



דוח מבקר המועצה

לשנים 2021 - 2022

ו' כסלו תשפ"ג
30 בנובמבר 2022

לכבוד
מר איתן פטיגרו
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2021 - 2022, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בשני נושאים: אבטחת מידע במועצה ופעילות מחלקת הדת. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד והתנהלות המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לטובה את הסיוע ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי במהלך הביקורת מצד עובדי המועצה.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לוועדת הביקורת.

בצו נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק:
ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4 דוח בנושא אבטחת מידע במועצה	◆
58 דוח בנושא פעילות מחלקת הדת	◆
130 הבסיס החוקי לעבודת המבקר	◆

דוח ביקורת בנושא :

אבטחת מידע במועצה

תוכן עניינים

עמוד

6	מבוא	1.
8	עיקרי הממצאים וההמלצות	2.
19	נתונים כספיים	3.
20	נתונים כלליים	4.
20	התקשרות עם חברה לאספקת שירותי מחשוב	5.
22	כוח אדם	6.
22	מבנה ארגוני	6.1
23	מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר)	6.2
25	ממונה על אבטחת מידע	6.3
30	נהלי עבודה	7.
32	רישום מאגרים ומינוי מנהלי מאגרים	8.
35	מיפוי מאגרי המידע	9.
36	סקר סיכונים	10.
37	בדיקות חדירה	11.
38	אבטחה פיזית וסביבתית	12.
40	ניהול הרשאות גישה	13.
44	אבטחת מידע בניהול כוח אדם	14.
47	בקרה, תיעוד גישה ואירועי אבטחה	15.
49	התקנים ניידים	16.
51	אבטחת תקשורת	17.
53	ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר	18.
54	גיבוי ושחזור נתוני אבטחה	19.
56	היערכות לאסון בתחום מערכות המידע -DRP	20.

1. מבוא

המועצה אמורה לוודא כי קיימים ברשותה אמצעים המאפשרים רמה נאותה של אבטחת מידע והגנה מפני סיכוני סייבר, הן בשגרה והן בחירום, על מנת להבטיח המשך תפקוד ופעילות תקינה של הרשות, ושמירה על צנעת הפרט כנדרש בחוק.

אבטחת המידע נועדה להגן על שלמות וזמינות המידע הקיים בארגון, ולמנוע גישה, שימוש, חשיפה, שיבוש, העתקה או השמדה של מידע או מערכות מידע על ידי גורמים חיצוניים. מתקפת סייבר כתוצאה מניצול חולשות הקיימות במערכת עלולה לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע אספקת שירותים לתושבים, ולחשוף את המועצה להוצאות כספיות ותביעות משפטיות. יצוין כי בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות זדוניות המתפשטות בעקבות גלישה באינטרנט, שימוש בדוא"ל, וחיבור פיזי של התקני זיכרון למחשבים ברשת הארגון.

במועצה קיימים מאגרי מידע בתחומים שונים כגון: גבייה, תשלומים לספקים, שכר, חינוך, שירות פסיכולוגי, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה, ועוד. מאגרי מידע מסכנים בעצם קיומם את פרטיות הגורמים שפרטיהם כלולים במאגר, ונדרש לקבוע מנגנונים ייחודיים להגנה על המידע המצוי בהם כדי להבטיח את סודיות, שלמות, מהימנות, זמינות, ושרידות המידע.

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. סעיף 8(ג) לחוק מחייב את המועצה ברישום של מאגרי מידע בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר ומעניהם בישראל, ואת פירוט מטרות הקמת המאגר וסוגי המידע שייכללו בו.

בחודש מאי 2017 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017, בהן הוגדרו חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, בנוגע לקיום פעולות פיקוח ובקרה הנדרשות לאבטחת המאגר (להלן: "תקנות הגנת הפרטיות").

המחלקה הבכירה לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסמה בספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה העוסקים בנושאים כגון: קביעת מדיניות ומיפוי מידע; הגורם האנושי ואבטחת המידע; אבטחה לוגית; אבטחה פיזית; גיבוי, שחזור והתאוששות; אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט; אבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד, ועוד. (להלן: "נהלי המסגרת"). יצוין כי נוהל המסגרת אינו מחייב את המועצה, אולם יש בו כדי ללמד על התשתית הדרושה לאבטחת המידע ולשמירה על הפרטיות בגופים ציבוריים.

התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020 אילצה את המדינה על כלל תושביה להתנהלות חדשה ושונה. העובדה שעקב המגפה עובדים רבים עברו לעבוד מהבית, הפכה את סביבת העבודה לפגיעה יותר לסיכוני סייבר מאשר בשגרה.

הביקורת נועדה לבחון את נאותות הטיפול בנושא אבטחת מידע והגנה על מאגרי מידע במערכות המחשוב במועצה בהתאם להוראות חוק ותקנות הגנת הפרטיות, ולבדוק את אפקטיביות מנגנוני אבטחת המידע והמוכנות להתמודדות עם סיכוני סייבר.

במהלך הביקורת נערכו פגישות עם העובדים המטפלים בנושא, כולל מנמ"ר המועצה והעובד ששימש כממונה על אבטחת מידע. הביקורת סקרה דוחות, קבצים, הסכמים, תכתובות ומסמכים שונים, כולל סעיפי תקציב, מסמכי מדיניות בנושא אבטחת מידע, נהלי עבודה, רשימת משתמשים במערכות מידע, רשימת מאגרי מידע של המועצה, ועוד.

טיוטת הדוח נמסרה לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים והמלצות

1. בהסכם עם החברה המספקת שירותי מחשוב נקבע, כי המועצה תהא רשאית, אך לא חייבת, לקיים פיקוח הדוק על פעולות הספק ו/או מי מטעמו באמצעות המפקח, אשר יהיה מוסמך להשגיח על ביצוע הספקת השירות ומילוי התחייבויות הספק. מנמ"ר המועצה מסר לביקורת כי לא ידוע לו על מינוי מפקח מטעם המועצה על פעילות החברה, והוא כפוף ישירות למנכ"ל ופועל בהתאם להנחיותיו.

מומלץ לעגן את הבקרה של מנכ"ל המועצה על פעילות החברה בנוהל עבודה, שיפרט בין היתר את תדירות וסוגי הדיווחים השוטפים שיתקבלו מהמנמ"ר.

2. במועד הביקורת, הטיפול בנושא אבטחת מידע בוצע על ידי עובד החברה שמונה ע"י המנמ"ר כממונה אבטחת מידע, וטיפול גם בנושאים נוספים בתחום המחשוב. בשנים שקדמו למועד הביקורת, המנמ"ר שהוא בעל הסמכה מתאימה, שימש במקביל גם כממונה על אבטחת מידע, וזאת בניגוד לעיקרון הפרדת התפקידים שנקבע בתקנות הגנת הפרטיות, ובניגוד לתנאי ההסכם בו נקבע שעל החברה לספק בנוסף למנמ"ר, גם עובד בתפקיד ממונה על אבטחת מידע.

מומלץ שהמנכ"ל יודא שהחברה מספקת את כל בעלי התפקידים הנדרשים, תוך הקפדה על עיקרון הפרדת תפקידים בין המנמ"ר לממונה על אבטחת מידע.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי במועד הביקורת לא הייתה דרישה מסודרת של המועצה בנושא הכשרות והסמכות רלוונטיות, ולא הייתה התייחסות להפרדת תפקידים. לדבריו, לאחר עריכת הביקורת יצא מכרז חדש שהתייחס לנושא חוק הגנת הפרטיות והממונה על אבטחת מידע, וכיום הצוות מורכב מלפחות 3 בעלי תפקידים עם הסמכות רלוונטיות, לרבות CISO ומומחי הגנת תשתיות. המנמ"ר המליץ שיבוצע מינוי של ממונה על אבטחת מידע שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל, וציין שאין לכך תשומות תקציביות כל עוד נשענים על כוח האדם המקצועי שקיים במחלקת המחשוב.

3. לעובד החברה ששימש במועד הביקורת כממונה על אבטחת מידע, לא ניתן מינוי לתפקיד ע"י המועצה, וזאת בניגוד לחוק הגנת הפרטיות ולהנחיות משרד הפנים.

מומלץ להוציא כתב מינוי לעובד המשמש כממונה על אבטחת מידע במועצה, שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל.

מנכ"ל המועצה ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, ויוצא מינוי לממונה על אבטחת מידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא ממליץ על מינוי ממונה אבטחת מידע שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל, וניתן למנות לתפקיד עובד מתוך הצוות קיים.

4. בנספח להסכם נקבע, כי עובד אחד לפחות של החברה יהיה בעל הסמכת מנהל אבטחת מידע ראשי (CISO) או בעל הסמכת מנהל אבטחת מידע ברשות מקומית. מאחר והמנמ"ר בעצמו הוא בעל הסמכה כאמור, החברה עמדה בתנאי ההסכם בנוגע להכשרה הנדרשת מעובדיה, וזאת גם לפני שהעובד שמונה ע"י המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע סיים קורס הכשרה כ - CISO.

מומלץ לציין בהסכם את ההסמכה הנדרשת מכל אחד מבעלי התפקידים שיועסקו במועצה, כולל הממונה על אבטחת מידע.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר בוצע, ולאחרונה נערך מכרז עם דרישות מפורטות בנושא תפעול, אחריות והסמכות נדרשות.

5. בתקנות נקבע כי ממונה אבטחה יהיה כפוף למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל. נמצא כי ההסכם עם החברה אינו מתייחס לנושא כפיפות הממונה על אבטחת מידע, ובפועל הוא כפוף למנמ"ר.

מומלץ שהממונה על אבטחת מידע יהיה כפוף ישירות למנכ"ל, ושהדבר יעוגן בהסכם עם החברה ובנוהלי העבודה במועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי במסגרת המינוי מנהל אבטחת מידע יהיה כפוף למנכ"ל.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא ממליץ על מינוי ממונה על אבטחת מידע שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה, וקיימת לכך התייחסות במכרז החדש אך עדין לא בוצע מינוי בפועל.

6. בתקנות נקבע כי יש להכין נוהל אבטחת מידע ולהביאו לאישור בעל המאגר. נמצא כי במועצה קיים נוהל אבטחת מידע, אך הוא טרם אושר ע"י המנכ"ל.

מומלץ שמנהל אבטחת מידע יגיש בהקדם את נוהל אבטחת המידע לאישור מנכ"ל המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהל אבטחת מידע יגיש את הנוהל לאישורו.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נוהל אבטחת מידע עודכן אך עדיין לא אושר, ולאחר מינוי ממונה על אבטחת מידע יש לאשר את הנוהל מול המנכ"ל.

7. בתקנות נקבע כי יש להכין תכנית לבקרה שוטפת על עמידה בדרישות התקנות, לבצע אותה בפועל, ולהודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על הממצאים. לביקורת לא הוצגה תכנית עבודה שוטפת של ממונה אבטחת מידע, וזאת בניגוד לתקנות ולהסכם עם החברה. כמו כן לא נמצאו דיווחים בכתב למנכ"ל המועצה ולמנהלי המאגרים, על ממצאי בקרה שוטפת שנערכה בנושא.

מומלץ שמנהל אבטחת מידע יכין תכנית עבודה לביצוע בקרה שוטפת על יישום תקנות הגנת הפרטיות, יפעל לביצוע התכנית, ויעביר דיווחים תקופתיים למנכ"ל המועצה ולמנהלי המאגרים על הממצאים שעלו במהלך ביצוע הבקרה. מומלץ שהמנכ"ל ומנהלי המאגרים ינהלו מעקב ממוחשב אחר קבלת דיווחים תקופתיים מהממונה על אבטחת מידע, לגבי ממצאי הבקרה שנערכה על ידו.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהל אבטחת מידע יכין תכנית עבודה ויעביר דיווחים למנכ"ל.

8. בתקנות נקבע כי הממונה על אבטחת מידע לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות הגנת הפרטיות. נמצא, כי העובד שמונה ע"י המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע מטפל במקביל גם בתקלות שוטפות בתחום המחשוב, אך גם בנושא עדכונים, הרשאות, ניהול Rules ב-F.W, גיבויים, ועוד, פעולות שלגביהם הוא אמור לערוך פיקוח ובקרה ולכן עלולות להעמידו בחשש לניגוד עניינים.

מומלץ להנחות את הממונה על אבטחת מידע שלא לבצע פעולות העלולות להעמידו בחשש לניגוד עניינים.

9. בתקנות נקבע, כי כאשר בעל מאגר מידע מטיל על ממונה אבטחת המידע משימות נוספות לשם ביצוע התקנות, עליו להגדיר בצורה ברורה. במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד להגדרה ברורה של המשימות הנוספות שהוטלו על הממונה על אבטחת מידע במועצה.

מומלץ כי כאשר הממונה נדרש לבצע מטלות נוספות מלבד פעולות פיקוח ובקרה, כגון תמיכה טכנית, תיקוני חומרה, התקנות תוכנה, וכד', יוקפד להגדיר באופן ברור בנוהלי העבודה ובהסכם עם החברה, כנדרש עפ"י התקנות.

10. בתקנות נקבע כי בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו. במועד הביקורת, לא נמצא כרטיס הנהלת חשבונות ייעודי לנושא אבטחת מידע. כמו כן, לא נמצאה תכנית עבודה מקושרת תקציב בנושא.

מומלץ לתקצב את תחום אבטחת המידע בסעיף תקציבי נפרד, כדי להבטיח הקצאת משאבים נאותה לביצוע הפעילות הנדרשת, ולאפשר הכנת תכנית עבודה מקושרת תקציב בנושא.

11. נמצא כי עד לחודש אוגוסט 2020, לא היו במועצה נהלים שהסדירו את תהליכי העבודה בנוגע לאבטחת המידע, בניגוד לנדרש בהסכם עם החברה. לביקורת הוצג "נוהל אבטחת מידע" שהוכן ביום 25.8.20 שאינו כולל טופס דיווח מובנה על אירוע אבטחת מידע, אינו מגדיר את מדיניות הסיסמאות במועצה, ואינו מתייחס כלל לתקנות הגנת הפרטיות ולאופן יישומן במועצה.

מומלץ לעדכן את הנוהל ולכלול בו טופס דיווח על אירועי אבטחת מידע, הגדרת מדיניות הסיסמאות במועצה, ואופן היישום של תקנות הגנת הפרטיות.

המנמ"ר ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח כי הנוהל עודכן, והוכן נספח נוהל תפעול אירועי אבטחת מידע. המנמ"ר גם ציין כי הממונה על אבטחת מידע יפעל, עם קבלת המינוי לתפקיד, מול החברה המלווה את המועצה בהכנת נוהלי האיזו.

12. לביקורת גם הוצגו 3 "טיוטות נוהל" שהוכנו על ידי המנמ"ר, וטרם אושרו על ידי מנכ"ל המועצה, בנושאים הבאים: הצהרת מחזיק מחשב נייד לאבטחת מידע, נוהל אבטחת מידע במתקנים, ונוהל קליטה והסרת משתמשים והרשאות.

מומלץ כי טיוטות נהלי העבודה שהוכנו ע"י המנמ"ר יועברו בהקדם לאישור המנכ"ל לצורך יישומם בפועל, בהתאם להתחייבות החברה בהסכם.

13. לביקורת הוצג מסמך מדיניות אבטחת מידע במועצה שהוכן על ידי המנמ"ר, המפרט את המדיניות ומטרות העל של המועצה בנושא בהתאם לחוק והתקנות, ומציג תכנית אסטרטגית למימוש. נמצא כי מסמך המדיניות האמור לא נדון בוועדת המחשוב במועצה, ואף לא אושר על ידי המנכ"ל.

מומלץ להעביר את מסמך מדיניות אבטחת המידע לאישור ועדת המחשוב, ולאחר מכן לאישור מנכ"ל המועצה על מנת לקדם את יישום עקרונות המסמך.

המנכ"ל ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מסמך מדיניות האבטחה יועבר לאישורו. המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הנוהל הקיים עודכן, והוכן נספח נוהל ומדיניות אבטחת מידע שלא אושר ע"י ועדת מחשוב. המנמ"ר גם המליץ להעביר את הנוהל לסקירה של חברה מקצועית בתחום אבטחת מידע.

14. עפ"י חוק הגנת הפרטיות, מאגרי המידע המנוהלים על ידי המערכות הממוחשבות של המועצה, מחויבים ברישום בפנקס מאגרי המידע ברשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים. מנמ"ר המועצה מסר לביקורת כי בסוף שנת 2020 המועצה התקשרה עם משרד עו"ד לצורך הסדרת רישום מאגרי המידע של המועצה. נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת הרישום האמור טרם בוצע, כפי הנדרש.

מומלץ להסדיר בהקדם את רישום כל מאגרי המידע המשמשים את מחלקות ואגפי המועצה, כנדרש עפ"י החוק.

מומלץ כי במסגרת ההתקשרות עם העו"ד המסייע בהסדרת הרישום, תיערך בחינה מסודרת של כל מערכות המידע המשמשות את המועצה, המידע הנאסף במסגרתן, והחובה לרישומן בפנקס מאגרי המידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטה כי ההמלצה בוצעה חלקית, וציין כי משרד העו"ד שלח טופס למשרד המשפטים בנושא רישום המאגרים. לדבריו, בבדיקה שערך באתר משרד המשפטים טרם שליחת תגובתו לטיוטה, הוא לא מצא את המאגרים רשומים, והוא ממליץ להפעיל שוב את העו"ד מטעם המועצה לצורך רישומם.

15. בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי יש להכין מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, הכוללת פרטים שצוינו בתקנות. נמצא כי רשימת מאגרי המידע שנמסרה לביקורת ע"י המנמ"ר, אינה כוללת פירוט לגבי התשתיות ומערכות החומרה, סוגי רכיבי התקשורת ותאריך העדכון האחרון של הקובץ, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

מומלץ לכלול ברשימת המאגרים במועצה את כל הפרטים הנדרשים בתקנות.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיטות הדוח כי הוכן נספח סקירת מאגרי מידע במועצה אשר כולל התייחסות גם לתשתיות ולהגנת הפרטיות, והמליץ לרשום כמאגר נפרד כל אחד מהמאגרים שצוינו במסמך.

16. נמצא כי המועצה אינה מבצעת סקרי סיכונים לבחינת נאותות אבטחת המידע, כנדרש עפ"י התקנות. מנמ"ר המועצה מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו המועצה מעולם לא הזמינה סקר סיכונים בנושא, ובשנת 2018 החברה הזמינה באופן עצמאי על חשבונה סקר סיכונים כדי לשפר את השירות ולצמצם את רמת הסיכון. עוד נמצא, כי בנוהל אבטחת המידע במועצה אין התייחסות לנושא סקר סיכונים.

מומלץ להקפיד על עריכת סקר סיכונים בנושא אבטחת מידע פעם בשנה וחצי, כנדרש עפ"י התקנות, ועל עיגון החובה לעריכת הסקר בנוהל אבטחת מידע.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיטות כי לא בוצע סקר סיכונים, והמליץ להפעיל חברה חיצונית בתחום זה. המנמ"ר הוסיף כי הדיווח והמסקנות בנושא חייבות להיות מופעלות ישירות מול הנהלת המועצה, ללא פילטרים של מחלקת המחשוב.

17. המועצה טרם הוציאה הזמנות לביצוע בדיקות חדירה למערכות המחשוב, לצורך בחינת עמידותן בפני סיכונים סייבר, למרות שבתקנות נקבע כי הן יבוצעו לפחות פעם בשנה וחצי. המנמ"ר מסר לביקורת כי בשנת 2018 החברה יזמה ביצוע בדיקת חדירה בשיתוף עם גורם חיצוני, אך ממצאי הבדיקה לא הוצגו למנכ"ל או לגורם אחר במועצה. יצוין כי בדיקות החדירה למערכות המחשוב לא נכללו בחובות החברה במסגרת ההסכם, והמועצה לא הקצתה תקציב ייעודי לנושא.

מומלץ להקפיד על ביצוע בדיקות חדירה למערכות המחשוב פעם בשנה וחצי, כנדרש עפ"י התקנות, כדי לוודא שקיימת הגנה נאותה מפני סיכונים סייבר.

מומלץ לעגן את ביצוע בדיקות החדירה בנוהל שיכין הממונה על אבטחת מידע ויוגש לאישור המנכ"ל, ולכלול את הבדיקות בסעיפי המחשוב בתקציב המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת, ויבוצעו בדיקות חדירה שידווחו למנכ"ל.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי לאחר יישום מסקנות מובילות מסקר סיכונים יש לבצע מבדק חדירה, והוא ממליץ להפעיל חברה בתחום אחריות ספציפי זה, כאשר הדיווח והמסקנות יופעלו ישירות מול ההנהלה ללא פילטרים של מחלקת המחשוב.

18. נמצא כי בחדרי השרתים במועצה יש את רוב אמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים, מלבד רצפה צפה עליה הומלץ בנוהל המסגרת, וקודן כניסה לחדר.

מומלץ להשלים את אמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים בחדרי השרתים.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא ממליץ רק על התקנת קודן בדלת הכניסה לחדרי השרתים, ואין להתקין רצפה צפה מאחר והדבר לא מועיל ואף מעכב פתרון נחוץ. המנמ"ר גם המליץ על רכישת מערכת כיבוי בגז, מאחר והמצב היום (כיבוי במים) מסוכן ומסכן את השרתים.

19. נמצא כי נוהל אבטחת המידע של המועצה (שטרם אושר) אינו מתייחס לאמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים בחדרי השרתים.

מומלץ להגדיר בנוהל את האבטחה הפיזית הנדרשת בחדרי השרתים.

20. במועד הביקורת, אחד מחדרי השרתים הכיל חומרים דליקים מנייר וקרטון, בניגוד לתקן 1243 של מכון התקנים.

מומלץ להוציא מחדר השרתים את כל החומרים הדליקים, כפי הנדרש.

21. בסיור שערכה הביקורת במשרדי גזברות המועצה לאחר שעות העבודה, נמצאה באחד החדרים סיסמת כניסה לרשת, שנרשמה על גבי פתק שהודבק על לוח קיר ליד המחשב. באמצעות הסיסמה, הביקורת התחברה לרשת והצליחה להגיע למידע חסוי.

מומלץ לרענן את ההנחיות לעובדים בנושא הרשאות גישה, כולל האיסור לרשום סיסמאות במסמכים או פתקים המושארים במשרד.

המנמ"ר ציין בתגובתו לגבי הרענון בנושא הרשאות גישה כי הדבר בוצע, והמליץ להכניסו לתכנית ההדרכות השנתית של המועצה כמטלה זו שנתית (אחת לחציון).

22. נמצא כי רשימת המשתמשים בתכנת ניהול הרשת (A.D) כוללת משתמשים גנריים המהווים כ - 16% מכלל המשתמשים, שלא ניתן לזהותם באופן חד ערכי ולכן מהווים סיכון אבטחת מידע.

מומלץ כי מנמ"ר המועצה יפעל לעדכון רשימת המשתמשים, אשר יכלול הסרת משתמשים גנריים ככל שניתן.

מומלץ לשקול מדיניות, לפיה שמות משתמשים גנריים יינתנו רק במקרים חריגים שיאושרו ע"י המנכ"ל לתקופה מוגבלת, שבסיומה תיבחן שוב נחיצות המשתמש הגנרי ותבוצע בקרה על אופן השימוש בו.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטה כי ההמלצה לעדכון רשימת המשתמשים והסרת משתמשים גנריים ככל שניתן בוצעה, וציין שהדבר יוכנס לתכנית העבודה כמטלה דו שנתית (אחת לחציון).

23. הביקורת קיבלה לידיה דוגמאות להדרכות ותכתובות בנושא אבטחת מידע שהופצו ע"י המנמ"ר לכלל עובדי המועצה. עם זאת, לא נמצאה תכנית עבודה שנתית לביצוע הדרכות בנושא.

מומלץ שהמנמ"ר יכין תכנית עבודה שנתית לביצוע הדרכות בנושא אבטחת מידע על היבטיה השונים, ויגיש אותה לאישור מנכ"ל המועצה.

מומלץ להפיץ לעובדים את תכנית ההדרכות לצורך רישום וקביעת מועדי השתתפות, ולערוך מעקב אחר השתתפותם בהדרכות.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא יכין תכנית הדרכה שנתית שוטפת, לרבות הפעלת חברות חיצוניות, והוסיף כי כבר נערכו במועצה הרצאות רענון שנתיות על ידי מטה הסייבר הלאומי.

24. הבקרה על הגישה למערכת מבוצעת באמצעות שיטת המתגים, כמוסבר בדוח. המנמ"ר מסר לביקורת כי קיימת מערכת בקרת גישה פיזית של חברה מובילה בתחום, ויחד עם זאת ראוי לבחון מעת לעת את הצורך בהגדלת תקציבים בנושא.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר לוועדת המחשוב מסמך המפרט את היקף התקציב הנדרש לשדרוג המערכת הקיימת, והסיכונים הנובעים מאי רכישת ציוד אבטחה מתקדם, לצורך קביעת סדרי עדיפויות ומדיניות ברורה בנושא.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר למנכ"ל המועצה בקשה מסודרת לעדכון התקציב לצורך שדרוג ורכישת ציוד אבטחה, בהתאם למדיניות ולסדרי העדיפויות שנקבעו.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת.

המנמ"ר ציין בתגובתו כי לאחרונה נערכה ישיבה עם המנכ"ל בנושא עדכון תקציב הפעלה לדוח מבקר, והדבר חשוב כי הרוב המוחלט של השירותים נרכש מבחוץ.

25. במועד עריכת הביקורת, ניתנו הרשאות לשימוש בהתקנים ניידים ל-11 מחשבים של בעלי תפקידים במועצה, כולל הנדסה, שיטור עירוני, החברה הכלכלית, ועוד. בביקורת לא נמצא תיעוד לנימוקים ולאישור מנכ"ל המועצה למתן אפשרות חיבור התקנים חיצוניים לעובדים הנ"ל, או לכך שאפשרות זו הוגבלה בזמן במטרה לצמצם את הסיכון לפגיעה באבטחת המידע.

מומלץ שהמנמ"ר יקבל ממנכ"ל המועצה אישור בכתב לשימוש בעלי תפקידים מסוימים בהתקנים ניידים, אשר יכלול נימוקים לאישור הבקשה.
מומלץ שהרשאות השימוש בהתקנים יהיו תחומות בזמן, על מנת לאפשר בחינה תקופתית בדבר נחיצותן.

מנכ"ל המועצה מסר בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, וציין כי השימוש בהתקנים בוצע לנוכח בעיות תפעול יום יומיות.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי למתחברים לרשת המועצה, למעט 3 בעלי תפקידים, נסגרו כל אפשרויות ה-USB. לדבריו, כל ההרשאות לרבות של מנהלים בכירים הוסרו בהנחיית מנכ"ל המועצה, ומטפלים באופן פרטני בכל בקשה.

26. נמצא כי 9 מאגרי מידע שלא מותקנים בשרתי המועצה, מאובטחים ברמה גבוהה באמצעות זיהוי כניסה כפול, הן ע"י רשת המשתמשים והן ע"י אבטחה של החברה המספקת את השירות. לעומת זאת, 3 מאגרי מידע המותקנים בשרתי המועצה מוגנים ע"י F.W. מקומי של המועצה.

מומלץ לבחון אפשרות לשיפור רמת האבטחה של מאגרי מידע רגישים, כגון בנושא ניהול ועדה, המוגנים כיום ע"י F.W. מקומי של המועצה.

מומלץ שמסמך מדיניות אבטחת המידע של המועצה יתייחס בין היתר לרמת האבטחה של המאגרים, ולאבחנה בין הגנה כפולה להגנה ע"י F.W. של המועצה.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאחר ביצוע סקר סיכונים ומבדק חדירה תופעל חברה חיצונית לבקרת חוקים ב-Firewall. המנמ"ר הוסיף כי בכל חידוש מכרז למערכות מידע, כגון מערכת ניהול ועדה, הספק נדרש לתת שירות מלא בענן, לרבות בנושא אבטחת מידע.

27. נמצא, כי נוהל הגיבויים במועצה אינו מתייחס לאופן הגיבוי המבוצע כיום, ולבקורות הנדרשות לשם בדיקת תקינותו. לדוגמא: בנוהל אין התייחסות לגורם האחראי לבחינת תקינות הגיבויים, הגורם האחראי לקביעת תדירות הגיבוי, ועוד.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר לאישור מנכ"ל המועצה נוהל גיבויים מעודכן המתייחס לכלל הגיבויים המבוצעים בפועל, הן עבור השרתים הקיימים והן עבור השרתים המנוהלים על ידי חברות המתחזקות את היישומים.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ההמלצה מקובלת.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי נבחרה חברה חיצונית לביצוע גיבוי נוסף בענף, ויש לעדכן את הנוהל באופן שגם חברה חיצונית שלא קשורה למועצה תדע לספק את השירות.

28. עפ"י הנוהל, על ממונה אבטחת המידע בתיאום עם מנהל יחידת המחשוב, לערוך תכניות כתובות ומפורטות לתפעול והתאוששות הארגון מאסון, כגון שריפה, רעידת אדמה, הצפה, קריסת בניין, וכד'. התכנית אמורה לכלול תהליכים, מדיניות ונהלים להתאוששות מאירוע שיכול להשבית את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילות הארגון.

מומלץ להכין תכנית כתובה להתאוששות מאסון (DRP) כפי הנדרש, אשר תופץ לכל הגורמים הרלוונטיים במועצה.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי הדבר בוצע חלקית והנושא קריטי, והמליץ שבהקדם תכתב תכנית ע"י גורם חיצוני. המנמ"ר גם ביקש כי בנוסף להמלצות שלו, תהיה גם המלצה של חברה חיצונית בלתי תלויה על התהליך.

29. בנוהל צוין כי אחת לשנה ייערך תרגול מקיף של כלל היבטי ותחומי התכנית להתאוששות מאסון, שבסופו יופק דוח סיכום תרגיל שממצאיו יועברו לדיון בישיבת ועדת ההיגוי בנושא אבטחת מידע. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לביצוע תרגולים בנושא אחת לשנה, כפי הנדרש.

מומלץ לבצע תרגולים בנושא אחת לשנה, ולתעד את סיכומי התרגיל על מנת לאפשר בקרה והפקת לקחים.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בחודש ינואר 2022 הוא ביצע הפעלה של רציפות תפקודית בפועל, הפעלת אתר בחירום, שבמהלכה מחלקת המחשוב כיבתה את כל שרתי המועצה באתר הראשי, ובאופן שקוף הופעל האתר המשני על כל שרתיו (אתר מראה). לדבריו, אף אחד מעובדי המועצה לא שם לב למעבר החלק לאתר החלופי, הדבר לא גרר השבתת פעילות ולא נצפה אף חוסר של חומר. המנמ"ר המליץ לבצע תרגיל התאוששות מאסון והפעלת אתר חלופי לפחות אחת לשנתיים, ולהכניס את תכנית הרציפות התפקודית של המועצה לתכנית ההפעלה של מל"ח.

3. נתונים כספיים

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי הוצאות בתחום המחשוב בשנים 2019 - 2021 :

2021		2020		2019		שם הסעיף	מס' סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
387	398	387	398	386	387	מחשוב - עב' קבלניות כ"א	1621700751
0	0	0	3	0	0	ספרות מקצועית	1621700520
215	221	160	231	125	269	מיכון	1621700570
37	62	37	37	0	37	מיכון דיגיטל	1621700571
3	4	7	15	4	15	חומרים	1621700740
15	14	29	90	14	60	עבודות קבלניות – פרויקטים	1621700750
4	5	3	5	0	5	הוצאות אחרות	1621700780
133	138	134	138	133	138	חינוך - אחזקת מחשבים	1811000755
85	85	85	77	85	85	בתי ספר יסודיים - עב' קבלניות	1813200758
91	94	91	94	91	94	חטיבות ביניים - עב' קבלניות	1814000750
266	273	265	255	210	216	חינוך על יסודי - עב' קבלניות	1815200753
1,236	1,294	1,198	1,343	1,048	1,306		סה"כ

* הנתונים באלפי ₪.

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי הוצאות עבור רכישת ציוד מחשוב באותן השנים :

2021		2020		2019		שם הסעיף	מס' סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
5	10	2	10	18	20	מינהל כללי - ציוד יסודי מחשוב	1611000931
5	10	13	15	6	10	מזכירות - רכישת ציוד מחשוב	1613000931
9	10	16	15	1	15	גזברות - " " "	1621000931
15	15	11	15	3	15	מחשוב - " " "	1621700931
8	8	7	8	5	10	איכות סביבה - " " "	1711000931
9	12	11	12	1	10	הנדסה - " " "	1731000931
14	10	15	15	13	15	חינוך - " " "	1811000931
21	25	12	12	3	6	גני ילדים - " " "	1812400931
6	10	10	10	3	6	בתי ספר יסודיים - " " "	1813200931
1	20	5	20	7	17	חטיבות ביניים - " " "	1814000931
1	10	10	10	0	10	חינוך על יסודי - " " "	1815200931
5	15	10	10	5	5	שירות פסיכולוגי - " " "	1817300931
55	46	49	49	40	50	רווחה - ציוד יסודי מחשוב	1841000931
154	201	171	201	105	189		סה"כ

* הנתונים באלפי ₪.

4. נתונים כלליים

תחום המחשוב ומערכות המידע, כולל נושא אבטחת המידע, מנוהל במועצה באמצעות מיקור חוץ. במועד הביקורת סיפקה את השירות חברה שזכתה במכרז בשנת 2017, לאחר שסיפקה את השירות למועצה גם בעבר. פעילות החברה מתבצעת באמצעות מספר עובדים, כולל מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר), ובעלי תפקידים נוספים שיפורטו להלן.

