

הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות

תקציר

בכל שנה משולמים ליחידים מכספי המדינה תשלומים המוקצים במסגרת תכניות סיוע, תשלומי רווחה, תגמולים וגמלאות¹ (להלן - תשלומים לזכאים). בשני העשורים האחרונים חל גידול מהותי בהיקף התשלומים האלה והלכה וגדלה ההסתייעות במערכות מידע ממוחשבות בתהליכי קביעת הזכאות להם ובהקצאתם.

מנתוני המרכז לחקר המדיניות החברתית שפורסמו בהצעה לתקציב המדינה לשנת 2006 עולה ששיעור ההוצאות על תשלומי העברה² מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) גדל מ-5.5% בשנת 1980 ל-7.3% בשנת 2004³. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי גדלו מכ-12 מיליארד ש"ח (במחירי 2004) בשנת 1980 לכ-42.8 מיליארד ש"ח בשנת 2004⁴ - גידול של פי 3.6 בקירוב.

תכניות הסיוע הרבות שבגינן ניתנים התשלומים, היקף התשלומים הגדול, אמות המידה המורכבות לקביעת הזכאות לקבלתם ושינויי חקיקה תכופים מגדילים את הסיכון שבעת קבלת ההחלטות הפרטניות בדבר הזכאות לתשלומים ובעת ביצועם ייעשו טעויות או מעשים לא תקינים. זאת ועוד, מערכות המידע הממוחשבות, המאפשרות לייעל את תהליכי העבודה ואת ביצוע התשלומים, חשופות לא פעם לטעויות ושיבושים או לניצול לרעה ומעשי הונאה הן של גורמים פנימיים, כמו עובדים, והן של גורמים חיצוניים, כמו זכאים או לקוחות. בשל הסיבות האמורות יש שניתנים תשלומי יתר או תשלומי חסר, תשלומים למי שאינם זכאים, תשלומים המסתמכים על נתונים פגומים או ללא אסמכתה נאותה וכד' (להלן - תשלומים שלא כדין). הנסיבות האמורות מחייבות את הגופים המבצעים תשלומים לזכאים לנקוט אמצעי בקרה קפדניים לגילוי תשלומים שנעשו שלא כדין ולמניעת ביצועם של תשלומים כאלה.

בפרק הזמן אפריל 2004-אפריל 2005, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את אמצעי הבקרה הננקטים לגילויים ולמניעתם של תשלומים שלא כדין⁵ בחמישה גופים המבצעים תשלומים לזכאים בסכומים ניכרים: המוסד לביטוח לאומי, אגף השיקום במשרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה והמשרד לקליטת העלייה

- 1 על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, גמלה היא "כל טובת הנאה שהביטוח לפי חוק זה מעניק אותה", כגון קצבת זקנה, קצבת שאירים ודמי אבטלה.
- 2 תשלומים מן המדינה שמקורם בכספים שגובה הממשלה באמצעות מסים, דמי ביטוח לאומי וכיו"ב ועוברים ליחידים במישרין בלי קשר לייצור של סחורות ושירותים בידי אותם יחידים. לדוגמה: תשלומי סעד, פיצויי אבטלה וקצבאות ילדים. לפי מסמך רקע כלכלי בנושא תשלומי העברה - הגדרות, נתונים ואומדנים, הכנסת - מרכז מחקר ומידע (21.5.2003).
- 3 עיקרי תקציב המדינה לשנת 2006, "מדיניות התקציב לשנת 2006", גרף מס' 7 - נצפה ב-26.1.06. באתר האינטרנט: <http://www.mof.gov.il/budget2006/mainpagin.htm>.
- 4 המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית (2004), עמ' 58. וראו גם: דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל (2002). נצפה ב-26.1.06. באתר האינטרנט: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/gap15-4.htm#fn27>.
- 5 דוח זה אינו עוסק בתשלומים לספקים ולנותני שירותים, בהקצבות למוסדות ובתשלומי שכר.

(להלן - הגופים שנבדקו). במסגרת הבדיקה התבקשו הגופים שנבדקו לענות על שאלון.

כל הגופים שנבדקו השיבו שנעשו בהם תשלומים שלא כדיון. הסיבות לביצוע תשלומים כאלה היו מגוונות: טעויות אנוש, תקלות במחשב ומעשים לא חוקיים של עובדים או זכאים לתשלום. רק למשרד לקליטת העלייה היו נתונים בעניין היקף התשלומים שהתבצעו שלא כדיון ועל מספר החייבים בגין תשלומים אלה. המשרד גם עשה פעולה נרחבת להשבת חלק גדול מן התשלומים. היעדר הנתונים בעניין זה ביתר הגופים שנבדקו מעיד שדרגי ההנהלה הבכירה באותם גופים לא נתנו עליו את דעתם, ולא נערכו כמות לטיפול בו.

במוסד לביטוח לאומי (להלן גם: המוסד) הצטברו במשך שנים רבות חובות של מבוססים עקב תשלומי יתר. בשנת 2004 הגיעו חובות הציבור כלפי המוסד בגין תשלומי יתר של גמלאות ל-800 מיליון ש"ח לפחות, וכמחציתם הוגדרו על ידי הנהלת המוסד חובות מסופקים.⁶ יצוין כי נתונים אלה אינם מבטאים את גודל החוב במלואו שכן אינם כוללים הפרשי הצמדה. בביקורת נמצא שבמשך שנים עשה המוסד מעט מדי כדי לטפל בגביית חובות אלה וכדי להביא לצמצום הסיבות להיווצרותם. על המוסד לפעול בנמרצות כדי להסדיר את גביית החובות האמורים ולהיערך בנחישות ומיד לתיקון הליקויים ולצמצום התופעה של תשלומים שלא כדיון.

אחד מאמצעי הבקרה הנהוגים בגופים שונים הוא השוואת נתוניהם עם נתוני מרשם האוכלוסין. מרבית הגופים שנבדקו ציינו שיש בעייתיות מסוימת בניצול שירותי המידע של מרשם האוכלוסין: מצד אחד הקבלת הנתונים שבידיהם עם נתוני מרשם האוכלוסין תורמת לשיפור איכות הנתונים שלהם ואמינות התהליכים הנעשים בהם, ובכללם ביצוע התשלומים, ומצד שני כדי לקבל את נתוני מרשם האוכלוסין הם נדרשים לשלם סכומים גדולים.⁷

אף אחד מן הגופים שנבדקו לא הפיק דוח תקופתי מסכם על תשלומים שלא כדיון שאותו בדוחות החריגים⁸ שהוא מפיק. דוח חריגים אמור לספק להנהלה מידע על היקף החריגים שהועלו ועל מהותם ולאפשר לאתר מוקדי בעיות ופרצות, להפיק לקחים ולהיערך היערכות שיטתית לתיקון הליקויים שאותרו.

למשרדי הממשלה לא נקבעה הנחיה המחייבת אותם לעשות סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות כדי להדק את הבקרה ולצמצם את הסיכונים למינהל התקין.

מערכות המידע הממוחשבות של המוסד שבסיוען מתבצעים התשלומים (להלן - מערכות המידע הייעודיות) הוקמו במוסד בלי ליצור אפשרות לשילוב המידע שבהן (אינטגרציה). עקב כך קשה לעשות בקרה אפקטיבית על התשלומים, למשל על ידי הקבלה בין הנתונים הנצברים במערכות המידע הייעודיות של כל אחת מהיחידות השונות המטפלות בגמלאות. על אף היקפם הגדול של תשלומי הגמלאות, המסתכמים בעשרות מיליארדי שקלים בכל שנה, והחובות הגדולים שהצטברו בשל תשלומי יתר,

6 חובות שעל פי הערכת הנהלת המוסד גבייתם מוטלת בספק.

7 פרטים על רכישת שירותי מידע ממרשם האוכלוסין נדונו בדוח מיוחד של מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין (פברואר 2006).

8 דוח חריגים: דוח המופק מתוך הנתונים הנצברים על פעולות שנעשות בארגון, כגון פעולות תשלום. דוח זה משמש אמצעי לאיתור פעולות או נתונים שחורגים מההגדרות שנקבעו מראש ומייצגות את המצב הנורמטיבי או התקין.

לא ייחד המוסד את תשומת הלב הראויה לשיפור הבקרה על ביצוע התשלומים, ובמשך שנים לא נקט צעדים של ממש להאחדת פעולת המערכות.

הבסיס לדיווח כספי אמין מושתת על בקרה פנימית נאותה. משרד מבקר המדינה מצא שברוב הגופים שנבדקו אושרו התשלומים באמצעות יחידות ייעודיות שאינן נתונות לפיקוחם של החשבים. לפיכך לא חלים על האישורים של יחידות אלה מנגנוני הבקרה השיטתיים שהוחלו על פי כללים שקבע החשב"ל על הפעולות הכספיות הנעשות באמצעות החשבויות של הגופים הממשלתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חסר גורם מרכזי שיקבע נוהלי בקרה שיחולו גם על אישורים לתשלום שנותנות היחידות הייעודיות. מן הראוי שהחשב"ל יבחן כיצד ניתן לשכלל את הבקרה על תשלומים המאושרים באמצעות יחידות אלה.



מבוא

1. בכל שנה משולמים ליחידים מכספי המדינה תשלומים בסכומים ניכרים המוקצים במסגרת תכניות סיוע, תשלומי רווחה, תגמולים וגמלאות⁹ (להלן - תשלומים לזכאים). במהלך השנים הולכת וגוברת ההסתייעות במערכות מידע ממוחשבות בתהליך הביצוע של תשלומים אלה. את התשלומים לזכאים מאשרות יחידות ייעודיות במשרדי הממשלה ובמוסד לביטוח לאומי (להלן גם: המוסד).

בשני העשורים האחרונים חל גידול ניכר הן במספר מקבלי התשלומים לזכאים והן בהיקף התקציבים המוקצים להם. לדוגמה: לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 1990 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, 30,820 משפחות בממוצע בחודש, ובשנת 2004 - 145,550 משפחות בממוצע בחודש - גידול של פי 4.7 בקירוב¹⁰. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד גדלו מכ-12 מיליארד ש"ח (במחירי 2004) בשנת 1980 לכ-42.8 מיליארד ש"ח בשנת 2004¹¹ - גידול של פי 3.6 בקירוב¹².

מנתונים שפורסמו במסמך "עיקרי תקציב המדינה לשנת 2006" עולה ששיעור ההוצאות על תשלומי העברה¹³ מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי), גדל מ-5.5% בשנת 1980 ל-7.3% בשנת 2004¹⁴.

תכניות הסיוע הרבות שבגינן ניתנים התשלומים, היקף התשלומים הגדול, אמות המידה המורכבות לקביעת הזכאות לקבלתם ושינויי חקיקה תכופים מגדילים את הסיכון שבעת קבלת ההחלטות הפרטניות בדבר הזכאות ובעת ביצוע התשלומים ייעשו טעויות או מעשים לא תקינים. זאת ועוד, מערכות המידע הממוחשבות, המאפשרות לייעל את תהליכי העבודה ואת ביצוע התשלומים, חשופות לא פעם לסיכונים, כגון טעויות ושיבושים או ניצול לרעה ומעשי הונאה הן של גורמים פנימיים, כמו עובדים, והן של גורמים חיצוניים, כמו זכאים או לקוחות. בשל הסיבות האמורות יש שניתנים תשלומי יתר או תשלומי חסר, תשלומים למי שאינם זכאים, תשלומים המסתמכים על

9 ראו הערה 1.

