

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של המוסד: במינהל התקציבים, במינהל הכספים, במינהל ענ"א, במינהל וארגון ובמחלקת בינוי ונכסים, עשה משרד מבקר המדינה בדיקה מסורגת של הליכי הכנת התקציב המינהלי לשנים 1993 ו-1994 ושל ביצוע התקציב בשנים 1992 ו-1993.

באגף מינהל ובינוי שבמשרד הראשי נבדקו הליכי שכירת דיור לסניף תל אביב.

במטה ענף נפגעי עבודה שבמשרד הראשי נבדק כיצד קובע המוסד את הבסיס לחישוב גמלת תלויים בגין עובדים שכירים ועובדים עצמאיים שנפגעו בעבודה ואת הזכויות לדמי מחיה לתלויים הלומדים במסגרת לימודים על-יסודית.

במטה ענף נפגעי עבודה שבמשרד הראשי נבדקה דרך טיפולו של המוסד לביטוח לאומי בתביעות להכיר ב"אירוע לב" כתאונת עבודה, לנוכח אמות המידה שנקבעו בפסיקה בסוגיה זו.

התקציב המינהלי

ריכוז ממצאים

תקציב המוסד לביטוח לאומי מורכב מתקציב תפעולי הקובע את המסגרת התקציבית לתשלום הגמלאות ולגביית דמי ביטוח, ומתקציב מינהלי הקובע את המסגרת למימון הפעולות המינהליות של המוסד, כגון תשלומים לשכר, לדיור, להסברה וכיוצא באלה, הכרוכות ביישום החוק והתקנות שהמוסד מופקד על ביצועם. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מסורגת של הליכי הכנת התקציב המינהלי לשנים 1993 ו-1994 וביצוע התקציב בשנים 1992 ו-1993.

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על תאגיד להגיש את תקציבו לאישור שר האוצר לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה. הועלה שבשנים 1990 - 1994 הוגשו התקציבים לאישור שר האוצר בין כ-50 יום לשמונה חודשים וחצי לאחר המועד הקבוע בחוק.

נמצאו ליקויים בהעסקת יועצים חיצוניים ובתנאי העסקת עובדים זמניים, וכן בתהליך שכירת דיור לסניף תל אביב. שיפוץ מבנה של סניף ירושלים נעשה בעלות גבוהה בהרבה ממה שהעריכו מראש.

במהלך הקמתה של מערכת מידע חדשה, מרכזית בחשיבותה ובהיקפה למוסד, נמצאו ליקויים בשימוש בתקציב, בפיקוח ובבקרה על התקשרויות עם גורמי חוץ שעסקו בפיתוח זה ובתהליך קבלת ההחלטות בעניין זה.



1. על פי סעיף 212 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), על מינהלת המוסד לביטוח לאומי (להלן - המינהלה)¹ להכין לתאריך שקבעה מועצת המוסד (להלן - המועצה)² הצעת תקציב שנתי למוסד, ולהגיש אותה למועצה; המועצה תדון בהצעת התקציב ותעביר אותה לאישורו של שר העבודה והרווחה, בצירוף הערותיה והמלצותיה. השר רשאי, לאחר בירור במינהלה, לאשר את התקציב כפי שהוצע או בשינויים שימצא לנכון.

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985,³ התקציב של תאגיד, כמוגדר שם, ובכלל זה המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), טעון אישור של שר האוצר ויש להגישו לאישור לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה.

תקציב המוסד מורכב מתקציב תפעולי, הקובע את המסגרת התקציבית לתשלום הגמלאות ולגביית דמי ביטוח, ומתקציב מינהלי, הקובע את המסגרת למימון הפעולות המינהליות של המוסד, כגון תשלומים לשכר, לדיור, להסברה וכיוצא באלה, פעולות הכרוכות ביישום החוק והתקנות שהמוסד מופקד על ביצועם.

התקציב המינהלי של המוסד⁴ לשנת 1992 הסתכם ב-344,245,000 ש"ח והוצאה למעשה היתה בשיעור 92.6% מהתקציב המאושר לאותה שנה. התקציב לשנת 1993 הסתכם ב-375,282,000 ש"ח (ירידה ריאלית בשיעור של 0.4% לעומת תקציב שנת 1992) והוצאה למעשה היתה בשיעור 91.1% מהתקציב המאושר לאותה שנה. התקציב המינהלי לשנת 1994 הסתכם ב-435,667,000 ש"ח (עלייה ריאלית בשיעור 4.6% לעומת תקציב שנת 1993). שיעור התקציב המינהלי, בהשוואה לתקציב התפעולי באותן שנים, היה 2.64%, 2.57% ו-2.48%, בהתאמה.

2. בחודשים ספטמבר 1993 - דצמבר 1994 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה מסורגת של הליכי הכנת התקציב המינהלי לשנים 1993 ו-1994 וביצוע התקציב בשנים 1992 ו-1993. הביקורת עסקה בתקופת כהונתו של המנכ"ל הקודם של המוסד ובתחילת כהונתו של מנכ"ל המוסד הנוכחי (מ-15.8.93). ביקורת בנושא התקציב המינהלי של המוסד לשנים 1983 ו-1984 פורסמה בדוח שנתי 35, עמ' 803.

הכנת התקציב המינהלי

בדרך כלל בונה המוסד את התקציב המינהלי על פי הנחות דומות לאלה שעל פיהן נבנה תקציב המדינה. אגף התקציבים במוסד מגבש את הצעת התקציב, ולאחר אישורה בידי המינהלה הוא

¹ על פי סעיף 206 לחוק, חברי המינהלה יהיו מנכ"ל המוסד, המשנה לו והסגנים.

² על פי תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, חברי המועצה יהיו שר העבודה והרווחה, שישמש יושב ראש המועצה, ו-49 חברים המייצגים מגזרים ציבוריים שונים. על פי החוק, המועצה תפקח על פעולות המוסד ונהלתו. המועצה רשאית למנות ועדות ולהעביר לידיהן מסמכיותיה.

³ סעיפים 22 ו-25 בחוק זה.

⁴ התקציב המינהלי אינו כולל הוצאות שעלותם הישירה ממומנת בידי גורמי חוץ.

מעביר אותה לדיון בוועדת הכספים של המועצה. הדיון בוועדת הכספים מתבסס על נתוני התקציב המעודכן בשנה החולפת, אך לא על נתונים מצטברים בדבר ביצוע התקציב בשנה השוטפת, שמאפשרים להעריך כראוי את מידת התאמתו של התקציב לפעילות השוטפת. בתום הדיון בוועדת הכספים מועברת ההצעה לאישור המועצה. כאמור, הצעת התקציב הופכת לתקציבו השנתי של המוסד עם אישורה בידי שר העבודה והרווחה ושר האוצר.

