

משרד החינוך

פעולות ביקורת

במינהל תקשוב ומערכות מידע נבדקו כמה מהתקשרויות המינהל עם חברות לאספקת שירותי כוח אדם בתחום מערכות מידע ומחשוב. עוד נבדקה רכישת רישיונות להפעלת תוכנה חדשה לניהול בסיס נתונים.

במשרד - באגף לחינוך מיוחד, במחוזות ובבתי הספר - נבדקו דרכי שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל במגזרים השונים ונבחנו השינויים שחלו במסגרות לחינוך מיוחד בעקבות השילוב (ראו בדוח זה "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה").

באגף שירות פסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י), באגף הבחינות ובכמה ממחוזות המשרד נבדק טיפולו של המשרד בתלמידים בעלי ליקויי למידה. בעיקר נבחנו איתורם ואבחונם של בעלי ליקויי הלמידה והתאמת בחינות הברורות לתלמידים אלה (ראו בדוח זה "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה").

התקשרויות של מינהל תקשוב ומערכות מידע

תקציר

המינהל לתקשוב ולמערכות מידע (להלן - המינהל) שבמשרד החינוך (להלן - המשרד) מספק למשרד אמצעי מחשוב לתכנון, לטיפול ולבקרה בתחומים הארגוניים והפדגוגיים. משרד מבקר המדינה בדק כמה מן ההתקשרויות של המינהל עם חברות המספקות כוח אדם ושירותים מקצועיים בתחום מידע ומחשוב (להלן - החברות), את תהליך קבלת ההחלטות בעניין ההתקשרויות ואת היקף השירותים שנרכשו.

המשרד התקשר עם כמה חברות בעקבות מכרז. במהלך השנים גדלו צורכי המשרד והוא נזקק לעובדים נוספים. לשם כך הגדיל המשרד את היקף השירותים הנרכשים מהחברות. בשנת 2000 הוציא המשרד על רכישת שירותים אלו כ-39 מיליון ש"ח. נמצא, שהמשרד הגדיל את רכישות השירותים משתי חברות בשיעורים גבוהים. הגידול היה גבוה מהגידול אצל חברות אחרות, אף על פי שרמתם המקצועית של העובדים שסיפקו שתי החברות לא עלתה על רמתם של עובדי החברות האחרות, והתעריפים לשעת עבודה של אחת משתי החברות היו גבוהים משל מרבית החברות האחרות.

לא נמצא שלהגדלת היקף הרכישות משתי החברות קדמה פנייה אחידה ובכתב לכל החברות, שבה פורטו דרישות המינהל לכוח אדם נוסף. כמו כן, ממסמכי המינהל לא עולה שההחלטות על הגדלת היקף הרכישות התקבלו בתהליך מסודר, כנדרש ברכישות בסכומים כה גבוהים.

התקשרות המינהל עם חברה להפעלת מינהלת "מערכת מידע ממוחשבת לניהול בתי ספר" (להלן - המינהל) נמשכה יותר משמונה שנים, כארבע מהן בפטור ממכרז. בכך, נמנעה תחרות עם חברות אחרות כדי להשיג תנאים טובים יותר. בבקשות להפעלת המינהל שהגיש המינהל לוועדת הפטור ממכרזים באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר לאשר לו פטור ממכרז להתקשרות עם החברה הוצגו נתונים חלקיים על היקף ההתקשרות.

המשרד שילם לקצת מעובדי החברות שעבדו מחוץ למשרד על סמך דיווחים ידניים על נוכחותם בעבודה, בכללם עובדים שהנחו את בתי הספר בשימוש במערכת הממוחשבת. המשרד לא עשה בקרה על הדיווחים של המנחים בבתי הספר, גם כששעות העבודה שדווחו היו בלתי סבירות.

המשרד שילם לחברה במשך שמונה שנים בעבור רכב שהיא העמידה לרשות המינהל, בניגוד למקובל במשרד ובשירות המדינה. המינהל לא ניהל ספר רכב ולא עשה כל רישום של נסיעות העובדים ברכב זה, ואין לדעת אם הרכב נוצל אך ורק לפעילות השוטפת של המינהל, כפי שנקבע בהסכם עם החברה.

הועלה, שהמינהל מעסיק עובדי חברות בניגוד להוראות תקנון שירות המדינה, שכן עובדים אלו שולבו בעבודה המינהלית השוטפת שלו ואף ייצגו את המשרד כלפי גופים חיצוניים.

באוגוסט 2000 רכש המשרד 2,000 רישיונות לשימוש בתוכנה חדשה ושילם בעדם כ-5 מיליון ש"ח. בהצעת התקציב שלו לאותה שנה הציג המינהל את עלות הרכישה בתקציב השוטף במקום בתקציב הפיתוח, על אף שהשימוש ברישיונות ייעשה בעיקר לצורך מערכות שיפותחו בעתיד.

המשרד רכש מספר גדול של רישיונות אף על פי שלא היתה כל ודאות שהשימוש בהם ייעשה בתוך פרק זמן סביר אחרי הרכישה. במועד סיום הביקורת - אוקטובר 2001, יותר משנה לאחר מועד הרכישה, עדיין לא נעשה שימוש במרבית הרישיונות. לא נמצא שנעשה תכנון ראוי של מערכות המידע העתידיות המיועדות לפעול באמצעות התוכנה החדשה וגם לא הוכנה תכנית ליישום הדרגתי שלה.



המינהל לתקשוב ומערכות מידע (להלן - המינהל) שבמשרד החינוך (להלן - המשרד) מספק למשרד אמצעי מחשוב ומאגרי מידע בתחומים שונים. כמו כן, המינהל נותן שירותי מחשוב לבתי ספר, לגורמים חינוכיים, למחלקות חינוך ברשויות המקומיות, למורים, לתלמידים ולבתי אב.