10 המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2004, עמ' 123.

11 שם, עמ' 58.

12 המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, לוח 1.2. נצפה ב-26.1.06 באתר האינטרנט: http://www.btl.gov.il/rivon/html/heb_rivon_3_0102.htm. וראו הערה 4.

13 ראו הערה 2.

14 ראו הערה 3.

נתונים פגומים או ללא אסמכתה נאותה וכד' (להלן - תשלומים שלא כדין). מבחינת כללי המינהל התקין תשלומים אלה הם תשלומים שנעשו שלא כדין בין שנעשו בשוגג בין שנעשו במזיד.

כדי להבטיח את תקינות התשלומים יש לשלב במערך הבקרה הכללי צעדים שיטתיים של מניעה וביקורת בכל הנוגע לפעולות הכספיות הנעשות בסיוע מערכות מידע ממוחשבות וכן מנגנונים לבקרה ולדיווח על פעולות אלה.

בתכנית העבודה של אגף החשב הכללי במשרד האוצר לשנת 2004 (להלן - תכנית העבודה)¹⁵ נמנו יעדים בעדיפות עליונה, ובהם "ביצוע הצלבות [הקבלה] בין מאגרי מידע שונים בכלל ובביטוח הלאומי בפרט". בתכנית נאמר כי "באמצעות הצלבות אלו ניתן יהיה לבדוק הונאות בנושא תמיכות והקצבות בהיקף של כ-65 מיליארד ש"ח וכי בדיקות אלו יביאו לחיסכון של בין חצי מיליארד למיליארד ש"ח בשנה"¹⁶.

2. משרד מבקר המדינה כבר הצביע בעבר על ליקויים בביצוע תשלומים לזכאים במוסד לביטוח לאומי ובכמה משרדי ממשלה שנבעו מפגמים בתהליכי הבקרה והפיקוח על ביצוע התשלומים ומא-הקפדה על אימות הנתונים שבמאגרי המידע של גופים אלה באמצעות הקבלתם עם נתונים שנמצאים במאגרי מידע אחרים. ליקויים אלה גרמו נזק ופגעו בעקרונות החוקיות, היעילות והחיסכון. להלן אחדים מן הליקויים בנושא הנדון שפורסמו בדוחות קודמים של מבקר המדינה:

בדוח של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2005¹⁷ נאמר שהמוסד לביטוח לאומי שילם קצבאות זקנה למי שלא היו זכאים להן על פי הכנסתם, והועלה חשש שלא תמיד המוסד בודק באמצעות המידע המצוי במאגריו את הצהרות המבוטחים והתלויים בהם בדבר הכנסתם. עוד נאמר שם שהמוסד שילם קצבאות שאירים גם למי שאינם זכאים לקבלן, ובהם שאירים המקבלים תגמולים מלאים מכוח חוקים אחרים; וכי לחלק מהזכאים לקצבת זקנה שתיקיהם נבדקו לא שילם המוסד תוספת ותק או שילם תוספת קטנה מהמגיע להם.

במקום אחר באותו דוח¹⁸ הועלה שהמוסד לביטוח לאומי המשיך לשלם קצבת שאירים למקצת האלמנים גם לאחר שנישאו וזכאותם לגמלה פקעה, אף שהוא מקבל ממשרד הפנים מידע שוטף על שינויים במצב המשפחתי של מבוטחים.

בביקורת נוספת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא תשלום גמלאות למוגבלים בניידות¹⁹ הועלו ממצאים על תשלומי יתר ותשלומי חסר, הדומים לממצאים שפורסמו בשנת 2005.

התופעה של תשלומי יתר ואי-שימוש בנתונים מהקבצים הממוחשבים של המוסד לאיתור מי שאינם זכאים הועלתה כבר בדוח שנתי 2042²⁰. בדוח נאמר ש"הבקורות [שעושה המוסד] על תנאי הזכאות, ביניהן ביקורת גבייה, חקירות ומעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות, אינן מספיקות... אין בקרה כספית על הזנת התביעות למחשב ועל התשלומים, במיוחד כשמדובר בחישובים ידניים, וקיימת אפשרות להזרים למערכת הממוחשבת החלטות על תשלום גמלה למי שאינו זכאי לה".

15 משרד האוצר - אגף החשב הכללי, תכנית עבודה 2004, פרק א', עמ' 4.

16 בממשלים של ארצות הברית ובריטניה נעשו אומדנים על היקף התשלומים שלא כדין. על פי הערכת משרד התקצוב והמינהל (OMB) בממשל ארה"ב מאפריל 2003, התשלומים שלא כדין בגין תכניות הסיוע הפרוליות בארה"ב מסתכמים בכ-35 מיליארד דולר בשנה. בבריטניה ההערכות הן שהסכום הכולל של תשלומי הרווחה והגמלאות לשנה שניתנו שלא כדין בשנה היה בכ-1.5 מיליארד לירות שטרלינג. נצפה ב-26.1.06 באתר האינטרנט של משרד העבודה והגמלאות של בריטניה ב-26.1.06: <http://www.targetingbenefitfraud.gov.uk>.

17 דוח שנתי 55 (2005), עמ' 904.

18 שם, עמ' 905.

19 ראו עמ' 911.

20 דוח שנתי 42 (1991), עמ' 739-740.

בביקורת על ענף נפגעי עבודה²¹ במוסד לביטוח לאומי מצא משרד מבקר המדינה שהמוסד המשיך לשלם קצבאות נכות למבוטחים בעלי נכות זמנית גם לאחר שפקעה זכאותם לקצבה, וכן שילם קצבאות בגין נכים שנפטרו אף שהיה בידי מידע על פטירתם.

ביקורת של משרד מבקר המדינה על הזכאות לסיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון העלתה שהמידע שעל פיו ניתן הסיוע לחסרי דירה לא היה שלם, מדויק ואמין; וכי אין ודאות שהסיוע ניתן רק למי שזכאי לקבלו²².

3. בפרק הזמן אפריל 2004-אפריל 2005, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בחמישה גופים המבצעים תשלומים לזכאים בהיקף גדול: המוסד לביטוח לאומי, המשלם גמלאות שונות; המשרד לקליטת העלייה, המסייע לעולים בתשלומים שונים; משרד הבינוי והשיכון, המסייע כספית לזכאים בתמיכה בתחום הדיוור; משרד הרווחה, המשלם תשלומי רווחה; ואגף השיקום שבמשרד הביטחון, המעניק תגמולים לזכאים. בביקורת נבדקה היערכותם של גופים אלה למניעת תשלומים שלא כדין, לרבות אמצעי הבקרה והפיקוח שהם נוקטים להבטחת התקינות של הליך התשלומים.

הביקורת נעשתה באמצעות שאלון שהופנה לגופים האמורים (להלן - השאלון), ובו התבקשו לתאר את שיטות הבקרה הנהוגות בהם לגבי ביצוע התשלומים לזכאים ואת מנגנוני הפיקוח שנקבעו בהם, וכן לציין אם אותרו בהם מעשי הונאה, ואם כן - אילו צעדים נקטו בעקבות זאת (פירוט של נושאי השאלון ראו להלן). בעקבות התשובות שהתקבלו נעשו בירורים בגופים שנבדקו ונאספו נתונים בדבר פעולות הבקרה הנעשות בהם על ביצוע התשלומים לזכאים. בירורי השלמה נעשו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר.

4. להלן תקציב הגופים שנבדקו שיועד לביצוע תשלומים לזכאים:

הגוף הממשלתי	הסכום (במיליוני ש"ח)
המוסד לביטוח לאומי	* 42,800
אגף השיקום - משרד הביטחון	** 3,497
משרד הבינוי והשיכון	** 1,990
משרד הרווחה	** 1,859
המשרד לקליטת העלייה	** 1,053

* המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2004, עמ' 58.
 ** על פי נתוני תקציב המדינה המאושר לשנת 2005 (מעודכן ל-12.4.05)

21 דוח שנתי 46 (1995), עמ' 619.

22 דוח שנתי 49 (1998), עמ' 81.

נושאי השאלון

- השאלון שהפנה משרד מבקר המדינה לגופים שנבדקו עוסק בחמשת הנושאים האלה:²³
1. הסכיבה הארגונית ונשיאה באחריות - קביעת מדיניות ונוהלי עבודה: האם נקבעו אצל הנשאלים מדיניות ונוהלי עבודה בכל הנוגע לבקרה על ביצוע התשלומים, מניעת תשלומים שלא כדין, גילויים ודיווח עליהם; האם ננקטו בהם הליכים פלייליים ומשמעתיים נגד עובדים או זכאים שהיו אחראים לתשלומים כאלה.
 2. הערכת סיכונים וניהול סיכונים: האם נעשה אצל הנשאלים סקר סיכונים²⁴ כדי לאתר פעילויות שיש בהן סיכון גבוה לביצוע תשלומים שלא כדין, והאם ננקטו בהם הצעדים לניהול סיכונים הנדרשים להקטנת הסיכונים שאותרו.
 3. יישום אמצעי בקרה ומנגנוני פיקוח: האם התקיימו בגופים האמורים דיונים בנושא תשלומים שלא כדין; האם נדון הנושא בתכניות הביקורת הפנימית שלהם ובדוחות המבקר הפנימי; האם הוכנו דוחות חריגים²⁵, ומה נעשה בעקבות קבלת ממצאיהם.
 4. מידע ודיווח: האם קיימת אצל הנשאלים תופעה של תשלומים שלא כדין; האם יש בידיהם נתונים או אומדנים על היקפה; האם נאספים בהם נתונים היכולים לסייע בקביעת מדיניות שתביא לניהול בקרה תכליתית ומועילה.
 5. ניטור ומעקב: האם מתקיים מעקב שיטתי בנושא תשלומים שלא כדין; האם נקבעו יעדים בכל הנוגע לצמצום פגמים ונבדקת מידת מימושם.

התשובות לשאלון

1. כל הגופים שנבדקו השיבו שנעשו בהם תשלומים שלא כדין. מהתשובות עלה שהסיבות לביצוע תשלומים כאלה היו מגוונות: טעויות אנוש, תקלות במחשב ומעשים לא חוקיים של עובדים או זכאים לתשלום.
- עוד עלה מהתשובות לשאלון שלדעת הנשאלים האמצעים היעילים ביותר לגילוי ולמניעה של תשלומים שלא כדין הם התקנת אמצעי בקרה במערכות הממוחשבות והקבלה של הנתונים שברשותם עם נתונים במאגרי נתונים אחרים, בהם של גופים אחרים.

- 23 נושאים אלה פורטו בכללים שפרסם משרד מבקר המדינה בארה"ב למניעה ולמזעור של תשלומים שלא כדין. ראו: **Standards for Internal Control in the Federal Government, (11/99)**. נצפה ב-26.1.06 באתר האינטרנט: <http://www.gao.gov/special.pubs/ai00021p.pdf>;
Financial Management - Coordinated Approach Needed to Address the Government's Improper Payments Problems (2002).
נצפה ב-26.1.06 באתר האינטרנט: <http://www.gao.gov/new.items/d02749.pdf>.
- 24 סקר סיכונים (Risk Assessment) - סקר שעושה הארגון כדי לזהות את תהליכי העבודה והפעילויות החשופים ביותר לסיכונים. במסגרת הסקר נעשה מיפוי של התהליכים וזיהוי של סיכונים רלוונטיים והסיכויים להתממשותם, ושל תחומי פעילות המועדים לחריגה מכללי מינהל תקין ולא-סדרים. ניהול סיכונים (Risk Management) - תכנית פעולה והיערכות להתמודדות עם מגוון הסיכונים שהארגון נחשף להם, ולענייננו: הסיכונים שהוא נחשף להם בעת ביצוע תשלומים בסיוע מערכות ממוחשבות.
- 25 ראו הערה 8.

