

והם אישרו את הזוכה במכרז. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבם של אנשי יחידת קמ"ט אוצר להוראות. הביקורת העלתה, כי בעקבות הודעתה ליחידה, נוספה חתימה שלישית בגוף פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים. בבירור שערכה הביקורת ביחידת קמ"ט מע"ץ הוברר, כי האדם השלישי, שחתמתו הופיעה בפרוטוקול, לא נכח כלל בדיוני הוועדה, וחתמתו הוספה עקב הנחיית יחידת קמ"ט אוצר. כמו כן נמסר לביקורת, כי בוצעו תיקונים מעין אלו בארבעה מכרזים נוספים. הביקורת העירה, כי יש לראות בחומרה מעשים אלה, ועמדה על כך, שהיועץ המשפטי של המינהל האזרחי יבדוק לאלתר את נסיבות המקרים האמורים, וינקוט צעדים כמתחייב מהממצאים שהועלו כלפי הגורמים המעורבים. בנובמבר 1989 הודיע היועץ המשפטי של המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי הורה לבדוק את הנושא. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר הטיפול בנושא זה.

2. במסגרת פרויקט מחשוב במינהל האזרחי באזור ובחבל עזה, פרסם המינהל האזרחי, באמצעות מינהלת הפרויקט, מכרז להצעת התקנת ציוד בקרת כניסה למתקן המחשב בבית אל. התברר, כי מכשיר של אחת החברות שהשתתפה במכרז הותקן כבר לפני קיום המכרז, לבחינת צרכים עתידיים. פעולה זו אינה עולה בקנה אחד עם מינהל תקין, ועלולה להקנות עדיפות לאחת המשתתפות במכרז על פני מתחרותיה. בעת סיום הביקורת עדיין לא הייתה החלטה של ועדת המכרזים. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר תוצאות הליך זה.



האירועים באזור יהודה ושומרון, ובעקבותיהם החשש מירידה בהכנסות ממיסים, הביאו לשינוי בתקציב המינהל האזרחי של שנת 1988: קוצץ התקציב הרגיל ובוטל תקציב הפיתוח. בפועל גדלו הכנסות המינהל מעבר למתוכנן, תכנית העבודה המוקטנת לא בוצעה, ונוצרו עודפים ניכרים בתקציב.

קמ"ט אוצר קבע שערים גבוהים לדינר הירדני, כדי לשמור על רמת ההכנסות מאגרות. עקב כך, נוצרו פערים בין השערים שקבע קמ"ט אוצר לבין השערים שקבע בנק ישראל. פערים אלה יצרו גירעון בעת המרת הדינרים על ידי בנק ישראל. על קמ"ט אוצר לקבוע את שערי הדינר הירדני על פי הנחיות צו מפקד האזור, שהסמיך אותו כרשות מוסמכת לקביעת ערכו של הדינר.

על היועץ המשפטי של המינהל האזרחי באזור להשלים בהקדם את בדיקת נסיבות המקרים בעניין ועדת המכרזים והרכבה, ולנקוט צעדים כמתחייב מהממצאים שהועלו.

פרויקט מיכון המינהל האזרחי ביהודה ושומרון וחבל עזה

ריכוז ממצאים

פרויקט מיכון המינהל האזרחי באזורים יהודה ושומרון וחבל עזה מיועד לייעל את השירותים הניתנים לאוכלוסייה, לשפר את השליטה והבקרה באזורים, ולספק מידע לדרגי הפיקוד השונים.

א. במועד סיום הביקורת, מועד שבו עדיין לא הסתיימו ההשקעות בתשתיות והוכנסו לפעולה רק חלק מהמערכות שתוכננו, הושקעו כ-75% מהסכום המתוכנן לפרויקט.

ב. עד ספטמבר 1989 הופעלו, בין היתר, המערכות: מרשם האוכלוסין, ורישום כלי רכב ונהגים. כמות הרשומות השגויות במאגרי הנתונים של מערכות אלו היא משמעותית, ומכאן שאין במערכות אלו את כל הנתונים הדרושים ובמידת מהימנות מספקת על האוכלוסייה באזור יהודה ושומרון.



