

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021



ביקורת מערכתית

שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום



שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום

רקע

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר השירות וחוויית הלקוח בסדר עדיפות גבוה, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות באמצעות הטכנולוגיה. נושא זה מקבל משנה תוקף במצבי משבר ובעיתות חירום, שבהם הרשות צריכה להמשיך באספקת שירותים ללקוחות, גם במציאות של ריחוק חברתי, כפי שנגזרת בעת הזו בשל מגפת הקורונה. מציאות זו מציבה אתגרים רבים בפני הרשויות המקומיות הן בשגרה והן בחירום. על אף ההישגים והידע הרב שנצבר בחלק מהרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, בראייה ארצית קיימים פערים ניכרים בין הרשויות. כמו כן, ולצד היתרונות הרבים הטמונים בשימוש בערוצים דיגיטליים לאספקת שירותים מקוונים למגוון הצרכנים, שימוש זה כרוך בסיכונים הדורשים היערכות מוקדמת.



נתוני מפתח

פי 20, פי 50

עלות ביצוע פעולה בטלפון ועלות ביצוע פעולה באופן פיזי מול נציג, בהתאמה, לעומת ביצוע אותה פעולה באופן דיגיטלי.

62%

שיעור המשתמשים המבצעים תשלומים ומקצרים תורים מתוך משתמשי האינטרנט בציבור הערבי, לעומת 89% בציבור הכללי, נכון ל-2020.²

49%

שיעור השימוש באינטרנט בציבור החרדי לעומת 92% בציבור היהודי הכללי ו-85% בציבור הערבי, נכון ל-2016. בעקבות משבר הקורונה חל גידול בשיעור השימוש באינטרנט של האוכלוסייה החרדית. נכון ל-2020, סקר העלה כי ל-76% מאוכלוסייה זו יש חיבור לאינטרנט.¹

110 רשויות

מתוך 255 רשויות מקומיות³ ממוקמות בשתי הרמות הדיגיטליות הנמוכות ביותר לפי מדד "דיגילוקאלי"⁴ לשנת 2020.

297 מיליון ש"ח

התקציב הדרוש לסגירת הפער הדיגיטלי ב-174 הרשויות המקומיות שמיהן משרד הפנים.

44 רשויות

קיבלו ציון דיגיטציה נמוך מ-41 (מתוך 100) במיפוי שערך משרד הפנים במהלך 2020 בקרב 174 רשויות מקומיות.

1 על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי.

2 על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי.

3 למעט שתי המועצות המקומיות-התעשייתיות נאות חובב ומגדל תפן.

4 מדד שירותים דיגיטליים ברשויות המקומיות שפיתחה פירמת ייעוץ וראיית חשבון א'. הנתונים שעליהם מתבסס המדד נאספו מאתרי האינטרנט ומעמודי הפייסבוק של כלל הרשויות המקומיות (למעט המועצות התעשייתיות). בשקלול הנתונים ניתן משקל שונה לסוגי שירותים מקוונים באופן הזה: שירותים דיגיטליים לתושב (50%); שירותים דיגיטליים לעסק (25%); שירותי תכנון והנדסה דיגיטליים (12.5%); נגישות הפלטפורמות הדיגיטליות (12.5%).



פעולות הביקורת



בחדשים יולי-נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא השירותים המקומיים ברשויות המקומיות בשגרה ובחירום (מקרה בוחן: "משבר הקורונה"). במסגרת זו נבחן הפער בתכולת השירותים המקומיים שהרשויות המקומיות מציעות לצרכני השירותים, והנושא נבדק לעומקו בשש רשויות מקומיות: **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע**. בביקורת העומק נבדקו הנושאים האלה: ההיקף והאיכות של השירותים המקומיים; הליך הפיתוח וההפעלה של השירותים המקומיים וגיוון במענים הדיגיטליים; אבטחת המידע והגנת הפרטיות; השירותים המקומיים במצבי חירום. בדיקות השלמה ובקשות להבהרות נעשו בגופי שלטון מרכזי שונים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף השירותים המקומיים ברשויות המקומיות: ממידע שפרסמו גורמים שונים, ובהם משרד הפנים, עולה כי קיימת שונות גדולה בין הרשויות המקומיות במדינה בהיקף השירותים המקומיים שהן מציעות לצרכני השירותים והמידע שהן מפרסמות לציבור, וכן בהיקף המשאבים - תקציב וכוח אדם - שהן משקיעות בתחום. באשר להיקף השירותים המקומיים עלה למשל כי רק 37% מהרשויות מאפשרות להגיש בקשה מקוונת להנחה בארנונה, 24% מהרשויות מאפשרות הגשת בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה, 8% מהרשויות מציעות אפשרות לקיום צ'אט עם נציג שירות, 9% מציעות אפשרות לזימון תור פרונטלי, 10% מאפשרות תשלום אגרת רישיון עסק, ורק 2% מהרשויות מאפשרות לבדוק באופן מקוון סטטוס בקשה להצבת שילוט⁵. כמו כן, נמצא כי ישנו פער בדירוג הממוצע שקיבלו הרשויות המקומיות במדדים על פי סוג הרשות והמחוז. כך לדוגמה, הדירוג הממוצע של כלל הרשויות שנבדקו במדד "דיגילוקאלי" עמד על 46 (מתוך 100), דירוגן של המועצות המקומיות עמד על 36 ושל העיריות על 58. הדירוג הממוצע של הרשויות במחוז צפון עמד על 36 לעומת הדירוג הממוצע של הרשויות במחוזות מרכז ותל אביב, שעמד על 58, כלומר גבוה בכ-60%.



איכות השירותים המקומיים: הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, נצרת ותל שבע** מציעות שירותים מקומיים שאינם אחידים, אינם נגישים וזמינים ללקוחות בצורה קלה ופשוטה, ואינם כוללים היונים חוזרים לעדכון המשתמש. ברשויות אלה פותחו השירותים ללא ראיית "מסעות לקוח"⁶ ובתהליכים רבים שהן מציעות אין רציפות תהליכית, דבר המקשה על המשתמש בצריכת השירותים ובניווט בין הערוצים הדיגיטליים שהן מציעות. לאחר סיום הביקורת פיתחו העיריות **אלעד ונצרת** אתרים חדשים עם מענה לממשק

5 נתונים לשנת 2020 מתוך מדד "דיגילוקאלי", המתייחס ל-255 רשויות מקומיות.

6 חלק ממודל עסקי שמטרתו לבנות מערכת יחסים עם "לקוחות פוטנציאליים" ולשמר או לקדם את מערכת היחסים עם לקוחות קיימים.



המשתמש. הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** אינן מנהלות מנגנון ממוכן ומובנה למדידת רמת השירות במרחב הדיגיטלי העירוני.

הליך פיתוח השירותים המקוונים: הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, שדות דן ותל שבע** פיתחו במהלך השנים מגוון שירותים מקוונים המוצעים בערוצים שונים, כמו אתרי אינטרנט ואפליקציות, מבלי שקיימו הליך חשיבה וקבלת החלטות המבוסס על איסוף שיטתי של נתונים, ומבלי שהכינו תוכנית אב או תוכנית עבודה רב-שנתית או שנתיית לפיתוח השירותים שישמשו בסיס לפעילויותיהן בתחום זה או שיתייחסו לפן התקציבי. הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, נצרת, שדות דן ותל שבע** לא קיימו הליך תדיר למדידת היקף השימוש בשירותים המקוונים הקיימים, לעיבוד הנתונים ולביצוע תהליך של הסקת מסקנות לשיפור ולשדרוג השירותים המקוונים, ולא ביצעו סקרים למדידת שביעות רצון הצרכנים מהשירותים ומאיכותם. **כלל הרשויות** שנבדקו לא קיימו הליך של שיתוף הציבור לבחינת צורכי התושבים והעסקים לצורך קביעת יעדים לפיתוח שירותים מקוונים חדשים.

גיוון במענים הדיגיטליים והנגשתם ללקוחות: הרשויות המקומיות **נצרת, שדות דן ותל שבע** לא פיתחו מענים דיגיטליים מגוונים לצריכת שירותים מקוונים, במיוחד כאלה המותאמים לצרכנים עם אוריינטציה חלקית לטכנולוגיה או חשיפה מוגבלת לתשתיות - כמו תחנות למידע ולשירותים מקוונים, דיילי מידע המסייעים בצריכת שירותים מקוונים ושירות של הודעות קוליות. הרשויות **נצרת ותל שבע** לא פעלו להנגשת השירותים באמצעי הסברה והדרכה לכלל הצרכנים, במיוחד לקהלי יעד שעד למועד סיום הביקורת עשו שימוש מצומצם בשירותים אלו. באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** נמצאו ליקויים בעמידה בדרישות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות לשירות).

אמנת שירות דיגיטלי: לרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** - אין הצהרה או אמנת שירות בנושאי הדיגיטל בכל ערוצי הדיגיטל שהן מפעילות, המשקפת ללקוח את מדדי השירות הדיגיטליים שלהם הוא אמור לצפות. כמו כן, רשויות אלה אינן מנהלות מנגנון ממוכן ומובנה למדידת רמת השירות במרחב הדיגיטלי העירוני; מצד המשתמש (הלקוח) הדבר מתבטא בחוסר בהירות לגבי רמת השירות ולוחות הזמנים להשלמת התהליך והבקשות שהועברו, ומצד הרשות ניכר כי אין לה כלים ויכולות לנטר, לעקוב ולבקר את רמת השירות הדיגיטלי ולייצר שיפור מתמיד ומשמעותי בתחום זה.

אבטחת מידע: הרשויות המקומיות מתמודדות עם האתגרים והסיכונים הטמונים באירועי סייבר ואבטחת מידע, כל אחת בהתאם ליכולותיה ולמודעותה לחשיבות הנושא, כך שהן אינן ערוכות באופן דומה להתמודד עם אירועים כאלו. כן נתגלו ליקויים בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, נצרת, שדות דן ותל שבע**.

שירותים מקוונים בעיתות חירום: אין מתווה מוסדר הכולל הנחיות מקצועיות להקמה ולתפעול פלטפורמות דיגיטליות שיאפשרו לרשויות המקומיות להעניק שירותים חיוניים בעיתות חירום באמצעים מקוונים.



גורם מתכלל: אין לרשויות המקומיות גורם מקצועי מתכלל ומנחה בתחום הדיגיטלי ובתחום אבטחת המידע והסייבר, דבר המשליך על היקף ואיכות השירותים שהרשויות המקומיות מציעות לתושבים.



צמצום פערים: במהלך 2020 נקט משרד הפנים צעדים למיפוי הפערים בין הרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, בין היתר באמצעות איסוף נתונים מהן וקידום תוכנית לצמצום פערים אלה והשתתפות בתוכניות נוספות להכשרת כוח אדם ייעודי ברשויות המקומיות האמור לתת מענה לצורכיהן בתחום זה.

שירותים מקוונים בעת משבר הקורונה: רשויות מקומיות, פיקוד העורף, משרד הפנים, מטה ישראל דיגיטלית ומרכז השלטון המקומי בישראל פעלו לקידום פיתוח והנגשת שירותים מקוונים חדשים בתקופת משבר הקורונה, ואף פיתחו ערוצים דיגיטליים חדשים לשם כך, כמו למשל פורטל חירום רשותי המשמש אתר אינטרנט חלופי לאתר הרשות המקומית בחירום; "המים הלאומי 265 לפיתוח ושיתוף ידע לקידום דיגיטציה ברשויות המקומיות", שמטרתו להרחיב ולהנגיש שירותים דיגיטליים לתושבי הרשויות המקומיות וכן לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות באמצעות כלים דיגיטליים. הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון וירושלים** פיתחו מגוון שירותים מקוונים וערוצים דיגיטליים חדשים בתקופה זו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הגורמים העוסקים בתחום הדיגיטל בשלטון המקומי, משרדי הפנים והדיגיטל הלאומי, ישלימו את פעילותיהם לתכלול תחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות ויפעלו לקביעת זהות הגוף המקצועי המרכזי והמנחה את הרשויות המקומיות בנושאים אלה. על משרד הפנים להמשיך במאמציו למיפוי הפערים בין הרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, ובקידום תוכנית לצמצום פערים אלה לשם שיפור התחום הדיגיטלי ברשויות המקומיות, לרבות תחום השירותים המקוונים.

מומלץ כי הרשויות המקומיות ירחיבו את היצע השירותים המקוונים ויגונו את המענים הדיגיטליים והתאמתם לצרכני השירותים למיניהם, ויפעלו לכך שהשירותים המקוונים יהיו אחידים, נגישים וזמינים ללקוחות בצורה קלה ופשוטה, ושיכללו הזיזונים חוזרים לעדכון המשתמש. במסגרת זו ראוי כי הן יקיימו הליך סדור של הכנת תוכניות עבודה לפיתוח השירותים המקוונים, שיתבססו על ראייה ארוכת טווח וייתייחסו למשאבים הדרושים, לאחר הליך של בחינת הצרכים בקרב צרכני השירותים השונים.

ראוי כי הרשויות המקומיות יקבעו אמנות שירות, לרבות בתחום השירות הדיגיטלי, יפרסמו אותן באתריהן ויקימו מנגנוני מדידה והערכה לבחינת עמידתן באמנות אלו, ויזמו מהלכים לשיפור תמידי בשירות ובחווית הלקוח.



על כלל הרשויות המקומיות, ובפרט הרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** - לבצע את הפעולות הנדרשות על מנת לעמוד בדרישות תקנות הנגישות לשירות באתרי אינטרנט ותקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 ולתקן את הליקויים שעלו בתחומים אלה

מומלץ כי הרשויות המקומיות ימשיכו במאמצייהן לשדרוג ולהנגשת השירותים לצרכנים למיניהם בתקופת משבר הקורונה, יפעלו לשיפור חוויית השירות של התושבים בעיתות חירום, וכן יפעלו לסגירת הפערים במקומות שעוד נדרש לעשות כן, ולשימור היכולות שפיתחו לעיתות שגרה.

האתגרים העיקריים בתחום הדיגיטלי בשלטון המקומי



פער בין הרשויות המקומיות
שונות בתעדוף הטמעת טכנולוגיות מתקדמות



היעדר גורם מקצועי מנחה



פער בציפיות
לנוכח פער בחוויות התושב בצריכת השירותים במגזרים השונים



היעדר סטנדרטיזציה
לתהליכים וכלים טכנולוגיים (מתקדמים)



היעדר הון אנושי מתאים
היעדר כוח אדם מקצועי בעל ידע ומיומנויות בתחום הדיגיטלי



הקצאה תקציבית בחסר

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

שימוש בערוצים דיגיטליים והענקת שירותים באמצעים מקוונים תורמים לשיפור השירות לציבור ולייעול תהליכי העבודה, ומאפשרים לרשות להיות זמינה ולתת לציבור שירות יעיל בעלות נמוכה יחסית. דבר זה מקבל משנה תוקף במצבי משבר ובעיתות חירום. אף שחלק מהרשויות צברו ידע בתחום ופיתחו מגוון רחב של שירותים מקוונים המוצעים בערוצים דיגיטליים מגוונים, חלקן מציעות מגוון שירותים מצומצם מאוד, ובערוצים שלא תמיד מותאמים לצורכי כלל הלקוחות, דבר הפוגע בנגישות הצרכנים לשירותים ובשימוש בהם בצורה יעילה. עניין זה מתחדד אף יותר לנוכח העובדה כי לרשויות המקומיות אין שום גורם מקצועי מרכזי ומתכלל בתחום זה. ראוי כי גורמי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות יפעלו לצמצום הפערים האמורים ולשיפור רמת התקשוב ברשויות המקומיות והיקף ואיכות השירותים המקוונים שהן מציעות לתושבים. במסגרת זו מוצע לפעול לשיפור חוויית המשתמש ולהנגשת השירותים לכלל הלקוחות במגוון ערוצים דיגיטליים, תוך הבטחת עמידה בדרישות הנגישות על פי תקנות הנגישות לשירות והגנה על פרטיות המשתמשים.



מבוא

אחד התפקידים המרכזיים של רשות מקומית הוא לספק שירותים לתושבים המתגוררים בה, לבעלי העסקים הפועלים בתחומה, למבקרים, לתיירים ולבעלי עניין נוספים (להלן - צרכני השירותים או הלקוחות). לשירותים שהרשות המקומית מספקת יש השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של התושבים בתחומיה וכן על מצבם הכלכלי והחברתי. צרכני השירותים בעידן המודרני אינם מסתפקים בעצם קבלת השירות, אלא מצפים לשירות איכותי ולקבלת מענה מהיר, בין היתר בערוצים דיגיטליים, לזמינות השירותים ולמידע נגיש ומותאם להם בזמן אמת¹.

השירות ברשויות המקומיות מתקיים בנקודות מפגש ישירות ובלתי ישירות של הרשות ועובדיה עם קהל הלקוחות. איכות השירות בהיבט זה נמדדת על פי מידת היכולת של הרשות להיות קשובה, לזהות את ציפיות הצרכנים ואת חווייתם, לתקשר איתם, להתאים את השירות לצורכיהם, ובמקרים שהדבר אינו אפשרי - לתאם עימם ציפיות.

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר השירות וחווית הלקוח בסדר עדיפות גבוה, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות באמצעות הטכנולוגיה. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, רשויות מקומיות מבקשות להתאים את עצמן לעידן הדיגיטלי ולהיעזר בטכנולוגיה כדי לפתח את המרחב העירוני, לייעל את התפעול והניהול שלהן וכן את השירות הניתן ללקוחות.

עניין זה מקבל משנה תוקף במצבי משבר ובעיתות חירום, שבהם הרשות המקומית צריכה, תחת מגבלות מצב החירום, להמשיך באספקת מוצרים ושירותים לצרכנים למיניהם, במיוחד לקבוצות אוכלוסייה בסיכון ולאנשים עם מוגבלות או עם צרכים מיוחדים. החל ממרץ 2020 ובמהלך "משבר הקורונה"² עלה הצורך בהענקת שירותים מקומיים ובהעברת מידע לתושבים ולעסקים בזמן אמת, במיוחד בתקופות הסגר, שארכו במצטבר כמה חודשים, ובהן נדרשו הרשויות המקומיות לעבור למתכונת של מתן שירות מרחוק.

מציאות זו מציבה אתגרים רבים בפני הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, הן בשגרה והן בחירום. על אף ההישגים והידע הרב שנצבר עד כה בחלק מהרשויות, בראייה ארצית - קיימים פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות השונות³. כמו כן, לצד היתרונות הרבים הקיימים בשימוש

1 משרד הפנים ומפעם עמק זרעאל, **שירות ברשויות המקומיות - תפיסה ומתודולוגיה** (ינואר 2019) (להלן - מסמך שירות ברשויות מקומיות). המטרות אשר עמדו בבסיס כתיבת המסמך: הצגת ממצאי סקירת המצב הקיים והמלצות על דרכי פעולה אסטרטגיות לקידום השירות ברשויות מקומיות; הצעת מתודולוגיה לתהליכי שירות ברשויות; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (דצמבר 2012), "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות" (להלן - דוח הביקורת בנושא סל שירותים).

2 בדצמבר 2019 התפרץ בסין נגיף הקורונה (SARS-CoV-2) הגורם למחלת COVID-19. באמצע פברואר 2020 החל הנגיף להתפשט במהירות למדינות אחרות, ובאפריל 2020 כבר הגיע ליותר מ-200 מדינות. כשלושה חודשים לאחר התפרצות הנגיף הכריז ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כמגפה עולמית. ראו מבקר המדינה, **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה - דוח ביניים מיוחד** (אוקטובר 2020) ודוח ביקורת בנושא **"התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה"** שיפורסם יחד עם דוח זה.

3 מתוך מסמך שירות ברשויות המקומיות; ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), בפרק "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות" (להלן - דוח הביקורת בנושא ערים חכמות).



בערוצים דיגיטליים, שימוש זה כרוך בסיכונים⁴ הדורשים היערכות כדי לצמצם את מידת השפעתם (ראו בהמשך). האתגרים העיקריים בתחום זה לפי משרד הפנים מוצגים בתרשים להלן.

תרשים 1: האתגרים העיקריים בתחום הדיגיטלי בשלטון המקומי



פער בין הרשויות המקומיות
שונות בתעדוף הטמעת טכנולוגיות מתקדמות



היעדר גורם מקצועי מנחה



פער בציפיות
לנוכח פער בחוויות התושב בצריכת השירותים במגזרים השונים



היעדר סטנדרטיזציה
לתהליכים וכלים טכנולוגיים (מתקדמים)



היעדר הון אנושי מתאים
היעדר כוח אדם מקצועי בעל ידע ומיומנויות בתחום הדיגיטלי



הקצאה תקציבית בחסר

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים המקוונים שהרשויות המקומיות מציעות למגוון הצרכנים בשגרה ובחירום. כמקרה בוחן לנושא החירום נבחרה התנהלות הרשויות במהלך תקופת משבר הקורונה. במסגרת בדיקת הנושא נבחן הפער בתכולת השירותים המקוונים שהרשויות המקומיות מציעות לצרכני השירותים, והנושא נבדק לעומקו

4 בין היתר סיכונים של פגיעה בפרטיות ובאבטחת המידע, הונאות רשת ועוד.



בשש רשויות מקומיות: **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע**⁵. בבדיקת העומק נבחנו הנושאים האלה: ההיקף והאיכות של השירותים המקוונים שהרשויות מציעות - הנושא נבדק בליווי יועץ מקצועי חיצוני (להלן - היועץ); הליך הפיתוח וההפעלה של השירותים המקוונים וגיוון במענים הדיגיטליים שהרשויות מציעות לאוכלוסיות השונות; אבטחת המידע והגנת הפרטיות; השירותים המקוונים במצבי חירום.

בדיקות השלמה ובקשות להבהרות הופנו לגופי השלטון המרכזי: משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי), נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, מערך הסייבר הלאומי, רשות התקשוב הממשלתית ומטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" במשרד הדיגיטל הלאומי, פיקוד העורף ורשות חירום לאומית (רח"ל) במשרד הביטחון.

רקע כללי

האינטרנט (מרשתת)

טכנולוגיית האינטרנט היא ערוץ קשר דומיננטי ביותר בין נותן השירות לבין צורך השירות (הלקוח) בעידן המודרני. אם בעבר פנייה לחברה, לארגון או למוסד ציבורי התבצעה ברוב המקרים בטלפון, מחקרים עדכניים מראים כי הלקוח משתמש באתר האינטרנט, או כל ערוץ דיגיטלי אחר, כמו "יישום מובייל" - יישומון (להלן - יישומון)⁷ ככלי מרכזי לאיתור מידע וביצוע פעולות⁸.

טכנולוגיית האינטרנט מאפשרת, מלבד הפצה של מידע טקסטואלי, קולי וחזותי וקבלה שלו, גם ביצוע פעולות מקוונות, כגון תשלומים ורכישת שירותים. הדבר תורם לשיפור השירות לציבור, לצמצום הבירוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה, והרשות המקומית נעשית באמצעותו זמינה בכל מקום ובכל עת ויכולה לתת לציבור שירות יעיל שעלותו נמוכה מעלותו של שירות פנים אל

5 עם סיום הביקורת העלתה עיריית **נצרת** אתר אינטרנט עירוני חדש. בדצמבר 2020, לאחר מועד סיום הביקורת, בוצעה בדיקת השלמה לאתר החדש, והממצאים שולבו בדוח.

6 הבדיקה נעשתה ברשויות מקומיות גדולות, בינוניות וקטנות, ברשויות בצפון, במרכז ובדרום הארץ, בפריפריה ובמרכז, ברשויות עם אוכלוסייה ערבית וחרדית ובמועצה אזורית. הרשויות נבחרו בהתאם למדרג הציונים שקיבלו במדדים השונים העוסקים בהיקף השירותים המקוונים, כפי שיוצג בהמשך: רשויות שקיבלו ציונים גבוהים (**ירושלים**), רשויות שקיבלו ציונים בינוניים (**אשקלון, אלעד ושדות דן**) ורשויות שקיבלו ציונים נמוכים יחסית (**נצרת ותל שבע**).

7 יישום מחשב המיועד לשימוש בטלפונים חכמים, מחשבי לוח (טבלטים) ומכשירים ניידים מסוגים אחרים (נקרא גם אפליקציה).

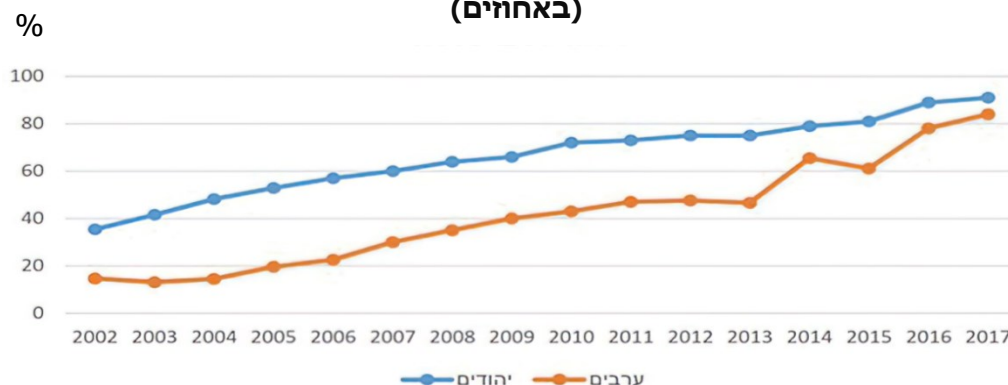
8 רשות התקשוב הממשלתי, **אתר האינטרנט כערוץ שירות**; מרכז המחקר והמידע של הכנסת: **ממשל זמין בשלטון המקומי** (2012) ופרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: **עלות, זמינות ואפקטיביות** (2009); מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (נובמבר 2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229-280 (להלן - דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט); **דוח שנתי 53** (2003), "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור" (להלן - דוח הביקורת בנושא טכנולוגיית התקשוב), עמ' 202-227.



פנים⁹. מתן שירותים מוניציפליים באמצעות האינטרנט יש בו כדי להקטין את העומס ביחידות הרשות המקומית והוא כרוך בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית¹⁰.

היקף השימוש באינטרנט: על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי¹¹, בשנים האחרונות חלה עלייה בהיקף השימוש באינטרנט, כך שנכון לשנת 2017 91.5% מהנשאלים בציבור היהודי ו-84.8% מהנשאלים בציבור הערבי ציינו כי הם גולשים באינטרנט¹². בתרשים להלן מוצג השינוי בהיקף השימוש באינטרנט בשנים האחרונות, והפער בין המגזרים היהודי והערבי בעניין זה, שהלך והצטמצם עם השנים.

תרשים 2: פער בהיקף השימוש באינטרנט בין המגזרים היהודי והערבי (באחוזים)



המקור: ד"ר אסמא נ. גנאים, איגוד האינטרנט הישראלי, **האינטרנט בחברה הערבית בישראל - תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות**, ינואר 2018.

בסקר עדכני שערך האיגוד ביולי 2020 עלה כי בתקופת משבר הקורונה חלה עלייה בכמות המשתמשים של האינטרנט: כמות המשתמשים באינטרנט אשר צרכו שירותי בנקאות דיגיטליים עלתה ב-8%, כמות מבצעי הקניות ברשת עלתה ב-8%, כמות המשתמשים שמילאו טפסים או קבעו תור באתרי הממשלה באמצעות האינטרנט עלתה ב-21%. הסקר העדכני העלה שלמרות העלייה בשימוש של החברה הערבית באינטרנט, הפער הדיגיטלי בינה לכלל האוכלוסייה נותר גדול: רק 62% מקרב משתמשי החברה הערבית ציינו כי הם מבצעים תשלומים ומקצרים תורים ברשת (עלייה של 40% מהסקר הקודם), לעומת 89% מהציבור הכללי, ורק 59% מקרבה ציינו שעשו שימוש בשירותי בנק דיגיטליים בתקופת הקורונה, לעומת 88% מהציבור הכללי.

9 ראו דוח הביקורת בנושא טכנולוגיית התקשוב.

10 כרמית הבר, **ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012; ומבקר המדינה, **דוח שנתי 2008**, "היבטים בניהול פרויקט 'ממשל זמין'", עמ' 171-200.

11 איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר) הוא עמותה המנהלת תשתיות בליבת האינטרנט בישראל מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. האיגוד הוא הסניף הישראלי של איגוד האינטרנט העולמי, ומייצג את קהילת האינטרנט הישראלית מול הקהילה העולמית במגוון פורומים בין-לאומיים. האיגוד אינו מסחרי וללא מטרות רווח. מתוך אתר האינטרנט של האיגוד, שכתובתו: <https://www.isoc.org.il>.

12 14% מהם גולשים רק במכשירים ניידים (סלולר וטאבלט) ואילו 11% רק במחשב שולחני.



עוד עלה כי חלה עלייה בשימוש באינטרנט בקרב החברה החרדית, ובה 27% מהנשאלים מקרב משתמשי האינטרנט ציינו כי בתקופת הקורונה עבדו יום-יום באמצעות האינטרנט מביתם (ראו בהמשך נתונים על היקף השימוש באינטרנט בקרב המגזרים הערבי והחרדי).

חובת הקמת אתר אינטרנט לרשות המקומית: בסעיף 248ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי רשות מקומית תקים אתר אינטרנט נגיש לציבור ותפעילו ללא תשלום. בחקיקה זו גם נקבעו חובות שונות לפרסום מידע באתרים.

בשנים האחרונות הקימו רשויות מקומיות בישראל אתרי אינטרנט כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור¹³. במשך השנים חלה התפתחות בהיצע של אתרים אלה, וכיום הם מעניקים לציבור גם שירותים מקוונים, כמו מילוי טפסים ומשובים, רישום למוסדות חינוך, הגשת בקשות או תלונות וביצוע תשלומים, ובכך חוסכים את זמנם של הצרכנים ואת זמן הרשות ומשאביה.

יודגש כי מידת השימוש בטכנולוגיות המידע ברשות המקומית מעידה על הרצון לשפר תהליכים, להפחית את ממדי השחיתות ולהגביר את אמון הציבור ברשות¹⁴.

ממשל זמין

ממשל זמין הוא מושג מודרני שמשמעותו המקובלת היא מתן מידע ושירותים ממשלתיים (וכן מוניציפליים), תוך שימוש בטכנולוגיה לקיום קשר עם האזרח. עם השימוש באמצעים דיגיטליים מקוונים התרחב מגוון השירותים שהרשות הציבורית יכולה להעניק לתושב בצורה מקוונת. ניתן לומר שתחום הממשל הזמין קיבל דחיפה משמעותית מההתפתחות ברשת האינטרנט (ראו לעיל), שהביאה לאיחוד יכולות רבות על גבי תשתית אחת ויצרה מגוון חדש של אפשרויות תקשורת, ובהן: פרסום מידע להמונים, תקשורת רבת משתתפים, ואפשרות לביצוע פעולות בזמן אמת ולקידום יוזמות כלכליות וחברתיות¹⁵.

יודגש כי מעבר ליתרון הזמינות בהענקת שירותים מקוונים קיים פוטנציאל להקטנת עלויות השירות של הרשות הציבורית, שכן עלותה של פעולה המתבצעת באופן דיגיטלי נמוכה באופן ניכר מעלות פעולה המתבצעת מול פקיד. בתרשים להלן מוצג היחס בין מחיר הפעולה הדיגיטלית למחיר ביצוע אותה פעולה בטלפון (פי 20) או באופן פיזי מול נציג (פי 50)¹⁶.

13 ראו דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.

14 אילת רותם, "ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי", אוניברסיטת תל אביב, 2007. ראו גם דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.

15 משרד האוצר והחשב הכללי, "ממשל זמין בישראל - מודל חמש השכבות לממשל זמין", נובמבר 2002; ומסמך שירות ברשויות המקומיות.

16 רשות התקשוב הממשלתי, דוח "מבט על פעילות 2019", תמונת מצב על הפעילות בתחום התקשוב הממשלתי בשנת 2018 ועל התוכניות למימוש המטרות והיעדים של הממשלה בתחום זה לשנת 2019 (להלן - דוח פעילות רשות התקשוב משנת 2019).



תרשים 3: החיסכון במעבר לפעולה מקוונת על פי נתוני רשות התקשוב הממשלתית



על פי נתוני רשות התקשוב הממשלתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סל שירותים

אחת הסוגיות המאפיינות את השלטון המקומי (בארץ ובעולם) היא קיומם של פערים ניכרים באספקת השירותים בין הרשויות המקומיות השונות, לרבות בשירותים המקוונים (ראו בהרחבה בהמשך). פערים אלו מובילים לתופעה בלתי רצויה, של אי-שוויון ברמת השירותים המוניציפליים שמעניקות הרשויות המקומיות.

יצוין בעניין זה כי הגדרת סל שירותים מינימלי, אשר יחייב את הרשויות המקומיות, עשויה לסייע בהתמודדות עם חוליים חברתיים כמו חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ופערים בחברה. סל שירותים, הכולל גם שירותים מקוונים, עשוי לשמש עמוד תווך בטיוב רמת השירותים הניתנים לתושבים ברשויות המקומיות. סל שירותים כזה אמור להתייחס לשני היבטים - להיקף ולאוסף השירותים ולרמת השירותים ואיכותם¹⁷.

החקיקה בתחום השלטון המקומי מבוססת על פקודות מנדטוריות¹⁸ שעברו תיקונים ושינויים במהלך השנים, ועל נורמות למיניהן הקובעות את חובתן של הרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים בתחומים שונים ולפרסם מידע. ואולם אין נורמה הקובעת סל שירותים מינימלי שעל הרשויות לספק לתושביהן או המחייבת אותן להנגיש שירותים באמצעים דיגיטליים מקוונים, למעט החובה להפעיל אתר אינטרנט רשמי ולפרסם בו מידע מגוון¹⁹.

17 אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, אגף מחקר ומידע, משרד הפנים, נייר מדיניות "סל שירותים מחייב ברשות המקומית", יוני 2013. ראו גם דוח הביקורת בנושא סל שירותים.

18 פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

19 בחוקים שונים ובתקנות שהותקנו מכוחם, נקבעו סוגי מידע נוספים שחובה על גופים ציבוריים ובכללם הרשויות המקומיות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן ואת דרך פרסומם, כמו: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-



רשויות מקומיות המציעות ביוזמתן מידע שימושי לציבור ושירותים מקוונים באמצעים דיגיטליים, נוסף על השירותים והמידע שהן מחויבות לפרסם לפי החוק, תורמות לשיפור השירות לתושב ולמימוש זכויותיו, ואף ליעילות ולחיסכון בניהולן.

החלטות ממשלה בתחום הדיגיטציה שנגעו לשלטון המקומי

בשנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות לקידום תחום הדיגיטציה שנגעו גם לשלטון המקומי. להלן סקירה של חלק מההחלטות הרלוונטיות לנושא הדוח:

החלטת הממשלה 1046 משנת 2013²⁰: הוחלט לגבש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת וליישומה (להלן - המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"). יעדיה העיקריים כללו: פיתוח חדשנות ואספקת שירותים ציבוריים חדשניים, איכותיים ויעילים המותאמים למאה העשרים ואחת, לרבות שירותים מרחוק בתחומים כגון חינוך, בריאות ורווחה; שיתוף מידע וידע ממשלתי ושימוש באמצעים מקוונים לשיפור ולייעול השירות הניתן לאזרח ולצמצום הבירוקרטיה. בהחלטת הממשלה נקבע גם כי יוקם במשרד ראש הממשלה מטה תיאום - גוף מטה שיתאם ויתכלל את פעילות המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" (להלן - מטה ישראל דיגיטלית). נכון למועד הביקורת פועל מטה ישראל דיגיטלית במשרד הדיגיטל הלאומי (בעבר פעל במשרד לשוויון חברתי). המטה משמש גורם מרכזי ליישום החלטות הממשלה הנוגעות לקידום התחום הדיגיטלי בשלטון המקומי, בשיתוף משרד הפנים, לרבות פרסום קולות קוראים.

החלטת ממשלה 922 משנת 2015²¹: בהחלטה אושרה תוכנית חומש מערכתית לשנים 2020-2016 בעניין שילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל. במסגרת התוכנית מקדם משרד הפנים תוכניות לפיתוח כלכלי ולפיתוח הון אנושי לרשויות מקומיות "מצטיינות"²², הכוללות גם "ציר פיתוח דיגיטלי". מטרת הציר הדיגיטלי היא שדרוג רמת התשתיות והשירותים הדיגיטליים של 16 רשויות מקומיות מצטיינות, הן בהיבט הפנים-ארגוני והן כלפי התושבים והעסקים. ההיקף התקציבי של התוכנית הוא 16 מיליון ש"ח (כמיליון ש"ח לכל רשות)²³. יצוין כי עיריית נצרת היא אחת מ-16 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית והיא אחת הרשויות המבוקרות בדוח זה. ראו להלן.

1998 ותקנותיו (ראו בהמשך); חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ותקנותיו. לעומת זאת לא נקבעו חובות להענקת שירותים מקוונים, להיקפם או לאיכותם.

20 החלטה מספר 1046 מיום 15.12.13, "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית".

21 החלטה מספר 922 מיום 30.12.15, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016".

22 רשויות אשר עומדות בקריטריונים בכל הנוגע לגודלן ולאופן הביצועים וההתנהלות הפיננסית והניהולית שלהן.

23 התוכנית כוללת פעילויות של הכשרות; אפיון מצב הרשות מבחינת תשתיות דיגיטליות, מערכות עירוניות ואוריינות ארגונית בתחום הדיגיטל.



החלטת הממשלה 2733 משנת 2017²⁴: בהחלטה אושרה תוכנית דיגיטלית לאומית לשנים 2017-2020 (להלן - התוכנית הדיגיטלית הלאומית). במסגרת זו הוטל על מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי בשיתוף עם מנכ"ל משרד הפנים ובהתייעצות עם משרדים נוספים לגבש תוכנית לקידום תחום "הערים החכמות" בישראל, ולפעול ליישומה. במסגרת התוכנית יקודמו, בין היתר, הקמת תשתיות דיגיטליות בסיסיות לייעול תהליכי העבודה ברשות המקומית ושיפור השירותים הניתנים לתושבים; ביצוע פרויקטים ליישום כלים דיגיטליים מתקדמים; קידום "אזורים חכמים" באמצעות בניית תוכניות אב לדיגיטציה; פיתוח "הון אנושי דיגיטלי". החלטת ממשלה 56 משנת 2020²⁵ קבעה כי הטיפול בנושא התוכנית הדיגיטלית הלאומית יועבר אל משרד הדיגיטל הלאומי.

החלטת הממשלה 260 משנת 2020²⁶: עקב משבר הקורונה והשינוי באורח החיים של תושבי המדינה, ובמטרה לשפר את השירות הממשלתי והציבורי ולהקל על הנטל הבירוקרטי באמצעות שירותים דיגיטליים, אישרה הממשלה תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור. התוכנית כללה התאמת התשתית הממשלתית לשימוש השלטון המקומי. בהתאם לכך הוקם צוות בשיתוף נציגי משרד הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים, לאפיון האמצעים וההיבטים השונים בהנגשת התשתית הממשלתית לשלטון המקומי. בהחלטה נקבע כי לצוות יועמד תקציב בסך 15 מיליון ש"ח בשנת 2020. לפי עדכון שהתקבל ממשרד הפנים באוקטובר 2020 הצוות נמצא בשלבים ראשונים של האפיון והבנת הצרכים בקרב הרשויות המקומיות.

דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה

בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמה דוחות ביקורת שנגעו לתחום השירות הדיגיטלי ולתחום סל השירותים ברשויות המקומיות. להלן מקבץ של דוחות שנגעו לתחומים אלו.

1. סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות, משנת 2012²⁷ - בדוח נקבע כי זה למעלה מארבעה עשורים משרד הפנים לא קבע סל שירותים שעל הרשויות המקומיות לספק לתושביהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי עמדתו העקרונית של שר הפנים היא כי לו היו התנאים והמשאבים התקציביים מאפשרים זאת, נכון היה לפעול לקידום מהלך של הגדרת סל שירותים מינימליים לאור היתרונות שהיה בו לקדם. שר הפנים עמד על כך שמהלך כזה תלוי בראש ובראשונה בהסכמת משרדי ממשלה נוספים לביצועו וכן בהעמדת תקציב ייעודי לכך, שיאפשר את הרחבת השירותים גם ברשויות חלשות, תקציב שאין בידי המדינה להעמיד לעת הזו. עוד מסר משרד הפנים כי

24 החלטה מספר 2733 מיום 11.6.17, "אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית' ותיקון החלטות ממשלה".

25 החלטה מספר 56 מיום 17.1.20 בנושא "הקמת משרד הדיגיטל הלאומי ותיקון החלטות ממשלה".

26 החלטה מספר 260 מיום 26.7.20, "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטות ממשלה".

27 דוח הביקורת בנושא סל שירותים, עמ' 3-17.



הוא בוחן כלים שונים להרחבה ושיפור של השירותים של הרשויות המקומיות, ובתוך כך להגברת השקיפות וזמינות המידע לתושבים בכל הנוגע לשירותים שנותנת הרשות המקומית.

2. ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי, משנת 2015²⁸ - בדוח הועלו ליקויים בניהול אתרי האינטרנט על ידי רשויות מקומיות ואי-ציות להוראות החוק, הפוגעים בשקיפות המידע לציבור ובזמינותו. בדוח הודגש כי לבד מהתועלת לשלטון המקומי באסדרה מרוכזת של הנושא הדבר יניב תועלות גם לשלטון המרכזי, ובהן: קידום מואץ של המטרות הכלליות שהוא קבע לשיפור והידוק הקשר בין הציבור לממשל, ולקבלת תמונת מצב כוללת ועדכנית בנושאים הנוגעים לשלטון המקומי, לרבות במצבי חירום²⁹.

3. אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות, מנובמבר 2017³⁰ - בדוח נקבע כי פעילויות הרשויות המקומיות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות אינן מוסדרות על ידי השלטון המרכזי וכי חלק מהרשויות המקומיות אינן מטפלות כראוי בנושא³¹ (ראו להלן פירוט בנושא אבטחת מידע והגנת פרטיות).

4. ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות³² (להלן - דוח הביקורת בנושא ערים חכמות) - מהמסקנות המרכזיות שהוצגו בדוח עלה כי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים רבים פועלים במקביל להטמעת טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות, ולעיתים קיימת כפילות בפעילותם והיא איננה מתואמת ביניהם, בין היתר בנוגע לקביעת סטנדרט אחיד. בשלטון המקומי אין גוף מרכזי שהוא בגדר זרוע תקשובית מתכללת ומחייבת הפועלת בתחום, שלא כמו בשלטון המרכזי.

ההיקף והמתכונת של השירותים הדיגיטליים שמספק השלטון המרכזי

בשנים האחרונות הפנתה הממשלה משאבים רבים לשיפור רמת התקשוב של המשרדים הממשלתיים וליצירת קו מאחד ביניהם. במסגרת זו פועלים משרדי הממשלה להנגיש את שירותיהם במגוון אמצעים דיגיטליים לרווחת האזרחים והעסקים, ובמטרה לצמצם את הנטל הבירוקרטי ולשפר את שירותי הממשלה³³. להלן פירוט.

