



דו"ח מבקר העירייה

לשנת 2020

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2020, בצרוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

בשנה וחצי האחרונות התמודדה העיר אשדוד, כמו מדינת ישראל כולה, עם האתגרים שהוצבו בפניה במסגרת המאבק במגפת הקורונה. כל יחידות העירייה ועובדיה נרתמו למאבק, ועשו כמיטב יכולתם לספק שירותים לתושבי העיר בתנאים הקשים שהמגפה כפתה עלינו.

גם יחידת הביקורת התאימה את תוכנית העבודה לשינוי בנסיבות, וקיימה בקרה בזמן אמת על פעולות העירייה במסגרת ההתמודדות עם המגפה ועל אופן אספקת השירותים לתושב.

בנוסף לכך, דו"ח הביקורת המונח לפניכם כולל שני דוחות ביקורת העוסקים באופן ישיר בתקופת הקורונה:

הדו"ח העוסק בפיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים מציג את השינויים בדפוסי מתן השירות של העירייה והפיכת שירותים פרונטליים רבים לשירותים דיגיטליים.

דוח הביקורת מצביע על כך שביצוע רוב הפרוייקטים של טרנפורמציה דיגיטלית שנבחרו הסתיים בהצלחה.

דוח ביקורת נוסף עוסק בבניית מסד נתונים לצורך אספקת שירותים בחירום לאוכלוסיית הקשישים תושבי העיר, שירותים יחודיים שהעירייה נאלצה לספק במהלך תקופות הסגר, כגון חלוקת מזון ותרופות.

נוכח הליקויים שהעלתה הביקורת, הקים המנכ"ל קבוצת עבודה שתכלול נציגים מהמינהל לשירותים חברתיים, אגף המיחשוב והחברה העירונית, שהוטל עליה לבנות מערכת מידע אשר תכלול את פרטיהם של התושבים בני 65+ המתגוררים באשדוד.

בבדיקת תהליכי הבקרה שמקיימת העירייה בנושא קבלת הכנסות בתחום החינוך נמצאו ליקויים בגביית האגרה בגין תלמידי חוץ, וכן נמצאו ליקויים בבקרה על התשלומים שהעירייה משלמת עבור תלמידי החוץ.

במינהל הכספי נבדק ניהול מערך ההשקעות של העירייה, ונמצאו ליקויים בבקרה על מנהלי התיקים ועל היועץ שסיפק לעירייה שירותים בתחום ההשקעות.

הנחתי את כל המנהלים הנוגעים בדבר ללמוד באופן יסודי את דוחו"ת הביקורת ולהפיק את הלקחים הנדרשים, במטרה למנוע את הישנות הליקויים.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

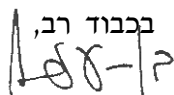


לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2020

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2020.
2. במהלך השנה האחרונה, במסגרת המאבק בנגיף הקורונה, נאלצה העירייה לפעול על-פי דפוסי עבודה בלתי שגרתיים במטרה לספק שירותים לציבור תחת מצב חירום מורכב ומתמשך. הביקורת קיימה בקרה בזמן אמת על אופן אספקת השירותים לתושב בתקופות הסגר, וכן ערכה שני דוחות ביקורת העוסקים באופן ישיר בלקחים שהופקו בעיקבות הניסיון שהצטבר בעירייה בתקופה זו.
3. אני מבקש להודות לך ראש העיר, ד"ר יחיאל לסרי, ולמנכ"ל העירייה על התמיכה בעבודת הביקורת. יחד עם זאת, יש להעיר על כך שלא התקיים מעקב על תיקון הליקויים בחלק גדול מדוחות הביקורת שנערכו בשנים הארוכות.
4. כבכול שנה, אני מבקש להביע בהזדמנות זו את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה, ואת תודתי להם.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל כללי

1. תוכנית "עיר חכמה" ופיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים 7

המינהל לשירותים חברתיים

2. בניית מסד נתונים לצורך אספקת שירותים בזמן חירום 53

מינהל החינוך

3. קבלת הכנסות בתחום החינוך 72

המינהל הכספי

4. ניהול מערך ההשקעות של העירייה 96
5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 116



מינהל כללי



דו"ח ביקורת

תוכנית "עיר חכמה" ופיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים

מינהל כללי

דו"ח ביקורת תוכנית "עיר חכמה" ופיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים

כללי

בעשור האחרון חלו בארץ ובעולם שינויים מהותיים בתחום טכנולוגיות המידע. מהפכת המידע הביאה לשינויים מרחיקי לכת בחיי כל פרט ופרט, ובין היתר, גם הביאה לשינויים בתפיסת הניהול של ארגונים גדולים.

נוכח שינויים אלה, הנחה ראש העיר את מנכ"ל העירייה, המשנה למנכ"ל ואת ראש המינהל לתכנון אסטרטגי להכין תוכנית מקיפה להפיכת העיר אשדוד ל"עיר חכמה"¹. התכנית הוצגה בינואר 2016 לראש העיר ולמנכ"ל וקיבלה את אישורם.

העירייה החלה ביישום מהפכת המידע בשני מסלולים עיקריים:

- **השירות לתושב** – במסלול זה, פעלה העירייה להנגשת המידע לתושבים לגבי הפעילויות השונות של הארגון, וכן פעלה ליצירת ערוצי קשר חדשים עם התושב (כגון שימוש בטפסים דיגיטליים), שיצמצמו את הצורך במתן שירות פרונטלי.
- **ייעול עבודת הארגון** – במסלול זה, הגבירה העירייה את השימוש במערכות טכנולוגיות שונות לצורך ייעול תהליכי העבודה, תוך קיום תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה מבוססי נתונים.

הביקורת בדקה את תהליך גיבוש התכנית האסטרטגית לעיר חכמה ואת אופן יישומה לאורך השנים 2015 – 2020, וכן את הפעולות שבוצעו להטמעת תהליכי העבודה הדיגיטליים במהלך שנים אלה.

¹ עיר חכמה – עיר המשתמשת בטכנולוגיות מידע ותקשורת כדי לנצל ביעילות רבה יותר את המשאבים העומדים לרשותה, במטרה לשפר את השירותים הניתנים לאזרח ואת איכות חייו.

כבר בראשית הדברים, נציין כי הביקורת רואה בחיוב רב את מדיניות העירייה המציבה את חזון ראש העיר "עיר החכמה" כיעד מרכזי שהארגון פועל להגשמתו, וכן רואה בחיוב רב את המשאבים המוקצים למטרה זו. יודגש כי עיריית אשדוד הייתה אחת מהערים הראשונות בארץ שבחרה להציב את חזון "עיר חכמה" בלב העשייה העירונית, תוך שילובו בכל תחומי הפעילות של הרשות המקומית. נציין כי היותה של העירייה חלוצה בתחום זה, חייב את הגורמים המעורבים לפתח את מתודולוגיית העבודה "תוך כדי תנועה" ולהפיק לקחים שנלמדו במהלך הביצוע. נוכח הישגיה, העירייה זכתה בשני "קולות קוראים" שפירסם משרד הדיגיטל הלאומי בסכום כולל של 2.2 מיליון ₪, אשר הוקצו לפיתוח מערכות שליטה ובקרה עירוניות. עוד יש לציין כי בשנת 2018 העירייה זכתה בדירוג A במדד הבינתחומי לערים חכמות², שמיקם אותה בתחום זה במקום ה-3 בין הרשויות בארץ.

יחד עם זאת, בחינת תהליכי העבודה העלתה את הליקויים הבאים:

1. תוכנית "עיר חכמה"

1.1. גיבוש התכנית האסטרטגית

כאמור, נוכח השינויים הטכנולוגיים המהותיים שהתרחשו בעשור האחרון, הנחה ראש העיר את מנכ"ל העירייה, המשנה למנכ"ל וראש המינהל לתכנון אסטרטגי להכין תוכנית אסטרטגית להפיכת העיר אשדוד ל"עיר חכמה".

לצורך הכנת התוכנית, התקשרה העירייה עם יועץ לתחום "ערים חכמות". תהליך גיבוש התכנית החל במאי 2015 בליווי היועץ, על-פי מודל המתייחס לשישה תחומי פעילות עיקריים: כלכלה חכמה (פיתוח כלכלי מואץ), ממשל חכם (ניהול העיר תוך שיתוף ציבור), אנשים חכמים (פיתוח מרכזי למידה, פיתוח כלים ללימודים מרחוק), אורח חיים חכם (הקטנת פשיעה, שיפור הטיפול הרפואי), סביבה חכמה (תחבורה חכמה, התייעלות אנרגטית, בנייה ירוקה ועוד).

² דירוג של הערים בישראל על-פי מדדים שונים של קיימות עירונית וחדשנות טכנולוגית, כגון קיומה של אסטרטגיה עירונית לעיר חכמה, ניהול עירוני מבוסס מידע, תשתיות חכמות ועוד.

בהמשך לתהליך גיבוש התוכנית, הוקמו שש קבוצות עבודה בהתאם לששת תחומי הפעילות, לצורך בחירת הנושאים שעיריית אשדוד אמורה להתמקד בהם ולבצע "קפיצת מדרגה" ניהולית וטכנולוגית. במהלך מחצית השנייה של שנת 2015 התכנסו קבוצות העבודה השונות, בליווי של היחידה האסטרטגית והיועץ. בסופו של תהליך, התגבשה רשימה של המלצות בכל אחד מששת תחומי הפעילות העיקריים. תכנית האב נדונה ב – 13.1.16 בוועדת ההיגוי בראשות ראש העיר, ובסיכום הדיון נקבע כי **"הוחלט לאמץ את תכנית האב על כל מרכיביה"**³.

לאחר אישור התוכנית האסטרטגית, לא נכתבה תוכנית מפורטת העוסקת ביישומה (האמורה לכלול משימות, לוחות זמנים, מדדים, מעקב, בקרה וכיו"ב). בפועל, לדברי ראשת המינהל לתכנון אסטרטגי, יישום התוכנית בוצע באמצעות תהליך מתמשך של כתיבת תוכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב (ראה פירוט בפרק 3 לדו"ח).

1.1.1. בחלוף ארבע שנים, הביקורת בדקה את יישום ההמלצות העיקריות שצוינו בתכנית האסטרטגית.

נמצא כי במהלך השנים האחרונות בוצעו בעיר מספר פרויקטים גדולים של חדשנות טכנולוגית, כגון ה – REWAY (תחבורה חכמה) והחלפת תאורת הרחובות לנורות "לד" (התייעלות אנרגטית). כמו כן, בוצעו בתחומים שונים שיפורים משמעותיים בתהליכי העבודה, תוך החלפת תהליכי עבודה מיושנים בתהליכי עבודה דיגיטליים.

יחד עם זאת, נמצא כי רוב ההמלצות בפרק התשתיות הטכנולוגיות שבתוכנית האסטרטגית עדיין לא יושמו, או שיושמו רק באופן חלקי. מתוך עשרה פרויקטים שצוינו בתכנית, 5 טרם בוצעו, שלושה היו בתהליך ביצוע ורק שני פרויקטים בוצעו (ראה פירוט בנספח א').

בין ההמלצות העיקריות שטרם הוחל ביישומן ניתן למצוא את פרויקט CRM (מערכת שתרכז את כל המידע על התושב הקיים במערכות השונות), פרויקט WI-FI (רשת אלחוטית עירונית המחוברת לכל העסקים) ומערכת

³ פרוטוקול 5465 של ועדת ההיגוי לעיר חכמה מתאריך 13.1.16.

שו"ב (שליטה ובקרה) מרכזית שתאפשר קבלת החלטות על בסיס מערכת מידע אחודה שתחבר את כל מאגרי הנתונים הקיימים בארגון.

לגבי מערכת שו"ב, נמסר לביקורת כי בשנים האחרונות נבחנו מערכות שו"ב של ארבעה ספקים, אולם לא אותרה מערכת המתאימה לצרכי העירייה.

אחת מאבני היסוד של מערכת שו"ב הינו ניהול העיר על בסיס נתונים אחוד (DATAWAREHOUSE), ולכן ההמלצה המרכזית בפרק העוסק בתשתית הטכנולוגית לעיר החכמה הייתה להקים "מערכת אחודה שתחבר את כל הנתונים בעיר לפלטפורמה אחת".

מבדיקתנו עולה כי ממועד אישור התכנית האסטרטגית (ינואר 2016) ועד למחצית שנת 2020, טרם החלה העירייה בבחינת הדרכים ליישום ההמלצה להקמת מערכת נתונים אחודה.

עוד נמצא כי במהלך הביקורת, בעקבות התפרצות מגפת הקורונה, עלה ביתר שאת הצורך בהקמת מערכת אחודה המרכזת נתונים עירוניים בנושאים שונים. בחודש יוני 2020 התקשרה העירייה עם יועץ במטרה להקים מחסן נתונים כלל ארגוני שיאגד את כל הנתונים ברמת התושב. בנובמבר 2020 הגיש היועץ מסמך איפיון הכולל סקירה של מערכות הליבה והמלצות לאופן הקמת מסד הנתונים.

לאחר הביקורת נמסר כי הוכן המערך הטכנולוגי הנדרש להקמת מחסן הנתונים, וכן הוגדר אופן שליפת הנתונים מהמערכות התפעוליות. בשלב הבא, יידרשו ספקי המערכות השונות לייצר ממשק אוטומטי להעברת נתונים מהמערכות התפעוליות למחסן הנתונים.

לגבי מערכת ה-C.R.M, לאחר הביקורת נמסר כי אגף מערכות מידע התקשר עם יועץ לטובת מיפוי הצרכים ואיפיון המערכת הנדרשת, ובמרץ 2021 פורסם מכרז להקמת המערכת.

הוסבר לביקורת כי העיכוב ביישום ההמלצות נבע מכך שהעירייה זכתה בשני קולות קוראים בנושא פיתוח מערכת שליטה ובקרה ומערכת C.R.M שפירסם משרד הדיגיטל הלאומי, אשר יועדו לתקצב את יישום ההמלצות

העיקריות בפרק תשתיות טכנולוגיות. בפועל, העברת התקציב התעכבה וההתחייבות הכספית של המשרד התקבלה רק במהלך שנת 2021. נציין, כי לדעת הביקורת נושאים מהותיים בתוכנית האסטרטגית לא קיבלו את תשומת הלב הנדרשת, בין היתר, בשל העדר מעורבות של המנמ"ר וצוותו בגיבוש התכנית האסטרטגית, וכן בשל כך שלא הוגדרו משימות ייעודיות מתוך התוכנית האסטרטגית לטיפול המנמ"ר.

1.1.2. דוגמא מתחום התפעול לאי מימוש התוכנית האסטרטגית – במינהל התפעול בוצעו בשנים האחרונות מספר פרויקטים טכנולוגיים המשלבים תהליכי עבודה דיגיטליים, כגון שימוש במערכת לניהול עבודת המפקחים ("HITO") שנעזרות בה יחידות שונות במינהל התפעול.

יחד עם זאת, לא הותקנו אמצעי בקרה על האמצעים לפינוי האשפה, למרות שהדבר היווה יעד טכנולוגי מרכזי. הביקורת בדקה את הפעילות שנעשתה בתחום זה במהלך השנים, כמפורט להלן:

בתכנית האסטרטגית מ – 2016 צוין כי אחד האתגרים הטכנולוגיים של העיר הינו בתחום פינוי הפסולת (על כל סוגיה) וניקיון המרחב הציבורי, אשר מנוהל ללא מערכי בקרה טכנולוגיים מהותיים.

בהתאם לזאת, בתוכניות העבודה לשנת 2017 הוחלט על הוצאת מכרז לרכישת "מערכת לניהול ובקרה לפינוי מערך האשפה והגזם". במסמכי המכרז דרשה העירייה כי המערכת תאפשר, בין היתר, את הפעולות הבאות: ניהול מצאי כלי האצירה ונתוני הקבלנים (כגון: רכבים, נהגים, חוזים), ניהול תוכניות העבודה וביצוע אופטימיזציה, ניטור פינוי כלי האצירה, גזם וגרוטאות, ניטור עבודת הקבלנים וטיפול בחשבוניות. ההסכם עם החברה הזוכה נחתם בינואר 2018.

במקביל, בהסכמים עם הקבלנים שזכו בשנת 2017 ו- 2018 במכרזים השונים לביצוע עבודות פינוי האשפה וניקיון הרחובות, נקבע כי לצורך בקרה העירייה תהייה רשאית להתקין מערכות ממוחשבות על האמצעים שמפעילים הקבלנים השונים (משאיות מנוף, היפוך לדחס, רמ-סע ומכונות טיאוט).

מנהל אגף תפוז"ח מסר לביקורת כי בחלוף שלוש שנים ממועד ההתקשרות עם החברה הזוכה, מערכות הבקרה על האמצעים השונים לפינוי אשפה אינן פועלות, כמפורט להלן:

- **בקרה אחר פינוי גזם וגרוטאות** – המערכת אמורה לזהות את הפעלת המנוף לצורך פינוי הגזם ואת מיקום הרכב בעת הפעלת המנוף. הביקורת מצאה כי על אף הזמן שחלף, החברה הזוכה טרם הציגה מערכת שעומדת בדרישות. במהלך שנת 2020 הותקנה באופן ניסיוני, למשך מספר חודשים, יחידה אחת על רכב לפינוי גזם, וכמות התקלות הייתה גדולה.

- **בקרה אחר פינוי כלי אצירה** – בשנת 2020 נוסו שתי מערכות – מערכת החיישנים הותקנה על כ – 300 טמוני קרקע ברחבי העיר (בעיקר ברובע יא'), אולם בפועל לא נעשה בה שימוש. לדברי ראש מינהל התפעול, הוחלט שלא להפעיל את מערכת החיישנים משיקולי תקציב.

מערכת RFID (ברקוד) - המערכת הותקנה על רוב טמוני הקרקע המוצבים בעיר, אך הביקורת מצאה כי בשל ליקויים רבים במערכת שהותקנה והעדר יכולת החברה לתקנם, בפועל לא נעשה בה שימוש.

ראש מינהל התפעול מסר לביקורת כי שינוי שיטת התשלום לקבלני פינוי האשפה, החל מ – יולי 2018 בטמונים והחל מ – יוני 2021 בכל יתר כלי האצירה, מצמצם את הצורך בהתקנת מערכת בקרה על כלי האצירה. הביקורת העירה כי מטרת השימוש במערכת היתה לשפר וליעל באופן מהותי את ניהול מערך פינוי האשפה בכללותו, והיבט התשלום לקבלן היה רק מרכיב אחד בתהליך השיפור. לכן, לדעת הביקורת, יש ערך רב בהתקנת מערכות בקרה על פינוי כלי האצירה.

- **בקרה אחר מכונות טיאוט** – המערכת הותקנה ב – 2017 על מכונות הטיאוט של הקבלן שסיפק לעירייה שירותי ניקיון באותה עת, והשימוש בה הוכתר בהצלחה. נוכח הצלחה זו, במכרז החדש שפורסם בשנת 2017 נדרש הקבלן הזוכה להתקין מערכת שתבצע ניטור על הפעלת מברשות טיאוט, אך בניגוד לתנאי המכרז ויתרה העירייה על התקנת אמצעי

הבקרה (במקום לחייב את הקבלן בהתקנת אמצעי הבקרה כנדרש על-פי החוזה, החליט האגף לקנוס אותו בכל חודש בסכום של 6,000 ₪). בתגובתו לדו"ח ציין מנהל האגף כי הבקרה על מכונות הטיאוט מבוצעת באופן מיטבי על-ידי מערכת איתורן. הביקורת העירה כי מערכת איתורן נותנת מענה חלקי ביותר, ומקיימת מעקב רק על יציאה של מכונת הטיאוט מתחומי העיר ועל כיבוי מנוע או עמידה במקום אחד מעל חצי שעה. מערכת האיתורן אינה מקיימת מעקב על איכות עבודתה של מכונת הטיאוט, כגון מידת השימוש במברשות ומהירות נסיעת מכונת הטיאוט, ולכן היא אינה מהווה אמצעי בקרה משמעותי ואפקטיבי.

הביקורת העירה כי אי השימוש באמצעי הבקרה פוגע באופן מהותי ביכולת אגף תפוז"ח לנהל את מערך פינוי האשפה וניקיון הרחובות בהתבסס על נתונים, זאת בניגוד לתכנית האסטרטגית ובניגוד לתנאי המכרז שעל פיו התקשרה העירייה עם הקבלנים.

1.2. עדכון התוכנית האסטרטגית

ביולי 2019, התקיים דיון של ועדת ההיגוי לעיר חכמה, בראשות ראש העיר ובהשתתפות המנכ"ל, ראשי מינהלים ומנהלי אגפים. בדיון הציגה מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי את סיכום הפעולות לקידום התוכנית האסטרטגית שנעשו עד לאותו שלב.

בתום הדיון, ראש העיר הנחה את היחידה לתכנון אסטרטגי לבנות תכנית אסטרטגית חדשה לחמש השנים הבאות, כנגזרת וכהמשך לתוכנית הקיימת. בפברואר 2020, לאחר שהוכנה תוכנית מעודכנת על-ידי היחידה לתכנון אסטרטגי יחד עם נציגי המינהלים, בליווי יועץ היחידה לנושא ערים חכמות, הוצגה לראש העיר רשימת הפרויקטים שקיבלו דרוג מ-1 עד 5 לפי ארבעה קריטריונים: ערך לתושב, כמות התושבים שהפרויקט משפיע עליהם, היקף ההתייעלות וטווח הזמן להצלחה. בתום הדיון, הנחה ראש העיר את המשתתפים לפעול לגיבוש תוכניות עבודה מפורטות לפרויקטים שהוצגו בדיון. לדברי מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, בכל מינהל נבחרו כ-5 פרויקטים שקיבלו את הציון הגבוה בהתאם לקריטריונים.

בפועל, נוכח מגיפת הקורונה, הטיפול בעדכון התוכנית האסטרטגית במתכונת זו, הופסק.

במקביל לכך, בשל השינוי בסדרי העבודה של העירייה בתקופת המגיפה, החליט מנכ"ל העירייה לרכז את המאמץ בתחום המחשוב בפיתוח שירותים דיגיטליים כחלופה לשירותים שהעירייה מעניקה פרונטלית או טלפונית, תוך עמידה בהנחיות משרד הבריאות (שמירה על ריחוק חברתי, ביטול קבלת קהל ואף סגר).

כתוצאה מכך, חלק מהפרויקטים שנכללו בתוכנית האסטרטגית קודמו באמצעות ריכוז המאמץ בפיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים. ראה הרחבה בנושא פיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים בפרק 6.

2. תוכנית אב למחשוב

בשנת 2015 ערך מבקר העירייה ביקורת מקיפה באגף המחשוב ומערכות מידע, ובין המלצותיו, הצביע המבקר על הצורך להכין תכנית אסטרטגית למערכות המידע בארגון. נוכח הערת הביקורת, הנחה ראש העיר את מנהל אגף מערכות מידע בשנת 2016 להכין תכנית אב לפיתוח מערכות המידע בעירייה, שנועדה להבטיח התאמה מלאה בין היעדים של הארגון לבין היכולת הטכנולוגית בתחום מערכות המידע.

מטרותיה של תכנית האב היו לקדם את פיתוח מערכות המחשוב ומערכות המידע בארגון, להוות מאיץ לחדשנות, וכן לייצר מתודולוגיות עבודה להתמודדות עם השינויים התדירים בטכנולוגיות המידע והתקשורת. בחודש יוני 2018, התקשר אגף מערכות מידע עם יועץ מקצועי בהסכם שמטרתו "מיפוי המצב הקיים וכתובת תכנית אב למחשוב עיר חכמה"⁴.

בחודש אוגוסט 2019 הגיש היועץ את תוכנית האב למחשוב שגיבש. התוכנית כללה, בין היתר, פרק בשם "חזון אשדוד – עיר חכמה", ושני פרקים נוספים המפרטים את השלבים המומלצים למימוש החזון.

⁴ מתוך ההסכם שנחתם בין עיריית אשדוד לבין היועץ.

2.1. בחינה ואישור תכנית האב למחשוב

מבדיקתנו עולה כי בחלוף שנה ממועד הגשת התכנית, טרם נבחנה התכנית באופן מעמיק, וטרם התקבלה החלטה האם לאמץ את חלקיה השונים.

מנהל אגף מערכות מידע מסר לביקורת כי בינואר 2020 הוצגו עיקרי התכנית למשנה למנכ"ל העירייה ולמנכ"ל העירייה, אשר ביקשו להכניס שינויים במבנה התכנית.

עוד מסר מנהל האגף כי נוכח מגפת הקורונה, אשר חייבה שינוי מהותי במיקוד תשומת הלב של אגף מערכות מידע (ראה פירוט פרק 6 שלהלן), חדל האגף לעסוק בנושא זה.

2.2. הקשר בין התכנית האסטרטגית לבין תכנית האב למחשוב

כאמור, תכנית האב למחשוב הוכנה במהלך השנים 2018 - 2019 והיא הוגשה למנהל אגף המחשוב באוגוסט 2019, כארבע שנים לאחר שהעירייה אימצה את התכנית האסטרטגית לעיר חכמה ובמקביל לתהליך עדכון התוכנית שהחל ביולי 2019.

מבדיקתנו עולה כי בתכנית האב למחשוב לא היה כל אזכור לתכנית האסטרטגית לעיר חכמה, שאומצה על-ידי ראש העיר והנהלה הבכירה כבר בינואר 2016 ושיחידות העירייה היו אמורות לתכנן את תוכניות העבודה השנתיות שלהם על-פיה.

בפועל, התברר כי תוכנית האב למחשוב מבוססת על אותו מודל העומד בבסיס התוכנית האסטרטגית, וכמו כן דרכי הפעולה המוצעות בתוכנית האב למיחשוב היו זהות לאלה שהוצעו בתוכנית האסטרטגית.

לדוגמא, שני היועצים (יועץ היחידה לתכנון אסטרטגי ויועץ אגף המחשוב) ציינו בתכניתם המוצעת את הצורך להקים מערכת CRM מרכזית לניהול השירות לתושב. דוגמא נוספת – שני היועצים ציינו את הצורך בהקמת בסיס נתונים מרכזי ואחוד של כלל מערכות הארגון.

יתרה מכך, היועץ שהכין את תכנית האב למחשוב במהלך שנת 2019 ציין כי קיים פגישה אחת בלבד עם ראש המינהל לתכנון אסטרטגי, אשר הייתה אמונה על ניהול התהליך של הכנת התכנית האסטרטגית לעיר חכמה. במקביל לכך, מנהל אגף המחשוב לא היה שותף לבניית התוכנית האסטרטגית.

הביקורת רואה בחומרה את קיום שני התהליכים במקביל, במנותק זה מזה.

בדברי הפתיחה של פרק "חזון אשדוד – עיר חכמה" כותב היועץ כי "מתהליך הראיונות שבוצע, ניכר כי העיר אשדוד ערוכה מבחינה תאורטית לכניסה לעולם הערים החכמות ודה פקטו כבר נמצאת בתוך התהליך. יחד עם זאת, בעלי תפקיד באשדוד וכן כל אגף וכל מחלקה, רואים את נושא העיר החכמה מזווית הראיה שלהם בלבד, ולפיכך, לעיר אשדוד לא קיים חזון אליו צועדים כל גופי העירייה יחדיו, אשר כולל גם אבני דרך ברורות ומתוחמות בזמן, לצורך מימוש החזון".

לדעת הביקורת, העובדה כי תכנית האב למחשוב נכתבה במנותק מהתכנית האסטרטגית לעיר חכמה, ממחישה ביתר שאת את דברי היועץ המצוטטים לעיל ואת העדר הראייה המשותפת לכלל הארגון בנושא "עיר חכמה".

3. תוכניות עבודה מקושרות תקציב

בשנת 2010 החליטה הנהלת העיר על תהליך הכנת תוכניות עבודה על-פי מטרות ויעדים מדידים הנגזרים מחזון ראש העיר. משנה זו ואילך, הפך תהליך זה לליבת העשייה של העירייה, על כל יחידותיה, תוך למידה ושיפור מתמידים.

יישום התכנית האסטרטגית לעיר חכמה אמור היה להתבצע במהלך השנים בשלבים, באמצעות "תוכניות עבודה על-פי מטרות ויעדים מקושרי תקציב"⁵ (להלן גם "תוכניות העבודה").

יחידות העירייה נדרשו בכל שנה לכלול בתוכנית העבודה השנתית משימות הנגזרות מהתכנית האסטרטגית "העיר החכמה" כרעיון מכונן ומוביל, המנקז אליו את מכלול פעילויות הרשות.

