



מועצה אזורית חוף אשקלון

לכבוד: איתמר רביבו, ראש המועצה האזורית חוף אשקלון

חברי וועדת הביקורת – חוף אשקלון

מליאת המועצה האזורית חוף אשקלון

הנדון: דין חשבון של הביקורת הפנימית לשנת 2025

מכובדי,

להלן פירוט הדוחות של הביקורת הפנימית לשנת 2025:

- אבטחת מידע והגנת הפרטיות

- ניהול פרויקטים בחברה הכלכלית

מטבעה של הביקורת הוא להדגיש ליקויים וכשלים אך אין בזאת כדי לגרוע מהעבודה המסורה והרצינית שמבוצעת במחלקות השונות ברשות, ברצוני להודות לכל עובדי הרשות ולעומדים בראשה על הסיוע בהכנת המסמכים השונים.

מומלץ לקרא את כול הדוח ולא להסתפק בתקציר המנהלים.

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע איסור פרסום של כל דו"ח או חלק ממנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה. ע"פ סעיף 334 א לפקודה, המפרסם דו"ח ביקורת או כל חלק ממנו לפני שהדבר הותר כדון, עובר עבירה פלילית אשר העונש בגינה הוא שנת מאסר. על כן אין להפיץ דוח זה ללא אישור בכתב של ח"מ.

בברכה,

אלירז כהן, רו"ח

מבקר המועצה

העתקים:

דוד סעד, גזבר.

עו"ד נחמה נצר, יועמ"ש.



תוכן

1.....	הנדון: דין חשבון של הביקורת הפנימית לשנת 2025	
3.....	1. תקציר מנהלים	
6.....	1. כללי	
6.....	2. נהלים ומדיניות	
7.....	3. מבנה ארגוני	
8.....	4. אמצעי בקרה - אבטחת מידע	
13.....	5. רישום מאגרי מידע	
14.....	6. ניהול הרשאות משתמשים	
18.....	2. מבוא	
18.....	3. החברה הכלכלית חוף אשקלון	
20.....	4. ניתוח הדוחות הכספיים	
22.....	5. כמות פרויקטים	
22.....	6. מדיניות	
23.....	7. נהלי עבודה	
23.....	8. מבנה ארגוני	
24.....	9. ניהול פרויקט	
26.....	11. דגימת פרויקטים	
26.....	11.1. כיכר מבקיעים גלובוס סנטר	
26.....	11.2. אולם ספורט יד מרדכי	



מועצה אזורית חוף אשקלון

1. תקציר מנהלים

להלן פירוט הממצאים העיקריים

מ.ס	המלצות	תגובת המבוקר
1	קיימים ליקויים בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות בהם ליקויי אבטחת מידע בעולמות ניהול הרשאות המשתמשים, אבטחה פיזית. בנוסף לא מונה למועצה ממונה הגנת הפרטיות ולא נרשמו מאגרי מידע כמתחייב על פי תיקון 13 . פירוט כלל הליקויים נמצא בדוח.	חלק מהליקויים יתוקנו ב- 2026
2	הדוחות הכספיים של החכ"ל אינן יציבים וזאת לעומת כמות הפרויקטים שהחכ"ל לוקחת על עצמה, כפי שמפורט בפרק הבא. ככל הנראה לא קיימת מדיניות של ריווחיות בפרויקטים ועל כן הדבר גורם להפסדים בחלק מהשנים.	תוכן תוכנית עבודה על מנת ליצור איתנות פיננסית לחברה הכלכלית. כנגזרת מכך יקבע התרשים הארגוני.
3	הביקורת ביקשה לקבל את נהלי העבודה הכתובים של החכ"ל בנושא ניהול פרויקטים אך אלו לא היו בנמצא. בבדיקה נמצא כי לכל פרויקט נפתח תיק מסודר בנפרד	על החכ"ל לכתוב נוהלים בנושא ניהול פרויקטים, על הנהלים לכלול לפחות את הנושאים הבאים : אופן ניהול פרויקט, אחריות על שמירת יומן עבודה ואופן ניהולו, סגירת חשבון וכד'.



מועצה אזורית חוף אשקלון



לכבוד: חברי מליאת המועצה האזורית חוף אשקלון

מכובדי,

הנדון: אבטחת מידע והגנת הפרטיות במועצה האזורית חוף אשקלון

הריני מתכבד להציג בפניכם את דוח הביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות. נושא הביקורת הינו חלק מתוכנית העבודה הרב שנתית של מבקר הרשות על פי סקר הסיכונים שבוצע ברשות.

מטבעו של דוח ביקורת הוא להדגיש ליקויים וכשלים אך אין בזאת כדי לגרוע מהעבודה המסורה והרצינית שמבוצעת במחלקות השונות, ברצוני להודות לעובדי המועצה על שיתוף הפעולה.

אציין כי דוח הביקורת מבוסס על מדגמים וכן אין הביקורת מתייחסת לכלל מערכות הארגון ועל כן אין הוא מגלה את כל הליקויים, ככל שקיימים, בתהליך.

מומלץ, על מנת לקבל פרספקטיבה מלאה ורחבה, לעיין כל הדוח ולא רק את תקציר המנהלים.

בברכה,

אלירז כהן, רו"ח

מבקר המועצה

העתקים:

ראש המועצה האזורית חוף אשקלון.

וועדת הביקורת.

מנכ"ל המועצה האזורית חוף אשקלון.

יועצת משפטית.

מנהל מחלקת מערכות מידע.

ממונה הגנת הפרטיות.

דוח ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות

1. כללי

מערכות המידע הן הליבה התפעולית של כל הארגון ורשות מקומית בפרט, וכוללות את נכסיו הרגישים ביותר. ניהול יעיל של מערכות אלו, לצד הטמעת אבטחת מידע חזקה, הכרחיים להבטחת סודיות, שלמות וזמינות המידע הקריטי.

ללא פיקוח ובקרה נאותים, הארגון חשוף לסיכוני סייבר, דליפות מידע ושיבושים תפעוליים, העלולים להוביל לנזקים כספיים כבדים, פגיעה במוניטין ואי-עמידה בדרישות הרגולטוריות המחייבות.

המועצה האזורית חוף אשקלון (להלן: "הרשות" או "המועצה") מחויבת אף בהוראות חוק שונות בנושא, המחייבות את הרשות למנות בעלי תפקידים שונים כגון ממונה אבטחת מידע וממונה הגנת הפרטיות.

