



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מחשוב של רשויות מקומיות קטנות

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



מחשוב של רשויות מקומיות קטנות

מבוא

ההתפתחות הטכנולוגית משפיעה על רוב תחומי החיים של הפרט. בתוך כך, מערכות המחשוב הן אמצעי עיקרי וחשוב לייעול תפקודו של המגזר הציבורי בכלל, ושל הרשויות המקומיות בפרט, ולהקלה על הנטל הרגולטורי והבירוקרטי. מערכות ממוחשבות מסייעות בבניית תהליכי עבודה סדורים ואחודים, במניעת כשלים וכפילויות בעבודת הגופים הציבוריים, ובצמצום זמני ההמתנה הכרוכים בכך, זאת נוסף על תרומתן לזמינות ולהנגשת המידע.¹

זאת ועוד, השימוש בכלים מקוונים מסייע להגברת האמון הציבורי ומעורבות התושבים בתהליכי קביעת המדיניות הציבורית.² כך, בעשור האחרון מתחזקת המגמה הרואה בטכנולוגיה אמצעי לחיזוק ההשתתפות האזרחית והציבורית של התושבים במערכות השלטון. מגמה זו מכונה בספרות המקצועית "ממשל חכם" (Smart Governance) - מבנה משילולי אשר מתבסס על שימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת כאמצעי להעצמת הקשר הישיר עם האזרחים, ולקידום צורות חדשות של השתתפות ומעורבות מצד התושבים בתהליכים ובמנגנונים שונים של השלטון - המרכזי והמקומי כאחד. לפי גישה זו, נדרש מרחב דיגיטלי המספק לאזרח או לתושב מידע מהיר, ישיר ועדכני, ואשר מגביר את השקיפות ואת המודעות של הקהילה המקומית לסביבה שבה היא חיה.³ היינו, השלטון המקומי אמור לעצב יחסים קרובים, יעילים ואפקטיביים יותר עם התושבים, לקרבם לממשל העירוני ולערבם בו.⁴ נגזרת של הממשל החכם היא הממשל המקוון (e-governance) - פלטפורמה שנועדה להעביר את השירותים העירוניים ואת התקשורת הבירוקרטית שבין האזרחים והתושבים לבין השלטון המרכזי והמקומי (בהתאמה) לזירה הדיגיטלית.⁵

בישראל מרבית צורכי היום-יום של התושבים מסופקים במסגרת שירותי השלטון המקומי, והשימוש במערכות מידע ממוחשבות לניהול ענייני הרשות המקומית הפך לצורך בסיסי ומחויב המציאות. לשם כך נדרשות הקמה של תשתית מערכות טכנולוגיות מתאימה וכן העמדת מומחים שתפקידם לנהל ולקדם את התחום ברשות המקומית ולוודא כי מערכות אלה לא ייפגעו על ידי גורמים שונים, פנימיים וחיצוניים, בין אם במזיד ובין אם בשוגג.

ממחקר המתבסס על ראיונות ועל סקר שבוצע בישראל ובמספר מדינות בעולם, שהכינה חברת דלויט עבור משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי מטה ישראל דיגיטלית ביולי 2016,⁶ עולה כי יוזמות לקידום תחום הדיגיטל של הרשויות המקומיות ברחבי העולם התמקדו בכמה תועלות מרכזיות: שיפור השירות לתושבים; התייעלות תפעולית וחסכון; צמצום אי-שוויון חברתי-כלכלי; האצת צמיחה כלכלית; וצמצום הפערים הדיגיטליים.

ברשויות המקומיות בישראל חלה התקדמות בתחום הקמת מערכות המידע וניהולן, כדי להתאים את עצמן לעידן הדיגיטלי הנוכחי ולהיעזר בטכנולוגיה לפיתוח המרחב העירוני, לייעול התפעול והניהול של הרשות המקומית ולשיפור השירות הניתן לתושבים. התקדמות זו תואמת לדרישת

1 ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", עמ' 1255 - 1256; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1327 - 1330.

2 אילת רותם, **נייר עמדה: ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל - היבט השוואתי** (2007), אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 11.

3 Abby Spinak & Federico Casalegno, "Sustainable and Equitable Urbanism: The role of ICT in ecological culture change and poverty alleviation" (2012), in: I. Management Association (Ed.), **Regional Development: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications**, pp. 1256 - 1276. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-0882-5.ch702>

4 Ezra Ho, "Smart subjects for a Smart Nation? Governing (smart) mentalities in Singapore", **Urban Studies**, 54.13 (2017), pp. 3101 - 3118. <https://doi.org/10.1177/0042098016664305>

5 טלי חתוקה (עורכת), **העיר בעידן הדיגיטלי - תכנון, טכנולוגיה, פרטיות ואי-שוויון** (2018), אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 16 - 21.

6 שילוב דיגיטציה בפעילות רשויות השלטון המקומי: Benchmark, יולי 2016.



בעלי העניין - תושבים, בעלי עסקים ומבקרים, לצורכי הפנים של הרשויות המקומיות ולדרישת הגופים המקיימים ממשקי עבודה איתן - משרדי ממשלה, תאגידים ממשלתיים ומוסדות ציבור, לקיים את הקשר עימם באמצעות מערכות ממוחשבות. טכנולוגיות המידע והתקשורת שבהן נעשה שימוש ברשויות המקומיות כוללות מגוון רחב מאוד של מערכות מידע - החל במערכות תפעוליות בסיסיות המשמשות לניהול תחומי החיוב והגבייה, השכר והנהלת החשבונות, הרווחה והמידע ההנדסי והתכנוני; דרך מערכות מקוונות המשמשות לתקשורת עם התושבים; וכלה במערכות מתקדמות לניהול המרחב הציבורי, כגון מערכות תאורת רחוב, מערכות השקיה, מערכות לניהול התנועה והתחבורה, מצלמות אכיפה ובקרה ומערכות מידע גיאוגרפי (GIS).⁷ בחלק מהרשויות המקומיות קיימות מערכות מידע ניהוליות ומערכות לניהול ידע ותמיכה בקבלת החלטות, הפועלות על בסיס הנתונים המתקבלים ממערכות המידע התפעוליות.⁸

במערכות הממוחשבות של הרשויות המקומיות מצטבר מידע על תשתיות הרשות המקומית וכן מידע אישי על תושביה - מידע בתחומי רווחה, נתונים על אמצעי התשלום שבהם משתמשים התושבים, מידע על צריכת שירותים כגון השתתפות באירועי תרבות, רישום לגני ילדים, רישום לחוגים, מידע רפואי ועוד. הדבר מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנמצא בידיהן ולאבטחתו.

מערכות מידע ממוחשבות ואבטחת המידע הקיים בהן אינן מושפעות ממאפייני הרשות המקומית - כל רשות צריכה לספק לתושביה שירותים בסיסיים. עם זאת, גודל הרשות המקומית הנגזר בין היתר ממספר תושביה יכול להשפיע על חוסנה הכלכלי, שכן הגודל מעניק יתרונות בפיתוח תשתיות מקומיות, באספקת שירותים מוניציפליים ובמינהל כללי. רשויות מקומיות קטנות צפויות לסבול מהיעדר יתרון הגודל בבואן לנהל ולהעניק שירותים מוניציפליים בכלל,⁹ ובאופן מקוון בפרט.

כך עולה גם ממחקרים בנוגע ליחסי הגומלין בין גודל הרשות המקומית לחוסנה הכלכלי וליכולתה לספק שירותים לתושביה: מסקנתה הראשית של הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות¹⁰ הייתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי שרובו נופל על תקציב המדינה.¹¹ מחקרים שונים הדגישו את התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי,¹² ואת העובדה כי רשויות קטנות מתמודדות עם חולשה תקציבית גדולה יותר, ומסתמכות במידה רבה על תקציבים ממשלתיים.¹³ עוד נטען כי רשויות מקומיות קטנות מתאפיינות בחוסר יעילות בפן הניהולי-כלכלי, בעיקר בשל הוצאה גבוהה על תקורות, ולעיתים בשל קושי להשיג תנאים טובים במכרזים שונים.¹⁴

המשתנה הכלכלי בא לידי ביטוי ביתר שאת בתחום המחשוב, אשר נחשב לתחום בעל עלויות גבוהות, הן בשל הצורך בפיתוח מערכות ממוחשבות חדשות וברכישת מערכות מחשוב קיימות, והן בשל הצורך בהעסקת כוח אדם מקצועי לשם כך. יתר על כן, ההשקעה בתחום המחשוב איננה

7 מערכת מידע גיאוגרפי - מ"מ"ג (Geographic Information System - GIS).

8 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020**, (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות", עמ' 395; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", עמ' 1255 - 1256.

9 ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (1999). עוד ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", עמ' 830 - 833.

10 הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת שחר), **דוח מסכם** (1998).

11 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מסמך רקע בנושא: הרשויות המקומיות - בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון** (7.7.04).

12 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **רשויות מקומיות בישראל - מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה** (17.5.15); ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2003); Gilad Rosen & Eran Razin, *The rise of gated communities in Israel: reflections on changing urban governance in a neo-liberal era*, **Urban Studies**, 46.8 (2009), pp. 1702 - 1722.

13 ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972 - 1995** (1998), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות; ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (1999).

14 אריאל פינקלשטיין, **השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים - מחקר מדיניות 157** (2020), המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 68.



חד-פעמית, שכן תחום זה עתיר שינויים ועדכונים המתרחשים ללא הרף, ונדרשים משאבים רבים כדי לעמוד בקצב השינויים ולהתאים את המערכות הקיימות אליהם.

תרשים 1: פילוח הרשויות המקומיות בישראל, 2022

השלטון המקומי בישראל מאוד מגוון ושונה

השונות הגבוהה בין הרשויות מייצרת אתגר במתן לאזרחים ברמה גבוהה



המקור: מצגת "קידום דיגיטל ברשויות המקומיות - תמונת מצב והצעה לקפיצת מדרגה בתחום", מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים. כיום ישנן 259 רשויות מקומיות, מתוכן 85 רשויות ערביות ודרוזיות. * בהיבטי מסוגלות ביצועית ואיתנות פיננסית.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתחום המחשוב ברשויות מקומיות קטנות, המונות עד 15,000 תושבים¹⁵, ובכלל זה הוצאות הרשויות המקומיות בתחום זה ודרכי ההגנה שלהן על המערכות ועל המידע הנאסף בתחומן. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות קטנות: המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים¹⁶ (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במערך הדיגיטל הלאומי, במרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מש"ם) ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל).

15 דוח זה מתייחס לרשות המונה עד 15,000 תושבים כ"רשות מקומית קטנה", מאחר שבכמחצית מהרשויות המקומיות בישראל מונה האוכלוסייה פחות מ-15,000 תושבים.

16 בפרק הוצאות המחשוב לא נכללו נתונים לגבי המועצה האזורית מרחבים, מאחר שבמהלך הביקורת פרצה מלחמת חרבות ברזל, ונמנע מהמועצה להמציא את כל המסמכים והנתונים שנדרשו ממנה.

**הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית**

להלן נתונים כלליים שהיו מעודכנים במועד סיום הביקורת בנוגע לרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים נכון למועד סיום הביקורת

המועצה המקומית אליכין	המועצה המקומית בית דגן	המועצה המקומית גלג'וליה	המועצה המקומית פרידיס	המועצה המקומית קריית יערים	המועצה האזורית מרחבים	
3,461	7,644	10,480	13,570	6,471	14,605	מספר התושבים
7 (בינוני)	7 (בינוני)	3 (נמוך)	3 (נמוך)	2 (נמוך)	6 (בינוני)	האשכול החברתי-כלכלי
6 (מרכזי)	8 (מרכזי)	7 (מרכזי)	5 (פריפריאלי)	6 (מרכזי)	3 (פריפריאלי)	אשכול הפריפריאליות
הבראה	הבראה	המראה	ביניים	ביניים	המראה	סיווג הרשות המקומית
28,121	48,175	60,140	97,085	49,257	150,764	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)
29,205	48,054	61,728	97,815	49,238	150,093	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)
(1,084)	121	(1,588)	(730)	19	671	העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)
(10,977)	(3,988)	(3,419)	6,120	(2,087)	6,034	העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)
41.0%	9.1%	6.0%	-	4.4%	-	שיעור הגירעון המצטבר

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלמ"ס לסוף שנת 2021. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתאריך לשנת 2019.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתאריך לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך מטריות הנתונים של משרד הפנים, המתאריך לסוף שנת 2021.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך מטריות הנתונים של משרד הפנים, המתאריך לסוף שנת 2021.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). הנתון לקוח מתוך מטריות הנתונים של משרד הפנים, המתאריך לסוף שנת 2021.



הדיגיטציה בממשל ההולנדי העלה כי רוב הרשויות המקומיות במדינה יישמו בהצלחה את מדיניות ה-eGov של הממשל המרכזי, והן מחויבות לעמוד בעקרונות הדיגיטל הלאומיים שמפרסם הממשל המרכזי.

המחקר ההשוואתי, שבוצע בעקבות המלצת מבקר המדינה משנת 2020²¹ לפיה על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להקמת גוף מרכזי שיעסוק בתחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות מקומיות, עוסק ב"כלים וטרנספורמציות דיגיטליות בעבודת משרדי פנים דומים ורלוונטיים בעולם, אל מול רשויות מקומיות, כבסיס מקדים לגיבוש תוכנית אסטרטגיה דיגיטלית עבור המשרד". המחקר בדק את נושא הממשק הדיגיטלי בין משרד הפנים לרשויות המקומיות/למחוזות בחמש מדינות חברות OECD - אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, דנמרק והולנד והתייחס לתיאור הממשק, ניהולו ויישומו וכן בחן אתגרי דיגיטציה עימם מתמודדות המדינות שנבדקו.

צוות המחקר המליץ על חמישה צעדים אופרטיביים לפיהם על משרד הפנים לפעול:

תרשים 2: "מתווה של 5 צעדים"



המקור: עדליא - ייעוץ וניהול תהליכי שינוי עבור משרד הפנים, "דיגיטציה בין משרדי הפנים לשלטון המקומי בעולם" (מאי 2020).

21 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות", עמ' 32.



אסדרת תחום המחשוב ברשויות המקומיות

החלטות ממשלה

בעשור האחרון התקבלו מספר החלטות ממשלה בתחום המחשוב, אולם עד שנת 2020 ההחלטות לא התייחסו לשלטון המקומי, כמפורט להלן בלוח 2:

לוח 2 : החלטות ממשלה בתחום המחשוב, 2013 - 2021

2021	2020	2018	2017	2015	2014	2013	
הקמת מערך הדיגיטל הלאומי	החלטת הממשלה 56 ⁽⁷⁾ "הקמת משרד הדיגיטל הלאומי ותיקון החלטות ממשלה"	החלטת הממשלה 3398 ⁽⁶⁾ "התאמת מבנה הממשלה" ובכלל זה החלטה "כי עד ליום 1 בינואר 2020, יאוחדו המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי ורשות התקשוב הממשלתי ליחידת סמך אחת שתיקרא 'מערך הדיגיטל הלאומי'"	החלטת הממשלה 2733 ⁽⁵⁾ "אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי ותיקון החלטות ממשלה"	החלטת הממשלה 151 ⁽³⁾ "קידום הסוגיה האסטרטגית ישראל דיגיטלי" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה"	החלטת הממשלה 2097 ⁽²⁾ "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי"	החלטת הממשלה 1046 ⁽¹⁾ "גיבוש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת כחלק מאסטרטגיה חברתית כלכלית"	החלטה
כן	כן	לא	לא	לא	לא	לא	התייחסות לרשויות המקומיות
משרד הכלכלה והתעשייה	משרד הדיגיטל הלאומי		המשרד לשוויון חברתי	המשרד לשוויון חברתי		משרד ראש הממשלה	שיוך למשרד ממשלתי

על פי נתוני אתר GOV.IL, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) החלטת הממשלה 1046, "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי" (15.12.13).
- (2) החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי" (10.10.14).
- (3) החלטת הממשלה 151, "קידום הסוגיה האסטרטגית ישראל דיגיטלי" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה" (28.6.15).
- (4) החלטת הממשלה 2443, "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" (15.2.15).
- (5) החלטת הממשלה 2733, "אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלי ותיקון החלטות ממשלה" (11.6.17).
- (6) החלטת הממשלה 3398, "התאמת מבנה הממשלה" (11.1.18).
- (7) החלטת הממשלה 56, "הקמת משרד הדיגיטל הלאומי ותיקון החלטות ממשלה" (7.6.20).
- (8) החלטת הממשלה 260, "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטות ממשלה" (26.7.20).



במאי 2013, במסגרת הערכת מצב אסטרטגית של הממשלה, הציגה המועצה הלאומית לכלכלה את נושא החדשנות, המחקר והפיתוח כאחד משש הסוגיות האסטרטגיות שעל הממשלה לתת עליהן את הדעת כדי לשמר את מעמדה של ישראל כמרכז חדשנות טכנולוגי עולמי²². בדצמבר 2013 החליטה הממשלה²³ לייסד את המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", שיפעל לגיבוש מדיניות דיגיטלית לאומית במטרה לקדם צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה החברתית ולצמצם פערים חברתיים (להלן - "ישראל דיגיטלית").

בשנת 2017, במסגרת החלטת הממשלה 2733, הוחלט על אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית ועל קידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית". הוטל על מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי ומנכ"ל משרד הפנים, בהתייעצות עם משרדים נוספים²⁴, לגבש תוכנית לקידום תחום "הערים החכמות" בישראל ולפעול ליישומה. נקבע כי התוכנית הדיגיטלית הלאומית תיושם בשנים 2017 - 2020. במסגרת התוכנית הוחלט לקדם, בין היתר, הקמת תשתיות דיגיטליות בסיסיות ליישום תהליכי העבודה ברשות המקומית ולשיפור השירותים הניתנים לתושבים, ביצוע פרויקטים ליישום כלים דיגיטליים מתקדמים, קידום "אזורים חכמים" באמצעות בניית תוכניות אב לדיגיטציה ופיתוח "הון אנושי דיגיטלי".

בעקבות החלטת ממשלה מיולי 2021, הוקם מערך הדיגיטל הלאומי כיחידת סמך במשרד הכלכלה באמצעות איחודם של שני גופים ממשלתיים העוסקים בתחום: רשות התקשוב הממשלתית²⁵ ו"ישראל דיגיטלית"²⁶ (להלן - מערך הדיגיטל הלאומי). מערך הדיגיטל הלאומי הוא הגוף האמון על קידום מהפכת הדיגיטל במגזר הציבורי, והוא משמש כגוף המטה הטכנולוגי של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים, ופועל לשיפור הממשק והשירות הממשלתי עבור התושבים והעסקים בישראל. מערך הדיגיטל הלאומי עוסק בחמישה תחומים: דיגיטל, סייבר, ענן, שירות ו-Data, והוא מסייע למשרדי הממשלה ולרשויות בגיבוש אסטרטגיה דיגיטלית ובהוצאתה לפועל באמצעות ייעוץ מקצועי, העמדת תשתיות טכנולוגיות, הכשרות, תקציבים והסרת חסמים²⁷.

באוקטובר 2021 הוקם הצוות הבין-משרדי לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בשיתוף פעולה בין ישראל דיגיטלית, רשות התקשוב הממשלתית ומשרד הפנים, והוא החל לעבוד בצורה מתכללת לקידום התחום באופן רוחבי. הצוות עסק במיפוי החסמים בתחום, באיסוף הצרכים מהשטח, במיפוי המענים הממשלתיים ויעילותם ובלמוד אסטרטגיות קיימות בארץ ובחו"ל.

בשנת 2022 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא ממשקי עבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. בדוח הומלץ 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". בפברואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה 28213 בנושא "האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים". בהחלטה נקבע כי יוקם "צוות בין-משרדי בהובלת מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים ובהשתתפות של נציגי משרדים נוספים אשר יבחן מדיניות סדורה לאסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי בנושאים הבאים: בחינת קביעת מדיניות אחידה בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות מקומיות, לרבות בנושא שיטות תקצוב במרכזים מרכזיים לשלטון המקומי; בחינת שימוש ביישומים ממשלתיים מרכזיים

22 מתוך אתר המרשתת של רשות החדשנות.

23 החלטת הממשלה 1046.

24 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד החינוך; משרד הכלכלה והתעשייה; משרד התקשורת; משרד המשפטים/ייעוץ וחקיקה; משרד המשפטים/רמו"ט (היום: הרשות להגנת הפרטיות); מינהל התכנון; אגף התקציבים; ורשות התקשוב הממשלתי.

25 הוקמה בעקבות החלטת הממשלה 3058, "הקמת יחידת מטה ותקשוב ממשלתי במשרד האוצר" (27.3.11), במטרה לשפר ולחזק את יכולות הממשלה בתחום טכנולוגיית המידע.

26 הוקמה במשרד לשוויון חברתי בעקבות החלטת הממשלה 1046 מדצמבר 2013 על גיבוש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת ועל יישומה, וכן על הקמת המיזם "ישראל דיגיטלית", במטרה לקדם צמיחה כלכלית ורווחה חברתית ולצמצם פערים חברתיים באמצעות טכנולוגיות מידע ותקשורת.

27 מתוך אתר המרשתת של מערך הדיגיטל הלאומי.

28 החלטת הממשלה 213, "האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים" (24.2.23).



על ידי השלטון המקומי והנגשת תשתיות רוחביות תוך שקילת שיקולים כלכליים, תקציביים ובחינת מדיניות התמחור ליעול ההוצאה הציבורית ושיפור השירות לציבור; מיפוי ממשקים בין משרדי ממשלה לרשויות מקומיות הקשורים במתן שירותים לציבור, מיפוי ממשקים הקשורים בכלל ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה השונים, פיתוח מנגנונים טכנולוגיים להעברת מידע בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי והנחלת מדיניות "שאל פעם אחת בלבד" במתן השירותים הן בין הרשות המקומית לתושב והן בין הממשלה לרשות המקומית; בחינת ההתאמות הנדרשות על מנת לאפשר הגשת בקשות, פניות ומסמכים באמצעים מקוונים בכלל ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה השונים. בהחלטת הממשלה נקבע כי "הצוות יגיש את מסמך המדיניות לממשלה עד ליום 1 בדצמבר 2023".

נמצא כי הצוות הבין-משרדי של משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי התכנס לראשונה בספטמבר 2023 וטרם הגיש את מסמך המדיניות לאסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי כנדרש בהחלטת הממשלה 213.

על משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי לפעול לקידום עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת מדיניות סדורה לאסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי ולהגיש את מסמך המדיניות לממשלה.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת משרד הפנים) ובתשובת מערך הדיגיטל הלאומי למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת מערך הדיגיטל הלאומי) נמסר כי הצוות התכנס לראשונה בספטמבר 2023, אך פעילותו הושהתה בתקופת מלחמת חרבות ברזל. הוא שב להתכנס בפברואר 2024 ובשל מצב החירום צפוי להגיש את המלצותיו בעיכוב של חצי שנה, ביולי 2024. מערך הדיגיטל הלאומי הוסיף בתשובתו כי הוקמו שלושה תתי-צוותים בנושאים האלו: מדיניות ויישום טכנולוגי בין הממשלה לשלטון המקומי, הסדרת תשתיות הדיגיטל והון אנושי וציר שינוי. נוסף על כך נעשות עבודות מחקר ורקע בנושאים של אסטרטגיית דאטה בשלטון המקומי, סיוע למעבר לענף ציבורי של רשויות מקומיות והתייחסות לתחומי הסייבר בשלטון המקומי.

מתווים של משרד הפנים

בשנים 2018 - 2021 פרסם משרד הפנים, בשיתוף "המיזם הלאומי 265", מטה ישראל דיגיטלית ומפעם²⁹ עמק זרעאל, כמה מתווים שמטרתם לקדם את הדיגיטציה ברשויות המקומיות, כמפורט להלן:

1. בשנת 2018 פרסם משרד הפנים תוכנית אסטרטגית לקידום דיגיטציה³⁰ שהציגה את חשיבות הנושא לרשות ולתושבים, הגדירה מדדי הצלחה ומושגים, והציעה לרשויות המקומיות דגשים לבחירת כלים דיגיטליים. התוכנית כללה שמונה שלבים לקידום הנושא: ייזום והתנעה, מינוי בעלי תפקידים, הקמת ועדת היגוי, מיפוי תמונת מצב, גיבוש חזון ותמונת עתיד, בניית תוכנית אסטרטגית, כתיבת תוכנית עבודה מפורטת וניהול תקשורת פנים-ארגונית.
2. בינואר 2019 פרסם משרד הפנים מתווה ראשוני להקמה ולהפעלה של יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות³¹, שמטרתו הייתה לספק את הרקע והרציונל להקמת יחידות

²⁹ המפעם הייתה יחידת שטח ששימשה הזרוע הביצועית של אגף הכשרות וידע, אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, מינהל הפיתוח במשרד הפנים. מערכת המפעמים כללה שבע יחידות שטח שהיו פרושות ברחבי הארץ ושפעלו לפיתוח ידע, סיוע לרשויות בתכנון של תהליכים ארגוניים וליווי תהליכים אלו, וקיימו הכשרות מקצועיות בתחומי התמחותם לעובדי הרשויות המקומיות (מתוך אתרי המרשתת של המפעמים). בשנת 2023 נסגרו מפעמים של משרד הפנים, וביניהם מפעם עמק זרעאל, שהיה אחראי לקידום הדיגיטל ברשויות המקומיות ולמיזם הלאומי 265 לשיתוף וקידום הדיגיטל בשלטון המקומי. נוסף על כך, אגף דיגיטציה וחדשנות נסגר במשרד הפנים והוסב לאגף חדשנות ארגונית בלבד ללא דיגיטציה.

³⁰ ראו מסמך "תוכנית אסטרטגית לקידום דיגיטציה" (אפריל) 2018, המיזם הלאומי 265, מפעם עמק זרעאל, משרד הפנים ומטה ישראל דיגיטלית - המשרד לשוויון חברתי.

³¹ ראו מסמך "יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, מתווה ראשוני להקמה ולהפעלה" (ינואר 2019), משרד הפנים - מינהל הפיתוח, אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשומ"ק.



מערכות מידע ברשות המקומית, וכן להציג פעולות מומלצות להקמת יחידה כזאת ולתפעולה השוטף, כולל פירוט לעניין התשתיות הטכנולוגיות הנדרשות. המתווה לא התייחס לעלויות הקמת היחידה ולעלויות תפעולה.

3. באוגוסט 2019 פרסם משרד הפנים מתווה מקצועי בעניין תשתיות מחשוב בסיסיות לרשות קטנה³² (להלן - מתווה משרד הפנים למחשוב רשות קטנה), במטרה לעזור לרשויות מקומיות קטנות לקדם עצמן בתחום הדיגיטלי. מסמך זה הציע שלושה שלבי פעולה עבור רשות מקומית קטנה שרוצה לשדרג את תשתיותיה בתחום, והעלה גם הוא דרישות לתהליך ארגוני המלווה את הנושא. עיקרי המלצות המסמך היו מיפוי המצב קיים, בניית תוכנית אב למחשוב ואישורה, מימוש התוכנית וביצוע עדכונים והתאמות בה במהלך השנים.

לוח 3 : מתווה משרד הפנים למחשוב רשות קטנה

שירותים מקוונים	ערוצי פנייה ומידע	תשתיות חומרה ותוכנה
	<p>ערוצי פנייה ומידע: אתר אינטרנט, דף פייסבוק ורשתות חברתיות אחרות, אפליקציה רשתית וניוולטר (מידעון).</p>	<p>תחנות עבודה, שרתים (דוא"ל, אחסון קבצים, בסיס נתונים, אבטחת מידע), טלפוניה (אנלוגי ומבוססת IP), סורקים, מע' הפעלה WIN (עם רישיונות חוקיים), יישומי OFFICE (עם רישיונות חוקיים), ואנטי וירוס (עם רישיונות חוקיים), דומיין רשותי, AD (active directory) ניהול משתמשים, מערכת ניהול מסמכים - ארכיון, פתרון גיבוי והתקשרות לתמיכה טכנית.</p>
<p>ארנונה - תשלום, בקשה להנחה ושינוי מחזיק בנכס, חנייה - תשלום דוח, ערעור על דוח והנפקת תו חנייה אזורי, חינוך - רישום למוסדות חינוך ותשלום, עסקים - בקשה לרישיון עסק, בקשה לקיום אירוע ובקשה להצבת שילוט, תכנון ובנייה - בקשת מידע תכנוני ותשלום אגרות והיטלים.</p>	<p>ערוצי פנייה ומידע: ציאת באתר הרשות, פנייה SMS, פנייה בווטסאפ, עמדות מידע ממוחשבות, אפליקציה רשתית, מערכת מסחר אלקטרוני, אזור אישי לתושב, כרטיס תושב דיגיטלי.</p>	<p>מערכות פנימיות: CRM, דוחות BI, מידע גיאוגרפי GIS, פורטל ארגוני, ניהול כח אדם, נוכחות ושכר, ניהול רכש ומכרזים, ניהול כספים, ניהול מלאי ומצאי, ניהול נדל"ן ורכוש קבוע, מערכת גבייה Billing, ניהול פרויקטים/ תוכניות עבודה, BPM, CAD, ניהול רישוי עסקים, ניהול החינוך, ניהול אחזקה, ניהול עצמי של בתי ספר, ניהול רווחה, ניהול טיפוח חלב, ניהול השירות הווטרינרי, ניהול השירות הפסיכולוגי, מערך מצלמות, ניהול מוקד בטחוני, ניהול אירועי חירום, ניהול מערך התברואה, ניהול הפיקוח העירוני, ניהול פיקוח חניה, ניהול אירועים וניהול הרישוי והפיקוח על הבנייה.</p>
<p>התראות בדחיפה לתושבים ועסקים (PUSH), מערכת לשיתוף ציבור ומערכת למידה מרחוק/ ספרייה מקוונת.</p>	<p>מערך קבלת החלטות מבוסס נתונים, פורטל מידע פתוח/ הנגשת מאגרי מידע לציבור, חיזוי אירועים באמצעות נתונים (Predictive Analytics) וניתוח וידאו (Video Analytics)</p>	<p>מערכות עיר חכמה: סיבים אופטיים, מערכת שליטה ובקרה על תשתיות, תאורה חכמה, פינוי אשפה חכם, מצלמות אכיפה אוטומטיות, תחבורה שיתופית, עמדות טעינה לרכב חשמלי ומערכת לניטור אוויר וכד'.</p>

על פי "מתווה משרד הפנים למחשוב רשות קטנה", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³² "מתווה מקצועי - תשתיות מחשוב בסיסיות לרשות מקומית קטנה", המיזם הלאומי 265, מפעם עמק יזרעאל, משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי - "ישראל דיגיטלית". נכתב כטייטה בתאריך 5.8.19. בעת כתיבת הביקורת נמצא באתר המיזם הלאומי 265, ומצוין לצדו התאריך 25.3.21. יצוין כי במתווה אין הגדרה לרשות מקומית קטנה. בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 היא מוגדרת כך: "רשות מקומית קטנה - עירייה או מועצה מקומית שמספר תושביה הרשומים במרשם האוכלוסין אינו עולה על 20,000".



4. ביוני 2021 פרסם משרד הפנים הנחיות להתנעת "ציר פיתוח דיגיטלי"³³, שמטרתו לשדרג את רמת התשתיות והשירותים הדיגיטליים של כלל הרשויות המקומיות, הן בהיבט הפנים-ארגוני והן כלפי התושבים והעסקים. ראשית מתבצע מיפוי מקיף של סטטוס התשתיות והשירותים הדיגיטליים ברשות המקומית, לשם הערכת הצורך והפוטנציאל בפיתוח התחום. בהמשך לכך עוברים נציגי הרשות הכשרה ייעודית לכתיבת חזון עבור פיתוח דיגיטלי של הרשות, והחזון מתורגם בהמשך לתוכנית אופרטיבית. בסוף התהליך נבחרים פרויקטים ספציפיים של פיתוח דיגיטלי עבור הרשות, שאותם מתקצב משרד הפנים, אשר מלווה את הרשויות בתהליך היישום וההטמעה של הפתרונות שנבחרו. אגף חדשנות ודיגיטציה ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים הוביל את ציר הפיתוח הדיגיטלי ב-16 רשויות מהמגזר הערבי אשר השתתפו בתוכנית לקידום מצוינות במסגרת החלטת הממשלה 34922³⁴, והחל להניע את ציר הפיתוח הדיגיטלי גם ברשויות נוספות.

