

**מבקר המדינה**

דוח ביקורת על  
הסכם להספקת שירותי מידע  
ממאגרי מרשם האוכלוסין





# מבקר המדינה

דוח ביקורת על  
הסכם להספקת שירותי  
מידע ממאגרי מרשם  
האוכלוסין



ירושלים, שבת התשס"ו, פברואר 2006

מס' קטלוגי 2006-002

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

**הסוגיות שעולות מדוח זה** מצביעות על בעיות שנובעות מפעולות הממשלה בנוגע להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין באמצעות גורמים חיצוניים פרטיים. נוסף על מסירת הפיתוח, ההקמה והתחזוקה של המאגרים לגורמים אלה מסרה לידיהם הממשלה גם את שיווק המידע שבמאגרים; ובפועל העניקה להם בלעדיות בהספקת שירותי המידע בלי שפיקחה ביעילות על מחיריהם ובלי שנתנה דעתה על העיוותים הכלכליים והחברתיים שפעולותיה אלה גורמות.

המידע הנאגר במאגרי המידע הממשלתיים הוא משאב ששייך למדינה. בשל מאפייניו כמוצר ציבורי, פיתוחו של משאב זה ותחזוקתם של מאגרי המידע ממומנים מתקציב המדינה, והיא משביחה אותו ומגבירה את זמינותו באמצעות פעולות והשקעות שהיא עושה (למשל פיתוח מערכת "אביב" של מרשם האוכלוסין, תחזוקתה ושדרוגה); ויש לה עניין בהגברת השימוש במידע ובהבטחת ניצולו המיטבי מנקודת המבט של המשק הלאומי. עם זאת על הממשלה לקיים פיקוח ובקרה שוטפים, הלכה למעשה, על מחירי שירותי המידע ואישורם ולא להתיר בפועל את קביעת המחירים ועדכוןם לגוף פרטי שיש לו בלעדיות בהספקת שירותי המידע.

הביקורת העלתה שניציגי הממשלה - משרד הפנים ומשרד האוצר - לא הגנו על האינטרס הציבורי ועל ציבור הלקוחות ולא הפעילו מנגנונים שנקבעו לבקרה ולפיקוח על המחירים של שירותי המידע. משרד הפנים ומשרד האוצר לא פעלו לאכיפת תנאיו של הסכם שכרתו עם הספק ולא מנעו את היווצרותן של נסיבות שבהן הלקוח הוא "לקוח שבו".



**מיכה לינדנשטראוס**  
מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, שבט התשס"ו  
פברואר 2006



# הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין

## תקציר

מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים מנהל מאגרי מידע המכילים נתונים שנרשמו במהלך פעולותיו מכוח החוקים בתחומי האזרחות, השבות, מרשם האוכלוסין, הכניסה לישראל והיציאה ממנה. המערכת הממוחשבת של מינהל האוכלוסין, מערכת "אביב", הוקמה ומתוחזקת בידי חברה חיצונית שנבחרה במכרז. החברה שזכתה במכרז (דיגיטל) נרכשה בשנת 1998 על ידי חברת קומפאק, ובמרס 2003 התמזגה קומפאק בחברה שלישית - HP (שלוש החברות יכוננו להלן: הספק). בין המדינה לספק נחתם, ב-1993, הסכם לשבע שנים, מדצמבר 1998 ועד נובמבר 2004 (להלן - ההסכם העיקרי או ההסכם).

משרד הפנים קבע שמרשם האוכלוסין הוא "מקור מידע לאומי" והוא נמנה עם המערכות המוגדרות "אסטרטגיות וקריטיות עבור מדינת ישראל", ו"פעולתן התקינה חיונית לקיום התקין של המשטר הדמוקרטי בישראל". באמצעות הספק מעמיד המשרד נתונים (להלן - שירותי מידע) ממאגרי מרשם האוכלוסין לרשות גופים אחרים, בהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והמוסד לביטוח לאומי (להלן - לקוחות חיצוניים). השימושים שעושים הלקוחות במידע הם רבים ומגוונים, ובהם זיהוי ואימות של נתוני התושבים שבטיפולם ובדיקת זכאותם לשירותים שונים ולתשלומים של המדינה.

בהסכם העיקרי נקבע, שהתשלומים לספק יבואו משני מקורות: תשלומים שנתיים קבועים ממשרד הפנים; ותשלומים משתנים עבור שירותי מידע, מהלקוחות החיצוניים.

התשלומים של משרד הפנים לספק, בשנים 1998-2004, הסתכמו בכ-64.9 מיליוני ש"ח (במחירי 2004), והיו גדולים בכ-57%, במונחים ריאליים, מהסכום שדרש הספק בהצעתו למכרז. ההפרש נגרם בשל פעולות נוספות שהזמין המשרד, ובשל קיומן של בחירות בתדירות גבוהה מזו שהובאה בחשבון בהצעה. התשלומים מהלקוחות החיצוניים לספק, בשנים 1998-2004, הסתכמו בכ-127 מיליון ש"ח (במחירי 2004), בעוד סכום התשלומים הצפוי מן הלקוחות החיצוניים, שהוצג בהצעת הספק למכרז, היה כ-25 מיליון ש"ח (במחירי 2004).

לפי ההסכם, היו המחירים ללקוחות החיצוניים אמורים לקטון בכל שנה ב-3% עקב התייעלות של הספק. אך המחירים לא הופחתו, ובשנים 1999-2003 אף גדלו התשלומים של הלקוחות החיצוניים בכ-3.8% בממוצע לשנה (במונחים ריאליים),

בין היתר בשל גידול במגוון השירותים שהציע הספק. רובם המכריע של התשלומים באו מגופים ציבוריים, וחלקם של משרדי ממשלה בהם הגיע ל-50% לפחות.

1. מכוח ההתקשרות ניתנה לספק בלעדיות באספקת שירותי המידע. לפיכך היה על הממשלה לפקח על המחירים של שירותי המידע כדי למנוע מחירים גבוהים מעלות ההפקה וההפצה של המידע ולהבטיח ניצול מיטבי של שירותי המידע מנקודת המבט של המשק הלאומי. לצורך כך היה על משרד הפנים לאסוף במשך כל תקופת ההסכם הן נתונים על ההכנסות מלקוחות חיצוניים והן נתונים על רמת העלויות ועל מבנה העלויות של אספקת שירותי המידע ללקוחות. על בסיס כל אלה היה ניתן לבדוק את המחירים ללקוחות החיצוניים, כפי שקבע ההסכם, ולהחליט אם לאפשר לספק להמשיך ולגבותם או לקבוע שיש להפחיתם. משרד הפנים ומשרד האוצר לא מילאו את תפקידם ולא מימשו את סמכויות הפיקוח על המחירים ולא הגנו על ציבור הלקוחות כמפורט להלן:

בהסכם העיקרי נקבע מנגנון לבחינת המחירים ולפיקוח עליהם, אך הוא לא יושם: משנת 2001 לא אסף משרד הפנים נתונים מצטברים על ההכנסות החדשיות של הספק ממכירת שירותים ללקוחות החיצוניים כפי שנקבע במכרז ובהסכם העיקרי; ועדה בראשות נציג משרד האוצר ובהשתתפות נציגי משרד הפנים והספק לא התכנסה; לא נעשתה בדיקת תמחור ועלויות, אשר בהסכם העיקרי נקבע שתיעשה פעמיים בתקופת ההתקשרות; ובמשך כל שנות ההתקשרות לא הופחתו המחירים ללקוחות החיצוניים. יש לציין שבאותה תקופה חלו שינויים טכנולוגיים מפליגים, והיה ראוי שתיבחן גם השפעתם על העלויות ועל המחירים.

מנכ"ל משרד הפנים דאז מר מרדכי מרדכי וכן גורמים נוספים במשרד לא ייצגו כראוי וכנדרש את האינטרס של המדינה. כאמור בהסכם נקבע, שעל הספק להתייעל ולהפחית בכל שנה ב-3% הן את התשלומים שעל משרד הפנים לשלם לו הן את המחירים של שירותי המידע ללקוחות החיצוניים. ההפחתה הייתה אמורה להגיע בשנה השביעית לכ-17% ואולם ההפחתה לא יושמה על המחירים ללקוחות החיצוניים, אלא רק על תשלומי משרד הפנים לספק. יתר על כן, לקראת סיום תקופת ההסכם אף ויתר המשרד על תביעתו מן הספק למימוש ההפחתה ובכך שינה תנאי מהותי בהסכם העיקרי, שנקבע בעקבות מכרז. הליקויים בפעולתו של משרד הפנים בעניין הפחתת המחירים בשל התייעלות מצטרפים לליקויים ולאזלת ידו בכל הנוגע לפיקוח על המחירים.

מחיר השירותים משפיע על היקף השימוש בהם. הביקורת העלתה כי עקב ההוצאות הגבוהות הכרוכות ברכישת הנתונים, חלק מהלקוחות הממשלתיים רוכשים פחות נתונים מהדרוש להם או מעדכנים את הנתונים שברשותם בתדירות נמוכה מהנדרש. כתוצאה מכך נפגעים מנגנוני הבקרה הבסיסיים ביותר של הממשלה ונפגעת מהימנות הנתונים שעליהם מסתמכים הגופים הממשלתיים.

2. אף שהיו חילוקי דעות עם הספק באשר ליישום תנאי ההסכם, אישרה ועדת המכרזים במשרד הפנים כבר בסוף שנת 2002 את המשך ההתקשרות עמו ללא מכרז, לאחר שיפוג תוקף ההסכם העיקרי בסוף שנת 2004. ועדת המכרזים זומנה לדיון בהארכת ההתקשרות בחיפזון, ובהחלטותיה נפלו פגמים חמורים שחייבו בחינה מחודשת והבהרות.

משרד הפנים ומשרד האוצר לא הקפידו לקיים את הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). משרד הפנים לא הביא את ההחלטה להאריך את ההתקשרות ללא מכרז לאישור החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל) ולא הביאה לידיעת ועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר, והזדרז וחתם כבר בפברואר 2003, 21 חודשים מראש, על הסכם עם הספק (להלן - ההסכם החדש) לחמש שנים נוספות. זאת ועוד, ההתקשרות הוארכה בלא שנבדק אם ההארכה מוצדקת מבחינת המחירים ללקוחות החיצוניים, ונתונים על כך לא הוצגו בתהליך קבלת ההחלטות.

ועדת המכרזים במשרד הפנים לא הבחינה בהחלטתה בין חלקי ההתקשרות שהיו בבחינת מימוש אופציה להארכת ההתקשרות, ולגביהם היא מוסמכת להחליט לבדה, ובין החלקים שהם בבחינת "התקשרות המשך" לפי תקנות חובת המכרזים, ואשר עליה לסווגם לפי התקנות כהתקשרות המשך בפטור ממכרז, וחובה לקבל עבורם את אישור החשב"ל.

זאת ועוד, ועדת המכרזים במשרד הפנים לא קבעה בהחלטתה כי תנאי ההסכם החדש יהיו זהים לתנאי ההסכם העיקרי, שנכרת בעקבות המכרז, או טובים מהם, כנדרש בתקנות חובת המכרזים לגבי התקשרות המשך. ההתקשרות הוארכה בלא שנבדק אם המחירים שאושרו מוצדקים בהתחשב בעלות שירותי המידע. אף לא נאספו נתונים המאפשרים ניתוח כלכלי שהיה דרוש כדי להחליט באורח מבוסס, לקראת סיום תוקף ההסכם, באילו תנאים כדאי לממש את האופציה להארכתו.

אף שמשרד מבקר המדינה העיר על ליקויים אלה לפני שפג תוקף ההסכם העיקרי, לא עשו משרד הפנים ומשרד האוצר צעדים לתיקונם, ומשרד הפנים התחייב להעביר לספק, בלא מכרז, במשך חמש שנים, תשלומים בסך כ-38 מיליון ש"ח (צמודים למדד אפריל 2002).

