

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכות מידע

ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה





ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה

רקע

מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מורכבת וההסכמה הרווחת היא שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. בצד תחומים שבהם ל-255 הרשויות המקומיות אוטונומיה רבה יחסית, יש תחומים שבהם האוטונומיה שלהן מוגבלת מאוד והן משמשות מעין זרוע של הממשל המרכזי. רבות מפעילויות הרשויות המקומיות מאוסדרות ומתוקצבות על ידי משרדי ממשלה וגופי סמך. האסדרה (גם רגולציה) מתבטאת בתקנות ובהוראות רבות שהחילו משרדי הממשלה על הרשויות המקומיות ובממשקי עבודה מורכבים הדורשים משאבים רבים. לאורך השנים נקבעו כמה החלטות ממשלה שמטרתן להקל את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי, אך אלו הופנו להקלה על האזרחים ועל בעלי העסקים והחברות, ולא קבעו יעדים להקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות. אמצעי עיקרי להקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי נעוץ בהקמת ממשקים דיגיטליים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ובשיפור הממשקים הקיימים, זאת מאחר שהטמעת מערכות מידע מתקדמות בתהליכי העבודה תביא לחיסכון במשאבים ובכוח האדם, לייעול ולהאצה של העברת המידע והתקציבים ולמניעת טעויות בבסיסי הנתונים. בנובמבר 2021 התקבלה החלטת ממשלה 675 בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת". בהתאם להחלטה זו הוקם באותו החודש צוות במשרד הפנים לבחינה ולגיבוש של המלצות בתחום סמכותו של משרד הפנים בנושא, ובדצמבר 2021 הוקמה ועדה בין-משרדית לגיבוש המלצות לעניין ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בתחומי העיסוק של המשרדים השונים.



נתוני מפתח

25	כ-51%	42	44%
מספר המערכות הממוחשבות של משרד החינוך המשמשות אותו בעבודה מול הרשויות המקומיות, מתוך 250 מערכות ממוחשבות של המשרד	מהרשויות המקומיות הגישו ממרץ 2020 ועד אוקטובר 2021 בקשות לאישור חוקי עזר באמצעות המערכת המקוונת "זווית מקומית" של משרד הפנים	מספר גופי השלטון המרכזי שתקצבו את הרשויות המקומיות בשנת 2020	מהכנסות הרשויות המקומיות בשנת 2019, שהן 28 מיליארד ש"ח, מקורן בתקציבי ממשלה; כמו כן השלטון המרכזי קובע יותר מ-95% משיעור המיסים המקומיים שיכולות לגבות הרשויות המקומיות
12	כ-88%	יותר מ-50%	295
מספר הרשויות המקומיות מכלל הרשויות שלא היה להן ממשק עם מערכות הנתונים של רשות האוכלוסין בשנת 2020 לצורך מתן שירות לתושביהן	מהרשויות המקומיות ששויכו בשנת 2019 למדד חברתי-כלכלי נמוך קיבלו ציון נמוך גם ב"מדד הדיג'יטלוקאלי" לשנת 2020 הבוחן את היצע השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ברשויות המקומיות	מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון רכשו מערכות חיצוניות לצורך איתור קולות קוראים; כך גם יותר מ-50% מהרשויות המקומיות מעסיקות עובד ייעודי לתחום זה	קולות קוראים לקבלת תמיכות כספיות שפרסמו גופי השלטון המרכזי לרשויות המקומיות בשנת 2021 (לעומת 41 קולות קוראים שפורסמו ב-2013)



פעולות הביקורת



בחודשים מאי עד דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך ובין הרשויות המקומיות באמצעות שאלונים, ראיונות, סקירת מערכות דיגיטליות, תכתובות ומסמכים שונים. שאלונים שנועדו לאסוף מידע מפורט על תהליכי העבודה והממשקים הדיגיטליים הקיימים נשלחו ל-25 משרדי ממשלה ויחידות סמך ול-30 רשויות מקומיות.

נוסף על הממצאים שנאספו מהתשובות על השאלונים, בוצעו ביקורות עומק בעיריות **אופקים, אילת, ירושלים וראשון לציון** ובמועצות המקומיות **דאליית אל-כרמל ויבנאל**; וכן במשרדי הפנים, החינוך והרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). כמו כן בוצעו ביקורות באגפי מערכות מידע במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וברשות האוכלוסין וההגירה, וביקורת משלימה נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר. השלמת מידע נעשתה בשני גופים פרטיים המספקים שירותי מחשוב לרשויות המקומיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי לسلטון המקומי - נכון למועד סיום הביקורת היחסים אינם מוסדרים בחקיקה אחודה ומתבססים על שילוב של חקיקה מנדטורית, חוקים שונים והסכמות נקודתיות שהצטברו במהלך השנים. בפרט ראוי לציין שהליך הביזור בישראל לא היה עקבי ונשען על הסדרים פורמליים אשר נותרו ריקניים.



הפחתת נטל הרגולציה ושיתוף ידע - הליכי הפחתת הרגולציה שהממשלה מקדמת ובהם RIA והקמת רשות הרגולציה אינם רואים ברשויות המקומיות גופים מאוסדרים, ונציגי הרשויות המקומיות או נציגי מרכז השלטון המקומי לא השתתפו בדיונים בנושא, אף שפועלן מאוסדר באופן אינטנסיבי על ידי רשויות השלטון המרכזי. כן נמצא כי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה לא משתפים את עיריית **אופקים** במידע שעשוי היה לסייע לה בהתמודדות מיטבית עם התפרצות מחלת הלישמניה.



הדיגיטציה בין השלטון המרכזי לسلטון המקומי - נמצא כי במועד הביקורת אין מדיניות סדורה בכל הנוגע לדיגיטציה בשלטון המקומי בכלל ובנוגע להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על השלטון המקומי באמצעות דיגיטציה בפרט, ומשרד הפנים לא קידם הקמת גוף מרכזי מקצועי מתכלל לקידום ממשקי מערכות בין השלטון המרכזי למקומי, כדוגמת יחידת ממשל זמין. כמו כן עלה מהשאלון כי 76% מהרשויות המקומיות השיבו כי לא מתקיימים שיתופי פעולה ביניהן ובין השלטון המרכזי לצורך יזום והקמה של ממשקים חדשים.



גוף מוביל ומייצג בתחום הדיגיטציה לרשויות המקומיות - נמצא כי בדומה לממצאים מדוחות קודמים של מבקר המדינה, הרשויות המקומיות עצמן נעדרות גוף מוביל ומייצג



בתחום הדיגיטציה, הן בכל הנוגע לקידום הדיגיטציה בקרבן וצמצום הפערים שביניהן בתחום זה והן בכל הנוגע לדיגיטציה של ממשקי העבודה ביניהן ובין השלטון המרכזי.

מתאם בין דירוג הרשויות במדד חברתי כלכלי לדירוגן ב"מדד הדיגילוקאלי" - 88% מהרשויות המקומיות ששויכו בשנת 2019 למדד חברתי-כלכלי נמוך קיבלו ציון נמוך גם ב"מדד הדיגילוקאלי" לשנת 2020, הבוחן את היצע השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ברשויות המקומיות.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והנחיות משרדים נוספים - נמצא כי נכון למועד הביקורת חלים על הרשויות 300 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים במגוון נושאים מתקופות שונות, והם משמשים הנחיות אסדרה רוחביות מחייבות כלפי הרשויות המקומיות. ההנחיות אינן מאוגדות לפי נושאים, ואיתורן באמצעות מנגנון החיפוש באתר משרד הפנים מסורבל ואינו מעניק תוצאות מדויקות, ויש בו כדי להקשות מאוד על הרשויות את למידת כלל ההוראות המחייבות אותן. על אלה נוספות הנחיות והוראות רבות של משרדי ממשלה נוספים.

ממשקי העבודה של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות בתחום בקרת ההון האנושי - ששת ממשקי העבודה המרכזיים בתחום זה עדיין מתנהלים בעיקר באמצעות הדואר האלקטרוני או באמצעות טפסים ולא באמצעות מערכות דיגיטליות.

ממשקי העבודה של משרד החינוך מול הרשויות המקומיות - מהביקורת עלה כי אף שהרשויות נדרשות לעבוד במערכות דיגיטליות שהקים משרד החינוך, המערכות אינן מאפשרות לרשויות המקומיות להשתמש בהן באופן שוטף ויעיל. כך למשל עלה כי מערכת הקב"סנט המשרתת את קציני הביקור הסדיר ברשויות המקומיות סובלת מליקויים בתפעולה, היא אינה ידידותית, זמני התגובה שלה איטיים, היא מתנתקת באופן חוזר ונשנה, לא ניתן לבצע הצלבות בינה ובין מערכות נוספות, והיכולת לאתר ולעדכן בה מידע מוגבלת - ליקויים הפוגעים ביכולת קציני הביקור הסדיר להקדיש את זמנם לתלמידים הזקוקים לסיועם; עוד עלה כי מערכת הסייעות-נט אינה תומכת בהפקת דוחות שימושיים לרשות המקומית ואינה מאפשרת מעקב ובקרה אפקטיביים בנוגע לתשלומים שמעביר להן משרד החינוך ולשעות הסיוע שהרשות מממנת; כך עלה כי מערכת ועדת זכאות ואפיון לחינוך המיוחד גורמת לבירוקרטיה מיותרת מפני שאינה מותאמת לעבודת הרשויות המקומיות.

ממשקי העבודה של משרד הרווחה עם הרשויות המקומיות - על אף פעולות משרד הרווחה לעידוד השימוש במערכת "תיק לקוח" - מערכת השומרת מידע על הלקוח (המטופל) והמשתפת את המידע בין גורמי הטיפול בכל אחד מגופי הרווחה, נמצא כי ממשקי עבודה רבים, דוגמת הגשת בקשות לוועדת החריגים ונושא הזכאות לשירות, לא שולבו במערכת, וכי לא כל הרשויות משתמשות בה די הצורך.

קולות קוראים לרשויות המקומיות - משנת 2013 עושים גופים ציבוריים שימוש הולך וגובר בכלי הקולות הקוראים עבור רשויות מקומיות, ובשנת 2021 היה מספר פרסומי הקולות הקוראים 295 (למול 41 קולות קוראים שפורסמו בשנת 2013). נמצא כי כל גוף ציבורי מפרסם קולות קוראים באופן עצמאי ובפלטפורמות שונות. משרד הפנים הקים מאגר קולות קוראים, אך הוא אינו מכיל את כל הקולות הקוראים המפורסמים בידי הגופים הציבוריים, וחלק מהרשויות המקומיות עדיין נעזרות במערכות של גופים פרטיים לאיתור קולות קוראים וחלקן אף מקצות עובד ייעודי ברשות שיעסוק באיתור הקולות הקוראים



הרלוונטיים להן ובהגשת הבקשות לתמיכה. מהמענה של הרשויות המקומיות לשאלון עלה כי הן נבדלות זו מזו בהיקף המענה שלהן לקולות הקוראים שמפרסם השלטון המרכזי - חלקן כלל לא נענות לקולות קוראים דוגמת המועצה האזורית **דרום השרון**, וחלקן נענות למאות מהם, דוגמת העיריות **אור עקיבא**, **אילת ירושלים**. הרשויות המקומיות **אופקים**, **בית שאן**, **דרום השרון**, **כסיפה וכפר יונה** השיבו בשאלון כי משנת 2018 ואילך אירעו מקרים שבהם הן נמנעו מלהגיש בקשות לתמיכה במסגרת קול קורא בגלל המורכבות הטכנית שבהגשתן. עוד נמצא כי מילוי הבקשות לתמיכה שמגישות הרשויות המקומיות כמענה לקולות קוראים נע בין חמש ל-200 שעות עבודה, והוא כרוך באיסוף ובמילוי של נתונים רבים גם במקרים שהמידע כבר קיים בידי הגוף שפרסם את הקול הקורא. כך לדוגמה, המועצה האזורית **לב השרון** השקיעה 200 שעות עבודה באיסוף נתונים ו-50 שעות עבודה בהגשתם לקול הקורא של משרד מקרקעי ישראל, ועיריית **ראשון לציון** השקיעה שעות רבות גם היא באיסוף ובהגשה של נתונים הנוגעים לעולים חדשים לצורך קבלת תמיכות, אף שמספר העולים בעיר ידוע למשרד העלייה והקליטה ולמשרד החינוך.

מידע על זכאות להנחות בארנונה - המידע בדבר הזכאים להנחות פוזר בקרב לא מעט גופים (משרד הביטחון, משרד העלייה והקליטה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה, הרשות לזכויות ניצולי השואה), והרשויות המקומיות נאלצות לנהל ממשקי עבודה בעלי מאפיינים שונים עם כל אחד מהגופים לצורך קבלת המידע בהיעדר פלטפורמה אחידה שבה מרוכזים הנתונים בדבר הזכאים להנחות.

גביית תשלומים מצד משרד התחבורה - משרד התחבורה גובה מהרשויות המקומיות תעריף זהה לזה שהוא גובה מגופים פרטיים עבור מידע הנדרש להם לצורך מתן שירות. בכך מטיל המשרד על הרשויות המקומיות הוצאות כספיות עבור מידע ההכרחי לצורך פעילותן ולצורך מתן שירות לתושביהן. למשל עיריית **תל אביב** שילמה עבור מידע שהתקבל ממשרד התחבורה בשנת 2020 יותר מ-4.7 מיליון ש"ח, ואילו עיריית **ירושלים** שילמה כ-1.4 מיליון ש"ח עבור המידע באותה שנה.



המערכות הממוחשבות של משרד הפנים - משרד מבקר המדינה מציין את המערכות הממוחשבות "זויות מקומית" ו"רותם" שהשיק משרד הפנים בשנים 2018 - 2021.

שיתוף נציגי הרשויות המקומיות בפיתוח מערכות ממוחשבות - מבקר המדינה מציין לחיוב את הנוהג של משרד הרווחה לשתף את נציגיהן של הרשויות המקומיות ושל חברות התוכנה בוועדות היגוי לפני פיתוח מודולים מרכזיים במערכת "תיק לקוח", בהיותן הלקוח העיקרי של המערכת.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לגופי השלטון המרכזי, ובכללם משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, רשות התקשוב ומטה ישראל דיגיטלית, לקדם תוכנית אסטרטגית כוללת במישור הלאומי לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. 💡

מומלץ למשרד הפנים לאגם את הנורמות החלות בכל נושא והפזורות על פני חוזרי המנכ"ל השונים ובכך להקל על הרשות המקומית למלא אחר ההוראות המחייבות אותה. עד לאיגום הנורמות מומלץ כי משרד הפנים ישפר את מנגנוני החיפוש של חוזרי המנכ"ל שלו באופן שיאפשר איתור מדויק יותר של הנורמות החלות על השלטון המקומי בכל נושא. עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן כיצד ניתן להפחית את העומס המוטל על משאבי הרשויות המקומיות לשם איתור הקולות הקוראים ויפעל בשיתוף כלל הגופים הציבוריים הרלוונטיים לרכז את כלל פרסומי הקולות הקוראים תחת קורת גג אחת. כמו כן מומלץ כי אגף הבקרה על ההון האנושי במשרד הפנים יפעל לקידום הדיגיטציה בתחום זה כדי להפחית מהנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות. 💡

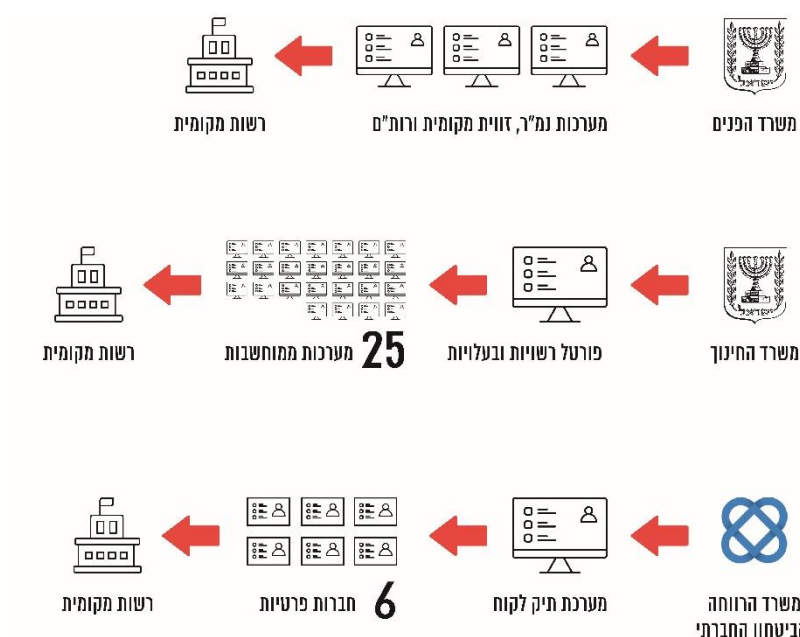
מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשדרוג מערכות המידע המשרדיות שיועילו גם בהפחתת הבירוקרטיה וכן ירכז ככל הניתן את המערכות השונות בפלטפורמה דיגיטלית אחת, תוך שיתוף הרשויות המקומיות לאורך כל שלבי התהליך לשם קבלת משווא עיתי על אופן פעילות המערכות. 💡

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לטיוב מערכת "תיק לקוח" באופן שיאפשר להציג לפני הרשות המקומית ומשרד הרווחה תמונת מצב מלאה של רצף הטיפול. כמו כן מומלץ לפעול למחשוב של כל הטפסים שנמצאים בשימוש עובדי הרווחה ולממשוק בין מערכות נוספות למערכת תיק לקוח בהתאם לנדרש. כמו כן מומלץ כי המערכת תתמוך בתקשורת בין המשרד לרשות המקומית, דבר שייעל את התהליך ויאפשר מעקב יעיל אחר הפעולות המבוצעות. 💡

מומלץ כי משרד הפנים יבחן הקמתה של פלטפורמה דיגיטלית דומה לזו שהקימה רשות המים, אשר תאגם את נתוני הזכאים להנחות בארנונה מכלל גורמי השלטון המרכזי הרלוונטיים - משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי שואה ומשרד העלייה והקליטה - ותפיק רשימת זכאים של כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות אשר תועבר באופן מקוון למערכות המידע של הרשויות. 💡



אפיון המערכות הדיגיטליות של שלושת המשרדים הגדולים הפועלים מול הרשויות המקומיות



סיכום

השלטון המקומי נעדר מהשיח הממשלתי על הקלת הנטל הרגולטורי כ"לקוח" ומהשיח על שימוש באמצעים דיגיטליים כדי לשפר את השירות, לייעל אותו ולהפחית את הבירוקרטיה. עקב כך אין במישור הלאומי תוכנית כוללת המתווה אסטרטגיה לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולהקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על הרשויות המקומיות.

החלטת הממשלה בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" והקמת ועדה בין-משרדית לצורך כך פותחות צוהר להסדרה מקיפה של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ותורמות להכרה בשלטון המקומי כשותף מרכזי בהשגת יעדי השלטון במדינה בהיבטים הרבים במישור המקומי.

מומלץ כי הוועדה הבין-משרדית שהוקמה תבחן את ממצאי דוח זה בדיוניה, וכי משרד הפנים וכלל משרדי הממשלה יישמו תוכנית פעולה שתפחית, בין השאר באמצעים דיגיטליים, את הנטל



הרגולטורי והבירוקרטי ואת העלויות הכרוכות בכך ושתקל על השלטון המקומי בישראל במגעיו עם השלטון המרכזי לתועלת כלל תושבי המדינה.



מבוא

במדינת ישראל קיימים שני רובדי שלטון - מרכזי ומקומי¹. ההסכמה הרווחת היא שיחסית למדינות מערביות אחרות, מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר². בצד תחומים שבהם לרשות המקומית אוטונומיה רבה יחסית, יש תחומים שבהם האוטונומיה שלה מוגבלת מאוד והיא משמשת מעין זרוע של הממשל המרכזי³. כלומר, היות שהממשלה אינה יכולה לנהל ביעילות את כל ענייניהם של אזרחיה, היא אוצלת חלק מסמכויותיה לשלטון המקומי ומפקחת על פעולותיו⁴. עם זאת, בעשרות השנים האחרונות גבר בעולם השיח על חיזוק יסודות הדמוקרטיה באמצעות ביזוריות ושלטון מקומי עצמאי יותר. בישראל הדבר התבטא בעיקר באמצעות תהליכים א-פורמליים, אך משנת 2014⁵ ניכרים גם ביטויים לביזור מוסדר של סמכויותיו של משרד הפנים לרשויות המקומיות, ומגמה זו באה לידי ביטוי לאחרונה בהחלטת הממשלה מנובמבר 2021 בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" (להלן - החלטת הממשלה בדבר ביזור סמכויות לשלטון המקומי)⁶ והקמת צוות בין-משרדי וצוות נוסף במשרד הפנים לגיבוש המלצות בנושא. תוצרים ראשונים של המלצות הצוות הבין-משרדי התקבלו באפריל 2022.

255 הרשויות המקומיות בישראל⁷ מספקות שירותים במגוון תחומים - חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תכנון ובנייה, איכות הסביבה, תחבורה, תרבות ועוד, ואחריות לאכיפה שלטונית בתחומים שונים מטעם המדינה. השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות נחלקים לשני סוגים מרכזיים - שירותים ממלכתיים (בייחוד חינוך ורווחה) ושירותים מקומיים (לדוגמה ניקיון ותכנון).

- 1 ההגדרה "שלטון מקומי" בישראל חלה על הגופים האלה: 78 עיריות, 123 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות, שתי מועצות מקומיות-תעשייתיות, מועצות דתיות, ועדות תכנון מרחביות או מחוזיות, ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ותאגידים עירוניים (כגון תאגיד מים וביוב, רשויות ניקוז ואשכולי רשויות), חברות כלכליות ואיגודי ערים. הרשויות המקומיות הן הציור המרכזי בשלטון המקומי, ודוח זה מתמקד בממשקי העבודה שלהן עם השלטון המרכזי.
- 2 אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות** 157 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020); **הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי**, משרד הפנים (9.11.20), Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2021 edition, p.22; Ivanyna Maksym, Anwar Shah, How Close is Your Government to its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, Policy Research Working Paper, The World Bank, East Asia and the Pacific Region; יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012); ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, פרק 3 "אפיון מערכת השלטון המקומי בישראל" עמ' 39-60 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).
- 3 נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2004).
- 4 **מבוא - דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות, בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית - כרך ראשון**, בעריכת איתי בארי וערן רזין, 2015.
- 5 בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, נוסף סעיף 232א לפקודת העיריות [נוסח חדש] ולפיו רשות מקומית העומדת בתנאים שונים תוכר כרשות איתנה ותהיה זכאית לכמה הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים.
- 6 החלטת הממשלה 675 מנובמבר 2021.
- 7 הנתון אינו כולל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות.



הרשויות המקומיות מחויבות לעסוק רק בנושאים שהוגדרו מפורשות בתחום סמכויותיהן על פי חוק, אף שבפועל תחומי האחריות שהרשויות נדרשות לשאת בהם לרווחת תושביהן רבים יותר⁸.

רבות מפעילויות הרשויות המקומיות מאוסדרות ומתוקצבות על ידי משרדי ממשלה וגופי סמך⁹. לאסדרה (להלן גם - רגולציה) ביטויים שונים כגון קביעת מדיניות, ניטור נתונים, בקרה, פיקוח ואכיפה¹⁰. במסגרת יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי נדרשים חלופת מידע ביניהם, דיווחים, אישורים, השגות וכיו"ב, ולמשרדי הממשלה תקנות והוראות רבות שהחילו על הרשויות המקומיות.

למונח אסדרה הגדרות רבות בספרות¹¹. יש המרחיבים את ההגדרה¹², אך חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק עקרונות האסדרה), שנקבע בו כי אינו חל על אסדרה ייעודית לגבי הרשויות מקומיות, הציג הגדרה מצומצמת ולפיה אסדרה היא הוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי ומתקיימים בה התנאים האלה: היא נקבעה לשם הסדרת פעילות כלכלית או חברתית; היא ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית או תאגיד ציבורי; היא נקבעה בחיקוק או נקבעה על פי סמכות כדין בהנחיה, בנוהל, בחוזר וכיוצ"ב.

בכל הנוגע לרשויות המקומיות יש הסבורים שגם מנגנון התקצוב משמש את הרגולטור ככלי מדיניות מרכזי¹³. כאשר משרד ממשלתי קובע ומגדיר תקנות וסעיפי תקציב לצרכים שונים של הרשויות המקומיות, שאין באפשרותן לשנות, פעולות אלו למעשה מסדירות נורמות ומכוונות את הרשויות בהתאם למדיניות המשרד הממשלתי.

- 8 נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2004).
- 9 גוף סמך הוא יחידה הפועלת במסגרת משרד ממשלתי ונהנית מעצמאות יחסית.
- 10 ניר קוסטי ודוד לוי-פאור, "רגולציה 'עודפת' בישראל ניתוח תפוקת החקיקה הראשית והמשנית בישראל 1948-2017", מחקרי רגולציה, ב' 25 (2020).
- 11 שרון ידן, רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים (2016), עמ' 21-36; יובל רויטמן, "המשפט המינהלי בעידן המדינה הרגולטורית", משפט וממשל, כרך י"ח (2017), עמ' 219-277; דוד לוי-פאור, נעם גדרון וסמדר מושל, "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה", בתוך: יצחק גל-נור, אמיר פז-פקס ונעמיקה ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (2015), עמ' 439, 443.
- 12 ד"ר שרון ידן מציעה במאמרה הגדרה רחבה יותר המותאמת לסביבת הרגולציה בישראל ולפיה "פעילות שיטתית הנעשית בידי גוף מנהלי ברשות המבצעת של המדינה, העוסק בגיבוש ובהוצאה לפועל של מדיניות להכוונת שווקים, המקדמת אינטרס ציבורי, חברתי או כלכלי, כלפי גופים הפועלים בשוק או בסקטור מסוים, באמצעות נורמות משפטיות כופות או וולונטריות, לצד הפעלתם של מערכי פיקוח לציות ויישום של מנגנוני אכיפה" (שרון ידן, "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשונים של המינוח בחקיקה הישראלית", חוקים בקצרה - הערות קצרות ביחס לעדכוני חקיקה (2014).
- 13 אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1994).



בישראל, כמו בכל מדינות ה-OECD, הלכה והתפתחה ההבנה שרגולציה כרוכה בעלויות כלכליות, משקיות וחברתיות שאינן בהכרח ניתנות לכימות במונחי תקציב המדינה, ויש לפתח מנגנונים וכלים להערכת הרגולציה. ועדות וצוותים רבים, החל בדוחות מבקר המדינה¹⁴, עבור דרך המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' טרכטנברג (להלן - דוח ועדת טרכטנברג) בשנת 2011¹⁵, "הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל"¹⁶ ודוח ה-OECD¹⁷, וכלה בצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, שפרסם את ממצאיו ביולי 2021¹⁸, עסקו בניסיונות לייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים וליצירת מערכת רגולטורית מתואמת לטובת האזרח. כפועל יוצא מעבודתם של צוותים אלו נקבעו כמה החלטות ממשלה¹⁹ שכל אחת מהן הייתה ניסיון נוסף להקל את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי.

בשיח על הפחתת הנטל הרגולטורי נהוג לדון בשלושה סוגי הפחתה: הפחתת עלות הבירוקרטיה הנצרכת למילוי הדרישות הרגולטוריות, הפחתת עלות העמידה בדרישות הרגולציה והפחתה הנובעת מהתאמת הדרישות הטכניות²⁰. עלות הבירוקרטיה כוללת, בין היתר, חובות דיווח והגשת בקשות וטפסים וכן את ה"עלות" של זמני ההמתנה הכרוכים בתהליך²¹. שני קהלי היעד שכלפיהם מופנים היוזמות והדוחות הרבים שנסקרו לעיל הם האזרחים ובעלי העסקים והחברות, אשר נתפסים כ"לקוח".

14 כבר בשנת 2012 קבע מבקר המדינה שעל הגופים הציבוריים לפעול לצמצום הנטל הבירוקרטי הנובע מדרישות לקבלת מידע הנמצא ממילא במאגרי המידע שבידי גופים ציבוריים אחרים, תוך המלצה לעשות זאת באמצעים ממוחשבים (ראו **דוח שנתי 62** [2012]), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3 - 93). הצוות הבין-משרדי שהוקם לצורך טיפול בנושא העברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי אל גופים ציבוריים פרסם דוח בנושא בדצמבר 2014 (כשנה ושמונה חודשים לאחר המועד הנדרש), ומהדוח האמור ניתן ללמוד שהמוסד לביטוח לאומי מוסר לרשויות המקומיות מידע על הזכאים להנחות בארנונה מדי רבעון, אך בשל חילוקי דעות בין המוסד ובין הרשויות בעניינם של כמה נושאים, לא ניתן להפיק מן המידע תוצאות אפקטיביות. בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא "אי מיצוי זכויות חברתיות", קבע המבקר שעל משרד הפנים, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות להשלים בהקדם את הסדרת העברתו של המידע מהמוסד לביטוח לאומי לידי הרשויות המקומיות, כדי שיהיה אפשר להעניק אוטומטית, במידת האפשר, הנחה בארנונה לזכאים לכך (ראו **דוח שנתי 65** [2015]), אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 32 - 36).

כמו כן ראו **דוח שנתי 63** [2013], "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי"; **דוח שנתי 70** [2020], "פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים".

15 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי**, משרד ראש הממשלה (2011).

16 **דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק** (2013).

17 OECD, Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens (2018).

18 משרד ראש הממשלה, **תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה** (יולי 2021).

19 לדוגמה: החלטת ממשלה 4027 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית", מדצמבר 2011; החלטת הממשלה 4398 "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" מדצמבר 2018.

20 התאמת הדרישות הטכניות המוטלות על יבוא או ייצור טובין לפי צו יבוא חופשי או לפי כל דין אחר, למקובל בשווקים משמעותיים בעולם, למעט בנסיבות מיוחדות בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל. מובן שהתאמה זו אינה רלוונטית לכל הליך רגולציה.

21 משרד ראש הממשלה, **מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי** (2015).



למרות עלות הבירוקרטיה הנצרכת למילוי הדרישות הרגולטוריות של השלטון המרכזי מצד הרשויות המקומיות, המסמכים והדוחות בנושא זה לא עסקו ברשות המקומית כ"לקוח", והממשלה לא קבעה יעדים להקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על הרשות המקומית.

אמצעי עיקרי להקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי נעוץ בהקמת ממשקים דיגיטליים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ובשיפור הממשקים הקיימים²², שכן ממשקים ממוחשבים מסייעים בהבניית תהליכי עבודה סדורים ואחודים, במניעת כשלים ובמניעת כפילויות. יתרונות הדיגיטציה עלו למשל בשנים האחרונות בדוחות ה-OECD²³ והאו"ם²⁴ שהתמקדו בנושא ממשל דיגיטלי והרבו לבחון מדדים שונים בהקשר זה. כמו כן, תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק, שפורסמה ביוני 2021, עומדת על הצורך לקדם ולהטמיע דיגיטציה מתקדמת בניהול המידע והידע בשירותי הממשלה. זאת מאחר שהטמעת מערכות מידע מתקדמות בפעילות הממשלה מטייבת את הביצוע של תהליכים בתוך הממשלה וכלפי אזרחים ובעלי עסקים, משפרת את השירות לציבור, תומכת בקבלת החלטות ובקידום חדשנות ותורמת ליכולתה של הממשלה לנהל רגולציה ביתר יעילות²⁵.

יש בשיפור וביעול של הכלים הדיגיטליים המשמשים את ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כדי להקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על השלטון המקומי ולהיטיב עם כלל הגורמים במשולש היחסים של השלטון המרכזי, השלטון המקומי והתושבים עצמם. זאת באמצעות חיסכון במשאבים ובכוח האדם הנדרש לצורך העברת המידע בין הגופים; יעול והאצה של העברת המידע והתקציבים; שיפור השירות לתושב באמצעות ממשקי עבודה רציפים וזמינים; מניעת טעויות ועיוותים בנתונים שעל בסיסם מתקבלות החלטות והגברת מהימנותם.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי - משרדי ממשלה ויחידות סמך - ובין הרשויות המקומיות באמצעות שאלונים, ראיונות, סקירת מערכות דיגיטליות, תכתובות ומסמכים שונים. שאלונים שנועדו לאסוף מידע מפורט על

22 משרד ראש הממשלה, **תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה** (יולי 2021); מענה לקול קורא: גיבוש התוכנית לשיפור מדיניות הרגולציה והפחתת הנטל הרגולטורי הבירוקרטי, המכון הישראלי לדמוקרטיה (אפריל 2021).

23 Digital Government Index: 2019 results.

24 United Nations E-Government Survey 2018.

25 בנק ישראל - חטיבת המחקר, **תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פסקאלית למימונם** (יוני 2021).



תהליכי העבודה והממשקים הדיגיטליים הקיימים נשלחו ל-25 משרדי ממשלה ויחידות סמך²⁶ ול-30 רשויות מקומיות²⁷.

נוסף על הממצאים שנאספו מהתשובות על השאלונים, ביקורות עומק בוצעו בעיריות אופקים, אילת, ירושלים וראשון לציון ובמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ויבנאל; וכן במשרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה). כמו כן, בוצעו ביקורות באגפי מערכות מידע במשרד התחבורה והביטחון בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובשרות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) וביקורת משלימה נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר. השלמת מידע נעשתה בשני גופים פרטיים המספקים שירותי מחשוב לרשויות המקומיות.

הרשויות שאליהן נשלחו השאלונים, ובהן הרשויות שבהן נעשתה ביקורת עומק, נבחרו תוך מתן ביטוי למחוזות המינהליים שבהם הן שוכנות; למעמדן המוניציפלי; לאשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות; למדד הפריפריאליות שאליו הן משויכות; למגזר שאליו רוב תושביהן משתייכים; ולמספר התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן.

ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות

אופי ממשקי העבודה

לממשל בישראל שני רבדים: השלטון המרכזי והשלטון המקומי. לשלטון המקומי אופי דואלי: מחד גיסא הוא ישות שלטונית-פוליטית המבטאת את צרכי המקום והחברה המתגוררת ברשות, ומאידך גיסא הוא רשות פונקציונלית-שירותית האחראית למתן שירותים ציבוריים²⁸.

26 שאלונים נשלחו למשרדי הממשלה ויחידות הסמך האלה: משרד האוצר; משרד האנרגיה; המוסד לביטוח לאומי; המשרד לביטחון הפנים; משרד הבינוי והשיכון; משרד הבריאות; המשרד להגנת הסביבה; משרד החינוך; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד ירושלים ומורשת; משרד הכלכלה והתעשייה; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד העלייה והקליטה, משרד הרווחה והביטחון החברתי; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משרד הפנים; משרד ראש הממשלה; רשות האוכלוסין וההגירה; המשרד לשוויון חברתי; המשרד לשירותי דת; משרד התחבורה; משרד התיירות; משרד התקשורת; ומשרד התרבות והספורט.

27 שאלונים נשלחו לרשויות המקומיות האלה: אופקים, אור עקיבא, אילת, אלעד, אריאל, באקה אל-גרבייה, באר יעקב, בית שאן, גבעת שמואל, דימונה, דאליית אל-כרמל, דרום השרון, חוף השרון, טבריה, טמרה, יבנאל, יהוד מונוסון, ירושלים, כסיפה, כפר ורדים, כפר יונה, כרמיאל, לב השרון, עמק הירדן, קריית אונו, קריית יערים, קריית עקרון, קריית שמונה, ראשון לציון ושעב.

28 נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2004).



הרשויות המקומיות בישראל, ככל הרשויות המינהליות, כפופות לעיקרון חוקיות המינהל, שלפיו נתונה להן הסמכות לעסוק רק בנושאים שהוגדרו מפורשות בחוק²⁹. הרשויות המקומיות נבחרות על ידי התושבים ואחריות כלפיהם, אך לעיתים אין להן סמכויות הנדרשות לפעילותן, מאחר שהחוק או השלטון המרכזי לא אצל להן אותן³⁰. כך יוצא שבפועל יש פער בין הסמכויות שהחוק מקנה להן במפורש ובין האחריות שהרשויות נדרשות לשאת בה לרווחת תושביהן³¹.

השלטון המקומי אחראי למגוון תחומי פעילות - בין היתר, לאספקת שירותים בתחומים כמו ניקיון, פינוי פסולת, תברואה, מאור, גינון, תכנון ובנייה, תשתיות כבישים ואיכות הסביבה. הגם שתחומים אלה נחשבים למוניציפליים מובהקים, אחריות הרשות המקומית בתחומים אלה אינה מלאה - פעילותה כפופה במקרים רבים לגורמים בשלטון המרכזי כמו משרד הפנים ובתוכו מינהל התכנון, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה.

לצד זאת, השלטון המקומי אחראי גם לאספקת שירותים ממלכתיים כמו חינוך³² ורווחה³³ שלגביהם הרשות המקומית כפופה לרגולציה הדוקה יותר, ובעיקר נטל המימון נושאת המדינה. בתחום המוניציפלי מוכרת קבוצה של משרדים ממשלתיים כמשרדים ייעודיים. קבוצה זו מונה משרדים שונים, ובכללם משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה. משרדים אלה מבטיחים, באמצעות תקצוב מיוחד, הפעלת מערכי שירות שונים הנחשבים ממלכתיים באופיים במישור המקומי. המשרדים הייעודיים משתתפים במימון השירותים, אך תפקידם אינו סביל - הם מעצבים את השירותים ומכתיבים דפוסי הפעלה, תוך קבלת האחריות המוצהרת עליהם. אחריות זו באה לידי ביטוי באמצעי אסדרה ופיקוח שונים³⁴. כל משרד ממשלתי מגבש מדיניות עצמאית שאינה מתואמת עם שאר משרדי הממשלה מול הרשויות המקומיות ללא שמנוהל דיאלוג סדור ורציף בין כלל משרדי הממשלה ובין הרשויות

29 סעיף 233 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וכן נחמיה אבנרי, **משפט המקום - שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית** (2013) עמ' 31; יניב גריינוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל" עורכים: איתי בארי וערן רזין, **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 55.

30 בשנת 2000 שונתה החקיקה בבריטניה ("Promotion of Well-Being" - The Local Government Act 2000, Part 1) באופן שהוכר בסמכותו של השלטון המקומי לעשות את כל הנחוץ לקידום רווחתם הכלכלית, החברתית והסביבתית של תושבי המרחב שבאחריותו. נוסף על הסמכויות האמורות שהוענקו בתהליך זה, הוסרו מגבלות אדמיניסטרטיביות שהקשו את תפקוד הרשויות המקומיות והוקנתה להן גמישות בתחום מימון פעולותיהן.

31 יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).

32 אייל טבת ויצחק גל נור, "מבוא: הרגולציה פנים רבות לה", בתוך: אייל טבת ויצחק גל-נור (עורכים), **רגולציה בישראל, ערכים, אפקטיביות, שיטות** (2019), עמ' 16; יניב גריינוורץ ועודד סטקלוב, **היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל** ניב גל-אראלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן "חינוך והבנייה מקומית", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 211; יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר, 2012).

33 אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות, 1994); ליהיא להט וגל טלית, **תהליך בהתהוות או שינוי הכרחי? רגולציה בשירותי הרווחה בישראל** (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2011).

34 נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות 2006).



המקומיות לעניין ניהול ממשקי העבודה ביניהם³⁵. הרשות המקומית, מצידה, נדרשת לבצע תכלול (אינטגרציה) של כלל השירותים שכלל משרדי הממשלה מספקים לה, במסגרת תפקידם.

תרשים 1: ממשקי העבודה של משרדי הממשלה הייעודיים העיקריים מול הרשות המקומית



ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי מקבלים ביטוי בשלושה היבטים מרכזיים: אסדרה ובמסגרתה קביעת כללים, ניטור מידע, פיקוח ואכיפה; תקצוב ותמיכות; וחלופת מידע בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ולהפך, לצרכים סטטיסטיים או למתן שירותים לתושבים.

עולה אפוא כי הרשויות המקומיות נדרשות לממשקי עבודה מורכבים עם גורמים רבים מאוד בשלטון המרכזי.

35 ראו גם: יצחק ברקוביץ, הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).



מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי ריבוי ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרדי הממשלה, בהיעדר גורם ממשלתי מתכלל, מביא לעומס על השלטון המקומי ולדרישות שאינן מתואמות אשר לעיתים מאלצות את הרשויות המקומיות להשקיע משאבים ותקציבים שהן אינן יכולות לשאת בהם לבדן.

ריכוזיות או ביזור ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל

יש שתי תפיסות קוטביות הנוגעות לאופי מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: האחת מושתתת על שליטה של השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות, אשר תפקידן להוציא אל הפועל את מדיניות השלטון המרכזי בפיקוחו; השנייה מבכרת ביזוריות ורואה ברשויות המקומיות יחידות נפרדות ושונות זו מזו, שכל אחת פועלת להשגת מטרותיה³⁶.

מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים החל בישראל הליך ביזור דה-פקטו³⁷ של סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, שבמסגרתו הבסיס החוקי נותר ריכוזי³⁸. הליך הביזור אפיין מדינות מערביות רבות³⁹, אך ביצועו של הליך ביזור זה בישראל לא היה עקבי⁴⁰, לא נשען על תוכנית מסודרת או על לקחים מהעולם ולא לוהה בביזור פיסקלי דוגמת אוטונומיה בתחום המיסוי המקומי⁴¹, והעובדה שההסדרים הפורמליים נותרו ריכוזיים⁴² הביאה להכפפת

36 גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2001), עמ' 10; אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות** 157 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020).

37 חיים קלכהיים, **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל** (המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997), עמ' 167 - 180.

38 ישי בלנק, "מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד (2004), עמ' 197 - 299; יניב גריינוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 55; ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).

39 Ivanyina Maksym, Anwar Shah, How Close is Your Government to its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, Policy Research Working Paper The World Bank, East Asia and the Pacific Region; ישי בלנק, "מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד (2004), עמ' 197 - 299; גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2001), עמ' 10.

40 ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003); נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004).

41 נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004).

42 דוגמה בולטת נמצא בהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ראו גם: ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003).



השלטון המקומי לנורמות מטושטשות (Fuzzy Control)⁴³ והדבר הוביל במקרים רבים לכך שמערך השלטון המקומי התפתח והסתעף ללא יד מכוונת.

בד בבד עם התהליך שבמסגרתו בוזרו סמכויות הפיקוח המרכזי ומנגנוני הבקרה והשליטה המרכזיים, שהיו קודם לכן בידי השלטון המקומי, חל תהליך הפוך שבמסגרתו הוגברה ועובתה הרגולציה על השלטון המקומי, בין היתר בהיבטים תקציביים וניהוליים, והשלטון המרכזי החל לקבל החלטות באופן ריכוזי בתחומים המופעלים על ידי הרשויות המקומיות ולהשית על השלטון המקומי כללים נוקשים בכל הנוגע לניהולו הכספי⁴⁴. כך בד בבד חלו שני תהליכים⁴⁵ - האחד, חיזוק הרשויות המקומיות באמצעות הרחבת היקף סמכויותיהן⁴⁶, והשני החלשת הרשויות המקומיות באמצעות הגברת הרגולציה עליהן⁴⁷.

המסד הנורמטיבי, שנותר ריכוזי ביותר במשך השנים, המשיך לבלום את מגמת הביזור, וישראל נחשבת לאחת המדינות הריכוזיות בעולם המערבי⁴⁸. במחקר שעשה הבנק העולמי נסקרו פרמטרים שונים לבחינת הקרבה של השלטון לתושבים, שמשמעותה העיקרית היא מידת עצמאותן של הרשויות המקומיות⁴⁹, ועלה כי ישראל מדורגת במקום ה-94 מתוך 182 במדד הקרבה של השלטון לתושבים שהוא המקום האחרון מבין מדינות ה-OECD⁵⁰.

גם הצוות לקידום אזוריות בישראל⁵¹ במשרד הפנים בחן וניתח את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומצא גם הוא כי השלטון המרכזי מפעיל מנגנון ריכוזי שפועל בחוסר סנכרון עם הרשויות המקומיות. עוד נמצא, כי ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD בתחום המיסוי המוניציפלי: השלטון המרכזי קובע יותר מ-95% משיעורי המיסים המקומיים, והתקציב הישיר שמקורו בהכנסות של השלטון המקומי בישראל עצמו קטן מאוד יחסית למדינות

- 43 Dery, D. (2002) Fuzzy control, Journal of Public Administration Research and Theory, 12:191-216.
- 44 איתי בארי וערן רזין, **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 11.
- 45 ישי בלנק, "מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד (2004), 197 - 299.
- 46 ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיים למודרניים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003); יוסף קטן, "שירותי הרווחה האישיים", **ביטחון סוציאלי** 53 (1998), עמ' 41.
- 47 גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרואנים ומגורונים, 1990-1992** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2001), עמ' 10.
- 48 יניב גריינוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל" בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 55.
- 49 במילות המחקר: "A government is closer to its people if it encompasses a small geographical area and population, and it enjoys home rule and cannot be arbitrarily dismissed by higher level government."
- 50 Ivanyina Maksym, Anwar Shah, How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, Policy Research Working Paper The World Bank, East Asia and the Pacific Region
- 51 משרד הפנים, **רפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי** (9.11.20).



