

משרד ראש הממשלה -

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

פעולות הלמ"ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות
ופרויקטים

תקציר

רקע כללי

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) היא הגוף המרכזי במדינה האחראי לבצע פעולות סטטיסטיות הנוגעות לאוכלוסייה ולפעילויותיה ולפרסם את תוצאותיהן. הלמ"ס היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). בראש הלמ"ס עומד הסטטיסטיקן הלאומי, המשמש גם מנהל הלמ"ס (להלן - הסטטיסטיקן הלאומי). מאז אפריל 2013 מכהן בתפקיד זה פרופ' דניאל פפרמן.

הלמ"ס פועלת מכוח פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת הסטטיסטיקה), שבה מוגדרים בין השאר תפקידיה, דרכי עבודתה וכן חובתה לפרסם את תוצאות עבודתה. בהכנת נתונים מרכזיים של המשק הישראלי היא עושה שימוש בשיטות עבודה מדעיות ופועלת על פי קריטריונים מקצועיים ותקנים בין-לאומיים מקובלים. בשנת 2017 היה תקציבה של הלמ"ס כ-295 מיליון ש"ח, והועסקו בה כ-1,100 עובדים¹.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את תכנון העבודה בלמ"ס, את תקציבה, את פעולותיה להקצאת משאבים לצורך מילוי מחויבויותיה. הבדיקה נעשתה בלמ"ס, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובמינהל הרכש באגף החשב הכללי. בשנת 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בלמ"ס וממצאיה פורסמו באפריל 2014² (להלן - הדוח הקודם). ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה להטיל חסיון על חלקים מפרק ביקורת זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

1 מהם כ-700 עובדים המועסקים בתקן כוח אדם של הלמ"ס וכ-400 עובדים במשרות זמניות של סוקרים.

2 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "היבטים בעבודת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", עמ' 231 ואילך.

הליקויים העיקריים

תכנון העבודה בלמ"ס

נמצא כי המשימות הנכללות במערכת לניהול תוכניות העבודה של הלמ"ס לא הוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי. המשימות לא נבעו מהמטרות והיעדים שהוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי ונקבעו בספר תוכניות העבודה של הלמ"ס לשנים 2017 ו-2018. עוד נמצא כי תוכניות העבודה של הלמ"ס שפורסמו בספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנים 2017 ו-2018 כללו רק מטרות ויעדים, ולא הוגדרו בהן משימות, לוחות זמנים, ומדדי תפוקה³, כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי למעט שלושה מדדים מרכזיים שלהם נקבעו מדדי תפוקה ולוחות זמנים. הלמ"ס קבעה לעצמה תוכניות החסרות ברובן נדבר מעשי ליישומן, שכן אין בהן הגדרה של הפעולות הדרושות כדי להוביל להגשמת המטרות שהציבה.

תקציב הלמ"ס

במהלך השנים 2016 ו-2017 העביר אג"ת ללמ"ס כשליש מתקציבה כתוספות תקציב וכעודפים מחויבים. רק לקראת סוף כל אחת מהשנים הוקצו לה תוספות תקציב בסך כ-15 מיליוני ש"ח, ועודפים מחויבים הוקצו לה במועדים מאוחרים ביחס לאלה שנקבעו בהחלטת הממשלה שאימצה חלק מהמלצות ועדת המשילות⁴. ממאי 2018 ועד נובמבר 2018 התגלעה מחלוקת בין אג"ת ללמ"ס בנוגע להכללת תוספת תקציב בגין ההכנות למפקד האוכלוסין בתוספת התקציב שתקבל הלמ"ס, ורק בדצמבר 2018 נחתם הסיכום התקציבי בין שני הגופים. על פי הנכתב בדוח המשילות, בכל אלה יש פגיעה ביכולתה של הלמ"ס לתכנן את עבודתה כראוי, ובעקיפין - פגיעה ביכולת הביצוע שלה עד כדי אי-ניצול של מלוא התקציב.

אי-גיבוש תוכנית יישום רב-שנתית למחויבויות המוטלות על הלמ"ס

נמצא שהלמ"ס לא תיקנה ליקוי שעלה בדוח הקודם משנת 2014: היא לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך, כפי שהיא עצמה קבעה שיש לעשות.

3 מדדים שבאמצעותם אפשר למדוד את מידת השלמת המשימות שנקבעו בתוכנית העבודה.
4 במרץ 2013 הגישה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז לראש הממשלה את "דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה". ביוני 2013 אימצה הממשלה חלק מהמלצות הוועדה.

הועלה כי הלמ"ס לא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות המוטלות עליה - מכוח החלטות ממשלה מחייבות, פקודת הסטטיסטיקה, הסכמים בין-לאומיים ובקשות של גורמים שונים למידע סטטיסטי - לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מחייבת, הכוללת את לוח הזמנים לביצוע המשימות, את התקציב הנדרש להוצאתן אל הפועל ואת הגדרת התפוקות בכל אחד מהפרויקטים. בתוכנית כזו היה על הלמ"ס לכלול את כלל הפעולות הסטטיסטיות שהיא מבצעת לרבות אלה שבבסיס תקציבה וכן פעילויות סטטיסטיות נוספות שהיא מחויבת או התבקשה לבצע. תוכנית כזו ממילא אף לא הועברה למשרד האוצר לצורך בחינה של היבטיה התקציביים ואישורה, ואף לא לאישור הממשלה. בהיעדר פעולות סדורות אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ"ס ובין ביצוען, וכיום הלמ"ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. תחת זאת פנתה הלמ"ס לגורמים במשרד האוצר ובמשרד רה"ם והצביעה על מחסור במשאבים העומדים לרשותה המונע ממנה למלא את תפקידה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות, ואולם דרישותיה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. משרד רה"ם ואג"ת לא דנו עם הלמ"ס על היקף הפער הזה ולא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עימו בעבודת הלמ"ס.

אי-ביצוע פרויקטים הנדרשים על פי החלטות הממשלה

הועלה כי במשך כ-15 שנים ממועד החלטת הממשלה ועד למועד סיום הביקורת, לא הכינה הלמ"ס את הסקר על אנשים עם מוגבלות, כנדרש ממנה על פי החלטת הממשלה.

רק לאחר סיום הביקורת, יותר משלוש שנים ממועד החלטת ממשלה על גיבוש מדד עוני רחב, השלימה הלמ"ס את יישום השלב הראשון הדרוש לגיבוש המדד - קביעת מתודולוגיה לגיבוש המדד. עוד נמצא שהלמ"ס יישמה החלטת ממשלה הנוגעת לביצוע סקר תקצוב זמן והציגה לוועדת ההיגוי ולמשרד האוצר מתודולוגיה והצעה למימון הסקר, אולם גם כשלוש שנים מאוחר יותר הסקר לא בוצע כיוון שלא נמצא לכך מימון.

הלמ"ס אינה מעבירה את מלוא הנתונים שדורש ארגון OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם, כמו חשבון ההון, החיסכון וההכנסה הפנויה של חברות פיננסיות, חברות לא פיננסיות ומשקי בית. נדרש אפוא לבחון אם לאור האמור מקיימת ישראל את מחויבויותיה על פי ההסכמים שחתמה עם הארגון ואת ההשלכות הנובעות מכך.

נמצא כי רק במהלך שנת 2018 הוחל בביצוע מפקד חקלאות, 37 שנים לאחר ביצוע המפקד האחרון וחמש שנים לאחר שמבקר המדינה מתח ביקורת על שטרם בוצע המפקד החדש.

הקמת אתר אינטרנט חדש

בדצמבר 2013 אישרה ועדת המכרזים של הלמ"ס את זכייתה של חברה א' במכרז להקמת אתר אינטרנט חדש, לתפעולו ולתחזוקתו, ובאותו החדש נחתם עמה הסכם התקשרות לביצוע הפרויקט. נמצא כי האתר החדש עלה לאוויר באופן חלקי בדצמבר 2017, שלוש שנים לאחר המועד המתוכנן על פי המכרז וההסכם, וכי בדצמבר 2018 עלה האתר החדש לאוויר בשלמותו. עוד נמצא כי לוח הזמנים שקבע אגף מערכות מידע בלמ"ס לפרויקט היה רחוק מאוד מהערכות שהוא עצמו סיפק, וכן מהערכות שנמסרו בוועדת ההיגוי לפרויקט⁵ בנוגע לנעשה בפרויקטים דומים. קביעת לוח זמנים שאינו ריאלי פוגעת ביכולת לנהל את הפרויקט בהתאם לתוכנית הביצוע המאושרת, ועלולה אף להביא לכך שמרכיבים בפרויקט לא ייושמו בניסיון לגשר על פיגורים ופערים, ולו באופן חלקי.

הועלה כי מנהל אגף מערכות מידע (מנמ"ר) בלמ"ס לא הכין תוכנית מפורטת לכוח האדם הנדרש לצורך ביצוע פרויקט האתר החדש. מאז דצמבר 2013, במשך כארבע שנים, לא הצליחה הלמ"ס לגבש את כוח האדם שנדרש לביצוע הפרויקט.

נמצאו שני קשיים שעמדו לפני הלמ"ס בבואה לתכנן ולבצע פרויקט זה שיעמוד בדרישות אבטחת המידע שהציבה: קושי לוודא שהספק יכול לעמוד באותן דרישות, ואי-הסכמות בין הלמ"ס לספק באשר ליישום ההסכם. בסיכומי של דבר, הקשיים בתחום אבטחת המידע היו גורם חשוב בעיכוב הקמת האתר החדש. עוד נמצא כי אף שבין מרץ 2016 לאמצע 2017 היה איחור ניכר בביצוע פרויקט האתר החדש, על רקע פערים בתחום אבטחת המידע, לא קיימה ועדת ההיגוי שמונתה למעקב אחר ביצוע הפרויקט דיונים במשך שנה ורבע, עד ליולי 2017.

ההמלצות העיקריות

על הלמ"ס לגבש תוכניות עבודה שנתיות ולכלול בהן גם משימות ולוח זמנים לביצוען, וכן מדדים לעמידה בהן שיוגדרו על פי עקרונות מדריך התכנון הממשלתי.

על אג"ת לגבש את הצעת התקציב של הלמ"ס ולפעול להקצאת הכספים גם על סמך העקרונות שנקבעו בדוח המשילות שאומצו בהחלטת הממשלה: לכלול תקציבים תוספתיים רלוונטיים בבסיס התקציב; להעביר לכנסת הצעה להקצאת עודפים מחויבים במהלך הרבעון הראשון של השנה; ולהקצות תוספות תקציב במועד מוקדם ככל האפשר.

על הלמ"ס לפעול ביעילות כך שינוצל בסיס התקציב במהלך השנה השוטפת, ולא ייווצרו עודפים מחויבים בשיעור ניכר המקשים על עבודתה.

על הלמ"ס להשלים את פעולותיה למיפוי של מערכת הסטטיסטיקה הרשמית בישראל תוך גיבוש תוכנית עבודה מפורטת למיפוי זה לרבות קביעת סדרי עדיפויות בין רכיביה.

על הלמ"ס למפות את כל הפעולות הסטטיסטיות המוטלות עליה ולציין בנוגע לכל אחת מהן מהו מקור מחויבותה לביצוע; מהם המשאבים הקיימים והדרושים לביצועה; ומהי דחיפות הביצוע. על סמך מיפוי זה, על הלמ"ס לגבש תוכנית רב-שנתית מפורטת, הכוללת את האמצעים הדרושים ליישומה, את לוחות הזמנים לביצוע המשימות ואת התפוקות הצפויות. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ"ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה כדי להחליט אם לאשרה, וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה. על משרד רה"ם, שהלמ"ס היא יחידת סמך תחת אחריותו, לסייע בקידום גיבושה של התוכנית הרב-שנתית של הלמ"ס ולאחר מכן לקדם גם את יישומה.

על אג"ת לקדם יחד עם הלמ"ס את התוכנית הרב-שנתית שתאפשר ללמ"ס לתכנן את עבודתה לאורך כמה שנים, להציב לפני הממשלה את מכלול הפעולות שעליה לבצע ולהציג את הפער הקיים בין המשאבים העומדים לרשותה ובין המשאבים הנדרשים, כך שתתקבל החלטה מודעת בנוגע למחויבויות המוטלות על הלמ"ס.

על הלמ"ס לקדם ולבצע את הסקר על אנשים עם מוגבלויות כפי שנדרש ממנה בהחלטת הממשלה. לצורך כך עליה לאתר מקור תקציבי לביצוע הסקר על אנשים עם מוגבלויות, בין שמתוך תקציבה ובין שבאמצעות מקור תקציבי אחר. אם תמצא כי אין ביכולתה לבצע את הסקר בשל היעדר מקור תקציבי, עליה להודיע על כך לממשלה.

על הסטטיסטיקן הלאומי לקבוע לוח זמנים מפורט לקידום ביצוע מדד העוני הרחב, ולוודא שהגורמים המקצועיים בלמ"ס פועלים על פיו. על הלמ"ס לדווח לממשלה כי סקר תקצוב זמן אינו מבוצע בשל היעדר תקציב. על הלמ"ס, משרד רה"ם, משרד החקלאות ואג"ת להסיק מסקנות מהעיכוב הממושך בביצוע מפקד החקלאות וליישם אותן בפרויקטים דומים כדי למנוע עיכוב כזה בפרויקטים בעלי חשיבות סטטיסטית.

על הלמ"ס לכלול בתוכנית הרב-שנתית גם את מחויבויותיה לארגון OECD ולאחר מקור תקציבי ליישומן או לדווח לממשלה על הצורך בתקצובן.

על הלמ"ס להפיק לקחים מהליקויים שהועלו, הנוגעים לקביעת לוח זמנים שאינו ריאלי לפרויקט הקמת אתר האינטרנט החדש; תכנון מפורט של כוח האדם הנדרש לפרויקט וזמינותו; לפיקוח שוטף הנדרש של ועדת ההיגוי על התקדמות הפרויקט; ומעורבותה במציאת פתרון במחלוקות עם ספקים.

