

משרד האוצר

פעולות ביקורת

סקר בנושא הפיקוח התקציבי על כוח האדם בשירות הממשלה נערך בנציבות שירות המדינה ובאגף התקציבים, תוך התייחסות גם להחלטות הממשלה על צמצום בכוח אדם ולהצגה התקציבית של קניית שירותי עבודה (ראה בפרק על תקציב המדינה).

נערכה בדיקת ההיבטים השונים של התקשרויות בין יחידות ממלכתיות לבין לשכות שירות פרטיות לצורך עיבוד נתונים אלקטרוני (ענ"א). הבדיקה התייחסה בעיקר לשמירת כללי החסכון והיעילות, אבטחת סודיות הנתונים וצנעת הפרט.

נערכה בדיקה של הפעולות הקשורות בהרשאה להתחייב, המופיעה בצד ההרשאה להוצאה בתקציב המדינה. הבדיקה נערכה באגף החשב הכללי, באגף התקציבים ובחשבונות של משרדי ממשלה אחדים, תוך התייחסות גם להיבטים העקרוניים של הנושא.

ניהול ההרשאה להתחייב בתקציב המדינה

ריכוז ממצאים

הביקורת העלתה מקרים של התחייבויות בהיקף כספי גדול שניתנו בלא שתוקצבו במסגרת ההרשאה להתחייב: הסדר מניות הבנקים; הסדר לפרעון חובות של אגד והסדר למימון תכנית פרישה מוקדמת של חברי אגד; התחייבויות של נציבות המים לחברת מקורות בגין השקעות במפעלי מים.

האוצר לא גיבש דפוסים והנחיות לדיווח שוטף של המשרדים בנושא ההרשאה להתחייב. החשב הכללי אינו מקבל, בדרך כלל, דיווח שנתי על ניצול ההרשאה להתחייב, כפי שנקבע בהוראות התכ"ם, ואינו מקיים פיקוח על ניצול ההרשאה להתחייב בידי המשרדים.

אגף החשב הכללי אינו מקיים רישום של ניצול ההרשאה להתחייב בחלקים הגדולים מתקציב הפיתוח שהוא מבצע את התשלומים בגינם.

משרד האוצר אינו נוהג לערוך סיכום מעודכן, לסוף כל שנת כספים, של ההרשאה להתחייב. נמצאו ליקויים במעקב אחר ניצול ההרשאה להתחייב במשרדי הממשלה שנכללו במידגם הביקורת.

חוקי התקציב במדינת ישראל מתייחסים בעיקר להוצאות על כסים מזומנים: התקציב מכוון, איפוא, בעיקרו לקביעת היקף התשלומים שיבוצעו במשך שנת הכספים והרכבם. מבחינת תהליך קבלת

ההחלטות לגבי תכניות רב שנתיות, השלב החשוב הוא קביעת היקפן והרכבן של ההתחייבויות שהממשלה עומדת לקחת על עצמה בשנה הנדונה, ושהתשלומים בגינם יבוצעו הן באותה שנה והן בשנים הבאות.

החל משנת הכספים 1976 נכללים בחוקי התקציב סכומים במסגרת הקרויה "הרשאה להתחייב"; נקבע, שלגבי תכנית שבה מופיע סכום כאמור, אין להתחייב אלא בגבולות אותו סכום. סכומי ההרשאה להתחייב נרשמים בתקציב בטור נפרד, במקביל לטור ההרשאה להוצאה. קודם לכן נכללו בתקציב, בעיקר בסעיף פיתוח שיכון, הגבולות מסויימות על התחייבויות שמשרד היה רשאי לתת.

המסגרת של הרשאה להתחייב נועדה לאפשר תיקצוב המבוסס על תכנון לטווח בינוני, מתוך ראייה כוללת של הצרכים והתכנויות; להציג בפני הכנסת תמונה מלאה לצורך הדיון התקציבי בדבר העומס הצפוי על תקציבי השנים הבאות בגין פרויקטים רב-שנתיים; להגביר את הפיקוח התקציבי על מתן התחייבויות ולהגביל את סמכויות המשרדים בעניין זה, כדי למנוע מצבים של תיקצוב בדיעבד לכיסוי התחייבויות שהכנסת או האוצר לא אישרו מראש.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני - דצמבר 1984, לסירוגין, את סדרי ניהול ההרשאה להתחייב. הבדיקה נערכה באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התעשייה והמסחר ובמשרד החקלאות; בדיקת השלמה נערכה במשרד התחבורה. בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 99, וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 31, עמ' 921.

היקף ההרשאה להתחייב

על פי חוקי התקציב השנתיים, בכל תכנית שלגביה נקבעה הרשאה להתחייב, אין להתחייב בשנת הכספים שאליה מתייחס החוק אלא בגבולות סכום ההרשאה. בהוראות התכ"ס מובהר, שהתחייבות תינתן רק במסגרת התקציב המאושר ו/או במסגרת תקציב ההרשאה להתחייב, וכי בסעיפים שבהם אין סכום בטור "הרשאה להתחייב", מותר להתחייב רק במסגרת התקציב המאושר בטור ההרשאה להוצאה. עם זאת, בכמה מסעיפי ההוצאה העיקריים בתקציב המדינה אינה מתוקצבת הרשאה להתחייב, ולמעשה לא הוגבל היקף ההתחייבויות שהממשלה מקבלת על עצמה במסגרתם. הדוגמא העיקרית לכך היא סעיף תשלום חובות (קרן וריבית): בתחזית התקבולים והמילואות שבכל חוק תקציב כלול אמנם אומדן של היקף מילואות החוץ ומילואות הפנים שהממשלה אמורה לקבל בשנת הכספים הנדונה; אולם אין אומדן זה משתקף בהרשאה להתחייב, ובפועל אין האוצר נוהג להגביל את עצמו בקבלת מילואות ממוסדות כספיים בארץ ובחוץ לארץ (לבד ממיקדמה מבנק ישראל), אלא במקרים שהכנסת חוקקה חוקים מיוחדים לקבלת מילואות כנגד איגרות חוב (להלן - אג"ח) של המדינה⁽¹⁾. במצב זה, אינו מובטח פיקוח פרלמנטרי נאות על חלק משמעותי של ההתחייבויות שהממשלה נוטלת על עצמה.

החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) מסר למבקר המדינה, בפברואר 1985, כי לדעתו אין להגביל את גיוס ההון באמצעות תיקרה של הרשאה להתחייב, וזאת בעיקר בשל הצורך המתמיד לקבל מילואות חדשים לשם פרעון מילואות קודמים ובשל הצורך לספוג כספים מהציבור לשם הקטנת הצריכה וכן משיקולים הקשורים במערך הגיוס של אשראי במטבע חוץ.

לדעת הביקורת, רצוי לבחון את ההיבטים השונים של קביעת מסגרת תקציבית לקבלת מילואות באמצעות הרשאה להתחייב, שעל שינויים בהיקפה במשך השנה יחולו הכללים החלים על שינויים אחרים בהרשאה להתחייב.

להלן נתונים, שליטת משרד מבקר המדינה, מתוך חוקי התקציב המקוריים לשנות הכספים 1983 ו-1984 על היקף ההרשאה להתחייב, כפי שנקבעה לגבי התכנויות שבהן נרשמו סכומים בטור ההרשאה להתחייב בתקציב הרגיל (למעט תקציב הבטחון), בתקציב הפיתוח ובתקציבי המפעלים העיסקיים. בטבלה להלן מוצגת גם ההרשאה להוצאה כאותם חוקי תקציב, לרבות ההוצאה המותנית

(1) רוב חובות הפנים והחוץ של המדינה אינם כנגד אג"ח של המדינה; ראה מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.84, בדו"ח זה, בפרק על מאון המדינה.

בהכנסה, אך ללא הסעיפים: תקציב הבטחון, תשלום חובות (קרן וריבית), סבסוד אשראי, פיתוח שווקים ליצוא, ורזרבות (במיליארדי שקלים)⁽²⁾:

1983		1984		
הרשאה להוצאה	הרשאה להתחייב	הרשאה להוצאה	הרשאה להתחייב	
323.4	3.2	838.2	9.2	תקציב רגיל
101.5	88.3	266.4	261.6	תקציב פיתוח
90.8	52.5	167.5	144.5	מפעלים עסקיים
415.7	144.0	1,272.1	415.3	סה"כ

עקיפת ההרשאה להתחייב

1. מבקר המדינה העיר בעבר על מקרים שהסדרים כספיים בעלי היקף גדול לא נכללו במסגרת ההרשאה להתחייב; האוצר כלל, במקום זאת, בכל שנה בהרשאה להוצאה את הסכומים שנועדו לתשלום באותה שנה⁽³⁾.