בשנת 1997 החל אגף החשב הכללי במשרד האוצר במיזם להסדרת תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה, ובשנת 1999 החל בביצוע תת-פרויקטים כחלק ממיזם "ממשל זמין" (e-gov). בשנים

28 דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט, עמ' 229-278.

29 הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח משבר הקורונה ומצב החירום שנמשך כמעט שנה.

30 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2017** (נובמבר 2017), בפרק "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות (מעקב מורחב)" (להלן - דוח הביקורת בנושא אבטחת מידע), עמ' 201-245.

31 במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, המפרטות את אופן יישומה של חובת אבטחת המידע המוטלת בחוק הגנת הפרטיות על כל גורם המנהל מאגר של מידע אישי, לרבות רשות מקומית.

32 דוח ביקורת ערים חכמות.

33 דוח פעילות רשות התקשוב משנת 2019.



2010-2002 קיבלה הממשלה כמה החלטות³⁴, שכללו בין היתר הנחיות לקידום מיזם "ממשל זמין" במשרדי הממשלה והנחיות להפעלת אתרי אינטרנט ושירותי תשלום מקוונים למשרדי הממשלה. במרץ 2011 החליטה הממשלה³⁵ להקים יחידת מטה ותקשוב ממשלתי במשרד האוצר (להלן - התקשוב הממשלתי). בהחלטה נקבע כי מיזם "ממשל זמין" יועבר לאחריות התקשוב הממשלתי. במהלך 2015 הועבר התקשוב הממשלתי³⁶, לרבות "ממשל זמין", ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה. נכון למועד עריכת הביקורת רשות התקשוב פועלת במסגרת משרד הדיגיטל הלאומי.

בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014³⁷ נקבע כי מנכ"ל משרדי הממשלה ומנהלי אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשים להיוועץ בממונה על התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב הממשלתי)³⁸ ולפעול בשם לב לחוות דעתו לפני אישור תוכנית עבודה שנתית של אגף מערכות מידע ותקצובה. הדבר נועד לאפשר, בין היתר, איתור פרויקטים משמעותיים במשרדי הממשלה בתחום התקשוב, ואיתור פעילויות רוחביות פוטנציאליות, סיכונים רוחביים, כפילויות עם פוטנציאל לחיסכון, שיתופי פעולה וסינרגיה בין המשרדים ויחידות הסמך³⁹.

רשות התקשוב הממשלתי פועלת גם לשיפור ולייעול תהליכים המשפיעים על מתן השירות הממשלתי לציבור.

בתרשים להלן מפורטות הפלטפורמות המרכזיות שעל בסיסן מוגשים שירותי הממשלה הדיגיטליים, וכן היקף השימוש בפלטפורמות אלה במשרדי הממשלה, נכון לסוף 2018 ולסוף 2019⁴⁰.

34	החלטה מספר 1812 מיום 12.5.02; החלטה מספר 1912 מיום 20.5.04; החלטה מספר 3573 מיום 28.4.05; והחלטה מספר 2201 מיום 8.8.10.
35	החלטה מספר 3058 מיום 27.3.11.
36	החלטת ממשלה מספר 2099 מיום 10.10.14. במסגרת זו הוחלט לקרוא לו "רשות התקשוב הממשלתי".
37	החלטה מספר 2097 מ-10.10.14, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'".
38	בהחלטת הממשלה נקבע כי התקשוב הממשלתי ישמש מרכז ידע וייעוץ מקצועי בתחום התקשוב לממשלה, ייעול מערך התקשוב וקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה ויחידותיהם, העמדת טכנולוגיות מתקדמות, שיפור השירות הממשלתי לציבור, הפחתת הנטל הבירוקרטי וקידום מדיניות ממשל פתוח.
39	דוח פעילות רשות התקשוב משנת 2019.
40	דוח פעילות רשות התקשוב משנת 2019 ודוח "תקשוב ממשלתי - מבט על פעילות 2020, רשות התקשוב הממשלתי, משרד הדיגיטל הלאומי, אוגוסט 2020 (להלן - דוח פעילות רשות התקשוב משנת 2020).



תרשים 4: פלטפורמות דיגיטליות לשירותי הממשלה והיקף השימוש בהן בשנים 2018 ו-2019

2019	2018	הפלטפורמה הדיגיטלית	
משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות שהיו באתר האחד	48	אתר ממשלתי אחד מותאם למכשירים חכמים	
59 (1)			
טפסים מקוונים באופן מלא	431		
455			
טפסים מקוונים חלקית	44	יישומים מקוונים (טפסים) - סה"כ טפסים לסוף השנה	
-			
טפסים להדפסה בלבד	83		
54			
תשלומים ששולמו באמצעות שירות התשלומים הממשלתי	69.7 כ- (2)	תשלומים מקוונים - סה"כ התשלומים בכל שנה	
81 כ- (3)			
מיליארד ש"ח (3)			
עמדות שבהן בוצעו כמיליון פעולות בשנה	285 כ-	עמדות שירות לשירותי ממשלה והדפסת פלטים רשמיים - סה"כ עמדות בסוף כל שנה	
301			
בוצעה הנגשה של עמדות שירות חדשות לבעלי מוגבלויות			
משרדים שהצטרפו לשירות אזור אישי	4 (4)	אזור אישי - מקום בו מרוכזים כלל שירותי הממשלה במקום אחד	
10 (5)			

1. 30 פלטפורמות היו גם בערבית, 35 באנגלית, 20 ברוסית ו-2 בספרדית ובצרפתית.
 2. נכון לשנת 2018 פי 2.56 לעומת שנת 2014, קרי גידול של כ-256% בתוך 4 שנים.
 3. פותחו בשנה זאת 22 שירותי תשלום חדשים.
 4. רשות האוכלוסין, משרד התחבורה, משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים.
 5. רשות האוכלוסין, משרד התחבורה, המשפטים, העלייה והקליטה, ביטחון פנים, חקלאות, אוצר ובינוי ושיכון, שוק ההון ורשות האכיפה והגבייה.
- על פי נתוני רשות התקשוב הממשלתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



שירותים מקוונים מוניציפליים בעולם

מחקר שבוצע בשנים 2018-2019⁴¹, זו הפעם השמינית מאז שנת 2003, בדק את אתרי האינטרנט של 100 רשויות מקומיות ממדינות שונות בעולם. הבדיקה התמקדה בתחומים המרכזיים האלה: תחומי אבטחה, פרטיות ומדיניות פרטיות, ממשק משתמש-שימושיות, תוכן באתר האינטרנט, סוג השירותים המוצעים נכון לעת הבדיקה, ורמת מחויבות/מעורבות (Participation, Engagement) המבוססת על השירותים באתרי האינטרנט הרשמיים של הרשויות. בסקירת אתרי האינטרנט ניתן משקל מרכזי לדף הבית של אתר הרשות המקומית.

עורכי המחקר קובעים כי יש חשיבות לכך שאתר הרשות המקומית יכלול מידע על השירותים העירוניים הקיימים, על מועצת הרשות, על העומד בראשה ועל מחלקות ואגפי הרשות המקומית.

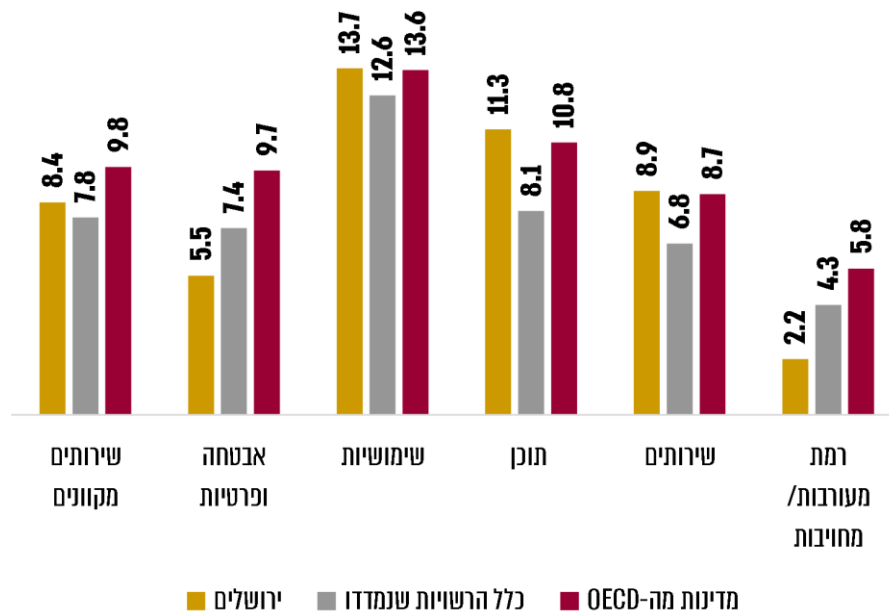
חמש הערים שזכו לניקוד הגבוה ביותר במחקר היו סיאול (קוריאה הדרומית), מדריד (ספרד), ירוואן (Yerevan - ארמניה), אוקלנד (ניו-זילנד) ופריז (צרפת), כשסיאול הייתה העיר המובילה גם בסקר הקודם. להלן כמה מהממצאים החשובים שהועלו במחקר לגבי העיר **ירושלים**, שהיא הרשות היחידה שנבדקה מישראל והיא גם אחת מהרשויות המבוקרות בדוח ביקורת זה. ירושלים דורגה במקום ה-42 מתוך 100 הרשויות שנסקרו, ובמקום ה-12 מתוך 35 רשויות הנמצאות ביבשת אסיה. בסעיף השירותים המקוונים ירושלים מוקמה במקום ה-25 מתוך 33 רשויות מקומיות במדינות החברות ב-OECD שנסקרו. בתרשים להלן מוצג הניקוד שקיבלה ירושלים בפרמטרים שנמדדו במחקר. מהתרשים עולה כי בכל הפרמטרים קיבלה ירושלים ציון נמוך או כמעט שווה למדינות החברות ב-OECD.

41 המחקר נעשה בשיתוף:

E-Governance Institute/National Center for Public Performance at Suffolk University-Boston and the Department of Public Policy and Public Affairs, John W. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies at the University of Massachusetts-Boston.



תרשים 5: הציונים שקיבלה ירושלים לעומת 100 הרשויות המקומיות מהעולם שהשתתפו במחקר ו-33 הרשויות ממדינות ה-OECD (הציון המוצג הוא מתוך ציון מקסימלי 20)



מסקירה כללית שערך צוות הביקורת באתרי שתי הרשויות שקיבלו את הניקוד הכללי הגבוה ביותר בסקר נמצא כי הן מציעות שירותים מקוונים מגוונים ומידע רב. כך לדוגמה באתר האינטרנט של עיריית סיאול ניתן למצוא, בין היתר, את האפשרויות האלה: הקמת עצמות, השתתפות ב"דיבייטים"⁴², התכתבות ישירה עם ראש העירייה וקבלת מידע על זיהום אוויר וסידורי תחבורה ציבורית. באתר של עיריית מדריד ניתן למצוא בדף הבית מידע ושירותים בנושאי תחבורה, ביטחון, כלכלה, שוויון, מידע על זכויות, שירותים חברתיים, בריאות וסביבה, מידע על וירוס הקורונה, קמפיין לחיסון נגד שפעת, עוזר רישוי דיגטלי בתחום התכנון והבנייה, קישור לפורטל (פורטל) מידע הכולל מגוון תחומים בפעילות העירייה ונתונים כלליים כמו מפקד אוכלוסין של העיר, נתוני תאונות דרכים ועוד, אזור אישי, אירועי תרבות וקישור למדינות חברתיות.

סטנדרטים לשירות ממשלתי בעולם: במחקר משווה משנת 2015 בנושא סטנדרטים לשירות ממשלתי בעולם שביצעה היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, הפועלת ברשות התקשוב הממשלתי, נמצא כי שביעות רצון הציבור מהשירותים הממשלתיים מביאה לאמון בשירות הציבורי ובממשלה, וכי הוא מושפע ממשך הזמן הנדרש לקבלת השירות, מהפער בין הציפיות לרמת השירות בפועל וממידת ההוגנות והאדיבות של הגוף הממשלתי בהענקת השירות. במדינות שנסקרו⁴³, הסטנדרטים לשירות נקבעו על ידי הממשלה; היא שהתוותה את הנושאים העיקריים שבהם נדרשו הגופים הממשלתיים לקבוע סטנדרטים, וקבעה אמות מידה קשיחות

42 דיבייט הוא פעילות, לעיתים מאורגנת, של ויכוח פורמלי בעל פה, לליבון סוגיות למיניהן.

43 קנדה, בריטניה (אנגליה), אירלנד, ניו זילנד, אוסטרליה והולנד.



של מדידה ושל פרוצדורות לקבלת תלונות והנחיות לתהליכי בקרה שיבוצעו באחריות הגופים עצמם⁴⁴.

מוקדים עירוניים⁴⁵: עיריית ניו יורק מפעילה מוקד שמספרו 311; הוא נועד לאחד מערכות ותהליכים ולהקל על התושבים ביצירת קשר עם העירייה ומוסדותיה - לצורך קבלת מידע, דיווח על בעיה או פתרון סוגיות למיניהן. מוקד 311 מספק לתושבים, למבקרים ולעסקים, ערוץ התקשרות אחד למוסדות העירייה. נכון ל-2013 מוקד 311 בניו יורק מנה כ-400 נציגים ונתן שירות טלפוני ליותר מ-60,000 פונים בשבוע; 85% מהפונים קיבלו שירות מלא בפנייה הראשונית. המוקד השפיע רבות על איכות השירות של העירייה כולה - הפחית את העומס על מוקד החירום 911, צמצם כפילויות בשירות וסגר את הפערים בין שירותים, אפשר ליחידות מקצועיות להתמקד בעבודתן וסיפק מידע חשוב על צרכים באופן שאפשר הקצאת משאבים בהתאם.

דוגמה דומה היא המוקד העירוני בשיקגו, שהפך ממוקד חירום ודיווח על מפגעים למוקד המרכז את הקשר בין התושב לבין העירייה, על כל היבטיו. בשנים האחרונות המוקד הרחיב את שירותיו ופתח ערוצים נוספים, כמו אפליקציות סלולריות, טוויטר, טפסים מקוונים ועוד. המיקוד של העירייה עבר מטלפונים ומרכזיות - ערוצי הגישה המסורתיים למוקדים העירוניים - לפורטלי אינטרנט.

דוגמאות נוספות - עיריית קופנהגן פיתחה יישומון בתחום התיירות שמנחה את המשתמשים בין האטרקציות בעיר ומבצעת איסוף נתונים כך שהרשויות יכולות להבין טוב יותר את דפוסי התנועה ברחבי העיר והיקף הביקורים באטרקציות השונות⁴⁶. עיריית ברצלונה פיתחה מפת סטארט-אפ דינמית המאפשרת להוסיף עליה מידע על עסקים ולקבל סטטיסטיקות ומידע על עסקים לפי מגוון חתכים ואזורים.

44 רשות התקשוב הממשלתי, "דוח מסכם - ועדה בין-משרדית לקביעת סטנדרטים לאופן אספקת שירותים לציבור", יוני 2016.

45 מתוך מסמך שירות ברשויות מקומיות.

46 צוות המיזם הלאומי 265, מפעם עמק יזרעאל, משרד הפנים, המשרד לשוויון חברתי, **תיירות חכמה ברשויות מקומיות - סקירה עולמית**, אוגוסט 2020.



השירותים המקוונים ברשויות המקומיות בארץ

לרשות המקומית עומד מגוון ערוצים לשירות דיגיטלי, שבהם היא יכולה להשתמש בהתאם לצרכיה ולדרישות התושבים והלקוחות השונים⁴⁷. בתרשים להלן פירוט הערוצים.

תרשים 6: מגוון ערוצים לשירות דיגיטלי שיכולים לשמש את הרשות המקומית



צ'אט



הודעת טקסט



דואר אלקטרוני



תהליכים
מקוונים



טופס מקוון
"חכם" (8)



טופס מקוון
"פשוט" (7)



תיק אישי



אתר אינטרנט



מאגרי מידע
לעיון (9)



תחנות מידע (10)



רשתות חברתיות



יישומון סלולרי

7. טפסים שאין מאחוריהם תהליך דיגיטלי לטיפול. יצוין כי ישנם גם טפסים לא דיגיטליים שממלאים ושולחים באחד מהאמצעים הדיגיטליים שצוינו בתרשים.
 8. מאחוריהם עומד תהליך טיפול דיגיטלי כמו תיעוד במערכת ייעודית.
 9. מידע כללי שאינו מצריך הזדהות.
 10. עמדה (קיוסק) ממוחשבת הממוקמת בדרך כלל באזורים ציבוריים ומאפשרת קבלת מידע וביצוע פעולות.
- על פי נתוני משרד הפנים ומפעם עמק יזרעאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



היקף השירותים המקוונים והפערים בין הרשויות המקומיות בארץ

העלייה הכללית ברמת השירות בישראל העלתה את המודעות לשירות והשפיעה על רמת הציפיות הכללית של צרכנים ואזרחים. הציפייה לזמינות גבוהה, ובמגוון ערוצים, למידע מהיר ומלא, לסגירה יעילה של מעגל הטיפול וכו', הופנתה גם כלפי המגזר הציבורי ובכללו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. בעשור האחרון הציבו כמה רשויות את אתגר השירות וחווית הלקוח בסדר עדיפות גבוה, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות⁴⁸.

בישראל יש 257 רשויות מקומיות, השונות זו מזו בהרכב האוכלוסייה, במשאבים, באתגרים ובחסמים שאיתם הן מתמודדות. רמת הדיגיטציה של הרשויות המקומיות נגזרת משני גורמים מרכזיים⁴⁹: 1. **אמצעים ומשאבים של הרשות המקומית** - יש רשויות המתקשות לספק שירותים בסיסיים לתושביהן, ולעומתן אחרות המציעות לתושביהן שפע של שירותים מתקדמים ובאיכות גבוהה. בתחום הדיגיטלי הרשויות המקומיות ממקמות בטווח שבין אלה המקדמות פרויקטים מורכבים בתחום של ערים חכמות לבין אלה שעדיין אין להן אתר אינטרנט פעיל או שירותים מקוונים; 2. **מאפייני האוכלוסייה ונגישותה לתשתיות ודיגיטציה** - מאפיינים של אוכלוסיות הרשויות המקומיות ופערים בנגישותן לתשתיות ובמיומנויות הדיגיטליות של קבוצות אוכלוסייה משפיעים אף הם על רמת הפיתוח הדיגיטלי של הרשות המקומית. עם זאת וכפי שהוצג לעיל, בשנים האחרונות חלה עלייה בהיקף השימוש באינטרנט בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות.

בשנים האחרונות, עם התפתחות האמצעים הדיגיטליים ואימוץ השימוש בהם על ידי הרשויות המקומיות, בין היתר לטובת הנגשת שירותי הרשות באמצעים מקוונים, החלו גופים שונים, ציבוריים ופרטיים, למפות ולסקור את היקף וטיב השירותים המקוונים שהרשויות המקומיות מציעות. בכלל זה מופתה הנגשת המידע לציבור, נערכו סקרים למיפוי נושא השירות הדיגיטלי בשלטון המקומי, ואף פותחו מדדים לבחינת פערי השירות הדיגיטלי בין הרשויות. להלן יוצגו כמה מהסקרים שבוצעו ושיש בממצאיהם כדי ללמד על ההתפתחות בתחום השירותים הדיגיטליים והפערים הקיימים בין הרשויות המקומיות בתחום זה.

משרד הפנים: במסמך שהכין משרד הפנים בשיתוף מפעם⁵⁰ עמק זרעאל בינואר 2019⁵¹ צוין כי המשרד בחן את השירות ברשויות המקומיות, ובמסגרת זו בדק⁵² כ-50 אתרים של רשויות מקומיות בארץ. הבדיקה כללה ארבעה רכיבים: סקירת אתרי האינטרנט של אותן רשויות; סקר טלפוני בקרב מנהלי מוקדים רשותיים; פנייה לקבלת מידע על אופן קבלת שירותים שכיחים ("לקוח סמוי"); היכרות של צוות היועץ עם הרשויות המקומיות. מבחינה זו עלה כי קיימת שונות

48 מסמך שירות ברשויות מקומיות. במסמך הוצגו דוגמאות מהערים אילת ותל אביב-יפו.

49 ראו דוח הביקורת בנושא ערים חכמות. להרחבה בנושא ראו: טלי חתוקה והדס צור, "הדרה ואי-שוויון בעיר הדיגיטלית", בתוך: **העיר בעידן הדיגיטלי**, עמ' 88 - 113.

50 מערכת המפעמים היא שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות, והיא כוללת שבע יחידות הפרוסות ברחבי הארץ. המפעם הוא גוף אזורי האחראי לסייע לרשויות המקומיות שבתחום אחריותו ולפעול לשיפור ביצועיהן באמצעות הקניית ידע מקצועי ופיתוח תהליכי עבודה. מתוך אתר האינטרנט <https://www.mifam.co.il>.

51 מסמך שירות ברשויות המקומיות.

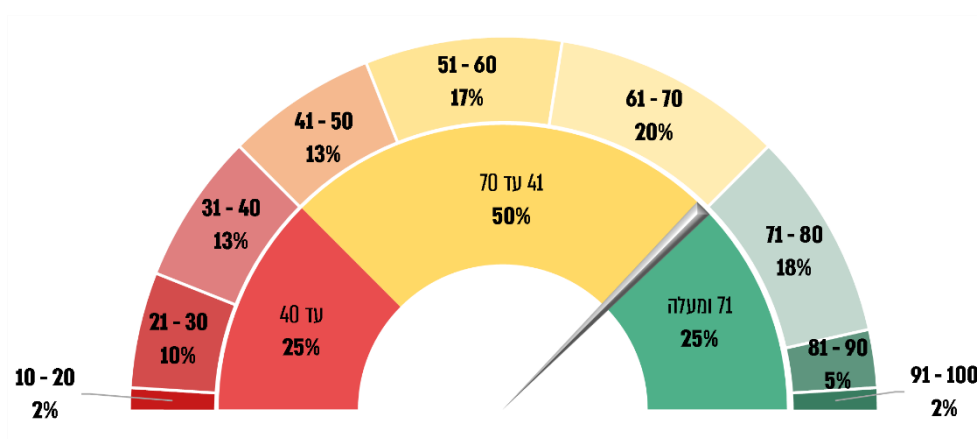
52 מדובר בבדיקה והתרשמות ולא במחקר מתודולוגי מקיף.



רבה בין הרשויות המקומיות באיכות השירות שהן מספקות באמצעות אתר האינטרנט שלהן. במסמך הועלו כמה ממצאים ובין היתר, כי בסעיף הנגשת מידע על תהליכי שירות אופייניים, כגון החלפת מחזיקים בארנונה, רישום לגני ילדים וכדומה, מרבית האתרים קיבלו ציונים נמוכים ללא קשר לגודל הרשות או לאיכות האתר מבחינת ממשק ושימושיות.

במרץ 2020 הפיץ משרד הפנים שאלון לכלל הרשויות המקומיות לבחינת מצב הדיגיטציה בהן, והתייחס לשמונה תחומים: כוח אדם (תרבות דיגיטל); תשתיות מחשוב; תשתיות תוכנה; מערכות מטה; מערכות מקצועיות (לניהול); ערוצים דיגיטליים; דיגיטל תשלומים; דיגיטל לתושב. המטרה של המיפוי הייתה גיבוש תוכנית עבודה לשדרוג התשתיות והשירותים הדיגיטליים ברשות המקומית, בשיתוף אגף חדשנות ודיגיטציה במשרד הפנים. עד למועד סיום הביקורת מילאו את השאלון 190 רשויות מקומיות. בתרשים להלן עיקרי הממצאים שעלו במיפוי⁵³.

תרשים 7: התפלגות הרשויות לפי ציון הדיגיטציה שקיבלו במיפוי שערך משרד הפנים



מהתרשים עולה כי כמחצית מהרשויות שמופו (50%, 87 רשויות) קיבלו ציונים בינוניים שנעו בין 41 - 70 (באמצע הסקלה של התפלגות הציונים), 25% (כ-44 רשויות) קיבלו ציון נמוך, קטן מ-41, ו-25% (כ-44 רשויות) ציון גבוה שגדול מ-70.

53 הגרפים המוצגים להלן מבוססים על תוצאות המיפוי ב-174 רשויות מקומיות מתוך 190 שמילאו את השאלון, והם נכונים ליולי 2020. הממצאים הוצגו במצגת בנושא "חדשנות ודיגיטל בשלטון המקומי - הצגת הפעילות וכיווני פעולה עיקריים", מיום 13.7.20.



בטבלאות להלן פירוט של תוצאות המיפוי בשלושת התחומים המשיקים לנושא הביקורת:

לוח 1: ערוצים דיגיטליים * לוח 2: דיגיטל תשלומים * לוח 3: דיגיטל לתושב *

53%	הפקת תו חניה	77%	תשלום ארנונה	90%	אתר אינטרנט
72%	רישום לגנים/לבתי"ס	57%	בקשה להנחה בארנונה	80%	אתר אינטרנט רספונסיבי**
35%	בקשה לרישיון עסק	41%	שינוי מחזיק בנכס	82%	אתר אינטרנט נגיש
23%	בקשה לקיום אירוע	61%	תשלום דוח חניה	53%	אפליקציה רשותית
26%	בקשה להצבת שילוט	57%	ערעור על דוח חניה	90%	דף פייסבוק
45%	בקשה למידע תכנוני	63%	תשלום גנים ובתי"ס	50%	רשתות חברתיות נוספות
24%	למידה מרחוק	48%	תשלום אגרות והיטלים	14%	צ'אט באתר הרשות
29%	שיבוץ לגנים	51%	תשלומים נוספים	34%	פנייה ב-SMS
30%	פניות לערעורים - חניה			40%	פנייה ב-WhatsApp
11%	טיפול בערעורים - חניה			22%	עמדות מידע ממוחשבות
				23%	מערכת זימון תורים
				41%	אזור אישי לתושב
				16%	כרטיס תושב דיגיטלי
				39%	התראות בדחיפה Push***

- * בעמודה מימין מופיע סוג השירות או הערוץ הדיגיטלי; בעמודה משמאל שיעור הרשויות המציעות את השירות המקוון או הערוץ הדיגיטלי. התוצאות באדום מצביעות על תחומים שבהם רמת הדיגיטציה נמוכה, דהיינו שיעור הרשויות שמציעות שירותים בתחומים אלה נמוך, בצהוב תחומים שבהם הרמה בינונית ובירוק תחומים שבהם הרמה גבוהה.
- ** אתר רספונסיבי מגיב ומתאים את עצמו אוטומטית לכל הסוגים והגדלים של המסכים ולרזולוציות המסכים, בכלל זה מסכי מחשב, טלפונים סלולריים, מחשבי כף יד וכו'.
- *** התראות בדחיפה Push הן התראות שנשלחות על ידי מנהלי האפליקציות ישירות למשתמשיהן במכשירים הניידים כדי להזמין להתעדכן בתוכן חדש.

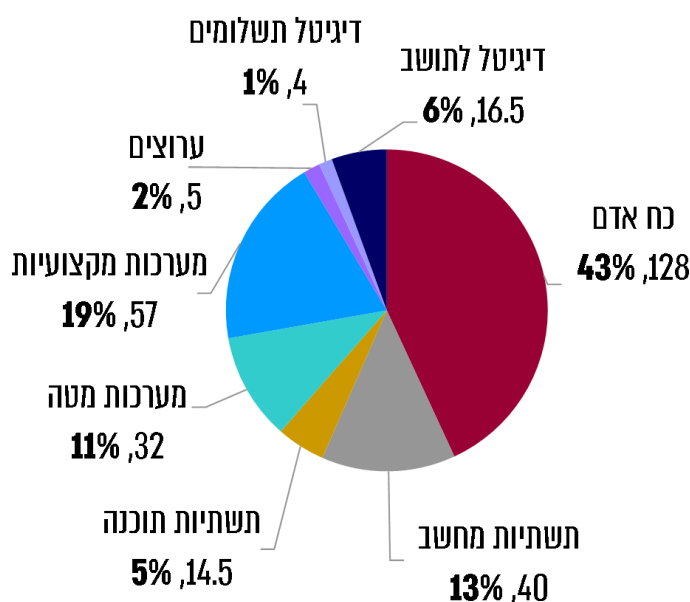
נתונים אלה מלמדים כי מרבית הרשויות מפעילות אתר אינטרנט ואף אתר אינטרנט "רספונסיבי", אך חלקן אינן עושות שימוש בערוצים דיגיטליים נוספים נגישים לתושבים ואינן מציעות שירותים מקוונים למיניהם, ובהם שירותים בסיסיים כמו: שינוי מחזיק בנכס; תשלום אגרות והיטלים; בקשה להצבת שילוט; למידה מרחוק; שיבוץ לגנים; פניות לערעורים בנושא דוחות חניה וטיפול



בהם; ערוצים מגוונים לפנייה לרשות; הצבת עמדות מידע ממוחשבות; מערכת זימון תורים; אזור אישי לתושב וכרטיס תושב דיגיטלי ועוד.

בעקבות ממצאי השאלון ניתח משרד הפנים את עומק הפער הדיגיטלי לפי התחומים שבדק ומצא כי לסגירת פער זה נדרש תקציב כולל של כ-297 מיליון ש"ח, כפי שמוצג בתרשים להלן (בתרשים מוצג סך התקציב הנדרש לכל תחום במיליוני ש"ח, ושיעורו מסך התקציב הנדרש לכיסוי הפער כולו). מהתרשים עולה כי הפער העיקרי על פי משרד הפנים הוא בכוח האדם (43% מסך התקציב הנדרש) וכי לנושאי הערוצים הדיגיטליים ודיגיטל התשלומים נדרש תקציב כולל של 26 מיליון ש"ח (כ-8% מסך התקציב).

תרשים 8: התקציב הנדרש לפי תחומים במיליוני ש"ח ושיעורו (באחוזים) מסך התקציב הנדרש



בעקבות הממצאים האמורים הכין המשרד בשנת 2020 "תוכנית הטמעה" לסגירת פערים בתשתיות ולקידום שירותים דיגיטליים ברשויות מקומיות "חלשות". בשלב ראשון התוכנית כוללת השקעה בהיקף של כ-86 מיליון ש"ח בתשתיות המאפשרות רציפות תפקודית בעתות חירום, דהיינו יכולת עבודה ומתן שירות מרחוק, ניהול הקשר עם התושב והשקעה בשירותים מקוונים חיוניים. נכון למועד הביקורת טרם הוחל בקידום השלב האמור, והוא נבחן מול משרדי האוצר וראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצעדים שנוקט משרד הפנים למיפוי הפערים בין הרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, לקידום תוכנית לצמצום פערים אלה ולמתן מענה לצורכי הרשויות בתחום זה. מומלץ כי משרד הפנים יקדם את יישומה של תוכנית ההטמעה לשם שיפור התחום הדיגיטלי ברשויות המקומיות, לרבות תחום השירותים המקוונים.



מדד "דיגילוקאלי": מדד שירותים דיגיטליים ברשויות המקומיות שפיתחה פירמת ייעוץ וראיית חשבון א'54 (להלן - מדד דיגילוקאלי). הנתונים שעליהם מתבסס המדד נאספו מאתרי האינטרנט ועמודי הרשתות החברתיות (כמו פייסבוק) של כלל הרשויות המקומיות בישראל, למעט שתי המועצות המקומיות התעשייתיות שלא נמדדו - בסך הכול נמדדו 255 רשויות מקומיות. שקלול הנתונים נעשה באמצעות דירוגם בין 0 ל-551 ובהתאם למשקלם היחסי של סוגי השירותים המקוונים, שנקבע באופן הזה: שירותים דיגיטליים לתושב (משקל 50%)⁵⁶; שירותים דיגיטליים לעסק (משקל 25%)⁵⁷; שירותי תכנון והנדסה דיגיטליים (משקל 12.5%)⁵⁸; נגישות הפלטפורמות הדיגיטליות (משקל 12.5%)⁵⁹. לצורך עדכון המדד התבססה פירמה א' על נתונים אשר נאספו מאתרי הרשויות במחצית השנייה של שנת 2019. לאחר חישוב המדד פנתה הפירמה באופן מרוכז לרשויות המקומיות לקבלת התייחסותן. בחודש פברואר 2020 עודכן המדד נקודתית רק לגבי אותן רשויות מקומיות שנענו לפנייה וביקשו באופן יזום שהמדד יעודכן לגביהן. מכאן שהעדכון לא נעשה באופן רוחבי על כלל הרשויות ועקב כך יתכנו סטיות. המדד בוחן רק את היצע השירותים הדיגיטליים הקיימים ברשויות, ולא את איכותם או את אמינות הנתונים המופיעים באתרי הרשויות.

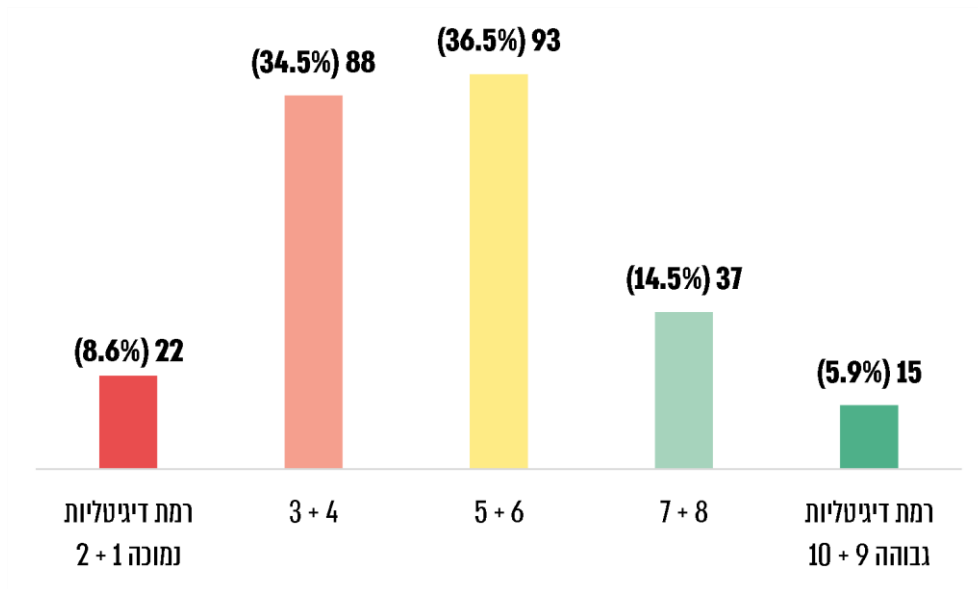
פירמת ייעוץ וראיית חשבון א' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי פיתחה את המדד בשיתוף פעולה אקדמי, ככלי אינדוקטיבי⁶⁰ לתועלת הציבור ללא תמורה ולהצפת הפערים בין הרשויות והעלאת המודעות אליהם. בשל הדינמיות הגבוהה והשינויים התכופים של תחום הדיגיטציה הממצאים רלוונטיים רק למועד הבדיקה.

בסופו של הליך המדידה ניתן לכל רשות דרגה מ-1 עד 10 שמגדירה את רמת הדיגיטליות שלה. בתרשים להלן מוצגת התפלגות הרשויות המקומיות למקבץ של חמישה חמישונים המייצגים את רמת הדיגיטליות בהתבסס על המדד, נכון לפברואר 2020.

- 54 פירמת ייעוץ וראיית חשבון Deloitte.
- 55 1 - השירות/המידע זמין באופן מקוון; 0.75 - השירות זמין באופן מקוון מאתר חיצוני אך ללא הפניה מאתר הרשות; 0.5 - השירות/המידע זמין אך בצורה חלקית או מוגבלת; 0 - השירות/המידע אינו זמין באופן מקוון. חלק מהפרמטרים לא היו רלוונטיים לחלק מהרשויות, כמו שירותים בתחום החניה.
- 56 במסגרת זו נבחנו 13 שירותים: (1) תשלום חשבון ארנונה; (2) תשלום חשבון מים; (3) תשלום דוח חניה; (4) הגשת בקשה לתו חניה; (5) ערעור על דוח חניה; (6) הגשת בקשה להנחה בארנונה; (7) הגשת בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה; (8) אפשרות ליצירת קשר דרך האתר; (9) צ'ט עם נציג באתר הרשות; (10) גישה ל"תיק תושב"; (11) רישום לגני ילדים; (12) רישום לבתי ספר; (13) זימון תור לקבלת שירות פרונטלי ברשות.
- 57 נבחנו שמונה שירותים: (14) הגשת בקשה לרישיון עסק; (15) בדיקת סטטוס רישוי עסקים; (16) תשלום אגרת רישיון עסק; (17) תשלום אגרת שילוט; (18) הגשת בקשה לרישיון שילוט; (19) בדיקת סטטוס רישיון שילוט; (20) אזור ייעודי לעסקים באתר; (21) מידע לפתיחת עסק (צ'קליסט).
- 58 נבחנו שישה שירותים: (22) GIS (מערכת מידע גיאוגרפי); (23) איתור ועיון בתיק בנייה; (24) תשלום עבור הזמנת תיק מידע הנדסי; (25) בדיקת סטטוס בקשה להיתר בנייה; (26) הזמנת שומת היטל השבחה; (27) הגשת התנגדות להיתר בנייה.
- 59 נבחנו 11 שירותים: (28) אפשרות לחיפוש מתקדם באתר; (29) התאמת האתר למובייל; (30) תמיכה בדפדפנים שונים; (31) סרגל נגישות; (32) קיומו של אתר אינטרנט; (33) קיומה של אפליקציה עירונית בסלולר; (34) קיומו של עמוד פייסבוק רשמי; (35) מספר הלייקים לעמוד הפייסבוק (ביחס למספר תושבי הרשות); (36) זמן התגובה של הרשות בעמוד הפייסבוק; (37) שימוש ברשתות חברתיות נוספות (כדוגמת אינסטגרם וטוויטר); (38) הפניית האתר לפלטפורמות דיגיטליות נוספות.
- 60 כלי שבו מסיקים מסקנות כלליות ממקרים פרטיים.



תרשים 9: התפלגות הרשויות לפי רמת הדיגיטציה בהתאם למדד "דיגילוקאלי" (במספרים ובאחוזים מכלל הרשויות שנבדקו)*



* באדום מסומנת רמת הדיגיטציה הנמוכה ביותר ובירוק הגבוהה ביותר. על פי נתוני מדד "דיגילוקאלי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 43.1% מתוך 255 הרשויות המקומיות (110 רשויות מקומיות) נמצאות בשתי הרמות הדיגיטליות הנמוכות (רמות 1 - 4), דהיינו שרמת השירות הדיגיטלי בהן נמוכה, וכי שירותים רבים שנמדדו לא הוגשו בצורה מקוונת, או שההנגשה שלהם הייתה חלקית או מוגבלת. 20.4% מהרשויות (52 רשויות מקומיות) ממוקמות ברמות הדיגיטליות הגבוהות (רמות 7 - 10).

בלוח להלן מוצגים חלק מהנתונים הממוצעים הכלליים שעלו במדד. הנתונים בצבע הכתום מתייחסים לשירות שהממוצע הכלל ארצי עבורו היה בין 20% ל-50%, ובאדום שירותים שהממוצע הכלל ארצי עבורם היה נמוך מ-20%, דהיינו ששיעור הרשויות המקומיות שמציעות שירותים מקוונים בנושאים אלה היה נמוך באופן משמעותי. למשל בתחום החלפת מחזיקים בארנונה, צ'אט עם נציג הרשות, זימון תור לקבלת שירות פרונטלי, וכן נמצאו אחוזים נמוכים בכל הקשור לשירות לעסקים - הן בתחום רישיון העסק והן בתחום השילוט⁶¹.

61 המדד כלל התייחסות לשירותים בתחום התכנון והבנייה, שלא נבדקו בבדיקת מבקר המדינה.



לוח 4: נתונים ממוצעים לפי התחומים שנמדדו*

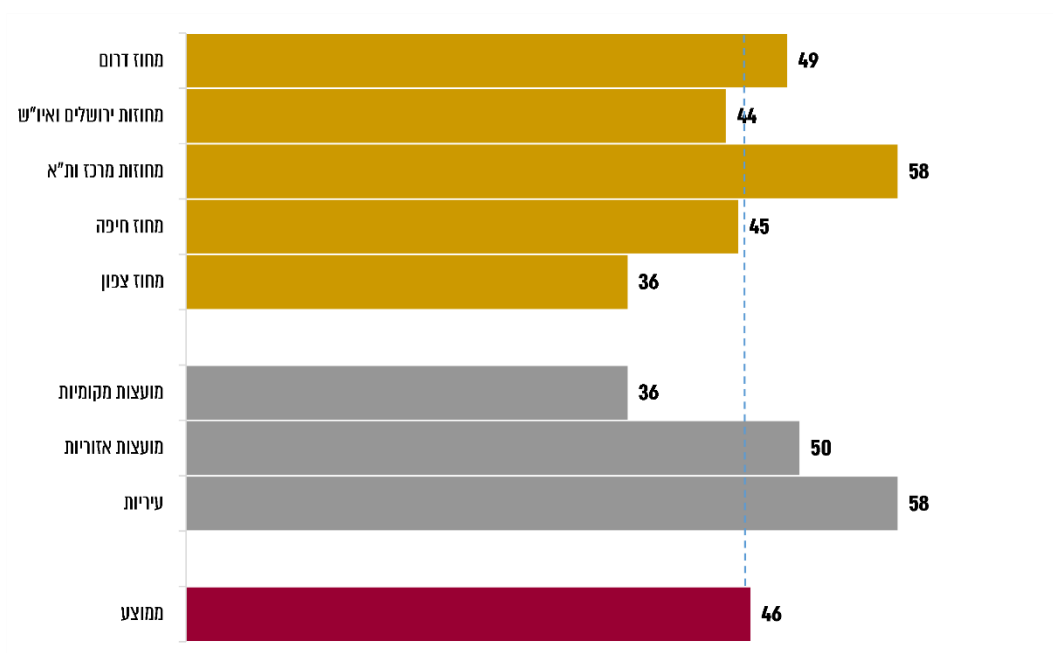
שירות	שיעור הרשויות שבהן קיים השירות - ממוצע כלל ארצי
שירות לתושב	
תשלום חשבון ארנונה	73%
הגשת בקשה להנחה בארנונה	37%
הגשת בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה	24%
צ'אט עם נציג	8%
גישה ל"תיק תושב"	44%
רישום לגני ילדים	60%
רישום לבתי ספר	51%
זימון תור לקבלת שירות פרונטלי	9%
נגישות אתר	
אפשרות חיפוש באתר	56%
אפליקציה	55%
זמן תגובה (עפ"י נתוני פייסבוק)	25%
שימוש ברשתות חברתיות נוספות	31%
שירותים לעסק	
תשלום אגרת רישיון עסק	10%
הגשת בקשה לרישיון עסק	20%
תשלום אגרת שילוט	15%
בקשה לרישיון שילוט	11%
בדיקת סטטוס בקשה לשלט	2%
אזור ייעודי לעסקים באתר	63%
מידע לפתיחת עסק	58%

* הנתונים בכתום מתייחסים לשירות שהממוצע הכלל ארצי עבורו היה בין 20% ל-50%, ובאדום שירותים שהממוצע הכלל ארצי עבורם היה נמוך מ-20%.
על פי נתוני מדד "דיגילוקאלי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתרשים להלן מוצג הדירוג הממוצע של כלל הרשויות המקומיות, ביחס לדירוגים הממוצעים לפי סוג הרשות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ולפי המחוז שבו הרשות נמצאת. מהתרשים עולה כי המועצות המקומיות קיבלו דירוג הנמוך בכ-22% מהמוצעים, והמועצות האזוריות והעיריות קיבלו דירוג ממוצע גבוה יותר. באשר למחוזות, עולה כי הרשויות שבמחוז צפון קיבלו את הדירוגים הנמוכים ביותר (ממוצע קטן בכ-22% מהממוצע של כלל הרשויות) והרשויות במחוז מרכז ותל אביב קיבלו את הדירוגים הגבוהים ביותר ביחס לשאר המחוזות.

