

אגף החשב הכללי

היבטים בניהול פרויקט "ממשל זמין"

תקציר

"ממשל זמין" (להלן - הפרויקט או ממשל זמין) הוא פרויקט שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם הקמת תשתית טכנולוגית להספקת מידע, לביצוע תשלומים, למתן שירותים ממשלתיים נוספים לציבור ולעיצוב מחדש של השירות הממשלתי לציבור¹.

פעולות הביקורת

בתקופה מאי 2007 - יוני 2008 בדק לסירוגין משרד מבקר המדינה את ניהול הפרויקט מכמה היבטים. הביקורת נעשתה במשרד האוצר (להלן - המשרד): באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל), האחראי לפרויקט, ובחשבות המשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים ובנציבות שירות המדינה.

עיקרי הממצאים

1. אישור הפרויקט ותקצובו: בשנת 1997 החל אגף החשב"ל בפרויקט תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה), וב-1999 החל בפרויקטים נוספים שנכללו מאוחר יותר במה שנקרא לימים "פרויקט ממשל זמין". במאי 2002 החליטה הממשלה על פרויקט ממשל זמין² וקבעה שמימושו ייעשה באמצעות פרויקט תהיל"ה, ובמאי 2004 עיגנה את החלטתה³ בתכנית עבודה לתתי-הפרויקט של ממשל זמין ובאומדן תקציבי לפרויקט, שהסתכם ב-70 מיליון ש"ח. החלטת הממשלה מ-2004 התייחסה לשני פרויקטים: פרויקט "ממשל זמין" ופרויקט "מרכב"ה"⁴, ובה הונחה אגף החשב"ל לסיים אותם עד סוף שנת 2006.

הביקורת העלתה שגם לאחר מועד זה, וגם במועד הביקורת, המשיכו להתנהל פעולות הפיתוח של הפרויקט, לרבות בתתי-הפרויקט שנועדו להסתיים בסוף 2006 לפי התכנית שאישרה הממשלה.

1 "ממשל זמין" הוא המונח העברי למה שמכונה באנגלית e-Government, Digital Government או Online Government.
2 החלטת הממשלה מס' 1812 מ-12.5.02.
3 החלטת הממשלה 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.
4 מערכת מחשוב רוחבית, כוללת ואחידה, במשרדי הממשלה לניהול משאבים בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש (לוגיסטיקה) והנכסים.

מהנתונים עולה שאומדן העלויות שהובא להחלטת הממשלה היה נמוך מסכום התקציבים השנתיים שאושרו לממשל זמין לשנים 2004-2006. התקציבים שאושרו לפרויקט לשנים 2004-2006 הסתכמו בכ-92 מיליון ש"ח. בכל אחת מן השנים שלאחר מכן גדל תקציב הפרויקט, וההוצאות בשנת 2007 ובמחצית שנת 2008 הסתכמו בכ-66 מיליון ש"ח נוספים. מאחר שהפרויקט התקיים כבר בתחילת שנות ה-2000, ההוצאות למעשה היו גדולות עוד יותר. אגף התקציבים מסר ש"סכום התקציבים השנתיים שנוצלו במערך ממשל זמין ותהיל"ה בשנים 2002-2008 הוא כ-201 מיליון ש"ח".

לאחר שנים רבות של פיתוח היו אמורות עלויות הפיתוח של הפרויקט להתייצב, והפרויקט היה אמור לעבור לשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך בפועל עלויותיו גדלות משנה לשנה. יצוין שבביקורת על פרויקט מרכב"ה התגלתה התנהלות דומה: אומדן העלויות שהובא לאישור הממשלה היה נמוך בהרבה מן העלויות בפועל.⁵

בתקציב המדינה לשנים 2002-2005 הופיע רק סעיף תקציבי אחד: ממשל זמין. עד שנת 2006, שבע שנים לאחר תחילת הפרויקט, טרם נקבעו בתקציב תקנות מפורטות עבור תתי-הפרויקט של ממשל זמין, ורק משנת 2005 ייעד המשרד תקנה תקציבית לתהיל"ה. בכך גדל למעשה התקציב המיועד לפעולות בתחום ממשל זמין במקור תקציבי נוסף. בעוד שתקציב ממשל זמין נכלל בתקציב הוצאות הפיתוח של המשרד, הרי שתקציב תהיל"ה נכלל בסעיפי התקציב הרגיל של המשרד. מתחילת 2005 ועד אמצע שנת 2008 היו ההוצאות בתקציב תהיל"ה כ-25 מיליון ש"ח.

תכנוני התקציב למימון תהיל"ה ולמימון ממשל זמין היו באחריותם של שני רפרנטים נפרדים באגף התקציבים. משמעות הדבר שתכנון התקציב והמעקב אחר ביצועו פוצל בין שניהם, וכל אחד מהם ראה לפניו רק חלק מן התמונה. הפיצול פֶּתַח פֶּתַח לכפל תקציבים והחליש את הבקרה על התכנון התקציבי של הפרויקטים ועל ביצוע התקציב.

2. היגוי הפרויקט: לפי החלטת הממשלה ממאי 2002 הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט. ועדת היגוי זו, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פעלה רק עד שנת 2003. בהיעדרה לא היה מנגנון מוסמך וראוי להתוויית דרכו ואופן ניהולו של הפרויקט ולבחינה של השגת יעדיו. כך נשארה הובלת הפרויקט בידי צוות אנשי מחשוב, ובפעולות הפרויקט הושם דגש על היבטים טכנולוגיים. צוות זה התווה את תפיסת העולם שעל בסיסה ממומש פרויקט ממשל זמין ואת סדרי העדיפויות ביישומו. אף שמדובר בפרויקט חדשני שאמור להשפיע הן על דרכי הניהול של הממשלה בעידן המידע הן על דרכי התנהלותה מול האזרח, לא הוקמה המסגרת הממשלתית המתאימה לשם כך.

בסוף ינואר 2009, לאחר סיום הביקורת, מינה שר האוצר, מר רוני בר-און, "ועדת היגוי ממשל זמין" בראשות מנכ"ל המשרד. בכתב המינוי נאמר שתפקיד הוועדה הוא לקבוע את היעדים האסטרטגיים לממשל זמין ואת תכנית העבודה הרב-שנתית הנגזרת מהם, לאשר את תכנית העבודה השנתית, לקיים מעקב אחר יישומה ולקבל החלטות בנושאי מדיניות עקרוניים. מסקנות הוועדה יוגשו לאישור שר האוצר, ואם יהיה צורך יובאו להכרעת הממשלה.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), "פרויקט מרכב"ה - יישומו וניהולו", עמ' 115, 116.

3. הבקרה על ביצוע הפרויקט והדיווח על התקדמותו: בהחלטת הממשלה מ-2004, שעניינה פרויקט ממשל זמין ופרויקט מרכב"ה, נאמר שיט להנחות את הממונה על התקציבים במשרד להקצות את התקציבים לפרויקטים אלה בהתאם לתפוקות ולהשגת היעדים של התכנית. אין במשרד כלי בקרה ודיווח המספק מידע אמין על תכניותיו המפורטות של הפרויקט ועל ההתקדמות בביצועו, כמקובל בפרויקטים של מחשוב וכפי שהונהג בפרויקט מרכב"ה.

ב-2004 גם נקבע שתוקם מינהלת בקרה לפרויקט, ותפקידה יהיה לקבל דיווחים מאגף החשב"ל ולאשר "כל חריגה מהתכנית, מקצועית, תקציבית או אחרת". מינהלת הבקרה לא הוקמה.

אין בהוראות תכ"ם⁶ נהלים הקובעים את סדרי הפיקוח והבקרה על הניהול והביצוע של פרויקטים של מחשוב בכלל ושל פרויקט ממשל זמין בפרט. נוהל כזה אמור לעלות בקנה אחד עם נוהל מפת"ח⁷.

4. שירות התשלומים הממשלתי: אחד מתתי-הפרויקט הכלולים בפרויקט ממשל זמין הוא שירות התשלומים הממשלתי, מערכת ממוחשבת המאפשרת לאזרחים לבצע תשלומים ולקנות מוצרים באמצעות האינטרנט. הביקורת העלתה שהרוב המכריע של התשלומים לממשלה נגָּה כבעבר ולא באמצעות פרויקט ממשל זמין.

מהשוואת תכניות העבודה של אגף החשב"ל לפרויקט שירות התשלומים הממשלתי לשנים 2005, 2006, ו-2007 עולה שבכל אחת מהשנים האלה הוצבו יעדים שנקבעו בשנים הקודמות, ולכאורה במשך שלוש השנים האמורות לא הושגו כל היעדים שנקבעו. לפיכך, לא ניתן לדעת אם התפוקות שהתקבלו היו מתוכננות ואם הצדיקו את עלויותיו של תת-הפרויקט, שהסתכמו רק בשנים 2006, 2007 ובמחצית הראשונה של שנת 2008 בכ-12 מיליון ש"ח.

5. שירות הטפסים: תת-פרויקט אחר שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2002 היה "מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". במסגרת תת-הפרויקט מוחשבו במשך ארבע שנים מאות טפסים שבשימוש הגופים הממשלתיים, והתאפשרה לציבור גישה אליהם באמצעות אתר השירותים והמידע הממשלתי. אלא שאת רובם המכריע של הטפסים באתר השירותים והמידע הממשלתי לא ניתן למלא ולשלוח באמצעות המחשב - באופן מקוון - למשרד הממשלתי. אמנם אפשר להורידם מן האתר, אך לאחר מילויים יש להדפיסם ולשלוח אותם בדואר. היעד טרם מומש והופיע בתכניות העבודה עד שנת 2008. העלויות של תת-הפרויקט היו גדולות והסתכמו מתחילת 2006 עד אמצע 2008 בכ-15 מיליון ש"ח, ואילו אומדן עלותו בהחלטת הממשלה מ-2004 היה 8 מיליון ש"ח. עוד נמצא שחלק מסכום זה הושקע ביישום חתימה אלקטרונית כמשמעותה בחוק, אך השקעה זו, אף שנעשתה, לא הגבירה את המימוש של שיגור הטפסים באמצעות המחשב למשרדים הממשלתיים.

6 תקנות כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.

7 נוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע) הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בנייהול המחשוב בארגון, הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות עבורם בידי גורמי חוץ (ספקי חמרה ותכנה).

6. ניהול הפרויקט באמצעות עובדי חברות כוח אדם, בתי תכנה ויועצים: בביצוע תפקידים מקצועיים בתחום המחשוב נעזר המשרד בעובדים שאינם עובדי מדינה, אלא עובדים של חברות כוח אדם ובתי תכנה (להלן - עובדים חיצוניים). ביוני 2008 הועסקו באגף החשכ"ל במסגרת הפרויקט כ-100 עובדים חיצוניים. ההוצאה על שירותי כוח אדם היוותה בשנת 2007 כ-77% מעלותו הכוללת של פרויקט ממשל זמין.

פרויקט ממשל זמין התנהל ללא הגדרה פורמלית של תפקידים וסמכויות, ולא התקיים הליך נאות למינוי מנהל לפרויקט. בפרויקט תהיל"ה, המספק שירותי אבטחה לאתרי אינטרנט ממשלתיים מחצרי המשרד ובמימונו, לא הוגדרו עד כה באופן רשמי ומוסמך תחומי הפעולה, הסמכויות, התפקידים, התקן וכוח האדם כמקובל לגבי כל פעילות שהממשלה מחליטה לבצע באופן קבוע.

אגף החשכ"ל לא נקט יזמה לבחון אם הספקה מתמשכת של שירותי ממשל זמין מחייבת מסגרת ממשלתית שתהיה אחראית לכך ותספק שדרת ניהול מקצועית האחראית לפרויקט ולמימושו.

עובדים חיצוניים המשולבים בפרויקט ממשל זמין מופרים ומוצגים באגף החשכ"ל ובמשרד כבעלי סמכויות ניהול בפרויקט, אף שלא מינו אותם לתפקידים אלה בהליכים מקובלים ולא חתמו עמם על הסכמים שמכוחם מונו לתפקידיהם.

המשרד יצר מצב שבו הפקיד בידי עובדים חיצוניים סמכויות ניהול והחלטה בדבר פעולות שהיקף עלותן מיליוני ש"ח מדי שנה. העובדים החיצוניים עסקו בקליטת עובדים, בקביעת תנאי שכרם וברכישת שירותים מחברות, בכללן חברות שמעסיקות אותם עצמם. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, וקיים חשש שהחלטות התקבלו בשיתוף עובדים חיצוניים שהיו נגועים בניגוד עניינים.

בדיוני התקציב של ממשל זמין, שהתקיימו עם אגף התקציבים, ייצגו את אגף החשכ"ל עובדים חיצוניים של הפרויקט. בדיונים אלה תוכננו תקציבי הפרויקט, בין היתר תקציבים שבהם תלויה הכנסתן של החברות שהם עובדים בהן. קיים חשש שהחלטות שהתקבלו בדיונים הללו התקבלו בשיתוף עובדים שהיו נגועים בניגוד עניינים.

במשך שנים העביר המשרד תשלומים במיליוני ש"ח מתקציב ממשל זמין לחברות שלא זכו במכרז ושלא כרת עמן הסכם, וכן העביר תשלומים תמורת עבודתם של עובדים חיצוניים שלא כרת עמם הסכם ואשר לא היו עובדי חברות כוח האדם או בתי התכנה שזכו במכרז. חברות שזכו במכרזים להספקת כוח אדם במקצועות המחשוב שימשו צינור להעברת תשלומים לחברות שלא זכו במכרזים. אגף החשכ"ל אפשר לחברות ולבודדים לצרף חשבוניות או חשבוניות לחשבוניות שמגישות חברות שזכו במכרז ושילם את תמורתן, לרבות עמלה בשיעור 1.5%, לחברות כוח אדם שזכו במכרז.

אגף החשכ"ל הוא אחד מ"שומרי הסף" במערכת הממשלתית; דרכי פעולתו - עם אגף התקציבים וחשבות המשרד - אפשרו במשך שנים התנהלות המנוגדת לכללי המינהל התקין בין כתליו של משרד האוצר.