בנובמבר 1984 הינחה ראש המינהל האזרחי ביהודה ושומרון את ראש ענף כלכלה במינהל, לבחון את צורכי המיכון של המינהל האזרחי באזור. הוחלט שפרוייקט המיכון של המינהל האזרחי (להלן - הפרוייקט) יבוצע על ידי מרכז מחשבים ורישום ממכון של צה"ל (להלן - ממר"מ). הפרוייקט אמור להחליף מערכות ממוחשבות מיושנות ומערכות ידניות. ביולי 1985 הגיש ממר"מ מסמך בדבר צורך מיבצעי, המפרט נושאים למיכון באזור, סדרי עדיפויות לפיתוח, חקר ישימות של המערכות השונות, והמשמעויות המתחייבות להקצאת משאבים. בספטמבר 1986 הוחלט שהפרוייקט יכלול גם את אזור חבל עזה.

כפי שצוין במסמך בדבר הצורך המיבצעי של אזור יהודה ושומרון, הפרוייקט מיועד לתת מענה לצרכים, כגון: שיפור וייעול השירותים השוטפים הניתנים לאוכלוסייה בתחומים השונים; יצירת קשרי מידע בין היחידות השונות במינהל האזרחי; שיפור השליטה והבקרה על הנעשה באזור; ואספקת מידע בחתכים שונים מעודכנים ובזמינות מיידית לדרגי הפיקוד השונים, שישמשו כאמצעי עזר בקביעת מדיניות. הפרוייקט ביהודה ושומרון מיושם על מחשב מרכזי במפקדת האזור בבית אל ומחשבים בינוניים בנפות, הקשורים בקווי תקשורת למחשב המרכזי. הפרוייקט מיושם בשלוש שפות: עברית, ערבית ואנגלית.

בעת סיום הביקורת ניהל את הפרוייקט לשני האזורים צוות של 29 איש: תוכניתנים, מפעילים, ומנתחי מערכות. הצוות מורכב מאנשי ממר"מ, שמשכורותיהם משולמות על חשבון המינהל האזרחי. עם תחילת העבודה הוקמה ועדת היגוי, אשר בראשה עומד מתאם הפעולות באזורי יהודה ושומרון וחבל עזה (להלן - המתאם) וחברים בה אנשים מצוות הפרוייקט ומהמינהל האזרחי.

בחודשים יוני עד ספטמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה את יישום המערכות, שהוקמו עד מועד הביקורת ביהודה ושומרון, ואת מערכת הברוקאים בעזה.

עלות הפרוייקט

בצורך המיבצעי של הפרוייקט לאזור יהודה ושומרון הוגדרו 27 מערכות. עלות הקמת התשתיות, החומרה ו-27 המערכות, הוערכה בכ-10.1 מיליון דולר, ועוד 760,000 דולר לשנה עבור הוצאות תפעול, לאחר שכל המערכות יושלמו. באוגוסט 1985 הינחה המתאם להפעיל תכנית מינום ביהודה ושומרון. על פי הנחייה זו, הכין ממר"מ תכנית חלקית לפרוייקט בציינו, כי יש היגיון במימוש פרוייקט חלקי זה, אך ורק אם ממשיכים לראות כי עד סופי את הפרוייקט הכולל. התכנית החלקית כללה 11 מערכות. הקמתן של 11 המערכות והתשתית הדרושה לפרוייקט המלא, הוערכו בכ-8.2 מיליון דולר.

הקמת התשתיות והחומרה בחבל עזה לשימוש באותן מערכות שהוקמו ביהודה ושומרון, והקמת ארבע מערכות נוספות, הוערכו בכ-6.6 מיליון דולר, ועוד 450,000 דולר לשנה להוצאות תפעול.

לפי חישובי ראש צוות הפרוייקט, יסתכמו ההשקעות בפרוייקט עד דצמבר 1989 בכ-13.4 מיליון דולר, מתוך סכום זה כ-0.7 מיליון דולר הוצאות תפעול עד תאריך זה, כלומר עד דצמבר 1989 יושקעו בפרוייקט כ-12.7 מיליון דולר. ההערכה המתוכננת של הפרוייקט המצומצם הסתכמה, כאמור, בכ-14.8 מיליון דולר (ללא הוצאות תפעול), המהווים במחירי אוגוסט 1989, כ-17 מיליון

דולר. עד ספטמבר 1989 פותחו ביהודה ושומרון מערכות תחבורה, מרשם אוכלוסין ובקרת המעברים של התושבים המקומיים לחו"ל, ונרכשה מערכת לניהול תקציב ביחידת קמ"ט אוצר. כמו כן, בעקבות ההתקוממות באזורים יהודה, שומרון וחבל עזה, פותחו מערכות שלא היו כלולות בהגדרת הצורך המיבצעי, ונרכש המשרד הממוחשב הן בנפות יהודה ושומרון והן בעזה, שגם הוא לא היה כלול בצורך המיבצעי.