יצוין כי מיקור חוץ טומן בחובו יתרונות לא מעטים, ובכלל זה פוטנציאל להפחתת עלויות תפעול והמרה של הוצאה קבועה בהוצאה משתנה בהתאם לצרכים, גמישות תפעולית, שימוש בשיטות עבודה שגובשו ע"י נותן השירות והסתמכות על מומחים מהשורה הראשונה. מצד שני, מיקור חוץ עלול לגרום לתלות בגורם חיצוני, העדר למידה ואי שימור ידע ארגוני, זליגת מידע מחוץ לארגון, קושי בעריכת בקרה ופיקוח, ולפגיעה בטיב השירות עקב רצון הספק להוזיל עלויות או היקלעותו לקשיים כלכליים.

נמצא כי מאגרי המידע המרכזיים של המועצה אינם ממוקמים במשרדי המועצה ובחדרי השרתים, אלא בחברות חיצוניות האחראיות על שרידות מערכות המידע, ובכלל זה על היבטי אבטחת מידע פיזיים והבקרות מפני פריצות של גורמים חיצוניים. נתוני המאגרים מפורטים בסעיף 8 בדוח.

5. התקשרות עם חברה לאספקת שירותי מחשוב

נמצא כי המועצה התקשרה עם חברה לאספקת שירותי תקשוב במיקור חוץ במסגרת מכרז פומבי שנערך לאספקת השירות לתקופה של 36 חודשים, מיום 01.06.2017 עד ליום 31.05.2020.

בהסכם נקבע כי למועצה נתונה האופציה להאריך את ההתקשרות בשתי תקופות נוספות בנות שנה אחת כל אחת, בהודעה של 30 יום לפני תום תקופת ההסכם. להלן פירוט תקופות ההתקשרות עם החברה משנת 2017 ועד למועד הביקורת:

אופן התקשרות	מתאריך	עד תאריך
התקשרות מקורית	01.06.2017	31.05.2020
הארכת חוזה ראשונה	01.06.2020	31.05.2021
הארכת חוזה שניה	01.06.2021	31.05.2022

בסעיף 5.2.1 בהסכם עם החברה נקבעו עלויות מתן השירות למועצה, כלהלן:

תיאור השירות	עלות לחודש בש"ח (לפני מע"מ)	חודשי חיוב בשנה	סה"כ עלות שנתית בש"ח (לפני מע"מ)
שירותי מחשוב למועצה ולחברות העירוניות	30,000	12	360,000
שירותי מחשוב למוסדות החינוך	37,274	11 (*)	410,014
סה"כ לחודש/ שנה	67,274		770,014

* השירות לבתי הספר ניתן לתקופה של 11 חודשים בלבד.

בבדיקת כרטיס הספק של החברה בהנהלת החשבונות במועצה (מספר 601709500) נמצא, כי במהלך השנים 2019-2020 העלות החודשית הסתכמה בכ - 70 אלפי ₪.

בסעיף 8 בהסכם עם החברה נקבע, כי הספקת השירות תבוצע בהתאם לנספח א' להסכם – המפרט הטכני. ואילו בסעיף 1.2 נקבע, כי נספח א' – המפרט – הינם מסמכי המכרז ובהם בין השאר, פירוט השירותים הנדרשים.

בסעיף 2.2.1 במסמכי המכרז נקבע, כי הספק יהיה אחראי לניהול כלל הפעולות הכרוכות בפיתוחו, אחזקתו והפעלתו של מערך התיקשוב של המועצה, ובכלל זה:

- הצעת שיפורים ושינויים במערך התיקשוב ובתהליכי העבודה בהם מעורבות מערכות התיקשוב במועצה לשם שיפור השירותים לתושבים, הקטנת הסיכונים להם חשופה המועצה ולצורך סיוע למועצה במילוי תפקידה ביעילות וברמת שירות גבוהה.
- הכנת המלצות למדיניות אבטחת מידע, הבאתה לאישור המועצה, הכנת תכנית עבודה למימוש המדיניות המאושרת ודיווח שוטף על ההתקדמות בהטמעת המדיניות וחריגות ממנה.
- הכנת המלצות למדיניות רציפות תפקודית לשם הבטחת יכולתה של המועצה להמשיך לתפקד גם בעקבות תקלות / השבתות במערך התיקשוב (כגון בחינת צורך בהקמת אתר התאוששות מאסון – Disaster Recovery – DR) הבאתה לאישור המועצה, הכנת תכנית עבודה למימוש המדיניות המאושרת ודיווח שוטף על ההתקדמות בהטמעת המדיניות וחריגות ממנה.
- הספק יהיה אחראי לעמידת מערך התיקשוב של המועצה בדרישות החוק, וביניהן: חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א 1981 והתקנות שהותקנו מכוחו.

ממצאי הביקורת לגבי פעילות החברה בנושאים שצוינו לעיל, יפורטו בהמשך הדוח.

בסעיף 11.1 בהסכם עם החברה נקבע, כי המזמין (המועצה) יהא רשאי, אך לא חייב, לקיים פיקוח הדוק על פעולות הספק ו/או מי מטעמו, באמצעות המפקח. בנוסף נקבע בסעיף 11.3, כי המפקח מוסמך להשגיח על ביצוע הספקת השירות על ידי הספק ומילוי יתר התחייבויותיו לפי ההסכם, וביצוע הוראות המזמין.

המנמ"ר מסר לביקורת כי לא ידוע לו על מינוי מפקח מטעם המועצה על פעילות החברה, והוא כפוף ישירות למנכ"ל המועצה ומבצע את הפעילות בהתאם להנחיותיו.

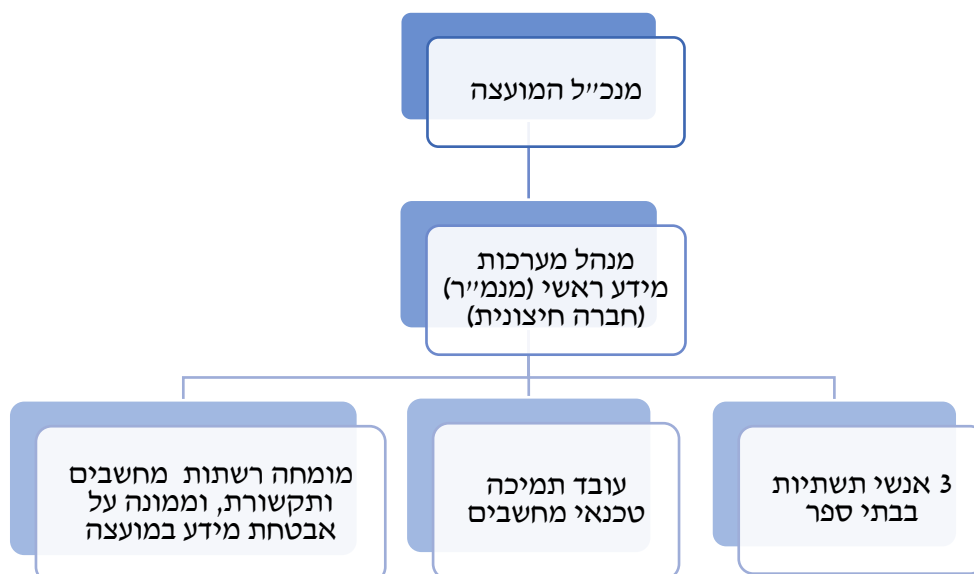
מומלץ לעגן את הבקרה של מנכ"ל המועצה על פעילות החברה בנוהל עבודה, שיפרט בין היתר את אופן ותדירות קבלת הדיווחים השוטפים מהמנמ"ר.

מומלץ לשקול אפשרות להעסיק עובד מקצועי ובעל ניסיון בתחום המחשוב שינחה וירכז את הטיפול בנושא מול החברה, ויערוך פיקוח שוטף על אופן פעילותה.

6. כוח אדם .6

6.1 מבנה ארגוני

להלן תרשים המבנה הארגוני של הגורמים שטיפלו במערכות מידע במועד הביקורת:



6.2

מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר)

עפ"י מסמך הגדרות התפקיד של משרד הפנים, ייעוד התפקיד של מנהל מערכות מידע ראשי ברשות מקומית (מנמ"ר) כולל תכנון וניהול מערכות המידע של הרשות כמנגנון ניהולי ותפעולי בסיסי בארגון. עוד נקבע, כי המנמ"ר נושא באחריות למכלול שירותי מערכות המידע והיישומים הדיגיטליים של הרשות ועל ניהול כלל המשאבים, וכן באחריות על התוויית האסטרטגיה של מערכות המידע והיישומים הדיגיטליים כך שיתמכו באסטרטגיה, בתהליכים העסקיים ובפעילויות של הרשות. במסמך גם צוין כי כפיפות המנמ"ר היא למנכ"ל הרשות המקומית.

להלן תחומי האחריות של המנמ"ר שנקבעו במסמך האמור:

1. אספקת מערכות ושירותי מחשוב לרשות.
2. גיבוש ויישום של מדיניות מערכות מידע ברשות, בהלימה לאסטרטגיה ולתהליכי העבודה של הרשות.
3. תכנון תכניות עבודה וניהול התקציב בתחום מערכות המידע.
4. ניהול עובדי וספקי מערכות המידע.
5. ניהול התקשרויות ורכש בתחום מערכות המידע.

בסעיף 1.1.2 במסמכי המכרז נקבע כי: "מומחה היישום של השירות הנדרש הנו מנכ"ל המועצה או מי שימונה על ידו, והספק יהיה כפוף להנחיותיו. עוד נקבע, כי המשתמשים העיקריים הם מנהלי היחידות השונות במועצה או מי שמונו על ידיהם, וכן הגורמים האחראים על התקשוב במוסדות החינוך במועצה".

עוד נקבע, כי מנהל מערכות מידע של המועצה יהיה אחראי על הנושאים הבאים:

- אחריות כוללת על תחום התיקשוב (מערכות המידע, התקשורת והמחשוב) במועצה ובגופים המקבלים ממנה שירותים בתחום
- הכנת תכניות עבודה ותקציב ומעקב שוטף אחרי עמידה בהן כולל דיווח שוטף לגורמים הממונים במועצה.
- תפעול שוטף של מערכות התיקשוב (שרתים, ונוחות, System, אפליקציות, בסיס נתונים, אתר אינטרנט ויישומי אינטרנט ועוד – ראה פירוט בפרק 2 - יישום)
- קביעת מדיניות הצטיידות וההתקשרות עם ספקים בתחום המחשוב.
- רכישת ציוד מיחשוב, מערכות מידע, תשתיות מחשוב וציוד מתכלה.
- ניהול התקשרויות עם ספקי התיקשוב של המועצה והבטחת עמידתם ביעדי רמת השירות הנדרשים מהם.
- קביעת מדיניות אבטחת מידע ומימושה.
- גיבוי שוטף של המידע של הרשות וביצוע כל פעולה הדרושה לשם הבטחת המשכיות עסקית במקרה של תקלה או פגיעה במידע.
- ריכוז צרכי המשתמשים ברשות.
- ייעוץ להנהלת המועצה בנושאי תיקשוב.
- תכנון ואיפיון מערכות חדשות.
- תמיכה והדרכת משתמשים.

בסעיף 4.1.2.1 במסמכי המכרז פורטו התפקידים אותם חובה למלא במסגרת אספקת השירות למועצה. לגבי תפקיד מנהל האתר המתייחס למנמ"ר המועצה, צוין כלהלן:

מנהל אתר:

- 1.1. משמש בפועל כמנהל התיקשוב (מנמ"ר – מנהל מערכות מידע ראשי) של המועצה וכיועץ מנכ"ל המועצה בנושאי תיקשוב. נושא באחריות עליונה וכוללת לאספקת כל השירותים המסופקים על ידי הספק למועצה.
- 1.2. משמש כמנהל צוות הספק במועצה, קובע את חלוקת התפקידים בין אנשי הצוות, אחראי לזמינותם כנדרש ולמילוי מקומם או החלפתם לפי הצורך.
- 1.3. אחראי על עמידת הספק בדרישות המועצה, ובכלל זה בעמידה ברמת השירות הנדרשת לשביעות רצון הממונה מטעם המועצה.
- 1.4. יחד עם יתר אנשי הצוות מבצע את כל מכלול הפעולות והשירותים כמפורט במכרז.

6.3 ממונה על אבטחת מידע

סעיף 17'ב' לחוק הגנת הפרטיות קובע כי המועצה מחויבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע.

על פי הגדרת התפקיד במשרד הפנים, מנהל אבטחת מידע אמון על הנושאים הבאים:

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

בסעיף 4.1.2.1 במסמכי המכרז (המהווים את נספח א' להסכם) פורטו התפקידים שאותם חובה על החברה לספק למועצה, ובכלל זה של מנהל אבטחת מידע, כלהלן:

מנהל אבטחת מידע - Chief Security officer

בתפקיד זה אין דרישה להיקף משרה מסויים, והמחזיק בתפקיד זה יוכל להחזיק בתפקידים נוספים/ים ובלבד שלא תיפגע יכולתו לעמוד בדרישות תפקיד זה.

2.1. ישמש כממונה על אבטחת מידע לפי סעיף 17 ב לחוק הגנת הפרטיות.

2.2. תפקידו – ניהול אבטחת המידע במועצה בהתאם להוראות הדין ונהלי המועצה, בכפוף להנחיות משרד הפנים.

2.3. אחראי לתכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה, תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע, ניהול הרשאות למשתמשים וגישתם למערכות, תכנון ויישום תוכנית התאוששות מאסון (DRP), ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

מנמ"ר המועצה מסר לביקורת, כי הטיפול בנושא אבטחת מידע מבוצע על ידי עובד החברה המטפל גם בנושאים נוספים בתחום המחשוב, אשר מונה על ידו לאחרונה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע במועצה. המנמ"ר גם ציין כי העובד האמור סיים במהלך שנת 2021 קורס הכשרה כ - CISO (מנהל הגנת סייבר).

יצוין כי בשנים שקדמו למועד עריכת הביקורת, מנמ"ר המועצה, שהוא בעל הסמכה כמנהל אבטחת מידע ותשתיות ברשויות מקומיות, שימש במקביל גם בתפקיד ממונה אבטחת מידע, וזאת בניגוד לעיקרון הפרדת התפקידים שצוין בתקנות הגנת הפרטיות, ובניגוד לתנאי ההסכם הקובע שעל החברה לספק למועצה, בנוסף למנמ"ר, גם עובד בתפקיד ממונה על אבטחת מידע.

מומלץ שמנכ"ל המועצה יודא שהחברה מספקת את כל בעלי התפקידים הנדרשים תוך הקפדה על עיקרון הפרדת תפקידים בין המנמ"ר לבין ממונה על אבטחת מידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי במועד הביקורת לא הייתה דרישה מסודרת של המועצה בנושא הכשרות והסמכות רלוונטיות, ולא הייתה התייחסות להפרדת תפקידים. לדבריו, בהמשך להמלצות הביקורת יצא מכרז חדש שהתייחס לנושא חוק הגנת הפרטיות וממונה על אבטחת מידע, וכיום הצוות מורכב מלפחות 3 בעלי תפקידים עם הסמכות רלוונטיות, לרבות CISO ומומחי הגנת תשתיות. המנמ"ר המליץ שיבוצע מינוי של ממונה על אבטחת מידע, שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה, וציין כי אין לכך תשומות תקציביות כל עוד נשענים על כ"א מקצועי שקיים במחלקת המחשוב.

בהנחיות האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במנהל השלטון המקומי במשרד הפנים נקבע שכל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת מידע (סעיף 17ב' לחוק הגנת הפרטיות), אשר תפקידו יהיה "ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות הדין הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה".

נמצא כי לעובד החברה ששימש במועד הביקורת כממונה על אבטחת מידע במועצה, לא ניתן מינוי רשמי לתפקיד ע"י המועצה, כפי שמקובל ברשויות אחרות, וזאת בניגוד לסעיף 17 ב' לחוק הגנת הפרטיות ולהנחיות משרד הפנים.

מומלץ להוציא כתב מינוי לעובד בתפקיד הממונה על אבטחת מידע, שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, ויוצא מינוי לממונה אבטחת מידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא ממליץ על מינוי ממונה על אבטחת מידע שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה, וניתן למנות לתפקיד עובד מתוך הצוות קיים.

בסעיף 4.1.2.2 למסמכי המכרז (המהווים את נספח א' להסכם) נקבע כלהלן:

הכשרה פורמלית והסמכות נדרשות בצוות המציע:

- עובד אחד לפחות יהיה בעל הסמכת Microsoft Certified Professional (MCP) לפחות.
- עובד אחד לפחות יהיה בעל הסמכת מנהל אבטחת מידע ראשי (CISO) ממוסד מוכר או בעל הסמכת מנהל אבטחת מידע לרשות מקומית.

בהתאם לכך, גם לפני שהעובד שמונה ע"י המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע במועצה סיים קורס הכשרה כ - CISO בשנת 2021, החברה עמדה בתנאי ההסכם בנוגע להכשרה הנדרשת מעובדיה, מאחר ועובד אחד לפחות (המנמ"ר בעצמו) היה בעל הסמכה כאמור.

מומלץ שבהסכם עם החברה תצוין ההסמכה הנדרשת מכל אחד מבעלי התפקידים שיועסקו במועצה, כולל הממונה על אבטחת מידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאחרונה נערך מכרז עם דרישות מפורטות בנושא תפעול, אחריות והסמכות נדרשות.

עפ"י "המדריך המלא ליישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע)" שפרסמה הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, כאשר מונה עובד לתפקיד הממונה על אבטחת המידע, יש לפעול באופן הבא:

1. הממונה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או המחזיק, למנהל בכיר אחר הכפוף לו, או למנכ"ל הארגון (תקנה 3(1)).
2. הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון (תקנה 3(2)).
3. הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות, יבצע אותה ויודיע להנהלת הארגון ולמנהל המאגר על ממצאיו (תקנה 3(3)).
4. הממונה על האבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו (תקנה 3(4)).
5. אם בעל מאגר המידע הטיל על ממונה האבטחה משימות נוספות שאינן קשורות בנוהל אבטחת המידע והבקרה השוטפת (לדוגמה: מנהל מערכות המידע של המאגר), עליו להגדיר בצורה ברורה (תקנה 3(5)).
6. בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו (תקנה 3(6)).

במהלך הביקורת נבדק אופן ביצוע העבודה של הממונה על אבטחת מידע במועצה בהתאם לתקנות המחייבות. להלן ממצאי הבדיקה וההמלצות לתיקון הליקויים:

ההנחיות המחייבות	ממצאי הבדיקה והמלצות הביקורת	הסעיף בתקנות
ממונה אבטחה יהיה כפוף למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל.	<p>חוזה ההתקשרות עם החברה אינו מתייחס לנושא כפיפות ממונה אבטחת מידע. נמצא כי בפועל, הממונה על אבטחת מידע כפוף למנמ"ר המועצה.</p> <p>מומלץ שהממונה על אבטחת מידע יהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה, ושהדבר יעוגן בהסכם עם החברה ובנוהלי העבודה.</p> <p>המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא ממליץ על מינוי ממונה על אבטחת מידע שיהיה כפוף ישירות למנכ"ל המועצה וקיימת לכך התייחסות במכרז החדש, אך עדין לא בוצע מינוי בפועל.</p> <p>מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי במסגרת המינוי מנהל אבטחת המידע יהיה כפוף למנכ"ל.</p>	(1)3
הכנת נוהל אבטחת מידע והבאתו לאישור בעל המאגר.	<p>נמצא נוהל אבטחת מידע שטרם אושר ע"י המנכ"ל.</p> <p>מומלץ שמנהל אבטחת מידע יגיש בהקדם את נוהל אבטחת המידע לאישור מנכ"ל המועצה.</p> <p>המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נוהל אבטחת מידע עודכן אך עדיין לא אושר, ולאחר מינוי ממונה על אבטחת מידע יש לאשר את הנוהל מול מנכ"ל המועצה.</p> <p>מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מנהל אבטחת המידע יגיש את הנוהל לאישורו.</p>	(2)3

ממצאי הביקורת והמלצות הביקורת	ההנחיות המחייבות	הסעיף בתקנות
<p>לביקורת לא הוצגה תכנית עבודה שוטפת של ממונה אבטחת מידע, וזאת בניגוד לתקנות ולהסכם ההתקשרות עם החברה (*). כמו כן לא נמצא תיעוד לדיווח בכתב למנכ"ל המועצה ולמנהלי המאגרים על ממצאי בקרה שוטפת שנערכה בנושא.</p> <p>מומלץ שמנהל אבטחת מידע יכין תכנית עבודה לביצוע בקרה שוטפת על יישום תקנות הגנת הפרטיות, יפעל לביצוע התכנית, ויעביר דיווחים תקופתיים למנכ"ל המועצה ולמנהלי מאגרי המידע על הממצאים שעלו במהלך ביצוע הבקרה.</p> <p>מומלץ שהמנכ"ל ומנהלי מאגרי המידע ינהלו מעקב ממוחשב אחר קבלת דיווחים תקופתיים מהממונה על אבטחת המידע, לגבי ממצאי הבקרה שנערכה על ידו.</p> <p>מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהל אבטחת מידע יכין תכנית עבודה ויעביר דיווחים למנכ"ל.</p>	<p>הכנת תכנית לבקרה שוטפת על עמידה בדרישות התקנות, ביצוע בפועל של התכנית, והודעה לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על הממצאים.</p>	<p>(3)3</p>
<p>נמצא כי העובד שמונה ע"י המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע מטפל במקביל גם בתקלות שוטפות בתחום המחשוב, אך גם בנושא עדכונים, הרשאות, ניהול Rules ב-F.W, ביצוע גיבויים, ועוד, פעולות שלגביהם הוא אמור לערוך פיקוח ובקרה ולכן עלולות להעמידו בחשש לניגוד עניינים.</p> <p>מומלץ להנחות את הממונה על אבטחת מידע שלא לבצע פעולות העלולות להעמידו בחשש לניגוד עניינים.</p>	<p>הממונה על אבטחת מידע לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות הגנת הפרטיות.</p>	<p>(4)3</p>
<p>בביקורת לא נמצא תיעוד להגדרה ברורה של המשימות הנוספות שהוטלו על העובד שמונה ע"י המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע.</p> <p>מומלץ כי כאשר הממונה נדרש לבצע מטלות נוספות מלבד פעולות פיקוח ובקרה, כגון מתן תמיכה טכנית, תיקוני חומרה, התקנות תוכנה, וכד', יוקפד להגדיר אותן באופן ברור בנוהלי העבודה ובהסכם ההתקשרות עם החברה, כנדרש עפ"י התקנות.</p>	<p>הטיל בעל מאגר מידע על הממונה על אבטחת מידע משימות נוספות לשם ביצוע התקנות, יגדירן בצורה ברורה.</p>	<p>(5)3</p>
<p>במועד הביקורת לא נמצא כרטיס הנהלת חשבונות ייעודי לנושא אבטחת מידע. כמו כן, לא נמצאה תכנית עבודה מקושרת תקציב בנושא אבטחת מידע.</p> <p>מומלץ לתקצב את תחום אבטחת המידע בסעיף תקציבי נפרד, כדי להבטיח הקצאת משאבים נאותה לביצוע הפעילות הנדרשת, ולאפשר הכנת תכנית עבודה מקושרת תקציב בנושא.</p>	<p>בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.</p>	<p>(6)3</p>

(* בסעיף 4.2.1 לחוזה ההתקשרות עם החברה נקבע, כי "הספק יגבש תכנית עבודה מפורטת הכוללת בין היתר, תכנון השלמת פעילויות התיעוד הנדרשות... נהלים וכיוצא בזה".

7. נהלי עבודה

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לערוך פיקוח ובקרה על ידי הנהלת הרשות המקומית. הנוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה או תהליך העבודה (כולל אחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח), בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל, ונספחים.

הביקורת קיבלה לידיה נוהל פנימי שכותרתו "נוהל אבטחת מידע" מס' 8.01 מתאריך 25.8.2020 (להלן: "הנוהל").

נמצא כי הנוהל האמור אינו כולל טופס דיווח מובנה על אירוע אבטחת מידע במועצה, כפי שקבוע בסעיף 3.13 לנוהל.

נמצא כי סעיף 3.6 לנוהל העוסק בניהול הרשאות וסיסמאות, אינו מגדיר את מדיניות הסיסמאות של המועצה.

בנוסף, הנוהל אינו מתייחס כלל לתקנות הגנת הפרטיות ולאופן יישומן במועצה.

מומלץ לעדכן את הנוהל האמור ולכלול בו טופס דיווח על אירועי אבטחת מידע, הגדרת מדיניות הסיסמאות במועצה, ואופן היישום של תקנות הגנת הפרטיות.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי הנוהל עודכן והוכן נספח נוהל תפעול אירועי אבטחת מידע. הנ"ל הוסיף, כי הממונה על אבטחת מידע יפעל עם קבלת מינוי לתפקיד מול החברה המלווה את המועצה בהכנת נוהלי האיזון.

בנוסף לנוהל האמור, הביקורת קיבלה לידיה 3 מסמכים של טיוטות נוהל אשר הוכנו על ידי המנמ"ר וטרם אושרו על ידי מנכ"ל המועצה, כלהלן:

- 1 הצהרת מחזיק מחשב נייד לאבטחת מידע - מסמך הנחתם על ידי עובדי המועצה בו הם מאשרים כי עברו תדריך שימוש במחשב נייד על ידי מנמ"ר המועצה.
- 2 נוהל אבטחת מידע במתקנים - נוהל המסדיר את האבטחה הפיזית ובקרת הגישה בחדרי התקשורת במועצה.
- 3 נוהל קליטה והסרת משתמשים והרשאות - נוהל המגדיר את מדיניות מערך ההרשאות במועצה ואת תהליכי ההקצאה והביטול של ההרשאות.

יצוין כי תקן ISO הינו תקן לניהול איכות התנהלות הארגון בשורה של היבטים, דוגמת שביעות רצון הלקוחות מאופי העבודה. תקן ISO 27001 הינו תקן המבטיח בקורות נאותות על אמצעי המחשוב והעברת מידע פנים וחוץ בארגונים. התקן האמור מגדיר את נוהל אבטחת המידע בארגון ועקרונות שיטתיים ותכליתיים להקמת ניהול ותחזוקה של מערכת אבטחת המידע המתאימה לארגון.

מבדיקת הביקורת עולה כי עד שנת 2020 ובמהלכה (עד לסוף חודש אוגוסט), המועצה פעלה ללא נהלי עבודה כתובים ומאושרים שהסדירו את תהליכי העבודה בכל הנוגע לאבטחת המידע, וזאת בניגוד לנדרש בהסכם ההתקשרות עם החברה. יצוין כי במהלך שנת 2020 תהליכי העבודה כללו התקשרויות מרחוק למערכות הממוחשבות במועצה בעקבות משבר הקורונה, והן בוצעו שלא בהתאם לנוהל כתוב.

מומלץ כי טיוטות נהלי העבודה שהוכנו על ידי המנמ"ר יועברו בהקדם לאישור מנכ"ל המועצה לצורך יישומם בפועל, בהתאם להתחייבות החברה בהסכם.

הביקורת קיבלה לידיה מסמך מדיניות אבטחת המידע במועצה, שהוכן ע"י המנמ"ר. המסמך מפרט את המדיניות ואת מטרות העל של המועצה בנושא אבטחת מידע בהתאם לחוק ולתקנות, ומציג תכנית אסטרטגית למימושן (להלן: "מסמך מדיניות"). נמצא, כי מסמך המדיניות לא נדון בוועדת המחשוב, המכונה כיום "ועדת מחשוב, חדשנות ועיר חכמה", ואף לא אושר ע"י מנכ"ל המועצה.

מומלץ להעביר בהקדם את מסמך מדיניות אבטחת המידע לאישור ועדת מחשוב ולאחר מכן לאישור מנכ"ל המועצה, על מנת לקדם את יישום עקרונות המסמך.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מסמך מדיניות האבטחה יועבר לאישורו.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הנוהל הקיים עודכן, והוכן נספח נוהל ומדיניות אבטחת מידע, שלא אושר על ידי ועדת מחשוב. המנמ"ר גם המליץ להעביר את הנוהל לסקירה של חברה מקצועית בתחום אבטחת המידע.

8. רישום מאגרים ומינוי מנהלי מאגרים

במועצה קיימים מאגרי מידע רבים בתחומים שונים כגון: גבייה, שכר, תשלומים לספקים, חינוך, שירות פסיכולוגי, גני ילדים, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה, ועוד.

חוק הגנת הפרטיות קובע את החובה לרישום מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע ברשות להגנת הפרטיות, שהיא יחידה במשרד המשפטים האמונה על הסדרה, פיקוח ואכיפת החוק. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, את המען שלהם בישראל, את מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע, וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

חוק הגנת הפרטיות קובע את ההגדרות הבאות:

■ "מאגר מידע" - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;

■ "מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:

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

(2) יש במאגר מידע רגיש;

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

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

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

"גוף ציבורי" עפ"י הגדרתו בסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, כולל "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית, וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים עפ"י דין".

על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

סעיף 31א(א)(1) לחוק הגנת הפרטיות קובע בין היתר כי ניהול, החזקה או שימוש במאגר מידע החייב ברישום ולא נרשם מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר שנה. נוסף על כך, בגין עבירה זו רשאי רשם מאגרי מידע להטיל קנס מינהלי.

תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, מוסיפות את החובה למנות מנהל מאגר לכל מאגר.

סעיף 19 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי:

"(א) החובות החלות בתקנות אלה על בעל מאגר מידע, יחולו גם על מנהל המאגר, ולמעט החובות הקבועות בתקנות 2 ו-15(א) – הן יחולו גם על מחזיק המאגר, בשינויים המחויבים ולפי העניין.

(ב) מי שמוטלת עליו בתקנות אלה חובה או אחריות לביצוע פעולה שאינה יצירת מסמך, נדרש לתעד באופן סביר את אופן ביצוע הפעולה לפי העניין; הרשם רשאי לתת הוראות לעניין אופן תיעוד כאמור."

תקנות אלו פורסמו ביום ה' – 8/5/2017 ונכנסו לתוקף על פי סעיף 22 לתקנות בחודש 5/2018.

מנמ"ר המועצה מסר לביקורת כי הוא ערך מיפוי ראשוני של מערכות המידע במועצה במהלך השנים 2019 - 2018, שכלל הגדרת 8 מאגרי מידע.

להלן טבלה המפרטת את מאגרי המידע האמורים ומהותם :

מס"ד	מאגר המידע	מהות המאגר	מנהל המאגר
1	רישוי עסקים	ניהול רישוי העסקים ביישוב	מנהלת רישוי עסקים
2	מוקד עירוני	ניהול מערכת CRM ופניות הציבור	מנהל המוקד העירוני
3	EPR	ניהול מערכות כללי בתצורת ERP רבת מודלים, לרבות רווחה, רכש, הנהלת חשבונות, תלמידים וגבייה	גזבר המועצה
4	GIS	ניהול שכבות גיאוגרפיות	מהנדס המועצה
5	פיקוח על בנייה	ניהול ועדה מקומית	מהנדס המועצה
6	שכר	ניהול שכר	מנהלת משאבי אנוש
7	ממ"ד (מערכת מידע דמוגרפי)	רישום תושבים	מנכ"ל המועצה
8	שפ"ח	ניהול השירות הפסיכולוגי החינוכי	מנהלת השפ"ח

יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב הממשלתי, הקימה את אתר data.gov.il במטרה להציג מידע ממשלתי אמין ומוסמך לשימוש הציבור הרחב, זאת כחלק ממדיניות ממשל פתוח המקדמת שקיפות מצד משרדי הממשלה.

בבדיקה שערכה הביקורת באתר האמור ביום 2.12.20, במאגרי המידע הממשלתיים הכוללים פירוט של כל מאגרי המידע הרשומים, לא נמצאו מאגרי המידע של המועצה המקומית שוהם.

כאמור, כל מאגר מידע המנוהל על ידי גוף ציבורי חייב ברישום, ולכן גם מאגרי המידע המנוהלים על ידי המערכות הממוחשבות של המועצה מחויבים ברישום.

המנמ"ר מסר לביקורת, כי בסוף שנת 2020 המועצה התקשרה עם משרד עו"ד לצורך הסדרת רישום מאגרי המידע של המועצה.

נמצא כי עד למועד הביקורת הרישום האמור טרם בוצע, כפי הנדרש.

מומלץ להסדיר בהקדם את רישום כל מאגרי המידע המשמשים את מחלקות ואגפי המועצה, כנדרש עפ"י החוק.

מומלץ כי במסגרת ההתקשרות עם העו"ד המסייע בהסדרת הרישום, תיערך בחינה מסודרת של כל מערכות המידע המשמשות את המועצה, המידע הנאסף במסגרתן, והחובה לרישומן בפנקס מאגרי המידע.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה בוצעה חלקית, וציין כי משרד העו"ד שלח טופס למשרד המשפטים בנושא רישום המאגרים. עוד ציין המנמ"ר, כי בבדיקה שערך באתר משרד המשפטים טרם שליחת תגובתו לטיוטת הדוח, הוא לא מצא את המאגרים רשומים, והוא ממליץ להפעיל שוב עו"ד מטעם המועצה לצורך רישומם.

9. מיפוי מאגרי המידע

תקנות הגנת הפרטיות מגדירות 3 רמות לאבטחה הנדרשת למאגרי מידע: בסיסית, בינונית וגבוהה.

סעיף 5(א) לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה":

- 1) תשתיות – "תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע";
- 2) תוכנה – "מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו";
- 3) תקשורת – "תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן";
- 4) רשת – "תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה";
- 5) סטטוס – "תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאיי".