יתר על כן, כאשר אישרה ועדת המכרזים במשרד הפנים את הארכת ההתקשרות לפי האופציה שכלל ההסכם העיקרי, היא אישרה בתוך כך גם שינויים בתנאי ההסכם העיקרי. התנאים שאישרה היו שונים באופן מהותי מן התנאים שנקבעו בעקבות מכרז, ולכן היה ההסכם החדש שונה מההסכם העיקרי. בנסיבות אלה, ובלא חוות דעת משפטית מתאימה, לא הייתה הוועדה רשאית לאשר את הארכת ההתקשרות בלא מכרז ולהסתמך על האופציה שנקבעה בהסכם.

משרד הפנים והוועדה המרכזית לענייני ענ"א (עיבוד נתונים אלקטרוני) במשרד האוצר<sup>1</sup> נהגו כאילו לוועדה הייתה סמכות לאשר את הארכת ההתקשרות אף שלפי תקנות חובת המכרזים אין לה סמכות לאשר התקשרות בפטור ממכרז. יו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א מר יצחק כהן היה מעורב בדיוני המשרד עם הספק ובגיבוש ההחלטה להאריך את ההתקשרות.

1 ועדה שמינה החשב"ל בתוקף הסמכות המוקנית לו בסעיף 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, שתפקידה וסמכויותיה מפורטים בתקנון כספים ומשק (התכ"ם). בין יתר תפקידיה ללוות מכרזים בענייני מחשוב ולאשר את מסמכי המכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהקמת המערכת הושלמה, והואיל ומכירת שירותי המידע ללקוחות היא פעילות נמשכת שהיקפה הכספי גדול מאוד, היה על הוועדה המרכזית לענייני ענ"א לפעול לפרסום מכרז, כנדרש על פי תקנה 42 לתקנות חובת המכרזים.

3. החשב"ל אישר למשרד הפנים בשנת 2001 כמה התקשרויות המשך עם הספק בפטור ממכרז, במסגרת ההסכם העיקרי. האישור היה להתקשרויות בסך כולל של כ-7.6 מיליון ש"ח. ואולם הביקורת העלתה, שבהתקשרויות המשך אלה התחייב המשרד בשנים 2001 ו-2002 לשלם תשלומים הגדולים בכ-8 מיליון ש"ח מאלה שאישר החשב"ל.

אחת מהתקשרויות המשך האמורות עם הספק נועדה להקמת מערכת לניהול תצלומים. עלות הקמתה הייתה כ-4 מיליון ש"ח ועלות תחזוקתה כמיליון ש"ח בשנה. המערכת נועדה לשמש לצרכים תפעוליים מוגבלים מאוד - ניהול תצלומים, של בעלי רישיונות נהיגה בלבד, שיתקבלו ממשרד התחבורה. המשרד לא נתן הסבר מניח את הדעת המצדיק הוצאה כה גדולה להקמת מערכת ששימושיה מוגבלים.

4. ב-12 השנים שחלפו מאז פורסם המכרז לפיתוח ולניהול מערכת "אביב", לא הוקם במשרד הפנים צוות מקצועי בעל מומחיות ברמה הנדרשת כדי להתמודד עם האתגרים הטכנולוגיים והמקצועיים שמעמיד ניהולה של מערכת מורכבת וחשובה כמערכת הממוחשבת של מרשם האוכלוסין, ובכלל זה ההיבטים הנוגעים להתקשרות עם ספקי חוץ ולהספקת שירותי המידע ללקוחות.



## מבוא

מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים מנהל מאגרי מידע ממוחשבים (להלן - מאגרי מרשם האוכלוסין) המכילים נתונים שנרשמו במהלך פעולות שעשה מכוח החוקים בתחומי האזרחות, השבות, מרשם האוכלוסין, הכניסה לישראל והיציאה ממנה. מאגרי מרשם האוכלוסין משרתים את משרד הפנים (להלן גם: המשרד) לכמה מטרות, ובהן: רישום המעמד האישי והפרטים האישיים האחרים של אזרחי ישראל ותושביה; הפקת דרכונים ומסמכים רשמיים אחרים; מתן רישיונות לשיבה בארץ; מתן אישורי כניסה לארץ; הפקת פנקס הבוחרים ורישוי כלי ירייה.

משרד הפנים קבע שמרשם האוכלוסין הוא "מקור מידע לאומי" והוא נמנה עם המערכות המוגדרות "אסטרטגיות וקריטיות עבור מדינת ישראל", ו"פעולתן התקינה חיונית לקיום התקין של המשטר הדמוקרטי בישראל". המשרד מעמיד מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין לרשות גופים אחרים, בהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והמוסד לביטוח לאומי (להלן - לקוחות חיצוניים).

## הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין

מנובמבר 1997 מנוהלים מאגרי מינהל האוכלוסין במערכת מידע ממוחשבת המכונה "מערכת אביב" (להלן גם: פרויקט "אביב")<sup>2</sup>. המערכת מופעלת באמצעות חברה פרטית לשירותי מחשוב שהמשרד התקשר עמה בעקבות זכייתה במכרז בשנת 1993. החברה שזכתה במכרז (דיגיטל) נרכשה בשנת 1998 על ידי חברת קומפאק, ובמרס 2003 התמוזגה קומפאק בחברה שלישית - HP (שלוש החברות יכוננו להלן: הספק).

במכרז האמור התבקשו הצעות בשני תחומים: האחד - הקמת מערכת מידע ממוחשבת לניהול פעולות משרד הפנים בתחומים שהוגדרו במכרז (מרשם האוכלוסין; הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ורישוי כלי ירייה), פיתוחה, התקנתה, תפעולה ותחזוקתה השוטפים; והאחר - מכירת נתונים (להלן - שירותי מידע) ממאגרי מרשם האוכלוסין ללקוחות חיצוניים. הסכם ההתקשרות נחתם בין ממשלת ישראל, בשם מדינת ישראל, באמצעות משרד הפנים (להלן גם: הממשלה) ובין הספק. במכרז נקבע, שעבור שירותי המידע יגבה הספק מהלקוחות החיצוניים תשלומים על פי "מחירון ממשלתי" שיהיה חלק מההסכם. עוד נקבע, שהממשלה תאשר את מחירם של כל סוגי השירותים ללקוחות החיצוניים.

את המכרז פרסמו משרד הפנים<sup>3</sup> והוועדה המרכזית לענייני ענ"א (עיבוד נתונים אלקטרוני), שמינה החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל)<sup>4</sup>. משרד האוצר היה שותף לגיבוש המכרז<sup>5</sup> ולקביעה שהמערכת תוקם ותנוהל בשיטה שהוגדרה במכרז "קבלנות-חוץ - 'Out-Sourcing'"<sup>6</sup>. בוועדת ההיגוי לפרויקט בראשות משרד הפנים השתתפו נציגים של משרד האוצר, ונציגו עמד גם בראש ועדה לקביעת המחירון הממשלתי ללקוחות החיצוניים<sup>7</sup>.

בהצעה שהגיש הספק למכרז צוין כי הספק יעשה כמיטב יכולתו להגדלת היקף השירותים ללקוחות החיצוניים והיקף קהילת המשתמשים במערכת "אביב".

ואמנם, בשנים שעברו למן הפעלת המערכת נתן הספק, באישור משרד הפנים, שירותי מידע נרחבים ללקוחות חיצוניים; ואלה השירותים העיקריים: שאילתות, שליפת קבצים, אימות נתונים והשלמתם ושירותי "מישק יישום ליישום" (API)<sup>8</sup>. השימושים שעושים הלקוחות החיצוניים

- 
- 2 בעניין פרויקט "אביב" ראו דוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), "הקמת מערכת לניהול האוכלוסין - פרויקט אביב", עמ' 590. כן ראו דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004) בפרק "פנקס הבוחרים לכנסת השש-עשרה: מהימנות הנתונים", עמ' 705.
  - 3 ראו דוח שנתי 48, עמ' 592.
  - 4 ראו הערה 1.
  - 5 ראו דוח שנתי 48, עמ' 592.
  - 6 Outsourcing - בתחום המחשבים - התקשרות חוזית בין ארגון לספק חיצוני שלפיה הספק מקבל עליו להפעיל ולתחזק (ואף לפתח) מערכות מידע או תשתית מרכזיות של הארגון או אף את כל מערך המחשוב בארגון (על פי נוהל מפת"ח).
  - 7 משרד האוצר, באמצעות החשכ"ל, מעורב בניהול מכרזים ופרויקטים בתחום המחשוב. משרד האוצר הפיק גם את נוהל מפת"ח המהווה מסגרת לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות בידי גורמי חוץ (ספקי חומרה ותוכנה). המידע שמנוהל במאגרי מרשם האוכלוסין הוא בגדר משאב של המדינה, ולמשרד האוצר עניין בהגברת התועלת שהמשק הממשלתי, כמו גם המשק הלאומי, יפיקו ממשאב זה.
  - 8 Application Program Interface - העברת נתונים דו-כיוונית בתקשורת בין היישום אצל הלקוח ובין היישום במערכת "אביב".

במידע הם רבים ומגוונים. חלקם נעזרים בו כדי לזהות ולאמת את נתוני התושבים או הלקוחות שבטיפולם ואף לבדיקת זכאותם לתשלומים ולתמיכות שמעניקה המדינה.

המכרז, הבקשה לקבלת הצעות (RFP), הצעת הספק והמחירון הממשלתי שנקבע היו לחלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות (להלן גם: ההסכם העיקרי או ההסכם).

בחודשים פברואר 2004 - מרס 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את יישום הוראות ההסכם העיקרי באשר למכירת שירותי מידע ללקוחות חיצוניים ואת פיקוחה של המדינה באמצעות משרד הפנים ומשרד האוצר על מחיריהם של שירותי המידע. כן נבדקו היבטים הנוגעים להארכת ההתקשרות עם הספק והעמידה בדרישות חוק חובת המכרזים ותקנותיו. הבדיקה נעשתה במינהל האוכלוסין וביחידות המטה שבמשרד הפנים ובאגף החשכ"ל שבמשרד האוצר.

### התמורה ממכירת שירותי המידע ממערכת "אביב"

במכרז נקבע שלספק יהיו שני מקורות הכנסה: תשלומים שנתיים קבועים שישלם לו משרד הפנים ותשלומים משתנים שיתקבלו מלקוחות שירכשו שירותי מידע. המציעים התבקשו לציין בהצעתם למכרז את סכום התשלום הקבוע שהם דורשים ממשרד הפנים והערכה של ההכנסה הצפויה מלקוחות חיצוניים (ההערכה הייתה מכפלה של המחירים שהציע הספק בכמות מוגדרת של שירותי מידע שפורטו במכרז). לפי דרישת המכרז, הציג הספק בהצעתו את התשלומים הצפויים בשבע שנים גם כסדרה עתידית, שבה התמורה שיקבל הן מהמשרד הן מהלקוחות החיצוניים פוחתת בכל שנה בשיעור של 3% עקב התייעלות (בעניין זה ראו להלן).

להלן סכומי התשלומים הצפויים בשבע שנים, שהציג הספק בהצעתו מאפריל 1993:

| התשלומים הצפויים בשבע שנים (במיליוני ש"ח, ללא מע"מ) |                   |              |                   |                               |                          |
|---|-------------------|--------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------|
| מלקוחות חיצוניים                                    |                   | ממשרד הפנים  |                   |                               |                          |
|   |                   | סה"כ         |                   | סך תשלומים עבור מערכות בחירות | סך תשלומים שנתיים קבועים |
| במחירי *2004  | במחירי אפריל 1993 | במחירי *2004 | במחירי אפריל 1993 | במחירי אפריל 1993             |                          |
| 24.8  | 13.4              | 41.4         | 22.4              | 4.1                           | 18.3                     |

\* החישוב נעשה בידי משרד מבקר המדינה.

1. לפי נתוני משרד הפנים, בשנים 1998-2004 הוא שילם לספק עבור שירותי פיתוח והפעלה של מערכת "אביב" כ-64.9 מיליוני ש"ח במחירי 2004. תשלומיו היו אפוא גבוהים בכ-57%, במונחים ריאליים, מהסכום שדרש הספק בהצעתו. ההפרש נגרם בשל פעולות נוספות שהזמין המשרד, שעלותן כ-10 מיליון ש"ח, ובשל קיומן של בחירות בתדירות גבוהה מזו שהובאה בחשבון בהצעה.

הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין

2. המבקש לרכוש שירותי מידע ממערכת "אביב" צריך לקבל את אישור משרד הפנים. לבקשת משרד מבקר המדינה הפיק משרד הפנים דוח המפרט את שמות הלקוחות שהוא אישר למסור להם נתונים ממאגרי המרשם. מהדוח עולה שמאז נחתם ההסכם אישר המשרד למסור נתונים ממאגרי המרשם לכ-300 לקוחות; כ-200 מהם היו פעילים בשנת 2004. לכל לקוח נתן המשרד אישור לקבלת שירותי מידע מוגדרים מראש.

בהסכם העיקרי נקבע שמשרד הפנים יקבל דיווחים חודשיים מלאים על שירותי המידע שנמכרו ללקוחות החיצוניים ועל התשלומים שנגבו מהם. הביקורת העלתה שמשנת 2001 לא אסף המשרד נתונים על ההכנסות החודשיות של הספק, אף לא על ההכנסות השנתיות, ממכירת שירותי מידע ללקוחות החיצוניים. רק באפריל 2005, בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה, המציא משרד הפנים נתונים שאישר הספק על סך ההכנסות מלקוחות חיצוניים; להלן הנתונים:

| ההכנסות במיליוני ש"ח מלקוחות חיצוניים בשנים 1998-2004 (ללא מע"מ) |                |              |
|--|----------------|--------------|
| השנה   | במחירים שוטפים | במחירי 2004* |
| 1998   | 11.0           | 12.6         |
| 1999   | 16.6           | 18.0         |
| 2000   | 16.6           | 17.8         |
| 2001   | 17.2           | 18.2         |
| 2002   | 19.2           | 19.2         |
| 2003   | 21.0           | 20.9         |
| 2004   | 20.2           | 20.2         |
| סה"כ   |                | 126.9        |

\* החישוב נעשה בידי משרד מבקר המדינה.

מהטבלה עולה, שההכנסות מלקוחות חיצוניים היו גדולות פי חמישה מן ההערכה של ההכנסה הצפויה מלקוחות חיצוניים שהציג הספק בהצעתו. מן הנתונים עולה, שבמונחים ריאליים גדלו תשלומי הלקוחות בשנים 1999-2003 בכ-3.8% בשנה בממוצע. הגידול משקף גידול בכמות שירותי המידע שנרכשו, שמקורו בין היתר בהגדלת מגוון השירותים שהציע הספק.

עוד עולה מניתוח הנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, כי רוב התשלומים באים מגופים ציבוריים, וכי שיעור התשלומים של משרדי הממשלה וגופים ממשלתיים הוא לפחות 50% מסך התשלומים של הלקוחות החיצוניים. להלן התפלגות התשלומים לפי סוג הלקוח בשנים 2000-2004<sup>9</sup>:

9 למשרד מבקר המדינה הומצאו נתונים לפי לקוחות לגבי חלק מתקופת ההתקשרות - תשלומים בשנים 2000-2004 בלבד.

| תשלומי הלקוחות החיצוניים בשנים 2004-2000 (במיליוני ש"ח, ללא מע"מ) |              |                |   |
|---|--------------|----------------|---|
| השיעור מכלל התשלומים במחירי 2004                                  | במחירי *2004 | במחירים שוטפים | סוג הלקוח                                       |
| 28.0%   | 27.0         | 26.3           | משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים**             |
| 18.2%   | 17.5         | 17.1           | מערכת הביטחון ומשרתת ישראל                      |
| 10.6%   | 10.2         | 10             | מערכת הבריאות                                   |
| 3.1%  | 3.0          | 2.9            | הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה                        |
| 1.6%  | 1.5          | 1.5            | השלטון המקומי                                   |
| 5.4%  | 5.2          | 5.1            | גופים בענף הביטוח וקרנות בשוק ההון ספקי משנה*** |
| 4.1%  | 4.0          | 3.9            | החברה לאוטומציה                                 |
| 21.5%   | 20.7         | 20.2           | מרכז סליקה בנקאי                                |
| 1.7%  | 1.7          | 1.6            | ספקי משנה אחרים                                 |
| 5.8%  | 5.5          | 5.4            | גופים אחרים (כולל בנקים)                        |
| <b>100.0%</b>   | <b>96.3</b>  |                | <b>סה"כ</b>                                     |

\* החישוב נעשה בידי משרד מבקר המדינה.  
 \*\* הנתונים בדבר משרד הבריאות, משרד הביטחון וצה"ל כוללים בקטגוריות אחרות לפי העניין.  
 \*\*\* המשרד אישר לכמה גופים לספק ללקוחותיהם מידע שהם רוכשים מן המרשם.

## יישום הוראות ההסכם העיקרי

### קביעת מחירים ופיקוח עליהם

במכרז ובהסכם נאמר, שהממשלה תאשר את מחירי כל השירותים הניתנים ללקוחות חיצוניים ואלה יפורטו ב"מחירון ממשלתי". עוד נקבע במכרז, שהמחירים במחירון הממשלתי ייקבעו במהלך השלמת הסכם ההתקשרות בין משרד הפנים לספק, והמחירון יצורף להסכם כנספח. מחירי השירותים יתבססו על המחירים שהציע הספק בהצעתו, ואליהם יתווספו "תגמולים" שיקבע משרד הפנים (ראו להלן). במכרז ובהסכם נקבע גם כי הממשלה תעשה בדיקת עלויות ותמחור פעמיים בתקופת ההסכם, הראשונה לקראת סוף השנה השלישית (שנת 2000) והשנייה לקראת סוף השנה השישית (שנת 2003); בבדיקה ייבחן אם יש הצדקה להפחתת המחירים, ואם יוכח שהדבר מוצדק, יידרש הספק להפחיתם. עוד נקבע שם שהספק יתייעל בכל שנה בשיעור של 3%, ונאמר שההתייעלות תבוא לידי ביטוי גם "בעלויות מכירת השירותים" ללקוחות החיצוניים (ראו בהמשך הדברים).

המידע הנמכר ממאגרי מרשם האוכלוסין הוא בעל מאפיינים של מוצר ציבורי. נוסף על כך המאגרים הם משאב ששייך למדינה; היא משביחה אותו ומגבירה את זמינותו באמצעות פעולות שהיא עושה לפיתוח מערכת "אביב", לתחזוקתה ולשדרוגה. יש למדינה עניין בהגברת השימוש במידע, ובלבד שהמשתמשים ישלמו, באישור הממשלה, עבור עלויות ההפקה וההפצה של שירותי המידע. על הממשלה לקיים אפוא פיקוח ובקרה על מחירי שירותי המידע כדי למנוע מהמשווק אותם לגבות מחירים גבוהים יותר מעלויות הפקתם והפצתם.

לצורך קביעת המחירון הממשלתי הוקמה ועדה משותפת למשרד הפנים, למשרד האוצר ולספק בראשות נציג משרד האוצר (להלן - הוועדה המשותפת). באוגוסט 1997 הפיץ המשרד מחירון ממשלתי לשירותי מידע ללקוחות חיצוניים של מערכת "אביב" מיוני 1997. במכתב של הסמנכ"ל לאמרכלות של משרד הפנים שצורף למחירון נאמר, שתעריפיו התבססו על הצעת הספק ועל החלטות יו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שבמשרד האוצר<sup>10</sup>, אשר הוסמך בהסכם להכריע בנושאים שיהיו במחלוקת בין משרד הפנים ובין הספק. במחירון נאמר שהוועדה המשותפת "ממשיכה לפעול כוועדה מתמדת שתדון בשינויים שידרשו במחירון מעת לעת". עוד נאמר, שהמחירון הממשלתי יהיה בתוקף עד 31.12.98, אולם אם יצטברו נתונים שלא היו ידועים בעת קביעתו, ייתכן שיחולו בו שינויים עוד קודם לכן.

1. הביקורת העלתה, כי הלקוחות חויבו במשך שבע שנות ההסכם (להלן - תקופת ההסכם) במחירי המחירון הממשלתי משנת 1997 (צמודים למדד נובמבר 1995); הוועדה לא התכנסה בתקופת ההסכם; לא נעשתה בדיקה כוללת של עלויות ותמחור; ובמשך כל תקופת ההסכם לא הופעל מקדם ההתייעלות על מחירי הלקוחות החיצוניים ולא הוחלט על הפחתת מחירים. יצוין גם כי אף שנקבע שתוקף המחירון יפוג בסוף 1998, תוקפו לא הוארך באופן רשמי, והלקוחות החיצוניים חויבו במשך כשש שנים על פי מחירון שפג תוקפו.

2. במחירון נאמר גם שמחירי שירותים שלא נכללו בהצעת הספק למכרז ייקבעו על ידי הוועדה המשותפת. עוד נאמר, שמחיריהם של שירותים שיעשו בהם שינויים ושירותים לא סטנדרטיים ייקבעו במשא ומתן בין הספק ובין הלקוח ויהיו כפופים לאישור משרד הפנים.

ואכן, במשך השנים ניתנו שירותי מידע שלא נכללו במכרז ולפיכך מחיריהם לא נקבעו בו. מאחר שהוועדה לא פעלה, היא ממילא לא אישרה את מחיריהם של שירותים אלה. מחירים של שירותים אלה אינו נקוב במחירון, ולפיכך אינו מוצג בגלוי ללקוחות. על המחירים של שירותים אלה ידעו הלקוחות מתוך משא ומתן שניהלו עם הספק. מנתונים שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה שבשנים 1998-2004 שילמו הלקוחות החיצוניים עבור שירותים שלא נכללו במחירון סכום ניכר - כ-45 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - שהיה כשליש מכלל תשלומי הלקוחות, מזה כ-34 מיליון ש"ח בעבור שירות אחד: מישק יישום ליישום.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך פעולה זו אינה עולה בקנה אחד עם התנאים שנקבעו בהסכם העיקרי לפיקוח על המחירים. דווקא משום שמגוון השירותים הורחב והיו שירותים שמחיריהם לא נקבעו במסגרת המכרז או בהליך מבוקר אחר, היה ראוי לפקח על המחירים פיקוח הדוק יותר. על משרד הפנים ומשרד האוצר היה להבטיח שהמחירון הממשלתי יכיל מידע מעודכן ויפרט את מחירי כל השירותים ולהבטיח שהתעריפים שיגבו יהיו רק תעריפים שאישרה הממשלה בהליך מבוקר.

בתשובתו מסר משרד הפנים, ש"יש לאפשר גמישות תפעולית לספק לפעול מול לקוחותיו, עם התערבות הממשלה רק כשנדרש, במקרים חריגים, ולא להתנות אישורה מראש של הממשלה לכל עסקה". לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת משרד הפנים אינה מתיישבת עם הוראות ההסכם העיקרי. שירותים שהספק נהנה מבלעדיות בהספקתם ועל מחירם לא הייתה התמודדות במכרז, אין להותיר את קביעת מחירם למשא ומתן בין הלקוח היחיד לבין הספק, שכן הלקוח הוא בנסיבות אלה "לקוח שבוי" של הספק.

3. לפי ההסכם העיקרי, היה על הספק למסור למשרד הפנים בכל חודש דיווחים מלאים על השירותים שסיפק ללקוחות ועל התשלומים שגבה מהם. נתונים אלה היו אמורים לשמש את משרד הפנים ונציגי משרד האוצר לצורך בדיקת העלויות והתמחור. הביקורת העלתה, שמשרד הפנים לא עמד על קיומו של תנאי זה, והיו בידי דיווחים מן הספק לשנים 1998-2000 בלבד.

לצורך הפיקוח והבקרה על המחירים היה על משרד הפנים ומשרד האוצר לאסוף, במשך כל תקופת ההסכם, הן נתונים על ההכנסות מלקוחות חיצוניים הן נתונים על העלויות של ההפקה וההפצה של שירותי המידע ללקוחות. כן היה על משרד הפנים לאמוד את ההשקעות הצפויות בפיתוח המערכת ואת שיעורי הגידול הצפויים בביקוש לשירותי המידע. על בסיס כל אלה היה עליו לקבוע אם לאפשר לספק להמשיך ולגבות את המחירים שנקבעו או להורות לו להפחיתם.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה, שהמנגנון שנקבע בהסכם לבחינת המחירים ולפיקוח עליהם לא יושם: הוועדה המשותפת לא התכנסה, בדיקת תמחור ועלויות לא נעשתה, והמחירים לא הופחתו. משנת 2001 גם לא נאספו נתונים מצטברים על הכנסות הספק ממכירת שירותים כפי שנקבע בהסכם.