בין הגורמים המגבירים את התופעה של תשלומים שלא כדין מנו הגופים שנבדקו את הגורמים האלה: שינויים תדירים בחקיקה, מערכות מידע לא מבוקרות דיין (המוסד לביטוח לאומי) טעויות אנוש ומעשי מרמה של זכאים (המשרד לקליטת העלייה) וכוח אדם שאינו מקצועי (אגף השיקום במשרד הביטחון). משרד הבינוי והשיכון מסר שקיצוצים תקציביים הגבילו את יכולתו לעשות בדיקות לאימות נתונים. משרד הרווחה ואגף השיקום ציינו את הגורם של אי-הקפדה על קיום נהלים.

2. הגופים שנבדקו התבקשו בשאלון למסור נתונים על היקף התשלומים שעל פי ידיעתם התבצעו שלא כדין ועל מספר החייבים בגין תשלומים אלה. מן התשובות עלה שרק למשרד לקליטת העלייה היו נתונים בעניין זה (ראו להלן).

משרד הרווחה מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 שהחל בשנת 2006 יפעל האגף למערכות מידע במשרד לצבירת נתונים של תשלומים שלא כדין המתגלים בבדיקה של דוחות חריגים.

חובות בשל תשלומים שלא כדין

1. המשרד לקליטת העלייה: המשרד מסר בתשובתו מנובמבר 2005 שמשנת 1994 עד אמצע נובמבר 2005 בוצעו בו תשלומים שלא כדין בסך 38 מיליון ש"ח; מסכום זה הוא הצליח לגבות כ-33 מיליון ש"ח.

המשרד לקליטת העלייה ציין שתי סיבות עיקריות להיווצרות החובות בגין תשלום לזכאים:

(א) שינוי בנתוני הזכאי, שזוהה לאחר ביצוע התשלום, בעקבות אימות נתונים. לדוגמה: עולים שיוצאים את הארץ בדרכון זר ולזמן ממושך בלי לדווח על כך למשרד, ממשיכים לקבל סיוע כספי גם בזמן שהייתם בחו"ל. לאחר שהמשרד מגלה את השינוי בנתונייהם הוא מחייב אותם להחזיר את תשלומי היתר. המשרד מסר שלדעתו התקנת מערכת בקרה ביומטרית²⁶ בנמל התעופה בן גוריון שתאתר את היוצאים לחו"ל בדרכון זר תוכל לסייע לו להתמודד עם בעיה זו.²⁷

(ב) פרשנויות שונות של הנהלים והוראות השעה. המשרד מסר שוועדת נהלים הפועלת בו מתכנסת לעתים קרובות ומנסה לשפר את ניסוח הנהלים כדי שיהיו ברורים לעובדים.

משלא נמסרו למשרד מבקר המדינה נתונים מהגופים האחרים שנכללו בביקורת על סכומי החובות שנוצרו בהם בשל תשלומים שלא כדין, ניסה המשרד לאמוד סכומים אלה על פי נתונים כספיים שקיימים בגופים אלה, ולהלן הממצאים:

2. המוסד לביטוח לאומי: המוסד מפרסם דוחות כספיים הנערכים, כאמור בהם, על פי תקני החשבונאות המקובלים ומבוקרים על ידי רואי חשבון²⁸. נמצא כי בדוחות הכספיים של המוסד לשנים 1999-2001 כתבו רואי החשבון של המוסד כי הם נמנעים מלחוות את דעתם על

26 בקרה ביומטרית - בקרה המבוססת על זיהוי בני אדם באמצעות בדיקת תכונות פיזיות, כגון טביעת אצבעות.

27 ראו להלן בפרק "שימוש באמצעים מתקדמים לזיהוי ולאתור חריגים".

28 הדוחות האחרונים שפורסמו הם ל-31.12.02.

הדוחות²⁹, בין היתר משום שסכומי החוב הרשומים במאזן אינם תואמים את הסכומים הרשומים במערכות המידע הייעודיות של המוסד המסייעות בביצוע תשלומי גמלאות (להלן - המערכות הייעודיות)³⁰ ובשל השפעתן המהותית האפשרית של אי-התאמות אלה על הדוחות. כמו כן ציינו רואי החשבון שסכומי החוב בכמה ענפי גמלאות אינם כוללים הפרשי הצמדה, שכן הפרשים אלה נרשמים רק בעת גביית החוב. יצוין כי בדוחות הכספיים של המוסד ל-31.12.02 לא נמנעו רואי החשבון של המוסד מלחוות דעתם.

בידי המוסד לביטוח לאומי אין דוחות כספיים מאושרים לשנים 2003 ו-2004. מנתונים שריכז האגף לתכנון ארוך טווח ולהערכה במוסד³¹ עולה שבסוף שנת 2004 הסתכמו חובות הציבור בגין גמלאות בכ-814 מיליון ש"ח, מהם כ-392 מיליון ש"ח (48%) שהמוסד הגדיר חובות מסופקים³²; ובסוף שנת 2003 הם הסתכמו בכ-680 מיליון ש"ח, מזה 305 מיליון ש"ח (45%) שהוגדרו חובות מסופקים. מנתונים אלה עולה שסכום החוב שנוצר כלפי המוסד בגין תשלומי יתר של גמלאות גדל בשנת 2004 ביותר מ-19% לעומת סכום החוב בשנת 2003, וב-45% לעומת הסכום הנקוב בדוחות הכספיים של המוסד לשנת 2002. סכומי החובות כוללים חובות שהתיישנו וחובות של נפטרים. באוגוסט 2005 הוציא המוסד חוזר המורה על ביטול חובות של נפטרים, חובות שחלה עליהם התיישנות, חובות פעוטים וחובות מסוימים של תושבי השטחים.

לשאלת משרד מבקר המדינה לגבי גיל החובות השיבה מנהלת האגף לתכנון ארוך טווח ולהערכה במוסד שקשה לחשב אותו מכיוון שבמערכת הממוחשבת לא נרשמו התאריכים במתכונת אחידה, ורישומם במתכונת כזאת כדי לאפשר את גיול החובות כרוך בביצוע פעולות מיוחדות הדורשות היערכות ותכנון.

נושא החובות הרבים של מקבלי גמלאות הועלה לא רק בהערות רואי החשבון של המוסד בדוחות הכספיים אלא גם בדיונים פנימיים במוסד. בפרוטוקול ישיבת הוועדה לניהול סיכונים של המוסד³³ שהתקיימה במאי 2003 נאמר "שיש במערכת כיום מס' גדול של חובות גמלה... אין ניהול מרכזי של הטיפול בחובות ובחייבים ואין גוף שאחראי לתת דין וחשבון למינהלה על מצב החובות. אין נתונים מסודרים על מצב החובות בכל גמלה".

יצוין כי בביקורת קודמת שעשה משרד מבקר המדינה נמצא שבענף זקנה ושאיירים שולמו לחלק מהזכאים כ-68.5 מיליון ש"ח יותר מהמגיע להם על פי החוק, ולחלקם כ-31.7 מיליון ש"ח פחות מהמגיע להם³⁴.

- 29 חוות דעת של רואי חשבון מאשרת שהדוחות הכספיים משקפים כיאות את המצב הכספי של המבוקר ואת תוצאות פעולותיו בתקופת הדיווח.
- 30 על פי ביאור (1)6 ו-(1)7 לדוחות הכספיים ל-31.12.01, יתרות החוב בגין דמי ביטוח מעסיקים בסך 2,230,577 אלפי ש"ח, יתרות החוב בגין דמי ביטוח לא שכירים בסך 1,238,802 אלפי ש"ח ויתרות החוב בגין גמלאות בסך 192,309 אלפי ש"ח הרשומות במאזן, אינן מתאימות ליתרות החוב לאותו מועד הרשומות במערכות העזר (מערכות המידע הייעודיות) של המוסד.
- 31 החובות רוכזו ונותחו על ידי צוות פנימי של המוסד שכלל עובדים ממנהל המחקר, מאגף הגמלאות, מאגף הכספים ומאגף לתכנון ארוך טווח ולהערכה.
- 32 ראו הערה 6.
- 33 אלה תפקידיה של הוועדה: לבחון את מערך הבקורות הקיים ולהמליץ על יישום בקורות חיוניות כדי להקטין את הסיכונים והחשיפה לאי-סדרים ולמעשי הונאה, ולקבוע תכנית פעולה ליישום. בדבר ניהול סיכונים ראו גם הערה 24.
- 34 ראו דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 906.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 מסר המוסד לביטוח לאומי שהוא הגדיר את הטיפול בנושא החובות "פרויקט אסטרטגי". כן מסר כי זה כשנתיים מכינים בו מערכת מרכזית ממוחשבת שנועדה לטפל בחובות שנוצרו עקב תשלומי יתר של גמלאות, וכי הפצת המערכת לכל הסניפים מתוכננת לאפריל 2006.

ההיקף הגדול של החובות למוסד לביטוח לאומי שהצטברו במשך שנים רבות מעיד שהמוסד לא ייחס את החשיבות הראויה לטיפול בנושא התשלומים שלא כדין. על המוסד לפעול במרץ כדי להסדיר את גביית החובות האמורים ולהיערך מייד לתיקון הליקויים ולצמצום התופעה של תשלומים שלא כדין.

3. אגף השיקום במשרד הביטחון: מדוח של אגף השיקום מ-27.6.04 עולה שהחוב הכולל שמקורו בתשלומים לזכאים שבוצעו מאז 1985, הסתכם בכ-770,000 ש"ח. הביקורת העלתה שהדוח הוא חלקי ואינו כולל למשל חובות שנדונו בוועדה לתשלומי יתר³⁵ והוועדה אף החליטה לגבותם.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של אגף השיקום לכך שחלק מהחובות הרשומים בדוח האמור התיישנו, ושלא תמיד נקוב בדוח תאריך היווצרות החוב, ולפיכך ייתכן שגם חלק מן החובות שתאריך היווצרותם אינו ידוע אינם ניתנים לגבייה עקב התיישנות.

4. בביאור של החשכ"ל ל"מידע כספי של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2004"³⁶ נאמר שבשנת 2004 מינה החשכ"ל ועדה לבחינת נושא גביית החובות לממשלה, וכי הוא אימץ את מסקנותיה העיקריות של הוועדה. הוועדה קבעה כי "הטיפול בגביית החובות לממשלה מאופיין בחוסר יעילות, אין יד מרכזית מכוונת שתפקידה להנחות ולקבוע כללים, התשתית המשפטית הקיימת אינה מהווה מענה ראוי והולם וכן קיימים ליקויים נוספים אשר יחדיו תורמים להתפתחות של נורמות בלתי רצויות". לפי אותו ביאור המליצה הוועדה, בין השאר, להקים באגף החשכ"ל מינהל לגבייה אשר ינחה ויגבש כללים אחידים לטיפול בחובות וכן למנות בעל תפקיד בכיר בכל חשבות של משרד ממשלתי שיהיה אחראי לטיפול הכולל בגבייה.

