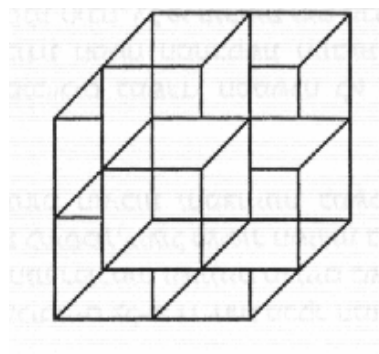




משרד ראש הממשלה
אגף בכיר - ביקורת המדינה וביקורת פנימית

ביקורת ובקורות במערכי מידע ממצאי ביקורת ופעולות הממשלה

מהדורה שלישית מעודכנת





משרד ראש הממשלה
אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית

טל: 02-6705375 פקס: 02-6705249
ת.ד: 13169 רח' קפלן 3 ירושלים 91131

עמית יקר

חמישה תחומי פעולה נקבעו לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית שבמשרד ראש הממשלה, ואלו הם: ביקורת המדינה; ביקורת ואבטחת מידע; ביקורות לשיפור השרות; ביקורת פנימית ואתיקה לשרות המדינה.

תחום הביקורת ואבטחת המידע, מלווה בפעילות ענפה של "המועצה לאבטחת מידע רגיש" הפועלת מזה כ-7 שנים ליד האגף. המועצה איפשרה ומאפשרת קיום מטלות אופקיות משמעותיות כמו: בקרת ההערכות לקראת שנת 2000, מיפוי מערכי גיבוי והערכות ל-DRP. בפני המועצה מופיעים מעת לעת מומחים מתחומי טכנולוגיית המידע.

הממשלה קבלה על פי יוזמות האגף, שורה של החלטות שעניינן מערכי המידע והגנתם. האגף עוקב אחר ביצוע ההחלטות. 19 החלטות צורפו לקובץ.

האגף מייחס חשיבות רבה להטמעת לקחי ביקורת המדינה. קובץ זה הנו חלק מפעילות זו.

בקובץ, מידע רב ערך שעלה בדוחות הביקורת ומתייחס ל-13 גורמים ממלכתיים, והם: משרדי האוצר, הפנים, הבריאות, החינוך, הביטחון, ראש הממשלה, החקלאות, הבינוי והשיכון, משטרת ישראל, רשות הדואר, שרות התעסוקה, חוץ ומינהל מקרקעי ישראל.

ניתחנו גם את הממצאים על פי חמישה חתכים מקצועיים: תיעוד מסמוך ושימור, גיבוי והערכות למצבי חירום, פיתוח ורכש, אבטחת מידע, וביקורת בקרות וניהול מידע.

הקובץ מיועד למבקרים, אנשי אבטחת מידע ומערכות מידע ומנהלים.

הקורא יוכל, כך יש לקוות, להפיק לקחים מהקובץ.

בברכה,

עוזי ברלינסקי
המפקח הכללי

תוכן עניינים

פרק א: ביקורת המידע בראי ביקורת המדינה

מבחר גופים מבוקרים

עמוד

	1.0 משרד הפנים	
11	הקמת מערכת לניהול האוכלוסין - "פרויקט אביב" - דו"ח 48	1.1
24	ביקורת גבולות - דו"ח 47	1.2
	2.0 משרד הבריאות	
35	פיקוח המשרד על קופות החולים - דו"ח 52ב'	2.1
38	פיקוח על מפעלי מזון - דו"ח 48	2.2
40	מאגרי מידע על בעלי מקצועות רפואיים - דו"ח 45	2.3
46	נהלים לטיפול במידע רפואי - דו"ח 46	2.4
50	מאגר המידע על אשפוזים פסיכיאטריים - דו"ח 40	2.5
	3.0 מינהל מקרקעי ישראל	
63	פיתוח מערכות לניהול מידע על תכניות ומגרשים - דו"ח 46	3.1
72	פיקוח, בקרה ואבטחת מידע - דו"ח 49	3.2
	4.0 משטרת ישראל	
83	המירשם הפלילי - דו"ח 43	4.1
	5.0 משרד החינוך	
91	הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות - דו"ח 51ב	5.1
	6.0 משרד הביטחון	
97	בדיקות הנדסיות בהזמנות מנה"ר - דו"ח 50א	6.1
	7.0 משרד ראש הממשלה	
103	היערכות המדינה לאבטחת שירותים ממוחשבים - דו"ח 52א	7.1
	8.0 משרד הבינוי והשיכון	
109	9.1 המינהל לבנייה הכפרית - מאגר נתונים - דו"ח 47	9.1

פרק ב: חתכי ביקורת - מבחר ממצאים

עמוד

	1.0 תיעוד, מסמך ושימור
113	1.1 משרד החוץ - נציגויות כלכליות בחו"ל - דו"ח 52א
117	1.2 משרד התחבורה - מערכת המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב - דו"ח 41
127	1.3 משרד ראש הממשלה - הטיפול ברשומות בחברות ממשלתיות - דו"ח 41
	1.4 משרד הביטחון - בדיקות הנדסיות בהזמנות מנה"ר - ראה: פרק א' 6.1
	2.0 גיבוי והיערכות למצבי חירום
133	2.1 משרד הפנים, רשם העמותות - סדרי הרישום והשירות לציבור - דו"ח 47
	2.2 משרד הפנים - הקמת מערכת לניהול האוכלוסין "פרויקט אביב" - ראה פרק א' 1.1
149	2.3 משרד האוצר, חשכ"ל - שרידות מערכות מידע וגיבוי - דו"ח 41
	2.4 משרד ראש הממשלה - היערכות המדינה לאבטחת שירותים ממוחשבים - ראה פרק א' 7.1
	3.0 פיתוח ורכש
157	3.1 רשות הדואר - הקמת מערכות ממוחשבות - דו"ח 47
	4.0 אבטחת מידע
167	4.1 ועדות היגוי למחשוב - הערות ראש הממשלה 53א
173	4.2 הטיפול הממשלתי באבטחת מידע - הערות ראש הממשלה 48
	4.3 פיתוח מערכת לניהול מידע על תכניות ומגרשים - ראה פרק א' 3.1
179	4.4 משרד האוצר - אבטחת מידע - דו"ח 40
189	4.5 משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה - אבטחת המידע במערך המסים - דו"ח 45
	5.0 ביקורת, בקורות וניהול מידע
197	5.1 שירות התעסוקה - ניהול מידע על עובדים זרים - דו"ח 47
203	5.2 משרד החינוך - מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר - דו"ח 46
211	5.3 משרד האוצר - פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה - דו"ח 48

פרק ג: מבחר החלטות ממשלה לפי סדר קבלתן

עמוד

- 223 .1 נהלים לטיפול במידע רפואי
- 224 .2 בקרת התמיכות בעמותות
- 225 .3 המינהל לבנייה כפרית
- 225 .4 הסדרים כספיים בין הממשלה למוסדות הלאומיים
- 226 .5 פגועי נפש - שירותים קהילתיים ומאגרי מידע פסיכיאטריים
- 227 .6 ועדות היגוי למחשוב
- 228 .7 הטיפול הממשלתי באבטחת מידע*
- 228 .8 ניהול מידע על עובדים זרים
- 229 .9 פיקוח על מפעלי מזון
- 229 .10 שכירת יועצים בתחום המחשבים ע"י שלוחת מנה"ר בממ"ס
- 230 .11 מאגר מידע של השירותים הוטרינריים
- 230 .12 פיקוח, בקרה ואבטחת מידע
- 231 .13 ביטחון מידע במערכות ממוחשבות בצה"ל
- 231 .14 ייעול בפעולות בתי חולים ממשלתיים
- 232 .15 אבטחת מידע - הגנה על מערכי מחשוב
- 232 .16 תיאום הפיקוח והאכיפה - יישומים ממוחשבים
- 233 .17 מאגר ממוחשב לאיתור תלמידים נושרים ממערכת החינוך
- 234 .18 נציגים כלכליים ונציגי משטרת ישראל בחו"ל
- 235 .19 שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה - מאגר נתונים על בעלי מוגבלות

237 *תוכנית הכשרה של אחראים לאבטחה וביקורת של המידע בהתאם להחלטת הממשלה 3582(בק/77)(ד) מיום 16.3.1998 (סעיף 7 דלעיל)

פרק א'

ביקורת המידע בראי ביקורת המדינה

מבחר גופים מבוקרים

משרד הפנים

דו"ח מספר 48 של מבקר המדינה לשנת 1998

הקמת מערכת לניהול האוכלוסין - "פרויקט אביב"

ריכוז ממצאים

מאז שנת 1976 הופעלה במשרד הפנים (להלן - המשרד) מערכת ממוחשבת לניהול מירשם האוכלוסין, לניהול הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, ולרישום כלי ירייה. בשנת 1992 יזמו המשרד ומשרד האוצר הקמת מערכת ממוחשבת חדשה במשרד (להלן - המערכת או המערכת החדשה). בסוף אותה שנה פרסם המשרד מכרז להקמת המערכת, ובאוגוסט 1993 חתמה הממשלה הסכם עם חברה שנבחרה במכרז (להלן - ההסכם). הקמת המערכת כונתה "פרויקט אביב".

בתהליך פיתוח המערכת היו עיכובים, ולוחות הזמנים שנקבעו להפעלתה השתנו פעם אחר פעם והיא הופעלה רק בדצמבר 1997, יותר משנתיים לאחר המועד שנקבע בהסכם עם החברה. העיכוב בהפעלת המערכת גרם למשרד נזקים כספיים כתוצאה מהמשך התשלומים לחברה שהפעילה את המערכת הממוחשבת הישנה.

במערכת החדשה, לכשהופעלה, לא נכללו כמה תת-מערכות שהיו אמורות, על פי ההסכם, להיכלל בה. בהן תת-מערכות שנועדו לסייע בפעולות חיוניות, כגון: בקרה על מכסות של מספרי זהות לתושבים חדשים בישראל (עולים חדשים ונולדים), המוקצים לגופים שונים; טיפול בבקשות לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952 טיפול באשרות וברישיונות ישיבה לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. המשרד הסכים לדחות את הפעלתן של התת-מערכות הללו למועד אחר.

ממסמכי המשרד עולה, כי לפני פרסום המכרז היה ידוע לו שבמאגרי המידע על האוכלוסין, שנוהלו במערכת הממוחשבת הישנה, יש ליקויים, כגון: העדר פרטים על תושבים או רישום נתונים שגויים; בקובץ "תושבים פעילים" רשומים פרטים על תושבים שנפטרו או עזבו את הארץ. המשרד לא פעל להעלאת אמינות הנתונים, אף על פי שזה היה אחד היעדים העיקריים של הפרויקט. עקב כך המערכת החדשה מכילה נתונים שגויים שהועברו מן המערכת הישנה.

בתנאי ההסכם נקבע, כי על החברה "להגיש לממשלה דוחות התקדמות עתיים מדי חודש" וכי זהו אחד התנאים העיקריים שהפרתו תיחשב הפרה יסודית של ההסכם. ממסמכי המשרד עולה, כי דוחות ההתקדמות לא הוגשו באופן סדיר וכי היו בהם סתירות ואי-דיוקים. העדר דיווח סדיר על התקדמות הפרויקט לא איפשר למשרד לדעת בזמן אם החברה עומדת בתנאי ההסכם.

הכנת התכנון המפורט של המערכת החדשה התמשכה זמן רב אחרי המועד שנקבע בהסכם. המשרד אישר את התכנון המפורט בלי שבעלי התפקידים האחראים לניהול מירשם האוכלוסין חיוו את דעתם עליו. רק לאחר שהמערכת הוגשה למבחני קבלה נמצא שאחדים מרכיביה לא התאימו לצורכי המשרד.

לא פותחו מישקים לקליטת מידע ממאגרי מידע של גופים ממשלתיים וציבוריים אחרים, על אף שזה היה אחד היעדים של המערכת החדשה.

המערכת הופעלה לפני שהוכן מערך הגיבוי, המיועד לאפשר למשרד להמשיך ולספק שירותים גם כשיש שיבושים מהותיים בפעילותה השוטפת ובזמינותה.



מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים מנהל מאגרי מידע ממוחשבים (להלן - קובצי האוכלוסין) המכילים נתונים שנרשמו במהלך פעולותיו מכוח החוקים בתחומי האזרחות, השבות, מירשם האוכלוסין, הכניסה לישראל והיציאה ממנה. קובצי האוכלוסין משרתים את המשרד בכמה תחומים, ואלה העיקריים שבהם: רישום המעמד האישי והפרטים האישיים האחרים של אזרחי ישראל ותושביה; מתן אישורי כניסה לארץ לזרים; מתן רשיונות ישיבה, הפקת דרכונים ומסמכים רשמיים אחרים. המשרד מעמיד מידע מתוך קובצי האוכלוסין לרשות גופים ציבוריים כמשמעם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כגון: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והמוסד לביטוח הלאומי וכן לגופים עסקיים, כגון בנקים (להלן - לקוחות חיצוניים). על פי נתוני מירשם האוכלוסין מכינים את פנקסי הבוחרים לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות.

המשרד מנהל גם מערכות מידע ממוחשבות לניהול הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ולרישום בקשות לקבלת רשיונות להחזקת כלי ירייה וכן רשימות של בעלי הרשיונות.

מאז שנת 1976 הופעלה במשרד מערכת ממוחשבת לניהול מירשם האוכלוסין; את המערכת פיתחה והפעילה חברה א'. בדצמבר 1992 פרסמו המשרד והוועדה המרכזית להתקשרויות ע"א מכרז לפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה לשלושה תחומים: לפעולות שבאחריות מינהל האוכלוסין; לניהול הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות; ולרישום כלי ירייה.

במכרז זכתה הצעתה של חברה ב', ובאוגוסט 1993 חתמה עמה הממשלה, באמצעות המשרד, הסכם להקמה, לתפעול ולתחזוקה של שלוש מערכות ממוחשבות: מערכת לניהול האוכלוסין, מערכת לניהול בחירות ומערכת מידע על כלי ירייה ועל המחזיקים בהם. על פי הצעת החברה הוסכם, כי המשרד ישלם לה במהלך שבע שנים סכום כולל של 22.4 מיליון ש"ח (במחירי מארס 1993) בתוספת מע"מ. הקמת המערכת כונתה "פרויקט אביב". לליווי הפרויקט העסיק המשרד יועצים מחברת יעוץ.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס--ספטמבר 1997 את פעולות המשרד בניהול פרויקט אביב ובפיקוח עליו; הבדיקה התמקדה בפעולות הקשורות לפיתוח המערכת לניהול קובצי האוכלוסין. כמו כן נבדקו פעולות המשרד לשיפור אמינות הנתונים שבקובצי האוכלוסין.

בשנת 1991 עשה המשרד "מיפוי מצב קיים ואיתור דרישות מידע במינהל האוכלוסין", והוא היה גם אחד ממסמכי המכרז (להלן - מסמך מיפוי המצב). במסמך נמנו מגבלות המערכת הממוחשבת שפעלה אז וליקויים שנמצאו בנתונים במאגרי המידע של המערכת, ואלה העיקריים שבהם:

(א) ברשומות של תושבים רבים היו חסרים פרטים או נרשמו נתונים שגויים;

(ב) אי-התאמה בין נתוני הכניסה לארץ והיציאה ממנה לבין רשימת ביקורת הגבולות שמנהלת המשטרה; הנתונים שברשימת ביקורת הגבולות הוזנו באיחור רב, ולכן לא היו הנתונים במערכת מעודכנים;

(ג) ריבוי מערכות מידע לניהול נתוני אוכלוסין בגופים שונים, כגון: המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה והמשרד לקליטת העלייה, וכתוצאה מריבוי זה - חוסר התאמה בין הנתונים וכפילות במידע;

(ד) העדר בקרה ממוחשבת על מכסות של מספרי זהות לתושבים חדשים, המוקצים לגופים שונים ועל מידת הניצול של מספרי הזהות האלה; כתוצאה מכך ניתנו מספרי זהות כפולים והיו מספרים שלא נוצלו,

(ה) העדר כלים ממוחשבים להפקת תעודות מסוימות, כגון: תעודות התאזרחות או ויתור על אזרחות;

(ו) חוסר בכלים לניתוח נתונים ולקבלת מידע הדרוש לקבלת החלטות.

במפרט הדרישות, שהוכן לקראת המכרז, נאמר, שהמערכת החדשה צריכה להבטיח שירותי מידע אמיינים בעניין הנרשמים במירשם האוכלוסין וביקורת הגבולות, לאפשר שקובצי האוכלוסין ישמשו בסיס נתונים מרכזי לגופים ממשלתיים אחרים ולרשויות ממלכתיות, ולהקים מישקים עם מערכות בגופים אחרים. בהסכם נקבע, שהמערכת החדשה תופעל במלואה לא יאוחר משנתיים לאחר חתימתו, דהיינו לא יאוחר מספטמבר 1995.

הבדיקה העלתה, כי פיתוח המערכת התמשך יותר מן המתוכנן. בנובמבר 1995 חתמו הצדדים על תוספת להסכם, ובה נקבע לוח זמנים מעודכן: המערכת תופעל בשלבים, האחרון שבהם בסוף אפריל 1996. החברה לא עמדה גם בלוח הזמנים המעודכן, והשלב הראשון של המערכת הופעל רק בדצמבר 1997.

הקמת המערכת

ניהול הפרויקט והבטחת איכות

1. החשב הכללי במשרד האוצר קבע ב-1989 נוהל לפיתוח, לתחזוקה ולניהול של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה (להלן - נוהל מפת"ח). הנוהל אושר בממשלה והוא מחייב את כל משרדי הממשלה. על פי הנוהל, יש לדאוג להבטחת איכות של תוצרי הביניים במהלך הקמת מערכת ממוחשבת בשלבי הייזום, האפיון, העיצוב והפיתוח. בהצעת החברה, שהיא חלק בלתי נפרד מההסכם, נאמר, כי "במסגרת פרויקט ההקמה [של המערכת] תפעל ישות לאבטחת איכות, היא תהיה אוטונומית [במנותק מצוות הפיתוח] ותוכפף ישירות למנהל פרויקט" מטעם החברה, וכי בתוך שלושה חודשים מתחילת הפרויקט תגיש החברה לאישור המשרד תכנית להבטחת איכות, ובה יוגדרו נוהלי הבטחת האיכות.

ממסמכי המשרד עולה, כי במשך שנתיים התנהל הפרויקט בלא שהופעל מערך הבטחת איכות. באוקטובר 1995 התריע המשרד במכתב לחברה על שמינתה את מנהלי הפיתוח של הפרויקט לתפקיד "נאמני האיכות", בניגוד להצעתה שהבטחת האיכות תיעשה בידי "ישות" שתפעל במנותק מצוות הפיתוח. רק בתחילת שנת 1996, לאחר שהחברה כבר הגישה את המערכת למבחני קבלה, אישר המשרד את הנהלים להבטחת איכות.

2. יושב ראש ועדת ההיגוי לענ"א של המשרד מינה, בסמוך למועד חתימת ההסכם, ועדת היגוי לפרויקט, בראשותו ובהשתתפות נציגים של המשרד ושל משרד האוצר; וכן מינה לפרויקט מינהלת, הכפופה לוועדת ההיגוי לענ"א.

מסוף 1993 עד אפריל 1997 קיימה ועדת ההיגוי של הפרויקט 17 ישיבות; אך מאז לא קיימה אף ישיבה אחת. ממאוס 1995 עד אוגוסט 1996 קיימה מינהלת הפרויקט שתי ישיבות בלבד, ומאז לא קיימה אף ישיבה אחת. רק בסוף ספטמבר 1997, עם סיום הביקורת, התקיימו ישיבות של ועדת ההיגוי ושל המנהלת.

דיווח תקופתי

במהלך הקמת מערכת ממוחשבת בסדר גודל של פרויקט אביב יש חשיבות רבה לדיווח תקופתי על התקדמותה. דיווח כזה דרוש כדי לבחון את התקדמות הפרויקט ולדעת אם הצדדים המעורבים בו עומדים בהתחייבויותיהם. בתנאי ההסכם נקבע שבכל חודש על החברה להגיש לממשלה דוח על התקדמות הפרויקט ולכלול בו את תיאור העבודה שבוצעה ומידת עמידתה של החברה בלוח הזמנים שנקבע בהסכם. עוד נקבע בהסכם, כי "סעיף זה הינו מעיקרי ההתקשרות, והפרתו תיחשב כהפרה יסודית של ההסכם".

ממסמכי המשרד עולה, כי דוחות ההתקדמות לא הוגשו באופן סדיר, והיו בהם סתירות ואי-דיוקים. מנהל מינהל האוכלוסין ציין במכתב לחברה, בפברואר 1994, כי עד אז לא הוגשו הדוחות במועד וביקש שבשלב פיתוח המערכת "יוגדרו אבני דרך בתדירות גבוהה יחסית". הועלה, כי המצב לא השתפר מאז: במכתב מיולי 1994 של יועץ המשרד אל עובד המשרד, שמילא תפקיד של מנהל הפרויקט (להלן - מנהל הפרויקט), נאמר, כי בשל אי-עמידת החברה בהתחייבויותיה בעניין הגשת דוחות התקדמות, יש לשקול את הקפאת המשך הפרויקט. עוד הועלה, כי שנה וחצי לאחר מכן, בינואר 1996, כתב מנהל הפרויקט לחברה, כי "אי-מסירת תכנית עבודה אחת לחודש, מזה מספר חודשים ... סותרים את האמור ... בהסכם". בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1997 נאמר, שרק במהלך שנת 1997 התחילה החברה להגיש את דוחות ההתקדמות על פי ההסכם.

ממצאי הביקורת מצביעים כי במשך תקופה ממושכת הנהלת המשרד לא הקפידה לעקוב אחר התקדמות הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המשרד לפעול ביתר תקיפות כדי שהחברה תקיים את התחייבויותיה על פי ההסכם.

תכנון המערכת והגדרת הדרישות

שלב מרכזי בהקמת מערכת ממוחשבת חדשה הוא גיבוש הדרישות מהמערכת והגדרתן, כדי שתביא לשיפור ולייעול שיטות העבודה הקיימות, תהיה נוחה לשימוש ותאפשר זמינות וגישה מהירה למידע. במהלך השלב הזה יש לבחון בקפדנות את שיטות העבודה הקיימות, ללמוד את התנאים שבהם יפעלו המשתמשים במערכת, כגון קבלת קהל רב, ואת ציפיות המשתמשים מהמערכת. התהליך הזה מסתיים בהכנת מסמך שאמור לבטא באופן ברור את מטרות המערכת, רכיביה, הפעולות שתבצע והיקפה. מסמך זה משמש יסוד לפיתוח המערכת ולתכנון הבדיקות לקבלתה ולאישורה.

לקראת פרסום המכרז גיבש המשרד מפרט דרישות אשר הציג באופן כללי את מהות המערכת: היעדים, הפעולות המרכזיות וקבוצות הנתונים העיקריים. בהסכם נקבע שעל החברה להכין את "התכנון המפורט" וכי "הספק [החברה] מצהיר ומאשר בזה כי הוא חותם על הסכם זה לאחר שבחן היטב את המפרט והבינו וקיבל מנציגי הממשלה את כל ההסברים וההנחיות הנחוצים לו לגיבוש הצעתו והתחייבויותיו על פיה ועל פי הסכם זה ולא תהא לו כל טענה כלפי הממשלה בקשר

עם אי-גילוי מספיק או גילוי חסר ... הספק מצהיר ... כי הבין את צורכי הממשלה ודרישותיה כמפורט במפרט, ועל סמך ביקורים שערך באתרי עבודה של הממשלה".

משרד מבקר המדינה בדק את התוצרים שהוגשו למשרד במהלך תכנון המערכת, ולהלן הממצאים שהעלה:

1. בדצמבר 1993 הגישה החברה למשרד מסמך ובו הגרסה הראשונה של התכנון המפורט. בדיון שקיימה ועדת ההיגוי של הפרויקט באותו חודש אמר מנהל הפרויקט, שהמסמך לקוי ומקיף רק כ-30% מהמערכת. במהלך דיונים עם החברה פירט המשרד את הנושאים שבהם התכנון המפורט לוקה בחסר, כגון: תיאור בדיקות שיש לעשות במהלך רישום פרטי יילוד; בדיקת קשרי משפחה בין תושבים בעלי מאפיינים מיוחדים; מעקב אחר שינוי מעמד מתושב זר לתושב ישראל; איתור אדם לפי מאפיינים אחדים לצורך מעקב אחר יוצאים ונכנסים במעברי הגבול ומעקב אחר זרים השוהים בארץ.

בתחילת שנת 1994 נתגלעו חילוקי דעות בין המשרד לבין החברה על רקע דרישת המשרד לעשות שינויים בתכנון המפורט. ממסמכי המשרד עולה שהחברה טענה, כי התברר לה ש"היקף העבודה הדרוש גדול בהרבה ממה [שהיא] ושותפיה תכננו לשלב זה, על-פי המפרט וההצעה"

שהגישה למכרז. לדבריה, היקף זה דרש התארגנות מחדש, תגבור הצוותים, שינוי תכניות העבודה, והכנת לוח זמנים מעודכן להשלמת התכנון.

בספטמבר 1994 הגישה החברה למשרד מסמך, ובו פירטה "שינויים ותוספות לפרויקט אביב" שהצורך בהם עלה, לדבריה, במהלך הכנת התכנון המפורט ודרשה תמורתם סך של כ-22 מיליון ש"ח נוסף על הסכום שנקבע בהסכם. המשרד ומשרד האוצר קיימו עם החברה דיונים בעניין הנושאים שהועלו במסמך, בחנו אותם והסכימו שייעשו שינויים בהסכם. ביוני 1995 הגישה החברה תכנון מפורט חדש ובנובמבר 1995 חתמה הממשלה, באמצעות המשרד, על תוספת להסכם המפורטת "שינויים ותוספות לתכולת המערכת", ולוח זמנים מעודכן להקמתה. הסכום שהממשלה התחייבה לשלם בעד התוספת להסכם היה 6 מיליון ש"ח בקירוב, במחירי מארס 1993.

יוצא אפוא, כי רק שנתיים לאחר חתימת ההסכם וסמוך למועד שבו היתה אמורה להסתיים הקמת המערכת, הגיעו הצדדים להסכמה בדבר תכולת המערכת והמשך הקמתה.

2. המשרד מינה, מקרב עובדיו, צוותים לבדיקת התכנון המפורט שהחברה הגישה; מנהל הפרויקט נתן להם הנחיות בכתב, ובמהלך השנים 1994 ו-1995 הם בדקו את מסמכי התכנון המפורט - הן זה שהוגש בדצמבר 1993 והן את הגרסאות הנוספות שהחברה הגישה. הביקורת העלתה, כי המשרד לא תיעד את תוצאות הבדיקות שעשה, וכי לא סיכם את הדיונים שהתקיימו לצורך הבדיקה, הערות ובקשות לשינויים ולתוספות.

התכנון המפורט החדש היה מסמך של שבעה כרכים עבי כרס. בדיקת המסמך לקראת אישורו במשרד היתה שטחית, ולא הושקעה די מחשבה בבחינתו. אמנם מנהל הפרויקט ביקש ממנהלי יחידות במינהל האוכלוסין לבדוק אם התכנון מתאים לדרישותיהם, אך נמצא שרוב המנהלים לא הגישו הערות מפורטות, ומקצתם לא הגישו הערות כלל. לדברי מנהל הפרויקט, הוא הסתפק בתגובות שקיבל מהם והורה לחברה להמשיך בפיתוח המערכת, כדי לא לעכב את המשך הפיתוח. מסמך זה היה אמור, על פי ההסכם, להחליף את מפרט הדרישות שהכין המשרד לקראת הוצאת המכרז.

3. על אף שהכנת התכנון המפורט נמשכה זמן רב, נמצא בשלב מתקדם מאוד של הקמת המערכת, במהלך מבחני הקבלה בסוף שנת 1996, כי אחדים מחלקיה אינם מתאימים לצורכי המשרד, כגון בעניין דרכונים ותעודות מעבר. זאת ועוד, במהלך הדרכה למשתמשים, שהתקיימה בשנת 1997, נמצאו במערכת פגמים מהותיים בכל הקשור לרישום זרים ולביקורת הגבולות. עקב כך, הוחל באפריל 1997, כעבור יותר משלוש שנים

מתחילת התכנון המפורט, בהגדרה מחדש של הדרישות ובפיתוח חלקים אחדים של המערכת.

אחד האמצעים החשובים המשמשים להקמת מערכת ממוחשבת ולהעלאת איכותה, הוא הכנת אב-טיפוס לקראת פיתוח התוכנה. בנוהל מפת"ח נקבע, כי למערכות גדולות חובה לבנות אב-טיפוס, משום שהוא חשוב מאוד להמחשת המערכת, לבדיקת נושאים בעלי חשיבות גדולה, לשיפור האפיון ולהעלאת איכות המערכת. החברה הכינה אב-טיפוס בדצמבר 1993. התברר שהאב-טיפוס הציג אך פעולות מעטות. לא נכללו בו רכיבים אשר עליהם צריכה להיות הסכמה ברורה של המשתמשים כי דרישותיהם אכן הובנו כראוי, כגון: בעניין ביקורת הגבולות, מעקב אחר זרים ורישום אזרחות. המשרד הסביר בתשובתו, כי האב-טיפוס האמור נועד להיכרות

ראשונית של המשתמשים עם המערכת. לדעת משרד מבקר המדינה, האב-טיפוס לא התאים למטרות שהוגדרו בנוהל מפת"ח ולא סייע לאתר ליקויים בתכנון המערכת בשלב הגדרת הדרישות. ואכן, באיחור רב ולאחר מעשה, נמצאו ליקויים במערכת בכל הקשור לביקורת הגבולות ולרישום זרים.

4. ממסמכי המשרד עולה, כי בנושאים מסוימים התעכב מאוד גיבוש הדרישות של המשרד. את מקצתם הוא גיבש אחרי שהתכנון המפורט כבר הוגש, והגיבוש של יתרתן לא הושלם עד למועד הפעלת המערכת בדצמבר 1997. יצוין, שמקצת הנושאים תוארו כבר במסמך מיפוי המצב, משנת 1991, ונמנו עם הנושאים שיש לפתח במערכת החדשה. להלן דוגמאות:

במחצית השנייה של שנת 1995 נידונו לראשונה צרכים בעניין מידע הדרוש למקבלי החלטות, כגון: התפלגויות האוכלוסייה בישראל, נתונים סטטיסטיים על עולים, נתונים תקופתיים על נכנסים ויוצאים במעברי הגבול.

עד מועד סיום הביקורת לא סיים המשרד את הגדרת הבדיקות שעל המערכת לעשות לבחינת תקינותם של נתונים בדבר אזרחות ישראלית ולא השלים הגדרת נהלים, שיישמו במערכת, לשם ברור זהותם של הנכנסים לארץ ושל היוצאים ממנה. יצוין, כי למהירות הברור יש חשיבות רבה בביקורת הגבולות.

עד מועד סיום הביקורת לא גיבש המשרד דרישות בעניין קליטת נתונים על אוכלוסין מגופים שמחוצה לו, בהם משרד הבריאות ומשרד החוץ.

פיתוח מישקים עם גופים ממשלתיים וציבוריים

במסמכים שהכין המשרד לקראת פרסום המכרז צוין שאחת הבעיות העיקריות של המערכת הישנה היא אי-התאמה בין המידע שבמנהל האוכלוסין לבין מידע על אוכלוסין הנאגר במאגרים של גופים אחרים, ממשלתיים וציבוריים. מפרט הדרישות שהוצג במכרז כלל רשימה של גופים שהמשרד מעוניין ליצור עמם ממשקים לצורך קבלה שוטפת של נתונים, בהם:

המוסד לביטוח לאומי - לקליטת מידע על אנשים שעזבו את הארץ;

משטרת ישראל - לקליטת נתונים על ביקורת הגבולות ועל מסורבי כניסה;

משרד העבודה והרווחה - לקליטת נתונים על עובדים זרים;

משרד הבריאות - לקליטת מידע על נולדים ועל נפטרים;

לשכת הקשר שבמשרד ראש הממשלה - לקליטת מידע על עולים העומדים לבוא לארץ;

משרד החוץ וקונסוליות - לקליטת מידע על אשרות כניסה;

רשויות מקומיות - לקליטת מידע על שינויי מען.

גם גופים ממשלתיים וציבוריים אחרים הראו עניין ביצירת קשר בין מערכות ממוחשבות שברשותם לבין מאגר המידע במינהל האוכלוסין. להלן דוגמאות:

בינואר 1996 פנה נציג שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה (להלן - שע"מ) אל המשרד והודיעו, שכבר לפני שנים אחדות פיתח שע"מ מערכת ממוחשבת נאותה לרישום זרים והציע להציגה למשרד כדי להביא לתיאום בינה לבין המערכת החדשה של מינהל האוכלוסין. הביקורת העלתה שלא נעשו פעולות התאמה בין שתי המערכות.

ביוני 1994 הציע משרד הבריאות למשרד ליצור ממשק כדי להעביר לו נתונים על לידות ועל פטירות. ביולי אותה שנה הכינו יועצים של המשרד מסמך בדבר קליטת הנתונים האמורים ממשרד הבריאות. לא נמצא שנעשה דבר בעניין זה.

הביקורת העלתה, כי למרות הצרכים והדרישות שהועלו בראשית הפרויקט, ולמרות הפניות ממשרדי ממשלה ומגופים אחרים לשפר את התיאום עמם, לא פותחו מישקים לקליטת מידע ממאגרי מידע של גופים אחרים.

בתשובת המשרד מדצמבר 1997 נאמר, כי בעת האחרונה הוא בחן את כל הקשור לנושא ביקורת הגבולות, ומצא כי "התפיסה הנוכחית שגויי מיסודה, כפי שגם בא לידי ביטוי בדוח המבקר מס' 47" וכי המשרד מגבש תפיסה חדשה. אשר לנושא עובדים זרים אישר המשרד כי יש בעיה בתחום זה, "כולל כפילות אי-תאימות בין מערכות".

בדיקת המערכת ואישורה

כאשר מקימים מערכות ממוחשבות גדולות, בסדר גודל של פרויקט אביב, יש לעשות מבדקים בשלבים שונים של ההקמה. המבדקים צריכים להיות יסודיים ומקיפים, כדי לדעת אם המערכת עומדת במדדי האיכות שנקבעו לה. המבדקים מורכבים מבדיקות מסוגים שונים, כגון: בדיקת תפקוד, כדי לדעת אם המערכת מבצעת את הפעולות שהוגדרו והוסכמו במסמכים שאושרו, ואם הן נעשות בלי תקלות; בדיקה טכנולוגית שבמסגרתה נבדק אם יש שילוב והתאמה בין רכיבי המערכת, ביצועים ועמידה בעומסים ובדיקה של הבטחת המידע. לפי נוהל מפת"ח, מי שמבצע את המבדקים חייב להיות עצמאי ולא תלוי במי שפיתח את המערכת. בהסכם עם החברה נאמר, כי "הממשלה תבצע מבדקים מקיפים כמפורט בנוהל מפתח ... ותפעיל במידת הצורך גורם מקצועי חיצוני". המשרד העדיף להטיל על החברה שפיתחה את המערכת גם את עשיית המבדקים.

כללי הנדסת תוכנה מחייבים לבצע מבחני קבלה, נוסף על המבדקים. מבחני הקבלה של המערכת נועדו לבדוק אם מפתח המערכת עמד בהסכם שנחתם עמו. מבחני הקבלה של המערכת החדשה היו חשובים במיוחד, משום שהמבדקים נעשו בידי החברה, ולמשרד לא היתה הערכה בלתי תלויה בדבר עמידתה במדדי האיכות שנקבעו לה.

כדי להבטיח שבמבחני הקבלה ייבדקו כל פעולות המערכת, ובמידת פירוט נאותה, יש לעשות לפי תכנית ולציין בשיטתיות את הפעולות שנבדקו ואת תוצאות הבדיקה. בהסכם עם החברה נקבע, שהיא תכין תכנית למבחני קבלה, והתכנית תוגש לאישור הממשלה. החברה הגישה את התכנית בנובמבר 1995, ובה פורטו בדיקות פעולותיה של המערכת אגב שימוש בקובצי נתונים "מלאכותיים" שהוכנו למטרה זו. הועלה שהמשרד לא פעל על פי התכנית, ואף לא הכין תכנית חלופית של מבחני קבלה.