בבדיקת תוכניות העבודה לשנים 2016 – 2018, נמצא כי 37 יחידות בארגון הטמיעו בתוכניות העבודה השנתיות כ – 150 תוכניות מרכזיות ומשמעויות, שנועדו ליישם חלקים שונים מתוך התכנית האסטרטגית. הביקורת נפגשה עם כ – 20 מנהלי יחידות ברמות השונות (מרמת ראש מינהל ומטה), וביקשה לבחון את אופן יישום התכנית האסטרטגית לעיר חכמה באמצעות תוכנית העבודה השנתית.

הביקורת מצאה ליקויים הן בתהליך התכנון של תוכניות העבודה והן בתהליך המדידה והערכה.

3.1. גיבוש ההצעות על-ידי יחידות הארגון

בכל שנה, בתחילת תהליך הכנת תוכניות העבודה לשנה הבאה, עורכת היחידה האסטרטגית ימי עיון לכל המינהלים בארגון, בהם מוצגים הדגשים שנקבעו לשנת העבודה הבאה. במהלך ימי העיון מתקיימות הרצאות ופעילויות שונות שנועדו לסייע למנהלים בתכנון המשימות שיכללו בתוכנית העבודה.

במקביל, מפרסמת היחידה האסטרטגית בכל שנה מסמך המתאר את חזון ראש העיר ומפרט דגשי מדיניות, שעל-פיהם המנהלים נדרשים לבנות את תוכנית העבודה לשנה הקרובה.

⁵ החל משנת 2010 מכינה העירייה תכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, הכוללת את תוכניות העבודה הפרטניות של כל יחידות הארגון. תהליך הכנת תוכנית העבודה מנוהל על-ידי היחידה לתכנון אסטרטגי.

לאחר מכן, מנהלי היחידות אמורים לקיים ביחידותיהם "הערכת מצב"⁶, ועל-פיה לגבש הצעה לתוכנית עבודה שתכלול את הפרויקטים המרכזיים שהיחידה אמורה לבצע, במטרה להוביל לשינוי משמעותי באיכות החיים של תושבי העיר ("אבנים גדולות").

חלק ממנהלי היחידות מסרו לביקורת כי הפרויקטים אינם נבחרים במסגרת הליך סדור המתבסס על ניתוח מיידעים ונתונים, אלא מתקיים "סיעור מוחות" פנים-מינהלי, שבו מועלים רעיונות ומתוכם נבחרים הפרויקטים.

כמו כן, מנהלי יחידות רבים מסרו לביקורת כי לא הוקצה מספיק זמן לתהליך הגיבוש הפנים-יחידתי, ולרוב הם נדרשים להעביר את הצעותיהם לרמה הממונה בלוח-זמנים קצר, שאינו מאפשר קיום תהליך חשיבה יסודי ומעמיק לגיבוש ההצעות.

עוד נמצא כי מרבית מנהלי היחידות לא הכינו מסמך בסיסי המתאר את הצעתם, אלא הגדירו את הנושא במספר מילים (לדוגמא "מקסום הכנסות"), וכן הגדירו באופן כללי את מטרת הפרויקט (לדוגמא "תגבור הכנסות מגורמי חוץ")⁷.

לדעת הביקורת, העדר תהליך עבודה סדור בחלק מהיחידות, המתבסס על איסוף מידע, ניתוח נתונים ובחינת האלטרנטיבות על-פי מדדים ברורים, הקטין משמעותית את האפשרות ליישום מוצלח של הצעות היחידות לאחר שאושרו (ראה דוגמאות בסעיף 3.4 שלהלן).

מנהלת היחידה האסטרטגית מסרה לביקורת בתגובתה לדו"ח כי פרק הזמן המוקצה לתהליך גיבוש תוכנית העבודה נמשך ארבעה חודשים, ובמסגרת זו היה למנהלי היחידות זמן מספיק לקיום תהליך תכנון הכולל איסוף נתונים, חשיבה מעמיקה ובחינת חלופות שונות.

⁶ על-פי "לוח התכנון והמדידה העירוניים" שבו נקבעו לוחות זמנים לביצוע השלבים השונים בתהליך על פני שנת העבודה – מתוך ספרי תוכניות העבודה לשנים 2015 – 2020.
⁷ מתוך תוכניות העבודה של אגף תקציבים, כפי שפורסם בספר תוכניות עבודה על פי מטרות ויעדים מקושרי תקציב לשנת 2019.

הביקורת העירה כי בפועל, משיחות שקיימה עם מנהלי היחידות, עולה שברוב המקרים התהליך הנדרש אינו מבוצע.

3.2. תכנון מוקדם

שלב התכנון המוקדם, נועד לפרט את אבני הדרך המרכזיות הנדרשות לביצוע הפרויקט, תוך הגדרה ראשונית של לוחות הזמנים לכל שלב, שיתופי פעולה נדרשים ואומדן העלויות של הפרויקט.

מבדיקת תוכניות העבודה לשנים 2016 – 2018 עולה כי מנהלי היחידות לא נדרשו להציג, במסגרת תהליך אישור הנושאים שיכללו בתוכנית השנתית, את התכנון המוקדם על מרכיביו המפורטים לעיל. בפועל, חלק קטן ממנהלי היחידות (כ – 35%) הגדירו בתוכנית העבודה את השלבים העיקריים של הפרויקט, אך מרביתם (כ – 65%) ציינו בתוכניות העבודה רק את מועד הסיום המשוער. ברוב המקרים התכנון המוקדם גם לא כלל הערכת עלות של הפרויקט.

לדעת הביקורת, התכנון המוקדם היה אמור לכלול הכנת תוכנית שלדית, שיוגדרו בה הפעולות הנדרשת לביצוע בכל שלב ושלב, קביעת לוחות זמנים לכל פעולה, אופן זרימת כל פעילות (קשר קדימויות), קביעת צמתי בקרה (בקורות מתריעות ובקורות חוסמות) ועוד. כמו כן, התכנון המוקדם היה אמור לכלול גם הערכה ראשונית של עלות הפרויקט.

נציין כי בשנת 2019 חל שינוי במתודולוגיה של הכנת תוכנית העבודה, ומנהלי היחידות נדרשו לפרט את היעדים הנדרשים בשלבים השונים של הפרויקט: שלב ההתארגנות, שלב הביצוע ומדדי תוצאה.

3.3. אישור תוכנית העבודה

בהתאם ללוח התכנון והמדידה⁸, לאחר סיום שלב הייזום והתכנון המוקדם תוכניות העבודה עוברות תהליך אישור, שבסופו הן מאושרות על-ידי מנכ"ל העירייה.

3.3.1. תהליך אישור פנים-מנהלי

מבדיקתנו עולה כי היחידה האסטרטגית לא הסדירה את שלבי הבדיקה והאישור הפנים-מנהליים, טרם הצגת התוכניות לאישור מנכ"ל העירייה.

ראשי המינהלים עימם נפגשה הביקורת מסרו כי הם נוהגים לקיים תהליך פנים-מנהלי לאישור תוכניות העבודה, אך תהליך זה אינו מבוסס על בדיקה לעומק של התוכניות המוצעות, ובדרך כלל הבחינה והאישור הפנים-מינהליים אינם מתועדים.

3.3.2. אישור תקציבי

בהתאם ללוח התכנון והמדידה, לאחר גיבוש הצעת תוכניות עבודה שנתיות על-ידי היחידות השונות ואישורם ברמת ראש המינהל, מתקיים שלב התכנון התקציבי. מטרת שלב זה, כפי שתוארה על-ידי ראש המינהל לתכנון אסטרטגי הינה **"הידוק הקשר בין תכנון תוכניות העבודה לבין התכנון התקציבי, כאשר המטרות והיעדים הם המובילים, ולא האילוצים התקציביים. במסגרת זו, אישור תוכניות העבודה בפני המנכ"ל יעשה בד בבד עם אישור התקציבי שלהן"**⁹.

ראש המינהל לתכנון אסטרטגי מסרה לביקורת כי בכל שנה, במסגרת הכנת התקציב, מקיים גזבר העירייה דיוני תכנון תקציבי עם ראשי המינהלים, שבסופם נקבע תקצוב הפרויקטים שיכללו בתוכניות העבודה השנתיות. לצד כל פרויקט המופיע בתוכנית העבודה, נדרשה כל יחידה לציין את התכנון התקציבי שאושר (שם הסעיף התקציבי, מספרו והסכום שתוקצב).

⁸ לוח התכנון והמדידה – לוח התכנון, המדידה והבקרה של עיריית אשדוד מפרט את לוחות הזמנים הכלל ארגוניים לתהליכי התכנון, אישור התקציב והמדידה והבקרה.

⁹ מתוך דבר ראש המינהל לתכנון אסטרטגי המצורף לספר תוכניות העבודה לשנים 2017 - 2020

הביקורת בדקה את ספרי תוכניות העבודה לשנים 2016 – 2019 ומצאה כי מתוך 215 פרויקטים הקשורים לקידום טכנולוגי ולתכנית האב לעיר חכמה, רק ב – 37 פרויקטים הייתה התייחסות לתקציב הנדרש, וביתר הפרויקטים (178 פרויקטים המהווים כ – 83% מסך הפרויקטים לשנים אלו) לא הייתה כל התייחסות לתכנון התקציבי.

בפועל, למרות שהתהליך נקרא "הכנת תוכניות עבודה מקושרות תקציב", נמצא כי מרבית תוכניות העבודה לא היו מבוססות תקציב.

3.3.3. שיתוף האגף למיחשוב ומערכות מידע

בחלק גדול מהמקרים, הפרויקטים שהציעו המחלקות והאגפים השונים חייבו שיתוף של יחידות אחרות בארגון, האמונות על היבטים מקצועיים הנכללים בפרויקט (כגון מערכות מידע, תקציבים, הנדסה וכדומה).

באופן מיוחד, פרויקטים העוסקים בתחום הדיגיטלי (פיתוח שירות לתושבים או שירות פנים-ארגוני) מחייבים את מעורבות אגף מערכות מידע, האחראי על מכלול המערכות וטכנולוגיות המידע והתקשורת בארגון.

מנהלי יחידות רבות, אשר תוכניות העבודה השנתית שלהם כללה פרויקטים בתחום הדיגיטלי, מסרו לביקורת כי לא העבירו את הפרויקטים בשלב גיבוש ההצעה לידיעה ולבחינה ראשונית של אגף מערכות מידע. יתרה מכך, מנהל אגף מערכות מידע מסר לביקורת כי ישנם פרויקטים שאף יצאו לביצוע מבלי שנבחנו כלל באגף מערכות מידע, ורק לאחר ההתקשרות עם ספק התוכנה (ובמקרים מסוימים רק בשלב התשלום) התבקש האגף להיות מעורב (ראה דוגמאות בהמשך הדו"ח).

הביקורת רואה בחומרה את אי שילובו של אגף מערכות המידע בכל התהליכים העוסקים בפיתוח טכנולוגיות מידע ותקשורת, פיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים ופיתוח פרויקטים בעלי זיקה לתוכנית האסטרטגית לעיר חכמה. יתרה מכך, ליקוי זה כבר צוין על-ידי מבקר העירייה בביקורת

שנערכה בשנת 2015 באגף מערכות מידע ומחשוב, אך לא חל שינוי מהותי בתחום זה.

לדעת הביקורת, שילובו של אגף מערכות מידע הינו הכרחי בתהליכים אלו, ולהעדר שילובו היו השלכות מהותיות על אופן ביצוע הפרויקטים ועל איכותם.

3.4. ביצוע תוכניות העבודה השנתיות

לאחר סיום שלב התכנון ואישור תוכניות העבודה השנתיות, מתחילות היחידות ביישום תוכניות העבודה. במחצית השנה ובסיום השנה נערך, בהובלת היחידה לתכנון אסטרטגי, תהליך מדידה ובקרה שמטרתו לבחון את התקדמות היחידות ביישום תוכניות העבודה.

כאמור, הביקורת בדקה את תוכניות העבודה השנתיות לשנים 2016 - 2018, ואיתרה כ – 150 תוכניות שבהם באו לידי מימוש חלקים שונים מתוך התכנית האסטרטגית "עיר חכמה".

הביקורת בדקה את דיווחי היחידות השונות שנמסרו למנכ"ל במסגרת תהליך המדידה. במקביל, בדקה הביקורת באופן מדגמי את התוצרים של תוכניות אלו, כמפורט להלן:

- **פרויקטים שדווחו כ"לא בוצע"** – בחינת דיווחי היחידות בשנים שנבדקו העלתה כי כ – 38% מהפרויקטים לא בוצעו. בחינת הסיבות לאי ביצוע הפרויקטים, העלתה כי הסיבות העיקריות היו:

- **עיכוב מצד ספק התוכנה** – פרויקטים רבים (כ – 40% מהפרויקטים שדווחו עליהם כ"לא בוצע"), לא בוצעו בשל עיכוב מצד ספקי תוכנה קיימים (פיתוח חדשים בתוכנות קיימות) או בשל ספקי תוכנה חדשים שלא הצליחו לספק את התוכנה כפי שהתחייבו.

לדוגמא, מחלקת הפיקוח על הבנייה כללה בתוכנית העבודה לשנת 2017 פרויקט שמטרתו שיפור המעקב אחר הטיפול בתיקי פיקוח. בדיון מדידת תכנית העבודה לשנת 2017 שנערך בתאריך 21.2.18, מסרה המחלקה כי דרישות הפיתוח הועברו לספק התוכנה. בפועל,

נכון למועד הביקורת (יוני 2020), בחלוף למעלה משלוש שנים, טרם בוצע הפיתוח הנדרש.

נציין כי בביקורת שנערכה במחלקת פיקוח על הבנייה בשנת 2017 וכן בביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שבוצעה בשנת 2020, צוינו ליקויים רבים המתייחסים להעדר תהליכי ניהול, מעקב ובקרה דיגיטליים אחר הטיפול בתיקי פיקוח. הביקורת מניחה כי יישום הפרויקט מתוכנית העבודה לשנת 2017, היה מצמצם משמעותית את היקף הליקויים שנמצאו בביקורות שנערכו במחלקת הפיקוח על הבנייה בנושא זה.

○ **היבטים תקציביים** – בפרויקטים רבים נוספים (כ – 22%), דיווחו היחידות השונות כי הפרויקטים לא בוצעו בשל בעיות תקציב, לרבות עלויות פיתוח גבוהות, אי הקצאת כח-אדם ייעודי ועוד.

לדוגמא, מחלקת רישוי עסקים כללה בתוכנית העבודה לשנת 2018 שני פרויקטים (תרגום מידע לשפות וכן פיתוח אפליקציה לזימון פגישות עם מפקחים ומנהלי המחלקה). לאחר כשנה, במסגרת דיוני המדידה והבקרה, דיווחה המחלקה כי פרויקטים אלו לא בוצעו בשל העדר תקציב.

דוגמא נוספת - אגף דובר העירייה כלל בתוכנית עבודתו לשנת 2018 פרויקט שעסק בהקמת פלטפורמה בצרפתית והעמקת המידע הקיים בשפה הרוסית, אך במועד המדידה דיווח האגף כי מאחר ולא הוקצה לכך כח-אדם במחלקת הקליטה, הפרויקט לא בוצע.

לדעת הביקורת, ראוי היה לבחון את הסוגיות התקציביות ואת הצורך בכח-אדם כבר בשלב התכנון, ולוודא את התכנות הפרויקט עוד לפני הכללתו בתוכנית העבודה.

○ **פרויקטים שדווח עליהם "באחריות אגף מערכות מידע"** – במספר פרויקטים (כ – 10%) דיווחו היחידות כי הפרויקטים לא בוצעו מאחר

והם מצויים באחריות אגף מערכות מידע, כגון פרויקטים של מחלקת מזכירות (ייעול מערך הדיוור), גבייה עסקים (פיתוח אפליקציה לשירות ומידע לעסקים), גבייה מגורים (פיתוח אפליקציה לביצוע פעולות על-ידי התושב) ואגף תשתיות (פיתוח סביבת עבודה ממוחשבת למפקחי האגף). נציין כי בפרויקטים אלה אכן נדרשה מעורבות וליווי של אגף מערכות מידע, אך יחד עם זאת אין בכך כדי להסיר ממנהלי היחידות את האחריות על ביצוע הפרויקט.

- **פרויקטים שלא בוצעו בשל הכנה לקויה של תכנית העבודה –**
 ב – 26% מהפרויקטים דיווחו היחידות על סיבות שונות לאי הביצוע. מניתוח הסיבות עולה כי אי הביצוע נבע מתכנון וניהול לקויים של הפרויקטים (אם בשלב התכנון ואישור הפרויקט ואם בשלב הביצוע).

דוגמא לתכנון לקוי - בתוכנית העבודה של מחלקת מזכירות לשנת 2016 נרשם פרויקט לייעול מערך הדיוור על-ידי יצירת מסד נתונים לתיעוד דואר רשום. משימה זו חזרה על עצמה גם בשנים 2017, 2018 ו- 2019, ונכון למועד הביקורת פרויקט זה לא בוצע. במהלך השנים היחידה ציינה סיבות שונות לאי הביצוע: בשנת 2016 צוין כי הפרויקט הינו באחריות אגף המחשוב, בשנת 2017 צוין כי אין כח-אדם לביצוע הפרויקט ובשנת 2019 צוין כי הפרויקט אינו ניתן לביצוע.

אי ביצוע הפרויקט שנה אחר שנה במשך ארבע שנים, מעיד על כך שתהליך הכנת התוכנית השנתית היה לקוי. הביקורת העירה כי הכללת הפרויקט בתוכנית העבודה שנה אחר שנה, אמורה הייתה "להדליק נורה אדומה" אצל הגורמים המאשרים (ראש המינהל והיחידה לתכנון אסטרטגי).

דוגמא נוספת - אגף התשתיות כלל בתכנית העבודה לשנת 2018 שלושה פרויקטים הקשורים לתהליכי עבודה דיגיטליים. בדיון המדידה, כשנה לאחר מכן, דיווח האגף כי פרויקטים אלו לא בוצעו והסביר זאת בשל עומס העבודה. אי ביצוע שלושה פרויקטים מתוך תוכנית העבודה של האגף באותה שנה, מעיד על ליקויים בתהליך

הכנת תוכנית העבודה. יצוין כי שניים מתוך שלושת הפרויקטים נרשמו גם בתוכנית העבודה בשנה לאחר מכן (2019).

- **פרויקטים שדווחו כ"בוצע חלקית" – לגבי כ – 16% מהפרויקטים דיווחו היחידות בדיוני המדידה כי הפרויקט "בוצע חלקית". לא התקיימה בקרה על כך שהפרויקטים שהיו בעת הדיווח בתהליך ביצוע, אכן הושלמו לבסוף.**

לדוגמא, אגף מערכות מידע תכנן בשנת 2016 פרויקט שמטרתו לתעד מקרים שבהם יזמים התחייבו לבצע עבודות ציבוריות עבור העירייה, וליצור מנגנון שיתריע על אי ביצוע התחייבות היזם. במועד המדידה ציין האגף כי הפרויקט "בוצע חלקית". בבדיקה שערכה הביקורת בחלוף למעלה מ-3 שנים, התברר כי הפיתוח טרם הסתיים ובפועל נעשה שימוש חלקי ביותר בשלבים שאכן פותחו. לאחר הביקורת נמסר כי הפרויקט תוכנן להתבצע בשני שלבים וביצועו הושלם ביוני 2020.

- **פרויקטים שדווחו כ"בוצע" – לגבי כ – 46% מהפרויקטים דיווחו היחידות כי הם בוצעו במלואם. בחינה מדגמית של פרויקטים שדווחו כי בוצעו, העלתה כי בחלק מהמקרים לא בוצעו כל המרכיבים הטכנולוגיים של הפרויקט ונכון היה להגדיר פרויקטים אלה כ"בוצע חלקית"**

לדוגמא, תוכניות העבודה של מחלקת שומה לשנים 2017 – 2018, כללו פרויקט שמטרתו יצירת ממשקים בין מערכת שבשימוש מחלקת הנכסים לבין המערכת הכספית באגף הגבייה. בסיכום שנת 2018 דיווחה היחידה כי הפרויקט "בוצע", אך בהערות נרשם כי "עדיין אין ממשק אוטומטי וכנראה גם לא יהיה". מאחר שלא הוכן ממשק טכנולוגי בין המערכות, הפרויקט לא בוצע במלואו כפי שתוכנן, והיה חסר בו מרכיב מהותי.

דוגמא נוספת - תכנית העבודה של מחלקת תמיכות לשנת 2016 כללה פרויקט לפיתוח מערכת למעקב על מימוש תמיכות בתחום הפיתוח. כשנה לאחר מכן, בדיוני המדידה דיווחה מנהלת המחלקה שהפרויקט בוצע.

בפועל, בחלוף ארבע שנים, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי המערכת אכן פותחה, אך באופן שאינו תואם באופן מלא את מטרת הפרויקט. לדוגמא, המערכת שפותחה אינה מאפשרת הפקת דו"חות, ולכן מנהלת מחלקה מזינה את הנתונים למערכת, אך במקביל ממשיכה להזין נתונים אלה גם לגיליונות אקסל.

מבדיקתנו עולה כי אפיון המערכת ואישורה בוצעו ללא כל מעורבות של אגף מערכות מידע וללא ליווי של גורם מקצועי (מנתח מערכות). לדעת הביקורת, כתוצאה מהעדר ליווי מקצועי הן באפיון המערכת והן בבדיקות הקבלה של המערכת, המערכת שפותחה לא ממלאת את המטרה העיקרית שלשמה תוכננה.

3.5. ניהול, פיקוח, בקרה והפקת לקחים

3.5.1. אי הגדרת הגורם האחראי

מנהלת היחידה האסטרטגית מסרה לביקורת כי מנהלי היחידות הינם הגורם האחראי על ניהול הפרויקט מראשיתו ועד סיום ביצועו והטמעתו בארגון.

בפועל, נמצא כי הייתה קיימת חוסר בהירות בדבר הגורם האחראי על ניהול הפרויקטים שנבחרו להיכלל בתוכניות העבודה. מהשיחות שקיימה הביקורת עם מנהלי היחידות, עלו מספר גישות בהתייחס לחלקם של המנהלים בניהול הפרויקטים השונים, כמפורט להלן:

- **אינם מעורבים כלל** - חלק ממנהלי היחידות מסרו לביקורת כי על אף שהפרויקט רשום תחת יחידתם, הם אינם אחראים עליו ואינם מעורבים כלל בפרויקט (לדוגמא, מנהל מחלקת ניקיון, מנהלת מחלקת שומה).
- **ביצוע באמצעות כפיפים** - מנהלים אחרים מסרו כי על אף שהפרויקטים רשומים תחת אחריותם, הניהול בפועל בוצע על-ידי עובדים אחרים ביחידה, ורמת מעורבותם כמנהלי היחידות הייתה מצומצמת ביותר, והסתכמה בעיקר בקבלת דיווח לצורך העברתו לרמה הממונה במסגרת הליך המדידה (לדוגמא לשכה משפטית, אגף דוברות).

- **"שותפים" בפרויקט** – חלק ממנהלי היחידות מסרו לביקורת כי מאחר ומדובר בפרויקטים טכנולוגיים המחייבים מעורבות של אגף מערכות מידע, הם רואים עצמם כשותפים לפרויקט אך לא כגורם המוביל וכמי שאחראי על יישומו בפועל (לדוגמא מחלקת מזכירות, אגף חופים).

לדעת הביקורת, כל ראש מינהל היה אמור לקבוע באופן ברור מיהו הגורם במינהל האחראי ליישום כל אחת מהתוכניות שנקבעו בתוכנית העבודה השנתית.

כתוצאה מהעדר הגדרה ברורה, חלק גדול מהפרויקטים שנקבעו בתוכניות העבודה לא יצאו לפועל (כפי שפורט בסעיף 3.4).

3.5.2. העדר גורם מפקח

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא קבעה גורם שינהל את התהליך על כל שלביו ויקיים בקרה על אופן ביצועו.

מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי מסרה לביקורת כי היחידה מעורבת בתהליך רק בשתי נקודות הקצה: בשלב הראשוני של תהליך הכנת תכנית העבודה, היחידה לתכנון אסטרטגי עוסקת בגיבוש העקרונות והדגשים שעל-פיהם אמורות היחידות לקבוע מהם הפרויקטים שיכללו בתוכנית העבודה. בשלב הסופי של תהליך העבודה, היחידה לתכנון אסטרטגי מקבלת מיחידות העירייה דיווח על אופן ביצוע הפרויקטים (תוך הבחנה בין שלושה מצבים: בוצע/לא בוצע/בוצע חלקית).

מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי הדגישה כי היחידה אינה עוסקת בהסדרת תהליכי העבודה (תכנון, ניהול, פיקוח ובקרה), אשר הינם באחריות המנהלים בארגון.

לדעת הביקורת, אומנם מנהלי היחידות אחראים על קיום בקרה על ביצוע המשימות שהוטלו על יחידותיהם, אולם היה צורך גם בגורם מרכזי על-ידיתי שיבחן את דיווחי היחידות. בהיעדר גורם המקיים פיקוח על כל שלבי התהליך, נמצאה שונות גדולה בין היחידות באופן יישום התהליך, ואותרו

ליקויים רבים בתהליכי העבודה שבוצעו בפועל על-ידן (כפי שמתואר לאורך הדו"ח).

בנוסף, נמצא כי לא התקיימה בקרה רב שנתית על אופן היישום של תוכניות העבודה השונות. אומנם התקיימו שני דיוני מנכ"ל במהלך השנה (באמצע השנה ובסיומה), שבהם נבדקת העמידה ביעדים שנקבעו, אולם בחלק מהמקרים בחלוף שנה לא ניתן היה לקבל תמונה מלאה על ביצוע הפרויקט.

הביקורת העירה כי יש לקיים בקרה בראיה רב שנתית ואין להסתפק במדידה שנתית בלבד, זאת כדי לאפשר בחינה של פרויקט לאורך כל מחזור חייו עד להשלמתו והטמעתו בארגון.

עוד העירה הביקורת כי דיוני המדידה בראשות המנכ"ל אינם יכולים להוות תחליף להליך הבקרה הנדרש, מאחר ואין אפשרות לבחון באופן יסודי רק באמצעות דיוני מנכ"ל את ביצוע הפרויקטים.

לדעת הביקורת, דיוני המנכ"ל אמורים להיות השלב הסופי בתהליך הבקרה, לאחר שאופן ביצוע הפרויקטים כבר נבחן באופן יסודי הן על-ידי ראש המינהל הרלוונטי והן על-ידי גוף מטה שזה ייעודו.

3.6. סיכום

יש להדגיש כי הביקורת רואה בחיוב רב את קיומה של תרבות ארגונית, הכוללת תהליך סדור שבו יחידות הארגון קובעות לעצמן מידי שנה תכנית עבודה ונמדדות על אופן ביצוע התוכנית.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בביצוע תהליכי העבודה הנעשים במסגרת תכנית העבודה מקושרת התקציב, החל משלב התכנון וכלה בשלב הפיקוח והבקרה.

נוכח הליקויים שנמצאו, הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה לבחון מהם השינויים הנדרשים בתהליך, היכולים להביא לשיפור בסיכויי הצלחתו.

במיוחד יש לתת את הדעת על קיום תכנון מוקדם, על עריכת אומדן תקציבי ועל שיתוף אגף המיחשוב ומערכות מידע. כמו כן, יש הכרח שהתהליך ילווה ויבוקר באופן שוטף החל משלב התכנון ולאורך כל תקופת הביצוע (רצוי על-ידי יחידה מקצועית, שקיום הבקרה יהיה עיקר תפקידה).

4. המחלקה לשירותים דיגיטליים

המחלקה לשירותים דיגיטליים הוקמה במהלך שנת 2018 כחלק מאגף מערכות מידע ומחשוב.

4.1. הקמת המחלקה

ההחלטה על הקמת המחלקה התקבלה במסגרת דיונים שנערכו בין המנכ"ל, ראש היחידה לתכנון אסטרטגי והמשנה למנכ"ל העירייה וראש המינהל הכללי, כחלק מהשינויים שהארגון אמור לבצע במסגרת חזון "עיר חכמה".

מבדיקתנו עולה כי במכרז שפורסם לבחירת מנהל המחלקה הוגדרו תחומי האחריות והסמכויות של בעל התפקיד, אך במקביל לא נקבע המבנה הארגוני והרכב כח האדם של המחלקה שהוקמה.

בפועל, מנהלת המחלקה נבחרה במכרז והחלה את עבודתה במאי 2018. עם כניסתה לתפקיד, החלה מנהלת המחלקה לקיים סדרת מפגשים עם מנהלי היחידות באירגון ולמדה על צרכי היחידות בתחום השירותים הדיגיטליים. במקביל יזמה מנהלת המחלקה הקמת מספר שירותים דיגיטליים חדשים ושדרוג שירותים קיימים.