בתשובתם הסבירו משרד הפנים ומשרד האוצר כי לפי "תפישת פיתוח המערכת ומימונה" היה על הספק להכנין, לבנות ולהפעיל את המערכת, וכן לממן את הפיתוח, וכי "העלויות השנתיות אמורות היו לכסות את כל ההשקעות לאורך כל תקופת ההסכם".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובות משרד הפנים ומשרד האוצר כדי להסביר את אי-ביצועה של בדיקת התמחור והעלויות שנקבעה. האמור בתשובותיהם אף מחזק את הצורך לעשותה. בדיקה זו אילו נעשתה הייתה מביאה בחשבון את היקף ההשקעות שנעשו במערכת, את עלות תחזוקתה, את השכלולים הטכנולוגיים והשלכותיהם על עלויות התפעול, את הגידול בהיקף ובמגוון של השירותים ללקוחות ובהכנסות מהם ואת העובדה שפיתוח המערכת הושלם; והייתה מלמדת אם יש לדרוש את הפחתת המחירים ללקוחות החיצוניים. בהיעדר בקרה ופיקוח על המחירים, אין מניעה שהמחירים הנגבים מהמשתמשים גבוהים מעלויות הפקתם והפצתם של שירותי המידע. ניתוח מקצועי של המידע שהיה מתקבל היה מועיל גם לניהול המשא ומתן עם הספק בנושאים השנויים במחלוקת ולליבון חילוקי הדעות שהתגלעו עמו, כפי שיתואר להלן.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, בהתבסס על תוצאות בחינה כזאת היה אפשר לקבל החלטה מנומקת ומבוססת אם לקיים מכרז חדש כאשר יפוג תוקף ההסכם, כמתחייב מחוק חובת המכרזים ותקנותיו, או לממש את האופציה להארכת ההתקשרות עם הספק בפטור ממכרז.

**א פ ל י י ת מ ח י ר י מ :** התברר שמשרד הפנים אישר לספק לתת לספקי משנה הנחות מהמחירון, חלקן ניכרות. הביקורת העלתה כי ההחלטות בעניין זה לא הושתתו על מדיניות של חיסכון בעלויות ולא נקבעו כללים לכך. מתן הנחות לספקי משנה לא נתמך על ידי טיעונים כלכליים מבוססים, ומכל מקום לא נקבעו כללים אחידים למתן הנחות, האמורים למנוע אפליה בין לקוחות. יצוין שהעיקרון שלפיו אין לקיים אפליית מחירים מקבל תימוכין בתשובת המשרד ולפיה "ועדת ענ"א משרדית" החליטה ביום 30.9.01 שעל המשרד "להבטיח שוויוניות במתן השירותים... ולוודא שאין אפליה". ראוי שמשרד הפנים ומשרד האוצר יקיימו פיקוח כדי למנוע אפליית מחירים בין לקוחות.

זאת ועוד, מאחר שהספק נתן הנחות לחלק מהלקוחות, היה ראוי שמשרד הפנים יבחן אם ניתן למכור את שירותי המידע לכלל לקוחותיו במחירים נמוכים מאלה שנקבעו. גם מסיבה זו נודעה חשיבות ליישום המנגנונים שנקבעו לפיקוח על המחירים.



החשכ"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 27.3.05, כי מינה צוות בראשות סגנו הבכיר שבין היתר יבחן את התעריפים הנגבים הן מלקוחות חיצוניים הן ממשרדי הממשלה. משרד הפנים הודיע בתשובתו כי מקובלות עליו ההערות בדבר הפעולות הנדרשות בתחום המחירון והפיקוח על המחירים, וכי ייערך לטפל בכך בשיתוף משרד האוצר. הסמנכ"ל למינהל של משרד הפנים הודיע בתשובתו שהוא פועל לחדש את פעילות הוועדה המשותפת.

### הדרישה מן הספק להתייעלות

1. בכמה מסעיפי המכרז נדרש הספק, כאמור, להתייעל (להפחית את העלות של יחידת תפוקה), ונקבע שהחל מן השנה השנייה עליו "לחשב מקדם התייעלות של 3% לשנה" הן על התשלום השנתי הקבוע שישלם לו משרד הפנים הן על התמורה שיקבל ממכירת שירותי מידע ללקוחות חיצוניים.

כאמור, מהבדיקה עולה שבמשך כל תקופת ההסכם לא יושם מקדם התייעלות על המחירים ללקוחות החיצוניים. ראוי לציין שעל התשלומים הקבועים של משרד הפנים לספק כן יושם מקדם התייעלות, והם פחתו ב-3% בכל שנה.

2. בכל הנוגע לפעולותיה של מערכת "אביב" ייצג את משרד הפנים ואת מינהל האוכלוסין מר נסים אליאסף, שאותו מינה המשרד לתפקיד מנהל הפרויקט ואחר כך למנהל מערך המחשוב של מינהל האוכלוסין (להלן - מנהל מערך המחשוב במינהל), והוא ייצג את המשרד גם במגעים השוטפים עם הספק. מן המסמכים במשרד עולה שמשנת 1999 ואילך התקיים בין המשרד לבין הספק דין ודברים באשר לסכומי כסף שהמשרד ביקש שיועברו אליו מן התשלומים שגבה הספק. במסמך פנימי מאוקטובר 1999 הציע מנהל מערך המחשוב שלא להפחית את המחירים ללקוחות החיצוניים כמתחייב מן ההסכם, אף שציין ש"על פי ה-RFP מחירי המחירון אמורים לרדת ב-3% לשנה, כחלק מההתייעלות הנדרשת מן[הספק]". תחת זאת הציע ש"הפרש התייעלות יועבר למשרד הפנים", ועוד הציע "שהמחירון [הממשלתי] אף יועלה"<sup>11</sup> ב-10% וההפרש יועבר למשרד הפנים וישמש "קרן" לצורך המשך פיתוח מערכת "אביב".

במכתב אל הספק מנובמבר 2000 חזר המשרד ופירט את הסעיפים במכרז בדבר החלת מקדם התייעלות, אלא שדרישתו הייתה כי מאחר שהמחירון הממשלתי נותר בלא שינוי, יקבל המשרד מן הספק את "ההפרש הכספי בין המחיר שנגבה מהלקוח על פי המחירון לבין המחיר המגיע [לספק] על פי ההסכם". יוצא אפוא שהמשרד לא ביקש את החלת התייעלות כדי להביא להפחתת המחירים ללקוחות החיצוניים, אלא כדי לקבל חלק מהתשלומים שגבה מהם הספק.

במכרז נקבע, שהספק יעביר למדינה את חלק ההכנסות מהלקוחות החיצוניים אשר מיועד לה; וגם בהסכם העיקרי נאמר ש"הספק יעביר לממשלה את ההכנסות אותן גבה עבור הממשלה ממסירת מידע לצדדים שלישיים". אך לא נמצאה בהסכם העיקרי או במסמך אחר קביעה שאותו חלק בהכנסות יועבר למשרד הפנים עצמו וייעד למימון פעולותיו.

3. אשר לספק - הוא דחה מכול וכול את דרישת משרד הפנים להחיל את התייעלות על המחירים ללקוחות החיצוניים. טענתו פורטה בחוות דעת משפטית שהוזמין מעורך דין ואשר נמסרה למשרד הפנים בינואר 2001. בחוות הדעת נטען שהאמור במחירון הממשלתי החליף את מרבית עקרונות התמחור שנקבעו במכרז ובהצעת הספק; המחירון הממשלתי, שקיבל, לדבריו, תוקף של "פסק בורות"<sup>12</sup>, הוא המחייב את הצדדים, ויש לראותו כגובר על מסמכים אחרים וכלליים יותר; המחירון אינו כולל הוראה בדבר הפחתת המחירים, אינו מפנה לסעיפים בעניין זה בחוזה או במכרז, ומשמעות הדבר היא כי הצדדים ויתרו על הדרישה להורדת מחירים. הספק גם

11 ההדגשה במקור.

12 בתחילת 1997 פנו הספק ומשרד הפנים לסגן החשכ"ל לשם יישוב מחלוקת ביניהם על מבנה המחירון ועל תעריפי השירותים ללקוחות החיצוניים; ביוני 1997 הגיעו הצדדים להסכמה, וההחלטה בדבר יישוב המחלוקת ניתנה באוגוסט אותה שנה.

טען כי נתן הנחות ללקוחות מסוימים, בין היתר על פי דרישת משרד הפנים, ועקב כך נוצרו הפרשים לרעתו, והוא דרש ממשרד הפנים לשלם לו הפרשים אלה.

משרד הפנים לא המציא למשרד מבקר המדינה חוות דעת משפטית בסוגיות השנויות במחלוקת שהוכנה עבורו נוכח טענותיו של הספק, אף שנדרשה לו חוות דעת כזאת כדי לגבש את עמדתו בעניין טענות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד הפנים לא ייצג כראוי וכנדרש את האינטרס של המדינה. שומה היה עליו לבחון את תכליתה המקורית של דרישת ההתייעלות, את הטענות המשפטיות של הספק נגד יישומה ואת הוראות ההסכם העיקרי ולגבש את עמדתו בדבר טענות הספק. היה ראוי שהמחלוקת עם הספק תובא לדיון גם בוועדה המשותפת ובמשרד האוצר, שכן הפחתת המחירים הייתה בין תנאי המכרז. אילו יושמו ההוראות בדבר ההתייעלות, הייתה הפחתת המחירים ללקוחות החיצוניים מגיעה ל-16.7% בשנה השביעית ומסתכמת כמשך כל תקופת ההסכם במיליוני שקלים. יישומה היה מיטיב עם הלקוחות החיצוניים ומגביר את התועלת המופקת משירותי המידע.

משרד מבקר המדינה לא קיבל הסבר ליוזמתו של משרד הפנים לכרוך את יישום מקדם ההתייעלות עם סוגיות ותביעות אחרות ולא מצא הצדקה לכך. הליקויים בפעולתו של משרד הפנים בנוגע ליישום מקדם ההתייעלות מצטרפים ליתר הליקויים בפעולתם של משרדי הפנים והאוצר בכל הנוגע לפיקוח על המחירים, ליקויים אשר פגעו בלקוחות החיצוניים.

ראוי לציין שבדיקה של משרד מבקר המדינה בכמה משרדי ממשלה שרוכשים שירותי מידע ממערכת "אביב" העלתה שעקב המחירים הגבוהים של הנתונים, חלק מאותם משרדים רוכשים נתונים מעטים מהדרוש להם או מעדכנים את הנתונים בתדירות נמוכה מהנדרש. משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2005 כי הוא מטפל בפניות משרד הבריאות ומשרד המשפטים בעניין זה.

כתוצאה מהפחתת השימוש בנתונים נפגע אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים ביותר, ונפגמת מהימנות הנתונים שעליהם מבוססות פעולות של מנגנוני הממשלה<sup>13</sup>. ביקוש מועט יותר לנתונים אמנם מקטין את ההוצאה על שירותי מידע, 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<sup>14</sup>. גם יועץ הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שבמשרד האוצר ציין במכתבו מנובמבר 2004 ליו"ר הוועדה כי "משרדי ממשלה ממעטים ברכישת נתוני מרשם אוכלוסין בגלל אילוצי תקציב, וע"י כך נגרם נזק באי מתן שרות הולם או באיכות נתונים גרועה".

13 בעניין אי-השימוש בנתוני מאגר מרשם האוכלוסין בלשכות ההוצאה לפועל ועל מחלוקת בנושא זה בין הנהלת בתי המשפט לבין משרד הפנים ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), בפרק "ההוצאה לפועל", עמ' 608.