עלות שכרם של חלק גדול מן העובדים החיצוניים המועסקים בפרויקט ממשל זמין גבוהה מאוד, ואף עולה על זו של עובדים בכירים בשירות המדינה. עלות השכר החודשי של כשליש מעובדי ממשל זמין ותהיל"ה, בהם עובדים המועסקים במשרד כעובדים חיצוניים שמונה שנים ואף יותר, הייתה בין 28,000 ל-50,000 ש"ח.

סיכום והמלצות

ממשל זמין הינו פרויקט שמטרתו לייעל את השירות הציבורי ולשפר את השירותים לאזרח תוך שימוש בטכנולוגיית המידע. יש לראות בחיוב את ההחלטה לקדם פרויקט זה ואת מטרתיו. לאחר שנים רבות של פיתוח היו אמורות עלויות הפיתוח של הפרויקט להתייבב, והפרויקט היה אמור להיות בשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך עלויות הפיתוח גדלות משנה לשנה.

על אף שההחלטה על פרויקט ממשל זמין התקבלה על ידי הממשלה והוקצבו לו מאות מיליוני ש"ח, הפרויקט מתנהל בלי שהוקמה תשתית ארגונית ממשלתית מקצועית הולמת שתהיה אחראית לניהולו ולהשגת היעדים. בשל כך, הידע והניסיון שנצברו במהלך הפרויקט לא נשמרו ביחידה ממשלתית ייעודית.

אגף החשב"ל הפקיד את הפרויקט בידי צוות של קרוב למאה עובדים חיצוניים, שניהלו את הפרויקט מכל הבחינות. האחריות המעשית למימוש התקציב מופקדת כמעט בלעדית בידיהם של עובדים חיצוניים. מצב זה עשוי לשמש מצע לניהול לא תקין ולא תכליתי של הפרויקט.

מן הראוי שהחשב"ל יפעל בנחישות להיערך לניהול תקין של פרויקטים של מחשוב הן מצד ניהולם המקצועי והן בקיום כללי מינהל תקין. ראוי שעל ניהולו של פרויקט כזה יופקד צוות קבוע מקרב עובדי המדינה, שימונה בהליכים תקינים כמתחייב בשירות המדינה, ושתפקידו, סמכויותיו ואחריותו יוגדרו במפורש.

בבדיקת הפרויקט נמצאו ליקויים מהותיים ומתמשכים, שהתבטאו באי-קיום כללי ההתקשרות לרכישת שירותים. אגף החשב"ל רכש שירותים מספקים בלי שהתקשר עמם כדין; אגף החשב"ל וגורמים במשרד אף אישרו תשלומים לספקים שלא זכו במכרזים, בניגוד לכללים, והשתמשו בחברות שזכו במכרזים כצינור להעברת תשלומים לספקים אלה. באשרם תשלומים אלה לא מילאו גורמים במשרד ובאגף החשב"ל את תפקידם כשומרי הסף המקיימים את תכליות חוק חובת המכרזים.

בשני דוחות ביקורת קודמים על פרויקט מרכב"ה הצביע משרד מבקר המדינה על פגמים מהותיים בפעולות הבקרה של אגף החשב"ל על פרויקט מחשוב שבניהולו. בדיון שהתקיים ביולי 2005 הודיע החשב"ל לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון הליקויים בניהול הפרויקט. מממצאי הביקורת הנוכחית על פרויקט ממשל זמין, אשר אף הוא מתנהל באחריות החשב"ל, עולים ליקויים דומים בתחום הבקרה והפיקוח. החשב"ל לא יישם לקחים מן הביקורת הקודמת ולא החיל את השינויים המתחייבים על פרויקט ממשל זמין. הוא לא פעל בחצריו ובתחומים שנתונים לאחריותו בהתאם לנדרש ממי שתפקידו להיות גורם בקרה ופיקוח על ביצוע תקציב המדינה כולו.



מבוא

"ממשל זמין" הוא פרויקט שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית למתן מידע, לביצוע תשלומים, למתן שירותים ממשלתיים נוספים לציבור ולעיצוב מחדש של השירות לציבור. המונח⁸ הוטבע בדוח שהכינה ב-1997 ועדת המשנה לתקשוב ומידע של ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא: היערכות מדינת ישראל לקראת עידן המידע. בדוח נאמר בעניין ממשל זמין: "טכנולוגיית המידע המתפתחת במהירות מעמידה לרשות הממשל כלים רכי עוצמה שבאמצעותם ניתן לעצב מחדש את השירות לאזרח. אם בעבר האזרח נקרא להתייצב במשרדי הממשל על מנת לקיים שם את דו השיח בינו לבין השלטון הרי עתה באמצעות הטכנולוגיה החדשה מסוגל הממשל להיות זמין בכל מקום ובכל עת ולעמוד לרשות האזרח על מנת לתת לו שרות יעיל ומועיל בעלות נמוכה."⁹

בשנת 1997 החל אגף החשכ"ל שבמשרד האוצר בפרויקט תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה)¹⁰, וב-1999 - בביצוע תתי-פרויקט נוספים במסגרת מה שנקרא לאחר מכן "פרויקט ממשל זמין"¹¹. במאי 2002 קיבלה הממשלה החלטה, ביוזמת משרד האוצר, בקשר לפרויקט ממשל זמין בה פורטו תתי-הפרויקט וכן - להקים ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט ממשל זמין, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות הנהלות משרדי הממשלה הרלוונטיים. כל הפעולות שנעשו בעקבות החלטת הממשלה מכוננות להלן פרויקט ממשל זמין, הפרויקט או ממשל זמין.

בתקופה מאי 2007 - יוני 2008 בדק לסירוגין משרד מבקר המדינה כמה היבטים של ניהול הפרויקט, ואלה הם: אישורו, עלויותיו, תקצובו, היגויו, מימושו יעדיו, הבקרה על ביצועו, והתנהלותו באמצעות עובדי חברות כוח אדם, בתי תכנה ויועצים¹². הביקורת נעשתה במשרד האוצר (להלן - המשרד): באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), שאחראי לפרויקט, ובחשבות המשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים ובנציבות שירות המדינה.

אישור הפרויקט

בשנת 1997 הקים המשנה לחשכ"ל את ועדת האינטרנט הממשלתית. תפקידה היה לקבוע תקנים וסדרי עבודה להקמת אתרי אינטרנט ממשלתיים ולהטמיע את טכנולוגיות המידע והתקשוב במשרדי הממשלה באמצעות נוהלי עבודה, פרויקטים מדגימים ותכניות להכשרת כוח-אדם. אחת ממסקנות הוועדה הייתה שקיים צורך בתשתית ממשלתית מרכזית להספקת שירותי אינטרנט מאובטחים לממשלה. הדיונים שנערכו בהמשך הביאו לפרויקט תהיל"ה.

-
- 8 "ממשל זמין" הוא המונח העברי למה שמכונה באנגלית e-Government, Digital Government או Online Government.
- 9 עוד הודגש בדוח ש"השירותים החדשים אשר יינתנו במסגרת הממשל הזמין יהיו שונים מאלו אשר הציבור רגיל אליהם כיום. קשה להעריך מראש איזו גישה לאספקת שירותים תתקבל על ידי הציבור, ואיזו שיטה תפיק את השיפור המרבי בשירות לאזרח. לכן יהיה צורך לנסות את הרעיונות החדשים ולבחון אותם לאור הניסיון שיצטבר בארץ ובעולם"
- 10 פרויקט שמטרתו חיבור משרדי הממשלה לאינטרנט ויצירת תשתית מאובטחת לאחסון ולניהול של אתרי אינטרנט ממשלתיים ולמתן שירותים נלווים. (http://www.knesset.gov.il/docs/heb/infocom/final1_t.htm)
- 11 ראו סקירה על פעולות הממשלה בנושא בשנים 1997-2002: מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השירות לציבור", עמ' 202-208.
- 12 נתונים מסוימים עורכנו לאחר יוני 2008.

ביקורת של מבקר המדינה על השירות לציבור מצאה כי ב-1999 פנתה היחידה למערכות מידע באגף החשכ"ל אל החשכ"ל ב"מסמך יזום - תכנית ממשל זמין 2000" (להלן - מסמך הייזום), ובו ביקשה לקדם את תכנית "ממשל זמין 2000". החשכ"ל לא השיב לפנייתה, ובקשתה גם לא אושרה בידי כל בעל תפקיד מוסמך אחר. למרות זאת, באותה השנה החל האגף בפרויקט¹³. למרות האמור במסמך הייזום, עד שנת 2003 לא הביא אגף החשכ"ל לאישור הממשלה את תתי-הפרויקט שהחל לבצע, לא הקים צוות מעקב לפרויקט ממשל זמין ולא הכין לו מסמך אפיון ותכנית אב.

במאי 2002, בעת הביקורת של מבקר המדינה על השירות לציבור, יזם המשרד החלטת ממשלה בעניין פרויקט ממשל זמין ותתי-הפרויקט הכלולים בו¹⁴. החלטת הממשלה קבעה:

1. "להקים תשתית כוללת למימוש פרויקט ממשל זמין במדינת ישראל.
2. לבסס את מימוש פרויקט ממשל זמין מול הציבור באמצעות פרויקט תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה). פרויקט תהיל"ה ישמש לייעול זרימת המידע בין הממשלה לציבור ובין הציבור לממשלה על ידי יצירת מנגנון מאובטח המקשר בין מרכביה ומערכות המידע הממשלתיות לבין הציבור מעל גבי רשת האינטרנט...
3. להקים מערכת תשלומים ורכישת מוצרים מקוונת מרכזית מול הציבור. מערכת זו תאפשר לכל אזרח לשלם עבור מרבית מיסוי, אגרות, רישיונות ולרכוש מוצרים של הממשלה (מכרזים, פרסומים) ועוד.
4. לבסס מערכות הזדהות וחתימה אלקטרונית בממשלה באמצעות פרויקט תמ"ר (תשתית מפתח ציבורי). המערכות שיוקמו יכללו:
 - א) מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה.
 - ב) מערכות הזדהות וחתימה אלקטרונית מבוססות כרטיס חכם שיוקמו מול מערכי המידע הממשלתיים בפרויקט מרכביה ותהיל"ה על מנת לבצע מגוון רחב של פעולות הדורשות זיהוי מאובטח וחתימה על פעולות רגישות במערכות.
 - ג) מערכות הזדהות וחתימה אלקטרונית שיאפשרו קישור מאובטח למאגרי המידע הממשלתיים על מנת לספק באופן מאובטח לכל אזרח מידע רגיש/אישי.
5. לבסס מערכות תמיכה להטמעת והפצת השימוש במערכות המידע החדשות בציבור על ידי פרויקט להב"ה¹⁵, אשר יצמצם את הפער הקיים היום בין אזורי הפריפריה למרכז על ידי הקמת מרכזי מחשוב קהילתיים לתמיכה באוכלוסיות אלו, ועל ידי הקמת מרכזי תמיכה טלפוניים שיעמדו לרשות הציבור שאינם יכול להשתמש בשירותים המקוונים של הממשלה.
6. לבסס את מימוש פרויקט 'ממשל זמין' בין ובתוך משרדי הממשלה באמצעות הקמת פרויקט מרכביה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה). תשתית מרכביה תשדרג ותאחד את מערכות המידע האסטרטגיות בממשלה. מרכביה תיעל ותפשט את תהליכי זרימת המידע בתוך הממשלה. לצורך פריסת מערכות המידע החדשות תוקם מערכת אינטרנט-ממשלתית שתאפשר העברת מידע מאובטח בין משרדי הממשלה.

13 דוח 53ב, עמ' 204, 205.

14 החלטת הממשלה מס' 1812, מ-12.5.02.

15 פרויקט לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה בישראל. מטרתו להטמיע את טכנולוגיית המידע בקרב אוכלוסיות שאין להן גישה לטכנולוגיה, ובכך גם להקל עליהן את הגישה לאוצרות תרבות ולשפר את השכלתן ואת האיכות של שעות הפנאי שלהן.

7. להקים ועדת היגוי בין משרדית, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות הנהלות משרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך יישום סעיפים 1-4 וסעיף 6 לעיל.

כל החלטה על פרויקט צריכה להיות מלווה בתכנית מפורטת, באומדן עלויות ובתקציב מאושר. בביקורת על השירות לציבור¹⁶ התברר שאגף החשכ"ל לא הגיש בשנת 2002 לממשלה את אומדן התקציב הדרוש לפרויקט. משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשכ"ל, כי מן הראוי שישלים את הכנתה של תכנית אב מעודכנת ומלאה לפרויקט שבה יפורטו, בין השאר, התקציב השנתי והרב-שנתי לביצועו, ושהיא תובא בהקדם לאישור ועדת ההיגוי או כל גוף מוסמך אחר שייקבע.

במאי 2004 התקבלה בממשלה החלטה בנושא "הקמת מערך ממשל זמין בממשלת ישראל"¹⁷ (להלן - ההחלטה מ-2004). בנספח שצורף להחלטה הובאה תכנית עבודה לפרויקט ממשל זמין ובה פורטו תתי-הפרויקט הכלולים בו ונאמד התקציב הדרוש לפרויקט לשנים 2004-2006, שהסתכם ב-70 מיליון ש"ח: 20 מיליון ש"ח לשנת 2004 ו-25 מיליון ש"ח לכל אחת מן השנים 2005 ו-2006.

בטבלה 1 שלהלן מפורטים תתי-הפרויקט של ממשל זמין ואומדן עלויותיהם כפי שהובאו בנספח להחלטה מ-2004, במחירים שוטפים:

טבלה 1

תתי-הפרויקט ואומדן עלויותיהם על פי החלטת הממשלה מ-2004 (במיליוני ש"ח)

אומדן העלויות לשנים 2004-2006	תתי-הפרויקט
6	תשתית רשת אינטרנט ממשלתית מאובטחת
5	פורטל פנים-ממשלתי
3	תשתית GIS - מערכת מידע גיאוגרפי - ממשלתית
17	שוה"ם - שירות התשלומים הממשלתי
6	שער הממשלה
8	שירות הטפסים
8	תיק אישי מאובטח לכל אזרח
12	תמר, תמוז ותל"ם - מערכת הזדהות מאובטחת מבוססת כרטיס חכם
5	מערכת מכרזים מרכזית
70	סה"כ

באפריל 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה החלטה נוספת, הנקראת "ביסוס תכנית ממשל זמין"¹⁸, ובה הוטל על החשכ"ל להקים במסגרת פרויקט ממשל זמין: 1. "מערכת של תיבות דואר אלקטרוניות מקוונות ('הכספת') על גבי רשת האינטרנט, שתאפשר משלוח דברי דואר, מידע, מסמכים, חשבוניות וקבלות חתומים אלקטרונית, מהממשלה לציבור ומהציבור לממשלה באופן אלקטרוני". 2. "מערכת מענה טלפוני אוטומטי מרכזי (IVR) למתן שרותי ממשל זמין" באמצעות הטלפון על בסיס המערכות הקיימות היום".