בחודש ספטמבר 2019, הציגה מנהלת המחלקה בפורום מנכ"ל הצעה להסדרת מערך השירותים הדיגיטליים בארגון, תוך הגדרת ייעוד המחלקה ותחומי אחריותה.

מבדיקתנו עולה כי למעט הצגת התכנית בפני ההנהלה הבכירה של הארגון, לא התקבלו החלטות כלשהן המאמצות (באופן מלא או חלקי) את התכנית המוצעת, לא הוגדרו משימות למחלקה ואף לא נרשם פרוטוקול המתעד את מהלך הדיון.

בתגובתה לדו"ח מסרה המשנה למנכ"ל כי תהליך בניית המחלקה נעשה באופן מודע "תוך כדי תנועה" ותוך לימוד צרכי הארגון, כדי לחסוך זמן.

הביקורת העירה כי נוכח התפתחות עולם השירותים הדיגיטליים והצורך שהעירייה תבצע "קפיצת מדרגה" בתחום זה, הייתה חשיבות רבה בהגדרת יעדים ברורים עבור המחלקה ובקביעת המשאבים שיועמדו לרשותה לצורך מימוש ייעודה, במטרה להגדיל באופן משמעותי את ערוצי השירות הדיגיטלי הניתנים לתושבי העיר.

עוד העירה הביקורת כי בספטמבר 2019, לאחר שמנהלת המחלקה הציגה בפני המנכ"ל את התוכנית להסדרת השירותים הדיגיטליים בעירייה, היה צורך להכין תוכנית עבודה מפורטת הכוללת משימות לביצוע ולוחות זמנים. בפועל, במרץ 2020, לאחר פרוץ מגפת הקורונה, החליט המנכ"ל על ריכוז מאמץ בתחום פיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים וביצוע מהיר של פרויקטים במספר תחומים שנבחרו (ראה פירוט בפרק 6 שלהלן).

4.2. כח-אדם

המחלקה לשירותים דיגיטליים הוקמה, בין היתר, מבלי שנקבע תקן כח-אדם למחלקה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי ממועד כניסתה לתפקיד (מאי 2018) ועד לחודש מרץ 2020, המחלקה כללה רק עובד אחד (מנהלת המחלקה בעצמה). עם פרוץ מגפת הקורונה וההחלטה על ביצוע פרויקט "טרנספורמציה דיגיטלית" (ראה להלן פרק 6), קיבלה המחלקה עובד נוסף במשרה מלאה (סטודנט למדעי המחשב), ולאחר מספר חודשים (אוגוסט 2020) קיבלה המחלקה עובדת נוספת המתפקדת כמזכירה ב – 80% מישרה.

עוד מסרה מנהלת המחלקה כי בשיתוף עם מנהל האגף הוכנה הצעה למבנה ארגוני עבור המחלקה, הכולל את העובדים הקיימים (מנהלת המחלקה ושני עובדים לא מתוקננים שצורפו אליה), וכן בקשה לשני תקנים נוספים עבור

עובדים מקצועיים בתחום מערכות המידע. נמסר לביקורת כי מנכ"ל העירייה אישר בשלב הראשון להיערך לפרסום מכרז עבור עובד אחד נוסף.

לדעת הביקורת, על העירייה לבחון את משאבי כח-האדם המוקצים למחלקה אל מול הפעילות המתוכננת של המחלקה, במיוחד נוכח העובדה כי שירותים רבים שהעירייה מעניקה לתושבים יוסבו לערוצים דיגיטליים, וככל שהיקף הפעילות בערוצים אלו ילך ויגדל, כך גם יגדל הצורך במשאבי כח-אדם לפתח, לנהל ולתחזק ערוצים אלו.

5. בדיקת מדגם שירותים אינטרנטיים

5.1. "תיק תושב"

אחד השירותים שמפרסמת העירייה באתר האינטרנט העירוני הינו "תיק תושב". השירות ניתן באמצעות ספק שירותים עימו התקשרה העירייה. להלן תיאור תכולת השירות כפי שמפורסם בדף הכניסה לשירות:

- ארנונה – גישה לנתוני חשבון התושב וביצוע תשלומים.
- דוחות חניה – קבלת מידע וביצוע תשלומים.
- רישוי עסקים – מעקב אחר שלבי הטיפול בבקשה לרישיון עסק.
- מוקד עירוני – פתיחת פנייה למוקד העירוני ומעקב אחר שלבי הטיפול בה.
- מידע גאוגרפי – קבלת מידע גאוגרפי בחתכים שונים ממערכת ה-GIS העירונית.
- עיתון הרשת העירוני – קבלת מידע עירוני בפילוח לנושאים על-פי בחירת התושב.

בחודש ינואר 2020 בדקה הביקורת את השירות "תיק תושב" באמצעות שימוש בפרטי תושב העיר הרשום לשירות, והעלתה ממצאים כמפורט להלן:

- **רישום ו/או כניסה לשירות** – הרישום לשירות והכניסה אליו מבוצע דרך אתר האינטרנט העירוני, אשר מפנה לאתר הספק החיצוני האחראי על השירות (מטרופולינט).

נמצא כי בדף הרישום לשירות נדרש התושב למלא פרטים שונים, לרבות "מספר משלם" ו"מספר נכס", אך אין כל ביאור המסייע לתושב באיתור הנתונים הנדרשים, כדוגמת צילום חשבון הארנונה והדגשת מיקום הנתונים על גבי החשבון.

כמו כן, נמצא כי במקרה של תקלה, אם בעת הרישום ואם בעת ההתחברות, אין כל מידע על האפשרות לקבל סיוע טכני (טלפון לתמיכה, מייל, טופס מקוון וכדומה). נציין כי הביקורת נתקלה בקשיים רבים בביצוע הניסיונות להתחבר לשירות, ורק לאחר בירור מול מספר גורמים שונים בארגון (אגף מערכות מידע, מחלקת יח"צ ואגף הגבייה), הצליחה הביקורת להיכנס לשירות.

- **סוגי השירותים הניתנים תחת שירות "תיק תושב"** – כאמור, בדף האינטרנט העירוני המפנה לשירות "תיק תושב" מפורטים סוגי השירותים והפעולות השונות שניתן לבצע במסגרת השירות.

מבדיקתנו עולה כי חלק מהשירותים והפעולות המתוארים בדף הכניסה לשירות אינם קיימים בפועל, ובהם: רישוי עסקים, מידע גאוגרפי ועיתון הרשת העירוני. לעומת זאת, נמצא כי השירות כולל אפשרות לבצע פעולות בתחומים שונים שאינן מתוארים בדף הכניסה, ובהן: פיקוח עירוני, קנסות "עמק", תשלום פיקדונות מידע להיתר, היתר בנייה והיטלי פיתוח.

- **שלמות ואמינות הנתונים** – לאחר שהביקורת הצליחה להיכנס לשירות התברר כי המערכת לא הצליחה לזהות את הנכס המשוך במערכת הגבייה לתושב, ולכן לא הוצגו לתושב הנתונים הרלוונטיים לנכס שרשום על שמו במערכות הגבייה.
- בתגובתו לדו"ח הביקורת, מסר מנהל אגף מחשוב כי אכן היתה תקלה שלא איפשרה כניסה למערכת, והיא תוקנה.

- **העדר גורם אחראי** – מבדיקתנו עולה כי העירייה לא קבעה מי הגורם האחראי על ניהול השירות "תיק תושב". בפועל, מנהלת מחלקת מיכון ובקרה שבאגף הגבייה בשיתוף עם מנהלת האגף, ניהלו את הפעילות אך בתחומים הקשורים לארנונה בלבד.

בנוסף, נמצא כי המפרט הטכני של השירות שהספק התחייב לבצע לא היה בידי מנהלת מחלקת מיכון ובקרה, ולא היה לה מידע על תכולת העבודה של הספק, דבר שמנע ממנה לפקח על עבודתו בהשוואה לחובותיו על-פי המכרז.

לדעת הביקורת, הליקויים שנמצאו, לרבות השימוש המועט בשירות, נובעים, בין היתר, כתוצאה מהעדר גורם אחראי חוצה ארגון המנהל את השירות.

- **התנהלות מול ספק השירות** – התנהלות העירייה מול ספק התוכנה, הן בהיבט של פיתוחים נדרשים ותוספות והן בהיבט של תמיכה טכנית לטובת התושבים הרשומים לשירות, בוצעה על-ידי אגף הגבייה בלבד ולא באמצעות אגף מערכות מידע. יתרה מכך, הביקורת בדקה מדגם של פניות שבוצעו במהלך השנים שחלפו ממועד הפעלת השירות, והתברר כי מרביתם לא טופלו באופן נאות וחלקן לא טופלו כלל.

- **כמות משתמשים והיקף השימוש בשירות** – הביקורת ביקשה לבחון מהי כמות התושבים שנרשמו לשירות ומהו היקף השימוש בו.

נמצא כי אין גורם בעירייה המקיים באופן סדור מעקב ובקרה אחר מידת השימוש בשירות. בנוסף, אין לעירייה ממשק ניהולי המאפשר קבלת מידע על התושבים הרשומים לשירות, כדי שניתן יהיה לנתח את היקף השימוש בשירות ואת מאפייני המשתמשים. כמו כן, ספק השירות מסר לעירייה כי אין באפשרותו להציג נתונים על היקף השימוש של התושבים בשירות.

בסיס נתוני התושבים הרשומים לשירות שהתקבל מהספק ב - 25.8.19, כלל 6,674 רשומות. ניתוח בסיס הנתונים העלה ליקויים רבים, ונראה כי מספר התושבים הרשומים לשירות היה נמוך משמעותית ממספר הרשומות בבסיס הנתונים. בין היתר, נמצא כי לא התקיים תהליך אימות נתונים (כגון: מספרי תעודות זהות תקפות, מספרי טלפון נייד תקפים, כתובות מייל תקפות ועוד), ולא נבדקה שלמות הנתונים (חלק מהרשומות לא כללו נתונים הכרחיים, כגון מספר טלפון נייד או כתובת מייל). כמו כן, נמצאו רשומות כפולות רבות.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף המחשוב כי הליקוי תוקן ונעשה אימות נתונים על-ידי משלוח הודעת S.M.S למספר הטלפון הנייד של הנרשם לשירות. כמו כן, מספר הטלפון הנייד וכתובת המייל הוגדרו "כשדות חובה".

לאחר טיוב הנתונים התברר כי דו"ח הנרשמים לשירות כולל רק 289 רשומות. הביקורת העירה כי מדובר על אחוז מזערי מכלל בתי האב המתגוררים בעיר. עוד העירה הביקורת כי יש הכרח לפתח אמצעי שיתן לעירייה מידע על היקף השימוש בשירות.

- **אישור תשלום חודשי לספק** – מנהלת מחלקת מיכון ובקרה התבקשה על-ידי אגף מערכות מידע לאשר מידי חודש את חשבונית הספק בגין מתן השירות (סה"כ עלות השירות הייתה כ - 10,000 ₪ בשנה). נמצא כי אגף מערכות מידע לא הגדיר את שלבי הבדיקה הנדרשים לצורך אישור התשלום לספק עבור השירות, זאת למעט ההנחיה "הינך נדרש לאשר כי המערכת אכן בשימוש פעיל אצל עובדיך".

נמסר כי נוכח הליקויים שהעלתה הביקורת, החל מחודש 1/2020 העירייה מעכבת את התשלום לספק.

5.2. "סיעתא"

בשנת 2018 החליטה העירייה לרכוש מערכת מרכזית לניהול דיוור לתושבי העיר באמצעים דיגיטליים (משלוח הודעות כתובות לטלפונים ניידים ו/או לכתובות הדואר האלקטרוני, וכן משלוח הודעות מוקלטות לטלפונים ניידים וניידים). המערכת מאפשרת לשלוח הודעות לתושבי העיר, לפי פילוח לקבוצות גיל, מגדר, עיסוק וכיוצ"ב.

5.2.1. העדר נוהל עבודה

לא הוגדר נוהל המפרט את תהליכי העבודה במערכת בהתאם לסוג ההודעה ואופייה, לרבות הגורמים המעורבים, תחומי האחריות והסמכות של כל גורם, תהליך אישור נוסח ההודעה טרם שליחתה, וכן לא הוגדרו אמצעי פיקוח ובקרה (לרבות הפקת דו"חות). כתוצאה מכך, הביקורת איתרה כשלים שונים בתהליכי העבודה המבוצעים בפועל במערכת.

לדוגמא, מבדיקתנו עולה כי המערכת הוטמעה בארגון מבלי לקבוע קריטריונים למשלוח הודעות לתושבי העיר. לא נקבעה כמות הודעות מקסימלית שניתן לשלוח לתושב ברמה היומית/שבועית (לדוגמא, בתאריך 22.10.20 נשלחו, לכל הפחות, 3 הודעות לקבוצות תושבים שכל אחת מהן כללה כמאה אלף רשומות), לא הוגדר גיל התושבים בהתאם לתוכן ההודעה (לדוגמא, נשלחו הודעות בנושא פתיחת מתחם בדיקות קורונה לילדים בני 7 ו- 8), ולא נקבע טווח השעות בהן ניתן לשלוח הודעות לתושבים (נמצאו דוגמאות רבות להודעות הנשלחות בתפוצה של עשרות אלפים בשעות הערב המאוחרות עד 22:30).

5.2.2. שלמות ואמינות בסיס הנתונים

לצורך בחינת שלמות ואמינות בסיס הנתונים, בחרה הביקורת לנתח את נתוני הודעת SMS שנשלחה בתאריך 3.11.20 לכל התושבים הרשומים במאגר המידע (למעט תושבים בעלי "טלפון כשר" שאינו מאפשר קבלת הודעות SMS). הקובץ כלל 129,704 רשומות של תושבי העיר הכוללים את שמותיהם, מספרי ת.ז. ומספר טלפון נייד.

הביקורת ניתחה את בסיס הנתונים ומצאה את הליקויים הבאים:

- **שלמות מספרי הטלפון הניידים** – כאמור, בהתאם לנתונים במערכת סיעתא, ההודעה נשלחה ל 129,704 תושבים שמספר הטלפון הנייד שלהם רשום המערכת (יודגש שוב כי הקובץ לא כלל תושבים בעלי "טלפון כשר" שאליהם נשלחת הודעה קולית).

נמצא כי רק 50,149 מספרי טלפון היו משויכים לרשומה בודדת (תושב אחד בלבד) והם קיבלו את הודעת ה – S.M.S. לגבי היתרה (79,555 רשומות), מספרי הטלפון היו משויכים, לכל הפחות, לשני תושבים או יותר, ורק אחד ממחזיקי המספר קיבל את ההודעה.

בסיכומו של דבר, ההודעה הגיעה רק לכ – 78,000 תושבים (שהם כ – 60% מתוך כ – 130,000 רשומות המופיעות בקובץ).
- **תקינות מבנה מספר הטלפון הנייד** – בהתאם להנחיות משרד התקשורת, חברות הסלולר מחויבות להקצות מספרי טלפון ניידים בתבנית מוגדרת " 05X-XXXXXXX", בהתאם לטווח הקצאת המספרים המאושרת לכל חברת סלולר.

בבדיקה מדגמית נמצא כי הקובץ כולל 62 מספרי טלפון ניידים, המשויכים ל – 225 תושבים, והם אינם תואמים את תבנית המספר המוגדרת או את טווח הקצאת המספרים. משמעות הדבר הינה שהתושבים אליהם משויכים מספרים אלו במערכת, אינם מקבלים כלל את ההודעות.

יתרה מכך, מממצא זה ניתן להסיק כי מערכת סיעתא אינה מתריעה על מספרי טלפון ניידים לא תקינים, שאינם תואמים את התבנית הנדרשת או אינם בטווח המספרים המאושרים.
- **אמינות שיוך מספרי הטלפון הניידים** – הביקורת בחנה באופן מדגמי את מספר הטלפון הנייד של שני עובדי עירייה (תושבי העיר) הרשומים במערכת, שנכללו בקובץ התושבים אליהם נשלחה ההודעה.

נמצא כי בשני המקרים, מספרי הטלפון הניידים שאליהם נשלחה ההודעה לא היו מוכרים לעובד, ולא ברור כיצד מספרי טלפון אלו נכללו במאגר הנתונים הקיימים במערכת.

- **משלוח ההודעה כ"משלוח חרום"** – מערכת סיעתא מאפשרת משלוח הודעה SMS בטווח זמן מיידי, במקרים בהם יש הכרח שתוכן ההודעה יגיע במהירות לאוכלוסייה הנדרשת (לדוגמא, הנחיה להסתגר בבתים בעקבות אירוע חומרים מסוכנים). החיסרון במשלוח הודעה כ"הודעת חרום" הינו שהמערכת אינה מדווחת על כמות ההודעות שנשלחו בהצלחה וכמות ההודעות הממתינות לשליחה.

מבדיקתנו עולה כי העירייה עושה שימוש תדיר במשלוח הודעות בתפוצה רחבה מאוד כ"הודעת חרום", זאת על אף שתוכן ההודעה אינו מחייב כלל את המשלוח בפורמט חרום. כתוצאה מכך, לא ניתן לקיים בקרה אחר כמות ההודעות שאכן נשלחו מתוך האוכלוסייה שנקבעה. לדוגמא, בתאריך 29.10.20, יום ה', שעה 17:38, שלחה העירייה את ההודעה הבאה:

"תושבים יקרים, בהמשך לבדיקות שנערכו השבוע, יופעל מתחם דרייב אין לבדיקות קורונה ללא צורך בהפנייה רופא/ה, בחניון המשכן לאמנויות הבמה, רח' דרך ארץ 1. שישי - 14:00 - 10:00 מוצ"ש - 22:00 - 18:00 ממשיכים לשמור על הירוק! שלכם, ד"ר יחיאל לסרי, ראש העיר"

מתוכן ההודעה אנו למדים כי אין מדובר במידע המחייב את שליחתה באופן מיידי וכי ניתן היה לבצע משלוח ההודעה באופן רגיל, דבר שהיה מאפשר מעקב אחר הנתונים הסטטיסטיים של משלוח ההודעה (גודל האוכלוסייה, כמות SMS שנשלחו וכמות שממתינים למשלוח).

- **משלוח ההודעה באפליקציית אשדודית** – מבדיקתנו עולה כי ההודעות הנשלחות באמצעות מערכת סיעתא נשלחות גם באמצעות אפליקציית

אשדודית. כתוצאה מכך, תושב הרשום לאפליקציית אשדודית מקבל פעמים את אותה הודעה, פעם כהודעת SMS ופעם כהודעת דחיפה ("הודעה בפוש"). יתרה מכך, במהלך הביקורת התברר כי בשל כשל טכני באפליקציית אשדודית, התושב מקבל את ההודעה פעמיים וזאת בנוסף לקבלת ההודעה כ – SMS (סה"כ שלוש פעמים).

5.3. "שירותים בקליק"

אתר האינטרנט של העירייה, מאפשר לתושבים לפנות ליחידות העירייה השונות במגוון רחב של נושאים, לרבות הגשת פנייה דיגיטלית לקבלת מידע מהיחידות השונות.

הביקורת בדקה את אופן הגשת הפנייה לקבלת מידע ואת תהליך הטיפול בבקשות, באמצעות הגשת 12 בקשות למידע מהיחידות השונות. להלן תוצאות הבדיקה:

- **שליחת אישור על הגשת הבקשה למידע** – רק ב – 5 מקרים (מתוך 12), התקבל אישור באופן אוטומטי כי הפנייה לקבלת מידע התקבלה. בנוסף, רק ב – 2 מקרים מתוך המקרים בהם התקבל אישור צוין מספר פנייה למעקב. כתוצאה מכך עלולה להיפגע רמת האמון של הפונים לעירייה באמצעות השירותים הדיגיטליים, וזאת נוכח חוסר הוודאות כי פנייתם התקבלה.
- **מתן מענה לפניות – בחלוף כ – 7 חודשים ממועד הגשת הבקשות לקבלת מידע, התקבלו תשובות מ – 5 יחידות בלבד, ויתר הבקשות (כ – 60%) לא נענו כלל.**

לדוגמא, באתר האינטרנט העירוני בדף "אודות העיר", תחת לשונית "דרכי התקשרות והגעה" פרסמה העירייה, בין היתר, כתובת מייל שדרכה ניתן לפנות לרשות.

ברוכים הבאים!

כתובת: בית העירייה - רח' הגדוד העברי 10 - ת.ד. 28. אשדוד 7710001

טלפון מרכזייה: 08-8545454

דוא"ל: contact@ashdod.muni.il

בעלי תפקידים בעירייה ודרכי התקשורת עמם

מועד קבלת קהל ביחידות השונות - כמפורט בעמודים הרלוונטיים ומסעם לפעם, באמצעי התקשורת.

אודות העיר

דבר ראש העיר

דבר המנכ"ל

דרכי התקשורת והגעה

מועצת העיר

רקע היסטורי

סמל העיר

מפת העיר

הביקורת הגישה בקשה לקבלת מידע בנושא הנחות בארנונה על-ידי שליחת מייל לכתובת המייל המצוינת באתר, אך בקשה זו נותרה ללא מענה.

נציין כי ב - 3 מקרים מתוך הבקשות שלא נענו, התקבל אישור על קליטת הבקשה, אך אף על פי כן בקשות לא זכו להתייחסות היחידות אליהן נשלחו.

לדוגמא, הביקורת הגישה בקשה לקבל מידע בדבר עלות הרישום לפורטל הספקים של העירייה. לאחר משלוח הבקשה התקבלה ההודעה "פנייתך נקלטה במערכת בהצלחה. נדאג להשיב לפנייתך בהקדם האפשרי באופן טלפוני או במייל חוזר". כאמור, בחלוף כ - 7 חודשים, טרם התקבל מענה.

- **אבטחת מידע** – ב - 2 מקרים צוין בשורת כתובת דף האינטרנט כי **"החיבור שלך לאתר הזה אינו מאובטח"**. במקרים אלו עלולים מבקשי השירות להימנע מלהשתמש באפשרות הדיגיטלית, נוכח החשש כי נתונים שונים שיוקלדו על-ידם עלולים להיחשף.

5.4. אפליקציית "זימון תורים"

לפני מספר שנים, החלה העירייה בהטמעת מערכת לניהול תורים ביחידות העוסקות בקבלת קהל. בשלב הראשון, מערכות אלו אפשרו לקהל המגיע למשרדי העירייה לקבל מספר בתור לקבלת שירותים פרונטליים, כאשר נציג השירות מקדמים על הצג הדיגיטלי את מספרו של מקבל השירות הבא בתור.

לאחר מכן (במהלך 2019), ביקשה העירייה לשפר את השירות ולאפשר זימון תור באופן דיגיטלי (ללא צורך במשיכה פיזית של מספר). במועד הביקורת, באפליקציית זימון תורים שבשימוש העירייה ניתן היה להזמין באופן דיגיטלי תור עבור השירותים הבאים: גבייה-מגורים, גבייה-עסקים, מילגם, רישום למוסדות חינוך, פיקוח חניה.

בתאריך 25.2.20 בדקה הביקורת את השימוש באפליקציה וקבעה באמצעותה תור לשירות גבייה-מגורים וכן תור לרישום למוסדות חינוך. לצורך קביעת התור, מתבקש המשתמש להזין את מספר הטלפון הנייד שלו, לבחור את השירות המבוקש ולבחור את התאריך ושעת הפגישה. לאחר שליחת הפרטים שהוזנו, מתקבלת הודעה "פגישתך נקבעה בהצלחה" בציון פרטי מועד הפגישה שנקבעה.

הביקורת הגיעה למשרדי המחלקה במועדים שבהם הוזמן התור ובחנה את תהליך העבודה, כמפורט להלן:

- **מחלקת רישום למוסדות חינוך** – נמצא כי זמני השירות של המחלקה אינם תואמים את זמני השירות המפורטים באפליקציה לזימון תורים. הביקורת זימנה תור לשעה 08:00 כאשר קבלת הקהל של המחלקה מתחילה מידי יום בשעה 08:30.

מנהלת מחלקת הרישום מסרה לביקורת כי השירות "זימון תורים" לא הובא כלל לידיעתה וכי התוודעה לשירות רק לאחר שתושב הגיע למחלקה בטענה כי קבע תור מראש באמצעות האפליקציה. יתרה מכך, בניסיונה לברר במה מדובר, נמסר לה מאגף מערכות מידע כי השירות אכן קיים, אך לא נמסר לה כל מידע או הנחיות כלשהם בקשר לשירות זה. כמו כן, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לא נמסרו לה פרטים של גורם כלשהו האמון על תפעול המערכת וכי לא נדרשה לבצע עדכונים במערכת (הגדרת לוחות זמנים לקבלת קהל, הגדרת סוגי השירותים להם ניתן לקבוע פגישה וכדומה).

- **מחלקת גבייה – מגורים** – הביקורת הזמינה תור לשירות "בירור כללי" במחלקת גבייה-מגורים. שירות זה ניתן על-ידי נציג שירות בדלפק המצוי בחדר קבלת הקהל. במועד שנקבע, בעת שהביקורת הגיעה למשרדי הגבייה, התברר כי שירות "בירור כללי" אינו קיים יותר, אך לא בוצע עדכון בסוגי השירותים המופיעים לבחירה באפליקציה.

6. תהליך "טרנספורמציה דיגיטלית"

בדצמבר 2019 זוהתה בסין התפרצות של נגיף הקורונה, ותוך שבועות בודדים התפשטה המגיפה במדינות רבות בעולם. בתאריך 27.2.20 אותר החולה הראשון במדינת ישראל, ובתאריך 17.3.20 הוטל על המדינה סגר כללי שנמשך כחודש וחצי.

נוכח התפרצות המגיפה, הנחה ראש העיר את מנכ"ל העירייה ואת הפקידות הבכירה להכין "תכנית התמודדות ופעולות עיריית אשדוד בתקופת משבר הקורונה". כל מינהל גיבש מסמך המפרט את עקרונות המענה של יחידות המינהל ופירוט הפעולות שהיחידה אמורה לבצע כדי להיערך למצב של החמרה בתחלואה ("גל שני")¹⁰.

בסעיף "עקרונות המענה" של אגף מערכות מידע נכתב כי **"אגף המיחשוב ייתן מענה לארגון וללקוחות הארגון באמצעות פיתוח תהליכים חדשים לעבודה מרחוק ולעבודה מהבית, לצד מתן מענה מקוון מלא לכל שירות פרונטלי אפשרי..."**

על בסיס עקרונות אלו וכהכנה להתפרצות של גלי תחלואה נוספים, הוחלט על קידום מהיר של תהליך "טרנספורמציה דיגיטלית" שינוהל על-ידי אגף מערכות מידע. מנכ"ל העירייה קבע את חודש אוקטובר 2020 כתאריך היעד שבו יסתיים פיתוח השירותים הדיגיטליים שיבחרו (המועד הצפוי באותה העת, על-פי הערכות, להתפרצות נוספת של המגפה).

¹⁰ יצוין כי בהמשך מהלך השנה, בחודש ספטמבר, ארעה התפרצות נוספת של תחלואה וב – 18.9.20 הוטל סגר שני. בדצמבר 2020 הוטל סגר שלישי.

נוכח חשיבות הנושא, החליט מנכ"ל העירייה לעקוב מקרוב אחר יישום הפרויקט, בין היתר, באמצעות קיום ישיבות שבועיות עם מנהל אגף מערכות מידע ומנהלת מחלקת שירותים דיגיטליים, במטרה לבחון את התקדמות הפרויקט, לזהות חסמים ולבחון דרכים להסרתם.

מנהלת המחלקה לשירותים דיגיטליים גיבשה את עקרונות הפרויקט ואת שלבי העבודה, כמפורט להלן: מיפוי, עיבוד ובחירה, בניית תכנית, יישום, הטמעה ולבסוף שלב הערכה. כמו כן, מונה בכל מינהל רפרנט שירכוז את פעילות המינהל מול אגף מערכות מידע והמחלקה לשירותים דיגיטליים.

הביקורת בדקה את תהליך הביצוע על כל שלביו.

הביקורת מציינת לחיוב את סדרי העבודה שנקבעו, לרבות הפיקוח והבקרה הצמודים, דבר שהביא לפיתוח המהיר של השירותים הדיגיטליים.

6.1. שלב המיפוי

בשלב הראשון של פרויקט "טרנספורמציה דיגיטלית" התבקשו כלל המינהלים, על יחידותיהם, לבצע סריקה מדוקדקת של השירותים הניתנים במינהל.

