אחת לשנה וחצי, ולא ערכה בדיקות חדירות למערכות המידע.
- 4) בהיעדר סקר סיכונים ומבדקי חדירות כאמור, העירייה לא עומדת בדרישות הדין והנהלים, ואף יהיה קושי לזהות ולהעריך את הסיכונים הממשיים המאיימים על מערכות המידע שברשותה, דבר העלול לחשוף אותה לאירועי אבטחת מידע חמורים, לפגיעה בפרטיות הציבור ולנזקים ארגוניים, משפטיים ותדמיתיים.

המלצות

- 1) מומלץ כי העירייה תקפיד על ביצוע סקרי סיכונים אבטחת מידע לכלל מערכות המידע והמאגרים בהתאם להוראות הדין. הסקר יכלול מיפוי וסיווג של נכסי המידע, הערכת רמת סיכון (סבירות וחומרה), בחינת פערים בהגנה, והמלצות למענה מיטבי.
- 2) מומלץ כי העירייה תקבע מנגנון סדור ומחייב ליישום ומעקב אחר המלצות סקרי הסיכונים. המנגנון יכלול קביעת לוחות זמנים ליישום, הקצאת משאבים מתאימים, הגדרת גורם מופקד על כל המלצה, ובקרה תקופתית לבחינת עמידה ביעדים. מהלך זה יבטיח שהפערים שזוהו ייסגרו בפועל, וימנע הישנות מצב שבו ליקויים מהותיים נותרים ללא טיפול לאורך זמן.
- 3) מומלץ כי העירייה תקיים ועדת היגוי לאבטחת מידע בראשות גורם ניהולי בכיר, בהשתתפות נציגי אגף מערכות מידע, ייעוץ משפטי, משאבי אנוש ותחומים רלוונטיים נוספים. הוועדה תהווה גוף מתכלל לקביעת מדיניות, לאישור תוכניות עבודה, למעקב אחר יישום המלצות סקרי סיכונים ומבדקי חדירה, ולבחינת איומים חדשים ושינויים טכנולוגיים. פעילות הוועדה תסייע להבטיח עמידה בדרישות הדין, סגירת פערים בזמן, ושיפור מתמשך ברמת ההגנה על מערכות המידע והגנת הפרטיות בעירייה.

3.9.3 מבדקי חדירות (PT)

3.9.3.1 מבדקי חדירות

רקע

מבדקי חדירות - (Penetration Tests) מבדקי החדירות נועדו לבחון את חוסנה של מערכת המידע מפני ניסיונות חדירה, הן מצד גורמים פנימיים והן מצד גורמים חיצוניים, באמצעות סימולציה של תקיפות סייבר. הבדיקות מאפשרות לזהות פרצות, חולשות טכניות או ליקויי הגדרות שעלולים לאפשר גישה לא מורשית

למידע, ובכך משמשות כלי מרכזי לשיפור ההגנה על המידע. לאחר ביצוע המבדקים, על בעל המאגר לבחון את ממצאיהם, ולגבש תוכנית פעולה לתיקון הליקויים.

בדיקות חדירה אפליקטיביות נערכו לראשונה במחצית הראשונה של שנת 2025 במסגרת פרוייקט ה-50.

במסגרת סקר אבטחה לרשת והתשתיות הארגוניות, בוצעו בשנת 2025 בדיקות חדירה (PT). הטבלה שלהלן מפרטת את הבדיקות שנערכו:

דוח	משימה	תיאור
דוח תשתיות	חדירה חיצונית	בדיקה על טווח הכתובות החיצוניות של הרשת
	חדירה דרך VPN	גישה עם הרשאות עובד ממוצע דרך ה-VPN
	חדירה פנימית	מבדק מתוך רשת העירייה, עם/ בלי NAC, ללא הרשאות
דוח אפליקטיבי	מבדק אפליקטיבי	אתר תדמיתי בלבד (ללא אימות משתמשים)

ממצאים

- 1 בחודש מאי 2025 נערכו בעירייה לראשונה מבדקי חדירה למערכות המידע. הבדיקות העלו ליקויים רבים, חלקם ברמת סיכון גבוהה, המעידים על פגיעות משמעותיות בהגנה על מערכות ומידע רגיש.
- 2 הממצאים הצביעו, בין היתר, על שימוש בפרוטוקולי תקשורת לא מאובטחים או מיושנים, הגדרות שגויות או חסרות במערכות, ואי הטמעת עדכוני אבטחה קריטיים – פערים העלולים לאפשר לתוקף חיצוני או פנימי לחדור למערכות, לשבש את פעילותן או לגשת למידע חסוי.
- 3 היעדר מבדקי חדירה עד למועד זה חיזק את הסיכון לכך, שהליקויים הצטברו לאורך זמן ללא זיהוי ותיקון, והותיר את העירייה חשופה לאיומי סייבר משמעותיים.

המלצות

- 1 מומלץ לקיים מבדקי חדירה תקופתיים למערכות המידע, לפחות אחת לשנה וחצי, בהתאם לדרישות הדין והנהלים.
- 2 יש להקפיד על טיפול מיידי בליקויים שזוהו, תוך תיעודף טיפול בליקויים בעלי רמת סיכון גבוהה, וביצוע בדיקות חוזרות לוודא הסרת הפגיעות.
- 3 ביצוע מיידי של פעולות מתקנות ובכללן: עדכון שרתים, חסימת פרוטוקולים מיושנים, חיזוק בקורות התקשורת בין המערכות, והקשחת הגנת התחנות וציוד ההדפסה. חיזוק ההגנות על הגישה מרחוק הטמעת אמצעי אימות חזקים (כגון: אימות דו-שלבי) ובקורות נוספות לכל גישה חיצונית.
- 4 מומלץ לשלב את ממצאי מבדקי החדירה בתוכנית העבודה השוטפת של אבטחת המידע, כחלק ממערך כולל לניהול סיכונים ושיפור רציף של ההגנות ומעקב אחר תיקון הליקויים.
- 5 קיבוע מנגנון ליישום המלצות מבקרי הסיכונים ובדיקות החדירה כולל קביעת אחריות ברורה לכל ליקוי, מעקב אחר סטטוס הטיפול, ודיווח מסודר להנהלה עד לסגירתו המלאה.

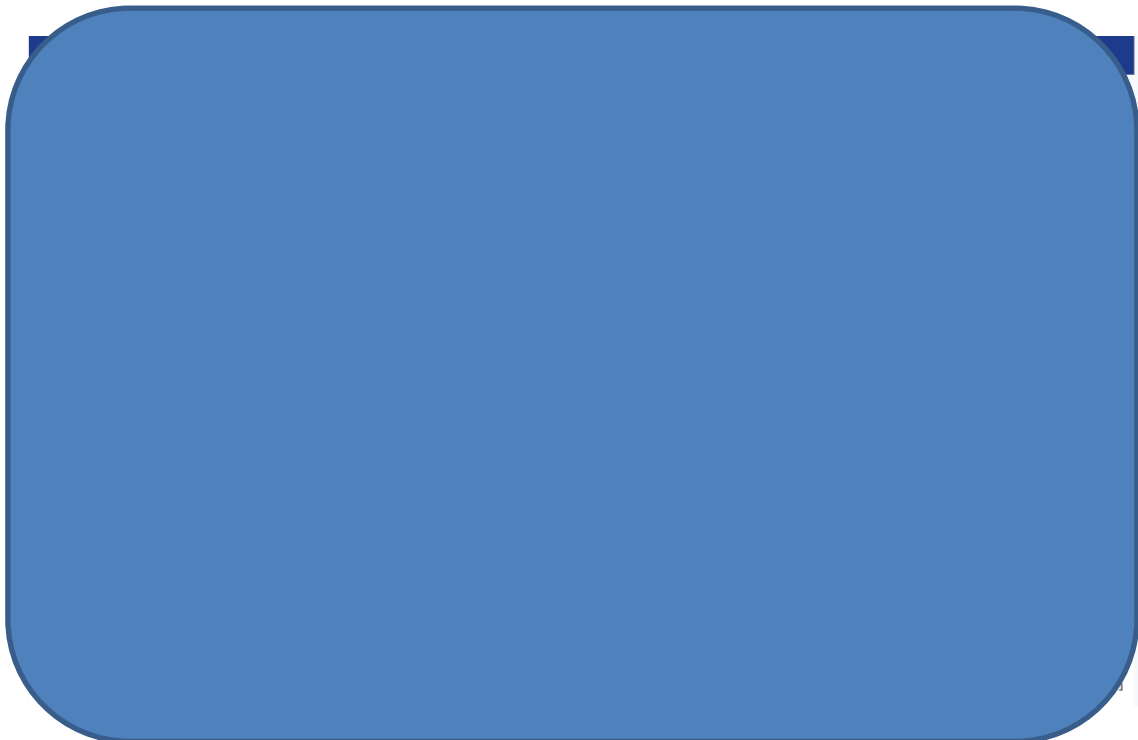
רקע

בדיקות תשתיות במסגרת ביקורת אבטחת מידע וסייבר נועדו לבחון את רמת החוסן והעמידות של מערכות המחשוב העירוניות מול איומים פנימיים וחיצוניים.

במסגרת בדיקות אלו נבחנים רכיבים קריטיים כגון שרתים, תחנות עבודה, ציוד תקשורת, שירותי רשת ומערכות הפעלה, במטרה לאתר ליקויים, חולשות או קונפיגורציות (האופן בו מאורגנים פריטים במערכת) שגויות העלולות לשמש נקודת כניסה לתוקפים או לפגוע ברציפות השירות.

בדיקות התשתיות מאפשרות לזהות פערים בעדכוני אבטחה, הצפנה, ניהול הרשאות, בקורות גישה ומדיניות שימוש, ומהוות נדבך מרכזי בהערכת רמת ההגנה הכוללת של העירייה ובקביעת הצעדים הנדרשים לצמצום סיכונים עתידיים.

בדוח התשתיות עלו הממצאים הבאים:



- 1) בדיקות החדירה שבוצעו העלו כי מערכות המידע העירוניות חשופות למספר נקודות תורפה מהותיות, חלקן ברמת סיכון גבוהה, המאפשרות חדירה למערכות, גישה למידע רגיש ושיבוש פעילות השירותים העירוניים, ובכללן:
 - ☒ שרתים לא מעודכנים – חלק מהשרתים פועלים בגרסאות ישנות ללא עדכוני אבטחה. מצב זה מאפשר לנצל חולשות מוכרות ולחדור למערכות;
 - ☒ חוסר בבקורות הגנה על תקשורת בין מערכות – נמצאה אפשרות ליירט מידע המועבר בין מערכות שונות, ולבצע בו שימוש לרעה;
 - ☒ גישה מרחוק ללא הגנות מספקות – ניתן להתחבר למערכות העירייה מבחוץ (באמצעות אינטרנט) עם הגנות חלקיות בלבד, מה שמקל על ניסיונות פריצה;
 - ☒ שימוש בשירותים ישנים ולא מאובטחים – קיימת הפעלה של פרוטוקולי תקשורת מיושנים, מה שמאפשר לתוקפים לעקוף הצפנה ולהשיג שליטה במידע;
 - ☒ דליפת מידע רגיש דרך אתרי אינטרנט או אפליקציות – חלק מהמערכות מאפשרות גישה למידע, שלא אמור להיות נגיש לציבור או לגורמים לא מורשים;
 - ☒ הגנה חלשה על תחנות עבודה – תחנות מחשב מסוימות מאפשרות התקנת קבצים זדוניים או הפעלת סקריפטים שעלולים לגרום נזק;
 - ☒ ניהול הדפסות ללא אבטחה – ציוד הדפסה מאפשר גישה למסמכים גם למי שאינו מורשה, עם סיכון לחשיפת מידע פנימי.

