
אגף דוברות והסברה

תוכן עניינים

1	..... אגף דוברות והסברה
2	..... כללי
2	..... תפקידי האגף, מבנה ארגוני וכוח אדם
2	..... מבנה ארגוני וכוח אדם
7	..... תפקידי האגף
12	..... חשש לניגוד עניינים
16	..... נוהלי עבודה ותוכניות עבודה
17	..... תקציב מול ביצוע
20	..... התקשרויות
24	..... מערכות מידע ממוחשבות
26	..... אתר האינטרנט של העירייה
29	..... פרסומים ברשתות החברתיות
35	..... מתן תגובות האגף לפניית התקשורת
37	..... שימוש במשאבי הרשות לקראת בחירות
48	..... סיכום

כללי

1. אגף דוברות והסברה (להלן: "אגף הדוברות" או "האגף") הוא הגורם האחראי להבאת דברה ופעילותה של הרשות המקומית לתודעת תושביה ולציבור הרחב, לייצג את מדיניות הרשות והעומד בראשה כלפי התושבים, להביא לידיעת הציבור את החלטות הרשות המקומית, להעביר ידיעות שוטפות על ביצוע פעולותיה ושירותיה לתושבים, ומשימות נוספות כפי המפורט ב"אמנת הדובר" שהפיץ איגוד דוברי הרשויות המקומיות בישראל.
2. במסמכי העירייה הרשמיים שם האגף הוא "אגף דוברות והסברה", אולם בכל המסמכים והתרשומות המופצים על-ידי האגף, הוא מכונה: "אגף הדוברות, הסברה, פרסום וניו מדיה".
יודגש, שעד אשר לא יאושר שמו החדש של האגף על-ידי הגורמים המוסמכים לכך, ככל שיאושר, יש לעשות שימוש בשם הרשמי.
- בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "לאור הערת הביקורת, הובהר למנהל האגף כי עליו להשתמש בשם האגף כפי שמוגדר במשאבי אנוש ולהנחות את עובדיו בהתאם".
3. בדיקה זו נערכה לבקשת הוועדה לענייני ביקורת, בישיבותיה מ-6.2.2023 ו-20.2.2023, מכוח סמכותה לפי סעיף 170א.ג(3) לפקודת העיריות [נוסח חדש].
4. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם בעלי תפקידים באגף הדוברות, בחנה את תהליכי העבודה ואת פעילות האגף אל מול אמצעי תקשורת מגוונים, כמו גם את הפעלת אמצעי המדיה השונים של העירייה. הבדיקה נערכה בחודשים אפריל עד יולי 2023, לסירוגין.

תפקידי האגף, מבנה ארגוני וכוח אדם

מבנה ארגוני וכוח אדם

1. להלן נתוני תקן מול מצבה של אגף דוברות והסברה:

שנה	תקן	מצבה	הפרש
12/2018	10.5	9.87	-0.63
12/2019	9.5	7.87	-1.63
12/2020	11.0	11.37	+0.37
12/2021	12.0	13.57	+1.57
12/2022	12.0	12.57	+0.57
6/2023	12.0	11.57	-0.43

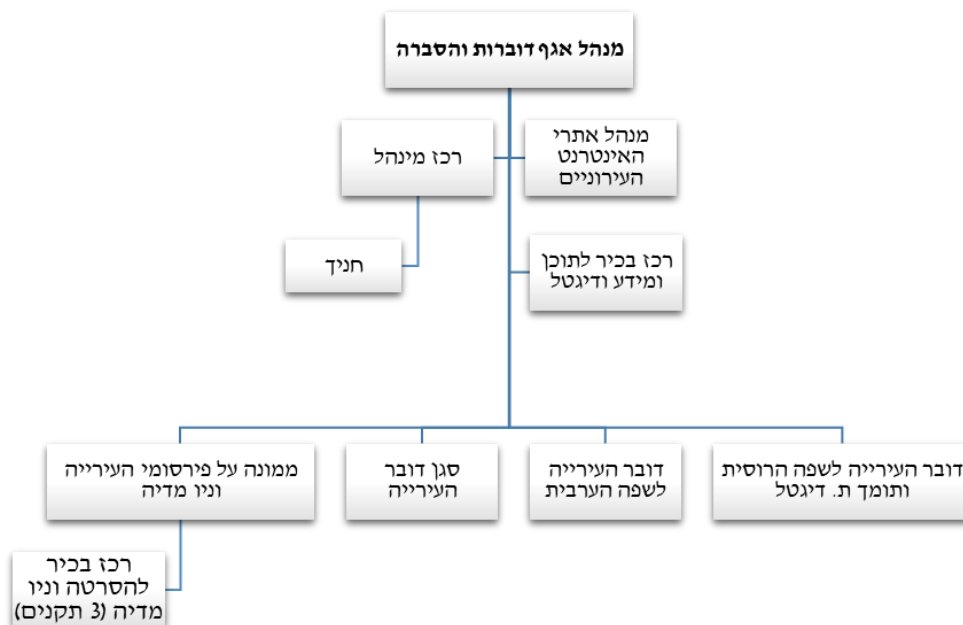
2. מהטבלה עולה, כי תקני כוח האדם של האגף בשנת 2023 היו גבוהים ב-1.5 תקנים (14.3%) מתקני כוח האדם בשנת 2018. האיוש בפועל היה גבוה ב-1.7 (17.3%) מהאיוש בפועל בשנת 2018.

3. תרשימי המבנה הארגוני של אגף הדוברות, כפי שהם מופיעים בנתוני אגף משאבי אנוש, נכון לסוף כל אחת מהשנים 2019 עד 2022 (נתוני 6/2023 זהים לנתוני 12/2022) משקפים את השינויים שנעשו בתחום כוח האדם, כדלקמן:

א. מבנה אירגוני דצמבר 2019:



ב. מבנה אירגוני דצמבר 2020:



השינויים המרכזיים בין השנים 2019 ו-2020 הם הוספת שלושה תפקידים: דובר לשפה הערבית, דובר לשפה הרוסית ומנהל אתרי האינטרנט העירוניים. אגף משאבי אנוש מסר בתגובה לביקורת, כי "בשנת 2019 הועבר התפקיד "מנהל תחום דיגיטל" למרכז כלכלי חברתי, ובשנת 2020 הוחזר התקן לאגף דוברות והסברה, ועודכן לתפקיד "מנהל אתרי האינטרנט העירוניים".

ג. מבנה אירגוני דצמבר 2021 :

- (1) התפקיד "ממונה על פרסומי העירייה וניו מדיה" שונה ל"מנהל ניו מדיה".
- (2) אחד התפקידים של "רכז בכיר להסרטה" וניו מדיה שודרג לתפקיד של "ראש תחום פרסומי העירייה וניו מדיה", בכפיפות ל"מנהל ניו מדיה".
- ד. מבנה אירגוני דצמבר 2022 : נוסף תפקיד של "אחראי תוכן" בכפיפות ל"רכז בכיר לתוכן מידע ודיגיטל".
4. הבדיקה העלתה, כי ב-6/2021 בוצעה בדיקת ארגון ושיטות באגף הדוברות, ולפיה הומלץ לשדרג את תקן ראש תחום הסרטה וניו מדיה לתקן "מנהל מחלקת דיגיטל", על-ידי הצרחה פנימית בתוך האגף; חלוקת עבודת הממונה על פרסומי העירייה וניו מדיה בין כמה עובדים בהתאם לתחום האחריות שלהם; שדרוג תקן מנהל מחלקת פרסום דיגיטל במקום תקן "ממונה על פרסומי העירייה וניו מדיה"; שנמוך תקן "ממונה הסרטה וניו מדיה" לתקן סגן מנהל מחלקה במקום "ראש תחום הסרטה וניו מדיה" - כל השינויים המוצעים ייעשו ללא תוספת בתקני היחידה.
5. במסגרת חלוקת העבודה בין תחום הפרסום והניו מדיה, הועלה תקן מנהל ניו מדיה מדרגה של סגן מנהל מחלקה לדרגה של מנהל מחלקה, ואילו התקן של ראש תחום פרסומי העירייה וניו מדיה שונמך לדרגה של סגן מנהל מחלקה.
6. ב-12/2021 החל לעבוד באגף ראש תחום פרסומי העירייה וניו מדיה, לאחר שהתקיים מכרז חיצוני לתפקיד, וב-6/2023 נבחר במכרז פנימי מנהל מחלקת ניו מדיה.
7. ב-5/2022 פרסם אגף ארגון ושיטות טיוטה של עבודתו על בית הדפוס העירוני, ובמסגרת זו המליץ על הכפפת בית הדפוס לאגף הדוברות "על מנת לחזק וליצור אחריות וסמכות לתכנים המפורסמים". **עד תום מועד הביקורת (7/2023) לא פורסם מסמך סופי, וממילא המלצה זו לא בוצעה.**
8. ביום 19.4.2023 נבחן עניין העברת פעילות פרסום לוחות המודעות העירוניים מאגף לחיובי ארנונה אל אגף הדוברות בישיבה שהתקיימה בנוכחות מנכ"ל העירייה, נציגי מינהל הכספים, אגף ארגון ושיטות, אגף הדוברות ואגף משאבי אנוש. מדובר בפעילות שנעשית על-ידי 2 עובדים, המועסקים בתפקידים של רכז בכיר לפרסום ורכז הדבקות מודעות בלוחות עירוניים, ובישיבה זו אישר מנכ"ל העירייה המלצה זו. **נכון למועד תום הביקורת - ההחלטה לא בוצעה.**
- יודגש, שכפי הכתוב בפרוטוקול הישיבה, בבדיקה שנערכה באגף לחיובי ארנונה על-ידי אגף ארגון ושיטות נכון להוציא את כל מחלקת השילוט מהאגף לחיובי ארנונה ולהעבירה אל אגף רישוי עסקים, ולא אל אגף הדוברות. אין בהירות מדוע ועל סמך איזו המלצה מקצועית נבחנה האפשרות להעברת העובדים לאגף הדוברות.**
9. אופן שמירת מסמכי כוח אדם באגף -
- א. מסמכים כלליים הקשורים לכוח אדם מתויקיים בקלסר עליו רשום "משאבי אנוש". בין היתר, ניתן למצוא בקלסר זה ניילוניות שבכל אחת דיווחי הנוכחות של העובדים לחודש מסויים; בקשה לשדרוג של עובד מסויים שמן הראוי שהיתה מתויקת בתיק האישי של העובד; טבלת שעות נוספות של עובדי האגף בחודש מסויים; אישורי אגף משאבי אנוש לעבודה בחול המועד פסח; התכתבויות הקשורות למבנה הארגוני של האגף.



הביקורת מעירה, כי הקלסר אינו מאורגן לפי נושאים, ולא ניתן להתמצא בו בקלות. בנוסף, בקלסר מתויקים מסמכים שמשויכים לעובד זה או אחר ומן הראוי שהיו נשמרים בתיקים האישיים.

- ב. לכל עובד תיק אישי ובו מסמכים הקשורים להעסקתו, לפי העניין, ולמשל: בקשות ליציאה לחופשה, אישורי מחלה, טופס הגשת מועמדות למכרז. בתיק האישי מתויקים גם דפי ההסבר של העובדים להיעדרויות או לאי החתמת כרטיס כפי שמופיעים בדיווחי הנוכחות.
- ג. בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "יתנאם הדרכה לעובדת האמונה על אופן שמירת המסמכים עם ממונת ניוד עובדים ורכוזת משא"ן בשיתוף עם ארכיון העיר."
- ד. רכזת מינהל בכיר באגף מסרה בתגובה לביקורת, כי לפני שנתיים היא החליפה בתפקיד זה עובדת שפרשה לגמלאות, ואותה עובדת שפרשה לא קיימה איתה חפיפה בתפקיד. במקביל טענה העובדת, כי היא המשיכה לעבוד באותן שיטות עבודה של העובדת שפרשה לגמלאות.
10. דיווחי נוכחות של עובדי האגף -

א. כאמור, בקלסר משאבי אנוש מתויקות ניילוניות שבכל אחת דיווחי הנוכחות של העובדים לחודש מסויים. דפי הנוכחות הנייל הינם אלה שעברו למחלקה לתשלומי שכר, ועליהם מתנוססת חתימת מנהל האגף.



הביקורת מעירה, כי העובד אינו חתום על דף הנוכחות שלו, אף כי חתימה זו אמורה לשמש כהצהרה של העובד על נכונות הדיווח.

- בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "יבוצע רענון הנחיות לרכז בכיר למינהל ביחידה וכן לחשבי השכר שמבקרים את הליך הנוכחות טרם ביצוע השכר."
- ב. עובדי האגף מתבקשים לרשום באמצעות הדואר האלקטרוני לרכזת המינהל באגף את הסיבות בגינן נעדרו מהעבודה ביום מסויים ו/או לא החתימו כרטיס נוכחות.



הביקורת בדעה, כי יש לתייק את דפי הנוכחות ואת דפי ההסבר הנייל יחד, ולא בשני קלסרים נפרדים על מנת שניתן יהיה לערוך עליהם בקרה בקלות.

- בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "הנחיות משאבי אנוש הן לתייק את דפי הנוכחות ביחד עם ההסברים לתיקונים. ישנן רכוזות אשר בנוסף מתייקות באופן מרוכז את דפי הנוכחות של אותו החודש של כלל העובדים ביחידה. הדבר אינו במקום ההנחייה של משאבי אנוש לתיוק אחיד ומרוכז של הנתונים בתיק העובד.
- חשוב לציין, כי מינהל משאבי אנוש שולח מעת לעת ריענונים בנושא לאחראיות כ"א ביחידות באמצעות חוזרי משאבי אנוש, בפגישות תקופתיות וכן במתן מענה שוטף ע"י ממונת ניוד עובדים ורכוזת משא"ן."
- ג. מבחינת דפי ההסבר של העובדים לדפי הנוכחות, ובהשוואת דפי הנוכחות, עלו הממצאים הבאים:

(1) **מנהל האגף** - דיווחי הנוכחות של מנהל האגף אינם מועברים לאישורה ולחתימתה של ראש העיר, אף כי היא הממונה עליו.

יוצא, איפוא, כי מנהל האגף מאשר את דיווחי הנוכחות שלו.

אגף משאבי אנוש מסר בתגובה, ש"על דיווחי הנוכחות של מנהל האגף צריכה לחתום ראש העיר או לכל הפחות מנכ"ל העירייה במידה וראש העיר מאצילה בפניו את החתמת נוכחות זו. לאור הערת הביקורת, מנהל האגף הונחה להעביר לאישור ראש העיר/מנכ"ל את דף הנוכחות."

עובדת א'

(1) העובדת מועסקת במשרה מינהלתית ומקום מושבה הקבוע במשרדי אגף הדוברות.

(2) העובדת אינה נוהגת לכתוב את הסיבות לאי החתמת כרטיס נוכחות.

(3) עיון בדיווחי הנוכחות שלה לחודשים 12/2022 ועד 6/2023 מצביע על עדכונים ידניים רבים בכל חודש, כאמור, ללא שמפורטות הסיבות לכך.

(4) העובדת מדפיסה לעיתים את כרטיס הנוכחות שלה בשעון הממוקם בבניין סולל בונה (רח' חירי 3) ולא בבניין בו היא עובדת, וזאת בניגוד להנחיות המחייבות.

(5) לפי דו"ח הנוכחות, לעובדת מאושרות עד 30 שעות נוספות בחודש, והיא נוהגת לבצע שעות נוספות מדי חודש.

(6) להלן פילוח של חלק מרכיבי דפי הנוכחות של העובדת:

מס' שעות נוספות	מתוך סה"כ ימי העבודה			סה"כ ימי עבודה ללא חופשות/ מחלה	חודש
	מס' החתמות תקינות	מס' החתמות בבניין סולל בונה	מס' עדכונים ידניים		
30.00	20 (56%)	9 (25%)	7 (19%)	18 X 2 = 36 החתמות	2/2023
23.54	25 (66%)	9 (24%)	2 (5%)	19 X 2 = 38 החתמות	3/2023
14.15	11 (55%)	1 (5%)	6 (30%)	10 X 2 = 20 החתמות	4/2023
25.44	32 (73%)	6 (14%)	6 (14%)	22 X 2 = 44 החתמות	5/2023
20.52	17 (45%)	4 (10%)	9 (24%)	19 X 2 = 38 החתמות	6/2023



הביקורת מעירה, כי עובדת זו היא היחידה באגף שאינה נדרשת לפרט את הסיבות לאי החתמת כרטיס נוכחות, אף כי קיימים בדיווחי הנוכחות שלה עדכונים ידניים באופן קבוע מדי חודש. עוד מעירה הביקורת על החתמות שאינן בשעון הנוכחות המחייב (בניין מינהל ההנדסה), ללא סיבה מתקבלת על הדעת.



הביקורת ממליצה לאגף משאבי אנוש להוציא הנחיה גורפת לכלל אגפי העירייה להפיק ממערכת הנוכחות (SYNERION) דפי נוכחות, הכוללים את מיקום שעון

הנוכחות שבו בוצעו החתמות כרטיסי הנוכחות, לצורך פיקוח ובקרה נאותים אחר נאותות ההחתמות.

בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי האגף י"וציא הנחיה בחוזר משאבי אנוש לידיעת העובדים, מנהלים ורכזות משאבי אנוש בדבר הפקת הדו"ח ממערכת הנוכחות הכולל את מיקום החתמת השעון (דו"ח תנועות שעון) והחתמת העובד והמנהל עליו."

עובדת ב'

(1) בדיווחי הנוכחות של עובדת ב' קיימים דיווחים ידניים רבים. מנהל האגף העיר לעובדת בכתב על גבי הסבריה לדיווח הנוכחות של חודש 1/2022 כך: "החתמה ידנית חייבת להיות באופן ידני ולא חצי חודש!! מבקש להבא לא להציב אותי במצב כזה".

(2) על גבי דף הנוכחות של חודש 6/2023 כתב מנהל האגף לעובדת כדלקמן: "לא הגיוני שכל הנאומים נכתבים בשעות הערב, ולא במהלך שעות העבודה המקובלות".



(3) הביקורת מעירה, שבהינתן שמנהל האגף פנה לעובדת בעניין זה, ולמרות זאת הדבר חוזר על עצמו - עליו לבחון אפשרות לפעול בדרכים המקובלות לטיפול בנושא באגף משאבי אנוש.

(4) כעולה מהסברי העובדת לגבי אי החתמות כרטיס הנוכחות, במסגרת שעות עבודתה היא כותבת נאומים, בין היתר, לאחד מחברי מועצת העיר.



הביקורת מעירה, כי ביצוע עבודה על-ידי עובדת עירייה, על-חשבון שעות עבודתה עבור חבר מועצת העיר אינה מותרת, והיא מהווה בפועל שימוש אסור במשאב ציבורי.

ד. מנהל אגף הדוברות חותם כמאשר על דיווחי הנוכחות של מנהלת ארכיון העיר. בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "משאבי אנוש אינו מכיר כי מנהל אגף הדוברות חותם על דוח נוכחות של מי שאינה כפופה אליו בעץ המבנה. יחידות להן אין ראש מינהל או מנהל ישיר, נוכחות העובד אמורה להיות מועברת לאישור מנכ"ל העירייה."

תפקידי האגף

1. להלן פירוט תפקידיהן של המחלקות והיחידות באגף ושל בעלי התפקידים הנמנים עליו:

א. מנהל אתרי האינטרנט העירוניים -

(1) בשנת 2020 הוטלה על מנהל אתרי האינטרנט העירוניים באגף הדוברות האחריות לבחון ולתפעל את אתר האינטרנט של העירייה, שהיה קודם לכן תחת ניהולו של אגף טכנולוגיות ומערכות מידע.

(2) לביקורת נמסר, כי באותה עת למרבית אגפי העירייה היו אתרי אינטרנט עצמאיים, שלא כללו את כל המידע הנדרש, וגרמו לבלבול של המשתמשים באתרים, ולעלויות תחזוקה גבוהות שהתפלגו בין האגפים. כך, למשל, האתר הראשי של העירייה היה

באחריות מערכות מידע; מגזין תרבות היה באחריות אגף התרבות; וליחידות אחרות היו אתרי אינטרנט יעודיים לתחומם: רישוי עסקים, מינהלת הורים, רשות הצעירים, האגף לרישוי הבנייה ועוד.

(3) נוכח האמור ולאחר שנמצא, כי אתר האינטרנט העירוני אינו עונה על הצרכים, פנתה העירייה בבקשה לקבלת הצעות למתן שירותי תכנון, עיצוב ופיתוח אתר אינטרנט.

(4) ביום 14.9.2020 חתמה העירייה על הסכם לביצוע פעולות אלה עם חברה א', בסכום כולל של 96,000 ₪ בתוספת מע"מ, וב-7/2021 עלה האתר החדש לאוויר.

נכון למועד הביקורת, לעירייה אתר חדש ומקיף, שהתוכן שלו מנוהל על-ידי האחראי על האתר העירוני באגף הדוברות. נמצא, כי מנהל האתר אינו מעורב בתחומים תפעוליים כגון: המערכות התפעוליות, בחוויית המשתמש, בעיצוב, בנראות האתר ובמשקמים שלו, ומן הראוי לשקול לשתפו ולשמוע דעתו.

מנהל התוכן של אתר העירייה מסר לביקורת, כי אין נוהל עירוני של חלוקת התפקידים בין נושאי התוכן והנראות המנוהלים על-ידי אגף הדוברות, ובין הפיתוח הטכנולוגי המנוהל על-ידי אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, אך נראה ששיתוף הפעולה ההדדי בין שתי היחידות פועל בצורה מיטבית.

(5) בהמשך הדו"ח תובא התייחסות לתוכן האתר העירוני, אולם הביקורת מקדימה ומעירה, כי לא קיימת מדיניות שירות לעירייה בכל הקשור לפרסום האלפון העירוני באתר האינטרנט¹. יוצא, שתחת הלשונית של כל אגף מפורסמים לציבור גם מספרי טלפון שאין כל סיבה שיפורסמו, שעה שהפרסום עלול לעכב את העבודה השוטפת של העובד שמספר הטלפון שלו פורסם.

נוכח האמור, על אגף הדוברות לפעול במשותף עם האגף לאיכות השירות ופניות הציבור על מנת לברור את מספרי הטלפון שחיוני שיפורסמו באתר העירוני. בתגובה הציע מנהל התוכן, כי האלפון העירוני הישן יבוטל לאלתר, ובמקומו יועלה עמוד שירות יעודי באתר העירייה, המציג את פרטי יצירת הקשר למוקדי השירות השונים בעירייה (ולא של עובדים רלוונטיים).

ב. ניו מדיה -

(1) היחידה לניו מדיה מתפעלת אמצעי מדיה שונים של העירייה: קבוצות פייסבוק, אינסטגרם, טלגרם, טיקטוק ו-19 קבוצות וואצאפ (בכל קבוצת וואצאפ בין 84 ל-416 משתתפים).

(2) התוכן שמועלה לפלטפורמות אלו מועבר אל היחידה הן באמצעות מחלקת התוכן שבאגף הדוברות והן באמצעות אנשי קשר מאגפי העירייה השונים, ומותאם לדיגיטל על-ידי קיצור התכנים, צילום תמונות וסרטונים, הקלטות והפקות וידאו. כך גם בחירת הפלטפורמות שאליהן יועלה התוכן, לפי העניין.

(3) עובדי היחידה אחראים גם על השידורים החיים של ישיבות מועצת העיר בפייסבוק של העירייה.

(4) נכון למועד הביקורת, על היחידה נמנים שני עובדים בלבד. תקן נוסף של היחידה אינו מאויש, לאחר שעובדת שהיתה משובצת בו סיימה עבודתה בעירייה.

