

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



ביקורת מערכתית

שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום



שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום

רקע

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



נתוני מפתח

פי 20, פי 50

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

62%

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

49%

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

110 רשויות

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

297 מיליון ש"ח

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

44 רשויות

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

1 על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי.

2 על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי.

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

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היקף השירותים המקוונים ברשויות המקומיות: ממידע שפרסמו גורמים שונים, ובהם משרד הפנים, עולה כי קיימת שונות גדולה בין הרשויות המקומיות במדינה בהיקף השירותים המקוונים שהן מציעות לצרכני השירותים והמידע שהן מפרסמות לציבור, וכן בהיקף המשאבים - תקציב וכוח אדם - שהן משקיעות בתחום. באשר להיקף השירותים המקוונים עלה למשל כי רק 37% מהרשויות מאפשרות להגיש בקשה מקוונת להנחה בארנונה, 24% מהרשויות מאפשרות הגשת בקשה לחילופי מחזיקים בארנונה, 8% מהרשויות מציעות אפשרות לקיום צ'אט עם נציג שירות, 9% מציעות אפשרות לזימון תור פרונטלי, 10% מאפשרות תשלום אגרת רישיון עסק, ורק 2% מהרשויות מאפשרות לבדוק באופן מקוון סטטוס בקשה להצבת שלוט⁵. כמו כן, נמצא כי ישנו פער בדירוג הממוצע שקיבלו הרשויות המקומיות במדדים על פי סוג הרשות והמחוז. כך לדוגמה, הדירוג הממוצע של כלל הרשויות שנבדקו במדד "דיגילוקאלי" עמד על 46 (מתוך 100), דירוגן של המועצות המקומיות עמד על 36 ושל העיריות על 58. הדירוג הממוצע של הרשויות במחוז צפון עמד על 36 לעומת הדירוג הממוצע של הרשויות במחוזות מרכז ותל אביב, שעמד על 58, כלומר גבוה בכ-60%.

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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



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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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



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

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

האתגרים העיקריים בתחום הדיגיטלי בשלטון המקומי



פער בין הרשויות המקומיות
שונות בתעדוף הטמעת טכנולוגיות מתקדמות



היעדר גורם מקצועי מנחה



פער בציפיות
לנוכח פער בחוויית התושב בצריכת השירותים במגזרים השונים



היעדר סטנדרטיזציה
לתהליכים וכלים טכנולוגיים (מתקדמים)



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



הקצאה תקציבית בחסר

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

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

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



פרק שני
ביקורת
חברתית

