

# דוח מבקר המועצה

2018

12 מרץ 2019  
ה' אדר ב תשע"ט

לכבוד  
מר שמעון סויסה  
ראש המועצה  
חצור-הגלילית

שלום רב,

### הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2018

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2018, בהתאם לסעיף 13ה (א) לפקודת המועצות המקומיות, המחיל את הוראות סעיף 170ג לפקודת העיריות על מבקר המועצה המקומית.

הדוח כולל ממצאים והמלצות בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות ובנושא מודעות ושלטים וכן, את המעקב אחר יישום המלצות דוחות מבקר המדינה לשנים 2014 ו 2016 ודוחות מבקר המועצה לשנת 2017.

אני מאמין כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין בזאת את שיתוף הפעולה המלא לו זכתה הביקורת במהלך השנה בכתיבת דוח הביקורת, בנגישות למידע ובקבלת תגובות מבוקרים. עם זאת, לתשומת ליבך, תהליך הטיפול בהמלצות הביקורת לוקה בחסר בשל חוסר תפקוד של הגופים האמונים על ביצוע תיקון הליקויים ועל הבקרה על תיקונם. הצוות לתיקון הליקויים והועדה לענייני הביקורת לא התכנסו אף לא פעם אחת במהלך שנת 2018.

בהתאם לאמור בפקודת העיריות, מועבר בזה העתק מהדוח לחברי הועדה לענייני ביקורת. בפקודה נקבע, כי בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לועדה לענייני ביקורת את הערותיך על הדוח, ולהמציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצרוף הערותיך.

בברכה,

אייל לרנר  
מבקר המועצה

העתק:  
חברי הועדה לענייני ביקורת

לכבוד  
אייל לרנר  
מבקר המועצה

**הנדון: תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת לשנת 2018**

אייל שלום רב,

אני מודה לך על דוח הביקורת שהגשת לנו עבור שנת 2018, בדוח העלאת שני נושאים גדולים ומהותיים לעבודת המועצה ולהלן תגובתי:

**ביקורת בנושא מודעות ושלטים -**

בהמשך למכתב התגובה שקיבלת ממנכ"ל המועצה מר אמנון אשל מיום 10.3.19, המועצה מקבלת את סעיפי הביקורת ותנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת שתחום זה יתנהל בצורה טובה יותר.

מליאת המועצה כבר קיבלה החלטה לפיה עניין השילוט יהיה באחריות החכ"ל, זאת בכפוף לאישור ועדת התקשוריות. ועדת ההתקשוריות תתכנס כבר בשבועיים הקרובים לקביעת מדיניות לתחום השילוט, ובחינת ההסכם עם החברה הכלכלית.

המועצה כבר פנתה לחברת מילגם לתיקון מיידי של הליקויים שהתגלו וזו כבר תיקנה אותם.

**ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות -**

אנו מודעים לכך שמדובר בנקודת תורפה בעבודת המועצה ואף ספגנו פגיעת כופר בתחום זה במהלך שנת 2018.

נושא חדר השרתים יבחן לעומק במהלך השבועות הקרובים ולאחר בחינת עלויות תיבחר אחת החלופות - העתקת חדר השרתים לחדר השרתים של מצלמות הבטחה הממוקם במוקד העירוני או השקעת המשאבים הדרושים בחדר הנוכחי והתאמתו לממוגן בהתאם לצורך.

בעניין מינוי ממונה על אבטחת המידע, בתקציב 2018 לא תוקצבה כלל משרה זו ובנוסף המועצה נמצאת היום בהליך התייעלות כלכלית מה שימנע מאיתנו לאייש תפקיד זה במהלך 2018. המועצה תתקצב משרה זו בתקציב 2019 כחוק.

תיקון שאר הסעיפים יאלצו להמתין לתחילת שנת 2019 בשל חוסר בכוח אדם המסוגל לטפל בנושא.

אני מודה לך על דוח הביקורת המסייע לנו לשיפור עבודת המועצה,

שמעון סויה  
ראש המועצה



**תוכן עניינים**

4	<b>פרק א - דוח ביקורת בנושא מודעות ושלטים</b> .....
6	מבוא .....
7	עיקרי הממצאים .....
10	רישוי ואכיפת ששילוט .....
16	גביית אגרת שילוט.....
21	לוחות מודעות .....
22	פרסום חוצות.....
29	<b>פרק ב'- דוח ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות</b> .....
31	כללי .....
34	עיקרי הממצאים .....
37	מינוי ממונה אבטחת מידע .....
38	תקצוב פעילות אבטחת מידע .....
39	נוהל אבטחת מידע .....
40	ניהול מאגרי מידע .....
43	אבטחה פיזית .....
47	אבטחה לוגית .....
49	בקרה ותיעוד גישה .....
51	מיקור חוץ .....
53	הדרכות .....
54	גיבוי והמשכיות עסקית.....
61	<b>פרק ג'- מעקב אחר יישום המלצות</b> .....
68	<b>פרק ד'- הבסיס החוקי לעבודת הביקורת</b> .....

# פרק א'

דוח ביקורת בנושא:

## **מודעות ושלטים 2018**

בס"ד

**לשכת מנכ"ל**

לכבוד

אייל לרנר

מבקר פנים

מועצה מקומית חצור הגלילית

**הנדון: תגובת המועצה לדוח הביקורת שנעשה בנושא מודעות ושלטים**

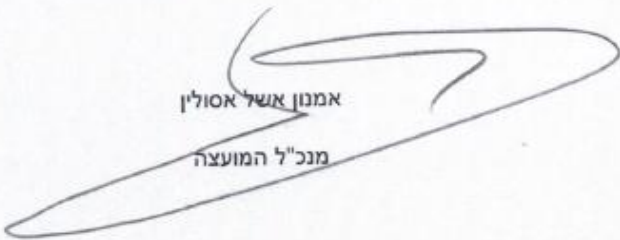
שלום רב,

בהמשך לדוח הביקורת שהגשתי בנושא מודעות ושלטים, המועצה המקומית רואה דוח זה בצורה חיובית במטרה לשפר את המנהל התיקין במועצה. הדוח העניק לנו תמונת מצב מפורטת על תהליכים שהתבצעו שלא כדין ועל תקלות נקודתיות שיש לתקן באופן מיידי ומהיר.

בעניין סעיפי הדוח להלן תגובתנו המפורטת לפעולות אותן המועצה תקיים בחודשים הקרובים לתיקון הליקויים:

- א. המועצה תמנה אחראי רישוי לתחום השילוט.
- ב. המועצה תקים ועדה מקצועית לקביעת מדיניות השילוט – הועדה תכלול את הגזבר, המהנדס, המנכ"ל ומנהל תחום הרישוי שיקבע.
- ג. המועצה תפעל אל מול חברת מילגם לתיקון כלל הליקויים שהתגלו בדוח ובכלל זה נושא השלטים הקטנים (פחות מ75 ס"מ), שינוי כפילות הקודים, איחוד הקודים, תיקון קוד גביית שלט מואר, ביצוע מיפוי בלילה, ביצוע מדידות מחדש.
- ד. המועצה תסדיר נושא תשלום אגרה לתלייה על לוחות מודעות.
- ה. המועצה תפעל לקביעת מדיניות בנושא שילוט החוצות, שיטת ההפעלה ובחינה כלכלית לנושא. במידה ויוחלט על המשך עבודה באמצעות החכ"ל המועצה תחתום עם החכ"ל הסכם הפעלה.

אנו מודים לך על דוח הביקורת המקיף,

  
 אמנון אשול אסולין  
 מנכ"ל המועצה

טלפון: 04-6916948/38 פקס: 04-6936641 ת.ד. 40 חצור הגלילית מיקוד 10300

**1. כללי****1.1. מבוא**

סמכותה של המועצה המקומית חצור הגלילית "להסדיר, להגביל או לאסור...פרסומת רחוב.. " (צו המועצות המקומיות סעיף 146 (10)).

בשנת 2015 אישרה המועצה את "חוק עזר לחצור הגלילית (מודעות ושלטים), התשע"ה-2015", המסדיר את תהליכי מתן רישיון שילוט לעסקים, תהליכי גביית אגרת שילוט ואופן פרסום מודעות בלוחות המודעות של הרשות. חוק זה ביטל את חוק העזר משנת 1960 אשר קדם לו.

נושא האכיפה והגבייה של אגרת השילוט, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק העזר, אמור להיות מטופל בשוטף על ידי שתי מחלקות במועצה, מחלקת פיקוח ורישוי עסקים ומחלקת הגבייה.

האחריות העליונה לכל נושא כספי במועצה, ובכלל זה גביית אגרת השילוט, היא של גזבר המועצה אשר מפקח על מנגנון הגבייה. עובדי מחלקת הגבייה ומנהל המחלקה הם עובדי חברת "מילגם" וכפופים בפעילותם לגזבר העירייה.

מחלקת הפיקוח ורישוי העסקים היא מחלקה אורגנית במועצה אשר כל עובדיהם עובדי המועצה וכפופה ארגונית למנכ"ל המועצה.

בשנת 2018 טיפלה מחלקת הגבייה של המועצה ב- 801 שלטים השייכים ל- 246 עסקים. "החברה הכלכלית לפיתוח חצור הגלילית" מנהלת את תחום פרסום החוצות של המועצה הכולל 35 דגלי פרסום דו צדדיים המותקנים על גבי עמודי התאורה ברחובות הישוב.

**1.2. מטרת הביקורת**

לבדוק את תהליכי הרישוי, הפיקוח והגבייה בגין שילוט עסקי ברחבי המועצה ואת ניהול פרסום החוצות ברחבי המועצה.

**1.3. היקף הביקורת**

הביקורת נערכה במהלך שנת 2018 ובחנה את תהליכי הרישוי, הפיקוח והגבייה בגין שילוט עסקי ברחבי המועצה ואת ניהול פרסום החוצות ברחבי המועצה המבוצע על ידי החברה הכלכלית.

במסגרת הביקורת נערכו סיורים לעניין שילוט עסקי וסיורים למיפוי שילוט החוצות במועצה, נערכו פגישות עם בעלי תפקידים במועצה והתקבלו חומרים רלבנטיים לנושא הביקורת.

**1.4. חקיקה, תקינה נהלים והנחיות**

- חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו- 1966
- צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950
- חוק עזר לחצור הגלילית (מודעות ושלטים), התשע"ה-2015
- דוח מבקר המדינה בנושא "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות" לשנת 2015

- תקנון הפרסום של החברה הכלכלית

### **1.5 עיקרי הממצאים**

להלן עיקרי הממצאים שעלו במהלך הביקורת. פרוט של הממצאים וההמלצות יובאו בהמשך הדוח:

#### **• העדר יחידה לשילוט ופרסום**

המועצה לא מינתה אחראי על תחום השילוט והפרסום תחת המחלקה לרישוי עסקים, אשר יהיה אחראי על הסדרת רישוי השילוט והפרסום בתחומי הרשות המקומית בהתאם לחוקים ובהתקנות, חוקי העזר העירוניים ומדיניות הרשות המקומית. כתוצאה מכך, לא מבצעת המועצה את חובתה החוקית לניהול הרישוי להקמת שלטים בתחומיה.

#### **• העדר רישוי שילוט**

המועצה אינה דורשת מבעלי העסקים למלא בקשה בכתב לקבלת רישיון או לחידוש רישיון להצבת שלט, הכוללת את פרטי מגיש הבקשה, תמונה של מיקום הצבת השלט המבוקש, תרשים השלט ומידותיו, אישור חשמלאי מוסמך לתקינות שלט מואר או מתחלף, אישור ביטוח השלט ואישור בעל הנכס להצבת השלט.

#### **• העדר אמות מידה להענקת רישיונות**

בשל אי מינויה של ועדה מקצועית לשילוט לא הועברו למועצה המלצות לקביעת אמות מידה והמועצה לא קבעה את אמות המידה הנדרשות לשם מתן רישיון להצבת שלט ברחבי המועצה המקומית.

#### **• העדר אכיפה**

בהעדר תהליך מוסדר של רישוי השילוט העסקי לא קיימת אכיפה של המועצה בנושא. כתוצאה מכך, ברחבי המועצה המקומית תלויים שלטים "פיראטיים" על גבי עמודי תאורה ועל גבי נגררים.

#### **• חוקיות גביית אגרה בהעדר מערך רישוי ואכיפת שילוט**

כיוון שעל פי פסיקת בית המשפט העליון, תכליתה של אגרת השילוט לממן את מערך הרישוי, האכיפה והפיקוח על השילוט ברחבי המועצה המקומית, קיים ספק לגבי חוקיות הגבייה של אגרת השילוט בהעדר מערך רישוי ואכיפה כמפורט בחוק העזר העירוני.

- אכיפה חלקית של חוק העזר**

גזבר המועצה הינחה את חברת מילגם שלא לצלם ולא לגבות אגרת שילוט לשלטים אשר גודלם קטן מ- 0.75 מ"ר בשל חוסר כדאיות כלכלית, מתוך הנחה שעלות הטיפול בגביית האגרה בשלטים אלו גבוהה מהאגרה שתגבה בגין השלטים. החלטה זו עומדת בניגוד לחוק העזר ולמהותו, יוצרת אכיפה חלקית הפוגעת בשוויוניות ומקטינה את הכנסות המועצה הנדרשות לרישוי ואכיפת החוק.
- חישוב תעריף שגוי במערכת הגבייה**

על פי חוק העזר, התעריף לשלט אלקטרוני או מתחלף הוא כפול מהתעריף לשלט רגיל אך בפועל, מערכת הגבייה אינה מבדילה בין סוגי השלטים ומחשבת לכל סוג שלט את התעריף הנמוך של שלט רגיל. תקלה זו גורמת לאובדן הכנסות ניכר למועצה.
- גבייה שלא בהתאם לסוג השלט**

במדגם שערכה הביקורת בקרב 10 עסקים בחצור הגלילית נמצאו 6 עסקים (60% מהמדגם) בהם חויב העסק באגרת שילוט נמוכה מהנדרש בשל הגדרה שגויה של סוג השלט. המודד ציין לגבי שלטים אלקטרוניים או מתחלפים כי הם שלטים רגילים וכתוצאה מכך נגבתה מחצית מהאגרה הנדרשת לכל שלט.
- גבייה שלא בהתאם לגודל השלט**

במדגם שערכה הביקורת בקרב 10 עסקים בחצור הגלילית נמצאו 9 עסקים (90% מהמדגם) בהם חויבה העסק באגרת שילוט נמוכה מהנדרש בשל מדידה לא נכונה של גודל השלט או בשל מדידה של חלק מן השלטים של העסק. גבייה שלא בהתאם לגודל השלט האמיתי גורמת לאובדן הכנסות ניכר למועצה.
- העדר מדיניות ותוכנית פרסום חוצות מאושרת**

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה המקומית חצור הגלילית לא קבעה מדיניות לפרסום חוצות ולא קיימת תכנית כוללת בנושא המאושרת על ידי מליאת המועצה.
- העברת סמכויות מהמועצה לחברה הכלכלית**

ניהול פרסום החוצות עבר לידי החברה הכלכלית מבלי שהמועצה ערכה תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות לניהול פרסום החוצות ומליאת המועצה לא התבקשה לאשר את העברת פעילות הפרסום מהמועצה לחברה הכלכלית.
- העדר הסכם התקשרות בין המועצה לחברה הכלכלית**

למרות שפעילות החברה הכלכלית בתחום פרסום החוצות קיימת כבר כשנתיים, עד היום לא נחתם נספח להסכם המסגרת אשר מסדיר את ההתקשרות בין המועצה לחברה הכלכלית בכל הקשור לניהול פרסום החוצות.

- **אגרת שילוט חכויות פרסום למועצה**  
החברה הכלכלית אינה נדרשת ואינה משלמת למועצה אגרת שילוט בטענה כי קיימת הסכמה בין הגופים (אשר אינה מגובה בהסכם כתוב) לפיה, תוותר המועצה על גביית אגרת שילוט ובתמורה תקבל זכות שימוש ב 10% משטחי הפרסום.
- **העדר הסכם התקשרות עם ספקים**  
החברה הכלכלית לא מיסדה את ההתקשרות שלה ואת תנאי ההתקשרות עם הספק המייצר ומתקין את דגלי הפרסום באמצעות הסכם התקשרות כנדרש.
- **שיווק פרסום חוצות**  
עשרות אחוזים משטחי הפרסום אינם משווקים ונותרו ריקים, דבר הגורם לאובדן הכנסה פוטנציאלית של עשרות אלפי ₪ בשנה לחברה הכלכלית.

**2. רישוי ואכיפת שילוט עסקי**

המועצה המקומית מחויבת על פי צו המועצות המקומיות להסדיר את נושא השילוט בתחומה. בשנת 2015 עדכנה המועצה את חוק העזר בנושא מודעות ושלטים והגדירה בפרק 2 את תהליך קבלת הרישוי לפרסום שילוט עסקי.

**”פרק שני: רישוי שילוט****הצגת שילוט**

2. לא יפרסם אדם שילוט, ולא ירשה למי שפועל מטעמו לפרסם שילוט במקום ציבורי, ולא יגרום לפרסום שילוט ולא ירשה לאחר מטעמו לפרסם שילוט כאמור, אלא לפי רישיון שניתן כדין מאת ראש המועצה ובהתאם לתנאי הרישוי, ולאחר ששילם אגרת שילוט שנקבעה בתוספת.

**בקשה לרישוי**

3. המבקש לפרסם שילוט, יגיש בקשה בכתב לראש המועצה, הבקשה תכלול לפי העניין, פרטים או חלקים ככל שהם מתאימים לסוג השילוט המתבקש -

(1) שמו המלא ומענו של מגיש הבקשה;

(2) תמונה חזיתית של מקום הצבתו המיועד של השילוט;

(3) תרשים של השילוט המוצג, מידותיו ומקום הצגתו;

(4) פירוט סוג השילוט, צורתו, חומרי, צבעו, תוכנו, המסגרת שעליה יותקן השילוט או המיתקן הנושא אותו, מטרות פרסומו ודרכי השמירה עליו;

(5) אם השילוט מואר או שילוט אלקטרוני הכרוך בחשמל - ציון הדבר בבקשה בצירוף אישור חשמלאי מוסמך המעיד כי הוא אחראי לתקינות השילוט וכי המיתקן כולל מפסק פחת ואישור ממבטח מורשה בדבר ביטוח השילוט והתקנתו נגד נזק כלשהו, לרבות נזק לצד ג', עוברי אורח או מי שנמצא בסביבתו;

(6) מסמך המאשר את הסכמת בעל הנכס שעל גביו יפורסם השילוט; לגבי נכס שבבעלות משותפת של כמה בני אדם, תצורף לבקשה הסכמת כל הבעלים או הנציגות המוסמכת על פי כל דין, לפי העניין.

**תנאים למתן רישוי**

4. (א) ראש המועצה רשאי, לפי שיקול דעתו, לתת רישיון לשילוט, לסרב לתתו, לבטלו, לשנותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם ולשנותם, ובין השאר לקבוע הוראות בדבר מקום הצבתו, גודלו, צבעו, תוכנו וצורתו של השילוט, החומר שממנו נוצר, מועדי פרסומו, ותנאים בדבר מניעת רעש ומטרדים ושמירת הניקיון בסמוך לשילוט, הכול בהתאם לאמות המידה שנקבעו על ידי מועצת המועצה כאמור בסעיף 7; החלטת ראש המועצה תינתן בכתב.

(ב) לא יינתן רישיון לשילוט אם פרסומו או הצגתו מהווה עבירה על פי דין או אם לדעת ראש המועצה השילוט מהווה פגיעה בתקנת הציבור או ברגשותיו.

(ג) שילוט יפורסם במקום ובאופן שנקבעו ברישוי.