סיכום

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא הגוף המרכזי במדינה לביצוע פעולות סטטיסטיות ולפרסום תוצאותיהן. היא מחויבת לבצע פעולות סטטיסטיות שנקבעו בפקודת הסטטיסטיקה, בהחלטות הממשלה ובהסכמים שחתמה הממשלה עם גופים בין-לאומיים. תוצרי עבודתה חיוניים לקובעי המדיניות במגזר הציבורי, למגזר העסקי ולציבור הרחב. ברשות הלמ"ס מאגרי מידע על אנשים ועל עסקים בישראל.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בכמה היבטים מרכזיים הנוגעים לעבודת הלמ"ס: הלמ"ס לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך ולא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות המוטלות עליה לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מפורטת ומחייבת. הלמ"ס שבה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות ההולכות ומתרבות, ואולם דרישות אלה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. בהיעדר אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ"ס ובין ביצוען, וכיום הלמ"ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. משרד רה"ם ואג"ת לא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עם פער זה בעבודת הלמ"ס.

עוד העלתה הביקורת כי העברת תוספות תקציב ועודפים מחויבים מאג"ת בשיעור של כשליש מבסיס התקציב של הלמ"ס במועד כה מאוחר בשנה הקשתה על הלמ"ס לנצל כספים אלה במלואם לטובת פעולות שהיא נדרשת לבצע.

על הלמ"ס למפות את המשימות המוטלות עליה ולגבש תוכנית רב-שנתית מחייבת הכוללת לוח זמנים ותקציב לביצוע המשימות. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ"ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה לצורך קבלת החלטה אם לאשרה וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה. על אג"ת לפעול להקצאת הכספים ללמ"ס במועד מוקדם ככל האפשר כך שתוכל לתכנן את תקציבה ולנצלו.

מבוא

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) היא הגוף המרכזי במדינה האחראי לבצע פעולות סטטיסטיות הנוגעות לאוכלוסייה ולפעילויותיה (בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה והתעשייה ועוד), ולפרסם את תוצאותיהן. הלמ"ס הוקמה חודשים אחדים לאחר קום המדינה, והיא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). בראש הלמ"ס עומד הסטטיסטיקן הלאומי, המשמש גם מנהל הלמ"ס (להלן - הסטטיסטיקן הלאומי). מאז אפריל 2013 מכהן בתפקיד זה פרופ' דניאל פפרמן.

הלמ"ס פועלת מכוח פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת הסטטיסטיקה), שבה מוגדרים בין השאר תפקידיה, דרכי עבודתה וכן חובתה לפרסם את תוצאות עבודתה. בהכנת נתונים מרכזיים של המשק הישראלי היא עושה שימוש בשיטות עבודה מדעיות ופועלת על פי קריטריונים מקצועיים ותקנים בין-לאומיים מקובלים. היא אחראית על הסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל ומחויבת לספק מידע סטטיסטי עדכני, איכותי ובלתי תלוי למגוון משתמשים. תוצרי עבודת הלמ"ס מתפרסמים בעיקר בשנתון הסטטיסטי לישראל ובאתר האינטרנט שלה ועומדים לרשות קובעי המדיניות במגזר הציבורי והעובדים בו ולרשות הציבור הרחב. בשנת 2017 היה תקציבה של הלמ"ס כ-295 מיליון ש"ח, והועסקו בה כ-1,100 עובדים⁶.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את תכנון העבודה בלמ"ס, את תקציבה, את פעולותיה להקצאת משאבים לצורך מילוי מחויבויותיה. הבדיקה נעשתה בלמ"ס, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובמינהל הרכש באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). בשנת 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בלמ"ס וממצאיה פורסמו באפריל 2014 (להלן - הדוח הקודם)⁷. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה להטיל חסיון על חלקים מפרק ביקורת זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

6 מהם כ-700 עובדים המועסקים בתקן כוח אדם של הלמ"ס וכ-400 עובדים במשרות זמניות של סוקרים.

7 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "היבטים בעבודת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", עמ' 231 ואילך (להלן - הדוח הקודם).

תכנון העבודה בלמ"ס

מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון) הוא מסמך מקיף שקיבל תוקף בהחלטת ממשלה עוד בדצמבר 2011 כקובץ כללים המחייבים את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלה⁸, כמו הלמ"ס⁹. על פי מדריך התכנון, משרדי הממשלה ויחידותיה יבססו את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיות אשר ישמשו כלי תכנוני המפרט את אופני המימוש של יעדי הממשלה ומדיניותה, וכלי ניהולי בידי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות. כמו כן, על פי המדריך, משרדי הממשלה נדרשים לפתח מדדי תוצאה כמותיים לעבודת המשרדים, אשר ישקפו את המטרות המרכזיות של תוכניות העבודה.

במדריך התכנון הוסברה החשיבות בתכנון הפעילות המשרדית באמצעות תוכנית עבודה, בין היתר לצורך קביעתו של תקציב המדינה. ביסוד פעילות הממשלה עומד התקציב, והעבודה על פי מדריך התכנון נועדה לשמור על דיאלוג שוטף בין תהליך התקצוב (הממוקד בתשומות) ובין תוכניות העבודה (המתמקדות בתפוקות), המגובשות בהתאם למדריך התכנון שמטרתן להביא להשגת היעדים של משרדי הממשלה.

על פי מדריך התכנון, לתוכנית עבודה שנתית שלושה רבדים עיקריים: מטרות, יעדים ומשימות. המשימות נגזרות מהמטרות והיעדים על מנת להגשים. למשימות נקבעים לוחות זמנים ומוקצים משאבים, ואפשר לבחון את השגתן בין השאר באמצעות מדדי תפוקה. המשימות הן שנתיות לרוב, ונדרשות להיות ספציפיות.

1. על פי תוכנית העבודה של הלמ"ס לשנת 2016, היה עליה להכין תוכנית עבודה מפורטת בהתאם למדריך התכנון הממשלתי ולפרסם אותה מדי שנה בשנה לציבור הרחב כחלק מספר תוכניות העבודה השנתי של הממשלה.

2. הלמ"ס פיתחה מערכת לניהול תוכניות עבודה שוטפות בה כל יחידה בלמ"ס נדרשת לתכנן תוכנית עבודה, הכוללת משימות, תפוקות ולוחות זמנים מחייבים לביצוע המשימות. אולם נמצא כי המשימות הנכללות במערכת לניהול תוכניות העבודה של הלמ"ס לא הוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי. המשימות לא נבעו מהמטרות והיעדים שהוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי ונקבעו בספר תוכניות העבודה של הלמ"ס לשנים 2017 ו-2018.

8 מדריך התכנון הממשלתי, משרד ראש הממשלה האגף לתכנון מדיניות, ירושלים, אלול תש"ע, ספטמבר 2010; החלטת הממשלה מס' 4028, מיום 25.12.11.

9 עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה", עמ' 287.

על הלמ"ס לגבש
תוכניות עבודה
שנתיות לפי הכללים
שנקבעו במדריך
התכנון ולכלול בהן
גם משימות ולוח
זמנים לביצוען וכך
מדדים לעמידה בהן

עוד נמצא כי תוכניות העבודה של הלמ"ס שפורסמו בספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנים 2017 ו-2018 כללו רק מטרות ויעדים, ולא הוגדרו בהן משימות, לוחות זמנים, ומדדי תפוקה, כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי, למעט שלושה מדדים מרכזיים שלהם נקבעו מדדי תפוקה ולוחות זמנים¹⁰. הלמ"ס קבעה לעצמה תוכניות על פי מדריך התכנון החסרות ברובן נדבר מעשי ליישומן, שכן אין בהן הגדרה של הפעולות הדרושות כדי להוביל להגשמת המטרות שהציבה. כך למשל בתוכנית העבודה של הלמ"ס לשנת 2018 שפורסמה בספר תוכניות העבודה הממשלתי צוינה מטרה של השבחת נתונים לציבור והנגשתם, ותחתיה נקבעו שלושה יעדים בהם שיפור השירות לגורמי ממשלה אולם לא נקבעו ליעדים אלה משימות, לוחות זמנים ומדדי תפוקה כנדרש.

הלמ"ס השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי בשנת 2017 היא הקימה אגף תכנון מדיניות כדי לייעל את הליכי התכנון בלמ"ס בהתאם למדריך התכנון. היא הוסיפה כי החליטה לנהל את תכנון תוכנית העבודה לשנת 2019 על פי מודל גנרי המקובל בלשכות סטטיסטיות מובילות בעולם. על פי מודל זה, על מנכ"ל הלמ"ס להגדיר יעדים ומטרות, ואלה ייתרגמו למשימות מבוססות תפוקות ולוחות זמנים לכל יחידה בלמ"ס, בהתאם לעקרונות התכנון הממשלתי. לשם כך הוקמה מערכת ייעודית, המאפשרת אחידות ושקיפות בתהליכי התכנון, תיאום בין יחידות הלמ"ס ומעקב אחר התקדמות במהלך שנת העבודה.

על הלמ"ס לגבש תוכניות עבודה שנתיות על פי הכללים שנקבעו במדריך התכנון, ולכלול בהן גם משימות ולוח זמנים לביצוען, וכך מדדים לעמידה בהן שיוגדרו על פי עקרונות מדריך התכנון הממשלתי.

10 מספר המדדים לאיכות חיים, לקיימות ולחוסן לאומי, המפורסמים באופן שנתי; מספר מחקרים המבוצעים בחדרי מחקר חדשים או משודרגים; מספר הורדות של קובצי נתונים מאתר האינטרנט של הלמ"ס.

תקציב הלמ"ס

1. חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מפורטים הרכיבים שיש לכלול בחוק התקציב לשנת כספים פלונית (להלן - חוק התקציב), ובין השאר נכתב כי "בתקציב יצוינו סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח אדם; הסכומים והמספרים יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות"¹¹.

התקציב המוקצה ליחידה ממשלתית עשוי להינתן לה במהלך שנת הכספים, בהבחנה בין בסיס התקציב ובין תוספות תקציב לאותה שנה, לרבות עודפי תקציב משנה קודמת, כמפורט להלן:

א. **בסיס התקציב:** כולל את סכומי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה וההרשאה להתחייב, שאושרו במסגרת אישור חוק התקציב השנתי בכנסת.

ב. **עודפי תקציב משנה קודמת:** חוק יסודות התקציב קובע כי שר האוצר רשאי להעביר למשרד עודפי תקציב משנה קודמת, בתנאים שנקבעו בחוק. נהוג להבחין בין שני סוגים של עודפים: עודפים מחויבים, שהם תקציבי מזומן ששימשו לביצוע התחייבויות לגורמים חיצוניים שהממשלה התחייבה לשלם וטרם שולמו; ועודפים לא מחויבים, שהם יתרות התקציב המשרדי שלא נוצלו בשנה קודמת. עוד נקבע בחוק כי המשרד מחויב לנצל את תקציב השנה הנוכחית בראש ובראשונה לצורך תשלומים למילוי התחייבויות מן השנה הקודמת.

ג. **תוספת לתקציב:** בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב.

2. לפי חוק יסודות התקציב¹² העברת תקציב בין תוכניות לאחר אישור התקציב טעונה אישור מראש של ועדת הכספים בכנסת (להלן - ועדת הכספים) אם מדובר בסכום העולה על 1.94 מיליון ש"ח או בסכום ששיעורו מהתקציב המקורי בתוכנית גדול מ-15%. אם סכום ההעברה קטן יותר או בשיעור נמוך יותר ההעברה טעונה אישור של שר האוצר, על פי הצעת השר הנוגע בדבר, וכן הודעה לוועדת הכספים בכנסת.

נושא השינויים בתקציב, לרבות העברת עודפי התקציב למשרדי הממשלה, נדון ב"דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי

11 סעיף תקציב מעיד בדרך כלל על המשרד הממשלתי האחראי לאותו סעיף. הוא נחלק לתחומי פעולה, וכל תחום פעולה המוקצה לעניין מסוים נחלק לפי הצורך לתוכניות, שבתוך מוקצות כל אחת לעניין מסוים. לאחר שהכנסת מאשרת את חוק התקציב, שר האוצר, מתוקף סמכותו על פי חוק יסודות התקציב, קובע פירוט נוסף של התוכניות לתקנות תקציב.

12 סעיף 11 לחוק יסודות התקציב.

הממשלה" שהגישה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ה"ם דאז במרץ 2013 (להלן - דוח המשילות, ועדת המשילות). ביוני 2013 אימצה הממשלה חלק מהמלצות הוועדה¹³.

מדוח המשילות עולה כי אם משרד ממשלתי אינו יודע אם ומתי יוקצו לו העודפים המחויבים, הוא מקפיא בפועל את תקציב השנה הנוכחית בגובה העודפים המחויבים, והקפאה כזו מקשה על התכנון ומעכבת את הביצוע. עוד על פי הדוח, הקצאת עודפים מחויבים למשרד במועד מאוחר בשנה עלולה לעודד גלגול של עודפים מחויבים משנה לשנה. אם בזמן אישור התקציב ידוע על צורך בשינויים ואולם הם נעשים מאוחר יותר, הרי שהמשרד אינו יכול לתכנן את עבודתו כיאות, ויכולת הביצוע שלו עלולה להיפגע עד לכדי אי-ניצול מלוא התקציב.

אג"ת מופקד על הכנתה של הצעת חוק התקציב, המבוססת בין השאר על צורכי התקצוב שהעלו משרדי הממשלה; על הצעת התקציב שאישרה הממשלה והוגשה לאישור הכנסת; ועל הטיפול בשינויים הנדרשים בתקציב במשך השנה. בהחלטת הממשלה על אימוץ המלצות ועדת המשילות מיוני 2013 נקבע כי העברת העודפים המחויבים למשרדי הממשלה תתבצע בשני שלבים: בתחילת פברואר יעביר אג"ת לוועדת הכספים של הכנסת פנייה תקציבית להעברת 80% מהעודפים המחויבים, ובתחילת מרץ תועבר באותו אופן פנייה תקציבית להעברת 20% העודפים המחויבים הנותרים. עוד נקבע בהחלטה כי תוספות תקציב הנדרשות למשרד ממשלתי ייכללו בבסיס תקציבו, בתמורה להתחייבות המשרד להימנעות מהעלאת דרישות תקציביות נוספות במהלך שנת התקציב.

3. מדי שנה בשנה, לקראת הגשת הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת, נדרשת הלמ"ס להגיש לאג"ת את הדרישות התקציביות שלה. על בסיס דרישות אלה אג"ת והלמ"ס מקיימים דיונים שבסופם נקבע תקציב הלמ"ס שיוגש לכנסת כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי. דיונים על תוספות תקציב עשויים להתקיים גם לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת, ואם תוספות אלה מאושרות הן יוקצו ללמ"ס כשינויים בתקציב במהלך השנה.