תרשים 10: הדירוג הממוצע לכלל הרשויות, והדירוגים הממוצעים בחלוקה לפי סוג הרשות והמחוז*



* באדום מוצג הדירוג הממוצע הכללי, באפור דירוגים ממוצעים לפי סוג הרשות ובכתום דירוגים ממוצעים לפי המחוזות.
על פי נתוני מדד "דיגילוקאלי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מדד שקיפות אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות: עמותה אי⁶² בחנה בשנת 2019 במסגרת מדד השקיפות את קיומם של 90 קריטריונים של מידע באתרי האינטרנט של 39 רשויות מקומיות (הרשויות שנמדדו הן עיריות שקיבלו במדד השקיפות משנת 2017 ציון גבוה, דהיינו עיריות שרמת השקיפות בהן גבוהה). הקריטריונים שנמדדו סווגו ל-16 אשכולות מידע⁶³. מתוך

62 "עמותת שקיפות בינלאומית ישראל- שבי"ל" - נוסדה בשנת 1999 והיא סניף של הארגון החברתי גלובלי TI - Transparency International הפועל באמצעות למעלה ממאה סניפים ברחבי העולם. הארגון מוביל מאבק נגד שחיתות במוסדות השלטוניים והעסקיים במקומות פעילותם, בשים לב לתנאי הארץ ותושביה.

63 (1) פרטי התקשרות עם הרשות המקומית וראש הרשות; (2) ממשק ידידותי למשתמש; (3) מבקר העירייה/המועצה; (4) שקיפות כנדרש בחוק חופש המידע; (5) מענקים ותמיכות; (6) שקיפות כללי; (7) ישיבות המועצה; (8) כספים - תקציב; (9) כספים - ארנונה; (10) רכש - חוזים ומכרזים; (11) כוח אדם - חוזים ומכרזים; (12) רישוי עסקים; (13) תכנון ובנייה; (14) מידע סביבתי; (15) חברות עירוניות; (16) הון אנושי ברשות.



הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת הנוכחית, רק **ירושלים** נמדדה במסגרת מדד זה, והיא מוקמה במקום השביעי וזכתה לציון 93% מתוך 100%⁶⁴.

מהמדד עלה כי הרשויות שקיבלו את הציונים הנמוכים יחסית הן הרשויות הבינוניות (מונות בין 50,000 - 200,000 תושבים) והקטנות (מונות מתחת ל-50,000 תושבים). בניתוח הממצאים לפי הקריטריונים עלה כי הציונים הנמוכים ביותר התקבלו בקריטריונים של כספים ותקציב, רישוי עסקים ושקיפות כללי (אין קוד אתי, אין טופס ניגוד עניינים ואין פירוט הסכמים קואליציוניים). בדוח שכלל את תוצאות המדד נכתב כי הרשויות שנבדקו בשנת 2019 ראיות לשבח על הכרתן בחשיבות השקיפות והמידע, והן בבחינת דוגמה לשאר הרשויות לפתיחות ולשיתופיות, לפרסום מידע ולהקפדה על שקיפות בהתנהלותן, כאמצעי מקדם טוהר מידות ומניעת שחיתות.

מדד עשיית עסקים ברשויות המקומיות לשנת 2019: מדד עשיית עסקים ברשויות מקומיות של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים הפועלת במשרד הכלכלה והתעשייה בודק עד כמה מדיניות הרשות תורמת לסביבה עסקית ידידותית לעסקים. המדד מדרג את 60 הרשויות המקומיות שמספר העסקים בהן הוא הרב ביותר, ובוחן ארבעה פרמטרים: שביעות רצון העסקים משירותי הרשות המקומית (משקל 55%); עלות הארנונה לעסקים (משקל 15%); פרסום ונגישות למכרזים (משקל 20%)⁶⁵; ו"נגישות המידע" - במסגרת זו נבדקים אתרי האינטרנט של הרשויות, איכות המידע לעסקים והיקפו, נוחות השימוש באתר, וכן מגוון הפעולות שניתן לבצע בו (משקלו 10% בדירוג הכולל)⁶⁶. 60 הרשויות המקומיות חולקו לקבוצות בהתאם למספר תושביהן ודורגו במסגרת כל קבוצה.

להלן ממצאי המדד בכל הנוגע לרשויות שנבחנו בביקורת - **אשקלון** דורגה בסעיף נגישות מידע במקום ה-3 מתוך 14 הרשויות המקומיות המונות למעלה מ-150,000 תושבים, ו**ירושלים** במקום ה-9. **נצרת** דורגה במקום ה-22 מתוך 23 רשויות מקומיות המונות בין 50,000 ל-150,000 תושבים, דהיינו במקום הלפני-אחרון בקבוצה זו. המועצה המקומית **תל שבע**, המועצה האזורית **שדות דן** ועיריית **אלעד** לא נמדדו.

64 חשוב להדגיש כי בחלק מהמקרים קיבלו כמה רשויות ניקוד זהה, כך שמיקום מסוים, לדוגמה 7, אין פירושו ש-6 רשויות בלבד מוקמו במקום גבוה יותר, שכן ייתכן כי מספרן גדול יותר.

65 בפרמטר נגישות למכרזים נבדק היבט של שירותים מקוונים תחת רכיב "שקיפות".

66 הקריטריונים שנבדקו במסגרת רכיב "נגישות המידע" הם אלה: (1) שם מחלקה ותיאור; (2) דרכי תקשורת למחלקות; (3) כתובת ושעות קבלה; (4) קיום חוקים וצווים; (5) צו ארנונה + טבלאות ותעריפים; (6) אפשרויות תשלום ארנונה (אשראי + שובר); (7) אפשרויות תשלום דוח (אשראי + שובר); (8) אפשרויות תשלום נוספים; (9) כלי הנגשה לבעלי מוגבלות; (10) מיצוי ערכים (עמודים ריקים עם מידע חלקי); (11) מענה להודעות - פייסבוק; (12) פרסום אירועים - פייסבוק; (13) המידע עולה בחיפוש בגוגל בשלושת המקומות הראשונים כשנעשה חיפוש מועצה מקומית או עירייה; (14) אתר ייעודי לעסקים; (15) קיום מדריך לרישוי עסק; (16) עדכון סטטוס בגין פניות הקשורות לעסק; (17) קיום כלי חיפוש פנימי; (18) מועד העדכון המשמעותי האחרון; (19) פעילות קידום לעסקים; (20) ניקוד בנוסע עבור גורם נוסף שאינו כלול בקריטריונים ומקדם עסקים.



מהסקירה לעיל עולה כי קיימת שונות גדולה בין הרשויות המקומיות בהיבט של היקף השירותים המקוונים שהן מציעות לצרכני השירותים והמידע שהן מפרסמות לציבור. הפערים גדולים במיוחד בין רשויות גדולות לקטנות ובין רשויות במרכז הארץ לפריפריה, למשל רשויות במחוז צפון דירוגן הממוצע במדד "דיגיטלוקאלי" היה 36 לעומת דירוגן הממוצע של הרשויות במחוז מרכז ות"א שעמד על 58 (דירוג גבוה בכ-60%). עוד עולה כי ישנם תחומים בסיסיים, כמו השירות לעסקים, שבהם מוצעים שירותים מצומצמים ביותר ברוב הרשויות המקומיות במדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הפנים והדיגיטל הלאומי לבחון דרכים לצמצום הפערים בין הרשויות בתחום מתן השירותים המקוונים ולהעלאת רמת השירותים ואיכותם, ולגבש תוכנית כוללת בנושא. תוכנית ההטמעה שגיבש משרד הפנים בעניין זה יכולה לשמש בסיס לתוכנית המשרדים בתחום זה. הדבר עשוי להביא להתייעלות תפעולית ולחיסכון ברשויות, להגברת השגשוג והצמיחה, לצמצום פערים ואי-שוויון, לרציפות תפקודית בעיתות משבר ולשיפור רמת השירות ורמת החיים בתחומיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לאחר מיפוי ולימוד של הנושא התקבלה התובנה שכדי להוביל שינוי משמעותי נדרשת הסתכלות ופעולה הוליסטית רחבה. משכך גיבש משרד הפנים תכנית לבניית תשתית לניהול ותפעול מקצועיים של טכנולוגיות המידע בשלטון המקומי. מהלך זה צפוי להביא לצמצום פערים בין הרשויות גם בתחום מתן השירותים המקוונים ולהביא להעלאת רמת השירות ואיכותו ולשיפור מתמיד במוכנות הדיגיטלית של הרשויות. תכנית זו נמצאת בדיונים עם משרד הדיגיטל הלאומי, כשותף אסטרטגי של משרד הפנים להטמעת תרבות הדיגיטל בשלטון המקומי, והיא מוצגת לשותפים מרכזיים נוספים, בהם משרד ראש הממשלה. משרד הפנים הוסיף כי כדי לאפשר מימוש אפקטיבי של טרנספורמציה דיגיטלית מתמשכת ברשויות המקומיות נדרש צעד הכרחי ומשלים של חיוק התשתית הניהולית ברשויות המקומיות. משרד הפנים בנה תמהיל תפקידים וכישורים נדרשים לעניין זה, והוא מצוי בשלבי העמקה של רכיב זה בתוכנית. בסיום תשובתו כתב משרד הפנים כי המצב המורכב בשנה האחרונה ובכלל זה פעילות ללא תקציב מדינה מאושר לצד התארגנות חדשה של שותפים אסטרטגיים, משפיע על תחילת מימוש התוכנית. המשרד מחפש את "הערץ" הנכון לפעול בו למימוש התוכנית.

מומלץ כי משרד הפנים יקדם את מימוש התכנית, בשיתוף הגורמים האסטרטגיים הנוספים, ובהם משרד הדיגיטל הלאומי, כדי לשפר את הדיגיטציה ברשויות המקומיות ואת רמת השירותים המקוונים שהן מציעות ובכך לשפר את השירות הניתן לתושביהן.

גורם מתכלל לתחום הדיגיטלי בשלטון המקומי

האתגרים המרכזיים ביישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות כוללים, בין היתר, יצירת תיאום בתהליכי רכש ובירוקרטיה, מינוי גורם מתכלל לביצוע תיאומים ומניעת כפילויות, חשיפת פוטנציאל הדיגיטציה בקרב בכירי הרשויות המקומיות, התאמת השירותים המתקדמים לעלייה



ברמת החיים והתאמתה לציפיות התושבים ולמאפייניהם השונים, התגברות על השונות בין הרשויות בתעודף הטמעת טכנולוגיות מתקדמות, מתן תמיכה מקצועית לרשויות המקומיות, הקצאת תקציבים, התגברות על הקושי בגיוס כוח אדם מקצועי ויצירת סטנדרט לתהליכים ולכלים טכנולוגיים מתקדמים⁶⁷.

בהיעדר מנגנון שיטתי וסדור ללמידה ולהעברת ידע בתחום הדיגיטל הרשויות נדרשות 'להמציא את הגלגל' בכל פעם מחדש ולהשקיע משאבים רבים, דבר המעצים את האתגר, בפרט עבור רשויות קטנות ובינוניות, ובכך מנציח את הפער ביניהן⁶⁸.

בשנת 2017 הקים משרד הפנים אגף פיתוח ארגוני, חדשנות ודיגיטל, האחראי למכלול הפעולות הקשורות בתוכניות לשינוי ארגוני ברשויות המקומיות וכן לקידום התחום הדיגיטלי ברשויות, לרבות יישום החלטות הממשלה שנגעו לתחום זה (ראו לעיל). במסגרת זו מקדם משרד הפנים תוכניות שונות ויוזמות בתחום הדיגיטל, בשיתוף מיזם ישראל דיגיטלית ואחרים, בין היתר להכשרת כוח אדם מוביל לשינוי דיגיטלי וחדשנות ברשויות המקומיות ומימון פרויקטים בתחומים אלה. המשרד אף יזם בשנה האחרונה מיפוי של תשתיות המחשוב והשירותים הדיגיטליים ברשויות המקומיות, כפי שהוצג לעיל.

אף שבשנים האחרונות יזם משרד הפנים תוכניות בתחום התקשוב והדיגיטציה בשלטון המקומי, הוא אינו רואה בעצמו גורם מקצועי מתכלל לרשויות המקומיות בנושא התקשוב (ראו להלן). המשרד תומך במיזמים שנסקרו לעיל ותורם מהיכרותו ומעבודתו המשותפת עם השלטון המקומי.

בדוח הביקורת בנושא ערים חכמות שפורסם במאי 2020 עלה כי משרדי ממשלה רבים פועלים להטמעת טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות ולקידום תחום הדיגיטציה בהן⁶⁹. לעיתים קיימת כפילות בפעילותם או שהפעילות נעשית ללא תיאום ביניהם, כגון בעניין הסטנדרט הנדרש.

עוד עלה בדוח כי בשלטון המקומי אין מקבילה לרשות התקשוב הממשלתי - הגורם המרכזי במגזר הממשלתי האחראי להנחלת סטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה, לקידום פלטפורמות רחביות ולליווי ובקרה של פרויקטים דיגיטליים מרכזיים, ואף לפיתוח שירותים דיגיטליים בשיתוף משרדי הממשלה; וכי קיימים פערים ברמות הדיגיטציה של הרשויות המקומיות, כפי שגם ניתן לראות בדוח זה בתחום השירותים המקוונים.

בדוח הוצע להעמיד גורם ממשלתי מתכלל אשר יבטיח כי פעילות משרדי הממשלה וגופים ציבוריים שונים להטמעת טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות תיעשה באופן מושכל, תוך ראייה כוללת ורחבה, תיאום, שיתוף פעולה ואיגום משאבים. מרבית הגורמים שעיימם נפגש צוות הביקורת אז עמדו על הצורך בהעמדת גורם מתכלל שירכז את כלל פעילות הממשלה בנושא.

67 ראו דוח הביקורת בנושא ערים חכמות.

68 משרד הפנים ומפעם עמק זרעאל, "שירות ברשויות המקומיות - תפיסה ומתודולוגיה", ינואר 2019.

69 למשל גיבוש תוכנית אסטרטגית לאומית לדיגיטציה בשלטון המקומי בשיתוף מטה ישראל דיגיטלית; נקטת פעולות לסיוע בנושא הגנת סייבר בשיתוף עם הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים.



במסגרת זו המליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים יבחן אם יש מקום להקמת גוף מרכזי שיעסוק בתחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות, בדומה לרשות התקשוב הממשלתית או במסגרתה.

בדיווח שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ביולי 2020 על תיקון הליקויים שעלו בדוח ערים חכמות צוין כי המשרד ומזם "ישראל דיגיטלית", הכפוף נכון למועד הביקורת למשרד הדיגיטל הלאומי, פועלים להכנת תוכנית אסטרטגית לקידום תחום הדיגיטציה ברשויות המקומיות. במסגרת התוכנית האסטרטגית ייבחן הצורך בהקמת מעין "רשות תקשוב מוניציפלית" או מודל אחר לתכלול התחום ברשויות המקומיות. גיבוש התוכנית האסטרטגית צפוי להסתיים במהלך החציון הראשון של שנת 2021.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2020 כי יש לפעול להקים "גוף גג" לרשויות המקומיות בתחום הדיגיטל והתקשוב.

נמצא כי עיריות **אשקלון ונצרת** עמדו בקשר עם משרד הפנים לצורך הקמה ותפעול של פרויקטים בתחום הדיגיטלי והמועצה האזורית **שדות דן** ביצעה פרויקטים שונים בתחום הדיגיטלי, כמו שדרוג אתר האינטרנט ועמוד הפייסבוק, בשיתוף ובתמיכה של המשרד לשוויון חברתי. יתר הרשויות שנבדקו בביקורת זו, עיריית **ירושלים** והמועצה המקומית **תל שבע** לא עמדו בקשר עם גורם מהשלטון המרכזי לצורך קידום הקמה ותפעול של השירותים המקוונים או הקמת הערוצים הדיגיטליים שהן מפעילות⁷⁰, דבר היכול להעיד על השונות הרבה הקיימת בין הרשויות בתחום זה, כפי שיוצג להלן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי סיים לאחרונה עבודת מטה, העוסקת גם בהקמת תשתית ניהולית ברובד הארצי, שייעודה קביעת קווים מנחים בתחומי התקשוב והדיגיטציה בשלטון המקומי וכן פיתוח תשתית לקידום יישומה של מדיניות זו ותיאום בין פעולות השלטון המרכזי בנושאי תשתיות רחב ומוצרים אפליקטיביים המיוצרים על ידי יחידת ממשל זמין שברשות התקשוב הממשלתית. מתוצרי עבודה זו עולה כי אכן נדרשת הקמה של תשתית ניהול ברובד הארצי כחלק מתוכנית כוללת. משרדי הפנים והדיגיטל הלאומי יושבים יחד ללמידת התוכנית.

משרד הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 דברים דומים בעניין עבודת המטה והוסיף כי במסגרתה נבחן מנעד רחב של מענים ארגוניים להתמודדות עם האתגרים הרחבים והמורכבים הנוגעים לפיתוח טרנספורמציה דיגיטלית של הרשויות המקומיות. משרד הדיגיטל הלאומי סבור כי הגוף המתכלל של פעילויות הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות צריך להיות משרד הדיגיטל הלאומי על שתי זרועותיו - רשות התקשוב ומזם ישראל דיגיטלית.

70 למעט מקרה אחד בו תל שבע קיבלה תקציב במסגרת מזם "ישראל דיגיטלית" להקמת יישומון, ראו להלן.



על הגורמים העוסקים בתחום הדיגיטל בשלטון המקומי - משרדי הפנים והדיגיטל הלאומי - להשלים את פעילותיהם לתכלול תחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות ולפעול לקביעת זהות הגוף המקצועי המרכזי והמנחה את הרשויות המקומיות בנושאים אלה. בכך ניתן לשפר את רמת התקשוב ברשויות המקומיות, את היקף השירותים המקוונים המוצעים לתושבים ואיכותם, וכן לצמצם את הפערים הקיימים ביניהן בתחום זה.

בחינת עומק של היקף ואיכות השירותים המקוונים ברשויות מקומיות

רמת הטכנולוגיות הדיגיטליות והשירותים לתושב נגזרים באופן ישיר ממצבה הפיננסי של הרשות המקומית, מסדרי העדיפויות שקבעה ומיכולותיה המקצועיות והתקציביות להשקיע בתחום זה. מטבע הדברים, רשויות גדולות ומבוססות משקיעות יותר בהיבטים אלה. כתוצאה מכך קיים הבדל מהותי בין היכולות הטכנולוגיות והשירותים שמספקות הרשויות המקומיות השונות, כפי שהוצג בפרקים הקודמים⁷¹.

משרד מבקר המדינה ערך בחינת עומק של היקף ואיכות השירותים המקוונים בשש רשויות מקומיות: עיריות **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים** ו**נצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע**. הרשויות נבחרו בהתאם למדרג הציונים שקיבלו במדדים העוסקים בהיקף השירותים המקוונים כפי שהוצג לעיל: רשויות שקיבלו ציונים גבוהים (**ירושלים**), רשויות שקיבלו ציונים בינוניים (**אשקלון**, **אלעד** ו**שדות דן**) ורשויות שקיבלו ציונים נמוכים יחסית (**נצרת** ו**תל שבע**). להלן דוגמה לדירוגים במדד דיגילוקאלי המלמד על השונות בין הרשויות:

71 ראו המשרד לשוויון חברתי - המזים הלאומי ישראל דיגיטלית, "התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל", יוני 2017, עמ' 45.



לוח 5: דירוגי הרשויות המקומיות המבוקרות במדד דיגילוקאלי*

מספר התושבים (אלפים)**	הדירוג החברתי- כלכלי	השירות לתושב	השירות לעסק	השירות בתחומי התכנון והבנייה	הנגישות הדיגיטלית	דירוג משוקלל
אלעד	49	2	65	25	25	50
אשקלון	144	5	62	38	67	59
ירושלים	936	2	100	88	100	94
נצרת	77	3	37	0	42	33
שדות דן	16	6	50	38	42	50
תל שבע	21	1	10	0	50	18
ממוצע לכלל הרשויות			50	23	48	65

* הדירוגים המסומנים באדום נמוכים במידה ניכרת מהממוצע לכלל הרשויות המקומיות והדירוגים בירוק גבוהים במידה ניכרת מהממוצע.

** בקירוב, נכון לשנת 2019. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** עיריית אלעד אינה מפעילה אפליקציה בשל מאפייני תושבי העיר (אוכלוסייה חרדית), שמרביתם אינם מחזיקים במכשיר סלולרי חכם, ואינה מפעילה דף פייסבוק מאותה סיבה. ראו להלן.

מתכונת הענקת השירותים המקוונים ברשויות המקומיות שנבדקו והיקף השימוש בהם

להלן סקירה כללית של מתכונת הענקת השירותים המקוונים על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו, התחומים המרכזיים שבהם קיבלו ציונים או דירוגים נמוכים במגוון מדדים, נתונים על היקף השימוש בשירותים המקוונים ופירוט של כוח האדם העוסק בתחום זה בכל אחת מהרשויות. להלן יוצגו הממצאים על היקף ואיכות השירותים שרשויות אלה מציעות.

אלעד: העיר אלעד מונה כ-49,000 תושבים, היא בעלת צביון חרדי וממוקמת במרכז הארץ. העירייה מפעילה אתר אינטרנט עירוני המנגיש תוכן, שירותים ופעולות ללקוחותיה, אשר נבנה על ידי ספק חיצוני. לאתר מקושרים יישומים אלקטרוניים ותהליכים מקוונים המסופקים על ידי ספקי משנה. לעירייה אין ערוצים דיגיטליים נוספים. העירייה קיבלה ציונים בינוניים במדדים.



אין בידי העירייה נתונים על היקף השימוש באתר העירוני. עם זאת, בידי העירייה נתונים שונים לגבי היקף שימוש בשירותים מקוונים מסוימים בשנת 2020, כמו 1,700 בקשות מקוונות בשירות "בקשה להנחה בארנונה"; 12,432 הצהרות בנושא קורונה; 4,800 רישומים למסדות חינוך באמצעות האינטרנט ועמדות מונגשות המוצבות ברחבי העיר; ו-47 טופסי בקשה לקביעת זכאות לתווי מזון.

בעירייה שני עובדים אשר מתפעלים ומקדמים את תחומי מערכות המידע, המחשוב והדיגיטל בה. שני העובדים הם גם אנשי תמיכה ותחזוקה (טכנאי רשת) וגם מנהלים בפועל את תהליכי המחשוב, הדיגיטל והשירותים המקוונים. נראה כי היקף תקנים זה הוא חלקי ואינו הולם את הצרכים הגוברים של תהליכי הדיגיטל, המחשוב ומערכות המידע בעירייה.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021, כי ממועד ביצוע מדד דיגילוקאלי בשנת 2019 היא פעלה רבות להעלאת רמת השירות הדיגיטלי לתושבים. עוד מסרה כי בספטמבר 2020 התקשרה עם ספק חיצוני להקמת אתר אינטרנט עירוני חדש, והאתר עלה לאוויר בשלהי ינואר 2021, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת. לדברי העירייה באתר החדש יושם פתרון למדידת היקף השימוש בו.

אשקלון: העיר אשקלון מונה כ-144,000 תושבים והיא ממוקמת במישור החוף במחוז הדרומי של המדינה. לעירייה אתר אינטרנט עירוני המנגיש תוכן, שירותים ופעולות לצרכני השירותים, אשר נבנה על ידי ספק חיצוני. לאתר מקושרים יישומים אלקטרוניים ותהליכים מקוונים שמספקים ספקי משנה. לעירייה יש גם יישומון ייעודי (אפליקציה) המותאם למוטג העירוני מבחינת העיצוב הגרפי, והיא גם מפעילה דף פייסבוק עירוני. עיריית אשקלון קיבלה ציונים בינוניים וגבוהים במדדים.

על פי נתוני העירייה ממוצע הכניסות החודשי לאתר האינטרנט העירוני במהלך שנת 2020 היה כ-22,500.

באגף מערכות מידע בעירייה עשרה עובדים המתפעלים ומקדמים, בין היתר, את נושא השירותים המקוונים, והם מועסקים ישירות על ידי העירייה. מנהל מערכות המידע בעירייה כפוף ישירות למנכ"לית העירייה ועובדים תחתיו חמישה רפרנטים של מערכות מידע: רפרנט מערכות המידע במנהל כספי; רפרנט מערכות רוחביות (אגף איכות סביבה, שפע, טיפול בתקלות, שינויים ורציפות עסקית באתר האינטרנט של העירייה); רפרנט שליטה ובקרה (מוקד הביטחון, מוקד 106); רפרנט הנדסה; רפרנט מערכות מידע בתחום הרווחה, שהוא גם מנהל המחלקה הטכנית וכפופים לו שלושה טכנאים ואיש רשת. לעירייה גם מחלקת שירות, אשר בין היתר קובעת את זמני התקן לקבלת שירותים על ידה. אולם, המחלקה אינה מודדת את רמת השירות הדיגיטלי בעירייה, כפי שיורחב להלן.

ירושלים: העיר ירושלים מונה כ-936,000 תושבים ממגזרים שונים, לרבות המגזר החרדי והמגזר הערבי, והיא העיר הגדולה ביותר במדינה. העירייה מפעילה אתר אינטרנט עירוני שנבנה על ידי ספק חיצוני ומנגיש תוכן ומגוון שירותים מקוונים, לרבות צ'ט-בוט⁷² שמאפשר תקשורת בין התושב לרובוט שיועד לבצע תהליכים באופן אוטומטי. כמו כן לעירייה יישומון ייעודי שפותח על ידה, ויישומים נוספים הקשורים לעירייה - יישומון "ירושלמי" ויישומון מוקד עירוני 106 (מאפשר

72 תוכנה המיועדת לקיום שיחות טקסטואליות עם בני אדם, שנועדו להיחיות כטבעיות ככל האפשר. מטרת השיחה יכולה להיות שיווק, ייעוץ, שירות לקוחות או הדרכה.



לדווח על אירועים ומפגעים בעיר ולקבל עדכון לסטטוס הטיפול בדיווח). היישומים העירוניים עטופים בעיצוב ייעודי המותאם למותג העירוני מבחינת העיצוב הגרפי. העירייה גם מפעילה דף פייסבוק עירוני.

העירייה קיבלה ציונים גבוהים בכל המדדים. התחומים שבהם קיבלה ציונים נמוכים יחסית היו תחום השירות לעסק ותחום הנגישות הדיגיטלית. על פי נתוני העירייה, ממוצע הכניסות החודשי לאתר האינטרנט העירוני במהלך שנת 2020 היה כ-383,000.

לעירייה "מטה דיגיטל", ובו מועסקים 21 עובדים: 10 עובדים מועסקים ישירות על ידי העירייה, ו-11 מועסקים באמצעות מיקור חוץ. המטה אחראי לאתר האינטרנט של העירייה, להפעלת שירותים מקוונים, לאפליקציית 106, למערכת פניות, לצט'-בוט ולתפעול מוקד תמיכה לטפסים המקוונים המטפל בפניות מהתושבים. מטה הדיגיטל כפוף לראש מינהל אסטרטגיה וחדשנות, הכפוף ישירות למנכ"ל העירייה, אשר מתווה את המדיניות העירונית לקידום השירות לתושב על כל ערוציו וממשקיו. השירות לתושב מתופעל באמצעות שלוש יחידות נוספות: מטה המחשוב (כפוף לאגף המחשוב), הסברה (שייך לאגף דוברות, הסברה וטקסים), ואיכות השירות (כפוף למנהל אסטרטגיה וחדשנות).

נצרת: העיר נצרת, הממוקמת בצפון הארץ, מונה כ-77,000 תושבים והיא העיר הערבית הגדולה ביותר במדינה. אוכלוסיית העיר מגוונת מבחינת ההשתייכות הדתית ונחשבת לעיר תיירות חשובה, בייחוד בעולם הנוצרי. העירייה מפעילה אתר אינטרנט עירוני המנגיש תוכן, שירותים ופעולות ללקוחותיה, בעיקר לתושבים, שנבנה על ידי ספק חיצוני. יצוין כי בדצמבר 2020, לאחר סיום הביקורת, העלתה העירייה אתר עירוני חדש. במועד הביקורת לא היו לעירייה אפליקציות עירוניות או ערוצים דיגיטליים אחרים.

על פי נתוני העירייה בתקופה שבין 26.12.20 ל-22.1.21, דהיינו כחודש ימים, היו באתר העירייה כ-7,500 ביקורים. על פי נתוני העירייה למעלה מ-500 משתמשים מבצעים תשלום מדי חודש באמצעים מקוונים, מעל 500 משתמשים מבצעים מדי שנה רישום למוסדות חינוך באמצעים מקוונים ולמעלה מ-200 משתמשים מגישים ערעורים באמצעים מקוונים.

העירייה קיבלה ציונים נמוכים במדדים השונים. התחום שבו קיבלה את הציונים הנמוכים ביותר בהשוואה לתחומים האחרים הוא השירות לעסקים.

בעירייה יש עובד אחד אשר מתפעל ומקדם את תחומי מערכות מידע, מחשוב ודיגיטל בעירייה. עובד זה משרת הן את צורכי המחשוב והתחזוקה השוטפת של מוסדות החינוך והן את צורכי המועצה, מקצה לקצה. נראה כי היקף תקנים זה הוא היקף חסר שאינו הולם את הצרכים המתרחבים של תהליכי הדיגיטל, המחשוב ומערכות המידע בעירייה בגודל כזה.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2021 כי היא מצויה בשלבים מתקדמים של השקת אפליקציה עירונית. עוד מסרה כי עם קבלת טיוטת דוח הביקורת החליט מנכ"ל העירייה להקים ועדת היגוי בראשותו שתפקידה טיפול בנושא רישוי עסקים ושיפור השירות בתחום זה, בין היתר על ידי הטמעת שירותים מקוונים חדשים בנושא זה. העירייה נמצאת בתהליך ארגון מחודש, והנהלתה מודעת לצורך בהוספת משאבי תקציב וכוח אדם למחלקת מערכות מידע, בין היתר, לטובת שיפור השירותים והפיכת מרבית השירותים למקוונים בכל מחלקות העירייה.



שדות דן: המועצה האזורית שדות דן שוכנת במרכז הארץ ומונה כ-16,000 תושבים. המועצה מפעילה אתר אינטרנט המנגיש תוכן, פעולות ושירותים, אשר נבנה על ידי ספק חיצוני. לאתר מקושרים יישומים אלקטרוניים ותהליכים מקוונים של ספקי משנה. כמו כן, למועצה יש אפליקציה ייעודית המשדרת הודעות לתושבים ומאפשרת לדווח על תקלות. האפליקציה מותאמת מבחינת העיצוב והמראה למותג המועצה. המועצה מפעילה בנפרד דף פייסבוק של המועצה ודף פייסבוק ציבורי של ראש המועצה מכוח תפקידו. המועצה קיבלה ציונים בינוניים במדדים שנסקרו לעיל.

למועצה אחראי מחשוב אחד, האחראי לכל היבטי המחשוב בה, לרבות השירותים המקוונים, והוא כפוף ישירות למנכ"ל המועצה.

תל שבע: מועצה מקומית תל שבע היא מועצה בדואית בנגב המונה כ-21,000 תושבים ומדורגת בדירוג החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (דירוג 1). למועצה יש אתר אינטרנט המנגיש תוכן ושירותים ללקוחותיה, שפיתח ספק חיצוני. לאתר מקושרים יישומים אלקטרוניים ותהליכים מקוונים של ספקי משנה. כמו כן, למועצה יש אפליקציה ייעודית המכילה את הכלים והאופציות שיכולות לשמש מוצר משלים לאתר האינטרנט שלה, אך בזמן הבדיקה לא היה ניתן לבצע בה פעולות, מלבד הרשמה (ראו להלן).

אין בידי המועצה נתונים על היקף השימוש באתר המועצה או על השימוש בשירותים המקוונים. מספר המשתמשים הרשומים באפליקציה העירונית, נכון לינואר 2021, עומד על 118.

המועצה קיבלה ציונים נמוכים במדדים, וציונה המשוקלל הוא הנמוך ביותר מבין הרשויות המבוקרות בדוח זה. התחומים שבהם קיבלה ציונים נמוכים במיוחד הם תחום השירות לתושב והשירות לעסק.

למועצה אין עובדים אשר מתפעלים ומקדמים את נושא השירותים המקוונים, מערכות מידע או מחשוב. במהלך הביקורת היה הצוות בקשר עם ספק חיצוני אשר מקדם חלק מהפרויקטים הדיגיטליים והשירותים המקוונים במועצה, ובעיקר עסק בבניית אתר האינטרנט שלה.

המועצה המקומית **תל שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2021 כי היא לומדת את ממצאי הביקורת והמלצותיה, וכי גורמי המקצוע כבר פועלים כדי לתקן ליקויים במסגרת התקציב העומד לרשותם.

מהאמור עולה כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות שנבדקו, הן מבחינת היצע הערוצים הדיגיטליים שהן פיתחו לשימוש הצרכנים והן מבחינת היקף כוח האדם שהן מייעדות לתחום. הדבר משפיע ישירות על רמת הדיגיטציה ועל היקף ואיכות השירותים המקוונים שהן מציעות, כפי שיורחב להלן.



היקף ואיכות השירות הדיגיטלי ברשויות המקומיות המבוקרות

"חוויית הלקוח"⁷³ ברשות המקומית היא בעלת השפעה ישירה וניכרת על איכות החיים של התושבים והצרכנים האחרים. שביעות רצון הציבור מהשירותים מושפעת הן מחוויית השירות עצמה והן מציפיותיו של האזרח מהשירות. הציפיות נגזרות בין השאר מהמעבר לתקשורת דיגיטלית כערוץ תקשורת יומיומי מרכזי, ומהשינוי הכולל מעבר משירות פרונטלי לשירות מרוחק ושירות עצמי. בעשור האחרון, במקביל לשינויים טכנולוגיים וסביבתיים, חל שינוי באופן תפיסת השירות הציבורי במדינות המתפתחות בעולם. השירות הציבורי מאמץ גישות עסקיות למתן שירות, שבמרכזן מיקוד בצורכי הלקוח. החדשנות הטכנולוגית מייצרת סטנדרט שירות חדש ומאפשרת שיפור ברמת השירות לציבור⁷⁴.

נוסף על כך, באמצעות טכנולוגיות אלה ניתן לשתף עם הציבור מידע, ובכך ליצור שקיפות וליישם אחריותיות. הדבר תורם גם לתקשורת דו-צדדית בכך שמתאפשר גם לציבור לתקשר עם הרשויות. מכאן שמידע המועבר באמצעות האינטרנט צריך להיות מקיף ומלא, זמין ועדכני (כדי להעביר לאזרח ולקבל ממנו מידע ענייני 24 שעות ביממה), מהימן (המידע חייב להיות בדוק, נאמן לאמת ומעודכן בתדירות), מאובטח ומחייב⁷⁵.

במסגרת הביקורת בהן יועץ ששכר משרד מבקר המדינה את היקף ואיכות השירותים המקוונים (דיגיטליים) שמעניקות שש הרשויות המקומיות שנבדקו, לתושביהן, לבעלי עסקים ולבעלי עניין אחרים (צרכני השירות). בחינה זו בוצעה באמצעות מודל שבנה צוות הביקורת יחד עם היועץ, והמבוסס על ניתוח עומק של ממשק המשתמש, איכות ועדכניות התוכן המוגש וביצוע בפועל של מגוון מייצג של שירותים מקוונים (סל שירותים שקבע צוות הביקורת יחד עם היועץ) בכלל ערוצי הדיגיטל המוצעים לצרכנים בכל אחת מהרשויות: אתר האינטרנט של הרשות, אתרי משנה, פלטפורמות ומערכות מקושרות (שירותי תשלומים, שירותי טפסים ועוד), אפליקציות וכל ערוץ דיגיטלי אחר שמציעה הרשות.

במסגרת בדיקה זו בוצעו גם שיחות עם בעלי התפקידים ברשויות המקומיות, האחראים לנושא, כמו מנהלי אגפי השירות ומנהלי מערכות המידע ברשות (להלן - מנמ"רים).

חוויית המשתמש בערוצים הדיגיטליים

לצורך בדיקת חוויית המשתמש בוצעה בדיקת עומק של ממשקי המשתמש בכלל הערוצים הדיגיטליים המונגשים ללקוחות הרשות. הנושא נבדק מזווית הראייה של משתמשי הקצה, בשני דפדפנים (Explorer, Chrome) ובמגוון מייצג של מכשירי קצה (טלפון נייד, מחשב נייד ומחשב שולחני).

73 חוויית הלקוח היא בעיקרה רגשית, תפיסתית, אם כי היא מושפעת גם מהיבטים תפעוליים של השירות. מתוך מסמך שירות ברשויות מקומיות.

74 רשות התקשוב הממשלתית, "דוח מסכם - ועדה בין-משרדית לקביעת סטנדרטים לאופן אספקת שירותים לציבור", יוני 2016.

75 מרכז המחקר והמידע של הכנסת: 1. "ממשל זמין בשלטון המקומי", 2012; 2. "פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: עלות, זמינות ואפקטיביות", 2009.



במסגרת בדיקה זו נבחנו הפרמטרים האלה: 1. עיצוב ונראות (User interface) - עיצוב אסתטי ומינימליסטי, אחידות עיצובית, חיבור למותג עירוני ואחידות ויזואלית עם אתרי משנה; 2. ממשק המשתמש (User experience) - סדר וארגון דף הבית, ניווט והתמצאות, חיפוש, מנגנוני הנעה לפעולה, רכיבים חברתיים, פרסונליות ואזורים אישיים ופרטיים; 3. רספונסיביות והתאמה לתחנות קצה ומוביל (מכשירים ניידים); 4. נגישות; 5. ביצועים - טעינת השירותים והתוכן וביצועי המערכת; 6. תמיכה בשפות שונות (בהתאם למאפייני התושבים וצרכני השירותים בכל רשות).

בלוח להלן הציונים שקיבלו שש הרשויות בבדיקת חוויית המשתמש בערוצים הדיגיטליים שלהן, והממצאים העיקריים שעלו בתחום זה. פירוט של הממצאים ראו להלן.

לוח 6: הציונים שקיבלו הרשויות (בין 1 נמוך ל-5 גבוה) בבדיקת חוויית המשתמש

עיצוב ונראות	ממשק המשתמש, רספונסיביות, שפות*** וביצועים		עיצוב ונראות	ממצאים עיקריים	
	ציון	ממצאים עיקריים	ציון	ממצאים עיקריים	ממצאים עיקריים
אלעד	3.3	אתר נקי, אסתטי, נוח לשימוש, מסודר ובעל חיבור למותג העירוני. עם זאת ישנם רכיבים "שבורים" ואין אחידות מלאה בינו ובין אתרי המשנה. "מסע הלקוח"*** נקטע במעברים בין המערכות.	4.1	ההתמצאות באתר ברמה נאותה, אך קיים קושי באיתור השירותים המקוונים ובניווט אליהם. יש ריבוי בפלטפורמות דיגיטליות ואין אזור ייעודי או מרחב דיגיטלי אחד. האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, חלק מרכיבי האתר אינם פועלים באופן נאות.	
אשקלון	3.4	אתר נקי, אסתטי, נוח לשימוש, מסודר ובעל חיבור למותג העירוני. עם זאת, אין אחידות מלאה בינו ובין אתרי המשנה. מסעות הלקוח נקטעים במעברים בין המערכות והפלטפורמות השונות.	3.8	ההתמצאות באתר היא ברמה נאותה, אך קיים קושי באיתור השירותים המקוונים ובניווט אליהם; ישנם רכיבים באתר שאינם זמינים למשתמש. יש ריבוי בפלטפורמות דיגיטליות ואין אזור ייעודי או מרחב דיגיטלי אחד. האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, חלק מרכיבי האתר אינם פועלים באופן נאות.	
ירושלים	4.3	אתר נקי, אסתטי, נוח לשימוש, מסודר ובעל חיבור למותג העירוני.	4.2	הניווט וההתמצאות ברחבי האתר הם ברמה נאותה. האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, ועל נראות	



ממשק המשתמש, רספונסיביות, שפות*** וביצועים		עיצוב ונראות		
ותגובתיות בתחנות עבודה שונות ובדפדפנים שונים.		יישומי ספקי המשנה בעלי מבנה ועיצוב זהים ליישומים העירוניים.		
הניווט וההתמצאות ברחבי האתר לוקים מעט בחסר וקיים קושי באיתור השירותים והמידע ובניווט אליהם.	4	האתר נקי, בעיצוב מנימליסטי, נוח לשימוש, מסודר, בעל חיבור הדוק למותג העירוני.	4	נצרת****
האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, ועל נראות ותגובתיות בתחנות עבודה שונות ובדפדפנים שונים.		יצוין כי באתר הישן שהוחלף בדצמבר 2020 תפריטי הלשוניות לא היו מותאמים למסך ונדרש לגלול כדי להגיע לתוכן הנדרש.		
הניווט וההתמצאות ברחבי האתר הם ברמה נאותה, ורכיב החיפוש מדויק ונותן מענה טוב לניווט באתר.	4.5	אתר נקי, אסתטי, נוח לשימוש, מסודר ובעל חיבור למותג המועצה.	4.3	שדות דן
האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, ועל נראות ותגובתיות בתחנות עבודה שונות ובדפדפנים שונים.		נמצאו רכיבים העולים על רכיבים אחרים בדף הבית ואין אחידות מלאה בינו ובין אתרי המשנה.		
הניווט וההתמצאות ברחבי האתר הם ברמה נאותה. במקרים רבים לא ניתן להגיע לשירות או לתוכן הנדרש.	2.5	אתר נקי, אסתטי, מסודר ועם חיבור למותג המועצה, אך אין אחידות בינו ובין אתרי המשנה. מסעות הלקוח נקטעים במעברים בין המערכות והפלטפורמות השונות. אין אחידות בתצוגה בשפות השונות (מוצג מידע בעברית ובערבית יחד).	2.3	תל שבע
האתר אינו שומר על אחידות התצוגה בשפות השונות.				
האתר שומר על רספונסיביות ברוב המערכות והדפדפנים, ועל נראות ותגובתיות בתחנות עבודה שונות ובדפדפנים שונים.				