16 דוח 207, עמ' 207.

17 החלטת הממשלה 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.

18 החלטה חכ/146 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מ-13.4.05.

החלטת הממשלה מ-2004 הנחתה את אגף החשב"ל לסיים את הפרויקטים "ממשל זמין" ו"מרכב"ה" עד סוף שנת 2006, כמפורט בנספח תכנית העבודה שצורף להחלטת הממשלה. הביקורת העלתה שפעולות הפיתוח של תתי-הפרויקט של ממשל זמין נמשכו גם לאחר מכן וגם במועד הביקורת, ולא נקבע מועד חדש להשלמתן. תכניות הפרויקט, תכולתן, לוח הזמנים שלו ואומדן עלויותיו לא הובאו יותר לדיון ולאישור בממשלה. יחד עם זאת, מדי שנה אושרו תקציבים נוספים להמשך הפיתוח שלהם.

בתשובתו מנובמבר 2008 הודיע החשב"ל למשרד מבקר המדינה כי "ממשל זמין מעולם לא היה 'פרויקט' עם תאריך התחלה ותאריך סיום. מדובר בדלפק השירות של הממשלה באינטרנט (e-Government) אשר לא יכול להיות לו מועד סיום".

יצוין כי ב-2004 הובא לממשלה "נושא הקמת מערך ממשל זמין בממשלת ישראל" והיא החליטה "להנחות את אגף החשב הכללי במשרד האוצר לסיים את ביצוע פרויקט 'ממשל זמין' ופרויקט 'מרכב' עד סוף שנת 2006, כמפורט בנספח המצורף". יצוין שהנספח להחלטת הממשלה, שכותרתו "תכנית עבודה לפרויקט ממשל זמין", כולל אומדן התקציב לפי תתי-הפרויקט והיעדים. בחלק מתתי-הפרויקט¹⁹ היעדים הם גם "תחזוקת המערכת" ו"תחזוקה שוטפת" עד סוף 2006, דהיינו, עד סוף 2006 היו אמורים להסתיים שלבי הפיתוח שלהם.

עלויות הפרויקט

אומדן העלות של פרויקט ממשל זמין, שהביא אגף החשב"ל לאישור הממשלה ב-2004, היה כאמור כ-70 מיליון ש"ח. בהחלטת הממשלה שהתקבלה ב-2002 נקבע שביסוס פרויקט ממשל זמין ומימושו מול הציבור ייעשו באמצעות פרויקט תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה). ואכן תתי-הפרויקט שהובאו לאישור ב-2004 כללו גם תתי-פרויקט תשתית רשת אינטרנט ממשלתית מאובטחת. כאמור, פרויקטים בשם ממשל זמין ותהיל"ה החלו עוד לפני החלטות הממשלה האמורות, ונמשכו גם לאחר 2006. משרד מבקר המדינה בחן את נתוני התקציב שאושר לממשל זמין ותהיל"ה כפי שהופיעו בתקציב המדינה.

בטבלה 2 שלהלן מוצגים נתוני תקציב המדינה (על שינויי) שיועדו בתקנות²⁰ ממשל זמין ותהיל"ה ונתוני ביצוע התקציב לשנים 2002-2008 במחירים שוטפים²¹:

-
- 19 בין תתי-הפרויקט האלה: פורטל שער הממשלה, כרטיס חכם ומערכת מכרזים.
 20 בהתאם לסמכותו על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע שר האוצר בתחילת כל שנה הוראות מינהל בכל הנוגע לפירוט נוסף של תכניות תקציב (להלן - תקנות).
 21 תקציב ממשל זמין נכלל כל השנים בתקציב הוצאות הפיתוח של המשרד. תקנת התקציב "תהיל"ה" תוקצבה לראשונה בתקציב 2005 ונכללת בתקציב הרגיל של משרד האוצר.

טבלה 2

ממשל זמין ותהיל"ה - תקציב וביצועו לשנים 2002-2008 (באלפי ש"ח)

שנה / שם התקנה	תקציב שנתי*	ביצוע
2002		
ממשל זמין	21,151	18,403
2003		
פרויקט מרכב"ה וממשל זמין	11,100	7,783
ממשל זמין	8,600	7,777
2004		
ממשל זמין	23,388	19,973
2005		
ממשל זמין	34,912	27,720
תהיל"ה	5,654	3,057
2006		
ממשל זמין	44,019	36,355
תהיל"ה	11,729	7,776
2007		
ממשל זמין	59,200	42,696
תהיל"ה	11,108	11,072
**2008		
ממשל זמין	73,716	23,737
תהיל"ה	8,339	2,904

* התקציב השנתי על שינויו כולל עודפים שהועברו משנה קודמת.
** נכון ל-28.7.08.

מהנתונים עולה שאומדן העלות של פרויקט ממשל זמין שהובא להחלטת הממשלה היה נמוך מסך התקציבים השנתיים שאושרו לממשל זמין לשנים 2004-2006. התקציב שאושר לשנים אלה הסתכם בכ-92 מיליון ש"ח²², ואילו ההוצאות (ביצוע התקציב) הסתכמו בכ-84 מיליון ש"ח. עוד עולה מהנתונים בטבלה 2 שבכל אחת מן השנים שלאחר מכן גדלו תקציבי ממשל זמין ותהיל"ה. ההוצאות מתקציב ממשל זמין בשנת 2007 ובמחצית הראשונה של שנת 2008 הסתכמו בכ-66 מיליון ש"ח נוספים, כך שההוצאות היו פי שניים ויותר מן האומדן שהובא להחלטת הממשלה. לפי נתונים שמסר אגף התקציבים בתשובתו מינואר 2009, סכום התקציבים שנוצלו "במערך ממשל זמין ותהיל"ה בשנים 2002-2008 הוא כ-201 מיליון ש"ח. מאחר שהפרויקט החל עוד בתחילת שנות ה-2000, ההוצאות היו למעשה גדולות עוד יותר.

ראוי לציין שבביקורת על פרויקט מרכב"ה מצא משרד מבקר המדינה שאגף החשכ"ל התנהל בצורה דומה: אומדן העלויות של פרויקט מרכב"ה שהביא האגף לאישור בממשלה היה נמוך באופן ניכר מעלויות הפרויקט בפועל. גם בלוח הזמנים של מרכב"ה נמצאו שינויים מפליגים לעומת התכנית שהובאה לממשלה²³.

22 לאחר הפחתה של כ-10 מיליון ש"ח מסך התקציב המאושר, שלפי הסבר של אגף התקציבים הם "עודפים שהועברו משנה קודמת".

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "פרויקט מרכב"ה יישומו וניהולו", עמ' 115, 116. יצוין שהביקורת לגבי פרויקט מרכב"ה העלתה שהוצאות בסכומים גדולים נזקפו לחובת תכנית ותקנות תקציב שלא יועדו לפרויקט מרכב"ה. ראו בעניין זה גם דוח שנתי 55 ב (2005), עמ' 314, וכן דוח 58 א, עמ' 123.

התברר, שמשנת 2005 ייעד משרד האוצר תקציב נוסף ששימש את פרויקט ממשל זמין: בעוד שתקציב ממשל זמין נכלל בתקציב הוצאות הפיתוח של המשרד, הרי שמאותה שנה הוסיף המשרד לסעיפי התקציב הרגיל שלו את תקנת התקציב "תהיל"ה" בתכנית "מערכות מידע ומיכון" בתחום פעולה "שירותי מטה ממשלתיים", וכך גדל למעשה כלל התקציב המיועד לפעולות בתחום ממשל זמין.

בהחלטת הממשלה נקבע שיש לבסס את פרויקט ממשל זמין על פרויקט תהיל"ה, ולפיכך פרויקט תהיל"ה הוא חלק מן המכלול של פרויקט ממשל זמין. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה באגף התקציבים עולה כי אף שפרויקט תהיל"ה הוא התשתית לפרויקט ממשל זמין, הרי שבאגף התקציבים היו תקנות התקציב המיועדות למימון תהיל"ה ולמימון מימון זמין בטיפולם של שני רפרנטים נפרדים. משמעות הדבר היא שתכנון התקציב, והמעקב אחר ביצועו מפוצלים בין שני עובדים, שכל אחד מהם רואה לפניו רק חלק מן התמונה. לדעת משרד מבקר המדינה אין לכך הצדקה, הפיצול עלול להוביל לכפל תקציבים והוא מחליש את הבקרה על התכנון והביצוע של תקציבי הפרויקטים.

בתשובתו מנובמבר 2008 ציין החשכ"ל שלקראת תקציב 2009 יהיה צוות אחד אחראי לתקציב ולבקרה בשני התחומים.

תקצוב הפרויקט

1. בביקורת שעשה ב-2002 משרד מבקר המדינה על השירות לציבור²⁴, הועלה כי אגף החשכ"ל לא הגיש למרכז תקציב המשרד ולמרכז תחום ענ"א באגף התקציבים באוצר תכניות עבודה מפורטות לפרויקט ממשל זמין. בסוף 2002 כתב אגף התקציבים באוצר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת דאו "נכללים בהצעת התקציב לשנת 2003 סעיפי תקציב ייעודיים לפרויקט 'ממשל זמין'". יצוין שמאז ימיו הראשונים הצטיין הניהול של פרויקט ממשל זמין בחוסר שקיפות: בהצעה שהגיש ב-2002 המשרד לממשלה הוא כרך יחד את פרויקט המרכב"ה ופרויקט ממשל זמין, אך לא כלל בה את אומדן העלות של שני הפרויקטים²⁵. רק בשנת 2003 הגיש המשרד לממשלה הצעה למסגרת תקציבית לשני הפרויקטים, אך גם בהצעה זו כרך את שניהם יחדיו, אף שראוי היה להפריד ביניהם.

עד לתקציב שנת 2006, שבע שנים מאז החל אגף החשכ"ל בביצוע הפרויקט, לא פורטה תכנית התקציב של ממשל זמין לפי תתי-הפרויקט שלו, והם לא תוקצבו בתקנות נפרדות. בתקציבי המדינה לשנים 2002-2005 מופיעה רק תקנה תקציבית אחת: ממשל זמין (בתקציב לשנת 2003 מופיעה גם תקנה תקציבית "מרכב"ה וממשל זמין"), זאת על אף שלהחלטת הממשלה מ-2004 צורף פירוט תתי-פרויקט ואומדן עלויות נפרד לכל אחד מהם. רק בתקציב לשנת 2006 פורטו בתקנות התקציבים לתתי-הפרויקט בתכנית התקציב "ממשל זמין" הרשומה בסעיף תקציבי "הוצאות פיתוח אחרות" של המשרד.

בטבלה 3 שלהלן מוצגים הנתונים על תכנון וביצוע של תקציבי ממשל זמין ותהיל"ה לשנים 2006-2008 (על שינוייהם) לפי תתי-פרויקט, במחירים שוטפים:

24 דוח 53ב, "השירות לציבור", עמ' 209, 210.
25 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 298.

טבלה 3

תקציבי ממשל זמין ותחילי"ה - תקציב וביצוע התקציב לשנים 2006-2008 (באלפי ש"ח)

מס' כ"כ ביצוע 2008-2006 (ראצי שנת 2008)	ביצוע התקציב				תקציב			תקציבי ממשל זמין ותחילי"ה	ממשל זמין
	2008 (ראצי שנת)	2007	2006	2008	2007	2006	תחילי"ה		
21,752	2,904	11,072	7,776	8,339	11,108	11,729			
102,788	23,737	42,696	36,355	73,716	59,200	44,019			
37,740	4,497	10,742	22,501	15,872	15,053	25,589	תשתיות טכנולוגיות	א	
12,279	2,973	7,121	2,185	6,526	7,297	2,205	שירות התשלומים	ב	
11,057	4,723	4,201	2,133	7,589	4,802	2,205	פורטל הממשלה	ג	
15,462	4,602	7,156	3,704	8,934	10,841	5,379	שירותי הטכנים	ד	
4,145	1,451	1,115	1,579	2,829	1,665	1,654	פורטל אישי	ה	
2,051	283	943	825	2,145	1,088	1,033	Gateway	ו	
846	439	245	162	1,408	587	252	IVR	ז	
2,398	399	1,744	255	3,097	2,352	788	מכרזים	ח	
3,453	570	1,581	1,302	2,559	2,103	1,605	כספת	ט	
7,706	2,029	4,553	1,124	6,658	6,216	2,340	כרטיס חכם	י	
3,735	1,220	1,930	585	2,964	2,895	969	מנהלה	יא	
301		301		548	301		השתתפות בדיון ממשלתי	יב	
1,500	548	952		7,637	1,500		מערכת מידע רישוי עסקים	יג	
115	3	112		450	2,500		פרטים	יד	
				1,500			עתודה	יז	
				3,000			אתר גיבוי	יח	
							פיתוח תשתיות לאתר	יט	

יוצא אפוא שנתונים על ההוצאות לפי תתי-פרויקט יש רק משנת 2006 ולגבי תהיל"ה - משנת 2005. מהנתונים החלקיים האלה עולה שההוצאות מ-2006 עד מחצית 2008 על אחדים מתתי-הפרויקט היו גדולות מאומדן העלויות שהובא לאישור הממשלה, לדוגמה: תהיל"ה כ-22 מיליוני ש"ח; פורטל הממשלה כ-11 מיליוני ש"ח; תת-פרויקט שירות הטפסים כ-15 מיליוני ש"ח²⁶.