הביקורת קיבלה לידיה מהמנמ"ר גיליון אלקטרוני שכותרתו "מאגרי מידע שוהם" (להלן: "רשימת מאגרים") המפרט את מאגרי המידע של המועצה. הגיליון האמור כולל תיאור כללי, שימוש נוכחי במידע, סיווג החומרים עליהם נאסף המידע, האם נעשית העברת מידע, עיבוד המידע, שם החברה, מיקום פיזי, סיכונים עיקריים, התמודדות עם הסיכון, מנהל המאגר, מחזיק המאגר, ממונה אבטחת מידע, אבטחה פיזית של המידע, אבטחת מידע בניהול כוח אדם, ניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות, גיבוי ושחזור מידע ונוהל גיבויים.

נמצא כי רשימת המאגרים אינה כוללת פירוט לגבי התשתיות ומערכות החומרה, סוגי רכיבי התקשורת ותאריך העדכון האחרון של הקובץ, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

מומלץ לכלול ברשימת המאגרים את כל הפרטים הנדרשים עפ"י התקנות.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי הוכן נספח סקירת מאגרי מידע במועצה אשר כולל התייחסות גם לתשתיות ולהגנת הפרטיות, והמליץ לרשום כמאגר נפרד כל אחד מהמאגרים שצוינו במסמך.

10. סקר סיכונים

בסעיף 5 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כלהלן:

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

(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 וכן רשאי לקיים את החובות הקבועות בתקנות משנה (ג) ו-(ד) בסקר סיכונים או במבדק חדירות, לפי העניין, אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת האבטחה."

נמצא כי בניגוד לנדרש בתקנות, המועצה אינה מבצעת סקרי סיכונים לבחינת נאותות אבטחת המידע. מנמ"ר המועצה מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו המועצה מעולם לא הזמינה סקר סיכונים בנושא, ובשנת 2018 החברה הזמינה באופן עצמאי על חשבונה סקר סיכונים, על מנת לשפר את השירות למועצה ולצמצם את רמת הסיכון.

עוד נמצא, כי בנוהל אבטחת המידע של המועצה אין התייחסות לנושא סקר סיכונים.

מומלץ להקפיד על עריכת סקרי סיכונים בנושא אבטחת מידע פעם בשנה וחצי, כנדרש עפ"י התקנות, ועל עיגון החובה לעריכת הסקר בנוהל אבטחת מידע.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי לא בוצע סקר סיכונים, והמליץ להפעיל חברה חיצונית בתחום זה. המנמ"ר גם ציין כי הדיווח והמסקנות בנושא חייבות להיות מופעלות ישירות מול הנהלת המועצה, ללא פילטרים של מחלקת המחשוב.

11. בדיקות חדירה

על פי דוח הגנת היישומים לשנת 2020 שפורסם ע"י מעבדות F5 Labs, ישראל היתה היעד המוביל בעולם למתקפות סייבר ברבעון השלישי של 2020, ולאחריה נרשמו ארה"ב, רוסיה והודו. הדוח מבוסס על ניתוח נתוני "מלכודות דבש" המחקות מטרות של תוקפי סייבר, ומאפשרות לחוקרי האבטחה לנטר את ההתנהגות של התוקפים.

יצוין כי בשנים האחרונות התרבו ניסיונות הפריצה והחדירה לאתרי האינטרנט ולמערכות המידע של רשויות מקומיות בישראל, ורמת החשיפה והסיכון עולים כל הזמן, במיוחד לנוכח משבר הקורונה שחייב מתן גישה מרחוק למערכות הממוחשבות.

מבדקי חדירה שאמורים להיערך במועצה (Penetration Test) נועדו לבחון בעיקר את פוטנציאל הנזק העלול להיגרם לאתרי האינטרנט ולמערכות המידע ברשת הפנימית, כתוצאה ממתקפת סייבר. המבדקים מתבצעים דרך "עיניו של הפורץ" לצורך בדיקה של מצב אבטחת המידע בארגון.

סעיף 5(ד) לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי "במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשמונה עשר חודשים לפחות; בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו." לפיכך, המצב הרצוי הוא שמנהלי המאגרים ינחו את ממונה אבטחת המידע במועצה לביצוע הבדיקות, והדבר יעוגן במסגרת נוהל עבודה אותו יכין ממונה אבטחת המידע.

כפי שנמסר לביקורת ע"י המנמ"ר, המועצה טרם הוציאה הזמנות לביצוע בדיקות חדירה למערכות המחשוב המשמשות את המועצה, כנדרש עפ"י החוק והתקנות. יצוין כי בדיקות החדירה לא נכללו בחובות החברה במסגרת ההסכם, והמועצה לא הקצתה תקציב ייעודי לנושא.

המנמ"ר מסר לביקורת כי בשנת 2018 החברה יזמה ביצוע בדיקת חדירה למערכות המחשוב במועצה בשיתוף עם גורם חיצוני, אך ממצאי הבדיקה לא הוצגו למנכ"ל או לגורם אחר במועצה.

מומלץ להקפיד על ביצוע בדיקות חדירה למערכות המחשוב פעם בשנה וחצי, כנדרש בתקנות, על מנת לוודא שרמת האבטחה מספקת הגנה נאותה מפני סיכונים סייבר. מומלץ לעגן את ביצוע בדיקות החדירה בנוהל שיוכן ע"י הממונה על אבטחת מידע ויוגש לאישור המנכ"ל, ולכלול את הבדיקות בסעיפי המחשוב בתקציב המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת, ויבוצעו בדיקות חדירה שידווחו למנכ"ל.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאחר יישום מסקנות מובילות מסקר סיכונים יש לבצע מבדק חדירה, והוא ממליץ להפעיל חברה בתחום אחריות ספציפי זה, כאשר הדיווח והמסקנות יופעלו ישירות מול ההנהלה ללא פילטרים של מחלקת המחשוב.

12. אבטחה פיזית וסביבתית

סעיף 6 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי:

"(א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

(ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכניסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן."

בנוהל מס' 27 הנכלל בנוהלי המסגרת בנושא "סיכונים אש, חשמל ומים בחדר המחשב" צוין, כי בחדר המחשב המרכזי יוצבו מטפי כיבוי אש, והמחשבים הניצבים על הרצפה יוצבו על משטח מוגבה בגובה 10 ס"מ לפחות, כדי למנוע פגיעת רטיבות ונוזלים.

תקן ישראלי 1243 של מכון התקנים הישראלי המכונה "בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי" קובע בין היתר כי רצפת חדר המחשב תנוקז גם כשהציוד מוצב במישרין על הרצפה, כי בכניסה לחדר המחשבים תוצב דלת אש תקנית בעלת עמידות אש של 30 דקות לפחות, וכי בחדר לא יאוחסנו חומרים דליקים כגון קרטון.

סעיף 3.14 לנוהל המועצה בנושא אבטחת מידע עוסק באבטחה פיזית של חדר השרתים וקובע כי חדר השרתים יהיה נעול בכל שעות היממה, לא תתבצע כניסה לחדר השרתים ללא ליווי של מורשה גישה, וכי חדר השרתים יהיה ממוזג בכל עת.

נמצא כי בבניין המועצה קיימים 2 חדרי שרתים :

החדר הראשון מכיל בעיקר מתגים על מנת לקשר בין מחשבי המועצה המקומיים בבניין לשרתים חיצוניים.

חדר השרתים השני מכיל מספר שרתים, כולל שרת הקבצים עליו מצויים כל מסמכי ה - OFFICE של המשתמשים.

יצוין כי מלבד נעילת הדלת הרגילה של חדרי השרתים, לא קיימת הגנה נוספת לחדר, כגון קודן כניסה. לביקורת נמסר כי בעת הכניסה לחדר השרתים נשלחת למנמ"ר הודעת SMS כי בוצעה כניסה לחדר.

להלן טבלה המציגה את אמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים בחדר השרתים, לעומת האמצעים המיושמים בפועל:

תיאור הבקרה הנדרשת	תיאור הסיכון	בחינת קיום הבקרה בפועל
מטפים/ גלאי עשן/ גלאי טמפרטורה	שריפה	✓
גנרטור	השבתת המערכות בעקבות הפסקת חשמל	✓
אל – פסק (UPS)	פגיעה במערכות בעקבות אי אספקה או נפילות מתח	✓
רצפה צפה (*)	הצפה	✗
קודן כניסה	פריצה, גניבה	✗
מנעול	פריצה, גניבה	✓
מערכות מיזוג אוויר	חום/ שריפה	✓

(*) רצפה מוגבהת שעליה מותקנים השרתים המאפשרת העברת כבלי תקשורת והזרמת אוויר.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי בחדרי השרתים יש את רוב אמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים, מלבד רצפה צפה עליה הומלץ בנוהל המסגרת, וקודן כניסה בדלת החדר.

מומלץ להשלים את אמצעי האבטחה הפיזיים בחדר השרתים, בהתאם לנדרש.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא ממליץ רק על התקנת קודן בדלת הכניסה לחדר השרתים, ואין להתקין רצפה צפה מאחר והדבר לא מועיל ואף מעכב פתרון נחוץ. בנוסף, המנמ"ר המליץ על רכישת מערכת כיבוי בגז, מאחר והמצב היום (כיבוי במים) מסוכן ומסכן את השרתים.

נמצא כי נוהל אבטחת המידע של המועצה (שטרם אושר) אינו מתייחס לאמצעי האבטחה הפיזיים הנדרשים בחדרי השרתים.

מומלץ להגדיר בנוהל את האבטחה הפיזית הנדרשת בחדרי השרתים.

במועד הביקורת, אחד מחדרי השרתים הכיל בין היתר חומרים דליקים מנייר וקרטון, בניגוד לתקן 1243 של מכון התקנים.

מומלץ להוציא מחדרי השרתים את כל החומרים הדליקים, כפי הנדרש.

13. ניהול הרשאות גישה

בסעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כלהלן:

"(א) לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה, אלא אם כן נקט אמצעים סבירים, המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם, כדי לברר שאין חשש כי בעל ההרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר; אמצעים כאמור יינקטו בשים לב לרגישות המידע שבמאגר ולהיקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו הנוגע בדבר, כאמור בתקנה 8.

בסעיף 8 לתקנות נקבע כלהלן:

"(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)".

מהתקנות עולה, כי על המועצה לקבוע הרשאות למערכות המידע שלה בהתאם לבעלי התפקידים במועצה, ולנהל רישום מעודכן שלהן. על מנת להשתמש בהרשאות אלו, יש לייצור מנגנון של אימות משתמשים כדי לאפשר גישה למערכות הממוחשבות.

הזדהות מרובת אלמנטים - MFA (Multi-Factor Authentication) היא שיטת אימות המבוססת על שני אלמנטים עיקריים:

- ידע - הזדהות המבוססת על ידיעה של נתונים מסוימים, דוגמת שם משתמש וסיסמה.
- החזקה - הזדהות המבוססת על החזקה בדבר מסוים כגון כרטיס חכם, שימוש במערכות ששולחות מסרונים (SMS) לטלפון הנייד של המשתמש, זיהוי קולי, טביעת אצבע, וכד'.

בתאריך 24.3.20 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מסמך בשם "דגשים למנהלים ועובדים בהפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית" (להלן: "מסמך מדיניות עבודה מרחוק").

מסמך מדיניות עבודה מרחוק קובע, כי יש לפעול במישור הטכנולוגי ל"הגדרת אמצעי גישה מאובטחים למערכות המשרדיות - ובכלל זה הפעלת מנגנון הזדהות חזק בכניסה לרשת (MFA/2FA), חובת הגדרת סיסמת אבטחה מוקשחת".

עוד נקבע במסמך, כי "יש לוודא כי המחשב והשירותים השונים אליהם הוא פתוח מצוידים בסיסמאות חזקות למחשב, כדי למנוע גישה לתוקף. סיסמא חזקה היא כזו אשר תקשה על ניחושה ותכלול תווים רבים ככל האפשר (8 תווים מינימום ועדיף יותר) בשילוב של אותיות קטנות, גדולות, מספרים ותווים מיוחדים. זכרו להשתמש בסיסמאות שונות לשירותים שונים על מנת להימנע ממצב בו חשיפה של סיסמא אחת תאפשר פגיעה ביתר השירותים".

בנוהל מס' 13 הנכלל בנוהלי המסגרת צוין, כי כל אחד ממשתמשי המערכת ללא יוצא מן הכלל יוגדר באופן אישי, ו"תקבענה לו הרשאות הבלעדיות לו".

משתמשי מערכות המידע נחלקים לשני סוגים:

- משתמשים מזוהים - משתמשים המוקמים עבור עובד ספציפי ועל שמו או לחילופין משתמשים המשמשים אפליקציה כלשהי ומזוהים עימה.
- משתמשים גנריים - משתמשים בעלי שם כללי שאינם מאפשרים זיהוי חד ערכי של הגורם שביצע את הפעולה באמצעותם. (שמות כגון: "משתמש1" "ארנונה" וכו').

לפי הנוהל האמור, "לא יתאפשר לעבור מיישום ליישום... אלא דרך התפריט הראשי ומערכת הסיסמאות". נוהל מס' 13 מכתוב מדיניות סיסמאות רצויה. מטרת הסיסמא הינה מניעת כניסת גורם לא מורשה למאגרי המידע, כיוון שסיסמא אשר אינה מוחלפת או קלה לפיצוח עלולה לאפשר לגורמים לא מורשים גישה למאגרי המידע החשופים למשתמש.

בנוהל גם נקבע כי "עזיבת עובד....או העברתו לתפקיד אחר, תועבר מיידית לידיעת מנהל היישום, וזה יבטל את הרשאות הגישה של העובד. אחריות הדיווח חלה על הממונה הישיר ו/או מנהל יחידת משאבי אנוש בארגון". עוד נקבע, כי: "אחת לרבעון תתבצע פעילות ביטול או הקפאת משתמשים שלא עשו שימוש במשאבי המחשוב, במשך תקופה שתוגדר בזמן הבדיקה".

בנוסף צוין בנוהל, כי יש לבדוק כל משתמש פעם בשנה, לצורך עדכון מפת הרשאות. על פי הנמסר לביקורת ע"י מנמ"ר המועצה, חלק ניכר מניהול הרשאות המשתמשים של מערכות הליבה במועצה אינו מבוצע על ידו במישרין, אלא על ידי בתי התוכנה, וזאת בהתאם להנחיות המועברות מהמועצה.

עוד ציין המנמ"ר, כי מתוך רצון להגביר את רמת האבטחה במועצה, במערכות קריטיות כגון EPR העוסקת ברכש, גבייה, הנהלת חשבונות, ומערכת השכר (חילן) אין לו הרשאות כמנהל מערכת, וניהול הרשאות מתבצע בשיתוף בתי התוכנה. כמו כן, מבוצע תהליך עדכון ושקיפות של כל שינוי שבוצע במערך הרשאות במערכת EPR באמצעות קבלת הודעת עדכון אוטומטית הנשלחת למספר בעלי תפקידים במועצה.

הביקורת בחנה האם תחנות העבודה של המשתמשים מוגנות באמצעות שומר מסך המחייב את המשתמש בהזנת סיסמת כניסת לרשת. נמצא כי הגדרת שומר המסך מצויה במערכת ניהול המשתמש, ומוגדר כי מחויבת הזנה לשומר המסך. תקין ✓

נמצא כי המנמ"ר מנהל את המשתמשים במערכות הממוחשבות אשר הרשאותיהם מנוהלות במועצה, באמצעות תוכנת ניהול רשת הקרויה : Active Directory (להלן : A.D).

במועד הביקורת היו קיימים למעלה מ-150 משתמשים ייחודיים ברשת המקומית של המועצה.

להלן מדיניות הסיסמאות ב – A.D :

מאפיין הסיסמא	על פי מסמך מדיניות מרחוק	נהלי מסגרת	בפועל	תקין / לא תקין
מספר דורות לשמירת סיסמאות	אין התייחסות במסמך	4	6	תקין ✓
מספר ימים עד להחלפת סיסמא	אין התייחסות במסמך	90	90	תקין ✓
אורך מספר תווים לסיסמא	8	6	8	תקין ✓
נעילת מסך לאחר מספר דקות	אין התייחסות במסמך		15	תקין ✓
שילוב אותיות קטנות וגדולות	כן	צירוף של אותיות ומספרים	כן	תקין ✓

בסיור שערכה הביקורת במשרדי גזברות המועצה לאחר שעות העבודה, נמצאה באחד החדרים סיסמת כניסה לרשת, שנרשמה על גבי פתק שהודבק על לוח קיר ליד המחשב. באמצעות סיסמה זו, הביקורת התחברה לרשת והצליחה להגיע למידע חסוי.

מומלץ לרענן את ההנחיות לעובדים בנושא הרשאות גישה, כולל האיסור לרשום סיסמאות במסמכים או פתקים המושארים במשרד.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לגבי רענון עובדים בנושא ניהול הרשאות גישה, כי הדבר בוצע, והוא ממליץ להכניס את הרענון במסגרת תכנית ההדרכות השנתית של המועצה כמטלה דו שנתית (אחת לחציון).

נמצא כי המועצה מנהלת מדיניות של נעילת מסכים לאחר 600 שניות באמצעות מערכת ה-A.D עבור כלל המשתמשים – תקין ✓

נמצא כי קיימת מדיניות סיסמאות ב - A.D אשר תואמת את מסמך מדיניות עבודה מרחוק של הרשות להגנת הפרטיות ומאפשרת הגנה בעת החיבור לרשת המשתמשים – תקין ✓

מבדיקת הביקורת עולה, כי רשימת המשתמשים בתכנת ניהול הרשת במועצה (A.D) כוללת משתמשים גנריים המהווים כ- 16% מכלל המשתמשים, אשר לא ניתן לזהותם באופן חד ערכי ולכן מהווים סיכון אבטחת מידע.

מומלץ שהמנמ"ר יפעל לעדכון רשימת המשתמשים, אשר יכלול הסרת משתמשים גנריים ככל שניתן.

מומלץ לשקול מדיניות, לפיה שמות משתמשים גנריים יינתנו רק במקרים חריגים שיאושרו ע"י המנכ"ל לתקופה מוגבלת, שבסיומה תיבחן שוב נחיצות השם הגנרי ותבוצע בקרה על אופן השימוש בו.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לעדכון רשימת המשתמשים והסרת משתמשים גנריים ככל שניתן בוצעה, וציין שהדבר יוכנס לתכנית העבודה כמטלה דו שנתית (אחת לחציון).

14. אבטחת מידע בניהול כוח אדם

הנדסה חברתית (Social Engineering) היא מושג מתחום האבטחה ובפרט מתחום אבטחת מידע, שמשמעותו ניצול תכונות פסיכולוגיות של אדם, אשר עשויות להביא אותו לציית לבקשותיו של הפורץ. בנוהל מס' 9 הנכלל בנוהלי המסגרת, הוגדר המושג הנדסה חברתית כ"ביצוע מניפולציות של גורם חיצוני (וגם פנימי) על עובדים בארגון, על מנת לזכות בזכויות גישה שלא כדיון, אשר יאפשרו לו גישה כמשתמש לגיטימי למידע בעל ערך או למערכת בה אגור מידע בעל ערך".

הנדסה חברתית מאפשרת לעקוף את כל הטכנולוגיות של מנגנוני האבטחה במועצה (כגון אנטי וירוס, חומת אש, וכו'), מאחר והיא מתבססת על העובדה שכל מערכות המידע נועדו לספק שירותים למשתמשים כלשהם, ולאותם המשתמשים יש אמצעים לגשת אל המידע שהפורץ רוצה להשיג. לדוגמה, כאשר פורץ משכנע את המשתמש לספק לו מידע רגיש, כגון שמות משתמשים וסיסמאות, או לבצע עבורו פעולות כגון הרצת תוכנה לבקשתו.

יצוין כי חלק ניכר ממאמצי האבטחה בארגונים נועדו למנוע חדירת גורם בלתי מורשה מחוץ למערכת, וביצוע פעולות העשויות לפגוע בארגון ובתהליכים המתקיימים בו, או באמינות התהליכים והמידע, בזמינותם או בחשאינותם. עם זאת, מבחינה היסטורית, חלק לא מבוטל מהנזקים החמורים ביותר אשר הוסבו לארגונים נעשו על ידי תוקפים אשר היו מוכרים לארגון ואף היו מורשים לעבוד בו או מועסקים על ידו.

אחת ההמלצות המרכזיות המקובלות בנוגע להתמודדות והגנה מפני שימוש בהנדסה חברתית, היא העלאת המודעות לסוגי התקפה אפשריים באמצעות הנדסה חברתית בקרב המשתמשים ובעלי הרשות, באמצעות קיום הדרכות ורענונים שוטפים.

בהתאם לכך, סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי :

”(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.”

מסמך מדיניות עבודה מרחוק שנערך על ידי הרשות להגנת הפרטיות ביום 24.3.20 מפרט שורת הנחיות למעסיק אשר כוללות התייחסות לפעולות שיש לבצע הן ברמת ההנהלה, והן ברמה הטכנולוגית (שימוש במחשב זר בעת גישה לרשת המשרדית, העברת מידע בין מערכות, ניהול פגישות ושיחות מבוססות ענן, איתור מקדים של הונאות וניסיונות דיוג).

נמצא כי בסעיף 2.2.9 במסמכי המכרז (המהווים נספח א' להסכם), פורטו השירותים הנדרשים מהחברה בנוגע לתמיכה והדרכת משתמשים. בכל הנוגע לביצוע הדרכות לעובדים, צוין בסעיף האמור כלהלן:

- מתן תמיכה והדרכה בסיסית של עובדי המועצה בהפעלת תוכנות מדף ותוכנות יישומיות ובשימוש בציוד.
- הכשרת עובדי הספק במערכות היישומיות תיעשה על ידי הספק ועל חשבוננו, גם באמצעות השתתפות בהכשרות המיועדות לעובדי המועצה וכן באמצעות לימוד עצמי ממדריכים למשתמש.

הביקורת קיבלה לידיה דוגמאות להדרכות ותכתובות בנושא אבטחת מידע שהופצו על ידי המנמ"ר לכלל עובדי המועצה, כמפורט להלן:

- מייל מיום 25.6.2019 אשר מזהיר מפני פתיחת מיילים המכילים וירוסים.
- מייל מיום 7.11.2019 בדבר וירוס שנחסם על ידי המערכת.
- מייל מיום 18.11.2019 בדבר הדרכות להטמעת סביבת שירות חדשה לתושב.
- מייל מיום 28.1.2020 בדבר הדרכת בטיחות והגנת סייבר.
- מייל מיום 1.3.2020 בדבר אזהרה על ניסיונות הונאה באמצעות מיילים.
- מייל מיום 31.3.2020 בדבר אזהרה על מתקפת ספאם.
- מייל מיום 30.6.2020 בדבר התאמת אבטחת המידע לפעילות בעת משבר הקורונה.
- מייל מיום 25.8.2020 בדבר הדרכות זום לעובדי המועצה.
- מייל מיום 10.12.2020 בדבר הנחיית העובדים לא לכבות את המחשבים בסיום יום עבודה על מנת לאפשר ביצוע עדכוני אבטחה.

הביקורת תציין לחיוב את העובדה שההדרכות בנושא אבטחת מידע מבוצעות לכלל עובדי המועצה. עם זאת, במועד הביקורת לא נמצאה תכנית עבודה שנתית לביצוע הדרכות בנושא, שאמורה להיערך ע"י המנמ"ר ולהיות מוגשת לאישור מנכ"ל המועצה.

מומלץ שהמנמ"ר יכין תכנית עבודה שנתית לביצוע הדרכות בנושא אבטחת מידע על היבטיה השונים, ויגיש אותה לאישור מנכ"ל המועצה.

מומלץ להפיץ לעובדים את תכנית ההדרכות לצורך רישום וקביעת מועדי השתתפות, ולערוך מעקב אחר השתתפותם בהדרכות.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא יכין תכנית הדרכה שנתית שוטפת, לרבות הפעלת חברות חיצוניות, והוסיף כי כבר נערכו במועצה הרצאות רענון שנתיות על ידי מטה הסייבר הלאומי.

15. בקרה, תיעוד גישה ואירועי אבטחה

בסעיף 11 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי:

"(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן – אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.

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

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

(ד) אירע אירוע אבטחה חמור –

(1) יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע;

(2) רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, למעט לבעל מאגר מידע מן המנויים בסעיף 13(ה) לחוק, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושא מידע שעלול להיפגע מהאירוע."

מנמ"ר המועצה מסר לביקורת לגבי הבקרה על אירועי אבטחת מידע, כי מבוצע על ידו תחקור מקומי בשרתי המועצה, אולם לא נערכת בדיקה חיצונית בשרתי ושירותי הספקים החיצוניים, והוא מעריך כי הנושא ייכלל במסגרת סקר הסיכונים שיוזמן על ידי המועצה.

על מנת להפיק לקחים מאירועי אבטחה שהתקיימו, על בעל מאגר המידע לתעד את אירועי האבטחה ובכך בעצם לייצור "זיכרון ארגוני".

בהתאם לכך נקבע בסעיף 10 לתקנות הגנת הפרטיות, כלהלן:

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

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

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה 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."

מנמ"ר המועצה מסר לביקורת, כי כיום מתקיימת בקרה על הגישה למערכת באמצעות שיטת המתגים.

מְתָג (Switch) הוא רכיב ברשת מחשבים המחובר בין צמתים שונים ברשת, בין אם הם מכשירי קצה (כגון מחשבים) ובין אם הם מרכיבי רשת בסיסיים (כגון רכזות). מספר הכניסות במתג יכול לנוע בין כניסות בודדות, במקרה של מתג ביתי, ועד למאות כניסות במקרים של רשתות תקשורת גדולות. המתג הקלאסי מבצע העברה של נתונים בין הציוד שמחובר לכניסות השונות שלו באופן סלקטיבי על-פי כתובות היעד המבוקש. כלומר, המתג חוסם ניסיונות כניסה בלתי מורשים בהתבסס על הגדרות קבועות מראש של טווחי כתובות מאושרות.

המנמ"ר מסר לביקורת כי במועצה קיימת מערכת בקרת גישה פיזית של חברה מובילה בתחום, ויחד עם זאת ראוי לבחון מעת לעת את הצורך בהגדלת תקציבים בנושא.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר לוועדת המחשוב מסמך המפרט את היקף התקציב הנדרש לשדרוג המערכת הקיימת, והסיכונים הנובעים מאי רכישת ציוד אבטחה מתקדם, לצורך קביעת סדרי עדיפויות ומדיניות ברורה בנושא.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר למנכ"ל המועצה בקשה מסודרת לעדכון התקציב לצורך שדרוג ורכישת ציוד אבטחה, בהתאם למדיניות ולסדרי העדיפויות שנקבעו.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאחרונה נערכה ישיבה עם מנכ"ל המועצה בנושא עדכון תקציב הפעלה לדוח מבקר, והדבר חשוב מאוד היות והרוב המוחלט של השירותים נרכש מבחוץ.

16. התקנים ניידים

התקן נייד הוא מחשב או התקן אחסון המיועד לשימוש נייד, כמו למשל מחשב נייד, התקן זיכרון נייד, כונן חיצוני וטלפון נייד חכם. מאחר ומדובר בהתקנים ניידים הניתנים להעברה בנקל ממקום למקום, השימוש בהם כרוך בסיכון לדליפת מידע.

בסעיף 12 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כלהלן:

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

נוהל מס' 31 הנכלל בנהלי המסגרת בנושא "אבטחת מידע במחשבים ניידים... ו-דיסקים נתיקים", מתייחס לאופן שבו יש להגן על מידע הנאגר או המעובד במחשבים ניידים, במגמה לצמצם את הסיכון שבגניבת הציוד ו/או חשיפת המידע השמור בו ו/או נגישות לרשת המשרד באמצעות המחשב הנייד.

על פי הנמסר לביקורת על ידי המנמ"ר, מדיניות המועצה היא לא לאפשר שימוש בהתקנים ניידים נתיקים במחשבי המועצה.

יצוין כי בסעיף 3.9 לנוהל אבטחת המידע של המועצה, נקבע בעניין זה כלהלן:

3.9.1. חל איסור מוחלט לחבר למחשבי המועצה או לרשת הארגונית רכיבי ציוד תוכנה וחומרה באביזרים נלווים, כגון דיסקים ניידים, Disk on Key, טלפונים ניידים, וכד', ללא אישור של מנכ"ל המועצה או מנהל המחשב.

3.9.2. חל איסור להוציא מידע על כל מצע, ממשקי USB, דיסקים ניידים / נתיקים, Disk on Key וכד', ללא אישור מראש ובכתב של מנהלי היחידות.

3.9.3. כאשר שומרים מידע חסוי על גבי מדיה נתיקה, יש לאחסן את המידע על גבי Disk on Key מוצפן אשר יסופק ע"י המועצה בלבד ולא במדיה אחרת, ניירת או מצע מידע אחר. דיסקים ניידים / נתיקים או Disk on Key יאוחסנו במקום מאובטח, כגון מגירות או ארונות נעולים.

3.9.4. חל איסור להוציא מידע מהמועצה, למעט במקרים שאושרו ע"י המנהל הישיר ולפי צרכי העבודה. מידע המכיל ריכוז פרטים לגבי אנשים ומסווג כמידע רגיש עפ"י הוראות חוק הגנת הפרטיות וכן כל מידע אחר של המועצה, יימצא תחת משמורת המחזיק בו בכל זמן.

במועד עריכת הביקורת, ניתנו הרשאות לשימוש בהתקנים ניידים ל-11 מחשבים במועצה. המנמ"ר מסר לביקורת כי מדובר במחשבים ניידים של בעלי תפקידים בתחומים שונים, כולל הנדסה, שיטור עירוני, החברה הכלכלית, ועוד.

בביקורת לא נמצא תיעוד לנימוקים ולאישור מנכ"ל המועצה למתן אפשרות חיבור התקנים חיצוניים לבעלי התפקידים האמורים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לכך שאפשרות החיבור הנ"ל הוגבלה בזמן, במטרה לצמצם את הסיכון לפגיעה באבטחת המידע.

מומלץ שהמנמ"ר יקבל ממנכ"ל המועצה אישור בכתב לשימוש בעלי תפקידים מסוימים בהתקנים ניידים, אשר יכלול נימוקים לאישור הבקשה. מומלץ כי הרשאות השימוש בהתקנים יהיו תחומות בזמן, על מנת לאפשר בחינה תקופתית בדבר נחיצותן.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, והשימוש בהתקנים בוצע לנוכח בעיות תפעול יום יומיות.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי למתחברים לרשת המועצה, למעט 3 בעלי תפקידים, נסגרו כל אפשרויות ה-USB. המנמ"ר הוסיף כי כל ההרשאות לרבות של מנהלים בכירים הוסרו בהנחיית מנכ"ל המועצה, ומטפלים באופן פרטני בכל בקשה.

17. אבטחת תקשורת

כאשר המערכות של מאגרי המידע מחוברות לרשת האינטרנט, נוצר סיכון של גישה חיצונית לא מורשית אליהן, כולל בעת עבודה מרחוק תוך שימוש בהתקנים ניידים.

סעיף 14 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי:

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

(ב) העברת מידע ממאגר המידע, ברשת ציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.

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

מערך הסייבר הלאומי פרסם ביום 11.3.20 מסמך Best Practices שכותרתו "גישת משתמשים לסביבה הארגונית על ידי שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN)". המסמך כולל המלצות לכלל הארגונים במשק לעבודה מאובטחת מהבית במסגרת משבר הקורונה (להלן: "הנחיות VPN").

בהנחיות VPN נקבע, כי על הארגון לקבוע איזה נכס סייבר ישמש כנקודת בקרת גישה מנוהלת (Gateway), כלומר, הגבלת גישה מכוונת בקישור בין מערכות שונות. על מנת לאפשר יכולת ניהול מרכזית טובה יותר, יש לצמצם את מספר נקודות בקרת הגישה תוך מיצוי המשאבים באופן אפקטיבי. מומלץ כי הארגון יודא כי נקודת בקרת גישה מנוהלת, מכילה כמינימום את יכולות האבטחה הבאות:

- גילוי, זיהוי וחסירה של נזקות (Malwares).
- גילוי, זיהוי וחסירה של תעבורה חשודה/ זדונית.
- גילוי, זיהוי וחסירה של ניסיונות גישה מכתובות IP בעלות רמות אמון נמוכות.

בנוסף, מומלץ שהארגון יקבע באיזו טכנולוגיית VPN הוא ישתמש, תוך בחינת התאמתו לסביבת העבודה וצרכי הארגון.

עוד מומלץ, כי הארגון יבצע הקשחה של בקרת גישה מנוהלת, תוך התייחסות לצמצום פונקציונאליות (Least Functionality) שאינה נדרשת בנקודת בקרת גישה מנוהלת; הקשחה (System Hardening), שימוש בגרסה עדכנית והחלת עדכוני אבטחה של רכיבי התוכנה, הטמעה של העדכונים תוך 48 שעות מרגע פרסומם; גרסאות פרוטוקולים/ אלגוריתמים הנדרשים למימוש.

בהנחיות ה-VPN צוין, כי "ישנה חשיבות יתרה להקפדה על תקינות רשימת בקרת הגישה (ACL- Access Control List) באמצעי ההגנה השונים, וזאת לנוכח העובדה כי טעות אנוש בהגדרה עשויה ליצור פער אבטחתי אשר זמין למספר רב של תוקפים פוטנציאליים באינטרנט. בהתאם לכך מומלץ, כי הארגון יודא את אפקטיביות תהליך ניהול השינויים (Change Management)".

נמצא כי המועצה עושה שימוש ב"חומת מגן" של חברה מוכרת באמצעותה מבוצעת בקרה על כניסות משתמשים מחוץ לרשת התקשורת הפנימית של המועצה. הנושא נבדק ונמצא תקין ✓.