אישור התקציב המינהלי של המוסד בידי שר האוצר

כאמור, על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על תאגיד להגיש את תקציבו לאישור שר האוצר לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה. הועלה, שבשנות הכספים 1990 - 1994 הוגש תקציב המוסד לאישור השר באיחור שנע בין כ-50 יום לשמונה חודשים וחצי.⁵

במאי 1992 פנה אגף התקציבים שבמשרד האוצר אל המוסד בדרישה שהמוסד יגיש את התקציב לאישור שר האוצר במועד. בפנייה צוין, בין היתר, כי יש חשיבות רבה להקפדה על קיום סעיף זה (בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985), המאפשר בקרה יעילה של הממשלה ושל שר האוצר על תקציב התאגיד. הגשת תקציב התאגיד לאישור שר האוצר חודשים מספר לאחר תחילת השנה, מרוקנת למעשה את משמעותו של מנגנון פיקוח זה.

על המוסד לנקוט את כל הצעדים הנדרשים, כדי שיהיה אפשר להגיש את התקציב לאישור שר האוצר במועד שנקבע בחוק.

קביעת שיא כוח אדם

משרדי הממשלה וכמה תאגידים (רשות הדואר, למשל) מפרטים בתקציביהם את שיא כוח האדם (מספר המשרות שבתקן ועלותן הכספית), על פי התפלגות ליחידות שונות. הפירוט האמור נועד לאפשר בקרה על ניידות עובדים ועל גידול בכוח האדם.

בתקציב המוסד מפורטים שיא כוח האדם⁶ ועלותו על פי התפלגות לעובדים קבועים ולעובדים ארעיים, אך אין בתקציב פירוט שיא כוח האדם על פי יחידות. נציג משרד האוצר בוועדת הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי פנה אל המוסד בבקשה לפרט בתקציב את התפלגות העובדים לפי יחידות, כדי לאפשר למועצה לפקח על היקף כוח האדם ועל ניוד עובדים בין היחידות, בעיקר יחידות שחל שינוי בהיקף פעילותן ובמהותן.

בתשובתו מספטמבר 1994 למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי לדעתו אין צורך לפרט בתקציב את שיא כוח האדם ביחידות השונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לפירוט ההתפלגות של שיא כוח האדם ביחידות השונות, כדי להציג גילוי נאות בתקציב ולאפשר בקרה תקציבית ראויה.

הביצוע התקציבי והפיקוח עליו

תשלום שכר לעובדים בעד שעות נוספות

בשנים 1992 ו-1993⁷ הוקצבו 6,145,000 ש"ח ו-6,762,000 ש"ח, בהתאמה, לתשלום בעד עבודה בשעות נוספות. ניצול התקציב בשנת 1992 הגיע ל-85.8% ובשנת 1993 ל-90.3%.

⁵ הצעת התקציב המינהלי 1994 הוגשה לאישור שר האוצר באיחור של כארבעה חודשים בשל התמשכות הדיונים עם נציגי משרד האוצר.

⁶ מצבת כוח אדם בתקציב לשנת 1994 מונה 2,857 משרות קבועות ו-325.5 משרות ארעיות.

⁷ התקציב המקורי לשעות נוספות בשנת 1993 היה 6,616,000 ש"ח ואולם במהלך אותה שנה הוא הוגדל בשיעור של כ-2.2%.

כמה סניפים ואגפים במשרד הראשי חרגו מן המסגרת התקציבית לשעות נוספות שנקבעה להם. על פי נתוני מינהל הכספים של המוסד, חרגו בשנת 1992 ארבעה סניפים בשיעור של עד כ-8% מן המסגרת שהוקצתה להם, וארבעה אגפים במשרד הראשי - בשיעור של עד כ-48%. בשנת 1993 חרגו מן המסגרת האמורה שישה סניפים עד כ-13% וארבעה אגפים במשרד הראשי - עד כ-52%.

בתשובתו הודיע המוסד, כי יפעל לחזק את הפיקוח והבקרה כדי למנוע חריגה ממכסת השעות הנוספות.

שכר עידוד

התקציב המעודכן לשכר עידוד בשנת 1993 הסתכם ב-6,000,000 ש"ח, והביצוע הסתכם ב-6,285,444 ש"ח. החל משנת 1981 מפעיל המוסד שיטות שכר עידוד ביחידותיו השונות. במרבית היחידות במוסד נהוג שכר עידוד יחידתי, כלומר כל עובדי היחידה זכאים לפרמיה שווה עד שיעור מרבי של 15% מן השכר בכמה מהיחידות ו-20% מן השכר ביחידות אחרות בעד עבודה ביעילות יחידתית של 133% ומעלה. ביחידות אחרות מוגבל שיעור הפרמיה עד ל-25% מן השכר בעד עבודה ביעילות של 142% ומעלה. העובדים זכאים לפרמיה בשיעור יחסי בעד עבודה ביעילות הגבוהה מ-100% ונמוכה מהשיעורים המרביים האמורים.

על פי נתוני המוסד, בחמש יחידות במשרד הראשי, שבהן 75 עובדים (כ-3% מכלל מקבלי שכר עידוד במוסד) ושהונהגו או עודכנו בהן שיטות שכר העידוד לפני 5 עד 13 שנים, נעו שיעורי היעילות הממוצעים בשנת 1993 בין 167% ל-257%. שיעורי יעילות כה גבוהים מצביעים, כי מערכות שכר העידוד ביחידות האמורות לא הותאמו לשינויים בפעילותן, וחשובי היעילות והפרמיות בהן אינם מתאימים עוד למציאות.

בתשובתו הודיע המוסד, כי לאחרונה עידכן את שיטת שכר העידוד ביחידה אחת. בשלוש יחידות אחרות מתכוון המוסד לעדכן את השיטה במהלך שנת 1995. לדעת המוסד, מערכת שכר העידוד ביחידה החמישית אינה זקוקה לעדכון.

יועצים חיצוניים

המוסד מעסיק יועצים חיצוניים בנושאים שונים. בנושאי בנייה, תכנון ורכישת נכסים מקבל המוסד ייעוץ מאדריכל אחד במשך כ-20 שנה. המוסד קשור עם אותו אדריכל בהסכם לפרק זמן בלתי מוגבל, וכל צד רשאי להביא את ההסכם לקצו בתום שלושה חודשים מהיום שבו הודיע על כך בכתב לצד האחר. בהסכם צוין, כי המוסד אינו חייב למסור ליועץ את כל עבודות הייעוץ שיידרשו. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי המוסד מעביר את מרבית העבודות לאדריכל האמור בהתחשב באיכות עבודתו ובנוחות בקשרי העבודה עמו.