**חידוש רישוי**

5. (א) בקשה לחידוש רישוי תוגש בכתב לראש המועצה לפחות 30 ימים לפני תום תוקף הרישוי הקיים, ותכלול הצהרה של מגיש הבקשה, ולפיה לא בוצע כל שינוי שהוא בשילוט, לרבות במידותיו, בתוכנו, באופן הצבתו ובשאר פרטי השילוט כמפורט בסעיף 3.

(ב) הבקשה לחידוש הרישיון תוגש בהתאם לנוסח הבקשה לחידוש הרישיון אותו ניתן לקבל במועצה.

(ג) לא יהיה תוקף לרישיון שחודש אם ניתן על סמך הצהרה כוזבת של מגיש הבקשה.

(ד) הוגשה בקשה לחידוש רישיון כאמור בסעיף קטן (א) ושולמה אגרת שילוט בעד תקופת חידוש הרישיון, יראו את מגיש הבקשה מי שמחזיק ברישיון שילוט תקף בעד תקופת החידוש, וזאת עד לחידוש הרישיון כמבוקש, וזאת למעט אם נשלחה על ידי ראש המועצה הודעה בכתב, ולפיה סירב ראש המועצה לחידוש הרישיון.

(ה) סירבה המועצה לבקשה לחידוש רישיון, תשיב המועצה למגיש הבקשה את אגרת השילוט אשר שולמה על ידו, לאחר קיזוז הסכום המגיע למועצה בעד התקופה שבה פורסם השילוט.

#### ועדה מקצועית לשילוט

6. (א) מועצת המועצה תמנה ועדה מקצועית לשילוט שתהיה מורכבת מ-3 חברים ויהיו חברים בה מהנדס המועצה, המנהל הכללי של המועצה ומנהל המחלקה האחראי על השילוט, או נציגיהם.

(ב) הוועדה המקצועית לשילוט תייעץ לראש המועצה לגבי כל נושא שמועצת המועצה קבעה לגביו חובת התייעצות עם הוועדה המקצועית לשילוט בחוק עזר זה.

(ג) הוועדה המקצועית לשילוט תמליץ למועצה לעניין קביעת אמות מידה בכל הנוגע להענקת רישיונות לפי חוק עזר זה כאמור בסעיף 7(א).

#### גיבוי אמות מידה

7. (א) מועצת המועצה תקבע, לאחר שהונחו לפני המלצות הוועדה המקצועית לשילוט לעניין זה, אמות מידה בכל הנוגע להענקת רישיונות לפי חוק עזר זה; אמות המידה יכול שיתייחסו למקום השילוט, אופן הצבתו, צורתו, גודלו, צבעיו, סוג החומר שממנו הוא עשוי ותוכנו ולכל סוגי שילוט המחייבים התייעצות עם הוועדה המקצועית לשילוט.

(ב) לא יינתן רישיון שילוט אלא בהתאם לאמות המידה שנקבעו כאמור בסעיף קטן (א).

(ג) אמות המידה שאושרו בידי מועצת המועצה יפורטו במסמך כתוב ובציון מועד אישורן; העתק מהמסמך יועמד לעיון הציבור במשרדי המועצה ובמקומות ציבוריים אחרים בתחום המועצה כפי שייקבעו על ידה.

(ד) המועצה תפרסם הודעה בעיתון מקומי על אישור אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א); לעניין זה, "עיתון מקומי" - כהגדרתו בסעיף 216 לפקודת העיריות.

(ה) על שינוי אמות המידה, או הוספה עליהם יחולו הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג), בשינויים המחויבים.

#### תוקף הרישיון

8. תוקף של רישיון הוא עד יום 31 בדצמבר בשנה שבה ניתן, אלא אם כן צוין ברישיון מועד אחר.

בנוסף לחוק העזר העירוני, מחויבת המועצה על פי "חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), תשס"ח-2008", לאכוף חיקוקים סביבתיים וביניהם את "חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966" לפיו:

"... איסור התקנת שלטים (תיקון התשל"ט)

2. לא יתקין אדם שלט הנראה לעיני מי שנוהג בדרך בין-עירונית אלא אם נתמלאו שני אלה:
  - (1) ניתן לכך היתר לפי חוק זה (להלן - היתר);
  - (2) צויין על גבי השלט שמו של מי שהזמין את הכנת השלט או את התקנתו.

איסור לענין רכב נושא שלט (תיקון התשנ"ז)

- א2. (א) לא יחנה אדם רכב, שיש עליו שלט בולט, הנראה לעיני מי שנוהג בדרך בין-עירונית, באופן, בנסיבות ובמשך זמן שמהם ניתן להסיק כי הוא הועמד כך לצורכי פרסומת (להלן - רכב נושא שלט).
- (ב) הוחנה רכב כאמור בסעיף קטן (א) רואים את בעליו, לענין סעיף זה, כאילו הוא החנהו כאמור, זולת אם הוכיח שלא הוא עשה כן ואת זהותו של האדם שהרכב היה ברשותו באותה עת, או שהרכב הוחנה כך ללא הסכמתו.

הסמכות לתת היתרים (תיקון התשנ"ט)

3. (א) הסמכות ליתן היתר היא, בתחום רשות מקומית - אותה רשות באישור הועדה המחוזית, ומחוץ לתחום רשות מקומית - הועדה המחוזית....."

## ממצאי הביקורת

### 1. העדר נוהל טיפול בבקשה לרישיון שילוט

בחדש יוני 2017 העביר היועץ המשפטי למנהל מחלקת הגבייה ולמנכ"ל המועצה הצעה ל"נוהל טיפול בבקשה לרישיון שילוט" אשר לא נדון ולא אומץ על ידי המועצה. נכון למועד הביקורת, לא קיים במועצה נוהל המסדיר את תהליכי הרישוי והאכיפה בנושא השילוט.

### 2. העדר יחידה לשילוט ופרסום

המועצה לא מינתה אחראי על תחום השילוט והפרסום תחת המחלקה לרישוי עסקים, אשר יהיה אחראי על הסדרת רישוי השילוט והפרסום בתחומי הרשות המקומית בהתאם לחוקים ובהתקנות, חוקי העזר העירוניים ומדיניות הרשות המקומית. כתוצאה מכך, לא מבצעת המועצה את חובתה החוקית לניהול הרישוי להקמת שלטים בתחומיה. העדר מערך מסודר לרישוי שלטים במועצה מעלה את הסיכון להיפגעות עוברי אורח משילוט שהוצב בצורה מסוכנת ועלול לפגוע ביופי החוצות ובאיכות החיים של התושבים.

**3. העדר רישוי שילוט**

המועצה אינה דורשת מבעלי העסקים למלא בקשה בכתב לקבלת רישיון או לחידוש רישיון להצבת שלט, הכוללת את פרטי מגיש הבקשה, תמונה של מיקום הצבת השלט המבוקש, תרשים השלט ומידותיו, אישור חשמלאי מוסמך לתקינות שלט מואר או מתחלף, אישור ביטוח השלט ואישור בעל הנכס להצבת השלט.

**4. אי מינוי ועדה מקצועית לשילוט**

המועצה לא מינתה עד היום ועדה מקצועית לשילוט ולא קבעה את הנושאים לגביהם חלה חובת התייעצות של ראש המועצה עם הועדה.

**5. העדר אמות מידה להענקת רישיונות**

הועדה המקצועית לשילוט נדרשת להמליץ בפני המועצה בעניין קביעת אמות מידה בכל הנוגע להענקת רישיונות לשילוט. המועצה מחויבת על פי חוק העזר לקבוע, לאחר שהונחו בפניה המלצות הועדה, את אמות המידה להענקת הרישיון וביניהם התייחסות למקום השלט, אופן הצבתו, סוג החומר ממנו עשוי, צורתו, גודלו, צבעיו ותוכנו. בשל אי מינויה של ועדה מקצועית לשילוט לא הועברו למועצה המלצות לקביעת אמות מידה והמועצה לא קבעה את אמות המידה הנדרשות לשם מתן רישיון להצבת שלט ברחבי המועצה המקומית.

**6. העדר אכיפה**

בהעדר תהליך מוסדר של רישוי השילוט העסקי לא קיימת אכיפה של המועצה בנושא. כתוצאה מכך, ברחבי המועצה המקומית תלויים שלטים "פיראטיים" על גבי עמודי תאורה ועל גבי נגררים ומוצבים שלטים של עסקים שנסגרו או עסקים שבחרו להפסיק לפרסם אך לא הורידו את השלט שהוצב על ידם למרות שהם חייבים על פי חוק העזר להסיר את השילוט תוך 30 ימים מתום השימוש בשלט.

**דוגמאות לשלטים "פיראטיים" ברחבי המועצה**

### דוגמאות לשלטים של עסקים שאינם פעילים



המועצה המקומית אינה אוכפת את "חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966" לגבי שלטים הנראים לעיני מי שנוהג בדרך בינעירונית מספר 90 ולגבי נגרר החונה בכניסה לשוב ואשר הועמד במקום לצרכי פרסומת למרות שהפקחית מוסמכת לאכוף את החוק. העדר פיקוח ואכיפה מעלה את הסיכון להיפגעות עוברי אורח משילוט שהוצב בצורה מסוכנת ועלול לפגוע ביופי החוצות ובאיכות החיים של התושבים.

### דוגמאות לשלטים הנראים לעין מכביש 90 אשר לא ניתן ולא נאכף היתר התקנה



### שלט על נגרר המוצב על כביש 90



**המלצות הביקורת**

- 2.1 על המועצה לבחון את הצעת היועמ"ש לנוהל טיפול בבקשה לרישיון שילוט, לעשות בו תיקונים במידה ונדרשים ולהעבירו לאישור המליאה.
- 2.2 המועצה תמנה אחראי על תחום השילוט והפרסום אשר יפעל תחת המחלקה לרישוי עסקים. האחראי על תחום השילוט יטפל בבקשות לרישוי שילוט עסקים, יהיה בקשר עם מחלקת הגבייה לעניין אגרות שילוט, ינהל מעקב וביקורת על רישוי השלטים, יטפל בבקשות לרישוי שלטי חוצות ויהיה אחראי על הסדרת הדבקת מודעות על גבי לוחות המודעות של המועצה.
- 2.3 מליאת המועצה תמנה ועדה מקצועית לשילוט אשר חבריה יהיו מהנדס המועצה, המנהל הכללי של המועצה והאחראי על תחום השילוט, או נציגיהם.
- 2.4 המועצה תקבע מהם הנושאים אשר לגביהם תחול חובת התייעצות של ראש המועצה עם הוועדה המקצועית לשילוט.
- 2.5 הוועדה המקצועית לשילוט תמליץ על אמות בכל הנוגע להענקת רישיונות לשילוט. מליאת המועצה תקבע, לאחר שהונחו בפניה המלצות הוועדה, את אמות המידה להענקת הרישיון וביניהם התייחסות למקום השלט, אופן הצבתו, סוג החומר ממנו עשוי, צורתו, גודלו, צבעיו ותוכנו.
- 2.6 הפיקוח יונחה לאכוף את נושא הצבת השילוט העסקי בהתאם לרישיונות השילוט שתיתן המועצה לבעלי העסקים בכפוף לחוק העזר העירוני ול"חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966."

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**3. גביית אגרת שילוט**

בפסק דין בבית המשפט העליון "מקסימדיה נגד עיריית תל אביב יפו" (ע"א 1600/08), הבהירו השופטים כי "חוק העזר שילוט נחקק במטרה להסדיר ולפקח על הצבת שילוט בתחומי העיר. במסגרת חוק העזר, **מוטלת אגרה** על כל המבקש לקבל רישיון להצבת שילוט, זאת **לצורך מימון פעולות הרישוי, ההסדרה והפיקוח על השילוט**". (ההדגשה אינה במקור) התכלית שמאחורי חקיקתם של חוק העזר לשילוט, היא לאפשר לרשות המקומית לשמור על המרחב הציבורי, כך שחוצות העיר לא יהפכו לערב רב של שלטים ופרסומות ולוודא שהשילוט לא יפריע ולא יהווה מטרד פיסי לתושבים ושתוכן השילוט לא יפגע ברגשות הציבור. האגרה משולמת כסוג של "אגרת רגולציה", כלומר, התשלום הוא עבור קבלת רישיון או היתר להתקין את השלט. באופן תאורטי, האגרה אמורה לכסות את עלויות התפעול של מחלקת השילוט ברשות, אשר נדרשת להציב פקחים ופקידים שיבדקו את בקשות השילוט, ינפיקו רישיונות, יעקבו אחר פרסומים, יפעלו להסרת שילוט שהוצב לא כחוק וכו'.

גביית אגרת השילוט העסקי מבוצעת על ידי מחלקת הגבייה של המועצה, הכוללת מנהל ועובדים של חברת "מילגם" הכפופים לגזבר המועצה. חברת "מילגם" זכתה במכרז לביצוע סקר שלטים ולגביית אגרת השילוט במועצה המקומית ומבצעת החל משנת 2016 את פעולות הסקר והגבייה. בכל שנה מבוצעת מחלקת הגבייה את הפעולות הבאות:

- צילום שלטים ברחבי המועצה על ידי איש שטח.
- הכנת קובץ תמונות לקליטה במערכת.
- בדיקת התאמה בין התמונות שצולמו לעסקים קיימים.
- הכנת תלושים וטעינתם למערכת "מילגם" ו"מטרופולינט".
- שליחת תלושים לחייבים.
- גבייה - לאחר כ- 6 חודשים מתחיל תהליך גבייה של אגרות שטרם שולמו על ידי שליחת הודעה ראשונה, הודעה שניה ותהליך עיקול. (שליחת ההודעות מלווה בשיחות טלפון לחייבים)

**ממצאי הביקורת****1. חוקיות גביית אגרה בהעדר מערך רישוי ואכיפת שילוט**

כיוון שעל פי פסיקת בית המשפט העליון, תכליתה של אגרת השילוט לממן את מערך הרישוי, האכיפה והפיקוח על השילוט ברחבי המועצה המקומית, קיים ספק לגבי חוקיות הגבייה של אגרת השילוט בהעדר מערך רישוי ואכיפה כמפורט בחוק העזר העירוני.

## 2. אכיפה חלקית של חוק העזר

על פי חוק העזר העירוני, על הרשות לתת רישיון, לפקח ולגבות אגרת שילוט לכל שלט עבור כל מ"ר או חלק ממנו. החוק מחריג שילוט המורה על מעבר פעילות העסק לכתובת חדשה ובלבד שמידות השלט לא יעלו על 35 ס"מ X 60 ס"מ. ( 0.21 מ"ר) חברת "מילגם" מקבלת מהמועצה 30 ₪ לשלט עבור ביצוע הסקר והגבייה, בין אם מדובר בשלט קטן או גדול.

גזבר המועצה הינחה את חברת מילגם שלא לצלם ולא לגבות אגרת שילוט לשלטים אשר גודלם קטן מ- 0.75 מ"ר בשל חוסר כדאיות כלכלית, מתוך הנחה שעלות הטיפול בגביית האגרה בשלטים אלו גבוהה מהאגרה שתגבה בגין השלטים.

החלטה זו עומדת בניגוד לחוק העזר ולמהותו, יוצרת אכיפה חלקית הפוגעת בשוויוניות ומקטינה את הכנסות המועצה הנדרשות לרישוי ואכיפת החוק.

- **פגיעה במהות החוק**- אגרת השילוט מטרתה לכסות את עלות תפעול מערך הרישוי, האכיפה והגבייה של השילוט ולא להוות מקור הכנסה נוסף למועצה ולכן החרגת פעולות הגבייה לשלטים "כדאיים" בלבד הינה בניגוד לרוח החוק. גביית האגרה על השלטים ה"כדאיים" אמורה לסבסד את עלות הטיפול בשלטים הפחות "כדאיים".
  - **פגיעה בשוויון אל מול החוק**- ההחלטה פוגעת בערך השוויון ומפלה לטובה עסקים בעלי שלטים עד לגודל של 0.75 מ"ר (לדוגמה: מטר אורך על 75 ס"מ רוחב)
  - **הקטנת ההכנסות**- על פי חוק העזר, אגרת השילוט למ"ר לשלט רגיל עומדת על 134 ₪ למ"ר ומכאן שאגרה עבור שלט בגודל 0.75 מ"ר עומדת על 100.5 ₪. כיוון שעלות הטיפול למועצה עומדת על 30 ₪ לשלט, העדר גבייה עבור כל שלט בגודל זה גורמת לאובדן הכנסה של כ 70 ₪ לשלט.
- מבדיקת המאזן הכספי של גביית אגרת השילוט עולה כי חלה ירידה משמעותית בסכום לגבייה בין השנים 2016 ל 2018, כך שהצפי לגבייה בשנת 2018, בהתבסס על השלטים שצולמו ובגינם הוצאו דרישות תשלום, עומד על 319,767 ₪ בלבד בעוד שבשנת 2016 נגבו **בפועל** 361,319 ₪.

שנת סקר	2016	2017	2018
צפי לגבייה	₪ 438,314	₪ 360,062	₪ 319,767
נגבה עד כה	₪ 361,319	₪ 236,438	₪ 14,658

\* הנתונים נכונים לתאריך 21/06/18

## 3. טבלת תעריפים מסורבלת

## ממצאי הביקורת

טבלת התעריפים המופיעה בגב החיובים הנשלחים לחייבים כוללת קודים מיותרים, אשר הופכים אותה למסורבלת.

טבלת סוגי שלטים ותעריפים**			
מס' הקוד	פירוט	הערה	מיקום בחוק עזר
51	שלט רגיל עד 10 מ"ר לכל מ"ר	רגיל הכוונה ללא מואר ובין שהוא צמוד לעסק ובין שהוא מחוץ לעסק	סעיף 2 (א) בתוספת
53	שלט רגיל מ-10.01 ועד 75 מ"ר לכל מ"ר	רגיל הכוונה ללא מואר ובין שהוא צמוד לעסק ובין שהוא מחוץ לעסק	סעיף 2 (ב) בתוספת
54	שלט רגיל מ-75.01 מ"ר ועד 200 מ"ר לכל מ"ר	רגיל הכוונה ללא מואר ובין שהוא צמוד לעסק ובין שהוא מחוץ לעסק	סעיף 2 (ג) בתוספת
55	שלט רגיל מעל 200 מ"ר לכל מ"ר נוסף	רגיל הכוונה ללא מואר ובין שהוא צמוד לעסק ובין שהוא מחוץ לעסק	סעיף 2 (ד) בתוספת
58	שלט אלקטרוני או מתחלף עד 10 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
	שלט אלקטרוני או מתחלף מ-10.01 ועד 75 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
65	שלט אלקטרוני או מתחלף מ-75.01 מ"ר ועד 200 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
	שלט מואר או מתחלף עד 10 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
	שלט מואר או מתחלף מ-10.01 ועד 75 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
	שלט מואר או מתחלף מ-75.01 מ"ר ועד 200 מ"ר לכל מ"ר	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת
	שלט מואר או מתחלף מעל 200 מ"ר לכל מ"ר נוסף	מתחלף הכוונה למתקני פרסום שאופי המתקן נועד לשלטים שמתחלפים (כמו בפרסום חוצות)	סעיף 3 בתוספת

על פי חוק העזר ישנם שני סוגי תעריפים לשלטים בלבד: תעריף לשלט רגיל ותעריף כפול לשלט אלקטרוני או לשלט מתחלף כאשר התעריף למ"ר קטן ככל שהשלט גדול יותר.