- 1) כדי לחזק את מערך ההגנה של מערכות המידע העירוניות, מומלץ כי העירייה תיישם מכלול צעדים טכנולוגיים וארגוניים:
 - ☑ שרתים לא מעודכנים – יש להטמיע תהליך סדור לעדכון מערכות הפעלה ותוכנות, הכולל התקנת עדכוני אבטחה באופן שוטף ומבוקר. מומלץ להיעזר במערכות ניהול עדכונים (Patch Management) ולבצע ניטור רציף לזיהוי שרתים לא מעודכנים;
 - ☑ חוסר בבקורות הגנה על תקשורת בין מערכות – יש ליישם מנגנוני הצפנה עדכניים (כגון TLS 1.2 ומעלה) לכלל התקשורת הפנימית והחיצונית, ולבחון שימוש ב-VPN מוצפן לתקשורת בין מערכות קריטיות;
 - ☑ גישה מרחוק ללא הגנות מספקות – יש לחזק את מנגנוני הגישה מרחוק באמצעות יישום אימות רב-שלבי (MFA), שימוש בחומות אש (Firewalls) מתקדמות, הגבלת כתובות IP מורשות ובקרה שוטפת על ניסיונות חיבור;
 - ☑ שירותים ישנים ולא מאובטחים – יש להפסיק את השימוש בפרוטוקולים ישנים (כגון TLS 1.0/1.1 או SMBv1), ולהעביר את כלל השירותים לתקשורת מאובטחת בעדכונים עדכניים בלבד;
 - ☑ דליפת מידע רגיש דרך אתרי אינטרנט או אפליקציות – יש לבצע סריקות קבועות לאיתור חשיפות מידע (Data Leakage Scans), להגביל גישה באמצעות בקורות הרשאות, ולוודא שמידע רגיש מוצפן ואינו נגיש לגורמים חיצוניים;
 - ☑ הגנה חלשה על תחנות עבודה – יש להקשיח את תחנות העבודה (Hardening) באמצעות הגבלת התקנת תוכנות לא מורשות, התקנת אנטי-וירוס/EDR מתקדם, והגדרת הרשאות משתמש בהתאם לצורך (Least Privilege);
 - ☑ ניהול הדפסות ללא אבטחה – מומלץ ליישם מנגנוני הדפסה מאובטחת (Secure Print), הכוללים זיהוי המשתמש לפני שחרור ההדפסה (באמצעות קוד אישי או כרטיס עובד), וכן להצפין את המידע המועבר למדפסות ולבקר את השימוש בציוד.

3.9.3.3 דוח אפליקטיבי

רקע

מבדקי חדירות מהווים כלי מרכזי בהערכת עמידות מערכות המידע העירוניות בפני מתקפות סייבר בפועל. במסגרת בדיקות אלו, מתבצע ניסיון יזום ומבוקר לאתר חולשות במערכות, באתרים ובשירותים הדיגיטליים של העירייה, במטרה לבחון האם ניתן לנצל אותן לחדירה, לשיבוש פעילות או לדליפת מידע רגיש.

במבדקי החדירות האפליקטיביים עלו הממצאים הבאים:



ממצאים

- 1) הממצאים שעלו במבדקי החדירות מצביעים על פערים משמעותיים בהגנת מערכות העירייה, העלולים לחשוף את הארגון לסיכוני סייבר ממשיים, חולשות קריטיות, כגון: אפשרות להחדרת סקריפטים זדוניים, העלאת קבצים לא מבוקרת והיעדר הגנות העשוי לאפשר לתוקפים גישה לא מורשית, השתלטות על חשבונות משתמשים ואף חדירה למערכות פנימיות.
 - 2) לצד זאת, שימוש בספריות מיושנות, היעדר כותרות אבטחה והגדרות שגויות של שרתי אינטרנט מחלישים את שכבות ההגנה ויוצרים חשיפה לניצול חולשות מוכרות. חשיפת מידע טכני בהודעות שגיאה מגדילה את יכולת התוקפים למפות את המערכות ולזהות נקודות תורפה נוספות.
- שילוב ליקויים אלה מגביר את הסיכון לפגיעה בפרטיות המידע של התושבים, לשיבוש השירותים העירוניים ולפגיעה באמון הציבור בעירייה.

המלצות

- 1) מומלץ כי העירייה תפעל באופן מיידי לתיקון כלל החולשות שזוהו במבדקי החדירות, תוך מתן עדיפות לליקויים קריטיים העלולים לאפשר חדירה ישירה למערכות או גישה למידע רגיש.
- 2) יש לבצע עדכון ספריות ותשתיות מיושנות, להחיל מנגנוני אבטחה מתקדמים, כגון: מניעת העלאת קבצים זדוניים, הטמעת כותרות אבטחה נדרשות והפעלת הגנות CSRF, וכן להגדיר עוגיות משתמש עם דגלי Secure ו-HttpOnly.
- 3) בנוסף, מומלץ לצמצם חשיפת מידע טכני בהודעות שגיאה, ולהקשיח את תצורת שרתי האינטרנט, כך שיתאפשרו אך ורק פרוטוקולים ושיטות תקשורת נדרשות.

3.10 אבטחה פיזית וסביבתית

רקע

אבטחה פיזית וסביבתית היא חלק בלתי נפרד מאבטחת המידע, מכיוון שהיא מספקת את השכבה הראשונה והבסיסית להגנה על מידע ורשתות – מניעת גישה פיזית לא מורשית לשרתים, מחשבים, ציוד רשת ומידע רגיש.

הגנה על המידע בתוך המשרד, במרכזי הנתונים ובסביבת העבודה הפיזית חיונית למניעת גניבה, חבלה או השמדה של מידע.

תקנה 6 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

” (א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו. (ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן. ”

כאמור, תקנות הגנת הפרטיות קובעות חובה לאבטחת המקום בו מאגרי המידע שמורים.

סקר סיכוני אבטחת מידע משנת 2020 התייחס בין היתר לאבטחה הפיזית והסביבתית, ומצא כי לא נערך סקר סיכוני אבטחה פיזי. עוד עלה במסגרת הסקר כי אין אבטחה על ארונות התקשורת, וכי "ארון התקשורת מוצב בלב משרדי העירייה, ללא דלת וללא מצלמה המתעדת את הסביבה - ארונות תקשורת העירייה גלויים וחשופים, והם אינם מוגנים כלל". הסקר המליץ להקשיח את ארונות התקשורת מפני פגיעה ונגישות פיזית.

בסקר הפערים שנערך בחודש אפריל 2025 עלה כי:

- עובדי ניקיון חיצוניים מחזיקים במפתחות עם גישה בלתי מוגבלת לכלל החדרים כולל חדרי שרתים ואבטחת מידע;
- לא מבוצעים סקרי בקורת גישה על חדרים רגישים.
- לא קיימת בעירייה מדיניות מחייבת לשמירה על שולחן עבודה וצג נקי, דבר שעלול להוביל לחשיפת מידע רגיש.
- לא מתבצעת בדיקה סדירה מטעם מחלקת אבטחת מידע ליישום נוהלי אבטחת מידע (בפרט בעניין שולחן עבודה נקי).

ממצאים

- 1) ליקויים שהומלצו לטיפול כבר בשנת 2020 לא תוקנו, וחלקם אף נמשכים עד היום. כך, לא נערך בעירייה סקר סיכוני אבטחה פיזי, וארונות התקשורת אינם מאובטחים.
- 2) לא מבוצעים סקרי בקורות גישה על חדרים רגישים, דבר שמגביר את החשיפה לכניסות לא מורשות ולפגיעה בציוד ומידע.
- 3) בעירייה לא נקבעה מדיניות סדורה בנושא שמירת שולחן עבודה נקי ואחסון מאובטח של מסמכים פיזיים, ולא מתבצעת בקרה שוטפת על יישום ההנחיות בתחום זה.

המלצות

- 1) מומלץ כי העירייה תערוך סקר סיכוני אבטחה פיזי מקיף, שיבחן את כל אתרי העירייה, שבהם מאוחסנים או מעובדים מאגרי מידע.
- 2) יש להקשיח את ההגנה על ארונות התקשורת ובכלל זאת, הצבתם בחדרים נעולים, התקנת מצלמות אבטחה בסביבתם, ומעקב אחר מורשי הגישה הפיזית אליהם.
- 3) יש למנוע גישה בלתי מבוקרת של עובדי קבלן לחדרי שרתים וחדרים רגישים.
- 4) יש לקיים סקרי בקורות גישה תקופתיים, שיבחנו מי מחזיק במפתחות או הרשאות כניסה לחדרים רגישים, והאם יש הצדקה לשמירתן.
- 5) להגדיר נוהל מחייב לעובדים לשמירה על שולחן עבודה נקי, ומניעת השארת מסמכים רגישים ללא השגחה.
- 6) לקבוע מדיניות מסודרת לאחסון מידע רגיש, תוך שימוש בארונות ומגירות נעולים עם בקרת גישה.
- 7) לקיים בדיקות סדירות מטעם מחלקת אבטחת מידע, לצורך ווידוא יישום הנהלים והטמעת סטנדרטים עדכניים.

3.11 ניהול הרשאות גישה

רקע

ניהול הרשאות גישה למידע מהווה נדבך מרכזי באבטחת מערכות מידע, שכן הוא קובע מי רשאי לגשת לאילו נתונים, באיזו רמה ולכמה זמן. הגדרה ובקרה נכונה של הרשאות מונעות חשיפה מיותרת של מידע רגיש, ומצמצמות את הסיכון לשימוש לרעה.

תקנה 8 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

” (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). ”

"(א) בעל מאגר מידע ינקוט אמצעים מקובלים בנסיבות העניין ובהתאם לאופי המאגר וטיבו, כדי לוודא כי הגישה למאגר ולמערכות המאגר נעשית בידי בעל הרשאה המורשה לכך בלבד לפי רשימת ההרשאות התקפות. (ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה – (1) אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיוזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה; (2) ייקבעו בנהל האבטחה גם הוראות לעניין תקנת משנה (א), ובכללן בנושאים אלה: (א) אופן הזיהוי; היה אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות, יתייחס הנהל גם לחזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים; (ב) ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות; (ג) אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות. (ג) בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות למאגר ולמערכות המאגר, שבעל הרשאה עשוי היה לדעת, מיד עם סיום תפקידו של בעל הרשאה."

תקנה 8 מחייבת קביעת הרשאות גישה למידע בהתאם לתפקיד העובד ולצרכי עבודתו בלבד, תוך ביטול ושינוי הרשאות עם סיום העסקה או שינוי תפקיד. תקנה 9 משלימה אותה, וקובעת כי עצם הגישה למידע תתבצע באמצעי זיהוי ואימות מתאימים לרמת הרגישות – החל בסיסמאות חזקות ועד לאמצעי אימות מתקדמים יותר. מטרת שתי התקנות היא להבטיח שרק מי שמוסמך יוכל לגשת למידע, ורק לתקופה שבה הדבר נדרש.