* שפת העיצוב הגרפי בהם אינה אחידה.

** "מסע לקוח" - הוא חלק ממודל עסקי שמטרתו לבנות מערכת יחסים עם "לקוחות פוטנציאליים" ולשמר או לקדם את מערכת היחסים עם לקוחות קיימים.

*** פרמטר השפות נבחן לפי אופי הרשות וגודלה: ירושלים ונצרת - נבדק אם האתר מונגש באופן מלא בעברית ובערבית (בערים גרה אוכלוסייה ערבית) ואם יש מידע חיוני לתיירים באנגלית; תל שבע - נבדק אם האתר מונגש באופן מלא בעברית ובערבית; אשקלון - נבדק אם האתר מונגש בעברית ואם יש מידע חיוני באנגלית (עיר גדולה במישור החוף); אלעד ושדות דן - נבדק אם האתר מונגש בעברית בלבד.

**** הממצאים הנוגעים לנצרת מתייחסים לאתר החדש, אלא אם צוין אחרת.



איכות ועדכניות המידע

מהבדיקה עלה כי עיריות **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים** והמועצה האזורית **שדות דן** פועלות באופן נאות במרחב הדיגיטלי ומאפשרות ביצוע שירותים מקוונים במגוון תחומים, הן מקפידות לעדכן את התוכן והמידע בערוצים הדיגיטליים שלהן ומייצרות מרחב דיגיטלי ממותג ונאות. עיריית **נצרת** והמועצה המקומית **תל שבע**⁷⁶ מגישות לתושביהן תוכן שוטף ורלוונטי באתרי האינטרנט שלהן, דבר המחזק את הקשר בין לבין התושבים, אך הן מציעות רכיבים דיגיטליים מצומצמים, כפי שיפורט להלן.

באתרי האינטרנט של **אלעד**⁷⁷ ו**שדות דן**⁷⁸ קיים מידע ישן ולא רלוונטי. באתרים של **אלעד**⁷⁹ ו**נצרת**⁸⁰ נמצאו עמודים ריקים מתוכן, דבר המשפיע על חוויית המשתמש ועל התמצאותו באתר. גם באתר הישן של עיריית **נצרת** היה מידע ישן ולא רלוונטי והיו עמודים ריקים מתוכן⁸¹.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד המדינה כי האתר החדש כולל עיצוב מעודכן ומוגש כדי שיעמוד בתקני אבטחת מידע מעודכנים. עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליקוי שהועלה בדבר עמודים ריקים מתוכן תוקן.

עיצוב ונראות

העיצוב הגרפי של היישומים הדיגיטליים של **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים**, **נצרת**, **שדות דן** ו**תל שבע** ממוקד ונקי, ומבנה אתרי האינטרנט שלהן מותאם לצורכיהן ולמטרותיהן.

עם זאת, חלק ממסכי היישומים הדיגיטליים של **אלעד**, **אשקלון** ו**תל שבע** אינם מעוצבים בשפת עיצוב גרפי אחידה ואין חיבור למותג העירוני, כך שיישומים של ספקי המשנה (כמו מערכות התשלומים ומערכות התהליכים המקוונים) אינם בעלי מבנה ועיצוב דומים ליישומים האחרים. ברשויות אלו מסעות הלקוח נקטעים במעברים בין המערכות והפלטפורמות השונות באופן מורגש ובולט. להלן דוגמאות:

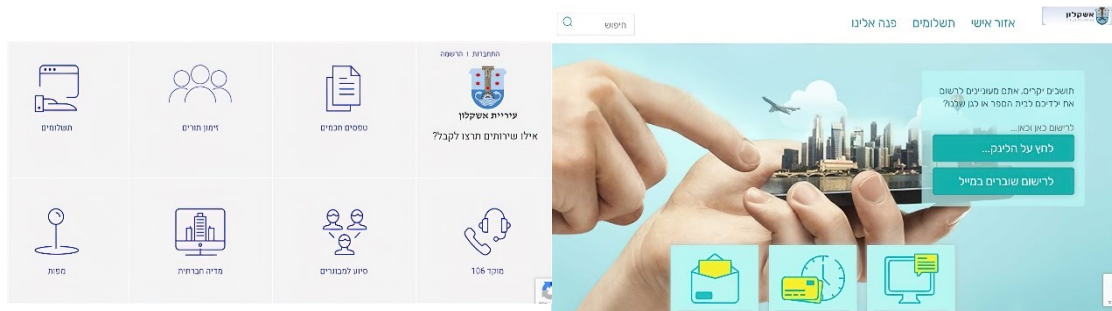
- | | |
|----|--|
| 76 | אתר המועצה המקומית תל שבע שודרג ועלה לאוויר בשנת 2018. |
| 77 | כדוגמת רישום לקבלת מלגה שנסגר בספטמבר, מבזקי חדשות משנת 2017, פירט מבנה ארגוני עירוני ומיפוי יחידות הרשות התקף לשנת 2017, פירוט דרכי יצירת קשר וספר טלפונים התקף לשנת 2016. |
| 78 | כדוגמת דף הרשמה לקייטנת פסח תש"פ (שנת הלימודים הקודמת), כתבות ישנות. |
| 79 | כדוגמת דף "אגפי ומחלקות העירייה". |
| 80 | כדוגמת דף "המחלקה למערכות מידע" ועמוד דוברות והסברה. נוסף על כך, שלוש הלשוניות של סרגל האתר המרכזי ("העירייה שלכם ובשילכם", "עירייה שקופה" ו"שירותים לתושב") מובילות לדף ריק מתוכן שכתוב בו "דף הבית". |
| 81 | כמה דפים מרכזיים בדף הבית היו ריקים מתוכן – "עסקים", "תיירות", "תמיכה", "מוקד לתושב". |



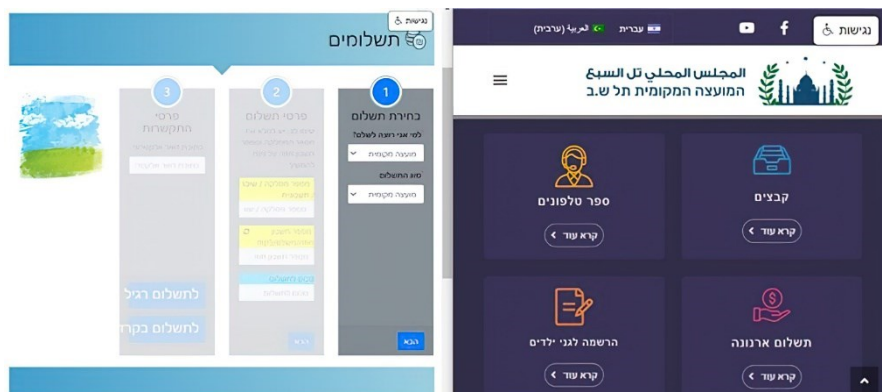
תמונה 1: תצלומי מסך מאתר אלעד



תמונה 2: תצלומי מסך מאתר אשקלון



תמונה 3: תצלומי מסך מאתר תל שבע





יישומי ספקי המשנה של עיריית **ירושלים ונצרת** בעלי מבנה ועיצוב זהים ליישומים העירוניים, והמעבר בין השלבים במסגרת התהליך אחוד ורציף. עם זאת, בחלק מהמסכים ביישומים של **ירושלים**, לשוניות סרגל הכלים מעט עולות אחת על השנייה; באתר הישן של עיריית **נצרת** תפריטי הלשוניות לא היו מותאמים למסך ונדרש לגלול אותו כדי להגיע לתוכן המבוקש.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ספקי "מוצרי המדף" אינם יכולים לשנות ולהתאים את מסכי הפתיחה לעיריית אלעד, מאחר שמדובר במוצר גנרי המסופק לכלל הרשויות המקומיות. העירייה הוסיפה כי התקשרה עם ספקים כאלה מאחר שעלות פיתוח עצמאי של מוצר המאופיין כולו על ידי העירייה כרוך בעלויות שהיא אינה יכולה להרשות לעצמה.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2021 כי היא נמצאת בתחילתו של תהליך מיתוג, כי נושא העיצוב (השפה האחידה) והנראות יבואו לידי ביטוי גם באתר העירייה, וכי שינוי זה ייבחן גם מול החברות החיצוניות שמספקות לה שירותים.

ממשק משתמש

ממשקי המשתמש ביישומי הדיגיטל של עיריית **ירושלים** והמועצה האזורית **שדות דן** מותאמים באופן איכותי ונאות לצורכי הלקוחות, והיישומים הדיגיטליים תוכננו בראיית "מסעות לקוח" וכוללים הנעות לפעולה ממוקדות למידע, לשירותים מקוונים ולפונקציונליות מרכזית. כמו כן, יש רציפות תהליכית מובנית, והמשתמש יכול לנווט את עצמו בין היישומים כדי לאתר את השירות המקוון שאותו הוא רוצה לבצע. ממשק המשתמש של **שדות דן** ידידותי וקל להתמצאות ומקל על פעולות המשתמש תוך יישום רב של הנעות לפעולה, הן באתר והן באפליקציה. עם זאת, במעבר בין מערכות ופלטפורמות שונות עם נראות והתנהגות שונה (למשל יישומי ספקי המשנה) נקטע מסע הלקוח, שכן ממשק המשתמש משתנה בין היישומים השונים, דבר העלול לבלבל ולקטוע את רציפות התהליך הדיגיטלי. הניווט בערוצים הדיגיטליים של **ירושלים** אינטואיטיבי וטבעי, והשירותים המקוונים אחידים וכוללים היוזמים חוזרים ועדכון המשתמש לגבי המשך התהליך.

ממשקי המשתמש ביישומי הדיגיטל של עיריית **אלעד** מיושנים, באשקלון מסעות הלקוח נקטעים במעברים בין המערכות והפלטפורמות השונות באופן מורגש ובולט, ובתל **שבע** נמצאו פערים המורגשים בחוויית השימוש במרבית התהליכים, דפי התוכן והשירותים שנבדקו.



נוסף על כך, ממשק המשתמש ביישומים הדיגיטליים של אלעד⁸² ואשקלון⁸³ לא תוכנן בראיית "מסעות לקוח", וכולל מעט פונקציות להנעות לפעולה ממוקדות למידע, לשירותים מקוונים ולפונקציונליות מרכזית שהן מציעות באתרים. קיים קושי מובנה באיתור שירותים מקוונים בערוצים הדיגיטליים של רשויות אלה ובניווט אליהם. הניווט בערוצים הדיגיטליים אינו אינטואיטיבי ואינו טבעי, ובחלק מהמקרים המשתמש נאלץ לעבור בין מערכות ופלטפורמות שונות, בעלות נראות והתנהגות שונה, כדי להשלים את הפעולה או את צריכת השירות המקוון.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בהקמת אתר האינטרנט העירוני החדש נעשה שימוש בכלים חדשים שלא שימשו באתר הישן, לרבות בנושא ממשק המשתמש.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החלה בבדיקת חוויית מסע הלקוח באגף ההכנסות בסיועו של גוף חיצוני, ולאחר קבלת הממצאים תמשיך בבדיקה לכלל יחידות העירייה.

אתר האינטרנט הישן של עיריית **נצרת** כלל מעט פונקציות להנעות לפעולה ממוקדות למידע, לשירותים מקוונים ולפונקציונליות מרכזית שהעירייה מציעה באתר. בבדיקת ממשק המשתמש של האתר החדש נמצא כי הוא מותאם באופן משביע רצון לצורכי התושבים, וניכר כי הוא שופר לעומת הממשק באתר הישן ותוכנן בראיית "מסעות לקוח", לרבות הנעות לפעולות ממוקדות. עם זאת, באתר החדש לא נמצאה רציפות תהליכית מובנית ואין אחידות בשירותים המקוונים. עוד נמצא כי מרכיבי הניווט בדף הבית מאפשרים גישה מהירה למידע, לשירותים ולפעילויות המרכזיות באתר, אך לא נמצאו הפניות "טבעיות" בין דפים ייעודיים לטפסים להמשך השירות המקוון, למשל אין הפניה בדף מחלקת החינוך שבאתר לרישום לגני ילדים.

באתר של מועצה מקומית **תל שבע** יש נוכחות של מנגנוני הנעה לפעולה לביצוע פונקציות מרכזיות וניתוב לתוכן רלוונטי; עם זאת, חלקם אינם מובילים להמשך תהליך ואין שימוש ייעודי

82 ממשק המשתמש אינו כולל הנעות לפעולה. לדוגמה, לא נמצאה הפניה לתשלום ארנונה (תהליך נפוץ יחסית) משום דף מחלקה או אגף. גם אם ישנם דפי מידע על פעולות ארנונה שונות (כמו "צו ארנונה" בלשונית "עירייה שקופה", או "אוגדן להנחות בארנונה") אין מהם הפניה ישירה לתשלום הארנונה. כלומר, ניתן להגיע לתשלום הארנונה רק באזור התשלומים, אך גם שם לא מצוינת המילה ארנונה (שירותים לתושב---- תשלומים---- תשלומים עיריית אלעד). עובדה זו פוגעת ב"מסע הלקוח" מכיוון שאם התושב אינו יודע שקיימת אפשרות תשלום ארנונה מקוון הוא לא ישתמש בה. בדף הבית באתר קיימים רכיבי הנעה לפעולה לביצוע פונקציות מרכזיות באתר ("שירותים בקליק", "הנחה בקליק"). מלבד זאת הוא כולל נוכחות חלקית של מנגנוני הנעה לפעולה לביצוע פונקציונליות מרכזית וניתוב לתוכן רלוונטי, לדוגמה "לחצו כאן ונירשם לגן", "הנחה בקליק".

83 אתר עיריית אשקלון כולל נוכחות של מנגנוני הנעה לפעולה לביצוע פונקציונליות מרכזית וניתוב לתוכן רלוונטי, כמו "רצינו שתדע" אשר מניע לפעולה לפונקציונליות ולשירותים במיקוד. עם זאת, אין שימוש ייעודי במנגנוני הנעות לפעולה לביצוע שירותים מקוונים, ובמקרים רבים למשתמש הקצה אין דרך להגיע לשירות או לתוכן הנדרש. כמו כן, אין הפניה והנעה לפעולה לאזור אישי/ תיק תושב (קיים תיק תושב אשר ההפניה אליו היא בעיקר מפורטל התשלומים צד ג'). במקרים רבים לא ניתן היה לאתר את השירות המקוון המבוקש, והמשתמש נדרש לעבור בין פלטפורמות שונות כדי לאתר אותו. כמו כן, אין הפניות "טבעיות" בין דפים ייעודיים לטפסים או המשך התהליך המקוון אשר קוטע את מסעות הלקוח, לדוגמה, שירות לעסקים. אומנם קיימת לשונית העוסקת בעסקים בעיר, באופן הגשת בקשה לרישוי עסק, בפירוט חוק רישוי עסקים, אך לא נמצא המשך מקוון לתהליך. הגשת רישיון עסק בצורה מקוונת (לא קיים באתר כלל) או תשלום אגרת שילוט (קיים באתר רק דרך שירות לתושב "טפסים ותשלומים").



במנגנוני הנעות לפעולה לביצוע שירותים מקוונים, ובמקרים רבים למשתמש הקצה אין דרך להגיע לשירות או לתוכן המבוקש.

השירותים המקוונים שמציעות עיריית אשקלון, נצרת והמועצה המקומית תל שבע אינם כוללים היזונים חוזרים ועדכון המשתמש לגבי המשך התהליך. עיריית נצרת פועלת באופן חלקי במרחב הדיגיטלי, ואינה מאפשרת ביצוע שירותים מקוונים במגוון תחומים ונושאים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לנושא ופועלת לשילוב מערכת CRM רשויות⁸⁴ שתיתן מענה לנושא. עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי פעלה לשיפור היצע השירותים המקוונים. עוד מסרה כי מנכ"ל העירייה הנחה את מנכ"ר העירייה להכין תוכנית אסטרטגית לטרנספורמציה דיגיטלית של השירות לתושב בראיית התושב במרכז.

מרחב דיגיטלי אחד ואזור אישי

אלעד, אשקלון, ירושלים ותל שבע מציעות שירותים במגוון פלטפורמות, ואין לתושבים מרחב דיגיטלי אחד (one stop shop) לניהול הקשר עם הרשות או לקבלת שירותים מלאים ומותאמים לכל תושב⁸⁵. הפלטפורמות השונות⁸⁶ מייצרות בלבול וחוסר אחידות בהנגשת השירותים המקוונים והמידע הרלוונטי אליהם. כמו כן, ממשק המשתמש משתנה בין היישומים למיניהם, ושינויים אלה עלולים לבלבל ולקטוע את רציפות התהליך הדיגיטלי. ברשויות אלו גם אין יכולת להתאמת תוכן היישומים הדיגיטליים לקהלי משתמשים מגוונים.

ביישומים הדיגיטליים של אלעד, אשקלון, ירושלים ושדות דן אין הפניה והנעה לפעולה לאזור אישי או לתיק האישי שהציעו לתושבים⁸⁷. באלעד הגישה ל"אזור אישי" מעודכנת ובמיקום מרכזי באתר; באשקלון, דף ה"אזור אישי" אינו מותאם מבחינה עיצובית לאתר הבית של העירייה; בנצרת ה"אזור האישי" באתר הישן היה בערבית בלבד, ובאתר החדש קיים אזור אישי במערכת של ספק חיצוני; בשדות דן יש רכיב "מה תרצו לעשות", המכיל את מגוון הפעולות הנפוצות האפשריות באתר. הרכיב מרכזי ומסייע רבות בהנגשת מידע לתושב במהירות ובקלות. המועצה גם מציעה שירות של תיק תושב, המכיל מגוון אפשרויות כמו רישום למסודות חינוך, תשלום, צפייה בחשבון ועוד. אך לא נמצאה הפניה והנעה לפעולה לאזור האישי או לתיק התושב באתר המועצה.

84 תוכנת ניהול המאגדת את מכלול כלי הניהול הממוחשבים תחת מעטפה אחת ומציגה תמונה עדכנית ומלאה על המשתמשים ועל הרשות המקומית.

85 אזור ייעודי שבו ניתן לתעד, לצפות ולנהל את כל כלל המגעים, המידע, הנתונים והשירותים המקוונים שהוא מנהל מול הרשות.

86 בחלק מהפלטפורמות של אלעד לא הופיע הלוגו העירוני כעדות לכך שמדובר בשירות של העירייה, דבר העלול להרתיע את התושבים משימוש בפלטפורמה זו.

87 כלי ייעודי המכיל מגוון אפשרויות, כמו הנגשת מידע, רישום למסודות חינוך, תשלום, צפייה בחשבון, דיווחים ועוד.



באפליקציה של **תל שבע** קיים אזור אישי ("תיק תושב") אשר אינו מצריך או מחייב הזדהות כתושב; אזור זה אמור לאפשר ביצוע פעולות מקוונות וצפייה במידע בסיסי, אך נמצא כי הוא אינו תקין ולא ניתן לבצע בו פעולות מקוונות. באתר האינטרנט של המועצה לא קיים אזור אישי.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מציעה שירות של תיק תושב שכולל אזור אישי רחבי לתושב. אזור זה מרכז בתוכו פלטפורמות שונות כגון חינוך, רווחה, תשלומים ומוקד.

יצוין בעניין זה כי התיק האישי שמציעה עיריית אלעד אינו מהווה מרחב דיגיטלי אחד לניהול הקשר עם הרשות בכל הנושאים (one stop shop) או מקום אחד שבו התושב יכול לתעד, לצפות ולנהל את כלל המגעים, המידע, הנתונים, השירותים המקוונים והפעולות הדיגיטליות שהוא מנהל מול העירייה. יתרה מכך, העירייה מנגישה מידע ושירותים מקוונים באמצעות מספר פלטפורמות שונות (EPR, לולה טק, הנחה בקליק) אשר לעיתים מייצרות בלבול וחוסר אחידות בהנגשת השירותים המקוונים והמידע הרלוונטי אליהם. בביקורת עלה כי מסעות הלקוח נקטעים במעברים בין אתר העירייה למערכות השונות באופן מורגש ובולט, כאשר לא ברור אילו תשלומים ניתן לבצע בכל פורטל. נוסף על כך, בתיק האישי שהעירייה מציעה חסרים שירותים כמו, שיוני מחזיקים בארנונה (ראו להלן בלוח 8) והוא אינו מותאם לצרכיו הייחודיים של כל תושב.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי היא צפויה לבנות "אזור אישי" שבו התושב יוכל לראות בזמן אמת ובכל רגע נתון את פרטי ההתנהלות מול יחידותיה וכי תבוצע בקרה על איכות השרות המסופק.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי במהלך שנת 2021 היא עתידה להקים "אזור אישי" דיגיטלי וחדשני לכלל תושביה, שיעניק סביבה אחת לתושב לניהול הקשר עם העירייה, קבלת מידע אישי, מתן שירותים מותאמים אישית וקבלת הטבות. נכון למועד כתיבת התשובה העירייה מצויה בעיצומו של הליך כתיבת מסמך אפיון ועיצוב חווית השירות.

רספונסיביות וקצב טעינת דפים

הערוצים הדיגיטליים של **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים**, **נצרת**, **שדות דן** ו**תל שבע** רספונסיביים ומותאמים למסכים ולמכשירי קצה מגוונים באופן משביע רצון, וקצב טעינת השירותים והתוכן באתר יעיל ומהיר.



עם זאת, חלק מרכיבי האתרים של אלעד⁸⁸, אשקלון⁸⁹, ירושלים⁹⁰ ושדות דן⁹¹ אינם פועלים באופן נאות בחלק מהדפדפנים וממכשירי הקצה, או שאינם מותאמים באופן טבעי לגודלי מסך שונים, דבר שאינו מאפשר שימוש נאות בהם.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי טיפלה בנושא זה במסגרת הקמת אתר האינטרנט החדש. עיריית **אשקלון** ו**ירושלים** מסרו בתשובותיהן כי יבחנו את הנושא ואת הנדרש לשם שיפורו.

רשתות חברתיות⁹²

באתרים של עיריית **ירושלים** ו**נצרת** קיים שילוב של רשתות ופלטפורמות חברתיות (כמו אינסטגרם, פייסבוק, טוויטר⁹³ ויוטיוב⁹⁴), אך באתר של עיריית **ירושלים** אין הצגה והנגשה של תוכן חי מהרשתות החברתיות ואין הנעה לפעולה דו-כיוונית בין הרשתות לאתר העירוני ולהפך. באתר הישן של עיריית **נצרת** לחצן יוטיוב לא היה פעיל, והוביל לדף הבית. כמו כן לא הייתה אפשרות להגיע לפייסבוק דרך האתר בשפה העברית. דף הפייסבוק של עיריית **נצרת** ראוי לציון בזכות תוכן עדכני ורלוונטי לתושב, קטעי וידאו ותמונות.

- 88 אתר האינטרנט העירוני מותאם למסכים שונים (responsive) ומגיב באופן מלא למכשירי המובייל מסוג Android ו-IOS. עם זאת, חלק מרכיבי האתר אינם פועלים באופן נאות בחלק מהדפדפנים ומכשירי הקצה. לדוגמה - רכיב המבזקים אינו מאפשר מעבר בין מבזק למבזק באופן ידידותי.
- 89 חרף התאמתו של אתר האינטרנט העירוני למגוון מסכים (responsive) נמצא כי האתר מגיב באופן חלקי ומוגבל למכשירי המובייל - חלק מרכיבי האתר אינם מותאמים באופן טבעי לגודלי המסך ואינם מאפשרים שימוש נאות בו. כמו כן, סרגל הניווט אינו פועל (אינו לחיצ) בחלק ממערכות ההפעלה במובייל ואינו מאפשר ניווט באתר. קצב טעינת השירותים והתוכן באתר משביע רצון, יעיל ומהיר. קיים מעבר מהיר בין התפריטים, העמודים והגישה למערכות התומכות.
- 90 אתר האינטרנט העירוני מותאם למסכים שונים (responsive) ומגיב היטב במכשירי המובייל. יש לציון כי חלק מרכיבי אינם מותאמים באופן טבעי לגודלי מסך שונים, ובכל זאת מאפשרים שימוש נאות בו. האתר שומר על נראות ותגובתיות בתחנות עבודה שונות, בדפדפנים שונים ובטבלט (iPad). קצב טעינת השירותים והתוכן באתר משביע רצון, יעיל ומהיר. קיים מעבר מהיר בין התפריטים, העמודים והגישה למערכות התומכות.
- 91 האתר מותאם למסכים שונים (responsive), מגיב באופן מלא למכשירי המובייל (responsive) ויישומון המובייל (אפליקציית Native) עובד היטב במערכות IOS ו-Android. עם זאת, בדפדפן Safari רכיב "מה תרצו לעשות", הלחצנים עולים על הכיתוב; בדפדפן כרום, רכיב הפעולות הנפוצות עולה על רכיב החדשות; בעקבות התאמת עמוד רשימת הטפסים למובייל, קיים פער עיצובי בין רשימות הטפסים המוצגות בדפדפן במחשב לתצוגה בדפדפנים במובייל (IOS ו-Android).
- 92 ראו בנושא זה גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020** (פורסם בשנת 2020), "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות חברתיות", עמ' 109-19.
- 93 באתר של עיריית ירושלים.
- 94 באתר של עיריית נצרת.



עוד נמצא כי קיים שילוב חלקי ומוגבל של הרשתות החברתיות והפלטפורמות החברתיות באתרים של הרשויות המקומיות **אלעד**⁹⁵, **אשקלון**, **שדות דן** ו**תל שבע**. בתל שבע קיימים חשבונות בפלטפורמות חברתיות עבור המועצה, אך לא נצפתה בהן פעילות תוכן ענפה ומתעדכנת. כמו כן באתרים של **אשקלון** ו**תל שבע** אין הצגה והנגשה של תוכן חי מהרשתות החברתיות ואין הנעה לפעולה דו-כיוונית בין הרשתות לאתר הרשויות ולהפך.

תפקוד רכיב החיפוש באתר

רכיב החיפוש באתר הרשויות המקומיות **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים**, **נצרת**, **שדות דן** ו**תל שבע** עובד באופן מהיר ומיקומו בולט. הרכיב באתר **שדות דן** מציג תוצאות ממוקדות לערך החיפוש, תוך התחשבות בתהליכים הדיגיטליים הקיימים ובמסע הלקוח, דבר המסייע להתמצאות באתר.

עם זאת, נמצא כי רכיב זה באתרים של עיריות **אלעד**, **אשקלון** ו**ירושלים** מציג תוצאות רבות ולא ממוקדות, אשר אינן מאפשרות איתור נוח ומהיר של המידע או השירות הדיגיטלי ומאלצות את המשתמש להמשיך לחפש את השירותים המקוונים באזורים אחרים באתר. כמו כן אין תעדוף מובנה לתהליכים ולפעולות מרכזיות בתהליך החיפוש. הדבר מקשה על המשתמש להתמצא באתר דרך מנוע החיפוש, שהוא מרכיב ניווט קריטי לאיתור מידע, תכנים, פעולות ושירותים מקוונים.

חיפוש באתרים בשפה העברית של עיריית **נצרת** ומועצה מקומית **תל שבע** מוביל לדף הבית בערבית ובו תוצאות חיפוש בעברית, דבר אשר יכול לבלבל את משתמש הקצה. הממצא קיים הן באתר הישן של נצרת והן בחדש.

מכיוון שהאתר של **תל שבע** דל בתכנים, לא ניתן לדעת בוודאות אם יש 'תעדוף מובנה' של תהליכים ותכנים מרכזיים; יש קושי להתמצא באתר באמצעות רכיב החיפוש, שאמור להיות מרכיב ניווט קריטי לאיתור מידע, תכנים, פעולות ושירותים מקוונים. כמו כן, חלק מתוצאות החיפוש באתר זה מציגות דפי ניסיון של אתר בהקמה, דפים אשר אינם קיימים באתר ואינם אמורים להיות חשופים למשתמשים. באתר החדש של **נצרת** לא נראה שקיים תעדוף מובנה של תהליכים ותכנים מרכזיים. ההתמצאות והחיפוש באתר החדש דרך מנוע החיפוש אינם נוחים וקיים קושי מהותי באיתור השירותים הדיגיטליים דרך רכיב החיפוש, שהוא מרכיב ניווט קריטי לאיתור מידע, תכנים, פעולות ושירותים מקוונים.

עיריות **אלעד** ו**נצרת** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי טיפלו בנושא רכיב החיפוש באתרים החדשים. עיריות **אשקלון** ו**ירושלים** מסרו בתשובותיהן כי יבדקו את הנושא ויבחנו את הצורך בשיפור התפקוד של רכיב החיפוש.

95 באתר עיריית **אלעד** יש שילוב מינימלי ומוגבל של פלטפורמות חברתיות, דבר הנובע מאופי הרשות, שמרבית אוכלוסייתה חרדית. עם זאת, דוברות העירייה מפעילה ערוץ חברתי (טוויטר) ברמה גבוהה, והוא כולל קישורים לטפסים מקוונים.



שפות

האתרים של הרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון ושדות דן** תומכים בשפה העברית בלבד. האתר של עיריית **אשקלון** מציג מידע חלקי ומוגבל באנגלית וברוסית בעיקר בנושאי תיירות.

האתר של עיריית **ירושלים** מוצג בשפות עברית, ערבית ואנגלית באופן מלא. עוד הוא מציג מידע רב ברוסית ובצרפתית. באתר הוטמע רכיב מובנה המאפשר תרגום שלו לכל שפה, במהירות וביעילות. גם מערכת התהליכים הדיגיטליים מאפשרת למשתמש למלא את הטפסים בכל שפה.

האתר של עיריית **נצרת** מוצג בשפות הערבית והעברית באופן מלא ואין בו כלל מידע באנגלית, שיכול לשמש תיירים המבקרים בעיר. נמצא כי האתר הישן בשפה העברית לא היה מלא והיו חסרים בו תכנים רבים. חשוב לציין כי באתר החדש של העירייה חלק מן הטפסים⁹⁶ המקושרים אליו הם בשפה הערבית בלבד, חלק בעברית בלבד וחלקם בשתי השפות. האתר של המועצה המקומית **תל שבע** מוצג בעברית ובערבית, ואתרי התשלומים של ספקי המשנה תומכים גם באנגלית. נמצא כי התכנים בשפה הערבית אינם מלאים וחלקם מופיעים בעברית בלבד, אף שאוכלוסיית היישוב דוברת ערבית בעיקר. בדף הבית של אתר המועצה קיימים תכנים בשפות העברית והערבית זה לצד זה, דבר המייצר בלבול וחוסר עקביות עבור משתמשי האתר.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המידע בשפות הזרות באתר מעודכן. היא ציינה כי מידע זה עוסק בהיסטוריה של העיר ובנושאים נוספים הרלוונטיים בעיקר לנושא התיירות, וכי היא תבחן את האפשרות להוסיף עדכונים בשפות נוספות.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילויותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הקשור לשמירה על איכות חוויית המשתמש בצריכת השירותים המקוונים ובהיצע המענים הדיגיטליים לצרכנים. במיוחד את פעילויותיהן של עיריית **ירושלים** והמועצה האזורית **שדות דן** בכל הקשור ליצירת חוויית משתמש ידידותית המניעה לפעולה והצעת מגוון ערוצים דיגיטליים. פעילויות אלה יכולות לשמש דוגמה לרשויות מקומיות אחרות בניהול חוויית המשתמש בערוצים הדיגיטליים שהן מציעות.

על הרשויות המקומיות לפעול לשיפור חוויית המשתמש גם במענים הדיגיטליים שהן הוכשות מספקים חיצוניים, כדי לשמור על מסע הלקוח בצריכת השירותים, ולפעול להתאמת הערוצים הדיגיטליים למיניהם למגוון מכשירי הקצה שבשימוש הצרכנים. במסגרת זו עליהן לוודא כי המידע והשירותים שהן מציעות יהיה רלוונטי ועדכני ויונגש לכלל הצרכנים, וכי האתרים יתמכו בכמה שפות (עברית, ערבית, אנגלית ועוד), בהתאם לצורכי הלקוחות ולמאפייני הרשות.

מוצע כי הרשויות יפעלו בעניין זה בראייה של "מסעות הלקוח", ובמסגרת זו ייצרו ערוצים דיגיטליים שיניעו את הצרכן לפעולה, תוך שמירה על רציפות התהליכים ושיפור הניווט בין הערוצים שהן מציעות, וכן שיפור בכלי החיפוש שהוא קריטי לאיתור המענים הדרושים.



במסגרת שיפור חוויית המשתמש, מוצע כי הרשויות יקימו אזורים ייעודיים אישיים שיותאמו למאפייני הלקוחות השונים, ובהם יוכלו לקוח לבצע מגוון פעולות ולצורך שירותים בהתאם לצרכיו במקום אחד. לשם גיוון במענים הדיגיטליים והגשתם בצורה רחבה וקלה יותר, מוצע להרחיב את השימוש ברשתות החברתיות, במיוחד ברשויות במגזר הערבי, שם האוכלוסייה עושה שימוש מופחת יחסית בגלישה באתרי האינטרנט, אך השימוש שלה ברשתות חברתיות גבוה יותר מזה של כלל האוכלוסייה.

עומק המידע, הפעולות והשירותים המקוונים בערוצים הדיגיטליים של הרשות

לצורך בחינת עומק המידע והיצע השירותים המקוונים של הרשות ללקוחותיה בוצעה בדיקה מקיפה⁹⁷ של היקף ומגוון הפעולות והשירותים הדיגיטליים הניתנים לתושבים ולבעלי עסקים ברשות, ושל עומק התהליכים והשירותים, דהיינו ביצוע התהליכים משלב ה"התנעה" עד סגירת התהליך והשלמת הפעולה באמצעים דיגיטליים.

במסגרת בדיקה זו נבחנו הפרמטרים האלה: 1. רכיבי תוכן מתעדכן ותקף⁹⁸; 2. פלטפורמות רוחביות⁹⁹ ורב-ערוציות בפניות למוקד הרשות¹⁰⁰; 3. היצע השירותים המקוונים והיכולת לבצע את התהליך, מקצה לקצה, בנוחות ובדיגיטציה מלאה. במסגרת בדיקת הפרמטר האחרון הוגדרה רשימה של 22 שירותים מקוונים¹⁰¹ (סל שירותים) שיושמו ונבדקו בכלל הערוצים הדיגיטליים של הרשויות; הרשימה כללה 15 תהליכים מקוונים ו-7 תהליכי תשלום מקוון.

להלן בלוח 7 מפורטים הציונים שקיבלו שש הרשויות בבדיקת רכיבי התוכן והפלטפורמות הרוחביות והממצאים העיקריים שעלו, ובלוח 8 הציונים שקיבלו בבדיקת היצע השירותים המקוונים מתוך סל השירותים שנבדק.

97 הבדיקה בוצעה על ידי היועץ בנובמבר 2020, ובמהלכה נבדקו התהליכים המקוונים מקצה לקצה, ממגוון דפדפנים מייצגים ותחנות קצה (תחנות עבודה שולחניות, מחשב נייד וטלפון נייד).

98 להלן הפירוט: רכיב כתבות תוכן ועדכונים, רכיב חדשות, מבנה ארגוני ומיפוי יחידות הרשות, דרכי יצירת קשר וספר טלפונים, אזורי ייעודיים בתחומים: רווחה, תרבות, הכשרות, חינוך ופנאי, תיק תושב, עסקים ורישוי עסקים, חינוך פורמלי ונוער, מכרזים ושירות תמיכה בתושבים - מוקד פניות.

99 כדלהלן: ידיעון מקוון, ארנונה בדוא"ל, מערכת ניהול פניות שירות, זימון תורים מקוון.

100 פנייה כדלהלן: טלפונית, באמצעות טופס, באמצעות רשתות חברתיות ועוד.

101 להלן הרשימה: תשלום ארנונה מקוון; בקשה להנחה בארנונה; בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה; בקשת מקוונת להנפקת תו חניה; תשלום דוח חניה; הגשת ערעור על דוח מקוון; תשלום דוח פיקוח; הגשת ערעור על דוח פיקוח; הרשמה מקוונת למוסדות חינוך; הגשת ערעור על שיבוץ למוסד חינוכי; תשלומי חינוך מקוונים; פנייה מקוונת למוקד הפניות הרשות; פנייה מקוונת למחלקות; וטרינר - תשלום אגרת חיסון לחיית מחמד; עסקים - הגשת בקשה לרישיון עסק; עסקים - תשלום אגרת רישיון עסק; עסקים -בקשה לקבלת רישיון שילוט; עסקים - תשלום אגרת שילוט; תרבות - רכישת כרטיסים; רכישת והורדה חוברת המכרז; הרשמה למאגר יועצים/ספקים מקוון; קבלת אישור לטאבו.



לוח 7: הציונים (בין 1 נמוך ל-5 גבוה) בבדיקת רכיבי התוכן והפלטפורמות הרוחביות לקשר עם התושב באמצעות האינטרנט

ממצאים עיקריים	תוכן מתעדכן ותקף	
העירייה מנגישה תוכן רלוונטי ומגוון תהליכים מקוונים אך כמה מהתהליכים המקוונים שנבדקו חסרים, כפי שיפורט בלוח 8 להלן. רכיבי הכתבות, התוכן והמידע המוגש ביישומי הדיגיטל של העירייה מתעדכן ורלוונטי, ועם זאת ישנם רכיבים המכילים לצד התוכן העדכני גם תוכן ישן ולא רלוונטי. באתר קיימת טבלה ובה פירוט בעלי התפקידים ואמצעי הקשר אתם, אך היא חלקית (כוללת רק את מנהלי המחלקות). העירייה מאפשרת פתיחת פנייה למוקד בכמה דרכים: באמצעות הטלפון; באמצעות טופס, אם כי ממשק המשתמש של הטופס אינו ברור ואינו נוח ומעוצב באופן שונה מיתר הפונקציות; באמצעות דוא"ל, אך לא התקבל דואר חוזר עם אישור קבלת הפנייה.	3.4	אלעד
העירייה מנגישה לתושב תוכן רלוונטי ומעודכן, ומגוון רחב של תהליכים מקוונים, אך כמה מהתהליכים שנבדקו חסרים, כפי שיפורט בלוח 8 להלן. העירייה מאפשרת פתיחת פנייה למוקד באמצעות מגוון יישומים, ומפעילה קבוצות שכוונתיות ברשתות חברתיות לעדכון התושבים. העירייה מציעה אפליקציה שאמצעותה ניתן להתעדכן במידע, למלא טפסים מקוונים, לבצע תשלומים, ולעקוב אחרי הטיפול בהם, לפתוח פניית מוקד ועוד.	3.6	אשקלון
התוכן והמידע המוגש ביישומי הדיגיטל של העירייה מעודכן, רלוונטי ומגוון. באתר האינטרנט וביישומים הדיגיטליים הנוספים העירייה מציעה מגוון רחב ועשיר של שירותים דיגיטליים לרווחת התושבים ולמשתמשים נוספים. העירייה מאפשרת פתיחת פנייה למוקד באמצעות מגוון ערוצים, לרבות ביצוע צ'אט עם נציג וירטואלי ומילוי טופס פנייה לפי מחלקות ולפי נושאים, ופנייה באמצעות רשתות חברתיות.	4.4	ירושלים
ניכר שהעירייה משתדלת להנגיש לתושב תוכן עדכני ורלוונטי, אך נמצא שיש מידע חסר בחלק מהדפים באתר וכן כי חסרים כמה מהתהליכים המקוונים שנבדקו ומפורטים בלוח 8 להלן. בדף הבית קיים רכיב כתבות תוכן ואירועים רלוונטי, מזמין ועדכני. לא נמצאו באתר מבנה ארגוני עירוני ומיפוי יחידות הרשות בצורה ברורה ומאורגנת - נמצאה טבלה המרכזת את כלל התפקידים לפי אגף ומחלקה, עם שמות אנשי הקשר. כמו כן, נמצאו בטבלה מספרי טלפון וקישור למיילים של כל מחלקה ואיש קשר. עוד נמצא כי מתאפשרת חלקית פתיחת קריאה במוקד העירוני. פניות טלפוניות שבוצעו התקבלו בהצלחה במוקד. כן נמצא כי ניתן לפנות למחלקות העירייה בנושאים מגוונים באמצעות טפסים המוטמעים באתר.	4.1 (שיפור לעומת הניקוד לאתר הישן, שעמד על 3.5)	נצרת



ממצאים עיקריים	תוכן מתעדכן ותקף	
המועצה מנגישה לתושב תוכן רלוונטי מעודכן ומגוון, אך לא קיימים במועצה חלק מהתהליכים המקוונים שנבדקו, כמפורט בלוח 8 להלן. באתר המועצה יש רשימה מפורטת של בעלי התפקידים בכל המחלקות עם קישור לטלפון שלהם, אולם אין מידע על המבנה הארגוני ומיפוי יחידות המועצה. קיימות כמה אפשרויות לפנייה או לפתיחת קריאה במוקד המועצה: ניתן לפנות למוקד - בטלפון; בטופס מקוון ממערכת ניהול המוקד (אך לא התקבלה הודעה על קבלת הטופס במוקד); באמצעות פייסבוק (ללא קבלת מענה); באמצעות דוא"ל (גם בערוץ זה לא התקבלה הודעה על קבלת הדואר במוקד); ובאמצעות אפליקציה.	3.7	שדות דן
המועצה מנגישה תוכן מצומצם לתושב ומספר מצומצם מאוד של שירותים מקוונים, כמפורט בלוח 8 להלן. התוכן והמידע המוגש ביישומי הדיגיטל של העירייה מעודכן ורלוונטי, בעיקר רכיב החדשות. באתר מוצגים תיאור המבנה הארגוני ומיפוי יחידות הרשות, אך המידע אינו מכיל דרכי התקשרות עם בעלי תפקידים, מלבד מספר טלפון, ואין אפשרות לבצע חיפוש או מיון על המידע הקיים. המועצה אינה מציעה רכיב כתבות תוכן ואזורים ייעודיים המכילים תוכן ומידע מקצועי בתחומי רווחה, תרבות, חינוך בלתי פורמלי, חינוך פורמלי ונוער. קיימת יכולת חלקית לפתיחת קריאה בערוצים מגוונים במוקד: ניתן לפנות למוקד בטלפון; בטופס מקוון ממערכת ניהול המוקד המוצע בשפה הערבית בלבד, אך ממשק המשתמש של הטופס אינו ברור ואינו נוח והוא מעוצב בצורה שונה מיתר המסכים; פנייה באמצעות האפליקציה. אין אפשרות לפנות למוקד באמצעות רשתות חברתיות. בחלק מהמקרים ההפניות באתר אינן מובילות ליעד הנדרש, למשל רישום לבתי ספר. חלק מדפי האתר עדיין בהכנה, כמו מחלקת דתות ומחלקת שירותים פסיכולוגיים, אף על פי שהאתר שודרג כבר לפני כשנתיים.	1.1	תל שבע

ידיעון מקוון וזימון תורים מקוון

הרשויות המקומיות - **אלעד, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** אינן מציעות שירות של ידיעון מקוון פעיל הנשלח ישירות לתושבים המבקשים זאת, אף שמדובר ברכיב מהותי להנעה לפעולה ולהגדלת היקף השימוש ביישומי הדיגיטל שהן מציעות.