2. בשנת הכספים 1983 קיבלה הממשלה על עצמה התחייבות כספית במימדים גדולים מאוד במסגרת ההסדר להבטחת ערך מניות הבנקים. הסדר זה אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 12.10.83, אולם התחייבות הממשלה על פי ההסדר הזה לא תוקצבה בהרשאה להתחייב – לא לפני חתימתו ואף לא בדיעבד. התחייבות זו נאמדה, לפי הדו"ח של מבקר המדינה על מניות הבנקים – משבר אקטובר 1983 (עמ' 7) ב-6.9 מיליארד דולר. בחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 1983, שנחקק בכנסת ב-28.3.84, תוקצבה בדיעבד, בסעיף "הוצאות שונות", ההוצאה על רכישתן בכורסה של מניות בנקים, מעת הפעלת ההסדר ועד לסוף שנת הכספים, בסך 53 מיליארד שקל (ראה באותו דו"ח, עמ' 63), אולם ההתחייבות הכלולה בהסדר עצמו לא תוקצבה כלל בהרשאה להתחייב.

3. בינואר 1984 חתמו המנהל הכללי של משרד התחבורה והחשכ"ל, מטעם הממשלה, על חוזה עם "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן – אגד), שנועד להסדיר דרכים למתן הסובסידיות לאגד, תוך קביעת נוסחה להפחתת הדרגתיות של הסובסידיות, בגין צעדי התייעלות שבהם חוייבה אגד (פרק זה מתייחס להיבט התקציבי בלבד של הנושא: משרד מבקר המדינה ממשיך בבדיקת החוזה לגופו של עניין).

במסגרת החוזה נכללו, בין השאר, שני הסדרים בעלי היקף כספי גדול, האמורים להימשך תקופה ארוכה כפי שמתואר להלן. התחייבויות אלו לא תוקצבו במסגרת ההרשאה להתחייב. לדעת הביקורת, היה דרוש לשקף את מלוא ההוצאה הצפויה בגין הסדרים אלה במסגרת ההרשאה להתחייב בשנת הכספים 1983.

(א) במסגרת הסדר לפרעון חובות של אגד, בסכום כולל של כ-11.5 מיליארד שקל (במחיר מארס 1983: שווה ערך ל-288 מיליון דולר), נקבע, כי הממשלה תפרע במהלך השנים הבאות את החובות

(2) בהשוואת הנתונים יש להביא בחשבון, שההרשאה להתחייב מתייחסת בעיקר לתכניות המתפרסות על פני שנים מספר.

(3) בדו"ח שנתי 31 (עמ' 93), הובאו הדוגמאות הבאות: במסגרת הסדר לקונסולידציה של חובות של חקלאים בשנת הכספים 1980 ביצע בנק ישראל את כל ההלוואות לחקלאים ואילו האוצר חיקצב בהרשאה להוצאה במשך שלוש שנות כספים את הסכומים שהוא העביר לבנק ישראל; הסדר לפרעון חובות של רשויות מקומיות על ידי האוצר נערך בשנת הכספים 1979 באופן שהאוצר אישר לבנקים לבצע הלוואות לרשויות מקומיות מתוך כספי תמורה של איגרות חוב לא ממשלתיות, שהאוצר אישר להם להנפיק לצורך זה; פרעון ההלוואות, החל במלואו על האוצר, לא ישתקף אלא בהרשאה להוצאה בשנות הכספים שבהן יבוצע הפרעון.

הללו, וגם את הריבית שתצטבר עד לפירעונם הסופי. הממשלה, בשיתוף עם מערכת הבנקאות, תערוך הסדר לאיחוד ולפריסה של החובות האמורים. במסגרת הסדר האיחוד והפריסה תקבל אגד מבנקים הלוואות ל-17 שנה. ההלוואות יינתנו מתוך כספי תמורה של אג"ח, שינפיקו חברות בנות של בנקים, באישור האוצר, לשם מכירתן, בין השאר, לקרן הגימלאות של אגד⁴: בד בבד תספק הממשלה לקרן הגימלאות את המימון לרכישת איגרות החוב החדשות האלו באמצעות פדיון מוקדם של אג"ח לא ממשלתיות ישנות, המוחזקות בידי הקרן, שכספי תמורתן מופקדים כמקובל באוצר (האוצר יפרע פרעון מוקדם את כספי התמורה של אג"ח שהמנפיקים הפקידו באוצר, בתוספת ריבית והפרישי הצמדה: החברות הבנות של הבנקים יחזירו כסף זה לקרן הגימלאות של אגד).

הסדר זה בוצע בחלקו כבר חצי שנה לפני חתימת החוזה, כשהאוצר שילם במסגרתו 3.1 מיליארד שקל באוגוסט 1983⁵. תשלום זה הוגדר כפדיון מוקדם של הפקדות של כספי תמורה של אג"ח ולא כמתן הלוואה לאגד. לכן לא נזקק האוצר לתיקצוב ההסדר במסגרת ההרשאה להתחייב, ואף לא לתיקצוב התשלומים כפריט מיוחד במסגרת ההרשאה להוצאה. התשלומים הנזכרים לעיל לחברות הבנות של הבנקים נזקפו לסעיפי תשלום חובות של קרן וריבית. לא נעשתה אבחנה בדיווח על ביצוע התקציב בין הפדיון המוקדם האמור לבין פרעון חובות כמקובל לפי לוחות סילוקין מקוריים. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1984, לא בוצע הסדר האיחוד והפריסה של חובות אגד. לאחר סיום הביקורת, בפברואר 1985, הודיעו משרד האוצר ומשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי הוחלט להימנע מעריכת הסדר האיחוד והפריסה (פרט למיקדמה שבוצעה), וכי הממשלה תיפרע את חובות אגד האמורים לפי לוחות הסילוקין המקוריים.

(ב) על פי החוזה, תוקטן בהדרגה העלות התחשיבית של סל התשומות בתפעול התחבורה הציבורית, המהווה בסיס לחישוב הסובסידיה שמשלמת הממשלה לאגד. הפחתה זו בסובסידיה מושתתת על תכנית התייעלות שבה מתחייבת אגד, ואילו תכנית זאת מותנית בהסדר שעקרונותיו נכללו בחוזה: לפי ההסדר, נוסף לתשלום חובותיה של אגד כאמור לעיל, תיתן הממשלה לאגד הלוואה ל-17 שנה בהצמדה למדד המחירים לצרכן, ללא ריבית, בסכום שיאפשר יישומה של תכנית לפרישה מוקדמת לגימלאות בתנאים משופרים של חברים באגד. הסכום בגין כל חבר שיפרוש במסגרת התכנית, שזכאית אגד לקבל כהלוואה בתנאים האמורים, היה 2,075,000 שקל, במחירי אוקטובר 1982 (כ-70,000 דולר). לא צויין כמה חברים אמורים לפרוש במסגרת התכנית: בחוזה מינואר 1984 נקבע, שאגד תגיש לממשלה, תוך 14 יום מחתימת החוזה, תכנית לפרישה מוקדמת של חבריה. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1984, לא הגישה אגד לממשלה תכנית כנדרש והאוצר לא פעל לקבלתה.

בחוזה נאמר, שהממשלה רשאית, במקום לתת בעצמה את ההלוואה לאגד, לגרום לכך שההלוואה תינתן לאגד על ידי בנקים, בתנאי שהממשלה תפרע, במקום אגד, את כל הריבית על ההלוואה. האוצר בחר בדרך זו, ובשלב ראשון אישר לחברות בנות של שני בנקים, עוד לפני חתימת החוזה, להנפיק אג"ח לשם מתן מיקדמה בסך של 1.8 מיליארד שקל על חשבון ההלוואה (ששוויים היה 19.2 מיליון דולר בעת ביצוע ההלוואות בחודשים אוקטובר - דצמבר 1983).

התחייבות הממשלה לשלם את מלוא הריבית על ההלוואה לא תוקצבה כנדרש בהרשאה להתחייב בשנת הכספים 1983: בהרשאה להוצאה בשנת הכספים 1984 לא נכללה הקצבה ספציפית לכיסוי תשלומי הריבית החצי-שנתיים הראשונים, החלים באותה שנה.