כאמור, רק משנת 2005 נקבעה תקנה תקציבית לפרויקט תהיל"ה. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את פירוט העלויות של פרויקט תהיל"ה ואת פירוט תקנות התקציב מהן הוא מומן מאז הוחל בביצועו ועד שנת 2004, אך הנתונים על העלויות לא נמסרו. אגף התקציבים הסביר בתשובתו מנובמבר 2008 ש"מערך תהיל"ה תוקצב לפני שנת 2005 יחד עם פרויקטי מחשוב נוספים, ביניהם מרכב"ה וממשל זמין...". החשכ"ל הסביר בתשובתו ש"קשה לנו היום לפצל את ההוצאות הכספיות לגוף זה [תהיל"ה]. אין לנו ספק שניתן היה לעקוב אחר סעיפי ההוצאות ולנהל אותן בצורה טובה יותר". יוצא אפוא שעד שנת 2005 לא היה במשרד דיווח על ההוצאות בפרויקט תהיל"ה ולא התקיים מעקב אחר עלויותיו.

לאחר שנים רבות של פיתוח, צפוי היה שעלויות הפיתוח של תתי-הפרויקט יצטמצמו ויגיעו לשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך תקציבי ממשל זמין ותתי-הפרויקט שלו, המתוקצבים בתקציב הפיתוח של המשרד, צמחו משנה לשנה. הביקורת העלתה שההתנהלות שלו לא הייתה על פי כללי מינהל תקין: לא נעשה אומדן רב-שנתי של עלויות; לא נקבעו תכניות מתחממות בלוח זמנים מחייב; לא הוקצה סכום הוצאות שנתי מאושר מתקציב רב-שנתי, כראוי לפרויקטים במימון כספי ציבור.

2. החלטת הממשלה מ-2004 כוללת הנחיה מפורשת בעניין עמידה בשלבים, יעדים ותפוקות בפרויקט ממשל זמין ובפרויקט מרכב"ה. ההחלטה מנחה "את הממונה על התקציבים במשרד האוצר, להקצות את התקציבים לפרויקטים האמורים בהתאם לעמידה ביעדים ובתפוקות התכנית".

הגדרת יעדים בני מדידה לפרויקט הוא עקרון מקובל בניהול פרויקטים ומתחייב גם לפי כללי הנדסת תכנה. פרויקט ממשל זמין היה ניסיון ראשון מסוגו שכרוכה בו רמה גבוהה של אי-ודאות ובנוסף היה פרויקט טכנולוגי עתיר עלויות. לפיכך ראוי היה שהאחרים לביצועו ולאישורו יגדירו לו יעדים בני מדידה, כדי לבחון את מידת השגתם ויקיימו על כך בקרה, אך אגף החשכ"ל לא עשה כן. יישומם של מנגנוני בקרה ומדידה של יעדי הפרויקט מאפשרים להצדיק את ההוצאה התקציבית ומקשרים בין ההוצאות לתוצאות, אך מנגנונים כאלה לא הופעלו.

בתשובתו מנובמבר 2008 הודיע החשכ"ל כי היעדים של הפרויקטים המתנהלים במערך ממשל זמין הם מדידים, מוגדרים בעת אישור כל תת-פרויקט ונבדקים בסיום כל תקופה. בתשובתו לא הציג החשכ"ל את המדדים והתפוקות שהוגדרו לכל אחד מתתי-הפרויקט. לפיכך לא היה ניתן לבחון את יעילות ניהולם.

3. הדיווח על ביצוע התקציב אמור לשקף לא רק את ההוצאות הכספיות אלא גם, ובעיקר, את אופן השגת היעדים ואת התוצאות של הפעולות שמומנו מכספי התקציב. תקציב המדינה מחולק לסעיפים ראשיים; לרוב יש בכל סעיף כמה תחומי פעולה, וכל אחד מהם מחולק לתכניות. פירוט נוסף של תכניות התקציב נקבע בתקנות. להצעת חוק התקציב המוגש לכנסת לאישור מצורפים דברי

26 ראו נתוני האומדן בטבלה 1.

הסבר, שאמורים לפרט את המטרות שלשמן נועדו הסכומים שהוקצו בתקציב. מידת הפירוט של חוק התקציב המוגש לכנסת ושל דברי ההסבר המצורפים לו משפיעה על מידת השקיפות של הפעולות שנקבעו בתכניות התקציב. פירוט לא מספיק עלול לפגוע בשקיפות כלפי הכנסת ובדיוני הכנסת לקראת אישור תקציבים לפעילות המשרדים. יצוין כי כבר בדוח 255 ציין משרד מבקר המדינה שאין זה סביר שהממשלה תמשיך לנהל את תקציב המדינה בלי שתדע מה קיבלה תמורת ההוצאות, ובלי לבדוק אם נשמר סדר העדיפויות שקבעה ואם הושגו היעדים שהציבה, אם בכלל הציבה.²⁷

למרות היקפו הכספי ומורכבותו של פרויקט ממשל זמין לא הביא אגף החשכ"ל באמצעות אגף התקציבים בדברי ההסבר להצעות התקציב פרטים חיוניים כגון האומדן הרב-שנתי הכולל של עלויות הפרויקט וההוצאה המצטברת בגין הפרויקט.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל כי "במסגרת המשך הפעלתו ואף הרחבתו של מערך ממשל זמין המתוכננת לשנים הקרובות, תוכן תכנית אב שבה יפורטו כלל התשומות והתפוקות המתוכננות".

4. אגף התקציבים שבמשרד מכין את הצעת התקציב השנתי לקראת הגשתה לאישור הממשלה באמצעות עדכון של התקציב המקורי של השנה השוטפת, דהיינו חישוב התוספות וההפחתות שיידרשו בכל סעיף תקציבי, והוספתן לתקציב המקורי של השנה השוטפת. לאחר מכן חותם אגף התקציבים עם משרדי הממשלה על סיכומים תקציביים.

יצוין שבנוהל שפרסמה נציבות שירות המדינה נקבע ש"קבלן או עובד חברת כ"א המועסק על ידי משרד לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב בהיררכיה של המשרד ולא יעביר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד אחראי שנקבע לכך... הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ ולא ישתמש בנייר הרשמי של המשרד לצרכי התכתבות".²⁸

בדיונים על הסיכום התקציבי של ממשל זמין ייצגו את אגף החשכ"ל עובדים חיצוניים (עובדי חברות כוח אדם ובתי תכנה) אשר נשכרו על ידי המשרד לפרויקט. בדיונים אלה תוכננו תקציבים של תתי-הפרויקט שעובדים אלה הועסקו בהם, כלומר תקציבים שבהם הייתה תלויה הכנסתן של החברות שבאמצעותן הועסקו העובדים. לפיכך קיים חשש שההחלטות שהתקבלו בדיונים הללו התקבלו בשיתוף עובדים חיצוניים שהיו נגועים בניגוד עניינים.

היגוי הפרויקט וניהולו

הקמת ועדת היגוי

בהחלטת הממשלה ממאי 2002 נקבע כי תוקם ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים "בדרג הבכיר ביותר" מהנהלות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, "על מנת להשתתף בעיצוב מערכת הממשל בישראל בעשור הקרוב". הוועדה

27 דוח 55 ב, "תקציב המדינה - תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 207.

28 הודעה מס' 48/נב של נציבות שירות המדינה מיולי 1992.

אמורה להיות דרג אסטרטגי העושה את עבודת המטה בנושא, והיא אמורה להיות הגורם היוזם, המכוון, המעריך והמפקח בפעילויות הנעשות במסגרת ממשל זמין.

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי לא הייתה פעילה משנת 2003 ומאז לא מונתה אחרת. ראוי לציין שביקורת קודמת העלתה שוועדת ההיגוי קיימה שלוש ישיבות, האחרונה באוגוסט 2002, "אולם הוועדה עדיין לא עסקה במימוש תפקידיה וגם לא קיבלה החלטות בעניין אופן ניהול הפרויקט"²⁹. הפרויקט התנהל אפוא שנים רבות ללא ועדת היגוי. בהיעדרה לא היה לפרויקט מנגנון מוסמך וראוי להתוויית דרכו ואופן ניהולו, לגיבוש האסטרטגיה שלו, לבחינה של השגת יעדיו ולקיום בקרה עליו. כך נשארה הובלת הפרויקט בידי צוות אנשי מחשוב, ובפעולות הפרויקט הושם דגש על היבטים טכנולוגיים. צוות זה התווה את תפיסת העולם שעל בסיסה מממש פרויקט ממשל זמין ואת סדרי העדיפויות ביישומו. אף שמדובר בפרויקט חדשני שאמור להשפיע על דרכי הניהול של הממשלה והתנהלותה מול האזרח בעידן המידע, לא הוקמה המסגרת הממשלתית המתאימה להיגוי.

בסוף אפריל 2008 נערכה במשרד ישיבה בעניין "ועדת היגוי - ממשל זמין" בהשתתפות מר ירום אריאב מנכ"ל המשרד ויועצו, מר שוקי אורן החשכ"ל ועוזרו, סגן החשכ"ל, שהיה אחראי על הפרויקט, מר אילן כהן הממונה על השכר דאז, מר רם בלינקוב הממונה על התקציבים וסגנו, רפרנטית של אגף התקציבים ומי שהמשרד הגדיר כ"מנהל הפרויקט". בישיבה הוחלט על הקמת "צוות חשיבה" בליווי לשכת המנכ"ל, ובו יועץ חיצוני, יועץ אקדמי, גורם משפטי, נציג מאגף השכר ונציגה מאגף התקציבים, שתפקידו לנסח "חזון", ונקבע שוועדת היגוי תפקח על עבודת הצוות.

מאחר שהחלטת הממשלה קבעה שתוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהרכב מנכ"לי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, מן הראוי שמשרד האוצר יביא את עניין הפעלתה של ועדת ההיגוי לפרויקט ממשל זמין לדיון באותו דרג.

לאחר סיום הביקורת, בסוף ינואר 2009, מינה שר האוצר, מר רוני בר-און, "ועדת היגוי ממשל זמין" בראשות מנכ"ל המשרד. בכתב המינוי נאמר שתפקיד הוועדה הוא לקבוע את היעדים האסטרטגיים לממשל זמין ואת תכנית העבודה הרב-שנתית הנגזרת מהם, לאשר את תכנית העבודה השנתית, לקיים מעקב אחר יישומה ולקבל החלטות בנושאי מדיניות עקרוניים. מסקנות הוועדה יוגשו לאישור שר האוצר ואם יהיה צורך יובאו להכרעת הממשלה.

מינוי מנהל לפרויקט

הביקורת העלתה שלא התקיים מהלך נאות למינוי מנהל לפרויקט. המשרד הותיר למעשה את ניהולו בידי אדם שאינו עובד מדינה, מר בועז דולב, שעמו לא נכרת הסכם (ראו בהמשך). אדם זה מועסק בידי המשרד עוד משנות ה-90 כעובד חיצוני בפרויקטי מחשוב שונים, כולל בפרויקטים תהיל"ה וממשל זמין מעת השקתם. במשך שנים רבות הוא מוצג כמנהל פרויקט ממשל זמין, גם במסמכים של המשרד וגם על ידי פקידים בכירים, בהם החשכ"ל והנהלת המשרד, לרבות בתשובות למשרד מבקר המדינה.

למרות בקשתו לא קיבל משרד מבקר המדינה כתב מינוי של מר דולב למנהל הפרויקטים ממשל זמין ותהיל"ה. יתר על כן, המשרד אף לא הגדיר בהסכם את תפקידו, סמכויותיו ואחריותו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי פרויקט בסדר גודל כזה ינוהל לאור הגדרות מדויקות ומפורשות של תפקיד המנהל, סמכויותיו ואחריותו, וכי המינוי ייעשה בהליך תקין.

זאת ועוד, למי שעוסק בניהולו והפעלתו של פרויקט ממשל זמין יש מעורבות גבוהה בהתוויית מדיניות, במתן הנחיות לגורמים שונים בממשלה, ובהתקשרויות שונות. לכן, מן הראוי כי הפרויקט ינוהל על ידי עובד מדינה שרשאי להיות מעורב באופן מלא וחוקי בפעילויות האמורות. המלצה זו גם עולה בקנה אחד עם הוראת התקשי"ר שאין לאפשר לעובדים שהמדינה רוכשת את שירותיהם להתוות מדיניות ולתת הנחיות.

פרויקט תהיל"ה

פרויקט תהיל"ה מספק שירותי אבטחה לאתרי אינטרנט ממשלתיים, ובמסגרתו הוקמה "חוות שרתים" שבה מאוחסנים אתרי אינטרנט ממשלתיים רבים. זוהי פעילות מתמשכת במימון תקציב המדינה, וההוצאות עליה בשנים 2005 עד מחצית 2008 הסתכמו בכ-25 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה שעל אף שהפרויקט מתנהל כבר משנת 1997, והשירותים שהוא מספק אמורים להתמיד ולהימשך, הגורמים האחראים במשרד לא תמחרו את עלויות הפעילות של תהיל"ה ושל חוות השרתים, ואין נתונים על עלויותיהם בשנים הרבות מאז מתנהלת פעילות תהיל"ה ועד 2005.

שירותי תהיל"ה וחוות השרתים מנוהלים ומסופקים מחצרי המשרד ובמימונו, בידי עובדים חיצוניים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם ובתי תכנה. עד כה לא הוגדר באופן רשמי ומוסמך המבנה הארגוני של תהיל"ה, ולא נקבעו במפורש תחומי הפעולה, הסמכויות, התפקידים, התקן ושיא כוח האדם להספקת השירותים, כמקובל בפעילות שהממשלה מבצעת בעצמה ובאופן קבוע. מן הראוי שדרגים ממשלתיים מוסמכים יקבעו ויגדירו מדיניות בדבר הספקת שירותים על ידי הממשלה בתחום אתרי האינטרנט הממשלתיים ואבטחתם. מדיניות כזו נדרשת להמשך הפעלה סדירה ותקינה של השירותים, להגדרת אופן הספקתם ולקביעת האחראים לכך.

בתשובה מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל ש"בנושא הצורך לקבוע תקנון אנו מסכימים, ומהלך כזה מתבצע כיום מול נציבות שירות המדינה".