הרשויות **אלעד**, **נצרת שדות דן** ו**תל שבע** אינן מציעות שירות של זימון תור מקוון. עיריית **אשקלון** מציעה שירות כזה, אולם אין קישור אליו בדפי המחלקות ובדף הבית. עיריית **ירושלים** מציעה שירות זימון תורים מקוון באמצעות רכיב מונגש ובולט בלשונית יצירת קשר, ואף ניתן לזמן תור דרך דפי המחלקות.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פרסמה בעבר קישור לידעון מקוון באתר האינטרנט העירוני, אולם נוכח ההיענות הכמעט אפסית של התושבים, בשל צביון אוכלוסיית העיר, הפסיקה את השימוש בפלטפורמה זו.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי היא מפצה "ניזולטר" שבועי באמצעים שונים כדוגמת פייסבוק, הודעות בקבוצות הוואטצאפ השכונתיות והודעות טקסט, וכן היא מעלה אותו לאתר העירייה. העירייה תאפשר גם הרשמה לקבלת הידיעון בדוא"ל ישירות לתושב.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה כי מנכ"ל העירייה הנחה את מנמ"ר העירייה ואת הגורמים הנוגעים בדבר להכין תוכנית עבודה בנושא ידעון מקוון ובנושא הטמעת מערכת לזימון תורים ביחידות העירייה שמקבלות קהל, עד יוני 2021.

סל שירותים מקוונים

לוח 8: **ציונים שקיבלו הרשויות (בין 1 נמוך ל-5 גבוה) בבדיקת סל השירותים המקוונים**

ממצאים עיקריים	ציון*		
העירייה אינה מציעה את השירותים המקוונים האלה: בקשה לשינוי מחזיקים בארנונה ושירות של קבלת חיובי ארנונה בדואר אלקטרוני; פנייה מקוונת מדפי המחלקות; תשלום אגרת חיסון לחיית מחמד; הגשת בקשה לרישיון עסק; תשלום אגרת רישיון עסק; הגשת בקשה לרישיון שילוט; תשלום רישיון שילוט; רכישת כרטיסי תרבות; קבלת אישור לטאבו.	2.2		אלעד
העירייה אינה מציעה שירותים מקוונים בתחומים האלה: בקשה מקוונת להנפקת דוח חניה; תשלום דוח פיקוח; ערעור על דוח פיקוח; תשלום אגרת חיסון לחיית מחמד; הגשת בקשה לרישיון עסק; תשלום אגרת רישיון עסק; רכישת כרטיסי תרבות; הרשמה למאגר יועצים וספקים באופן מקוון.	2.8		אשקלון
כמעט כל התהליכים המקוונים שנבדקו נמצאו זמינים באתר העירוני ובמיישומים העירוניים באופן דיגיטלי מלא. ירושלים קיבלה את הציונים הגבוהים ביותר מבין הרשויות שנבדקו בקטגוריה זו. עם זאת נמצאו שירותים מעטים שאינם קיימים או שלא ניתן להגיע אליהם מיישומי הדיגיטל: הרשמה למאגר יועצים וספקים באופן מקוון.	4.8		ירושלים



ממצאים עיקריים	ציון*		
הערייה אינה מציעה שירותים מקוונים בתחומים האלה: בקשה להנחה בארנונה; כל השירותים בתחום החניה; תשלום דוח פיקוח וערעור על דוח פיקוח; ערעור על שיבוץ למוסדות חינוך; תשלומי חינוך מקוונים; תשלום אגרת חיסון לחיות מחמד; כל השירותים בתחום רישיון עסק ושילוט; רכישת כרטיסי תרבות; קבלת אישור לטאבו.	1.1		נצרת
המועצה אינה מציעה שירותים מקוונים בתחומים האלה: בקשה להחלפת מחזיקים בארנונה; כל השירותים בתחום החניה; תשלום דוח פיקוח וערעור על דוח פיקוח; שירותים מקוונים בנושא רישוי עסקים ורישוי שילוט; רכישת והורדת חוברות מכרזים; קבלת אישור לטאבו. ישנם תהליכים אשר נמצאו רק דרך שימוש ברכיב החיפוש, למשל הגשת בקשה לקבלת חשבון הארנונה בדוא"ל, דבר העלול להקשות על משתמשי הקצה שאינם טכנולוגיים.	1.9		שדות דן
שיעור השירותים המקוונים בתל שבע הוא הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו בביקורת. המועצה אינה מציעה שירותים רבים בתחומים רבים: שירות בקשה להנחה בארנונה; בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה ושירות של קבלת חיובי ארנונה בדואר אלקטרוני; כל השירותים בתחום החניה (המועצה אינה מפעילה שירות חניה בתחומה); תשלום דוח פיקוח וערעור על דוח פיקוח; ערעור על שיבוץ למוסדות חינוך; תשלומי חינוך; פנייה מקוונת למחלקות; תשלום אגרת חיסון לחיות מחמד; רכישת כרטיסי תרבות; רישום למאגר יועצים וספקים; קבלת אישור לטאבו. בערצים הדיגיטליים של המועצה אין אזור ייעודי לעסקים והיא אינה מציעה שירותים בתחום רישוי עסקים ושילוט.	0.8		תל שבע

* הציון מבוסס על בדיקה של סל שירותים באחד או יותר מערצי הדיגיטל של הרשות.

המועצה האזורית **שדות דן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 כי החל מינואר 2021, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, היא מציעה לתושבים שירותים דיגיטליים בתחום החניה. עוד מסרה המועצה כי תפעל להרחבת היצע השירותים המקוונים ובהתאמתם לצרכנים.



נוסף על כך, חלק מהשירותים שהרשויות **אלעד**¹⁰², **אשקלון**¹⁰³, **נצרת**¹⁰⁴, **שדות דן**¹⁰⁵ ו**תל שבע**¹⁰⁶ מציעות ביישומים דיגיטליים אינם מלאים ודורשים מצורך השירות להשלים את הפעולה באמצעים שאינם מקוונים, כמו למשל הורדת קובץ מהאתר, מילוי פרטי הקובץ, סריקה ושליחה במייל, ללא אפשרות של מילוי טופס מקוון. כמו כן, באתרים של **אלעד ואשקלון** ישנם דפים מרכזיים המציגים תהליכים דיגיטליים ותהליכים שאינם דיגיטליים באזור אחד, מה שמעורר בלבול אצל המשתמשים.

מהאמור עולה כי ברשויות המקומיות **אלעד**, **אשקלון**, **נצרת**, **שדות דן** ו**תל שבע** שירותים רבים אינם מקוונים ודיגיטליים במלואם. נוסף על כך קיים קושי מובנה באיתור שירותים מקוונים שקיימים בערוצים הדיגיטליים של הרשויות וניווט אליהם - פער אשר קוטע את מסע הלקוח ומקשה על אופן הניווט באתרים. ניכר כי אין לרשויות אלה תפיסת שירות דיגיטלית מתכללת ומקיפה כמצופה בפעילות במרחב הדיגיטלי, ונראה כי הן לא תכננו ויצרו מסעות לקוח אחידים וברורים במרחב הדיגיטלי עבור לקוחותיהן.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הקמת אתר האינטרנט החדש היא טיפלה בדפים שמציגים תהליכים דיגיטליים ותהליכים שאינם דיגיטליים באזור אחד.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה כי פעלה לשיפור היצע השירותים המקוונים לתושבים¹⁰⁷. עוד מסרה כי מנכ"ל העירייה הנחה את מנמ"ר העירייה להניח על שולחנו, ובהמשך על שולחן ראש העירייה, תוכנית אסטרטגית לטרנספורמציה דיגיטלית של השירות לתושב בדגש על שיפור מסע הלקוח ושיפור מתמיד של חוויית המשתמש.

עיריית **ירושלים** עושה שימוש מושכל ונכון בפלטפורמות מקוונות המאפשרות ביצוע שירותים מקוונים רבים, והיא פועלת במרחב הדיגיטלי באופן ברור, נגיש ומזמין, תוך התחשבות בחוויית משתמש הקצה - התושב, העסק והתייר - ויצירת מנגנוני הנעה לפעולה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילויותיה של עיריית **ירושלים** בכל הקשור להיצע השירותים וליצירת חוויית משתמש ידידותית ומניעה לפעולה.

102 כמו שירות רישום למאגר יועצים.

103 כך לדוגמה, לא נמצא באתר תהליך מקוון לתשלום דוח פיקוח (נראה כי קיימת האפשרות לגישה לדוחות הפיקוח דרך פורטל אוטומציה, אך הקישור אינו עובד במעמד הבדיקה); ערעור על דוח חניה - התהליכים אינם נגישים מאתר העירייה / חיפוש / ניווט - אין דרך לנווט ולמצוא תהליך זה דרך אתר העירייה (ניתן להגיע אליו רק דרך פורטל שירות של ספק חיצוני "אוטומציה" (city4u)); אין אפשרות לרכוש חוברת מכרז בצורה מקוונת; לא קיים תהליך מקוון לרישום למאגר ספקים.

104 בקשה להנחה בארנונה והגשת הצעה למכרז.

105 באתר קיים עמוד אשר נותן הסבר על השירותים הווטרינריים ללא תהליכים מקוונים; הרשמה למאגר יועצים וספקים אינה דיגיטלית באופן מלא ודורשת מצורך השירות להשלים את הפעולה באמצעים אחרים.

106 כך לדוגמה, אין אפשרות לקבל שירותים בתחום הארנונה באופן מקוון; להירשם באופן מקוון למוסדות חינוך, להעביר תשלומי חינוך ולערער, להגיש בקשה לרישיון עסק ולשלם אגרה לרישיון עסק.

107 כמו תשלומים מקוונים וטפסים מקוונים במגוון תחומים כמו ארנונה וחינוך.



על הרשויות המקומיות אלעד, אשקלון, נצרת, שדות דן ותל שבע להרחיב את היצע השירותים המקומיים, ולפעול לגיוון המענים הדיגיטליים ולהתאמתם לצרכי השירותים השונים, לרבות לבעלי העסקים. במסגרת זו על הרשויות ליצור תהליכים דיגיטליים מלאים בצריכת השירותים המקומיים, מקצה לקצה, לשם ייעול התהליך, הן מצד הלקוח והן מצד הרשות. כן מוצע כי הרשויות יפעלו לכך שהשירותים המקומיים יהיו אחידים, נגישים וזמינים ללקוחות בצורה קלה ופשוטה, ושיכללו הזיזים חוזרים לעדכון המשתמש. גם תהליכים המסופקים בפלטפורמות של ספקים חיצוניים צריכים להיות נגישים ובגדר חלק אינטגרלי מהתהליך המובנה של מסע הלקוח.

רמת השירות הדיגיטלי

רשות מקומית היא במהותה ארגון שנועד לשרת את התושבים. אחד האתגרים בהערכה ובקידום איכות השירות בשלטון המקומי הוא הגדרה ותיחום של שירות הלקוחות ושל דרכי הערכתו, שיפורו וניהולו. שירות מצוין, בכל ערוץ, נשען על תשתית ארגונית של תרבות מכוונת שירות, תהליכי קבלת החלטות, מערך ארגוני תומך, תהליכים, מערכות מידע וגישה של עובדים ומנהלים. התבוננות על שירותי הרשות דרך הפרספקטיבה של חוויית הלקוח מעלה את הצורך בהגדרת יעדים, מדידה והערכה של איכות השירות, בפרט בהיבטים ה"רכים" הרגשיים של השירותים.¹⁰⁸

לצורך בדיקת רמת השירות הדיגיטלי ותפיסת השירות הדיגיטלי נבדק אם קיים ברשות הליך מדידה של רמת השירות המוענק ללקוחות באמצעים מקוונים, וכן של איכות המדידה. כמו כן נבדק אם קיימים מנגנוני שיפור מתמיד ומעקב של הנהלת הרשות אחר רמת השירות וביצוע פעולות לשיפור ולטיובו. הבדיקות בוצעו אל מול הפלטפורמות הקיימות ובאמצעות תשאל גורמים רלוונטיים ברשות (כמו - מנהלי אגפי שירות ומנמ"רים).

במסגרת זו נבחנו שני פרמטרים: 1. הצהרת אמנת שירות דיגיטלי - נבדק בערוצים הדיגיטליים אם קיימת אמנת שירות לשירותים ולפעולות הדיגיטליות, מידת ההטמעה של האמנה ותפיסת רמת השירות ברשות, ואם האמנה הונגשה והיא שקופה לציבור; 2. כלים ממוכנים לניהול רמת השירות - ניהול המדדים הדיגיטליים, מעקב שוטף אחר רמת השירות, מדידת רמת השירות ובקרה עליה, קיומו של מנגנון לשיפור השירות ולביצוע ניתוחים תקופתיים של רמת השירות.

בכל הרשויות שנבדקו: **אלעד**, **אשקלון**, **ירושלים**, **נצרת**, **שדות דן** ותל שבע אין הצהרה או אמנת שירות בנושאי הדיגיטל בכל ערוצי הדיגיטל שהן מפעילות, המשקפת ללקוח את מדדי השירות הדיגיטליים שהוא אמור לצפות להם. ב**אלעד** וב**ירושלים** קיימת אמנת שירות כללית לשירותים שהן מציעות לא במתכונת מקוונת.

כמו כן, כלל הרשויות שנבדקו אינן מנהלות מנגנון ממוכן ומובנה למדידת רמת השירות במרחב הדיגיטלי העירוני, כך שבצד המשתמש (הלקוח) לא ברורה רמת השירות ולוחות הזמנים להשלמת התהליך והבקשות שהועברו. מצד הרשות, ניכר כי אין לה כלים ויכולות לנטר, לעקוב ולבקר את רמת השירות הדיגיטלי ולייצר בה שיפור מתמיד ומשמעותי. יצוין כי עיריית **ירושלים**

108 מסמך שירות ברשויות מקומיות.



מסרה כי היא מפתחת מערכת כזו, וכי למועצה האזורית **שדות דן** נוהל טיפול בפניות ותלונות הציבור המפרט את זמני התגובה של המוקד ואת אופן ניהול הטיפול בפנייה.

מהאמור עולה כי כלל הרשויות המקומיות שנבדקו: אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע לא פרסמו אמנה או הצהרת שירות בנושאי הדיגיטל או השימוש בערוצים הדיגיטליים, אף שלחלקן יש אמנות שירות כלליות, והן אינן מפעילות מנגנונים למדידת רמת השירות הדיגיטלי.

כדי לפתח את איכות השירות המוניציפלי ברשויות המקומיות ולעמוד בדרישות הלקוחות, חשוב להציב את נושא השירות על סדר היום של הרשות המקומית, להנחיל תודעת שירות בקרב העובדים כולם, לפתח כלים חדשניים לטיפול באיכות השירות ולהשקיע במדידה ובקידום של התחום הזה. במסגרת זו מוצע כי הרשויות המקומיות יקבעו אמנות שירות, לרבות בתחום השירות הדיגיטלי, יפרסמו אותן לציבור באתריהן, יקימו מנגנוני מדידה והערכה לבחינת עמידתן באמנות אלו, ויזמו מהלכים לשיפור תמידי בשירות ובחויית הלקוח.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לעירייה אמנת שירות לאגף ההכנסות, וכי היא תעלה בקרוב לאתר האינטרנט אמנת שירות כללית שקבעה. נוסף על כך, העירייה תפעל לקביעת אמנת שירות לכל יחידותיה.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי היא פועלת להטמעת אמנת שירות בנוגע לכלל השירותים המקוונים, לפניות תושבים למוקד 106 ולפניות הציבור.

הליך פיתוח השירותים המקוונים וגיוון במענים הדיגיטליים

ניהול ותפעול ערוצים דיגיטליים, לרבות אתר אינטרנט, על ידי רשות מקומית מחייבים אותה לקיים הליכי עבודה סדורים כבר משלב האפיון וההקמה, בהתאם להגדרת צרכיה וצורכי הלקוחות. במסגרת זו על הרשות להסדיר את הליך העבודה השוטף בניהול הערוצים הדיגיטליים ותפעולם, למשל לגבי ההחלטה על פיתוח ערוץ דיגיטלי או שירות דיגיטלי כזה או אחר, והעלאת תכנים וסדרי העלאתם, ולגבי בקרה ניהולית ומשפטית על החומר המועלה, לגבי תקינות הערוצים ותחזוקתם ולגבי אבטחת המידע הטמון בהם¹⁰⁹.

נוסף על כך, גיוון במענים הדיגיטליים הוא הליך המותאם למאפיינים הייחודיים של כל רשות, לרבות למאפייני האוכלוסייה המתגוררת בה ולמעמדה האזורי¹¹⁰. בהקשר זה חשוב להתייחס למושג "פער דיגיטלי" אצל המשתמשים (לקוחות), המורכב מכמה ממדים, ובהם: זמינות ואיכות הנגישות לאמצעים דיגיטליים ולאנטרנט; מודעות לאפשרויות, להזדמנויות ולסכנות האפשריות

109 ראו דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.

110 רשות שהיא מוקד מטרופוליני ואלה מגיעים תושבים מרשויות סמוכיות, מוקד לתיירות וכיוצא בזה.

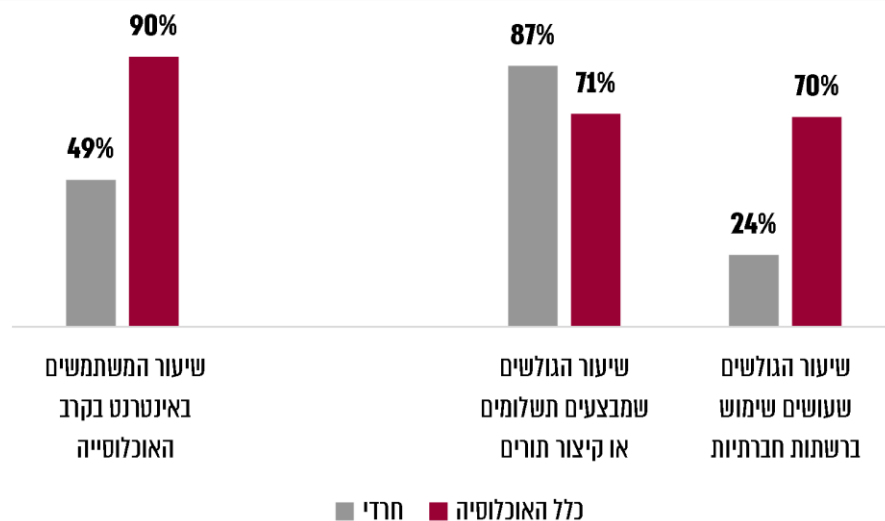


בשימוש באינטרנט; מיומנויות וכישורים המאפשרים שימוש מיטבי באינטרנט. המקורות להיווצרות פער דיגיטלי כזה מקורם בהשקעה נמוכה בתשתיות מצד המדינה, הרשויות המקומיות וגופים עסקיים; היעדר משאבים כלכליים; רמת ההשכלה של המשתמשים; מחסור במיומנות וכישורים; מגבלות בהזדמנויות עבודה ותפיסות חברתיות שמרניות¹¹¹. תהליך גיוון המענים צריך לבחון ולנתח את כל אותם מאפיינים, ובסופו אמורות להתקבל החלטות המבוססות על ממצאים שיבטיחו כי המענה שיינתן יהיה המיטבי ביותר בהתאם לאותם מאפיינים עבור כל אחת מאוכלוסיות הצרכנים.

כפי שנאמר לעיל, מעבר לפערים בין קבוצות גיל ניכר שוני במאפייני השימוש באינטרנט בקרב מגזרים שונים במדינה, למשל, השימוש בקרב המגזרים החרדי והערבי קטן יותר מזה של כלל האוכלוסייה. נתונים אלו צריכים להילקח בחשבון במסגרת הליך פיתוח השירותים המקוונים לאוכלוסיות אלו ובבחירת הערוצים הדיגיטליים המתאימים להן, או בנקיטת הפעולות לעידוד האוכלוסיות השונות לצריכת שירותים מקוונים ולשימוש במענים הדיגיטליים.

לפי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי לשנת 2016¹¹², 49% מהאוכלוסייה החרדית משתמשת באינטרנט, לעומת כ-85% מהאוכלוסייה הערבית וכ-92% בקרב הציבור היהודי הכללי. 90% מהחרדים שאינם עושים שימוש באינטרנט ציינו כי הסיבה לכך היא דתית. בתרשים להלן נתונים על שיעור החרדים המבצעים תשלומים או מקצרים תורים והעושים שימוש ברשתות חברתיות מקרב אלה שגולשים באינטרנט, לעומת הגולשים בכלל הציבור.

תרשים 11: שיעור החרדים המשתמשים בשירותי אינטרנט ותחומי השימוש (2016)



על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

111 איגוד האינטרנט הישראלי, "האינטרנט בחברה הערבית בישראל - תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות". ינואר 2018.

112 מתוך פרסום באתר האינטרנט של האיגוד מינואר 2017. <https://www.isoc.org.il/sts-data/21630>.



מהתרחשים עולה כי שיעור המשתמשים באינטרנט בקרב האוכלוסייה החרדית (49%) נמוך באופן ניכר משיעור המשתמשים מכלל האוכלוסייה, וכי הם עושים שימוש מועט (24% מתוך המשתמשים באינטרנט) ברשתות החברתיות. עם זאת, שיעור החרדים המבצעים תשלומים או קיצור תורים גבוה (בכ-16%) משיעורם בקרב הגולשים בכלל הציבור.

בסקר שערך איגוד האינטרנט הישראלי בחברה הערבית בנושא "האינטרנט בחברה הערבית בישראל - תמונת מצב ראשונית והמלצות מדיניות", מינואר 2018, עלה כי קיימים פערים ניכרים בנגישות הפיזית למחשבים וליחידים ולתשתיות תומכות בקרב האוכלוסייה הערבית. הדוח מצביע על פערים גדולים מובהקים ביחס לחברה היהודית, גם בקרב האוכלוסייה הצעירה, בכל הנוגע למיצוי האפשרויות הגלומות בשימוש באינטרנט ולמאפייני השימוש בו, זאת בעיקר בהיבטים הפונקציונליים שהוא מאפשר. על פי נתוני האיגוד משנת 2017, כשני שליש מהאוכלוסייה היהודית משתמשת בשירותים מקוונים לעומת כשליש בקרב האוכלוסייה הערבית. לעומת זאת האוכלוסייה הערבית משתמשת בצורה מסיבית ברשתות החברתיות - מעל 75%¹¹³. הסיבות האפשריות לשימוש מועט בקרב האוכלוסייה הערבית בשירותים המקוונים: חוסר מודעות לקיום שירותים אלו; היעדר מיומנות; חשש מאי-הצלחת הפעולות וכפועל יוצא אי-הסדרת הנושא למול הרשויות; השימוש בכרטיסי אשראי בחברה הערבית פחות נפוץ מזה של האוכלוסייה היהודית ועוד. נוסף על כך, גם היעדר תוכן נגיש ומותאם תרבותית בשפה הערבית יוצר חשדנות ושימוש מופחת בשירותים דיגיטליים¹¹⁴.

איגוד האינטרנט הישראלי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי בסקר שבוצע בשנת 2020 נמצא כי בעקבות משבר הקורונה גדל שיעור המשתמשים באינטרנט בקרב האוכלוסייה החרדית, וכעת ל-76% מאוכלוסייה זו יש חיבור לאינטרנט מהבית, 76% - חיבור מהעבודה ו-51% - חיבור מהטלפון הנייד.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שמה לה את השירות לתושב במקום גבוה בסדר העדיפות. עוד ציינה כי כדי לתת מענה המותאם לאופי ולצביון של העיר היא החליטה להנגיש את השירותים והמידע לתושבים באמצעות הצבת שש עמדות מידע מקוונות ברחבי העיר שיאפשרו הדפסה וסריקה של דפים וגם ביצוע תשלום באמצעות כרטיס אשראי.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה כי בכוונת מנכ"ל העירייה לבצע סקרי עומק על השימושים השונים בשירותים המקוונים ולנקוט צעדים להגברת השימוש בשירותים המקוונים בקרב האוכלוסייה הצעירה.

המועצה המקומית **תל שבע** מסרה בתשובתה כי היא משקיעה בתשתיות תקשורת ובאבטחתן. כך למשל, בשנת 2020 השקיעה המועצה 800,000 ש"ח בהנגשת התקשורת האלחוטית לכלל תושביה.

113 מתוך נתוני סקר איגוד האינטרנט הישראלי לשנת 2017.

114 איגוד האינטרנט הישראלי, "צמצום הפער הדיגיטלי בחברה הערבית, איך להנגיש מידע ושירותים דיגיטליים לחברה הערבית בישראל", עמ' 6.



יש חשיבות לכך שהרשויות המקומיות יתנו מענים דיגיטליים שיהיה אפשר להתאימם לאוכלוסיות השונות. ראוי שהרשויות גם ינקטו פעולות הדרכה והסברה להגברת החשיפה והשימוש בשירותים מקומיים שהן מציעות, באמצעים המתאימים להרגלי הגלישה של כלל האוכלוסיות.

תכנון רב-שנתי ואסטרטגי לפיתוח שירותים מקומיים

תכנון ארוך טווח חיוני לצורך תכנון פעולותיו של גוף ציבורי ושליטה בהן. התכנון מאפשר קביעת סדרי עדיפות והערכת תוצאות, וממנו ניתן לגזור תוכניות עבודה שנתיות, המשמשות בסיס למעקב אחר קצב התקדמות הפעולות לקראת השגת מטרות התוכנית¹¹⁵. דברים אלו מקבלים משנה תוקף בתחום הדיגיטלי, שהוא תחום דינמי מאוד וכרוך בהשקעת משאבים לטווח ארוך.

משרד הפנים פרסם במהלך השנים מגוון מדריכים לרשויות המקומיות בנושא הכנת תוכניות עבודה. כך למשל, בשנת 2016 הוא פרסם "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית"¹¹⁶, שלפיו טרם כתיבת תוכנית עבודה יש לבצע "הערכת מצב", הכוללת איסוף מידע ונתונים, עיבוד המידע וניתוח המצב; נתונים אשר מהם ייגזרו היעדים והמשימות של האגף. בשנת 2020 פרסם משרד הפנים "מדריך תכנון לרשויות המקומיות"¹¹⁷, ובו קבע כי תוכנית העבודה צריכה להיות מחוברת לתקציב הרשות המקומית ככלי שיסייע להנהלת הרשות לתעדף את פעולותיה.

במסמך "שירות ברשויות המקומיות, תפיסה ומתודולוגיה", שהוציאו משרד הפנים ומפעם עמק יזרעאל בינואר 2019, נכתב כי תהליך מיטבי להטמעת תפיסת שירות הוא תהליך רב-שנתי. לצורך כך, מומלץ לרשות המקומית להחיל "פונקציית שירות", שתקדם באופן מתמיד תרבות ארגונית מכוונת לקוח ברשות המקומית, אשר, בין היתר, תוביל תהליכי שינוי דיגיטליים בשירות הרשות המקומית¹¹⁸, ותבנה ותנהל תוכנית עבודה רב-שנתית לתהליכי שירות יחידתיים ורוחביים.

נמצא כי עיריית ירושלים הכינה בשנת 2019 תוכנית עבודה שנתית והיא אושרה בשנת 2020, וממנה היא גוזרת את פעילויותיה בפיתוח שירותים מקומיים, בהתאם לתקציב שהוקצה לעניין זה.

115 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "עבודת המטה של משרדי הממשלה".

116 אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית, קווים מנחים לרשויות המקומיות, 2016.

117 אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות מקומיות, משרד הפנים מנהל הפיתוח, מדריך התכנון לרשויות מקומיות, ינואר 2020.

118 זאת באמצעות: זיהוי צרכים והזדמנויות לשילוב תהליכים דיגיטליים בשירות; פתיחת ערוצים טכנולוגיים לקבלת שירות (אינטרנט, פייסבוק ורשתות חברתיות אחרות, אפליקציות סלולריות ועוד); איתור ופיתוח כלים לניהול רב-ערוצות וליצירת תהליכי עבודה תומכים.



עוד נמצא כי עיריות אלעד ואשקלון, מועצה אזורית שדות דן ומועצה מקומית תל שבע פיתחו במהלך השנים מגוון של שירותים מקוונים המוצעים במגוון ערוצים, כמו אתרי אינטרנט ואפליקציות, אולם הן עשו זאת מבלי שקיימו הליך חשיבה וקבלת החלטות המבוסס על איסוף שיטתי של נתונים, ומבלי שהכינו תוכנית אב או תוכנית עבודה רב-שנתית או שנתיית לפיתוח השירותים, שישמשו בסיס לפעילויותיהן בתחום זה או שיתייחסו לפן התקציבי.

בשנת 2017 הציגה עיריית **נצרת** תוכנית אב לדיגיטציה, שכללה התייחסות גם לנושא השירותים המקוונים. התוכנית והתקצוב ליישומה החלקי הגיעו במסגרת החלטת הממשלה 922 (ראו לעיל). לתוכנית הוקצה תקציב של כ-1 מיליון ש"ח, מתוכו כ-50,000 ש"ח הוקצו לטובת הכנת תוכנית האב והיתרה ליישום חלק מהתוכניות שנכללו בה; עלות יישום התוכנית במלואה עמד על כ-7 מיליון ש"ח. יישום תוכנית האב במסגרת התקציב החלקי שאושר נקבע לשני שלבים - כחצי מיליון ש"ח לכל שלב. עד למועד סיום הביקורת לא הושלמו חלקים בתוכנית, ולמעשה העירייה טרם החלה ביישום השלב השני שלה. בלוח להלן פירוט הפרויקטים הכלולים בתוכנית וסטטוס ביצועם.

לוח 9: פירוט הפרויקטים שנכללו בתוכנית האב לדיגיטציה של נצרת וסטטוס הביצוע

שלב התוכנית	תיאור הפרויקט	סטטוס הביצוע במועד הביקורת
א	מחשוב חדרי ישיבות	בוצעו
	התקנת מערכת WI-FI בעירייה ובבניינים מרוחקים	
ב	טיוב נתונים במאגרי מידע בעירייה	בוצע חלקית - בוצע טיוב נתוני תושבים במחלקות הגבייה
	מערך שרידות ושירותי אחסון	בוצע
	ביצוע סקר סיכונים ואבטחת מידע שמטרתו להסמיך את העירייה בתקן ISO 27001 לאבטחת מידע.	לא בוצעו
	ריכוז פעילות תחנות העבודה מול מערך אחסון מרכזי, חיסכון ברכישת ציוד ותחנות עבודה עתידי.	ביצוע הפרויקטים היה אמור להסתיים עד ליום 30.6.20.
	גלים מילימטריים - חיבור אתרי העירייה וחלק ממוסדות החינוך (תקשורת נתונים, מצלמות, טלפונית IP ועוד) באמצעות גלים מילימטריים.	



שלב התוכנית	תיאור הפרויקט	סטטוס הביצוע במועד הביקורת
	מחשוב הפיקוח העירוני - מערכות ממוחשבות לניהול דוחות פיקוח באמצעות מסופונים.	לא בוצעו ביצוע רכיב שליחת שוברים באמצעים דיגיטליים היה אמור להסתיים עד ליום 30.3.19 ויתר הרכיבים היו אמורים להסתיים עד ליום 30.3.20.
	הקמת מערכת אינטרנטית פנים-ארגונית שמטרתה לייעל את התהליכים הפנים-ארגוניים.	
	שליחת שוברים באמצעים דיגיטליים - מערכת לשליחת שוברים באמצעות מערכת דיוור אלקטרוני.	

מנמ"ר עיריית נצרת מסר לצוות הביקורת בספטמבר ובנובמבר 2020 כי הפרויקטים הכלולים בשלב השני אושרו על ידי משרד הפנים, והעירייה מצויה בשלבי הכנת מסמכים להליך התמחרות לשם קידום הביצוע.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יקיימו הליך סדור של הכנת תוכניות עבודה לפיתוח התחום הדיגיטלי, לרבות פיתוח השירותים המקוונים, תוכניות שיתבססו על ראייה ארוכת טווח ויביאו בחשבון את המשאבים הדרושים לכך.

מומלץ כי עיריית נצרת תפעל להשלמת יישום תוכנית האב שהכינה בשיתוף משרד הפנים, בהתאם ללוחות הזמנים שקבעה ולתקציבים שיועדו לתוכנית.

בחינת צורכי התושבים בהליך פיתוח שירותים מקוונים חדשים

הקדמה הטכנולוגית מצריכה הכרה כי הפתרונות הדיגיטליים חייבים להיות מתוכננים סביב המשתמש, ולא בהכרח סביב יעילות הארגון. לשלטון המקומי יש את הפוטנציאל להיות השחקן החשוב ביותר בהגדרת האופן שבו הטכנולוגיה יכולה לשמש את טובת הציבור¹¹⁹.

קצב הגידול של הרשויות המקומיות, בעיקר הערים, בארץ ובעולם, והעלייה בביקושים לתשתיות ולשירותים, מייצרים פער מתמיד בין היצע התשתיות והשירותים העירוניים, לבין הביקושים בפועל, המשתנים כל הזמן. רשות מקומית צריכה לספק הנגשה - פיזית ודיגיטלית - לשירותים

119 מסמך שירות ברשויות המקומיות.



ולמילוי מגוון צרכים אישיים, לרבות צורכי תרבות וחברה, לכלל צרכני השירותים מכלל המגזרים, המגדרים, הגילאים והשכבות הסוציו-אקונומיות. במסגרת זו, בחינת הצורך בשירותים מקוונים מנקודת מבטו של המשתמש מצריכה בחינת כל שירות ושירות לגופו¹²⁰.

עיריית **אלעד** ביצעה במרץ 2020 הליך מיפוי אסטרטגי לאבחון צורכי התושבים בכל הנוגע להליך מקוון להגשת בקשה להנחה בארנונה, הליך שהתבסס על מחקר שהתייחס לתושבים ולנותני שירותים, שבוצע בשיתוף מטה ישראל דיגטלית וספק חיצוני. ביתר המקרים, ההחלטה על פיתוח שירות מקוון נעשתה לרוב על בסיס פניות של תושבים לעירייה, או פניות של עובדי העירייה להנהלת העירייה, ופעולות אלה לא התבססו על סקר או הליך שיתוף ציבור בקרב צרכני השירותים.

עיריית **ירושלים** מבצעת מדי שנה, במהלך חודש ספטמבר, ניתוח ומיפוי של הצרכים והשימושים לתושבים בעזרת כלים טכנולוגיים, כדי להכין תוכנית עבודה שנתית לפיתוח שירותים מקוונים והנגשת טפסים מקוונים, לקראת אישור התקציב לשנה הבאה. עם זאת, העירייה לא ביצעה הליך של שיתוף הציבור ולא ערכה סקרים לבחינת צורכי התושבים והצרכנים הנוספים ודרישותיהם לשירותים מקוונים נוספים על אלה הקיימים בנושא.

מהמידע שהעבירה עיריית **אשקלון** עולה כי היא הקימה שירותים מקוונים בהתאם לביקוש לשירותים במשרדי העירייה המקבלים קהל. כך למשל פותחו שירותים מקוונים בנושאי חינוך והכנסות.

עיריית **אשקלון ונצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע** לא ביצעו הליך של מיפוי ובחינת צורכי התושבים בטרם פיתחו את השירותים המקוונים, ולא קבעו יעדים לפיתוח שירותים אלו.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בדיקת חוויית מסע הלקוח באגף ההכנסות בסיועו של גוף חיצוני, היא מבצעת הליך של מיפוי ובחינה של צורכי התושבים בכל הנוגע לפעילות אגף זה.

כן נמצא כי כלל הרשויות שנבדקו לא קיימו הליך של שיתוף הציבור או סקר לבחינת צורכי התושבים והעסקים לצורך קביעת יעדים לפיתוח שירותים מקוונים חדשים בהתאם לצורכיהם.

מומלץ כי הרשויות המקומיות, בבואן להחליט על פיתוח שירותים מקוונים, יבצעו הליך של בחינת הצרכים בקרב צרכני השירותים למיניהם, כבסיס להכנת תוכנית עבודה לפיתוח השירותים בהתאם לסדרי עדיפויות שייקבעו. במסגרת זו מוצע כי הרשויות יקיימו הליך של שיתוף הציבור או סקרים בקרב צרכני השירותים למיניהם - תושבים ועסקים - לבחינת דרישותיהם בעניין זה ולתעדוף הליך פיתוח השירותים עבורם.

120 משרד האוצר והחשב הכללי, "ממשל זמין בישראל - מודל חמש השכבות לממשל זמין", נובמבר 2002.



גיוון בפיתוח מענים וערוצים דיגיטליים

במסגרת התאמת השירותים המקוונים שהרשויות מציעות לצרכני השירותים למיניהם, עליהן לבחון את סוגי הערוצים הדיגיטליים המתאימים להם, ובמסגרת זו להתייחס לנגישות האוכלוסייה לצידוד קצה (כמו מחשבים ניידים, מחשב לוח ומכשירי טלפון חכמים), לאוריינטציה הטכנולוגית ולהיקף השימוש בערוצים הדיגיטליים למיניהם (כמו אינטרנט, סלולר, תחנת מידע).

1. נמצא כי לעירויות **אשקלון, ירושלים ונצרת**, למועצה האזורית **שדות דן** ולמועצה המקומית **תל שבע** אין תמונת מצב עדכנית על אודות אמצעי הקצה ושיעור החיבור לאינטרנט בקרב התושבים, ואין להן מידע על האזורים הגיאוגרפיים שבהם חסרה תשתית אינטרנט. רשויות אלה גם לא ערכו סקר או בדיקה לבחינת הנגישות הטכנולוגית של תושביהן ושל צרכני השירותים, ולא מיפו את האפשרויות הטכנולוגיות העומדות לשימוש הצרכנים, כמו החשיפה לרשת האינטרנט או רשת הסלולר והנגישות שלהם לצידוד קצה - נתונים נדרשים בעת קבלת ההחלטות בכל הקשור לפיתוח השירותים ובבחירת הערוצים הדיגיטליים לכך. כמו כן לא נמצא תיעוד לכך שבבואן לפתח שירותים מקוונים הן בחנו אפשרויות להתאמת המענים הדיגיטליים לכלל האוכלוסייה או בחנו לחלופין לפתח ערוצים דיגיטליים ושירותים מקוונים המותאמים ליכולות הדיגיטליות של הצרכנים.

על פי נתוני עיריית **אלעד** מפברואר 2021, רק ל-25% מתושבי העיר יש אמצעי קצה וחיבור לאינטרנט. העיר מאוכלסת ברובה בתושבים חרדים שחלקם אינם מחוברים לאינטרנט ואינם מחזיקים במכשירים סלולריים חכמים. בשל צביון העיר והיעדר ביקוש לכך העירייה גם אינה פעילה ברשתות החברתיות. אי לכך, קידמה העירייה מגוון פתרונות להנגשת השירותים המקוונים: א. הסתייעות בטכנולוגיה להמרת הודעות טקסט שהעירייה שולחת לתושבים¹²¹ להודעות קוליות בעבור אלו שמכשיריהם אינם תומכים בקבלת הודעות כתובות; ב. הצבת תחנות מידע בנקודות מרכזיות בעיר המאפשרות קבלת שירותים מהעירייה באופן מקוון. נכון למועד סיום הביקורת ישנה עמדה אחת בבניין העירייה, ובכוונת העירייה להציב תחנות נוספות במרכזי מסחר ובנקודות עניין מרכזיות¹²²; ג. נציגי עירייה המצוידים בטבלטים (מחשבי כף יד) מסתובבים במקומות ציבוריים שבהם מתקהל קהל רב, כגון כוללים, מגיעים פיזית לבתים של אנשים עם מוגבלות, ומנגישים להם את השירותים העירוניים.

עם זאת כאמור לעיל, בתשובת איגוד האינטרנט הישראלי למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 עולה כי בסקר שבוצע בשנת 2020 נמצא כי בעקבות משבר הקורונה גדל שיעור המשתמשים באינטרנט בקרב האוכלוסייה החרדית.

הועלה כי במהלך הביקורת קידמה העירייה הקמת אפליקציה עירונית האמורה לכלול את השירותים האלה: תיק תושב, טפסים מקוונים, פתיחת קריאה במוקד העירוני, כולל אפשרות לצירוף תמונות ושליחת מיקום וצפייה בסטטוס טיפול.

121 הודעות בנושאי חירום, הפסקות מים, סגירת מוסדות חינוך לא ממוגנים, קורונה ועוד.

122 תחנת המידע מספקת, בין היתר, את השירותים האלה: תשלומים, בירורים, צפייה במסמכים ובהנחות, הצטרפות לקבלת שוברים במייל, עדכון נתונים, פרטי נכס, כתובות ושומה, רישום לגני ילדים, טופס מקוון להסעות, רכישת כרטיסים לאירועי תרבות ורישוי עסקים.



עיריית **אשקלון** מציעה שירותים מקוונים מגוונים, נוסף על אתר העירייה והאפליקציה, גם באמצעות תחנות מידע המוצבות במרכזים קהילתיים. עיריית **ירושלים** מפעילה עמדות למתן שירותים מקוונים בבניין העירייה המרכזי ובשני בניינים אחרים שלה שמתקיימת בהם קבלת קהל בנושאי חניה וחינוך. העמדות מופעלות בנוכחות נציגים המתפעלים אותן ומעניקים סיוע למי שזקוק לכך, בשפות שונות. נוסף על כך, העירייה מדריכה באמצעות הטלפון וכן פנים מול פנים תושבים המתקשים בצריכת השירותים. בתקופת משבר הקורונה (ראו להלן) הציעה העירייה סיוע של נציגי שירות הפועלים למיצוי זכויות התושבים בשכונות הערביות והחרדיות בעיר.

נמצא כי עיריית **נצרת**, מועצה אזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע** לא פיתחו מענים במגוון ערוצים דיגיטליים לצריכת שירותים מקוונים, במיוחד עבור אוכלוסיות שאין להן אוריינטציה למחשוב - כמו תחנות למתן מידע ושירותים מקוונים, דיילי מידע המסייעים בצריכת שירותים מקוונים, שירות של הודעות קוליות ועוד. השירותים האמורים יכולים להתאים למשל לאוכלוסייה המבוגרת או לאוכלוסייה המוגבלת מבחינת היקף הגלישה שלה או שבמקום מגוריה אין תשתית אינטרנט או סלולר.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילויותיהן של עיריות **אלעד**, **אשקלון** ו**ירושלים** לגיוון במענים הדיגיטליים שהן מציעות לצרכנים והתאמתם לקהלי היעד, כמו השימוש באפליקציות ייעודיות ובתחנות מידע, ושימוש בנציגים המסייעים לתושבים בצריכת השירותים הדיגיטליים. הדבר מגביר את היקף השימוש בכלים אלה בקרב כלל האוכלוסייה. מוצע כי יתר הרשויות יאמצו כלים דומים שבאמצעותם יוכלו להגיע לקהלי יעד נוספים ולהציע שירותים במגוון ערוצים וכלים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **נצרת**, למועצה אזורית **שדות דן** ולמועצה מקומית **תל שבע** לבחון את האפשרויות לגיוון במענים הדיגיטליים לצרכנים, במיוחד לאוכלוסיות שלהן אוריינטציה חלקית לטכנולוגיה, וכי יפעלו לספק לאוכלוסיות מיוחדות את הפתרונות המתאימים הנדרשים עבורן.