בלוח שלהלן מוצג הפער בין בסיס התקציב של הלמ"ס שאושר בכנסת ובין סך התקציב שהוקצה לה עד סוף השנה (דהיינו התקציב על שינויו), וכן סכומי העודפים המחויבים ביחס לבסיס התקציב בשנים 2016 ו-2017 (במיליוני ש"ח). כמו כן מוצגים נתונים ספציפיים לתקציב הלמ"ס למחשוב.

13 החלטת ממשלה מספר 4028 מיום 25.12.11 על הקמת הוועדה; "דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה", ועדת המשילות, ירושלים, ניסן תשע"ג מרץ 2013; החלטת ממשלה מספר 482, מיום 30.6.13 על אימוץ המלצות הוועדה.

לוח 1: תקציב הלמ"ס, 2016 - 2017 (במיליוני ש"ח)

השנה	בסיס התקציב	תוספות תקציב	התקציב על שינויי (ללא	הפער בין התקציב לתקציב על שינויי (כולל	עודפים מחויבים)	התקציב על שינויי (כולל	עודפים מחויבים)	הפער בין בסיס התקציב על שינויי (כולל	עודפים מחויבים)	באחוזים
2016	203	*35	238	17%	43	281	38%			
מתוכו: הוצאות מחשוב	13	4	17	31%	21	38	192%			
2017	219	**30	249	14%	46	295	34%			
מתוכו: הוצאות מחשוב	12	2	14	17%	18	32	167%			

על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * כ-20 מיליון ש"ח (כ-57%) מהם לכיסוי גירעון שכר. יתרת תוספת התקציב, 15 מיליון ש"ח, נועדה לרכש.
 ** כ-15.4 מיליון ש"ח (כ-52%) מהם לכיסוי גירעון שכר. יתרת תוספת התקציב, 15 מיליון ש"ח, נועדה לרכש.

מהלוח עולה שתוספות התקציב ללמ"ס (ללא תוספת לטובת כיסוי גירעון שכר) בשנים 2016 ו-2017 היו בשיעור של כ-7% מבסיס התקציב; הכספים שהלמ"ס קיבלה במשך השנים 2016 ו-2017 מעבר לבסיס התקציב - תוספות התקציב (ללא תוספת לטובת כיסוי גירעון שכר) והעודפים המחויבים - היו 29% ו-28% מבסיס התקציב, בהתאמה; העודפים המחויבים בתחום המחשוב היו גדולים מבסיס התקציב בשנים 2016 ו-2017 פי 1.6 ו-1.5, בהתאמה.

4. בהחלטת הממשלה על אימוץ המלצות ועדת המשילות מיוני 2013 נקבע כאמור כי תוספות תקציב רלוונטיות ייכללו בבסיס תקציב המשרד, ובתמורה המשרד יתחייב להימנע מהעלאת דרישות תקציביות נוספות במהלך שנת התקציב.

א. מהתיעוד עלה כי בשנים 2016-2018 הגישה הלמ"ס לאג"ת בקשות לתוספת תקציב ברבעון הראשון של השנה. להלן בלוח מס' 2 נתונים על תוספות תקציב ללמ"ס (ללא עודפים מחויבים) בשנים 2016 ו-2017, במיליוני ש"ח, ועל המועדים שבהם הם ניתנו:

לוח 2: מועדי אישור תוספות התקציב ללמ"ס (ללא עודפים מחויבים),

2017 - 2016

השנה	תוספת התקציב, במיליוני ש"ח	מועד ההגשה של בקשת אג"ת לשינוי התקציב לוועדת הכספים	מועד אישור הבקשה בוועדת הכספים
2016	*35	26.12.16	26.12.16
2017	**21	16.11.17	26.12.17
2017	9	25.12.17	28.12.17

המקור: הלמ"ס.


* מהם כ-20 מיליון ש"ח יועדו לכיסוי גירעון השכר בשנה זו.

** כאמור, מתוך תוספת התקציב הכוללת לשנה זו בסך 30 מיליון ש"ח, כ-15 מיליון ש"ח שימשו לכיסוי גירעון השכר לשנה זו.

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 הגיש אג"ת לאישור ועדת הכספים של הכנסת כ-15 מיליוני ש"ח כתוספת לתקציב הלמ"ס רק ימים ספורים לפני תום שנת התקציב.

ב. בפברואר 2018 הגישה הלמ"ס לאג"ת דרישות לתוספת תקציב לשנת 2018 בסך כ-40 מיליון ש"ח עבור פעולות סטטיסטיות חדשות. במאי 2018 הגיעו שני הגופים להסכמה על תוספת תקציב עבור פעולות אלה, ובאותו חודש הגישה הלמ"ס לאג"ת הערכה תקציבית לעלויות מפקד האוכלוסין לשנים 2018 עד 2022 וביקשה תוספת תקציבית גם עבור ההכנות למפקד זה לשנים 2018 ו-2019. אולם נמצא כי ממועד זה ועד נובמבר 2018 התגלעה מחלוקת בין אג"ת ללמ"ס בנוגע להכללת התוספת התקציבית בגין ההכנות למפקד ורק בדצמבר 2018 נחתם הסיכום התקציבי בין שני הגופים בנוגע לתוספות התקציב לשנת 2018. סיכום זה כלל תוספת תקציבית רק עבור הפעולות הסטטיסטיות השוטפות ולא עבור ההכנות למפקד.

ראשת תחום תקציב, תמחיר ותוכניות עבודה בלמ"ס (להלן - ראשת תחום תקציב) פירטה את ההשלכות הנובעות מדחיית האישור של תוספות התקציב: דחיית גיוסם של עובדים שתוכננו להיות מועסקים במהלך כל שנת התקציב; פגיעה בביצוע רכישות המחייבות הערכות, עריכת מכרזים ובחירה בזוכים; וכן פגיעה ביכולת לבצע רכישות באמצעות מכרז מרכזי שמפרסם החשכ"ל ואינו תמיד זמין במועד מאוחר בשנה.



 הנוהג של אגף

 תקציבים שלפיו

 תוספות תקציב

 מאושרות לקראת סוף

 השנה פוגע מאוד

 ביכולת הלמ"ס לנצל

 חלק מתקציביה

 וליישם פעולות שהיא

 נדרשת לבצע

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי אישור של תוספות תקציב רק לקראת סוף השנה עומד בסתירה לתכלית העומדת ביסוד החלטת הממשלה מיוני 2013, ולפיה תוספות תקציב הנדרשות למשרד ממשלתי ייכללו בבסיס תקציבו, בתמורה להתחייבות המשרד להימנעות מהעלאת דרישות תקציביות נוספות במהלך שנת התקציב. ההתנהלות האמורה, לפיה תוספות תקציביות, מאושרות לקראת סוף שנת התקציב, פוגעת מאוד ביכולת הלמ"ס לנצל חלק מהתקציבים המוקצים לה וליישם באמצעותם על סמך הליך תכנוני סדור פעולות שהיא נדרשת לבצע. על פי דוח ועדת המשילות, הקצאת כספים במועד מאוחר כל כך עלולה לעודד גלגול של עודפים מחויבים משנה לשנה.


אג"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי בתחילת דצמבר 2018 נחתם הסיכום התקציבי לתגבור תקציב הלמ"ס בסך של כ-43 מיליוני ש"ח בשנת 2018, 36 מיליוני ש"ח הועברו לתקציב הלמ"ס בשנת 2018, ו-7 מיליוני ש"ח נדחו לשנת 2019 בהתאם לבקשתה. אג"ת הוסיף כי חתימת הסיכום התעכבה כיוון שהלמ"ס העלתה דרישות תקציביות נוספות לאחר הסכמה על המשאבים שיוקצו לה בשנת 2018.

5. בלוח שלהלן מפורטים מועדי אישור העודפים המחויבים ללמ"ס בשנים 2016 עד 2017.

לוח 3: מועדי אישור העודפים המחויבים ללמ"ס, 2016 - 2017

השנה	סכום העודפים המחויבים, במיליוני ש"ח, ושיעורם מכלל העודפים המחויבים באותה שנה	המועד שבו שלח אג"ת את הבקשה להעברת העודפים המחויבים לוועדת הכספים	המועד שבו אישרה ועדת הכספים את העברת העודפים המחויבים
2016	37 (86%)	15.6.16	26.7.16
	6 (14%)	1.12.16	26.12.16
2017	36 (77%)	27.3.17	20.4.17
	6 (13%)	27.6.17	18.9.17
	4.6 (10%)	12.9.17	20.12.17

על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.



האיחור בפעולות אגף
תקציבים להקצאת
העודפים המחויבים
פגע ביכולת הלמ"ס
להוציא לפועל את
תוכנית העבודה שלה
ולנצל היטב את
המשאבים שהוקצו
לה

ראשת תחום תקציב ציינה כי האישור המאוחר של עודפים מחויבים כתוספת לתקציב מאלצים את הלמ"ס להשתמש בבסיס התקציב לכיסוי התחייבויות משנים קודמות. לדבריה בכך נמנע מהלמ"ס לקדם פעולות רכש הנדרשות על פי תוכנית העבודה, ועליה לדחות פעולות אלה עד לאישור העודפים המחויבים.

אג"ת לא פעל על פי החלטת הממשלה מיוני 2013, לפיה 80% מהעודפים המחויבים יועברו לאישור ועדת הכספים בתחילת פברואר ו-20% הנותרים - בתחילת מרץ. בפועל חלק מהעודפים הוקצו ללמ"ס רק ברבעון האחרון של שנת 2016 ושל שנת 2017. האיחור בפעולות אג"ת להקצאת העודפים המחויבים פגע ביכולת הלמ"ס להוציא לפועל את תוכנית העבודה שלה ולנצל היטב את המשאבים שהוקצו לה.

אג"ת מסר בתשובתו מדצמבר 2018 כי סכום העודפים המחויבים הגבוה בלמ"ס אינו נובע ממועד העברת תוספות התקציב, אלא נובע ברובו הגדול מתת-ביצוע בתקציב הבסיס ובעודפים שהועברו משנה קודמת. בשל כך לדעת אג"ת על הלמ"ס לפעול לצמצום העודפים כך שהתלות בהעברת העודפים תקטן. אג"ת הוסיף כי הוא מקבל את הביקורת בנוגע לצורך להעביר את פניות העודפים לוועדת הכספים של הכנסת תוך טווח זמן קצר לאחר סגירת הספרים בידי החשב הכללי.

על אג"ת להקפיד לפעול להקצאת עודפים מחויבים על פי לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה מיוני 2013 וכך תוכל הלמ"ס לנצל את העודפים במועד מוקדם בשנה דבר שימנע גלגול עודפים לשנה העוקבת. על הלמ"ס לפעול ביעילות כך שינוצל בסיס התקציב במהלך השנה השוטפת, ולא ייווצרו עודפים מחויבים בשיעור ניכר המקשים על עבודתה.



במהלך השנה העביר אג"ת ללמ"ס כשליש מתקציבה לשנים 2016 ו-2017 כתוספות תקציב וכעודפים מחויבים. רק לקראת סוף השנה הוקצו לה תוספות תקציב בסך כ-15 מיליוני ש"ח, ועודפים מחויבים הוקצו לה במועדים מאוחרים ביחס לאלה שנקבעו בהחלטת הממשלה. על פי הנכתב בדוח המשילות, בכל אלה יש פגיעה ביכולתה של הלמ"ס לתכנן את עבודתה כיאות, ובעקיפין - פגיעה ביכולת הביצוע שלה עד כדי אי-ניצול של מלוא התקציב.

על אג"ת לגבש את הצעת התקציב של הלמ"ס ולפעול להקצאת הכספים גם על סמך העקרונות שנקבעו בדוח המשילות שאומצו בהחלטת הממשלה: לכלול תקציבים תוספתיים רלוונטיים בבסיס התקציב; להעביר לכנסת הצעה להקצאת עודפים מחויבים במהלך הרבעון הראשון של השנה; ולהקצות תוספות תקציב במועד מוקדם ככל האפשר. הקצאת כספים ללמ"ס באופן זה תאפשר לה לתכנן את תקציבה ולנצלו.

אי-גיבוש תוכנית יישום רב-שנתית למחויבויות המוטלות על הלמ"ס

על פי פקודת הסטטיסטיקה, תפקידי הלמ"ס הם בין היתר לערוך פעולות סטטיסטיות הנוגעות לאוכלוסייה ולפעילויותיה (בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה, המסחר והתעשייה ועוד) ולפרסם את תוצאותיהן. הלמ"ס מחויבת לערוך פעולות סטטיסטיות גם על פי החלטות ממשלה ועל פי הסכמים שעליהם חתמה מדינת ישראל עם גופים בין-לאומיים. כך למשל קיבלה הממשלה החלטות מספר המחייבות את הלמ"ס לספק מידע בנושאים שונים, ובהם אלה: סקר למדידת עוני; סקר בנושא הרגלי נסיעה; ומדידת היבטים של דיגיטציה בגופים עסקיים ומוכנותם להתמודד עם איומים ביטחוניים. מידע זה אמור לשמש את הממשלה בבואה לקבוע מדיניות ולקבל החלטות ברמה הלאומית.

תיעודף משימות וגיבוש תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית

בדוח הקודם של מבקר המדינה, אשר ממצאיו פורסמו כאמור בשנת 2014, נכתב כי על פי מסמכי הלמ"ס עוד בשנות ה-60 של המאה העשרים נדרשה הלמ"ס לספק נתונים בתחומים רבים, והתקשתה בקביעת סדר עדיפויות בטיפול בנושאים השונים, וכפועל יוצא מכך - גם התקשתה לקבוע את סדר העדיפויות בתקצובם. באותה תקופה התקשתה הלמ"ס למצוא מימון לפעולות סטטיסטיות בעלות חשיבות מכרעת, וכמו כן לא הצליחה לקבוע לוח זמנים לקיום מפקדים בסיסיים, שהם אבני יסוד לסטטיסטיקה רשמית, למשל בתחום החקלאות ובתחום התעשייה. על פי דוח המבקר הקודם, לשם כך היה צורך לקבוע תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך, ולהבטיח בה שיסופקו נתונים סטטיסטיים הדרושים לציבור, למנגנון הממשלתי, למוסדות מחקר ולאנשי עסקים - כל זאת לשם ידיעה, ניהול ותכנון של פעולותיהם. הליך עבודה כזה עשוי היה להבטיח כיסוי מלא ככל האפשר של התחומים שבהם נאסף מידע ולמנוע כפילויות בין עבודות של משרדים שונים¹⁴.

נמצא שהלמ"ס לא תיקנה את הליקוי שעלה בדוח הקודם: היא לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך.