החשכ"ל מסר בתשובתו מנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה שאכן הוקם באגף החשכ"ל מינהל גבייה, וכי על פי הוראת שעה שהוציא באוקטובר 2005, תפקידו של מינהל הגבייה הוא להנחות את הליך גביית החובות לממשלה ולפקח עליו, ובנסיבות מסוימות ליטול לידיו את הטיפול בגבייתם, לפי שיקול דעתו.

35 ועדה זו היא ועדת חריגים הקובעת את אופן גביית החוב שנוצר עקב ביצוע תשלומי יתר. בראש הוועדה עומד סגן ראש אגף וראש היחידה לתגמולים והטבות.

36 ביאור ח1.

אמצעים לבקרה פנימית

לפי הוראות התכ"ס, הבקרה הפנימית היא "מערכת נהלים ותהליכי עבודה, שמטרתם למנוע ולהעלות טעויות, מעילות וזיופים"³⁷. לפיכך נוהלי עבודה מקיפים המפרטים את אמצעי הבקרה ואת אופן יישומם והטמעתם הם ראשוניים במעלה.

גורמי פיקוח המופקדים על הכוונתם של מוסדות פיננסיים קבעו עקרונות שיש ליישם כדי לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח במוסדות אלה, כגון העיקרון של הפרדת תפקידים³⁸.

סקר סיכונים שנעשה במוסד לביטוח לאומי לגבי קצבאות זקנה ושאיירים, ואשר מסקנותיו הוגשו בדצמבר 2002 (להלן - סקר הסיכונים משנת 2002), מצביע על אי-שמירה נאותה על עקרון הבקרה הפנימית בשל אי-הפרדת תפקידים. בסקר נמצא שעובד יחיד יכול לבצע את כל הפעולות שבמסלול האישור של הגמלה, מרגע קבלת התביעה לגמלה ועד לאישורה.

בתשובת המוסד לביטוח לאומי מנובמבר 2005 נאמר שנושא אי-הפרדת התפקידים ייבדק במסגרת ועדת היגוי וצוותי עבודה שהוקמו כדי לשנות את תהליכי הבקרה על תשלומי הגמלאות³⁹.

אמצעי הבקרה הפנימית מורכבים מבקורות כלליות ומבקורות יישומיות או בקורות מיוחדות המוחלות על פעולות ותהליכים בארגון. להלן כמה מהאמצעים האלה:

1. בקורות מובנות במערכות הממוחשבות
2. הקבלת נתונים
3. הפקת דוחות חריגים
4. ניתוח סיכונים וניהול סיכונים
5. שימוש באמצעים מתקדמים לזיהוי וליתור חריגים
6. פעולות בתחום ההדרכה, בדיקות מהימנות והתאמת עובדים
7. ביקורת פנימית ובדיקות לאחר ביצוע התשלום
8. קבלת מידע מהעובדים ומהציבור

בקורות מובנות במערכות הממוחשבות

בקורות אלה מתוכננות בשלבי הקמת המערכת הממוחשבת ומותקנות עם הפעלתה, וחשוב מאוד לעשות בהן שימוש מושכל, לדאוג שרמת התחכום בהן תהיה גבוהה ולעדכן אותן באופן שוטף בהתאם לשינויים שנעשים בתכניות הסיוע, בתהליכי העבודה ובמערכות הממוחשבות.

ה מ ו ס ד ל ב י ט ו ח ל א ו מ י : במערכות המחשוב הייעודיות של היחידות במוסד העוסקות בגמלאות מיושמות בקורות לוגיות המופעלות בזמן הזנת הנתונים, ובנוסף על כך נעשות במוסד בקרת תקינות ובקרת איכות, כמפורט להלן:

37 הוראות תכ"ס, ספר מנהל כספי - פרק הגדרות.
 38 חוזר שהוציא אגף שוק ההון ביוני 2003 מחייב ליישם עקרונות אלה.
 39 בעניין ועדת ההיגוי ראו להלן.

ב ק ר ו ת ל ו ג י ו ת : מן הממצאים עולה שבמשך שנים אין אפשרות להשוות בין הנתונים שבמערכות המידע הייעודיות של המוסד לביטוח לאומי הפועלות ביחידותיו השונות. מערכות אלה, המסייעות בביצוע תשלומים בהיקף של מיליארדי שקלים בכל שנה, הוקמו בתקופות שונות בלי שניתנה אפשרות לשלב (לעשות אינטגרציה) בין נתונים שבכל אחת מהן, ועקב כך קשה לעשות בקרה אפקטיבית על ביצוע התשלומים.

המצב האמור הועלה בדיונים שהתקיימו במוסד ומתואר גם במסמכי המוסד. בסקר הסיכונים משנת 2002 נאמר ש"העובדה שמתנהלות בביטוח הלאומי כמה מערכות קצבאות, שכל אחת מהן נבנתה בתשתיות פיתוח וניהול מאגרים [מערכות מידע ייעודיות] אחרות אינה מאפשרת ממשק חי ישים בין הגמלאות, ואי לכך מפותחים עתה מערכי ממשק שיוכלו לתת תמיכת מידע אחידה לכל הגמלאות על מנת לנהל את [נתוני] המבוטח על כל הגמלאות המגיעות לו, ולא את התנועה/גמלה הפרטנית".

אף שהמצב המתואר לעיל היה ידוע להנהלת המוסד במשך זמן רב, רק בשנת 2003 הוקמו מקרב עובדי המוסד צוותי עבודה לביצוע "פרויקט האינטגרציה" שנועד לאפשר שילוב בין הנתונים שבמערכות הממוחשבות. הפרויקט נועד לאפשר שימוש מושכל ומשותף בכל המידע הקיים במוסד על מבוטחים לצורך מיצוי זכויותיהם, מניעת היווצרות חובות ומתן תמיכה בתהליך קבלת ההחלטות הנוגע לתביעות לגמלה. הצוותים שמשותפים בפרויקט התבקשו למפות את המידע הנדרש, לגבש תהליכי עבודה מפורטים ותכנית עבודה ולהכין מסמך אפיון לניהול הפרויקט.

בתשובת המוסד נמסר שהוא רואה בפרויקט האינטגרציה פעילות בעלת חשיבות עליונה שמטרתה למנוע תשלומים שלא כדין, לאפשר ביצוע של מבחני הכנסות שוטפים וכן לאפשר שיתוף במידע אודות המבוטח, הקיים בכל מערכות המוסד, לשם מיצוי זכויותיו וחובותיו.

ב ק ר ת ת ק י נ ו ת : את בקרת התקינות הנהוגה במוסד עושים בסניפים פקידים (להבדיל מפקידים התביעות, שתפקידם לטפל בקהל המבוטחים). הבקרה נעשית על ידי הקלדה חוזרת של כמה נתונים מטופס התביעה והשוואת הנתונים שנרשמו במערכת הממוחשבת בתהליך הקליטה של התביעה עם הנתונים והמסמכים שנמצאים שבתיק התביעה. שיטת בקרה זו הונהגה במוסד לפני כ-15 שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, וכפי שגם עולה מתשובת המוסד, בבקרת התקינות הנהוגה במוסד יש חולשות המחייבות תיקון: השיטה שעל פיה נעשית בקרה זו מבוססת על דגימה של שדות המוגדרים מראש, וניתן בה ייצוג שווה של שדות נתונים שסיכויי השגיאה בהם אפסיים ושל שדות נתונים שהסיכוי לשגיאה בהם גדול יותר. לפיכך המדגם שנבדק אינו יעיל מבחינה סטטיסטית וכלכלית. במוסד אמנם התקיימו כמה דיונים בנושא ומונו ועדות לבחינתו ולקביעת דרכים לשיפור הליכי הבקרה, אך משרד מבקר המדינה העלה שלא ננקטו צעדים מעשיים בעקבות דיונים אלה. יש לציין שבסקר הסיכונים שנעשה במשרד נמצא, שבמהלך הבדיקה בסניף נבדקת רק תקינות הנתונים שהוקלדו בנוגע לתביעה, ואין בודקים את המסמכים ששימשו לקבלת ההחלטות בעניין התביעה ואת טיב ההחלטות האלה.

ב ק ר ת א י כ ו ת : בקרה זו נעשית במטה המוסד. הבקרה נעשית באופן שוטף על ידי בדיקת תיקים על פי מדגם שאת גודלו קובע אגף המחקר. לאחר קבלת ממצאי הבדיקות מגיש אגף המחקר למנהלי האגפים דוח ובו ריכוז הממצאים. הדוח מציג נתונים על הטעויות שנמצאו בתיקים לפי

נושאים שגויים וגורמי הטעויות, בכלל זה השוואה עם דוחות קודמים ושיעורי טעות. סקר הסיכונים משנת 2002 העלה שהבקורות הנעשות במטה (בקורות איכות) מקיפות פחות מ-3% מהתיקים ואינן גורם מרתיע.

בנובמבר 2004 הוקם במוסד צוות ל"אפיון פרוייקט בקורות כספיות בגמלאות" שמשלם המוסד, ובינואר 2005 הגיש הצוות לחשב המוסד "מסמך אפיון פרוייקט יישום תהליך בקרה כספית בגמלאות". במסמך מפורטים הליקויים העיקריים שמצא הצוות בבקורות שבמערכות הממוחשבות של המוסד, ולהלן חלק מהם:

1. לא קיים מערך בקורות ברמת המוסד וברמת הגמלה. 2. אין מערך בקורות אחיד המשותף לכל הגמלאות... 3. אין מדידה של אפקטיביות הבקרה... 8. לא קיים תהליך בקרה על התשלומים המתבצעים אוטומטית לאחר קביעת הזכאות בפעם הראשונה... 11. לא קיים תהליך מובנה של בקרה על שינויים המתבצעים עקב שינויי חקיקה ושינויים בתהליך".

במסמך נאמר שהפרויקט נועד, בין היתר, להקים מערך יעיל ואפקטיבי של בקרה כספית על תשלומי הגמלאות; לקבוע תכנית פעולה לביצוע הבקרה ולהכין מסמך שיבטא את המדיניות הכוללת בעניין זה. עוד נאמר במסמך שיש להכין תכנית שתבחן את הבקורות הקיימות ותציע דרכים לשיפורן, בכלל זה ביטול בקורות מיושנות והוספת תהליכי בקרה חסרים. את הפרויקט אמורים ללוות ועדת היגוי שבראשות החשב וכן יועצים מקצועיים.

כדי לקדם את גיבושם ויישומם של השינויים במנגנוני הבקרה ובמערכות הממוחשבות של המוסד הייתה דרושה מחויבות ומעורבות של הנהלת המוסד, אך מעורבות כזאת לא הייתה בעבר. ראוי שהמוסד יקבע מדיניות מחייבת בעניין זה וינחה על פיה את הצוותים המטפלים בתכנון הבקורות ואת הצוותים המטפלים באינטגרציה של המידע.