הקמת יחידה ייעודית

התברר שפרויקטים שנועדו להשביח את עבודת המינהל הממשלתי, לייעלו באמצעות טכנולוגיית המידע ולקדם את השירות לאזרח, נעשו בלי שהוקמה יחידה ייעודית-מקצועית שבידיה תופקד האחריות להשגת היעדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון אם נדרשת מסגרת ממשלתית שתהווה שדרת ניהול מקצועית למימוש הפרויקטים הטכנולוגיים שמתנהלים כבר שנים רבות, וכרוכים בהקמת תשתיות ובהספקה מתמשכת של שירותים גם להבא. לשם כך יש לקיים עבודת מטה שתידרש להיבטים שונים של מסגרת כזו: תפקידיה, גודלה והרכבה, ההשכלה וההכשרה של עובדיה, תנאי השכר, הסמכויות, המשאבים ותחומי האחריות³⁰. אגף החשכ"ל לא יזם עבודת מטה כזו.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה השיב החשכ"ל ש"מערך ממשל זמין הוא יחידה שהוקמה זה מכבר. מוסכם כי יש מקום למיסודה". ואולם משרד מבקר המדינה מדגיש שיחידה ממשלתית לא הוקמה, ואף לא נעשו הפעולות הנדרשות לכך בתיאום עם נציבות שירות המדינה ובאישור דרגים מוסמכים. זאת ועוד, בתשובתה מאוקטובר 2008 טענה נציבות שירות המדינה ש"פרויקט ממשל זמין (Online Government) לרבות הקמת יחידה בתחום זה, לא נבחן ולא אושר ע"י נש"מ".

יצוין שביחידה ייעודית כזו נאגרים נכסי ידע ומומחיות ייחודיים הנובעים מהניסיון הרב שצוברים אנשיה במהלך פעילותה וגיבוש מדיניותה. על אף גודלו של פרויקט ממשל זמין, רק אחד ממלאי התפקידים בו הוא עובד מדינה - סגן החשכ"ל. את כל התפקידים המקצועיים ממלאים עובדים חיצוניים, ולכן ליבת הידע והמומחיות שנוצרה במהלך שנות חייו של הפרויקט אינה שמורה במערכת הממשלתית אלא אצל עובדי חברות חיצוניות. במכתב מיוני 2006 שהפנה סגן נציב שירות המדינה לחשכ"ל בנושא "העסקת עובדים באמצעות בתי תכנה + COST אובדן השליטה" נאמר בין היתר: "צורות ההעסקה החלופיות השונות גורמות לבעיות רבות אשר ביניהם ניתן למנות: בעיות משפטיות, תשלום שכר גבוה מן המקובל בקרב עובדי מדינה, אפליה בהעסקת עובדים, פריצת מסגרת תקני כוח האדם העומדת לרשות המשרד, העדר מנגנון פיקוח ובקרה ועוד. שכירת שירותיהם של בתי תכנה ראויה ומוצדקת, באם היא נעשית במשורה ולצרכים אליהם שירות זה מיועד. יחד עם זאת, העסקה זו מחייבת בדיקה בשיתוף כל הגורמים העוסקים בדבר" (ההדגשה במקור).

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל ש"בימים אלה נעשה מאמץ להסדיר חלק מן הבעיות הנובעות ממצבים אלה".

מימוש יעדי הפרויקט

תת-פרויקט שירות הטפסים

כאמור, במסגרת פרויקט ממשל זמין מתבצעים תתי-פרויקט שנמנו בהחלטות הממשלה, ואשר יישומם אמור לקדם את השימוש באינטרנט ובטכנולוגיית המידע. אחד מתתי-הפרויקט הללו הוא "מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה".

תת-פרויקט שירות הטפסים פועל ארבע שנים ומכיל טפסים רבים. לשאלת משרד מבקר המדינה השיב החשכ"ל ש"כיום מכיל שירות הטפסים הלאומי למעלה מ-973 טפסים..." שמשמשים בהם במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה, לרבות כאלה שכבר נכללו באתרי אינטרנט ממשלתיים,

30 יחידה כזו הוקמה בארה"ב במשרד המינהל והתקציב בעקבות תכנית e-Government.

ושילובם באתר השירותים והמידע הממשלתי אפשר גישה אליהם לכלל הציבור. ואולם הביקורת העלתה שההחלטה לא מומשה עדיין כלשונה. את רובם המכריע של הטפסים האלה לא ניתן למלא ולשלוח באמצעות המחשב - במקוון - אל המשרד הממשלתי, אלא רק לשלוח אותם מן האתר ולהדפיסם. אמנם יש בכך תועלת מרובה, באשר הדבר חוסך לאזרחים ביקור בסניפי המשרדים הממשלתיים לשם קבלת הטפסים, אך לאחר מילוי הטפסים יש לשלוח אותם ליעדם בדואר הרגיל.

אילו היו הטפסים ניתנים למשלוח למשרדים בצורה אלקטרונית, ואכן זו הייתה אחת ממטרות הפרויקט, הייתה עבודת הפקידות הממשלתית מתייעלת בהרבה והציבור היה יוצא נשכר.

אחת מהמטרות של תכנית העבודה לשנת 2008 של תת-הפרויקט הייתה הרחבה של מאגר הטפסים שישלחו במקוון ובניית המערכות שיקלטו דיווחים וטפסים שישלח הציבור למשרדי הממשלה בדרך זו. בתכנית הושם דגש על טיפול בטפסים של משרדי הממשלה האלה: משרד הפנים, משרד התחבורה, רשות המיסים, משרד המשפטים, משרד הבריאות והרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרה זו מחייבת מעצם טבעה תיאום בין-משרדי, ולשם כך יש להקים גוף היגוי שמיוצגים בו הגופים הממשלתיים הרבים הנוגעים בדבר. מן הראוי שלגוף זה יינתנו סמכויות לקבוע דרכי פעולה למימוש היעדים שיוגדרו, ובכלל זה לתכנן אסטרטגי, להטמעה בכל משרד ולבקרה על הביצוע.

אומדן עלות תת-הפרויקט בהחלטת הממשלה מ-2004 היה שמונה מיליון ש"ח. בפועל ההוצאות של תת-פרויקט הטפסים היו גדולות מאוד והסתכמו רק לשנים 2006 עד אמצע 2008 בכ-15 מיליון ש"ח. ההוצאות כללו רכישת שירותים מחברות (על אופן ההתקשרות עם חברות אלה ראו בהמשך) ותשלומים ליישום "חתימה אלקטרונית" כמשמעותה בחוק³¹. נמצא שעל אף ההוצאה הגדולה ניתנים לשליחה אלקטרונית טפסים מעטים בלבד.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הסביר החשכ"ל כי "מובן שממשל זמין מעודד מאוד את המשרדים לעבור לטפסים מקוונים הניתנים לשליחה, אולם היעדר אמצעי חתימה אלקטרונית ומערכות במשרדים - הינם חסמים מרכזים בהתפתחות תהליך זה ... ללא ספק, הסיבה העיקרית וכמעט היחידה לעובדה שהטפסים אינם בנויים לשליחה הינה היעדר... כרטיסים חכמים". הוא הוסיף ש"הפרויקט התבסס על כך שהמדינה תספק לכל אזרח תעודת זהות חכמה עם אמצעי חתימה אלקטרוני".

על אף האמור בתשובת החשכ"ל אתר השירותים והמידע הממשלתי עצמו מאפשר שימוש בטפסים מקוונים בלי שמשולבת בהם חתימה אלקטרונית. כאמור, אחד מיעדי החלטת הממשלה מ-2002 היה לאפשר לכל אזרח למלא את מרבית הטפסים של הממשלה ולחתום עליהם אלקטרונית ובאופן מקוון. שש שנים מאז ההחלטה הושגה מטרה זו באופן חלקי בלבד ובעלויות גבוהות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המוסמכים לבחון אם אכן העמקת השימוש בטפסים מקוונים מותנית ביישום חתימה אלקטרונית ובכרטיסים חכמים, שמימושם כרוך בעלויות נוספות.

31 חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001.

תת-פרויקט שירות התשלומים הממשלתי

1. אחד מתתי-הפרויקט הכלולים בממשל זמין הוא שירות התשלומים הממשלתי (מכונה במסמכי המשרד גם - פרויקט שוהם), מערכת ממוחשבת המאפשרת לאזרחים לבצע תשלומים ולקנות מוצרים באמצעות האינטרנט. בתת-פרויקט זה הוחל בשנת 2001.

לפי אתר השירותים והמידע הממשלתי, נכון ליוני 2008, ניתן היה לשלם באמצעות שירות התשלומים הממשלתי 132 סוגי תשלומים ל-31 גופים ומשרדים ממשלתיים: אפשר לשלם לפי שוברי תשלום, אפשר לשלם אגרות ואפשר לרכוש מוצרים (לדוגמה: מפות של המרכז למיפוי ישראל, קלטות וידיאו, ספרים ותכניות של רשות השידור). רוב הכספים הנגבים באמצעות האתר משולמים לרשות המיסים (77%) ולמוסד לביטוח לאומי (11%).

מטרות שירות התשלומים הממשלתי, כפי שצוינו במסמך של אגף החשכ"ל, הן "שיפור השירות לאזרח... האינטראקטיביות שמדיה זו מאפשרת, הופכים את התשלום באמצעות האינטרנט לאחת הדרכים הנוחות ביותר לביצוע תשלומים - בכל זמן, ללא עיכובים, ובמינימום טעויות".

כאמור, בהחלטתה מ-2002 קבעה הממשלה "להקים מערכת תשלומים ורכישת מוצרים מקוונת מרכזית מול הציבור. מערכת זו תאפשר לכל אזרח לשלם עבור מרבית מיסוי, אגרות, רישיונות ולרכוש מוצרים...". בהחלטתה מיוני 2003 קבעה הממשלה ש"אזרחי המדינה יוכלו, החל משנת התקציב 2004, לשלם באופן מקוון, באמצעות מערכת התשלומים הממשלתית את כלל שוברי התשלום לממשלה". החלטת הממשלה מ-2004 קבעה כי עד לשנת 2005 "תשלום כלל הקנסות והאגרות", ולשנת 2006 - "הוספת יכולות נוספות למערכות (הוראת קבע, חתימת אלקטרונית, הורדה אלקטרונית של מוצרים)".

ההוצאה על תת-הפרויקט שירות התשלומים הממשלתי מראשית 2006 עד מחצית 2008 הייתה כ-12 מיליון ש"ח. ממידע שבאתר השירותים והמידע הממשלתי עולה שבשנת 2007 אמנם חלה עלייה ניכרת בסכומים הכספיים המשולמים באמצעות שירות התשלומים הממשלתי, והם הסתכמו בשנה זו בכ-5.1 מיליארד ש"ח, אבל רוב התשלומים לממשלה נעשים שלא באמצעות שירות התשלומים הממשלתי.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין החשכ"ל שנעשו מאמצים ניכרים להשיג את היעדים שהוצבו, ונדרש לשם כך שיתוף פעולה של כל משרדי הממשלה.

2. מדי שנה מגיש החשכ"ל לשר האוצר את תכנית העבודה של כל החטיבות שבאחריותו. המסמך מכיל פרק רב תכנית העבודה של "החטיבה הטכנולוגית" (להלן - תכנית העבודה). בתכנית העבודה לשנת 2005 מפורטים בין יתר היעדים שתוכננו לאותה שנה בנושא שירות התשלומים הממשלתי, ובהם: השלמת קליטה של 90% מסוגי הקנסות והאגרות הממשלתיות שעדיין לא מוחשבו, הטמעת נוהלי הבקרה והתפעול שגובשו על ידי יחידת הביקורת בחשכ"ל, הפקת קבלות אוטומטיות, הוספת רכיבי זיהוי וחתימה אלקטרונית ומערכת להתאמת כרטיסי אשראי. לפי לוח הזמנים, סיום השגת היעדים בתכנית נקבע לדצמבר 2005.

בתכנית העבודה לשנת 2006 בנושא שירות התשלומים הממשלתי נמנו יעדים שנקבעו כבר בתכנית העבודה לשנת 2005, ובכללם: גמר הטמעת נוהלי הביקורת, הפקת קבלות אוטומטיות, הוספת רכיבי זיהוי וחתימה אלקטרונית. לפי לוח הזמנים, סיום השגת היעדים נקבע לדצמבר 2006. גם בתכנית העבודה לשנת 2007 מפורטים יעדים שנמנו בשנתיים הקודמות, רק שבמקום "הטמעת הנהלים" נכתב הפעם "הרחבת הנהלים". לפי לוח הזמנים, השגת היעדים אמורה להסתיים בדצמבר 2007.

יוצא אפוא שבתכניות העבודה לשנים 2005, 2006 ו-2007 הוצבו יעדים זהים, ולכאורה במשך שלוש שנים לא הושגו כל היעדים שנקבעו. אין לדעת אם התפוקות של תת-פרויקט שירות התשלומים הממשלתי היו מתוכננות, ואם תת-הפרויקט הצדיק את עלויותיו שמומנו מתקציב המדינה.

כדי לבדוק את התפוקות של הפרויקט בהשוואה לתכנון ולבחון את ההצדקה להוצאות, ביקש משרד מבקר המדינה מאגף החשכ"ל שיעביר לו פירוט של הפעילויות המתוכננות בתת-הפרויקט שירות התשלומים הממשלתי בתכניות העבודה המקצועיות לשנים 2006-2008. כמו כן ביקש משרד מבקר המדינה מן האגף לפרט את ההוצאות בכל אחת מן הפעילויות המתוכננות ולציין איזו מהן הייתה פעילות שוטפת ואיזו מהן הייתה פעילות פיתוח. משרד מבקר המדינה לא קיבל מן החשכ"ל את הנתונים המבוקשים.

כתשובתו הסביר אגף החשכ"ל כי "תכנית העבודה כוללת את הפעילות של הצוות ואינה מפלחת את העלות לפי הסעיפים האמורים, שכן בשל התלויות בגורמים חיצוניים לא ניתן לתכנן את לוחות הזמנים המדויקים ובעיות טכנולוגיות שעולות במהלך העבודה דורשות ניהול בזמן אמת וקבלת החלטות באילו פעילויות להמשיך להשקיע ואילו פעילויות להקפיא". עוד הוסיף כי "דרישת המבקר לפירוט התשומות לפי הסעיפים השונים, וסוגי התשלומים השונים לא ניתנת למענה בשל כמות הפעילויות והמורכבות השונה של כל פעילות ופעילות".

יוצא אפוא שאין בידי אגף החשכ"ל נתונים שבאמצעותם ניתן לנהל בקרה נאותה על תת-הפרויקט. בכך נמנע מעקב שיטתי על הפרויקט ולא ניתן לדווח על התקדמותו ועל עמידתו ביעדי התכנית, כפי שחייבה החלטת הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש היה דיווח מפורט על התקדמות הפרויקט במתכונת של תכנון מול ביצוע, כמקובל בדיווח על פרויקטים.

