



אגף ארגון ותקינה

ממצאים

כללי

1. האגף הוא יחידת מטה בחטיבת התכנון העירוני ומשמש כגורם מטה מקצועי לנושאי ארגון, שיטות, תהליכים ותקינה בעירייה.
2. במסגרת רה ארגון אגפי שנערך בשנת 2011 הוגדרו החזון האגפי והפעולות שיביאו להגשמת החזון.
3. מתוך חזון האגף כפי שהוגדר על ידם: "הגוף העירוני המקצועי המוביל להשגת תשתית ארגונית יעילה ואפקטיבית של העירייה המותאמת לצורכי העיר המשתנים".
4. הפעולות מוייננו על ידי האגף לשלוש קטגוריות: חשיבה תוצאתית, פרו-אקטיביות ואחריות ומחויבות של מנהלים ועובדים.
5. תפקידי האגף כפי שהם מוגדרים בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2013 הם:
 - א. לבנות ולמסד את התפיסה הארגונית של יחידות העירייה, להגדיר תחומי אחריות וסמכות ולהתאים להם את המבנה הארגוני.
 - ב. לבנות, להטמיע ולמסד תהליכים ושיטות משופרות, שגרות עבודה והקצאת כוח אדם.
 - ג. לפתח וליישם שיטות תגמול ותמרוץ ושיטות ניתוח והערכת עיסוקים.
 - ד. לבנות ולעדכן את מערך נהלי העבודה המערכתיים העירוניים.
 - ה. לנהל את תחום הדיוור וההוצאה לאור.
 - ו. לתת שירותי עריכה וייעוץ לשוניים.
6. על פי ספר התקציב האגף פועל בשלושה תחומי פעילות:
 - א. יחידת או"ש ותקינה עוסקת בנושאי או"ש ותקינה ועבודתה זו כוללת: "מתן ייעוץ ליחידות העירייה ולהנהלה בתחום הארגוני: קידום בחינות ארגוניות, התאמת מבנים ארגוניים, הגדרת תחומי סמכות ואחריות, ניתוח והערכת עיסוקים, בחינת נחיצות משרות, קביעת גמולים, קביעת מסלולי קידום מקצועיים, יישום הסכמים ארציים, ניהול ועדכון שוטף של מערך התקנים העירוני והשתתפות בפרויקטים רב תחומיים. בנוסף אחראית היחידה על שיפור תהליכי עבודה, הקצאת כ"א אופטימלי, בנייה וניהול של שיטות תגמול ותמרוץ מתאימות".
 - ב. יחידת הנהלים עוסקת בבנייה, כתיבה ופרסום של נהלי העירייה ועדכון שוטף של מערך הנהלים העירוני.



10. ניתוח המבנה הארגוני החדש, בהשוואה למבנה הארגוני הקודם, ולהמלצות דוח הביקורת הקודם משנת 2007:

א. צמצום מוטת השליטה של מנהל האגף

בדוח הביקורת הקודם נמצא כי "מוטת השליטה של מנהל האגף מאוד רחבה, הוא מנהל 13 עובדים (מתוכם 4 עוזרים מנהליים) מתוך 27 עובדים שבכפיפות האגף. לדברי מנהל האגף דבר זה מקשה על ניהול תקין ובקרה יעילה על פעילות עובדי האגף". המלצת הביקורת הייתה לצמצם את מוטת השליטה.

מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למאי 2013 מוטת השליטה של מנהל האגף הצטמצמה והוא מנהל 10 עובדים: שני עוזרים, מרכזת מזכירות, מנהלי מחלקות, ממונה נהלים עירוניים, מנהל דיור והוצאה לאור ועורך לשוני.

ב. סגן מנהל אגף

נכון לחודש מאי 2013 המבנה הארגוני כולל תפקיד חדש של סגן מנהל אגף הפועל גם כמנהל מחלקת או"ש ותקינה של המטה.

מוטת השליטה של סגן מנהל האגף כוללת 9 בעלי תפקידים, בארבעה תחומים על פי הפירוט להלן:

משאבים אגפיים: 2 מזכירות בין תחומיות, מנהל פרויקטים ובוהן או"ש.

פרויקטים רוחביים: מנהל פרויקטים ורכז פרויקטים.

שכר עידוד: מנהל פרויקטים.

מחלקת או"ש ותקינה מטה: רכז או"ש ותקינה ומנהל פרויקטים.

ג. שינוי ארגוני למבנה ממוקד לקוח

מן הממצאים שהוצגו בדוח ביקורת קודם עולה כי בשנת 2005 שונה מבנה האגף ממבנה פונקציונאלי למבנה ממוקד לקוח, שבו לכל היחידות העירוניות ברמת מינהל או חטיבה היו מנהלי תחומים. בנוסף נמצא כי השינוי המבני לא יושם באופן מלא והתחום הפיזי ותחום אדם וקהילה היו מאוישים על ידי שני רכזי או"ש ותקינה כל אחד. "בפועל, השינוי לא יושם באופן מלא: אומנם לכל יחידה עירונית ברמת חטיבה או מינהל קיימת כתובת אחת לפניות באגף או"ת, אולם קיימים שני תחומים במבנה הארגוני, התחום הפיזי ותחום אדם וקהילה, המאוישים על ידי שני רכזי או"ש ותקינה כל אחד". מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לחודש מאי 2013 השינוי יושם במלואו ופעילות האגף כפי שהיא באה לידי ביטוי במבנה הארגוני כוללת חלוקה לתחומים: פיזי, חברתי, כספים ומטה.



- ד. הגדרת משאבים אגפיים
- נכון למאי 2013 המבנה הארגוני כולל 4 בעלי תפקידים המוגדרים כ'משאבים אגפיים': מנהל פרויקטים, בוחן או"ש, ו-2 מזכירות בין תחומיות. בעבר לא הוגדרו בעלי תפקידים ייעודיים לתפקיד זה.
- ה. ניהול פרויקטים רוחביים
- ו. נכון למאי 2013 באגף 2 בעלי תפקידים האחראיים ברמת מטה לפרויקטים רוחביים: רכז פרויקטים רוחביים ומנהל פרויקטים רוחביים. בעבר לא הוגדרו בעלי תפקידים ייעודיים לתפקיד זה.
- ז. שכר עידוד
- נכון למאי 2013 במטה האגף פועל בעל תפקיד המוגדר כמנהל פרויקטים בכיר לשכר עידוד. בעבר לא הוגדר בעלי תפקיד ייעודי לתפקיד זה.
- ח. הוצאה לאור
- בדוח הביקורת הקודם נמצא כי תחום ההוצאה לאור והתכנון כלל: מנהל הוצאה לאור ותכנון, גרפיקאית בכירה, מעצבת גרפית ואחראית טפסים. בנוסף בכפיפות ישירה למנהל האגף הועסקה עורכת לשונית. נכון לחודש מאי 2013 התחום מוגדר כדיוור והוצאה לאור וכולל את בעלי התפקידים הבאים: מנהל הדיוור וההוצאה לאור הנמצא בכפיפות ישירה למנהל האגף, מנהל פרויקטים בכיר לדיוור, מנהל פרויקטים לעיצוב מוצר ומנהל פרויקטים לדיוור. בנוסף בכפיפות ישירה למנהל האגף פועל עורך ועורך לשון. לביקורת נאמר כי התפקידים שודרגו והותאמו לתצורת העבודה המודרנית המעודכנת בתחום.
11. ממצאי סקר 'שביעות רצון - גופי מטה' שנערך בשנת 2012 על ידי המרכז למחקר כלכלי וחברתי נמצא כי "מהשוואת ממצאי סקר 2011 לאלו של 2009 עולה כי בקרב המנהלים הבכירים נשמרת יציבות בשביעות הרצון בהשוואה ל 2009 למעט עלייה ב'מהירות התגובה'. בקרב המנהלים בדרג ביניים חלה ירידה בשביעות הרצון ממאפייני השירות הקשורים לציר הזמן. בקרב סגל הניהול המרכזי חלה עלייה בשביעות הרצון ממרבית מאפייני השירות ובקרב העובדים חלה עלייה בשביעות הרצון מ'מהירות התגובה', מ'איכפתיות ונכונות לסייע' ומ'טיב השרות' באופן כללי."

**כת אדם ותקציב**

12. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2013 (סעיף 616 אגף ארגון ותקינה) הוגדרו בעלי התפקידים הבאים:

תחום	פירוט עובדים בתקן עירוני על פי ספר התקציב
הנהלה ושירותים מנהליים	מנהל אגף עוזר תיאום ובקרה עוזר לנושאים מנהליים עורך ועורך לשון מרכזת מזכירות
או"ש ותקינה	סגן מנהל אגף ומנהל מחלקת או"ש ותקינה מטה 3 מנהלי מחלקות או"ש ותקינה 8 מנהלי פרויקטים בכירים 4 מנהלי פרויקטים 2 בוחני או"ש 2 מזכירות בין תחומיות
נהלים	מנהל נהלים עירוני מנהל פרויקטים
הוצאה לאור ותכנון טפסים	מנהל תחום דיור והוצאה לאור מנהל פרויקטים בכיר לדיור ולטפסים ממוכנים מנהל פרויקטים לדיור ולטפסים ממוכנים אחראי עיצוב מוצר

13. בדוח הביקורת הקודם נמצאה אי התאמה בין המשרות המופיעות בספר התקציב לבין המשרות בפועל. מבדיקת הביקורת עולה כי המלצות הביקורת בנושא זה יושמו. להלן השוואת המשרות המופיעות במבנה הארגוני בהשוואה לכתוב בספר התקציב לשנת 2013, (סעיף או"ש ותקינה 616):



פירוט בעלי תפקידים על פי ספר התקציב הארגוני	פירוט בעלי תפקידים על פי המבנה הארגוני
סגן מנהל אגף ומנהל מחלקת או"ש ותקינה מטה	סגן מנהל אגף ומנהל מחלקת או"ש ותקינה מטה
3 מנהלי מחלקות או"ש ותקינה	3 מנהלי מחלקות או"ש ותקינה
רכז פרויקטים רוחביים	רכז פרויקטים רוחביים
4 רכזי או"ש ותקינה	4 רכזי או"ש ותקינה
8 מנהלי פרויקטים בכירים	8 מנהלי פרויקטים בכירים
4 מנהלי פרויקטים	4 מנהלי פרויקטים
2 בוחני או"ש	2 בוחני או"ש
2 מזכירות בין תחומיות	2 מזכירות בין תחומיות
2 בוחן או"ש	2 בוחן או"ש
2 מזכירות בין תחומיות	2 מזכירות בין תחומיות
מוקפאת	מוקפאת
8 מנהלי פרויקטים בכירים + 1 למכרז	8 מנהלי פרויקטים בכירים + 1 למכרז
3 רכזי או"ש ותקינה + 1 למכרז	3 רכזי או"ש ותקינה + 1 למכרז
3 מנהלי מחלקות או"ש ותקינה	3 מנהלי מחלקות או"ש ותקינה
4 מנהלי פרויקטים + 2 משרה מוקפאת	4 מנהלי פרויקטים + 2 משרה מוקפאת

14. על פי ממצאי דוח ביקורת קודם בסוף שנת 2007 מנה האגף 27 עובדים. 26 עובדים הועסקו במשרה מלאה מלבד העורכת הלשונית שהועסקה ב - 75% משרה ורכזת או"ש ותקנים מתחום פרט וקהילה שהועסקה ב- 60% משרה.

15. להלן פירוט במצבת כח אדם כפי שהיא מופיעה בספר התקציב לאורך מספר שנים:

שנה	הנהלה ושירותים מינהליים - עובדים בתקן עירוני	או"ש ותקינה משכורות, שכר והוצאות נלוות - עובדים בתקן עירוני	נהלים משכורות, שכר והוצאות נלוות - עובדים בתקן עירוני	הוצאה לאור ותכנון טפסים שכר והוצאות נלוות - עובדים בתקן עירוני	סה"כ עובדים בתקן עירוני
2013	4.8	25	2	4	35.8
2012	5	28	2	4	39
2011	5	21	2	4	32
2009	5	18	2	4	29

16. ממידע שנמסר לביקורת על ידי המבוקרים עולה כי בשנת 2012 אוישו על ידי הנהלת האגף רק 36 משרות, עקב הקפאת תקנים מתוכננת לשנת 2013.