2. נהלים ומדיניות

הביקורת ביקשה וקיבלה את נהלי הרשות שעוסקים בתחומי אבטחת מידע. לביקורת נמסר נוהל אבטחת מידע. מעיון בנוהל עולה שמטרותיו הם, בין היתר, הגדרת כללי אבטחת המידע המחייבים את המועצה עובדיה וספקיה, התאמת פעילות המועצה להוראות החוק, לתקנות שהותקנו מכוחו ובפרט לתקנות אבטחת המידע, מימוש תכליות החוק והגנה על זכויות נושאי המידע במאגרי המידע מפני שימוש לרעה במידע אודותיהם, הן ע"י גורמים מחוץ למועצה והן ע"י העובדים והגדרת פעולות ובקורות הנדרשות לעמידה בדרישות החוק ותקנות אבטחת המידע.

ממצאים

1. ברשות לא קיימת **מדיניות** בנושא מערכת מידע בכלל ואבטחת מידע בפרט וזאת על אף שבפועל הרשות מנהלת מדיניות בנושא כגון ההחלטה לשים את המערכות המשמעותיות בענן, הטלת אחריות על גיבוי ואבטחת המידע במערכות הענן לחברות שמספקות את השירות וכד'.

מדובר בהמלצה חוזרת מדוח הביקורת משנת 2018.

2. בנוהל מוגדרים מספר אחראים לנושאים מסויימים כגון סעיף 4.2 בוא מופיע כי בקרת יישום הנוהל ועדכונו חלה על היועץ המשפטי, סעיף 5.1.3 מנהל אגף בטחון וחירום יישם אמצעי מיגון פיזיים להגנה על ארונות התקשורת תוך הקפדה על הצבתם באזורים מאובטחים בבניין המועצה הראשי ושאר מבנה המועצה ומנהלי המחלקות לגבי מדיניות שולחן נקי בסוף יום. בנוסף אח"מ הופתע למצוא כי גם לא תפקיד בנושאי מערכות מידע ברשות וזאת מבלי שהדבר יובא לידיעתו¹.

¹ סעיף 5.16 לדוח.

לדעת הביקורת ליועצת המשפטית לא קיים הידע הטכני ליישום חלק גדול של הנוהל ולא ברור האם מנהל המחלקות ברשות יודעים שחלק מתפקידם הינו לוודא בסוף יום שלא נותרים מסמכים ובהם מידע אישי אל עובדי הרשות על השולחן.

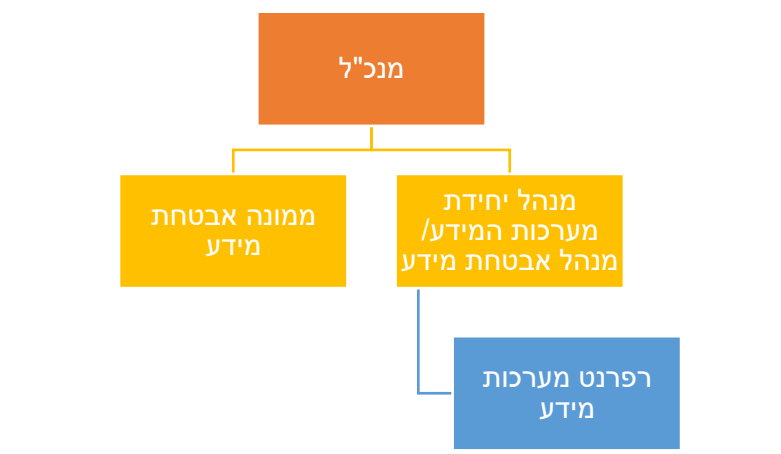
3. לנוהל לא קיים תאריך הפצה ועדכון.

המלצות

1. יש לכתוב מדיניות בנושא מערכות מידע בכלל ואבטחת מידע בפרט. על המדיניות להתייחס לכל הנושאים אותם יחידת מערכות המידע אמורה לספק, מה הם הפלטפורמות המקובלות ו-SLA² ככל ורלוונטי.
2. יש לוודא כי כלל הגורמים שקיימת להם אחריות ליישום חלקים מהנוהל יעודכנו בכך וכן יש יצור מנגנון לוודא שאחריות זו תיושם.
3. כמו כן מומלץ להגדיר גורם טכני לפיקוח על יישום הנוהל.
4. יש לציין בנוהל את תאריך הפצתו ואת תאריכי העדכון שלו.

3. מבנה ארגוני

להלן המבנה הארגוני של העובדים בתחום אבטחת מידע:



ממצאים

1. לא ברורה ההבחנה בהגדרת התפקיד, בתחומי האחריות ובסמכויות בין ממונה אבטחת מידע ומנהל אבטחת מידע

² SLA, או "הסכם רמת שירות" (Service Level Agreement), הוא הסכם בין נותן שירות ללקוח המגדיר את איכות, זמינות, ותנאי השירות. הוא מפרט מדדים כגון זמן תגובה, זמינות שירות וכד'.

2. קיימת בעיה מובנת בהפרדת תפקידים בין מנהל מערכות המידע והיותו גם מנהל אבטחת המידע³ שכן תפקידו של מנהל אבטחת במידע הינו לבקר את תפקדי מנהל מערכות המידע.
3. על אף הגידול המשמעותי בסיכוני מערכות מידע ואבטחת מידע ברשות בשנים האחרונות, הגידול המשמעותי בנכסי מערכות מידע (שרתים, מערכות וכד') ובכמות ה"לקוחות" (גנים, מעונות, בתי ספר) כמות כוח האדם העוסק בנושא נותר זהה לכמות כוח האדם שעסקה בנושא ב-2018.
4. על אף שתקון 13 לחוק הגנת הפרטיות נכנס לתוקפו ועל הרשות חלה החובה למנות ממונה הגנת הפרטיות, הדבר טרם בוצע.

המלצות

1. כחלק מההמלצות יש ליצור ההבחנה בהגדרת התפקיד, בתחומי האחריות ובסמכויות בין ממונה אבטחת מידע ומנהל אבטחת מידע.
2. יש לנות גורמים שונים לתפקידים מנהל מערכות המידע ומנהל אבטחת המידע. יש לוודא כפיפות של מנהל אבטחת המידע לגורם שאיננו מנהל מערכות המידע.
3. יש לבחון את כמות כוח האדם שעוסקת בנושא ביחס למשימות ולתחומי האחריות שלה.
4. יש למנות ממונה על הגנת הפרטיות ברשות.