באוגוסט 1996 פנה מנהל הפרויקט אל ממונים על יחידות במשרד (מירשם ודרכונים, אזרחות, הפיקוח וביקורת הגבולות) בבקשה להקצות עובדים מיחידותיהם, לפחות עובד אחד מכל יחידה ולפחות פעם בשבוע, כדי שישתתפו בצוות הבוחנים המבצעים את מבחני הקבלה, אך העובדים לא הוקצו ומבחני הקבלה נעשו באחריותו של מנהל הפרויקט, באמצעות שלושה עובדים הכפופים לו. כאמור, עובדים אלה לא הונחו על ידי תכנית מבחני קבלה ולא נמצאו מסמכים שפירוט את תפקידיהם.

עוד הועלה, כי מבחני הקבלה שנעשו בסוף 1996 לא כללו בחינות של פעולות המערכת לרישום אשרות ורשיונות ישיבה ולביקורת גבולות. אי-התאמתן של פעולות אלה לדרישות המשתמשים

וכן ליקויים בהן התגלו רק בעת ההדרכה של המשתמשים בתחילת שנת 1997. בעקבות זאת התבקשה החברה לעשות שינויים מהותיים במערכת ולהתאימה לדרישות המשרד.

הממצאים מראים שהמשרד לא נקט הליך מסודר של מבדקים ולא בדק כיאות, לפני הפעלת המערכת החדשה, את מידת התאמתה לדרישות שנקבעו בהסכם.

היערכות לגיבוי המערכת החדשה

לקראת הפעלה שוטפת של מערכת ממוחשבת חדשה נדרשות הכנות מדוקדקות כדי לצמצם ככל האפשר שיבושים במערכת ולמנוע פגיעה בשירות לציבור. היערכות צריכה לכלול הקמת מערך גיבוי אמין, בייחוד בתחילת הפעלת המערכת שכן אז יש סבירות גבוהה לשיבושים ולתקלות.

שיבושים בהפעלתה השוטפת ובזמינותה של המערכת הממוחשבת (כגון פגיעה פיזית בתשתיות המערכת) עלולים לפגום בשירות לציבור וללקוחות החיצוניים ולפגוע בניהול הנתונים ובפעולות חשובות, כמו הפקת פנקס הבחורים. לפיכך, יש חשיבות רבה לנקיטת אמצעים שיבטיחו את הפעלת המערכת הממוחשבת בלא הפסקות גדולות ובלי נזקים. לצורך זה נהוג להקים ולנהל מערך גיבוי באתר נפרד (המכונה "גיבוי קר"). יצוין, כי הפעלת אתר גיבוי קר דורש תכנון, השקעת משאבים וכן ניסוי ותרגול, שאפשר לעשותם רק לאחר הקמת אתר הגיבוי

הביקורת העלתה, כי המערכת החדשה הופעלה בלי שהוקם מערך גיבוי קר, ולכן אם תקרה תקלה חמורה שתגרום להשבתת המערכת, עלול השירות לציבור להיפגע פגיעה קשה.

מימוש יעדים

1. הבדיקה העלתה, כי עם הפעלת המערכת בדצמבר 1997 לא נכללו בה תת-מערכות, שפורטו בהסכם, בתוספת להסכם ובתכנון המפורט, ומיועדות לסייע בפעולות חיוניות, כגון: (א) בקרה על מכסות של מספרי זהות לתושבים חדשים בישראל (עולים חדשים ונולדים), המוקצים לגופים שונים; (ב) קליטת בקשות לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952, עדכון ומעקב אחריהן; (ג) הפקת תעודות ואישורים בדבר אזרחות והפקת אשרות כניסה ורשיונות ישיבה בארץ; (ד) רישום מעסיקי עובדים זרים וטיפול בבקשות לאשרת כניסה; (ה) הפקת חלק מהדוחות הדרושים למקבלי החלטות; (ו) יצירת ממשקים עם מערכות ממוחשבות של גופים אחרים לקליטה ולעדכון של נתונים במירשם האוכלוסין, כגון ממשק לקליטת נתונים על זרים העוברים בתחנות הגבול.

יצוין, כי במסמך מיפוי המצב, שהיה גם אחד ממסמכי המכרז, נאמר שהמערכת הישנה אינה יכולה לעשות את רוב הפעולות הללו וכי יש לכלול אותן במערכת החדשה. בתשובת המשרד מדצמבר 1997 נאמר, כי רוב הפעולות האמורות לא בוצעו במערכת הישנה, בהן כאלה שאפשר לעשותן ידנית. המשרד הסביר בתשובתו, כי ראה לנכון להסכים לקבל את תכולת המערכת בשלבים אחדים, במקום לדחות עוד יותר את מועד ההפעלה.

2. המערכת החדשה נועדה להשתמש בטכנולוגיות מתקדמות, ובמפרט הדרישות למערכת נאמר, כי היא "תושתת על תוכנה בסיסית מודרנית כיאה למערכת האסטרטגית המרכזית של משרד הפנים". אך בשל העיכובים הגדולים בהקמתה, יתכן שהטכנולוגיה שיושמה בה תתיישן. לדוגמה: במכרז להקמת המערכת נבחרה תוכנה לניהול מסדי הנתונים שנכללה בזמנה ברשימת המובילות בעולם בתחום זה; בנובמבר 1995 הוצאה התוכנה מרשימה זו, משום שלתוכנה זו יש חסרונות לעומת התוכנות לניהול בסיסי נתונים מסוף שנות התשעים.

3. בשל העיכוב בהפעלת המערכת החדשה, נאלץ המשרד להמשיך להשתמש במערכת הישנה עד סוף נובמבר 1997. הביקורת העלתה שהמשך השימוש במערכת הישנה גרם למשרד הוצאה נוספת בסך 2.5 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ), לפי חישוב ממעיט, במחירי סוף שנת 1997, יותר משהיה אמור לשלם אילו הופעלה המערכת החדשה במועד שתוכנן, דהיינו בספטמבר 1995.

מן הראוי לציין, שהצעתה של חברה ב' היתה זולה בהרבה מן ההצעות שהגישו המתמודדות האחרות במכרז, דבר שהיה אחד השיקולים החשובים לזכייתה במכרז. יתרון זה איבד ממשקלו עם החריגה ממסגרת ההסכם: זחיית פיתוחם של רכיבים חשובים למועד שאחרי ההפעלה, עיכובים בביצוע הפרויקט והגדלת עלויותיו.

אמינות הנתונים בקובצי האוכלוסין

1. במסמך מיפוי המצב שהיה, כאמור, אחד ממסמכי המכרז, צוינו הליקויים במאגר המידע של מירשם האוכלוסין: נתונים לא אמינים בדבר אזרחות ישראלית; רשומות שבחלק מהשדות שלהם חסרים נתונים; יותר מ-10% מכתובותיהם של הרשומים במאגר אינן נכונות; נפטרים הרשומים כ"תושבים פעילים". במהלך השנים לאחר הכנת המסמך הצטבר בידי המשרד מידע על ליקויים רבים בנתוני המירשם, בייחוד בעניין ביקורת הגבולות ואזרחות.

במפרט הדרישות, שהוכן לקראת המכרז, נקבע שהמערכת נועדה, בין השאר, "להוות מקור מידע מרכזי ועיקרי על האוכלוסייה והתושבים במדינת ישראל". עוד נאמר בו, שמטרת המערכת החדשה היא "העלאת אמינות ועדכניות מאגרי המידע". בדיוני ועדת ההיגוי בשנת 1994 הוחלט להקים צוות שירכז את הפעולות להעלאת אמינות קובצי הנתונים. חברת ייעוץ אף הכינה תכנית פעולה להעלאת אמינות נתוני מירשם האוכלוסין והציעה אמצעים ושלבים לביצועה, ובכלל זה - שיתוף נציגי גופים ממשלתיים וציבוריים המשתמשים בנתוניו.

הבדיקה העלתה, שהמשרד לא אימץ את התכנית. יתר על כן, באפריל 1995 החליט המשרד לדחות את הטיפול בהעלאת האמינות עד לאחר הפעלת המערכת החדשה, והחלטתו עוגנה בתוספת להסכם עם חברה ב'.

בסוף 1995 ובתחילת שנת 1996 הועברו הנתונים של המירשם מן המערכת הישנה אל המערכת החדשה. בסיום העברת הנתונים הכינה חברה ב' דוח מסכם ובו נתונים סטטיסטיים על ליקויים שמצאה במירשם. בדוח נאמר שהוזנו 7.3 מיליון רשומות של תושבי ישראל, מהן 6.1 מיליון של "תושבים פעילים" ו-1.2 מיליון שהוגדרו "לא פעילים" (רובם נפטרים). בדוח נאמר שנמצאו ליקויים ב-2.3 מיליון מכלל הרשומות. בדוח פורטו סוגי הליקויים, מקצתם מובאים בטבלה שבעמוד הבא.

טבלה 1

מספר הרשומות שנמצאו בהן ליקויים	סוג הליקוי
1304830	העדר שם משפחה או שם פרטי
213909	שם משפחה או שם פרטי לא תקין
472704	העדר סמל רחוב
358218	רשום שהתושב נשוי אך לא רשום מספר הזהות של בן הזוג או בת הזוג
68404	תאריך הלידה שגוי
11088	יש נתונים על עלייה אך תאריך העלייה לא נרשם
16054	קוד ארץ עלייה שגוי

2. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר-דצמבר 1997, באמצעות מחשב, את אמינות הנתונים במירשם האוכלוסין. נבדקו 6.3 מיליון רשומות של תושבי ישראל "פעילים". הועלה, כי יש אלפי רשומות שחסרים בהן נתונים, או שנתונייהן סותרים זה את זה, כמפורט להלן:

טבלה 2

מספר הרשומות שנמצאו בהן ליקויים	סוג הליקוי
153274	אזרחים מכוח שבות* שעלו אחרי שנת 1970 ותאריך עלייתם אינו מלא
1912925	מקום הלידה הוא ישראל אך לא צוין שם היישוב
3282	המצב האישי אינו רשום או אינו ידוע
5752	מעמד אזרחות אינו רשום או אינו ידוע
166894	חסרים פרטים על האם**
1651	מספר הזהות של האב שייך לאישה או מספר הזהות של האם שייך לגבר***
5600	אי-התאמה בין מספרי הזהות של שני בני זוג****

* אזרחים מכוח שבות על פי סעיפים 2(ב) ו-2(ב) (4) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952.

** נבדקו נתונים רק על תושבים ילידי הארץ שנולדו בשנת 1960 ואילך.

*** נבדקו נתונים על תושבים שנולדו בשנת 1960 ואילך.

**** מספר הזהות של בן הזוג הרשום בשדה אחד שונה מהמספר הרשום בשדה אחר או שהמספר חסר באחד השדות. נבדקו רק תושבים נשואים.

בקובץ "תושבים פעילים" היו רשומים 5,330 תושבים בני יותר מ-100 שנה, מהם 1,920 בני יותר מ-110, 520 בני יותר מ-120 ו-88 בני יותר מ-130 שנה; ל-3,345 תושבים מהקבוצה הזאת לא נרשם כל עדכון משנת 1976. בבדיקה של 50 רשומות של התושבים האלה בקובצי המוסד לביטוח לאומי נמצא כי ל-49 מהם לא נרשמו פעולות זה יותר מעשר השנים.

מן האמור לעיל עולה, שבאוגוסט 1997 היו בקובצי האוכלוסין מאות אלפי רשומות שהנתונים בהן מעוררים ספק בדבר אמינותם או דורשים בירור והשלמה.



פיתוח של מערכת ממוחשבת חדשה הוא פרויקט מורכב מאד. המערכת שהוקמה במסגרת "פרויקט אביב" אמורה לשמש למכלול הפעולות החשובות של משרד הפנים בתחומי ניהול האוכלוסין וניהול הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ולשמש מקור מידע על אוכלוסיית המדינה. לפיכך, חשוב מאוד שהמערכת שתפותח תסייע בצורה מיטבית בביצוע תפקידיו ותשרת כיאות את יעדיו ואת הציבור הרחב. ממצאי הביקורת מצביעים כי עם הפעלת המערכת בדצמבר 1997 לא נכללו בה כמה מן הפעולות שהמשרד הגדירן חיוניות, ולא מומשו שיפורים ודרישות מרכזיים של המשרד. גם הטיפול בבעיות של אי-אמינות חלק מנתוני המירשם נדחה, ולא נעשו פעולות להעלאת אמינות הנתונים. במהלך הקמת המערכת היו עיכובים גדולים והיתה דחייה בלוחות הזמנים ובדרישות המשרד בתחום הבטחת איכות. יתר על כן, התמשכות הפיתוח היתה כרוכה גם בהוצאות נוספות שנבעו מהצורך להמשיך ולשלם בעד שירותי המערכת הממוחשבת הישנה. על המשרד יהיה להמשיך ולפעול להשגת היעדים שהציב כאשר יזם את הקמת המערכת.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 48

הקמת מערכת לניהול האוכלוסין - "פרויקט אביב"

תגובת המבוקר

משרד הפנים

3. משרד הפנים פועל ליישום פרויקט "אשרות אלקטרוניות ומידע מוקדם", האמור לשנות את הטיפול בנושא. לפרויקט יהיו השלכות על המערך הקונסולרי בחו"ל ועל ביקורת הגבולות בישראל, כולל ההיערכות לקליטת התיירות בשנת 2000. הפעילות מתבצעת בתיאום עם משרד החוץ, ותקבל את ביטוייה במערכת "אביב". השלמת הפרויקט מתוכננת עד לאמצע שנת 1999.

משרד הפנים נמצא בדיונים עם החברה מבצעת הפרויקט, במטרה לסכם את תכנית העבודה לשנת 1998, בה יכללו כל הנושאים לפיתוח, שטרם פותחו.

4. עם הפעלת המערכת יתבצעו פעולות לטיוב נתונים בנושאים להלן:

נתוני הקלפיות - יטופלו בשנת 1998 לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1998, על ידי צוותים של המפקח הארצי על הבחירות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויחידת שירותי המידע במינהל האוכלוסין.

טיוב נתוני עובדים זרים - משרד הפנים נערך לביצוע פעולות טיוב בקובץ עובדים זרים, המותנות גם בביצוע פעולות בינוי ותשתית, באולם החדש המוקם בנתב"ג. הוכן כבר נוהל עבודה מפורט, ואושרה מסגרת של כ-140 חודשי עבודה על ידי משרד האוצר. מועד חזוי לסיום העבודה - סוף שנת 1998.

טיוב נתוני מינהל האוכלוסין - המשרד יתחיל בפעילות יזומה בשנת 1998, באמצעות צוותים ייעודיים. צוותים אלו יבצעו בשלב ראשון הערכת מצב ויגישו המלצות ליעדים ונושאים שיהיו בעדיפות גבוהה לטיפול.

5. לקראת סיום פרויקט "אביב", השתפר נושא המעקב: תהליך ההסבה, המעבר למערכת החדשה, והבאתה לכשירות תפעולית, בוצעו על סמך תכנון מפורט ברמת פירוט של ימים ושעות. מכאן ואילך המשרד יקפיד שהשלמות שלב ב' של הפיתוח, יבוצעו על פי תכנית עבודה אמינה ומעקב צמוד על הביצוע.

6. הנושא נבחן על ידי חבר בסגל הפקולטה למינהל עסקים - מערכות מידע מאוניברסיטת תל אביב, אשר ציין בדו"ח שמסר, שבהיקפי פרויקט בסדר גודל כזה, בהשוואה לפרויקטים דומים בארץ ובעולם, היקף השינויים הינו סביר, ואף קטן יחסית.

7. משרד הפנים מתעתד לצאת במכרז לניתוח ארגוני כולל, של מינהל האוכלוסין ושל מטה מינהל האוכלוסין. המכרז והביצוע יהיו על פי הצפוי עוד במהלך 1998.

8. עקב חילופי מנהלים במחלקה, יטפל המשרד בהכנת נהלי אזוריות ב-1998. בירור זהות הנכנסים לישראל יטופל בשנת 1998, כחלק מהטיפול בעובדים זרים ובמערכת ביקורת הגבולות.

9. ההתקשרות עם גופים חיצוניים תמומש בהדרגה, תוך עבודה משותפת עם הגופים החיצוניים במהלך 1998, והמשכתה בשנת 1999.

10. מאז שהופעלה המערכת בנובמבר 1997, ובמהלך שלושת חודשי תפקוד מלא בלשכות, נתגלו רק 178 תקלות, שרובן הגדול נפתרו ותוקנו, תוך יום יומיים, דבר המציין את משקלן הקטן והשולי.

11. המשרד יתקשר עם החברה מפעילת המערכת, למשך שבע שנים, מאחר וזו החלופה הזולה והיעילה ביותר, הקיימת כיום, אשר תיתן את המענה הנדרש.

הערות ראש הממשלה - 52ב

הקמת מערכת לניהול האוכלוסין - "פרויקט אביב"

הגוף המבוקר: משרד הפנים

ב. מצב תיקון הליקויים

משרד הפנים

3. **בקרה על מכסות מספרי זהות:** התוכנה פותחה והותקנה.
- בקשות לפי חוק האזרחות:** פותח מודול כללי לטיפול בבקשות, לרבות לפי חוק האזרחות, אשר פועל.
- אשרות ורשיונות:** מרבית המודול מוכן, ויופעל במהלך שנת 2002.
- הנפקת תעודה לעובדים זרים:** קליטת תצלום מעובדים זרים לצורך התעודה, נמצאת בפיתוח מתקדם. הוכן המכרז לתעודה, וההנפקה מתוכננת לשנת 2002.
4. הנתונים שהוסבו ובהם היה חשד לנתונים שגויים או חסרים, סומנו בצורה ברורה, והם מטוייבים בצורה שוטפת, בכל פנייה של אדם לקבלת שירות ממינהל האוכלוסין.
9. יצירת ממשקים עם משרדים אחרים, תלויה גם במוכנות ובכונות של אותם גופים חיצוניים.
- חלה התקדמות ביצירת ממשקים עם שלושה גורמים:
- שירות התעסוקה:** פותח, ועובד כבר בפילוט, ממשק בנושא היתרים להעסקת עובדים זרים.
- משרדת ישראל:** פותח ועובד ממשק לקליטת נתוני כניסות ויציאות של זרים, באמצעות קלטת (מחשוב טפסי על/17).
- משרד החוץ:** פותח ועובד כפילוט מול הנציגות בניו-יורק, לקליטה ממוחשבת של נתוני נולדים שדווחו בחו"ל. עם סיום הפילוט בהצלחה הוא יועבר ליתר הנציגויות. ממשק לקליטה ממוחשבת של הנפקת מסמכי נסיעה בחו"ל נמצא בפיתוח, ויופעל במהלך שנת 2002. טיפול בהעברה דו-כיוונית של מברקים בצורה ממוחשבת, מתוכנן להפעלה ברבעון הראשון בשנת 2002.
- לגבי גופים אחרים (משרד הבריאות, נתיב, המשרד לענייני דתות - מועצות דתיות), הנושא ממתין להיערכות מתאימה בצד השני.
11. הפעלת הגיבוי תהיה במהלך שנת 2002.

דו"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1997

ביקורת הגבולות

ריכוז ממצאים

בתחנות הגבול של מדינת ישראל עוברים מדי שנה מיליוני ישראלים וזרים. התנועה בתחנות הגבול נמצאת בשנים האחרונות בעלייה - בשנת 1995 הסתכמו תנועות הכניסה והיציאה ב-9.7 מיליון: 5.2 מיליון תנועות זרים ו-4.5 מיליון תנועות ישראלים - עלייה של כ-60% במספר התנועות, לעומת שנת 1992. מספר התנועות בתחנות הגבול, בעשרת החודשים הראשונים של שנת 1996, לא פחת. הנתונים על העוברים

בתחנות הגבול נרשמים במערכת מידע המכונה "רשימת ביקורת הגבולות" (להלן - מערכת רשב"ג) שמנהלת משטרת ישראל (להלן - המשטרה). משרד הפנים (להלן - המשרד) מנהל אף הוא, בסיוע מערכת מידע, נתונים על העוברים בתחנות הגבול. הנתונים במערכת נאגרים במאגר מידע המכונה: "מאגר ביקורת הגבולות". מאגר זה ניזון משני מקורות: הנתונים על ישראלים שעברו בתחנות הגבול מועברים אליו מתוך מערכת רשב"ג; הנתונים על זרים שעברו בתחנות הגבול מוזנים אליו מתוך טפסים, שהזרים ממלאים בהגיעם לארץ.

הועלה, כי יש ישראלים שעברו בתחנות הגבול בשנים 1995 ו-1996 ולא נרשמו נתונים על כך במערכת רשב"ג. עשרות אלפי תנועות של עוברים-ישראלים שנרשמו במערכת רשב"ג, לא הגיעו למאגר ביקורת הגבולות של המשרד בשל העברה לקויה של המידע.

המשרד והמשטרה ידעו במשך זמן רב, כי לא כל העוברים-הישראלים נרשמים במערכות המידע שבאחריותם - מאגר ביקורת הגבולות ומערכת רשב"ג - אך לא פעלו בשיטתיות כדי לאתר את הגורמים לאי-רישום הנתונים ולטפל בהם.

יוזמה חקיקתית שטופלה לסירוגין במשך עשר שנים לתיקון חוק הדרכונים, התשי"ב-1952, במגמה לחייב את אזרחי ישראל שהם גם בעלי דרכון זר להציג רק את דרכונם הישראלי בעת המעבר בתחנות הגבול - ובכך לאפשר את זיהוים ורישומם כישראלים - טרם הביאה להנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת.

מאגר ביקורת הגבולות אינו מספק מידע אמין ועדכני על הזרים השוהים בארץ. לא ניתן להתבסס על הרישומים במאגר לצורך התמודדות עם נושא העובדים הזרים השוהים באופן בלתי חוקי בארץ.

בין מועד המעבר בפועל בתחנות הגבול לבין מועד רישום הנתון על כך במאגר ביקורת הגבולות היה פער ניכר שהלך וגדל משנה לשנה. הפיגור בקליטת הנתונים הגיע בשנת 1996 לכ-23 יום בממוצע לגבי ישראלים, ולכ-37 יום בממוצע לגבי זרים.

תהליך הדיווח והרישום של הנתונים על זרים העוברים בתחנות הגבול הוא איטי, מסורבל ומיושן מבחינה טכנולוגית. המשרד לא פעל, כנדרש, כדי לשפר את התהליך, ולא עשה לשכלולו בסיוע טכנולוגיה מתקדמת.



בתחנות הגבול של מדינת ישראל עוברים מדי שנה מיליוני ישראלים וזרים. ישראל היא יעד מבוקש לתיירים ובשנים האחרונות - גם לזרים המחפשים בה מקור תעסוקה. התנועה בתחנות הגבול נמצאת בשנים האחרונות בעלייה - בשנת 1995 הסתכמו תנועות הכניסה והיציאה ב-9.7 מיליון: 5.2 מיליון תנועות זרים ו-4.5 מיליון תנועות ישראלים - עלייה של כ-60% במספר התנועות לעומת שנת 1992. מספר תנועות הכניסה והיציאה בעשרת החודשים הראשונים של שנת 1996 לא פחת.

ביקורת הגבולות היא תהליך שמטרתו לוודא, שכל הנכנס למדינת ישראל או היוצא ממנה (להלן - עובר), מורשה לכך על פי החוק. ביקורת הגבולות נעשית מכוחם של כמה חוקים ותקנות, ובהם: חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), ותקנותיו, שהם החוק העיקרי הקובע את סדרי הכניסה לישראל והשהייה בה של מי שאיננו אזרח המדינה; ופקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"ט-1948, ותקנותיה, הקובעות כללים לגבי יציאה לחו"ל של ישראלים.

בתהליך ביקורת הגבולות מעורבים כמה גורמים ממשלתיים, ובעיקר: משרד הפנים, באמצעות מינהל האוכלוסין, ומשטרת ישראל. הם אמורים לפקח על הכניסה והיציאה הן של ישראלים והן של זרים, תוך אכיפת צווים וחקוקים שונים. גורמים אחרים שבסמכותם להוציא צווים בדבר עיכוב יציאה מהארץ או כניסה אליה הם: גורמי ביטחון, צה"ל, בתי המשפט, וההוצאה לפועל.

על ביצוע חוק הכניסה לישראל מופקד שר הפנים, ובידיו הסמכויות העיקריות לפיו. החוק קובע, כי השר רשאי להאציל את סמכויותיו לפי החוק, פרט לסמכות להתקין תקנות. המשרד עוסק במתן אשרות כניסה לזרים ואמור להנחות את פעולות ביקורת הגבולות ואת אכיפת החוק בדבר שהייה בלתי חוקית. שר הפנים מאציל מסמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל לבעלי תפקידים במשטרה, וכן ממנה, מתוקף החוק, קציני ביקורת גבולות, המופקדים על מימוש סדרי הביקורת על הכניסה למדינה (להלן - הבקרים).

את ביקורת הגבולות מבצעת המשטרה ב-25 תחנות גבול הממוקמות בנמלי האוויר, בנמלי הים ובמעברים היבשתיים. במהלך הביקורת בודק הבקר את הדרכון של העוברים בתחנות הגבול, ופרטיהם נרשמים במערכת מידע המנוהלת בידי המשטרה ומכונה "רשימת ביקורת הגבולות" (מערכת רשב"ג). עם השלמת הביקורת, מטביע הבקר בדרכונו של העובר חותמת כניסה או יציאה מן הארץ, מזין נתונים למערכת רשב"ג ויוצר רישום של תנועה.

הנתונים על תנועות העוברים בתחנות הגבול, ישראלים וזרים, נאגרים גם במערכת מידע של המשרד, במאגר מידע המכונה "מאגר ביקורת הגבולות". הנתונים במאגר ביקורת הגבולות מוזנים משני מקורות: על עוברים-ישראלים - ממערכת רשב"ג, ועל עוברים-זרים - מתוך טפסים שמילאו הזרים בהגיעם לארץ. מאגר ביקורת הגבולות מנוהל באמצעות חברת מחשוב פרטית (להלן - החברה).

המידע הנצבר במאגר ביקורת הגבולות משמש משרדי ממשלה וגורמים אחרים לצרכים שונים: המשרד ולשכות מירשם האוכלוסין מסתייעים במידע לצורך חידוש דרכונים ולהארכת אשרות לתיירים ולעובדים זרים; המוסד לביטוח לאומי - לבחינת זכאותם לקצבאות ילדים של ישראלים השוהים מחוץ לגבולות הארץ במשך תקופה העולה על שישה חדשים; שלטונות המכס - לקביעת זכאותם של תושבים חוזרים; גם המשרד לקליטת העלייה, רשות השידור ומשרד האוצר - אגף מס הכנסה ומס רכוש - עושים שימוש במידע. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) מתבססת על המידע לפרסום סטטיסטיקה בנושאי הגירה ותיירות, אומדן המאזן בין האוכלוסייה הנכנסת למדינת ישראל לבין היוצאת ממנה ואומדני החשבונאות הלאומית. גורמי התיירות וחברת אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ, משתמשים במידע על תנועת הנוסעים בנמלים השונים לצורך הסכמי תעופה. רוב הגורמים האמורים רוכשים את המידע מהחברה באישור משרד הפנים. השימוש המגוון שנעשה במידע, וההסתמכות של גורמים שונים עליו, מחייבים כי המידע יהיה אמין, שלם ועדכני.

בחודשים מארס-ספטמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד בקשר לניהול הנתונים על תנועות העוברים בתחנות הגבול. נבדקו סדרי רישום הנתונים במאגר ביקורת הגבולות, אמינותם ושלמותם. הביקורת נערכה במחלקת תפעול וביצוע ביקורת גבולות

(להלן - המחלקה) שבאגף שירותי מידע במינהל האוכלוסין שבמשרד. במהלך הביקורת נבדקו באמצעות מחשב נתונים שהתקבלו ממאגר ביקורת הגבולות. בדיקות השלמה נערכו בתחנת הגבול בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג), במדור זרים שבמחלקת המודיעין של המשטרה, ובמרכז לעיבוד נתונים אוטומטי של המשטרה (מענ"א).

אמינות המידע על עוברים-ישראלים

עד אפריל 1993 הוזנו הנתונים שנרשמו במאגר ביקורת הגבולות מתוך טפסים שמילאו העוברים בתחנות הגבול בכתב יד. הטפסים נאספו, הועברו למשרד, ונתונים הוקלדו למאגר ביקורת הגבולות. במועד האמור עשה המשרד הסדר עם המשטרה לפיו היא תפיק עבורו, מדי יממה, קובץ ממוחשב של עוברים-ישראלים ממערכת רשב"ג. המשרד היה אמור להעביר את הקובץ לחברה מדי יום, על גבי קלטת, לעדכון מאגר ביקורת הגבולות. באשר לעוברים-זרים נמשך התהליך שהיה נהוג בעבר - איסוף טפסים והקלדת הנתונים שבהם למאגר ביקורת הגבולות. יוצא, שמאגר ביקורת הגבולות מורכב משני קבצים - קובץ "עוברים-ישראלים" וקובץ "עוברים-זרים" - המוזנים ממקורות שונים: הראשון - ממערכת רשב"ג; והשני - מטפסים.

1. במהלך 1993 התברר למשרד, כי בנתונים שקיבל ממערכת רשב"ג היו מקרים רבים בהם הגיע נתון על כניסת ישראלי לארץ, בלי שנרשמה קודם לכן יציאתו ממנה. לפיכך, החל המשרד באוגוסט 1994 להוסיף במאגר ביקורת הגבולות, לגבי ישראלים אלה, בדיעבד, תנועה פיקטיבית בדבר יציאה מהארץ; תאריך היציאה שנרשם היה זהה לתאריך הכניסה.

משנת 1994 הצביעה למ"ס, על סמך עיבוד נתונים שערכה, שמאז 1993 - מועד בו הוחל בהעברת הנתונים על עוברים-ישראלים ממערכת רשב"ג - היו חסרים במאגר ביקורת הגבולות נתונים על מאות אלפי תנועות כניסה ויציאה של עוברים-ישראלים. אי-שלמות הנתונים קיבלה את ביטויה גם בפרסומי למ"ס, שנמנעה מלפרסם נתונים על כניסות ויציאות של תושבים לשנת 1994 כפי שנהגה מדי שנה. אי-פרסום הנתונים נמשך גם בשנת 1995, ובשנת 1996 פרסמה למ"ס אומדנים ולא מספרים מדויקים בדבר תנועת הגירה של תושבים.

2. במטרה לבחון את שלמותם ואמינותם של הנתונים במאגר ביקורת הגבולות לגבי עוברים-ישראלים, בדק משרד מבקר המדינה במאי 1996 את הנתונים שנקלטו במאגר בשנים 1995 ו-1996 (להלן - האוכלוסייה הנבדקת), ומנה את מספר תנועות היציאה הפיקטיביות שנרשמו בדיעבד. נמצא, כי שיעור הממוצע בתקופה שנבדקה היה 3.2% מכלל תנועות היציאה. כן נמצא, שאמנם בשנת 1996 חלה ירידה בשיעור תנועות היציאה הפיקטיביות לעומת 1995, אך הרישום שלהן עדיין נמשך בעת הביקורת.

מן הראוי לציין, כי ביולי 1996 מסר מרכז תפעול וביצוע ביקורת גבולות (להלן - מרכז ביקורת הגבולות) במשרד, בתצהיר לבית המשפט המחוזי בירושלים, י מניסיונו ובתוקף תפקידו

כ"עוסק בכל מה שקשור לקובץ ביקורת גבולות במשרד הפנים" היה ידוע לו, ש"קובץ ביקורת גבולות" אינו מדויק ו"אחוז הנתונים השגויים" הכלולים בו נע בין 6% ל-7%. כן מסר, כי מדי חודש פונים ללשכות המשרד מאות ישראלים הנמצאים בארץ, אך הרשומים בקובץ עוברים-ישראלים כמי שנמצאים בחו"ל; קצתם מבקשים לתקן את הרישומים עליהם לאחר שהמוסד לביטוח לאומי הפסיק לשלם להם קצבאות בשל הרישום על הימצאותם בחו"ל.

3. משרד מבקר המדינה בדק אם הגורם לתנועות החסרות נובע מליקוי באופן העברתן ממערכת רשב"ג למאגר ביקורת הגבולות. לצורך כך הושוו הנתונים על עוברים-ישראלים, שקיבל משרד מבקר המדינה ממאגר ביקורת הגבולות, לנתונים על עוברים-ישראלים בתחנות הגבול לאותה תקופה, שמנוהלים במערכת מידע במחשב המטה הארצי של המשטרה (להלן - מערכת המטה הארצי). נתונים אלה משמשים את המשטרה לחקירות, למודיעין ולאיתור נעדרים. מערכת המטה הארצי מקבלת גם היא את נתונייה ממערכת רשב"ג. ההשוואה נערכה לגבי 569,204 תנועות עוברים ונמצא, כי 13,123 תנועות שנרשמו במאגר ביקורת הגבולות לא נכללו במערכת המטה הארצי. 94% מהן היו תנועות יציאה פיקטיביות שהמשרד הוסיף בדיעבד. מאחר שתנועות היציאה שהוסיף המשרד לא נמצאו גם במערכת המטה הארצי - שכאמור גם היא ניזונה ממערכת רשב"ג - ניתן להסיק, שאין התנועות חסרות בשל ליקוי בהעברתן למאגר ביקורת הגבולות, אלא

שהן אינן נמצאות אף במערכת רשב"ג. דהיינו, לישראלים האמורים לא נרשמה תנועת יציאה. משרד מבקר המדינה העביר למשטרה את פרטי התנועות, שלא נמצאו במערכת המטה הארצי, והמליץ שהיא תברר את הסיבה לאי-רישומם במערכת רשב"ג. עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה תשובה על תוצאות הבירור.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח הממצאים שהועלו, שומה על המשרד והמשטרה לברר ביסודיות את הסיבות לאי-רישום נתונים על עוברים בתחנות הגבול, ולנקוט צעדים לתיקון המצב, המצביע, לכאורה, על אי-הקפדה בקיום סדרי הביקורת על הכניסה למדינה והיציאה ממנה.

4. אי-שלמותם של הנתונים על עוברים-ישראלים נובעת, בין היתר, מהשימוש שעושים אזרחים ישראלים בעלי אזרחות כפולה בדרכונם הזר אזרחי, המגיש לביקורת הגבולות דרכון זר, יירשם עם סיום הביקורת בקובץ עוברים-זרים לפי דרכונו הזר, ולא בקובץ עוברים-ישראלים עם מספר תעודת הזהות שלו. אם אותו ישראלי יציג בכניסתו לארץ דרכון ישראלי, תירשם לו תנועת כניסה בקובץ עוברים-ישראלים אך תחסר תנועת יציאה. השימוש בדרכון זר ליציאה מהארץ אף עלול למנוע את זיהויו של הישראלי, אם הוצא לו צו עיכוב יציאה מהארץ לפי מספר תעודת הזהות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד בעניין זה ופרסם ממצאים כבר בשנת 1986 המשרד הודיע בזמנו, כי יזם הצעת תיקון לחוק הדרכונים, התשי"ב-1952, (להלן - חוק הדרכונים) על פיה תחול חובה על אזרחי ישראל לצאת מהארץ ולהיכנס אליה אך ורק בדרכון ישראלי. במארכ 1986 הגישה הממשלה הצעת חוק לתיקון חוק הדרכונים. בדברי ההסבר להצעה נאמר, כי דרישה כזו נהוגה ומקובלת בהסדרי הכניסה והיציאה של רוב מדינות העולם, והיא מחויבת המציאות, שכן הצגת הדרכון מאפשרת לבדוק שהחובות המוטלים על פי דין על אזרח ישראלי בקשר לכניסה וליציאה אכן מולאו. נמצא, כי החוק לא תוקן. בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מינואר 1997 נאמר,

כי בעקבות פניות של משרד המשפטים, שב ויזם המשרד תיקון לחוק הדרכונים וזה אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה בשלהי 1995, "בינתיים נערכו הבחירות והיה צריך להתחיל את הליך החקיקה מתחילתו". לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה לקדם את הטיפול בהצעת החוק ולהניחה על שולחן הכנסת בהקדם.