4. משרד מבקר המדינה בדק שתי התחייבויות בהיקף ניכר שנתנה נציבות המים למקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) לכיסוי עלותם של שני פרויקטים לפיתוח משק המים. פרק זה מתייחס רק להיבט התקציבי של הנושא: בדיקת העניין לגופו טרם נסתיימה.

(א) במאוס 1984 חתם מנכ"ל חברת מקורות, לפי בקשת נציב המים, על זכרון דברים עם יצרן מחוץ לארץ בדבר רכישת יחידת שאיבה רביעית לתחנת השאיבה הראשית של מוביל המים הארצי.

(4) למעשה מדובר באג"ח ל-20 שנה: למשרד מבקר המדינה לא הוסבר מדוע נקבע בחוזה שההלוואות ינתנו ל-17 שנה.

(5) ביולי 1983 הלווה החשכ"ל לאגד 3 מיליארד שקל, מחוץ למסגרת התקציב, כמיקדמה על חשבון הפדיון המוקדם שבוצע 'חודש לאחר מכן.

בזכרון הדברים נאמר, כי מקורות קיבלה מהממשלה אישור עקרוני לביצוע התכנית ולהזמנת הצידוד הדרוש לכך, וכי חתימת החברה על הסכם הרכישה מותנית בקבלת אישור סופי של הממשלה לתכנית ולתנאי האשראי של הרכישה. ההוצאה הכרוכה בהקמת היחידה הרביעית – לרבות ההוצאה המקומית על התקנת היחידה – נאמדה ב-15 מיליון דולר בקירוב; סכום זה אמור להיות ממומן כולו באשראי מבנקים בחו"ל.

נציב המים אישר במכתב מ-24.4.84 למקורות, כי בכל תקציב שיועמד לרשות פיתוח משק המים בשנים הבאות ייכללו הסכומים הדרושים לכיסוי התחייבויותיה של מקורות בגין היחידה הרביעית.

הממונה על התקציבים הודיע, במכתב מ-25.4.84, למנכ"ל מקורות, כי הנושא טרם סוכם בין נציבות המים לאגף התקציבים, וכי החלטה חד-צדדית של מקורות לרכוש את היחידה ללא כיסוי תקציבי עלולה לגרום למקורות קשיים כספיים.

ב-26.4.84 אישר דירקטוריון מקורות את העיסקה, בתנאי שהסדרי המימון יסוכמו לפני החתימה, לשביעות רצונה של ההנהלה, ושנציגי האוצר בדירקטוריון ידאגו תוך עשרה ימים לכך, ששר האוצר ושר החקלאות יחליטו בעניין; אם לא תבוא תגובה ממשד האוצר בתום עשרת הימים, תורשה ההנהלה לחתום על הסכם הרכישה.

ב-4.6.84 הציע הממונה על התקציבים, במכתב לנציב המים, לערוך בהקדם בדיקת כדאיות של התכנית, וביקש שלא ליצור שום התקשרות בנושא עד לקבלת תוצאות הבדיקה.

ב-30.9.84 חתמה מקורות, על פי הוראת שר החקלאות לנציב המים ולחברה, על חוזה עם יצרן המשאבה, הכולל הזמנת המשאבה וצידוד נלווה בסכום כולל שווה ערך ל-4 מיליון דולר בקירוב.

החוזה נחתם בלא שהזמנת יחידת שאיבה רביעית תוקצבה בתקציב המדינה – לא בהרשאה להוצאה ולא בהרשאה להתחייב. נוסף לכך, היה בחתימת החוזה משום הפרה של הקפאת ההתקשרויות, שעליה החליטה הממשלה ב-1.8.84, ואשר גם החברות הממשלתיות נדרשו לקיים.

שר האוצר הודיע במכתב מ-14.11.84 לשר החקלאות, כי לדעת משרד האוצר התכנית היא בעלת עדיפות נמוכה, וביקש להשעות את הפעלת החוזה. לפי מכתב מנציב המים למבקר המדינה מיום 15.1.85, "שר החקלאות לא קיבל עמדה זו ולא הורה למקורות להשהות את ביצוע ההתקשרות עם החברה הזרה".

(ב) נציב המים אישר, במכתב מ-4.7.84 למקורות ולשלוש אגודות מים-מקומיות, תכנית להקמת מפעל מים חדש – מפעל הגליל התחתון. הנציב אישר, כי הקמת המפעל תמומן בהלוואה שתועמד לרשות מקורות על ידי תאגיד שיקימו לעניין זה אגודות המים המקומיות, ושמקורות תיפרע לתאגיד את ההלוואה במשך עשר שנים החל בשנת הכספים 1985: נציבות המים תכלול בכל מסגרת של תקציב פיתוח משק המים במשך התקופה האמורה את הסכומים שיידרשו לפרעון ההלוואה. כפי שהבהיר במכתבו, השלכה נוספת של אישור הנציב היא שמחיר המים לצרכנים של המפעל ייקבע בתעריפים שיפורסמו על ידי שר החקלאות, וכל הפרש בין העלות השנתית בפועל של המים במפעל לבין מחיר המים שייגבה על בסיס התעריפים הללו, יכוסה על ידי קרן האיוון לדמי מים, במסגרת מיכסות המים שתאשר הנציבות לצרכנים.

ההשקעה הנדרשת להקמת המפעל נאמדה, לפי חישובי האוצר, ב-25 מיליון דולר, והסובסידיה הצפויה מקרן האיוון, שגרעונה מכוסה בהקצבה מסעיף התמיכות מצריכי יסוד וייצור חקלאי בתקציב המדינה – ב-2 עד 3 מיליון דולר בשנה, ללא הגבלת זמן⁽⁶⁾.

עוד בטרם אישר נציב המים את התכנית, הודיע הממונה על התקציבים במשרד האוצר, במכתב מ-30.5.84, למקורות ולאגודות המים, כי התכנית לא נבדקה מבחינת כדאיותה הכלכלית למשק ולא נכללה בתקציב המדינה, וכי משרד האוצר לא יממן את ביצוע התכנית כל עוד לא תוקצבה, ולא ישלם סובסידיה למחירי המים שיפיק המפעל. מכאן, שמקורות והאגודות יישאו באחריות כספית הן להקמת המפעל והן לתפעולו השוטף.

(6) בעניין הסובסידיה למים, ראה בדו"ח זה, בפרק על תקציב המדינה וביצועו.

הממונה על התקציבים התריע, במכתב מ-9.7.84 לנציב המים, על כך שהנציב חרג מסמכותו, בכך שנתן את האישור האמור ללא חתימתו של חשב משרד החקלאות, ובלא שהתכנית נכללה בהרשאה להתחייב או בהרשאה להוצאה בתקציב המדינה. שר האוצר, במכתבו מ-13.7.84 אל מנכ"ל מקורות ואל שלוש המועצות המקומיות הקשורות לעניין זה, סמך ידו על עמדת אגף התקציבים. בישיבת הדירקטוריון של מקורות מ-9.8.84, ציין נציג האוצר, כי בהעדר הרשאה להתחייב אינו מוכסח לחברה כסיו להתחייבויותיה וכי החברה כפופה גם להקפאת ההתקשרויות שעליה החליטה הממשלה. הדירקטוריון החליט לאשר את ההצעה לתת הסכם בעניין זה בין החברה לבין אגודות המים, בכפוף להוראות הממשלה.

משרד האוצר ומקורות ביקשו מהיועץ המשפטי לממשלה להכריע בשאלות המשפטיות שהעלה משרד האוצר בנדון. בהתייחסו לשאלות אלו ציין נציב המים, שלדעתו, סדר העדיפויות בתקציב משק המים חייב להיקבע בידי נציבות המים, ולא בידי האוצר. הנציב הסביר, שהאישור שנתן להקמת מפעל המים לא היה בגדר התחייבות של המדינה, אלא הודעה שמפעל המים המוצע נמצא בסדר עדיפויות מסוים, ונציב המים יעשה ככל יכולתו כדי שבתקציבי השנים הבאות ייכללו הסכומים הדרושים לכיסוי עלות הקמתו וסכסודו של המפעל.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שיגר בעניין זה מכתב לשר האוצר, ב-17.9.84, ובו צוין, כי חילוקי הדעות העיקריים נסבו סביב שאלת הכדאיות הכלכלית של המפעל המתוכנן וסביב הצורך להתאים את נהלי עבודתם של שתי מערכות ציבוריות – זו האחראית למשק הכספים וזו האחראית למשק המים; לכן, נמנע המשנה ליועץ המשפטי מלהכריע בשאלות המשפטיות שהועלו בפניו והמליץ שהסוגיה תוכרע בידי שר האוצר ושר החקלאות.