יצוין כי תוכנית העבודה של הלמ"ס לשנת 2015 כללה פרויקט להגדרה ולמיפוי של סטטיסטיקה רשמית במערכת הסטטיסטית הרשמית בישראל ואולם נמצא כי עד לדצמבר 2018 טרם הושלם פרויקט זה.


הלמ"ס מסרה בתשובתה כי היא עשתה פעולות במסגרת קידום המערכת הסטטיסטית הלאומית בשנים 2013 עד 2018 ובהן: בשנים 2013 ו-2014 נערך מיפוי בסיסי של פעולות ופרסומים סטטיסטיים שמבצעים משרדי ממשלה אחרים; בשנים 2016 ו-2017 נערך מיפוי של המשרדים המייצרים סטטיסטיקה רשמית והוקמה ועדת היגוי המלווה את מערכת הסטטיסטיקה הלאומית. כמו כן, בשנים אלה נקבעו החזון, המטרות ועקרונות הפעולה של המערכת הסטטיסטית הלאומית.

משרד מבקר המדינה מעיר ללמ"ס כי מהתיעוד עולה כי היא ביצעה פעולות חלקיות בלבד: המיפוי כלל רק חלק ממשרדי הממשלה ולא את כל מוסדות המדינה המוגדרים בפקודת הסטטיסטיקה¹⁵; נערך מיפוי חלקי ביותר לפעולות הסטטיסטיות שהם עורכים, והלמ"ס לא יצרה מיפוי מלא של כל הפעולות שיש לכלול בסטטיסטיקה הלאומית של ישראל, הגופים שייצרו אותן וסדרי עדיפויות בייצורן. על הלמ"ס להשלים את פעולותיה בנושא זה תוך גיבוש תוכנית עבודה מפורטת למיפוי של מערכת הסטטיסטיקה הרשמית בישראל, לרבות קביעת סדרי עדיפויות בין רכיביה.

אי-יכולתה של הלמ"ס לעמוד במשימות המוטלות עליה

כדי לבחון אם עמידה במכלול מחויבויות הלמ"ס, ובהן מחויבויות רבות שהוטלו על הלמ"ס בשנים האחרונות, מחייבת הקצאה תקציבית נוספת יש לעשות את הפעולות האלה: בשלב ראשון יש לערוך מיפוי של כלל המחויבויות ומקורן וקביעת סדרי עדיפויות ולוח זמנים ליישומן, בין השאר על פי מידת הדחיפות של כל משימה. בשלב שני נדרשת החלטה בדבר המשאבים שיוקצו לביצוע המשימות במהלך השנה או השנים הבאות. בהתאם למידת המחויבות לביצוע כל משימה ולהיקף המשאבים שיוקצו, ראוי שהלמ"ס תגבש תוכנית רב-שנתית למילוי מחויבויותיה, המגובה בתקצוב ובכוח אדם מקצועי. תוכנית רב-שנתית הכרוכה בתוספות תקציב ניכרות עשויה לחייב החלטת ממשלה לאישור התוכנית.

15 מוסדות מדינה מוגדרים בפקודת הסטטיסטיקה כ"משרדי הממשלה לרבות רשויות מקומיות וכן רשויות, תאגידים או מוסדות אחרים שהוקמו בחיקוק או שהממשלה החליטה עליהם לעניין חוק זה".


 בהיעדר תוכנית יישום
 רב-שנתית מחייבת,
 המפרטת את לוח
 הזמנים לביצוע
 המשימות, את
 התקציב הנדרש
 לביצוען ואת הגדרת
 התפוקות של כל
 פרויקט, העמיק הפער
 בין מחויבויות הלמ"ס
 ובין ביצוען, וכיום
 הלמ"ס אינה מבצעת
 חלק מהן

במהלך השנים הטילה הממשלה על הלמ"ס משימות ועיגנה את דרישותיה בהחלטות ממשלה מחייבות. זאת ועוד, הלמ"ס מחויבת למלא משימות נוספות מכוח פקודת הסטטיסטיקה ובהתאם להסכמים בין-לאומיים שעליהם חתמה מדינת ישראל. נוסף על אלה הלמ"ס מקבלת בקשות מגורמים שונים הזקוקים למידע בתחום הסטטיסטיקה הלאומית כדי למלא את תפקידם.

הועלה כי הלמ"ס לא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות, שהלכו והצטברו במהלך השנים, לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מחייבת, הכוללת את לוח הזמנים לביצוע המשימות, את התקציב הנדרש להוצאתן אל הפועל ואת הגדרת התפוקות בכל אחד מהפרויקטים. בתוכנית כזו היה על הלמ"ס לכלול את כל הפעולות הסטטיסטיות שהיא מבצעת, לרבות אלה שבבסיס תקציבה וכן פעילויות סטטיסטיות נוספות שהיא מחויבת או התבקשה לבצע. תוכנית כזו ממילא אף לא הועברה למשרד האוצר לצורך בחינה של היבטיה התקציביים ואישורה, ואף לא לאישור הממשלה. בהיעדר פעולות סדורות אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ"ס ובין ביצוען, וכיום הלמ"ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. תחת זאת פנתה הלמ"ס לגורמים במשרד האוצר ובמשרד רה"ם והצביעה על מחסור במשאבים העומדים לרשותה המונע ממנה למלא את תפקידה. להלן הפרטים:

במהלך השנים 2016 - 2018 הציג הסטטיסטיקן הלאומי בפירוט לפני מנכ"ל משרד רה"ם דאן, לפני ראש לשכת ראש הממשלה, ולפני אג"ת טענות כי הלמ"ס אינה עומדת בחלק ממחויבויותיה הנגזרות מפקודת הסטטיסטיקה, מהחלטות הממשלה ומהסכמים שהיא חתמה עם גופים בין-לאומיים ותלה את הגורם לכך בהיעדר המשאבים הדרושים לצורך זה.

1. במאי 2016 הציג הסטטיסטיקן הלאומי לפני רכז משרדי מטה באג"ת, לבקשתו של האחרון, נושאים שהלמ"ס מעוניינת לקדם ופרויקטים סטטיסטיים שהיא מחויבת לבצע וכן אמצעים הדרושים לה לצורך עבודתה, לפי סדר עדיפויות שהיא קבעה, ואת עלות הביצוע שלהם. על סמך כל אלה ביקש הסטטיסטיקן אישור לתוספת תקציב בסך 96 מיליון ש"ח, בפריסה לשלוש שנים - 2016 - 2018¹⁶. עוד נכתב כי הלמ"ס נדרשת לבצע את הפרויקטים המוזכרים במכתב מכוח החוק, החלטות הממשלה והחלטות הכנסת, ואולם לא ברור מהמכתב מכוח מה נדרש ביצוע של כל נושא או פרויקט המוזכר בו.

ביולי 2016 השיב רכז משרדי המטה באג"ת ללמ"ס כי יוקצו לה כ-20 מיליון ש"ח תוספות תקציב לשנת 2016 לצרכים שונים שפורטו בתשובתו.

2. באוגוסט 2017 כתב הסטטיסטיקן הלאומי לראש לשכת ראש הממשלה וביקש סיוע במימוש תוכניות העבודה של הלמ"ס. במכתב פורטו האתגרים

16 סכום זה לא כלל בקשות נוספות לשנים 2016 - 2018 בסך של כ-68 מיליון ש"ח עבור תקציב מפקד האוכלוסין ותקציב עבור מפקד החקלאות.

העומדים לפני הלמ"ס, ובהם שימוש בתשתיות טכנולוגיות מעודכנות וכן פורטו במכתב דרישות למידע סטטיסטי של משרדי הממשלה ושל גופים בין-לאומיים שישראל מחויבת להעביר להם נתונים בהתאם להסכמים רשמיים. לשם דוגמה צוין במכתב כי בעבר נדרשה הלמ"ס לערוך שבעה סקרי עסקים, ואילו כיום היא נדרשת לערוך 40 סקרים כאלה. במכתבו טען הסטטיסטיקן הלאומי כי בשנים האחרונות חלו קיצוצים במצבת כוח האדם של הלמ"ס ולכן היא מתקשה לעמוד בדרישות ממנה.

בנספח למכתבו פירט הסטטיסטיקן הלאומי 34 פרויקטים שלגישתו הלמ"ס מחויבת לבצע וכן את משאבי כוח האדם הדרושים לצורך זה; עם זאת, באשר לרוב הפרויקטים לא ציין הסטטיסטיקן מהו מקור המחויבות. על פי המכתב, דרושה ללמ"ס תוספת גדולה ביותר של משרות ביחס למשרות הקיימות - 89 משרות, שהן 13% ממשרות כוח האדם שלה.

בין הפרויקטים שציין הסטטיסטיקן הלאומי היו חמישה פרויקטים שהלמ"ס נדרשה לבצע מתוקף החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים 2002 - 2015 (ראו להלן דוגמאות לפרויקטים כאלה); תשעה פרויקטים נדרשה הלמ"ס לבצע על פי דרישות של ארגונים בין-לאומיים; שלושה פרויקטים היה עליה לבצע כדי לשפר את מערכות המידע שלה ובנוגע לארבעה פרויקטים נוספים צוין רק שהמחויבות נובעת מפקודת הסטטיסטיקה, בלי לפרט מאיזה סעיף בפקודה נובעת המחויבות. בלוח שלהלן מפורטים הפרויקטים המתוכננים לביצוע או להשלמת ביצוע בלמ"ס, נכון ליולי 2018.

לוח 4: פרויקטים מתוכננים לביצוע או פרויקטים שיש להשלים בלמ"ס, יולי 2018¹⁷

שם הפרויקט	המקור המחייב לביצוע הפרויקט	פירוט הצורך בפרויקט
מרשם עסקים	החלטה שהתקבלה אצל מנכ"ל משרד רה"ם ¹⁸ .	מדידה שוטפת של הפעילות הכלכלית במשק.
מדדים דיגיטליים	דרישות הארגון הבין-לאומי OECD, שעומו חתמה הממשלה על הסכם; החלטות ממשלה מס' 1046 מיום 15.12.13 ומס' 2494 מיום 19.4.15.	אספקת מידע חיוני לצורך בחינת מוכנותם של עסקים בישראל להתמודד עם איומים ביטחוניים בתחום הסייבר.
החלפת סיווגים מחזוריים	דרישת האו"ם וארגון OECD, שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	יצירת כלי ניתוח המאפשר השוואה בין-לאומית של היבטים כלכליים במשק.
מערכת מחזורית תשומה - תפוקה	דרישה האו"ם ליצירת כלי דיווח לארגון OECD, שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	הקמת מאגר מידע על קשרי גומלין בין ענפי המשק, לצורך הרחבה של מערכת החשבונות הלאומיים.
סקר הרגלי נסיעה	החלטת ממשלה ¹⁹ על פי דרישות ארגון בין-לאומי, שעומו חתמה על הסכם.	יצירת בסיס מידע הנדרש לצורך גיבוש מדיניות תחבורה וגיבוש מדדי איכות חיים.
דיגיטיזציה של מאקרו-כלכלה	החלטת הלמ"ס לשדרוג מערכת נתוני מאקרו-כלכלה של המשק; פקודת הסטטיסטיקה.	שדרוג מערכת המידע באמצעות מערכת מתקדמת, שתאפשר חישוב מדויק ואיכותי יותר של נתוני התמ"ג והצמיחה במשק.
מערכת סחר חוץ	החלטת הלמ"ס לשדרוג מערכת נתוני סחר חוץ; פקודת הסטטיסטיקה.	שדרוג מערכת המידע באמצעות מערכת מתקדמות, שיאפשרו דיוק ומידע רבים יותר בכל הנוגע לפעילות סחר החוץ של ישראל.
התאמת החשבונות הלאומיים לסיווגים בין-לאומיים חדשים	דרישות גופים בין-לאומיים, ובהם ארגון OECD שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	עמידה בדרישות בין-לאומיות ליישום מדריכים חדשים להכנת חשבונות לאומיים. ישראל היא בין המדינות היחידות שלא עומדת בדרישות אלה.
מערכת החשבונות הלאומיים בגלובליזציה	דרישות גופים בין-לאומיים ובהם ארגון OECD וקרן המטבע הבינלאומי שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	יצירת כלי מדידה של הפעילות הכלכלית של חברות רב-לאומיות כחלק מהתמ"ג של המשק.
סקר PIAAC ²⁰	דרישת ארגון OECD שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	כלי מרכזי במדידת רמת החינוך וכן הכישורים והמיומנויות של קבוצות באוכלוסייה. הסקר הוא בין-לאומי, והיעדרו יפגע ביכולת ההשוואה בין ישראל למדינות אחרות.

17 על פי מידע שהעבירה הלמ"ס למשרד מבקר המדינה ב-28.6.18.

18 החלטת מנכ"ל משרד רה"ם דאו על הקמת מרשם עסקים בלמ"ס מ-22.7.97.

19 החלטת ממשלה מספר 2494 אפריל 2015.

20 Program for the International Assessment of Adult Competencies. תוכנית בין-לאומית זו,

שכללה 38 מדינות ב-2017 ונערכה בחסות ארגון OECD, בודקת את הכישורים הבסיסיים של

מבוגרים ברחבי העולם הנחוצים לתפקוד מוצלח בחברה הגלובלית במאה ה-21.