התוצאות הראשוניות של המיפוי כללו 274 שירותים שמעניקות היחידות השונות לקהלי היעד השונים. כמו כן, ציינו היחידות השונות כי 98 שירותים שונים (מתוך מכלול השירותים שמופ) כבר מבוצעים באמצעים דיגיטליים.

6.2. שלב העיבוד והבחירה

לאחר מיפוי השירותים התבקשו ראשי המינהלים לדרג את סדר העדיפות לביצוע טרנספורמציה דיגיטלית לשירותים השונים שמופ (עדיפות גבוהה, בינונית ונמוכה). הקריטריונים לתעדוף שנקבעו על-ידי מנכ"ל העירייה היו: ערך לתושב, היקף ההשפעה ובשלות טכנולוגית.

כצעד מכין לשלב זה (עיבוד ובחירה), נדרשו היחידות לציין עבור כל שירות שעלה בסריקה את הנתונים הבאים:

- חשיבות השירות.
- היתכנות - פוטנציאל לביצוע כשירות מקוון.
- מספר לקוחות בשנה (בממוצע) העושים שימוש בשירות.
- האם קיימת מערכת מחשוב תומכת (כן / לא).
- ערוצים קיימים לקבלת השירות (טלפוני, דואר אלקטרוני, דואר, פקס).
- סוגי קהלי יעד (תושב, בעל עסק, יזם/קבלן, אורח).

לאחר סיום התעדוף על-ידי ראשי המינהלים, נמצאו 65 שירותים שונים שיש לפתחם כשירותים דיגיטליים בעדיפות גבוהה.

במאי 2020, הובאה רשימת השירותים שנבחרו לדיון ואישור מנכ"ל העירייה. מתוך 65 שירותים שהוצגו למנכ"ל, הוחלט על 37 שירותים בעלי עדיפות גבוהה שיפותח עבורם מענה דיגיטלי תוך מספר חודשים.

6.3. יישום תוכניות העבודה לפיתוח שירותים דיגיטליים

לאחר סיום כל שלבי המיפוי וקביעת רשימה של שירותים שהוחלט לפתח עבורם מענה דיגיטלי, התבקשו הרפרנטים המינהליים להכין תכנית עבודה מפורטת עבור כל פרויקט שאושר.

מנהלת מחלקת שירותים דיגיטליים הפיצה לרפרנטים מבנה שלדי של תכנית עבודה, הכוללת את המדדים ואבני הדרך הבאים:

- **"מדד התארגנות"** – הרפרנטים נדרשו לדווח על ביצוע המשימות שנכללו בשלב ההתארגנות, לרבות: הקמת שולחן עגול, כתיבת תכנית עבודה סדורה (כולל נהלי עבודה), אפיון וניתוח מרכיבי השירות, ניתוח היצע שוק וטכנולוגיות קיימות, תהליך ההתקשרות עם הספק שיבצע את הפיתוח.
- **"מדד תפוקה/ביצוע"** – בחלק זה נדרשו הרפרנטים לפרט את ההתקדמות בשלבי הביצוע של הפרויקט, ובהם: פיתוח היישום, ביצוע פיילוט, פרסום ויח"צ בקרב אוכלוסיית היעד והכנת שאלון שביעות רצון מהשירות.

- **"מדד תוצאה"** – חלק זה נועד לאפשר מדידה של איכות השירות החדש וכלל את המדדים הבאים: היקף המשתמשים החדשים בשירות, אחוז המשתמשים בשירות מתוך סך הפונים, אחוז שביעות רצון המשתמשים.

6.3.1. בחודש ספטמבר 2020, בחלוף כשלושה חודשים ממועד בחירת הפרויקטים, בחנה הביקורת את התקדמות הביצוע של הפרויקטים השונים, כפי שהוצג בקובץ המשותף המועבר מעת לעת לעיון המנכ"ל. להלן הליקויים שנמצאו:

- **זהות הגורם האחראי** – כבר באפריל 2020, בתחילת התהליך, קבע המנכ"ל כי אגף המיחשוב יהיה מנהל תהליך הטרנספורמציה הדיגיטלית. למרות זאת, מהשיחות שקיימה הביקורת עם הרפרנטים המינהליים עולה כי היה חוסר בהירות בדבר הגורם האחראי על כל פרויקט. יש שחשבו כי הרפרנט המינהלי הינו הגורם האחראי, אחרים חשבו שאגף מערכות מידע הינו הגורם האחראי, ויש שחשבו כי מנהלי היחידות המקצועיות הינם הגורמים האחראיים לביצוע הפרויקטים. כאמור, ליקוי זה נמצא גם בהתייחס לנושא תוכניות העבודה השנתיות.
- **הזנת ערך כמותי לכל מדד** – לצד כל מדד, התבקשו הרפרנטים המינהליים לציין את הערך הנדרש (לדוגמא תאריך ביצוע, כמות משתמשים, אחוז שביעות רצון מהשירות וכדומה).

מבדיקתנו עולה כי בפרויקטים רבים לא צוין בעמודת ה"ערך" נתון כלשהו. בנוסף, בחלק מהמקרים נרשם בעמודת ה"ערך" מלל חופשי שאינו מהווה מדד שניתן לבחון את העמידה בו. בתגובתו לדו"ח הביקורת ציין מנהל האגף כי בשל מעורבותה של מנהלת המחלקה לשירותים דיגיטליים בפיקוח על קידום הפרויקטים, גם במקרים שלא צוין ערך כלשהו לכל מדד, הדבר לא מנע הצגת תמונה מלאה בפני המנכ"ל על התקדמות הפרויקט.

- **ביטול אבני דרך** – לרפרנטים המינהליים ניתנה אפשרות "לדגל" על ביצוע אבני דרך, במקרים אשר לדעתם אבן הדרך אינה רלוונטית לפרויקט. מבדיקתנו עולה כי במקרים רבים ציינו הרפרנטים כי המדד לא רלוונטי, ללא פירוט הסיבה להעדר הרלוונטיות.

לדוגמא, קבוצת מדדי ההתארגנות כוללת את המדד "כתיבת תכנית אב סדורה (כולל נהלי עבודה)". במקרים רבים ציינו הרפרנטים כי מדד זה אינו רלוונטי, על אף שהמעבר למתן השירות באופן דיגיטלי, מחייב שינוי בדפוסי העבודה ולכן מחויב בהסדרה מחודשת של הנהלים והוראות העבודה.

- **דיווח שלבי ביצוע** – עם התחלת הפעילות למימוש הפרויקטים השונים, נדרשו הרפרנטים לדווח בעמודת "שלבי ביצוע" את הסטאטוס הנוכחי עבור כל מדד, בהתאם לערך שנקבע לצד כל מדד. לצורך כך, הוגדרו שלושה סוגי סטאטוס: "בוצע", "בתהליך" ו"טרם בוצע".

מבדיקתנו עולה כי במקרים רבים ציינו הרפרנטים בדו"ח כי המדד "בוצע" או "בתהליך", מבלי לציין כל מידע נוסף. לדעת הביקורת, הצורך בפירוט נדרש במיוחד במקרים שבהם לא נקבע ערך כלשהו למדד שלגביו היה הדיווח.

- **עדכון סטאטוס הביצוע** – מבדיקתנו עולה כי הרפרנטים המינהליים לא נדרשו לעדכן באופן סדור ובפרקי זמן קבועים את סטאטוס הביצוע (לדוגמא אחת לחודש). כמו כן, הם לא נדרשו לציין את תאריך העדכון, כך שלא ניתן ללמוד על התקדמות הפרויקט לאורך ציר הזמן. בתגובתו לדו"ח ציין מנהל האגף כי סטאטוס הביצוע נבדק על-ידי מנהלת המחלקה לפני כל ישיבת עדכון וכי מנהלת המחלקה הציגה בפני המנכ"ל תמונת מצב עדכנית בכל ישיבה, גם אם הדבר הלא נרשם בטבלת המעקב. כמו כן, מנהלת המחלקה ציינה בתגובתה לדו"ח כי נוכח הליקויים בדיווח על סטאטוס הביצוע, במהלך הפרויקט שונו סדרי העבודה והוחלט כי

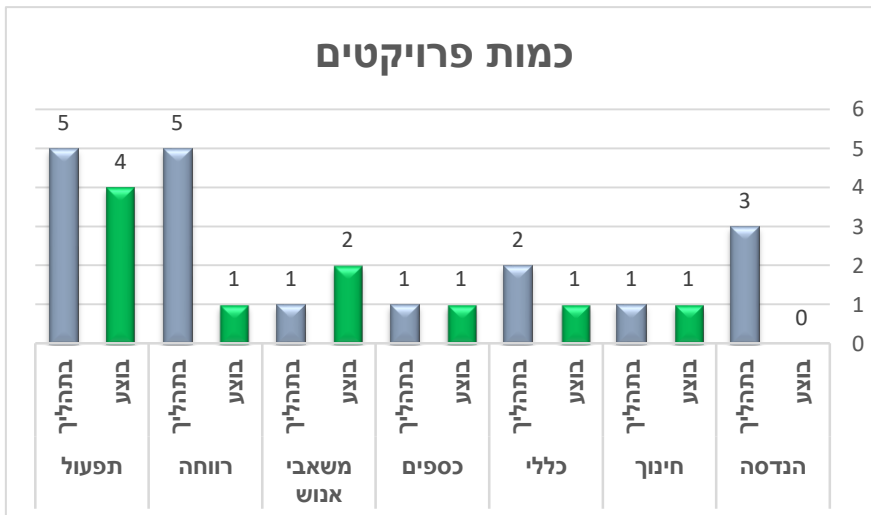
עדכון סטאטוס הביצוע יעשה רק על ידה, ולא על-ידי הרפרנטים בכל מינהל.

6.3.2. בחלוף חודשיים נוספים, בנובמבר 2020, בדקה הביקורת פעם נוספת את התקדמות ביצוע הפרויקטים.

מבדיקתנו עולה כי בהמשך התהליך ליישום הפרויקט "טרנספורמציה דיגיטלית", הוחלט על הקפאת הטיפול בשלושה פרויקטים שאינם קשורים באופן ישיר במתן שירות לתושב (מערכת לניהול פרויקטים במינהל ההנדסה, מערכת שימור רחובות ושילוט במינהל התפעול ומערכת BI במינהל משאבי אנוש). כמו כן, מספר פרויקטים אוחדו תחת פרויקט אחד (לדוגמא 4 פרויקטים לטפסים מקוונים במינהל החינוך אוחדו לפרויקט אחד).

הביקורת בדקה את הדיווחים בגין 28 הפרויקטים שנותרו, ומצאה כי נכון לנובמבר 2020 36% מהפרויקטים בוצעו במלואם (10 פרויקטים) וכי יתר הפרויקטים (18 פרויקטים המהווים 64%) מצויים בשלבי ביצוע מתקדמים. לדברי מנהלת המחלקה לשירותים דיגיטליים, פרויקטים אלה צפויים להסתיים תוך 3 חודשים.

להלן טבלה במתארת את סטאטוס ביצוע הפרויקטים, ברמת המינהל:

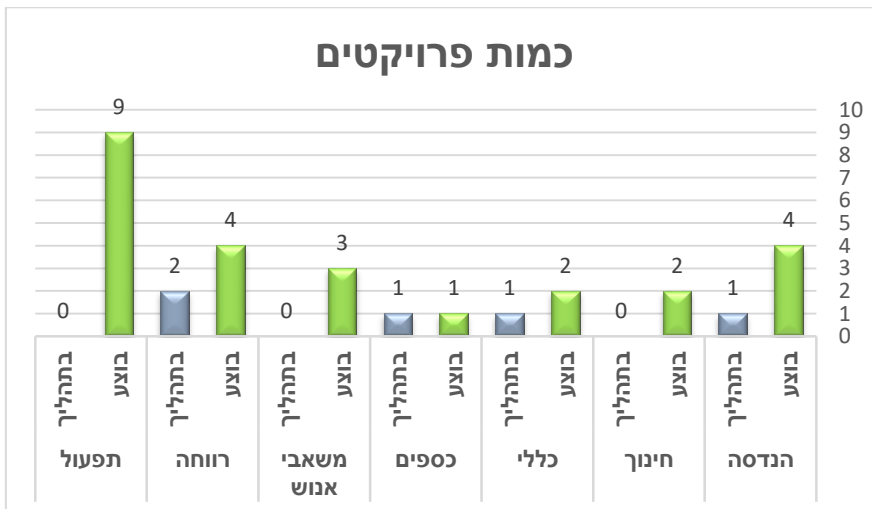


מהנתונים עולה כי בכל הפרויקטים הסתיים תהליך הפיתוח, או שהוא עומד להסתיים תוך זמן קצר.

6.3.3. בחלוף כשנה נוספת, באוקטובר 2021, בדקה הביקורת פעם נוספת את התקדמות ביצוע הפרויקטים. הביקורת נפגשה עם מנהלת המחלקה לשירותים דיגיטליים אשר הציגה את הסטאטוס העדכני של הפרויקטים.

מהדיווח שנמסר לביקורת עולה כי מרבית הפרויקטים (מעל ל 85%) בוצעו בהצלחה ומשמשים כיום את התושבים והיחידות השונות בארגון.

להלן טבלה במתארת את סטאטוס ביצוע הפרויקטים נכון לאוקטובר 2021, ברמת המינהל:



יתרה מכך, מנהלת המחלקה הציגה לביקורת את "דיגיטל אשדוד – הפורטל לשירותים דיגיטליים" – אתר האינטרנט החדש שהקימה המחלקה ומאגד תחתיו את מכלול השירותים הדיגיטליים שהעירייה, על יחידותיה, מציעה לתושבים ולציבור הרחב. מנהלת המחלקה הציגה את השירותים השונים, תוך מתן הסבר על המתודולוגיה שהובילה בבניית הפורטל, מתוך חשיבה חדשנית המסייעת לציבור לצרוך את השירותים השונים בקלות ובפשטות.

סיכום

כפי שצוין בראשית הדו"ח, הביקורת רואה בחיוב את האופן שבו מתמודדת הנהלת העירייה עם מהפיכת המידע, ואת הצבת התוכנית האסטרטגית לעיר חכמה בראש סדר העדיפויות האירגוני, במטרה להביא לקפיצת מדרגה מבחינה ניהולית וטכנולוגית.

במיוחד יש לציין לחיוב את הפיתוח המואץ של השירותים ותהליכי העבודה הדיגיטליים, תחום שהטיפול בו קיבל עדיפות נוכח המגבלות שהוטלו על הציבור מכורח הנסיבות בתקופת המגיפה.

יחד עם זאת, הביקורת הצביעה על כך שבחלוף כחמש שנים מאז החלה העירייה לפעול למימוש התוכנית האסטרטגית לעיר חכמה, חלק גדול מהיעדים שנקבעו בתוכנית לא מומש. כמו כן, הביקורת מצאה כי הבקרה על תהליכי העבודה לא הייתה מספקת והעירה על הצורך בשיפור משמעותי במנגנוני הבקרה.

הביקורת ממליצה להסדיר את תהליכי העבודה הלקויים, כפי שפורטו בדו"ח, הן ברמת אגף מחשוב ומערכות מידע והן ברמה הכלל ארגונית, דבר שיביא לשיפור משמעותי בקצב ההתקדמות ביישום היעדים המרכזיים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית.

נספח א' – יישום המלצות בפרק טכנולוגיה בתכנית האסטרטגית

שם הפרויקט	הדרישה	סטאטוס ביצוע אוק' 20	סטאטוס ביצוע אוק' 21
מערכת אחודה	מערכת אחודה שתחבר את כל הנתונים בעיר לפלטפורמה אחת	בתהליך ביצוע	בתהליך ביצוע
מערכת BI	הצגת תמונת מצב רב תחומית ("דשבורד הנהלה")	לא בוצע	בתהליך ביצוע
מערכת CRM	מערכת שתכלול מידע על התושב בהיבטים שונים, תוך חלוקה לקבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים שונים	לא בוצע	בתהליך ביצוע
OPEN DATA	מתן אפשרות לגשת למאגרי מידע – תמורת אגרה	לא בוצע	בתהליך ביצוע
WI-FI	הקמת תשתית אינטרנט אלחוטית בכל העיר ומתן גישה לכל העסקים	לא בוצע	לא בוצע
מערכת חיישנים	התקנות חיישנים בעיר – רעש, טמפרטורה, זיהום אוויר ומקורות מים, חניה ועוד	לא בוצע	לא בוצע
תשתית סיבים אופטיים	הוכנה תוכנית אב ל 5 שנים הבאות לסלילת סיבים ברחבי העיר.	בוצע חלקית	בתהליך ביצוע
מסכי מידע	בתחנות האוטובוסים ובמקומות ציבוריים	בוצע חלקית	בוצע חלקית
הנגשת אתרי אינטרנט	שיפור הממשק למשתמש, לרבות הנגשה לבעלי מוגבלויות	בוצע	בוצע
מערכת GIS	שיפורים, תוספות ועדכונים	בוצע	בוצע

הערות ראש העיר

תכנית "עיר חכמה" ופיתוח תהליכי עבודה דיגיטליים

1. **ביצוע המלצות התוכנית האסטרטגית -** ראש העיר הנחה את מנהל אגף המיחשוב להמשיך ולקדם באופן מהיר ככל שניתן הקמת בסיס נתונים אחוד כלל ארגוני. המערכת תכלול ממשקים להעברת הנתונים מהמערכות התפעוליות למחסן הנתונים "ושליפתם" לפי צורך.
2. **אמצעי הבקרה בתחום פינוי הפסולת -** ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול ואת מנהל אגף תברואה לפעול להתקנת מערכות בקרה על כל האמצעים לפינוי הפסולת, במטרה ליעל את תהליכי פינוי הפסולת לסוגיה ולהקטין את הוצאות העירייה.
3. **שיתוף האגף למחשוב ומערכות מידע -** ראש העיר רואה חשיבות רבה בכך שמנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע יהיה שותף לכל התהליכים המתקיימים ברשות שיש להם היבטים טכנולוגיים ומיחשוביים, ויהיה חלק מהצוות המוביל של תהליכים אלה.
- ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה ואת ראשי המינהלים לפעול על פי עיקרון זה.
4. **תוכניות עבודה -** ראש העיר הנחה את המנכ"ל להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שהעלתה הביקורת ולשפר את הבקרה על תהליך הכנת תוכניות העבודה ועל אופן ישומן.
5. **פיתוח שירותים דיגיטליים -** ראש העיר הנחה את המנכ"ל ואת ראש אגף מיחשוב להמשיך ולקדם פיתוח של שירותים דיגיטליים, במטרה להנגיש את שירותי העירייה לתושבים.
6. **תכנון תקציב -** ראש העיר הנחה את המנכ"ל והגזבר להקפיד על כך שכבר בשלב הראשון לתכנון פרויקט יוכן לו אומדן תקציבי, ובתוכנית העבודה תצויין העלות המשוערת לביצועו.



המינהל לשירותים חברתיים



דו"ח ביקורת

בניית מסד נתונים לצורך הספקת שירותים בזמן חירום

מבוא

ב- 17 למרץ 2020, בעקבות התפרצות מגפת הקורונה, הוטל על מדינת ישראל סגר כללי שנמשך כחודש וחצי.

נוכח הטלת הסגר, נדרשה העירייה להיערך לאספקת שירותים מיוחדים לאוכלוסיית הקשישים תושבי העיר (להלן : בני 65 ומעלה), לרבות אספקת מזון ותרופות.

התברר כי לא קיים בעירייה מאגר נתונים אמין ועדכני של אוכלוסיית הקשישים, שניתן לבסס עליו את אספקת השירותים.

בדיון "מטה קורונה" שהתקיים ביום 12.4.20 בראשות מנכ"ל העירייה, נקבע כי תוקם קבוצת עבודה שתהיה אחראית על טיוב הנתונים ודרכי התקשורת עם תושבי העיר השייכים לקבוצת הגיל של 65 ומעלה.

בתאריך 14.4.20 הטיל ראש העיר על מנהל אגף המוקד העירוני לערוך סקר בקרב כל תושבי העיר בני 65 ומעלה, על מנת לאתר קשישים חסרי עורף משפחתי, בעלי מוגבלות פיזית או אחרת או חסרי יכולת כלכלית, הזקוקים לעזרה כלשהי במצבי חירום.

מטרת הסקר היתה לשפר את היערכות העירייה לקראת גל תחלואה נוסף, חמור יותר, שעל פי הערכה היה צפוי להתרחש באוקטובר. בפועל, ארעו במהלך מגיפת הקורונה מספר גלי תחלואה קשים, וכתוצאה מכך הוטלו על המדינה סגרים נוספים (סגר שני הוטל ב- 18 לספטמבר וסגר שלישי ב- 27 לדצמבר).

לבקשת מנכ"ל העירייה, הביקורת בדקה את תהליך בניית מסד הנתונים, כולל כמות התושבים שאותרו בכל אחד משלבי העבודה, מה היו התפוקות בכל שלב וכיצד הוטמעו הנתונים במערכות המינהל לשירותים חברתיים.

להלן עיקר הממצאים :

1. איסוף הנתונים ההתחלתי

נקודת המוצא בתהליך בניית מסד הנתונים היו רישומי מינהל האוכלוסין. בקובץ מרשם האוכלוסין אותרו 41,046 תושבי העיר שגילם מעל 65, המהווים 16% מכלל אוכלוסיית העיר, כמפורט להלן :

גילאים	מספר תושבים
65-69	11,718
70-74	10,900
75-79	6,210
80-89	9,537
+90	2,681
סה"כ	41,046

על מנת לבטל רישום כפול של תושבים המתגוררים יחד באותו בית אב, בוצעה הצלבה של קובץ מרשם האוכלוסין עם קובץ מחזיקי הנכסים הקיים באגף הגבייה, המכיל בתוכו את זהות המתגוררים בכל נכס בעיר.

הצלבה זו הביאה להיווצרות קובץ המכיל 32,061 רשומות (בתי אב), שחולקו ל-2 קטגוריות :

קטגוריה	כמות רשומות
בתי אב בעלי טלפון	26,367
בתי אב ללא טלפון	5,694
סה"כ	32,061

נמצא כי קבוצת התושבים שעל פי הרישומים לא היה להם מכשיר טלפון, שהכילה 5,694 רשומות, לא טופלה לאורך כל תהליך בניית מסד הנתונים, עד למועד הביקורת.

כבר בתחילת התהליך, בפרוטוקול הדיון של מטה קורונה מיום 23.4.20, ציין מנהל המוקד העירוני כי על מנת לקבל את מלוא המידע הדרוש על אוכלוסיית בני 65+, לאחר ביצוע הסקר הטלפוני יהיה על העירייה להיערך לשלב השלמות השטח ולהגיע פיזית לבתי התושבים חסרי הטלפון.

הביקורת העירה כי מאחר והעובדה בנוגע לכמות התושבים שאין יכולת ליצור עימם קשר טלפוני היתה ידועה מתחילת תהליך העבודה, היה צורך מבעוד מועד לבחון דרכים אחרות לאתרם, מכיוון שקיים חשש כי מדובר באוכלוסייה בעלת סיכון גבוה.

בפועל, משימה זו לא הוטלה על אף גורם עירוני.

כתוצאה מכך, נכון למועד סיום הביקורת (בינואר 2021), לא הושלם תהליך בניית מסד הנתונים, כולל הגעה לבתי התושבים שעל פי רישומי העירייה לא היה להם טלפון (לא טלפון קווי ולא טלפון נייד). ראה עדכון בעניין זה בפרק 4.2 שלהלן.

2. ביצוע הסקר הטלפוני

במהלך חודשים אפריל-מאי 2020 נערך באחריות המוקד העירוני סקר שבמהלכו נעשו שיחות טלפון עם התושבים הנכללים בקובץ בני 65+. שיחות הטלפון בוצעו על ידי עובדי החברה העירונית, חיילי פיקוד העורף, עובדי עירייה (חלקם הוחזרו מחל"ת), וכן מתנדבים ודוברי שפות.

במטרה לקבל מידע על מצבם של הקשישים שפרטיהם רוכזו בקובץ, הסקר כלל שאלות שונות, כגון "האם יש אנשים נוספים שמתגוררים איתך בבית, האם יש לך ילדים המתגוררים באשדוד, האם יש לך חבר הנמצא איתך בקשר קרוב, האם יש לך מטפלת סיעודית, האם אתה מתפקד באופן עצמאי", ושאלות נוספות שניתן ללמוד מהן על מצבו של התושב¹.

מתוך 26,367 רשומות הכוללות מספרי טלפון, בסופו של דבר נוצר קשר עם 19,455 תושבים, כמפורט להלן :

קטגוריה	כמות רשומות
ענו לשאלון בשיחה טלפונית	19,040
ענו להודעות SMS	415
לא השתתפו בסקר- "שגויים"	6,912
סה"כ	26,367

1 בכל שאלה שעליה השיב הקשיש בחיוב, הוא התבקש למסור פרטים נוספים, כגון פרטי הילדים או החבר הקרוב, שעות העבודה של המטפלת ושם חברת הסיעוד, וכיוצא בזה פרטים שיש להם חשיבות לצורך יצירת קשר.

מהנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי במהלך הסקר לא הצליחו הסוקרים ליצור קשר עם 6,912 תושבים, על פי הפילוח הבא :

- 5,672 תושבים שלגביהם נרשם "חיוג ללא מענה" ;
- 1,021 תושבים שסירבו לשוחח עם הסוקר ;
- 219 תושבים שלגביהם נרשם "קשיי שפה" (לא ניתן היה לנהל שיחה עם התושב בשפתו).

כתוצאה מכך, הצטברו לאורך התהליך כולו בסך הכל 12,606 רשומות שלא טופלו כלל (מהם 5694 רשומות שמלכתחילה היו ללא טלפונים, ו-6912 "שגויים" - בתי אב שמסיבות שונות לא הצליחו ליצור עימם קשר במהלך הסקר הטלפוני).

2.1. טיפול בשגויים

כאמור לעיל, מתוך קובץ הכולל כ-26 אלף רשומות, במהלך הסקר לא נאספו נתונים על 6,912 בתי אב, ומתוכם 5,672 בתי אב שלא הצליחו להשיגם באמצעות מספר הטלפון הקיים במערכת (רשומות אלה כונו על ידי עורכי הסקר "שגויים").

עובדת היחידה האסטרטגית האחראית על ניתוח נתוני הסקר מסרה לביקורת כי המערכת ביצעה באופן אוטומטי מספר חיוגים חוזרים לבתי האב שלא הושג עימם קשר, אולם לא נמצא רישום על ההתקשרויות החוזרות שבוצעו.

הביקורת העירה כי מאחר ומדובר על חלק משמעותי מתוך אוכלוסייה שנכללה בסקר (למעלה מ-20%), על העירייה היה להמשיך ולבחון דרכים נוספות שבהם ניתן לאתרם.

עוד העירה הביקורת כי על עורכי הסקר היה לבצע, במידת האפשר, הבחנה בין סוגי השגויים, כך שניתן יהיה לזהות מהן הסיבות שלא הצליחו להשיגם למרות הניסיונות החוזרים. לדוגמא, האם קשישים אלו עברו להתגורר מחוץ לעיר או במקבצי דיור מוגן, מיהם הקשישים שמספר הטלפון הרשום על שמם היה שגוי, וכן מיונים נוספים שיש להם ערך לגבי היכולת ליצור קשר עם הקשיש.

2.2. אמינות הרישומים

ב-21.5 וב-8.6 נשלחו לאגף הגביה קבצים של תושבים שלא הצליחו לאתרם במהלך הסקר, על מנת לבדוק את נכונות מספרי הטלפון או האם יש טלפון נוסף בו ניתן להשיגם. בסך הכל נשלחו לבדיקה 4,784 רשומות.

אגף הגביה ביצע בדיקה של נכונות מספרי הטלפון עבור כ- 1,900 רשומות (מתוך כ- 4800 רשומות שהועברו לבדיקתו).

מסקנת אגף הגביה (שהועברה במייל גם לעורכי הסקר) היתה כי מרבית הטלפונים שנבדקו היו תקינים, ולא ברורה הסיבה שלא היה ניתן להשיגם בסקר.

מסיבה זו, לטענת הגביה, הופסקו בדיקות הרשומות הנוספות שהיו ברשותם.

לדעת הביקורת, אגף הגביה שגה בכך שהפסיק את עבודתו על הקבצים שנשלחו אליו לאחר 1900 רשומות בלבד, ולא השלים את הבדיקה.