כלומר, התקנות מחייבת את הארגון:

- להגדיר **הרשאות גישה** לפי תפקיד (מי רשאי לראות, לעדכן, למחוק או להעביר מידע).
 - לוודא שרק אנשים שהוסמכו קיבלו שם משתמש וסיסמה.
 - לעדכן את הרשאות הגישה באופן שוטף, למשל: אם עובד עבר תפקיד או עזב את העבודה, צריך לבטל או לשנות לו את הגישה.
 - לתעד את ניהול ההרשאות, כך שניתן יהיה לבדוק מי קיבל גישה ולאיזה מידע.
- על פי הנמסר לביקורת על ידי מנמ"ר העירייה, הוא מקבל את הבקשות לפתיחת וסגירת הרשאות באמצעות הדוא"ל ממנהלית הישירים של העובדים. אחת לחודש הוא פונה לאגף הון אנושי, בבקשה לקבלת פרטי עובדים שעזבו.
- לדברי המנמ"ר, יש בעירייה טופסי קליטה וטופסי טיולים (טופס טיולים או טופס סיום העסקה - נועד לוודא כי עובד המסיים את עבודתו בארגון, החזיר את כלל הציוד, המפתחות, הכרטיסים, המסמכים והנכסים שהועמדו לרשותו במהלך עבודתו, וכי הוסדרו כלל התחייבויותיו כלפי הארגון) אולם לא נעשה בהם שימוש סדור אם בכלל.
- Active Directory או בקיצור AD** הוא שירות של חברת מיקרוסופט לניהול זהויות, משתמשים ומשאבים ברשת הארגונית. הוא פועל כסוג של "ספר טלפונים חכם" של הארגון, ומרכז במקום אחד את כל המידע על המשתמשים (עובדים), מחשבים, קבוצות, שרתים, מדפסות ומשאבים אחרים, ומאפשר לנהל את ההרשאות והגישה אליהם בצורה מסודרת.

בעזרת AD אפשר:

- לנהל **זהויות משתמשים** - מי רשאי להתחבר לרשת, מה הסיסמה שלו, ומהן ההרשאות שלו.
- לנהל **קבוצות והרשאות** - לתת גישה לקבצים, תיקיות או מערכות לפי תפקיד, מחלקה או דרג.
- להגדיר **מדיניות אחידה** - (Group Policy) לדוגמה: קביעת חוזק סיסמאות, נעילת מסכים אוטומטית, או חסימת התקני USB בכל המחשבים.
- לנהל **משאבים בארגון** - מדפסות, שרתים ותיקיות משותפות, כך שהמשתמשים יקבלו אליהם גישה רק לפי הרשאה.

מערכת **IAM (Identity and Access Management)** מהווה פתרון ניהול זהויות והרשאות אחוד, המאפשר שליטה ובקרה מרכזית על כלל המערכות הארגוניות – הן בסביבת ה־Active Directory והן במערכות נוספות, פנימיות וחיצוניות.

בניגוד ל-AD שמתמקד בעיקר בניהול משתמשים בסביבת Windows, מערכת IAM מרכזת את מחזור חיי המשתמש בארגון (קליטה, שינוי תפקיד, סיום העסקה), מאפשרת אימות רב־שלבי (MFA) מספקת חיבור יחיד (SSO) לכלל המערכות, ומייצרת מנגנוני בקרה ודיווח מתועדים. יישום מערכת כזו מאפשר שקיפות מלאה, צמצום טעויות אנוש, ואכיפה של מדיניות אבטחת מידע אחידה בכלל יחידות הארגון.

מסקר הפערים שנערך באפריל 2025 עולה, כי סקר בקרת גישה, שנערך על ה-AD, מתבצע אחת לחודש, אולם ללא תיעוד מסודר. עוד עלה, כי ההרשאות במערכות הליבה אינן נבדקות באופן תקופתי. בנוסף, נמצא כי לכל מערכת בארגון מנגנון הרשאות נפרד ללא ניהול אחוד. עוד עלה מסקר הפערים, כי לא מצורף לטופס קליטת העובד נספח אבטחת מידע, וכן כי מעבר תפקידים או מחלקות מתבצע ללא תהליך מתועד לשינוי הרשאות.

- 1) ניהול הרשאות הגישה בעירייה מתבצע באופן ידני ובלתי מבוקר, כאשר פתיחה וסגירה של הרשאות נעשות באמצעות מיילים לא מתועדים ממנהלים ישירים, ללא נוהל סדור, ללא מערכת לניהול הרשאות וללא מנגנון בקרה מתועד. גם סקר בקרת גישה ל־Active Directory, המתבצע אחת לחודש, אינו מתועד באופן שיטתי.
- 2) לא קיים ממשק מסודר בין אגף מערכות מידע למחלקת משאבי אנוש; הבקרה על עובדים שסיימו העסקתם מתבצעת רק אחת לחודש ביוזמת המנמ"ר, ובכך עלולים עובדים שפרשו להמשיך להחזיק בהרשאות פעילות.
- 3) על אף קיומם של טופסי קליטה וטיולים, הם אינם מופעלים באופן מחייב או סדור, ולכן לא מתקיימת בקרה מלאה על החזרת ציוד וביטול הרשאות בעת סיום העסקה.
- 4) לטופס הקליטה לא מצורף נספח אבטחת מידע.
- 5) לא מתבצעת בקרת הרשאות תקופתית למערכות הליבה, כך שאין ודאות שההרשאות תואמות את תפקידי העובדים בפועל.
- 6) לכל מערכת בארגון מנגנון הרשאות נפרד, ללא ניהול אחוד או בקרה מרכזית, מצב המגדיל את המורכבות ואת פוטנציאל הטעויות.

המלצות

- 1) לגבש נוהל סדור לניהול הרשאות גישה בהתאם לדרישות תקנה 8, הכולל תהליך מובנה ומתועד לפתיחה, שינוי וסגירה של הרשאות.
- 2) להקים ממשק עבודה מובנה עם אגף הון אנושי, שיבטיח עדכון מיידי של הרשאות עם קליטת עובד, שינוי תפקיד או סיום העסקה.
- 3) להפעיל באופן מחייב טופסי קליטה וטיולים כחלק מתהליך מוסדר, לרבות חתימת מנהל ישיר, משאבי אנוש והמנמ"ר.
- 4) להבטיח תיעוד מסודר של סקרי בקרת הגישה ל־AD, ולשלבם כחלק מזוחות בקרה תקופתיים המובאים להנהלה.
- 5) לקיים בקרות תקופתיות יזומות (לפחות אחת לרבעון) על כלל מערכות הליבה, לוודא התאמת ההרשאות לתפקידי העובדים בפועל.
- 6) לשקול הטמעת מערכת לניהול זהויות והרשאות מרכזית (IAM), אשר תאחד את ניהול ההרשאות בכלל מערכות העירייה, ותאפשר שקיפות ובקרה מלאה.

3.12 בקרה ותיעוד גישה

"(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 שגותי 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. (ה) בעל מאגר מידע יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר."

3.13 הנדסה חברתית והדרכות

רקע

הנדסה חברתית (Social Engineering) היא מושג מתחום האבטחה ובפרט מתחום אבטחת מידע, שמשמעותו ניצול של תכונות פסיכולוגיות של האדם, אשר עשויות להביא אותו לציית לבקשותיו של הפורץ. הנדסה חברתית היא טכניקת תקיפה נפוצה בתחום הסייבר, המתבססת על מניפולציה פסיכולוגית של עובדים וגורמים אנושיים בארגון, במטרה לגרום להם לחשוף מידע רגיש, לאפשר גישה למערכות או לבצע פעולות בניגוד למדיניות הארגון. מתקפות מסוג זה יכולות להתבצע באמצעות שיחות טלפון, הודעות דוא"ל

מזויפות (Phishing) התחזות ברשתות חברתיות, ואף מפגשים פנים-אל-פנים. נקודת החולשה המרכזית בהנדסה חברתית היא הגורם האנושי, ולכן מניעתן נשענת על מודעות, הדרכות שוטפות ותרגולים מעשיים לעובדים, לצד יישום בקורות טכנולוגיות התומכות בצמצום הסיכון.

כלומר, הנדסה חברתית מאפשרת לעקוף את כל טכנולוגיות מנגנוני האבטחה (כגון אנטי וירוס, חומת אש וכו'), והיא מתבססת על העובדה שכל מערכות המידע נועדו לספק שירותים למשתמשים כלשהם, ולאותם המשתמשים יש אמצעים לגשת אל המידע שהפורץ רוצה להשיג.

אחת ההמלצות המרכזיות המקובלות בנוגע להתמודדות והגנה מפני שימוש בהנדסה חברתית היא העלאת המודעות מפני סוגי התקפה של הנדסה חברתית בקרב המשתמשים ובעלי ההרשאות, באמצעות קיום הדרכות וריענונים שוטפים.

תקנה 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

“(א) לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה, אלא אם כן נקט אמצעים סבירים, המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם, כדי לברר שאין חשש כי בעל ההרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר; אמצעים כאמור יינקטו בשים לב לרגישות המידע שבמאגר ולהיקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו הנוגע בדבר, כאמור בתקנה 8. (ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה. (ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי ההרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות, ולגבי הסמכה של בעל הרשאה לתפקיד חדש – סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.”

התקנה מחייבת את בעל מאגר המידע לדאוג שהעובדים, שזקוקים לגישה למידע, יקבלו הדרכה מתאימה. ההדרכה נועדה לוודא שהם מבינים את חובותיהם לשמירה על אבטחת המידע ועל איסורי השימוש בו. כלומר, לא מספיק לתת הרשאה טכנית, אלא גם לוודא שהעובד יודע מה מותר ומה אסור לעשות.

בנוסף, חייבים גם לערוך הדרכות תקופתיות לעובדים שיש להם הרשאות. ההדרכה תכלול את מסמך הגדרות המאגר, נוהלי האבטחה, הוראות החוק והתקנות, ואת חובות העובדים. הדרכה כזו חייבת להתקיים לפחות פעם בשנתיים, ובמקרה שעובד מקבל תפקיד חדש, ההדרכה צריכה להיות קרובה ככל האפשר לתחילת התפקיד.

גם התיקון לחוק התייחס לחשיבות ההדרכה לעובדים במסגרת פירוט תפקידיו של הממונה על הגנת הפרטיות.

בסקר סיכוני אבטחת מידע משנת 2020 עלו הנקודות הבאות בנוגע להדרכת עובדים:

- המנמ"ר מפיץ מעת לעת דואר אלקטרוני הנוגע לאיומים שבשימוש עמדת האינטרנט, אך לא קיים תהליך מוגדר ומוסדר להעלאת מודעות העובדים בשום שלב של העסקתם (התחלה, אחת לתקופה ובסיום);
- ההנחיות המועברות אינן מתועדות, והעובד לא נדרש לחתום על נוהל אבטחת מידע מסודר;
- לא מבוצעים תרגילי מודעות לעובדים, ולא מתקיימים תהליכים רחבים להעלאת מודעות העובדים לתחום ולאיומי אבטחת המידע מולה העירייה נדרשת לעמוד;
- כנס מודעות אחרון בנושאי אבטחת המידע התקיים 5 שנים קודם לכן.

מהנמסר לביקורת על ידי מנמ"ר העירייה עולה, כי הדרכה אחרונה בנושא אבטחת מידע נערכה בחודש דצמבר 2022, וכי לא לקחו בה חלק משתתפים רבים.

מסקר הפערים שנערך באפריל 2025 עולה כי לא מועברות לעובדים לומדות מקוונות או מערכי הדרכה דיגיטליים שנגישים לעובדים באופן שוטף. כמו כן לא מבוצעים קמפיינים שמטרתם להתמודד עם מתקפות פשינג.

ממצאים

- 1) בעירייה לא קיים תהליך סדור להדרכת עובדים והעלאת מודעות בתחום אבטחת המידע בכל שלבי העסקה בתחילת עבודה, באופן תקופתי ובסיומה.
- 2) ההנחיות הקיימות מועברות באופן לא מתועד, והעובדים אינם נדרשים לאשר בחתימתם היכרות עם נוהל אבטחת מידע מחייב.
- 3) לא מבוצעים תרגילים או פעילויות מעשיות (כגון סימולציות פשינג) להעלאת המודעות לאיומים בסייבר, וכנסים או הדרכות פרונטליות מתקיימים לעיתים רחוקות מאוד.
- 4) לא קיימות לומדות מקוונות או מערכי הדרכה דיגיטליים הנגישים לעובדים באופן שוטף, ואין קמפיינים יזומים בנושא מודעות להתקפות פשינג.