14 משאילתה שהגיש חבר הכנסת משה גפני ב-19.1.05 לשר הפנים עולה שב-31.12.04 ניתק משרד הפנים את בתי החולים ממערכת "אביב". בית חולים הזקוק למידע ממרשם האוכלוסין מקבל את המידע באמצעות שאילתות בודדות תמורת תשלום של 1.80 ש"ח לשאילתה. לטענת חבר הכנסת, כתוצאה מן הניתוק, יש חשש לפגיעה בזיהוי החולים, ומוטל על בתי החולים נטל כספי נוסף. ראו [www.knesset.gov.il/plenum/data/03366105.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/03366105.doc).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את מחדלם של משרד הפנים ומשרד האוצר בכל הנוגע לפיקוח על המחירים.

## הארכת ההתקשרות

### תהליך קבלת ההחלטות ותנאי ההתקשרות

בהסכם העיקרי נקבע, שתוקפו יפוג בסוף נובמבר 2004, בתום שבע שנים. בהסכם ניתנה לממשלה אפשרות (להלן - אופציה) להאריך את ההתקשרות להספקת שירותי המחשוב בחמש שנים נוספות. המשרד החל כבר בשנת 2000 לבחון אם לפרסם מכרז חדש או להאריך את תוקף ההסכם עם הספק. למרות חילוקי דעות עם הספק באשר ליישום הוראות חשובות של ההסכם העיקרי, נשא ונתן עמו המשרד בשנים 2001 ו-2002 על התנאים להארכת תוקף ההסכם.

ביולי 2001 כתב מנהל מערך המחשוב במינהל למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר מרדכי מרדכי (להלן - המנכ"ל), ותיאר את חילוקי הדעות עם הספק בשלושה נושאים: 1. דרישת משרד הפנים לתשלום "תמלוגים"<sup>15</sup> מהכנסות הספק מלקוחות חיצוניים לשנים 1999-2000, שסכומם המרבי כ-1.8 מיליון ש"ח. 2. דרישת הספק מהמשרד לתשלום בגלל הנחות שנתן לטענתו, לפי דרישת המשרד, ללקוחות חיצוניים באותה התקופה וסכומן כ-1.6 מיליון ש"ח. 3. דרישת המשרד מהספק לשדרג רכיבי חומרה ותוכנה ב"שרתים ובעמדות הקצה", שדרוג שעלותו כ-2.3 מיליון ש"ח.

מנהל מערך המחשוב המליץ למנכ"ל המשרד להגיע להסכמה עם מנכ"ל הספק כדי לקדם את שדרוג המחשבים בעמדות הקצה במשרד. על פי הפתרון שהציע, יוותרו שני הצדדים על תביעותיהם ההדדיות לשנים 1998-2000, והספק ישדרג את המחשבים ללא תמורה נוספת מן המשרד; כמו כן הציע לדרוש מן הספק שמשנת 2001 יעביר למשרד הפנים 9% מהכנסותיו השנתיות מלקוחות חיצוניים, ו"סכומים אלו ייועדו לפיתוח הפרוייקט".

ממסמכי המשרד עולה שבדיונים עם הספק נדונו לא רק מחלוקות הקשורות בהסכם העיקרי, אלא גם מימוש האופציה להארכת ההתקשרות עם הספק. התברר שבמהלך הדיונים הסכים המשרד לוותר על הדרישה להפחתת המחירים ללקוחות על ידי החלת מקדם ההתייעלות בתקופת ההסכם העיקרי. כמו כן הסכים המשרד לשנות אחדים מתנאי ההסכם העיקרי, שנקבעו במכרז, ולא להחיל בהסכם החדש, לכשיחתם, את מקדם ההתייעלות הן על תשלומיו הקבועים לספק הן על המחירים ללקוחות החיצוניים. עוד עולה מהמסמכים שהמשרד ויתר על תביעתו לסכומים כספיים מהספק והסכים לקבל במקומם בתקופת ההסכם העיקרי שירותים, חומרה ותוכנות שנתן לו הספק ללא תשלום. הדיונים עם הספק הסתיימו ביולי 2002, עת גובשה טיוטת הסכם חדש להארכת ההתקשרות שקיבלה ביטוי בתוספות 9 ו-10 להסכם העיקרי (להלן גם: ההסכם החדש).

בנובמבר 2002 אישרה ועדת המכרזים במשרד הפנים (להלן - ועדת המכרזים) בראשות המנכ"ל את ההסכם החדש ואת הארכת ההתקשרות בחמש שנים, ובפברואר 2003, 21 חודשים לפני תום

15 הביטוי "תמלוגים" במשמעותו זו צוין רק בהצעת הספק ובמסמכים המתעדים את דיוני המשרד עמו, ולא במכרז או בנוסח הסכם ההתקשרות.

תוקף ההסכם העיקרי, חתמו המנכ"ל והחשב של משרד הפנים על ההסכם החדש. להלן הממצאים שהועלו בנוגע להחלטת הוועדה ולהארכת ההתקשרות:

1. כאמור, המנגנון שנקבע במכרז לפיקוח על המחירים ולבחינתם לא יושם בתקופת ההסכם העיקרי ואף מקדם ההתייעלות לא יושם על המחירים. הביקורת העלתה שלפני הארכת ההתקשרות לא נבדק אם ההארכה מוצדקת מבחינת המחירים ללקוחות החיצוניים, ונתונים על כך לא הוצגו בתהליך קבלת ההחלטות על ההארכה. מכאן שהמשרד העניק לספק בהסכם החדש בלעדיות באספקת שירותי המידע בלי שמחירי השירותים נבחנו בתהליך תחרותי או באמצעות המנגנון שנקבע בהסכם העיקרי או בכל דרך נאותה אחרת.

בתשובתו הסביר משרד הפנים שלא היה צורך לחזור ולבחון את המחירים עקב שיטת המכרז, אשר לפיה, לדבריו, מימנו תשלומי הלקוחות את הקמת המערכת. לדעת משרד מבקר המדינה, גם לשיטתו של המשרד, נימוק זה אינו תקף. מאחר שהקמת המערכת הושלמה, המחירים לא היו אמורים עוד לכסות את הקמתה, ולכן היה צורך לבחון אם להפחיתם. זאת ועוד, אילו בדקו מקבלי ההחלטות את הנתונים היה מתברר להם שההכנסות ממכירת שירותי המידע גדלו משנה לשנה והיו גבוהות פי כמה מן ההערכות שהוצגו במכרז. על כן כדי להצדיק את המשך ההתקשרות היה דרוש להצביע על תוצאות של בחינה יסודית ומקצועית המוכיחות שבהסכם החדש הושגו המחירים והתנאים המיטביים ללקוחות החיצוניים, וכי באמצעות מכרז לא ניתן להשיג תנאים טובים יותר.

2. תוספת 9 להסכם העיקרי דנה בהכנסות מלקוחות חיצוניים וב"תמלוגים" שיעביר הספק למשרד הפנים. הצדדים קבעו בתוספת שהם מוותרים על כל תביעה הודית בגין ההכנסות מלקוחות חיצוניים שהתקבלו עד מועד החתימה על התוספת. עוד נקבע, שמילוי 2003 ועד נובמבר 2004 ישלם הספק למשרד תמלוגים ששיעורם 8% מהכנסותיו ממכירת שירותים ללקוחות, בכללן הכנסות משירותי מישק יישום ליישום. עם זאת נקבע שלא ישולמו תמלוגים על הכנסות מ"פיתוח, הקמה, תחזוקה, משלוחים, חיובים עבור שימוש בקווי טלפון, מכירת מספרי טלפון, ניהול אוכלוסייה"<sup>16</sup>, סטטיסטיקות, דוחות ושירותים מיוחדים שאינם כלולים במחירון" (להלן - הכנסות פטורות). כמו כן נקבע כי המחירון הממשלתי יעודכן ויכלול תעריפים עבור שירותי מישק יישום ליישום.

בתוספת 10 להסכם העיקרי התחייב הספק לשדרג מחשבים ומדפסות השייכים לו המותקנים במערכת "אביב". עוד התחייב, כי מדצמבר 2004 ישלם למשרד "תמלוגים" בשיעור של 12% מסך הכנסותיו ממכירת שירותי מידע ללקוחות חיצוניים<sup>17</sup>, כולל הכנסות משירותי מישק יישום ליישום, אך לא מההכנסות הפטורות. כמו כן נאמר בתוספת שהחל מדצמבר 2004 יקבלו משרדי ממשלה הנחה של 15% מהמחיר לפי המחירון הממשלתי או על פי כל הסדר אחר.

16 ניהול נתונים על אוכלוסייה שהגדיר הלקוח והמהווה נגזרת מתוך המרשם.  
17 בנוסח ההסכם החדש שהובא לאישור ועדת המכרזים בנובמבר 2002 נאמר שהספק ישלם למשרד הפנים "תמלוגים" בשיעור של 16.7% החל מדצמבר 2004 (ועד נובמבר 2009). בסופו של דבר התנאים שפורטו בנוסח שעליו חתמו המנכ"ל והחשב בפברואר 2003 היו שונים: תמלוגים בשיעור של 12% לאותה תקופה, ותמלוגים בשיעור של 8% ל-17 החודשים האחרונים של תקופת ההסכם העיקרי. מנהל מערך המחשוב במינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי השינוי נעשה עקב משא ומתן נוסף עם הספק שבעקבותיו הורה לשנות את התנאים בתוספות 9 ו-10.

(א) בהסכם החדש לא נקבעו לא המחיר של שירותי מישק יישום ליישום ולא דרך קביעתם של מחירי יתר השירותים שלא נקבעו במכרז ואינם מפורטים במחירון הממשלתי. בתשובתו ציין המשרד כי אולי היה עדיף לסכם את הנושא לפני החתימה על ההסכם, אולם "אין הדבר מתחייב כתנאי" לחתימה. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הכרעה בעניינים אלה לפני החתימה על ההסכם אינו לטובת הלקוחות ועלול להיות פתח לחיכוכים בעתיד, כפי שאכן קרה בעבר.

(ב) למרות האמור בהסכם החדש, עד מועד סיום הביקורת לא עודכן המחירון הממשלתי, והמשרד לא הוסיף לו את התעריף של שירותי מישק יישום ותעריפים של שירותים אחרים שנוספו. משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2005 שהוא נערך עם משרד האוצר לעדכון המחירון כנדרש.

(ג) מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם חשב משרד הפנים במרס 2004 עלה שמשרד הפנים טרם הסדיר עם הספק את תשלום התמלוגים כמתחייב מן ההסכם החדש. זמן קצר לאחר הבירורים קיים החשב דיון בנושא וקבע את סדרי הדיווח על ההכנסות ותשלום התמלוגים החל באפריל 2004. בין היתר נדרש הספק להגיש למשרד דוח מפורט לגבי "כלל סוגי ההכנסות, תוך ציון הסוגים השונים והחייב בתמלוגים". כמו כן, במאי 2004 הטיל החשב על רואה חשבון חיצוני לבדוק את סדרי הדיווח למשרד ואת אופן קביעת סוגי השירותים שהמשרד מקבל עליהם תמלוגים, ולהשוות את רשימת מקבלי השירותים מהספק לאישורים של משרד הפנים למתן שירותים. באוקטובר 2004 הגיש רואה החשבון החיצוני למשרד טיוטה של דוח בנושא "ביקורת תמלוגים מלקוחות חיצוניים - [הספק]". במרס 2005 הייתה בדיקתו של רואה החשבון בעיצומה.

משרד מבקר המדינה לא מצא הצדקה כלכלית לגביית תמלוגים על מכירת המידע, שהוא בבסיסו מוצר ציבורי. עם זאת אם תחליט הממשלה שעל המשתמשים בשירותי המידע לשלם מחיר מלא או חלקי עבור שירותי ההון<sup>18</sup> והתפעול של מערכת "אביב", הממומנים מתקציב משרד הפנים, יש צורך להביא זאת לידי ביטוי בתמחור שירותי המידע.

(ד) משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי קבלת שירותים ונכסים ושדרוג מחשבים בלא רישום של הוצאה במערכת הכספית של המשרד, נוגדת את הליכי הדיווח והרישום המקובלים וכללי מינהל תקין ופוגעת באפשרות לקיים תכנון ובקרה תקציביים. היה על המשרד לרשום הוצאה תקציבית מותנית בהכנסה לצורך רכישת השירותים והנכסים האמורים מן הספק.