4. אמצעי בקרה - אבטחת מידע

הביקורת בחנה סעיפים מנוהל אבטחת המידע ובחנה את היישום של הנוהל ביחס לכתוב בנול ולמקובל בפרקטיקה המקצועית בנושא :

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
5.1.1	מנהל אבטחת מידע יגדיר אזורים אשר יוגדרו כ"אזורים רגישים מבחינה טכנולוגית", יגדיר מיהם בעלי תפקידים המורשים להיכנס לשם, ויאשרר מול מנכ"ל המועצה את הרשימה אחת לשנה.	לא בוצע	לא בוצע	הוגדרו איזורים רגישים ובעלי תפקידים, תועבר במהלך השנה

³ סעיף 4.1 לנוהל



מועצה אזורית חוף אשקלון

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
				רשימה לאישרור
5.1.3	מנהל אגף בטחון וחירום יישם אמצעי מיגון פיזיים להגנה על ארונות התקשורת תוך הקפדה על הצבתם באזורים מאובטחים בבניין המועצה הראשי ושאר מבנה המועצה.	לא בוצע	הסעיף לא בוצע	ב2026 מתוכנת החלפת כלל התקשורת במועצה כולל סדר וארגון מחדש של ארונות התקשורת כולל נעילה
5.1.3.1	חדרי שרתים וארונות תקשורת יינעלו ע"י מורשה הגישה לאזורים אלה	לא בוצע	ארונות התקשורת שנדגמו נמצאו חשופים ולא נעולים עם כבילה לא מסודרת	ב2026 מתוכנת החלפת כלל התקשורת במועצה כולל סדר וארגון מחדש של ארונות התקשורת כולל נעילה
5.1.4	מנהל אבטחת מידע (מנמ"ר) ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים בהן מצויות מערכות המאגרים, וכן יקיים תיעוד של הכנסה	לא הוגדרו מאגרי מידע	לא קיימים אמצעי בקרה ותיעוד לכניסה ויצירה כמפורט לנוהל	קיימים אמצעי בקרה ורישום לכניסות למערכות



מועצה אזורית חוף אשקלון

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
	והוצאת ציוד אל מערכות מאגרי המידע ומהן.			ומאגרי המידע
5.2.1	בעת עזיבת סביבת העבודה, עובדי המועצה יאחסנו מידע רגיש יאוחסן באופן מאובטח, במתקן נעול (מגירה, ארון או כספת, בהתאם למידת הרגישות והאמצעים הזמינים). במידה ואין, יש לנעול את החדר.	לא בוצע	לא הוגדר בנוהל מי האחראי לביצוע הבקרה	מה שבתחום אחריותנו: המחשבים ננעלים לאחר אי שימוש של פרק זמן קצוב.
5.2.5	מנהל אבטחת מידע יוודא כי עובדי מחלקת המחשוב יתקינו בכל שרת ותחנת עבודה תוכנת אנטי-וירוס ויגדירו תהליך יומי לעדכון.	בוצע	אין	קיים. כל מחשב שמצטרף לרשת הארגונית מותקן אנטי וירוס באופן אוטומטי
5.2.7	משתמשים יונחו לא לבצע בתחנות העבודה שימוש אישי, שינוי בהגדרות, שמירת קבצים אישיים, התקנת תוכנות וחיבור אמצעי שידור אלחוטיים. כמו כן חל איסור גורף להתקין תוכנות או אפליקציות מכל סוג שהם (לא חוקיות/חינמיות/אישיות/זמני) ע"י משתמש הקצה, ללא בדיקה ואישור מפורש של מחלקת תקשוב, זאת כדי למנוע מזיקים למיניהם אשר יכולים להשפיע על הרשת העירונית.	הוסרו הגדרות ה-LOCAL ADMIN מהתחנות.	אין	הוסרו הגדרות ה-LOCAL ADMIN מהתחנות למעט מספר תחנות שתוכנות הכרחיות לא עובדות בצורה הזאת

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
5.2.8	מנהל אבטחת מידע יוודא כי עובדי מחלקת המחשוב יבצעו חסימת התקנים חיצוניים (לרבות דיסקים חיצוניים, התקני USB, DVD/CD) בכל תחנות העבודה	בוצע מיפוי וניתנו הרשאות על פי צורך	המיפוי לא אותר. מומלץ לאתר את המיפוי ולטייב אותו במידת הצורך.	הפערים יושלמו בתוכנית העבודה לשנת 26
5.3.5	מנהל אבטחת מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי לנתוני התיעוד של מנגנון הבקרה ויערוך דו"ח של הבעיות שהתגלו והצעדים שננקטו.	לא בוצע	הסעיף לא בוצע	הפערים יושלמו בתוכנית העבודה לשנת 26
5.3.6	מנהל אבטחת מידע ישמור את נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה באופן מאובטח למשך 24 חודשים, לכל הפחות.	לא בוצע	הסעיף לא בוצע	הפערים יושלמו בתוכנית העבודה לשנת 26
5.3.7	מנהל אבטחת מידע ו/או מנהל כל מאגר יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.	לא בוצע	הסעיף לא בוצע	הסעיף בוצע בעבר, מאחר והתחלפו מנהלי מחלקות נבצע עדכון במהלך שנת 26
5.3.9	מנהל אבטחת מידע יגדיר הרשאות בגישה למחשבי המועצה ולקבצים ולמערכות ברשת המועצה בהתאם לתפקידם ולצורך ביצוע תפקידם בלבד.	לא בוצע	הסעיף לא בוצע	ההגדרה קיימת בנוהל אבטחת המידע, על