בעת סיום הביקורת, בדצמבר 1984, עדיין לא נתקבלה החלטה בנושא, ומקורות לא חתמה על הסכם עם אגודות המים.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו, כי על פי נוהג הקיים מזה שנים רבות, מוציאה נציבות המים למקורות אישורים להפעלת תכניות פיתוח בלי להיוקק לחתימתו של חשב משרד החקלאות או של נציג מוסמך אחר של האוצר. התכניות מופעלות למעשה על פי אישורים אלה, והפיקוח התקציבי של החשכ"ל בנושא זה אינו מתייחס לניצול הרשאה להתחייב בידי נציבות המים, אלא רק לקצב ביצוע התשלומים במסגרת ההרשאה להוצאה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, כי מן הראוי לקבוע כללים ברורים בדבר מתן התחייבויות והפיקוח על כך, אשר יחייבו הוצאת מסמך רשמי, הטעון חתימת חשב ושיחשב כניצול ההרשאה להתחייב⁽⁷⁾.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הממונה על התקציבים, כי אגפו ואגף החשב הכללי יפעלו ליישום המלצות מבקר המדינה.

הוראות נוהל ומערכת מידע לניהול ההרשאה להתחייב

מבקר המדינה ציין עוד בדו"ח שנתי 29, כי אחד התנאים היסודיים לניהול ההרשאה להתחייב ולקיום מערכת מידע נאותה על ניצולה של ההרשאה להתחייב, הוא קביעת הגדרות ברורות לגבי ההתחייבויות.

עד גמר הביקורת הנוכחית לא הונהגו על ידי האוצר הגדרות חד-משמעיות לגבי התחייבויות שייחשבו כניצול ההרשאה להתחייב. העדר מערכת אחידה של הגדרות ונהלים מקשה על ניהול ההתחייבויות במסגרת ההרשאה להתחייב.

מערכת מידע שתספק באופן שוטף נתונים מעודכנים על ההיקף של ההרשאה להתחייב בתכניות השונות ועל ניצולה נחוצה לצורך עבודתו של היחידות במשרדים המטפלות בנושא ולפיקוח מרכזי

(7) עוד בדו"ח שנתי 29 (עמ' 102) התייחס מבקר המדינה לתופעה של עקיפת הפיקוח על ההרשאה להתחייב, באמצעות אישורים שלא היו חתומים בידי חשב משרד החינוך והתרבות. בעקבות הביקורת הופסק נוהג זה. המדובר באישורים שהוציא משרד החינוך והתרבות למתן הלוואות לרשויות מקומיות למימון הקמת בתי ספר.

על ידי משרד האוצר. חוק התקציב אינו מחייב את האוצר לדווח לכנסת בסוף השנה על ההתחייבויות שנוצרו במשך שנת הכספים במסגרת ההרשאה להתחייב. אולם, גם לצרכיו הוא אין האוצר עורך בסוף כל שנת כספים סיכום של ההרשאה להתחייב, על השינויים שאושרו בה (לפי סעיפים ותכניות), ושל ניצולה.

בדו"ח שנתי 29 נאמר, שמשרד האוצר לא גיבש דפוסים והנחיות לדיווח שוטף על ידי המשרדים בדבר ניצול ההרשאה להתחייב: עד למועד סיום הביקורת הנוכחית לא גיבש משרד האוצר הנחיות כאלה, והנושא נתון במידה רבה לשיקול דעתם של החשבים במשרדים.

לפי הוראות התכ"ס, על המשרדים להגיש בסוף שנת הכספים, יחד עם הדו"ח על ביצוע התקציב, דו"ח על ניצול ההרשאה להתחייב במשך שנת הכספים. בשנים האחרונות הוציא החשכ"ל לקראת סוף שנת הכספים, הוראות למשרדים בקשר לסיום השנה, שכוללות גם הוראות מפורטות בדבר הדיווח על ניצול ההרשאה להתחייב. בכל השנים מאז הונהגה ההרשאה להתחייב, לא קיבל החשכ"ל דיווח מסודר מהחשבים במשרדים על ניצול ההרשאה להתחייב. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1984, לא נתקבל כל דיווח כזה לגבי שנת הכספים שנסתיימה במארס 1984.

החשב הכללי נוהג, במסגרת ההוראות החודשיות למשרדים על קצב ביצוע התקציב, להגביל את קצב ניצול ההרשאה להתחייב על ידי קביעת מיכסות באחוזים. קצב מתן ההתחייבויות נקבע לראשונה⁽⁸⁾ בתחילת שנת הכספים 1980 למשך שישה חודשים: הגבלות כאלו נקבעו גם לגבי החודשים אפריל - יולי 1981 ולגבי החודשים אפריל - יוני 1982. מתחילת שנת הכספים 1983 קובע החשכ"ל בכל חודש מיכסה למתן ההתחייבויות באותו חודש. הגבלות אלו נועדו להאט במידה ניכרת את קצב הניצול של ההרשאה להתחייב במהלך שנת הכספים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מבצע תשלומים לגבי חלקים גדולים מתקציב הפיתוח של המדינה, ובעיקר מתן הלוואות פיתוח לענפי המשק השונים ומענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. האגף אינו מקיים רישום של ניצול ההרשאה להתחייב בתכניות אלו.

חשבי המשרדים, שהם עובדי אגף החשב הכללי, המנהלים את יחידות הכספים במשרדים, מופקדים על ניהול ההרשאה להתחייב כהתאם להוראות החשכ"ל. האגף אינו מקיים פיקוח על ניצול ההרשאה להתחייב בידי המשרדים ועל עמידתם במיכסות החודשיות האמורות.

הבדיקה, שנערכה בחשבויות של שלושה משרדי ממשלה, העלתה:

1. חשבות משרד התעשייה והמסחר מנהלת רישום ממוחשב של ניצול ההרשאה להתחייב רק בתחום הפעולה "מחקר ופיתוח תעשייתי", המהווה חלק לא גדול מכלל תקציב הפיתוח של משרד זה; תשלומים בגין שאר תקציב הפיתוח של המשרד (בעיקר תוכניות השקעות והלוואות למסדות) ו"מענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון" מבוצעים על ידי אגף החשב הכללי אשר, כאמור, אינו מקיים רישום לגבי ניצול ההרשאה להתחייב. בתקציב הרגיל של משרד התעשייה והמסחר, אין רישום של ניצול ההרשאה להתחייב.

2. משרד הבינוי והשיכון מקיים מערכת ממוחשבת לרישום מפורט של ההרשאה להתחייב וניצולה. עקב האינפלציה המהירה, ההקצבות לכיסוי התייקרויות במסגרת ההרשאה להתחייב, מהוות חלק גדול מתקציב הפיתוח של המשרד. החשבות אינה נוהגת לשערך בבת אחת את יתרת החוזים הקיימים ולקוף כניצול ההרשאה להתחייב את סכומי השיערוך, אלא נוהגת להגדיל בתכיפות את היקפם של אותם חוזים שהיקפם הנוכחי אינו מספיק לכיסוי התשלומים העומדים להתבצע בגינם בטווח של חודש - חודשיים. כתוצאה מנוהג זה, הסכומים הרשומים כניצול של ההרשאה להתחייב אינם מייצגים את מלוא היקפן של ההתחייבויות הרובצות על המשרד, כפי שמתבקש מעצם מהותה של ההרשאה להתחייב, אלא מהווים השתקפות של תחזית ביצוע התשלומים לטווח קצר. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1984, כי הוא מתכנן מערכת מחשב חדשה שתאפשר עדכון אוטומטי ושוטף של יתרת ההתחייבויות של המשרד.

(8) להוציא הגבלות שנקבעו בחוקי תקציב ביניים.

אגף החשב הכללי הסכים עם חשב המשרד, שההגבלות של המיכסות החודשיות למתן התחייבויות לא יחולו על הגדלת חוזים קיימים בגין התייקרויות, אלא רק על חתימת חוזים חדשים. במצב זה אין זה מן הנמנע, שהמשרד יאפשר האצת הכיצוע בשטח של פרויקטים קיימים בלי שיידרש להאט בד בבד את קצב החתימה על חוזים חדשים.