המלצות

- 1) לגבש תוכנית הדרכה סדורה בהתאם לדרישות תקנה 7, הכוללת הדרכות קבועות בתחילת עבודה, הדרכות תקופתיות, והדרכה בסיום העסקה.
- 2) לחייב כל עובד בחתימה על הצהרה, כי עבר הדרכת אבטחת מידע והוא מכיר את נוהלי הארגון.
- 3) להטמיע לומדה דיגיטלית בנושא אבטחת מידע כחלק אינטגרלי מתהליך קליטת עובדים חדשים, כך שלא ייפתחו הרשאות משתמש עד לסיום ההדרכה.
- 4) לפתח מערכי הדרכה מקוונים נוספים הנגישים לעובדים באופן שוטף, כדי לאפשר ריענון ידע והעמקת מודעות לאורך זמן.
- 5) לקיים תרגילי מודעות יזומים, לרבות קמפיינים להתמודדות עם מתקפות פשינג, כדי לשפר את יכולת הזיהוי והתגובה של העובדים.
- 6) לתעד את כלל ההדרכות, ההשתתפות והעמידה בדרישות ההכשרה, ולבצע בקרה תקופתית על יישום התוכנית.

3.14 רישום מאגרי מידע

רקע

רישום מאגרי מידע במרשם מאגרי המידע של רשות הגנת הפרטיות מהווה חובה חוקית לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, עבור כל מאגר העומד בתנאים הקבועים בחוק.

הליך הרישום נועד להבטיח שקיפות, לאפשר פיקוח על עיבוד המידע, ולוודא שהארגון פועל בהתאם להוראות הדין והתקנות.

במסגרת הליך זה, נדרש בעל המאגר למסור פרטים מהותיים אודות מטרת השימוש במידע, סוגי המידע הנכללים בו, בעלי ההרשאה, והאמצעים בהם נוקט הארגון להגנת המידע.

ניהול תקין של תהליך הרישום והעדכונים הנדרשים במועד, מהווה נדבך מרכזי בשמירה על פרטיות המידע, וצמצום חשיפה לסיכונים משפטיים ואבטחתיים.

סעיף 8 לחוק הגנת הפרטיות קובע כדלקמן:

- " בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:
- מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;
 - יש במאגר מידע רגיש;
 - המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;
 - המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;
 - המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.
- "

כלומר, על העירייה, כגוף ציבורי וכמי שמחזיקה במידע רגיש אודות מעל 10,000 איש, להירשם במרשם מאגרי המידע.

סעיף 2 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כדלקמן:

- "
- (א) בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן – מסמך הגדרות המאגר), את כל העניינים האלה לפחות:
- (1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;
 - (2) תיאור מטרות השימוש במידע;
 - (3) סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט 1(3) בתוספת הראשונה;
 - (4) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר;
 - (5) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;
 - (6) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;
 - (7) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.
- (ב) בעל מאגר מידע יעדכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים בתקנת משנה (א), ויבחן את הצורך בעדכון כאמור, בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, בכל שנה עד 31 בדצמבר.
- (ג) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.
- "

כלומר, בהתאם לתקנה, על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע, וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

לביקורת הועבר על ידי הממונה על אבטחת המידע קובץ אקסל, המפרט את מאגרי המידע של העירייה. בקובץ מפורטים 21 מאגרי מידע רשומים. לכל מאגר מצוינים פרטים, כגון: מספר המאגר, מזהה בעל המאגר, שם המאגר, סטטוס המאגר, תאריך רישום, סוגי המידע הכלולים בו, מטרותיו, ומידע על הגורם המחזיק בו. 11 מאגרים מוגדרים כ"מאושר" ו-10 מאגרים כ"בוער". (ראה **נספח ג'** – רשימת המאגרים).

בסקר סיכוני אבטחת מידע מצוין כי **"החל משנת 2001, העירייה היא בעלים של כ-20 מאגרי מידע, אותם רשמה כדין בשנת 2001"**, אולם רישום זה אינו מעודכן באופן שוטף ועיתי, ולכן הרישום כולל נתונים רבים שאינם רלוונטיים, כגון: מנהלי מאגרים שפרשו מן הארגון, מס' רשומות שאינו מעודכן, וכו'.

מסקר הפערים עולה, כי "הארגון אינו מיישם באופן מלא את דרישות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז–2017, כפי שנקבעו במסגרת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981. למהלך התשאול נמצא, כי לא בוצעה בחינה מקיפה ועדכנית של כלל מאגרי המידע בארגון, לצורך בחינת סטטוס רישום המאגר ברשם מאגרי המידע, או לבחינת הצורך בהמשך קיומו של המאגר (ביעור מאגרי מידע)".

ממצאים

- 1) בנוגע לרשימת מאגרי המידע שהועברה לביקורת, עלה כי:
 - לא מופיע מידע על קבלת נתונים שוטפת מגופים ציבוריים, מה שעלול להצביע על חוסר תיעוד או היעדר עדכון שוטף של רשימת המצאי.
 - קיימים מאגרים שבהם ההערות מצביעות על חוסר בהירות בבעלות או בצורך (למשל מאגר שאינו שייך לעירייה, אך העירייה מחזיקה בו).
 - רוב המאגרים רשומים בתאריכים ישנים מאוד (2001–2002), ללא אינדיקציה לעדכון רישום או התאמת המידע לשינויים שחלו במטרות השימוש, סוגי המידע או מבנה המערכות. מצב זה עשוי להצביע על אי עמידה בדרישה לעדכון שוטף של הרישום והתיעוד.
 - רשימת מאגרי המידע שנמסרה אינה כוללת את כלל הרכיבים הנדרשים במסמך "הגדרות מאגר" לפי סעיף 2 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). חסרים פרטים מהותיים, כגון: תיאור מפורט של פעולות איסוף ושימוש, פרטי העברת מידע לחו"ל, פירוט פעולות עיבוד על ידי מחזיקים, הסיכונים העיקריים ואופן ההתמודדות עמם, ושמות בעלי התפקידים הנדרשים (מנהל המאגר, מחזיק המאגר, ממונה אבטחת המידע).
- 2) רשימת מאגרי המידע המפורסם באתר האינטרנט של העירייה אינה מלאה וכוללת רק 9 מ-11 המאגרים הרשומים והפעילים.

המלצות

- 1) לעדכן את רשימת המאגרים, כך שתכלול מידע מלא על מקורות המידע, לרבות חיבורים קבועים לגופים חיצוניים, אם קיימים.
- 2) לבדוק את הצורך והצדקת ההחזקה במאגרים שהבעלות עליהם אינה ברורה, ולפעול להסדרה משפטית וטכנית במידת הצורך.
- 3) לשקול עדכון הרישום והנתונים עבור מאגרים ותיקים, במיוחד כאשר נעשו בהם שינויים מהותיים בתכולת המידע או במטרות השימוש.
- 4) יש לקבוע מנגנון לבחינה ועדכון של רישום ותיעוד המאגרים לפחות אחת לשנה או עם כל שינוי מהותי במבנה, במטרות או בסוגי המידע.
- 5) יש להכין לכל מאגר מסמך "הגדרות מאגר" מלא, בהתאם לסעיף 2 לתקנות, הכולל את כל הרכיבים הנדרשים: תיאור איסוף ושימוש, מטרות, סוגי מידע, העברות לחו"ל, פעולות עיבוד, סיכונים והתמודדות, ופרטי בעלי התפקידים.

3.15 התקנים ניידים

רקע

התקנים ניידים כדוגמת דיסק־און־קי (USB), כוננים חיצוניים ומדיות ניידות אחרות מהווים כלי שימושי ונפוץ להעברת ואחסון מידע בארגונים. לצד יתרונותיהם בניידות ובנוחות, התקנים אלו טומנים בחובם סיכוני אבטחת מידע מהותיים: הם קטנים וקל לאבדם או לגנובם, ניתן להעתיק באמצעותם כמויות גדולות של מידע במהירות, ולעיתים הם משמשים כערוץ להחדרת קוד זדוני למערכות הארגון. בשל מאפיינים אלה, התקנים ניידים נתפסים כאחת מנקודות התורפה המרכזיות בהגנה על מידע, והם מחייבים מדיניות ברורה, בקורות טכנולוגיות ונהלים מחייבים לצמצום החשיפה לדליפה או פגיעה במידע רגיש.

תקנה 12 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת 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.”

כלומר, התקנה קובעת כי יש לנקוט אמצעי הגנה מיוחדים בעת שימוש בהתקנים ניידים, בשל הסיכון המוגבר לאובדן, גניבה או העתקה בלתי מורשית של מידע רגיש. שימוש בהתקני USB ודומים להם מחייב בחינה של סוג המידע המועתק, הרשאות העובדים להשתמש בהם, ויישום מנגנוני הגנה כגון הצפנה, חסימה או ניטור. התקנים ניידים מהווים נקודת תורפה משמעותית בארגונים, שכן הם מאפשרים העברת מידע בכמות גדולה ובקלות, ועל כן נדרשת מדיניות ברורה, נהלים סדורים ואמצעי פיקוח טכנולוגיים כדי לצמצם את החשיפה לדליפת מידע.

מנהל האגף מסר לביקורת, כי קיימת חסימה מוחלטת של התקנים ניידים בעת חיבורם למחשבים עירוניים. האמצעי של חסימת התקנים מיושם באמצעות הגדרות מערכת או תוכנות ייעודיות החוסמות חיבורי USB ואמצעי אחסון חיצוניים שלא אושרו מראש.

בנוסף, נערך תהליך הלבנה של קבצים (File Sanitization), שהוא פעולה טכנולוגית שנועדה להבטיח שקובץ המועבר ממקור חיצוני למערכות העירייה יהיה נקי מקוד זדוני ומרכיבים חשודים, מבלי לפגוע בתוכן הלגיטימי שלו.

ממצאים – תקין

מהביקורת עלה, כי בעירייה מיושמים אמצעים מתקדמים לצמצום סיכוני אבטחת מידע הנובעים מהתקנים ניידים. חיבור התקני USB ואמצעי אחסון חיצוניים נחסם כברירת מחדל, והגישה מתאפשרת רק להתקנים שאושרו מראש. בנוסף, מיושם תהליך הלבנת קבצים (File Sanitization) המבטיח כי קבצים חיצוניים המועברים למערכות העירייה נקיים מקוד זדוני. היישום התקין של בקורות אלו מצמצם במידה ניכרת את החשיפה לסיכונים הנובעים משימוש בהתקנים ניידים, תורם לעמידה בהוראות תקנה 12 לתקנות הגנת הפרטיות, ומשפר את רמת ההגנה הכוללת על מערכות המידע העירוניות.

3.16 עדכוני גרסאות

רקע

ניהול מאובטח ומאורגן של מערכות מאגרי המידע בעירייה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על המידע האישי של התושבים ובהבטחת רציפות תפקודית. מערכות המאגר כוללות את כלל הרכיבים הטכנולוגיים והיישומים המאפשרים אחסון, עיבוד, שליפה וניהול של המידע, והן מהוות יעד מרכזי לאיומי סייבר ופגיעות אבטחה.