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
				המנמ"ר לבצע זאת
5.4.1	כאשר סיים עובד בעל הרשאה את עבודתו במועצה, מנהל אבטחת מידע יוודא כי עובדי מחלקת המחשוב יסגרו את הרשאתו למחשבי המועצה לצמיתות. בנוסף, מנהל אבטחת מידע יוודא כי ספקי התוכנה או השירותים הרלוונטיים יסגרו את הרשאות העובד במערכות בהן יש לו חשבון משתמש	מבוצע אך נמצאו חריגות	נמצאו פערים – ראה פרק ניהול הרשאות משתמשים	קיים נוהל בנושא תבוצע ביקורות שלי בתוכנית העבודה לשנת 26 אחריות לביצוע ניתוק משתמש לא פעיל היא של המנמ"ר
5.5.2	מנהל אבטחת מידע יוודא כי לא תתבצע הגדרת משתמשים גנריים לפעילות משתמשים אנושיים, אלא עבור שרתים ויישומים בלבד, תוך תיעוד בקבץ ייעודי.	מבוצע. נמצאו חריגות	נמצאו פערים – ראה פרק ניהול הרשאות משתמשים	הפערים יושלמו בתוכנית העבודה לשנת 26
5.8.5	מנהל אבטחת מידע יגדיר נוהל לביצוע שחזורים בהגדרתו שחזורים יבוצעו לכל הפחות אחת לשנה באישור מנהלי מאגרי המידע.	בוצע	אין	קיים נוהל כתוב לגיבויים ושיחזורים , המנמר ביצע מספר שיחזורים במהלך השנה

סעיף בנוהל	נוסח הסעיף	ביצוע בפועל	פערים	תגובת המבוקר
5.10.3	חוקי ה-Firewall יתועדו במסמך ויסקרו אחת לרבעון באחריות ספק התשתית(בזק).	בוצע	לא התקבל תיעוד	יטופל ע"י ממונה אבטחת מידע ב2026

ממצאים

קיימים סעיפים שלא מבוצעים בנוהל הרשות בנושא אבטחת מידע.

המלצות

יש לבצע סקר פערים בנושא נוהל אבטחת המידע.

5. רישום מאגרי מידע

על פי חוק חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 סעיף 8 קיימת חובת רישום של מאגרי מידע התקיים, בין היתר התנאים הבאים :

"מאגר מידע חייב ברישום בהתקיים אחד מאלה :

א. מטרתו העיקרית היא איסוף מידע אישי לשם מסירתו לאחר כדרך עיסוק או בתמורה, לרבות שירותי דיוור ישיר, ויש במאגר מידע אישי על יותר מ-10,000 בני אדם ;

ב. בעל השליטה במאגר המידע הוא גוף ציבורי כהגדרתו בפסקה (1) להגדרה "גוף ציבורי" שבסעיף 23, אלא אם כן מאגר המידע כולל מידע אישי על עובדי הגוף הציבורי בלבד ;"

גוף ציבורי על פי חוק מוגדר בסעיף 23 לחוק: "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין" ;

ממצאים

לביקורת נמסר קיימים ברשות מאגרי מידע רשומים אך אלו לא נמסרו לביקורת. יש לציין שקיומם לא היו ידועים ליועצת המשפטית של הרשות ולמנהל מערכות המידע ברשות

המלצות

יש לבצע בחינה של קיום מאגרי מידע במועצה, לבצע רישום שלהם ולנקוט אמצעי הגנה מתאימים.

6. ניהול הרשאות משתמשים

הביקורת ביקשה וקיבלה את כלל המשתמשים ברשת (AD) ובמערכת הכספית של המועצה (EPR).

ממצאים

1. נמצאו עובדים שעזבו ועדיין יש להם הרשאות לרשת של המועצה:

שם העובד
רחל אקוקה
נועה דן
טל כהן

תגובת מערכות מידע: תוקן

2. נמצאו עובדים שעזבו ועדיין יש להם הרשאות למערכת הכספית המועצה:

שם העובד
הדר בודיק
יורי

תגובת מערכות מידע: באחריות מנהל החשבונות הראשי פתיחה וסגירת של הרשאות במערכות EPR. ניידע אותו

3. נמצאו עובדים עם הרשאות יתר:

שם משתמש
דוד סעד
איתמר רביבו
אורן חדד



4. יש לציין כי ההרשאות במערכת EPR הינן קריאה בלבד ושינוי נתונים ללא הגבלה, כאשר לאישור תשלום יש הרשאה מיוחדת.

המלצות

1. יש לבחון את כלל המשתמשים ברשת ובמערכת הכספית ולהסיר את המשתמשים של העובדים שעזבו את הרשות.
2. הרשאות אמורות להינתן על בסיס הצורך לדעת. יש לבחון הקמה של פרופילים לכל הפחות במערכת הכספית על בסיס התפקיד ולא לתת הרשאות באופן גורף.
3. מומלץ כי לכל עובד שעוזב יהיה בטופס הטיולים אישור של מערכת מידע שינתנו רק לאחר הסרת כלל ההרשאות של העובד במערכת הרשות.



לכבוד: חברי מליאת המועצה האזורית חוף אשקלון

מכובדי,

הנדון: ניהול פרויקטים בחברה הכלכלית חוף אשקלון

הריני מתכבד להציג בפניכם את דוח הביקורת בנושא **ניהול פרויקטים בחברה הכלכלית חוף אשקלון** (להלן: "החכ"ל" או "החברה"). נושא הביקורת הינו חלק מתוכנית העבודה הרב שנתית של מבקר הרשות על פי סקר הסיכונים שבוצע ברשות.

מטבעו של דוח ביקורת הוא להדגיש ליקויים וכשלים אך אין בזאת כדי לגרוע מהעבודה המסורה והרצינית שמבוצעת במחלקות השונות, ברצוני להודות לעובדי המועצה על שיתוף הפעולה.

אציין כי דוח הביקורת מבוסס על מדגמים וכן אין הביקורת מתייחסת לכלל מערכות הארגון ועל כן אין הוא מגלה את כל הליקויים, ככל שקיימים, בתהליך.

מומלץ, על מנת לקבל פרספקטיבה מלאה ורחבה, לעיין בכל הדוח ולא רק את תקציר המנהלים.

בברכה,

אלירז כהן, רו"ח



מועצה אזורית חוף אשקלון

מבקר המועצה

העתקים :

ראש המועצה האזורית חוף אשקלון.

וועדת הביקורת.

מנכ"ל החברה הכלכלית.

מנכ"ל המועצה האזורית חוף אשקלון.

2. מבוא

לפי סעיף 63.11(ד) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, בסמכות המועצה האזורית לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה ממטרותיה.

תאגיד עירוני נועד לשמש ככלי על ידי הרשות המקומית לביצוע חלק מהמשימות המוטלות עליה והוא משמש זרוע ארוכה עבורה בביצוע משימות אלו.

בנוסף, התאגיד העירוני הוא ישות משפטית נפרדת ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית.