המוסד לביטוח לאומי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בנובמבר 2005 ש"צוות משנה בקורות כספיות בגמלאות" גיבש "בימים אלה" המלצה לעשות בארבעה מסניפי המוסד ניסוי שבמסגרתו יבדקו משרדי רואי חשבון שייבחרו את תהליכי העבודה הנוגעים לתשלום דמי לידה וקצבת אבטלה ואת המערכות הממוחשבות שבסיוען מתבצעים תשלומי הגמלאות האלה, וימליצו על מודל בקורות שיסייע לקבוע תכנית רב-שנתית לפיתוח מודלים של בקורות בכל סוגי הגמלאות.

הקבלת נתונים

הקבלה בין נתונים שמקורם במאגרי מידע שונים נועדה להשוות בין הנתונים כדי לאמתם ולאתר חריגים.

מתשובות הגופים שנבדקו עולה שכולם נוהגים לעשות במסגרת הבקרה והפיקוח השוטפים הקבלה בין הנתונים שבידיהם לבין נתוני מרשם האוכלוסין, וכן נעזרים בנתונים המתקבלים ממאגרים אחרים.

1. נתוני מרשם האוכלוסין: (א) מרבית הגופים שנבדקו ציינו בשאלונים שיש בעייתיות מסוימת בניצול שירותי המידע של מרשם האוכלוסין: מצד אחד הקבלת הנתונים שבידיהם עם נתוני מרשם האוכלוסין תורמת לשיפור איכות הנתונים שלהם ואמינות התהליכים הנעשים בהם, ובכללם ביצוע התשלומים, ומצד שני כדי לקבל את נתוני מרשם האוכלוסין הם נדרשים לשלם סכומים גדולים. משרד הבינוי והשיכון, למשל, ציין שעקב העלות הגבוהה של הנתונים האמורים הוא נאלץ לצמצם את השימוש בהם; משרד הרווחה מסר כי לפי שעה אין

בכוונתו לצמצם את השימוש בנתוני מרשם האוכלוסין, אולם בגלל עלותם הגבוהה בכוונתו לבדוק לגופה כל בקשה לקבלתם ולבחון את הצורך בהם מול העלות; ממסמכי משרד הרווחה עלה שהוא נשא ונתן עם נציגי משרד הפנים על הוצלת עלות שירותי המידע.

יצוין שדוח ביקורת של משרד מבקר המדינה⁴⁰ הצביע על ליקויים מהותיים בביקורת של הממשלה על המחירים שנקבעו לקבלת שירותי מידע ממאגר מרשם האוכלוסין, שירותים שהמדינה נתנה לחברה הפרטית בלעדיות בהספקתם. מבקר המדינה העיר שבגלל המחירים הגבוהים של הנתונים חלק מהמשרדים אינם רוכשים את כל הנתונים הדרושים להם או מעדכנים את נתוניהם בתדירות נמוכה מהנדרש. עקב הפחתת השימוש בנתונים נפגע אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים ביותר, ונפגמת מהימנות הנתונים שעליהם מבוססות פעולות של מנגנוני הממשלה⁴¹. עוד צוין בדוח ש"ביקוש מועט יותר לנתונים אמנם מקטין את ההוצאה על שירותי המידע, אך הנזק הכלכלי הנגרם מתת-צריכה של שירותי מידע עלול להיות גדול מההוצאה הנחסכת. נזק מסוג זה יכול לבוא לידי ביטוי בצמצום הפעולות שעושים משרדי הממשלה לאיתור פעולות פגומות כגון תשלומים בסכומים לא נכונים המבוססים על נתונים שגויים או לא מעודכנים"⁴².

(ב) בדוח ביקורת קודם של משרד מבקר המדינה⁴³, שעסק במהימנותם של נתונים במרשם האוכלוסין ובפנקס הבוחרים, נאמר שהממצאים מעוררים "ספקות בדבר אמינות הרישום של הקשישים המופלגים במרשם האוכלוסין ובפנקס הבוחרים הנגזר ממנו".

כמו כן נאמר בדוח ש"השוואה של נתונים הנוגעים לקשישים מופלגים בעלי זכות בחירה הרשומים בקובץ פנקס הבוחרים לכנסת השש-עשרה עם נתוני קובץ ביקורת הגבולות של משרת ישראל, קובץ הזכאים לגמלאות זקנה ושאיירים של המוסד לביטוח לאומי והרישומים על ההצבעה בפועל בבחירות העלתה, שבבחירות הצביעו לכאורה כמה קשישים מופלגים, ועולה חשש סביר שמדובר בנפטרם ולא הם שהצביעו". כמו כן "נמצאו ליקויים ברישומי היוצאים והנכנסים לארץ".

משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח ש"אי-רישומן של כל הפטירות במרשם האוכלוסין וליקויים ברישום יציאות מן הארץ וכניסות אליה עלולים, בין היתר, לפתוח פתח להצבעה בבחירות שלא כדין בשמם של מי שנפטרו או שוהים בחו"ל"; וכי "על מינהל האוכלוסין, ביקורת הגבולות של משרת ישראל והמוסד לביטוח לאומי לבחון הסדרים להעברת מידע שוטף ואמין ביניהם".

על פי החלטה שקיבלה הממשלה במרס 2004 הוקמה ועדה בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד הפנים, כדי להכין נוהל בעניין מישקים בין המערכות הממוחשבות השונות של משרדי הממשלה שנדרשים לשירותי המידע של מרשם האוכלוסין.

בישיבת הוועדה האמורה ביוני 2004 נבחרה ועדת משנה שמטרתה לשפר את השיטות הנהוגות להעברת נתונים בין גופי הממשלה השונים; לקבוע נהלים בעניין אופן העברת המידע בין גופים אלה ולקבוע שינויי חקיקה מתבקשים. בישיבה נקבע שדוח סופי של הוועדה יוגש ברבעון הראשון של שנת 2005.

-
- 40 דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין (פברואר 2006).
 41 בעניין אי-השימוש בנתוני מאגר מרשם האוכלוסין בלשכות ההוצאה לפועל ועל מחלוקת בנושא זה בין הנהלת בתי המשפט לבין משרד הפנים ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "ההוצאה לפועל", עמ' 608.
 42 דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין (פברואר 2006), עמ' 19.
 43 דוח שנתי 54 (2004), עמ' 705.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את הדוח הסופי של הוועדה, והומצא לו מסמך מפברואר 2005, המפרט למנכ"ל משרד הפנים רשימת "מישקים ממוחשבים להזנת מערכת אביב" ⁴⁴ ולטפל בהורדת גילאים מופלגים מפנקס הבוחרים. עם המישקים שהיו בשלבי אפיון בלבד נמנו המישקים להעברת מידע על לידות ועל פטירות. יוצא אפוא שטרם הושלם המהלך שנועד להסדיר את העברת הנתונים בין גופי הממשלה האמורים, וטרם נעשו שינויי חקיקה.

2. **נתונים ממאגרים אחרים:** (א) משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו שהוא אכן משתמש בשיטה של הקבלת נתונים אך העלה השגות בקשר לאיכות הנתונים המתקבלים ממאגרי המידע של רשות המסים על בעלות ברכוש ובמקרקעין. נתונים אלה משמשים לבדיקת הנתונים שמסרו מבקשי סיוע בדיוור. המשרד ציין במיוחד טעויות לגבי זהותם של בעלי דירות. כמו כן הצביע המשרד על היעדר נתונים ממוחשבים הדרושים לו לגבי העברת בעלות על מקרקעין ללא תמורה עקב מתנות וירושות. התברר שנתונים אלה אינם מוזנים למאגרי המידע של רשות המסים משום שאין חובה לדווח לה על שינוי בבעלות על מקרקעין שאינו בגדר מכירת זכות במקרקעין, כהגדרתה בחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963.

(ב) המשרד לקליטת העלייה ציין כי בעבר ניסה לעשות הקבלה בין נתוניו לנתוני המוסד לביטוח לאומי כדי לשפר או לאמת את המידע שבידיו, אך לא הצליח בכך עקב קושי להיעזר בנתוני המוסד על העסקתם של עולים אצל מעבידים.

התברר שקבלת נתונים מהימנים ומעודכנים ממרשם האוכלוסין ומביקורת הגבולות חשובה מאוד לפעולות הבקרה הנעשות במשרד לקליטת העלייה, שכן הם מסייעים בקביעת הזכאות לסיוע מהמשרד. מידע על שינויים מהמקורות האמורים הנקלט במערכת המידע הממוחשבת של המשרד עשוי למנוע תשלום מיותר ולהביא להפסקת הסיוע השוטף לזכאי. לדוגמה, בעקבות קליטת נתון ולפיו זכאי לתשלומים כבר שוהה בחו"ל חודש ימים, מופסקים התשלומים לאותו זכאי. אך אם יציאה של זכאי לחו"ל אינה נרשמת במערכת המידע של ביקורת הגבולות, המשרד אינו יודע עליה בדרך כלל, ורק לפעמים נודע לו עליה ממקורות אחרים, באקראי או בעקבות פעולות מודיעין.

(ג) אגף השיקום מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהקבלה שנעשתה בו בין נתוני מערכת התשלומים לזכאים ובין נתונים שהתקבלו מרשות המסים, אותרו נכים שהוכרו כ"נצרכים" ⁴⁵ וקיבלו ממנו קצבה אך התגלה שבבעלותם רישיון להפעלת מונית המניב להם הכנסות. האגף הוסיף שהוא הטמיע נוהל ולפיו כל בקשה חדשה לקבלת תגמול "נצרך" נבדקת בבדיקה פרטנית מול נתוני המוסד לביטוח לאומי ונתוני רשות המסים.

עוד ציין אגף השיקום כי נעשות בו בדיקות תקופתיות באמצעות הקבלה בין הנתונים שברשותו לבין קובצי נתונים של שירות בתי הסוהר כדי לאתר מקבלי תגמולים שאינם זכאים להם על פי החוק, למשל כאלה הכלואים בבתי כלא.

3. בתכנית העבודה לשנת 2005 שפרסם אגף החשכ"ל (להלן - תכנית החשכ"ל) נקבע ש"ביצוע הצלבות על תשלומי ביטוח לאומי, תשלומי העברה ותמיכה" נמנה עם יעדי התכנית שיש להם עדיפות עליונה.

בתכנית החשכ"ל נאמר שאין ביקורת שוטפת ורציפה על תשלומי העברה, גמלאות ותמיכות שמבצעים המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הממשלה, ועקב כך יש אזהרות שמקבלים תשלום שלא כדין.

עוד נאמר בתכנית החשכ"ל כי יש בעיה של חוסר מישקים וחוסר תיאום בין מערכות הממשלה השונות, ואין מערכת אחת המרכזת את כל הנתונים ומאתרת כפל תשלומים.

44 מערכת המידע הממוחשבת המנהלת את מאגרי הנתונים של מינהל האוכלוסין.

45 "נצרך" הוא נכה שאינו יכול להתקיים מקצבתו.

במרס 2005 מינה החשכ"ל ועדה בין-משרדית מיוחדת לאיתורם ולמניעתם של תשלומים חריגים או כפולים המתבצעים באמצעות משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי. בוועדה חברים נציגים של משרד האוצר ושל המוסד, ובראשה עומד מנהל התחום הכלכלי-חברתי באגף החשכ"ל. על פי כתב המינוי "תקבע הוועדה כללים ואופן ביצוע הצלבות בין קבצי נתונים מגורמים שונים, וכן את אופן הטיפול בחריגים שיתקבלו כתוצאה מביצוע ההצלבות".