משרד הפנים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קיבל את השירותים והנכסים בעקבות משא ומתן שהתקיים על דעת הנהלת המשרד וחשבו, ביוזמת המשרד ובשיתוף משרד האוצר, ואשר הוחל בו כארבע שנים לפני שפג תוקף ההסכם, כדי "למצות את כל התהליכים באופן מיטבי". כן מסר בתשובתו כי הוא "משוכנע, שהמו"מ הביא לתוצאות המיטביות האפשריות... הושגו יתרונות כלכליים ונחסך זמן וכסף".

18 שירותי הון - שירותים המופקים מנכסים ומתומחרים על פי עלויות פחת ועלויות מימון.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים שבידי המשרד אינם מבססים טענה זו. דרוש שמשרד האוצר ובייחוד החשכ"ל, המופקד על הדיווחים בדבר ביצוע התקציב, יבחנו את הליקויים שהעלתה הביקורת בעניין זה וינקטו צעדים הולמים לתיקונם.

### תוקף החלטתה של ועדת המכרזים במשרד הפנים

כל התקשרות של משרד ממשלתי צריך שתיעשה לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), ותקנון כספים ומשק שקבע החשכ"ל (להלן - הוראות התכ"ם); מתוקף התקנות והתכ"ם מתמנה ופועלת בכל משרד ועדת מכרזים.

חוק חובת המכרזים והתקנות קובעים כי ככלל, משרד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לרכישת שירותים או טובין אלא על פי מכרז. בצד חובה זו פורטו בתקנות הנסיבות המאפשרות פטור מפרסום מכרז (להלן - תקנות הפטור). בתקנות נקבע שכל החלטה להתקשר ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור תובא לדיון בוועדת המכרזים כדי שזו תסווג את ההתקשרות, ותקבע באם ההתקשרות פטורה ממכרז, חייבת במכרז סגור וכיו"ב. עם זאת נקבע בתקנות כי יש להעדיף "ככלל שמוצדק וסביר בנסיבות הענין, לבצע אף את ההתקשרויות [הפטורות ממכרז] בדרך של מכרז"<sup>19</sup>.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים של המשרד מנובמבר 2002 נאמר שהוועדה "מאשרת את המשך ההתקשרות עם [הספק] על פי התנאים שפורטו בתוספות מס' 9 ו-10 להסכם העיקרי ובכפוף לאישור ועדת ענ"א עליונה [הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שבמשרד האוצר]. תקנות (4)3 + (27)3 [לתקנות חובת המכרזים]". כן נאמר בפרוטוקול שתוספת 9 "מסדירה את כל חילוקי הדעות שהיו, ואשר נגעו להסכם הקיים", ותוספת 10 "מסדירה את כל הנושא של מימוש האופציה להארכת ההסכם, ל-5 שנים נוספות מדצמבר 2004".

תקנה (27)3 נמנית עם תקנות הפטור והיא הדנה בהתקשרות של משרד מכוח אופציה להארכת תוקף הסכם שנכרת בעקבות מכרז; התקשרות כאמור לאחר תום שלוש שנים ממועד כריתת ההסכם שבו היא כלולה טעונה אישור ועדת המכרזים של אותו משרד.

הארכת התקשרות מכוח אופציה תיעשה לאחר בחינת תנאי ההסכם שנכרת בעקבות מכרז ולאחר קבלת החלטה שראוי וכדאי למשרד להמשיך בהתקשרות באותם תנאים, ואין טעם לפרסם מכרז חדש. אם ההתקשרות המבוקשת כוללת שינוי בתנאים או תנאים שלא צוינו בהסכם שנכרת בעקבות מכרז או אם היא כוללת עניינים חדשים שלגביהם לא ניתנה למציעים במכרז הזדמנות להגיש את הצעותיהם, אין לפטור אותה ממכרז מתוקף מימוש אופציה אלא יש לראות בה התקשרות חדשה שיש לבצעה בדרך של מכרז.

תקנה (4)3 לתקנות נמנית גם היא עם תקנות הפטור, והיא מאפשרת לבצע ללא מכרז התקשרות נוספת שהיא המשך להתקשרות ראשונה שעשה המשרד, "בתנאים זהים לה או מטיבים עם עורך המכרז, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חסכון או יעילות" (להלן - התקשרות המשך), ובלבד שההתקשרות תיעשה בתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה. החשכ"ל רשאי לאשר, "בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו, התקשרות המשך אף אם היא נעשית לאחר שלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה".

19 תקנה 42 לתקנות חובת המכרזים.

לפי התכ"ם היה על המשרד למנות ועדת מכרזים לרכש והתקשרויות בענייני ענ"א (להלן - ועדת ענ"א), והיא שהייתה צריכה לדון בהתקשרות האמורה. ואולם הביקורת העלתה שבנובמבר 2002, המועד שבו אישרה ועדת המכרזים את הארכת ההסכם, לא הייתה במשרד ועדת ענ"א, וההחלטות במשרד בתחום מערכות המידע התקבלו בוועדת המכרזים המשרדית בלי שמנהל יחידת המחשוב במשרד, אשר לפי התכ"ם יהיה חבר בוועדת ענ"א, היה שותף להחלטות. מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה שוועדת המכרזים זומנה לדיון בתוספות 9 ו-10 בחיפזון, וממצאי הביקורת עולה שבהחלטותיה ובאישור שנתנה להארכת ההתקשרות עם הספק נפלו פגמים חמורים אשר חייבו הבהרות ובחינה מחודשת.

1. הוועדה אישרה את הארכת ההתקשרות לפי האופציה שכלל ההסכם העיקרי, ובתוך כך אישרה גם שינויים בתנאי ההסכם העיקרי, שקיבלו ביטוי בתוספות 9 ו-10. בשל שינויים אלה השתנה ההסכם העיקרי באופן מהותי, והוועדה לא הייתה רשאית בנסיבות אלה לאשר את הארכת ההתקשרות בלא מכרז ולהסתמך על האופציה שנקבעה בהסכם. להלן הפרטים:

(א) בהסכם החדש נקבע כאמור, שלא יחושב עוד מקדם התייעלות על התשלום השנתי הקבוע שישלם משרד הפנים בחמש השנים של ההסכם החדש. זאת ועוד, אין בהסכם החדש אזכור של החלת מקדם התייעלות על המחירים ללקוחות החיצוניים. מאחר שדרישה זו הייתה נתונה במחלוקת בתקופת ההסכם העיקרי, ומאחר שבתוספת 9 נאמר שהצדדים מוותרים על כל התביעות ההדדיות שהיו להם עד מועד החתימה על התוספת, הרי שהמשרד ויתר על דרישתו להחיל את מקדם התייעלות על המחירים ללקוחות החיצוניים. שני אלה הם שינויים מהותיים של תנאי המכרז.

(ב) בתוספת 9 ובתוספת 10 נקבע שהספק ישלם למדינה "תמלוגים" מהכנסותיו, אך אלה לא ישולמו על הכנסות בגין "פיתוח, הקמה, תחזוקה, משלוחים, חיובים עבור שימוש בקווי טלפון, מכירת מספרי טלפון, ניהול אוכלוסייה, סטטיסטיקות, דוחות ושירותים מיוחדים שאינם כלולים במחירון".

בהחלטת הוועדה לא נקבע במפורש או במשתמע שתנאי זה תואם את התנאים שבהסכם העיקרי. יצוין שלא הוסבר למשרד מבקר המדינה מדוע הסכימו משרד הפנים ומשרד האוצר לוותר על חלקה של המדינה בהכנסות מ"ניהול אוכלוסייה, סטטיסטיקות, דוחות ושירותים מיוחדים שאינם כלולים במחירון".

(ג) לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים שנעשו בתנאי ההסכם העיקרי היה על משרד הפנים לקבל ייעוץ משפטי בשאלה האם הוא רשאי בנסיבות אלה להאריך את ההתקשרות עם הספק ללא מכרז מתוקף האופציה שנקבעה בהסכם העיקרי. לעניין זה יפה אמירתו של בית המשפט העליון, כי "אין לעשות פלסטר את החובה לערוך מכרז, במקרים שבהם הדין וטובת הציבור מחייבים זאת. כן מקובל עלינו, כי אין לשנות באופן מהותי תנאיו של מכרז, מקום שבו יש בכך משום עקיפה של חובת המכרז"<sup>20</sup>.

20 בג"ץ 1605/94 טלסינימה בע"מ ואח' נ' שרת התקשורת ואח', פ"ד נב(3) 803, 814.

2. ההתקשרות שהובאה לאישור הוועדה כללה, נוסף על ההסכם העיקרי, התקשרויות המשך שאישר החשכ"ל בתקופת ההסכם העיקרי. הביקורת העלתה שהוועדה לא הבחינה בין חלקי ההתקשרות שהיו בבחינת מימוש אופציה להארכת ההתקשרות על פי ההסכם העיקרי, ולגביהם היא מוסמכת להחליט לבדה, ובין אותם חלקים שהם בבחינת התקשרות המשך, ואשר על הוועדה לסווגם כהתקשרות המשך בפטור ממכרז ולקבל את אישור החשכ"ל לפטור. מנכ"ל המשרד וחשבו חתמו על ההסכם, שחלק ממנו מהווה התקשרות המשך בלא לבקש את אישור החשכ"ל.

3. נמצא שוועדת המכרזים אישרה, בין יתר התחייבויות המשרד לפי תוספת 10 להסכם, התחייבות של כ-200,000\$, שהיו בערכים של אוקטובר 2004 כמיליון ש"ח, למימון רכישת רישיונות לבסיס נתונים חדש עבור מערכת "אביב".

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתקשרות להקמת בסיס נתונים שונה מזה שהוחלט עליו במכרז היא התקשרות בנושא חדש, המחייבת הליך מסודר לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו, וגם מטעם זה נפל פגם בהסכם החדש שנחתם עם הספק. עוד נמצא, כי אף שבתוספת 10 נקבע שחלקו של משרד הפנים במימון רכישת הרישיונות יהיה זהה לחלקו של הספק - 50% מעלותם - הרי שלפי הסכום שאישרה ועדת המכרזים היה חלקו של המשרד גדול מזה של הספק.

מנהל מערך המחשוב במינהל כתב למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מדצמבר 2004, שטרם הוחלט מה לעשות בעניין החלפת בסיס הנתונים, הנושא נבחן אצל הספק ותוצאות הבחינה יובאו למשרד הפנים לאישור. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תואם כללי מינהל תקין להתחייב בהסכם בלשון מפורשת לפעולה טרם שהתקבלה החלטה לבצעה, ולפני שהושלמה בדיקת הנושא.

4. הביקורת העלתה, כי פרוטוקול הדיון של ועדת המכרזים של משרד הפנים, שהיה אמור להיות אסמכתה להחלטת הוועדה ועבור החותמים על ההסכם החדש, נושא תאריך ממרס 2003, אף שההסכם החדש נחתם בפברואר. דהיינו הפרוטוקול נכתב ואושר לאחר מועד החתימה על תוספות 9 ו-10. מהלך זה מנוגד לכללי המינהל התקין.

#### הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שבמשרד האוצר

1. כאמור, ועדת המכרזים של משרד הפנים קבעה שאישורה להארכת ההתקשרות כפוף לאישור הוועדה המרכזית לענייני ענ"א שבמשרד האוצר. בדצמבר 2002, כחודש לאחר הדיון בוועדת המכרזים של המשרד, הובא אישור תוספות 9 ו-10 לדיון בוועדה המרכזית לענייני ענ"א. יצוין שהוועדה הייתה מעורבת עוד קודם לכן בדיונים של המשרד עם הספק, בגיבוש ההחלטה להאריך את ההתקשרות ובקביעת התנאים בהסכם החדש.

הביקורת העלתה שהוועדה המרכזית לענייני ענ"א ומשרד הפנים לא הקפידו לקיים את הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו בטיפול באישור התקשרות ללא מכרז. אף שמבחינה סטטוטורית אין לוועדה המרכזית לענייני ענ"א סמכות לאשר התקשרות בפטור מכרז, פעלו משרד הפנים והוועדה כאילו היא מוסמכת לעשות זאת. בתרשומת של דיוני הוועדה המרכזית לענייני ענ"א בדצמבר 2002 לא נאמר דבר על הצורך לבקש את אישור החשכ"ל, ולאחר הדיון בוועדה, בתחילת 2003, חתמו נציגי משרד הפנים על ההסכם החדש.