מרגע התהוותו, קונה לעצמו התאגיד העירוני זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות. חובת הזהירות היא שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.

בנוסף הקמת תאגיד עירוני נועדה, בין היתר, להעניק למועצה גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי הרשות, אגב ניצול מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי שמעניק התאגיד.

השימוש בתאגיד עירוני שהינו חברה בע"מ שלוקחת סיכונים עלול להיות בעוכרי רשות מקומית שכן אם החברה איננה מכלכלת את דרכה בצורה טובה, שדאגת לריווחיות ולא לקיחת סיכונים גדולים מידי הדבר עלול לחשוף החברה הן גרעונות והן לחשיפות משפטיות כאשר כל תובע סביר יראה ברשות המקומית ה"כיס העמו" אותו אפשר לתבוע ועל כן יש לדאוג שלחכ"ל יהיה את הריווחיות המינימאלית על מנת שלא תזדקק לרשות ותוכל לעמוד על רגליה בעצמה.

בנוסף יש לציין שבגלל שהחברה הינה חברה בת של רשות מקומית חלים עליה, בין היתר, החוקים והרגולציות שחלות על הרשות המקומית כגון חובת מכרזים, שקיפות, נהלי עבודה וכד'.

3. החברה הכלכלית חוף אשקלון

במועצה האזורית חוף אשקלון פועלת בין היתר, החברה הכלכלית חוף אשקלון (להלן: "החכ"ל") שהוקמה ב 1992 ועל פי התקנון שלה היא אמורה לעסוק בתכנון, יזום, פיתוח וניהול פרויקטים לפיתוח הכלכלי של המועצה האזורית חוף אשקלון⁴.

לאורך השנים הפכה החכ"ל לזרוע ביצועית ומעין מחלקת הנדסה של המועצה

בשנים האחרונות החלה החכ"ל אף לעסוק בתחומים נוספים כגון הקמה של מערכות סולאריות וניהול ההערכות האנרגטית של המועצה לשנים הבאות כולל מעורבות בהקמת תאגיד אנרגיה מועצתי וניהול נושא התיירות בכלל המועצה, פיתוח התיירות ועבודה עם יישובי העוטף וכלל יישובי המועצה בפיתוח התיירות בתחומם.

⁴ דוחות כספיים חכ"ל ביאור 1.



מועצה אזורית חוף אשקלון

לחכ"ל אין ולא היה במסגרת התקציב שלה הקצבה לייזום של פרויקטים ובכך היא שונה מחכ"לים רבים בארץ .

4. ניתוח הדוחות הכספיים

להלן תקציר דוחות הרווח והפסד של החכ"ל לשנים 2020-2024, הדוחות מוצגים הן בניתוח שנתי (ניתוח אנכי, שמשמעותו כמה ממחזור ההכנסות הפך להוצאות או רווח) והן בניתוח אופקי שמשמעותו מה קרה לכל סעיף לאורך השנים)...

ניתוח אנכי:

שנה	2020	ניתוח אנכי	2021	ניתוח אנכי	2022	ניתוח אנכי	2023	ניתוח אנכי	2024	ניתוח אנכי
מכירות	4,961,410		3,567,110		6,736,079		12,025,982		6,433,977	
עלות המכר	4,071,737	82%	2,503,225	70%	5,575,051	83%	10,899,445	91%	5,078,904	79%
רווח גולמי	889,673	18%	1,063,885	30%	1,161,028	17%	1,126,537	9%	1,355,073	21%
הוצאות הנהלה וכלליות	895,236		958,602		969,865		1,003,642		1,161,137	
רווח תפעולי	-5,563	שלילי	105,283	3%	191,163	3%	122,895	1%	193,936	3%
הוצאות מימון	9,872		6,079		4,588		77,479		305,302	
רווח (הפסד) לפני מס	-15,435	שלילי	99,204	2.78%	186,575	2.77%	45,416	0.38%	-111,366	שלילי

ניתוח אופקי:

שנה	2020	2021	ניתוח אופקי	2022	ניתוח אופקי	2023	ניתוח אופקי	2024	ניתוח אופקי
מכירות	4,961,410	3,567,110	-28%	6,736,079	89%	12,025,982	79%	6,433,977	-46%
עלות המכר	4,071,737	2,503,225	-39%	5,575,051	123%	10,899,445	96%	5,078,904	-53%
רווח גולמי	889,673	1,063,885	20%	1,161,028	9%	1,126,537	-3%	1,355,073	20%
הוצאות הנהלה וכלליות	895,236	958,602	7%	969,865	1%	1,003,642	3%	1,161,137	16%
רווח תפעולי	-5,563	105,283		191,163	82%	122,895	-36%	193,936	58%
הוצאות מימון	9,872	6,079	-38%	4,588	-25%	77,479	1689%	305,302	394%
רווח (הפסד) לפני מס	-15,435	99,204		186,575	88%	45,416	-76%	-111,366	

כפי שניתן לראות לאחר ירידה קלה במכירות בין השנים 2020 ל-2021 קיים גידול משמעותי במכירות במהלך השנים. המכירות בחכ"ל מייצגות בעיקר תקורות ודמי ניהול אותם גובה החכ"ל על פרויקטים אותם היא מבצעת.

דא עקה על אף הגידול המשמעותי במכירות לא היה שינוי מהותי ברווחיות בין השנים 2021 – 2023 שיוכיח שהגידול הפיק ערך למועצה. הדבר ניכר בעיקר בין השנים 2022 ל 2023 בהם המכירות עלו בכמעט 100% והרווח לפני מס נשחק לפחות משליש.

בשנת 2024 על אף שמכירות ירדו בכ-50% לעומת 2023 הרווח הגולמי עלה ביחס ל-2023 אך הוצאות המימון כמעט ריבעו את עצמם דבר שגרם להפסד לפני מס.

ממצאים

הדוחות הכספיים של החכ"ל אינן יציבים וזאת לעומת כמות הפרויקטים שהחכ"ל לוקחת על עצמה, כפי שמפורט בפרק הבא. ככל הנראה לא קיימת מדיניות של ריווחיות בפרויקטים ועל כן הדבר גורם להפסדים בחלק מהשנים.

המלצות

מומלץ לאמץ מדיניות ריווחיות כך שהדוחות הכספיים של החכ"ל יתנהגו באופן דומה לביצוע הפרויקטים. אחרת הדבר עלול לגרום למצוקה תזרימית כפי שמעידים הדוחות הכספיים של החכ"ל בהם רואים שיתרת המזומנים ושווה מזומנים של החכ"ל ירדה מ 1.036 מיליון ₪ ב 2023 ל- 44 אלף ₪ ב 2024.