5. בספטמבר 2021 פרסמו מערך הדיגיטל הלאומי, המיזם הלאומי 265, מפעם עמק יזרעאל ומשרד הפנים "מתווה מקצועי עדכני בנושא שירותים דיגיטליים"³⁵. המסמך מגדיר שירותים דיגיטליים כשירותים המונגשים לתושבים באמצעים דיגיטליים: אתר מרשתת (אינטרנט), אפליקציה וכל מערכת אחרת המספקת שירות מקוון. המתווה קובע שלבים לתהליך השיפור של השירותים הדיגיטליים הניתנים ברשות המקומית: מיפוי השירותים הקיימים, בניית מעגל טיפול עם המוקד העירוני (בעזרת תוכנת CRM³⁶), הגדרת מדדי שירות (SLA), גיבוש ומימוש תפיסת השירות הרשותית בהקמת השירותים הדיגיטליים, ולבסוף מדידה, בקרה והערכה של השירותים הדיגיטליים על ידי ניתוח קבוע של נתונים שונים. המסמך מפרט את התהליך הארגוני הנדרש לקידום שירותים דיגיטליים ברשות המקומית, ומציע כלים טכנולוגיים למימושם.

נמצא כי תחום המחשוב ברשויות המקומיות אינו מוסדר³⁷. משרד הפנים לא פרסם הנחיות מחייבות לרשויות המקומיות, ולא הגדיר סטנדרט לרמת המחשוב בהן, ולכן כל רשות מקומית פועלת על פי ראות עיניה. זאת אף שבמחקר השוואתי הומלץ על הצבת הסטנדרטיזציה בשירותי הדיגיטל כיעד מרכזי, ואף שבדוחות קודמים³⁸ של מבקר המדינה מהשנים 2021 ו-2022 הועלה כי הרשויות המקומיות נעדרות גוף מוביל, מתכלל או מייצג בתחום הדיגיטציה, הן בכל הנוגע לקידום הדיגיטציה בקרבן וצמצום הפערים ביניהן בתחום זה, הן בכל הנוגע לדיגיטציה של ממשקי העבודה ביניהן לבין השלטון המרכזי, והן בכל הנוגע לאבטחת מידע והגנה מפני איומי סייבר.

מומלץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות מחייבות לקידום הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשויות המקומיות ולקבוע רמת מחשוב מינימלית רצויה לרשות המקומית. הקושי בקביעת סדר

33 להרחבה ראו ציר פיתוח דיגיטלי ברשויות המקומיות באתר משרד הפנים:

<https://www.gov.il/he/departments/general/digital-development>

34 החלטת הממשלה 922, פעולות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020 (30.12.15).

35 "מתווה מקצועי עדכני בנושא שירותים דיגיטליים" (9.9.21), מערך הדיגיטל הלאומי מטה ישראל דיגיטלית, המיזם הלאומי 265, מפעם עמק יזרעאל, ומשרד הפנים מינהל הפיתוח אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשומ"ק.

36 CRM - (Customer relationship management) מערכת לניהול קשרי לקוחות, ברשות המקומית ניתן להגדיר את "הלקוחות" כתושבי הרשות המקומית.

37 בשירות שהתקיימו במאי וביוני 2023 עם מנהלת הצוות לקידום הפיתוח הדיגיטלי בשלטון המקומי שבמערך הדיגיטל במשרד הפנים, הוסבר לצוות הביקורת כי הרשויות המקומיות לא מקבלות כל תמיכה רגולטורית מצד הממשלה בתחום הדיגיטציה, ובעיקר לא מצד משרד הפנים. כמו כן אין סטנדרטיזציה ואין פיקוח על התחום. לדבריה, "הממשלה רואה את השלטון המקומי כספק ולא כלקוח".

38 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי"; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"א-2021, "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום 2021" (2021); מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022 (2022), "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה"; מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022 (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות".



העדיפות בתחום ללא גורם מתכלל שמקדם את הנושא בולט במיוחד ברשויות המקומיות הקטנות. לכן, כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוחות קודמים, על המשרדים הממשלתיים ובפרט משרד הפנים לפעול להכנת נהלים אשר יעזרו לרשויות המקומיות בתחום הדיגיטציה.

בתשובת מש"ם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 (להלן - תשובת מש"ם) נמסר כי כדי להתמודד עם תחום המחשוב והדיגיטציה יש לבסס תוכנית ארצית להתמודדות עם נושא המחשוב ברשויות המקומיות בכלל וברשויות המקומיות הקטנות בפרט. מערכות המידע הן תשתיות קריטיות עבור הרשויות המקומיות, והן דורשות תקציבים ומשאבים לצורך ניהולן באופן מיטבי. בשלוש השנים האחרונות עוברת מדינת ישראל ממצב חירום אחד למשנהו. מאחר שהרשות המקומית היא לבנת היסוד של התפקוד בחירום ובשגרה, מוביל מש"ם הקמת מערכת CRM משותפת עבור הרשויות המקומיות. המערכת תאגד את כלל מאגרי המידע הקיימים ברשויות המקומיות לצורך מתן שירות מהיר, יעיל וקריטי במצב חירום וכן תשמש את הרשויות לניהול השירות בשגרה.

תכנון וניהול של טרנספורמציה דיגיטלית ברשות המקומית

מיפוי הדיגיטציה ברשויות המקומיות

מגפת הקורונה שפרצה בעולם בתחילת שנת 2020 המחישה את חשיבות השימוש במערכות מקוונות ואת הצורך בניהול ממוחשב של נתונים ומידע, הן בקרב משרדי הממשלה והן בקרב הרשויות המקומיות. התפקיד המשמעותי שמילאו הרשויות המקומיות בתקופת מגפת הקורונה, והצורך הרב שעלה מצד הממשלה בקבלת מידע הנשמר ברשויות המקומיות, תרמו להכרה בחשיבותו של תחום המחשוב ברשויות המקומיות.

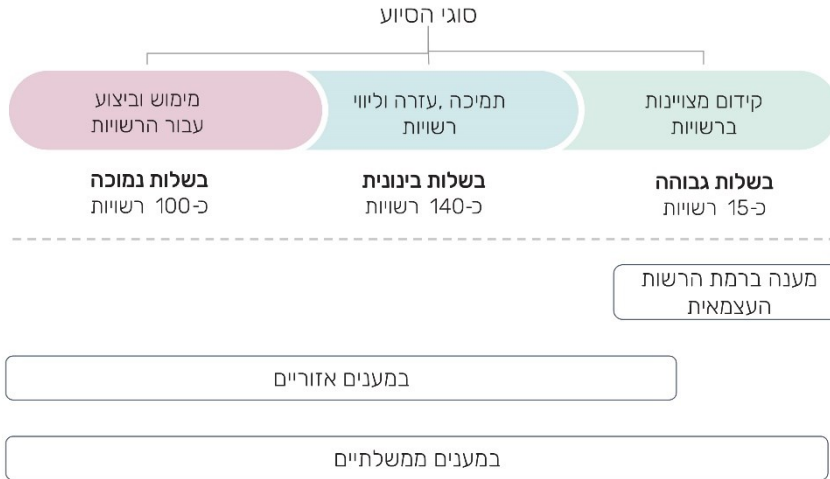
בשנת 2020 הפיץ משרד הפנים לרשויות המקומיות "שאלון למיפוי תשתיות ושירותים דיגיטליים ברשות מקומית", במטרה לקדם את שדרוג התשתיות והשירותים הדיגיטליים ברשויות המקומיות. השאלון בחן את מצב הדיגיטציה ברשויות המקומיות שנבדקו בהתייחס לכמה תחומים: תשתיות בסיסיות, טרנספורמציה דיגיטלית של תהליכים ושירותים ו"עיר חכמה". כל תשובה לשאלון קיבלה ניקוד, ובהתאם לו נקבעה רמת הבשלות הדיגיטלית של הרשות המקומית (להלן - מדד הבשלות הדיגיטלית). מדד הבשלות כולל תיקוף של מערך הדיגיטל לתשובות הרשות מקומית. נקבעו שלוש קטגוריות לרמת הבשלות של הרשות, ובהתאם לרמת הבשלות נקבע המענה הנדרש עבורה.



תרשים 3 : דיפרנציאליות מתוכננת במענים הממשלתיים

דיפרנציאליות במענים הממשלתיים

סוגים שונים של רשויות דורשים סוגים שונים של סיוע



המקור: מצגת "קידום דיגיטל בשלטון המקומי, תמונה מצב והצעה לקידום מדרגה בתחום", מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים.

נמצא כי לשאלון השיבו 174 רשויות מקומיות מתוך 257, אולם המענה לו סיפק מידע חלקי בלבד על מצב הדיגיטציה ברשויות המקומיות. כמו כן, נכון למועד כתיבת הדוח - סוף שנת 2023, מיפה משרד הפנים רק 41 רשויות מקומיות מתוך 174 שהשיבו לשאלון.

עוד עלה כי על פי הערכת משרד הפנים, נכון לשנת 2023, רק 15 רשויות נמצאות במדד בשלות דיגיטלית גבוה, 140 במדד בשלות בינוני וכ-100 במדד בשלות נמוך.

בינואר 2021 פרסם "המיזם הלאומי 265", ביוזמה משותפת של המשרד לשוויון חברתי, מטה ישראל דיגיטלית, משרד הפנים, מפעם עמק יזרעאל ועיריית תל אביב-יפו, את שאלון המדר"ם³⁹ (מדד הדיגיטציה של הרשויות המקומיות) - כלי המאפשר לרשות מקומית לבחון את רמת הבשלות הטכנולוגית שלה, ולקבל המלצות לפעולה בהתאם לכך. המדר"ם בחן חמישה ממדים: אסטרטגיה ומנהיגות, אנשים ותרבות ארגונית, תהליכים פנים-ארגוניים, טכנולוגיות ומערכות מידע ושירותים דיגיטליים ללקוחות. כל ממד חולק לשישה מדדי בשלות, החל ברמת בשלות נמוכה ועד רמת בשלות מלאה⁴⁰.

יצוין כי פיתוח המדר"ם נועד במקור לשמש סרגל תקינה (benchmark) לרשויות המקומיות, אך בהיעדר תמיכה תקציבית של משרד הפנים, הוא הפך לכלי עבודה עבור הרשות המקומית לשם מדידת רמת הדיגיטציה שלה.

נמצא כי שאלון המדר"ם לא צלח, והשימוש בו פסק בהיעדר תקציב ובהיעדר שימוש של הרשויות המקומיות בו.

³⁹ מתוך פירוט שאלון המדר"ם באתר המרשתת של המיזם הלאומי 265: "כשמדובר על תהליך של מעבר לדיגיטל, מדברים על 'בגרות דיגיטלית'...מדובר על ציר המורכב מ-5 רמות של בגרות דיגיטלית, 6 מימדים ו-36 נושאים המקיפים את תחומי העשייה הנדרשים מרשות מקומית, אשר מבקשת להפוך לרשות דיגיטלית במלואה".

⁴⁰ "המדר"ם - המדד הדיגיטלי של הרשות המקומית", עיריית תל אביב-יפו, המשרד לשוויון חברתי - מטה ישראל דיגיטלית, מאיצים דיגיטליים בשלטון המקומי, משרד הפנים מפעם עמק יזרעאל, ינואר 2017.



בעוד שמתווי משרד הפנים מהשנים 2018 - 2019 מבהירים כי השלב הראשון בתהליך טרנספורמציה דיגיטלית צריך להתבסס על מיפוי תמונת המצב הדיגיטלית הקיימת ברשות המקומית, נמצא כי למרות שני ניסיונות מיפוי שעשה משרד הפנים ב-2020 וב-2021, אין לשום גורם ממשלתי ולא למרכז השלטון המקומי תמונת מצב בנוגע למערכות המידע הקיימות ברשויות המקומיות, תשתיות התוכנה והחומרה, ערוצי הפנייה והמידע או מערך השירותים המקוונים שלהן. חשיבות הנושא גוברת מכיוון שלהערכת משרד הפנים בכ-93% אחוזים מהרשויות המקומיות רמת הבשלות הדיגיטלית היא נמוכה או בינונית.

מש"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים לא שיתף אותו בניסיונותיו לבצע מיפוי ואף לא בתוצאותיהם. להערכת מש"ם, הבשלות הנמוכה והבינונית של הרשויות המקומיות נובעת מהיעדר השקעת משאבים כלכליים ומאוי-הקצאת תקני כוח אדם לטובת קידום טרנספורמציה דיגיטלית ברשויות המקומיות לאורך שנים.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי כחלק מעבודת צוות המדיניות בהחלטת הממשלה 213, נעשו עבודות רבות למיפוי המצב הקיים והתשתית הטכנולוגית הקיימת ברשויות המקומיות. עבודות אלה התבססו על המיפוי שנעשה ב-174 רשויות בתקופת הקורונה, על סקר סייבר שנערך בתקופת מלחמת חרבות ברזל ב-140 רשויות מקומיות בשיתוף פעולה עם מערך הסייבר הלאומי ומרכז השלטון המקומי ועל סקר מדד הבשלות הדיגיטלית, שנכון למאי 2024 ענו עליו 41 רשויות מקומיות. תוצאות הסקר העלו כי בהשוואה למיפוי סקר התשתיות שבוצע בתקופת הקורונה - לא היו שינויים משמעותיים אלא חלה התקדמות קלה במערכות הקיימות. עוד מסר מערך הדיגיטל בתשובתו כי תמונת המצב איננה שלמה, אך כיום כל התערבות ממשלתית (הכשרה, תקצוב, השתתפות בתוכנית) דורשת מהרשות מיפוי באמצעות מדד הבשלות הדיגיטלי, ובשנים הקרובות המערך ישלים את המיפוי המלא בהדרגה.

מומלץ למשרד הפנים למפות את המערכות הקיימות בכל אחת מהרשויות המקומיות באופן יעיתי, ולגבש המלצות בנוגע לשדרוג התשתיות והשירותים הדיגיטליים שלהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פיתח כלי מדידה - "המצפן הארגוני" - שתפקידו למדוד את הרשות המקומית בהיבטים שונים, והוא מכיל בתוכו את מדד הבשלות הדיגיטלית. בשנת 2023 נמדדו 30 רשויות מקומיות, ובשנת 2024 צפויות להימדד 60 רשויות נוספות.

תכנון הדיגיטציה ברשות המקומית

המתווים שפרסם משרד הפנים בשנים 2018 - 2021 הציגו את חשיבות הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשויות המקומיות ופירטו את הדרכים המומלצות לקידומה: מיפוי המצב הקיים, הכנת תוכנית אב או תוכנית אסטרטגית לקידום דיגיטציה המציגה חזון טכנולוגי ודיגיטלי, פירוט דרישות טכנולוגיות ופונקציונליות מרכזיות, פירוט דרישות טכניות מרכזיות לציד, הערכת עלויות ותוכנית עבודה אופרטיבית למימוש, כולל לוחות זמנים. קידום טרנספורמציה דיגיטלית ברשות מקומית, כמו בכל ארגון, מצריך חזון והשקעה של משאבים רבים. קצב התפתחות המערכות הוא מהיר מאוד, ורשויות מקומיות שלא מתאימות עצמן למציאות המשתנה חדשות לבקרים צוברות פער הולך וגדל.

נוסף על התשתית הטכנולוגית, לשם פיתוח הדיגיטציה ברשות המקומית נדרש תהליך עומק ורוחב מורכב הנוגע לכלל המחלקות והאגפים בה, ולכן רשויות נדרשות לקבוע אסטרטגיה ארוכת-טווח ותכנון מפורט בתחום זה.

על אף ההמלצות במתווים של משרד הפנים, לפיהן כדי לקדם את הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשות המקומית על כל רשות מקומית למפות את המצב הקיים ולהכין תוכניות אב ותוכניות עבודה לתחום, נמצא כי במועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקרית יערים לא נעשה מיפוי של מערכות המידע ושל תשתיות המחשוב שברשותן, וכי במועצות המקומיות אליכין, פרידיס וקרית יערים לא קיימת רשימת מצאי של עמדות הקצה שברשותן. הרשויות המקומיות



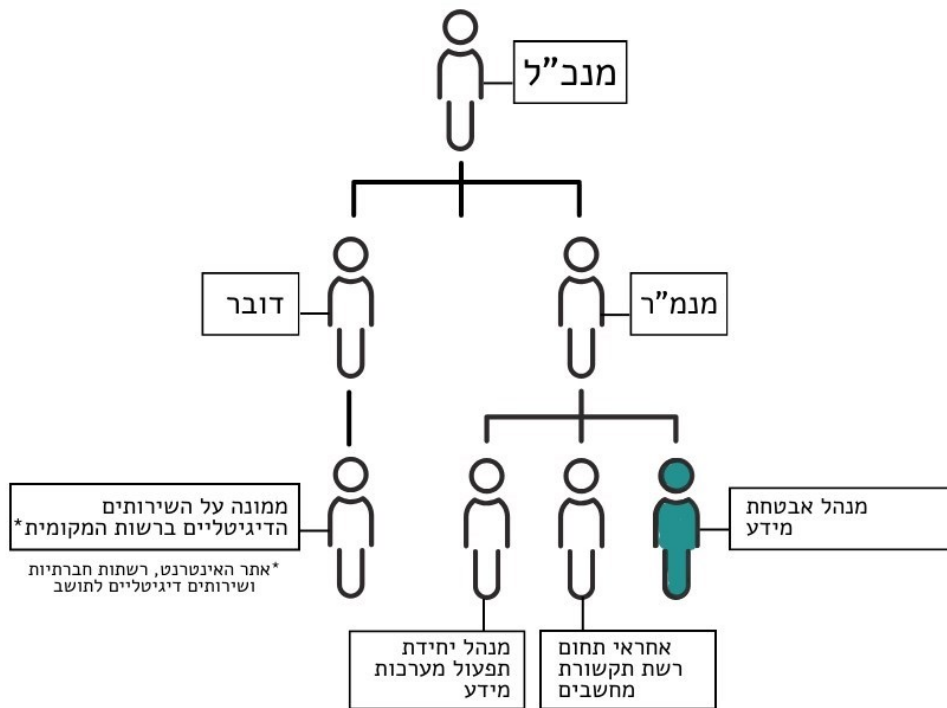
שנבדקו (למעט המועצה המקומית ג'לג'וליה) לא גיבשו תוכנית אב או אסטרטגיה לקידום דיגיטלי של הרשות, ולפיכך קבלת ההחלטות לעניין רכישת מערכות ברשויות אלה אינה מבוססת על תוכנית עבודה ותיעדוף.

מומלץ למועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים ולמועצה האזורית מרחבים לקבוע אסטרטגיה ארוכת-טווח ולגבש על פיה תוכנית אב, לפרט את הדרישות הטכנולוגיות ולגבש תוכנית עבודה אופרטיבית למימוש, כולל תקצוב ולוחות זמנים.

כוח אדם

בקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים⁴¹ (להלן - קובץ תיאורי התפקיד או הקובץ), נכללים תיאורי התפקידים של חמישה בעלי תפקידים בתחום המחשוב ברשות המקומית, כמתואר להלן בתרשים:

תרשים 4: כוח אדם בתחום מערכות המחשב ברשויות המקומיות



מקרא: - תפקיד חובה

על פי אוגדן תיאורי תפקידים של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁴¹ קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים ברשויות המקומיות (18.10.23), משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.



מלבד מנהל אבטחת המידע של מאגרי המידע⁴², הרשות המקומית אינה מחויבת להעסיק את בעלי התפקידים האחרים בתחום המחשוב המוזכרים בקובץ תיאורי התפקיד, ולכן לא בכל הרשויות המקומיות קיים תקן לתפקיד המנמ"ר (מנהל מערכות מידע ראשי)⁴³.

על פי קובץ תיאורי התפקיד, המנמ"ר הוא הסמכות הבכירה ברשות בנושאי טכנולוגיות, מידע ודיגיטל, והוא כפוף למנכ"ל הרשות המקומית. המנמ"ר אחראי על ניהול, תכנון וייעול המערך, הטכנולוגיות, הדיגיטל והמידע ברשות המקומית ומוסדות החינוך.

הצבתו של מנמ"ר או של מנהל מחשוב בשדרה הניהולית הבכירה של הרשות המקומית בכפיפות למנכ"ל, לשם השתתפותו בתהליכי קבלת החלטות, מצביעה על חשיבות התפקיד. אולם על אף חשיבותו, עלה כי אין תקן למנמ"ר ברשות המקומית. עוד עלה כי מאחר ששכרו של המנמ"ר גבוה יחסית לבעלי תפקידים בכירים ברשות, רשויות מקומיות קטנות מתקשות לממן את משכורתו, ובחרות להעסיק אנשי מחשוב המטפלים בעיקר בתקלות ובתחזוקה שוטפת, או לשכור את שירותיו של איש מחשוב במיקור חוץ.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי תפקידו של המנמ"ר אינו סטטוטורי ונגזר משכר מנכ"ל הרשות המקומית, שנגזר ממספר התושבים ברשות. המשמעות היא שברשויות מקומיות קטנות של עד 20,000 תושבים שכרו של המנמ"ר הוא כ-20,000 ש"ח לחודש - סכום שלא מאפשר לגייס הון אנושי ואיכותי. נוסף על כך, ברשויות מקומיות קטנות אין צורך במנמ"ר במשרה מלאה, אך לא קיים בהן המנגנון התשתיתי המאפשר העסקת מנמ"ר באחוזי משרה חלקיים.

יצוין כי בהיעדר מנמ"ר, רשות מקומית תתקשה ליישם את המתווים שפרסם משרד הפנים, המחייבים העסקת גורם מקצועי שיוכל לקדם תוכנית אסטרטגית ושירותים דיגיטליים.

מנתוני איגוד המנמ"רים ומרכז השלטון המקומי עולה כי נכון ליולי 2023 רק בכ-80 רשויות מקומיות מתוך 259 הרשויות המקומיות מועסקים מנמ"רים, ומהם כ-30 מועסקים במיקור חוץ. יצוין כי רשויות מקומיות קטנות יכולות להסתייע באשכולות האזוריים⁴⁴ להעסקת מנמ"ר, וכי ב-5 מתוך 12 האשכולות האזוריים הוקמו מנמ"רות אזוריות⁴⁵.

מנמ"ר עיריית ראש העין ויו"ר איגוד המנמ"רים בשלטון המקומי (להלן - יו"ר איגוד המנמ"רים) מסר בתשובתו מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת יו"ר איגוד המנמ"רים) כי בחלוף הזמן הצטמצם מספר המנמ"רים ב-3, ובמקומם מונו ממלאי מקום אשר אינם מנמ"רים מקצועיים.

במועצות המקומיות אליכין ופרידיס אין גורם מקצועי שאחראי על ניהול תחום המחשוב, והתחום מנוהל על ידי הגזבר או המנכ"ל.

42 סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי גוף ציבורי, ובכלל זה רשות מקומית, ימנה אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע של מאגרי המידע.

43 מנמ"ר - מנהל מערכות מידע ראשי (CIO - Chief Information Officer) - אחראי לניהול המסגרת הכוללת של התקציב, תוכנית העבודה השנתית והרב-שנתית, הנהלים הרלוונטיים במשרד/יחידת הסמך והנהלים באגף טד"ם (טכנולוגיות דיגיטליות ומידע). בתוך כך הוא אחראי למכלול שירותי טכנולוגיות, המידע והדיגיטל במשרד, ניהול כלל המשאבים ועוד. מתוך "מילון מונחים בתחום התקשוב" של מערך הדיגיטל הלאומי.

44 אשכול אזורי הוא תאגיד אשר נועד לקדם שיתוף פעולה אזורי בין רשויות שכנות בפריפריה, במטרה לנצל את יתרון הגודל של ההתאגדות.

45 מנמ"ריה אזורית "מספקת סל שירותים מותאמים לפי צרכי הרשויות, וכל רשות יכולה לבחור מתוך סל השירותים הרחב את תמהיל השירותים המתאימים לה בכל נקודת זמן, ובהתאם לצרכיה המשתנים. המנמ"ריה פועלת בצורה היברידית ותוך שילוב של ספקים מתוך רשויות האשכול, וספקים חיצוניים - מתוך הרצון לייצר שיח אזורי, למידת עמיתים, ומיקסום היכולות הקיימות בתוך רשויות האשכול, לטובת כולם". ראו אתר המרשתת של אשכול רשויות השרון.



במועצה המקומית ג'לג'וליה משמשת כאחראית דיגיטציה ומחשוב עובדת הרשות שהיא צוערת לשלטון המקומי⁴⁶, והיא כפופה ישירות למנכ"ל המועצה.

במועצה המקומית קריית יערים מונתה לאחרונה עובדת שאחראית על ניהול התחום, ונוסף על כך התקשרה המועצה עם חברת ייעוץ חיצונית בהיקף של כעשרה אחוזי משרה. העובדים בתחום זה כפופים למנכ"ל.

המועצה האזורית מרחבים והמועצה המקומית בית דגן התקשרו עם יועצים חיצוניים שמטפלים בנושאי המחשוב, בהיקף של כ-40% משרה ו-10% משרה בהתאמה. היועצים כפופים לגזברי המועצות.

על פי ראש מינהל טכנולוגיות ומידע ראשי במש"ם, החלופות השונות לקיומו של מנמ"ר - העסקת מנמ"ר במיקור חוץ ובמשרה חלקית או העסקת מנמ"ר אזורי מטעם האשכול - לא מספקות מענה מקיף ומלא שהרשות המקומית זקוקה לו כדי להתקדם דיגיטלית וכדי להגן על המערכות הממוחשבות שלה.

יו"ר איגוד המנמ"רים מסר בתשובתו כי המספר הנמוך של המנמ"רים ברשויות המקומיות מצביע על חוסר הבנת חשיבות תפקידו של המנמ"ר בקרב הנהלות הרשויות המקומיות, וכי רשות מקומית החפצה להתקדם טכנולוגית ודיגיטלית חייבת להעסיק מנמ"ר בהעסקה ישירה ולצרפו להנהלה הבכירה ביותר של הרשות. זאת מאחר שמנמ"ר מקצועי הינו אחד הגורמים הבדודים ברשות המקומית המסתכל על הרשות בצורה רוחבית ומקדם פרויקטים רוחביים חוצי ארגון המיטיבים עם הרשות המקומית. עוד מסר בתשובתו כי היעדרו של מנמ"ר כעובד הרשות מקבל ביטוי מוגבר בעיתות חירום, שכן על פי הנתונים הידועים לו, רשויות המעסיקות מנמ"ר בהעסקה ישירה צלחו בצורה מיטבית את אתגרי תקופת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.

נמצא כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים - אינה מעסיקה מנמ"ר. במועצות המקומיות אליכין ופרידיס אין גורם מקצועי שאחראי לניהול תחום המחשוב כלל; ברשויות המקומיות בית דגן, מרחבים וקריית יערים מועסק יועץ חיצוני המטפל בתחומי המחשוב בהיקף משרה שבין 10% ל-40%; והמועצה המקומית ג'לג'וליה רוכשת שירותי מנמ"ר מאשכול רשויות השרון, הכוללים שירותים של מנהל אבטחת מידע, שירותי גיבוי בענן ושירותי סיסטם.

בשל חשיבות תחום מערכות המידע והדיגיטציה מומלץ לרשויות המקומיות אליכין ופרידיס למנות גורם מקצועי, הנמנה עם השדרה הניהולית של הרשות, שינהל ויקדם את התחום; מומלץ למועצות המקומיות בית דגן וקריית יערים ולמועצה האזורית מרחבים לשתף את הגורם החיצוני שמנהל עבורן את תחום המחשוב בהחלטות הצוות הניהולי של הרשות בתחום.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 (להלן - תשובת מרחבים) כי תשתף את מנהל המחשוב בהחלטות הצוות הניהולי.

נוכח הקושי של רשויות מקומיות קטנות להעסיק מנמ"ר, מומלץ למשרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות הקטנות להיעזר בשירותי מנמ"ר באשכולות האזוריים. עוד מומלץ לאשכולות האזוריים שאינם מספקים שירותי מנמ"ר, לבחון הענקת שירותים אלה לרשויות המקומיות החברות בהם, ובמיוחד לרשויות המקומיות הקטנות.

תוכנית "צוערים לשלטון המקומי" היא מיזם משותף של משרד הפנים ועמותות "עתידיים" ו-"שותפויות אדמונד דה רוטשילד". התוכנית מכשירה עתודה ניהולית איכותית לשלטון המקומי, ומטרתה להביא לשיפור איכות השלטון המקומי בפריפריה החברתית והגיאוגרפית במדינת ישראל ובכך להוביל להקטנת פערים חברתיים וכלכליים בין הפריפריה למרכז ובין ציבורים שונים בחברה.



פיתוח והכשרה של הון אנושי דיגיטלי

תוכנית "מובילים דיגיטליים לשלטון המקומי", שהופעלה לראשונה בשנת 2017 על ידי מפעם עמק יזרעאל, מיועדת לדרג ההנהלה הבכירה ברשויות המקומיות - מנכ"ל וכפופי מנכ"ל (לעניין זה קבע משרד הפנים כי בתוכנית ישתתפו רשויות שבהן יותר מ-10,000 תושבים). מטרת-העל של התוכנית היא "הכשרת קבוצת סוכני שינוי שיקדמו חדשנות דיגיטלית במרחב הציבורי וישפרו תהליכים וממשקים עם האזרחים באמצעות טכנולוגיה", זאת כדי לקדם את חזונו של המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" ליצור ממשל חכם וידידותי, להאיץ צמיחה כלכלית ולצמצם פערים חברתיים באמצעות דיגיטציה, על ידי הענקת כלים לביצוע טרנספורמציה דיגיטלית עבור הרשות המקומית.⁴⁷ התוכנית אורכת כעשרה חודשים וממומנת במלואה על ידי משרד הפנים, מערך הדיגיטל הלאומי וגוינט אלכא.

בשנת 2017 יזמו מטה ישראל דיגיטלית ומשרד הפנים את תוכנית "מובילים דיגיטליים באשכולות האזוריים", פרויקט משותף לקידום האשכולות האזוריים כ"אשכולות דיגיטליים". התוכנית מבקשת לנצל את יתרון הגודל של האשכולות, בדומה למענים אזוריים שפותחו בתחומי הווטרינריה והטיפול בפסולת, על ידי הקמת מנמ"ריות אזוריות הפועלות בתוך האשכולות. כאמור, ב-5 מתוך 12 אשכולות אזוריים הוקמו עד כה מנמ"ריות אזוריות.

משנת 2017 ועד ליוני 2023 התקיימו חמישה מחזורים של תוכנית "מובילים דיגיטליים לשלטון המקומי", והשתתפו בהם נציגים של 69 מתוך 48259 הרשויות המקומיות. כמו כן השתתפו בתוכניות עד כה נציגים משישה אשכולות אזוריים.

נמצא כי נציגים של כ-27% בלבד מהרשויות השתתפו בתוכנית "מובילים דיגיטליים" במהלך שש שנות פעילותה, מהן 12 רשויות מקומיות קטנות. אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה⁴⁸, מרחבים, פרידיס וקריית יערים - לא הכשירה בעלי תפקידים במסגרת תוכנית "מובילים דיגיטליים".

בד בבד עם תוכנית "מובילים דיגיטליים" הופעלה גם תוכנית "מאיצים דיגיטליים" - תוכנית דומה במתכונת מצומצמת יותר, והיא מיועדת לדרג הביניים ברשויות. תוכנית "מאיצים דיגיטליים" נערכה על ידי מפעם עמק יזרעאל, אך הוא נסגר בשנת 2023. משרד הפנים לא העביר לצוות הביקורת נתונים בעניין מספר המשתתפים בתוכנית "מאיצים דיגיטליים".

נמצא כי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים לא הכשירו עובדים במסגרת תוכנית "מאיצים דיגיטליים".

במועצה האזורית מרחבים השתתף עובד אחד בתוכנית "מאיצים דיגיטליים", אך במועד הביקורת הוא כבר לא עבד במועצה. מנגד, מנהל התחום המועסק במועצה לא השתתף בתוכנית, כי הוא לא עמד בתנאי הסף בהיותו עובד חיצוני.

במועצה המקומית קריית יערים הגישה עובדת אחת מועמדות לתוכנית "מאיצים דיגיטליים", אך היא לא התקבלה בשל אי-עמידה בתנאי הסף של השלמת תואר ראשון.