ה-OECD, דבר המעיד על ריכוזיות גבוהה⁵², שכן קיים קשר ישיר בין מידת השליטה על המקורות הכספיים ובין מידת הריכוזיות⁵³.

על אף ועדות ציבוריות ומחקרים אקדמיים שקראו להסדרה⁵⁴, נכון למועד סיום הביקורת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי אינם מוסדרים בחקיקה אחודה אלא מתבססים על שילוב של חקיקה מנדטורית, חוקים שונים והסכמות נקודתיות שהצטברו במהלך השנים. בפרט ראוי לציין שהליך הביזור בישראל לא היה עקבי אלא נשען על הסדרים פורמליים אשר נותרו ריכוזיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים בשיתוף משרד המשפטים יפעל להסדרת יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי בחקיקה עדכנית ואחודה.

על כך העיר משרד מבקר המדינה בשנת 2007 כי "יותר מחמישים שנה נכשלו רעיונות ויוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל. בחלוקת הסמכויות והתפקידים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי יש להגדיר תחומי סמכות ואחריות ולהקטין את נקודות החיכוך ואת הכפילויות". משרד מבקר המדינה הצביע על הקשר בין בירוקרטיזציה ובין אי-יעילות בשל ריבוי חוקים, צווים, נהלים קשוחים והוראות, שלכאורה יכולים להיות פונקציונליים, אך בפועל הם מונעים מהסקטור המוניציפלי לבצע משימות. בפרט הדגיש משרד מבקר המדינה כי ראוי שמשרד הפנים יפעל להסרת החסמים שתוארו, באמצעות ביזור סמכויות ופישוט תהליכי עבודה והענקת עצמאות רבה יותר לרשויות המקומיות⁵⁵.

ואכן, משנת 2014 ניתן להבחין בביטויים לכוונותיו של משרד הפנים להגברת ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, והראשון שבהם - תיקון 135 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), שעל פיו הופחתו הדרישות מרשויות שהוגדרו כרשויות איתנות⁵⁶.

52 Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2021 edition, p.22.

53 גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2001), עמ' 10.

54 ראו: הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, השלטון המקומי בישראל, יוני 1989 (ועדת זנבר), דוח לענייני השלטון המקומי בישראל, יוני 1989; הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), כרך א' (1989), בעמ' 39. קריאות כאמור עלו גם במחקרים אקדמיים כדוגמת: גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2001), עמ' 10; ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיים למודרניים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003); נחום בן אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2005) וכן נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2004). יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין אמון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012); אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות** 157 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020).

55 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (חלק א') "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בעמ' 82. על תיקון פקודת העיריות, ראו להלן.

56 בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, נוסף סעיף 232א לפקודת העיריות ולפיו רשות מקומית העומדת בתנאים שונים - תוכר כרשות איתנה ותהיה זכאית לכמה הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים.



ביטוי נוסף נמצא במדד חוסן ההון האנושי⁵⁷ שגובש במסגרת הפיילוט של פרויקט "נקודת ראות", שפותר רשויות שדירוגן במדד גבוה מלהידרש לקבלת אישורים שונים ממשד הפנים בתחום ניהול ההון האנושי.

כאמור, הביטוי האחרון לכוונות לביזור סמכויות לרשויות התקבל בהחלטת הממשלה 675 מנובמבר 2021 בדבר ביזור סמכויות לשלטון המקומי ובתוצרים הראשונים של המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוחה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במסגרת פרויקט "נקודת ראות" שהוביל אגף בכיר לבקרת ההון האנושי במשרד הפנים בשיתוף הרשויות המקומיות, אגף השכר במשרד האוצר, מרכז השלטון המקומי, האיגודים המקצועיים וגורמים נוספים, בוצרו בשנת 2021 סמכויות בתחום ההון האנושי ל-31 רשויות מקומיות, ובשנת 2022 צפוי משרד הפנים להאציל סמכויות בהיקפים שונים ל-97 רשויות מקומיות. עוד הוסיף המשרד כי בימים אלו הוא מבצע יחד עם הממונה על השכר במשרד האוצר ביזור סמכויות בתחום עדכוני השכר לכלל אשכולות הרשויות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להמשיך ולפעול להגברת הביזור כפי שעולה מהמלצות הדוחות השונים בנושא; ביזור אשר ילווה גם בהפחתת הנטל הרגולטורי.

אסדרת תחום השלטון המקומי

כאמור, למונח "אסדרה" פירושים שונים. יש שהגדירו אסדרה - "פיקוח רצוף ומוסדר באופן רשמי המבוצע בידי מי שמשתייך לגוף מינהלי ברשות המבצעת או ברשות המקומית"⁵⁸. יש שכתבו שאסדרה נועדה לכוון ולווסת פעילות בתחום מסוים מתוך שאיפה לקדם התנהגויות רצויות ולמנוע התנהגויות הנתפסות כשליליות⁵⁹; ויש הגדרות צרות כמו זו שנקבעה בחוק עקרונות האסדרה בנובמבר 2021.

משרדי הממשלה הייעודיים, המפעילים מערכות שירות שונות ברשויות המקומיות, מבטיחים באמצעות אסדרה את הפעלת מערכי השירות השונים במישור המקומי. המשרדים מתקצבים את הפעולות, מעצבים את השירותים ומכתיבים דפוסי הפעלה, תוך נטילת האחריות המוצהרת עליהם. אחריות זו באה לידי ביטוי באמצעי אסדרה ופיקוח שונים. מנגנון האסדרה מצד משרדי

57 מכונה גם "מדד ההון האנושי" הבוחן את תפקוד ההון האנושי ברשויות.

58 אייל טבת ויצחק גל נור, "מבוא: הרגולציה פנים רבות לה", עורכים: אייל טבת ויצחק גל-נור, **רגולציה בישראל, ערכים, אפקטיביות, שיטות** (2019), עמ' 16.

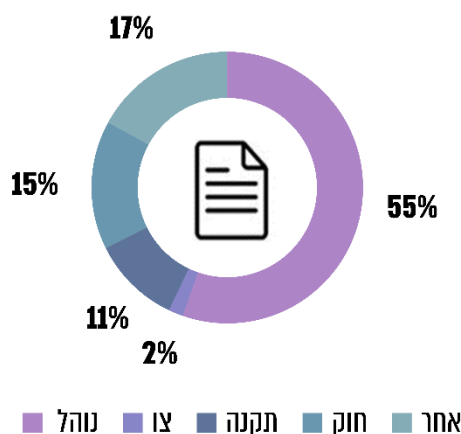
59 יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).



הממשלה הייעודיים אינו אחיד. הוא משקף מגוון של תפיסות מקצועיות, של תרבויות ארגוניות ושל יכולות לוגיסטיות⁶⁰.

ממענה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך על השאלון עלה כי למעלה ממחצית מהממשקים בין הגופים האמורים לבין השלטון המקומי (95 מתוך 171 ממשקים) מתבצעים במסגרת תפקידם של המשרדים הממשלתיים כמאסדרים של השלטון המקומי, וכי יותר ממחצית מהממשקים שהמשרדים ציינו כי הם מקיימים עם הרשויות המקומיות מתבצעים מכוח נהלים ולא מכוח חקיקה או תקנות.

תרשים 2: היקפי השימוש בכלי האסדרה של השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, לפי מענה של משרדי הממשלה על השאלונים



על פי תשובות משרדי הממשלה ויחידות הסמך על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי הרשויות המקומיות נזקקות לאישוריו של השלטון המרכזי בתחומים רבים, ובייחוד בכל הנוגע לשירותים הממלכתיים בתחום החינוך והרווחה⁶¹. רגולציה הדוקה על תפקודו של השלטון המקומי מופעלת גם בידי משרד הפנים, אשר נתונות בידיו סמכויות רבות בכל הנוגע לתפקודן של הרשויות המקומיות⁶². נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, חלים על הרשויות המקומיות 300 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים, שהם בגדר הנחיות רוחביות המחייבות אותן, זאת

60 נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2006).

61 ראו גם: ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבחור, בין מסורתיים למודרניים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).

62 סימן ד' לפקודת העיריות. כך לדוגמה בסמכותו של שר הפנים לבקר את פעילותן של הרשויות המקומיות; לאשר או לפסול פעולות הקשורות לתקציבן כגון - קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין ועריכת הסכמים שאינם כלולים בתקציב; ולבחון היבטים משפטיים ופיננסיים של חוקי העזר של השלטון המקומי.



נוסף על הנחיות והוראות של משרדים נוספים - ריבוי הנחיות אשר עלול להקשות על הגורם המאסדר באופן שלא יאפשר לעקוב אחר יישום הוראות אלה⁶³.

קיימים תחומים שבהם משרדי ממשלה שונים יכולים להיות מאסדרים של אותם תחומים או של חלקים שונים באותו תחום⁶⁴, והדבר מעורר חשש לחוסר תיאום בין הרגולטורים, העלול ליצור חפיפות, דרישות כפולות ואף סתירות⁶⁵.

ממענה של 26 רשויות מקומיות בשאלון בנוגע להיקפים של ממשקי העבודה שלהן עם גופים ציבוריים עלה כי גופים רבים מקיימים ממשקי עבודה עמן בהיקפים משתנים, כמפורט בתרשים להלן:

63 דין וחשבון המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, יולי 2021, עמ' 42.

64 עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו, רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל, **משפט חברה ותרבות** (2016).

65 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 146.



כפי שעולה מהתרשים לעיל, הרשויות המקומיות מקיימות ממשקים עם גורמים ציבוריים רבים, ובמקרים רבים מדובר בפעולות אסדרה.

בביקורת נמצא כי לא תמיד מתבצעת האסדרה באופן מתוכנן וכמהלך יזום של פיצול סמכויות, ובדרך כלל כל מאסדר ממוקד בהיבטים אחרים של פעילות הרשות המקומית. כפיפותה של הרשות המקומית למאסדרים רבים מגבירה אפוא עוד יותר את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על הרשות המקומית, אשר נדרשת להתנהל מול כל אחד מהמאסדרים ודרישותיו.

לדוגמה, במהלך משבר הקורונה השתמשו פיקוד העורף ומשרד הבריאות בשתי מערכות שונות המציגות נתונים על מצב התחלואה בקורונה ברשויות המקומיות. לרשויות המקומיות ניתנה הרשאת צפייה בכל אחת מהמערכות.

מהביקורת עלה כי בעיריית **אופקים**, בעיריית **אילת** ובמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** היו אי-התאמות בין הנתונים בשתי המערכות לגבי מספר החולים המאומתים ומספר המאושפזים וגם בין נתוני המערכות ובין הנתונים בפועל. לעיתים במהלך המגפה מערכת משרד הבריאות שקבעה את ציון הרמזור שייכה למועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** מאומתים שלא היו תושבי המועצה - דבר שהייתה לו השפעה יתרה על קביעת סטטוס העיר "כעיר אדומה או ירוקה" לצורך פתיחת מוסדות החינוך ומתן הקלות, והמועצה הייתה צריכה להתנהל מול כל אחד מהגורמים בנפרד על מנת להבין את הפער בין הנתונים, ובמקרים רבים לא היה מענה לאי-ההתאמות האמורות מצד הגורם הממשלתי.

בפברואר 2022 מסר פיקוד העורף למשרד מבקר המדינה כי מאז פברואר 2021 הנתונים בשתי המערכות מתואמים.

משרד הבריאות מסר למבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2022 כי לצורך ניהול המגפה ברשויות המקומיות היה נדרש לתת מידע בריאותי פרטני, מבוסס נתונים קליניים שאושר להצגה רק על ידי מערכות משרד הבריאות. עם זאת המשרד נסמך על מקורות מידע ממשלתיים שונים ביחס לנתוני אוכלוסיית תושבי מדינת ישראל, ובעקבות טענות לפערים ביחס למספר התושבים המאומתים בכל רשות, התקיימה ישיבה משותפת בין משרד הבריאות, רשות האוכלוסין והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) שבה הוחלט כי מערכות משרד הבריאות יעודכנו אך ורק בהתאם לנתוני הלמ"ס שהוא מאגר הנתונים הרשמי של מדינת ישראל.

המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במקרים שונים במהלך המגפה המידע שהוצג במערכת משרד הבריאות לא תאם את המידע שהוצג בתיקים הרפואיים של התושבים בקופות החולים. כך קרה שהמועצה נסמכה על נתוני מערכת משרד הבריאות ופנתה למאומתים עוד בטרם קיבלו על כך הודעה מקופות החולים. כמו כן היו תושבים שקיבלו מכתבי החלמה מקופות החולים אך המשיכו להופיע במערכת משרד הבריאות כמאומתים, וקיבלו בשל כך דוחות על הפרת בידוד. עוד ציינה המועצה כי במהלך המגפה קרסה מערכת פיקוד העורף לא אחת.

בביקורת בעיריית **אופקים** עלה קושי נוסף שמקורו בכך שהניהול של משרדי הממשלה ריכוזי אף שהשירות בפועל ניתן על ידי הרשות המקומית. בשנת 2012 התפרצה באופקים מחלת הלישמניה המועברת לבני אדם מעכברי שדה באמצעות עקיצת זבובי חול. מאז ועד מועד סיום



הביקורת, בדצמבר 2021, נדרשה העירייה לפעול למניעת הישנות התפרצותה של המחלה מתקציב ממשלתי שהוקצה לה, אולם לשכת הבריאות האזורית של משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה אינם משתפים עם העירייה מידע על התפרצות המחלה באזורים בעיר (מידע שניתן ללמוד עליו מכתובות של תושבים שמגיעים למרפאות לצורך קבלת טיפול רפואי למחלה). כך מתקשה העירייה להיערך באופן יעיל ומהיר יותר להתפרצות של המחלה ונאלצת לפעול רק כאשר היא מקבלת במישרין דיווחים או תלונות מצד התושבים.

בביקורת עלה כי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה לא פעלו כדי להעביר מידע לרשות המקומית על אזורי התפרצות מחלת הלישמניה באמצעות מאגרי מידע של לשכות הבריאות השונות או של המשרד להגנת הסביבה. אילו היו נוהגים כך, המשאבים המוגבלים שהוקצו לטובת ההתמודדות עם התופעה היו מנוצלים באופן יעיל ומדויק יותר, למשל באמצעות הצבת מכשירי הניטור באזורים מוגדרים ולא בכל רחבי היישוב ובאמצעות ביצוע הדברות ממוקדות בתקופות ספציפיות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במידה וקיים מידע על אזור או שכונה שבהם קיים חשד לתחלואה, המידע מועבר לידי האגף להדברת מזיקים במשרד להגנת הסביבה להמשך טיפול. עוד מסר משרד הבריאות כי בימים אלה פועל "הפורום הממשלתי לבריאות אחת" לקביעת קווים מנחים להעברת מידע ולקידום שיתוף פעולה בין משרדי הבריאות, החקלאות, הגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים וגורמים חוץ ממשלתיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות באמצעות לשכותיו והמשרד להגנת הסביבה יהדקו את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות בנושאים שבתחומם ויפעלו לשיתוף מידע כללי בנוגע לנתוני תחלואה גם עם הרשויות המקומיות.

תהליכי דה-רגולציה והרשויות המקומיות

מדוח ועדת טרכטנברג עלה כי אחד הכשלים המבניים במדינה הוא בירוקרטיה מכבידה שכרוכים בה הרבה פרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ותהליכי רגולציה⁶⁶. אחת ההמלצות בדוח הייתה איתור מוקדם של נטל בירוקרטי שאפשר לגרום באמצעות שינוי משמעותי בשירות הממשלתי; יצירת תשתית להפחתת הנטל הבירוקרטי הכוללת מתודולוגיה אחידה אשר תוכל לשמש את כל גופי הממשל; ייעול מהלכי הרגולציה וחיוקם. בדוח ועדת טרכטנברג נטען גם כי קיימת ריכוזיות יתר ביחסים שבין השלטון המרכזי למקומי⁶⁷, אך המלצותיו לא התייחסו לעצם הפחתת הבירוקרטיה המוטלת על הרשויות המקומיות.

מאז אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג בהחלטת ממשלה בנושא ייעול ושיפור של הרגולציה הממשלתית בשנת 2011⁶⁸, ובעקבות עיסוק רב במדיניות העולם המתקדמות בצורך בניהול

66 דוח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי, עמ' 155-199.

67 דוח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי, עמ' 49.

68 החלטת הממשלה 4027 מדצמבר 2011.



מושכל יותר של מדיניות הרגולציה⁶⁹, החל שיח ער בנושא קידום תהליכי עבודה מקצועיים להטמעת רגולציה חכמה בישראל והפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי העודף, הן בכל הנוגע להערכת השפעותיה של רגולציה חדשה (RIA) והן בכל הנוגע לטיוב הרגולציה הקיימת. ברוח זו התקבלו החלטות ממשלה⁷⁰, הוקם גוף ייעודי במשרד ראש הממשלה, הוקמו צוותי עבודה, נכתבו דוחות עבי כרס⁷¹ ונחקק חוק עקרונות האסדרה - כל אלה חזרו והדגישו את החיוניות שבהפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי ואת המחויבות של ממשלת ישראל לכך.

עלה כי בהליכי הפחתת הרגולציה שהממשלה מקדמת ובהם RIA והקמת רשות הרגולציה הרשויות המקומיות אינן נתפסות כגופים מאוסדרים. עוד עלה כי נציגי הרשויות המקומיות או המרכז השלטון המקומי לא נטלו חלק בדיונים בנושא⁷², אף שפועלן מאוסדר באופן אינטנסיבי על ידי רשויות השלטון המרכזי כמתואר בהרחבה לעיל - אותן רשויות שלטון מרכזי שנדרשות להקל את הרגולציה והבירוקרטיה מעל האזרח ובעל העסק.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהתאם להחלטת ממשלה 2118 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, הערכת השפעת רגולציה ממשלתית חלה רק על הצעות חוק ממשלתיות הנוגעות למגזר העסקי אך לא נדרשת כל בחינה לגבי ההשפעות שלה על השלטון המקומי.

בדוחות מבקר המדינה משנת 2021 בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה עלו ליקויים בהקנייתן של סמכויות שונות לרשויות המקומיות, המעידים על הצורך לחזק את הקשר בין משרדי הממשלה השונים ובין הרשויות המקומיות ולהגביר את שיתוף הפעולה ביניהם. באחד הדוחות מבקר המדינה המליץ להסדיר ולהרחיב את תחומי אחריותן של הרשויות המקומיות בעיתות חירום ולנצל באופן המיטבי את יתרון היחסי⁷³. בדוח נוסף בנושא⁷⁴ הומלץ לשלב את נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחון את עצמאותן וגמישותן הניהולית. בדוח אחר בנושא הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה אף ציין משרד הרווחה כי היה עליו להותיר את פעולותיו למיפוי האזרחים הוותיקים בידי הרשויות המקומיות ולהתמקד ברשויות המקומיות הזקוקות לעזרת המשרד, ובכך לייעל את ההליך ולחסוך את המשאבים שהוקצו לכך⁷⁵.

69 דין וחשבון המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, יולי 2021. עמ' 7; אימוץ מדיניות הרגולציה כמתואר בהחלטת הממשלה 2118 היווה תנאי להצטרפות מדינת ישראל לארגון ה-OECD.

70 החלטת הממשלה 708 מאוגוסט 2013; החלטת הממשלה 2118 מאוקטובר 2014 שעודכנה בספטמבר 2017; החלטת הממשלה 4398 מדצמבר 2018.

71 דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק (2013); OECD, Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens (2018); דין וחשבון המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, יולי 2021.

72 העיסוק ברשויות המקומיות התבטא בהתייחסות אליהן כגופים רגולטורים בעצמן.

73 מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021) "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - הטיפול ברשויות המקומיות שבהן הייתה תחלואה גבוהה".

74 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021) "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה".

75 מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים בעת משבר הקורונה".



בסמוך לחקיקת חוק עקרונות האסדרה ולמועד סיום הביקורת התקבלה כאמור החלטת הממשלה מנובמבר 2021 בדבר ביזור סמכויות לשלטון המקומי, אשר עמדה על החשיבות הרבה שבהפחתת רגולציה עודפת ובביזור סמכויות של השלטון המרכזי לשלטון המקומי. כמו כן נקבע בהחלטה זו כי תוקם ועדה בין-משרדית לגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות למוסדות השלטון המקומי. עוד צוינה בהחלטה כוונתה של שרת הפנים להקים צוות לבחינה ולגיבוש של המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בתחום סמכותו של משרד הפנים.

עולה כי החלטת הממשלה מקנה משנה תוקף לתפיסה שבבסיס תיקון 135 לפקודת העיריות משנת 2014, שעל פיו הופחתו הדרישות הרגולטוריות מרשויות שהוגדרו כרשויות איתנות, והיא עומדת על חשיבות ההכרה בצורך בביזור מוסדר של סמכויות ובהפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הקמת הצוות ליישום החלטת הממשלה לביזור סמכויות לשלטון המקומי הוקמו שלושה תתי-צוותים במשרד הפנים, ובהם צוות לדירוג הרשויות המקומיות העוסק בגיבוש תבחינים כדי לבזר סמכויות לרשויות באופן דיפרנציאלי ולהטמיע תמריצים שיגרמו לרשויות להשתפר במדדים כספיים ומינהליים. עוד הוסיף משרד הפנים כי אגף בכיר לבקרת ההון האנושי במשרד פעל להפחתת הנטל הרגולטורי ולהאחדת התקנות לקליטת עובדים ברשויות המקומיות ולהסדרתן לאחר 42 שנה שבהן חלו תקנות שונות על המועצות האזוריות והמקומיות ועל העיריות. כמו כן, במסגרת התקנות האגף פעל להוספת משרות בפטור מהליך מכרזי כדי להקל על הליך קליטת עובדים ברשויות המקומיות. עוד הוסיף משרד הפנים כי הוא האציל סמכויות לשלוש הערים הגדולות בנושא הקלה והחמרה בדרישות סף למשרות שונות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת הממשלה וממליץ למשרד הפנים להקפיד על השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים בוועדה הבין-משרדית אשר מקיימים ממשקי עבודה הדוקים עם הרשויות המקומיות; בפרט חשובה השתתפות הממונים על תחומי החינוך והרווחה, שממשקי העבודה שלהם עם הרשויות המקומיות ריכוזיים אף מאלה שמקיים עמן משרד הפנים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו ממרץ 2022 כי הוא מכיר בחשיבות הפחתת רגולציה עודפת על רשויות מקומיות ובחשיבות השימוש בכלים דיגיטליים לשם הקלה עליהן, ובהתאם לכך, הוא לוקח חלק פעיל בצוות הבין-משרדי לביזור סמכויות לרשויות ומוביל עם המשרד לביטחון הפנים שינוי חקיקה לטובת הרחבת סמכויות אכיפה לפקחים עירוניים.

הקשרים התקציביים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי

ריכוזיות השלטון בישראל באה לידי ביטוי גם בכל הנוגע לתקצוב הרשויות המקומיות ולניהול הפיננסי שלהן. הרשויות המקומיות תלויות מהבחינה התקציבית בשלטון המרכזי - בין שמדובר



בהקצאות כספים ספציפיות, לדוגמה לצורך מתן שירותי חינוך ורווחה, ובין שמדובר בהקצאת מענקים לאיזון תקציביהן השוטפים, אך עם זאת, הרשויות המקומיות אינן מעורבות בגיבוש תקציב המדינה. השלטון המרכזי מבצע בקרה על תפקוד הרשות, והוא הקובע בין השאר את שיעור המיסים שתגבה הרשות⁷⁶ ואת סכום ההלוואות שהיא רשאית לקחת⁷⁷ והוא שמאשר את תקציבה⁷⁸. כך למעשה מתנהלים יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי לעניין תקציביהן של הרשויות המקומיות, על הציר שבין ביזור לריכוז⁷⁹. אומנם כאמור בתיקון 135 לפקודת העיריות הופחתו הדרישות מרשויות שהוגדרו כרשויות איתנות, אך כלל הרשויות עדיין נדרשות לקבלת אישורים רבים ממשרד הפנים ומהממונה על השכר באוצר⁸⁰.

ההוצאות בתקציב המדינה נחלקות בעיקר לתשלומי שכר, לתשלום בעד שירותים ולתמיכות (המכונות גם "העברות"). השלטון המרכזי מתקצב רשויות מקומיות בעיקר באמצעות העברות⁸¹ - חלקן העברות במסגרת שירותים סדירים, כגון שירותי חינוך ורווחה, המחויבים על פי דין (כמו חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, או חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958), וחלקן העברות במסגרת תוכניות מיוחדות, ומימנים משותפים שמקורם בהחלטות ממשלה או בסדרי העדיפויות של כל משרד⁸². העברות במסגרת זו לרשויות המקומיות מוסדרות באמצעות הוראת תכ"ם 6.2 בדבר "תמיכות בגופים אחרים"⁸³, ומהבחינה המשפטית משרדי הממשלה נדרשים לפעול בעניין זה בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא⁸⁴. בדרך כלל הרשות המקומית נדרשת להשתתף במימון בהסדר מימון תואם (Matching)⁸⁵.

76 אומנם תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שמנסחת הרשות המקומית, אך בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1993, נקבעו סכומי מזעריים ומרביים החלים על כל הרשויות המקומיות, והן אינן רשאיות לחרוג מסכומים אלה. רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל אישור לכך משר הפנים ומשר האוצר.

77 סעיף 201 לפקודת העיריות; ראו גם: אבי בן בסט ומומי דהן, **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות** (2009), עמ' 98.

78 סעיף 206(ג) לפקודת העיריות, וסעיף 2א(5)(א) לפקודת המועצות המקומיות.

79 ראו גם: אבי בן בסט ומומי דהן, **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות** (2009), עמ' 126.

80 משרד האוצר, **אוגדן כללי - העסקת עובדים בחוזים אישיים ברשויות המקומיות, אגף השכר והסכמי עבודה - שלטון מקומי ותאגידים סטטוטוריים** (פברואר 2021); אגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים, **הנחיות בדבר הגדרת תקן ייחודי להון האנושי בשלטון המקומי** (יוני 2020). רשויות שעומדות בתבחינים כספיים ומינהליים מוגדרים זכאיות לקבל ממשרד הפנים הקלות שונות (רשויות יציבות על פי דוח כספי מבוקר לשנת 2018, אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים (אוגוסט 2020).

81 ראובן פרנקנבורג, **תמיכות בתקציב המדינה - ניתוח והצעות לשינוי**, נייר מדיניות מס' 3 (פורום קהלת למדיניות ריבונות לאומית, חירות הפרט, 2016). לפי נייר המדיניות האמור תמיכות כוללות: שכר עקיף; תשלומי העברה סוציאלים; תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן חוק יסודות התקציב), מוצרים ציבוריים וסובסידיות.

82 ראו בהמשך בפרק: "ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות לקבלת תמיכות ממשרדי הממשלה".

83 מדינת ישראל, הדוחות הכספיים לשנת 2019 (בלתי מבוקרים) (אוגוסט 2020).

84 הנחיה 1.2005 של היועץ המשפטי לממשלה, "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב (אוגוסט 2009). יודגש כי לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, רשויות מקומיות אינן מוסד ציבור כמשמעו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, אך ההנחיה עוסקת גם בתמיכה ברשויות מקומיות.

85 לפי הסדר זה, המשרד הממשלתי נושא בחלק מעלות ההוצאות עד תקרת התקציב שאושר, והרשות המקומית מחויבת להשלים את חלקה במימון ההוצאות. שיטת המימון התואם הונהגה בעקבות המלצות ועדת קוברסקי,



מקובל להבחין בין כלים המשמשים לרגולציה ובין כלים המשמשים לתקצוב, אך באמצעות שניהם ניתן לקדם מדיניות ולקבוע יעדים. כך תקצוב הרשויות משמש כלי להשפעה על מהלכי הרשות ולקביעה דה-פקטו של מדיניות⁸⁶. עיבוד נתונים שעשה החשב הכללי במשרד האוצר לבקשת משרד מבקר המדינה העלה כי 42 גופי שלטון מרכזי השתתפו בשנת 2020 בתקצוב הרשויות המקומיות והשפיעו דה-פקטו על מדיניותן:

תרשים 4: מספר גופי השלטון המרכזי שערים ניהלו הרשויות המקומיות יחסי תקצוב בשנת 2020⁸⁷



שהוקמה לשם בחינת הדרכים לשיפור שיטת המימון של הרשויות המקומיות. ראו לעניין זה: אריה הכט, **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל** (1997), עמ' 18.

86 ראו: אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1994); יוסף קטן, "שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות", **ביטחון סוציאלי 53**: (1998), עמ' 41.

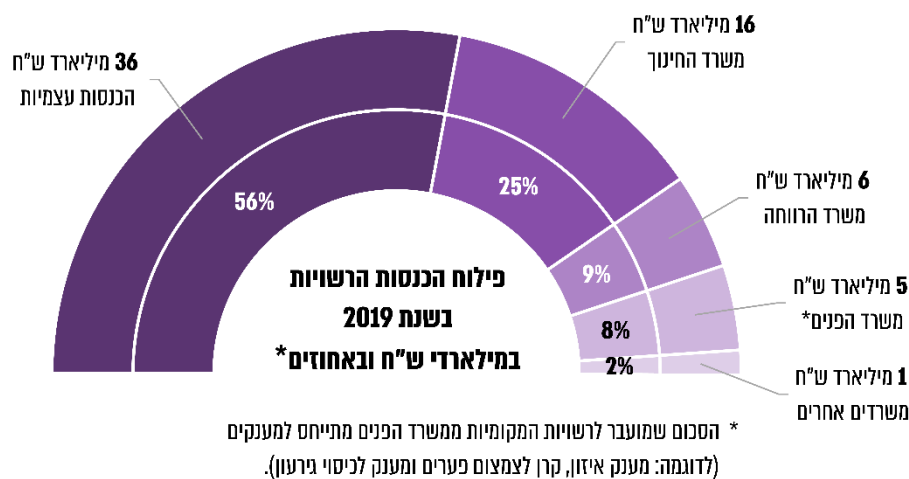
87 המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון, משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, משרד הבריאות ומחוזותיו, משרד החינוך ומחוזותיו, משרד הרווחה ומחוזותיו, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העלייה והקליטה, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד התיירות, המשרד לשירותי דת, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד ראש הממשלה, הקרן למניעת זיהום ים, קרן לשמירת הניקיון, קרן צער בעלי חיים, מנהל התיכנון, רשות מקרקעי ישראל, הרשות



על פי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר מספטמבר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני הכנסות הרשויות המקומיות שמקורן במשרדי הממשלה נכללים בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות כמתואר בתרשים 5 להלן, ולפיהם מקורן של 28 מיליארד ש"ח (44%) מההכנסות של כלל הרשויות המקומיות היה בשנת 2019 בתקציבי הממשלה.

תרשים 5: פילוח הכנסות הרשויות, 2019 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני מערכת הסיטיפדיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן ללמוד עוד מתרשים 5 כי בתחומים שבהם השלטון המקומי נושא באחריות לניהול ולתפעול של שירותים ממלכתיים בתחום החינוך והרווחה, הוא מתבסס לצורך פעילותו על תקציבי מדינה. עם זאת, גם בכל הנוגע לשירותים מוניציפליים שונים (תברואה, תשתיות, תרבות) השלטון המקומי נתמך במקרים רבים על ידי תקציבי מדינה. בשנת 2019 במוצא, 44% מתקציבן של הרשויות המקומיות התבסס על כספי ממשלה. עם זאת, שיעור הכנסות הממשלה בתקציבן של 30 רשויות מתוכן שהיו בהליכי הבראה⁸⁸ באותה שנה, היה גבוה מהמוצא ועמד על 63%⁸⁹.

הלאומיות לבטיחות בדרכים, הרשות הלאומית לכבאות והצלה, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הרשות הממשלתית למים וביוב, הרשות להתחדשות עירונית, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, מינהלי תרבות וספורט, זרוע העבודה ומחוזותיה, החשב הכללי - הדיור הממשלתי, החשב הכללי - מנהל הרכש, מינהלת הגימלאות, המכון הגיאולוגי, מנהל החינוך ההתיישבותי, מנהל המחקר החקלאי, מעיין החינוך התורני, החטיבה להתיישבות.

רשויות בגירעון המשתתפות בתוכנית הבראה של משרד הפנים כדי להביאן לאיזון תקציבי, זאת באמצעות נקיטת צעדי התייעלות וסיוע ממשרד הפנים לכיסוי חלק מגירעון המצטבר באמצעות קבלת מענקים או היתרים להלוואות.

דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019 ונתוני משרד הפנים בנוגע לרשויות מקומיות בהבראה לשנת 2019; ראו גם: סיון להבי, ד"ר גל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח פערים בין הרשויות המקומיות בישראל** - מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי (אוגוסט 2016).



במצב שבו הרשויות המקומיות תלויות במשאבי השלטון המרכזי וכפופות לאסדרה הדוקה, מאזן הכוחות אינו נוטה לטובת השלטון המקומי, פוחתת מידת האוטונומיה של הרשויות המקומיות ונפגעת היכולת שלהן להתנהל באופן עצמאי⁹⁰. הדברים מקבלים משנה תוקף הואיל והקצאת המענקים הממשלתיים וההשתתפויות הממשלתיות הייעודיות בתקציבי הרשויות אינם מעוגנים בדרך כלל בחוק או בהסכמים מחייבים⁹¹.

לא זו בלבד שהרשויות המקומיות תלויות במידה רבה במימון הממשלתי, אלא שמימון זה מתבצע בהתאם למדיניותו של כל אחד משרדי הממשלה - מדיניות משרדי החינוך והרווחה בתוקף אחריותם על השירותים הממלכתיים, מדיניות משרד הפנים כנושא באחריות הכוללת של הרשויות המקומיות, מדיניות משרד האוצר בהקשר התקציבי הכולל וכן מדיניותם של שאר משרדי הממשלה הרבים, ובכללם - משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד הקליטה - המבטיחים באמצעות תקציבים הפעלת מערכי שירות בתחום פעילותם במישור המקומי⁹².

באתר התמיכות הממשלתי של משרד האוצר, המרכז את כלל התמיכות הממשלתיות שניתנו לרשויות המקומיות, צוינו פערים בין הסכומים המאושרים בתקציב התמיכות לרשויות המקומיות ובין הסכומים שהועברו בפועל (תקצוב לעומת ביצוע).

בשנת 2019 הסכום המאושר לתמיכות ברשויות המקומיות היה כ-22 מיליארדי ש"ח, ואילו סכום התמיכות ששולם לרשויות המקומיות באותה השנה היה כ-10.9 מיליארד ש"ח. גם בשנת 2020 סכום התמיכות שאושר לרשויות מקומיות על פי אתר התמיכות היה כ-33 מיליארד ש"ח, וסכום התמיכות ששולם בפועל היה כ-16.9 מיליארדי ש"ח. פער של כ-50% בין הסכום המאושר לתמיכות לסכום ששולם בפועל.

פערים אלו עלולים להעיד כי תקציבים רבים שהממשלה הייתה אמורה להעביר לרשויות המקומיות, ובהן רשויות התלויות במיוחד בתקציבי מדינה, לא הועברו בפועל.

עוד נמצאו פערים ברישומי המדינה לגבי הכספים שהקציבו גופי השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. כך למשל, בדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2019 נרשם כי סכום תמיכות הממשלה ברשויות המקומיות הסתכם בכ-10 מיליארד ש"ח בלבד⁹³, ולעומת זאת מהדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות כמתואר ב-50 לעיל עולה כי מקורן של 28 מיליארד ש"ח (44%) מההכנסות של כלל הרשויות המקומיות בשנת 2019 היה נעוץ בתקציבי הממשלה.

90 ראו גם: נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2004).

91 ראו למשל סעיף 2.3 בהוראת תכ"ם 6.2.1 "תמיכות בגופים אחרים"; ראו גם: ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).

92 שם.

93 מדינת ישראל, **הדוחות הכספיים לשנת 2019 (בלתי מבוקרים)** (אוגוסט 2020).



עיון במסמכי תקציב המדינה העלה שלא ניתן לברר במדויק את סכומי המלא של התקציב המועבר לרשויות המקומיות מאחר שסך התמיכות של כל משרד מצוין בתקנה תקציבית שאינה מאפשרת להבחין בין תמיכות לרשויות מקומיות לבין תמיכות במוסדות ציבור וגופים אחרים.

עלה כי הממשלה אינה מאגמת נתונים על ההעברות הכספיות לשלטון המקומי ולכן קשה לקבל תמונת מצב מלאה על שיעור ההעברות הכספיות מגופי השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. כמו כן, כל משרד ממשלתי, ובכלל זה משרד הפנים, מנהל מדיניות עצמאית כלפי הרשויות המקומיות, בלא התאמה בהכרח עם שאר משרדי הממשלה.

כפועל יוצא מכך, אין בישראל מסגרת מימון ממשלתית המבטאת באופן אינטגרטיבי את מדיניות הממשלה בנוגע לשלטון המקומי ואת סדרי העדיפויות של כלל משרדי הממשלה לעניין השלטון המקומי.

מומלץ כי משרדי האוצר והפנים עם נציגי השלטון המקומי יפעלו להאחדה של המינוחים בדיווחים הכספיים אשר יאפשרו לבצע ביעילות מעקב, בקרה וניתוח בעניינין של ההעברות הכספיות בסך מיליארדי ש"ח לרשויות המקומיות.

עוד מומלץ כי הוועדה הבין-משרדית, שאמורה לקום מכוח החלטת הממשלה בדבר ביזור סמכויות לשלטון המקומי, תיתן דעתה גם על הצורך בגיבוש מדיניות ממשלתית מתואמת בכל הנוגע לתקצוב השלטון המקומי על כלל תחומי פעילותו, על מנת שביזור הסמכויות לרשויות המקומיות יתבצע בהתבסס על ניהול תקציבי מתוכלל. כמו כן מומלץ לעשות זאת תוך שיח משותף עם נציגי השלטון המקומי, שכן הדבר הכרחי לקידום ממשקי עבודה מיטביים עבור כלל האזרחים והתושבים.

חליפת נתונים ומידע בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי

הרשויות המקומיות נדרשות להעביר דיווחים שוטפים מפעם לפעם למשרדי ממשלה שונים. כמו כן, הרשויות המקומיות הזקוקות למידע לצורך מתן שירות לתושביהן מקבלות אותו מגופים שונים בשלטון המרכזי כגון רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, הרשות לזכויות ניצולי השואה ומשרד התחבורה.

בדוח מבקר המדינה בנושא התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה המליץ מבקר המדינה כי בשל הנחיצות של מתן מענה זמין לכלל האוכלוסיות המיוחדות הנזקקות לסיוע בעת חירום, יפעל משרד המשפטים בשיתוף משרד הפנים והרשויות המקומיות להסדרת השימוש של הרשויות המקומיות במאגרי מידע הנמצאים במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים וכן המליץ



כי משרד הרווחה ומשרד הביטחון ישלימו את הקמתו של מאגר מידע אחוד ועדכני לאנשים עם מוגבלות⁹⁴.

בביקורת עלו קשיים שבהם נתקלו הרשויות בחלופת נתונים ומידע עם השלטון המרכזי:

1. על פי נתוני עיריית ראשון לציון נכון למאי 2022 יותר מ-50,000 מתושבי העיר הם עולים יוצאי ברית המועצות. מחלקת העלייה והקליטה בעירייה אמונה על קליטתם ושילובם בעיר. בביקורת עלה כי בשנת 2021 ביקשה המחלקה ממשרד העלייה והקליטה לקבל מידע על עולים שהגיעו לעיר בשנים האחרונות וכן פרטי התקשרות עימם. עוד ביקשה המחלקה כי המידע יועבר לה באופן שוטף עם הגעתם של עולים חדשים לעיר, כדי שתוכל לסייע בקליטתם בעיר.

בביקורת עלה כי משרד העלייה והקליטה העביר למחלקת העלייה והקליטה בעירייה את הנתונים באופן חלקי ולאחר פרק זמן של חמישה חודשים, וזאת בלא שמוסד תהליך עבודה קבוע וסדור להעברת המידע המבוקש.

משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 כי על פי הנוהל המשרדי ונוהלי אבטחת מידע רלוונטיים, העברות המידע מהמשרד לרשויות המקומיות ייעשו באמצעות כספות בלבד. עוד מסר משרד העלייה והקליטה כי הוא מקדם מענה טכנולוגי לניהול הקשר והעברת מידע דו-צדדית עם הרשויות המקומיות.

בעניין עיריית ראשון לציון מסר משרד העלייה והקליטה בתשובתו כי העירייה הגישה בקשה לקבלת מידע על עולים במהלך חודש ינואר 2021, אך סמוך לכך פוזרה הכנסת והוכרז על בחירות. משכך, נמנע המשרד מהעברת המידע בהתאם לייעוץ משפטי שקיבל ולפיו יש להימנע מלהעביר פרטים אישיים מחשש לניצולם בקשר עם הבחירות, וכי בשל עומס שנבע מחופשות החגים וממגבלות הקורונה הבקשה אושרה רק ביוני 2021. כמו כן, באוגוסט 2021 גיבש המשרד תהליך להעברת המידע לרשויות המקומיות אשר דרש רכישת כספת להעברת המידע, וכי משרד ראשון לציון כספת בפברואר 2022, הועבר אליה המידע בתחילת החודש שלאחר מכן.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מחודש מאי 2022 כי אכן הוקמה כספת לצורך העברת מידע ממשרד העלייה והקליטה, אך המידע לא מגיע לכספת באופן שוטף אלא רק לאחר פנייה יזומה של העירייה למשרד. עוד ציינה העירייה כי עם גל העלייה מאוקראינה שהחל במרץ 2022 יש חשיבות יתרה בהגברת תדירות העברת המידע.

מרכז השלטון המקומי מסר כי במועד תשובתו, במרץ 2022, נדרשות הרשויות המקומיות לטפל בקליטתם של עולים חדשים מאוקראינה בתחומים שונים, כגון רווחה, חינוך, תעסוקה ודיוור. כדי להיערך לקליטתם פנה מרכז השלטון המקומי, על פי התשובה, כמה פעמים לגורמים בשלטון המרכזי כדי לקבל מידע מפורט על העולים ועל מצבם המשפחתי, אך פניות אלו טרם נענו אף שמחסור במידע מהווה חסם משמעותי לקליטה מוצלחת של

94 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021) "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה".



העולים. לנוכח האמור מסר מרכז השלטון המקומי כי נדרש לקדם דיגיטציה של העברות המידע מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות.

מידע על הגעתם של עולים חדשים לרשות המקומית עשוי לתרום לפעילותן של הרשויות המקומיות במסגרת הסיוע לקליטה נאותה של העולים ובפרט בעת הזו בה נקלטים בישראל עולים מאוקראינה. בלא שיתוף המידע בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הרשות המקומית אינה יכולה לבצע את עבודתה באופן נאות, ועל כן מומלץ כי משרד העלייה והקליטה ימסד הליך סדור להעברת המידע הנדרש על פרטי העולים לרשויות המקומיות באופן עיתי.

2. דוגמאות נוספות עלו בכל הנוגע לדרישות מהרשויות המקומיות להעביר דיווחים אשר דורשים שעות עבודה רבות לצורך איסוף הנתונים, מילוי הטפסים והגשתם. למשל, עלה בביקורת כי הרשויות המקומיות נדרשות לדווח למשרד להגנת הסביבה על כמות הפסולת השנתית בשטחן מכוח תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998. מהמענה של הרשויות המקומיות על השאלונים עלה כי הן מוסרות את דיווחיהן למשרד להגנת הסביבה באמצעות קובצי Excel, בדואר האלקטרוני ואף באמצעות הפקס. עם זאת, בביקורת בעיריית **אילת** עלה כי לאחרונה המשרד להגנת הסביבה ביקש ממנה לדווח לו באופן מקוון. בביקורת בעיריית **אופקים** עלה כי נוסף על הדיווחים האמורים, הרשות המקומית צריכה לשלוח גם ללמ"ס דוח דומה בנוגע לכמות הפסולת⁹⁵. יצוין כי את הדוח ללמ"ס נדרשה עיריית אופקים למלא בכתב יד ולשלוח אותו בד בבד באמצעות הדואר האלקטרוני ובאמצעות דואר ישראל. גם משרד האנרגיה דורש מהרשויות המקומיות לפי תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח יעילות על צריכת האנרגיה), התשנ"ד-1993, למלא דוח שנתי על צריכת החשמל של המבנים שבבעלותן.