בתחילת שנת 2001 הועסקו במינהל 53 עובדי המשרד וכ-170 עובדים באמצעות חברות המספקות כוח אדם ושירותים מקצועיים בתחום מערכות מידע ומחשוב (להלן - החברות). כמו כן, המינהל מתקשר עם חברות לצורך רכישות טובין ושירותים בתחומי מחשוב.

בשנת 1999 הסתכם תקציב המינהל ב-73.5 מיליון ש"ח, מזה 20 מיליון ש"ח יועדו לפיתוח. בשנת 2000 היה התקציב 94.5 מיליון ש"ח, מזה כ-21 מיליון ש"ח לפיתוח, ובשנת 2001 היה התקציב כ-93.4 מיליון ש"ח, מזה כ-18 מיליון ש"ח לפיתוח.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במינהל כמה מהתקשרויותיו עם החברות, תהליך קבלת ההחלטות הנוגע להן והיקף ההתקשרויות. עוד נבדקו אופן העסקת עובדי החברות במינהל ורכישת רישיונות לשימוש בתוכנה לניהול בסיס נתונים למשרד. כמו כן נשלחו שאלונים ל-1,720 בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים, חטיבות עליונות ובתי ספר תיכוניים במגזרים היהודי, הערבי והדרוזי, שהותקנה בהם מערכת לניהול בתי ספר. השאלונים נועדו לקבלת מידע על היקף ההדרכה שקיבלו מטעם מינהלת פרויקט מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר.

רכישת שירותי כוח אדם

במארס 1997 פרסם המינהל מכרז ל"אספקת שירותים מקצועיים בתחום מערכות מידע ומחשוב במשרד החינוך, התרבות והספורט בירושלים" (להלן - מכרז כוח אדם). למתן השירותים נדרשו עובדים ברמות ובתפקידים שונים, כדלקמן: יועץ, מנהל, מנתח, מתכנן, מתכנת, מטמיע, מריץ, מפעיל, מתקין, תומך, קלדן, קולט, תחזוקן ומינהלן.

22 חברות הגישו הצעות למכרז, 12 מהן זכו והמשרד חתם עמן חוזים לשנה, מאפריל 1998 עד סוף מארס 1999 (להלן - החוזה מ-1998).

הגדלת היקף ההתקשרות

בחוזים שחתם המשרד עם כל אחת מהחברות נקבעה מכסת השעות שהחברה תספק למינהל בפרק הזמן שנקבע בחוזה. כן צוין בהם, ש"שמורה זכות ברירה להרחיב ולהאריך את ההתקשרות לתקופות נוספות בכפיפות להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובכפיפות להוראות החשב הכללי באוצר".¹

לפי סעיף 3(27) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, פטורה מחובת מכרז "התקשרות למימוש זכות ברירה של משרד הכלולה בחוזה שנכרת בעקבות מכרז; התקשרות כאמור לאחר תום שלוש שנים ממועד כריתת החוזה בו היא כלולה, טעונה אישור ועדת המכרזים".

במהלך השנים החליט המינהל להאריך את תוקף החוזים (להלן - הארכת החוזה) ואף להגדיל את היקפם הכספי (להלן - הרחבת החוזה) כדי להמשיך את רצף העבודה ולספק את צורכי המשרד שגדלו. אלה התקציבים שיועדו לאספקת שירותי כוח אדם מקצועי: בשנה הראשונה לחוזה (עד מארס 1999) כ-27 מיליון שקל; לחודשים אפריל-דצמבר 1999 כ-23 מיליון שקל; בשנת 2000 כ-39 מיליון ש"ח; ובשנת 2001 כ-50 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, שבשנת 2001 היה התקציב לשירותי כוח אדם כמעט פי שניים מהתקציב שיועד לכך בשנה הראשונה להתקשרות.

1 הרחבת התקשרות היא הגדלת היקף העבודה והסכום שנקבעו בחוזה; הארכת התקשרות היא הארכת תוקף החוזה.

1. המשרד ניצל את זכות הברירה והאריך את החוזים עם החברות. להלן ההרחבות וההארכות שנעשו מאפריל 1998 עד יוני 2001.

א. בתקופת החוזה מ-1998 הורחבו החוזים עם שלוש מהחברות: חברה א', חברה ב' וחברה ט'.

ב. בתום תקופת החוזה מ-1998 הווארכו החוזים עם כל החברות לתשעה חודשים - מאפריל עד דצמבר 1999. במהלך אותם חודשים הורחבה ההתקשרות עם ארבע מהחברות: חברה א', חברה ג', חברה ד' וחברה ט'.

ג. בינואר 2000 שוב הווארכו החוזים עם כל החברות עד לסוף אותה שנה ובמהלכה הורחבה ההתקשרות עם חברה ה'.

ד. בינואר 2001 שוב הווארכו החוזים, הפעם לחצי שנה, עד יוני.

יש שחוזים עם חברות אחדות הורחבו במידה ניכרת ואילו חוזים עם חברות אחדות הורחבו במידה מועטה יחסית ואף צומצמו בהשוואה להיקפם בהתקשרות הראשונה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את היקף ההרחבות שנעשו מאפריל 1998 עד יוני 2001, והתמקד בשש חברות שהיקף שעות העבודה שנקבעו להן ושיעורי הגידול בהיקפן היו הגדולים ביותר.