3. משרד החקלאות אינו מנהל רישום של ניצול ההרשאה להתחייב. המשרד הסביר את הדבר בכך, שההרשאה להתחייב בתכניות שבהן מטפלת חשבות המשרד⁽⁹⁾ חופפת במידה רבה את ההרשאה השנתית להוצאה, ורק חלק קטן מההתחייבויות הנחתמות בשנה אחת מבוצע בשנה הבאה.

בדו"ח שנתי 31 (עמ' 921) צויין, כי ועדה משותפת לאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי, שעליה הוטל, בין השאר, לגבש הגדרות של סוגי התחייבויות שייחשבו כניצול ההרשאה להתחייב, הפסיקה את פעולתה בגלל העדר תמימות דעים בין חבריה.

במארס 1984 מינה החשכ"ל ועדה בהשתתפות עובדי אגפו שנתבקשה "לבחון ולהכין מסמך בנושא הקמת מערך מידע על התחייבויות הממשלה"; המטרה היתה "להגיע להמצאת מידע לצורך קבלת החלטות בדבר ניהול ההתחייבויות". הוועדה נתבקשה להתייחס בעדיפות ראשונה למשרדים ולסעיפי תקציב שבהם מרכיב ההתחייבויות הוא מהותי.

הוועדה הכינה, באפריל 1984, מיסמך בנושא הנדון, שבו צוינו הנהלים הקיימים בחוק התקציב ובהוראות החודשיות שהוציא החשכ"ל; במיסמך כלולה סקירה על המשרדים שבתקציביהם קיימת הרשאה להתחייב, תוך ציון המשרדים שמקיימים מערכות לניהול התחייבויות מול ההרשאה (משרד הבינוי והשיכון, משרד המשטרה ומשרד הבטחון).

הוועדה המליצה לנסח הגדרות אחידות למושגים: הרשאה להתחייב, התחייבות תקציבית, עדכון התחייבות, הגדלת הרשאה ושיערוך; כמו כן, המליצה על תכנון מערכת ממוחשבת לניהול ההרשאה להתחייב, שתשלב נתונים כספיים וכמותיים.

במאי 1984, שולבה הוועדה לטיפול בנושא ההתחייבויות בוועדה אחרת הפועלת כאגף החשב הכללי, המטפלת במערכת החשבונאות של כלל משרדי הממשלה; בעת סיום הביקורת, בדצמבר 1984, היתה הוועדה המורחבת אמורה לבדוק את נושא ההתחייבויות בכל אחד ממשרדי הממשלה.



המסגרת התקציבית המכונה "ההרשאה להתחייב" נועדה לתת בתקציב המדינה ביטוי לזכות הממשלה לקבל על עצמה התחייבויות כספיות, שהתשלומים בנינן יבוצעו, כולם או מקצתם, לאחר תום שנת הכספים. עצם קביעת המסגרת הזאת באה להגביל את חופש הפעולה של המשרדים, לרבות האוצר. הביקורת העלתה, שקיימים מקרים לא מעטים שהממשלה נוטלת על עצמה התחייבויות מחוץ למסגרת האמורה, אם משום שההתחייבות נובעת מפעולה בצד ההכנסות של התקציב (כמו קבלת מילואות), או תוך עקיפת של ההגבלות בחוק התקציב, כפי שמראות הדוגמאות שהובאו לעיל.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים ברישום הניצול של ההרשאה להתחייב והדיווח על כך. המשרדים אינם מדווחים לחשב הכללי באופן מסודר בנושא זה, וזאת בניגוד להוראות התכ"מ. אולם, גם אגף החשב הכללי עצמו לא הקפיד על רישום ודיווח תקינים בדבר הניצול של אותן הרשאות להתחייב, שכטיפולו הישיר (בקשר עם הלוואות פיתוח, מענקים על פי חוק לעידוד השקעות הון וכיו"ב).

(9) המדובר בעיקר בהלוואות ובמענקים לחקלאים ובתכניות בנייה של המשרד; חשבות משרד החקלאות אינה מבצעת את תחום הפעולה "התיישבות חדשה", המהווה חלק ניכר מתקציב הפיתוח של המשרד.

ליקויים אלה יש לראות גם על רקע העדרן של הגדרות ברורות בדבר התחייבויות הטעונות הרשאה והחייבות ברישום כניצול ההרשאה. משרד האוצר הטיל את בדיקת הנושא על ועדות פנימיות, שטיפלו בכך עוד משנת 1980, אולם עד גמר הביקורת הנוכחית לא באו הדברים לידי סיום. לדעת הביקורת, יש להתוות בעניין זה נהלים אחידים לכל משרדי הממשלה, תוך קביעת סדרי דיווח, אשר יתנו לממשלה ולכנסת - בכוחה לאשר את התקציב - תמונה ברורה של התחייבויות הממשלה בכוח ובפועל, והשלכותיהן על נטל ההוצאות, שתקציב המדינה חייב לשאת בהן ובעתיד.

עיבוד נתונים אלקטרוני בלשכות שירות פרטיות

ריכוז ממצאים

נבדקו, בדרך של הפצת שאלון, ההתקשרויות של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ואיגודים ממשלתיים עם לשכות השירות. השאלון נשלח ל-117 גופים מבוקרים וענו גופים, שלהם 71 התקשרויות.

חלק מההתקשרויות היו ללא חוזה בכתב.

בחוזה ההתקשרות לא הקפידו יחידות להגדיר את התחייבות לשכת השירות בנושאים הבאים: פיגור בביצוע העבודה; מסירת תכניות ונתונים ליחידה המזמינה לפי דרישתה; והבטחת סודיות הנתונים והסדרי גיבוי.

רק בחמש מהיחידות נערכה ביקורת על ידי מבקר פנים על הפעולות וההסדרים בלשכת שירות.

בשלושה מקרים הקימו יחידות חברות בנות לצורך ענ"א, ובכך עקפו מגבלות העסקת כוח אדם וכללי השכר של עובדי מדינה.

בנושא הכנת תלוש משכורת ניתן היה להשוות את תעריפי התשלום שנקבע על ידי לשכות שונות. היה פער ניכר בין התעריפים של הלשכות השונות ובמקרים מסוימים אף באותה לשכה.

מרבית היחידות לא קבלו מן הלשכות תעוד מספיק, שיאפשר הפעלת המערכת. פיקוח עליה והכנת הסדרי גיבוי.

התפתחות רבה חלה מדי שנה בתחום עיבוד נתונים אלקטרוני (להלן - ענ"א) הן בריבוי הכמותי והן בהעמקת השימוש במחשבים בנושאים מגוונים ומתוחכמים של המינהל הציבורי. תרמו לכך שיפורים טכנולוגיים בענף זה. הנסיון שנרכש במשך השנים וההזלות במחיר הציוד מחד וגידול כושר העיבוד של המחשבים מאידך. כל הגורמים גם יחד הביאו להזולה יחסית ניכרת של העיבודים במחשב.

מאז תחילת עיבוד נתונים פועלות לשכות שירות הנותנות למינהל הציבורי שירותי עיבוד נתונים בהיקף ניכר. מזווית הראייה של המינהל הציבורי ניתן להבחין בין שני סוגי לשכות שירות: אלו, שהן חלק מהמערכת של המינהל הציבורי ומשרתות רק אותו ולשכות שירות בבעלות פרטית. לקבוצה הראשונה שייכות יחידות כמו מל"ם מערכות בע"מ, המעבד נתונים עבור משרדי ממשלה

ליקויים אלה יש לראות גם על רקע העדרן של הגדרות ברורות בדבר התחייבויות הטעונות הרשאה והחייבות ברישום כניצול ההרשאה. משרד האוצר הטיל את בדיקת הנושא על ועדות פנימיות, שטיפלו בכך עוד משנת 1980, אולם עד גמר הביקורת הנוכחית לא באו הדברים לידי סיום. לדעת הביקורת, יש להתוות בעניין זה נהלים אחידים לכל משרדי הממשלה, תוך קביעת סדרי דיווח, אשר יתנו לממשלה ולכנסת - בכוחה לאשר את התקציב - תמונה ברורה של התחייבויות הממשלה בכוח ובפועל, והשלכותיהן על נטל ההוצאות, שתקציב המדינה חייב לשאת בהן ובעתיד.

עיבוד נתונים אלקטרוני בלשכות שירות פרטיות

ריכוז ממצאים

נבדקו, בדרך של הפצת שאלון, ההתקשרויות של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ואיגודים ממשלתיים עם לשכות השירות. השאלון נשלח ל-117 גופים מבוקרים וענו גופים, שלהם 71 התקשרויות.

חלק מההתקשרויות היו ללא חוזה בכתב.