3. כל הטיפול בעסקאות הנעשות באמצעות שירות התשלומים הממשלתי צריך להיות מעוגן בנוהלי עבודה כתובים. נמצא שהתשלומים למשרדי הממשלה באמצעות שירות התשלומים הממשלתי מתבצעים מבלי שאושרו נוהלי עבודה כאלה, אף שמדובר בפעילות הנמשכת משנת 2001. יתר על כן, התברר שיחידת הביקורת של החשכ"ל הכינה ביולי 2005 טיוטה של נוהלי עבודה, אך זו טרם אושרה, ועד מועד סיום הביקורת, ביוני 2008, לא הוחל בהטמעתם של הנהלים. נוהל זה דרוש להסדרת הפעולות המקצועיות והמינהליות ולהגברת תקינות תהליכי העבודה, והוא חיוני במיוחד נוכח העסקתם של עובדים חיצוניים כה רבים.

כתשובתו הודיע החשכ"ל ש"בחודשים הקרובים תצא הוראת שעה מעודכנת ויעשה רענון ובדיקה לגבי הטמעתם של נוהלי העבודה".

להלן פרטי מקרה הממחיש את הצורך בנהלים. במאי 2008 הוגשה תלונה לנציב תלונות הציבור: המתלונן ביצע פעולה בשרת התשלומים וקבל על כך שפרטי הזמנתו (בהם פרטי כרטיס האשראי שלו) הועברו לצד שלישי ללא הסכמתו וללא ידיעתו. נציבות תלונות הציבור פנתה לאגף החשכ"ל לבירור התלונה, ולאחריה נשלח למתלונן מכתב הסבר מצוות ממשל זמין. ממכתב זה עולה שהצד השלישי שאילו הועברו הנתונים הוא חברה אשר מזה זמן רב רוכש ממנה המשרד שירותים. עוד עולה ממכתב ההסבר ש"צוות שירות לקוחות" של ממשל זמין פועל ממשרדי החברה, ועקב טעות שהגדירו כ"תקלה חמורה" נשלח למתלונן דואר אלקטרוני מכתובת תיבת הדואר של החברה ולא מכתובת רשמית של ממשל זמין. גם נאמר ש"בעקבות התקלה חודדו הנהלים".

משרד מבקר המדינה העלה שאגף החשכ"ל לא קבע נהלים לשירות הלקוחות. עוד הועלה שלא כרת הסכם עם החברה שממשרדיה פועל צוות שירות הלקוחות של שירות התשלומים הממשלתי. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שאגף החשכ"ל אפשר במשך שנים ביצוע פעולות בשירות התשלומים הממשלתי מבלי שאישר לשם כך נהלים מפורטים.

הבקרה על ביצוע הפרויקט

1. סדר ידיווח: הנתונים הרשומים כיום בספרי התקציב אינם מספקים מידע על מלוא ההוצאה המצטברת של הפרויקט מתחילת הקמתו, לרבות פילוחם לפי תתי-הפרויקט הכלולים בו. כאמור, עד שנת 2002 לא יוחדה בתקציב הקצבה נפרדת לפרויקט ממשל זמין, ועד שנת 2006 לא נקבעה בתקציב הקצבה לפי תתי-פרויקט ורק החל משנת 2005 יוחדה תקנה תקציבית לתהליך.

בהחלטת הממשלה מ-2004 נאמר במפורש שיש להנחות את הממונה על התקציבים במשרד להקצות את התקציבים לפרויקט ממשל זמין ולפרויקט מרכב"ה בהתאם להשגת היעדים ולתפוקות. הביקורת העלתה שאגף התקציבים ואגף החשכ"ל לא קבעו יעדים ותפוקות לפעולות שתוכננו בתתי-הפרויקט, ובעת הקצאת התקציבים לא יכלו לבחון ממילא את ההתקדמות בביצועם אל מול יעדים ותפוקות מוגדרים מראש.

יצוין כי אגף החשכ"ל הקים - אמנם רק ב-2006 ובעקבות דרישה של אגף התקציבים באוצר - מערך דיווח ממוחשב לניהול תכניות העבודה המפורטות ולדיווח על ההתקדמות בפרויקט מרכב"ה³². ואולם האגף ואגף התקציבים לא נקטו פעולה דומה בפרויקט ממשל זמין.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה השיב אגף התקציבים כי "יבחן בשנית הצורך בשימוש במערכת בה הוא משתמש לבקרה על פרויקט מרכב"ה, או לחילופין במערכות אחרות שתגברנה את יכולת הבקרה התקציבית על המערך".

מן המסמכים וההסברים שנמסרו למשרד מבקר המדינה באשר לאופן שעוקב בו אגף החשכ"ל אחר ביצוע הפרויקט, עולה שהנתונים שבידיו אינם מאפשרים לבחון את התקדמות הפרויקט אל מול יעדים ותכניות עבודה מפורטות שהוגדרו ואושרו. אף שפעולות הפרויקט ממומנות מתקציב המשרד כבר שנים רבות, הדיווחים שהוצגו היו מילוליים, לא נתקבלו בסיוע כלים ייעודיים ועל פי מתודולוגיה של ניהול פרויקטים, ולא הכילו תכניות עבודה מאושרות, לרבות פירוט של לוחות זמנים, אבני דרך ותוצרים. לפיכך לא אפשרו מעקב שיטתי ותכליתי על התקדמות הפרויקט מול התכנון.

2. מינהלת בקרה: בסיכום דיון ממאי 2004, שהתקיים בין סגן הממונה על התקציבים באוצר ובין סגן בכיר לחשב הכללי בנושא "קידום פרויקט מרכב"ה ופרויקט 'ממשל זמין'", נקבע שתוקם מינהלת בקרה על הפרויקט ובה חמישה חברים. שם גם נקבע שהיא תתכנס פעם אחת בחודש, תקבל דווח מהחשכ"ל, ותפקידה יהיה לאשר "כל חריגה מהתכנית, מקצועית, תקציבית או אחרת".

הביקורת העלתה שלא הוקמה מינהלת בקרה לפרויקט ממשל זמין אף שמדובר בפרויקט של מאות מיליוני ש"ח.

3. כללים לניהול פרויקטים של מחשוב: משרד מבקר המדינה מצא שאין בהוראות תכ"ם³³ נהלים הקובעים את סדרי הפיקוח והבקרה על הניהול והביצוע של פרויקטים של מחשוב בכלל ושל פרויקט ממשל זמין בפרט, לרבות החובה לקבוע אחראים לפרויקט, כללי זרימת המידע על השימוש בתקציב הפרויקט, ואופן הדיווח על ההתקדמות בהשגת היעדים של הפרויקט.

יצוין שכבר בביקורת על פרויקט מרכב"ה ציין משרד מבקר המדינה שלשם המשך ניהולו התקין של הפרויקט ופרויקטים דומים, מן הראוי שהחשכ"ל יבחן ניסוח ניהול שיעלה בקנה אחד עם נוהל מפת"ח³⁴, ישולב בהוראות תכ"ם ויקבע כללים מחייבים בעניין ניהול פרויקטים של מחשוב ובקרה עליהם.³⁵

ראוי לחזור ולרענן את החובה לפעול בהתאם לנוהל מפת"ח, אשר המשרד יזם את כתיבתו והממשלה קבעה את החובה לפעול על פיו. עד אמצע שנת 2008 טרם נקט החשכ"ל פעולה לתיקון המצב, ועדיין לא נקבעו בהוראות תכ"ם נהלים כאמור.

החשכ"ל הודיע בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ש"הביקורת של מבקר המדינה מקובלת והנחיותיו יבוצעו", וש"באחריות סגן החשכ"ל לכלול הנחיות מפורשות כאלה במהלך שנת 2009".

ניהול הפרויקט באמצעות יועצים ועובדי חברות כוח אדם ובתי תכנה

הסדרים לרכישה של שירותי כוח אדם

בראשית שנות ה-2000 פרסם אגף החשכ"ל מכרזים לרכישת שירותי כוח אדם מקצועי למיזמי מחשוב של הממשלה, וזאת לשתי שיטות העסקה: האחת - העסקת כוח אדם במקצועות המחשוב באמצעות חברות כוח אדם בשיטת עלות בתוספת עמלה (COST+); השנייה - רכישת שירותי כוח אדם מבתי תכנה בדרך של שעות עבודה במקצועות של טכנולוגיית המידע והתקשוב. ההעסקה של עובדים בפרויקט ממשל זמין (להלן - עובדים חיצוניים) נעשית במסגרת ההתקשרות עם חברות כוח אדם ובתי תכנה שזכו במכרזים האמורים (להלן - החברות שזכו במכרז).

בעקבות המכרז בשיטת עלות בתוספת עמלה פרסם החשכ"ל, באוגוסט 2002, הוראת שעה ובה רשימה של עשר חברות שזכו במכרז להספקת שירותי כוח אדם במקצועות המחשוב. בהוראה נקבעו הנחיות לתשלום שכר לעובדים במקצועות המחשוב וטבלת שכר, צוין שהשכר החודשי לעובד ייקבע על ידי מנהל המחשוב הראשי של המשרד הממשלתי, וששמורה לו הזכות לקבוע שכר נמוך יותר מזה שבטבלה. מקצועות המחשוב (וטכנולוגיות המידע) חולקו לשישה תחומים, ובכל תחום נקבעו שלוש רמות שכר בהתאם לכישורי העובד ולתפקידו. על פי ההוראה חולקו משרדי הממשלה לשתי קבוצות, ולכל קבוצה הוקצו חמש מעשר החברות שזכו במכרז. בהוראת השעה נקבעו בין היתר שתי דרכים

33 תקנות כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.

34 נוהל מפת"ח - (מתודולוגיה לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע) הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון, הן בהיבט הפרויקט, הן בהיבט הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות עבורם בידי גורמי חוץ (ספקי חומרה ותכנה).

35 ראו דוח 58א, עמ' 126.

להתקשרות עם ספק כוח אדם: (א) בקשת המשרד מהספק להציע מועמד בעל כישורים מסוימים. (ב) בקשת המשרד מהספק שירותים של עובד מסוים אשר המשרד עצמו איתר.

בהוראת שעה נוספת מיולי 2003, פורסמה רשימה של כ-60 בתי תכנה שזכו במכרז להספקת שירותי כוח אדם במקצועות המחשוב³⁶. הספקים סווגו לפי 21 התמחויות מקצועיות שונות ונקבעו להם מחירים מרביים לשעת עבודה, לפי שש רמות מקצועיות.

על פי הנתונים שמסר אגף החשכ"ל, ההוצאה בגין רכישת שירותי כוח אדם חיצוני עבור פרויקט ממשל זמין היוותה בשנת 2007 כ-77% מעלותו הכוללת. פרט לסגן החשכ"ל היו כל עובדי הפרויקט עובדים חיצוניים. לפי הנתונים שמסר, ביוני 2008 העסיק אגף החשכ"ל בפרויקט 107 עובדים באמצעות חברות כוח אדם ובתי תכנה שזכו במכרז; עלות השכר החודשי של 60 מן העובדים האלה הייתה עד 20,000 ש"ח לעובד ועלות השכר החודשי של יתרת העובדים הייתה גבוהה יותר (על כך ראו בהמשך). כמו כן רכש האגף עבור הפרויקט שירותים נוספים, לרבות שירותי כוח אדם, ואלה ניתנו על ידי עשרות עובדים של חברות שלא זכו במכרזים. בשל אופן רכישת שירותים אלה לא ניתן לקבוע את מספרם של העובדים הנוספים שאת שירותיהם רכש המשרד.

הענקת סמכויות לעובדים החיצוניים

1. כאמור, בנוהל שהוציאה נציבות שירות המדינה נקבע ש"קבלן או עובד חברת כ"א המועסק על ידי משרד לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב בהיררכיה של המשרד ולא יעביר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד אחראי שנקבע לכך... הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ ולא ישתמש בנרשמי של המשרד לצרכי התכתבות".

במסמכים רבים של המשרד ובפרסומים אחרים המתפרסמים בציבור מוצגים עובדי חברות כוח אדם המשולבים בפרויקט ממשל זמין כבעלי סמכויות ניהול: אחד העובדים החיצוניים מוצג במסמכי המשרד, בעיתונות ובכנסים כמנהל פרויקט ממשל זמין; עובד חיצוני א' תואר במסמכי המשרד כאחראי רוחב על מערכת הכספים; על עובד חיצוני ב' נרשם במסמכי המשרד: "אחראי כוח אדם - מיכון אגף החשכ"ל, משרד האוצר". באתר השירותים והמידע הממשלתי מתפרסמים פרטים על: "צוות האתר" בהם: כ"מנהל אחראי" - העובד המוצג כמנהל פרויקט ממשל זמין; וכ"מנהל הפרויקט" - עובד חיצוני ג'³⁷.

משרד מבקר המדינה מצא שאגף החשכ"ל לא חתם עם עובדים אלה על הסכמים שמכוחם מונו לתפקידים שצוינו לעיל. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מצא שהחשכ"ל כלל לא הגדיר את התפקידים הללו בהליכים המקובלים במינהל הממשלתי ולא קבע מי מוסמך למלאם. התברר שבאופן שבו מתנהלות פעולות ממשל זמין לא הובהרו החובות המשפטיים הקשורים בתפקידים שהעובדים האלה ממלאים, לרבות חובות הנובעים מדינים החלים על עובדי מדינה וכן כאלה החלים עקב הפעלת שירותי אינטרנט ואתר סחר אלקטרוני.

בתשובתו ענה החשכ"ל כי "הביקורת מקובלת. בכוונת החשב הכללי לפעול לתיקון הנושא על ידי תקינה מתאימה לתפקידי הליבה והגרעין הניהולי בחטיבת הטכנולוגיה".

2. כאמור, פרויקט ממשל זמין מתנהל ללא הגדרה פורמלית של בעלי התפקידים והסמכויות בו. בהיעדר הגדרת תפקידים ביקש משרד מבקר המדינה הסבר על המבנה הארגוני של הפרויקט

36 הוראות השעה עורכנו מעת לעת וכן רשימות הספקים.