5. מן התיעוד שבמשרד עולה, כי היו מקרים, שהמשרד ביקש מן המשטרה לחזור ולהפיק נתונים שכבר קיבל ממערכת רשב"ג, עקב תקלות בקליטת הנתונים מהקלטות שהתקבלו מהמשטרה. בין ספטמבר 1995 ליולי 1996 היו שישה מקרים שבהם מספר התנועות של עוברים-ישראלים שהתקבל בהפקה החוזרת, היה נמוך בכ-30,000 ממספר התנועות כאמור שהתקבלו בהפקה המקורית. המשטרה העבירה את נתוני ההפקה החוזרת למשרד, בלא שיחידת המחשב שלה שהפיקה אותם ביררה את משמעות ההבדל בין שתי ההפקות.

המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במטרה למנוע מצב שבו חסר רישום של תנועות עוברים-ישראלים עקב הפקות חוזרות החליטה לשמור העתקים של קלטת הנתונים המועברת למשרד.

6. רישום נתונים שגוי עלול לנבוע, בין היתר, מטעות בהקלדת מספר תעודת הזהות. על פי התקן הישראלי לרישום יחידות נתונים במירשם של קובצי נתונים (ת"י 974) יהיו במספר תעודת הזהות (להלן - מספר הזהות) תשע ספרות והספרה האחרונה היא ספרת ביקורת. התברר, כי במהלך ביקורת הגבולות מוקלד למערכת רשב"ג מספר הזהות ללא ספרת ביקורת. במצב זה נמנעת בדיקה אוטומטית של מספר הזהות ומתן התרעה מיידית על מספר שגוי.

בתשובתה מנובמבר 1996 הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי נושא הקלדת ספרת הביקורת הוכנס לתכנית העבודה.

7. המשרד ידע, כי במאגר ביקורת הגבולות חסרים נתונים, ועל כן פנה בשנת 1995 למשטרה בבקשה לקבל נתונים ממערכת המטה הארצי על העוברים-הישראלים מאז אפריל 1993. לאחר סיום הביקורת הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי קיבל את הנתונים המבוקשים, השווה אותם לנתוני מאגר ביקורת הגבולות ומצא תנועות "של 65,564 ישראלים אשר חזרו לארץ [ולא הועברו] [לחברה]"; עוד עולה מדברי המשרד, כי מצא 131,809 תנועות כניסה ויציאה של ישראלים שנרשמו במאגר ביקורת הגבולות, אך לא נמצאו במערכת המטה הארצי. יוצא אפוא, כי יש הבדל בין הנתונים האגורים במאגר ביקורת הגבולות לבין הנתונים במערכת המטה הארצי, אף ששני מאגרי המידע ניזונים ממערכת רשב"ג.

סדרי העברת הנתונים ממערכת רשב"ג

1. כאמור, המשרד אחראי להעברתן של הקלטות, שבהן נתונים על עוברים-ישראלים, ממערכת רשב"ג לחברה. התברר, כי קובץ עוברים-ישראלים לא התעדכן מדי יום כנדרש, משום שהמשרד לא לקח בסדירות את הקלטות המופקות עבורו ממערכת רשב"ג. במקרים לא מעטים נלקחו הקלטות אחת לשבוע ואף בתדירות נמוכה יותר. מרכז ביקורת הגבולות הביא בעיה זו לידיעת הנהלת המשרד כבר בשנת 1995, אך זו לא פעלה לפתרונה.

2. משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים על תנועות יציאה שנרשמו לאוכלוסייה הנבדקת ובדק את עדכניותם. נמצא, כי היה פער ניכר בין מועד היציאה מן הארץ לבין המועד בו נרשם הנתון על כך בקובץ עוברים-ישראלים. עוד הועלה, שהפער הלך וגדל, לדוגמה: מכ-12 יום במוצע באפריל 1995 לכ-23 יום באפריל 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליט המשרד שעליו לנהל מאגר מידע, שומה עליו לפעול לניהול יעיל ותכליתי של הנתונים במאגר המידע ושל מכלול התהליכים הכרוכים בכך. במציאות של סוף שנות ה-90 אין כל הצדקה עניינית, מינהלית וכלכלית לניהול מאגר מידע שאינו מעודכן ואינו אמין.

העברת נתונים בתקשורת

ביולי 1994 יזמה המשטרה קישור של מערכת רשב"ג עם המחשב של החברה, ואף שכרה לשם כך קו תקשורת. לקישור המחשבים היו שתי מטרות: להעביר נתונים מעודכנים ממירשם האוכלוסין המנוהלים במחשב החברה למחשב מערכת רשב"ג, ולהעביר נתונים על עוברים-ישראלים ממערכת רשב"ג לחברה. רק כשנתיים לאחר מכן, במאי 1996, החלה העברת נתונים מעודכנים ממירשם האוכלוסין למחשב רשב"ג, ואילו העברת נתונים על עוברים-ישראלים לחברה לא הוסדרה עד מועד סיום הביקורת. העברת הנתונים בתקשורת יש בה כדי לייעל ולזרז העברתם וקליטתם של הנתונים, וכן לשפר את אמינות התהליך.

בעקבות הביקורת הודיעו המשטרה והמשרד, כי נקטו פעולות כדי להסדיר את העברת הנתונים בתקשורת, וכי מאז יום 5.1.97 מועברים הנתונים על עוברים-ישראלים בתקשורת ללא תקלות.

אמינות המידע על עוברים-זרים

בקובץ עוברים-זרים שבמאגר ביקורת הגבולות אמורים להירשם נתונים על כל הזרים שנכנסו לארץ ויצאו ממנה, תוך פירוט נתונים מזהים של הזר ותוקף אשרת השהייה שלו. הקובץ משמש כמקור מידע עיקרי על הזרים שנכנסו לישראל, והנתונים בו אמורים לסייע לעוסקים במימוש חוק הכניסה לישראל, לגורמי ביטחון, וכן לספק נתונים סטטיסטיים.

משרד מבקר המדינה קיבל, לבקשתו, מתוך קובץ עוברים-זרים, את הנתונים על כל הזרים שנכנסו לישראל בשנים 1994 ו-1995, וטרם נרשם יציאו את גבולותיה. מהנתונים המעודכנים למאי 1996

עלה, כי 218,265 זרים שנכנסו בשנים האמורות לישראל, עדיין נכללים ברישומי המשרד כמי שטרם יצאו ממנה.

בדיקת נתונים על תוקף אשרת השהייה של הזרים האמורים העלתה, כי תוקף אשרת השהייה של 65.8% מהם (כ-143,000 איש) פג לפני יום 1.1.96. עוד עלה מהנתונים, שלרוב הזרים האמורים (כ-95%) נרשם שהם בעלי אשרת ביקור, כלומר היו אמורים, על פי חוק הכניסה לישראל, לצאת את מדינת ישראל תוך שלושה חודשים מיום כניסתם אליה או לפנות ללשכה למירשם אוכלוסין להארכת שהותם. כפי שעלה מן הנתונים, לא הוארכה אשרת השהייה. לא נמצא, כי המשרד עשה בירור בדבר אמינות הרישומים שבידו באשר להימצאות הזרים בארץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1996, אישר המשרד, כי קובץ הזרים אינו מעודכן, ומספר הזרים בו אינו משקף את המציאות. יוצא אפוא, שהמשרד אמנם מנהל מאגר מידע אשר אמור לאגור נתונים על הזרים שנכנסו לישראל ומעמדם, אולם אי אפשר להסתמך על הנתונים הרשומים בו.

על אי-הדיוק בנתונים שבמאגר ביקורת הגבולות בדבר זרים שנשארו בארץ הצביעה גם למ"ס, בנובמבר 1996. בהודעה לעיתונות, בה הציגה אומדנים ארעיים לעובדים זרים ולזרים הנשארים בארץ לאחר שפג תוקף האשרה נאמר, כי הנתון שהתקבל ממאגר ביקורת הגבולות - ולפיו לגבי 876,000 תנועות של תושבי חוץ שנכנסו לארץ משנת 1980 ועד נובמבר 1995, לא נרשמה יציאה עד התאריך 4.11.95 - "נראה בלתי סביר בעליל", וכי "היה ברור שמרבית רשומות אלה מתייחסות לטעויות שונות, ולתהליכים הקשורים לאופן עדכון הקובץ". בהמשך, מתנה למ"ס גורמים לטעויות כאלה: חוסר הקבלה טכנית בין רשומות כניסה לרשומות יציאה, ששיעורה נאמד ב-1.2%; זרים שלאחר שנכנסו שינו את מעמדם לעולים ונשארו בארץ כדין, בלא שהוכנס שינוי במעמדם בקובץ ביקורת הגבולות; חיילי או"ם - שאין הקפדה לגבי רישומם השיטתי במאגר ביקורת הגבולות; וישראלים בעלי אזרחות כפולה הנכנסים בדרכון זר ויוצאים בדרכון ישראלי.

רישום נתונים על עוברים-זרים

1. כדי לממש את האמור בחוק הכניסה לישראל בדבר מי שאיננו אזרח ישראלי, חייב המשרד לנהל רישום שיטתי ונאות של פרטי הזרים הנכנסים והיוצאים ושל פרטי אשרות השהייה שלהם. את איסוף הפרטים יש לערוך סמוך ככל הניתן למועד ביצוע ביקורת הגבולות. המשרד הנהיג שימוש בטופס רישום (על/17; להלן - הטופס) שעל הזרים המגיעים לארץ למלא באותיות דפוס לטיניות. את הטופס מוסר הזר לבקר, והעתק ממנו נשאר בידי הזר, כדי למוסרו עם יציאתו את הארץ. הטפסים מועברים למשרד, והנתונים הרשומים בהם מוקלדים למאגר ביקורת הגבולות.

התברר, כי השימוש בטפסים אינו נקי מבעיות. לעתים מגיעים נוסעים בלי שמילאו את הטפסים, ולעתים מגישים הנכנסים טפסים שאינם קריאים או שלא נרשמו באותיות לטיניות. נוהלי המשטרה מחייבים את הבקרים לוודא, שהפרטים בטופס הכניסה יהיו זהים לרשום בדרכון. הועלו מקרים שטפסים הועברו למשרד, אף שהפרטים בהם לא מולאו כנדרש. בתשובתו מנובמבר 1996 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הטפסים היו אמורים להיבדק בידי המשטרה, ולדבריו לא עשתה כן.

בינואר 1997 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי שר הפנים מתכוון להביא לאישור הממשלה הצעה להעביר את ביקורת הגבולות מהמשרד לביטחון הפנים למשרד.

2. מבדיקת הנתונים שהתקבלו עולה, כי לא תמיד נרשמו לגבי הזרים האמורים מלוא הנתונים הנדרשים לגביהם. ל-5.7% מהזרים האמורים לא נרשמה אזרחותם הזרה; לכ-20% מהם לא נרשמו תאריכי התוקף של אשרת השהייה שלהם, בהם - לכ-20,000 מרומניה ולכ-11,000 מתאילנד. בתשובתו מינואר 1997 הודיע המשרד למשרד מבקר

המדינה, כי בסוף 1996 הוחל בהזנת תאריכי התוקף של אשרת השהייה לעובדים זרים שאושרה העסקתם בארץ יחד עם פרטי הכניסה שלהם.

משרד מבקר המדינה בדק אם בין הרשומים כזרים שנכנסו לארץ וטרם עזבו אותה נכללים כאלה ששינו את מעמדם לעולים, והאם הדבר קיבל ביטוי ברישומי מאגר ביקורת הגבולות. נבדקו נתונים על כ-20,000 עוברים-זרים שנכנסו לארץ מברית המועצות לשעבר בשנים 1994 ו-1995 וטרם נרשם שיצאו את גבולותיה. בבדיקה נמצא, שכ-800 מהם הופיעו ברישומי המשרד לקליטת העלייה כעולים, למרביתם הוענק המעמד לאחר מועד רישומם בקובץ עוברים-זרים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1997 הסביר המשרד, כי יש זרים ששינו את מעמדם לעולים, והלשכות למירשם אוכלוסין לא עדכנו את דבר שינוי המעמד בקובץ עוברים-זרים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את הגורמים לאי-רישום שינוי המעמד במאגר ביקורת הגבולות. מן הראוי שהמשרד יפעל לעדכן את הנתונים במאגר ביקורת הגבולות תוך היעזרות במאגרי המידע האחרים שברשותו, ובכלל זה - נתוני מירשם האוכלוסין.

3. משרד מבקר המדינה בחן את סדרי איסוף הטפסים מתחנות הגבול, העברתם למחלקה והכנתם להקלדה ולקליטה במחשב. הועלה, כי היו שיבושים ועיכובים בהעברתם. המשרד לא העביר את הטפסים הנאספים בתחנת הגבול בנתב"ג – שהם כ-60% מהטפסים מכלל תחנות הגבול - מדי יום, כנדרש. נמצא, שגם מארבע תחנות גבול נוספות, השולחות את הטפסים בדואר למטה הארצי של המשטרה, הגיעו הטפסים למחלקה פעם ב-4-7 ימים, ולא מדי יום. בתשובתה מנובמבר 1996 הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי הוצאו הנחיות לתחנות הגבול להקפיד על העברה יום-יומית של הטפסים מתחנות הגבול למטה הארצי.

4. הטפסים מגיעים למשרד בחבילות, ויש למיינם לפי תאריך ולפי הכיוון (כניסה או יציאה), לנפות טפסים לא קריאים, להכניס להקלדה, ולתקן נתונים שגויים. בספטמבר 1996 עסקו בתהליך זה שישה עשר עובדים במחלקה. את ההקלדה ביצע קבלן חיצוני שהעסיק המשרד. עלות העסקתו תוקצבה ב-600,000 ש"ח לשנת הכספים 1996.

התברר, כי קיים פיגור גדול מאד בהכנת הטפסים להקלדה: במועד הביקורת פנה מרכז ביקורת הגבולות לסמנכ"ל בכיר לאמרכלות שבמשרד, התריע בפניו על פיגור של חמישה שבועות בטיפול בהכנת הטפסים להקלדה, וביקש להוסיף למחלקה שלושה עובדים ארעיים. ביולי 1996 טען מנהל אגף שירותי מידע במשרד, כי טרם נקלטו נתונים מכ-500,000 טפסים והיה פיגור בטיפול בכ-19,000 נתונים שגויים וטפסים לא ברורים.

משרד מבקר המדינה בדק את משך הפיגור בקליטת הנתונים מהטפסים. נבדקו נתונים על כ-430,000 תנועות כניסה ויציאה של זרים שעברו בתחנות הגבול בארבע תקופות בנות כ-10 ימים, בחודשים פברואר 1995, אפריל 1995, פברואר 1996 ואפריל 1996 הבדיקה העלתה, כי הפיגור בקליטת הנתונים גדל בשנת 1996, לעומת 1995: ההפרש הממוצע בין תאריך הכניסה לארץ כפי שנרשם בטופס, לבין התאריך בו נרשם הנתון על כך בקובץ עוברים-זרים גדל מ-14 יום בפברואר 1995 ל-32 יום בפברואר 1996, ומ-29 יום באפריל 1995 ל-37 יום באפריל 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפיגור הגדול בעדכון קובץ עוברים-זרים מונע את מימוש היעדים שלשמן נועד הקובץ. משאבים יקרים מכספי הציבור שמועברים לרישום הנתונים ואגירתם אינם מביאים לתוצאה הרצויה. המסקנה העולה היא, כי קובץ עוברים-זרים אינו מספק מידע אמין ועדכני על הזרים השהים בישראל ועל התיירים העוברים בגבולותיה, וממילא קשה להתבסס על המידע בו לצורך הערכת נושא הזרים והטיפול בו. גם הנתונים שפרסמה למ"ס מראים, שהיא נאלצה לערוך אומדנים בדבר הזרים השהים בארץ, שכן אין לדעתה להסתמך על הנתונים הקיימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שהועלו מצביעים על הצורך לבחון את שיטת העבודה הקיימת בכל שלבי ביקורת הגבולות, לגבש נהלים ולפקח על ביצועם במטרה להביא בהקדם לתיקונם.

ייעול ביקורת גבולות באמצעות קוראים אופטיים

1. תהליך הדיווח והרישום של הנתונים על עוברים-זרים הוא עתיר עבודה, איטי ומסורבל. תהליך זה, שעיקרו רישום על גבי טפסים, קריאת מסמכים והקלדה ידנית של נתונים - איננו תואם עוד את ההיתכנות הטכנולוגית והמינהלית בת זמננו. בעשור האחרון חלה התפתחות בציוד לקריאת מסמכים ולקליטת נתונים. ניתן לקלוט נתונים באמצעות מחשב ביעילות ובמהירות ולהעבירם במקוון.

ארגון התעופה הבין-לאומי, הפועל בחסות או"ם, פרסם קריאה למדינות להשתמש בדרכונים מדגם אחיד שיאפשר קריאתם באמצעות מכונה. דרכונים כאלה כבר מונפקים בארצות הברית, בקנדה, באנגליה ובגרמניה המערבית.

מאז שנת 1994 התקיימו דיונים בהשתתפות נציגים מהמשרד, מהמשטרה ומרשות שדות התעופה, במגמה לבחון קליטת נתונים ממוחשבת באמצעות קורא אופטי בתהליך ביקורת הגבולות. בספטמבר 1995 אף עשתה המשטרה בדיקת היתכנות, ובחנה השלכות של הכנסת הקוראים האופטיים לשימוש, והמליצה לערוך ניסוי. בתשובתו מינואר 1997 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי באותו חודש הוסכם בין מנכ"ל המשרד לבין אגף התקציבים שבמשרד האוצר על הקצבת 520,000 ש"ח לעריכת ניסוי.

2. מדינת ישראל החלה גם היא להיערך לעידן הקוראים האופטיים. מנתונים של המשרד עולה, כי המדינה הפיקה 1.7 מיליון דרכונים הניתנים לקריאה גם בקורא אופטי, אך טרם הוצבו קוראים אופטיים בתחנות הגבול בישראל. למשרד מבקר המדינה התברר, כי בתחנות הגבול של מדינות זרות המשתמשות בקוראים אופטיים היה קושי לקרוא דרכונים ישראלים שהופקו כאמור. כן התברר, שלא היה בידי המשרד קורא אופטי, דבר שהיה מאפשר לו לבדוק, בעת הפקת הדרכונים, אם אכן מתאפשרת קריאתם במכשיר אופטי.



חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, הפקיד בידי שר הפנים סמכויות למתן רשות כניסה ושהייה בארץ למי שאיננו אזרח ישראלי ולקביעת סדרי הכניסה לישראל לאזרחי המדינה ולאלה שאינם אזרחיה. משטרת ישראל היא המבצעת בפועל את ביקורת הגבולות בתחנות הגבול; הגורמים המופקדים על ביקורת הגבולות הקימו מערכות מידע ממוחשבות הצוברות נתונים על העוברים בתחנות הגבול ומסייעות לבקרים בפעולתם.

בעת הביקורת התברר, כי למעשה מופעלות במשרד הפנים ובמשטרה שלוש מערכות מידע נפרדות, האוגרות מידע על העוברים בתחנות הגבול. בכל אחת מן המערכות מצוי מידע שחלקו מצוי גם במערכות האחרות. אף שכל אחת מן המערכות משמשת לצרכים שונים, הרי שלגבי ישראלים מתבססות שלושתן על אותו מקור מידע - רישומי מערכת רשב"ג, שמנהלת המשטרה. הממצאים מראים שבשתיים מהמערכות היו הבדלים בין הנתונים על עוברים-ישראלים, בהיקף של עשרות אלפי איש, אף שהיו אמורים להיות זהים.

עוד הועלה, כי הנתונים הנאגרים במהלך ביקורת הגבולות אינם אמינים: הנתונים על הישראלים שעברו בתחנות הגבול אינם שלמים ואינם עדכניים. הדבר פוגם בתכליתיות השימוש במידע ובתועלת המופקת ממנו. אף בנתונים על הזרים שעברו בתחנות הגבול נמצאו פגמים של ממש: הם אינם אמינים ועדכניים ולא ניתן להתבסס עליהם לצורך קבלת מידע

בדבר הזרים השוהים בארץ באופן בלתי חוקי, מידע בעל חשיבות רבה מבחינה חברתית וכלכלית. ממצאים אלה מצביעים על אי-הקפדה, לכאורה, על סדרי הביקורת על הכניסה למדינה ועל היציאה ממנה, ועל פגמים מהותיים בפעולות אלה.

במשך תקופה ארוכה היה ידוע לעוסקים בביקורת הגבולות במשרד ובמשטרה דבר קיומם של פגמים במידע על העוברים בתחנות הגבול, אך הם לא הפעילו את כובד משקלם לנקיטת

פעולות תכליתיות לתיקונם, כמתחייב. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להיערך בהקדם להתאמתם של כלל תהליכי ביקורת הגבולות למציאות בה שרויה מדינת ישראל כמדינה אשר התנועה בתחנות הגבול שלה נמצאת בעלייה גדולה. בתוך כך היה ראוי לבחון בחינה מערכתית את תהליכי הדיווח והרישום הקיימים, כדי להבטיח את יעילותו ותכליתיותו של תהליך ביקורת הגבולות, ליישם בו אמצעים מודרניים וטכנולוגיה בת זמננו, ולשפר את איכות הנתונים, שלמותם ואמינותם.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 47

ביקורת הגבולות

הגופים המבוקרים: משרד הפנים; המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל

תגובות המבוקרים

משטרת ישראל מגיבה:

2. משטרת ישראל פעלה להפקות מסודרות של המידע תוך ניהול רישום שוטף.

החל מתחילת שנת 1997, נתונים לגבי תנועות של ישראלים, מועברים ישירות ממחשב נתב"ג בתקשורת למשרד הפנים, פעולה אשר צמצמה את החוסר בנתונים לגבי ישראלים.

משרד הפנים מגיב:

3. מאז תחילת ינואר 1997 מועברים הנתונים על עוברים ישראלים במעברי הגבול, בתקשורת ממערכת רשב"ג למאגר ביקורת הגבולות, ללא תקלות.

משטרת ישראל מגיבה:

3. התקיימו פגישות רשמיות ובלתי רשמיות עם עובדי משרד הפנים בניסיון לאתר את הסיבות לחסרים, או כאשר התעוררה בעיה ספציפית.

כשהועלתה הבעיה לראשונה, הוקצה מתכנת (בחצי משרה) על ידי משטרת ישראל למחשב רשב"ג, לטיפול בבעיה זו בלבד.

משטרת ישראל פעלה ופועלת בשיטתיות לאיתור התקלות והבעיות. כל תלונה נבדקת מיידית על ידי אנשי המקצוע של מחשב רשב"ג. משטרת ישראל מדריכה את הבקרים להקפיד ברישום תנועות כל העוברים דרך מעברי הגבול.

משרד הפנים מגיב:

4. בעקבות הביקורת, הופץ בחודש מארס 1997 תזכיר הצעת חוק למשרדי הממשלה. לאחר קבלת הערותיהם יועבר הנוסח המעודכן לוועדת השרים לענייני חקיקה, אשר תכין הצעת חוק שתונח לפני הכנסת.

6. לאחרונה הוחל במתן אשרות לעובדים זרים מיד עם הגעתם לשדה התעופה. חותמת האשרה מוטבעת גם בטפסי על טופס כניסה ארצה של לא ישראלים (על17), והוא המקור למאגר ביקורת הגבולות.

משטרת ישראל מגיבה:

6. מערכת ביקורת הגבולות מכילה אך ורק את הפרטים המוקלדים במערכת רשב"ג על ידי הבקר בעת מעבר הזר. ננקטו פעולות המתחייבות לתיקון פגמים במידע על העוברים. הושקעו משאבים בכוח אדם וזמן, לאיתור הבעיות ולפתרון.

משרד הפנים מגיב:

7. כיום אין פיגור בקליטת נתוני ישראלים, מאחר והנתונים מועברים בתקשורת מדי יום ממערכת הרשב"ג ללשכת השירות של משרד הפנים.

לגבי קליטת נתונים על זרים, המשרד יפעל להשגת תקציב להעסקת כוח אדם נוסף, אשר יאפשר להדביק את הפיגור שנוצר בעדכון מאגר ביקורת גבולות.

8. הסמכות לביצוע חוק הכניסה, נתונה בידי שר הפנים. מזה זמן סמכות זו מופעלת על ידי המשטרה. פיצול זה יצר בעיות הבאות לידי ביטוי באיכותו של מאגר ביקורת הגבולות.

כדי לשפר את התהליך, העלה שר הפנים הצעה להעביר את ביקורת הגבולות מהמשרד לביטחון הפנים אל משרד הפנים. השר לביטחון הפנים הביע את הסכמתו. בעקבות החלטה זו הוקם צוות לבדיקה וגיבוש הרעיון. הצוות יביא את מסקנותיו בפני שני השרים עד מאי 1996.

הוחל ביישום פרויקט הכנסת קוראים אופטיים לנתב"ג, אשר אמור לשפר את תהליך קליטת הנתונים מבחינה טכנולוגית.

משטרת ישראל מגיבה:

8. צוות מחשב נתב"ג קיבל את אישור מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים לפתח מערכת קורא אופטי. בחודש יולי 1997 ייעשה ניסוי מעשי במסוף 2 בנתב"ג, אשר יבחן את המערכת.

10. צוות בראשות ראש אגף תכנון במשטרת ישראל המטפל במערכת רשב"ג 2000 המתוכננת, בוחן את הבעיות הקיימות בתוכנת ביקורת הגבולות, אשר פותחה בשנות השמונים.

במערכת רשב"ג 2000 יוכנסו שיפורים וחידושים טכנולוגיים, יאוחדו מספר מערכות על מנת לתת מענה לכל הגופים הנזקקים לנתוני ביקורת הגבולות, ויופעלו מערכות מתקדמות, אשר ישפרו וייעלו את הליך ביקורת הגבולות, כגון: קובץ דרכונים אבודים/גנובים, קוראים אופטיים, אשרות ועוד.

ג. הערות ראש הממשלה

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיימה ביום 17 למארכ 1997 דיון בנושא.

בדיון נטלו חלק בין היתר שר הפנים, מנכ"ל משרד הפנים ועובדים בכירים ממשרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, המשרד לקליטת העלייה ורשות שדות התעופה. הוועדה קיבלה החלטה שמספרה **בק3** / כדלקמן:

א. לרשום את הודעת שר הפנים כי הגיע לסיכום עקרוני עם השר לביטחון הפנים בדבר העברת האחריות הכוללת למערך ביקורת הגבולות, מהמשרד לביטחון הפנים למשרד הפנים.

ב. לאור הסיכום העקרוני כאמור לעיל, שר הפנים והשר לביטחון הפנים ימנו צוות משותף אשר יגבש את הכללים, הנהלים ודרך הביצוע, של העברת מערך ביקורת הגבולות, לאחריות משרד הפנים.

ג. עד העברת האחריות למערך ביקורת הגבולות למשרד הפנים, משרד הפנים ומשטרת ישראל יסכמו על תהליך לשיפור איכות הנתונים המועברים ממשטרת ישראל למשרד הפנים.

ד. משטרת ישראל, בשיתוף הגורמים הרלבנטיים, יבחנו אופי בדיקת ביקורת הגבולות של הנכנסים למדינת ישראל והיוצאים ממנה.

ה. דיווח על הביצוע יועבר בתוך 3 חודשים לאגף לביקורת המדינה.

משרד הבריאות

דו"ח מבקר המדינה מס' 52 לשנת 2002

פיקוח המשרד על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי

תקציר

קופות החולים מספקות את מרבית שירותי הבריאות שמבוטח זכאי להם לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק). החוק קבע, כי משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים לפי חוק זה ויבקר את איכות שירותיהן; דרכי הפיקוח והבקרה ייקבעו בתקנות. החוק מחייב את המשרד לפקח ולבקר את פעולות הקופות הן מבחינה כספית והן מבחינת איכות השירות.

הבקרה והפיקוח הפיננסי של משרד הבריאות (להלן - המשרד) על קופות החולים, לפי החוק, נעשים באמצעות "היחידה לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים (שב"ן)" שבמשרד. היחידה הוקמה רק בינואר 1998 - שלוש שנים לאחר כניסת החוק לתוקף. עד אז לא הפעיל המשרד פיקוח סדיר, מקיף ושיטתי על הקופות.

שש שנים לאחר החלת החוק, עדיין לא הפעיל המשרד פיקוח ובקרה שיטתית ומקיפה על איכות השירות הרפואי שהקופות נותנות. המשרד טרם קבע תקני איכות מחייבים שיאפשרו לו להנחות את הקופות במתן שירותים למבוטחיהן וגם לבחון, בדיעבד, את התנהגותן. כמו כן, המשרד לא הקים יחידה לפיקוח על איכות השירות.

טרם נקבעו בתקנות הוראות בדבר דיווחים בעניינים אלה: שירותי הבריאות שנתנה קופת החולים בתקופת הדיווח והתנאים שבהם ניתנו, מצב הציוד ומלאי התרופות, ההתקשרויות עם נותני שירותים ופרטיהם ומידע ניהולי או רפואי. זאת, על אף שיהיה בהם כדי לסייע בידי המשרד לפקח על איכות השירות.

טרם הוצאו הוראות בדבר דרכי החזקה והשקעה של נכסי קופת חולים, אשר חשובות להבטחת ניהול תקין של נכסי הקופות, ולהשקעתם, בדרך שתביא להגדלת היקפם, רמתם וזמינותם של השירותים למבוטחים; לא נקבעו הסדרים בדבר רכישת שירותי תשתית ושירותי בריאות בין הקופות לבין עצמן, אשר עשויים להביא למניעת כפל שירותים ולחיסכון בהוצאות הקופות, ולאפשר הרחבת מגוון השירותים והתאמתם לצורכי האוכלוסייה.

הוראות החוק מחייבות את אישור שר הבריאות ושר האוצר להתיר החזקה או רכישה של אמצעי שליטה בתאגיד בידי קופת חולים. רק כעבור למעלה משלוש שנים לאחר החלת החוק, החל המשרד במיפוי ובבדיקת ההחזקות של הקופות בתאגידים הרבים המשמשים אותן בין השאר למתן שירותים למבוטחיהן. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2001, עדיין לא הסתיימה הבדיקה, ונושא החזקות הקופות בתאגידים טרם הוסדר.

החוק קובע, כי ביטוח הבריאות הממלכתי יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית. ממסמכי המשרד עולה, כי שירותי בריאות כללית (להלן - כללית) וקופת חולים לאומית (להלן - לאומית) התקשרו עם גורמים חיצוניים שיש להם קשר עם מגזרי אוכלוסייה מסוימים, לצורך הפעלת מערך שירותים מרפאתיים ואחרים, כגון: הסעות חינוך, שעות פעילות מיוחדות והספקה ישירה של תרופות לבתי המבוטחים. שירותים אלה אינם ניתנים לכלל מבוטחי הקופה, כך שהם אינם תואמים את עקרון השוויון. המשרד ומשרד האוצר טרם הוציאו הוראות מחייבות בנושא.

החוק קובע את זכותו של מבוטח לבחור נותן שירותים - בית חולים, מרפאה ומכוני - מבין נותני השירותים של הקופה או מטעמה. טרם הוכרע בשאלה מהו האיזון הראוי בין זכותם של מבוטחים לבחור בנותני שירותים, ובין זכותה של קופה, בהם רשומים, להגביל את גישתם לנותני שירות, על פי הסדרים שהיא קובעת. המשרד טרם פרסם תקנות בנושא, הכוללות הוראות בדבר המתכונת להסדרי הבחירה, ובדבר כללים מהותיים כמו סטייה מהסדרי הבחירה, וכן הוראות בדבר פרסום הסדרי הבחירה ושינויים בהם.

תכניות הגבייה של הקופות קבעו תשלומים עבור שירותים שונים ותרופות. בהתאם לדרישת החוק נקבעו הנחות, פטורים ותקרות לתשלום. הביקורת העלתה, כי כללית עדיין לא התארגנה למחשוב הגבייה לצורך חישוב תקרת תשלום לרבעון למשפחה עבור ביקור אצל רופא. בכללית ובלאומית לא התארגנו למחשוב תקרת תשלום חודשית עבור תרופות לחולים כרוניים. הדבר גורם טרדה למבוטחים בשל ההליך המסורבל עד לקבלת ההחזרים מהקופות עבור תשלום עודף; ולעתים, גם לאי החזרת כספים, כאשר המבוטח אינו ער לזכויותיו.

שיטת ההתחשבות בקופות החולים בגין החזר לחולים כרוניים עבור תרופות, גורמת לחולים להוציא מכיסם סכומים ניכרים לצורך רכישת תרופות, בטרם גמר תקופת ההתחשבות, ורק לאחר מכן לערוך התחשבות בדיעבד. הדבר מטיל על החולים נטל כספי, ולא כל החולים הללו מסוגלים לעמוד בו.

הנחות או פטורים מתשלומים עבור שירותים ותרופות נקבעו לחברים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כמו מעוטי יכולת, קשישים, חולים כרוניים וחולים במחלות קשות. תלונות שהתקבלו בנציבות קבילות הציבור שבמשרד הבריאות ובנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה, מעלות כי עדיין נטל התשלומים על קבוצות אוכלוסייה אלה כבד.

אשר לתשלומי מבוטחים בעבור שירותים ותרופות - שיטת הגבייה הנהוגה כיום, עלולה לגרום לנטל כספי רב על המבוטחים, ולמנוע פנייה או בקשה שלהם לקבלת שירותים ורכישת תרופות, כל זאת מסיבות של מצב כלכלי. הדבר עלול לפגוע בבריאות הציבור. על המשרד לערוך בדיקה מקיפה בנושא הסדרי הגבייה, תוך ליבון היבטיו העקרוניים והתקציביים.

קביעת מדיניות וכן פיקוח ובקרה על פעילותן של הקופות ועל איכות השירות, בייחוד בכל הקשור בנושא איכות השירות הרפואי שהן נותנות, הוא חלק חשוב מתפקידו של המשרד. המשרד טרם עמד ביעד זה.



קופות החולים מספקות את מרבית שירותי הבריאות שמבוטח זכאי להם לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק). בחוק נקבעו הוראות בדבר בקרה ופיקוח של משרד הבריאות על קופות החולים.

בסעיף 34 לחוק נקבע, כי לצורך הפיקוח והבקרה לפי חוק זה רשאי שר הבריאות לקבוע בתקנות סוגי רשומות רפואיות ומנהליות שחובה על קופת חולים לקיים ולנהל.

בסעיף 35 לחוק נקבע, כי 1. משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים לפי חוק זה ויבקר את איכות שירותיהן; דרכי הפיקוח והבקרה ייקבעו בתקנות. 2. שר הבריאות יקבע בתקנות הוראות בדבר חובת הדיווח של קופות החולים למשרד הבריאות ומועדו, ואת תקופת הדיווח בכל הנוגע לעניינים אלה: (א) נתונים סטטיסטיים על החברים וילדיהם הרשומים בקופת החולים; (ב) דרכי הניהול הכספי של קופת החולים; (ג) שירותי הבריאות שנתנה קופת החולים בתקופת הדיווח והתנאים שבהם ניתנו; (ד) מצב הציוד ומלאי התרופות; (ה) ההתקשרויות עם נותני השירותים ופרטיהם; (ו) מידע ניהולי, כספי או רפואי.

בסעיף 36 לחוק נקבע, כי המנהל או מי שהוא הסמיכו לכך רשאי לדרוש מקופת חולים ידיעות, מסמכים, לרבות רשומות רפואיות והסברים שברשותה בדבר פעילותה של קופת החולים על פי חוק זה; מי שנדרש לכך חייב למסור את המידע האמור.

בחודשים מארס-יולי 2001 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הבריאות (להלן - המשרד) לפיקוח ובקרה, לפי החוק, על פעילותן של קופות החולים. הבדיקה נעשתה בהנהלת המשרד - ביחידה לפיקוח על קופות החולים, ובקופות החולים (להלן - הקופות) - שירותי בריאות כללית (להלן, גם - כללית), מכבי שירותי בריאות (להלן, גם - מכבי), קופת חולים לאומית (להלן, גם - לאומית) וקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת).

פעולות משרד הבריאות לפיקוח ובקרה על הקופות

החוק מחייב את המשרד לפקח ולבקר את פעולות הקופות הן מבחינה כספית והן מבחינת איכות השירות. הבקרה והפיקוח הכספי של המשרד על הקופות, לפי החוק, נעשים באמצעות "היחידה לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים (שב"ן)" שבמשרד (להלן - היחידה לפיקוח). תחומי הפעילות העיקריים של היחידה הם: פיקוח שוטף על תקציבי קופות החולים; בקרה על הדוחות הכספיים שלהן; בדיקת האיתנות הכספית של הקופות; וכן פיקוח על החזקות הקופות בתאגידים לפי סעיף 29 לחוק (ראו להלן).