ניהול תקין של מערכות אלו מחייב קביעת נהלים ברורים, יישום בקורות אבטחה טכנולוגיות, ביצוע תחזוקה שוטפת, ניהול הרשאות מוקפד ומעקב אחר פעילות המשתמשים. שילוב של אמצעים טכנולוגיים עם תהליכי עבודה מסודרים ותיעוד מקיף מאפשר לצמצם סיכונים, לעמוד בדרישות החוק והתקנות, ולשמור על שלמות, סודיות וזמינות המידע

תקנה 13 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(א) בעל מאגר מידע יקפיד על ניהול ותפעול תקין של מערכות המאגר, לפי המקובל בהפעלת מערכות כאלה.

(ב) בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים, בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר.

(ג) בעל מאגר מידע ידאג לכך שיערכו 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."

תקנה 13 מחייבת את בעל מאגר המידע להפעיל מנגנוני תחזוקה ועדכון שוטפים של מערכות המידע, לרבות התקנת עדכוני תוכנה ותיקוני אבטחה. דרישה זו נועדה להבטיח כי מערכות המידע לא יישארו עם חולשות ידועות הניתנות לניצול, וכי יישמר רצף ההגנה על שלמות, סודיות וזמינות המידע. שימוש בגרסאות שאינן נתמכות עוד על ידי היצרן חושף את הארגון לסיכונים מוגברים, שכן אינו מקבל עוד עדכוני אבטחה, תיקוני תקלות או שיפורים טכנולוגיים.

בדוח התשתיות ממאי 2025 עלה, כי "בשרתים מותקנות גרסאות Microsoft SQL שאינן נתמכות עוד ע"י היצרן". היעדר תמיכה ע"י היצרן אינה מעניקה עדכוני אבטחה לפגיעויות קיימות בגרסה, ואינה משחררת עדכוני אבטחה עתידיים. כתוצאה מכך, גרסה זו עלולה להכיל פגיעויות אבטחה הניתנות לניצול".

ממצאים

1) בשרתי העירייה נמצאו גרסאות Microsoft SQL , שאינן נתמכות עוד על ידי היצרן. שימוש בגרסאות מיושנות מונע קבלת עדכוני אבטחה ותיקוני תקלות, מותיר את השרתים חשופים לניצול חולשות ידועות, ומעלה סיכון ממשי לפגיעה בזמינות המערכות, בשלמות המידע ובשמירה על פרטיות הציבור. מצב זה מהווה חריגה מהוראות תקנה 13 לתקנות הגנת הפרטיות, המחייבת תחזוקה ועדכון שוטפים של מערכות המידע.

המלצות

- 1) מומלץ לבצע שדרוג לגרסה, ולעדכנה לגרסה נתמכת. ניתן לסקור גרסאות באתר היצרן לצורך בדיקת תאימות.
- 2) מומלץ למפות את בסיסי הנתונים MSSQL ולבדוק כי הגרסאות נתמכות.
- 3) מומלץ לבצע את השדרוג בסביבת בדיקות, טרם ביצוע בסביבת היצור.
- 4) מומלץ לעדכן באופן שוטף את השרת בעדכוני אבטחה, ועדכוני רכיבי השירות.

3.17 תיעוד אירועי אבטחה

רקע

תיעוד אירועי אבטחה כולל פרטים על מועד האירוע, מהות התקלה או ההפרה, אופן הגילוי, הצעדים שננקטו לטיפול והגורמים שהיו מעורבים.

בהיבטי אבטחת מידע וסייבר, תיעוד מסודר של אירועים מהווה נדבך מרכזי בניהול סיכונים, שכן הוא מאפשר הפקת לקחים, שיפור נהלים, ועמידה בחובות דיווח לרשויות המוסמכות בעת הצורך.

בנוסף, שמירה על רישום מדויק מאפשרת לארגון לבצע חקירה יעילה במקרה של מתקפת סייבר, לזהות נקודות חולשה ולמנוע הישנות של אירועים דומים בעתיד.

ניהול נכון של תיעוד אירועי אבטחה הוא כלי חיוני לשמירה על רציפות תפקודית, הגנת המידע והגברת אמון הציבור.

תקנה 11 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה 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 מיידיים 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 בעדכון של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, יערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות. (ד) אירוע אירוע אבטחה חמור – (1) יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע; (2) רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, למעט לבעל מאגר מידע מן המנויים בסעיף 13(ה) לחוק, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושא מידע שעלול להיפגע מן האירוע."

כלומר, בעל מאגר מידע חייב לתעד כל אירוע שמעורר חשש לפגיעה במידע, לשימוש בו ללא הרשאה או לחריגה מהרשאה, ורצוי שהתיעוד יהיה אוטומטי. עליו לקבוע בנוהל האבטחה הוראות להתמודדות עם אירועים כאלה בהתאם לחומרתם ולמידת רגישות המידע – כולל צעדים מיידיים כמו ביטול הרשאות ודיווח לבעל המאגר.

במאגרים כפי שיש בעירייה, צריך לקיים לפחות פעם ברבעון דיון באירועי האבטחה. אם מתרחש אירוע חמור, יש להודיע מיד לרשם, ולדווח על הצעדים שננקטו, והרשם אף יכול לחייב את בעל המאגר להודיע על האירוע גם לאנשים שעלולים להיפגע ממנו.

מסקר הפערים עולה כי "ניהול אירועים באמצעים לא מסודרים מקשה על תיעוד, בקרה ולמידה. אין מעקב אחיד אחרי שלבי הטיפול, דבר שעלול להוביל לטיפול חלקי או שגוי באירועים", וכי "היעדר תרגול מעשי פוגע במוכנות הארגון, וגורם לחוסר תיאום וחולשה בתגובה באירוע אמת".

כלומר, היעדר ניהול ותיעוד מוסדר של אירועי אבטחת מידע לצד היעדר תרגול מעשי יוצר פערים מהותיים במוכנות הארגון להתמודדות עם אירועים בזמן אמת, מחליש את יכולת התגובה והבקרה, ועלול להביא לטיפול לא מיטבי או שגוי באירועים בעלי השפעה תפעולית וביטחונית משמעותית.

1) כאמור בסקר הפערים, נמצא כי הטיפול באירועי אבטחת מידע מתבצע בעיקר בדוא"ל, ללא מערכת ניהול ותיעוד מוסדרים, קריטריונים לסיווג, תהליך תחקור או הפקת לקחים. בנוסף, לא מתקיימות סימולציות אבטחה, דבר הפוגע במוכנות העירייה לאירועים אמיתיים.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תיישם מערכת ניהול ייעודית לאירועי אבטחת מידע, הכוללת תיעוד מלא של כלל האירועים, סיווגם לפי קריטריונים מוגדרים, תהליך תחקור מובנה והפקת לקחים מסודרת. בנוסף, יש לקבוע נוהל דיווח ברור ומעודכן, ולבצע סימולציות ותרגולים תקופתיים לתרחישי אבטחה, על מנת לשפר את המוכנות המבצעית, ולצמצם את משך זמן התגובה לאירועים בפועל.

3.18 אבטחת תקשורת

רקע

כאשר המערכות של מאגרי המידע מחוברות לרשת האינטרנט, נוצר סיכון של גישה חיצונית ולא מורשית אליהן, כך גם בעת עבודה מרחוק תוך שימוש בהתקנים ניידים.

תקנה 14 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(א) 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.

(ב) העברת מידע ממאגר המידע, ברשת ציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.

(ג) 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."

במהלך הביקורת נמסר ממנהל האגף בעירייה, כי בוצעו הקשחות למערכות המידע, ובכלל זה יישום מנגנון חסימה של רוב המדינות בעולם. החסימה מתבצעת ברמה הידנית, באמצעות קביעת כללי סינון ב-firewall על פי טווחי כתובות IP (Geo-Blocking), כך שנמנעת גישה למערכות העירייה ממדינות זרות, למעט מדינות מורשות.

ממצאים

1) נמצא כי העירייה ביצעה הקשחות הכוללות חסימת גישה למערכות המידע מרוב מדינות העולם באמצעות הגדרות ידניות ב-Geo-blocking firewall). אף שהחסימה מהווה שכבת הגנה חשובה המפחיתה ניסיונות חדירה מחו"ל, היא מתבצעת באופן ידני, ללא מערכת ניהול מרכזית ועדכנית. מצב זה עלול ליצור פערים בהגנה, עקב שינויים תכופים בטווחי כתובות IP, וכן להוביל לחסימת גישה לגיטימית או להשאת כתובות לא רצויות ללא חסימה.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תבחן מעבר לניהול חסימות גיאוגרפיות באמצעות כלים אוטומטיים ומתקדמים, כגון WAF (Web Application Firewall) או שירותי GEO-Blocking מנוהלים, המאפשרים עדכון רציף של טווחי כתובות IP, בקרה מרכזית ותיעוד מלא של פעולות החסימה. שילוב אמצעים אלו, לצד ההקשחות הקיימות, יחזק את ההגנה על מערכות המידע, יצמצם את התלות בתחזוקה ידנית, וישפר את היכולת להתמודד עם איומי סייבר מתמשכים.

3.19 מיקור חוץ

רקע

שימוש במיקור חוץ, לניהול מערכות מידע ושירותי סייבר, מאפשר לעירייה להסתייע בגורמים מקצועיים חיצוניים בעלי ידע, ניסיון ומשאבים מתקדמים.

לצד יתרונות אלו, התקשרויות עם ספקי מיקור חוץ יוצרות גם סיכוני אבטחת מידע, שכן לספקים ניתנת לעיתים גישה ישירה למערכות קריטיות ולמידע רגיש של העירייה. לפיכך, נדרשת הקפדה על קיומם של חוזים והסכמים מסודרים הכוללים סעיפי אבטחת מידע, פיקוח שוטף על פעילות הספקים, בקרה על היקף ההרשאות הניתנות להם ותיעוד הפעולות המבוצעות.

תקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

- **בדיקת סיכון** - כשבעל מאגר מידע מתקשר עם גורם חיצוני שמקבל גישה למידע, עליו לבדוק מראש את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות;
- **הסכם** - נדרש לקבוע בהסכם עם אותו גורם חיצוני מה מותר לו לעשות – איזה מידע מותר לעבד, לאילו מערכות מותר לגשת, אילו פעולות מותר לבצע, לכמה זמן, ואיך המידע יוחזר או יושמד בסיום ההתקשרות;
- **הוראות ברורות** - ההסכם צריך לכלול גם הוראות ברורות לגבי אמצעי אבטחת מידע, שמירה על סודיות, חובת דיווח על אופן עמידה בדרישות וחובת דיווח מיידי במקרה של אירוע אבטחה.
- **פיקוח ובקרה** - בעל המאגר חייב לוודא באמצעות בקרה ופיקוח, שהגורם החיצוני עומד בכללים ובהסכם.

הביקורת קיבלה מגזברות העירייה הסכם עם חברת "וואן סיטי איי טי בע"מ" שנחתם ביום 03.04.2025 לצורך אספקה, התקנה ותחזוקה של מערכות מידע (להלן: "**ההסכם**"). תקופת ההסכם נקבעה ל-36 חודשים, כלומר, עד ליום 03.04.2028.

חברה נוספת שמעניקה שירותי מערכות, פיתוח אתרים ואפליקציה היא "א.ש. בינה", אך לא נחתם עימה הסכם שירותים.

מסקר הפערים עולה כי "היעדר מיפוי ספקים עלול להוביל לחשיפת מידע רגיש לגורמים שאינם בעלי הרשאות מתאימות, להגברת סיכוני אבטחת מידע, ולפגיעה בניהול ובשליטה על נתונים קריטיים", וכי "ללא מנגנון ניטור מובנה, איתור ליקויים בזמן הופך למאתגר, דבר שעלול להוביל להפרות אבטחת מידע ולפערים בתהליכי עבודה קריטיים שעלולים להשפיע על יציבות המערכת".