<https://nces.ed.gov/surveys/piaac>

שם הפרויקט	המקור המחייב לביצוע הפרויקט	פירוט הצורך בפרויקט
סקר על אנשים עם מוגבלות	החלטת ממשלה מ-2002.	יישום החלטת ממשלה שלא בוצעה עד כה (ראו פירוט להלן בדוח).
סקר תקצוב זמן	החלטת הממשלה על בסיס דרישות ארגון בין-לאומי שעומו חתמה על הסכם.	כלי למדידת חלוקת הזמן של משקי בית (ראו פירוט להלן בדוח).
עוני רב-ממדי	החלטת ממשלה מ-2015.	יישום החלטת ממשלה שלא בוצעה עד כה (ראו פירוט להלן בדוח).
פיתוח מפקד מנהלי	החלטת הלמ"ס לעבור ממפקד באמצעות סוקרים למפקד המתבסס על מאגרי נתונים של גופים ציבוריים, בהתאם להמלצות האו"ם ולדרישות דיווח שמוביל האיחוד האירופי ליישום החל מ-2024.	צמצום ויעול עלויות של איסוף נתונים על האוכלוסייה וצמצום נטל ההשבה, המושת על האוכלוסייה שלא לצורך; מתן מענה לירידה בשיתוף הפעולה של האוכלוסייה; עמידה בדרישות דיווח בין-לאומיות.
מערכת אוכלוסייה	פקודת הסטטיסטיקה; דרישות ארגונים בין-לאומיים שעומו חתמה הממשלה על הסכם.	מערכת דמוגרפית המשמשת תשתית לסטטיסטיקה כלכלית וחברתית שתתעדכן בכל יום. חיונית לצורך ניהול החברה והמדינה ולחישוב מדדים כלכליים-חברתיים לנפש, על פי דרישת דיווח בין-לאומית.
סטטיסטיקה של בריאות	פקודת הסטטיסטיקה; החלטת ממשלה על תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא; דרישות דיווח של ארגונים בין-לאומיים.	יצירת נתונים לצורך תכנון מדיניות בריאות, היערכות להדקנות האוכלוסייה ועוד, בהתאם לדרישת דיווח בין-לאומיות.
הנגשת מידע (מחקר)	חלק מהחובה לספק מידע למשתמשים (על פי סעיף 3 (1) לפקודת הסטטיסטיקה).	הנגשת מידע שבידי הלמ"ס לציבור.
מדדי SDG	החלטת האו"ם מ-2015.	הכללת נתונים בדוקים על ישראל בפרסומים של ארגונים בין-לאומיים.
מדדי רשויות מקומיות	פקודת הסטטיסטיקה.	הרחבת בסיסי המידע ברמת פירוט של רשויות מקומיות.
הגנת הסייבר	פקודת הסטטיסטיקה, חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.	הגנה על מערכת המידע של הלמ"ס בפני אירועי אבטחת מידע.
איכות מערכת הסטטיסטיקה הרשמית	פקודת הסטטיסטיקה.	ללא פעולה זו, הסטטיסטיקה הרשמית של ישראל אינה מתואמת, אינה מוכוונת צרכים, אינה מונחית מבחינה מתודולוגית ומקצועית.

המקור: הלמ"ס.

3. בינואר 2018 כתב הסטטיסטיקן הלאומי למנכ"ל משרד רה"ם דאז מכתב, ובו פירט דוגמאות למשימות המוטלות על הלמ"ס. במכתב ציין הסטטיסטיקן כי ללמ"ס דרושות 100 משרות חדשות וכ-75 מיליון ש"ח לבסיס התקציב שלה כדי שתוכל למלא את תפקידיה וביקש את התערבותו של מנכ"ל משרד רה"ם כדי להגיע לסיכום תקציבי עם אג"ת לשנה זו. הסטטיסטיקן הוסיף כי "הלמ"ס היא יחידת סמך של משרד רה"ם ולכן זו חובת המשרד לפתור את הבעיות שאני מעלה במכתבי זה".

בעקבות מכתבו של הסטטיסטיקן הלאומי כינס מנכ"ל משרד רה"ם דאז דיון בנושא הפערים שהועלו במכתבו של הסטטיסטיקן ולאחר הדיון מסר הסטטיסטיקן למשרד רה"ם כי הוא נמצא במגע עם מתקדמים מול מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים במשרד האוצר בנושא הפערים ולכן אין צורך בהתערבותם.

4. בפברואר 2018 כתב הסטטיסטיקן הלאומי לממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור, על תוספות התקציב שהלמ"ס מבקשת לשנים 2018 - 2019, וציין: "איננו מסוגלים יותר להתגבר על הפערים העצומים בין הדרישות מאתנו בארץ ובעולם ליצירת סטטיסטיקה רשמית לבין התשומות העומדות לרשות הארגון בתקציב ובכוח אדם". הסטטיסטיקן הלאומי ציין סקרים מרכזיים שעל הלמ"ס לבצע כדי לעמוד בהחלטות הממשלה ובתקנים סטטיסטיים בין-לאומיים, הטעונים תקצוב מלא או חלקי לצורך ביצועם - המסתכם לכ-140 משרות וכ-150 מיליון ש"ח במהלך שנתיים.

בעקבות מכתבו של הסטטיסטיקן הלאומי נערכה פגישה בינו ובין ראש אג"ת במרץ 2018. לאחר הפגישה נערכו דיונים בין רכו משרדי מטה באג"ת ובין הלמ"ס, ואלה הסתיימו כאמור רק בדצמבר 2018. משרד רה"ם מסר כי באוקטובר 2018 לאחר שהמגעים עם האוצר עלו על שרטון כונסה פגישה בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה שדנה בבקשת הלמ"ס לתקצוב מפקד האוכלוסין.

על פי המכתבים האמורים, באוגוסט 2017 נדרשה תוספת של 89 משרות, שהן 13% מתקן כוח האדם של הלמ"ס. במהלך כחצי שנה, בין אוגוסט 2017 לינואר 2018, גדלה דרישת הלמ"ס לתוספת כוח אדם ב-11 משרות נוספות; בין ינואר לפברואר 2018 היא גדלה ב-40 משרות נוספות. בסך הכול עמדה דרישתה האחרונה של הלמ"ס על תוספת של 140 משרות, שהן 20% מתקן כוח האדם שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר ללמ"ס כי הגידול במספר המשרות הנדרשות על פי פניות הסטטיסטיקן הלאומי אינו מוסבר. היעדרו של הסבר מפורט לעניין הגידול בדרישות כוח האדם עלול לעורר ספק באשר לבחינות שנעשו לעניין ההתאמה בין הצרכים למילוי המשימות ובין הדרישות שמציגה הלמ"ס.

הלמ"ס צרפה לתשובתה תוכנית רב-שנתית משנת 2018 שבה מפורטים כלל הפערים הקיימים בכל תחומי הסטטיסטיקה הרשמית בין מחויבויותיה לביצוע

פעולות סטטיסטיות ובין המשאבים העומדים לרשותה תוך פירוט מלא של המשאבים הדרושים לה והצגת תעדוף לפי חשיבות ודחיפות. הלמ"ס העבירה קובץ זה לכלל הגורמים הרלוונטיים ובהם אג"ת ומשרד רה"ם אולם לטענתה אג"ת ומשרד רה"ם לא פעלו למתן מענה ארוך טווח לבעיות אלה. יתר על כן אג"ת הבהיר ללמ"ס באופן חד-משמעי כי כל דיון בנושאי תקציב יעסוק בשנים 2018 - 2019 בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר ללמ"ס כי התוכנית שצורפה לתשובתה אינה תוכנית המפרטת באופן מלא את כל המחויבויות המוטלות על הלמ"ס, אלא רק פעולות חדשות שהלמ"ס נדרשת לבצע בשנים 2018 - 2019 תוך קביעת סדר עדיפויות לביצוע פעולות בשנים אלה, ואין בה אזכור למקור המחויבות לגבי כל הפעולות הסטטיסטיות שצוינו בה. נוסף על כך, בנוגע לשנים 2020 ואילך, צוינו בה מעט מאוד פעולות סטטיסטיות. ממילא תוכנית כזו אינה יכולה לשמש כלי מספק לשם קבלת החלטות בדבר הפעולות שהלמ"ס תידרש לבצע והמשאבים שהיא נדרשת להם.

אג"ת מסר בתשובתו כי על גוף ממשלתי לתעדף את משימותיו ולבצען על פי תקציבו, ובמקרים שבהם עולה דרישה מגוף ממשלתי שלישי לביצוע פעולה סטטיסטית, על הגוף המבקש להעמיד את התקציב הנדרש לצורך ביצועה. אג"ת הוסיף כי לאחר שלמ"ס התבקשה להציג את כלל צרכיה, בינואר 2018 היא הציגה לאג"ת תעדוף של המשימות השונות. עלות המשימות בעדיפות ראשונה לשנת 2018 הייתה כ-55 מיליון ש"ח ולשנת 2019 - כ-46 מיליון ש"ח, גידול של כ-25% ו-21% ביחס לבסיס התקציב, בהתאמה כאשר שיעור הגידול של תקציב המדינה בשנים אלה עמד על 4.7% ו-5.5% בהתאמה. לאחר בחינת כל הצרכים, בתחילת דצמבר 2018 נחתם כאמור הסיכום התקציבי לתגבור תקציב הלמ"ס בסך של כ-43 מיליון ש"ח בשנת 2018.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז השיב בנובמבר 2018 כי כאשר הובא לפניו צורך ספציפי לביצוע מפקד החקלאות גובש מתווה תקציבי שאיפשר את ביצוע המפקד. הוא הוסיף כי, ככלל, אי אפשר לתת מענה לכל צורך תקציבי שמעלים גופים בממשלה לאור המשאבים המוגבלים והצורך לשמור על אחריות תקציבית, לפיכך מצופה ממנהלי היחידות ליזום מהלכי התייעלות ושימוש בכלים דיגיטליים.





תוכנית רב-שנתית זו
תאפשר ללמ"ס
לתכנן את עבודתה
לאורך שנים וכן תציג
לפני הממשלה את
מכלול הפעולות
שעליה לבצע ואת
הפער בין המשאבים
הנדרשים למשאבים
העומדים לרשותה,
כך שיתאפשר לקבל
החלטה מודעת בנוגע
למחויבויות המוטלות
עליה



ביסוד עבודת הלמ"ס במהלך השנים אפשר לזהות כמה חולשות המחייבות פעולת תיקון. בראש ובראשונה, הלמ"ס אינה מסוגלת למלא שורה של משימות שהחובה לבצען מעוגנת בהוראות מחייבות, כמו החלטות ממשלה והסכמים בין-לאומיים. נוסף על כך, במהלך השנים הולך ומעמיק הפער בין הדרישות המועברות ללמ"ס בתחום הסטטיסטיקה הלאומית ובין היכולת שלה לעמוד בהן. הלמ"ס מצידה שבה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות ההולכות ומתרבות, ואולם דרישות אלה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. בפניותיה של הלמ"ס לא נמצא ציון המקור המחייב לביצוע; ניתוח סדור ומפורט של צרכים, המבהיר את הקשר בין האמצעים הדרושים ובין המשימות; ותוכנית יישום מפורטת, הכוללת לוח זמנים, תקציב ותפוקות. משרד רה"ם ואג"ת לא דנו עם הלמ"ס על היקף הפער הזה ולא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עימו בעבודת הלמ"ס.

על הלמ"ס למפות את כל הפעולות הסטטיסטיות המוטלות עליה ולציין בנוגע לכל אחת מהן מהו מקור מחויבותה לביצוע; מהם המשאבים הקיימים והדרושים לביצועה; ומהי דחיפות הביצוע. על סמך מיפוי זה, על הלמ"ס לגבש תוכנית רב-שנתית מפורטת, הכוללת את האמצעים הדרושים ליישומה, את לוחות זמנים לביצוע המשימות ואת התפוקות הצפויות. תוכנית זו צריכה להביא בחשבון גם את יכולת הביצוע הארגונית. על אג"ת לקדם יחד עם הלמ"ס את התוכנית הרב-שנתית. תוכנית זו תאפשר ללמ"ס לתכנן את עבודתה לאורך כמה שנים וכן תציג לפני הממשלה את מכלול הפעולות שעליה לבצע ואת הפער בין המשאבים הנדרשים למשאבים העומדים לרשותה, כך שתתקבל החלטה מודעת בנוגע למחויבויות המוטלות על הלמ"ס. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ"ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה לצורך קבלת החלטה אם לאשרה, וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה.

על משרד רה"ם, שהלמ"ס היא יחידת סמך תחת אחריותו, לסייע בקידום גיבושה של התוכנית הרב-שנתית ולאחר מכן לקדם גם את יישומה.

אי-ביצוע פרויקטים הנדרשים על פי החלטות הממשלה

סקר על אנשים עם מוגבלויות

בדוח מבקר המדינה שפורסם באפריל 2002²¹ נכתב שאין במדינה מסד נתונים כולל ומרוכז בנוגע לאנשים עם מוגבלות החיים בה. כך, למשל, אין מידע על הצרכים המיוחדים של אותם אנשים ועל הפער בין הצרכים ובין מילויים, ורשויות המדינה מסתמכות על אומדנים ועל נתונים חלקיים. עוד נכתב שיש חשיבות לערוך סקר מקיף שיאתר את כל האנשים עם מוגבלות החיים במדינה ויאפשר לתכנן את הפעולות לטיפול בהם תוך קביעת סדרי עדיפויות לביצוע.

בעקבות דוח מבקר המדינה החליטה הממשלה במארכ 2002 שהלמ"ס תכין סקר על אנשים עם מוגבלות בשיתוף משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים והמוסד לביטוח לאומי. בהחלטה לא נקבע מי הגורם שיממן את הסקר.

על פי מסמכי הלמ"ס, הניסיון בעולם מלמד שלסקרים על אנשים עם מוגבלות יש שתי מטרות עיקריות: לאמוד את חלקה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות באוכלוסייה לפי תכונותיהם (תכונות דמוגרפיות, תכונות חברתיות-כלכליות, ופיזור גיאוגרפי); ולחקור את צורכיהם של אותם אנשים, את עמדותיהם ואת איכות חייהם בתחומי חיים שונים (בריאות, תעסוקה, דיור, קשרים חברתיים).

הועלה כי במשך כ-15 שנים ממועד החלטת הממשלה ועד למועד סיום הביקורת, לא הכינה הלמ"ס את הסקר על אנשים עם מוגבלות, כנדרש ממנה על פי החלטת הממשלה.

בשנים אלה פעלה הלמ"ס לגיבוש מתודולוגיה לביצוע הסקר, ולדבריה הסקר לא בוצע כיוון שלא נמצא מקור תקציבי למימונו. ואולם על פי מסמכי הלמ"ס היא לא העלתה את הצורך לתקצב את הסקר בדיוני התקציב עם אג"ת בשנים 2016 - 2017. באוגוסט 2017 העלה הסטטיסטיקן הלאומי את הצורך לתקצב את הסקר במכתביו האמורים למנכ"ל משרד רה"ם דאז ולראש לשכת ראש הממשלה, ורק בפברואר 2018 הציגה זאת הלמ"ס לפני אג"ת, ככל הנראה לראשונה.

מדברים שמסרו הלמ"ס ואג"ת למשרד מבקר המדינה עולה מחלוקת בשאלה אם יש מקום להקצות ללמ"ס משאבים לביצוע הסקר האמור: על פי עמדת למ"ס, כדי לבצע את הסקר יש להקצות לכך משאבים נוספים; על פי עמדת אג"ת, הממשלה יכולה להטיל על משרד ממשלתי או יחידת סמך לבצע פעולות ללא הקצאה של משאבים נוספים ועליהם לבצע זאת במסגרת משאביהם. כך, למשל, הם יוכלו להתייעל, לערוך שינוי בסדרי העדיפויות וכן לנסות לגייס

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 139.