שילוט אלקטרוני או מתחלף. עלות למ"ר	שלט רגיל. עלות למ"ר	
268 ₪	134 ₪	עד 10 מ"ר לכל מ"ר
200 ₪	100 ₪	מעל 10 מ"ר ועד 75 מ"ר, לכל מ"ר
136 ₪	68 ₪	מעל 75 מ"ר ועד 200 מ"ר, לכל מ"ר
68 ₪	34 ₪	מעל 200 מ"ר, לכל מ"ר נוסף

## אגרת שילוט לפי סוג שלט וגודלו בהתאם לחוק העזר העירוני

- על פי ההגדרות בחוק העזר לחצור הגלילית (מודעות ושלטים), התשע"ה-2015: "שילוט אלקטרוני הוא שילוט המתפרסם באמצעים אלקטרוניים או ממוחשבים, אופטיים או חשמליים, לרבות בדרך הארה, הסרטה או הקרנה, מכאן שאין צורך בתעריף נפרד לשלטים מוארים עם קוד נפרד (קוד 65) ואכן לא נעשה שימוש בפועל בקוד זה במערכת הגביה.

- קוד התעריף לשלט רגיל מפוצל ללא צורך ל 4 קודי משנה, לפי גודלו של השלט:
    - קוד 51 - שלט רגיל עד 10 מ"ר לכל מ"ר.
    - קוד 53 - שלט רגיל מעל 10 מ"ר ועד 75 מ"ר לכל מ"ר.
    - קוד 54 - שלט רגיל מעל 75 מ"ר ועד 200 מ"ר לכל מ"ר.
    - קוד 55 - שלט רגיל מעל 200 מ"ר לכל מ"ר.
- בניגוד ל"שלט רגיל", ל"שלט אלקטרוני או מתחלף" נקבע קוד תעריף אחד בלבד - קוד 58 והמערכת יודעת לחשב האגרה שונה בהתאם לגודל השלט המזון אליה.

#### 4. חישוב תעריף שגוי במערכת הגבייה

על פי חוק העזר, התעריף לשלט אלקטרוני או מתחלף הוא כפול מהתעריף לשלט רגיל אך בפועל, מערכת הגבייה אינה מבדילה בין סוגי השלטים ומחשבת לכל סוג שלט את התעריף הנמוך של שלט רגיל. תקלה זו גורמת לאובדן הכנסות ניכר למועצה.

#### 5. גבייה שלא בהתאם לסוג השלט

במדגם שערכה הביקורת בקרב 10 עסקים בחצור הגלילית נמצאו 6 עסקים (60% מהמדגם) בהם חויב העסק באגרת שילוט נמוכה מהנדרש בשל הגדרה שגויה של סוג השלט. (ראה נספח א'- מס"ד 1, 4, 5, 8, 9, 10)

המוחלט מטעם חברת "מילגם", אשר עורכת עבור המועצה את מיפוי השלטים בכל שנה, ציין לגבי לשלטים אלקטרוניים או מתחלפים כי הם שלטים רגילים וכתוצאה מכך נגבתה מחצית מהאגרה הנדרשת לכל שלט.

#### 6. גבייה שלא בהתאם לגודל השלט

במדגם שערכה הביקורת בקרב 10 עסקים בחצור הגלילית נמצאו 9 עסקים (90% מהמדגם) בהם חוייבה העסק באגרת שילוט נמוכה מהנדרש בשל מדידה לא נכונה של גודל השלט או בשל מדידה של חלק מן השלטים של העסק.

(ראה נספח א'- מס"ד 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10)

גבייה שלא בהתאם לגודל השלט האמיתי גורמת לאובדן הכנסות ניכר למועצה.

#### לסיכום:

**הביקורת מעריכה כי אובדן ההכנסות של אגרת השילוט מהשלטים השייכים לעשרת העסקים אשר נדגמו על ידי בלבד, הנובע ממדידה לא נכונה, משימוש בתעריף נמוך ומתקלה במערכת הגבייה, עומד על לפחות 200,000 ₪ בשנה**

**כאשר הגבייה החסרה מכל עסק נעה בין אלפי לעשרות אלפי שקלים בשנה.**

**הגבייה השנתית החסרה על פי הערכת הביקורת מעסק מס' 1 במדגם עומדת על בין 100,000 ₪ ל- 160,000 ₪ בשנה ומעסק מס' 5 במדגם עומדת על לפחות 56,000 ₪ בשנה. (ראו נספח א')**

**להערכת הביקורת, תיקון הליקויים שעלו בביקורת יאפשרו את הכפלת סך אגרת השילוט השנתית הנגבית על ידי מחלקת הגבייה.**

### 7. טיפול בחייבים

מחלקת הגבייה מנהלת את הטיפול באגרת שילוט החל מביצוע סקר השילוט, דרך הוצאת דרישות תשלום ועד גביית החוב בפועל. הביקורת דגמה 10 בעלי חוב לשנים 2016 ובחנה את אופן הטיפול בחובותיהם (נכון לתאריך 12/07/18) נמצא כי ב- 90% מבעלי החוב שנדגמו מבוצעים הליכי גבייה מסודרים להסדרת החוב -

#### נמצא תקין.

ללקוח 511076572 (מס' 5 במדגם) חובות עבור 25 שלטים, כשהחוב לכל שלט בודד קטן מ- 500 ₪ אך סך החובות עומד על 1,185 ₪ ובשל כך בטעות לא הופעלו כנגדו הליכי גבייה. לדברי מנהל הגבייה מדובר במקרה בודד אך באופן כללי מערכת הגבייה מחייבת כל חייב אשר סך החובות שלו מעל 500 ₪.

מס ד"	מס' לקוח	גובה החוב	סטטוס טיפול	הערות
1	512579350	4,105 ₪	הוטל עיקול בנק לאחר מס' הודעות דרישה.	תקין
2	514810175	3,347 ₪	הוטל עיקול בנק. עסק סגור	תקין
3	66658709	1,190 ₪	הוטל עיקול בנק. בבירור לגבי בעלי השלט	תקין
4	513719989	67 ₪	לא מבוצעת גבייה - חוב קטן	תקין
5	511076572	1,185 ₪	לא נגבה בשל טעות בגבייה	<b>לא תקין</b>
6	23366230	651 ₪	חוב בטיפול משפטי	תקין
7	61320651	513 ₪	חוב בטיפול משפטי	תקין
8	5474302	318 ₪	לא מבוצעת גבייה - חוב קטן	תקין
9	515095958	14,599 ₪	חוב בטיפול משפטי- עסק סגור בכינוס נכסים	תקין
10	304122294	2,793 ₪	חוב בטיפול משפטי	תקין

#### המלצות הביקורת

- 3.1 להקים באופן מידי את מערך הרישוי והפיקוח על השילוט, אשר לשם הקמתו והפעלתו גובה המועצה מזה שנים את אגרת השילוט.
- 3.2 להכיל את תהליך הרישוי, האכיפה והגבייה עבור כל שלט עסקי ולא רק עבור שלטים אשר גודלם עולה על 0.75 מ"ר.
- 3.3 לפשט את טבלת התעריפים המצורפת לדרישת התשלום כך שתכלול קוד אחד עבור שלט רגיל (קוד 51) וקוד אחד עבור שלט אלקטרוני או מתחלף (קוד 58) עם פרוט עלות אגרה לכל מ"ר לפי גודל השלט.

- 3.4 לערוך את השינויים הבאים בטבלת הקודים במערכת הגבייה:  
 א. להכפיל את האגרה לקוד 58 "שלטים אלקטרוניים או מתחלפים".  
 ב. לבטל את הקודים 53,54 ו-55 ולאפשר למערכת לחשב בעת הזנת קוד 51-לשלט רגיל את האגרה בהתאם לגודל השלט, כפי שמבצעת בקוד 58.  
 ג. לבטל את קוד 65 מטבלת הקודים במערכת הגבייה.
- 3.5 להקפיד במיפוי השלטים לשנת 2019 והלאה לבצע מדידה מדויקת של גודל השלטים, למפות את כל השלטים ולהקפיד לציין את סוג השלט הנכון לגבי כל שלט ושלט.
- 3.6 לבחון משפטית אפשרות לגבייה רטרואקטיבית של הפרשי אגרת השילוט לשנת 2018 לכלל העסקים בהם ימצא פער כתוצאה ממיפוי השילוט המתוקן בשנת 2019.
- 3.7 לשנות את הפרמטר של גובה מינימום לטיפול בחובות גבייה לפי בעל החוב ולא לפי החוב לנכס הבודד.

#### תגובת מנהל הגבייה

- 3.3 **ההמלצה מקובלת** - תיבדק האפשרות לפשט את טבלת התעריפים לקוד 51 שלט רגיל וקוד 58 שלט אלקטרוני, מואר או מתחלף.
- 3.4 **ההמלצה מקובלת** - האגרה לקוד 58 במערכת תוכפל וקודי אגרה 53,54,55 יאוחדו עם קוד 51.
- 3.5 **ההמלצה מקובלת** - מודד השלטים יבצע בדיקה נוספת של השלטים שנמצאו שגויים במדגם הביקורת ויקפיד במיפוי 2019 על מדידה מדויקת וציון סוג השלט הנכון.

#### 4. לוחות מודעות

על פי חוק העזר, המועצה רשאית להתקין מתקני פרסום עירוניים (לוחות מודעות) בישוב. תושב המבקש לפרסם מודעה על גבי מתקן הפרסום העירוני יעביר למועצה שלושה עותקים מהמודעה לצורך תהליך אישורה. לאחר שאושרה המודעה, ולאחר תשלום אגרת השילוט, כמפורטת בחוק העזר, תפרסם המועצה את המודעה על גבי מתקני הפרסום העירוני.

#### ממצאי הביקורת

המועצה התקינה מתקני פרסום ברחבי הישוב אך אינה פועלת לאישור מודעות, לגביית אגרת שילוט ולהדבקתן של המודעות על גבי הלוחות, בהתאם לתהליך אשר הוגדר בחוק.

#### המלצות הביקורת

- 4.1 אף כי ההכנסה מתשלום אגרת הדבקת שלטים על גבי לוחות הפרסום אינה צפויה להיות גדולה, על המועצה לפעול על פי חוק העזר ולהסדיר את נושא אישור הדבקת המודעות על גבי לוחות הפרסום העירוניים.

#### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**5. פרסום חוצות**

פרסום החוצות בחצור הגלילית נמצא באחריותה המלאה של "החברה הכלכלית לפיתוח חצור הגלילית" המנהלת, נכון לתקופת הביקורת, 40 דגלי פרסום דו צדדיים בגודל של 2.5 מ"ר כל אחד, המותקנים על גבי עמודי תאורה לאורך הרחובות הראשיים ביישוב. בשנת 2015 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", בו בחן את ניהול פרסום החוצות ברשויות המקומיות והעיר את הערותיו. **פרק זה בוחן את ניהול פרסום החוצות בחצור הגלילית לאור הערותיו של מבקר המדינה בנושא.**

**ממצאי הביקורת****1. העדר מדיניות ותוכנית פרסום חוצות מאושרת**

לדברי מבקר המדינה, על הרשות המקומית להתוות מדיניות להצבת פרסום חוצות ולבחון את האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שמירה והגנה על חזות הרשות והנוף העירוני. כמו כן, חשוב שתיבחן השפעת הפרסום על צביונה של הרשות המקומית ועל בטיחות תושביה, מבקריה והמשתמשים בדרכיה.

מדיניות פרסום החוצות יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות תכנון מראש של מדיניות כוללת בנושא. התכנית הכוללת תגדיר את היקף הפרסום שהרשות מעוניינת להציב בתחומה, את סוגי השלטים וגודלם ואת מידת פיזורם ומיקומם (בצירים ראשיים, אזורי מסחר, שכונות מגורים, קרבה למוסדות חינוך ועוד) ותאושר על ידי מליאת המועצה.

**מבדיקת הביקורת עולה למועצה המקומית חצור הגלילית לא נקבעה מדיניות לפרסום חוצות ולא קיימת תכנית כוללת בנושא המאושרת על ידי מליאת המועצה.**

**2. העברת סמכויות מהמועצה לחברה הכלכלית**

תאגיד עירוני, הוא גוף הנשלט על ידי הרשות המקומית וככלל, הוא נועד לשמש כלי בידיה לביצוע המשימות המוטלות עליה. מטרת הקמתו, לאפשר לרשות המקומית לבצע חלק מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי שיהיה מוסמך להפעיל שיקולים עסקיים, לייעל את תפקודן של הרשויות המקומיות ולספק להן מימון לפעולותיהן הציבוריות.

המועצה רשאית להחליט על העברת פעילויות מהרשות המקומית לתאגיד העירוני. "החברה הכלכלית לפיתוח חצור הגלילית בע"מ" היא תאגיד עירוני שהוקם בהתאם לסמכות המועצה<sup>1</sup>, שמטרתו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה מחצית ההון לפחות או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד.

<sup>1</sup> סעיף 249(30) לפקודת העיריות קובע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

משרד מבקר המדינה קבע שמן הראוי כי בטרם תחליט מליאת המועצה על העברת ביצוע פעילות שבסמכותה לתאגיד עירוני, על הרשות לערוך תחשיב כדאיות כלכלית, הכוללת בדיקת חלופות שונות ולהציגו בפני מליאת המועצה.

בתוכנית האסטרטגית להקמת החברה הכלכלית מאוקטובר 2014, הוצע לאפשר לחברה הכלכלית שעתידה לקום, להציב ולנהל שלט פרסום דיגיטלי בגודל 18 מ"ר בכניסה לחצור הגלילית. על פי התוכנית, החברה הכלכלית אמורה הייתה להשקיע 678,000 ₪ בהקמת השלט וצפויה לרווח שנתי נקי לאחר מס של 445,000 ₪ בשנה, כך שההשקעה אמורה הייתה להחזיר את עצמה תוך שנתיים. את ההשקעה היה אמור לבצע באמצעות הלוואה שתוחזר ב - 60 תשלומים חודשיים בריבית פריים + 3%. עם הקמת החברה הכלכלית החליט דירקטוריון החברה כי לחברה אין בשלב זה את היכולת להקים את מיזם השלט הדיגיטלי והמנכ"ל החל בהנעת מיזם של התקנת וניהול דגלוני פרסום חוצות על גבי עמודי תאורה ברחבי המועצה.

**הביקורת מצאה כי ניהול פרסום החוצות עבר לידי החברה הכלכלית מבלי שהמועצה ערכה תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות לניהול פרסום החוצות ומליאת המועצה לא התבקשה לאשר את העברת פעילות הפרסום מהמועצה לחברה הכלכלית.**

### 3. העדר הסכם התקשרות בין המועצה לחברה הכלכלית

כללי המנהל התקין מחייבים כי ההתקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים, ובכלל זה עם החברה הכלכלית, תוסדר בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכו'.

בישיבת דירקטוריון החברה הכלכלית מתאריך 17/04/16 נקבע כי "מנכ"ל החברה והיועמ"ש יכיננו נוהל/הסכם לאופן העברת פעילות מהמועצה לחברה."  
"פרוייקטים אפשריים להעברה בטווח הזמן הקרוב: טיפול בשלטי חוצות.."

בין המועצה לבין החברה הכלכלית נחתם הסכם מסגרת מאוגוסט 2016 לפיו "החברה תנהל ו/או תבצע עבודות ופרוייקטים שונים במתחמים ובאתרים שונים ברחבי המועצה, וזאת לפי הזמנת עבודה שתוציא המועצה לחברה לגבי כל פרוייקט בנפרד.."  
החברה הכלכלית ניסחה הצעה ל"נספח להסכם מסגרת- נושא פרסום" בין החברה הכלכלית למועצה אשר אינו עונה על כל הנושאים

**הביקורת העלתה כי למרות שפעילות החברה הכלכלית בתחום פרסום החוצות קיימת כבר כשנתיים, עד היום לא נחתם נספח להסכם המסגרת אשר מסדיר את ההתקשרות בין המועצה לחברה הכלכלית בכל הקשור לניהול פרסום החוצות.**

**4. אגרת שילוט זכויות פרסום למועצה**

חוק העזר העירוני בנושא מודעות ושילוט מחייב קבלת רישיון להצבת שלט ותשלום אגרת שילוט לכל שלט המוצב ברחבי המועצה. כיוון שבעת תיקון חוק העזר לא הייתה במועצה פעילות של פרסום חוצות, לא כולל חוק העזר המתוקן תעריף מיוחד לפרסום זה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 05/91 מינואר 1992 נקבע תעריף מומלץ לאגרת שילוט לפרסום חוצות לפיו, על המועצה המקומית חצור הגלילית לגבות אגרה של 391 ₪ למ"ר עבור שלטי החוצות (127 ₪ נכון ל 01/09/91). עוד מוסיף חוזר המנכ"ל כי "רשות מקומית אשר התעריפים אינם מתאימים למציאות השוררת אצלה בתחום זה או שנתקלת בקשיים טכניים ביישום ההמלצות הנ"ל, רשאית להציע תעריפים אחרים תוך נימוקים והסבר להצעתה."

על פי החוזר, "תשלום האגרה חל על בעל השלט, אשר משכיר את השלט לגופים המפרסמים", דהיינו, במקרה שלנו, על החברה הכלכלית.

**מבדיקת הביקורת עולה כי החברה הכלכלית אינה נדרשת ואינה משלמת למועצה אגרת שילוט בטענה כי קיימת הסכמה בין הגופים (אשר אינה מגובה בהסכם כתוב) לפיה, תותר המועצה על גביית אגרת שילוט ובתמורה תקבל זכות שימוש ב 10% משטחי הפרסום.**

מבקר המדינה העיר בדוח "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות" לעירית כרמיאל כי ויתור על הכנסות המגיעות לרשות כדין בגין אגרת שילוט בתמורה לקבלת זכויות פרסום אינו ראוי. כמו כן ציין המבקר כי מחובתה של העירייה לחייב באגרות שילוט עבור הפרסום על עמודי התאורה שלה למרות שניהול הפרסום הועבר לידי התאגיד העירוני.

**הביקורת מעריכה כי אגרת השילוט לשנת 2018, של מערך שלטי החוצות, לפי תעריף משרד הפנים, עומדת על כ- 68,400 ₪ (35 דגלים 5X מ"ר 391 ₪ למ"ר), בעוד ה"הטבה" אותה קיבלה המועצה בדמות זכויות פרסום על 10% מדגלי הפרסום עומדת על כ- 16,300 ₪ בלבד. (340 ש"ח X 4 דגלים X 12 חודשים). הפרש של כ- 52,000 ₪ בשנה.**

**5. ההתקשרות עם ספקים וניהול השילוט****פנייה לספקים**

החברה הכלכלית פיצלה בתחילה את פרויקט דגלי הפרסום לשניים:

- התקשרות עם ספק לייצור והתקנת מסגרות לדגלים
- התקשרות עם ספק להפקה ולתליית דגלונים בשוטף

בשל היקף הפרוייקט, ובהתאם להחלטת דירקטוריון החברה, קיבלה החברה 4 הצעות מחיר מספקי ייצור מסגרות ו 4 הצעות מחיר מספקי הפקת דגלים ובחרה בהצעות הזולות מביניהם.

לאחר תקופה קצרה של עבודה עם ספק הדגלים הנבחר, ובשל חוסר שביעות רצון מפעילותו, קיבלה החברה הכלכלית הצעה זולה משמעותית להפקת דגלים, מהחברה

אשר זכתה לייצור והתקנת מסגרות הדגלים ואיחודה את פעילות הפרסום מול ספק אחד-  
**נמצא תקין.**

#### העדר הסכם התקשרות עם ספקים

כללי המנהל התקין מחייבים גופים ציבוריים למסד את ההתקשרויות אותם מבצעים עם גורמים שונים באמצעות כריתת הסכם התקשרות אשר כולל את פרטי הצדדים, את השרות או המוצר המובטח ואת התמורה אשר תשולם בגינם.