כלומר, ממצאי הסקר מצביעים על כך שהיעדר מיפוי וניטור שיטתי של ספקים יוצר פער מהותי ביכולת העירייה לזהות בזמן חריגות, ולמנוע חשיפה של מידע רגיש.

1) בבדיקת הביקורת עלה כי ההסכם המסודר היחיד שהוצג הוא מול חברת "וואן סיטי", בעוד שיתר הספקיות מספקות שירותים לעירייה ללא הסכמים מפורטים, הכוללים התחייבויות ברורות בנושא הגנת מידע, סודיות ובקורות נדרשות. היעדר התקשרויות מסודרות מגדיל את הסיכון לחשיפה של מידע רגיש ולשימוש בלתי מורשה במערכות העירייה.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תבחן מחדש את כלל ההתקשרויות עם ספקיות התקשורת והמחשוב ותוודא קיומם של הסכמים מסודרים ומעודכנים עם כולן. ההסכמים צריכים לכלול סעיפי אבטחת מידע מפורשים, לרבות היקף המידע והשירותים הניתנים, אמצעי ההגנה שעל הספק לנקוט, התחייבות לשמירה על סודיות, חובת דיווח במקרה של אירוע אבטחה, והסדרת נושא החזרת או השמדת המידע בתום ההתקשרות. יישום המלצה זו יצמצם את החשיפה לסיכוני אבטחת מידע, ויבטיח עמידה בדרישות הדין.

3.20 ביקורות תקופתיות

רקע

ביקורות תקופתיות בתחום אבטחת מידע מהוות כלי מרכזי להבטחת עמידה בדרישות החוק, לאיתור פערים ולשיפור מתמיד של מערך ההגנה העירוני.

תקנה 16 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

" (א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה. (ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנהל האבטחה ולתקנות אלה, ויהיה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב. (ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נהל האבטחה בעקבותיהם. (ד) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת עריכת סקר סיכונים שמתקיים בו האמור בתקנת משנה (ב). (ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה. "

כלומר, תקנה 16 לתקנות הגנת הפרטיות מחייבת בעלי מאגרי מידע ברמות אבטחה בינונית וגבוהה, דוגמת העירייה, לקיים ביקורות תקופתיות יזומות, לבחינת עמידה בהוראות התקנות ובנהלי האבטחה הפנימיים.

מטרתן של ביקורות אלו היא לוודא כי ננקטים אמצעי ההגנה הנדרשים, כי הרשאות נבחנות ומעודכנות באופן שוטף, וכי קיימת מוכנות מספקת להתמודדות עם סיכוני סייבר מתפתחים.

ממצאים

1) נמצא כי העירייה אינה מקיימת ביקורות תקופתיות בתחום אבטחת המידע, כנדרש בתקנה 16 לתקנות. בבדיקת הביקורת לא הוצגו מסמכים או דוחות המעידים על קיומן של ביקורות יזומות לבחינת עמידה בדרישות התקנות ובנהלי האבטחה הפנימיים. היעדר ביצוע ביקורות תקופתיות מקשה על זיהוי ליקויים או פערים במערך ההגנה, מגדיל את הסיכון לאי-עמידה בדרישות החוק, ועלול לחשוף את העירייה לפגיעה במידע רגיש ולסיכוני סייבר מתמשכים.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תקיים ביקורות תקופתיות סדורות בתחום אבטחת המידע, בהתאם לדרישות תקנה 16, תוך תיעוד מלא של ממצאי הביקורת, הליקויים שנמצאו והצעדים שננקטו לתיקונם. ביצוע ביקורות יזומות ומובנות יאפשר לעירייה לעמוד בדרישות הדין, לאתר פערים מבעוד מועד, ולשפר באופן מתמיד את מערך ההגנה על מערכות המידע והנתונים הרגישים.

3.21 משך שמירת נתוני אבטחה

רקע

שמירת נתוני אבטחה מאפשרת מעקב רציף אחר פעילות המשתמשים והמערכות, זיהוי חריגות ואיומים, וביצוע חקירות במקרה של אירועי אבטחה או תקיפות סייבר.

נתוני אבטחה מתועדים משמשים כלי חשוב להפקת לקחים, לשיפור מתמיד של מנגנוני ההגנה, ולמתן שקיפות ובקרה לגורמים המוסמכים.

קביעת משך שמירה מסודר, המתאים לאופי הפעילות ולסיכונים הרלוונטיים, מבטיחה זמינות מידע חיוני לצורך התמודדות עם איומים עתידיים, מצמצמת חשיפה לסיכונים תפעוליים, ומחזקת את אומן הציבור ביכולת הערייה להגן על המידע הרגיש שבניהולה.

תקנה 17 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(א) בעל מאגר מידע ישמור את הנתונים הנצברים במסגרת יישום הוראות תקנות 6(ב), 8 עד 11, 14, 15(א) ו-16, ככל שתקנות אלה חלות עליו, באופן מאובטח למשך 24 חודשים.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר יגבה את הנתונים שנשמרו כאמור בתקנת משנה

(א), באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי."

כלומר, הערייה חייבת לשמור בצורה מאובטחת את נתוני האבטחה שהצטברו לפחות למשך שנתיים, וכן לבצע גיבוי לנתונים האלה, כך שניתן יהיה בכל עת לשחזר אותם בדיוק כפי שהיו במקור.

3.21.1 גיבוי ושחזור נתונים

רקע

גיבוי ושחזור נתוני אבטחה מבטיחים שמירה על רציפות תפקודית גם במקרה של תקלה, תקיפת סייבר או אובדן מידע.

ניהול סדור של גיבויים כולל קביעת תדירות גיבוי בהתאם לסוגי המידע, שמירה על עותקים במספר מיקומים פיזיים או בענן, ובדיקות תקופתיות של תקינות תהליכי השחזור. מערך גיבוי יעיל מאפשר לערייה לשחזר נתונים חיוניים במהירות, לצמצם נזקים ולחזור לפעילות תקינה בזמן קצר.

בנוהל מספר 28 לנהלי המסגרת בנושא "גיבוי ושחזור מידע" מוגדר "גיבוי" כ"עותק זהה של המידע, שנכתב על גבי מצע נוסף", וכן "פעולת ההעתקה של המידע למצע נוסף". נוהל זה ממליץ כי: "האחראי על גיבוי ושחזור יכין נוהל עבור כל סוג גיבוי".

תקנה 18 לתקנות הגנת הפרטיות קובעת כי:

"(א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקבע בעל המאגר במסמך –

(1) נהלים לביצוע גיבוי כאמור בתקנה 17(ב), באופן תקופתי שגרתי;

(2) נהלים, להבטחת שחזור הנתונים כאמור בתקנה 17(ב), ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר;

(3) כי במסגרת תיעוד אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, יתעדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה – זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל מאגר אחראי לכך שיישמר עותק הגיבוי של הנתונים האמורים בתקנה 17(א) ושל הנהלים

כאמור בתקנת משנה 2(א), באופן שיבטיח את שלמות המידע ואת אפשרות השחזור של המידע במקרה של אבדן או הרס."

מנהל האגף מסר לביקורת, כי הגיבויים מבוצעים בשני שרתים שנמצאים במרחק פיזי אחד מהשני, ולא קיים גיבוי בענן, מבצעים גיבוי כל יום לשרתים, ולקבצים עורכים גיבוי חודשי ושנתי. עוד ציין כי לספקים שבמיקור חוץ כן יש גיבוי בענן.

ממצאים – תקין

נמצא כי העירייה מבצעת גיבויים שוטפים לשרתים ולקבצים כחלק משגרת ניהול אבטחת המידע.

3.22 תוכנית עבודה בחירום (DRP)

רקע

על כל ארגון מופקדת החובה להיערך לתפקוד בשעת חירום על מנת למנוע פגיעה ברציפות והמשכיות התהליכים הפנימיים המנוהלים בו.

תוכנית המשכיות עסקית (BCP – Business Continuity Plan) הינה תוכנית הכוללת פרוצדורות ומידע שפותח ומוכן לשימוש באירוע אסון, מתוך מטרה לאפשר לארגון להמשיך ולספק מוצרים חיוניים ושירותים ברמה המוגדרת מראש.

אחת מהפרוצדורות הכלולות בתוכנית המשכיות עסקית הינה תוכנית התאוששות מאסון (DRP – Disaster Recovery Plan), תוכנית הקובעת מדיניות ונהלים ופורטת תהליכים המשמשים להתאוששות מאסון, המשבית לזמן לא קצר את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילותו של ארגון.

נוהל מס' 29 לנהלי המסגרת בנושא "תוכניות התאוששות מאסון" דן בהגנה על תהליכים קריטיים מהשפעת כשלים רציניים או מקרי אסון. המטרה היא להקטין נזקים במקרה אסון, להקטין הוצאות ביטוח, ולהגביר מודעות להגנת המערכות.

לפי נהל זה, תוכנית התאוששות תתייחס בין היתר לכך שממונה אבטחת מידע, בתאום עם מנהל יחידת מחשב, יערוך תוכניות כתובות ומפורטות לתפעול והתאוששות. העתקי תוכנית ההתאוששות ימצאו אצל מנהל יחידת המחשב ואצל ממונה אבטחת המידע.

תוכנית ההתאוששות תיקח בחשבון את היערכות יחידות המשרד כולן, ואת הקשר בין המחשב המרכזי ליחידות השונות אחרי פגיעה חמורה. ההתייחסות לא תהיה רק ליחידת המחשב, אלא גם לאופן הפעילות הרלוונטית ביחידות המשרד מאז הפגיעה ועד לפתרון הקבע.

הנוהל ממליץ, כי אחת לשנה ייערך תרגול מקיף של כלל היבטי ותחומי התוכנית.

מסקר הפערים עלה, כי: "ללא תוכניות BCP/DRP וללא הגדרות RTO/RPO ברורות, הארגון עלול להתקשות בהתמודדות עם אירועי חירום, מה שיוביל להשבתה ממושכת ופערים משמעותיים בשחזור מערכות קריטיות שעלולים לפגוע בפעילות העסקית", וכי "ללא תרגיל DR מלא ופתרון משלים לגיבויים מהירים, הארגון עלול להתקשות בתגובה לתקלות חמורות, מה שעלול להוביל לשחזור איטי ולא יעיל".

כלומר, היעדר תוכניות המשכיות עסקית ושחזור מאורעות (BCP/DRP) והגדרות זמן התאוששות ושחזור נתונים (RTO/RPO) מגדיל את הסיכון לפגיעה חמורה ברציפות התפקודית של הארגון בעת חירום, ומצמצם את יכולתו לשחזר מערכות קריטיות בזמן סביר, ולמנוע השבתה ממושכת או אובדן מידע חיוני.

ממצאים

1) נמצא כי לא קיימת תוכנית כתובה ומפורטת לתפעול והתאוששות, וכן לא נערך תרגול שנתי מקיף לבחינת מוכנות העירייה ליישום התוכנית בפועל. היעדר תוכנית התאוששות סדורה ותרגולים תקופתיים מגדיל את הסיכון לפגיעה מתמשכת ברציפות השירותים העירוניים, ולחוסר יכולת לשקם את מערכות המידע בזמן אמת.

המלצות

1) מומלץ כי העירייה תגבש תוכנית התאוששות כתובה, מפורטת ומעודכנת, בשיתוף פעולה בין ממונה אבטחת המידע למנהל יחידת המחשב, הכוללת את כלל יחידות העירייה ואת תרחישי הפגיעה האפשריים. יש להחזיק עותקי תוכנית בידי הגורמים האחראיים, לקיים בחינה שנתית של התוכנית באמצעות תרגול מקיף, ולבצע עדכונים נדרשים בהתאם ללקחים. יישום מהלך זה יחזק את מוכנות העירייה לאירועי חירום, ויבטיח את רציפות השירותים החיוניים לתושבים.