היחידה לפיקוח הוקמה רק בינואר 1998, שלוש שנים לאחר כניסת החוק לתוקף. משך כל השנים עד להקמת היחידה לפיקוח לא הפעיל המשרד פיקוח כספי סדיר, מקיף ושיטתי על הקופות. במישור הפיקוח על איכות השירות - הועלה, כי למרות הוראות החוק, המשרד לא מבצע בקרה שיטתית ומקיפה על איכות השירותים שהקופות נותנות.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 52ב

פיקוח המשרד על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי

הגוף המבוקר : משרד הבריאות

מבוקרים נוספים : משרד האוצר ; שירותי בריאות כללית ; מכבי שירותי בריאות ; קופת חולים לאומית ; קופת חולים מאוחדת

תגובות המבוקרים

משרד הבריאות

1. הוגשה בקשה למשרד האוצר להקמת יחידה לפיקוח ובקרה על איכות הטיפול בקופות. היחידה תוקם במסגרת מינהל הרפואה. עם הקמת היחידה תקבע היחידה את תקני האיכות המחייבים למתן שירותים למבוטחים ובשלב מאוחר יותר תפעיל את הפיקוח והבקרה.

5. הממשלה הגישה הצעת חוק במסגרת חוק ההסדרים להסדרת המבנה הארגוני והמוסדי של קופות החולים ומוסדותיהן. הסדרת נושא תקנוני הקופות בהתאם לחוק, אמור להיות נדון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

7. בהתאם להחלטת המנכ"ל מיום 24.2.2002, משרד הבריאות יפעל מול קופות החולים להשגת מלוא הדיווחים על תרופות בהתאם לתקנות.

9. משרד הבריאות יוזם פניה לוועדת הכספים לתיקון תוכניות הגבייה של קופות החולים כך שהתקרה לתשלום עבור חולים כרוניים תהיה רבעונית (פעם בשלושה חדשים ולא פעם בחצי שנה). מבוטח שיגיע לתקרה, לא יידרש לכל תשלום נוסף באותו רבעון. המשרד מתנגד להסדרי הגבייה הקיימים המהווים נטל, ואפילו פגיעה בקבוצות שאינן יכולות לשאת בתשלום.

שירותי בריאות כללית

9. שירותי בריאות כללית נערכת למחשוב "התקרה המשפחתית" לתשלומים נוספים למעוטי יכולת. מועד משוער לסיום המחשוב יולי 2003. כדי ליישם את המחשוב כראוי נדרשת הקופה לקובץ "קשרי משפחה" ממשרד הפנים, אך המשרד מסרב להעמיד את הקובץ לרשות הקופה.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 48

פיקוח על מפעלי מזון

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; המשרד לאיכות הסביבה; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד הפנים; משרד התעשייה והמסחר

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. החלטת הממשלה על הקמת שירות המזון לפיקוח על המזון לא יושמה במלואה, ובפיקוח על טיב מוצרי מזון עוסקים, בהתאם לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 [להלן - חוק הפיקוח], ולפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, הגופים האלה: המשרד, משרד החקלאות, משרד התעשייה והמסחר, המשרד לאיכות הסביבה וכן משרד הפנים, המופקד על אכיפת חוק רישוי עסקים באמצעות הרשויות המקומיות. גם במשרד עצמו הפיקוח על טיב מוצרי מזון נעשה בידי יחידות שונות.
2. מבין כ-2,000 מפעלי מזון שלמשרד היו נתונים עליהם, פעלו בשנת 1996 כ-800 מפעלים בלא רשיון יצרך תקף.
3. בשירות המזון וביחידות האזוריות שלו לא נוהל רישום מרוכז ומסודר של ממצאי הביקורת במפעלי מזון ושל הטיפול בליקויים שהועלו בהן. כתוצאה מכך, שירות המזון מתקשה לנתח את הממצאים ולקיים בקרה על פעולות הפיקוח של היחידות האזוריות.
4. נגד מפעל העובר על חוק הפיקוח אפשר להגיש כתב אישום פלילי, או להטיל עליו קנס מנהלי על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985. המשרד לא הוציא הנחיות באילו נסיבות ראוי להגיש כתב אישום, באילו מוטב להטיל קנס מנהלי ובאילו יש מקום לתת למפעל ארכה לתיקון הליקויים שנמצאו בו.
5. משרד מבקר המדינה בדק ביחידות האזוריות של שירות המזון בחיפה, בירושלים ובתל אביב את הטיפול במפעלים שלא שילמו במועד קנסות מנהליים שהוטלו עליהם בשנת 1996. הבדיקה העלתה שהיחידות אינן פועלות לפי נוהל הגבייה שקבע המשרד. לגביית קנסות שהוטלו על מקצת המפעלים לא נעשה דבר במשך שנה ויותר. למפעלים אחרים שנקנסו אמנם נשלחו תזכורות, אך הטיפול בגבייה לא נמשך.
6. כדי להזהיר את הציבור שלא לצרוך מוצרי מזון שעלולים לסכן את בריאותם, נוהג המשרד לפרסם בכלי התקשורת את מקצת הליקויים שנמצאו במוצרי המזון שבדק. במשרד אין כללים בדבר פרסום ממצאי הפיקוח לציבור, ולעתים נמנע פרסום מידע חיוני לציבור על מוצרים שאינם ראויים למאכל. במאי 1997 קיבל המשרד תוצאות של בדיקות המעידות על הימצאות של חומר מסרטן בכבדי הודו ועוף מתוצרת מקומית. אולם ממצאים אלה פורסמו רק חודשיים לאחר קבלת תוצאות הבדיקות ורק אז הוזהר הציבור.
7. הפיקוח על המזון מעוגן ביותר מ-200 חוקים, תקנות וצווים. מאוגוסט עד דצמבר 1996 דן צוות של עובדי המשרד בעדכון ובתיקון של חקיקת המשנה הנוגעת למוצרי מזון. הצוות המליץ על ביטולם של 42 צווים ועל שינויים של 23 צווים שהוצאו כולם מכוח חוק הפיקוח. עד דצמבר 1997 לא החליט המשרד אם לאמץ או לדחות את המלצות הצוות.
8. בתיקיהם של כל 84 מפעלי המזון שמשרד מבקר המדינה בדק בשלוש היחידות האזוריות לא נמצאו מסמכים המעידים כי נעשו בדיקות כאלה. בהעדר בדיקות, גוברת הסכנה להעברת מחלות באמצעות מוצרי מפעלים אלה ולפגיעה בבריאות הציבור הצורך אותם.
9. לשם שיפור הפיקוח על מפעלי מזון, על המשרד להתוות מדיניות ברורה ולקבוע הנחיות המסדירות את פעולות הפיקוח ואת הצעדים שיש לנקוט נגד מפעל שעבר על החוק ועל הנחיות

המשרד. כמו כן על המשרד לנהל מערכת מעקב אחר פעולות הפיקוח במפעלים, שבה ירוכזו נתונים על כל מפעל, ממצאי הבדיקות שנעשו בו והפעולות שעשה לתיקון הליקויים. על המשרד להודיע לציבור בהקדם האפשרי כאשר בדיקה מעלה שמוצר מזון מסוים מסוכן לבריאותו. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לעדכן את החקיקה בתחום הפיקוח על המזון ולבטל בהקדם את הסמכות של עובדים במשרד התעשייה והמסחר להוציא רשיונות יצרן למפעלי מזון.

ב. תגובות המבוקרים

משרד הבריאות

1. הפיקוח המעשי על טיב המזון, מבוצע על ידי לשכות הבריאות המחוזיות בפיקוח והנחייה מקצועית של שירות המזון הארצי.
2. אי מתן רשיון יצרן, אינו מעיד כי המפעל לא עומד בסטנדרטים של בריאות הציבור.
3. הנושא נמצא בהליכי מחשוב. הוקמה ועדה בשירותי בריאות הציבור לטיפול בנושא, הוצא מכרז עם המפרט הטכני (RFP).
4. קיימים סטנדרטים מקצועיים לפיקוח על המזון במפעלים ובשירותי מזון. היות ומדובר במיגוון רחב של מוצרי מזון ואין מפעל או שירות הדומה למשנהו, מבוצע הפיקוח על ידי אנשים מקצועיים עם סמכות לשיקול דעתם.
6. נערך דיון מקצועי לגבי ההודעה לציבור על הימצאות חומרים מסרטנים, הנהלת המשרד החליטה שלא לפרסם הודעה, אם אין סיכון מהותי לבריאות הציבור. הודעה לציבור לא היתה משנה את רמת התחלואה באופן משמעותי. המשרד פעל בשיתוף עם משרד החקלאות על מנת לאתר את מקור התופעה ולנטרלה.
7. 30.1.1997 - פנה המשרד אל משרד התעשייה והמסחר לביטול 46 צווים.
8. בכל הביקורות במפעלי המזון, בודקים המפקחים את ההיבטים הבריאותיים של העובדים. כאשר אין בנמצא חריגים, אין כותבים הערות. העדר ההערות אינו מעיד בהכרח על אי בדיקת הנושא.

ג. הערות ראש הממשלה

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיימה ביום 24 למארכ 1998 דיון בנושא.

בדיון נטלו חלק בין היתר, עובדים בכירים ממשרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ומלשכת היועץ המשפטי לממשלה. הוועדה קיבלה החלטה שמספרה **בק/96** (ראה פרק ג')

דו"ח מבקר המדינה מס' 45 לשנת 1995

מאגרי מידע על בעלי מקצועות רפואיים

ריכוז ממצאים

המחלקה למקצועות רפואיים שבמשרד הבריאות נעזרת במערכת מידע ממוחשבת לרישום פרטי הפונים לקבל רישיונות לעסוק במקצועות רפואיים ופרה-רפואיים (להלן - מקצועות רפואיים), לרישום פרטי הרישיונות ולניהול מאגר מידע על העוסקים במקצועות האמורים.

טרם הוקם מסד נתונים אמין ומעודכן על בעלי מקצועות רפואיים.

הועלה, כי במאגר המידע אין נתונים על התמחותם של רופאים שטרם קיבלו רישיון מומחה; ממילא אין גם נתונים על תחום התמחותם והמוסד שבו הם מתמחים. כמו כן אין בו נתונים, הדרושים למחלקה, אם בעלי רישיון במקצועות רפואיים עובדים במקצועם ועל המסגרת שבה הם עובדים.

עקב מגבלות מערכת המידע, תלויה המחלקה בהפקת דוחות מסוימים באגף למחשוב, תלות הפוגעת בפעילותה השוטפת, בנגישותה למידע ובניצולו.

מערכת המידע של המחלקה טרם שולבה בעבודתן של לשכות בריאות הציבור.

הועלו ליקויים בסדרי האבטחה של מערכת המידע ובניהול הרשאות הגישה אליה. עוד הועלה, כי פרטים על מאגר המידע, שהיו רשומים אצל רשם מאגרי המידע, לא עודכנו, זאת בניגוד לדרישות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות שהותקנו על פיו.

הועלו ליקויים בתהליך הקמתו של מאגר מידע משותף לכל העוסקים במקצועות הרפואה.



1. המחלקה למקצועות רפואיים (להלן - המחלקה) שבמשרד הבריאות (להלן - המשרד) מופקדת על מתן רישיונות והיתרים לעסוק במקצועות רפואיים ופרה-רפואיים (להלן - מקצועות רפואיים), קובעת קריטריונים באשר להכשרה המקצועית של העוסקים בהם, ומעורבת בקידום החקיקה והתקינה לגבי מקצועות רפואיים. המחלקה גם מסייעת למשרד בתכנון כוח האדם הרפואי הדרוש. לצורך קביעת מדיניות בתחום זה, אמורה המחלקה לרכז נתונים על אוכלוסיית בעלי מקצועות רפואיים ולנתח את מאפייניה.

הנתונים על בעלי מקצועות רפואיים והרשיונות שקיבלו, מנוהלים במאגר מידע על בעלי מקצועות רפואיים. במאגר המידע נתונים על תושבי המדינה שביקשו, למן הקמת המדינה ועד היום, רשיון לעסוק במקצוע רפואי - למעט מקצוע סיעודי - ועל הרשיונות שקיבלו. במאגר המידע כ-80,000 רשומות.

המחלקה נעזרת במערכת מידע ממוחשבת (להלן - מערכת המידע), שהוקמה בנובמבר 1988, לרישום פרטי הפונים לקבל רישיונות לעסוק במקצועות רפואיים ולרישום פרטי הרשיונות. מערכת המידע משמשת גם לניהול מאגר המידע. תחזוקת מערכת המידע היא בידי האגף לשירותי מידע ומחשוב במשרד (להלן - האגף למחשוב), המופקד על הקמתן של מערכות מידע במשרד וניהולן.

במשרד קיים גם מאגר מידע על בעלי מקצועות סיעודיים, ובו נתונים על תושבי המדינה שביקשו רשיון לעסוק במקצוע סיעודי ועל הרשיונות שקיבלו, למן הקמת המדינה ועד היום. במאגר המידע כ-50,000 רשומות. את המאגר מנהל אגף הסיעוד במשרד.

שני מאגרי המידע מנוהלים באמצעות מערכות מידע נפרדות, המותקנות במחשב המרכזי של המשרד.

2. בחודשים מארס - יולי 1994 בדק משרד מבקר המדינה את השימוש שעשתה המחלקה במערכת המידע ואת ניהול המידע במאגר המידע על בעלי מקצועות רפואיים. הבדיקה נעשתה באגף למחשוב ובמחלקה. בדיקת השלמה נעשתה בגזברות המשרד.

השימוש במערכת המידע בהליכי הרישוי

1. ייעודה העיקרי של מערכת המידע היה, בעת שהוקמה, לסייע בהפקת רשיונות לבעלי מקצועות רפואיים. במרוצת הזמן חלו התפתחויות ושינויים במקצועות הרפואיים, בהליכי רישויים ובמידע שדרוש למשרד ולמחלקה בתחום זה.

בעקבות גל העלייה מארצות חבר העמים בשנים 1990 - 1994 חלו שינויים בתפקוד המחלקה: עלה במידה ניכרת מספר הפונים לקבל רישיון, וגבר השימוש במערכת המידע לרישום הפונים ולבחינת מסמכיהם לשם קבלת החלטות בעניינם. הפונים לקבל רישיון מגוישים את בקשותיהם ואת המסמכים הנלווים ללשכות לבריאות הציבור (להלן - הלשכות), ואלה מועברים לטיפול במחלקה. בכל פנייה נוספת ללשכות אין ביכולתן של אלה לספק לפונים מידע עדכני, מתוך מערכת המידע, על מצב הטיפול בבקשה ועל אישור הרישיונות, משום שהלשכות אינן קשורות למערכת המידע. לכן מרבית הלשכות לפנות בעניין זה למחלקה.

על פי דרישת הסמנכ"ל למינהל במשרד, מיוני 1991, ערכה מחלקת ארגון ושיטות ושכר עידוד במשרד בדיקה באשר להיקף הפעילות במחלקה באותה עת וקצב הטיפול בפניות. מטרת הבדיקה היתה להציע הצעות לשיפור ולייעול פעולות המחלקה. בעקבות הבדיקה הומלץ לקשור את הלשכות למערכת המידע, לצורך מתן תשובות לפונים; נאמר, כי אפשר לבצע את הקישור בלא להשקיע בפיתוח מערכת מידע נוספת. ראוי לציין, כי כבר בעת תכנון מערכת המידע נאמר, שבעתיד יהיה אפשר לקשר את הלשכות למערכת שהותקנה במחשב המרכזי.

מהתיעוד עולה, שהמחלקה הביעה את הסכמתה לאפשר ללשכות לקבל מידע עדכני ממערכת המידע. בדצמבר 1992 ובפברואר 1993 ביקש ראש שירותי בריאות הציבור ממנהל האגף למחשוב לחבר את הלשכות למחלקה, כפי שהומלץ בעבר, אך הבקשה לא נענתה.

עד מועד סיום הביקורת לא שולבה מערכת המידע בעבודתן של הלשכות. בירור כל הפניות אליהן מוסיף להיעשות בשיטות ובאמצעים שהיו קיימים לפני הקמת המערכת. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1994 מסר המשרד, שטרם בוצעו "תשתיות מיכון בלשכות עצמן". ראוי לציין, שבמסמכי המשרד מדצמבר 1992 נאמר, כי די היה בהתקנת מודמים בלשכות כדי לאפשר להן לקבל נתונים ממערכת המידע.

2. פרטי הרשיון בתעודה המוענקת לבעלי מקצועות רפואיים אינם מודפסים באמצעות מערכת המידע, אלא נרשמים ידנית. מספר הרשיון אינו מופק באמצעות מערכת המידע, אלא מוטבע מראש על גבי התעודות. לדעת משרד מבקר המדינה, הדפסת כל פרטי הרשיון לבעלי מקצוע רפואי, באמצעות מערכת המידע, תבטיח את התאמת הפרטים הנרשמים ברשיונות לאלה הרשומים במאגר המידע ואת תקינות הליכי הרישום וההפקה של הרשיונות.

השימוש במאגר המידע

בדוח שפרסמה ב-1990 ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל - ועדת נתניהו - נאמר, כי "מערכת הבריאות זקוקה, ככל ארגון, לאספקת מידע - ככלי הכרחי לתכנון מדיניות ולעיצובה וכן לפיקוח ובקרה על יישומה. למשתמשים דרוש מידע רלבנטי, אמין, מעודכן ובעל נגישות גבוהה".

הדוח קבע, כי הדיווח על תשומות מערכת הבריאות היה באותו מועד לקוי ביותר. היה מעט מידע בנושא כוח האדם הרפואי ולא היה מידע על מספר הרופאים הפעילים והתפלגותם להתמחויות רפואיות. עוד נאמר בדוח הוועדה, כי לאחר שהמשרד יקיים מסד נתונים אמין, זמין ומתעדכן על אוכלוסיית הרופאים והרופאים המועסקים - ולאחר שיקבע מדיניות בריאות, ממנה אפשר להסיק מהו היצע הרופאים הרצוי לו (הן כלליים והן המומחים במקצועות השונים) - יהיה על המשרד והממשלה לתכנן מדיניות הכשרה לרופאים, ומכאן גם את המספר, היקף הפעולה והמטרות המוגדרות של בתי הספר לרפואה בארץ.

הועלה, שהמידע שבידי המשרד על הרופאים ועל עיסוקם עדיין לוקה בחסר. טרם הוקם מסד נתונים אמין ומתעדכן על הרופאים ועל בעלי מקצועות רפואיים. להלן הפרטים:

1. במאגר המידע על בעלי מקצועות רפואיים נתונים דמוגרפיים על כלל המבקשים לקבל רשיון לעסוק במקצוע רפואי, נתונים על המקצועות הרפואיים ועל הרשיונות השונים שקיבלו מהמשרד. בספטמבר 1992 אימת המשרד את הנתונים הדמוגרפיים במאגר על ידי הקבלתם לנתוני מירשם האוכלוסין. מבין 70,804 רשומות, שהיו במאגר, אומתו נתוניו של 64,494 (91%); 6,310 רשומות (9%) נמצאו שגויות.

הועלה, כי למן מועד האימות האחרון, ב-1992, ועד מועד הביקורת נוספו עוד כ-10,000 רשומות למאגר המידע; נתונים אלה לא אומתו, כדרוש כדי להבטיח את איכותם. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי עליו לעגן בנהלים את אימות הנתונים הדמוגרפיים שבמאגר המידע ולהקפיד על קיום הנהלים, על ידי הקבלת הנתונים לנתוני קובץ מירשם האוכלוסין ועדכון, וזאת לפחות פעם בשנה. כמו כן, עליו לאמת את הנתונים שנוספו מאז האימות הקודם, ולפעול בשיטתיות לתיקונם של הנתונים שנמצאו שגויים.

בתשובת המשרד מאוקטובר 1994 נאמר, כי באפריל 1994 הוא הזמין אימות נתונים ליוני 1994 ולינואר 1995. התברר, כי האימות בוצע בנובמבר: מבין 79,534 רשומות, שהיו במאגר, אומתו נתוניו של 70,135 (88%); 9,399 רשומות (12%) נמצאו שגויות.

2. במאגר המידע נרשמים נתונים במועד הגשת הבקשה, במועד אישור הרשיון, ובמועד רישום תואר מומחה לבעל רשיון. הועלה, כי עד לאחרונה לא צברה המחלקה נתונים על התמחותם של רופאים הרשומים במאגר המידע אך טרם קיבלו רשיון מומחה; במחלקה לא היה מידע על מספר הרופאים המתמחים, ועל התפלגותם לפי מקצועות ולפי פיזורם הגיאוגרפי - מצב המקשה על המחלקה לתכנן כראות מקומות התמחות ולפקח על איש תיקנים למתמחים.

בתשובתו מאוקטובר 1994 הודיע המשרד, כי לאחר מועד הביקורת החלה המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל להעביר למחלקה רשימות על רופאים מתמחים; נתונים אלה אינם נרשמים במערכת המידע, והשימוש במערכת למעקב אחר תהליכי ההתמחות יתאפשר רק כאשר תתוכנן מערכת מידע חדשה.

3. הועלה, כי אין במאגר המידע נתונים, הדרושים למחלקה, אם בעלי רישיון במקצועות רפואיים עובדים במקצועם, והמסגרת בה הם מועסקים. מצב זה מקשה על המחלקה לתכנן את כוח האדם הרפואי הדרוש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי יש קושי לקבל נתונים כאלה במרוכז מן המעסיקים, בשל נימוקים מוצדקים של צנעת הפרט. המשרד הוסיף, כי הוא פועל לתיקון פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976, כך שיהיה ניתן לקבל נתונים באופן רשמי מן הרופאים עצמם.

4. אמנם נבנו כלים להפקת דוחות ממאגר המידע, אולם הם אינם מספיקים לצורכי המחלקה. להפקת דוחות המשלבים כמה פרמטרים או דוחות במבנה שלא הוגדר מראש עדיין תלויה המחלקה באגף למחשוב. הפקת דוחות כאלה נמשכת זמן רב. מצב זה פוגע בפעילותה השוטפת של המחלקה, בנגישות למידע ובניצולו. ב-1993, כמו בשנים קודמות, טען מנהל המחלקה בפני הנהלת המשרד, כי בשל מגבלות המערכת, אין המחלקה יכולה לעמוד בדרישות המופנות אליה, ואין באפשרותה לספק את מלוא המידע הדרוש לה ולהנהלת המשרד.

הרשאת הגישה למידע ואבטחתו

1. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק), מחייב לרשום אצל רשם מאגרי המידע שבמשרד המשפטים כל מאגר מידע, כמשמעותו בחוק, ולהודיע לו על כל שינוי במטרה שלשמה הוקם מאגר המידע. הועלה, כי מאז רשם את המאגר, לא עדכן המשרד את הודעתו בדבר מטרת המאגר, אף שחלו בה שינויים.

2. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, קובעות הוראות לניהול מאגר מידע. הבדיקה העלתה, כי בפנקס מאגרי המידע, המנוהל בידי הרשם, עדיין רשום מנהל המחלקה הקודם כמנהל המאגר, זאת שנתיים לאחר מינוי מנהל חדש למחלקה.

3. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בסדרי האבטחה של מערכת המידע ובניהול הרשאות הגישה אליה: הועלה, כי דלת הכניסה לחדר המחשב אינה סגורה בשעות העבודה, ולכן אין משתמשים בקוד המותקן בכניסה לחדר המחשב. עוד הועלה, כי אחת ממתכנות המשרד, האחראית לתחזוקת מערכת המידע, קיבלה הרשאה המאפשרת לה לבצע פעולות שאינן דרושות לצורך מילוי תפקידה, ובהן הכנסת רשומות חדשות. הרשאה כזאת נוגדת את עקרונות הבקרה על מערכות מידע, המורים על הגבלת ההרשאה לפעולות הדרושות לביצוע תפקיד.

הועלה, כי מנהל האגף למחשוב איפשר, בלא שהיה מוסמך לכך, העברת נתונים ממאגר המידע לגורמים אחדים במשרד, זאת בלא אישור ממנהל המאגר, ואף בלא ליידע אותו. לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש שמנכ"ל המשרד ירענן את הנהלים בעניין זה במשרד, ויקבע כללים מפורשים להרשאת גישה למידע, לאיסופו, לעיבודו, להפצתו ולאבטחתו, והכל בהתאם להוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו.

מאגר מידע משותף למקצועות רפואיים

1. בספטמבר 1993 נדונה במשרד הקמתו של מאגר מידע משותף לבעלי מקצועות רפואיים ולבעלי מקצועות סיעודיים (להלן - מאגר מידע משותף).

בתכנית העבודה השנתית של האגף למחשוב לשנת הכספים 1994 נכלל פרויקט שנועד להרחיב את קובץ המקצועות הרפואיים, כך שמאגר מידע אחד יכול לנתונים על כל המועסקים במקצועות הרפואיים ובמקצועות הסיעודיים במערכת הבריאות.

על פי תכנית העבודה, היו אמורים להסתיים שלבי התכנון המוקדם של הפרויקט בינואר 1994; המכרז והטיפול בו היו אמורים להימשך מינואר עד מארס 1994; הפיתוח - ממאי עד יולי; הבדיקה וההתקנה - עד דצמבר. למעשה טרם הסתיימו שלבי התכנון המוקדם, וממילא לא בוצעו יתר השלבים בתכנית האמורה; לא ניתן הסבר לכך שהתכנית, שאושרה בידי המשנה למנכ"ל, לא בוצעה.

2. בעקבות דיון על הקמת מאגר מידע משותף, הודיעו נציגי האגף למחשוב, כי נציג חברת ייעוץ שהמשרד העסיק (להלן - החברה) יכין מסמך ייזום, ולאחריו יוכן מפרט טכני ויפורסם מכרז להקמת מאגר המידע. הועלה, כי נציג החברה השתתף בדיונים הקשורים למאגר המידע המשותף החל מספטמבר 1993 ועד מועד הביקורת, בלא שהמשרד ערך הסכם עם החברה. ההסכם האחרון שחתם עמה היה בשנת 1988, ותוקפו פג.

הבדיקה בגזברות המשרד העלתה, כי אף על פי שהמשרד לא ערך עם החברה הסכם חדש, הוא המשיך לשלם לה עבור שירותים שנתנה בתחום תכנון ופיתוח מערכות מידע שונות; בתקופה מינואר 1993 ועד יוני 1994 שילם המשרד לחברה סכום של 1,712,752 ש"ח. בידי המשרד לא היה פירוט של ייעודי התשלומים ששילם לחברה, וממילא לא היה ניתן לבדוק אם שולמו תשלומים עבור תכנון מאגר המידע המשותף.

כדי לקיים סדרי מינהל תקין והליכי בקרה פנימית, היה על המשרד לקבל מהספק דוח על כל פעולה שבגינה נדרש תשלום. בלי מידע זה אין בידי המשרד אפשרות נאותה לבדוק את ההוצאות, לפקח על התשלומים שהוא מאשר, ולעקוב אחר טיב השירותים שהוא מקבל.

3. הקמת מערכת מידע התואמת את צורכי המשרד אמורה להיעשות בתהליך שיטתי ועל פי נוהל מחייב בתחום פיתוח מערכות מידע - נוהל מפת"ח. הנוהל קובע, כי במהלך שלב הייזום חייב להיקבע צוות מעקב מנהלי לפרויקט - "בלי צוות זה", קובע הנוהל, "אין פרויקט". הועלה, כי במשרד לא נקבע צוות מעקב מנהלי כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-מינויו של גורם משרדי מחוץ לאגף למחשוב, שיהיה אחראי, יחד עם האגף למחשוב, לייזומה ולהקמתה של מערכת המידע ולהגדרת הצרכים וסדר העדיפויות שלה, פוגע בתקינות הפעולות הקשורות בהקמתה. המינוי דרוש גם כדי שיהיה גורם שיתאם בין הדרגים הרבים במשרד, העוסקים בנושא המקצועות הרפואיים. בתשובתו מאוקטובר 1994 הודיע המשרד, כי הליקוי יתוקן.



משרד הבריאות לא פיתח מערכת מידע שתסייע באופן יעיל למחלקה למקצועות רפואיים בביצוע תפקידיה. המערכת הקיימת עדיין מוגבלת במתן פתרונות לטיפול השוטף בהפקת רישיונות לבעלי מקצועות רפואיים ואינה מאפשרת החזקת מאגר מידע אמין ועדכני, הנחוץ להנהלת המשרד לצורכי תכנון ובקרה.

מתעכב פיתוחו של מאגר מידע משותף לכל בעלי המקצועות הרפואיים שבתחומי אחריותו של משרד הבריאות - רופאים, בעלי מקצועות פרה-רפואיים, בעלי מקצועות סיעודיים, פסיכולוגים - שיהיה משולב במערכות הממוחשבות של המחלקות במשרד ושל לשכות הבריאות.

הנהלת המשרד לא הביאה לתיאום בין היחידות המשתמשות במערכת המידע ובמאגר המידע והמעורבות בפיתוחם, ולא הקימה צוות שינחה את הפעולות ויפקח על התאמתן לצורכי המשרד.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 45

מאגרי מידע על בעלי מקצועות רפואיים

הגוף המבוקר: משרד הבריאות

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. טרם הוקם מסד נתונים אמין ומעודכן על בעלי מקצועות רפואיים.

ב. מצב תיקון הליקויים

משרד הבריאות

1. מערכת מידע חדשה, המרכזת את כל המידע הנדרש על כלל בעלי מקצועות רפואיים, עומדת להיכנס לפעולה ברבע השני של 2002. באפיון המערכת הוטמעו כל הערות הביקורת. המערכת מבוססת על מאגר נתונים ותוכנה מודרניים, ומאובטחת על פי נהלי אבטחת המידע של משרד הבריאות.

כחלק בלתי נפרד מתהליך ההקמה הוקמה ועדת היגוי, בראשות הסמנכ"ל הבכיר למינהל, ובהשתתפות נציגי הנהלות הגופים המעורבים: אגף מקצועות רפואיים, מנהל הסיעוד, משרד הפסיכולוגית הארצית והאגף למידע ומחשוב. ועדת ההיגוי מתכנסת באופן תקופתי, מקבלת דיווח ומתווה את המשך הפעילות.

פיתוח המערכת נעשה על פי נוהל מפת"ח הממשלתי.

דו"ח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1996

נהלים לטיפול במידע רפואי

השמירה על הסודיות הרפואית היא יסוד מוסד בעבודתם של מוסדות הרפואה. נאגר בהם מידע הנוגע לצנעת הפרט - מצבם הבריאותי, הגופני או הנפשי של המטופלים (להלן - מידע רפואי). החוקים והתקנות לטיפול במידע רפואי נועדו להבטיח שמירה על הסודיות והגנה על האדם מפני פגיעה בפרטיות, העלולה להיגרם, בין היתר, על ידי מסירת מידע על מצב בריאותו לגורמים בלתי מוסמכים.

בחודשים יולי - אוגוסט 1995 בדק משרד מבקר המדינה את דבר קיומם של נהלים לטיפול במידע הרפואי - שמירת סודיות ודרך מסירת המידע. הבדיקה נעשתה בהנהלת משרד הבריאות ובהנהלות קופות החולים - כללית, מכבי, לאומית ומאוחדת.

מסירת מידע רפואי

הוראות הנוגעות למסירת מידע מאת גופים ציבוריים נקבעו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), ובהתבסס עליו - בתקשי"ר, בפרק 66 "מערכות מידע ממוחשבות". כן נקבעו הוראות בנוגע לקבלת מידע על פי צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

1. הוראות בנושא שמירת הסודיות נקבעו בחוק הגנת הפרטיות, וכן בחוק העונשין, התשל"ז-1977, החוק לטיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991, ועוד. חוקים אלה אינם מפרטים את דרכי הביצוע.

במשרד הבריאות (להלן - המשרד) ובקופות החולים נדרשים כל העובדים, עם קבלתם לעבודה, לחתום על מסמך התחייבות לשמירת סודיות רפואית ואחרת. כמו כן מתחייב העובד שלא להעביר מידע לאחר, אלא במסגרת עבודתו ולצורך עבודתו.

לעובדים במוסדות הרפואה יש נגישות רבה למאגרי מידע ממוחשבים שבהם מרוכז מידע רפואי רב על המטופלים. חשיפתו עלולה לגרום נזק למטופל וגם למוסד. לכן מחתימות קופת חולים כללית וקופת חולים לאומית את העובדים, אשר להם נגישות למאגרים, גם על "התחייבות למשתמש במאגרי המידע", לשמור על סודיות המידע ועל המסמכים. בקופת חולים מכבי כולל המסמך עליו חותמים העובדים עם קבלתם לעבודה התחייבות הנוגעת לשימוש במאגרי מידע.

הועלה, כי בקופת חולים מאוחדת ובמשרד לא נהגו להחתים את העובדים שיש להם נגישות למאגרי מידע, על התחייבות לשמירה על סודיות המידע במאגרי מידע. בתשובתה מנובמבר 1995 הודיעה קופת חולים מאוחדת למשרד מבקר המדינה, כי היא פועלת להפקת טופס בו מתחייב העובד לשמור על סודיות מכל מקור שהוא, כולל מאגרי מידע. לדבריה, הטופס נמצא בהכנה אצל היועץ המשפטי, ויופץ לכלל עובדי הקופה לחתימתם. המשרד הודיע בתחילת דצמבר 1995, כי ההנהלה עומדת לאשר נהלים לאבטחת המידע במאגר המידע; החתמת העובדים על טופס כאמור תיעשה במסגרת זו, ותהווה חלק מהטמעת נהלים אלה.

2. בנושא העברת מידע ומסמכים רפואיים, הן לגופים ציבוריים והן לגופים אחרים, הועלה, כי בקופת חולים לאומית קיים נוהל כללי ביותר, במסגרת נוהלי העבודה של הקופה, המסדיר בתנאים מסוימים העברת מסמכים רפואיים מסניפי הקופה לגופים חיצוניים. אין בקופה נהלים מפורטים, כמתחייב מחוק הגנת הפרטיות, באשר לדרך העברת המידע לגופים ציבוריים. אין גם נוהל להעברת מידע לגורמים אחרים, התנאים להעברתו והגופים הרשאים לקבלו, ומי הם האחראים והמוסמכים למסור את המידע.

משרד מבקר המדינה העיר לקופת חולים לאומית, כי עליה לקבוע נוהל מפורט בדבר דרכי הטיפול במסירת מידע רפואי לגופים חיצוניים, ציבוריים ואחרים. הקופה הודיעה בדצמבר 1995, כי היא מכינה נהלים מעודכנים לטיפול במידע רפואי, ותגיש אותם לאישורו של היועץ המשפטי שלה.

עוד הועלה, כי בקופת חולים מאוחדת אין כלל הוראות בנושא מסירת מידע ומסמכים רפואיים לגורמים שונים. משרד מבקר המדינה העיר לקופה, כי עליה לקבוע הוראות בנושא מסירת מידע רפואי, הן לגופים ציבוריים, כפי שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות, והן לגופים אחרים.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוציאה קופת חולים מאוחדת, בסוף אוגוסט 1995, הוראות כלליות בנוגע למסירת מידע רפואי לגורמי חוץ. למשרד מבקר המדינה הודיעה הקופה בסוף נובמבר 1995, כי ההוראות שהוציאה משמשות בסיס לנוהל למסירת מידע רפואי ואחר לגורמי חוץ, שהיא עוסקת בהכנתו.

3. המשרד הוציא חוזרים לבתי החולים, בהם הוראות בדבר שמירת מסמכים ומסירת רשומות רפואיות, לעובדים, לחולים ולבני משפחתם. הועלה, שבחוזרים אלה לא פורטו ההוראות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות בנוגע למסירת מידע לגופים ציבוריים, ולא צוין שהפרתן גוררת אחריה סנקציה.

בדצמבר 1995 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת מינה ראש מינהל הרפואה שבמשרד צוות שיכין נהלים, על היבטיהם המשפטיים, בתחומים החסרים בנושא מסירת מידע ומסמכים רפואיים. על הצוות להגיש טיוטה של הנהלים עד סוף פברואר 1996.