בתשובת חשב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נאמר שבמשרד הפנים סברו שדיוני הוועדה הם "כאישור החשב הכללי הנדרש לפי תקנות חוק חובת המכרזים".

תשובת משרד הפנים אינה מתיישבת עם האמור במסמך הנוגע להרחבת ההתקשרות עם הספק בעניין אחר - פרוטוקול של ישיבת "ועדת ענ"א משרדית" מדצמבר 2000 - שכן עולה ממנו שחברי הוועדה ידעו שיש "לפנות לוועדת הפטור... לסכום מוגדר לתחזוקה ושינויים ותוספות... לפי תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים" לקבלת אישורה. יצוין שהרכב ועדת הענ"א היה דומה להרכב ועדת המכרזים. לדעת משרד מבקר המדינה שומה היה על החשב של משרד הפנים ונציג היועץ המשפטי של המשרד, אשר בתוקף תפקידם הם חברי ועדת המכרזים של המשרד, להכיר על בוריו את האמור בתקנות חובת המכרזים בכל הנוגע להתקשרויות של המשרד בפטור ממכרז, ולהתריע על כך בפני יתר חברי הוועדה.

2. רק במרס 2004, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, כתב יו"ר הוועדה המרכזית לענייני ענ"א מר יצחק כהן (להלן - יו"ר הוועדה) לחשב משרד הפנים ומנהל מערך המחשוב כי היה על משרד הפנים לקבל אישור מוועדת הפטור ממכרז שבמשרד האוצר<sup>21</sup> לפני הארכת ההתקשרות עם הספק, וציין כי יש להסדיר את העניין אלתר. כאמור, הפנייה נעשתה בדיעבד - כשנה אחרי הדיון בוועדה המרכזית לענייני ענ"א ולאחר שמנכ"ל המשרד והחשב חתמו על ההסכם החדש. למכתבו צירף יו"ר הוועדה קטעים מתרשומת הדיון של הוועדה המרכזית לענייני ענ"א בדצמבר 2002 (להלן - התרשומת) וגם קטעים מנוסח החלטת הוועדה המרכזית לענייני ענ"א מאותו דיון.

הביקורת העלתה שהתרשומת שהייתה בידי משרד הפנים לא כללה את נוסח ההחלטה האמורה שקטעים ממנה צורפו למכתבו של יו"ר הוועדה. לא הוסבר למשרד מבקר המדינה מדוע לא נמצא נוסח ההחלטה במשרד הפנים. חשב המשרד ונציגת היועץ המשפטי של המשרד, חברי ועדת המכרזים, מסרו למשרד מבקר המדינה, שעד מועד קבלת מכתבו האמור של יו"ר הוועדה לא ראו את נוסח ההחלטה.

3. בהחלטה שצורפה נאמר, שהוועדה המרכזית לענייני ענ"א החליטה שתי החלטות: האחת, שיש מקום לבצע כ"חודשיים שלושה הקרובים" בדיקה בעניין "סבסוד צולב וכמה תעלה תחזוקת המידע על ידי קבלן מיקור חוץ אחר", וייעשו בעניין זה "סקר סיכונים" ו"גיבוש אבני דרך"; אם

21 תקנה 11 לתקנות חובת המכרזים קובעת כי המנהל הכללי של משרד האוצר ימנה ועדת פטור בת שלושה חברים, שבין חבריה, החשב הכללי או נציגו, וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו. תקנה 12 קובעת באלו מקרים נדרש אישור ועדת הפטור.

הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין

עקב כך יתברר שעדיף לפרסם מכרז חדש, יוקצו למשרד שנתיים להתארגנות, ובמהלכן יתקיימו תחזוקה ופיתוח מזעריים של המערכת. בהחלטה האחרת נאמר שהנושא יובא לדיון בוועדה כעבור כחודשיים. הביקורת העלתה שלא התקיים דיון כעבור חודשיים.

לפי התרשומת ביקש היו"ר לבחון את האפשרות להשאיר רק את התפעול של מערכת "אביב" באחריות הספק ולהעביר לספקי מידע אחרים את מתן שירותי המידע ללקוחות, והסביר שהמטרה היא לבטל "את מונופול הספק על המידע, תוך שימת לב לכך שהמידע שבפועל אינו זמין לכולם". הביקורת העלתה שהבקשה האמורה בדבר בחינת האפשרות לבטל "מונופול הספק על המידע" לא נבחנה. אף לא נמצא שיו"ר הוועדה פנה לגורם מקצועי במשרד האוצר או מחוצה לו וביקש לבחון נושא זה. חוות הדעת שהציג יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה לא עסקו בנושא המונופול. הרעיונות אף לא הובאו לידיעת החשכ"ל.

יתר על כן, מן המסמכים שהמציא יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה עולה שהיועצים שבהם נעזרה הוועדה המרכזית לענייני ענ"א לא עסקו בהיבטים הכלכליים של מכירת שירותי המידע ובסוגיות המשפטיות של ההתקשרות. חוות הדעת שהוצגו אינן מפרטות נתונים על עלויות שירותי המידע או על הכנסות ממתן השירותים, שהיו דרושים לצורך ניתוח כלכלי של הנושא והיו מאפשרים קבלת החלטה מבוססת. במהלך ניתוח כזה היה מקום להפיק לקחים מהשתלשלות האירועים בתקופת ההתקשרות הראשונה ולבנות מודל התקשרות המגדיל, ככל שניתן, את התועלת שמשרדי הממשלה ולקוחות אחרים יוכלו להפיק ממאגרי מרשם האוכלוסין. אף שלרשות משרד האוצר הידע המקצועי הנדרש, לא נמצא שהוא בחן היבטים אלה.

בתשובתו ממרס 2005 הודיע החשכ"ל שתעודכן הוראת התכ"ם על תפקידיה של הוועדה המרכזית לענייני ענ"א לרבות סמכויותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח כל האמור לעיל, היה על הוועדה המרכזית לענייני ענ"א לפעול לפרסום מכרז, כנדרש על פי תקנה 42 לתקנות חובת המכרזים.

#### החשב הכללי וועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר

1. באפריל 2004, במהלך הביקורת, הגישה הלשכה המשפטית של משרד הפנים לסגן בכיר לחשכ"ל, יו"ר ועדת הפטור ממכרז, "בקשה לאישור התקשרות המשך עם [הספק] - מימוש אופציה להארכת תקופת ההתקשרות להמשך הפעלת מערכת אביב עד 11/2009 - תקנה 3(4) ו-27(27)". בבקשה נאמר ש"המשרד סבר, ככל הנראה בטעות, כי אישורי כל הגורמים האחרים... באו במקום אישור החשכ"ל... נודה אם תמליצו בפני החשב הכללי על אישור ההסכמים שנחתמו עם [הספק ועל] אישור התקשרות המשך כאמור לעיל".

2. בעקבות זאת קיבלה ועדת המכרזים של המשרד ביולי 2004 החלטה חוזרת שקיבלה ביטוי בפרוטוקול; בפרוטוקול נאמר שהחלטה היא בבחינת "אשרור" של החלטת הוועדה מנובמבר 2002 על הארכת ההתקשרות עם הספק לתחזוקה ותפעול של מערכת "אביב" בחמש שנים נוספות.

באוגוסט 2004 מסר משרד הפנים לוועדת הפטור נתונים בדבר התשלומים שהתחייב לשלם לספק במשך חמש שנים עד נובמבר 2009 בגין ההסכם החדש. מהנתונים עולה שמשרד הפנים התחייב לשלם לספק, במשך חמש השנים, תשלומים בסך כ-38 מיליון ש"ח (צמודים למדד אפריל 2002), בהם תשלומים עקב התקשרויות המשך קודמות שהמשרד התחייב לשלם בתוספות 4, 5, 7 ו-8, שעליהן חתם בשנים 2001 ו-2002. בנובמבר 2005 טרם אישר החשכ"ל פטור ממכרז להתקשרות האמורה עם הספק על פי תוספות 9 ו-10.

עוד העלתה הביקורת, שהחשכ"ל אישר לשלם בגין התקשרויות המשך הקודמות כ-7.6 מיליון ש"ח, ואילו המשרד התחייב לשלם סכומים גדולים מן הסכום המאושר בכ-8 מיליון ש"ח נוספים, דהיינו פי שניים מהסכום שאישר החשכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2005 הודיע החשכ"ל שהצוות שמינה לבחון את ההתקשרות עם הספק בראשות סגן בכיר לחשכ"ל, יבחן בחינה כלכלית ומשפטית את ההסכם לרבות את כדאיותו ואת האפשרות לפרסם מכרז חדש בנושא. הוא הוסיף שאם לא יהיה ניתן לפרסם מכרז "בתקופה הקרובה", תיבחן האפשרות לשפר את ההסכם שבתוקף לפי הערות משרד מבקר המדינה. עוד מסר החשכ"ל בתשובתו, כי הורה להקים צוות שיבחן את הלקחים העולים מדוח הביקורת ויגבש המלצות וקווים מנחים לביצוע פרויקטים להפעלה ולתחזוקה של מערכות מידע מרכזיות באמצעות ספקים.

3. מאגר תשלומים: בין ההתחייבויות שכלל המשרד בהסכם החדש ואשר ביקש להן אישור מוועדת הפטור, היו תשלומים גדולים במיוחד, בסך כ-5 מיליון ש"ח בחמש שנים (שהם כמיליון ש"ח לשנה), למימון התחזוקה של מאגר תשלומים למערכת "אביב". התברר שהמשרד הזמין מן הספק את הקמתו של מאגר התשלומים במאי 2002, עם החתימה על תוספת 8 ולאחר שקיבל את אישור החשכ"ל להתקשרות המשך בפטור ממכרז בהיקף של כ-4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). עד ינואר 2005 שילם המשרד לספק כ-4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) עבור הקמת המאגר ועוד 550,000 ש"ח למשרד התחבורה תמורת התשלומים שרכש ממנו ועליהם התבסס המאגר.

(א) הביקורת העלתה, שכבר בתוספת 8 התחייב המשרד למעשה לשלם סכומים גדולים עבור התחזוקה השנתית של המאגר, נוסף על הסכום של כ-4 מיליון ש"ח שאישר החשכ"ל להקמת המאגר. זאת ועוד, רק באפריל 2004 פנה המשרד לוועדת הפטור במשרד האוצר וביקש מן החשכ"ל לאשר בדיעבד מסגרת להוצאה הנוספת בגין התחזוקה של המאגר (כחלק מההסכם החדש), אף כי את ההתחייבות בדבר סכום התשלום השנתי עבור התחזוקה נתן המשרד לספק כבר במאי 2002, עת חתם על תוספת 8.

(ב) מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לפרויקט מאגר התשלומים עולה שמדובר בהקמת מערכת חדשה, בעלות גבוהה, שתשתיתה הטכנולוגית ובסיס הנתונים שלה שונים מאלה של מערכת "אביב". תוספת 8 היא למעשה התחייבות של המשרד להזמין מן הספק פיתוח מערכת נוספת עם דרישות ותוספות פונקציונליות שלא הוגדרו במכרז של מערכת "אביב" ובהן הקמה, תחזוקה ועדכון של מאגר תשלומים. הדבר אף נאמר במפורש בדברי ההסבר לתוספת. לפיכך, ההתקשרות אינה בתנאים זהים לאלה של ההתקשרות הראשונה או בתנאים טובים מהם ועל כן אינה תואמת את ההגדרה להתקשרות המשך לפי התקנות.

הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין

(ג) נוסף על החובה לאשר התקשרות זו לפי תקנות חובת המכרזים היה דרוש לאשרה לפי נוהל מפת"ח<sup>22</sup>. לפי נוהל זה יש צורך לתעד את כל ההחלטות על הקמת מערכות מידע ואת שלבי הקמתן ולהכין מסמך ייזום. מסמך הייזום מוגש למקבלי ההחלטות, הדנים בבקשה לאשר הקמת מערכת מידע, ומתאר את המערכת המוצעת, את החלופות להקמתה ואת עלויות הקמתה ותפעולה, והוא חיוני לתהליך קבלת החלטות תקין. הביקורת העלתה שמשדר הפנים לא הכין מסמך ייזום לפני פנייתו לספק.