בבדיקה מסורגת שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 1989 - 1990 העסיק המוסד רק את האדריכל האמור, ושילם לו סכומים שהגיעו לכ-291,000 ש"ח. בשנים 1991 - 1993 אמנם העסיק המוסד גם יועצים נוספים, אולם נמצא ש-87% מכלל תשלומי המוסד לאדריכלים, בסכום של כ-1,257,000 ש"ח, קיבל האדריכל האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לחלק שירותי ייעוץ מסוג זה בצורה שוויונית ככל האפשר. לעמדה זו יש היום ביטוי בתקנות על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, שנכנסו לתוקף במאי 1993 ושחלות גם על המוסד כתאגיד שהוקם בחוק. תקנות אלו אמנם קובעות כי התקשרות לביצוע עבודות אדריכלות ועבודות

מקצועיות אחרות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים אינה טעונה מכרז; אולם עם זאת הן קובעות שגם במקרים אלה יעדיף הגוף הציבורי, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, את דרך המכרז. כמו כן קובעות התקנות שגם כאשר ההתקשרות נעשית שלא באמצעות מכרז, היא תיעשה לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון וכי הפנייה קבלת הצעות כאמור תיעשה, ככל האפשר, בסדר מחזורי, באופן שהוא גם הוגן וגם מעניק את מרב היתרונות לגוף המזמין. על המוסד לתת את דעתו על דברים אלה לקראת התקשרות בעתיד לקבלת שירותי אדריכל.

בשנת 1994 חתם המוסד על הסכם עם יועץ חיצוני אחר, שנה לאחר שממלא מקום סמנכ"ל למינהל כבר מסר לו עבודות לביצוע. המוסד שילם ליועץ האמור עבור ייעוץ לשכירת מבנים סכום של 53,440 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המוסד להקפיד לחתום מראש על הסכמים לקבלת שירותים ולא לאחר שהעבודות, או חלקן, כבר בוצעו.

העסקת עובדים זמניים

במסגרת סעיפי התקציב הנוגעים לפרויקטים שונים במינהל ענ"א, נקבע תקציב להעסקת עובדים חיצוניים זמניים באמצעות חברה לאספקת כוח אדם. בשנת 1993 הסתכם התקציב לכוח אדם חיצוני במינהל ענ"א ב-6.37 מיליון ש"ח. סכום זה גדול פי שלושה מהתקציב לכוח אדם זמני לשנת 1992.

1. המספר הכולל של העובדים שהועסקו במינהל ענ"א בינואר 1994 הגיע ל-351; מהם 76 (22%) עובדים זמניים של חברת כוח אדם. המוסד העסיק עוד 54 יועצים חיצוניים (בהיקפים שונים של משרות) שאינם כלולים במספר העובדים האמור.

2. הטיפול בעובדים זמניים של חברת כוח האדם, המועסקים במינהל ענ"א, הוא בידי מינהל ענ"א, שלא כמו הטיפול בעובדי המוסד, המופקד בידי אגף כוח אדם. במכתב למינהלה מ-24.9.92, בעניין העסקתם של העובדים הזמניים, הביע סמנכ"ל כספים את חששו, שהמוסד משלם בעד "עובדים שחדלו לעבוד עבור המוסד או שלא עבדו את מלוא השעות שבעדן הוגשו החשבונות". בעקבות זאת החליט מנכ"ל המוסד, בעצה אחת עם גורמים אחרים במוסד, כי לא יאוחר מינואר 1993 יעבור הטיפול בעובדים אלה לאגף כוח אדם. עד מועד סיכום הביקורת, ספטמבר 1994, לא יושמה החלטה זו.

לאחר סיום הביקורת דנה המינהלה בנושא כוח האדם במינהל ענ"א. לפי פרוטוקול מיום 7.11.94, ציינה המשנה למנכ"ל המוסד, כי "מנתוני כ"א של ענ"א עולה שאחוז נכבד מבין העובדים הינם עובדי חוץ ולדבר יש משמעות גדולה מבחינת שליטה ופיקוח על עובדים אלה והיציבות הארגונית של ענ"א". עוד נאמר בפרוטוקול, כי "הפתרון האמיתי צריך שיהיה על ידי תוספת תקנים".

3. בהסכם שנחתם ב-3.12.89 בין החברה לכוח אדם לבין המוסד, בעניין אספקת כוח אדם זמני למוסד, נקבע, בין היתר, כי המוסד ישלם לחברה את כל הסכומים ששילמה לעובדים, בתוספת עמלה לחברה בשיעור 5% מתשלומים אלה. הביקורת העלתה, כי המוסד משלם לעובדים, באמצעות החברה, תוספות שכר חורגות, שאינן נקובות בהסכם בינו לבין החברה (בין השאר, שכר עידוד, כוננויות, החזקת רכב וביטוח), וגם על תוספות אלו שילם המוסד עמלה בשיעור 5%. מינואר 1993 עד נובמבר 1994 שילם המוסד לחברה עמלות בסכום כולל של כ-397,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לתשלום התוספות החורגות, שהגדילו במידה ניכרת את עלות העסקתם של העובדים הזמניים במינהל ענ"א (כולל סכום

העמלה לחברה), בלא שהנושא הובא לאישורם של הסמנכ"ל למינהל והסמנכ"ל לכספים, שייצגו את המוסד בהסכם.

4. יצוין, כי במאוס 1993 פרסם החשב הכללי במשרד האוצר מכרז לשירותי כוח אדם במקצועות ענ"א. במכרז זכו שלוש חברות, ולפי חוזה המסגרת, שנחתם עם כל אחת מהן, משלמת הממשלה בעד השירותים עמלה בשיעור של 2.5% בלבד⁸. כאמור, שילם המוסד לחברת כוח האדם באותה תקופה עמלה של 5.5% ב-2.5.93 דנה המינהלה בנושא ההסכם עם חברת כוח האדם והחליטה, כי המוסד יפרסם מכרז חדש להעסקת עובדים זמניים. ואולם עד מועד סיכום הביקורת, ספטמבר 1994, לא פורסם מכרז כזה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הוא פועל לפרסום מכרז להעסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם וכי בהסכם שייחתם עם הזוכים יתוקנו הליקויים הנוגעים לשכר העובדים הזמניים והטיפול בהם ירוכז באגף כוח אדם.

שכירת דיור

ביוני 1993 שכר המוסד, באישור ועדת הכספים של המועצה, שטח כולל של כ-1,000 מ"ר בבניין בתל אביב. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעניין זה (ראה הפרק "שכירת דיור לסניף תל אביב", עמ' 582+) צוין בין היתר, שהסכום שהמוסד הוציא על השיפוצים וההתאמות הסתכם ביותר מ-450,000 ש"ח והיה גדול פי שלושה מהסכום שאישרה לו מראש, לצורך זה, ועדת הכספים של המועצה. מקצת הכספים למימון העבודות הועברו, באישור ועדת הכספים, מתקציבים המיועדים לביצוע פרויקטים בסניפים אחרים, העברה שהיתה עלולה לפגוע בתפקודם של סניפים שתקציבם לשנת 1993 הוקטן. דמי שכירות שולמו גם בעבור יותר משבעה חודשים שבמהלכם בוצעו במבנה עבודות התאמה ושיפוצים.

שיפוצים בסניף ירושלים

התקציב המינהלי כולל סעיף למימון שינויים במבנים של המוסד, כגון שיפוצים שוטפים, התאמת שטחים. בסעיף זה מוקצב בתחילת השנה סכום כולל לשינויים בכל מבני המוסד, ואין בו הקצאה נפרדת לכל סניף. מחלקת הבינוי במוסד מאשרת את השינויים לאחר שהיא בוחנת את הצרכים ואת הדרישות של הסניפים השונים.