בטבלה להלן מפורטות תוספות השעות והתקציב שניתנו לשש החברות במהלך התקופה האמורה, לפי נתוני החוזים עמן:

שיעור התוספת בתקציב (באחוזים)	התקציב (בש"ח)		שיעור התוספת של השעות (באחוזים)	מספר שעות העבודה בחודש		
	לפי החוזה מאפריל 2001	לפי החוזה מאפריל 1998		לפי החוזה מאפריל 2001	לפי החוזה מאפריל 1998	
253	5,298,744	1,499,136	316	5,000	1,200	חברה א'
180	15,654,216	5,579,292	194	10,200	3,470	חברה ט'
128	2,809,392	1,231,248	125	1,800	800	חברה ה'
156	1,666,056	651,288	100	1,200	600	חברה ד'
113	13,928,184	6,538,896	81	9,400	5,200	חברה ב'
53	4,754,292	3,112,584	48	3,400	2,300	חברה י"א

מהטבלה עולה, שהחוזים עם שתי חברות הורחבו בשיעורים הגדולים ביותר: חברה א' שהיקף העבודה שנמסר לה הוגדל פי ארבעה מזה שנקבע בחוזה מ-1998 ופי שלושה וחצי מההיקף הכספי של החוזה, וחברה ט' שמספר השעות וההיקף הכספי של עבודתה הוגדלו כמעט פי שלושה מאלה שנקבעו בחוזה מ-1998. יצוין, שעל פי "ציוני האיכות" שנתן המשרד לכל חברה, רמתם המקצועית הממוצעת של עובדי שתי החברות האמורות לא היתה גבוהה משל עובדי החברות האחרות. מתברר, שהתעריפים לשעת עבודה של חברה ט', שבאפריל 2001 סיפקה למינהל את מספר השעות הגדול ביותר, היו בדרך כלל גבוהים מתעריפי החברות האחרות.

3. מהמסמכים שהמציא המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, שהמינהל הודיע בכתב רק לקצת מהחברות על כוונתו לרכוש עוד שירותי כוח אדם. אפשר לצפות שכאשר נערך המינהל לביצוע משימות חדשות בסכומים גבוהים, תישלח פנייה אחידה לכל החברות ובה יפורטו דרישותיו לתוספת כוח האדם. כמו כן, מן הראוי שלקראת הגשת הבקשה להרחבות החוזים לוועדת הרכישות ינקוט המינהל תהליך מסודר ומתועד של קבלת החלטות בנוגע לרכישות אלה.

בתשובתה של מנהלת המינהל מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה נאמר, ש"בתקופה המדוברת היה שגשוג בהייטק והייתה ניידות גדולה של כוח אדם, שאילצה אותנו לחפש עובדים בכל מקום שניתן. מי שהצליח להציע עובדים מתאימים קבל את העבודה...ספקים שיכלו להציע לעובדים תעריפי שכר גבוהים יותר, הצליחו יותר בגיוס עובדים". עוד נאמר בתשובה, שהמינהל פנה לכל החברות, בטלפון ובפקס, וכי מאמצע שנת 2000 הוא פנה אל כולן בכתב. מהמסמכים שצורפו לתשובה לא היה אפשר לוודא שאכן כך נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר המינהל זקוק לעובדים נוספים, בכלל זה לביצוע משימות חדשות, עליו להעלות על הכתב את דרישותיו. לאחר מכן, עליו להציג בכתב לכל החברות את מספר העובדים הדרושים לו והכישורים הנדרשים מהם, כדי לאפשר להן להגיש לו הצעות. כך ניתן לצמצם את עלויות העבודה ולהעדיף חברות שמסוגלות לספק כוח אדם במחירים סבירים וברמה המקצועית הדרושה.

4. במהלך הביקורת התברר, שבתה של מנהלת המינהל, שהיתה יו"ר ועדת הרכישות, מועסקת זה שנים אחדות בחברה ט'.

בתשובתה מ-26.1.02 למשרד מבקר המדינה ציינה מנהלת המינהל, כי עוד בשנת 1997 היא פנתה בכתב ליועצת המשפטית של המשרד והביאה לידיעתה את העובדה שבתה עובדת בחברה ט', וכי היועצת המשפטית "לא מצאה דופי של ניגוד עניינים". היועצת המשפטית אישרה עובדות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נמצאה מנהלת המינהל במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, והיה עליה להגביל את עצמה מלעסוק בענייניה של חברה ט', ובייחוד להימנע מלהשתתף בדיוני ועדת הרכישות בעת שנשקלה ואושרה הרחבת ההתקשרות עם החברה.

בפסיקה נקבע העיקרון ש"המבחן לקיום מצב של ניגוד עניינים הנו אובייקטיבי. די בהימצאות נושא התפקיד במצב של חשש ממשי בדבר ניגוד עניינים, ללא שיוכח ניגוד עניינים בפועל"². בנוגע לחשש לניגוד עניינים אצל חברי ועדת מכרזים, קבע בג"ץ כי "בענייני מכרזים ראוי שהדברים לא רק יעשו כשורה אלא גם יראו ככאלה"³.

עוד קבע בג"ץ כי יש לפסול החלטה של ועדת מכרזים, אשר בחרה במכרז חברה פלונית, אם יש קשר עסקי-כלכלי בין החברה לבין יועץ מקצועי של חברי הוועדה, גם אם הקשר עקיף בלבד⁴, וכך נאמר שם: "מנקודת מבטו של האדם הסביר, לא נראה כי נעשה צדק. האמון של האדם הסביר בהליכי המכרז בפרט ובהחלטות הרשויות השלטוניות בכלל נפגם"⁵.

2 בג"ץ 531/79, סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נגד מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 572 ; בג"ץ 4225/91, גודוביץ נגד ממשלת ישראל, פ"ד מה(5) 781, 786.
3 בג"ץ 788/90, זוהר חוצות בע"מ נגד עיריית רמלה, פ"ד מד(3) 843, 849.
4 בג"ץ 202/90, י.ב.מ. ישראל בע"מ נגד משרד המשפטים, פ"ד מה(2) 265, 272.
5 שם, עמ' 272.