17. החל משנת 2011 שתי משרות הן משרות או"ש ותקינה של האגף הועסקות בפרויקט המחו"ג.



ותק בתפקיד והשכלה

18. הביקורת בחנה את מספר שנות הותק בתפקיד ובאגף, של 15 בעלי התפקידים באגף:

מועד כניסה לתפקיד נוכחי	מועד התחלת עבודה באגף	בעל התפקיד
01/1997	03/1985	רכז או"ש ותקינה במטה
01/1997	05/1984	רכז או"ש ותקינה תחום פיזי
07/2005	12/1997	רכז או"ש ותקינה תחום חברתי
09/2008	08/2004	מנהלת פרויקטים בכירה תחום חברתי
04/2011	04/2011	מנהלת פרויקטים בכיר תחום כספים
10/2011	01/2005	מנהלת מחלקת או"ש ותקינה תחום חברתי
11/2011	03/1995	מנהלת מחלקת או"ש ותקינה- תחום פיזי
12/2011	06/2000	מנהל פרויקטים בכיר תחום פיזי
12/2011	03/2011	מנהל פרויקטים תחום כספים
12/2011	03/2005	מנהל פרויקטים תחום פיזי
12/2011	06/1993	מנהלת פרויקטים בכירה במטה
04/2012	04/2012	מנהל פרויקטים בכיר תחום כספים
05/2012	05/2012	מנהל פרויקטים בכיר תחום כספים
12/2012	02/2006	מנהל מחלקת או"ש ותקינה תחום כספים
05/2013	06/2012	מנהלת פרויקטים תחום פיזי

19. מן הנתונים עולים הממצאים הבאים:

א. 5 עובדים חדשים נקלטו החל משנת 2011.

שלושה עובדים מתוכם נקלטו בשנת 2012 - שני מנהלי פרויקטים בכירים לתחום הכספים ומנהלת פרויקטים בתחום הפיזי.

ב. 4 בעלי תפקידים עוסקים בתפקיד יותר משלוש שנים: רכז או"ש ותקינה במטה, רכז או"ש ותקינה תחום פיזי, רכז או"ש ותקינה תחום חברתי, מנהלת פרויקטים בכירה תחום חברתי. לביקורת נמסר על ידי המבוקרים כי התפקיד של שלושה מתוכם השתנה בעקבות הרה-ארגון באופן מהותי.

ג. 4 בעלי תפקידים מתוך 5 בתחום הכספים החלו את עבודתם באגף לאחר מרץ 2011. 2 מתוכם עבור פרויקט המחוז"ג.

מספר העובדים בתחום הכספים גדול בהשוואה לתחומים אחרים. לשאלת הביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף כי בשנים האחרונות תחום הכספים עבר שינוי והצריך כוח אדם ובמקביל הנהלת העירייה רואה חשיבות מיוחדת לנושא זה ולכן המשאבים מוקצים בהתאמה.

20. בדיקה מדגמית בנושא השכלה והשתלמויות של בעלי תפקידים באגף העלתה את הממצאים הבאים:

שם העובד	השכלה	השתלמויות
מנהלת מחלקת או"ש ותקינה תחום פיזי	תואר ראשון בניהול תעשייתי תואר שני במדיניות ציבורית	לחץ ושחיקה ארגון ומנהל ארגון ותכנון עבודה תוכניות ניהול מתקדמות-תאגידים
רכז או"ש ותקינה תחום פיזי	תואר ראשון במדעי החברה	מגשרים מצגת פאור פוינט בסיסית ניהול פרויקטים לוטוס לחלונות וחלונות עולם העבודה בשנות האלפיים
מנהלת פרויקטים בכירה תחום פיזי	מדעי החברה והרוח	חלונות תקשורת בינאישית מזכירות מעבד תמלילים ניהול בסיסי גישור
מנהל פרויקטים תחום פיזי	על תיכוני תיירות	
מנהלת פרויקטים תחום פיזי	תואר שני בהנדסת תעשייה וניהול	
מנהלת מחלקת או"ש ותקינה תחום חברתי	תואר ראשון ושני במנהל עסקים	וורד וינדאוס ניהול מתקדם
רכזת או"ש ותקינה תחום חברתי	תואר ראשון בביולוגיה	



שם העובד	השכלה	השתלמויות
מנהלת פרויקטים בכירה תחום חברתי	תואר שני התנהגות ארגונית	
מנהלת מחלקת או"ש ותקינה תחום כספים	תואר ראשון תעשייה וניהול	
מנהל פרויקטים בכיר תחום כספים	תואר שני -טכניון	
מנהלת פרויקטים בכירה תחום כספים	תואר שני (לא נרשם באיזה תחום)	ראשי צוותים ומנהלים יזמות עסקית
מנהל פרויקטים בכיר תחום כספים	תואר ראשון תעשייה וניהול	
מנהל פרויקטים תחום כספים	על תיכוני	
רכז או"ש ותקינה מטה	תואר ראשון בלימודים כלליים תואר שני במנהל עסקים	לוטוס תקשורת ארגונית אפקטיבית ניהול מתקדם ניהול פרויקטים עזרה ראשונה וורד מקוצר הכשרת מגשרים
מנהלת פרויקטים בכירה מטה	תואר ראשון במדעי החברה והרוח	כתיבה ועריכת נהלים דיני עבודה וורד וינדאוס

תקציב

21. פעילות האגף ברובה מתוקצבת במסגרת תקציב רגיל, חלק קטן מהפעילות מתוקצב במסגרת תב"ר.

תקציב רגיל

22. על פי דברי ההסבר לספר התקציב "תקציב רגיל הינו כלי הניהול והתכנון המרכזי של העירייה ומהווה את הביטוי הכספי למימוש יעדי תוכנית העבודה לשנת הכספים השוטפת. התקציב הרגיל נועד, בין היתר, למלא בעת ובעונה אחת מספר יעדים, כדלקמן:

- התקציב מגדיר את מסגרת ההוצאות וההכנסות השנתית השוטפת והמאושרת לכל העירייה.
- התקציב מפרט את סעיפי ההכנסה וההוצאה בכל יחידה ויחידה.
- התקציב משמש כבסיס למימוש יעדי תוכנית העבודה.
- התקציב משמש כבסיס לפעילות הבקרה הכספית והמהותית של העירייה."



23. תקציב הפעילות של האגף מופיע בסעיף או"ת ולא בסעיפי היחידות המקבלות את השירות, על מנת שהנהלת העירייה תוכל לקבל תמונה כוללת של המשאבים העירוניים המושקעים בתחום זה.

24. להלן תקציב האגף לשנת 2013, כפי שאושר בספר התקציב, בהשוואה לתקציב האגף בשנים קודמות:

סה"כ תקציב שנתי באש"ח	תקציב הוצאה לאור ותכנון טפסים שכר והוצאות נלוות באש"ח	תקציב נהלים משכורות, שכר והוצאות נלוות באש"ח	תקציב או"ש ותקינה משכורות, שכר והוצאות נלוות באש"ח	תקציב עבודות ארגוניות של גורמי חוץ באש"ח	תקציב הנהלה ושירותים מינהליים באש"ח	
8,140	880	490	5,470	40	1,260	2013
8,350	843	457	5,440	330	1,280	2012
7,920	790	420	4,400	940	1,370	2011
6,223	690	440	860	483	1,150	2009

לביקורת נמסר בתגובה לטיטוט הממצאים על ידי ס' גזבר ומנהלת אגף הכספים בתאריך ה-15.10.2013 כי הסיכומים בטבלה הינם של הוצאות שכר ותקציב יעוץ ע"י גו"ח ואינם כוללים את שאר סעיפי הפעולות באגף.

25. מניתוח הטבלה עולים הממצאים הבאים:

א. בין השנים 2009 - 2011 התקציב גדל מ- 6,223,000 ₪ ל- 8,140,000 ₪.

ב. משנת 2012 התקציב ירד מ- 8,350,000 ₪ ל- 8,140,000 ₪.

ג. במהלך השנים חל שינוי בסעיף התקציבי "עבודות ארגוניות של גורמי חוץ". בשנת 2009 עמד התקציב על 483.000 ₪ ואילו בשנת 2013 על 40,000 ₪.

26. לשאלת הביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף כי בעבר הוסכם על ידם לקצץ בתקציב האגף שהוקצה עבור היועצים החיצוניים ולקלוט במקומו כ"א, מתוך כוונה לשמור את הידע הארגוני ולבצע את מרבית הפרויקטים על ידי כוחות פנימיים. כלומר הנהלת האגף ויתרה כמעט לגמרי על התקציב שהוגדר ליועצים חיצוניים בתמורה לתוספת כוח אדם, ולמרות זאת בשנת 2012 כאשר הנהלת העירייה החליטה על צמצום כוח אדם, צוצמם כח האדם מבלי שיערך שינוי בתקציב ולמעשה חל קיצוץ הן בתקציב הן בכח האדם בהשוואה לעבר.

27. לביקורת נמסר בתגובה לטיטוט הממצאים על ידי ס' גזבר ומנהלת אגף הכספים בתאריך ה-15.10.2013 כי: "בענת 2010 נוסף תקציב יעודי לאגף ארגון ותקינה בסך 535,000 ש"ח לנושא המחוג. בענת 2011- בוטל סעיף יעודי זה ובהקבלה הקומו 2 משרות יעודיות למחוג". בענת 2012 אושר רה-ארגון באגף שכלל 13 שדרוגים, תוספת 7 משרות חדשות, מתוכן 3 משרות במימון ביטול תקציב יעוץ גו"ח. בענת 2013 במסגרת דיוני ת"ע- צומצמו 3.5 משרות וצומצם סך של 290 אש"ח בסעיף עבודות ע"י ג"ח".

28. הנהלת האגף מסרה לביקורת כי הפרויקטים אורכים במרבית המקרים יותר משנה - כולל שלב היישום ולכן הגדרת התקציב כתקציב רגיל מחייבת אותם, בכל שנה מחדש לקבל אישור תקציבי עבור פרויקטים שכבר נמצאים בעבודה על פי ל"ז מוגדר. עובדה זו על פי הנהלת האגף אינה מאפשרת וודאות ניהולית בתכנון רב שנתי והיא באה לידי ביטוי ביתר שאת בפרויקטים שבהם אמור להיות משולב כח אדם חיצוני בשלב היישום וההטמעה. דוגמאות לפרויקטים רוחביים רב שנתיים, אשר מתקוצבים במסגרת תקציב רגיל: רישוי בנייה, ארכיון ממוחשב.