בדיקה שערכה הביקורת באחת מנקודות הרשת במועצה ביום 8.6.21 העלתה, כי עם חיבור מחשב נייד / אמצעי נתיק לרשת המשתמשים אשר אינו מוגדר על ידי המנמ"ר, נקודת החיבור מתנתקת באמצעות רכיב Network Access Control - NAC אשר מונע כניסה של אנשים בעלי כוונות זדוניות לרשת המשתמשים. הנושא נבדק ונמצא תקין ✓

18. ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר

בסעיף 13 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כלהלן:

”(א) בעל מאגר מידע יקפיד על ניהול ותפעול תקין של מערכות המאגר, לפי המקובל בהפעלת מערכות כאלה.

(ב) בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים, בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר.

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

להלן מאגרי המידע שלא מותקנים בשרתי המועצה, אשר מאובטחים ברמה גבוהה, כלומר באמצעות זיהוי כניסה כפול, הן על ידי רשת המשתמשים והן על ידי אבטחה של החברה המספקת את השירות:

- ✓ דואר אלקטרוני
- ✓ הנה"ח/ רכש/ גבייה
- ✓ דוחות
- ✓ GIS
- ✓ ספרייה
- ✓ רישוי זמין (תכנון ובניה)
- ✓ שכר
- ✓ משאבי אנוש
- ✓ רישוי עסקים

להלן מאגרי המידע המותקנים בשרתי המועצה, ומוגנים ע"י F.W. מקומי של המועצה:

- ✓ ניהול ועדה
- ✓ ניהול מסמכים
- ✓ קבצים מקומיים

מומלץ לבחון אפשרות לשיפור רמת האבטחה של מאגרי מידע רגישים, כגון בנושא ניהול ועדה, המוגנים כיום ע"י F.W. מקומי של המועצה.
מומלץ שמסמך מדיניות אבטחת המידע במועצה יתייחס בין היתר לרמת האבטחה של מאגרי המידע, ולאבחנה בין הגנה כפולה להגנה ע"י F.W. מקומי של המועצה.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאחר ביצוע סקר סיכונים ומבדק חדירה תופעל חברה חיצונית לבקרת חוקים ב - Firewall. המנמ"ר הוסיף כי בכל חידוש מכרז למערכות מידע, כגון מערכת ניהול ועדה, הספק נדרש לתת שירות מלא בענן, לרבות בנושא אבטחת מידע.

19. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

סעיף 17 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי:

"(א) בעל מאגר מידע ישמור את הנתונים הנצברים במסגרת יישום הוראות תקנה 6(ב), 8 עד 11, 14, 15(א) ו-16, ככל שתקנות אלה חלות עליו, באופן מאובטח למשך 24 חודשים.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר יגבה את הנתונים שנשמרו כאמור בתקנת משנה (א), באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי."

בנוסף, סעיף 18 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי:

"(א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקבע בעל המאגר במסמך -

- (1) נהלים לביצוע גיבוי כאמור בתקנה 17(ב), באופן תקופתי שגרתי;
- (2) נהלים, להבטחת שחזור הנתונים כאמור בתקנה 17(ב), ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר;
- (3) כי במסגרת תיעוד אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, יתועדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה - זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל מאגר אחראי לכך שיישמר עותק הגיבוי של הנתונים האמורים בתקנה (א)(1) ושל הנהלים כאמור בתקנת משנה (א)(2), באופן שיבטיח את שלמות המידע ואת אפשרות השחזור של המידע במקרה של אבדן או הרס".

יצוין, כי ניהול מערך הגיבויים של מאגרי המידע העיקריים במועצה מוטל על החברות המתחזקות את מערכות המידע, והנושא אף מעוגן בהסכמי ההתקשרות עם החברות. באשר לשרתי הקבצים ובסיסי הנתונים הקיימים בחדר השרתים, המועצה נעזרת במערכת לניהול גיבויים בשם: Veeam Backup.

סעיף 3.15 לנוהל המועצה בנושא אבטחת מידע קובע בעניין גיבוי הנתונים, כלהלן:

"3.15.1. למועצה מערכת גיבוי מקיפה ועדכנית. נתונים הנשמרים בקבצי מערכות המידע או במחשבים האישיים יגובו ויאובטחו, כך שהשימוש בהם יהיה מבוקר וע"י המורשים לכך בלבד.

3.15.2. באחריות כל עובד לשמור את המסמכים עליהם הוא עובד ברשת המקומית ולא במחשב האישי, על מנת להבטיח גיבוי מלא של המידע.

3.15.3. נציגי מחלקת מחשוב יבדקו באופן תדיר את תקינות הגיבויים וביצוע שחזורים יזומים אקראיים על מנת לבחון האם המידע נשמר כראוי."

הביקורת ביקשה לבדוק אם קיימות בקרות על ניהול הגיבויים המבוצעים במועצה באמצעות תוכנת גיבוי ייעודית, ואם קיים יומן אירועים המציג את תקינות הגיבוי לשם קיום בקרה על ידי הממונה על אבטחת המידע.

נמצא כי המערכת מגבה את כלל שרתי המחשוב המצויים במועצה לשרת אחר, בתדירות של פעם בשעה.

נמצא כי קיים יומן אירועים המציג בפני הממונה על אבטחת המידע רישום כי כלל הגיבויים בוצעו באופן תקין.

הביקורת ביקשה לבחון אם מנוהל גיבוי יומי של השינויים (גיבוי אינקרמנטלי) עבור כלל שרתי הקבצים ובסיסי הנתונים. נמצא, כי מערכת הגיבויים במועצה מתייחסת לניהול גיבוי יומי עבור כלל השרתים. לביקורת נמסר, כי שרתי הקבצים של המועצה ממוקמים בבניין המועצה ובמקביל גם במבנה סמוך, כאשר סיב אופטי מקשר ביניהם ומבוצע גיבוי חי בתדירות של פעמיים ביום.

נמצא, כי נוהל הגיבויים במועצה אינו מתייחס לאופן הגיבוי המבוצע כיום, ולבקורות הנדרשות לשם בדיקת תקינותו. לדוגמא: בנוהל אין התייחסות לגורם האחראי לבחינת תקינות הגיבויים, הגורם האחראי לקביעת תדירות הגיבוי, ועוד.

מומלץ שהמנמ"ר יעביר לאישור מנכ"ל המועצה נוהל גיבויים מעודכן המתייחס לכלל הגיבויים המבוצעים בפועל, הן עבור השרתים הקיימים והן עבור השרתים המנוהלים על ידי חברות המתחזקות את היישומים.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נבחרה חברה חיצונית לביצוע גיבוי נוסף בענף, ויש לעדכן את הנוהל באופן שגם חברה חיצונית שלא קשורה למועצה תדע לספק את השירות.

20. היערכות לאסון בתחום מערכות המידע - DRP

תכנית המשכיות עסקית (BCP - Business Continuity Plan) נועדה לאפשר לארגון לתפקד ולספק שירות ללקוחות, ולשמור על יכולותיו במהלך ואחרי אירוע המסכן את קיומו. התכנית מתייחסת בין היתר לחידוש יישומים, נתונים, חומרה, תקשורת (כגון רשת), וכוללת גם היבטים שאינם קשורים לטכנולוגיית המידע, כגון שמירה על אנשי מפתח, מתקנים, הגנה על המוניטין, ועוד.

אחת מהפרוצדורות הכלולות בתכנית המשכיות עסקית הינה תכנית התאוששות מאסון (DRP - Disaster Recovery Plan), הכוללת תהליכים, מדיניות ונהלים להתאוששות מאירוע שיכול להשבית את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילות הארגון. דוגמאות לאירועי אסון שלגביהם נדרשת תכנית התאוששות: שריפה, רעידת אדמה, הצפה, קריסת בניין, מחיקה מוטעית, וכד'.
מחיקה מוטעית, וכד'.

על התכנית להגדיר משאבים ופעילויות להפעלה מחדש של שירותי טכנולוגיית המידע, לרבות תשתיות, תקשורת, מערכות, יישומים ונתונים, תוך שימוש במערך חלופי למערכות המידע הקיימות.

נוהל מס' 29 הנכלל בנהלי המסגרת בנושא "תכניות התאוששות מאסון" דן בהגנה על תהליכים קריטיים מהשפעת כשלים רציניים או מקרי אסון, במטרה להקטין נזקים, להקטין הוצאות ביטוח, ולהגביר את המודעות לצורך בהגנת המערכות.

עפ"י הנוהל, על ממונה אבטחת המידע בתיאום עם מנהל יחידת המחשוב, לערוך תכניות כתובות ומפורטות לתפעול והתאוששות מאסון. על תכנית ההתאוששות לקחת בחשבון את היערכות יחידות המשרד כולן ואת הקשר בין המחשב המרכזי ליחידות השונות לאחר פגיעה חמורה. ההתייחסות לא תהיה רק ליחידת המחשב, אלא גם לאופן הפעילות הרלוונטית ביחידות המשרד מאז הפגיעה ועד לפתרון הקבע.

במועד עריכת הביקורת לא נמצאה במועצה תכנית כתובה להתאוששות מאסון.

מומלץ להכין תכנית כתובה להתאוששות מאסון (DRP), אשר תופץ לכל הגורמים הרלוונטיים במועצה.

המנמ"ר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר בוצע חלקית והנושא קריטי, והמליץ שבהקדם תכתב תכנית ע"י גורם חיצוני. המנמ"ר גם ביקש כי בנוסף להמלצות שלו, תהיה גם המלצה של חברה חיצונית בלתי תלויה על התהליך.

בנוהל נקבע כי יוגדר אתר חלופי כתשובה לתרחיש של אסון מלא, אשר לא יאפשר להשתמש כלל באתר הקבוע.

מנמ"ר המועצה מסר לביקורת, כי קיים "אתר חס" במוסד ציבורי ביישוב, כגיבוי לצורך הפעלה מיידית של המערכות הקריטיות במועצה בשעת חירום.

בנוהל גם צוין כי אחת לשנה ייערך תרגול מקיף של כלל היבטי ותחומי התכנית, וכי "מהלכו של התרגיל יתועד על ידי ממונה אבטחת מידע, אשר בסופו של התרגיל יפיק דוח סיכום תרגיל. ממצאיו יועברו לדיון בישיבת ועדת ההיגוי בנושא אבטחת מידע, המסקנות יתועדו, יוטמעו ויתורגלו כנדרש".

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לביצוע תרגולים בנושא אחת לשנה, כפי הנדרש.

מומלץ לבצע תרגולים בנושא אחת לשנה, ולתעד את סיכומי התרגיל על מנת לאפשר בקרה והפקת לקחים.

מנמ"ר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בחודש ינואר 2022 הוא ביצע הפעלה של רציפות תפקודית בפועל, הפעלת אתר בחירום, שבמהלכה מחלקת מחשוב כיבתה את כל שרתי המועצה באתר הראשי, ובאופן שקוף הופעל האתר המשני על כל שרתיו (אתר מראה). לדבריו, אף אחד מעובדי המועצה לא שם לב למעבר החלק לאתר החלופי, הדבר לא גרר השבתת פעילות ולא נצפה אף חוסר של חומר. המנמ"ר המליץ לבצע תרגיל התאוששות מאסון והפעלת אתר חלופי לפחות אחת לשנתיים, ולהכניס את תכנית הרציפות התפקודית של המועצה לתכנית ההפעלה של מל"ח.

דוח ביקורת בנושא :

פעילות מחלקת הדת

תוכן עניינים

60	מבוא	.1
62	עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
77	נתונים כספיים	.3
79	מבנה ארגוני	.4
82	נהלים	.5
83	מערך הכשרות	.6
83	כללי	.6.1
83	תהליך קבלת תעודת כשרות	.6.2
84	טיפול בטופס הבקשה	.6.2.1
85	הסכם להענקת תעודת כשרות	.6.2.2
86	גביית אגרות כשרות	.6.2.3
88	הנפקת תעודת כשרות	.6.2.4
90	משגיחי כשרות	.6.3
90	כללי	.6.3.1
93	אופן קליטת המשגיחים	.6.3.2
95	קריטריונים לקביעת שעות השגחה	.6.3.3
97	אופן עבודת המשגיחים	.6.3.4
99	פיקוח על עבודת המשגיחים	.6.3.5
102	השגחה ע"י עובדי מחלקת הדת	.6.3.6
104	רישום נישואין	.7
104	כללי	.7.1
104	ניהול ושמירת תיקי נישואין	.7.2
108	גביית אגרות נישואין	.7.3
109	הנפקת תעודת נישואין	.7.4
111	מקוואות טהרה	.8
111	תפעול המקוואות	.8.1
112	בדיקות וחיטוי מי המקוואות	.8.2
114	אגרות טבילה	.8.3
116	גביית אגרות במקווה נשים	.8.3.1
118	גביית אגרות במקווה גברים	.8.3.2
123	תחזוקת המקוואות	.8.4
126	רישוי המקוואות	.8.5
127	אתזקת העירוב	.9
129	תגובת רב היישוב	.10

1. מבוא

מחלקת הדת הפועלת במשרדי לשכת הרב, אחראית על מתן מענה לצרכי הדת של התושבים במגוון תחומים. חזון המחלקה, כפי שפורסם באתר האינטרנט של המועצה, הוא לייצור כלים שיאפשרו לפתח עושר דתי ותרבותי לכלל התושבים, ולאפשר לכל החפץ בכך, זיקה למורשת ישראל לפי הבנתו ורצונו.

שירותי הדת העיקריים הניתנים על ידי המחלקה כוללים את הנושאים הבאים:



בנוסף, ניתנים על ידי המחלקה שירותים נוספים, ובכלל זה מתן מענה של הרב לשאלות הלכתיות, ייעוץ והדרכה באירועים שונים בחיי היחיד כגון בר-מצווה, ברית מילה, חתונה, ולהבדיל - "שבעה" וימי זיכרון, וסיוע טכני ונפשי למשפחות נפטרים עד לקבורת הנפטר. יצוין כי רב היישוב זמין טלפונית לכלל התושבים בכל שעות היממה, וניתן לקבוע איתו פגישות אישיות בתיאום מראש.

מחלקת הדת פועלת על פי חוק שירותי הדת היהודיים והתקנות שהותקנו על פיו, ובהתאם להנחיות חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת, אשר משתתף בתקציבה.

המחלקה נעזרת במערכת מידע ייעודית ממוחשבת ומקוונת בשם "שירת היס", אשר פותחה ע"י המשרד לשירותי דת ומשמשת את כלל המועצות הדתיות בארץ.

בעקרונות ההפעלה של המערכת שפורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיום 13.8.2017, נקבע בין היתר כלהלן:

"כדי לתמוך בתהליכי הליבה שבאחריות המועצות (נישואין, כשרות, עירובין, מקוואות וקבורה) באופן אחיד ולאפשר תהליכי עבודה בין המועצות ובין המועצות למשרד לשירותי דת, כלל תהליכי הליבה ינוהלו באמצעות היישום בכל המועצות".

בעקבות כך, נדרשו כלל המועצות הדתיות לעבור לעבודה באמצעות המערכת.

הביקורת נועדה לבחון את נאותות הפעילות של מחלקת הדת בשנים 2020-2021, תוך התייחסות להוראות החוק, התקנות והנהלים בנושא, ובכלל זה:

- * חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א - 1971 ;
- * חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג - 1983 ;
- * תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד - 2013 ;
- * נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות דתיות, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, יולי 2010. (כולל תיקון הנוהל (סעיף 840) עפ"י חוזר מנכ"ל מאפריל 2014) ;
- * נוהל רישום נישואין, הרבנות הראשית לישראל, תמוז, תשע"ט ;
- * נוהל ניהול אגרות מקוואות, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, פברואר 2013 ;
- * נוהל תחזוקת מקוואות, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, פברואר 2013.

במהלך הביקורת נערכו פגישות עם רב היישוב, מנהלת לשכת הרב, עובדים במחלקת הדת המטפלים בנושאים שנבדקו, עובדי אגף גזברות, הנהלת חשבונות, משאבי אנוש, מחלקת הגביה, ועוד. בביקורת נבדקו תיקים ומסמכים רלוונטיים, כולל דיווחים, קבצים, תכתובות פנימיות, מסמכי מכרזים, הסכמים, קבלות, כרטיסות הנהלת חשבונות, ועוד.

הביקורת התמקדה בתחומי הפעילות העיקריים של מחלקת הדת והתייחסה להיבטים ארגוניים, מנהליים וכספיים בלבד, ולא להיבטים דתיים או הלכתיים שהינם בסמכותו הבלעדית של הרב.

טיוטת הדוח הועברה לעיון הגורמים המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

1. במועד עריכת הביקורת לא הועסק במועצה עובד בתפקיד מנהל מחלקת הדת, ולביקורת הוסבר כי הטיפול בנושאים המנהליים מבוצע ע"י מנהלת לשכת הרב. במסמך שנשלח לעובדת צוין שתפקידה יכלול ניהול פיקוח ובקרה על הפעילות בלשכת הרב, אולם בפועל לא ניתנו לה סמכויות ניהוליות שעוגנו בנוהלי עבודה. לדעת הביקורת, תוספת תפקיד ניהולי במחלקת הדת, מלבד רב היישוב האחראי על שירותי הדת מבחינה מקצועית והלכתית, עשויה לשפר את תהליכי העבודה והבקרה בנושאים מנהליים, כמפורט בדוח.

מומלץ לקבוע תקן לתפקיד מנהל מחלקת דת (באמצעות הוספת תקן חדש או עדכון הגדרת תקן קיים), שיהיה אחראי על הנושאים המנהליים והארגוניים, וכפוף מבחינה מנהלית למנכ"ל המועצה בנוסף לכפיפות לרב היישוב בנושאים מקצועיים והלכתיים.

מומלץ שסמכויות מנהל המחלקה יפורטו בהגדרות התפקיד ובנוהלי העבודה.

רב היישוב ציין בהתייחסותו לטיטוט הדוח, כי שאלת מינוי מנהל מחלקה לשירותי דת נדונה בעבר והורדה מסדר היום מסיבות רבות, המרכזית שבהן, בכל מקום בו קיים תקן כזה עם סמכויות, הוא מהווה מקור בלתי פוסק לריב על סמכויות בין הרבנות למחלקה. לדבריו, המועצה מהווה אות ומופת לרבות מהמחלקות ברחבי הארץ לניהול שירותי דת בלי חיכוכים מיותרים ובאפס מעורבות פוליטית מכל סוג בחיי הדת של היישוב, והוא ממליץ להמשיך כך.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיטוט כי מימוש ההמלצה לקבוע תקן לתפקיד מנהל מחלקת דת, עלול לרוקן מתוכן את תפקיד מנהלת לשכת הרב, ויש לשקול את הנושא לפני ביצוע צעד זה.

2. במועד עריכת הביקורת לא נמצאו במחלקת הדת נוהלי עבודה כתובים המסדירים את פעילות המחלקה בתחומי אחריותה השונים.

מומלץ כי תהליכי העבודה של מחלקת הדת יוסדרו בנוהלי עבודה כתובים שיאושרו ע"י מנכ"ל המועצה ורב היישוב, ושתהיה בהם התייחסות לנושאים המפורטים בדוח.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי ההמלצה להסדרת נוהלי עבודה כתובים מבורכת.

3. בדיקת כרטסת הנהלת חשבונות של מחלקת הדת העלתה, כי בכרטיס "פרסום" (1851000550) נרשמו הוצאות עבור הדרכת כלות, בכרטיס "ע" קבלנית ניקיון" (1851000750) נרשמו הוצאות גם בתחום העירוב, והוצאות עבור הניקיון נרשמו בכרטיס "הוצאות אחרות" (1851000780).

מומלץ לעדכן את סעיפי ההוצאות בתקציב מחלקת הדת, על מנת לאפשר רישום נפרד של הוצאה בכל תחום פעילות, כולל ניקיון, עירוב והדרכת כלות.

גזבר המועצה ציין בהתייחסותו לטיוטה כי הוא מקבל את ההמלצה להפריד בין הוצאות פרסום של חוברות החגים והשבתות, לפרסום בנושא רישום נישואין, והסעיף יכול את כלל ההוצאות בנושא רישום נישואין, כולל עבור הדרכת כלות. לדבריו, גם אין מניעה להפריד בין הוצאות הניקיון להוצאות אחזקת העירוב.

4. נמצא כי מחלקת הדת אינה עושה שימוש במערכת "שירת היס" לצורך ניהול תחום הכשרות וההשגחה על עסקי המזון. כתוצאה מכך מערך הכשרות מנוהל באופן ידני, והמסמכים כולל טפסי הבקשה אינם נסרקים למערכת כפי הנדרש, אלא נשמרים בקלסרים.

מומלץ להטמיע במחלקת הדת את השימוש במודול לניהול מערך הכשרות הנכלל במערכת "שירת היס", כנדרש עפ"י חוזר מנכ"ל.

5. מבדיקת הביקורת את אתר האינטרנט של המועצה עולה, כי טפסי הבקשה לקבלת כשרות אינם זמינים להדפסה ו/או למילוי באתר.

מומלץ שטופס הבקשה יופיע באתר המועצה ויהיה זמין להורדה בדף הייעודי של מחלקת הדת.

מומלץ לבחון מול אחראי המחשוב את האפשרות למילוי טופס בקשה מקוון.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מאחר והיישוב קטן ויש רצון לתת יחס אישי לכל בעל עסק, מילוי טופס הבקשה נעשה בפגישה משותפת שלו עם בעל העסק, ולכן אין לדעתו צורך בטופס אינטרנטי.

6. נמצא כי עסקים ותיקים אינם נדרשים למלא טופס לעדכון פרטים מדי שנה, עם חידוש תעודת הכשרות. לביקורת הוסבר שעדכון הפרטים נעשה ע"י המשגיחים הבודקים את נכונותם לפני חידוש התעודה.

מומלץ להכין טופס ייעודי לעדכון פרטי העסק ולחידוש תעודת הכשרות.

7. בבדיקה מדגמית של 10 תיקי עסקים במחלקת הדת, נמצא כי רק בתיק עסק אחד תויק טופס בקשה לקבלת כשרות. בשאר 9 התיקים שנבדקו לא נמצאו טופסי בקשה, כפי הנדרש.

מומלץ שמנהל מח' כשרות ידאג לעדכון תיקי העסקים במחלקת הדת, כך שייכללו גם טופס בקשה כפי הנדרש.

מומלץ לשפר את הבקרה על תיוק כל המסמכים הנדרשים בתיקי העסקים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי עסקים שלא נמצאו עבורם טופסי בקשה כנדרש, כי הדבר קרה מאחר ונוהל מילוי טופס הבקשה הוא חדש (כשנתיים), ואין היגיון למלא טופס בקשה עם עסק קיים.

8. נמצא כי ההסכם להענקת תעודת כשרות הכולל הנחיות לבעל העסק, אינו ערוך על גבי מסמך רשמי של המועצה. יצוין, כי בהסכם יש מקום ייעודי לחתימות ולפרטים של בעל העסק והמשגיח, אולם לא נדרשת בו חתימה של גורם מוסמך במחלקת הדת, למרות שהמועצה מצוינת כצד להסכם במספר סעיפים.

מומלץ כי פורמט ההסכם להענקת תעודת כשרות ייערך על גבי מסמך רשמי הנושא לוגו של המועצה.

מומלץ להקפיד על קיום חתימה בהסכם של גורם מוסמך במחלקת הדת.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטה, כי בפועל הטופס נערך על גבי מסמך עם לוגו המועצה, והמקרים בהם הוא לא הופיע נגרמו מכך שהנוהל חדש יחסית (יתכן והיתה תקלה והסכם כלשהו נחתם על גבי מסמך ללא לוגו), והוא ישתדל להקפיד על כך.

9. בבדיקה מדגמית של 3 הסכמי הענקת תעודת כשרות עם בעלי עסקים, נמצאו מספר הבדלים בין הנוסחים. לדוגמא, בסעיף 18 להסכם לעיתים צוין כי שכר המשגיח ישולם בתלוש שכר, ולעיתים צוין שהדבר יתאפשר אף כנגד חשבונית.

מומלץ שההסכמים להענקת תעודת כשרות יהיו בנוסח זהה, על מנת להבטיח התנהלות אחידה ושוויונית מול בעלי העסקים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בעסקים חדשים (כ-3 השנים האחרונות) השכר מתקבל בתלוש, ובעסקים ישנים חלקם אכן כנגד חשבונית.

10. נמצא כי מחלקת הדת אינה גובה אגרות כשרות מבתי העסק הפועלים ביישוב, כפי הנדרש. כתוצאה מכך, המועצה מוותרת על חלק מהכנסותיה בתחום הדת.

מומלץ לפעול בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים ולהוראות נוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת, ולהנחות על גביית אגרות כשרות.

רב היישוב ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי היתה זו מדיניות ראש המועצה הקודם שקבעה כי אין לגבות אגרות כשרות בשל הרצון להקל על בעלי העסקים, מה גם שהיתה בעיה משפטית מי רשאי לגבות אגרה זו. מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הדבר כפוף לחוות דעת של יועמ"ש המועצה.

11. נמצא כי תעודות הכשרות המונפקות על ידי מחלקת הדת אינן כוללות את כל הפרטים הנדרשים עפ"י חוזר מנכ"ל, כגון פרטים מלאים של הרבנות המקומית, מספור התעודה, תאריך הנפקתה, תאריך לועזי של תוקף התעודה, ועוד.

מומלץ לציין בתעודות הכשרות את כל הפרטים הנדרשים עפ"י חוזר מנכ"ל.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטה כי החל מתעודת ההכשר האחרונה בוצעו שינויים רבים בתעודה. לדבריו, כלל ההערות שצוינו בדוח כבר סודרו (גם במקומות בהם נרשם "חלקי"), פרט למספר התעודה ולכיתוב שאין תוקף לתעודה שאינה מקורית, והדבר יתוקן לקראת התעודות הבאות.

12. עפ"י נוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת, העסקת משגיחי כשרות ע"י בתי העסק היא אפשרית. עם זאת, בדוח מבקר המדינה וכן בפסיקת בג"צ בנושא נקבע, שקיימת בעייתיות בהמשך העסקת המשגיחים באופן האמור כמוסבר בהרחבה בדוח. יצוין כי במועד הביקורת, המשרד לשירותי דת קידם רפורמה מקיפה במערך הכשרות, המתייחסת בין היתר גם למשגיחי הכשרות, שאמורים להיות מועסקים על ידי תאגידי כשרות במקום ע"י בתי העסק.

מומלץ כי עד ליישום הרפורמה הכוללת העסקת משגיחים ע"י תאגידי כשרות, הם יועסקו באמצעות חברה חיצונית שאליה יעביר העסק את שכר המשגיח, בהתאם למספר שעות השגחה שייקבעו ע"י מחלקת הדת.

רב היישוב ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי מדיניות יחסי מעסיק ועוסק בתחום הכשרות עומד לעבור שינוי בקרוב בשל כניסת הרפורמה לשטח, ואז נוכל להיערך בהתאם. מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו כי הוא מסכים ותומך ברצון להעסקת משגיחים מצד חברה חיצונית, ואנו פועלים ע"מ לקדם את הנושא.

13. במחלקת הדת לא נמצאו מסמכים המעידים על כשירותם והתאמתם של משגיחי הכשרות לתפקיד. מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי בעת קבלתם לעבודה לא נבדק על ידו קיום תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית או אישור על העדר רישום פלילי, וזאת בהתאם להנחיה בע"פ שקיבל מהרבנות כי אין חובה לעשות זאת עד תחילת שנת 2023. לדבריו, לפני קבלתם לעבודה נערך להם מבחן וראיון אישי שלפיהם נבדקה התאמתם, מבלי שנדרשו להציג מסמכים.

מומלץ להקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים מהמועמדים לתפקיד משגיחי כשרות, כנדרש בנוהל, כולל תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית לישראל ואישור על העדר רישום פלילי מהמשטרה.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בהתאם לבירור שהוא עשה עם נציגי הרבנות הראשית, ניתן לקבל משגיחים אשר אין להם תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית.

14. קליטתם של משגיחי הכשרות לא התבצעה בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל. מחלקת הדת לא פרסמה מכרזים ואף לא הקימה מאגר משגיחים פוטנציאליים, לא נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות לתפקיד הכוללים את הדרישות שפורטו בנוהל, והראיונות עם המועמדים לא נערכו ע"י ועדה מקצועית כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על קליטת המשגיחים בהתאם להוראות הנוהל, כולל עריכת מכרז, קביעת תנאי סף, קבלת טופס מועמדות בצירוף המסמכים הנדרשים, ועריכת ראיונות ע"י ועדה מקצועית שתגיש את המלצתה לאישור רב היישוב.

15. במחלקת הדת לא נקבעו קריטריונים לקביעת מספר שעות ההשגחה בעסקים. היקף ההשגחה נקבע ע"י מנהל מח' כשרות לאחר היכרותו את אופן פעילות העסק, תוך ביצוע השוואה לעסקים דומים. לדעת הביקורת, ראוי לקבוע קריטריונים ברי השוואה לקביעת כמות שעות ההשגחה בעסקים בעלי מאפיינים דומים, על מנת לאפשר שקיפות ובקרה נאותה על מערך ההשגחה.

מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים לקביעת כמות שעות ההשגחה בעסקים בעלי מאפיינים דומים, שיוגשו לאישורו של רב היישוב.

מומלץ לתעד בתיקי העסקים במחלקת הדת גם את המאפיינים הייחודיים של העסק, אשר שימשו בסיס לקביעת כמות שעות ההשגחה ע"י הקריטריונים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי עלות ההשגחה בעסקים דומים זהה כמעט לחלוטין, והדגש הוא במיוחד על יצירת שוויון בעסקים חדשים (משלוש השנים האחרונות), לדוגמא, פיצות בעלי שכר זהה, וכד'. לדבריו, בעסקים ישנים המצב נשאר כמו שהוא (פרט למקרה בודד בו היה פער משמעותי בין השכר שהתקבל לבין היקף העבודה בשטח).

16. בדיקה מדגמית של תיקי העסקים במחלקת הדת העלתה, כי בחלק מהם חסרים נתונים ומסמכים הנדרשים בנוהל, ובכלל זה פרטים לגבי צוות עובדי המטבח, תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה, העתק מתעודת ההכשר האחרונה, מספר שעות ההשגחה שנקבעו, ופירוט הליקויים שנמצאו בביקורות בעסק.

מומלץ להקפיד על קיום כל הנתונים והמסמכים הנדרשים בתיקי העסקים עפ"י הנוהל, ולשפר את הבקרה בנושא במחלקת הדת.

17. בבדיקה מדגמית של 10 תיקי עסקים בהם נערכת השגחה, נמצא תיק עסק אחד שלא נמצא בו הסכם חתום עם בעל העסק, כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על קיום הסכם חתום להענקת תעודת כשרות בתיק העסק.

18. בנוהל הפעלת מערך הכשרות נקבע, כי לכל בית עסק יימסרו נוהלי כשרות, שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, וזהות המשגיח ומפקח הכשרות. נמצא כי בהסכמים להענקת תעודת כשרות שנחתמו עם בעלי העסקים, לא צוינו מספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, כנדרש בנוהל, אלא השכר החודשי של המשגיח. כתוצאה מכך, לא התאפשר לבעל העסק לוודא שהמשגיח נוכח בשעות העבודה בגינן הוא מחויב. לדעת הביקורת, הדבר גם אינו מתיישב עם עיקרון השקיפות, בו מחויב גוף ציבורי כלפי לקוחותיו. יצוין כי גם בתיקי העסקים לא נמצאו נתונים לגבי מספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, ואף לא תחשיבים לפיהם נקבע שכר המשגיח בהתאם למספר שעות ההשגחה החודשיות והתעריף השעתי. בעקבות כך, הביקורת ביקשה ממנהל מח' כשרות נתונים לגבי שעות ההשגחה שנקבעו לכל עסק, אולם עד למועד כתיבת הדוח הנתונים טרם הועברו למבקר.

מומלץ להכין במחלקת הדת בסיס נתונים מעודכן הכולל את פרטי העסקים, מספר שעות ההשגחה החודשיות שנקבעו לכל עסק, והיקף שעות העבודה המצטברות של כל משגיח, על מנת לאפשר בקרה נאותה על ביצוע ההשגחה. מומלץ לעדכן את ההסכמים עם בעלי העסקים ואת תיקי העסקים במחלקת הדת, ולכלול בהם נתונים גם לגבי מספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק. מומלץ לעדכן את כל בעלי העסקים ביישוב במספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, ובכך להגביר את השקיפות והבקרה על עבודת המשגיחים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיטת דוח הביקורת, כי היקף שעות ההשגחה בכל עסק הוא דינמי, ומשתנה בהתאם לצרכים השונים. לדבריו, יש הערכה כללית על הצורך, ובהתאם לכך נגזר השכר למשגיח.

19. דיווחי המשגיחים על נוכחותם בעסקים מתבצעים באמצעות שליחת סיכום יומי בטלפון הנייד למפקח הכשרות ולמנהל מח' כשרות, באמצעות ה-WhatsApp.

מומלץ לבחון אפשרות להטמיע מערכת דיווח נוכחות מקוונת למשגיחים באמצעות אפליקציה ייעודית בטלפון הנייד, כפי שנהוג בחלק מהרשויות.

20. הסיכומים היומיים שהועברו ע"י המשגיחים באמצעות ה-WhatsApp וכללו גם ממצאי בדיקות שנערכו בעסקים, נשמרו רק בטלפון הנייד של מפקח הכשרות ושל מנהל מח' כשרות, ולא תועדו ברישום במחלקת הדת.

מומלץ שהממצאים שצוינו בסיכומים היומיים של המשגיחים יירשמו במסמך או בקובץ במחלקת הדת, לצורך תיעוד ומעקב אחר תיקונם על ידי בית העסק.