בהצעת התקציב לשנת 1992 אישרה מחלקת הבינוי של המוסד ביצוע שינוי בקומה שבה מצויה, בין היתר, לשכת מנהל סניף ירושלים. לשינויים אלה הוקצו 25,000 ש"ח. ועדת המכרזים העליונה של המוסד בחרה ב-24.9.92 בזולה מבין חמש הצעות, בסכום של 33,919 ש"ח כולל מע"מ. כל ההצעות שנבחנו התבססו על תכנית שהכין אדריכל לפי הזמנת המוסד.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי התשלום ששולם בעבור ביצוע השינויים היה גדול בכ-84% מהסכום שאישרה ועדת המכרזים (62,459 ש"ח, כולל מע"מ). הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי החריגה נבעה ברובה מהצורך להחליף את מערכת החשמל והתקרה האקוסטית בקומה האמורה. הוצאה זו לא נחזתה מראש במסגרת התכנון, ולכן גם לא צוינה במפרט של המכרז שעל פיו נקבעה ההקצאה התקציבית. אף על פי שההוצאות על בנייה חרגו בהרבה ממה שנקבע במכרז, הם אושרו לתשלום על ידי אגף התקציבים של המוסד בלא שנתקבלה להוצאה הנוספת אישור לפני ביצוע העבודה הנוספת.

⁸ ראה דוח שנתי 44, עמ' קפח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי שינוי בהיקף ההוצאה על שיפוצים, כפי שהיה בסניף ירושלים, מחייב אישור מראש של סמנכ"ל למינהל או סמנכ"ל לתקציבים, או של שניהם, וכי המוסד יפנה את תשומת לבם של העובדים הנוגעים בדבר לעניין זה.

פיתוח מערכת גבייה מלא שכירים

במוסד פועלת מערכת ממוחשבת המסייעת בביצוע פעולות הגבייה מלא שכירים. מערכת זו פועלת במוסד יותר מעשר שנים. במהלך השנים התברר למוסד כי יש בעיות בתפקודה ובתחזוקתה וכי היא אינה מספקת עוד את הצרכים של ציבור הלקוחות ושל המוסד. ועדת משנה לענ"א, שליד ועדת הכספים, קבעה בישיבה שהתקיימה ב-8.12.91 את הדרישות לפיתוח מערכת גבייה מלא שכירים (להלן - גל"ש) חדשה. בפברואר 1992 הקימה המינהלה צוות היגוי מעובדי המוסד בראשות סמנכ"ל לכספים (להלן - צוות ההיגוי), לליווי התכנון וההקמה של מערכת גל"ש החדשה שביצע מינהל ענ"א במוסד. השלמת המערכת החדשה תוכננה ליוני 1993. המוסד הקצה למימון סיוע מגורמי חוץ בפיתוח מערכת גל"ש חדשה, תכנונה ותכנותה את הסכומים האלה: בשנת 1992 - 1,000,000 ש"ח; בשנת 1993 - 3,649,000 ש"ח; ובשנת 1994 - 3,186,000 ש"ח.

1. ב-1992 הוחלט במוסד שמערכת גל"ש החדשה תשתמש בבסיס נתונים חדש, שטרם עשה בו שימוש, בשילוב עם שפת תכנות ב' שהיתה בשימוש. עד אותו מועד נוהלה מערכת גל"ש באמצעות שפת התכנות ב', והנתונים שלה נאגרו בקבצים סדרתיים, שאינם במבנה של בסיס נתונים; ואילו לניהול מרבית מערכות המידע שלו השתמש המוסד בבסיס נתונים א' בשילוב עם שפת תכנות א'.

מינהל ענ"א של המוסד נעזר בשירותיהן של שתי חברות בענף המחשוב לפיתוח מערכת גל"ש החדשה: האחת, יצרנית בסיס הנתונים החדש; והשנייה, משווקת שפת תכנות ב'. מנובמבר 1992 עד מאי 1994 שילם המוסד תמורת השירותים בפיתוח מערכת גל"ש החדשה: ליצרנית בסיס הנתונים החדש 681,595 ש"ח ולמשווקת שפת תכנות ב' 1,363,645 ש"ח. תשלומים אלה לא כללו את התשלום עבור רכישת זכויות השימוש בבסיס הנתונים החדש.

במשך יותר משנה שילם המוסד לשתי החברות בעד שירותיהן, בלא שעשה עמן הסכם בכתב. בהעדר הסכם כזה, לא היתה הגדרה נאותה של התחייבויותיהן כלפיו. רק בדצמבר 1993 עשה המוסד הסכמים בכתב עם החברות. אלה היו הסכמי מסגרת למתן שירותי ייעוץ בפיתוח מערכות ולמתן שירותים מקצועיים, בלא פירוט בעניין פיתוח מערכת גל"ש החדשה או בסיס הנתונים החדש בשילוב עם שפת תכנות ב'. משמעות הדבר היא, שלא היתה הגדרה של התחייבויות שתי החברות כלפי המוסד בקשר לפרויקט האמור. למעשה, שימשו שתי החברות רק לאספקת כוח אדם מקצועי למוסד, ואילו האחריות לביצוע הפרויקט על פי לוח הזמנים שנקבע, להשלמתו המוצלחת מבחינה מקצועית, וכן לתקציב ולדרישות של ועדת משנה ענ"א ושל עובדי המוסד, היתה מוטלת עליו.

2. הועלה, שהחלטות בדבר הכלים שנבחרו לפיתוח מערכת גל"ש החדשה התקבלו בהליך לא מסודר ואגב העדפה שלא נומקה כיאות: לא נאמדו העלויות, לא נבחנו חלופות, ולא נעשה חקר ישימות; המוסד גם לא עשה אומדנים בדבר משאבי המחשב שיידרשו למערכת גל"ש החדשה ולתפעולה השוטף.

לצורך לבחון חלופות היה משנה תוקף, נוכח הסתייגויות מפורטות שהעלו עובדים בכירים במינהל ענ"א בדבר הכלים שנבחרו לפרויקט גל"ש. גם חברה המתמחה בסיוע למערכות מידע,

המייצעת למוסד, ציינה ברוח שהגישה ביוני 1993, שאת כלי הפיתוח החדשים ואת שילובם עם הכלים שקיימים במוסד יש לבחון תחילה במערכת מידע שכבר פועלת בהצלחה, ולא במערכת חדשה, כגון גל"ש. סגן ראש מינהל ענ"א, שמונה לממלא מקום סמנכ"ל ענ"א, הוא שתמך מלכתחילה בבחירת בסיס הנתונים החדש בשילוב עם שפת תכנות ב' ופעל למימושה.

החל במאי 1992 העלה צוות ההיגוי טענות כלפי מינהל ענ"א על שאינו מעביר בצורה מסודרת מידע על התקציבים ועל לוחות הזמנים הנדרשים להפעלת מערכת גל"ש החדשה. הדברים הובאו גם לידיעת מנכ"ל המוסד והמינהלה. רק באוגוסט 1993 הציג מינהל ענ"א לפני צוות ההיגוי תכנית עבודה ולוח זמנים לביצוע השלב הראשון של הפרויקט.