הלמ"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בעבר הסתמכה על דיווחים בנושא פסולת שהתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה, אך הנתונים המדווחים לא היו באיכות מספקת ולא כל הרשויות דיווחו כנדרש. לכן החליטה לאסוף את הנתונים מהרשויות המקומיות באופן ישיר ומקיף, תוך שהיא מבצעת בקורות על נתונים חריגים במידת הצורך. עוד מסרה הלמ"ס כי במועד מתן התשובה הדיווח מועבר באופן אלקטרוני, וכי אם רשות מקומית מתקשה במילוי הטופס שמועבר אליה מהלמ"ס היא יכולה להעביר ללמ"ס את הדיווח ששלחה למשרד להגנת הסביבה בצירוף אסמכתאות.

המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** כתבה בתשובתה כי אין ממשק ממוחשב עם המשרד להגנת הסביבה לצורך הדיווחים וכי המשרד שולח לרשות המקומית טבלת אקסל, שאותה הרשות ממלאת, סורקת ושולחת חזרה באמצעות דואר אלקטרוני - תהליך אשר דורש זמן ומטיל עומס על הרשות המקומית. המועצה אף הציעה כי המשרד יכין טופס מקוון אחיד לכל הרשויות המקומיות אשר יכיל מידע המחויב בדיווח למשרד.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הדוח השנתי לצריכת חשמל שודרג בשנים האחרונות בשיתוף מרכז השלטון המקומי ועבר התאמה

95 הרשות המקומית נדרשת לספק נתונים ללמ"ס שלא לצורכי ניטור במסגרת רגולציה אלא לצרכים סטטיסטיים לפי פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972.



לרשויות המקומיות. עוד מסר המשרד כי זמינות הנתונים משתנה מרשות לרשות - חלקן מאתרות את המידע ב"לחיצת כפתור" ואחרות נדרשות למאמצים באיתור המידע. עם זאת, בעקבות השדרוגים האחרונים שנעשו הדיווח כולל רק את הנדרש כדי לתת לרשויות תמונת מצב לגבי הצריכה הבסיסית בתחומן ולספק בסיס השוואתי לרשויות אחרות.

בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות נדרשות לדווח מדי חודש למשרד לביטחון הפנים על הפעילות החודשית של יחידת האכיפה העירונית וכן לאסוף נתונים על פניות התושבים במוקד העירוני, בתחום הטיפול של השיטור העירוני. הרשות המקומית נדרשת לצרף לטופס הדיווח את הפרוטוקול של דיוני ועדת המשנה לאכיפה, סיכום של ישיבת מועצת האכיפה האחרונה בראשות ראש המועצה או המנכ"ל, תוכנית עבודה חודשית והעתק של מכתבי התודה שהתקבלו בחודש האחרון. בביקורת בעיריית **אופקים** עלה כי אף שהרשות נדרשת למלא את הטופס מדי חודש, המידע הקבוע אינו נשמר ויש להקלידו בכל פעם מחדש. כמו כן, כדי להקליד נתונים על מספר פעולות האכיפה שבוצעו באותו החודש, הרשות נדרשת להוציא את נתוני האכיפה מהמערכת העירונית ולהזין אותם מחדש בטופס של המשרד. כמו כן נדרשה העירייה במהלך תקופת הקורונה לדווח באופן שבועי למנהלת אכיפה ארצית קורונה של משטרת ישראל על נתונים לגבי מספר דוחות האכיפה שחולקו בנוגע להפרת תקנות הקורונה ולגבי נסיבות חלוקת הדוח. העירייה התבקשה למסור דיווח כאמור במהלך הגל הראשון והשני של הקורונה, אבל לא הייתה דרישה דומה לדיווח בגל השלישי, והחל מאוקטובר 2021 ועד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, שבה המשטרה ודרשה את דיווחי העירייה על דוחות אכיפה שחולקו בהתאם לתקנות הקורונה.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי דיווח הרשויות אכן מתבצע חלקו באופן ידני וחלקו באמצעות הזנת נתונים למערכת הממשלתית, וכי למשרד לביטחון הפנים, כמו ליתר משרדי הממשלה, אין ממשק מלא בין מערכות המשרד למערכות הרשויות המקומיות. עם זאת המשרד ציין בתשובתו כי מערך השיטור העירוני במשרד לביטחון הפנים פיתח טפסים מקוונים באמצעות מערכת ממשל זמין כדי לייעל את הדיווח המתואר. המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי קיימת חובת דיווח אך לא כל הרשויות המקומיות מדווחות באופן שוטף, וכי ממשק המשתמש עבור דיווח הרשויות פותח בהתאם לדרישות של מינהלת האכיפה והמשרד לביטחון הפנים לצורך הדיווח לכנסת. כמו כן ציינה המשטרה, כי הרשות המקומית יכולה לשמור את הקובץ עם הנתונים של החודש הקודם ובכך להימנע מהקלדה מחדש.

עולה כי הרשויות המקומיות נדרשות לעסוק שעות ארוכות בדיווחים לגופי השלטון המרכזי, חלקם באופן ידני וחלקם באמצעות הזנת נתונים למערכות גופי השלטון המרכזי מכיוון שלא קיים ממשק בין מערכות אלו למערכות ברשויות.

דוגמה לפעולות שיש בידי השלטון המרכזי לקדם כדי להקל את הנטל הבירוקרטי הכרוך בדיווחים לגופים מאסדרים שונים אפשר לראות בפעילותו של אגף הממונה על השכר במשרד האוצר שהיה מעורב בהליכי תיקון החקיקה לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996.⁹⁶ לפי התיקון, מקומות עבודה המנויים בחוק ומעסיקים יותר מכ-500 עובדים יידרשו לדווח לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה על הפערים בין השכר הממוצע של גברים לזה של נשים. נציג הממונה



על השכר במשרד האוצר ציין בפני משרד מבקר המדינה כי במסגרת העבודה על תיקון החוק הוא פעל לפטור את הגופים שדיווחו לו כנדרש, ובכללם הרשויות המקומיות, מדיווח לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה מאחר שממילא הן נדרשות למסור לו את אותם הנתונים, והוא מעביר בשמם את הנתונים לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה.

עוד העלה נציג הממונה על השכר כי נוכח הדיווחים הדומים של הרשויות המקומיות הן לממונה על השכר והן למשרד הפנים, נבחנת עם משרד הפנים האפשרות להכנת מפתח אחד לתפקידים ברשויות המקומיות, אשר ישמש את הרשויות המקומיות לדיווח אחד לשני הגופים המאסדרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת הקמת הוועדה הבין-משרדית לגיבוש המלצות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי יידון גם נושא הדיווחים שהרשויות המקומיות נדרשות למסור. במסגרת זו יש מקום לעסוק בנחיצות הדיווחים, בכפל הדרישות, בצורך בשיתוף מידע בין הגופים המאסדרים ובטיוב השימוש בכלים דיגיטליים כדי להקל את עבודת הרשויות המקומיות.



היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מוסדרים בחוקים שונים ומתבססים על שילוב של חקיקה מנדטורית, נהלים והסכמות שהצטברו במשך השנים בלא שמתקיימת חלוקה מעוגנת וכתובה של הסמכויות ותחומי האחריות בין השלטון המקומי למרכזי⁹⁷. הרשות המקומית מנהלת ממשקי עבודה עם מרבית גופי השלטון המרכזי, כפופה במקרים רבים לרגולציה הדוקה ונשענת על תקציבי מדינה.

נוצרה אי-התאמה בין הבסיס החוקי, המשקף ריכוזיות רבה ביחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, לבין המציאות של שלטון מבוזר. המידור המוסדי, המאפיין את משרדי הממשלה, מגביל מתן מענה אינטגרטיבי מצד הרשויות המקומיות לסוגיות מקומיות מורכבות.

יצוין כי במשרד ראש הממשלה פועל אגף פנים תכנון ופיתוח, האחראי להובלת תחומי מדיניות פנים, ובכלל זה לתחום השלטון המקומי. בין תפקידי האגף - גיבוש וניהול של תוכנית ופריקטים לאומים ביצועיים ובין-משרדים ורב-מערכתיים, ובפרט שיפור ויעול של ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות. האגף מוביל עם משרד הפנים את עבודת הוועדה הבין-משרדית לגיבוש המלצות לביזור סמכויות ולהפחתת הנטל הרגולטורי על השלטון המקומי.

97 יש לציין כי ניסיון חקיקת חוק העיריות משנת 2007 להגדרה מחודשת של יחסי השלטון המקומי והמרכזי נעצרה קודם להעברת החוק לקריאה שנייה ושלישית.



מומלץ כי אגף פנים, תכנון ופיתוח במשרד ראש הממשלה ייתן דעתו על גיבוש מדיניות ודרכי פעולה שיטתיות ומועילות ביחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ובכך יסייע לייעל את עבודת הרשויות המקומיות בבואן לתת שירות לתושב. במסגרת זו מומלץ כי האגף יפעל למיסוד מסגרות סדורות של היועצות בין משרדי הממשלה ובין השלטון המקומי.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2022 מקדם אגף פנים תכנון ופיתוח החלטת ממשלה שעתידיה להטיל חובה של הערכת השפעות החלטות מדיניות על השלטון המקומי, בין השאר באמצעות הסדרת היועצות עם הרשויות המקומיות ונציגיהן, אך טרם התקבלו הסכמות ממשרדי הממשלה לגבי אופן מימוש חובה זו.

הדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי

חשיבות הדיגיטציה ככלי להקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי

המצאת המחשב זיזרה את ההתקדמות הטכנולוגית, והיא אף הביאה אותנו ל"מהפכה הדיגיטלית"⁹⁸. ניהול ממשקי עבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי באמצעות מערכות מידע דיגיטליות המבוססות על טכנולוגיות מתקדמות, הוא כלי עבודה מרכזי התורם לניהול יעיל. ממשקים ממוחשבים מסייעים בהבניית תהליכי עבודה סדורים ואחודים, במניעת כשלים ובמניעת כפילויות, ומאפשרים לבצע מעקב עדכני ומקיף אחר השלמת תהליך העבודה. נוסף על כן הם משמשים כלי חיוני המסייע במתן שירות איכותי ומהיר לתושב.

בירוקרטיה כרוכה בפעולות אקטיביות הן מצד המפוקחים (אשר מגישים בקשות, דיווחים וכו') והן מצד הגורם המאסדר (שמחליט לדוגמה אם לאשר את הבקשות). הבירוקרטיה מתייקרת כאשר אמצעי התקשורת עם המאסדרים הם מיושנים ולא יעילים, כמו שימוש בפקסים, בדואר רשום או בהגעה פיזית למשרדים. ריבוי הדרישות הבירוקרטיות ותהליכי העבודה הלא מקוונים מטילים עומס ועלויות של זמן וכסף על הרשויות המקומיות המפוקחות ועל המאסדרים עצמם. בנסיבות אלה המידע אינו מנוהל ונשמר באופן אמין, והמאסדרים עלולים להיתקל בקשיים בהתמודדות עם עומס של בקשות. לעיתים אין סטנדרט מחייב לגבי רמת השירות של הגורם המאסדר לטיפול בבקשות.

98 או "מהפכת מידע" היא המעבר מטכנולוגיה אלקטרונית-אנלוגית לטכנולוגיה דיגיטלית אשר החל בשנות ה-80 של המאה ה-20, <https://www.techopedia.com/definition/23371/digital-revolution>.



דיגיטציה במדינות העולם

מדינות שאימצו את המהפכה הדיגיטלית ופעלו להטמעת הטכנולוגיות החדשניות בכל רובדי החברה והמשק, כמו דרום קוריאה, בריטניה, אסטוניה, שוודיה, דנמרק ונורבגיה, נהנות מפריין רב יותר, מצמיחה מהירה יותר ומאיכות חיים גבוהה יותר לאזרחיהן, יחסית למדינות אחרות⁹⁹.

על פי הסקר ההשוואתי לממשל דיגיטלי של האו"ם לשנת 2018, דנמרק קיבלה את הציון הגבוה ביותר במתן שירותים מקוונים מבין 150 המדינות שהשתתפו בסקר. משנת 2016 כל גופי הממשל בדנמרק - המרכזי והמקומי - פועלים ליצירת תאימות דיגיטלית בין הרשויות השונות, ובכללן הרשויות המקומיות, להבטחת ממשקים מקוונים יעילים ומאובטחים. דנמרק קבעה את מדיניות הדיגיטציה שלה בחקיקה המחייבת את כל רמות השלטון ואת כל סוגי הגופים, הן הציבוריים והן הפרטיים, לנצל את ההזדמנויות שמספקת הדיגיטציה¹⁰⁰.

גם באסטוניה, הנחשבת לאחת המדינות המתקדמות ביותר בעולם בתחום השירותים הדיגיטליים לאזרח, פותח ה-X-Road, עמוד השדרה של השירותים הדיגיטליים של המדינה המאפשר העברת נתונים מקוונים בשיטה מאובטחת בין ארגונים שונים באופן המאפשר זמינות לכל שירותי הממשלה השמורים במקום אחד. הקשר החזק והחיובי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולגופים כלכליים וחברתיים נוספים באסטוניה, המתבטא בשימוש באותם סטנדרטים וכלים גנריים, מאפשר הכוונה מקצועית אחידה, שפה משותפת ויכולת שיתוף מידע ומערכות בין רשויות השלטון במדינה¹⁰¹.

בתשובתם ממרץ 2022 כתבו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כי "שדירת המידע הממשלתית", שאותה הם מפתחים בשנים האחרונות, היא המקבילה ל-"X-ROAD" בארץ. אחת המטרות של שדירת המידע היא מימוש מדיניות "שאל פעם אחת" (ASK ONCE) בקרב האזרחים והרשויות השונות שמושגת באמצעות שיתוף המידע הקיים במשרדי הממשלה השונים והנגשתו.

הדיגיטציה הממשלתית והשלטון המקומי

בשנת 2011 החליטה הממשלה, כדי לשפר ולחזק את יכולותיה בתחום טכנולוגיית המידע¹⁰², על הקמת רשות התקשוב הממשלתי במשרד האוצר. בשנת 2013 קיבלה הממשלה החלטה נוספת על גיבוש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת ועל יישומה, וכן על הקמת המיזם ישראל דיגיטלית, וזאת כדי לקדם צמיחה כלכלית, לקדם את הרווחה החברתית

99 המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית <http://digital-israel.mag.calltext.co.il/magazine/64/pages/11>; ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020) "המשרד לשוויון חברתי - המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית", עמ' 1511.

100 Transformation towards United Nations (2018), E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Sustainable and Resilient Societies, Chapter 5 • Global Trends in E-Government, pp 83-125 מודגרת במקום ה-31 כאשר כל המדינות שדורגו ב-40 מקומות ראשונים נחשבות על פי הסקר בדירוג גבוה מאד.

101 United Nations (2018), E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies, Chapter 5 • Global Trends in E-Government, Chapter 8 • Fast-Evolving Technologies in E-Government: Government Platforms, Artificial Intelligence and People, pp 177-197

102 החלטת הממשלה 3058 "הקמת יחידת מטה ותקשוב ממשלתי במשרד האוצר", מרץ 2011.



ולצמצם פערים חברתיים באמצעות טכנולוגיות מידע ותקשורת גם בישראל¹⁰³. ביולי 2021 קיבלה הממשלה החלטה נוספת - להקים את מערך הדיגיטל הלאומי במשרד הכלכלה והתעשייה ולהכפיף לו את רשות התקשוב הממשלתי ואת מטה המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית. מערך הדיגיטל הלאומי, שאמור לפעול כגוף מתווה ומבצע של מדיניות הממשלה בתחום הדיגיטל, הטכנולוגיות והמידע, תוקצב בשנת 2022, כפי שצינו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית בתשובתם, בכ-637 מיליוני ש"ח.

התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל נועדה לשמש מצפן למדינת ישראל בתהליכי הטרנספורמציה הדיגיטלית של כלל משרדי הממשלה והמגזר הציבורי. בין היעדים העיקריים של הפרויקט: שיתוף מידע וידע ממשלתי ושימוש באמצעים מקוונים לשיפור ולייעול של השירות הניתן לאזרח וצמצום בבירוקרטיה. כך לדוגמה: משנת 2016 מקדם משרד הרווחה, בסיוע מטה ישראל דיגיטלית, את פיתוחה ועדכונה של "תוכנית תיק-לקוח" במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, שעליה יפורט בהמשך בפרק "ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הרווחה".

לפי מחקר של בנק ישראל, הטמעת טכנולוגיה בפעילות הממשלה, כגון מערכות מידע מתקדמות ופלטפורמות דיגיטליות, מטייבת את הביצוע של תהליכים בתוך הממשלה ובממשקי העבודה שלה, משפרת את השירות לציבור ומאפשרת לנהל את המידע הנמצא בידי הממשלה ולהשתמש בו ככלי תומך בקבלת החלטות. כלים מתקדמים אלה, התורמים לצמצום הבירוקרטיה, מיעילים את הפעילות של המגזר הציבורי וטמונה בהם הזדמנות לטיפול בבעיות השורש של הרגולציה עצמה¹⁰⁴. בדומה נכתב גם בספר להפחתת הנטל הרגולטורי, שהוכן במשרד ראש הממשלה, כי אחת הדרכים להמעיט את מידת הבירוקרטיה היא במעבר להליכים מקוונים (דיגיטציה)¹⁰⁵.

בהתאם לכך גם סעיף 2(6) לחוק עקרונות האסדרה קובע כי הליך אסדרתי מיטבי הוא כזה שבו הקשר של המאסדרים עם הגורמים שחלה עליהם האסדרה - לרבות הגשת הבקשה למאסדר וכל התקשורת הכתובה בין הצדדים - יכול להתבצע ככל האפשר באמצעים דיגיטליים.

בתוכניות העבודה של מטה ישראל דיגיטלית לשנים 2018 - 2021 נכללו נושאים רבים שהמטה מבקש לבחון אם יש היתכנות וכדאיות לקידומם, ובכללם נושאים הנוגעים לשלטון המקומי. אחת התוכניות העיקריות שיושמו היא "תוכנית ההכשרה למובילים דיגיטליים בשלטון המקומי", שמטרתה להשפיע על תחום הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשות המקומית, לחולל בו שינוי ולתת כלים לביצועו.

103 החלטת הממשלה 1046 מדצמבר 2013. בעקבות ההחלטה הוקם במשרד ראש הממשלה "מטה ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי.

104 בנק ישראל, חטיבת המחקר, "תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימון", העורכים: איל ארגוב, רועי שטיין ותמר רמות-ניסקה (יוני 2021).

105 משרד ראש הממשלה, **ספר הפחתת הנטל הרגולטורי 2018** (פורסם בשנת 2019).



עלה כי תוכניות העבודה של ישראל דיגיטלית כללו מעט תוכניות נקודתיות לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ואם נגעו התוכניות לשלטון המקומי הן עסקו בעיקר בשירות לתושב.

בתשובתם כתבו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כי בחרו באופן מושכל לשים דגש על השירותים של הרשויות המקומיות לתושביהן, ופחות על הממשקים בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות. עוד הובהר בתשובה כי משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי מגבשים בימים אלו אסטרטגיה להתערבות הממשלתית בתחום הדיגיטל בשלטון המקומי ובדגש על השירותים של הרשויות המקומיות לתושבים.

משרד הפנים כתב בתשובתו כי תוכנית ההכשרה למובילים דיגיטליים משותפת לו ולמטה ישראל דיגיטלית, וכיום מתנהל המחזור הרביעי שלה. משרד הפנים הוסיף כי הוא לוקח חלק פעיל בניהול ההכשרה ומתקצב כל רשות שמשותפת בתוכנית ב-200,000 ש"ח למימוש פרויקטים דיגיטליים.

על אף התפיסה שמובילה הממשלה בישראל להקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי באמצעות דיגיטציה של ממשקי העבודה, נמצא כי במועד הביקורת אין מדיניות סדורה בכל הנוגע לדיגיטציה בשלטון המקומי בכלל, ובנוגע להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על השלטון המקומי באמצעות דיגיטציה בפרט, וזאת על אף ההמלצות שקיבל צוות משותף לשלטון המרכזי והשלטון המקומי בשנים 2012 ו-2013. להלן הפירוט:

בפברואר 2012 הוחלט, במסגרת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, להקים ועדת היגוי של ממשל זמין¹⁰⁶ - לקידום שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי. ועדת ההיגוי שהוקמה כללה נציגים מרשות התקשוב הממשלתי, משרד הפנים וממשרדי ממשלה נוספים, וכן ראשי רשויות מקומיות ונציגים ממרכז השלטון המקומי. במאי 2013 התקבל מסמך המלצות לוועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת בדבר חזון ועקרונות שיתוף פעולה - ממשל זמין ושלטון מקומי¹⁰⁷.

ממסמך המלצות ועדת ההיגוי עלה כי אין יחידה המתכללת את פעילותן של הרשויות המקומיות, להבדיל מיחידת ממשל זמין במשרדי הממשלה, וכי יש מקום לממשוק המערכות של השלטון המקומי עם אלה של השלטון המרכזי. עוד עלה כי אין מסגרת נורמטיבית משותפת וגורם מתכלל אחד האחראי לפעולות ממשל זמין במישור השלטון המקומי בפרט, ובשיתוף עם פעולות ופרויקטים בתחום ממשל זמין בשלטון המרכזי בכלל; כי חסרה אסדרה של נושא ממשל זמין בשלטון המקומי; כי אין סטנדרטים אחידים, אף לא לקישור בין מערכות מידע שנמצאות בשלטון המקומי ובין מערכות מידע זהות שנמצאות בשלטון המרכזי (למעט בתחום הרווחה); כי אין תוכנית עבודה ותקצוב מתאימים המאפשרים שיתוף פעולה בנושא ממשל זמין בין השלטון

106 במאי 2002 החליטה הממשלה על הקמת תשתית ממשל זמין כדי לספק מגוון רחב של שירותים דיגיטליים ומקוונים המיועדים ברובם לאזרחי המדינה ולמקבלי שירותים ממנה. הממשל הזמין נועד, על פי ההחלטה, לשרת גם את משרדי הממשלה באמצעות הקמת פרויקט מרכזי (מערכת כוללת במשרדי הממשלה) שאמור היה לשרדג ולאחד את מערכות המידע האסטרטגיות בממשלה וכן לייעל ולפשט את תהליכי זרימת המידע בתוך הממשלה.

107 מסמך ההמלצות גובש במאי 2013 בעקבות החלטת ועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת להקים צוות היגוי ממשל זמין - השלטון המקומי והשלטון המרכזי.



המרכזי לשלטון המקומי; וכי אין מסגרות מובנות לשיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, גם כאשר מדובר בפרויקטים הנוגעים לשלטון המקומי ונציגיו אינם משולבים מראש בשלב התכנון והייזום.

ועדת ההיגוי המליצה בין השאר כי מטה התקשוב הממשלתי ייתן מענה לשיתוף הפעולה עם השלטון המקומי בהתאם לתוכנית עבודה ומדיניות טכנולוגית מוסכמים, בהתאם להנחיות ועדת היגוי משותפת, וכי "היות והרשויות המקומיות הן לעיתים 'לקוח' למערכות מידע של השלטון המרכזי, יש לוודא כי תכנון מערכות אלה ומכרזים לרכישתן יעשה בהתאם לצרכיהן ולדרישותיהן של הרשויות ובשיתוף המלא בתהליך"¹⁰⁸.

יצוין כי בביקורת מבקר המדינה משנת 2015¹⁰⁹ נמצא כי לא קודם שיתוף הפעולה בנושא זה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מתשובותיהם של משרד ראש הממשלה ומנהל יחידת ממשל זמין על הביקורת דאז עלה כי נחוצה הובלה של משרד הפנים, שהוא הגוף הממשלתי האמון על הממשק בין השלטון המרכזי למקומי.

רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית השיבו למשרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה בדבר הרחבת סמכויות התקשוב¹¹⁰ לא הגדירה אותם כגורם המוביל את הרשויות המקומיות בנושא דיגיטציה, אך הוסיפו כי יש תוצרים עקיפים של העבודה שלהם עם השלטון המקומי לשיפור השירות לציבור שיסייעו גם לשיפור ממשקי העבודה בינו ובין השלטון המרכזי, למשל באמצעות מערכות כמו שדירת המידע.

בשנת 2017 הקים משרד הפנים אגף פיתוח ארגוני, חדשנות ודיגיטל, האמון בין היתר על פיתוח ויישום של מדיניות המשרד בתחומי החדשנות המוניציפלית ו"ערים חכמות", והוא האחראי למכלול הפעולות הקשורות בתוכניות לשינוי ארגוני ברשויות המקומיות וכן לקידום התחום הדיגיטלי ברשויות, לרבות יישום החלטות הממשלה שנגעו לתחום זה, ככלי לצמצום פערים ולפיתוח של רשויות חלשות. יצוין כי אגף זה אינו מהווה גורם המנחה של כלל משרדי הממשלה השונים.

עוד יצוין כי נושא הדיגיטציה ברשויות המקומיות עלה גם בדוחות מבקר המדינה בנושא "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות"¹¹¹ ובנושא "שירותים מקוונים ברשויות המקומיות בשגרה ובחירום"¹¹², ובהם המליץ מבקר המדינה על הקמת גוף מרכזי מקצועי שיעסוק בתחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות, בדומה לרשות התקשוב הממשלתי או במסגרתה. הקמת גוף כאמור יכולה לאפשר גם קידום דיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

108 מסמך המלצות לוועדת המדע של כנסת ישראל - חזון ועקרונות שיתוף פעולה - ממשל זמין שלטון מקומי, משרד האוצר - התקשוב הממשלתי - ממשל זמין ומרכז השלטון המקומי בישראל (מאי 2013).

109 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי".

110 החלטת הממשלה 2097 מאוקטובר 2014.

111 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות".

112 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "שירותים מקוונים של הרשויות המקומיות בשגרה ובחירום".



עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, משרד הפנים לא הקים גוף מרכזי מקצועי מתכלל לקידום ממשקי מערכות בין השלטון המרכזי למקומי, כדוגמת יחידת ממשל זמין, במשרדי הממשלה ומטה התקשוב הממשלתי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא האכסניה הנכונה לשמש גוף כאמור, אשר ייעזר גם בידע ובכלים שקיימים היום במערך הדיגיטל הלאומי. כבר במאי 2019, על פי התשובה, גויסה מובילת תוכנית דיגיטלית במשרדו מטעם ישראל דיגיטלית שמשימתה "גיבוש ויישום טרנספורמציה דיגיטלית במשרד הפנים לטובת שיפור שירות וייעול הממשקים בין המשרד ללקוחותיו - הרשויות המקומיות". על פי התשובה חלק מעבודתה כולל סיוע ותרומה לפרויקטים המשותפים למשרד הפנים ולרשויות המקומיות הכוללים בין היתר: הנחות אוטומטיות בארנונה; פיתוח מודל תמיכות לתקציבי פיתוח במערכת מרכזי; סיוע לאגף מערכות מידע בגיבוש תפיסת מערכת "רותם"¹¹³ כמערכת מרכזית בממשקי העבודה בין משרד הפנים ובין הרשויות המקומיות; ריענון מנוע חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים; אפיון כלי מקוון עבור רשויות מקומיות להיערכות לשינוי אקלים ואנרגייה מקיימת; ועוד.

רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית השיבו כי מערך הדיגיטל תומך בהקמת גוף מרכזי בהתאם להמלצת המבקר, וכי המערך מוכן לסייע רבות בהקמת גוף כזה. עוד מסרה רשות התקשוב הממשלתי כי לשיטתה, משרד הפנים הוא הגוף המתאים למטרה זו, וכי הוא יוכל להסתייע רבות בידע ובכלים שקיימים היום במערך הדיגיטל הלאומי.

עוד על פי תשובות משרד הפנים, רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית, בשנת 2021 הם קידמו שני מהלכים מרכזיים להקמת גוף מקצועי מתכלל לקידום ממשקים דיגיטליים: א) הקמת צוות לבחינת התאמת תשתית שדרת המידע הממשלתית, שרת החתימות ומערכת ההזדהות הלאומית לצורך חיבורן לשימוש השלטון המקומי מכוח סעיף 33 להחלטת ממשלה 260 - התאמות הנבחנות בימים אלה בפילוט בכמה רשויות מקומיות. ב) הקמת צוות בין-משרדי לטרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי בספטמבר 2021 בהובלת המובילה הדיגיטלית של משרד הפנים. מטרתו של הצוות הבין-משרדי לו שותפים גם אגף חדשנות ודיגיטציה במשרד הפנים וצוות שלטון מקומי בישראל דיגיטלית ורשות התקשוב הממשלתי, היא לבחון באופן רוחבי ומתכלל את נושא הדיגיטציה בשלטון המקומי, ובימים אלה הוא מגבש את התפיסה הכוללת של התחום. במסגרת עבודת הצוות על פי התשובות, נערך מיפוי של כלל המענים הקיימים בתחום והתקיימו מפגשים עם רשויות מקומיות להעלאת צרכים ותיעדוף מענים ממשלתיים, ופותחו מדד בשלות דיגיטלי רשותי ותבנית של תוכנית אסטרטגית דיגיטלית רשותית.

מרכז השלטון המקומי כתב בתשובתו כי לדעתו חשוב להקים גוף מרכזי שיעסוק בדיגיטציה ותקשוב ברשויות המקומיות.

הנהלת הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים ציינה בתשובתה ממרץ 2022 כי היא רואה חשיבות בהקמת יחידה מתכללת אחת לכלל הרשויות המקומיות אשר תהווה כתובת וגורם אחראי לקידום פרויקטים דיגיטליים ובתוך כך פיתוח ממשקים מקוונים. עוד הוסיפה

113 ראו להלן על מערכת "רותם" בפרק "ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הפנים".



כי לדעתה הדבר יקל ויסייע בפיתוחם של הממשקים הדיגיטליים לטובת הציבור, על כל המשמעויות וההקלות שיש למהלכים מעין אלו כמצוין בדוח.

מומלץ כי משרד הפנים יקדם את הקמתו של גוף מרכזי מקצועי מתכלל שיפעל, בין השאר, גם לקידום הדיגיטציה בממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במטרה להקל את הנטל הבירוקרטי על הרשויות המקומיות.

הדיגיטציה בממשקי העבודה

1. בהיעדרו של גוף מתכלל בנושא הדיגיטציה של ממשקי העבודה עם השלטון המקומי, כל אחד ממשרדי הממשלה פועל בתחומו בנושא. משרדי הממשלה ציינו בשאלון שנשלח להם כי הם פועלים להפחתת הנטל הרגולטורי ולקידום הדיגיטציה כמפורט להלן: המשרד לביטחון הפנים, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד העלייה והקליטה הכינו טפסים שהרשויות המקומיות יוכלו למלא ולהגיש באמצעות מערך ממשל זמין; המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ציין שהחל לאפשר לרשויות המקומיות להגיש באופן מקוון בקשות לקבלת תמיכות כספיות; משרד הפנים כתב כי הקים את מערכת "זווית מקומית" להגשת טפסים בתחומים ייעודיים¹¹⁴, וכיום הוא מקדם את החלפתה באמצעות פיתוח מערכת "רותם" שמנהלת ומרכזת את התהליכים המוניציפליים של המשרד; המשרד לשוויון חברתי ציין כי הקים מערכת פנים-משרדית לשם הגשת קולות קוראים וניהול ההתקשרויות עם הרשויות המקומיות.

מהדוח המסכם לשנת 2020 של רשות התקשוב הממשלתית¹¹⁵ עלה כי קיימת עשייה ממשלתית בתחום הדיגיטציה מול הרשויות המקומיות. עם זאת, הפעילות העולה מפרקי הדוח השונים מעידה גם היא על התנהלות עצמאית של כל משרד ממשלתי אל מול הרשויות, הנעדרת תיאום יעדים וחשיבה כוללת שהיו עשויים לקדם ולייעל אף יותר את הממשקים בין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות.

למשל, מהדוח המסכם עלה כי הרשות לביטחון קהילתי, הכפופה למשרד לביטחון הפנים, הקימה מערכת דיגיטלית לניהול פעילותה שתאסוף את דוחות הביצוע מכ-250 רשויות, תנהל אותם ותתממשק עם מרכז¹¹⁶; המשרד לשירותי דת הטמיע מערכת דיגיטלית בכל המועצות הדתיות; משרד האנרגיה הכין טופס מקוון שבאמצעותו הרשויות יוכלו לדווח על צריכת האנרגיה בהן ולהציג לציבור נתונים מסכמים בנושא; משרד הבינוי והשיכון הקים ממשק תמיכה, בכלל זה עם הרשויות המקומיות, בנושא תהליך הפיתוח של שכונות מגורים וכן בנושא ניהול חוזים והזמנות; ורשות האכיפה והגבייה צירפה את הרשויות המקומיות

114 ראו פירוט בנושא זה להלן בפרק "ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הפנים".

115 **תקשוב ממשלתי - דוח מסכם 2020**, משרד הדיגיטל הלאומי, אוגוסט 2020.

116 המרכז^ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) היא מערכת דיגיטלית רוחבית ארגונית שמפעיל החשב הכללי במשרד האוצר לצורך ניהול נכסי ומשאבי המדינה, המצויה בשימוש משרדי הממשלה ויחידות הסמך. ראו הרחבה בהמשך בפרק: "קבלת תמיכות ממשרדי הממשלה".



למערכת הדיגיטלית המאפשרת להן לגבות חובות מתושביהן באמצעות המרכז לגביית קנסות.

ולעומת זאת, דוגמה לתהליך לא מקוון עלתה בביקורת לגבי הגשת בקשות למשרד התחבורה בנוגע להצבת תמרורים, תחנות אוטובוס או מוניות, כאשר הבקשות צריכות להיות מוגשות באופן פיזי על ידי שליח או בדואר.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הגשת תוכניות לתחנות אוטובוסים מוגשת לו לבחינה ואישור על פי תקנה 18 לתקנות התעבורה. הדרישה להגשה פיזית נובעת מהצורך בהצגת תוכנית מודפסת בקנה מידה גבוה. הליך בדיקת התוכניות, על פי התשובה, מבוצע בדרך כלל באמצעות התכתבות בדואר אלקטרוני בין הרשות המקומית למשרד התחבורה אך סיום ההליך מצריך חתימות על גבי התוכניות של רשות התמרור המקומית ורשות התמרור המרכזית, ובכלל זה חתימה של קצין משטרה. משרד התחבורה הוסיף כי במועד התשובה מקודמת בחינה לאוטומציה של חלק מהתהליך, וכן מקודם תיקון לתקנת תעבורה 18, שעתיד לאפשר לרשויות התמרור המקומיות לאשר בעצמן תחנות אוטובוסים.

2. מהמענה של הרשויות המקומיות על השאלון עלה כמוצג בתרשים 6 להלן, כי 12 (55%) מ-22 הרשויות המקומיות השיבו כי יש צורך בהקמת ממשקי עבודה דיגיטליים נוספים.

בתשובותיהן ציינו הרשויות המקומיות מגוון של ממשקי עבודה שיש מקום להופכם לדיגיטליים - ממשק עם משרד הפנים בתחום הפיקוח והבקרה על משאבי אנוש, שכן ופיקוח עירוני; ממשק עם המוסד לביטוח לאומי בתחום העברות המידע לצורך מתן הנחות בארנונה לזכאים ובתחום אישור מימון פרויקטים על ידו; ממשק עם משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה בתחום אישור חוקי עזר; ממשק עם המשרדים הרלוונטיים שיאפשר להגיש להם בקשות לאישורים בתחום רישוי עסקים באמצעים דיגיטליים¹¹⁷; ממשק עם מערכות משרד המשפטים בתחום קבלת מידע מהטאבו ובתחום הפיקוח על הבנייה; ממשק עם רשות מקרקעי ישראל בתחום הרשאות גבייה ודיווחים; ממשק עם משרד החינוך לצורך קבלת נתונים על תלמידים עולים חדשים ועל ציונים במבחני בגרות בפילוחים שונים; קבלת נתוני אכיפה של עבירות תכנון ובנייה מהיחידה לפיקוח על הבנייה שברשות לאכיפה במקרקעין.

117 כגון משרד הבריאות, כבאות והצלה לישראל, המשטרה, משרד הכלכלה, משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה.



תרשים 6: שיעור הרשויות המקומיות שהשיבו שיש צורך בהקמת ממשקי עבודה דיגיטליים בתחומים השונים מול הגופים השלטוניים



55%

מהרשויות המקומיות שענו לשאלון, העלו צורך בהקמה של ממשקי עבודה דיגיטליים נוספים מול גופי השלטון המרכזי

משרד הפנים	המוסד לביטוח לאומי	המשרד להגנת הסביבה	משרד התחבורה
משאבי אנוש, שכר, פיקוח עירוני	הנחות בארנונה, אישור בפרויקטים	חוקי עזר, שליחת בקשות לרישוי עסקים	חוקי עזר
משרד הבריאות	נבאות והצלה לישראל	משרת ישראל	משרד הכלכלה והתעשייה
שליחת בקשות לרישוי עסקים	שליחת בקשות לרישוי עסקים	שליחת בקשות לרישוי עסקים	שליחת בקשות לרישוי עסקים
משרד החינוך	משרד התרבות והספורט	משרד המשפטים	רשות מקרקעי ישראל
נתוני עולים, נתוני בגרויות בפילוחים שונים	שליחת בקשות לרישוי עסקים	רישום מקרקעין-טאבו, פיקוח על הבנייה	הרשאות גבייה ודיווחים

הרשות לאכיפה במקרקעין

נתוני אכיפה של עבירות תכנון ובנייה

על פי תשובות הרשויות המקומיות על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתשובתו מסר משרד הפנים כי האגף הבכיר להון האנושי במשרד פועל כל העת במאמצים ממושכים להפחתת הנטל הרגולטורי תוך יצירת ממשקים דיגיטליים לכלל השירותים והתהליכים הקיימים באגף, ובשים לב לסוגיית אבטחת המידע בכל הנוגע לכוח אדם ושכר. מערכת "נמר", על פי התשובה, היא מערכת חדשנית משמעותית שמרכזת בפעם הראשונה את כלל מכרזי כוח האדם ברשויות המקומיות במקום אחד. משרד הפנים הוסיף כי הוא פועל כל העת לקדם ולשפר את המערכת וכן להוסיף שירותים לרשויות, כגון תהליך מינוי נציג שר שאופיין ועתיד להיכנס לעדכון בקרוב. עוד על פי התשובה, המשרד פועל להעברת כלל הטפסים שלו לניהול מקוון על פי סדרי העדיפות והיכולות של אגף מערכות מידע במשרד. בהתאם לכך הוא יצא בפילוט של טופס דיגיטלי במערכת "רותם" לבקשות בתחום חוזים אישיים, שבמסגרתן הרשות תוכל לראות בכל זמן את מצב הבקשה במסגרת תהליך העבודה האגפי. בנוסף אופיין טופס דיגיטלי לבקשות לוועדות השירות להעסקת קרובי משפחה, וכן בימים אלה עובדים על ממשק דיגיטלי לפניות לאגף. משרד הפנים הדגיש בתשובתו כי כל התהליכים המוזכרים לעיל נעשו ללא תוספת משאבים ובזמן של מחסור בכוח אדם, הן באגף בכיר בקרת הון אנושי והן באגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, וזאת בגלל החשיבות הרבה שהאגף רואה בתהליכים אלה.

משרד הפנים הוסיף כי בימים אלו מתנהל פיילוט להקמת מערכת רישוי עסקים מרכזית במערך הדיגיטל הלאומי בהשתתפות רשויות מקומיות שנענו לקול הקורא.

גם משרד הבריאות כתב בתשובתו כי מערך הדיגיטל הלאומי מוביל בימים אלה החלטת המשלה שתקדם את נושא רישוי העסקים באמצעים דיגיטליים, והוא יפעל בהתאם לאופן המימוש אשר יוגדר בהחלטה. עוד הוסיף משרד הבריאות כי על פי תוכנית העבודה לשנת 2022 המשרד עתיד להניע מהלך משמעותי לקידום הבריאות ברשויות המקומיות שבמסגרתו יחזקו הממשקים הדיגיטליים.

המשטרה מסרה גם כי פרויקט להקמת מערכת רישוי עסקים בין-משרדית אחודה אשר מוביל מטה ישראל דיגיטלית נמצא בשלבים מתקדמים, וכי הוא ייתן מענה מקוון לבקשות בעלי עסקים ואזרחים בנוגע לפתיחת עסקים חדשים. המשטרה הוסיפה כי כאשר המערכת תעלה לאוויר ייווצר ממשק שיחבר בין רשת המחשוב המשטרית לאזרחית, וניתן יהיה לפתח שירותים מקוונים נוספים בתחום רישוי עסקים.

משרד החקלאות כתב בתשובתו ממרץ 2022 כי יחידת השירותים הווטרנריים מקיימת ממשקי עבודה עם הרשויות המקומיות בכל הנוגע לרישוי עסקים - נושא אשר עתיד להיות מרוכז במערכת אחת המוקמת בימים אלו במשרד הפנים בשיתוף מטה ישראל דיגיטלית.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממרץ 2022 כי הוא סבור שדיגיטציה של הליך הגשת בקשות הרישוי ויצירת ממשק דיגיטלי מול הרשויות המקומיות אכן תקל על מגישי בקשות רישוי ותחסוך בירוקרטיה רבה, וכי בכוונתו לערך בדיקה מקיפה בתחום ולנסות לפתח את הממשק המתאים.

הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים מסרה בתשובתה כי במטרה להקל על הציבור ולייעל את הליכי העברת האישורים הנדרשים לצורך העברת זכויות, היא פעלה ליצירת ממשק אוטומטי להעברת אישורים מהרשויות המקומיות ישירות ללשכות רישום המקרקעין, ואף פרסמה קול קורא בעניין זה לכלל הרשויות המקומיות בשנת 2020. הרשות הדגישה כי לממשק כזה יתרונות רבים בשיפור השירות לאזרח, בחיסכון במשאבי



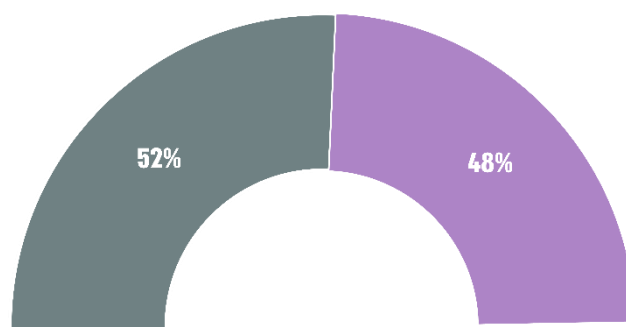
הרשויות המקומיות, בייעול עבודת הרשות בבדיקת האישורים שנעשית באופן דיגיטלי ובמניעת זיופים. עוד הוסיפה הרשות כי נכון למועד התשובה 11 רשויות מקומיות הצטרפו לממשק הממוחשב והיא בקשר רציף עם המרכז לשלטון מקומי ועם הרשויות המקומיות וחברות המחשוב לצורך הרחבה והטמעה של הממשקים ברשויות נוספות.

הרשות לאכיפה במקרקעין השיבה במרץ 2022 כי היא רואה בתהליכי דיגיטציה של ממשקי העבודה עם הוועדות המקומיות ערך רב, חיסכון במשאבים והגברת האפקטיביות בעבודת האכיפה. הרשות הוסיפה כי במועד מתן התשובה היא מפתחת ממשק לשיפור הזנת הנתונים בתהליך שליחת הדוחות התקופתיים של הוועדות המקומיות אליה. תהליך זה נמצא בשלבי פיילוט, אשר עתיד להתרחב במהלך שנת 2023 לכלל הרשויות המקומיות.

רשות מקרקעי ישראל השיבה במרץ 2022 כי במהלך העבודה השוטפת וכחלק מתנאי ההסדר בינה ובין הרשויות המקומיות ביחס לתשלומי היטל השבחה, כמפורט בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מעבירה הרשות באופן שוטף ומקוון לרשויות המקומיות דיווחים וכספים בגין תשלומים אלה.

3. יצוין כי כמחצית מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלה בדבר נטל האסדרה (12 מתוך 23) העידו כי ניכרת הפחתה בנטל האסדרה בעקבות הדיגיטציה של ממשקי העבודה בין ובין השלטון המרכזי. הרשויות שהשיבו כי בחמש השנים האחרונות ניכרת הפחתה בנטל האסדרה הסבירו כי השיפור מקורו במעבר מדיווחים ידניים לדיגיטליים בממשקי העבודה עם משרדי הרווחה, החינוך והפנים, וכי בעקבות הוספת מערכות מידע חל חיסכון בהדפסת ניירת ובנסיעות.