2. עלה כי נכון למועד הביקורת עיריית **נצרת** הפעילה אתר אינטרנט לא עדכני ומיושן, אף שהיא פרסמה כבר בשנת 2018 מכרז לבניית אתר אינטרנט חדש ואפליקציה עירונית. נמצא כי בדצמבר 2020, לאחר מועד סיום הביקורת, העלתה העירייה אתר חדש לאוויר וכי בניית האפליקציה טרם הסתיימה, אף שנבחר זוכה במכרז במאי 2019.

הסיבה המרכזית לעיכוב בעליית האתר החדש והעדכני "לאוויר" היא עיכוב בהליך איסוף המידע והתכנים מהאגפים השונים בעירייה, תכנים וחומרים הנדרשים לבניית האתר ופתיחתו לשימוש הצרכנים. נמצא כי מנמ"ר העירייה פנה בכמה הזדמנויות למנהלי האגפים והמחלקות בעירייה, אך הוא לא זכה לשיתוף פעולה של חלקם ולא קיבל מהם מידע, תוכנית וטפסים שדרש לשם העלאתם לאתר החדש.

מנכ"ל העירייה מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2020 כי העיכוב בפיתוח השירותים המקוונים באתר החדש נובע מכך שהעירייה עברה לבניין חדש ושבמהלך תקופת משבר הקורונה מרבית עובדי המחלקות יצאו לחופשה ללא תשלום. עוד ציין כי בעירייה ישנם מנהלים שאינם משתפים פעולה עם הנהלת העירייה הנוכחית.



על עיריית נצרת לפעול לסיום העבודות הנדרשות באפליקציה ולהשקעה. העיכוב בהפעלת האפליקציה פוגע בטיב השירות המקוון שהעירייה מעניקה לתושבים, כפי שנסקר לעיל.

3. מועצה מקומית **תל שבע** יזמה פיתוח של יישומון הכולל מגוון שירותים, כמו פנייה למוקד ואזור אישי. היישומון הוקם בתמיכת מיזם "ישראל דיגיטלית", בתקציב של כ-23,000 ש"ח, ועלה לאוויר בדצמבר 2019.

על פי מידע שמסרה אחראית מעקב ובקרה וניהול פרויקטים במועצה באוקטובר 2020 תושבי המועצה אינם משתמשים ביישומון (אפליקציה) בשל בעיות תשתית ביישוב. כמו כן פיתוח היישומון התבסס על השוואה לאפליקציות ברשויות אחרות ומבלי שבוצעה התאמה למאפיינים של תושבי תל שבע. עוד נמצא כי במועד הביקורת חלק מהפונקציות שביישומון לא היו פעילות, כמו האזור האישי שלא ניתן לבצע בו פעולות מקוונות.

מומלץ כי המועצה המקומית **תל שבע** תתאים את היישומון שפיתחה לצורכי התושבים. כן מומלץ כי בעת קידום יוזמות של פיתוח ערוצים דיגיטליים לתושבים תבחן המועצה כשלב ראשון אם אותו מענה דיגיטלי מתאים לאפשרויות הטכנולוגיות שבידי הצרכנים, כדי למנוע פיתוח כלי שלא יהיה בשימוש. הליך פיתוח מוסדר יביא להתאמת הפלטפורמות הנכונות תוך חיסכון במשאבים.

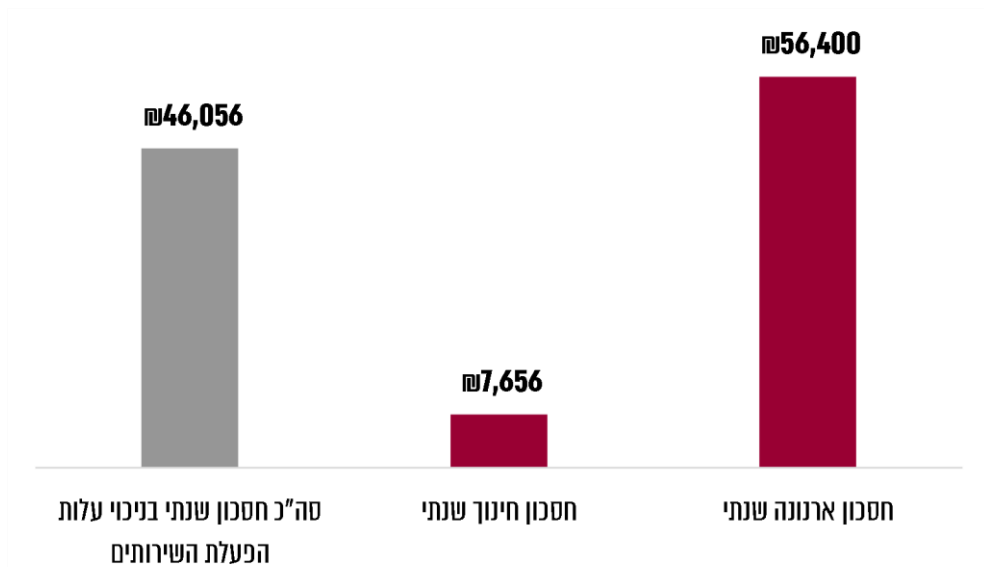
בחינה כלכלית של פיתוח השירות המקוון

כדי ליצור סדר עדיפויות נכון ולתכנן ביעילות קידום פרויקטים להשקעה בפיתוח שירותים מקוונים או ערוצים דיגיטליים, דהיינו לבחור באילו פרויקטים להשקיע ובאיזה עיתוי; ומצד שני לבחון כיצד להימנע מהשקעות שאינן כדאיות ולהבטיח הקצאה נאותה של המקורות התקציביים בפעולות שיתנו מענה לצורכי הלקוחות - על הרשות המקומית לבצע ניתוח ובדיקה של הכדאיות הכלכלית של פעילויותיה בעניין זה. בחינה זו יחד עם בחינת צורכי הלקוחות הן הבסיס לפעילות הרשות המקומית בתחום הדיגיטלי. במסגרת זו יש להביא בחשבון את מכלול הגורמים המשפיעים על עלות הפיתוח הדיגיטלי, הכוללים עלויות ההקמה, התחזוקה, הציוד, ההפעלה וההדרכות. אישור פרויקט דיגיטלי לאחר בדיקת חלופות וכדאיות כלכלית יוכל להבטיח כי יחס עלות-תועלת לביצוע הפרויקט יהיה מיטבי, באופן שיביא לחיסכון תקציב מחד גיסא וליעילות גבוהה מאידך גיסא.

עיריית **אלעד** התקשרה עם ספק לקבלת מערכות מידע, ובכלל זה שירותים לתשלום ארנונה ולרישום למוסדות חינוך. העירייה מסרה באוגוסט ובאוקטובר 2020 כי ביצעה בחינה כלכלית טרם פיתחה את השירותים המקוונים. בתרשים להלן מוצגת הערכת גזר העירייה לחיסכון במעבר לשירות המקוון בתחום הארנונה והחינוך, וכן סך החיסכון השנתי בשירותים אלה בניכוי עלות הפעלתם על ידי העירייה.



תרשים 12: החיסכון הכספי בהפעלת שירותים מקוונים בתחום הארנונה והחינוך באלעד



על פי נתוני עיריית אלעד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריות **אשקלון, ירושלים, נצרת**, מועצה אזורית **שדות דן** ומועצה מקומית **תל שבע** לא ביצעו בחינה כלכלית של עלות פיתוח השירותים המקוונים או של החיסכון בכוח אדם ובמשאבים שניתן לזקוף לאותם שירותים, טרם פיתחו את השירותים המקוונים. הן לא בחנו את ההתייעלות הכלכלית בפיתוח השירותים המקוונים ולא את העלות מול התועלת במעבר לשירותים המקוונים, ואין בידיהן מידע מבוסס אם המעבר לשירותים המקוונים הביא לחיסכון בעלויות.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר השלמת התוכנית האסטרטגית לטרנספורמציה דיגיטלית שהוזכרה בתשובתה היא תבחן את ההיקף הכספי הנדרש למימושה.

נמצא כי אגף מערכות מידע בעיריית **אשקלון** בודק, טרם פיתוח שירות מקוון, אם קיים מוצר מדף לאותו שירות, ב"פורום 265 של הרשויות המקומיות"¹²³ וכן מתייעץ בפורום עם מנהלי מערכות מידע של רשויות מקומיות אחרות לגבי פיתוח השירות.

עיריית **ירושלים** בדקה כחמש שנים לפני מועד הביקורת, במועד שבו החלה לספק שירותים מקוונים, קיומו של מוצר מדף. היות שלא נמצא כלי מתאים פיתחה העירייה את השירותים המקוונים בעצמה. בסמוך למועד הביקורת, לאחר שהעירייה בדקה אם יהיה נכון להחליף את הכלי שפיתחה במוצר מדף העומד לרכישה החליטה להמשיך ולפתח את השירות בעצמה,

123 מיום 265 - מתבצע בשיתוף פעולה של משרד הפנים באמצעות מפעם עמק יזרעאל ומטה ישראל דיגיטלית. מטרת המיזם להרחיב ולהנגיש שירותים דיגיטליים לתושבי הרשויות המקומיות וכן לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות באמצעות כלים דיגיטליים. המיזם עוסק בהקמת מערך תשתיתי, מקצועי ואובייקטיבי (ממלכתי, ללא כוונות רווח), המספק לרשויות המקומיות תשתית ידע, פלטפורמה להיוועצות ותמיכה בתהליך הטרנספורמציה הדיגיטלית, ומסייע להן בפיתוח וקידום השירות הדיגיטלי לתושב.



מטעמי עלות והתאמת המוצר לצרכיה העירוניים. ממידע שמסרה, עולה כי היא השקיעה כ-350,000 ש"ח בהקמת שירות של רישום לגני הילדים (ללא מעונות ומשפחתונים) ובתי הספר בשנים 2015-2019, וכ-123,000 ש"ח בהקמת שירות בקשה לרישיון עסק, בשנים 2016-2017.

במסגרת הסכם התקשרות של עיריית **נצרת** עם חברה לקבלת שירותי אספקת ותחזוקת מערכות מידע לניהול הרשות, שנערך באוגוסט 2016, העירייה מקבלת בין היתר שירותים לרישום למוסדות חינוך (החל משנת 2020) ותשלומי ארנונה, נוסף על מערכות שונות לניהול הרשות, ובהן מערכת פיננסית (כולל רכש ולוגיסטיקה), מערכת הכנסות (גבייה), מערכת פיקוח לרישוי עסקים, ובינה עסקית. היקף ההתקשרות הכולל עומד על כ-61,000 ש"ח לפני מע"מ מדי חודש.

המועצה האזורית **שדות דן** לא פיתחה שירותים מקוונים בעצמה, והיא רוכשת מוצרי מדף. המועצה גם לומדת ומבצעת הליכי בדיקה מול מועצות אזוריות אחרות בכל הנוגע לפיתוח שירות מקוון ושירותים נוספים אחרים.

בחמש השנים שקדמו למועד סיום הביקורת השקיעה המועצה המקומית **תל שבע** כ-138,000 ש"ח בפיתוח וברכישת זכויות לשימוש בפלטפורמות לשירותים מקוונים. בטרם פנתה המועצה לרכישת שירות מקוון היא בדקה אם קיים מוצר שפותח בעבר ופנתה לחברה שפיתחה מוצר דומה עבור רשויות מקומיות אחרות. כך לדוגמה נהגה כאשר החליטה להקים אפליקציה לרשות.

ממצאי הביקורת עולה כי כדי להבטיח יעילות כלכלית מיטבית, רשות מקומית המבקשת להקים או לשדרג שירות מקוון נאלצת לאסוף בעצמה מידע ולהחליט באיזה כלי להשתמש. עוד עולה כי רשויות שונות מפתחות או רוכשות מוצרים דומים, דבר העלול להביא להשקעת משאבים עודפת, במקרים שמדובר באותו שירות. בעניין זה יש חשיבות רבה לשיתוף מידע ולשיתוף פעולה בין בעלי תפקידים ברשויות המקומיות.

לרוב, עלות פיתוח השירות המקוון נמוכה יחסית לתועלת שהוא מביא לרווחת הציבור. מומלץ כי הרשויות המקומיות יבצעו ניתוחי כדאיות של עלות השירותים שבכוונתן לפתח באופן מקוון, במטרה לתעדף את פיתוחם, בין היתר, בהתאם לשיקולי עלות תועלת ושיקולים כספיים, ובראייה ארוכת טווח.

האמור בפרק זה מחדד את ההמלצה להקמת גורם מקצועי מתכלל לרשויות המקומיות, בדומה לרשות התקשוב הממשלתי או במסגרתה, אשר יוכל לתמוך ברשויות המקומיות ולספק להן מידע בתחום פיתוח שירותים מקוונים וערוצים דיגיטליים ועלותם. גוף כזה יכול לאגד מידע עבור הרשויות, לשפר את איכותו של המידע המצוי בידהן, ולחסוך להן זמן ומשאבים בהשגת מידע או בפיתוח שירותים דומים. בכך הוא יסייע להבטיח כי החלטת הרשות תהיה מיטבית מבחינה כלכלית. עוד מומלץ כי הגוף המתכלל יבחן פיתוח עצמי של שירותים מקוונים לרשויות המקומיות, כפי שרשות התקשוב מפתחת בעצמה שירותים מקוונים למשרדי הממשלה.



מנגנוני בקרה בהפעלת שירותים מקוונים

יישום שירותים מקוונים, אינטגרציה בין מערכות המחשוב השונות והשילוב בין המערכות הממוחשבות לגורם האנושי, עשויים להיות מורכבים. כדי לנהל באופן איכותי ויעיל יישומים כאלה יש להפעיל מנגנוני "בקרה", מושג המתורגם מהמילה Control, שמשמעותה גם שליטה ופיקוח. פעולות בקרה הן חלק בלתי נפרד מכל תהליך תכנוני הכולל כמה רכיבים בסיסים, ובהם: זיהוי צרכים, קביעת יעדים, הגדרת תוצאות רצויות ומדדים, זיהוי של הצלחות וכישלונות והפקת לקחים. בהיעדר בקרה מצטמצמת האפשרות להשגת התוצאות הרצויות¹²⁴.

תהליכים דיגיטליים ומקוונים של רשויות מקומיות, במיוחד כאלה הנעשים באמצעים טכנולוגיים מלאים, מחייבים ביצוע תהליכי בקרה, בין היתר כדי למנוע טעויות. במסגרת תהליכים אלה על הרשות המקומית לבצע מיפוי לסוגי השירותים הדורשים בקרה מיוחדת, כמו שירותים הכרוכים בסיכונים, למשל שירותי רווחה או ביטחון, ולהתייחס להיבטי הבקרה הנדרשים לכל שירות, כמו בקרה לשלמות הנתונים ולאמינותם. הבקרה הנדרשת לשירותים למיניהם יכולה להתבצע בכלים ממוחשבים, ובכך להביא ליעול תהליכי הבקרה ולחיסכון במשאבים.

עיריית **אלעד** ביצעה מיפוי לסוגי השירותים הדורשים בקרה, בהתאם לסוג השירות והסיכונים הכרוכים בהפעלתו, לרבות כלל המערכות וההתקשרויות, וקבעה עדיפות לכל מערכת וזמני שירות, בשני מישורים: בנוהל המשכיות עסקית ובסקר סיכונים שהערייה ביצעה. העירייה מבצעת בקרה על שירותים שונים במערכת הליבה, ובסעיף "חוזים, ערבויות וביטוחים" מתקיימת בקרה מלאה.

מהמידע שהעבירה עיריית **ירושלים** לצוות הביקורת עולה כי היא בעיצומו של הליך מיפוי כולל של הנכסים הארגוניים, אך היא טרם קבעה תוכנית מוסדרת להליכי הבקרה הנדרשים בכלל השירותים המקוונים שהיא מציעה. עם זאת הוספה בקרה בכמה מהפעולות המתבצעות באינטרנט: בטפסים המקוונים לתשלומי ארנונה לעניין סף ההכנסה המזכה בהנחה; בכל הטפסים המקוונים בעניין מילוי שדות החובה; ובעניין זמני הטיפול בטפסים.

עיריות **אשקלון ונצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** ומועצה מקומית **תל שבע** לא מיפו את השירותים הדורשים בקרה בהתאם לסוג השירות והסיכונים הכרוכים בהפעלתו, או את סוגי הבקרה הנדרשים לשירותים למיניהם, וממילא לא קבעו תוכנית לבקרה כזו. עיריית **נצרת** מסרה כי טפסים המשמשים את התושב במסגרת צריכת השירותים המקוונים עוברים בקרה ובחינה בהתאם לדרישות מחלקות העירייה ובשיתוף עם ספק מערכות הליבה של העירייה. עיריית **אשקלון** מסרה כי הספקים החיצוניים מתחייבים בהסכמים אתם כי הם אחראים לתקינות ולשלמות הנתונים המאוחסנים בשרתים שלהם.

נמצא כי עיריות **אלעד, אשקלון, ירושלים ונצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע** אינן מקיימות בקרות ממוחשבות אוטומטיות או הצלבות מידע במסגרת צריכת השירותים המקוונים, וכן הן לא בדקו אם המעבר לשירות מקוון חוסך בעלויות הבקרה.

124 מדינת ישראל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "ניהול הבקרה במחלקות לשירותים חברתיים: להפוך את הטוב למעולה", ספטמבר 2007.



על הרשויות המקומיות לבצע מיפוי לתהליכים המקוונים שהן מציעות, ובמסגרת זו לבחון את צורכי הבקרה הנדרשים בכל שירות, כדי להבטיח את אפקטיביות השירותים, אמינותם ושלמותם. כן מוצע כי הרשויות יקבעו תוכניות בקרה שיותאמו למעבר לשירותים מקוונים ויספקו מידע מהימן על התהליכים השונים בצריכת השירות ועל הכשלים וההצלחות בתהליך.

עידוד להגברת השימוש בשירותים המקוונים בקרב צרכני השירותים

הליך פיתוח והנגשת השירותים המקוונים לצרכנים מצריך ביצוע פעולות לעידוד המעבר לצריכת שירותים באמצעים מקוונים ומתן הדרכות ותמיכה טכנית לאלו המתקשים מסיבות שונות להשתמש בכלים אלו. הדבר נדרש במיוחד בקרב אוכלוסיות ששיעור השימוש שלהן בערוצים דיגיטליים נמוך.

מטרת השירותים המקוונים היא שיפור השירות לאזרח. עם זאת, השימוש בשירותי האינטרנט אינו פשוט לכל אחד וחלק מהמשתמשים זקוקים לסיוע להשלמת פעולת צריכת השירות. למשל, התשלום בשירות המקוון נעשה בכמה שלבים, ומחייב לעיתים מעבר לאתר חיצוני המופעל על ידי ספק חיצוני לצורך השלמת הפעולה. בסיום התהליך המשלם אמור לקבל אישור מהמערכת כי התשלום הושלם בהצלחה. אי לכך נדרשת תמיכה טלפונית זמינה למשתמש הנתקל בבעיות כלשהן, עד לפתרון הבעיה¹²⁵.

יש לציין כי המעבר לאתרים חיצוניים של ספקים חיצוניים שבאמצעותם מתבצע התשלום עלול להרתיע את התושבים מלהמשיך בצריכת השירות, שכן כפי שצוין לעיל, חלק מאתרים אלו אינם מותאמים לאתר הרשות מבחינת העיצוב הגרפי, המיתוג וחווית המשתמש, דבר העשוי להוריד מאמינותם בעיני המשתמשים.

נמצא כי עיריית **אלעד** מפרסמת באתר האינטרנט העירוני ובאמצעות הודעות טקסט, מידע על האפשרויות העומדות לרשות התושבים לצריכת שירותים באמצעים מקוונים. עם זאת, העירייה לא קיימה פעולות הסברה והדרכות לקהלי היעד שעד כה טרם עשו שימוש בשירותים או שעשו בהם שימוש מצומצם.

עיריית **אשקלון** יזמה בחודשים ינואר-פברואר 2019 פעילות הסברה והדרכה לאזרחים הוותיקים במרכזים הקהילתיים, על אודות השימוש בשירותים המקוונים בנושאי ארנונה, ונכון למועד הביקורת היא פועלת לקידום מיום "מקושרים", שבמסגרתו סטודנטים שיקבלו מלגת לימודים מהעירייה יסייעו לאזרחים ותיקים לצרוך שירותים מקוונים. העירייה אף פעלה להנגשת דרכי ההתקשרות אליה באמצעים המקוונים באופן שוטף - בפרסום בעיתונות, בקבוצות וואטסאפ שכונתיות, בעמוד הפייסבוק שלה, בטלגרם, בעלון עדכון תקופתי שנשלח לכל בתי האב ועוד.

125 ראו דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.



מנהל קהילה בעיריית **ירושלים** יזם את פרויקט "קהילות דיגיטליות מוקד הכשרות", הכולל שיחת הדרכה פרטנית, ללא עלות, ללימוד שימוש בשירותים דיגיטליים, כמו התחברות לזום, עריכת קניות אונליין, הזמנת תור מקוון לרופא ועוד. נוסף על כך, הרשות לאיכות השירות מקיימת פעולות לקידום אוריינות דיגיטלית בקרב תושבי העיר.

נמצא כי העירייה ערכה בשנת 2017 קמפיין "דיגיטל", בהובלת המנכ"ל דאז ובשיתוף מחלקת ההסברה ומחלקת הדיגיטל וסיוע גוף חיצוני, שמטרתו הייתה לקדם את השירותים הדיגיטליים באתר בדגש על זימון תור, ולהטמיע את תהליך ההגעה לעירייה בזימון תור בלבד. הקמפיין היה מלווה בשילוט ברחבי העיר, פרסום בעיתונים בכל המגזרים (דתי לאומי, חרדי, ערבי וכללי), תשדירים ברדיו, באתרי אינטרנט, קידום בפייסבוק העירוני ופרסום יזום ברשת.

המועצה האזורית **שדות דן** קיימה פעולות הסברה לאזרחים ותיקים בנושא השירותים המקוונים במהלך משבר הקורונה, ראו להלן, אך היא לא קיימה פעולות הסברה, פרסום ועידוד לכלל התושבים לצורך את שירותי הרשות באמצעים מקוונים. המועצה אפשרה לבעלי עסקים לפרסם מידע באתר האינטרנט שלה.

עיריית **נצרת** והמועצה המקומית **תל שבע** לא קיימו פעולות הסברה, פרסום ועידוד התושבים ובעלי העסקים לצורך את השירותים שהן מציעות באמצעים מקוונים. הן גם לא קיימו פעולות הסברה ולימוד לקהלי היעד שעד כה טרם עשו שימוש בשירותים או שעשו בהם שימוש מצומצם.

עיריית **נצרת** מסרה לצוות הביקורת כי בכוונתה להפעיל שירות מקוון חדש "בלחיצה אחת" ולכשיושק שירות זה בכוונתה להפיץ עלון מידע. יצוין בעניין זה כי מנתוני התשלומים באינטרנט בתקופה שבין ינואר 2019 עד ספטמבר 2020 ניתן ללמוד כי אין עלייה במספר המשתמשים בשירות המקוון ואף ניכרת ירידה קלה: 365 תשלומים מקוונים בינואר 2019 ו-324 תשלומים בספטמבר 2020. נתונים אלו מחזקים את הצורך בפרסום מידע על השירות ובמתן תמיכה לטובת הרחבת מעגל המשתמשים בשירותים המקוונים של העירייה.

משרד מבקר המדינה מציין את הפעילויות שביצעו עיריות **אלעד**, **אשקלון** ו**ירושלים** והמועצה האזורית **שדות דן** להנגשת השירות, וממליץ להן להמשיך בפעולות ההסברה וההדרכה לכלל התושבים ובמיוחד לקהלי יעד שעד למועד סיום הביקורת השימוש שלהם בשירותים המקוונים ובערוצים הדיגיטליים היה מצומצם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לעיריית **נצרת** ולמועצה המקומית **תל שבע** לפעול במגוון האמצעים העומדים לרשותן לפרסום השירותים המקוונים שהן מציעות ולעידוד התושבים להשתמש בשירותים אלה ובערוצים הדיגיטליים שפיתחו, ובמידת הצורך לבצע הדרכות לקהלים השונים בתחומיהן.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כחלק מהפקת לקחים, היא הכינה אתר ייעודי לרישום לגני ילדים ולכיתות א', כולל סרט אנימציה שיעזור להורים בתהליך הרישום הדיגיטלי, ופרסמה את השירות באתרי אינטרנט. מבדיקה שביצעה העירייה עולה כי 1,600 משפחות ביצעו רישום באמצעות השירות המקוון העדכני לרישום למוסדות חינוך.



תמיכה טכנית

נמצא כי עיריית **אלעד** פרסמה באתר האינטרנט את מספר הטלפון של מנהל האתר, שהוא הגורם המספק תמיכה למשתמשים אשר מתקשים בצריכת השירותים המקוונים. מטה הדיגיטל העירוני של עיריית **ירושלים** מפעיל מוקד תמיכה טלפוני לסיוע במילוי הטפסים המקוונים. פרטי ההתקשרות באמצעות הטלפון וקישור לפתיחת פנייה מקוונת לעירייה מצויים בתחתית המסכים המציגים את השירות המקוון.

עיריית **אשקלון**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע** אינן מעניקות שירותי תמיכה לצרכני השירותים המקוונים.

נציגי המחלקות בעיריית **נצרת** ובמועצה האזורית **שדות דן** מעניקים שירות תמיכה למי שמתקשר, אך אין בהן מוקד טלפוני מרכזי שאליו יכולים צרכני השירות להתקשר ולקבל סיוע ותמיכה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לרכז את הטיפול במתן תמיכה טכנית ומקצועית לצרכני השירותים המקוונים, בצורה של מוקד ייעודי או במסגרת פעילות המוקד העירוני הפועל ברשות. בכך הן יכולות לשדרג את זמינות התמיכה ויעילותה, והדבר גם יתרום לתיעוד הפניות לצורכי בקרה ולימוד.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל ליישום המלצת הביקורת למתן תמיכה באמצעות המוקד.

שיפור ועדכון השירותים המקוונים הקיימים

איסוף נתונים תדיר ועיבודם הם כלים מרכזיים למעקב אחר השימוש בשירותים המקוונים, הסקת מסקנות וגיבוש תוכניות עבודה ותוכניות אסטרטגיות לשיפור ולעדכון השירותים. נוסף על כך, ומאחר שעולם התוכן הדיגיטלי הוא עולם דינמי שהשינויים בו מתרחשים במהירות, וכחלק מניהול הערוצים הדיגיטליים שהרשויות המקומיות מציעות לתושבים, נדרש כי הן יקיימו פעילויות שוטפות ותדירות לבחינת שביעות רצון הצרכנים מהשירותים שהן מציעות, ולבחינת אפשרויות לשדרוג המענים הדיגיטליים והתאמתם לצורכי התושבים ולחידושים הטכנולוגיים.

נמצא כי עיריית **ירושלים** מפעילה מערכת לניהול הטפסים המקוונים שבאמצעותה היא מציגה סטטיסטיקות של השימוש בהם, מרגע שליחת הטופס המקוון ועד למתן תשובה סופית. זהו שימוש נוסף על שימוש בכלי טכנולוגי, המאפשר לאסוף נתונים על אודות השימוש באתר האינטרנט ולנתח את היקפיו. יתרה מכך, העירייה מפיקה דוחות בהתאם לנתונים המתקבלים, בתדירות של אחת לחודש, דוחות המשמשים אותה בהסקת מסקנות לגבי מתכונת והיקף השימוש בשירותים המקוונים והתאמתם להרגלי השימוש, במטרה לשפר אותם. העירייה גם עורכת סקרים באמצעות מערכת ממוחשבת, לבחינת שביעות רצון הצרכנים מהשירותים



המקוונים ומהמענים הדיגיטליים הקיימים. ההחלטה לשפר ולעדכן את השירותים המקוונים הקיימים מתבססת על נתוני השימושיות וחווית המשתמש בצריכת השירות המקוון.

עיריית **אלעד** בוחנת את היקף השימוש בשירותים המקוונים, בעיקר את השירות "הנחה בקליק" בתחום הארנונה. עיריית **אשקלון** אוספת מידע על היקף ההורדה של היישומון העירוני, והיקף השימוש בטפסים מקוונים. המועצה האזורית **שדות דן** מנטרת נתונים על אודות השימוש באתר האינטרנט באמצעות שימוש בכלי טכנולוגי. עם זאת, רשויות אלה אינן מקיימות הליך סדור של הפקת דוחות תדירה, עיבוד הנתונים וביצוע תהליך של הסקת מסקנות לשיפור ולשדרוג השירותים המקוונים שהן מציעות. כמו כן, הן לא ביצעו עד למועד סיום הביקורת סקרים למדידת שביעות רצון התושבים והצרכנים למיניהם מהיצע השירותים המקוונים ומאיכותם. ההחלטה לשפר ולעדכן את השירותים המקוונים ראוי שתסתמך על משוברים מהתושבים.

ההחלטה לשפר ולעדכן את השירותים המקוונים בעיריית **אשקלון** נסמכת על דרישות המנהלים ביחידות השונות בעירייה. העירייה מסרה בנובמבר 2020 כי החלה בהליך לבחינת השירותים המקוונים הקיימים במבט "מסע תושב [לקוח]", הליך הכולל שאלונים וראיונות שיבוצעו עם התושבים לגבי אופן התפעול של השירותים המקוונים הניתנים על ידי העירייה, במטרה לבחון את טיב שירותי הדיגיטל ולשפרם. ההליך צפוי להסתיים בכלל אגפי העירייה עד יוני 2022.

עיריית **נצרת** והמועצה המקומית **תל שבע** אינן מנטרות כלל נתונים על היקף השימוש בשירותים המקוונים או הערוצים הדיגיטליים, וממילא אין הן מנתחות את הנתונים ואינן מסיקות מסקנות לגבי הצורך בשיפור השירותים המקוונים הקיימים או לפיתוח שירותים חדשים. הן גם אינן מקיימות הליכים סדורים לקבלת החלטות על שיפור השירותים המקוונים והגדלת היצע השירותים המוצעים, ואינן מקיימות סקרי שביעות רצון בנוגע לגיוון ולאיכות היצע השירותים המקוונים שלהן ולנוחות השימוש בהם.

עיריית **נצרת** מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2020 כי ההחלטות בנושא השירותים המקוונים מתקבלות על ידי ועדת היגוי לקידום דיגיטציה בעירייה¹²⁶, אך לא נמצא תיעוד לישיבות ועדה זו או להחלטותיה.

מומלץ כי עיריית **נצרת** תנהל פרוטוקולים של ועדת ההיגוי, אשר יכללו פירוט של התהליכים ואופן קבלת ההחלטות לקידום תחום הדיגיטציה בעיר.

מהאמור עולה כי יש שונות גדולה בין הרשויות בכל הקשור לפעילותיהן לשדרוג ולשיפור היצע השירותים המקוונים והמענים הדיגיטליים שהן מציעות לצרכני השירותים. הדבר משפיע ישירות על איכות השירותים הדיגיטליים שלהן, כפי שעלה בפרקים הקודמים.

126 בוועדת ההיגוי משתתפים מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, מהנדס העיר, מנמ"ר ודובר העירייה.



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לקיים הליך סדור ותדיר למדידת היקף השימוש בשירותים המקומיים שהן מציעות, ומידת שביעות רצון הצרכנים מטיב השירות המוצע להם. בין יתר הפעולות שהרשויות יוכלו לנקוט: פנייה ישירה לתושבים באמצעות סקרים או איסוף מידע על השימוש שנעשה בשירותים המקומיים וניתוחו באמצעים טכנולוגיים. הליך זה יסייע בהליך קבלת החלטות עתידיות בנוגע לשיפור השירותים המקומיים המוצעים, והצעת שירותים מקומיים נוספים בהתאם לצורכי התושבים.

בחינת הצורך בהמשך מתן השירות הפיזי לאחר פיתוח השירות המקוון

עם המעבר לשירות הדיגיטלי המקוון חל צמצום בהיקף השירות הפיזי שהרשויות נדרשות להעניק לצרכנים. עם זאת ישנם צרכנים, בעיקר אוכלוסיות עם אוריינטציה נמוכה לכלים הדיגיטליים, שימשיכו להעדיף לקבל את השירות הפיזי במקום הדיגיטלי מסיבות שונות.

נמצא כי הרשויות המקומיות המבוקרות, **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** ממשיכות להציע לתושבים שירותים במתכונת פיזית של קבלת קהל או מענה טלפוני, גם לשירותים המוצעים במתכונת מקוונת. השירות הפיזי לא נבדק בביקורת זו.

עוד נמצא כי הרשויות לא בחנו את הצורך בהמשך הענקת השירות הפיזי, את מתכונת הענקת השירות ואת היקף המשאבים שיעמידו לכך, אף על פי שחלק מהשירותים מוצעים בצורה מקוונת. כאמור הן גם לא ערכו סקרים בקרב הצרכנים לבחינת צורכיהם בעניין זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבחון את היקף השימוש בשירותים במתכונת הפיזית לעומת המקוונת ואת המגמות בשימוש בשירותים האמורים, ולהכין תוכנית להתאמת השירות לביקוש בפועל. בחינת הנושא וביצוע ההתאמות הנדרשות יביאו לשיפור היעילות ולחיסכון בכספי הציבור, ולתעדוף השירותים שיהפכו למקוונים.

הנגשת השירות המקוון לאנשים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות זכאים לגישה לשירותים ציבוריים הניתנים גם בדרך מקוונת. זכות זו היא חלק מהזכות לגישה למקומות ציבוריים ולשירותים ציבוריים, אשר עוגנה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות) ובתקנות שהותקנו מכוחו. קיימת חשיבות רבה בהנגשת השירותים המקוונים לאנשים עם מוגבלות, אשר במקרים רבים מתקשים לצרוך שירותים פנים מול פנים, במטרה לסייע להם לצרוך שירותים מהרשויות המקומיות בדרך קלה וזמינה.



חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות ותקנותיו נועדו "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו"¹²⁷. מכוח אותו חוק הוקמה באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - הנציבות), הפועלת במסגרת משרד המשפטים. הנציבות ממנה על יישום חוק זה וחוקים אחרים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות, ופועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית. לשם כך פועלת הנציבות באמצעות הדרכה, הסברה ופיקוח בכלל הגורמים במשק, ובכלל זה גם ברשויות המקומיות, לקידום מדיניות הנוגעת לזכויות אנשים עם מוגבלות¹²⁸.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע כי רשות מקומית נמנית עם הגופים הציבוריים שחלה עליהם חובה להנגיש את השירותים שהיא נותנת לציבור. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות נגישות השירות) מפרטות את האופן שבו יש להנגיש שירות ציבורי, לרבות שירותי אינטרנט שנועדו לספק למשתמש שירות ציבורי או מידע על שירות ציבורי. מאחר ששירות שניתן לכלל הציבור על ידי רשות ציבורית מהווה שירות ציבורי, רשויות מקומיות חייבות בהנגשת אתרי האינטרנט שלהן בהתאם להוראות פרק ה', סימן ג' לתקנות נגישות השירות. ההנגשה מאפשרת לאנשים עם מוגבלות בראייה ולאנשים עם מוגבלות פיזית או מוגבלות קוגניטיבית, להשתמש בשירותים ובמידע המוצעים באינטרנט. בתקנות נגישות השירות יש התייחסות להנגשת מגוון ערוצי האינטרנט, כמו אתרי האינטרנט והיישומים (אפליקציות). על פי התקנות, רשות ציבורית המספקת מידע באמצעות אתר אינטרנט, לרבות רשות מקומית, חייבת בהנגשת האתר על פי התקן הישראלי¹²⁹.

בחוק שוויון לאנשים עם מוגבלות הוטלו על הנציבות תפקידי אכיפה, פיקוח ותביעה, וכן תפקידים מנהליים המסייעים לה במילוי תפקידיה. בין היתר נקבע כי הנציבות רשאית להגיש צווי נגישות למי שחייב בביצוע התאמות נגישות, ולהורות לו לנקוט פעולות לביצוע התאמות כאמור¹³⁰. הנציבות רשאית לבצע חקירות בנוגע להפרה או לחשד להפרה של צו נגישות, או בשל הפליית אדם עם מוגבלות במקום ציבורי או שירות ציבורי, ולהגיש כתבי אישום או תביעות אזרחיות בנושאים אלה¹³¹. לעניין זה מפעילה הנציבות מערך פיקוח מקצועי בפריסה ארצית בתחומי נגישות השירות ונגישות מבנים, תשתיות וסביבה. המפקחים בודקים את מצב ההנגשה בפועל בתחומים שונים, על פי קריטריונים מקצועיים, ופונים לחייבים לתיקון הליקויים¹³².

בתקנה 35א(ד) לתקנות נגישות השירות, הנוגעת להנגשת שירותי האינטרנט, נקבע "לא יראו סטייה מעמידה בהוראות סימן זה כהפרה של הוראות הנגישות, אלא אם כן נשלחה לחייב

127 סעיף 2 לחוק שוויון לאנשים עם מוגבלות.

128 ראו אתר האינטרנט של הנציבות: https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights ודוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.

129 תקן ישראלי 5568 של מכון התקנים הישראלי בנושא "קווים מנחים לנגישות תכנים באינטרנט", על חלקיו.

130 סעיף 19 מג' לחוק "הנציב, או עובד ציבור שהוא הסמך לעניין סימן זה (בסעיף זה - נציב), רשאי להורות בצו למי שחייב בביצוע התאמות נגישות לפי הוראות חוק זה או לפי הוראות הנגישות שלפי חוק התכנון והבנייה, לנקוט פעולות שיפורטו על ידו לשם ביצוע התאמות כאמור, כולן או חלקן (בסעיף זה - צו נגישות)".

131 סעיפים 19מח, 19מט ו-19נג.

132 ראו אתר האינטרנט של הנציבות: https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights.



הודעה הדורשת ממנו לתקנה והחייב לא תיקנה בתוך זמן סביר אך לא יאוחר מ-60 ימים מיום קבלת ההודעה".

1. בשנת 2017 ערכה עיריית **אלעד** בדיקה של עמידת אתר העירייה בדרישות הנגישות ומצאה כי נכון לאותה עת היה האתר נגיש. גם עיריית **נצרת** ביצעה באותה שנה בדיקת נגישות אולם היא נערכה לאתר בעברית בלבד ולא כללה בדיקת הנגשת טפסים. במהלך הביקורת, כעבור יותר משלוש שנים מאז בוצעו הבדיקות, נמצא כי באתרי האינטרנט של **אלעד ונצרת** ישנם ליקויים בתחום הנגישות, כפי שיפורט להלן.

יתר הרשויות המקומיות שנבדקו, **אשקלון, ירושלים, תל שבע ושדות דן**, לא ביצעו בחמש השנים האחרונות בדיקה להתאמת הערוצים הדיגיטליים להוראות הנגישות.

מומלץ בעניין זה כי הרשויות המקומיות יבצעו מדי תקופה בדיקה להתאמת הערוצים הדיגיטליים שהן מפעילות, לרבות אתרי האינטרנט והאפליקציות, לדרישות הנגישות, שכן עולה החשש כי שינויים ועדכונים בערוצים אלו פוגעים בהתאמתם לדרישות הנגישות, כפי שככל הנראה קרה באתר האינטרנט של עיריית אלעד. כמו כן על הרשויות להקפיד כי המסמכים העדכניים המועלים לאתריהן יהיו בפורמט נגיש¹³³.

כן מומלץ כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תפיץ מדי תקופה חוזרי ריענון לחובות המוטלות על הרשויות בעניין זה, ותנחה אותן לבצע בדיקות לנגישות הערוצים הדיגיטליים שלהן בהתאם להוראות התקנות.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי תפעל להפצת חוזרי רענון והנחיות אחת לשנתיים.

2. הנציבות מסרה לצוות הביקורת כי החל מינואר 2019 ועד יולי 2020 ביצעה פעולות פיקוח על אתרי אינטרנט של 33 רשויות מקומיות, שלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, חברה עירונית אחת, תאגיד מים וביוב אחד וגוף נוסף הנותן שירות בשלטון המקומי - בסך הכול 39 גופים, מהם 16 תיקים נמצאים בתהליכי אכיפה שונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנציבות לגבש תוכניות פיקוח ואכיפה רב-שנתית על אתרי האינטרנט והערוצים הדיגיטליים של כלל הרשויות המקומיות, דבר שיכול לתרום לשיפור בהנגשת ערוצים אלו לאנשים עם מוגבלות, וליישום הוראות הדין בעניין זה.

133 על פי תקנות נגישות השירות, מסמך שהוכן מיום ו' בחשוון התשע"ח (26 באוקטובר 2017) ואילך, והועלה לאתר אינטרנט או ליישום של חייב בהנגשת השירות, יהיה נגיש לפי הוראות תקן נגישות אינטרנט הדנות במסמכים, וכל עוד אין תקן בעניין, התאמות הנגישות ייעשו בהתאם לאפשרויות הנגישות הסבירות שניתנות לביצוע במסגרת התוכנה שבה נוצר או נערך המסמך. עוד נקבע בתקנות כי טופס בשירותי אינטרנט שנועד למילוי במחשב של נתונים או של כל מידע אחר, ומשמש לצורך קבלת שירות, וכן מסמך שהוכן אחרי יום ו'ג בחשוון התשע"ו (26 באוקטובר 2015) שבו ניתן הסבר על אודות טופס כאמור, יעמדו גם בדרישות תקנה זו.



הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מדי שנה תפעל לבדוק "מספר מסוים" של אתרי אינטרנט של רשויות המקומיות. עוד מסרה כי המידע על בקורות תקינות וצווי נגישות מפורסם באופן שוטף לציבור באתר האינטרנט "מאגרי המידע הממשלתיים - data.gov".

מומלץ כי לצד פרסום המידע על ממצאי הבדיקות באינטרנט, תפעל הנציבות להפצה יזומה של המידע לכלל הרשויות המקומיות, אף ללא ציון פרטי הרשויות המקומיות שנבדקו, כדי להגביר את המודעות של הרשויות לנושא ולסייע בידן לקדמו.

3. במהלך הביקורת בחודשים יולי-אוגוסט 2020 ביצעה הנציבות פעולות פיקוח באתרי האינטרנט של שש הרשויות המקומיות המבוקרות: **אלעד, אשקלון, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע** ומצאה כי כל האתרים אינם עומדים באופן מלא בהוראות החוק והתקנות בנושא הנגישות. במסגרת זו נמצאו מגוון ליקויים בנושא הנגישות המידע והשירותים שבאתרים לאנשים עם מוגבלות, ובהתאמת האתרים להוראות שבדין; בהצהרות הנגישות שבאתרים היה חסר מידע, כמו הדפדפנים המומלצים ואמצעי ההתקשרות עם רכו הנגישות. כן נמצאו ליקויים בהתאמת דפי האינטרנט, הטפסים, המסמכים והטקסט שבהם לדרישות הנגישות.