על פי החלטה שקיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה⁴⁶ (להלן - ועדת השרים) באפריל 2005, הוועדה הבין-משרדית תכין נוהל בעניין מישקים בין מערכות המידע של המוסד לביטוח לאומי, של מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, של משרד הביטחון, של צה"ל ושל משרד הרווחה, ונציגים של גופים אלה יצורפו לוועדה. כמו כן נקבע בהחלטה שהוועדה הבין-משרדית תמסור לוועדת השרים דוח על פעולותיה, לא יאוחר מ-31.7.05.

במועד האמור הציג נציג החשכ"ל לפני ועדת השרים את פעולות הוועדה הבין-משרדית. בין היתר הוצג מיפוי המישקים בין קבצים של הביטוח הלאומי לקבצים של הגופים האחרים שצוינו לעיל.

החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שעקב מגבלות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות לא ניתן ליצור קישור ממוחשב מקוון בין כל מאגרי המידע, אך נקבעה שיטת עבודה שתאפשר להשיג את היעדים של צמצום כפל התשלומים והגברת הבקרה על ביצוע התשלומים.

דוחות חריגים

כל הגופים שנבדקו דיווחו בשאלונים שהם מפיקים דוחות חריגים.

המשרד לקליטת העלייה מסר שבעקבות ממצאים שהועלו בדוחות חריגים שהפיק, הוא הגביר את תדירות העדכון של נתוניו על פי נתוני מרשם האוכלוסין; עשה שינויים בנהליו ונקט יוזמה לשינוי בחקיקה.

משרד הרווחה מסר שהוא מפיק דוחות חריגים במערכת מס"ר⁴⁷ ובעקבות ממצאי הדוחות נעשו שינויים בתהליכי העבודה.

משרד הבינוי והשיכון מסר שהוא מפיק דוחות חריגים לגבי מקבלי משכנתאות ומקבלי סיוע לשכר דירה, וכי בדיקת הדוחות האמורים הביאה לדרישות להחזרת כספים ולשינויים בתהליכי העבודה.

אגף השיקום מסר בתשובתו שביחידה לחשבונאות שיקום הפועלת בו מופקים דוחות חריגים, ואולם הוא לא ציין אילו ממצאים היו בדוחות, ואילו פעולות ננקטו בעקבות הפקת הדוחות.

המוסד לביטוח הלאומי מסר שהמטות המקצועיים ויחידת הביקורת הפנימית הפועלים בו מפיקים ובודקים דוחות חריגים.

בירורים שעשה משרד מבקר המדינה העלו כי אף שבמוסד לביטוח לאומי ובאגף השיקום נעשה שימוש בדוחות חריגים, לא נקבעו בגופים אלה נהלים המסדירים את הפקת הדוחות ומפרטים את דרכי הטיפול בהם.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו שנהלים להפקת דוחות חריגים ולטיפול בהם יגובשו ויוגדרו במסגרת פיתוח מערך הבקרה הכספית הכוללת.

46 החלטה בק/85.

47 "מרכז תשלומי סעד" - מערכת ממוחשבת שרשומים בה נתניהם של מי שפנו לשירותי הרווחה ושל המסגרות השונות שהושמו בהן פונים.

הבדיקה העלתה שאף אחד מן הגופים שנבדקו לא הפיק דוח תקופתי מסכם על תשלומים שלא כדין שאותרו בדוחות החריגים. דוח כזה אמור לספק להנהלה מידע על היקף החריגים שהועלו ועל מהותם ולאפשר לאתר מוקדי בעיות ופרצות, להפיק לקחים ולהיערך היערכות שיטתית לתיקון הליקויים שאותרו.

ניתוח סיכונים וניהולם

כדי לטפל במגוון הסיכונים שנחשפים להם ארגונים נהוג לעשות תחילה זיהוי ומיפוי של הסיכונים. בעקבות מיפוי הסיכונים נבחנים הסיכויים להתממשותם ונעשית הערכה של עלות הנזק שעלול להיגרם מהתרחשותם ושל השפעותיו, ולאחר מכן מכינים תכנית לטיפול בסיכונים שמטרתה למנוע, במידת האפשר, את התממשותם.

השימוש במתודולוגיה של סקר סיכונים והיערכות לניהול סיכונים נהוג בגופים פיננסיים ועסקיים זה שנים. בשנים האחרונות נהוגות כך גם רשויות ציבוריות וממשלתיות.

1. רשות החברות הממשלתיות הטילה על החברות הממשלתיות לקיים באחת משיבות הדירקטוריון שלהן דיון בנושא ניהול סיכונים.

בהנחיה שהוציא הממונה על שוק ההון בינואר 2003 הוטל על הדירקטוריונים של חברות הביטוח לעשות אחת לשנתיים סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות, בכל תחומי הפעילות של המבטח. על פי אותה הנחיה, המבקר הפנימי יהיה האחראי להכנת הסקר ולביצועו.

באוסטרליה ובניו-זילנד חלה חובה על משרדי ממשלה לעשות סקר סיכונים בכל שנתיים, בהתאם לתקנים שנקבעו⁴⁸.

2. היחידה לביקורת שבאגף החשכ"ל יזמה עשיית סקר סיכונים בכמה חשבונות של משרדי ממשלה. את הסקרים עשו משרדי רואי חשבון חיצוניים ששירותיהם נרכשו, ותוצאותיהם משמשות את היחידה בבניית תכניות הביקורת בחשבונות של משרדי הממשלה.

3. בסוף שנת 2002 החל המוסד לביטוח לאומי בביצוע סקר סיכונים על פי יוזמתה ובהשתתפותה של יחידת הביקורת הפנימית. את הסקר עשו גופים חיצוניים. סקר הסיכונים לגבי תחום הגמלאות נעשה בנושאים זקנה ושאיירים, שיקום, סיעוד כפל גמלה, גמלאות משפחה, מילואים ואבטלה.

תוצאות הסקר על המערכת הכספית בתחום הגמלאות הוגשו בספטמבר 2004, ולפיהן המערכת חשופה לסיכונים חמורים. להלן כמה מהם:

- (א) אין במערכת כלי בקרה שוטפים ומספקים שיכולים להתריע על התרחשויות או אירועים שיש בהם סיכון.
- (ב) אין במערכת כלי בקרה מובנים שיאפשרו לבדוק את ההתאמה בין הנתונים שביישומים התפעוליים ובין הרישומים החשבונאיים.
- (ג) לאנשי המחשבים יש אפשרות גישה למאגרי הנתונים (לצורכי תחזוקה), אך אין במערכת כלים למעקב על כך.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו שכלי הבקרה המובנים שקיימים במישקים שבין המערכות התפעוליות אכן אינם מספקים ובכוונתו לשפרם.

על פי הסקר משמעות הסיכונים הקיימים היא "תנועה של סכומים גדולים ללא יכולת פיקוח ובקרה, העדר יכולת ניטור וכן העדר שקיפות וגילוי נאות". הסקר ממליץ, בין היתר, על "הקמת פונקציית בקרה תפעולית מרכזית במינהל הכספים והפעלת כלי בקרה ייעודיים עבורה".

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר המוסד שבעקבות תוצאות סקר הסיכונים על המערכת הכספית בתחום הגמלאות נעשו פעולות למניעת סיכונים, ופעולות נוספות נמצאות בשלבי ביצוע. המוסד ציין כי מנכ"ל המוסד מינה באפריל 2005 ועדה חדשה לניהול סיכונים והורה למנהלי הסניפים למנות בכל סניף "נאמן ניהול סיכונים" שתפקידו, בין היתר, לאתר סיכונים פוטנציאליים בתהליכי העבודה ולרכז הצעות לשינויים ולשיפורים.

4. במשרד לקליטת העלייה עשתה יחידת הביקורת הפנימית סקר סיכונים בכל יחידות המשרד, ותוצאותיו הובאו בחשבון בעת הכנת תכנית הביקורת הרב-שנתית.

5. משרד הבינוי והשיכון מסר למשרד מבקר המדינה כי לא עשה סקר סיכונים על כלל פעולות הסיוע בדירור, חוץ מבדיקה של הסיכונים בתהליכים של מתן סיוע בשכר דירה לעולים חדשים. אגף השיקום מסר שבכוונתו לבצע בשנים הקרובות סקר סיכונים מקיף שיעסוק בכל הוראות האגף ויבחן נקודות תורפה בהוראות אלה, תקלות צפויות ביישומן ואת היקף הסיכון הכספי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה יעשו סקרי סיכונים, ובכללם סקרי סיכונים הנוגעים לתהליכי הביצוע של תשלומים, בתדירות שתקבע בנהלים שיפורטו בהם סדרי ניהול הסקרים ודרכי הטיפול בתוצאותיהם.

שימוש באמצעים מתקדמים לזיהוי ולאתור חריגים

שימוש באמצעים ביומטריים⁴⁹: על פי החלטת ממשלה שהתקבלה בינואר 2003⁵⁰, הוקם צוות שהשתתפו בו נציגים מהמשרד לביטחון הפנים, מהמשטרה, משירות הביטחון הכללי (השב"כ), משרדי האוצר, המשפטים, הפנים והביטחון ומצה"ל (להלן - הצוות הבין-משרדי). למרכז הצוות הבין-משרדי מונה ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה. בהחלטה נאמר כי "הצוות יבחן את הצורך והאפשרות, תוך התייחסות לאיזון הנדרש בין התכלית לעקרונות אחרים כגון הגנת הפרטיות, לשימוש ביישומים ביומטריים בשירות המדינה, למניעת הונאות ולשיפור האבטחה במשרדי הממשלה ותאגידים ממשלתיים".

בדוח ביניים מיוני 2003 שהכין הצוות הבין-משרדי צוין, בין היתר, שיש מקום לשלב יישומים ביומטריים בתהליכי הביקורת על הכניסה לישראל, במעברי הגבול בים, ביבשה (לרבות במעברים שטרם נפתחו) ובשדות התעופה; וכי הצוות הבין-משרדי בוחן מה הם האמצעים הטכנולוגיים שיתאימו לכל אחד מהמעברים⁵¹.

49 ראו הערה 26.

50 החלטה 2858 (תמ/66) מ-2.1.03.

51 בינואר 2004 דיווח הצוות הבין-משרדי לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה על השימוש שנעשה בתשע מדינות בארה"ב באמצעים לזיהוי ביומטרי למניעת הונאות בשירותי הרווחה. על פי הדיווח נחסכו בין 10% ל-13% מההוצאות השנתיות על תשלומי רווחה.

במוסד לביטוח לאומי הסתיים ביוני 2005 ניסוי לזיהוי ביומטרי לפי טביעת אצבע. על פי דוח מסכם שהוגש בעקבות הניסוי, נמצאה השיטה שנבדקה ישימה ונאמר שאפשר לנצלם במוסד. באוגוסט אותה שנה מינה מנכ"ל המוסד עובד שישימש איש קשר בין המוסד לצוות הבין-משרדי.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו שהחליט ליישם את השיטה שנבדקה בניסוי ולהוציא מכרז להפעלתה במסגרת הוועדות הרפואיות.