(ד) הועלה, כי נוסף על העלויות המפורטות בתוספת 8 תגרום הקמת המאגר למשרד הוצאות על ביצוע שינויים בתשתיות התקשורת שלו ועל הוספת חומרה ותוכנה. ואכן המשרד הסביר בתשובתו כי ביקש מוועדת הפטור לאשר סכום גדול מזה שנקבע בנוסח החתום של תוספת 8 עבור התחזוקה השנתית של מאגר התצלומים.

(ה) מערכת התצלומים נועדה להכיל תצלומים של בעלי רישיונות נהיגה בלבד, ולפיכך אין היא מקיפה את כל האנשים הרשומים במרשם האוכלוסין. בתוספת אף נקבע שאם יבקש המשרד להשתמש בתצלומים להפקת מסמכים שונים מאלה שהיו קיימים במועד ההתקשרות, או להפקת "תעודת זהות חכמה", יחייב הדבר הוצאות נוספות. גם התאמת המערכת לצרכים נוספים, בכלל זה קישוריות בין מערכות, תחייב את המשרד להוציא הוצאה נוספת.

מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה אף עולה שלאחר שהוקמה המערכת ונרכשו התצלומים החליט משרד הפנים לאמץ תקנים חדשים אשר "צילומי משרד התחבורה אינם עומדים בהם", ולכן הוא ישתמש בתצלומי משרד התחבורה "לתקופת בנייהם" בלבד. המשרד לא נתן הסבר מניח את הדעת מה התועלת בהקמת מערכת שתשמש לצרכים תפעוליים מוגבלים ומה ההצדקה בנסיבות אלה להוצאה של כ-4 מיליון ש"ח, כולל מע"מ, בתוספת כמיליון ש"ח לשנה לתחזוקה.

## ענייני ניהול

### ניהול מערך המחשוב

ניהול מערכת כמו מערך המידע של מינהל האוכלוסין הוא דינמי ומורכב מבחינה טכנולוגית, כלכלית וארגונית. התפקיד של מנהל מערך המחשוב במינהל, שעליו הוטל ניהול מערכת "אביב", מפורט במסמך "תיאור תפקיד" שהכינה נציבות שירות המדינה, ודרישות ההשכלה והניסיון למילוי נקבעו, לפי המסמך, "בהתאם לדרישות התקשי"ר".

בתיאור התפקיד של מנהל האגף לשירותי מידע במשרד הפנים, המופקד על "מכלול שירותי טכנולוגיה מידע ומחשוב להנהלת המשרד, לעובדיו וליחידותיו השונות", נדרשים השכלה

22 נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת, שקבע החשכ"ל, לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות בידי גורמי חוץ (ספקי חומרה ותוכנה).

אקדמית בתחום מערכות המידע וניסיון בניהול. מנהל מערך המחשוב במינהל אינו נתון לפיקוחו המקצועי של האגף לשירותי מידע במשרד הפנים. אף שתפקידו דומה בהיבטיו המקצועיים, במורכבותו ובהיקפו לתפקיד של מנהל האגף לשירותי מידע במשרד, אין נדרשת השכלה אקדמית למילוי. מנהל האגף לשירותי מידע מדורג בדירוג אקדמי, ואילו מנהל מערך המחשוב במינהל מדורג בדירוג המינהלי. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את דרישות התפקיד שנקבעו למנהל מערך המחשוב במינהל.

במשך 12 השנים שחלפו מאז המכרז לא הוקם במשרד הפנים צוות מקצועי שמומחיותו וכישוריו יאפשרו לו להתמודד עם האתגרים הטכנולוגיים והמקצועיים שהועמדו לפני המשרד בכל הנוגע למערכת "אביב". הפעילות במשרד הפנים והמידע הרב בנוגע לניהול מערכת "אביב" ולהתקשרות עם הספק רוכזו בידי מנהל מערך המחשוב במינהל ובידי עובד נוסף הכפוף לו. המשרד לא קבע כללים בתחומים חשובים בנוגע להתקשרות עם הספק ולהספקת שירותי מידע ללקוחות ולא הפעיל מנגנונים שנקבעו בהסכם. מצב זה אינו תואם מינהל תקין וסדרי בידוק ובקרה ראויים.

### העסקת יועץ לפרויקט

לצורך פרויקט "אביב" נעזר משרד הפנים בשירותיו של יועץ חיצוני (יועץ א') וזה נתן למשרד את שירותיו באמצעות חברה בע"מ (להלן - חברת הייעוץ). היועץ סייע למשרד בכתיבת הבקשה להצעה בשנת 1992, בבחירת הזוכה במכרז, בלווי פיתוח המערכת והקמתה ובמשך כל 11 שנות ההתקשרות עם הספק. יועץ א' היה מעורב גם בפרויקטים אחרים במשרד הפנים, אך רוב השירותים שנתן התמקדו בפרויקט "אביב". עד דצמבר 2003 הסתכמה עלות שירותי חברת הייעוץ למשרד במיליוני שקלים.

ההתקשרות עם היועץ באמצעות חברת הייעוץ הוארכה במשך השנים כמה פעמים בידי המשרד ובידי החשכ"ל. ביוני 2003 הגיש משרד הפנים לוועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר ולוועדה המרכזית לענייני ענ"א בקשה לאשר את המשך ההתקשרות עם חברת הייעוץ לפרק הזמן אפריל 2003 - דצמבר 2004 בהיקף של 750,000 ש"ח (כולל מע"מ).

הוועדה המרכזית לענייני ענ"א דנה בבקשה באוגוסט 2003 והגישה את המלצתה ליו"ר ועדת הפטור ממכרז באגף החשכ"ל, וזה אישר את העסקת החברה למפרע ממרס 2003 עד סוף אותה שנה בהיקף של 200,000 ש"ח בלבד (כולל מע"מ); בפרוטוקול ישיבת ועדת הפטור נקבע שעל המשרד לבחור יועץ חדש.

בהסתמך על ההחלטה האמורה החליטה ועדת המכרזים של המשרד בדצמבר 2003 להתקשר בשנת 2004 עם שני יועצים חדשים. מהמסמכים עולה שהמשרד פנה לעשר חברות כוח אדם להספקת שירותים בתחום המחשוב (שאושרו במכרז "עלות פלוס" של החשכ"ל) והגדיר את כישורי העובדים המבוקשים. התקבלו תשובות משתיים מהן, אחת ההצעות הציעה את יועץ א'. ועדת המכרזים של המשרד אישרה אותה, וכך אישרה למעשה לחזור ולהעסיק את יועץ א' אלא שהפעם באמצעות חברת כוח אדם.

ביולי 2004 אישרה ועדת המכרזים של המשרד להגדיל את היקף ההתקשרות עם חברת כוח האדם ב-800 שעות בכפוף לתקציב ולאישור ועדת החריגים של החשכ"ל. היקף ההתקשרות היה כ-160,000 ש"ח (כולל מע"מ).

התקשרות ממושכת - ישירה או עקיפה - עם נותן שירותים מסוים גורמת לתלות של המשרד בידע שנצבר אצלו ומנציחה את קשריו עם אנשי הקשר עמו במשרד. דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם הצורך להעסיק מגוון של נותני שירותים, שעליו הוחלט באוגוסט 2003 בוועדה המרכזית לענייני ענ"א וכדצמבר 2003 בוועדת המכרזים של המשרד. גם לצורכי בקרה, כגון מניעת קידומם של אינטרסים זרים, ראוי שלא לקיים התקשרות עם נותן שירותים אחד במשך תקופה ארוכה. מן הראוי שהמשרד ישקול להפסיק את ההתקשרות עם יועץ א'.



חוק חובת המכרזים ותקנותיו נועדו להבטיח מינהל תקין ויעילות כלכלית. מטרתו של מנגנון המכרז הציבורי היא למנוע פגיעה בטוהר המידות, משוא פנים וניגוד עניינים בכל הנוגע להתקשרויות של גופים ממשלתיים עם גופים עסקיים. כמו כן נועד מנגנון המכרז להביא להתקשרות המיטבית מבחינת היעילות הכלכלית והשימוש בנכסי הציבור ובכספי הציבור.

ביסודם של דיני המכרזים טבוע גם עקרון השוויון. אופיו התחרותי של המכרז והצורך במתן הזדמנות שווה לכל מציע מחייבים הקפדה יתרה על עיקרון זה. על כן הרשות המפרסמת מכרז אינה רשאית לשנות את פרטיו לאחר קבלת ההצעות והחתימה על החוזה עם הזוכה במכרז<sup>23</sup>. עקרונות אלה הם נשמת אפו של המכרז הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתקופת ההסכם העיקרי עם הספק המפעיל את מערכת "אביב" נהגו נציגי המדינה בחולשה מתמשכת בכל הנוגע להגנה על האינטרסים של המדינה ושל הציבור ולעמידה על מימוש תנאי ההסכם. משרד הפנים ומשרד האוצר היו אמורים לשמש גורם מכוון ולהקפיד על אכיפת תנאי ההסכם ועל קביעת המחירים של שירותי המידע והפיקוח עליהם, אך הם לא מילאו תפקיד זה. סיום תוקף ההסכם היה יכול לשמש מנוף לתיקון ההזנחה הממושכת בפיקוח על המחירים. אך לא זו בלבד שהמשרדים לא עשו כן אלא שניתנה לספק התחייבות להארכת ההתקשרות 21 חודש לפני שתם תוקף ההסכם, תוך שינוי פרטים מהותיים בו. אף שמשרד מבקר המדינה העיר על הליקויים לפני מועד סיום תקופת ההסכם העיקרי, לא נקטו משרד הפנים ומשרד האוצר את הצעדים המתחייבים לתיקון הליקויים.

כדי לבחון כראוי ולעומק את הכדאיות להמשיך בהתקשרות או לפרסם מכרז חדש, היה צורך לאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים, לקבוע את יעדי הממשלה ולבחון את המאפיינים שהם תולדה של המעמד הבלעדי שניתן לגורם עסקי בהספקת שירותי המידע מתוך משאביה של המדינה. פעולות אלה לא נעשו.

23 ראו ע"א 1368/02 צמנטכל ב. קוטיק בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון ואח', פ"ד נו 516(1).

הביקורת העלתה שלחברי הוועדות הסטטוטוריות שפעלו במשרד הפנים ובמשרד האוצר מתוקף החוק והתקנות הייתה בקיאות מועטה בסבך העובדות הנוגעות לפרויקט "אביב", הממומן בעשרות מיליוני ש"ח מתקציב המדינה. היכרות חברי הוועדות עם פרטי ההסכם, עם התוספות להסכם ועם התנאים המיוחדים להתקשרות שהובאו להכרעתם הייתה מוגבלת. סדרי עבודת הוועדות לא היו בהתאם לנהלים המחייבים ומידת השקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות לא הניחה את הדעת. ועדת המכרזים של משרד הפנים והוועדה המרכזית לענייני ענ"א באגף החשכ"ל לא הקפידו לקיים את נוהלי הדיון המתחייבים מתקנות חובת המכרזים. כתוצאה מכך הייתה פגיעה של ממש בעקרונות המינהל התקין ולא ננקטו כל האמצעים המתחייבים להשגת התוצאות היעילות ביותר מבחינה כלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל ומשרד האוצר יבחנו את תוצאות מדיניות רכישת השירותים בתחומי המחשוב ממקורות חוץ ובייחוד את העברת הניהול של משאבי מידע ממשלתיים לספקים חיצוניים. ממצאי הבחינה יסייעו לקובעי המדיניות לקבוע כללים ולהנחות את דרגי הביצוע, כדי שפעולות בתחומים שבאחריותם ייעשו באופן תקין, אגב בקרה ודיווח מתמידים על הביצוע ובמטרה לאתר בעוד מועד סטייה מן היעדים שאושרו ולמנוע כשלים בביצוע.