תקציב בלתי רגיל (תב"ר)

29. חלק מעבודת האגף מתקוצבת במסגרת פרויקט תקציב בלתי רגיל (להלן: "תב"ר").
30. התקציב הבלתי רגיל מהווה את המערכת הכספית העירונית לביצוע פרויקטי פיתוח, שאינם מוגבלים לשנה תקציבית אחת. תחילתו של כל תב"ר עם אישור היקף ההשקעה והמימון וסופו עם סיום הביצוע. עפ"י הוראות משרד הפנים, לכל פרויקט, המבוצע במסגרת התב"ר, יש להתאים ולקבוע מקורות מימון יעודיים ולקבל את אישור המשרד על הפרויקט בכללותו - היקף ההשקעה ומקורות המימון, בטרם יוחל בביצועו.
31. להלן שני פרויקטים לדוגמא:

שם הפרויקט	ניהול הפרויקט	ניהול התקציב
CRM 106	יחידת השרות ופניות הציבור	אגף מחשוב ומערכות מידע
מועדון דיגיטל	ניהול ידע עירוני	אגף מחשוב ומערכות מידע

תכניות עבודה

32. הביקורת בחנה את תכנית העבודה לשנת 2012 שבמסגרתה הוגדרו היעדים הבאים:
- המשך פיתוח ותכנון רה ארגונים;
 - פיתוח ותכנון רה ארגונים חדשים;
 - ליווי יישום רה ארגונים;
 - פיתוח שיטות תגמול ותמרוץ חדשות;
 - שמירה על עדכניות ורלוונטיות של שיטות שכ"ע קיימות ותקרות פרמיה בהתאם לכללים;



- ו. ליווי יישום שינויים ארגוניים במוקדי שירות;
 - ז. יצירת תשתית ארגונית תהליכית לארכיונים ממוחשבים;
 - ח. העלאת רמת הקשר בערוץ הטלפוני (C.T.I);
 - ט. קיצור תהליך הוצאת היתר;
 - י. שיפור תהליכים באמצעות B.P.M;
 - יא. התאמת התשתית הארגונית תהליכית להפרדת שירותי המים;
 - יב. עיצוב תהליכי עבודה בפרויקט עירייה דיגיטלית;
 - יג. בנייה והטמעת כלים ארגוניים;
 - יד. פיתוח שיפור וקידום האקלים הארגוני הפנים אגפי;
 - טו. תחזוקה – שוטף;
 - טז. שיפור יעילות ואפקטיביות תהליכי עבודה;
 - יז. C.R.M;
 - יח. שיפור אפקטיביות ממשקים בין יחידות.
33. בתכנית העבודה 139 פרויקטים, אשר אושרו על ידי המנכ"ל, על פי חלוקה לתחומים הבאים:

מספר פרויקטים בתוכנית העבודה לשנת 2012	תחום
13	הוצאה לאור ותכנון טפסים
15	יחידת הנהלים
21	מחלקת או"ש ותקינה - חברתי
31	מחלקת או"ש ותקינה - כספים
26	מחלקת או"ש ותקינה - פיזי
33	סגן מנהל האגף ומנהל מחלקת או"ש ותקינה מטה

34. מניתוח הפרויקטים של מחלקת או"ש ותקינה – תחום פיזי לשנת 2012 עולה כי מתוך 26 פרויקטים שבהם מעורב האגף, 6 פרויקטים מנוהלים בהובלת האגף:

מספר פרויקטים לשנת 2012	חטיבה/מינהל/יחידה מנהלת את הפרויקט
8	מינהל הנדסה
7	תיפעול
6	או"ת
4	מינהל בינוי ותשתיות
1	לא מוגדר

35. האגף מגדיר שלבים שונים בחיי הפרויקט: תחזוקה שוטף, יישום, תכנון, פרויקטים מאושרים ליישום ופרויקטים אשר טרם אושר התכנון. הפרויקטים שהוגדרו בתכנית העבודה לשנת 2013 נמצאים בשלבים שונים להלן סטטוס הפרויקטים באגף, נכון ליום כתיבת התכנית:

סטטוס הפרויקט	מס' פרויקטים
תחזוקה שוטף	7
יישום	3
תכנון	3
טרם אושר יישום	5
טרם אושר תכנון	8

36. לשאלת הביקורת נמסר כי השלב המוגדר תחזוקה שוטף כולל: שינויים בתקינה ושכר עידוד.
37. הנהלת האגף מסרה כי כמעט ולא נעשה שלב של ליווי יישום ובמקרים שזה נעשה זה חריג בגלל שיקולי משאבים ולוחות זמנים.
38. פרויקט אחד בתוכנית העבודה מוגדר כתשומות חוץ: 'יצירת תשתית ארגונית תהליכית לארכיונים ממוחשבים'.
39. להלן השוואה בין מספר הפרויקטים המופיעים בדוח סטטוס רבעוני של האגף נכון לדצמבר 2012 בהשוואה לסטטוס של הרבעון האחרון בשנת 2006, כפי שהופיע בדוח הביקורת הקודם:

שנה	מספר פרויקטים בשלבים שונים המופיעים בדוח הסטטוס
2006	29
2012	95

40. בממצאי סקר שביעות רצון - גופי מטה שנערך בשנת 2012 על ידי המרכז למחקר כלכלי וחברתי נמצאו הממצאים הבאים:

- א. "שביעות הרצון של כל בעלי התפקידים בעיקר של המנהלים בדרג הביניים והעובדים נמוכה בהשוואה לרמה הכלל עירונית, ברוב מאפייני השירות שנבדקו והיא נמוכה באופן משמעותי בקרב כל הדרגים בעיקר במאפיין 'זמן עד סיום הטיפול'. בקרב המנהלים הבכירים והמנהלים בדרג הביניים נמצא כי יש לשפר את מאפייני השירות 'זמן עד סיום הטיפול' ו'מהירות התגובה', זאת במיוחד בקרב המנהלים בדרג הביניים."
- ב. "יש לשפר בקרב המנהלים הבכירים והמנהלים בדרג הביניים גם את שביעות הרצון מהמאפיין 'איכות התוצרים'. בקרב המנהלים בדרג הביניים, שביעות רצון נמוכה יחסית נמצאה גם בין היתר ב'מקצועיות'."

**תהליך אישור תכנית העבודה**

41. לביקורת נמסר כי תהליך אישור התקציב כולל את השלבים הבאים:
- א. **מטרות עירוניות** - קבלת מטרות עירוניות מהנהלת העירייה, המתוות את אופי תכנית העבודה.
 - ב. **מיפוי צרכים** - מיפוי צרכים של יחידות העירייה, על בסיס בקשות של ראשי מינהלים וסמנכ"לים, בהתאמה למטרות העירוניות.
 - ג. **תיעדוף** - קביעת סדרי קדימויות על ידי הנהלת האגף, על בסיס הכרות מוקדמת עם היחידות. הגדרת התיעדוף מבוססת על משאבי כ"א קיימים באגף.
 - ד. **העלאת צרכים על ידי האגף** - אפיון פרויקטים נוספים נדרשים, על ידי הנהלת האגף. פרויקטים אלו מחייבים בקשת תקציב נוסף. לשאלת הביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף כי רוב הפרויקטים הם יוזמה של מנכ"ל, סמנכ"ל או ראש מינהל. מעט מאוד פרויקטים הם יוזמה של האגף.
 - ה. **אישור סמנכ"ל תכנון** (לאחר סנכרון מול אגף המחשוב ואגף שח"ר).
 - ו. **אישור מנכ"ל** - אישור הפרויקטים בהחלטת מנכ"ל. המנכ"ל בוחן את תכנית העבודה בשני מישורים:
 - 1) המידע מועבר אליו כחלק מתכניות העבודה של חטיבת התכנון.
 - 2) מידע על פרויקטים של רה-ארגון, או פרויקטים הדורשים תקציב מועבר לאישור המנכ"ל. לביקורת נמסר כי בשנת 2013 לא הועבר למנכ"ל מידע מסוג זה משום שהתקבלה החלטה של הנהלת העירייה לא לבצע פרויקטים של רה-ארגון בשנה זו מסיבות תקציביות.
 - ז. **בדיקת יתרת תקציב** - מיפוי של תקציב לעומת בקשות שאושרו על ידי המנכ"ל.

מענה לצרכים

42. בדוח הביקורת הקודם נכתב בפרק המסקנות כי: "להנהלת האגף אין יכולת לקבוע את תכנית העבודה וסדרי העדיפויות של הפרויקטים לביצוע. רוב הפרויקטים נקבעים על ידי הנהלת העירייה או דוחות מבקר העירייה. ניסיון ליזום פרויקטים חדשים לשנת 2007 מצד עובדי האגף נדחה על ידי הנהלת העירייה. מצב זה מוביל לחוסר שביעות רצון של לקוחות האגף ולניסיונות שונים מצדם לאיתור פתרונות חלופיים, כגון העסקה של גורמים מקצועיים דומים לאו"ש - ביחידותיהם. דבר זה גורם לכפילות ולבזבז משאבים עירוניים, ועלול לקדם תהליכי עבודה לא תקינים."

43. אין תיעוד ומעקב על פניות מהיחידות השונות אשר לא קיבלו מענה.
44. האגף הגדיר מספר תחומי פעילות נדרשים לביצוע על ידו, במסגרת תהליך הרה-ארגון, פעילות פרו-אקטיבית:
- א. זיהוי הזדמנויות לשיפור ולהתייעלות מעבר לשוטף.
- ב. ייזום ביקורים ביחידות העירייה. מבדיקת הביקורת עולה כי רק בחטיבות משאבי אנוש ותפעול בעלי תפקידים באגף שותפים לפרומים יחידתיים. בתגובה לממצאים נמסר על ידי מנהל האגף כי "גם הרפורמים שלנו מול חטיבת התפעול מוזמנים לפרום תפעול".
- ג. לימוד שוטף של חומר מקצועי רלוונטי בדגש על שיפורים טכנולוגיים ובחינה תקופתית מובנית השלכות של שינויים. לשאלת הביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף כי על מנת לבצע לימוד שוטף של החומר המקצועי כפי שמוגדר לעיל, נדרש להם מנהל ידע של האגף, משרה אשר לא אושרה על ידי הנהלת העירייה.
45. בדוח ביקורת שנערך בשנת 2012 באגף רבעים ושכונות נמצאו הממצאים הבאים: "בתקופת הביקורת התקיימו באגף מספר תהליכים, על ידי גורמי חוץ ופנים אגפיים שונים, שמטרותיהם בחינת תהליכי שינוי ארגוניים אפשריים, איגום משאבים, יצירת שיתופי פעולה ושפה אחידה בין גורמים שונים בעירייה", להלן מספר דוגמאות כפי שהוצגו בדוח זה: גיבוש תכנית אב לשירותי קהילה ופנאי, בהובלת ז"ר ח. ק., רה ארגון אגף רבעים ושכונות תהליך בהובלת ארגון ותקינה, גיבוש אסטרטגיה, חזון ויעדים - בשיתוף יחידת השירות ופניות הציבור ויועצים חיצוניים.
46. לחלק מיחידות העירייה יש מהנדס תעשייה וניהול, אשר נותן מענה לצרכים ספציפיים של הלקוחות ואשר פועל ללא קשר לאגף.
47. לביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף, כי לעיתים מתרחשים תהליכים ארגוניים, אשר הם מיועדים עליהם רק בדיעבד, או במהלכם.

פרויקטים רב שנתיים

48. מספרם של הפרויקטים הרב שנתיים המופיעים בטבלה הוא 38 והם מהווים כ- 27% מסך כל הפרויקטים בשנת 2012.
49. ניתוח שמונה פרויקטים רב שנתיים אשר החלו בין השנים 2008 - 2010:
- א. רה ארגון מערך משאבי אנוש - תאריך התחלה נובמבר 2008, תאריך סיום מרץ 2012. בתכנית העבודה נרשם בעמודת סוג הפעילות "רב-שנתי שנה שלישית (מתמשך)", אולם בפועל הפרויקט מתמשך 'שנה רביעית'.