בחוזה ההתקשרות לא הקפידו יחידות להגדיר את התחייבות לשכת השירות בנושאים הבאים: פיגור בביצוע העבודה; מסירת תכניות ונתונים ליחידה המזמינה לפי דרישתה; והבטחת סודיות הנתונים והסדרי גיבוי.

רק בחמש מהיחידות נערכה ביקורת על ידי מבקר פנים על הפעולות וההסדרים בלשכת שירות.

בשלושה מקרים הקימו יחידות חברות בנות לצורך ענ"א, ובכך עקפו מגבלות העסקת כוח אדם וכללי השכר של עובדי מדינה.

בנושא הכנת תלוש משכורת ניתן היה להשוות את תעריפי התשלום שנקבע על ידי לשכות שונות. היה פער ניכר בין התעריפים של הלשכות השונות ובמקרים מסוימים אף באותה לשכה.

מרבית היחידות לא קבלו מן הלשכות תעוד מספיק, שיאפשר הפעלת המערכת. פיקוח עליה והכנת הסדרי גיבוי.

התפתחות רבה חלה מדי שנה בתחום עיבוד נתונים אלקטרוני (להלן - ענ"א) הן בריבוי הכמותי והן בהעמקת השימוש במחשבים בנושאים מגוונים ומתוחכמים של המינהל הציבורי. תרמו לכך שיפורים טכנולוגיים בענף זה. הנסיון שנרכש במשך השנים וההזלות במחיר הציוד מחד וגידול כושר העיבוד של המחשבים מאידך. כל הגורמים גם יחד הביאו להזולה יחסית ניכרת של העיבודים במחשב.

מאז תחילת עיבוד נתונים פועלות לשכות שירות הנותנות למינהל הציבורי שירותי עיבוד נתונים בהיקף ניכר. מזווית הראייה של המינהל הציבורי ניתן להבחין בין שני סוגי לשכות שירות: אלו, שהן חלק מהמערכת של המינהל הציבורי ומשרתות רק אותו ולשכות שירות בבעלות פרטית. לקבוצה הראשונה שייכות יחידות כמו מל"ם מערכות בע"מ, המעבד נתונים עבור משרדי ממשלה

שונים, שע"ם (שירות עיבודים ממוכנים), המעבד את נתוני מערכות המסים שבטיפול משרד האוצר וכן החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ, המעבדת את נתוני מרבית הרשויות המקומיות.

עם גידול מספר היחידות שבמינהל הציבורי, אשר עיבדו את נתונין במחשב שברשותן, הצטמצם היקף העבודות שנמסרו ללשכות שירות. עם זאת עדיין מעובדים נתונים רבים של היחידות בלשכות שירות פרטיות, בייחוד במקרים, בהם אין הצדקה כלכלית לקיום מערכת עצמאית. הועלו מספר מקרים של הקמת חברת בת כדי לעקוף את ההוראות בדבר העסקת כוח אדם או תנאי השכר המשולם לכוח אדם מקצועי בתחום ענ"א בשירות הציבורי.

בבדיקותיו של משרד מבקר המדינה מאז שנת 1967 בנושאים המעובדים במחשב ובביקורת הנוכחית עמד מבקר המדינה על כך כי בעיבוד נתונים בלשכת שירות, מתעוררות בעיות מיוחדות: הסדרי גיבוי ואבטחת נתונים; אפשרות קבלת התכניות והנתונים במקרה של הקמת מערכת עצמאית; הסדרים שמבקר פנימי וחיצוני יוכל לערוך ביקורת על שלבי התכנון והעיבוד בלשכת שירות בדומה לביקורת הנערכת במחשב המצוי ביחידה עצמה.

באוגוסט 1984 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה במטרה לעמוד על ההיבטים השונים של ההתקשרויות בין יחידות ממלכתיות לבין לשכות שירות פרטיות לצורך ענ"א.

הבדיקה נערכה בדרך של הפצת שאלון ל-117 יחידות העומדות לביקורת משרד מבקר המדינה: משרדי ממשלה, מערכת הבטחון, רשויות מקומיות ואיגודים ממשלתיים (להלן - היחידות) ובדרך של ביקורת משלימה. על השאלון ובו 65 שאלות השיבו 51 יחידות, אשר היו להן 71 התקשרויות עם לשכות שירות. 54 מן ההתקשרויות נעשו לצורך ביצוע ענ"א; ו-17 - לקבלת שירותי ייעוץ בתחום תכנון ותכנות. חלק מהגופים שנשלחו אליהם שאלונים השיב שאינו מעבד נתונים בלשכת שירות.

השאלות התייחסו לתנאי ההתקשרות החוזית בין היחידות הממלכתיות לבין לשכות השירות במטרה לבדוק, האם נשמרו כללי החסכון והיעילות ואם הובטחה סודיות הנתונים וצנעת הפרט. עוד נבחנו, אם ובאיוז מידה דרושה הכוונה מרכזית של היחידות בכואן להתקשר עם לשכת שירות פרטית.

הסכמי ההתקשרות

הביקורת העלתה כי רק עשר התקשרויות נערכו על פי מכרז. יתר ההתקשרויות נערכו עם לשכות שירות מתוך רשימה, שהכין החשב הכללי, או על פי סקר מוקדם. יחידה התקשרה בדרך כלל עם לשכת שירות אחת. אולם ארבע יחידות התקשרו עם יותר מלשכה אחת: שתי יחידות היו קשורות כל אחת לשתי לשכות: יחידה שלישית, אל ארבע לשכות, ועיבדה בכל אחת מהן מערכת אחרת; והיחידה הרביעית, אל ארבע לשכות, ועיבדה בהן נתוני שבע מערכות. יצוין כי עיבוד מערכות בלשכות שירות שונות פוגם באפשרות שילובן זו בזו.

חוזה התקשרות היה בדרך כלל בעל תוקף לשנה אחת. בעת הביקורת היו התקשרויות שחודשו מספר פעמים, חלקן ללא חוזה, כפי שיפורט בטבלה 1 בעמוד הבא.

1. מהנתונים עולה, כי מספר ההתקשרויות עם לשכות שירות הלך וגדל. לגבי שמונה התקשרויות לא נעשה חוזה למרות שמחציתן מופעלות חמש שנים ומעלה. בהעדר חוזה, אין הגדרה משפטית מחייבת של מערכת היחסים בין היחידה לבין לשכת השירות. גם כאשר היתה התקשרות חוזית, לא הובאו בחשבון פרטים חשובים, לדוגמא: אפשרות לקבל את קבצי התכניות והנתונים וכן התעוד, במקרה של הפסקת העבודה בלשכת השירות.

לדעת הביקורת, דרוש כי יחידה מרכזית של המינהל הציבורי, כמו החשב הכללי, תעבד טופס של חוזה אחיד להתקשרות משרדי ממשלה עם לשכות שירות פרטיות וממלכתיות. היה בכך כדי להבטיח ביתר שאת את זכויותיה של היחידה המתקשרת בנושא עיבוד נתונים. במסגרת אותו חוזה אחיד ניתן להבטיח גם את קיום התנאים המיוחדים של השירות שמעבר לתנאים האחידים. כתשובה מגנובמבר 1984 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה כי יכין הנחיות לטיפול בנושאים שונים על ידי משרדי הממשלה המתקשרים עם לשכות שירות.

משך ההתקשרות של יחידה עם לשכת שירות נציון מספר ההתקשרויות שנערכו ללא חחה

משך ההתקשרויות בשנים	מספר ההתקשרויות	מהם התקשרויות ללא חחה
20 — 24	4	—
15 — 19	5	1
10 — 14	8	2
5 — 9	10	1
1 — 4	22	4
אינו ידוע	5	—
ס"ה	54	8

2. (א) ב-26 התקשרויות נקבעו מועדים לביצוע העבודה, אבל רק בחוזים מועטים נכלל סעיף, הקובע את אחריות לשכת השירות במקרה של אי-עמידה במועד שנקבע. הביקורת העלתה, כי בחמשה מקרים לא עמדו לשכות השירות במועדים של שלושת העיבודים שקדמו לאוגוסט 1984, מועד עריכת הביקורת. מאחר שבאותם חוזים לא נכלל סעיף בעניין זה, קשה ליחידה לנקוט צעדים נגד לשכת השירות.