¹ יודגש, כי האלפון הנו מערכת נפרדת וישנה, אליה ניתן להגיע ישירות גם דרך מנועי החיפוש.

(5) היוזמות לפרסום בפלטפורמות השונות, פרט לאלה המגיעות כאמור מאנשי קשר באגפים, מגיעות אל היחידה מלשכת ראש העיר וממנהל אגף הדוברות, בהתאם לצרכים המועלים על-ידם. דרך העבודה עם לשכת ראש העיר נעשית באמצעות זימון בדואר האלקטרוני שנשלח מהלשכה אל עובדי יחידת ניו מדיה. להלן מספר דוגמאות:

מועד שליחת הזימון	מהות הזימון	מועד ההתייצבות לצילום
24.10.2022	חניכת גן חדש בשדרות הצבי	26.10.2022, שעות: 16:45-17:45
24.10.2022	טקס האזכרה השנתי לנפטרי מחנות המעצר בקפריסין וחללי האנייה	27.10.2022, שעות: 11:00-12:00
26.10.2022	טקס חניכת פסל ברמן	27.10.2022, שעות: 9:00-10:15
21.12.2022	טקס יקיר העיר	30.12.2022, שעות: 10:30-13:00
12.3.2023	מפגשים ברכס - מחזמר	13.3.2023, שעות: 19:00-20:30
19.4.2023	הקלטת ברכה לסן פרנסיסקו לכבוד יום העצמאות והגעתם הקרובה	20.4.2023, שעות: 13:00-13:30
1.5.2023	ועידת הבאהים הבינלאומית ה-13	1.5.2023, שעות: 19:30-21:00

(6) הביקורת התרשמה, שנפח העבודה של היחידה גדול, במיוחד לאור התרחבות השימוש ברשתות החברתיות, ונוכח העובדה שזמן רב מושקע על-ידי היחידה לנוי מדיה בהעברת השידורים החיים של ישיבות מועצת העיר בפייסבוק (תדירות הישיבות גבוהה ומשכן ארוך מאוד).

הואיל וכך, ממליצה הביקורת לפעול לאיוש התקן הפנוי ביחידה.

בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "העובדת סיימה את תפקידה בסוף אפריל 2023 ו[הדבר] הגיע לטיפול משאבי אנוש בנובמבר 2023. בשלב זה, לאור דחיית מועד הבחירות, פורסמו מכרזים שתועדפו ע"י מנכ"ל העירייה ואושרו ע"י יועמ"ש העירייה כעומדים בהנחיות פרסום בשנת הבחירות. תפקיד זה לא תועדף לפרסום ולכן יפורסם לאחר כינון המועצה החדשה ובהתאם לסדרי העדיפויות לאחר הבחירות."

ג. **היחידה לפרסומי העירייה** אחראית על הפרסומים שיוצאים בשם העירייה, הן לצורך העברת מידע לציבור, והן על בסיס ההוראות החוקיות והאחרות בדבר חובת פרסומים מסוגים מסויימים. להלן תחומי הפרסום בהן עוסקת היחידה:

- (1) שלטים - הצבת שלטים מסוגים שונים ברחבי העיר: שלטים מטעם מינהל התפעול ומינהל ההנדסה, שלטי אירועים ושלטי חוצות.
- (2) שיווק ופרסום אירועים.
- (3) פרסום מכרזים ומודעות דרושים.
- (4) פרסום מטעם ועדת המכרזים.
- (5) פייסבוק ממומן.
- (6) רכישת שטחי פרסום במקומונים ובמדיה הארצית.

ד. **סגן דובר העירייה** - מתמקד במענה לפנייות של גופי תקשורת, יחד עם שני עובדים נוספים באגף, המסייעים לו. התייחסות הביקורת בנוגע להעברת התגובות יובא בפרק: "מתן תגובות האגף לפנייות התקשורת".

ה. **דוברת לשפה הרוסית ותומכת דיגיטל** -

(1) ביום 1.12.2020 החלה לעבוד באגף דוברת לשפה הרוסית ותומכת דיגיטל, שתפקידיה לנהל את עמוד הפייסבוק של העירייה ברוסית, ערוץ טלגרם ברוסית, קריינות והוספת תרגום ברוסית לסרטונים.

(2) הדוברת אחראית גם על תרגום ההודעות לתקשורת לשפה הרוסית והפצתם לגופי התקשורת הרלוונטיים; אחראית על הכנת תיק חירום בשפה הרוסית והפצת מידע בעת חירום; השתתפות ותרגום בטקסים ובמפגשים של גורמים עירוניים עם האוכלוסיה הרוסית; הפקת חוברות הסבר בשפה הרוסית, ולמשל, חוברת על אופן האכלת חתולים; וכיוצ"ב.

ו. **דובר לשפה הערבית** -

(1) ב-2.11.2020 החל לעבוד באגף דובר לשפה הערבית, שבין תפקידיו לנהל את עמוד הפייסבוק של העירייה בערבית, להכין תכנים מותאמים לאוכלוסיה הערבית ולפרסמם בדף הפייסבוק.

(2) מנהל אגף הדוברות מסר לביקורת, כי הדובר נמצא בשכונות שבהן שיעור התושבים הערביים גבוה, ומסייע להם בקשר עם העירייה.

(3) הדובר החל את עבודתו בעירייה לאחר שחתם על הסכם עבודה בחוזה בכירים בשיעור של 35% משכר מנכ"ל, בהיקף של 50% משרה עם אפשרות לביצוע 30 שעות נוספות חודשיות. הסכם זה אושר על-ידי משרד האוצר והוגבל למשך שנה אחת בלבד.

(4) מועצת העיר, בישיבתה מיום 3.11.2020, אישרה לדובר לשפה הערבית לעסוק בעבודה נוספת מחוץ לעירייה בהיקף של עד 28 שעות שבועיות. זאת, תוך הגבלה של 60 שעות עבודה שבועיות הן בעירייה והן בעבודה הנוספת.

(5) לאחר שמשרד האוצר לא אישר להאריך את תוקף הסכם הבכירים שנחתם עם הדובר, נחתם עימו ביום 1.12.2021 הסכם עבודה חדש, המבוסס על דירוג ודרגה.



הביקורת מעירה, כי בהסכם זה הוגדל היקף משרת הדובר לשפה הערבית ל-70%, אף כי התקן הקיים הוא של 50% משרה.

יובהר, שעל מנת שלא לפגוע בתנאי העסקתו של העובד, ולבקשת מנהל שירותי הפרט, בוצעה הדמיית שכר לעובד תוך השוואת שכר מנכ"ל בשיעור 37.5% בהיקף משרה של 50%, לעומת שכר בדירוג מח"ר בדרגה 41 בהיקף משרה של 70%.

הואיל והשכר בהיקף של 70% משרה בדירוג מח"ר לא עלה על השכר בדירוג בכירים, אושר השינוי על-ידי אגף התקציבים, אולם לא קיימת התייחסות להגדלת היקף האיוש באגף.

(6) לאור העבודה הנוספת של הדובר לשפה הערבית, בהיקף של עד 28 שעות שבועיות, בדקה הביקורת את דיווחי הנוכחות של העובד והעלתה, כי דיווחים רבים הינם דיווחים ידניים

או דיווחים בשעון הנוכחות הממוקם בבניין סולל בונה שברחוב חירי 3, למרות שמקום עבודתו באגף הדוברות הממוקם בבניין מינהל ההנדסה שברחוב ביאליק 3. לא למותר לציין, שכפי הרשום בהסכם ההעסקה של הדובר לשפה הערבית, הלה מתגורר קרוב לבניין בסולל בונה. להלן מספר דוגמאות:

מתוך סה"כ ימי העבודה			סה"כ ימי עבודה ללא חופשות/ מחלה	חודש
מס' החתמות תקינות	מס' החתמות בבניין סולל בונה	מס' עדכונים ידניים		
12 (30%)	10 (25%)	18 (45%)	$40 = 2 \times 20$ החתמות	12/2022
15 (33%)	18 (39%)	13 (28%)	$46 = 2 \times 23$ החתמות	1/2023
21 (52%)	10 (25%)	9 (22%)	$40 = 2 \times 20$ החתמות	2/2023
18 (45%)	6 (15%)	16 (40%)	$40 = 2 \times 20$ החתמות	3/2023
4 (25%)	7 (43%)	5 (31%)	$16 = 2 \times 8$ החתמות	4/2023
18 (41%)	11 (25%)	15 (34%)	$44 = 2 \times 22$ החתמות	5/2023
13 (34%)	6 (16%)	19 (50%)	$38 = 2 \times 19$ החתמות	6/2023



(7) הביקורת מעירה, כי החתמות כרטיס נוכחות הינה חובה שחלה על כל עובדי העירייה, ואי החתמתו או החתמה במקום שאינו במקום הקבוע עבור אותו עובד הינה בניגוד להוראות המחייבות.



(8) הביקורת חוזרת על המלצתה לאגף משאבי אנוש להוציא הנחיה גורפת להפקת דפי נוכחות ממערכת הנוכחות הממוחשבת הכוללים את מיקום שעון הנוכחות שבו בוצעו החתמות כרטיסי הנוכחות.

הצלם העירוני -

(1) באגף הדוברות מועסק צלם, שהתקן שבו הוא משובץ שייך לאגף לחיובי ארנונה (צרכנות מדי מים) ותיאור תפקידו: "ממונה בירורי חוץ והצלם העירוני". בפועל, לעובד מוקצה משרד בקומה בה ממוקמים גם המחלקה למדי מים וגם אגף הדוברות, וכפי שנמסר לביקורת, עבודתו נחלקת בין שני האגפים, בהתאם לצרכים העולים מהשטח.

(2) בדיקת הביקורת העלתה, כי קיים עירוב בפיקוח ובבקרה אחר עבודתו של הצלם בין שני האגפים, באופן לא מוסדר:

(א) דיווחי הנוכחות של הצלם נחתמים על-ידי האגף לחיובי ארנונה, למרות שחלק ניכר משעות העבודה נעשות בתחומי אגף הדוברות, מבלי שהדבר משתקף בדו"ח תקן-מצבה של האגף. כך, בתקופות מסוימות (בימי "שבוע הלאום" למשל), מרבית העבודה נעשית לטובת אגף הדוברות.

(ב) ב-3/2021 שודרגה משרת הצלם העירוני, והתוספת התקציבית הנובעת מכך הושתה על אגף הדוברות.



(3) הביקורת מעירה, כי יש להסדיר בין שני האגפים את סוגיית דיווחי הנוכחות והפיקוח על העובד.

בתגובה נמסר מאגף משאבי אנוש, כי "לאור הערת הביקורת, ניתן לבצע הסדרה של חלקיות העסקה בכל אחד מהאגפים ובהתאם לכך לבנות תוכנית עבודה מותאמת במערכת הנוכחות לאחר שיוחלט על חלוקת המשרה בין האגפים ע"י המנהלים הישירים של העובד."

חשש לניגוד עניינים

1. מנהל אגף הדוברות החל עבודתו בעירייה כממלא מקום לאחר שוועדת הקבלה, בישיבתה מיום 24.2.2020 החליטה לבחור בו כממלא מקום מנהל האגף (החלפת עובד בחופשת מחלה), וביום 27.2.2020 נשלח אליו מכתב ממטעמה של ראש העיר על החלטת ועדת הקבלה לבחור בו. הסכם ההעסקה עימו נחתם ביום 4.3.2020, ותחילת העבודה נקבעה על 22.3.2020.



הביקורת מעירה, כי אף שבהסכם נקבע שתחילת עבודת הדובר ב-22.3.2020, בפועל קיימים דיווחי עבודה ידניים על הימים 18.3.2020 ו-19.3.2020, שחושבו לצורך קבלת שכר, בניגוד למוסכם.

מנהל האגף מסר לביקורת כדלקמן: "אכן הייתי אמור להתחיל את העבודה בתאריך 22.3.2020 אולם ראש העיר ביקשה ממני להקדים את כניסתי לתפקיד מכיוון שבדיוק באותו החודש החל הסגר כתוצאה ממגפת הקורונה והיה צורך בהול בדובר במשרה מלאה בעירייה חיפה שיסייע לגורמי המקצוע בעבודת הדברור והעברת המסרים בעת חירום כמו זו, כשמגפה מכה בעולם כולו והציבור החיפאי זקוק למידע בנושאים שונים, שבחלקו מציל חיים.

נעניתי לבקשת ראש העיר, ונכנסתי מיד לתפקידי אפילו מבלי לקחת כמה ימי חופש בין עבודתי הקודמת לזו החדשה, כפי שתכננתי ורציתי."

מאגף משאבי אנוש נמסר לביקורת, כי "בוצע רענון לרכוזת שיש לדווח נוכחות בהתאמה לחוזה עליו חתם העובד ולתאריך תחילת עבודתו." עוד נמסר על-ידי האגף, שלפי מערכת השכר שולמו לעובד רכיבי השכר היחסיים לחודש זה החל מתאריך 22.3.2020.

2. בשנת 2020 פורסם מכרז לתפקיד מנהל אגף דוברות והסברה (מספרו: 141/2020), שהמועד האחרון להגשת המועמדות נקבע ל-23.8.2020. ביום 10.11.2020 החליטה ועדת הקבלה על זכייתו של מ"מ מנהל האגף לתפקיד מנהל האגף.



הביקורת מעירה, כי לאחר הזכייה במכרז לא נחתם עם מנהל האגף הסכם העסקה חדש, התואם את תפקידו ואת התנאים שפורטו במסמכי המכרז, על כל המשמעויות החוקיות והאחרות הנובעות מכך.

3. בהתאם להגדרת תפקיד "דובר הרשות המקומית", שנקבעה על-ידי אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, על דובר הרשות המקומית להיות כפוף למנכ"ל או למזכיר הרשות.



הביקורת מעירה, כי דובר העירייה הוכפף ישירות לראש העיר גם בתפקידו כמ"מ מנהל האגף, וגם לכשהחל לשמש כמנהל האגף. זאת, בניגוד להנחיות המחייבות, ואף כי אין מדובר במשרת אמן.

בתגובה מסר מנהל האגף לביקורת כך: "עבחרתי לתפקיד, כידוע לכם, במכרז פומבי וחוקי, והתמניתי למנהל האגף על בסיס הניסיון העצום שלי בעולם התקשורת והדוברות, עם ניסיון אקדמי רלוונטי, קשרים ענפים וחשובים בתחום והכרות עמוקה עם העיר חיפה". עוד הוא מסר, שימרגע שמוניתי לתפקיד אני פועל באופן המקצועי ביותר למען קידום עיריית חיפה והעיר חיפה במדינות השונות, ומתרחק כמו מאש מהעניינים הפוליטיים, על אף הרגישות שהתפקיד טומן בחובו."

4. דובר העירייה עסק קודם לתפקידו בעירייה כעיתונאי במספר גופי תקשורת, שלגבי חלק מהם עולה החשד, לכאורה, לניגוד עניינים, כמפורט:

5. ערוץ 20 -

א. בטופס "הסדר ניגוד עניינים" הצהיר מנהל האגף, כי הוא עבד גם בערוץ 20 ככתב פוליטי, פרשן ועורך החל מ-4/2017 ועד 3/2020.

ב. בדיקת הביקורת העלתה, כי ביום 25.2.2020, יום לאחר התכנסותה של ועדת הקבלה בעירייה לבחירת מ"מ מנהל האגף, וטרם קיבל לידי את מכתב התשובה לגבי בחירתו לתפקיד², ובפועל כשלושה שבועות לפני שהחל את עבודתו בעירייה, הוא הצטרף כעיתונאי בערוץ 20 למשלחת של אנשי ציבור, אנשי עסקים ועיתונאים שהוזמנו להצטרף לראש העיר למשלחת לקפריסין, לצורך קידום קשרי תעופה בין חיפה לפאפוס³. סיקור נסיעת המשלחת שודר באותו הערב בערוץ 20 ופורסם באתר האינטרנט של הערוץ.



ג. הביקורת מעירה, כי יציאתו של עיתונאי במסגרת עבודתו בערוץ 20, יום לאחר קיומה של ועדת הקבלה, שבה נבחר לתפקיד מ"מ מנהל האגף (אף כי המכתב בדבר זכייתו הועבר אליו יומיים לאחר הטיסה) - מעמיד את מ"מ מנהל האגף (כתוארו אז) בפני ניגוד עניינים מוסדי⁴.

ד. מנהל אגף הדוברות מסר בתגובה, כי היועצת המשפטית של ערוץ 20 ידעה כי הוא מתמודד על תפקיד דובר העירייה, ואישרה לו לסקר את האירוע, בשל חשיבותו הציבורית הגבוהה.

6. ניוז חיפה קריות -

א. כעולה מהכתוב ב"טופס הגשת מועמדות למכרז/משרה פומבית לתפקיד "מנהל אגף דוברות", הצהיר מנהל האגף, שעבד כפרשן פוליטי ועורך ב"ניוז חיפה קריות" החל משנת 2018. לעומת זאת, בטופס "הסדר למניעת ניגוד עניינים" שנחתם עם מנהל האגף ב-

² ההודעה בדבר קבלתו לתפקיד, הועברה אל מנהל האגף ע"י ראש העיר, במכתב מיום 27.2.2020.

³ <https://www.now14.co.il/%D7%94%D7%97%D7%96%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%9C-%D7%93%D7%A8-%D7%A2%D7%99%D7%A0%D7%AA-%D7%A7%D7%9C%D7%99%D7%A9-%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%9D-%D7%A9%D7%93%D7%94-%D7%AA%D7%A2%D7%95%D7%A4%D7%94-%D7%91%D7%99>

⁴ ניגוד עניינים מוסדי: עלול להתעורר כאשר עובד ציבור מסויים ממלא יותר מתפקיד ציבורי אחד, בשני גופים הפועלים בנפרד זה מזה וכאשר חלק מהנושאים שבטיפולו חופפים זה את זה, כך שהוא יכול במסגרת תפקידו באחד הגופים, בין השאר, לקדם את ענייניו של הגוף השני.

20.1.2022 הצהיר תחת הפרק "תפקידים ועיסוקים", שהיה "בעל טור פוליטי (כתיבה בהתנדבות) ב"ניוז חיפה קריות".



ב. נוכח האמור מעירה הביקורת כדלקמן:

(1) בשני המסמכים דלעיל, תיאורי העיסוק עליו דיווח מנהל האגף אינם נמצאים בהלימה.

(2) אף אם מילוי התפקיד נעשה בהתנדבות, כפי שתואר ב"הסדר למניעת ניגוד עניינים", הרי שגם בהיעדר שכר פורמלי, ביצוע תפקיד עשוי להיות כרוך בקבלת תמורה נלוות, ולמשל: קיום ו/או קידום קשרים חשובים עם גורמים בתחום, הארכת תקופת התפקיד וכד', ולפיכך אין לכך משמעות מקלה.

(3) למרות שמנהל האגף עבד קודם לעבודתו בעירייה בגוף תקשורת שעמו יש לעירייה התקשרות חוזית - ההסדר למניעת ניגוד עניינים נחתם עימו רק ב-20.1.2022, שנה ועשרה חודשים לאחר תחילת עבודתו בעירייה. זאת, בניגוד לסעיף 3.1 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, מיום 5.4.2011, הקובע שהתנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים, מילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך עריכת הסדר ניגוד עניינים. כל אלה צריכים להתבצע טרם מינוי המועמד לתפקיד, וטרם חתימה על חוזה ההעסקה שלו או כניסתו לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם.

לא למוותר לציין, כי גם במכתב ששלחה ראש העיר אל מנהל האגף, ביום 27.2.2020, לאחר שנבחר לשמש כממלא מקום מנהל האגף, נכתב כי "[...] בדיקת סוגיית ניגוד העניינים ובמידת הצורך חתימה על הסדר למניעת ניגוד עניינים, ייעשו טרם חתימת חוזה העסקה". [ההדגשה אינה במקור]

ג. ביום 12.5.2021 הובאה בפני ועדת המכרזים על-ידי אגף הדוברות, בקשה לאישור הצעת מחיר לפרסום באתר "ניוז חיפה קריות":

(1) מתמלול השיבה עולה, כי העבודה עם שאר האתרים עימם עובדת העירייה אושרה בוועדת מנכ"ל, קרי, היקף העבודות לא חרג מ-141,000 ₪ בתוספת מע"מ (סכום הפטור). הבקשה לאישור המשך העבודה עם "ניוז חיפה קריות" הובאה בפני ועדת המכרזים לצורך הגדלת ההתקשרות עם האתר שבפועל עולה על סכום הפטור.

(2) לשאלת אחד מחברי הוועדה, השיבה הממונה על פרסומי העירייה וניו מדיה באגף הדוברות (שפרשה לגמלאות בסוף 2021), כך: "בדקנו, אין שום ניגוד עניינים. [מנהל האגף] לא עובד שם בכלל"; ו"אין שום ספק, הוא לא עבד שם".

(3) לשאלה של חבר ועדה אחר השיבה הממונה על פרסומי העירייה, כי "ניוז חיפה קריות" הוא אחד האתרים המובילים בחיפה והצפון, ושהאתר נותן לעירייה עבודות נוספות באותו המחיר, כגון הפקות וסרטונים.

(4) נוכח האמור, אישרה הוועדה הגדלת ההתקשרות עם "ניוז חיפה קריות" באותם תנאים לשנה עם אופציה לשנתיים נוספות. לאחר שהסתיים הדיון, פנה אחד מחברי ועדת המכרזים שנטל חלק בדיון, וביקש לפסול את ההחלטה, מאחר שהמידע שנמסר

לשאלתו בדבר קשריו של מנהל אגף הדוברות אינו נכון לטעמו, וכי קיים ניגוד עניינים מהותי.

ד. ביום 8.6.2021 הובאה בפני ועדת המכרזים בקשה לדיון חוזר בקשר לאישור הצעת המחיר לפרסום באתר "ניוז חיפה קריות". מתמלול הישיבה עולה, שמנהל אגף הדוברות טען בפני ועדת המכרזים, כי יש להאריך את ההסכם עם "ניוז חיפה קריות", ועמד על דעתו זו בתקיפות, למרות שהודגשה בפניו עובדת חוסר השיוויוניות הקיימת בין אתר זה אל מול האתרים השונים (אתר "חיפה ניוז קריות" קיבל עבודות בסכום הגבוה פי 3 ויותר משאר האתרים).



הביקורת מעירה, כי מנהל אגף הדוברות עבד באתר "ניוז חיפה קריות", ולנוכח החשש לניגוד עניינים היה עליו להימנע מלייצג את אגף הדוברות בישיבת ועדת המכרזים בעניין זה, וממילא להעניק לאתר עדיפות.