- ב. שיפור תהליכים באמצעות B.P.M, תהליכי מכרזי כ"א, חטיבת משאבי אנוש ומינהל - תאריך התחלה מרץ 2008, תאריך סיום דצמבר 2012, בתכנית העבודה נרשם בעמודות סוג הפעילות "רב-שנתי שנה שלישית (מתמשך)", אולם בפועל הפרויקט מתמשך 'שנה חמישית'.
- ג. מינהל בניוי ותשחיות, אגף מבני ציבור - המשך יישום המלצות הבחינה הארגונית - תאריך התחלה מאי 2009, תאריך סיום מרץ 2012.
- ד. 5 פרויקטים (מתוך סך הפרויקטים אשר החלו בין השנים 2008 - 2010), התחילו בשנת 2010 על פי החלוקה הבאה:

מינהל/חטיבה/ יח' עצמאית	יעד	הנושא	סטאטוס פרויקט
עצמאיות	פיתוח ותכנון רה ארגונים חדשים	השלמות רה ארגון מחלקה פלילית - שירות משפטי	בשלב תכנון
כספים	שיפור יעילות ואפקטיביות תהליכי עבודה	גביית ארנונה - שיפור תהליכי העבודה. בניית תהליכים וליוי יישום במסגרת צוותי עבודה משולבים	בשלב תכנון
מינהל שירותים חברתיים	שיפור יעילות ואפקטיביות של ממשקים ותהליכי עבודה	לוי מיז"ם שירותים חברתיים	בשלב תכנון
כספים	שיפור תהליכים באמצעות B.P.M - BPM	מכרזים והתקשרויות. לוי יישום -	טרם אושר יישום
משאבי אנוש ומינהל	שיפור יעילות ואפקטיביות של ממשקים ותהליכי עבודה	עדכון נוהל מכרזי כוח אדם בהמשך להמלצות או"ש מאושרות	טרם אושר יישום

50. 4 פרויקטים (מתוך סך הפרויקטים אשר החלו בין השנים 2008 - 2010), הוגדרו על ידי האגף כבעלי חשיבות עליונה לביצוע ואשר לו"ז התחלת הפרויקטים הוא לפני שנת 2011:

מינהל/חטיבה/ יח' עצמאית	יעד	הנושא	סטאטוס פרויקט	החלטת מנכ"ל	לו"ז התחלת הפרויקט	לו"ז סיום
משאבי אנוש ומינהל	פיתוח ותכנון רה- ארגונים חדשים	אגף רכש ולוגיסטיקה - רה-ארגון - שלב תכנון	אושר לתכנון	אושר לביצוע ב- 2012	נוב' - 11	ספט'- 12



לוי"ז סיום	לוי"ז התחלת הפרויקט	החלטת מנכ"ל	סטאטוס פרויקט	הנושא	יעד	מינהל/ חטיבה/ יח' עצמאית
מרץ-12	נוב'-08	אושר לביצוע ב-2012	בשלב תכנון	רה-ארגון מערך משאבי אנוש - השלמות	פיתוח ותכנון רה-ארגונים חדשים	משאבי אנוש ומינהל
מרץ-12	אוק'-10	אושר לביצוע ב-2012	בשלב תכנון	השלמות רה-ארגון מחלקה פלילית - שירות משפטי	פיתוח ותכנון רה-ארגונים חדשים	עצמאיות
מרץ-12	מאי-09	אושר לביצוע ב-2012	טרם אושר יישום	אגף מבני ציבור - המשך יישום המלצות הבחינה הארגונית	ליווי יישום רה-ארגונים	מינהל בינוי ותשתית
דצמ'-12	מרץ-08	אושר לביצוע ב-2012	בשלב יישום	תהליך מכרזי כ"א	שיפור תהליכים באמצעות B.P.M	משאבי אנוש ומינהל

51. 18 פרויקטים (מתוך סך הפרויקטים אשר החלו בין השנים 2008 - 2010), התחילו בשנת 2011 על פי החלוקה הבאה:

מספר פרויקטים	התחלת הפרויקט
7	ינואר 2011
3	מרץ 2011
1	אפריל 2011
2	מאי 2011
8	יוני 2011
1	יולי 2011
2	אוגוסט 2011
1	דצמבר 2011

52. לביקורת נמסר כי יש פרויקטים אחדים המתוכננים לביצוע במספר 'פעילות', כלומר פרויקטים אשר יבוצעו לאורך מספר שנים.

תכנון מול ביצוע

53. לביקורת לא נמסרו נתונים שיאפשרו קבלת מידע עדכני על תכנון מול ביצוע. בתגובה, לממצאים נמסר לביקורת על ידי מנהל האגף כי "קיימת טבלת סטאטוס פרויקטים, שמוצגת לסמנכ"ל משאבי אנוש ולארגון העובדים, ושמתעדכנת אחת לרבעון/חצי שנה".
54. הנהלת האגף מסרה לביקורת כי עד שנת 2013 הפרויקטים רוכזו במספר רשימות:
- תכנית עבודה - בתכנית העבודה השנתית נרשמו כל הפרויקטים המתוכננים - תכנית זו אינה מעודכנת משום שבמהלך השנה מתקבלים פרויקטים חדשים לביצוע, אשר אינם מעודכנים בטבלה.
 - טבלה המועברת לאישור מנכ"ל (מתכנס/לא מתכנס) - טבלה זו לא בוצעה בשנת 2013 בגלל הצמצום התקציבי.
 - אחת לשלושה חודשים מתקיימת ישיבת תיאום עם משאבי אנוש וארגון העובדים, שמטרתה לבחון את המשמעויות הארגוניות של הפרויקטים. המידע המוצג בישיבה זו על ידי האגף אינו כולל את כל הפרויקטים, הוא אינו כולל בחינות תהליכיות שהאגף מבצע.
55. בשנת 2013 החלו לעבוד עם מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים אשר אמורה היתה להחליף את הטבלאות ולתת תמונת מצב עדכנית בזמן אמת על כל הפרויקטים.
56. נכון לתקופת הביקורת כל המידע קיים במערכת הממוחשבת אולם אין טבלה אחת מעודכנת, אשר בה ניתן לראות את כל הפרויקטים לשנה נוכחית.

משאבים אגפיים

57. בעקבות הרה-ארגון חלק ממשאבי האגף הפכו למשאבים אגפיים הנותנים שני סוגי שירותים לכלל האגף על פי הצורך: שירותי מזכירות ושירותים מקצועיים של ניהול פרויקט ואו"ת, על ידי צוות שיעודו ויסות עומסים.
58. הצוות לויסות עומסים כולל מנהל פרויקטים ושני בוחני או"ש בכפיפות לסגן מנהל האגף על פי החלוקה הבאה:

התפקיד	היקף משרה	תחום פעילות
מנהל פרויקטים	100%	על פי הצורך
בוחן או"ש 1	50%	מטה
	50%	כספים
בוחן או"ש 2	100%	חינוך

59. לשאלת הביקורת הובהר כי:
- חלוקת עבודה בוחן או"ש 1 היא דינמית ויכולה להשתנות.
 - מנהל הפרויקט לעיתים מהווה חלק בצוות המנוהל על ידי גורם אחר באגף ולעיתים הוא משמש כמנהל פרויקט בפועל.
 - ההחלטה באילו פרויקטים הצוות יהיה מעורב ובאיזה אופן מתקבלת במסגרת ישיבות משותפות עם הנהלת האגף.
 - צוות זה כפוף ניהולית לסגנית מנהל האגף. הצוות מקיים ישיבות שבועיות שבהן מוגדרים הצרכים והמשימות.
 - פעילות בוחנת או"ש 1 מתבצעת בחלוקה של ימות השבוע בין שני התחומים, כאשר במקרה הצורך יש גמישות בשעות העבודה המוקצות לכל תחום.

מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים EPM

60. בדוח הביקורת הקודם הומלץ "להטמיע כלי מעקב ממוחשבים בנושאים: הפרויקטים המבוצעים באגף כולל תכנון מול ביצועי עמידה בלוחות זמנים ויעילות העובדים; היקפי תקינה, סטטוס ומשך התהליך כולו; שיטות והיקפי שכר עידודי חריגים ושגויים; מספר הנהלים הנכתבים על ידי יחידת הנהלים, משך הביצוע ועמידה בלוחות זמנים; היקפי העבודה של יחידת ההוצאה לאור ותכנון מפתים, משך ביצוע העבודות, עמידה בלוח זמנים, עומסי עבודה ועוד."
61. מבדיקת הביקורת עולה כי לאגף מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים של חברת מיקרוסופט, המאפשרת ניהול ותיעוד הפרויקט משלב הייזום ועד לסיומו. המערכת פועלת באגף מחשוב ומערכות מידע, במנהל תכנון בקרה בחטיבת התכנון, באגף שח"ר ובאגף או"ת בלבד.
62. המערכת הוטמעה באגף בסוף שנת 2012, על מנת שכל הפרויקטים של האגף החל משנת 2013 ינוהלו במערכת זו.
63. המערכת כוללת פירוט של לוחות זמנים לכל פרויקט (גנט), פירוט אבני הדרך של הפרויקט, תיעוד המידע הקשור בפרויקט, אפשרות להפקת דוחות ועוד.
64. שירות ייעוץ ותחזוקה אשר ניתן למערכת בשנת 2012 היה במסגרת התקציב הכולל של הטמעת התוכנה, אולם לא תוקצבו צרכי התמיכה וההטמעה של המערכת באגף, למרות שמרכז התמיכה והשירות של אגף המחשוב אינו יודע לתת שירות למערכת הנ"ל. בפועל נדרש תקצוב של שירותי הייעוץ והתחזוקה, על ידי אגף או"ת, ללא הקצאת משאבים לכך מראש.



65. נכון לתקופת הביקורת האגף הקצה תקציב לאגף מחשוב ומערכות מידע לצורך התקשרות עם יועץ.
66. הנהלת האגף מסרה לביקורת כי השימוש במערכת נעשה לצרכי ניהול פרויקט ברמת מיקרו, המאפשר תיעוד מסמכים, לוחות זמנים, אבני דרך ועוד, אולם לא נעשה בה שימוש לצרכי הפקת דוחות, בקרה ומעקב ניהוליים ברמת מקרו. בתגובה לממצאים נמסר על ידי מנהל האגף לביקורת כי "השימוש במערכת מבוצע גם ברמת המקרו אך אינו נוח לתפעול מאחר דוחות סיכום וריכוז שהגדרנו אינם פועלים כהלכה".
67. על פי מנהל האגף, בהשוואה לשנים קודמות, המערכת מאפשרת לו מעקב ניהולי טוב יותר ברמת הפרויקט. באמצעות המערכת מנהל האגף יכול לבחון בזמן אמת את ההתקדמות בכל פרויקט.
68. המערכת מאפשרת הפקת דוחות, במיון לסיווגים שונים אולם על פי הנהלת האגף חלק מהיישומים של המערכת אינם נוחים ו/או אינם מתאימים לצרכי האגף ומחייבים התאמה.
69. מבדיקת הביקורת עולה כי בסיווג המוגדר כסוג הפרויקט אין הבחנה בין פרויקט או"ש ופרויקט רה ארגון.
70. המידע אשר נשמר במערכת, נשמר במקביל על ידי העובדים במערכת אחרת, לצרכי גיבוי.
71. כל הנתונים קיימים במערכת אולם הם לא כוללים עדכון בזמן אמת של שעות ולוחות זמנים.

פרויקטים רוחביים

72. אחד השינויים שחלו לאחר הרה-ארגון היה הקמת צוות שבאחריותו ניהול פרויקטים רוחביים. צוות זה כפוף לסגנית מנהל האגף. להלן פירוט 17 הפרויקטים בשנת 2013:
- א. דיגיתל - או"ש ותשתית ארגונית;
 - ב. מוקד תמיכה דיגיתל - תשתית ארגונית;
 - ג. ארכיון ממוחשב - נכסים;
 - ד. שיפור הליך רישוי בנייה והקמת מכון הרישוי - ליווי יישום;
 - ה. הליך רישוי מקוון;
 - ו. מערך הבטיחות העירוני;
 - ז. או"ש לפני מחשוב - מערכת לניהול ומעקב משימות;
 - ח. או"ש לפני מחשוב - מערכת כתובות וטלפונים;
 - ט. גיבוש הליך ושגרות בעת תקלות במרכזי שירות/מוקדים עירוניים;
 - י. העלאת רמת השירות בערוץ הטלפוני;
 - יא. תהליכי מבא"ת - תהליכי יישום מערכת ארצית;



- יב. CRM 106;
- יג. תקינה בתאגידים;
- יד. העברת נשמים לעובדי עירייה - תיאום ותכלול ביצוע אגפי;
- טו. גישה למאגרי מידע מסווגים;
- טז. נציג אישי לתושב;
- יז. הטמעה ויישום יומן תקשורת.
73. לביקורת לא נמסר מידע לגבי סטטוס הפרויקטים, תאריך התחלה, גורם יוזם וכו'. לשאלת הביקורת נמסר כי על מנת לקבל את המידע עליהם לאתרו במערכת המידע הממוחשבת.

נהלים עירוניים

74. תחום זה מאויש על ידי ממונה נהלים עירוני ומנהל פרויקטים. בתקופת הביקורת איש המשרות בפועל היה רק של מנהל הפרויקטים.