(ב) ב-17 התקשרויות פותחה תוכנה מיוחדת לצורך היחידה המזמינה, אולם רק על פי שתיים מהן נחקבלו תמלוגים בשל שימוש בתוכנה על ידי לשכת השירות עבור לקוחות אחרים. רק בשמונה מהחוזים נכלל סעיף שלפיו רשאית היחידה לקבל לרשותה את התוכנה ללא תשלום נוסף, במקרה שהיחידה תפסיק לעבד את נתונייה בלשכת השירות שפיתחה את התוכנה.

(ג) רק ב-12 מבין 54 התקשרויות, עיגנו היחידות בחוזה סעיף הקובע שאם תימכר לשכת השירות יובטחו זכויותיהן של היחידות בנוגע לקבצי תכניות ונתונים כדי לאפשר להן המשך עבודה סדירה.

(ד) הסקר של משרד מבקר המדינה העלה שרק ב-13 מהיחידות עסק המבקר הפנימי גם בביקורת מערכות ענ"א, אולם גם ביקורת זו, במקום שנעשתה, הייתה מצומצמת, מאחר ומתשובת שמונה מיחידות אלו עולה כי המבקר הפנימי ערך את הביקורת במחלקות של היחידה עצמה ולא ביצע ביקורת על הפעולות וההסדרים שבלשכת השירות.

(ה) "אגרקסון", חברה לייצוא חקלאי - שהיא תאגיד ממלכתי - יחד עם מועצת הפירות שבמשרד החקלאות הקימו חברת בת לעיבוד נתונים. שתי חברות ממשלתיות אחרות - מפעל הפיס והחברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ - הקימו בשותפות חברת בת לעיבוד נתונים⁽¹⁾. בשלב ראשון (שנה - שנתיים) יבוצע עיבוד הנתונים של מפעל הפיס בחברה לאוטומציה, ולאחר מכן תשמש החברה לאוטומציה כיועץ בלבד, והעיבוד יבוצע בציד של חברת הבת. בעת הביקורת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בקופת החולים של ההסתדרות הכללית, העלתה הביקורת, כי גם בקופ"ח זו הוקמה חברת בת, שפעלה כמקביל ליחידות ענ"א בקופת החולים עצמה.

הקמת חברות בנות לעיבוד נתונים על ידי גופים ממלכתיים או ציבוריים מביאה להעסקת כוח אדם ללא מגבלות תקן ולתשלום משכורות גבוהות מהמקובל בשירות המדינה ובגופים ציבוריים לעובדים בתחום ענ"א. צורת ארגון זו של חברת בת מחלישה את הפיקוח הציבורי עליה.

הסדרים מינהליים וכספיים

1. בעיבוד נתונים ניתן במקרים מסוימים להגדיר בקלות יחסית יחידות עיבוד, כמו הכנת תלוש משכורת או רישום פעולה בהנהלת החשבונות. במקרים אלה מקובל לבסס על יחידת עיבוד את

(1) בידי מפעל הפיס 90,000 מניות רגילות ו-7 מניות הנהלה וכדי החברה לאוטומציה 10,000 מניות רגילות ו-3 מניות הנהלה.

חישובי העלות ואת התשלומים. כל יחידה מנהלת משא ומתן נפרד עם לשכות השירות על מחיר העיבודים והתוצאה היא, שיחידות של המינהל הציבורי משלמות עבור אותו סוג עבודה מחירים שונים.

על פי התשובות על השאלונים ניתן היה לעשות השוואה בתחום אחד - הכנת תשלום משכורת והנלווה לכך. כאן ניתן היה להשוות את התשלום ללשכת שירות להכנת תלוש משכורת אחד. להלן טבלה, המראה את ההבדלים הניכרים בתשלומי היחידות ללשכות שירות שונות.

טבלה 2

מחיר עיבוד תלוש משכורת אחד עבור חודש יולי 1984

לשכת שירות			
א	ב	ג	
14	5	2	מספר ההתקשרויות
132.97	172.24	274.37	מחיר ממוצע לתלוש משכורת (בשקלים)
100%	130%	206%	יחס מחירים באחוזים

יחידה ממלכתית שילמה ללשכת שירות א' עבור הכנת תלוש משכורת אחד סך 161.51 שקל; באותו זמן שילמה יחידה ממלכתית אחרת לאותה לשכת שירות סך 119.10 שקל.

רצוי כי החשב הכללי או יחידת פיקוח מרכזית בשירות הממלכתי יתן את הדעת על קביעת מחירון אחיד לעיבודים שיגרתיים בלשכת שירות. דבר זה ודאי יביא לחסכון ניכר בהוצאות. על ידי פעולה מרכזית יתכן גם שניתן יהיה לנצל יתרונות גודל הזמנה מרוכזת של שירותים כאלה.

2. כאמור, חלה התפתחות גדולה בכושר המחשוב של ציוד עני"א ומחיר העיבוד לפעולה ירד בצורה ניכרת. ניתן היה לצפות לכך, כי תהליך זה ישתקף גם במחירי הפעולות מהתקשרות להתקשרות. ברם רק בחמש מבין 54 ההתקשרויות לצורך עני"א הועלה, כי חלה הוזלה במחירי הפעולה. תוקפן של התקשרויות אחרות, הוארך כדבר שבשגרה על בסיס המחיר המקורי בתוספת הצמדה ולעיתים אף במחירים עוד יותר גבוהים.

3. במסגרת עיבוד נתונים של 13 מערכות השתמשו לשכות השירות בטפסים בעלי ערך, כגון: המחאות, טופסי הזמנה וניפוק ציוד. השימוש בטפסים כאלה מחייב סדרי בקרה ופיקוח מיוחדים כדי לוודא שלא נעשה בהם שימוש לרעה. הביקורת העלתה, כי לגבי חמש מערכות לא ערכה היחידה ספירת מלאי תקופתית.

אבטחת נתונים

1. כל פרט מידע אישי על האזרח חייב להיות חסוי והגישה לקבלתו ולעיון בו צריכה להיות מוגבלת אך ורק לעובדים המקצועיים ולאחראים לתפעול אותה מערכת. עניין זה הוסדר בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981⁽²⁾.

על היחידות להבטיח, כי בלשכות השירות יהיו הסדרי פיקוח ובקרה קפדניים, שימנעו דליפת מידע או גישה בלתי מבוקרת למידע שהן מעבדות. מהתשובות לשאלונים נראה כי היחידות לא הקפידו כראוי על כללים אלה (ראה טבלה 3 להלן).

מהטבלה עולה, כי רב מספר היחידות שבחרו שלא לענות על שאלות בנושא אבטחת נתונים, אם מסיבה שלא ידעו את סדרי העבודה בלשכת השירות והפיקוח עליהן ואם משום שלא נתנו את הדעת על כך. בהתאם לתשובות, רק ב-20 התקשרויות היו סדרי הפיקוח נאותים על הגישה לקבצים ולנתונים.

(2) ביקורת על ביצוע חוק זה ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 351.

**השאלות שבשאלון והתמלגות התשובות של היחידות לגבי 54
ההתקשרויות בדבר שמירה על צונת הפרט ואבטחת נתונים**

נושא השאלה	הסדרים נאותים	הסדר לקר	מענה
1. סדרי הפיקוח על הגישה למסופים קובצי תוכניות ונתונים	20	11	23
2. אחריות לשכת השירות לסודיות נתונים ואבטחתם	27	5	22
3. חתימת כל עובד על התחיבות לשמירת סודיות נתונים	19	17	18
4. התחייבות לשכת השירות שלא למסור נתונים לגוף שלישי ללא רשות	35	4	15
5. מסירת נתונים המצויים במערכת ליחידה אחרת	26	—	28
6. קבלת נתונים מיחידה אחרת	22	—	32
7. פניית אורחים לקבלת מידע הרשום אודותם בקובץ*	5	—	25

* ב' 24 מקרים ענו יחידות, כי לא פנו אליהן אורחים.

הביקורת העלתה, כי בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ מכרה סרטים מגנטיים ובהם מידע על המנויים בסרטים ערוכים לפי מספר הטלפון של המנויים – להבדיל ממדריך הטלפון הערוך לפי סדר אלפביתי. באופן זה מקבל קונה המידע פרטים אישיים נוספים על המנוי, שהאחרון אין לו עניין למסרם לזולת; לדוגמה, כאשר מנוי מפרסם מודעה ובה מספר הטלפון בלבד, ולפי הסרטים ניתן לקבל פרטים נוספים אודותיו שיביאו לגילוי זהותו. במכירת מידע כאמור עשתה החברה שימוש במאגר המידע, המצוי בידיה, למטרות הזרות לאלו שלשמן נועד מאגר המידע.