תרשים 7: שיעור הרשויות המקומיות שהשיבו כי בחמש השנים האחרונות חלה הפחתה בנטל האסדרה בעקבות דיגיטציה של ממשקי עבודה עם השלטון המרכזי



- רשויות שהשיבו כי בחמש השנים האחרונות ניכרת הפחתה בנטל האסדרה
- רשויות שהשיבו כי בחמש השנים האחרונות לא ניכרת הפחתה בנטל האסדרה

על פי תשובות הרשויות המקומיות על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עם זאת, 19 (כ-73%) מ-26 הרשויות המקומיות השיבו בשאלון כי לא מתקיימים שיתופי פעולה ביניהן ובין השלטון המרכזי לצורך יזום והקמה של ממשקים חדשים.

מתוך שש רשויות שהשיבו כי קיים שיתוף פעולה שלוש רשויות פירטו על אודותיו: עיריית **אילת** כתבה כי קיים שיתוף פעולה עם משרד הפנים בממשק מערכת תקציבים לצורך אישור תב"רים במימון של משרד הפנים, וכן שיתוף פעולה עם משרד התרבות והספורט בתחום אירועי ספורט ופעילויות ספורט במימון משרד התרבות והספורט והרשות המקומית; עיריית **ירושלים** ציינה כי קיים שיתוף פעולה עם משרד החינוך להקמת מערכת במימון משותף; המועצה המקומית **שעב** ציינה כי קיים שיתוף פעולה עם המשרד לשוויון חברתי להקמת מערכת דיגיטלית ברשות.

4. שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בתחום הדיגיטציה מתבקש גם נוכח עקרונות הניהול הציבורי החדש (New Public Management), אשר שמים דגש על היענות ותשומת לב רבה יותר לדרישות התושבים על ידי גישה מכוונת לקוח, מדידת הצלחה במונחים של ביצועים ויעילות והגברת איכות השירותים הניתנים לציבור - קיום עקרונות שדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי יכולה לאפשר. אומנם השלטון המקומי בישראל לא אימץ עקרונות אלה באופן רשמי, אך משבר הקורונה הוביל לשינוי ולמעורבות גדולה של השלטון המקומי יחד עם השלטון המרכזי בהתמודדות עם המשבר ולמתן אחריות וסמכות לרשויות המקומיות, והוא עשוי להוביל להגברת שיתוף הפעולה גם בהמשך¹¹⁸.

לדוגמה, במהלך משבר הקורונה פרס פיקוד העורף ברשויות המקומיות את מערכת שו"ל (שליטה ובקרה בעורף הלאומי) - שעלות פיתוחה והטמעתה ברשויות עד פברואר 2022 הסתכמה ב-48 מיליון ש"ח שעיקרם מתקציב פיקוד העורף. מערכת השו"ל מנגישה לרשויות המקומיות מידע מארגוני החירום, משרדי הממשלה, רשות החירום הלאומית וצה"ל, ומאפשרת הצגת תמונת מידע משולבת המתכללת נתונים מכלל הגופים. נכון לפברואר 2022 המערכת הוטמעה ב-252 מתוך 257 הרשויות המקומיות (למעט המועצות המקומיות **בני ע"ש, יפיע, כעביה טבאש חג'אג'רה, עין מאהל** והמועצה האזורית **זבולון**), והיא מאפשרת את השימוש בה הן בעת חירום והן בעת שגרה תוך שהיא מתממשת עם מערכות דיגיטליות ברשויות המקומיות. כך לדוגמה מערכת השו"ל מתממשת עם מערכות ה-GIS (מידע גיאוגרפי) ב-249 רשויות ועם מערכות ה-CRM (ניהול קשרי לקוחות) ב-113 רשויות.

משרד הפנים, רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית השיבו כי המיזם הלאומי 265 לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי מתבצע בשיתוף פעולה של משרד הפנים, מפע"ם עמק יזרעאל ומטה ישראל דיגיטלית, ומטרתו שיתוף ידע בין רשויות מקומיות לקידום דיגיטציה. המיזם מורכב מאתר מרשתת ומקבוצת פייסבוק סגורה המיועדת לעובדי הרשויות המקומיות שעוסקים בתחום לשם היועצות ושיתוף מידע וידע.

118 Itai Beeri, **Public Management Review**, Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management, 2021.



עלה כי ממשקי העבודה של הרשות המקומית עם השלטון המרכזי הם רבים ומפוצלים בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות. ההתקדמות הטכנולוגית מאפשרת להפוך את ממשקי העבודה שבין השלטון המרכזי למקומי לדיגיטליים. טכנולוגיה יכולת לפשט ולייעל את התהליכים, להפחית את הנטל הרגולטורי המטיל עלות כבדה על המשק, ובסופו של דבר לשפר את השירותים הניתנים לאזרחים ולתושבים.

נמצא כי אין תוכנית כוללת במישור הלאומי בעלת אסטרטגיה לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מצד ישראל דיגיטלית, וכי אין החלטות ממשלה בנושא¹¹⁹.

עוד נמצא כי דוחות של פרויקט ממשל זמין, שהופקו לאורך השנים, סוקרים את פעילותו ובוחנים את המידע והשירותים הממשלתיים המקוונים הניתנים לאזרחים באמצעות אתרי המרשתת של משרדי הממשלה ורשויותיה, אך אלה לא רואים ברשויות המקומיות "לקוחות" אלא כספקיות שירותים לתושבים.

משרד הפנים, רשות התקשוב הממשלתי וישראל דיגיטלית הבהירו בתשובותיהם כי הטכנולוגיה לשיפור השירותים הניתנים לאזרחים ולתושבים קיימת בשוק אך החסם העיקרי הוא היעדר התפיסה של הרשויות המקומיות כ"לקוחות" על ידי משרדי הממשלה השונים, וכי כל משרד ממשלתי מתייחס רק לצרכים שלו מול הרשויות המקומיות ללא הסתכלות כוללת רחבה על כלל הממשקים הנדרשים מהרשויות. נוסף על כך רשות התקשוב הממשלתי וישראל דיגיטלית כתבו כי לעיתים קיימת תופעה נוספת של ריבוי מערכות טכנולוגיות של כל משרד ממשלתי מול הרשויות המקומיות כך שכול משרד מפתח ומפעיל מערכות תפעוליות ייעודיות איתן הוא עובד מול הרשויות המקומיות.

עם זאת, משרד הפנים, רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית הוסיפו כי הם סבורים שבמרבית המקרים לא נכון לייצר מערכות רוחביות כלל ממשלתיות לעבודה עם השלטון המקומי הואיל ותחומי התוכן, שיטות העבודה, הצרכים והמציאות בשטח של המשרדים השונים בנוגע לתחומי האחריות שלהם הם שונים. לפיכך לא נכון להשתמש במערכת מרכזית אחרת ברוב המקרים, אלא נדרש שימוש במערכות משרדיות רוחביות וייעודיות.

מבקר המדינה ממליץ לגופי השלטון המרכזי ובכללם משרד ראש הממשלה, משרד הפנים ומטה ישראל דיגיטלית לקדם תוכנית כוללת במישור הלאומי בעלת אסטרטגיה לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין שלטון המרכזי לשלטון המקומי.

רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כתבו בתשובתם כי משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי מגבשים בימים אלו אסטרטגיה דיגיטלית לשלטון המקומי אשר שמה דגש בראש ובראשונה על קידום הדיגיטציה של הרשויות המקומיות עצמן והמגע שלהן עם

119 לדוגמה, בהחלטת הממשלה 151 בנושא "קידום הסוגיה האסטרטגית 'ישראל דיגיטלית'" מיוני 2015, שנגעה לדיגיטציה של תחום המשק של השלטון המקומי עם האזרח, לא ניתנה הדעת על דיגיטציה של הפעילות הענפה שמתיימת בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות.



התושבים ורק לאחר מכן את הממשקים בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות, וכי ממשקים אלו יתועדפו לפי התרומה הישירה שלהם ליכולת של הרשות המקומית לתת שירות טוב יותר לתושביה.

משרד ראש הממשלה השיב בתשובתו כי במסגרת החלטת ממשלה 675 מנובמבר 2021 שעניינה "ביזור סמכויות לשלטון מקומי הפחתת רגולציה עודפת", בוחן המשרד, בשיתוף משרד הפנים, מעל 100 ממשקים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי כדי לפשט את הממשקים ככל האפשר ולהוביל מהלך של ביזור היכן שיש הסכמה בין הממשלה לרשויות המקומיות. המשרד הוסיף כי בתום העבודה תיבחן גם דיגיטציה של חלק מהממשקים, בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.

הדיגיטציה ברשויות המקומיות

255 הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במשאביהן, באתגרים הניצבים לפניהן ובהרכב אוכלוסייתן. סקר מקיף למיפוי תשתיות דיגיטליות ב-163 רשויות מקומיות שביצע משרד הפנים בשנת 2020, ו"המדד הדיגיטלקאלי" שביצעה חברת Deloitte הבוחן את היצע השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ברשויות המקומיות, את נגישות אתר הרשות ואת שירותי התכנון והבנייה¹²⁰, העידו על פער משמעותי בין הרשויות מבחינת מצב הדיגיטציה בהן בתחומים שונים. פעולותיהן של הרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי מונעות בידי כל רשות בהתאם לתפיסת עולמה ולרצונה להתפתח בתחום, ובלי שהשלטון המרכזי יצר סטנדרט ארצי וקבע יעדים לעניין זה וללא סיוע ממנו¹²¹.

משרד הפנים, מטה ישראל דיגיטלית ורשות התקשוב הממשלתי ציינו בתשובתיהם כי משרד הפנים, בסיוע מערך הדיגיטל, פיתח מדד בשלות דיגיטלית רשותית בשנת 2021 וקבע סטנדרט המודד את הגורמים המאפשרים בשלות דיגיטלית ברשות מקומית כדי לשקף תמונת מצב דיגיטלית עבור הרשות המקומית לצורך מיקוד מאמצים בתחום ולבחון את יכולת השיפור בתחום הדיגיטלי של הרשות מקומית בהתערבות ממשלתית. בהתאמה נקבעה תבנית לתוכנית אסטרטגית דיגיטלית הנגזרת ממדד הבשלות לצורך מיקוד ותיעוד הפעולות הדיגיטליות ברשות מקומית. עוד צוין בתשובות כי נכון לפברואר 2022, מדד הבשלות נמצא בתהליכי תיקוף, וכי 20 רשויות מקומיות נמדדו באמצעותו.

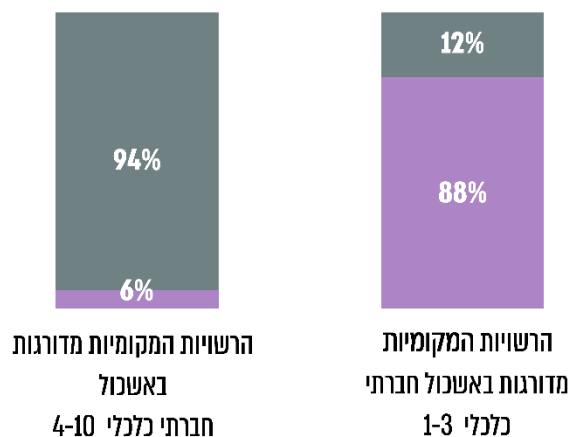
ניתוח נתונים שביצע משרד מבקר המדינה בביקורת זו העלה כי 78 (כ-88%) מ-89 הרשויות המקומיות ששויכו בשנת 2019 למדד חברתי-כלכלי נמוך (1 - 3) קיבלו ציון נמוך גם ב"מדד הדיגיטלקאלי" לשנת 2020. לעומתן, 166 (כ-94%) מ-177 הרשויות המקומיות המשויכות למדד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה קיבלו ציון בינוני וגבוה גם ב"מדד הדיגיטלקאלי".

120 להרחבה ראו גם מבקר המדינה: **דוח שנתי 70ב** (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיום ערים חכמות"; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "שירותים מקוונים של הרשויות המקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 334.

121 ראו גם: טלי חתוקה והדס צור, "הדרה ואי-שוויון בעיר הדיגיטלית", בתוך: טלי חתוקה (עורכת), **העיר בעידן הדיגיטלי: תכנון, טכנולוגיה, פרטיות ואי שוויון** (אוניברסיטת תל אביב, 2018), עמ' 101.



תרשים 8: דירוג הרשויות המקומיות בממד הדיגילוקאלי למול דירוגן בממד החברתי-כלכלי



■ שיעור הרשויות המקומיות שקיבלו ציון גבוה בממד דיגילוקאלי
■ שיעור הרשויות המקומיות שקיבלו ציון נמוך בממד דיגילוקאלי

על פי נתוני הלמ"ס והמדד הדיגילוקאלי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי מרבית הרשויות שהמדד החברתי-כלכלי של תושביהן נמוך מדורגות נמוך גם ב"מדד הדיגילוקאלי".

עם זאת, השונות בין הרשויות המקומיות לא מנעה ממשרד הרווחה, במסגרת המיזם הלאומי - ישראל דיגיטלית - להטמיע בהצלחה יחסית בכלל הרשויות המקומיות את מערכת "תיק לקוח" (ראו להלן בפרק על ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הרווחה). אומנם רשויות המדורגות במקום נמוך בממד הדיגילוקאלי אינן זוכות ליהנות מכל היתרונות של ממשקי העבודה הדיגיטליים כיוון שהן משתמשות פחות באמצעים כאמור, אך הפער בין הרשויות המקומיות מבחינת היכולות הדיגיטליות אינו אמור לשמש חסם לדיגיטציה של ממשקי העבודה של השלטון המרכזי עם השלטון המקומי, בייחוד כאשר גורם מתכלל בשלטון המרכזי הוא המוביל את הדיגיטציה. קידום דיגיטציה בממשקי העבודה כאמור יכול לעודד רשויות מקומיות לצמצם את הפער ביניהן מבחינת תשתיות המידע והתקשורת שלהן.

עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה ממרץ 2022 כי לדעתה יש מקום לפעול להכללת הרשויות המקומיות במכרזי החשב הכללי כדי שגם הן יוכלו לזכות לתנאי התקשורת להם זוכים משרדי הממשלה. כמו כן, היא הוסיפה כי יש מקום שמשרד הפנים יקדם רכישה מרוכזת של תוכנות, מערכות הפעלה לשרתים, רישיונות לשרתי ענן ותחנות עבודה עבור הרשויות המקומיות, בדומה להסכם שמפעיל משרד החינוך מול מוסדות חינוך, באופן שיפחית את עלויות הרכישה



והתחזוקה ויסייע לרשויות המקומיות שבהן אין מומחה לנושא לעשות בחירה מושכלת בעת הרכישה.

עוד הוסיפה עיריית **אופקים** בתשובתה כי בדומה ל"תיק לקוח" שפיתח משרד הרווחה מוצע לפתח "תיק תושב דיגיטלי" אינטראקטיבי אשר יאגם את כלל האינטראקציה של התושב עם השלטון המקומי והמרכזי.

אף שבשלטון המרכזי יש גורם מרכזי - רשות התקשוב הממשלתי - שאחראי להנחלת סטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה, לקידום פלטפורמות רוחביות ולליווי ובקרה של פרויקטים דיגיטליים מרכזיים, הוא אינו עוסק באופן מוסדר בקידום הנושאים שבאחריותו בדיגיטציה בשלטון המקומי.

בתשובתם הבהירו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כי הם מסכימים שהפער בין הרשויות המקומיות מבחינת היכולות הדיגיטליות אינו אמור לשמש חסם לדיגיטציה של ממשקי העבודה של השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. עוד הוסיפו כי אומנם ניתנה לרשות התקשוב הממשלתי הסמכות להנחות את יחידות התקשוב של משרדי הממשלה בלבד אך אין מניעה כי הרשויות המקומיות יאמצו את הנחיותיה ויוועצו עימה. עם זאת, על פי התשובה, כל עוד לא תהיה בידי רשות התקשוב הממשלתי או גורם מרכזי אחר שיוקם לצורך כך סמכות כדין להנחות את השלטון המקומי, לא ניתן יהיה להנחיל באופן אפקטיבי סטנדרטים אחידים בקרב כלל הרשויות המקומיות.

מביקורת זו עלה, בדומה לממצאים שבדוחות קודמים של מבקר המדינה¹²², כי הרשויות המקומיות עצמן נעדרות גוף מוביל ומייצג בתחום הדיגיטציה, הן בכל הנוגע לקידום הדיגיטציה בקרבן וצמצום הפערים שביניהן בתחום זה והן בכל הנוגע לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין ובין השלטון המרכזי.

בתשובתו מסר מרכז השלטון המקומי כי לדעתו נכון שתוקם בו יחידה שתתכלל את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחומי הדיגיטציה, התקשוב, הסייבר ואבטחת מידע בראייה רוחבית ותוך ניהול ריבוי הממשקים המקוונים מול השלטון המרכזי.

122 ראו מבקר המדינה: **דוח שנתי 70ב** (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות"; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) "שירותים מקוונים של הרשויות המקומיות בשיגרה ובחירום". גם בנק ישראל המליץ במחקרו כי יש לשלב במסגרת גופים מתכללים של המדינה גם גורם מתכלל לנושא הדיגיטציה ברשויות המקומיות: בנק ישראל, חטיבת המחקר, **"תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם"**, העורכים: איל ארגוב, רועי שטיין ותמר רמות-ניסקה (יוני 2021), עמ' 100.



משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים על הקמת גוף מרכזי שיעסוק בתחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות המקומיות, בדומה לרשות התקשוב הממשלתי או במסגרתה. מומלץ כי גוף זה יפעל לקדם שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום הדיגיטציה לצורך הקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על השלטון המקומי באמצעות הקמת ממשקי עבודה דיגיטליים ושיפור הממשקים הדיגיטליים הקיימים שבסופו של דבר ישפרו את השירות לתושב. עוד מומלץ כי הגוף יסייע לקידום הדיגיטציה ברשויות המקומיות שבמדד הכלכלי חברתי נמוך.

בתשובתם מסרו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כי הטיפול בנושא הדיגיטציה והממשקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי אכן עודנו בראשית הדרך, וכי הרשות עובדת עם משרד הפנים על גיבוש אסטרטגיה למעורבות הממשלתית בתהליכי הטרנספורמציה הדיגיטלית בשלטון המקומי, והדגש המרכזי הושם על השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושביהן. את התהליך מוביל משרד הפנים בתור הגורם הממונה על השלטון המקומי, ותפקידו של מערך הדיגיטל הלאומי של רשות התקשוב הממשלתי הוא לסייע למשרד הפנים ככל הנדרש, בהתאם לסמכויותיו.

משרד הפנים כתב בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וסבור כי הוא האכסניה המתאימה לגוף כאמור.

ממשקי העבודה עם משרדי הממשלה המרכזיים

משרדי הממשלה השונים נבדלים זה מזה הן מבחינת אופי ממשקי העבודה ביניהם ובין הרשויות המקומיות והן מבחינת מנגנוני האסדרה והפיקוח שכל אחד מהם מפעיל על הרשויות המקומיות. ניתן להבחין למשל במידת המעורבות של משרד הפנים, בעל האחריות המיניסטרילית על השלטון המקומי ובין משרדי החינוך והרווחה אשר הרשויות המקומיות הן שמפעילות את השירותים שבאחריותם¹²³. שלושת המשרדים מקיימים עם הרשויות קשר תפעולי שוטף באמצעות מחוזותיהם, וכפי שעולה בתרשים 5 לעיל, היקף התקציבים שהם מעבירים לרשויות המקומיות הוא הנרחב ביותר. רוב המשרדים הנוספים המקיימים ממשק עם הרשויות, למשל משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה, מקיימים עימן קשר ממוקד ולא רציף - התערבותם בפעילות הרשות המקומית היא יותר סלקטיבית ומתקיימת בהתאם לצורך¹²⁴.

הביקורת התמקדה אפוא בדיגיטציה של ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרדי הפנים, החינוך והרווחה, ולהלן יוצגו ממצאיה בנושא:

123 ראו לעניין זה: נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2004).

124 ראו לעניין זה גם: נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2006).



ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הפנים

משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לשלטון המקומי ולפעולותיו, והוא מופקד על תכנונה וביצועה של המדיניות הלאומית בנושאי השלטון המקומי¹²⁵, ובין השאר על תקצוב פעילות הרשויות המקומיות והגופים הנלווים אליהן, על ליווי והכוונה וכן על פיקוח ובקרה על הפעילות של הרשויות המקומיות, על קביעת גבולות מוניציפליים בין רשויות, על קביעת מדיניות ופיתוח שירותי החירום ברשויות המקומיות ועל ייזום וקידום חקיקה ברישוי עסקים. עם זאת המשרד אינו אחראי לפעילות הרשויות המקומיות בתחומים הרבים המאוסדרים על ידי משרדי הממשלה הייעודיים האחרים¹²⁶, והוא מתמקד בעיקר בהבטחת תפקודן התקין של הרשויות המקומיות מהבחינה המינהלית והתקציבית¹²⁷. פעילות המשרד מתבצעת בשני מישורים: במישור הארצי - מתן הנחיות וקביעת מדיניות; ובמישור המחוזי - דרג הביצוע המקיים קשר עם הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מקיים רגולציה הדוקה על תפקודן של הרשויות המקומיות, ומוקנות לו סמכויות רבות בכל הנוגע לפיקוח על תפקודן¹²⁸. משרד הפנים מקיים ממשקי עבודה עם הרשויות המקומיות בכמה תחומים, ובין היתר: פיקוח ובקרה על ניהולן התקציבי; פיקוח ובקרה על ההון האנושי בהן; והפעלת מרכזי הכשרה ופיתוח ארגוני.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

במסגרת יחסי הגומלין בינו ובין השלטון המקומי מפרסם משרד הפנים נהלים, הנחיות והוראות, בקשת רחבה של נושאים, שעל פיהם אמורות הרשויות המקומיות לפעול.

נמצא כי במועד הביקורת חלים על הרשויות 300 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים במגוון נושאים מתקופות שונות, והם משמשים הנחיות אסדרה רוחביות מחייבות כלפי הרשויות המקומיות¹²⁹, זאת נוסף על ההנחיות וההוראות של משרדים נוספים. החוזרים מפורסמים במאגר ממוחשב באתר המרשתת של משרד הפנים.

125 שם.

126 ראו גם: ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).

127 ראו לעניין זה גם: נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2006).

128 סימן ד' לפקודת העיריות. לדוגמה, בסמכותו של שר הפנים לבקר את פעילותן של הרשויות המקומיות; לאשר או לפסול פעולות הקשורות לתקציבן כגון - קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין וחתימת הסכמים שאינם כלולים בתקציב; וכמו כן הוא מוסמך לבחון היבטים משפטיים ופיננסיים של חוקי העזר של השלטון המקומי.

129 הדברים עלו כבר בדוח קודם - מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 71.



יצוין כי בשנת 2012 המליץ מבקר המדינה¹³⁰ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לתיקון (רביזיה כוללת) של מאגר חוזרי המנכ"ל ולהכין קובץ חדש של הנחיות מינהליות בנושאים שונים. עם זאת, גם במועד הביקורת נמצא כי על כל תחום חלות נורמות שונות הפזורות בחוזרי מנכ"ל מתקופות שונות. לכך מתווספת העובדה שאיתור חוזרי המנכ"ל באמצעות מנגנון החיפוש באתר משרד הפנים מסורבל ואינו מעניק תוצאות מדויקות, ולכן יש בו כדי להקשות מאוד על הרשויות את למידת כלל ההוראות המחייבות אותן. כך יש קושי לאתר את כלל הנורמות החלות על הרשות המקומית ולגבש תמונת מצב מלאה של הנורמות המחייבות את הרשות המקומית בכל תחום ותחום.

בביקורת נמצא כי בעבר משרד הפנים נהג לשלוח לרשויות מקומיות התראות לגבי חוזרי מנכ"ל חדשים, אך במועד הביקורת הוא אינו נוהג כך, והדבר מקשה את העבודה השוטפת ברשות המקומית ואת איתור הנהלים הרלוונטיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לאגם את הנורמות החלות בכל נושא והפזורות על פני חוזרי המנכ"ל השונים ובכך יהיה כדי להקל על הרשות המקומית למלא אחר ההוראות המחייבות אותה. עד לאיגום הנורמות מומלץ כי משרד שהפנים ישפר את מנגנוני החיפוש של חוזרי המנכ"ל שלו באופן שהם יאפשרו איתור מדויק יותר של הנורמות החלות על השלטון המקומי בכל נושא ויפעל שדבר פרסומם של חוזרים חדשים יובא לידיעת הרשויות.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בחודש מרץ 2022 צוות משולב במשרד בחן דרכים לשיפור הממשק. לשם כך קיים הצוות ראיונות עם גורמים מתוך המשרד ועם נציגים מהרשויות המקומיות וחייד את הצרכים והפתרונות האפשריים לקשיים שעלו. משרד הפנים הוסיף כי בכוונתו לפעול ליישום ממצאי הצוות בחודשים הקרובים.

הדיגיטציה בממשקי העבודה בין משרד הפנים לשלטון המקומי

כאמור, בשנת 2017 הקים משרד הפנים אגף פיתוח ארגוני, חדשנות ודיגיטל, האמון בין היתר על פיתוח ויישום של מדיניות המשרד בתחומי החדשנות המוניציפלית ו"ערים חכמות". בשנת 2020 יזם האגף מיפוי של תשתיות המחשוב והשירותים הדיגיטליים ברשויות המקומיות ובהצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022 קבע המשרד כיעד ראשון שלו את חיזוקם של השלטון המקומי והדמוקרטיה המקומית ואת הגברת עצמאותו ואיתנותו הפיננסית של השלטון המקומי גם באמצעות קידום הדיגיטציה בשלטון המקומי.

עם זאת, על דוח מבקר המדינה בנושא "שירותים מקוונים של הרשויות המקומיות בשגרה ובחירום" השיב משרד הפנים כי הוא אינו מוביל את התחום ואינו משמש עבור הרשויות המקומיות

130 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 ג'** (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1239.



גורם מקצועי מתכלל בתחום התקשוב¹³¹. בדיווח על תיקון הליקויים כתב משרד הפנים כי הוא ממשיך במאמציו להקצות את משאביו ליישום התפיסה הכוללת, וזאת אף כי לעניין תחום הדיגיטציה המשרד אינו רואה את תפקידו כרגולטור של הרשויות המקומיות.

בהצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022 קבע משרד הפנים כאחד מיעדיו הנוספים לפעול להפחתת נטל הרגולציה המוטל על השלטון המקומי. בהצעת התקציב לא נקבע כי הדבר יתבצע גם באמצעות הגברת הדיגיטציה בממשקי העבודה שלו עם הרשויות המקומיות, אף שדיגיטציה, כפי שהוצג לעיל, היא כלי מרכזי בהפחתת הנטל הבירוקרטי והרגולטורי¹³².

מהביקורת עלה כי סמנכ"ל המשרד דאז ומנהלת אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד קבעו את תוכניות העבודה של אגף מערכות מידע ואת סדרי העדיפויות שלו בעניין פיתוח מערכות ממחשבות עבור ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות למשרד הפנים לשנים 2018 - 2022, מבלי שהרשויות המקומיות שותפו בהליך.

בתשובתו לדוח זה כתב משרד הפנים כי בספטמבר 2021 הוקם צוות בין-משרדי לטרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי בהובלת המובילה הדיגיטלית של משרד הפנים. הצוות הבין-משרדי כולל את שלושת הגופים שאחראים על התחום בשלוש היחידות הממשלתיות השונות (אגף חדשנות ודיגיטציה במשרד הפנים, צוות שלטון מקומי בישראל דיגיטלית ורשות התקשוב הממשלתי). המטרה, על פי התשובה, היא לשלב כוחות בנושא הדיגיטציה בשלטון המקומי ולהסתכל על כל התחום באופן רחבי ומשולב. הכוונה היא לפעולות בציור הדיגיטלי של הרשויות המקומיות כלפי התושבים שלהן. נערך מיפוי כללי של המענים הקיימים בתחום, נערכו שלושה מפגשים עם רשויות מקומיות להעלאת צרכים ותיעדוף מענים ממשלתיים ופותרו מדד בשלות דיגיטלי רשותי ותבנית של תוכנית אסטרטגית דיגיטלית רשותית.

מנהלת אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד הפנים השיבה במרץ 2022 כי אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע פועל בהתאם למדיניות המשרד לקידום דיגיטציה בעבודה הרגולטורית אל מול הרשויות המקומיות, וכי תוכנית העבודה של האגף נבנית תוך שיתוף פעולה מלא עם כלל יחידות המשרד ובפרט יחידות מינהל שלטון מקומי ומחוזות המשרד ומחוזדים מול הנהלת המשרד אל מול המשאבים הקיימים. סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים לשעבר השיב גם הוא במרץ 2022 כי תוכנית העבודה של אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע אושרה לאחר שיתוף פעולה מלא מול כלל יחידות המשרד ובפרט יחידות מינהל שלטון מקומי ומחוזות המשרד.

בתוכנית העבודה לשנת 2021 נקבע כי משרד הפנים יקדם מערך של טפסים דיגיטליים לרשויות המקומיות בכמה נושאים: טופס בקשה לאישור תקציב רגיל, טופס בקשה לאישור עשייה במקרקעין וטופס להגשת דוחות כספיים של תאגידים. משרד הפנים מסר כי סעיפים אלה בתוכנית העבודה לשנת 2021 בוצעו. כמו כן, לפי תוכנית העבודה לשנים 2021 ו-2022 משרד הפנים יקדם דיגיטציה של כמה נושאים: בקשה להיתר אשראי בתאגיד, בקשה לאישור חוזים

131 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) "שירותים מקוונים ברשויות המקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 344.

132 בנק ישראל, חטיבת המחקר, **תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימון** (יוני 2021); משרד ראש הממשלה, **ספר הפחתת הנטל הרגולטורי** (2018).



אישיים בתאגידים, פיתוח מערכת דיווחים וביקורות ובקשה לדיון ועדת מינהל השירות במשרד הפנים. פיתוח מערכת דיווחים בוצע ואילו שאר הסעיפים אלה צפויים להתבצע במהלך שנת 2022 או בתוכנית עתידית.

הואיל ומשרד הפנים קבע כיעד את הפחתת נטל הרגולציה מעל השלטון המקומי, והואיל ודיגיטציה של ממשקי העבודה של משרד הפנים עם השלטון המקומי יכולה לסייע בהשגת היעד, מומלץ כי סדרי העדיפויות לקידום הממשקים הדיגיטליים ייקבעו באופן סדור תוך שיח עם נציגי השלטון המקומי והגורמים המקצועיים במשרד הפנים.

מערכות מידע ממוחשבות להתממשקות עם הרשויות המקומיות

משרד הפנים פיתח כמה מערכות ממוחשבות בממשקי העבודה שלו עם השלטון המקומי:

מערכת "זווית מקומית"

מערכת "זווית מקומית" החלה לפעול באפריל 2018 עם פיילוט להגשת תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). למועד סיום הביקורת נוסף על אישור תב"ר¹³³ ניתן להגיש בה בקשה לאישור חוקי עזר וכן בקשה לאישור עשייה במקרקעין. על נציגים של הרשויות המקומיות להיות בעלי הרשאות מתאימות ולהיות מוגדרים במערכת כדי להיכנס אליה, למעט הגשה של חוקי עזר לאישור שאינה מצריכה רישום למערכת.

נציגי הרשויות המקומיות יכולים לעקוב אחר שלבי הטיפול של הבקשות שהם שלחו למשרד הפנים אם נציגי הרשויות מוגדרים כמשתמשים מזהים למערכת.

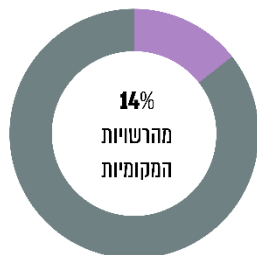
על פי נתוני משרד הפנים לא כל הרשויות המקומיות מגישות את בקשותיהן באמצעות מערכת זווית מקומית כמוצג בתרשים 9 שלהלן.

133 הפעלת המערכת בתחום התב"רים נדונה בהרחבה בקובץ דוחות זה בפרק "תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות", עמ' 851.

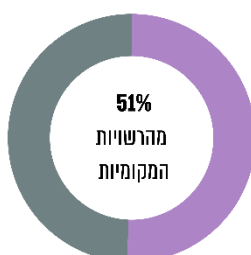


תרשים 9: שיעור הרשויות המקומיות שהגישו את בקשותיהן במערכת זווית מקומית עד אוקטובר 2021

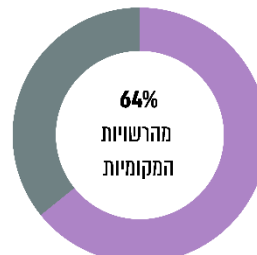
הגשת בקשה לעשייה במקרקעין



הגשת בקשה לאישור חוק עזר



הגשת בקשה לאישור תב"ר



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הרשויות שהגישו את בקשותיהן באמצעות מערכת זווית מקומית נע בין 14% ל-64% בהתאם לסוג הבקשה.

הביקורת התמקדה בתחום חוקי העזר אשר הגשתם לאישור משרד הפנים ניתנת לביצוע מאז מרץ 2020 באמצעות מערכת זווית מקומית.

חוקי עזר הם חוקים שהסמכות להתקנתם נתונה למועצת הרשות המקומית. בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה, להפעיל את סמכויותיה ולהסדיר את דרכי פעילותה במתן שירותים לתושבים. לצורך אישור חוק העזר ופרסומו, על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לשלוח למשרד הפנים את נוסח החוק בצירוף אישורים שונים ומסמכים נלווים. בסמכות שר הפנים לעכב את החוק עד 60 יום מזמן שהובא לידיעתו כדי שיוכל לבחון אותו מהבחינה הכלכלית והמשפטית. משך הבדיקה הוגבל ל-60 יום כדי לאפשר לרשויות המקומיות להמשיך את הליך התקנת חוק העזר עד שמשרד המשפטים יפרסם אותו ברשומות.

הנושא נדון בדוח מבקר המדינה משנת 2016¹³⁴ ובדוח מעקב משנת 2022¹³⁵ בנושא "חקיקת חוק עזר של רשויות מקומיות", אשר צוין בהם הצורך ביעול טיפולו של משרד הפנים בנושא חוקי העזר עוד בשלב שהרשויות המקומיות הגישו אותם לאישור, וכן צוינו בהם עיכובים מצד משרד הפנים במתן מענה ובטיפול בחוקי העזר, על אף החיוניות לרוב בטיפול מהיר ככל הניתן כדי לתת לרשויות המקומיות את הכלים הנדרשים להן לצורך פעילותן השוטפת ומתן שירות לתושבים.

עלה בביקורת זו כי 51% מהרשויות המקומיות השתמשו במערכת עד אוקטובר 2021 לצורך הגשת הבקשות לאישור חוקי עזר.

134 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על השלטון המקומי** (2016) "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 529.

135 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "דוח מעקב - חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 1509.



מהמענה על השאלונים עלה כי יש רשויות שאינן משתמשות במערכת אלא בדואר האלקטרוני או במכשיר פקס לצורך הגשת הבקשות.

נמצא עוד כי מתן האפשרות לרשויות המקומיות להגיש בקשות לאישורי חוקי עזר באמצעות מערכת זווית מקומית אינה עונה על כל הצרכים: המערכת אינה תומכת בפעולות נוספות מלבד עצם ההגשה לאישור חוק העזר, ואת כל המשך הקשר בין הרשויות למשרד הפנים בעניינו של חוק העזר הן מקיימות באמצעות הדואר האלקטרוני. עוד עלה כי יש עובדי רשויות שנוהגים להדפיס או לצלם את תצוגת המסך כאסמכתא להגשת הבקשה מההתכתבות בין משרד הפנים לעיריית **אילת** עלה כי נוסף על הגשת הבקשה לתיקון חוק עזר במערכת המקוונת, היה עליה להגישה בדואר האלקטרוני וגם באמצעות דואר ישראל. כמו כן, לטענת העירייה המערכת אינה מאפשרת לרשויות המקומיות לעקוב אחר הטיפול של משרד הפנים בבקשה ואף אינה מאפשרת לאתר בקשות קודמות שהגישו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הגשת בקשה לחוקי עזר היא בפריסה ארצית, וכי הרשויות המקומיות שיש להן צורך בכך יכולות להגיש את הבקשות באמצעות המערכת. עוד הוסיף כי ממשק המשקף את סטטוס הבקשה לרשות המגישה יוטמע בהדרגה בקרב כלל הרשויות.

עיריית **ראשון לציון** השיבה במרץ 2022 כי משרדי ממשלה, פרט למשרד הפנים ומשרד המשפטים, לא עברו תהליך דיגיטציה לעניין חוקי עזר. כך למשל, כאשר חוק עזר צריך אישור וחתימה של שרת התחבורה או שרת הגנת הסביבה, יש צורך לשלוח אותו אליהן בדואר עם שליח.

כמו כן נמצא כי תהליך אישור חוק עזר של עיריית **אילת** בנושא שילוט נמשך כעשר שנים, ואישור תיקון לחוק עזר (צו עבירות קנס) ארך כשנה וחצי. ייתכן שניתן היה למנוע חלק מהעיכובים באמצעות מערכת דיגיטלית יעילה - לטענת העירייה הגורמים העיקריים להתמשכות הטיפול באישור חוק העזר הם היעדר בהירות של חלק מההנחיות, דרישות חוזרות ונשנות מצד משרד הפנים לשליחת טפסים ומידע שכבר הוגשו במקור, ובעיקר תחלופת המתמחים במשפטים המטפלים בנושא במשרד ללא ניהול סדור של המידע במערכת דיגיטלית.

עולה כי מערכת זווית מקומית אינה עומדת בכל הדרישות ממערכת דיגיטלית שלמה, המכסה את כל ההליך הבירוקרטי - אינה מאפשרת תקשורת בין הרשויות המקומיות למשרד הפנים ואינה משקפת את סטטוס הבקשה.

ניכר כי מערכת דיגיטלית יעילה לניהול הגשות חוקי עזר לאישור משרד הפנים היא הכרחית לצורך ניהול סדור של תהליכי העבודה בנושא וביצוע מעקב עדכני ומקיף אחר השלמת תהליך אישור חוקי העזר. כך, ממשק ממוחשב של אישור חוק העזר יוכל לשמש עבור משרד הפנים כלי חיוני שיסייע לו במתן שירות איכותי, מהיר ומדויק לרשויות המקומיות.

מומלץ למשרד הפנים לטייב את המערכת זווית מקומית כך שתאפשר לנהל את ההליך של אישור חוקי עזר במלואו באופן דיגיטלי.

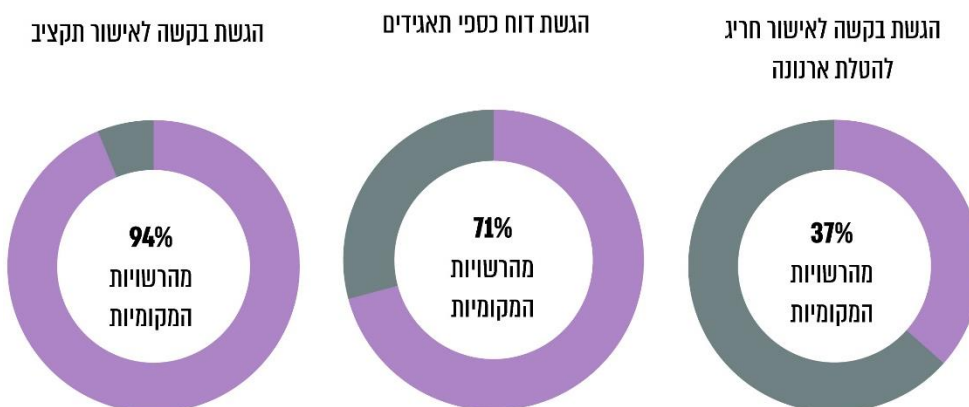


מערכת "רותם"

מערכת "רותם"¹³⁶ שהקים משרד הפנים מאפשרת לכל רשות מקומית להגיש: דוח כספי לתאגיד עירוני; תקציב רגיל¹³⁷; ובקשה לאישור חריג להטלת ארנונה. המערכת החלה לפעול מאפריל 2020 עם הגשת דוח כספי לתאגיד. נציג של הרשות המקומית מקבל ממשרד הפנים הרשאת הגשה ועדכון והרשאת קריאה לגבי רשימת הטפסים שהרשות שלו הגישה ולגבי שלבי הטיפול בהם.

על פי נתוני משרד הפנים לא כל הרשויות המקומיות משתמשות במערכת רותם, כמוצג בתרשים להלן.

תרשים 10: שיעור הרשויות המקומיות שהגישו את בקשותיהן במערכת רותם עד אוקטובר 2021



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הרשויות המגישות את בקשותיהן באמצעות מערכת רותם נע בין 37% ל-94% בהתאם לסוג הבקשה.

בביקורת עלה שאם הרשות המקומית מגישה למשרד הפנים בקשה לאישור באמצעות המערכת ונמצא כי יש צורך בהשלמת נתונים, מקבלת הרשות מהגורם האחראי לכך במשרד הפנים דואר אלקטרוני בדבר הצורך להשלים את הפרטים החסרים, והיא משלימה אותם באמצעות המערכת.

¹³⁶ מערכת לריכוז וניהול תהליכים מוניציפליים.

¹³⁷ רשויות מקומיות נדרשות להגיש למשרד הפנים את תקציבן מכוח סעיף 206 לפקודת העיריות ומכוח סעיף 27 לפקודת המועצות המקומיות.



משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבו של משרד הפנים לממצאים שלהלן בכל הנוגע לאופן שבו הרשויות המקומיות מגישות לו תקציב באמצעות מערכת רותם, המלמדים על מגבלותיה:

התקציב הרגיל משמש כלי העבודה העיקרי של הרשות המקומית ומתווה את תוכנית העבודה השנתית שלה מהבחינה התקציבית. בהתאם לדין ולהנחיות משרד הפנים, נדרשות הרשויות המקומיות לאשר את תקציבן הרגיל במועצת הרשות ולהעבירו למשרד הפנים, כדי שהוא יבחן אם לאשרו¹³⁸. יצוין כי רשות איתנה אינה נזקקת לאישור השר לתקציב, אך היא עדיין נדרשת להעביר את תקציבה למשרד הפנים.

את התקציב יכולות הרשויות המקומיות להגיש למשרד הפנים באמצעות מערכת רותם. מתרשים 10 לעיל עולה כי כ-94% מהן השתמשו במערכת לצורך הגשת התקציב.

הביקורת העלתה כי הגשת תקציב רגיל לאישור משרד הפנים במערכת רותם היא פעולה מסורבלת, המצריכה מהרשויות המקומיות להשקיע בה זמן ומאמץ, ואינה מאפשרת את שמירת הנתונים ואת שליפתם בעת הצורך.

כך, בביקורת במועצה המקומית **יבנאל** ובעיריית **אילת** נמצא כי הגשת התקציב למערכת של משרד הפנים מתבצעת בדואר האלקטרוני, וזאת באמצעות הקלדת נתונים ידנית. הפעולה נמשכת בין יומיים לשלושה. עוד נמצא כי אם חל שינוי בכתובת הדואר האלקטרוני של הנמען, המידע שהוזן במערכת לא יישמר, והדבר יחייב את ביצוע הפעולה מחדש.

המועצה המקומית **כפר ורדים** כתבה בשאלון לרשויות המקומיות כי היא אינה יכולה לעקוב אחר סטטוס הטיפול בבקשה ולשלוח טפסים שהגישה בעבר בנוגע לפעולת אישור תקציב. עיריית **ראשון לציון** כתבה גם היא כי היא אינה יכולה לשלוח טפסים שהגישה בעבר בנוגע לפעולת הגשת התקציב והוסיפה כי היא שומרת מסמכים נלווים כגיבוי לפעולה שבוצעה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא עוקב אחר משתמשים מקרב הרשויות המקומיות במערכת רותם ותומך בהם, וכי לפי ידיעתו רוב המשתמשים מגישים את התקציב בקלות ובפשטות. עוד הוסיף כי במהלך 2021 נוספה האפשרות של זיהוי המגישים של התקציב הרגיל מצד הרשויות, וכך מתאפשר להם לצפות בנתונים ובתקציבים שהוגשו בעבר.

על משרד הפנים לפעול להבטחת יעילות השימוש במערכת "רותם", להרחבת מנעד ממשקי העבודה שניתן לבצע באמצעותה ולהגברת השימוש של הרשויות בה.

138 להרחבת הנושא ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", עמ' 731.



מערכת הגשת דיווחים כספיים רבעוניים

במערכת הגשת דיווחים כספיים רבעוניים ניתן להגיש 13 טפסים נוספים, מלבד הדיווחים הכספיים הרבעוניים. בין השאר, המערכת משמשת גם את מבקרי הרשויות המקומיות להגשת דוחות הביקורת שלהם.