מועצה אזורית חוף אשקלון
ביקורת פנימית

5. כמות פרויקטים

בין השנים 2020 ל-2023 גדלה האופן משמעותי כמות הפרויקטים שמבוצעים על ידי החכ"ל. להלן פירוט של כמות הפרויקטים אותם ביצעה החכ"ל בכל שנה וסך המחזור הפרויקטים במלש"ח:

2023		2022		2021		2020	
תקציב	כמות	תקציב	כמות	תקציב	כמות	תקציב	כמות
54.5	22	42.5	19	43	9	32.3	13

כפי שניתן לראות כמות הפרויקטים וסך תקציבי הפרויקטים על במהלך השנים דבר שמלמד הן על איכות הביצוע של החכ"ל והן על הגידול בפעילות השוטפת.

לצורך דגימה בביקורת נבחרו שני פרויקטים:

שם הפרויקט	שנת הביצוע	תקציב הפרויקט
כיכר מבקיעים גלובוס סנטר	2023	4.1 מלש"ח
אולם ספורט יד מרדכי	2021	12 מלש"ח

עליהם יפורט בהמשך.

6. מדיניות

הביקורת ביקשה לקבל הבהרה מה היא מדיניות המועצה בביצוע פרויקטים דרך החכ"ל לעומת ביצועם על ידי המועצה אך עלה שאין מדיניות ברורה בנושא.

ממצאים

לא קיימת מדיניות סדורה ברשות אילו פרויקטים נעשים דרך החכ"ל ואילו פרויקטים מבוצעים על ידי המועצה.

המלצות

יש להחליט על מדיניות ברורה אילו פרויקטים מבוצעים על ידי החכ"ל ואילו לא. בנוסף על המדיניות בחון את נושא הריווחיות של החכ"ל ולציין מה אחוז התקורה ומה אחוז הרווח אליו שואפת המועצה שכן גידול בכמות ניהול הפרויקטים בהכרח מגבירה את הסיכונים על החכ"ל ואם לא קיים גידול בריווחיות אולי נטילת הסיכון איננה כדאית.

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי * כוכב-מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר-ישראל * נתיב העשרה * תלמי – יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון ביקורת פנימית

7. נהלי עבודה

ממצאים

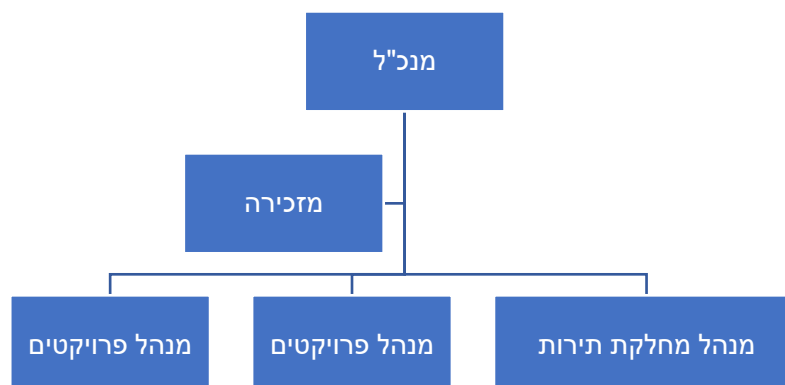
הביקורת ביקשה לקבל את נהלי העבודה הכתובים של החכ"ל בנושא ניהול פרויקטים אך אלו לא היו בנמצא. למרות זאת נמצא כי לכל פרויקט נפתח תיק בנפרד בו ניתן למצוא הכל.

המלצות

על החכ"ל לכתוב נוהלים בנושאי ניהול פרויקטים, על הנהלים לכלול לפחות את הנושאים הבאים: אופן ניהול פרויקט, אחריות על שמירת יומן עבודה ואופן ניהולו, סגירת חשבון וכד'.

8. מבנה ארגוני

להלן המבנה הארגוני של החכ"ל:



ממצאים:

כפי שניתן לראות שלא היה שינוי משמעותי לאורך השנים, למעט תוספת מזכירה, בכמות כוח האדם בחכ"ל וזאת על אף הגידול במשמעותי בכמות הפרויקטים והגידול בתקציב הפרויקטים במנוהל בחכ"ל.

המלצות

מומלץ לשקול להגדיל את המבנה הארגוני של החכ"ל כך שיתאים למשימות אותם הוא נדרש לבצע.

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי * כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב העשרה * תלמי – יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון
ביקורת פנימית