21. נמצא כי היו משגיחים שלא הקפידו על העברת דיווחים שוטפים למחלקת הדת לגבי הנוכחות שלהם בעסקים והבדיקות שנערכו על ידם במהלך החודש. לדעת הביקורת, העדר דיווחים שוטפים מהמשגיחים מעיד על פגמים בסדרי הבידוק והבקרה הפנימיים של מחלקת הדת, שבגינם נוצר סיכון לפגיעה ברמת הכשרות. מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי הדיווחים על ביצוע ההשגחה היו אמורים להיות בתדירות יומית, ולאחרונה נערך שימוע לאחד המשגיחים עקב אי הגשת דיווחים כנדרש.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של מפקח הכשרות ומנהל מח' כשרות על קבלת דיווחים יומיים מכל המשגיחים, כנדרש וכמתחייב.

22. מפקח הכשרות לא הגיש לאישורו של מנהל מח' כשרות תכנית עבודה חודשית, המפרטת את המועדים והעסקים בהם יבוצע פיקוח במהלך החודש. עוד נמצא, כי מפקח הכשרות גם לא הגיש דיווחים שבועיים על מועדי וממצאי הפיקוח, כנדרש בנוהל, אלא ערך סיכומים לגבי חלק מהביקורות שנערכו על ידו.

מומלץ שמפקח הכשרות יגיש למנהל מח' כשרות תכנית עבודה חודשית, ודיווחים שבועיים לגבי מועדי וממצאי הפיקוח שנערך על ידו, כנדרש בנוהל.

23. מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי הוא עורך בעצמו ביקורות בעסקים, ובנוסף מקיים ישיבה חודשית עם כל אחד מהמשגיחים. נמצא כי הנ"ל ערך סיכומים חודשיים בכתב בעקבות הישיבות עם המשגיחים, אך הם לא נערכו באופן קבוע.

מומלץ להקפיד על רישום כל סיכומי הפגישות החודשיות עם המשגיחים, לצורך שיפור התייעוד והבקרה.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הסיכומים החודשיים חשובים והוא מסכים עם הצורך להתייעלות בנושא זה.

24. נמצא כי שני עובדים המועסקים במחלקת הדת (רכז שירותי דת ב - 70% משרה ומפקח כשרות ב - 80% משרה), מועסקים במקביל גם ע"י בעלי עסקים ביישוב בתפקיד משגיחי כשרות. בתיקי העובדים לא נמצא אישור לביצוע עבודה נוספת למרות שאחד מהם משמש בתפקיד פיקוח. מנהלת משאבי אנוש במועצה מסרה למבקר כי אישור לעבודה נוספת נדרש רק מעובדים המועסקים במשרה מלאה.

מומלץ לחייב כל עובד בתפקיד פיקוח, גם במשרה חלקית, לקבל אישור לביצוע עבודה נוספת, על מנת לאפשר בדיקה בתיאום עם היועמ"ש שהעבודה הנוספת לא עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הדבר נתון להחלטת יועמ"ש המועצה.

25. נמצא כי במחלקת הדת לא נערכה בקרה שוטפת שנועדה לוודא כי שני העובדים האמורים, אינם מבצעים את ההשגחה בעסקים במהלך שעות עבודתם במועצה.

מומלץ לערוך בקרה בנושא במחלקת הדת, שתבסס על הדיווחים השוטפים המועברים על ידי המשגיחים.

26. בנוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת נקבע, כי מפקח כשרות מטעם מועצה דתית לא ישמש גם כמשגיח כשרות מטעמה. עוד נקבע, כי הוראה זו לא תחול לגבי השגחה במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באזור גיאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה). נמצא כי מפקח הכשרות האמור לערוך פיקוח על עבודתם של המשגיחים במועצה, מועסק במקביל גם כמשגיח כשרות על ידי 5 בתי עסק הפועלים בתחום המועצה.

מומלץ לפעול בהתאם לנוהל, ולא לאשר למפקח הכשרות לשמש גם כמשגיח באותו אזור גיאוגרפי שעליו הוא מפקח.

27. מתוך 248 תיקי נישואין שנרשמו ע"י מחלקת הדת במערכת "שירת הים" בשנים תש"פ - תשפ"א, נמצאו 72 תיקים שסטטוס הטיפול בהם במועד הביקורת עדיין הוגדר "בתהליך רישום". ב - 67 מתוך 72 התיקים (93%) מועד הנישואין כבר חלף אך סטטוס הטיפול במערכת טרם עודכן ועדיין הוגדר "בתהליך רישום", ועבור 5 תיקים נוספים לא הוזן במערכת מועד הנישואין כלל.

מומלץ להקפיד על עדכון שוטף של סטטוס הטיפול בתיקי הנישואין במערכת "שירת הים", ולשפר המעקב והבקרה בנושא.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטה כי היא מקבלת את ההמלצה לערוך מעקב שוטף על סטטוס הטיפול בתיקי הנישואין.

28. מתוך 7 תיקי נישואין שנדגמו, ב-2 תיקים לא נמצאה תעודת כשרות של מקום האירוע בתוקף למועד החתונה, וב-5 תיקים לא נמצא אישור טבילה במקווה.

מומלץ להקפיד על שמירת כל המסמכים הנדרשים בתיקי הנישואין בהתאם להנחיות הרבנות הראשית, ולשפר את הבקרה בנושא במחלקת הדת.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי כל תיקי הנישואין במערכת "שירת הים" חייבים לכלול את כל המסמכים, ובלעדיהם לא ניתן להנפיק תעודת נישואין. לדבריה, האישורים שאינם מחויבים במערכת לצורך הנפקת תעודה הם תעודת כשרות של אולם האירועים או קייטרינג (כי לעיתים החופה נערכת ברבנות ללא מזון, או בבית וכד') ואישור טבילה. מנהלת הלשכה גם ציינה כי בעבר לא הקפידה לבקש אישור טבילה של הכלה (הרב המחתיך אמור לקבל אותו לידיו), וכיום היא מקפידה לקבל את האישור ולסרוק אותו למערכת.

29. לשאלת הביקורת, האם המשרד לשירותי דת עורך בקרה שוטפת על תקינות כל המסמכים המוזנים על ידה לתיקי הנישואין במערכת "שירת הים", השיבה מנהלת לשכת הרב כי מדובר בכמות מסמכים רבה מאוד, והדבר אינו אפשרי. לדעת הביקורת, בהעדר בקרה כאמור, ראוי שייערך מבדק פנימי במחלקת הדת לגבי תקינות המסמכים המוזנים למערכת, כדי למנוע ולאתר תקלות אפשריות (כגון הזנה שגויה של מסמך השייך לתיק אחר, הזנת אישור שלא בתוקף, וכד').

מומלץ שמנהל מח' נישואין יבצע מעת לעת בדיקות מדגמיות של תיקי נישואין, לצורך בקרה על תקינות המסמכים שהוזנו למערכת.

30. בבדיקה מדגמית של גביית תשלום אגרת נישואין שנערכה ב - 7 תיקי נישואין, נמצא תיק אחד שניתנה בו הנחה בגין הסעיף "תלמיד ישיבה או סטודנט", וזאת מבלי שקיים בתיק מסמך המעיד על כך, כגון אישור לימודים או תעודת סטודנט.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של המסמכים בתיקי הנישואין, לפיהם ניתנו הנחות בתשלומי האגרות.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי מקובלת עליה ההמלצה להקפיד על תיעוד מסמכים לפיהם ניתנו הנחות.

31. בקבלות שהופקו למשלמים בגין תשלום אגרת נישואין, לא צוינה הסיבה למתן ההנחה, ואף לא צוין קוד ההנחה כפי שמופיע במערכת "שירת הים".

מומלץ לציין על הקבלות למשלמים את סיבת ההנחה שניתנה על סכום האגרה, כולל קוד הנחה המופיע במערכת "שירת הים".

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי יש להעביר פניה למחלקת הגביה לרשום על הקבלות את סיבת ההנחה.

32. המועצה מבצעת מידי חודש בדיקות מעבדה של המים במקוואות הטהרה באמצעות חברה חיצונית, ודוחות הבדיקה מגיעים למנהלת לשכת הרב בצירוף החשבון עבור השירות. נמצא, כי במחלקת הדת אין בעל תפקיד שאמור לעיין בתוצאות הבדיקות, על מנת לוודא שהן תקינות. לביקורת נמסר כי במידה ויש ליקוי, נציג החברה יוצר קשר עם רכז שירותי דת ומציג את הבעיה והפתרון, והדבר קרה רק פעם אחת, כשנתיים לפני מועד עריכת הביקורת.

מומלץ לקבוע בנוהל את הגורם האחראי במחלקת הדת לעיין בדוחות הבדיקה המתקבלים מהחברה, לצורך בקרה על ביצוע הנדרש במקרה הצורך.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטייטה כי אינו רואה צורך בכך, מכיוון שההחברה עצמה מעדכנת כשיש בעיה. לדבריו, מדובר בחברה אחראית שעובדת עם משרד הבריאות, ואין לנו את הידע והיכולת להבין מהערכים שבדוח האם המצב תקין או לא.

33. הבלניות במקווה הגובות אגרה עבור הטבילה, נותנות קבלה באמצעות פנקסי קבלות ומפקידות את הכספים במחלקת הגביה. בבירור שנערך עם מנהלת לשכת הרב ומנהלת מחלקת הגביה נמצא, כי לא נערך ניהול מלאי של פנקסי הקבלות. כתוצאה מכך, לא ניתן לערוך בקרה נאותה על כמות הפנקסים שבידי הבלניות. **מומלץ כי פנקסי הקבלות שנמסרים לבלניות ינוהלו ויירשמו כמלאי מבוקר, על מנת לאפשר בקרה נאותה על השימוש בקבלות והסכומים שנגבו.**

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטייטת הדוח לגבי ניהול מלאי של פנקסי קבלות, כי הוא מציע לבחון זאת מול מנהלת הלשכה שמזמינה את הקבלות.

34. בסיוור שערכה הביקורת במקווה הנשים, נמצאו קבלות מקור רבות שלא נמסרו לטובלות כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על מסירת קבלה בעת התשלום בכניסה למקווה, כפי הנדרש.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטייטת הדוח, כי נשים פשוט משאירות או זורקות את הקבלה ולהבנתו לא ניתן לחייב אותן לקחת אותה.

35. למרות שמספר הטובלות במקווה הנשים עומד על כ- 65 טובלות במוצע בשבוע, רישום ההכנסות מתבצע באופן ידני ולא באמצעות קופה רושמת, וזאת בניגוד לקבוע בנוהל "ניהול אגרות מקוואות" של המשרד לשירותי דת.

מומלץ להתקין במקווה הנשים קופה רושמת כנדרש עפ"י הנוהל, או לחילופין שער אוטומטי הנפתח באמצעות מכונת תשלום, בדומה למקווה הגברים.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לגבי ההמלצה להתקין קופה רושמת כי הדבר יבוצע, והנושא הועבר לטיפול מנהלת לשכת הרב.

36. נמצא כי המפתחות לשער הראשי של מקווה הגברים ושל דלת נוספת העוקפת את מכונת התשלום, נמסרו לידי תושב שהתנדב לפתוח את המקווה בשעות הבוקר המוקדמות. כתוצאה מכך נחסך הצורך בהעסקת עובד לפתיחת המקווה אולם נפגעה הבקרה על כניסה למקווה רק לאחר ביצוע תשלום.

מומלץ לבחון אפשרות להעסקת עובד לפתיחת מקווה הגברים בשעות שנקבעו, בדומה לבלניות המתפעלות את מקווה הנשים.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מאז הביקורת הותקנו בכניסה למקווה גברים מצלמות, כך שקיימת בקרה במידת הצורך על הנכנסים ואין צורך בהעסקת עובד לשם כך.

37. נמצא כי האגרות הנגבות עבור טבילה במקווה הגברים אינן תואמות לסכומים הקבועים בתקנות. סכום האגרה עבור טבילה כולל מקלחת בערבי שבתות וחגים הוא 10 ₪ (במקום 20), ועבור מנוי חודשי למקווה 100 ₪ (במקום 122).

מומלץ לעדכן את סכומי האגרות, כך שיהיו בהתאמה לנדרש עפ"י התקנות. מומלץ שמחלקת הדת תערוך מעת לעת בדיקה של תעריפי הכניסה למקוואות על מנת להתאימם לתעריפים המעודכנים בתקנות.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו שהוא אינו חושב שיש לעדכן את סכומי האגרות בערבי שבת וחג, שכן מחייבים כל טובל להתקלח מסיבות של היגיינה ובריאות, ואין הבחנה בכך בין ימות החול לערבי שבתות וחגים. לדבריו, מכיוון שמדובר בחובה שמחייבת הרבנות, הוא לא רואה לנכון לגבות על כך תשלום, ובנוסף כל טובל מביא את המגבת שלו, כך שאין צורך בגביית תשלום גם על כך. גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, ויש לגבות עפ"י התעריפים שנקבעו בתקנות.

38. בבדיקת השוואה בין הסכומים שהתקבלו במכונת התשלום בכניסה למקווה הגברים בשנים 2019-2021 לסך ההפקדות שבוצעו באותן שנים במחלקת הגביה נמצא כי הסכומים דומים, אולם לא קיימת התאמה מלאה בכל אחת מהשנים.

מומלץ שמחלקת הגביה תערוך בדיקת התאמה תקופתית בין סכומי ההפקדות ממקווה גברים, לסכומים שנרשמו במערכת "אותות" של מכונת התשלום.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש לבחון זאת ישירות מול מחלקת הגביה.

39. הביקורת העלתה כי ב- 5 החודשים הראשונים של שנת 2021 הכנסות המועצה ממקווה הגברים היו זניחות. רכז שירותי דת מסר לביקורת כי מינואר עד מאי מכונת התשלום לא פעלה עקב תקלות בממשק האינטרנטי, וכתוצאה מכך לא בוצעה גבייה בכניסה למקווה. לדבריו, למרות שפנה לחברה וביקש לתקן את התקלה, היא תוקנה רק לאחר מספר חודשים. כתוצאה מהעיכוב האמור, נגרמו למועצה הפסדים עקב אי גביית אגרות טבילה במקווה במשך מספר חודשים.

מומלץ לערוך בירור מול מחלקת הדת לגבי הגורמים לאובדן ההכנסות האמורות, על מנת להפיק לקחים שיימנעו את הישנות המקרה.

מומלץ לשפר את הבקרה במחלקת הדת על פעילות רציפה של מכונת התשלום וקבלת שירות מהיר מהחברה במקרה של תקלה.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נעשו מספר אינסופי של פניות לחברה ע"י מנהלת הלשכה ורכז הדת, והחברה לא נתנה שירות כנדרש.

40. נמצא כי במערכת "אותות" של מכונת התשלום הוגדרו 3 משתמשים כאח"מים, שלא נדרשים לשלם דמי כניסה למקווה. בבירור שנערך מול מנהלת לשכת הרב נמסר לביקורת, כי מלבד רכז שירותי דת שהוגדר במערכת כאח"מ כדי לאפשר לו כניסה למקווה לצורך ביצוע עבודתו, 2 תושבים המסייעים לאחזקה השוטפת של המקווה הוגדרו גם הם כאח"מים. יצוין כי במחלקת הדת לא נמצאו נוהל או קריטריונים למתן פטור מתשלום דמי כניסה למקווה, שאושרו ע"י הגורמים המוסמכים במועצה.

מומלץ להימנע ממתן פטור מתשלום דמי כניסה למקווה ללא קריטריונים או נוהל כתוב, שאושרו ע"י מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה ורב היישוב.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו כי הוא מסכים מאוד, והקריטריון היחיד צריך להיות אנשים שעובדים במקווה. לדבריו, המצב כרגע שלעובדים (רכז הדת, המנקה, אחראי המקווה מטעם הציבור שמחטא ומחליף את המים) יש מפתח לדלת העוקפת, כך שאין מי שאמור להיות מוגדר כאח"מ ולהיות פטור מתשלום.

41. מבדיקת הביקורת את כניסות המנויים למקווה הגברים עולה, כי לעיתים בוצעו מספר כניסות רצופות עם אותו כרטיס מנוי, דבר המעלה חשש שמספר טובלים השתמשו באותו כרטיס (ציפ אלקטרוני).

מומלץ לבדוק אפשרות לחסימת מספר כניסות רצופות של אותו כרטיס מנוי, על מנת למנוע אפשרות שמספר טובלים ישתמשו באותו כרטיס.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת, וכעת בוחנים מול החברה האם ניתן לחסום את השימוש מעבר לפעם אחת ביום, כאשר מי שמעוניין לטבול כמה פעמים בימים מיוחדים (ערבי שבתות וחגים) יקנה כניסה נוספת מלבד המנוי החודשי.

42. במחלקת הדת לא נמצא תיעוד לביצוע ביקורות תחזוקה חודשיות במקוואות. במחלקה לא נעשה שימוש בטופס סטנדרטי לתיעוד הביצוע וממצאי הביקורות, כנדרש בנוהל, ולחילופין נערכת בקרה שוטפת על תיקון התקלות שדווחו למוקד העירוני, באמצעות רישום הטיפול שבוצע וסגירת הפניה במערכת המוקד.

מומלץ שהפיקוח השוטף על תחזוקת המקוואות יכלול גם ביקורת חודשית שממצאיה יירשמו בטופס "בקרת מקווה", כנדרש עפ"י הנוהל.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מאחר ובמועצה יש רק מקווה נשים אחד ומקווה גברים, ורכז הדת נמצא במקוואות כמה פעמים בשבוע, הוא אינו רואה צורך בביקורת חודשית ובטופס "בקרת מקווה". לדבריו, "הביקורת במועצה שוטפת, והרישום במוקד העירוני להבנתו מספיק.

43. בבדיקת הדיווחים על תקלות במקוואות שהועברו למוקד העירוני, נמצא כי הם נרשמו במספר קטגוריות (תתי-נושאים) תחת הנושא "תחזוקה כללית": ובכלל זה "תקלות במקווה", "מבני ציבור" ו"עבודות אחזקה". כתוצאה מכך, נוצר קושי לרכז ולפלח את הדיווחים על התקלות במקוואות לפי נושאים, לצורך שיפור ההתנהלות והפקת לקחים.

מומלץ להוסיף למערכת המוקד נושא בשם "תחזוקת מקוואות", על מנת להקל על המוקדניות לרשום את כל הדיווחים על תקלות במקווה בקטגוריה אחת, ולייתר את הצורך בחיפוש קטגוריה מתאימה תחת הנושא "תחזוקה כללית".

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו כי הוספת נושא בשם "תחזוקת מקוואות" אפשרית בהחלט, והוא יבחן כיצד לבצע זאת על ידי מנהלת לשכת הרב.

44. לביקורת נמסר כי למרות שנדרשת עבודת פיתוח בכניסה למקווה הגברים מזה מספר חודשים, העבודה טרם בוצעה, וכתוצאה מכך לא קיימת במקום תאורה האמורה לשמש את הטובלים המגיעים לפנות בוקר בשעות החשיכה.

מומלץ לפעול להשלמת העבודות הנדרשות במקווה הגברים, לצורך שיפור הנגישות למקום בשעות החשיכה.

מומלץ לחדד את הנהלים במחלקת הדת על אופן ביצוע התקשרויות עם קבלנים שאינם קבלני מסגרת, על מנת להבטיח מתן מענה לצרכים תוך פרק זמן סביר.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטה, כי ידובר על כך עם רכזת הנגישות.

45. במחלקת הדת לא נמצא הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות עם ספק חיצוני הבודק ומתחזק מידי שבוע את העירוב. עוד נמצא, כי לא נקבעה חובת דיווח תקופתית של הספק למחלקת הדת לגבי ביצוע התחזוקה השוטפת של העירוב, ובמחלקה אין תיעוד לעריכת בקרה על הספק, על מנת להבטיח את עמידתו בהתחייבויותיו כלפי המועצה.

מומלץ לעגן בהסכם את תנאי ההתקשרות עם הספק המתחזק את קו העירוב. מומלץ לקבוע בהסכם חובת דיווח תקופתית למחלקת הדת על ביצוע העבודה, על מנת לאפשר בקרה על עמידת הספק בתנאי ההתקשרות.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מסכים עם ההמלצה לגבי חובת דיווח תקופתית, וציין כי בשיח בע"פ נאמר שמבצע הסיור ידווח לרכז הדת בכל שבוע בשעה שהוא נמצא בבדיקת העירוב, על מצב העירוב בסוף הסיור. לדבריו, הוא יבחן עם רכז הדת האם ניתן להכניס נוהל זה כבר עתה, ועל כל פנים במכרז הקרוב יוכנס סעיף זה לרשימת השירותים הנדרשים. לגבי הסכם התקשרות ציין הרכז, כי למיטב הבנתו יש את תנאי ההתקשרות בגזברות.

3. נתונים כספיים

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי הוצאות עבור שירותי דת בשנים האחרונות:

2021		2020		2019		תיאור	סע' תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
1,562	1,496	1,476	1,456	1,189	1,110	משכורת	1851000110
157	157	209	273	346	322	ע' קבלנית כוח אדם	1851000751
5	5	5	5	4	3	תקשורת	1851000540
307	372	198	252	316	252	פרסום	1851000550
112	116	66	110	96	110	חומרים	1851000720
28	42	31	32	17	32	כלים מכשירים ציוד	1851000740
48	50	48	64	62	63	ע' קבלנית ניקיון	1851000750
36	40	38	70	83	95	תרבות תורנית	1851000753
22	31	30	30	21	23	שיפוצים ותוספות	1851000755
89	96	80	96	92	92	הוצאות אחרות	1851000780
4	6	9	15	6	22	ציוד יסודי	1851000930
2,370	2,411	2,190	2,403	2,232	2,124	סה"כ	

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2020 הוצאות מחלקת הדת עבור תשלומי שכר גדלו ב - 287 אלף ₪ לעומת השנה הקודמת (גידול של כ - 24%), ולעומת זאת ההוצאות בגין עבודה קבלנית כוח אדם קטנו ב - 137 אלף ₪ (קיטון של כ - 39%). יצוין כי באותה שנה מחלקת הדת לא ניצלה את כל תקציב ההוצאות שעמד לרשותה, וסה"כ הביצוע היה נמוך ב - 213 אלף ₪ מהתקציב המאושר.

בשנת 2021 חל גידול של 86 אלף ₪ (כ - 6%) בהוצאות שכר לעומת שנה קודמת, לעומת קיטון של 52 אלף ₪ (כ - 25%) בהוצאות בגין עבודה קבלנית כוח אדם. בנוסף, הוצאות המחלקה עבור פרסום גדלו ב - 109 אלף ₪ (גידול של כ - 55%) ועבור חומרים ב - 46 אלף ₪ (גידול של כ - 70% לעומת השנה הקודמת).

פירוט ההוצאות בחלוקה לפי סעיפי תקציב, נועד לאפשר קבלת תמונה נאותה על היקף הפעילות בכל תחום. בדיקת כרטסת הנהלת חשבונות של מחלקת הדת העלתה, כי בכרטיס "פרסום" (1851000550) נרשמו הוצאות עבור הדרכת כלות, בכרטיס "ע' קבלנית ניקיון" (1851000750) נרשמו הוצאות גם בתחום העירוב, וההוצאות עבור ניקיון נרשמו בכרטיס "הוצאות אחרות" (1851000780).

מומלץ לעדכן את סעיפי ההוצאות בתקציב מחלקת הדת, במטרה לאפשר רישום נפרד של הוצאה בכל תחום פעילות, כולל ניקיון, עירוב והדרכת כלות.

גזבר המועצה ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה להפריד בין הוצאות פרסום של חוברות החגים והשבתות, לפרסום בנושא רישום נישואין, והסעיף יכלול את כלל ההוצאות בנושא רישום נישואין, כולל עבור הדרכת כלות. כמו כן, לדבריו אין מניעה להפריד בין הוצאות הניקיון להוצאות אחזקת העירוב.

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי הכנסות עבור שירותי דת בשנים האחרונות:

2021		2020		2019		תיאור	סע' תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
291	293	288	314	301	308	השתת' ממשלה - דת	1351000990
100	86	89	86	159	172	דמי שימוש במקווה	1351000650
823	825	560	650	677	632	רישום נישואין	1351000651
15	12	12	16	16	16	בדיקת כשרות*	1351000652
1,229	1,216	949	1,066	1,153	1,128	סה"כ	

*בדיקת כשרות לחג הפסח

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2020 הביצוע בסעיפי ההכנסות של מחלקת הדת היה נמוך ב-117 אלפי ₪ לעומת התקציב המאושר, והחריגה נבעה בעיקר מקיטון בהכנסות מהשתתפות ממשלה ובהכנסות מרישום נישואין, לעומת שנה קודמת.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי ההכנסות בשנה זו היו נמוכות בשל מגפת הקורונה, אשר גרמה לזוגות לדחות את החופה.

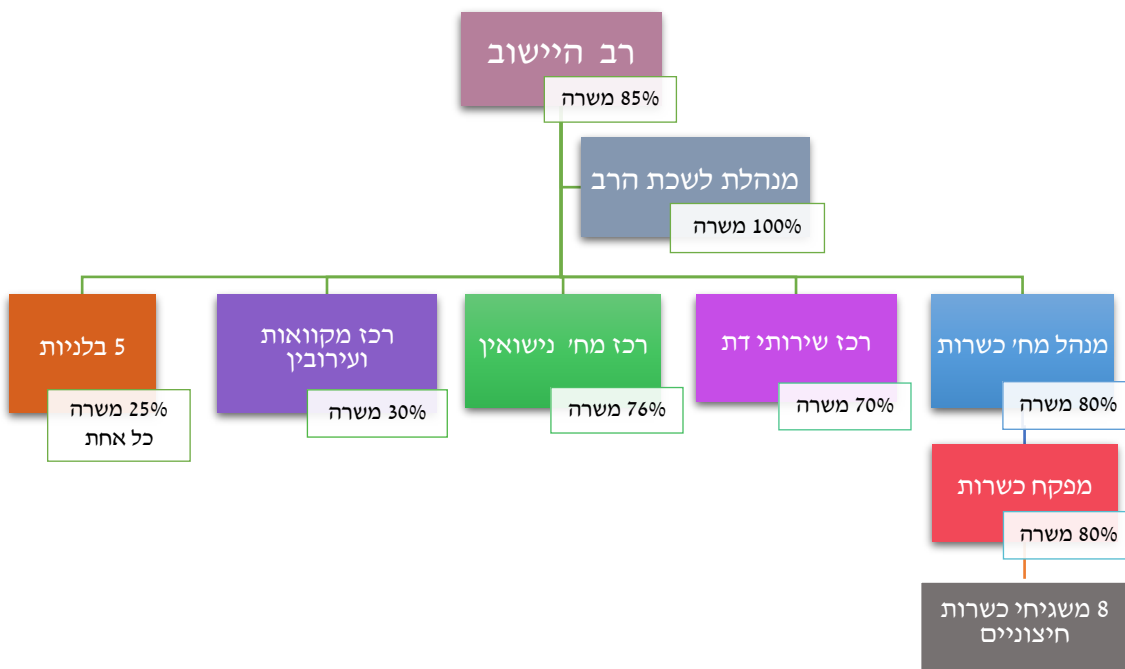
יצוין כי בשנת 2021 הכנסות המועצה מרישום נישואין גדלו בסך 263 אלפי ₪ לעומת השנה הקודמת (גידול של כ - 47%).

4. מבנה ארגוני

לאחר הקמת המדינה הוחלט להקים ברוב היישובים היהודיים מועצות דתיות לאספקת שירותי דת לתושבים. מספרן השתנה במרוצת השנים ובמועד הביקורת הוא עומד על כ-130 מועצות. עם זאת, קיימות כמה עשרות רשויות שבהן אין מועצה דתית. בחלקן אספקת שירותי הדת מבוצעת על ידי מועצה דתית הנמצאת ביישוב סמוך, ובחלקן הוקמו מחלקות דת המספקות את שירותי הדת לתושבים.

המועצה בחרה לספק שירותי דת באמצעות מחלקת דת, הקרויה גם לשכת הרב. אופן פעילות המחלקה דומה למודל מחלקות חינוך או רווחה, הכפופות מבחינה מנהלית לרשות המקומית, אך מתוקצבות ונתונות לרגולציה ע"י משרדי הממשלה הרלוונטיים. הגורם המאסדר של מחלקת הדת הוא המשרד לשירותי דת, והגורם המנחה מבחינה הלכתית הוא הרבנות הראשית לישראל. יצוין שתחומי האחריות של הרבנות הראשית כוללים גם מתן כשירות לרבנים לכהן כדיינים, רבני ערים ורבנים רושמי נישואין, והפעלת מערך הכשרות הממלכתי.

במועד הביקורת הועסקו במחלקת הדת במועצה 12 עובדים באחוזי משרה שונים, בהיקף כולל של 6.46 משרות. בנוסף, פעלו ביישוב 8 משגיחי כשרות שהועסקו ע"י בתי העסק. להלן תרשים המבנה הארגוני של המחלקה במועד הביקורת:



להלן התפקידים העיקריים של העובדים הנ"ל, עפ"י הסברים שקיבלה הביקורת ממנהלת משאבי אנוש ועובדי מחלקת הדת:

- * רב היישוב - אחריות כוללת על מכלול הפעילות של מחלקת הדת.
- * מנהלת לשכת הרב - תיאום פגישות עם הרב, פרסום והעברת מידע לתושבים, טיפול בתיקי נישואין עפ"י הנחיות הרב, הוצאת הזמנות רכש, ועוד.
- * רכז שירותי דת - אחריות על תחזוקה שוטפת של מבני הדת, כולל מקוואות ומרכז ספרא, קשר עם גבאי בתי כנסת, סיוע טכני ומנהלי בנושאים שונים, טיפול בחלוקת איגרת שבת בימי שישי, וסיוע למשפחות אבלות.
- * רכז מח' נישואין - חתימה ובדיקת מסמכים בתיקי נישואין.
- * מנהל מח' כשרות - אחראי על הפעלת מערך הכשרות בתחום המועצה.
- * מפקח כשרות - עריכת בקרה שוטפת על משגיחי הכשרות.
- * משגיחי כשרות - פיקוח על שמירת הכשרות בעסקי מזון. המשגיחים נבחרים על ידי המועצה אך מועסקים על ידי בתי העסק.
- * רכז מקוואות ועירובין - בקרה על הפעלת המקוואות ואחזקת העירוב.
- * בלניות - אחריות על פתיחה תפעול וניקיון מקווה הנשים, השגחה על טובלות, גביית דמי כניסה, דיווח על תקלות.

במסמך שפורסם על ידי הרבנות הראשית לישראל בשנת 2020 הוגדרו בין היתר תפקידי הרבנים, כלהלן¹:

"הרב הוא המתווך בין מסורת התורה ובין הקהילה. הוא חלק מקהילתו, נמצא עימה באירועים המרכזיים, בחגים ובמועדים, ובזמנים אחרים בהם תפקיד הרב נצרך ובא לידי ביטוי. הוא מלמד תורה בקהילתו, מורה הלכה למבקשים, ודן דין תורה לפונים אליו. מלווה את בני הקהילה באירועי מעגל החיים, לפי רצונם הרב אחראי הלכתית על שרותי הדת, כגון: עירוב, מקוואות, כשרות, לפי העניין".

במועד עריכת הביקורת לא הועסק במועצה עובד בתפקיד מנהל מחלקת הדת, ולביקורת הוסבר כי הטיפול בנושאים המנהליים מבוצע ע"י מנהלת לשכת הרב.

¹ "ועשיית הישר והטוב" – דרכי הנהגה והליכות לרבני ישראל, פורסם באתר הרבנות הראשית לישראל בתאריך 20.2.20.

להלן קישור למסמך: https://www.gov.il/he/Departments/policies/do_right_and_good

נמצא, כי במסמך שנשלח למנהלת לשכת הרב ע"י משאבי אנוש בחודש יוני 2019 בנושא תנאי העסקתה, צוין כלהלן:

הנדון: הודעה בדבר תנאי העסקתך

1. ביום 5.6.2019 נבחרת במכרז פנימי לתפקיד מנהלת לשכת הרב. החל מיום 1.1.2019 תשמשי בתפקיד.
2. תפקידך כולל, בין היתר, את ביצוע המטלות:
 - ניהול, פיקוח ובקרה על הפעילות התקינה של לשכת הרב.
 - ניהול לוח הזמנים וניתוב הפניות בלשכת הרב.
 - ריכוז והפצת מידע הנוגע לפעולות ולהחלטות ברשות בתחומי אחריות של לשכת הרב.
 - טיפול בתיקי נישואין.
 - כתיבת חומרים פרסומיים.
 - תחזוקת אתר הרבנות באינטרנט.
 - הזמנות רכש של לשכת הרבנות.
 - מטלות נוספות שתוטלנה על ידי הרב או מי מטעמו.
3. הממונה הישיר: רב היישוב.

בהתאם לאמור במסמך, מנהלת לשכת הרב טיפלה במועד הביקורת גם בנושאים מקצועיים (כגון טיפול בתיקי נישואין) וגם בנושאים מנהליים (כגון הזמנות רכש). נמצא, כי למרות שבמסמך האמור נקבע שתפקידה יכלול ניהול פיקוח ובקרה על הפעילות בלשכת הרב, לא ניתנו לה סמכויות ניהוליות שעוגנו בנוהלי העבודה.