במשך כ-15 שנים, ממועד החלטת הממשלה ועד למועד סיום הביקורת, לא הכינה הלמ"ס את הסקר על אנשים עם מוגבלות הנדרש ממנה על פי החלטת הממשלה

משאבים תוספתיים, בין שמשרדי ממשלה ובין שבאמצעות תקצוב תוספתי, נוסף על הסיכומים הקיימים עם משרד האוצר.

על הלמ"ס לקדם ולבצע את הסקר על אנשים עם מוגבלויות כפי שנדרש ממנה בהחלטת הממשלה. לצורך כך עליה לאתר מקור תקציבי לביצוע הסקר, בין שמתוך תקציבה ובין שבאמצעות מקור תקציבי אחר. אם תמצא כי אין ביכולתה לבצע את הסקר בשל היעדר מקור תקציבי, עליה להודיע על כך לממשלה.

מדד עוני רחב

מדד העוני מבוסס על מדידת ההכנסות הכספיות של משק בית ביחס לגודלו. בשנת 2010 המליצה ועדה ממלכתית לפיתוח מדדי עוני נוספים להרחיב את מדידת שיעורי העוני, ולכלול במדידה גם הכנסות של משק בית בגין הטבות והנחות כספיות הניתנות לה (כמו הטבות מס). ועדה בראשות הסטטיסטיקן הממשלתי דאז גיבשה מתודולוגיה לפיתוח מדד עוני רחב, אולם התברר כי היא לא ישימה. על פי המלצות ועדה ציבורית למלחמה בעוני משנת 2014²², הרחבת מדד העוני עשויה לשפר מאוד את המידע שיש לממשלה על משאביהם של משקי הבית ולהבהיר את ההבדלים בין משקי בית שונים; לאפשר מעקב טוב יותר אחר האפקטיביות של הסיוע שהמדינה מעניקה למשפחות עניות; ולהציג את הצורך בהגדלת הסיוע²³.

באוגוסט 2015 החליטה הממשלה²⁴ שהלמ"ס תגבש מדד עוני רחב מזה שגיבשה בעבר, ובו יובאו בחשבון גם הערך של הטבות והנחות כספיות כאמור. בהחלטת הממשלה לא נקבע לוח הזמנים לגיבוש מדד העוני. על פי מסמכי הלמ"ס, גם היא לא קבעה לוח זמנים לגיבוש המדד.

הועלה שרק לאחר סיום הביקורת, יותר משלוש שנים ממועד החלטת הממשלה, השלימה הלמ"ס את יישום השלב הראשון הדרוש לגיבוש מדד העוני הרחב - קביעת מתודולוגיה לגיבוש המדד.

בתשובתה לביקורת מסרה הלמ"ס כי אף שלא הוקצה כוח אדם ייעודי לנושא החלה הלמ"ס לפתח נושא זה, וממצאים ראשוניים הוצגו לפני אג"ת וארגון OECD. הלמ"ס הוסיפה כי אושר תקן נוסף לטובת המשך הטיפול בנושא זה החל מינואר 2019 ובסוף 2019 ישתלבו נתונים של מדד העוני החדש בקובצי הנתונים של סקר הוצאות משק הבית ובקבצים המופקים ללקוחות הלמ"ס.

22 את הוועדה מינה ב-2013 שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז. בראש הוועדה עמד אלי אלאוף ומונו לוועדה 50 חברים נציגי משרדי ממשלה ושלטון מקומי וכן אנשי אקדמיה ונציגי עמותות.

23 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, יוני 2014.

24 החלטת ממשלה מס' 361 מאוגוסט 2015.

על הסטטיסטיקן הלאומי לקבוע לוח זמנים מפורט לקידום ביצוע מדד העוני הרחב, ולוודא שהגורמים המקצועיים בלמ"ס פועלים על פיו.

מתודולוגיה לסקר תקצוב זמן

באפריל 2015 החליטה הממשלה²⁵ לאמץ החלטה של ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז²⁶ ולגבש מערכת מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן בכמה תחומים, לרבות איכות תעסוקה, בריאות, דיור וחינוך. מערכת מדדים כזו עשויה לאפשר למקבלי החלטות לפעול בהתאם לתמונת מצב מהימנה המבטאת, בין היתר, את השינויים באיכות החיים של התושבים לאורך זמן²⁷.

בכלל זאת החליטה הממשלה להטיל על הסטטיסטיקן הלאומי להיערך לביצוע סקרים חדשים ולהקים צוות לגיבוש מתודולוגיה לביצוע סקר תקצוב זמן. על פי מסמכי הלמ"ס, סקר תקצוב זמן מאפשר לאמוד את היקף התעסוקה שלא בשוק העבודה; למדוד את הרווחה ואיכות החיים של הפרט; וכן למדוד את האי-שוויון המגדרי. עוד החליטה הממשלה כי הצוות לגיבוש המתודולוגיה יציג לוועדת ההיגוי ולמשרד האוצר בתוך 180 יום מתודולוגיה מפורטת והצעה למימון הסקר.

בפברואר 2016 סיימה הלמ"ס לגבש את המתודולוגיה לביצוע הסקר והעבירה את המלצתה למועצה הלאומית לכלכלה. נציג המועצה העביר את המלצתו לאג"ת לממן את ביצוע הסקר, ואג"ת סרב לממן את ביצוע הסקר בשל סדרי עדיפויות לתקצוב צרכים אחרים של הלמ"ס.

ראשת תחום תקציב בלמ"ס מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא הגישה למועצה הלאומית לכלכלה ולמשרד האוצר, שהיו בין חברי ועדת ההיגוי, הצעות מספר למימון הסקר ולביצועו גם ביולי 2017. לדברי המשנה לסטטיסטיקן הלאומי וראשת תחום התקציב בלמ"ס, הגופים האמורים דחו את ההצעות שהוגשו וממילא היא לא נכללה בדיוני התקציב מול אג"ת.

בתשובתה מנובמבר 2018 מסרה המועצה הלאומית לכלכלה כי על אף החשיבות שהמועצה רואה בקיום הסקר, היא לא השתכנעה שיש מקום לתת לנושא זה עדיפות מיוחדת בהשוואה לנושאים אחרים שעמדו באותה עת במוקד דיוני התקציב בין הלמ"ס למשרד האוצר. בתשובתה לביקורת מסרה הלמ"ס כי ההצעה לביצוע הסקר הוצגה כמה פעמים לפני אג"ת, אך הבקשה נדחתה בטענה שסקר זה לא עמד בראש סדרי העדיפויות בשקלול עם נושאים כמו מפקד האוכלוסין ומפקד החקלאות. כפועל יוצא ובהיעדר משאבים לביצוע הסקר, הנושא נגז. אג"ת השיב בינואר 2019 כי במהלך הדיונים על תוספות תקציב לשנים 2018-2019, הלמ"ס עצמה לא תיעדפה בעדיפות ראשונה הקצאת משאבים לסקר תקצוב זמן.

25 החלטת ממשלה מס' 2494 מיום 15.4.19.

26 החלטת ממשלה מס' 5255, דצמבר 2012.

27 ממשלת ישראל, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, מרץ 2016.

יוצא אפוא שהלמ"ס יישמה החלטת הממשלה והציגה לוועדת ההיגוי ולמשרד האוצר מתודולוגיה והצעה למימון הסקר, אולם גם כשלוש שנים מאוחר יותר הסקר לא בוצע כיוון שלא נמצא לכך מימון.

על הלמ"ס לדווח לממשלה כי הסקר אינו מבוצע בשל היעדר תקציב.

אי-עמידה בחלק מדרישות ארגון OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם

ממשלת ישראל חתומה על הסכמים עם גופים בין-לאומיים, ובמסגרתם התחייבה בין השאר לספק להם מידע סטטיסטי בתחומים שונים. לצורך זה נדרשת הלמ"ס להפיק את המידע ולמסרו לגופים בין-לאומיים, כמו ארגון OECD²⁸, קרן המטבע הבינלאומי (IMF), הבנק העולמי וסוכנויות האו"ם.

ביוני 2010 חתמו ממשלת ישראל וארגון OECD על הסכם הצטרפות של ישראל לארגון כחברה. בכך קיבלה על עצמה הממשלה התחייבויות הנובעות מחברותה, לרבות ההתחייבויות שבסעיפים 2 ו-3 לאמנת OECD. לפי סעיפים אלה, חברות הארגון מתחייבות בין השאר למסור לו מידע הנחוץ לו לשם השגת מטרותיו, לערוך מחקרים ולהשתתף בפרויקטים מוסכמים, ולשתף פעולה במקרים שבהם נדרשת פעולה מתואמת עם חברות הארגון²⁹.

1. ממסמכי הלמ"ס עולה כי הלמ"ס לא סיפקה לארגון OECD חלק מהנתונים המאקרו-כלכליים החיוניים לארגון על פי בקשתו. נתונים אלה מפורטים להלן:

א. **הכנסה וחיסכון של משקי הבית:** מנהלת אגף מאקרו-כלכלה בלמ"ס מסרה למשרד מבקר המדינה כי הלמ"ס נדרשת לדווח ל-OECD נתונים על רצף של החשבונות הלאומיים: חשבון הייצור, חשבון ההכנסה, חשבון החיסכון, חשבון הון וחשבון פיננסי. חשבונות מאקרו-כלכליים אלה בנוגע לחמשת המגזרים במשק (חברות לא פיננסיות, חברות פיננסיות³⁰, המגזר הממשלתי, משקי הבית ומלכרי"ם המשרתים

28 הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD) מאגד 30 מדינות דמוקרטיות, בעלות ערכים משותפים, המנהלות כלכלות שוק חופשי. מדינות אלה משתפות פעולה לנוכח האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים המאפיינים את כלכלת העולם בעידן הגלובליזציה. OECD משמש כמקור לנתונים סטטיסטיים, כלכליים וחברתיים הנחשבים למהימנים ולחשובים בעולם בנושאים כמו חשבונאות לאומית, חינוך, בריאות וסביבה.

29 ההסכם בין ממשלת ישראל לארגון OECD מיום 11.3.10.

30 החברות הפיננסיות כוללות בין היתר את הבנק המרכזי, מוסדות המקבלים פיקדונות חוץ מהבנק המרכזי, קרנות כספיות, קרנות לא כספיות, מתווכים פיננסיים אחרים (למעט חברות ביטוח וקרנות פנסיה), ומוסדות עזר פיננסיים.

משקי בית) משקפים את התהליכים הכלכליים במשק ואת תפקודם של המגזרים השונים וקשרי הגומלין ביניהם. החשבונות מספקים מידע חשוב על תהליך חלוקת ההכנסות במשק, על פעילות החברות הפיננסיות, על הרכב החיסכון, על מקורות המימון במשק על ערך הנכסים ועל ההתחייבויות לפי מגזר.

מנהלת אגף מאקרו הוסיפה כי הלמ"ס אינה מדווחת כיום ל-OECD על חשבון ההון, החיסכון וההכנסה הפנויה במגזרים אלה: חברות פיננסיות, חברות לא פיננסיות ומשקי בית. השלמת הנתונים על חשבונות אלה תאפשר לעמוד הן בדרישות הבין-לאומיות והן בדרישות של גורמים שונים בארץ (כמו בנק ישראל ומשרד האוצר), בעיקר בהקשר של חשבונות משקי הבית.

במענה לשאלון מפורט ששלח ארגון OECD ללמ"ס, שאלון האוסף את מגוון הנתונים של רצף החשבונות האמורים בחמשת המגזרים, דיווחה הלמ"ס מעט נתונים על ישראל. פרט לחשיבות הנתון עצמו, הנתונים משמשים גם לחישוב אינדיקטורים שונים, כגון שיעור החיסכון מההכנסה פנויה ושיעור הוצאות דיור מההכנסה פנויה. מנהלת אגף מאקרו ציינה כי רוב מדינות OECD (21 מדינות) מדווחות על הנתונים של הכנסה וחסכון של משקי הבית אחת לרבעון, ואילו ישראל אינה מדווחת על נתונים אלו אף לא אחת לשנה. על פי OECD, החסר בנתונים על הכנסה פנויה של משקי בית הוא נקודת חולשה שאינה מאפשרת להשוות את הנתונים של ישראל לנתונים של מדינות אחרות בארגון.

ב. **ערך מוסף לפי ענף (מפורט):** הערך המוסף מודד את התוספת לערך הכלכלי הנוצרת על ידי תהליך הייצור. סך כל הערך המוסף של היצרניים המקומיים בתוספת מיסים נטו³¹ הוא התוצר המקומי הגולמי. לנתונים מפורטים, רבעוניים ושנתיים, על הערך המוסף במחירים שוטפים וקבועים נודעת חשיבות רבה בניתוחים כלכליים ובמחקרים, ונתונים אלה דורשים הן קובעי המדיניות בארץ (בנק ישראל, משרדי ממשלה) והן הגופים הבין-לאומיים. נתוני הערך המוסף המפורטים ברמת ענף כלכלי משמשים לחישוב נתוני הפיריון (עבודה, הון וכולל) ברמת הענף, נתונים שכיום מעוררים עניין רב. נכון להיום לישראל אין חישוב מפורט ברמת הענף של הערך המוסף, באופן שוטף בתדירות רבעונית, כך שאי אפשר לעמוד בדרישות ה-OECD.

ג. **ערך מוסף של חברות רב-לאומיות:** ערך מוסף של חברות רב-לאומיות הוא תרומתן של החברות לכלכלת ישראל. נתון זה חשוב לקובעי המדיניות במשרד האוצר, במשרד הכלכלה ולחוקרים כדי לקבוע את עמדתם בנוגע להסכמים בילטרליים בין מדינות; להחליט איזה סוג חברות לעודד ולהחליט איזה ענפים לעודד. 24 ממדינות ה-OECD מדווחות על נתון זה, אולם כיום ישראל אינה מדווחת עליו.

31 מיסים נטו - מיסים על יבוא בניכוי תמיכות ליצוא ובתוספת מע"מ לא מוחזר (או מיסים דומים).

הלמ"ס אינה מעבירה לארגון OECD את מלוא הנתונים שהוא דורש בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם

2. משרד מבקר המדינה ביקש לאמוד את מידת ההיענות של הלמ"ס לבקשות לנתונים או מידע של ארגונים בין-לאומיים. מנתוני הלמ"ס עולה כי בשנת 2017 היא קיבלה 443 בקשות לנתונים או מידע וענתה על כ-95% מהם (420 בקשות).