בעת ביצוע הפרוייקט הוחלט על פיתוח המערכות הנוספות כאמור, וכן על רכישת מחשבים עבור נפות נוספות, שלא נכללו בהגדרת הצורך המיבצעי. בעת קבלת ההחלטות על הנוספות, לא ביקשה ולא קיבלה ועדת ההיגוי הערכה על עלותן; כתוצאה מכך אין מידע על העלות הכוללת החזויה של הפרוייקט, והדבר אינו מאפשר פיקוח תקציבי נאות.

עד סוף 1989 סופקו רק ארבע מערכות, שהיו כלולות בצורך המיבצעי ובתכנית החלקית, ועוד שלוש מערכות, שלא היו בתכנית המקורית. בפועל, עד אותו מועד נוצלו כ-75% מהסכום המתוכנן לתכנית החלקית, לא סופקו מספר מערכות, וסכום ההשקעות ברכש ובתשתית, מדצמבר 1989 עד סוף הפרוייקט יגיע, לפי חישובי ראש הפרוייקט, לכשלושה מיליון דולר.

מערכת מרשם האוכלוסין

המדיניות אשר הינחתה את צוות הפרוייקט הייתה לנסות להשתלב במערכות הממוחשבות הקיימות של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר; במקרים שבהם המערכות הקיימות לא יספקו את צורכי המינהל האזרחי, יוקמו מערכות חדשות.

1. מערכת מרשם האוכלוסין גוזרת אחת לתקופה את נתוני מרשם האוכלוסין ממערכת מינהל האוכלוסין הממוכנת של משרד הפנים, ויוצרת קובץ מרשם אוכלוסין של אזור יהודה ושומרון ושל חבל עזה. מערכת זו מהווה את מקור המידע היחיד לנתונים אישיים של האוכלוסייה, לכל המערכות הממוכנות של המינהל, המתבססות על הפרט. כבר בעת הכנת הצורך המיבצעי של המערכת, בשנת 1985, היו אנשי הפרוייקט מודעים לבעיית חוסר האמינות ולבעיית חוסר העדכניות של הנתונים בקובץ מרשם האוכלוסין של משרד הפנים. כמות השגויים בקובץ מרשם האוכלוסין הוערכה בכ-40% למרות זאת, לא פעל המינהל האזרחי במידה מספקת, מ-1985 עד להפעלת המערכת, לעדכן ולשפר את הנתונים של קובץ מרשם האוכלוסין ביהודה ושומרון.

קובץ מרשם האוכלוסין כולל כ-2.4 מיליון רשומות של יהודה ושומרון וחבל עזה. בעת הביקורת, בספטמבר 1989, כ-45% הרשומות שנקלטו היו שגויות. בדצמבר 1989 הודיע ראש הפרוייקט למשרד מבקר המדינה, כי 19% מהרשומות מתוקנות אוטומטית על ידי תכנית המחשב, לכן כ-26% מן הרשומות יש לפחות שדה אחד שגוי. בחבל עזה נערכו מיבצעים להחלפת תעודות זהות, ובעקבותיהם מספר השגויים קטן משמעותית; לכן יש להניח, כי שיעור הרשומות השגויות באזור יהודה ושומרון עולה על השיעור האמור. מאחר שקובץ זה מהווה, כאמור, מקור מידע למערכות האחרות בפרוייקט, מתבססות המערכות השונות על קובץ שאין בו כל הנתונים הדרושים והכולל גם נתונים שגויים על האוכלוסייה ביהודה ושומרון. לדעת הביקורת, על המינהל האזרחי להגביר את פעילותו לעניין עדכון קובץ מרשם האוכלוסין, בין היתר, על ידי ניצול המידע מפעילויות שונות הנעשות על ידיו.