ה. בזיקה לאמור לעיל בקשר ל"ניוז חיפה קריות", בחנה הביקורת את התקשרויות העירייה לאורך השנים עם האתר, ולהלן הממצאים:

- (1) לאחר אישורה של ועדת מנכ"ל (מס' 3380) נחתם הסכם התקשרות בין הצדדים (מספרו 8316), שתחולתו מיום 1.5.2017 ועד 30.4.2018, ללא אפשרות הארכה. הסכום המירבי לתשלום הועמד על 141,996 ₪ ובפועל שולם 110,756 ₪.
- (2) בשנת 2018 שולם ל"ניוז חיפה קריות" סכום של 55,378 ₪.
- (3) בשנת 2019 לא היתה התקשרות עם "ניוז חיפה קריות", וממילא לא בוצעו תשלומים.
- (4) ב-26.5.2020, כחודשיים אחר כניסתו לתפקיד של מ"מ מנהל האגף (כתוארו אז), הוא פנה אל ועדת מנכ"ל לצורך "אישור הצעת מחיר לפרסום באתר ניוז חיפה קריות נט", בעלות חודשית של 11,830 ₪ בתוספת מע"מ (בסה"כ 13,841 ₪), וזאת, בין השאר, מאחר ש"ניוז חיפה קריות נט ידוע ומוכר כאתר חזק ואפקטיבי במיוחד באזור חיפה והצפון ובעל כ-2,000,000 גולשים וכמות הדפים והכתבות שנצפו ונקראו עומד על כ-6,000,000 בחודשים פברואר עד אפריל 2020.
- (5) ביום 28.6.2020 כתבה עוזרת המנכ"ל אל האחראית על המכרזים כך: "מנכ"ל העירייה ביקש להודיע, כי התקשרות זו יש לאשר במערכת ההתקשרויות וזאת לאחר שיחה עם [מ"מ מנהל האגף]".



הביקורת מעירה, כי נושא זה לא הועבר לדיון ולאישור של ועדת מנכ"ל אלא אושר על-ידי מנכ"ל העירייה דאז בלבד, לאחר שיחתו עם ממלא מקום מנהל האגף. יתרה מכך, החל מאותו מועד החלה העירייה לעבוד שוב עם האתר מבלי שחתמה עימו על הסכם התקשרות, ובהיקף עבודה גדול בהרבה מהיקפי העבודה עם שאר האתרים. זאת, עד 6/2022, עת אושרה העבודה עם האתרים שהגישו הצעותיהם במסגרת "קול קורא" שפורסם, כמפורט:

(א) בשנת 2020 שולם ל"ניוז חיפה קריות" - 88,896 ₪, המהווים 70% מכלל הוצאות העירייה עם גופי התקשורת.

(ב) בשנת 2021 שולם ל"ניוז חיפה קריות" סכום של 165,145 ₪, המהווים 35% מכלל ההוצאות ששולמו לכל גופי התקשורת.

נוהלי עבודה ותוכניות עבודה

1. הכללים המסדירים את אופן ביצוע העבודה צריכים לבוא לידי ביטוי בנוהל עבודה כתוב וסדור, המאפשר עבודה אחידה, ברורה ומיטבית, תוך עיגון המסגרת שבתוכה יש לפעול.



2. הביקורת מעירה, כי באגף הדוברות לא קיימים נוהלי עבודה והנחיות כתובות באשר לאופן ביצוע העבודה השוטפת. יודגש, כי סוגיית הפרסום באמצעי המדיה השונים, לרבות ברשתות החברתיות בשנת הבחירות לרשויות המקומיות הוסדרה בכללים שפרסם השירות המשפטי לעירייה, אולם פרט לכך, לא קיימת התייחסות לעניין הפרסומים שלא בשנת בחירות.

3. בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2020 בנושא: "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות" ציין המבקר לחיוב את עיריית חיפה בכל הקשור להכנת תוכניות עבודה בנושא הרשתות החברתיות לשנים 2017-2018.

4. בבדיקה הנוכחית של מבקר העירייה נמסר על-ידי מנהל אגף הדוברות, במסגרת המסמכים הראשונים שהתבקש להגיש לביקורת, כי בעת כניסתו לתפקיד, ב-3/2020, פעל האגף בעיקר בהסברה ובדברור פעולות הקשורות להתמודדות עם נגיף הקורונה. עם החזרה לשגרה, גובשה באגף תוכנית עבודה כללית, הואיל ו"עבודת האגף בעיקרה היא נגזרת של דרישות, שאנחנו מקבלים מזרועות העירייה השונות, והן מתקבלות במהלך השנה, לפי צורך ואילוצים, ולכן לא ניתן להיערך אליהן מבעוד מועד בתחילת כל שנה".

5. בהמשך תהליך הבדיקה הועברה לביקורת תוכנית עבודה של האגף.



הביקורת מעירה, כי תוכנית העבודה שהוצגה לביקורת אינה עונה על הנדרש, שכן תוכנית עבודה שנתית צריכה להיות מקושרת תקציב, ומאגדת את הפעילות המתוכננת של כל יחידות האגף בהתאם ליעדים מוגדרים. עליה להכווין משאבים ומשימות להגשמתן, תוך שקיפות ועל בסיס מדיניות העירייה. תוכנית כמעין זו הינה כלי עזר בחשיבה אסטרטגית, ומשקפת את כלל הפעולות שהאגף מתכנן לבצע בתקופה קצובה, בכדי להוביל את האגף מהמצב הקיים אל המצב העתידי הרצוי, אליו הוא שואף להגיע. למותר לציין, כי משרד הפנים מנחה את הרשויות המקומיות להכנת תוכניות עבודה אפקטיביות.


מנהל האגף מסר לביקורת, כי הוא נכנס לתפקידו מיד להתמודדות עם מגפת הקורונה. "מיד אחר כך קוצץ תקציב האגף ב-90%, ללא שום שיקול דעת מקצועי או התייעצות עמי, ונתרנו למעשה עם תקציב ברמת קופה קטנה, כאשר הקמפיינים והפרסומים שלנו תלויים בתקציבי פרסום שמקצים לנו אגפים שונים בעירייה."

תקציב מול ביצוע

1. להלן נתוני הוצאות, תקציב מול ביצוע (ב-ש) של אגף הדוברות לשנים המבוקרות, כפי שבאים לידי ביטוי במערכת הפיננסית העירונית:

2023		2022		2021		2020		שנה
ביצוע ינואר- מאי	תקציב שנתי	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	סעיף
1,273,506	3,153,000	3,148,762	3,153,000	2,894,673	2,577,000	2,203,077	2,085,000	שכר ונלווים
14,335	97,000	44,750	108,000	98,545	119,000	99,295	106,500	אחזקת משרד
--	30,000	16,380	40,000	49,140	55,000	28,665	30,000	פרסומים
67,842	270,600	257,382	259,600	901,006	922,000	1,202,546	1,314,000	פרסומים מיוחדים
(12,303)	10,000	18	10,000	9,574	10,000	2,069	10,000	פרסומי היחידות
17,455	--	(4,020)	--	(5,786)	--	25,172	30,000	פרסום מכריז כוח אדם
1,042	15,000	1,439	5,000	13,074	28,000	39,111	43,500	שונות
1,361,877	3,575,600	3,464,711	3,575,600	3,960,226	3,711,000	3,599,935	3,619,000	סה"כ

2. סעיף שכר ונלווים



הביקורת מעירה, כי במהלך השנים החל משנת 2020 ועד לשנת 2023 תקציב סעיף שכר ונלווים באגף עלה בשיעור של 51%. עוד מעירה הביקורת, שבשנת 2020 ובשנת 2021 קיימת חריגה בשיעור של 6% ו-12%, בהתאמה, בנתוני הביצוע אל מול נתוני התקציב.

מנהל המחלקה לתקציב רגיל וסגן מנהל אגף התקציבים מסר לביקורת, כי העלייה בסעיף השכר נובעת מגידול במצבת כוח האדם באגף בהיקף של כ-3 משרות, וכן מעלייה בדרגות העובדים ותוספות הוותק בהתאם להסכמי השכר.

3. סעיף תקציבי "פרסומים"

א. סעיף זה כולל תשלומים לחברה ב' בסך כולל של 94,185 ₪ החל מחודש אוקטובר 2020 ועד חודש אפריל 2022, במסגרת הסכם התקשרות שנחתם מול החברה, ובהתאם להמלצת ועדת מנכ"ל ואישורה של החברה כספק יחיד בחודש מאי 2020.

ב. ההסכם נקבע לתקופה של שנה אחת החל מ-1.6.2020, והוארך באישור ועדת מנכ"ל בשנה נוספת.

ג. ככתוב בהסכם, מספקת החברה לעירייה שירותי ליקוט של קטעי עיתונות כתובה ואלקטרונית הקשורים לעיריית חיפה ופעילותה באופן יומי, תמורת עלות חודשית קבועה של 4,095 ₪ (כולל מע"מ).

ד. יובהר, כי לעירייה התקשרויות קודמות עם חברה ב' אשר הסתכמו לתשלומים בסך של 851,730 ₪ בין השנים 2013-2019.



ה. הביקורת ממליצה, שכאשר יבחן בעתיד עניין קבלת שירותי ליקוט מידע, יש לבדוק באם קיימות חברות נוספות בשוק המספקות שירות זה, וככל שישנן, יש לצאת למכרז לבחינת הצעות מחיר.

4. סעיפי פרסום

א. לאגף הדוברות ישנם שלושה סעיפים תקציביים⁵, המיועדים לתשלומים עבור שיווק ופרסום אירועים שונים. פעילות הפרסום נמצאת תחת אחריותה של היחידה לפרסומי העירייה האחראית, בין היתר, על שיווק אירועים ביחידות העירייה השונות כאמור, ועל פרסומים שיוצאים בשם העירייה, הן לצורך העברת מידע לציבור, והן על בסיס ההוראות החוקיות והאחרות בדבר חובת פרסומים מסוגים מסוימים.

ב. סעיף "פרסומים מיוחדים" מיועד לכלל פעילות שיווק ופרסום אירועים שונים בעירייה; סעיף "פרסומי היחידות" מיועד לפעילות ממומנת ברשת הפייסבוק אשר מבוצעת על ידי היחידה לנוו מדיה באגף; סעיף "פרסומי כוח אדם" מיועד לפרסום מכרזים ומודעות דרושים בהתאם לבקשות האגף למשאבי אנוש.

ג. החל משנת 2022 החליטה מועצת העיר בישיבתה על התקציב להפחית את תקציבי האגף בסעיפי הפרסום באופן משמעותי, והדבר משתקף בנתוני התקציב. נוכח זאת, עיקר התשלומים בעבור פרסומים שונים נזקפים לסעיפים התקציביים של יחידות העירייה השונות בהתאם למהות הפרסום והגורם המארגן את האירוע. יחידה עירונית המעוניינת לשווק אירוע הנמצא בתחום אחריותה, פונה אל היחידה לפרסומי העירייה להזמנת העבודות מחברות הפרסום, מהאתרים ו/או מהעיתוננים, ומעבירה כבר בשלב זה אל אגף הדוברות פקודת יומן (רישום העסקה) לכיסוי העלויות, לסעיף התקציבי. יצוין, כי כל יחידה עירונית קובעת לעצמה את תקציב הפרסום אשר יוקצה לאירוע שבאחריותה.

ד. בהתאם לבקשה ולתקציב, מכינה היחידה לפרסומי העירייה תמהיל שיווק ומזמינה את העבודות מספקי הפרסום עימם היא עובדת ובאמצעים העומדים לרשות האגף: שילוט, רשתות חברתיות, תקשורת מקומית, שטחי פרסום במדיה הארצית (באמצעות משרד פרסום) וכד'. פקודת יומן, כאמור, מועברת לסעיף התקציבי של האגף, והתשלום לספקים השונים מבוצע מסעיפי האגף.

ישנן פעולות פרסום שהאגף אחראי עליהן, והן משולמות ישירות מהסעיפים התקציביים של היחידות, כלומר הסעיף התקציבי של אגף הדוברות אינו מעורב כלל.

יוצא, איפוא, כי הסעיפים התקציביים של האגף הנוגעים להוצאות הפרסום משמשים כמעין כרטיס מעבר לתשלום, ויתרתם השנתית (החל משנת 2022) לא מבטאת את כלל ההוצאות ששולמו בפועל עבור פרסום ושיווק אירועים ביחידות העירייה השונות.

⁵ סעיפים תקציביים 1614000631 - פרסומים מיוחדים; 1614000633 - פרסומי היחידות; 1614000633 - פרסומי מכרזי כוח אדם.

ה. סעיף תקציבי "פרסומים מיוחדים" הינו הסעיף העיקרי המשמש את האגף לצורך העברת פקודות היומן מהיחידות השונות ותשלום לספקי השירות.

ו. מאחר שאין אפשרות לקבל נתונים מקובצים אודות סך הוצאות הפרסום והשיווק ששולמו, התבקש האגף לקבץ את הנתונים בעבור הביקורת. להלן נתונים לשנים 2020 ועד 2022 בנוגע להיקף התשלומים עבור פרסום ושיווק אירועים שונים של יחידות העירייה שבוצעו באמצעות האגף לדוברות ב-ש (כולל מע"מ):

2022	2021	2020	פירוט
272,430	918,834	810,603	תשלומים שבוצעו ישירות מהסעיפים התקציביים של היחידות
655,463	925,922	1,216,931	תשלומים שבוצעו באמצעות הסעיף התקציבי של אגף הדוברות (כולל מתקציב אגף הדוברות)
134,945	184,394	195,633	תשלומים עבור מודעות דרושים
63,590	107,500	95,458	תשלומים עבור פרסום ממומן ברשת פייסבוק
1,126,428	2,136,650	2,318,625	סה"כ הוצאות פרסום ושיווק

ז. מהטבלה עולה, כי בין השנים 2020 ו-2022 חלה ירידה של 51.4% בסך הוצאות הפרסום והשיווק.

ח. עוד עולה, כי הוצאות העירייה בגין שיווק ופרסום אירועים מבוזרות על פני מספר סעיפים תקציביים. כמו כן, תקציב אגף הדוברות עצמו והתשלומים ממנו מסווגים יחד עם הסעיף שמשמש לתשלומים של יחידות העירייה האחרות.



ט. הביקורת מעירה, כי לצורכי בקרה ומעקב אחר סך הוצאות פרסום ושיווק האירועים (למעט תשלומים עבור מודעות דרושים ופרסום ממומן בפייסבוק אשר להם סעיפים תקציביים נפרדים) יש לסווג את כלל התשלומים בסעיף מעבר אחד, שיהיה בנפרד מהסעיף התקציבי של אגף הדוברות. סעיף המעבר יכלול מצד אחד את כל העברות התקציביות של היחידות השונות, ומצד שני את התשלומים של האגף לספקי השירות אודות פרסום אירועים אלו. יתרת תקציב שלא תנוצל ע"י האגף תוחזר לסעיף התקציבי של היחידה.

מהאמור עולה, כי יש להפריד בסעיף נפרד את תקציב אגף הדוברות והוצאותיו משאר התשלומים של יחידות העירייה האחרות המועברים אל אגף הדוברות לצורך תשלום לספקים בגין פרסום ושיווק.

י. בהתייחס לתהליך העבודה של אגף דוברות מול יחידות העירייה כפי שהוא מתנהל כיום, מדגישה הביקורת, כי לאגף אין שיקול דעת או מעורבות בקביעת גובה התקציב, שיוקצה לפרסום אירוע מסוים. האגף מקבל נתון זה מהיחידה האחראית על האירוע בהתאם לאילוצי התקציב שלה ושיקול דעתה.

ראש תחום פירסומי העירייה מסר לביקורת, שבמצב הדברים המתואר, חלק מהאירועים אינם מתקצבים דיים לעניין הפרסום, וממילא אינם מפורסמים ומשווקים בהיקף מספק, ולא מגיעים לידיעת קהל רחב ככל הניתן.



יא. הביקורת בדיעה, כי למארגני האירועים ביחידות אין בהכרח את הידע המקצועי לקבוע את גובה התקציב המתאים לשיווק אירוע זה או אחר, ולפיכך, יש לקבוע נוהל עבודה שינחה את יחידות העירייה בהקצאת שיעור מסוים מסך תקציב האירוע אשר ייועד לשיווק ופרסום בשיתוף אגף הדוברות ובהכוונתו. שיעור זה יכול להיקבע באופן מדורג בהתאם לאופי האירוע והיקפו, וסטייה ממנו תצריך את אישורו ומעורבותו של הגורם האחראי על כך באגף הדוברות. במצב דברים זה, אירועים יקבלו את החשיפה האפקטיבית והמיטבית ביותר לציבור התושבים.

התקשרויות

1. בבחינת מדגם של התקשרויות שערך אגף הדוברות עם ספקים ונותני שירותים, לא נמצאו ליקויים. לצורך השלמת התמונה, תובא להלן סקירה של חלק מההתקשרויות שביצע האגף:
א. משרד פרסום א' -

(1) העירייה התקשרה עם משרד פרסום א' לאחר זכייתו במכרז פומבי 17/33 מ-2017 ב-1/2018 לצורך קבלת שירותי פרסום בעיתונות הכתובה, האלקטרונית והדיגיטלית. במסגרת ההסכם, התחייב משרד פרסום א' לתת לעירייה שירותי פרסום הכוללים: פרסום בעיתונות הכתובה, האלקטרונית המקומית ו/או הארצית, שירותי קריאטיב - קופירייטינג ועיצוב על בסיס ריטיינר חודשי, ופיקוח והשגחה על הפקות דפוס.

(2) התמורה נקבעת בהתאם להזמנת העבודות ומחירון שירותי הפרסום שאושר במסגרת המכרז, ותקופת ההסכם לשנה אחת עד ליום 31.12.2018. בהתאם לתנאי ההסכם האריכה העירייה את ההתקשרות עם משרד פרסום א' מספר פעמים עד לתקופה המקסימלית האפשרית (שנתיים נוספות) עד ליום 31.12.2020.

(3) ב-1/2021, לנוכח העיכוב באישור המכרז החדש לאספקת שירותים אלו, ועבודות בלתי צפויות שנוצרו בעקבות מגיפת הקורונה, אישרה ועדת מנכ"ל לבקשת אגף הדוברות המשך התקשרות עם משרד פרסום א' לחודש אחד נוסף עד ליום 31.01.2021 בהיקף של 100,000 ₪ בתוספת מע"מ.

(4) סך שירותי הפרסום שניתנו ממשרד פרסום א' לכל יחידות העירייה, בהתאם הזמנות העבודה ובמסגרת הסכם התקשרות זה (כולל תקופת הארכת החוזה) הסתכם ב- 7,092,541 ₪ החל משנת 2018 ועד 2021.

ב. משרד פרסום ב' -

(1) ב-10/2020 פרסמה העירייה מכרז פומבי חדש (מספרו 37/2020) בו ביקשה קבלת הצעות למתן שירותי פרסום, קריאטיב, קופירייטינג, עיצוב וגרפיקה בשיטת ריטיינר חודשי.

(2) למכרז ניגשו ארבעה משרדי פרסום ולאחר בחינת ההצעות אישרה ועדת המכרזים ביום 4.1.2021 את זכייתו של משרד פרסום ב' במכרז. ההסכם עם משרד פרסום ב' נחתם לשנה אחת החל מ-1.2.2021 בסכום חודשי של 18,720 ₪ כולל מע"מ והוארך פעמיים באותם התנאים עד לתאריך 31.1.2024.

ג. חברה ג' -

- (1) בהמשך להזמנה פומבית מס' 40/2017 להגשת מועמדות להיכלל במאגר למתן שירותי אינטראקטיב בתחום האינטרנט, ובהמלצת ועדת המכרזים לאשר את חברה ג' להיכלל במאגר, נחתם הסכם בשנת 2018 בין העירייה לחברה ג' שתוקפו עד 3/2021. חברה ג' מספקת לעירייה שירותי אינטראקטיב בתחום האינטרנט והרשתות החברתיות, לרבות אפיון, בניית אתרים ורכישת מדיה דיגיטלית.
- (2) כפי המשתקף בכרטיס הספק של חברה ג' החל מ-3/2018 ועד 3/2021 היקף ההתקשרות עמד על 1,054,220 ₪.
- (3) ראש תחום פרסומי העירייה מסר, כי חברה ג' סיפקה לעירייה חבילות פרסום בגופי תקשורת מקומיים שונים כדוגמת פרסום דיגיטלי ברדיו חיפה ופרסום באנרים באתרים מקומיים שונים.
- (4) החל מתום תקופת החוזה ובמסגרת פרסום קולות קוראים, כפי שיפורט בהמשך, החל האגף לרכוש את שירותי הפרסום ישירות מגופי התקשורת המקומיים.

ד. משרד פרסום ג' -

- (1) ב-11/2020 פרסמה העירייה מכרז פומבי מסוג מסגרת-מחירון (מספרו 36/2020) לקבלת הצעות לרכישת מדיה לפרסום בעיתונות הארצית הכתובה והאלקטרונית.
- (2) לאחר בחינתן של שלוש הצעות שהוגשו למכרז, בתאריך 21.12.2020, אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם משרד פרסום ג', וזאת בכפוף לפתיחת משרד עם צוות בכיר בחיפה תוך 30 ימים מיום החתימה על החוזה.
- (3) ב-1/2021 נחתם הסכם ההתקשרות מול משרד פרסום ג' שתוקפו לשנה אחת החל מ-1.2.2021 ועד 31.1.2022, שהוארך בשתי הארכות באותם התנאים עד לתאריך 31.1.2024.
- (4) היקף ההתקשרות של העירייה עם החברה החל מ-2/2021 ועד 6/2023 עומד על 683,024 ₪.

2. להלן פירוט של ה"קולות קוראים" שפירסם אגף הדוברות:

א. "קול קורא" לפרסום במקומונים וברדיו מקומי/אזורי - שנת 2020

- (1) ב-1.12.2020 פרסם האגף "קול קורא" בו הוא מציע להתקשר עם גופי עיתונות מקומית כתובה ואלקטרונית בעיר חיפה ובסביבתה הקרובה, לצורך פרסום מודעות ותשדירי רדיו. המקומונים התבקשו להגיש את הצעותיהם עד ליום 13.12.2020 בטבלה שנקבעה על ידי העירייה וכללה תיאור של סוגי פרסום שונים.
- (2) בתאריך 21.12.2020 התכנסה ועדת המכרזים בכדי לדון בהצעות שהתקבלו, וכעולה מפרוטוקול ישיבת הוועדה, 12 מקומונים הגישו את הצעותיהם: עיתון ידיעות חיפה; עיתון כלבו; עיתון חדשות חיפה והצפון; עיתון ידיעות המפרץ; תקשורת מקומית צפון בע"מ-הד הקריות; עיתון חדשותי; עיתון משבצת; עיתון חיפה בשפה הערבית (אלאופק לתקאפה ולפנון ע"ר); עיתון רעות בשפה הרוסית; רדיו חיפה; רדיו חם אש FM 99.5; רדיו צפון החזקות בע"מ.
- (3) מנהל אגף הדוברות ציין, כי חלק מהמקומונים ותחנות הרדיו האזוריות נקבו במחירים גבוהים מעבר למקובל, ולפיכך ביקש אישור מוועדת המכרזים לנהל עימם מו"מ.

- (4) בתאריך 25.1.2021 אישרה ועדת המכרזים התקשרות עם כלל המקומונים ותחנות הרדיו האזוריות; את המחירוניו שהגישו המקומונים ותחנות הרדיו האזוריות לרכישת פרסום; וכן ניהול מו"מ עם המקומונים ותחנות הרדיו האזוריות שנתנו מחירים גבוהים.
- (5) בתאריך 11.4.2021 אישרה ראש את העיר את החלטת ועדת המכרזים כפי שצוינה לעיל, ובתאריך 19.4.21 דיווח מנהל אגף הדוברות לוועדת המכרזים על תוצאות ההתמחרות עם שלושה מהמקומונים.