על פי הלמ"ס קיים קושי לכמת את כמות המידע שמועבר או שחסר לארגונים הבין-לאומיים וזאת בשל כך שכל שאלון מכיל מספר רב של גיליונות עם מאות נתונים ואין משמעות לספירת הפריטים מבלי לדעת מה משמעות כל פריט, ואולם ישנם מקרים שהמענה של הלמ"ס חלקי, ולעיתים חסר בו מידע מהותי.

הלמ"ס מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה בהעברת המידע לארגונים הבין-לאומיים. אומנם היא אינה מעבירה את מלוא הנתונים הנדרשים על ידי ארגון OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם אך נתונים חיוניים רבים מועברים לארגון. הלמ"ס הוסיפה כי עבור הפקת הנתונים שהיא לא סיפקה לארגון OECD היא ביקשה כוח אדם נוסף, ועם קבלתו ניתן יהיה להאיץ את פיתוח הנתונים הנדרשים. במקביל היא החלה לפעול להשגת נתונים על ההון הפיננסי של משקי הבית בישראל.

הלמ"ס אינה מעבירה את מלוא הנתונים שדורש ארגון OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם. נדרש אפוא גם לבחון אם לאור האמור מקיימת ישראל את מחויבותיה על פי ההסכמים שחתמה עם הארגון ואת ההשלכות הנובעות מכך. נוסף על כך, על הלמ"ס לכלול בתוכנית רב-שנתית מפורטת גם את המחויבויות כלפי ארגון OECD ולאתר מקור תקציבי ליישומן או לדווח לממשלה על הצורך בתקצובן.

מפקד החקלאות

מפקד של ענף החקלאות³² נועד לגבש תמונה כוללת על מבנה המשק החקלאי בארץ, ותוצאותיו נדרשות לשם שיפור הסטטיסטיקה הממשלתית על החקלאות בישראל, לרבות מספר החקלאים הפעילים בארץ בחלוקה לפי ענפים והיקף השטחים החקלאיים לכל אחד מסוגי הגידולים³³. על חשיבות קיום מפקד החקלאות אין חולק. מפקד החקלאות נועד לספק "נקודת עוגן" מהימנה לנתונים שוטפים בתחום זה, ועל בסיסו אפשר לאסוף נתונים כוללים על כל

32 במפקד נאספים נתונים מכל האוכלוסייה הנבדקת, ובסקר - רק ממדגם מייצג של פרטים שנבחרו בצורה מקרית.

33 הדוח הקודם, עמ' 231 ואילך.

המגזרים בענף חקלאות, במטרה לקבל תמונה מקיפה על מבנה הענף בישראל ועל גודלו.

בדוח הקודם של מבקר המדינה צוין שמפקד החקלאות נעשה בישראל לאחרונה בשנת 1981, ומאז לא נעשה מפקד נוסף, ועקב כך המידע שהלמ"ס מפרסמת, המבוסס על קובצי נתונים שהיא מקבלת ולא על מפקד, לעיתים איננו מדויק. מבקר המדינה אף ציין בדוח שארגון המזון והחקלאות של האו"ם ממליץ לערוך מפקד חקלאות אחת לעשור. עוד נכתב בדוח כי נושא מפקד החקלאות משקף קושי יסודי ומשמעותי של הלמ"ס ושל מוסדות המדינה הנוגעים בדבר להתחיל בביצועו של פרויקט סטטיסטי רחב היקף בתוך פרק זמן סביר מאז התקבלה החלטה בעניינו.

מהדוח הקודם עלה שכבר בינואר 2012 קיבלו משרדי האוצר והחקלאות והלמ"ס החלטות עקרוניות לעריכת המפקד, והם גיבשו טיוטת סיכום תקציבי לביצוע המפקד על ידי הלמ"ס, והקצו לה לשם כך חמישה מיליון ש"ח. ממסמכי הלמ"ס עולה שבשנים 2015 ו-2016 היא החלה לערוך באמצעות התקציב שהוקצה פעולות מקדימות למפקד, לרבות הכנות לסקר מקדים, ובשנים 2016 - 2017 ביצעה את הסקר המדובר. במהלך שנת 2017 ניהלה הלמ"ס מגעים עם משרד רה"ם, עם משרד החקלאות ועם משרד האוצר כדי לקבל מימון לביצוע המפקד עצמו והגיעה בשנת 2017 לסיכום תקציבי עם משרד האוצר בנוגע לתקצוב המפקד לשנים 2017 עד 2019.

בתחילת 2018 החלה הלמ"ס בביצוע מפקד חקלאות. במחצית הראשונה של 2018 ביצעה פעולות למיפוי המשקים הפעילים, ובנובמבר 2018 החלה לפקוד את החקלאים בשטח.

הלמ"ס השיבה כי הסטטיסטיקן הלאומי פנה בנושא זה למשרד רה"ם, למשרד החקלאות ולאג"ת, אולם הם לא הגיעו לסיכום תקציבי בעניין זה עד לשנת 2017. משרד רה"ם מסר בתשובתו כי מנכ"ל משרד רה"ם דאז הנחה את המשנה למנכ"ל המשרד דאז לסייע ללמ"ס באיגום כספי בנושא מפקד החקלאות. אג"ת מסר בתשובתו כי בשנת 2018 הועברו ללמ"ס ארבעה מיליון ש"ח לטובת ביצוע המפקד, וכי העברת יתרת הסכום, כ-2.3 מיליון ש"ח, נדחתה לשנת 2019 לבקשת הלמ"ס.

יוצא אפוא שרק במהלך שנת 2018, 37 שנים לאחר ביצוע מפקד החקלאות האחרון וחמש שנים לאחר שמבקר המדינה מתח ביקורת על שטרם בוצע המפקד החדש, הוחל בביצוע מפקד החקלאות לאחר שהושג סיכום תקציבי בנושא. על רקע החשיבות הנודעת לביצועו של מפקד החקלאות והעיכוב הממושך בביצועו, על הלמ"ס, משרד רה"ם, משרד החקלאות ואג"ת להסיק מסקנות מעיכוב זה וליישם את המסקנות בפרויקטים דומים כדי למנוע עיכוב כזה בפרויקטים בעלי חשיבות סטטיסטית.

הקמת אתר אינטרנט חדש

ביולי 2010 החליטה הלמ"ס להיערך ליציאה למכרז פומבי להקמת אתר אינטרנט חדש (להלן - האתר החדש). ממסמכי הלמ"ס עלה שהקמת האתר החדש נועדה בין השאר לשפר את השירות לציבור באמצעות ייעול אפשרויות החיפוש בו ופתיחת גישה לחיפוש ממגוון אמצעי מדיה, לרבות טלפונים ניידים; לתת שירות ולהציג את המידע המבוקש בשפות שונות; ולאחד סביבות עבודה טכנולוגיות שונות.

כשלב ראשון בפרויקט בחרה הלמ"ס במכרז פומבי שנערך בדצמבר 2012 יועץ לשירותי ייעוץ, תכנון, איפיון, עיצוב וליווי חידוש האתר החדש (להלן - היועץ). היועץ נדרש, בין היתר, לייעץ ללמ"ס בכל הנוגע לאפיון הדרישות להקמת האתר החדש והצגתן במכרז פומבי לפיתוח האתר, ולאחר מכן ללוות את פיתוח האתר. בספטמבר 2013 פרסמה הלמ"ס מכרז פומבי להקמת האתר החדש (לרבות הסבת התוכן מהאתר הישן), לתפעולו ולתחזוקתו במשך שנה אחת (להלן - המכרז)³⁴. במכרז צוין בין השאר כי האתר יכיל כלים בעלי יכולות אנליטיות מתקדמות, הכוללות יכולות חיזוי וחיתוך מספר בסיסי נתונים, ואלה יאפשרו שימוש נרחב בנתונים שבו. עוד צוין כי הוא יאפשר לקצר את לוח הזמנים לפרסום נתוני הלמ"ס. בדצמבר 2013 אישרה ועדת המכרזים את זכייתה של חברה א' במכרז ונחתם עמה הסכם התקשרות לביצוע הפרויקט. על פי ההסכם, העלות הכוללת של הפרויקט הייתה כשבעה מיליון ש"ח. מנהל הפרויקט מטעם הלמ"ס היה מנהל אגף מערכות מידע בלמ"ס (להלן - מנמ"ר הלמ"ס).

תכנון לוח הזמנים של הפרויקט

בשנים 2014 עד 2018 עבדה הלמ"ס על פי מתודולוגיה שנקבעה בנוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע)³⁵. נוהל מפת"ח מסדיר כל פעילות שמתבצעת בתחום המחשוב בארגון הן ברמת המערכת היחידה והן ברמת הארגון בכללותו: ניהול מערכת ממוחשבת, פיתוחה ותחזוקתה.

על פי נוהל מפת"ח, ועדת היגוי של פרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח, בין השאר, על הצוות המקצועי המופקד על ביצוע הפרויקט. על הוועדה להתכנס בתדירות שנקבעת מראש או בעקבות אירועים מיוחדים כדי לדון במצב הפרויקט ובהמשך ביצעו. במחצית השנייה של שנת 2013 מונתה ועדת היגוי

34 על פי המכרז הייתה בו גם אפשרות לתחזוקת תוכנות המערכת ו-1,500 שעות עבודה לשינויים ולתוספות.

35 נוהל מפת"ח נקבע בהחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מאוקטובר 1991 (החלטת ממשלה מס' 1981) כנוהל מחייב לפיתוח ולתחזוקה של כל מערכות המידע הממשלתיות. ב-29.9.14 התקבלה החלטת ממשלה המבטלת את החלטת ממשלה מס' 1981.

אתר האינטרנט
החדש של הלמ"ס
עלה לאוויר באופן
חלקי בדצמבר 2017,
שלוש שנים לאחר
המועד המתוכנן על
פי המכרז וההסכם.
בדצמבר 2018 עלה
האתר לאוויר
בשלמותו

לפרויקט, ובין חבריה היו מנמ"ר הלמ"ס (יו"ר) ומנהל אבטחת המידע בלמ"ס. במכרז נקבע כי, בין היתר, על ועדת ההיגוי לעקוב באופן שוטף אחר התקדמות ביצוע הפרויקט, ובכלל זה לוודא שהוא עומד בדרישות ובאבני דרך שנקבעו ולהחליט בהתאם על צעדים מתקנים. על פי נוהל מפת"ח, יש לבצע עבודת מטה לשם קביעת לוח הזמנים לפרויקט בהתחשב במורכבותו וכן יש ללמוד מניסיונם של גופים דומים שביצעו פרויקטים דומים במהותם.

1. על פי המלצת היועץ וועדת ההיגוי נקבע במכרז כי ביצוע הפרויקט יסתיים בתוך עשרה חודשים ממועד החתימה על הסכם ההתקשרות. כיוון שההתקשרות החלה בינואר 2014, עם חתימת הלמ"ס על הסכם עם חברה א', הרי שהיה על אגף מערכות מידע, שניהל את הפרויקט, לסיים אותו עד לסוף אותה שנה.

אולם נמצא כי האתר החדש עלה לאוויר באופן חלקי בדצמבר 2017, שלוש שנים לאחר המועד המתוכנן על פי המכרז וההסכם, ובאיחור ניכר לעומת לוח הזמנים שקבעה הלמ"ס. בדצמבר 2018 עלה האתר החדש לאוויר בשלמותו.

עוד נמצא כי לוח הזמנים שקבע אגף מערכות מידע בלמ"ס לפרויקט היה רחוק מאוד מהערכות שהיו בידי בלמ"ס בנוגע לנעשה בפרויקטים דומים: על פי דברים שעלו בוועדת ההיגוי בדצמבר 2013, רק הפיתוח והסבת התוכן בפרויקטים דומים ארכו כשנה וחצי, ועל פי דברים שמסר מנמ"ר הלמ"ס למשרד מבקר המדינה היה על הלמ"ס להביא בחשבון שהאתר החדש צפוי להיות, על פי התכנון, ייחודי מבחינת היקף התכנים הרחב שבו ומגוון השירותים שהוא מעניק לציבור. המנמ"ר הוסיף כי גוף ציבורי אחר שהקים אתר דומה העריך שהקמת האתר החדש של הלמ"ס תארך כשנתיים לפחות, אך ועדת ההיגוי לפרויקט בלמ"ס העריכה שעבודה על פי לוח זמנים לחץ תאפשר לזרז את ההקמה.

קביעת לוח זמנים שאינו ריאלי פוגעת ביכולת לנהל את הפרויקט בהתאם לתוכנית הביצוע המאושרת, ועלולה אף להביא לכך שמרכיבים בפרויקט לא ייושמו בניסיון לגשר על פיגורים ופערים, ולו באופן חלקי³⁶.

2. להלן בלוח מס' 7 מוצג לוח הזמנים שקבעה הלמ"ס להקמת האתר החדש, בחלוקה לאבני דרך בהסכם ההתקשרות (המבוסס על דרישות המכרז) וכן מועדי השלמת הביצוע בפועל של אבני הדרך, על פי דיווחים של מנהל אגף מערכות מידע בלמ"ס לוועדת ההיגוי של הפרויקט.

36 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2019), היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב.

לוח 7: מועדי הביצוע של אבני הדרך בפרויקט הקמת האתר החדש

אבן הדרך	מועד סיום הביצוע של אבן הדרך על פי המכרז	מועד סיום הביצוע של אבן הדרך בפועל	הפרש בין מועדי ביצוע אבני הדרך למועדים המתוכננים על פי המכרז, בקירוב
אפיון המערכת	מרץ 2014	ספטמבר 2014	חצי שנה
פיתוח ואינטגרציה	יולי 2014	אפריל 2015	תשעה חודשים
בדיקות קבלה לצורך אישור לתפעול האתר וסיום הכנת צוות כוח האדם	אוגוסט 2014	פברואר 2016*	שנה ושישה חודשים
הזנת התוכן מהאתר הישן	נובמבר 2014	אפריל 2015	חמישה חודשים
תחילת תפעול מלא של האתר	דצמבר 2014	דצמבר 2017	שלוש שנים
השלמה של העברת תפעול האתר ללמ"ס	ינואר 2015	דצמבר 2018	ארבע שנים

המקור: אגף מערכות מידע בלמ"ס.
* לא כולל בדיקות אבטחת מידע.