אשר לפתרון הראוי למניעת מצב של ניגוד עניינים נפסק: "התוצאה המתבקשת מהימצאות במצב של ניגוד עניינים צריכה להתאים את עצמה להיקף הניגוד, לאינטנסיביות שלו ולמרכזיותו בתפקידי עובד הציבור". לעתים "ניתן להסתפק בכך שבעל התפקיד יימנע מלהשתתף בדיון, או בהצבעה. תוך שיוכל להמשיך לבצע את יתור התפקידים הכרוכים בכהונתו"⁶.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה ליועצת המשפטית של המשרד, המליצה היועצת למנהלת המינהל שלא להשתתף עוד בדיוני ועדת הרכישות כל אימת שמדובר בחברה ט', וכן שבכל משא ומתן עם אותה חברה יתלווה אליה עובד מהמשרד. לדבריה, הנחיות אלו ניתנו "ולו רק לצרכי מראית עין".

דיווחי נוכחות

במכרז ובחוזים צוין, שישולם לחברות על סמך הגשת "דוחות נוכחות אישיים של העובדים, חתומים ע"י הממונה באגף, בצירוף כרטיסי שעון הנוכחות". התשלום לחברות חושב לפי מכפלת מספר השעות שעבד העובד בתעריף לשעה.

בבדיקת דוחות הנוכחות של העובדים נמצא, שבשנים 2000 ו-2001 שילם המשרד לחברה ט' בעד עבודתם של כ-12 עובדים שלא החתימו כלל כרטיסי נוכחות. עובדים אלה עבדו באתר החברה בירושלים שלא הותקן בו שעון נוכחות.

בתשובתה של מנהלת המינהל למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בעקבות הביקורת הוצאה "הוראה לחברות להתקין שעון גם באתרים הרגילים של החברות, כאשר נמצאים שם עובדים עבור משרד החינוך". מנכ"ל חברה ט' הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החברה "נענתה ברצון לבקשה והתקינה שעוני נוכחות בכל אתרי החברה והחל מדצמבר 2001 כולם מחויבים בהחתמת כרטיס".

לדעת משרד מבקר המדינה, כרטיס הנוכחות הוא כלי הכרחי לבקרה על נוכחות העובדים, בייחוד משום שהמשרד משלם עבור עובדים שבמסגרת עבודתם שוהים מחוץ למשרד. דרוש שהמשרד יעשה בקורות נוספות על הנוכחות כדי לוודא שהוא משלם רק בעד שעות עבודה בפועל.

מינהלת מנב"ס וקישורים

בסוף שנות השמונים יזם המשרד הקמה והפעלה של מערכת מידע ממוחשבת לניהול בתי ספר (להלן - מנב"ס)⁷, הפועלת בשפות עברית וערבית. בעת האחרונה פותחה מנב"ס חדשה הפועלת במערכת ההפעלה "חלונות" בתוספת רשת תקשורת "קישורים", ומשנת הלימודים התש"ס היא מחליפה בהדרגה את מנב"ס הישנה שפעלה במערכת ההפעלה DOS.

6 בג"ץ 595/89, שמעון נגד דנינו, פ"ד מד(1) 409, 419.

7 ראו דוח מבקר המדינה מס' 46, עמ' 382, ודוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ח – 1998 עמ' 173.

מנב"ס נועדה לספק למנהל בית הספר כלי להשגת מרב הפתרונות והגמישות להפעלה יעילה של בית הספר, ולשמש את סגל המורים והעובדים, כל אחד לצורך מילוי תפקידו. לפי דיווחי המשרד, עד אוקטובר 2001 הותקנה מנב"ס חדשה ב-1,818 בתי ספר.

מינהלת מנב"ס וקישורים (להלן - המינהלה) היא גוף הפועל במסגרת המינהלה. המינהלה מפקחת על יישום, הקמה, הפעלה והטמעה של מנב"ס וקישורים בבתי הספר ברחבי הארץ. למימון המינהלה נכללה בתקציב המשרד תקנה תקציבית נפרדת - מינהל בית ספרי - ותקציבה בשנת 2000 היה 4.25 מיליון ש"ח.

התקשרויות להפעלת המינהלה

באוקטובר 1992 פרסם המשרד מכרז להפעלת המינהלה. במאוס 1993 נבחרה חברה א' לבצע את העבודה. החוזה הוארך מדי שנה בשנה עד פברואר 1996. הארכות אלה נעשו באישור ועדת רכישות ענ"א במשרד (להלן - ועדת רכישות).

ממצאי הביקורת מראים, שההתקשרות עם חברה א', שהחלה במאוס 1993, הוארכה שוב ושוב עד מאי 2001.

להלן השתלשלות העניינים:

1. במאוס 1996 הוארך תוקף החוזה לשנה נוספת, באישור של ועדת רכישות ושל ועדת פטור ממכרזים הפועלת באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - ועדת הפטור). בפנייתו לוועדת הפטור ציין חשב המשרד, כי "אנו מתחילים עתה להכין מכרז חדש להפעלת מינהלת מנב"ס ומבקשים אישור להמשיך להתקשרות עם הספק הקיים לתקופה של שנה או עד לסיום הליכי המכרז - המוקדם מבין השניים". מכאן, שהמכרז החדש היה אמור להתפרסם לכל המאוחר עד מאוס 1997.
 2. התברר, שגם במהלך השנים 1997 ו-1998 פנה המשרד לוועדת הפטור וביקש להאריך עוד את תקופת ההתקשרות. בפניית מנהלת המינהלה לוועדת הרכישות לקראת הארכת ההתקשרות היא ציינה ש"הליכי המכרז להפעלת המינהלה צפויים להסתיים עד סוף שנת 1998".
 3. בשנת 1998 לא פורסם המכרז, וועדת הפטור אישרה הארכה נוספת ממאוס עד אוגוסט 1999. בטופס האישור נאמר ש"המשרד מבקש להאריך את ההתקשרות להמשך קבלת שירותי הפעלת מינהלת המנב"ס באופן שוטף עד לסיום הליכי המכרז החדש או עד סיום האופציה המבוקשת, המוקדמת מבין שניהם". בסופו של דבר לא פורסם המכרז; שתי הוועדות - ועדת הרכישות וועדת הפטור - אישרו הארכה נוספת עד פברואר 2000. במסמך של אגף הכספים במשרד מאוקטובר 1999 נכתב שהאישור ניתן באופן חריג.
 4. הבדיקה העלתה, שגם לאחר הארכה חריגה זו אישרו שתי הוועדות הארכות נוספות לתקופה כוללת ממאוס 2000 ועד מאי 2001.
- רק באוגוסט 2000 פרסם המשרד מכרז חדש להפעלת מינהלת מנב"ס. אולם בתחילת נובמבר אותה שנה החליטה ועדת הרכישות לבטל את המכרז, מאחר ששתי ההצעות שהוגשו נפסלו על הסף: אחת בשל איחור בהגשתה ואחת בשל אי עמידה בתנאי סף בעניין העמדת ציוד מחשב.