כתיבת נהלים חדשים

75. היוזמה לכתיבת הנהלים נובעת במרבית המקרים מהנהלת העירייה, בעקבות פרסום מדיניות חדשה, בעקבות דוח ביקורת, שינוי או עדכון חוק.
76. בדוח הביקורת הקודם נכתב כי "מומלץ לאכוף את ההסדר שנקבע לפיו יחידת הנהלים מטפלת אך ורק בכתיבת נהלים כלל עירוניים. מצב זה יאפשר לעובדים ביחידה לתת שירותים מקצועיים תוך פרק זמן קצר יותר".
77. הלו"ז לכתיבת הנוהל אינו קבוע והוא נקבע בהתאמה לצרכים ולדרישות. בקביעת לו"ז לנהלים, אשר על גיבושם הוחלט בעקבות דוחות ביקורת הלו"ז במקרים רבים נקבע על ידי הנהלת העירייה.
78. כתיבת נוהל אורכת בין חודש-חודשיים ועד לשנה, בהתאם למורכבות תהליך העבודה שהנוהל נועד למסד.
79. מבדיקת הביקורת עולה כי המלצות הביקורת התקבלו ונכון לתקופת הביקורת יש הקפדה על כתיבת נהלים עירוניים בלבד.
80. אישור הנוהל לפני פרסומו נעשה על ידי היחידות השונות והיעוץ המשפטי. לא מוגדר זמן תגובה קבוע לקבלת אישור הנוהל על ידי גורמים אלו. להלן מספר דוגמאות:
- א. נוהל סלולארי - טיוטת הנוהל הועברה ליועץ המשפטי ב- 17.4.2013 נכון ל 9.6.2013 לא התקבל אישור פרסום.
- ב. נוהל מצלמות בטחון - בקשה לאישור נשלחה ליועץ המשפטי ב- 29.1.2013, האישור התקבל ב 19.3.2013.



81. פרסום הנוהל נעשה באתר הנהלים העירוני ובמייל מקדים לכל הנוגעים בדבר.
82. להלן טבלת סטטוס נהלים להמשך טיפול לשנת 2012 - 2013 :

מספר נהלים	סטטוס
9	בוצע/פורסם
16	בתהליך
3	הוקפא על ידי היחידות
5	טרם החל
1	בתהליך אישור אגף התקציבים

83. מניתוח הטבלה עולה כי בשנים 2012 - 2013 בטיפולה של היחידה 34 נהלים. 3 מתוכם מהווים עדכון של נהלים קיימים.
84. מן הטבלה עולה כי 3 נהלים הוקפאו. בתגובה לשאלת הביקורת נמסרו על ידי מנהלת פרויקטים ביחידת הנהלים, הסיבות להקפאת הנוהל, על פי הפרוט להלן:
- א. "נוהל ועדת הנצחה - הנוהל אושר ועודכן על ידי ואושר ע"י המערך המשפטי. לבקשתם, הם מעוניינים להעביר לאישור המועצה טרם הפרסום ולכן בשלב הנוכחי אני ממתינה לתשובתם לגבי מועד הפרסום."
- ב. "נוהל תפעול יריד נחלת בנימין – הנוהל עודכן ואושר ע"י המערך המשפטי יחד עם זאת למנהלת המדרחוב יש השגות בנושא פרק המתייחס לפיקוח ולכן ביקשה לעצור את פרסום הנוהל עד קבלת החלטות."
- ג. "נוהל השכלה גבוהה – נשלח לרכזת ההדרכה מיוזמת נוהל בהתאם לעדכונים והשינויים שנדרשו, התבקשתי להמתין עד קבלת התייחסותם עקב שינויים ביחידת ההדרכה."
85. לביקורת נמסר כי התחלת העבודה על הנהלים שהוקפאו יכללו בתוכנית העבודה לשנת 2014.

תיעוד ותיקוף נהלים קיימים

86. כל הנהלים העירוניים מופיעים באתר הנהלים העירוני, אשר בפורטל העירוני.
87. האתר הוקם בשנה האחרונה.
88. באתר כ- 700 נהלים, מחולקים על פי יחידות.
89. במערכת טבלה מרכזת של כל הנהלים הכוללת מספר עמודות: שם הנוהל, נושא, תקציר, יחידה אחראית, תאריך פרסום, תאריך עדכון ולעיתים מצורפים לטבלה טפסים רלוונטים המקושרים לנוהל.

90. לביקורת נמסר כי אין וודאות כי כל הנהלים במערכת מעודכנים ולכן מתבצע בשנת 2013 תהליך של תיקוף הנהלים הקשורים לחטיבת התפעול ועד כה תוקפו ועודכנו מספר נהלים באתר.
91. האחריות לעדכון הנהלים ולקביעת לו"ז לביצוע נתון בידי מנהלי היחידות, כאשר האגף משמש כגוף מתעד ומתזכר את מנהלי היחידות.
92. האגף קבע כיעד תיקוף ועדכון של הנהלים אחת לשנה.

ממשקי עבודה של האגף עם יחידות עירוניות אחרות

93. הביקורת בחנה את ממשקי העבודה של האגף עם שלוש יחידות עירוניות אחרות: יחידת השירות ופניות הציבור, אגף מחשוב ומערכות מידע והמחלקה לניהול השינוי בחטיבת משאבי אנוש ומינהל. להלן פירוט הממצאים:

א. שירות ופניות הציבור

על פי הנהלת האגף כמעט כל רה-ארגון כולל שינוי בתהליכי השירות, משום שכל תפיסה תפעולית צריכה לכלול את תפיסת השירות של היחידה. תכניות העבודה מסונכרנות פעם בשנה, הסנכרון מתבצע לגבי התכנית השנתית.

ב. מחשוב ומערכות מידע

מבדיקת הביקורת עולה כי לפרויקטים רבים המנוהלים על ידי אגף מחשוב ומערכות מידע, יש השלכה על תהליכים ושיטות עבודה, כ"א ותקינה.

94. מתחכים שנעשה בנושא פרויקט הדיגיטל ושמו: "אפיון הרישום לפרויקט דיגיטל" ואשר בדק מהם הגורמים שמנעו את השלמת האפיון האו"ש טרם התחלת האפיון המחשובי לרישום לדיגיטל עולה כי האפיון המיחשובי שנעשה למערכת, נעשה על ידי מנהל הידע העירוני, ללא סיוע של או"ת, אלא רק לאחר התחלת תהליך פיתוח הפרויקט על ידי אגף מחשוב ומערכות מידע.

95. להלן עיקרי מסקנות התחכים:

"במהלך הפרויקט עלו צרכים נוספים שהשפיעו באופן מהותי על תהליך הרישום:

- בבחינת האו"ש שהחלה ביוני 2012 זוהו צרכים נוספים שלא עלו בדרישות הראשוניות של צוות העבודה בראשות מנהל הידע העירוני.
- טופס הרישום ומסכי המערכת לא אופיינו ע"י יחידת ההוצאה לאור באגף או"ת, למעט חו"ד ראשונית.
- ביצוע אפיון מערכת המחשוב החל ללא פרוגרמה אוש"ית ראשונית.
- פער זמנים שנוצר בין התחלת ביצוע האו"ש לבין התחלת האפיון המחשובי הביא בפועל לתכנון וביצוע במקביל.

- הקפאת הפעילות האו"שית למשך כחודש בשעה שאגף המחשוב המשיך את פעילותו, יצרה פער נוסף בהתקדמות האפיון האו"שי למול עבודת המחשוב.
 - התכנון המחשובי הקדים את התכנון האוש"י."
96. המלצות התחכים היו: "חידוד, מיסוד שמירה ואכיפת החלטה עירונית ומתודולוגיה לאפיון מערכת מחשוב המבוססת על: ביצוע פרוגרמה אוש"ית מלאה ותהליכי עבודה מפורטים, גיבוע מתכונת עבודה אחרת והיערכות למתן מענה מהיר יותר כ'צו השעה' לצורך סגירת הפערים, גיבוע צוות עבודה יעודי מתוך האגף, מתן תיעודף בתיאום עם הנהלת החטיבה והלקוחות, ביצוע ניהול סיכונים והתראה בהתאם והתאמה וסנכרון לו"ז העבודה באופן שומף לכל הגורמים המעורבים בפרויקט."
97. בתאריך ה 19.5.13 נערכה ישיבת סנכרון של תכנית העבודה שבה הוצגה תכנית העבודה של אגף המחשוב והוגדרו פעולות הדורשות סנכרון בין שתי היחידות להמשך.
- המחלקה לניהול השינוי שילוב או"ת בתהליכי פיתוח חוצי ארגון**
98. המחלקה לניהול השינוי היא יחידה הפועלת כשנה בעירייה.
99. הגדרת פעילות היחידה: "המחלקה לניהול השינוי פועלת לניהול מיטבי של שינויים ארגוניים אסטרטגיים, המביאים לשיפור בפעילות העירייה ולחדשנותה, ומניעה להטמעתם של שינויים אלו בהתאמה לקהלי היעד השונים ולצרכים הדינאמיים של העיר."
100. מטרתה של תוכנית העבודה לניהול השינוי, הינה לחבר את המנהלים ועובדי העירייה לשינויים האסטרטגיים בעבודת העירייה, להעניק למנהלים כלים ופרקטיקה לניהול השינוי ובכך לחזק את ההטמעה והיישום של שינויים עירוניים מסוגים שונים: תפישתיים (שינויים בתהליכי עבודה ובאופן תפעול היחידה), פרסונאליים (חילופי מנהלים, כניסה לתפקיד וכו'), מבניים (תהליכי רה-ארגון) וטכנולוגיים (הטמעת מערכות חדשות, פיתוח תשתיות ו/או מוצרים טכנולוגיים חדשים).
101. לכל הליך שינוי מפותחת על ידי היחידה לניהול השינוי תוכנית פעולה ייעודית, המפולחת מול הקהלים המושפעים מהשינויים, ומול כלל עובדי העירייה שיעודכנו כשותפים לכלל המהלכים בעירייה.
102. בהקשר זה הביקורת רואה לנכון לציין ממצא מדוח הביקורת הקודם: "חלק מהלקוחות שנסקרו מסרו לביקורת כי חלוקת העבודה בין אגף משאבי אנוש לבין אגף או"ת ואחריות כל אחד מהגופים למרכיבי תהליך התקינה אינו ברורה להם באופן מלא, ואין הם יודעים מה תפקיד אגף או"ת ומה תפקיד אגף משאבי אנוש בתהליך". בהקשר זה נמסר בדוח הביקורת הקודם על ידי מנהל אגף משאבי אנוש כי החל מראשית שנת 2007 גבולות הגזרה ותחומי הטיפול מבוצעים בקורסי הניהול.

103. על פי מנהלת המחלקה לניהול השינוי, במרבית המקרים שבהם נעשה תהליך של שינוי ארגוני, יש ממשק בין היחידות משלב האבחון והתכנון ובחלק מהמקרים השילוב נעשה בשלב של תכנון היישום.

בתגובה לטיוטת הממצאים נמסר לביקורת על ידי מנהלת המחלקה לניהול השינוי כי "המחלקה לניהול השינוי מקיימת שגרות עבודה קבועות עם אנף ארגון ותקינה לתיאום וסנכרון מלא בכל הפרויקטים העירוניים".

104. בין היחידות נקבעו שגרות עבודה הכוללות פגישות תיאום ותכנון. מבדיקת הביקורת עולה כי פגישות אלו עוסקות במרבית המקרים בפרויקט מוגדר ולא עוסקות בתכנון רוחבי.

105. ממנהלת המחלקה לניהול השינוי נמסר לביקורת כי קיימת מעורבות בפרויקטים קיימים, אשר בהם הועברה בקשה על ידי האגף אולם לא הוצגו לאגף על ידי המחלקה צרכים עירוניים נוספים הידועים להם.

שיטות עידוד ותמרוץ

106. בשיטת תגמול משולם לעובד סכום כסף בנוסף לשכרו הרגיל, בתמורה להעלאת רמת ההישגיות מעל לנורמה שנקבעה וברמת איכות ראויה. (מתוך חוברת נהלים והנחיות, נציבות שירות המדינה).

107. שיטת התגמול נקבעת לפי כללים של הנדסת תעשייה וניהול ולפי הנחיות נציבות שירות המדינה, הוועד הפועל של ההסתדרות והתקשי"ר.

108. עבודת אגף או"ת בנושא זה מבוססת על חוברת נהלים והנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד אשר פורסם מטעם נציבות שירות המדינה וההסתדרות החדשה, אשר עודכנה בשנת 2009.