מהלוח עולה כי הלמ"ס השלימה את ביצוע כל אחת מאבני הדרך בפרויקט האתר החדש באיחור. איחור גדול ביותר היה במועד תחילת התפעול המלא של האתר ובהעברה המלאה של תפעול האתר ללמ"ס, שבוצע ארבע שנים לאחר המועד המקורי.

הלמ"ס השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי ההתרשמות מיכולות החברה נעשתה על בסיס פרויקט דומה שנבנה עבור גוף ציבורי אחר, וכי היות שרכיבים שונים מפרויקט זה היו אמורים להיות מיושמים ההערכה הייתה שזמן הפיתוח יתקצר, וגם אם יהיו איחורים הם יהיו קטנים יחסית ללוח הזמנים המצומצם. חברה א' השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי העובדה שאפיון המערכת התארך בחצי שנה מהמתוכנן מראה שהיקף הפרויקט היה גדול הרבה יותר ממה שתוכנן ושמוכנות הלמ"ס למענה על כל ההיבטים באפיון לקתה בחסר, דבר שהשפיע לאחר מכן על זמן הפיתוח ועל השלבים שבאו אחריו. היועץ השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי לוח הזמנים המתוכנן היה ריאלי, אם כי הדוק. לדעתו העיכובים בפרויקט נבעו מסיבות שונות ולא בגלל התכנון המקורי, ובהן אלה: אי-היצמדות של חברה א' ושל הלמ"ס לתכנון המקורי; קושי של הלמ"ס לגייס תוכניתנים בתחום הרלוונטי למכרז; הכנסת רכיבי אבטחת מידע לפרויקט אף שאחראי אבטחת מידע מצד החברה לא היה כפוף להנהלת הפרויקט ולא היה מחויב ללוח הזמנים של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר ללמ"ס כי מדיוני ועדת ההיגוי לפני תחילת הפרויקט עלה כי לוח הזמנים שנקבע לפרויקט אינו ריאלי. על הלמ"ס להפיק לקחים מכך שלא עמדה בלוח הזמנים שנקבע לפרויקט ומכך שנקבע לוח זמנים שאינו ריאלי, ולהשתמש במסקנות שיוסקו בבואה לנהל בלמ"ס פרויקטים עתידיים בהיקף דומה.

הסיבות העיקריות לעיכוב בהקמת אתר האינטרנט החדש

1. **אבטחת מידע:** בהסכם ההתקשרות בין הלמ"ס לחברה א' צוין כי על החברה לעמוד בכל דרישות המכרז ובהן בדרישות המפורטות בנושאי אבטחת מידע בתחומים מסוימים. על אישור פרטי המכרז וההסכם שנחתם בין הלמ"ס לחברה א' אחראית ועדת המכרזים של הלמ"ס. חברה זו היועץ המשפטי של הלמ"ס או נציגו, חשב הלמ"ס או נציגו ומנמ"ר הלמ"ס.

בדצמבר 2013, עוד לפני שהלמ"ס חתמה על הסכם ההתקשרות עם חברה א', העלה מנהל אבטחת המידע בלמ"ס ספקות בנוגע לאפשרות שהחברה תעמוד בדרישות הלמ"ס בתחום אבטחת המידע. לאחר מכן, קיימה הלמ"ס שלושה סבבים של שאלות הבהרה לספק, שהתמקדו ביכולתו לעמוד בדרישות אבטחת המידע. גם לאחר סבבים אלה, ממונה אבטחת מידע העלה לפני חברי תת-ועדת המכרזים (שעסקה בקביעת הזוכה במכרז), ובהם מנמ"ר הלמ"ס, ספקות באשר לאפשרות שחברה א' תעמוד בדרישות האלה. בעקבות זאת נערך שימוע לספק המציע בפני חברי ועדת המכרזים שבו הוא התבקש לתת הבהרות בנוגע לקיום הדרישות לאבטחת מידע שבהצעה שהגיש. הבהרות אלו הניחו את דעתה של ועדת המכרזים.

בדצמבר 2013 אישרה ועדת המכרזים של הלמ"ס את הצעת חברה א', והלמ"ס חתמה עמה על הסכם. על פי מסמכי הלמ"ס, האישור ניתן על רקע הצורך להשלים במהירות את ההתקשרות עד לסוף 2013 כדי לנצל את התקציב שהוקצה לאותה שנה.

בפברואר 2015 כתב מנהל אבטחת המידע בלמ"ס למנמ"ר הלמ"ס כי קיים פער גדול בין הנדרש לפי המכרז מבחינת אבטחת מידע לבין האפיון המפורט שהתקבל עד כה. כעבור שנה, בישיבת ועדת ההיגוי ממרץ 2016, הבהיר היועץ מטעם הלמ"ס כי נושא אבטחת המידע היה "הנתיב הקריטי של הפרויקט" המעכב את העלייה לאוויר של האתר החדש.

הביקורת העלתה כי במהלך תשעה חודשים לא נעשו פעולות לקידום הפרויקט: במשך ארבעה חודשים מינואר עד אפריל 2015 בשל מחלוקת בנושאי אבטחת מידע ובמשך חמישה חודשים נוספים, מינואר עד מאי 2016, בשל מחלוקת בין הלמ"ס לחברה א' בדבר מועדי התשלומים לחברה, בין השאר על רקע פעולותיה של החברה בתחום אבטחת המידע.

מתיעוד ענף של הלמ"ס עלו שני קשיים שעמדו לפני הלמ"ס בבואה לתכנן ולבצע פרויקט שיעמוד בדרישות אבטחת המידע שהציבה: קושי לוודא שהספק יכול לעמוד באותן דרישות, ואי-הסכמות בין הלמ"ס לספק באשר ליישום ההסכם. בסיכומו של דבר, הקשיים בתחום אבטחת המידע היו גורם חשוב בעיכוב הקמת האתר החדש.

בתשובת הלמ"ס הובאו תשובותיו של מנהל אבטחת המידע בלמ"ס מנובמבר 2018 ומינואר 2019 לפיהן הוא לא היה הגורם לעיכוב בהקמת האתר החדש אלא גורמים מעורבים אחרים והוא עמד על כך שהלמ"ס תקבל את התמורה המלאה על מה שהיא משלמת. מנהל אבטחת המידע הוסיף כי היו בעיות נוספות בהקמת האתר לבד מנושא אבטחת המידע, שכן ביולי 2017 עודכנה ועדת ההיגוי כי שלב ההתקנות ואבטחת המידע הסתיים בעיקרו ואילו רק בדצמבר 2017, חמישה חודשים לאחר מכן, עלה האתר לאוויר באופן חלקי, ועד נובמבר 2018 לא עלה האתר לאוויר באופן מלא. חברה א' השיבה כי הסיבה העיקרית לעיכוב אכן הייתה אבטחת מידע, אולם היא דחתה על הסף את הטענה שאינה בקיאה דיה בנושאי אבטחת מידע כיוון שלא קיבלה על עצמה נושא זה, אלא הפעילה חברות מוכרות ומומחיות ביותר בתחום זה בישראל. היועץ השיב כי רמת הפירוט שדרשה הלמ"ס במסמך האפיון לא הייתה נכונה, ולכן הספק לא היה יכול לבצע אותה לפני התקנת התוכנה, דבר שעכב את הפרויקט ויצר אי-אמון בין החברה ללמ"ס. בהתייחס לתשובת היועץ מסר מנהל אבטחת המידע בלמ"ס בינואר 2019 כי רמת הפירוט שנדרשה במכרז מחברה א' תאמה את מה הנדרש מאפיון מפורט.

2. **כוח אדם מקצועי לביצוע הפרויקט:** לפי נוהל מפת"ח, בשלב אפיון המערכת הממוחשבת יש לבצע אומדן לעלויות המשוערות של הפרויקט, לרבות עלויות כוח אדם.

הועלה כי מנמ"ר הלמ"ס לא הכין תוכנית מפורטת לכוח האדם הנדרש לצורך ביצוע פרויקט האתר החדש.

גוף ממשלתי מעסיק עובדים על פי תקן כוח אדם שמאשרת נציבות שירות המדינה או באמצעות רכש שירותי כוח אדם מספקים. הרוצה לגייס כוח אדם בתחום המחשוב באמצעות ספקים, כלומר במיקור חוץ, במספר גדול יותר ממכסת הגידול השנתית המותרת של כוח האדם במיקור חוץ בתחום המחשוב (5%) - עליו לקבל אישור של הוועדה לנושא היקף נותני שירותים

בתחום המחשוב במשרדי הממשלה. הוועדה, בראשות ראש רשות התקשוב הממשלתי, פועלת מכוח הוראות התכ"ם (תקנון כספים ומשק), ובסמכותה לאשר חריגה ממכסה זו.

ביוני 2015 דיווח מנמ"ר הלמ"ס להנהלת הלמ"ס כי חל עיכוב בשלב ביצוע בדיקות הקבלה של הפרויקט וציין כי לדעתו יש מחסור במשאבי כוח אדם באגף שבניהולו כדי להשלים את הבדיקות ולהתקדם בפרויקט. נמצא כי ממועד זה ועד סוף שנת 2017 ניסתה הלמ"ס לגייס כוח אדם לצורך ביצוע הפרויקט לרבות באמצעות מכרזי נציבות שירות המדינה שפורסמו ולא נמצאו בהם מועמדים מתאימים וכן באמצעות פניה לרכישת שירותים במיקור חוץ, אך ניסיונות אלה כשלו. כיוון שכך, הגישה הלמ"ס בדצמבר 2017 בקשה לוועדה לנותני שירותים בתחום המחשוב לאשר גיוס ארבעה עובדים במיקור חוץ. בפברואר 2018 אישרה הוועדה ללמ"ס גיוס שלושה עובדים לצורך זה.

הלמ"ס חתמה אפוא על הסכם עם חברה א' להקמת אתר חדש בדצמבר 2013 ומאז, במשך כארבע שנים, לא הצליחה לגבש צוות כוח אדם שנדרש לביצוע הפרויקט.

עבודת ועדת ההיגוי

ועדת ההיגוי של פרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח, בין השאר, על הצוות המקצועי המופקד על ביצוע הפרויקט.

נמצא כי אף שבין מרץ 2016 לאמצע 2017 היה איחור ניכר בביצוע פרויקט האתר החדש, על רקע פערים בתחום אבטחת המידע, לא קיימה הוועדה דיונים במשך שנה ורבע. רק ביולי 2017 שבה הוועדה והתכנסה, ועודכנה כי שלב ההתקנות ואבטחת המידע הסתיים בעיקרו.

הלמ"ס השיבה למשרד מבקר המדינה כי בכל התקופה האמורה התקיימו מעקבים שוטפים אחר התקדמות הפרויקט באגף מערכות מידע, ונושאים דחופים נדונו בהנהלה המצומצמת של הלמ"ס. היא הוסיפה כי מקובל עליה שהרכב ועדת ההיגוי במקורו לא היה מיטבי, שכן בעלי התפקידים המרכזיים בארגון - מנכ"ל, משנה למנכ"ל, סמנכ"ל למינהל ויועמ"ש - לא הוגדרו מראש כחלק מהוועדה, ויש לתת על כך את הדעת בעתיד. הלמ"ס והיועץ הוסיפו כי הפרויקט עמד בתכנון המקורי מבחינת תכולת הפרויקט ותקציב הפרויקט, ולא עמד רק בלוח הזמנים להקמתו.



פרויקט הקמת אתר
האינטרנט החדש של
הלמ"ס תוכנן אפוא
בלוח זמנים שאינו
ריאלי, ללא תוכנית
מפורטת של כוח
האדם הנדרש
לביצוע, ובדרך
המעוררת קושי לוודא
כי הגורם המבצע
הרלוונטי יכול לעמוד
בדרישות אבטחת
המידע

פרויקט הקמת אתר האינטרנט החדש של הלמ"ס תוכנן אפוא בלוח זמנים שאינו ריאלי, ללא תוכנית מפורטת של כוח האדם הנדרש לביצוע, ועם קושי לוודא כי הגורם המבצע הרלוונטי יכול לעמוד בדרישות אבטחת המידע. בפועל, חל איחור של שלוש שנים וחצי לפחות בהשלמת הפרויקט, שהסתיים במלואו רק בדצמבר 2018.

על הלמ"ס להפיק לקחים מהליקויים שהועלו, הנוגעים לתכנון מפורט של כוח האדם הנדרש לפרויקט וזמינותו, וכן לפיקוח השוטף הנדרש של ועדת ההיגוי על התקדמות הפרויקט ומעורבותה במציאת פתרון במחלוקות עם ספקים בעת ביצוע פרויקט חיוני. ראוי כי מכלול הלקחים שיופקו יידון בוועדת ההיגוי המשרדית ובהנהלת הלמ"ס כדי שיוכלו לשמש את הלמ"ס בתכנון, בניהול ובביצוע של פרויקטים דומים בעתיד.

סיכום

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא הגוף המרכזי במדינה לביצוע פעולות סטטיסטיות ולפרסום תוצאותיהן. היא מחויבת לבצע פעולות סטטיסטיות שנקבעו בפקודת הסטטיסטיקה, בהחלטות הממשלה ובהסכמים שחתמה הממשלה עם גופים בין-לאומיים. תוצרי עבודתה חיוניים לקובעי המדיניות במגזר הציבורי, למגזר העסקי ולציבור הרחב. ברשות הלמ"ס מאגרי מידע על אנשים ועל עסקים בישראל.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בכמה היבטים מרכזיים הנוגעים לעבודת הלמ"ס: הלמ"ס לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך ולא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות המוטלות עליה לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מפורטת ומחייבת. הלמ"ס שבה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות ההולכות ומתרבות, ואולם דרישות אלה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. בהיעדר אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ"ס ובין ביצוען, וכיום הלמ"ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. משרד רה"ם ואג"ת לא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עם פער זה בעבודת הלמ"ס.

עוד העלתה הביקורת כי העברת תוספות תקציב ועודפים מחויבים מאג"ת בשיעור של כשליש מבסיס התקציב של הלמ"ס במועד כה מאוחר בשנה הקשתה על הלמ"ס לנצל כספים אלה במלואם לטובת פעולות שהיא נדרשת לבצע.

על הלמ"ס למפות את המשימות המוטלות עליה ולגבש תוכנית רב-שנתית מחייבת הכוללת לוח זמנים ותקציב לביצוע המשימות. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ"ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה לצורך כדי להחליט אם לאשרה, וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה. על אג"ת לפעול להקצאת הכספים ללמ"ס במועד מוקדם ככל האפשר כך שתוכל לתכנן את תקציבה ולנצלו.