**הביקורת מצאה כי החברה הכלכלית לא מיסדה את ההתקשרות שלה ואת תנאי ההתקשרות עם הספק המייצר ומתקין את דגלי הפרסום באמצעות הסכם התקשרות כנדרש.**

#### 6. ניהול השילוט

הביקורת בדקה את אופן ניהול מערך השילוט על ידי החברה הכלכלית.

- **הסכמים**- החברה הכלכלית מקפידה להחתים כל מפרסם על הסכם פרסום הכולל את פרטי הקמפיין, משך הזמן, מיקום ועלות הפרסום- **נמצא תקין.**
- **מעקב**- החברה הכלכלית מנהלת רישום מפורט ומעודכן של מיקומי הפרסומים על גבי השלטים השונים וכן מעקב אחר תשלום עלויות הפרסום על ידי המפרסמים- **נמצא תקין.**
- **שיווק**- הביקורת מצאה כי במהלך שנת 2018 **עשרות אחוזים משטחי הפרסום אינם משווקים ונותרו ריקים, דבר הגורם לאובדן הכנסה פוטנציאלית של עשרות אלפי ₪ בשנה לחברה הכלכלית.** לדברי מנהלת הפרויקטים בחברה הכלכלית, האחראית על ניהול מערך הפרסום, בשל עומס עבודה ומחסור בזמן, אינה מתפנה לבצע שיווק אקטיבי של שטחי הפרסום כפי שביצעה בעבר וכעת מטפלת רק בפניות המגיעות אליה.

#### להלן נתוני התפוסה:

חודש	ריקים	סך שלטים	אחוז ריקים	אובדן הכנסה מוערך	הערות
01/18	19	36	52%	₪ 6,500-9,500	תלוי אם חדש או מתחדש
02/18	22	36	61%	₪ 7,500-11,000	תלוי אם חדש או מתחדש
03/18	0	36	0%	₪ 0	תלוי אם חדש או מתחדש
04/18	0	40	0%	₪ 0	<b>72% רכש המתנ"ס</b>
05/18	26	40	65%	₪ 8,800-13,200	תלוי אם חדש או מתחדש
06/18	17	39	43%	₪ 5,800-8,600	תלוי אם חדש או מתחדש
07/18	7	39	18%	₪ 2,400-3,600	תלוי אם חדש או מתחדש
08/18	6	39	15%	₪ 2,100-3,000	תלוי אם חדש או מתחדש
09/18	27	40	67%	₪ 9,100-13,700	תלוי אם חדש או מתחדש
סה"כ	124	345	36%	₪ 42,000 -62,600	

- רכישת שטחי פרסום על ידי המתנ"ס** - באפריל 2018, לכבוד יום העצמאות ה-70 למדינה, הזמין המתנ"ס מהחברה הכלכלית חבילת פרסום הכוללת 26 דגלונים פרסום עליהם הודפסו דגלי ישראל וברכת חג שמח.

**בנוסף לעלות ההדפסה והתליה של הדגלונים, ובניגוד לתקנון הפרסום של החברה הכלכלית, נדרש המתנ"ס על ידי החברה הכלכלית לשלם עבור ייצור ותליית 5 מסגרות פרסום חדשות בעלות של 6,929 ₪.**

**לביקורת לא ברור מדוע המתנ"ס, בניגוד לשאר לקוחות החברה הכלכלית, נדרש לשלם עבור ייצורם והתקנתם של שלטי פרסום חדשים. בין המתנ"ס לחברה הכלכלית לא הוסדר מעמדם של השלטים שהותקנו ולא נקבע האם הם בבעלות המתנ"ס או החברה הכלכלית? האם למתנ"ס יש זכויות פרסום עדיפות או זולות מיתר המפרסמים על השלטים הללו?**

**מבדיקת הביקורת עולה כי החברה הכלכלית נוהגת בשלטים החדשים כמנהג בעלים ומפרסמת על גבם פרסומות של לקוחות שונים.**

#### 7. הצבת שלט פרסום חוצות פרטי

בכניסה לחצור הגלילית, על הכביש הראשי מול הכניסה לקניון "גליל עליון", מוצב שלט פרסום דיגיטלי פרטי. הביקורת בדקה האם השלט הוצב לאחר קבלת האישורים הנדרשים והאם אינו בגדר שילוט אסור לפי סעיף 13 (2) "המפריע לתנועת כלי הרכב או לתנועת הולכי הרגל".

הביקורת מצאה כי הועדה לתכנון ובניה "אצבע הגליל" אישרה בישיבתה מספר 2016011 מתאריך 30/10/2016 את הקמתו של השלט הדיגיטלי בשימוש חורג למשך 5 שנים. בנוסף, ועדת התמרון של המועצה, בישיבתה בתאריך 10/11/16 אישרה את השלט הדיגיטלי בכפוף לאישור מהנדס תנועה. המועצה קיבלה אישור מהנדס תנועה לפיו אין בהצבת השלט הפרעה לתנועה - **נמצא תקין.**

#### המלצות הביקורת

- 5.1 על המועצה להתוות מדיניות להצבת פרסום חוצות הבוחנת את האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שמירה והגנה על חזות הרשות והנוף העירוני. כמו כן, חשוב שתיבחן השפעת הפרסום על צביונה של הרשות המקומית ועל בטיחות תושביה, מבקריה והמשתמשים בדרכיה.
- 5.2 על המועצה לכתוב תכנית פרסום כוללת לחצור בגלילית ולהביאה לאישור מליאת המועצה.
- 5.3 על המועצה לערוך תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות לניהול פרסום החוצות וביניהם החלופה של ניהול הפרסום על ידי החברה הכלכלית.

- 5.4 על מליאת המועצה לבחון את אישור העברת פעילות הפרסום מהמועצה לחברה הכלכלית בהתאם למדיניות המועצה, לתכנית הפרסום הכוללת ולבחינת החלופות השונות לפרסום החוצות.
- 5.5 במידה ומליאת המועצה תאשר את העברת פעילות הפרסום לידי החברה הכלכלית, יש לכרות הסכם כתוב בין המועצה לחברה הכלכלית אשר יסדיר את פרטי ההתקשרות, התמורה שתשלם החברה הכלכלית, תשלום האגרות, זכויות הפרסום של המועצה וכו'.
- 5.6 על המועצה לעדכן ולאשר את חוק העזר כך שיכלול תעריף לפרסום חוצות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 05/91.
- 5.7 על המועצה לגבות אגרת שילוט מהחברה הכלכלית בהתאם לחוזר המנכ"ל ולבחון את המשך כדאיות ניהול מיזם שילוט החוצות על ידי החברה הכלכלית לאור התעריף המומלץ על ידי משרד הפנים.
- 5.8 על החברה הכלכלית לחתום על הסכם התקשרות עם הספק המייצר ומתקין את דגלי הפרסום, הכולל את תנאי ההתקשרות השונים.
- 5.9 על החברה הכלכלית לפעול למיזוי פוטנציאל ההכנסות שלה על ידי שיווק אקטיבי של שטחי הפרסום.
- 5.10 על החברה הכלכלית להחזיר למתנ"ס את עלות הייצור וההתקנה של 5 השלטים עליהם שילם המתנ"ס באפריל 2018.

### תגובת מנהל החברה הכלכלית

- 5.5 **ההמלצה מקובלת-** החברה הכלכלית קוראת למועצה להעביר התייחסותה לטיטוט ההסכם בעניין אשר הועברה לעיונה על ידי החברה הכלכלית זה מכבר.
- 5.7 החברה הכלכלית חולקת על ממצא זה לאור העובדה כי האגרה משולמת למועצה בשווה כסף התואם לחוק העזר העירוני ואף להנחיות חוזר מנכ"ל 05/91.
- כך או אחרת תדגיש החברה הכלכלית כי ככל ומדיניות המועצה תשתנה כך שהמועצה תגבה אגרות שילוט ברמה כזו שפרסום החוצות במועצה לא יהיה כלכלי ו/או משתלם, ואגב כך יביא להפסדים לחברה הכלכלית (נכון ליום עריכת הביקורת מרוויחה החברה הכלכלית סך כספי של כ-60,000 בשנה מניהול תחום פרסום החוצות עבור המועצה), תפסיק החברה הכלכלית לנהל תחום זה עבור המועצה.
- 5.8 **ההמלצה מקובלת-** החברה הכלכלית הנחתה את הייעוץ המשפטי לטפל לאלתר.
- 5.9 החברה הכלכלית בוחנת כל העת אפשרויות לייעול ולשיפור במכלול התחומים המנוהלים על ידה ובפעילותה באופן כללי. יחד עם זאת, על החברה לפעול במסגרת כח האדם המועסק על ידה (מזכירה, מנהלת פרויקטים ומנכ"ל בלבד). בהעדר כח אדם יכולה החברה, לצערה, לפנות רק בפניות אליה אולם החברה תבהיר ותדגיש כי בניגוד לממצא של עורך הביקורת בעניין זה, **חלק ניכר מהסיבה לשטחי פרסום שאינם משווקים נובע מהיותה של המועצה קטנה ולא אטרקטיבית לשילוט חוצות.**
- 5.10 החברה הכלכלית חולקת מהותית על המלצה זו של עורך הביקורת. המתנ"ס ביקש כמות דגלים גדולה מכפי שהחברה יכלה לספק וכאשר נאמר כי אין לחברה מסגרות

נוספות להקצאה, התחייב המתנ"ס מיוזמתו לשלם את עלות ייצור והתקנה של 5 מסגרות פרסום נוספות. החברה מעולם לא דחפה את המתנ"ס ו/או התנתה לרכוש בעבורה מסגרות ולא הזדקקה למסגרות נוספות כדי לקדם את פעילותה. למען הסר כל ספק יובהר, כי השלטים הנוספים אשר בעלות ייצורם נשא המתנ"ס הינם בבעלותה המלאה של החברה הכלכלית, למתנ"ס אין בהם זכויות פרסום עדיפות (ומעולם לא היה) והחברה לא תפצה את המתנ"ס על עלויות הייצור וההתקנה של השילוט הנוסף בהתאם להסכמות בין החברה הכלכלית ובין המתנ"ס, גם אם אלה טרם עוגנו בחוזה.

### **תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

6. נספחים

נספח א' - מדגם גביית אגרת שילוט מעסקים

מס"ד	שם העסק	פער בין חוק עזר לטבלת סוגי שלטים ותעריפים	פער בין סוג שלט בפועל לסוג שלט לחיוב בפועל.	פער בין סוג שלט לחיוב בפועל. חישוב שגוי	פער בין מ"ר לחיוב למ"ר בפועל	הערות	פער חיוב מוערך
1	פ	טבלת סוגי השלטים אינה תואמת את חוק העזר, כוללת קודים מיותרים.	✓		✓	חיוב שלט רגיל במקום מואר. שטח לחיוב נמוך משמעותית משטח בפועל	חוסר של כ - 100,000 עד 160,000 ₪ לשנה! תלוי בשיטת המדידה
2	נ				✓	שטח לחיוב נמוך משטח בפועל	חוסר של כ- 900 ₪ לשנה
3	א				✓	שטח לחיוב נמוך משטח בפועל ב 2 שלטים+ שלט בבנאי פינת המסגר לא נכלל	חוסר של כ- 5,700 ₪ לשנה
4	ק			✓	✓	שלט מואר או מתחלק קוד 65. חיוב קוד 58 אלקטרוני או מתחלק.	חוסר של כ- 3,000 ₪ לשנה
5	פ			✓	✓	חיוב שלט רגיל במקום מואר. למרות שנבחר קוד חיוב 58 חיוב תעריף של שלט רגיל. לא חוייב הרקע הכללי של השלט הגדול הצהוב אלא כל לוגו בנפרד.	חוסר של כ- 56,100 עד 63,700 ₪ לשנה! תלוי בשיטת המדידה.
6	מ			✓	✓	למרות שנבחר קוד חיוב 58 חיוב תעריף של שלט רגיל. לא חיוב עבור שלט נגרר בגודל 36 מ"ר	חוסר של כ- 8,200 ₪ לשנה
7	ח			✓	✓	למרות שנבחר קוד חיוב 58 חיוב תעריף של שלט רגיל. גודל מדבקות חלון וגודל שלטים מוארים חושבו בחסר	חוסר של כ- 3,400 ₪ לשנה
8	מ			✓	✓	שימוש בקוד לא נכון 51 שלט רגיל במקום 58 מואר. שימוש בקוד נכון (58) אך החיוב בפועל של שלט רגיל. חישוב לא מדויק של שטח שלט בחזית הקניון	חוסר של כ- 7,300 ₪ לשנה
9	ש			✓	✓	שלט מואר נרשם בקוד 51 כשלט רגיל למרות שנבחר קוד חיוב 58 חיוב תעריף של שלט רגיל. שטחים נמדדו בחסר	חוסר של כ- 10,600 ₪ לשנה
10	י			✓	✓	צד אחד של שלט דיגיטלי חושב בקוד של שלט רגיל. צד שני של שלט דיגיטלי חושב בקוד נכון אך החישוב שגוי חישוב השטח לא מדויק	חוסר של כ- 200,000 ₪ עד 270,000 ₪ לשנה למדגם!

## פרק ב'

דוח ביקורת בנושא:

# **אבטחת מידע והגנת הפרטיות 2018**



**ביקורת בנושא – אבטחת מידע והגנת  
הפרטיות לשנת 2018**

הרשות המקומית חצור הגלילית בשנים האחרונות עברה שינויים רבים שעניינם התנהלות ארגונית, כספית וכלכלית.

בתוך כך אחד מהיעדים המרכזיים באשר להתנהלות השוטפת היא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

בשנים האחרונות אבטחת המידע הפכה לצורך בסיסי לכל ארגון באשר הוא.

יחד עם זאת ממצאי הביקורת נבחנו ויבחנו לעומק על מנת ליישם את המלצות המבקר בנושא זה.

ברצוני להודות למבקר המועצה על דו"ח הביקורת בנושא זה נעשתה עבודה יסודית ומעמיקה.

הרשות תיישם את המלצות המבקר בנושא זה.

ב ב ר כ ה .

אמנון אשל אסולין  
מנכ"ל המועצה

**העתקים:**

- מר שמעון סויסה, ראש המועצה.
- מר אייל לרנר, מבקר המועצה.
- מר יעקב קרני, יועמ"ש של הרשות.
- מר יוסי מצה, גזבר המועצה.
- מר חיו בוכבזה, מנהל מחשב.
- מר דני קבילו, חבר מועצה.
- מר הרצל ציווה, חבר מועצה.
- מר גילי ברמי, חבר מועצה.

**1. כללי****1.1 מטרת הביקורת**

בדיקת רמת אבטחת המידע והגנת הפרטיות ומידת מוכנותה של המועצה לדרישות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017 אשר נכנסו לתוקף במאי 2018.

**1.2 היקף הביקורת**

הביקורת נערכה במחצית הראשונה של שנת 2018 ובחנה את אבטחת המידע במועצה, החל מהקצאת משאבים לאבטחת מידע, העסקת ממונה אבטחת מידע, בניית תוכנית אבטחה, ניהול מאגרי המידע, בחינת רמת האבטחה הפיזית והלוגית של מערכות המידע, בחינת מערך הגיבויים והתוכנית להמשכיות עסקית.

**1.3 מבוא**

בשנים האחרונות, אבטחת מידע הפכה צורך בסיסי לכל ארגון באשר הוא. פגיעה בחיסיון המידע, בשלמותו ו/או בשרידותו, עלולה לגרום למזקים כבדי משקל, בראש ובראשונה לארגון עצמו, ובנוסף לגורמים שונים שפרטיהם כלולים במאגרי המידע של הארגון.

אבטחת מידע הינו תחום אשר מטרתו הינה הגנה על הסודיות, האמינות והזמינות של המידע מפני פגיעה מכוונת או מקרית וניצול לרעה, זאת ע"י הכנסת בקורות פנימיות וחסמים בתוך מערכות המידע הממוחשבות. בפועל, אבטחת מידע היא מכלול האמצעים במערכת ובארגון שתפקידם לוודא שהמידע האגור במערכת מוגן וממודר.

הסוגיה הבסיסית בנושא אבטחת מערכות מידע היא האיון והבקרה בין הרצון לאפשר נגישות ושימוש מרבי במערכות המידע לבין ההגנה עליהן.

ככל שהשנים חולפות, מתבסס המחשב ככלי עבודה אלמנטרי המשמש למרב הפעילויות הכרוכות בעיבוד מידע. רשתות תקשורת מקשרות בין מחשבים בתוך הרשות ומחוצה לה. רשתות חיצוניות, כגון: רשת האינטרנט, אשר הפכה לנפוצה ביותר, מאפשרת נגישות מהירה וקלה למידע רב. השימוש בדואר האלקטרוני החליף את אמצעי התקשורת הקלאסיים. יחד עם ההזדמנויות והיתרונות שנוצרו מקלות הקישוריות וזמינות המידע, נוצרה בעיה קשה של אבטחת מידע.

המועצה חשופה היום, יותר מאי פעם, לפרצות למאגרי המידע ולהתקפה על המידע המועבר באמצעות רשתות התקשורת - האזנה, שיבוש מידע, העתקה ועוד.

במידה ואבטחת מידע אינה מנוהלת כראוי, נוצרות פרצות רבות. על מנת ליצור תשתית אבטחת מידע אמינה במערכות המידע והתקשוב, יש ליצור מודעות לסוגיית האבטחה, לבסס ידע עדכני לעניין אבטחה זו, וכמובן - ליישם ולאכוף את האמצעים לאבטחת המידע במערכות המגוונות.

מקובל להניח כי האיום העיקרי על מאגרי המידע הממוחשב הוא בעיקר מצד גורמים עוינים מחוץ לארגון, אך לא כך בפועל. האיום מ"בית", ע"י משתמשים בתוך הרשות, צובר יותר ויותר תאוצה, החל מהעובד הזוטר ועד לבכיר העובדים. מכאן עולה הנחיצות להפעלת אמצעים לאבטחת המידע כגון:

מידור המשתמשים, פיקוח והגבלת הרשאות כניסה, יצירת חסמים שונים מפני שינוי ועדכון לא רצוני והוספת בקורות למערכות הממוחשבות.

חצור הגלילית, כרשות מקומית, מנהלת מאגרי מידע בהם מצויים נתונים רבים ומגוונים, הכוללים, בין היתר, פרטים אישיים על תושבי הרשות, אשר נחוצים לה לצורך פעילותה השוטפת. במועצה מצויים מאגרי מידע בתחומים שונים, ביניהם: שכר, כוח אדם, חינוך, גבייה, שירותים פסיכולוגיים, רישוי עסקים, ביקור סדיר, גני ילדים, רישוי ובנייה, אשר חלקם כוללים מידע רגיש כקבוע בחוק הגנת הפרטיות, כגון: חוות דעת של פסיכולוגיים ועובדים סוציאליים, טיפול בתושבים נזקקים ומידע רגיש מהמוסד לביטוח לאומי. חשיפת נתונים אלו עלולה לפגוע פגיעה חמורה בפרטיותם.

השימוש המוגבר במערכות המידע מעלה, מחד, את האפקטיביות האירגונית של המועצה ומאידך הוא חושף אותה לסיכונים, כגון: חשיפת מידע רגיש לאנשים שאינם מורשים במועצה, זליגת מידע אל גורמים מחוץ למועצה - דבר שעלול להוביל לתביעות משפטיות על אי עמידה בהוראות החוק להגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981, שיבוש מידע ומחיקתו באופן לא מבוקר - דבר שיכול להביא לגבייה עודפת או חסרה (אובדן הכנסות), אי זמינות של מידע בזמן אמת - אשר יביא לבזבוז מיותר של שעות עבודה ומתן מידע לקוי לתושבים - אשר יפגע בשירות לתושב הניתן ע"י המועצה על אגפיה.