דוחות כספיים רבעוניים

בביקורת בעיריית ראשון לציון עלה כי לעיתים קורות במערכת תקלות טכניות אשר יכולות לגרום לעיכוב בהגשת הדוחות. אישור על הגשת דוחות מתקבל בדואר האלקטרוני כעבור כמה שעות עד יממה מאז הוגשו. העירייה ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי כדי שלא לאבד את סטטוס האיתנות שלה, היא קבעה פגישות לאישור הדוחות הכספיים כמה ימים קודם לפני הגשתם, וזאת כדי להימנע מקליטה באיחור ולאפשר הגשה במועד גם אם יתעוררו תקלות טכניות. כדי שתוכל העירייה להוכיח למשרד הפנים שהפעולה בוצעה בזמן, היא נוהגת לשמור אסמכתאות נוספות לצורך תיעוד המועד שבו הגישה את דוחותיה. עוד עלה כי העירייה מדווחת באמצעות המערכת מדי רבעון, וכי בעשר השנים האחרונות אירעו שתי תקלות שבהן דוח נקלט באיחור אף שהוגש בעוד מועד, והדבר הצריך התערבות של מתכנתים לביצוע ההתאמות הנדרשות; יתר התקלות טופלו לפני המועד האחרון להגשת הדוחות.

בביקורת בעיריית דאליית אל-כרמל עלה כי היא אומנם השתמשה במערכת לצורך הגשת דוחות רבעוניים ביוני ובאוגוסט 2021, אך טרם קיבלה ממשרד הפנים כל תגובה בנושא. המועצה הוסיפה בתשובתה כי המערכת לא מאפשרת מעקב אחרי הדיווחים הרבעוניים, ולעיתים מתרחשות בה תקלות.

בשאלון בחרה עיריית אלעד לדון בסוגיית הממשק שלה עם משרד הפנים בפעולת הגשת דוח רבעוני והשיבה כי היא אינה מגישה אותו באמצעות מערכת המידע. עיריית דימונה ועיריית אריאל מסרו בתשובתן על השאלון כי הן אינן יכולות לעקוב אחר סטטוס הטיפול בדיווחים הרבעוניים שהגישו.

דוחות ביקורת

דיני רשויות מקומיות מחייבים להעסיק ברשות מקומית מבקר פנים, ועליו לפרסם דוחות ביקורת על ממצאי עבודתו. בחוזר מנכ"ל 2/2002 "הגשת דוח מבקר הרשות המקומית למשרד הפנים" נקבע כי מבקרי הפנים ישלחו עותק של דוח ביקורת שהכינו לאגף לביקורת ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים. עד סוף שנת 2020 הוגשו דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות למשרד הפנים באמצעות דואר ישראל¹³⁹, אך מאז החל המשרד לאפשר את הגשת דוחות הביקורת הפנימיים באמצעות מערכת הגשת דיווחים כספיים רבעוניים.

139 ראו לעניין זה: מבקר המדינה, דוח 71א (2020), "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות - תפקידם והתנהלותם", עמ' 353.



בביקורת בעיריית **אילת** נמצא כי נכון לאוקטובר 2021 לא הגישה העירייה את דוחות ביקורת הפנים שלה באמצעות המערכת אלא באמצעות דואר ישראל.

בביקורת בעיריית **ראשון לציון** נמצא כי המערכת הממוחשבת של משרד הפנים אינה יכולה לקלוט קבצים גדולים. לכן, בגלל גודל הדוח על צרופותיו, סוכם עם משרד הפנים כי העירייה תגיש לו רק את העמוד הראשון של הדוח במערכת, ואילו הדוח המלא יישלח לו בדואר האלקטרוני.

בהקשר זה יצוין כי מבקרי הרשויות המקומיות נדרשים להגיש למשרד הפנים טפסים נוספים, אך אלה אינם מחוברים למערכת. לפיכך, המבקרים נדרשים לשלוח למשרד הפנים באמצעים אחרים את טופס הדיווח לקבלת הכספים שהוקצו לצורך ביצוע הביקורת מתוקף התקנות בדבר התקן והתקציב ללשכות המבקרים, ואת הכרטסות המפורטות של כל סעיפי הביקורת.

משרד הפנים ציין בפני משרד מבקר המדינה כי קיים פורום של מנהלי מחוזות שמטרתו לשפר את אפשרויות המערכת, וכי נוסף על כך בכוונת משרד הפנים להקים פורום שיכלול נציגים מגופים מוניציפליים וממשרד הפנים כדי לדון במחשוב תהליכים מוניציפליים נוספים במערכת "רותם".

נמצא כי מערכת הגשת דיווחים כספיים רבעוניים אינה מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע מעקב אחר סטטוס הטיפול בבקשה שלהן, אינה יכולה לקלוט קבצים גדולים, ולעיתים מתרחשות בה תקלות טכניות.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לשיפור היכולות של המערכת, לצמצום התקלות ולהגברת השימוש בה מצד הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מבצע מהלך של שדרוג ומעבר למערכת מתקדמת במטרה לשפר וליעל את הליך קליטת דוחות הביקורות והדיווחים הרבעוניים ולאפשר מעקב אחר סטטוס הדיווחים במערכת, וכי המהלך טומן בחובו פוטנציאל רב ליעול ולשיפור ההליכים, אך עם זאת מדובר בהליך סבוך ומורכב שנכון ויתבצע בזירות רבה תוך כדי ביצוע הליכי בקרה ובדיקה.

הבקרה על ההון האנושי ברשויות המקומיות

בתחום הבקרה על ההון האנושי הרשויות המקומיות כפופות לרגולציה הדוקה מצד משרד הפנים בשישה נושאים מרכזיים: בקשה לאישור או לעדכון של שכר בחוזה אישי; עדכון "דרגת רשות" לצורך קביעת דרגות שכר; אישור המרה של דרישת סף לתפקיד; הקלה או החמרה בדרישות הסף לתפקיד; אישור משרה ניהולית ללא כפפים ומינוי נציג שרת פנים לוועדות לבחירת בכירים.

מעיבוד התשובות לשאלון עולה כי תשע רשויות מקומיות שעסקו בתשובותיהן בממשקים שהן מקיימות עם משרד הפנים בנושא כוח אדם באמצעות מחלקות משאבי האנוש שלהן - אישורי



דרגות, פרסום מכרזים, החלטות ועדת שירות, חוזי בכירים ודיווחים שנתיים על מצבת עובדים - השיבו כי אינן יכולות לעקוב אחר הטיפול של המאסדר בתחום.

בביקורת במועצה המקומית **יבנאל** נמצא כי תהליכי משאבי אנוש מול משרד הפנים מתקיימים כיום באמצעות הטלפון והדואר האלקטרוני, ושני דיווחים מוגשים למשרד הפנים בקובץ Excel.

המועצה המקומית **יבנאל** השיבה במרץ 2022 כי היא פועלת לקידום ממשקים דיגיטליים עם משרד הפנים בתחום משאבי האנוש.

1. ועדות שירות

סעיף 174א לפקודת העיריות קבע את האיסור על העסקת קרובי משפחה באותה העירייה. אך אין מדובר באיסור מוחלט - ולצורך בחינה קונקרטית של כל מקרה לגופו מסמך המחוקק את שר הפנים ואת ועדת מינהל השירותים¹⁴⁰ (להלן - ועדת שירות) לדון במקרים השונים ולבחון אותם. רק לאחר קבלת אישור ועדת שירות העובד יכול להתחיל בתפקיד שנבחר למלא.

גם לאחר שנושא משרה מסוים זכה במכרז לתפקיד אחר ברשות מקומית ויש לו קרובי משפחה המועסקים ברשות, העירייה נדרשת לפנות שוב לוועדת השירות ולהגיש בקשה באמצעות הטופס "קרבה משפחתית", כדי לבחון אם יש מניעה כי ישמש בתפקיד בשל הקרבה המשפחתית.

בביקורת בעיריית **ראשון לציון** נמצא כי בקשה לדיון בוועדת שירות מוגשת בדואר האלקטרוני באמצעות הטופס, אך העירייה אינה מקבלת ממשרד הפנים אישור על קבלת המכתב האלקטרוני ולא מובא לידיעתה מהו תאריך ההתכנסות הקרוב של הוועדה. בעיריית ראשון לציון טענו שתהליך אישור המשרה על ידי משרד הפנים יכול להימשך חודשים רבים. גם בעיריית **אילת** נטען כי תהליך אישור משרה נמשך זמן רב.

נמצא אפוא כי אף שהעסקת עובדים בעלי קרבה משפחתית לעובדי הרשות המקומית נעשית באופן תדיר בכל הרשויות המקומיות, הבקשה לאישור מתבצעת באמצעות דואר אלקטרוני ולא באמצעות מערכת ממוחשבת. תקופת ההמתנה למענה נמשכת זמן רב וכך נפגע התפקוד של הרשות המקומית ושל העובדים.

משרד הפנים ציין כי הוא פועל כל העת לקצר את משכי ההמתנה לקבלת החלטתה של ועדת השירות ולתת מענה מהיר ויעיל ככל הניתן - זאת באמצעות הגדרת משכי הזמן לקבלת החלטות ובאמצעות הכנת טופס מקוון להגשת הבקשות, אשר בחודשים הקרובים יחלו הרשויות להגיש בקשות באמצעותו. משרד הפנים ציין כי לדעתו ממשק דיגיטלי לא יקצר בהכרח את משך ההמתנה לאישור הבקשות, מכיוון שיש רשויות שמתקשות לפעול

140 ועדה ייחודית שכל ייעודה לדון בבקשות להעסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות ולבחון אותן; חברי הוועדה הם נציגי משרד הפנים ונציגי הרשויות המקומיות.



באמצעים דיגיטליים, וכי העיכובים קשורים גם לעובדה שבאגף הבקרה על ההון האנושי במשרד הפנים שורר מחסור מתמשך בכוח אדם.

משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי הטמעת הטופס המקוון הייעודי לוועדת שירות להעסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות תתבצע במערכת רותם ושהוא החל בהקמתו, אך ההקמה עלולה לערוך זמן רב הן בשל אילוצי אבטחת המידע וכן בשל תיעודף של כלל הדרישות ממערכת רותם.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקידום ניהול ממשק העבודה עם הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאישורי העסקה של עובדים עם קרבה משפחתית באמצעות מערכת דיגיטלית ובכך יסייע בייעול התהליך ובקיצור זמני ההמתנה של הרשויות המקומיות לאיוש משרות.

2. דוח מצבת כוח אדם ושכר

דוח מצבת כוח אדם ושכר הוא מאגר נתוני כוח האדם המוניציפלי ברשויות המקומיות. על הרשויות להגיש את הדוח על בסיס שנתי, והגשתו היא תנאי בסיס לקבל פרס ניהול תקין. מטרת הדוח היא איסוף וניתוח שיטתיים של נתונים על ההון האנושי המועסק ברשויות מקומיות. על הרשויות למלא קובץ Excel בפורמט מסוים ולהגישו למשרד הפנים במערכת הגשת הדיווחים הרבעוניים בדפדפן אקספלורר בלבד. לפי ההנחיות למילוי הדוח, על הרשויות המקומיות להעתיק נתונים מתוך מערכות המידע שלהן לטופס דיווח. עיון בהנחיות להגשת הדוח מעלה כי מדובר במילוי של פרטים רבים. כך עלה כי בעיריית **אילת** מילוי לשנת 2021 נמשך כחמישה ימי עבודה, ובעיריית **ראשון לציון** מילוי לשנת 2021 נמשך כעשרה ימי עבודה.

לדברי משרד הפנים המערכת מנפיקה אישור על הגשת הדוח אך לא על תוכנו, ולכן אחרי שהמשרד מעיין בדוח ומתעמק בו הוא שולח, במקרים המתאימים, מכתב ובו פירוט התיקונים הנדרשים. לאחר תיקון הטעויות, על הרשות להגיש את הקובץ בשנית.

משרד הפנים ציין גם כי הרשויות יכולות לפנות אליו בשאלות לגבי מילוי הדוח ולבקש ממנו תמיכה טכנית לגבי בעיות טכניות שונות. משרד הפנים הוסיף במענה ששלח למשרד מבקר המדינה כי המערכת עומדת בפני שינוי ותוחלף במערכת ידידותית יותר למשתמשים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף משרד הפנים כי דוח מצבת כוח אדם מצריך דיווח על קבוצות מסוימות של עובדים ולא על כלל העובדים כדי להקל את הדרישות החלות על הרשויות המקומיות.



הרשויות המקומיות נתונות לרגולציה הדוקה מצד משרד הפנים בכל הנוגע לניהול ההון האנושי, וששת ממשקי העבודה המרכזיים בין משרד הפנים לרשויות המקומיות עדיין מתנהלים בעיקר באמצעות הדואר האלקטרוני או באמצעות טפסים ולא באמצעות מערכות דיגיטליות. נמצא כי משרד הפנים העמיד לפני הרשויות המקומיות דרישות רבות לצורך הגשת דוח מצבת כוח אדם אך לא פישט את הליך הזרמת הנתונים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הקמת ממשקים מקוונים ייעלו ויטיבו באופן ניכר את עבודת הרשויות המקומיות בתחום כוח האדם וההון האנושי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המערכת מתוכננת לעבור שדרוג משמעותי במהלך השנים 2022 - 2023, שאחריו היא תאפשר הגשה נוחה יותר של הדוח.

בביקורת במשרד הפנים עלה כי אגף בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות נערך לעבור לממשקי עבודה דיגיטליים בכל הקשור להגשת בקשה לאישור חוזה אישי ולעדכון שכר בחוזה אישי וכן לשימוש במערכות מקוונות נוספות שסייעו בממשקי העבודה עם הרשויות וכי הוא פתח תיבת דואר אלקטרוני הנותנת מענה על בסיס כמעט יומי לפניית כלליות בנושאים שונים כדי לפתח ערוץ נוסף לשאלות רוחביות. עם זאת עלה כי הצוות הפנימי במשרד, שאמור להתמנות מכוח החלטת הממשלה לעניין החלטת הממשלה בדבר ביזור סמכויות לשלטון המקומי, אינו מתעתד לעסוק בתחום הבקרה על ההון האנושי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול לדיגיטציה של ממשקי העבודה בתחום כוח האדם וההון האנושי, ובכלל זה: ניהול הבקשות לאישור ועדת שירות וכן פיתוח ממשק ישיר בין המערכות של הרשויות המקומיות למערכת משרד הפנים באופן שהנתונים הנדרשים למילוי דוח מצבת כוח אדם ושכר יישלפו באופן ממזכר ככל הניתן מתוך מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות, ובכך להוביל להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות.



משרד מבקר המדינה מציין את המערכות הממוחשבות זווית מקומית ורותם שהשיק משרד הפנים בין השנים 2018-2021 וממליץ לו, כמי שחרט על דגלו להקל את הנטל הרגולטורי מעל הרשויות המקומיות, להמשיך ולפתח כלים דיגיטליים לשם כך, כך שכל פעילותו בנושא תנוהל באופן דיגיטלי שיאפשר ממשקי עבודה סדורים, יעילים ואמינים. בין היתר מומלץ כי מערכות אלו ינפיקו אישור על הגשת מסמכים באופן אוטומטי, והרשות המקומית לא תצטרך לחפש פתרונות יצירתיים לתייעוד הפעולה למשל באמצעות צילום מסך; כי המערכות יאפשרו מענה מהיר יותר; כי הן יאפשרו העלאת קבצים גדולים; וכי הן יאפשרו מעקב של הרשויות המקומיות אחר סטטוס ביצוע הפעולה ושליפת טפסים הקשורים אליה.



עוד מומלץ כי משרד הפנים יפעל להגברת השימוש של הרשויות המקומיות במערכות הדיגיטליות שהקים ולקידום הפעלת ממשקים בין מערכות המידע של הרשויות המקומיות לאלה של משרד הפנים, תוך שמירה על אבטחת המידע.

משרד הפנים כתב בתשובתו כי פיתח אפשרות לממשק ממוחשב בין המערכת שלו למערכות הרשויות המקומיות לצורך דיווח מצבת כוח אדם ושכר ובכוונתו לאפשר לרשויות לממן את פיתוח הממשק מצד המערכות שלהן באמצעות תב"ר. בכוונת משרד הפנים, על פי התשובה, להפיק לקחים ממהלך זה לצורך בחינת הקמת ממשקי מערכות נוספים מול הרשויות המקומיות.

ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד החינוך

סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), קובע כי את מוסדות החינוך יפעילו המדינה והרשות המקומית במשותף. חוקי החינוך והמגמות שרווחו במשך השנים הסדירו את מחויבותיה של כל אחת מזרועות השלטון, באופן שמשרד החינוך נושא באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשות המקומית, המוגדרת כרשות חינוך מקומית לפי חוק זה נושאת באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי.

כך, משרד החינוך אחראי להפעלת מערכת חינוך חובה - במישור הפדגוגי: מדיניות כוללת, קביעת תוכניות לימוד ופיקוח; במישור המינהלי - פדגוגי: מינוי מנהלי בתי ספר ועובדי הוראה (באופן חלקי); במישור התפעולי-כספי: המשרד כמממן ראשי של הפעלת בתי הספר; ובמישור הפיזי-כספי: אחריות להקמת מוסדות החינוך. בתוקף אחריותו המקיפה לכלל מערכת החינוך, משרד החינוך משתתף גם בתקצוב המערכת של חינוך טרום חובה ושל החינוך על-יסודי. הרשות המקומית, כרשות חינוך מקומית, מחויבת על פי חוק לדאוג להקמת מוסדות חינוך ולתחזוקתם; לרישום התלמידים ולהשמתם בבתי הספר המקומיים; ולהפעלת הסדירה של מערכת החינוך המקומית. משרד החינוך והרשויות המקומיות משמשים אפוא כגופי הביצוע העיקריים בתחום החינוך¹⁴¹.

המדינה מתקצבת את הרשויות המקומיות באופן חלקי לשם מילוי תפקידן בתחומי החינוך, לרבות בתחום הפיזי והתחזוקתי¹⁴², כמו אספקת תשתית פיזית הכוללת בינוי, שיפוץ ותחזוקה של מבנים, אספקת שירותי מנהלה ומזכירות בתי ספר, טיפול בפרט, שירות פסיכולוגי וביקור סדיר, רישום תלמידים, בחינה של בטיחות מבנים, הסעות ושמירה. בשנת 2019 הסתכמו תשלומי משרד החינוך לרשויות המקומיות בכ-16 מיליארדי ש"ח. הרשויות המקומיות משתתפות במימון הפעולות בשיעורים משתנים שקובע משרד החינוך (מימון תואם).

141 נחום בן-אליא, **אזרח החינוך בישראל, דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2000), עמ' 18. וכן ראה ניבי גל אריאלי, **אחריות מחולקת: על האחריות המשותפת של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לחינוך בישראל** (2015).

142 בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, פד נט (3) 625.



שכר המורים בבתי הספר היסודיים ממומן במלואו על ידי משרד החינוך, אך היבטים פיזיים הנוגעים ללמידה בו - כמו ערכות טכנולוגיות וחומרי מלאכה - ממומנים בשיעור מסוים לפי האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות המקומית¹⁴³. הכספים מועברים אל הרשויות המקומיות, והן אחראיות לחלקן בין מוסדות החינוך ומממנות את ההפרש שבין הוצאות מוסדות החינוך למימון המדינה¹⁴⁴.

ככלל, מוסדות החינוך העל-יסודי לא הוכרו בחוק כמוסדות רשמיים, אף שחלקם בבעלות הרשות המקומית וחלקם האחר בבעלות פרטיות כמו למשל של רשתות חינוך של רשתות פרטיות. מוסדות אלה מקבלים תקציב כפי שמקבלים מוסדות החינוך הרשמי, אולם שלא כמו החינוך היסודי, שבו השלטון המרכזי הוא הבעלים והמעסיק של סגל ההוראה, בבתי הספר העל-יסודיים, הרשויות המקומיות והבעלות הן המעסיקות של המנהלים והמורים¹⁴⁵.

תחום החינוך בישראל בולט בריכוזיות שלו: ארגון ה-OECD ציין חמישה סוגי מודלים של מבנה מערכת החינוך המופעלים במדינות החברות בו, ומשייך את מערכת החינוך שישראל מפעילה למודל הריכוזי ביותר, משום שהיא ממעטת לקבל החלטות בשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר¹⁴⁶. במשך שנים מערכת החינוך בישראל נחשבה ריכוזית ביותר, ומשרד החינוך הוא שהתווה באופן בלעדי את המדיניות, קבע את תוכניות הלימוד, העסיק את המורים ופיקח על מכלול עבודתם¹⁴⁷. גם מהבחינה החוקית חלוקת האחריות בין משרד החינוך לרשויות המקומיות פירושה כפיפות של הרשויות המקומיות למשרד החינוך¹⁴⁸, ולמעשה אין הלימה בין האחריות שהרשות המקומית מצפה לקבל עליה ובין הסמכויות הנתונות בידיה¹⁴⁹.

במענה על השאלון מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי פעל להנגיש לרשויות את מצבת התלמידים באופן מקוון מדי שבוע; להציג להן את הנתונים הנדרשים בפורטל רשויות (ראו הרחבה להלן בתת הפרק בנושא פורטל רשויות מקומיות ובעלויות חינוך) באופן המאפשר גישה למורשים בלבד; לתת להן התראות על חוסרים בדיווחים שיכולים לפגוע בתקציבן או בזכויות המורה והתלמיד ולהבטיח שקיפות מרבית בעניין התהליכים שהוא מוביל מולן. עוד ציין המשרד כי הוא מקיים קשר קבוע עם מספר רשויות ובעלויות חינוך עימם הוא מתייעץ לפני פיתוחם של רכיבים חדשים בפורטל בעלויות וחינוך.

143 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) "תקצוב פעולתם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 671.

144 ניבי גל אריאלי, **איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי** (אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2013).

145 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) "תקצוב פעולתם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 671; יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).

146 Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD (2015), p. 108

147 ראו: ניבי גל אריאלי, ערך ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן, "חינוך והבניית מקומיות", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל** (2015) עמ' 217.

148 ניבי גל אריאלי, **אחריות מחולקת: על האחריות המשותפת של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לחינוך בישראל** (2015).

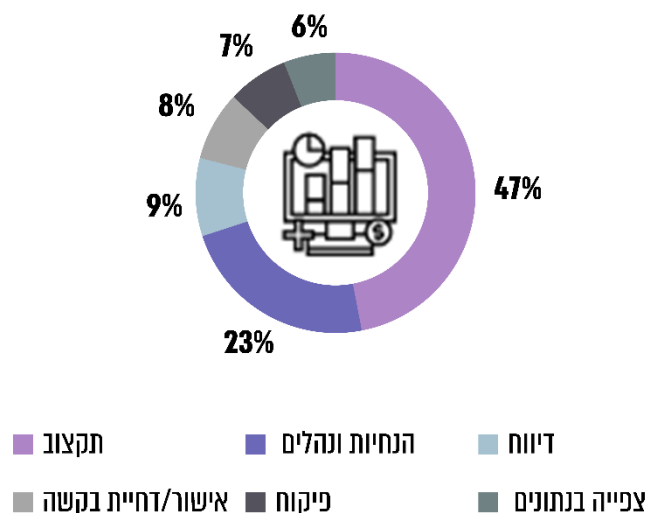
149 יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).



משרד החינוך מפעיל כ-250 מערכות ממוחשבות למידע ונתונים. כעשירית ממערכות אלה משרתות גם את הרשויות המקומיות. לנוכח העובדה כי משרד החינוך מפעיל ממשקי עבודה רבים ומורכבים עם הרשויות המקומיות, הכוללים בין השאר העברות נתונים ותקציבים בהיקפים ניכרים, מתחייב ניהול דיגיטלי, שיטתי ומובנה שלהם. היות שהתפיסה כי כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות משמשות זרועו הארוכה של משרד החינוך, נודעת חשיבות רבה לעבודה משותפת, מתואמת ושלווה בין המשרד ובין הרשויות המקומיות.

מהמענה של משרד החינוך על השאלון עלה כי המערכות הממוחשבות של משרד החינוך, הפועלות מול הרשויות המקומיות, משמשות את המשרד בהתנהלותו מולן לצורך תקצוב, לפרסום הנחיות וחוזרים, לפיקוח, לבקרה ולאישור או לדחייה של בקשות, וזאת בשיעורים כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 11: הפעולות המרכזיות שמשמשות את משרד החינוך במערכות המחשוב בהתנהלותו מול הרשויות המקומיות



על פי תשובות משרד החינוך על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נטל בירוקרטי בהתנהלות משרד החינוך מול הרשויות המקומיות - מקרה בוחן של תמיכה מיוחדת בעת מגפת הקורונה

בשנת הלימודים התשפ"א הפעיל משרד החינוך תוכנית להעסקת עוזרי הוראה בבתי הספר היסודיים כתמיכה מיוחדת בעת מגפת הקורונה בעלות של כ-834 מיליוני ש"ח. לצורך הפעלת התוכנית קיבלו הרשויות המקומיות תוספת תקציבית המיועדת להעסקת כוח אדם ולהעשרה



באמצעות חומרי יצירה, משחקים, פעילויות והפעלות חווייתיות. את התקציב עבור כוח האדם ניהלו אגפי החינוך ברשויות המקומיות ואת תקציב ההעשרה העבירו הרשויות המקומיות למוסדות החינוך.

במהלך השנה, אחת לחודש, נדרשו אגפי החינוך ברשויות המקומיות לדווח באמצעות פורטל רשויות ובעלויות על ההוצאה הכספית החודשית של כל בית ספר הן בתחום כוח האדם והן בתחום ההעשרה. בסיום השנה התבקשו הרשויות המקומיות לרכז את הדיווחים האמורים ולמלא דוח ביצוע שנתי על כוח האדם ותקציב ההעשרה לאורך השנה האחרונה, אף שמסרו דיווח חודשי ומפורט. כמו כן התבקשו הרשויות המקומיות להעביר לידי משרד החינוך אסמכתאות מלאות - ובכלל זה חשבוניות מס וקבלות על כל רכישה של מוסד חינוכי במהלך שנת הלימודים שהתבססה על תקציב ההעשרה.

בביקורת עלה כי איגוד מנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות פנה למשרד החינוך במאי 2021 נוכח הבירוקרטיה הכרוכה בדיווחים שדרש משרד החינוך שיגישו לו הרשויות המקומיות. יו"ר האיגוד טען בפנייה כי דוחות הביצוע שדרש משרד החינוך מסובכים ומסועפים, וכי הרשויות נדרשו למוסרם אף שממילא הן מסרו דיווחים בעניינים אלה מדי חודש בחודשו.

איגוד מנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות שב ופנה ביוני 2021 למשרד החינוך ומסר כי דרישת המשרד שהרשויות המקומיות יגישו לו חשבוניות מס וקבלות על כל רכישה של מוסד חינוכי במהלך שנת הלימודים אינה ישימה, שכן אין בידי הרשות המקומית לאסוף חשבוניות וקבלות של כל ספק מכל מוסד חינוכי בכל חודשי השנה ולמלא טבלאות המרכזות את כל אותן חשבוניות וקבלות. האיגוד ציין כי הדרך האפשרית היחידה לעמוד בדרישות משרד החינוך היא שהמשרד יממן את העסקתו של עובד שיופקד על מילוי הדרישה האמורה או ישלח עובד מטעמו לצורך כך.

מהביקורת ברשויות המקומיות עלה כי משרד החינוך נענה באופן חלקי לפנייתו האמורה של איגוד מנהלי מחלקות החינוך בנוגע להקלה על העומס הבירוקרטי אליו נדרשו הרשויות המקומיות והקל מעט בדרישות לגבי הגשת הדיווחים של עוזרי ההוראה שהעסיקו מוסדות החינוך. עם זאת, מילוי הדיווחים נותר מסורבל והיה כרוך בשעות עבודה ארוכות מצד הרשויות המקומיות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי תקצוב תוכנית עוזרי ההוראה לשנת הלימודים תשפ"א נעשה על ידי העברה כספית מדי חודש בחודש לאחר שהרשות המקומית מילאה בתצהיר מקוון את היקף ביצוע שעות עוזרי החינוך וסך ביצוע תקציב ההעשרה. אגף ביקורת כספית במשרד החינוך הצליב באופן ממוכן, על פי התשובה, את נתוני הדיווח החודשי עם נתוני כוח האדם הפרטניים שדווחו לגבי העסקת עוזרי החינוך. רק במקום שבו נמצא פער משמעותי בהצהרה, נדרשה הרשות המקומית או הבעלות להסבר ולהמצאת מסמכים בגין החודש שבו נמצא חוסר התאמה. משרד החינוך מסר עוד כי נענה לבקשת השלטון המקומי שלא להגיש את כלל החשבוניות במסגרת הדיווחים, וכי לאחר בחינת המסמכים שהוגשו ביקש המשרד כמה חשבוניות באופן מדגמי כדי להשלים את הליך הביקורת.

משרד החינוך ציין עוד בתשובתו כי הפיק לקחים ולא היה זר לקשיים שאיתם התמודדו הרשויות בדיווח ביצוע תקציב עוזרי החינוך. לכן, בשנת הלימודים תשפ"ב, שבמהלכה מועברים תקציבים



גמישים אחרים, הוחלט כי לא יהיה צורך בתצהיר חודשי על הביצוע ואפשר יהיה להסתפק בדיווח חצי שנתי שיהיה בעיקר מקוון ואוטומטי כך שהחשבונות ייאספו באופן ישיר מהנהלת החשבונות השוטפת של מוסדות החינוך ועד כמה שניתן ללא טרחה נוספת מצד צוות בית הספר. בסוף שנת הלימודים תשפ"ב יוגש דיווח נוסף, שיהיה בעל אופי מסכם ויכלול רק את האסמכתאות שטרם הועברו למשרד כמו דוח עלות שכר וכרטסת הנהלת חשבונות.

נוכח הקשיים שהעלה איגוד מנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות לעניין הדיווחים שנדרשו הרשויות המקומיות להגיש למשרד החינוך, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך כי בטרם יידרשו דיווחים מאגפי החינוך ברשויות המקומיות יבחן משרד החינוך בשיתוף נציגי הרשויות המקומיות את הכרוך במילוי דרישותיו האמורות ויודא שאין בדרישות משום נטל בירוקרטי שניתן לצמצמו.

פורטל רשויות מקומיות ובעלויות חינוך

בשנת 2019 העלה משרד החינוך למרשתת את פורטל רשויות מקומיות ובעלויות חינוך (להלן גם - פורטל או פורטל רשויות ובעלויות). הפורטל מרכז נתונים, נהלים, פרסומים והודעות מהיחידות השונות במשרד החינוך על קולות קוראים לקבלת תמיכות כספיות לפרויקטים שונים. כמו כן יש בפורטל מידע על מצבת התלמידים של כל רשות מקומית ועל החלוקה התקציבית לגבי כל מוסד. עד אוגוסט 2021 הושקע בפיתוחו, בתפעולו ובתחזוקתו של האתר שמונה מיליון ש"ח. בשנת 2015, קודם להקמת הפורטל התקיימו קבוצות מיקוד בכמה רשויות מקומיות. מנתונים שמסר משרד החינוך נכון לחודש נובמבר 2021 עלה כי מספר הכניסות הממוצע לפורטל באותו חודש הסתכם בכ-65,000, ומספר המשתמשים הממוצע הסתכם בכ-25,000. מהם 233 ראשי רשויות ו-243 מנהלי מחלקות חינוך.

ממענה הרשויות המקומיות על השאלונים עלה כי יותר ממחצית הרשויות שהשיבו בנוגע לתדירות השימוש בפורטל (11 מתוך 20) ציינו כי הן משתמשות בו על בסיס יומי או שבועי.

הפורטל משמש בעיקר לתצוגת נתונים וככלי ניהולי. עובדי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות משתמשים במגוון מערכות נוספות שאינן מתואמות זו עם זו, כפי שיפורט בהרחבה להלן. עוד עלה כי היבטים מהותיים של פעולות משרד החינוך מול הרשות המקומית אינם מנוהלים ומעודכנים בפורטל. למשל, הפורטל אינו משקף את כלל הנתונים הנוגעים למוסדות החינוך ברשות המקומית ונתונים נוספים החיוניים לעבודת הרשות המקומית, המצויים באתרים ובמערכות נוספות. למשל, באתר המרשתת "שקיפות בחינוך" שמורים נתונים כלליים על התפלגות התלמידים יחסית לממוצע הארצי; על פילוח הזכאות לבגרות לפי שם בית הספר, ועל סוגי המוסדות; על תקציבי בינוי ועל אקלים חינוכי. אף שבמועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, שנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022) הייתה בעיצומה, נמצא במועד זה כי הנתונים באתר היו נכונים לשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020) ולא עודכנו מאז. עוד עלה בביקורת כי נכון למועד



סיום הביקורת נתונים עדכניים לגבי תוצאות מבחן המיצ"ב¹⁵⁰ של תלמידי הרשות המקומית למשל מתקבלים באמצעות הדואר בהתקן מאובטח ולא ניתן לצפות בהם באמצעות הפורטל.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פעל בשיתוף השלטון המקומי להגדרת המענים הנדרשים ולהנגשתם בפורטל רשויות ובעלויות לרשויות המקומיות, כגון מצבת התלמידים ומצבת גני הילדים.

בביקורת עלה שבפורטל של משרד החינוך אין נתונים מלאים על כלל התלמידים בישראל. כך, נתונים על תלמידים הלומדים במסגרות של בתי הספר המקצועיים הנמצאים באחריות משרד הכלכלה והתעשייה אינם מעודכנים. כמו כן, משרד החינוך אינו מנהל מידע רציף במעבר בין מסגרות חינוך של תלמידים שאינם בעלי מספר זהות, למשל עולים או ילדי מהגרים, כאשר בכל אחת מהמסגרות מקבלים התלמידים מספרי זהות פיקטיביים שונים. כמו כן, הפורטל אינו כולל בתוכו את כלל הנתונים העדכניים על שיבוצי התלמידים במוסדות החינוך לרבות מוסדות המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור, וכן נתונים עדכניים על תוצאות המיצ"ב. מידע חסר זה מקשה על הרשויות המקומיות במתן שירות לתושביהן בתחום החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לפנות למשרד הכלכלה והתעשייה במטרה ליצור מסד נתונים אחיד במשרד החינוך של תלמידי משרד החינוך ומשרד הכלכלה והתעשייה. מהלך כאמור יוכל, על פי התשובה, להקל על זיהוי התלמידים לצורך מתן התאמות שאלוני בחינות בגרות למשל. עוד מסר משרד החינוך כי לתלמידים שאינם בעלי מספר זהות ניתן מספר זהות פיקטיבי שאמור ללוות אותם עד קבלת מספר זהות או עד סיום הלימודים במערכות החינוך, ובאחריות הרשות המקומית לשלוח את המספר המזהה שקיבל התלמיד במוסד החינוכי הראשון שבו השתלב למסגרות החינוך הבאות שבהן ילמד התלמיד ובכך תימנע הפקעה של יותר ממספר זהות מיוחד אחד לאותו תלמיד. עוד השיב משרד החינוך כי במקרים כאלה המשרד מזהה תלמידים שלהם הונפקו שני מספרים מזהים ומבצע איחוד זהויות.

לעניין מוסדות המוכש"ר והפטור הוסיף משרד החינוך בתשובתו כי אלו מוסדות בבעלות פרטית אשר ניתן לצפות במידע לגביהם בפורטל נפרד של מוסדות חינוך. עם זאת, בהתאם לתוכנית העבודה מידע זה עתיד להיות מונגש גם בפורטל רשויות ובעלויות חינוך במהלך שנת הלימודים הקרובה. עוד מסר המשרד כי יפעל להנגשת תוצאות המיצ"ב גם בפורטל רשויות ובעלויות.

נמצא כי משרד החינוך פועל רבות לשיפור ולטיוב של הנתונים והכלים שמציע הפורטל, אך יש מקום רב לשיפור בכל הנוגע לתפקודה של המערכת מבחינת ממשקיה עם המערכות של הרשויות המקומיות וכן מבחינת אופן ריכוז הנתונים, מהימנותם והבטחת עדכניותם.

הרשות המקומית יכולה לקבל התראות באמצעות הפורטל על דיווח חסר או שגוי בנוגע לשיבוצי תלמידים, לבטיחות מבנים, להגשת בקשות לקבלת תמיכות בעקבות קולות קוראים ועוד.

150 מבחן המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) משמש כלי למדידת רמת בתי הספר ועד כמה התלמידים עומדים ברמה המצופה לפי תוכנית הלימודים.



בביקורת שנעשתה ברשויות המקומיות נמצא כי התקבלו בפורטל הרשויות התראות בנוגע לשגיאות בדיווחים, שאף לאחר תיקון במערכות הייעודיות לא התבטלה ההתראה בפורטל. לדוגמה, בעריית **ראשון לציון** התקבלה התראה בפורטל על היעדר "אישורי מוכנות/בטיחות שנתיים" למבנים, ואף שהאישורים השמורים במערכת הייעודית לרישוי היו תקינים, ההתראה בפורטל לא נמחקה והעירייה נדרשה לפנות למשרד החינוך כמה פעמים כדי לבטל אותה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפורטל מרכז התראות מכלל מערכות המשרד המתעדכנות על בסיס יומי. בנוגע לדוגמה בדבר התראה בגין היעדר אישורי בטיחות שנתיים השיב המשרד כי מדובר במקרה פרטני של תקלה זמנית.

פורטל הרשויות המקומיות והבעלויות מרכז את נתוני התלמידים ומוסדות החינוך ומשמש שער הכניסה למערכות הדיגיטליות שמפעיל משרד החינוך. נוכח תפקידו המשמעותי של הפורטל משרד מבקר המדינה ממליץ שיהיה עדכני - ובכלל זה ירכז את כלל הנתונים הרלוונטיים לרשות המקומיות, יהיה מתואם עם המערכות הייעודיות ויאפשר הפקת דוחות מותאמים לצורכי המשתמשים. בכך יסייע לעבודתן של הרשויות המקומיות הנושאות עימו באחריות להפעלת מערכת החינוך וייעל את עבודתן.

קציני ביקור סדיר - מערכת קב"סנט

הוראות חוק לימוד חובה מחייבות כי כל ילד או נער יהיה רשום במוסד חינוך מוכר, וכן כי רצף הלימודים לא ייפגע במהלך כל תקופת לימודיו. על רשות החינוך המקומית לנקוט צעדים שיאפשרו יצירת רצף לימודים החל מגן הילדים ועד סיום הלימודים בבית הספר התיכון. בנסיבות שבהן תלמיד הורחק, נשר או הונשר מהמוסד החינוכי, על רשות החינוך המקומית באמצעות קציני הביקור הסדיר (להלן - קב"ס) ועל מוסד החינוך שבו היה התלמיד רשום לפעול לשילובו מחדש במוסד חינוך אחר. ברשויות החינוך המקומיות פועלים כ-720 קב"סים. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, כל קב"ס אמור לנהל תיק לכל תלמיד שבטיפולו במערכת המידע הממוחשבת של משרד החינוך ולתעד בתיק את הליכי הטיפול ואת ההמלצות בעניינו של התלמיד¹⁵¹. מערכת הקב"סנט היא מערכת בפרסיה ארצית שהקים משרד החינוך ואמורה לאפשר לקב"סים לתעד את כל שלבי הטיפול של עבודתם ולאפשר למשרד החינוך לבצע מעקב ובקרה בעניין עבודתם.

המשתמשים במערכת קבסנט ברשויות המקומיות שנבדקו הלינו כי למערכת זמני תגובה איטיים מאוד, היא מתנתקת באופן חוזר ונשנה, טעינת קבצים נלווים מסורבלת, לא תמיד הקבצים נשמרים במערכת וקשה לאתר את המידע הרלוונטי. עוד נמצא כי המידע במערכת חלקי, אין לה ממשקים עם מערכות מידע רלוונטיות, היא מוגבלת במספר הקטגוריות שניתן לסווג בכל מקרה, היכולת להפיק באמצעותה דוחות מנהלים מוגבלת. כמו כן, אין סנכרון בין מערכת זו למערכת מצבת התלמידים העומדת לרשות בתי הספר ועקב כך נתוני התלמידים מתעדכנים במערכת הקב"סנט באיחור של כמה שבועות, אף שסינכרון כאמור חיוני לעבודת הקב"סים.

151 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0013 מביקור סדיר למניעת נשירה 1.3.2017.



עד שנת 2016 הקב"סים בעיריית **ירושלים** ניהלו את עבודתם באמצעות מערכת מידע שהקימה העירייה. החל משנת הלימודים התשע"ו (2015 - 2016) נדרשה עיריית **ירושלים** להעתיק את עבודת הקב"סים למערכת הקב"סנט של משרד החינוך, על אף בקשות מינהל החינוך של עיריית **ירושלים** לממשק את המערכת העירונית למערכת משרד החינוך. עיריית **ירושלים** ביקשה לעשות כן כיוון שלהבדיל מהמערכת העירונית, בקב"סנט אין התראות על תלמידים שאינם משובצים ולא מתבצעות הצלבות בינה ובין מאגרי נתונים הקיימים בעירייה או בינה ובין מערכות עירוניות אחרות כמו מערכת ועדות זכאות ואפיון המנהלת נתונים על תלמידים הזכאים לחינוך מיוחד.

מינהל החינוך בעיריית **ירושלים** ביקש ממשרד החינוך לשפר את יכולות המערכת ולאפשר ממשק ישיר למצבת התלמידים העירונית, אך עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021 בקשותיו לא נענו.

נמצא כי מערכת הקב"סנט סובלת מליקויים בתפעולה, היא אינה ידידותית, זמני התגובה שלה איטיים, היא מתנתקת באופן חוזר ונשנה, לא ניתן לבצע הצלבות בינה ובין מערכות נוספות, והיכולת לאתר ולעדכן בה מידע מוגבלת, כפי שעלה גם בדוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הרשויות המקומיות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות חינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה"¹⁵².

משרד החינוך מסר בתשובתו למבקר המדינה כי הוא נמצא בתחילת הליך אפיון ובניית מערכת חדשה מותאמת לצורכי העבודה של הקב"סים.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל להשלמת הקמת מערכת משופרת לניהול עבודת הקב"סים לשם ייעול עבודת הקב"סים למניעת נשירת תלמידים.

עוד עלה בנוגע לעבודת הקב"סים כי עיריית ראשון לציון ועיריית אילת לא קיבלו מידע על תלמידים שעזבו את הארץ ולכן פרטיהם לא היו מעודכנים במערכות החינוך העירוניות.

בביקורת עלה כי עיריית **ראשון לציון** קיבלה בספטמבר 2020 רשימה של כ-120 תלמידים שלא נרשמו לגני חובה, ובשל כך קב"סיות העירייה נאלצו לקיים ביקורים בבתי התלמידים במשך שבועיים, כדי לברר מדוע לא נרשמו לבתי הספר. על מנת לחסוך ניסיונות עקרים של הקב"סיות לאתר ילדים שעזבו זה מכבר את הארץ, בשנה שלאחר מכן, ביולי 2021, פנתה עיריית ראשון לציון למשרד החינוך בבקשה לקבל מידע על תלמידים שרשומים כתושבי הרשות המקומית אך עזבו את הארץ. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2021 לא השיב משרד החינוך על פניית העירייה, זאת אף שמידע מוקדם מרשות האוכלוסין על תלמידים שעזבו לחו"ל היה מייעל את עבודת הקב"סים ומאפשר לצמצם שעות עבודה רבות ששימשו לביקורי בית.

גם עיריית **אילת** ציינה כי היעדר נתונים בדבר יציאה מהארץ של תלמידים מקשה את עבודת המחלקה, וכי מאחר שלעיתים כתובות התלמידים אינן זהות בכלל המערכות שעימן עובדת

152 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פעולות הרשויות המקומיות, לאיתור, מניעה וטיפול בנשירת תלמידים ממוסדות החינוך", עמ' 1059.



מערכת החינוך העירונית, הקב"סים נאלצים לפנות לכתובות השונות על מנת לאתר תלמיד שיש חשש כי נשר מלימודיו.

בעיריית **ירושלים** ציינו כי מאחר שמשרד החינוך אינו מחזיק נתונים בדבר תלמידים שלומדים בבתי הספר המקצועיים שמפעיל משרד הכלכלה והתעשייה, כמתואר לעיל, ואינו מנגיש נתונים אלה לרשויות המקומיות, מוטל עומס עבודה מיותר על הקב"סים, מאחר שהם נדרשים לאתר תלמידים אף שהם לומדים במוסדות חינוך אלו.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי המחלקה לביקור סדיר פועלת בשיתוף פעולה עם רשות האוכלוסין ומקבלת מידע על תלמידים שיצאו את הארץ. קב"סים ברשויות המקומיות יכולים לפנות למחלקה לביקור סדיר ולבקש מידע על תלמידים שלא מאתרים ויש חשש שיצאו לחו"ל. המשרד ציין כי הנחיות בנושא יובהרו מול הקב"סים ברשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן בשיתוף רשות האוכלוסין את האמצעים להנגיש לקב"סים נתונים הנוגעים לכתובות המגורים העדכניות וליציאה מהארץ של תלמידים שיש חשש להפסקה ברצף לימודיהם בשלב מוקדם ועוד בטרם הושקעו מאמצים ומשאבי זמן ממושכים באיתור התלמיד. הנגשת המידע, תוך שמירה על המגבלות הנוגעות לאבטחת מידע ובהתחשב במגבלות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, תפחית טעויות וביורוקרטיה, תיעל את עבודת הקב"סים ותאפשר להם להקדיש את זמנם לתלמידים הזקוקים לסיועם. כמו כן, מומלץ כי משרד הכלכלה והתעשייה ישתף נתונים ומידע עם משרד החינוך בנוגע לתלמידים הלומדים במסגרות מטעמו, וכי משרד החינוך ינגיש מידע זה לרשויות המקומיות.