עוד העירה הביקורת על כך שעורכי הסקר היו צריכים למיין את "קובץ השגויים" לתתי קבצים (לדוגמא קשישים שעברו להתגורר מחוץ לאשדוד, קשישים שעברו למקבצי דיור מוגן, קשישים שנפטרו וכיוצ"ב), ולהעביר לאגף הגביה רק את המקרים שבהם מספר הטלפון הרשום על שמו של הקשיש אכן לא היה תקין.

בפועל, כל סוגי האירועים שבגינם לא נוצר קשר עם הקשיש, ללא כל הבחנה, הועברו לאגף הגביה תחת הסטאטוס "קו לא תקין".

נציגת אגף הגביה שהיתה אחראית על בדיקת הקבצים שהועברו לאגף הגביה, מסרה לביקורת כי נמצאו מקרים רבים שבהם התברר כי מספר הטלפון הרשום בקובץ היה תקין, בעוד שהסוקר רשם כי הטלפון אינו תקין (לראיה, באמצעות מספר הטלפון הרשום במערכת יצרו עובדי הגביה קשר עם התושב).

נוכח טענה זו, הביקורת בדקה באופן מדגמי שיחות טלפון שביצעו הסוקרים במהלך 5 ימי עבודה, ונמצאו מקרים שבהם סוקרים מסוימים הרבו לציין כי הטלפון אינו תקין. לדוגמא, במקרה אחד ציינה סוקרת "קו לא תקין" ב-40 שיחות טלפון במהלך 5 ימי העבודה שנבדקו באופן מדגמי, בעוד שסוקרים אחרים ציינו זאת רק במקרים בודדים. דבר זה מעלה חשש לאמינות עבודתם של חלק מהסוקרים שהרבו לציין כי הטלפון שגוי.

2.3 המידע שהתקבל בסקר

הסקר כלל 31 שאלות. השאלון הוכן על ידי מנהלת מחלקת מחקר ביחידה לתכנון אסטרטגי, בשיתוף עם מנהל המוקד העירוני וראש המינהל לשירותים חברתיים, והורחב בהתאם לצורך במידע שעלה בתקופת הסגר.

בתחילת הסקר נשאל התושב שאלות לזיהוי כגון שם, מספר ת.ז, גיל, כתובת, מספר טלפון.

לאחר מכן נשאל התושב האם יש אנשים נוספים המתגוררים עימו בבית (ילדים או בן זוג) ופרטיהם. תושב שענה כי הוא גר לבד, נשאל האם יש לו ילדים, היכן הם מתגוררים וכיצד ניתן להתקשר אליהם במקרה הצורך. עוד נשאל התושב האם יש לו שכן או חבר קרוב שניתן ליצור עימו קשר ופרטיו, האם יש לו מטפלת סיעודית ומהם השעות והימים בהם היא מועסקת. כמו כן נשאל התושב האם הוא עצמאי בתפקוד היומיומי, האם יש לו מחלות רקע ומה מקורות ההכנסה שלו. לבסוף נשאל התושב האם הוא זקוק לעזרה כלשהי, ומה סוג העזרה שהוא זקוק לה.

בתאריך 31.5.20, הציג מנהל המוקד העירוני לראש העיר את ממצאי הסקר הטלפוני, שכלל נתונים לגבי כ- 19,000 קשישים. ראש העיר הנחה את מנהל אגף המוקד העירוני למיין את אוכלוסיית הקשישים שאותרו לפי הקטגוריות הבאות:

- אוכלוסיית מבוגרים בני 65+ שאינם עצמאיים אך בעלי עורף משפחתי.
 - אוכלוסיית מבוגרים בני 65+ שאינם עצמאיים, אינם בעלי עורף משפחתי אך יש להם מטפל/ת.
 - אוכלוסיית מבוגרים בני 65+ שאינם עצמאיים, אינם בעלי עורף משפחתי ואין להם מטפל/ת.
- כמו כן, ראש העיר הנחה לקבוע מתווה לטיפול ולסיוע שיינתן לכל קטגוריה.

בדיון מטה קורונה ב- 14.6.20 הציג מנהל המוקד העירוני את נתוני אוכלוסיית הקשישים בחלוקה לפי הקטגוריות.

בסיכום הדיון הנחה ראש העיר את מנהל המוקד להעביר לראש המינהל לשירותים חברתיים את רשימות הקשישים על פי המיון לקטגוריות השונות. בתאריך 21.6.20, נשלח לראש המינהל לשירותים חברתיים קובץ שבו כלולים הקשישים שביקשו בסקר סיוע כלשהו, המונה כ-11 אלף רשומות.²

122 מתוכם הוגדרו כבעלי דרגת הסיכון הגבוהה ביותר- אינם מתפקדים באופן עצמאי, חיים בגפם (ללא מטפל, ללא עורף משפחתי) ונמצאים ברמת סיכון בריאותית גבוהה.

מתוך הקובץ של 122 קשישים שהוגדרו בדרגת הסיכון הגבוהה ביותר ושפניותם הועברו לרווחה, בחרה הביקורת מדגם של 66 קשישים ובדקה האם הם נקלטו בקובץ מטופלי הרווחה.³

נמצא כי 47 קשישים (71%) שהוגדרו בסקר כמי שאינם מוכרי רווחה, לא נקלטו בקובץ הרווחה גם לאחר שחלפה שנה, למרות שהיו בסיכון גבוה, ולא ידוע האם טופלו.

3 קשישים שהוגדרו בסקר כלא מוכרי רווחה, הופיעו בקובץ הרווחה וטופלו.

16 קשישים נוספים שהוגדרו בסקר כמוכרי רווחה הופיעו בקובץ הרווחה.

2.4. שימוש בנתוני הסקר

² כ- 7,700 רשומות נוספות הוגדרו כמי שאינם זקוקים לעזרה כלשהי, ולכן פרטיהם לא הועברו למינהל לשירותים חברתיים.

³ קובץ מעודכן שהועבר לביקורת ביוני 2021

בדיון מטה קורונה מה- 21.7.20, חודש לאחר שהועברו הנתונים לאגף הרווחה, דיווח מנהל אגף המוקד העירוני כי עדיין לא נעשה שימוש בנתוני הסקר.

התברר כי במהלך חודשים יולי-אוגוסט החזיר אגף הרווחה לעורכי הסקר במוקד העירוני קבצים הכוללים רשומות שגויות (כ- 500 רשומות), אך למעט עדכוני פרטים, לא נוצר קשר עם התושבים על מנת לתת מענה לצרכים שהועלו על ידם במסגרת הסקר.

בפגישת עבודה שהתקיימה בתאריך 2.8.20, בהשתתפות כל הגורמים המעורבים, נקבע כי יש להעביר בהקדם את ממצאי הסקר לטיפול בלשכות האזוריות של מינהל הרווחה, ולהטמיע במערכת "הרווחה נט" את רשומות הקשישים שאינם מוכרים לרווחה.

כמו כן, הוחלט שהמינהל לשירותים חברתיים יהיה אחראי על תחזוקת הנתונים (הוספת תושבים המגיעים לגיל 65 או המגיעים להתגורר באשדוד, שינוי כתובת, עדכון פרטי התקשרות וכדומה).

בתאריך 11.11.2020 התקיים דיון נוסף בראשות מנכ"ל העירייה, בו דווח שטרם טופלו כ-11,000 הרשומות שהועברו למינהל שירותים חברתיים לאחר עריכת הסקר הטלפוני.

בסיכום הדיון, הנחה המנכ"ל את המינהל לשירותים חברתיים למיין את הקובץ לשלוש רמות טיפול:
מיון ראשון - לפי דרגת הקשב⁴;
מיון שני - לפי דרגת הסיכון הבריאותי (דירוג גיל ומצב רפואי של כל תושב – האם נמצא בסיכון בריאותי גבוה או נמוך);
מיון שלישי - שיוך לקהילה (למשל שייכות לארגון גמלאים / מועדון קשישים/ דיור מוגן וכדומה).

4 בעלי דרגת קשב נמוכה – קשישים שיש קושי לאתרם ולשמור על קשר קציף עימם (לדוגמא חיים בגפם, חסרי עורף משפחתי). בעלי דרגת קשב גבוהה – ניתן לאתרם בקלות יחסית ומתקיים עימם קשר רציף (לדוגמא, קשישים הגרים במקבצי דיור).

עוד הינחה המנכ"ל את המינהל לשירותים חברתיים ליצור קובץ של "אוכלוסיית הקצה", בעלת הסיכון הגבוה ביותר, שתכלול את רשומות הקשישים בעלי דרגת קשב נמוכה ובעלי דרגה גבוהה של סיכון בריאותי.

בפועל המינהל לשירותים חברתיים לא מיין לפי קטגוריות את הרשומות בקובץ שהעבירו אליו עורכי הסקר, כפי שהנחה המנכ"ל, ולא יצר קובץ של קשישים בעלי דרגת הסיכון הגבוהה ביותר, שיש צורך לטפל בהם בעדיפות גבוהה.

הביקורת בדקה מדגם של 66 רשומות של קשישים שהוגדרו בסקר כבעלי רמת הסיכון הגבוהה ביותר. נמצא כי 34 מתוכם העלו בסקר בקשות לסיוע ופנייתם הועברה לרווחה, 22 לא ביקשו סיוע כלשהו ועם 10 נוספים לא ניתן היה ליצור קשר. מתוך 34 הקשישים בדרגת הסיכון הגבוהה שביקשו סיוע, רק 14 הופיעו בקובץ מטופלי רווחה ו- 20 לא נכללו בקובץ.

מהמדגם עולה כי רוב הקשישים שלא היו מוכרי רווחה, שביקשו סיוע במסגרת הסקר ושפריטיהם הועברו למינהל לשירותים חברתיים, לא טופלו או שלא היה תיעוד על הטיפול בהם.

יצוין כי לאחר הביקורת העביר המינהל קובץ שהוכן במאי 2021, הכולל כ- 23,600 רשומות של כל מטופלי הרווחה לסוגיהם. הקובץ כלל מיון לפי רמת קשב ורמת סיכון. לפי הרשום בקובץ, 475 מטופלי רווחה הוגדרו כבעלי רמת קשב נמוכה ו- 8925 הוגדרו כבעלי רמת קשב בינונית. היתרה (הכוללת כ- 14,000 רשומות) הוגדרו כבעלי דרגת קשב גבוהה. במקביל 522 רשומות הוגדרו כבעלי רמת גבוהה של סיכון בריאותי.

לא הוצג בפני הביקורת תיעוד לגבי הטיפול בקבוצת האוכלוסייה שהוגדרה בקובץ הרווחה כבעלת רמת הקשב הנמוכה ורמת הסיכון הגבוהה. בנוסף לכך, הקובץ המוחזק במינהל לשירותים חברתיים כלל רק מטופלים הידועים לרווחה, ולא כלל אלפי קשישים שאינם מוכרי רווחה שאותו בסקר שערך המוקד העירוני או באמצעות סקר המשל"ט (שהוקם בשלב מאוחר יותר- ראה להלן בפרק 4).

3. שימור ועדכון המידע

נמצא כי לאחר שהסתיים הסקר הטלפוני שערך המוקד העירוני (בסוף חודש מאי 2020), לא בוצע שימור של הנתונים. בבדיקה שערכה הביקורת כחצי שנה לאחר סיום הסקר, נמצא כי הקובץ כבר לא היה מעודכן, מאחר ואף גורם לא היה אחראי על עדכנו ועל שימור המידע.

הביקורת העירה כי יש הכרח לעדכן את הקובץ באופן שוטף. לדוגמא, היה צורך לגרוע מהקובץ נפטרים ותושבים שעזבו את העיר, להוסיף לקובץ תושבים שהגיעו לגיל 65 ותושבים שעברו לגור בעיר, לעדכן כתובות בהתאם למעברי זירה של התושבים במהלך התקופה, וכיוצא באלה שינויים המתרחשים באופן תדיר במהלך הזמן.

4. בניית מאגר נתונים מחדש

בפגישת מטה הקורונה הרשותי מה- 27.10.2020 החליט המנכ"ל כי יוקם משל"ט "אבות ואמהות" שיעסוק בהקמה ובתחזוקה של מאגר הנתונים של הקשישים תושבי אשדוד, ובתחילת דצמבר 2020 החל המשל"ט לפעול בניהולם של מנהל אגף חופים ומנכ"ל רשות הספורט. לצורך הפעלת המשל"ט גויסו 6 סוקרים (במימון משרד הרווחה), ובהמשך נוספו עוד שמונה סוקרים (עובדי החברה העירונית לתרבות). **עבור הפעלת המשל"ט הוקצה תקציב על סך 343,200 ₪, מתוכו סך של 257,400 ₪ התקבלו ממשרד העבודה והרווחה וסך של 85,800 ₪ אסף מהעירייה (לפי יחס של 75%-25%).**

במסמך שנשלח מטעם משרד העבודה והרווחה, המאשר את הקצאת התקציב, נקבע כי מטרת העסקת "רכזי מענים" הינה לסייע למחלקות לשירותים חברתיים לטפל ב"צרכים המיוחדים שעולים בעת הזו אצל אוכלוסיית האזרחים הותיקים".

בין היתר, קבע המשרד כי על רכזי המענים לערוך מיפוי מקיף של אוכלוסיית האזרחים הותיקים, ליצור עימם קשר ולהפנות בעיות שעלו בשיחה לגורמים המטפלים, ולוודא שקיבלו את המענה שביקשו.

4.1. הגדרת מטרות

בדיון שהתקיים ב- 11.11.20 בנושא הקמת המשל"ט, קבע המנכ"ל כי על המשל"ט לבחון דרכים לאתר כ- 13,000 קשישים שעדיין לא אותרו (כ-5700 שמלכתחילה לא נכללו במאגר כיוון שהיו ללא טלפונים, וכ-6900 רשומות שלא ניתן היה ליצור עימם קשר במהלך עריכת הסקר הטלפוני).

בפועל, שלא על פי הנחיית המנכ"ל, החליטו מנהלי המשל"ט שלא לטפל באוכלוסיית הקשישים הלא מאותרים, על בסיס הנתונים שנאספו בסקר הראשון, אלא להתחיל את כל תהליך בניית מסד הנתונים מחדש.

הופק מחדש קובץ של בני 65+, שכלל 41,515 רשומות (הפרש של 469 רשומות מהקובץ שהופק באפריל, כתוצאה מעדכוני סטאטוס). הרשומות בקובץ דורגו לפי גיל והקובץ הוטמע בתוכנת בקרה תפעולית ("היטו").

הביקורת העירה על כך שבמשך מספר חודשים לא התקיימה בקרה על דרך פעולתו של המשל"ט, ולא נבחן האם הוא פועל על פי ההנחיות שניתנו לו. רק **במרץ 2021 התברר למנכ"ל כי המשל"ט אינו פועל בהתאם להנחיותיו. כתוצאה מכך נוצרה כפילות בעבודה, ונערך סקר כללי נוסף שבמהלכו שוב יצרו נציגי העירייה קשר עם אותם קשישים שכבר נוצר עימם קשר בסקר הראשון, ושוב נאספו נתונים על מצבם ונרשמו בקשות לסיוע.**

לדעת הביקורת, נכון היה להתמקד בראש ובראשונה בטיפול בקובץ הקשישים הנמצאים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר, שהיה ידוע ומוכן מאז הסקר הראשון, ובהמשך ליצור קשר מחודש עם קשישים שביקשו בעבר סיוע כלשהו במטרה לוודא שבקשתם טופלה. במקום פעולות אלה, נערך מחדש סקר נוסף שנמשך חודשים ארוכים, אשר הביא לתוצאות דומות לאלה שעלו בסקר הראשון⁵.

⁵ יש לציין כי בסקר השני נוספה שאלה בנוגע לסיוע הנדרש בנושא החיסונים (קביעת תור, שירותי הסעה וכו').

להלן תוצאות שני הסקרים :

קריטריון	סקר המוקד העירוני	משל"ט אבות ואימהות
סך תושבי העיר שגילם +65	41,046	41,515
בתי אב (לאחר ביטול כפילויות של בני זוג)	32,061	32,186
בתי אב ללא טלפון	5,694	7,341
בתי אב בעלי טלפון	26,367	24,845
שגויים (שלא הצליחו להשיגם)	6,912	לא היו במשל"ט נתונים מדויקים
שיחות שטרם בוצעו	0	2,102°
סקרים שמולאו	19,455'	17,304

4.2. הטיפול בבקשות לסיוע

כל מוקדן במשל"ט "אבות ואימהות" קיבל מדי יום כמות מסוימת של קשישים שעליו להתקשר אליהם. אם בשיחת הטלפון עם הקשיש התברר שהתושב זקוק לעזרה כל שהיא, הועברו פרטיו עוד באותו היום לאגף הרווחה.

מנהל המשל"ט מסר לביקורת כי לא מתקיים מעקב אחר המשך הטיפול בבקשות לסיוע, ולא ידוע האם הן טופלו במינהל לשירותים חברתיים (בדומה למעקב שמתקיים על הטיפול בפניות התושבים במערכת CRM). לדעת הביקורת, על המשל"ט היה לקבל דיווח מאגף הרווחה מדי שבוע, לגבי אופן הטיפול בפניות שהועבר אליו לטיפול.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את אופן הטיפול של המינהל לשירותים חברתיים בפניות של 30 קשישים שנערכו איתם שיחות טלפון בין התאריכים 20.12.20 לבין 15.1.21, ושהיו זקוקים לעזרה כלשהי⁸.

מהמידע שמסר מנהל אגף הרווחה לביקורת ב- 7.3.21 (כחודשיים וחצי לאחר המועד שבו העביר המשל"ט את הפניה לטיפול הרווחה), עולה כי לגבי 19 קשישים (כ- 63%) לא היה תיעוד על כך שנוצר עימם קשר ועל כך שקיבלו מענה כלשהו.

עם 11 קשישים נוצר קשר והטיפול בהם תועד במערכת "רווחה נט".

נוכח נתונים אלה, בדקה הביקורת מדגם נוסף הכולל 23 רשומות (קשישים שביקשו סיוע בשיחות הטלפון שנערכו במשל"ט בימים 1-2 במרץ 2021). נמצא כי רק לגבי 3 קשישים נרשם במערכת ה"רווחה נט" תיעוד על כך שביקשו לקבל סיוע באספקת מוצרי מזון. לגבי 20 הקשישים הנותרים, המהווים 87% מהמדגם, לא היה תיעוד על כך שהפניה טופלה או שנוצר קשר עם הקשישים.

הביקורת מציינת כי שיטת העברת המידע מהמשל"ט לאגף הרווחה, לפיה בכל יום הועברו תוצאות הסקר לגורמים המתאימים לטיפול, היתה אמורה לתת מענה מהיר יותר לתושב (בניגוד להעברת קובץ אחד הכולל אלפי רשומות, כפי שנעשה לאחר הסקר הראשון).

בפועל, הביקורת מצאה כי רוב הבקשות לסיוע לא טופלו, גם בחלוף זמן רב ממועד העברתן לרווחה, ובמקרים שטופלו לא היה על כך תיעוד במערכת.

8 יצוין כי עד ה- 14.1.21 נערכו במשל"ט שיחות עם 8390 קשישים, ו- 622 מתוכם ביקשו סיוע. כלומר, המדגם שבדקה הביקורת היווה כ- 5% מתוך הפניות לסיוע שהועברו באותה תקופה לרווחה.

5. ביקורי בית

5.1. קבלת סיוע מבני נוער

בדיון מטה קורונה ב- 14.6.20 הנחה ראש העיר את ראש מינהל שירותים חברתיים לבחון את האפשרות "לאמץ" קשישים על ידי בני נוער מתנדבים.

מנהל אגף רווחה מסר לביקורת כי לא הועברה למינהל הנחיה שכזו בצורה ברורה ומסודרת.

בבדיקה שערכה הביקורת מול מנהלת ההתנדבות הרשותית במינהל החינוך, נמסר כי גם למינהל החינוך לא הועברה הנחיה בנוגע ל"אימוץ" קשישים, אך המחלקה פנתה ביוזמתה לאגף הגביה וקיבלה רשימות תושבים מעל גיל 70 (שאינם מתגוררים במקבצי דיור), על מנת שבמסגרת פרויקט "מעורבות חברתית" יצרו התלמידים קשר טלפוני עם תושבי העיר הקשישים, ישאלו לשלומם ויבדקו האם הם זקוקים לסיוע כלשהו.

כל בית ספר מקיף קיבל רשימה של קשישים שמתגוררים ברובע בו בית הספר נמצא. להערכת מנהלת יחידת ההתנדבות, נערכו למעלה מ-3000 פגישות חד פעמיות וחולקו לקשישים על ידי התלמידים והוריהם עוגות, פרחים ועוד. **לא נוהל רישום על קיום הביקורים בבתי הקשישים, ואין תיעוד על העברת מידע לרווחה במקרה שהקשיש מסר כי הוא זקוק לסיוע כלשהו (למעט מקרים בודדים).**

מנהלת יחידת ההתנדבות במינהל החינוך מסרה כי תלמידים שרצו בכך השאירו את פרטיהם לקשיש על מנת שהקשיש יצור עימם קשר במידה ויזדקק לעזרה, וחלקם נשארו בקשר רציף עימו לאורך זמן. להערכת מנהלת יחידת ההתנדבות, בעת הביקורת נמשך קשר רציף של תלמידי המקיפים עם כ-100 קשישים ברחבי העיר.

לדעת הביקורת, נכון היה לבנות מערך קבוע של "אימוץ" קשישים על ידי בני נוער בפיקוח הרכזים החברתיים בבתי הספר התיכוניים, לרבות ביצוע ביקורי בית אצל הקשישים חסרי הטלפון.

יודגש שוב כי מדובר על בניית קשר מתמשך ולא "מבצע" חד פעמי.

5.2. איתור קשישים באמצעות ביקורי בית

בדצמבר 2020, במהלך דיון מנכ"ל, עלה שוב הצורך בביצוע ביקורי בית לקשישים שאין להם מספרי טלפון, ואין שום דרך להשיגם מלבד הגעה פיזית לביתם.

מנכ"ל החברה העירונית לתרבות ופנאי קיבל על עצמו את המשימה להגיע (באמצעות עובדי החברה) לביתם של כ-6300 קשישים, שעל פי הרישומים היו חסרי טלפון, על מנת לאתרם ולבדוק האם הם זקוקים לעזרה כלשהי, וכן במטרה לעדכן את הפרטים האישיים המופיעים במערכת המידע כדי שניתן יהיה בעתיד ליצור עימם קשר, במידת הצורך.

באפריל 2021 מסר מנכ"ל החברה לביקורת כי בוצעו כבר ביקורי בית לכ- 4800 קשישים. להלן הממצאים:

קשישים שנוצר עימם קשר	קשישים שלא נוצר עימם קשר	כמות
	לא מתגורר בכתובת	2861
	אין מענה בדירה	631
	אחר ⁹	679
לא משתף פעולה		132
נמצאים בבתי אבות		47
מולא שאלון		481
סה"כ		4831

נמצא כי תוצאות ביקורי הבית נרשמו במערכת "היטו", אך לא הועברו לאגף הרווחה או לגורם אחר, גם במקרים שבהם היה נדרש המשך טיפול.

הביקורת העירה כי יש הכרח להעביר לרווחה באופן מיידי את תוצאות ביקורי הבית.

6. תחזוקת הנתונים וטיפול מתמשך

9 לדברי מנכ"ל החברה העירונית, בחלק מהמקרים מדובר על קשישים שנפטרו.

בביקורת מעקב שנערכה באפריל 2021, נמצא כי נכון למועד הביקורת משל"ט אבות ואימהות ביצע שיחות טלפון עם כ- 25,200 קשישים, ולהערכת מנהל המשל"ט נותר לקיים שיחות עם עוד כ- 8,000 קשישים. כתוצאה מכך, כוח האדם במשל"ט צומצם ל-4 מוקדנים, במקום 14 מוקדנים שהוקצו למשימה בתחילת הסקר.

הביקורת העירה כי בשלב זה היה ראוי להיערך ליצירת דפוסים קבועים של הפעלת המשל"ט. היה צורך לקבוע מי יהיה הגורם האחראי על המשך הפעלתו, מי יהיה אחראי על תחזוקת הנתונים (עדכוני כתובת, פטירה, מעבר דירה לאשדוד וכו'), מה יהיו דפוסי יצירת הקשר עם הקשישים (טלפונית, ביקור בית), וכיצד ינתנו המענים לצרכים שיעלו הקשישים.

עוד העירה הביקורת כי היה הכרח לבצע מיון של מצב הקשישים לפי דרגות חומרה, על פי קריטריונים שונים (כגון מצב בריאותי, קיומם של קרובי משפחה וכיוצא בזה), כפי שהנחה ראש העיר כבר שנה קודם לכן, בתחילת תקופת הקורונה.

על בסיס המיון נכון היה לקבוע את תדירות הקשר ואת אופי הקשר (לדוגמא הצורך לקיים ביקורי בית או לחילופין רק קשר טלפוני), וכן לקבוע מה המענה שהעירייה אמורה לספק בהתאם לסיוע שהקשיש זקוק לו (סיוע חומרי, ניידות פיזית, תמיכה רגשית או סיוע אחר).

בנוסף לכך, הביקורת העירה כי יש לבחון הקמת מאגרי מידע נוספים של אוכלוסיות מטופלים שזקוקות לטיפול מיוחד בשעת חירום, כגון בעלי מוגבלויות, משפחות חד הוריות וקבוצות אחרות.

לסיכום, למרבה הצער, לאחר למעלה משנה שבמהלכה נעשו ניסיונות להקים מאגר נתונים הכולל את כל תושבי העיר בני 65 ומעלה, לא היה בידי העירייה קובץ שלם ומעודכן הכולל את כל האוכלוסייה המבוקשת.

תהליך בניית מסד הנתונים המתואר בדו"ח, ממחיש את הצורך בהשלמת הקמתו של מחסן נתונים מרכזי שישרת את כל יחידות הארגון, שכל המערכות התפעוליות התממשקו אליו ויוכלו לשאוב מתוכו נתונים.

הערות ראש העיר

בניית מסד נתונים לצורך אספקת שירותים בזמן חירום

1. הקמת מערכת מידע (בני 65+) - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה להקים קבוצת עבודה שתכלול את נציגי המינהל לשירותים חברתיים, אגף המיחשוב והחברה העירונית לתרבות, שיוטל עליה לבנות מערכת מידע שתכלול את פרטיהם של התושבים בני 65+ המתגוררים באשדוד.

2. ממשק בין המערכות - ראש העיר הנחה את אגף מערכות מידע לאפיין את קובץ בני 65+, כך שיהיה ממשק בינו לבין מערכת המידע של המינהל לשירותים חברתיים, דבר שיאפשר תקשורת בין המערכות ויצירת התראות. כמו כן, יש לאפיין את המערכת כך שהנתונים בקובץ יעודכנו באופן שוטף (ככל שניתן באמצעות תהליכים אוטומטיים).



מינהל החינוך



דו"ח ביקורת

קבלת הכנסות בתחום החינוך

דו"ח ביקורת **קבלת הכנסות בתחום החינוך**

מבוא

משרדי הממשלה מעבירים לרשות המקומית תקציבים למימון הפעלת שירותים ממלכתיים, במקרים שבהם אספקת השירות הינה באחריות המשרד הממשלתי, אך בפועל השירות ניתן לתושבים על ידי הרשות המקומית. מבין השירותים הממלכתיים שהרשות המקומית מספקת לתושבים והמדינה משתתפת במימון, שירותי החינוך הם התחום שבו ההיקף הכספי של השתתפות המדינה הוא הגדול ביותר.

תקציב החינוך של העירייה היה בשנת 2020 בסך 620 מיליון ₪, והביצוע היה בסך 565 מיליון ₪¹. השתתפות משרד החינוך במימון שירותי החינוך החל מהגיל הרך וכלה בחינוך העל יסודי, היתה בשנת 2020 בסך כולל של 414 מיליון ₪, שהם 73% מתוך תקציב החינוך של העירייה. גם בשנת 2019 השתתפות משרד החינוך הייתה בשיעור דומה. תקציב החינוך של העירייה היה בשנת 2019 בסך 615 מיליון ₪, הביצוע היה בסך 576 מיליון ₪ והשתתפות המשרד היתה בסך 401 מיליון ₪ (70%).

משרד החינוך מפרסם בכל שנה את הקריטריונים שעל פיהם מחושבת הזכאות של הרשות המקומית לקבלת תקציבים מהמשרד. בין היתר, העירייה זכאית לתקציבים בגין פעולות חינוך (כגון שעות שילוב לתלמידים עם צרכים מיוחדים, תוכניות למחוננים, תגבורים לבגרות ועוד), בגין השתתפות במימון הוצאות שכר (כגון שכר סיעות בגני ילדים, שכר אבות בית ומזכירות בבתי הספר היסודיים ועוד), בגין השתתפות בהוצאה האחזקה של מוסדות החינוך (כגון שיפוצי קיץ), וכן היא זכאית לקבל מימון בגין הוצאות נוספות מסוגים שונים. להלן סעיפי התקציב העיקריים לפי פרקי משנה, הכוללים את ההכנסות שהתקבלו ממשרד החינוך עבור תחומי הפעילות השונים, באלפי ש"ח:

¹ יצויין כי שנת 2020 היתה "שנת קורונה" ובהתאם הפעילות היתה מצומצמת יותר.