התברר, כי במהלך 1994 התגלו תקלות במהלך מימוש תכנית הפיתוח של מערכת גל"ש החדשה, והמוסד נאלץ לשנות את התכנון ואת לוח הזמנים שקבע לפרויקט: בתכנית העבודה מאוגוסט 1993 נקבע שכל סניפי המוסד יוסבו בהדרגה, בחודשים מאי - אוגוסט 1994, לעבודה במערכת החדשה, אולם באפריל 1994 נדחתה ההסבה למאס - יולי 1995.

משרד מבקר המדינה המליץ לפני המוסד לבחון את אימוצו של הנוהל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע (נוהל מפת"ח) במגזר הממשלתי, כפי שנהגו מוסדות ממשלתיים ומוסדות ציבור אחרים.

3. מינהל ענ"א פנה בדצמבר 1993 אל ועדת המכרזים לענ"א וביקש את אישורה למסור ליצרנית בסיס הנתונים החדש את "תכנון ... הסבת גל"ש וכתובת תכניות ההסבה" (להלן - תכנון הסבת גל"ש). הוועדה לא אישרה את הבקשה, בנימוק שמן הבהרות שביקשה וקיבלה ממינהל ענ"א עלה, שיש קשר בין האישור לבין השימוש בבסיס הנתונים החדש, אשר המינהלה טרם החליטה לרכוש אותו.

העובדה שמינהל ענ"א לא קיבל את האישור כמתואר, לא הפריעה לו למסור ליצרנית בסיס הנתונים, כבר ב-1993, את תכנון הסבת גל"ש. רק בספטמבר 1994 חתם המוסד עם היצרנית הסכם רטרואקטיבי, בדבר ביצוע "פרויקט הסבת מערכות ... ממערכת גל"ש הישנה ... למערכת גל"ש חדשה מבוססת [בסיס הנתונים החדש]" (להלן - הסכם ההסבה). הסכם ההסבה הוגדר "נספח" להסכם המסגרת מדצמבר 1993.

ההתקשרות הוצגה בזמנה לפני ועדת המכרזים כעסקה במחיר קבוע, אולם נמצא שלא כך עולה מן הנאמר בהסכם ההסבה: אמנם נקבע בו מחיר קבוע, של 380,000 דולר בתוספת מע"מ, בעד השקעה של עד 48 חודשי עבודת אדם, אך עם זאת נקבע גם מנגנון להורדת המחיר אם ההשקעה תתבטא בפחות מ-35 חודשי עבודת אדם, או להגדלת המחיר, אם ההשקעה תתבטא ביותר מ-48 חודשי עבודת אדם. בהסדר זה לא היה כל תמריץ ליצרנית להשקיע בפרויקט פחות חודשי עבודת אדם, אלא להיפך.

לפי ההסכם האמור, המחיר היה אמור להיות משולם בשלושה תשלומים, לפי שלבי ההתקדמות. נמצא, כי פחות מ-30 יום לאחר חתימת הסכם ההסבה כבר שילם המוסד ליצרנית את התשלום הראשון בשווי 200,000 דולר בתוספת מע"מ (707,148 ש"ח) - כלומר את רובו של המחיר - תמורת מסמך תכנון כללי מינואר 1994.

בתשובתו מינואר 1995 הודיע המוסד, כי הוא מקבל את הערות הביקורת על אי-תקינות ההליך וכי יסיק את המסקנות הנדרשות.

4. הביקורת העלתה, כי תכנית ההסבה המתוארת בהסכם ההסבה וכן במסמך התכנון הכללי מינואר 1994, כבר היתה חסרת תוקף במועד החתימה על ההסכם וכי למעשה התנהלו במוסד פעולות לתכנון הסבת גל"ש השונות שוני מהותי מאלה המפורטות בהסכם:

במהלך 1994 הוכנסו בכל מהלכי פרויקט גל"ש שינויים מרחיקי לכת, שפירושם ביטול מהלכים חשובים קודמים, ושנמשכו מאז הוחל בביצוע הפרויקט: לאחר שכבר נכתבו תכניות למערכת החדשה וגם התכנית להסבת הנתונים, התקבלו במוסד החלטות לכתוב את התכניות מחדש בשפת תכנות א', במקום התכניות שנכתבו בשפת תכנות ב', וכן לשנות את תכנון הסבת גל"ש. החלפת שפת התכנות, שינוי תכנון הסבת גל"ש ושכתוב התכניות גרמו לעיכוב נוסף בהשלמת הפרויקט ולהוצאות נוספות, וירדו לטמיון משאבים שהושקעו (כגון 1,363,645 ש"ח ששולמו, כאמור, למשווקת שפת תכנות ב', אם לא יהיה שימוש לתכניות שנכתבו בשפה זו).

יתרה מזו, פעולות תכנון הסבת גל"ש, שיצרנית בסיס הנתונים עוסקת בהן למעשה, אין להן ביטוי בהסכם ההסבה. יוצא אפוא, כי המוסד שוב מעסיק את היצרנית בלא שהוגדרו, בהסכם מעודכן בכתב, התוצרים שעליה לספק, המחיר, סדרי התשלום ולוח הזמנים לביצוע עבודתה. מצב זה נוגד סדרי מינהל תקין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1995, הודיע המוסד, כי קיבל את ההערה בדבר הצורך בהסכם מתוקן לפרויקט ההסבה.

5. בשיבת המינהלה שהתקיימה באפריל 1994 קבע מנכ"ל המוסד, כי השימוש בבסיס הנתונים החדש הוא עדיין ניסיוני וכי ההכרעה בעניינו תידחה לשנתיים; במהלך השנתיים תיבחן הפעלתו בקובץ נוסף - ביטוח זקנה ושאיירים.

הועלה, כי על אף הקביעה האמורה, ביקש מינהל ענ"א מוועדת המכרזים לענ"א ביולי 1994 אישור לרכוש זכויות שימוש בבסיס הנתונים החדש ולפטור ממכרז את הליך הרכישה. בנימוק לבקשה נאמר, כי בסיס הנתונים נמצא ראוי לשימוש. הוועדה אישרה את הבקשה. בתשובתו מינואר 1995 הודיע המוסד, כי המנכ"ל לא אימץ את החלטת הוועדה וכי בסיס הנתונים החדש מצוי בתהליך של ניסוי, שנועד לבחון את השאלות והספקות שהתעוררו ולהפיק לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שלא התקבלה במינהלה החלטה לרכוש את זכויות השימוש בבסיס הנתונים החדש, בפעולות המוסד עד כה יש כדי לכוול במידה רבה את ידיו בעניין זה, הן נוכח הסכומים הגדולים שכבר השקיע בשילוב בסיס הנתונים החדש במערכת גל"ש החדשה, והן נוכח האמור בהסכם ההסבה, בסעיף "פעילויות באחריות הלקוח", שבו התחייב המוסד "להכין תשתית לתוכנת [בסיס הנתונים החדש]".