משרד החינוך מסר כי בכוונתו לפנות למשרד הכלכלה והתעשייה כדי ליצור מסד נתונים אחיד במשרד החינוך של תלמידי משרד החינוך ומשרד הכלכלה והתעשייה.

מערכות דיגיטליות בתחום החינוך המיוחד

מערכת ועדות זכאות ואפיון

ועדות זכאות ואפיון הן ועדות השמה שמקנות זכאות לחינוך מיוחד מגיל שלוש. בוועדות חברים נציגים מהרשות המקומית וממשרד החינוך. מערכת ועדת זכאות ואפיון היא מערכת ארצית המיועדת לניהול תהליכי העבודה המקוונים בוועדות זכאות ואפיון. היא משמשת כלי עבודה ליו"ר הוועדה ולרשויות המקומיות לצורך ניהול תהליכי העבודה בוועדות, ומאפשרת צירוף מסמכי התלמיד, ניהול ימי הדיון, זימון חברי הוועדה ומוזמנים, דיווח על החלטות הוועדה ותיעוד קבלת החלטות הוועדה. עיריית **ירושלים** מנהלת את הנתונים במערכת ועדת זכאות ואפיון עירונית נוסף על מערכת ועדת זכאות ואפיון שהקים משרד החינוך. כמו כן, הרשות המקומית מתעדת את פרטי השיבוץ במערכת נוספת שהקים משרד החינוך הקרויה "משבצת", ובה מוזנים נתונים לגבי כל תלמיד הזכאי ללמוד במסגרת חינוך מיוחד.



מאחר שהמערכת הארצית להשמה של תלמידי החינוך המיוחד אינה ממלאת את כל צורכי הרשויות המקומיות, למשל לגבי זימון הורים לוועדות, עובדות מחלקת החינוך בעיריית **ירושלים** נדרשות להזין את הנתונים הן במערכת ועדות הזכאות העירונית והן בזו הארצית. לאחר קבלת החלטת ועדת הזכאות, הרשות המקומית נדרשת לשבץ את התלמיד גם במערכת משבצת והדבר מעכב את הליך השיבוץ.

נמצא אפוא שבהיעדר מענה מלא של המערכת הארצית לצורכי הרשויות המקומיות בתחום הזכאות וההשמה בחינוך המיוחד, עיריית **ירושלים** נאלצת לעדכן את אותם נתונים בכמה מערכות דיגיטליות שונות, והדבר מסרבל את עבודתה ומטיל בירוקרטיה מיותרת על עובדי המחלקה; זאת על אף עומס העבודה הרב המוטל עליה - למשל, בשנת הלימודים התשפ"א (2020-2021) היא טיפלה ביותר מ-2,500 בקשות לוועדת זכאות ואפיון.

גם במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** עלה כי הצורך בעדכון במערכת נוספת מעכב את הליך השיבוץ ומסרבל את העבודה. עוד נמצא כי מועצה מקומית זו אינה יכולה לצפות בהחלטת ועדת הזכאות לגבי תלמיד שקיבל שיבוץ למסגרת חינוך מיוחד ברשות מקומית אחת ועבר להתגורר בתחומה, ולפיכך הרשות המקומית נאלצת לבקש מהורי התלמיד עדכון בדבר החלטת ועדת הזכאות.

דוגמה לקשיים בירוקרטיים שמתעוררים בעבודה עם כמה מערכות שונות באותו התחום התעוררה בעיריית **ראשון לציון**, בעת רישום תלמיד לחינוך מיוחד ברשות המקומית אשר לא היה לו מספר זהות אלא מספר דרכון בלבד - על מנת לרשום תלמיד במערכת ועדות הזכאות יש צורך במספר זהות, ובהיעדרו - משרד החינוך מנפיק באופן זמני מספר זהות פיקטיבי. הקושי ברישום התעורר כיוון שלשם קבלת מספר הזהות הזמני התלמיד נדרש להיות רשום כזכאי לחינוך מיוחד, אולם לא ניתן לרשום תלמיד לחינוך מיוחד בלא שעניינו נדון בוועדת זכאות ואפיון.

בעקבות כך לא ניתן היה לשבץ את התלמיד במוסד לימודים במשך כמה שבועות, והפתרון הושג באמצעות רישומו של התלמיד באופן "פיקטיבי" בבית ספר רגיל, המתנה לסנכרון המידע בין המערכת העירונית למערכת משרד החינוך, קבלת מספר זהות זמני לצורך רישום לוועדת הזכאות והאפיון, ביטול ההרשמה בבית הספר הרגיל ושיבוצו במסגרת חינוך מיוחד.

עולה כי ניהול המידע במספר מערכות שאינן מותאמות לעבודת הרשויות המקומיות גורם לבירוקרטיה מיותרת. כך למשל, עיריית ירושלים מקלידה את נתוני התלמידים פעמיים מאחר והיא מנהלת במקביל למערכת הארצית לוועדות הזכאות וההשמה גם מערכת עירונית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מערכת ועדת זכאות ואפיון היא מערכת ארצית המיועדת לניהול תהליכי הוועדה ומאפשרת את כל הפונקציות הנדרשות לניהול תהליכי הוועדה. מערכת משבצת היא מערכת אשר מטרתה לנהל ולתעד את תהליכי השיבוץ. קיים קשר בין מערכת זכאות ואפיון לבין מערכת משבצת כאשר מערכת משבצת משקפת החלטות שהתקבלו מתוקף ועדת זכאות ואפיון בנוגע לתלמידים המועמדים לשיבוץ.

עוד ציין משרד החינוך כי קיימות מערכות ממוחשבות התומכות בכלל התהליכים והשירותים הנדרשים בחינוך המיוחד. המערכות הממוחשבות כוללות נתונים אישיים של התלמידים ולכן נדרשת רמת אבטחת מידע גבוהה וניתנות הרשאות לבעלי תפקידים רלוונטיים ברשויות



המקומיות לצורך צפייה ודיווח בהתאם לצורך ולנהלים. עוד ציין משרד החינוך כי במערכות הממוחשבות נעשים שינויים ושידרוגים בצורה תכופה כדי להתאימם לצורכי המשתמשים כדי שישמשו כלי עבודה אפקטיבי עבורם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החינוך יפעל במסגרת השידרוגים והשינויים שנעשים במערכות הממוחשבות לקיים שיח עם הרשויות המקומיות כך שהמערכות יותאמו לצרכיהן ויהיו כלי עבודה אפקטיבי עבורן.

מערכת פילוח תמיכות

לאחר קבלת החלטתה של ועדת זכאות ואפיון בנושא השמת תלמיד בחינוך מיוחד, העניין נדון בוועדת פילוח תמיכות לקביעת הרכב השירותים בתחומי הטיפול, ההוראה והסיוע שלו זכאי התלמיד. נציגי הרשות המקומית אינם חברים בוועדה ובה משתתפים הורי התלמיד, נציגי משרד החינוך ונציגי המוסד החינוכי.

מהביקורת ברשויות המקומיות עלה כי לרשויות המקומיות אין הרשאה לצפות בהחלטת הוועדה במערכת "פילוח תמיכות", אף שהיא נדרשת להיערך לאספקת השירותים שנקבעו בסל הסיוע לתלמיד ולממן את חלקה. כמו כן, המוסד החינוכי אינו יכול להפיק באמצעות המערכת בעבור הרשות המקומית דוחות על כלל הזכאויות שנקבעו לכל תלמיד במוסד, אלא על הרכבו והיקפו של סל הסיוע לכל תלמיד בנפרד. הקשיים של הרשות המקומית להיערך מהבחנה התקציבית והתפעולית לשינויים בהרכבי סל הסיוע מתגברים עוד יותר כיוון שהמערכת, שכאמור אינה חשופה כלל לפני הרשות, אינה מתריעה על עדכון או שינוי בהרכב הסל, ולפיכך הרשויות אינן יכולות להיערך לשינויים כאמור או לדעת מה שיעור ההשתתפות שצפוי כי יידרשו לשאת בו.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מערכת פילוח תמיכות מתעדת את התמיכות לתלמידים הזכאים לסל אישי מתוקף ועדת זכאות ואפיון ונגישה רק למסגרות החינוכיות. באפשרות הרשות או הבעלות לראות את סך התקצוב שמועבר אליה במערכת מת"ם. על רשות מקומית המעוניינת לקבל מידע מהמשרד להגיש בקשה לקבלת מידע אשר תובא לדיון בפני הוועדה לאישור העברת מידע בין גופים ציבוריים. עוד ציין המשרד כי הוא נערך להנגשת המידע הכללי לגבי כל מוסד בפורטל רשויות ובעלויות בחודשים הקרובים.

עולה כי לרשות המקומית, שאמורה לספק לתלמידי החינוך המיוחד את השירותים שנקבעו בסל הסיוע ולהשתתף במימון, אין גישה לנתוני תלמידי החינוך המיוחד. מומלץ כי משרד החינוך יפעל למתן הרשאות לרשויות המקומיות לשימוש במערכת על מנת לייעל את עבודתן, להקל את הערכותן לאספקת השירותים ולאפשר להן לתת שירות מיטבי לתושביהן התלמידים והוריהם.



מערכת סייעות-נט

במסגרת סל הסיוע שנקבע בוועדת פילוח תמיכות, לעיתים נקבע כי יש צורך לתגבר את הצוות החינוכי המקצועי של המוסד החינוכי בסייעות, בין באמצעות תמיכה בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במוסדות החינוך הרגיל ובין במוסדות החינוך המיוחד. על פי הסכם בין משרד החינוך ובין מרכז השלטון המקומי, שעוגן בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הרשות המקומית היא האחראית להעסקתן של הסייעות, והבקשה למשרד החינוך בנושא מועברת באמצעות הרשות המקומית. מערכת סייעות-נט מציגה את השיבוץ לסייעת צמודה או כיתתית, מדווחת בה על שעות השיבוץ ועל הביצוע בפועל, ומאפשרת הפקת דוחות מסוימים, לצרכי דיווח ובקרה.

מהביקורת בעיריית **ירושלים** עלה כי משרד החינוך מזין את אישורי הסיוע במערכת סייעות-נט סמוך מאוד למועד פתיחת הלימודים, באופן שלרשות יש פרק זמן קצר מאוד להיערך להעסקת הסייעות. לעיתים לא כל האישורים מופיעים במערכת, ולכן יש תלמידים שעל אף זכאותם זוכים לסייעת בעיכוב ניכר או אינם זוכים לכך כלל. כמו כן, כפי שהעלתה גם הביקורת בעיריית **אילת**, יש בעיה בהפקת דוחות שימושים עבור הרשות המקומית. למשל נבצר מהרשות המקומית להוציא בכל רגע נתון דוחות על התלמידים שקיבלו זכאות והועבר עבורם תקציב, וכמו כן נבצר ממנה להדפיס דוחות על כלל התלמידים שבהם מפורט מספרן הכולל של שעות הזכאות. לפיכך הרשויות אינן יכולות לדעת באילו מוסדות יש גידול בהעסקת סייעות, הן אינן יכולות להשוות את היקף העסקתן של הסייעות לחודשים הקודמים, אינן יכולות לראות אם חל גידול או קיטון בשעות שהוקצו להן, ולכן לא ניתן לחזות את השינויים בתקציב או להיערך להם. העובדה שלא ניתן להפיק דוחות מקשה עוד יותר כי המערכת כאמור אינה מתריעה על אישורים חדשים שהתקבלו ממשרד החינוך ולכן לעיתים איש הסייעת מתעכב. המערכת אינה מתריעה גם על ביטולי זכאות, ועקב כך לעיתים נאלצת הרשות המקומית לממן בעצמה את שכרן של הסייעות מאחר שזכאות התלמיד לסיוע בוטלה ללא שניתנה לה הודעה בנושא.

עיריית **אילת** ציינה כי ניתן לראות נתונים חלקיים לגבי הקצאות של סייעות צמודות, סייעות תגבור או סייעות רפואיות, אולם כל מערכת מספקת בנפרד תמונת מצב חלקית, ולרשות המקומית אין תמונת מצב מתכללת בנוגע לכלל הסייעות שהיא מעסיקה.

נמצא עוד כי הדיווח על היקף שעות הסיוע של המוסד מתקבל באמצעות מערכת סייעות-נט בקובץ EXCEL, לפי שם המוסד ושם התלמיד. עם זאת, ההקצאה הכספית לכל תלמיד מתקבלת ממשרד החינוך בקובצי PDF נפרדים עבור כל תלמיד, באופן שאינו מאפשר להשוות בין קובץ הדיווח לקובצי ההקצאה ולעשות בקרה על התקציב המועבר ממשרד החינוך. יש לציין כי בעיריית **ירושלים** בשנת הלימודים התשפ"ב היו יותר מ-1,500 תלמידים הזכאים לסייעות, ולפיכך העבודה הכרוכה בהצלבת הנתונים אורכת זמן רב.

כמו כן, עלה בביקורת ברשויות המקומיות כי בתי הספר הם שמדווחים על השעות שבהן הועסקו הסייעות הצמודות בפועל, בלי שהדוח מועבר לרשויות המקומיות לבדיקת הדיווח. לעיתים יש שגיאות בדיווח, ומשרד החינוך מקיז את התשלום על הדיווחים השגויים מתקציבה של הרשות המקומית, בלי שהיא יכולה כאמור לצפות בדיווח, להבין מה מקור הקיזוז או למנוע את הדיווח השגוי מלכתחילה.



עולה כי מערכת הסייעות-נט אינה תומכת בהפקת דוחות שימושים לרשות המקומית ואינה מאפשרת מעקב ובקרה קלים ופשוטים אחר שעות הסיוע שהיא מממנת.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מידע על אישורים שניתנו לסייעות בחינוך המיוחד נמצא במערכת סייעות-נט. בפורטל רשויות ובעלויות ניתן לצפות בנתוני שעות הזכאות לסיוע לכל מוסד ולפי סוג הסייעות, בסך כל שעות הזכאות למוסד ובשעות הסיוע שדווחו בפועל. כמו כן הרשות המקומית או הבעלות מקבלת באמצעות הפורטל התראות בגין שינויים שנעשו בהקצאת שעות סייעות.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל לתיקון הליקויים שעלו לעיל ולשיפור מערכת הסייעות-נט כך שתתמוך בעבודה יעילה של הרשויות המקומיות ותאפשר להן, בין השאר, לקבל התראות על שינויים ולהפיק דוחות שימשו כלי עזר בעבודתן ויאפשרו לנהל את המידע ולעקוב אחריו.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן אפשרות לשדרג את הדוחות המופקים ממערכת הסייעות-נט בשיתוף ובמפוי צרכים עם הרשויות המקומיות כדי לייעל את תהליכי העבודה.

ההעברות התקציביות ממשרד החינוך כוללות גם תקציבים עבור תלמידים הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות הפטור¹⁵³, שבהם הרשות המקומית אינה מעסיקה סייעות אך שותפה במימון העסקתן. עם זאת, נמצא כי לעיריית **ירושלים**, שמדי חודש מעבירה את תקציבה ואת תקציב משרד החינוך - שמסתכמים בכ-1.5 מיליון ש"ח - עבור העסקת סייעות בכ-350 מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, אין הרשאה לצפות בדיווחי המוסדות הייחודיים במערכת סייעות-נט ולהתריע מבעוד מועד על דיווחים שגויים או חסרים. העובדה שלעירייה אין הרשאת צפייה מקשה עליה לבצע בקרה בעניין התקציבים שהיא מעבירה, גורמת לכך שלעיתים מקזז משרד החינוך חלק מהכספים שהוא מקצה לעירייה, זאת בעקבות כך שהמוסדות מדווחים ישירות למשרד החינוך בלי להביא זאת לידיעת העירייה ומאלצת את עובדי הרשויות המקומיות להקדיש שעות רבות לעיבוד הנתונים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למבקר המדינה כי מוסדות פטור הם מוסדות בבעלות פרטית ולכן ניתן לצפות במידע בפורטל מוסדות חינוך.

153 **מוסדות החינוך הרשמי** הכוללים את החינוך הממלכתי היהודי והערבי ואת החינוך הממלכתי דתי מגן הילדים ועד חטיבת הביניים; **מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי** כוללים את בתי הספר העל יסודי, מוסדות החינוך של רשת החינוך החרדי העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני ומוסדות מוכרים אחרים; **מוסדות הפטור** הן מוסדות דתיים וחרדים הפוטרם את ההורים השולחים את ילדיהן אליהן מחוק לימוד חובה.



נמצא כי אף שהרשויות המקומיות נדרשות לממן את חלקן בפעילותן של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור, אין לרשויות גישה לנתוני התלמידים במוסדות אלה במערכת לניהול הסייעות, והדבר מקשה עליהן בביצוע עבודתן ויוצר בירוקרטיה בהתנהלותן מול משרד החינוך. נגישות למידע חיונית בעבודתן של הרשויות המקומיות מול משרד החינוך והתושבים. על מנת שיוכלו הרשויות לנהל את עבודתן ותקציבן באופן המיטבי, מומלץ כי משרד החינוך יפעל להסרת החסמים שבהנגשת המידע האמור לרשויות המקומיות.

סייעות לתלמידים עם צרכים בריאותיים ייחודיים

תלמידי החינוך הרגיל עם צרכים בריאותיים ייחודיים זכאים לליווי של סייעות במסגרת החינוכית. משרד החינוך משתתף ב-75% מתקציב שכר הסייעות, והרשות המקומית משלימה את שאר המימון.

לצורך קבלת הסיוע ההורים מגישים לרשות המקומית בקשה לסייעת, הרשות המקומית מזינה את הבקשה המיועדת למשרד החינוך במערכת ייעודית ומקוונת בבקשה לסיוע (להלן - מערכת הסייעות), באמצעות שם משתמש שקיבלה, ומשרד החינוך מחזיר לרשות את הנתונים לגבי האישורים להעסקת הסייעות ומספר השעות שהוקצו. עם זאת הנתונים מתקבלים באופן חלקי ולא נגיש שכן המערכת אינה מאפשרת שליפה אוטומטית של הנתונים או ניתוחם, כפי שיפורט להלן.

בביקורת בעיריות **אילת וירושלים** ובמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** נמצא כי מערכת הסייעות אינה פתוחה להזנת בקשות במהלך כל השנה אלא במועדים קצובים בכל שנה, זאת אף שלעיתים נאלצת הרשות המקומית להגיש את הבקשה לאחר פתיחת שנת הלימודים כיוון שבקשת ההורים התקבלה באיחור מסיבות שונות. במקרים אלו, הקשר בין הרשות המקומית למשרד החינוך מתקיים באמצעות התכתבויות בדואר האלקטרוני ולא במערכת הסייעות. בביקורת עלה גם כי קשה לקבל את האישור לזכאות לסיוע של תלמיד שכבר נקבע כי הוא זכאי לסיוע והוא העתיק את מקום מגוריו מרשות מקומית אחת לאחרת.

המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העבודה במערכת הסייעות קשה; המערכת מתנתקת לא פעם וקיים צורך בשיפורה ולחלופין להוסיף מענה אנושי בתחום זה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המערכת זמינה למורשים בוועדה במשרד החינוך ובמשרד הבריאות ומפורטות בה בקשות חדשות לוועדה, בקשות שאושרו, בקשות שממתניות לאישור וכן בקשות אשר נדחו. הרשות המקומית שהגישה בקשה עבור תלמיד יכולה לצפות בבקשה ובאופן טיפולה ולהפיק דוחות על פי קריטריונים שונים. המשרד הוסיף בתשובתו כי כאשר בקשה לסיוע מוגשת בסמוך לפתיחת שנת הלימודים לא ניתן לתת מענה מהיר וזאת בשל ריבוי הפניות, אשר מספרן בשנת הלימודים התשפ"ב לשם ההמחשה היה כ-9,000. עוד מסר המשרד כי לא ניתן להתכתב באמצעות המערכת הממוחשבת אלא בפנייה בדואר אלקטרוני ליחידת הפיקוח על הבריאות, וכי צוות היחידה במשרד החינוך פועל



לתת מענה לפניות בדואר אלקטרוני ככל הניתן. עוד ציין המשרד כי בזמן העתקת מגורי תלמיד מרשות מקומית אחת לאחרת מתעדכנים פרטי התלמיד במצבת התלמידים במשרד החינוך ובהתאמה גם במערכת הסייעות, והתקציב אמור לעבור בהתאם.

לעניין התשלומים, הביקורת בעיריית **ירושלים** העלתה עוד כי המערכת אינה ידידותית, אינה מסונכרנת עם מערכת מצבת התלמידים (המאגדת נתונים על כלל תלמידי בתי הספר) ואינה מותאמת לצורכי הרשויות המקומיות ולעבודה יעילה של עובדי מחלקת החינוך. עלה כי המערכת אינה מאפשרת להפיק ממנה דוחות ייעודיים שעונים על צרכי הרשויות המקומיות - למשל, במסך הראשי שבו מצוינים שם התלמיד וסטטוס הבקשה לא מצוין מספר שעות הסיוע שאושרו לתלמיד, ועל מנת לבדוק כמה שעות אושרו לו יש צורך לפתוח בנפרד כל שורה ושורה; הבקשות החדשות שעדיין לא אושרו אינן נמצאות במעלה הרשימה, ולכן יש צורך לגלול את הרשימה ולעבור על שמותיהם של כלל התלמידים כדי לאתר את התלמידים שעדיין לא קיבלו אישור לסייעות; גם כאשר התלמיד קיבל אישור לסייעות למשך כמה שנים, המערכת אינה מאפשרת לשנות את סמל מוסד החינוך אם התלמיד עבר ממוסד למוסד; כמו כן, אם ניתן לתלמיד אישור בשנה שעברה גם בנוגע לשנה הנוכחית, האישור לא יצוין בדוח.

המערכת מאפשרת להנפיק דוחות עבור כל תלמיד בהיקף תמיכה שבועי, אך בפועל לא ניתן לקבל מהדוח פרטים כמו סכום התמיכה, היקף השעות הכולל והתשלום שהרשות המקומית אמורה לקבל. מגבלות הדוח מקשות על הרשות המקומית לקיים בקרה על היקף התקציב שמקצה משרד החינוך למימון עבודתן של הסייעות.

כשפנתה עיריית **ירושלים** למשרד החינוך בבקשה לקבל ממנו דוחות מעודכנים בעניין הסייעות, משרד החינוך סירב לבקשת הרשות המקומית בטענה שהדוחות חסויים, אף שהעירייה עצמה היא שמסרה את הנתונים. גם כשניסתה עיריית ירושלים לפתח מערכת ובה ההורה יזין את הבקשה לסיוע ישירות למערכת משרד החינוך על מנת לחסוך את ה"תיווך" של העירייה, משרד החינוך התנגד לכך. בקשות של עיריית ירושלים לקבל שמות משתמש נוספים לצורך דיווח במערכת לא נענו, על אף שלעירייה יש שם משתמש אחד בלבד ומינהל החינוך נחלק לארבע יחידות המטפלות באוכלוסיות שונות - יחידה חרדית, יחידה מזרחית, יחידה מערבית ויחידת מטה, כולן נדרשות להשתמש באותו שם משתמש אף ששם המשתמש אישי ואינו ניתן להעברה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יש קריטריונים להגשת הבקשות לסיוע שנציג ברשות המקומית נדרש להכיר ולכן משמש כנציג תומך למתן שירות והסבר להורה. המשרד השיב כי לא ניתן להכשיר את כלל ההורים בתפעול מערכת ממחושבת וציין כי הוא רואה חשיבות רבה בעבודה מול נציגי רשות אשר נבחרו לשמש כאחראים להגשת הבקשות, ומסייע להכשיר אותם מדי שנה בשנה תוך תמיכה טכנית ותפעולית גם במהלך השנה, ולכן מגביל את מספר הנציגים אשר יפעילו את המערכת ברשות.

עלה כי מערכת סייעות-נט המוגבלת למספר משתמשים מצומצם ברשויות המקומיות אינה נוחה לשימוש ולא ניתן לחלץ ממנה באופן פשוט וידידותי את נתוני השעות וסכומי השתתפות משרד החינוך בתשלום עבור הסייעות. מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשיפור המערכת כך שניתן יהיה לנהל את המידע ולערוך בקרה על דיווחי הסייעות באופן יעיל ושיטתי.



משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נושא שיפור המערכת במטרה לייעל את תהליכי העבודה מופיע בתוכנית העבודה של שנת 2022 ויטופל במהלכה בשיתוף הרשויות המקומיות. עוד ציין המשרד כי עובדיו נמצאים בקשר ישיר עם הרשויות המקומיות, ובכל קושי שמתעורר ניתן לפנות לתמיכה הטכנית של משרד החינוך.

מערכת עו"ש"ר לדיווח על עובדי הוראה שאינם רשמיים בחטיבות העליונות

מערכת עו"ש"ר (עובדי הוראה שאינם רשמיים) מיועדת לדיווח למשרד החינוך על העסקת עובדי הוראה שאינם עובדי מדינה בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות. מנהלי מוסדות החינוך הללו נדרשים לדווח על נתוני עובדי ההוראה שבמוסד החינוכי אשר לפיו נקבע תעריף שעת ההוראה של בית הספר. לא פעם עובדי מחלקת החינוך בעירייה נדרשים לתקן את הדיווחים שאינם מדויקים על מנת שלא יקוזזו מתקציב משרד החינוך לרשות המקומית. כך למשל בשנת הלימודים תשפ"ב צפויים להתקבל כ-180 דיווחים שגויים לטיפול על ידי עיריית ראשון לציון מ-14 בתי ספר בעיר.

בביקורת עלה כי יש יותר מ-90 סוגי שגיאות אפשריות בהזנת הדיווחים שעל עובדי המחלקה לתקן. לנוכח מנעד השגיאות הרחב נדרשים עובדי הרשות המקומית להשקיע עבודה רבה בתיקון הדיווחים ובהתאמתם למתכונת הנדרשת, אף שלא הם מסרו את הדיווחים מלכתחילה.

עוד עלה בביקורת בעיריית ראשון לציון כי אחת השגיאות בדיווח במערכת יכולה להתרחש כאשר מורה מועסק ביותר ממוסד אחד וביותר מרשות אחת, והדיווח שמבצע אחד מבתי הספר (שאינו ער למשרתו הנוספת) מביא לחריגה מהיקף השעות המקסימלי המאושר להעסקה. במקרים כאלה אין סנקציה על המורה או על המוסד אלא על הרשות המקומית, שכן השגיאות עלולות לגרום לקיזוז של 10% מכלל התשלום לרשות המקומית בנוגע למסגרת האמורה.

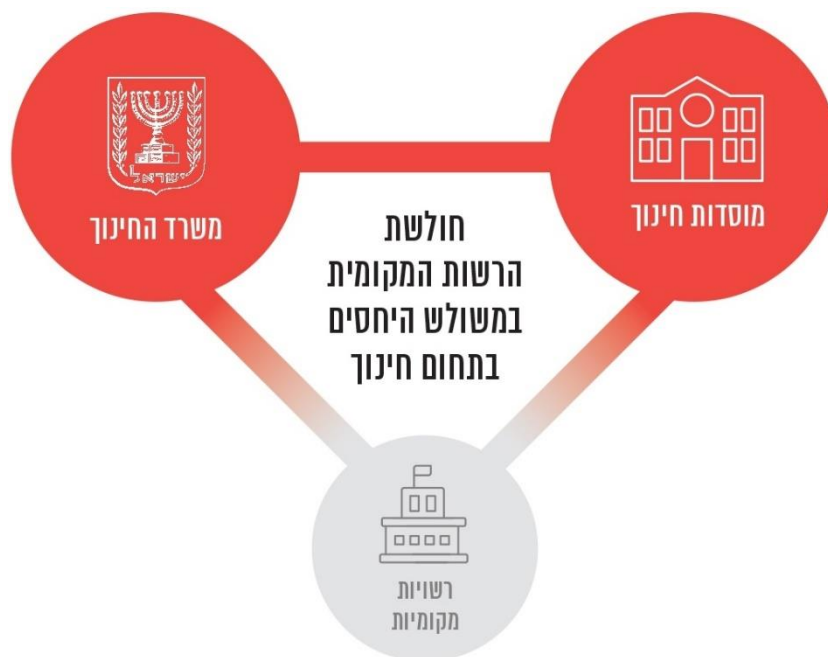
בביקורת עלה כי מערכת הדיווחים לעובדי הוראה שאינם רשמיים דורשת מהרשויות המקומיות עבודה רבה על מנת שלא יקוזזו מתקציבן עקב דיווח שגוי.

משרד החינוך אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה את הדברים וכתב כי קיים דוח חריגות משרה במערכת עו"ש"ר, וכי בפורטל רשויות מופיעות התראות המתעדכנות מדי יום ביומו על שגיאות בדיווח עובדי הוראה אשר אם אינן מתוקנות מתבצע קיזוז שכר מהתשלומים לרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החינוך יבחן את אופן ניהול מערכת הדיווחים באופן שהרשויות המקומיות ישתתפו בהליך הדיווח ובבקרה עליו עוד קודם לקיזוז התשלום. נוכח ממצאי הביקורת, מומלץ גם שמשרד החינוך יבחן את הסנקציות המופעלות על הרשויות המקומיות בגין דיווח לא תקין, חלקי או שגוי.



תרשים 12: חולשת הרשות המקומית במשולש היחסים עם משרד החינוך והמוסד החינוכי



עבודת מחלקות החינוך ברשויות המקומיות מנוהלת במערכות דיגיטליות שונות - את מרביתן הקים משרד החינוך. בהקמתו את מערכות המידע הדיגיטליות לא שם משרד החינוך את צורכי הרשויות המקומיות באופן מספק לנגד עיניו. מהממצאים עולה כי אף שהרשויות נדרשות לעבוד במערכות אלה שהקים משרד החינוך, המערכות אינן מאפשרות לרשויות המקומיות להשתמש בהן באופן שוטף ויעיל. עוד עלה כי הרשויות המקומיות מתקשות בביצוע בקרה אפקטיבית על משרד החינוך בכל הנוגע להקצאת שעות, לדיווחים ולקבלת הפרשי תשלומים.

חלק מהמערכות אינן מתקשרות זו עם זו, והדבר מקשה על הרשויות כי הוא מחייב להקליד שוב נתונים השמורים במערכות המשרד תוך סרבול עבודת עובדי מערכת החינוך והרשויות המקומיות.

מידע מהותי אשר עשוי להקל במידה ניכרת על ביצוע בקרה מצד הרשות המקומית על הקצאת התקציבים ממשרד החינוך נמנע ממנה, וליקויים במערכות המידע עלולים לפגום ביכולתם של עובדי מחלקת החינוך ברשויות המקומיות לבצע את עבודתם באופן מיטבי.

התאמת יכולות המערכות השונות לצורכי הרשויות המקומיות, שנושאות עם משרד החינוך יחד באחריות לאספקת שירותי החינוך במדינה, חיונית לאספקה מיטבית של שירותי החינוך שתועיל בסופו של דבר לתושבים.



נוכח האמור, מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשדרוג מערכות המידע המשרדיות שיועילו גם בהפחתת הבירוקרטיה, וכי הוא ירכז ככל הניתן את המערכות השונות בפלטפורמה דיגיטלית אחת, תוך שיתוף הרשויות המקומיות לאורך שלבי התהליך לשם קבלת משוב עיתי על אופן פעילות המערכות. התנהלות בשקיפות מרבית מול הרשות המקומית הנושאת עמו באחריות תוכל לסייע למתן חינוך מיטבי לתלמידי ישראל.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא שוקד כל העת על שיפור ושדרוג המערכות הדיגיטליות לרבות מערכות המוגשות לרשויות המקומיות. עם זאת לא בכל הנושאים ניתן לרכז את פעילות המערכות במערכת מידע אחת מרכזית, שכן כל מערכת עוסקת בפונקציונליות שלשמה הוקמה, לרבות ניהול הרשאות ואבטחת מידע. עם זאת קיימות מערכות שהמשרד אכן בוחן היתכנות לאיחודן, וכי מדובר בתהליך שנבחן בשיתוף השלטון המקומי ויבוצע בהתאם לתיעודף שיוגדר על ידי משרד החינוך.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מצטרף לעמדת המבקר בכל הנוגע לצורך בשיפור ממשקי העבודה הדיגיטליים ושיתוף הרשויות המקומיות בתהליך.

ממשקי העבודה של הרשויות המקומיות עם משרד הרווחה

הבסיס החוקי העיקרי לאספקת שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל מעוגן בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, המטיל את עיקר האחריות לאספקת השירותים על הרשויות המקומיות ובכך מציב אותן בחזית מערך הרווחה¹⁵⁴. לעומת זאת, את הסמכות לקבוע את אמות המידה המקצועיות בנוגע לאופן אספקת השירותים, את אופן הפיקוח עליהם ואת דרכי מימנם מותיר החוק בידי משרד הרווחה¹⁵⁵. בשנת 2019 הקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות תשלומים בסך כ-6.5 מיליארד ש"ח למימון שירותי הרווחה לתושביהן.

בהמלצות לרפורמה בשירותי רווחה¹⁵⁶ משנת 2010 הומלץ כי משרד הרווחה בשיתוף עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יפתחו עבור הרשויות מערכות מידע ממוחשבות כדי לשפר את ניהול תהליכי קבלת ההחלטות התפעוליות, הניהוליות והאסטרטגיות. הומלץ כי המהלך יתבצע ככל הניתן בשותפות בין משרד הרווחה למרכז השלטון המקומי.

154 סעיף 2 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ותקנה 2 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקים), התשמ"ו-1986. אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1994), עמ' 5.

155 סעיף 13(א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, להרחבה בנושא ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בשלטון המקומי** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 567; ובקובץ דוחות זה את הפרק "אסדרת אספקתם של שירותי רווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 949.

156 אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **דין וחשבון הוועדה לניסוח ההצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים** (פברואר 2010), עמ' 40.



בעקבות ההמלצות האמורות לרפורמה, שעמדו על צורכי המחלקות לשירותים חברתיים ומשרד הרווחה במערכות מידע מתקדמות, החל משרד הרווחה בשיתוף מטה ישראל דיגיטלית בקידום דיגיטציה של ממשקי העבודה בינו ובין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בהתאם לתקן אמי"ר (אפיון מערכות ייחודיות רווחה). מטרת הפרויקט הייתה שמירת המידע על הלקוח (המטופל) ושיתוף המידע בין גורמי הטיפול כבסיס למימוש רצף טיפולי הן בכל אחד מגופי הרווחה ובין גופי הרווחה השונים (ומחוצה להם), וכן ככלי מדיניות מבוססת מידע.

מטרת התקן הייתה לתמוך בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים ולאפשר את ניהול המידע על מטופלי הרווחה מצד אחד וניהול הדיווחים למשרד הרווחה מצד אחר, באופן שיאפשר למחלקה לספק שירות מיטבי למטופלים. באפיון הלקוחות הודגש כי המערכת מיועדת בראש ובראשונה לשרת את העובד במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.

חברות תוכנה פרטיות הטמיעו ברשויות המקומיות את המערכת, המכונה "תיק לקוח", על פי תקן אמי"ר, בדרך כלל בליווי אנשי המקצוע של המשרד. בהתאם, כל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות נדרשות לנהל עבור כל מטופל "תיק לקוח", והנתונים מתיק זה מועברים אל משרד הרווחה. בשנת 2016 החל משרד הרווחה בהטמעת המערכת בכלל הרשויות.

לפי תוכנית העבודה של משרד הרווחה לשנת 2022, הוא עתיד לקדם פיתוחים חדשים במערכת תיק-לקוח. במרבית הפיתוחים נוהג משרד הרווחה להקים ועדת היגוי מלווה בשיתוף השלטון המקומי. ועדת ההיגוי מונה את נציגי משרד הרווחה, את נציגי המחלקות לשירותים חברתיים ואת נציגי חברות התוכנה.

מבקר המדינה מציין לחיוב את הנוהג של משרד הרווחה לשתף את נציגיהן של הרשויות המקומיות ושל חברות התוכנה בוועדות היגוי לפני פיתוח מודולים מרכזיים במערכת תיק לקוח, בהיות הרשויות "הלקוח העיקרי" של המערכת.

לצורך גיוס הרשויות המקומיות להטמעת המערכת פעל משרד הרווחה בכמה מישורים: (א) סיוע במימון התקנת המערכת - בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה מיולי 2014 הודיע המשרד לרשויות המקומיות כי בכוונתו לסייע למחלקות לשירותים חברתיים שעומדות בתנאים שקבע באמצעות מתן מענק חד-פעמי לרכישת תוכנה ובאמצעות סיוע בתהליכי ההטמעה. במסגרת תקצוב כלי המיחשוב למחלקות לשירותים חברתיים לשם תמיכה ביצירת תהליכי עבודה מובנים, תיקצב משרד הרווחה באופן חלקי פיתוח מודולים במערכת, תחזוקתה והדרכת המשתמשים בה בעלות של כ-38 מיליון ש"ח. (ב) על הרשויות המקומיות חלה חובת דיווח על נתונים מסוימים כתנאי לקבלת תקציב, ורשויות שלא דיווחו באמצעות המערכת לא יכלו לקבל תקציב. (ג) משרד הרווחה החל במהלך הביקורת בשיתוף מידע עם הרשויות (Dashboard), באופן שהרשות יכולה לעיין בכל המידע בעניינה אשר צבר המשרד תוך יכולת להשוותו לממוצעים ארציים ולרשויות דומות. גורמים במשרד הרווחה מאמינים שמהלך זה ישמש לרשויות תמריץ נוסף, בין היתר משום שהוא יעודד תחרות ביניהן ומשום שהוא ישמש בסיס להשוואה בין הרשויות המדווחות לו, מבחינת איכות הנתונים המדווחים.

על אף פעולות משרד הרווחה לעידוד השימוש במערכת תיק לקוח, ואף שערירות **אופקים, אילת וראשון לציון**, שבהן בוצעה ביקורת העומק, שיבחו את המעבר לשימוש במערכות



הממוחשבות מניהול תיקים באופן ידני - כמהלך אשר שיפר במידה ניכרת את הממשק בין העירייה למשרד הרווחה - נמצא כי ממשקי עבודה רבים לא שולבו במערכת, וכי לא כל הרשויות משתמשות בה די הצורך.

כך בביקורת בעיריות **ראשון לציון ואופקים** עלה כי המערכת אינה מאפשרת לראות את כל רצף הטיפולים בתיק המטופל, דבר שאינו מאפשר להציג תמונה קוהרנטית למטופלים.

עוד העלתה עיריית **ראשון לציון** כי פרויקטים שונים, כגון חלוקת סלי מזון לחג ועבודה קהילתית מנוהלים מחוץ למערכת תיק לקוח, וכי המערכת לניהול משימות אינה מתממשקת עם מערכת תיק לקוח; בעיריות **ראשון לציון ואילת** עלה כי הבקשות לוועדת החריגים מנוהלות מחוץ למערכת תיק לקוח. בביקורת בעיריית **אופקים** נמצא כי נושא הזכאות לשירות מנוהל במערכת נפרדת, ובה מתרחשות תקלות ושמור מידע שאינו רלוונטי לרשות, וזאת שלא בהתאם לתקן אמ"ר ולפיו רצוי שלא לשמור במערכת מידע שאינו נדרש או אינו הכרחי. נמצא גם כי הרשויות ממלאות באופן ידני טפסים אלה: אבחון והערכת נפגעי אלכוהול, פנייה למחלקה לשירותים חברתיים, כתב ויתור סודיות רפואית וטופס בנושא התמכרויות, וסורקות אותם למערכת, וכי הדיווחים הקשורים בנושא זנות מנוהלים בטפסים ונשלחים בדואר האלקטרוני. בביקורת בעיריית **ראשון לציון** עלה כי אף שהטופס "בקשה להוצאות נסיעה חריגות" מקוון, הוא מוגש באמצעות הדואר האלקטרוני. כמו כן מוגשים בדואר האלקטרוני הטפסים האלה: טופס אבחון מוגבלות שכלית-תפתחותית, טופס הפניה להתערבות בתחום המיני-חברתי ובמצבי משבר וטראומה, טופס פנייה להכרה בשירות לטיפול באדם עם אוטיזם, טופס הפניה לוועדת השמה, וטופס הפניה לביצוע אבחון - ועדת אבחון.

כמו כן, עיריית **דימונה** השיבה בשאלון שנשלח אליה כי הממשק בינה ובין משרד הרווחה לצורך טיפול בהחלטות, בצווים ובפסקי דין ולצורך דיווחים על תוכניות ועל תקציבים מנוהל גם בדואר האלקטרוני, בפקס ואף באופן פיזי.

בתשובתו ממרץ 2022 מסר משרד הרווחה כי הוא מפעיל תוכנית עבודה משותפת עם חברות המחשוב לפיתוח מודולים נוספים במערכות המחשוב ברשויות המקומיות לממשק מקוון עם המשרד לרבות עבודה קהילתית, חוקים, חריגים ועוד. כך גם עושה המשרד מאמץ, על פי התשובה, ליצור טפסים מקוונים ולפתח שירות לרשויות המקומיות ללא עלות.

בנוגע להתנהלות תחומי הזכאות באופן ידני ציין משרד הרווחה כי במועד מתן התשובה מתקיים תהליך אשר צפוי להסתיים בסוף שנת 2022 של פיתוח פנייה ממוחשבת לוועדות החריגים במחוז בנושא הנחות ופטורים מהשתתפות עצמית בהשמות לקטינים, השמות לבתי אבות ובנוגע לסיוע חומרי ברשויות המקומיות, וכי מודל ממוחשב זה עתיד להחליף טפסים אשר היו ממולאים בקובצי וורד ברשויות ונשלחו בדואר אלקטרוני למחוז.

בדוח מבקר המדינה מיוני 2021 בנושא "מימון שירותי הרווחה"¹⁵⁷ צוין כי מבדיקה של משרד הרווחה בכלל הרשויות המקומיות עלה כי השימוש במערכת תיק לקוח אינו מלא. למשל, משרד הרווחה מצא כי נכון לינואר 2020 5.5% מהרשויות המקומיות עדיין לא השתמשו כלל במערכת או השתמשו בה במידה זניחה, ותיקי המטופלים נוהלו באופן ידני; ב-10.5% מהרשויות המקומיות

157 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בשלטון המקומי** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 631.



מרבית התיקים נוהלו באופן ידני, ב-22.3% מהרשויות מחצית התיקים נוהלו ידנית ומחציתם במערכת; וכי ב-61.7% מהרשויות תיקי הלקוחות נוהלו ברובם במערכת.

נוסף על כך, בדוח מבקר המדינה בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג"¹⁵⁸, שפורסם גם הוא ביוני 2021, צוין כי משרד הרווחה אינו מסתמך על דיווחים מקוונים של הרשויות המקומיות על מספר המטופלים במרכזים למניעה וטיפול באלימות, ולכן הוא אוסף מכל רשות ורשות נתונים המנוהלים מחוץ למערכת.

אשר ל-20 הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלה שבשאלון בדבר פעולת הדיווח על מספר המטופלים לצורכי תקצוב, עלה כי 15 מהן השיבו כי הן מבצעות את הדיווח רק באמצעות המערכת הממוחשבת; רשות מקומית אחת השיבה כי היא כלל אינה מבצעת הדיווח במערכת הממוחשבת; שלוש רשויות מקומיות ענו כי מבצעות את הפעולה גם בדואר האלקטרוני; ורשות אחת ציינה כי הממשק שלה עם משרד הרווחה בעניין זה מבוצע בקישור דיגיטלי, בממשק מערכות דיגיטלי, בדואר האלקטרוני ובפקס. ממצאים דומים עלו מתשובותיהן של 20 רשויות מקומיות בנוגע לפעולת הדיווח על מספר המטופלים לצורכי ניטור: רשות אחת השיבה כי הפעולה לא מתבצעת במערכת הממוחשבת; שתי רשויות מקומיות השיבו כי אופן ניהול הממשק הוא גם בדואר אלקטרוני; ורשות אחת הוסיפה כי אופן ניהול הממשק הוא גם פיזי.