2. (א) כדי שהיחידה תוכל לשלוט בפעולות הנעשות במערכות שבאחריותה, יש צורך להכין תעוד, שעל פיו ניתן לדעת כיצד בנויה המערכת וכיצד היא פועלת; אלו תפקידים חלים על היחידה ואלו על לשכת השירות, מה הן האפשרויות להכנסת שינויים במערכת; ועוד. על היחידה להבטיח קבלת תעוד הכולל חמשה סוגי מסמכים, המתייחסים לניתוח המערכת, תרשימי זרימה, מבנה קבצים, שינויים בתכניות והוראות לתפעול שוטף מלשכת השירות, אשר הכינה את התכניות, עוד בעת ההתקשרות.

טבלה 4

התיעוד שנתקבל (מספר סוגי תיעוד שנתקבלו מתוך החמישה הדרושים)

מספר היחידות	חלקיות התיעוד שנתקבלו
3	5/5 (תיעוד מלא)
3	4/5
4	3/5
4	2/5
11	1/5
17	לא נתקבל כל תיעוד
12	לא ענו

רק לגבי שלוש מערכות, מבין 54, קבלו היחידות תעוד מספק. לגבי מרבית המערכות לא קיבלו היחידות כל תעוד, והיתר - תעוד חלקי בלבד.

(ב) קורה לעיתים שיחידה מחליטה, לאחר עיבוד נתונים במשך מספר שנים בלשכת שירות, כי רצוי להעביר את העיבוד ללשכה אחרת או כי היקף העיבודים מצדיק הקמת יחידת מחשב משלה. לשם כך יש להבטיח בהסכם ההתקשרות, כי ניתן יהיה לקבל מלשכת השירות, לפי דרישתה, את קובצי התכניות, קובצי הנתונים, מבנה הרשומות והתעוד.

ט ב ל ה 5

שיעור התייעוד שנתקבל (מספר סוגי הקבצים והתייעוד שנתקבל מתוך הארבעה הדרושים)

מספר היחידות	השיעור
14	4/4 (תיעוד מלא)
6	3/4
5	2/4
9	1/4
6	לא הובטח כל תיעוד
14	לא ענו

מרבית היחידות לא דאגו להבטיח לעצמן רציפות עיבוד, במקרה של הפסקת התקשרות עם לשכת שירות, בין משום שלא היה חוזה בכתב ובין משום שלא כללו סעיף בחוזה כי יוכלו לקבל את התוכניות ואת הנתונים, תעוד ומבנה רשומות. מחדל זה חמור במיוחד לגבי קובצי תוכניות, כי בלעדיון אינו ניתן כלל להמשיך בעיבוד.

תנאי הכרחי נוסף להתקשרות עם לשכת שירות הוא הכנת הסדרי גיבוי נאותים, דהיינו הסדרים שיבטיחו כי במקרה של תקלה או אסון טבע לא יישמדו נתונים מעובדים וניתן יהיה לשחזרם ולהמשיך בעת הצורך בעיבוד סדיר.

רק לגבי 29, מבין 54 המערכות, דאגו היחידות להסדרי גיבוי של התכניות והנתונים. קבצי הגיבוי, יחד עם הקבצים שבשימוש שוטף, נשמרו, במרבית המקרים, בחדר המחשב או בספרייה, כך שבמקרה של אסון עלולים היו להישמד גם קבצי הגיבוי. רק לגבי 13 מערכות היה ידוע למשתמש בהן, מה הם הספרי הגיבוי הנהוגים בלשכת השירות, בעניין תפעול המערכת במקרה של נזק מתמשך במחשב. ב-13 יחידות טרם מונה אחראי לנושאי בטיחות מערכות המידע.



לעתים מחליטות יחידות ממלכתיות לעבד נתונים בלשכות שירות, אם משום ההיקף המצומצם של הפעולות, שאינן מצדיק הקמת יחידת עני"א עצמאית, או מחמת הקושי בהעסקת כוח אדם מקצועי ומנוסה בתנאי השכר הנהוגים אצלן.

לשכות שירות נותנות שירות חשוב ליחידות ממלכתיות בתנאים של תחרות עסקית. בכך יש כדי ליעל ולהוזיל הוצאות עיבוד נתונים.

הסגר שערך משרד מבקר המדינה העלה, כי פיקוח והכוונה מרכזיים עשויים לחסוך הוצאות ניכרות בהתקשרויות עם לשכות שירות. מן הסגר עולה, כי רוב הנשאלים מחייבים הכוונה מרכזית מסוימת: הכנת רשימה של לשכות שירות מוכרות, שעמן ניתן להתקשר אם על פי מכרז, ואף בלא מכרז, בנושאים קבועים מראש; עריכת טופס של חוזה אחיד, שניתן, לפי הנסיבות לבטל סעיפים או להוסיף עליהם.

דרוש להכין טופס של חוזה לעיבודים שגרתיים ולקבוע תעריף אחיד לאותם סוגי עיבוד שכיחים, כמו תלוש משכורת, או פעולת הנהלת חשבונות. מבחינה ארגונית יש לבחון את הנושא של הקמת חברות בנות לעני"א, העלולה להחליש את הפיקוח הציבורי בתחום זה. במקביל יש לבחון, משיקולי חסכון ויעילות אם יש צורך בכך. דרוש להבטיח מירכית את סודיות הנתונים ואת צנעת הפרט, דבר שעל פי הממצאים לא הובטח כרבעי ברבות מההתקשרויות.

ממצאי מעקב

תמיכות במוסדות ללא כוונת רווח דו"ח שנתי 33, עמ' 65

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בינואר 1985.

נוהל למתן תמיכות

מבקר המדינה הגיש בפברואר 1981 לוועדה לענייני ביקורת המדינה שתי חוות דעת בדבר נוהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה ורשויות מקומיות. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בישיבתה מיום 3.5.82, החליטה לאמץ באופן עקרוני את הנהלים, שהציע מבקר המדינה בחוות דעתו, ולפעול ליישומם בהתאמות המחויבות. ועדת השרים החליטה למנות ועדה בין משרדית בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה, שתקבע הסדרים מפורטים בנוגע למתן תמיכות ותפעל ליישומם. הוועדה החלה את עבודתה בסוף אוקטובר 1982 ועד למועד סיום הביקורת לא סיימה את דיוניה.

אושר נוהל מחייב: ב-19.5.83 הגיש היועץ המשפטי לממשלה לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה את הצעת הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה שגיבשה הוועדה בראשותו. ועדת השרים אישרה את הצעת הנוהל ב-8.6.83, והנוהל נכנס לתוקף ב-1.9.83 במסגרת תקנות כספים ומשק (תכ"ס). הנוהל שגובש מבוסס בעיקרו על חוות הדעת, שהוכנה על ידי מבקר המדינה, והוא נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על ידי משרדי הממשלה לגופים שונים ולהבטיח מינהל תקין, חסכון ויעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

הנוהל מקיף את הנושאים הבאים: תקצוב התמיכות ומידת הפירוט הדרוש בתקציב; קביעת קריטריונים למתן תמיכות על ידי המשרד וכלילתם בדברי ההסבר לתקציב; ריכוז מתן כלל התמיכות מתקציב המדינה לגוף אחד על ידי משרד אחד; אופן הגשת הבקשות לתמיכות; ההתחייבויות שעל הגוף הנתמך לקחת על עצמו לצורך קבלת התמיכה; דרך הטיפול בבקשות לתמיכות וקבלת החלטות לגביהן; סדרי תשלום התמיכות והפיקוח הכספי והענייני של המשרד התומך; וריכוז מידע על התמיכות במשרדים התומכים ובמשרד האוצר.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה ביום 31.5.83 בנוהל למתן תמיכות, שהוצע על ידי היועץ המשפטי לממשלה (ואושר כאמור על ידי ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה ביוני 1983); ביום 2.8.83 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בממצאי דו"ח הביקורת על התמיכות במוסדות ללא כוונת רווח וקיבלה דיווח מנציגי משרדי הממשלה על הערכותם ליישום הנוהל האמור. בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, החליטה הכנסת ביום 28.3.84 ש"על משרד האוצר להביא לאלתר, ליישום מלא של הנוהל שנקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה ואושר על ידי הממשלה ולפקח על ביצוע הנוהל בכל משרדי הממשלה".

להלן ממצאי ביקורת המעקב על תיקון הליקויים ועל יישומו של הנוהל.