התקציב המינהלי קובע מסגרת למימון הפעולות המינהליות של המוסד, כגון תשלומים לשכר, לדיור ולהסברה, הכרוכות ביישום החוק והתקנות שהמוסד מופקד על ביצועם. נמצא, כי תקציבי המוסד בשנים 1990 - 1994 הוגשו לאישור שר האוצר באיחור. הועלו ליקויים בהעסקת יועצים חיצוניים ובתנאי העסקת עובדים זמניים. שכירת דיור לסניף תל אביב ושיפוץ מבנה סניף ירושלים בוצעו בעלות גבוהה בהרבה ממה שהוערך מראש. על המוסד לקיים פיקוח, בקרה ומעקב אחר הוצאותיו.

פעולות הפיתוח של מערכת גל"ש החדשה, לניהול אחד מקובצי הנתונים הגדולים במוסד, לא היו תקינות, התמשכו זמן רב מן המתוכנן, ואף שהיו כרוכות בהוצאות גדולות ביותר, לא סיפקו למוסד מערכת חדשה. החלטות בדבר השימוש בבסיס נתונים חדש התקבלו באופן

שלא הבטיח ניצול מיטבי של הידע המקצועי בתוך המוסד ומחוצה לו; הסיכויים ליישם את השילוב בין הכלים שנבחרו לפרויקט זה לא נבחנו מראש בצורה מניחה את הדעת. למעשה מימן המוסד בכספי ציבור את הניסיון לשלב בין בסיס הנתונים החדש לבין שפת תכנות. מן הראוי שהמוסד יפיק לקחים מהסיבות לאי-הצלחת הפרויקט.

שכירת דיור לסניף תל אביב

ריכוז ממצאים

ביוני 1993 שכר המוסד לביטוח לאומי מבנה, נוסף על המבנים הקיימים, כדי להקל את מצוקת הדיור בסניף בתל אביב. נבדקו הליכי שכירת המבנה וההתאמות שנעשו בו.

במוסד אין נהלים המפרטים את הליכי שכירתו של מבנה או רכישתו ואת הבדיקות שעל המוסד לעשות קודם לשכירתו או לרכישתו.

המוסד החליט להסתפק בשכירת מבנה ששטחו קטן בהרבה (בכ-80%) ממה שפורסם במכרז; על אף זאת לא פרסם המוסד מכרז חדש לשם קבלת הצעות חדשות מתאימות לצרכיו.

תהליך שכירת המבנה ברחוב סעדיה גאון נעשה בלא שקדמו לו בדיקות יסודיות ומספיקות לקביעת ההתאמות הנדרשות במבנה, פרק הזמן הנדרש לביצוע ההתאמות ועלויותיהן המדויקות.

המוסד שילם את הוצאות השיפוץ וההתאמה שהגיעו לכחצי מיליון ש"ח, סכום גדול פי שלושה מזה שאושר מראש בוועדת הכספים של מועצת המוסד.

שיפוץ המבנה והתאמתו לצורכי המוסד נמשכו יותר משבעה חודשים בשונה מחוות דעת מקצועית שקבעה כי המבנה ראוי לאכלוס מיד. במהלך אותם חודשים שילם המוסד דמי שכירות מלאים בסכום שהגיע ליותר מחצי מיליון ש"ח.

חלק מהכספים למימון עבודות השיפוצים וההתאמה הועברו מתקציבים המיועדים לביצוע פרויקטים בסניפים אחרים, ומשום כך נדחה ביצועם של אותם פרויקטים.



כשניכרת מצוקת דיור באחד הסניפים נוהג המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), בכפוף לפרוגרמה הכללית שלו, לקנות או לשכור מבנים כדי לשפר את השירות לאזרח. סניף המוסד בתל אביב שוכן במבנים אחדים ברחבי העיר. בעקבות תלונות על מצוקת הדיור בסניף, הן מצד העובדים בו והן מצד המבוטחים, תלונות שגברו בשנים 1992 - 1993, החל המוסד, במהלך אותן שנים, לבדוק אפשרויות של רכישת מבנה גדול לסניף או, לחלופין, לשכור מבנה נוסף שיקל את מצוקת הדיור.

בחודשים ינואר - מארס 1994 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים לשכירת בניין משרדים ברחוב סעדיה גאון 24 בתל אביב (להלן - בניין הסנה), לשם תוספת דיור לסניף תל אביב. להלן עיקר הממצאים:

שלא הבטיח ניצול מיטבי של הידע המקצועי בתוך המוסד ומחוצה לו; הסיכויים ליישם את השילוב בין הכלים שנבחרו לפרויקט זה לא נבחנו מראש בצורה מניחה את הדעת. למעשה מימן המוסד בכספי ציבור את הניסיון לשלב בין בסיס הנתונים החדש לבין שפת תכנות. מן הראוי שהמוסד יפיק לקחים מהסיבות לאי-הצלחת הפרויקט.

שכירת דיור לסניף תל אביב

ריכוז ממצאים

ביוני 1993 שכר המוסד לביטוח לאומי מבנה, נוסף על המבנים הקיימים, כדי להקל את מצוקת הדיור בסניף בתל אביב. נבדקו הליכי שכירת המבנה וההתאמות שנעשו בו.

במוסד אין נהלים המפרטים את הליכי שכירתו של מבנה או רכישתו ואת הבדיקות שעל המוסד לעשות קודם לשכירתו או לרכישתו.

המוסד החליט להסתפק בשכירת מבנה ששטחו קטן בהרבה (בכ-80%) ממה שפורסם במכרז; על אף זאת לא פרסם המוסד מכרז חדש לשם קבלת הצעות חדשות מתאימות לצרכיו.

תהליך שכירת המבנה ברחוב סעדיה גאון נעשה בלא שקדמו לו בדיקות יסודיות ומספיקות לקביעת ההתאמות הנדרשות במבנה, פרק הזמן הנדרש לביצוע ההתאמות ועלויותיהן המדויקות.

המוסד שילם את הוצאות השיפוץ וההתאמה שהגיעו לכחצי מיליון ש"ח, סכום גדול פי שלושה מזה שאושר מראש בוועדת הכספים של מועצת המוסד.

שיפוץ המבנה והתאמתו לצורכי המוסד נמשכו יותר משבעה חודשים בשונה מחוות דעת מקצועית שקבעה כי המבנה ראוי לאכלוס מיד. במהלך אותם חודשים שילם המוסד דמי שכירות מלאים בסכום שהגיע ליותר מחצי מיליון ש"ח.

חלק מהכספים למימון עבודות השיפוצים וההתאמה הועברו מתקציבים המיועדים לביצוע פרויקטים בסניפים אחרים, ומשום כך נדחה ביצועם של אותם פרויקטים.