37 נצפה ב-22.7.08 באינטרנט בפורטל השירותים והמידע הממשלתי - <http://www.gov.il/FirstGov/BottomNav/about>

והתפקידים הכלולים בו. בתגובה נמסר ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה מסמך שכותרתו "הגדרות תפקידים וצוותים במערך ממשל זמין - יוני 2007". מן המסמך עולה שלעובדים החיצוניים בפרויקט ניתנו סמכויות מינהליות ומקצועיות רחבות, ולא רק בתחום המחשוב. עוד העלתה הביקורת שעובדים חיצוניים הופקדו על מכלול תפקידים במנוגד לעקרון הפרדת הסמכויות, שהוא אחד העקרונות הבסיסיים של בקרה פנימית נאותה. למשל: עובד חיצוני א' הוגדר "אחראי רוחבי על מערך הכספים בחטיבת הטכנולוגיה, באגף החשב הכללי, אחראי בקרה תקציבית, אחראי תחום הרכש והלוגיסטיקה, מנהל צוות קניינים, אחראי על הכנת המסגרת התקציבית לאגף, מבצע בקרה על בקשות הרכש של האגף לרבות בקשות הרכש של 'ממשל זמין', מרכז פעילות ועדת המכרזים של 'ממשל זמין' ומרכבה".

הביקורת העלתה שארבעה מן העובדים שהועסקו בפרויקט באמצעות חברות כוח אדם ובתי תכנה הוצבו בתפקידי מטה ועסקו בחישובי שכר, ענייני מינהלה וכוח אדם. החשכ"ל וסגן החשכ"ל הורו שההתקשרות באמצעות חברות כוח אדם ובתי תכנה תהיה לקבלת שירותי עובדים במקצועות המחשוב וטכנולוגיה המידע, אך הם עצמם הפרו הנחיה זו והעסיקו, באמצעות אותן חברות כוח אדם ובתנאי שכר שנקבעו לעובדי מחשוב, עובדים בפונקציות מינהליות. חלק מעלויות שכרם של עובדים אלה הועמס על התקציב של פרויקט ממשל זמין, ויתרת השכר הועמסה על תקציבי מחשוב אחרים של המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען החשכ"ל כי הוא "מעסיק עובדים בתפקידים מינהליים כדי לסייע בניהול מערך כבן למעלה מ-400 עובדים ותקציב של מאות מיליוני שקלים".

משרד מבקר המדינה מעיר, שאין זה תקין להעסיק כוח אדם מינהלי באמצעות מכרזים שנועדו לגייס כוח אדם בתחום המחשוב.

3. במסמך מדצמבר 2004, שכותרתו "נוהל קליטת עובדים חדשים ועדכון שכר לעובדים קיימים" צוין ש"נוהל זה מטרתו להסדיר את תהליך קליטתם של עובדים חדשים ותהליך עדכון שכר לעובדים קיימים, ביחידה למערכות מידע באוצר, מרכבה, וממשל זמין". במסמך נקבעו תפקידי עובדים כלהלן: "סגן בכיר לחשב הכללי - 'מאשר-על' בנושא קליטה/עדכון בתנאי שכר עבור כל העובדים; ... מנהלת מחשוב משרד האוצר - ראש צוות הבקרה והלוגיסטי: מבקרת קליטה/עדכון תנאי שכר, עבור כל העובדים. ... [עובד חיצוני שהוגדר מנהל הפרויקט] - יוזם בקשות לקליטה/עדכון תנאי שכר עבור עובדים בפרויקט ממשל זמין. ... [עובד חיצוני ב'] - אחראי לביצוע כל תהליכי הקליטה/עדכון תנאי השכר של כל העובדים, כולל חישוב שכר וקליטת הזמנות שכר. ...". המסמך אינו חתום, אך עותקים ממנו הופנו לכל הגורמים המפורטים לעיל.

יוצא אפוא שאגף החשכ"ל יצר מצב שבו בראש צוות ממשל זמין עומד עובד חיצוני, והוא ועובדים חיצוניים אחרים מעורבים בהחלטות על ייזום תכניות, גיוס כוח אדם, או רכש של שירותים, שמשמעויותיהם הכספיות מגיעות למיליוני ש"ח מדי שנה. יתר על כן, למי שאינו עובד מדינה ניתנו סמכויות בעניין קליטת עובדים וקביעת תנאי שכרם. מצב זה עלול להעמיד את העובדים החיצוניים במצב של ניגוד עניינים, למשל בעת מתן המלצה או קבלת החלטה הנוגעות לרכישת שירותים מהחברה שמעסיקה גם אותם. אמנם המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי סגן בכיר לחשכ"ל ושני עובדי מדינה נוספים באגף החשכ"ל אישרו את כל ההתקשרויות של ממשל זמין ואת החשבוניות של חברות כוח האדם ובתי התכנה, אך העובדים החיצוניים היו מעורבים למעשה בהחלטות רבות שמשמעויותן הוצאה כספית גדולה, ולדעת משרד מבקר המדינה הסדר כזה אינו הולם כללי מינהל תקין.

4. בנוסף על כך שאין להעניק סמכויות ניהול לעובדי חברות כוח אדם ולעובדים חיצוניים, לא חלים, במסגרת ההסדרים הקיימים, כללים ומנגנונים מינהליים החלים על עובדי המדינה ומטרתם בין השאר לשמור על כללי משמעת, אתיקה וטוהר מידות, למנוע עבירות ייחודיות ולהגדיר רשמית את תפקידיהם תוך פירוט סמכויותיהם, אחריותם וכפיפותם. על אף האמור לעיל, העובדים החיצוניים בפרויקט ממשל זמין מעורבים בהחלטות על רכישת שירותים מספקים חיצוניים, גיוס כוח אדם ואישור תשלומים מתקציב המדינה - כל אלה פעולות המחייבות את המדינה. נוכח מעורבות זו בעבודת הממשלה מתעצם הצורך לבחון ולהבהיר את הכללים והמגבלות שיש להחיל על דרכי ההעסקה של העובדים החיצוניים בתחומי המ חשוב.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה השיב החשכ"ל כי "חטיבת הטכנולוגיה של מערך ממשל זמין מקבלת את השאלה שמעלה מבקר המדינה לגבי הטלת אחריות בגין התוצאות של הפעולות שנעשו במהלך ביצוע העבודה על ידי עובדים חיצוניים, ומשיבה... כי אכן מוטלת אחריות זאת במלוא כובדה על כל עובד חיצוני או עובד מדינה. ואמנם, האחריות הכוללת היא של הסגן הבכיר לחשב הכללי. ... לגבי פירוט הצעדים שראוי לבצע בעניין סמכויות עובדים חיצוניים - תקינה מתאימה לגרעין הניהולי".

עלויות השכר

בביקורת התברר שעלות השכר של כשליש מעובדי ממשל זמין גבוהה מאוד וגדולה מזו של עובדים בכירים בשירות המדינה. בטבלה 4 שלהלן מובאים נתונים על עלות השכר החודשי של 32 עובדי ממשל זמין שהייתה ביוני 2008 בין כ-28,000 לכ-50,000 ש"ח.

טבלה 4

עלות השכר החודשי

מספר העובדים	עלות השכר
2	30,000-28,000
9	35,000-30,001
6	40,000-35,001
8	45,000-40,001
7	50,000-45,001

מזה שנים לא נוספו במערכת הממשלתית תקני כוח אדם בתחומי המ חשוב. החשכ"ל משתמש במכרזי כוח אדם בתחומי המ חשוב כדי לזכות בגמישות ניהולית ולנצל כוח אדם מקצועי בתחום, על ידי גיוס עובדים מקצועיים לפרקי זמן קצובים מבלי להפכם לעובדים קבועים. אלא שמתברר שחלק מהעובדים בממשל זמין, בהם כאלה שעלות שכרם גבוהה מאוד, מועסקים כבר שנים רבות.

העובדים החיצוניים בפרויקט ממשל זמין שולבו היטב בעבודת המשרד. בידיהם מרוכז ידע מקצועי שהיה אמור להיות בידי המשרד, עלויות השכר שלהם גבוהות מאוד והעסקתם אינה ארעית. מן הראוי שהנהלות אגף החשכ"ל, אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה יבחנו ביסודיות מהי הצורה הנאותה לנהל פרויקטים של מחשוב באגף החשכ"ל ובממשלה, בהיבטי עלות, יעילות, תכליתיות, תקינות וחוקיות, ייצוג כלפי חוץ, ושמירה על מאפיינים ייחודיים של ליבת העבודה של המשרד.

בתשובתו מנובמבר 2008 ציין החשכ"ל ש"ראוי שנציבות שירות המדינה תבחן את הנושא ותקצה תקנים מתאימים, לרבות קביעת שכר הולם בהתאם להיקף התפקיד והמשרה". עוד מסר החשכ"ל בתשובתו ש"כחלק מהחשיבה אותה מקיים החשב הכללי בימים אלה לגבי המשך העסקת עובדי מחשוב בממשלה בשנים הבאות, נבדקת היכולת לתקנן תפקידי הליבה בקרב יחידות המחשב בממשלה. חשיבה זו מתבצעת בשיתוף נש"מ, אגף התקציבים והממונה על השכר. עמדת החשב הכללי הינה שמן הראוי היה למצוא פתרון תעסוקתי מתאים ובר תחרות לשוק הפרטי במסגרת שירות המדינה לעובדים בכירים העומדים בראש יחידות מחשוב גדולות... בינתיים קיימת התנגדות מצד מספר גופים לביצוע תקנון זה. אנו תקווה שבסיומו של מהלך זה נוכל למצוא תשובה נאותה לתחום המחשוב הממשלתי."

סדרי תשלומים

1. בהסכם של המשרד עם חברות כוח האדם ובתי התכנה נקבע ש"תנאי העסקת העובד על ידי החברה ייקבעו בחוזה שייחתם בין החברה לבין העובד... החברה תעביר למשרד העתק החוזה לאישורו".

נמצא ששנים רבות חרג המשרד מהכללים שקבע. בפרויקט ממשל זמין הוא העביר לחברות תשלומים תמורת העסקה של עובדים שלא היו עובדי החברות. תשלומים אלה נעשו בעבור חשבוניות שהגישו חברות כוח אדם, ושאליהן הצמידו חשבוניות שהגישו להן העובדים האמורים. אחד מהעובדים האלה הוא העובד שהמשרד מגדיר כמנהל הפרויקט. הוצאת חשבונית היא סממן של עוסק שאינו שכיר של חברת כוח האדם, ואילו בהסכם עם המשרד התחייבו החברות להיות המעסיק של העובדים שתמורתן ידרשו תשלום מן המשרד. בגין תשלומים אלה גם העניק המשרד לחברות כוח האדם שהגישו את החשבוניות עמלה בשיעור של 1.5% מהתשלומים. בשנת 2007 לדוגמה, העביר המשרד לחברות תמורת העסקתם של עובדים אלה תשלומים במאות אלפי ש"ח.

רכישת שירותים בדרך לא תקינה זו נמשכת שנים. לפעולה זו לא קיבל משרד מבקר המדינה מהחשכ"ל הסבר המניח את הדעת.

2. הביקורת העלתה עוד מקרים של התנהלות בלתי תקינה: אגף החשכ"ל והמשרד מאשרים מזה שנים תשלומים מתקציב ממשל זמין לחברות שלא זכו במכרזים או שכלל לא התמודדו בהם. תשלומים אלה נעשו בדרך הזו: חשבונות או חשבוניות של חברות שלא זכו במכרז צורפו לחשבוניות של חברות כוח אדם שזכו במכרז, והועברו למשרד לפירעון. להלן דוגמאות:

(א) לחשבונית ממארס 2007 של חברה שזכתה במכרז צורף חשבון בסך 121,247 ש"ח של חברה א' שלא זכתה במכרז ולא נכרת עמה הסכם, והמשרד שילם את תמורתה. לפי נתונים שמסר אגף החשכ"ל, בשנת 2007 אושרו לחברה א' תשלומים שהסתכמו בכ-1.7 מיליון ש"ח, ובשנת 2008, עד אוקטובר, בסכום דומה. (ב) לחשבונית של חברה שזכתה במכרז צורף חשבון של חברה ב' שלא נכרת עמה הסכם, והמשרד שילם את תמורתה - 32,714 ש"ח. (ג) חשבונית של חברה נוספת שלא זכתה במכרז צורפו לחשבוניות שהגישו חברה שזכתה במכרז. לפי נתוני החשכ"ל, אושרו לחברה הנוספת תשלומים שהסתכמו בשנת 2007 בכ-15 מיליון ש"ח ובשנת 2008 (עד ספטמבר) בכ-14 מיליון ש"ח.

בתשובתו של החשכ"ל נאמר שה"החלטה שהתקבלה על ידי סגן בכיר לחשב הכללי בשיתוף עם חשבות משרד האוצר הייתה להמתין למכרז החדש בנושא כוח אדם ולאפשר לחברות אלו להתמודד במסגרת מכרז זה". באשר למנהל פרויקט ממשל זמין הסביר החשכ"ל בתשובתו ש"ייעשה בהמשך

מאמץ לתקנן את משרתו בהתאם לסיכום עם נציבות שירות המדינה ואגף תקציבים". למשרד מבקר המדינה לא הומצאו החלטות כאמור.

ההחלטה שקיבל סגן בכיר לחשכ"ל בתיאום עם החשבות אישרה למעשה לקיים גם בעתיד מצב בלתי תקין שנמשך שנים. לדעת משרד מבקר המדינה יש להפסיק התקשירויות בלתי תקינות אלה.

הביקורת העלתה שלאגף החשכ"ל אין הסכמים עם החברות שלא זכו במכרז ושהועברו להן תשלומים. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את ההזמנות ופרטי הרכש שתמורתם הועברו התשלומים, ואת פירוט התשלומים לחברות אלה בשנים 2002-2008. אגף החשכ"ל לא העביר את הנתונים האלה למשרד מבקר המדינה. החשכ"ל הסביר בתשובתו ש"אין בידינו היסטורית קבלת החלטות מתועדת בעניין זה".