בעקבות המלצות הוועדה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים¹⁵⁹ היה על משרד הרווחה להגדיר עומס¹⁶⁰ מרבי לכל תפקיד עוד בשנת 2012. באחד הדיונים שהתקיימו במטה ישראל דיגיטלית צוין כי מחשוב תהליכי רווחה יאפשר להבין לעומק את עומס העבודה המוטל על עובדים סוציאליים¹⁶¹. עם זאת, בדוח מבקר מדינה בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג"¹⁶² משנת 2021 נמצא פער בין עומס התיקים שמוטל על העובד הסוציאלי לטפל בהם בפועל לבין ההערכה של משרד הרווחה בדבר העומס במחלקות. בדוח נוסף של משרד מבקר המדינה¹⁶³ צוין כי אין בידי משרד הרווחה נתון בדבר מספר העובדים הסוציאליים שנדרשים לשלטון המקומי בכלל, ובכל רשות מקומית בנפרד, וכי המשרד לא קבע מהו היחס הרצוי בין מספר העו"סים למספר המטופלים, לא קבע תקן מרבי לכך ולא בדק את עומסי העבודה המוטלים על העו"סים.

משרד הרווחה כתב בתשובתו כי כיום אכן משרות הממומנות מתקציבי הפעולה אינן מדווחות למערכת כוח אדם, כך שהמשרד רואה רק את התקנים הממומנים על ידו, אך הוא החל במהלך

158 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 506-436.

159 אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **דין וחשבון הוועדה לניסוח ההצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, פברואר 2010, עמ' 37.

160 "עומס עבודה" נוגע למספר המשימות שהעובד נדרש למלא בזמן עבודתו, ואילו "עומס תיקים" נוגע למספר התיקים שבהם מטפל העובד בזמן נתון. מתוך: גדעון זעירא, **אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בישראל ובמדינות שונות** (מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 2020), עמ' 20 - 21.

161 וגם לנתח לא רק את מספר התיקים שמוטל על כל עובד סוציאלי לטפל בהם אלא גם את מספר הפעולות שמבצעים עובדים סוציאליים במחלקה.

162 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 431.

163 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 567.



של דיווח כלל המשרות מתקציבי הפעולה במערכת כוח אדם כדי לקבל תמונה מלאה של המחלקות לשירותים חברתיים.

בדוח מבקר המדינה בנושא "מימון שירותי הרווחה"¹⁶⁴ נמצא עוד כי הרשויות המקומיות נדרשות למלא ידנית את הדיווחים בנושא כוח אדם במחלקה לשירותים החברתיים ולהעבירם למחוזות משרד הרווחה, ובהם הנתונים מוקלדים למחשב ובשלב הבא הם מועברים למטה המשרד לביצוע ההתחשבות עם כל רשות. עוד נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים אינן מקבלות אישור לגבי קליטת הדיווחים, והן נאלצות בכל חודש לוודא שכל העובדים שלהן קיבלו תמורתם מהמשרד את מלוא השתתפותו בשכרם.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא חתם על הסכם לשדרוג מערכת כוח אדם שבאמצעותה משולם שכר עבור כ-7,400 תקנים, וכי התוכנה החדשה עתידה להסתכרן עם דיווחים בזמן אמת מהרשות המקומית. כמו כן ציין המשרד כי בכל רשות מקומית ניתנה למנהל המחלקה לשירותים חברתיים ולמדווח על כוח האדם הרשאה באמצעות כרטיס חכם לדוחות הכוללים את פירוט הסכומים שהועברו לרשות המקומית ואת מצבת כוח אדם המעודכנת במערכת כוח אדם.

לדברי משרד הרווחה קיימים צווארי בקבוק בקידום יישומים חדשים במערכת תיק לקוח בשל אי-היערכותן של הרשויות המקומיות להטמעת מודולים רבים בעת ובעונה אחת; בשל אי-יכולתן של החברות לפתח מודולים רבים בד בבד וכן בשל הקושי של משרד הרווחה לעבוד בד בבד עם כמה חברות, הנבדלות זו מזו בקצב עבודתן ובאיכות תוצרי עבודתן. יצוין כי גם השוני בין הרשויות המקומיות ברמת האוריינות הדיגיטלית, ברמת תשתיות המחשוב ובזמינות התקציבים, עשוי לגרום לשינויים בין הרשויות מבחינת קצב ההתקדמות בהטמעת הפיתוחים במערכותיהן.

עלה כי שלוש מתוך 20 רשויות מקומיות שהשיבו לשאלון אינן פועלות באופן מלא ובלעדי במערכת הדיגיטלית. רשות מקומית אחת ציינה שהיא מעבירה למשרד הרווחה את הנתונים בפקס וגם באופן פיזי.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי הוא כבר לא מקבל דיווחים ידניים מאחר שכל הרשויות מדווחות באופן ממוחשב.

מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה לפעול לעידוד הרשויות המקומיות למעבר מלא לשימוש במערכת הדיגיטלית לניהול התיק. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה לפעול להסרת החסמים שבגינם הדיווחים במערכת אינם משקפים את תמונת המצב בפועל, באופן שייתר את הצורך באיסוף ידני של הנתונים לצד הדיווחים במערכת. כמו כן, מומלץ לטייב את המערכות באופן שייתר את הצורך בכפילות באמצעי דיווח של הרשויות למשרד הרווחה.



כמו כן מומלץ למחשב את תהליכי העבודה בתחום שירותי הרווחה באופן שיאפשר גיבוש של תמונת מצב מהימנה בדבר העומס במחלקות הרווחה ובדבר עומס העבודה המוטל על העובדים וכדי להפחית תהליכים בירוקרטיים, כגון מילוי ידני של טפסים ובדיקות מייגעות בכל חודש.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפעול לטיוב מערכת תיק לקוח באופן שיאפשר להציג לפני הרשות המקומית ומשרד הרווחה תמונת מצב מלאה של רצף הטיפול. כמו כן מומלץ לפעול למחשוב של כל הטפסים שנמצאים בשימוש עובדי הרווחה ולממשוק בין מערכות נוספות למערכת תיק לקוח או למערכות נוספות בהתאם לנדרש. כמו כן, מומלץ כי המערכת תתמוך בתקשורת בין המשרד לרשות מקומית, דבר שיעל את התהליך ויאפשר מעקב יעיל אחר הפעולות המבוצעות.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הוא מצטרף להמלצות מבקר המדינה בכל הנוגע לצורך בטיוב ובשיפור ממשקי העבודה הדיגיטליים בין הרשויות המקומיות למשרד הרווחה.

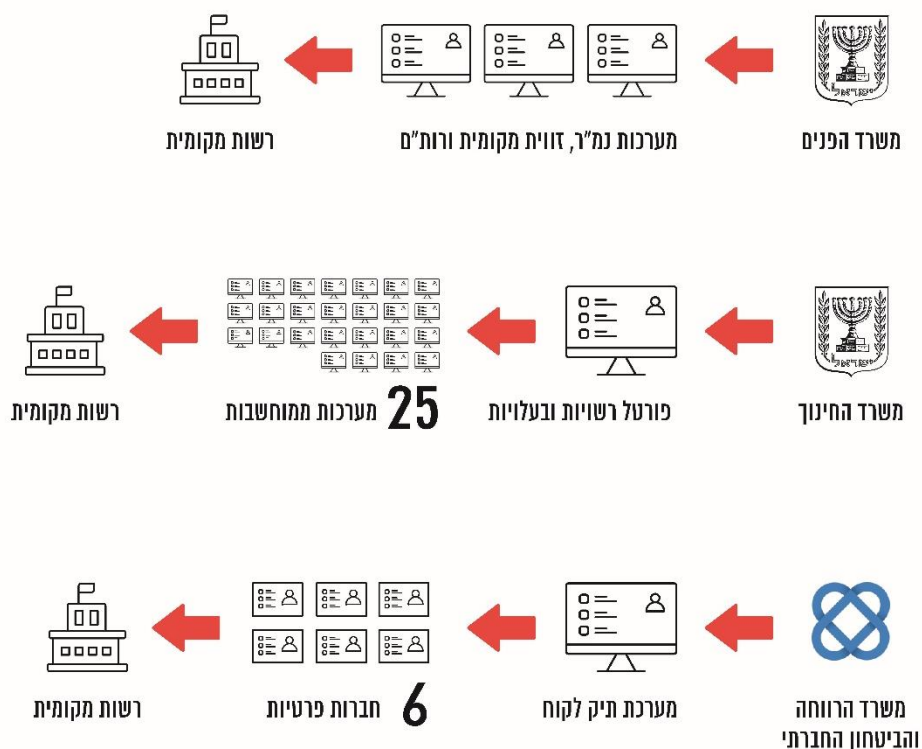
בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא הקים ועדת היגוי לתיק ההתערבות אשר תסייע לייעל ולטייב את תהליכי העבודה ואת המערכת הממוחשבת בהתאם לצורכי השטח. עוד מסר המשרד כי הוא יבחן את המלצות הדוח וישלב אותן ככל הניתן בתוכניות העבודה מול חברות המחשוב של הרשויות המקומיות, וזאת כדי להאיץ ולעבות את הממשקים שכבר קיימים.



עלה כי לשלושת המשרדים המרכזיים הפועלים מול הרשויות המקומיות - משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה - תפיסות שונות של תפקיד הרשויות המקומיות בממשק העבודה עמן. בהתאמה כל משרד עושה שימוש במערכות דיגיטליות שונות בעלות מאפיינים לניהול ממשקי העבודה עם הרשויות המקומיות.



תרשים 13: אפיון המערכות הדיגיטליות של שלושת המשרדים הגדולים הפועלים מול הרשויות המקומיות



המאפיינים השונים של ממשקי העבודה הדיגיטליים תורמים גם לשוני בעומס הבירוקרטיה המוטל על הרשות המקומית בהתנהלותה מול המשרד הממשלתי וכפועל יוצא, גם בשירות הניתן לתושבי הרשות המקומית.

מומלץ כי משרדי הפנים, החינוך והרווחה יפעלו להסדרת הליך לשיתוף הרשויות המקומיות בהקמת ממשקי עבודה דיגיטליים חדשים ולשיפור הקיימים, ויקיימו היועצויות באופן תדיר וממוסד.

קידום תפיסה אחודה וכוללת, הנשענת על משובי שביעות רצון מצד הרשויות המקומיות לגבי ממשקי העבודה הדיגיטליים של משרדי הממשלה, עשויה לסייע בטיוב וביעול של ממשקי העבודה ובהפחתת הנטל הבירוקרטי עליהן.



משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ישמח לשתף פעולה עם משרד הפנים ומשרד הרווחה כדי לייצר ממשקי עבודה דיגיטליים משותפים ויעילים לרשויות המקומיות ויפעל במהלך שנת 2022 להקמת קבוצות מיקוד משותפות עם משרדים אלו. עוד הוסיף משרד החינוך בתשובתו כי יפעל במהלך שנת הלימודים הבאה ליצירת סקרי שביעות רצון לצורך ייעול ממשקי העבודה ויפעל לביצוע סקר צרכים כדי להרחיב את השירות הדיגיטלי ולהפחית את הנטל הבירוקרטי.

קבלת תמיכות ממשרדי הממשלה באמצעות קולות קוראים

רשויות מקומיות עוסקות במגוון רחב של תחומים, כגון חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תכנון ובנייה, איכות הסביבה, תחבורה ותרבות. התמיכות הכספיות שמעבירים גופי השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ניתנות הן באופן קבוע ושוטף בעבור שירותים המחויבים על פי דין, כגון שירותי חינוך ורווחה, הן בעבור שירותים הניתנים במסגרת יוזמות ממלכתיות (החלטות ממשלה, יוזמות משרדיות, תיעדוף של נושאים) והן באופן נקודתי ומשתנה בעבור הפעלה של תוכניות ופרויקטים בשיתוף גופים ציבוריים שונים¹⁶⁵.

אחד האמצעים שבאמצעותם גופים ציבוריים מחליטים למי הם יעבירו תמיכות הוא פנייה פומבית, המכונה "קול קורא", לגופים שונים ובעיקר לרשויות מקומיות, כדי שיציעו את מועמדותם לקבלת תמיכה כספית, על פי רוב להשתתפות בפרויקטים או במיזמים שונים המיועדים למימוש של הוראות חוק, החלטות ממשלה או מדיניות המשרד. הגופים הציבוריים הם הקובעים באופן בלעדי את היקף התקציב, את תנאי הסף ואת אמות המידה לבחירת הרשויות שיזכו להשתתף בפרויקט ולקבל תמיכה כספית¹⁶⁶, ולעיתים הם מתקשים לגלות גמישות בתנאי ההשתתפות בפרויקט באופן שיתאימו לצורכי הרשויות המקומיות עצמן.

נכון למועד הביקורת השלטון המרכזי אינו אוסף נתונים על היקף השימוש של הגופים הציבוריים בכלי הקולות הקוראים.

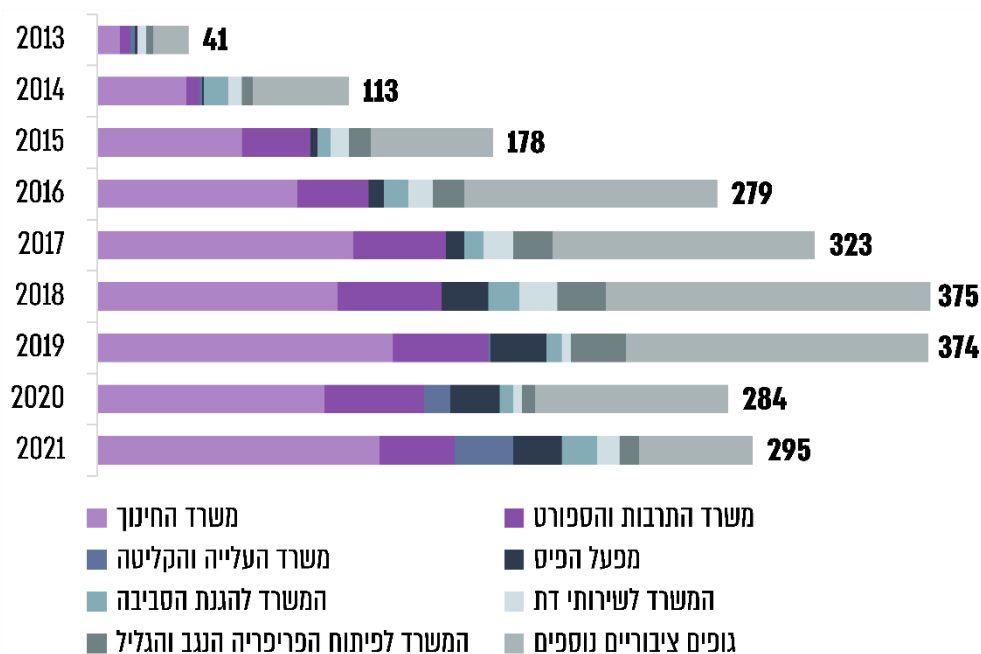
165 לעניין זה ראו גם: נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2006).

166 כך לדוגמה כתב משרד הפנים בקול קורא "לקבלת סיוע לשדרוג מקומות רחצה קיימים 2021" מדצמבר 2021: "ההקצאה התקציבית כפופה למקורות שיעמדו לרשות המשרד במועד ההחלטה על חלוקת כספי התקציב. המשרד שומר לעצמו את הזכות לחלק את מלוא הסכום שהועמד לשם יישום נוהל זה או את חלקו. למען הסר ספק, יובהר כי המשרד אינו מתחייב לתקצב את מלוא הפרויקטים שיוגשו ויעברו את תנאי הסף, ותקצוב הפרויקטים יעשה בהתאם לניקוד שיינתן להם על פי אמות מידה, בהתאם לקבוע בנוהל. לפונים במסגרת הקול הקורא לא תהא כל טענה בשל כך".



ניתוח נתונים של חברה פרטית המארת קולות קוראים עבור רשויות מקומיות העלה כי משנת 2013 ועד שנת 2021 נעשה שימוש הולך וגובר בכלי זה, אשר מאפשר למעשה לגופים הציבוריים לתמוך ברשויות המקומיות באופן דיפרנציאלי. עלה כי בשנת 2013 פורסמו כ-41 קולות קוראים לרשויות המקומיות, ובשנת 2019 הסתכם מספרם ב-374. בשנים 2020 ו-2021, פרק זמן שברובו פעלה המדינה ללא תקציב מאושר, פחת מעט מספר הקולות הקוראים.

תרשים 14: מספר הקולות הקוראים שפרסמו גופים ציבוריים עבור הרשויות המקומיות, 2013 - 2021



על פי נתוני חברת "ארמה ניתוח מידע בע"מ", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי משרד החינוך הוא המשרד שעושה את השימוש הרב ביותר בכלי הקולות הקוראים.

מערייט **בית שאן** נמסר לעניין זה כי להערכתה כ-10% מהקולות הקוראים שמפרסם משרד החינוך אינם משמשים בפועל פנייה פומבית לרשויות מקומיות כדי שיציעו את מועמדותן לקבלת תמיכה כספית, אלא משמשים מעין הודעות על פרויקטים שכלל הרשויות מחויבות לבצע. הרשויות אמורות להבין מסוג הפרויקט שבעניינו התפרסם הקול הקורא או מאופיו אם מדובר בפרויקט שהן מחויבות לבצע או שהדבר נתון לשיקול דעתן.



משרד החינוך כתב בתשובתו כי כחלק מתפיסת הגמישות הפדגוגית והניהולית הוא יפעל משנת הלימודים הבאה (התשפ"ג) לצמצום ניכר בשימוש בקולות הקוראים ולאגום תקציבי לכדי סל גמיש רשותי באמצעות מערכת גפ"ן¹⁶⁷ אשר תסייע לו ללמוד על היקף השימוש בתקציבים התוספתיים המועברים לכל רשות ורשות. שימוש בסל כאמור יוכל לסייע באופן מהותי גם בניצול התקציבי ובהפחתת הבירוקרטיה, כך שיביא לאפקטיביות רבה יותר ולצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות, כאשר לכל רשות מקומית תהא תוכנית עבודה אחת שתכיל את סך המענים שתצצה לרכוש באמצעות התקציב הגמיש שיעמוד לרשותה.

מתשובותיהן של הרשויות המקומיות על השאלון עלה כי הרשויות נבדלות ביניהן מבחינת מספר הבקשות לקבלת תמיכה שהגישו בשנת 2020 במסגרת קולות קוראים. למשל, המועצה האזורית **דרום השרון** השיבה כי לא הגישה כלל בקשות לתמיכה במסגרת קולות קוראים, המועצה המקומית **קריית יערים** השיבה כי הגישה בקשות לתמיכה במסגרת 12 קולות קוראים, ואילו עיריית **ירושלים**, **אור עקיבא ואילת** הגישו על פי תשובותיהן הצעות ל-175, 164 ו-105 קולות קוראים (בהתאמה).

מהמענה של הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי הן נבדלות זו מזו בהיקף המענה שלהן לקולות הקוראים שמפרסמים גופים ציבוריים - חלקן לא נענות להם כלל, וחלקן נענות למאות מהם.

הואיל ויש בכלי זה את הפוטנציאל להגביר את הפערים בין הרשויות המקומיות מבחינת ההיקף והאיכות של השירות שהן יכולות להעניק לתושביהן, מומלץ כי משרדי הממשלה, ובראשם משרד האוצר, יאגמו נתונים ויקיימו בחינה כוללת לגבי היקף השימוש בכלי הזה והתועלות שבו לעומת החסרונות והבירוקרטיה הכרוכה בשימוש בו.

תהליך קבלת התמיכה באמצעות קולות קוראים נחלק לשלושה שלבים עיקריים: שלב פרסום קול קורא על ידי המשרד הרלוונטי ואיתורו על ידי הרשות המקומית; שלב הגשת הבקשה לקבלת תמיכה במסגרת הקול הקורא; ואם זכתה הרשות המקומית ב"קול הקורא" - ממשקי העבודה בין הרשות המקומית והגוף הציבורי לצורך קבלת כספי התמיכה. בביקורת נבחנו ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות לגופי השלטון המרכזי במסגרת השלבים השונים:

פרסום הקולות הקוראים ואיתורם על ידי הרשות המקומית

הקולות הקוראים מתפרסמים בערוצים שונים.

167 מערכת דיגיטלית התומכת בגמישות פדגוגית וניהולית.



נמצא כי כל גוף שלטון מרכזי מפרסם קולות קוראים באופן עצמאי ובפלטפורמות שונות, כגון אתר המרשתת של הגוף המפרסם, מערכת מרכב"ה (פורטל התמיכות הממשלתי), מערכות עצמאיות של המשרדים השונים כמו פורטל רשויות ובעלויות של משרד החינוך, או לחלופין פונה במישרין לרשויות המקומיות. חלק מהמשרדים מפרסמים את הקולות הקוראים בפלטפורמות שונות בהתאם לאגף או למינהל באותו משרד האמון על הנושא.

תרשים 15: פרסום הקולות הקוראים ואיתורם על ידי הרשות המקומית



גם ממענה הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה על השאלונים ניתן ללמוד כי 15 משרדי ממשלה מפרסמים קולות קוראים באתרי המרשתת שלהם; שבעה משרדי ממשלה השיבו כי הם מפרסמים קולות קוראים במרכב"ה; 11 משרדי ממשלה השיבו כי הם עושים זאת במסגרת פנייה לרשויות המקומיות, ושבעה השיבו כי הם מפרסמים בעיתונות. חלק משרדי הממשלה משתמשים בכמה ערוצים לפרסום אותם קולות קוראים. בביקורת עלה עוד כי לעיתים מידע על פרסום הקולות הקוראים מתקבל מגורמים שונים ברשות או מחוצה לה, ולעיתים אף מספקים שנודע להם כי המשרד הוציא קול קורא לרכש הציוד שהם משווקים.



תרשים 16: מסגרות הפרסום של קולות קוראים לפי תשובות המשרדים הממשלתיים על השאלון

משרד ממשלתי	מרכיב	אתר המרשתת / מערכות עצמיות של המשרד	כנייה לרשויות	עיתונות
המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל				
משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה				
משרד הכלכלה והתעשייה				
משרד התרבות והספורט				
משרד הרווחה והביטחון חברתי				
משרד העלייה והקליטה				
המשרד לשירותי דת				
משרד החקלאות ופיתוח הכפר				
המשרד לשוויון חברתי				
המשרד לביטחון הפנים				
משרד התיירות				
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים				
משרד הבינוי והשיכון				
משרד הפנים				
משרד החינוך				
משרד ירושלים ומורשת				
המשרד להגנת הסביבה				

על פי תשובות משרדי הממשלה על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הרשות המקומית נדרשת לאתר את הקולות הקוראים המתאימים לה מבין שלל פרסומי הקולות הקוראים בפלטפורמות השונות, להחליט אם היא מעוניינת להגיש בקשה לצורך קבלת התמיכה במסגרת הקולות הקוראים שאיתרה, ולבסוף היא נדרשת לבחון אם היא עומדת בתנאי הסף שנקבעו בקול הקורא.

משרד החינוך כתב בתשובתו כי הוא מרכז את כל הקולות הקוראים במקום אחד בפורטל רשויות ובעלויות, כך שלרשויות המקומיות נוח וקל לגשת לכל מגוון הקולות הקוראים שמפרסם המשרד.

משרד התרבות והספורט השיב כי כאשר מדובר בקולות קוראים מהותיים הוא מקיים כנסים ייעודיים לקהל היעד המתאים כדי להציג בפניהם את הקול הקורא, אופן ההגשה, תנאי הסף והמסמכים הנדרשים.



באוגוסט 2020, במסגרת קידום יעדי משרד הפנים ל"צמצום פערים בין רשויות מקומיות, חיזוק רשויות חלשות, שיפור תהליכים ברשויות המקומיות, הגברת האמון בין משרד הפנים וזרועותיו לרשויות המקומיות, הגברת השקיפות, שיתוף הציבור והנגשת המידע", הקים המשרד את "המאגר", המרכז במסגרת אחת קולות קוראים שמפרסמים גופי שלטון שונים עבור הרשויות המקומיות. נכון לאוגוסט 2021 היו ברשימת התפוצה למאגר 3,455 מנויים, ונכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, היו בו פרסומים של כ-103 קולות קוראים.

אומנם נמצא כי במאגר מתפרסמים הרבה מאוד קולות קוראים, אך ממענה הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי הוא אינו כולל את כל הפרסומים.

ביקורת עלה כי משרד הפנים מעלה ביוזמתו למאגר הקולות הקוראים, המתעדכן מדי שבוע, קישורים לפרסומים של קולות קוראים של משרדים אחרים, אך אין בידיו לוודא כי המאגר כולל את כל הפרסומים. המידע מתקבל למאגר באחת משתי דרכים: (א) משרדים שמעוניינים בכך יכולים להזין בטופס מקוון של משרד הפנים את פרטי הקולות הקוראים שהם כבר פרסמו, ובהתאם לפרטים שהוזנו בטופס האמור, לרבות הקישור לפרסום המקורי של כל קול קורא, הקולות הקוראים הללו מוזנים למאגר. (ב) משרד הפנים פיתח מערכת דיגיטלית שסורקת רשימה של עמודים במרשתת ומאתרת פרסומי קולות קוראים חדשים.

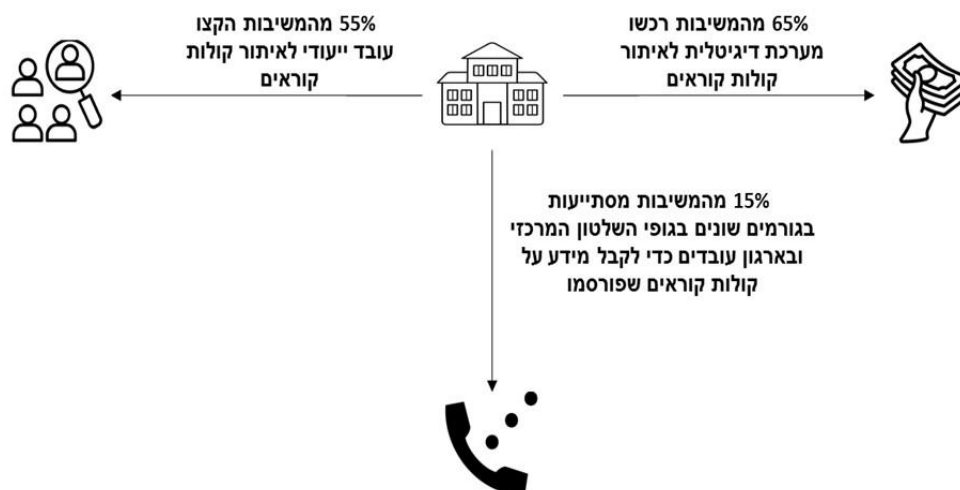
הועלה כי משרד האוצר פועל מול משרד הפנים כדי לחייב את גופי השלטון המרכזי לפרסם במאגר משרד הפנים את הקולות הקוראים שלהם המיועדים לרשויות מקומיות.

כמו כן, אומנם נמצא כי המאגר מאפשר לסווג את הקולות הקוראים לפי פרמטרים שונים, אך הקולות הקוראים מופצים באופן גורף והדבר אינו מאפשר לרשויות השונות לקבל הצעות התואמות למאפיינים שלהן, ובכלל זה הצעות שהן עומדות בתנאי הסף שלהן.

מהביקורת עלה כי על אף שרשויות מקומיות רבות ביקשו להירשם לרשימת התפוצה של המאגר, חלק מהן עדיין נעזרות במערכות של גופים פרטיים לאיתור קולות קוראים או לחלופין מקצות עובד ייעודי ברשות שיעסוק באיתור הקולות הקוראים הרלוונטיים להן ובהגשת הבקשות לתמיכה. 13 מ-20 הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלות בעניין זה מסרו כי הן רכשו מחברות חיצוניות מערכות לצורך איתור קולות קוראים; 12 רשויות מ-22 הרשויות השיבו כי הן מעסיקות עובד ייעודי לתחום הקולות הקוראים, ארבע מהן במשרה מלאה; שלוש רשויות השיבו כי הן נעזרות גם בגורמים שונים בגופים הציבוריים ואף באיגוד עובדים כדי לקבל מידע על קולות קוראים שפורסמו.



תרשים 17: פעולות נוספות של הרשויות המקומיות לאחר איתור קולות קוראים



על פי תשובות הרשויות המקומיות על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת נמצא כי חזון משרד הפנים בתחום הוא הקמת מערכת מידע אחודה המרכזת את כלל הקולות הקוראים מכלל משרדי הממשלה השונים המיועדים לתמיכה ברשויות המקומיות, וכי בימים אלה הגורמים הרלוונטיים בוחנים את הנושא. עוד הועלה כי מכיוון שקיים שוני גדול בין משרדי הממשלה מבחינת אופני העבודה שלהם ומבחינת צורכי הרשויות המקומיות שעליהם למלא, הקמת המערכת נמצאת בשלב של בחינה ולמידה.

עלה כי אף שמשרד הפנים הקים מאגר קולות קוראים בשנת 2020, ומתפרסמים בו הרבה מאוד קולות קוראים, ממענה הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי הוא אינו כולל את כל הפרסומים, וכי 65% מהרשויות שהשיבו לשאלון רכשו מערכות לאיתור קולות קוראים ו-55% מעסיקות עובדים באיתור קולות קוראים.

מומלץ כי משרד הפנים, בהתאם לחזונו ובמסגרת היעדים שקבע לעצמו והובילו אותו להקים את המאגר, יבחן כיצד ניתן להפחית את העומס המוטל על משאבי הרשויות המקומיות לשם איתור הקולות הקוראים ולרכז בשיתוף כלל הגופים הציבוריים הרלוונטיים את כלל פרסומי הקולות הקוראים תחת קורת גג אחת. כמו כן, מומלץ לפעול לעידוד כל הרשויות המקומיות להירשם לרשימת ההפצה של משרד הפנים, למשל באמצעות איתור הרשויות שאינן נכללות ברשימת התפוצה ופנייה אליהן בהצעה לצרפן אליה. מומלץ גם לעדכן את המערכת באופן תדיר ולשכלל את מנגנון ההפצה באופן שהתפוצה תותאם למאפייני הרשויות המקומיות, כדי שהקולות הקוראים יישלחו לרשויות שעומדות בתנאי הסף שנקבעו בהם.

המשרד לביטחון הפנים כתב בתשובתו כי ככל שמשרד הפנים יקדם הקמת מערכת מידע אחודה המרכזת את כלל הקולות הקוראים, הוא יבחן את השתתפותו במיזם זה בחיוב.



משרד התרבות והספורט השיב כי יש לטעמו יש מקום רב להפחתת הנטל הרגולטורי מן הרשויות המקומיות לצד תפיסתן כ"לקוח" של השלטון המרכזי בתחום הרלוונטי ולקידום מערכת מרכזית אחת לפרסום כלל הקולות הקוראים של משרדי הממשלה ובמידת האפשר גם להגשת בקשות.

בתשובתם כתבו רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית כי מנוע קולות קוראים הוא פרויקט שקודם במשרד הפנים בשיתוף פעולה עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, ובימים אלו עובדים הגורמים הרלוונטיים על עדכון הוראת התכ"ם להסדרת התחום.

הגשת בקשה לקבלת תמיכה במסגרת הקול הקורא

שלב ההגשה של הבקשה לקבלת תמיכה במסגרת קול קורא כולל, בין היתר, איסוף של הנתונים על פי דרישות הגורם המפרסם וגיבוש ההצעה.

המפרסמים מבקשים שההצעות השונות יוגשו באמצעות מגוון פלטפורמות. למשל, משרד החינוך מבקש שחלק מבקשות התמיכה יוגשו באמצעות פורטל רשויות ובעלויות, חלקן באמצעות אתר המרשתת של מינהל הבינוי של המשרד, חלקן באמצעות מרכז"ה וחלקן באמצעות טופס של חברת גוגל ב-google docs. הרשויות המקומיות **אופקים, בית שאן, דרום השרון, כסיפה וכפר יונה** השיבו בשאלון כי משנת 2018 ואילך אירעו מקרים שבהם הן נמנעו מלהגיש בקשות לתמיכה במסגרת קול קורא בגלל המורכבות הטכנית שבהגשתן. המועצה המקומית **כפר ורדים** השיבה כי היא מעדיפה להגיש בקשות לתמיכה שהגשתן אפשרית במרכז"ה.

מהביקורת במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** עלה כי לעיתים בדיקת הבקשות שהיא מגישה נמשכת זמן רב, התהליך מסורבל, יש קושי לקבל הבהרות מאנשי הקשר ולעיתים הרשות מקבלת באיחור עדכון כי חסרים מסמכים להצעה שהגישה. לכן, לצורכי המעקב, הרשות נאלצת לצלם את המסך ולהחזיק בקבצים שמאגדים את הנתונים לגבי זמני שליחת העדכונים וקבלת התקציבים.

בביקורת בעיריית **בית שאן** עלה כי רבים מהקולות הקוראים המתפרסמים ארוכים ומסורבלים ומצריכים משאבי זמן רבים כדי לבחון את התאמתם לצורכי הרשות וכדי למלאם. לעיתים קשה ללמוד מהם על מידת הרלוונטיות שלהם לרשות המקומית הספציפית, וקשה לקבל הבהרות בעניינם מאיש הקשר שפרטיו מצוינים בקול הקורא. כמו כן ציינה העירייה כי משרד החינוך דורש כי את הבקשות להשתתפות בקולות הקוראים יגישו בעלי תפקידים מסוימים ברשות המקומית. אך לעיתים לא מצוין בגוף הפרסום מיהו בעל התפקיד שאמור להגיש את הבקשה, ולעיתים רק לאחר מילוי מתברר שמי שמילא את הקול הקורא הוא לא הגורם המורשה להגיש את הבקשה ויש צורך למלאה בשנית.

עוד עלה כי שמונה מ-19 הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלות שבשאלון הנוגעות לנושא הקולות הקוראים ציינו כי המידע שהיו צריכות למסור במסגרת קולות קוראים מסוימים כבר היה בידי המפרסם; למשל, עיריית **אריאל** כתבה כי כבר מסרה בעבר את המידע שהגישה במסגרת מענה לקולות קוראים בנושא "אירועי תרבות" משנת 2020 של משרד התרבות והספורט, וכן את



המידע שמסרה במענה לקול קורא משנת 2019 בנושא "שדרוג תאורה במגרשים"; עיריית **דימונה** אספה נתונים והגישה מסמכים במסגרת המענה לקול קורא מיולי 2019 בנושא "היערכות חירום לרשויות" של משרד הפנים, אף שהנתונים האמורים כבר היו בידי המשרד; עיריית **בית שאן**, שהגישה באוקטובר 2020 בקשה לתמיכה במסגרת קול קורא של משרד החינוך, השיבה בשאלון כי מידע כמו מספר התלמידים במוסד ומספר הכיתות במוסד, כבר היה ידוע למשרד החינוך.

מהמענה על השאלון עלה גם כי רשויות מקומיות השקיעו שעות עבודה רבות בגיבוש בקשות לקבלת תמיכה במסגרת קולות קוראים שפרסמו גופים ציבוריים, כמפורט בלוח 1 שלהלן:

לוח 1: משאבי הזמן שהשקיעו רשויות מקומיות באיסוף נתונים ובהגשת בקשות לקבלת תמיכה במסגרת קולות קוראים

שם הרשות	הגוף המפרסם	נושא הקול הקורא	מספר השעות שנדרשו לאיסוף נתונים שאמורים להיות בידי המפרסם	מספר השעות שנדרשו לגיבוש ולהגשת הבקשה
יבנאל	המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית	מיזמים דיגיטליים ברשויות המקומיות	5	10
יבנאל	המשרד לשוויון חברתי	מרכזי צעירים	5	10
לב השרון	רשות מקרקעי ישראל	שמירה על שטחים פתוחים	200	50
קריית אונו	משרד החינוך	תמיכה בפרויקט רשויות	30	25
קריית אונו	משרד הפנים	סלי סיוע קורונה	30	20

על פי תשובות הרשויות המקומיות על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד נמצא כי במסגרת הגשת בקשה לתמיכה בעקבות פרסום קול קורא של משרד ירושלים ומורשת מדצמבר 2020 בנושא "מיזמי מורשת לאומית" השקיעה עיריית **ראשון לציון** עשרות שעות עבודה באיסוף הנתונים ובהגשתם, וכמו כן שילמה כ-20,000 ש"ח לגוף חיצוני לצורך איסוף והגשה של חלק מהנתונים. עיריית ראשון לציון ציינה גם כי השקיעה שעות רבות באיסוף ובהגשה של נתונים הנוגעים לעולים חדשים לצורך קבלת תמיכות, אף שמספר העולים בעיר ידוע למשרד העלייה והקליטה ולמשרד החינוך, וכי הקצאת המשאבים צריכה להיות בהתאם למספר העולים החדשים בעיר, ללא צורך במילוי בקשות לתמיכות באמצעות קולות קוראים.



משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו כי הוא מפרסם מדי שנה בשנה בחוברת מבחני התמיכה את נתוני העולים ברשויות וכן את תבחיני הזכאות לכל מבחן ומבחן. על כן לא ברור, על פי התשובה, מדוע הרשות השקיעה שעות רבות באיסוף נתונים הנוגעים לעולים אם הללו פורסמו. המשרד גם מסר כי בקשות התמיכה מוגשות לפי ההנחיות שהתווה משרד האוצר, ואילו הקצאת משאבים נעשית לפי מדיניות משרד העלייה והקליטה ובהתחשב בתבחינים המשקפים מדיניות זו דוגמת מספר העולים, מספר העולים הקשישים והדירוג הרשות במדד החברתי-כלכלי.

עיריית **בית שאן** ציינה במענה על השאלון כי איסוף הנתונים בהתאם לקול קורא מיולי 2021 בנושא "התנסות מדעית וטכנולוגית במוציאני המדע", שפורסם בפורטל הרשויות של משרד החינוך, נמשך שעה אחת, וגם ההגשה הייתה קלה ונוחה ולא ארכה זמן, משום שבטופס הדיגיטלי כבר פורטו בתי הספר שבעיר, ולעירייה לא נותר אלא לאשר את המידע. עם זאת בביקורת עלה כי עיריית **בית שאן** לא זכתה בסופו של דבר ב"קול הקורא" בגלל תקלה במערכת הדיגיטלית.

במהלך הביקורת עלה כי משרד הפנים הקים אתר ייעודי לתחום התמיכות הכספיות שהוא נותן לרשויות המקומיות. באתר מרוכזים כלל נוהלי התמיכות של משרד הפנים, אנשי הקשר הרלוונטיים לכל נוהל ולכל תמיכה, מורשי החתימה הרלוונטיים והמידע התפעולי הנדרש.

עם זאת, נמצא בביקורת כי מינהל חירום במשרד פנים פנה בדואר האלקטרוני לרשויות המקומיות בשנת 2020 בקול קורא בתחום המוכנות לחירום. מעיון במסמכי הקול הקורא עולה כי הוא דרש כי הרשות המקומית תסרוק את המסמכים הנדרשים למרכז"ה אך שתשלח לו אותם גם בדואר אלקטרוני.

הביקורת העלתה כי מילוי הבקשות לתמיכה שמגישות הרשויות המקומיות כמענה לקולות קוראים כרוך בהשקעת זמן רבה באיסוף ובמילוי נתונים רבים גם במקרים שהמידע כבר היה קיים בידי הגוף שפרסם את הקול הקורא.

משרד התרבות והספורט השיב כי הוא פועל באופן אקטיבי מול הרשויות המקומיות כדי להנגיש את הקולות הקוראים המפורסמים על ידו באמצעות סיוע והכוונה בהבנת הדרישות ובמילוי הבקשות. עוד הוסיף המשרד כי ככלל הבקשות לתמיכות המוגשות למשרד הן עבור פעולות עתידיות מתוכננות, והנתונים שאותן הרשויות נדרשות למסור אינם נתונים שנמצאים בידי המשרד. משרד התרבות והספורט הוסיף כי הוא פיתח מערכת מקוונת להגשת מענה לפחות לחלק מן הקולות הקוראים והוא בוחן את המשך הדיגיטציה של כלל מסמכי הבקשות.

המשרד לשוויון חברתי כתב בתשובתו ממרץ 2022 כי הוא עושה שימוש נרחב במנגנון הקולות הקוראים ופועל להקמת מערכת פנים-משרדית לניהולם אשר בעת מתן התשובה נמצאת בשלבי פיתוח מתקדמים ומבוצעות בה התאמות לכלל הפונקציות הנדרשות ולסוגים המגוונים של הקולות הקוראים שמפעיל המשרד. המערכת הזו תכלול הגשת מסמכים על ידי הרשות המקומית ובהמשך גם דיווחים על ביצוע פעילויות על ידה.

עוד הוסיף המשרד לשוויון חברתי כי הוא מאפשר לרשויות המקומיות להגיש בקשות לתמיכה בתוך 14 יום לפחות בכפוף לאילוצים של לוחות הזמנים המשרדיים. המשרד אף ציין כי בשלב ההגשה ניתנת לרשויות המקומיות אפשרות להיעזר בגורם מהיחידה המקצועית הרלוונטית



במשרד זאת כדי להימנע מהמצבים שבהם רשות מקומית שמתקשה בהגשת המסמכים, תפספס את ההזדמנות שניתנה לה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל משרדי הממשלה לפעול להקלת הנטל הבירוקרטי הכרוך במילוי הבקשות לתמיכה שמגישות הרשויות המקומיות במסגרת המענה לקולות קוראים. למשל, באמצעות ביטול הדרישות למלא במסגרת הבקשות האמורות נתונים הנמצאים זה מכבר בידיהם של אותם גופים.

בדוח מבקר המדינה בנושא "היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל"¹⁶⁸ עלה כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל אינו מאפשר הגשה מקוונת של בקשות תמיכה במענה לקולות קוראים. על מנת להגיש בקשת תמיכה נדרשות הרשויות המקומיות בנגב ובגליל להפקיד את בקשותיהן בתיבת המכרזים הנמצאת במשרד בתל אביב.

גם ממענה המועצה המקומית **יבנאל** ומהמענה של עיריית **אילת וירושלים** על השאלון עלה כי בשנים 2018 - 2020 דרש מהן המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להגיש פיזית, בתיבת המכרזים האמורה, את הבקשות לקבלת תמיכות במסגרת קולות קוראים.

במסגרת המענה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל על השאלון המיועד למשרדי הממשלה, הוא השיב כי בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה 2118 הוא פעל להפחתת הנטל הרגולטורי מעל הרשויות המקומיות, ובכלל זה החל לאפשר הגשה במתכונת מקוונת של חלק מהקולות הקוראים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להתחיל לאפשר לרשויות המקומיות הגשה מקוונת של מענה לקולות קוראים.

עיריית **בית שאן** מסרה כי לעיתים מינהל הפיתוח במשרד החינוך דורש מהרשויות המקומיות להגיש את מסמכי הבקשה גם באופן פיזי - קרי, להגיע למשרד החינוך לשם כך או לשלוח אותן באמצעות דואר ישראל.

משרד החינוך השיב כי הוא פועל כל העת לדיגיטציה של המענה לקולות הקוראים, וכי מינהל הפיתוח רואה חשיבות רבה במחשוב הפעילות שבאחריותו, והחל בשנת 2021 כל הפניות של הרשויות המקומיות אליו מבוצעות באופן מקוון.

12 מ-18 משרדי הממשלה שמילאו את השאלון המיועד למשרדים אלה השיבו כי הם מאפשרים הגשת בקשות לתמיכה במסגרת קולות קוראים במערכות ייעודיות; עשרה מהמשרדים השיבו כי הם מאפשרים הגשה של הבקשות באמצעות הדואר האלקטרוני. שמונה השיבו כי הם מאפשרים הגשה גם בדואר האלקטרוני וגם במערכות ייעודיות, וארבעה משרדים ציינו כי הם מאפשרים גם הגשה פיזית, בתיבת המכרזים. המוסד לביטוח לאומי השיב כי הוא מאפשר את ההגשה בדואר האלקטרוני ובאופן פיזי.

168 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב**, "המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" (2020), עמ' 1459.



מהביקורת עלה כי רוב הרשויות המקומיות צריכות להגיש קולות קוראים בתוך פרק זמן קצר ואף להשקיע בין חמש ל-200 שעות עבודה, באיסוף נתונים לצורך כך, אף שלעיתים הנתונים האמורים כבר היו בידי המאסדר או מעניק התמיכה, וכן משקיעות שעות רבות בפעולת ההגשה עצמה. עליהן גם להגיש את קולות הקוראים לכל מזמין לפי דרישותיו הספציפיות - לעיתים יכולות הרשויות לעשות זאת באמצעות הגשת בקשות במתכונת מקוונת, ולעיתים נדרשת הגשה פיזית של המסמכים בתיבת המכרזים המותקנת באתר מרוחק. לעיתים בשל מורכבות התהליך נמנעות רשויות מקומיות מלהגיש מענה לקולות קוראים.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי בשלב זה על הרשויות המקומיות להמשיך להגיש את הקולות הקוראים באמצעות דואר אלקטרוני, אך כמה חודשים לפני מתן התשובה איפשר הגשת בקשות לתמיכה במערכת הגשת טפסים דיגיטלית לקול קורא "מעורבות חברתית" במרכזי הצעירים, וכי בכונתו להרחיב בתקופה הקרובה את שימוש בטופס זה גם לקולות קוראים נוספים. המשרד ציין כי הטופס הדיגיטלי עתיד לקצר את הזמן הנדרש למילוי מסמכים על ידי הרשויות המקומיות. כמו כן, טען המשרד, כי עיכובים בהגשת המסמכים לעיתים נובעים מהסיבות שקשורות ברשויות המקומיות, כגון דרישה לחתימה של מורשי החתימה ברשות כחלק מתנאי הקולות הקוראים.