שנת 2020	תקציב הכנסות (באלפי ₪)
חינוך קדם יסודי	96,335
חינוך יסודי	91,785
חינוך על יסודי	186,399
שרותים נוספים לבתי ספר וגנ"י ²	43,861

חשבת מינהל החינוך אחראית על בקרת ההכנסות ממשרד החינוך, והיא נעזרת לשם כך ביועץ חיצוני שמתמחה בתחום זה.

הביקורת בדקה את ההכנסות המגיעות לעירייה ממשרד החינוך, במטרה לוודא שהעירייה מקבלת את מלוא התשלומים שהיא זכאית להם. נבדקו נושאים שונים הקשורים לקבלת תקציבים עבור גני הילדים, בתי הספר היסודיים, בתי הספר העל יסודיים ובתי הספר של החינוך המיוחד. כמו כן נבדק מערך התשלומים בגין תלמידי חוץ.

הביקורת מצאה ליקויים במספר תחומים, שחלקם נבעו מחריגה בעלויות וחלקם נבעו מאי קבלת תקציבים שהעירייה היתה זכאית להם, כמפורט בדוח הביקורת. ליקויים אלה גרמו לעירייה להפסד הכנסות, או לחילופין להוצאה עודפת.

להלן פירוט הממצאים:

1. גני ילדים

1.1 הכרת ב"ילדי סטייה" בחינוך המיוחד

בגלל מגוון סוגי הלקות, בגני החינוך המיוחד מספר הילדים המשובצים בגן הינו נמוך ממספר הילדים המשובצים בגני הילדים בחינוך הרגיל. לכן, משרד החינוך מוסיף לתקצוב של גני החינוך המיוחד מרכיב שנקרא "ילדי סטייה"

² כגון הסעות ילדים, שמירה על מוסדות חינוך, השירות הפסיכולוגי ושירותים אחרים

– שהוא ההפרש בין התקן לתקצוב גני הילדים בחינוך הרגיל (33 תלמידים) לבין מספר הילדים המאכלסים בפועל את גן החינוך המיוחד. לשם המחשה, עבור גן התפתחותי שיש בו 9 ילדים, העירייה היתה אמורה לקבל 24 "ילדי סטייה" (תקן של 33 ילדים בגן רגיל, פחות 9 ילדים המשובצים בפועל בגן המיוחד).

לפי דו"ח מצבת תלמידים, היו בשנת תש"פ 44 כיתות גן של חינוך מיוחד, ובהן 399 תלמידים. לו היה מדובר בגנים רגילים, מספר התלמידים ב- 44 הגנים הללו היה 1,452 תלמידים (לפי 33 תלמידים לגן ילדים). ההפרש בין תקן האכלוס בגני הילדים בחינוך הרגיל לבין האכלוס בפועל של גני הילדים בחינוך המיוחד היה 1,053 תלמידים, והמשרד אמנם הכיר ב- 1053 ילדי סטייה. **הבדיקה נמצאה תקינה.**

1.2 העסקת סייעת שנייה

משרד החינוך מתקצב העסקת סייעת שנייה, בגני ילדים שבהם לומדים למעלה מ-29 ילדים בגיל 3-4. לפי "דו"ח שיבוץ סייעות" משנת תש"פ, העירייה דיווחה למשרד על 87 עובדות המועסקות כסייעת שנייה במשרה מלאה. בפועל, המשרד שילם לעירייה בגין "סייעת שנייה" עבור 76 גנים בלבד (כלומר 11 סייעות שניות לא הוכרו).

המשרד העביר לעירייה בחודש מארס 2020 9,111 ₪ עבור כל סייעת שנייה. מכפלת 9,111 ₪ ב- 11 סייעות שלא הוכרו כפול 12 חודשים = 1,202,652 ₪. זהו סכום המימון העירוני העודף, בגין גני הילדים שלא היו זכאים לסייעת שנייה לפי הקריטריונים של המשרד.

עוד נמצא כי לסגן מנהל האגף במינהל משאבי אנוש (האחראי על הסייעות בגני הילדים) לא היה מידע עדכני לגבי כמות התלמידים המשובצים בפועל בגן. במקרים רבים כמות התלמידים הרשומים בגן (לפי הרשומים במינהל משאבי אנוש) היה גבוה ממספר התלמידים המשובצים בו בפועל (לפי רשומי מחלקת השיבוץ).

לדוגמא בגן שושן היו משובצים 25 תלמידים, בעוד שלפי הרישומים במינהל משאבי אנוש היו בו 29 תלמידים; בגן רקפת היו משובצים 28 תלמידים, בעוד שעל פי הרישומים במינהל משאבי אנוש היו בו 33 תלמידים. הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לעדכן את אגף משאבי אנוש באופן שוטף לגבי מספר הילדים בכל גן.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי בכל שנה מתקיים במשרדו דיון בנושא הסייעות השניות העודפות בגנים, וכי בשנת תש"פ אישר למינהל החינוך לשבץ סייעות שניות עודפות ב- 6 גנים, במיקרים שהדבר נכון לפי שיקולי המינהל.

הביקורת ביקשה לקבל תיעוד על השיקולים שהנחו את מינהל החינוך בעניין שיבוץ הסייעות השניות העודפות בגני הילדים בשנת תש"פ. נמסר לביקורת כי לא נרשם תיעוד המבסס את ההחלטה לגבי כל גן ומפרט את הסיבות שבגינן ילדי הגן זכאים לסייעת נוספת. כמו כן נמצא כי בפועל משובצות סייעות עודפות ב- 11 גני ילדים, ולא ב- 6 גנים כפי שקבע הגזבר.

2. בתי ספר יסודיים

המורים בבתי הספר היסודיים מועסקים ע"י משרד החינוך, בעוד שהרשות המקומית נושאת בתשלום השכר עבור העובדים במערך שירותי העזר, הכולל בין היתר שרתים ומזכירות. התשלום של המשרד בגין שרתים ומזכירות מתבסס על מספר התלמידים או מספר הכיתות בבית הספר, כמפורט להלן:

- **שיטה א':** מיועדת לכיתות החינוך הרגיל בבתי הספר היסודיים שעברו לניהול עצמי. לבתי הספר אלה, ההחזר של המשרד מחושב לפי מכפלת העלות לתלמיד' שקבע המשרד, במספר התלמידים בבית הספר.
- **שיטה ב':** מיועדת לבתי ספר יסודיים שלא עברו לניהול עצמי ולכיתות החינוך המיוחד. התשלום שמשלם המשרד מחושב לפי העלות לכיתה כפול מספר הכיתות.

2.1 תשלום בגין שרתים ומזכירות בבתי הספר שבניהול עצמי

בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים באשדוד בחינוך הרגיל עברו לניהול עצמי, ולכן שיטת התקצוב היא לפי מספר תלמידים.

הביקורת בדקה את מספר התלמידים בכיתות החינוך הרגיל במדגם של בתי הספר יסודיים, כפי שהם מופיעים בדוחות בתי הספר שהועברו לביקורת, בהשוואה לנתוני התלמידים במערכת מית"ר בחודש יולי 2020 (סוף תש"פ). **לא נמצא חוסר בתשלומי המשרד בגין שרתים ומזכירות בבתי הספר היסודיים העירוניים שנבדקו.**

2.2 תשלום בגין שרתים ומזכירות בבתי הספר של החינוך המיוחד

כאמור, החזר המשרד בגין הוצאות שכר של שרתים ומזכירות עבור כיתות החינוך המיוחד, אינו תלוי במספר התלמידים אלא במספר הכיתות. בהתייחס לשנה"ל תש"פ, הביקורת ערכה השוואה בין נתוני מערכת מית"ר של משרד החינוך, לבין הנתונים אודות מספר כיתות החינוך המיוחד, כפי שהתקבלו ממדגם בתי ספר. **לא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקה זו, ולא נמצא חוסר בתשלומי המשרד בגין שרתים ומזכירות בבתי הספר של החינוך המיוחד.**

2.3 העסקת שרתים ומזכירות בבתי ספר במוכש"ר

העירייה מעסיקה שרתים ומזכירות בחלק מבתי הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי, והתשלום שמשרד החינוך מעביר לעירייה בגינם מחושב לפי מספר הכיתות. הביקורת בדקה האם העירייה קיבלה עבור שרתים ומזכירות בשנת תש"פ את מלוא ההחזרים מהמשרד, כפי שהייתה אמורה לקבל. הבדיקה העלתה כי ב-6 בתי ספר מספר הכיתות בפועל היה גבוה ממספר הכיתות המתוקצבות במית"ר. הוסבר לביקורת כי הכיתות הנוספות הינן כיתות לא תקניות, שנפתחו עפ"י שיקולי בית הספר ולא על פי הקריטריונים של משרד החינוך (לדוגמא, מספר התלמידים בכל כיתה היה נמוך מאוד).

עוד הסבירה חשבת מינהל החינוך כי ההבדל בין מספר הכיתות בפועל לבין מספר הכיתות התקניות אינו משפיע על הכנסות העירייה, שכן מספר הכיתות לפיהן נקבע התקצוב עבור שרתים ומזכירות מחושב לפי 40 ילדים לכיתה³, גם אם בפועל מספר התלמידים בכיתה היה נמוך. הביקורת העירה כי פתיחת כיתות לא תקניות משפיעה על העלויות הנוספות שאותן העירייה משלמת (כגון הוצאות חשמל). לדעת הביקורת, מן הראוי היה לבחון את כל המשמעויות הנובעות מפתיחת הכיתות הלא תקניות בבתי הספר שבמוכש"ר.

3. החינוך העל יסודי

תשלומי ההשתתפות של משרד החינוך עבור בתי הספר התיכוניים, נקבעים לפי "שיטת התקצוב לתלמיד", המחשבת את עלות התלמיד לפי מסלולי הלימוד השונים וקובעת את התשלום המועבר לעירייה לפי מספר התלמידים ולפי סוגיהם.

התשלום לתלמיד נגזר מן המרכיבים הבאים :

- מספר השעות השבועיות לתלמיד- נתון זה נקבע בין היתר לפי שכבת גיל (ט'-יב'), סוג הכיתה (עיונית, טכנולוגית וכיו"ב), לפי מגמה (מדעית, תקשורת, קולנוע ועוד).
- עלות שעה שבועית, שהיא נגזרת של פרופיל המורים במוסד (ותק, דרגה, גמולי השתלמות, שעות גיל וכיו"ב) ;
- מרכיב קבוע המגלם את ההוצאות בגין השירותים הנלווים (כגון עלות עובדי מינהל, שרתים, טכנאים, שרותי ניקיון וכיו"ב).
- אחוז רמת שירות- לכל בית-ספר על-יסודי נקבעת רמת שירות המחושבת על פי קריטריונים שונים, כגון : קיום ספריה בבית-הספר, קיום שירותים רפואיים, קיום מעבדות וכיוצא באלה. לכל אחד מסעיפי השירות מוגדר "אחוז שירות" מסוים, אשר מתווסף לרמת השירות הכוללת של בית-הספר.

³ תקצוב מוניציפלי, תחזית תקבולים לרשויות המקומיות לשנת 2015, המינהל לכלכלה ותקציבים, משרד החינוך.

הביקורת בדקה את המרכיבים השונים שלפיהם נקבעת השתתפות המשרד :

3.1 מספר תלמידים לפי מגמת לימוד

לכל מגמת לימוד בכל שכבה קובע המשרד מכסת תלמידים מאושרת. כל חריגה במספר התלמידים הלומדים במגמה מעל המכסה שאישר המשרד, לא תמומן על ידי המשרד. חריגות אלה יסומנו במערכת מית"ר כ"מסלול 09".⁴

הביקורת מצאה ליקויים בתחום זה בשלושה בתי ספר מקיפים. במקיף ט' נמצאו 112 תלמידים שסומנו בחריגה ממגמה לאורך כל השנה, ואומדן הפסד ההכנסות בגינם בשנת תש"פ מוערך ב-342 אלפי ₪. להלן פירוט המגמות בהן נמצאה חריגה, סיבת החריגה ואומדן ההפסד השנתי המשוער בגינה :

מגמה	שכבה	מס' חריגים	סיבת חריגה	אומדן הפסד שנתי בש"ח
1140 (מערכות תקשורת)	יא	26	אכלוס מעבר למכסה מאושרת	86,985
3110 (תקשורת אלקטרונית)	י, יא	36	מגמה לא מאושרת	87,760
1610 (מערכות ביוטכנולוגיה)	י, יא	50	מגמה לא מאושרת	167,307
סה"כ		112		342,052

כמו כן נמצא חריגות בתיכון מקיף א, תיכון מקיף יא.

להלן פירוט המגמות בהן נמצאה חריגה בתיכון מקיף א, סיבת החריגה ואומדן ההפסד השנתי בגינה :

מגמה	כיתות	מס' חריגים	סיבת חריגה	אומדן הפסד שנתי בש"ח
97 (צירוף מקצועות עיוני-מדעי)	י2' יא4'	8 10	מגמה לא מאושרת	6,515
		18		6,514

⁴ הנחיות משרד החינוך בנושא "הקמת בסיס הדיווח בחטיבה עליונה" – לשנת תש"פ

להלן פירוט המגמות בהן נמצאה חריגה בתיכון מקיף יא, סיבת החריגה ואמדן ההפסד השנתי בגינה:

מגמה	כיתה	מס' חריגים	סיבת חריגה	אומדן הפסד שנתי בש"ח
4014 (אומנות הקולנוע)	י'3	8	שיבוץ מעבר למכסה	2,167

בסך הכל, נמצאו בבדיקה 138 תלמידים שלא הוכר להם מספר השעות השבועיות בגין המגמה בה הם לומדים.

כתוצאה מכך, שולם עבור כל תלמיד סל שעות שבועיות מינימלי של 1.45 ש"ש, במקום מספר השעות השבועיות המתאים למגמה. בכך נגרם לעירייה בשנת תש"פ הפסד הכנסות הנאמד בכ-350 אלפי ₪.

היועץ הציג בפני הביקורת התכתבות עם משרד החינוך, לפיה היועץ הגיש בסוף תש"פ ערעור לגבי הסיווג למגמות של 97 תלמידים, והמשרד השיב כי הכיר במגמות עבור 22 תלמידים בלבד. לגבי היתרה, השיב המשרד כי התלמידים טרם סווגו למגמות ברישומי המשרד, ועל העירייה לעקוב אחר המשך הטיפול בסווג תלמידים אלה.

התברר כי רק לאחר הביקורת פנה היועץ שוב למשרד בבקשה להכיר במגמות, על מנת שהעירייה תקבל את יתרת התשלום.

3.2 תקצוב מוגדל לתלמידי החינוך המיוחד "במסלול 07"

לפי הנחיות משרד החינוך, תלמידי החינוך המיוחד שוועדת השמה קבעה את זכאותם ללימודים בכיתה לחינוך מיוחד בבי"ס רגיל, יקבלו תקצוב שעות מוגדל (להלן: "מסלול 07"). לצורך כך, על ביה"ס להעביר למפקח החינוך המיוחד בקשה לאישור זכאות לתלמידים במסלול 07, ולצרף את החלטת ועדת השמה על שיבוץ התלמיד בכיתת חינוך מיוחד בבי"ס רגיל. אישור המשרד על הזכאות במסלול 07 הינו חד-פעמי, והוא מלווה את התלמיד עד סיום לימודיו בחטיבה העליונה.

הביקורת השוותה את הבקשות שבתי הספר שלחו למשרד לאישור תלמידי 07 (או לחילופין את נתוני מחלקת חינוך מיוחד, במיקרים שבית הספר לא העביר לביקורת נתונים), למול הנתונים שנמצאו במערכת המית"ר של משרד החינוך. להלן הפערים:

בית ספר	מיתר	נתוני מחלקת חינוך מיוחד	בקשת לאישור תלמידי ביה"ס	פער
מקיף א	35		39	4
מקיף ג	33	34	לא התקבלו נתונים	1
מקיף ו	32		33	1
מקיף ח	25	לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	
מקיף ט	21	לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	

בשלושה בתי הספר שנבדקו נמצא פער של 6 תלמידים בין מספר הבקשות להכרה בתלמידים במסלול 07, לבין מספר תלמידי 07 שאושרו בפועל על פי נתוני מית"ר. יודגש שוב כי במקרים שבתי הספר לא מסרו נתונים, נעזרה הביקורת במספר התלמידים במסלול 07 הרשומים במחלקת החינוך המיוחד.

ההפרש בתשלום בגין שיבוץ תלמיד במסלול רגיל (במקום 07) מוערך בכ- 1,600 ₪ לחודש במכפלת 12 חודשים, ולגבי 6 התלמידים שלא הוגשה בקשה בגינם מדובר על אי מיצוי הכנסות בסכום כולל של 115,200 ש"ח.

בנוסף, לגבי שני בתי ספר לא הועברו לביקורת כל נתונים (גם לא ממחלקת חינוך מיוחד). הביקורת רואה בחומרה את העובדה שבמהלך חודשים ארוכים עד לסיום דוח הביקורת, לא הועברו לה הנתונים המבוקשים, ולכן עבודת הביקורת בנושא זה היתה חלקית.

3.3 שעות בגין תלמידים בעלי לקויות בשכיחות נמוכה

תלמידים בעלי לקויות בשכיחות נמוכה (כגון בעלי פיגור בינוני, הפרעות נפשיות וכד'), שהם בעלי זכאות לשילוב בכיתה רגילה לפי החלטת ועדת

שילוב, זכאים לתקצוב על פי דרגת התפקוד, ובנוסף ל-4.55 ש"ש (להלן: "תלמידים דיפרנציאליים").

בנוסף לכך, תלמידים בעלי לקות ראייה או לקות שמיעה זכאים למסלול המכונה "07 משופר", המזכה אף הוא בתוספת שעות של 3.65 ש"ש לתלמיד בחטיבה העליונה.

בכל שנה על בית הספר להגיש את המסמכים המתאימים לצורך הכרה בתלמידים אלה לצורך קבלת תוספת שעות תמיכה.

להלן הפערים במספר התלמידים הדיפרנציאליים:

בית ספר	נתונים מבית הספר	הכרה במית"ר	פער בין נתוני מית"ר לבין נתוני בי"ס
מקיף ד	5	3	2
מקיף ה	3	2	1
מקיף ז	11	9	2
מקיף יא	9	3	6
סה"כ			11

הפער בין נתוני מערכת מית"ר בדבר התלמידים הדיפרנציאליים לבין נתוני בתי הספר היה 11 תלמידים. לפי תשלום בסך כ-2,500 ₪ לתלמיד לחודש כפול 12 חודשים, מדובר על הפסד כספי המוערך בכ-330 אלפי ₪ בשנה.

להלן הפער בנתונים לגבי מסלול 07 משופר:

בית ספר	נתוני הספר	נתוני מחלקת חינוך מיוחד	נתוני מית"ר	פער
מקיף ה	2		1	1
מקיף ז	4		1	3
מקיף ט	אין נתונים	4	2	2
סה"כ				6

נמצא פער של 6 תלמידים במסלול 07 משופר. בגין כל תלמיד משולם לעירייה תוספת של כ-2,000 ₪ לחודש, ובסה"כ מדובר על הפסד כספי בסכום של כ-140 אלפי ₪ בשנה.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר היועץ כי נתוני המית"ר זהים לדיווח של מתי"א (מרכז תמיכה ישובי), האמון על אופן השיבוץ של תלמידי החינוך

המיוחד בבתי הספר. לעומת זאת, נציגת מתי"א מסרה לביקורת כי נתוני בית הספר הם הנתונים המדויקים ביותר, וככל הנראה נתוני מתי"א לא היו מעודכנים.

3.4 שעות תמיכה לתלמידים עם לקות שכיחה (מסלול 08)

תלמידים עם לקויות שכיחות באוכלוסיה או תלמידים חולים שנעדרו זמן ממושך, זכאים לסיוע פרטני או קבוצתי באמצעות שיעורי עזר.

הביקורת קיבלה מבתי הספר את הדיווחים על שעות התמיכה שניתנו לתלמידים במהלך 2020, והשוותה נתונים אלה לתשלומים שהעביר משרד החינוך לעירייה בשנת תש"פ (על פי הרישום במערכת מית"ר). להלן פירוט:

בית ספר	שעות שהתקבלו במית"ר (נכון לאוג' 2020)	שעות ביצוע	הפרש
מקיף א	40	56	16
מקיף ד	80	96	16
מקיף ו	112	175	63
מקיף ז	96	120	24
מקיף יא	179	237	58
סה"כ	507	684	177

נמצא פער של שעות תמיכה שלא דווחו בהיקף כספי של כ- 18,000 ₪.

עוד נמצא כי לבתי הספר המקיפים אושרו שעות תמיכה רבות שלא נוצלו או לא דווחו למשרד. להלן נתוני שעות תמיכה מאושרות כפי שנמסרו לביקורת על ידי מחלקת חינוך מיוחד, לעומת מספר השעות שהתקבל תשלום בגינם לפי דוח במית"ר:

בית ספר	סה"כ שעות שאושרו	שעות שהתקבלו במית"ר
יז	400	179
א	80	40
ד	160	80
ה	160	32
ו	200	112
ז	320	96
ח	80	32
ט	160	16
ג	280	48

שעות שהתקבלו במית"ר	סה"כ שעות שאושרו	בית ספר
405	440	אולפנה
1,040	2280	סה"כ

נמצא כי 1,240 שעות תמיכה שאושרו לבתי הספר לא בוצעו (או שבוצעו ולא דווח עליהם למשרד).

לא הובהר לביקורת מדוע בתי הספר לא זיכו את התלמידים בשעות התמיכה שהתלמידים היו זכאים להם, במיוחד בהתחשב בתנאי הלימוד המיוחדים בשנה זו ("שנת קורונה").

3.5 דיווח על רמת שירות

בתי הספר נדרשים להזין מספר נתונים למערכת "רמת שירות" של משרד החינוך, על מנת שייקבע להם אחוז רמת השירות. ככל שרמת השירות של בית הספר גבוהה יותר, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון ההוצאות גבוה יותר.

להלן אחוז רמת השירות שנקבע לכל בית ספר בתש"פ:

רמת שירות	בית הספר
99.34	אולפנה
99.87	מקיף א
98.8	מקיף ג
99.44	מקיף ד
99.54	מקיף ה
99.03	מקיף ו
98.39	מקיף ז
98.56	מקיף ח
99.73	מקיף ט
98.03	מקיף יא

הביקורת מציינת כי אחוזי רמת השירות בבתי הספר היו גבוהים.

4. דיגיטציה בקורונה

נוכח מגיפת הקורונה, משרד החינוך תקצב את רשויות המקומיות בשנת הלימודים תשפ"א עבור ההצטיידות הנדרשת לקיום למידה דיגיטלית ולמידה מרחוק. לצורך קבלת התקציב, העירייה היתה אמורה להגיש למשרד דוחות ביצוע בנוגע לרכש שהתקבל עד 15.12.20 (מאז קיבלה העירייה מספר הארכות למועד הגשת הדיווח, שהאחרונה ביניהן היתה עד ל-31.8.21).

בספטמבר 2020 הגיש מינהל החינוך למשרד בקשה לקבלת ההקצבה, ועל בסיס הבקשה שהגיש אישר המשרד לעירייה תקציב בסך כ- 4.9 מיליון ₪. בנובמבר 2020 שלח מינהל החינוך למשרד רשימה מפורטת של הזמנות הרכש בגין הציוד שעתיד להירכש.

בבדיקת השלמה שנערכה ביולי 2021, התברר כי ההצטיידות עבור רוב בתי הספר עדיין לא הושלמה (ב- 32 מתוך 53 בתי ספר). בחלק מהמקרים לא הושלמו עבודות החשמל ותשתית התקשורת, ובחלק מהמקרים לא סופק הציוד.

5. התקשרות עם יועץ

כאמור, מינהל החינוך נעזר בשרותי בקרה שמספק יועץ חיצוני (משרד רו"ח "פישמן הררי"). היועץ בודק את הדיווחים ששולחים למשרד הגורמים השונים בבתי הספר ובמינהל החינוך, מצביע על ליקויים בדיווח ומייעץ לגורמים הרלוונטיים במינהל כיצד לתקנם, על מנת שניתן יהיה להגדיל את ההכנסות המגיעות לעירייה.

ההתקשרות הראשונה עם היועץ נעשתה באוקטובר 2014 למשך שנה, עם אופציה ל- 4 שנים נוספות. בינואר 2020, בסמוך לפקיעת תוקף ההסכם, פירסם מינהל החינוך באתר העירייה בקשה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ בתחום בקרת ההכנסות. הוגשה הצעה יחידה (מטעם הקבלן שסיפק לעירייה שירות בתקופה הקודמת), ובאפריל 2020 נחתם עימו הסכם ל- 4 שנים נוספות.

מנתוני כרטסת הספקים של העירייה עולה כי בשנת 2019 שולמו ליועץ 172 אלף ₪, ובשנת 2020 שולמו לו 133 אלף ₪.

הביקורת העירה על כך שהנספח לחוזה המגדיר מהם השירותים שעל היועץ היה לספק לעירייה, לא היה מפורט דיו. לדוגמא, בסעיף המתייחס

לניתוח דוחות מית"ר לא הוגדר מהן הבדיקות שעל היועץ לבצע, וגם כמות השעות שהוקצתה לבקרה בתחום זה היתה מועטה (5 שעות עבודה בחודש). יובהר כי דוח מיתר כולל עשרות רבות של סמלי תשלום שהמשמעות הכספית של כל אחד מהם היא גדולה, ולכן יש חשיבות רבה בניתוחם. לדעת הביקורת, מן הראוי היה להגדיר באופן מפורט את הנושאים שעל היועץ לקיים בהם בקרה, וככל שניתן גם את אופן ביצועה.

6. מערכות מידע

הביקורת ביקשה לקבל נתונים על מספר התלמידים בבתי הספר בסוף שנת תש"פ, הן מהמערכת העירונית והן מבתי הספר, ומצאה פערים לגבי מספר התלמידים בשתי המערכות. לדוגמה:

בית ספר	נתוני מינהל החינוך	דוח בית הספר	פער
רעים	410	402	8
גאולים	410	398	12
אשכול	421	416	5
הקריה	400	389	11
שחקים	132	129	3

התברר כי הנתונים הנמצאים במינהל החינוך (במערכת מטרופולינט) לעניין מספר התלמידים בבתי הספר, שונים מהנתונים הקיימים בבתי הספר עצמם. יודגש כי לנתונים הנמצאים במינהל החינוך אין השפעה על קבלת התקציבים ממשד החינוך, אך הם משמשים בסיס לקביעת מספר הכיתות הנפתחות בכל שכבת גיל, להקצאת סייעות שניות בגני ילדים, הקצאת מזכירות לבתי ספר יסודיים ועוד. הביקורת העירה כי יש הכרח לעדכן באופן שוטף את הנתונים במערכת המשמשת לניהול תלמידים במינהל החינוך (לרבות החינוך המוכש"ר).

7. תשלום עבור תלמידי חוץ

רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה תלמידים מרשות מקומית אחרת (להלן "הרשות השולחת"), זכאית לגבות מהרשות השולחת תשלום עבור תלמידי חוץ. תשלום האגרה עבור תלמידי החוץ אמור לכסות את ההוצאות הבסיסיות שיש לרשות המקומית הקולטת, בגין כל תלמיד הלומד במוסד חינוכי בתחומה.

משרד החינוך, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, קבעו את הסכום שהרשות השולחת (או הורי התלמידים ראה פירוט להלן) נדרשים לשלם עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל. בנוסף, נקבע סולם תעריפים דיפרנציאלי לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, על פי איפיון הלקות. התשלום עבור תלמידי החינוך המיוחד אמור להיות משולם על ידי הרשות המקומית שבה מתגורר התלמיד.

בתחילת כל שנת לימודים מקבלת מחלקת בקרה וכלכלה בגזברות העירייה שתי רשימות של תלמידי חוץ הלומדים במוסדות החינוך בעיר. רשימה אחת, הכוללת את תלמידי החוץ בחינוך הרגיל מתקבלת ממדור הרישום, ורשימה נוספת, הכוללת את תלמידי החוץ בחינוך המיוחד, מתקבלת ממחלקת החינוך המיוחד.