התברר שתופעת התשלומים הלא תקינים הייתה ידועה למשרד מזה זמן רב. כבר ב-2003 כתבה הממונה על כספים וחשבונות בחשבות המשרד אל סגן בכיר לחשכ"ל, עם העתק לחשב המשרד, שהתשלום מחייב תוספת עמלה, והתריעה על התופעה של תשלומים לחברות המגישות חשבוניות באמצעות כוח אדם. עוד טענה ש"ההסכמים כולם נעשים בין החברה/היועץ לבין משרד האוצר, וחברות כוח האדם משמשות אך ורק כצינור להעברת הכספים, שלא בדרך של מינהל תקין" ודרשה "לדאוג לתקן את הנושא על מנת שניתן יהיה לשלם בהתאם". גם בפברואר 2007 פנתה עובדת החשבות במשרד לצוות ממשל זמין בנושא, אך שיטת התשלומים הזו נמשכה.

שיטת התשלומים לחברות ולעובדים שלא בהתאם לכללי הרכש ולהוראות, מעלה חשש שעובדים באגף החשכ"ל ובחשבות סטו מהנורמות המחייבות עובדי מדינה. מן הראוי שהגורמים המופקדים על כך יבחנו אם לא נעברו עבירות משמעת בעניין זה ויפעלו בהתאם לממצאי בדיקתם.

3. לפי הכללים שקבע המשרד, יש לשלם כנגד חשבוניות רק אם הן מלוות במסמך המבסס את דרישת התשלום, וכולל בין היתר את שמות העובדים בפרויקט ומספר שעות העבודה שהשקיעו בו. משרד מבקר המדינה מצא מקרים שהמשרד אישר לתשלום חשבוניות שלא צורף אליהן מלוא התיעוד. כך לדוגמה, אושרה לתשלום חשבונית על סך כ-460,000 ש"ח שהגישה אחת החברות תמורת שירותי כוח אדם, אף שלגבי חלק משעות העבודה לא צורף דוח נוכחות מוחתם כנהוג במשרד, והדיווח הושלם ברישום ידני.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הקפדה על קיום הכללים שהמשרד קבע אינה מאפשרת בקרה נאותה על דרישות התשלום, בייחוד כשהחשבוניות תמורת עבודתם של עובדים חיצוניים הן רבות ובהיקף של מאות אלפי ש"ח.

4. הביקורת העלתה שאגף החשכ"ל אישר תשלומים מתקציב ממשל זמין תמורת העסקתם של יועצי SAP³⁸ באמצעות חברות שזכו במכרז ליועצי SAP (להלן - חברה ג') וחברה ד'). בכך פעל האגף בניגוד להנחיות שהוא עצמו קבע, ולפיהן גיוס עובדים במסגרת מכרז ליועצי SAP יהיה רק לצורך פיתוח פרויקט מרכז"ה. בשנת 2007 הייתה העלות החודשית הממוצעת של שכר העובדים משתי החברות בין 35,000 ל-54,000 ש"ח. לפי נתונים שהעביר אגף החשכ"ל, קיבלה חברה ג' מתקציב ממשל זמין כ-692,000 ש"ח, בשנת 2007. מאחר שלפי נתוני המשרד חברה ג' מועסקת בו משנת 2001, הועברו לה תשלומים גם בשנים קודמות. חברה ד' קיבלה מתקציב ממשל זמין כ-696,000 ש"ח בשנת 2007 וכ-498,000 ש"ח בשנת 2008 (עד סוף ספטמבר).

משרד מבקר המדינה ביקש מן המשרד להמציא את ההסכמים שלו עם החברות האמורות ואת פירוט התשלומים ששילם להן בשנים 2002-2008. למרות הבקשה ופנייה נוספת ממשרד מבקר המדינה לא מסר החשכ"ל את ההסכמים שנעשו עם חברות אלה במסגרת פרויקט ממשל זמין, ולא מסר את פירוט התשלומים שהעביר להן בשנים 2002-2008.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה אי קבלת הסברים ומסמכים הדרושים לו כדי לבדוק פעולות שנעשו באגף החשכ"ל ובחשבות המשרד, ושכמהלכן הועברו לחברות מדי שנה תשלומים שהסתכמו במאות אלפי ש"ח.

5. בפברואר 2008 בדקה יחידת הביקורת בחשכ"ל את התשלומים לחברת כוח האדם בעבור עובד חיצוני בפרויקט תהיל"ה, עקב חשדות שהתעוררו בחשכ"ל על אמיתותם של דיווחי הנוכחות שלו. הבדיקה כללה את דיווחיו של העובד בשנת 2007, הן הידניים והן באמצעות שרון הנוכחות, והעלתה "דיווחי שעות לא הגיוניים ו/או לא ברורים". לדוגמה: דיווח על עבודה רצופה של 37 שעות; "ריבוי של דיווחים ידניים על גבי דוח הנוכחות"; "הכתב בדיווחים הידניים ע"ג דוח הנוכחות שונה ולא אחיד לאורך החודשים".

מסקנות יחידת הביקורת מממצאים אלה היו שיש להגביר את הבקרה על פרויקט ממשל זמין ועל הנהלת הפרויקט. אותר "מחדל שלדעתנו ניתן לראות אותו בדיעבד כמחדל טכני אולם [הוא] חושף תרבות ארגונית לקויה; ... נדרש מסגן החשכ"ל ... לקיים שיחות הבהרה ואזהרה לבל יישנו מקרים מעין אלו בעתיד עם... [עובדים חיצוניים שהוגדרו כמנהל וסגן מנהל הפרויקט] מהנהלת הפרויקט". יחידת הביקורת העירה על היעדר מערכת לניהול פרויקטים שבה רשומות השעות שהושקעו בכל פעילות, ושממנה ניתן ללמוד על כל פעילות אם שולם עבורה, כמה שולם ומתי. בסיכום הדוח הומלץ כי "בפרויקט בהיקף עשרות מיליוני שקלים שבעיקרם... [משולמים] על בסיס דיווחי שעות יעוץ, נדרש לפתח בקרה אפקטיבית על הנהלת הפרויקט ולא רק בקרה טכנית שסוכמת את שעות הייעוץ שדווחו. נדרש שגורמים חיצוניים הנהלת הפרויקט יאתרו דיווחי שעות חריגות, יבחנו כי לא משולם בגין שעות שאינן שעות ייעוץ... יכירו את הפרויקט, [את] שעות העבודה המקובלות בו [את] המשימות המאפיינות אותו ויבצעו ביקורות פתע".

בחשובת החשכ"ל נאמר שלפי תכנית העבודה לשנת 2009 של חשב המשרד, תבוצע ביקורת עומק על העסקת כוח אדם ביחידות המיכון השונות במשרד. הביקורת תכלול מיפוי מקיף של העובדים, בדיקה של שכרם והתאמתם לתפקיד, ותגבש מכסות וקריטריונים ברורים להעסקתם.

כבר בדוח שנתי 58א, ובהקשר לפרויקט מרכז"ה, העיר משרד מבקר המדינה שהחשכ"ל, שתפקידו להוות גורם בקרה ופיקוח על ביצוע תקציב המדינה בכללותו, לרבות תקציב הביצוע של פרויקטים

ממשלתיים, הוא גם גורם המוביל ומבצע פרויקטי מחשוב, על פעולות הפיתוח והניהול השוטף שלהם.³⁹

אגף החשב"ל, שהוא אחד מ"שומרי הסף" במערכת הממשלתית, אגף התקציבים וחשבות המשרד אפשרו במשך שנים לקיים בין כתליו של המשרד פעילות שהתנהלה בניגוד לכללי מינהל תקין. מצד אחד אושרו בה תקציבים בסכומים של עשרות מיליוני ש"ח, ומצד אחר לא הופעלו עליה המנגנונים שהקימה המדינה לצורך פיקוח ובקרה על השימוש בתקציבים אלה.

ניתוח סיכונים וניהולם

על מנת לטפל במגוון הסיכונים שהארגונים נחשפים להם, נהוג לאתרם תחילה. לאחר מכן מעריכים את הסיכויים להתממשותם ואת ההשלכות והנזק שעלולים להיגרם מכך, ומכינים תכנית שמטרתה להפחית את הסיכויים שיתממשו ולהתמודד עמם בעת הצורך. השימוש במתודולוגיה של סקר סיכונים והיערכות לניהול סיכונים נהוג בגופים פיננסיים ועסקיים מזה שנים. בשנים האחרונות נוהגות כך גם רשויות ציבוריות וממשלתיות.

לפי הוראת תכ"ם⁴⁰ "יש לנתח את הסביבה, בה מערכת המידע הממוחשבת תיושם על-ידי זיהוי הסכנות ונקודות התורפה וקביעת המערך של המשאבים, עליהם יש להגן. מניתוח זה ניתן להכין רשימה של הסיכונים העיקריים ולכמת את חשיבותם תוך ניסיון לצפות את חומרת הסיכונים". "יש לנתח את אמצעי ההגנה להקטנת הסיכונים... אמות-מידה אפשריות לניתוח כזה כוללות: שלימות המידע, מערכות לניהול מאגרי נתונים, שלימות התוכנה, הגנה פיזית והגנה על אמצעי האחסנה, כוח אדם, מערכת תקשורת ותכנון לזמן חירום (Contingency Planning)... יש להגדיר את האפשרויות הקיימות בכל נושא ולהכין ניתוח עלות/תועלת (Cost/Benefit Analysis) במטרה לבחור בפתרון המועדף".

נוהל מפת"ח מסווג את הסיכונים, בין השאר על פי אופי נזקיהם. למשל: סיכון העלול לגרום לכך שהמערכת לא תמומש (שהפרויקט יכשל); סיכון העלול לגרום לחריגה ניכרת במשאבים ובלוח הזמנים שנקבעו לפרויקט; סיכון לנזקים שעלולה לגרום המערכת עצמה, למשל בתחום אבטחת המידע, בתחום הבטיחות או נזק עסקי.

ביוני 2007, במהלך הביקורת, עשתה חברה חיצונית "הערכת סיכוני אבטחת מידע". היא בדקה את תשתית המחשוב של תהיל"ה ואת ההתקנים השונים שלה (שרתים, נתבים, Firewalls⁴¹ והתקני רשת נוספים). על פי דוח הבדיקה נמצאו שש פרצות אבטחה ברמת סיכון גבוהה אשר עלולות להיות מנוצלות לרעה. ברוח צוין שלא נבדקו מקורות איום אפשריים נוספים. הדוח המליץ לשקול שילוב אמצעי הגנה נוספים על אלו הקיימים במערכת.

מן האמור לעיל עולה שהוראת תכ"ם קוימה באופן חלקי בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה יש לנתח את הסיכונים לרבות ניתוח של איומים פנימיים ואיומים ברמת היישומים ובסיסי הנתונים, פירוט הסיכונים ובהירת הדרכים לצמצמם או למנעם.

39 ראו דוח 58א, עמ' 138.

40 הוראה 07.03.02 "בקורות מערכת מידע ממוחשבות, בקרת מערכת מיקרו, שלבי מחזור החיים".

41 אמצעי הגנה על רשתות תקשורת מפני חדירה של גורמים חיצוניים לרשת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר החשכ"ל כי בשנת 2009 עתיד להתפרסם מכרז לסקר סיכונים.

סיכום

ממשל זמין הינו פרויקט שמטרתו לייעל את השירות הציבורי ולשפר את השירותים לאזרח תוך שימוש בטכנולוגיית המידע. יש לראות בחיוב את ההחלטה לקדם פרויקט זה ואת מטרתו. לאחר שנים רבות של פיתוח היו אמורות עלויות הפיתוח של הפרויקט להתייצב, והפרויקט היה אמור להיות בשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך עלויות הפיתוח גדלות משנה לשנה.

על אף שהחלטה על פרויקט ממשל זמין התקבלה על ידי הממשלה והוקצבו לו מאות מיליוני ש"ח, הפרויקט מתנהל בלי שהוקמה תשתית ארגונית ממשלתית מקצועית הולמת שתהיה אחראית לניהולו ולהשגת היעדים. בשל כך, הידע והניסיון שנצברו במהלך הפרויקט לא נשמרו ביחידה ממשלתית ייעודית.

אגף החשכ"ל הפקיד את הפרויקט בידי צוות של קרוב למאה עובדים חיצוניים, שניהלו את הפרויקט מכל הבחינות. האחריות המעשית למימוש התקציב מופקדת כמעט בלעדית בידיהם של עובדים חיצוניים. מצב זה עשוי לשמש מצע לניהול לא תקין ולא תכליתי של הפרויקט.

מן הראוי שהחשכ"ל יפעל בנחישות להיערך לניהול תקין של פרויקטים של מחשוב הן מצד ניהולם המקצועי והן בקיום כללי מינהל תקין. ראוי שעל ניהולו של פרויקט כזה יופקד צוות קבוע מקרב עובדי המדינה, שימונה בהליכים תקינים כמתחייב בשירות המדינה, ושתפקידיו, סמכויותיו ואחריותו יוגדרו במפורש.

בבדיקת הפרויקט נמצאו ליקויים מהותיים ומתמשכים, שהתבטאו באי-קיום כללי ההתקשרות לרכישת שירותים. אגף החשכ"ל רכש שירותים מספקים בלי שהתקשר עמם כדין; אגף החשכ"ל וגורמים במשרד אף אישרו תשלומים לספקים שלא זכו במכרזים, בניגוד לכללים, והשתמשו בחברות שזכו במכרזים כדי להעברת תשלומים לספקים אלה. באשרם תשלומים אלה לא מילאו גורמים במשרד ובאגף החשכ"ל את תפקידם כשומרי הסף המקיימים את תכליות חוק חובת המכרזים.

בשני דוחות ביקורת קודמים על פרויקט מרכב"ה הצביע משרד מבקר המדינה על פגמים מהותיים בפעולות הבקרה של אגף החשכ"ל על פרויקט מחשוב שבניהולו. בדיון שהתקיים ביולי 2005 הודיע החשכ"ל לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון הליקויים בניהול הפרויקט. מממצאי הביקורת הנוכחית על פרויקט ממשל זמין, אשר אף הוא מתנהל באחריות החשכ"ל, עולים ליקויים דומים בתחום הבקרה והפיקוח. החשכ"ל לא יישם לקחים מן הביקורת הקודמת ולא החיל את השינויים המתחייבים על פרויקט ממשל זמין. הוא לא פעל בחצריו ובתחומים שנתונים לאחריותו בהתאם לנדרש ממנו שתפקידו להיות גורם בקרה ופיקוח על ביצוע תקציב המדינה כולו.