ב. "קול קורא" להגשת הצעות מחיר לפרסום באתרי האינטרנט המקומיים - שנת 2021

- (1) בתאריך 11.11.2021 פרסם אגף הדוברות "קול קורא" לקבלת הצעות לפרסום תכנים עירוניים באתרי האינטרנט המקומיים. בתאריך 25.11.2021 פתחה ועדת המכרזים את הצעותיהם של 13 האתרים שהגישו את הצעותם: ניוז חיפה והקריות; חיפה; אתר HAIFARU; 970; כלבו; מיינט; ניוזים; אתר רדיו חיפה; אתר TIP; אתר חדשות NWS; ליאוס מדיה ואינטראקטיב בע"מ; פוזיציה חדשות; אתר חיפה נט (ערבית).
- (2) מנהל האגף ביקש מוועדת המכרזים לאשר את כלל האתרים והמחירוניו שהוגשו, וכן לנהל משא ומתן עם מספר אתרים שנקבו במחירים גבוהים מעבר למקובל בשוק.
- (3) בתאריך 20.12.2021 הצביעה ועדת המכרזים לאישור המציעים וקיום מו"מ כאמור לעיל, ההצבעה הסתיימה בשוויון קולות והדיון הועבר להחלטה במועצת העיר.
- (4) בתאריך 11.1.2022 נדונה ההצעה במועצת העיר ונדחתה. הטענות שהועלו כנגד הצעה זו, בין היתר, היו אי הגדרת תנאי סף במסגרת ה"קול קורא" מבחינת הטראפיק⁶ באתרים שונים, כך שברשימה שהמועצה התבקשה לאשר ישנם אתרים עם מספר כניסות מועט ובאופן ישיר לכך חשיפה פחותה לפרסומים, כך שלא כדאי לשלם להם עבור פרסום מכספי ציבור.

ג. "קול קורא" להגשת הצעות מחיר לפרסום באתרי אינטרנט מקומיים/אזוריים - שנת 2022

- (1) בתאריך 8.4.2022 פרסם אגף הדוברות "קול קורא" להגשת הצעות מחיר לפרסום באתרי אינטרנט מקומיים ואזוריים. במסגרת ה"קול קורא" נוספו שני תנאי סף הקובעים, כי רשאים להגיש מועמדות בכדי להיכלל ברשימה רק מציעים שיש להם ותק של שנתיים לכל הפחות בהפעלת האתר, וכן כמות מבקרים של 45,000 לפחות בחודש.
- (2) בתאריך 15.5.2022 דנה ועדת המכרזים בהצעותיהם של תשעה המציעים שהגישו, ושניים מהם לא עמדו בתנאי הסף.
- (3) המציעים שעמדו בתנאי הסף הם: ניוז חיפה והקריות; חיפה; חיפה פלוס; ידיעות תקשורת (מיינט); רשת העיר ע.ג.ר בע"מ (כלבו חיפה והקריות); ויצמן דורית ושות' - דאבל יו מדיה (בלינקר הד הקריות); רדיו חיפה. המגישים שלא עמדו בתנאי הסף הם: אתר חיפה החרדית 970; חיפה נט.
- (4) בתאריך 8.6.2022 אישרה ועדת המכרזים את המציעים ופסלה את מי שאינו עומד בתנאי הסף כמצוין לעיל. כמו כן, אישרה ועדת המכרזים לבקשת האגף לנהל מו"מ


⁶ דירוג הטראפיק (Traffic Rank) הוא מדד המאפשר לאמוד את כמות הכניסות לאתר בהשוואה לאתרים אחרים.

עם האתרים חי פה ואתר ידיעות תקשורת, שהצעתם הייתה גבוהה, ולאחר מכן להעביר את תוצאות המו"מ לוועדת המכרזים.

(5) ועדת המכרזים קבעה, כי יש לפרסם "קול קורא" גם לגופי תקשורת לציבור החרדי והערבי, ובתאריך 20.3.2023 אישרה ועדת המכרזים את ההצעה החדשה שהוגשה לאחר קיום המו"מ.

ד. "קול קורא" למתן שירותי פרסום באתרי אינטרנט מגדריים מקומיים/ אזוריים - שנת 2023

(1) ב-1/2023 פרסם אגף הדוברות "קול קורא" לקבלת הצעות לפרסום, שיווק אירועים ומתן הודעות לתושבים בהתאם לצרכיה באתרי אינטרנט.



הביקורת מעירה, כי בכותרת המסמך מצוין "אתרי אינטרנט מגדריים" אך בגוף המסמך לא מצוין לאילו מגדרים הכוונה. תנאי הסף היחידי שצויין הינו ותק של שנתיים למציע.

(2) בין היתר, נדרשו במסגרת ה"קול קורא" מסמכים מעודכנים לשנים 2021-2022 של "google analiytics".⁷

(3) כפי שנמסר לביקורת, ה"קול קורא" פורסם בשפה הרוסית ובשפה הערבית. העיתון המקומי משבצת הפונה למיגזר החרדי סירב מטעמיו לפרסם את מודעת ה"קול קורא", ולכן ראש תחום פרסומי העירייה שלח ישירות את ה"קול קורא" אל אתר חיפה חרדית 970 על מנת שיגישו את הצעתם.

(4) ל"קול קורא" שפורסם הגישו הצעות שלושה אתרים: חיפה חרדית 970, חי פה וחיפה נט. האגף ביקש לפסול את אתר "חי פה" כיוון שהוא פונה לכלל המגדרים, מה גם שהוא אושר ב"קול קורא" שפורסם בשנת 2022.

(5) בתאריך 3.5.2023 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם האתרים חיפה חרדית 970 וחיפה נט (אתר בשפה הערבית).

3. להלן פירוט של היקף ההתקשרויות עם גופי התקשורת המקומיים, שאושרו במסגרת ה"קולות קוראים" שפורסמו על ידי האגף בשנים 2021 עד 6/20223 ב-ג (בסוגריים: שיעור ההוצאה מתוך סה"כ ההוצאה באותה השנה לגופים שבטבלה):

מס'	גוף תקשורת	2021	2022	ינואר-יוני 2023	סה"כ
1	ידיעות תקשורת- ידיעות חיפה וידיעות המפרץ (**)	50,863 (8.5%)	44,695 (15.2%)	32,795 (31.7%)	128,353
2	כלבו חיפה (ע.ג.ר רשת העיר) (**)	118,696 (19.8%)	75,249 (25.5%)	33,604 (32.5%)	227,549
3	חדשות חיפה והצפון (*)	29,016 (4.8%)	19,305 (6.5%)	4,329 (4.2%)	52,650

⁷ Google Analytics - כלי מבית גוגל לאיסוף וניתוח נתונים סטטיסטיים והנפקת דוחות מפורטים. בעזרתו אפשר לעקוב אחרי הגולשים ופעילות הגולשים עם אתר אינטרנט או עם אפליקציה לסמרטפון.

מס'	גוף תקשורת	2021	2022	ינואר-יוני 2023	סה"כ
4	עיתון חדשותי (*)	65,356 (10.9%)	24,745 (8.4%)	5,019 (4.8%)	95,120
5	עיתון משבצת (*)	46,238 (7.7%)	6,107 (2.1%)	1,288 (1.2%)	53,633
6	עיתון חיפה בשפה הערבית (אלאופק ללתקאפה ולפנון) ע"ר (*)	20,775 (3.5%)	29,207 (9.9%)	1,060 (1.0%)	51,042
7	עיתון רעות בשפה הרוסית (*)	5,031 (0.8%)	4,680 (1.6%)	2,106 (2.0%)	11,817
8	רדיו חיפה (**)	56,745 (9.5%)	15,152 (5.1%)	0 (0%)	71,897
9	ניוז חיפה והקריות (***)	165,145 (27.5%)	55,926 (19.0%)	15,327 (14.8%)	236,398
10	חיפה (***)	19,305 (3.2%)	0 (0%)	4,680 (4.5%)	23,985
11	חיפה פלוס (***)	21,200 (3.5%)	12,636	936 (0.9%)	34,772
12	ויצמן דורית ושות' דאבל יו מדיה (בלינקר הד הקריות) (***)	0 (0%)	7,020	2,340 (2.3%)	9,360

(*) ההתקשרות אושרה באפריל 2021 במסגרת "קול קורא" לפרסום בעיתונות וברדיו המקומי.
 (**) אושרו במסגרת ה"קול קורא" ב-2021 ולאחר מכן גם ב"קול קורא" לפרסום באתרי האינטרנט המקומיים ב-6/2022.
 (***) אושרו במסגרת "קול קורא" לפרסום אתרי אינטרנט מקומיים ב-6/2022.

4. מהטבלה עלות המגמות הבאות בקשר להתפלגות ההוצאות בין גופי התקשורת השונים:
- בשנת 2021 שיעור ההוצאות הגבוה ביותר היה לניוז חיפה והקריות (27.6%), כלבו חיפה (19.8%) ועיתון חדשותי (10.9%).
 - בשנת 2022 שיעור ההוצאות הגבוה ביותר היה לכלבו חיפה (25.5%), ניוז חיפה והקריות (19.0%) וידיעות תקשורת (15.2%).
 - בשנת 2023 (עד חודש יוני, כולל) שיעור ההוצאות הגבוה ביותר היה לכלבו חיפה (32.5%), ידיעות תקשורת (31.7%) וניוז חיפה והקריות (14.8%).
 - לביקורת נמסר, שהעירייה לא התקשרה כלל עם חלק מגופי התקשורת (תקשורת מקומית צפון בע"מ הד הקריות, רדיו חם אש 99.5, רדיו צפון אחזקות בע"מ), אף כי הם אושרו במסגרת ה"קול הקורא" ב-4/2021.

מערכות מידע ממוחשבות

- על פי המידע שנמסר לביקורת, אגף הדוברות עושה שימוש במספר מערכות ממוחשבות ייחודיות לו (מלבד המערכות הרוחביות המשמשות את כלל הארגון, כמערכת הפיננסית, מערכת מנכ"ל ומערכת CRM לגיוס עובדים), כפי שיפורט להלן:

2. מערכת לשליחת דיוור - המערכת מאפשרת שליחת דואר אלקטרוני לרשימות תפוצה, ומשמשת את האגף להעברת המגזין החיפאי "עירונט" בכל שבוע. ההתקשרות עם חברת הדיוור מתבצעת אחת לשנה - בשנת 2021 עלות השירותים עמדה על 9,126 ₪ לשנה, ובשנת 2022 העלות היתה 8,190 ₪.

3. מערכת ניהול תוכן של האתר העירוני -

א. העירייה חתמה ב-9/2020 על הסכם התקשרות עם חברת תוכנה לבניית אתר אינטרנט עירוני חדש בסכום של 112,320 ₪ (כולל מע"מ).

ב. בתאריך 28.4.2021, לבקשת אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, אישרה ועדת מנכ"ל הרחבתו של הסכם ההתקשרות עם החברה, וזאת על מנת לקבל תמיכה נוספת בתפעול האתר. הרחבת ההתקשרות בוצעה באמצעות תשלום עבור בנק שעות (85 שעות) קבוע מראש, בסך 27,680 ₪ (כולל מע"מ) המהווה כ- 25% מערך הפרויקט הראשוני.

ג. בתאריך 26.3.2023 הוגשה בקשה נוספת על ידי אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לתקציב נוסף בעבור בנק שעות של 50 שעות עבודה המסתכמים לסך של 17,550 ₪ לתקופה בת 3 שנים החל מ-1.4.2023 ועד 31.3.2026. במסגרת הבקשה הובהר, כי השימוש בשעות יבוצע וישולם על פי הצורך והשימוש - ולא מראש - והיא אושרה בתחילת חודש 5/2023.



ד. **הביקורת מעירה, כי מלבד ההסכם שנחתם עם החברה בחודש ספטמבר 2020, שעסק בהקמת האתר העירוני, הטמעתו וליווי למשך חודשיים נוספים מרגע העלאת האתר לאוויר - לא נחתם הסכם התקשרות נוסף בין העירייה לחברה המתייחס לתמיכה באתר העירוני. הסכם כמעין זה צריך היה להגדיר, בין היתר, את יחסי הצדדים, מהות העבודה במסגרת בנק השעות שאושר, ותקופת ההתקשרות בין הצדדים. יודגש, כי באישור תשלום בנק השעות בפעם הראשונה (אפריל 2021) הוגדל היקף החוזה, כאמור, בשיעור של 25% מערכו הראשוני, וזהו השיעור המקסימלי להגדלה חוזה בהתאם לנוהלי ההתקשרות.**

ה. הבדיקה העלתה, שנכון ל-5/2023, טרם נעשה שימוש בתקציב בנק השעות האחרון שאושר, וסך התשלומים לחברה עומדים על 139,864 ₪ (כולל מע"מ).

4. מערכת שיתוף ציבור

א. לצורך הקמה והפעלת אתר אינטרנטי ייעודי להתייעצות ושיתוף הציבור בתחומים שונים הנוגעים לרשות, המאפשר שילוב הקהילה בתהליכי קבלת החלטות, התקשרה העירייה לראשונה ב-7/2018 עם חברה ד' כספק יחיד באישור ועדת המכרזים.

ב. פלטפורמה זו מאפשרת, בין היתר, לעובדי העירייה ולמנהליה להעלות סוגיות ושאלות לציבור הרחב או לרשימות תפוצה שייבחרו, לקבל את תשובתם של המשתמשים ולענות באופן אישי או ציבורי במידת הצורך. בסופו של כל תהליך באתר, המערכת מפיקה דו"ח מסכם המרכז את התובנות, בזיקה לתגובות הציבור לסוגיה שהועלתה, ומסייע בבחירת כיווני פעולה.

ג. ההסכם נחתם לשנה אחת עד ליום 31.7.2019, והוארך מספר פעמים באישורה של ועדת מנכ"ל עד לתאריך 31.10.2021 - בסה"כ 3 שנים ושלושה חודשים (כולל תקופת ההסכם המקורי). התמורה שנקבעה הסתכמה ב-9,360 ₪ לחודש (כולל מע"מ).

- יובהר, כי בהסכמה עם חברה ד', במהלך השנה הראשונה הושהה השירות למשך חצי שנה, והתשלום בפועל בוצע בעבור שישה חודשים בלבד.
- ד. סך התשלום בפועל לחברה ד' במסגרת ההסכם (כולל תקופת הארכת לחוזה) הסתכם ב- 308,880 ₪ כולל מע"מ.
- ה. יודגש, כי תחולת ההסכם והארכותיו נקבעו על 3 שנים בלבד, אולם בפועל נמשכה ההתקשרות שלוש שנים ושלושה חודשים.
- ו. ב-17.10.2021 נחתם הסכם חדש עם חברה ד', לאחר שנערך הליך פניה לקבלת הצעות מחיר ממספר חברות, ומתוך שתי החברות שהגישו הצעות מחיר, אחת לא עמדה בתנאי הסף, כך שחברה ד' נבחרה שוב.
- ז. תקופת ההסכם נקבעה לשנה אחת עד ליום 31.10.2022, בסכום כולל של 98,280 ₪ (כולל מע"מ), ובאישור ועדת מנכ"ל הוארך ההסכם בשישה חודשים נוספים עד ל-30.4.2023, בהיקף של 49,140 ₪ (כולל מע"מ).
- ח. מאגף טכנולוגיות ומערכות מידע נמסר לביקורת, כי הוגשה בקשה להארכה נוספת של ההסכם עד לתאריך 31.8.2023, אולם הבקשה טרם אושרה.



הביקורת מעירה, כי בסעיף 19 להסכם הנוגע לתקופת ההסכם, לא צוינה האופציה להארכת ההסכם ותנאיו.

- ט. סך התשלומים בפועל לחברה ד' בהתאם להסכם החדש הסתכמו נכון ל-6/2023 ב-98,280 ₪ (כולל מע"מ), וסך התשלומים החל משנת 2018 מסתכם ב-407,160 ₪.
- י. בהתייחס להיקף השימוש באתר החל משנת 2019 ועד למועד תום הביקורת (תקופה של כארבע שנים וחצי) נמצא, כי בפני הציבור הוצגו 33 שאילתות בנושאים הקשורים בעיקר לפעילות מינהל ההנדסה בכל הנוגע להתחדשות עירונית ברחבי העיר. בנוסף, הועלה מספר קטן של שאילתות על-ידי לשכת ראש העיר, בנושאים של הקמת גינת כלבים, הצבת "פודטראק" ומדיניות הצבת סחורה במרחב הציבורי. מספר הכניסות לאתר עמד על 16,330 ומספר הרשומים באתר על 6,898.
- יא. יוצא, איפוא, כי מספר הרשומים באתר מהווה אחוז מיזערי מסך תושבי העיר, והשימוש שעושה העירייה באתר אינו רב, וזאת על רקע העלות הגבוהה ששולמה לחברה.



הביקורת בדעה, כי על הנהלת העירייה לבחון את הצורך בהמשך ההתקשרות עם חברה ד' והפעלת האתר, ולחילופין, להיטיב ולמקסם את השימוש בו.

- יב. המחלקה לניו מדיה מסר בתגובה לביקורת, כי ההחלטה על חידוש ההסכם לא נעשתה על-פי דרישת אגף הדוברות, וחלקם במערכת הינו תפעולי בלבד.

אתר האינטרנט של העירייה

1. על רשות מקומית קמה החובה להקים אתר אינטרנט נגיש לציבור ולהפעילו ללא תשלום, מכוח סעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (תיקון משנת 2007). זאת, על מנת לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור באופן מקוון, אשר חוסך זמן ומשאבים ומייעל את עבודת העירייה.

2. הספרות מתייחסת לאתר אינטרנט של רשות מקומית ככזה המבטא מימדים רבים של ניהול ציבורי, כגון: התייחסות אל האזרח כלקוח, מתן שירות יעיל, שקיפות, זמינות ומתן מידע, חדשנות, מקצוענות. מטרת האתר לשמש לאספקת שירותים מקומיים, לשילוב התושב בתהליכי קבלת החלטות מקומיים, לקיים קשרים מורכבים בין יחידים וקבוצות בקהילה המקומית, כמו גם כפלטפורמה לפנייה לקבלנים, ליועצים ולנותני שירותים אחרים.
3. הגשת מידע שימושי לציבור באמצעות אתרי האינטרנט (בנוסף על המידע שהעירייה מחוייבת לפרסם לפי החוק, והענקת שירותים מקוונים לציבור, תורמת מחד גיסא, לשיפור השירות לאזרח ולמימוש זכויותיו. מאידך, היא מפחיתה את מספר הפניות לקבלת מידע ושירותים בערוצי השירות המסורתיים, מילוי טפסים והזנת נתונים למערכות המיחשוב ישירות בידי מקבלי השירות, וחיסכון בזמן ובמשאבים כתוצאה מהקטנת מספר הפרסומים המודפסים.
4. האתר העירוני בנוי משתי שכבות עיקריות: שכבת מעטפת, הכוללת נושאי תוכן, מידע וקישורים לשירותים ולאתרים חיצוניים; ושכבה תפעולית הכוללת מערכות תפעוליות, ממשקי תשלום ורישום, טפסים המקושרים למערכות נוספות ועוד⁸.
5. עד שנת 2021 נוהל אתר האינטרנט העירוני על-ידי אגף המיחשוב בעירייה (כתוארו אז), והתוכן הוזן אליו מנאמני תוכן שהיו מפוזרים ביחידות השונות של העירייה. היקף המשתמשים באתר היה קטן באופן יחסי, ופעולותיהם התמקדו בעיקר בתשלומים, רישום למערכת החינוך, הגשת בקשות ודו"חות חניה. בנוסף על כך, היו לעירייה אתרים נוספים שהיו שייכים ליחידות עירוניות, כמו: אגף התרבות, אגף הדוברות, השירות המשפטי ועוד.
6. לצורך בניית אתר חדש לעירייה (בהתייחס אך ורק לשכבת המעטפת, ולא למערכות התפעוליות) הוציא אגף הדוברות ב-7/2020 מסמך דרישות לתכנון, עיצוב ופיתוח לאתר. ב-9/2020, לאחר שנפתחו מעטפות הצעות המחיר שהתקבלו מ-4 ספקים, ולאחר בירור עם ממליצים, נבחרה חברה א' לביצוע העבודה.
7. שיטוט באתר העירוני האתר החדש, שעלה לאוויר ב-10/2021 העלה, כי מפורסמים בו חוקי עזר והודעות בדבר שיעורי הארנונה; פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות ותמלילים של הישיבות. עוד מפורסמים דו"חות שנתיים הכוללים מידע על פעילויותיה ועל תחומי אחריותה של העירייה, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה, ודיווח של הממונה על הפעלת חוק חופש המידע ותקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.
8. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מפרט את חובותיה של הוועדה המקומית להנגשת מידע לציבור על ידי פרסומו באתר האינטרנט שלה או באתר האינטרנט של הרשות המקומית הנוגעת לדבר. הבדיקה העלתה, כי העירייה עומדת בהוראות סעיף 1ג(א) לחוק התכנון והבניה, שעה שהיא מפרסמת באתר תוכניות, הודעות או מסמכים אחרים לפי החוק. בנוסף, האתר נגיש לכלל הציבור ללא תשלום, והפרסום בו זמין, המסמכים שבו נשמרים, ניתן לאחזרם ולהפיק מהם פלט.
9. לאור תיקון מספר 101 לחוק התכנון והבניה (משנת 2014), הורחב הפרסום באתר העירייה בעניינים הנדסיים. **יחד עם זאת, הביקורת מפנה להערתה בדו"ח ביקורת המתייחס לשנת**

⁸ מבוסס על מסמך "תכנון, עיצוב ופיתוח אתר האינטרנט של עיריית חיפה/מסמך דרישות להצעות מחיר" שהפיק אגף הדוברות.

2022 בנושא: האגף לרישוי הבניה, שבו העירה, כי יש להרחיב את המידע ולפרט לגבי תהליך הגשת בקשות להיתר בניה באמצעות מערכת "רישוי זמין".

בתגובה מסר מנהל התוכן, כי הועברו מספר פניות למנהלת אגף הרישוי על הבניה אולם הוא טרם קיבל תוכן רלוונטי שיוכל להטמיעו באתר.

10. תקנה 35 בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 מפרטת את חובתו של כל גוף המספק שירות ציבורי או מידע על אודות שירות ציבורי (כרשות מקומית) באמצעות האינטרנט, לרבות מסמכים, דפים, יישומים וכל מידע אחר, להתאימו כך שיהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. עוד נקבע כי גוף כזה יפרסם באתר האינטרנט שלו את התאמות הנגישות אשר בוצעו בשירות ובמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות ופרסם בו גם את שמו של רכז הנגישות שמינה, את מקום משרדו ואת דרכי הפנייה אליו.

הביקורת מציינת בחיוב, כי אתר העירייה מונגש, ועונה על הדרישות המפורטות לעיל.

11. שירותי העירייה מפורטים באתר בתחומים של חינוך, ארנונה, מים ושירותים מקוונים, חניה, תחבורה ואכיפה, הנדסה, תכנון ובניה, תברואה ושירות וטרינרי, רווחה ושירותים חברתיים, עסקים, חירום ובטחון.

12. בנוסף, קיים מידע תחת הלשונית תרבות, ספורט וקהילה, ובו פרטים על אירועים בחיפה, חברה וקהילה, רשות הספורט, כתבות בנושאים אלה.

13. תחת הלשונית "העיר והעירייה" מובא פירוט על לשכת ראש העיר, מועצת העיר, הנהלת העיר וקשרי חוץ ופנים, שקיפות וחופש המידע, דו"חות כספיים, תמיכות, דו"חות מבקר העירייה ועוד.