109. התהליך כולו מלווה ביועץ חיצוני, המומחה לשיטות תגמול ותמרוץ.

110. האחראי על ניהול תחום זה באגף עובד במשרה מלאה.

111. עקרונות עבודה כפי שהוגדרו על ידי האגף:

- א. ראיית היחידה כארגון יעיל השומר על מטרותיו.
- ב. ככלי המניע את העובדים להשגת יעדי הארגון ומעורר מוטיבציה בעובד לשיפור הביצועים ומכאן לשיפור החוצאות.
- ג. גמישות לשינויי במדדים קיימים בהתאם לנסיבות משתנות כפי שנצפות במהלך ההפעלה. כל שינוי כזה חייב באישור מועצת ייצור מקומית. לכל צד קיימת אפשרות להציע הכנסת מדדים חדשים בשיטה, או עדכונים של מדדים קיימים והכול באישור מועצת ייצור מקומית ועליונה.



- ד. נתוני ההישגיות במדדים השונים וכן ההישגיות הכוללת יהוו כלי ניהולי בידי הנהלת היחידה בכל עת ועת.
- ה. פשוטה וברורה להבנה על ידי העובדים.
112. בתהליך האישור, העיצוב, האפיון והבקרה מעורבים מנכ"ל העירייה, מועצת ייצור עליונה ומועצת ייצור מקומית.
113. מועצת ייצור עליונה כוללת את בעלי התפקידים הבאים: יו"ר - סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל ויו"ר ארגון העובדים, וחברי הוועדה הם: ס. גזבר ומנהלת אגף תקציבים, מנהל אגף ארגון ותקינה, מזכ"ל ארגון העובדים, מנהל אגף משאבי אנוש, מ"מ יו"ר ארגון העובדים, משנה יו"ר ארגון העובדים ומשנה ליו"ר תגמולים.
114. מועצת ייצור מקומית מוקמת על ידי היחידה. מועצת ייצור מקומית כוללת נציגי היחידה ובהם נציג הנהלה ונציג העובדים.
- בתגובה לממצאים נמסר על ידי מנהל האגף כי "העדכון מבוצע ע"י סגלי משאבי אנוש על סמך השינויים באיוש הנעשים במערך משאבי אנוש ביחידות".
115. תהליך העבודה, כפי שהועבר לידי הביקורת, כולל מספר שלבים:
- בחירת יחידה עירונית - הבחירה נעשית לאור בקשה של היחידות העירוניות. תנאי סף לכניסה לתהליך הוא אישור עקרוני של המנכ"ל ואישור ספציפי של מועצת ייצור עליונה.
 - קבלת אישור מהמנכ"ל.
 - סקר היתכנות - אגף או"ת מבצע סקר היתכנות ומציג מסקנות והמלצות למועצת ייצור עליונה.
 - אפיון ההצעה על ידי או"ת.
 - אישור מועצת ייצור מקומית.
 - אישור במועצת ייצור עליונה.
 - יישום ובחינת האפקטיביות.

ממשק עבודה מול סגלי משאבי אנוש

116. נקבעו תהליכי בקרה משותפים עם משאבי אנוש הכוללים: הכללת עובד חדש במערכת שכר עידוד, בקרה תקופתית חודשית ובקרה על קבוצת החישוב.
117. בניית השיטה נעשית על ידי האגף, וסגלי משאבי אנוש עורכים את העדכון, על בסיס ההכרות עם העובדים.
118. אחת לתקופה האגף מבצע בקרה על הרשימות ומעביר אותם לאישור מחודש למשאבי אנוש.



119. האחריות על העדכון בפועל היא של המנהלים וסגלי משאבי אנוש.
120. לפיקוח העירוני יש יחידת בקרה פנימית, כאשר האגף אחראי לעדכון. לשאלת הביקורת נמסר כי שיטת התגמול מורכבת ומחייבת בדיקה בשטח.
121. במקרים שבהם ניתן, האגף יוצר מנגנוני סינון ובקרה אוטומטיים. לדוגמה לסקטורים אחדים של עובדים, אשר לא אמורים לקבל שכר עידוד במת"ש, הוגדרו חסימות במערכת אשר לא מאפשרות הכנסה של נתונים שגויים.
122. מן הממצאים עולה כי במרבית המקרים המלצות דוח הביקורת הקודם יושמו ויש הפרדה בין הגדרת התורה, יישום השיטה והבקרה עליה.
123. האגף הגדיר מספר תנאי סף לכניסה לתהליך:
- הסכמת העובדים וההנהלה
 - ביצוע סקר היחכנות - הצגת תועלות בעלות ערך לעירייה, ללקוחות ולעובדים (עלות/תועלת).
 - אפשרות הגדרת מדדי תפוקה/יעדים סופיים.
 - אחוז כיסוי מרבי של היחידות/התהליך.
 - אפשרות לבחינת התוצאות מבחינת היעול ושיפור השירות ויכולת עדכון, פיקוח ומעקב.
124. תהליך חישוב שכ"ע שוטף והעברה לתשלום כולל את השלבים הבאים:
- קבלת רשימת עובדים חדשים ושיוכם לקבוצת חישוב כולל פירוט זכאות לקבלת הפרמיה מאגף משאבי אנוש.
 - העברת נתוני תפוקות מהיחידות העירוניות ועיבודם על ידי האגף.
 - ביצוע עדכונים ובקרות על ידי האגף: עיבוד תשומות ונתוני נוכחות ועיבודם ברמת קבוצה, הפקת דוחות שגויים, חישוב יעילות ופרמיה, חישוב תשלום הפרמיה, הפקת דוחות בקרה וקובץ פרמיה לעובד.
 - קליטת הקובץ על ידי אגף מחשוב ומ"מ והעברת תשלום פרמיה למשכורת על ידי מת"ש מל"מ.
125. נכון לחודש אפריל 2013, 2133 עובדים כלולים בשיטות העידוד והתמרוץ של העירייה על פי הפירוט הבא:

2005	1990	1982
מחלקת מקלטים ומחסנים	אגף המים	האגף לגביית ארנונה ומים
אגף משאבי חינוך (שרתים)	אגף הכנסות מבנייה ופיתוח	אגף אגרות ודמי שירותים
אגף בתי העירייה	אגף חנייה	אגף חיובי ארנונה



2005	1990	1982
תאגיד המים	אגף שפ"ע	אגף תכנון ובניין עיר
מדור קרטוגרפיה, אגף תב"ע	אגף רישוי עסקים	מטה מינהל ההנדסה
מח' רישוי בנייה		מחלקת פיקוח על הבנייה
אגף אגד"ש מפקחי שילוט		מחלקת המאור, אגף דרכים ומאור
מח' תיאום הנדסי		
מוקד שרות 106		
אגף הפיקוח		
מטה אגף משאבי חינוך		
אגף תב"ע תחום ייעודי קרקע		
מנהלי מח' וסגני מנהלי אגפים		
מח' דרכים אגף דרכים ומאור		

בתגובה לטיוטת הממצאים נמסר על ידי מנהל האגף עדכון לגבי הדוגמאות שהובאו בסעיף זה :
"במסגרת ישיבת מועצת ייצור עליונה שנערכה ב - 15/10/2012 התקבלו החלטות לא לעדכן את השיטות ביחידות הבאות: אגף תכנון העיר, גנוך, אגף חיובי ארנונה."

126. לשאלת הביקורת נמסר על ידי הנהלת האגף כי האגף מבצע בקרה שיטתית על תכניות שכר העידוד על מנת לבדוק את האפקטיביות שלהם.

127. על פי טבלת סטטוס מאוקטובר 2012 עולים הממצאים הבאים:

- א. בעירייה מופעלות 36 תכניות שכר עידוד.
- ב. 20 מתוכן הוגדרו כדורשות עדכון.
- ג. ב- 3 יחידות השיטה עודכנה.
- ד. ב- 11 יחידות השיטה נמצאה תקינה.
- ה. ביחידה אחת השיטה נמצאת בעדכון.

128. דוגמאות לסטטוס לתוכניות הדורשות עדכון:

סטטוס	היחידה העירונית
מתעכב ביחס לתכנון באשר למדיניות עדכון שיטות תגמול ותמרוץ במסגרת רה-ארגון להחלטת מועצת ייצור עליונה	אגף תכנון עיר-עדכון שיטה – התאמה לתפיסת התפעול החדשה
מתעכב ביחס לתכנון באשר למדיניות עדכון שיטות תגמול ותמרוץ במסגרת רה-ארגון להחלטת מועצת ייצור עליונה	גנזך - עדכון שיטה – התאמה לתפיסת התפעול החדשה
קיימת טיוטת הצעה. אין הסכמה על ההצעה. הועלה לדיון במח' ייצור עליונה ב- 2/3/11 (נשלח מכתב סטטוס לסמנכ"ל מש"א)	פיקוח על הבנייה
ממתין לאישור מועצת ייצור עליונה	אגף חיובי ארנונה
הבדיקה תתבצע אחרי הרה-ארגון מנה"ח (2012).	מסלקה

דיוור והוצאה לאור

129. תפקידי האגף כפי שהם מוגדרים בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2013 כוללים ניהול תחום הדיוור וההוצאה לאור כמפורט להלן: "היחידה נועדה להיות הגורם המרכזי והמקצועי בעירייה שאמור להיות אמון על ניהול תכנון עיצוב ותחזוקה שוטפת של מוצרי הדיוור העירוניים, של מערכות טפסים ושל מוצרים משלימים התומכים בתהליכי עבודה ומשפרים את השירות ביעילות ובחסכון מהתכנון ועד היישום והבקרה". בתגובה לטיוטת הממצאים נמסר לביקורת על ידי מנהל האגף כי "ביחידת דיוור והוצאה לאור מובאים הפרויקטים המרכזיים בלבד במסגרת תוכנית העבודה השנתית".

130. היחידה משמשת כגורם מקצועי ליחידות העירייה.

131. מבדיקת הביקורת עולה כי היחידה עוסקת בשלושה תחומי פעילות עיקריים: דיוור, הוצאה לאור וטפסים:

- א. דיוור - במסגרת תחום הדיוור נכללים כל מוצרי הדואר הנשלחים מהיחידות השונות בעירייה כגון: ארנונה, רישום לגני ילדים וכו'.
- ב. הוצאה לאור - הפקה של מוצרי דפוס שונים כחוברות, ערכות ועוד, על פי דרישה ואפיון היחידות העירוניות.
- ג. טפסים - תכנון ועיצוב של טפסים, כגורם משלים לתהליך עבודה. תחום זה קשור למהות הפעילות של האגף וכולל תכנון, עיצוב, עריכה והפקה.

**תכנית עבודה**

132. ליחידה אין תכנית עבודה שנתית.
133. תכנון הפעילות לטווח הבינוני והקצר על פי מנהל היחידה הוא בעייתי מכמה סיבות: תחום הדיור וההוצאה לאור הוא דינמי והמענה שניתן ליחידות השונות בתחום זה הוא מידי ושוטף ותחום הטפסים נעשה על פי הצורך ועל פי ההתקדמות של גיבוש תהליכי העבודה.
134. בתחום ההוצאה לאור אין תכנון שנתי אולם חלק מהפרויקטים ידועים מראש, על בסיס מידע המועבר ליחידה בישיבות צוות אגפיות וכלל עירוניות.

תהליך העבודה

135. גיבוש טופס חדש, או עדכון טופס קיים הוא תולדה של שינוי בחוק, שינוי ארגוני, או שינוי מקום וכו'.
136. היחידה משמשת כגורם מקצועי המגדיר מאפייני ספק ותוצר עבור אגף רכש ולוגיסטיקה. כל ההתקשרות נעשית על ידי אגף רכש ולוגיסטיקה.
137. תהליך העבודה כולל זיהוי של השותפים בעירייה ומחוצה לה כגון מינהל כספים, דואר, ייעוץ משפטי, דובר וכו', לצורך עיצוב, תכנון ואישור הדיור המבוקש.
138. בשלב תכנון המוצר מנהל היחידה מציג בפני היחידה המזמינה את האפשרויות הקיימות להפקה ואת העלות הצפויה לכל אחת מהן.
139. בכל אחת מיחידות העירייה ממונה רפרנט 'נאמן טפסים', אשר ממונה על ידי מנהל היחידה. בחלק מהיחידות יש רפרנט דיור במקביל לנאמן טפסים, על פי החלטת המנהל.
140. קיימת מערכת ממוחשבת של הדיור, הכוללת הגדרות למוצרים שונים, כפי שהם הוגדרו על ידי היחידה. באמצעות המערכת מבוצעת הזמנה ישירות על ידי היחידות השונות. מערכת זו על פי מנהל היחידה עומדת לעבור שדרוג.
141. במקרים רבים אגף המחשוב מעורב בתהליך העבודה, לצרכי התאמה וסנכרון המידע בטפסים ובדיור בצורה אוטומטית.