4. נספחים

4.1 נספח א' – רשימת 38 נהלי המסגרת

עמ'

א. קביעת מדיניות ומיפוי מידע

1. קביעת מדיניות אבטחת "מידע רגיש" ומערכי מידע בממשלה ומוסדותיה
2. מיפוי וסיווג של "מידע רגיש" ומערכי מידע
3. סקרי סיכונים - ניהול והערכה
4. גורמי אבטחת מידע – הגדרות ותפקידים
5. ועדות היגוי למחשוב

ב. הגורם האנושי ואבטחת המידע

6. בדיקת מהימנות העובדים, התחייבות לשמירת הסודיות
7. קשר עם גורמי חוץ ב-outsourcing (מיקור חוץ)
8. מודעות, הדרכה, הטמעה והסברה
9. הנדסה חברתית – Social Engineering – חדש
10. ביקורת של אבטחת מידע
11. תכנית הכשרה של אחראים על אבטחה וביקורת של המידע - חדש

ג. אבטחה לוגית

12. בקרת גישה למחשב המרכזי ולמחשבים האישיים
13. מידור, זיהוי והרשאות המשתמשים
14. זיהוי ואימות משתמשים באמצעים ביומטריים – מעודכן
15. בקרה ופיקוח לוגי
16. קבלת מערכת מידע חדשה
17. הטמנת תוכנה / חומרה במערכות מידע ממוחשבות - חדש
18. אבטחת פעילות פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע

ד. אבטחה פיזית

19. טיפול במסמכי קלט/פלט
20. ניהול ואבטחה של אמצעי אחסון מגנטיים ואופטיים
21. העברת מידע והוצאתו
22. רישום המאגרים
23. ניהול מלאי חומרה ותוכנה
24. אבטחת רשומות ותעודות רשמיות
25. שימור רשומות אלקטרוניות - חדש
26. ביעור רשומות
27. סיכוני אש, חשמל ומים בחדר המחשב

ה. גיבוי, שחזור והתאוששות

28. גיבוי ושחזור מידע
29. תוכניות התאוששות מאסון (Disaster Recovery Planning-DRP)

ו. אבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד

30. אבטחת תוכנה וחומרה במחשבים אישיים
31. אבטחת מידע במחשבים ניידים, palm pilot ו-דיסקים נתיקים

ז. אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט

32. אבטחת תוכנה ברשתות מקומיות
33. אבטחת התקשורת
34. אבטחת מידע בשימוש באינטרנט
35. תוכנות פוגעניות במחשב אישי וברשת מקומית
36. התקנה ואבטחה של תוכנות השתלטות מרחוק
37. הפעלה ושימוש במודמים
38. שימוש בפקס להעברת "מידע רגיש" או מסווג

4.2 נספח ב' – רשימת העיצומים הנספיים

סוג ההפרה / נושא	תיאור ההפרה בקצרה	סכום העיצום הכספי	הערות עיקריות
רישום מאגרי מידע הודעה לרשות	א-רישום מאגר מידע החייב ברישום; אי-מסירת הודעה לרשות על מאגר החייב בהודעה; מסירת פרטים לא נכונים; אי-עדכון פרטי רישום; דיוור ישיר ללא רישום; גוף ציבורי שלא הודיע על קבלת מידע קבוע מגוף ציבורי אחר	150,000 ₪; אם במאגר מעל מיליון נושאי מידע – כפל סכום	סעיפים 9-א8 ו-117 ו-123(ג)
מסירת הודעה לאדם בעת איסוף מידע	פנייה לאדם לקבלת מידע אישי ללא הודעה כנדרש; פנייה שווקית בדיוור ישיר ללא תנאים; גוף ציבורי שלא פירט דרישת מידע	50 ₪ א' מס' הנפגעים / 100 ₪ אם מידע רגיש; מינימום 30,000 ₪	סעיפים 11 ו-117(א) ו-123(א)
עיבוד מידע שלא כדין	שימוש בידעה פרטית שלא למטרה; עיבוד בניגוד למטרה החוקית; עיבוד מידע שהושג שלא כדין; עיבוד ללא הרשאה או בחריגה ממנה; מסירת מידע מגוף ציבורי בניגוד לחוק	4 ₪ א' נושאי מידע / 8 ₪ אם מידע רגיש; מינימום 200,000 ₪	סעיפים 8, 2(ב)-(ד), ו-23-22
זכות העיון, תיקון ומחיקה	סירוב לעיון במידע אישי; שינוי ללא הודעה על סירוב; סירוב לבקשה לא-מסירה לדיוור	15,000 ₪	סעיפים 13-14 ו-117(ב)-(ג)
ממנה על הגנת הפרטיות / אבטחת מידע / דיוור ישיר	פנייה לקבוצה בלתי מסוימת ללא הודעה; אי-מינוי DPO או אי-מתן תנאים לממנה; ניגוד עניינים; ניהול מאגר דיוור ללא רישום מקורות; גוף ציבורי שלא קיים רישום מסירת מידע	2 ₪ א' נושאי מידע / 4 ₪ אם מידע רגיש; מינימום 20,000 ₪ / 40,000 ₪	סעיפים 11, 117-111, ו-17, 123(ב)
הפרת תקנות אבטחת מידע – רמה 1	הפרות לפי תקנות 5(א)-(ב), 6(א)-(ג), 7(א)-(ג), 13(ב), 17-18, 19(ב)	20,000 ₪ (אבטחה בינונית) / 80,000 ₪ (גבוהה)	רמות אבטחה לפי התקנות
הפרת תקנות אבטחת מידע – רמה 2	תקנות 2(א)-(ג), 4(א)-(ד), 8(א)-(ה), 10(ה), 11(א)-(ג), 13(ג), 14(א), 16(א), 16(ג)	40,000 ₪ (בינונית) / 160,000 ₪ (גבוהה)	–
הפרת תקנות אבטחת מידע – רמה 3	תקנות 5(ב)-(ג), 11(ד), 15(א), 15(2), 15(4)	80,000 ₪ (בינונית) / 320,000 ₪ (גבוהה)	כפל אם מעל מיליון נושאי מידע
הפרת תקנות אבטחת מידע – רמה 6 בסיסית / יחיד	הפרות דומות במאגרי קטנים או ברמת אבטחה בסיסית	4,000–1,000 ₪	עיצומים מופחתים ליחידים
הפרת תקנות מידע מהאיווד האירופי (EEA)	אי-הפעלת מנגנוני עדכון ומחיקה; אי-הודעה על קבלת מידע מהאיווד או העברתו; אי-מחיקה למרות הוראה	2 ₪ א' נושאי מידע / 4 ₪ אם מידע רגיש; אם בהוראה – 4 ₪ / 8 ₪; בנוסף 15,000 ₪ לפי תקנה 3(ד)	חל מ-1.1.2025 גם על מידע ישראלי

לפי סימן ב' לחוק:

סעיף	תיאור ההפרה (ביטוי תמציתי)	סכום העיצום המרבי / דרך חישוב	הערות נוספות
23כ(א)	עיבוד מידע אישי במאגר לא רשום / פרטים לא נכונים ברישום / אי-הודעה על שינוי בפרטים / אי-דיווח על מאגר החייב בהודעה / מאגר דיוור ישיר לא רשום / אי-הודעה על קבלת מידע קבוע ממקור אחר	150,000 ₪, ואם המאגר כולל מידע על מיליון איש ומעלה – כפל סכום (300,000 ₪)	החפירות העיקריות הנגזרות לחובת רישום, דיווח ושקיפות מול הרשות
23כ(ב)	סירוב לאפשר עיון במידע אישי / שינוי מידע ללא הודעה לגורמים הרלוונטיים / סירוב לתקן או למחוק מידע / אי-מחיקה או תיקון מידע אישי לפי דרישה / אי-מחיקה לבקשות מחיקה או סירוב להתעברת מידע לאורך דיוור	15,000 ₪	הפרות של זכויות נושאי מידע (זכות עיון, תיקון, מחיקה, התנגדות לשימוש)
23כ(ג)	פנייה לאדם לקבלת מידע אישי או דיוור ישיר בניגוד לסעיפים 11, 117(א), 123(א)	50 ₪ א' מספר האנשים שאליהם נעשתה הפנייה; אם מדובר במידע רגיש – 100 ₪ א' מספר האנשים; מינימום 30,000 ₪	הפרות בתחום השיווק הישיר ופניות לא מורשות
23כ(ד)	פנייה לקבוצה אנשים בלתי מסוימת לקבלת מידע אישי / אי-מינוי ממנה על אבטחת מידע / אי-מינוי ממנה על הגנת הפרטיות / ניהול מאגר דיוור ישיר ללא רישום המקורות והמקורות / אי-רישום מסירת מידע לפי סעיף 23 / אי-ציות לצו להפסקת הפרה	2 ₪ א' מספר האנשים במאגר, ואם מדובר במידע רגיש – 4 ₪ א' מספר האנשים; מינימום 20,000 ₪ או 40,000 ₪ לפי העניין	עיצום מבוסס גודל מאגר – לרוב חל על גופים ציבוריים או תאגידים גדולים
23כ(ה)	שימוש אסור במידע אישי או עיבוד למטרה הפוגעת בפרטיות / עיבוד מידע שלא כדין / עיבוד בחריגה מהמטרה או ההרשאה / מסירת מידע ציבורי ללא סמכות / אי-ציות לצווי הרשות / הפרת צווים למניעת שימושים לא חוקיים	4 ₪ א' מספר האנשים במאגר, ואם המידע רגיש – 8 ₪ א' מספר האנשים; מינימום 200,000 ₪	עיצום חמור – חל על שימושים אסורים או עיבוד לא חוקי של מידע
23כ(ו)	עיבוד מידע אישי שלא בהתאם למטרה שנקבעה לו אך בנסיבות שניתן היה לקבוע מטרה כדין	לפי הסכום הקבוע בפרט (1) לתוספת השלישית – כלומר עד 200,000 ₪	סעיף גישור בין החוק לתוספת השלישית
23כ(ז)	אי-מסירת מסמך, נתון או חומר מחשב למפקח מטעם הרשות	300,000 ₪	הפרת שיתוף פעולה עם הרשות – עיצום גבוה במיוחד
23כ(ח)	הפרת תקנות אבטחת מידע לפי סעיף 36, בהתאם לטורים בתוספת השלישית	לפי הסכומים בטורים ב'ה' לתוספת השלישית (2,000–320,000 ₪), ואם במאגר מעל מיליון נושאי מידע – כפל סכום הטור הגבוה	קשר ישיר בין החוק לתוספת השלישית (אבטחת מידע)
23כ(ט)	הפרת הוראות התקנות שבתוספת הרביעית (חלק א' או ב')	לפי הסכום הקבוע בטור ב' לצדה בתוספת הרביעית	מתייחס לתקנות המשניות והטכניות שמפורטות בחלקים הנלווים

לפי התוספת השלישית לחוק:

מס' הפרה	תיאור ההפרה	מאגר יחיד	רמת אבטחה בסיסית	רמת אבטחה בינונית	רמת אבטחה גבוהה
1	א-הכנת מסמך הגדרות המאגר לפי תקנה 2(א)	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
2	אי-עדכון מסמך הגדרות המאגר לפי תקנה 2(ב)	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
3	אי-בדיקה ותיעוד של עודף מידע במאגר	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
4	אי-קביעת נוהל אבטחת מידע כתוב	–	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
5	אי-שמירה או קביעה מלאה של הוראות בנוהל האבטחה (כולל התייחסות לאירועים)	–	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
6	היעדר מסמך מבנה מאגר ורשימת מערכות מעודכנת	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
7	אי-שמירה על המסמך המעודכן או רשימת המערכות לפי הרשאות גישה	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
8	אי-הבטחת שמירה פיזית ומיגון מערכות המאגר	1,000 ₪	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
9	אי-ביצוע סקר סיכונים אחת ל-18 חודשים או אי-טיפול בליקויים	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
10	אי-ביצוע מבדקי חדירות אחת ל-18 חודשים או אי-תיקון ליקויים	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
11	אי-נקיטת אמצעי בקרה ותיעוד כניסה לאתרים (תקנה 6(ב))	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
12	ניהול כוח אדם – מתן הרשאה לגישה ללא אמצעי אבטחה סבירים	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
13	אי-הדרכה של בעלי הרשאה לפני מתן גישה למידע	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
14	אי-קיום הדרכה תקופתית לעובדים	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
15	אי-קביעת הרשאות גישה או ניהול רשימת הרשאות תקפה	–	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
16	אי-יישום נוהל הרשאות גישה כנדרש	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
17	אי-ביטול הרשאות לעובד שסיים תפקיד	–	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
18	אי-ניהול מנגנון בקרה ובדיקות תקופתיות של תיעוד גישה	–	–	40,000 ₪	160,000 ₪
19	אי-תיעוד אירוע אבטחת מידע	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
20	אי-קיום דיון תקופתי באירועי אבטחת מידע	–	–	40,000 ₪	160,000 ₪
21	אי-דיווח לרשות על אירוע אבטחת מידע חמור	–	–	80,000 ₪	320,000 ₪
22	אי-ביצוע עדכונים שוטפים למערכות המאגר	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
23	חיבור מערכות המאגר לרשת ללא אמצעי הגנה תקינים	2,000 ₪	2,000 ₪	40,000 ₪	160,000 ₪
24	היעדר בקרה ופיקוח על ספק חיצוני או מיקור חוץ	–	4,000 ₪	80,000 ₪	320,000 ₪
25	אי-שמירה מאובטחת של תיעוד הנתונים לפי הוראות התקנות	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
26	אי-ביצוע גיבוי תקין של נתוני המאגר (כולל שמירת עותק נפרד)	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
27	אי-תיעוד פעולות שנדרש לתעדן לפי התקנות	–	1,000 ₪	20,000 ₪	80,000 ₪
28	אי-הפרדת מערכות המאגר ממערכות אחרות (מידור)	–	–	20,000 ₪	80,000 ₪
29	אי-ביצוע ביקורת פנימית/חיצונית אחת ל-24 חודשים	–	–	40,000 ₪	160,000 ₪

4.3 נספח ג' – רשימת מאגרי המידע

מספר מאג	שם מלא	שם המאגר	סטטוס מאג	תאריך רישום המאג	סוגי מידע	מטרות
31972	עיריית אריאל	לביא	מאושר	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-חישוב שעות העבודה של העובדים
73867	עיריית אריאל	מכלית - משכורות	בוער	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-ניהול כ-א בעיריית אריאל
128535	עיריית אריאל	מימד	מאושר	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;אחר רגיש-אישיות	אחר-מאגר זה הנו של משרד הפנים - מאורך כל 3 חודשים, מטרות רישום אוכלוסין
181486	עיריית אריאל	מב-ס	בוער	19/11/2002 00:00	דמוגרפי;ניסיון מקצועי	אחר-ניהול נתוני תלמידים ובתי ספר ברשות
188126	עיריית אריאל	חינוך אוטומציה	מאושר	19/11/2002 00:00		אחר-ניהול נתוני בתי ספר ברשות
255638	עיריית אריאל	אלפון	בוער	19/11/2002 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;אחר רגיש-אישיות	אחר-שרות טלפון לתושבי העיר והמתעניינים
327303	עיריית אריאל	מאגר נוער בית משפט	בוער	17/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;אחר רגיש-אישיות	אחר-ניהול נתוני משפטי נערים
409817	עיריית אריאל	מפניה	מאושר	23/12/2001 00:00		אחר-ריכוז פניות תושבים לבעלי תפקידים לטיפול עיריית אריאל
485317	עיריית אריאל	מב-ס	בוער	17/12/2001 00:00	דמוגרפי;ניסיון מקצועי	אחר-ניהול נתוני תלמידים ובתי ספר
565970	עיריית אריאל	מג-ע אוטומציה	מאושר	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;אחר רגיש-מצב כלכלי	אחר-ניהול גבייה עירונית
592207	עיריית אריאל	מב-ס - זבולון	בוער	19/11/2002 00:00	דמוגרפי;ניסיון מקצועי	אחר-ניהול נתוני תלמידים וביה-ס
644721	עיריית אריאל	מאגר עצמאי שרות פסיכולוגית	מאושר	17/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;רפואי;אחר רגיש-אישיות	אחר-ניהול שוטף של נתוני המטופלים בשרות הפסיכולוגי
673554	עיריית אריאל	מאגר מסמכים עצמאי - רווחה	בוער	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;רפואי;אחר רגיש-אישיות	אחר-מסמכים הטללים מידע רגיש והשימוש בהן הוא למטרות הטיפול השוטף
705735	עיריית אריאל	הנדסה קומפלוט	מאושר	17/12/2001 00:00	נטייה מינית;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-ניהול נתונים גאוגרפים ותשתיתיים באופן גרפי
710562	עיריית אריאל	קליטה	בוער	17/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-ניהול נתוני מחלקת קליטה
752776	עיריית אריאל	משכורות	מאושר	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;ניסיון מקצועי;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-הכנת שכר לעובדי עיריית אריאל
807933	עיריית אריאל	נמר	מאושר	23/12/2001 00:00	דמוגרפי;נטייה מינית;רפואי;אחר רגיש-אישיות-מצב כלכלי	אחר-טיפול בעינייני רווחה בתושבי אריאל
938482	עיריית אריאל	מב-ס	בוער	19/11/2002 00:00	דמוגרפי;ניסיון מקצועי	אחר-ניהול נתוני תלמידים ובתי ספר ברשות
700072451	עיריית אריאל	מאגר ניהול וידאו (מצלמות)	מאושר	09/06/2024 14:26	הקלטות אודיו או וידיאו	אחר-ביטחון
700072455	עיריית אריאל	מערכת לניהול פניות תושבים	מאושר	09/06/2024 14:37	פרטי קשר	ניהול מידע על תושבים ומתן שירות לתושב
990071125	עיריית אריאל	מב-ס מח' חינוך	בוער	05/01/2005 00:00	דמוגרפי	אחר-למידע כללי על התלמידים שבעל בתי הספר שבישוב



בקרת בקשות לתמיכה לשנת 2025

ביצוע תהליכי בקרה על בקשות לקבלת תמיכת העירייה לשנת 2025 של מלכ"רים הפועלים בעיר אריאל

1. בהתאם לנוהל מתן תמיכות של רשויות מקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, ובהתאם לתבחיני התמיכות לשנת 2025 שאושרו על ידי מועצת עיריית אריאל, הוגשו בקשות של מלכ"רים שונים לקבלת תמיכות אשר יסייעו להם בביצוע פעילויות שונות ברחבי העיר.
2. לצורך בחינת זכאותם של הגופים אשר הגישו את בקשות התמיכה, נבחנה עמידתם של מגישי הבקשות בתבחינים שנקבעו בהתאם לסוגי הבקשות ומבחיני התמיכה השונים.
3. בחינת הבקשות כללה בחינה של נתונים כמותיים ואיכותיים, כאשר במסגרת הבדיקות האיכותיות נבדקו קיומם של אסמכתאות, מידעים ונתונים הנדרשים בהתאם לתבחיני התמיכה השונים, ובמסגרת הבדיקות הכמותיות בוצעו חישובים שונים לצורך בחינת ניהול כספי המלכ"רים וכן עמידה בתבחיני התמיכה השונים.
4. הבדיקה כללה את כלל מגישי בקשות התמיכה לשנת 2025, והתבססה על נתוני המלכ"רים לשנים 2023 – 2024.
5. כחלק מהבדיקה האיכותית, נבחנו קיומם של נתונים ואסמכתאות שונות, לרבות אך לא רק:
 - תעודות רישום של הגופים;
 - אישור מלכ"ר;
 - אישור ניהול תקין;
 - אישור מוסד ציבורי בתוקף;
 - תקנון התאגדות;
 - דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2023;
 - דוחות לרשם העמותות ככל שמתחייב (דוחות מילוליים / פירוט מקבלי השכר הגבוה וכד');;
 - אישורים מרשויות המס.
6. כחלק מהבדיקה הכמותית, נבחנו נתונים כספיים שונים של מגישי הבקשות, ובין היתר נבחנו הנתונים הבאים:
 - האם פעילות הגופים הינה בעודף תמיכה או בגירעון;
 - אחוז הנהלה וכלליות אינו עובר 20% מהמחזור השנתי של מגיש הבקשה;
 - שיעור תמיכת העירייה מסך היקף הפעילות של הגופים;
 - האם תקציבם השנתי של מבקשי התמיכה אינו פוחת מסך של 25,000 ₪ ממקורות עצמיים;
 - כמות המשתתפים / החניכים ככל שישנם.
7. מצ"ב טבלת סיכום ממצאי בחינת הבקשות, כאשר נתונים פרטיים ואישיים של מגישי הבקשות, הוסתרו על מנת לשמור על צנעת הפרט (הנתונים המלאים מצויים אצל הח"מ).

מס'	שם העמותה	רשימת משתתפים / חניכים בפעילות כולל ת.ז. ושמות	עודף תמיכה (עודף הכנסות כולל תמיכה על הוצאות)	אחוז הנה"כ לא עובר 20% ממחזור	תמיכת העירייה 50%- 20% מהיקף הפעילות- מעל 20% נדרש אישור ועדת תמיכות/ ס' 9 לתבחיני תמיכות	תקציבו השנתי של גוף נתמך ממקורות עצמאיים לא יפחת מ-25,000- חלק א' ס' 10 לתבחיני תמיכות
תנועות נוער						
1	XXX		12,128	V	41%	V
2	XXX		V	V	27%	V
3	XXX		24,022	V	V	V
סה"כ תנועות נוער						
תנועות נוער ועמותות עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים						
4	XXX		V	V	V	V
סה"כ תנועות נוער ועמותות עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים						
דת/ בתי כנסת						
5	XXX		V	V	V	V
6	XXX		V	V	V	V
7	XXX		V	V	V	V
8	XXX		468	V	V	V
9	XXX		V	V	V	V
10	XXX		V	V	V	V
11	XXX		231	V	22%	V
12	XXX		V	V	V	V

V	V	V	V		XXX	13
V	V	V	801		XXX	14
V	V	V	3,377		XXX	15
V	V	V	417,171		XXX	16
V	V	24.2%	7,442		XXX	17
12,701	V	V	V		XXX	18
					XXX	19
					XXX	20
					סה"כ דת/ בתי כנסת	
					חברה וקהילה	
V	V	V	V		XXX	21
V	V	V	V		XXX	22
V	V	V	V		XXX	23
V	V	V	376		XXX	24
V	V	V	8,212		XXX	25
V	V	V	V		XXX	26
V	V	V	V		XXX	27
V	V	V	V		XXX	28
V	V	V	V		XXX	29
V	V	V	V		XXX	30

V	V	V	20,000		XXX	31
V	V	V	V		XXX	32
V	V	V	6,661		XXX	33
V	V	V	863,579		XXX	34
18,387	V	38%	V		XXX	35
X	V	V	V		XXX	36
					סה"כ חברה וקהילה	
					ספורט	
V	V	V	V		XXX	37
V	V	V	V		XXX	38
V	V	V	3,219		XXX	39
V	V	V	4,315		XXX	40
					סה"כ תמיכות ספורט	