שימוש בתוכנות לכריית נתונים במוסד לביטוח לאומי: תוכנות לכריית נתונים מסייעות לנתח מאגרי נתונים, לאתר חריגים ולמצוא מתאם בין נתונים וקשר בין שדות שונים. בסיוע תוכנות כאלה ניתן למצוא קשר בין נתונים וללמוד אילו תחומי תשלומים מועדים לתשלומי יתר ובעקבות זאת להפעיל מנגנונים של בקרה מונעת; להכניס שינויים בנהלים ובתהליכי עבודה ולהגביר את הבקרה על תחומים שיש בהם סיכוי גבוה לטעויות או להונאות.

במוסד לביטוח לאומי נעשה ניסוי בשימוש בתוכנה לכריית נתונים. הניסוי נעשה על מערך הבקורות המופעלות על התביעות לתשלום דמי לידה, ומסקנותיו הוצגו במאי 2003 למנכ"ל המוסד דאז ולחברי ההנהלה. בניסוי נבדק תחום התביעות לתשלום דמי לידה משום שבתחום זה יש שיעור גבוה יחסית של שגויים. מסקנות הניסוי היו שאפשר לקבוע מודל דגימה שישימש למטרות בקרה. לדבריו הוכח בניסוי שעל ידי שימוש במודל בקרה כזה ניתן להגדיל בכ-50% את שיעור הגילוי של תיקים שגויים בלא להגדיל את היקף הביקורת, או להקטין בקרוב ל-50% את היקף פעולות הבקרה הנעשות היום ולהגיע לשיעור גילוי זהה לשיעור הנוכחי.

הניסוי כלל ניתוח של הקשרים בין מאפייני התיק של הזכאית לתשלום דמי לידה לבין הסיכוי לטעות. בעקבות ניתוח כזה יהיה ניתן להציע שינויים בנוהלי העבודה ובתהליכי העבודה של פקידי התביעות כדי ליעל את פעולות הבקרה ולמקדן רק בתיקים שעל פי מאפייניהם יש סיכוי גבוה שיעשו טעויות בטיפול בהם.

במרס 2004 התחיל תהליך של ניסוי נוסף, בשיתוף יועצים חיצוניים. הניסוי נעשה על מאגר נתוני ביטוח האבטלה שנמצא במוסד, ויעדיו היו הכפלת שיעור הגילוי של הונאות בתהליך החקירה הקיים באגף ביטוח אבטלה ואפיון גורמים של הונאה באותו אגף. מסקנות הניסוי הוגשו ביולי 2005, וצוין בהן, בין היתר, שבעקבות שימוש בנוסחת המודל שהתקבלה מהניסוי ניתן לצפות לגידול ניכר בשיעור הגילוי של הונאות במהלך החקירות.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה שלאור תוצאותיהם של הניסויים האמורים קיבלה הנהלת המוסד החלטה עקרונית לדון במסגרת הדיונים על תקציב שנת 2006 ברכישת תוכנה המתאימה לכריית נתונים ולהמשיך בבחינת העניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור תוצאותיהם של הניסויים בשימוש בתוכנות לכריית נתונים שנעשו עד כה וההמלצות החיוביות של עובדי המוסד לביטוח לאומי שבחנו את התוצאות, היה ראוי שהנהלת המוסד תדון בנושא ותחליט אם יש מקום לאמץ את השימוש בכלי האמור "תוך בחינת מתמדת של עלות מול תועלת", כפי שהמליצו העובדים שבחנו את הנושא.

פעולות בתחום ההדרכה, בדיקות מהימנות והתאמת עובדים

כל הגופים שנבדקו (חוץ ממשרד הבינוי והשיכון) דיווחו שנעשות בהם בדיקות מהימנות והתאמה למועמדים לתפקידים שבמסגרתם מאושרים ומתבצעים תשלומים. אולם מהתשובות עולה שרק

במשרד לקליטת העלייה ובמשרד הרווחה נעשות בדיקות מהימנות שוטפות לעובדים שכבר משמשים בתפקידים האמורים.

לשאלה אם ננקטו בגופים שנבדקו הליכים פליליים או הליכים משמעתיים נגד עובדים ואחרים שפעלו שלא כדין, השיבו המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה ואגף השיקום שבכמה מקרים הם נקטו הליכים פליליים. משרד הבינוי השיכון השיב שלא היו אצלו מקרים שחייבו נקיטת הליכים פליליים או הליכי משמעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע נהלים שיחייבו את הגופים הממשלתיים לבדוק אחת לפרק זמן מסוים את מהימנותם של העוסקים בביצוע תשלומים ובקביעת הזכאות לקבלתם.

ביקורת פנימית ובדיקות לאחר התשלום

1. **ביקורת פנימית:** לפי דוח שפרסם בשנת 2004 ארגון בוחני הונאות (ACFE) הפועל בארה"ב⁵², 33% ממעשי ההונאה של עובדי ממשלה שחקר הארגון בשנתיים שקדמו לפרסום הדוח, התגלו על ידי יחידת הביקורת הפנימית בגוף הממשלתי שבו נעשו. בדוח צוין שלארגונים שפעלה בהם יחידת ביקורת פנימית היו בממוצע פחות הפסדים עקב הונאות מלארגונים שלא פעלה בהם יחידה כזאת.

מתשובותיהם של המשרד לקליטת העלייה, המוסד לביטוח לאומי ואגף השיקום עולה שהם מייחסים חשיבות לביקורת הפנימית ולתרומתה לטיפול בתופעה של תשלומים שלא כדין. כל הגופים שנבדקו מסרו בתשובתם לשאלון שלפחות אחד מדוחות הביקורת שהוציאה יחידת הביקורת הפנימית שלהם עסק בנושא זה.

2. **בדיקות לאחר התשלום:** בדיקות אלה כוללות גם חקירות וביצוע בדיקות אימות לאחר התשלום.

יש התנגשות בין הצורך לשפר את הבקרה על תהליך ביצוע התשלומים לזכאים לבין הצורך לבצע את התשלומים ביעילות ובמהירות. שכן בדרך כלל הזכאים לסיוע נזקקים לתשלום ומבקשים לקבלו מהר ככל הניתן, והדבר מקשה לעשות בקרה יסודית לפני התשלום. משום כך יש משנה חשיבות לבדיקות הנעשות לאחר ביצועו.

נוהל של אגף השיקום מיוני 1997 מקנה למנהל מחוז או מרחב או לראש יחידה במטה אפשרות לבקש חקירה על זכאי המקבל תשלומים מהאגף. על פי הנוהל, החברה שעשתה את החקירה תעביר את ממצאיה לראש תחום הביקורת, והוא יבדוק אם התקבלו כל הנתונים המבוקשים, ובמידת הצורך יבקש להשלים את הנתונים החסרים.

עוד נקבע בנוהל האמור כי ראש תחום הביקורת יכין בסוף כל שנה דוח מסכם על חקירות שנעשו במהלך השנה שהטיפול בהן טרם הסתיים, ויציין בו את הגורמים לעיכוב הטיפול. הביקורת העלתה שבאגף אין נוהגים להכין דוח כזה.

אגף השיקום הסביר למשרד מבקר המדינה שלמרות האמור בנוהל מדיניותו הייתה להצניע את נושא החקירות הפרטיות בטרם הוגשו מסקנות בעניין כדי שלא לפגוע בצנעת הפרט. הוא ציין שנוכח הסתירה בין מדיניות זו להוראות הנוהל בכוונתו לקיים דיון עקרוני לגבי פרסום דוחות על חקירות.

קבלת מידע מהעובדים ומהציבור

מהתשובות לשאלון עולה שמידע שהתקבל בגופים שנבדקו מצד שלישי עזר לגילוי מעשי הונאה. לדוגמה, משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו ש"המשרד מקבל מכתבים אנונימיים בהם מדווח הכותב על הונאות כנגד המשרד"; המידע נבדק והמשרד פועל על פי המתבקש מתוצאות הבדיקה.

באנגליה הוקם אתר אינטרנט ממשלתי שנועד לסייע לטיפול בהונאות⁵³. באתר ניתנת אפשרות לדיווח מקוון, ויש מספר טלפון לדיווח אנונימי. משרד מבקר המדינה בארה"ב, ה-GAO⁵⁴, מאפשר לדווח באמצעות האינטרנט על הונאות, בזכות, ניצול לרעה וניהול כושל.

הדוח האמור משנת 2004 של ארגון בוחני הונאות בארה"ב⁵⁵ מראה שכמעט מחצית ממעשי ההונאה כלפי משרדי ממשלה בארה"ב שנחקרו על ידי חברי הארגון התגלו עקב דיווח ממקורות שונים. על פי הדוח, ארגונים שיש בהם מנגנון לדיווח אנונימי על הונאות סובלים בממוצע ממחצית מן ההפסדים מההונאות שסובלים מהן ארגונים שאין להם מנגנון כזה.

בארץ חובה על חברות הביטוח למנות "ממונה למניעת הונאות ומעילות", ואחד מתפקידיו הוא לפתוח ערוצי תקשורת ישירים לעובדים המעוניינים לדווח על חשדות לאי-סדרים ("קו חם", תיבת תלונות). ליחידה המשטרתית הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית יש אתר אינטרנט⁵⁶, ובו טופס למסירת מידע העשוי לתרום למאבק בפשיעה הכלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את האפשרות להנהיג גם ביתר משרדי הממשלה ומוסדות מדינה סידורים מתאימים לקבלת מידע מעובדים ומצד שלישי על אי-סדרים והונאות.

נהלים והנחיות לבקרה ולפיקוח

הנחיות הממונה על שוק ההון ורשות החברות הממשלתיות

אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) נמנה עם גופי הממשלה המעטים שהוציאו הנחיות להתמודדות עם הסיכונים למעילות ולהונאות של גורמים בתוך הארגון ומחוצה לו.

בינוי 2003 הפיץ אגף שוק ההון חוזר מיוחד בעניין זה (להלן - החוזר). החוזר מטיל על הדירקטוריונים של חברות הביטוח לקבוע מדיניות, אמצעים ושיטות באשר להתמודדות עם

53 ראו: www.targetingfraud.gov.uk.
 54 Government Accountability Office.
 55 ראו הערה 52.
 56 ראו: www.police.gov.il/kalkalit.

אפשרות של הונאות ומעילות של גורמים בתוך החברות או של גורמי חוץ הקשורים לחברות ועלולים לנצל לרעה קשר זה. כמו כן חלה כאמור על הדירקטוריון החובה לעשות אחת לשנתיים סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות בכל תחומי הפעילות של המבטח; ומבקר הפנים אמור להיות הגורם האחראי לביצוע הסקר.

לפי החוזר, על חברות הביטוח למנות "ממונה למניעת הונאות ומעילות" בעל ניסיון מוכח בתחום הביקורת והשכלה מתאימה, שיעסוק בין היתר בכתיבת נוהלי עבודה בנושא ובבקרה ופיקוח על יישום הנהלים. כמו כן יהיה עליו להכין במשותף עם מבקר הפנים תכנית עבודה שנתית למניעת מעילות והונאות.

החוזר מפרט כמה נושאים שיש לכלול בנהלים, בכללם הפרדת תפקידים וקביעת אחריות; קליטת עובדים ובדיקת עברם; דיווח על עובדים שאינם מנצלים את ימי החופשה שלהם; הבטחת מערכות המידע ומניעת כשלים במערכות אלה.