תהליכי ניהול תאום ובקרה יחידתיים ואגפיים

142. מנהל היחידה מקיים פגישות עבודה עם מנהל האגף באופן שוטף ושותף לישיבות תיאום אגפיות דבר המאפשר סנכרון ושיתוף פעולה עם בוחני או"ש.
143. על פי מנהל האגף הניהול והפיקוח שלו על היחידה הוא ברמה כללית, ולא בשוטף בנושאים כגון: סיוע בקביעת סדרי קדימויות, ייצוג עמדות ואינטרסים של היחידה אל מול יחידות עירוניות אחרות, מתן גיבוי וכדומה.
144. הפעילות של היחידה אינה מעודכנת במערכת הממוחשבת של האגף.



145. תחום הדיוור אינו מבוקר בצורה שיטתית על ידי היחידה. על פי מנהל היחידה מדובר במספר גדול של פריטים ולא ניתן לקיים בקרה שוטפת על כל פרטי הדיוור. כלומר, הפיקוח והבקרה נעשים על ידי היחידות האחראיות לתפעול השוטף.
146. לא כל הטפסים בעירייה מתוכננים ו/או מבוקרים על ידי היחידה. חלק מהטפסים גובשו ביחידות על פי צרכיהם, ללא קבלת סיוע של היחידה.
147. לשאלת הביקורת נמסר על ידי מנהל היחידה כי מתבצעים תהליכי בקרה רק על מוצרים שיש להם ערך סגולי גבוה מבחינת כמות, עלות, וכדומה.
148. לא נעשה רישום של הפרויקטים.
149. לא נעשה רישום של הבקורות.
150. כל מפרט המועבר על ידי הרכש לספק כולל דרישה להעברת המוצר לפני הפקה לאישור. המוצרים מועברים לאישור בפקס ו/או בהדפסה על פי דרישות היחידה.
151. אין מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים של הספק, אולם במרבית המקרים היחידה המזמינה דורשת את החומרים בזמן שנקבע.

הכשרה והתמקצעות

152. לא מתקיימת הכשרה לרפרנטים/נאמני טפסים בנושא. בתגובה לממצאים נמסר על ידי מנהל האגף כי "ככל עובדי האגף גם עובדי היחידה משולבים בהשתלמויות/קורסים עירוניים, אנפיים ובהתאם לתקציב גם בהדרכות ספציפיות מקצועיות."
153. אנשי היחידה אינם משתלמים או מתמקצעים בצורה מובנית ושיטתית בנושא.

התפתחות התחום

154. על פי מנהל היחידה, החל משנת 2006 חלה התפתחות משמעותית בעולם הדיוור. הטפסים והדיוור מתוכננים באופן שיאפשר העלאה עתידית שלהם למערכת מחשוב.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות המחלקה לניהול השינוי מתאריך 15.9.2013.

נספח ב - התייחסות אגף תקציבים וכלכלה מתאריך 15.10.2013.

**מסקנות והמלצות****כללי**

155. האגף עבר תהליך של רה-ארגון מקיף, אשר כלל תהליך של הטמעת השינוי ולמרות זאת החזון והתפקידים כפי שהוגדרו באים לידי מימוש חלקי בלבד.
156. תפקידי האגף כפי שהם מוגדרים בספר התקציב הם רבים ומגוונים וכוללים בין היתר בנייה, הטמעה, מיסוד של תהליכים ושיטות עבודה. בחלק מהמקרים תפקידים אלו אינם מבוצעים על ידי האגף כלל או שמבוצעים רק בחלק מיחידות העירייה בגלל מחסור במשאבים.
157. האגף עוסק במגוון של תחומים ונושאים. בחלק מהנושאים האגף מנהל את התחום בראיה מערכתית כוללת (תגמול ותמרוץ, שכר עידוד) באחרים הוא נותן ייעוץ מקצועי על פי צרכים והחלטות הנהלת העירייה (תהליכים, שיטות, מבנה ארגוני, הקצאת כ"א וכו'), ובחלק אחר האגף נותן שרות מקצועי על פי צרכים ודרישה (נהלי עבודה, דיוור והוצאה לאור, עריכה וייעוץ לשוני).
- הביקורת ממליצה להגדיר את משימות ותפקידי האגף בהתאמה למשאבי כח האדם והתקציב העומד לרשותו.
158. הביקורת סבורה כי בנושאים הקשורים לשכר עידוד, נהלי עבודה, דיוור והוצאה לאור, עריכה וייעוץ לשוני האגף ממלא את תפקידיו בהתאמה למוגדר בספר התקציב ובהתאמה לציפיות של הנהלת העירייה, בעוד שבכל הקשור באו"ש ותקינה: בבנייה ומיסוד התפיסה הארגונית של יחידות העירייה, הגדרת תחומי אחריות וסמכות, התאמת המבנה הארגוני, בנייה, הטמעה ומיסוד של תהליכים ושיטות משופרות, שגרות עבודה והקצאת כוח אדם קיים פער בין המשאבים המוקצים לאגף לבין הציפיות של הנהלת העירייה והיחידות מן האגף.
- על האגף להגדיר את התחומים שבהם הוא לא יכול לתת מענה ליחידות השונות, על מנת שהציפיות ממנו יהיו ריאליות.
159. בעוד שתפקיד האו"ש הוא לעודד ולאפשר יעילות והתייעלות, תפקיד זה של האגף אינו מבוצע בצורה מספקת לדעת הביקורת.
- לדעת הביקורת על הנהלת העירייה והנהלת האגף לעודד פרויקטים רבים יותר של או"ש, פרויקטים אלו מאפשרים התייעלות ויעילות, תוך שימוש במשאבים קיימים.
160. הנהלת האגף פועלת בשיטות שונות על מנת להוריד את 'רף הציפיות' ממנה, ו/או לצמצם את היקף העבודה הנדרש והמצופה מהאגף, באמצעים שונים כגון: פריסת הפרויקטים לאורך מספר שנים, התחלה של מספר רב של פרויקטים, אי ביצוע מעקב אחר יישום השינוי ועוד.

161. האגף אמור להיות גורם המחולל שינוי בשיטות ותהליכי עבודה, בהקצאות כח אדם ועוד, אולם הביקורת סבורה כי הגדרת השינוי הנדרש ומאפייניו, ללא ביצוע תהליך של הטמעה, תוך ליווי היחידות בתהליך השינוי, הוא תהליך לא מספק ולא מקצועי.
162. מרבית פעילות האגף בתחומי או"ש ותקינה מוקצה למשימות ולפרויקטים חדשים ופחות לייזום ולראיה מערכתית של צרכי היחידות, הטמעה ובדיקת תוצאות השינוי בשטח. לדעת הביקורת כל תהליך של שינוי באו"ש צריך להיות מלווה בתהליך של הטמעה וליווי ההטמעה על ידי אנשי מקצוע מתאימים.
163. קביעת סדרי הקדימויות וחלוקת המשאבים נקבעת הלכה למעשה על ידי הנהלת העירייה, לאחר קבלת המלצות מהנהלת האגף. צרכי היחידות בקבלת השרות מהווים שיקול משני לצרכים של הנהלת העירייה. כלומר האגף נותן שירות למערכת העירונית בכללותה ופחות למרכיבים שלה (היחידות) - בגלל אילוצי משאבים/כח אדם. מצב זה לא צפוי להשתנות בעתיד הנראה לעין.
164. לדעת הביקורת ציפיות היחידות מהאגף והגדרת התפקידים הכוללנית של האגף בתחומי האו"ש והתקינה הם לא ריאליים ולא מעשיות ברמה מקומית/יחידתית.
165. פער זה בין הציפיות למעשה בתחום או"ש ותקינה הוביל לפתרונות בשטח: הקצאת משרה לכ"א מקצועי בתחום זה, שימוש ביועצי חוץ. פתרונות אלו יכולים להוביל בחלק מהמקרים לחוסר יעילות ו/או כפילות בעבודת הייעוץ והליווי, או לחילופין להותיר בידי האגף רק את משימת התקינה.
166. מערכת המחשוב החדשה אשר הוטמעה באגף, אמורה היתה לשמש ככלי ניהולי חשוב. אולם היא לא הוטמעה בצורה טובה ולמעשה גרמה לירידה ביעילות הניהולית בטווח הקצר. יש לסיים את תהליך הטמעת מערכת ניהול הפרויקטים הממוחשבת באגף. כל עוד שלא ניתן להפיק דוחות ניהוליים מהמערכת יש לנהל את המידע בדרכים חלופיות.
167. תהליך הרה-ארגון כלל שינוי ארגוני מהותי, למבנה ארגוני ממוקד לקוח, הכולל תפקידי רוחב מערכתיים ברמת המטה. מבנה זה לדעת הביקורת מאפשר גמישות ניהולית של הנהלת האגף, בתחום ארגון, שיטות ותקינה ויוצר הגדרה מובחנת של שירותים אחרים הניתנים על ידי האגף.

כח אדם ותקציב

168. כחלק ממדיניות הנהלת האגף, לבצע את מרבית העבודה על ידי כוחות פנימיים ולא על יועצי חוץ התקציב שהוקצה בשנים קודמות לצורך קבלת שירותים מיועצים חיצוניים (עבודות ארגוניות של גורמי חוץ) צומצם ובמקומו התקבלו תקנים לאיוש כח אדם באגף. החלטת הנהלת העירייה על הקפאת תקנים מתוכננת ב 2013 הביאה לאיוש של חלק מהמשרות, אולם במקביל לא הוחזר התקציב לאגף. כלומר למעשה משאבי האגף צומצמו בצורה משמעותית (כשלוש משרות).



יש לבחון אפשרות של הוספת התקנים ו/או התקציב שצומצם, או לחילופין להתאים את היקף המשימות לתקציב.

מומלץ כי שלב ההטמעה והבקרה על יישום פרויקטים יהיה מוגדר כחלק מהמשימות השוטפות של האגף ולא בהקשר לפרויקט כזה או אחר. בקרה שיטתית של כל הפרויקטים לאורך זמן מחייבת הקצאת זמן קבועה, לצורך כך.

ותק בתפקיד והשכלה

169. הביקורת רוצה לציין לטובה את כוח האדם של האגף הכולל ברובו בעלי תפקידים בעלי השכלה ונסיון רלוונטים.

170. בשנים האחרונות נקלטו באגף מספר רב של עובדים, מקצועיים, בעלי השכלה ונסיון רלוונטים לתפקיד.

171. באגף אין הגדרה של תקופת 'רוטציה' בין תפקידים, אולם בפועל תפקידים של מספר בעלי תפקידים באגף השתנה, בעקבות הרה-ארגון שנערך באגף.

172. מרבית פעילות האגף מוגדרת במסגרת התקציב הרגיל ולפיכך נדרש לקבל אישור תקציבי לפרויקטים בכל שנה מחדש והדבר מקשה על ניהול רב שנתי של פרויקטים. הביקורת סבורה כי התמשכותם של פרויקטים של ייעוץ מעל שנה אחת, הוא זה שיוצר את הקושי הניהולי וחלוקת הפרויקט לתת פרויקטים המתפרשים לאורך מספר שנים. מומלץ לערוך רוטציה בין התפקידים, כל 3 - 5 שנים.

מומלץ ליצור במערכת המידע הבחנה בין סוג פרויקט שהוא פרויקט רה ארגון לבין פרויקט או"ש.