מומלץ למשרד הפנים ליצור מנגנון תמרוץ להשתתפות נציגי רשויות מקומיות בתוכנית "מובילים דיגיטליים" וכן לבחון את תנאי הסף שהגדיר להשתתפות בתוכניות "מובילים דיגיטליים" ו"מאיצים דיגיטליים", כדי לאפשר לעובדים רבים יותר להשתתף בהן. עוד מומלץ למשרד הפנים לשים דגש על הכשרות לרשויות מקומיות קטנות.

⁴⁷ מתוך מצגת מובילים דיגיטליים לשלטון המקומי (מחזור א'), ממצאים עיקריים מסוף התוכנית, "ישראל דיגיטלית" (2017), רשות התקשוב, נציבות שירות המדינה ומשרד הפנים בשיתוף גוינט ישראל אלכא.

⁴⁸ במועד סיום כתיבת הדוח רשומות בישראל 259 רשויות מקומיות. על פי המסמכים של משרד הפנים מהשנים 2020 - 2022 סך הרשויות המקומיות היה 255.

⁴⁹ יצוין כי מנכ"ל המועצה המקומית ג'לג'וליה השתתף בתוכנית "מובילים דיגיטליים" במסגרת תפקידו הקודם ברשות מקומית גדולה.



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התוכנית "מובילים דיגיטליים" לא הייתה מיועדת לרשויות קטנות, משום שההכשרה יקרה והמטרה היא להשפיע על תושבים רבים ככל האפשר, ולכן תנאי הסף שנקבעו לתוכנית לא איפשרו השתתפות של רשויות שבהן מספר קטן מ-10,000 תושבים. ואולם במחזור השישי של התוכנית תתאפשר נציגות של 2 - 3 רשויות קטנות, בהתאם לתמהיל ובכפוף לתהליך מיון. כמו כן נוספו הכשרות המתבססות על תוכניות חדשות וישנות.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי היחידה לקידום הדיגיטל בשלטון המקומי הגדילה משמעותית את ימי ההכשרה הניתנים לעובדי הרשויות המקומיות בזכות הקמת "הדיגיטלית" - בית הספר למקצועות הדיגיטל של מערך הדיגיטל הלאומי. בשנת 2023 התקיימו 23 ימי הכשרה לשלטון המקומי ועשרות וובינרים בהשתתפות מאות משתתפים מהרשויות המקומיות. בשנת 2024 מתוכננות הכשרות מרובות, כולל תוכניות "מאיצים דיגיטליים" המיועדות לרשויות מקומיות ואשכולות. נוסף על כך, במחזור ו' של מובילים דיגיטליים בשלטון המקומי שעתיד להיפתח בשנת 2024, שונו לראשונה הקריטריונים להגשה של מועמדים מהרשויות המקומיות שיכללו גם רשויות שבהן פחות מ-15,000 תושבים, וזאת כדי להגדיל את ההשפעה של התוכנית ולאפשר השתתפות של רשויות מקומיות קטנות יותר, העומדות בתנאים שנקבעו בקול הקורא לתוכנית.



לוח 4: ניהול תחום המחשוב ברשויות שנבדקו

מרחבים	ק' יערים	פרידיס	ג'לג'וליה	בית דגן	אליכין	
V	X	X	V	X	X	מיפוי המערכות
X	X	X	V	X	X	תוכנית עבודה
X	X	X	רוכשת שירותי מנמ"ר מאשכול השרון	X	X	מנמ"ר
חיצוני	V	X	V	חיצוני	X	כוח אדם
X	X	X	X	X	X	מנהל תחום
X	X	X	X	X	X	השתתפות בתוכנית מובילים/מאיצים דיגיטליים

על פי נתונים שהועלו בפגישות עם הרשויות המקומיות שנבדקו ועם משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממצאי הבדיקה מלמדים על שונות באופן קידום וניהול תחום המחשוב ברשויות המקומיות שנבדקו. מצד אחד המועצות המקומיות אליכין ופרידיס שכלל אינן מנהלות את תחום המחשוב - לא נעשה בהן מיפוי של מערכות המידע, של תשתיות המחשוב ושל עמדות הקצה שברשותן, אין להן תוכניות עבודה, לא מונה בהן מנהל לתחום המחשוב ונציגיהן לא השתתפו בתוכניות "מובילים דיגיטליים" או "מאיצים דיגיטליים". מהצד השני המועצה המקומית ג'לג'וליה אשר הצליחה לקדם עצמה מבחינה דיגיטלית - המועצה מיפתה את המערכות שברשותה, הכינה תוכניות עבודה ומינתה מנהלת שפועלת לקידום התחום ביחד עם מנכ"ל המועצה. בתווך הרשויות המקומיות בית דגן, מרחבים וקריית יערים - שמעסיקות יועץ/מנהל לתחום (בית דגן מעסיקה יועץ חיצוני במיקור חוץ ב-10% משרה, מרחבים מעסיקה יועץ חיצוני ב-40% משרה, והמועצה המקומית קריית יערים מינתה מנהלת פנימית לתחום וכן חברת ייעוץ חיצונית בהיקף של 10% משרה), אולם אין להן תוכנית עבודה ובמועצות המקומיות בית דגן וקריית יערים לא נעשה מיפוי של מערכות המידע, של תשתיות המחשוב ושל עמדות הקצה שברשותן.

כדי לקדם את תחום המחשוב ברשויות המקומיות הקטנות, מומלץ להן למפות את מערכות המידע, את תשתיות המחשוב ואת עמדות הקצה שברשותן, להכין תוכניות עבודה, ולמנות מנהל



מקצועי לתחום המחשוב, שיהיה חלק מהשדרה הניהולית ויוכל להוביל ולקדם את התחום ברשות.

השימוש במחשוב ברשויות המקומיות

מערכות מידע ממוחשבות משמשות את הרשויות המקומיות בשלושה מישורים עיקריים: מערכות המקשרות את הרשות עם השלטון המרכזי - דיווח וממשקים למערכות של משרדי ממשלה; מערכות ליבה פנימיות של הרשות; ומערכות לניהול הקשר של הרשות המקומית עם התושבים.

תרשים 5: סוגי מערכות המחשוב ברשויות המקומיות



על פי דוחות קודמים של מבקר המדינה והמכון הישראלי לדמוקרטיה⁵⁰, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵⁰ תהילה שורץ אלטשולר, "הרשויות המקומיות הן החצר האחורית של הדיגיטלי", המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.7.23).



דוח זה עוסק בעיקר במערכות הליבה הפנימיות של הרשויות המקומיות ובמערכות לשיפור השירות ולניהול הקשר עם התושב. להלן פירוט מערכות המידע הממוחשבות המשמשות את הרשויות המקומיות.

מערכות לניהול הקשר של הרשות המקומית עם השלטון המרכזי

הרשויות המקומיות בישראל כפופות לאסדרה (לרגולציה) ולהנחיות של משרדי ממשלה בתחום אחריותם - חינוך, רווחה, הגנת הסביבה, תחבורה וכד'. משרדים אלה קובעים מדיניות ומכתיבים דרכי פעולה עבור הרשויות המקומיות, והרשויות מצידן נדרשות להעביר מפעם לפעם דיווחים שוטפים למשרדי ממשלה שונים. כמו כן, כאשר רשויות מקומיות זקוקות למידע לצורך מתן שירות לתושביהן, הן מקבלות אותו מגופים שונים בשלטון המרכזי - כגון רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, הרשות לזכויות ניצולי השואה ומשרד התחבורה.

בדוח מבקר המדינה⁵¹ משנת 2022 שעסק בממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי הוצגו מעל ל-30 מערכות בשלושת משרדי הממשלה הגדולים הפועלים מול הרשויות המקומיות, שעיימן נדרשות הרשויות לעבוד. הדוח העלה כי הרשויות המקומיות נדרשות לקיים ממשקי עבודה מורכבים עם גורמים רבים מאוד בשלטון המרכזי, ולעסוק שעות ארוכות בדיווחים להם, אשר חלקם נעשה באופן ידני וחלקם באמצעות הזנת נתונים למערכות גופי השלטון המרכזי - מכיוון שלא קיים ממשק בין מערכות אלו למערכות של הרשויות. ריבוי המערכות הממשלתיות מייצר עומס על עובדי הרשויות המקומיות, ובמיוחד על אלה הקטנות, החסרות בכוח אדם בתחום.

תרשים 6: ממשקי העבודה של משרדי הממשלה הייעודיים העיקריים מול הרשות המקומית



המקור: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), עמ' 1333, "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה".

נציגי הרשויות המקומיות שנבדקו העלו בפני צוות הביקורת את הקושי להתמודד עם העומס שבריבוי המערכות הממשלתיות, וכן הביאו דוגמאות לבעיות במערכות עצמן שמקשות במיוחד על רשויות מקומיות קטנות, שבהן חסר כוח אדם מקצועי בתחום המחשוב:

1. רוב המערכות הממשלתיות שבשימוש הרשויות הן מערכות ווב (WEB), והגישה אליהן מתבצעת דרך אתר מרשתת שאליו מוזנים שם משתמש וסיסמה. המערכות הללו לא מותקנות במחשבי

⁵¹ ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1329 - 1333.



הרשות המקומית, אלא במשרד הממשלתי שלו הן שייכות. העבודה עם חלקן מצריכה לעיתים התקנה נקודתית של רכיבים מסוימים על המחשב המקומי ברשות. מערכות מסוימות הן מתקדמות והעבודה עימן קלה, וגם ההתקנות הנדרשות מתבצעות באופן אוטומטי; אולם במערכות אחרות ההתקנות מחייבות הבנה וידע של איש IT⁵².

מערכות שח"ר⁵³ (שער, חברה ורווחה) של משרד הרווחה והביטחון החברתי הן אוסף של עקרונות וטכנולוגיות המשמשים תשתית לשיתוף ידע ומידע בין כלל הגופים הדואגים לרווחת האזרחים. אחת מהמערכות הללו היא מערכת שאילתות מס"ר, המאפשרת בקרה ומעקב של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לגבי נתוני התשלומים המנוהלים במערכת, בהתאם לנתונים שעליהם הן מדווחות, וצפייה בתיקי נתוני היסוד.

נמצא כי מערכת מסר של משרד הרווחה והביטחון החברתי מחייבת עבודה של הרשות המקומית רק עם דפדפן מסוג אינטרנט אקספלורר - דפדפן שיצא משימוש, ורוב הגרסאות שלו אינן נתמכות יותר על ידי היצרן⁵⁴. משרד הרווחה והביטחון החברתי הפיץ מדריך למשתמש⁵⁵ המסביר כיצד ניתן לעקוף את חובת העבודה עם דפדפן זה ואולם הפתרון המוצע מחייב שינוי הגדרות במחשב האישי של כל עובד בנפרד. מאחר שפעולות אלו נעשות לרב על ידי אנשי מחשוב, הדבר מקשה במיוחד על רשויות מקומיות קטנות שבהן חסר כוח אדם מקצועי בתחום המחשוב.

לדוגמה, לעיתים מטעמי אבטחת מידע, התקנת המעקפים נחסמת על ידי תוכנת הגנה. באחת מהרשויות המקומיות שנבדקו, שבה איש המחשוב איננו עובד הרשות ואינו נוכח בה בכל ימות השבוע, נדרשו במקרה אחד כמה ימים כדי לפתור את הבעיה. בשל כך לא התאפשרה באותם ימים כניסה למערכת, ועובדי מחלקת הרווחה במועצה לא הצליחו להעביר קצבאות לזכאים ושוברים של משרד הרווחה עד הגעתו של מנהל התחום והתקנת המעקפים. מצב זה פגע ישירות בזכאים לקצבאות, בכך שהתשלום שלהם עוכב.

על משרד הרווחה והביטחון החברתי להתאים את המערכות שלו לעבודה בכלים עדכניים ותקינים אשר נתמכים בידי היצרן.

משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי הנושא טופל בסוף שנת 2023, וכי ניתן לעבוד במערכת מס"ר ללא תלות בדפדפן האמור.

2. מערכת מרכבה⁵⁶ של משרד האוצר משמשת גם להגשת קולות קוראים על ידי הרשויות המקומיות. לטענת מנהל המחשוב במועצה האזורית מרחבים, המשמש יועץ גם ברשויות מקומיות נוספות, רשויות מקומיות מתקשות לעבוד עם המערכת ולכן חלקן לא מצליחות להגיש קולות קוראים, ומפסידות הזדמנויות. אחרות רוכשות מערכות חיצוניות לאיתור קולות קוראים.

52 Information Technology - IT הוא שם כולל ליישומים של מערכות טכנולוגיות בטיפול בנתונים ומידע (אחסון, אחזור וכו'), ובהם לחומרה, תוכנה ותקשורת.

53 על פי אתר המרשתת של משרד הרווחה והביטחון החברתי, מערכות שח"ר כוללות את הרכיבים האלה: מערכת ההשמות האלקטרוניות החדשה ברשויות המקומיות, העוסקת בהשמת מטופלים במוסדות רווחה; מערכת "נתוני יסוד", המאפשרת עדכון מקוון של נתוני היסוד של המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים; מערכת צווים והחלטות, המאפשרת עדכון מקוון של צווי בית משפט והחלטות על השמת מטופלים במחלקות לשירותים חברתיים; מערכת שאילתות מס"ר; מערכת שיטת הרף, הכוללת שאלונים וטפסים ממוחשבים ליעול הקשר בין מפעילי השירותים לבין גורמי המטה והמחוז, תוך אינטגרציה מלאה עם מערכות התשלומים, כדי לאפשר ראייה כללית ורחבה של הנתונים המתקבלים והפקת דוחות ותוכנית טיפול של המושם; ומערכת מבחני הכנסה (מוסדות ציבור), המאפשרת ניהול ואישור של מבחני הכנסה למוסדות ציבור הפועלים בתחום הרווחה, ומייצרת מנגנון בקרה אחר עמותות המגישות בקשה למתן תמיכה לתלמידים בני 13 - 18 השוהים בפנימייה.

54 על פי אתר האינטרנט של חברת מייקרוסופט, היצרנית והמפעילה של הדפדפן Internet Explorer, התמיכה בדפדפן הסתיימה ביום 15.6.22 והמוצר הפך לא זמין לצמיחת.

55 ראו מסמך 'פתיחת המסר דרך דפדפן מייקרוסופט אדג', משרד הרווחה והביטחון החברתי (4.5.23).

56 מערכת מרכבה הינה מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה בפלטפורמת SAP המצויה בשימוש כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך (למעט המגזר הביטחוני).



מומלץ למשרד האוצר ולמשרד הפנים לבדוק את נקודות הכשל העומדות בפני עובדי הרשויות המקומיות בעבודתם בממשק של הגשת קולות קוראים, ולספק פתרונות שיקלו על הרשויות, לרבות קיום הדרכות ספציפיות לעובדי הרשויות בשימוש במערכות הללו.

בתשובתו מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי מהותם של הקולות הקוראים שמשרדי ממשלה וגופים ציבוריים מפרסמים היא על פי רוב הצעה לתמיכה כספית ועזרה בפרויקטים מסוימים וכן בנושאים כלליים שברצונם לקדם. קיים אתר ייעודי אשר מאגד תחת מאגר אחד את פרסומם של כלל הקולות הקוראים הרלוונטיים עבור הרשויות המקומיות, במטרה לשפר את הליכי העבודה ברשויות המקומיות, את הממשק שלהן עם הנגישות לקולות הקוראים ואת אפשרות ההגשה שלהם. כמו כן קיימת רשימת תפוצה ייעודית לצורך הפצת הקולות הקוראים שאליה ניתן להירשם באתר משרד הפנים. עוד מסר משרד האוצר כי החשב הכללי פועל לפישוט, לייעול ולהנגשה של תהליכי העבודה בתוך הממשלה ועם הממשלה ובכלל זה הרשויות המקומיות, הן במישור הנחיות לביצוע והן במישור מערכות המידע, ביניהן מרכב"ה. נוסף על כך, לאור המשוב שקיבל אגף החשב הכללי, עלה בתחילת 2024 ממשק הגשה חדש ונוח למשתמש של קולות קוראים במרכבה, ועד סוף 2024 יושלם פיתוח חדש של רכיבי הטפסים שיש להגיש. במסגרת הממשק החדש בוטל הצורך בהנפקת כרטיס חכם ייעודי, וההזדהות מבוצעת באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית. לצד זה, בשנת 2023 הושק פורטל דרישות חדש במרכבה, המאפשר לרשויות מקומיות לנהל את בקשות התמיכה שאושרו להן ובכלל זה להגיש דרישות תשלום ולעקוב אחר כל שלבי האישור של הדרישה במשרד הפנים, וזאת במטרה להקל על הרשויות במימוש התמיכות וקיצור ימי התשלום.

ריבוי המערכות, מאפייניהן השונים והמחסור בממשקים ביניהן עלולים לגרום לעומס בירוקרטי על עובדי הרשות המקומית ולהקשות על התנהלותה, ומכך גם עלולים להקשות על מתן שירות יעיל לתושביה. בהיעדר הנחיות וסטנדרטיזציה, הרשויות המקומיות פועלות בכוחות עצמן, חלקן מצליחות בכך יותר וחלקן פחות.

מערכות מידע פנימיות של הרשות המקומית

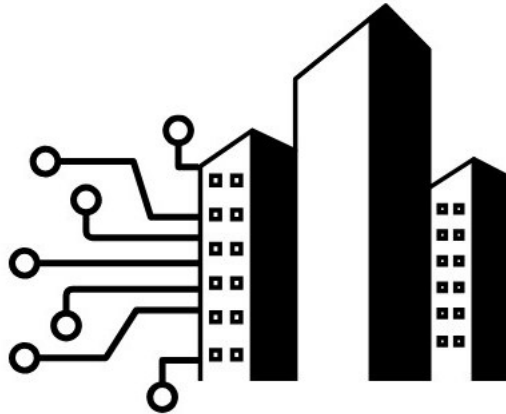
מערכות הליבה הפנימיות מרכזות את כל הידע והמידע ברשות המקומית בכל התחומים שעליהם היא אחראית ומאפשרות את ניהול הרשות המקומית באופן מסודר תוך שמירה על הוראות הדין, על תהליכי העבודה ועל הנתונים המצטברים בה. מערכות הליבה ההכרחיות לתפקוד הרשות המקומית הן מערכות של הנהלת חשבונות, רכש, גבייה, משאבי אנוש ושכר, וכן מערכות לניהול תחומי הרווחה והחינוך.



תרשים 7 : מערכות פנימיות ברשות המקומית

כלים ומערכות ליבה:

גזברות וגבייה
 משאבי אנוש, שכר ונוכחות
 ניהול חינוך
 ניהול רווחה
 הנדסה – תכנון ובנייה
 GIS מידע הנדסי
 פיקוח עירוני/ חניה
 שירות וטרינרי
 רישוי עסקים
 אוכלוסין, ניהול תושבים
 CRM קשרי לקוחות
 BPM / ניהול תהליכים
 בקרה, BI
 ניהול מסמכים וארכיון
 ניהול נכסי הנדל"ן ברשות
 אתר אינטרנט
 יישומון (אפליקציה)
 עמדת מידע (קיוסק)



על פי שאלוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * התרשים והדוח מתייחסים למערכות עיקריות הפועלות ברשות המקומית, אשר נבדקו בשאלוני משרד הפנים משנת 2020.

נוסף על מערכות הליבה קיימות מערכות המאפשרות לרשות המקומית לקיים קשר עם התושבים ולשפר את השירות עבורם: הפצת מידע באמצעות ניהול אתר מרשתת רשות⁵⁷; ניהול עמודים ברשתות חברתיות מקוונות כגון פייסבוק; הפעלת יישומון (אפליקציה) רשותי; ניהול קשר דו-כיווני עם התושבים באמצעות מתן אפשרות פנייה למוקד העירוני, צ'אט או פנייה ביישומון ווטסאפ, וכן אפשרות לביצוע מקוון של שירותים כגון רישום למוסדות חינוך, תשלום חשבונות והגשת בקשות לרשות המקומית. יש רשויות מקומיות שמעמידות עמדת מחשב ("קיוסק") עבור תושבים שאין להם גישה פרטית למחשב או למרשתת. כמו כן יש רשויות המספקות שירותים דיגיטליים מתקדמים לתושבים, כגון התראות בדחיפה (Push) לתושבים ועסקים, מערכת לשיתוף ציבור ומערכת למידה מרחוק או ספרייה מקוונת.

מערכות ממוחשבות שנמצאות בשימוש הרשויות המקומיות שנבדקו

להלן מיפוי המערכות שנמצאות בשימוש הרשויות המקומיות שנבדקו:

⁵⁷ יצוין כי חובה על כל רשות מקומית להקים ולהפעיל אתר מרשתת רשותי, על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק שנים עשר: חובותיה וסמכויותיה של מועצה, סימן ב' סעיף 248ב; אתר אינטרנט של העירייה (תיקון מס' 110), התשס"ח-2007; ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], פרק ב': מעמדה של מועצה מקומית וסמכויותיה, סעיף 13. תחולת ההוראות: אתר אינטרנט (תיקון מס' 48), התשס"ח-2007 (תיקון מס' 69), התשע"ו-2016 (תיקון מס' 73), התשע"ח-2018.



לוח 5 : מערכות המידע הפנימיות והספקיות שלהן

מרחבים	ק' יערים	פרידיס	ג'לג'וליה	בית דגן	אליכין	המערכת	
מערכות ליבה							
V	V	V	V	V	V	גזברות וגבייה	
V	V	V	V	V	V	משאבי אנוש, שכר ונוכחות	
V	V	V	V	V	V	ניהול חינוך	
V	V	V	V	V	V	ניהול רווחה	
חובה על פי דין							
V	V	V	V	V	V	אתר מרשתת	
מערכות נוספות							
X	V	X	X	X	X	הנדסה - תכנון ובנייה	
X	V	X	V	V	X	GIS מידע הנדסי	
X	V	X	V	V	X	פיקוח עירוני/חניה	
X	X	X	X	X	X	שירות וטרינרי	
V	V	V	X	V	X	רישוי עסקים	
V	V	X	V	V	X	אוכלוסין, ניהול תושבים	
X	V	X	V	V	V	CRM - קשרי לקוחות מערכת פניות הציבור	
X	V	X	V	X	X	BPM - ניהול תהליכים	
X	V	X	V	X	X	BI - בקרה	
V	X	X	V	X	X	ניהול מסמכים וארכיון	
X	X	X	X	X	X	ניהול נכסי הנדל"ן ברשות	
X	X	X	X	X	V	יישומון	
X	X	X	X	X	X	עמדת מידע (קיוסק)	
X	V	X	V	X	X	אחר*	
6	15	5	13	10	7	סך המערכות הקיימות: (מתוך 18 סוגים + אחר)	



מרחבים	ק' יערים	פרידיס	ג'לג'וליה	בית דגן	אליכין	המערכת	
5	11	1	8	7	2	סך הספקיות: (מתוך 16 ספקיות הפועלות ברשויות הללו)	
מערכות עיר חכמה							
מערכת שליטה ובקרה על תשתיות עירוניות, תאורה חכמה, רמזורים חכמים, חניה חכמה, פינוי אשפה חכם, מערך מצלמות עירוני, תחבורה שיתופית, עמדות טעינה לרכב חשמלי, ניטור איכות האוויר, פריסת סיבים אופטיים, התראות בדחיפה לתושבים ולעסקים, מערכות לשיתוף הציבור, מערכת למידה מרחוק ועוד.							
2	4	2	3	3	3	סך הכול מערכות עיר חכמה	

מקרא: V - קיימת מערכת X - לא קיימת מערכת

על פי סוגי המערכות שנבדקו בשאלון של משרד הפנים ובדיקה ברשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מערכות שנמצאו בחלק מהרשויות, אך אינן מופיעות בשאלון של משרד הפנים - למשל מערכת לצילום אוויר אלכסוני ומערכת לשליחת הודעות לתושבים.

** חברה א' מחזיקה ב-100% ממניות חברה ז'.

*** ברשויות אלה הוקמה המערכת, אך לא נעשה בה שימוש.

מהלוח עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו קיימות מערכות ליבה המשמשות לניהול הרשות המקומית, כגון גזברות וגבייה, שכר ונוכחות; מערכות המתממשקות למערכות של השלטון המרכזי (חינוך ורווחה); וכן אתר מרשתת שחובה על כל רשות מקומית להקים ולהפעיל. שאר סוגי המערכות משמשות רק חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, כך למשל המועצה האזורית מרחבים והמועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים אינן משתמשות במערכת לניהול מסמכים. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אין מערכות לניהול השירות הווטרינרי ומערכות לניהול נכסי הנדל"ן ברשות, וכמו כן אין עמדת מידע.

המועצה המקומית ג'לג'וליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת המועצה המקומית ג'לג'וליה) כי המועצה נמצאת בתהליך הקמה של מערכת ניהול נכסים.

יצוין כי במועצות המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים, שבהן מועסק כאמור אחראי מחשוב - עובד הרשות הכפוף למנכ"ל, מספר המערכות הממוחשבות הוא הגבוה ביותר מבין כלל הרשויות המקומיות שנבדקו.

מומלץ למועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים ולמועצה האזורית מרחבים לבחון שימוש במערכות נוספות ובמיוחד מערכת לניהול מסמכים.

ספקיות מערכות ושירותים

במכרזי מערכות הליבה של הרשויות המקומיות מתמודדות לרוב רק שתי ספקיות גדולות⁵⁸, וכמה רשויות נעזרות בשירותיה של חברה נוספת. רשויות גדולות בודדות, לדוגמה עיריית תל אביב, מפתחות את מערכתיהן בעצמן. ההתמודדות של שתי ספקיות בלבד על רוב המכרזים בתחום מקשה על האפשרות להחליף ספק גם כאשר המערכות לא תמיד מתאימות לצורכי הרשויות המקומיות.

אחת ממטרות המכרז הפומבי היא לאפשר למזמין לבחור בין הצעות מתחרות. אם מוגשות מעט הצעות, יסוד התחרות עלול להיפגע.

סקירת מכרזים של הרשויות המקומיות שנבדקו, לאספקה, התקנה ותחזוקה של מערכות מידע ברשויות מקומיות, העלתה כי מספר הניגשים למכרזים היה קטן - וברוב המקרים ניגשו רק שתי ספקיות. במכרזים שנסקרו נקבעו תנאי סף המחייבים ניסיון מוכח של שנתיים או שלוש במתן שירותי יישום והפעלה של מערכות מידע לניהול רשויות מקומיות בשלוש או חמש רשויות

⁵⁸ ממסמכים של רשות האכיפה והגבייה עולה כי בשנת 2019 חברה א' סיפקה שירותים ל-141 רשויות מקומיות מתוך 257 מהרשויות המקומיות שהיו קיימות באותה שנה, ובשנת 2020 חברה ב' סיפקה שירותים ל-30 רשויות מקומיות.



מקומיות (משך הניסיון ומספר הרשויות משתנה במכרזים השונים).

נוסף על מערכות הליבה קיימים מערכות ושירותים נוספים, בהם מערכת GIS וניהול ועדה מקומית, שירותי מחשוב לרישוי עסקים, מערכת וטרינריה, מערכת לשליחת הודעות לתושבים, שירותי כספות להעברת קובצי אוכלוסייה ממניהל האוכלוסין ועוד.

מערכות אלה הן מוצרי מדף - מערכות מוכנות מראש המסופקות על ידי מגוון חברות. לשימוש במוצרים קיימים יש יתרון תקציבי ותהליכי לרשויות המקומיות, אולם לא תמיד הם מתאימים לצורכי הרשות, ולעיתים נדרש לבצע בהם התאמות. רשויות מקומיות קטנות, אשר לרוב הכוח הצרכני שלהן מול הספקיות מוגבל ביותר, מתקשות לקבל ולממן פיתוחים חדשים או שינויים ושיפורים הנדרשים לשם הטמעת המוצר ולצורך השימוש בו. ברשות המקומית ג'לג'וליה נמצא כי המידע מאוחסן אצל הספקיות, וכדי לעשות בו שימוש, למשל לצורך הצלבת נתונים⁵⁹, יש לבצע קישור טכנולוגי בין מערכות החברה לבין מערכות נוספות או שרתים של הרשות. בהיעדר ממשק אוטומטי בין השרתים (API), הרשות אינה יכולה להצליב נתונים של מאגרי מידע באופן אוטומטי. הדבר מונע פיתוח מערכות כגון תיק תושב⁶⁰, פיתוח תובנות באמצעות בינה מלאכותית ועוד. כמו כן, כאשר הרשות המקומית מבקשת מהספקיות לבצע הצלבות בין המידע שנמצא אצלן למידע שנמצא במאגרים אחרים, היא נדרשת לשלם עבור כך.

מלוח 5 עולה כי את 26 מתוך 30 מערכות הליבה ואתרי המרשתת של שש הרשויות המקומיות שנבדקו מספקות שתי חברות בלבד (חברות א' ו-ב') וארבע מערכות מסופקות בידי שלוש חברות נוספות (חברות ג', ד', ה'). נתונים אלה עולים בקנה אחד עם טענות שעלו בשיחות של צוות הביקורת עם נציגי הרשויות המקומיות שנבדקו, לפיהן בתחום מערכות הליבה ואתרי המרשתת אין תחרותיות ואין אפשרות בחירה אמיתית, ועל המכרזים מתמודדות בסופו של דבר רק שתי החברות הגדולות. בנוסף, לדברי נציגי המועצה המקומית ג'לג'וליה, רשות שרכשה שירותים מספקית - תתקשה מאוד להחליף אותה. בנוגע למערכות נוספות שאינן מערכות ליבה - נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו קיימות מעל 13 סוגי מערכות שונות ולפחות 16 ספקיות המציעות שירותי מערכת שונים לניהול הרשות המקומית.

חברה א' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת חברה א') כי המכרזים שמפרסמות הרשויות המקומיות בתחום מערכות המידע נשוא בדיקת משרד מבקר המדינה, רובם ככולם נוקבים במחירי מינימום ומחירי מקסימום, הנקבעים באופן שרירותי על ידי הרשות המקומית עצמה. בליט ברירה ולנוכח התחרות הקשה שמנהלות הספקיות הקיימות על כל רשות ורשות, הצעות למכרזים מוגשות, כמעט תמיד, במחירי המינימום שקבע עורך המכרז. לטענת החברה, הסיבה היחידה למיעוט הספקיות הפועלות בשוק היא מחירים נמוכים הנקבעים על ידי הרשויות במכרזים שהן מפרסמות, בעוד שמערכות הליבה הן מערכות פיננסיות מורכבות ויקרות מאוד לתחזוקה ולפיתוח, וכאשר לא נותרים שולי רווח סבירים והוגנים לספקים - אין אינטרס לספקיות נוספות להצטרף, וההיצע נפגע. החברה מסרה עוד כי בעוד שבמהלך שני העשורים האחרונים הוצאות המחשוב של ארגונים במשק הולכות וגדלות בשל הרחבת השימוש במערכות המידע והדרישות הטכנולוגיות ממערכות אלה, ובעוד שהשכר הממוצע למשרת שכיר בהייטק עלה בכ-82%, הוצאות המחשוב ברשויות המקומיות לא רק שלא עלו בהתאמה אלא אף ירדו. לטענת החברה, לא ניתן להתייחס לבעיות הקיימות בשוק המחשוב של הרשויות המקומיות הקטנות בלי להתייחס לפער בין הצרכים והדרישות שלהן בתחום המחשוב לבין התקציב שהן מעמידות לטובת העניין ומחירי ההפסד שהן קובעות לספקי המחשוב במכרזים שהן מפרסמות.

בעניין זה יצוין כי מבדיקה שעשה צוות משרד מבקר המדינה באפריל 2024 עלה כי לא בכל המכרזים למערכות מידע ברשויות מקומיות נקבעו מחירי מינימום ומקסימום, כך למשל במכרז שפרסמה המועצה האזורית מרחבים. כמו כן במכרזים שונים שבהם נקבעו מחירי מינימום

59 למשל לצורך בניית מחסן נתונים (Data Warehouse - DWH).

60 מערכת תיק תושב מאפשרת לייעל את השירות לתושבים, מאחר שכל הנתונים הרלוונטיים נמצאים במקום אחד.