כשניכרת מצוקת דיור באחד הסניפים נוהג המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), בכפוף לפרוגרמה הכללית שלו, לקנות או לשכור מבנים כדי לשפר את השירות לאזרח. סניף המוסד בתל אביב שוכן במבנים אחדים ברחבי העיר. בעקבות תלונות על מצוקת הדיור בסניף, הן מצד העובדים בו והן מצד המבוטחים, תלונות שגברו בשנים 1992 - 1993, החל המוסד, במהלך אותן שנים, לבדוק אפשרויות של רכישת מבנה גדול לסניף או, לחלופין, לשכור מבנה נוסף שיקל את מצוקת הדיור.

בחודשים ינואר - מארס 1994 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים לשכירת בניין משרדים ברחוב סעדיה גאון 24 בתל אביב (להלן - בניין הסנה), לשם תוספת דיור לסניף תל אביב. להלן עיקר הממצאים:

המכרז למציאת המבנה והליכי שכירות

1. בפברואר 1993 פרסם המוסד מכרז פומבי. צוין בו, כי המוסד מעוניין לרכוש או לשכור לסניפו בתל אביב משרדים בשטח של כ-5,500 מ"ר, גנזכים בשטח של כ-400 מ"ר וכן שטחי חנייה. למכרז הוגשו 11 הצעות, מקצתן לשכירות ומקצתן לרכישה; 8 מהן נדחו על הסף בגלל אי-התאמתן לצורכי המוסד ו-3 מהן הובאו במאי אותה שנה לדיון בוועדת משנה לבניינים של מועצת המוסד¹. ועדת המשנה לבניינים החליטה לאשר למוסד לשאת ולתת עם הבעלים של בניין הסנה במטרה לשכור את הבניין לחמש שנים. בתחילה נבחנה אפשרות לשכור את כל המבנה שבו עשר קומות ושטחו הכולל 6,338 מ"ר. המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה כי ועדת הכספים של מועצת המוסד לא אישרה לשכור את כל המבנה, ולפיכך הוחלט על פתרון ביניים להסתפק בשכירת קומת הכניסה ושתי הקומות שמעליה בשטח כולל של כ-1,000 מ"ר ובעתיד לרכוש מבנה שבו ירוכזו כל המחלקות של סניף תל אביב.

2. ב-29.7.93 חתם המוסד חוזה שכירות עם בא כוחו של בעל בניין הסנה, שבו התחייב המוסד לשכור כ-1,000 מ"ר, לחמש שנים החל ב-1.8.93 תמורת דמי שכירות חודשיים בשקלים השווים ל-22,000 דולר.

3. התהליך המקובל במוסד לשכירת מבנה הוא כדלקמן: לאחר שמינהלת המוסד² ומועצת המוסד נותנות אישור לשכירת מבנה ולאחר שפורסם מכרז ונמצא מבנה מתאים לצרכים שנקבעו, מבקש המוסד מן השמאי הממשלתי להעריך את דמי השכירות של המבנה. על פי הערכת השמאי מקיימים נציגי המוסד משא ומתן עם בעל הנכס או עם באי כוחו כדי לקבוע את דמי השכירות, תקופת השכירות, תכולת המבנה, מצבו והמפרט הטכני. בתום משא ומתן מכינים חוזה שכירות ובו נקבעים, בין השאר, שטח המבנה, המפרט הטכני שלו ותנאי התשלום. המוסד נוהג לקבוע בחוזה כי בעל הנכס ישא בהוצאות התאמת המבנה לצורכי המוסד וכי דמי השכירות ישולמו ממועד מסירת המבנה למוסד כשהוא משופץ ומותאם לצרכיו. אם דמי השכירות מחושבים לפי מ"ר, קובע המוסד בדרך כלל בחוזה השכירות שמודד מוסמך ימדוד במדויק את שטח המבנה. לפני חתימת חוזה השכירות מאשרות המינהלה וועדת הכספים של מועצת המוסד את שכירת הנכס על פי התנאים הקבועים בחוזה.

במוסד אין נהלים כתובים ומחייבים המפרטים את ההליכים לשכירת מבנה או לרכישתו ואת הבדיקות שעל המוסד לעשות במבנה לפני שכירתו או קנייתו. בהעדר נהלים, התקבלה החלטה על שכירת המבנה בלי שנעשו בדיקות מספיקות של ההתאמות הנדרשות במבנה, פרק הזמן הדרוש לביצוע ההתאמות, וההוצאות הכרוכות בכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 1994 הודיע המוסד שהוא פועל להכנת נהלים כאמור. עד למועד סיכום הביקורת, ספטמבר 1994, לא הוחל בהכנתם.

4. כאמור, המוסד פרסם בפברואר 1993 מכרז לרכישתם או לשכירתם של משרדים לסניף בתל אביב. במכרז צוין שטח המבנה הנחוץ למוסד והמציעים נדרשו לצרף להצעתם תיאור של הנכס המוצע ומקומו, אולם במכרז לא פורטו דרישות בדבר המבנה המבוקש. המוסד החליט להסתפק בשכירת חלק מבניין הסנה ובשטח של

¹ בסעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, הוסמכה מועצת המוסד לפקח על פעולות המוסד והנהלתו. כמצוות תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, במועצה 50 חברים המייצגים מגזרים ציבוריים שונים.

² על פי סעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, חברי המינהלה יהיו המנהל הכללי של המוסד, המשנה והסגנים.

כ-1,000 מ"ר בלבד, הקטן בהרבה (בכ-80%) מהנקוב במכרז, דבר המשנה באופן ממשי את מהות המכרז. המוסד לא ביקש מן המשתתפים במכרז להגיש הצעות חדשות וגם לא פרסם מכרז חדש לקבלת הצעות שיתאימו לתנאים החדשים וככל שניתן ושהמבנים יהיו סמוכים ככל שניתן ליתר המבנים של הסניף.

5. ב-25.6.93 העריך שמאי מקרקעין, על פי בקשת המוסד, את דמי השכירות החודשיים לקומת הכניסה וקומות א' ו-ב' של בניין הסנה (1,009.5 מ"ר) ב-17,500 דולר (לא כולל מע"מ). השמאי ציין, שבהעדר חלופה זמינה אחרת, אפשר להוסיף לסכום האמור עד 5%, דהיינו תוספת מרבית של 875 דולר לחודש. המוסד נוהג בדרך כלל לשלם גם דמי ניהול חודשיים בסכום של 3 דולר למ"ר בעד המבנים שהוא שוכר (דהיינו, היה על המוסד לשלם דמי ניהול בסך 3,030 דולר), ובסך הכל סכום ששוויו אינו גדול מ-21,400 דולר לחודש. בשל הדחיפות בהשגת שטח נוסף לסניף ובשל ההפרש הקטן בין הדרישה של המשכיר לבין הסכום המרבי שקבע השמאי, שילם המוסד, באישור ועדת הכספים של מועצת המוסד, דמי שכירות חודשיים, לרבות דמי ניהול, בסכום כולל של 22,000 דולר, דהיינו ב-600 דולר (2.8%) יותר. מאחר שמדובר בשכירות לחמש שנים, הרי שהתוספת (בלא מע"מ) מסתכמת ב-36,000 דולר, לא כולל הוצאות על שיפוצים. בחוזה צוין כי המוסד רשאי לעשות במושכר שינויים על חשבוננו לשם התאמתו לצרכיו. ממועד חתימת ההסכם ותשלום דמי השכירות ועד לאכלוסו עברו יותר משבעה חודשים.