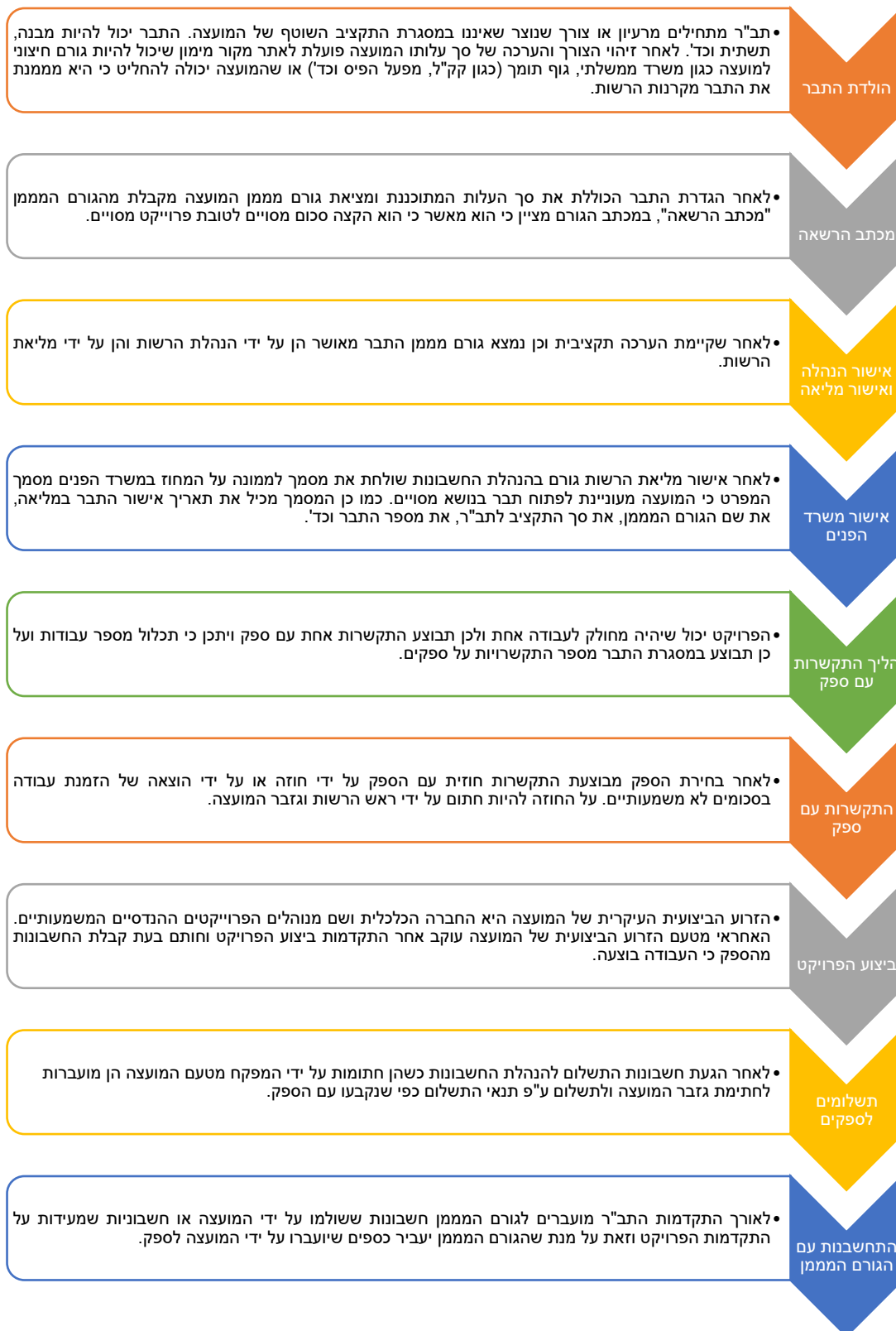
9. ניהול פרויקט

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי *
כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב
העשרה * תלמי – יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון ביקורת פנימית

10. להלן תרשים המתאר את תהליך ניהול הפרויקטים החל משלב הרעיון ועד הביצוע בפועל:



באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי *
כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב
העשרה * תלמי - יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון ביקורת פנימית

11. דגימת פרויקטים

11.1 כיכר מבקיעים גלובוס סנטר

פרויקט "כיכר גלובוס סנטר, מבקיעים" התמקד בהסבת צומת קיים ברחוב שדרות חיים בר-לב / מתחם גלובוס סנטר באשקלון למעגל תנועה. מטרתו העיקרית הייתה שיפור זרימת התנועה והבטיחות באזור. המועצה האזורית חוף אשקלון שימשה כלקוחה המזמינה, כאשר החברה הכלכלית לפיתוח חוף אשקלון בע"מ פעלה כמפתחת וכנציגת הלקוח. חברת "ביט הנדסה בע"מ" נבחרה כקבלן המבצע של הפרויקט.

הפרויקט התאפיין בלוח זמנים מהיר במיוחד ובמסגרת תקציבית קבועה. צו התחלת העבודה הרשמי ניתן ב-8 בפברואר 2023, והפרויקט הגיע לסיומו בפועל ב-16 באפריל 2023. תקופה זו, בת כחודשיים וחצי בלבד, משקפת קצב ביצוע מהיר יחסית לפרויקט תשתית בהיקף כזה. העבודה כולה בוצעה במסגרת חוזה פאושלי בסך כולל של 3,700,000 ש"ח, כולל מע"מ.

מתוכו שילמה המועצה רק 3.1 מלש"ח. את היתרה שילם מתחם מבקיעים.

תיעוד הפרויקט מקיף ומפורט, וכולל הסכמים חוזיים, מפרטים טכניים מפורטים לעבודות הנדסה אזרחית (סלילה, עפר, ניקוז), תשתיות בטיחות ומערכות חשמל. יומני עבודה יומיים מספקים תמונה של מהלך הביצוע, בעוד שפרוטוקול סיור טרום מסירה ואישור מסירת הפרויקט הסופי מעידים על תהליך מסודר ויסודי של מסירה.

הפרויקט בוצע באופן ישיר בין המועצה ובין החכ"ל ועל כן אחוז התקורה של החכ"ל בפרויקט היה 5%.

אין הערות.

11.2 אולם ספורט יד מרדכי

בניגוד לפרויקט בנית הכיכר במבקיעים, מדובר כאן בפרויקט בכ-14 מיליון ₪. הפרויקט אולם הספורט יד מרדכי הוקם במטרה לספק מתקן ספורט מודרני ורב-תכליתי לשימוש של תלמידי בתי הספר "חופים" ו"שקמה", וכן לרווחת כלל תושבי מועצה אזורית חוף אשקלון. הפרויקט, שתחילתו בתכנון ורישוי, כלל את הקמתו המלאה של מבנה אולם הספורט על כל מערכותיו, עבודות פיתוח סביבתיות ותשתיות נלוות, וליווי הפרויקט עד לשלבי המסירה ותקופת הבדק.

הגורמים המעורבים המרכזיים

ניהול וביצוע פרויקט בסדר גודל כזה הצריך מעורבות של מספר גורמים מרכזיים, אשר פעלו בתיאום להשגת מטרות הפרויקט:

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי * כוכב-מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר-ישראל * נתיב העשרה * תלמי - יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון ביקורת פנימית

- **הרשות המזמינה:** מועצה אזורית חוף אשקלון, אשר יזמה את הפרויקט והגדירה את צרכיו.
- **הקבלן המבצע:** חברת עמירם סיון בע"מ, אשר נבחרה לביצוע עבודות התכנון, הרישוי וההקמה של אולם הספורט.
- **חברת ניהול ותיאום מטעם הרשות:** החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (משכ"ל), אשר שימשה כחברה מנהלת האחראית על ההיבטים הניהוליים והתיאומיים של הפרויקט.
- **פיקוח על הפרויקט:** החברה הכלכלית לחוף אשקלון, באמצעות מנהל הפרויקטים והמפקח מטעמה אשר היה אמון על בקרת האיכות וההתקדמות בשטח.
- **תיאום הפרויקט:** חברת ניב שיאן הנדסה 2017 בע"מ, אשר פעלה כמתאמת הפרויקט מטעם הרשות.
- **אדריכלים:** משרד V5 אדריכלים, אשר היו אמונים על תכנון המבנה.