14. כפי שעולה בבדיקת המעקב על אתר העירייה, שנערכת על-ידי עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל, העירייה אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את הפרטים הבאים:

- א. פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשות לפי תפקידים (ללא שמות).
- ב. פרסום הדו"חות הכספיים של הרשות לשנת 2021 (מאזן + דו"ח רווח והפסד).
- ג. פרסום תוצאות המכרזים, בנפרד מפרוטוקול הוועדה.
- ד. רשימת נותני השירותים (השירותים שבתנאים מסויימים פטורים ממכרז).
- ה. רשימת כל העסקים בעלי רישיון עסק בתוקף.
- ו. אפשרות מעקב אחר מצב בקשה למתן רישוי לפי ת"ז או מס' עסק.
- ז. פרסום פרוטוקולים של רשות תמרור.
- ח. הצגת פריסה של מוסדות הציבור.
- ט. רכבים היברידיים/חשמליים ו/או מכשירים בדירוג A.
- י. פרסום הנחיות ומידע לגבי התקנת פאנלים סולאריים בתחומי הרשות.
- יא. פרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון האחרונה של החברות / העמותות העירוניות (2021 או 2022).
- יב. פרוטוקולים של ועדת מל"ח לשנת 2021 - 2022



הביקורת מעירה, כי יש לפעול לפרסום באתר העירייה של הרכיבים החסרים על מנת שהעירייה תעמוד בדרישות המחייבות.

15. הביקורת התרשמה לחיוב מאתר העירייה בהיותו ידידותי למשתמש, בהיר וקל להתמצאות, ומשום שניהולו נעשה בצורה מסודרת.

פרסומים ברשתות החברתיות

1. כללי -

- א. הרשתות החברתיות המקוונות כוללות רשת רחבה של פלטפורמות, שהעיקריות הנמצאות בשימוש כיום הן: פייסבוק, אינסטגרם, יוטיוב, וואטסאפ, טלגרם וטיק טוק. רשתות אלו מאפשרות להעביר הודעות ומסרים לתושבים, בין היתר, בנוגע לאירועים ושירותים חברתיים, ומהוות קשר בלתי אמצעי בין העירייה לתושבים. בשנים האחרונות, הפכו הרשתות החברתיות לזירה המייצרת שיח ציבורי, העברת ביקורות או תשובחות לפעילות הרשות המקומית, וקבלת מידע עכשווי במהירות ובפשטות.
- ב. הפרסום באמצעות הרשתות החברתיות הינו "פרסום ירוק", השומר על איכות הסביבה, ובאופן יחסי אינו דורש משאבים רבים. יחד עם זאת, הוא עלול להוליד סיכונים הקשורים לפגיעה בזכויות אדם כזכות לפרטיות, חופש הביטוי, לשון הרע ועוד.
- ג. הפסיקה הקיימת בישראל בתחום זה, מחילה על הפעילות ברשתות החברתיות דינים כלליים, ולמשל את הדין הפלילי, דיני הפרטיות, דיני לשון הרע ודיני תעמולת בחירות.

2. נהלים לעבודה ברשתות החברתיות ותוכניות עבודה -

- א. קיימת חשיבות רבה בקיומם של נוהלי עבודה אגפיים, המגדירים את מטרות השימוש ברשתות החברתיות כמו העברת מידע להגברת אמון הציבור והשקיפות, מידע על אירועים, פעילויות, משרות פנויות, מכרזים, התנהגות בשעת חירום, וקבלת משוב מהתושבים על פעילות הרשות.



ב. הביקורת מעירה, כי אגף הדוברות לא כתב נוהלי עבודה המתווים את אופן ניהול הרשתות החברתיות העירוניות, ומפרטים, בין היתר, את תהליך אישור הפרסומים בהן לרבות הגורם המאשר וההרשאות המיחשוביות לכך; איתור הממשקים בין אגף הדוברות ושאר האגפים בקשר לשימוש ברשתות החברתיות; ניהול תגובות המשתמשים (הסתרה, מחיקה) ותיעוד פעולות אלה.



ג. הביקורת חוזרת ומעירה על היעדר תוכנית עבודה שנתית מפורטת באגף הדוברות, כך שלא ניתן לדעת מהם היעדים והמטרות לשנת העבודה, ככל שקיימים כאלה; מהם הנושאים שעליהם ניתן דגש בהסברה, אילו נושאים מרכזיים יועלו למודעות הציבור (ולמשל, התמקדות בנושא המיחזור בשנה מסויימת); אסטרטגיה של התאמת המסר לקהל היעד, יעדים להרחבת התפוצה, העוקבים ברשתות כמו גם הכלים להשיגם, וקביעת מספר החשבונות שראוי שיתחזקו.

3. נתוני פעילות

א. עיריית חיפה מפעילה חשבונות ברשתות החברתיות השונות, אולם השימוש הנרחב ביותר נעשה בדפי הפייסבוק שלה. להלן נתונים של מספר המשתתפים ו/או העוקבים בכל אחת מהפלטפורמות, נכון ליום 28.5.2023:

מס' משתתפים / עוקבים	פלטפורמה
178,688	פייסבוק - עיריית חיפה
20,045	פייסבוק - haifahaifa.co.il - חיפה חיפה
32,640	אינסטגרם - haifacity
3,150	יוטיוב
1,744	טלגרם
8,356	טיקטוק
4,075 (סה"כ בכל 19 הקבוצות)	וואצאפ

4. בעלי התפקידים בדפי הפייסבוק של העירייה -

א. להגדרת התפקידים בדף הפייסבוק חשיבות מבחינת סוג הסמכויות המוענקות להם. הגורם היוצר את דף הפייסבוק מכונה "מנהל", ובאפשרותו לשנות את מראה הדף ולפרסם בתוכו, הוא המקצה את התפקידים האחרים ובסמכותו גם לשנותם. בהתאם להגדרות חברת פייסבוק, ניתן להגדיר חמישה סוגי תפקידים בנוסף למנהל: עורך, מנחה (מודרטור), מפרסם, אנליסט ומנהל קהילה. יובהר, כי לא קיימת הגבלה למספר בעלי התפקידים.
 ב. להלן תיאור חלק מהתפקידים והסמכויות הנלוות לכל תפקיד⁹:

סוג התפקיד	ניהול התפקידים וההגדרות בדף	עריכת הדף והוספת אפליקציות	יצירה ומחיקת של פוסטים ¹⁰ בתור הדף	שליחת הודעות בתור הדף	מענה לתגובות ולפוסטים בדף או מחיקתם	הסרה וחסימה של אנשים מהדף	צור מודעות, קידומים או פוסטים מקודמים
מנהל	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
עורך		✓	✓	✓	✓	✓	✓
מנחה				✓	✓	✓	✓
מפרסם							✓

ג. אלה המוגדרים בתפקיד "אנליסט" ו"מנהל הקהילות" אינם מורשים לבצע את הפעולות שצוינו לעיל. לאנליסט הדף ניתנת גישה למשימות עבור נתוני שימוש, ולמנהל הקהילות ניתנת גישה לצורך מודרציה (העברת תוכן למצב מושהה עד בדיקתו) של צ'אטים בשידור חי.

⁹ <https://he-il.facebook.com/help/289207354498410?helpref=related> - מתוך אתר המרשתת של פייסבוק.
¹⁰ המילה העברית למונח "פוסט" היא "רשומה"

ד. נכון למועד הביקורת, לדף הפייסבוק "עיריית חיפה" מוגדרים ארבעה מנהלים: מנהל אגף הדוברות, סגן מנהל האגף, אחראי ניו מדיה ומנהל המוקד העירוני (בעיקר לצורך מתן תגובות לפניות תושבים). שישה עובדים נוספים של המוקד העירוני הינם בעלי "גישת משימה" למתן תגובות ושליחת הודעות פרטיות לאנשים הפונים באמצעות דף הפייסבוק.

ה. מאגף הדוברות נמסר לביקורת, כי ברשתות החברתיות הנוספות של העירייה מנהלי הדף שהוגדרו הם עובדי מחלקת ניו מדיה באגף הדוברות, וניתנה להם הרשאה לפרסום תכנים.

5. התוכן ברשתות החברתיות -

א. על התכנים המועלים לרשתות החברתיות חלות מגבלות מכוח הדין, ולמשל, הפרה של זכויות יוצרים, לשון הרע ופגיעה בפרטיות, כמו גם מגבלות חוזיות של תנאי שימוש שכל רשת חברתית קובעת לעצמה.

ב. הביקורת דגמה רשומות (פוסטים) שהעירייה פירסמה ברשתות החברתיות שלה (בכולן או בחלקן), וביניהם פרסומים של עסקים מקומיים פרטיים. בבדיקה זו נמצא כמפורט:

(1) בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת על-ידי מנהל אגף הדוברות, בשנת 2020 פורסמו 25 עסקים פרטיים מקומיים (החל מ-30.5.2020); בשנת 2021 פורסמו 11 עסקים; ובשנת 2022 פורסמו 22 עסקים.

(2) ב-21.2.2022 פורסם בדף הפייסבוק של העירייה "קול קורא" לבעלי עסקים חיפאים להשתתף בפרייקט, שבו יקבלו במה וחשיפה בפלטפורמות הדיגיטליות של העירייה.



(3) **הביקורת מעירה, כי פרסום העסקים, שהחל ב-30.5.2020, נעשה בטרם פורסם "קול קורא", כך שהוא נעשה באופן שאינו שיוויוני וללא הליך מוסדר של בחירת העסקים שקיבלו חשיפה במסגרת הפלטפורמות העירוניות. מדובר ב-38 עסקים, שפורסמו שלא על-פי הכללים המחייבים¹¹.**

(4) ביום 3.2.2022 הועלה בדף הפייסבוק של העירייה פוסט, ובו נכתב כך: "עיריית חיפה ממשיכה לסייע לעסקים החיפאים. בכל שבוע נציג לכם עסק חיפאי חדש שנפתח בחודשים האחרונים...".

מתחת לכיתוב זה הועלה סרטון, שאורכו 2:01 דקות, שצולם ונערך על-ידי אגף הדוברות בעירייה, ובו ניתן פרסום לשני עסקים.



הביקורת מעירה, כי ביום 16.1.2021, כשנה וחודש לפני שסרטון זה פורסם, הועלה לדף הפייסבוק של העירייה סרטון אחר על אותם עסקים, שצולם ונערך גם הוא על-ידי אגף הדוברות מה גם שאין מדובר בעסקים חדשים אלא בעסקים שקיימים מספר שנים. לא זאת בלבד אלא שסרטון זה פורסם גם במהדורה הדיגיטלית של העירייה "Haifa On Air" ביום 14.1.2021.

¹¹ התייעצות עם השירות המשפטי לעירייה נעשתה בשנת בחירות בלבד.

(5) **בדיקת הביקורת העלתה מקרים נוספים שבהם ניתנה חשיפה לעסקים ספציפיים יותר מפעם אחת, בעוד שחלק ניכר מהעסקים בחיפה לא זכו לפרסום כלל.** להלן שתי דוגמאות:

(א) ביום 31.12.2020 פורסם סרטון שצולם ונערך על-ידי אגף הדוברות, שמטרתו לתת אופטימיות לתושבים לקראת השנה הבאה (תקופת הקורונה). בסרטון זה השתתף, בין השאר, אחד מבעליה של מסעדה א'.

ביום 14.6.2022 פורסם סרטון אחר על מסעדה א' בהשתתפות הבעלים, במסגרת הסרטונים של "הם משלנו", שצילם וערך אגף הדוברות.

(ב) ביום 20.6.2020 פורסם סרטון על שלושה מלונות בוטיק בחיפה, שמתוכם שני מלונות הינם בבעלות יזם מסוים.

ביום 14.1.2021 השתתף היזם במהדורה הדיגיטלית של העירייה "Haifa On Air", ובין היתר, סיפר על המלונות שבבעלותו.



הביקורת מעירה, כי יש לתת את הדעת לפרסום שיווינו של העסקים בחיפה בהתאם לדינים החלים על העירייה כרשות ציבורית.

ג. בהתייחס לקיומן של הנחיות ולהיוועצות עם הייעוץ המשפטי לעירייה בסוגיות הנוגעות להעלאת תכנים העלתה הביקורת, כי השירות המשפטי לעירייה לא הוציא הנחיות המבהירות את האסור והמותר בכל הנוגע לפרסום ברשתות החברתיות, וכי אגף הדוברות אינו נוהג לפנות לשירות המשפטי לצורך קבלת חוות דעת בסוגיות ובדילמות העולות תוך כדי פרסום ברשתות החברתיות.

6. הנגשת מידע ברשתות החברתיות -

א. חובת גופים ציבוריים להנגיש מידע המוגש על-ידם ברשת האינטרנטית לבעלי מוגבלויות מובאת בתקנה 35א לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (התאמת נגישות לשירות), התשע"ג-2013. ביצוע ההתאמות צריך להיעשות בהתאם לאפשרויות המובאות בפלטפורמה הרלבנטית.

ב. הבדיקה העלתה, כי התוכן המועלה בפייסבוק ולשאר הרשתות החברתיות של העירייה מוגש ברמת הסרטונים המועלים לרשת עם תמלול. בנוסף, לצורך העברת ישיבות מועצת העיר בשידור חי בפייסבוק מועסקת מתרגמת לשפת סימנים, באחריות מזכירות מועצת העיר.

7. קידום תוכן בתשלום ברשתות החברתיות -

א. ככלל, הפרסום ברשתות החברתיות אינו כרוך בתשלום, ובפרסום שכזה אין לרשות המקומית שליטה אודות מספר המשתמשים שנחשפים אליו.

ב. רשתות חברתיות מאפשרות לקדם תכנים בתשלום ("פרסום ממומן"), ובכך להגיע למספר רב יותר של משתמשים ולהגדיר קהל יעד ספציפי שאליו מיועד הפרסום, לדוגמה, איפיון לפי טווח גילאים, מגדר, מיקום, תחומי עניין וכד'.

ג. מהנתונים הכספיים עולה, כי בוצעו תשלומים בגין פרסום ממומן כמפורט: בשנת 2020 - שולם 95,458 ₪; בשנת 2021 - שולם 107,500 ₪; ובשנת 2022 - שולם 63,590 ₪.

- ד. לביקורת נמסר, כי בפרסומים של יחידות שונות, כגון: בית היינה, בית אבא חושי, אגף התרבות, הן מעבירות תקציב באמצעות פקודת יומן לאגף הדוברות, וכאשר ברצונן לקדם אירועים בפייסבוק, הן פונות למנהל ניו מדיה שמבצע זאת.
- ה. לעיתים, אגף הדוברות יוזם פרסום ממומן, ולמשל, לצורך קידום הצפיות במהדורות Haifa On Air.

8. שמירת מידע -

- א. יש להתייחס לסוגיה של שמירת תכנים המועלים לרשתות החברתיות בדומה לטיפול בחומר ארכיוני במסגרת חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, שכן חומר ארכיוני לפי סעיף 1 מוגדר בין היתר כתצלום, תמונה, תקליט וכיוצ"ב.
- ב. הבדיקה העלתה, כי התוכן המועלה ברשתות החברתיות של העירייה נשמר ברשתות עצמן, וכי אגף הדוברות אינו שומר פוסטים שעלולים היו להיגרע מהרשתות החברתיות.



ג. הביקורת מעירה, כי ייתכן מצב בו העירייה מפסיקה את פעילותה עם החברה המנהלת את הפלטפורמה, ובמקרה כמעין זה, באפשרות אותה חברה לסגור את החשבון כך שתימנע מהעירייה הגישה לכל החומרים שפורסמו על ידה ברשת החברתית. כמו כן, על העירייה להביא בחשבון, שבאפשרות הרשתות החברתיות עצמן, בהתאם לתנאי השימוש שלהן, למנוע את הגישה לדף או לחילופין למחוק תכנים ממנו.

אף כי התוכן המועלה לרשתות החברתיות מבוסס ברובו על הודעות של מחלקת תוכן שנשמרות אף הן, הביקורת ממליצה לאגף הדוברות בשיתוף עם אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לבחון את נושא שמירת התוכן באופן עצמאי.

9. מחיקה/הסתרת תוכן המועלה על ידי הציבור לרשת החברתית העירונית וחסימת משתמש -
- א. הייחודיות ברשת החברתית היא האפשרות לייצר אינטראקציה בלתי אמצעית עם התושב ולקבל פידבקים לפרסום על-ידי הבעת רגש לפוסט, כתיבת תגובה והתכתבות בהודעה פרטית. יחד עם זאת, השיח הציבורי ברשתות החברתיות עלול להיות מתלהם, אלים בבחינת "האצבע קלה על המקלדת", ועלול להוביל לפגיעה בלתי ראויה באנשי ציבור.
- ב. למנהלי החשבון בעירייה יש אפשרות לנהל את התוכן ברשת החברתית, ובין היתר, גם את תגובות התושבים: לחסום משתמש, למחוק או להסתיר את תגובתו לפוסט מסוים ולצנזר מראש תגובות אשר מופיעות בהן מילות מפתח הנקבעות מראש.
- ג. מאחר שחשבונות העירייה ברשתות החברתיות מנוהלים ומשויכים לעירייה מתלווה לכך גם אחריות משפטית בכל הנוגע לעוולות של לשון הרע, פגיעה בפרטיות או הפרה של זכויות יוצרים, וזאת גם עבור תכנים שהציבור מעלה לדף ועל העירייה אחריות להסירם במידת הצורך¹².
- ד. תחת הלשונית "פרטיות ומידע משפטי" בדף הפייסבוק של העירייה מובא תקנון הדף:

¹² סעיף 11 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965:

11. (א) פורסמה לשון הרע באמצעי תקשורת, יישאו באחריות פלילית ואזרחית בשל לשון הרע, האדם שהביא את דבר לשון הרע לאמצעי התקשורת וגרם בכך לפרסומו, עורך אמצעי התקשורת ומי שהחליט בפועל על הפרסום, ובאחריות אזרחית יישא גם האחראי לאמצעי התקשורת.

- (1) תגובות בעלות אופי אלים יוסרו מהדף.
 - (2) עיריית חיפה רשאית להסיר תגובות ממשתמשים שאינם מזוהים.
 - (3) כל התמונות המופיעות בדף ניתנות לשימוש ללא תמורה.
 - (4) עיריית חיפה רשאית להסיר תגובות שאינן של משתמשים (פרופילים).
 - (5) על מנת לשמור על רמת שירות גבוהה הניתנת לתושב ועל מנת לכבד את המשתמשים האחרים בדף, נפעל לשמירה על הסדר, מניעת השמצה או תגובות פוגעניות ובעיקר על כללים שלא יאפשרו לחבל בפעולתו.
- ה. גם בדף הפייסבוק ברוסית קיים כיתוב ברוח זו.



הביקורת מעירה, כי בדף הפייסבוק בשפה הערבית לא מפורסמים כללי שימוש.

1. נכון ליום 2.5.2023 נחסמו בפייסבוק של העירייה 16 פרופילים שפירסמו תכנים שאינם ראויים או דברי נאצה ושטנה. רשימת הפרופילים הנ"ל הופקה לביקורת על-ידי אחד ממנהלי הקבוצה מתוך אתר הפייסבוק.

הביקורת מדגישה, כי בעת ההחלטה על חסימת משתמש או על מחיקת פוסט, יש לנהל תיעוד של שמות הפרופילים החסומים, הנסיבות שהובילו לחסימת המשתמשים ומועד החסימה.

10. שידורי ישיבות מליאת מועצת העיר בפייסבוק

א. בשנת 2019 החלה העירייה לשדר את ישיבות מליאת מועצת העיר בשידור חי בדף הפייסבוק שלה.

ב. הבדיקה העלתה, כי חלק קטן של ישיבות מליאת מועצת העיר לא הועברו בשידור חי, וכי בחלק מהישיבות הופסקו השידורים החיים במהלך הישיבות על-ידי ראש העיר ו/או סגנה וממלא מקומה.



ג. **הביקורת מעירה, כי לא קיים נוהל עירוני ו/או הנחיות פרטניות המתייחסים כולם או מקצתם לשידור החי של הישיבות. במצב דברים זה, החלטות בדבר שידור ישיבת מועצה או אי שידורה נעשה באופן שרירותי, שלא על-פי אמות מידה קבועות ושיוויוניות. יודגש, כי הראציונל בשידור חי בפייסבוק של ישיבות מועצת העיר הינו שיתוף הציבור באירועים ובדיונים, ואין ספק, שעובר להחלטה להתחיל בשידורים אלה נבחנו השלכותיה. בהינתן שלא פורטו המניעים לאי-שידור חלק מהישיבות או להפסקת חלק מהשידורים במהלך הישיבות - הרי מדובר בהחלטה שאינה מתיישבת עם עקרונות היסוד במשפט המינהלי, וביניהם פעולה בשיוויון ובתום לב, ללא משוא פנים וללא שיקולים זרים, תוך הפעלת שיקול דעת ותוך שמירה על טובת הציבור.**

בתגובה נמסר לביקורת ממחלקת ניו מדיה, כי "הדוברות במקרה הזה היא הזרוע הביצועית ולא מקבלת החלטות." "

מתן תגובות האגף לפניית התקשורת

1. אגף הדוברות אחראי, בין היתר, על הקשר של העירייה עם כלי התקשורת. הוא מטפל בפניות ובקשות לתגובות המופנות אליו על ידי עיתונאים בערוצי המדיה לרבות הודעות בדואר אלקטרוני, באפליקציית וואצאפ, פנייה טלפונית ועוד. בתגובותיו מייצג האגף בפני אמצעי התקשורת את מדיניות העירייה, תוך תיאום המענה אל מול גורמי המקצוע הרלבנטיים.
2. בהתאם לאמנת הדובר¹³ המפורסמת על ידי עמותת "איגוד דוברי הרשויות המקומיות בישראל" דובר הרשות אחראי, בין השאר, למתן תגובות ענייניות ומיידיות לפרסומים באמצעי התקשורת המתאימים לרשות המקומית ומחייבים תגובה הולמת.
3. בקוד האתי לדוברים בשירות הציבורי¹⁴ שפורסם על-ידי לשכת העיתונות הממשלתית ופורום הדוברים הממשלתיים נכתב, בין היתר, כי על הדובר להקפיד על דיוק בעובדות ושמירה על אמינות המידע אותו הוא מוסר, ובכלל זה באמצעות הודעות, תגובות ותשובות הגוף הציבורי אותו הוא מייצג. עוד נכתב, כי הדובר יפעל למתן מענה מדוייק, מהיר וענייני לעיתונאים ולכלי התקשורת מקבלי השירות, בכפוף למגבלות החוק, תוך הפעלת שיקול דעת רחב ככל הניתן.
4. להלן תהליך העבודה במתן תגובות לעיתונות, כפי שנמסר לביקורת על-ידי אגף הדוברות:
 - א. לאורך כל שעות היום, לרבות בשעות הלילה ובימי שבתון, נשלחות אל האגף פניות, והללו מועברות לגורמים שונים באגף, ביניהם למנהל האגף (המשמש כדובר העירייה), לעובדי מחלקת התוכן, ולדוברים בשפה הרוסית והערבית.
 - ב. הפניות מופנות לקבלת התייחסות של הגורמים המקצועיים בעירייה בהתאם לתוכן, ולאחר מכן מועברות לאישור ראשי המינהלים בהם נערך הביור. ככל שלתגובה השלכות משפטיות היא מועברת גם לאישור השירות המשפטי. פניות הנוגעות למדיניות הנהלת העירייה מופנות ללשכת ראש העיר להתייחסותה.
 - ג. הנוסח המוצע לתגובה נכתב על-ידי סגן הדובר או על-ידי אחד משני עובדי התוכן, והוא מועבר לאישורו של מנהל אגף הדוברות ולאחר מכן לאישור ראש העיר. לאחר קבלת אישור ראש העיר מועברת התגובה בכתב לפונה.
5. עוד נמסר לביקורת, כי מרבית התגובות נמסרות בפרק זמן של עד 72 שעות מרגע קבלת הפנייה.