2. עם רכישתו של הקובץ סוכם, כי תמורת תשלום של 6,000 ש"ח לחודש יועברו העדכונים, שבקובץ מרשם האוכלוסין של משרד הפנים, למחשב בית אל; בשלב הראשון על ידי סרטים ובשלב השני בתקשורת מלשכת השירות של משרד הפנים. בפועל היו בעיות בפיתוח התוכנה ותקלות במחשב, ומשום כך הוחלט לעכב את עדכון הקובץ. בספטמבר 1989 הגיע הפיגור בעדכון הקובץ לעשרה חודשים. הפיגור הגדול הביא להחלטה לרכוש באותו חודש את הקובץ המעודכן ממשרד הפנים. עלות הקובץ המעודכן הייתה 25,000 ש"ח זאת נוסף ל-6,000 ש"ח לחודש המשולמים באופן שוטף. מציאת פיתרון מתאים לבעיות שגרמו לעיכוב בעדכון הקובץ על ידי צוות הפרוייקט בעוד מועד, היה מונע הימצאותם של נתונים לא מעודכנים בקובץ, והוצאה מיותרת.

מערכת בקרת המעברים של התושבים המקומיים לחו"ל

1. מערכת בקרת המעברים של התושבים המקומיים לחו"ל (להלן - מערכת הגשרים) רושמת כל יציאה וכניסה מחו"ל של התושבים מאזור יהודה ושומרון ומחבל עזה. המערכת החלה לפעול ביולי 1989, והחליפה את המערכת שפעלה במרכז המיכון של מערכת הביטחון (מל"ן). הנתונים על התושבים היוצאים לחו"ל מוקלדים למערכת הגשרים במרכזי הזנה ביריחו ובמרכז המתאם, הנמצא במרכז הארץ. מערכת הגשרים גוזרת את הנתונים אודות הפרט ממערכת מרשם האוכלוסין. כתוצאה מחוסר האמינות של הנתונים שבקובץ מרשם האוכלוסין, כאמור לעיל, נפלט שיעור גבוה של רשומות שגויות ממערכת הגשרים, וכתוצאה מכך יש קושי בקבלת תמונת מצב עדכני על תנועותיהם של תושבי האזורים. בינואר 1990 הודיעו אנשי הפרוייקט למשרד מבקר המדינה, כי המינהל האזרחי החל להיעזר ברישומים המוקלדים במערכת הגשרים, כדי לעדכן פרטים על התושבים בקובץ מרשם אוכלוסין.

2. הביקורת העלתה שמספר רב של תעודות מעבר, הממולאות ידנית על ידי התושב בעת יציאה או כניסה מחו"ל, לא מולאו כהלכה ולכן לא ניתן היה להקליד אותם במערכת הגשרים הממוחשבת. על המינהל האזרחי לדאוג שהעובדים במעברי הגבול יקפידו על מילוי נכון של התעודות.

מערכת רישום נהגים וכלי רכב

מערכת רישום נהגים וכלי רכב (להלן - מערכת תחבורה) מנהלת את עבודת הרישוי של הנהגים ושל כלי הרכב באזור יהודה ושומרון. המערכת קולטת שינויים בפרטי הרשיון והתניות לחידוש רשיון, ומפיקה רשיונות בהתאם לחוק. מערכת התחבורה מאפשרת אחזור מידע בחתכים שונים על מאגרי כלי רכב ונהגים, ומתבססת על מאגר נתונים של משרד התחבורה.

לטענת אנשי הפרוייקט, עד אוגוסט 1989 היו כ-60% מהנתונים בקובץ כלי רכב, שנרכש ממשרד התחבורה, שגויים. בקובץ הנהגים הגיע שיעור השגויים ל-17% בספטמבר 1989 הוחל בהקלדת הנתונים, כפי שהם מופיעים בתיקי הרכב שבארכיון קצין מטה לענייני תחבורה שבמינהל האזרחי. להערכת ראש צוות הפרוייקט, עדכון הנתונים של כלי הרכב יארך עד יולי 1990, ושל הנהגים עד יולי 1991. הביקורת העירה, כי יש לזרז את עדכון הקובץ, בין היתר על ידי מיבצעים מיוחדים לרישום כלי רכב. לכמות הרבה של השגויים בקובץ כלי רכב ונהגים, עלולות להיות השלכות על מהימנות ההליכים לקבלת רשיונות ולחידושם.

תקציב המחשוב במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

ההקצבה של הפרוייקט כלולה בתקציב המינהל האזרחי ביהודה ושומרון בסעיף מטה הממשל, המושלים ונציגויות. בסעיף התקציב של קציני המטה השונים מתוקצבים כספים לרכישת שירותי מיכון חיצוניים ממשרדי הממשלה השונים או מחברות חיצוניות. בשנת התקציב 1988 הוקצו כ-4.928 מיליון ש"ח לפרוייקט וכ-4.875 מיליון ש"ח לסעיפי המיכון של קציני המטה השונים.