התאמת המבנה לצורכי הסניף

1. מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שבעת אישור שכירת המבנה לא הובאו לפני מינהלת המוסד פרטים על ההתאמות הנדרשות למבנה, על עלות ביצוען וכן על משך הזמן שיידרש לביצוע ההתאמות. יתר על כן, בחוות הדעת של היועץ החיצוני של המוסד לנושא בניין, שהוגשה לממלא מקום הסמנכ"ל למינהל, ושעניינה הצעות לשכירת מבנים לסניף תל אביב, צוין, כי בבניין הסנה בשלמותו אין צורך בשיפוץ להתאמת המבנה לצורכי המוסד (מלבד החלפת שטיחים והתקנת תקרה אקוסטית בחלק מקומת הכניסה) וכי הבניין פנוי וראוי לאכלוס מיידי. ואולם, כפי שהתברר בדיעבד, הוצאות ההתאמה היו גבוהות מכל התחזיות. בעת הדיון בוועדת הכספים של מועצת המוסד, ביולי 1993, הודיעו נציגי המוסד לחברי הוועדה, כי ההוצאה הכוללת הנדרשת לשיפוץ ולהתאמה של בניין הסנה תסתכם ב-150,000 ש"ח. נציגי המוסד לא פירטו את השיפוצים וההתאמות הנדרשים. הביקורת העלתה, כי בכמה דברים לא התאימה תשתית המושכר לצורכי הסניף ובהם תקשורת מחשבים, חשמל, מרכזת טלפון וריהוט, וכי אלה לא נבדקו כראוי בידי המוסד קודם לחתימת חוזה השכירות. כתוצאה מכך חויב המוסד לשאת במלוא ההוצאות של התאמת המושכר ובלי שהן הובאו בחשבון בעת קבלת ההחלטה לשכור את המבנה. ממסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, כי עלות התאמת המבנה לצורכי המוסד הגיעה לכ-480,000 ש"ח, דהיינו פי שלושה ויותר מהתקציב שאושר לכך במועצת המוסד.

2. באוקטובר 1993 דחה יושב ראש ועדת הכספים של מועצת המוסד את בקשת המוסד לתקציב נוסף למימון הוצאות ההתאמה. יושב ראש הוועדה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לאחר דחיית הבקשה לתוספת תקציב להתאמות, הוא הודיע למינהלת המוסד שאם היא סבורה שהשכירות בבניין הסנה נחוצה לה יותר מפרויקטים אחרים, ואם אין ברצונה לוותר על השכירות, היא רשאית לשנות את סדר העדיפויות במסגרת התקציב המאושר של המוסד ולהביא את הנושא לאישור כמקובל. ואכן, מינהלת המוסד דנה בעניין והגישה בקשה לשינוי סדר

עדיפות בסעיפי התקציב המאושר, והשינוי אושר בידי יו"ר ועדת הכספים. כתוצאה משינוי זה הועברו חלק מהכספים למימון השיפוצים והתאמות מתקציבים המיועדים לפרויקטים שהמוסד תכנן לבצע בסניפים אחרים והוגדל למעשה תקציב התאמת בניין הסנה לצורכי הסניף בתל אביב (ראה ביקורת בעניין זה בפרק "התקציב המינהלי", עמ' 573).

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהשינוי האמור בסדר העדיפויות פגם בביצוע תכנית העבודה המקורית של המוסד, שעל בסיסה הוכן ואושר תקציב המוסד. יתר על כן, על יסוד מה שהוסבר למשרד מבקר המדינה יש מקום להניח, שהסכום הנמוך יחסית של עלות ההתאמה אשר הוצג בשעתו לפני הוועדה (לקראת החתימה על הסכם השכירות) תרם להחלטה לאשר את שכירת המבנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי בדיעבד אמנם התברר, שעלות התאמת המבנה גבוהה בהרבה מהסכום שנדרש לכך מלכתחילה. המוסד הסיק מסקנות נדרשות והכין טופס מיוחד לצורך אומדן כל ההוצאות הנדרשות לשיפוצים ולהתאמות של מבנים, ובכך יביא לשיפור תהליך תכנון התקציב ואישורו.

3. כאמור, במקרה הנדון הסכים המוסד לממן מתקציבו את כל השינויים להתאמת המושכר לצרכיו ולשלם גם את הוצאות דמי השכירות בחודשים שבמהלכם בוצעו ההתאמות. במשך יותר משבעה חודשים, ממועד תחילת השכירות ב-1.8.93 ועד למועד אכלוס המבנה במאוס 1994, נעשו במבנה עבודות שיפוצים והתאמות. באותו פרק זמן חויב המוסד בתשלום דמי שכירות בסך של כ-530,000 ש"ח.



העדר נהלי עבודה לשכירתם או לרכישתם של מבנים הביא לכך שההחלטה על שכירת בניין הסנה לסניף תל אביב, קביעת סכום דמי השכירות ועלות שיפוץ המבנה והתאמתו לצורכי הסניף, נעשו בלא שנעשתה הערכה יסודית ומספיקה של ההתאמות הנדרשות במבנה, עלויותיהן המדויקות ופרק הזמן הנדרש לביצוען; בלא שנבדקו חלופות לבניין לאחר שהוחלט להסתפק בשכירת שטח קטן בהרבה ממה שצוין במכרז ובלי שפורסם מכרז חדש. דמי השכירות של המבנה, על פי הערכת השמאי הממשלתי וגם על פי מה שסוכם במשא ומתן עם בעלי הבניין, נקבעו בהנחה, שאף חוזקה בחוות הדעת של היועץ החיצוני של המוסד לנושא בינוי, שתשתית הבניין תאפשר למוסד לאכלס אותו ולהשתמש בו לצרכיו מיידי. ואולם, כפי שהעלתה הביקורת, משך השיפוצים ועלותם חרגו מהמקובל בשכירות אחרות. הסכום שהוציא המוסד על השיפוצים וההתאמות היה גדול פי שלושה מהסכום שאושר לו מראש לצורך זה בידי ועדת הכספים של מועצת המוסד. חלק מהכספים למימון העבודות הועברו מתקציבים המיועדים לביצוע פרויקטים בסניפים אחרים, ודבר זה עלול לפגום בתפקוד הסניפים שתקציבם קוצץ בשנת 1993. דמי שכירות שולמו גם בעד תקופה ארוכה של יותר משבעה חודשים שבמהלכה נעשו עבודות התאמה ושיפוצים במבנה.

על המוסד לכתוב נהלים אשר יפרטו את ההליכים והשלבים השונים לרכישת מבנה או לשכירתו, שכן לאלה יש משקל בעת קבלת ההחלטה איזה מבנה הוא המתאים ביותר.