משרד הבינוי והשיכון השיב באפריל 2022 כי בשנים האחרונות הוא פיתח תשתיות טכנולוגיות המאפשרות יצירת ממשקים מקוונים אל מול האזרח והרשויות המקומיות, וזאת בין היתר במטרה להנגיש את השירותים שהמשרד מעניק ולהקל, ככל הניתן, על משתתפים פוטנציאליים להגיש הצעותיהם במכרזים ובקולות הקוראים שהוא מפרסם.

משרד התחבורה השיב כי בכל הנוגע לקול קורא "שותפים לדרך", לקראת פרסום הנוהל ערך אגף רשויות מקומיות במשרד ארבע הדרכות זום לרשויות המקומיות ולאשכולות על מילוי הטופס והעביר חומרים בדואר אלקטרוני לכלל הגורמים הרלוונטיים ברשויות.

משרד העלייה והקליטה ציין בתשובתו כי הוא עובד על פרויקט טכנולוגי להעברת מידע דו-צדדי בינו לבין הרשויות המקומיות ובכלל זה תמיכות שהוא נותן לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה קורא לגופי השלטון המרכזי המפרסמים קולות קוראים לפעול להפחתת הנטל המוטל על הרשויות המקומיות בתהליך ההגשה כדי שהרשויות המקומיות לא יצטרכו להשקיע שעות עבודה רבות באיסוף ובמילוי של נתונים הקיימים ממילא בידי הגוף המפרסם את הקול הקורא. עוד מומלץ לכלל גופי השלטון המרכזי לאפשר לרשויות המקומיות להגיש בקשות באופן מקוון במסגרת כלל הקולות הקוראים שלהם. הדבר חשוב בפרט לרשויות מהפריפריה הגיאוגרפית על מנת להקל עליהן את הגשת הקולות הקוראים.



קבלת כספי התמיכה

אחרי הגשת הבקשה לקבלת תמיכה במסגרת הקול הקורא וקבלתה על ידי הגורם המממן, נדרש מעקב אחר קבלת כל הכספים שאושרו ואחר הגשת הטפסים לאורך ביצוע הפרויקט, אם מדובר בפרויקט מתמשך.

חתימה דיגיטלית על התחייבות כספית

בפברואר 2021 פרסם משרד הפנים כי הואיל ומשך הזמן הממוצע מרגע אישור מורשה החתימה על בקשת התמיכה ועד קבלת ההתחייבות החתומה הוא כמה חודשים, פעל המשרד לשיפור השירות לרשויות מול מרכז"ה שמפעיל אגף החשב הכללי במשרד האוצר באמצעות תהליך דיגיטלי חדש המאפשר למורשי החתימה במשרדי הממשלה לחתום באופן מקוון על התחייבות כספית שתישלח אוטומטית לרשות המקומית באמצעות הדואר האלקטרוני וניתן יהיה לצפות בה.

משרד החינוך השיב כי הוא משתמש בחתימה דיגיטלית בתחום הרכש, וכי בכוונתו לפתח חתימה דיגיטלית גם עבור בקשות התמיכה.

נכון לדצמבר 2021 כל מורשי החתימה על בקשות התמיכה במשרד הפנים יכולים לחתום דיגיטלית על התחייבויות כספיות. נמצא כי משרדי ממשלה נוספים עדיין לא התחילו להשתמש בכלי זה, וכי חלק מהם בוחנים את האפשרות להשתמש בחתימה דיגיטלית על התחייבויות כספיות.

מומלץ כי החשב הכללי במשרד האוצר יפעל לאפשר לכלל גופי השלטון המרכזי לחתום באופן דיגיטלי במרכז"ה על ההתחייבויות הכספיות שיינתנו לרשויות המקומיות, וכי כלל המשרדים ישתמשו במנגנון זה.

קשיים בקבלת התקציבים

נציגי הרשויות המקומיות דיווחו למשרד מבקר המדינה על חסמים המקשים עליהם לדווח למשרד המדובר - או לחברות החיצוניות שהוא מעסיק - על ביצוע הפרויקט ובהתאמה הם מתקשים לעיתים לקבל את התקציב. רבים מן המבוקרים ציינו כי התמשכות התהליך והקושי בקבלת התקציבים לאחר אישור הבקשה, גורמים לחוסר ודאות מהבחינה התקציבית, שבגינם הם מתקשים לתכנן פעולות כלכליות משמעותיות. להלן יוצגו הממצאים המרכזיים שעלו בנושא זה:

1. משרד העלייה והקליטה תומך באמצעות קולות קוראים בתוכניות שונות לקליטת עולים ברשויות המקומיות. בביקורת בעיריית **ראשון לציון** נמצא כי בשנת 2020 היא קיבלה מהמשרד תמיכה בסך כ-884,000 ש"ח. בביקורת נמצא כי התוכניות מוגשות פעם



בחודשיים למשרד העלייה והקליטה לשם קבלת תקציבים. קובצי Excel נשלחים לרשות כתבנית, והיא צריכה להעתיקם לשולחן העבודה שלה, למלאם בהתאם להנחיות המשרד ולבסוף להגישם באמצעות מערכת המרכז"ה. בביקורת נמצא כי העירייה הגישה באמצעות מרכז"ה תוכניות עוד באפריל 2021, אך אישור התקציב לתוכנית התקבל רק בסוף אוקטובר 2021. עוד נמצא כי התקשורת בין הרשות למשרד בכל הנוגע להתחשבות הכספית לא התקיימה באמצעות מערכת המרכז"ה אלא באמצעות הדואר האלקטרוני.

בביקורת עלה עוד כי משרד העלייה והקליטה ביקש מעיריית ראשון לציון להגיש לו דיווחים רבים על ביצוע פרויקטים בעיר בשנת 2021 כדי לאשר את השתתפות המשרד במימון - העירייה התבקשה לשלוח למשרד ריכוז של התוכניות שיתבצעו במסגרת הפרויקט וכן שני דוחות ביצוע, דוח ביצוע מסכם והעתקי קבלות. כמו כן נדרשת העירייה להגיש אישור רואה חשבון המאשר את ביצוע ההוצאות בהתאם לקבלות האמורות. למעשה, הרשות המקומית נדרשת להעסיק רואה חשבון כדי שיבדוק את ביצוע ההוצאות, ומשרד העלייה והקליטה בדק את אותן הקבלות שבדק רואה החשבון.

משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו כי הוא פרסם בינואר 2021 נוהל רשויות וכי בהיעדר תקציב המדינה הוא חילק לפי הנוהל תמיכות לרשויות המקומיות באוקטובר 2021. המשרד מסר גם כי הוא נמצא בקשר שוטף עם הרשויות בכל הנוגע להליך חלוקת התמיכות ואף עדכן אותן כי ייתכנו שינויים במועד עקב הנסיבות. עוד הוסיף המשרד כי הוא בוחן את פישוט וקיצור תהליך הבדיקה של דוחות הביצוע המוגשים על ידי הרשויות המקומיות במסגרת תמיכות המשרד בהן.

2. בביקורת בעיריית אילת נמצא כי במסגרת קבלת הכספים במרכז"ה בגין שלבי ביצוע קולות קוראים לא מפורט הגוף שהעביר את המימון ומועד קבלתו, והדבר מקשה על הרשות לבצע מעקב ותכנון יעילים.

3. במענה על השאלון השיבו עיריית אלעד וכפר יונה בנוגע לפעולת צפייה בדוחות התחשבות והקצבה במערכת מרכז"ה כי הן לא יכולות לעקוב אחר שלבי הטיפול מצד גורם השלטון המרכזי.

משרד החינוך כתב בתשובתו כי הוא פועל לשלם כל תשלום בסמוך לאחר הגשת כלל המסמכים הנדרשים באופן תקין ועמידה בהוראות ועדת התמיכות.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי במועד מתן התשובה מנגנון קבלת כספי התמיכה במשרד עובר שדרוג משמעותי לקראת הפיכתו להליך דיגיטלי באופן מלא, אך עד להשלמת ההליך ממשיכות הרשויות המקומיות להגיש את הבקשות לקבלת כספים באופן ידני באמצעות הדואר האלקטרוני. המשרד הוסיף כי ברי שאופן הגשה זה אינו אידיאלי עבור הרשויות המקומיות ולא פחות מכך עבור המשרד ועובדיו, ולכן פיתוח מערכת דיווח כזו נמצא בעדיפות גבוהה בעבודתו של אגף טכנולוגיות דיגיטליות של המשרד.

משרד התרבות והספורט השיב כי גורמי המקצוע במשרד פועלים כדי לסייע לרשויות המקומיות במיצוי זכויותיהן לטובת התושבים ובכלל זה הם מתזכרים את הרשויות בנוגע ללוחות הזמנים להגשת הבקשות ולעמידה במועדי הדיווחים. עם זאת הוסיף המשרד כי האחריות להגשת בקשות ודיווחי ביצוע באופן תקין ובמועד מוטלת על הרשויות המקומיות.



משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה כתב בתשובתו ממרץ 2022 כי הוא אכן סבור שיש מקום רב להקלה על הרשויות המקומיות לצד תפיסתן כ"לקוח" של השלטון המרכזי בתחומים הרלוונטיים. לכן פיתח המשרד, על פי תשובתו, מערכת מקוונת להגשת מענה לקולות קוראים ולהגשת דוחות ביצוע ובקשות תקציב, ואת הקובץ המתקבל בתום תהליך ההזנה ניתן לצרף למערכת התמיכות במרכזב"ה.

מרכז השלטון המקומי כתב בתשובתו כי גם הוא סבור שיש להפחית את העומס הבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות בבואן לאתר ולמלא קולות קוראים וכן לקצר ולייעל את ההליכים בנוגע לקבלת תמיכות כספיות מגופי השלטון המרכזי.

כספי התמיכות של גורמי השלטון המרכזי מסייעים לתפקודה התקין של הרשות המקומית. באמצעותם היא יכולה לשפר ולהרחיב את השירותים הניתנים לתושביה, לטפח ולחדש את תשתיותיה, לארגן פעילויות שונות עבור תושביה בתחומים שונים וכו'. מאופן תפקודם של גורמי השלטון בכל הנוגע לכספי התמיכות ניתן ללמוד כי הרשות המקומית אינה נתפסת בעיניהם כ"לקוח" או כשותף. משהחליטו משרדי הממשלה להגביר את השימוש בכלי הקולות הקוראים, מומלץ שהשימוש בכלי זה יתבצע באופן ידידותי ונגיש עבור הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל משרדי הממשלה המממנים פעולות ברשויות המקומיות יפעלו לקיצור הזמן לקבלת התמיכות שאושרו ולצמצום הקשיים לקבלתן, תוך הפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות במסגרת הדיווח על ביצוע פעולות במרכזב"ה; בין השאר, יש לאפשר להן לנהל את כל התהליך במרכזב"ה, להימנע מלדרוש דיווחים כפולים ולאפשר לרשויות לעקוב אחר שלבי הטיפול בבקשה ואחרי קבלת התשלומים.

העברות מידע מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

בהתאם לפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, המסדיר העברות מידע בין גופים ציבוריים, רשות מקומית נחשבת לגוף ציבורי, בדומה למשרדי ממשלה ולמוסדות מדינה אחרים, והגופים האמורים רשאים להעביר זה לזה מידע במסגרת סמכויותיהם או תפקידיהם.

לצורך מתן שירות לתושבים הרשויות המקומיות מקבלות מידע מגופים שונים בשלטון המרכזי כגון רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, הרשות לזכויות ניצולי השואה ומשרד התחבורה. המידע מועבר לרשויות המקומיות במישורין או באמצעות חברות המחשוב שלהן. המידע משמש הן לצורך עבודתן השוטפת של הרשויות המקומיות במתן שירות לתושבים או למבקרים (כמו רישום למוסדות חינוך ואכיפת הסדרי חנייה) והן לצורך מיצוי זכויות התושבים על ידי הרשויות המקומיות (כמו קבלת הנחות בארנונה). נגישותו של מידע עדכני הכרחית למתן שירות איכותי ויעיל על ידי הרשות המקומית.



בסקר שביצעה רשות התקשוב הממשלתי בשנת 2020 להערכת בגרות המידע הממשלתי (Data Maturity) עלה כי רק מספר מצומצם של מערכות המידע ומאגרי המידע הממשלתיים מסונכרנים עם אלה של משרדים אחרים, ואף אלה אינם מסונכרנים באופן שוטף. מהמלצות הסקר עלה כי יש צורך בקביעת סטנדרטים רוחביים המאפשרים יצירה של שפה משותפת וסנכרון טוב יותר בין הארגונים ומערכות המידע על מנת לקדם במידה רבה הן את יכולות שיתוף המידע בזמן אמת והן את משילות המידע¹⁶⁹.

אחד מיעדי התוכנית הלאומית הדיגיטלית, אשר אושרה בהחלטת הממשלה 1702733, הוא הגברת מיצוי הזכויות באמצעות הנגשה מאוחדת ופשוטה של מידע ותוך ייעול תהליכים בירוקרטיים למימוש זכויות. גם בדוח מבקר המדינה בנושא אי-מיצוי של זכויות חברתיות¹⁷¹ צוין כי ראוי שהמדינה תפעל בשיטתיות להנגשת מידע על זכויותיהם של אזרחיה ותושביה.

החלטת הממשלה 1721933, אשר קבעה את המדיניות הממשלתית לשיפור העברת המידע הממשלתי ולהנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, קבעה כי החל משנת 2022 משרד ממשלתי לא יבקש מידע על אדם אם מידע זה כבר נמצא ברשותו של משרד ממשלתי אחר. אחד מסעיפי ההחלטה מצייין כי יש לעודד גופים ציבוריים - ובכלל זה רשויות מקומיות - לשתף ביניהם ובין משרדי הממשלה מידע, לשם שיפור השירות לציבור.

בהקשר זה יוער, כי החלטת הממשלה 260 בנושא התוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית¹⁷³ קבעה כי כדי לשפר את השירות הציבורי ולהקל את הנטל הבירוקרטי באמצעות שירותים דיגיטליים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות יוכלו לנהל את כל הטפסים שלהם על גבי תשתית ממשל זמין, באופן ששדות המידע שבטופס ימולאו באופן אוטומטי. החלטה זו נועדה לקדם את מדיניות "פעם אחת בלבד". עוד נקבע בסעיף 33 להחלטה כי יוקם צוות שיבחן את חיבור הרשויות המקומיות לשדרת המידע הממשלתית.

החלטת הממשלה 260 על ניהול כל הטפסים על גבי תשתית ממשל זמין הייתה אמורה להיות מיושמת עד אפריל 2021, אולם במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, לא החלה ברשויות המקומיות הפעלת מערך הטפסים באמצעות ממשל זמין. עוד עלה כי, על פי ההחלטה היה על משרד האוצר להקצות 15 מיליון ש"ח בשנת 2020 לצורך יישום סעיף 33 להחלטה - חיבור תשתיות ממשל זמין לרשויות המקומיות, אולם נמצא כי ביולי 2021 מומשו מתקציב זה רק כ-750,000 ש"ח (5%) מהסכום האמור.

169 ניתוח ממצאי סקר, בגרות המידע הממשלתי, אוקטובר 2020, משרד הדיגיטל הלאומי.

170 החלטת הממשלה 2733 מיוני 2017.

171 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 72א - חלק ראשון** (2021), "אי מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 865.

172 החלטת הממשלה 1933 "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" מיוני 2018.

173 החלטת הממשלה 260 "תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה 1933" מיוני 2020.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות התקשוב הממשלתי ומשרד הפנים, בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו לקידום מערך הטפסים תוך מעקב שוטף אחר יישום החלטת הממשלה.

רשות התקשוב הממשלתי, מטה ישראל דיגיטלית ומשרד הפנים ענו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הם החלו בפיילוט עם כמה רשויות מקומיות בנושא יישום החלטת ממשלה 260. עם זאת, ההחלטה נועדה לאפשר לרשויות המקומיות המעוניינות שימוש בשירות הטפסים, מתוך הנחה שבנוגע לטפסים הכוללים מידע שמקורו בממשלה, הדבר ייעל את השירות לציבור כי ניתן יהיה להחיל את מדיניות "פעם אחת בלבד" על גבי טפסים אלו. עוד עלה לעניין השימוש בתשתיות ממשל זמין, כי קיימת מורכבות הנוגעת להתערבות בשוק ספקי התוכנה, יחסי השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, החשיפה לסיכונים, התועלת לאזרח והאינטרס הציבורי. כך, התברר כי יש קושי בחיבור מערכות הליבה של הרשויות המקומיות לתשתיות ממשל זמין בשל דרישת התשלום הגבוהה של ספקי התוכנה. כמו כן, במסגרת עבודת הצוות הממשלתי הבין-משרדי עלה כי קיים קושי במודל העסקי שמקדם החשב הכללי מבחינת אטרקטיביות ההצטרפות של הרשויות המקומיות לתשתיות אלה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע ליישום החלטת ממשלה 260, הוקם צוות יישום והסרת חסמים. סוגיית הטפסים תקבל קדימות בשיתוף הפעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, וכי בהתאם לתקנון עבודת הממשלה משרד ראש הממשלה מבצע מעקב אחר יישום כלל החלטות הממשלה הביצועיות.

הממשק בין הרשויות המקומיות לרשות האוכלוסין לצורך קבלת מידע

רשות האוכלוסין מנהלת מאגרי מידע המכילים נתונים מכוח החוקים בתחומי האזרחות, השבות, מרשם האוכלוסין, הכניסה לישראל והיציאה ממנה. המערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין הוקמה ומתוחזקת בידי חברה חיצונית. השימושים במידע הם רבים ומגוונים, והרשויות המקומיות משתמשות בו כדי לזהות ולאמת את נתוני התושבים וכדי לבדוק אם הם זכאים לתשלומים ולתמיכות שמעניקה המדינה¹⁷⁴. השירותים העיקריים שמספקת המערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין הם מתן מידע במענה על שאילתות, שליפת קובצי נתונים, אימות נתונים והשלמתם¹⁷⁵.

הרשויות המקומיות מקבלות מידע על תושביהם בתחומים האלה: חינוך, רווחה, ארנונה, אכיפה, גבייה, תכנון עירוני, ניהול משק המים, ביטחון וחירום, הקצאת מקומות חניה לנכים, פיקוח, גמלאות, התביעה העירונית ובית המשפט לעניינים מקומיים. פריטי המידע הנדרשים על ידי

174 מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2006) "ביקורת על הסכם לאספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין".

175 רשות האוכלוסין מתעתדת לספק שירותי "מימשק יישום ליישום" (API175) - Application Program Interface - העברת נתונים דו-כיוונית בתקשורת בין היישום אצל הלקוח ובין היישום במערכת רשות האוכלוסין. מערכת מתקדמת זו התבקשה על ידי עיריית **תל אביב** ועיריית **ירושלים** אך טרם התקבלו אישורים לכך.



הרשות המקומית משתנים לגבי כל אחד מהתחומים וכוללים בין היתר מספר זהות של בני המשפחה, מצב אישי, מקום לידה, מספר ילדים וכתובת מגורים. רשות האוכלוסין הכינה בשיתוף מרכז השלטון המקומי תבנית מותאמת של הנתונים לגבי כל אחד מהתחומים בהתאם לבקשת הרשות המקומית. כמו כן יכולה הרשות לקבל ממערכת מרשם האוכלוסין מידע On-line באופן מיידי, עדכני וישיר. התעריף עבור המידע משתנה בהתאם לאופן עיבוד הרשומות, וטווח המחירים הוא בין כמה אגורות לשקלים אחדים עבור כל פריט מידע, לפי אופי הבקשה.

למידע עדכני ומהימן על תושבי הרשות המקומית יש חשיבות מבחינת מתן השירות לתושבים ומבחינת הקלת הבירוקרטיה על עובדי הרשויות המקומיות.

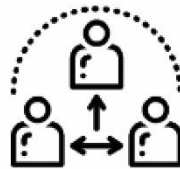
תשלומי הרשויות המקומיות לרשות האוכלוסין

הרשויות המקומיות משלמות עבור הנתונים המתקבלים מרשות האוכלוסין בהתאם לתעריף רשות האוכלוסין עבור פריטי המידע ואופן קבלתם. יצוין כי רשויות השלטון המרכזי אינן נדרשות לשלם לרשות האוכלוסין עבור מידע הנדרש להן לצורך מילוי תפקידן, וזאת בעקבות רפורמה שביצע החשב הכללי בשנת 2011 ולפיה המשרדים הממשלתיים השונים לא ישלמו עבור צריכת מידע ממאגרי מידע ממשלתיים, והחשב הכללי יישא ישירות במימון צריכתו. הרפורמה בוצעה בעקבות כך שלנוכח העלויות הכרוכות בקבלת נתונים, המשרדים השונים נמנעו משימוש במידע או לחלופין שכפלו עותקים שלו, וכפועל יוצא מכך נפגעו עדכניות המידע ואבטחתו.

מניתוח נתוני רשות האוכלוסין עלה כי בשנת 2020 לא היה ל-12 רשויות מקומיות ממשק עם רשות האוכלוסין - המועצות המקומיות **אל-קסום, אלונה, ביר אל-מכסור, ג'וליס, טובא-זנגריה, יבנאל, כוכב אבו אל-היג'א, ר'ג'ר, פסוטה ורמת ישי** והמועצות האזוריות **מגילות ים המלח והערבה התיכונה**. מספר תושביהן של הרשויות האמורות קטן ואינו עולה על 16,000; שבע מהרשויות אינן יהודיות; תשע מהן אינן יציבות או אינן איתנות מהבחינה הפיננסית בהתאם למדדי משרד הפנים לאיתנות פיננסית; והמדד הפריפריאלי הממוצע שלהן הוא 3.4 מתוך 10.



תרשים 18: מאפייני 12 הרשויות שנעדרות ממשק דיגיטלי למידע ממרשם האוכלוסין



12 רשויות

ללא חיבור דיגיטלי למידע ממרשם האוכלוסין



7 מהרשויות מהמגזר הערבי



9 מתוכן אינן יציבות
או איתנות פיננסית



5-7 מהרשויות חשב מלווה

על פי נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המועצה האזורית אל-קסום מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 כי דרישות בירוקרטיות ומצבה הפיננסי הקשה מקשים עליה לשלם עבור מידע ממאגרים ממשלתיים, ועל כן היא מתקשה לתכנן שירותים עבור תושביה בצורה יעילה, זאת בפרט כאשר במרשם אוכלוסין מופיעים פחות ממחצית מאלה המתגוררים בשטחה. המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להתקשרות עם חברה חיצונית כדי להסדיר את קבלת נתוני רשות האוכלוסין. גם המועצה המקומית רמת ישי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי היא פנתה לגורמים הרלוונטיים לשם חיבור דיגיטלי של המועצה למידע מרשות האוכלוסין.

כלל הרשויות המקומיות זקוקות למידע מרשות האוכלוסין לצורך מתן שירות לתושביהן, לדוגמה עבור רישום לגני ילדים. העובדה כי 12 רשויות מקומיות נמנעות מלבקש מידע מרשות האוכלוסין עלולה לפגוע בשירות שהן מעניקות לתושביהן.

מהביקורת עלה עוד כי בשנת 2020 שילמה עיריית ירושלים לרשות האוכלוסין כ-170,000 ש"ח עבור מידע. לעומתה עיריית תל אביב שילמה באותה שנה כ-750,000 ש"ח, פי 4.5, אף שמספר התושבים בירושלים כפול ממספר התושבים בתל אביב.

בשנה האמורה עיריית נשר והמועצה האזורית גוש עציון שילמו כ-1,000 ש"ח עבור מידע מרשות האוכלוסין, ולעומתן המועצה האזורית חבל מודיעין שמספר תושביה דומה שילמה 10,000 ש"ח.



ש"ח. כמו כן, עיריית **חדרה** שילמה יותר מ-50,000 ש"ח, ואילו עיריית **הוד השרון** שילמה כ-4,000 ש"ח. עיריית **שדרות** והמועצה האזורית **דרום השרון** לא שילמו לרשות האוכלוסין מאחר שלא השתמשו במידע מרשות האוכלוסין בשנת 2020.

עוד עלה כי ל-81 רשויות מקומיות אין ממשק זמן אמת ("on-line") עם רשות האוכלוסין, והן מסתמכות על קבצים שמתקבלים מדי תקופה. 67% מהן מהמגזר הערבי, ליותר ממחציתן יש חשב מלווה, המדד החברתי - כלכלי הממוצע שלהן הוא 4 מתוך 10, כ-22% מהן רשויות בהבראה הנמצאות ברף התחתון של האיתנות הפיננסית וזקוקות לפיקוח ובקרה הדוקים מצד משרד הפנים.

מהנתונים עולה כי עלול להיות קשר בין זהות הרשויות המקומיות שאינן מקבלות שירותים מרשות האוכלוסין או שאינן מקבלות ממנה שירותים מלאים ובין האיתנות הפיננסית של אותן רשויות, ולכן מומלץ לבחון את החסמים למתן מידע עדכני לרשויות המקומיות ולוודא כי המידע האמור יגיע לכלל הרשויות המקומיות.

יש להניח כי השונות בין הרשויות מבחינת מספר התושבים או מבחינת מאפייניהן וצורכיהן היא סיבה אפשרית להבדלים בין הרשויות מבחינת היקפי המידע שהן צורכות מרשות האוכלוסין, אך ראוי כי כולן ישתמשו במידע עדכני ומהימן לצורך מתן שירות לתושביהן. מומלץ כי משרד הפנים בשיתוף רשות האוכלוסין יבחנו דרכים לאסדרת הספקתו של מידע בסיסי לרשויות המקומיות, על פי קריטריונים אחידים, שכן הדבר חיוני למתן שירות עדכני ומשופר לתושביהן, ומטרתו להקל את עבודת הרשות המקומית בעת מתן השירות לתושב, וכן כדי למנוע את החשש שהרשויות המקומיות יחסכו בעלויות הכרוכות בקבלת המידע באופן שיביא לפגיעה בשירות לתושב.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2022 היא מתכננת לבחון את מודל התמחור של כלל הלקוחות החיצוניים ובכלל זה משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והלקוחות הפרטיים, ובמסגרת זו תיבחן רשימת שדות המידע הרלוונטיים לרשויות המקומיות. עוד על פי התשובה נבחנת האפשרות להקמת ממשק זמן אמת (On-line) לביצוע שאלות ממוכנות ונקודתיות, נוסף על הקבצים העיתיים המועברים לרשויות המקומיות.

קבלת מידע ממשרד התחבורה לצורך אכיפה בתחום התעבורה

הרשויות המקומיות הוסמכו מכוח פקודת התעבורה לקבוע בחוקי עזר הסדרים בכל הנוגע להעמדת רכבים ולחנייתם. הפקחים של הרשויות המקומיות הם שאוכפים את חוקי העזר העירוניים מכוח צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, ומכוח צו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973.



כדי שיוכלו הרשויות המקומיות לאכוף את חוקי העזר בתחומיהן בנוגע להעמדת רכבים וחנייתם או לצורך פרויקטים ייחודיים הן נעזרות במאגרי המידע של משרד התחבורה.

על פי תחשיב שעשה משרד התחבורה בשנת 2019 הוחלט כי התעריף להעברת מידע לגופים חיצוניים ייקבע על פי הסכום הממוצע של העלויות הישירות למתן השירות. כך גובה משרד התחבורה מהרשויות המקומיות תעריף של 4.15 ש"ח עבור כל שאילתה של מידע על זהות בעל רכב, שנועד לצורך אכיפת חוקי העזר או לצורך עיקולי כלי רכב - הרשות המקומית שולחת למשרד התחבורה קובץ ובו נתוני כלי הרכב, ולאחר מכן הוא שולח לה קובץ ובו פרטים של בעלי כלי הרכב במועדים הרלוונטיים. תעריף זה זהה לתעריף שגובה משרד התחבורה מגופים פרטיים אחרים כגון חברות ביטוח. לעומת זאת, העברת מידע לגופי ציבוריים כמו המשטרה, רשות האוכלוסין ורשות המיסים, אינה כרוכה בכל עלות.

משרד התחבורה מסר כי אין באפשרותו למסור מידע על כלל התשלומים שהעבירו לו הרשויות המקומיות עבור המידע, מאחר ולטענתו הוא משתמש במערכת המופעלת בטכנולוגיה מיושנת. עם זאת משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה מידע ולפיו עיריית **תל אביב** שילמה עבור מידע ממשרד התחבורה בשנת 2020 תשלומים המסתכמים ביותר מ-4.7 מיליון ש"ח, ואילו עיריית **ירושלים** שילמה כ-1.4 מיליון ש"ח עבור המידע באותה שנה. יצוין כי נוכח ההוצאות הכרוכות בקבלת מידע ממשרד התחבורה הקימה עיריית ירושלים מאגר מקוון של נתונים על בעלי רכבים, על מנת לחסוך בשאילתות למשרד התחבורה, והדבר הוביל לחיסכון של כ-300,000 ש"ח במחצית הראשונה של שנת 2021.

בביקורת עלה כי משרד התחבורה גובה מהרשויות המקומיות תעריף זהה לגופים פרטיים, עבור מידע הנדרש להם לצורך מתן שירות. בכך מטיל המשרד על הרשויות המקומיות הוצאות גבוהות על מידע ההכרחי לפעילותן. כתוצאה מכך החליטה עיריית ירושלים למשל להקים מאגר פרטי של בעלי רכבים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יש לבחון את נושא גביית התשלומים של משרד התחבורה מהרשויות המקומיות. זאת, בפרט כיוון שהתעריף עבור שאילתה לרשויות מקומיות זהה לגופים פרטים, ואילו העברת המידע למשרדי הממשלה אינה כרוכה בכל עלות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את נושא גביית התשלומים מהרשויות המקומיות, מאחר שהן אינן גורמים פרטיים אלא גופים ציבוריים ולפיכך זקוקות למידע לצורך מתן שירות, אכיפה בתחומן ושמירה על הסדר הציבורי; וכי אם לא יוסדר הנושא יש חשש שייפגע השירות לתושב מתוך ניסיון הרשות המקומית לחסוך בעלויות הכרוכות בכך.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לשיפור המערכת הטכנולוגית שבה הוא משתמש לצורך העברת הנתונים לרשויות המקומיות, כדי שיוכל לאסוף נתונים על המידע המועבר ועל התשלום שנגבה עבורו וכן בדרך שתאפשר העברת המידע באופן מקוון ישירות למערכות המידע של הרשויות.



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מסכים להמלצת המבקר ולפיה יש לפעול לשיפור המערכת הטכנולוגית המנהלת את לקוחות המשרד והגבייה מהם בגין שאלות. בימים אלו הוא נמצא בתהליך אפיון של מערכת חדשה לניהול קשרי לקוחות אשר ישפר את תהליכי ניהול הלקוחות במשרד.

קבלת נתונים על זכאים להנחות בארנונה

תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה), התשנ"ג-1993, מסדירות את מתן ההנחות בארנונה על ידי הרשות המקומית, ובכלל זה נקבע בהן באילו מקרים יוכלו זכאים לקבל הנחה בארנונה בלא שידרשו להגיש לרשות בקשה לקבלתה. כמו כן, יש חוקים ספציפיים המקנים זכאות להנחה בארנונה, כגון חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, וחוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.

משרדי ממשלה וגופים נוספים אמורים לשלוח לרשויות המקומיות קובצי נתונים לצורך מתן ההנחות.

אגף שיקום נכים במשרד הביטחון אמור לשלוח לכל אחת מהרשויות מדי שנה קובץ ובו פרטי נכי צה"ל הזכאים להנחה בארנונה באותה רשות. באופן זה, הרשות המקומית אינה צריכה לפנות לזכאי הבודד ולבקש ממנו אישור נכות, ולחלופין הזכאי אינו צריך לפנות לרשות המקומית, אלא הרשות מזהה את הנכה הזכאי להנחה על בסיס הקובץ השנתי.

המוסד לביטוח לאומי אמור לשלוח מדי חודש, באמצעות חברות המחשוב של הרשויות המקומיות, מידע על אוכלוסיית הזכאים, ובכלל זה אסירי ציון, נפגעי פעולות איבה, אזרחים ותיקים, מקבלי קצבאות ונכים העומדים בקריטריונים הקבועים בחוק.

הרשות לזכויות ניצולי השואה אמורה לשלוח מדי שנה לכל אחת מהרשויות המקומיות רשימה של תושביהן הזכאים להנחה בארנונה או של ניצולי שואה שיש לפעול למיצוי זכויותיהן.

משרד העלייה והקליטה אמור למסור לרשויות המקומיות מידע על עולים חדשים משום שב-12 מ-24 החודשים שעברו מיום שנרשמו כעולים במרשם האוכלוסין הם זכאים להנחה בארנונה.

בביקורת עלה כי המועצה המקומית **יבנאל** ועיריית **אילת** אינן מקבלות באופן סדור קבצים מאגף השיקום במשרד הביטחון. הביקורת בעיריית אילת העלתה כי הנתונים מהרשות לניצולי שואה מתקבלים באיחור, וחלק מהמידע שמתקבל מהמוסד לביטוח לאומי אינו ברור¹⁷⁶. עוד עלה כי משרד העלייה והקליטה אינו מוסר מידע על עולים חדשים, והמוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה אינם מוסרים מידע על אוכלוסיית העיוורים או על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

לעומת זאת, תקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014), התשע"ד-2014, קובעות כי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון והרשות לזכויות ניצולי שואה ישלחו מדי חודש לרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) קובצי מידע ממוחשבים ובהם נתונים בדבר הזכאים לתשלום מופחת בעד מים. רשות המים

176 נתונים לגבי מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ומקבלי קצבת מוגנות.



הקימה, לצורך ניהול המידע המתקבל, מערכת ממוחשבת המפצלת את כלל הנתונים בין ספקי המים השונים כדי שיעניקו לזכאים שבתחום אחריותם את ההנחה המגיעה להם.

אגף שיקום במשרד הביטחון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי העברות הקבצים לעיריית **אילת** ולמועצה המקומית **יבנאל** בוצעו בנובמבר ודצמבר 2021. המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי אכן התקבלו קבצים מאגף שיקום במשרד הביטחון.

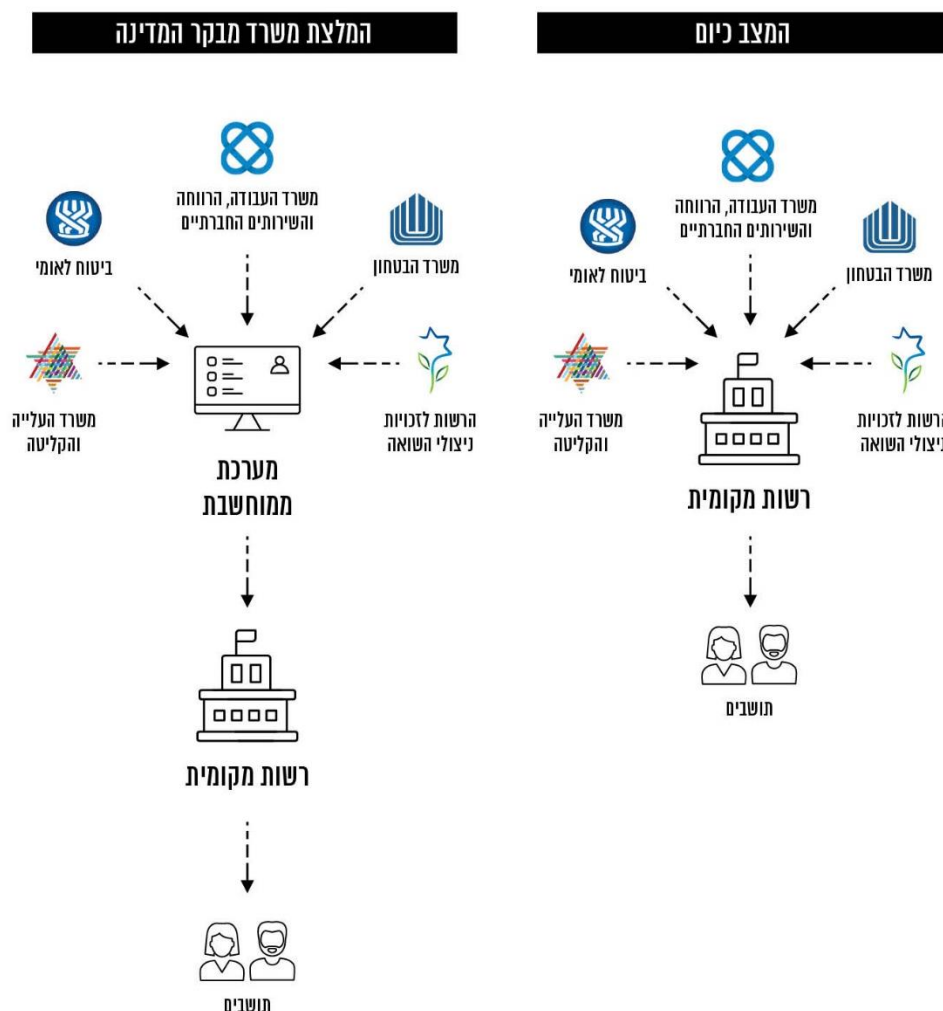
במעקב שביצע משרד מבקר המדינה בשנת 2020 בנושא מיצוי זכויות עלה כי המוסד לביטוח לאומי, מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים והרשויות המקומיות לא פעלו להסדרת מנגנונים שנועדו לאפשר לכלל הרשויות המקומיות להפחית את הנטל הבירוקרטי הכרוך במתן הנחה בארנונה לזכאים ובמתן הנחה אוטומטית במקרים המתאימים, בשל היעדר הסכמה בדבר דרכי מסירת הקבצים, בדבר סוגיות של הגנת הפרטיות ובדבר אופן מתן ההנחה¹⁷⁷.

עולה אפוא כי המידע בדבר הזכאים להנחות בארנונה פזור בין לא מעט גופים (משרד הביטחון, משרד העלייה והקליטה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה והרשות לזכויות ניצולי השואה), כי אין פלטפורמה אחידה ובה מרוכזים הנתונים בדבר הזכאים להנחות בארנונה, וכי הרשויות המקומיות נאלצות לנהל ממשקי עבודה בעלי מאפיינים שונים עם כל אחד מהגופים לצורך קבלת המידע. תכלול של מערך הנתונים בדבר הזכאים להנחה בארנונה באמצעות פלטפורמה דיגיטלית ייעודית והנגשה של נתוני הזכאים לכל אחת מהרשויות המקומיות, יבטיחו שימוש יעיל יותר במידע, ישפרו את תהליכי העבודה ויובילו למתן שירות איכותי ומועיל לתושב.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן הקמתה של פלטפורמה דיגיטלית דומה לזו שהקימה רשות המים, אשר תאגם את נתוני הזכאים להנחות בארנונה מכלל גורמי השלטון המרכזי הרלוונטיים - משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי שואה ומשרד העלייה והקליטה - ותפיק רשימת זכאים של כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות אשר תועבר באופן מקוון למערכות המידע של הרשויות.

177 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 72א - חלק ראשון** (2021) "אי מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 865; **דוח שנתי 65ג** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3.

תרשים 19: איגוד מאגרי מידע לטובת מיצוי זכויות התושבים



משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מעביר מידע לרשויות מקומיות על סמך בקשתן בהתאם לנוהל, וכי במידע המצוי בידי רשות האוכלוסין ומועבר לרשויות המקומיות מצוין גם מידע על תאריך העלייה של התושב.

אגף השיקום במשרד הביטחון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מצטרף להמלצת מבקר המדינה להקים פלטפורמה דיגיטלית במשרד הפנים אשר תאגם את נתוני הזכאים להנחות בארנונה מכלל גורמי השלטון המרכזי הרלוונטיים. הקמת פלטפורמה כאמור תהווה יעול משמעותי ביותר בתהליך העברת המידע. הקשר של גופי השלטון המרכזי יתבצע מול גורם ייעודי אחד, ובזמנית הרשות המקומית תקבל את המידע מגורם אחד ולא תצטרך לפנות לכל גורם בנפרד כפי שקיים היום.



המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי בתקופת מגפת הקורונה הוא עשה שימוש נרחב במנגנון העברות המידע לרשויות המקומיות באמצעות מאגר החירום לאזרחים ותיקים, וכי המשרד ממשיך במאמציו לפתח מאגר חירום עדכני לאזרחים ותיקים שישמש את הרשויות המקומיות בעת שגרה ובעת חירום. עוד מסר המשרד כי עם העברת הרשות לזכויות ניצולי השואה למשרד לשוויון חברתי החל המשרד להבנות את העברות הנתונים הללו באמצעות ממשק דיגיטלי ישירות לכל רשות מקומית. הרשות לזכויות ניצולי השואה מסרה בתשובתה מפברואר 2022 כי היא תשתף פעולה באופן מלא עם כל מתווה שיוחלט עליו.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 כי הוא פועל בשיתוף רשות התקשוב הממשלתי לקדם העברת מידע דיגיטלי בין גופי הממשלה ישירות לרשויות המקומיות, זאת ללא צורך מצד הזכאי להנחה להגיש את הבקשה לקבלת ההנחה בארנונה. משרד הפנים הוסיף כי נכון יהיה לשכלל את המערכות לגביית ארנונה שממילא קיימות ברשויות המקומיות כך שיאפשרו טיפול ראוי באבטחת מידע, הרשאות, חסיון הנתונים ושמירתם והיבטים נוספים. משרד הפנים מסר עוד כי בהינתן המשאבים הוא יפעל לקדם את ממשקי המידע לשם כך ולדבריו, המתווה הרחב שנבחן הינו הכללת הרשויות המקומיות בפרויקט שדרת המידע שממילא מקודם ברמה הממשלתית.



סיכום

במדינת ישראל קיימים שני רובדי שלטון - מרכזי ומקומי, אשר הממשקים ביניהם מאופיינים בריכוזיות גבוהה מצד השלטון המרכזי. השלטון המרכזי אחראי לתחומים שונים ונפרדים באמצעות מספר רב של משרדי ממשלה וגופים מרכזיים ייעודיים ובעלי אוטונומיה מקצועית, ולעומת זאת הרשות המקומית נושאת באחריות משולבת לכלל תחומי הפעילות בשטח השיפוט שלה. ממשקי העבודה הרבים עם כל אחד מגופי השלטון המרכזי מאלצת את הרשות המקומית לסנכרן בין ממשקי העבודה שלה לאלה של כל אחד מהם.

הרשות המקומית כפופה במקרים רבים לרגולציה הדוקה מצד גורמי השלטון המרכזי ומתבססת במקרים רבים על תקציבי מדינה ועל מידע שגורמי השלטון המרכזי מוסרים לה. אחת הדרכים העיקריות לטיוב ממשקי העבודה ולהפחתת הנטל הבירוקרטי מצד השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות היא שיפור הממשקים הדיגיטליים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות והטמעתם.

עלה כי השלטון המקומי נעדר מהשיח הממשלתי על הקלת הנטל הרגולטורי כ"לקוח" ומהשיח על שימוש באמצעים דיגיטליים כדי לשפר את השירות, לייעל אותו ולהפחית את הבירוקרטיה. עקב כך, אין במישור הלאומי תוכנית כוללת המתווה אסטרטגיה לדיגיטציה של ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ולא התקבלו החלטות ממשלה בנושא¹⁷⁸.

הרשות המקומית אינה נתפסת כ"לקוח" שזכאי למערכת אחודה, נוחה וחסכונית, שתיתן מענה במוקד אחד ויחיד (One Stop Shop) - בדומה לתפיסה המקודמת בימים אלה, שתכליתה שיפור השירות הממשלתי לאזרחי המדינה.

החלטת הממשלה בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" והקמת ועדה בין-משרדית לצורך כך פותחות צוהר להסדרה מקיפה של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ותורמות להכרה בשלטון המקומי כשותף מרכזי בהשגת יעדי השלטון במדינה בהיבטים הרבים במישור המקומי. מומלץ כי הוועדה הבין-משרדית שהוקמה תבחן את ממצאי דוח זה בדיוניה וכי משרד הפנים וכלל משרדי הממשלה יישמו תוכנית פעולה שתפחית, בין השאר באמצעים דיגיטליים, את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על הרשויות המקומיות ואת העלויות הכרוכות בכך ושתקל על השלטון המקומי במגעיו עם השלטון המרכזי, לתועלת כלל תושבי המדינה.

178 כך לדוגמה החלטת הממשלה 151 "קידום הסוגיה האסטרטגית 'ישראל דיגיטלית'" מיוני 2015, נגעה לדיגיטציה של תחום הממשק של השלטון המקומי עם אזרח אך לא ניתנה בה הדעת לפעילות הענפה שמתקיימת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022



פרק חמישי

ביקורת מעקב