6. הביקורת מעירה, כי לא קיים באגף נוהל עבודה המתווה את מדיניותו בכל הנוגע למתן תגובות לפניית התקשורת, אשר קובע תהליך עבודה מוסדר המנחה ומחייב את כל גורמי העירייה לפעול על פיו. נוהל מסוג זה מן הראוי שיפורסם באתר העירייה לצורכי שקיפות, תיאום ציפיות ושוויון מול גופי התקשורת השונים, אשר יקבע, בין היתר:
 - א. מיהו הגורם באגף המרכז את פניות התקשורת. כל הפניות יועברו לידיעתו, הוא זה שיטפל בפנייה מול המינהלים השונים או יעביר את הטיפול לאחד משני העובדים איתו, שיסווג כאחראי תחום הפניה. אותו גורם יהיה גם אחראי לתיעוד כל תהליך הטיפול בפנייה.

¹³ <https://www.dovrim.org/--cgce>

¹⁴ https://www.gov.il/he/Departments/General/ethics_code

- ב. קביעת טווח הזמן המקסימלי בו נדרשים הגורמים העירוניים להתייחס לפניית האגף לדוברות לבירור הפנייה, וכן טווח הזמן המקסימלי הכולל שבו מחוייבת העירייה לעמוד בשליחת תגובתה לגורם הפונה.
- ג. למותר לציין, כי טווח הזמן למענה צריך להיקבע בשים לב לפלטפורמה הפונה: עיתונות כתובה או אמצעי תקשורת אלקטרוניים, לנוכח מאפייניהם, כמו גם התייחסות לזמן התגובה הנדרש לכתבת תחקיר שבה היקף השאלות נרחב לעומת תגובה נקודתית.
7. בהתייחס לתיעוד הפניות המועברות אל אגף הדוברות לתגובה נמצא, כי עד סוף שנת 2022 נערכה רשימה ידנית של הפניות שהתקבלו. החל מ-1/2023 החל האגף לנהל רשימה בקובץ WORD שמעודכנת על-ידי 3 העובדים העוסקים במענה.



הביקורת ממליצה, לנהל את רשימת הפניות בקובץ אקסל, שבו ניתן, בין היתר, לערוך פילוחים של הגורם הפונה (שם גוף התקשורת ולא רק שם הכתב), תאריכים, תחום הפניה וכיוצ"ב. יש לשמור קובץ זה בתיקייה משותפת של העובדים העוסקים בתגובות או ברשת המקומית.

- בתגובה מסר סגן דובר העירייה לביקורת, כי "ההחלטה לתיעוד התגובות בקובץ WORD שיתופי התקבלה לאחר בחינה משותפת של הנושא עם נציגי אגף המחשוב, בה נמצא כי זו החלופה המתאימה והנוחה ביותר לתפעול ולביצוע מעקב אחר התגובות".
- הביקורת מדגישה, כי חלופה זו אינה מאפשרת עריכת פילוחים של התלונות כמפורט לעיל.
8. מאגף הדוברות נמסר לביקורת, כי מרבית התגובות נמסרות בפרק זמן של עד 72 שעות מרגע קבלת הפנייה. להלן נתוני הפניות לאגף והמענה להן בשנים 2020-2023/6:

נושא/ שנה	2020	2021	2022	6/2023
סך פניות התקשורת למתן תגובה	665	570	682	422
מתוכן פניות שלא נענו ע"י האגף	254	108	132	231
שיעור הפניות שלא נענו	38%	19%	19%	55%

9. מהטבלה עולה, כי שיעור הפניות שלא נענו בשנת 2020 גדול פי 2 משיעור הפניות שלא נענו בכל אחת מהשנים 2021 ו-2022. שיעור הפניות שלא נענו במחצית הראשונה לשנת 2023 הוא הגבוה מכולם - 55%.



הביקורת מעירה, כי אגף הדוברות בעודו בוחר שלא להשיב לפניות כתבים ועיתונאים בהיקף כה רב, אינו מקיים את החובה המוטלת על העירייה כרשות מינהלית הממומנת מכספי ציבור. עוד מעירה הביקורת, כי שלוש פניות בשנת 2023 נענו בעל-פה, ולא בכתב כפי הנדרש, שלא בהתאם לכללים המחייבים.

לביקורת נמסר מאגף הדוברות, כי "מענה בעל-פה מהווה חלק אינטגרלי לכל דבר מעבודת הדוברות, המתבצעת לא פעם בשיחות תדריך או במתן מענה טלפוני מיידי, בהתאם לאופי

השאלה ולדחיפותה". הביקורת מעירה, כי גם מענה הניתן בעל-פה צריך להיות מתועד במסמכי האגף.

10. לביקורת נמסר, כי פניות בנושאי רווחה העלולות לפגוע בצנעת הפרט לא נענות. כך גם פניות בנושא הנמצא בהידיינות משפטית ונושאים פוליטיים. בדיקת רשימת נושאי הפניות שלא קיבלו מענה העלתה, כי גם פניות הקשורות לענייני תחזוקה ולעניינים שוטפים בעיר לא קיבלו מענה, ולמשל:

א. בשנת 2020 - לא נענו פניות בנושאים כגון: מדוע הוצאו סייעות מהגנים; קטע כביש רעוע בשד' ההסתדרות; הזנחת המעבר התת קרקעי בתחנת חוף הכרמל; בעיית הנגשה בבית ספר "נאות פרס".

ב. בשנת 2021 - לא נענו פניות בנושאים כגון: תקיפת חזירי בר ברחוב שימקין; עבודות להצבת פודטראק ברח' יוברט האמפרי; בקשה מהעירייה ומרמ"י להקצאת שטחים בחוף השקט; עיריית חיפה מעכבת את תוכנית חיבורי המפרץ; מתי תפתח טיילת חולדה.

ג. בשנת 2022 - לא נענו פניות בנושאים כגון: מדוע אין בחיפה מעונות לערבים; מורדות לינקולן ממתונות לתשתיות; תלמידי הפתוח לא יצאו לטיול; העירייה מזרימה שפכים באמצעות הניקוד.

הביקורת מדגישה, כי על אגף הדוברות מכוח תפקידו לספק תשובות בלוח זמנים קצר לעיתונאים, ולאפשר לציבור לקבל מידע בכל הנושאים.

שימוש במשאבי הרשות לקראת בחירות

1. כללי -

א. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה") חל על הבחירות לכנסת ועל הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות¹⁵.

ב. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כדלקמן:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה [...]."

ג. בשונה מסעיפים רבים בחוק דרכי תעמולה¹⁶, תחולתו של סעיף 2א אינה תחומה בזמן, כך שהיא חלה בכל עת. הנושא חודד בתר"מ 14/20 עת נפסק, שהאיסור על שימוש במשאבי ציבור למען תעמולה אסורה אינו מוגבל לתקופה הסמוכה לבחירות, ויש להתייחס למועד בו הפרסום נצפה, ולא המועד בו הוא "נולד" לראשונה¹⁷.

ד. תכלית הוראה זו הובהרה בתר"מ פיינשטיין נ' מלול¹⁸, ולפיה, בין השאר, האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות

¹⁵ סעיף 1 לחוק זה.

¹⁶ סעיפים אלה חלים רק בתקופה של 90 הימים שלפני הבחירות וביום הבחירות עצמו.

¹⁷ תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה ואח' נ' מר נחום חופרי, ראש עיריית רעננה ואח' [פורסם בנבו]

¹⁸ תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול [פורסם בנבו].

להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושיוויון הליך הבחירות, אשר להם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. בלשונה של כבי' השופטת פרוקצ'יה:

"[...] מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השיוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה ציבורית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום ענייני האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות מלכתחילה."

- ה. בפסיקה הרחבה בתחום זה הודגש הצורך למנוע מרשויות החולשות על תקציבי ציבור לעשות שימוש בכוחן בכדי להזרים כספי ציבור שאינם אלא תעמולת בחירות, וכן למנוע ממועמד מכהן לצבור יתרונות על פני מתחריו, ובכך גם להפר את עקרון השיוויון ביניהם.
- ו. זאת ועוד, נוכח האפשרות של שימוש לרעה במשאבי ציבור על-ידי נבחר ציבור מכהנים, הפסיקה קובעת, כי יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה, שתחול גם על מקרים שנמצאים בתחום שבין תעמולת בחירות אסורה ומותרת (התחום האפור).
- ז. המבחן לקביעה האם מקרה מסויים הינו תעמולה אסורה עקב שימוש במשאבי ציבור הינו מבחן הדומיננטיות, שנקבע בבג"ץ זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית¹⁹, ולפיו תעמולת בחירות תוגדר במקרה שבו האפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר, ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר. רוצה לומר, שהאיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, ש"תעמולת בחירות" תהיה שידור שישכנע וישפיע על הכרעת הבוחר, ולא שידור שהאפקט שלו אחר (למשל: אומנותי, חדשותי, דתי) - גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה עקיפה על הבוחר.
- ח. כפי שגובשו בפסיקה, מבחני העזר למבחן הדומיננטיות, בין היתר, הם: מועד הפרסום; יוזם הפרסום; האם מדובר בפרסום שגרתי של הרשות או בפעולה ייחודית וחד פעמית; היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על הבוחרים; חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפרסום אשר מחייבת את הפרסום בצורה בה פרסם.
- ט. בנוסף, יש להפעיל את מבחן השכל הישר וההיגיון; זהות המפרסם עלולה לשנות את הסיווג לתעמולה אסורה גם אם נקבע שהפרסום מותר; וחל איסור על כריכה במפורש או במשתמע של שמו של נבחר ציבור מכהן עם פעילותיה של הרשות הציבורית.
- י. בבחינת הערך המוסף לתיאור פעילות שמטרתה אינפורמטיבית, שגלומה בפרסום תמונה של נבחר ציבור מאירוע בו הוא משתתף, נפסק, כי אין בפרסום תמונה של נבחר ציבור או מתמודד בעיתון או אתר אינטרנט או פלטפורמה כלשהי הממומנת מכספי ציבור, ערך אינפורמטיבי מוסף. משכך, כאשר מועד הבחירות "מעבר לפינה" תמונה של מתמודד כלשהו מקים לכל הפחות חשש לתעמולה אסורה, אותה יש לאסור.
- יא. ביום 4.1.2023 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מיוחד, בנושא: "הנחיות המינהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות לרשויות המקומיות". הנחיות אלה, המבוססות על הוראות החוק, מפרטות את הכללים לפיהם על נבחר ציבור ועובדי העירייה לנהוג בתקופה הקודמת לבחירות ברשויות המקומיות.

¹⁹ בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2), 704 (1992).

יב. ביום 6.7.2023 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים חוזר מיוחד נוסף בנושא: "הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות", ובהן גם הוראות, הנחיות והגבלות חדשות לקראת הבחירות.

2. **פרסומים (כיתוב ותמונות) בדף הפייסבוק של העירייה -**

א. **הביקורת בחרה לבחון את השימוש שנעשה בדף הפייסבוק של העירייה, כמקרה בוחן של שימוש במשאבי הרשות לקראת הבחירות.**

ב. בין כל הפרסומים נמצאו בדף הפייסבוק של העירייה גם פרסומים המדגישים את פעילות ראש העיר ו/או חברי מועצת העיר לרבות תמונותיהם, במקום לפרסם אך ורק את פעילות העירייה. זאת, על אף הוראות החוקיות והמנהליות האוסרות פרסום מסוג זה בכל עת, ולא דווקא בשנת בחירות, ובשנת בחירות יש להקפיד על ההוראות הקפדה יתרה. נכון הדבר במיוחד בחצי השנה שלפני הבחירות, שבה יש לקבל אישור של השירות המשפטי לעירייה לגבי פרסום מסוג זה.

ג. **פוסטים בדף העירייה** - להלן מספר דוגמאות של פוסטים שפורסמו בעמוד הפייסבוק העירוני החל מסוף שנת 2022, קרי, החל מראשית שנת הבחירות (ההדגשות בפרק זה אינן במקור):

(1) **ביום 20.12.2022** פורסם פוסט ולפיו, בעקבות פנייה שהגיעה לראש העיר, בנושא התנהלות מרכז הנוער בשכונת הדר – "על-פי הנחיית ראש העיר, כונסה אתמול ישיבה בנושא בה השתתפו חברת המועצה [...] ואנשי מינהל החינוך בעירייה [...]".

(2) **ביום 1.1.2023** הוצגו בדף הפייסבוק של העירייה יקירי העיר ("הכירו את יקירי העיר חיפה החדשים..."). לידיעה זו צורפה תמונה משותפת של יקירי העיר יחד עם ראש העיר.

(3) **ביום 4.3.2023** פורסם, כי משפחת אחד הנרצחים בפיגוע בקו 37 בחיפה, ערכה אירוע חגיגי בבית הכנסת, "אליו הזמינו גם את ראש העיר, שנענתה להזמנתם מיד [...]". עוד נכתב בפוסט, כי "ראש העיר אף שלחה מכתב בנושא לשר הביטחון". אחת מהתמונות שצורפו לידיעה זו היתה של ראש העיר וההורים השכולים.

(4) **ביום 21.3.2023** פורסם פוסט על חניכת רחבה להנצחת רצח העם הארמני: "בנוכחות רה"ע חיפה עינת קליש רותם, חברי מועצת העיר ומכובדי הקהילה הארמנית [...]". לפוסט זה צורפה תמונה של ראש העיר, חבר מועצת העיר מטעם הקואליציה ונוכחים נוספים.

(5) **ביום 6.4.2023**, לאחר מתקפת טילים ששוגרו לגליל המערבי, פורסם פוסט ובו הודעה לתושבים, שעל-פי הנחיות פיקוד העורף והמשטרה השגרה בחיפה נמשכת, ואין הנחיות מיוחדות לתושבים. בהמשך הפוסט נכתב, ש"עם זאת, ראש העיר והמנכ"ל קיימו אחר הצהריים הערכת מצב שבסיימה הורו על פתיחת המג"מ העירוני (מרכז ניהול המשברים) והעלאת הכוונות באגף הבטחון".

(6) **ביום 25.4.2023**, יום הזכרון לחללי צה"ל ולנפגעי פעולות האיבה, פורסם פוסט ובו צילומים מבית העלמין הצבאי בחיפה ומחלקת נפגעי פעולות האיבה. ב-7 מהתמונות צולמה ראש העיר, וב-4 מהתמונות צולם סגן ראש העיר וממלא מקומו.

- (7) ביום 10.5.2023 פורסם פוסט המתאר את ביקור משלחת ראש עיריית סן פרנסיסקו בהיכל העירייה. לפוסט זה צורפו צילומים וביניהם 3 צילומים בהם מופיעה ראש העיר.
- (8) ביום 17.5.2023 פורסם פוסט על חידוש הטיסות משדה התעופה בחיפה. פוסט זה נפתח כך: **"כתוצאה מעבודה מאומצת של ראש העיר עינת קליש רותם וסגנה נחשון צוק יחד עם צוות מינהל ההנדסה - שדה התעופה של חיפה חוזר לפעילות מסחרית."**
- (9) ביום 31.5.2023 פורסם פוסט על חניכת מדרגות ע"ש השופט לינדשטראוס, ואליו צורפו 4 תמונות מהטקס. ב-3 תמונות מתוכן צולמה ראש העיר.
- (10) ביום 15.6.2023 פורסם פוסט שכותרתו "עיריית חיפה מצדיעה לנכי צה"ל תושבי העיר" ובו נכתב שזו הפעם הראשונה שהעירייה ערכה ערב הצדעה לפצועי מערכות ישראל ופעולות האיבה המתגוררים בחיפה. לפוסט זה צורפה תמונה של ראש העיר עם ארבעה פצועים. יום לפני כן, ב-14.6.2023 פורסמה כתבה בנושא זה באתר האינטרנט של העירייה, ופורט גם שהטקס נערך במעמד ראש העיר עינת קליש רותם.



הביקורת מעירה, שפרסום תמונותיהם של ראש העיר ו/או סגנה וממלא מקומה ואיזכור שמם בפוסטים שלעיל, מהווה תעמולה אסורה, שכן בכל הנוגע לפרסומים של העירייה, קיים איסור קטגורי לכרוך במסגרתם בין הישגי העירייה לבין שמה או תמונתה או דברים מטעמה של ראש העיר. יודגש, כי האירועים שתוארו לעיל יכולים להגיע לידיעת הציבור גם ללא איזכור ראש העיר וסגנה, ואין בפרסום תמונותיהם ערך אינפורמטיבי מוסף. למותר לציין, כי פרסום הצילומים בששת החודשים שלפני הבחירות חמור אף יותר.

ד. פרסומי סיכום שנה - החל משנת 2020 החלה העירייה לפרסם בדף הפייסבוק שלה סיכומי שנה, ובהם פעילויות העירייה והישגיה בשנה שחלפה. מהשוואת פרסומי סיכומי השנה ובשים לב לסמיכות למועד הבחירות עולה כמפורט:

(1) סיכום שנת 2020 - ב-30.12.2020 פורסם סרטון שאורכו 1:52 דקות²⁰, שבו מאחלת ראש העיר לתושבי חיפה שנה אזרחית טובה.

בסרטון זה מנתה ראש העיר את הישגי העירייה בשנת 2020: "פעלנו על מנת להקטין עד כמה שאפשר את מימדי הקורונה"; "גייסנו מאות מחשבים ניידים לתלמידים נצרכים בעיר"; "פועלים בכדי להפוך את חיפה לבירת ההיי טק של ישראל"; "חברת אפל תפתח כאן משרדים ותעסיק אלפי עובדים"; "חברת אינטל תרחיב את פעילותה"; "אישרנו הקמת 2 בניינים נוספים לפארק מדעי החיים"; "השקענו רבות בהקמת חברות סטארט אפ בעיר התחתית"; "אנחנו משקיעים לא מעט משאבים בחינוך"; "חילקנו מלגות לספורטאים מצטיינים"; "מקימים מועדון שחמט בקרית אליעזר"; "קלטנו לעבודה דוברת לשפה הרוסית ופתחנו פייסבוק ברוסית".

(2) סיכום שנת 2021 - ב-31.12.2021 פורסם סרטון שאורכו 2:01 דקות²¹, ובו צילומי וידאו מהעיר וכותרות של העשייה במהלך שנת 2021:

²⁰ [/https://www.facebook.com/haifamuni/videos/789991881862362](https://www.facebook.com/haifamuni/videos/789991881862362)

²¹ <https://www.facebook.com/haifamuni/videos/1642302016100731>

- (א) "כאן מחדשים לכם: יצאו לדרך תוכניות רבות להתחדשות עירונית"
- (ב) "הוצגו קטעי עיתונות בדבר חיטום הרכבת"
- (ג) "הקמת מרכז שייט וצלילה"
- (ד) "פועלים לחיפה נקייה יותר: הוספנו צוותי ניקיון, כולל בסופ"שים"
- (ה) "חיזוק ופיתוח ההייטק וחברות הסטארט אפ ברחבי חיפה". בקטע זה הוקרנה תמונה של ראש העיר, ולאחר מכן סרטון בן 7 שניות בהשתתפותה, שבו אומרת ראש העיר: "אנחנו מדברים על אלף חמש מאות, אלפיים, מקומות עבודה תוך שנתיים שלוש. פשוט מדהים מה שזה הולך לעשות לעיר." (דקה 1:01 עד 1:08).
- (ו) "דואגים לביטחון האישי: הקמנו סיירת אופנועים, הגברנו את הסיורים בשכונות"
- (ז) "ממשיכים בשיקום כבישים ומדרכות"
- (ח) "מאות אלפים ביקרו בחגיגות חג החגים והנובי גוד. לראשונה, חגיגות גם בכרמל"
- (3) **סיכום שנת 2022 - בין התאריכים 26.1.2023 ועד 3.2.2023** (שנת בחירות) פורסמו תשעה פוסטים המסכמים את שנת 2022 בתחומים שונים, תחת הכותרת (סלוגן): "שנת 2022 היתה טובה לחיפה", ובכל פוסט פורסם גם קישור לכתבה בנושא באתר העירייה. להלן פירוט הפוסטים:
- (א) ב-26.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "חינוך ומצויינות".
- (ב) ב-27.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "קליטה ועלייה".
- (ג) ב-28.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "רישוי עסקים".
- (ד) ב-29.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "סירקין והדר".
- (ה) ב-30.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "תרבות ואומנות".
- (ו) ב-31.1.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "התחדשות עירונית".
- (ז) ב-1.2.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "חדשנות וזמנות".
- (ח) ב-2.2.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "שוק תלפיות".
- (ט) ב-3.2.2023 פורסם פוסט שכותרתו: "ספורט וכשר".
- ה. מהשוואת סיכומי השנה שהועלו בדף הפייסבוק של העירייה עולה, שבשנים 2020 ו-2021 התמזה כל סיכום בסרטון קצר שמשכו 1:52 דקות ו-2:01 דקות, בהתאמה, ומועד פרסום היה ביום או ביומיים שלפני סיום השנה. לעומת זאת, שנת 2022 סוכמה בתשעה פוסטים שונים, שהתפרשו על תשעה ימים רצופים, החל מסוף ינואר 2023 ועד תחילת פברואר 2023, בטווח הזמן של שנת בחירות.



הביקורת מעירה, כי משך הפרסום, היקף הפרסום וכמו גם העובדה שמדובר בשנת בחירות מעלה חשש לתעמולה אסורה.

3. זיקה בין דף הפייסבוק של העירייה לדף הפייסבוק הפרטי של ראש העיר -

- א. ראש העיר מחזיקה בדף פייסבוק אישי המכונה: "עינת קליש רותם - ראש העיר חיפה". כעולה מהדברים שמסרה ראש העיר למבקר המדינה²² בשנת 2020, היא זו שאחראית על הפעלת הדף והיא גם זו המממנת אותו. בדף זה מוגדרת ראש העיר כ"דמות ציבורית" ותכליתו "העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים".
- ב. כפי שנמסר לביקורת על-ידי אגף הדוברות, דף הפייסבוק של ראש העיר הוא אישי, קרי, אינו שייך לעירייה. בדף זה מתנהלת גם הפעילות הציבורית וגם הפעילות הפוליטית שלה בקשר לתפקידה השלטוני בעירייה הפתוח למעקב של כל מי שחפץ, וככזה הוא נחשב בעל אופי ציבורי.
- ג. הוראות החוק אינן מאפשרות שימוש במשאבי הרשות לצורך ניהול החשבון, לרבות סיוע בניהול הדף ותכניו על-ידי עובדי עירייה.
- ד. מבדיקת מדגם פוסטים שפירסמה העירייה בדף הפייסבוק המכונה "עיריית חיפה", ומדגם פוסטים שפירסמה ראש העיר בדף הפייסבוק האישי שלה, נמצא, כי קיים עירוב בין דף הפייסבוק העירוני ודף הפייסבוק האישי של ראש העיר. להלן מספר דוגמאות:
- (1) ביום 17.4.2023 הועלה הן בדף הפייסבוק של העירייה והן בדף האישי של ראש העיר פוסט בנושא: "בשורה לעסקים המקומיים", ולכל אחד מהפוסטים צורפה אותה תמונה. להלן השוואת שני הפוסטים:

פייסבוק	דף הפייסבוק של העירייה (הפוסט הועלה בשעה 17:47)	דף הפייסבוק האישי של ראש העיר (הפוסט הועלה בשעה 17:45)
1	בשורה לעסקים המקומיים: בערב יום העצמאות תאשר העירייה הפקת אירועים במרחבים הציבוריים.	בשורה לעסקים המקומיים: בערב יום העצמאות תאשר העירייה הפקת אירועים במרחבים הציבוריים הסמוכים.
2	בעל מסעדה בנווה שאנן שמעוניין בהקמת דוכן על המדרכה הסמוכה לעסק? בעל פאב בציר מוריה שרוצה להוציא שולחנות וכיסאות בערב העצמאות?	בעל מסעדה בנווה שאנן או קריית חיים שמעוניין בהקמת דוכן על המדרכה הסמוכה לעסק? בעל פאב בציר מוריה או הדר שרוצה להוציא שולחנות וכיסאות בערב העצמאות?
3	עיריית חיפה עם הפנים לעסקים החיפאים.	אנחנו עם הפנים לעסקים החיפאים!
4	בהנחיית ראש העיר, העירייה תאפשר לבעלי העסקים המקומיים בכל רחבי העיר ליזום אירועים במרחבים הציבוריים הסמוכים לעסקיהם ובכך לסייע להם כלכלית, ולעודד עוד אירועי שמחה ומוזיקה ברחבי העיר. כידוע, עשרות אלפים מתושבי חיפה פוקדים את במות השמחה ואת מרכזי הבילוי בערב העצמאות, וכעת - לאווירת החג יתווספו גם בעלי העסקים שייקחו חלק משמעותי בהפנינג החיפאי.	לאחר שפנו אליי בעלי עסקים עם יוזמות נפלאות, החלטתי להרים את הכפפה ולאפשר לעסקים החיפאיים בכל רחבי העיר גם להתפרנס בצורה הולמת בערב שבו נחגוג את הקמת המדינה, וגם לצבוע את רחובות העיר בעוד אירועים משמחים. הרחבת העסקים למרחבים הציבוריים תסייע לאווירה הטובה בעיר, לעיבוי מוקדי הבילוי ולערב הקסום שמחכה לתושבים במוקדי הבילוי השונים.
5	בימים הקרובים תוציא העירייה הנחיות מסודרות אודות תהליך הרישום וההפעלה. יש לעקוב אחר ההנחיות ולהירשם מראש באגף רישוי עסקים.	בימים הקרובים תוציא העירייה הנחיות מסודרות אודות תהליך הרישום וההפעלה. יש לעקוב אחר ההנחיות ולהירשם מראש באגף רישוי עסקים.