על מנת ליצור תשתית אבטחת מידע אמינה במועצה, על הרשות ליצור מודעות לסוגיית האבטחה בקרב הנהלת הרשות וכלל עובדיה, לבסס ידע עדכני לעניין אבטחת המידע וליישם את האמצעים לאבטחת המידע במערכות המידע אותן היא מנהלת.

על המועצה, שהיא הבעלים של מאגרי המידע, מוטלת החובה לרשום את מאגריה, להגן על המידע ולשמרו על מנת למנוע גילוי ברבים. ככל שהשימוש במערכות המידע במועצה מתרחב, כך הסיכון לפגיעה בפרטיותם של התושבים עולה. ככל שרמת רגישות המידע עולה, יש להעלות בהתאם את רמת האבטחה שיש לנקוט על מנת לשמור על המידע כאמור.

**מבקר המדינה ערך ביקורות בנושא אבטחת מידע** ברשויות המקומיות בשנים 2012 ו 2016 ומצא ליקויים רבים החוזרים על עצמם ברשויות המקומיות.

**בחדש מאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז - 2017** הקובעות כי המועצה המקומית נדרשת לרמת אבטחת מידע בינונית ומפרטות את החובות החלות על המועצה בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות כמפורט בהמשך הדוח.

**מסקר הסיכונים אשר ביצעה הביקורת** בשנת 2017 במועצה, במטרה לבנות את תוכנית הביקורת הרב שנתית, עלה כי מערכות המידע ואבטחתן, נמצאות ברמת סיכון גבוהה הן בשל ההתכנות הגבוהה להתממשות הסיכונים והן בשל ההשפעה הגדולה הצפויה בעת התממשות הסיכונים. בעקבות ממצאי הסקר החליט מבקר המועצה על ביצוע ביקורת מיידית בנושא אבטחת המידע.

Risk Matrix						
					איום/סיכון	נושא
	VH				סכנה לאובדן יכולת לעמוד ביעדים או נזק לידע	סיכוני IT
	H				עקב פגיעה במערכות המידע	
	M				סיכונים לאובדן מידע	
	L				סיכונים לגנבת מידע – מנהל מחלקת IT	
	VL				השיב בחיוב לשאלה האם ניתן לשים את היד על כל המידע של המועצה אם שמים יד על הכוון	
	VH	H	M	L	VL	
					Impact	

במקביל ובמהלך ביצוע הביקורת התרחש אירוע סייבר משמעותי במועצה אשר פגע בזמינות המידע, בשלמותו ובאמינותו. וירוס כופר חדר לשרתי המועצה, השבית את כלל פעילות המחשבים למשך שבוע ימים ועד היום לא ניתן לשחזר חלקים מהמידע שאבד.

#### 1.4 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

מערכת המשפט הישראלית נתנה את הדעת לסוגיית מערכות המידע ואבטחתן בכלל וברשויות המקומיות בפרט.

הסדרת סוגיית אבטחת מערכות המידע של הרשות המקומית עולה בחוקים, בתקנות, בנהלים ובדוחות מבקר המדינה הבאים:

- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981 .
- תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986.
- תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז - 2017. בתוקף החל ממאי 2018.
- תקן ישראלי ת"י 1243 – "בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי". התקן קובע בין השאר את העקרונות האלה: רצפת חדר המחשב תנוקז גם אם הציוד מוצב במישרין על הרצפה; בכניסה לחדר המחשב תותקן דלת אש תקנית בעלת עמידות לאש של 30 דקות לפחות; קירות חדר המחשב יהיו בנויים ללא פתחים; לא יאוחסנו בחדר המחשב חומרים דליקים.
- "נהלי מסגרת לאבטחת מידע". מהדורה שלישית, ספטמבר 2005. משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, המועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע. דוח מבקר המדינה 2016 קבע כי "בהעדר נהלים מפורטים המנחים את הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לאבטחת מידע ולהגנת הפרטיות, מחשיב משרד מבקר המדינה את התקנים הישראליים ואת נוהלי המסגרת שנועדו להנחות את משרדי הממשלה, לאמות מידה להערכת נקודות התורפה ברשויות המקומיות, שכן תקנים ונהלים אלו יש בהם כדי ללמד על המצב הרצוי ברשויות המקומיות".
- "תורת ההגנה בסייבר לארגון". הרשות הלאומית להגנת הסייבר, מערך הסייבר הלאומי, משרד ראש הממשלה. יוני 2017.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 02/2003. "נוהל העסקת חברות גביה"

- דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע והגנה על הפרטיות ברשויות המקומיות 2012.
- דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע והגנה על הפרטיות ברשויות המקומיות- מעקב מורחב 2016

### 1.5 עיקרי הממצאים

להלן עיקרי הממצאים שעלו במהלך הביקורת. פרוט של הממצאים וההמלצות יובאו בהמשך הדוח:

- **מינוי ממונה על אבטחת מידע**  
 המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע כפי שנדרש בחוק הגנת הפרטיות. חלק ממטלות אבטחת המידע מבוצעות בפועל על ידי מנהל המחשוב של המועצה, בניגוד לעקרון הפרדת התפקידים ותוך חשש להעמדתו במצב של ניגוד עניינים כמצוין בסעיף 3 בתקנות הגנת הפרטיות.

- **תקצוב פעילות אבטחת מידע**  
 על אף כניסתם לתוקף של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) במחצית שנת 2018, לא תקצבה המועצה את עלות המשאבים הנדרשים למינויו ולפעילותו של הממונה על אבטחת המידע לתקופת הפעילות לשנת 2018. תקציב המועצה לשנת 2019 אף הוא אינו כולל הקצאת המשאבים הנדרשים, על אף שהמבקר העיר למחלקת הגזברות לגבי החובה הנגזרת מהתקנה החדשה.

- **נוהל אבטחת מידע**  
 המועצה המקומית לא קבעה נהלי אבטחת מידע על אף היותה הבעלים של מאגרי מידע החלים עליהם דרישות לרמת אבטחה בינונית כהגדרתם בתקנות.

- **רישום מאגרי מידע**  
 במועצה אין בעל תפקיד אשר אחראי על רישום ועדכון מאגרי המידע אל מול רשם מאגרי המידע. מבדיקת רישום מאגרי המידע של המועצה באתר האינטרנט של הרשם נמצא כי המועצה רשמה שלושה מאגרי מידע בלבד אצל הרשם. יתר מאגרי המידע של המועצה אינם רשומים כחוק. וכן, המועצה לא שילמה את האגרה למאגרי המידע ובשל כך התלה הרשם את תוקף רישום המאגרים בתשלום החוב הקיים.

- **אבטחת שרתים**  
 מיקומם של השרתים מעמיד אותם בסכנה ממשית של גניבת מידע או פגיעה במזיד במידע, על ידי מזדמן או בפריצה לאחר שעות פעילות המועצה. כמו כן קיים סיכון של פגיעה במידע כתוצאה מאש, התחממות, או כתוצאה מניסיון כיבוי באמצעות מטפי כיבוי שאינם מתאימים לכיבוי חדר שרתים.

- **התקנים ניידים**  
 המועצה לא קבעה מדיניות ונהלים הנוגעים לאופן השימוש הראוי בהתקנים ניידים ובאמצעים הנדרשים לצמצום הסכנות הנובעות מהשימוש בהם.  
 מחשבי המועצה אינם חסומים בפני חיבורם להתקנים ניידים ולא קיימת בקרה לגבי פעולות התחברות של התקנים ניידים למערכת.
- **הרשאות גישה**  
 המועצה אינה מנהלת רישום מעודכן של תפקידים, ממלאי התפקידים והרשאות הגישה שניתנו להם לכל מאגר מידע.  
 הרשאות הגישה של עובדי המועצה אינם ממודרות על בסיס "הצורך לדעת", כפי שנקבע בתקנה. כל אחד מהעובדים, בעל הרשאת גישה למחשב, יכול לצפות, לשנות, להעתיק, לשלוח באי מייל או להדפיס אלפי מסמכים שונים, חלקם בעלי רמת רגישות גבוהה מאוד.
- **ניהול סיסמאות**  
 הכניסה למחשבי המועצה אינה מותנית בשימוש בסיסמאות חזקות ומורכבות כנדרש - ניתן להשתמש בסיסמאות פשוטות וקלות כגון "1234". אין הגבלה בהתראה או בחסימה במקרה של ריבוי ניסיונות שגויים ואין דרישה להחלפת סיסמאות תקופתית.  
 בעמדות המחשב במועצה לא הוגדר ניתוק אוטומטי של המחשבים לאחר פרק זמן של אי פעילות. העדר ניתוק אוטומטי מאפשר לאדם מזדמן להתיישב בעמדה לא מאויישת ולחדור דרכה למערכות המחשוב של המועצה.  
 הביקורת מצאה כי אין הקפדה על סודיותן של סיסמאות הגישה. נמצאו מקרים בהם עובדים רושמים את הסיסמאות על פתקית בסמוך למחשב.
- **בקרה ותיעוד גישה**  
 במערכות המידע של המועצה לא קיים מנגנון תיעוד אוטומטי המאפשר ביקורת על הגישה למערכות השונות. כמו כן, לא הוגדרה רשימת תוכנות המותרות להורדה ולא נקבעו בקרות המונעות או מתריעות בעת ביצוע הורדת תוכנות שאינן מותרות.
- **החתמת ספקים במיקור חוץ על הסכם**  
 המועצה לא הקפידה על החתמת ספקים על הסכם הכולל התייחסות מפורשת לאמור בתקנות הגנת הפרטיות.
- **הדרכות**  
 למועצה אין תוכנית הדרכה למשתמשים בנושא אבטחת מידע, המשתמשים אינם עוברים הדרכה בעת קבלת גישה או בעת שינוי היקף הרשאות למערכת ואינם מקבלים הדרכה תקופתית בנושא אבטחת מידע.

**• גיבוי ושחזור נתונים**

הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי גיבוי הנתונים, שמירתם ואחזורם. בתאריך 09/04/18, חדרה תוכנה זדונית (תוכנת כופר) לשרתי המועצה, הצפינה את כל המידע השמור על גבי השרתים, השביתה את פעילות המועצה לשבוע ימים וכתוצאה מחדירתה ומליקויים בתהליכי הגיבוי, אבדו נתונים ממחשבי המועצה שנצברו במהלך העבודה בחודש וחצי טרם חדירת התוכנה.

**2. מינוי ממונה על אבטחת מידע**

סעיף 17ב. (א) בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 קובע כי רשות מקומית מחויבת במינוי ממונה על אבטחת מידע:

"הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע:

... (2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23 ; ...

... 23. בפרק זה –

"גוף ציבורי" –

משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין;...."

בסעיף 3 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 נקבע כי הממונה יהיה כפוף למנהל המאגר או לנושא משרה בכירה הכפוף למנהל המאגר וכן נקבע כי לא ימלא הממונה תפקיד אשר עלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יתולו 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 אחת הכפוף ישירות למנהל המאגר; "

...

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

**ממצאי הביקורת**

המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע כפי שנדרש בחוק הגנת הפרטיות. חלק ממטלות אבטחת המידע מבוצעות בפועל על ידי מנהל המחשוב של המועצה, בניגוד לעקרון הפרדת התפקידים ותוך חשש להעמדתו במצב של ניגוד עניינים כמצוין בסעיף 3 בתקנות הגנת הפרטיות.

**המלצות הביקורת**

4.1 על המועצה למנות ממונה על אבטחת המידע "בעל הכשרה מתאימה" אשר יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחת הכפוף ישירות למנהל המאגר.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת המועצה ותמנה ממונה אבטחת מידע.

**3. תקצוב פעילות אבטחת מידע**

סעיף 3 (6) בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 דורש כי:

**" בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו. "**

אומנם, התקנה לא קבעה מהו התקציב הראוי שיש להקצות לממונה לשם מילוי תפקידו, עם זאת, ניתן לראות בהחלטת ממשלה 2443 מיום 15/02/15 בנושא "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר", כהמלצה להיקף התקציב הראוי. על פי החלטת הממשלה, משרדי הממשלה יקצו תקציב ייעודי לנושא הסייבר ואבטחת המידע בשיעור שלא יפחת מ-8% מן התקציב שנקבע לתחום טכנולוגיות המידע במשרד.

**ממצאי הביקורת**

על אף כניסתם לתוקף של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) במחצית שנת 2018, לא תקצבה המועצה את עלות המשאבים הנדרשים למינויו ולפעילותו של הממונה על אבטחת המידע לתקופת הפעילות לשנת 2018.

תקציב המועצה לשנת 2019 אף הוא אינו כולל הקצאת המשאבים הנדרשים, על אף שהמבקר העיר למחלקת הגזברות לגבי החובה הנגזרת מהתקנה החדשה.

**המלצות הביקורת**

5.1 על המועצה לבצע הערכה של התקציב הנדרש להעסקת ממונה על אבטחת מידע ושל תקציב ביצוע הפעולות הנדרשות למילוי תפקידו, בהתאם לדרישות החוק והתקנות.

5.2 על המועצה להקצות בתקציב השנתי סעיף תקציבי נפרד לאבטחת מידע, בהתאם לעלויות השנתיות המוערכות ובהתייחס לשיעור שנקבע בהחלטת הממשלה.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת ותתקצב את פעילות אבטחת המידע כנדרש.

**4. נוהל אבטחת מידע**

תקנה 4 קובעת כי על הרשות המקומית לקבוע במסמך את נהלי אבטחת המידע ולעדכנו אחת לשנה.

- (א) בעל מאגר המידע יקבע במסמך נוהל אבטחת מידע (להלן – נוהל האבטחה) בהתאם למסמך הגדרות המאגר ותקנות אלה, אשר יחייב כל בעל הרשאה בהתאם לפרטים מהנוהל שאליו הוא חשוף לפי תקנת משנה (ב).
- (ב) בעל מאגר מידע ישמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.
- (ג) נוהל האבטחה יכלול, בין השאר, את כל אלה:
- (1) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר כאמור בתקנה 6;
  - (2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8;
  - (3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך;
  - (4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר;
  - (5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר;
  - (6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע;
  - (7) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12.
- (ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול נוהל האבטחה, נוסף על האמור בתקנת משנה (ג), התייחסות גם לכל אלה:
- (1) אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9;
  - (2) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר כאמור בתקנה 10;
  - (3) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה כאמור בתקנה 16;
  - (4) הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א);
  - (5) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר.
- (ה) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, את הצורך בעדכון הנוהל, וכלי לגרוע מן האמור, יבחן אם יש צורך בעדכון של הנוהל במקרים אלה:
- (1) נעשים שינויים מהותיים במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד מידע;
  - (2) נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.

**ממצאי הביקורת**

המועצה המקומית לא קבעה נהלי אבטחת מידע על אף היותה הבעלים של מאגרי מידע החלים עליהם דרישות לרמת אבטחה בינונית כהגדרתם בתקנות.

**המלצות הביקורת**

6.1 על המועצה המקומית לקבוע נהלי אבטחת מידע, בהתאם לפרוט המופיע בתקנות אבטחת

המידע למאגרי מידע שחלה עליהם רמת אבטחה בינונית.

6.2 על המועצה לבחון ולעדכן על פי הצורך את נהלי אבטחת המידע, אחת לשנה, וכן לאחר ביצוע שינויים מהותיים במערכות המאגר ובתהליכי העיבוד ולאחר שנודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.

### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

## 5. ניהול מאגרי מידע

### 5.1. רישום מאגרי מידע

חוק הגנת הפרטיות קובע שכל בעל מאגר מידע המקיים את אחד מתנאי החוק - ובהם רשות מקומית - חייב לרושמו אצל רשם מאגרי המידע ברשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים. כמו כן נקבע בחוק כי שר המשפטים רשאי לקבוע חובת תשלום אגרה תקופתית בגין מאגר מידע הרשום בפנקס, וכי עקב אי-תשלום אגרה הרשם רשאי להתלות את תוקפו של רישום המאגר או לבטל את רישומו של המאגר ברשויות המקומיות קיימים מאגרי מידע רבים החייבים רישום, בין השאר מאגרי מידע בתחומי משאבי אנוש, רווחה, חינוך, רישוי עסקים, ארנונה וגבייה.

**הביקורת בדקה את אופן רישום מאגרי המידע של המועצה, מחיקת רישום ותשלום אגרת רישום.**

### ממצאי הביקורת

הביקורת מצאה כי במועצה אין בעל תפקיד אשר אחראי על רישום ועדכון מאגרי המידע אל מול רשם מאגרי המידע.

מבדיקת רישום מאגרי המידע של המועצה באתר האינטרנט של הרשם נמצא כי:

- המועצה רשמה שלושה מאגרי מידע בלבד אצל הרשם: מאגר מרשם תושבים, מרכז קהילתי אהל משה וסמינר בית יעקב.
- יתר מאגרי המידע של המועצה אינם רשומים כחוק.
- המועצה לא שילמה את האגרה למאגרי המידע, למעט מאגר מרשם התושבים, ובשל כך התלה הרשם את תוקף רישום המאגרים בתשלום החוב הקיים.
- נמצא רישום כפול של מאגר המרכז הקהילתי אצל רשם מאגרי המידע.

מספר המאגר	זיהוי בעל המאגר	שם בעל המאגר	שם המאגר	להרחבה
277590	580082865	סמינר בית יעקב באר מרים, קריה חסידית חצור הגלילית	סמינר בית יעקב באר מרים, קריה חסידית חצור הגלילית	להרחבה
990039978	500220348	מ. מ. חצור הגלילית	אוכלוסיה	להרחבה
991002943	510623796	מרכז קהילתי אהל משה בחצור הגלילית בע"מ (חל"צ)	מרכז קהילתי "אהל משה" בע"מ	להרחבה
991002950	510623796	מרכז קהילתי אהל משה בחצור הגלילית בע"מ (חל"צ)	מרכז קהילתי אהל משה בע"מ	להרחבה

רישום מאגרי המידע של המועצה באתר רשם מאגרי המידע

### המלצות הביקורת

7.1 על המועצה לפעול לרישום כל מאגרי המידע אשר בבעלותה אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים ולשלם את האגרה ואת יתרת החוב הקיימת.

### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

### 5.2. הגדרות מאגרי מידע

תקנה 2 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 מחייבת כתיבתו של מסמך הגדרות לכל מאגר ומאגר. (ראה נספח א' לדוח)

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

- (1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;
- (2) תיאור מטרות השימוש במידע;
- (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.

**ממצאי הביקורת**

הביקורת מצאה כי לא נכתבו מסמכי הגדרות למאגרי המידע אשר בבעלות המועצה.

**המלצות הביקורת**

7.2 על המועצה לכתוב מסמכי הגדרות למאגרי המידע אשר בבעלותה בהתאם למפורט בתקנה 2 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**5.3. מיפוי מערכות במאגר**

תקנה 5 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 מחייבת כתיבתו של מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר על פי הפרוט הבא:

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

- (ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי כאמור בתקנת משנה (א), במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה...”

**ממצאי הביקורת**

הביקורת מצאה כי לא קיים מסמך המתאר את מבנה מאגר המידע ואת רשימת המצאי המעודכנת של מערכות המאגר על פי הפרוט המופיע בתקנה 5.

**המלצות הביקורת**

7.3 יש לכתוב מסמך של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר על פי הפרוט הנדרש בתקנה ולעדכן מעת לעת.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**6. אבטחה פיזית****6.1. חדר שרתים**

המועצה המקומית, בהיותה בעלת מאגרי מידע החלים עליהם דרישות לרמת אבטחה בינונית, על פי הגדרת התקנות, נדרשת להבטיח כי מאגרי המידע ישמרו במקום מוגן, מאובטח, ומפוקח על ידי בקרה ותיעוד כניסה ויציאה.