נוהל בדבר אבטחת מידע רפואי במאגרי מידע

1. בחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, נקבעו הסדרים בכל הנוגע לאבטחת מידע במאגרי המידע, העניינים הטכניים הכרוכים בשמירתו, סדרי ניהול של מאגר מידע, וסדרי מסירת המידע, כולל נוסחי הטפסים השונים.

התברר, כי רק בקופת חולים מכבי היה בעת הביקורת נוהל מפורט בנושא אבטחת מידע במאגרי מידע. במשרד, בקופת חולים כללית ובקופת חולים מאוחדת היה נוהל בנושא בשלב של הכנה; עד מועד סיכום הביקורת, סוף דצמבר 1995, הנוהל טרם אושר. בקופת חולים לאומית לא היה נוהל מפורט בדבר אבטחת מידע במאגרי המידע. הקופה הודיעה, בדצמבר 1995, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה היא מכינה נוהל מעודכן, ולכשיושלם יוגש לאישורו של היועץ המשפטי שלה.

2. חוק הגנת הפרטיות מחייב רישום מאגרי מידע אצל רשם מאגרי מידע במשרד המשפטים. בעת הביקורת, כל מאגרי המידע המתנהלים בקופת חולים לאומית, ורוב המאגרים המתנהלים בקופת חולים מכבי, היו רשומים אצל רשם מאגרי המידע.

מרבית מאגרי המידע של המשרד לא היו רשומים אצל רשם מאגרי המידע; במשרד אף לא נעשה מיפוי של מאגרי המידע, כבסיס לרישום, ולא היה ידוע כמה מאגרי מידע קיימים במשרד. במכתב מאוגוסט 1995 למנכ"ל המשרד, התריע רשם מאגרי המידע על כך שטיפול המשרד ברישום מאגרי המידע "צולע ומקרטע מדחי אל דחי". הרשם ציין, כי לא נעשה בנושא דבר, ולא הושלם רישום מאגרי המידע כמעט בשום יחידה של המשרד.

בדצמבר 1995 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא נערך לנושא והוציא הסמכות למנהלי מאגרים והנחיות לרישום מאגרי מידע. לדברי המשרד, רישום מאגרי המידע כחוק מעוגן בנהלים לאבטחת מידע הנמצאים, כאמור, בתהליך של אישור. רישום המאגרים יהווה, לדבריו, חלק מיישום הנהלים.

עוד הועלה, כי בקופת חולים כללית, מבין כ-2,000 מאגרי מידע היו רשומים 500 בלבד, בהם כמה מאגרים של בתי חולים ומאגרים מרכזיים. לדברי הקופה היא נמצאת בתהליך של רישום המאגרים, אך הדבר דורש זמן. רשם מאגרי מידע הבהיר, שקיים שיתוף פעולה בינו לבין הקופה בנושא זה, וכי כיום עוסקים ברישום המרפאות.

רק באוגוסט 1995 העבירה קופת חולים מאוחדת לרשם מאגרי המידע את הטפסים הדרושים לרישום המאגרים כחוק.



השמירה על צנעת הפרט היא ערך חשוב הנוגע לכל אדם ואדם. במוסדות הרפואה נאגר מידע רפואי הנוגע לצנעת הפרט - מצבם הבריאותי, הגופני או הנפשי של המטופלים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה לקביעת נהלים בנושא שמירת הסודיות, מסירת מידע ואבטחת מידע במאגרי מידע ממוחשבים, הן מבחינת הצורך בקיום החוק, שהפרתו גוררת סנקציה, והן כדי להטמיע בעובדים את הנורמה של שמירה על הסודיות הרפואית. חשיפת מידע עלולה לגרום נזק בלתי הפיך לאדם הנוגע בדבר ולעתים גם למוסד. המשרד וקופות החולים כבר החלו לפעול ליישום הערות משרד מבקר המדינה בנושא שמירת הסודיות וקביעת נהלים לטיפול במידע רפואי. נותר גם להשלים את רישום מאגרי המידע, כדרוש.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 46

נהלים לטיפול במידע רפואי

הגוף המבוקר: משרד הבריאות

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. יש חשיבות רבה לקביעת נהלים בנושא שמירת הסודיות, מסירת מידע ואבטחת מידע במאגרי מידע ממוחשבים, הן מבחינת הצורך בקיום החוק, שהפרתו גוררת סנקציה, והן כדי להטמיע בעובדים את הנורמה של שמירה על הסודיות הרפואית.

ב. מצב תיקון הליקויים

משרד הבריאות

1. למשרד הבריאות נהלים מפורטים בכל הכרוך באבטחת מידע ממוחשב, ובתוך כך גם למידע רפואי. נהלים אלו תורגמו למדיניות ביצוע, הנבדקת מחדש מדי כמה חודשים, הן לאור שינויים בטכנולוגיות והן לאור גילוי איומים חדשים.

מאגרי המידע של מערכת משרד הבריאות רשומים אצל רשמת מאגרי המידע. רענון מקיף של הרישום בוצע בשנת 2001.

דו"ח מבקר המדינה מס' 40 משנת 1990

מאגר המידע על אשפוזים פסיכיאטריים

ריכוז ממצאים

שירותי בריאות הנפש שבמשרד הבריאות מנהלים מאגר מידע על החולים שהיו מאושפזים בבתי חולים פסיכיאטריים או במחלקות פסיכיאטריות בבתי חולים כלליים; המאגר הכיל בדצמבר 1989 מידע על כ-108,000 מאושפזים מאז 1950. מסירת מידע מן המאגר כפופה להוראות החוק לטיפול בחולי נפש, התשט"ו-1955, והחוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולתקנות שהותקנו מכוחם. המאגר משמש מקור למסירת מידע לגופים, שהחוק קבע את זכותם לקבל מידע כזה ממשרד הבריאות.

הקמת מאגר המידע והשימושים הנעשים בו לא הוגדרו בחוק לטיפול בחולי נפש אלא נעשו על פי החלטת שירותי בריאות הנפש, בלא שהוגדרו במפורש מטרות המאגר, פרטי הנתונים שיירשמו בו, סדרי מחיקת רשומות מן המאגר, ותוכן המידע שיימסר מתוכו.

הביקורת העלתה ליקויים בניהול מאגר המידע: משרד הבריאות לא הקפיד על קיום מלא ונכון של תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, ושל תקנות כספים ומשק (תכ"מ) של החשב הכללי בנושאים של בקרת מתקנים ונתונים במערכות ממוחשבות.

כ-51% מן הרשומות במאגר המידע התייחסו למאושפזים שאושפזו בפעם האחרונה לפני 10 שנים ויותר, 19% - למי שאושפזו בפעם האחרונה לפני למעלה מ-20 שנה. כ-21% מן הרשומות התייחסו למאושפזים שכבר נפטרו וכ-5% למי שאושפזו יומיים או פחות.

ב-7% מן הרשומות שבמאגר המידע היה שיבוש במספר הזהות ו/או בשמות המאושפזים. ב-8% מהרשומות לא נרשמה אבחנה רפואית.

פקידי רישוי כלי ירייה במשרד הפנים מקבלים ממשרד הבריאות מידע על אשפוזים פסיכיאטריים לגבי כל מי שביקש רשיון לשאת כלי ירייה, אולם מידע זה איננו חוות דעת מקצועית שתסייע לפקידי רישוי כלי ירייה, שאינם בעלי הכשרה רפואית, להחליט, אם המבקש כשיר מבחינה רפואית לשאת כלי ירייה.

הקובץ משמש מקור למחקרים אפידמיולוגיים המבוצעים על ידי עובדי משרד הבריאות וגופי מחקר שונים. הרחבת תחומי המחקר אל מחוץ למשרד, תוך מסירת פרטים מזהים על מאושפזים, נוגדת את הוראות החוק לטיפול בחולי נפש והחוק להגנת הפרטיות.



1. שירותי בריאות הנפש שבמשרד הבריאות (להלן - המשרד) מנהלים רישום מרוכז על החולים שהיו מאושפזים תקופה מסוימת בבתי חולים פסיכיאטריים, או במחלקות פסיכיאטריות בבתי חולים כלליים, מאז שנת 1950 ועד היום. החל ב-1983 נרשמים הנתונים במאגר מידע ממוחשב (להלן - המאגר) המושתת על קובץ האשפוזים הממוחשב (להלן - הקובץ), ובו פרטים על כל החולים שהיו מאושפזים כנ"ל. כן הוזנו למאגר המידע נתוני העבר, מאז תחילת הרישום המרוכז. בקובץ נתונים על האשפוז - מועדו ומשכו - וכן נתונים סוציו-דמוגרפיים ונתונים קליניים על המאושפזים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1989, הכיל הקובץ מידע אודות 108,235 מאושפזים.

הקובץ מכיל מידע אודות האוכלוסייה שהיתה מאושפזת במדינת ישראל כמתואר זה 40 שנה ומשמש, לפי הסברי משרד הבריאות, מקור למסירת מידע לגופים שהחוק קבע את זכותם לקבל מידע כזה מהמשרד, וכן לקבלת נתונים סטטיסטיים ולמחקרים אפידמיולוגיים. עוד משמש הקובץ מקור מידע סטטיסטי ואינדיווידואלי לבתי החולים המדווחים למחלקה למידע והערכה

שבשירותי בריאות הנפש (להלן - המחלקה), ולמעקב אחר קצבאות המוסד לביטוח לאומי אותן זכאי לגבות מהמשרד עבור מאושפזים מסוימים.

השימוש במידע שבקובץ כפוף להוראות החוק לטיפול בחולי נפש, התשט"ו-1955, ולהוראות החוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולתקנות שהותקנו מכוחם. המחלקה אחראית לרישום הנתונים בקובץ, להפעלת המערכת הממוחשבת המטפלת בקובץ, ולאחזקתה.

2. בתקופה מאי - דצמבר 1989, בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות המחלקה הקשורות בניהול המערכת הממוחשבת, את סדרי הרישום והאבטחה של הקובץ, ואת איכות הנתונים שבו.

ממצאים קודמים של מבקר המדינה בנושא המידע על חולי נפש והשימוש בו פורסמו בדו"ח שנתי 31 (עמ' 303).

הקמת מאגר מידע

בתוקף החוק לטיפול בחולי נפש, התשט"ו-1955, מופקד מנהל שירותי בריאות הנפש על קבלת נתונים אודות המאושפזים. רישום הנתונים נעשה מאז שנת 1950 בשיטה ידנית בכרטסת - כרטיס לכל חולה. בשנת 1975 הוחל בנסיונות להעביר את הנתונים למערכת ממוחשבת, אך אלה לא עלו יפה.

בשנים 1978 - 1982 נוהל הרישום בשתי שיטות במקביל: בשיטה הידנית בכרטסת ובאמצעות מערכת ממוחשבת שניהלה לשכת שירות פרטית. ב-1983 הופסק ניהול הרישום בכרטסת הידנית לאחר שפותחה מערכת ממוחשבת אחרת על ידי מלם מערכות בע"מ (להלן - מלם), שהופעלה במחשב מלם. במחלקה הוצבו מסופים שהיו מחוברים בתקשורת למחשב מלם, ואיפשרו העברת שאילתות לשם קבלת מידע על מאושפזים.

ב-1987 החליט המשרד על הקמת מערכת ממוחשבת עצמאית ועל רכישת מחשב שיופעל בין כתליו, ובאפריל 1988 התחילה המחלקה להשתמש במערכת החדשה, שפותחה במשותף על ידי חברה פרטית ועובדי המחלקה.

הקמת מאגר המידע לוותה חששות מפני אפשרות של שימוש לרעה ופגיעה בצנעת הפרט. ראשי שירותי בריאות הנפש היו ערים לעובדה, כי חשיפת מידע על היזקקותו של אדם לאשפוז פסיכיאטרי עלולה לגרום לו נזק רב, והתלבטו בשאלת הניגוד בין חובתה של החברה להגן על עצמה מפגיעתם של אנשים שיש בהם סיכון פוטנציאלי לבין זכות הפרט לשמור בסוד נתונים על מצב בריאותו.

במקור נועד מאגר המידע לצורכי מחקר סטטיסטי ואפידמיולוגי, שתוצאותיו יביאו לשיפור השירות הפסיכיאטרי. במשך הזמן נוספו שימושים מנהליים שונים, כמו פיקוח על תפוסת בתי החולים וגביית קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי בגין המאושפזים בהם. עוד משמש מאגר המידע מקור למסירת מידע אינדיבידואלי, במענה לשאילתות של גורמים הזכאים על פי החוק לקבל מידע כזה.

הרישומים שבקובץ אינם נעשים בפקוח של המומחים הרפואיים המטפלים במאושפזים במהלך אשפוזם. בדרך כלל מועתקים לתוך הקובץ נתונים שנרשמו במסמכים ידנית, על ידי גורמים רפואיים במהלך הטיפול במאושפזים. עליהם נוספים נתונים שהגיעו לידיעת המחלקה, או שנקבעו על ידי עובדי שירותי בריאות הנפש במהלך עבודתם. הקובץ אינו משמש ישירות לטיפול בחולי נפש.

הקמת מאגר המידע והשימושים הנעשים בו לא הוגדרו בחוק לטיפול בחולי נפש, התשט"ו-1955, אלא הם נבעו מהחלטות ראשי שירותי בריאות הנפש. לדעת מבקר המדינה, בהעדר חוק המסדיר הקמתם של מאגרי מידע שעליהם חלות הוראות החוק להגנת הפרטיות, מן הראוי שהמשרד ישקול כיצד להסדיר את העניין - אם בדרך מנהלית או בדרך של ייזום חקיקה - ולקבוע את פרטי הנתונים

שירשמו במאגר, סדרי מחיקת רשומות מן המאגר, תוכן המידע שימסר מתוכו וכדומה.

ניהול מאגר המידע

רישום

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק) ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנות), מתייחסים להגנה על הפרטיות של מי שנתונים אודותיו מאוחסנים במאגרי מידע ממוחשבים. לפי החוק, על בעל מאגר מידע או המחזיק בו כהגדרתו בחוק, לרשום אותו אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים וכן להודיע לרשם על כל שינוי בפרט מהפרטים הטעונים רישום.

באוגוסט 1987 נרשם הקובץ כמאגר מידע בפנקס מאגרי המידע. הביקורת העירה על ליקויים בקשר לרישום המאגר ובקשר למינוי מנהל המאגר, על פי הקבוע בתקנות.

קביעת הסדרי אבטחה

פרק ב' לתקנות קובע, שמנהל המאגר אחראי לאבטחת המידע במאגר שעליו הופקד, ומוטל עליו: לנקוט צעדים בתחום ההגנה הפיסית; לקבוע סדרי ניהול המאגר וסדרי הגישה למידע שבו; לקבוע הוראות תפעול של המערכת תוך אבטחת המידע; לנקוט אמצעי אבטחה סבירים למיידע ותיקון ליקויים.

ממצאי הביקורת עולה, שהמשרד לא הקפיד על מילוי אחרי האמור בתקנות ה"ל. במחלקה לא נקבעו סדרי ניהול והוראות תפעול לאבטחת מידע; כמו כן לא ננקטו צעדים מספיקים לאבטחה פיזית.

הוראות התכ"מ של החשב הכללי, המנחות את משרדי הממשלה בנושאי כספים ומשק, קובעות, כי לבקרת מתקנים ואבטחה פיסית ולבקרת נתונים ובקרת עיבודים יש למנות אחראי לאבטחת מידע. עד למועד סיום הביקורת, לא הוסמך כדן אחראי לאבטחת המידע בקובץ. לפי הסברי המחלקה, ממלאת את התפקיד בפועל סגנית מנהלת המחלקה.

הוראות התכ"מ מפרטות את הסיכונים השונים למערכת מידע, ומחייבות לנתח את הצרכים ולהעריך את מצב האבטחה הקיים ולנתח את אמצעי ההגנה להקטנת הסיכונים.

הנהלת המשרד לא ערכה סקר סיכונים לגבי המערכת הממוחשבת ולגבי המידע המנוהל בה; גם לא נקבעה מדיניות אבטחת מידע, הסדרי אבטחת מידע ונהלים בנדון, אף לא נהלים למצבי חירום, ולא הוגדרו תפקידי העובדים במצבים כאלה.

לפי הסברי המחלקה, הופקדו סדרי קביעת אמצעי האבטחה, התקנתם בפועל, הפעלתם השוטפת וכן הבקרה עליהם בידי סגנית מנהלת המחלקה.

לדעת מבקר המדינה, ריכוז כל התפקידים האלה בידי עובד אחד סותר את יסודות האבטחה של מאגרי מידע וההגנה עליהם ואת עקרונות הבקרה והפיקוח. בתשובתו לביקורת הודיע המשרד כי יוציא נהלים, שיגדירו את חלוקת האחריות בין מנהלת המחלקה לבין סגניתה.

החוק מבחין בין מידע רגיל לבין מידע מוגבל. מידע מוגבל כולל, בין היתר, מידע על מצב בריאותו של אדם. מנהל מאגר מידע מוגבל חייב לפעול לפי כללים המפורטים בתקנות. למאגר מידע המכיל מידע מוגבל חייב להיות קובץ נהלים המפרט אמצעי אבטחה של המערכת הממוחשבת והבקרה עליהם. במחלקה לא היה קובץ נהלים כזה. בתשובתו לביקורת הודיע המשרד כי יוצאו נהלים בנושא.

כמו כן מחייבות התקנות ניהול יומן אירועים חריגים, אשר בו נרשמים, לגבי השאלות השונות, פרטי הזיהוי של הפונה, סוג השאלתה והרשומות או סוגי הרשומות שהופקו בתשובה. יומן אירועים הוא מכשיר חיוני לבקרת תקינות פעילות המערכת בכלל ומערכת האבטחה בפרט. בתיקי המחלקה אמנם נשמרים העתקי התשובות שנשלחו לגורמים שמחוץ למחלקה, אולם אלה אינם תחליף ליומן אירועים רציף כנדרש.

אבטחה פיסית

הביקורת העלתה ליקויים באמצעים הפיסיים ובסיסמאות להגנת הכניסה לחדר המחשב. עוד העלתה הביקורת, כי לא נקבע נוהל להחלפת הסיסמה.

תקן ישראלי ת"י 1243 מדצמבר 1984, הדין בבטיחות אש של מחשבים וצידום ההיקפי, קובע דרישות מינימום להגנה מפני נזקי שריפה על ידי שימוש באמצעים שונים ובהם התקנים לגילוי אש וכיבוייה, המופעלים אוטומטית. בחדר המחשב ובמשרדי שירותי בריאות הנפש לא נמצאו התקני גילוי אש כפי שקובע התקן. בתשובתו לביקורת הודיע המשרד, שיוכנסו שינויים בחדר המחשב ושייכללו בו גלאי אש.

אבטחת הגישה למידע (אבטחה לוגית)

התקנות קובעות, כי על מנהל המאגר לנקוט אמצעי אבטחה סבירים, בהתאם לרמת רגישות המידע, שימנעו חדירה מכוונת או מקרית למערכת או אל מעבר לתחומי המידע שאושרו למשתמש.

הביקורת העלתה, כי הקובץ מעובד במחשב שבו מעובדות גם מערכות יישומיות נוספות, שאינן בתחומי הפעולה של שירותי בריאות הנפש. עובדים רבים מחוץ לשירותי בריאות הנפש רשאים לגשת למערכות אלו באמצעות מסופים. כדי להבטיח שלא יוכלו להגיע אל המידע השמור בקובץ, באקראי או במזיד, ננקטו אמצעים לא מספיקים, כמפורט להלן.

האבטחה הלוגית נעשית על ידי פיקוח על המשתמשים במידע, שימוש בסיסמאות ובהרשאות גישה. כמו כן אפשר ליישם אמצעי אבטחה נוספים שהמשרד לא יישם, כגון להגביל את השעות שבהן יכולים משתמשים להתקשר למחשב, או לשייך מסופים למשתמשים או ליישומים מסוימים. לדעת מבקר המדינה, עדיף להקצות מחשב נפרד לשירותי בריאות הנפש.

רישום המשתמשים: התקנות קובעות, כי מנהלו של מאגר, המכיל מידע מוגבל, ינהל רישום מעודכן על המשתמשים במידע המוגבל. רישום כזה לא נערך.

השימוש בסיסמאות: תהליך זיהוי של משתמש במערכת, באמצעות מספרים מזהים וסיסמאות, כאשר הדבר מנוהל כיאות, הוא אמצעי אבטחה חשוב ביותר. סיסמה היא סדרה של תווים הנוצרת על ידי בחירה עצמית או על ידי תכנית ממוחשבת. הביקורת העלתה שלא היה נוהל תקין של בחירת סיסמאות; בעקבות הביקורת הליקוי תוקן.

ססמה צריכה להיות אישית ולא משותפת למספר משתמשים, כדי שאפשר יהיה לעקוב בעת הצורך אחר הפעולות של כל משתמש במערכת. הביקורת העלתה שימוש בסיסמאות משותפות למבצעי פעולות מסוימות. כן נמצא, כי בהסכמת המחלקה אין במערכת הממוחשבת כל רישום של הגישות לקובץ, ולכן אין אפשרות לעקוב אחרי השימוש בסיסמאות.

שיטות כאלה מחלישות את יסוד שיטת הסיסמאות ואת הפיקוח על הגישה למידע. בתשובתו לביקורת ענה המשרד, שקיים כבר נוהל שיוך סיסמאות אישיות לגבי המתכנתות ושבעקבות הביקורת ייקבעו סיסמאות אישיות לכל יתר המשתמשים, ויוצאו נהלים להסדרת התהליך. עוד תוקנו ליקויים שהעלתה הביקורת בעניין הנהלים להחלפת הסיסמאות.

הוראות התכ"ם קובעות, כי לאחר מספר נסיונות גישה בלתי מורשים, מערכת המידע הממוחשבת תנותק מאליה. בניסוי שערכה הביקורת התברר, כי לא הייתה הגבלה אפקטיבית לנסיונות חדירה.

השימוש בהרשאות: הקצאת משאבי מחשב בדרך של מתן הרשאות גישה שונות למשתמשים שונים היא כלי אבטחת מידע הקיים בשירותי בריאות הנפש. בקרת ההרשאה היא האבטחה, שהמשתמש ניגש למשימות (תכניות) בהתאם לכללים מוגדרים מראש. תקנה 14 לתקנות קובעת, כי מנהל המאגר ינהל רישום מעודכן על הרשאות גישה, אשר יכלול שמות ופרטי זיהוי של עובדי המערכת והמשתמשים המורשים לגשת למידע האגור במערכת, פירוט קוד הגישה וסוגי הפעולות המותרים למשתמשים. הביקורת העלתה, שרישום כזה לא נערך. במחלקה היה קיים רק רישום פנימי של סוגי ההרשאות השונות בלי זיהוי המשתמשים. בתשובתו ענה המשרד, שבעקבות הביקורת תוכן רשימה בהתאם לנדרש, והיא תופקד בידי מנהלת המחלקה ותעודכן על ידה באופן שוטף. כמו כן ייכתבו נהלים בהתאם.

בנושא ההרשאות הועלו הליקויים הבאים:

ההרשאה מאפשרת לקלדניות ביצוע כל סוגי הפעולות במערכת הממוחשבת, הכוללות רישום רשומות חדשות, עדכון, שינוי וביטול של רשומות קיימות והפקת דו"חות. הרשאה זו היא גורפת, ובהיעדר פיקוח ובקרה אינה תקינה ומסכנת את אמינותם ושלמותם של הנתונים בקובץ. בתשובתו לביקורת ענה המשרד, שכבר ננקטו אמצעים לפיקוח ובקרה על פעולות הקלדניות. בעקבות הביקורת, יפותח דו"ח מחשב, שיכלול את פרטי המאושפזים שבוטלו מהקובץ או מספרי תעודות זהות שהוחלפו.

אחד מעובדי המחלקה היה רשאי לבצע את כל הפעולות במערכת, כולל תיקון רשומות, אף כי תפקידו אינו כלל טיפול ברשומות שבקובץ. הרשאה כזו היא כוללת, וללא כל פיקוח על פעולותיו של אותו עובד, מנוגדת לתפיסה הכללית של אבטחת המידע. בתשובתו הודיע המשרד, שתוגדר אחריות מנהלת המחלקה על אבטחת הקובץ, ויקבעו נהלים לפיקוח על פעולות העובדים.

גיבוי

הביקורת העלתה, שהסרטים המוגנטיים המכילים את הגיבויים היומיים והשבועיים נשמרים במחלקה, בארון שאינו חסין אש; הגיבויים החודשיים נשמרים בכספת של קצין הביטחון. המשרד השיב, שהמחלקה עומדת לרכוש כספת ובה יישמרו כל סרטי הגיבוי של הקובץ וחומרים אחרים.

עוד העלתה הביקורת, שעדיין קיים במלם עותק מן הקובץ. קיומו של הקובץ במלם, שנה לאחר הפסקת ההתקשרות עם החברה, שלא לצורך גיבוי, ובתנאים שאינם בשליטת האחראים על המערכת, יכול להוות מקור נוסף לדליפת מידע על המאושפזים. בתשובת המשרד נמסר, שהליקוי יתוקן.

הנתונים במאגר המידע

נתונים על אשפוזים

הקובץ החזיק בדצמבר 1989 נתונים על 108,235 מאושפזים. 22,570 מהם (21%) התייחסו למאושפזים שכבר נפטרו. להלן נתונים על מספר המאושפזים בתקופה 1950 - 1989 לפי תקופת שחרורם האחרון מבתי החולים, על פי דו"ח שנערך על ידי המחלקה:

תקופת השחרור	מספר המאושפזים	אחוז	אחוז מצטבר
עד שנת 1960	3797	3.5%	3.5%
מ-1961 עד 1970	16754	15.5%	19.0%
מ-1971 עד 1980	34556	31.9%	50.9%
אחרי 1980	45355	41.9%	92.8%
לא שוחררו	7773	7.2%	100.0
סך הכל	108235	100.0%	

המקור: נתוני משרד הבריאות

מהטבלה עולה שכ-51% מהרשומות בקובץ התייחסו למאושפזים שאושפזו בפעם האחרונה לפני 10 שנים ויותר, 19% - למאושפזים שאושפזו בפעם האחרונה לפני למעלה מ-20 שנה.

מספירה שנערכה, לבקשת הביקורת, באמצעות המערכת הממוחשבת מתברר, כי בקובץ נמצאו רשומים 478 מאושפזים (0.4%) שאושפזו ושוחררו באותו יום (0 ימי אשפוז), 2,247 מאושפזים (2.1%) שאושפזו אשפוז בודד בן יום אחד, וכ-2,500 מאושפזים שאושפזו יומיים. בסך הכל - כ-5,200 אנשים (4.8%) אושפזו ליומיים או פחות, וכמחציתם שוחררה לפני עשר שנים או יותר.

אמינות הנתונים

בגלל רגישות הנתונים והחשיבות הרבה לאיתור מלא ומדויק של הרשומים בקובץ ומתן מענה מדויק לשאלות, בדקה הביקורת את איכות הנתונים שבקובץ ואת סדרי אחזקתם.

1. המחלקה עורכת מדי שנה בדיקת הקבלה בין הקובץ לבין נתוני מירשם האוכלוסין. מתוצאות הבדיקה האחרונה עולה, כי ב-7% מן הרשומות שבקובץ יש שיבוש במספר הזהות/או בשמות המאושפזים. זה שיעור ניכר, ביחוד בהתייחס למשמעות שיכולה להיות לשיבוש מספר הזהות. על המשרד לעשות במהירות לבירור ותיקון הנתונים המשובשים.

2. בקובץ יש רשומות שבהן חסרים נתונים עיקריים: ב-8,701 רשומות (8% מהקובץ) לא נרשמה אבחנה רפואית. הביקורת ביקשה הסבר להימצאותן של רשומות כאלה בקובץ ולתועלת שבהחזקתן. בתשובתו לביקורת טען המשרד, שדבר זה נובע מרישומים ישנים, כאשר בתי החולים לא הקפידו ברישום האבחנה ולא היו קודים לאבחנות. החל משנת 1985 אין המחלקה מקבלת מבתי החולים דיווחים על אשפוזים אשר בהם לא צוינו האבחנות. אולם, לצורך שאליות שונות, בהן השאלה היא אם היה הנבדק מאושפז אי פעם, יש הכרח לשמור גם על אותן הרשומות הישנות בהן לא נרשמה האבחנה.

3. בדיקת נתוני הקובץ העלתה רישומים בלתי סבירים המחייבים תיקון: בקובץ נמצאו 291 רשומות, שבהן תאריך הפטירה היה מוקדם מתאריך השחרור מאשפוז - כשהפרש היה ממספר ימים ועד מספר שנים. הביקורת בדקה מספר מקרים והעלתה טעויות בדיווחים של בתי החולים, טעויות ברישום דיווחי בתי החולים על ידי המחלקה ואף טעויות שמקורן במירשם האוכלוסין. לדוגמא:

(א) בית חולים דיווח על שחרור רגיל של חולה ביום 11.2.88, כאשר למעשה נפטר החולה בבית החולים עצמו כחודש מוקדם יותר, ביום 15.1.88.

(ב) אדם שאושפז בשנת 1970 נפטר בבית החולים ביום 15.1.83, ובית החולים דיווח על כך כנדרש. המחלקה לא רשמה את נתוני השחרור של מי שנפטר, והמשיכה לכלול את

החולה במצבת המאושפזים, למרות שבקובץ היה רשום תאריך פטירתו, כפי שדווח על ידי מירשם האוכלוסין. עד מועד הביקורת, בדצמבר 1989, לא נתגלתה הטעות במחלקה, והאיש נחשב כמי שהמשיך להיות מאושפז באותו בית חולים מאז 1970.

(ג) ברשומתו של חולה נרשמה פטירה בבית חולים ביום 22.4.88, על פי הודעת מירשם האוכלוסין. בקובץ לא נרשם תאריך שחרור, ובבדיקה נמצא כי האיש מאושפז עדיין בבית החולים. נראה שבמקרה זה נפלה טעות בנתוני מירשם האוכלוסין.

לדעת מבקר המדינה, יש לשפר את המערכת הממוחשבת, כך שתכלול בקורות לוגיות בעת רישום תאריכי כניסה ושחרור, ובעת רישום פטירות על פי נתוני מירשם האוכלוסין, ותאתר מיידית כל סתירה בין תאריכי כניסה ושחרור לבין תאריך הפטירה.

גריעת רשומות מן הקובץ

שירותי בריאות הנפש לא קבעו הנחיות לגריעת רשומות מהמאגר. רק בשנת 1989 מינה המשרד ועדה לעניין גריעת רשומות מן הקובץ (להלן - הוועדה), בה השתתפו עובדי שירותי בריאות הנפש ופסיכיאטרים בכירים. על הוועדה הוטל להציע קריטריונים ודרכים לגריעת הרשומות של אנשים שלא היה מקום לכללם עוד בקובץ. הוועדה סיימה את עבודתה באוגוסט 1989, וסיכמה את תפיסות היסוד שלה לנושא זה.

הוועדה ציינה, כי הקובץ משמש לצורך מיון וסינון אנשים, ומשרת גופים ציבוריים אחדים, ולכן יש להתייחס בכובד ראש להשלכות הנובעות מהרישומים שבקובץ. לדעת הוועדה חלק מהנתונים התיישן; מאז שנות החמישים חלו שינויים בקריטריונים לקבלה לאשפוז פסיכיאטרי - כיום יש פחות אשפוזים ויותר טיפולים במרפאות - ולפיכך אין לראות אשפוז שאירע לפני 20 או 30 שנה באותה חומרה שאפשר לייחס לאשפוז שאירע בשנים האחרונות. לפי מחקרים סטטיסטיים שערכה המחלקה, למחצית מהרשומים בקובץ היה רק אשפוז אחד, ולגביהם, לפי אותם המחקרים, אם חלפו שנתיים מאז שוחררו, קטן הסיכוי שיגיעו לאשפוז חוזר.

חברי הוועדה בדקו את הקריטריונים הרלוונטיים לגריעת רשומות מן הקובץ והחליטו כדלקמן:

1. האבחנה הרפואית לא תשמש קריטריון לגריעה מן הקובץ.
2. הרשומות שייגרעו מן הקובץ יירשמו בתדפיסים שיישמרו בשירותי בריאות הנפש.
3. יש לערוך מדי כמה שנים בדיקה חוזרת לצורך גריעת רשומות.
4. ייגרעו מן הקובץ הרשומות הבאות:

- (א) הרשומות של מי שאושפז למשך עד 7 ימים ושחררו עד סוף 1969.
- (ב) הרשומות של מי שאושפז למשך 8 - 30 יום ושחררו עד סוף 1959.
- (ג) הרשומות של כל מי שאושפז במוסד חינוכי מיוחד לנוער, שהיה בעבר בטיפול שירותי בריאות הנפש.
- (ד) רשומות בודדות של תינוקות שאושפזו יחד עם אמותיהם ושהיו בני שלוש שנים או פחות בעת שוחררו.

על פי הערכה ייגרעו בדרך זו כ-3,000 רשומות בלבד. עד מועד סיום הביקורת לא נעשו פעולות לגריעת רשומות מן הקובץ על פי מסקנות הוועדה. הביקורת הציעה למחלקה דרכים חלופיות לטיפול בעניין.

ארגון מאגר המידע

לדעת מבקר המדינה רצוי לארגן את מאגר המידע בצורה שתגדיר תת-קבצים לוגיים לצרכים שונים. לדוגמה: תת-קובץ שיכלול רק את המאושפזים שטרם שוחררו ישרת את כל הפעילויות השוטפות הנוגעות לתביעות הכספיות מן המוסד לביטוח לאומי או לבדיקת תפוסה במוסדות; תת-קובץ מתאים ישמש לשאילתות בנושאי החזקת כלי ירייה או רשיונות נהיגה; תת-קובץ היסטורי ישמש לצורכי מחקר וכדומה.

בהגדרה של תת-קבצים אפשר גם לקבוע אלו מן הנתונים שבקובץ המלא ייכללו בתת-הקובץ, כך שניתן להגדיר תת-קובץ עם או בלי הנתונים הרפואיים, עם או בלי הנתונים המזהים של המאושפז וכדומה.

לדעת מבקר המדינה יאפשר מבנה כזה של המאגר תגובה יותר מהירה לפעילויות השוטפות של המחלקה וגם הגנה יותר טובה מפני חשיפה מיותרת של הנתונים שבקובץ.

הביקורת העלתה שקיים עומס על המערכת הממוחשבת, והדבר משפיע על מהירות התגובה שלה ועל היכולת לעבד נתונים מתוך הקובץ, לצרכים מנהליים ולשימושים סטטיסטיים ומחקריים. העומס גם גורם לקשיים באימוצה של השיטה לארגון מחדש של מאגר המידע, בצורה המומלצת לעיל. לדעת מבקר המדינה, גם שיקולים אלה, בנוסף לשיקולים של אבטחת המידע, מצדיקים הקצאת מחשב נפרד לשירותי בריאות הנפש.

מסירת מידע מן הקובץ

סעיף 28 לחוק לטיפול בחולי נפש מתייחס לסודיות המידע וקובע כי מי שהגיעה אליו תוך כדי ביצוע החוק ובקשר עם ביצועו, ידיעה בדבר חולה, חייב לשמרה בסוד ולא לגלותה אלא במידה שיש בכך צורך לשם ביצוע החוק והתקנות שהותקנו על פיו.

חוק הגנת הפרטיות, כפי שתוקן בשנת 1985 (סעיף 23 ב'), אוסר מסירת מידע מגוף ציבורי, זולת אם המידע פורסם ברבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם שהמידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה. מסירת מידע בין גופים ציבוריים בתנאים מסוימים ולמטרות כמפורט בחוק מותרת על אף הנאמר בחוק, אם לא נאסרה בחוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית.

הביקורת העלתה כי נתוני הקובץ מועברים באופן קבוע ושוטף לגופים ציבוריים, כמפורט להלן, וכן לחוקרים במשרד ולגופי מחקר מחוץ למשרד.

מסירת מידע לגופים ציבוריים

משרד הפנים: על פי תיקון משנת 1971 לחוק כלי הירייה, התש"ט-1949, הוספה חובה על פקיד רישוי כלי ירייה, שקיבל בקשה לרשיונות, להעבירה למנהל הכללי של משרד הבריאות. מצא המנהל הכללי כי המבקש אושפז עקב מחלת נפש או חשש למחלת נפש, רשאי הוא להודיע לפקיד הרישוי פרטים על האשפוז. לביקורת נמסר, כי כל שנה מבקשים פקידי רישוי כלי ירייה פרטים על כ-60,000 מבקשי רישיון, ובקובץ נמצאו נתונים על כאחוז אחד מהם.