בסך הכול נמשכה ההתקשרות עם חברה א' שמונה שנים ושלושה חודשים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהתקשרויות עם ספק לא ימשכו תקופות כה ארוכות בלי תחרות עם ספקים אחרים שתאפשר השגת תנאים טובים יותר.

רק בנובמבר 2000 פורסם מכרז חדש, הוגשו שתי הצעות, אחת של חברה א' ואחת של חברה י"א, ונבחרה הצעתה של חברה א'.

מנהלת המינהל הסבירה בתשובתה, כי תהליך הכנת המכרז התמשך זמן רב מהמתוכנן, בשל עיכובים שנגרמו, בין היתר, בגלל מורכבות המכרזים ועקב ההליכים הנדרשים לפרסום מכרזים. כן ציינה, ש"מקובל עלינו, שיש לשאוף שהתקשרויות עם ספקים לא תשתרענה על תקופה כה ממושכת".

העסקת מנחים לבתי הספר

לצורך הטמעת מנב"ס החדשה נעזרים בתי הספר במנחים מארבע חברות; שלוש מהחברות זכו במכרז מיולי 1999 (להלן - הזכיינים) והן: חברה ד', חברה י"ב וחברה י"ג. על הזכיינים לספק שירותי התקנת המערכת, הדרכה בעניינים טכניים ותפעוליים וכן לתת תמיכה לבתי הספר בעת תקלות. כל בית ספר שמוקנת בו מנב"ס החדשה מחויב להתקשר עם אחד הזכיינים, לפי בחירתו או לפי בחירת הרשות המקומית או בעליו של בית הספר.

תפקידה של החברה הרביעית, חברה א', הוא לתת הנחיה ארגונית פדגוגית, לבתי הספר שהותקנה בהם מערכת מנב"ס, לרבות בקרה על רמת השירות של הזכיינים. חברה א' העסיקה בשנים 2000-2001 כ-16 מנחים באמצעות המינהלה (להלן - מנחי מינהלה). לפי נתוני המשרד, עד סוף אוקטובר 2001 נתנו מנחי מינהלה הנחיה ל-836 בתי ספר (כ-46%) מ-1,818 בתי ספר שבהם הותקנה מנב"ס החדשה.

1. משרד מבקר המדינה שלח שאלונים לכ-1,720 בתי ספר, שלפי רשימות המשרד הותקנה בהם מנב"ס עד יוני 2001. 808 (47%) בתי ספר השיבו על השאלון, מהם 212 (26%) ציינו שיש להם מנחה מטעם המינהלה.

77% מבתי הספר שיש להם מנחי מינהלה ציינו, שיש צורך בהנחיה נוספת על זו שמטעם הזכייין ופירטו את הבעיות שעליהם להתמודד אתן במהלך הטמעת מנב"ס החדשה: בתי הספר זקוקים להדרכה נוספת כדי שיוכלו להשתמש בפונקציות השונות של התוכנה; ההדרכה שהם מקבלים אינה מתאימה לצורכיהם וכאשר קורות תקלות המנחה אינו זמין; לא תמיד התוכנה מתאימה לצורכי בית הספר; מאחר שהמנחה אינו מכיר את בית הספר, הוא עוזר רק בצדדים הטכניים ולא בתחום הפדגוגי.

2. במאי 2001 הפיצה המינהלה שאלון בקרב בתי הספר שבהם הותקנה מנב"ס החדשה, כדי "להפיק לקחים משנת פעילות ראשונה במנב"ס, ולהיערך בהתאם לשנה שניה של הטמעת התוכנה ולכניסתם של בתי ספר רבים נוספים לעבודה עם מנב"ס". המינהל העביר למשרד מבקר המדינה את תוצאות הניתוח וממנו עולה ש"חלקן הגדול של ההערות מבטא בקשה לתוספת הנחיה שתתרום להעמקת ולהרחבת השימוש במודול הפדגוגי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הטענות העולות מתשובות בתי הספר למרבית השאלונים, על המינהל לפעול לשיפור ההנחיה הניתנת לבתי הספר כדי שיפיקו את המיטב ממערכת זו.

3. לצורך קבלת התשלום בעבור עבודת מנחי מינהל מטעם חברה א' מגישה החברה למינהל דיווח חודשי על שעות עבודתם. הדוח מפרט את ימי העבודה, שעת תחילת העבודה ושעת סיומה ואת מספר שעות העבודה בכל יום.

בדיווח לא נדרש המנחה לציין באילו בתי ספר ביקר בכל יום ויום, וגם אין דרישה שבתי הספר יאשרו בחתימתם הן שהמנחה סיפק להם הנחיה ואת השעות שבהן ניתנה.