לדעת הביקורת, תוספת תפקיד ניהולי במחלקת הדת, מלבד רב היישוב האחראי על שירותי הדת מבחינה מקצועית והלכתית, עשויה לשפר את תהליכי העבודה והבקרה בנושאים מנהליים, כגון הכנת הצעת תקציב שנתי למחלקה ומעקב אחר ניצול סעיפי התקציב, הכנת תכניות עבודה ומעקב אחר ביצוען, קבלת דיווחי פעילות מעובדים ומנותני שירות חיצוניים, עמידה בלוחות זמנים, הזנת נתונים למערכת "שירת היס", תיוק המסמכים הנדרשים בתיקי עסקים ובתיקי נישואין, גביית אגרות, קשר עם המשרד לשירותי דת, מעקב אחר נוכחות עובדים בעבודה, טיפול בפניות שהופנו למוקד העירוני, אישורי הזמנות וחשבונות ספקים, הכנת דוחות ניהוליים למנכ"ל המועצה ולרב היישוב, ונושאים מנהליים נוספים.

מומלץ לקבוע תקן לתפקיד מנהל מחלקת דת (באמצעות הוספת תקן חדש או עדכון הגדרת תקן קיים), שיהיה אחראי על הנושאים המנהליים והארגוניים, וכפוף מבחינה מנהלית למנכ"ל המועצה בנוסף לכפיפות לרב היישוב בנושאים מקצועיים והלכתיים.

מומלץ שסמכויות מנהל המחלקה יפורטו בהגדרות התפקיד ובוהלי העבודה.

רב היישוב ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי שאלת מינוי מנהל מחלקה לשירותי דת נדונה בעבר והורדה מסדר היום מסיבות רבות, המרכזית שבהן, בכל מקום בו קיים תקן כזה עם סמכויות, הוא מהווה מקור בלתי פוסק לריב על סמכויות בין הרבנות למחלקה. הרב הוסיף כי מועצת שוהם מהווה אות ומופת לרבות מהמחלקות ברחבי הארץ לניהול שירותי דת בלי חיכוכים מיותרים ובאפס מעורבות פוליטית מכל סוג בחיי הדת של היישוב, והוא ממליץ להמשיך כך.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי מימוש ההמלצה לקבוע תקן לתפקיד מנהל מחלקת דת, עלול "לרוקן" את תפקיד מנהלת לשכת הרב, ויש לשקול את הנושא לפני ביצוע צעד זה.

5. נהלים

נוהלי עבודה המגדירים יעדים, תפקידים, ותהליכי עבודה, הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית, ומתן אפשרות לפיקוח ובקרה מצד הנהלת הרשות. במועד עריכת הביקורת לא נמצאו במחלקת הדת נוהלי עבודה כתובים המסדירים את פעילות המחלקה בתחומי אחריותה השונים.

מומלץ כי תהליכי העבודה של מחלקת הדת יוסדרו בנוהלי עבודה כתובים שיאושרו ע"י מנכ"ל המועצה ורב היישוב.

מומלץ שנוהלי העבודה יתייחסו בין היתר לסוגיות הבאות:

- **נוהל הפעלת מקוואות - שעות פתיחה, תפקידי הבלניות במקווה נשים, תדירות ביצוע בדיקות וחיטוי המים, אופן הגבייה והפקדת אגרות, ניקיון ואופן התחזוקה, תיקון תקלות, וכד'.**
- **נוהל הוצאת תעודת כשרות - קליטת טופס הבקשה, עריכת ביקור בבית העסק, קביעת סוג הכשרות והיקפה, גביית אגרות כשרות, חידוש תעודת כשרות, וכד'.**
- **נוהל קליטת משגיח כשרות חדש - דרישות התפקיד, הליכי איתור ובחירת מועמדים, תעודות ואישורים נדרשים, בדיקת מניעת ניגוד עניינים, וכד'.**

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי ההמלצה להסדרת נוהלי עבודה כתובים מבורכת.

6. מערך הכשרות

6.1 כללי

מחלקת הדת מספקת שירותי כשרות מזון לבתי עסק הפועלים בשטח המועצה. הסמכות להענקת תעודות כשרות, כולל פיקוח והשגחה למפעלים ולבתי עסק, הואצלה לרבנות המקומית מכוח חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג - 1983. עפ"י רשימה שנמסרה לביקורת על ידי מנהל מח' כשרות, נכון ליום 1.8.2021 פעלו בשטח המועצה 44 בתי עסק שהיו מושגחים על ידי המחלקה. יצוין כי באתר האינטרנט של המועצה פורסמה רשימה של העסקים המושגחים ע"י רבנות שוהם כפי הנדרש, הכוללת את שם וכתובת העסק, סוג הכשרות, שם ומספר טלפון נייד של המשגיח, ושם ומספר טלפון נייד של מנהל מח' כשרות.

6.2 תהליך קבלת תעודת כשרות

בנוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות נקבע, כי תהליך קבלת תעודת כשרות יכלול את השלבים הבאים:

- א. בית העסק יגיש בקשה בכתב לקבלת תעודת הכשר שתיחתם ע"י מורשה חתימה מטעמו, שתהיה ערוכה בטופס שיכלול את הפרטים שצוינו בנוהל.
- ב. מנהל מח' כשרות או רב אחראי מטעם המועצה יערכו ביקור בבית העסק, ובעקבותיה יפיקו המלצה לגבי הבקשה, שתתייחס לסוג ההשגחה והיקפה ולזהותו של מפקח הכשרות.
- ג. לבית העסק יימסרו נוהלי כשרות ספציפיים שייכללו את הדרישות ההלכתיות והפרטניות מהעסק, את שעות ההשגחה שנקבעו, ואת שמותיהם של משגיחי הכשרות ומפקח הכשרות.
- ד. מבית העסק תיגבה אגרה שנתית עבור הנפקת תעודת הכשר, באמצעות מסירת שוברים שישולמו בבנק או במחלקת הגבייה.
- ה. לאחר השלמת כל השלבים המפורטים לעיל, תנפיק המועצה את תעודת הכשר, שתיחתם באופן אישי על ידי הרב המקומי (חותמת וחתימה ידנית).

לביקורת נמסר כי בעל עסק המעוניין בקבלת תעודת כשרות פונה למועצה וקובע פגישה עם מנהל מח' כשרות, לצורך בחינת עמידת העסק בדרישות הכשרות. בפגישה מקבל בעל העסק הסברים לגבי הנהלים והדרישות לקבלת תעודת כשרות ושימורה, והוא ממלא טופס "בקשה לקבלת תעודת כשרות מרבנות שוהם". לאחר מכן, מנהל מח' כשרות והמפקח מבקרים בבית העסק כדי לבחון את הדרישות והתנאים למתן תעודת כשרות. לאחר הביקור בעסק ולאחר בחירת משגיח ייעודי על ידי מנהל מח' כשרות, בעל העסק ומשגיח הכשרות שנבחר חותמים על "הסכם להענקת תעודת כשרות".

תעודת הכשרות ניתנת לבעל העסק לאחר ביצוע בדיקות כשרות בעסק, תחילה בדיקה ראשונית של התאמת העסק לדרישות שנקבעו למתן הכשרות, ולאחר מכן בדיקת אופן התנהלות העסק בפועל, ע"י המשגיח המועסק ע"י בית העסק.

6.2.1 טיפול בטופס הבקשה

נמצא כי בעל עסק המעוניין בקבלת תעודת כשרות ממחלקת הדת, ממלא טופס "בקשה לקבלת כשרות" הכולל 5 חלקים:

- א. פרטים על העסק ועל הבעלים;
- ב. הצהרה בענייני כשרות - סוג הכשרות, מספר העובדים, שימוש במוצרים מסוימים, ימים ושעות פעילות;
- ג. מודעות המבקש לנוהלי כשרות כלליים והתחייבות לעמוד בתנאי הכשרות עליהם חותם מגיש הבקשה;
- ד. נספחים המצורפים לבקשה - תעודת זהות המבקש ומסמכים נוספים;
- ה. פרטים נוספים או בירורים - פרטי ההתקשרות של מנהל מח' כשרות במועצה.

יצוין כי עקרונות ההפעלה של מערכת "שירת היס" שפורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיום 13.8.2017, מחייבים שימוש במערכת לצורך ניהול מערך הכשרות במועצה.

נמצא כי מחלקת הדת אינה עושה שימוש במערכת "שירת היס" לצורך ניהול תחום הכשרות וההשגחה על העסקים במועצה. כתוצאה מכך מערך הכשרות מנוהל באופן ידני, והמסמכים כולל טפסי הבקשה אינם נסרקים למערכת כנדרש אלא נשמרים בקלסרים בלבד.

מומלץ להטמיע במחלקת הדת את השימוש במודול לניהול מערך הכשרות הנכלל במערכת "שירת היס", כנדרש עפ"י חוזר מנכ"ל.

מבדיקת הביקורת את אתר האינטרנט של המועצה עולה, כי טפסי הבקשה לקבלת כשרות אינם זמינים להדפסה ו/או למילוי באתר.

מומלץ שטופס הבקשה יופיע באתר המועצה ויהיה זמין להורדה בדף הייעודי של מחלקת הדת.

כמו כן, מומלץ לבחון אפשרות מול אחראי המחשוב, למילוי טופס בקשה מקוון.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מאחר והיישוב קטן ויש רצון לתת יחס אישי לכל בעל עסק, מילוי טופס הבקשה נעשה בפגישה משותפת שלו עם בעל העסק, ועל כן לדעתו אין צורך בטופס אינטרנטי.

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי עסקים ותיקים אינם נדרשים למלא טופס לעדכון פרטים מדי שנה, עם חידושה של תעודת הכשרות שניתנה להם. לביקורת הוסבר כי עדכון הפרטים נעשה על ידי המשגיחים של בתי העסק, אשר בודקים את נכונותם טרם חידוש התעודה.

מומלץ להכין טופס ייעודי לעדכון פרטי העסק ולחידוש שנתי של תעודת הכשרות.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת שבמהלכה נבדקו 10 תיקי עסקים במחלקת הדת, נמצא כי רק בתיק עסק אחד (גיטא) תויק טופס בקשה לקבלת כשרות. בשאר 9 התיקים שנבדקו, לא נמצאו טופסי בקשה כפי הנדרש.

מומלץ שמנהל מח' כשרות ידאג לעדכון כל תיקי העסקים במחלקת הדת, כך שייכללו גם טופס בקשה כפי הנדרש.

מומלץ לשפר את הבקרה על תיוק המסמכים הנדרשים בתיקי העסקים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי עסקים שלא נמצאו עבורם טפסי בקשה כנדרש, כי הדבר קרה מאחר ונוהל מילוי טופס הבקשה הוא חדש (כשנתיים), ואין היגיון למלא טופס בקשה עם עסק קיים.

6.2.2 הסכם להענקת תעודת כשרות

בסעיף ג' בטופס הבקשה לקבלת כשרות, מפורטים נוהלי כשרות כלליים בהם מתחייב לעמוד בעל העסק, באמצעות חתימה על הטופס. הנהלים הם כלליים החלים על כל בתי העסק, ועל כן מצוין בטופס הבקשה כי "מלבדם יפורטו נהלים נוספים הרלוונטיים לעסק הספציפי בחוזה ההתקשרות".

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת, כי כל בעלי העסקים המושגחים במועצה חותמים על "הסכם להענקת תעודת כשרות", הכולל הנחיות לגבי אופן הטיפול במצרכי המזון השונים בהם הצהיר בעל בית העסק שהוא משתמש, ובנוסף מגדיר את תפקידיו ושכרו של המשגיח.

מבדיקת פורמט ההסכם עולה, כי הוא אינו ערוך על גבי מסמך רשמי של המועצה. יצוין כי בהסכם יש מקום ייעודי לחתימות ופרטים של בעל העסק והמשגיח, אולם לא נדרשת בו חתימה של גורם מוסמך במחלקת הדת, למרות שהמועצה מצוינת כצד להסכם במספר סעיפים.

מומלץ כי פורמט ההסכם להענקת תעודת כשרות ייערך על גבי מסמך רשמי הנושא לוגו של המועצה.

מומלץ להקפיד על קיום חתימה בהסכם של גורם מוסמך במחלקת הדת.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בפועל ההתנהלות היא שהטופס נערך על גבי מסמך עם לוגו המועצה. לדבריו, המקרים בהם הוא לא הופיע נגרמו מכך שהנוהל חדש יחסית (יתכן והיתה תקלה והסכם כלשהו נחתם על גבי מסמך ללא לוגו), והוא ישתדל להקפיד על כך.

בבדיקה מדגמית של 3 הסכמי הענקת תעודת כשרות עם בעלי עסקים, נמצאו מספר הבדלים בין הנוסחים. לדוגמא בסעיף 18 להסכם לעיתים צוין כי שכר המשגיח ישולם בתלוש שכר, ולעיתים צוין שהדבר יתאפשר אף כנגד חשבונית.

מומלץ שההסכמים להענקת תעודת כשרות יהיו בנוסח זהה, על מנת להבטיח התנהלות אחידה ושוויונית מול בעלי העסקים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בעסקים חדשים (כ-3 השנים האחרונות) השכר מתקבל בתלוש, ובעסקים ישנים חלקם אכן כנגד חשבונית.

6.2.3 גביית אגרות כשרות

מלבד השכר החודשי עבור שעות ההשגחה, בתי העסק המקבלים תעודת כשרות נדרשים לשלם אגרה שנתית למחלקת הדת. סכום האגרה נקבע בתקנות על ידי השר לשירותי דת, והוא משתנה בהתאם לפרמטרים כגון סוג בית העסק וגודלו. בסעיף 2 לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013 נקבע, כי "לא תספק מועצה שירותי דת מן השירותים המפורטים בתוספת אלא אם כן שולמה בעדם תחילה האגרה הקבועה לצדם בתוספת".

גם בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות שפורסם בחוזר מנכ"ל נקבע, כי שלבי הנפקת תעודת הכשרות ייכללו גביה של האגרה השנתית עבור הנפקת תעודת ההכשר, ואף צוין כלהלן:

"למען הסר ספק מובהר בזאת, כי תשלום האגרה מהווה תנאי הכרחי להנפקת תעודת ההכשר".

נמצא כי בהסכם להענקת תעודת כשרות של המועצה צוין, כי רבנות שוהם פוטרת בשלב הזה את העסק מאגרה שנתית עבור התעודה, אך שומרת לעצמה את הזכות לחייב זאת בעתיד, עפ"י חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

בבירור הנושא מול מנהל מח' כשרות נמסר לביקורת, כי המועצה אינה גובה אגרות כשרות מבתי העסק הפועלים בשטחה. הביקורת העירה כי כתוצאה מכך המועצה מוותרת על חלק מהכנסותיה בתחום הדת.

מומלץ שהמועצה תפעל בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים ולהוראות נוהל הפעלת מערך הכשרות, ותגבה אגרות כשרות מבתי העסק הפועלים בשטחה.

רב היישוב ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי היתה זו מדיניות ראש המועצה הקודם שקבעה כי אין לגבות אגרות כשרות בשל הרצון להקל על בעלי העסקים, מה גם שהיתה בעיה משפטית מי רשאי לגבות אגרה זו.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יישום ההמלצה לגביית אגרות בכפוף לחוות דעת של יועמ"ש המועצה.

נמצא כי המועצה גובה מבתי עסק המעוניינים בכך, תשלום עבור קבלת הכשר לחג הפסח, וההכנסות בנושא מרוכזות בסעיף תקציבי בשם "בדיקת כשרות". להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיף זה בשנים האחרונות:

2021		2020		2019		תיאור	סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
15	12	12	16	16	16	בדיקת כשרות	1351000652

* הנתונים באלפי ₪

6.2.4 הנפקת תעודת כשרות

תעודת כשרות ניתנת לעסק אשר עומד בכל הוראות הכשרות שנקבעו, וצוינו בהסכם להענקת תעודת כשרות. התעודה מונפקת על ידי מחלקת הדת במועצה, ונחתמת על ידי רב היישוב.

בסעיף 9 לחוזר מנכ"ל תש"ע/1, העוסק בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, נקבעו הנחיות לגבי צורתה של תעודת ההכשר ומספורה, ובכלל זה: שם הרבנות המקומית - התעודה תכיל את שם המועצה הדתית בצירוף הלוגו שלה, ככל וקיים. כמו כן את כתובתה, מספר הטלפון ומספר הפקס. התעודה תכלול את הכיתוב "תעודת הכשר".

מספור - בתעודת ההכשר יצוין מספר התעודה, שייקבע בהתאם לשיטת המספור שתיקבע במועצה. למניעת זיופים, מומלץ כי המספר יצוין על גבי התעודה פעם נוספת, באזור אחר שלה, בגופן מוקטן. בנוסף, מומלץ להוסיף בתעודה אמצעים נוספים למניעת זיוף, כגון: הולוגרמה, קוד הצפנה, וכד'. תאריכים - תאריך הנפקת התעודה והתאריכים שבהם התעודה תקפה (הן הלועזי והן העברי). תאריך תפוגת התוקף יהיה עד שנה. המועצה רשאית לפצל את מועדי החידוש לתקופה של עד שלושה חודשים.

פרטי זיהוי - שם העסק, שם הבעלים, כתובת העסק – כל פרט בשורה נפרדת.

שם משגית הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר הטלפון הנייד שלו.

סיווג הכשרות.

הערות - הקצאת מקום לרישום הערות.

הביקורת בדקה את תקינות צורת תעודת ההכשר ואת תוכנה. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת, בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל:

הערות	תקין / לא תקין	הדרישה
מצוין רק שם הרבנות	חלקי	ציון שם הרבנות המקומית, כתובתה, מחלקת הכשרות, מס' טלפון ומס' פקס
	✓	לוגו המועצה
	✓	הכיתוב "תעודת הכשר"
	x	מספור התעודה
	x	תאריך הנפקת התעודה
חסר שם הבעלים	חלקי	שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק
	✓	שם משגיח הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר מכשיר הטלפון הנייד שלו
מצוין תאריך עברי בלבד	חלקי	התאריכים בהם התעודה תקפה (עברי ולועזי) (תוקף התעודה יהיה עד שנה)
	✓	סיווג הכשרות: בשרי/חלבי/פרווה, לגבי מהדרין - לציין בנוסח שונה מעט מהרגיל
	✓	גודל התעודה לא יפחת מגודל A4
	✓	כל תוכן התעודה יהיה מודפס
	✓	התעודה תהיה צבעונית - לפחות שני גוונים שונים
	x	על גבי התעודה יצוין כי לא יהיה תוקף לתעודה שאינה מקורית או תעודה שפג תוקפה
	✓	ציון כי התעודה הינה קניינה של המועצה הדתית ובא כוחה רשאי לדרוש את החזרתה בכפוף לדין
	✓	מקום לרישום הערות

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי תעודות הכשרות המונפקות על ידי מחלקת הדת אינן כוללות את כל הפרטים הנדרשים עפ"י חוזר מנכ"ל, כגון פרטים מלאים של הרבנות המקומית, מספור התעודה, תאריך הנפקתה, תאריך לועזי של תוקף התעודה, ועוד.

מומלץ לציין בתעודות הכשרות את כל הפרטים הנדרשים בחוזר מנכ"ל.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא שמח לעדכן שהחל מתעודת ההכשר האחרונה בוצעו שינויים רבים בתעודה, וכלל ההערות בטבלה לעיל כבר סודרו (גם במקומות בהם נרשם "חלקי"), פרט למספר התעודה ולכיתוב שאין תוקף לתעודה שאינה מקורית, אשר יתוקן לקראת התעודות הבאות.

6.3 משגיחי כשרות

6.3.1 כללי

בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות שפורסם בחוזר מנכ"ל, הוגדרו שלושה סוגי עובדים בהתאם למספר העסקים המושגחים ע"י המועצה, כלהלן:



משגיח - עוסק בהשגחה שוטפת על כשרות הלכתית של עסק לממכר מזון. קיימים שלושה סוגי העסקה של משגיחי כשרות:

- * עובד מועצה - שכר המשגיח משולם ע"י המועצה והוא עובד שכיר שלה.
- * משגיח - מושגח - בית העסק משלם את שכרו של המשגיח, ישירות אליו.
- * קבלן כוח אדם - בית העסק מעביר את שכר המשגיח לחברת כוח אדם בהתאם למספר שעות ההשגחה החודשיות שקבעה המועצה, והחברה היא שמעסיקה את המשגיח ומשלמת את שכרו.

מפקח - עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולת משגיחי הכשרות בשטח. מפקח הכשרות אחראי מבחינה מקצועית והלכתית על עבודת המשגיחים, ואמור לערוך ביקורות בבתי העסק על מנת לבחון את פעילותם ואת נוכחותם בבתי העסק, ואת הטיפול בליקויים שהתגלו במהלך עבודתם.

מנהל - מנהל מחלקת כשרות הממונה על המפקחים ומנהל בפועל את תחום הכשרות במועצה מבחינה מנהלית. מבחינה הלכתית הוא כפוף לרב היישוב.

בסעיף 3 ז' לנוהל הפעלת מערך הכשרות נקבע, כי במקרה שהמשגיח מועסק על ידי בית העסק, שכרו ותנאי העסקתו יקבעו על ידי המועצה מול בית העסק, ואין להשאיר נושא למו"מ בין המשגיח ובית העסק.

נמצא כי מחלקת הדת אינה מעסיקה משגיחי כשרות, לא ישירות ולא באמצעות חברת כוח אדם, וכל המשגיחים שנבחרו על ידה מועסקים על ידי בתי העסק בתנאי שכר שנקבעו על ידי מחלקת הדת.

בהסכם להענקת תעודת כשרות שנחתם עם בעל העסק צוין, כי הסכום החודשי שישולם למשגיח על ידי בית העסק, יכלול את כל הזכויות המחויבות עפ"י חוק. לפיכך, מחלקת הדת אמורה לערוך בקרה על תלושי השכר של משגיחי הכשרות, במטרה לוודא שתנאי שכרם אכן כוללים את הזכויות המגיעות להם.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מעת לעת הוא עורך בקרה על תלושי השכר של המשגיחים.

למרות שעפ"י נוהל הפעלת מערך הכשרות של המשרד לשירותי דת, העסקת משגיחי כשרות ע"י בתי העסק היא אפשרית, בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא "הפיקוח על כשרות המזון" צוין, כי קיימת בעייתיות בהמשך העסקת המשגיחים באופן האמור, כלהלן:

".....המצב הנוכחי - שבמסגרתו משגיחי הכשרות מועסקים בניגוד עניינים באמצעות בית העסק שהם משגיחים עליו ותלויים בו לפרנסתם - גורם לפגיעה במערך הכשרות ובמוטיבציה של משגיחים לדווח על תקלות כשרות. הדבר גם פותח פתח לדיווחים כוזבים בנוגע לנוכחות המשגיחים בבית העסק, לאי-גביית מס נדרש, לאי-תשלום הפרשות מעבידים לפנסיה ולמוסד לביטוח לאומי, לניגודי עניינים חמורים ולפגיעה באמון הציבור במערך הכשרות ובמועצות הדתיות. מבקר המדינה כבר עסק בעבר בסוגיית התלות של המשגיח במושגת, שמקורה בכך שהמושגח משלם למשגיח ישירות את שכרו, ובניגוד העניינים המובנה הנוצר עקב כך. גם בג"ץ עוסק בכך משנת 2004; אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא השכילו הרבנות והמשרד לשירותי דת לקדם פתרון שיביא לשינוי במעמד של משגיחי הכשרות".

נמצא כי נושא העסקת המשגיחים ע"י בתי העסק נדון בבג"צ (3336/04) במסגרת עתירה שהגישה התנועה להגינות שלטונית נגד מועצת הרבנות הראשית לישראל. בפסק הדין שניתן ביום 9.5.17 כתב כב' השופט רובינשטיין, בין היתר, כלהלן:

- א. עתירה זו – עתירה ציבורית והתמקדה בליקוי מרכזי במערך הכשרות הממלכתי, ליקוי שאין חולק עליו, והוא כי ככלל משגיחי הכשרות הם עובדי העסק המושגת, ומבלי לפגוע באיש, זו פרצה המפתח להיכנס בה, והפוגמת הגדרתית באמון בהשגחה...
- ב. שקלנו אם לא באה השעה ליתן צו מוחלט שיצהיר כי קשר כספי על ידי העסקה, או בדרך אחרת, בין בתי עסק מקבלי תעודות כשרות לבין משגיחי הכשרות טבול בניגוד עניינים מובהק, ועל כן דינו להיבטל
- י. אין צורך להכביר מלים, בהיעדר כל מחלוקת כיום, על כך שיש לנתק זיקה בין משגיח למושגת. ניתוק הזיקה הוא בהקשר דנא ביטוי של הצינוי "ולפני עיוור לא תתן מכשול" מבלי לפגוע במשגיחים רבים העושים מלאכתם נאמנה, פירצת הרצון לשמור על מקום עבודה עלולה ליתן מכשול לפני עיוור, לפני המאמינים בהשגחה ובאחריות הכשרות.....

יא. ניתן בזה איפוא תוקף לעקרון הניתוק וההפרדה בין משגיח למושגת.

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי לשכת הרב והלשכה המשפטית פועלים לקידום מכרז לבחירת חברה חיצונית, שתעסיק את משגיחי הכשרות.

יצוין כי במועד עריכת הביקורת, המשרד לשירותי דת קידם רפורמה מקיפה במערך הכשרות, שבמסגרתה תאגידי כשרות פרטיים אשר יעמדו בקריטריונים הלכתיים שייקבעו ע"י הרבנות הראשית לישראל, יוכלו להעניק תעודות כשרות. הרפורמה מתייחסת בין היתר גם למשגיחי הכשרות, שאמורים להיות מועסקים ומפוקחים ע"י תאגידי כשרות במקום על ידי בתי העסק, כאשר בראש כל תאגיד יעמוד "מרא דאתרא" בעל כושר לרבנות עיר, ובנוסף לכך יוקם גוף פיקוח עליון של הרבנות הראשית שיפקח על התאגידים.

לאור כל האמור לעיל, מומלץ כי עד ליישום הרפורמה הכוללת העסקת משגיחים ע"י תאגידי כשרות, הם יועסקו באמצעות חברה חיצונית שאליה יעביר העסק את שכר המשגיח, בהתאם למספר שעות השגחה שייקבעו ע"י מחלקת הדת.

רב היישוב ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח כי מדיניות יחסי מעסיק ועוסק בתחום הכשרות עומד לעבור שינוי בקרוב בשל כניסת הרפורמה לשטח, ואז נוכל להיערך בהתאם.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הוא כמובן מסכים ותומך ברצון לגביית "עלות השגחה" והעסקת משגיחים מצד חברה חיצונית, ואנו פועלים ע"מ לקדם את הנושא.

6.3.2 אופן קליטת המשגיחים

בתיקון סעיף 840 לנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות שפורסם בחוזר מנכ"ל בחודש אפריל 2014 נקבע, כי מעתה ואילך הרבנות תקיים בחינות למועמדים למשרת משגיח כשרות, ובהמשך לכך תנאי הסף המינימליים להגשת מועמדות למשרה יהיו עמידה בדרישות הבאות:

- * המועמד נבחן והוסמך לשמש כמשגיח כשרות על ידי הרבנות הראשית.
 - * המועמד מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
 - * המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שנוכח נסיבותיה, מאפייניה וחומריתה אין הוא ראוי לשמש כמשגיח כשרות.
- בהתאם לכך, במחלקת הדת אמור להימצא תיעוד לקיום המסמכים האמורים, המעידים על כשירותם והתאמתם של משגיחי הכשרות לתפקיד, כנדרש בנוהל. מנהלת לשכת הרב מסרה לביקורת, כי במחלקת הדת לא שמורים מסמכים המעידים על כשירותם והתאמתם של משגיחי הכשרות לתפקיד, ואלה אמורים להימצא אצל מנהל מח' כשרות.

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת, כי אין בידי מסמכים המעידים על כשירותם והתאמתם של משגיחי הכשרות לתפקיד. לדבריו, במהלך קבלתם לעבודה לא נבדק על ידו קיום תעודת הסמכה מטעם הרבנות או אישור העדר רישום פלילי, וזאת בהתאם להנחיה בע"פ שקיבל מהרבנות הראשית כי אין חובה לעשות זאת עד לתחילת שנת 2023. עוד ציין מנהל מח' כשרות, כי לפני קבלת משגיח לעבודה הוא עורך לו מבחן וראיון אישי שלפיהם הוא בודק את התאמתו לתפקיד, וזאת מבלי שהמועמד נדרש להציג מסמכים.

הביקורת ממליצה להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים מהמועמדים לתפקיד משגיחי כשרות, כנדרש בנוהל, כולל תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית, ואישור על העדר רישום פלילי מהמשטרה.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בהתאם לבירור שהוא עשה עם נציגי הרבנות הראשית, ניתן לקבל משגיחים אשר אין להם תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית.

בנוהל הפעלת מערך הכשרות שפורסם בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת נקבע, כי המועצה לא תשבץ אדם למשרת משגיח כשרות, לרבות עובדי מועצה, עובדי בתי העסקים המושגחים ועובדי חברות כוח אדם, אלא בכפוף לתנאים הבאים:

1. המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. לעניין זה המועצה רשאית לפעול בדרך של הקמת מאגר של משגיחי כשרות פוטנציאליים. במידה שתבחר בדרך זו, מחובתה יהיה להבהיר לציבור כי היכללות במאגר אין בה משום התחייבות לספק עבודה בפועל, ובנוסף לרענן את המאגר לפחות פעם בשנה.
2. הודעה על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות או על הקמת מאגר משגיחי כשרות, לפי העניין, תפורסם בשני עיתונים, בתפוצה ארצית ובתפוצה מקומית. בנוסף ההודעה תפורסם באתר האינטרנט של המועצה.
3. המועצה תקבע תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:

- * המועמד עבר הכשרה מתאימה במוסד המוכר על ידי הרבנות הראשית
- * המועמד נבחן והוסמך לשמש כמשגיח כשרות על ידי הרבנות הראשית.
- * המועמד מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
- * מועמד המחזיק בתעודה המעידה שהוא כשיר לכהן כרב עיר, רב יישוב או רב שכונה, פטור משלוש הדרישות שצוינו לעיל.
- * רב מקומי, רב שכונה או דיין אישרו כי הוא מוכר כאדם הראוי להשגיח על ענייני הכשרות, וכי אורח חייו מתנהל על פי ההלכה.
- * למועמד אין הרשעות פליליות בעבירות שיש עימן קלון.
- * המועמד מעל גיל 21 שנים.

4. הגשת המועמדות תיעשה בכתב באמצעות טופס, שיכלול פרטים אישיים, פרטים לגבי השכלתו והכשרתו של המועמד, והצהרה חתומה על ידי המועמד בדבר נאותות המידע שמסר. לטופס הגשת המועמדות יצורפו מסמכים, כולל תעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית, אישור רב כאמור לעיל, אישור רפואי המעיד כי אין למועמד מניעה רפואית לעסוק עם מזון, אישור על העדר הרשעות פליליות או תעודת יושר.

5. מועמד שיעמוד בתנאי הסף יוזמן לראיון שיערך ע"י ועדה מקצועית שתוקם במועצה לצורך העניין. הוועדה תדון בהתאמתו של המועמד לתפקיד בכפוף לתנאי הסף שנקבעו, ותגיש המלצה לגבי קליטת המועמד, שתעבור לאישורו הסופי של הרב המקומי או למי שהוסמך לכך על ידיו. המלצת הוועדה תתועד בכתב ותהיה מנומקת ככל הניתן. בסמכות הרב המקומי לאשר סופית את המועמד והוא רשאי לזמנו לראיון נוסף לצורך כך. אישר הרב המקומי את המועמד, תשבץ אותו המועצה לתפקיד או תכלול אותו במאגר, לפי העניין.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לעריכת הליך מכרזי לקליטת משגיחי הכשרות. מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי איתור ושיבוץ משגיחי הכשרות בבתי העסק מתבצע באופן הבא:

1. איתור המועמדים לתפקיד מבוצע באמצעות קבוצות WhatsApp של מנהלי מחלקות כשרות ברשויות אחרות.
 2. מנהל מח' כשרות עורך מבחן וראיון אישי עם כל מועמד המתייחס לאופן התנהלותו, להיבטים מקצועיים כלליים, ולהיבטים מקצועיים הרלוונטיים לעסקים עבורם הוא מועמד.
- מהאמור לעיל עולה, כי קליטתם של משגיחי הכשרות לא התבצעה בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל. מחלקת הדת לא פרסמה מכרזים לקליטת המשגיחים, ואף לא הקימה מאגר משגיחים פוטנציאליים. כמו כן, לא נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות לתפקיד הכוללים את הדרישות שפורטו בנוהל, וראיונות עם מועמדים לא נערכו על ידי ועדה מקצועית, כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על קליטת המשגיחים בהתאם להוראות הנוהל, כולל עריכת מכרז, קביעת תנאי סף, קבלת טופס מועמדות בצירוף כל המסמכים הנדרשים, ועריכת ראיונות ע"י ועדה מקצועית שתגיש את המלצתה לאישור רב היישוב.

6.3.3 קריטריונים לקביעת שעות השגחה

קריטריונים לקביעת היקף ההשגחה הנדרש בסוגי העסקים השונים, כגון מרכול, מסעדה, פיצרייה, אטליז, אולם אירועים, וכד', נועדו למנוע חוסר שוויוניות ולחצים מצד בתי העסק או מצד המשגיחים, ולהבטיח שעסקים בעלי מאפיינים דומים יידרשו להעסיק משגיחים בכמות שעות דומה.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא הפיקוח על כשרות המזון, נכתב בעניין זה כלהלן:

“משרד מבקר המדינה מעיר כי מהותיות הסוגיה והשפעתה, הן על עלויות הכשרות הן על נראות מפעל הכשרות בעיני הציבור, מחייבות קביעת אמות מידה ברורות, שקופות ובנות-השוואה לצורך קביעת כמות שעות ההשגחה בבתי עסק בעלי מאפיינים דומים”.