הביקורת העלתה שלגבי משרדי הממשלה לא נקבעו הנחיות דומות שמטרתן להדק את הבקרה ולצמצם את הסיכונים למינהל התקין, ובכלל זה למנוע ביצוע תשלומים שלא כדין או לאתר תשלומים כאלה ולפעול להחזרתם.

בפברואר 2004, בעקבות שערוריות הענק בחברות אנרון, וורלדקום ואחרות בארה"ב, שהביאו לחקיקתו של חוק סרביינס-אוקסלי בשנת 2002⁵⁷, פרסמה רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) חוזר⁵⁸ שבו נדרשו חברות ממשלתיות לכלול בדוחותיהן הצהרות בדבר נאותות הדוחות והיעדר פרטים מטעים בהם; ונאמר בו שיש להגביר את מודעות המנהלים בחברות הממשלתיות לחובות הבטיחות הכרוכות בעריכתם ובאישורם של דוחות כספיים ודוחות דירקטוריון ולצורך להקפיד על שקיפות וגילוי נאות בדוחות אלה.

רשות החברות הסתמכה בהוראותיה על המלצות מבקר המדינה⁵⁹ בדבר הצורך בהגברת שקיפות הדיווחים של החברות הממשלתיות וכן על המגמה הרווחת בארץ ובעולם בדבר הרחבת המידע הנמסר בדוחות הכספיים ואת חובת הדיווח והנשיאה באחריות (Accountability). על פי חוזר רשות החברות יכללו הדוחות הכספיים השנתיים והרבעוניים של החברות הממשלתיות הצהרות של יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ומנהל הכספים בנוסח שהוגדר בחוזר.

בהצהרות אלה יצהירו בעלי התפקידים האמורים שהם אחראים לקביעתם ולהתקיימותם של בקורות ונהלים המיועדים להבטיח שמידע מהותי הנוגע לחברה, לרבות תאגידיה, שיוכא לידיעתם על ידי אחרים בחברה, ייכלל בדוחות הכספיים. החוזר גם מחייב את בעלי אותם התפקידים להצהיר שגילו לרואה החשבון, למבקר הפנימי של החברה ולדירקטוריון את כל הליקויים העיקריים והחולשות בבקרה הפנימית ובדיווח הכספי שעלולים להשפיע לרעה על יכולת החברה לנהל מידע כספי ולדווח עליו; וכן על כל תרמית, בין מהותית ובין שאינה מהותית, שמעורבים בה מנהלים או עובדים אחרים שממלאים תפקיד חשוב בבקרה הפנימית על הדיווח הכספי של החברה.

על פי אותו חוזר, בכוונת רשות החברות, לאור ההתפתחויות בנושא בחו"ל, לבחון את האפשרות להוסיף חובת דיווח גם לגבי הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ויעילותה, וכן לעדכן את נוסח ההצהרות של בעלי התפקידים בחברות.

57 Sarbanes-Oxley Act - החוק מחייב את ההנהלה של חברות ציבוריות (שמתקיימים בהן תנאים מסוימים) לקיים תהליכי בקרה וניטור, שיוגדרו באופן פורמלי, יתועדו וייבדקו באופן שוטף. החוק מחייב את מנהל הכספים והמנכ"ל של חברות ציבוריות בארה"ב לאשר בהצהרה את נאותות הבקורות.

58 רשות החברות הממשלתיות, חוזר דוחות כספיים 2004/2 (24.2.04).

59 דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, "תקינה חשבונאית ממשלתית", עמ' 318.

נמצא שעל הנהלות של משרדי הממשלה ושל יחידות ממשלתיות שעוסקות בביצוע פעולות באמצעות כספי התקציב לא חלה החובה לדווח על פעולות הבקרה הפנימית שנעשית בהם ועל תקינותן של הבקורות המונחגות במערכות המבצעות את הפעולות הכספיות. חובת דיווח כזאת חלה, כאמור, על המנהלים בחברות הממשלתיות. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לבחון אפשרות להטיל חובת דיווח כזו גם על הנהלות משרדי הממשלה ועל תאגידים כמו המוסד לביטוח לאומי.

הנחיות למשרדי הממשלה ותפקידו של החשב הכללי

החשכ"ל מנחה את החשבים במשרדי הממשלה וממונה עליהם ואחראי, בין היתר, למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, לפיקוח על ביצוע התקציב ולניהול כספי המדינה⁶⁰.

הוראות החשכ"ל קיבלו ביטוי בנוהלי עבודה, המפורסמים בתכ"ס (תקנון כספים ומשק). קביעת הנהלים נעשתה מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, המסמך את שר האוצר או ממונה מטעמו לקבוע הוראות מינהל. בכל משרד ממשלתי מכהן חשב מטעם החשכ"ל המבצע את הוצאת הכספים בהתאם לחוקים, לתכ"ס ולתקשי"ר.

בנושא בקורות קובעות הוראות התכ"ס ש"יש להפעיל מערכת שתבטיח את נכונות ובטיחות הנתונים", וש"יש להכין סדרי בקרה על שלימות הקלט וסביבתו". כמו כן נאמר ש"להפעלת מערכת בקרה זאת ימונה אחראי שיכין נוהלי בקרה בכל שלבי העיבוד ויבחן את יעילותם". עוד נקבע שלכל מערכת ממוחשבת יש למנות אחראי לבקרת העיבוד בתחומים הכספיים, וכי שם האחראי ימסר ליו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א [עיבוד נתונים אלקטרוניים] שבאגף החשכ"ל⁶¹.

משרד מבקר המדינה העלה שההוראה האמורה אינה מתקיימת כלל, וכי אין בידי יו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שמות האחראים לבקרת העיבוד בתחומים הכספיים במערכות המידע הרבות הפועלות במשרדי הממשלה.

החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2005 שהיחידה לביקורת החשבונות תפעל בשיתוף יו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א לרענן את הוראות התכ"ס. כמו כן תוודא היחידה במהלך הביקורות השוטפות ששמות האחראים לבקרת העיבוד בתחומים כספיים אכן נמסרים ליו"ר הוועדה.

עוד מסר החשכ"ל בתשובתו שאחד היעדים בתכנית העבודה לשנת 2006 הוא כתיבת נהלים והנחיות למבקרי הכספים הפנימיים בחשבונות. הוא הוסיף שהיחידה לביקורת החשבונות תוציא לחשבי המשרדים הנחיה מקצועית להכין תכנית עבודה שנתית למבקרי הכספים בחשבונות שתכלול, בין היתר, בדיקת קיומם של אמצעי בקרה ומנגנוני פיקוח במערכות הממוחשבות בארגון; וכן בדיקת קיומו של נוהל להפקת דוחות חריגים וטיפול בהם.

בתכנית העבודה של אגף החשכ"ל לשנת 2004 צוין שאחת המשימות העיקריות של האגף היא "החדרת נורמות של תרבות עסקית לרבות כלי פיקוח ובקרה על הוצאות הממשלה". בשנת 2001 יזם החשכ"ל רפורמה בדיווח הכספי של משרדי הממשלה⁶² בתוקף אחריותו לפיקוח על ביצוע התקציב וכדי להגביר את שקיפות פעולותיה של הממשלה ואת הפיקוח עליהן. על פי הוראת

60 ראו את הפרק "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203.

61 הוראות תכ"ס 07.02.00.

62 בשנת 2001 מינה החשכ"ל ועדה להכנת כללי חשבונאות ממשלתית ולהטמעתם במשרדי הממשלה.

החשכ"ל⁶³, הדוחות הכספיים של כל אחד ממשרדי הממשלה שמערכת מרכב"ה⁶⁴ הוטמעה בו, יהיו חייבים בביקורת חיצונית של רואה חשבון לפי התקנים החלים על חברות ציבוריות בישראל.

הבסיס לדיווח כספי אמין מושתת על בקרה פנימית נאותה. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יבחן אם יש מקום ליזום, נוסף על הרפורמה שיוזם בדיווח הכספי, גם תהליך של הנהגת נהלים לבקרה נאותה במשרדי הממשלה ובגופים האחרים שהוא ממנה את חשביהם (להלן - הגופים האחרים), על ידי אימוץ תקנים מקובלים לבקרה פנימית שישמשו גם מודל להערכת הבקרה⁶⁵.

כאמור, רשויות הפיקוח של מוסדות כגון חברות ביטוח וחברות ממשלתיות קבעו הנחיות מפורשות להתמודדות עם הסיכונים הכרוכים בפעילותם של מוסדות אלה, ובהם הסיכונים הכרוכים בביצוע פעולות כספיות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע גם למשרדי הממשלה ולגופים האחרים המבצעים פעולות בהיקף גדול בכספי המדינה, הנחיות להתמודדות עם הסיכונים הכרוכים בפעילותם הכספית, ובהם הסיכון למעשי הונאה ולמעילות. הנחיות אלה יקבע גורם מנחה מרכזי שיגדיר תקנים לביצועם.

החשכ"ל מסר בתשובתו ש"הערת המבקר מקובלת באופן עקרוני ובתוכנית העבודה של האגף לשנת 2006 תחל בחינה מעמיקה של הנושא ודרך היישום הנכונה בממשלה".



מניעתם של תשלומים שלא כדין כרוכה בפעולות מערכתיות מגוונות, תרבותיות ארגוניות וטכניות. אחד האמצעים היעילים ביותר לגילוי ולמניעה של תשלומים כאלה היא בקרה פנימית נאותה.

ההתמודדות עם מגוון הסיכונים שנחשפים להם ארגונים מתחילה בדרך כלל בזיהוי הסיכונים ובמיפויים. לאחר מכן נבחנים הסיכויים להתממשות הסיכונים ונעשית הערכה של עלות הנוזק שייגרם מכך לקופת המדינה ושל השפעתו, ואחר כך מכינים תכנית שמטרתה למנוע במידת האפשר את התממשות הסיכונים או להתמודד עמם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה יעשו סקר סיכונים בתדירות שתידרש בתקנים ובנהלים שייקבעו ובדרכים שיפורטו בהם.

63 משרד האוצר - החשב הכללי, מידע כספי של ממשלת ישראל ל-31.12.04, עמ' 2.

64 מערכת מידע רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. וראו: דוח שנתי 55 (2005), עמ' 297.

65 ארגון INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), ארגון בין-לאומי של מוסדות ביקורת מדינה שמשרד מבקר המדינה של ישראל חבר בו, פרסם בשנת 1992 מודריך לתקנים לבקרה פנימית. בשנת 2001 החליט הארגון לאמץ את המלצות COSO (Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's). COSO הוא ארגון פרטי שהקימו בארה"ב חמישה ארגונים מקצועיים שמטרתו לשפר את איכות הדיווח הפיננסי, בין היתר באמצעות הנהגת התנהגות אתית ובקרה פנימית אפקטיבית.

מאחר שהבסיס לדיווח כספי אמין מושתת על בקרה פנימית נאותה, ראוי שהחשכ"ל יבחן כיצד ניתן לשכלל את הבקרה על ביצוע תשלומים הנעשים באישורן של יחידות ייעודיות במשרדי ממשלה ובגופים האחרים. מן הראוי שנוסף על הרפורמה בדיווח הכספי שיזם החשכ"ל בשנת 2001, הוא יבחן את האפשרות לקבוע נהלים לבקרה נאותה גם ביחידות ממשלתיות ייעודיות המאשרות תשלומים ויאמץ תקנים מקובלים לבקרה פנימית שישמשו גם להערכת הבקרה.