מתברר שהמינהל שילם לחברה א' בעבור עבודת המנחים על סמך דיווחיהם בלי שאימת את הדיווחים, אפילו כאשר הדיווחים על שעות עבודה היו בלתי סבירים. כך, לדוגמה, אחד המנחים דיווח בחודשים מארס ויולי 2000 כי התחיל את עבודתו בשעה 5.00-6.00 ובחודשים ינואר, פברואר ומארס - כי סיים את העבודה בשעות 22.00-23.00.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להקים מנגנון בקרה על נוכחותם של מנחי המינהל, ועליו לדרוש ממנהלי בתי הספר שיאשרו בחתימתם את המועדים שבהם עבדו המנחים בבית ספרם. הפרזה במספר השעות המדווחות ולו גם באחוזים מעטים מגדילה את העלויות למשרד בסכומים ניכרים בגלל היקפי ההתקשרויות והתעריפים המשולמים בעד שעת עבודה.

4. במכרז כוח אדם נקבע, שהמחיר לשעת עבודה הוא נטו, לא כולל נסיעות למקום העבודה ובחזרה ושעות ביטול זמן. אולם לפי תנאי המכרז רשאי המשרד לשלם לחברות בעד עבודה באתר החברה כדי לכסות עלויות משרדיות שלהן. הועלה, שחברה א' דיווחה למשרד שהמנחים עבדו באתר שלה אף על פי שהם עבדו בבתי ספר, והמשרד שילם לה בעבור כל אחד מאותם עובדים תוספת של 10% לשעה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת המינהל, שהמינהל ראה לנכון לשלם תוספת זו בשל הוצאות הנגרמות לחברה, כמו על נסיעות וטלפון. יוצא אפוא, שהמינהל שילם לחברה א' תוספת שלא היתה זכאית לה לפי תנאי המכרז.

5. נוסף על השירותים שמספקת חברה א' להפעלת המינהל היא גם מספקת שירותים במסגרת חוזה שנחתם עמה בעקבות זכייתה במכרז כוח אדם. התברר, כי אף שעבודת מנחי המינהל היא חלק בלתי נפרד מהפעלת המינהל, הם הועסקו על חשבון התקציב שיועד לתשלום לחברות שזכו במכרז האמור. יצוין, כי מצב זה תוקן, ומאפריל 2001 ההנחיה ממומנת מתקציב שיועד להפעלת המינהל.

כאמור, ועדת הפטור אישרה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברה א' להפעלת מינהל מנב"ס ובכלל זה שירותי הטמעה והנחיה לבתי הספר. האישורים התבססו על בקשות המינהל לפטור ממכרז רכישת שירותים להפעלת המינהל ולהטמעת המנב"ס בבתי הספר. עלות ההתקשרות, לפי מסמכי הבקשה לשנת 2000, היתה בסכום של כ-230,000 ש"ח לחודש בממוצע. הבקשה לא כללה את עלות העסקת המנחים, שהסתכמה באותה שנה ב-147,000 ש"ח לחודש בממוצע, ומומנה מתקציב שיועד לרכישת שירותי כוח אדם מהחברות. יוצא, שבעת מתן הפטור לא היו בידי הוועדה נתונים מלאים על עלות העסקת המנחים.

בתשובתה ציינה מנהלת המינהל כי "מאחר שמכרז המינהל היה בתקופה של פטור, לא סברנו שיהיה זה הולם לבקש גם את הרחבת החוזה".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד להציג בנימוקיו לוועדת הפטור את מלוא עלות הפעלת המינהלה ולא להסתפק בהצגת נתונים חלקיים.

רכב לשימוש מינהלת מנכ"ס

משנת 1993 עד מאי 2001 העמידה חברה א' לרשות המינהלה רכב לכל השנה לצורך פעילותה השוטפת כפי שהוסכם בחוזים עמה. יצוין, שבחוויה שנחתם בעקבות המכרז משנת 2000 התחייבה החברה להעמיד רכב לרשות המשרד, על פי דרישתו. ממסמכי התשלום לחברה עולה, כי עלות החזקת הרכב בשנת 2000 היתה כ-88,000 ש"ח, כ-7,410 ש"ח לחודש בממוצע.

משרד מבקר המדינה ביקש ממנהלת המינהלה להמציא לו את רשימת העובדים שהשתמשו ברכב. מנהלת המינהלה השיבה, שהיא ומנהלת חטיבת יישומי ניהול ותקשוב בחינוך שבמינהל מורשות לנהוג ברכב לצורכי עבודתן, וכי עובדי חברה א' ועובדי המשרד השתמשו ברכב לצרכים שהתעוררו מפעם לפעם, אולם היא לא פירטה את שמות העובדים שהשתמשו ברכב.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה באגף משק, נכסים ופרסומים במשרד נמצא, שהמשרד אינו נוהג להעמיד רכב לתקופות ארוכות לרשות יחידותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר המשרד שחיוני להעמיד לרשותו רכב לצורך הפעלת המינהלה, היה עליו לעשות זאת בדרכים המקובלות בשירות המדינה, ולא באמצעות גוף חיצוני.

עוד העלתה הבדיקה, כי לא נקבעו נוהלי השימוש ברכב וכי המשתמשים בו לא נדרשו לרשום את שמם ואת מטרת הנסיעה, מסלולה ומועדיה.

לדעת משרד מבקר המדינה הרישום בדבר השימוש ברכב היה דרוש, בין היתר, לצורכי בקרה וכדי להבטיח שהרכב אכן נוצל לפעילות השוטפת של המינהלה, כפי שהוסכם.

העסקת עובדי חברות

בתקנות כספים ומשק (להלן - התכ"מ) ובתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נקבעו הוראות בדבר דרכי ההתקשרות של משרד ממשלתי עם יועצים ומומחים שונים, וכן אופן העסקתם. בתקשי"ר נקבע, שיועצים ומומחים יועסקו בביצוע משימות בנושא מוגדר ולתקופה קצובה, ולא יהיו מעורבים ב"פעולות ביצוע" של המשרד, לא ישולבו בהיררכיה של המשרד, ולא ייצגו אותו כלפי גופים שמחוץ לו.

1. הביקורת העלתה, כי העסקת עובדים מקצועיים באמצעות החברות המספקות למינהל שירותי מחשוב לא תמיד עולה בקנה אחד עם הוראות אלה, ולעתים אף מנוגדת להן.