קריטריונים אפשריים לקביעת שעות השגחה כוללים את סוג העסק, גודל או שטח העסק, היקף הפעילות, מספר העובדים, סוגי המזון או חומרי הגלם שיש בעסק (כגון צמחוני, חלבי, בשרי), וכד'. יודגש, כי במקרים מסוימים שיקולים הלכתיים עלולים לגרום להגדלה חריגה של היקף ההשגחה מעבר לקריטריונים שנקבעו, למשל כתוצאה מליקויים חוזרים שנמצאו בעסק, אולם לדעת הביקורת מקרים אלו יכולים להיות מנומקים ומתועדים בתיק העסק, ואין בהם כדי להצדיק פעילות ללא קריטריונים.

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי במועצה לא נקבעו קריטריונים לקביעת שעות השגחה, והן נקבעות על ידו לאחר היכרותו את אופן פעילות העסק תוך ביצוע השוואה לעסקים דומים.

לדעת הביקורת, למרות שהיקף ההשגחה נתון לשיקול דעתם של רב היישוב ומנהל מח' כשרות, ראוי לקבוע קריטריונים ברי השוואה לקביעת כמות שעות ההשגחה בעסקים בעלי מאפיינים דומים, על מנת לאפשר שקיפות ובקרה נאותה על מערך ההשגחה.

מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים לקביעת כמות שעות ההשגחה בעסקים בעלי מאפיינים דומים, שיוגשו לאישורו של רב היישוב.

מומלץ לתעד בתיקי העסקים במחלקת הדת גם את המאפיינים הייחודיים של כל עסק, אשר שימשו בסיס לקביעת כמות שעות ההשגחה עפ"י הקריטריונים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי עלות ההשגחה בעסקים דומים זהה כמעט לחלוטין, והדגש במיוחד הוא על יצירת שוויון בעסקים חדשים (משלוש השנים האחרונות) - לדוגמא, פיצות בעלי שכר זהה, וכד'. לדבריו, בעסקים ישנים המצב נשאר כמו שהוא (פרט למקרה בודד בו היה פער משמעותי בין השכר שהתקבל לבין היקף העבודה בשטח).

6.3.4 אופן עבודת המשגיחים

בנוהל הפעלת מערך הכשרות שפורסם ע"י המשרד לשירותי דת נקבע, כי תיק העסק יכלול פרטים לגבי סוגי ההשגחה שנקבעה, רמתה, והיקפה, לרבות השעות בהן חייב המשגיח להימצא בבית העסק.

כמו כן, בתיק העסק יימצאו טופס הבקשה לקבלת הכשר, שמותיהם של המשגיח והמפקח, פרטים לגבי צוות העובדים בדגש על עובדי מטבח, תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגת התעודה, העתק מתעודת ההכשר האחרונה, דוחות שונים לרבות ממצאי פיקוח וביקורת, ועוד.

עוד נקבע בנוהל, כי בנוסף לתיק הפיזי שינוהל בנפרד לכל בית עסק מושגח, המועצה תנהל מאגר מידע ממוחשב, אשר יכלול את הפרטים שצוינו לעיל.

בדיקה מדגמית של תיקי העסקים במחלקת הדת העלתה, כי בחלק מהם חסרים נתונים ומסמכים הנדרשים בנוהל, ובכלל זה:

- * פרטים לגבי צוות העובדים בדגש על עובדי מטבח,
- * תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגת התעודה,
- * העתק מתעודת ההכשר האחרונה,
- * פירוט הליקויים שנמצאו בביקורות שנערכו בעסק,
- * מספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק.

מומלץ להקפיד על קיום כל הנתונים והמסמכים הנדרשים בתיקי העסקים עפ"י הנוהל, ולשפר את הבקרה בנושא במחלקת הדת.

תיקי העסקים אמורים להקנות למחלקת הדת כלים לניהול עבודת המשגיחים והפיקוח עליהם, וכן לביצוע מעקב שיטתי אחר התנהלות בתי העסק בכל הנוגע לעמידה בתנאי הכשרות.

בבדיקה מדגמית של 10 תיקי עסקים בהם נערכת השגחה, עלו הממצאים הבאים:

	סוג העסק	שכר המשגיח לחודש	האם קיים בתיק הסכם חתום עם בעל העסק להענקת תעודת כשרות
1	רשת מרכולים	₪ 3,000	כן
2	מעדניה וקייטרינג בשרי	₪ 450	לא
3	קונדיטוריה ובית מאפה	₪ 600	כן
4	מסעדה בשרית	₪ 800	כן
5	מסעדה בשרית	₪ 700	כן
6	מסעדה בשרית	₪ 980	כן
7	פיצרייה – חלבית	₪ 600	כן
8	פיצרייה – חלבית	₪ 600	כן
9	פיצרייה – חלבית	₪ 400	כן
10	פיצרייה – חלבית	₪ 710	כן

מנתוני הטבלה עולה כי בתיק עסק אחד לא נמצא הסכם חתום עם בעל העסק.

מומלץ להקפיד על קיום הסכם חתום להענקת תעודת כשרות, בתיק העסק.

מנהל מח' כשרות הסביר לביקורת, כי הוא קובע את גובה שכרו של המשגיח בהתאם למספר שעות ההשגחה החודשיות הנדרשות בעסק. לדבריו, כמות שעות ההשגחה נקבעת עפ"י בדיקות הנערכות על ידו לגבי סוג ואופן הפעילות של העסק, והוא מאוד משתדל שתהיה הקבלה בין עסקים דומים. מנהל מח' כשרות גם ציין, שיש בידי רשימה ידנית של חוזים עם עסקים, בה צוינו מספר שעות ההשגחה שנקבעו לכל עסק.

יצוין כי בתיקי העסקים במחלקת הדת לא נמצאו נתונים לגבי מספר שעות ההשגחה שנקבעו לכל עסק, ואף לא תחשיבים לפיהם נקבע שכר המשגיח בהתאם למספר שעות ההשגחה החודשיות והתעריף השעתי. בעקבות כך, לא היה קיים במחלקה תיעוד המאפשר בקרה על הגורמים לשוני בעלות ההשגחה בין עסקים בעלי מאפיינים דומים.

בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות נקבע, כי לכל בית עסק יימסרו נוהלי כשרות, שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, וזהות המשגיח ומפקח הכשרות.

נמצא, כי בהסכמים להענקת תעודת כשרות שנחתמו עם בעלי העסקים, לא צוינו מספר שעות ההשגחה החודשיות שנקבעו לעסק, כנדרש עפ"י הנוהל, אלא רק גובה השכר החודשי של המשגיח. כתוצאה מכך, לא התאפשר לבעל העסק לוודא שהמשגיח נוכח בשעות העבודה בגינן הוא מחויב. יצוין כי הדבר גם אינו מתיישב עם עיקרון השקיפות, בו מחויב גוף ציבורי כלפי לקוחותיו.

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת את שמותיהם של משגיחי הכשרות והעסקים המושגחים ע"י כל משגיח, אולם לא הציג את מספר שעות ההשגחה החודשיות שנקבעו לכל עסק, ואת היקף שעות העבודה המצטברות של כל משגיח.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא "הפיקוח על כשרות המזון", נכתב בעניין זה כלהלן:

"המועצות הדתיות הן החותמות על הסכמים למתן כשרות לבית העסק שבהם נקבעים היקפי שעות ההשגחה; המועצות גם יוצרות את הקשר בין המשגיח לבית העסק. לכן, המועצה הדתית אמורה לדעת מהו היקף השעות המצטברות של משגיח העובד בכמה בתי עסק."

בעקבות כך, ועקב העדר רישום מספר שעות השגחה בתיקי העסקים ובהסכמים למתן תעודת כשרות, הביקורת פנתה למנהל מח' כשרות וביקשה לקבל נתונים לגבי שעות ההשגחה שנקבעו לכל עסק, אולם עד למועד כתיבת הדוח הנתונים טרם הועברו לביקורת.

מומלץ להכין במחלקת הדת בסיס נתונים מעודכן הכולל את פרטי העסקים, מספר שעות ההשגחה החודשיות שנקבעו לכל עסק, והיקף שעות העבודה המצטברות של כל משגיח, על מנת לאפשר בקרה נאותה על ביצוע ההשגחה.

מומלץ לעדכן את ההסכמים עם בעלי העסקים ואת תיקי העסקים במחלקת הדת, ולכלול בהם נתונים גם לגבי מספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק.

מומלץ לעדכן את בעלי העסקים ביישוב במספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסק, ובכך להגביר את השקיפות והבקרה על עבודת המשגיחים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי היקף שעות ההשגחה בכל עסק הוא דינמי, ומשתנה בהתאם לצרכים השונים. לדבריו, יש הערכה כללית על הצורך, ובהתאם לכך נגזר השכר למשגיח.

6.3.5 פיקוח על עבודת המשגיחים

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת, כי הפיקוח על עבודת המשגיחים בבתי העסק מבוצע על ידו וע"י מפקח הכשרות ב- 3 דרכים עיקריות:



בנוהל הפעלת מערך הכשרות נקבע, כי על המשגיחים להגיש דיווחים כלהלן:

1. דוח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח/מנהל מחלקת הכשרות, אחת לחודש.
 2. דוח ליקויים שימלא המשגיח לפי שיקול דעתו בעת הצורך יוגש למפקח עליו.
 3. אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למפקח/מנהל מחלקת הכשרות על מצב הכשרות בעסק, ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק, אם לאו.
- לביקורת נמסר כי משגיחי הכשרות פוקדים מדי יום את בתי העסק המושגחים על ידם, לבחינת שמירתם על כללי הכשרות ועמידתם בהוראות שנקבעו בהסכם. דיווחי המשגיחים על נוכחות בעסקים וממצאי הבדיקות, מתבצעים באמצעות שליחת סיכום יומי למפקח הכשרות ולמנהל מח' כשרות שנרשם באופן ידני באפליקציית WhatsApp בטלפון הנייד.

מומלץ לבחון אפשרות להטמיע מערכת דיווח נוכחות מקוונת למשגיחים באמצעות אפליקציה ייעודית בטלפון הנייד, כפי שנהוג בחלק מהרשויות.

נמצא, כי הסיכומים היומיים שהועברו ע"י המשגיחים באמצעות ה- WhatsApp וכוללים גם ממצאי בדיקות שנערכו בעסקים, נשמרים רק בטלפון הנייד של מפקח הכשרות ושל מנהל מח' כשרות, ואינם מתועדים במשרדי מחלקת הדת.

מומלץ שהליקויים שנכללו בסיכומים היומיים של המשגיחים יירשמו במסמך או בקובץ ממוחשב במחלקת הדת, לצורך שיפור התיעוד והמעקב אחר תיקונם ע"י בית העסק.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של דיווחים שוטפים שהועברו ע"י שני משגיחים במהלך חודש נובמבר 2021. להלן ממצאי הבדיקה:

הערת הביקורת	דיווחי נוכחות בבית העסק וממצאי בדיקת המשגיח	סוג העסק
לא נמצאו דיווחי נוכחות בשבוע שבין התאריכים 18-26 לחודש נובמבר.	4.11, 11.11, 18.11 - נוכחות 26.11 - מסמכי בדיקה	מעדניה וקייטרינג בשרי
לא נמצאו דיווחי נוכחות בין התאריכים 1-18 לחודש נובמבר.	18.11, 22.11, 28.11, 29.11 - נוכחות	קונדיטוריה ובית מאפה
לא נמצאו דיווחי נוכחות במהלך כל חודש נובמבר.	-----	מסעדות ובתי עסק לממכר מוצרי מזון

מנתוני הטבלה עולה, כי היו משגיחים שלא הקפידו על העברת דיווחים שוטפים למחלקת הדת לגבי הנוכחות בעסקים והבדיקות שנערכו על ידם במהלך החודש. העדר קבלת דיווחים שוטפים מכל המשגיחים מעיד על פגמים בסדרי הבידוק והבקרה הפנימיים של מחלקת הדת, שבגינם נוצר סיכון לפגיעה ברמת הכשרות. מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי הדיווחים על ביצוע השגחה היו אמורים להיות בתדירות יומית, ולאחרונה נערך שימוע לאחד המשגיחים עקב אי הגשת דיווחים כנדרש.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של מפקח הכשרות ומנהל מח' כשרות על קבלת דיווחים יומיים מכל המשגיחים, כנדרש וכמתחייב.

בסעיף 12 בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, נקבע כלהלן:

”מפקח כשרות יבצע את הפעולות הבאות ויגיש את הדיווחים הבאים:

1. **עריכת תכנית עבודה חודשית**, שתוגש למנהל מחלקת הכשרות לאישורו.
2. **דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח**. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן”.

נמצא, כי מפקח הכשרות לא הגיש לאישורו של מנהל מח' כשרות תכנית עבודה חודשית המפרטת את המועדים והעסקים בהם יבוצע הפיקוח במהלך החודש.

עוד נמצא, כי מפקח הכשרות לא הגיש דיווחים שבועיים על מועדי וממצאי הפיקוח, כנדרש בנוהל, אלא ערך סיכומים לגבי חלק מהביקורות שנערכו על ידו.

מומלץ שמפקח הכשרות יגיש למנהל מח' כשרות תכנית עבודה חודשית, ודיווחים שבועיים לגבי מועדי וממצאי הפיקוח שנערך על ידו, כנדרש בנוהל.

בסעיף 12 בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, נקבע כלהלן:

1. **על מנהל מחלקת הכשרות לקבל ולרכז את הדוחות מהמפקחים, לבחון אותם, לוודא שהמפקח אכן ביצע פיקוח על כל העסקים עליהם הוא מופקד. לאתר ליקויים ובעיות הדורשות טיפול והתייחסות, ולפעול בהתאם.**
2. **על מנהל מחלקת הכשרות לקיים ישיבת צוות אחת לפחות פעם בחודש, עם כלל המפקחים, לצורך רענון הנהלים, לדיון בבעיות העולות מעת-לעת ולמתן הנחיות. סיכומי ישיבות הצוות ייחתמו בידי ראש המועצה הדתית וישמרו בלשכת הרב המקומי ובמחלקת הכשרות.**
3. **לפחות פעמיים בשנה, יקיים מנהל מחלקת הכשרות כנסים בנוכחות כלל המפקחים והמשגיחים בהשתתפות הרב המקומי.**

מנהל מח' כשרות מסר לביקורת כי הוא עורך בעצמו ביקורות בעסקים, ובנוסף מקיים ישיבה חודשית עם כל אחד מהמשגיחים. נמצא כי מנהל מח' כשרות ערך סיכומים חודשיים בכתב בעקבות הישיבות עם המשגיחים, אך הם לא נערכו באופן קבוע.

מומלץ להקפיד על רישום כל סיכומי הפגישות החודשיות עם המשגיחים, לצורך שיפור התיעוד והבקרה.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הסיכומים החודשיים חשובים, והוא מסכים עם הצורך להתייעלות בנושא זה.

6.3.6 השגחה ע"י עובדי מחלקת הדת

נמצא כי שני עובדים המועסקים במשרה חלקית במחלקת הדת, (רכז שירותי דת בהיקף 70% משרה, ומפקח כשרות ב-80% משרה), מועסקים במקביל גם על ידי בעלי עסקים ביישוב בתפקיד משגיחי כשרות.

בדיקה שנערכה מול משאבי אנוש במועצה העלתה, כי בתיקי העובדים האמורים אין אישור לביצוע עבודה נוספת, למרות שאחד מהם משמש בתפקיד פיקוח. מנהלת משאבי אנוש מסרה לביקורת, כי אישור לעבודה נוספת נדרש רק מעובדים המועסקים במשרה מלאה.

מומלץ לחייב כל עובד בתפקיד פיקוח, גם במשרה חלקית, לקבל אישור לביצוע עבודה נוספת, על מנת לאפשר בדיקה בתיאום עם היועמ"ש שהעבודה הנוספת לא עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

מנהל מח' כשרות ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הדבר נתון להחלטת יועמ"ש המועצה.

בנוהל הפעלת מערך הכשרות שפורסם בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת נקבע, כי מפקח כשרות מטעם מועצה דתית לא ישמש גם כמשגיח כשרות מטעמה. עוד נקבע, כי הוראה זו לא תחול לגבי השגחה במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באזור גיאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה).

נמצא כי מפקח הכשרות האמור לערוך פיקוח על עבודתם של המשגיחים במועצה, מועסק במקביל גם כמשגיח כשרות על ידי 5 בתי עסק הפועלים בתחום המועצה.

מומלץ לפעול בהתאם לנוהל, ולא לאשר למפקח הכשרות לשמש גם כמשגיח באותו אזור גיאוגרפי שעליו הוא מפקח.

נמצא כי במחלקת הדת לא נערכה בקרה שוטפת שנועדה לוודא כי העובדים האמורים אינם מבצעים את ההשגחה בעסקים במהלך שעות עבודתם במועצה.

מומלץ לערוך בקרה בנושא במחלקת הדת, שתתבסס על הדיווחים השוטפים המועברים על ידי המשגיחים.

7. רישום נישואין

7.1 כללי

"נוהל רישום נישואין" שנערך על ידי הרבנות הראשית לישראל קובע, בין היתר, את סמכויות הרב הרושם, שלבי הרישום לנישואין, ותהליכי רישום וגביית אגרות. הרישום לנישואין כולל בין היתר המצאת מסמכים, קבלת הצהרה מבני הזוג, חקירה ודרישה לצורך קביעת מעמדם האישי והמשפחתי, פרסום דבר הנישואין, ומתן שירותי נישואין הכוללים: הדרכת כלה, הכנת כתובה, עריכת חופה ע"י רב, והנפקת תעודת נישואין.

יצוין כי בנוסף לפתיחת תיקי נישואין, מחלקת הדת גם מוציאה תעודות רווקות לתושבים המעוניינים להינשא באמצעות לשכות רבנות אחרות.

נמצא כי ביום 3.12.19 נערכה ע"י המשרד לשירותי דת ביקורת בלשכת הנישואין בשוהם ובסניף צוהר בלוד. בדוח סיכום הביקורת צוין בין היתר כלהלן:

"מעיון בתהליכי העבודה לרישום נישואין בצוהר בהתייחס לסניף הראשי של צוהר בעיר לוד ובמועצה המקומית שוהם, ומשיחות שהיו לחברי הוועדה עם.....(רב היישוב) ושאר הרבנים ועם מנהלות התיקים על התקנות והוראות לרישום לנישואין של הרה"ר וההנחיות והוראות של המשרד לשירותי דת, ניכר כי כל העוסקים במלאכה הם מהבקיאים והמקצועיים בתחום. תיקי הנישואין מושלמים, מסודרים למופת. השירות הוא מעולה, ההרגשה והתחושה הכללית היא של עבודה מתוך שליחות."

בסיום הדוח האמור צוינה הערה אחת, כלהלן:

"יש להקפיד לקבל אישור מחלקת אישות וגירות על כל מסמך המגיע מחו"ל".

7.2 ניהול ושמירת תיקי נישואין

בסעיף 6א' לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, נקבע כי:

"המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל, בכל ענין שבתחום תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הדתית".

הרבנות הראשית ערכה "תקנות והוראות לרישום נישואין" שאושרו במועצת הרבנות מיום י"א בטבת התשע"ג. בסעיף 10ה' להוראות האמורות נקבע, כי:

"על הרב המורשה לפתוח תיק ולקבוע לו מספר סידורי, ולרכז בו את כל החומר השייך לבני הזוג הבאים להירשם לנישואין (ההצהרות, המסמכים, פסקי הדין, התמונות וכו'). עליו לעשות זאת גם אם הרישום בפועל נעשה באופן ממוחשב".

באתר האינטרנט של המשרד לשירותי דת מופיע דף "מידע אודות תהליך רישום הנישואין", הכולל הנחיות לגבי פתיחת תיק נישואין. בהוראות הרבנות הראשית נקבע, בין היתר, כי מסמכים שונים יתויקו בתיק הנישואין, כמפורט להלן:

מס"ד	מסמך	תיאור
1	תעודת נישואין חתומה	בתיק צריך להיות מתויק עותק מתעודת הנישואין החתומה המקורית. באתר המשרד לשירותי דת נרשם כי "תעודת הנישואין משמשת הוכחה רשמית לנישואי בני הזוג, ועל כן יש לשמור אותה לשימושים עתידיים".
2	הצהרה בכתב	הצהרה בכתב של בני הזוג ושל עדים (סעיף 9). הדרישה להצהרת העדים מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.
3	תעודות נישואין של הורי בני הזוג, לצורך הוכחת יהדותם, וכתובה עפ"י דרישה	המסמכים יידרשו עפ"י נוהל רישום נישואין המפורט באתר המשרד לשירותי דת.
4	אישור בכתב על הדרכת הכלה	נדרש עפ"י סעיף 76(א).
5	"תעודת כשרות" בתוקף למועד החתונה	של הקייטרינג, האולם, או של גן האירועים שבו ייערך אירוע החתונה (סעיף 53(ג)).
6	תעודות זהות של שני בני הזוג, כולל ספח	עפ"י סעיף 7. דרישה זו מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.
7	אישור טבילה במקווה	עפ"י סעיף 53(ה).
8	תשלום אגרה	על מנת לפתוח תיק נישואין יש לשלם אגרה. במקרים בהם ניתנת הנחה, ראוי שתתויק בתיק אסמכתא לעילת מתן ההנחה, כדי לאפשר בקרה על תקינות הגבייה.
9	אישורים מיוחדים	כגון תעודת גירושין לגרושים, ואישור נושא גרושה שאינו כהן.

עפ"י הנתונים שהוזנו למערכת "שירת הים", במהלך השנתיים שקדמו למועד עריכת הביקורת נפתחו במחלקת הדת 248 תיקי נישואין (בשנת תש"פ 110 תיקים, ובשנת תשפ"א 138 תיקים).

רב היישוב ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי אין להסיק על גידול או קיטון במספר הזוגות הנישאים בשנתיים החולפות בשל מגפת הקורונה ומדיניות ארגון צוהר על הפניית זוגות לרישום דרך לשכת הרבנות במועצה, ולכן אין אפשרות לדעת מראש על המספרים שיהיו בשנה הקרובה אלא בהערכה בלבד.

הביקורת ביקשה לבדוק האם מחלקת הדת עומדת בדרישות הרבנות הראשית לישראל בכל הנוגע לניהול ושמירת תיקי הנישואין.

לשם כך נדגמו 7 תיקי נישואין. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

מסמך/מס' תיק	1	2	3	4	5	6	7
תעודת נישואין חתומה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
הצהרה בכתב של בני הזוג ושל עדים	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור בכתב על הדרכת הכלה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
תעודת כשרות של מקום האירוע בתוקף למועד החתונה	אירוע בבית פרטי	✗ (1)	✓	אירוע בגן ציבורי ללא כיבוד	✗ (2)	✓	✓
תעודות זהות של בני הזוג, כולל ספח	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישור טבילה במקווה	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓
אישור תשלום אגרה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אישורים מיוחדים	-	-	-	✓	-	-	-

(1) תעודת כשרות של מקום האירוע נמצאה בתיק נישואין אחר.
 (2) תעודת הכשרות לא היתה בתוקף במועד החתונה (אלא רק במועד פתיחת התיק).

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי מתוך 7 תיקי נישואין שנדגמו, ב-2 תיקים לא נמצאה תעודת כשרות של מקום האירוע בתוקף למועד החתונה, וב-5 תיקים לא נמצא אישור טבילה במקווה.

מומלץ להקפיד על שמירת כל המסמכים הנדרשים בתיקי הנישואין בהתאם להנחיות הרבנות הראשית לישראל, ולשפר את הבקרה בנושא במחלקת הדת.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי כל תיקי הנישואין שנפתחו במערכת "שירת הים" חייבים לכלול את כל המסמכים, וללא המסמכים לא ניתן לאשר ולהמשיך להנפיק תעודת נישואין. לדבריה, האישורים שאינם מחויבים במערכת לצורך הנפקת תעודה הם תעודת כשרות של אולם האירועים או קייטרינג (כי לעיתים החופה נערכת ברבנות ללא מזון, או בבית וכד') וכן אישור טבילה. עוד ציינה מנהלת לשכת הרב, כי בעבר היא לא הקפידה לבקש אישור טבילה של הכלה (הרב המחתיך אמור לקבל לידי את האישור), וכיום היא מקפידה לקבל את האישור ולסרוק אותו למערכת.

לשאלת הביקורת, האם המשרד לשירותי דת עורך בקרה שוטפת על תקינות כל המסמכים המוזנים על ידה לתיקי הנישואין במערכת "שירת הים", השיבה מנהלת לשכת הרב כי מדובר בכמות מסמכים רבה מאוד, והדבר אינו אפשרי.

לדעת הביקורת, בהעדר בקרה כאמור, ראוי שיהיה מבדק פנימי במחלקת הדת לגבי תקינות המסמכים המוזנים למערכת, במטרה לאתר תקלות אפשריות (כגון הזנה שגויה של מסמכים השייכים לתיק אחר, הזנת אישורים שלא בתוקף, וכד').

מומלץ שמנהל מח' נישואין יבצע מעת לעת בדיקות מדגמיות של תיקי נישואין, לצורך בקרה על תקינות המסמכים שהוזנו למערכת ע"י מנהלת לשכת הרב.

7.3 גביית אגרות נישואין

בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, נקבעו תעריפי האגרות לרישום נישואין.

בהודעת שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשפ"א-2021 שפורסמו בקובץ התקנות, עודכנו התעריפים האמורים, כלהלן:

סוג השירות	סכום האגרה בש"ח (*)
רישום נישואין וסידורם	714
אימות הסכם נישואין	276
פתיחת תיק נישואין (אם לא נערכו נישואין)	177
תעודת רווקות	153
העתק תעודת נישואין	66
אישורים שונים	132

* הסכומים מעודכנים למועד עריכת הביקורת.

עוד נקבע בתקנות, כי מן האגרה על רישום נישואין וסידורם, או לאימות הסכם נישואין, תינתן הנחה בשיעור 40% כאשר אחד מבני הזוג הוא:

- חייל בשירות סדיר, שאינו בשירות קבע;
- משרת בשירות לאומי;
- בעל אישור מלשכת הסעד המעיד כי הוא "נזקק";
- בעל אישור שהוא תלמיד ישיבה או סטודנט, עד גיל 30;
- עולה חדש בשנתיים הראשונות לעלייתו ארצה;
- בעל תעודת נכה מהמוסד לביטוח לאומי או משרד הביטחון;
- בעל תעודת עיוור או תעודת לקוי ראייה.

בבדיקה מדגמית של גביית תשלום אגרת נישואין שנערכה ב - 7 תיקי נישואין במחלקת הדת, נמצא תיק אחד שניתנה בו הנחה על אגרת נישואין בגין הסעיף "תלמיד ישיבה או סטודנט" מבלי שקיים בתיק מסמך המעיד על כך, כגון אישור לימודים או תעודת סטודנט.

יצוין כי בתקנות הוגדר "סטודנט" כמי שמחזיק בתעודת סטודנט או באישור לימודים ממוסד מוכר, ו"תלמיד ישיבה" הוגדר כמי שמחזיק באישור המעיד כי הוא תלמיד בישיבה מוכרת או במכינה קדם-צבאית מוכרת לפי חוק.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של המסמכים בתיקי הנישואין, לפיהם ניתנו הנחות בתשלומי האגרות.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי מקובלת עליה ההמלצה להקפיד על תיעוד מסמכים לפיהם ניתנו הנחות באגרות.

נמצא, כי בקבלות שהופקו למשלמים בגין תשלום אגרת נישואין, לא צוינה הסיבה למתן ההנחה, ואף לא צוין קוד ההנחה כפי שמופיע במערכת "שירת היס".

מומלץ לציין על הקבלות למשלמים את סיבת ההנחה שניתנה על סכום האגרה, כולל קוד הנחה המופיע במערכת "שירת היס".

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי יש להעביר פניה למחלקת הגביה לרשום על הקבלות את סיבת ההנחה.

7.4 הנפקת תעודת נישואין

בסעיף 4 לתקנות והוראות רישום נישואין נקבע, כי הסמכות להנפיק ולחתום על תעודות נישואין ותעודות רווקות בלשכת רבנות, נתונה רק לרב המורשה במקום, ואינה ניתנת להעברה או להאצלה.

בסעיף 59 נקבע, כי על הרב המורשה לחתום באופן אישי על תעודות הנישואין, ויש להטביע על כל העותקים את חותמת הרבנות המקומית. ובסעיף 71(ג) נקבע, כי ניתן להנפיק צילום מעותק התעודה המקורית המצוי בתיק, עם הטבעת חותמת "העתק נאמן למקור".

להלן נתוני תיקי הנישואין שנפתחו במחלקת הדת במהלך השנים תש"פ - תשפ"א, עפ"י רשימת תיקי הנישואין במערכת "שירת הים", בחלוקה לפי סטטוס טיפול:

סטטוס	תש"פ	תשפ"א	סה"כ
בתהליך רישום	7	65	72
הסתיים	101	72	173
בוטל על ידי בני הזוג	2	1	3
סה"כ	110	138	248

מנתוני הטבלה עולה, כי מתוך 248 תיקי הנישואין שנרשמו במערכת "שירת הים" בשנים תש"פ - תשפ"א, קיימים 72 תיקים שסטטוס הטיפול בהם עדיין מוגדר "בתהליך רישום".

הביקורת העלתה, כי ב- 67 תיקים מתוך 72 התיקים (93%) מועד הנישואין כבר חלף (נכון לחודש נובמבר 2021) אולם סטטוס הטיפול במערכת טרם עודכן ועדיין הוגדר "בתהליך רישום".

עוד נמצא, כי עבור 5 תיקים נוספים לא הוזן במערכת מועד הנישואין כלל.

מומלץ להקפיד על עדכון שוטף של סטטוס הטיפול בתיקי הנישואין במערכת "שירת הים", ולשפר המעקב והבקרה בנושא.

מנהלת לשכת הרב ציינה בהתייחסותה לטיוטת דוח הביקורת, כי היא מקבלת את ההמלצה לערוך מעקב שוטף אחר סטטוס הטיפול בתיקי הנישואין.

8. מקוואות טהרה .8

8.1 תפעול המקוואות

בשטח המועצה הוקמו 2 מקוואות טהרה : מקווה נשים הכולל 2 בורות טבילה (אחד מהם לחב"ד), ומקווה לגברים. בנוסף קיים מקווה לטבילת כלים הממוקם מאחורי המקווה לגברים. יצוין כי מקווה הנשים הונגש באופן מלא לציבור, והוא כולל מתקן הורדה לבור טבילה המיועד לנשים בעלות מוגבלויות. מקווה הנשים מופעל על ידי בלניות המועסקות במשרה חלקית ע"י המועצה. ככלל, היקף העבודה של הבלניות נגזר ממספר הטובלות בכל ערב, מגודל המקווה ומספר בורות הטבילה, וכן מהגורם המבצע את עבודות הניקיון (בלנית או מנקה).



במועד הביקורת הועסקו במקווה הנשים 5 בלניות, בהיקף 25% משרה כל אחת. הבלניות אחראיות על טבילת הנשים עפ"י ההלכה, על תפעול שוטף של המקווה, ניקיונו ותחזוקתו, וכן על גביית אגרות הטבילה והפקדתם במחלקת הגביה. דיווחי הנוכחות של הבלניות מתבצעים באמצעות החתמה אישית באמצעות הטלפון שנמצא במקווה, כפי שהדבר מתבצע על ידי כלל עובדי המועצה. לביקורת נמסר כי במקרים בהם הבלניות נדרשות לעדכן נתונים לגבי ימי חופשה, מחלה, וכד', הן נעזרות במנהלת לשכת הרב שמזינה עבורן את הנתונים במערכת. מקווה הגברים נמצא באחריותו של רכז שירותי דת, שבין יתר תפקידיו אחראי על ההפעלה והתחזוקה השוטפת של המקווה.

8.2 בדיקות וחיטוי מי המקוואות

סעיף 29 לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), תשנ"ט-1999 קובע כי "בעל רישיון המקווה ידאג לבצע, פעם בחודש לפחות, בדיקות התאמת המים לדרישות תקנות אלה, באמצעות מעבדה מוכרת...". מנהלת לשכת הרב מסרה לביקורת כי אחת לחודש מבוצעת בדיקת מים בבורות הטבילה במקוואות הנשים והגברים על ידי חברה חיצונית המבצעת את בדיקות המעבדה עפ"י הוראות משרד הבריאות. לביקורת נמסר שבדקים מטעם החברה מגיעים למקוואות ללא תיאום מראש של מועד הבדיקה, והעתקים מדוחות הבדיקה נשלחים למשרד הבריאות ולמנהלת לשכת הרב. נמצא כי לדוחות הבדיקה המגיעים למנהלת לשכת הרב מצורף חשבון עבור השירות, והמסמכים מתויקים כפי הנדרש לצורך תיעוד ובקרה. עוד נמצא, כי במחלקת הדת אין בעל תפקיד שאמור לעיין בתוצאות הבדיקות, על מנת לוודא שהן תקינות. לביקורת נמסר כי במידה ויש ליקוי בממצאי הבדיקה, נציג של החברה יוצר קשר עם רכז שירותי דת, ומציג את הבעיה והפתרון לבעיה. לדברי מנהלת לשכת הרב הדבר קרה רק פעם אחת, כשנתיים לפני מועד עריכת הביקורת.

מומלץ לקבוע בנוהל את הגורם האחראי במחלקת הדת לעיין בדוחות הבדיקה המתקבלים מהחברה, לצורך בקרה על ביצוע הנדרש במקרה הצורך.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הוא אינו רואה צורך בכך, מכיוון שהחברה עצמה מעדכנת כשיש בעיה. לדבריו, מדובר בחברה אחראית שעובדת עם משרד הבריאות, ואין לנו את הידע והיכולת להבין מהערכים שבדוח האם המצב תקין או לא.