מחלקת בקרה וכלכלה קולטת את כל התלמידים לגיליון עבודה מרוכז, ומתחילה לנהל מול הרשויות השולחות (או לחילופין מול בתי הספר בחינוך הרגיל) את תהליך הגביה של אגרת תלמידי החוץ. יצויין כי סכום האגרות שהעירייה היתה אמורה לקבל בגין תלמידי חוץ לסוגיהם היה בשנת תש"פ בסך 2 מיליון ₪ ובשנת תשפ"א בסך 2.3 מיליון ₪.

על פי נתוני מחלקת בקרה וכלכלה, להלן טבלה הכוללת את מספר תלמידי החוץ שלמדו במוסדות החינוך באשדוד בשנים תש"פ ותשפ"א ואת התשלומים שנגבו בגינם:

		תשפ"א	תש"פ
חינוך רגיל	מספר התלמידים	110	163

תש"פ	תשפ"א		
128,104	80,362	סכום האגרות	
128,104	53,980	גביה בפועל	
-----	26,383	סה"כ יתרה לגביה	
217	247	מספר התלמידים	
1,915,759	2,264,178	סכום האגרות	חינוך מיוחד
1,413,963	769,725	גביה בפועל	
501,796	1,494,453	סה"כ יתרה לגביה	
380	357	מספר התלמידים	
2,043,863	2,344,540	סכום האגרות	סה"כ תלמידי חוץ
1,542,067	823,705	גביה בפועל	
501,796	1,520,835	סה"כ יתרה לגביה	

7.1 תלמידי חוץ בחינוך הרגיל

בדרך כלל, תלמידי החוץ בחינוך הרגיל הינם תלמידים שהחלו את לימודיהם במוסד החינוכי בעת שהיו תושבי העיר, ובמהלך שנות הלימוד במוסד החינוכי העתיקו את מקום מגוריהם לשוב אחר.

בחלק מהמקרים, בחרו התלמידים להמשיך וללמוד באותו מוסד חינוכי שלמדו בו בשנים קודמות, למרות שעברו להתגורר בשוב אחר. במקרים אלה, המשך הלימודים במוסד החינוכי שהתלמידים למדו בו בעבר, אמור להיות מותנה באישור מינהל החינוך וכפוף לתשלום האגרה עבור לימודי החוץ.

על פי רישומי העירייה, בשנות הלימודים תש"פ ותשפ"א למדו במוסדות החינוך בעיר 163 ו- 110 תלמיד חוץ, בהתאמה.

הסכום שכל תלמיד חוץ בחינוך הרגיל נדרש לשלם היה בשנת תשפ"א בסך של 669 ₪ בגני ילדים ובביה"ס יסודי, 855 ₪ בחטיבת הביניים ו- 859 ₪ בביה"ס התיכון.

הורי התלמיד שהינו תלמיד חוץ, אמורים לשלם את האגרה ישירות למוסד החינוכי שבו לומד ילדם, והמוסד החינוכי אמור להעביר את התשלום במלואו לגזברות העירייה. לחילופין, יכולים הורי התלמיד לשלם את האגרה בבנק הדואר באמצעות שובר תשלום.

הביקורת מצאה כי מחלקת הרישום במינהל החינוך מבצעת בדיקה של מקום מגורי התלמידים בשלוש נקודות זמן בלבד, במהלך כל שנותיו של התלמיד במערכת החינוך העירונית: בעת הרישום לגני ילדים, כאשר התלמיד עולה לכיתה א' ובעת שהוא עולה לכיתה ז'. מחלקת הרישום אינה מנהלת מעקב אחר שינויי כתובות שנעשו במהלך שנות הלימוד האחרות, אלא במקרים שבהם המידע בענין שינוי מקום המגורים מועבר למחלקת רישום ביוזמת בית הספר.

בהיעדר מעקב קבוע לגבי מספר תלמידים שאינם מתגוררים באשדוד, קיים חשש שהמידע המועבר לגזברות בעניין תלמידי החוץ הינו חלקי בלבד, וכתוצאה מכך נגרם נזק כספי לעירייה.

הביקורת המליצה לשנות את דרכי הבקרה של מינהל החינוך בעניין תלמידי החוץ בחינוך הרגיל, ולהשוות באופן ממוחשב, מספר פעמים במהלך השנה, את כתובת המגורים הרשומה במינהל החינוך מול רישומי הארנונה (וכן מול רישום הכתובת במינהל האוכלוסין), במטרה לאתר את השינויים במקום המגורים הנעשים מעת לעת.

7.2 תלמידי חוץ בחינוך המיוחד

הרשות המקומית מופקדת על מתן פיתרון חינוכי לכל תושביה, על ידי קיום מוסד חינוכי העונה על צרכיהם בתחומה של הרשות. בישוב שלא קיים בו מוסד חינוכי העונה על צרכיו המיוחדים של התלמיד, על הרשות לשאת בתשלום בגין שיבוץ התלמיד במוסד חינוכי המתאים לו ברשות מקומית אחרת.

שיבוצם של התלמידים המתגוררים ברשות מקומית אחת במסגרות החינוך המיוחד הפועלות ברשות מקומית אחרת, נעשה על פי החלטת ועדת ההשמה ברשות השולחת, ולאחר שהרשות השולחת התחייבה להעביר לרשות הקולטת את התשלום עבור תלמידי החוץ.

הסכום שהרשויות השולחות מחוייבות לשלם עבור כל תלמיד חוץ בחינוך המיוחד, נקבע על פי רמת השירותים הניתנים במוסד החינוך המיוחד. סכומי התשלום הבסיסיים נעים בין 4,937 ₪ ל- 9,260 ₪ לתלמיד בשנה, בהתאם לסוג המוסד. לסכום הבסיסי מתווספים תשלומים נוספים בהתאם לשירותים המיוחדים הקיימים במוסד, כגון בריכה טיפולית, פסיכולוג, סייעת תגבור וכו'.

בתחילת כל שנת לימודים מעבירה מחלקת החינוך המיוחד למחלקת בקרה וכלכלה בגזברות רשימה של תלמידי החוץ שנקלטו במוסדות החינוך המיוחד בעיר. לרשימה זו מצורפים כל מסמכי ההשמה, לרבות ההתחייבות של הרשות המקומית השולחת בעניין התשלום עבור תלמידי החוץ.

מחלקת הבקרה שולחת דרישות תשלום לרשויות השולחות בהתאם למסמך ההתחייבות שלהן, ומבצעת מעקב אחר התקבולים המגיעים מהן.

הביקורת מצאה כי בחלק מהמקרים הרשויות השולחות מעבירות לעירייה שנה אחר שנה התחייבות חתומה לתשלום עבור תלמידי החוץ, אך בפועל הן אינן משלמות את התשלום הנדרש .

להלן יתרות החוב של הרשויות לעיריית אשדוד עבור שנת הלימוד תש"פ (נכון ליום 31.8.21, לאחר שחלפה למעלה משנה ממועד סיום שנת הלימודים) :

שם הרשות	מספר תלמידים	הסכום לתשלום	סכום ששולם	יתרת חוב
קרית גת	44	404,932	-----	404,932
רחובות	6	38,349	-----	38,349
באר שבע	3	21,397	-----	22,657
אופקים	3	18,435	-----	18,435
דימונה	1	8,119	-----	8,119
לוד	1	5,282	-----	5,282
נתיבות	1	5,282	-----	5,282
סה"כ	59	501,796		501,796

במקרים שבהם רשות מקומית לא משלמת את חובה בגין תלמידי החוץ, יכולה הרשות המקומית הקולטת לפנות למשרד החינוך ולבקש לקזז את סכום החוב מהסכומים שהמשרד אמור להעביר לרשות השולחת, ובמקביל לבקש לזכות את הרשות הקולטת בסכום שקוזז, במטרה לכסות את החוב. הפניה למשרד החינוך יכולה להתבצע רק החל מתום שנת הלימודים (לאחר ה-1.7). ולאחר "שהרשות הקולטת ניסתה, במאמץ סביר, לבצע הליכי גביה למול הרשות השולחת"⁵.

הביקורת מצאה שבחלק מהמקרים המשרד אינו מאשר את בקשת הקיזוז ששלחה העירייה, בגלל דיווחים שגויים של המוסד החינוכי או של מחלקת החינוך המיוחד. כך לדוגמא, בשנת הלימודים תש"פ לא אישר משרד החינוך קיזוז בגין 7 תלמידי חוץ (4 תלמידים מקרית גת, אחד מרחובות, אחד מאופקים ואחד מדימונה) בסכום כולל של 58,254 ₪. בנוסף, נמצא כי לאחר כשנה מתום שנת הלימודים בקשות קיזוז בנוגע לכ-20 תלמידים נוספים עדיין היו בתהליך בדיקה במשרד, בשל ליקויים בדיווח הקשורים למינהל החינוך.

הביקורת המליצה לקיים מעקב שוטף במהלך שנת הלימודים על תקינות הדיווחים למשרד, כדי שתהיה התאמה מלאה עם נתוני משרד החינוך לגבי כל אחד מתלמידי החוץ, דבר שימנע ביטול בקשות קיזוז על ידי המשרד ויגדיל את הכנסות העירייה. כמו כן, על הגזברות לידע את ראש מינהל החינוך על החובות של הרשויות המקומיות השולחות בגין תלמידיהם, ולבחון את התנהלות העירייה מול רשויות אלה.

7.3 תשלומים שהעירייה משלמת לרשויות אחרות בגין תלמידי חוץ

במיקרים מסויימים, תלמידי אשדוד בחינוך המיוחד מופנים למוסדות חינוך הנמצאים בתחומה של רשות מקומית אחרת. ההפנייה ללימודי חוץ נעשית ע"י שלושה גורמים:

⁵ נוהל תשלום עבור תלמידי חוץ, חוזר מנכ"ל משרד החינוך ממרס 2013

מחלקת החינוך המיוחד מפנה למוסדות חוץ תלמידים שהמסגרות הקיימות בעיר אינן מותאמות לצרכיהם המיוחדים. נמסר כי בשנת הלימוד תשפ"א שובצו 51 תלמידים למוסדות חינוך מיוחד מחוץ לעיר אשדוד.

אגף הרווחה – תלמידים תושבי אשדוד שמשובצים במסגרות חוץ ביתיות (פנימיות/בתי אומנה) מחוץ לעיר, לומדים במסגרות חינוך הסמוכות לפנימיה או לבית האומנה. נמסר כי בשנת הלימוד תשפ"א היו 92 תלמידי חוץ המוכרים לרווחה.

תלמידי החינוך המיוחד במגזר החרדי – תלמידים אלה משובצים למוסדות חינוך בהתאם לקביעת ועדת ההשמה הפועלת במסגרת האגף לחינוך חרדי. באגף לא מנוהלת רשימה מרוכזת של כלל תלמידי החינוך המיוחד מהמגזר החרדי, ולא היה קיים מידע על סה"כ תלמידי החוץ הלומדים במוסדות חינוך חרדיים. יודגש כי כל התלמידים בחינוך המיוחד במגזר החרדי הינם תלמידי חוץ (גם אלה הלומדים בתחומי העיר, במוסדות המוכש"ר). נוכח הערת הביקורת, נמסר כי החל משנת הלימודים תשפ"ב ישמרו באגף מסמכי השיבוץ, באופן שיאפשר קיום בקרה ומעקב.

בכל אחת מהשנים 2019, 2020, ו-2021 תוקצב סעיף ההוצאות עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד בסכום כולל של 9.3 מ"ש"ח, בחלוקה לסעיפים הבאים כ-6 מ"ש"ח עבור תלמידי חוץ מהזרם החרדי, 1.5 מ"ש"ח עבור תלמידי החינוך המיוחד בזרם הממלכתי והממ"ד ו-1.7 מ"ש"ח עבור תלמידים המשובצים בפנימיות ומוסדות אומנה.

תעריפי החיוב בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד נקבעים על פי סוג המוסד החינוכי ורמת השירותים הניתנים בו.

הביקורת בדקה את תהליך אישור התשלום בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, ומצאה שלמרות מורכבות החיוב וסכומי התשלום הגבוהים, לא מבוצעת במינהל כל בקרה אחר התשלומים שהעירייה משלמת עבור תלמידי חוץ.

נמסר לביקורת כי יחידות העירייה הרלוונטיות (אגף חינוך חרדי, מחלקת חינוך מיוחד, אגף הרווחה) בודקות שפרטי התלמיד המופיעים בדרישת התשלום מוכרים להן, ולאחר מכן מועברת דרישת התשלום למחלקת הסעות המאשרת את ביצוע התשלום. יודגש כי למחלקת הסעות אין כל מידע, שעל פיו אפשר היה לקיים בקרה על נכונות הסכום שהעירייה נדרשת לשלם עבור תלמידי החוץ (כגון סוג הלקות, סוג המוסד החינוכי, השירותים המיוחדים שמספק המוסד לתלמיד, וכיוצא באלה קריטריונים שעל פיהם נקבע הסכום לתשלום).

הביקורת העירה למינהל החינוך על הצורך להסדיר באופן מידי את תהליך אישור התשלום בגין תלמידי חוץ, לרבות בדיקה של סכומי החיוב בגין כל תלמיד בהתאם לסוג המוסד החינוכי ולרמת השירותים הניתנים בו.

8. נהלי עבודה

נהלי העבודה נועדו להסדיר את תהליכי העבודה באירגון, והם מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים. נמצא כי במינהל לא היו נהלי עבודה המסדירים את תחום מיצוי ההכנסות ממשד החינוך, לרבות חלוקת אחריות וסמכות בין הגורמים המעורבים, וכן לא היו נהלי עבודה עדכניים בנושא תשלום אגרת תלמידי חוץ.

הביקורת המליצה לגזבר העירייה ולראש מינהל החינוך לפעול להכנת נהלי עבודה מפורטים בתחום הבקרה על ההכנסות ממשד החינוך. כמו כן יש לעדכן את הנוהל העוסק בהסדרי התשלום בגין תלמידי חוץ, שפורסם בשנת 2015 ונמצא שהוא אינו מעודכן.

הערות ראש העיר

קבלת הכנסות בתחום החינוך

1. **כללי** – ההיקף הכספי של ההוצאות העירייה עבור שירותי חינוך הינו הגבוה ביותר מבין כל פרקי התקציב. נוכח עובדה זו, ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש מינהל החינוך להקפיד על מיצוי מלוא ההכנסות המגיעות לעירייה בתחומי החינוך, ולהרחיב את פעולות הבקרה שהמינהל מקיים בנושא זה.
2. **ההוצאה בגין תלמידי חוץ** – על ראש מינהל החינוך והגזבר להסדיר את תהליך אישור התשלומים שהעירייה משלמת בגין תלמידי החינוך המיוחד הלומדים במוסדות החינוך שאינם בבעלות העירייה ("תלמידי חוץ"), לרבות קיום בדיקה קפדנית על כך שכל השירותים שהעירייה משלמת עבורם אכן מתקיימים בפועל.
3. **דיגיטציה בקורונה** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לסיים בהקדם האפשרי את ביצוע כל הפעולות הנדרשות לקיום למידה דיגיטלית ולמידה מרחוק, בהתאם לתכנית שהגישה העירייה למשרד החינוך ולתקציב שאושר לה למטרה זו.



המינהל הכספי



דו"ח ביקורת

ניהול מערך ההשקעות של העירייה

ניהול מערך ההשקעות של העירייה

כללי

הרשות המקומית מקבלת הכנסות ממקורות שונים. רוב ההכנסות מיועדות לשמש את הרשות המקומית לפעילות שוטפת במהלך השנה, והן נרשמות בתקציב הרגיל (כגון הכנסות מארנונה, תשלומי אגרות, השתתפות המשרדים הממשלתיים במימון פעולות הרשות המקומית ועוד).

יחד עם זאת, חלק מההכנסות מיועדות לשמש את הרשות בפרקי זמן ארוכים יותר (מעל לשנה). הכנסות העירייה המיועדות לשימוש בפרקי זמן ארוכים, מתקבלות בעיקר במסגרת תקציב הפיתוח (באמצעות גביית היטלי הפיתוח, לקיחת מלוות לצורך מימון עבודות הפיתוח ועוד).

מעט לעת עשויים להצטבר בקופת העירייה עודפי הכנסות זמניים, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח.

הקריטריון העיקרי שלפיו נקבע היקף ההשקעות של העירייה בכל נקודת זמן הינו העודף הצפוי בתזרים המזומנים (הן העודף הצפוי בתזרים המזומנים השוטף במסגרת התקציב הרגיל והן העודף הצפוי בתזרים המזומנים בתקציב הפיתוח), תוך מתן תשומת לב מיוחדת למועדי התשלום הצפויים, בהתאם לפעילויות השונות שהעירייה אמורה לבצע.

סעיף 194 לפקודת העיריות קובע כי העירייה רשאית להשקיע את העודפים הזמניים בדרך שתחליט עליה מועצת העיר ובאישורו של השר. בנוסף לכך, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 קובע הנחיות מפורטות לגבי האופן שבו תשקיע הרשות המקומית את העודפים הזמניים שנצברו בקופת הרשות, וכן קובע כי על הרשות להקים ועדת השקעות שתקבל החלטות בעניין מדיניות ההשקעות של העירייה, על בסיס הנחיות משרד הפנים¹.

¹ במהלך הביקורת, בחודש פברואר 2020, פורסם עדכון לנוהל.

ראה בטבלה שלהלן נתונים על היקף תיק ההשקעות של העירייה בתאריכים 31.12.17, 31.12.18, 31.12.19 ו- 31.12.20, וכן נתונים על ההכנסה מההשקעות באותן שנים, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של העירייה:

תאריך	היקף תיק ההשקעות (באלפי ₪)	ההכנסות מתיק ההשקעות (באלפי ₪)	% תשואה שנתית
31.12.17	237,226	7,541	3.2%
31.12.18	192,103 ²	1,342 ³	0.7%
31.12.19	185,050	2,602	1.4%
31.12.20	218,577	2,447	1.1%

הביקורת בחנה את סדרי הבקרה שקיימה העירייה אחר הפעילות בתחום ההשקעות. בין היתר, הביקורת בדקה את הפרוטוקולים של וועדת השקעות לשנים 2017, 2018 ו- 2019, ואת הדיווחים של מנהלי התיקים לוועדת ההשקעות.

כמו כן, הביקורת בחנה את ההתקשרות של העירייה עם מנהלי התיקים ועם הבנקים המסחריים שכספי העיריה הופקדו בהם, וערכה פגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים באגף החשבונות.

להלן עיקר הממצאים :

1. המקורות לכספים שהושקעו

נכון לתאריך 31.12.19, עודפי המזומנים של העירייה הסתכמו בכ- 380 מ"ח, ונבעו בחלקם הגדול מהתחייבויות בתקציב השוטף שהעירייה אמורה לשלם תוך פרק זמן קצר (ראה פרק 1.1 שלהלן). בנוסף לעודפים הזמניים בתקציב הרגיל, העודפים בקופת העירייה נבעו משני מקורות נוספים: יתרות בקרן לעבודות פיתוח ובקרנות אחרות ועודפים זמניים בחשבונות התב"ר (ראה פרק 1.2 שלהלן).

² הקיטון בתיק ההשקעות בשנת 2018, נבע מגידול בהוצאות העירייה לטובת ביצוע פרויקטים של פיתוח.

³ בגלל ירידות שיערי חדות בשוק נ"ע, עברה העירייה בשנת 2018 להשקעה בפקדונות, דבר שהביא לירידה בהכנסות ולהקטנת התשואה.

להלן התפלגות עודפי המזומנים לפי מקורם :

התפלגות עודפי המזומנים לפי סוגיהם	סכום (באלפי ₪) נכון ל-31.12.2019
נכסים נזילים בקופה ובבנקים	214,044
יתרה בקרן לעבודות פיתוח ואחרות	116,251
קרן לתשלום פנסיה תקציבית	26,556
עודפים בתקציב הבלתי רגיל	23,151
סה"כ	380,002

חלק מהיתרות הושקעו בפקדונות בנקאיים (בסך כולל של כ- 184 ש"ח), וחלקם הוחזקו בחשבונות עובר ושב בבנקים (בסך כולל של 170 מש"ח). בנוסף לכך, הופקדו כ- 26 מיליון ₪ בקרן שהעירייה צוברת בה את ההפרשות לתשלום פנסיה תקציבית.

1.1 נכסים נזילים בקופה ובבנקים

על פי הדוחות הכספיים של העירייה, יתרת הנכסים הנזילים לתאריך 31.12.19 הסתכמה בכ- 214 מיליון ₪. כנגד הנכסים הנזילים היו לעירייה התחייבויות לתשלום בתקציב הרגיל (כלומר, המזומנים בקופה ובבנקים נבעו בעיקר מהתחייבויות שהעירייה אמורה לשלם תוך זמן קצר).

יתרת ההתחייבויות השוטפות של העירייה לתאריך 31.12.19 הסתכמה בכ- 210 מש"ח. יתרת ההתחייבויות השוטפות נבעה בעיקר מאשראי הספקים⁴, שהיה נכון לתאריך 31.12.19 בסך כ- 156 מש"ח. בנוסף, היו לעירייה התחייבויות לתשלום בגין שכר עובדים (למוסדות כגון הביטוח הלאומי, מס הכנסה , קרנות פנסיה וקופות גמל), שהסתכמו בכ- 48 מש"ח.

⁴ תנאי התשלום המוצעים לספקי העירייה הינם "שוטף + 45 יום".

1.2 יתרת בקרנות הפיתוח

בהתאם לפקודת העיריות (סעיפים 250-251) ולחוקי העזר הרלוונטים, העירייה גובה היטלי פיתוח מסוגים שונים במטרה להשתמש בהם בעתיד, במועד שהעירייה תבצע את עבודות הפיתוח. הגביה נעשית מראש והתשלומים נזקפים לזכות קרנות ייעודיות, עד לשלב שבו יעשה בהם שימוש. עודפי מזומנים זמניים אלו, הנצברים בקרנות, מושקעים באפיקי השקעה שונים בהתאם להחלטות ועדת ההשקעות של העירייה. נכון ל-31.12.19, היתרה המצטברת בקרנות הפיתוח ואחרות היתה בסך כ-116 מיליון ₪.

הביקורת ביקשה לדעת מהי ההשקעה בפקדונות שמקורה ביתרות שנצברו בקרנות הפיתוח, ומהם הפקדונות שמקורם בעודפים בתקציב השוטף. נמסר לביקורת כי הגזברות אינה יכולה לשייך את הפקדונות למקורם (ראה הרחבה בסעיף 3.3 שלהלן).

1.3 מלוות למימון עבודות פיתוח

סעיף 201 לפקודת העיריות קובע כי העירייה רשאית, באישור משרד הפנים, ללוות כספים ולקבל אשראי לכל מטרה שתאושר על ידי המשרד⁵. האשראי שמקבלת הרשות המקומית יכול להיות לטווח קצר או לטווח ארוך (להלן - מלוות). בפועל, רוב המלוות שלקחה העירייה היו לתקופה של עשר שנים. נכון למועד הביקורת (ב-31.12.19) עמדו לחובת העירייה 44 מלוות לזמן ארוך, ועומס המלוות (היתרה לפרעון) היה בסך כולל של כ-463 מיליון ₪. התשלום ששילמה העירייה בגין פרעון המלוות היה בשנת 2019 בסך 84 מיליון ₪, ושיעור עומס המלוות של העירייה ביחס להכנסות היה כ-25%⁶.

⁵ עיריית אשדוד כעיר איתנה אינה נדרשת לקבל את אישור משרד הפנים, אולם מדווחת למשרד על הלוואות שלקחה ועל מטרות ההלוואה.

⁶ שיעור עומס המלוות- היחס בין יתרת המלוות שהרשות המקומית אמורה לפרוע לבין סך ההכנסות בתקציב השוטף. יצוין כי לפי הכללים שקבע משרד הפנים, שיעור עומס המלוות שרשות איתנה נדרשת לעמוד בו הינו עד 50%.

המטרה העיקרית שלשמה העירייה לקחה מלוות מבנקים היתה לצורך מימון עבודות פיתוח. מאחר ועבודות הפיתוח מבוצעות לאורך מספר שנים, לעיתים, עד לשימוש בכספי המלוות, נוצרים עודפי מזומנים בקופת העירייה. עודפי מזומנים אלה הושקעו בפקדונות או בני"ע, בהתאם למדיניות שועדת ההשקעות החליטה עליה באותה עת.

1.4 קרן לתשלום פנסיה תקציבית

עובדים שהחלו את עבודתם בעירייה לפני שנת 2000, נמצאים בהסדר של פנסיה תקציבית. החוק קובע כי העירייה תנכה 2% משכרם של עובדים אלה,⁷ להבטחת מקור מימון לתשלום הקיצבאות שישולמו להם לאחר שיגיעו לגיל פרישה.

נמצא כי הנכסים בקופה ובבנקים כללו קרן בסכום של כ- 26 מ"ח, שמקורה בסכומים שהעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית הפרישו במהלך השנים.

נמסר לביקורת כי בדצמבר 2018 החליטה העירייה לצאת בהתמחרות לבחירת בית ההשקעות שינהל את כספי הקרן לתשלום פנסיה תקציבית. חמש חברות הגישו לעירייה הצעות, ובפברואר 2019 נבחרה חברת "מגדל" לנהל את כספי הקרן.

2. ועדת השקעות

2.1 הרכב הוועדה

חוזר מנכ"ל קובע כי העירייה תמנה ועדת השקעות שהרכב חבריה יהיה:

- יו"ר הוועדה- גזבר העירייה
- חברי ועדה נוספים ימונו מבין עובדי העירייה, ויהיו בעלי השכלה או הכשרה מתאימים.
- מספר חברי הוועדה לא יעלה על חמישה (כולל יו"ר הוועדה).

⁷ חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשס"ג-2003

בבדיקת הביקורת נמצא כי הוועדה מונתה ע"י ראש העיר בשנת 2014, והיא כללה כנדרש חמישה חברים (כולל יו"ר הוועדה). כל חברי הוועדה היו בעלי ניסיון מקצועי בתחום הכספים ובעלי השכלה והכשרה מתאימים, כפי שנדרש.

בחוזר המנכ"ל נקבע כי ישיבות הוועדה תתקיימנה בהרכב שלא יפחת משלושה חברים, ובתנאי שאחד מהם יהיה יו"ר הוועדה (גזבר העירייה). הביקורת מצאה כי בשנים 2017 - 2019 התקיימו ישיבות הוועדה בהרכב מלא, למעט שלוש ישיבות (ישיבה אחת בכל שנה) שבהן לא נכח הגזבר יו"ר הוועדה.

2.2 כינוס הוועדה

בחוזר המנכ"ל נקבע ששישיבות הוועדה תיערכנה לפי הצורך, בתדירות שתיקבע ע"י יו"ר הוועדה, ובתנאי שהוועדה תתכנס לדיון **לפחות אחת לשלושה חודשים**. הביקורת בדקה את תדירות ישיבות הוועדה בשנים 2017 עד 2019.

נמצא כי בשנת 2017 התכנסה הוועדה שלוש פעמים (בתאריכים 4.4.17, 29.6.17, ו- 31.10.17), בשנת 2018 התכנסה הוועדה 5 פעמים (בתאריכים- 30.1.18, 8.5.18, 14.8.18, 11.10.18 ו- 25.12.18), ובשנת 2019 התכנסה הוועדה 4 פעמים (בתאריכים- 26.2.19, 2.7.19, 6.10.19 ו- 25.12.19).

מהנתונים עולה כי בדרך כלל הוועדה התכנסה בתדירות שנקבעה בחוזר המנכ"ל, אולם שתי ישיבות חרגו מלוח הזמנים הנדרש והן התקיימו אחת ל- 4 חודשים במקום אחת לשלושה חודשים (כלומר היתה חריגה של חודש בין התדירות הנדרשת לבין פער הזמן שהתקיים בפועל בין הישיבות).

הביקורת העירה כי יש להקפיד על קיום ישיבות בתדירות הנדרשת ולא בפערי זמן גדולים יותר, כדי שחברי הוועדה יוכלו לקבל החלטות בהתאם לשינויים התכופים בשוק ניירות הערך.

2.3 אישור החלטות ועדת ההשקעות בועדת הכספים ובמועצת העיר בחוזר מנכ"ל נקבע כי החלטות ועדת ההשקעות חייבות באישור ועדת הכספים.

הביקורת בדקה את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים שנערכו בשנים 2018 ו-2019. התברר כי בשנת 2018 נערכו שלוש ישיבות של ועדת הכספים, אולם הפרוטוקולים של שלושת הרבעונים הראשונים לשנת 2018 לא נדונו בישיבות אלה, אלא אושרו ישירות במועצת העיר בינואר 2019.