מבקר המדינה העיר עוד בשנת 1997⁸ על העסקתם של עובדי חברות במשך תקופות ארוכות, וציין במיוחד את העסקתו של העוזר למנהלת המינהל המועסק באמצעות חברה י"א, אשר שולב בעבודה המינהלית השוטפת של המינהל לרבות ייצוג המשרד כלפי החברות.

הביקורת העלתה, כי העוזר עדיין מועסק באותו תפקיד, וממשיך לייצג את המשרד כלפי החברות. עוד נמצא, כי העוזר מאשר בחתימתו דוחות נוכחות של עובדים מטעם חברה י"א שבאמצעותה הוא מועסק.

מנהלת המינהל הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי כל מאמציה להעסיק את העובד במסגרת תקן העובדים של המשרד נכשלו עקב מדיניות משרד האוצר לקצץ במשרות וכי המשרד מחפש דרך נאותה להעסקתו.

2. בשנים האחרונות, עד מאי 2000 מילאה את תפקיד מנהלת המינהל עובדת מטעם חברה א'. נמצא, שבתפקידה זה היא ייצגה את המשרד במשא ומתן לרכישת רישיונות לשימוש בתוכנה לניהול בסיס נתונים למשרד (ראו להלן).

מיוני 2000 מועסקת העובדת בתפקיד יועצת למנהלת המינהל בענייני מכרזים באמצעות חברה י"ד, שזכתה במכרז ביולי 1999 למתן שירותי ייעוץ בעניין מערכות מידע ומחשוב. גם בתפקידה זה היא מייצגת את המינהל כלפי גופים חיצוניים. לדעת מנהלת המינהל, כפי שהובעה בתשובתה מ-3.2.02 למשרד מבקר המדינה, "יש לפתור בעיה זו בצורה מערכתית".

מהאמור לעיל עולה שהמשרד לא הקפיד שעובדי חברות יועסקו בהתאם להוראות התקש"ר והתכ"מ.

רכישת תוכנה חדשה לניהול בסיס נתונים

בנובמבר 1999 החליט המינהל שיש לפתח מחדש את מערכות המידע במחוזות המשרד ואת חלק ממערכות המידע המרכזיות שיתבססו על תוכנה חדשה לניהול בסיס נתונים⁹ (להלן - התוכנה). ביולי 2000 אישרה ועדת הפטור לפטור ממכרז את רכישת התוכנה מחברה ז' וציינה שהיא "היחידה המסוגלת לספק את המוצר [התוכנה]". חודש לאחר מכן רכש המשרד מחברה ז' 2,000 רישיונות לשימוש של 2,000 עובדים במשרד ובמחוזותיו, בסכום כולל של 5.09 מיליון ש"ח.

8 ראו דוח מבקר המדינה מס' 47, עמ' 353.

9 בסיס נתונים הוא תוכנה שמנהלת נתונים במחשב, לרבות איתורם, מיונם ועדכוןם, וכן דואגת לשלמות הנתונים ומאפשרת גישה מבוקרת של משתמשים רבים. בסיס הנתונים נועד לשילוב עם מערכות מידע המטפלות בנתונים (כגון נתונים על שכר על עובדים ועל תלמידים).

היקף הרכישה ועלותה

1. במסגרת הכנת הצעת התקציב של המשרד לשנת 2000 הכין המינהל תכנית עבודה שנתית ובה פירט את ההוצאות של הפעילויות המתוכננות לאותה שנה ואת התפלגותן להוצאות שוטפות ולהוצאות פיתוח. התברר, שהמינהל כלל את עלות הרכישה של 2,000 הרישיונות בהוצאות השוטפות ולא בהוצאות הפיתוח, על אף שמדובר בהשקעה חד פעמית לרכישת רישיונות שהשימוש בהם ייעשה לא רק בשנת 2000 אלא בעיקר במהלך השנים הבאות ולצורך מערכות שיפוחו בעתיד.

בדרך כלל נחשבות ההוצאות בתקציב השוטף להוצאות קשיחות המיועדות בעיקר לתחזוקה שוטפת. לעומת זאת, בקשה להקצאת משאבים לפעולות פיתוח למיניהן צריכה לכלול הנמקה בדבר נחיצות ההשקעה וכדאיותה. הצגת עלות הרכישה של 2,000 הרישיונות במסגרת התקציב השוטף, יוצרת תמונה מעוותת של חלוקת תקציב המינהל, ואינה מאפשרת למקבלי ההחלטות במשרד ובמשרד האוצר לקבל החלטות ראויות בבואם לאשר את תקציב המינהל.

2. בתכנית העבודה של המינהל נאמר, שההוצאה נדרשת למימון החלפת בסיס הנתונים הקיים בבסיס נתונים חדש, דהיינו, שהרישיונות שנרכשו מיועדים להחליף את הרישיונות שעובדי המשרד משתמשים בהם. ממסמכי המינהל ומתשובת מנהלת המינהל למשרד מבקר המדינה עולה שרק 700 מהרישיונות שנרכשו מיועדים להחלפה ואילו 1,300 רישיונות מיועדים לשימוש במערכות חדשות ולמשתמשים נוספים.

הבדיקה העלתה, כי במועד סיום הביקורת באוקטובר 2001, יותר משנה לאחר שנרכשו הרישיונות, טרם נעשה שימוש במרביתם, למעט במערכת אחת שנועדה ל-50 משתמשים. כמו כן, עדיין לא הוחל בפיתוח מערכות חדשות אשר להן נועדו, כאמור, מרבית הרישיונות שנרכשו.

גם מתשובתה של מנהלת המינהל למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנה הראשונה לאחר הרכישה נעשו רק הכנות לשימוש בתוכנה. יצוין, שלהתקנת התוכנה ולפיתוח המערכות שיתמכו בה יש צורך רק במספר מועט של רישיונות כמספר התוכניתנים שיבצעו פעולות אלה, ולא בכל הרישיונות שנרכשו, ולהערכת מנהלת המינהל מערכות חדשות יפותחו רק במהלך השנים 2002-2004.