ומקסימום קיימים פערים בין הרשויות, ונמצא כי יש רשויות קטנות שקובעות עבור אותו סעיף מחירי מינימום ומקסימום גבוהים פי שניים מרשויות קטנות אחרות⁶¹. נוסף על כך, יש מקרים שבהם הספקית מבקשת להעלות את מחיר המינימום. לדוגמה, בשאלות והבהרות למכרז למערכות ליבה של המועצה המקומית ג'לג'וליה ביקשה חברה א' להעלות את מחיר המינימום בכמה סעיפים במכרז - כך למשל בסעיף של קו תקשורת החברה ביקשה להעלות את מחיר המינימום מ-1,500 ש"ח ל-2,500 ש"ח - ובקשתה נענתה בחיוב: מחיר המינימום הועלה והחברה אף זכתה במכרז. יצוין כי רכיב המחיר אינו הרכיב היחיד בציון של ההצעות, וכי קיים גם רכיב איכות אשר במקרים רבים משקלו בציון הכולל של המכרז אף גבוה יותר ממשקל רכיב המחיר.

ריבוי מערכות וספקיות הוא תוצר של תחרות המאפשרת לרשות גמישות בבחירת המוצרים והתאמתם לצרכיה, אך שימוש במערכות ממספר ספקיות עלול להוביל לאובדן נתונים ולהכבדה על העובדים - כי בבסיסן המערכות של הספקיות השונות אינן מסונכרנות ואין ביניהן ממשקים משותפים. שימוש במערכות מידע ממוחשבות, ובמיוחד כשמדובר במערכות רבות מטעם בתי תוכנה שונים, מחייב תכנון, ניהול והבנה בכל אחת מהמערכות, ולכך נדרש כוח אדם ייעודי ומקצועי בעל ראייה רחבה של כלל המערכות והתהליכים הממוחשבים.

נמצא כי למרות שצרכי המחשוב של הרשויות המקומיות זהים, משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי לא קבעו מה הן המערכות המומלצות לניהול רשות מקומית ומה הם הדגשים לבחירת ספק. בפועל כל רשות מקומית נדרשת להחליט בעצמה אילו מערכות לרכוש, ובהעדף כוח אדם מקצועי רשויות עלולות לרכוש מערכות שאינן מתאימות לצרכיהן או שאינן בראש סדר העדיפות שלהן.

מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי ולמשרד הפנים להגדיר רשימת מערכות מומלצות לניהול רשות מקומית, לפרט דגשים לבחירת ספקיות ואף לעודד פיתוח של חלק מהמערכות באופן רוחבי לשימוש כלל הרשויות המקומיות.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כחלק מעבודת צוות המדיניות, תת-הצוות שעוסק במדיניות ויישום טכנולוגי בין ממשלה לשלטון מקומי עוסק בהגדרת מערכות המומלצות לניהול רשות מקומית.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי כחלק מעבודת הצוות הבין-משרדי לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי יהיה עיסוק גם בסוגיות אלו. נוסף על הגדרת רשימת המערכות יהיה גם צורך לקבוע סטנדרטים ואסדרת השוק עם מנגנוני רכש מרכזיים עבור השלטון המקומי על מנת להרחיב את התחרות ולהגדיל את מספר הספקים שפועלים בשוק.

מש"ם מסר בתשובתו כי החל בהקמת מערכת CRM מתכללת ומשותפת לרשויות המקומיות, שתכיל את המידע הרלוונטי לצורך ניהול מיטבי ועדכני בזמן אמת של הרשויות.

מכרזי החברה למשק וכלכלה

המשכ"ל מפרסמת מכרזים בתחום המחשוב לשימושן של הרשויות המקומיות, אשר עוסקים בתחומי חומרה, רישיונות, אבטחת מידע וענן וכוח אדם (מנמ"ר, מנהל אבטחת מידע, מנהל אגף מחשוב וטכנאי). עם זאת, המשכ"ל אינה עוסקת במערכות הליבה של הרשויות המקומיות. על פי סמנכ"ל המשכ"ל מיולי 2023, מרבית הרשויות הגדולות אינן נעזרות בשירותיו, אלא פועלות בעצמן בתחומים הללו. הוא ציין כי העבודה עם המשכ"ל יכולה לסייע בעיקר לרשויות קטנות, בשל הקושי שלהן להתמודד עם מכרזים מורכבים. מנגד, נציגי הרשויות המקומיות מרחבים ופרידיס, טענו בפגישות שקיימו במאי וביוני 2023 עם צוות הביקורת כי המכרזים של המשכ"ל אינם כדאיים עבורם בגלל עמלת הניהול והפיקוח שהמשכ"ל גובה.

⁶¹ למשל סעיף של "מערכת פיננסית כולל חתימה דיגיטלית, פורטל ספקים ומאגר יועצים" - ברשות קטנה א' מחיר המקסימום שנקבע במכרז הוא 2,500 ש"ח, ברשות קטנה ב' מחיר המקסימום שנקבע במכרז הוא 4,500 ש"ח, ואילו ברשות קטנה ג' מחיר המקסימום שנקבע במכרז לאותו הסעיף הוא 10,000 ש"ח.



בתשובת המשכ"ל למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 היא מסרה כי שיעור העמלה שהיא מקבלת בתמורה לשירותי הניהול והפיקוח שהיא מספקת הינו סביר והוא מאושר מדי שנה על ידי משרד הפנים, ולפיכך לטענה שלפיה מכרזי משכ"ל אינם כדאיים בגלל העמלה שגובה משכ"ל, אין על מה להתבסס.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2024 נמסר כי המכרז המרכזי הוא מכרז רוחבי שמתאים בדרך כלל לרוב הרשויות המקומיות ומהווה יתרון לגודל בממוצע ובמקרים מסוימים. ייתכן מצב שבו רשויות מקומיות יוכלו להתקשר באופן עצמאי על בסיס תנאים טובים יותר. אשר לעמלות ניהול ופיקוח, במסגרת עבודת מטה במשרד הפנים, נבחנו העמלות שהמשכ"ל גובה מהרשויות המקומיות, והוחלט שמשרד הפנים יבדוק את שיעור העמלות. רואה חשבון מטעם המשרד בדק את הנושא והגיש את המלצותיו, ובעקבות זאת נקבעו שיעורי עמלה חדשים שאושרו על ידי הנהלת המשרד בשנת 2016. ככלל, מכרזי המסגרת של המשכ"ל מתפרסמים ביחס לטובין או לשירותים גנריים שנדרשים למספר רב של רשויות מקומיות. היתרון לגודל מאפשר לקבל הצעות מחיר טובות יותר לרשויות, וחוסך מהן את הצורך לפרסם מספר רב של מכרזים מקבילים לצרכים דומים. עם זאת, אין הכרח כי הרשויות המקומיות יעשו שימוש במכרז המסגרת שפרסמה המשכ"ל מדי שנה, וההחלטה אם להתקשר על פי מכרז של המשכ"ל או לא נתונה לרשות המקומית. בכל הנוגע לעמלות ניהול ופיקוח יצוין כי הן מאושרות על ידי המשרד מדי שנה.

בשנת 2020 רק 39 רשויות מקומיות נעזרו במכרזי המסגרת של המשכ"ל (מתוכן 30 רשויות מקומיות קטנות), בשנת 2021 נעזרו בהם רק 7 רשויות מקומיות (מתוכן 3 רשויות מקומיות קטנות), ובשנת 2022 נעזרו בהם רק 5 רשויות מקומיות (מתוכן 3 רשויות מקומיות קטנות). מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, רק שתי רשויות מקומיות קטנות נעזרו במכרז מסגרת של המשכ"ל: המועצה המקומית ג'לג'וליה נעזרה במכרז מסגרת של המשכ"ל לצורך התקשרות עם ספק לקבלת שירותי דיגיטל, שכלל: הקמת אתר מרשתת רשותי ותחזוקתו; הקמה וניהול של דף פייסבוק רשותי; הקמת מערכת CRM בענן, הכוללת אפליקציה לטלפונים חכמים ושירותי אחסון בענן, ותחזוקתה למשך 36 חודשים. המועצה המקומית ג'לג'וליה קיבלה את המימון לפרויקט במסגרת זכייתה בשנת 2018 בקול קורא של ישראל דיגיטלית ל"הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות"; המועצה המקומית קריית יערים נעזרה במכרז מסגרת של המשכ"ל לתחום החומרה (רכישת מחשבים).

מומלץ למשכ"ל לבחון אפשרות לפרסום מכרזים לאספקת מערכות מידע לרשויות המקומיות, וכן להציע לרשויות מקומיות קטנות החסרות בכוח אדם מקצועי, לזווי בהליך המכרז. מומלץ לרשויות המקומיות הקטנות המתקשות להתמודד עם מורכבות מכרזי המחשוב להיעזר במענים שמציעה משכ"ל.



רשת תקשורת מקומית

במסמך "הנחיות להתנעת ציר פיתוח דיגיטלי ברשות המקומית" ציין משרד הפנים כי אחד התנאים לעמידה בשלב א' של תוכנית העבודה הדיגיטלית הוא בתחום החומרה - "חיבור רשת בתוך הרשות המקומית (ובין סניפי הרשות במידה ומבוזרת)"⁶².

נמצא כי במועצה המקומית פרידיס אין רשת תקשורת מקומית (Local Area Network) LAN.

מומלץ למועצה המקומית פרידיס להתקין רשת תקשורת מקומית כחלק מתהליך הפיתוח הדיגיטלי.

שימוש בכתובת דוא"ל רשותית

מסמך הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל של ארכיון המדינה⁶³ מבהיר כי על עובד בארגון ממוסדות מדינה⁶⁴ חל איסור להשתמש בתיבת דוא"ל פרטית (כגון Gmail, Hotmail וכד') לצורכי העבודה. לפי המסמך, "שימוש בדוא"ל פרטי מהווה סכנה, הן מבחינת היבטי אבטחת המידע והן מבחינת אובדן מידע יקר ערך, אשר לא יתועד במערכות הארגוניות. ככל שנעשה שימוש בתיבת דוא"ל פרטית יש לכתב גם את כתובתו המקצועית על מנת שהמידע יישמר".

בניגוד להנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל, האוסרות על שימוש בתיבת דוא"ל פרטית, נמצא כי המועצה המקומית פרידיס משתמשת בכתובות דוא"ל פרטיות ולא רשותיות וכי במועצה המקומית אליכין ובמועצה האזורית מרחבים, חלק מעובדי הרשות אינם משתמשים בכתובת הדוא"ל הרשותית אלא בכתובת דוא"ל פרטית.

על המועצה המקומית פרידיס להעביר את כלל תיבות הדוא"ל של עובדיה לשימוש בכתובת דוא"ל רשותית; על המועצה האזורית מרחבים ועל המועצה המקומית אליכין לוודא כי כלל עובדי הרשות משתמשים בכתובת דוא"ל רשותית.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה כי לעובדים במשרדי הרשות ובשפ"ח יש כתובת רשותית, וכי פרסום כתובת פרטית באתר הרשות נעשה בשוגג. המועצה תחדד את הנהלים לגבי האיסור על העובדים להשתמש בכתובת פרטית.

מערכת GIS

רבים מתחומי העיסוק של הרשויות המקומיות יכולים לקבל ביטוי מרחבי ולהיות מיוצגים באופן גרפי על גבי מפה, בעזרת שימוש בקואורדינטות גיאוגרפיות. רשויות מקומיות מייצרות ואוספות שכבות של מידע על תשתיות תת-קרקעיות שבתחום שיפוטן, על כבישים ודרכים, על עצים בוגרים ועוד. מערכת GIS היא מערכת מידע ממוחשבת המבוססת על מאגר נתונים, המציגה את הנתונים באופן גרפי כשכבות על גבי מפה. המערכת מאפשרת לרשות המקומית ולתושבים לקבל נתונים עדכניים על הנעשה במרחב הציבורי מבחינת התשתיות וההתנהלות השוטפת, ומאפשרת לרשות המקומית לקבל החלטות על בסיס נתונים מהשטח. רשות מקומית הנמנעת מעבודה במערכת GIS או שעובדת עם מערכת מקומית בלבד, לא תוכל להתקדם לשיטות עבודה עדכניות או למסור ולקבל מגופים אחרים מידע חיוני לתכנון, להתנהלות השוטפת ולבטיחות.

⁶² מינהל הפיתוח במשרד הפנים, "הנחיות להתנעת ציר פיתוח דיגיטלי ברשות המקומית, מתווה עבודה", עמ' 2.

⁶³ משרד ראש הממשלה, ארכיון המדינה, מחלקת הפקדות, "הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל", עמ' 3 ס' 1.6. הארכיון הממלכתי של מדינת ישראל פועל כיחידה במשרד ראש הממשלה.

⁶⁴ חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 מתייחס לחומר ארכיוני המצוי ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית.



מערכת GOVMAP של המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י)⁶⁵ היא מערכת ממשלתית של מידע גיאוגרפי, המאפשרת גישה לנתונים סטטוטוריים כגון תב"ע, מיקום אנטנות סלולריות וכד', ומספקת את הכלי הטכנולוגי לניהול ותצוגה של שכבות מידע ברשויות השונות. מפ"י מאפשרת לכל רשות לעשות שימוש בשכבות המידע הקיימות בה, וכן להקים שכבות ייעודיות וייחודיות לרשות עצמה, כולל הגדרות פרטיות ונגישות למידע. לכל רשות יש אזור אישי שלה, ובו היא מנהלת את השכבות בהתאמה מלאה לצרכיה. החיסרון הטכנולוגי המרכזי במערכת הוא היעדר תמיכה בשרטוטים הנדסיים, שלרוב משמשים מניע עיקרי להקמת מערכת GIS ברשות⁶⁶.

בתשובת מפ"י למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 נמסר כי הם מצויים בתהליך פיתוח מתקדם ומואץ של הדור החדש של GOVMAP בענן הממשלתי, וכי בין היכולות שיפותחו מתוכנן גם ממשק "GOVMAP רשויות מקומיות", המותאם לצורכי רשויות מקומיות ועשוי לשמש חלופה למערכות הקיימות בשוק. מפ"י ציין עוד כי ישנה חשיבות לאומית עצומה לכך שכלל הרשויות המקומיות ישתפו מידע באמצעות מערכת GOVMAP, וכי איסוף, הצגה ותכלול הנתונים מכלל הרשויות המקומיות יאפשרו קבלת תמונה לאומית על תשתיות דוור, תכנון ועוד וישמשו בסיס לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות מבוססות מידע ומקום.

נמצא כי המועצות המקומיות אליכין ופרידיס והמועצה האזורית מרחבים אינן משתמשות במערכת GIS, ובכך מונעות מעצמן אפשרות להתייעל ולהשתפר מבחינת תכנון מבוסס נתונים, ומבחינת ניהול הרשות המקומית ותשתיותיה לרבות מוכנות לשעת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות אליכין, מרחבים ופרידיס לרכוש ולהטמיע מערכת GIS, או לעשות שימוש במערכת GOVMAP של מפ"י.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה כי בשיתוף עם הוועדה לתכנון ובנייה ובעזרת יועץ חיצוני היא בתהליך של אפיון מערכות לצורך הקמת מערכת לניהול פרויקטים ומערכת תומכת החלטות.

בשנת 2019 הותקנה במועצה המקומית בית דגן מערכת GIS בעקבות זכייה בקול קורא של המשרד לשוויון חברתי. השימוש במערכת GIS מחייב עדכון שוטף של שכבות המידע ושל הנתונים הנאספים בה באמצעות ביצוע סקרים.

נמצא כי בשל היעדר תקציב, אין באפשרותה של המועצה המקומית בית דגן לבצע את הסקרים הנדרשים לעדכון הנתונים שבמערכת ה-GIS שלה, ועל כן שכבות המידע במערכת לא עודכנו מאז הקמתה. עקב כך לא ניתן לקבל החלטות על סמך מידע עדכני, ובמקרים מסוימים לא ניתן להשתמש במערכת כלל. נוסף על כך, בהיעדר ביצוע עדכוני מערכת גדל הסיכון לפריצה אליה, בגלל אי-סגירת פרצות אבטחה שמתגלות מפעם לפעם ומטופלות באמצעות העדכוני השוטפים.

מומלץ למועצה המקומית בית דגן לתחזק את מערכת ה-GIS באופן שוטף.

מערכת BI⁶⁷

מערכת BI מציגה מידע ונתונים ממערכות שונות באופן ויזואלי ונגיש, המאפשר למנהלים לקבל החלטות מבוססות-נתונים.

⁶⁵ הגוף שאחראי על מאגר המיפוי הארצי.

⁶⁶ "מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) - מתווה מקצועי" (13.9.21), 265 המיזם הלאומי מערך הדיגיטל הלאומי מטה ישראל דיגיטלית, מפעם עמק יזרעאל ומשרד הפנים מינהל הפיתוח - אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשומ"ק, עמ' 4.

⁶⁷ BI (Business Intelligence) - בינה עסקית.



להלן דוגמאות לשימוש במערכת BI בתחומים שונים במועצה המקומית ג'לג'וליה :

תמונה 1 : דוגמאות ממערכת BI של המועצה המקומית ג'לג'וליה

המקור : צילומי מסך ממערכת ה-BI במועצה המקומית ג'לג'וליה, כפי שנשלחו בדוא"ל ביום 10.12.23.

בצילומי המסך לעיל ניתן לראות כי מערכת ה-BI תורמת להצגה ויזואלית, פשוטה וברורה של מידע ונתונים רבים, אשר מסייעים לעבודה היום-יומית ולקבלת החלטות על סמך מידע שמתעדכן בזמן אמת.

נמצא כי מלבד המועצות המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים, שאר הרשויות שנבדקו לא עושות שימוש במערכת BI.

מומלץ למועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס ולמועצה האזורית מרחבים להטמיע כלי BI לשם ניהול וקבלת החלטות יעילים ומבוססי נתונים.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה כי במסגרת הקמת מערכת לניהול פרויקטים ומערכת תומכת החלטות כאמור, יוצגו לדרג הניהולי יכולות מערכת BI.



מערכות לשיפור השירות ולניהול הקשר עם התושבים

מערכת CRM

מערכת CRM היא כלי מרכזי לניהול השירות ברשות המקומית, המאפשר לרשות לקיים קשר עם תושביה ולרכז את כלל המידע על אודותיהם במערכת מרכזית אחת⁶⁸. מרבית הרשויות המקומיות עושות שימוש במערכת זו לצורך ניהול הפונים והפניות למוקד 106, אך ניתן להשתמש בה גם כמערכת ליבה כלל-רשותית המרכזת מידע מהאגפים השונים ברשות. בבדיקת השימוש שעושות הרשויות שנבדקו במערכת CRM נמצא כדלהלן:

1. המועצות המקומיות **בית דגן וקריית יערים** עושות שימוש במערכת CRM.
 2. במועצה המקומית **פרידיס** ובמועצה האזורית **מרחבים** אין מערכת CRM לניהול פניות תושבים.
 3. במועצות המקומיות **אליכין וג'לג'וליה** הוקמה מערכת CRM בעקבות זכייה בקול קורא של "ישראל דיגיטלית" משנת 2018, אולם הן אינן עושות בה שימוש.
- במועצה המקומית **אליכין** לא נעשה שימוש במערכת לאחר ההטמעה הראשונית שלה, בשל מחסור בכוח אדם מקצועי לתפעולה.
- במועצה המקומית **ג'לג'וליה** לא נעשה שימוש במערכת מאחר שהיא אינה תומכת בשפה הערבית. לדברי מנכ"ל המועצה ואחראית הדיגיטציה והמחשוב, התושבים אינם מורגלים לפנות למוקד עירוני, אולם המועצה עשתה הסברה בנושא וחילקה מגנטים עם פרטי המוקד כדי להניע את הציבור לפנות אליו.

נמצא כי המועצות המקומיות אליכין, ג'לג'וליה ופרידיס והמועצה האזורית מרחבים אינן עושות שימוש במערכת CRM.

כדי לשפר את השירות לתושבים ואת הקשר עימם, מומלץ למועצה המקומית פרידיס ולמועצה האזורית מרחבים להטמיע מערכת CRM לניהול פניות תושבים; מומלץ למועצה המקומית אליכין להכשיר כוח אדם לעבודה עם מערכת ה-CRM, וליזום שינוי ארגוני-תרבותי בקרב עובדי הרשות והתושבים כדי להרגילם לעבוד עם המערכת שכבר נרכשה והוטמעה; מומלץ למועצה המקומית ג'לג'וליה למצוא פתרון להטמעת מערכת CRM בשפה הערבית, תוך ליווי התושבים ועובדי הרשות ביצירת שינוי ארגוני-תרבותי שיעודד שימוש במערכת.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה כי החלה בתהליך לרכישת מערכת CRM.

מומלץ כי מערך הדיגיטל הלאומי יבחן את הצורך כי מערכות המוצעות לרשויות מקומיות במסגרת קולות קוראים יתמכו בשפה הערבית.

מערך הדיגיטל הלאומי ציין בתשובתו כי תהליך דיגיטלי מוצלח מתאים לצרכים של הלקוח, לרבות תמיכה בשפה הערבית. בחינת מערכות רוחביות לכלל הרשויות היא חלק מפעילות צוות המדיניות הבין-משרדי, וכי ייכללו בה המלצות גם בנוגע למערכות CRM או קריטריונים ממשלתיים לתמיכה במערכות, שירותים או מוצרים רוחביים.

⁶⁸ מערכת CRM מכילה את הפרטים האישיים של התושב, פרטים ליצירת קשר וכן תיעוד של הפניות והאינטראקציה בין הרשות לתושב.



דרכי פנייה למוקד העירוני

המוקד העירוני מרכז אליו תלונות ופניות הנוגעות למרחב הציבורי, לתשתיות העירוניות ולשירותים שהרשות המקומית מספקת לתושביה. רשויות מקומיות שמבקשות לשפר את השירות והקשר עם התושבים מפעילות את המוקד העירוני במשך רוב שעות היום, ואפילו 24 שעות ביממה, ומאפשרות לפנות אליו הן באמצעות הטלפון והן באמצעים מקוונים - התכתבות ביישומון (למשל יישומון ווטסאפ), צ'אט עם נציג שירות באתר המרשתת, ושליחת דוא"ל או טופס מקוון באתר המרשתת. בחלק מהרשויות המקומיות, בעיקר הקטנות, התושבים ממשיכים לפנות באופן ישיר לעובדי הרשות - חלקם מעדיפים את התקשורת וההיכרות האישית, ואחרים עדיין לא התרגלו לכלים המקוונים.

לוח 6: הדרכים שבהן הרשויות מספקות שירות ומידע על שירותיהן

השירות	אליכין	בית דגן	ג'לג'וליה	פרידיס	קריית יערים	מרחבים
מוקד טלפוני - 106	V	V	V	X	V	V
טופס פנייה מקוון באתר המרשתת של הרשות	V	V	V	V	V	V
צ'אט עם נציג באתר המרשתת של הרשות	X	X	X	X	X	X
יישומון ייעודי	X	X	V	X	V	V
פרסום אמנת שירות	X	X	V	X	X	X

מקרא: V - קיים, X - לא קיים

על פי אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אין אפשרות לקיים צ'אט באתר המרשתת; במועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס אין אפשרות לפנייה ביישומון ווטסאפ; אתר המרשתת של המועצה המקומית פרידיס כתוב בחלקו בעברית ובחלקו בערבית, באופן שמקשה על התמצאות בו הן לדוברי ערבית והן לדוברי עברית.

עוד נמצא כי ברשויות המקומיות אליכין, ג'לג'וליה, מרחבים ופרידיס, מוקד השירות לתושבים אינו מחובר למערכת CRM. במועצות המקומיות אליכין וג'לג'וליה קיימת כאמור מערכת CRM, אך הן לא עושות בה שימוש.

מומלץ למועצה המקומית פרידיס ולמועצה האזורית מרחבים לחבר את מוקד השירות לתושב למערכת CRM ולמועצות המקומיות אליכין וג'לג'וליה לעשות שימוש במערכת ה-CRM שרכשו.

מוקד חירום טלפוני לתושבים ברשויות המקומיות בעת מלחמת חרבות ברזל

במהלך כתיבת דוח ביקורת זה, פרצה ב-7.10.23 מלחמת חרבות ברזל, והרשויות המקומיות נדרשו לתת מענה מידי לתושבים באמצעות מוקד פניות הזמין לאורך כל שעות היממה. משרד מבקר המדינה סקר⁶⁹ את קיומו של מוקד חירום לתושבים ב-256 רשויות מקומיות.

בסקר נמצא כי 28 רשויות מקומיות, מתוכן 20 רשויות מקומיות קטנות, לא הפעילו מוקד חירום הזמין לאורך כל שעות היממה. עוד נמצא כי 19 רשויות מקומיות, מתוכן 13 רשויות מקומיות קטנות, סיפקו לתושביהן מענה מקוון בלבד, באמצעות פנייה באתר המרשתת או הודעת טקסט.

⁶⁹ הסקר בוצע בידי משרד מבקר המדינה בחודשים נובמבר-דצמבר 2023.



דרכי מענה אלו לא הלמו את שעת החירום, שחייבה את קיומו של מענה אנושי מיידית לתושב. נוסף על כך, מתוך 208 רשויות מקומיות שהפעילו מוקד חירום, נמצא כי 30 רשויות - מתוכן 21 רשויות מקומיות קטנות - לא הפעילו אותו 24 שעות ביממה בכל ימות השבוע, כמצופה בעת חירום.

לגבי הרשויות המקומיות שנבדקו בדוח זה⁷⁰ נמצא כי הרשויות המקומיות בית דגן ומרחבים הפעילו מוקד באופן חלקי בלבד: המועצה המקומית בית דגן הפעילה מוקד פנימי עד השעה שלוש בצהריים, ולאחר מכן השיחות הועברו למוקד חיצוני; המועצה האזורית מרחבים הפעילה מוקד בין השעות שמונה בבוקר לשמונה בערב; המועצות המקומיות ג'לג'וליה ופרידיס הפעילו מוקד פניות מקוון בלבד באמצעות המרשתת; ורק המועצה המקומית קריית יערים הפעילה מוקד 24 שעות ביממה.

מנהלת החטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה העבירה בדצמבר 2023 למנכ"ל משרד הפנים מכתב המציג את ממצאי הסקר, וממליץ למשרד לפעול מול הרשויות המקומיות לצורך טיוב מתן המענה המיידית לתושבים במסגרת מוקד חירום בכל שעות היממה. כמו כן הומלץ לבחון את האפשרויות העומדות לרשות משרד הפנים לסייע לרשויות מקומיות המתקשות בהפעלת מוקד כאמור.

בתשובת משרד הפנים למכתב מנהלת החטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה מינואר 2024 נמסר כי "המוקד (106 הרשות) הוא עניין שמשרד הפנים לא מתערב בו וראש הרשות אמור להתאים את המענה לצרכי התושבים בהתאם למשאבים וסדרי עדיפות שנקבע ברשות... משרד הפנים אינו קובע סטנדרטים, מינימום שירות או רגולציה בתחומים רבים... קידום הדיגיטל אינו שונה מבחינה זו והמשרד מעולם לא הגדיר מהו הסטנדרט של רשות דיגיטלית (רשות עם סטנדרט דיגיטל בסיסי, בינוני ומתקדם). הרשויות המקומיות הינן גופים ציבוריים עצמאיים ואין זה מתפקיד המשרד להגדיר רגולציה בתחום זה גם בתקופת החירום האחרונה. המוקד העירוני משמש על פי רוב לטיפול בנושאים המוניציפליים השוטפים ובחירום הוא זמין גם למתן מענה בנושא החירום. למשרד הפנים, אין כל תקציב ייעודי לסייע להפעלת מוקדים מאוישים 24/7 בכלל הרשויות המקומיות ונושא זה יכול להיות מטופל במסגרת התקציבים הרבים שמשרד הפנים העביר לרשויות למתן מענה לצרכים בעת חירום... משרד הפנים מודע היטב לחשיבות ולצורך של מוקדי חירום אך כדי לקדם נושא זה יש צורך לפנות לרשות התקשוב כדי שתפעל בנושא שכן לה הידע והמקצועיות הנדרשת בנושא".

יצוין כי עמדת משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם המתווים שהוא פרסם כאמור, בשיתוף "המיזם הלאומי 265", מטה ישראל דיגיטלית ומפעם עמק יזרעאל, במטרה לקדם את הדיגיטציה ברשויות המקומיות, ועם חוברות הדרכה שפרסם המשרד בעניין פיתוח איכות השירות של הרשות המקומית והמוקד העירוני⁷¹.

נוכח הקושי של רשויות מקומיות קטנות להתמודד עם אתגרי מצב חירום ולהעניק לתושביהן את אותם שירותים שלהם זוכים תושבי הרשויות המקומיות הגדולות, מומלץ למשרד הפנים כי נוסף על הסיוע הכספי לרשויות המקומיות הקטנות, הוא יעניק להן גם סיוע בהדרכה ובאיגום משאבים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פיתח ידע רב ומתווים מקצועיים בתחום איכות השירות ומטמיע אותם בכלל הרשויות המקומיות בשלל דרכים - כלל ההכשרות המחייבות בב"ס "מקומות"⁷² מקיימות הכשרה בנושא שירות. המשרד בנה תיאור תפקיד חדש לתפקיד "מנהל שירות" ופרסם אותו באוגדן התפקידים באופן שיקדם הכנסת פונקציה זו למבנה

⁷⁰ המועצה המקומית אליכין לא נכללה בסקר.

⁷¹ אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשומ"ק, מנהל הפיתוח משרד הפנים, "פיתוח איכות השירות ברשות המקומית" (נובמבר 2019); אגף בכיר להדרכה, פיתוח ומפעמים, משרד הפנים, "ניהול המוקד העירוני" (אוגוסט 2021).

⁷² בית הספר 'מקומות' לניהול המרחב המוניציפלי הינו מיזם לאומי של משרד הפנים, יד הנדיב וארגון שיתופים, המכשיר את בכירי השלטון המקומי בישראל.



הארגוני. המשרד מאפשר לרשויות לממן תקן זה כחלק מהקמת יחידת שירות כיחידה מחוללת שינוי בכל אחד מ-120 תהליכי הפיתוח הארגוני שהוא מוביל ברשויות. המשרד מסר עוד כי רשויות קטנות נהנות מכל אפשרויות ההדרכה, ההכשרות ומימון התקנים שהמשרד מציע בתהליכי איכות השירות ובכללם שיפור מענים ותהליכי דיגיטציה.

רשתות חברתיות

רשתות חברתיות הן כלי יעיל ובלתי פורמלי להפצת מידע ולקיום קשר דו-כיווני בין הרשות המקומית לתושבים ולעסקים⁷³. להלן מידע על השימוש שעושות הרשויות המקומיות שנבדקו ברשתות חברתיות.

לוח 7: שימוש ברשתות חברתיות ברשויות המקומיות שנבדקו

רשתות חברתיות	אליכין	בית דגן	ג'לג'וליה	פרידיס	קריית יערים	מרחבים
פייסבוק	V	V	V	V	X	V
יוטיוב	*V	X	V	X	X	V
אינסטגרם	X	X	V	X	X	V
טוויטר	X	X	X	X	X	X

מקרא: V - קיים, X - לא קיים
 המקור: אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * הפעם האחרונה שבה העלתה הרשות מידע לרשת זו הייתה בשנת 2013.

מהלוח עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו אשר משתמשות ברשתות חברתיות לשמירה על קשר עם תושביהן, עושות זאת בעיקר באמצעות הרשת החברתית פייסבוק - זאת למעט המועצה המקומית קריית יערים, שאוכלוסייתה חרדית.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבחון אפשרות לשימוש ברשתות חברתיות נוספות לשיפור הקשר עם התושבים.

תשלומים והגשת בקשות באתרי המרשתת ברשויות שנבדקו

הרשויות המקומיות מספקות שירותים לתושבים בתחומים רבים - חינוך, רווחה, תרבות ופנאי, תשתיות ועוד. המערכות המקוונות ואתרי המרשתת של הרשויות מאפשרים סליקה ממחשבת של תשלומים, כך שהתושבים יכולים לבצע פעולות מרחוק, ובכך מקלות על הפעולה ותורמות להתייעלות הן עבור עובדי הרשות והן עבור התושבים. להלן לוח השוואתי הבוחן כמה פעולות מאפשרות הרשויות המקומיות לבצע באופן מקוון.

73 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2020), "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות", עמ' 17.