²² במענה לשאלותיו במסגרת דו"ח הביקורת: "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות".

פיסקה	דף הפייסבוק של העירייה (הפוסט הועלה בשעה 17:47)	דף הפייסבוק האישי של ראש העיר (הפוסט הועלה בשעה 17:45)
6	ראש עיריית חיפה, עינת קליש רותם: " פנו אליי בעלי עסקים עם יוזמות נפלאות. החלטתי להרים את הכפפה ולאפשר להם גם להתפרנס בצורה הולמת בערב שבו נחגוג את הקמת המדינה, וגם לצבוע את רחובות העיר בעוד אירועים משמחים. הרחבת העסקים למרחבים הציבוריים תסייע לאווירה הטובה בעיר, לעיבוי מוקדי הבילוי ולערב הקסום שמחכה לתושבים במוקדי הבילוי השונים".	[ראה דבריה של ראש העיר בפסקה 4 לעיל - הערת הביקורת]
7	--	נדלקתם על הרעיון? תתחילו להתכונן!

(א) מהטבלה עולה, כי מדובר בשני פוסטים שהדימיון ביניהם מוחלט (למעט שינויים בודדים בניסוח) שאליהם צורפה אותה תמונה, ושהועלו לרשת בהפרש של 2 דקות.



(ב) הביקורת מעירה כדלקמן:

- ייחוס ההחלטה לפעול לטובת העסקים בעיר לראש העיר, וזאת גם על-ידי ציטוט של דבריה בדף העירייה מהווים שימוש פסול בנכסי הציבור בקשר לתעמולת בחירות.
- הפוסט של ראש העיר, לרבות התמונה שצולמה על-ידי עובד עירייה הועלתה על-ידי ראש העיר לרשת לפני שהועלה הפוסט בדף העירייה. במצב דברים זה, נעשה שימוש בתמונה השייכת לעירייה שלא על דרך שיתופה מדף הפייסבוק העירוני.
- בהגדרת תפקיד הדובר כפי שפורסמה על-ידי משרד הפנים²³, מודגש בסעיף 1, כי "תפקידו של דובר הרשות המקומית, כעובד ציבור, הוא להיות דובר של הרשות כולה, ולכן הוא מנוע מלהעביר תגובה או עמדה פוליטית באשר היא, גם אם נתבקש לכך ע"י ראש הרשות או כל גורם אחר בה".

(ג) לאחר שהביקורת הסבה את תשומת לב השירות המשפטי ואגף הדוברות לפרסום זה - הוסר מעמוד הפייסבוק הכיתוב: "בהנחיית ראש העיר".



הביקורת מעירה, שעל אף האמור, בפוסט זה שהועלה לדף הפייסבוק של העירייה בשפה הרוסית ביום 20.4.2023 לא הוסר הכיתוב "על פי הנחיית ראש העיר עינת קליש-רותם [...]".

(ד) מהשוואת שני הפוסטים בקשר למיהות כותב הפוסט נראה, כי שני הפוסטים נכתבו על-ידי אותו כותב.

(2) ביום 20.4.2023 הועלה הן בדפי הפייסבוק של העירייה בשפה העברית ובשפה הרוסית והן בדף האישי של ראש העיר פוסט בנוגע להפעלת מערך היסעים ללא תשלום לטובת דיירי

²³ הגדרת "דובר הרשות המקומית", משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומית.

דרך יד לבנים, ואליהם צורפו 4 תמונות זהות: בדף של העירייה עלה הפוסט בשעה 19: 24 ; בדף ברוסית עלה בשעה 19: 32 ; ובדף הפייסבוק של ראש העיר עלה הפוסט בשעה 19: 37 . שני הפוסטים זהים לחלוטין, למעט הפסקה הראשונה :

פסקה ראשונה	
דף הפייסבוק האישי של ראש העיר (הפוסט הועלה בשעה 19: 37)	דף הפייסבוק של העירייה (הפוסט בעברית הועלה בשעה 19: 24, הפוסט ברוסית הועלה בשעה 19: 32)
על פי דרישתי, עיריית חיפה תפעיל מערך היסעים ללא תשלום לטובת דיירי יד לבנים.	עיריית חיפה תפעיל מערך היסעים ללא תשלום לטובת דיירי יד לבנים.
החל מהיום (חמישי) בשעה 18: 00 בערב, ולמשך התקופה הקרובה, דרשתי ודאגתי שעיריית חיפה תפעיל מערך היסעים ללא תשלום, לטובת דיירי רחוב יד לבנים, באמצעות חברת יפה נוף. רכבי ההיסעים יזוהו באמצעות שלט שיישאו, אשר יכלול את הכיתוב: "שאטל ללא תשלום עבור תושבי יד לבנים", בשלוש שפות: עברית, רוסית וערבית.	על פי בקשת ראש עיריית חיפה, עינת קליש רותם*, החל מהיום (חמישי) בשעה 18: 00 בערב ולמשך התקופה הקרובה תפעיל עיריית חיפה, באמצעות חברת "יפה נוף", מערך היסעים, ללא תשלום, לטובת דיירי רחוב יד לבנים. רכבי ההיסעים יזוהו באמצעות שלט שיישאו, אשר יכלול את הכיתוב: "שאטל ללא תשלום עבור תושבי יד לבנים", בשלוש שפות: עברית, רוסית וערבית*.

* התרגום של הדף ברוסית: "על פי הנחיות ראש העיר עינת קליש-רותם".

- (א) מהטבלה עולה, כי מדובר בשלושה פוסטים שהדימיון ביניהם מוחלט (למעט שינויים בודדים בניסוח), אליהם צורפו אותן 4 תמונות, שהועלו לרשת בהפרש של 13 דקות במצטבר (8 דקות בין הפוסט בעברית לפוסט ברוסית, 5 דקות בין הפוסט ברוסית לפוסט בדף האישי של ראש העיר).
- (ב) נראה, כי מדובר באותו כותב של שלושת הפוסטים.
- (ג) יודגש, כי לפי דיווחי הנוכחות של אחת מעובדות אגף הדוברות, היא כתבה פוסט לראש העיר ביום 29.6.2023 בנושא: חידוש כיכר מאירהוף.
- (ד) בשלושת הפוסטים נכתב, כי היוזמה לפעולה היתה של ראש העיר: בפוסטים של העירייה אוזכר שמה של ראש העיר, ובפוסט של ראש העיר, הודגש כי ראש העיר דרשה ודאגה שהעירייה תפעיל את התחבורה הציבורית.



הביקורת מעירה, כי ההנחיות המשפטיות לפרסום אוסרות הכללת שמו של נבחר ציבור במסגרת פרסומים אינפורמטיביים לציבור, שכן הדבר מהווה תעמולת בחירות. בהתאם לפסיקה, ניתן לעשות שימוש בשמו או בתמונתו של נבחר הציבור רק במקרים חריגים²⁴.

(3) ביום 15.5.2023 פורסם בדף הפייסבוק האישי של ראש העיר פוסט שכותרתו: "שדה תעופה חיפה חוזר לפעילות", ובו נכתב ש"אחרי מאות רבות של שעות שהשקענו אָנִי

²⁴ תר"מ 40/20 אברגיל נ' דהרי [פורסם בנבו]

הצוות שלי בפגישות, סיורים ושכנועים - עם כל העולם - [...]” הטיסות מחיפה לקפריסין יתחדשו. בפוסט הודתה ראש העיר לממלא מקומה ולמהנדס העיר. ביום 17.5.2023 פורסם בדף הפייסבוק של העירייה פוסט שכותרתו: ”נמל התעופה בחיפה חוזר לחיים”, והוא נפתח כך: ”כתוצאה מעבודה מאומצת של ראש העיר עינת קליש רותם, וסגנה נחשון צוק יחד עם צוות מינהל ההנדסה - שדה התעופה של חיפה חוזר לפעילות מסחרית! [...]”



הביקורת מעירה, כי גם במקרה זה שני הפוסטים דומים מאוד בניסוחם לדף הפייסבוק העירוני, וכן פורסמו שמות של נבחר ציבור (ראש העיר וסגנה) בניגוד להוראות החוק.

(4) ביום 26.6.2023 פורסם פוסט המתייחס להענקת אות יקיר העיר ל-12 חיפאים, ”במעמד ראש העיר חיפה עינת קליש רותם ובנוכחות חברי ועדת יקיר העיר חיפה”. לפוסט זה צורפה תמונה של יקירי העיר ושל ראש העיר. על אף שקיום טקס יקיר העיר אושר על-ידי היועצת המשפטית²⁵ לעירייה הביקורת בדעה, כי פרסומו בפייסבוק תוך כריכת שמה ותמונתה של ראש העיר יחד עם הענקת הפרס מטעם העירייה, יש בכך כדי לקדם את שמה של ראש העיר, לרבות בשל כך שנוצר רושם שיש לייחס לראש העיר באופן אישי את מתן הפרס. מדובר בפוסט שפורסם ארבעה חודשים לפני מועד הבחירות, וכבר נפסק, שככל שמועד הבחירות קרוב יותר למועד אירוע בעל פוטנציאל לתעמולת בחירות במהלכו - תגבר הנטייה לסווגו ככזה שמטרתו הדומיננטית היא למען תעמולה אסורה. מה גם שהענקת פרסי יקיר העיר לשנים 2019-2020, שנדחתה עקב מגפת הקורונה, התקיימה ב-30.12.2022 - קרי, 6 חודשים בלבד לפני הטקס לשנת 2023, כך ששני הטקסים הופקו בסמיכות רבה.

מהדוגמאות דלעיל עולה, כי קיימת זיקה בין דף הפייסבוק של העירייה ודף הפייסבוק הפרטי של ראש העיר שעלולה לייצר יתרון בלתי הוגן לראש העיר, בעוד שמכלול פעולותיה של העירייה אינם אמורים להיות קשורים או משוייכים לראש העיר. יש לעשות הפרדה ברורה בין הפרסומים של העירייה לבין הדף הפרטי של ראש העיר, ולהקפיד שהדף של העירייה לא ישמש במה לאמירות ראש העיר ולתמונותיה²⁶, ולכל הפחות, יש לפעול לפי השכל הישר ולהימנע מהגזמה²⁷.

ה. Mentions (איזכורים) -

(1) ביום 17.4.2023 פורסם פוסט בדף הפייסבוק האישי של ראש העיר, ובו הנאום שנאמה בטקס יום הזכרון לשואה ולגבורה שנערך בחסות מינהל החינוך בעירייה, ואליו צירפה 12 תמונות שמתוכם 9 תמונות בהן היא מצולמת. בתחתית הפוסט תייגה ראש העיר

²⁵ ביום 3.4.2023 השיבה סגנית יועמ"ש העירייה למנהלת אגף הנהלת ראש העיר וקשרי חוץ/פנים בעניין זה כך: [...]” נאשר קיום מתכונת מצומצמת של הטקס, ובתנאי שיעשה באופן מידתי ורחף מכל גוון פוליטי שעלול להתפרש כתעמולת בחירות ו/או מראית עין של קשר בין טקס יקיר העיר לבין הבחירות, וללא נאומים של נבחר ציבור.”

²⁶ בעניין זה ראה גם תר"מ 8/25 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ ואח' [פורסם בנבו]

²⁷ תר"מ 28/21 ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון ואח' [פורסם בנבו]

את "עיריית חיפה", כך שבדף הפייסבוק של העירייה תחת הלשונית Mentions (איזכורים) ניתן לראות את כל הפוסט, לרבות את תמונותיה בעת נאומה ולאחריו.



הביקורת מעירה, כי באופן זה של איזכור דף העירייה, מופיע הפוסט בדף הפייסבוק של העירייה, לרבות התמונות והתכנים האסורים בפרסום בשנת בחירות.

(2) ביום 18.5.2023 פורסם בדף הפייסבוק האישי של ראש העיר פוסט ובו הזמנה לחגיגות האליפות של מכבי חיפה, ותייגה את דף הפייסבוק "עיריית חיפה".



הביקורת מעירה, כי הקישור באמצעות התייג, בין דף הפייסבוק האישי של ראש העיר לדף העירייה קושר בין האירוע לראש העיר, בניגוד להנחיות במיוחד בשנת בחירות.

(3) ב-9.6.2023 פורסם בדף הפייסבוק של עמותת שילה פוסט על השקת קומה חדשה של מרכז יום שילה כרמל. לפוסט זה צורפו תמונות, וביניהן 2 תמונות בהן מופיעה ראש העיר. בפוסט זה תוייגה "עיריית חיפה" כך שהוא מוצג בעמוד הפייסבוק של העירייה, וכולל תמונות ראש העיר.

(4) ב-30.6.2023 פורסמו תמונות מפעילויות של קבוצת "מעופפי חיפה", מתוכן ב-4 תמונות מצולמת ראש העיר. גם בפוסט זה תוייגה "עיריית חיפה" כך שהוא מוצג בעמוד הפייסבוק של העירייה, לרבות תמונות ראש העיר.



הביקורת בדעה, כי מנהלי דף הפייסבוק של העירייה צריכים להיות ערים לאיזכורי העירייה בדפי פייסבוק אישיים של גורמים פוליטיים, להסיר את תיוג העירייה, ובכך להעלים את הפוסט מדף העירייה.

1. שימוש בתמונות שצולמו על-ידי עובד עירייה במסגרת תפקידו -

(1) הכלל:

(א) תחת הלשונית "פרטיות ומידע משפטי" בדף הפייסבוק של העירייה, מפורסם בסעיף 3 לתקנון, ש"כל התמונות המופיעות בדף ניתנות לשימוש ללא תמורה".

מכלל הן נשמע לאו, קרי, רק בתמונות המופיעות בדף ניתן לעשות שימוש.

(ב) כבי השופט סלים ג'ובראן בתר"מ 9/20 סלע נ' סיני, התייחס לתמונות בחשבון הפייסבוק האישי של ראש העיר רעננה, וכתב כך:

"כל עוד עסקינן בתצלומים אשר צולמו על ידי העירייה לטובת פרסום מטעם העירייה, למען יידעו התושבים על פעילויות שנעשות בעיר באמצעות רשת האינטרנט או אמצעים פרסומיים אחרים, אינני רואה פסול בשימוש בהם גם בדף הפייסבוק האישי של המשיב [ראש העיר- הערת הביקורת], או כל דף אחר. יש לציין עם זאת, כי ככל שהמטרה בתצלומים עתידיים תהייה על מנת להוות חומר תעמולה למען מועמד מכהן זה או אחר, חל איסור בשימוש בתצלומים אשר צולמו על ידי גורמים רשמיים של העירייה מכספי ציבור."

(2) ביום 8.3.2023 פרסמה ראש העיר פוסט בדף האישי שלה, ובו תיארה את אירועי פורים בחיפה.



הביקורת מעירה, כי רק חלק מהתמונות שצירפה ראש העיר לפוסט פורסמו על-ידי אגף הדוברות בדף הפייסבוק של העירייה (ממאגר אגף הדוברות), כך שנעשה שימוש גם בתמונות שהן רכוש העירייה שצולמו על-ידי עובד עירייה במסגרת שעות עבודתו, ומאוחסנות בשרתי העירייה²⁸.

(3) ביום 25.4.2023 פורסמו בדף הפייסבוק של העירייה בשפה הרוסית תמונות מטקס יום הזכרון לחללי צה"ל ולנפגעי פעולות האיבה, שצולמו על-ידי עובדי העירייה במסגרת עבודתם.

ביום 17.4.2023 פורסם פוסט בדף הפייסבוק של ראש העיר, ובו הנאום שנאמה בטקס יום הזכרון לשואה ולגבורה שנערך בחסות מינהל החינוך בעירייה. לפוסט זה צירפה ראש העיר תמונות שצולמו על-ידי עובד עירייה במסגרת עבודתו.

בדיקת הביקורת העלתה, כי התמונות שהעלתה ראש העיר לא פורסמו ברשתות החברתיות של העירייה²⁹, והשימוש בהן נעשה אך ורק בדף הפייסבוק האישי שלה. יוצא, איפוא, כי התמונות צולמו על-ידי העירייה ונעשה בהן שימוש פרטי של ראש העיר. בכך עולה החשש שמדובר בניצול משאב ציבורי לצורך קידום ותעמולת בחירות.

(4) ביום 18.4.2023 פורסם בדף הפייסבוק של ראש העיר פוסט, שבו נכתב, כך: "הבוקר התארח אצלנו בבניין העירייה מר [...], שורד שואה אציל נפש בן 88, שסיפר את סיפור חייו יוצא הדופן, והשאיר לכולנו הרבה חומר למחשבה – [...]". לפוסט זה צורפו 9 תמונות, שמתוכם 6 תמונות בהן מופיעה ראש העיר, שצולמו במבנה עירוני על-ידי עובד אגף הדוברות.



הביקורת מעירה, כי פוסט זה לא פורסם בדף הפייסבוק של העירייה, ולא אוזכר בו כלל, אלא רק בדף האישי של ראש העיר. בהינתן שכך, ושעה שהתצלומים צולמו על-ידי גורמים רשמיים של העירייה, במבנה עירוני, וממילא מכספי ציבור - פרסומם נעשה בניגוד לחוק, בניגוד לסדרי מינהל תקין.

²⁸ בעניין זה ראה גם תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים במועצת העיר רעננה נ' מר נחום עופרי ראש עיריית רעננה [פורסם בנבו].

²⁹ אלה הן תמונות שונות מאלה שפורסמו בדף הפייסבוק של העירייה בשפה הרוסית.

סיכום

לבקשת הוועדה לענייני ביקורת, מכוח סמכותה לפי סעיף 170א.ג(3) לפקודת העיריות [נוסח חדש] ערכה הביקורת בדיקה באגף דוברות והסברה (להלן: "אגף הדוברות" או "האגף"), ולהלן עיקרי הממצאים:

1. **תקן ומצבה** - תקני כוח האדם של האגף בשנת 2023 גבוהים ב-1.5 תקנים (14.3%) מתקני כוח האדם בשנת 2018, והאיוש בפועל גבוה ב-1.7 (17.3%) מהאיוש בפועל בשנת 2018.
2. **מבנה ארגוני** - בגוף הדו"ח פורטו השינויים שחלו בשנים המבוקרות במבנה הארגוני של האגף; טיוטת עבודה שבוצעה באגף ע"י ארגון ושיטות על בית הדפוס העירוני, שבה הומלץ על הכפפת בית הדפוס לאגף הדוברות לא התגבשה לכדי מסמך סופי, וממילא המלצה זו לא בוצעה.
3. **כוח אדם** - נמצאו ליקויים באופן שמירת מסמכי כוח אדם באגף, ובדיווחי הנוכחות של עובדי האגף, ולמשל:
 - א. העובדים אינם חתומים על דפי הנוכחות שלהם כהצהרה על נכונות הדיווח.
 - ב. יש לתייק את דפי הנוכחות ואת דפי ההסבר לתיקונים בדפי הנוכחות יחד, לצורך בקרה.
 - ג. דיווחי הנוכחות של מנהל האגף אינם מועברים לאישורה ולחתימתה של ראש העיר, אף כי היא הממונה עליו, כך שהוא מאשר את דיווחי הנוכחות שלו.
 - ד. עובדת א' אינה נוהגת לכתוב את הסיבות לאי החתמת כרטיס נוכחות; היקף העדכונים הידניים בכל חודש רב מה גם שאין פירוט של הסיבות; העובדת מדפיסה לעיתים את כרטיס הנוכחות שלה בשעון הממוקם בבניין סולל בונה ולא בבניין בו היא עובדת, וזאת בניגוד להנחיות המחייבות וללא סיבה מתקבלת על הדעת.
 - ה. הביקורת ממליצה **לאגף משאבי אנוש** להוציא הנחיה גורפת לכלל אגפי העירייה להפיק ממערכת הנוכחות (SYNERION) דפי נוכחות, הכוללים את מיקום שעון הנוכחות שבו בוצעה החתמות הכרטיסים, לצורך פיקוח ובקרה נאותים אחר נאותות ההחתמות.
 - ו. אצל עובדת ב' קיימים דיווחים ידניים רבים. בהינתן שמנהל האגף פנה לעובדת בעניין זה, ולמרות זאת הדבר חוזר על עצמו - עליו לבחון אפשרות לפעול בדרכים המקובלות לטיפול בנושא באגף משאבי אנוש. במסגרת שעות עבודתה העובדת כותבת נאומים, בין היתר, לאחד מחברי מועצת העיר, למרות שביצוע עבודה ע"י עובדת עירייה, על-חשבון שעות עבודתה בעבור חבר מועצת העיר אינה מותרת, והיא מהווה בפועל שימוש אסור במשאב ציבורי.
4. **תפקידי האגף** -
 - א. **מנהל אתרי האינטרנט העירוניים** - האחראי על האתר העירוני באגף הדוברות אינו מעורב בתחומים תפעוליים כגון: המערכות התפעוליות, בחוויית המשתמש, בעיצוב, בנראות האתר ובממשקים שלו, ומן הראוי לשקול לשתפו ולשמוע דעתו.
 - ב. **ניו מדיה** - נפח העבודה של היחידה גדול, במיוחד לאור התרחבות השימוש ברשתות החברתיות, ונוכח העברת השידורים החיים של ישיבות מועצת העיר בפייסבוק (תדירות הישיבות גבוהה ומשכן ארוך מאוד) - משכך, מומלץ לפעול לאיוש התקן הפנוי ביחידה.
 - ג. **דובר לשפה הערבית** - החל לעבוד ב-11/2020 ונחתם עימו הסכם עבודה בחוזה בכירים בשיעור של 35% משכר מנכ"ל, בהיקף של 50% משרה עם אפשרות לביצוע 30 שעות נוספות חודשיות. כעבור שנה נחתם עימו הסכם עבודה חדש, המבוסס על דירוג ודרגה.