בדו"ח השנתי 31 (עמ' 308) העיר מבקר המדינה, כי בהודעותיו לפקידי הרישוי ציין המשרד אם שם המבקש הופיע בקובץ אם לאו. במקרה שהופיע השם, פירט המשרד גם את תקופות האשפוז והמוסדות שבהם היה המבקש מאושפז. באותו דו"ח העיר מבקר המדינה כי לא נקבעו קריטריונים בכתב להנחיית פקידי הרישוי כיצד עליהם לנהוג במידע שמסר להם המשרד. בעקבות אותה ביקורת הנהיג המשרד, לגבי פרטים שעמדו בקריטריונים אחדים שנקבעו על ידו, רישום נוסף על גבי טופס הבקשה לרשיון כלי ירייה בנוסח: "אין מקום להודיע פרטים". הקריטריונים התייחסו למשך האשפוז ומועד השחרור מן האשפוז האחרון, כדלהלן:

מועד שחרור אחרון	משך שהייה באשפוז או בס"כ אשפוזים
עד 3 ימים	5 שנים ומעלה
עד 15 ימים	10 שנים ומעלה
עד 3 חודשים	15 שנים ומעלה
עד 6 חודשים	20 שנים ומעלה

לדעת מבקר המדינה, הטבלה הזאת לכאורה לקויה, מאחר שלא נכללו בה פרמטרים רפואיים. בתשובה לביקורת מסר המשרד, שהפסיכיאטרים שקבעו את הקריטריונים סברו שמשך האשפוז והזמן שחלף ממועד האשפוז האחרון אמינים ומהווים אינדיקטור יותר טוב מאשר האבחנה הרשומה בקובץ. עם זאת ישקול המשרד בדיקה מחודשת של הנושא, תוך התייחסות לשאלת כלילתן של האבחנות המופיעות בקובץ כמרכיב בקריטריונים.

לדעת מבקר המדינה, לא נתן המשרד חוות דעת מקצועית ברורה שתסייע לפקיד רישוי כלי ירייה, שאינו בעל הכשרה רפואית, להחליט אם המבקש כשיר, מבחינה רפואית, לשאת כלי ירייה. בתשובתו טען המשרד, כי לא הוקצה כוח אדם מקצועי-פסיכיאטרי לעניין זה. לדעת הביקורת, רצוי להקים ועדה רפואית שתקבע קריטריונים המבוססים על מועדי האשפוז ומשכם וכן על אבחנת המחלה, ועל פיהם ייתן המשרד חוות דעת כני"ל.

כל שנתיים בערך נערכת בדיקת הקבלה בין הקובץ לבין קובץ רישונות כלי ירייה, כדי לברר אם אלה שקיבלו רישון כלי ירייה אושפזו אחרי קבלתן. המחלקה מפיקה דו"ח, המכיל בין היתר פרטים על מועדי האשפוז. תכנית ממוחשבת ליישום באופן אוטומטי של טבלת הקריטריונים שהוזכרה לעיל אינה בנמצא. אחרי בדיקת ההקבלה מבצעים עובדי המחלקה בדיקה ידנית של כל אלה ששמותיהם כלולים בדו"ח, ומוחקים את אלה שנמצאו כשירים על פי הקריטריונים.

על פי סעיף 12 (ג) לחוק כלי הירייה, התש"ט-1949, רשאי פקיד הרישוי להפנות את מי שמבקש לקבל רישון כלי ירייה לבדיקה אצל פסיכיאטר שנקבע על ידי משרד הבריאות. אם מצא הפסיכיאטר את המבקש כשיר לנשיאת כלי ירייה, מדווח על כך משרד הפנים למחלקה, והנתון נרשם בקובץ. מנתוני המחלקה עולה שלגבי 687 מאושפזים נרשמה כשירות כני"ל. בבדיקה בעזרת מחשב מצאה הביקורת בקובץ מספר רישומים שגויים בעניין הכשירות לשאת כלי נשק.

לדעת מבקר המדינה, הבדיקות הרפואיות ומתן חוות דעת בדבר הכשירות מבחינה רפואית צריכות להיות באחריות המחלקה, והתשובות צריכות להימסר מן המחלקה לפקיד הרישוי. האסמכתאות הרפואיות יישמרו במחלקה, כבסיס לרישום בקובץ. נוהל כזה דומה להסדר, שנקבע ביחס לרישונות נהיגה ולקשר בין המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות לבין רשות הרישוי במשרד התחבורה, והינו תואם אף את הוראות סעיף 12 (ג) לחוק כלי הירייה, התש"ט-1949.

על פי סעיף 11 לחוק כלי ירייה, התש"ט-1949 חייב רופא או פסיכולוג, הסבור כי אם אדם שבטיפולו יחזיק בכלי ירייה יהיה בכך משום סכנה לאותו אדם או לציבור, להודיע על כך למשרד הבריאות. בקובץ נמצאו רק 12 רשומות בהן נרשמה אי כשירות על סמך הודעה של רופא או פסיכולוג מטפל. מספר קטן זה מצביע על כך שהוראת החוק איננה מתמלאת.

צה"ל: על פי סעיף 44 לחוק שירות בטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, רשאי שר הביטחון לדרוש למסור פרטים בנוגע לאדם המיועד לשירות הביטחון או שהוא יוצא צבא שנמצא כשר לשירות. האיסור שבסעיף 28 לחוק לטיפול בחולי נפש אינו חל על מי שחייב למסור ידיעות כאמור. מדי שנה מבצעת המחלקה עבור צה"ל בדיקה של הנתונים על כל המועמדים לגיוס ועל אנשי מילואים אשר יש לגביהם חשש למחלת נפש.

המחלקה מאתרת באמצעות המחשב מועמדים לגיוס שאושפזו, ומפיקה דו"ח המכיל פרטים על מועדי אשפוז, בתי החולים בהם אושפזו, והאבחנה במועד השחרור. עובדי המחלקה בודקים את כל הנתונים לפני מסירתם לצה"ל, ובכל מקרה של ספק באיתור - אין מדווחים לצה"ל.

הביקורת בחרה תשע קבוצות של שאילתות ששלח צה"ל ומצאה, שבמוצע ב-7.9% מהמקרים מספר הזהות שאותר בקובץ היה שייך למאושפז ששמו שונה משם המתגייס. לביקורת התברר שבמקרים אלו רשום בקובץ מספר זהות שגוי.

לפי חוק שירות בטחון מותרת מסירת פרטים רק על מחלות הנפש שנקבעו בתקנות שהתקין שר הבטחון בהתייעצות עם שר הבריאות. הביקורת העלתה שהמחלקה מסרה פרטים על כל המחלות, בלי להתחשב בתקנות הנ"ל. בתשובתו לביקורת מסר המשרד, שרשימת האבחנות המופיעה בתקנות היא מיושנת ומתבססת על מינוח שכבר אינו נהוג כיום. בעקבות הביקורת, פנתה המחלקה לצה"ל בבקשה לעדכן את הרשימה המופיעה בתקנות בהתאם למינוח החדש, והודיעה שעד שלא תקבל את הרשימה כאמור, לא יועבר כל מידע לצה"ל.

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים: על פי פקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (סעיף 12 ב. (ב)), רשאי המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות לקבל מן המחלקה ידיעה על מחלה שבעטייה יכול נהג לסכן את חייו או את חיי זולתו. גם הוראה זו גוברת על האיסור שבסעיף 28 לחוק לטיפול בחולי נפש. בכל שנה המכון מקבל פרטים על כ-700 נהגים ולפי הסברי המחלקה, לגבי כשליש מהם יש נתונים בקובץ. על פעולות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד התחבורה.

משטרת ישראל: על פי סעיף 28 (א') לחוק לטיפול בחולי נפש, רשאי משרד הבריאות לענות לשאלות שמציג לו מי שמוסמך לערוך חקירות על ביצוע עבירות. אגף החקירות של המשטרה מבקש כל שנה פרטים על כ-60 אזרחים, במיוחד נעדרים.

מסירת מידע לצורכי מחקר

בינואר 1986 הטיל ראש שירותי בריאות הנפש על ועדה, מורכבת משני פסיכיאטרים בכירים וממנהלת המחלקה, לנסח קריטריונים לפיהם ייקבעו הרשאים להשתמש בנתוני הקובץ, כולל נתונים מזהים, לצורכי מחקר. הוועדה ציינה במסקנותיה, כי הקובץ משמש מקור למחקרים אפידמיולוגיים המבוצעים על ידי המחלקה, וכן קבע כי קיים צורך וקיימת הצדקה למתן נתונים מהקובץ גם לאנשי מחקר שאינם אנשי המחלקה.

בכתב המינוי של הוועדה היא הוסמכה "להמשיך ולכהן כוועדה שתבדוק כל פנייה לכשתגיע ותמליץ לפני ראש השירות והמחלקה למידע והערכה האם הפנייה עונה על הקריטריונים", כפי שנקבעו על ידי אותה ועדה. הוועדה הורשתה, אפוא, להמליץ על העברת מידע לגופי מחקר שונים, תוך מסירת פרטים מזהים של מאושפזים.

בתשובתו לביקורת מסר המשרד שהמחלקה נמנעה מלתת נתונים מזהים ישירות לצורכי מחקר. כמו כן עוצבו שיטות מחקר שונות במטרה להסוות את זהות החולים. לאחרונה לא נמסרו נתונים מזהים לצורך מחקרים שנערכו מחוץ למחלקה.

לדעת מבקר המדינה, הרחבת תחומי המחקר אל מחוץ למחלקה ולמשרד, תוך מסירת פרטים מזהים על מאושפזים בחלק מן המקרים, עומדת בסתירה לחוק לטיפול בחולי נפש ולחוק הגנת הפרטיות. מן הראוי שנושא מסירת המידע לצורכי מחקר יוסדר בחוק לטיפול בחולי נפש.

נהלי התקשרות להעברת מידע

בפרק ג' לתקנות, תקנה 5, נאמר שמנהלי המאגר של מערכות המוסרות והמקבלות דרך קבע מידע, יערכו נוהל התקשרות להעברת מידע בין מערכותיהם, בו יירשמו עקרונות האבטחה, בקרת הגישה ורישום המידע הנמסר בהתאם לתקנות. נקבע שעותקים מנוהל זה יוחזקו ברשות מנהלי המאגר של המערכות. עוד נאמר בתקנות שהמידע לא יימסר, דרך קבע, אלא לאחר שנערך נוהל התקשרות כאמור.

הביקורת העלתה, שהמשרד לא ערך נוהל התקשרות למקרים בהם הוא מעביר מידע מהקובץ, אף כי ההעברה נעשית דרך קבע. בעקבות הביקורת הודיע המשרד כי יערוך נוהל התקשרות כנדרש.

בתקנות גם נקבע נוסח הטפסים באמצעותם יוגשו לאישור הבקשות להעברת מידע וכן השלבים שצריכים להתקיים בעניין זה: התקנות פורסמו במאי 1986 ותחילתן נקבעה

לפברואר 1987, תשעה חודשים לאחר פרסומן. הביקורת העלתה, שהמחלקה שלחה את נוסח הבקשות לגופים השונים שנתיים לאחר מכן, בסוף ינואר 1989. משטרת ישראל הגישה את הבקשה במאי 1989 והיא אושרה בחודש יוני. עד מועד סיום הביקורת, לא הגישו משרד הפנים, צה"ל והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים את הבקשות.

התקנות קובעות, כי גופים ציבוריים המקבלים דרך קבע מידע ממאגר מידע יודיעו על כך לרשם, ועובדה זו תיכלל בפרטי רשימת מאגרי המידע. הביקורת העלתה, כי הגופים הנ"ל, המקבלים דרך קבע מידע מהקובץ, לא הודיעו על כך לרשם.

התקנות קובעות, שבקשה והסכמה להעברת מידע טעונות אישור היועץ המשפטי של הגוף הציבורי המוסר ושל הגוף הציבורי המקבל. עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה מהיועץ המשפטי של המשרד חוות דעת בכתב המנחה את הגורמים המתאימים במשרד בהגבלת השימוש בקובץ או, לחלופין, באשר להתרת השימוש במאגר זה.

עוד קובעות התקנות, כי תדפיסי מחשב המכילים מידע מוגבל והמופקים עבור גוף ציבורי יופקו על נייר שעליו מודפסת אזהרה: "מכיל מידע מוגן לפי חוק הגנת הפרטיות - המוסרו שלא כדין עובר עבירה". בדו"חות שהמחלקה מפיקה לא נרשמה אזהרה זו. בתשובתו לביקורת הודיע המשרד כי יוסיף את האזהרה כדרוש.



משרד הבריאות יזם הקמת כרטסת ובה נתונים אודות כל מי שאושפז בבית חולים פסיכיאטרי אובמחלקהפסיכיאטרית בבית חולים כללי; המטרה העיקרית הייתה קיום מחקרים אפידמיולוגיים ואיסוף נתונים סטטיסטיים לקידום הטיפול בבריאות הנפש.

הרישום בכרטסת הוסב במהלך השנים למאגר מידע ממוחשב, המחזיק נתונים משנת 1950 עד היום על אשפוזים פסיכיאטריים של כ-108,000 אנשים, מהם כ-23,000 שנפטרו. המאגר משמש כיום גם מקור למסירת מידע לגופים הרשאים לקבל מידע כזה מהמשרד, וגם לצרכים ניהוליים שונים של שירותי בריאות הנפש.

המשרד לא נקט את כל הפעולות המתחייבות מן החוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו) וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, ומתקנות כספים ומשק (תכ"מ) של החשב הכללי, ביחס לבטיחות מתקנים ונתונים במערכות ממוחשבות. כמו כן הועלו ליקויים באיכות הנתונים הרשומים, והמשרד נדרש לעשות לתיקונם. המשרד תיקן חלק מן הליקויים עוד במהלך הביקורת.

על המשרד להקצות את המשאבים הנדרשים כדי להבטיח את שלמותם ואמינותם של הנתונים הרשומים במאגר המידע ולשפר את תהליכי העבודה בטיפול במידע הרגיש, תוך הקפדה על קיומן של כל הוראות החיקוקים בנדון.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 42

מאגר מידע על אשפוזים פסיכיאטריים

הגוף המבוקר: משרד הבריאות

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. המשרד לא נקט את כל הפעולות המתחייבות מן החוק להגנת הפרטיות, התש"א-1981, מתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התש"ו-1986, ומתקנות כספים ומשק (תכ"מ) של החשב הכללי, ביחס לבטיחות מתקנים ונתונים במערכות ממוחשבות. כמו כן הועלו ליקויים באיכות הנתונים הרשומים.

ב. מצב תיקון הליקויים

משרד הבריאות

מאגר המידע נמצא פיזית בחדר המחשב של המשרד, המוגן פיזית (חלונות, דלתות וכו'), כולל מערכות גילוי וכיבוי אש, פריצה וכו'. למאגר מוקצה מערכת מחשוב נפרדת.

האבטחה הלוגית של המערכת, כמו כל מערכות המידע של משרד הבריאות, מבוססת על נוהלי אבטחת המידע של המשרד ובדגשים הנדרשים לרגישות המאגר. נהלים אלו כוללים גם את נושא הגיבוי ומקוימים בקפדנות.

מאגר המידע רשום כחוק ונתונים ממנו נמסרים לגורמי חוץ מסוימים, אך ורק על פי האישורים הנדרשים על פי חוק הגנת הפרטיות. העברת המידע לגורמי חוץ אינה נעשית בדרך של תקשורת מחשבים, אלא על גבי מדיה מגנטית.

מאגר המידע עומד לפני שינוי ושיפור טכנולוגי, תוך הקפדה על שימור הישגי האבטחה והתפעול. במסגרת זו יטופלו נושאים לוגיים הקשורים לארגון מאגר המידע.

מינהל מקרקעי ישראל **דו"ח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1996**

פיתוח מערכת לניהול מידע על תכניות ומגרשים

ריכוז ממצאים

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) אחראי לניהול מקרקעי המדינה. בשנים האחרונות הטילה ממשלת ישראל על המינהל להגדיל את מלאי הקרקעות לשיווק באזורי הביקוש כדי לסייע בפתרון מצוקת הדיור ובעיית התעסוקה. לשם כך נזקק המינהל למידע על המצב התכנוני והמשפטי של הקרקע וזמינותה לבנייה. מידע זה, המצוי בעיקרו בתכניות בניין עיר, לא רכז במאגר מידע ממוחשב, ולכן לא היה זמין לנדרשים לו.

מדיניות בתחום המידע: הנהלת המינהל לא הכינה, וממילא לא אישרה, תכנית אב למחשוב משנת 1993 ואילך. תכנית כזאת מושתתת מעצם טיבה וטבעה על מדיניות המינהל ויעדיו, ובאה לבטא דרישות ארוכות טווח בתחום המידע ולאפשר להכין לאורך את תכניות העבודה השנתיות, ומכאן חשיבותה. במינהל אף לא מונתה ועדת היגוי לעני"א.

הקמת מערכת מידע תכנוני: ב-1985 החליט המינהל על הקמת מערכת מידע, שתספק את המידע התכנוני הנדרש. בפיתוח התוכנה היישומית הושקעו כ-12 שנות אדם, ובהקמת מאגר המידע שישמש אותה הושקעו בשנים 1990 - 1995 כ-15.1 מיליון שקל. הקמת מאגר המידע טרם הושלמה ותימשך עוד שנים אחדות. במערכת המידע, שנועדה לסייע בתהליכי תכנון מרכזיים, נעשה אך שימוש מועט.

בשנת 1988 רשם המינהל במאגר המידע נתונים על תכניות קיימות של בניין עיר, כפי שהתפרסמו בילקוט הפרסומים, אך לא הוסיף למאגר בשיטתיות את פרטי התכניות החדשות שהתפרסמו מאז.

ב-1990 החליט המינהל על פרויקט לרישום נתונים נוספים מתוך תכניות בניין העיר (להלן - פרויקט ההסבה). ביצוע הפרויקט נמסר לקבלן חיצוני. ועדת היגוי, שתפקידה היה לתכנן ולהנחות את פעולות הפרויקט, חדלה להתכנס שנה לאחר הקמתה, ובמשך ארבע שנים המשיך הפרויקט להתנהל בלא ועדת היגוי.

המינהל לא קבע נוהל לבדיקת איכות תוצרי ההסבה והתאמתם לדרישותיו; הוא לא מימש את הסעיף בהסכם שהתנה את התשלום בעד התכניות בתקינותם של תוצרי ההסבה.

התקשרות עם הקבלן: המינהל החליט למסור את פרויקט ההסבה לחברות א' ו-ב' במשותף (להלן - הקבלן), בלא שמימש את יתרון המחיר, שבגינן שיתף את חברה ב'. לא ניתן לכך הסבר.

ההסכם עם הקבלן היה לשנה, והמינהל האריך את תוקפו מאז 1990 מספר פעמים. בינואר 1994, במקום להאריך את תוקפו, חתם המינהל עם הקבלן על הסכם חדש וכלל בו מטלות נוספות, שלא נכללו בהסכם מ-1990, ובעקבותיהן הוגדלה התמורה לקבלן. ההסכם החדש נחתם בלא מכרז ובלא אישור כדין, כאשר הנסיבות חייבו לפרסם מכרז חדש.



מינהל מקרקעי ישראל אחראי לניהול מקרקעי המדינה. ממשלת ישראל הטילה בשנים האחרונות על המינהל להגדיל את מלאי הקרקעות לשיווק באזורי הביקוש כדי לסייע בפתרון מצוקת הדיור ובעיית התעסוקה. מדובר בשטחי קרקע גדולים, שלצורך הכנתם לשיווק דרושים נתונים על ייעודי הקרקע - בנייה, תעשייה או חקלאות; על המצב המשפטי של הקרקע - חכורה או פנויה; על מצבה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; ועל מצבה מבחינת הפיתוח וזמינותה לבנייה. נתונים

אלה דרושים לעובדי המינהל ולדרג מקבלי ההחלטות, הן לגיבוש מדיניות, הן לביצוע שוטף של פעולות והן לבקרה ולמעקב אחר הביצוע.

מבקר המדינה כבר העלתה בעבר ליקויים שנבעו מהעדר מידע על נושאים חשובים שבתחום עיסוקו של המינהל, בהם: העדר מידע על עתודות הקרקע העירונית הזמינות להקצאה; על הקרקעות החקלאיות שבעניינן הוגשו תכניות בנייה הכרוכות בשינוי ייעוד; ועל היקף הבנייה על קרקעות שכבר הקצה.

בחודשים פברואר - אוגוסט 1995 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המינהל להקמת מערכת מידע, שתכלול נתונים על מלאי המקרקעין שבניהולו, לפי ייעודים וזמינות לשיווק, ותספק מידע מפורט ואמין כדרוש לתהליכי תכנון המקרקעין, פיתוחם ושיווקם. הביקורת נעשתה באגף מידע שליטה בקרה ואו"ש, המופקד על הקמת מערכות מידע ותפעולן (להלן - אגף מידע), ובאגף התכנון והפיתוח שבמשרד הראשי בירושלים (להלן - אגף תו"פ). בדיקות השלמה נעשו במחוז המרכז ובמחוז חיפה של המינהל ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. להלן הממצאים:

מדיניות המינהל בתחום המידע

תכנית אב למחשוב מיועדת לתת לארגון מבט כולל וארוך טווח על המחשוב הנחוץ לו, והיא מכשיר לתכנון פעולות מחשוב על פי יעדי הארגון ותחומי פעילותו ולהקמת מערכות מידע, שיסייעו ליעיל את פעולותיו ויספקו מידע הדרוש לארגון לביצוע מדיניותו. מתכנית האב נגזרות תכניות העבודה השנתיות בתחום המחשוב. תכנית האב אמורה לפרט את מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לארגון ואת המשאבים: כוח אדם, זמן ותקציב הדרושים להקמתן ולתפעולן השוטף. בהכנת התכנית מעורבת ההנהלה הבכירה, המגדירה את יעדי התכנית והיא שמאשרת אותה. בסוף שנות ה-80 הכין אגף מידע "תכנית מחשוב רב-שנתית" לשנים 1989 - 1993, אך כיום אין למינהל תכנית אב למחשוב.

בכל משרד ממשלתי, לרבות המינהל, אמורה לפעול ועדת היגוי לענ"א, שתפקידה לאשר, בהתאם למדיניות הארגון, את תכנית העבודה השנתית לענ"א, לפקח ולעקוב אחר ביצועה. הבדיקה העלתה, כי במינהל אין ועדת היגוי לענ"א. ממילא לא נדונו ולא אושרו תכניות העבודה השנתיות של אגף מידע בידי ועדה כזאת; זאת ועוד, אף ההנהלה המצומצמת או המורחבת של המינהל לא דנה ולא אישרה את התכניות.

מידע על מקרקעין

בשנים עברו הקים המינהל מערכות מידע ממוחשבות, שהעיקריות שבהן כוללות נתונים על בעלי זכויות במקרקעין שבניהולו ועל העסקאות שנעשו במקרקעין:

(א) במערכת הבעלות, המכונה גם "ספר הנכסים", נרשמים נתונים על בעלי הזכויות לפי נתוני הזיהוי הרשמיים של המקרקעין - גוש, חלקה ותת-חלקה.

(ב) במערכת עסקאות-כספים-ארכיב (להלן - מערכת עכ"א), נרשמים נתונים על כל עסקה, החל בשלב פתיחת תיק העסקה וכלה באישורה, בכללם נתונים המזהים את השטח נשוא העסקה - גוש וחלקה, לפי פנקסי המקרקעין, או תכנית ומגרש לפי תכניות בניין עיר

מערכות ספר הנכסים ועכ"א כבר מופעלות כמה שנים. התברר כי נוסף על הנתונים שבמערכות האמורות, דרוש למינהל מידע שיטתי מרוכז על מעמדן החוקי והתכנוני של הקרקעות שבעלותן, חלוקתן למגרשים לפי תכניות מאושרות, פירוט ייעודי הקרקע (מגורים, מסחר, תעשייה) וזכויות הבנייה המעודכנות. ב-1985 החליט המינהל, שיש לבצע פרויקט "למיכון תהליך התכנון במינהל". בכונתו היה למחשב את תהליכי התכנון במטה המינהל ובמחוזות. בהמשך להחלטה זו החל אגף מידע בפיתוח מערכת ממוחשבת, שכונתה מערכת תכניות ומגרשים, אשר היתה אמורה לספק נתונים על מצבן התכנוני של קרקעות המינהל. פיתוח התוכנה עבור המערכת הסתיים ב-1988, אך הקמת מאגר הנתונים טרם הושלמה, והמערכת לא שולבה בתהליכי העבודה במינהל.

מערכת תכניות ומגרשים

יעדי המערכת

כללי הנדסת תוכנה מחייבים, שבתהליך הפיתוח של מערכת מידע ינוסחו בכתב ויאושרו, בידי ועדת היגוי המורכבת מנציגי המשתמשים, המטרות שנקבעו לה והדרישות המוסכמות מראש שהיא אמורה לספק. משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המפרטים את מטרתיה של מערכת תכניות ומגרשים (להלן - המערכת) ואת הדרישות שהיא אמורה לספק - מסמכים שאמורים היו לשמש את העוסקים בפיתוח המערכת. בהעדרם קשה לזהות את הדרישות עליהן הוסכם ואת הפתרון המחשבי שאושר, וממילא קשה לבדוק את המימוש מול האפיונים שנדרשו, ואם הדרישות אכן קוימו. מהממצאים שיובאו להלן עולה, כי במערכת נעשה שימוש מועט וכי כמעט שלא שולבה בפעולותיו הנרחבות של אגף תו"פ, שאותו אמורה היתה לשרת.

השימוש במערכת

מהאמור בתכנית העבודה השנתית של אגף מידע לשנת 1995 עולה, שלפי הגדרת האגף היה השימוש במערכת מועט יחסית לעומת השימוש שנעשה במערכות המידע האחרות במינהל, בייחוד ספר הנכסים ומערכת עכ"א.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת הסיוע שהמערכת מספקת לתהליכי התכנון במטה ובמחוזות המינהל. נבדקו שלושה תהליכים מרכזיים ולהלן הממצאים:

חוות דעת תכנונית: לקראת ביצוע עסקה, מכינות מחלקות התכנון במחוזות חוות דעת תכנונית המסתמכת על התכניות הרלוונטיות למגרש או לשטח שבנוגע אליו נעשית העסקה. בחוות הדעת נתונים על מעמדה התכנוני של הקרקע, היעודים שנקבעו לה, שטחה, קיבולת הבנייה הסחירה, ההקצאה לצורכי ציבור ודעה מסכמת של אדריכל המחוז. חוות הדעת משרתת את הגורמים המעורבים בביצוע העסקה, ובהם שמאים ומנהלים. משך הכנתה של חוות הדעת תכנונית עשוי להתקצר, בכל הקשור לאיסוף הנתונים ורישומם, אם ההליך הוא ממוחשב. הבדיקה העלתה, כי מחלקות התכנון במחוזות אינן משתמשות במערכת לצורך איסוף נתונים להפקת חוות דעת תכנונית. מן הראוי לציין, כי הפקת "חוות הדעת תכנונית" בסיוע מחשב הוצגה כנושא לטיפול בתכנית העבודה של אגף תו"פ לשנת 1994.

מעקב אחר קרקעות בהליכי תכנון: אגף תו"פ מזמין עבודות תכנון בהיקף רחב ממתכננים חיצוניים, ומנהל מעקב אחר תכניות שיוזמים גורמים אחרים על קרקעות המינהל. האגף והאדריכלים המחוזיים אחראים לניהול הפעולות ולמעקב אחר התקדמותן. רישום עדכני ומהימן של פרטי כל התכניות הנמצאות בהכנה, על ידי המחוזות, היה מספק לאדריכלי המחוזות ולהנהלת המינהל כלי בקרה ואמצעי מעקב אחר התקדמות התכנון.

בבדיקה במחוז המרכז הועלה, כי לניהול הנתונים על תכניות ולמעקב אחר התקדמותן לא משתמש אדריכל המחוז במערכת תכניות ומגרשים, אלא במערכת אחרת, המותקנת במחשב אישי. במחוז חיפה נמצא, שנעשה במערכת שימוש חלקי, אך הזנת הנתונים נעשתה בפיגור, וכתוצאה מזה לא היו הנתונים במערכת עדכניים. עוד נמצא, כי שיטת רישום הנתונים אינה מאפשרת הפקת דוחות מסכמים על ההתקדמות בתהליכי התכנון ועל הסיבות לעיכובים.

בתשובתו מדצמבר 1995 למשרד מבקר המדינה, הודיע המינהל, כי מנהל המינהל הורה לכל המחוזות לרשום במערכת את נתוני כל התכניות שנמצאות בהכנה ואשר מתייחסות לאדמת המינהל.

נתונים על מגרשים פנויים: אגף תו"פ במינהל אמור לספק קרקע מתוכננת לשם הקצאתה לשימושים שונים. קרקע, נשוא עסקה, מתוחמת לפי גוש וחלקה, ובמקרים - והם רבים - שבהם הקרקע עדיין אינה רשומה כחלקה בפנקסי המקרקעין, היא מתוחמת לפי מספר תכנית בניין עיר ומספר המגרש.

התוכנה היישומית מאפשרת הצגת מידע על קרקעות, שתכנון הושלם, ועל מגרשים פנויים, דהיינו כאלה שטרם היו נושא לעסקאות. מובן כי לשם הפקת נתונים אלה דרוש שלרשות המערכת יעמיד מאגר נתונים אמין, כולל ומעודכן.

הבדיקה העלתה, כי לרשות המערכת עדיין אין עומד מאגר נתונים כאמור. המינהל אמנם החל לפעול להקמת המאגר, אך פרויקט זה כבר נמשך חמש שנים ויותר והושקעו בו 15.1 מיליון ש"ח (עד סוף 1995).

נתוני ילקוט הפרסומים

לצורך הפעלת מערכת תכניות ומגרשים עשה המינהל במחצית השנייה של 1988 מבצע לרישום ממוחשב של הנתונים על תכניות בניין עיר שפורסמו עד אותו מועד בילקוט הפרסומים. בעקבות זאת הוקם מאגר מידע, בו נרשמו נתונים על 23,367 תכניות בניין עיר הפרסום בילקוט הפרסומים כולל את מספר התכנית, מספרי התכניות שהיא משנה, את הגושים והחלקות שעליהם היא חלה, ומטרות הגשת התכנית. אין הפרסום מפרט את ייעודי הקרקע, את זכויות הבנייה ואת החלוקה למגרשים.

כדי להפיק תועלת ממאגר המידע על התכניות, צריך היה להמשיך בהזנה שיטתית של נתוני תכניות חדשות שהוסיפו להתפרסם בילקוט הפרסומים. הבדיקה העלתה, כי הדבר לא נעשה, ולכן היתה אך נכונות מוגבלת לעשות שימוש במאגר זה.

בסוף 1989 הציעה ועדה במינהל להוסיף למאגר המידע, שהכיל נתונים מילקוט הפרסומים, נתונים שירוכזו מתוך תכניות בניין עיר, כגון נתונים על ייעודי הקרקע בכל תכנית וגודל השטח שהוקצה לכל ייעוד. כן המליצה הוועדה לרשום במאגר המידע את פרטי המגרשים הכלולים בכל תכנית, זכויות הבנייה והמגבלות לכל מגרש, ולשייך את המגרשים לעסקאות שנסבו עליהם. בינואר 1990 החליטה הוועדה, כי יש למסור לקבלן את מלאכת איסוף הנתונים הנוספים על תכניות בניין עיר: איתורם, ניתוחם והזנתם למאגר המידע (פרויקט ההסבה).

לדעת הגורמים במינהל העוסקים בתכנון, לא עמדה מערכת תכניות ומגרשים בדרישות המשתמשים, זאת שנתיים לאחר תום פיתוח תכניות המחשב שהושקעו בו חמש שנות אדם, ולאחר שהוקם מאגר מידע שהוזן בנתוני ילקוט הפרסומים. לפיכך הוחלט להיערך להרחבת מאגר המידע של המערכת.

פרויקט ההסבה

במאי 1990 מינה מנהל המינהל ועדת היגוי, שמשימתה "לתכנן ולהנחות את עבודות ההסבה של תב"ע שתשמש בסיס לקובץ התכנון הממוחשב" (להלן - ועדת היגוי); בראשה הועמד מנהל אגף תו"פ. באוגוסט אותה שנה בחר המינהל את קבלן ההסבה והתקשר עמו בהסכם.

יעילות ההסבה ותכליתיותה

1. בהסכם שחתם המינהל עם הקבלן נקבע, כי מנהל הפרויקט מטעם המינהל ימסור לקבלן את סדר העדיפות לגבי תכניות בניין עיר שיש לטפל בהסבתן על פי החלטת ועדת ההיגוי. נמצא שהמינהל לא הנחה את הקבלן בשיטתיות ולא הוציא הזמנות מפורטות בכתב בדבר התכניות שיש להסב. לא היו גם הכוונה ובקרה מרכזית כדי להבטיח פיקוח על מימוש סדרי עדיפות באשר לתכניות שיש להסב.

כן נאמר בהסכם, כי בשלב ראשון תיעשה הסבה ניסיונית של 500 - 1,000 תכניות בכל המחוזות. הועלה, כי במהלך השנה הראשונה הוסבו כ-1,000 תכניות, אולם רובן הגדול היו במחוז תל אביב. היו מחוזות שלא נכללו בהסבה כלל, וזאת בניגוד להסכם. במחוזות אלה החלה ההסבה שנתיים לאחר חתימת ההסכם.

2. בבקשה לקבלת הצעות מקבלנים לביצוע ההסבה נאמר, כי המינהל הוא שיקבע את קצב ההסבה ואת לוחות הזמנים. אולם למעשה לא חייב המינהל את הקבלן, בהסכם שחתם עמו, לעמוד בלוח זמנים ואף לא קבע את קצב התקדמות העבודה.

מנתונים של המינהל עולה, כי קצב ההסבה השתנה במהלך הפרויקט באופן מהותי. במשך 30 החודשים הראשונים הוסבו בממוצע כ-100 תכניות לחודש, ואילו במשך 27 החודשים שלאחר מכן, מ-1.3.93 ועד 31.5.95, הוסבו בממוצע כ-300 תכניות לחודש. יוצא, אפוא, כי ב-30 החודשים הראשונים - במשך שנתיים ומחצה - התקדמה ההסבה בקצב איטי ביותר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המינהל, כי התקופה הראשונה היתה תקופת התנסות. הסבר זה אינו תואם את האמור בהסכם, ואת העובדה שהסבתן של כ-1,000 התכניות הראשונות הסתיימה בשנה הראשונה.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה, כי בגמר ההסבה הניסיונית יחתור המינהל לסיים את ההסבה במחוז אחד, מוקדם ככל האפשר, כדי שיוכל להעמיד את המערכת במבחן העשייה ולשפרה במידת הצורך, ובד בבד - להמשיך בפעולות ההסבה במחוזות האחרים. ואמנם, בתחילת 1995 ביקש המנהל החדש של אגף תו"פ לסיים את הסבת התכניות במחוז אחד - מחוז המרכז, לדבריו - כדי לאפשר שימוש של ממש בנתונים ובדיקה יסודית של התועלת אשר גופי המינהל עשויים להפיק מהמערכת.

לפי הנתונים שמסר המינהל צפויות פעולות ההסבה להסתיים בעוד כשלוש שנים. לפי זה, אם תופעל המערכת בסוף המאה, היא תתבסס על תכניות מחשב שנכתבו בטכנולוגיה של סוף שנות ה-80. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995, הודיע המינהל כי נושא זה ייבחן במסגרת האפשרות לשנות את טכנולוגיית המחשוב שלו בעתיד.