מנהלת לשכת הרב הציגה לביקורת את דוחות הבדיקה שהגישה החברה עבור החודשים מרץ עד ספטמבר 2021. בדוחות האמורים לא עלו ממצאים חריגים. להלן דוגמא לממצאי בדיקות המעבדה שבוצעו על ידי החברה במקוואות:

מס' מעבדה	חיידקי קולי	חיידקי סטאפ אאורוס	חיידקי פסאודומנס אארוגינזה	ריכוז חומר פעיל	PH	עכירות מי הטבילה	
	10	2	0	1.5 - 4	8-7	1-0	מקסימום מותר
15936	לא נמצא	לא נמצא	לא נמצא	3.1	7.5	0.36	נשים
15937	לא נמצא	לא נמצא	לא נמצא	3.3	7.5	0.45	גברים

בבדיקה שנערכה עם הבלנית במקווה הנשים נמסר לביקורת, כי הבלניות מבצעות בדיקות כלור במים וחיטויים מידי יום, באמצעות ערכה המצויה בידיהן. בתקנה 32 לתקנות רישוי עסקים נקבע, כי בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן בו יירשמו מספר הטובלים ביום, שעת הכנסת חומר החיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל.

בהנחיות המשרד לשירותי דת מחדש יוני 2020 בנושא איכות המים במקוואות² נקבע, כי הבלנית תבצע בדיקה יומית של איכות המים באמצעות ערכת בדיקה בפתחת המקווה ובכל 3 שעות לפחות, ותרשום את התוצאות היומיות ביומן.

² "עשרת הדיברות לשמירת איכות המים במקוואות", הנחיות מנהלת אגף מבני דת, המשרד לשירותי דת מיום 14.6.2020. להלן קישור:

<https://www.gov.il/he/departments/news/uidelinesforaptismofomen>

בהתאם לכך, אמור להיות במקווה טופס לרישום יומי של שעת הכנסת חומר החיטוי לבורות הטבילה ותוצאות בדיקת איכות המים באמצעות ערכת הבדיקה, שיחתם על ידי הבלנית.

במועד הביקורת לא נמצא במקווה הטופס האמור. רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי טופס לרישום יומי וחתימה של חיטוי בור הטבילה ושל תוצאות הבדיקה, כי הטופס קיים, ובבדיקה שהוא ערך במקווה ראה קלסר שבו כל הדפים מופיעים.

8.3 אגרות טבילה

בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ט-2019 נקבעו תעריפי השירותים הניתנים במקווה. בהודעת שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשפ"א-2021 שפורסמו בקובץ התקנות, עודכנו התעריפים האמורים.

להלן טבלה המפרטת את סוגי השירותים במקוואות הנשים והגברים, ועלותם:

סוג השירות במקווה הנשים	סכום האגרה (ב-₪)
טבילה במקווה כללית לנשים כולל מקלחת	15
טבילה במקווה כללית לנשים כולל אמבטיה	31
טבילה בתא מיוחד (מקווה כלות)	51
טבילה שלא בשעות הפעילות הרגילות של מקווה הנשים	51
כלות בשנה הראשונה לנישואיהן	פטור
סוג השירות במקווה הגברים	סכום האגרה (ב-₪)
טבילת שחרית בימי חול	10
טבילה בערבי שבתות וחגים כולל מקלחת	20
מנוי חודשי לטבילה במקווה גברים	122
כרטיס הכולל כמה אישורי כניסה למקווה בתשלום מראש	10% הנחה

הכנסות המועצה מאגרות הטבילה עבור כניסה חד פעמית מחושבות על בסיס תעריף הכניסה למקווה במכפלת מספר הכניסות:



להלן טבלה המפרטת את הכנסות המועצה מאגרות טבילה במקוואות הנשים והגברים, עבור השנים 2019-2021 באלפי ₪:

2021		2020		2019		תיאור	סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
101	86	89	86	159	172	דמי שימוש במקווה	650

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2020 נרשמה ירידה בשיעור של כ- 44% בהכנסות המועצה מאגרות טבילה במקוואות לעומת שנה קודמת, כנראה עקב התפרצות מגיפת הקורונה שהחלה באותה שנה, ובשנת 2021 חל גידול של כ-13% בהכנסות לעומת השנה הקודמת.

יצוין כי ברישומי מחלקת הגבייה קיימת הפרדה בין ההכנסות ממקווה גברים להכנסות ממקווה נשים. להלן פירוט סוגי ההכנסות מהמקוואות בשנת 2021:

מקווה	סוג חיוב	סה"כ תשלומים בש"ח
נשים	1998- מקווה נשים	75,555
גברים	231- מקווה	3,330
	1231- מנוי	7,354
	1232- ציפ	660
	1233- הנחה	700
	1235- מנוי עם תוספת כניסה	360
	1999- מקווה גברים	12,931
סה"כ		100,890

8.3.1 גביית אגרות במקווה נשים

בנוהל "ניהול אגרות מקוואות" שפורסם על ידי המשרד לשירותי דת נקבע, כי "באחריות הבלנית לנהל רישום בפנקס ייעודי ולגבות אגרה בכניסה למקווה".

נמצא, כי הבלניות במקווה הנשים עורכות רישום ידני של פרטי הטובלות במחברת ייעודית. הרישום כולל את שם הטובלת, מספר הטלפון ושעת הכניסה, ואינו כולל את סכום האגרה ששולמה.

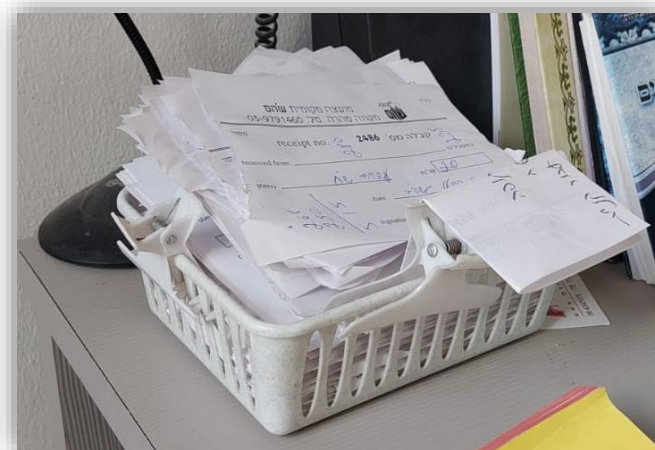
לביקורת נמסר שהבלניות מקפידות לגבות אגרה מכל טובלת, נותנות קבלה בעת ביצוע התשלום באמצעות פנקסי קבלות, ומפקידות את הכספים שהתקבלו במחלקת הגביה במשרדי המועצה.

בבירור שנערך עם מנהלת לשכת הרב ומנהלת מחלקת הגביה נמסר לביקורת, כי במועצה לא נערך ניהול מלאי של פנקסי קבלות המשמשים את הבלניות במקווה. כתוצאה מכך, לא ניתן לערוך בקרה נאותה על כמות הפנקסים שבידי הבלניות.

מומלץ כי פנקסי הקבלות שנמסרים לבלניות ינוהלו ויירשמו כמלאי מבוקר, על מנת לאפשר בקרה נאותה על השימוש בקבלות והסכומים שנגבו.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטת הדוח לגבי ניהול מלאי של פנקסי קבלות, כי הוא מציע לבחון זאת מול מנהלת הלשכה שמזמינה את הקבלות.

בסיוור שערכה הביקורת במקווה ביום 30.11.2021 נמצאו קבלות מקור רבות אשר לא נמסרו לטובלות:



מומלץ להקפיד על מסירת קבלה בעת התשלום בכניסה למקווה, כפי הנדרש.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי כיום אין היתר מצד המשרד לשירותי דת לערוך רישום של פרטי הנכנסות מפני צנעת הפרט, ועל כן אין גם יכולת לצרף לרישום מספר קבלה. לדבריו, בכל יום נרשם מספר הטובלות שפקדו את המקווה והסכום הכולל שנגבה, ועל כל קבלה רשום התשלום שנגבה, והקבלות מתויקות. לגבי מסירת קבלה בעת התשלום ציין הרכז כי נשים פשוט משאירות או זורקות את הקבלה, ולהבנתו לא ניתן לחייב אותן לקחת.

מאחר והרישום שערכו הבלניות במחברת לא כלל את הסכום שנגבה מכל טובלת, לא היה ניתן לערוך באמצעותו חישוב של הסכומים שהתקבלו במקווה, לצורך השוואה עם הסכומים שהופקדו במחלקת הגבייה. עם זאת, לביקורת נמסר ע"י הבלנית כי בשנים 2020-2021 לא התאפשר לטובלות להשתמש גם במקלחות עקב הקורונה, ולכן האגרות ששולמו באותן שנים היו בסך 15 ₪ עבור טבילה בלבד.

בעקבות כך, הביקורת ערכה בדיקה מדגמית כדי לבדוק התאמה בין מספר הטובלות עפ"י רישומי הבלניות, לסך ההפקדות של תשלומי האגרות שבוצעו במחלקת הגבייה. להלן ממצאי הבדיקה שדגמה את נתוני חודש אוקטובר 2021:

המסמך הנבדק	מספר הטובלות	סך האגרות (ב-₪)
רישום פרטי הטובלות על ידי הבלניות	345	5,175 *
קובץ הפקדות ממחלקת גבייה*		5,420

* עפ"י תחשיב של 15 ₪ לטבילה (15X345)

נמצא כי הסכום שהתקבל במקווה בחודש אוקטובר 2021 עפ"י תחשיב הביקורת, קרוב לסכום ההפקדות שבוצעו במחלקת הגבייה במועצה (קיים פער של 245 ₪ שהופקדו מבלי שפרטי הטובלות נרשמו במחברת).

בנוהל "ניהול אגרות מקוואות" שפורסם על ידי המשרד לשירותי דת נקבע, כי במקווה עד 40 טובלות בשבוע, הרישום יכול להתנהל ידנית, אולם במקווה בו מספר הטובלות גדול מ-40 וקטן מ-100, "ראש המועצה יתקין במקווה קופה רושמת.....בסוף כל ערב תפיק הבלנית, באמצעות הקופה הרושמת, סיכום סופי, ותפקיד אותו יחד עם הפדיון היומי.....". לגבי מקווה שבו מעל 100 טובלות בממוצע בשבוע נקבע, כי "ראש המועצה יתקין מתקן אוטומטי לגביית כספים, המבצע רישום ממוחשב של מספר הטובלות וגובה האגרות".

נמצא, כי למרות שמספר הטובלות במקווה הנשים במועצה עומד על כ- 65 טובלות בממוצע בשבוע, הרישום מתבצע באופן ידני ולא באמצעות קופה רושמת, וזאת בניגוד לקבוע בנוהל "ניהול אגרות מקוואות" של המשרד לשירותי דת.

מומלץ להתקין קופה רושמת במקווה הנשים כנדרש עפ"י הנוהל, או לחילופין להתקין שער אוטומטי הנפתח באמצעות מכונת תשלום בדומה למקווה הגברים.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטות הדוח לגבי ההמלצה להתקין קופה רושמת, כי הדבר יבוצע, והנושא הועבר לטיפול מנהלת לשכת הרב.

8.3.2 גביית אגרות במקווה גברים

הכניסה למקווה הגברים נעשית תחילה דרך שער ראשי, ולאחר מכן באמצעות שער אוטומטי הנפתח לאחר תשלום במכונת תשלום, או על ידי ציפ אלקטרוני שניתן לקבל ברכישת מנוי חודשי במחלקת הגביה.

להלן תמונה של הכניסה למקווה הגברים, לאחר הכניסה בשער הראשי:



יצוין כי קיימת דלת כניסה נוספת למקווה מהצד הימני של השער האוטומטי המאפשרת לעקוף את מכונת התשלום, אשר נעולה בשעות הפעילות של המקווה. לביקורת נמסר כי המפתחות לשער הראשי של המקווה ושל הדלת הנוספת העוקפת את מכונת התשלום, נמסרו לידי תושב שהתנדב לפתוח את המקווה בשעות הבוקר המוקדמות.

כתוצאה מכך נחסך הצורך בהעסקת עובד לפתיחת המקווה, אולם נפגעה הבקרה על כניסה למקווה רק לאחר ביצוע תשלום.

מומלץ לבחון אפשרות להעסקת עובד לפתיחת מקווה הגברים בשעות שנקבעו, בדומה לבלניות המתפעלות את מקווה הנשים.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מאז הביקורת הותקנו בכניסה למקווה מצלמות, כך שקיימת בקרה במידת הצורך על הנכנסים למקווה, ואין צורך בהעסקת עובד לשם כך.

להלן השוואה בין מחירון אגרות הטבילה שנקבע בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) לבין האגרות ששולמו במקווה הגברים במועד הביקורת:

סוג השירות לגברים	סכום האגרה עפ"י התקנות (ב-₪)	סכום האגרה במועצה (ב-₪)
טבילת שחרית בימי חול	10	10
טבילה בערבי שבתות וחגים כולל מקלחת	20	10
מנוי חודשי לטבילה במקווה	122	100

מנתוני הטבלה עולה, כי מחלקת הדת אינה גובה את סכום האגרה הקבוע בתקנות עבור טבילה כולל מקלחת בערב שבת וחג, וכן עבור מנוי חודשי.

מומלץ לעדכן את סכומי האגרות, כך שיהיו בהתאמה לנדרש עפ"י התקנות. מומלץ שמחלקת הדת תערוך מעת לעת בדיקה של תעריפי הכניסה למקוואות על מנת להתאימם לתעריפים המעודכנים בתקנות.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא אינו חושב שיש לעדכן את סכומי האגרות בערבי שבת וחג. לדבריו, אנחנו כרבנות מחייבים כל טובל קודם טבילתו להתקלח במקלחת, מסיבות של היגיינה ובריאות, ואין הבחנה בכך בין ערבי שבתות וחגים לימות החול. הרכז גם ציין כי מכיוון שמדובר בחובה שמחייבת הרבנות, הוא אינו רואה לנכון לגבות על כך תשלום, ובנוסף כל טובל במקווה גברים מביא את המגבת שלו, כך שאין צורך בגביית תשלום גם על כך.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, ויש לגבות עפ"י התעריפים שנקבעו בתקנות.

מנהלת מחלקת הגביה מסרה לביקורת, כי רכז שירותי דת מפקיד מידי חודש במחלקת הגביה את הכספים שנצברו במכונת התשלום בכניסה למקווה הגברים, ובמקביל מונפק במחלקת הגביה דוח ממערכת "אותות" של מכונת התשלום, לצורך ביצוע התאמה.

הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימת התאמה בין הכספים המשולמים בכניסות החד-פעמיות למקווה הגברים, לבין הכספים שמופקדים בפועל במחלקת הגביה. לשם כך, ביקשה הביקורת לקבל את פירוט ההפקדות ממקווה גברים שבוצעו בשנים 2019-2021 כפי שנרשמו במחלקת הגביה, לעומת ההכנסות שהתקבלו במכונת התשלום בכניסה למקווה באותן שנים עפ"י הרישום במערכת "אותות". להלן הנתונים האמורים כפי שנמסרו לביקורת:

שנה	תקבולים שנרשמו במערכת "אותות" של מכונת התשלום	סכום ההפקדה במחלקת הגביה	הפרש
2019	33,412	35,266	1,854
2020	4,739	4,131	- 608
2021	10,783	10,559	- 224
סה"כ	48,934	49,956	1,022

* כל הנתונים בשי"ח.

מנתוני הטבלה עולה, כי הסכומים שהתקבלו במכונת התשלום בכניסה למקווה בשנים 2019-2021, קרובים לסך ההפקדות שבוצעו באותן שנים במחלקת הגביה, אולם לא קיימת התאמה מלאה בכל אחת מהשנים.

מומלץ שמחלקת הגביה תערוך בדיקת התאמה תקופתית בין סכומי ההפקדות ממקווה גברים, לסכומים שנרשמו במערכת "אותות" של מכונת התשלום.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש לבחון זאת ישירות מול מחלקת הגביה.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי בשנת 2020 היתה ירידה דרמטית בהיקף ההכנסות ממקווה הגברים לעומת שנה קודמת, ככל הנראה עקב התפרצות מגיפת הקורונה שהחלה באותה שנה. עוד עולה, כי בשנת 2021 נרשמה עליה בהיקף ההכנסות לעומת שנה קודמת, אולם הן עדין היו נמוכות בכ - 70% לעומת 2019.

לנוכח הנתונים האמורים, הביקורת הפיקה דוחות חודשיים ממערכת "אותות" לבחינת ההכנסות החודשיות ממקווה גברים במהלך שנת 2021, כמפורט להלן:

חודש	תקבול חודשי שנרשם במערכת "אותות"
ינואר	0
פברואר	0
מרץ	160
אפריל	161
מאי	10
יוני	559
יולי	1,530
אוגוסט	1,109
ספטמבר	3,784
אוקטובר	1,130
נובמבר	781
דצמבר	1,559
סה"כ בשנת 2021	10,783

* הנתונים בשי"ח.

מנתוני הטבלה עולה, כי בחודשים ינואר עד מאי הכנסות המועצה ממקווה הגברים היו זניחות. רכז שירותי דת הסביר לביקורת כי בחודשים ינואר עד מאי 2021 מכונת התשלום בכניסה למקווה לא פעלה עקב תקלות בממשק האינטרנטי, וכתוצאה מכך לא בוצעה גבייה בכניסה למקווה. לדבריו, הדבר היה ידוע בזמנו גם למנהלת לשכת הרב וגם לסגנית מנהלת מחלקת הגבייה. לשאלת הביקורת מדוע התקלות לא תוקנו באופן מיידי, השיב רכז שירותי דת כי הוא פנה לחברה אולם התקלות במכונה תוקנו רק לאחר מספר חודשים.

כתוצאה מהעיכוב שחל בתיקון מכונת התשלום, נגרמו למועצה הפסדים עקב אי גביית אגרות טבילה במקווה הגברים במשך מספר חודשים. יצוין, כי במהלך החודשים ינואר - מאי 2021 שולמו בסה"כ 331 ₪ עבור כניסות למקווה הגברים, לעומת כ - 13,000 ₪ ששולמו במהלך אותם חודשים בשנת 2019.

מומלץ לערוך בירור מול מחלקת הדת לגבי הגורמים לאובדן ההכנסות האמורות על מנת להפיק לקחים שיימנעו את הישנות המקרה.

מומלץ לשפר את הבקרה במחלקת הדת על פעילות רציפה של מכונת התשלום וקבלת שירות מהיר מהחברה במקרה של תקלה.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטוט הדוח כי כיוון שהיה מודע למצב הוא יכול לספר שנעשו מספר אינסופי של פניות לחברה ע"י מנהלת הלשכה ורכז הדת, והחברה הרשתה לעצמה לא להיות זמינה ולא לתת שירות כדבעי.

בבדיקת הביקורת את נתוני תוכנת מכונת התשלום המוצבת בכניסה למקווה, נמצאו 45 כניסות שבוצעו בחודש אוקטובר 2021 על ידי 3 מנויים שהוגדרו במערכת כאח"מים, וכניסתם למקווה בוצעה ללא תשלום באמצעות ציפ מיוחד שהתקבל ממחלקת הגביה.

לביקורת נמסר, כי רכז שירותי דת בשיתוף מנהלת לשכת הרב הגדירו במערכת "אותות" 3 משתמשים כאח"מים, אשר לא נדרשים לשלם דמי כניסה למקווה.

בבירור שנערך מול מנהלת לשכת הרב נמסר לביקורת, כי מלבד רכז שירותי דת שהוגדר במערכת כאח"מ כדי לאפשר לו כניסה למקווה לצורך ביצוע עבודתו, שני תושבים המסייעים לאחזקה השוטפת של המקווה הוגדרו גם הם כאח"מים. במועד הביקורת, לא נמצאו במחלקת הדת נוהל או קריטריונים כתובים למתן פטור מתשלום דמי כניסה למקווה, שאושרו ע"י הגורמים המוסמכים במועצה.

מומלץ להימנע ממתן פטור מתשלום דמי כניסה למקווה ללא קריטריונים או נוהל כתוב שאושרו ע"י מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה ורב היישוב.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטטה כי הוא מסכים מאוד, והקריטריון היחידי צריך להיות אנשים שעובדים במקווה. לדבריו, המצב כרגע שלעובדים (רכז הדת, המנקה, אחראי המקווה מטעם הציבור שמחטא ומחליף את המים) יש מפתח לדלת העוקפת את הקרוסלה, כך שאין מי שאמור להיות מוגדר כאח"מ ולהיות פטור מתשלום.

מבדיקת הביקורת את כניסות המנויים למקווה הגברים עולה, כי לעיתים בוצעו מספר כניסות רצופות עם אותו כרטיס מנוי, דבר המעלה חשש שמספר טובלים השתמשו באותו כרטיס (ציפ אלקטרוני). להלן מספר דוגמאות:

שעת כניסה	תאריך כניסה	מספר כרטיס מנוי
14:10:36	29.10.2021	00001
14:10:33		
14:10:28		
16:13:45	8.10.2021	01776
16:12:14		
16:02:42	22.10.2021	00009
16:02:32		
15:49:37		
16:48:47	8.10.2021	01756
16:48:41		
17:20:03	1.10.2021	00009
17:19:59		
17:06:52		

מומלץ לבדוק אפשרות לחסימת מספר כניסות רצופות של אותו כרטיס מנוי, על מנת למנוע אפשרות שמספר טובלים ישתמשו באותו כרטיס.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ההמלצה מקובלת, וכעת בוחנים מול החברה האם ניתן לחסום את השימוש מעבר לפעם אחת ביום, כאשר מי שמעוניין לטבול כמה פעמים בימים מיוחדים (ערבי שבתות וחגים) יקנה כניסה נוספת מלבד המנוי החודשי.

8.4 תחזוקת המקוואות

בנוהל "תחזוקת מקוואות" שפורסם ע"י המשרד לשירותי דת, הוגדר "אחראי תחזוקת מקוואות" כעובד שתפקידו "לנהל את התפעול והתחזוקה השוטפים של המקוואות הנמצאים בתחומי המועצה".

בנוהל האמור נקבע, כי הבלנית תדווח לאחראי תחזוקת המקוואות על כל תקלה שהתגלתה בתפעול המקווה, והדיווח יירשם ביומן ייעודי, תוך ציון התאריך ושם הגורם שקיבל את הדיווח. לאחר תיקון התקלה, אחראי תחזוקת המקוואות יחתום על ביצוע התיקון ביומן.

נמצא כי במחלקת הדת לא מנוהל יומן תקלות במקוואות כנדרש בנוהל, ורישום הדיווחים על בעיות ותקלות במקוואות מבוצע באמצעות מערכת המוקד העירוני. בנוהל האמור נקבע, כי יש לבצע ביקורת חודשית במקוואות שתכלול, בין היתר, בקרה על תיקון התקלות, ולתעד את ממצאי הביקורת בטופס "בקרת מקווה" המצורף כנספח לנוהל.

נמצא כי במחלקת הדת לא קיים תיעוד לביצוע ביקורות חודשיות במקוואות, כנדרש בנוהל, ולא נעשה שימוש בטופס סטנדרטי לתיעוד ממצאי הביקורות. לחילופין, נערכת בקרה שוטפת על תיקון כל התקלות שדווחו למוקד העירוני, באמצעות רישום הטיפול שבוצע וסגירת הפניה במערכת המוקד.

מומלץ שהפיקוח השוטף על תחזוקת המקוואות יכלול גם ביקורת חודשית שממצאיה יירשמו בטופס "בקרת מקווה", כנדרש עפ"י הנוהל.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ביישוב יש רק מקווה נשים אחד ומקווה גברים, ורכז הדת נמצא במקוואות כמה פעמים בשבוע, והוא לא רואה צורך בביקורת חודשית ובטופס "בקרה מקווה". לדבריו, "הביקורת אצלנו שוטפת, והרישום במוקד העירוני להבנתי מספיק".

בבדיקת הטיפול בדיווחים על בעיות ותקלות במקוואות שהועברו למוקד העירוני בשנים האחרונות, נמצא כי הדיווחים נרשמו במספר קטגוריות (תתי-נושאים) תחת הנושא "תחזוקה כללית": ובכלל זה "תקלות במקווה", "מבני ציבור" ו"עבודות אחזקה". כתוצאה מכך, נוצר קושי לרכז את הדיווחים לגבי המקוואות באמצעות פילוח ממוחשב לפי נושאים, לצורך שיפור ההתנהלות והפקת לקחים.

מומלץ להוסיף למערכת המוקד נושא בשם "תחזוקת מקוואות", על מנת להקל על המוקדניות לרשום את כל הדיווחים על תקלות במקווה בקטגוריה אחת, ולייתר את הצורך בחיפוש קטגוריה מתאימה תחת הנושא "תחזוקה כללית".

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הוספת נושא למערכת בשם "תחזוקת מקוואות" אפשרית בהחלט, והוא יבחן כיצד לבצע זאת על ידי מנהלת לשכת הרב.

רכז שירותי דת הסביר לביקורת, כי הטיפול בתחזוקת המקוואות יכול להתבצע ב - 3 אופנים :

1. קבלני אחזקה - התקשרות עם 2 קבלני מסגרת שאיתם התקשרה המועצה, כאשר בחוזה שנחתם עם כל אחד מהם נקבע כתב כמויות לשימוש המחלקה.
2. מחלקת תחזוקה במועצה - המטפלת באחזקה השוטפת של מבני המועצה, אולם אינה אמונה על ביצוע עבודות תשתית נרחבות.
3. קבלת הצעות מחיר מתקציב המחלקה - פנייה להליך התמחרות עם ספקים חיצוניים לצורך ביצוע העבודה הנדרשת.

רכז שירותי דת מסר לביקורת, כי עבודות תחזוקה לפעמים לא מבוצעות בזמן מכיוון שהן לא נכללו בכתבי הכמויות בהסכמי המסגרת עם הקבלנים הקבועים, ומחלקת תחזוקה אינה אמורה לבצע אותן כי הן מוגדרות כעבודות תשתית. הנ"ל גם ציין, כי התקציב המשמש את מחלקת הדת ליציאה להליך התמחרות הינו תקציב מוגבל.

לביקורת נמסר כי למרות שנדרשת עבודת פיתוח בכניסה למקווה הגברים מזה מספר חודשים, העבודה טרם בוצעה, וכתוצאה מכך לא קיימת במקום תאורה האמורה לשמש את הטובלים המגיעים לפנות בוקר בשעות החשיכה.

להלן תמונה מסיור שערכה הביקורת במקווה הגברים ביום 30.11.2021 :



מומלץ לפעול להשלמת העבודות הנדרשות במקווה, כדי לשפר את הנגישות למקום בשעות החשיכה.

מומלץ לחדד את הנהלים ולשפר את הבקרה במחלקת הדת על אופן ביצוע התקשרויות עם קבלנים שאינם קבלני מסגרת, על מנת להבטיח שיינתן מענה לצרכים תוך פרק זמן סביר.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטייטה, כי ידובר על כך עם רכזת הנגישות.

8.5 רישוי המקוואות

בחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו אלו עסקים מחויבים בהוצאת רישיון עסק. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה-1995 קבע שר הפנים, כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי".

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשע"ג-2013 גם צוין כי הצורך ברישיון עסק במקווה נובע מ"הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים".

לנוכח חשיבות הנושא, המשרד לשירותי דת ערך בשנת 2018 סקר שנועד לבדוק האם קיים רישוי עסק למקוואות ברחבי הארץ. הסקר שנערך ב-929 מקוואות העלה, כי ל-429 מקוואות בישראל אין רישיון עסק.

עוד עלה, כי לעיתים קיים קושי במימון ההוצאות הכרוכות בהוצאת רישיון עסק, ולפיכך המשרד לשירותי דת החליט להכיר בהוצאות הקשורות לתהליך הנפקת רישיונות עסק במקוואות.

הביקורת העלתה כי לשני המקוואות הפועלים בתחום המועצה - גברים ונשים - קיים רישיון עסק בתוקף עד לתאריך 31.12.2023, כנדרש וכמתחייב.

9. אחזקת העירוב

מחלקת הדת אחראית על הקמת קווי העירוב במועצה ועל תחזוקתם השוטפת. בדיקה תקינות קווי העירוב עפ"י כללי ההלכה אמורה להתבצע באופן שוטף מידי שבוע, במיוחד במקומות שבהם נעשות עבודות תשתית, או במקומות שהתקבל לגביהם מידע מהתושבים. במידה שמתגלית תקלה, על המחלקה לדאוג לתיקונה עוד לפני השבת הקרובה, או להוציא הודעה לתושבים בדבר התקלה בעירוב.

במועד עריכת הביקורת, מחלקת הדת התקשרה עם ספק חיצוני לצורך פיקוח ואחזקה שבועית שוטפת על העירוב בתחום המועצה.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי הוצאות המועצה בשנת 2020 עבור אחזקת העירוב, קטנו בשיעור של כ - 22% לעומת השנה הקודמת.

נמצא כי עד לחודש מרץ 2020, המועצה שילמה כל חודש סך 5,207 ₪ (כולל מע"מ) עבור פיקוח ואחזקה שבועית של העירוב. בעקבות קבלת הצעת מחיר מהספק מיום 15.3.2020, המועצה החלה לשלם מדי חודש סך 2,800 ₪ בלבד (כולל מע"מ) עבור השירות האמור.

להלן השירותים הניתנים על ידי הספק, עפ"י הצעת המחיר שהוגשה על ידו:

- * סיור ובדיקה מקצועית סביב העירוב מדי שבוע בימי חמישי, כדי לראות שכל העירוב תקין וכשר.
- * במקרה של קריעת חוט, מבצעים תיקון חוט ע"י חוט דייג 1.6 מ"מ, עם סימון סרט אדום קטן.
- * יישור עמודים המתקמים מפגעי רכבים כבדים או מפגעי מזג אוויר.
- * תיקוני לחיים ותיקוני לבוד במקרה הצורך.
- * גיזום הענפים הדוחקים את החוט מצורת הפתח.
- * שמירה על הגדרות הקיימות ובדיקתם מדי פעם ותיקונם באם יש צורך בכך.
- * ייעוץ והכוונה הלכתית במקרה הצורך דרך שליחת דוא"ל או ייעוץ טלפוני.

במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת הדת חוזה המסדיר את תנאי ההתקשרות של המועצה עם הספק האמור.

עוד נמצא, כי לא נקבעה חובת דיווח תקופתית למועצה לגבי ביצוע התחזוקה השוטפת של העירוב, ולפיכך אין במחלקת הדת תיעוד לבקרה הנערכת על עבודת הספק, שנועדה להבטיח את עמידתו בהתחייבויותיו כלפי המועצה.

מומלץ לעגן בהסכם את תנאי ההתקשרות עם הספק המתחזק את העירוב. מומלץ לקבוע בהסכם חובת דיווח תקופתית למחלקת הדת על ביצוע העבודה, על מנת לאפשר בקרה ומעקב אחר עמידת הספק בתנאי ההתקשרות.

רכז מקוואות ועירובין ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מסכים עם ההמלצה לגבי חובת דיווח תקופתית, וציין כי בשיח בע"פ נאמר שמבצע הסיור ידווח לרכז הדת בכל שבוע בשעה שהוא נמצא בבדיקת העירוב, על מצב העירוב בסוף הסיור. לדבריו, הוא יבחן עם רכז הדת האם ניתן להכניס נוהל זה כבר עתה, ועל כל פנים במכרז הקרוב יוכנס סעיף זה לרשימת השירותים הנדרשים. לגבי הסכם התקשרות ציין הרכז, כי למיטב הבנתו יש את תנאי ההתקשרות בגזברות.

10. תגובת רב היישוב

בס"ד

דוד סתיו
רב היישוב

ז' חשוון, תשפ"ג

1 נובמבר, 2022

לכבוד
מר תמיר פוגל,
מבקר הפנים של מועצת שוהם

קראתי את דו"ח המבקר בעיון רב והוא אכן מעיד על עבודה יסודית ומעמיקה על חלק מפעולות המחלקה לשרותי דת במועצת שוהם.

אני מבקש להעיר מספר הערות על הדו"ח.

- א. שאלת מנוי מנהל מחלקה לשרותי דת נידונה בעבר והורדה מסדר היום מסיבות רבות. המרכזית שבהן, בכל מקום בו קיים תקן כזה עם סמכויות הוא מהווה מקור בלתי פוסק לריב על סמכויות בין הרבנות למחלקה. לכן מועצת שוהם מהווה אות ומופת לרבות מהמחלקות ברחבי הארץ לניהול שרותי דת בלי חיכוכים מיותרים ובאפס מעורבות פוליטית מכל סוג בחיי הדת של היישוב. אני ממליץ להמשיך כך.
- ב. אין להסיק על גדול או קטון במספר הזוגות הנישאים בשנתיים החולפות בשל מגפת הקורונה ומדיניות ארגון צוהר על הפניית זוגות לרישום זוגות דרכנו. לכן אין כל אפשרות לדעת מראש על המספרים שיהיו בשנה הקרובה אלא בהערכה בלבד.
- ג. מדיניות יחסי מעסיק ועוסק בתחום הכשרות עומד לעבור שנוי בקרוב בשל כניסת הרפורמה לשטח ואז נוכל להיערך בהתאם.
- ד. היתה זו מדיניות ראש המועצה הקודם שקבעה כי אין לגבות אגרות כשרות בשל הרצון להקל על בעלי העסקים מה גם שהיתה בעיה משפטית מי רשאי לגבות אגרה זו.

ושוב תודה על כל ההערות הבונות והמחכימות



בכבוד רב
הרב דוד סתיו
רב היישוב



הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה :

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"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 עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

(א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה 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, לעניין 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 נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (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.

145 ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"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 הנוהל 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 רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני 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 במינוי 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 עניין 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.

145 ה. המצאת מידע למבקר

(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 הסמיך 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 מועצה, יחולו עליו לעניין 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 מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

(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 ולוועדת 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). בטרם תשלם הוועדה 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 הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין 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.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (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).