לוח 8: תשלומים מקוונים ואפשרות להגשת בקשות מקוונות

השירות						אליכין	בית דגן	ג'לג'וליה	פרידיס	ק' יערים	מרחבים
תשלומים באתר											
	ארנונה	V	V	V	V	V	V	V	V	V	X
	מים וביוב*	X	V	V	V	X	X	X	X	V	X
	דוח חניה	X	X	X	X	V	X	X	X	X	X
	אגרת רישוי עסקים	X	X	X	X	V	X	X	X	X	X
	אגרת בקשה למידע	X	X	X	X	V	X	X	X	X	X
	אגרה וטרינרית	V	V	X	X	X	X	X	X	X	X
	תשלומי חינוך - גנים, בתי ספר וצהרונים	V	V	X	X	V	X	X	X	V	V
	רכישת כרטיסים לאירועי תרבות	X	X	X	X	X	V	X	X	V	V
הגשת בקשות ופניות באתר											
	הפקת אישור תושב	X	X	X	X	X	X	X	X	X	V
	בקשת הנחה בארנונה	הורדת טופס - לא מקוון	V	X	X	V	X	X	X	V	הורדת טופס - לא מקוון
	בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה	X	X	X	X	V	X	X	X	X	X
	רישום לגני ילדים	V	V	V	X	V	X	X	X	V	V
	רישום לבתי ספר	V	X	X	X	V	X	X	X	V	V
	תיק תושב/אזור אישי לתושב	V	X	X	X	X	V	X	X	V	V
	בקשה לרישיון עסק	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PDF - לא מקוון
	בקשת היתר להצבת שילוט	X	X	X	X	V	X	X	X	X	X

מקרא: V - קיים, X - לא קיים

המקור: אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * באחריות תאגידי המים והביוב.

מהלוח עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מספקות לתושביהן שירותים מעטים בלבד באופן מקוון: מתוך 16 שירותים מקוונים שנבדקו, נמצא כי המועצה המקומית אליכין מספקת 6 שירותים מקוונים, המועצה המקומית בית דגן מספקת 9, המועצה המקומית ג'לג'וליה מספקת 5, המועצה המקומית פרידיס מספקת 3, המועצה המקומית קריית יערים מספקת 6, והמועצה האזורית מרחבים מספקת 6 שירותים מקוונים. כך, ב-5 מתוך 6 הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניתן לשלם אגרת רישוי עסקים ואגרת בקשה למידע באופן מקוון.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו להגדיל את מספר השירותים המקוונים הניתנים לתושביהן באמצעות אתר המרשתת הרשותי, ולעודד אותם לעשות בהם שימוש.

המועצה המקומית ג'לג'וליה מסרה בתשובתה כי היא נמצאת בתהליך הטמעת מערכת שבאמצעותה ניתן יהיה לשלם עבור דוחות חניה באופן מקוון. עוד מסרה המועצה כי היא נמצאת בתהליך הקמת מערכת טפסים מקוונים, תהליך שנקטע בשל מלחמת חרבות ברזל.



המועצה המקומית קריית יערים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת המועצה המקומית קריית יערים) כי למועצה יש 134 טפסים מקוונים, וכי היא פועלת בכל עת לשפר את השירות המקוון.

בתשובתו ציין מש"ם כי לעיתים האוכלוסייה הרלוונטית ברשות המקומית אינה דורשת שירותים דיגיטליים או מתקשה להשתמש בהם, ולכן מומלץ לבחון את תמהיל מתן השירותים לתושבים בהתאם לאופי התושבים ולא להסתפק באמצעים מקוונים בלבד.

אזור אישי לתושב / תיק תושב

אזור אישי/תיק תושב הוא אזור באתר המרשתת העירוני המאפשר לתושבים לנהל תהליכים שונים באופן מקוון מול הרשות המקומית - עדכון על מצב חשבון, תשלום למחלקות השונות, פנייה למוקד, זימון תורים, מעקב אחר פניות ותהליכים מקוונים ועוד. הואיל ובאזור האישי מצויים פרטים אישיים של התושבים, הכניסה לאזור זה מחייבת הזדהות באמצעות סיסמה.

נמצא כי באתרי המרשתת של המועצות המקומיות בית דגן, פרידיס וקריית יערים אין קישור לתיק תושב או לאזור אישי לתושב.

יצוין כי במועצות המקומיות בית דגן ופרידיס קיים אזור אישי באתר המרשתת של הספקית שלהן⁷⁴.

מומלץ למועצות המקומיות בית דגן ופרידיס להוסיף קישור מאתר המרשתת של המועצה לאתר של הספקית, שיאפשר לתושבים לעשות שימוש באזור האישי. מומלץ למועצה המקומית קריית יערים להקים אזור אישי לתושב באתר המרשתת שלה.

התאמת נגישות באתר המרשתת⁷⁵

על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות)⁷⁶ (להלן - תקנות הנגישות), גוף החייב בביצוע התאמות נגישות⁷⁷ יבצע התאמות נגישות באתר המרשתת שלו בהתאם לתקנות הנגישות ולתקן ישראלי ת"י 5568⁷⁸ (להלן - תקן הנגישות), ויפרסם במקום בולט באתר המרשתת כי בוצעו התאמות עבור אנשים עם מוגבלות.

במסגרת הביקורת נבדק באתרי המרשתת של שש הרשויות המקומיות שנבדקו יישומם של שלושה קווים מנחים מהותיים לנגישות תכנים במרשתת, מתוך כלל הקווים המנחים המפורטים בתקן הנגישות והמחייבים על פי התקנות: קיומה של הצהרת נגישות ופרסום פרטיו של רכז הנגישות, פרסום הסדרי הנגישות לגבי מקומות ציבוריים שחלה עליהם חובת ביצוע התאמות נגישות, והנגשת מסמכים המתפרסמים באתר המרשתת.

⁷⁴ אתר המרשתת של הספקית מאפשר חיפוש רשות.

⁷⁵ להרחבה בנושא ראו בקובץ זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2023, "הנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלות".

⁷⁶ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

⁷⁷ גוף ציבורי, ובכלל זה רשות מקומית, מחויב לבצע התאמות נגישות לאתר האינטרנט המספק שירות לציבור כהגדרתו בסעיף 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

⁷⁸ תקן ישראלי ת"י 5568 חלק 1, מכון התקנים הישראלי, תשרי התשפ"ד - ספטמבר 2023, קווים מנחים לנגישות תכנים באינטרנט: נגישות אתרי אינטרנט; תקן ישראלי ת"י 5568 חלק 2, מכון התקנים הישראלי, תשרי התשפ"ד - ספטמבר 2023, "קווים מנחים לנגישות תכנים באינטרנט: נגישות מסמכים דיגיטליים". תקן ישראלי זה, למעט השינויים והתוספות הלאומיים המצוינים בו, זהה למסמך הקווים המנחים של קונסורציום הרשת הכלל-עולמית (World Wide Web Consortium - W3C), שהוא גוף התקינה העולמי. התקן מפרט קווים מנחים לנגישות אתרי אינטרנט, ומעיר כי "הנגשת אתרי אינטרנט היא מהותית כדי לאפשר שימוש פונקציונלי לכלל המשתמשים".



הצהרת נגישות ופרסום פרטי רכז הנגישות

על פי תקנות הנגישות, באתרי מרשתת וביישומונים יש לפרסם "הצהרת נגישות" שתמוקם במקום בולט. הצהרת הנגישות צריכה לכלול מידע בדבר התאמות נגישות שבוצעו, פרטים של רכז נגישות⁷⁹ ודרכי ההתקשרות עימו, ופרטים המאפשרים יצירת קשר במקרה של היעדר התאמות נגישות או בקשה לביצוע הנגשה.

באתר המרשתת של נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן - הנציבות) מוסברת חשיבותן של הצהרות הנגישות: "הצהרות נגישות מיועדות למשתמשי האתר ובפרט לאנשים עם מוגבלות שזקוקים לנגישות באתרי מרשתת. משתמשים אלו, יחפשו את הצהרת הנגישות בתחילת הגלישה באתר חדש, כדי להבין כיצד מומלץ לגלוש בו והאם יש חסמים כלשהם שימנעו מהם להגיע לכל רכיבי ושרותי האתר, בנוסף כאשר אנשים עם מוגבלות ייתקלו בבעיות בזמן הגלישה באתר הם יחפשו את הסיבה לכך בהצהרת הנגישות וכן את פרטי איש הקשר שאליו הם יכולים לפנות לעזרה".

על פי הנציבות, הצהרות נגישות אמורות להכיל את פרטי המידע האלה: תאריך עדכון אחרון של ההצהרה, התחייבות הארגון לנגישות לאנשים עם מוגבלות, הפניות לחוקים ולתקנים שלפיהם האתר הונגש (למשל WCAG 2.0 או WCAG 2.1), רמת הנגשת האתר (A/AA/AAA), פירוט האמצעים שהארגון נוקט כדי להבטיח את נגישות האתר, התנאים הטכניים הנדרשים כדי להשתמש באתר (כגון סוגי דפדפנים נתמכים), הסבר באילו טכנולוגיות מסייעות-נגישות האתר נבדק (למשל סוג תוכנת ההקראה הקולית), פירוט של כל מגבלות הנגישות הידועות של האתר, הצהרה על עמידה חלקית בתקן במקרה של תוכני צד גי (אם קיימים), פרטי הרכז או ממונה הנגישות של הארגון, ופירוט הסדרי הנגישות בארגון - במשרדי ההנהלה, בסניפים, ובכל מקום אחר שבו הארגון נותן שירות.

נוסף על כך מוסבר באתר הנציבות כי הואיל והצהרת הנגישות היא אחד הדברים הראשונים שאדם עם מוגבלות מחפש באתר, חשוב כי ההצהרה תימצא בקלות, ולכן רצוי שקישורים אליה יוצגו בשני מקומות שונים לכל הפחות. כמו כן יש להשתמש בשמות עקביים, כמו "הצהרת נגישות" או "הסדרי נגישות", בכל פרסום של הקישור באתר וביישומון, כדי שלמשתמשים יהיה קל לחפש ולזהות אותם.

בניגוד לתקנות הנגישות המחייבות גוף החייב בביצוע התאמות נגישות לפרסום הצהרת נגישות באתר המרשתת שלו, נמצא כי המועצה המקומית פרידיס אינה מפרסמת באתר המרשתת שלה הצהרת נגישות כלל, וכי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן וג'לג'וליה והמועצה האזורית מרחבים מפרסמות הצהרת נגישות באתר המרשתת שלהן, אולם אף אחת מהן אינה עומדת בכל ההנחיות של הנציבות להצהרה כאמור.

עוד נמצא כי הרשויות המקומיות בית דגן, מרחבים ופרידיס לא מפרסמות את פרטי הקשר של רכז הנגישות באתר המרשתת שלהן כנדרש בתקנות. המועצה המקומית בית דגן מפרסמת את פרטי רכזת הנגישות בעמוד של מחלקת ההנדסה, והדבר מקשה על מציאתם; גם באמצעות חיפוש באתר לא מתקבלת תוצאה אם מזינים בשדה החיפוש את המילים "נגישות" או "רכז נגישות".

על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים ופרידיס לפרסם באתרי המרשתת שלהן הצהרת נגישות העומדת בכל הנחיות הנציבות. כמו כן על הרשויות המקומיות בית דגן, מרחבים, פרידיס וקריית יערים לפרסם את פרטי הקשר של רכז הנגישות שלהן במקום המיועד לכך כנדרש בתקנות.

⁷⁹ על פי תקנות הנגישות, חייב בביצוע התאמות נגישות לשירות המעסיק 25 עובדים לפחות, ימנה רכז נגישות לפי סעיף 19מב לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988.



פרסום הסדרי הנגישות

על פי תקנות הנגישות, על חייב בביצוע התאמות לשירות לפרסם את התאמות הנגישות שבוצעו בשירות ובמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, לרבות אמצעי העזר ושירותי העזר המסופקים בשירות לפי בקשה ואופן קבלתם, בין השאר באמצעות אתר המרשתת שלו, אם קיים.

באתר המרשתת של הנציבות מוסבר כי יש לפרט את הסדרי הנגישות החל מהחניה ו/או תחנת התחבורה הציבורית ועד ליעד - שיכול להיות דלפק השירות, שולחן במסעדה, כיתת לימוד, אולם בתאטרון, מרפאה וכד'. כמו כן נדרש לפרט את הסדרי הנגישות הנוספים הקיימים, כגון בתי שימוש נגישים ומיקומם, אביזרי נגישות הנמצאים בשימוש כגון מערכת עזר שולחנית לשמיעה ("לולאת הראה"), מעלונים וכד'. כדי להקל על משתמשי האתר ועל אנשים עם מוגבלות, מומלץ באתר המרשתת של הנציבות לרכז את כל המידע בנושא נגישות במקום אחד, כך שהסדרי הנגישות יופיעו לצד הצהרת הנגישות ופרטי הקשר של רכז הנגישות.

בניגוד לתקנות הנגישות המחייבות גוף החייב בביצוע התאמות נגישות לפרסם באתר המרשתת שלו את הסדרי הנגישות אשר בוצעו בשירות ובמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, נמצא כי המועצות המקומיות פרידיס וקריית יערים לא פרסמו באתרי המרשתת שלהן את המידע האמור.

עוד נמצא כי במועצות המקומיות בית דגן וג'לג'וליה, הסדרי הנגישות אינם מופיעים באותו עמוד שבו מופיעים הצהרת הנגישות ופרטי רכז הנגישות, בניגוד להמלצת הנציבות.

המועצה המקומית ג'לג'וליה מסרה בתשובתה כי תדאג לתקן את הליקוי.

יצוין כי באתר המרשתת של המועצה האזורית מרחבים, הסדרי הנגישות מפורסמים בלשונית "נגישות", הממוקמת ברשימת היישובים של המועצה כאילו הייתה יישוב - דבר המקשה על מציאתה.

על המועצות המקומיות פרידיס וקריית יערים לפרסם באתרי המרשתת שלהן מידע על הסדרי נגישות במקומות ציבוריים שחלה עליהם חובת הנגשה כדין.

מומלץ לרשויות המקומיות בית דגן וג'לג'וליה ולמועצה האזורית מרחבים לרכז את כל המידע בנושא נגישות במקום אחד, כך שהסדרי הנגישות יופיעו לצד הצהרת הנגישות ופרטי הקשר של רכז הנגישות, כפי שהמליצה הנציבות.

הנגשת מסמכים

על פי תקנות הנגישות, מסמך שהוכן מתאריך 26 באוקטובר 2017 ואילך⁸⁰ והועלה לאתר המרשתת יהיה נגיש לפי הוראות תקן הנגישות.

מבדיקה⁸¹ שביצע צוות הביקורת במסמכי PDF המצויים באתרי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים ובאתר המועצה האזורית מרחבים נמצא כי המסמכים אינם מוגשים כנדרש בתקן ובתקנות.

על המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים ועל המועצה האזורית מרחבים לוודא שכל המסמכים המוצגים באתרי המרשתת שלהן וכן מסמכים חדשים שעתידים

⁸⁰ בתקנות הנגישות מפורט כי על אף האמור לעיל, טופס שנועד למילוי במחשב של נתונים או של כל מידע אחר ומשמש לצורך קבלת שירות, וכן מסמך שהוכן אחרי 26.10.15 שבו ניתן הסבר על אודות טופס כאמור, יעמדו בדרישות התקנות אף אם הוכן לפני המועד המופיע בפסקה (1).

⁸¹ בדיקת נגישות המסמכים הדיגיטליים נעשתה באמצעות תוכנת "Adobe Acrobat". ראו להרחבה: <https://www.adobe.com/accessibility/pdf/pdf-accessibility-overview.html>, ובעברית: https://helpx.adobe.com/il_he/acrobat/using/create-verify-pdf-accessibility.html?trackingid=KACNN#DocTitle



להתפרסם באתרי המרשתת יעמדו בהנחיות תקן הנגישות, כך שהמסמכים יהיו נגישים גם לאנשים עם מוגבלות.

אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות מספקים מידע הנחוץ לתושבים לשם הגשמת עקרון חופש המידע בתחומי החיים השונים שבהם הרשות מספקת שירותים. חובה על כלל הרשויות המקומיות על פי חוק להפעיל אתר מרשתת אשר יהיה נגיש לכלל הציבור, ובכלל זה לתושבים ומבקרים בעלי מוגבלות.



ממצאי הבדיקה העלו כי בעוד שכל הרשויות המקומיות שנבדקו עושות שימוש במערכות ליבה ההכרחיות לתפקוד הרשות המקומית, הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, מרחבים ופרידיס עושות שימוש מועט במערכות מידע נוספות. שימוש במערכות אלו יכול להביא להתייעלות הרשות המקומית, לאפשר קבלת החלטות מושכלת ומבוססת נתונים ולאפשר לרשות המקומית לקיים קשר עם התושבים ולשפר את השירות הניתן להם.

מומלץ לרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, מרחבים ופרידיס לפעול להשלמת פערי המחשוב לשם טיוב השירות לתושב.

המספר הרב של המערכות הקיימות לניהול רשות מקומית ושל הספקיות למערכות הללו מחייב העסקת כוח אדם ייעודי ומקצועי בעל ראייה רחבה של כלל המערכות והתהליכים ברשות המקומית. בהיעדר הנחיות והמלצות ברורות לגבי אילו מערכות נדרשות לניהול רשות מקומית, ובכללן היעדר דגשים לבחירת ספקית, רשויות מקומיות קטנות מתקשות לקבל החלטות בדבר המערכות שעליהן לרכוש והספקיות איתן כדאי להתקשר.

אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות מספקים מידע הנחוץ לתושבים לגבי שירותים שמספקת הרשות בתחומי החיים השונים ומאפשרים ביצוע פעולות מסוימות מרחוק. המסמכים באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו אינם מונגשים כנדרש. חובה על כלל הרשויות המקומיות להפעיל אתר מרשתת אשר יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות.

הוצאות המחשוב

הקצאת תקציב

כל רשות מקומית מחויבת לנהל את כל פעילותה הכספית במסגרת תקציב שנת⁸², ולפיו לתכנן את פעילותה הכלכלית. כל ההתחייבויות של הרשויות חייבות להיכלל במסגרת התקציב המאושר לאותה שנה⁸³. חשיבותו של תקציב ברשות המקומית היא בהיותו כלי מרכזי לתכנון פעילותה ולביצוע מעקב ובקרה אחר עמידתה ביעדים השנתיים והתקציביים.

אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים פרסם בשנת 2016 קווים מנחים לרשויות מקומיות - "מודל תכנית עבודה אפקטיבית" (להלן - המודל). המודל הוא מדריך מעשי לגיבוש תהליך התכנון, הכתיבה והבקרה של תוכניות עבודה ברשות המקומית הנוגעות הן לתקציב הרגיל והן לתקציב הבלתי רגיל.

במודל צוין כי תוכניות העבודה השנתיות של הרשות המקומית הן כלי עזר בחשיבה האסטרטגית, והן משקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת. על פי המודל, על תוכניות העבודה לכלול מדדי ביצוע הקובעים את הפעולות לביצוע במושגים של תפוקות.

⁸² סעיף 204 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 186א לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

⁸³ סעיף 206 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.



אף שהטכנולוגיה ומערכות המידע הם עמודי התווך של תפעול הרשות המקומית וניהולה, לא נקבעה כאמור סטנדרטיזציה למחשוב ברשויות המקומיות, ולא נקבעה רמת שירותים שהרשות המקומית חייבת לספק בתחום הדיגיטציה, ניהול מאגרי המידע והנגשת המידע לאזרחים. לרוב הרשויות הקטנות אינן רואות חשיבות בתחום, ובהתאמה אינן מקצות די תקציב לפיתוחו.

יו"ר איגוד המנמ"רים מסר בתשובתו כי בשל היעדר סטנדרטיזציה המגדירה את מבנה מערכות המידע, המשאבים וכוח האדם הנדרשים לתפקודה של רשות מקומית, קיים מגוון רחב של שיטות תפעול של מחלקות ואגפי מערכות המידע ברשויות המקומיות, מגוון אשר נע בין היעדר של מערכות מידע ועד לרשויות עם מערכות מידע רבות ומגוונות בעלות כוח אדם מקצועי ותקציבים ראויים.

להלן ההוצאות השוטפות של חמש הרשויות המקומיות שנבדקו (המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים) על תחומי מחשוב בפועל מתוך סך ההוצאות בכל אחת מהן, כפי שנרשמו בדוחות המבוקרים לשנת 2021.

לוח 9: שיעור הוצאות המחשוב השוטפות בפועל מתוך סך הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו, 2021

אחוז הוצאות המחשוב מכלל ההוצאות	סה"כ הוצאות המחשוב בפועל (באלפי ש"ח)	סה"כ הוצאות בפועל בתקציב הרגיל (באלפי ש"ח)	
0.77%	226	29,205	המועצה המקומית אליכין
0.56%	268	48,054	המועצה המקומית בית דגן
0.9%	568	61,728	המועצה המקומית ג'לג'וליה
0.5%	466	97,815	המועצה המקומית פרידיס
0.54%	264	49,238	המועצה המקומית קריית יערים

על פי נתונים מהנהלת החשבונות של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי במועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים הסתכמו הוצאות המחשוב בין כ-226,000 ש"ח ועד כ-568,000 ש"ח בכל אחת מהן בשנת 2021; פחות מ-1% מתקציבן הוקצה לתחום המחשוב. נכון לנובמבר 2023, אין בידי משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי נתונים מרשויות אחרות על אודות הוצאות המחשוב שלהן בשנים האחרונות.

עוד נמצא כי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, קריית יערים ופרידיס קבעו את תקציבן לנושא המחשוב בכל אחת מהשנים 2021 - 2023 על בסיס התקציב השנתי של השנה הקודמת, ולא על סמך תוכנית עבודה צופה פני עתיד, שכן כאמור, אין ברשויות אלה תוכנית עבודה בתחום המחשוב.

קביעת תקציב ברשות המקומית לנושא המחשוב רק על בסיס ההוצאות בפועל בשנים הקודמות בתחום זה, ללא עריכת תוכנית עבודה שנתית צופה פני-עתיד, אינו יכול להתאים לתחום המחשוב, אשר מתפתח בקצב מהיר ומחייב עדכונים שוטפים.

המועצה המקומית אליכין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 כי היא מועצה קטנה המתאפיינת בתקציב מצומצם המונע ממנה להגדיל את נפח הפעילות ולתקצב סעיפים נוספים שלא תוקצבו בעבר. כמו כן, המועצה מנועה מלהגדיל את מצבת העובדים הן עקב מגבלת התקציב כאמור והן עקב היותה תחת מינוי של חשב מלווה.

המועצה המקומית ג'לג'וליה קבעה תוכנית עבודה, לרבות בנושא הדיגיטציה והמחשוב, בשנים 2022 - 2023. מנכ"ל המועצה מסר לצוות הביקורת במאי 2023 כי בשלוש השנים האחרונות נעשה במועצה שינוי מהותי בתחום המחשוב, הדיגיטציה, הניהול הממוחשב של מידע ואבטחת המידע. הוצאות השוטפות של המועצה בשנת 2021 הסתכמו בכ-568,000 ש"ח, לעומת כ-307,000 ש"ח בשנת 2020 (גידול של כ-85%). נוסף על כך נרכשו בשנת 2021 ציוד מחשוב, חומרה ותשתיות פיזיות בסך כ-346,000 ש"ח.



מומלץ למועצות המקומיות אליכין, בית דגן, קריית יערים ופרידיס להכין תוכניות שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב בתחום המחשוב, הכוללות מדדי ביצוע, ולפעול על פיהן. עוד מומלץ שמשרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי יבחנו את האפשרות שהצעות התקציבים השנתיות של הרשויות המקומיות לתחום המחשוב בהן יתנהלו כנגזרת מתוכנית תקציב רב-שנתית, על כל המשמעויות הנובעות מכך.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אינו קובע אסדרה לשלטון המקומי בתחומים שונים, לרבות בתחום קידום הדיגיטל, וכי הרשויות המקומיות הן גופים ציבוריים עצמאיים.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי תוכנית עבודה בתחום הדיגיטל נגזרת מתוכנית עבודה של הרשות בהתאם לאסטרטגיית הרשות. כדי שתיגזר תוכנית עבודה אפקטיבית בתחום הדיגיטל, על התוכנית לתמוך ביעדים הרשותיים ובכיווני הפעולה המבוקשים.

עמידה במסגרת התקציב השנתי

התקציב ברשות המקומית הוא בבחינת חוק של הרשאה, ולאחר שאושר אין לחרוג ממנו⁸⁴ בצד ההוצאה, וכן יש למצות את פוטנציאל ההכנסות הצפוי⁸⁵ לרשות.

להלן פירוט הוצאות המחשוב בפועל מול התקציב שנקבע במועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים:

המועצה המקומית אליכין

לוח 10: הוצאות המחשוב בפועל מול התקציב שנקבע במועצה המקומית אליכין, 2020 - 2022

שנה	תקציב המחשוב שנקבע בתחילת השנה (בש"ח)	ההוצאה בפועל על מחשוב (בש"ח)	חריגה מהתקציב	
			בש"ח	באחוזים
2020	206,000	183,280	-22,720	-11%
2021	178,000	225,982	47,982	27%
2022	200,000	250,501	50,501	25%
סה"כ	584,000	659,763	75,763	13%

על פי נתונים מגזברות המועצה המקומית אליכין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה המקומית אליכין חרגה מהתקציבים המאושרים שנקבעו למחשוב במועצה לשנים 2021 ו-2022 ב-27% וב-25%, בהתאמה, ואילו בשנת 2020 היא לא ניצלה 11% מהתקציב שנקבע לצורך זה.

⁸⁴ ראו הנחיות להנהלת חשבונות ברשויות המקומיות משנת 2017.

⁸⁵ משרד הפנים ומפעם, המדריך לנבחר ברשויות המקומיות (אוקטובר 2018).



המועצה המקומית בית דגן

לוח 11: הוצאות המחשוב בפועל מול התקציב שנקבע במועצה המקומית בית דגן, 2020 - 2022

שנה	תקציב שנקבע בתחילת השנה (בש"ח)	ההוצאה בפועל (בש"ח)	חריגה מהתקציב	
			בש"ח	באחוזים
2020	273,000	258,196	-14,804	-5%
2021	341,100	268,343	-72,757	-21%
2022	349,100	355,630	6,530	2%
סה"כ	963,200	882,169	-81,031	-8%

על פי נתונים מגזברות המועצה המקומית בית דגן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה המקומית בית דגן לא נצלה את מלוא התקציב לצרכי מחשוב שנקבע בכל אחת מהשנים 2020 - 2021.

המועצה המקומית ג'לג'וליה

לוח 12: הוצאות המחשוב בפועל עבור מערכות הליבה מול התקציב שנקבע במועצה המקומית ג'לג'וליה, 2020 - 2022

שנה	תקציב שנקבע בתחילת השנה (בש"ח)	ההוצאה בפועל (בש"ח)	חריגה מהתקציב	
			בש"ח	באחוזים
2020	322,000	218,285	-103,715	-32%
2021	230,000	464,350	234,350	102%
2022	220,000	444,828	224,828	102%
סה"כ	772,000	1,127,463	355,463	46%

על פי נתונים מגזברות המועצה המקומית ג'לג'וליה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה המקומית ג'לג'וליה חרגה מהתקציבים המאושרים עבור מערכות הליבה שנקבעו למחשוב במועצה בשנים 2021 ו-2022, ב-102% בכל אחת מהשנים, ואילו בשנת 2020 היא לא ניצלה 32% מהתקציב שנקבע לצורך זה.

אחראית הדיגיטציה והמחשוב במועצה המקומית ג'לג'וליה מסרה לעובדי הביקורת במהלך הביקורת כי בשלוש השנים האחרונות, רוב הוצאות המחשוב של המועצה אינן ממומנות מהתקציב השוטף של המועצה, אלא מתקציבים חיצוניים המיועדים לנושא ספציפי זה. על כן, מלבד ההוצאות על מערכות הליבה של המועצה, המנוהלות על ידי חברה חיצונית, ההוצאות השונות הקשורות למחשוב חורגות מהתקציב השנתי שנקבע מראש, אך אינן מייצרות גירעון למועצה מאחר שהתקבל מימון חיצוני להוצאות אלה. שירותים ופרויקטים אלה נקבעו בתוכנית העבודה הרב-שנתית. להלן פירוט ההוצאות, נכון לשנת 2023:

לוח 13: פירוט התקשרויות המועצה המקומית ג'לג'וליה למערכות מידע והוצאות מחשוב ומקור תקציבי, 2023

פירוט השירותים	תאריך חוזה/ התקשרות	חתימת תחילת	הערכה להיקף ההתקשרות השנתית (בש"ח)	מקור תקציבי
מערכות ליבה במועצה: פיננסים, רכש, משאבי אנוש, חינוך, רווחה	01/07/2022		293,436	תקציב שוטף
דוא"ל מועצה	01/11/2018		10,260	תקציב שוטף
מנהל אבטחת מידע	01/04/2020		26,400	תוכנית המראה - משרד פנים
שירותי ענן - אחסון מידע	01/04/2020		52,800	תוכנית המראה - משרד פנים



שירותי סיסטם	01/04/2020	12,000	תוכנית המראה - משרד פנים
שירותי טכנאי - חומרה	20/10/2022	8,755	תוכנית המראה - משרד פנים
מערכת GIS	11/08/2022	14,400	תוכנית המראה - משרד פנים
אתר מרשתת	01/11/2018	6,000	תקציב שוטף
מערכת צילומי אוויר אלכסונית	10/11/2021	14,040	תקציב שוטף
ביצוע מיפוי ורישום מאגרי מידע		10,530	תוכנית המראה - משרד פנים
סה"כ		448,621	

על פי נתונים ממנכ"ל המועצה המקומית ג'לג'וליה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי כ-28% (124,885 ש"ח מסך של 448,621 ש"ח) מהוצאות המועצה המקומית ג'לג'וליה בתחום המחשוב ממומנות במסגרת תוכנית המראה של משרד הפנים. המועצה מימנה חלק משירותי המחשוב שלה ממענקי תוכנית ההמראה בסכום כולל של 290,000 ש"ח במהלך שנות פעילותה במסגרת התוכנית. התקציבים נוצלו, בין היתר, למימון שירותי מנהל אבטחת מידע, שירותי ענן ומימון מערכת מידע גיאוגרפית (GIS). התוכנית צפויה להסתיים בשנת 2024. מנכ"ל המועצה המקומית ג'לג'וליה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי המועצה תתקשה מאוד להמשיך ולתקצב את השירותים מתקציבה השוטף.

מומלץ למועצה המקומית ג'לג'וליה למצוא מקורות תקציביים חלופיים למימון השירותים שמומנו על ידי המענקים שהתקבלו במסגרת תוכנית ההמראה.

המועצה המקומית פריזיס

מאחר שכל מערכות המחשוב של המועצה⁸⁶ מנוהלות על ידי ספק אחד, ריכוזה המועצה את רישום רוב ההוצאות שלה הנוגעות למחשוב ולמערכות מידע בסעיף אחד בהנהלת החשבונות. להלן פירוט הוצאות המועצה בתחום המחשוב ומערכות המידע בפועל לעומת התקציב שנקבע בשנים 2020 - 2022.

לוח 14: הוצאות המחשוב בפועל/תשלום לספק מערכות המידע מול התקציב שנקבע במועצה המקומית פריזיס, 2020 - 2022

שנה	תקציב שנקבע בתחילת השנה (בש"ח)	ההוצאה בפועל / שולם לספק מערכות המידע (בש"ח)	חריגה מהתקציב	
			בש"ח	באחוזים
2020	חסר תיעוד במועצה	369,962		
2021	250,000	438,748	188,748	75%
2022	253,000	466,087	213,087	84%
סה"כ		1,274,797		

על פי נתונים מגזברות המועצה המקומית פריזיס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה חרגה מהתקציבים המאושרים שנקבעו לשירותים שנרכשו מספק מערכות המידע במועצה לשנים 2021 ו-2022 באופן מהותי (ב-75% וב-84%, בהתאמה). אף שהמועצה נוכחה לדעת במהלך שנת 2021 כי התקציב שנקבע לאותה שנה אינו רלוונטי, וכי ההוצאות שלה בפועל בתחום זה גבוהות באופן ניכר מהתקציב שנקבע, בתקציב לשנת 2022 נרשמה תוספת של 1% בלבד על תקציב 2021.

⁸⁶ מערכת שבר, מערכת גבייה, רישוי עסקים, מערכת רווחה, ניהול אתר אינטרנט, ניהול דף פייסבוק, מרשם אוכלוסין, קו תקשורת.