6. (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.

במאי 1995 פרסם מכון התקנים תקן ישראלי ת"י 1243- "בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי". בהעדר הנחיות אחרות של משרד הפנים בנושא אבטחת מידע, אימץ מבקר המדינה את התקן הישראלי, בדוח ביקורת אשר ערך בנושא "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות" בשנת 2012 ובשנת 2016.

התקן קובע, בין יתר, את העקרונות הבאים:

- חדר השרתים ימוקם באופן שתצמצם האפשרות לחדור לתוכו עם חומרי חבלה או עם כלי הצתה;
- קירות חדר המחשב יהיו בנויים ללא פתחים;
- בכניסה לחדר המחשב תותקן דלת אש תקנית בעלת עמידות לאש של 30 דקות לפחות;
- יותקנו גלאי אש ועשן בהתאם לתקן הישראלי 1220 (בנושא מערכות גילוי אש) על חלקיו; יש להתקין מערכת כיבוי אש בהצפה בגז;
- רצפת חדר המחשב תנוקז באופן שימעיט ככל האפשר את הנזק העלול להיגרם למחשב ולציוד ההיקפי מדליפות מים ונוזלי קירור מהצנרת, ומפעילות כיבוי אש.
- פעולתם השוטפת של מחשבים פולטת חום. חום זה אם לא יסולק ממערכת המחשוב עלול להביא לעליית טמפרטורת העבודה של המעבד ולקריסתו. לצורך עבודתם התקינה של מחשבים בכלל וחוות שרתים בפרט, נדרשת שמירה על טמפרטורה של עד 25°C

**הביקורת ערכה סיור עם הממונה על המחשוב במועצה ובחנה את אמצעי האבטחה הפיזיים של חדר השרתים.**

**ממצאי הביקורת**

השרתים של המועצה ממוקמים ב 2 חדרים נפרדים:

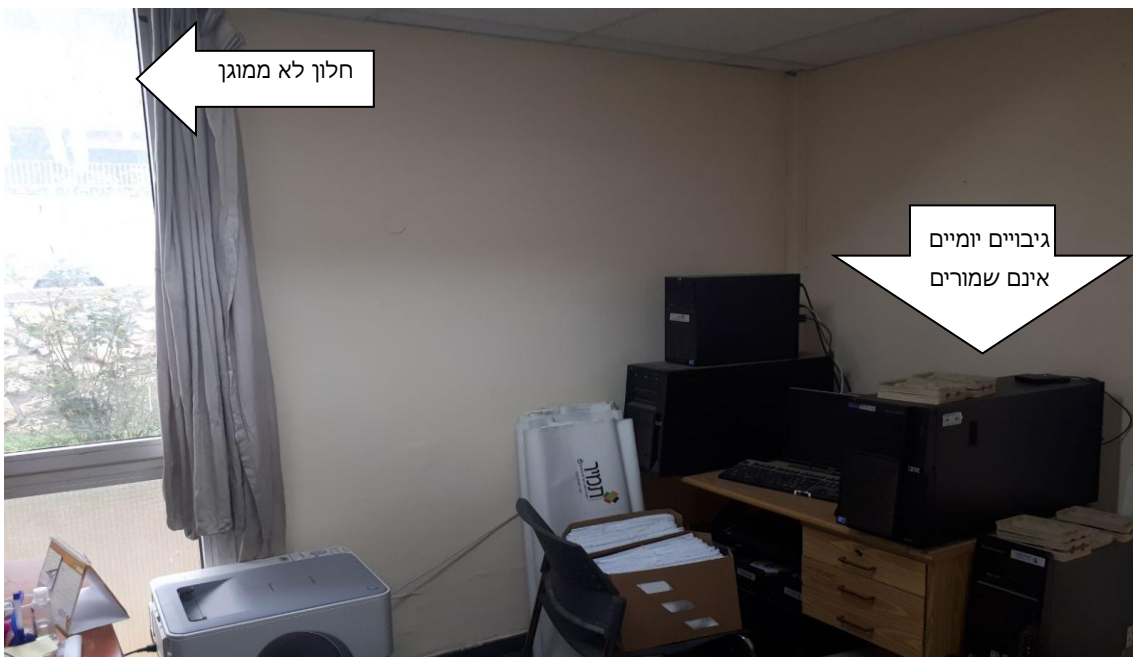
**משרד החברה הכלכלית-**

במשרד מזכירת החברה הכלכלית נמצאים שרתי הדואר והאינטרנט, שרת ה- Office-Lite, נתוני מרשם האוכלוסין (מימד) ונתוני שעון הנוכחות.

המשרד נמצא בקומת קרקע ולו חלונות ללא סורגים הפונים אל הרחוב, ובפתחו דלת עץ. (במהלך הביקורת הותקנו סורגים בחלון החדר). השרתים מוגבהים מהרצפה וממוקמים בכניסה לחדר החברה הכלכלית. דלת המשרד נשארת לעתים פתוחה ללא השגחה ומאפשרת גישה לא מבוקרת של עוברי אורח. הכוננים הניידים עליהם מגובה כל המידע של המועצה, גלויים לעין כל ובהישג יד של כל אדם המזדמן למועצה. בחדר השרתים אין אמצעים לגילוי אש ועשן ומערכת כיבוי אש בהצפה בגז.

בחדר הותקן מזגן המיועד לקרר את השרתים אך נמצא מספר פעמים סגור. מבדיקה עם מזכירת החברה הכלכלית, העובדת בחדר זה, אינה פותחת את המזגן כיון שקר לה כאשר המזגן פתוח. השרתים מוגנים על ידי מערכת אל-פסק כפתרון לנפילת מתח והפרעות במתח. למערכת האל-פסק לא מבוצעת בדיקת תקינות שנתית מטעם הספק, כנדרש. לאחרונה נמצא כי מערכות האל פסק אינן תקינות.

**מיקומם של השרתים מעמיד אותם בסכנה ממשית של גניבת מידע או פגיעה במזיד במידע, על ידי מזדמן או בפריצה לאחר שעות פעילות המועצה. כמו כן קיים סיכון של פגיעה במידע כתוצאה מאש, התחממות, או כתוצאה מניסיון כיבוי באמצעות מטפי כיבוי שאינם מתאימים לכיבוי חדר שרתים.**



**מחשבי המועצה והגיבויים היומיים שלהם בחדר החברה הכלכלית מול חלון לא מוגן.**

**חדר שרתים במוקד העירוני-**

בתוך המוקד העירוני, הוקם חדר שרתים ותקשורת בו נמצאים שרת המצלמות של "מוקד רואה" וארון התקשורת של המועצה.

דלת המוקד העירוני סגורה באופן קבוע. חדר השרתים מוגן בדלת פלדלת שאינה דלת אש. המפתח של דלת הכניסה נמצא באופן קבוע בצילינדר והדלת אינה נעולה כך שלא מושגת בקרה ותיעוד של הכניסה והיציאה לחדר כנדרש בתקנה.

בחדר קיים גלאי עשן אך לא נמצא ציוד כיבוי אש אוטומטי המחובר לגלאי ומתאים לכיבוי חדרי שרתים. ( כיבוי באמצעות גז ולא באמצעות נוזל)

חדר השרתים ממוזג אך ניקוז המזגן מבוצע בצורה מאולתרת לתוך חדר השרתים וגורם ללחות ורטיבות העלולים לפגוע במחשבים.

**ניקוז מאולתר של המזגן בחדר שרתים במוקד עירוני****המלצות הביקורת**

- 8.1.1 להעביר לאלתר את שני השרתים הממוקמים במשרדי החברה הכלכלית אל חדר השרתים והתקשורת הנמצא במוקד העירוני.
- 8.1.2 להתקין בחדר השרתים מערכת גילוי וכיבוי אש בהצפה בגז בהתאם לתקן ישראלי 1220.
- 8.1.3 להתקין בכניסה לחדר השרתים דלת אש תקנית בעלת עמידות לאש של 30 דקות לפחות.
- 8.1.4 להתקין בקרה ומעקב אחר כניסה ויציאה לחדר השרתים של בעלי הרשאה בלבד.
- 8.1.5 לפעול לניקוז המזגן אל מחוץ לחדר השרתים והתקשורת במוקד.
- 8.1.6 להתקין באופן מיידי מערכות אל פסק לשרתים ולבצע בדיקת תקינות שנתית.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**6.2. התקנים ניידים**

בשימוש בהתקנים ניידים כגון מחשבים ניידים או דיסקים נתיקים (כגון, דיסק און קי) קיימים סיכונים למועצה הן בשל החשש לאובדן ההתקן הנייד כאשר עליו מידע רגיש והן בשל החשש לחדירתם של תוכנות "נוזקה" (Maleware) ווירוסים למערכת המחשב של המועצה בעת חיבורם של התקנים ניידים שאינם מורשים.

תקנה 12 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז- 2017 מתייחסת לצורך בהגבלת השימוש בהתקנים ניידים.

**12. 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;**

על פי "תורת ההגנה בסייבר לארגון" על הארגון להגדיר וליישם טכנולוגיות ושיטות להגבלת שימוש במדיה. זאת במטרה לצמצם איומי דלף מידע באמצעות מדיה נתיקה וכן איומי חדירת קוד עוין לרשת הארגון באמצעות מדיה נתיקה. ניתן למימוש באמצעות הקשחת תחנות העבודה בהתאם לסוג המערכת/עמדה או הרשאות של בעל התפקיד, כך שלא כל עובד יוכל לחבר התקן זכרון כגון Disk On Key למחשב.

**ממצאי הביקורת**

- המועצה לא קבעה מדיניות ונהלים הנוגעים לאופן השימוש הראוי בהתקנים ניידים ובאמצעים הנדרשים לצמצום הסכנות הנובעות מהשימוש בהם.
- מחשבי המועצה אינם חסומים בפני חיבורם להתקנים ניידים ולא קיימת בקרה לגבי פעולות התחברות של התקנים ניידים למערכת.

**המלצות הביקורת**

- 8.2.1 על המועצה לקבוע את מדיניות השימוש בהתקנים ניידים (מחשבים נישאים, טלפונים סלולריים, דיסק און קי וכו') בכל הנוגע למידע אשר מאוחסן בהם, לאופן אבטחתם ואבטחת המידע שבהם ולאופן חיבורם למערכת המחשב של המועצה.
- 8.2.2 על המועצה לחסום את האפשרות לחיבור התקנים ניידים למחשבי המועצה השונים שלא לצורך וללא בקרה, במטרה לצמצם זליגת מידע רגיש מחד, ולמנוע חדירת תוכנות זדוניות לשרתי המועצה, מאידך.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

7. **אבטחה לוגית**

על פי התקנות, על בעל מאגר מידע לנהל את הרשאות הגישה, ולפעול לזיהוי ואימות המשתמשים.

8. (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).

9. (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 פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה;

(2) ייקבעו בנוהל האבטחה גם הוראות לעניין תקנת משנה (א), ובכללן בנושאים אלה:

(א) אופן הזיהוי; היה אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות, יתייחס הנוהל גם לחוזק 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.

**ממצאי הביקורת**

- המועצה אינה מנהלת רישום מעודכן של תפקידים, ממלאי התפקידים והרשאות הגישה שניתנו להם לכל מאגר מידע.
- בבדיקה שערכה הביקורת לגבי המשתמשים הרשומים **בשרת הדואר** Exchange נמצאו משתמשים שלא נגרעו מהשרת למרות שסיימו תפקידם במועצה לפני שנים רבות:
  - א.ע- פרשה מהעבודה ב 2014
  - ד.מ- אינה עובדת במועצה
  - י.פ- חבר מועצה לשעבר (עד לפני 4.5 שנים)
  - י.ר- אינו עובד במועצה מעל 4 שנים
  - מ.א- פרש מהמועצה בשנת 2016
  - ל- עובדת מטעם ר"ח שעבד עם המועצה עד לפני שנתיים
- בבדיקה שערכה הביקורת לגבי המשתמשים הרשומים **במטרופולינט** נמצאו משתמשים לא מזוהים ומשתמשים שלא נגרעו מהשרת למרות שסיימו תפקידם במועצה:

- א.ט- משתמשת במערכת הגביה- לא מזוהה
  - ב.מ- משתמש במערכת הגביה- לא מזוהה
  - ש.ע- משתמשת במערכת הגביה- לא מזוהה
  - ש.ס- משתמשת במערכת הגביה- לא מזוהה
  - ל.י - משתמש במערכת הגביה- חשב מלווה לפני מספר שנים.
  - ח.ל- משתמש במערכת הגביה- ר"ח שעבד עם המועצה לפני שנתיים.
  - י.ק- משתמשת במערכת הגזברות- עובדת שסיימה תפקידה.
- במועצה לא קיים תהליך מסודר של "טופס טיולים" בעת סיום תפקיד לפיו העובד נדרש לעבור דרך האחראי על המחשוב במועצה במטרה לבטל או לעדכן את ההרשאות שלו למערכות המידע השונות.
  - הביקורת מצאה כי הרשאות הגישה של עובדי המועצה אינם ממודרות על בסיס "הצורך לדעת" (Need to know basis), כפי שנקבע בתקנה.
- מבדיקת הביקורת עולה כי כל אחד מהעובדים, בעל הרשאת גישה למחשב, יכול לצפות, לשנות, להעתיק, לשלוח באי מייל או להדפיס אלפי מסמכים שונים, חלקם בעלי רמת רגישות גבוהה מאוד** כגון: מרשם תושבים, נתוני שעון נוכחות, פרטי תלמידים בחינוך במיוחד, פרטי עולים, הסכמים, חוזים, תכתובות שונות של בעלי תפקידים במועצה ועוד.
- המועצה לא קבעה נוהל אבטחה המפרט את מדיניות זיהוי המשתמשים במערכות המידע.
  - הכניסה למחשבי המועצה אינה מותנית בשימוש בסיסמאות חזקות ומורכבות כנדרש- ניתן להשתמש בסיסמאות פשוט וקלות כגון "1234". אין הגבלה בהתראה או בחסימה במקרה של ריבוי ניסיונות שגויים ואין דרישה להחלפת סיסמאות תקופתית.
  - בעמדות המחשב במועצה לא הוגדר ניתוק אוטומטי של המחשבים לאחר פרק זמן של אי פעילות. העדר ניתוק אוטומטי מאפשר לאדם מזדמן להתיישב בעמדה לא מאויישת ולחדור דרכה למערכות המחשוב של המועצה.
  - הביקורת מצאה כי אין הקפדה על סודיותן של סיסמאות הגישה. נמצאו מקרים בהם עובדים רושמים את הסיסמאות על פתקית בסמוך למחשב.

### המלצות הביקורת

- 7.1 יש לנהל רישום מעודכן של ההרשאות התקפות לפי תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה.
- 7.2 על הממונה על אבטחת המידע במועצה לבחון אחת לרבעון את ההרשאות התקפות בכל מאגרי המידע והתוכנות בתדירות קבועה ולבטל הרשאות למשתמשים שאינם קיימים.
- 7.3 בעת סיום עבודה במועצה או במעבר תפקיד, על העובד לעבור, במסגרת "טופס טיולים", אצל הממונה על מערכות המידע לשם ביטול, שינוי או התאמה של ההרשאות שלו למערכות המידע השונות.
- 7.4 יש למדר את הגישה של המשתמשים למסמכים ולמאגרים במערכות המידע על בסיס "הצורך לדעת".

- 7.5 יש לפרט בנוהל אבטחה את מדיניות זיהוי המשתמשים במערכות המידע ולאכוף את המדיניות.
- 7.6 הסיסמא תענה על הדרישות הבאות, כפי שמפורטות ב"נהלי מסגרת לאבטחת מידע":
- הסיסמא תהיה קשה לניחוש.
  - הסיסמא תהיה מורכבת משישה תווים לפחות וכוללת אותיות, ספרות וסימנים.
  - תו זהה לא יופיע בסיסמא יותר מפעמיים.
  - לא יהיו יותר משלושה תווים עוקבים שיופיעו בסדר הרציף שלהם.(א'-ב', ספרות, סדר מקשים במקלדת וכו')
  - אין להשתמש בסיסמא בעלת משמעות הקשורה באופן אישי למשתמש כגון: שם העובד, שם בן/בת הזוג, מחלקתו, תאריכים בעלי משמעות וכדומה.
  - אין לחזור על סיסמא שנעשה בה שימוש במשך 4 החלפות הסיסמא האחרונות.
  - אין להשתמש בסיסמא שהנה מילה המופיעה במילון בכל שפה שהיא.
  - המערכת תכפה על המשתמש החלפת סיסמא אחת לשלושה חודשים.
  - לאחר שלושה כישלונות בכניסה בעקבות הקלדת סיסמא שגויה תנעל המערכת ותפתח על ידי אחראי המחשוב בלבד.
  - אין לשמור את הסיסמאות הגישה בסמוך לעמדות המחשב.

### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

### 8. בקרה ותיעוד גישה

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) מספר 10 ו 11 מגדירות את החובה לקיום בקורות ותיעוד גישה למערכות המידע השונות ואופן ניהול ותיעוד אירועי אבטחת מידע.

10. (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 ש אליו 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 שגרתית 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.
11. (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) אירע אירוע אבטחה חמור – יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע;

על פי מסמך "תורת ההגנה בסייבר לארגון", שהוצא על ידי "הרשות הלאומית להגנת הסייבר" במשרד ראש הממשלה ביוני 2017

"יש להגדיר מדיניות לשליטה, אכיפה וניטור של התקנת תוכנות על מחשבי הארגון במטרה לוודא כי תוכנות מותקנות על עמדות הקצה ועל השרתים רק באישור ולאחר בחינה של הצורך והסיכון הכרוכים בשימוש בתוכנה.

ניתן לממש בקרה זו באמצעות הגבלת חשבונות משתמש להתקנה/שינוי של תוכנות בעמדות הקצה וכן באמצעות שימוש בכלי Application control .

הארגון יגדיר את רשימת התוכנות המותרות לשימוש (Whitelist) ויחסום התקנה ושימוש בכל שאר התוכנות באמצעות במערכת ניהול התצורה הארגונית או באמצעות כלי צד ג' ויחסום התקנה של תוכנות אלו."

#### ממצאי הביקורת

- במערכות המידע של המועצה לא קיים מנגנון תיעוד אוטומטי המאפשר ביקורת על הגישה למערכות השונות הכוללת את הנתונים הבאים: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.
- במערכות המידע של המועצה לא הוגדרה רשימת תוכנות המותרות להורדה ולא נקבעו בקרות המונעות או מתריעות בעת ביצוע הורדת תוכנות שאינן מותרות.

#### המלצות הביקורת

- 8.1 יש ליצור מנגנון תיעוד אוטומטי המאפשר ביקורת על הגישה למערכות השונות והכולל את הנתונים הבאים: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.
- 8.2 יש להגדיר רשימת תוכנות מותרות להורדה ולקבוע מנגנוני בקרה ומניעה של הורדת תוכנות שאינן מותרות.

#### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

9. מיקור חוץ

"נוהל העסקת חברות גביה" המופיע בחוזר מנכל משרד הפנים 02/03, קובע:

"ההסכם שבין חברת הגביה והרשות המקומית יכול להיות התחייבות של חברת הגביה לפיה כל מידע שהגיע לחברה או לעובדים המועסקים על ידיה במתן שירות לרשות המקומית אגב ביצוע החוזה ומתן השירות ישמש רק לצורך ביצוע השירות בלבד, לא יעשו בו כל שימוש במידע לצורך אחר ולא ימסרו לאדם שאינו מוסמך לקבלו".

תקנה 15 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 מגדירה את אופן ההתקשרות עם ספקים חיצוניים הכרוך במתן גישה למידע.