כאמור, המערכות של הפרוייקט אמורות להחליף מערכות קיימות אצל קציני מטה השונים; כתוצאה מכך ההקצבה בסעיפים של המשרדים השונים אמורה לרדת בהדרגה. הביקורת העלתה, כי הדבר לא בא לידי ביטוי בתקציב לשנת 1989.

כך למשל, בתקציב ל-1987 הוקצה סכום של 169,000 ש"ח למיכון רישוי רכב ונהגים עבור תשלום למשרד הרישוי. בפועל הוצאו כ-57% מסכום זה. בשנת התקציב 1988 הוקצו באותו סעיף 264,000 ש"ח והוצאו בפועל כ-40%. למרות זאת, בשנת 1989 אושר באותו סעיף סכום של 264,000 ש"ח. בעת הכנת התקציב ל-1989 לא נלקחו בחשבון נתונים אלה, ולא נלקחה בחשבון העובדה, כי בשנת 1989 צפוי יישום של מערכת התחבורה (כמפורט לעיל), שאמור להביא לירידה בתשלומים למשרד הרישוי.

מבקרי עיבוד נתונים אוטומטי

אין ביקורת פנימית בנושאי עיבוד נתונים אוטומטי במינהל האזרחי ביהודה ושומרון. לדעת הביקורת, הקמת מערכות ממוחשבות בהיקף כה משמעותי, מחייבת ביקורת כזו. ביקורת שתלווה בשלב הראשון את תהליך הקמת המערכת, תתרום לצמצום המספר הרב של השגויים, ותפקח על נוהלי עבודה תקינים, ובשלב שני היא תפקח על עבודה תקינה במערכת הממוחשבת.



פרוייקט מיכון המינהל האזרחי ביהודה ושומרון ובחבל עזה מבוסס על מערכות מתקדמות וחדישות, שיאפשרו ניהול טוב יותר של ענייני המינהל האזרחי.

תוספת מערכות לפרוייקט, בלא שנעשתה הערכת השפעתן על עלות הפרוייקט, גרמה לאי בהירות בדבר המסגרת התקציבית הכוללת שלו. על הגורמים במינהל האזרחי ואצל מתאם הפעולות באזורים, לקבוע מסגרת תקציבית ברורה, ולהקפיד על פיקוח תקציבי.

על המינהל האזרחי לעדכן את מאגרי המידע השונים ביהודה ושומרון על ידי הגברת פעולות שונות, כגון בדיקת תעודות זהות, ורישום כלי רכב ונהגים, כדי להפיק מהמערכות את מירב התועלת.

מן ראוי שהמינהל האזרחי ימנה מבקר פנימי לנושאי עיבוד נתונים אוטומטי, נוכח היקפה של המערכת הממוחשבת המוקמת.

פעולות המועצה המקומית מעלה אפרים

ריכוז ממצאים

במארכ 1981 הוקנה ליישוב מעלה אפרים מעמד של מועצה מקומית. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-4,000 דונם. ביולי 1989 היו במועצה כ-1,400 נפש.

א. הכנת התקציב של המועצה, ואישורו על ידי הממונה מטעם משרד הפנים בתום שנת הכספים, נוגדים את הכללים שנקבעו בתקנון המועצות המקומיות באזור יהודה ושומרון.

ב. רק בית עסק אחד בתחום המועצה הוא בעל רשיון עסק.

ג. המועצה לא דרשה מעמותה למוסיקה, שנתמכה על ידיה, דין וחשבון כספי ומאזנים שנתיים, ולא פיקחה עליה, כפי שקובע הנוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות.

ד. בשנים 1986 עד 1988 לא היו למועצה הכנסות מגביית מספר אגרות, בהיעדר עדכון סכומים הנקובים בחוקי עזר מאושרים על ידי משרד הפנים. כמו כן לא קבע הממונה מטעם משרד הפנים בהודעה, כי עבירות על הוראות מסוימות בחוקי עזר של המועצה הן עבירות קנס. כתוצאה מכך נמנע מן המועצה לאכוף תשלום קנסות על דרך של ברירת קנס או ברירת משפט, בגין עבירות על חוקי העזר שלה.

ה. המועצה חתמה על חוזה לאספקת טובין עם חברה שאחד מחברי המועצה הוא אחד מבעליה, בלי שהחוזה אושר על ידי שני שלישים מחבריה ועל ידי הממונה, כפי שנדרש בתקנון.