יצוין כי התקציב שנקבע להוצאות מערכות המידע במועצה בשנים 2021 ו-2022 הוא פחות מ-1% מסך תקציב המועצה. על כן, החריגה שנרשמה מתקציב זה יחסית לתקציב המועצה אינה מהותית. המועצה חרגה מהתקציב הכולל שלה לשנת 2021 וצברה גירעון בסך 730,000 ש"ח⁸⁷.

המועצה המקומית קריית יערים

לוח 15: תקציב שוטף למחשוב ומערכות המידע במועצה המקומית קריית יערים, 2020 - 2022

שנה	תקציב (בש"ח)	הוצאות בפועל בש"ח	חריגה מהתקציב	
			בש"ח	באחוזים
2020	409,000	499,277	90,277	22%
2021	413,000	263,664	-149,336	-36%
2022	409,000	331,859	-77,141	-19%
סה"כ	1,231,000	1,094,800	-136,200	-11%

על פי נתונים מגזברות המועצה המקומית קריית יערים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה המקומית קריית יערים חרגה מתקציב המחשוב שלה בשנת 2020, ואילו בשנים 2021 ו-2022 היא לא ניצלה את מלוא התקציב שנקבע לצורך זה.

מהאמור לעיל עולה כי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים חרגו מהתקציבים השנתיים השוטפים המאושרים שנקבעו בהן לתחום המחשוב בשנים 2020 - 2022 - מאי-ניצול מלוא התקציבים בסך כ-149,000 ש"ח ועד לחריגה של כ-234,000 ש"ח, מהתקציב המאושר, אם כי החריגה מהתקציב בתחום זה אינה מהותית יחסית לתקציב הרשות הכולל. החריגה מהתקציב בתחום המחשוב ברשויות אלה מלמדת שהתקציב שנקבע בכל אחת מהן אינו מתאים לצורכי המחשוב של הרשות.

מומלץ שהמועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים יכינו תקציב לתחום המחשוב בהתאם לצורכי המחשוב בהן ולפעול לאישור שינויים בתקציביהן בהתאם לניצול התקציבים במהלך השנה, על פי הנדרש בהוראות החוק.

רשויות מקומיות בהבראה

המועצות המקומיות אליכין ובית דגן פעלו עד סוף שנת 2021 במסגרת תוכנית הבראה, שמטרתן העיקרית היא להביאן לאיזון תקציבי ולצמצם את הגירעון הנצבר או לבטלו. במסגרת תוכנית הבראה, הרשות המקומית נדרשת להגדיל את הכנסותיה, לצמצם את הוצאותיה ולהפחית את התחייבויותיה לנושים השונים באמצעות הסדרים. דרישות אלו מוצגות בתוכנית הבראה באמצעות שתי הגדרות: אבני דרך ויעדים נוספים. נוסף על יעדי התוכנית, יש לפרט בתוכנית הבראה גם את הדרכים להשגתם⁸⁸. תוכנית הבראה קובעת כי בתמורה לעמידה ביעדי התוכנית, הרשות המקומית תקבל מענק בסכום נקוב ממשד הפנים ו/או תהיה רשאית ליטול הלוואה מהבנק בסכום מסוים.

המועצה המקומית אליכין: המועצה חתמה על הסכם הבראה למול משרד הפנים באוגוסט 2021. אבני הדרך שנקבעו בתוכנית הבראה⁸⁹ הן: גידול בהכנסות ארנונה, גידול בהכנסות עצמאיות ובהכנסות ממים, ועמידה ביעד התקציב הרגיל. כמו כן נקבעו בתוכנית יעדים נוספים: מעבר לתאגיד מים וביוב, ביצוע סקר נכסים והטמעתו, הכנת תוכנית על ידי יועץ ארגוני,

⁸⁷ נכון למועד הביקורת, טרם פורסמו דוחות כספים מבוקרים לשנת 2022.

⁸⁸ סעיף 142ד לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 43א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 100ט לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981.

⁸⁹ בהתאם לביאור 13 לדוח כספי מבוקר לשנת 2021.



איתור חובות של עובדים ונבחרים והסדרתם. בכפוף לעמידה באבני הדרך וביעדים הנוספים, יאושרו למועצה הלוואות בסך 1.56 מיליוני ש"ח, ומענקים בסכום זהה.

המועצה המקומית בית דגן: המועצה חתמה על הסכם הבראה למול משרד הפנים בפברואר 2019 ופעלה עד סוף שנת 2021 במסגרת תוכנית ההבראה. יעדי הסף והסדרים עיקריים שנקבעו בהסכם הבראה של המועצה הם: יעד איזון, יעד גבייה, חיוב לפי תעריפי המינימום המתחייבים מכוח חוק, ביטול הנחות לא חוקיות, גביית חובות של עובדים ונבחרים והתחייבות שלא להעלות את מכסת התקנים המוניציפליים.

אבני הדרך שנקבעו בהסכם הן: העלאת תעריפי הארנונה, הקמת מחלקת רישוי עסקים, גמר וסיום סופי של התחייבות תלויה, פרסום מכרזים על פי חוק, ביצוע סקר נכסים והטמעתו. בכפוף לעמידה באבני דרך אלו יאושרו למועצה הלוואות בסך 10.068 מיליוני ש"ח ומענקים בסך 5.168 מיליוני ש"ח.

נמצא כי תוכניות הבראה של המועצות המקומיות אליכין ובית דגן לא כללו התייחסות לטיפול בתחום המחשוב של הרשות.

כדי שתוכנית הבראה תביא לשינוי משמעותי במצבה הכספי של הרשות המקומית, עליה לכלול בין היתר התייחסות לתהליכים ודרכי פעולה שהרשות המקומית תידרש לנקוט לצורכי התייעלות. מאחר שמערכות המחשוב הן אמצעי הכרחי ליעול תפקודה של הרשות המקומית, מומלץ כי משרד הפנים יבחן כיצד לשלב במסגרת תוכנית הבראה של הרשויות המקומיות גם יעדים הנוגעים לתחום המחשוב בהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יבחן כיצד לשלב את סוגיות המחשוב בנושאי הבראה בין גורמי המשרד האחראים לתחומים השונים.

בקרה על תשלומים

בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית"⁹⁰.

החוזים שבאמצעותם מתקשרת הרשות המקומית עם נותני שירות מגדירים את ההסכמות בין נותן שירות המתחייב לספק לרשות שירות או טובין, ובין הרשות המתחייבת לשלם לנותן השירות תמורת השירותים או הטובין שהעביר אליה. לרוב התשלום מתבצע לאחר קבלת השירות או הטובין, בהתאם למנגנון שנקבע בחוזה עם נותן השירות.

ניהול כספי תקין של הרשות המקומית משמעו, בין השאר, ביצוע בקרה על תשלומים שמבצעת הרשות. לפני שהרשות המקומית מאשרת תשלום לנותן שירות זה או אחר, על הגורם המוסמך בה לוודא כי השירות אכן סופק לרשות בהתאם למפרטים שסוכם עם נותן השירות ולשביעות רצונה.

ברשות המועצות המקומיות אליכין ופרידיס לא נמצא העתק לחוזה שנחתם בין המועצה לחברה המנהלת את מערכות המידע.

התשלום לחברות המנהלות נעשה בכל חודש בהתבסס על חשבוניות שהתקבלו מהחברות עבור שירותים שונים שסיפקו באותו חודש. בהיעדר העתק לחוזה שנחתם עם החברה בכל אחת משתי המועצות, נפגעת יכולתן לפקח על התשלומים ששולמו לחברות ולוודא כי הם תואמים למפרטים שסוכם וניתנו בתמורה לשירותים שהתקבלו. בהינתן ששתי הרשויות אינן מעסיקות מנמ"ר, ואין גורם רלוונטי שיכול לבדוק אם אכן השירות סופק ושהוא נעשה לשביעות רצון הרשות, קיום חוזה המפרט את כל השירותים ואת העלויות הוא תנאי הכרחי לקיום בקרה כלשהי על התשלומים.

⁹⁰ "התוספת הרביעית" – תוספת לצו המועצות המקומיות שדנה בהוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות בידוי הרשות המקומית (להלן – התוספת הרביעית).



יש לציין לחיוב את הבקרה על התשלומים שנעשית במועצה המקומית ג'לג'וליה. בבדיקה נמצא כי לפני אישור התשלומים לספקים ולנותני השירותים בתחום המחשוב במועצה, מבצעת אחריות הדיגיטציה והמחשוב במועצה המקומית ג'לג'וליה בדיקה שבמסגרתה היא אף נעזרת ביועץ המועצה שערך את מכרז המחשוב, כדי לוודא שהשירות שהתקבל נעשה בהתאם למפרט הטכני של מערכות המידע ובהתאם לתשלום שנקבע בחוזה. יצוין כי במועצה נמצאו תיעוד והתכתבויות עם ספקים ונותני שירותים בדרישה לתקן דרישות לתשלום, מאחר שלא כל השירות בוצע בפועל.

על גזברי המועצות המקומיות אליכין ופרידיס, מתוקף תפקידם כאחראים על קופת הרשות המקומית, לקיים בקרה נאותה על התשלומים שהיא מעבירה לספקים ונותני שירותים; להקפיד להתקשר עם הספקים ונותני השירותים באמצעות חוזים, ולשמור תיעוד לחוזים אלה; לוודא כי לפני שהרשות המקומית מאשרת תשלום לנותן שירות זה או אחר, גזברות הרשות תבדוק עם הגורמים הרלוונטיים כי השירות אכן סופק בהתאם למפרטים שסוכמו עם נותן השירות; ולוודא כי התשלומים לספקים ונותני שירותים מתבצעים רק לאחר שהם סיפקו את השירותים או הטובין בהתאם לחוזה עימם.

מקורות מימון חיצוניים - קולות קוראים

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, תיעודף של נושאים), והן באופן נקודתי ומשתנה עבור הפעלה של תוכניות ופרויקטים בשיתוף גופים ציבוריים שונים⁹¹.

אחד האמצעים שבהם 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 על סמך השתתפות 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 כספית.

המשרד לשוויון חברתי פרסם שני קולות קוראים⁹², הראשון בספטמבר 2017 והשני בספטמבר 2018, לתמיכה כספית לרשויות המקומית לסיוע במימון תשתיות מחשב: "הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות" ו"תכנון, הקמה, שדרוג, תפעול ותחזוקה של מיזמים דיגיטליים מתקדמים ברשויות מקומיות ובאשכולות רשויות מקומיות".

קול קורא "הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות"

במסגרת קול קורא "הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות" (להלן - קול קורא לשדרוג תשתיות), הוקצתה תמיכה בתקציב של 44 מיליון ש"ח, במטרה לקדם ממשל חכם ודיגיטלי ברשויות המקומיות. התמיכה ניתנה בעבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של תשתיות דיגיטליות לשיפור חיי האזרח ולייעול עבודת הרשות, בהן אתרי מרשתת, דף פייסבוק, מערכות ליבה ומערכת לניהול פניות תושבים. תקופת מימוש התקציב נקבעה מינואר 2018 ועד דצמבר 2020, והרשויות המקומיות התבקשו להגיש את דיווחיהן על הקמת ושדרוג של תשתיות עד סוף שנת 2021. סכום התמיכה נקבע לפי גודל הרשות המקומית, ואחוז השתתפותה בתוכנית נקבע לפי המצב הסוציו-אקונומי שלה - ובלבד שלא תעלה התמיכה על 90% מעלות

⁹¹ לעניין זה ראו גם: נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים (2006)**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

⁹² הקולות הקוראים פרסמו על ידי מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי - אחד מהגופים שאוחדו כאמור להקמת מערך הדיגיטל הלאומי.



ההקמה או השדרוג, 90% מעלות התחזוקה בשנה הראשונה, 70% מעלות התחזוקה בשנה השנייה ו-55% מעלות התחזוקה בשנה השלישית.

נמצא כי 231 רשויות מקומיות קיבלו כתב התחייבות ממערך הדיגיטל הלאומי במסגרת קול קורא לשדרוג תשתיות, אולם כ-24.5 מיליון ש"ח (כ-56%) מסכום ההתחייבויות לא מומשו⁹³.

מנהלת הצוות לקידום הפיתוח הדיגיטלי בשלטון המקומי במשרד הפנים מסרה לצוות הביקורת במאי 2023 כי הסיבות לאי-המימוש שמסרו הרשויות המקומיות למערך הדיגיטל הן: היעדר הגשת דיווחים ואישורים בירוקרטיים על ידי הרשויות, דרישת ההשתתפות העצמית מהרשות המקומית (מימון תואם Matching) הייתה גבוהה מדי⁹⁴, תחלופת בעלי תפקידים ללא סנכרון וחפיפה ביניהם, והבנה של חלק מהרשויות המקומיות כי הן לא יקבלו את הכסף תוך זמן קצר - דבר אשר הקשה עליהן כלכלית במימוש⁹⁵.

אחוז המימוש הנמוך מצביע, בין היתר, על היעדר ליווי נכון בהליך ההגשה לקול קורא ובהליך המימוש והדיווח וכן על מודל תקצוב לא מיטבי.

מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לייעל את הליך הבדיקה וההגשה לקול קורא וללוות את הרשויות המקומיות לאורך כל התהליך.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי אחוז המימוש מעיד על נוקשות בהגדרות הקולות הקוראים, בין היתר בכך שהם אינם גמישים ואינם מתאימים לתהליכי דיגיטציה ברשויות המקומיות, ואינו מעיד על היעדר ליווי נכון. בעקבות ניסיון העבר של מבחני תמיכה במסגרת פעילות מטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", מערך הדיגיטל בוחן חלופות נוספות למודל תקציבי זה ופונה לפתרונות רוחביים. עוד מסר מערך הדיגיטל הלאומי כי נבחנו התוצאות והתהליך של הקול הקורא לפלטפורמות תשתיות רוחביות, וכי כבר כיום בקול הקורא של מיזמים דיגיטליים מתקדמים אחוז המימוש של הקול הקורא הוא 70%.

מימוש ההתחייבות במסגרת קול קורא לשדרוג תשתיות ברשויות המקומיות שנבדקו

המועצה המקומית אליכין

מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי, שהינו נכון למועד סיום הביקורת חלק ממערך הדיגיטל הלאומי (להלן - מטה ישראל דיגיטלית), אישר למועצה המקומית **אליכין** בדצמבר 2017 תמיכה עבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים לתקופה של 1/2018 - 12/2020 בסך של עד 126,000 ש"ח. התמיכה אושרה למועצה עבור הקמת אתר מרשתת, ניהול דף פייסבוק, הקמת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים, הקמת מערכת לניהול תהליכי ליבה ותפעול מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

גזבר המועצה המקומית **אליכין** מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 כי המועצה ניצלה את כל סכום התמיכה שהוקצה לה במסגרת הקול קורא. המועצה לא פירטה בהתייחסות שלה עבור אילו אמצעים דיגיטליים תשתיתיים נוצלה התמיכה.

המועצה המקומית בית דגן

מטה ישראל דיגיטלית אישר למועצה המקומית **בית דגן** בינואר 2018 תמיכה עבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים לתקופה של 1/2018 - 12/2020 בסך של עד 186,372

⁹³ סטטוס קול קורא ראשון - קול קורא "הקמה, שידרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות" (אוקטובר 2021).

⁹⁴ שיטה שבה הממשלה משתתפת בשיעור קבוע מההוצאות הייעודיות של אספקת שירותים ממלכתיים ברשויות, כגון שירותי חינוך ורווחה.

⁹⁵ ראו גם: סטטוס קול קורא ראשון - קול קורא "הקמה, שידרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות" (אוקטובר 2021).



ש"ח. התמיכה אושרה למועצה עבור הקמת אתר מרשתת, ניהול דף פייסבוק, הקמת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים, הקמת מערכת לניהול תהליכי ליבה ותפעול מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

מתוך סך התמיכה שאושרה - 186,372 ש"ח, המועצה ניצלה 98,225 ש"ח (53%) לשדרוג אתר המרשתת ולהקמה ושדרוג של מערכות המידע שלה. בבדיקה עלה כי הוצאות המועצה עבור שדרוג אתר המרשתת והקמת ושדרוג מערכות המידע בשנים 2020 - 2021 הסתכמו ב-202,436 ש"ח.

נמצא כי המועצה לא הגישה את הדיווחים במועד, ועקב כך הפסידה כ-88,000 ש"ח (כמחצית) מכספי התמיכה.

כאמור, מערכת המידע הגיאוגרפי שהקימה המועצה המקומית בית דגן במסגרת הקול הקורא מעודכנת רק לשנת 2019, וכיום הנתונים במערכת אינם עדכניים, כך שהיא אינה ממלאת את ייעודה.

גזברית המועצה המקומית בית דגן מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 שכדי לעדכן את המערכת יש לבצע סקר נכסים חדש, שעלותו מוערכת בעשרות אלפי שקלים לפחות.

על המועצה המקומית בית דגן להקפיד לעמוד בדרישות הקולות הקוראים, להקים את מערכות המידע ולדווח עליהן במסגרת הזמן שהוקצה בהם. כמו כן, על המועצה המקומית לעשות שימוש יעיל בכספי התמיכה שקיבלה, לוודא כי מערכת המידע הגיאוגרפית שהקימה פעילה ומעודכנת.

מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לוודא כי הרשויות המקומיות עושות שימוש במערכות המחשוב שהוא תקצב הקמתן.

בתשובת מערך הדיגיטל הלאומי נמסר כי אין באפשרות מערך הדיגיטל במבנה הנוכחי לוודא שנעשה שימוש במאות המערכות שאושרו במסגרת מבחני התמיכה הנזכרים לעיל.

מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לעשות בקרה מדגמית על השימוש שנעשה במערכות המחשוב לשם הפקת לקחים.

ה מ ו ע צ ה ה מ ק ו מ י ת ג' ל ג' ו ל י ה

מטה ישראל דיגיטלית אישר למועצה המקומית ג'לג'וליה במרץ 2018 תמיכה עבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים לתקופה של 1/2018 - 12/2020, בסך של עד 232,606 ש"ח. התמיכה אושרה למועצה עבור הקמת אתר מרשתת, ניהול דף פייסבוק, הקמת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים, הקמת מערכת לניהול תהליכי ליבה ותפעול מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

מתוך סך התמיכה שאושרה - 232,606 ש"ח, המועצה ניצלה 152,044 ש"ח (65%) לשדרוג אתר המרשתת שלה והקמת מערכת מידע גיאוגרפי, ומימנה מתקציבה סך של 63,869 ש"ח. בסך הכול עלות הפרויקטים עמדה על סך של 215,913 ש"ח.

מנהלת תחום דיגיטציה ושירות מחשוב במועצה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2023 כי המועצה ביצעה את מה שהוגדר בקול הקורא - הקמת מערכת פניות ציבור, מערכת גיאוגרפית, עמוד פייסבוק ואתר מרשתת. עלות הפרויקטים בפועל הייתה נמוכה מסך התמיכה שאושרה, ולכן לא נוצל כל סך התמיכה.

מומלץ שבקולות קוראים ובתמיכות הכספיות של מערך הדיגיטל הלאומי לסיוע במימון תשתיות מחשב, תינתן אפשרות לבצע הסבות תקציביות, באישור מערך הדיגיטל הלאומי, למימון נושאים אחרים הקשורים לתשתיות מחשוב הדרושים לרשות המקומית, ככל שהיא הקימה את מלוא התשתיות וביצעה את כל הפרויקטים שהוגדרו בקול הקורא או בתנאי התמיכה הכספית, וניצלה רק חלק מהתקציבים שאושרו. אפשרות כזו תעודד את הרשות המקומית להתייעל בתהליך



הקמת התשתיות והפרויקטים שהוגדרו, ותיתן מענה לרשות להקמת פרויקטים אחרים שלא הוגדרו בקול הקורא ואשר חשובים לרשות.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי תמיכות ממשלתיות הן מנגנון ממשלתי נוקשה המוגדר באופן ברור בצורה משפטית ומבטיח את עקרון השוויוניות. במנגנון זה אין היכולת להסב תקציבים בדיעבד, לאחר מועד אישור התמיכה בוועדת התמיכות ויש לבצע את התמיכה המאושרת בהתאם לכתב ההתחייבות שניתן לרשות המקומית, ועל פי תכנית העבודה והנספח הכלכלי שאושרו במסגרתם. מערך הדיגיטל הלאומי סבור כי מבחני תמיכה אינם מספקים מענה אופטימלי לקידום תחום הדיגיטל בשלטון המקומי, ולפיכך נבחנים מנגנונים אחרים ופיתוח תשתיות רוחביות במקום מבחני התמיכה.

המועצה המקומית פריזיס

מטה ישראל דיגיטלית אישר למועצה המקומית פריזיס במרץ 2018 תמיכה עבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים לתקופה של 1/2018 - 12/2020 בסך עד של 236,028 ש"ח עבור שדרוג אתר מרשתת, הקמת מערכת לניהול פניות תושבים, הקמת מערכת שיתוף ציבור, ניהול דף פייסבוק וניהול מערך הפיקוח.

גזבר המועצה מסר לצוות הביקורת בפגישה מיולי 2023 כי כספי התמיכה שאושרה לא הועברו למועצה המקומית, מאחר שעמותה הגישה תביעה נגד המועצה על כך שהיא לא פרסמה באתר המרשתת שהקימה מידע שמוטלת עליה חובה לפרסמו, ומשום ש"כנראה הועלו לאתר נתונים לא נכונים" על ידי הספק שניהל אותו ואת דף הפייסבוק. ההתקשרות עם ספק זה הופסקה.

נמצא כי עקב פרסום נתונים לא נכונים באתר המרשתת ובדף הפייסבוק של המועצה המקומית פריזיס, היא הפסידה את כספי התמיכה שאושרה לה על סך 236,000 ש"ח.

על המועצה לעמוד בדרישות החוק לגבי פרסום הנתונים שחובה עליה לפרסם, ולבצע בקרה על נכונות הנתונים שמעלה מנהל אתר המרשתת ודף הפייסבוק שלה. במקביל, כדי למזער את הנזק, אין לשלם עבור עבודות לקויות.

המועצה המקומית קריית יערים

מטה ישראל דיגיטלית אישר למועצה המקומית קריית יערים בדצמבר 2017 תמיכה עבור הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים לתקופה של 1/2018 - 12/2020 בסך של עד 189,420 ש"ח. התמיכה אושרה למועצה עבור שדרוג אתר המרשתת שלה והקמת מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

המועצה אישרה פתיחת תקציב בלתי רגיל בשנת 2020 על סך של 235,420 ש"ח - סכום התמיכה, כולל השתתפות המועצה, עבור שדרוג אתר המרשתת והקמת מערכת מידע גיאוגרפי.

יצוין לחיוב כי המועצות המקומיות אליכין, ג'לג'וליה וקריית יערים שדרגו את אתרי המרשתת שלהן והקימו מערכת מידע גיאוגרפי, תוך עמידה בתנאי הקול הקורא לניצול התקציבים שהוקצו להן על ידי המשרד לשוויון חברתי.



קול קורא "תכנון, הקמה, שדרוג, תפעול ותחזוקה של מיזמים דיגיטליים מתקדמים ברשויות מקומיות ובאשכולות רשויות מקומיות"

קול קורא בעבור "תכנון, הקמה, שדרוג, תפעול ותחזוקה של מיזמים דיגיטליים מתקדמים⁹⁶ ברשויות מקומיות ובאשכולות רשויות מקומיות" (להלן - קול קורא מיזמים דיגיטליים מתקדמים), פורסם בשנת 2018 בתקציב כולל של 129 מיליון ש"ח. הקול הקורא נקבע לשלוש שנים (2019 - 2021), והוארך לניצול בשנים 2021 - 2023.

נכון למועד הביקורת, מערך הדיגיטל הלאומי לא פרסם את סכומי ההתחייבויות שהקצה לרשויות מקומיות ולאשכולות הרשויות שאישר. כמו כן, לא נמצאו בידי הצוות לקידום הפיתוח הדיגיטלי בשלטון המקומי במשרד הפנים נתונים מעודכנים על אודות ניצול ההתחייבויות שהוקצו לרשויות המקומיות ולאשכולות במסגרת קול קורא זה.

מנהלת הצוות לקידום הפיתוח הדיגיטלי מסרה לצוות הביקורת במאי 2023 כי מאחר שהתקציבים שהוקצו לא נוצלו במלואם (שיעור ניצול של פחות מ-50%), הקול הקורא הוארך.

נמצא כי שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו - המועצות המקומיות אליכין, בית דגן וקרית יערים - ניגשו לקול קורא עבור מיזמים דיגיטליים מתקדמים, אולם שתיים מהן - אליכין ובית דגן - לא ניצלו כלל את התקציבים שאושרו להן. להלן הפירוט.

המועצה המקומית אליכין

מערך הדיגיטל הלאומי אישר למועצה המקומית אליכין בספטמבר 2021 תמיכה למיזם "תאורה חכמה" במסגרת קול קורא מיזמים דיגיטליים מתקדמים בסך של עד 325,000 ש"ח, ובלבד שלא יעלה על 65% מהפעילות בפועל⁹⁷.

גזבר המועצה המקומית אליכין מסר בספטמבר 2023 כי המיזם לא בוצע בהיעדר יכולת לעמוד במימון התואם (Matching), וכי אם תקופת הקול הקורא תוארך, תהיה למועצה אפשרות לנצל את התמיכה במסגרת פיתוח השכונה החדשה שתוקם בה.

מומלץ שמערך הדיגיטל הלאומי יבחן את שיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות שהוא מתנה בו את התמיכה, בפרט ברשויות מקומיות בהבראה ובדרוג חברתי כלכלי נמוך, שכן נמצא כי שיעור זה הוא אחד הגורמים לאי-מימוש התמיכות שאושרו על פי הקולות הקוראים.

כאמור, מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי הוא סבור שמבחני תמיכה אינם מספקים מענה אופטימלי לקידום תחום הדיגיטל בשלטון המקומי, וכי הוא בוחן מנגנונים אחרים ופיתוח תשתיות רוחביות במקום מבחני התמיכה.

⁹⁶ ניתן לבחור במיזם דיגיטלי אחד מאלה: מערך תפעול וקבלת החלטות מבוסס מערכת מידע גיאוגרפי; מערך שיתוף ציבור לתמיכה בתהליכי קבלת החלטות על-ידי הרשות המקומית; הנגשת משאבים של הרשות המקומית לשימוש הציבור; תאורה חכמה; מערכת לניהול פרויקטים; כלים מבוססי מידע לתמיכה בתהליכי קבלת החלטות על-ידי הרשות המקומית; פורטל כלים דיגיטליים לסיוע לעסקים; מערכת שליטה ובקרה רשותית; חניה חכמה; ניהול, תפעול ופיקוח על תהליכים ונכסים רשותיים; מערך שירות דיגיטלי אחד לניהול הקשר והשירות לתושב; ניתוח וידאו ("וידאו אנליטיקס"); מתחם למידה דיגיטלי עירוני על בסיס הפלטפורמה הלאומית - "קמפוס".

⁹⁷ סך של עד 113,750 ש"ח עבור החלפת תאורת רחובות לתאורה חסכונית מסוג לד, סך של עד 48,750 ש"ח עבור רכישת מצלמות רחוב שיותקנו על גבי עמודי התאורה, סך של 19,500 ש"ח עבור אפיון, מיפוי ותכנון המערכת, סך של 29,250 ש"ח עבור רכישת והתקנת מערכת שליטה ובקרה, סך של 58,500 ש"ח עבור הפיכת עמודי תאורה כללי תקשורת וחישה הכוללים WIFI, וסך של 55,250 ש"ח עבור פיתוח ממשק ושכבה - מערכת GIS.



המועצה המקומית בית דגן

מערך הדיגיטל הלאומי אישר למועצה המקומית בית דגן באפריל 2021 תמיכה למיזם "מערך דיגיטלי אחוד לניהול הקשר והשירות" במסגרת קול קורא מיזמים דיגיטליים מתקדמים בסך של עד 324,593 ש"ח, ובלבד שלא יעלה על 65% מהפעילות בפועל⁹⁸.

מהבדיקה עלה כי המועצה המקומית לא הקימה את המיזם ולא ניצלה את התקציב שאושר לה על ידי מערך הדיגיטל הלאומי. גזברית המועצה המקומית בית דגן מסרה לצוות הביקורת במאי 2023 כי מערך הדיגיטל הלאומי קבע בקול הקורא אפשרות להקמת "רכיבים ספציפיים בלבד - למשל מרשתת לחירום", ולא ניתן להשתמש בתקציב אלא "בדיוק למטרה הספציפית" שנקבעה בקול הקורא. הרשות המקומית לא הצליחה בסופו של יום להקים את המיזם הדיגיטלי שבחרה בעת ההגשה לקול קורא - המיזם "מערך דיגיטלי אחוד לניהול הקשר והשירות".

מומלץ שהמועצה המקומית בית דגן תבחן את המיזמים הדיגיטליים המוצעים להקמה בקול הקורא ואת יכולת המועצה להקמתם טרם בחירת המיזם המתאים והגשת הבקשה לקול הקורא.

המועצה המקומית קריית יערים

מערך הדיגיטל הלאומי אישר ביולי 2023 את בקשת המועצה המקומית קריית יערים לתיקון התמיכה שאושרה לשנים 2019 - 2022 במסגרת קול קורא מיזמים דיגיטליים מתקדמים לתקופה זו, עבור שלושה מיזמים דיגיטליים: הקמת מערכת ניהול, תפעול ופיקוח על נכסים רשותיים, הקמת מערכת ניהול פרויקטים והקמת מערך שירות דיגיטלי אחוד לניהול הקשר והשירות עם התושבים. סך התמיכה שאושרה היא עד 450,000 ש"ח, ובלבד שלא תעלה על 90% מעלות המיזם בפועל⁹⁹. בשנת 2021 אישרה המועצה תקציב בלתי רגיל בסך 500,000 ש"ח, שמתוכו 450,000 ש"ח ימומנו מהתמיכה ו-50,000 ש"ח ימומנו מתקציב המועצה.

בדצמבר 2023 מסרה המועצה המקומית קריית יערים כי התקבל סך של 421,596 ש"ח ממערך הדיגיטל הלאומי - יותר מ-90% מהתמיכה שאושרה במסגרת הקול קורא, עבור ביצוע המיזמים הדיגיטליים במועצה. עוד מסרה המועצה כי התמיכה נוצלה עבור שלושה מיזמים דיגיטליים, כפי שנקבע בקול הקורא: הקמת מערכת נכסים והיטלים - חברה ו'; הקמת מערכת ניהול פרויקטים - חברה י"ג; והקמת מערך שירות דיגיטלי אחוד לניהול הקשר והשירות לתושב - מערכת פניות ציבור (חברה י"ז), מערכת CRM (חברה ב') ומערכת שירות לשליחת טפסים בדוא"ל ולמוקד טלפוני (חברה ט"ז).



ממצאי הביקורת בנוגע לשני קולות קוראים של מערך הדיגיטל הלאומי העלו כי בקול קורא הראשון בנושא "הקמה, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים תשתיתיים ברשויות מקומיות" - לא מומשו כ-56% מההתחייבויות, ובקול קורא השני בנושא "תכנון, הקמה, שדרוג, תפעול ותחזוקה של מיזמים דיגיטליים מתקדמים ברשויות מקומיות ובאשכולות רשויות מקומיות" - נוצלו פחות מ-50% מהתקציבים שהוקצו. נמצא כי אי-מימוש התקציבים שהוקצו בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו נבע בין היתר משיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות שמערך הדיגיטל הלאומי מתנה בו את התמיכה, מאי-הגשת דיווחים במועד, ובשל היעדר אפשרות לבצע הסבות תקציביות למימון נושאים אחרים הקשורים לתשתיות מחשוב הדרושים לרשות המקומית לאחר שבוצעו כל הפרויקטים שהוגדרו במסגרת הקול קורא.

⁹⁸ סך של עד 47,911 ש"ח עבור הקמת פורטל אזור אישי לתושב, סך של עד 179,325 ש"ח עבור הקמת תהליכים דיגיטליים, סך של 20,988 ש"ח עבור מערכת מסחר אלקטרונית, סך של 20,229 ש"ח עבור שירותי מרשתת בחירום, סך של 46,390 ש"ח עבור אפליקציה לטלפונים חכמים לתושב, וסך של 9,750 ש"ח עבור ייעוץ בנושא המיזם.