3. עוד העלתה הבדיקה, שמכלל המערכות העתידיות שפורטו במסמכי המינהל, שתיים בלבד אמורות לשמש 2,000 עובדים: אלפון ארגוני שהוא מעין תחליף לספר טלפונים פנימי של המשרד ומאגר הנתונים על נוכחות עובדי המשרד.

למרות שמדובר בהוצאה כה גדולה, לא בדק המינהל את עלות המערכות לעומת תועלתן כדי לבחון אם יש הצדקה לרכישת רישיונות במספר כה גדול בבת אחת.



ממצאי הביקורת מראים, שהמינהל רכש מספר גדול של רישיונות לשימוש בתוכנה לניהול בסיס הנתונים בטרם הוחל בפיתוח המערכות שיופעלו על בסיס נתונים זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתהליך הפיתוח של המערכות הוא ממושך ואילו הטכנולוגיה משתנה במהירות, לא היה צורך לרכוש מספר כה גדול של רישיונות שרובם עלולים להיות כאבן שאין לה הופכין.

ההיערכות לקליטת בסיס הנתונים

1. מעבר לתשתית ארגונית חדשה דוגמת בסיס נתונים חדש, הוא תהליך מורכב וממושך הכרוך בהוצאה גדולה. כדי לייעל את התהליך חשוב לתכנן את שלבי יישום התוכנה החדשה ואת שילובה במערכות המידע שהיא תשרת ולקבוע סדר עדיפויות של הפעולות ולוחות זמנים. כמו כן יש להגדיר את הדרישות של המערכות החדשות שיתבססו על התוכנה, כגון השימושים שייעשו בה והיקפם המשוער.

הבדיקה העלתה, שלפני רכישת הרישיונות למשתמשים בתוכנה לניהול בסיס הנתונים, לא הכין המינהל תכנית המפרטת את שלבי היישום של התוכנה ולא הגדיר את הדרישות ממערכות המידע העתידיות, פרט למערכת אחת שטרם נקבע מועד הפעלתה.

2. הניהול והתחזוקה של תוכנה כזאת דורשים מיומנות מקצועית של העובדים כמפורט להלן: מנהלי בסיס נתונים שתפקידם לדאוג לתחזוקתו לרבות ניהול שטחי אחסון, גיבויים וטיפול למניעת תקלות; וכן תוכניתנים שתפקידם לפתח מערכות מידע.

נמצא, שבמועד רכישת התוכנה עדיין לא קבע המינהל את הדרישות בנוגע לצוותים מקצועיים שעתידיים לטפל בה, כמו מספר העובדים, תפקידיהם ורמת מיומנותם, ולא החל לפעול להקמת הצוותים האלה. עוד נמצא, שפעולות ההכשרה של מנהלי בסיס הנתונים החלו רק כשנה לאחר הרכישה ועד מועד סיום הביקורת לא הוכשרו תוכניתנים לפיתוח המערכות שיתבססו על התוכנה החדשה.



ממצאי הביקורת מראים שהמעבר לבסיס הנתונים החדש היה לקוי: המינהל רכש מספר רב של רישיונות לשימוש בתוכנה לניהול בסיס הנתונים ושילם בעדם כ-5 מיליון ש"ח. המשרד אישר את התקציב לרכישה זו במסגרת התקציב השוטף על סמך מידע לא מדויק שמסר לו המינהל בעניין מהות הרכישה. עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2001 לא הוחל בהקמת מערכות מידע שבסיס הנתונים אמור לשרת, פרט למערכת אחת שנועדה למספר קטן של משתמשים. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היתה הצדקה לרכוש 2,000 רישיונות בטרם בשלו התנאים לשימוש בהם. רכישת מספר כה גדול של רישיונות בלי שנעשה בהם שימוש היא הוצאה מיותרת של כספי ציבור.



מרבית העובדים המקצועיים במינהל לתקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך מועסקים באמצעות 12 חברות שזכו במכרז כוח אדם שפרסם המינהל. הועלה שכאשר נזקק המשרד לכוח אדם נוסף הוא הגדיל את רכישותיו משתי חברות בשיעורים גבוהים בהרבה משל חברות אחרות, על אף שרמתם המקצועית הממוצעת של העובדים שסיפקו השתיים לא היתה גבוהה משל אלה שסיפקו החברות האחרות ותעריפיהן של אחת משתי החברות היו גבוהים, בדרך כלל, מתעריפיהן של מרבית החברות האחרות.

היה צפוי שהמשרד יפעל לצמצום עלויות העבודה ויעדיף את החברות שמסוגלות לספק לו כוח אדם במחירים סבירים וברמה המקצועית הדרושה לו.

מחובתו של המשרד לבנות מערכת בקרה כדי לוודא שהדיווחים שמוסרים לו המנחים עובדי חוץ בתחום המחשוב, ושעל פיהם הוא משלם את עלותם, יהיו תואמים למספר השעות שהמנחים עבדו בפועל.

המשרד התקשר בהליך של מכרז עם חברה להקמה והפעלה של מערכת מידע ממוחשבת לניהול בתי ספר, והמשיך את ההתקשרות עמה במשך תקופה ארוכה של שמונה שנים, בלי שקיים תחרות בין החברות כדי להשיג תנאים טובים יותר.

בשנת 2000 רכש המשרד רישיונות להפעלת תוכנה בסכום של כ-5 מיליון שקל. מספר הרישיונות שרכש היה גדול בהרבה ממספר הרישיונות שנדרשו לו, ונימק זאת בכך שהם ישמשו אותו לפיתוח מערכות עתידיות. שנה לאחר מועד רכישתם עדיין לא נעשה שימוש במרביתם.