15. (א) בעל מאגר המתקשר עם גורם חיצוני לצורך קבלת שירות, הכרוך במתן גישה למאגר המידע –

(1) יבחן, לפני ביצוע ההתקשרות עם הגורם החיצוני המסוים כאמור, את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות;

(2) יקבע במפורש בהתאם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו – ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1):

(א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;

(ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;

(ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;

(ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;

(ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם קבע;

(ו) חובתו של הגורם החיצוני להחזיר את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה);

(ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף – חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;

(ח) חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה;

(3) יפרט בנוהל האבטחה של המאגר גם את העניינים המנויים בפסקה (2)(א) עד (ה), וכן יפנה בו במפורש להסכם עם הגורם החיצוני ולנוהל האבטחה שלו;

(4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה (1).

(ב) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, המתקשר עם גורם חיצוני לצורך מתן שירות הכרוך בגישה אליהם בידי הגורם החיצוני, רשאי לקיים את הוראות תקנת משנה (א)(2) בהסכם אחד לעניין כל מאגרי המידע ובלבד שהם באותה רמת אבטחה.

**הביקורת בדקה את קיומם של הסכמים עם הספקים "מילגם", "מטרופולינט" ו"טל-אר" אשר מקבלים גישה למערכות המידע של המועצה במסגרת פעילותם ובחנה את התאמתם לדרישות התקנה.**

#### **ממצאי הביקורת**

**העדר הסכם עם חברת "טל-אר"-** חברת "טל-אר" מספקת למועצה שירותים הקשורים לאחזקת השרתים. למרות שלחברה ניתנת גישה מלאה למערכות המחשוב ולמאגרי המידע לא קיים הסכם בין המועצה לחברה ולא מוסדרים נושאי אבטחת המידע ביניהם.

**הסכם עם חברת מילגם-** ההסכם עם חברת הגביה מילגם כולל נספח "התחייבות לשמירה על סודיות" העונה על דרישות נוהל חוזר מנכ"ל 02/03 אך עם זאת, אינו תואם את הדרישות החדשות של תקנות אבטחת המידע המפורטות מעלה.

**הסכם עם חברת מטרופולינט-** חברת "מטרופולינט", המספקת למועצה מערכות לתפעול ממוחשב של הפעילויות המוניציפליות, חתומה על הסכם התקשרות הכולל פרק סודיות. עם זאת, ההסכם אינו תואם את הדרישות החדשות של תקנות אבטחת המידע המפורטות מעלה.

#### **המלצות הביקורת**

9.1 על המועצה למפות את כל הספקים להם ניתנת גישה למערכות המחשוב ומאגרי המידע של המועצה, לבחון את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים במתן הגישה, ולהחתימם על הסכם הכולל התייחסות מפורשת לאמור בסעיף 15 (2) בתקנות הגנת הפרטיות.

#### **תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**10. הדרכות**

תקנה 7 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 דורשת קיומה של תכנית הדרכה בנושא אבטחת מידע לבעלי הרשאות גישה למערכות המידע.

7. (ב) בטרם יקבלו גישה למידע מאגר הידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.
- (ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי הרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות, ולגבי הסמכה של בעל הרשאה לתפקיד חדש – סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.

**ממצאי הביקורת**

- למועצה אין תוכנית הדרכה למשתמשים בנושא אבטחת מידע.
- המשתמשים אינם עוברים הדרכה בעת קבלת גישה או בעת שינוי היקף הרשאות למערכת.
- המשתמשים אינם מקבלים הדרכה תקופתית בנושא אבטחת מידע.
- המשתמשים אינם מקבלים עדכונים שוטפים באי מייל לגבי נהלי אבטחת מידע, סיכונים ודרכים לצמצום הסיכונים. (למעט אי מייל קצרצר שנשלח מייד לאחר אירוע חדירת וירוס כופרה למחשבי המועצה)

**המלצות הביקורת**

- 10.1 על הממונה על אבטחת המידע לכתוב תוכנית הדרכה בנושא אבטחת מידע ולוודא כי כל המשתמשים עוברים הדרכה אחת לשנתיים ובעת קבלת גישה חדשה או שינוי היקף הרשאות.
- 10.2 על הממונה על אבטחת המידע להעביר למשתמשים באי מייל עדכונים, התראות והנחיות שוטפות בנושא אבטחת מידע, סיכונים ודרכי התמודדות.

**תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**11. גיבוי והמשכיות עסקית**

מטרתו של ארגון לקיים המשכיות עסקית ולמזער את הנזק הנגרם לו בהתרחש אירוע סייבר משמעותי. לצורך כך נועדו הבקורות להמשכיות העסקית. על הארגון לוודא יכולת שחזור מהירה של תשתיות הסייבר של הארגון לרמה נאותה, עליו להיערך מבחינת תשתיות חלופיות באם נדרשות (כולל זמינות ויתירות), לבדוק את תכנית המשכיות העסקית באופן עתי ואף לתרגל אותה. ביצוע גיבויים אפקטיביים, אמינים וזמינים קריטי לתהליך המשכיות עסקית יעיל ונדרש לתרגל אותו באופן שוטף.

**בתאריך 09/04/18, חדרה תוכנה זדונית (תוכנת כופר) לשרתי המועצה, הצפינה את כל המידע השמור על גבי השרתים, השביתה את פעילות המועצה לשבוע ימים וכתוצאה מחדירתה ומליקויים בתהליכי הגיבוי, אבדו נתונים ממחשבי המועצה שנצברו במהלך העבודה בחודש וחצי טרם חדירת התוכנה.**

**11.1 גיבוי ושחזור נתונים**

תקנה 18 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז- 2017 דורשת כי יבוצעו גיבויים ושחזורים של המידע הנאגר במאגרי המידע של המועצה.

18. (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, יתעודו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה – זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

על פי מסמך "תורת ההגנה בסייבר לארגון", שהוצא על ידי "הרשות הלאומית להגנת הסייבר" במשרד ראש הממשלה ביוני 2017:

- על הארגון לבצע גיבוי של כלל המידע הקריטי במערכות המידע התומכות בתהליכים העסקיים ולהבטיח שמירה על זמינות, שלמות וסודיות הגיבויים. ניתן לבצע באמצעות גיבוי לקלטות, לדיסקים או לענן.
- על הארגון לשמור ולודא כי הגיבויים מתבצעים באופן אמין וזמינים להתאוששות באמצעות בדיקה תקופתית של שחזור גיבויים.
- הארגון יודא כי עותקים של גיבויים נשמרים באתר מרוחק ובאופן המוגן מאסונות סביבתיים (כגון שריפה) ניתן לבצע על ידי גיבוי ישירות לאתר גיבוי מרוחק או שינוי שוטף של מדיית הגיבוי לאתר מרוחק.

### ממצאי הביקורת

- לדברי מנהל המחשוב, מבצע גיבוי יומי של השרתים באמצעות 5 דיסקים בגודל של 2 טרה כל אחד. הגיבוי הוא מצטבר, כך שכל דיסק מכיל את המידע אשר נשמר עליו בגיבוי הקודם בתוספת המידע החדש אשר נוסף מאז הגיבוי הקודם.
  - מנהל המחשוב אינו מנהל יומן גיבויים ולכן לא ניתן היה לאמת ביצועם הסדיר של הגיבויים.
  - 4 מהדיסקים עליהם מבוצעים הגיבויים נמצאים ללא השגחה וללא הגנה על גבי השרתים המגובים, בחדר החברה הכלכלית, כך שכל עובר אורח יכול לקחת אותם. הדיסק החמישי מאוחסן במגרה בחדר מנהל המחשוב, באותו מבנה ואותה קומה בו נמצאים השרתים, במקום שאינו מוגן מפריצה ומאש.
  - מסיכום אירוע חדירת התוכנה הזדונית שהתקבל מחברת "טל-אר" עולה כי מנהל המחשוב אינו נכנס לדוח הגיבויים בתום כל גיבוי יומי ואינו מבצע בדיקה של תקינות הגיבוי מיד בתום תהליך הגיבוי. לטענת חברת "טל-אר", **אם היתה מתבצעת בדיקה יומית היה מתגלה כי בחדש וחצי האחרונים הגיבויים היומיים נכשלו.**
- בהעדר ניהול יומן גיבויים על ידי מנהל המחשוב לא ניתן לדעת בודאות האם בוצעה בדיקה יומית של תקינות הגיבויים. במבחן התוצאה, הגיבוי העדכני ביותר שחברת "טל-אר" מצאה היה גיבוי שנעשה כחדש וחצי לפני קרות מתקפת הסייבר.
- מנהל המחשוב אינו מבצע בדיקות תקופתיות לשחזור המידע המגובה בניגוד להנחיות המקצועיות ולתקנות.
  - מחברת טל-אר, אשר ביצעה את שחזור המידע לאחר האירוע, נמסר כי **מתוך 5 הדיסקים עליהם מבוצעים הגיבויים היומיים, 3 דיסקים נמצאו לא תקינים.**

### המלצות הביקורת

- 11.1.1 על מנהל המחשוב לבצע גיבוי יומי של השרתים ולתעד את תהליך הגיבוי ותוצאותיו ביומן גיבויים הכולל תאריך גיבוי, שעת גיבוי, תקינות הגיבוי וחתימת מבצע הגיבוי.
- 11.1.2 על מנהל המחשוב לבצע בדיקות תקופתיות לבחינת תקינות הגיבוי באמצעות שחזור המידע המגובה.
- 11.1.3 על מנהל המחשוב לשמור את הדיסקים בכספת עמידה לאש במקום מרוחק מהשרתים. (במידה וניתן, במבנה נפרד מהמבנה בו ממוקמים השרתים.)
- 11.1.4 הביקורת ממליצה לבחון אפשרות לביצוע גיבוי יומי באמצעות הסיב האופטי לשרת אשר ימוקם ב"מרכז הפעלה" או לחילופין בחינת גיבוי נתוני המועצה לענן.

### תגובת המועצה

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

**11.2 המשכיות עסקית**

משאבי התקשורת ומערכות עיבוד הנתונים הנמצאים בשימוש ברגיעה, דרושים בשעת חירום ובמצבי חירום, לעיתים תוך מעבר מהיר מרגיעה לחירום. על פי מסמך "אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה ברשויות המקומיות" שהוציא משרד הפנים

"תשתיות התקשורת למערכות המחשב חייבות להיות מוכנות מראש במרכז ההפעלה, את החומרה ניתן להעתיק מעמדות בעבודה שוטפת ובתנאי שנבדקה והוכנה מראש הקונפיגורציה הדרושה לייעודם בחירום."

על פי מסמך "תורת ההגנה בסייבר לארגון", שהוצא על ידי "הרשות הלאומית להגנת הסייבר" במשרד ראש הממשלה ביוני 2017 :

- על הארגון לכתוב וליישם תכנית המשכיות עסקית אשר נגזרת מיעדי הארגון ומיישמת בקרות ותהליכים על מנת לעמוד ביעדים אשר הוגדרו. התכנית תתחשב בתרחישי האסון השונים ובתהליכים הקריטיים למימוש יעדי הארגון. הארגון יגדיר אילו נכסים תומכים בפעילות של משימות ופונקציות עסקיות קריטיות (פיזיים ודיגיטליים). הארגון יגדיר את פרק הזמן המקסימלי הנסבל להשבתה של שירותים חיוניים בטרם החזרתם לפעילות תקינה (במתכונת חירום). הארגון יגדיר במסגרת תכנית המשכיות את פרק הזמן שבו משימות חיוניות יחזרו לפעילות, מרגע הפעלת התכנית.
- הארגון יכתוב ויישם מדיניות המשכיות עסקית ויעדכנה באופן תקופתי. מדיניות זו תגדיר כיצד הארגון מתנהל בשוטף ובחירום במטרה להבטיח את המשכיות העסקית כולל הגדרת מדדים מקובלים כגון זמני התאוששות, במידה ומתרחש אירוע במרחב הסייבר.
- הארגון יבצע הדרכות לעובדים בהתייחס לנהלי המשכיות העסקית בתוך כך יש להתייחס לתפקידים של העובדים במערך ההתאוששות, מקומות התכנסות זמניים, לוגיסטיקה, הפעלה וכן יעדי ההתאוששות עצמם ברמת כל צוות והארגון.
- הארגון יתכנן ויבצע תרגילי מוכנות לשם בדיקת אפקטיביות תכנית המשכיות העסקית. ניתן ליישם באמצעות "תרגיל יבש" המכיל מספר תרחישים ובכך לבדוק את מוכנות העובדים. מומלץ כי התרגול יכלול הן את היבטי ה-IT של תכנית המשכיות העסקית כגון רצף עבודה של טלפוניה ותקשורת מחשבים והן צדדים משלימים כגון עמידת ספקים חיצוניים ושירותים (בענן ומקומיים) בהנחיות תכנית המשכיות עסקית.

**ממצאי הביקורת**

המועצה הקימה מרכז הפעלה ממוגן מתחת לספריה העירונית, המשמש בחירום כמרכז חלופי לפעילות המועצה. מרכז הפעלה כולל עמדות עבודה לכל מחלקות המועצה המצוידות בטלפונים ובמחשבים. בין משרדי המועצה למרכז הפעלה נמתח סיב אופטי אשר יאפשר לעובדים לעבוד במקרה חירום ממרכז הפעלה על המחשבים במשרדי המועצה. על פי תוכנית העבודה של המועצה, נקבע כי עד למאי 2018 יסתיים תהליך מחשוב מרכז הפעלה, חיבורו לרשת המחשבים של המועצה וביצוע תרגיל מלא לבחינת פעילותו.

מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שתאריך היעד חלף, עדיין לא הסתיים תהליך הגדרת המחשבים וחיבורם למערכות המועצה וכן לא בוצע תרגיל מלא לבחינתם.

תכנית המשכיות עסקית- למועצה תכנית היערכות למעבר משגרה לחירום. התכנית אינה מפרטת את הצעדים האופרטיביים שיש לבצע בתרחישי הייחוס השונים ("תרחישי אסון") ואינה מתייחסת כלל לתרחיש מתקפת סייבר. התכנית אינה כוללת את סדרת הפעולות שיש לנקוט בכל הקשור למערכות מידע במעבר משגרה לחירום ואת פרק הזמן המקסימלי להשבתת מערכות המחשוב בכל תרחיש.

### **המלצות הביקורת**

- 11.2.1 יש להשלים את חיבורם של עמדות המחשב במרכז ההפעלה אל מערכות המידע של המועצה ולבצע תרגיל מלא לבחינת פעילות המועצה ממחשבי מרכז ההפעלה.
- 11.2.2 יש להרחיב את תכנית "היערכות חצור הגלילית למעבר משגרה לחירום" כך שתכלול התייחסות פרטנית לפעולות שיש לנקוט בנושא מערכות המידע לכל תרחיש ייחוס.

### **תגובת המועצה**

המועצה מקבלת את המלצות הביקורת

נספח א' - תבנית מסמך הגדרות מאגר

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

מסמך הגדרות המאגר

הרשות  
להגנת  
הפרטיות

**מסמך הגדרות מאגר**  
(יש למלא שאלון זה עבור כל מאגר ומאגר)

ניהול שינויים			
תאריך	מחבר	גרסה	שינוי

מס'ד	שאלה	רלוונטי לא רלוונטי	מירוט התשובה (במידה ולא רלוונטי יש לפרט מדוע)	הערות
<b>תיאור המאגר</b>				
1.	תאר באופן כללי את פעולות האיסוף והשימוש במידע: א. מהם המקורות מהם נאסף המידע? ב. כמה משמש המאגר באופן שוטף? תאר את מטרת השימוש במידע:			
2.	א. הסיבות שלשמן נאסף המידע במאגר ב. השימוש הנוכחי בתונו המאגר ג. ההליפה בין הסיבות שלשמן נאסף המידע ולאופי השימוש הנוכחי			

**שימו לב** – מסמך זה משמש כדוגמה בלבד, וייתכן שיש לדתאימו למאפייני מאגרי המידע שברשות הארגון.

PPA@justice.gov.il | 05-7634050  
 02-6467064 | WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL | תל אביב 6107202 7360

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

מסמך הגדרות המאגר

הרשות  
להגנת  
הפרטיות

			<p>3.</p> <p>פרט את סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט 3(1) בתוספת הראשונה; יש לפרט את סוג המידע- וכך תיאור של השדות הנאספים עבור אותו סוג. כדוגמא- סעיף 1 (3) ב' מתייחס ל: " מידע רפואי או מידע על מצבו הנפשי של אדם". במידה ואתה שומר מידע מסוג זה, עליך לפרט את השדות השונים הנשמרים במאגר, כגון: א. שם ושם משפחה ב. מספר זהות ג. כתובת ד. טלפון ה. מייל ו. מידע רפואי מסוג: YYY,XXX ז. מספר תיק ח. מספר חבר בקולת חולים ט. וכי</p> <p>פרט את סיווג הנוגזמים עליהם נאסף המידע (למשל: לקוחות, עובדים, ספקים, יקרים וכו')</p>
--	--	--	--

PPA@justice.gov.il | 05-7634050  
 02-6467064 | WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL | תל אביב 6107202 7360

הרשות להגנת הפרטיות

מסמך הגדרות המאגר

הרשות להגנת הפרטיות

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

העברת המידע			
		כן <input type="checkbox"/> לא <input type="checkbox"/>	<p>א. ספק פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה.</p> <p>יש לפרט את:</p> <p>א. מטרת העברה,</p> <p>ב. אופן היעד,</p> <p>ג. אופן ההעברה</p> <p>ד. זהות המעבר.</p> <p>ה. הבסיס החוקי עליו נשענת העברת המידע לחו"ל, בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע אל מאגרי מידע שמחוץ לגבולות המדינה), תשס"א-2001.</p>
		כן <input type="checkbox"/> לא <input type="checkbox"/>	<p>במידה ומתבצעת פעילות עיבוד מידע באמצעות גורם חיצוני, אטא פרט:</p> <p>א. פרטי הגורם החיצוני (שם חברה, נציג אחראי, כתובת, פרטי קשר)</p> <p>ב. המיקום הפיזי בו נאגר המידע</p> <p>ג. פירוט טכנולוגי של הדרך בה מתבצע עיבוד המידע</p> <p>ד. הסיבה בטעיה מתבצע העיבוד באמצעות גורם חיצוני</p> <p>ה. ההלימה בין פעילות הגורם החיצוני לבין המטרה לשמה הוקם המאגר ונאסף המידע.</p> <p>ו. ציף האם נקבע הסכם לפי תקנה 15</p>

PPA@justice.gov.il | 02-6467064 | 03-7634050  
WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL | 6107202 תל אביב 7360 קרית הממשלה, תד.

הרשות להגנת הפרטיות

מסמך הגדרות המאגר

הרשות להגנת הפרטיות

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

ניהול סיכונים			
			<p>פרט את הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם. יש לפרט עבור כל סיכון:</p> <p>א. תיאור הסיכון</p> <p>ב. אופן ההתמודדות עם הסיכון</p>
			6.

PPA@justice.gov.il | 02-6467064 | 03-7634050  
WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL | 6107202 תל אביב 7360 קרית הממשלה, תד.