היקף כללי

הפרויקט כלל הקמת מבנה אולם ספורט על פי מפרט טכני מפורט, הכולל את זירת המשחק המרכזית, חדרי חוגים (שלושה מהם ממוגנים בהתאם לדרישות פיקוד העורף, עם תקרות בטון בעובי 40 ס"מ, דלתות הדף רסיסים וחלונות בליסטיים), חדר מוסיקה הניתן לחלוקה פנימית, ממ"ד, וכן התקנת מערכות מורכבות כגון רצפת פרקט מקצועית בזירה, מחיצה אקוסטית ניידת, מערכות מיזוג אוויר מרכזיות לזירה ולמושבבים, מערכות ספרינקלרים וכיבוי אש, וקירות בטון בהתאם לתקנים.

הפיקוח על הפרויקט על אף שהיה תחת משכ"ל בוצע פיקוח על ידי החכ"ל ולא הסתיים עם השלמת עבודות הבנייה, אלא נמשך גם לאורך שלבי המסירה ותקופת הבדק:

- **סיור מסירה (18/10/2022):** מפקח החברה הכלכלית לחוף אשקלון, לא רק נכח בסיור המסירה לרשת דרכא, אלא גם היה זה שרשם את הפרוטוקול המתעד את הסיור. במסגרת סיור זה, זוהו ליקויים ראשוניים והוגדרו התחייבויות מצד הקבלן לתיקונם.
- **אישור מסירה סופי (21/02/2022):** מפקח החברה הכלכלית חתום כמפקח המאשר את המסירה הראשונית של המבנה מהקבלן לרשות.
- **פרוטוקול סיור שנת בדק (21/03/2023):** כשנה לאחר המסירה הראשונית, נערך סיור שנת בדק בנוכחות נציגי הקבלן, נציגי בית הספר שקמה, נציג רשת דרכא, ונציג הפיקוח. במהלך סיור זה, תועדה רשימה מפורטת של ליקויים שהתגלו או שטרם תוקנו, בתחומים מגוונים כגון נזילות ורטיבות, איזון דלתות, פגמים בתקרה האקוסטית, סדקים בקירות, פרקט מנופח או מחליק, תקלות במערכות חשמל

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי *
כוכב-מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר-ישראל * נתיב
העשרה * תלמי - יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון
ביקורת פנימית

(פרוז'קטורים, שקעים), וליקויים באינסטלציה (ברז קולר שבור, מראה לא מודבקת בשירותים).

רוב התיקונים הוגדרו באחריות הקבלן, , ולחלק מהם נקבע תאריך יעד לביצוע עד 30/04/2023.

לוחות הזמנים של הפרויקט:

אירוע/אבן דרך	תאריך	הערות/מקור
חתימת הסכם התקשרות וניהול	אוגוסט 2020	התקשרות עם הקבלן וחברת הניהול
מתן היתר בנייה	23/12/2020	אישור רשמי להתחלת הבנייה
הוצאת הנחיה בנושא חריגות לקבלן	03/06/2021	קביעת נוהל לטיפול בחריגות מהחוזה
אישור מסירה סופי (קבלני לרשות)	21/02/2022	מסירת המבנה והציוד לרשות, בכפוף להשלמות
סיור מסירה (תפעולי למשתמש - רשת דרכא)	18/10/2022	הדרכה ומסירת האולם לרשת דרכא, זיהוי ליקויים ראשוניים
סיור שנת בדק	21/03/2023	בדיקת ליקויים בתום שנת הבדק, הגדרת אחריות לתיקון

מסמכים מרכזיים בפרויקט:

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי * כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב העשרה * תלמי - יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון
ביקורת פנימית

שם המסמך	תאריך/תקופה רלוונטית	תמצית תוכן/מטרה
הסכם התקשרות וניהול	25-30/08/2020	הגדרת התחייבויות הצדדים, תקציב הפרויקט, לוחות זמנים, תנאי תשלום ומנגנוני ניהול ופיקוח
היתר בנייה	23/12/2020	אישור חוקי להתחלת עבודות הבנייה
אישורי תכנון מקדימים	אוגוסט-דצמבר 2020	אישור תכניות ראשוניות והתאמה לתיק מוצר, תיאום בין גורמי התכנון
מפרט טכני (מכרז 24/2019)	2019 (תאריך המפרט)	קביעת סטנדרטים ודרישות טכניות לביצוע כלל עבודות הפרויקט
נספחים לנוהל (פרויקט יד מרדכי)	סמוך לחוזה (משוער)	הבהרות, התאמות ודרישות ספציפיות לפרויקט יד מרדכי
אישור מסירה סופי (קבלני)	21/02/2022	אישור המפקח על השלמת המבנה ומסירתו לרשות, פירוט ציוד שנמסר והתחייבויות להשלמה
פרוטוקול סיור מסירה (למשתמש - רשת דרכא)	18/10/2022	מסירת האולם לתפעול רשת דרכא, הדרכות, זיהוי ליקויים ראשוניים
הנחיה בנושא חריגים	03/06/2021	קביעת נוהל מחמיר לטיפול בחריגות מהחוזה ולביצוע עבודות נוספות

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי *
כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב
העשרה * תלמי - יפה



מועצה אזורית חוף אשקלון
ביקורת פנימית

שם המסמך	תאריך/תקופה רלוונטית	תמצית תוכן/מטרה
פרוטוקול סיור שנת בדק	21/03/2023	תיעוד ליקויים שנמצאו במהלך שנת הבדק והגדרת אחריות לתיקונים

- ניתן לראות כי קיים תיעוד מסודר לכל שלבי הפרויקט כולל המסירה והבדק כך שבבוא היום, במידה ויהיה צורך ניתן לשחזר את מסמכי הפרויקט בצורה מסודרת.
אין הערות.

באר גנים * בית שקמה * ברכיה * בת הדר * גברעם * גיאה * הודיה * זיקים * חלץ * יד-מרדכי *
כוכב- מיכאל * כפר סילבר * כרמיה * מבקעים * משען * ניצנים * ניצן * ניצן ב' * ניר- ישראל * נתיב
העשרה * תלמי – יפה