4. אדריכלים מתכננים כיום בעזרת מחשב, וזה עשוי לאפשר למינהל לקבל את התכניות המוכנות עבורו על גבי מצע מגנטי, כגון דיסקט, ולחסוך את הצורך בהסבת המידע שבתכניות ובהקלדתו. מתחילת 1992 נכלל בהסכם בין המינהל לבין מתכננים סעיף, לפיו עליהם להגיש את התכניות והתיעוד על דיסקטים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במינהל לא נקבעה שיטת עבודה לאיסופם ולשמירתם של הדיסקטים ולקליטת הנתונים מתוכם במאגרי המידע שלו. גם לא כל אדריכלי המחוזות הקפידו לקבל מן המתכננים את תכניותיהם על גבי דיסקטים. יתר על כן, בחלק מהמחוזות שקיבלו דיסקטים, לא עשו בהם שימוש. בשנת הכספים 1995 הוקצה להזמנת עבודות תכנון תקציב גדול ביותר - בסך 33 מיליון ש"ח. בהיות המינהל גורם היוזם עבודות תכנון בהיקף גדול מאוד, ראוי היה שיבחן את דרכי פעולתו, כדי לעשות שימוש יעיל ותכליתי בחומר שמכילים עבורו בתהליך התכנון. בתשובתו מדצמבר 1995 מסר המינהל, כי אגף תו"פ ואגף מידע מכינים עתה נוהל בדבר קבלת נתונים ממתכננים על דיסקטים, במבנה שיקל את קליטתם במערכות המידע במינהל.

היגוי פרויקט ההסבה

ועדות היגוי מהוות גורם מתאם, מאשר ומפקח. מנהל אגף תו"פ מונה לכהן כיו"ר הוועדה, כדי לכוון את הפרויקט על פי הדרישות המקצועיות בתחום התכנון ולהתאים את תוצרי הפרויקט לתהליכי העבודה באגף ובמחלקות התכנון במחוזות.

הבדיקה העלתה, כי פרויקט ההסבה נוהל ללא הנחיה ופיקוח נאותים. ועדת ההיגוי התכנסה במשך השנה הראשונה בלבד. לאחר מכן חדלה להתכנס ופעילותה לא חודשה. מנהלי המינהל לא עקבו אחר פעולות הוועדה ולא דרשו על כך דין וחשבון.

המינהל המשיך בביצוע ובמימון פרויקט ההסבה במשך ארבע השנים הבאות, בלא שנקט הליכים כדי להבטיח, כי האחריות להתקדמות פעולות ההסבה תהיה בידי הגורם שהמערכת נועדה לשמש אותו ושמימון הפרויקט בא מתקציבו. בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע המינהל, כי הצורך במינוי מחודש של ועדת היגוי נדון עם מנהל המינהל באוגוסט 1995. בירורים שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 1996 העלו, כי ועדת היגוי טרם מונתה.

איכות ההסבה

1. בפרויקט מורכב ומתמשך זה ראוי היה שיתבצע הליך של בחינה והפקת לקחים, כדי למנוע מצב שבו יתברר, לאחר הסבתן של תכניות רבות, שאין התוצאות תואמות את הצרכים ושיש צורך בשיפורים. בביקורת התברר, כי לאחר שהסתיימה הסבתן של אלף התכניות הראשונות, נמשכו פעולות ההסבה בלא שנעשתה בחינה של התוצאות ובלא שתועדו לקחים.

ב-1993 אישר המינהל לקבלן לעבוד על פי מפרט חדש שכלל מטלות נוספות. הקבלן העריך שיהיה צורך להפעיל את המטלות הנוספות גם לגבי 35% מהתכניות שכבר הוסבו, כדי להגיע לרמה גבוהה ואחידה של נתונים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1995, אישר המינהל, כי בעקבות בחינה מחודשת של התהליך נקבע מפרט חדש, ותידרש השלמת עבודה בתיקים שכבר הוסבו.

2. בהסכם עם הקבלן נאמר, כי המינהל ישלם רק עבור תכניות שקליטתן הושלמה ולאחר שהממונה מטעם המינהל, או מי שהוא הסמיך לכך, יאשר כי הקליטה נעשתה לשביעות רצונו.

כדי לוודא, כי התוצרים המתקבלים מקבלן ההסבה תואמים את הדרישות, היה על המינהל לקבוע שיטת בקרה שתיושם במקביל לתהליך ההסבה וכן היה עליו לקבוע נוהל לבדיקת תכניות שעבור הסבתן נדרש תשלום.

הבדיקה העלתה, כי המינהל לא קבע נוהל בכתב המפרט שיטה ומחייב בדיקה של תוצרי ההסבה; אף לא נמצאו אישורים, שתכניות בניין עיר שקליטתן הושלמה אכן נבדקו, וכי תוצרי הקליטה נמצאו משביעי רצון, כפי שנקבע בהסכם.

הגנה על תוצרי ההסבה

במהלך פרויקט ההסבה מתורגמים הנתונים שבתכניות בניין עיר לקובצי מידע ממוחשב. המלאכה כרוכה בפעולות הכנה רבות, באיסוף החומר ובמתן פרשנות מקצועית לנתונים. הבדיקה העלתה, כי המינהל לא הגן כראוי על זכויותיו באשר לתוצרי ההסבה. בהסכם לא נכלל סעיף המדגיש שהמינהל הוא הבעלים של תוצרי עבודת הקבלן, על כל המשתמע מכך. גם לא נדרשה התחייבות מפורשת מן הקבלן להימנע מלעשות שימוש בתוצרי הפרויקט בלא ידיעת המינהל ואישורו.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה חתם המינהל עם הקבלן על תוספת להסכם האמורה להבטיח את בעלות המינהל על תוצרי ההסבה.

ההתקשרות עם קבלן ההסבה

סדרי ההתקשרות

1. ביוני 1990 פנה המינהל לכמה חברות והזמין הצעות למתן "שירותי הסבת תכניות בניין ערים". בעקבות פנייתו הוגשו ארבע הצעות. ועדה שמינה מנהל אגף מידע (להלן - ועדת בדיקה) בדקה את ההצעות ביולי 1990 והמליצה על הצעתה של חברה א' תודות ליתרונה המקצועי. חברה ב' דורגה מיד אחריה, והיתה זולה מחברה א' ב-10%.

הבדיקה העלתה, כי לאחר ההחלטה של ועדת הבדיקה קיבל המינהל בסוף יולי הצעה נוספת שהגישו במשותף החברות א' ו-ב'. התברר כי פעולה זו נעשתה בעקבות המלצה של ועדת ההיגוי לוועדת הרכישות - למסור את הפרויקט "לגוף משותף לשתי החברות שהגיעו לתוצאות כמעט זהות במגמה להפיק את היתרונות של שתיהן". ועדת ההיגוי לא פרטה בהמלצתה את היתרונות. מתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה עולה, כי היתרונות היו שלושה: "להקל על עבודת התאום ואחידות הביצוע", לזכות ביתרון המקצועי של חברה א' (שהשיגה יתרון של כ-35% בשקלול ההצעות שהוגשו) ולזכות ביתרון המחיר וביתרון הארגוני של חברה ב' (שהציעה מחיר נמוך ב-10% מזה שבהצעת חברה א'). יצוין כי מעיון בתיעוד של ועדת הבדיקה לא עולה שלחברה ב' אכן היה יתרון ארגוני.

מהתיעוד עולה, שאגף מידע הגיש לוועדת הרכישות מסמך שבו נאמר: "לפי הנחיית הוועדה [ההיגוי] התקבלה הצעה משותפת של [שתי החברות] במחירי [חברה ב']". באוגוסט 1990 אישרה ועדת הרכישות התקשרות על פי ההצעה המשותפת, והמינהל ערך עם שתי החברות הסכם אחד. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה, שההסכם עם שתי המציעות (הקבלן) לא היה לפי המחיר הנמוך של חברה ב' אלא במחיר קרוב למחירי חברה א' (נמוך ב-0.7% בלבד). יוצא אפוא שיתרונה של חברה ב' לא מומש. למשרד מבקר המדינה לא ניתן לכך הסבר.

2. התשלומים עבור השירותים בגין ההתקשרות עם שתי החברות נרשמו בהנהלת החשבונות שבמינהל על שם חברה ב', יחד עם תשלומים אחרים בגין הסכמים נוספים שלה עם המינהל. אופן הרישום אינו מאפשר את שיוך התשלומים להסכם שבזיקה להתקשרות המשותפת עם שתי החברות. בתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הטעות של אי-רישום תשלומים בכרטיס חובה וזכות נפרד תוקנה, וכי נרשמו הסכומים שכבר שולמו בגין הפרויקט.

עוד הועלה, כי עד שנת הכספים 1994 מומנה ההתקשרות עם הקבלן לביצוע פרויקט גדול זה בלא שיועדה לכך תקנה תקציבית נפרדת. לפי נתוני המינהל, הסתכמו התשלומים לקבלן בשנים 1990 - 1993 ב-5.1 מיליון ש"ח. החל בשנת הכספים 1994 מימן המינהל את ההתקשרות מתוך תקנה תקציבית נפרדת שכונתה "מחשוב תכניות מפורטות". התשלומים לקבלן בשנת הכספים 1994 היו 4.8 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1995 - 5.2 מיליון ש"ח.

אי-עמידה בחובת המכרז

1. באוקטובר 1991 הציע הקבלן לשכור על חשבונו משרדים לפרויקט ההסבה, תוך הבעת משאלה שהמינהל יתחייב להסב 2,000 תכניות בשנה למשך חמש שנים. יצוין, כי בהסכם נאמר, כי תוקפו יהיה למשך שנה וכי ניתן יהיה, בהסכמה הדדית, להאריך מדי פעם את תוקפו. באותו חודש כתבו מנהל אגף מידע וחשב המינהל לקבלן, כי יש להם "עניין להגביר את קצב ההסבה ולהשלים את קובץ התכנון תוך חמש שנים", בעזרת הקבלן שזכה "במכרז כדין".

לדעת משרד מבקר המדינה, מכתב המינהל עשוי היה להתפרש כהתחייבות להמשיך ולהעסיק את הקבלן עד לסיום ההסבה, בניגוד לאמור בהסכם. בכך לכאורה כבל המינהל בלא הצדקה את ידיו. ואכן, למשרד מבקר המדינה התברר, כי כשהתעוררה השאלה אם יש להוציא מכרז חדש בעקבות פרסום חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), טען הקבלן בפני המינהל בפברואר 1993, שאם המשך העבודה יימסר לקבלן אחר, עשויה "לצמוח עילת פיצוי כנגד המינהל" עקב המבנה ששכר.

2. כאמור, תוקף ההסכם היה לשנה, והוארך באישור ועדת הרכישות: באוקטובר 1991 - בשלושה חודשים, ובדצמבר אותה שנה - בשנה נוספת. בדצמבר 1992 האריכה ועדת הרכישות את תוקף ההסכם עוד בשישה חודשים והורתה לאגף מידע להכין מפרט לקראת פרסום מכרז. מהתיעוד עולה, שהעוסקים בעניין הניחו שעם כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים הוא יחול גם על העסקה עם הקבלן.

במחצית השנייה של 1993, חיווה עורך דין מהלשכה המשפטית של המינהל את דעתו, כי נוכח העובדה שהמכרז היה מלכתחילה לביצוע כל עבודת ההסבה, ניתן להמשיך בהארכת תוקף ההסכם מפעם לפעם עד לתום העבודה. בעקבות חוות דעת זו החליטה ועדת רכישות ענ"א באוקטובר 1993 להאריך את תוקף ההסכם עד 30.6.94.

הועלה, כי המינהל לא האריך את תוקף ההסכם, אלא חתם עם הקבלן, בינואר 1994, על הסכם חדש, אשר כלל מטלות נוספות, שלא נכללו בהסכם מ-1990, ושבעקבותיהן הוגדלה התמורה שהובטחה לקבלן: האחת - קומפילציה (ניתוח של תכניות מתקופות שונות המתייחסות לאותו שטח), שעבורה נקבע שישולמו עוד 26% מהמחיר לתכנית בניין עיר; והאחרת - צילום וצביעה של תרשימים, תמורת 6% מהמחיר.

עוד הועלה, שלהסכם החדש לא צורף מפרט עבודה חדש והוא נסמך על המפרט מ-1990, כך שהתחייבויותיו הנוספות של הקבלן אינן מפורטות ברמה הראויה לשמירה נאותה על זכויות המינהל. מדובר בהתקשרות הכוללת עוד עבודות ובתוספת כספית ניכרת, שלא הוזכרו במכרז המקורי. הבדיקה העלתה, כי בחוות הדעת של הלשכה המשפטית של המינהל, שטיפלה בעניין, לא נאמר דבר על כך שהמשך ההתקשרות כולל שינוי בהוראות ההסכם המקורי. מכל מקום, ההסכם החדש נחתם בלא מכרז ובלא אישור כדין, ולדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות זאת בחומרה, בנסיבות בהן זה נעשה.

מדובר בהתקשרות, שעתידה להיות כרוכה בתקציבים גדולים מאד. יידרש עוד זמן ממושך לסיום הביצוע. ההתקשרות ב-1994 נעשתה תוך פגיעה בעקרונות המינהל התקין, ובלא ליישם הליכים שנועדו להבטיח מימוש מיטבי של היתרונות עבור המינהל. בנסיבות שנוצרו היה על המינהל לפרסם מכרז, כפי שמחייב חוק חובת המכרזים.



ב-1985 קיבל מנהל המינהל החלטה בדבר מחשוב תהליכי התכנון. הועלה כי החלטה טרם מומשה במלואה, והמערכת שתתמוך בתהליכים אלו מופעלת באופן חלקי. אמנם נעשו פעולות להקמת מערכת מידע, אך במעורבות מצומצמת ביותר של המשתמש העיקרי בה, דהיינו, ראשי אגף תו"פ ואדריכלי המחוזות, ובלא מעורבות הנהלת המינהל. במשך ארבע שנים ניהל אגף מידע, פרויקט עתיר עלויות, שעסק בהסבת נתונים, בלא הכוונה של ועדת היגוי.

בפיתוח התוכנה היישומית הושקעו כ-12 שנות אדם; ובהקמת מאגר המידע כ-15.1 מיליון שקל - אך בלא תכנון ובקרה, כנדרש.

המדובר בפעולות מתמשכות בעבר ובהווה, אשר עדיין כרוכות בעלויות גבוהות, ואשר יצריכו, על פני שנים, הוצאות נוספות ואולי גם טכנולוגיות חדשות. על אף העלויות הגבוהות עד כה, אין המינהל, ובפרט אגף תו"פ, מפיקים כל תועלת מהן. גם בשנים הקרובות לא תעמוד לרשות המינהל מערכת, שתרכז ותנהל מידע חיוני על המצב התכנוני והמשפטי של קרקעות המדינה וזמינותן לבנייה. מן הראוי לבחון את המצב ולמצוא מוצא מן הסבך בהקדם האפשרי.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 46

פיתוח מערכת לניהול מידע על תוכניות ומגרשים

הגוף המבוקר: מינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל מגיב:

2. בשנה האחרונה חלו שינויים רחבי היקף בכל מערכי הטיפול בחוכרים, ביוזמת התכנון ובשיטות השיווק שנהגו במינהל. תכנית אב חדשה למערכות מידע, שתוכן במהלך 1996, תביא בחשבון התאמת המערכות לשינויים אלה

גם בהעדר ועדת היגוי, אגף המידע מכין מדי שנה הצעה לתכנית עבודה שנתית הנגזרת מתכנית אב ומן הצרכים המשתנים של עבודת המינהל. עיקרי התכנית מוצגים למנהל מינהל ולוועדת המכרזים ענ"א. תכנית העבודה נדונה במסגרת דיוני הנהלת המינהל בתכניות עבודה שנתיות. כתב מינוי לוועדת היגוי ענ"א הוצא על ידי מנהל המינהל.

4. קבלן ההסבה קיבל הנחיה להשלים את קליטת כל נתוני ילקוט הפרסומים. קבלן ההסבה השלים את קליטת הנתונים לשנים 1994-1995.

5. קבלן ההסבה פועל להשלים את הסבת כל התוכניות המחוז מרכז.

6. לאחר תקופת ההתנסות הראשונה מוכתב קצב ההסבה (300 בחודש) בעיקר משיקולי תקציב. מנהל המינהל פנה לאגף התקציבים בבקשה להגדיל את תקציב ולהגיע להשלמת עיקר המשימה עד מחצית שנת 1997.

7. נקבעה שיטה לאיסוף, לריכוז וקליטת הנתונים מתוך הדיסקטים.

8. ועדת ההיגוי של ההסבה תתכנס בסוף חודש מרס 1996, ולאחר מכן תקיים מעקב, בקרה והנחייה שוטפים.

ג. הערות ראש הממשלה

ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל קיימה ביום 04.03.96 דיון בנושא. בדיון נטלו חלק בין היתר עובדים בכירים ממשרד האוצר. הועדה קיבלה החלטה ומספרה **תמ/9**:

בהמשך להחלטה מספר **תמ/431** של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל מיום 09.04.95 שעניינה הקמת צוות בין משרדי לנושא אבטחת מידע:-

א. להקים יחידה ממשלתית מיוחדת לאבטחת מידע רגיש (לא בטחוני). היחידה תפעל במסגרת אחד האגפים הקיימים במערך הממשלתי וללא תוספת של כ"א.

ב. תפקידי היחידה, סמכויותיה, תחומי אחריותה וכפיפותה המינהלית יובאו לדיון ולהחלטת הממשלה החדשה שתקום.

ג. היחידה תפעל על פי מדיניות שתקבע "מועצה לאבטחת מידע בממשלה ומוסדותיה", אשר תורכב מנציגים של משרדי הממשלה וגופים ממלכתיים.

דו"ח מבקר המדינה מס' 49 לשנת 1999

פיקוח, בקרה ואבטחת מידע

על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק מינהל מקרקעי ישראל), מופקד מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) על ניהול מקרקעי ישראל והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל - כ-93% מהקרקעות שבשטח מדינת ישראל. חלק מהותי מהניהול מתבטא בהקצאת קרקע לצרכים עירוניים או חקלאיים. פעולות הניהול הן בעלות משמעות כספית, כגון: קביעת שווי המקרקעין המוחכר, גביית דמי חכירה, דמי היוון, דמי היתר, חתימה על הסכמים, עריכת מכרזים, רישום וגבייה של חובות, ומתן הנחות לפי הנחיות מועצת מקרקעי ישראל.

לפי הצעת תקציב המינהל לשנת הכספים 1999, שהוגשה לכנסת, הסתכמו ההכנסות שקיבל המינהל לשנת 1997 כתוצאה מהפעילות בקרקעות, בכ-3.2 מיליארד ש"ח. הכנסות אלו נבעו, בין השאר, מהחכרת מקרקעין, מדמי חכירה מהוונים, מדמי היתר, מדמי הסכמה וממכירת מקרקעין

בשנים 1994-1996 עלו במינהל חששות רבים לפגיעה בטוהר המידות, כגון: חשש לזיופי מסמכים, קבלת טובות הנאה; חשש לקבלת שוחד ולדיווחים כוזבים; מתן אישורים שלא כדין בשם המינהל לפעולות שיש בהן להקטין חיובים של רוכשי זכויות בקרקעות שבניהול המינהל - לרבות אי-חיוב ואי-גביית כספים כדין; שינוי נתונים במערכת המידע הממוחשבת של המינהל (להלן - המערכת הממוחשבת); ומסירת מידע פנים לגורמים שמחוץ למינהל.

לנוכח רגישות הפעולות של המינהל והחששות שעלו, בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולו של המינהל בנושאים הנוגעים לפגיעה בטוהר המידות בשנים 1994-1998. בהכללה נבחן אם למינהל סדרי בדיקה, פיקוח ובקרה נאותים; מה הם סדרי הטיפול המערכתי בסוגיות, בליקויים ובחששות העשויים לעלות מאירוע המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות (להלן - אירוע חריג) ומה הן הפעולות שנוקט המינהל למניעת אפשרות של פגיעה בטוהר המידות ולהגברת הבקרה, ללא קשר לאירוע מסוים. נושא זה נבדק גם בהיבט של הליכי הכנה ואישור עסקאות על ידי המינהל. עוד בדק משרד מבקר המדינה, היבטים של אבטחת מידע במערכת הממוחשבת. הבדיקה נעשתה בחודשים מארס-דצמבר 1998, לסירוגין. בירורים משלימים עשה משרד מבקר המדינה בנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), במשטרת ישראל ובפרקליטות מחוז שבמשרד המשפטים, לפי העניין.

משרד מבקר המדינה שלח את ממצאי הבדיקה לתגובתו של המינהל בתחילת נובמבר ובסוף דצמבר 1998, אך על אף תזכורות רבות - בכתב ובעל פה - לא התקבלה תגובתו לחלק ניכר מהממצאים.

טיפול המינהל ברמה המערכתית

כשל במערכת, לרבות אירוע חריג, עשוי להיחשף בדרכים שונות. משנודע לארגון על האירוע החריג, עליו לדון באירוע עצמו ולהביא לתיקונו, ובה בעת חשוב לא פחות לפעול לתיקון הליקויים המערכתיים. על הארגון לנתח את מהותו של המחדל או המעשה הלא-תקין; לברר, אם יש פרצות במערכת העסקית-התפעולית של הארגון ובמערך הבקרה השוטפת, שאפשרו זאת; ומה הם הכלים הנאותים כדי ל"סתום את הפרצה". את הטיפול המערכתי האמור עשויים לבצע גופי מטה של הארגון, אם בעצמם ואם בסיוע שירותי ייעוץ חיצוניים (רואי חשבון, יועצים ארגוניים וכו'). גם בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) נקבעו הוראות בעניין זה. על פי התקשי"ר, רשאי סמנכ"ל לאמרכלות במשרד ממשלתי להקים במשרד ועדה משרדית, אשר עליה יוטל, בין היתר, להציע מסקנות מינהליות או ארגוניות כלליות, כפי שיעלו מעבירות משמעות או מעבירות פליליות שביצע עובדי המשרד, או שנתגלו תוך כדי דיון בוועדת משמעות או בבית הדין למשמעות שליד הנציבות.

טיפול מערכתי באירועים חריגים

מנהל המינהל בשנים 1994-1996 (להלן - מנהל א') יזם העסקת גורמים מקצועיים חיצוניים לבדיקה מעמיקה של הידיעות שהגיעו בדבר אירועים חריגים שהתרחשו במינהל. ממצאי בדיקות אלה הצביעו, בין היתר, על אפשרות של פרצות במערכת העסקית-התפעולית, בנהלים ובסדרי בקרה של המינהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אך סביר היה, נוכח הידיעות, המידע וממצאי הבדיקות, כי המינהל ינתח ממצאים אלה ויפיק מהם לקחים ניהוליים וביקורתיים, כך שיהיה בידי לתקן את הטעון תיקון בכל אירוע כשלעצמו ובהתייחס למערכת העסקית-התפעולית כולה. בהתאם, גם יהדק את הבקרה במערכת העסקית-התפעולית שלו.

אלא ששרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1994-1998 לא פעלה הנהלת המינהל באופן שיטתי לתיקון הליקויים המערכתיים שהתגלו. אמנם מנהל א' יזם בשנים 1994-1996 פעולות, בניסיון להפיק לקחים מערכתיים, והעסיק חברת ייעוץ לבניית מערכת אבטחה משקית, אלא שעד פרישתו לא הושלמה תכנית כוללת. מאז פרישתו, באוקטובר 1996, ועד למועד גמר הביקורת, לא נמשך ההליך להפקת לקחים וליישומם.

דוחות אגף הביקורת הפנימית

אירועים חריגים עשויים להיחשף גם על ידי אגף הביקורת הפנימית של הארגון. לפי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הנהלת גוף ציבורי חייבת לדון בממצאי דוח ביקורת תוך 45 יום מהגשתו. במינהל אין הדבר כך. מאז אמצע 1996 ועד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1998, לא קיימה הנהלת המינהל ישיבות, לצורך דיון בממצאי דוחות סופיים שהגישה מנהלת אגף הביקורת הפנימית (להלן - המבקר הפנימית) למנהלי המינהל דאז.

יתרה מזו, דוחות אגף הביקורת הפנימית לא הונחו בפני מליאת מועצת מקרקעי ישראל. בכך מנע המינהל מהמועצה כלי נאות לצורך קיום פיקוח ובקרה על פעולותיו, תפקיד המוטל עליה מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל.

דוחות מבקר המדינה

גם דוחות שנתיים של מבקר המדינה העלו ליקויים מערכתיים בפעולות המינהל. בדוח על המערכת הממוחשבת (ראו דוח שנתי 48, עמ' 738 ואילך) נאמר, כי רבות מהפעולות שנעשו במערכת הממוחשבת יכולות להשפיע על הזכויות של החוכרים, על הכספים שהם חייבים למינהל ועוד. בין היתר, הצביע הדוח על העדר בקרה נאותה על פעולות של עובדי המינהל שהשתמשו במערכת הממוחשבת, ועל כך שהמינהל לא מיצה את כלי החומרה והתוכנה שיכולים היו לשמש בידי ככלי בקרה על המערכת הממוחשבת ועל פעולות שעשו עובדים, בהרשאה או שלא בהרשאה, במידע האגור בה.

לא נמצא שהנהלת המינהל דנה בממצאים האמורים בעניין המערכת הממוחשבת וממילא לא פעלה לתיקונם.

טיפול מניעתי - הבקרה כהליך מתמיד

חלק חשוב של הבקרה הינו הליך מתמיד ושיטתי, שבו גופי המטה שבהנהלת המינהל אמורים לבחון ולנתח את סדרי הפעולות של המינהל ואת הבקורות החלות עליהן. להלן ממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

אישור עסקאות שבאחריות מנהלי מחוזות

המינהל עושה מדי שנה בשנה אלפי עסקאות של הקצאת קרקע. כ- 10,000 עסקאות נעשו בשנת 1996, כ- 8,700 בשנת 1997 וכ- 7,300 עסקאות בשנת 1998 (עד אמצע אוקטובר). בהתאם לנתוני המינהל, מרבית העסקאות נעשות ללא מכרז.

הסמכות לאישור עסקאות נתונה בידי גורמים בכירים במינהל - מנהלי מחוזות, מנהלי אגפים או הנהלת המינהל - כאשר מפעם לפעם מכניס המינהל שינויים בסדרי האישור ובסמכויות הגופים המאשרים. לאחרונה, בהחלטה מיולי 1997, הקנתה הנהלת המינהל סמכויות נרחבות למנהלי מחוזות של המינהל לאשר סוגים רבים של עסקאות בתחום המחוזות שעליהם הם מופקדים.

הליך ההכנה והאישור של עסקה הוא מורכב, ומושגת, בין השאר, על מידע ועל מסמכים בדבר נתוני הקרקע נשוא העסקה: הבעלות בקרקע, חוות דעת תכנונית, שומות בדבר שווי הקרקע וכיו"ב. המשרד המחוזי, שבתחום טיפולו נמצאת הקרקע נשוא העסקה, מכין את הנתונים, מרכז אותם ומזין אותם למערכת הממוחשבת. לאחר מכן, מפיקה המערכת הממוחשבת מסמך הקרוי טופס "סיכום עסקה", בו כל הנתונים הנוגעים לעסקה, ואלה משמשים בסיס לדיון עליה ולאישורה. בהתאם לנתוני המינהל, כ- 84% מהעסקאות שעשה המינהל בתקופה ינואר-אוקטובר 1998, אושרו על ידי מנהלי המחוזות.

בביקורת עלה, כי הליך הבקרה על הכנת העסקאות לקראת אישורן במשרדים המחוזיים לקוי. לדוגמה: שתי מחלקות במשרדים המחוזיים, שיש להן חשיבות ומשקל בתחום הבקרה - הייעוץ המשפטי והגזברות - מעורבות רק באופן חלקי בהליך; שכן, יועץ משפטי במשרד מחוזי רואה בדרך כלל את נתוני העסקה, כפי שהועלו בטופס "סיכום עסקה", כאמור, רק בעת שזו מובאת לדיון ולאישור בפני ועדת העסקאות המחוזית. גזבר משרד מחוז מתבקש, בדרך כלל, לבדוק את הנתונים הכספיים הקשורים לעסקה רק יום או יומיים לפני הדיון בה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיועץ המשפטי יראה ויבחן את העסקה לפני הבאתה לאישור, ושלגזבר המחוז יינתן פרק זמן סביר לבחינת העסקה.

מן הראוי לציין, כי בשנת 1994 בדק אגף הביקורת הפנימית מספר עסקאות שנעשו במשרד מחוזי מסוים. ממצאיו הצביעו על חשש, כי עובדים במשרד המחוזי אפשרו הקצאת מקרקעין לקבלן ללא מכרז, וללא גביית מלוא הכספים המגיעים למינהל. עוד הצביעו הממצאים, שאישור עסקאות במשרד המחוזי נעשה בלא סמכות.

אישור עסקאות שבאחריות הנהלת המינהל

החלטת הנהלת המינהל מיולי 1997, גם קבעה, כי על המשרדים המחוזיים להגיש לאישור, למשרד הראשי של המינהל (להלן - המשרד הראשי) בין היתר, עסקאות בעניין הקצאת קרקע לפרויקטים תיירותיים ולהרחבת מפעל; עסקאות החייבות באישור הוועדה לפטור ממכרז; וכן עסקאות גדולות ובעלות היקף כספי גבוה, כפי שפורט בהחלטה.

על פי אותה החלטה, מובאות העסקאות לאישורם של מנהלי אגפים מסוימים במשרד הראשי. עסקאות אלה מוגשות למשרד הראשי לאחר שעברו במשרדים המחוזיים תהליך כפי שתואר לעיל. עוד נקבע בהחלטה, שכאשר מנהל אגף מאשר עסקה, צריך שיהיו בפניו ההערות לעסקה, אותן אמורים להגיש מנהלי האגפים האחרים שבמשרד הראשי.

בהתאם לנתוני המינהל, בתקופה ינואר-אוקטובר 1998 אישרו מנהלי האגפים יותר מ- 1,000 עסקאות, ואילו הנהלת המינהל אישרה 30 עסקאות. יצוין, כי העסקאות המוגשות לאישור למשרד הראשי הן, בדרך כלל, גדולות ומהותיות, ובהן רבות שהיקפן הכספי (של כל אחת מהן) מגיע למיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, שבדרך כלל, אישרו מנהלי האגפים עסקאות בלי שהיו בפניהם הערותיהם של מנהלי אגפים אחרים (כגון אגף תכנון ופיתוח ואגף הייעוץ המשפטי), למעט הערות אגף החשבות של המינהל.

עוד נמצא, שגם במשרד הראשי, בדומה להליך אישור עסקאות במשרדים המחוזיים, מנהלי האגפים הנוגעים בדבר, או ההנהלה, מאשרים את העסקאות בלא שיש בפניהם האסמכתאות האמורות להוות בסיס לאישור העסקאות.

אישור העסקה במשרד הראשי נעשה בדרך כלל בהסתמך על הנתונים שבטופס "סיכום עסקה" בלבד, שאותו, כאמור, מכין המשרד המחוזי הנוגע בדבר, בלי בחינה ובדיקה של הנתונים שבטופס מול האסמכתאות הנוגעות לעסקה, המצויות בתיק העסקה שבמשרד המחוזי. יצוין, כי בדרך כלל, המשרדים המחוזיים אינם נדרשים ואינם ממציאים למשרד הראשי תיקים אלה.

יתר על כן, גם ההערות שנותן אגף החשבות ערכן מוגבל, מאחר שגם הן ניתנות רק בהסתמך על טופסי "סיכום עסקה" ולא בהסתמך על בדיקת האסמכתאות המצויות בתיקי העסקאות.

*

הבדיקה הנוכחית של תהליך הכנת העסקאות ואישורן במינהל, שעשה משרד מבקר המדינה, מעלה, שהמינהל לא הנהיג סדרי פיקוח ובקרה נאותים, ולו מדגמיים, כדי לוודא, שאכן העסקאות הוכנו ואושרו בהתאם לנהלים ובמקצועיות הראויה, וכדי למנוע ניצול לרעה של סמכויות שהוקנו לבעלי תפקידים בהקשר לכך.

טיפול פרטני של המינהל בחשש לפגיעה בטוהר המידות

יש ומגיע או מסתמן מידע ובו חשש לאירוע חריג שיש בו סיכון של פגיעה בטוהר המידות. משרד מבקר המדינה בחן את סדרי הפעולות של המינהל בבואו לטפל במידע כזה.

1. הפגיעה בטוהר המידות יכול שתהא נושא לענישה פלילית, ונוסף על כך גם לענישה משמעתית, ולעתים יכול שרק לענישה משמעתית, והכל בהתאם לנסיבות.

2. ההליכים בעניין עובדי מדינה החשודים בפגיעה בטוהר המידות מוסדרים בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, ותקנותיו (להלן - חוק המשמעת) ובתקשי"ר. בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, עובדי המינהל הם עובדי מדינה. לפיכך הוראות חוק המשמעת והתקשי"ר חלות גם על המינהל ועובדיו. בשנת 1996 הוציא המינהל נוהל עבודה חדש שהחליף נוהל קודם בנושא "פעולה לאור חשד לביצוע או לניסיון לביצוע מעשה פלילי על ידי עובד המינהל". הנוהל קובע הנחיות פנימיות ליישום הוראות התקשי"ר המחייבות בעניין זה.

פרק 45 של התקשי"ר, הנושא את השם "נקיטת אמצעים משמעתיים וטיפול בעבירות פליליות", קובע כי, הטיפול בעבירות משמעת ובעבירות פליליות של עובדים במשרד ממשלתי מרוכז בידי "האחראי". "האחראי" הוא הסמנכ"ל לאמרכלות, ועליו לברר תלונות וחשדות, ובתחילת הברור להודיע על כך לנציבות. היה והגיעה לאחראי תלונה או ידיעה המעוררת חשש לפלילים, עליו להעבירה מיד למשטרת ישראל, ולהודיע לנציבות על כל חשד לעבירת משמעת ולעבירה פלילית ועל כל פנייה למשטרה כאמור לעיל. להלן פירוט הממצאים בעניין זה.

הטיפול בשנים 1994-1996 ולאחריהן

1. את אופן טיפולו של המינהל באירועים חריגים ניתן לאפיין בשתי תקופות, השנים 1994-1996 בהן כיהן מנהל א' כמנהל המינהל, והתקופה שאחריהן.

זמן קצר לאחר כניסתו לתפקידו, יזם מנהל אי' מהלך, שעיקרו ניסיון לשרש ככל האפשר אירועים חריגים שיש בהם להעלות חשש לביצוע עבירות, תוך התמקדות בסוגי פעולות בהן מעורבים עובדים של המינהל. כן נעשה ניסיון לאתר פרצות במערכת העסקית-התפעולית של המינהל ובמערכת הבקרה, המאפשרות פגיעה כאמור. לשם כך הפעיל המינהל יחידות וגורמים מקצועיים במינהל ומחוצה לו. פעילות זו לא הושלמה עד לפרישתו, ולאחר מכן דעכה עד שלא נמצא לה המשך. מנהל המינהל שכיהן בתפקידו מיוני 1997 ועד יוני 1998 (מנהל ב'), לא נתן עדיפות לטיפול מקצועי בנושא, ולמעשה הקפיא את המשך הטיפול בו.

2. על פי סדרי מינהל תקין, ודאי שעל פי התקשי"ר, ראוי שארגון ציבורי, במיוחד ארגון מורכב ורגיש כמו המינהל, ייחד סמכויות לגורם או גורמים מוסמכים, לטיפול בנושא הקשור לפגיעה בטוהר המידות ומניעתו.

מידע, לרבות תלונות של אזרחים בעניין חשש לפגיעה בטוהר המידות, עשוי להגיע למספר נושאי תפקידים במינהל, ובהם: מנהל המינהל, הממונה על תלונות הציבור, המבקרת הפנימית ומנהלי המחוזות. בביקורת עלה, כי המידע והתלונות האמורים אינם מנותבים לגורם אחראי ומרכז אחד, לא לטיפול ולא לתיעוד. אין כל מעקב אחר התלונות בעוברן ממי שקיבל אותן אל מי שמטפל בהן, ואין אפשרות לקבל מידע מסודר ומקיף על היקף התלונות, למי הגיעו, למי נותבו, ומה נעשה בעקבות המידע.

אמנם בשנים 1994-1996 נעשה במינהל מעין טיפול מרוכז במידע, אולם הוא לא נשמר, ואין כיום רישום על מהות הטיפול שנעשה. כדי לאתר את מלוא המידע, יש לחפשו בין מספר גורמים במינהל, וגם אז המידע כנראה אינו שלם.