עוד נמצא כי בישיבה הראשונה של ועדת הכספים בשנת 2019 (שהתקיימה ביוני 2019), הוועדה דנה רק בדיווח של ועדת ההשקעות לרבעון האחרון של שנת 2018, ובישיבת ועדת הכספים הבאה (מדצמבר 2019) עלה לדיון רק פרוטוקול ועדת ההשקעות לרבעון 3/2019. הפרוטוקולים של ועדת ההשקעות לרבעון 1/2019 ו-2/2019 לא נדונו כלל בועדת הכספים ולא במועצת העיר, בניגוד לנדרש בהוראות חוזר המנכ"ל. גזבר העירייה הסביר לביקורת כי פרוטוקולים אלה נשמטו בטעות והם הובאו לאישור המועצה ב-2020.

עוד נמסר כי החל משנת 2020 קיימת הקפדה על אישור הפרוטוקולים של ועדת ההשקעות בועדת הכספים ובמועצת העיר, בישיבה המתקיימת בסמוך למועד בו התכנסה ועדת ההשקעות.

2.4 דיווח לראש העיר

בחוזר מנכ"ל נקבע כי ועדת ההשקעות תערוך מידי רבעון דוח מפורט שיועבר לעיונם של ראש העיר ויו"ר ועדת הכספים, ויהיה פתוח לעיונם של חברי המועצה. הדוח יכלול את עקרונות מדיניות ההשקעות, הרכב תיק ההשקעות, הפעולות שבוצעו בתיק במהלך הרבעון והתשואה הכוללת שהושגה באותם חודשים.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא הוכן הדוח הרבעוני האמור לעבור לעיונו של ראש העיר.

לאחר הביקורת נמסר כי אגף חשבונות החל בהכנת דו"ח רבעוני כנדרש.

3. ההשקעה בפקדונות

עד שנת 2018 השקיעה העירייה את יתרות המזומנים שברשותה בעיקר בני"ע, אולם במהלך שנת 2018, נוכח ירידות שערים בשוק ניירות הערך, החליטה ועדת ההשקעות לשנות את אפיקי ההשקעה ולעבור לפקדונות בנקאיים. נכון ל-31.12.2018, השקעה בפקדונות היתה בסך 191 מיליון ₪, ובתיק ני"ע הסחירים נותרו 1.3 מיליון ₪ בלבד.

בהמשך למגמה זו, גם במהלך שנת 2019 הושקעו רוב העודפים הזמניים של העירייה בפקדונות, ונכון ל-31.12.2019 הסתכמה השקעת העירייה בפקדונות ב-185 מיליון ₪.

בעת הביקורת, במהלך שנת 2020, כלל תיק ההשקעות של העירייה 15 פקדונות בסכום כולל 222 מיליון ₪. 13 פקדונות היו פיקדונות לטווח ארוך (לתקופה של בין שנתיים ל-6 שנים) ו-2 פקדונות היו לזמן קצר (עד שנה).

3.1 קבלת החלטה בדבר השקעה בפקדון

הביקורת בחרה מדגם של פקדונות מהשנים 2018-2019, וביקשה לקבל את הצעות הבנקים שהתקבלו בגזברות בעת שהעירייה בחנה את התנאים להפקדתם של כל אחד מפקדונות אלה. התברר כי המסמכים משנים קודמות הועברו לארכיון ולא ניתן לאתרם, ולכן נמסרו לביקורת רק מסמכים לגבי שני פקדונות שהופקדו במהלך הביקורת, במאי 2020, בסכום כולל של 90 מיליון ₪ (45 מיליון ₪ הופקדו במסלול חודשי מתחדש עד שנה ו-45 מיליון ₪ הופקדו לתקופה של שנה).

הוסבר לביקורת כי לפני קבלת ההחלטה על השקעה בפקדון, החשבות פונה לכל הבנקים המסחריים הפועלים באשדוד בבקשה לקבל הצעות. יחד עם זאת, התברר כי מסמכי הפניה לבנק לא נשמרים, כך שלא ניתן לדעת לאלו בנקים פנתה העירייה.

בפועל, בבדיקת שני הפיקדונות שאותרו ושמסמכיהם הוצגו לביקורת, נמצא כי התקבלו הצעות מ-5 בנקים, והצעותיהם רוכזו בטבלת השוואה. הטבלה הועברה לגזבר העירייה, שהחליט באיזה בנק תבוצע ההשקעה.

גזבר העירייה הסביר לביקורת מהם השיקולים שהנחו אותו בקבלת ההחלטה ומהם המידעים שהוצגו בפניו.

יחד עם זאת, לא נמצא כל רישום המתעד את השיקולים שהביאו לקבלת ההחלטה בעניין הפיקדון בבנק, לרבות הסכום שיופקד, תקופת הפיקדון, סוג הפקדון (הצמדה, תחנות יציאה וכדומה).

3.2 תיעוד ההתקשרות עם הבנק

בחוזר מנכ"ל נקבע כי גזבר הרשות המקומית יכין, לגבי כל השקעה, תרשומת המסכמת את תנאי ההשקעה ומועד פירעונה. כמו כן נקבע כי ההוראה לבנק בדבר ההשקעה תינתן בכתב ותהייה חתומה על ידי מורשי החתימה של הרשות המקומית ועל ידי הגזבר.

כאמור, תיק ההשקעות של העירייה כלל בעת הביקורת 15 פקדונות לפרקי זמן שונים, בסכום כולל של כ- 220 מיליון ₪.

לא נמצאו מסמכי ההתקשרות עם הבנקים ולא נמצאה הוראת ביצוע לבנק החתומה על ידי מורשי החתימה של העירייה (למעט שני הפקדונות משנת 2020).

3.3 השקעת כספי המלוות בפקדונות

הוראות משרד הפנים קובעות כי עוד בטרם תתחיל העירייה בביצוע של פרויקט מסוים, עליה לשריין מקור תקציבי למימון התב"ר. לכן, בדרך כלל המלווה המיועד למימון תב"ר נלקח מהבנק כבר בשלב מוקדם בסמוך לפתיחת התב"ר, בעוד שניצול הכספים יעשה לאורך שנות הפרוייקט, לפי קצב ההתקדמות בביצועו.

כתוצאה מלקיחת ההלוואה, נוצר בתב"ר עודף זמני של תקבולים, עד למועד שבו יהיה צורך לעשות בהם שימוש ולממן באמצעותם את התשלום לקבלנים (במהלך השנה ובשנים הבאות).

עודפים זמניים אלה שנוצרו בחשבונות התב"ר כתוצאה מלקיחת המלוות, הושקעו ע"י העירייה באפיקי ההשקעה השונים.

הביקורת ביקשה לבדוק את האופן שבו הושקעו כספי המלוות שהעירייה לקחה בשנת 2019.

התברר כי בשנת 2019 לוותה העירייה חמש מלוות בסכום כולל של 95 מיליון ₪: ביוני 2019 לוותה העירייה 50 מיליון ₪ לתקופה של 10 שנים (21 מיליון ₪ מהבנק הבינ"ל ו- 29 מיליון ₪ מבנק לאומי), ובנובמבר 2019 לקחה שלוש הלוואות נוספת ע"ס 45 מיליון ₪ (18 מיליון מבנק דקסיה ל- 15 שנים, 12 מיליון מבנק מסד ל- 15 שנים ו- 15 מיליון מבנק איגוד ל 10 שנים).

קודם ללקיחת ההלוואה, קיבלה העירייה ממשרד הפנים היתר לקבלת האשראי. הבקשה להיתר שהגישה העירייה היתה ע"ס 120 מיליון ₪, ולבקשה צורפה רשימה של התב"רים (בסך כולל של 120 מיליון ₪) שלצורך ביצועם נדרשו ההלוואות.

בפועל, העירייה לא ניצלה את מלוא ההיתר שקיבלה ממשרד הפנים ולוותה בשנת 2019 רק 95 מיליון ₪.

כאמור, הביקורת ביקשה לדעת כיצד הושקעו כספי המלוות לזמן ארוך שנלקחו בשנת 2019.

התברר לביקורת כי למרות שכספי המלוות משוייכים ברישומים החשבונאיים לחשבונות התב"ר, בניהול תזרים המזומנים לא קיימת הפרדה בין כספים שמקורם בתקציב הפיתוח לבין אלה שמקורם בתקציב הרגיל. ההכנסות שהגיעו לעירייה מכל המקורות, לרבות תשלומי ארנונה, הכנסות מאגרות והיטלים, כספי ההלוואות, השתתפויות ממשלה, כספי הקרן לעבודות פיתוח ומקורות נוספים, מופקדים כולם לחשבונות העובר ושב בבנקים השונים.

באופן דומה, גם התשלומים שהעיריה משלמת במסגרת התקציב הרגיל (תשלומי שכר, תשלומים לקבלנים ונותני שירותים, חלוקת תמיכות, פירעון הלוואות וכו') וגם תשלומים לקבלנים או נותני שירותים בגין פרויקטים בתקציב הפיתוח, מבוצעים באמצעות אותם חשבונות בנק. אם נוצרו עודפים בחשבונות העו"ש, הם הושקעו בפקדונות.

כתוצאה מאופן הניהול של כלל המקורות והשימושים בחשבונות העובר ושב, לא היתה אפשרות לזהות מהו המקור של כספי הפקדונות, ולא ניתן היה לדעת אלו פקדונות נבעו מעודפים בתקציב הרגיל ואלו פקדונות נבעו מעודפים בתקציב הפיתוח. לכן, לדעת הביקורת, היה קיים חשש שאם תקלע העירייה למשבר כספי ותאלץ לפרוע חלק מהפקדונות, ינוצלו הכספים שמקורם בתקציב הפיתוח לטובת תשלום התחייבויות העירייה בתקציב השוטף, כך שתפגע יכולתה של העירייה לבצע עבודות פיתוח.

בתגובתו לדוח השיב הגזבר כי כספי העירייה מנוהלים על ידי החשבות בראיה מערכתית, ואין כל תועלת לבצע במערכת הכספית הפרדת תשלומים לפי מקורם, דבר אשר יסרב את העבודה ויהיה כרוך בעלויות נוספות (עמלות בנק וזמן עבודה).

גם בהתחשב בתגובת הגזבר, הביקורת המליצה לשקול הפרדה בחשבונות הבנק לפי מקור הכספים, תוך הבחנה בין תנועות שמקורן בתקציב הרגיל לבין תנועות שמקורן בתקציב הפיתוח, כדי להבטיח שהעירייה תוכל לעמוד בהתחייבויותיה העתידיות, לרבות ביצוע המלא של עבודות הפיתוח המתוכננות.

לחילופין, המליצה הביקורת ליזום פיתוח של אמצעי בקרה שיבטיח כי בכל נקודת זמן ההיקף הכספי של תיק ההשקעות יהיה גבוה מהיתרה החשבונאית בקרן לעבודות פיתוח ומהעודפים הזמניים בתקציב הפיתוח, כך שהיכולת של העירייה לבצע את עבודות הפיתוח לא תפגע בשום מקרה.

4. השקעה בניירות ערך

4.1 מדיניות ההשקעות

חוזר מנכ"ל קבע כללים מנחים לרשויות המקומיות לגבי מדיניות ההשקעות בניירות ערך, כמפורט להלן:

1. החשיפה המינימלית לאג"ח ממשלתי תהיה לפחות 75% מהיקף ההשקעות.
2. החשיפה המקסימלית לאג"ח חברות תהיה עד ל- 25% מהיקף ההשקעות, בתנאים הבאים:

- הדירוג שנקבע לאותן איגרות חוב לא יהיה נמוך מ-A.
 - החשיפה המקסימלית לענף מסויים תהייה עד 35% מסך אג"ח החברות.
 - שיעור החשיפה המקסימלי לאג"ח של חברה מסויימת יהיה עד 3%.
 - לגבי ענף הנדל"ן, תאושר השקעה של 1% בכל חברה (אג"ח בדירוג A+)
- הביקורת בדקה את האופן שבו הושקעו כספי העירייה בחלוקה לאפיקי ההשקעה השונים, ואת יישום ההנחיות שנקבעו בעניין זה בחוזר מנכ"ל.

4.1.1 חלוקה בין אג"ח מדינה לאג"ח חברות

להלן נתונים על תיק ההשקעות של העירייה במהלך השנים 2017 ו- 2018 (נבדקו שתי נקודות זמן באופן מדגמי):

שנת 2017 - על פי הנתונים שפרסמה ועדת ההשקעות ב 30/6/2017, תיק ההשקעות של העירייה הסתכם באותו מועד בכ- 144.2 מיליון ₪. ההתפלגות בין אפיקי ההשקעה היתה כדלקמן: 82.2 מיליון ₪ הושקעו באג"ח, מתוכם 62 מיליון ₪ באג"ח מדינה ו- 20.2 מיליון ₪ באג"ח חברות (75% באג"ח מדינה ו- 25% באג"ח חברות). כמו כן, העירייה החזיקה באותו מועד 59.2 מיליון ₪ בפקדונות ו- 2.8 מיליון ₪ בעו"ש.

שנת 2018 - נמצא כי בתחילת שנת 2018 תיק ההשקעות של העירייה היה בסך של 242.9 מיליוני ₪. 97.5 מיליון ₪, שהם כ- 40% מתוך ההשקעות, הושקעו באג"ח סחירים (75.6% באג"ח מדינה ו- 24.4% באג"ח חברות). בנוסף לכך, השקיעה העירייה באותו מועד 145.4 מיליון ₪ בפקדונות.

באותן שנים, העירייה שכרה את שירותיו של יועץ השקעות שהכין אחת לחודש דיווח מרוכז, הכולל את סיכום הפעילות באותו חודש של כל החברות המנהלות תיקים עבור העירייה.

הביקורת בדקה את הדיווחים החודשיים של יועץ ההשקעות במהלך השנים 2017 ו- 2018, ומצאה כי בכל החודשים שנבדקו עמדה העירייה בכללים

שנקבעו בחוזר מנכ"ל בעניין החלוקה בהשקעת העודפים הזמניים בין אג"ח מדינה לאג"ח חברות (75% - 25%).

4.1.2 מגבלת ההשקעה באג"ח של חברה אחת

כאמור, ועדת השקעות קבעה כי תותר השקעה בחברת נדל"ן אחת עד לשיעור של 1% מסך ההשקעות באג"ח חברות, ובענפים אחרים תותר השקעה בחברת אחת עד לשיעור של 3%.

נמצא כי ועדת ההשקעות לא קיבלה דיווח על שיעור השקעה בכל חברה, אלא קיבלה דיווח רק על התפלגות ההשקעה לפי ענפים. כתוצאה מכך, לא היה לעירייה מידע לגבי האופן שבו מיושמת מדיניות ההשקעות, בעניין שיעור ההשקעה בכל חברה.

לדעת הביקורת, על ועדת ההשקעות היה לקבל מהיועץ דיווח מפורט לגבי התפלגות ההשקעה לפי חברות (ולא להסתפק בדיווח כוללני לגבי החלוקה לענפים), במטרה לוודא שמנהלי התיקים עומדים בהנחיות שנקבעו עבורם.

בתגובתו לדוח מסר הגזבר כי העירייה העבירה ליועץ ולמנהלי התיקים הוראות מפורטות לגבי אופן ניהול תיק ההשקעות. היועץ אמור היה לבדוק באופן שוטף את פעילות מנהלי התיקים ואת עמידתם בהוראות, ובין היתר לבדוק האם מנהלי התיקים פועלים כפי שנדרש מהם בעניין מגבלת ההשקעה באג"ח של חברה אחת. הביקורת העירה כי לא נמסר לוועדת ההשקעות תיעוד כלשהו של בדיקות היועץ, כך שלא היה לעירייה כל מידע על התפלגות ההשקעות באג"ח לפי חברות.

4.2 מנהלי תיקים

חוזר מנכ"ל קובע כי ועדת ההשקעות רשאית למנות גורמים מקצועיים שעוסקים ניהול תיקי השקעות, לשם ניהול תיק ההשקעות של הרשות המקומית (להלן: "מנהלי תיקים"). מנהלי התיקים יפעלו על פי מדיניות ההשקעה שתקבע ועדת ההשקעות.

במהלך השנים שנבדקו (2017-2019) פעלה העירייה בתחום ההשקעות באמצעות כמה מנהלי תיקים.

4.2.1 בחירת מנהלי התיקים

חוזר מנכ"ל קובע כי בחירת מנהלי התיקים תעשה באמצעות מכרז, שישתתפו בו חמישה מציעים לפחות. ההחלטה על בחירת מנהלי התיקים תעשה בועדת המכרזים, תוך תיעוד השיקולים שהנחו את ועדת המכרזים בבחירה.

בחודש יוני 2014 פירסמה העירייה מכרז לבחירת מנהלי התיקים. במכרז נקבעו מספר תנאי סף, כגון וותק מקצועי, היקף הנכסים המנוהלים, קיום רישיון לניהול תיקי השקעות ועוד. כמו כן, המציעים נדרשו לנקוב בהצעה בשיעור עמלת הניהול המבוקשת על ידם.

למכרז נגשו 12 מציעים, ונבחרו מתוכם 8 מציעים. הבחירה נעשתה באמצעות ועדת מכרזים, כפי שנדרש.

בחודש יוני 2016 האריכה העירייה את ההסכם ל-6 מתוך שמונת מנהלי התיקים שהשיגו באותה שנה את התשואות הגבוהות ביותר, ובחודש אפריל 2017 האריכה העירייה את תקופת ההסכם לשנה אחת נוספת, רק ל-4 מתוך 6 מנהלי התיקים שהשיגו את התשואות הגבוהות ביותר.

יצויין כי הסכום הכולל של העמלה ששולמה למנהלי התיקים בשנת 2017 עמד על כ- 107 אלש"ח.

בתאריך 30.6.2018 הוארכה תקופת ההתקשרות עם ארבעת מנהלי התיקים בשנה נוספת (שנה שלישית ואחרונה), ופעילותם בשנה זו היתה מצומצמת מאוד.

4.2.2 דיווח חודשי

בחוזר מנכ"ל נקבע כי כל אחד ממנהלי התיקים יגיש לוועדת ההשקעות בתחילת כל חודש, דוח הכולל נתונים לגבי ניהול התיק בחודש הקודם. הדוח יכלול פרטים על הרכב תיק ההשקעות, ערכו לסוף החודש הקודם, התשואה שהושגה במהלך החודש, התשואה המצטברת מתחילת השנה וכן מידע נוסף שנדרש על ידי ועדת ההשקעות.

עוד נקבע בחוזר מנכ"ל, כי ועדת ההשקעות תבחן את הנתונים בדוח החודשי, ותערך תרשומת לגבי מסקנותיה בהתייחס לתוצאות העולות מניהול התיק.

בפועל, העירייה שכרה את שירותיו של יועץ השקעות, שבדק את תיקי ההשקעות המנוהלים על ידי מנהלי התיקים. היועץ העביר לחשבות אחת לחודש דיווח הכולל נתון מאוחד המסכם את התפלגות ההשקעות של כל החברות המנהלות תיקים עבור העירייה, בלי לפרט את הרכב תיק ההשקעות של כל אחד ממנהלי התיקים.

לא נמצא תיעוד על כך שועדת ההשקעות בחנה את הדיווחים החודשיים של היועץ, כפי שנדרש בחוזר המנכ"ל, וכן לא נמצא תיעוד על המסקנות שהוסקו לגבי ניהול ההשקעות כתוצאה מהדוח החודשי ועל הפעולות בתיק ההשקעות שבוצעו בעיקבות הדיווח.

על פי המדיניות שקבעה ועדת ההשקעות, שיעור החשיפה המקסימלי של העירייה לענף מסויים, לא יעלה על 35% מסך ההשקעה באג"ח החברות. הביקורת בחנה את הדיווחים החודשיים שהגיש היועץ לוועדת ההשקעות, ומצאה כי שיעור החשיפה של העירייה לענפים השונים של אג"ח חברות (בנקאות וביטוח, נדל"ן, תקשורת, תחבורה ואחרים), היה זהה לחלוטין בכל אחד מחודשי הדיווח בשנים 2017 ו-2018. היועץ דיווח לוועדת ההשקעות באופן קבוע בכל חודש במשך שנתיים כי החשיפה לאג"ח חברות הינה בשיעורים כדלקמן: בנקאות וביטוח 32%, נדל"ן 24%, תקשורת 8%, תחבורה 2% ואחרים 33%.

הביקורת העירה כי אין זה סביר ששיעורי אחזקת איגרות החוב לסוגיהן השונים ישמרו באופן רצוף ובדייקנות כה רבה במשך שנתיים. ניתן להניח כי שיעור אחזקת האג"חים ישתנה בגלל תנודות בשוק ניירות הערך, בעקבות מימושים משמעותיים של תיק האג"ח שביצעה העירייה בשנת 2018, וכן בשל הפסקת ההתקשרות עם חלק ממנהלי התיקים.

יועץ ההשקעות מסר לביקורת כי אכן היו במהלך התקופה שינויים בהרכב תיק ניירות הערך, אך הוא לא ראה חשיבות ברישום הנתונים המדויקים, מאחר ומעקב על החשיפה לענפים אינו נדרש על פי הוראות חוזר מנכ"ל.

הביקורת העירה כי גם אם המעקב על החשיפה לענפים אינו נדרש בחזרה המנכ"ל, הרי שהדבר מתחייב מהנחיות ועדת ההשקעות לגבי אופן ניהול התיק. לכן, הדיווח לוועדת ההשקעות אמור היה להיות מדויק ואמור היה לשקף בכל חודש את הנתונים הנכונים על התפלגות ההשקעה בני"ע.

כמו כן, הביקורת העירה כי על הוועדה היה לקיים בכל רבעון מעקב על השינויים בהרכב תיק ניירות הערך בהשוואה לתקופה קודמת, דבר שהיה משקף את הנתונים השגויים שהוצגו לוועדה לגבי החשיפה לסוגים שונים של אג"ח חברות.

5. ניהול כספי קרן הפנסיה

כאמור, בפרק 1.3 לדוח הביקורת, העירייה ניהלה באמצעות חברת "מגדל" קרן בסכום של כ- 26 מיליון ₪, שמקורה בסכומים שהעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית הפרישו במהלך השנים. במועד העברת הכספים לחברה, לא קבעה העירייה הנחיות בנוגע לאופן השקעת הכספים המופקדים בקרן, בהתייחס לאפיקי ההשקעה השונים.

נמצא כי בשנתיים שחלפו מהמועד שבו הופקדו כספי הקרן בחברת "מגדל", ועדת ההשקעות לא בחנה את הרכב תיק ההשקעות של הקרן⁸, ואף לא הועברו לה דיווחים כלשהם לגבי אופן ניהול כספי הקרן (למעט הדיווח השנתי הנשלח לכל עמית בקרן, שמצויינים בו ההפקדות שבוצעו, דמי הניהול שגבתה הקרן ושיעור התשואה הכוללת).

הביקורת העירה כי וועדת ההשקעות היתה אמורה לבחון מעת לעת את מדיניות ההשקעה של הקרן, ולשקול האם יש מקום לשנות את מסלולי ההשקעה שבהם הושקעו כספי העובדים.

⁸ ועדת השקעות- ועדה שמינתה העירייה שתפקידה לנהל את תחום ההשקעות (ראה פרק 2 שלהלן).

בתגובתו לדוח מסר גזבר העירייה כי אחת לשנה נבדקת העמידה של הקרן במדיניות ההשקעות של העירייה, אולם לא היה בגזברות תיעוד על כך שהתקבל דיווח כלשהוא על אפיקי ההשקעה שהקרן השקיעה בהן ועל כך שהנושא נבחן בוועדת ההשקעות.⁹

6. החלת הכללים על תאגידים עירוניים

על פי הוראות חוזר מנכ"ל, הכללים שנקבעו בחוזר לגבי מדיניות ההשקעות של העירייה יחולו גם על תאגידים עירוניים שבשליטת הרשות המקומית, לרבות ההוראות בדבר מינוי ועדת השקעות ודרכי פעילותה.

הביקורת העלתה כי בתקופות מסויימות היו לחברות העירוניות יתרות כספיות בסכומים ניכרים. לדוגמא, על פי הדוחות הכספיים של החברה לפיתוח אשדוד (חפ"א) מה- 31.12.2018, החזיקה החברה באותו מועד פקדונות בבנקים בסך 9.1 מיליון ₪, וב- 31.12.20 החזיקה החברה פקדונות בסך 14.2 מיליון ₪.

על פי הדוחות הכספיים של חברת חופית, היו לחברה ב- 31.12.2018 עודפים בסך 6.2 מיליון ₪, וב- 31.12.19 היו בקופתה עודפים בסך 6.3 מיליון ₪.

בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל, נמצא כי בחפ"א לא פעלה ועדת השקעות, ועודפי המזומנים הושקעו בפקדונות עפ"י החלטת מנכ"ל החברה. עוד נמצא כי חפ"א לא ניהלה את תחום ההשקעות בהתאם להוראות שקבע משרד הפנים.

גם בחופית לא פעלה ועדת ההשקעות, והחלטות בנושא השקעות התקבלו ע"י מנכ"ל החברה ואושרו בדירקטוריון החברה. בחודש יוני 2020 החליט דירקטוריון חופית על בחירת מנהל תיקים ועל כך שהתנהלות החברה בתחום ההשקעות תעשה בהתאם לכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.

⁹ רק לאחר הביקורת התקבל דיווח מחברת מגדל, לפיו החשיפה למניות מתוך כלל נכסי הקופה היתה במועד הדיווח בשיעור של 18%.

הביקורת העירה לחברות העירוניות על הצורך להקים בדחיפות ועדת השקעות ולפעול על פי הוראות חוזר מנכ"ל.

7. נהלי עבודה

נהלי עבודה נועדו להסדיר אתה תהליכי העבודה באירגון, והם מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים.

נמצא כי לא נכתבו נהלי עבודה המסדירים את פעילות ועדת השקעות ואת קשרי העבודה עם מנהלי התיקים, לרבות אמצעי הבקרה אחר פעילות מנהלי התיקים, הגדרת המידע המוגש לוועדת ההשקעות, מעקב אחר ביצוע החלטות הועדה ונושאים נוספים שיש להם חשיבות להסדרת תהליך ניהול ההשקעות. הביקורת המליצה לגזבר העירייה להכין בהקדם נוהל עבודה מפורט בתחום ההשקעות.

הערות ראש העיר

ניהול מערך ההשקעות של העירייה

1. אישור החלטות ועדת ההשקעות

ראש העיר הנחה את הגזבר להקפיד על כך שהחלטות ועדת ההשקעות יאושרו בוועדת הכספים ובמועצת העיר כנדרש, בישיבת המועצה שתתקיים בסמוך למועד שבו התקיימה ועדת ההשקעות.

2. קבלת החלטות בדבר ההשקעה בפיקדון

ראש העיר הנחה את הגזבר לתעד את כל השיקולים הנלקחים בחשבון בעת קבלת ההחלטה בדבר השקעת כספי העירייה בפקדונות (מקורות כספי הפיקדון, השיקולים בנוגע לסכום שיופקד, תקופת הפיקדון וכיוצא באלה). כמו כן, על הגזברות להקפיד על שמירת מסמכי ההתקשרות עם הבנק.

3. הפרדה בכספי ההשקעות לפי מקורם

ראש העיר הנחה את הגזבר ליזום בשיתוף אגף מיחשוב ומערכות מידע פיתוח אמצעי בקרה ממוחשב שיבטיח כי ההיקף הכספי של תיק ההשקעות לא יפחת בשום מקרה מהיתרה בקרנות הפיתוח ומהעודפים הזמניים בחשבונות התב"ר.

4. השקעה בניירות ערך

ראש העיר הנחה את הגזבר להקפיד על קבלת דיווח חודשי ממנהלי התיקים, לרבות קבלת דיווח על השינויים בהרכב תיק ההשקעות והתשואה שהושגה במהלך החודש. על ועדת ההשקעות לבחון מהן המשמעויות של השינויים בתיק ההשקעות ולערוך תרשומת לגבי מסקנות הוועדה העולות מן הדיווח החודשי.

5. נהלי עבודה

ראש העיר הנחה את הגזבר להכין נהלי עבודה מפורטים המסדירים את פעילות ועדת ההשקעות.



הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר ;
 ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
 (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :
 (1) הוא יחיד ;
 (2) הוא תושב ישראל ;
 (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
 (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
 (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
 (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
 (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
 (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
 (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו- (5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים לשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחסכון;

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר ;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני ;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה, או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.