הרשות להגנת הפרטיות

<p>מדינת ישראל משרד המשפטים</p>	<p>מסמך הגדרות המאגר</p>	<p>הרשות להגנת הפרטיות</p>
<p><b>פרטים של מנהל מחוקק מאגר</b></p>		
		<p>7. א. שמו של מנהל מחוקק המידע, שמו של מנהל מחוקק המידע, שמו של מחוקק המאגר - הגורם החיצוני (אם קיים) הטועד או מאחסן את המידע עבור בעל המאגר בהתאם להוראותיו</p> <p>ב. שמו של הממונה על אבטחת מידע במאגר עבור כל אחד מהגורמים יש לציין:</p> <p>א. שם ושם משפחה</p> <p>ב. ת.ז.</p> <p>ג. תפקיד בארגון</p> <p>ד. פרטי קשר (כתובת דוא"ל וטלפון ישיר)</p>
<p>PPA@justice.gov.il   02-6467064   03-7634050 WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL   תל אביב 6107202   קריית הממשלה, תד. 7360</p>		

<p>מדינת ישראל משרד המשפטים</p>	<p>מסמך הגדרות המאגר</p>	<p>הרשות להגנת הפרטיות</p>
<p><b>פעילות תחזוקה שנתית למסמך הגדרות מאגר</b></p>		
	<input type="checkbox"/> כן	<p>8. התקנה קובעת כי: "בעל מאגר מידע יעדיכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שמעשה 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 ה- 31 בדצמבר"</p> <p>א. שם ציין:</p> <p>א. את תאריך העדכון אחרון של מסמך הגדרות המאגר</p> <p>ב. שם ציין בטבלת ניהול השינויים בראש המסמך, את תאריך שינוי המסמך, הגורם המעניד, מזה <b>המסמך</b> הנוכחית של המסמך ומזה השינוי שהוביל לעדכון המסמך</p>
	<input type="checkbox"/> כן	<p>9. התקנה קובעת כי: "בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב טון הנדרש למטרות המאגרי יש לציין בעמודה זו לפחות פעם בשנה את הנתונים הבאים ביחס לדרישה זו:</p> <p>א. תאריך הבחינה</p> <p>ב. זהות מבצע הבחינה וזהות ותאריך הגורם שאישר את תוצאותיה</p> <p>ג. תמצית נימוקי מסקנת הבחינה, כולל התייחסות לסוג הדיקה המידע המשמר ולמשך שמירתו</p> <p>ד. תיאור תמציתי של הפעולות שנקטו לשימוש המסקנה</p> <p>ה. התקופה (בהערכה) שעבורה יידרש לשמור את המידע</p>
<p>PPA@justice.gov.il   02-6467064   03-7634050 WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL   תל אביב 6107202   קריית הממשלה, תד. 7360</p>		

פרק ג'

**מעקב אחר  
יישום המלצות**

### מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר המדינה טיפול בקרינה בלתי מייננת במוסדות חינוך – שנת 2014

הערות	סטטוס	הליקוי/המלצת הביקורת	סעיף	כותרת
לא מונה מנהל בטיחות כנדרש	לא תוקן	להסדיר כחוק את מינויו של מנהל בטיחות על מוסדות החינוך	1	מנהל בטיחות מוסדות חינוך
לא מתקיימות בדיקות הבטיחות המחויבות לרבות בדיקה לחשיפת התלמידים לקרינה מייננת.	לא תוקן	לודא כי בדיקות הבטיחות המחויבות במוסדות החינוך יתקיימו כסדרן ועל פי הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך	2	

### מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר המדינה ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית- שנת 2016

הערות	סטטוס	הליקוי/המלצת הביקורת	סעיף	כותרת
עד כה מופו 100 נכסים בספר הנכסים ונכתבו תיקי נכסים עבורם. השנה ימופו 30 נכסים נוספים	תוקן חלקית	המועצה לא ניהלה ספר נכסים כנדרש ולא היה לה מידע מעודכן על נכסיה.	1.1.2	
עד כה הוסדרו חוזי חכירה עם רמ"י לגבי 24 נכסים	תוקן חלקית	למועצה לא היו הסכמים לחכירת 45 נכסים נוספים מ 150 הנכסים שהיא בעלת הזכויות עליהם	1.1.4	
השנת (2019) תתחיל המועצה בתהליך רישום של 13 נכסים ראשונים (תב"ר 1230)	לא תוקן	המועצה לא רשמה בלשכת רישום המקרקעין את זכויותיה ב- 56 נכסי מקרקעין שחתמה עם רמ"י על חוזים להשכרתם.	1.1.5	
	לא תוקן	המועצה לא ניהלה ספר הקצאות ואין לה מידע מרוכז על המבנים שהעמידה לרשות הגופים השונים.		ספר הקצאות
מונה פקח עירוני אך לא הוסמך ואינו מפקח על השימוש שנעשה במבנים והמקרקעין שהוקצו	לא תוקן	המועצה לא פיקחה על המבנים והמקרקעין שהעמידה לרשות העמותות והגופים השונים	1.5	פיקוח על השימוש בקרקע
מאגר המידע של רישוי העסקים אינו עדכני. לדברי מנהל הרישוי: 13 מתוך 43 עסקי מזון ללא רישיון עסק 3 מוסכים מתוך 13 ללא רישיון עסק 6 מספרות מתוך 12 ללא רישיון עסק 4 נגריות מתוך 5 ללא רישיון עסק	תוקן חלקית	28 מתוך 43 עסקי המזון פעלו ללא רישיון עסק. 4 מ- 12 המוסכים פעלו ללא רישיון עסק. 9 מ- 12 המספרות פעלו ללא רישיון עסק. 4 מ- 5 הנגריות פעלו ללא רישיון עסק.	1.7	עסקים שפעלו ללא רישיון עסק

**מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר המועצה  
ניהול הרכש, המלאי והמצאי במועצה  
שנת 2017**

הערות	סטטוס	הליקוי/המלצת הביקורת	סעיף	כותרת
	לא תוקן	לכתוב נוהל אחד ומעודכן התואם את דרישות הצו, את ההתפתחויות הטכנולוגיות ואת השינויים שחלו בתהליכי הרכש במועצה ולאשרו במליאת המועצה.	3.1	<b>נוהל רכש ואספקה</b>
הזימונים לועדה אינם כוללים את סדר היום ואינם נשלחים למנהלי יחידות. המבקר לא הוזמן לכל הישיבות.	לא תוקן	על מזכיר הועדה לשלוח הזמנות לחברי הועדה, למנהלי היחידות ולמבקר המועצה, הכוללות את סדר יומה של הועדה, לפחות 24 שעות לפני כינוסה.	4.2	<b>סדרי העבודה של ועדת רכש ובלאי</b>
הפרוטוקולים אינם מפורטים דיים ואינם חתומים.	לא תוקן	בכל ישיבה ירשם פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצעות. על יושב ראש הועדה לאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתקו יישלח לכל חברי הועדה. החלטות הועדה יובאו לידיעת היחידות הרלבנטיות במועצה והעתק מהפרוטוקול ישלח גם לראש המועצה ולמבקר המועצה.	4.3	
	לא תוקן	גזר המועצה יבחן את ביטול מדיניות הגבלת הסעיפים התקציביים במערכת וינהיג במקומה בקרה של עובדי מחלקתו אשר יאשרו שימוש בסעיף תקציבי כשלב מקדים בפתיחת דרישה. כמו כן, על ועדת הרכש להימנע מאישור דרישת רכש אשר אינה כוללת את מספר הסעיף התקציבי ואת סכום ההוצאה המלא.	5.1	<b>אישור וביצוע רכישה</b>
	לא תוקן	לבטל סטטוסים במערכת ניהול הרכש אשר אינם רלבנטיים לתהליך הרכש כפי שמתנהל במועצה.	5.2	
	לא תוקן	בכל ישיבת ועדת רכש ובלאי יציג מנהל הרכש בפני חברי הועדה את הסטטוס של כלל הדרישות הפתוחות במערכת ואת מספר הימים שהם נמצאים בכל סטטוס ולא רק את הדרישות המובאות לאישור הועדה.	5.3	
	לא תוקן	לכתוב נוהל הזמנה וניפוק ציוד משרדי וכיבוד למחלקות המועצה ולקיים רישום מסודר	5.9	

		של הזמנה וניפוק לכל מחלקה במועצה.		
	לא תוקן	מנהל הרכש יכין ויעביר אחת לרבעון תוכנית ותחזית צריכה לוועדת רכש ובלאי.	6.1	<b>קביעת תחזית, תכנית צריכה ומלואי</b>
	לא תוקן	ועדת רכש ובלאי תקבע מהם הפרטים אשר יכללו בתכנון הצריכה התקופתי.	6.2	
	לא תוקן	על מנהל רכש ואספקה והגזבר המועצה לקבוע את סוגי הטובין ואת רמות המלאי במחסני המועצה ולוודא התאמה של רמות המלאי במחסנים לרמות המלאי שנקבעו על ידם.	6.3	
אושר למחסנאי לצאת להשתלמות מקצועית אך לא אותרה השתלמות בצפון. הדרכה לגבי שימוש בתוכנה מבוצע באמצעות החברה על ידי תמיכה טלפונית.	תוקן חלקית	מנהל המחסן יעבור הכשרה מקצועית בניהול מחסנים והדרכה בשימוש בתוכנת הרכש על ידי נציגי חברת התוכנה.	7.1	<b>מנהל המחסן</b>
	לא תוקן	לעדכן את נוהל הרכש כך שיתאים להנחיות צו המועצות המקומיות, לפיו, מנהל המחסן אחראי על תהליך קליטת הטובין.	10.1	<b>קליטת טובין</b>
	לא תוקן	המועצה תבחן את כדאיות שיפור המיגון של מחסני המועצה ותפעל למגן את המחסנים בהתאם להחלטה שתתקבל.	11.2	<b>שמירת הטובין במחסן</b>
	לא תוקן	לבצע בדיקה שנתית של תנאי הבטיחות על ידי מהנדס בטיחות כפי שנדרש בצו.	11.4	
	לא תוקן	הגזבר יחתום על טופסי הניפוק כפי שדורש צו המועצות.	12.3	<b>ניפוק הטובין</b>
	לא תוקן	בעת עריכת ספירת מלאי יבצעו הסופרים, בנוסף לבדיקת ההתאמה של המלאי הקיים במערכת אל מול המלאי במחסן, גם התאמה של המלאי הקיים במחסן אל מול הרישום במערכת.	13.2	<b>ספירת מלאי מחסן ראשי</b>
	לא תוקן	לצרף לספירת המלאי איש טכני אשר יזהה את הפריטים הטכניים הנמצאים במחסן.	13.3	
	לא תוקן	בתום ספירת המלאי, על הגזבר לבצע השוואה של תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין ולהעביר, בכתב, לוועדת רכש ובלאי, את אי ההתאמות שנמצאו בצירוף הסברים בכתב מאת מנהל המחסן ומנהל רכש ואספקה על פשר ההפרשים.	13.4	
	לא תוקן	על ועדת רכש ובלאי להתכנס לאחר ספירת המלאי כדי להחליט באילו פעולות לנקוט, לשם התאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס הטובין.	13.5	

	לא תוקן	יש להעביר עותק מנתוני ההשוואה ומהחלטת ועדת רכש ובלאי למנהל המחסן ולרשם המצאי, אשר יעדכנו את פנקס הטובין תוך 60 ימים מתחילת כל שנת כספים, בהתאם לתוצאות הספירה ולהחלטת ועדת רכש ובלאי.	13.6	
	לא תוקן	טובין בלתי ראויים לשימוש ימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה ולגבי טובין אשר אינן ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם.	13.7	
	לא תוקן	בעת ביצוע ספירת מלאי במחסני המועצה יש לכלול את מחסני החירום ולעדכן את המלאי במחשבי המועצה. על מנהל המחסן לחתום על מסמכי ספירת המלאי במחסני החירום כפי שנדרש בנוהל פס"ח.	14.3	<b>מחסן ציוד לשעת חירום</b>
	לא תוקן	חל איסור מוחלט להוציא מהמחסן ציוד לאירועים אחרים ברשות שאינם אירועי חירום.	14.4	
	לא תוקן	למנות רשם מצאי אשר ינהל רישום מרוכז ומסודר של מצאי המועצה בפנקס הטובין ומנהלי רישום מצאי ביחידות השונות אשר יבצעו רישום מצאי ברמת היחידות.	15.1	<b>ניהול המצאי</b>
	לא תוקן	על המועצה לסמן בסמל המועצה או בכל סימן מזהה אחר את כל הציוד של המועצה.	15.2	
בוצעה ספירת מצאי בתחילת 2018 על ידי מנהל המחסן	תוקן	אחת לשנה תבוצע ספירת מצאי וממצאיה יועברו לרשם המצאי לעדכון במערכות ניהול המצאי.	15.3	
	לא תוקן	על רשם המצאי לקבוע סדרי דיווח של מנהלי היחידות על אובדן או נזקים אשר נגרמו למצאי אשר ברשותם.	15.4	
	לא תוקן	על ועדת רכש ובלאי לדון ולאשר גרעת פריטי מצאי מהרישום בשל אובדן או השבתה מכל סיבה אחרת. ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח.	15.5	

**מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר המועצה**  
**ישיבות המועצה וועדותיה**  
**שנת 2017**

הערות	סטטוס	הליקוי/המלצת הביקורת	סעיף	כותרת
	לא תוקן	על המועצה להימנע לחלוטין מקבלת החלטה שלא בישיבת מועצה באמצעות קיומה של "ישיבת מועצה טלפונית", למעט בעתות חירום כפי שקובע החוק, בכפוף לאישור היועץ המשפטי של המועצה, בהסכמת כל חברי המועצה, ולאחר שקיבלו את כל המסמכים הרלבנטיים לקבלת ההחלטה 24 שעות טרם ההצבעה הטלפונית.	2.5.1	<b>ישיבות מועצה טלפונית</b>
	לא תוקן	יש להקפיד ולזמן ישיבות נפרדות לדיונים מיוחדים בנושאים הבאים: - דוח שנתי שהגיש הגזבר - דוח הביקורת של משרד הפנים - דוח מבקר המדינה - דוח מבקר המועצה - הצעת התקציב - היטל הארנונות	2.9.1	<b>דיונים מיוחדים</b>
	לא תוקן	על המועצה להקפיד להקליט את ישיבות המועצה ולהעלות את ההקלטות לאתר האינטרנט של המועצה. כמו כן, יש לפרסם באתר את פרוטוקול הישיבה לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה.	2.10.1	<b>פרסום פרוטוקולים והקלטות ישיבות המועצה</b>
	לא תוקן	על יו"ר הועדה לענייני ביקורת לכנס את הועדה לענייני ביקורת בהקדם האפשרי ולדאוג לכך שתמלא את תפקידיה כפי שפורטו בצו המועצות המקומיות. במידה ויו"ר הועדה יתמהמה בכינוס הועדה, חובה על ראש המועצה לכנסה בהתאם לקבוע בצו.	3.2.1	<b>הועדה לענייני ביקורת</b>
לאחר בחירות 2018 לא מונתה ועדה לאיכות הסביבה	לא תוקן	על המועצה לבחור את מחליפה של חברת המועצה הפורשת הגב' מרגוליס בתפקיד יושב ראש הועדה לאיכות הסביבה וכן את חברי הועדה הנוספים שטרם נבחרו.	3.3.1	<b>הועדה לאיכות הסביבה</b>
לאחר בחירות 2018 מונתה ועדה בהרכב חסר. הועדה טרם התכנסה במועד ביצוע המעקב (03/2019)	תוקן חלקית	על המועצה לבחור בישיבתה הקרובה את חברי הועדה למיגור האלימות אשר תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים ותפעל למלא את תפקידיה הקבועים בחוק.	3.4.1	<b>הועדה למיגור אלימות</b>

לאחר בחירות 2018 אוחדה הועדה עם ועדת למיגור אלימות. הועדה מונתה ועדה בהרכב חסר. הועדה טרם התכנסה במועד ביצוע המעקב (03/2019)	לא תוקן	על המועצה לבחור את חברי הועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים שטרם נבחרו.	3.5.1	<b>הועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים</b>
לאחר בחירות 2018 מונתה ועדה בהרכב חסר. הועדה טרם התכנסה במועד ביצוע המעקב (03/2019)	לא תוקן	על יו"ר הועדה להנצחת זכרם של נרצחי הטרור לכנס את הועדה בהקדם האפשרי ולדאוג לכך שתמלא את תפקידיה כפי שפורטו בחוק. במידה ויו"ר הועדה יתמהמה בכינוס הועדה, חובה על ראש המועצה לכנסה בהתאם לקבוע בצו.	3.6.1	<b>הועדה להנצחת זכרם של נרצחי הטרור</b>
	לא תוקן	על יו"ר הועדה לבטיחות ובטחון לכנס את הועדה בהקדם האפשרי ולדאוג לכך שתמלא את תפקידיה כפי שפורטו בחוק. במידה ויו"ר הועדה יתמהמה בכינוס הועדה, חובה על ראש המועצה לכנסה בהתאם לקבוע בצו	3.7.1	<b>הועדה לבטיחות ובטחון</b>
	לא תוקן	על יושבי ראש הועדות להקפיד ולשלוח הזמנה למבקר המועצה לכל ישיבות הועדות.	3.11.1	<b>הזמנת מבקר המועצה לישיבות הועדות</b>

פרק ד'  
**הבסיס החוקי  
לעבודת הביקורת**

## צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950

## תפקידי ועדת הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

122 א. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
  - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
  - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
  - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

## מינוי מבקר המועצה צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
  - (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
  - (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
  - (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

## מינוי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד;
  - (2) הוא תושב ישראל;
  - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
  - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
  - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
  - (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
  - (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר הש.ר.

### מועצה שלא מינתה מבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

145 ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.  
(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

### תפקידי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

145 ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
  - (3) לבדוק אם הוראות הנהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת;
  - (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינורי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –
- (1) שיקול דעתו;
  - (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
  - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

### המצאת מידע למבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

145 ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמין לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

### דו"ח על ממצאי הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרים תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

### מינוי עובדים ללשכת המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

תוספת שלישית  
תקנון בדבר ישיבות המועצה והנוהל בהן  
פרק ראשון: כללי

**דינים וחשבונות, הצעות תקציב והיטלי ארנונות צו (מס' 3) תשל"ז-1977 צו (מס' 3) תשנ"ז-1997**

60. (א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש הגזבר בדו"ח הביקורת של משרד הפנים על המועצה ובדו"ח מבקר המדינה, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתם.

**צו (מס' 3) תשנ"ז-1997**

- (א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מבקר המועצה; הדיון בדו"ח מבקר המועצה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 1145 לצו.
- (ב) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בהצעת התקציב ובהיטל הארנונות, שיתקיים בישיבה שלא מן המניין.
- (ג) ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם בשנה דין וחשבון על המצב בכל תאגיד שהמועצה המקומית משתתפת בו, ולפי דרישה של חבר המועצה יקויים דיון בדו"ח זה.
- (ד) הוראות סעיף 5 (א) ו-1 (ג) לענין ימי השבוע יחולו גם על דיונים לפי סעיף זה.

תוספת רביעית  
הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות

**מכרז זוטא צו (מס' 3) תשמ"ט-1989**

8. (א) מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

**צו תשע"א-2011**

- (א) מועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 30,400 שקלים חדשים ואולם אינו עולה על 148,500 שקלים חדשים, על פי מכרז זוטא.
- (ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.
- (ג) הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

## תוספת חמישית

**ספירת מלאי צו תשנ"ט-1998**

26. (א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני המועצה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר המועצה, ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך.
- (ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני המועצה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט במקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.
- (ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

## פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

**תחולת הוראות – ביקורת פנימית (תיקון מס' 47) תשס"ז-2007**

- 13ה. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 167א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, ו-334א לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

## פקודת העיריות [נוסח חדש]

**דו"ח המבקר (תיקון מס' 24) תשל"ט-1978 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002**

- 170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

**(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002**

- (ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד

תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

### **(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002**

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

### **(תיקון מס' 80) תשס"ב-2002**

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

### **(תיקון מס' 39) תש"ן-1990**

(1) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.