תכניות עבודה

173. מספר הפרויקטים הפעילים של האגף הוא קרוב ל-100. הביקורת סבורה כי מספר זה הוא גבוה מדי ולא ניתן לנהל ולעמוד בלוחות הזמנים של מספר כה גדול של פרויקטים עם מצבת כח האדם הקיימת. בשנת 2006 מספר הפרויקטים בשלבים שונים של ביצוע עמד על 29 ובשנת 2012 על 95, גידול זה אינו נמצא בהלימה לגידול במשאבים ובכח האדם.

174. מסקנה זו מתחדדת במיוחד לאור הנתונים של סקר שביעות הרצון, שבו נמצא בעיקר בקרב מנהלים בדרג הביניים, כי יש חוסר שביעות רצון בגלל אורך הזמן שלוקח לסיים את הפרויקט/מהירות תגובה.

175. האגף כמעט ולא מבצע ליווי יישום למרות שבעיני הביקורת זהו שלב הכרחי בפרויקט. הביקורת סבורה כי הצלחתו של הפרויקט נמדדת על פי השינוי שקרה בעקבות התכנון והיישום, תכנון ללא ביצוע בפועל מיתר את הפרויקט כולו. ליווי תהליך השינוי דורש מיומנות, נסיון וידע אשר אינו מצוי אצל בעלי התפקידים באגף.

176. קביעת סדרי הקדימויות בתוכנית העבודה היא פועל יוצא של צרכי הנהלת העירייה ולא של צרכי היחידות, או מנהלים בדרג ביניים. כלומר מרבית פעילות האגף בתחומי האו"ש והתקינה בעיקרה היא פועל יוצא של דרישות הנהלת העירייה ולא כתוצאה מתהליך פרו-אקטיבי של האגף. וזאת למרות שהאגף הגדיר במסגרת תהליך הרה-ארגון פעילות פרו-אקטיבית, כפעילות שעליו לייזום ולבצע כגון: זיהוי הזדמנויות לשיפור ולהתייעלות מעבר לשוטף.

יש לקצר את לוחות הזמנים של כל פרויקט, תוך כדי צמצום מספר הפרויקטים הפעילים בכל שנה.

יש לבצע תהליכי משוב בסיום כל פרויקט- לאחר שנה ממועד סיום הפרויקט לצורך למידה והסקת מסקנות.

פרויקטים רב שנתיים

177. למעלה מרבע מהפרויקטים של האגף הם רב שנתיים. לדעת הביקורת לא מומלץ לבצע פרויקטים של או"ש, לאורך תקופה ארוכה. פרויקט או"ש המתמשך לאורך זמן, יכול לכלול בסיומו מרכיבים רבים שאינם רלוונטים עוד. במיוחד הדבר אמור לגבי פרויקטים אשר הוגדרו על ידי האגף כבעלי חשיבות עליונה לביצוע.

178. שיטת ה'פעילות' (ביצוע פרויקט בשלבים) של הנהלת העירייה והנהלת האגף נותנת לגיטימציה לפריסת פרויקטים לאורך תקופות ארוכות ומביאה לחוסר שביעות רצון של היחידות בקבלת השרות, הנדרש להם.

יש לפעול לצמצום, או ביטול של הפרויקטים הרב שנתיים.

תכנון מול ביצוע

179. המערכת הממוחשבת לניהול פרויקטים אינה נותנת מענה מלא לצרכי הנהלת האגף. קבלת נתונים במסגרת דוח אחד מרכז של המידע הנדרש למנהל (כגון: מספר פרויקטים/סטטוס וכו') אינו מופק כיום מן המערכת. במערכת נעשה שימוש לצורך ניהול ברמת מקרו של פרויקטים, בעוד שכל כלי העבודה הנדרשים לניהול מקרו של האגף לוקים בחסר.

180. עם כניסת המערכת לשימוש מנהלי האגף הפסיקו לעשות שימוש בכלים וטבלאות מרכזות של הפרויקטים, למרות שהמערכת לא יכולה היתה לשמש תחליף לכלים אלו. וכך למעשה אין יכולת לקבל נתונים מערכתיים 'בלחיצת כפתור', אלא רק על ידי כניסה לכל פרויקט בנפרד ותיעוד במרכז של כל המידע הנאסף מכלל הפרויקטים. כלומר הכנסת המערכת הממוחשבת הובילה לפגיעה בכלי הניהול בטווח הקצר.

181. במערכת המידע אין הבחנה בין סוג פרויקט שהוא פרויקט רה ארגון לבין פרויקט או"ש.

**נהלים עירוניים**

182. יש הקפדה על כתיבת נהלים עירוניים בלבד.
183. ניהול המעקב אחר הנהלים שנמצאים בתהליך כתיבה, נעשה באמצעות טבלאות, אולם טבלאות אלו אינן כוללות מידע ממתי הבקשה, כמה זמן הנוהל מתעכב, מה הלו"ז שנקבע ועל ידי מי. מידע זה נדרש על מנת לבצע מעקב טוב יותר של תכנון מול ביצוע.
184. לא מוגדר זמן תגובה קבוע לקבלת אישור הנוהל.
185. הכנסת כל הנהלים לפורטל העירוני היא פעולה חשובה וטובה שנעשתה על ידי האגף בשנה האחרונה.
186. לא כל הנהלים המתועדים בפורטל העירוני עברו תיקוף, למרות שהאגף קבע יעד של תיקוף הנהלים אחת לשנה. לדעת הביקורת יש חשיבות לתיקוף מהיר של הנהלים, אולם לצורך השגת יעד זה נדרש שיתוף פעולה של מנהלי מנהלים וחטיבות ומשאבי כ"א של האגף.
187. בפורטל לא מצויין מתי נערך העדכון האחרון של הנוהל ויכולים להיות נהלים שממועד כתיבתם עבר זמן רב אולם הם עברו תיקוף בשנה האחרונה.
- מומלץ להוסיף לטבלאות ניהול המעקב, אחר תהליך הכתיבה, מידע ממתי הבקשה, כמה זמן הנוהל מתעכב, מה הלו"ז שנקבע ועל ידי מי.
- מומלץ להגדיר זמן תגובה לקבלת אישור לנוהל הנמצא בתהליך כתיבה.
- יש לקבוע לו"ז לתיקוף כל הנהלים בפורטל בשנת 2014.
- מומלץ לציין בפורטל מתי נערך העדכון האחרון של כל נוהל.

ממשקי עבודה של האגף עם יחידות עירוניות אחרות

לדעת הביקורת פעילות האגף צריכה להיות מסונכרנת ומתואמת לאורך כל השנה, בעיקר עם שלוש יחידות עירוניות: אגף מחשוב ומערכות מידע, שירות ופניות הציבור ועם המחלקה לניהול השינוי.

שירות ופניות הציבור

188. ישנה חשיבות בעדכון וסנכרון הפעילות עם יחידת השירות ופניות הציבור. לדעת הביקורת הסנכרון המתבצע אחת לשנה, אינו מספק ויש לקיים פגישות סנכרון אחת לרבעון.

מחשוב ומערכות מידע

189. חל שינוי לטובה בתהליכי העבודה ובסנכרון הפעילות מול מחשוב ומערכות מידע, בעקבות תהליך של ביצוע תחכים והסקת מסקנות. שתי היחידות הגדירו פעולות הדורשות סנכרון במהלך השנה. מן השינוי ניתן להסיק כי שתי היחידות מבינות את חשיבות הסנכרון של תהליכי העבודה.

**המחלקה לניהול השינוי**

190. המיקום האירגוני של האגף מביא לידי ביטוי את תפיסת הנהלת העירייה, כי תפקידו העיקרי של האגף לתכנן בראיית מקרו, הכוללת הסתכלות מערכתית על תהליכי עבודה, בעוד שבמשאבי אנוש, המחלקה לניהול השינוי- הפרט במרכז.
191. היחידה לניהול השינוי **משלבת בעבודתה היבטי מיקרו עם היבטי מקרו** - הדגש בפעילות היחידה הינו יישום והטמעת שינויים ארגוניים (היבטי מקרו) בקרב יחידים וצוותים בתוך הארגון (היבטי מיקרו)
192. הדגש בפעילות המחלקה הינו **אנושי** – **התנהגותי** ולכן מיקומה הארגוני של המחלקה לניהול השינוי הינו **במטה סמנכ"ל משאבי אנוש**, תוך זיקה ארגונית חזקה מאוד וקשרי עבודה צמודים עם אגף משאבי אנוש בכל נושאי הפרט.
193. לדעת הביקורת תהליכי או"ש מחייבים ראייה אינטגרטיבית של שני התחומים. ההחלטה על השינוי ואופיו צריכה להיות מוטמעת בשטח, באמצעות הגורמים המומחים לכך בעירייה. בפועל נמצא כי תחום זה לוקה בחסר.
- לא כל הפרויקטים הדורשים הטמעה מלווים על ידי המחלקה לניהול השינוי. שגרות העבודה הכוללות פגישות תיאום ותכנון, אינן מספקות משום ששיתוף הפעולה בין היחידות נעשה פר פרויקט ולא מתוך ראייה כוללת של הצרכים העירוניים.
- הביקורת סבורה כי יש לחדד את ממשקי העבודה ואת תהליכי הסנכרון הנדרשים עם יחידת השרות ופניות הציבור.
- המחלקה לניהול השינוי- לדעת הביקורת יש ליצור שיתוף פעולה וסנכרון רחב יותר בין היחידות. מומלץ כי מעורבות היחידה לניהול השינוי תהיה בכל פרויקט, שנדרש בו שינוי בשטח, הנוגע למשאב האנושי. במקביל יש לבסס תהליכי עבודה שיאפשרו ראייה אינטגרטיבית כוללת של הצרכים העירוניים.

שיטות עידוד ותמרוץ

194. בשנים האחרונות חל שינוי משמעותי בניהול התחום באגף ובהתמקצעות של בעלי תפקידים באגף בנושא.
195. העירייה פועלת בהתאם לחוק ולנהלים בתחום זה.
196. הגדרת בעל תפקיד ייעודי לתחום זה במסגרת הר-ארגון, מאפשרת ניהול מקצועי של התחום בעירייה.
- מספר גדול של תוכניות שכר עידוד לא מעודכנות. בעירייה יש קרוב ל-40 תוכניות שכר עידוד, 20 מתוכן הוגדרו על ידי האגף כ'דורשות עדכון'. חלקן ממתונות לאישור במועצת ייצור עליונה.



יש לקבוע לו"ז לעידכון התוכניות הדורשות עדכון ולבצע מעקב אחר הביצוע. במקרים שבהם יש עיכוב בלוחות הזמנים יש להעביר דיווח בכתב על כך להנהלת העירייה, הכולל את הסיבות להחלטה לעדכן את השיטה ולעיכוב.

ממשק עבודה מול סגלי משאבי אנוש

197. הביקורת סבורה כי חל שיפור משמעותי בתהליכי העבודה והממשקים בין האגף לסגלי משאבי אנוש, הן בתחום הבקרה והן בתחום הניהול השוטף וקיימת הפרדה בין הגדרת התורה, יישום השיטה והבקרה עליה.

דיוור והוצאה לאור

198. היחידה משמשת כגורם מקצועי בנושא הדיוור וההוצאה לאור, עבור יחידות העירייה, אולם לא כל הטפסים מעוצבים ומופקים על ידה. הביקורת סבורה כי זו הדרך היעילה ביותר לנהל את התחום, בהנחה כי בכל יחידה יש 'רפרנט/נאמן טפסים' המומחה ומוכשר לנושא. לכן יש חשיבות לקיום הכשרה מקצועית לרפרנטים/נאמני טפסים בנושא- הכשרה אשר לא מתקיימת.

199. הניהול והפיקוח על היחידה מצד הנהלת האגף הוא ברמת על ולא בהיבטים מקצועיים ולכן יש חשיבות לכך שבעלי תפקידים ביחידה יהיו מומחים ומקצועיים, המעודכנים בחידושים הקיימים בעולם הדיוור בכלל והדיוור המכוון בפרט. הכשרה והתמקצעות זו לא מתקיימת בצורה מובנית ושיטתית.

מומלץ לבצע הכשרות מקצועיות לרפרנטים ולבעלי תפקידים ביחידה.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ג - התייחסות אגף ארגון ותקינה מתאריך 28.10.2013.