בעקבות זאת שלחה הנציבות לרשויות מכתבים עם ממצאי בדיקת הנגישות וביקשה כי יפעלו לביצוע התאמות הנגישות הנדרשות. הנציבות ציינה כי אי-ביצוע ההנגשה באופן מלא בהתאם לדרישות החוק והתקנות הוא מבחינה עקרונית עילה להוצאת צו נגישות בהתאם לחוק שוויון אנשים עם מוגבלות, ולהגשת תביעה אזרחית.

נמצא כי הנציבות אינה מבצעת מעקב אחר ההודעות שהיא שולחת לרשויות בעקבות פעולות הפיקוח. עלה כי המועצה האזורית **שדות דן** ועיריית **נצרת** הודיעו לה על כוונתן לתקן את הליקויים. הנציבות מסרה לצוות הביקורת כי עיריית **נצרת** קיבלה צו נגישות המאפשר לתקן את הליקויים עד סוף דצמבר 2020, וכי לאחר מועד זה בכוונת הנציבות לבדוק את האתר שוב.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קבעה נהלים סדורים בנוגע לתהליכי אכיפה בהתאם לממצאי הפיקוח ולהיקף הליקויים. במקרים המצוינים לעיל היקף הליקויים היה מצומצם ועל כן הוצא מכתב יידוע. במקרים אחרים ובהתאם לנהלים, הנציבות מוציאה מכתב התראה, ואחר כך מוציאה צו ואף מגישה תביעה, וזאת בהתאם לאילוצי כוח אדם ושיקולים רגולטוריים נוספים.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, מלבד עיריית נצרת שהעלתה לאוויר אתר חדש, הרשויות לא תיקנו את הליקויים שמצאה הנציבות באתרי האינטרנט שלהן, אף על פי שעברו יותר מ-60 יום ממועד העברת תוצאות הבדיקה לרשויות עם ההודעה שהאתרים אינם עומדים בהוראות הדין.



על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול להתאמת אתרי האינטרנט והשירות המקוון שהן מציעות להוראות הדין החל על התאמתם לאנשים עם מוגבלות, ולפעול לתיקון הליקויים שמצאה הנציבות.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי השירותים המקוונים של העירייה עומדים בכללים ובתקנים בתחום הנגישות, אולם קיימות כמה מערכות המחוברות לאתר האינטרנט של העירייה שאינן מוגששות באופן מלא. לפיכך, העירייה מבצעת הנגשה של כלל המערכות המחוברות לאתר האינטרנט.

עיריית **אלעד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי טיפלה בנושא הנגישות במסגרת הקמת אתר האינטרנט החדש המוגש על פי הוראות התקנות.

מומלץ כי הנציבות תעקוב אחר תיקון הליקויים שמצאה ותוודא כי הרשויות תיקנו את הליקויים בהתאם לממצאיה ובהתאם להוראות התקנות.

אבטחת מידע והגנת הפרטיות

1. הרשויות המקומיות מחזיקות במאגרי מידע רבים המשמשים בסיס לעבודתן ולמתן שירותים מקוונים בעיתות שגרה וחירום, בין היתר בתחומים האלה: כספים, תכנון ובנייה, חינוך, רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה, חניה ותברואה. פגיעה במערכות הממוחשבות ובמאגרי המידע של הרשויות המקומיות עלולה לגרום לנזקים כבדים, כמו פגיעה בשירותים הניתנים לתושב, ובצנעת הפרט, ולכן מוטלת עליהן החובה להגן על המידע.

עולם אבטחת המידע מתמודד כיום עם איומים מתוחכמים, אלימים והרסניים, המבוססים לא פעם על מודל תקיפה מותאם שקשה להקדים ולהיערך לקראתו. מערכות המחשוב והתשתיות של הרשויות המקומיות, לרבות אתרי האינטרנט, חשופים לאיומים משמעותיים ולמתקפות תדירות מצד גורמים עוינים שונים. עם האיומים הנפוצים על יישומי אינטרנט נמנים: השחתה של אתרים (החלפת דפים או מחיקת התוכן), מניעת גישה לאתרים, השחתת מידע, זיוף והצגת מידע שגוי (ובכך פגיעה במשתמשים ובמהימנות המערכת), מניעת שירות (האטת המערכת או השבתתה), הונאה (הפעלת יישומים במרמה וגניבת כסף), גניבת מידע, ריגול אחר משתמשים תוך גניבת זהות והתחזות, השתלטות על ארגון וחדיירה לתוכו ועוד. אי לכך, לשם הבטחת פעילותם התקינה של אתרי האינטרנט של הרשויות דרושות מערכות הגנה מקיפות מפני מתקפות של גורמים בלתי מורשים. כלל מרכזי במדיניות זו הוא שכל פגיעה באתר כמוה כפגיעה בנכס של הרשות¹³⁴.

134 יחידת ממשל זמין, "הנחיות פיתוח מאובטח עבור מערכות המאוכסנות בתהיל"ה", יוני 2009. ראו גם דוח הביקורת בנושא אתרי אינטרנט.



מחקר שנעשה בשנת 2018¹³⁵ הצביע על פערים במוכנות של רשויות מקומיות בישראל להתקפות סייבר: רשויות בעלות תשתית חזקה של מערכות מידע מסוגלות להעמיד פתרונות וכן מערכות העומדות בחזית הטכנולוגיה. לעומת זאת, רשויות בעלות מערך מחשוב לא גדול, חסינות פחות בפני התקפות סייבר, והן חסרות את המשאבים, את כוח העבודה ואת הידע הדרוש להעמדת הפתרונות הדרושים לכך בעידן הנוכחי.

2. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), קובע הסדרים הנוגעים להגנת הפרטיות. החוק מגדיר מהו "מאגר מידע" וכן כולל הגדרות של "מידע" ו"מידע רגיש". החוק קובע חובות החלות על בעלים, מנהלים ומחזיקים של מאגרי מידע, ובהן, חובת רישומם של מאגרי המידע בפנקס המנוהל על ידי רשם מאגרי המידע, אחריות לאבטחת המידע האגור במאגר המידע, שמירת סודיותו של המידע והימנעות משימוש בו שלא למטרה שלשמה נמסר.

בספטמבר 2006 הוקמה במשרד המשפטים הרשות להגנת הפרטיות¹³⁶ הכוללת, בין היתר, את רשם מאגרי מידע - אשר אחראי לפי חוק הגנת הפרטיות לפיקוח על מילוי הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות לפיו ולאכיפתן¹³⁷.

הרשות להגנת הפרטיות מופקדת על השמירה על הפרטיות הן במגזר הציבורי - ובכלל זה הרשויות המקומיות - והן במגזר הפרטי, ותחומי אחריותה כוללים, בין היתר, רישום מאגרי מידע; פיקוח על בעלי מאגרי מידע; טיפול בתלונות; חקירת עבירות פליליות; הטלת קנסות מינהליים; קביעת הנחיות שוק שסיפקו לבעלי מאגרי מידע סטנדרט פעולה מקובל; העלאת המודעות לזכות לשמירה על פרטיות המידע, הן בקרב בעלי מאגרי המידע והן בקרב נושאי המידע¹³⁸.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי פעילויותיה נועדו, בין היתר, לצמצם את הסיכונים הגוברים לפגיעה בפרטיות הגלומים בשמירת מידע דיגיטלי, בעיבודו ובניהולו, והכול תוך איוון ומתן משקל ראוי לחידושים הטכנולוגיים וליתרונותיהם.

במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), המפרטות את אופן יישומה של חובת אבטחת המידע המוטלת בחוק הגנת הפרטיות על כל גורם המנהל מאגר של מידע אישי. התקנות קובעות מאפיינים הנוגעים לסוג המידע, היקפו והגורם שהמאגר בבעלותו, שבהתאם להם נקבעת רמת האבטחה החלה על מאגר המידע: בסיסית, בינונית או גבוהה.

לפי תקנות הגנת הפרטיות, על מאגר מידע שבבעלות גוף ציבורי, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות (לרבות רשות מקומית) - חלה לכל הפחות רמת אבטחה בינונית. רמת אבטחה גבוהה תחול על מאגר שבבעלות גוף ציבורי אשר מכיל מידע על אודות 100,000 אנשים

135 טלי חתוקה (עורכת), **העיר בעידן הדיגיטלי: תכנון, טכנולוגיה, פרטיות ואי-שוויון** (2018).

136 בתחילה נקראה הרשות "רשות משפטית לטכנולוגיות מידע והגנה על הפרטיות". שם זה שונה ל"רשות למשפט, טכנולוגיה ומידע", ומאוחר יותר שונה שמה שוב ל"רשות להגנת הפרטיות".

137 סעיף 10(ג) לחוק הגנת הפרטיות.

138 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, בפרק "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות - מעקב מורחב" (להלן - דוח ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות).



ומעלה, או שמספר בעלי ההרשאה לעיון ופעולות בו עולה על 100¹³⁹. מהאמור עולה, כי על מאגרי המידע של עיריות **אשקלון וירושלים** שנבדקו בדוח זה, אשר מספר תושביהן עולה על 100,000 תושבים צריכה לחול רמת אבטחה גבוהה.

בדצמבר 2018 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות "מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה"¹⁴⁰. המדריך מציג לרשויות המקומיות את הדרישות הרלוונטיות בהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו ומפרט את התחומים העיקריים הנוגעים לניהול סיכונים הפרטיות בערים החכמות: ניהול מאגרי מידע, תקנות הגנת הפרטיות ומצלמות לאיסוף מידע ואבטחה.

בשנת 2018 הוקם ברשות להגנת הפרטיות מערך פיקוח המופקד על עריכת פיקוחי רוחב מגזריים או נושאים לבחינת יישום הוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות, במטרה לאתר הפרות של החוק והתקנות, להגביר את מודעות המשק להוראות החוק, להגביר את האכיפה היוזמה של הרשות, לאתר כשלים ענפיים הדורשים התייחסות והנחיות ולקבל תמונת מצב מגזרית לגבי עמידה בהוראות החוק. פעולת הפיקוח כוללת בדיקה פרטנית במדגם של גופים השייכים למגזר מסוים (כמו רשויות מקומיות), הפקת דוח פיקוח פרטני לכל גוף נבדק והפקת דוח מגזרי ופרסומו לציבור.

במסגרת תוכניות העבודה השנתיות של הרשות להגנת הפרטיות היא יזמה בשנים 2019 - 2020 הליך פיקוח באמצעות הפצת שאלון למדגם של 70 רשויות מקומיות, בהן **אשקלון, ירושלים ונצרת** שנבדקו בדוח זה. במסגרתו נבחנו ארבעה קריטריונים עיקריים בתחום הגנת הפרטיות: בקרה ארגונית וממשל תאגידי, ניהול מאגרי מידע, אבטחת מידע והעברת מידע בין גופים ציבוריים. לשאלון ענו 69 רשויות מקומיות.

מהפיקוח עלה כי 14 רשויות מקומיות (כולל ירושלים) קיבלו ציון משוקלל של עמידה נמוכה בתחומים שנבדקו, 40 רשויות מקומיות (כולל אשקלון ונצרת) עמידה בינונית ו-15 רשויות עמידה גבוהה.

בעקבות כך שלחה הרשות להגנת הפרטיות דוחות המפרטים את תוצאות הפיקוח והליקויים שנמצאו ל-68 רשויות מקומיות, ודרשה מהן לתקן את הליקויים ולדווח לה על כך, כולל התחייבות של נושאי משרה בגופים אלה לתקן את הליקויים שנמצאו. נכון למועד סיום הביקורת התקבלו מכתבי תיקון ליקויים מחלק מהרשויות המקומיות, לרבות תוכניות עבודה שקבעו לטיפול בליקויים, והתחייבות לטיפול בליקויים בכפוף ללוחות זמנים שהוגדרו.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2021 שלחה ל-24 רשויות מקומיות (כ-34% מהרשויות שבדקה) דרישה לקבלת דיווח על יישום תוכנית העבודה ותיקון הליקויים שנמצאו בפיקוח.

139 סעיף 1 לתוספת השנייה לתקנות הגנת הפרטיות.

140 הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים, "מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה", דצמבר 2018. מהדורה מעודכנת של המדריך פורסמה בינואר 2020.



3. באוגוסט 2011 החליטה הממשלה¹⁴¹ על הקמת "מטה קיברנטי לאומי" במשרד ראש הממשלה (שנקרא לאחר מכן "מערך הסייבר הלאומי") שישמש גוף מטה לראש הממשלה, לממשלה ולועדותיה, אשר ימליץ על מדיניות לאומית ויקדם את יישומה בתחום הקיברנטי. בין תפקידיו של מטה זה, כפי שנקבע בהחלטה, לשמש גורם מסדיר בתחומי הביטחון הקיברנטי, שבסמכותו לקבוע, כפוף לכל דין ולהחלטות ממשלה, בידי מי מבין הגופים הרלוונטיים האחריות לנושא מסוים בתחום הקיברנטי, מה תכולתה של האחריות ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים. המטה הקיברנטי יפעל כגורם מסדיר רק באותם מקרים שבהם התגלה כי אין גורם אחראי לתחום מסוים, או שקיים חוסר תיאום בשל ריבוי הגורמים העוסקים בתחום.

בפברואר 2015 החליטה¹⁴² הממשלה כי מערך הסייבר יפעל להגנת מגזרי המשק באמצעות יחידות מגזריות במשרדי הממשלה שהיו כפופות למשרד הממשלתי שבו הן פועלות, אולם הן יונחו מקצועית בתחום הגנת הסייבר על ידי מערך הסייבר הלאומי.

היחידה המגזרית שעובדת מול הרשויות המקומיות היא אגף הסייבר במשרד הפנים, שהוקם בשנת 2017. החל משנה זו פועל מערך הסייבר הלאומי מול היחידה המגזרית במשרד הפנים (אגף הסייבר) כגורם הכוונה מקצועי בתחום הסייבר לרשויות המקומיות.

הפעולות של היחידה המגזרית ומערך הסייבר מול הרשויות המקומיות כוללות בין היתר: ליווי הכוונה לרשויות, מתן ציון חוסן להערכת רמת ההגנה ברשות, הטמעת נהלים ובקורות הנגשת התרעות ועדכונים על אודות חולשות ועדכוני אבטחה, סיוע בהתמודדות עם אירועי סייבר, קידום פרויקטים לאומיים ברשויות המקומיות וקידום פעילות הגנה בקרבן. נכון למועד הביקורת קיימו מערך הסייבר והיחידה המגזרית פעילות כאמור בכ-130 רשויות מקומיות.

אגף הסייבר במשרד הפנים מעסיק ארבעה יועצים חיצוניים מומחים לאבטחת מידע, שנותנים שירות לרשויות המקומיות. כל מומחה הוא רפרנט למספר רשויות מקומיות. תפקיד הרפרנט כולל, בין היתר, ליווי בתחום אבטחת מידע והגנת סייבר, ייעוץ בתחומים אלה, וסיוע בהגדרת מדיניות ותוכניות עבודה.

4. בתקנה 11 לתקנות הגנת הפרטיות נקבעו הוראות שונות החלות על בעל מאגר מידע בהתקיים אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה, לרבות האחריות לתעד את המקרה ולקבוע בנוהל את דרך הטיפול בו. על פי התקנה, אם התרחש אירוע אבטחה "חמור" כהגדרתו בתקנות, בעל מאגר המידע נדרש לדווח לרשות להגנת הפרטיות על האירוע וכן על הצעדים שנקט בעקבותיו. על פי נתוני הרשות להגנת הפרטיות, בשנים 2019-2020 התקבלו 4 דיווחים על אירוע אבטחה חמור שנגעו ל-4 רשויות מקומיות.

על פי נתוני מערך הסייבר הלאומי, בשנים 2019 - 2020 הוא קיבל דיווח על 46 אירועי סייבר (17 אירועים בשנת 2019 ו-26 בשנת 2020) שנגעו ל-28 רשויות מקומיות. לדברי מערך הסייבר הלאומי, הנתונים מייצגים אירועים שדווח עליהם או שהתקבלה לגביהם פנייה, אך

141 החלטת ממשלה 3611 מיום 7.08.11, בנושא "קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי".

142 החלטת ממשלה 2443 מיום 15.02.15, בנושא "אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר".



ייתכן שהיו אירועים נוספים שלא הובאו לידיעתו. היחידה המגזרית במשרד הפנים דיווחה כי בשנת 2020 היא נתנה סיוע בכ-25 אירועי אבטחת מידע ברשויות המקומיות, וזאת בעקבות פנייה של הרשות המקומיות או התראה של מערך הסייבר הלאומי. היחידה המגזרית ציינה כי כיוון שהרשויות המקומיות אחראיות לנושא הסייבר, למרבית אירועי אבטחת המידע ניתן פתרון ברמת הרשות המקומית והדבר לא דווח לגורם מרכזי כלשהו. כשמדובר באירועים מורכבים יותר מועברים לה דיווח ובקשה לטיפול, ואז היחידה מתערבת כדי לסייע לרשות.

מהאמור עולה כי ישנם כמה גופים ממשלתיים העוסקים בהיבטי אבטחת המידע של מאגרי מידע והגנת הסייבר: הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, מתוקף היותה המאסדר המרכזי המופקד על הגנת הפרטיות והגנת המידע האישי במאגרי מידע דיגיטליים; מערך הסייבר הלאומי, האחראי מתוקף החלטות ממשלה לכלל היבטי הגנת הסייבר במרחב האזרחי; ואגף הסייבר במשרד הפנים, שכאמור מונחה מקצועית על ידי מערך הסייבר הלאומי. עם זאת, האחריות להיבטי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת הסייבר מוטלת על הרשות המקומית, והיא פועלת בתחומים אלה בהתאם להנחיות הגופים המקצועיים שפורטו לעיל.

5. מבקר המדינה עמד בדוחות קודמים¹⁴³ על החולשות הקיימות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת המידע ברשויות המקומיות. כך למשל, בדוח שפורסם בנובמבר 2017¹⁴⁴ נקבע כי פעילות הרשויות המקומיות בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות אינה מוסדרת על ידי השלטון המרכזי, וכי כל רשות מתמודדת עם הנושא כמיטב הבנתה. חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו מעולם סקרי סיכונים ומבדקי חדירה¹⁴⁵. כך, בדוח שפורסם במאי 2020 צוין כי חלק מהרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד כראוי עם מתקפות סייבר כפי שנדרש ומצופה מהן. אין בפעולות שנוקטים כמה גופים של השלטון המרכזי - הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים - כדי לתת מענה מספק למכלול הסיכונים והאיומים. זאת כאשר כל הפעילות הנעשית בתחום הגנת הסייבר על ידי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי אינה מחייבת, וישום המלצותיהם נעשה בהתאם ליכולתה של כל אחת מהרשויות להתמודד עם הפערים שהצביעו עליהם¹⁴⁶.

נמצא כי עיריית **אשקלון** נמצאת בקשר רציף עם יועצי אגף הסייבר של משרד הפנים ונעזרת בהם לקבלת הנחיות והמלצות בתחום אבטחת המידע. לגבי תחום הגנת הפרטיות, העירייה שכרה חברת ייעוץ לצורך בחינת עמידתה בתקנות הגנת הפרטיות, והיא מטפלת בשאלות בנושא באמצעות הלשכה המשפטית בעירייה או בסיוע יועץ חיצוני, וכן פונה לרשויות מקומיות אחרות להתייעצויות.

143 בהקשר זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות מקומיות", עמ' 1513 - 1537; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (פורסם בשנת 2017), "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות (מעקב מורחב)", עמ' 201 - 245 (להלן - דוח הביקורת בנושא אבטחת מידע משנת 2017).

144 דוח הביקורת בנושא אבטחת מידע משנת 2017.

145 מבדקי חדירה הם מבדקים שמטרתם לגלות פרצות אבטחה למערכות הארגון.

146 דוח הביקורת בנושא ערים חכמות.



עיריית **ירושלים** מקבלת ממערך הסייבר עדכוני אבטחה ועדכונים על אירועים שוטפים, מחוברת לרשת "סייברנט" של מערך הסייבר הלאומי, ומבצעת עדכוני אבטחה ונערכת לקראת אירועים חריגים בהתאם להנחיות מערך הסייבר. לעירייה תקן ממונה אבטחת מידע אשר מנחה ומתווה מדיניות בנושא, בליווי חברה חיצונית המבצעת בדיקות שנתיות בהתאם להנחיית ממונה אבטחת המידע. גם מערכות חדשות עוברות בדיקות אבטחת מידע טרם עלייתן לאוויר. העירייה רושמת ומעדכנת את מאגרי המידע השונים ברשות להגנת הפרטיות.

מנמ"ר עיריית **נצרת** מסר לצוות הביקורת כי מבחינתו הרגולטור בתחום אבטחת המידע הוא הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים. אגף הסייבר במשרד הפנים מעניק לעירייה תמיכה בתחום זה, והעירייה פונה אליו לקבלת תמיכה וסיוע. כך לדוגמה פנה המנמ"ר ליועץ חיצוני של אגף הסייבר ביוני 2019 וביקש להביא לידיעתו כי ברשויות המקומיות, ובייחוד ברשויות במגזר הערבי, אין מודעות בנושא הסייבר. המנמ"ר, יחד עם היועץ המשפטי לעירייה ובסיוע ליווי מקצועי של ספק חיצוני, מבצעים בדיקות כדי לוודא שהעירייה עומדת בסטנדרטים הנדרשים בתחום אבטחת המידע.

המועצה האזורית **שדות דן** אינה בקשר רציף עם גורמים בשלטון המרכזי לצורך סיוע באבטחת מידע והגנת הפרטיות. המועצה המקומית **תל שבע** מסתייעת במיקור חוץ לקבלת ייעוץ או הכוונה בכל הנוגע לאבטחת מידע. אין גורם במועצה או מחוצה לה המבצע בקרה על אבטחת המידע של מערכות המועצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העביר למועצה האזורית שדות דן סכום של 30,000 ש"ח לרכישת מערכות אבטחת מידע, וכי החל בשנת 2020 זוכה המועצה לליווי של משרד הפנים בעניין זה.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה לצוות הביקורת ביולי 2020 כי אין שיתוף פעולה מובנה בנושא אבטחת מידע בינה ובין משרד הפנים, וכי היא אינה מכירה את הנחיות הגנת הפרטיות של משרד הפנים לרשויות המקומיות.

מהאמור עולה כי האחריות להתמודדות עם אבטחת המידע ואירועי סייבר מוטלת בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות, אך כל אחת מהן מתמודדת עם האתגרים והסיכונים בהתאם ליכולותיה ולמודעותה לחשיבות הנושא. הרשויות המקומיות אינן ערוכות במידה שווה להתמודד עם מכלול הסיכונים בנושאים אלה.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילויותיה של הרשות להגנת הפרטיות בביצוע פיקוח הרוחב ברשויות המקומיות ובהפצת הלקחים מהליך זה לכלל הרשויות וממליץ כי תמשיך בפעולה זו. מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים ישתפו פעולה ויגבשו מתכונת אחידה ומחייבת לפעילות הרשויות המקומיות בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות, לרבות בעניין הדיווחים על אירועי סייבר ואבטחת מידע ואופן הטיפול בהם, ויפעלו למימושה של מתכונת זו, כדי להגביר את יכולותיהן של הרשויות המקומיות להיערך אל מול מכלול סיכוני הסייבר ואבטחת המידע ולהתמודד עימם.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הגדירה את תחום הרשויות המקומיות כנושא במיקוד ופועלת רבות להעלאת רמת ההגנה על מידע אישי במגזר



זה. במסגרת זו קיימה פעילויות הדרכה והסברה, הפיצה מדריכים, ביצעה פעילויות אכיפה ברשויות מקומיות וכן בנובמבר 2020 יזמה פגישה עם משרד הפנים במטרה לבחון אפשרויות לשיתופי פעולה שיביאו להגברת ההגנה על מידע אישי במגזר הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו רגולטור של הרשויות המקומיות בתחום הסייבר, והוא פועל כגורם מסייע לרשויות המקומיות במסגרת היערכותן לשעת חירום והבטחת רציפות תפקודית. משרד הפנים מסייע לרשויות בכל הנוגע לאבטחת המידע ובכלל זה מתן הנחיה, הכנת נהלים, הגברת המודעות וסיוע בעקבות אירועים. עם זאת, המשרד אינו מטפל בתחום הגנת הפרטיות, מאחר שזה אינו מתחומי הסמכות והאחריות שלו וממילא הוא אינו מתחומי הידע של המשרד. הגוף הממשלתי האמון על נושא הגנת הפרטיות הוא הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים.

מערך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי על אף המגבלות שצינו ונוכח חשיבות נושא, הוא פועל לבחינה מעמיקה של נושא הגנת הסייבר ברשויות מקומיות, על כלל רבדיו והיבטיו עם שותפים נוספים, לרבות פעולות לחיזוק כוח האדם, העלאת המודעות והקמת מרכז ניטור מגזרי הרשויות המקומיות. היחידה המגזרית במשרד הפנים פועלת בשיתוף מערך הסייבר הלאומי ונציגי הרשויות לגיבוש מסמך מדיניות שיהווה מדריך אחיד להגנת הסייבר במגזר הרשויות המקומיות. במדריך זה ירוכזו דרישות רלוונטיות, מתודולוגיה ודרכים למימוש ההגנה במגזר זה.

עוד מסר מערך הסייבר כי הוא רואה במשרד הפנים את הגורם הטבעי לריכוז והובלה של הנושא מול מגזר הרשויות, ועל כן הוא קורא לו לפעול בהקדם לשאת באחריות ולפעול להסדרת הסמכויות הנדרשות לכך, לקדם את היחידה המגזרית הפועלת בו ולחזק את סמכויותיה. לפי ראיית מערך הסייבר, היעדר גורם אחד מתכלל, אחראי ובעל סמכויות הסדרה כלפי הרשויות המקומיות הוא איום מתמשך ומונע את קידום ההגנה במגזר הרשויות המקומיות.

מהתשובות עולה כי קיימים פערים בין הגופים המקצועיים בנוגע לתפיסתם את תחומי אחריותם וסמכותם כלפי הרשויות המקומיות בנושאי אבטחת המידע והגנת הסייבר, וכי הנושא אינו מטופל על ידי גורם מרכזי אחד למרות הסכנות הגלומות בכך. התשובות מחדדות את הצורך בשיתוף פעולה הדוק בין הגופים בגיבוש מתכונת אחידה ומחייבת לרשויות המקומיות בנושאים אלה ובקביעת גבולות האחריות של כל אחד מהגופים. כן מוצע לקבוע את זהות הגורם המרכזי שיהיה אחראי להסדרת נושאי הסייבר ואבטחת המידע מול הרשויות המקומיות ולטיפול בהם.

תקנות הגנת הפרטיות

להלן סקירת הממצאים שעלו בבדיקת יישום חלק מההוראות בתקנות הגנת הפרטיות על ידי הרשויות המקומיות המבוקרות.



מינוי ממונה אבטחת מידע והכנת תוכנית בקרה שוטפת בתחום אבטחת המידע

על פי תקנות הגנת הפרטיות חלה חובה למנות ממונה אבטחת מידע, שיהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו לנושא משרה בכירה אחרת, הכפוף ישירות למנהל המאגר. עוד נקבע כי על ממונה אבטחת המידע להכין תוכנית בקרה שוטפת בתחום זה¹⁴⁷.

נמצא כי עיריית **אלעד** מינתה ממונה אבטחת מידע בסוף יוני 2020. קודם למינוי התקשרה העירייה עם חברה חיצונית למתן שירותי אבטחת מידע. עד למועד סיום הביקורת ממונה אבטחת המידע טרם הכין תוכנית בקרה שוטפת כמתחייב בתקנות.

בעיריית **אשקלון** ממונה אבטחת המידע הוא עובד העירייה שב-50% ממשרתו כפוף למנכ"ל כממונה אבטחת מידע וב-50% כפוף למנהל אגף מערכות מידע כפרנט מערכות מידע. העירייה הכינה תוכנית רב-שנתית בתחום אבטחת המידע במהלך 2019, בשיתוף אגף הסייבר של משרד הפנים. בעיריית **ירושלים** יש ממונה אבטחת מידע, הכפוף למשנה למנכ"ל ולראש מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני הממונה מתווה את המדיניות בנושא השירותים המקוונים וקובע הנחיות בנושא, וזאת בליווי חברה חיצונית המבצעת בדיקות שנתיים בהתאם להנחייתו. כמו כן, העירייה הכינה תוכנית בקרה לשנים 2019 ו-2020.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת עיריית **נצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע**, לא מינו ממונה אבטחת מידע ולא הכינו תוכנית בקרה שוטפת בתחום זה כמתחייב מהתקנות.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2021 מינתה ממונה על אבטחת המידע.

נהלים לאבטחת מידע ולגיבוי מאגרי המידע

בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי הממונה על אבטחת המידע נדרש להכין נוהל אבטחת מידע ולהביאו לאישור בעל המאגר. הנוהל יכול כלול בין היתר: הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר; הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר; פירוט הסיכונים שהמידע במאגר חשוף להם במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע; אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע; אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר; אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע; הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות; הוראות לעניין גיבוי הנתונים. עוד נקבע בתקנות כי בעל מאגר המידע נדרש לבחון אחת לשנה את הצורך בעדכון הנוהל. כן הוא נדרש לבחון את הצורך בעדכון הנוהל אם נעשים שינויים מהותיים במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד המידע, או אם נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים

147 סעיפים (1) ו-3(3) לתקנות הגנת הפרטיות.



למערכות המאגר. על פי התקנות, בעל מאגר מידע נדרש גם לקבוע נהלים לביצוע גיבוי באופן תקופתי שגרתי, וכן נהלים להבטחת שחזור הנתונים¹⁴⁸.

עיריית **אלעד** מסרה באוגוסט ואוקטובר 2020 כי נושא אבטחת המידע מנוהל על פי כמה נהלים: נוהל גלישה ואבטחת מידע מנובמבר 2017 שכתב מנמ"ר העירייה, נוהל בדיקה שגרתית של נתוני תיעוד של מנגנוני הבקרה והפקת דוח בעיות, ונוהל גיבוי ושחזור מפרוואר 2014 שעודכן באופן שוטף במהלך השנים. לעירייה אין נהלים מלאים במתכונת שנקבעה בתקנות שהותקנו כאמור בשנת 2017. עוד מסרה העירייה כי היא מבצעת ברמה יומית ושנתית תרגילים לבדיקת מערך הגיבוי, ובדיקת שחזור תיקים שלמים ממערכות הליבה שלה. העירייה הכינה תוכנית התאוששות ממצבי משבר בשנת 2018.

לעיריית **ירושלים** יש נוהל אבטחת מידע, שעודכן לאחרונה באוגוסט 2016, ונוהל גיבוי ושחזור מידע. העירייה מסרה כי לא דנה בנושא עדכון הנהלים בשנים 2018-2020, אך נכון למועד סיום הביקורת נוהל אבטחת המידע בהליך עדכון. העירייה מסרה כי היא מכינה תוכנית להתאוששות מאסון, וכי היא מחזיקה במערך גיבוי ואף משחזרת באופן שוטף נתונים מגיבויים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוהל אבטחת המידע של העירייה נמצא בהליכי עדכון וריענון.

נמצא כי לעיריית **אשקלון**, למועצה האזורית **שדות דן** ולמועצה המקומית **תל שבע** אין נוהל אבטחת מידע ואין נוהל גיבוי מאגר מידע והבטחת שחזור המידע כנדרש בתקנות, והן לא בחנו את הצורך בעדכון הנוהל בהתאם לדרישה לבחינה שנתית הקבועה בתקנות. עיריית **אשקלון** מסרה כי היא מכינה תוכנית להתאוששות מאסון, וכי היא מחזיקה במערך גיבוי ואף משחזרת באופן שוטף נתונים מהגיבויים. המועצה האזורית **שדות דן** לא הכינה תוכנית למערך הגיבוי והתאוששות מאסון ואינה עורכת תרגילים לבדיקת מערך הגיבוי.

מנמ"ר עיריית **נצרת** מסר לצוות הביקורת באוקטובר ובנובמבר 2020 כי בעירייה קיימים נוהלי אבטחת מידע "ראשוניים" בנושאים שונים¹⁴⁹ והעירייה פועלת לעבות את הנהלים ולעדכןם.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הכינה, בליווי חברת ייעוץ, סדרת נהלים המקיפים את כל הנדרש בתקנות הגנת הפרטיות, וכי נהלים אלה נמצאים בשלבי אישור.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוהלי אבטחת המידע עובו, וכי בפגישה משותפת של גורמים מהעירייה ויחידת הסייבר של משרד הפנים הוחלט כי העירייה תזמין בדיקה לעמידתה בתקן אבטחת מידע זאת עד ליוני 2021.

148 סעיפים (1), (2), 4, (ד), (ה) ו-18 לתקנות הגנת הפרטיות.

149 נוהל אבטחת מחשבים ניידים וטבלטים; נוהל אבטחה פיזית וסביבתית, שמטרתו בין היתר להגדיר הנחיות לאבטחה פיזית על חדרי ההתקשרות ומרכזי המחשוב של העירייה; נוהל אבטחת מידע וסייבר במשאבי אנוש; נוהל דרישות אבטחת מידע מגורמי חוץ; נוהל התחברות מרחוק; נוהל פיתוח מאובטח; נוהל שימוש בהתקן נייד; נוהל תפעול אירועי אבטחת מידע וסייבר; נוהל גיבויים והתאוששות מאסון.



פעילויות הדרכה לבעלי הרשאות גישה למאגרים

על פי התקנות¹⁵⁰, בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בינונית או גבוהה, נדרש לקיים פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות הגישה אליו, אחת לשנתיים לפחות.

נמצא כי עיריית **אשקלון** ביצעה הדרכה ביוני 2019. בדוח הפיקוח שערכה הרשות להגנת הפרטיות נמצא כי עד למועד הפיקוח, בין ספטמבר 2019 למאי 2020, עיריית **אשקלון** לא ביצעה הדרכות בתדירות שנדרשה בתקנות, דהיינו אחת לשנתיים, וכן אין בידיה רישום לגבי זהות המודרכים ביוני 2019.

עיריית ירושלים מפיצה לעובדיה ולכלל משתמשי המחשב בעירייה אחת לרבעון לומדת הדרכה להגברת המודעות ואבטחת מידע.

עוד נמצא כי עיריית **אלעד** והמועצה האזורית **שדות דן** לא קיימו פעילויות הדרכה תקופתיות לבעלי הרשאות למאגר המידע, וכן כי לעיריית **נצרת** אין רישום לגבי קיום פעילויות הדרכה לבעלי הרשאות הגישה, כך שלא ניתן לדעת אם קיימו הדרכות בהתאם לתקנות. עיריית **אלעד** מסרה כי הדרכות שהיו אמורות להתקיים במאי 2020 בשיתוף אגף הסייבר נדחו בשל משבר הקורונה. מועצה מקומית **תל שבע** ציינה כי התקיימה הדרכה אחת, מבלי לציין את מועד קיומה.

על הרשויות המקומיות לערוך פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות גישה למידע כנדרש בתקנות, ולנהל רישום על אודות זהות המשתתפים בהדרכות הללו כדי שיוכלו לוודא כי התקנות מקוימות בקרב כלל העובדים הנדרשים לכך.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תואמו הדרכות לכלל העובדים החדשים שנקלטו בין יוני 2019 לפברואר 2021. העירייה תקיים הדרכה אחת לרבעון לעובדים חדשים שייקלטו החל מפברואר 2021, וכן תבצע בשנת 2021 הדרכה תקופתית לכלל העובדים.

סקר לסיכוני אבטחת מידע ומבדקי חדירות

על פי התקנות, בעלי מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הגבוהה אחראים לכך שיערך סקר לאיתור סיכוני אבטחת המידע אחת לשנה וחצי לפחות. עוד נקבע בתקנות¹⁵¹, כי בעלי אותם מאגרים אחראים לעריכת מבדקי חדירות למערכות המאגר, לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשנה וחצי לפחות. כאמור, עיריית **ירושלים ואשקלון** מונות יותר מ-100,000 איש ומשכר, חלק ממאגרי המידע שלהן מחייבים רמת אבטחה גבוהה.

150 סעיף 7(ג) לתקנות הגנת הפרטיות.

151 סעיפים 5(ג) ו-5(ד) לתקנות הגנת הפרטיות.



נמצא כי עיריית **אשקלון** ביצעה סקר סיכונים יותר משנתיים לפני מועד הביקורת והיא לא ביצעה מבדקי חדירות למערכות המאגר שלה בתדירות שנקבעה בתקנות.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבצע סקר סיכונים במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2021, ומבדקי חדירות במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2022.

נמצא כי עיריית **ירושלים** ביצעה סקר סיכונים במרץ 2019 לאתר האינטרנט העירוני, ובשלהי 2020 ביצעה מבדקי חדירות בהיקף מצומצם לאתר רישום גני הילדים בינואר 2020 ולפורטן העובדים ופורטן עסקים. בבדיקה של אתר האינטרנט עלה כי רמת אבטחת המידע היא בינונית. עוד עלה בבדיקה כי אי-יישומן של בקורות אבטחת המידע עשוי להוביל לשינוי או להרס מידע, לחשיפת מידע רגיש, או למניעת שירות של המערכת. כתוצאה מכך התהליכים העסקיים והארגוניים שבהם המערכת תומכת עשויים להיפגע ולהסב נזק כספי, תדמיתי או משפטי.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2021 ערכה מבדקי חדירות וסקר סיכונים על כלל אתרי העירייה באמצעות חברה חיצונית, וכי היא מכינה תוכנית לתיקון הליקויים שהתגלו בבדיקה זו.

עיריית **אלעד** ביצעה סקר לסיכוני אבטחת מידע ומבדקי חדירות למערכות במהלך 2020. מטיוטת דוח סקר הסיכונים עלו, בין היתר, ממצאים בנושא ביצוע פעולות לא מורשות במערכות השונות של העירייה, בקורות גישה לא מספקות ואי-הפרדת תפקידים במערכות, היעדר בקרה תקופתית אפקטיבית על הרשאות גישה, ממצאים בנושא תקיפות סייבר, אי-שימוש בכלי ניטור לפיקוח על הפעילות ואיתור חולשות, היעדר צוות ספציפי להתמודדות עם אירועי אבטחת מידע וסייבר, היעדר אמצעים טכנולוגיים להגנה מפני התקפות סייבר, וממצאים בנושא זליגת מידע מהארגון. בינואר 2021 ביצעה העירייה מבדקי חדירות פנימית וחיצונית למערכות אלו על ידי חברה חיצונית, והוא טרם הושלם.

לעיריית **נצרת** יש מנגנון בקרה ותיעוד גישה למאגר המידע. בפברואר 2019 ביצע אגף הסייבר במינהל לשירותי חירום שבמשרד הפנים בשיתוף העירייה סקר ראשוני לסיכוני אבטחת מידע והגנת הסייבר בעירייה. על פי ממצאי הסקר קיבלה העירייה ציון ¹⁵²68 מתוך 100. בסקר עלה בין היתר כי אין הגדרת ממונה אבטחת מידע בעירייה על פי חוק הגנת הפרטיות, כי קיימות מערכות שאינן נמצאות בשליטת המנמ"ר, וכי אין תוכנית לטיפול בממצאי סקרי סיכונים ומבדקי החדירה ומעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בהם. העירייה גם מבצעת מבדקי חדירות למערכות באמצעות ספק מערכות הליבה שלה, כאשר הבדיקה האחרונה בוצעה בספטמבר 2019.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מחויבת לבצע מבדקים עד ליוני 2021. כמו כן מסרה כי היא מקדישה פרק מיוחד בתוכנית העבודה של מחלקת מערכות מידע לשנת 2021 לאבטחת מידע והתקנת מערכות מתאימות בתחום זה.

מועצה אזורית **שדות דן** ערכה בשנת 2016, לפני התקנת התקנות, דוח אבטחת מידע וסקר סיכונים, ובו הועלו, בין היתר, הממצאים האלה: במועצה לא קיימים מסמך מדיניות אבטחת מידע ונהלים בנושא; למועצה אין מנגנון ניטור לסיכונים ברשת; המועצה לא ביצעה מבדקי חדירות כלל; המועצה לא סיווגה את רמת רגישות המידע במערכות ועוד. נמצא כי לאחר דוח

152 ציון מספיק שמשמעותו מספק אך קיימים פערים רבים אותם יש להשלים.



זה המועצה לא הכינה דוח עדכני בנושא אבטחת המידע או סקר סיכונים. מועצה מקומית **תל שבע** לא ערכה סקר סיכוני אבטחת מידע ומבדקי חדירות.

מנגנון בקרה ותיעוד גישה למאגר המידע

על פי התקנות, במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר, נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות; בעל מאגר המידע נדרש לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח על הבעיות שהתגלו והצעדים שננקטו לפתרונן¹⁵³.

לעיריית **אלעד** יש מנגנון בקרה ותיעוד גישה למאגר המידע, ויש נוהל בדיקה שגרתי. בעיריית **אשקלון** רק במחצית ממערכות המאגרים קיים מנגנון תיעוד אוטומטי. בעיריית **ירושלים** קיים מנגנון למתן הרשאות למשתמשים, תיעוד סבב חתימות בעת מתן הרשאה למערכות הנגישות למאגרים, תיעוד המידע הנשמר יותר משנתיים ומעקב צמוד ועקבי אחר נתוני המשתמשים כולל קישור למערכת כוח אדם. במועצה האזורית **שדות דן** אין מנגנון תיעוד אוטומטי. עיריית **נצרת** מבקשת מספק מערכות הליבה הראשי תוצאות מבדקים כאלה.

עיריית **אשקלון** והמועצה האזורית **שדות דן** לא קבעו נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה ולא הכינו דוח על הבעיות שהתגלו והצעדים שננקטו לפתרונן. במועצה המקומית **תל שבע** אין מנגנון בקרה ותיעוד גישה למאגר המידע.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבצע מיפוי מערכות לבחינת מנגנוני התיעוד הקיימים במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2021, וכי כאמור הכינה, בליווי חברת ייעוץ, סדרת נהלים המקיפים את כל הנדרש בתקנות הגנת הפרטיות, ואלה נמצאים בשלבי אישור.

דוח ביקורת אבטחת מידע

על פי התקנות, במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית¹⁵⁴, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות הגנת הפרטיות.

153 סעיפים 10(א), 10(ד) ו-10(ג) לתקנות הגנת הפרטיות.

154 על פי סעיפים 16 ו-16(ד) לתקנות הגנת הפרטיות, שקובעים כי בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת עריכת סקר סיכונים, הבוחן את התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות.



עיריית **אלעד** מסרה בינואר 2021 כי בשנת 2017, דהיינו לפני כניסת תוקפן של התקנות, ביצע מבקר העירייה באמצעות חברה חיצונית דוח ביקורת למערכות המידע ולתשתיות, לרבות לנושא הגנת הפרטיות. עוד מסרה העירייה כי בשנת 2020 ביצעה רישום מחדש¹⁵⁵ של כלל מאגרי המידע שברשותה, בשל שינוי מנהלי המאגר ומינוי ממונה אבטחת מידע. במסגרת זו היא ביצעה בדיקה של ההסכמים מול הספקים ובדיקה של המערכות - אם הן עומדות בהוראות החוק בנושא אבטחת המידע.