⁹⁹ המועצה נמצאת באשכול 2 במדד הכלכלי-חברתי.



מומלץ שמערך הדיגיטל הלאומי יבחן את ביצוע המיזמים הדיגיטליים המתקדמים במסגרת הקול קורא שפורסם, את הסיבות לאי-מימוש התקציבים על ידי הרשויות המקומיות והאשכולות ואת הדרכים האפשריות להקל על הרשויות המקומיות לממש את התקציבים שאושרו להן, לרבות בחינת שיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות (שיעור מימון תואם) במימון הקמת המיזמים הדיגיטליים, בפרט ברשויות מקומיות בהבראה ובדירוג חברתי כלכלי נמוך.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו כי מסקירה פנימית שערך בתום תקופת התמיכה במסגרת מבחני התמיכה בעניין פלטפורמות רוחביות, עלה כי אחוז הניצול התקציבי היה נמוך באופן יחסי, למרות הצרכים הרבים של הרשויות המקומיות. כמו כן התבררו מקרים שבהם נוצל התקציב, אך המערכות לא הוטמעו ברשויות המקומיות באופן מלא. מסקנת הבדיקה הפנימית הייתה שיש לבחון חלופות לתמיכות כדי לתקצב פרויקטים דיגיטליים בשלטון המקומי ולהשקיע את המאמצים בפיתוח ובהנגשה של תשתיות, מוצרים ושירותים רוחביים. הלקחים נלמדו ממבחני התמיכה בעניין פלטפורמות רוחביות, ובהמשך, במבחני התמיכה בעניין מיזמים דיגיטליים מתקדמים, התייעלה הפעילות של מערך הדיגיטל הלאומי בליווי הרשויות המקומיות בתהליך הגשת הבקשה לתמיכה, אישורה ומימושה, וכיום אחוז המימוש הממוצע לרשויות המקומיות הנתמכות הוא יותר מ-70%. עוד מסר מערך הדיגיטל הלאומי כי בחינה ותהליך למידה ייעשו עם סיום תקופת התמיכה על פי מבחני תמיכה במסגרת הקול קורא שפורסם לביצוע מיזמים דיגיטליים.

הגנה על מערכות המידע הממוחשבות ואבטחת מאגרי המידע

הרשויות המקומיות מחזיקות במידע¹⁰⁰ רחב-היקף ורגיש על אודות תושביהן שמקורו במאגרי מידע¹⁰¹ שונים, ובכלל זה מרשם התושבים, מצב הנכסים ובעליהם, נתוני הגבייה של המיסים וההיטלים העירוניים - לרבות אמצעי התשלום שבהם משתמשים התושבים, מידע על אודות תלמידים ותושבים המטופלים בלשכות הרווחה או הנזקקים ליעוץ פסיכולוגי, וכן מידע על אודות ספקי הרשות המקומית ונתונים כספיים בהתקשרות עימם.

פגיעה במערכות הממוחשבות ובמאגרי המידע של הרשויות המקומיות עלולה לגרום לנזקים כבדים, כגון דליפת מידע אישי של תושבי הרשות, פגיעה בצנעת הפרט ופגיעה בשירותים הניתנים לתושבים ואף בתשתיות בתחום הרשויות, זאת נוסף על הפגיעה בהליך העבודה השוטף של הרשות המקומית. לפיכך מחויבות הרשויות המקומיות להגן על המידע הנמצא במאגרים הללו ולנהלם באופן מאובטח, תוך הקפדה על הוראות החוק בנושא זה, המטילות עליהן חובת אבטחת מידע בהיותן הבעלים והמנהלים של מאגרי המידע הללו¹⁰².

במערכות המידע שני מרכיבים עיקריים - חומרה (Hardware) ותוכנה (Software). חומרה מוגדרת כאוסף של כל הרכיבים הפיזיים במחשב עצמו, כגון לוח אם¹⁰³, ספק כוח, כרטיס גרפי וכרטיס קול. למעשה ניתן לומר שכל התקן פיזי המחובר למחשב ומשמש לצורך פעילותו נחשב חומרה. תוכנה מוגדרת כאוסף של הוראות הניתנות לביצוע על ידי מחשב.

100 בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) הוגדר "מידע" כך: "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

101 בחוק הגנת הפרטיות הוגדר "מאגר מידע" כך: "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב" (למעט, כפי שנקבע בחוק, "אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק" או "אוסף הכולל רק שם מען ודרכי התקשרות, אשר כשלעצמו אינו יוצר אפיון שיש בו כדי לפגוע בפרטיות של בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף").

102 סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע". ראו גם משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות, **מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה** (ינואר 2020).

103 שעליו מורכבים המעבד, הזיכרון הראשי של המחשב ורכיבים נוספים.



נהוג לסווג את התוכנה לשני סוגים: האחד - תוכנת תשתית, המנהלת את התוכניות והנתונים במחשב, ונותנת שירותים לסוגי תוכנה אחרים המתבצעים במחשב (כגון מערכת ההפעלה במחשב); השני - תוכנת יישום, שתפקידה להשיג מטרה מסוימת לשימוש ארגון או עבור משתמש ביתי.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן - תקנות אבטחת מידע) מפרטות את אופן יישומה של חובת אבטחת המידע המוטלת בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) על כל בעל מאגר של מידע אישי, מנהל המאגר והמחזיק בו. תקנות אבטחת מידע קובעות הגדרות לרמת האבטחה החלות על מאגרי מידע - רמת אבטחה בינונית או גבוהה¹⁰⁴. בהתאם להגדרת רמת האבטחה של כל מאגר מידע שברשותה, נדרשת הרשות המקומית לבחון אילו תקנות חלות על המאגר. התקנות מגדירות שעל מאגר מידע הנמצא בבעלות גוף ציבורי, כמו רשות מקומית, חלה לכל הפחות רמת האבטחה הבינונית.

תקנות אבטחת מידע כוללות הוראות מפורטות לגבי מתכונת אבטחת מאגרי המידע, לרבות אבטחה פיזית ולוגית.

במסגרת הביקורת נבדקה עמידתן של הרשויות המקומיות שנבדקו בדרישות תקנות אבטחת מידע בתחומים אלה¹⁰⁵: רישום מאגרי מידע; מסמך הגדרות המאגר; מינוי ממונה על אבטחת מידע; נוהל אבטחת מידע; ניהול מצאי, הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים; הדרכות עובדים; ניהול הרשאות גישה; התקנים ניידים; בקרת גישה בחיבור מרחוק; אבטחת מחשב; עדכון המערכות; מדיניות גיבויים ועריכתם; תוכנית להתאוששות מאסון; ביצוע מבדקי חדירה וסקרי סיכונים. להלן פירוט הממצאים:

רישום מאגרי מידע

בשל פוטנציאל הפגיעה בפרטיות הגלום במאגרי מידע ממוחשבים, חוק הגנת הפרטיות קובע, בין היתר, חובות החלות על בעלים, מנהלים ומחזיקים במאגרי מידע, ובהן חובת רישום של מאגרי המידע בפנקס המנוהל בידי רשם מאגרי המידע, אחריות לאבטחת המידע הנכלל במאגר המידע, שמירת סודיותו של המידע והימנעות משימוש במידע שלא למטרה שלשמה נמסר.

מאגרי המידע ברשויות המקומיות חייבים רישום.

מטרת רישום המאגר היא לספק הן לרשם מאגרי המידע והן לציבור שהמידע עליו מנוהל במאגרים כלים שמאפשרים לאכוף את הזכויות והחובות המוטלות בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו על בעלי המאגרים, מנהליהם והמחזיקים בהם¹⁰⁶.

משרד מבקר המדינה השווה בין מספר מאגרי המידע של הרשויות המקומיות שנבדקו אשר היו רשומים בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים, לבין מספר המאגרים שנמצאים בידי הרשות¹⁰⁷. להלן פירוט הממצאים.

¹⁰⁴ במאגרים שעליהם חלה רמת האבטחה הגבוהה, חלות כל תקנות אבטחת מידע. ההבדל העיקרי בין רמות האבטחה הוא שברמת אבטחה בינונית לא נדרש לבצע סקר סיכונים או מבדקי חדירה אחת ל-18 חודשים. עם זאת, נדרש כי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה האבטחה של המאגר, יבצע ביקורת פנימית או חיצונית על המאגר אחת ל-24 חודשים.

¹⁰⁵ הבדיקה נערכה באותו אופן כמו הבדיקה שנערכה בדוח מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", עמ' 1281, פרק הגנת סייבר ואבטחת מידע. אתר המרשתת של הרשות להגנת הפרטיות:

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/registration_fqa?chapterIndex=1

¹⁰⁷ הרשויות הן שדיווחו על מספר המאגרים שלהן. מספר המאגרים הרשומים הם כפי שמופיע באתר המרשתת של הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים.



לוח 16: מספר מאגרי המידע הרשומים והלא רשומים ברשויות המקומיות שנבדקו, מרץ 2024

שם הרשות	מספר המאגרים ברשות	מספר המאגרים הרשומים במשרד המשפטים	מספר המאגרים הרשומים	הלא רשומים
אליכין	לא ידוע	0	לא ידוע	לא ידוע
בית דגן	לא ידוע	2	לא ידוע	לא ידוע
גלגוליה	9	9	0	0
מרחבים	6	6	0	0
פרידיס	לא ידוע	0	לא ידוע	לא ידוע
קריית יערים	12	12	0	0

מהלוח עולה כי נכון למרץ 2024, המועצות המקומיות אליכין ופרידיס לא ידעו מה הם מאגרי המידע שבבעלותן, וממילא לא רשמו אותם. המועצה המקומית בית דגן לא רשמה את כל מאגרי המידע שבבעלותה. המועצה המקומית ג'לגוליה רשמה את כל מאגרי המידע שלה.

המועצה האזורית מרחבים הגישה ביולי 2023 בקשה לרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים לרישום ששת מאגרי המידע שבבעלותה בפנקס מאגרי המידע, והם נרשמו באוגוסט 2023.

גזברית המועצה המקומית בית דגן מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2023 כי המועצה התקשרה עם יועץ חיצוני לצורך קבלת שירותי אבטחת מידע. על פי ההתקשרות, בין היתר, היועץ ימפה וירשום את מאגרי המידע של המועצה במשרד המשפטים.

המועצה המקומית קריית יערים רשמה עד ספטמבר 2023 ארבעה מאגרים. המועצה התקשרה עם חברה להשלמת העמידה בדרישות רישום מאגרי המידע שלה. המועצה השלימה את רישום כל מאגרי המידע שלה - 12 מאגרי מידע - עד ינואר 2024.

על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס לפעול לרישום כל מאגרי המידע שלהן בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים.

המועצה המקומית בית דגן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת המועצה המקומית בית דגן) כי בהמשך להתקשרות המועצה עם היועץ החיצוני לקבלת שירותי אבטחת מידע באוגוסט 2023, מופו כלל מאגרי המידע במועצה ושניים מהם נרשמו כבר בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים.

מסמך הגדרות מאגר מידע

תקנות אבטחת מידע קובעות כי על בעל מאגר מידע להכין מסמך הגדרות למאגר המידע שברשותו ובו יפורטו פרטים על המאגר, בהם: סוגי המידע הכלולים במאגר; מטרות השימוש במידע; הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עימם; שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה. המסמך מסייע לרשות לקבוע מהי רמת האבטחה החלה עליה בהתאם להגדרות רמות האבטחה שנקבעו בתקנות.

נמצא כי הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים לא הכינו מסמך הגדרות מאגרי מידע, כנדרש בתקנות אבטחת מידע, ולפיכך לא נקבע מהי רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלהן.

המועצה המקומית קריית יערים מסרה ביולי 2023 לצוות הביקורת כי מאגרי המידע של המועצה נמצאים בתהליך מיפוי ורישום, ולהערכת החברה המטפלת, התהליך יסתיים בתוך כחודשיים לכל היותר.

המועצה המקומית ג'לגוליה הכינה מסמכי הגדרות למאגרי המידע שלה בפברואר 2023; המועצה האזורית מרחבים הכינה מסמכי הגדרות לששת מאגרי המידע שלה ביולי 2023.



קביעת רמת האבטחה של מאגרי המידע של הרשות המקומית בהתאם להגדרות שנקבעו בתקנות חיונית ליישום רמת האבטחה הנדרשת על פי תקנות אבטחת מידע. על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס להכין מסמך הגדרות למאגרי המידע שברשותן, ולקבוע מהי רמת האבטחה החלה על כל מאגר.

פעולות לאבטחת המידע הממוחשב

מינוי ממונה או מנהל אבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות קובע כי כל הגופים הציבוריים, ובכללם רשויות מקומיות, מחויבים למנות ממונה אבטחת מידע למאגרי המידע (להלן גם - הממונה), שתפקידו לנהל את אבטחת המידע במאגרי המידע ברשות המקומית, בהתאם להוראות הדין לנוהלי הרשות ולמדיניותה.

על פי קובץ תיאורי התפקיד שפרסם משרד הפנים, מנהל אבטחת מידע ברשות מקומית אחראי לאלה: תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה; תכנון וביצוע של סקרי אבטחת מידע; ניהול ההרשאות ודרכי הגישה למשתמשים; תכנון ויישום של תוכנית התאוששות מאסון¹⁰⁸; וניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

תקנות אבטחת מידע קובעות¹⁰⁹ כי הממונה על אבטחת מידע לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי התקנות. מטרת הוראה זו היא לשמר את עצמאות שיקול דעתו וחוסר התלות של ממונה האבטחה. עמדת הרשות להגנת הפרטיות היא שלא ניתן להשיג מטרה זו אם ממונה האבטחה יכהן בעצמו גם כמנמ"ר של הארגון¹¹⁰.

בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי נכון ליולי 2023, ברשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס ומרחבים אין עובד שממלא תפקיד ממונה אבטחת מידע בפועל, כמתחייב על פי חוק הגנת הפרטיות.

כאמור, באוגוסט 2023, התקשרה המועצה המקומית בית דגן עם יועץ חיצוני לקבלת שירותי אבטחת מידע. בעקבות הביקורת, מינתה המועצה את היועץ לממונה אבטחת המידע של המועצה במרץ 2024.

גזבר המועצה האזורית מרחבים מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת באוגוסט 2023 כי המועצה מתעתדת לרכוש שירותי ניהול אבטחת מידע באמצעות האשכול האזורי, וקב"ט המועצה מונה "באופן זמני" כממונה אבטחת מידע נוסף על תפקידו.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה כי נחתם הסכם עם האשכול האזורי לקבלת שירותי ניהול אבטחת מידע, אך ממונה אבטחת המידע באשכול גויס לצבא ועזב את תפקידו באשכול.

בתחילת יולי 2023 התקשרה המועצה המקומית קריית יערים עם חברת ייעוץ חיצונית (ראו הפרק "כוח אדם"), שמספקת עבודה גם שירותי ניהול של מערכות המידע, כספקית שירותי ניהול אבטחת המידע של מועצה. על החברה הוטלו, בין היתר, משימות כתיבה ועדכון של מסמכי מדיניות וניהול אבטחת מידע וסייבר, הסדרת פעילות מול ספקים, בקרת הרשאות והדרכת עובדים. מפגישה עם מנכ"ל החברה באוגוסט 2023, עלה כי החברה החלה להעסיק שני עובדים מומחים לנושאי אבטחת מידע אשר באמצעותם תספק החברה את שירותי אבטחת המידע

¹⁰⁸ תוכנית התאוששות מאסון (Disaster Recovery Plan) עוסקת בתהליכים, במדיניות ובנהלים המשמשים להתאוששות מאסון המשבית לזמן לא קצר את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילותו של ארגון. בתוכנית ההתאוששות מאסון יש לכלול תכנון לחידוש של יישומים, נתונים, חומרה, תקשורת (כגון רשת) ואלמנטים אחרים של טכנולוגיית המידע.

¹⁰⁹ תקנה 3(4).

¹¹⁰ ראו תשובת הרשות להגנת הפרטיות לשאלה אם ממונה אבטחת מידע יכול להיות כפוף למנמ"ר: https://www.gov.il/he/departments/guides/data_security_fqa?chapterIndex=2



למועצה. בספטמבר 2023 מינה מנכ"ל המועצה המקומית קריית יערים ממונה אבטחת מידע במועצה הכפוף אליו. כתב המינוי כולל את כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות אבטחת מידע.

המועצה המקומית ג'לג'וליה התקשרה, באמצעות האשכול האזורי, עם נותן שירותי אבטחת מידע באפריל 2020.

על הרשויות המקומיות אליכין, מרחבים ופרידיס למנות ממונה אבטחת מידע כדין, ולוודא שכתב המינוי כולל את כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות אבטחת מידע.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 (להלן - תשובת הרשות להגנת הפרטיות) כי היעדר ממונה אבטחת מידע ברשויות המקומיות אינו עומד בהלימה לדיני הגנת הפרטיות. הרשות מברכת על המלצת מבקר המדינה ביחס לחובה והאחריות המוטלות על הרשויות המקומיות עצמן לוודא ציות לדיני הפרטיות ועמידה בדרישותיהם, וביתר שאת, שעה שפעילות הרשויות המקומיות כוללת סיכונים משמעותיים לפרטיות הציבור. עוד מסרה הרשות להגנת הפרטיות כי מצופה מן הרשויות המקומיות ללמוד וליישם את הוראות החוק והתקנות הנוגעות לחובות החלות עליהן כבעלים וכמי שמחזיקות מאגרי מידע רגיש. זאת, כדי להגן על פרטיות נושאי המידע ולהבטיח עמידה בהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע.

תוכנית לבקרה שוטפת

בתקנה 3(3) לתקנות אבטחת מידע נקבע כי "הממונה יכין תוכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו".

המועצה המקומית ג'לג'וליה הכינה תוכניות עבודה שנתיות הכוללות התייחסות למשימות לתחום אבטחת המידע ולמעשה להגברת הבקרה על העמידה בדרישות תקנות אבטחת מידע בשנים 2022 - 2023. בתוכנית העבודה לשנת 2022 קבעה המועצה 7 משימות¹¹¹ בתחום אבטחת המידע מתוך 25 משימות שונות שנקבעו לנושא דיגיטציה ומחשוב. מתוך 7 המשימות, 6 משימות בוצעו עד סוף השנה.

נמצא כי הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס, מרחבים וקריית יערים, שכאמור לא מינו ממונה אבטחת מידע שממלא תפקיד זה בפועל או שמינו אותו רק במהלך הביקורת, לא הכינו תוכניות לבקרה על אבטחת מידע במאגרי המידע של הרשות.

כאמור, המועצה המקומית קריית יערים מינתה ביולי 2023 חברה המספקת שירותי אבטחת מידע. נציגי החברה מסרו לצוות הביקורת ביולי 2023 שבין היתר, החברה התבקשה לערוך תוכנית עבודה עבור המועצה המקומית בנושא אבטחת מידע.

המועצה המקומית קריית יערים צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה רשימה של פעולות בתחום אבטחת מידע שהכינה החברה ושיש לבצען עד סוף שנת 2024.

על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס ומרחבים להכין תוכנית בקרה לנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות במאגרי המידע שלהן, לרבות התייחסות של גורם אחראי ללוחות הזמנים לביצוע.

המועצה המקומית בית דגן מסרה בתשובתה כי בהמשך למינוי ממונה אבטחת מידע כאמור, הותאמה למועצה תוכנית עבודה לשנת 2024.

¹¹¹ המשימות שנקבעו: קבלת שירותי אבטחת מידע שוטפים, אישור נוהלי אבטחת מידע והטמעה לעובדים; הדרכת עובדי המועצה להטמעת נוהלי אבטחת מידע; תוכנות השתלטות - הקשחת אבטחת מידע; ביצוע סקר סיכונים ומבדק חדירה (לא בוצע); הקמת ועדת היגוי לאבטחת מידע במועצה; מיפוי, הגדרה, בניית מאגרי מידע.



נוהל אבטחת מידע

תקנה 3(2) לתקנות אבטחת מידע קובעת כי על הממונה להכין ניהול אבטחת מידע ולהביאו לאישור בעל המאגר. תקנה 4 לתקנות אבטחת מידע מפרטת את הנושאים שיש לעסוק בהם במסגרת ניהול האבטחה, ובהם בין היתר: האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר; הרשאות גישה למאגרי המידע ולמערכות המאגר; תיאור אמצעי ההגנה על מערכות המאגר; אופן ההתמודדות עם אירועי אבטחת מידע; ניהול התקנים ניידים והשימוש בהם. תקנה 4(ה) לתקנות אבטחת מידע קובעת כי יש לבחון לפחות אחת לשנה את הצורך בעדכון התקנון, ובהתאם לנסיבות ספציפיות שנקבעו שם.

נמצא כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, המועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס לא הכינו ניהול אבטחת מידע כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

במועצה המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים ובמועצה האזורית מרחבים קיים ניהול אבטחת מידע.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית בית דגן כי בעקבות התקשרות המועצה עם היועץ החיצוני לקבלת שירותי אבטחת מידע כאמור, היא הכינה בסיועו שלושה ניהולי אבטחת מידע: ניהול אבטחה פיזית ולוגית, ניהול משתמשים והרשאות וניהול מיקור חוץ.

על המועצות המקומיות אליכין ופרידיס להכין ניהול אבטחת מידע בהתאם להוראות תקנות אבטחת מידע. על הנהלים להתייחס, בין היתר, לנושאים האלה: אבטחה פיזית, הרשאות גישה, תיאור אמצעי ההגנה, הוראות למורשי גישה, ניהול סיכונים, התמודדות עם אירועי אבטחת מידע וניהול השימוש בהתקנים ניידים.

רשימת מצאי של מערכות המידע

חובת רישום המצאי העירוני, שרכיבי החומרה כלולים בו, נקבעה בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998¹¹². ניהול רשימת המצאי חשוב בשל הצורך לשמור על הרכוש הציבורי, למנוע רכישות מיותרות של מיטלטלין, ואם המיטלטלין מבוטחים - לשם הבטחת קבלת פיצוי מחברת הביטוח.

בסעיף 5 לתקנות אבטחת מידע נקבע כי על בעל מאגר מידע להכין מסמך הכולל רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה: תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע, תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת (להלן - רשימת מצאי של מערכות המידע). המסמך צריך לכלול את תאריך העדכון האחרון שלו ושל רשימת המצאי.

למועצות המקומיות קריית יערים וג'לג'וליה ולמועצה האזורית מרחבים יש מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של רכיבי החומרה בהן.

נמצא כי למועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס אין מסמך המתעד את רשימת המצאי של רכיבי החומרה ברשות, כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

על המועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס להכין מסמך הכולל רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר בהתאם להוראות תקנות אבטחת מידע.

¹¹² מצאי מוגדר בתקנות אלו כ"טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה". טובין מוגדרים בתקנות כ"מיטלטלין שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רשיון, לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה". החובה להכין רשימת מצאי קבועה בתקנה 30 לתקנות. חובה דומה חלה על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח סעיף 30 לתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ולגבי מועצות אזוריות מכוח סעיף 30 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.



הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע

הדרכת עובדי הרשות המקומית, ובייחוד עובדים חדשים, בנושאי אבטחת מידע נדרשת כדי להבטיח כי העובדים יהיו ערים לגורמים העלולים לסכן את מערכות המידע ולחשיבות יישומן של פעולות לאבטחת המידע הנהוגות ברשות.

בתקנה 7(ג) לתקנות אבטחת מידע נקבע כי בעניינו של מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בינונית או גבוהה, יש לקיים בקרב בעלי הרשאות שימוש במאגר פעילות הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות, בנושא נוהל אבטחת המידע והוראות החוק והתקנות החלים בנושא.

בתיאור תפקיד הממונה על אבטחת המידע שבקובץ תיאורי התפקיד צוין כי תחומי האחריות שלו הם, בין היתר, הדרכת משתמשים בנושא אבטחת מידע.

נמצא כי בשנים 2020 - 2022 הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס ומרחבים לא קיימו הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

המועצה המקומית ג'לג'וליה ערכה את ההדרכה האחרונה בנושא אבטחת מידע במרץ 2023, ואולם המועצה המקומית ג'לג'וליה לא ביצעה מעקב אחר השתתפות כל העובדים בהדרכות שביצעה, ולא תיעדה מי מהעובדים השתתף בהדרכה ומי לא.

המועצה המקומית קריית יערים מסרה לצוות הביקורת ביולי 2023 כי ההדרכה האחרונה לעובדים בנושא אבטחת המידע נערכה במאי 2023.

המועצה המקומית קריית יערים מסרה בתשובתה כי היא ערכה הדרכה נוספת בדצמבר 2023 וצירפה לתשובתה את רשימות המשתתפים בשתי ההדרכות.

על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס ומרחבים לקיים הדרכות תקופתיות לעובדיהן בנושא אבטחת מידע כנדרש. על המועצה המקומית ג'לג'וליה לבצע את ההדרכות במועדן כנדרש ולהשלים את קיום ההדרכות בקרב אותם עובדים שטרם השתתפו בהן. על כל הרשויות המקומיות שנבדקו להקפיד לתעד מי מהעובדים השתתף בהדרכות ומי לא השתתף.

ביצוע בקרות על הגישה למערכות המידע

אבטחה פיזית של חדרי השרתים ברשויות המקומיות

שרת (Server) הוא מחשב רב-עוצמה שעליו מותקנות תוכנות, ויש בו נתונים המשמשים מחשבים אחרים. בשרתים נשמרים מסמכי משתמשים שונים, ובהם מסמכים העונים על הגדרת מאגר מידע לפי תקנות אבטחת מידע, כגון מסמכים בעניין שירות פסיכולוגי או שירותי רווחה הניתנים לתושבים. משום כך נדרשת שמירה פיזית על החומרה שבה מוחזק המידע. ארגון עשוי להחזיק בשרת אחד או יותר, בהתאם למערכות המחשוב שבו. בשל הצורך לאבטח את הנתונים השמורים בשרתים, נהוג להקים בארגונים חדר שרתים - חדר מאובטח שנועד לאחסון השרתים, ובו חיבור לתשתית חשמל, למתקני קירור הנדרשים לפעילות תקינה של השרתים ולכבלי תקשורת ותשתית. בהתאם למספר השרתים ולגודלם, יש רשויות מקומיות שחדר השרתים שלהן נמצא בתחומן, ואצל אחרות חדרי השרתים נמצאים בחברות חיצוניות המספקות להן שירותי מחשוב.

על פי תקנות אבטחת מידע¹¹³, על בעל מאגר מידע להבטיח כי תשתיות ומערכות חומרה ורכיבי תקשורת ואבטחת מידע (להלן - מערכות המאגר) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה. עוד קובעות התקנות כי על בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה לנקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות מערכות המאגר.



במסגרת הביקורת נבדקה האבטחה הפיזית של חדרי השרתים ברשויות שנבדקו אשר מחזיקות חדרי שרתים פנימיים: יישום דרישות הרשאות כניסה לחדר; האם מותקנת בו מצלמה המתעדת את הנכנסים ואת הנעשה בחדר; האם מותקן בחדר השרתים חיישן טמפרטורה; האם יש בחדר מערכת לכיבוי אש; האם קיימת מערכת לשליחת התרעות לגורם המוסמך ברשות בהתרחש אירוע חריג כגון שרפה, תקלה טכנית, נפילת תקשורת או כניסת אנשים בלתי מורשים לחדר השרתים. להלן פירוט הממצאים:

בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו אשר מחזיקות חדרי שרתים פנימיים נמצאו פערים בחלק מהרכיבים בחדרי השרתים אשר נדרשים להבטחת מערכות המאגר על פי תקנות אבטחת מידע.

על הרשויות המקומיות לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי למנוע גישה למערכות המאגר ולהבטיח שלא ייגרם להן נזק.

אבטחת מאגרי המידע של הרשויות המקומיות השמורים בשרתי החברות הפרטיות

בחוק הגנת הפרטיות נקבע כי "מחזיק, לעניין מאגר מידע" הוא "מי שמצוי ברשותו מאגר מידע דרך קבע והוא רשאי לעשות בו שימוש". עוד נקבע בחוק כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע". רשויות מקומיות מתקשרות עם חברות פרטיות לקבלת שירותים שונים, כמו שירותי מחשוב, חיוב, גביית מיסים וגביית קנסות. לצורך קבלת שירותים אלו מוקנית לחברות הפרטיות גישה למאגרי מידע של הרשויות המקומיות, ורבים ממאגרי המידע שבבעלות הרשויות שמורים בשרתי החברות הפרטיות (להלן - מחזיק במאגר מידע). להלן יפורטו ממצאי הביקורת העיקריים בנושא התקשרות הרשויות המקומיות עם נותני שירותים בעלי גישה למאגרי המידע שלהן.

בחוק הגנת הפרטיות נקבע כי גורם המחזיק במאגרי מידע של בעלים שונים יבטיח כי הגישה לכל מאגר תתאפשר רק למי שהורשה לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר.

נמצא כי בהסכמים שחתמו המועצות המקומיות בית דגן, ג'לג'וליה וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים עם החברות שמחזיקות במאגרי המידע שלהן לא נכללה התייחסות לעובדי הרשות המורשים לקבל גישה למאגרי המידע שלהן. במועצות המקומיות אליכין ופרידיס לא נמצא הסכם ההתקשרות עם המחזיקים במאגרי המידע שלהן.

אחד מתפקידיו של הממונה על אבטחת המידע הוא למסור למחזיקים במאגרי המידע של הרשות המקומית אישור בכתב לגבי כל עובד שהורשה לקבל גישה למאגר המידע שבבעלות הרשות המקומית, במידה הנדרשת לצורך ביצוע תפקידו.

מאחר שכאמור הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט המועצה המקומית ג'לג'וליה, לא מינו ממונה על אבטחת מידע, ברשויות אלו מאושרות הרשאות הגישה לכל עובד על ידי מנהל האגף שבו הוא מועסק, והן מוגדרות במערכת על ידי החברה החיצונית המנהלת את מאגר המידע הרלוונטי.

על הרשויות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים לעגן בהסכמיהן עם חברות חיצוניות המחזיקות במאגרי המידע שלהן את נוסח האישור הנדרש כדי לתת לעובד הרשות המקומית גישה למאגר המידע, וכן עליהן לקבוע בהסכם מיהו בעל התפקיד המוסמך להוציא אישור זה. מתן הרשאה המספקת לעובד גישה למאגר מידע של הרשות המקומית שבו מחזיקה חברה חיצונית, שינוי ההרשאה או ביטולה - כל אלה ראוי שיבוצעו באמצעות טופס ייעודי שיהיה באחריות מנהל אבטחת המידע של הרשות המקומית, באופן שיאפשר לדעת בכל רגע ורגע למי מהעובדים יש הרשאת גישה למאגרי המידע של הרשות המקומית.



ניהול הרשאות גישה

בתקנות אבטחת מידע נקבע בין היתר כי יש לקבוע הרשאות גישה למאגר לכל עובד רק במידה הנדרשת לו לצורך ביצוע תפקידו, וכי יש לנהל רשימת הרשאות מעודכנת, הכוללת את התפקידים, את הרשאות הגישה שניתנות להן ואת בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלו (להלן - רשימת הרשאות תקפות), וכי יש לכלול את רשימת ההרשאות התקפות בנוהל האבטחה.

נמצא כי למועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס אין כללים כתובים בנוגע למתן הרשאות גישה או לביטולן, וכי הן אינן מנהלות רשימות הרשאות תקפות כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

המועצה המקומית בית דגן מסרה בתשובתה כי בהמשך למינוי מנהל אבטחת מידע למועצה באוגוסט 2023, היא הכינה נוהל "משתמשים והרשאות".

לרשויות המקומיות ג'לג'וליה, מרחבים וקריית יערים יש כללים למתן הרשאות גישה ולביטולן, והן מנהלות רשימות הרשאות תקפות.

על המועצות המקומיות אליכין ופרידיס לקבוע הליך סדור למתן הרשאות לעובדי הרשות ולביטולן, הן עבור עובדים הנקלטים ברשות והן עבור עובדים העוזבים אותה, ולנהל רשימות הרשאות תקפות.