דיווחי נוכחות רבים של הדובר לשפה הערבית הינם ידניים או בשעון הנוכחות הממוקם בבניין סולל בונה שברחוב ח'ורי 3, למרות שמקום עבודתו באגף הדוברות הממוקם בבניין מינהל ההנדסה.

5. חשש לניגוד עניינים -

א. מנהל אגף הדוברות החל עבודתו בעירייה כמ"מ מנהל האגף לאחר שוועדת הקבלה בחרה בו, וביום 27.2.2020 נשלח אליו מכתב על קבלתו. הסכם ההעסקה עימו נחתם ביום 4.3.2020, ותחילת העבודה נקבעה על 22.3.2020.

ב. לאחר קיומו של מכרז, ועם כניסתו לתפקיד כמנהל אגף דוברות והסברה, לא נחתם עימו הסכם העסקה חדש, התואם את תפקידו ואת התנאים שפורטו במסמכי המכרז.

ג. דובר העירייה הוכפף ישירות לראש העיר גם בתפקידו כמ"מ מנהל האגף, וגם לכשהחל לשמש כמנהל האגף, בניגוד להנחיות משרד הפנים המחייבות, ואף כי אין מדובר במשרת אמון.

ד. דובר העירייה עסק קודם לתפקידו בעירייה כעיתונאי במספר גופי תקשורת, שלגבי חלק מהם עולה החשש, לכאורה, לניגוד עניינים, כמפורט:

ה. ערוץ 20 - ביום 25.2.2020, יום לאחר התכנסותה של ועדת הקבלה לבחירת מ"מ מנהל האגף, וטרם קיבל לידי את מכתב התשובה לגבי בחירתו לתפקיד, ובפועל כשלושה שבועות לפני שהחל את עבודתו בעירייה, הוא הצטרף כעיתונאי בערוץ 20 למשלחת של אנשי ציבור, אנשי עסקים ועיתונאים שהוזמנו להצטרף לראש העיר למשלחת לקפריסין, לצורך קידום קשרי תעופה בין חיפה לפאפוס. סיקור נסיעת המשלחת שודר באותו הערב בערוץ 20 ופורסם באתר האינטרנט של הערוץ.

הביקורת מעירה, כי יציאתו של עיתונאי במסגרת עבודתו בערוץ 20, יום לאחר קיומה של ועדת הקבלה, שבה נבחר לתפקיד מ"מ מנהל האגף (אף כי המכתב בדבר זכייתו הועבר אליו יומיים לאחר הטיסה) - מעמיד את מ"מ מנהל האגף (כתוארו אז) בפני ניגוד עניינים מוסדי.

מנהל אגף הדוברות מסר בתגובה, כי היועצת המשפטית של ערוץ 20 ידעה שהוא מתמודד על תפקיד דובר העירייה, ואישרה לו לסקר את האירוע, בשל חשיבותו הציבורית הגבוהה.

ו. ניוז חיפה קריות - ב"טופס הגשת מועמדות למכרז/משרה פומבית לתפקיד "מנהל אגף דוברות", הצהיר הנ"ל, שעבד כפרשן פוליטי ועורך ב"ניוז חיפה קריות" החל משנת 2018. לעומת זאת, בטופס "הסדר למניעת ניגוד עניינים" שנחתם עם מנהל האגף ב-20.1.2022 הצהיר שהיה "בעל טור פוליטי (כתיבה בהתנדבות) ב"ניוז חיפה קריות". הביקורת מעירה כדלקמן:

- (1) בשני המסמכים, תיאורי העיסוק שדווחו אינם נמצאים בהלימה.
- (2) אף אם מילוי התפקיד נעשה בהתנדבות, כפי שתואר ב"הסדר למניעת ניגוד עניינים", הרי שגם בהיעדר שכר פורמלי, ביצוע תפקיד עשוי להיות כרוך בקבלת תמורה נלוות, ולפיכך אין לכך משמעות מקלה.
- (3) למרות שמנהל האגף עבד קודם לעבודתו בעירייה בגוף תקשורת שעמו יש לעירייה התקשרות חוזית - ההסדר למניעת ניגוד עניינים נחתם עימו רק ב-20.1.2022, שנה ועשרה חודשים לאחר תחילת עבודתו בעירייה.

- (4) בפני ועדת המכרזים הובאה ע"י אגף הדוברות בקשה לאישור הצעת מחיר לפרסום באתר "ניוז חיפה קריות". מתמלול הישיבה עולה, כי העבודה עם שאר האתרים עימם עובדת העירייה אושרה בוועדת מנכ"ל, והבקשה לאישור המשך העבודה עם "ניוז חיפה קריות" הובאה בפני ועדת מנכ"ל לצורך הגדלת ההתקשרות עם האתר שבפועל עולה על סכום הפטור.
- (5) בהתבסס על דברי הממונה על פרסומי העירייה וניו מדיה באגף הדוברות (שפרשה לגמלאות בסוף 2021), שאמרה, בין השאר, כי מנהל האגף לא עבד ב"ניוז חיפה קריות" - אישרה הוועדה הגדלת ההתקשרות באותם תנאים לשנה עם אופציה לשנתיים נוספות. לאחר שהסתיים הדיון, ביקש אחד מחברי ועדת המכרזים לפסול את ההחלטה, מאחר שהמידע שנמסר לשאלתו בדבר קשריו של מנהל אגף הדוברות אינו נכון לטעמו, וכי קיים ניגוד עניינים מהותי.
- (6) ביום 8.6.2021 הובאה בפני ועדת המכרזים בקשה לדיון חוזר בעניין זה, ומנהל האגף טען, כי יש להאריך את ההסכם עם העיתון, ועמד על דעתו זו, למרות שהודגשה בפניו עובדת חוסר השיוויוניות הקיימת בין אתר זה אל מול האתרים השונים (האתר "חיפה ניוז קריות" קיבל עבודות בסכום הגבוה פי 3 ויותר) הביקורת מעירה, כי מנהל אגף הדוברות עבד ב"ניוז חיפה קריות", ולנוכח החשש לניגוד עניינים היה עליו להימנע מלייצג את אגף הדוברות בישיבת ועדת המכרזים בעניין זה, וממילא להעניק לאתר עדיפות.
- (7) בזיקה לאמור לעיל בקשר ל"ניוז חיפה קריות", בחנה הביקורת את התקשרויות העירייה לאורך השנים עם האתר, והעלתה, בין השאר, כי ביום 28.6.2020 כתבה עוזרת המנכ"ל אל האחראית על המכרזים כך: "מנכ"ל העירייה ביקש להודיעך, כי התקשרות זו יש לאשר במערכת ההתקשרויות וזאת לאחר שיחה עם [מ"מ מנהל האגף]. הביקורת מעירה, כי נושא זה לא הועבר לדיון ולאישור של ועדת מנכ"ל אלא אושר על-ידי מנכ"ל העירייה דאז בלבד, לאחר שיחתו עם מ"מ מנהל האגף. יתרה מכך, החל מאותו מועד החלה העירייה לעבוד שוב עם האתר מבלי שחתמה עימו על הסכם התקשרות, ובהיקף עבודה גדול בהרבה מהיקפי העבודה עם שאר האתרים. זאת, עד 6/2022, עת אושרה העבודה עם האתרים שהגישו הצעותיהם במסגרת "קול קורא" שפורסם.
6. נוהלי עבודה ותוכניות עבודה - באגף לא קיימים נוהלי עבודה והנחיות כתובות באשר לאופן ביצוע העבודה השוטפת (פרט להנחיות השירות המשפטי לעירייה בקשר לפרסום בשנת בחירות).
- בהמשך תהליך הבדיקה הועברה לביקורת תוכנית עבודה של האגף, אולם היא אינה עונה על הנדרש, שכן היא אינה מקושרת תקציב, ומאגדת את הפעילות המתוכננת של כל יחידות האגף בהתאם ליעדים מוגדרים. מנהל האגף מסר לביקורת, כי הוא נכנס לתפקידו מיד להתמודדות עם מגפת הקורונה, ומיד אח"כ קוצץ תקציב האגף ב-90%, כאשר הקמפיינים והפרסומים תלויים בתקציבי פרסום שמקצים אגפים שונים בעירייה.
7. תקציב מול ביצוע
- א. סעיף שכר ונלווים - במהלך השנים החל משנת 2020 ועד לשנת 2023 תקציב סעיף זה עלה בב-51%; בשנת 2020 ובשנת 2021 קיימת חריגה של 6% ו-12%, בהתאמה, בנתוני

הביצוע אל מול התקציב. לביקורת נמסר, כי העלייה בסעיף השכר נובעת מגידול במצבת כוח האדם באגף בהיקף של כ-3 משרות, וכן מעלייה בדרגות העובדים ותוספות הוותק בהתאם להסכמי השכר.

ב. סעיפי פרסום - החל משנת 2022 החליטה מועצת העיר להפחית את תקציבי האגף בסעיפי הפרסום באופן משמעותי, נוכח זאת, עיקר התשלומים בעבור פרסומים שונים נזקפים לסעיפים התקציביים של יחידות העירייה השונות בהתאם למהות הפרסום והגורם המארגן את האירוע. ישנן פעולות פרסום שהאגף אחראי עליהן, והן משולמות ישירות מהסעיפים התקציביים של היחידות, כלומר הסעיף התקציבי של אגף הדוברות אינו מעורב כלל. במקרים אחרים הסעיפים התקציביים של האגף הנוגעים להוצאות הפרסום משמשים כמעין כרטיס מעבר לתשלום, ויתרתם השנתית (החל משנת 2022) לא מבטאת את כלל ההוצאות ששולמו בפועל עבור פרסום ושיווק אירועים ביחידות העירייה השונות.

ג. סעיף תקציבי "פרסומים מיוחדים" הינו הסעיף העיקרי המשמש את האגף לצורך העברת פקודות היומן מהיחידות השונות ותשלום לספקי השירות. אין אפשרות לקבל נתונים מקובצים אודות סך הוצאות הפרסום והשיווק ששולמו, ולכן קיבץ האגף את הנתונים, לפיהם היקף התשלומים עבור פרסום ושיווק אירועים שונים של יחידות העירייה שבוצעו באמצעות האגף לדוברות ב-1 (כולל מע"מ) ירד בין השנים 2020 ו-2022 בשיעור של 51.4%.

ד. לאגף הדוברות אין שיקול דעת או מעורבות בקביעת גובה התקציב, שיוקצה לפרסום אירוע מסוים - היחידה האחראית על האירוע קובעת זאת. הביקורת בדיעה, כי למארגני האירועים ביחידות אין בהכרח את הידע המקצועי לקבוע את גובה התקציב המתאים לשיווק אירוע זה או אחר, ולפיכך, יש לקבוע נוהל עבודה שינחה את יחידות העירייה בהקצאת שיעור מסוים מסך תקציב האירוע, שייעד לשיווק ופרסום בשיתוף אגף הדוברות ובהכוונתו. שיעור זה יכול להיקבע באופן מדורג בהתאם לאופי האירוע והיקפו, וסטייה ממנו תצריך את אישורו ומעורבותו של הגורם האחראי על כך באגף הדוברות.

8. התקשרויות - בגוף הדו"ח פורטו בהרחבה התקשרויות האגף. הביקורת לא מצאה בהן ליקויים.

9. אתר האינטרנט של העירייה - עד שנת 2021 נוהל אתר האינטרנט העירוני ע"י אגף המיחשוב בעירייה (כתוארו אז), והתוכן הוזן אליו מנאמני תוכן שהיו מפוזרים ביחידות השונות של העירייה. היקף המשתמשים באתר היה קטן באופן יחסי, ופעולותיהם התמקדו בעיקר בתשלומים, רישום למערכת החינוך, הגשת בקשות ודו"חות חניה. בנוסף על כך, היו לעירייה אתרים נוספים שהיו שייכים ליחידות עירוניות.

10. ב-7/2020 החל אגף הדוברות לפעול להקמת אתר עירוני חדש, ולהלן התייחסות הביקורת:

א. לאור תיקון מספר 101 לחוק התכנון והבנייה (משנת 2014), הורחב הפרסום באתר העירייה בעניינים הנדסיים. יחד עם זאת, הביקורת מפנה להערתה בדו"ח ביקורת המתייחס לשנת 2022 בנושא: האגף לרישוי הבניה, שבו העירה, כי יש להרחיב את המידע ולפרט לגבי תהליך הגשת בקשות להיתר בניה באמצעות מערכת "רישוי זמין".

ב. הביקורת מציינת בחיוב, כי אתר העירייה מונגש, ועונה על הדרישות המפורטות בנושא.

ג. כפי שעולה בבדיקת המעקב על אתר העירייה, שנערכת על-ידי עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל, העירייה אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה מספר

פרטים, המפורטים בגוף הדו"ח. הביקורת מעירה, כי יש לפעול לפרסום באתר העירייה של הרכיבים החסרים על מנת שהעירייה תעמוד בדרישות המחייבות.

ד. הביקורת התרשמה לחיוב מאתר העירייה בהיותו ידידותי למשתמש, בהיר וקל להתמצאות, ומשום שניהולו נעשה בצורה מסודרת.

11. פרסומים ברשתות החברתיות -

א. לא קיימים נוהלי עבודה המתווים את אופן ניהול הרשתות החברתיות העירוניות, ומפרטים, בין היתר, את תהליך אישור הפרסומים בהן לרבות הגורם המאשר וההרשאות המיחשוביות לכך; איתור הממשקים בין אגף הדוברות ושאר האגפים בקשר לשימוש ברשתות החברתיות; ניהול תגובות המשתמשים (הסתרה, מחיקה) ותיעוד פעולות אלה.

ב. בגוף הדו"ח מובא פירוט לגבי נתוני הפעילות של העירייה ברשתות החברתיות, ובעלי התפקידים בדפי הפייסבוק של העירייה.

ג. בהתייחס לתוכן ברשתות החברתיות - נדגמו רשומות (פוסטים) שהעירייה פירסמה ברשתות החברתיות שלה (בכולן או בחלקן), וביניהן:

(1) פרסומים של עסקים מקומיים פרטיים - הביקורת מעירה, כי פרסום העסקים, שהחל ב-30.5.2020, נעשה בטרם פורסם "קול קורא", כך שהוא נעשה באופן שאינו שיוויוני וללא הליך מוסדר של בחירת העסקים שקיבלו חשיפה במסגרת הפלטפורמות העירוניות. מדובר ב-38 עסקים, שפורסמו שלא על-פי הכללים המחייבים.

(2) ב-2/2022 צילם אגף הדוברות ופירסם בדף הפייסבוק חשיפה לשני עסקים בחיפה שבבעלות אותו אדם. הביקורת מעירה, שכשנה וחודש לפני שטרטון זה פורסם, הועלה לדף הפייסבוק של העירייה סרטון אחר על אותם עסקים, שצולם ונערך גם הוא ע"י אגף הדוברות מה גם שאין מדובר בעסקים חדשים (כפי שנכתב בפת"ח) אלא בעסקים שקיימים מספר שנים. לא זאת בלבד אלא שטרטון זה פורסם גם במהדורה הדיגיטלית של העירייה "Haifa On Air" ביום 14.1.2021.

(3) בדיקת הביקורת העלתה מקרים נוספים (המפורטים בגוף הדו"ח) שבהם ניתנה חשיפה לעסקים ספציפיים יותר מפעם אחת, בעוד שחלק ניכר מהעסקים בחיפה לא זכו לפרסום כלל. הביקורת מעירה, כי יש לתת את הדעת לפרסום שיוויוני של העסקים בחיפה בהתאם לדינים החלים על העירייה כרשות ציבורית.

ד. השירות המשפטי לעירייה לא הוציא הנחיות המבהירות את האסור והמותר בכל הנוגע לפרסום ברשתות החברתיות, ואגף הדוברות אינו נוהג לפנות לשירות המשפטי לצורך קבלת חוות דעת בסוגיות ובדילמות העולות תוך כדי פרסום ברשתות החברתיות.

ה. התוכן המועלה ברשתות החברתיות של העירייה נשמר ברשתות עצמן, ואגף הדוברות אינו שומר פוסטים שעלולים היו להיגרע מהרשתות החברתיות. הביקורת מעירה, כי ייתכן מצב בו העירייה מפסיקה את פעילותה עם החברה המנהלת את הפלטפורמה, ובמקרה כמעין זה, באפשרות אותה חברה לסגור את החשבון ומהעירייה תימנע הגישה לכל החומרים שפורסמו על ידה ברשת החברתית. כמו כן, על העירייה להביא בחשבון, שבאפשרות הרשתות החברתיות עצמן, בהתאם לתנאי השימוש שלהן, למנוע את הגישה לדף או לחילופין למחוק תכנים ממנו. אף כי התוכן המועלה לרשתות החברתיות מבוסס

- ברובו על הודעות של מחלקת תוכן שנשמרות גם הן, הביקורת ממליצה לאגף הדוברות בשיתוף עם אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לבחון את נושא שמירת התוכן באופן עצמאי.
1. תחת הלשונית "פרטיות ומידע משפטי" בדף הפייסבוק של העירייה מובא תקנון הדף. גם בדף הפייסבוק ברוסית קיים כיתוב ברוח זו. הביקורת מעירה, כי בדף הפייסבוק בשפה הערבית לא מפורסמים כללי שימוש.
2. בפייסבוק של העירייה נחסמו 16 פרופילים שפירסמו תכנים שאינם ראויים או דברי נאצה ושטנה. הביקורת מדגישה, כי בעת ההחלטה על חסימת משתמש או על מחיקת פוסט, יש לנהל תיעוד של שמות הפרופילים החסומים, הנסיבות שהובילו לחסימת המשתמשים ומועד החסימה.
3. בשנת 2019 החלה העירייה לשדר את ישיבות מליאת מועצת העיר בשידור חי בדף הפייסבוק שלה. חלק קטן של ישיבות מליאת מועצת העיר לא הועברו בשידור חי, ובחלק מהישיבות הופסקו השידורים החיים במהלך הישיבות ע"י ראש העיר ו/או סגנה וממלא מקומה. הביקורת מעירה, כי לא קיים נוהל עירוני ו/או הנחיות פרטניות המתייחסים כולם או מקצתם לשידור החי של הישיבות, כך שהחלטות בדבר שידור ישיבת מועצה או אי שידורה נעשה באופן שרירותי, שלא על-פי אמות מידה קבועות ושיוויוניות.
12. מתן תגובות האגף לפניית התקשורת -
- א. לא קיים באגף נוהל עבודה המתווה את מדיניותו בכל הנוגע למתן תגובות לפניית התקשורת, שקובע תהליך עבודה מוסדר המנחה ומחייב את כל גורמי העירייה לפעול על פיו.
- ב. נתוני הפניות לאגף והמענה להן בשנים 2020-2023/6 מצביעים על שיעור לא מבוטל של פניות שלא מקבלות מענה. כך, שיעור הפניות שלא נענו בשנת 2020 גדול פי 2 משיעור הפניות שלא נענו בכל אחת מהשנים 2021 ו-2022. שיעור הפניות שלא נענו במחצית הראשונה לשנת 2023 הוא הגבוה מכולם - 55%. הביקורת מעירה, כי אגף הדוברות בעודו בוחר שלא להשיב לפניית כתבים ועיתונאים בהיקף כה רב, אינו מקיים את החובה המוטלת על העירייה כרשות מינהלית הממומנת מכספי ציבור.
13. שימוש במשאבי הרשות לקראת בחירות -
- א. פרסומים (כיתוב ותמונות) בדף הפייסבוק של העירייה -
- (1) הביקורת בחרה לבחון את השימוש שנעשה בדף הפייסבוק של העירייה, כמקרה בוחן של שימוש במשאבי הרשות לקראת הבחירות. בין כל הפרסומים נמצאו בדף הפייסבוק של העירייה גם פרסומים המדגישים את פעילות ראש העיר ו/או חברי מועצת העיר לרבות תמונותיהם, במקום לפרסם אך ורק את פעילות העירייה. זאת, על אף ההוראות החוקיות והמנהליות האוסרות פרסום מסוג זה בכל עת, ולא דווקא בשנת בחירות, ובשנת בחירות יש להקפיד על ההוראות הקפדה יתרה. נכון הדבר במיוחד בחצי השנה שלפני הבחירות, שבה יש לקבל אישור של השירות המשפטי לעירייה לגבי פרסום מסוג זה. בגוף הדו"ח הובאו דוגמאות.
- (2) פוסטים בדף העירייה - הביקורת הציגה מספר דוגמאות של פוסטים שפורסמו בעמוד הפייסבוק העירוני החל מסוף שנת 2022, קרי, החל מראשית שנת הבחירות ומעירה, שפרסום תמונותיהם של ראש העיר ו/או סגנה וממלא מקומה ואיזכור שמם בפוסטים שלעיל, מהווה תעמולה אסורה.

- (3) פרסומי סיכום שנה - החל משנת 2020 החלה העירייה לפרסם בדף הפייסבוק שלה סיכומי שנה, ובהם פעילויות העירייה והישגיה בשנה שחלפה. השוואת סיכומי השנה בשנים 2020 ועד 2022 העלתה, כי בשנת 2022 משך הפרסום, היקף הפרסום וכמו גם העובדה שמדובר בשנת בחירות מעלה חשש לתעמולה אסורה.
- ב. זיקה בין דף הפייסבוק של העירייה לדף הפייסבוק הפרטי של ראש העיר - מבדיקת מדגם פוסטים שפירסמה העירייה בדף הפייסבוק המכונה "עיריית חיפה", ומדגם פוסטים שפירסמה ראש העיר בדף הפייסבוק האישי שלה, נמצא, כי קיימת זיקה בין דף הפייסבוק של העירייה ודף הפייסבוק הפרטי של ראש העיר שעלולה לייצר יתרון בלתי הוגן לראש העיר, בעוד שמכלול פעולותיה של העירייה אינם אמורים להיות קשורים או משוייכים לראש העיר.
- יש לעשות הפרדה ברורה בין הפרסומים של העירייה לבין הדף הפרטי של ראש העיר, ולהקפיד שהדף של העירייה לא ישמש במה לאמירות ראש העיר ולתמונותיה³⁰, ולכל הפחות, יש לפעול לפי השכל הישר ולהימנע מהגזמה.
- ג. Mentions (איזכורים) - הקישור באמצעות התייג, בין דף הפייסבוק האישי של ראש העיר לדף העירייה קושר בין הכיתוב בפוסט/האירוע המוזכר לראש העיר, בניגוד להנחיות במיוחד בשנת בחירות. הביקורת בדעה, כי מנהלי דף הפייסבוק של העירייה צריכים להיות ערים לאיזכורי העירייה בדפי פייסבוק אישיים של גורמים פוליטיים, להסיר את תיוג העירייה, ובכך להעלים את הפוסט מדף העירייה.
- ד. שימוש בתמונות שצולמו על-ידי עובד עירייה במסגרת תפקידו - בהתאם לתנאים בדף הפייסבוק של העירייה, "כל התמונות המופיעות בדף ניתנות לשימוש ללא תמורה". מכלל הן נשמע לאו, קרי, רק בתמונות המופיעות בדף ניתן לעשות שימוש. מבחינת הפרסומים של ראש העיר בדף הפייסבוק האישי שלה, עולה, בין השאר, כי נעשה שימוש גם בתמונות שלא פורסמו בדף הפייסבוק העירוני, אלא נלקחו ממאגר אגף הדוברות.

³⁰ בעניין זה ראה גם תר"מ 8/25 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ ואח' [פורסם בבנו]