מבקרת עיריית **ירושלים** ערכה במרץ 2019 דוח אבטחת מידע, שהעלה ליקויים שונים בשימוש בכלי אבטחת המידע, בניהול אבטחת המידע ובעמידת העירייה בהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו. עיריית **נצרת** לא הכינה דוח ביקורת אבטחת מידע¹⁵⁶. העירייה מסרה בינואר 2021 כי היא מבקשת מספק מערכות המידע הראשי שלה נתונים על אודות תוצאות בדיקות אבטחת המידע שהוא מקיים וכי הבדיקה האחרונה שקיים הייתה בספטמבר 2019. מבקר עיריית נצרת ערך ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות במהלך שנת 2020.

עיריית **אשקלון**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע** לא ערכו ביקורת אבטחת מידע פנימית או חיצונית בשלוש השנים האחרונות בהתאם להוראות התקנות. כאמור, שדות דן הכינה דוח אבטחת מידע ב-2016, לפני התקנות.



מן האמור עולה כי קיימים ליקויים בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות, וישנה חריגה מהוראות תקנות הגנת הפרטיות. יש לציין כי נודעת חשיבות רבה לשמירה נאותה על אבטחת המידע הרגיש המצוי במאגרי המידע שבידי הרשויות.

הדוח מעלה ליקויים בפעילויותיהן של עיריית **נצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל שבע**, בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות. על רשויות אלה לפעול לתיקון הליקויים שעלו, ולפעול בעניין זה בהתאם להוראות תקנות הגנת הפרטיות. כן על עיריות **אלעד**, **אשקלון** ו**ירושלים** לפעול ליישום מלא של הוראות התקנות. במסגרת זו על הרשויות להקפיד לבצע דוח ביקורת אבטחת מידע אחת לשנתיים, בהתאם להוראות התקנות, ומומלץ כי מבקרי הרשויות המקומיות יכללו בתוכניות העבודה שלהם ביקורת בתחום זה.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה חשיבות רבה בשמירת המידע ובעמידה בתקנות הגנת הפרטיות. לפיכך שכרה חברת ייעוץ חיצונית המתמחה בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות, כדי לבצע סקר כולל ומקיף בדבר עמידת העירייה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות, ולהכין תוכנית עבודה רב-שנתית להשלמת הפערים שיעלו בסקר.

155 הרישום בוצע בחודשים אוקטובר ונובמבר 2020.

156 מנמ"ר עיריית נצרת מסר לצוות הביקורת כי על שולחן הדיונים של הנהלת העירייה נמצא נושא בחירת ספק לביצוע מבדקי סיכונים וחידירות, ובכוונת העירייה לצאת למכרז בנושא.



עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קבעה תוכנית עבודה לבדיקת כלל המאגרים והמערכות בהיבטי אבטחת מידע, כמתחייב בדיון.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי מגזר הרשויות המקומיות הוגדר כתחום המצוי בסדר עדיפות גבוה מבין תחומי פעילותה. בנוסף לפעולות פיקוח הרוחב, הרשות מבצעת ביקורות מעקב ופעולות אכיפה מנהלית וכן פעולות הסברה והדרכה הן לציבור והן לרשויות המקומיות על מנת להטמיע עקרונות של עיצוב לפרטיות. אולם, נוכח היקף הגופים המפוקחים מחד ומגבלת המשאבים מאידך, תכניות האכיפה והפיקוח של הרשות מבוססות ברובן על ניהול סיכונים וקביעת תעדוף.

מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות תרחיב את פעילותה להבטחת קיום הוראות הגנת הפרטיות ברשויות המקומיות, ובמסגרת זו תפעל מול הרשויות שנבדקו לתיקון הליקויים שהועלו. עוד מומלץ כי אגף הסייבר במשרד הפנים, בהיותו הגורם המנחה את מגזר הרשויות המקומיות, בשיתוף מערך הסייבר הלאומי ובתיאום עם הרשות להגנת הפרטיות, יפעל לסייע לרשויות המקומיות לעמוד בדרישות אבטחת המידע והגנת הפרטיות שנקבעו בתקנות.

שירותים מקוונים בשעת חירום - מקרה בוחן: משבר הקורונה

משבר הקורונה יצר מציאות חדשה שלא הייתה מוכרת עד לפרוץ המגפה בישראל. המשמעות של התנהלות אל מול איומי המגפה, תוך כדי שמירה על המשכיות פעילות הרשויות המקומיות ואספקת שירותיהן לתושבים, מוכרות לחלק מהרשויות מעיתות חירום בעבר, בעיקר בזמני לחימה, אך למשבר הקורונה יש מאפיינים שונים מבחינת ההיקף ומשך הזמן שבמסגרתו נדרשות הרשויות לתפקד במצב חירום. בשל התפשטות המגפה קבעו מדינות ברחבי העולם, לרבות ישראל, מגבלות על התנועה ועל התקהלויות, הורו על ריחוק חברתי, על ביטול אירועים וצמצום פעילות, והטילו לסירוגין על התושבים סגר חלקי או מלא. צעדים אלה הביאו לירידה חדה בכמות העובדים הפעילים, להשבתה חלקית או מלאה של ענפי כלכלה רבים ולהאטה בייצור ובסחר העולמי. התפרצות המחלה יצרה משבר רחב היקף ועמוק שהחברה הגלובלית לא חוותה כמוהו בעשרות השנים האחרונות. מדובר לא רק בנזקים בריאותיים ובמוות של מאות אלפי בני אדם אלא גם בנזקים כלכליים ובהשלכות חברתיות מרחיקות לכת¹⁵⁷.

אחד האמצעים החשובים לשמירה על המשכיות פעילות הרשות המקומית במצבים כאלה הוא השימוש בפלטפורמות מקוונות שבאמצעותן תוכל להמשיך בהענקת השירותים לתושבים מרחוק, אף שאין קבלת קהל וחלק מעובדי הרשות נדרשים שלא להגיע למשרדה.

157 ראו מבקר המדינה, **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה - דוח ביניים מיוחד** (2020) ודוח ביקורת בנושא "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה" שיפורסם יחד עם דוח זה.



סעיף 248א(א) לפקודת העיריות קובע כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו". מעבר לשירותים השוטפים בעיתות חירום נדרשות הרשויות לתת שירותים מוגברים בתחומים מסוימים, כגון שירותי רווחה וייעוץ פסיכולוגי, וכן נדרשות לתווך בין גורמי השלטון המרכזי - מערכות הבריאות, הביטחון וההסברה - ובין התושבים, בעיקר בנוגע לחשיבות העמידה בהנחיות.

מעורבות השלטון המרכזי

1. מבירור עם רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל)¹⁵⁸ מספטמבר 2020 עלה כי היא לא העבירה לרשויות המקומיות הנחיות או הוראות בכל הנוגע למתכונת המשך מתן השירותים בחירום או בנושא מתכונת מתן שירותים מקוונים בעיתות חירום. מבירור בפקוד העורף מנובמבר 2020 עלו דברים דומים. עם זאת מסר פיקוד העורף כי קידם עם משרד הפנים הקמת פורטן חירום רשותי, שהוא אתר אינטרנט חלופי לאתר הרשות המקומית בחירום, המאפשר חיבור לפורטן החירום הלאומי שבו מתעדכנות כלל הנחיות המשרדים, במקביל להנגשת שירותי הרשות המקומית. רכיב זה ניתן לכ-20 רשויות מקומיות שלא היה להן אתר חירום מקומי. נוסף על כך, כ-80 רשויות מקומיות הטמיעו באתרי האינטרנט שלהן קישור לפורטן החירום הלאומי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אתר החירום הלאומי, המאפשר פרסום מידע ועדכונים שוטפים מטעם הרשות המקומית בשעת חירום, הוקם ומתוחזק על ידי פיקוד העורף, ומינהל החירום במשרד הפנים שותף לעדכונו של האתר.

נוסף על כך, פיקוד העורף בשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הקימו אפליקציה ייחודית המאפשרת ניהול מתנדבים כדי לסייע לרשויות המקומיות בניהול המשבר. נכון לנובמבר 2020 נמצאת האפליקציה בהליכי הטמעה בכ-110 רשויות מקומיות. שתי מערכות נוספות שניתנו לרשויות בשיתוף פיקוד העורף: מערכת נתוני תחלואה, המציגה נתונים עדכניים לכל רשות ומסייעת לה בניהול ההתמודדות המקומית עם הנגיף, ומערכת נוספת המסייעת בניהול התשאול האפידמיולוגי שחלקו מבוצע על ידי עובדי הרשות המקומית.

2. במשרד הפנים פועל המינהל לשירותי חירום כגוף מטה שיש לו שלוחות גם במחוזות. המינהל מסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום, הן בהיבט ההצטיידות וההתארגנות והן בהדרכת עובדי הרשות לפעולה בשעת חירום. נמצא כי המינהל לא פרסם לרשויות הנחיות או הוראות להיערכות להמשך מתן שירותים בעיתות חירום, לרבות מתכונת מתן שירותים באמצעים מקוונים.

בפנייה של מינהל החירום במשרד הפנים לראשי הרשויות המקומיות מאוגוסט 2020 בנושא "הערכות הרשות המקומית לחירום" צוין, בין היתר, כי בתחום ההסברה והמידע לציבור הרשויות נדרשות לפתח יכולות לקיים תקשורת והפצת מידע לתושבי הרשות והנמצאים

158 בדצמבר 2007 הוקמה רשות חירום לאומית (רח"ל). הרשות הוקמה כחלק מהפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה, ונועדה לשמש גורם מתאם ומתכלל של כלל הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום. בשנת 2009 התמוג מל"ח (משק לשעת חירום) לתוך רח"ל, ובשנת 2012 אוחדה רח"ל עם המשרד להגנת העורף. ביוני 2014, עם סגירת המשרד להגנת העורף, שבה רח"ל לפעול כרשות בתוך משרד הביטחון. מתוך אתר משרד הביטחון בכתבות: <https://www.mod.gov.il/Departments/Pages/rahel>



בשטחה באופן יעיל ומהיר, להעברת עדכונים והודעות בהתרחש אירוע, בכלל זה אתר אינטרנט רשותי, פלטפורמות דיגיטליות ומוקד חירום מוניציפלי ביטחוני שייתן מענה בשגרה ובחירום. עוד נדרשו הרשויות במסגרת מרכיבי המוכנות לחירום לספק לתושב שירותים ולשמור על הרציפות התפקודית בשעת חירום, תוך עמידה ביעדי השירות המוגדרים לרשות. מעבר לכך לא נקבעו בפנייה קווים מנחים להיערכות הנדרשת מהרשויות בעניין המשך מתן השירותים או מתכונת והיקף הענקת השירותים המקוונים.

משרד הפנים יזם כמה פרויקטים להגברת השימוש באמצעים מקוונים ולהכשרת צוותים ברשויות המקומיות במהלך משבר הקורונה. אחד מהפרויקטים שקידם המשרד בשיתוף מפע"ם עמק יזרעאל ומטה ישראל דיגיטלית הוא "המיזם הלאומי 265 לפיתוח ושיתוף ידע לקידום דיגיטציה ברשויות המקומיות". מטרת המיזם היא להרחיב ולהנגיש שירותים דיגיטליים לתושבי הרשויות המקומיות וכן לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות באמצעות כלים דיגיטליים. המיזם עוסק בהקמת תשתית מקצועית ואובייקטיבית (ממלכתית, ללא כוונות רווח), המספקת לרשויות המקומיות ידע, פלטפורמה להיוועצות ותמיכה בתהליך הטרגנספורמציה הדיגיטלית, ומסייע להן בפיתוח וקידום השירות הדיגיטלי לתושב. אחת האפשרויות במיזם זה היא שיתוף פרויקטים והתייעצות.

בבדיקה שערך צוות הביקורת במהלך יוני-יולי 2020 נמצא כי כמה רשויות מקומיות שיתפו באתר יותר מ-60 פרויקטים בתחום הדיגיטלי, שביצעו לטובת המשך הענקת השירותים בתקופת הקורונה. כך לדוגמה, רשויות רבות עשו שימוש באתרי האינטרנט לטובת העברת מידע כללי ומידע על פעילות הרשות לתושבים, ביצעו שידורים חיים בפלטפורמות חברתיות ובנו מסדי נתונים של תושבים נזקקים. חלק מהרשויות הסתייעו במערכות GIS לסימון בתי כנסת ופארקים בטווח ה-1,000 מטר מבתי התושבים¹⁵⁹; פתחו מערכות או אתרים לתמיכה בעסקים¹⁶⁰, הפעילו מערכות לשמירה על קשר עם מבודדים¹⁶¹, פיתחו הצהרת בריאות מקוונת בקייטנות¹⁶² ואפליקציה לחלוקת מזון לנזקקים¹⁶³.

3. מרכז השלטון המקומי פועל אל מול הרשויות המקומיות לעידוד שיפור השירות לתושב באופן תמידי בכל תחומי השירות, לרבות בשירותים מקוונים. במשבר הקורונה פעל מרכז השלטון המקומי אל מול משרדי הממשלה השונים להעברת תקציבים לרשויות המקומיות ולקידום רגולציה שתאפשר שימוש בפלטפורמות המותאמות לשירותים מקוונים.

באפריל 2020 פנה מנכ"ל מרכז השלטון המקומי למנכ"ל משרד התקשורת בנושא חיבור יישובי הבדואים לרשת האינטרנט. בפנייתו ציין המנכ"ל, בין היתר, כי בימים שבהם מדינת ישראל מתמודדת עם מגיפת הקורונה נדרשים התושבים לשהות בבתיהם ומוצאים עצמם מנותקים מסביבתם. מציאות זאת קשה עד כדי בלתי אפשרית ביישובי הבדואים, שבהם לא קיימת פריסת אינטרנט ועל כן לא מתאפשרות כל תקשורת והעברת מידע הכרחי, כדוגמת שיעורים מרחוק, הנחיות והסברים מגופים ממשלתיים ואחרים, המועברים באמצעות האינטרנט וקיום שיחות וידאו. יצוין בעניין זה כי בפנייה קודמת של מרכז השלטון

159 עיריית חריש.
160 עיריית טירה וערד.
161 מועצה מקומית קצרין.
162 עיריית רמת גן.
163 עיריית חדרה וירושלים.



המקומי לשר התקשורת בנובמבר 2019, המרכז התריע כי מצב תשתיות התקשורת בפריפריה "בכי רע", מהירות הגלישה והקליטה הסלולרית אינם מאפשרים שימוש בתשתיות האינטרנט מעבר למהירות של 40 מגה, דבר הפוגע בתחומי חיים שונים ובהם חינוך, בריאות, תעסוקה ועוד.

משרד התקשורת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי הוא מקדם, בהתאם לסמכויותיו כגוף מאסדר, הקמת תשתיות תקשורת ומתן "שירותי בזק" לכלל הציבור בכל הארץ ופועל להסרת חסמים בתחומים אלה. המשרד הוסיף כי בחודשים האחרונים ביצע פעולות שונות שסייעו להנגשת שירותים אלה ברחבי הארץ ובכלל זה גם באזורים שאין כדאיות כלכלית לפריסת תשתיות בהם, כגון יישובי פריפריה ויישובים כפריים, לרבות היישובים הבדואיים בנגב. עוד הוסיף משרד התקשורת כי בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה קיימו נציגי המשרד סיורים מקצועיים ברשויות מקומיות, ואלה הביאו לרתימת הרשויות וחברות התקשורת למציאת פתרונות ולהסרת חסמים להקמת תשתיות תקשורת. נושא נוסף שצוין בתשובה הוא החבלות בתשתיות תקשורת שהתקינו חברות התקשורת בכמה אזורים בנגב ובכלל זה בתל שבע, אשר הביאו להשבתתן ואף להריסתן. בשל חבלות אלה הנגשת שירותי התקשורת לציבור באזורים אלה מחייבת שיתוף פעולה הדוק של הרשויות המקומיות ורשויות האכיפה.

מעבר לפעילויות שצוינו לעיל, נמצא כי הרשויות המקומיות שבהן בוצעה הביקורת, אלעד, אשקלון¹⁶⁴, ירושלים, נצרת, שדות דן ותל שבע, לא קיבלו הנחיות מקצועיות ומסודרות מגורם ממשלתי לגבי ההיערכות למתן שירותים מקומיים בעיתות חירום, המשכיות מתן השירותים, והיקף השירותים שעל הרשות להנגיש ומתכונתם, לא לפני משבר הקורונה ולא במהלכו.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משבר הקורונה העמיד את השלטון המקומי בפני אתגר אשר דרש, בין היתר, לבחון מחדש את מודל העבודה ברשויות המקומיות ולהגדיר מחדש את אופן מתן השירותים. השירות הציבורי הדיגיטלי הפך לכלי ראשון במעלה לצורך שמירה על בריאות הציבור, תמיכה במשק בשעת משבר וסיוע לאוכלוסיות מוחלשות. הצורך בשימוש באמצעים דיגיטליים כדי לאפשר קבלת קהל מרחוק ועבודה מרחוק, הפך לצורך חיוני, דחוף ואסטרטגי. על רקע זה, המאמץ לחזק במהירות את הרשויות המקומיות בתשתית ניהולית שתאפשר קידום המהפכה הדיגיטלית בארגוניהם, הפך לצורך דחוף ומשמעותי.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי פעל בתקופת הקורונה לחיזוק הרשויות בכמה ערוצים, בהם: הקמת פורטן עסקים שבו כל עסק יכול לפרסם את עצמו ללא עלות; הקמת חדר מצב למענה על שאלות של שדרה הניהולית של הרשויות; הקמת חדר מצב עבור תושבים ברשויות המקומיות במגזר הערבי (כ-40 רשויות) שאין להן מוקד עירוני שיכול לתת סיוע בשפה הערבית; הפצת חוזרים יומיים לכל ראשי הרשויות ובעלי התפקידים בהן, עם הנחיות, דברי חקיקה ודיווחים; הקמת אתר אינטרנט ייעודי המרכז את כל המידע הרלוונטי להתמודדות רשויות מקומיות עם הנגיף.

164 למעט מידע שנשלח בנושא הגנת הפרטיות, אבטחת מידע והסברים על דרכי ההתחברות מרחוק.



רח"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי משרדי הממשלה אמונים על הנחיית הרשויות המקומיות למתן שירות מתמשך לאוכלוסיית הרשות בשגרה ובמצבי חירום, כל משרד על פי תחום אחריותו. רח"ל מקיימת בחודשים האחרונים עבודת מטה מתקדמת להקמת גוף ברח"ל שיפעל בתחום המשק החיוני לשעת חירום, בכל הנוגע להיבטי רציפות תפקודית בשעת חירום ושמירה על מרקם החיים. פעילותו תיעשה בשיתוף מחוזות משרדי הממשלה ופיקוד העורף אל מול הרשויות המקומיות.

פיקוד העורף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 כי אינו אחראי על פי דין להוביל את מוכנות הרשויות לחירום, אך פעל רבות בעת משבר הקורונה כגורם מסייע הן למערכת הבריאות והן לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותיהם של פיקוד העורף, של משרד הפנים, של מטה ישראל דיגיטלית ושל מרכז השלטון המקומי בכל הקשור לקידום פרויקטים דיגיטליים במהלך משבר הקורונה. עם זאת, מומלץ כי משרד הפנים, בהתייעצות עם משרד הדיגיטל הלאומי, מרכז השלטון המקומי, רח"ל ופיקוד העורף, יגבשו מתווה מוסדר שיכלול הנחיות מקצועיות להקמה ולתפעול פלטפורמות דיגיטליות שיאפשרו לרשויות המקומיות להעניק שירותים חיוניים בעיתות חירום באמצעים מקוונים, במיוחד בתקופות שבהן נקבעו מגבלות על האזרחים. במסגרת זו מוצע לקבוע את היקף השירותים שעל הרשות להציע לצרכנים השונים ואת מתכונת הענקתם.

עוד מומלץ כי כל הרשויות יבחנו את שימור היכולות המקוונות שפותחו על ידן במהלך משבר הקורונה לשם המשך שימוש בהן בעת חזרה לשגרה.

פעילות הרשויות המקומיות במהלך משבר הקורונה

להלן סקירה של פעילות הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת בתחום מתן שירותים מקוונים ופיתוח ערוצים דיגיטליים לשימוש צרכני השירותים בתקופת משבר הקורונה.

עיריית אלעד: במהלך תקופת הקורונה קיבלה העירייה הנחיות כלליות ממשרדי הממשלה השונים להמשך הענקת שירותים לתושבים, אך כאמור היא לא קיבלה הנחיות או הוראות ממי מהגורמים בשלטון המרכזי לגבי ההיערכות למתן השירותים ולמתכונת הפעלת השירותים המקוונים.

נמצא כי במהלך משבר הקורונה קידמה העירייה הקמת שירותים מקוונים שלא הציעה עד אז, ובהם: תיק תושב, מערכת פיקוח עירוני¹⁶⁵ מונגשת ופתוחה לתושבים, מערכת טפסים מקוונים, מערכת דיוור על בסיס הודעות טלפוניות מותאמות למכשירי סלולר "כשרים", ופורטל טפסים מקוונים רלוונטי להתרחשויות בתקופת המשבר. העירייה פרסמה באתר האינטרנט שלה מידע

165 מערכת המספקת מידע לגבי דוחות, והתראות לרבות תשלומים.



מגוון לגבי הקורונה. במסגרת זו היא הגדילה את היקפי ההתקשרות עם ספקי הטכנולוגיות. בתקופת המשבר עבדה העירייה עם טפסים מקוונים שפורסמו באתר שלה, למיפוי ולקיום קשר עם התושבים, זאת בשילוב עם מערכת המוקד העירוני, שהתמודד עם גידול במספר השיחות הנכנסות באמצעות הקמת מוקד קורונה ייעודי עם טלפונים ייעודיים ופרסום הדבר לתושבים.

העירייה העניקה שירותים מקוונים הדורשים מעורבות של עובדי העירייה גם בתקופת הקורונה כחלק מהתארגנות העירייה והמעבר של מערכות הליבה ל"ענן", תוך חלוקת מחשבים ניידים לעובדים ולמנהלים עם מודם סלולרי וחיבור מאובטח למערכות העירייה.

העירייה מסרה באוגוסט 2020 כי היקף השימוש בשירותים המקוונים בתקופת הקורונה היה "בינוני", זאת בשל אופי היישוב. עוד מסרה כי לא נוצר עומס על מערכות השירותים המקוונים והן העניקו שירות לאורך כל התקופה. עם זאת, בתקופת הקורונה חל שינוי בצורכי התושבים, חלה ירידה בכל הנוגע לשירותים בתחומי הנדסה ושיפור פני העיר, ומנגד חלה עלייה בדרישה לשירותים של קבלת מידע, ולאספקת מזון ותרופות בעיקר למבודדים ולחולים. באמצעות המערכת להפצת הודעות טלפוניות חכמה הצליחה העירייה לתת מענה לדרישה לקבל מידע והסברה. בתקופת המשבר העירייה המשיכה במתן שירותי רווחה באמצעות טפסים מקוונים ושיחות טלפוניות בתדירות של לפחות פעם בשבוע.

עיריית אשקלון: בעת משבר הקורונה הקימה העירייה באתר האינטרנט דף המרכז את כל המידע הנדרש לעסקים ולתושבים בנושא קורונה. העירייה גם הקדימה השקת אפליקציה חדשה הכוללת מידע לתושב, טפסים מקוונים, תשלומים, מפות, אפשרות לזמן תור, פתיחת פניות במוקד 106, ויצרה באפליקציה לחצן ייעודי לסיוע לקשישים, המקושר ישירות למוקד 106. העירייה גם הקימה שירות שיחת וידאו וצ'אט עם התושבים במסגרת מוקד 106, ושלה עדכונים והודעות לקבוצות השכונתיות. העירייה הוסיפה טפסים מקוונים נוספים לשימוש הציבור, ובהם: אישור לטאבו, הסדרי חוב, בקשה לרישיון החזקת כלב, העברת בעלות על כלב, הודעה על שינוי פרטי כלב, פניות לעסקים בנושא הקורונה, טופס מקוון לעסקים לבקשה לתו סגול, והצהרה לעסק שעובד בהתאם לתו הסגול.

העירייה הקימה "מפת קהילת עסקים באשקלון" באתר שלה, אליה יכלו להצטרף בעלי עסקים שמילאו את פרטיהם, ואפשרה להם לפרסם בעמוד הפייסבוק העירוני מידע שכלל, בין היתר, ביצוע משלוחים בזמן הקורונה. העירייה מסרה באוגוסט 2020 כי היא גם בשלבים מתקדמים בהקמת אתר ייעודי לעסקים. העירייה קבעה מערכת הדרכות לשיחות וידאו להורים לילדים במעונות יום שיקומיים עם גורמי מקצוע וטיפול שונים, ופעלה לתיאום פגישות פרטניות בין גורמי המקצוע הללו לבין ההורים. הדרכות דומות קיימה העירייה למשפחות של שוהים במרכזי יום לאנשים עם מוגבלות, ופעלה לשמור על קשר רציף באמצעות שיחות וידאו והודעות בין אנשים עם מוגבלות הנמצאים במפעלים מוגנים ובמועדונים חברתיים למנהלי המסגרות והמדריכים.

העירייה העניקה לעובדים חיוניים מחשבים ניידים לעבודה מהבית, ואלה אפשרו להם לתת מענה בעבודה מרחוק. נמצא כי כתוצאה מכך נוצר עומס על תשתית האינטרנט של העירייה, ועל כן היא פעלה להגדלת מהירות קו האינטרנט שלה כדי לספק תשתית יציבה לכל העובדים המתחברים לעבודה מרחוק או לשיחות וידאו.

מנתוני העירייה עולה כי חלה עלייה בהיקף השימוש במילוי טפסים מקוונים באתר שלה בתקופת הקורונה. כך למשל, ממוצע הפניות החודשי באמצעות טפסים מקוונים העוסקים במגורים בשנת



2019 עמד על כ-520 בחודש, ואילו בחודשים מרץ 2020 - יולי 2020 עמד על כ-1,480 פניות בחודש, כמעט פי שלושה מסך כל הפניות בשנת 2019.

הערייה מסרה באוגוסט 2020 כי היא נחשפה לנעשה ברשויות אחרות בנושא אספקת שירותים מקוונים בתקופת הקורונה במסגרת החברות שלה ב"פורום 265", וכן השתתפה בפורום מנהלי מערכות מידע, שבו הועבר מידע בנושא הקורונה.

עיריית ירושלים: הערייה פיתחה טפסים מקוונים ייחודיים בתקופת הקורונה, ובהם טופס עסקים לתו הסגול וטופס דיווח על מספר התלמידים במוסדות החינוך באמצעות מנהלי בתי הספר, ופיתחה בוט ייעודי שבאמצעותו ניתן לקבל מידע והנחיות תנועה על שכונה הנתונה בסגר. הערייה הוסיפה הדרכות לשיחות וידאו ופיתחה מערכת מסרונים לקשר עם הלקוח, ומדיה דיגיטלית רחבה לתקופת הקורונה שהופצה ברשתות החברתיות. הערייה התאימה את אפליקציית "ירושלמי" להפצת מידע בתקופת הקורונה. מוקד 106 העירוני שלח הודעות כתובות לתושבים על פי אזורים באמצעות מערכת ייעודית. ישיבות הערייה התקיימו בוידאו ובתמיכה מרחוק. הערייה הפעילה מוקד תמיכה לציבור שאינו משתמש בשירותים מקוונים; קיימה הדרכות מרחוק לשימוש באפליקציות לשיחות וידאו; הפעילה ערוץ טלפוני "טלמסר" למתן מידע למגזר החרדי בשפת היידיש; הפיצה מידע מותאם לאוכלוסיית החרשים.

נמצא כי עיריית ירושלים הפעילה מיזם המציע הרצאות וסדנאות בוידאו לבני הגיל השלישי, ופעלה באמצעות מוקד לילדים עם מוגבלויות למתן סיוע, שכלל תקשורת באמצעות הדוא"ל והפעלות מרחוק. כמו כן ערכה הערייה סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי השירותים הללו, לצורך שיפור השירות.

בלוח להלן נתונים על היקף השימוש בשירותים המקוונים בהשוואה בין חודשי משבר הקורונה בשנת 2020 לתקופה המקבילה בשנת 2019¹⁶⁶, ובהשוואה בין כלל האוכלוסייה לאוכלוסייה הערבית הגרה בעיר, על פי נתוני הערייה.

לוח 10 : היקף השימוש בשירותים המקוונים בירושלים

פער	2020	2019	
ירידה של כ-9%	769,924	848,589	מספר הכניסות לאתרי האינטרנט של הערייה
עלייה של כ-240%	83,067	24,414	מספר הכניסות לאתרי האינטרנט של הערייה בשפה הערבית
עלייה של כ-0.2%	415,494	414,676	כמות המשתמשים באתרי האינטרנט
עלייה של כ-188%	48,428	16,803	כמות המשתמשים באתרי האינטרנט בשפה הערבית

166 השוואה בין 1.3.19 - 12.5.19 לבין 1.3.20 - 12.5.20.



מספר דפי האינטרנט שנצפו	2,528,844	2,143,977	ירידה של כ-15%*
מספר דפי האינטרנט שנצפו בשפה הערבית	62,000	163,000	עלייה של כ-160%

* הסבר הערייה: ביטול אירועים מתוכננים רבים בשל משבר הקורונה לעומת שנת 2019 (כמו אירועי ספורט ומרתון ירושלים ואירועי תרבות ותיירות בחול המועד פסח).
על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על כך נמצא כי בתקופת הקורונה שנמדדה חלה עלייה גם בהיקף הכניסות היחסי של אוכלוסיית המבוגרים לאתרי האינטרנט שמפעילה העירייה, מקרב כלל הכניסות לאתרים, מ-16.4% ל-24%.

נמצא כי במהלך משבר הקורונה חלה הרעה בזמן טעינת דפי האינטרנט שעיריית ירושלים מפעילה, מ-3.99 שניות ל-7.32 שניות¹⁶⁷ (כמעט פי שניים), אולם צריכת השירותים המקוונים התנהלה באופן תקין.

נוכח משבר הקורונה המתמשך מומלץ כי עיריית ירושלים תבחן את הצורך בשדרוג תשתית האינטרנט לשיפור זמן טעינת הדפים.

עיריית ירושלים לא קיימה שיתוף פעולה עם רשויות אחרות בנושא השירותים המקוונים, למעט פיתוח פורטל רווחה בשיתוף עם עיריית תל אביב-יפו במימון משרד הרווחה, הצגת ניסיונה במתן שירותים מקוונים בפורום "עירייה ללא קבלת קהל"¹⁶⁸, והחברות של מטה הדיגיטל של עיריית ירושלים בקבוצת וואטסאפ לקידום ההסברה בשיתוף פיקוד העורף¹⁶⁹.

עיריית נצרת: במסגרת תוכנית האב למחשוב דיגיטלי התקשרה העירייה עם חברה להפעלת מערכת ניהול קשרי לקוחות, ובכלל זה אפליקציה לתושב, הקמת אתר אינטרנט, מחולל טפסים מקוונים ליצירת קשר עם מחלקות העירייה ועוד. עלה כי רק מערכת קשרי הלקוחות פעילה במסגרת המוקד העירוני החל מיולי 2020. יתר המערכות, לרבות האפליקציה, טרם הופעלו במועד סיום הביקורת. נוסף על כך, עוד טרם פרוץ הקורונה השיקה העירייה שירות רישום דיגיטלי למוסדות חינוך.

במהלך תקופת הקורונה סיפקה העירייה לעובדים הנחוצים מחשבים ניידים שאותם שכרה בעלות חד-פעמית של כ-30,000 ש"ח, ויצרה חיבור מאובטח להתחברות לרשת העירייה מרחוק כדי להבטיח את המשך הענקת השירותים לתושבים על ידי עובדי העירייה. כמו כן הסתייעה העירייה במערכת שאפשרה לעובדי העירייה שעבדו מהבית להיות בקשר עם התושבים.

167 השוואה בין 12.5.19-1.3.20 לבין 12.5.20-1.3.20.

168 מטרת הפורום היא התמודדות עם אתגרים טכנולוגיים ברציפות תפקודית של הרשויות המקומיות באמצעות מיפוי החלופות למתן שירותי גבייה וחינוך ובחירת חלופה מיטבית ליישום ברשויות המקומיות, תוך התייחסות להיבטים של עלויות, מקורות מימון והטמעה. בפורום חברים נציגים ממשרד הפנים, "ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי, בעלי תפקידים באלכא-ג'וינט, ב"קיימא", וכן בעלי תפקידים בעיריית כפר סבא, אשדוד וירושלים.

169 בפורום חברים נציגים ממשרד הפנים, "ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי, בעלי תפקידים באלכא-ג'וינט, ב"קיימא", וכן בעלי תפקידים בעיריית כפר סבא, אשדוד וירושלים.



בתקופת הקורונה נמשכה אספקה שוטפת של השירותים המקוונים של העירייה בזכות העובדה שהשירותים שמספקת החברה שעזרה נמצאים "בענן"¹⁷⁰. בתקופת הקורונה לא נוספו שירותים מקוונים חדשים על ידי העירייה, וישנם שירותים שלא יהיו פעילים עד למועד העלאת האפליקציה. אספקת השירותים המקוונים בתקופת הקורונה הייתה רציפה ולא הורגשו עומסים מיוחדים על אף הגידול בצריכתם. העירייה לא עשתה שימוש באמצעים מקוונים לטובת הענקת שירותים לאנשים עם מוגבלות ואוכלוסיות רווחה אחרות, וכן לא קיימה שיתופי פעולה עם רשויות נוספות במהלך תקופת הקורונה בכל הנוגע לשירותים מקוונים.

הממצאים לעיל מחדדים את ההמלצה לעיריית נצרת לפעול לסיום פיתוח האפליקציה והאתר לשם הרחבת היצע השירותים המקוונים, דבר שיש בו כדי להקל על הצרכנים בשימוש בשירותיה, במיוחד בתקופת משבר.

המועצה האזורית שדות דן: המועצה מסרה בדצמבר 2020 לצוות הביקורת כי היא הנגישה את תחום התרבות והפנאי באמצעים דיגיטליים, הציעה להורים לילדים להשתתף בהרצאות מרחוק, ושלחה סרטונים לילדי הגנים והתושבים, יחד עם חוברות העשרה. היא גם מסרה כי חל גידול בצריכת השירותים המקוונים בתקופת הקורונה, אך לא פירטה באילו שירותים.

המועצה אפשרה לתושביה למלא טופס מקוון כדי להתנדב לסייע לתושבים זקוקים או כדי לדווח למועצה על תושבים בודדים. המועצה אפשרה לעסקים בתחומיה שמציעים ללקוחותיהם שירות משלוחים לפרסם את פרטיהם באתר האינטרנט שלה, וכן פרסמה באתר מידע לסיוע לבעלי עסקים שנפגעו במשבר הקורונה.

מלבד זאת, המועצה לא נקטה פעולות להתאמת פעילותה לעבודה מרחוק או להתאמתן למתן שירותים מקוונים מרחוק. המועצה לא נתנה מענה דיגיטלי המותאם לתקופת המשבר, מלבד אתר האינטרנט הקיים, המענה הטלפוני ואפשרות להגיע פיזית למשרדים בהתאם למגבלות שחלו במהלך משבר הקורונה. המועצה מסרה כי לא ידוע לה על עומסים שנוצרו על המערכות הממוחשבות הקיימות בתקופת הקורונה; היא גם לא קיימה שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות אחרות בנושא זה.

המועצה המקומית תל שבע: המועצה לא נערכה להתנהלות בעיתות חירום בכל הקשור להענקת שירותים מקוונים לתושבים ופיתוח ערוצי תקשורת עימם. במהלך תקופת הקורונה העניקה המועצה שירות מקוון של הפקת אישורי תושב, ואלה נשלחו באמצעות המייל על ידי עובדת המועצה שהמשיכה להעניק את השירות גם בתקופת המשבר. מעבר לכך לא הוסיפה המועצה שירותים מקוונים על אלה הקיימים, והסתפקה בפרסום מידע על הקורונה באתר שלה.

המועצה דיווחה כי בתקופת הקורונה לא חלה עלייה בצריכת שירותים מקוונים, והיקף השימוש נותר דומה לתקופה שלפני המשבר, על כן לא נוצרו עומסים מיוחדים על המערכות הממוחשבות והן תפקדו כרגיל. בכל הנוגע למתן שירות לאנשים עם מוגבלות ונזקקי רווחה, הדבר נעשה באמצעות מוקדים טלפוניים בלבד. בכל הנוגע למגזר העסקי לא ניתן מענה מקוון בתקופת הקורונה. המועצה לא קיימה במהלך המשבר שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות אחרות.

170 ענן מחשוב או מחשוב בענן, באנגלית Cloud computing : הוא ריכוז של משאבי מחשב, למשל באמצעות חוות שרתים, לשם הקצאתם למשתמשים על פי דרישה, ללא מעורבות ישירה של המשתמשים.



מהסקירה לעיל עולה כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות לגבי פיתוח והנגשת שירותים מקוונים בתקופת משבר הקורונה, שהתבטאה בכך שהמענה שנתנו למשבר נע על רצף שבין פיתוח ערוצים דיגיטליים חדשים ומגוונים המותאמים למגבלות שנוצרו בתקופת הקורונה מחד גיסא (כמו עיריות אלעד, אשקלון וירושלים), ובין הסתפקות בפרסום מידע או בהצעת שירותים מקוונים מצומצמים מאידך גיסא (כמו עיריית נצרת, מועצה אזורית שדות דן ומועצה מקומית תל שבע). האמור מחדד את הצורך בגורם מרכזי מתכלל בתחום הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות שיעביר לרשויות המקומיות הנחיות והוראות בכל הקשור להתאמת השירותים לצריכה מרחוק בעיתות חירום, בצורת פיתוח שירותים מקוונים חדשים או פיתוח ערוצים דיגיטליים חדשים, והכול בתיאום עם גופי החירום שנסקרו לעיל.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילויותיהן של עיריות אלעד, אשקלון וירושלים בתחום הרחבת והנגשת השירותים המקוונים במשבר הקורונה, פעילויות שיש בהן כדי לשפר את רמת איכות השירותים שהן מציעות, ושיכולות לשמש דוגמה לשאר הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות אלה להמשיך במאמצייהן לשדרוג ולהנגשת השירותים למגוון הצרכנים, לשיפור חוויית השירות של התושבים בעיתות חירום; לפעול לסגירת הפערים במקומות שעוד נדרש לעשות כן, ולשמר את היכולות שפותחו על ידן לעיתות שגרה.

על עיריית נצרת, המועצה האזורית שדות דן והמועצה המקומית תל שבע לפעול להנגשת השירותים במצבי חירום, תוך שמירה על המשכיות הענקת השירותים לכלל התושבים והצרכנים, על ידי הרחבת היצע השירותים המקוונים ופיתוח ערוצים דיגיטליים חדשים שיותאמו לצורכי הלקוחות. בדרך זו הן יוכלו להבטיח כי הצרכנים יוכלו להמשיך לצרוך את שירותיהן באופן סדיר גם בתקופות סגר שבהן משרדי הרשויות סגורים, ויצליחו לשמור על קשר רציף עם האוכלוסייה, במיוחד עם אנשים עם מוגבלות ונתמכי רווחה, שכיום אין להם מענה מקוון והם חשופים יותר לפגיעה בעיתות חירום. כן מומלץ כי רשויות אלה יקיימו שיתופי פעולה עם רשויות אחרות, כדי ללמוד ולהכיר דרכי פעולה חדשות לשיפור המענה הדיגיטלי לתושבים ולעסקים.



סיכום

בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, רשויות מקומיות צריכות להתאים את עצמן לעידן הדיגיטלי ולהיעזר בטכנולוגיה כדי לייעל ולשפר את השירות שהן מעניקות, לייעל את תהליכי העבודה, ולחסוך במשאבים. שימוש בכלים אלה יכול לסייע גם לשילוב התושבים בהליכי קבלת החלטות ולקיום קשרים בין יחידים וקבוצות. עניין זה מקבל משנה תוקף במצבי משבר ובעיתות חירום, שבהם הרשות המקומית צריכה להמשיך באספקת שירותים לצרכנים ובהעברת מידע שוטף. לצד היתרונות הרבים הטמונים בשימוש בערוצים דיגיטליים, שימוש זה כרוך באתגרים ובסיכונים שונים שיש להיערך לקראתם.

בביקורת עלה כי פעילות הרשויות בנושא הדיגיטלי איננה אחידה, ומתקיימת בטווח שבין פיתוח מגוון רחב של שירותים מקוונים המוצעים במגוון ערוצים דיגיטליים מחד גיסא, ובין הצעת שירותים מצומצמים מאוד בערוצים שלא תמיד מותאמים לצורכי כלל הלקוחות מאידך גיסא. בעניין זה התברר ממידע שפרסמו גורמים שונים כי קיימים פערים ניכרים בין כלל הרשויות המקומיות, והם גדולים במיוחד בין רשויות גדולות לרשויות קטנות וחלשות או כאלה הנמצאות בפריפריה, עניין המתחדד אף יותר לנוכח העובדה שאין גורם מקצועי מרכזי ומתכלל לרשויות המקומיות בעניין זה.

בבדיקת עומק בשש רשויות מקומיות הועלו ממצאים המחדדים את הפער בין הרשויות בשירותים המקוונים שהן מספקות ובפעילותן להנגשת השירותים במהלך משבר הקורונה. הועלו ליקויים בכל הקשור להיקף ולאיכות השירותים המקוונים שרשויות אלה מציעות, ובגיוון המענים הדיגיטליים לצרכנים למיניהם. כמו כן נמצאו ליקויים ביישום התקנות לאבטחת המידע במסגרת תפעול השירותים המקוונים והערוצים הדיגיטליים, ובהתאמתם לאנשים עם מוגבלות. ראוי כי כלל הרשויות המקומיות ילמדו מהממצאים שעלו בדוח ויפעלו בהתאם להמלצות.

מומלץ כי משרדי הפנים והדיגיטל הלאומי ישלימו את פעילותיהם לתכלול תחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות ויפעלו לקביעת זהות הגוף המקצועי המרכזי והמנחה את הרשויות המקומיות בנושאים אלה, ובכך יביאו לאלה: ניצול יתרון הגודל, צמצום הפערים בין הרשויות, שיפור ברמת התקשוב ברשויות המקומיות, ושיפור בהיקף ובאיכות השירותים המקוונים שהן מציעות. כן מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יפעלו להרחבת היצע השירותים המקוונים, לשיפור חוויית המשתמש ולהנגשת השירותים לכלל הלקוחות בהתאם לצורכיהם, תוך ניהול הערוצים הדיגיטליים בהתאם להוראות שבדין. בעיתות משבר מוצע כי גופי השלטון המרכזי ינחו את הרשויות במתכונת הענקת השירותים המקוונים, ויחדו תקציבים במידת הצורך לשדרוג השירותים האמורים, וכי הרשויות מצדן יפעלו להרחבת השירותים המוצעים, במיוחד לאוכלוסיות נזקקות ולאנשים עם מוגבלות.