ביטול הרשאות גישה לעובדים שסיימו את תפקידם

בתקנות אבטחת מידע נקבע כי בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו, מייד עם סיום תפקידו. בבדיקת רשימת העובדים בעלי ההרשאות ברשת ברשויות המקומיות שמנהלות כאמור רשימות הרשאות תקפות עלה כדלהלן:

המועצה המקומית ג'לג'וליה

על פי נוהל אבטחת המידע של המועצה המקומית ג'לג'וליה, סגירת חשבון וביטול הרשאות משתמש שנפסקה עבודתו יבוצעו מיידית באמצעות הודעת דוא"ל ממנהל משאבי אנוש למנהל מערכות המידע. במועד האמור ייחסמו כל הרשאות העובד למחשבי הרשות. תחילה יועבר חשבוננו לרשימת ה-Disabled לפרק זמן שיקבע הממונה הישיר על העובד או היועץ המשפטי של הרשות, ובסיום פרק זמן זה יימחק החשבון לצמיתות. לצורך שמירה על רציפות תפקודית, המנמ"ר יבחן את הצורך לשמור או להעביר הרשאה או תיקיות רשת מהמשתמש שהרשאתו בוטלה אל משתמש אחר רלוונטי, בהנחיית הממונה הישיר.

ברשת המחשוב של המועצה המקומית ג'לג'וליה הוגדרו 45 עובדים פעילים, נכון ליום 21.8.23. מהבדיקה שנעשתה עם מנהל משאבי אנוש במועצה, עלה כי ארבעה מהם סיימו זה מכבר לעבוד במועצה, אך הם עדיין מוגדרים כעובדים פעילים ברשת.

המועצה המקומית ג'לג'וליה מסרה למשרד מבקר המדינה ב-28.8.23 כי ההרשאות של שני עובדים מבין הארבעה הנ"ל עוד לא בוטלו מאחר שלא נקלטו עובדים מחליפים להם, ויש לשמור את הגישה לקבצים שערכו. הרשאות שני העובדים האחרים לא בוטלו בטעות, והמועצה ביטלה אותן בעקבות הביקורת.

מומלץ שהמועצה המקומית ג'לג'וליה תקפיד לבטל באופן מידי הרשאות של משתמשים שנפסקה עבודתם, כפי שקבעה בנוהל אבטחת המידע שלה, גם אם לא נקלט עובד מחליף. כמו כן עליה לוודא כי הגישה לנתונים ולהרשאות הדרושים להמשך ביצוע משימות העבודה ניתנת באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות הנוהל האמור.



המועצה המקומית קריית יערים

על פי נוהל אבטחת המידע של הרשות המקומית קריית יערים, עם סיום תפקידו של עובד, על האחראי לדווח למזכיר על סיום התפקיד, והמזכיר יפעל לחסימת הרשאת הגישה.

ברשת המחשוב של המועצה המקומית קריית יערים הוגדרו 96 עובדים פעילים נכון ליום 18.12.23. מהבדיקה שנעשתה עם רכזת כוח האדם במועצה, עלה כי 10 מהם סיימו זה מכבר לעבוד במועצה, אך הם עדיין מוגדרים כעובדים פעילים ברשת: עובד אחד סיים לעבוד בשנת 2021, שבעה סיימו לעבוד בשנת 2022 ושני עובדים סיימו לעבוד בשנת 2023. התברר שלכל אחד מהעובדים האלה יש עדיין הרשאה להיכנס לשולחן העבודה שלו ולתיקיות המשותפות שהוא משויך אליהן - תיקיית הנדסה, שפ"ע ותיקיית רווחה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה המקומית קריית יערים כי הרשאות הגישה של העובדים שסיימו את תפקידם בוטלו.

המועצה האזורית מרחבים

מנהל מערכות המידע במועצה האזורית מרחבים מנהל רשימה מסודרת ומעודכנת שכוללת את הרשאות לכל תוכנה, לרבות הפעולות שהעובד יכול לבצע בה. ההרשאות לגבי עובדים שסיימו את תפקידם בוטלו כנדרש.

על המועצות המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים להקפיד על ביטול הרשאות הגישה של עובדים שסיימו את תפקידם.

התקנים ניידים

התקן נייד הוא מחשב או התקן אחסון המיועד לשימוש נייד, כגון התקן זיכרון נייד (USB), כונן חיצוני וטלפון סלולרי חכם. בתקנות אבטחת מידע¹¹⁴ נקבע כי בעל המאגר יגביל או ימנע את האפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המחשוב במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה. ללא הגבלה כאמור, קיים סיכון כי מידע מהמאגר ידלוף החוצה באופן לא מורשה, או כי חיבור ההתקן הנייד יגרום נזק למערכות המאגר.

המועצות המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים חסמו הכנסת התקנים ניידים למערכות המחשוב שלהן.

נמצא כי במועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס אין חסימה או הגבלה אחרת על הכנסת התקנים ניידים למערכות המחשוב של הרשות המקומית, ואין חיווי לגורם כלשהו ברשות המקומית בעת חיבור של התקן נייד למחשבי הרשות המקומית, כגון מערכת ניטור, כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

על המועצות המקומיות אליכין, בית דגן ופרידיס להגביל או למנוע את האפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המחשוב בהתאם לתקנות אבטחת מידע בהתאם לאמור בתקנות. מומלץ גם להתקין מערכות גילוי שיתרעו על ניסיונות התחברות של התקנים כאלה.



גיבוי מאגרי המידע

תקנות אבטחת מידע¹¹⁵ קובעות לגבי מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה שיש לגבות את הנתונים הנצברים בהם באופן שיאפשר בכל עת לשחזר את מצבם המקורי של הנתונים האמורים. עוד נקבע¹¹⁶ לגבי מאגרי מידע אלה שיש לקבוע במסמך נוהל לביצוע גיבויים עיתיים דרך שגרה, ובכלל זה לשמר את הרישומים המתעדים את היסטוריית הגיבויים ברשות (להלן - נוהל גיבוי או נוהל פנימי לגיבוי). נוסף על כך קובעות התקנות כי על בעל המאגר לנקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני המחזיק במאגרי המידע שלו בהוראות ההסכם ובהוראות התקנות, בהיקף הנדרש ובשים לב לסיכוני אבטחת המידע.

במועצות המקומיות **ג'לג'וליה וקריית יערים** ובמועצה האזורית **מרחבים** יש נהלים פנימיים לגיבוי מערכות המידע בהן. לדוגמה, המועצה המקומית **קריית יערים** עדכנה את נוהל הגיבויים במועצה בפעם האחרונה ביולי 2023 (מהדורה 3).

המועצות המקומיות אליכין ופרידיס לא ערכו נוהל לגיבוי הנתונים הנצברים במערכות המידע שברשותן, והן לא ביצעו גיבוי שוטף של כל הנתונים במערכות המידע הללו כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

מנכ"ל המועצה המקומית **בית דגן** מסר לצוות הביקורת כי שרת המועצה מנוהל על ידי חברה חיצונית ומגובה על ידה. המועצה המקומית **בית דגן** לא גיבשה בעצמה נוהל פנימי לגיבוי מאגרי המידע ולא קיימה בקרה ופיקוח על עמידה בהוראות התקנות מצד החברה החיצונית המנהלת את שרת המועצה.

המועצה המקומית **בית דגן** הכינה נוהל "אבטחה פיזית ולוגית" באוגוסט 2023. בסעיף "גיבויים ושחזורים" בנוהל צוין כי ספק המחשוב יתקין במועצה מערכת גיבוי ויטמיע בה נוהל ביצוע גיבויים אוטומטי לפי עקרונות פרק זה (שיכלול לכל הפחות: תדירות, אופן הגיבוי, אופן השחזור, גורם אחראי ובקרה).

על המועצות המקומיות אליכין ופרידיס לקבוע נוהל לגיבוי הנתונים הנצברים במערכות המידע שברשותן ולבצע גיבוי על פי הנקבע בו.

תוכנית להתאוששות מאסון

מסמך "תורת ההגנה בסייבר" שהכין מערך הסייבר הלאומי הוא מדריך המנחה ארגונים כיצד להיערך ולהתגונן נגד התקפות סייבר על פי מאפייניהם. במסמך זה נכתב, בין היתר, שארגון (ובכלל רשות מקומית) צריך להיערך למצב של התאוששות מאסון¹¹⁷ באופן מובנה ולהכין תוכנית התאוששות מאסון (Disaster Recovery Plan או DRP), כדי לוודא שהארגון יוכל להתמודד כנדרש עם קריסת מערכות המחשוב, עם מחיקת מידע או עם נעילת קבצים, וכדי שבהתרחש אירוע סייבר הוא יוכל לתפקד ולהתמודד עימו באופן המיטבי.

נמצא כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס, וקריית יערים - לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון בהתאם למסמך "תורת ההגנה בסייבר" שהכין מערך הסייבר הלאומי.

מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יפעלו להכנת תוכנית להתאוששות מאסון המתאימה לצורכי הרשות, תוך מתן תשומת לב להמלצות מערך הסייבר הלאומי.

115 ראו תקנה 17, וכן מערך הסייבר הלאומי, תורת ההגנה לסייבר 2.0, עמ' 24.

116 תקנה 18(א).

117 דוגמאות לאסון - מתקפת כופרה, דליפת נתונים וגנבת מידע. ככל מדובר בכל אירוע סייבר שמונע מהארגון לתפקד באופן מהותי.



ביקורות בתחום אבטחת מידע והגנת הפרטיות

ביצוע סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות

בתקנות אבטחת מידע נקבע כי במאגר שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה, חובה לבצע סקר לאיתור סיכוני אבטחת המידע (להלן - סקר סיכונים), וכן חובה לבצע מבדקי חדירות במערכות המאגר (להלן - מבדקי חדירה) כדי לבחון את מידת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, וזאת אחת ל-18 חודשים לפחות. עוד נקבע בתקנות כי במאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה או בינונית יש לבצע ביקורת תקופתית פנימית או חיצונית אחת ל-24 חודשים לפחות, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לבצע ביקורת בנושא אבטחת מידע, שאינו ממונה אבטחת המידע בארגון, כדי לוודא שהמאגר עומד בתנאי תקנות אבטחת מידע (להלן - ביקורת תקופתית). עוד קובעות התקנות כי בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה רשאי לקיים את הביקורת התקופתית במסגרת ביצוע סקר סיכונים.

נמצא כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים - לא ביצעה ביקורת תקופתית פנימית או חיצונית אחת ל-24 חודשים לפחות, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לבצע ביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה אבטחת המידע בארגון, כפי שנקבע בתקנות.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לבצע ביקורות תקופתיות בתדירות שנקבעה בתקנות, כדי לוודא שמאגרי המידע שלהן עומדים בתנאי תקנות אבטחת מידע.

המועצה המקומית בית דגן מסרה בתשובתה כי הנושא ייבחן במהלך השנה.

ביקורת חיצונית

המחוקק הקנה למשרד הפנים סמכויות פיקוח, בקרה וביקורת על פעילותו של השלטון המקומי¹¹⁸. הביקורת השנתית על הרשויות המקומיות נערכת באמצעות רואי חשבון שממנה אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - אגף בכיר לביקורת). ביקורות אלו כוללות ביקורת על הדוחות הכספיים של הרשות המקומית (דוח כספי שנתי מבוקר), וביקורת שנתית על אופן תפקודה של הרשות (דוח ביקורת מפורט).

ביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה¹¹⁹ העלו כי אגף בכיר לביקורת לא כלל את נושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות בתוכניות הביקורת שנדרשו להכין רואי החשבון המבקרים. בביקורות הקודמות המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי ראוי שהוא ישקול בעתיד לשלב בתוכנית העבודה שלו ביקורות הנוגעות לנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, סוף שנת 2023, אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים לא כלל את נושא אבטחת המידע בתוכניות הביקורת שנדרשו להכין רואי החשבון המבקרים.

נוכח הממצאים שעלו בדוח זה ובדוחות קודמים¹²⁰, המצביעים על ליקויים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו בנושא אבטחת המידע, מומלץ שמשרד הפנים יכלול את נושא

¹¹⁸ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 69-105.

¹¹⁹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017 (2017), "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות (מעקב מורחב); מבקר המדינה, דוח ביקורת 62 (2012) "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות מקומיות", עמ' 1513 - 1537.

¹²⁰ בהקשר זה ראו: מבקר המדינה, "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות" (לעיל הערה 154), עמ' 1513 - 1537; מבקר המדינה, "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות - מעקב מורחב" (לעיל הערה 154), עמ' 201 - 245; מבקר המדינה, "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות" (לעיל הערה 6).



אבטחת המידע בתוכנית הביקורת השנתית שלו או בביקורות מיוחדות שהוא עושה מפעם לפעם ברשויות המקומיות ויעקוב אחר אופן טיפולן של הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים שיועלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי קיימת חשיבות רבה לכך שהרשויות המקומיות יבצעו אחת לתקופה בחינה של אבטחת מידע. המשרד ציין כי אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות בוחן מדי שנה תחומים שונים הקשורים לליבת הפעילות של השלטון המקומי, וכי במסגרת זו תיערך השנה [2024] בדיקת הרשאות למערכות מידע. ממצאי הביקורת ותיקון הליקויים ישולבו בדוחות המפורטים של רואי החשבון המבקרים.

אסדרת הגנת הסייבר ברשויות המקומיות

מערכות המחשוב והתשתיות של הרשויות המקומיות חשופות לאיומי סייבר מתוחכמים וחמורים ולמתקפות הרסניות, תדירות ומסוכנות מצד גורמים עוינים שונים, ולכן תחום הגנת הסייבר ואבטחת המידע נעשה קריטי וחיוני להתמודדות עם איומים אלה.

ממחקר שבוצע בשנת 2018¹²¹ ניתן ללמוד על פערים בין רשויות רבות בישראל מבחינת מוכנות להתקפות סייבר. מהמחקר עולה כי בחלק מהרשויות יש מערכות מידע העומדות בחזית הטכנולוגיה ומסוגלות לספק פתרונות המאפשרים להתמודד עם התקפות סייבר, ואילו רשויות אחרות חסינות פחות להתקפות סייבר, שכן אין ברשותן המשאבים, כוח האדם והידע הדרושים כדי להתמודד עם התקפות אלה בעידן הנוכחי.

גם מבקר המדינה עמד בדוחות קודמים על החולשות הקיימות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת המידע ברשויות המקומיות. למשל, בדוח שפורסם במאי 2020¹²² צוין כי חלק מהרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד כראוי עם מתקפות סייבר, כפי שנדרש ומצופה מהן.

בהתאם להחלטת הממשלה 2444¹²³ הוקם בשנת 2015 מערך הסייבר הלאומי. המערך נועד להגן על מרחב הסייבר של מדינת ישראל, ובתוך כך לפתח את החוסן של כלל המשק בתחום הסייבר ולשפר את הכשירות וההכוונה של מגזרים וגופים במשק, לרבות של הרשויות המקומיות, שעל פי החלטת ממשלה 2443 תיעשה באמצעות יחידות מגזריות.

החלטת הממשלה 2443 עסקה במשרדי הממשלה המחילים את סמכויות האסדרה שלהם על גופים או פעילויות החשופים לאיומי סייבר. בהחלטה נקבע כי יוטל על המנכ"לים של המשרדים האמורים להסדיר את ההיערכות לאיומי סייבר במסגרת המגזר שבו הם פועלים, וזאת באמצעות הקמת יחידות להכוונה מגזרית. כל יחידה להכוונה מגזרית תהיה כפופה למשרד הממשלתי שהיא שייכת אליו, בהתאם לסמכויות האסדרה שלו, ותפעל בהנחיה מקצועית של מערך הסייבר.

בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה האמורה, הוקם בשנת 2017 אגף הסייבר במשרד הפנים כיחידה מקצועית מגזרית בתחום הגנת הסייבר ואבטחת המידע הכפוף למינהל לשירותי חירום במשרד הפנים (להלן - היחידה המגזרית) ובהנחיה מקצועית של מערך הסייבר, ובין היתר הוטלה על האגף האחריות להסדרת היערכותן של הרשויות המקומיות לאיומי סייבר. במועד הביקורת הועסקו באגף ארבעה יועצים חיצוניים המומחים לאבטחת מידע, אשר נותנים שירות לרשויות המקומיות. תפקיד היועצים הוא ללוות את הרשויות המקומיות בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר, לייעץ להן באופן שוטף, לסייע בקביעת מדיניות ותוכניות עבודה, ולהציב יעדים להגברת החוסן הקיברנטי של הרשויות המקומיות.

121 טלי חתוקה (עורכת), העיר בעידן הדיגיטלי - תכנון, טכנולוגיה, פרטיות ואי-שוויון (2018), אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 16 - 21.

122 מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות", עמ' 400.

123 החלטת הממשלה 2444, "קידום ההיערכות הלאומית להגנת הסייבר" (15.2.15).



בהתייחסות משרד הפנים ממאי 2022 לממצאים שעלו בדוח משנת 2022¹²⁴, ציין המשרד כי תוך חודשיים עד שלושה חודשים ממאי 2022 הוא יסכם את מתווה המשך הפעילות של היחידה המגזרית במשרד הפנים תוך תיאום עם מערך הסייבר.

נמצא כי נכון לנובמבר 2023 לא סוכם מתווה המשך הפעילות של היחידה המגזרית במשרד הפנים, וכי התקשרות משרד הפנים עם ארבעה יועצים ליחידה המגזרית הסתיימה בסוף שנת 2023, ומאז לא מתקיימת פעילות ביחידה.

מבקרת הפנים של משרד הפנים מסרה ביולי 2023 כי "אין גורם במשרד הפנים אחראי על אבטחת המידע ברשויות המקומיות. בדוחות העבר שנעשו בתחום משרד הפנים הבהיר היטב שהאחריות הינה של הרשות להגנת הפרטיות ומערך הסייבר".

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובתה כי "עמדת משרד הפנים מקוממת ומציגה את הפער ביחס לתחום אבטחת מידע ברשויות המקומיות. בניגוד לאמור בעמדת משרד הפנים, הרשות אינה הגוף האחראי על אבטחת המידע ברשויות המקומיות. בהיותה של הרשות רגולטור (מאסדר) מדינת-רוחבי, כלל משקי, היא מתווה את הנורמות הכלליות המהותיות בתחום ומופקדת על הפיקוח ואכיפת החוק והתקנות באמצעות מכלול הכלים שעומדים לרשותה, לרבות הסברה, הדרכה, הנגשה ואכיפה". עוד הדגישה הרשות בהקשר זה, כי על הרשויות המקומיות עצמן ועל הרגולטורים המסדירים את פעילותן מוטלות האחריות והמחויבות לוודא ציות לחוק ועמידה בדרישותיו. הדבר מצופה מהרשויות המקומיות כשם שהוא מצופה מכלל הגופים במשק הישראלי - בין אם הגוף הינו גוף ציבורי, רשות ממשלתית או עסק פרטי - כולם נדרשים לעמוד בהוראות הדין ובכלל זה בהוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו. זאת באמצעות אחד מהארגונים המרכזים את הרשויות המקומיות, וככל שנדרש, בסיוע יועצים משפטיים ומקצועיים המומחים לתחום הפרטיות ואבטחת המידע.

נמצא כי משרד הפנים פעל עד סוף שנת 2023 כגורם תומך, מייעץ ומסייע בלבד, באמצעות היחידה המגזרית, ומאז אין גורם מנחה בתחום הסייבר לרשויות המקומיות¹²⁵. משכך הרשויות המקומיות שנבדקו פועלות ללא הנחיות מקצועיות מפורטות בתחום הגנת הסייבר, וכל רשות מקומית פועלת בעניין לפי ראות עיניה.

על משרד הפנים לקדם בדחיפות את הטיפול בהיערכות לאיומי סייבר מול הרשויות המקומיות ולחדש את פעילות היחידה המגזרית בהתאם לתפקידה, שהוגדרו בהחלטת ממשלה 2443, תוך תיאום עם מערך הסייבר הלאומי, כדי שיוכל לתרום את חלקו בהסדרת פעילויות הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאבטחת מידע ולהגנה מפני איומי סייבר.

בתשובת משרד הפנים ממאי 2024 למשרד מבקר המדינה נמסר כי עמדת משרד הפנים בעניין הנדון, כפי שהובעה עוד בדיון בין המשרד ובין מערך הסייבר הלאומי בשנת 2018, היא כי למשרד הפנים אין סמכות משפטית ויכולת מעשית לפיקוח ולרגולציה על מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות וניהולן. זאת כאשר הרשויות המקומיות - בשונה ממשרדי הממשלה השונים והיחידות שבתחום אחריותם - אינן חלק מגופי הממשלה הכפופים להחלטותיה, אלא גופים עצמאיים בעלי מעמד על פי דין, אשר לצורך הנחייתן והטלת חובות עליהן, יש צורך בעיגון הסמכות והכללים בחקיקה או בהתאם לחקיקה. בעניין זה הדגיש משרד הפנים כי יש לפעול למניעת מצב שבו הרשויות חשופות לאיומי אבטחת מידע, אך המשרד אינו בעל הסמכות, הידע והיכולת ואינו יכול לקחת לידי את הסמכויות בעניין זה שעה שאין לו הכלים המתאימים לכך. סיכום הדיון היה כי יש "להמשיך את הדיונים על מנת להביא לקביעת הגורמים האחראים ותחום אחריותם וסמכותם. באחריותו של מערך הסייבר הלאומי להכין מודל המציג את אחריותו של משרד הפנים כגורם המסייע לרשויות המקומיות בתחום הסייבר". לאורך התקופה לא נמשכה בחינת נושא אחריותם

124 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022 (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", עמ' 1255.

125 עוד בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות המקומיות".



וסמכותם של הגורמים האחראים לפיקוח ולרגולציה על מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות וניהולן ולא הוכרע נושא זה, בין היתר על רקע קידום תזכיר הצעת חוק באותה העת על ידי מערך הסייבר, לפיו יוקנו למערך הסייבר סמכויות ישירות כלפי הרשויות המקומיות, כאשר המשרד אינו מוגדר במסגרתו כמאסדר.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו ממאי 2024 כי בימים אלו מתבצעת עבודת מטה בשיתוף פעולה עם מערך הסייבר הלאומי להסדרת תחום הגנת הסייבר ברשויות המקומיות. הסדרה זאת תיעשה בתיאום עם משרד הפנים בהתאם למדיניותו בתחום זה, וכן על רקע העובדה שהופץ תזכיר חוק הגנת מרחב הסייבר הלאומי, התשפ"ד-2024, שכולל גם התייחסות לנושא היחידה המגזרית שאמורה להיות הגורם המנחה בתחום הסייבר לרשויות המקומיות.

נוכח המחלוקת בעניין אחריותם וסמכותם של הגורמים האחראים לפיקוח ולאסדרה על מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות, מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לפעול, בשיתוף מערך הסייבר הלאומי, לקידומו של חוק הגנת מרחב הסייבר הלאומי ולהגדרת תפקידים מדויקת של כל גורם.

ביטוח מפני אירועי סייבר

השימוש שעושות הרשויות המקומיות בטכנולוגיות דיגיטליות ובמערכות מידע מקושרות חושף אותן לנזקים שעלולים להיגרם מהתקפות סייבר. רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה¹²⁶. בפקודת העיריות [נוסח חדש] הוגדרו התפקידים והסמכויות של העירייה, והיא הוסמכה לעשות כל פעולה נוספת שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר¹²⁷. עוד נקבע בפקודת העיריות¹²⁸ כי על העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה"; אי לכך, עליה לנקוט גם פעולות לשמירה על מערכות המידע ותשתיות התקשורת באמצעות היערכות פיננסית שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותן מערכות ותשתיות. סמכויותיהן הכלליות של מועצה מקומית ומועצה אזורית הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה, באופן דומה לעירייה¹²⁹.

הביטוח של נכסי הרשויות המקומיות, כמו זה של הנכסים הפרטיים של הציבור, מתבצע באמצעות חברות ביטוח פרטיות. פוליסות הביטוח הסטנדרטיות הקיימות אינן מכסות מפני התקפות סייבר ופריצה למאגרי המידע של הגוף המבוטח. ביטוח סייבר כולל כיסוי בגין נזק שעלול להיגרם לרשות המקומית ולמאגריה בעקבות חדירה של האקרים למערכות המחשב, נזקי וירוסים והפרת פרטיות; כיסוי מפני תביעות המוגשות על ידי צדדים שלישיים; כיסוי בגין נזק תוצאתי כגון השבתת מערכות מידע, שחזור מסד נתונים, סחיטה (כופר סייבר) וכדומה.

החלטתה של רשות מקומית על רכישת ביטוח צריכה להתבסס על הליך סדור של ניהול סיכונים, דהיינו הערכה של הסיכון הפוטנציאלי לרשות אל מול סכום הפרמיה שדורש המבטח ויכולתה הכלכלית של הרשות. מאחר שגובה הפרמיה נקבע בהתאם לרמת הסיכון, ככל שרמת אבטחת המידע ברשות המקומית נמוכה יותר, כך היא תידרש לשלם פרמיה גבוהה יותר.

נמצא כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו לא רכשה כיסוי ביטוחי לאירועי סייבר, ובכלל זה לא בוצע הליך של הערכת סיכונים.

נוכח היעדר היכולת של רשויות מקומיות קטנות להתמודד עם ניהול הסיכונים הנדרש כנגד התקפות סייבר, מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לבחון את תחום ביטוחי הסייבר ולגבש המלצות שיאפשרו להן להתמודד עם נזקים העלולים להיגרם בעקבות אירועי סייבר.

126 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

127 סעיף 233 לפקודת העיריות.

128 סעיף 249(29).

129 סעיף 146 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950; סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.



להלן סיכום הממצאים שהועלו מבדיקת עמידתן של הרשויות המקומיות שנבדקו בדרישות תקנות אבטחת מידע:

לוח 17: סיכום הממצאים מבדיקת עמידתן של הרשויות המקומיות שנבדקו בדרישות תקנות אבטחת מידע

המועצה האזורית מרחבים	המועצה המקומית קריית יערים	המועצה המקומית פרידיס	המועצה המקומית ג'לג'וליה	המועצה המקומית בית דגן	המועצה המקומית אליכין	
✓	x	x	✓	x	x	רישום מאגרי מידע
✓	✓	x	✓	x	x	מסמך הגדרות מאגר מידע
x	✓	x	✓	x	x	מינוי ממונה /מנהל אבטחת מידע
✓	✓	x	✓	x	x	נוהל אבטחת מידע
✓	✓	x	✓	x	x	רשימת מצאי של מערכות המידע
x	✓	x	✓	x	x	הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע
✓	✗	x	✗	x	x	ניהול הרשאות גישה
✓	✓	x	✓	x	x	התקנים ניידים
✓	✓	x	✓	✓	x	גיבוי מאגרי המידע
x	x	x	x	x	x	תוכנית להתאוששות מאסון
x	x	x	x	x	x	ביקורות תקופתיות
x	x	x	x	x	x	ביטוח מפני אירועי סייבר (אין חובה על פי התקנות)

מקרא: x לא תקין ✗ חלקי ✓ תקין

סיכום

בעידן הנוכחי הרשויות המקומיות נדרשות להתאים את עצמן לעבודה בסביבה ממוחשבת, למתן שירותים באמצעים דיגיטליים ולניהול מאגרי המידע שלהן, לצד ניהול הקשר עם התושבים ועם משרדי הממשלה. תקופת החירום הממושכת שבה נמצאת מדינת ישראל מחדדת את הצורך במידע זמין, מידע המצוי בין השאר במערכות של הרשויות המקומיות. צרכים אלו מחייבים מודעות והבנה בתחום, לצד הקצאת משאבים ייעודיים, השקעה בהקמת תשתיות טכנולוגיות מתאימות והשקעה בניהולן. שימוש בכלים טכנולוגיים ובמאגרי מידע מעמיד סכנות של חשיפת המידע ופגיעה בפרטיות ומצריך תשומת לב לאבטחת המערכות והמידע המצוי בהן.

מספר המערכות שאיתן נדרשות הרשויות המקומיות לעבוד, איכותן והחובה לשמור על המידע הזורם בהן אינם נגזרים ממספר התושבים או ממספר העובדים ברשות המקומית, אלא מסוגי השירותים שהיא מספקת. רשויות מקומיות קטנות נדרשות להקים את אותו מספר מערכות שנדרשות להקים רשויות בינוניות וגדולות, וגם עליהן חלה החובה להגן על המידע, ולכן המאמץ הנדרש מהן גדול יותר.

היעדר אסדרה של תחום המחשוב ברשויות המקומיות מגדיל את הפער הדיגיטלי בין הרשויות המקומיות ואת אי-השוויון החברתי-כלכלי, פוגע בקשר בין הרשות המקומית לתושבים ומעכב



התייעלות, היסכון וצמיחה כלכלית. ממצאי הביקורת מלמדים כי בהיעדר תקציב וכוח אדם ייעודי לתחום המחשוב, מתקשות הרשויות המקומיות הקטנות לעמוד בקצב ההתקדמות הטכנולוגית, בקצב השינויים התכופים הנדרשים בתשתיות המחשוב ובשמירה על המידע. במצב זה, כל רשות מקומית מתמודדת עם נושא המחשוב כמיטב הבנתה, ולפי התקציב וכוח האדם הייעודי שהקצתה לנושא או שהצליחה לגייס ממקורות מימון חיצוניים.

קידום הדיגיטציה ברשויות המקומיות מחייב קביעת אסטרטגיה ארוכת-טווח ותכנון מפורט. הביקורת העלתה כי במועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים אין מיפוי של מערכות המידע, תשתיות המחשוב ועמדות הקצה שברשותן, וכי המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים לא גיבשו תוכנית אב או אסטרטגיה לקידום דיגיטלי של הרשות. לפיכך, קבלת ההחלטות לעניין רכישת מערכות ברשויות מקומיות אלה אינה מבוססת על תוכנית עבודה ותיעדוף. על המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים והמועצה האזורית מרחבים לקבוע אסטרטגיה ארוכת-טווח לתחום המחשוב ולגבש על פיה תוכנית אב, למפות את מצב המערכות הקיימות ברשות ולגבש תוכנית עבודה אופרטיבית למימוש בהתאם לצורכי הרשות, לרבות תקצובה וקביעת לוחות זמנים לביצועה. כמו כן, עליהן לנצל את מלוא התקציבים שהוקצו להן על ידי השלטון המרכזי לטובת קידום הדיגיטציה בהן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה המקומית ג'לג'וליה, אשר למרות היותה רשות מקומית קטנה השייכת לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, היא הצליחה באמצעות משאבים לא גדולים - הודות לתוכנית אסטרטגית של מנכ"ל המועצה, הכוללת מינוי של צוערת לשלטון המקומי למנהלת תחום המחשוב שעובדת ישירות תחתיו - לקדם את עצמה בתחום הדיגיטלי, תוך שימוש במערכות ובכלים שלעיתים חסרים גם ברשויות גדולות ומבוססות יותר.

ממצאי הביקורת במועצות המקומיות ג'לג'וליה וקריית יערים מלמדים כי כאשר קיימת מודעות לחשיבות תחום המחשוב, ניתן למצוא פתרונות שעוזרים לקדם טכנולוגית את הרשות המקומית גם כשמדובר ברשויות מקומיות קטנות שבהן קיים מחסור בתקציב עצמאי.

ממצאי הביקורת מלמדים כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו אינה מטפלת כראוי בנושא אבטחת המידע שלה. על הרשויות המקומיות שנבדקו לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה בתחום ההגנה על מערכות המידע ואבטחת מאגרי המידע שברשותן.

קידום תחום המחשוב ברשויות המקומיות הקטנות חיוני לשיפור תפקוד הרשות המקומית ולשיפור הקשר עם התושבים והשירות הניתן להם. המספר הרב של המערכות הממוחשבות הקיימות לניהול רשות מקומית ושל הספקיות למערכות הללו מחייב העסקת כוח אדם ייעודי ומקצועי בעל ראייה רחבה של כלל המערכות והתהליכים ברשות המקומית. נוכח הקושי של רשויות מקומיות קטנות להעסיק מנמ"ר מומלץ להן למנות גורם מקצועי, הנמנה עם השדרה הניהולית של הרשות המקומית, שינהל ויקדם את התחום או להיעזר בשירותי מנמ"ר באשכולות האזוריים.

מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי לערוך, בשיתוף משרד הפנים, תוכנית עבודה סדורה המבוססת על בחינת המצב הקיים ברשויות המקומיות, על בניית סדרי עדיפויות ועל הצבת יעדים.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