הטיפול מול נציבות שירות המדינה

1. הוראות חוק המשמעת ואלו של התקשי"ר מסדירות את דרך פעולתו של משרד ממשלתי במקרים שבהם מתעורר חשד לביצוע עבירות משמעת או עבירות פליליות על ידי עובד המשרד. בהתאם לסעיף 61 לחוק המשמעת, אחריותו של עובד מדינה בשל עבירת משמעת אינה גורעת מאחריותו הפלילית בשל אותו מעשה או מחדל, ומותר לנקוט נגדו אמצעי משמעת אף אם זוכה או נענש על המעשה או המחדל בבית משפט.

משרד מבקר המדינה העלה, כי, ככלל, בניגוד לנדרש בתקשי"ר, לא העביר המינהל לנציבות בשנים 1994-1996, הודעות על חשד בדבר ביצוע עבירות משמעת או עבירות פליליות על ידי עובדיו ולא על פניותיו למשטרה בעניין עובדים כאלו.

באותה תקופה העביר המינהל את המידע על החשדות לעבירות פליליות למשטרת ישראל. אך כיוון שהמידע לא הועבר גם לנציבות, נחסמה למעשה בפניה האפשרות לשקול ולנקוט אמצעים משמעתיים כלפי אותם עובדים - אם סרחו - ובהם פיטורין, השעיה או עיכוב קידום בדרגה.

בתקופה שנבדקה על ידי משרד מבקר המדינה בשנים 1994-1998 (עד סמוך לכניסתו לתפקיד של המנהל הנוכחי), נמצאו מקרים בהם קידם המינהל מספר עובדים בדרגה, או בתפקיד, בשעה שהיו תלויים ועומדים כנגדם חשדות לעבירות, כל זאת בלי לערב בעניין את הנציבות. משלא נמצא המידע המחשיד בפני נציב שירות המדינה, הרי שנשללה ממנו האפשרות לשקול לאור הוראות התקשי"ר אם לקדם בתפקיד, או לא.

כמו כן נמצא, כי הנציבות אינה נוהגת להפעיל אמצעי משמעת כנגד מנכ"ל או כנגד "האחראי" במשרד ממשלתי שלא דיווחו לה על חשד לעבירות משמעת או חשש למעשים פליליים. בכך נמנעת הנציבות מאכיפת הוראות חוק המשמעת, לעניין זה.

2. מהאמור לעיל עולה, כי המינהל לא הקפיד על הליכים של העברת מידע מסודר לנציבות, ולא נעשה תיאום לצורך נקיטת האמצעים היעילים לטיפול בפגיעה בטוהר המידות במינהל. מנהל א' טען, כי העברת מידע לנציבות היתה פוגעת בחקירה המשטרית. לדעת משרד מבקר

המדינה, יש להבטיח מיצוי כל האפשרויות, תוך קיום הוראות החוק, ותוך שמירה על סודיות ומידור, כדי להביא לפתרון משולב לסוגיה האמורה באמצעות גורמי השלטון המוסמכים לכך.

הטיפול מול משטרת ישראל

התקשי"ר קובע, כי חובה על משרד ממשלתי להעביר למשטרה מיד כל תלונה או ידיעה המעוררת חשד שעובד המשרד עבר עבירה פלילית הקשורה במילוי תפקידו, או שאינה קשורה בתפקידו אך יש עמה קלון. עוד קובע התקשי"ר, כי את התלונה או הידיעה יש להעביר למשטרה: למרחב, למחוז, או למטה הארצי של המשטרה, בהתאם לחומרת העבירה.

המינהל, בתקופת כהונתו של מנהל א', העביר למשטרת ישראל כמתחייב את המידע על חשדות, לכאורה, לעבירות פליליות שנעברו בידי עובדים של המינהל וכן מידע נוסף, לפי בקשתה. באפריל 1997, זמן מה לאחר שמנהל א' פרש מתפקידו, הפסיק המינהל, לדברי המשטרה, להעביר לה מידע נוסף שהיה דרוש לה, לדעתה.

בעקבות הביקורת, הודיע בנובמבר 1998 מנהל המינהל דהיום למשרד מבקר המדינה, כי באותו חודש קיים פגישה עם פרקליטת המדינה בעניין ממצאי הביקורת שהעלה משרד מבקר המדינה, ובפגישה סוכם, כי יוקם צוות משותף בהשתתפות המשנה לפרקליטת המדינה לתפקידים מיוחדים ובהשתתפותו, שייתן דעתו לטיפול הנדרש בממצאים אלה.

אבטחת מידע ובקרת פעולות במערכת המידע הממוחשבת

המינהל מקיים מערכת מידע ממוחשבת המשמשת, בין היתר, לניהול הנתונים על הקרקעות שבניהולו ועל העסקאות הנעשות בהן, ולרישום פעולות כספיות. המערכת מקוונת, והיא פועלת במשרד הראשי ובכל משרדיו המחוזיים.

כדי לאפשר פיקוח ובקרה על השימוש במערכת הממוחשבת, כדי למנוע שימוש בלתי מורשה במידע האגור בה וכדי לגלות שימוש כזה, מפעיל המינהל תוכנה לאבטחה לוגית. התוכנה נועדה גם להגן על המידע הרגיש כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנותיו, מפני חשיפתו בניגוד להוראות.

אבטחה לוגית

אמצעי בקרה מקובלים במערכות מידע ממוחשבות הם: הפרדת סמכויות; זיהוי משתמשים באמצעות סיסמאות; ניהול הרשאות גישה; והפרדה בין סביבת הייצור (production) במערכת הממוחשבת לבין סביבת הפיתוח.

בנוהלי העבודה של המינהל נקבע, בין היתר, כי על מנהלי האגפים המקצועיים במשרד הראשי לקבוע את תחומי הרשאות הגישה של עובדיהם ושל גורמי חוץ הנותנים שירותים למינהל, המורשים להשתמש במערכת הממוחשבת. שם גם מוטל על מנהלי האגפים ועל מנהלי המחוזות לפקח על השימוש של העובדים במידע שבמערכת, בהתאם להרשאותיהם. עוד מפרטים הנהלים את הליך הגשת הבקשה לאגף מידע למתן הרשאת גישה למערכת הממוחשבת ואת נוהלי בדיקת הבקשה. נאמר שם, בין היתר, כי עובד בעל הרשאת גישה למערכת הממוחשבת, הנעדר מעבודתו לתקופה של עד שלושה חודשים (למשל, חופשת לידה), תוקפא ההרשאה שניתנה לו, ובמקרה של היעדרות לתקופה ארוכה יותר - תבוטל הרשאת הגישה שלו.

1. לא נמצאו אסמכתאות מהן עולה, כי מנהלי האגפים הם שקבעו את תחומי הרשאות הגישה של העובדים למערכת הממוחשבת. בדרך כלל, נקבעו תחומי ההרשאות בהתבסס על המלצותיהם של הממונים הישירים של אותם עובדים. גם לא נמצא שמנהלי האגפים ומנהלי המחוזות פיקחו על השימוש שהעובדים עושים בהרשאות; גם אין במינהל בעל תפקיד אחר הבודק אם תחומי ההרשאות שניתנו לעובדים תואמים לצורכי מילוי תפקידם.

2. הביקורת העלתה, כי אין במינהל טופס סטנדרטי לבקשה לקבלת הרשאת גישה למערכת הממוחשבת. רוב הבקשות הועברו לאגף מידע באמצעות דואר אלקטרוני. אולם לא נקבעו סדרי תיעוד ושמירת מסמכי הדואר האלקטרוני, כפי שמקובל לגבי תיעוד ומסמכים רגילים. הדבר מקשה לפקח על הליכי הקצאת הרשאות הגישה למשתמשים במערכת הממוחשבת.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1999, כי יסדיר בנוהל את הגשת הבקשות באמצעות הדואר האלקטרוני ואת שמירת האסמכתאות בעניין זה ב"תיק אלקטרוני".

3. עוד עלה בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 1998 בשני משרדים מחוזיים של המינהל, כי המינהל לא ביטל את הרשאות הגישה שניתנו לעובדים מספר, על אף שנעדרו לתקופה ארוכה משלושה חודשים.

המינהל הודיע בתשובתו, כי המערכת הממוחשבת מונעת כניסה אליה למי שלא השתמש בה משך חמישה חודשים, וכי לשם חידוש הכניסה עליו לקבל הרשאת גישה חדשה. המינהל אף הודיע, כי יפיץ הוראת רענון על הצורך לדווח בזמן למערכת הממוחשבת על עובדים שיצאו לחופשה או שפרשו מהמינהל.

4. בנובמבר 1998 הפעיל המינהל מחשב חדש. עם הפעלתו, שינה המינהל את סיסמאות הכניסה למחשב של עובדים רבים לסיסמאות זמניות חדשות. הביקורת העלתה, כי שיטת שינוי הסיסמאות היתה פשוטה ולא מתוחכמת, עד שניתן היה לנחשן.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני המינהל על האפשרות של כניסה לא מורשית למערכת הממוחשבת, ואף הדגים זאת במחצית השנייה של דצמבר 1998. משרד מבקר המדינה חזר וציין, כי על המינהל לחסום לאלתר כל אפשרות של כניסה לא מורשית למערכת, ולוודא שבפרק הזמן עד למועד החסימה, לא נעשה שימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

הרשאות גישה למערכת הממוחשבת

הקצאת משאבי מחשב למשתמשים השונים במערכות מידע ממוחשבות אמורה להיגזר מצורכי המשתמשים, כך שלכל משתמש תהא גישה רק לאותם תחומי מידע שלהם הוא זקוק מתוקף תפקידו - עקרון "הצורך לדעת". הביקורת העלתה, כי המינהל אינו מקפיד על יישום העיקרון האמור, כמפורט להלן:

1. למספר מתכנתים של אגף מידע, בעלי הרשאת גישה לסביבת הפיתוח במערכת הממוחשבת, הדרושה להם לצורך מילוי תפקידם, ניתנה גם הרשאת גישה לסביבת הייצור. דבר זה גם נוגד את עיקרון הפרדת הסמכויות. כך גם לעובדת של אגף מידע, העוסקת בהקצאת הרשאות יש גישה למערכת הממוחשבת, וכן לצורך מתן סיוע למשתמשים במערכת, ניתנו לה הרשאות רבות רחבות היקף וסמכות בתחומי עסקאות וכספים. אגף מידע הסביר למשרד מבקר המדינה, כי היתה הצדקה להעניק לעובדים הנזכרים את הרשאות הגישה המתוארות.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המינהל, כי גם אם בנסיבות מסוימות יש הצדקה לסטות מהעיקרון האמור, עליו לעגן זאת בנוהל. בהעדר נוהל כזה, גם אין אמצעי המאפשר בקרה נאותה על הקצאת הרשאות חריגות לעובדים, ועל אופן השימוש בהן.

2. יש ועובדים של המינהל עוברים מתפקיד לתפקיד. במקרים כאלה לא הקפיד המינהל לשנות את תחומי הרשאות הגישה למערכת הממוחשבת. כך, לדוגמה, עובד, שבמועד סיום הביקורת שימש כממלא מקום מנהל מחוז, היה בעל הרשאות גבוהות ורחבות, וביניהן לאשר עסקאות בתחום טיפול של כל המשרדים המחוזיים. הרשאות כאלה ניתנו לו בגין תפקידים קודמים שמילא במינהל. לעובד אחר, המשמש כאחראי על הפיקוח במשרד המחוזי תל אביב, ישנן הרשאות רחבות בתחומי כספים ועסקאות שהוענקו לו בעת היותו, מופקד, בין היתר, על עסקאות חקלאיות במשרד המחוזי. הרשאות כאלה אינן נחוצות למילוי תפקידו הנוכחי.

3. הרשאות הגישה למערכת הממוחשבת שניתנו לחלק מעובדי המינהל, מאפשרות להם לצפות בפירוט הרשאות הגישה שבמערכת, שנקבעו לעובדים שאינם כפיפים להם, ושאינם תחת פיקוחם. לדוגמה, לעובד ממחלקת הארכיב במשרד המחוזי ירושלים יש הרשאה לצפות בטבלת ההרשאות של כל עובדי המינהל. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב דברים זה איננו עולה בקנה אחד עם העיקרון "הצורך לדעת", ויש לפעול לתיקונו.

סדרי בקרה ומבדק פנימי

1. כללי מבדק פנימי מחייבים, בין היתר, הפרדת סמכויות ויצירת בקרות על תהליכים רגישים, ובמיוחד כאלה הנוגעים לעניינים עסקיים וכספיים. הועלה, שלמרביית עובדי המשרדים המחוזיים יש הרשאות לבצע שינויים ידניים בנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת, כגון: זיכויים וחיובים בחשבונותיהם של חוכרים המנוהלים במערכת, ופעולות נוספות, שיש להן השלכות כספיות. זאת ללא צורך באישור מתועד של דרג מוסמך נוסף, או ללא כל בקרה אחרת, ולו מדגמית. עוד עלה, כי אגף הכספים של המינהל כלל לא שותף בקביעת ההרשאות האמורות.

2. בשנת 1995 פיתח אגף מידע תוכנה במטרה לחסום במערכת הממוחשבת את האפשרות לשנות את הנתונים של עסקה לאחר שהמשרד המחוזי הנוגע בדבר השלים את הטיפול בהכנתה ולאחר שנתונה, כפי שניתנו בטופס "סיכום עסקה", הועברו לאישורם של הפורומים המוסמכים במינהל. המינהל עשה שימוש בתוכנה האמורה בשנת 1996, אולם מאז שנת 1997 ירד משמעותית היקף השימוש בה. יתר על כן, המינהל לא הוציא הנחיות בנושא הפעלת התוכנה האמורה.

3. בדוח שנתי 48 (עמ' 738 ואילך) נאמר, כי המערכת הממוחשבת מפיקה, בין היתר, דוח המכונה "קובץ בקרת פעילויות"; בדוח זה נרשמות פעולות שהגדיר המינהל כחריגות, וכן שינויים ידניים שהוכנסו בנתוני המערכת. הרישומים בקובץ אמורים לסייע למינהל בתהליך הבקרה והפיקוח על הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת. עוד נאמר שם, כי מנהלי המחוזות, הגזברים המחוזיים וחשבות המינהל אינם בודקים את הרישומים בקובץ האמור, ועקב כך היתה קיימת אפשרות לשימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

באוגוסט 1998 הגישה המבקרת הפנימית דוח מסכם למנהל המינהל בנושא "בקרת פעילויות חריגות". בדוח נאמר, בין היתר, כי מרבית עובדי המשרדים המחוזיים יכולים לבצע כל פעולה ידנית במערכת הממוחשבת, כולל הכנסת זיכויים או חיובים כספיים בחשבונות החוכרים, ללא הגבלת סכום. פעולות כאלה ניתן לבצע ללא צורך באישור וללא חסימה כלשהי מצד המערכת הממוחשבת. הדוח אף כולל המלצות, וביניהן להגדיר שלוש רמות הרשאה במערכת הממוחשבת לפי תפקידי העובדים - העובדים ברמות הגבוהות יותר יאשרו את הפעולות של העובדים ברמות הנמוכות יותר. עוד מומלץ בדוח, כי פעולה בידי עובד ברמה הגבוהה ביותר טעונה אישור בידי עובד נוסף באותה רמה, וכי המערכת הממוחשבת תחסום כל ניסיון פעולה במערכת שאיננה בהתאם לעקרונות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האפשרות הקיימת, ולפיה ניתן להכניס שינויים בנתוני המערכת הממוחשבת, ללא אישור מתועד של דרג נוסף וללא בקרות נאותות, עלולה לפגוע באינטרסים של המינהל, הן בשל שגיאות המשתמשים והן בשל ניצול לרעה של המערכת.

משרד מבקר המדינה לא מצא, כי עד למועד גמר הביקורת יישם המינהל את כל הלקחים המתחייבים מממצאי מבקר המדינה שפורסמו בדוח שנתי 48 בעניין "קובץ בקרת פעילויות", ואת הלקחים המתחייבים מדוח אגף הביקורת הפנימית של המינהל בנושא "בקרת פעילויות חריגות".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח כל המובא לעיל, על המינהל לקבוע לעובדיו תחומי הרשאות סטנדרטיים למערכת הממוחשבת, לפי תיאור תפקידי העובדים. כמו כן, עליו לקבוע נהלים להקצאת הרשאות גישה חריגות למערכת הממוחשבת ולקיים מנגנוני בקרה על כך. עוד עליו

לוודא אם אכן כל הרשאות הגישה שניתנו למשתמשים במערכת ניתנו תוך הקפדה על יישום עיקרון "הצורך לדעת", וכי הפעולות יבוצעו על פי כללי המבדק הפנימי.

*

גוף ציבורי, ודאי גוף כלכלי גדול כמינהל מקרקעי ישראל, חייב לקבוע נהלים לסדרי בידוק, פיקוח ובקרה נאותים ולפקח על יישומם.

מינהל מקרקעי ישראל מנהל כ- 93% מהקרקעות בתחום מדינת ישראל, והכנסותיו בשנים האחרונות הגיעו למיליארדי ש"ח. מדי שנה בשנה עושה המינהל אלפי עסקאות של הקצאת קרקע ופעולות אחרות של ניהול המקרקעין, שהן בעלות משמעות כספית ניכרת. פעולות אלו הינן רגישות, ויש לנקוט לגביהן במידת הזהירות. בשנים האחרונות עלו במינהל חששות לאירועים חריגים - פגיעה בטוהר המידות, בהקשר לפעילויות שונות במערכת העסקית-התפעולית שלו. הביקורת העלתה, כי המינהל לא פעל תמיד כראוי, כמתחייב מגוף ציבורי, ולא הפיק לקחים ומסקנות שהתבקשו.

1. החששות הנ"ל הצביעו בין היתר על בעיות שהיה מקום לאבחן ולתקן ברמה המערכתית. אולם הנהלת המינהל לא דנה בהן ובפרצות, שלכאורה, נתהוו במערכת העסקית-התפעולית, באופן שיטתי, וממילא גם לא פעלה לתיקון שיטתי של אותם ליקויים מערכתיים. גם דוחות אגף הביקורת הפנימית שמהם ניתן היה להעלות ליקויים מערכתיים, לא נידונו, והם אף לא הונחו בפני מועצת מקרקעי ישראל.

2. היו שנים בהן לא נקבע במינהל גורם מוסמך ואחראי לטיפול שיטתי ומתמשך במקרים בהם עלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. במקרים בהם היתה בפעולה החריגה גם עבירת משמעת, לא קיים המינהל הליך מסודר ושיטתי של העברת מידע לנציבות שירות המדינה, כמתחייב על פי התקשי"ר, כדי שהאחרונה תטפל בחריגים מההיבט המשמעתי.

3. המינהל העביר למשטרת ישראל, כמתחייב, מידע על חשדות, לכאורה, לעבירות פליליות שנעברו בידי עובדיו. אולם, לדברי המשטרה לא העביר לה המינהל בשנים מסוימות חומר נוסף שהיה דרוש לה, לדעתה.

4. המינהל לא הנהיג סדרי פיקוח ובקרה נאותים, ולו מדגמיים, על הליך הכנת העסקאות ואישורן, כדי לוודא שהעסקאות אכן הוכנו ואושרו בהתאם לנהלים ובמקצועיות הראויה, וכדי למנוע ניצול לרעה של סמכויות שהוקנו לבעלי תפקידים בהקשר לכך.

5. מקור רגיש לטעויות ואף לפעולות במזיד, שיש בהן לפגוע באינטרסים של המינהל, הוא מערכת המידע הממוחשבת. המערכת אינה מאובטחת כהלכה, והיא מאפשרת ניצול לרעה של המידע המצוי בה.

לדעת מבקר המדינה, על המינהל לבחון ולארגן את מערכות הבקרה שלו; ובכלל זה לקבוע הליכים, סמכויות וכלים לטיפול באירועים חריגים ובכשלים; להפיק מהם מסקנות מערכתיות ולפעול לתיקונם. אשר לאירועים חריגים המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות, על המינהל להדק את הקשר עם נציבות שירות המדינה בנדון, וכן לסייע למשטרת ישראל ככל שיידרש.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 49

פיקוח, בקרה ואבטחת מידע

הגוף המבוקר: מינהל מקרקעי ישראל

תגובות המבוקרים

מינהל מקרקעי ישראל

מנהל מינהל מקרקעי ישראל עו"ד אבי דרכסלר, התמנה לתפקידו ביום 15 לאוגוסט 1998. בסמוך לכניסתו לתפקיד הובאו לידיעתו עובדות הנוגעות לתופעות של פגיעה בטוהר המידות במינהל מקרקעי ישראל. הנושא הועבר ביוזמתו לטיפול פרקליטות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

5. נוהל הכנת עסקאות מחייב את בחינת העסקה על ידי היועץ המשפטי והגזבר במחוזות המינהל - וכך הדבר נעשה. היועץ המשפטי והגזבר מאשרים בחתימתם לגבי כל עסקה, כי העסקה נבחנה על ידם ונמצאה כשרה לביצוע.

7. אישור עסקאות על ידי מנהלי אגפים במינהל נעשה במסגרת חלוקת סמכויות בין המחוז והנהלת המינהל. לדוגמה; עסקאות עד 10 דונם ו/או 2.5 מיליון ש"ח מאושרות על ידי המחוז. עסקאות בשטח או בערך כספי הגדול מכך מאושרות על ידי מנהלי אגפים. כל העסקאות מוכנות על ידי המחוז, נבדקות על ידי צוות המחוז ומאושרות על ידי ועדת העסקאות המחוזית בראשות מנהל המחוז. עסקאות אשר אינן בסמכות המחוז מאושרות על ידי מנהלי אגפים. עסקאות אלו מופצות להערות למנהלי אגפים, קודם אישורן, ולאחר פרק זמן שנקבע בנוהל, מאושרות על ידי מנהלי האגפים. לעתים יש למנהלי האגפים הערות. העדר הערות מצד מנהלי אגפים אין משמעותו כי התהליך לא מתבצע.

9. חלק הארי של בדיקות אגף החשבות נעשות על בסיס תיקי העסקה. התיקים מוזמנים על ידי אגף החשבות ועל פיהם נבדקים הנתונים הכספיים. לעתים אין צורך בהזמנת תיק, כי הנתונים הכספיים של העסקה מפורטים בטופסי סיכום העסקה.

18. בעקבות הביקורת, נבדקו כל המשתמשים הפעילים מאותה תקופה, על מנת לוודא חסימת האפשרות של כניסה לא מורשית למערכת, ושלא נעשה שימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

19. אגף המידע במינהל מקרקעי ישראל יכין נוהל עבודה למתכנתים, שיאפשר בקרה נאותה על הקצאת הרשאות חריגות לעובדים, ועל אופן השימוש בהן.

20. במינהל מקרקעי ישראל קיימת הוראת חשב המחייבת שפעולות חו"ז כספיות מסוימות מחיבות חתימה נוספת. נוהל 17.03 של המינהל - אבטחת מידע ממוחשב - מחייב קביעת הרשאות ואישור החשב לבדיקת ואישור הפעולות הכספיות.

21. בעקבות ביקורות מבקר המדינה וביקורת הפנים בנושא, מתבקש עתה אישור מתועד של דרג נוסף לשם הכנסת שינויים בנתוני המערכת הממוחשבת.

נציבות שירות המדינה

נציבות שירות המדינה רושמת לפניה את ממצאי הביקורת בעניין אי העברת מידע מסודר מהנהלת המשרד לנשי"מ, בנושאים הקשורים לחשדות בביצוע עבירות משמעת או עבירות פליליות, ותפיק לקחים בהפעלת בקורות ואמצעי אכיפה.

משטרת ישראל

דו"ח מבקר המדינה מס' 43 לשנת 1993

המירשם הפלילי

ריכוז ממצאים

המשטרה מוסרת לגופים הקבועים בחוק מידע מהמירשם הפלילי בהתאם להוראות חוק המירשם הפלילי. כן מוסרת המשטרה לגופים ספורים מידע הכלול ברישומים הפליליים שהמשטרה מנהלת לצרכיה. עמדת המשטרה ומשרד המשפטים היא שגופים אלה זכאים לכל המידע הכלול במירשם הפלילי וברישומים הפליליים, בין מכוח הוראות חוק המירשם ובין מכוח הוראות חוק הגנת הפרטיות המתירות העברה בין גופים שלטוניים בהתמלא התנאים המפורטים שם.

לדעת מבקר המדינה, חוק המירשם הפלילי הוא הסדר ממצה לגבי מידע על הליכים פליליים ותוצאותיהם שאותו מותר למסור. הסמכות הרגילה להעביר מידע בין גופי שלטון, בהתמלא התנאים הקבועים בחוק הגנת הפרטיות, נדחית מפני קיומו של ההסדר המיוחד המצוי בחוק המירשם. על כן מידע שלא הותר למסור על פי חוק המירשם, אין למסור על פי תנאיו של חוק הגנת הפרטיות.

מידע על משפטים וחקירות פליליים, שאינם פרטי רישום לפי חוק המירשם, רשאית המשטרה למסור למי שזכאי לפי חוק המירשם לקבל מידע מהמירשם הפלילי. המשטרה לא קבעה קריטריונים, כגון סוג העבירה או נסיבות ביצועה, למסירת המידע. הקריטריון היחיד לעניין השימוש במידע זה במשטרה, בעת הטיפול בבקשות לתעודות בדבר העדר רישום פלילי, הוא מועד ביצוע העבירה.

אף שחלפו תשע שנים ממועד תחולת חוק המירשם, לא הובאו הכללים בדבר העברת מידע, בין הגופים שהמירשם הפלילי פתוח בפניהם על פי החוק, לאישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, כנדרש בחוק המירשם.

בהודעה לחשוד על סגירת תיק חקירה נגדו אין מציינים שסגירת התיק כרוכה ברישום ברישומים הפליליים, וכי רישומים אלה פתוחים בפני גופים נוספים. חשיבות מיוחדת נודעת למתן אפשרות להשיג על רישום זה, נוכח היקפו המצומצם של המידע הכלול ברישומים הפליליים והעובדה כי לא ניתן, לאחר ביעור התיק, לברר טענה בדבר טעות ברישום.

הגורמים האחראים במשטרה ובפרקליטות לא תמיד מקפידים לדווח על סיום ההליכים בתיק חקירה. לכן מצטברים במערכת הממוחשבת של הרישומים הפליליים נתונים על אלפי תיקי חקירה שנפתחו נגד חשודים לפני שנים רבות, בלי שדווח לגביהם על סיום ההליכים. כתוצאה מכך שלא דווח על סיום ההליכים לוקה המידע במירשם הפלילי, ונתונו אינם עדכניים ומהימנים.

מחלקת עיבוד נתונים אוטומטיים עוסקת בפועל בניהול המירשם הפלילי ובמסירת מידע ממנו לגופים הרשאים על פי חוק המירשם לקבלו. עד מועד סיום הביקורת לא נקבע מי יהיה הגורם האחראי לניהול המירשם הפלילי: מחלקת החקירות שבמטא"ר האחראית להדרכה לפיקוח ולבקרה של יחידות החקירה, או מחלקת עיבוד נתונים אוטומטיים שבמטא"ר, שהיא הגורם המקצועי בתחום המחשוב ואחראית לפיתוח המערכת ולניהולה.



1. לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, תפקידי המשטרה הם לעסוק בשמירת הסדר הציבורי, במניעת עבירות, בגילוי עבריינים ובהבאתם לדין. לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), משנודע למשטרה על ביצוע עבירה, היא חייבת לפתוח בחקירה; בעבירות שהן חטא או עוון רשאי קצין משטרה להורות שלא לחקור, אם הוא סבור שאין זה מקרה שלציבור עניין בו. מאותו שיקול רשאי תובע להורות שלא להעמיד חשוד לדין.

פעולותיה של המשטרה מלוות ברישום ותיעוד. בחוק המירשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המירשם), הוטל על המשטרה לנהל מירשם פלילי, ובו פרטי רישום לעניין כל אדם שהורשע או שניתנה לגביו בבית המשפט החלטה אחרת, כגון צווי מבחן וצווי שירות לתועלת הציבור, כקבוע בחוק; כמו כן נרשמים בו שינויים שחלו מכוח חנינה, ונקבעו בו הגבלות בנוגע למסירת מידע מתוך המירשם הפלילי. חוק המירשם מסדיר גם את נושא תקנת השבים, דהיינו - קביעת משך זמן שבסיומו שוב אין מביאים בחשבון את עברו הפלילי של אדם, וזאת כדי לאפשר לו לפתוח דף חדש בחייו ולעודד את שיקומו והשתלבותו בחיי החברה. החובה המוטלת על המשטרה לנהל מירשם פלילי אינה גורעת, לפי החוק, מסמכותה לנהל רישומים אחרים הדרושים לה לצרכיה (להלן - רישומים פליליים). הרישומים הפליליים כוללים מידע על תיקי חקירה הממתניים לביור דין, תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור או מחוסר ראיות ותיקי חקירה שהסתיומו בזיכוי החשוד.

המדינה המודרנית מאופיינת במישורי מגע מרובים בין האזרח לשלטון, הכרוכים אף הם ברישום ותיעוד. כתוצאה מכך נאגר בידי גופים שלטוניים מידע רב המתייחס לתחומים רבים בחייו של הפרט. שימוש לא מבוקר במידע זה, בייחוד בעידן מערכות המידע המודרניות, טומן בחובו סכנה של פגיעה בפרטיות. סדרי העברת מידע בין גופים שלטוניים והתנאים שבהם מותרת העברת מידע קבועים בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, (להלן - חוק הגנת הפרטיות). ההסדרים הקבועים בחוק הגנת הפרטיות חלים כל אימת שלא נקבעו בסוגיה מיוחדת הסדרים חוקיים אחרים. בחוק המירשם נקבעו הסדרים מיוחדים הגוברים על ההסדר הכללי שנקבע בחוק הגנת הפרטיות. המחוקק רואה במידע על עבר פלילי מידע רגיש במיוחד, שכן הסטיגמה הנלווית לכך עלולה לגרום נזק רב. לפיכך מידע כזה נמסר רק לגופים ולמטרות שפורטו בחוק המירשם. ברשימה זו כלולים בעיקר רשויות חוקרות וגופים שהוסמכו על פי חוק לקבל החלטה בעניינו של אדם, ולדעת המחוקק מותר להם להביא בחשבון עובר להחלטה גם את עברו הפלילי של אותו אדם. בכך שונה הסדר זה מההסדר הכללי הנוגע להעברת מידע בין רשויות שלטון המצוי בחוק הגנת הפרטיות. הסמכות למסירת מידע כאמור על פי חוק המירשם מצומצמת בהיקפה ומוגבלת לגופים ולמטרות כאמור.

המרכז לעיבוד נתונים אוטומטיים (להלן - מענ"א) שבמטה הארצי (להלן - מטא"ר) הוא המופקד על ניהול המירשם הפלילי, ועוסק בריכוז המידע הכלול בו ובעדכונו. למענ"א מגיעים דיווחים על פתיחת תיק חקירה, על החשוד בביצוע העבירה, על התפתחות הטיפול בתיק ועל סיום הטיפול בו. על פי נתוני מענ"א נפתחו במשטרה בשנת 1990 252,374 תיקי חקירה ובשנת 1991 - 265,840 תיקי חקירה.

2. בחודשים דצמבר 1991 - אפריל 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניהול המירשם הפלילי. הביקורת נערכה במדור פיקוח ובקרה שבמחלקת חקירות במטא"ר, במענ"א ובתחנות המשטרה בנתניה ובפתח תקווה. בדיקה משלימה נערכה בצה"ל בענף גיוס, במפקדת משטרה צבאית ובענף אבחון כוח אדם וכן בשירות הביטחון הכללי. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1983 (ראה דוח שנתי 33, עמ' 873). על הטיפול בתלונות נגד המשטרה בעניין רישום פלילי לא מבוסס ראה דוח שנתי 20 של נציב תלונות הציבור, עמ' 36. ביקורת בנושא הגנת הפרטיות נערכה בשנת 1991 וממצאיה הובאו בדוח שנתי 42 של מבקר המדינה, עמ' 496.

מסירת מידע מהמירשם הפלילי ומהרישומים הפליליים

1. כאמור, לפי חוק סדר הדין הפלילי, משנודע למשטרה על ביצוע עבירה היא חייבת לפתוח בחקירה ולמצותה עד תום, זאת בכפוף לסמכויות המוקנות למשטרה שלא לחקור בעבירות שאינן פשע, אם מצאה שאין לציבור עניין בכך. חקירה משטרתית יכולה להוביל למסקנה בדבר העדר אשמה פלילית, משום שהמעשה המיוחס לחשוד אינו פלילי או שעל פי הראיות שהתגלו העבירה בוצעה לכאורה בידי אדם אחר. מאידך, יכולה חקירה להוביל למסקנה, כי לכאורה נעברה עבירה פלילית וישנן ראיות לכאורה לבסס אישום פלילי בבית משפט נגד החשוד. במקרים אלה יועבר חומר החקירה לגיבוש כתב אישום במשטרה או בפרקליטות (לפי העניין). נוסף לשתי האפשרויות האמורות, ניתן להסיק מחקירה משטרתית, כי נעברה לכאורה עבירה פלילית, אך לדעת התביעה אין ראיות מספיקות לביסוס אישום נגד החשוד כנדרש בחוק. במקרים אלה ייסגר תיק החקירה מחוסר ראיות. אפשרות נוספת קיימת כאשר חקירה משטרתית מעלה, כי נעברה לכאורה עבירה פלילית וקיימות ראיות לכאורה לביסוס אישום, אך מתקבלת החלטה שלא להביא את החשוד לדין מחוסר עניין לציבור. במקרים כאלה ייסגר התיק בעילת חוסר עניין לציבור.

בחוק סדר הדין הפלילי, ובפקודות הקבע של המשטרה (להלן - פה"ק) מפורטים בעלי התפקידים המוסמכים להחליט על דרך הטיפול בתיק ואופן סגירתו, דהיינו העמדה לדין, סגירת התיק מחוסר עניין לציבור, מחוסר ראיות או מחוסר אשמה פלילית, והשיקולים שעליהם לשקול בכל אחת מדרכי הפעולה הנקטות. בפה"ק קבועות גם דרכי הרישום והדיווח, ולפיהן יש לרשום ולדווח למענ"א על כל תלונה או חשד לביצוע עבירה פלילית ועל החשוד בביצועה. בהמשך יש לדווח למענ"א על אופן סיום הטיפול בתיק - סגירתו באחת העילות המפורטות לעיל, או הבאת החשוד לדין ותוצאות ההליך המשפטי. אין מדווחים למענ"א על תלונות מסוג עוון, שלגביהן נקבע בשלבים הראשונים של החקירה, שנסיבות המקרה אינן מגלות עבירה פלילית, או שאין בכך עניין לציבור. במקרים שהתביעה היא בידי הפרקליטות, ידווח למענ"א תוצאות המשפט על ידי הפרקליטות. במקרים שרשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בדבר (כגון משרד האוצר, שלטונות המכס, מס הכנסה), חובת הדיווח למענ"א תחול עליהם.

לפי נתוני מדור סטטיסטיקה שבמטא"ר נפתחו במשטרה בשנת 1990 70,997 תיקי חקירה גלויים (תיקים שבהם פרטיו של חשוד בביצוע עבירה דווחו למענ"א), ובהם 112,106 חשודים. 12,163 תיקים, מבין אלה שנפתחו, נסגרו במשטרה מחוסר ראיות מספיקות להעמדת החשודים לדין, ו- 10,926 נסגרו מהטעם של חוסר עניין לציבור בהבאתם לדין. בשנת 1991 נפתחו 75,007 תיקי חקירה גלויים, ובהם 106,905 חשודים. 6,586 תיקים נסגרו מחוסר הוכחות ו-6,880 - מחוסר עניין לציבור. לגבי 34,464 תיקים שנפתחו בשנת 1990 ו-58,053 תיקים שנפתחו בשנת 1991, טרם התקבלה עד 18.2.92, החלטה באשר לאופן סיום הטיפול בהם. יתר התיקים נמצאו בהליכים משפטיים או שההליכים המשפטיים בהם הסתיימו.

2. (א) בחוק המירשם נקבע כאמור, כי המשטרה תנהל מירשם פלילי, ובו פרטי רישום לעניין כל אדם שניתנה לגביו הרשעה או החלטה כמפורט בחוק. פרטי הרישום שיש לכלול במירשם הפלילי הם בין היתר הרשעות ועונשים של בית משפט בשל פשעים ועוונות, צווי מבחן והחלטות אחרות, כגון צווי שירות לתועלת הציבור, ושינויים שנעשו בפרטי רישום מכוח חנינה או מכוח סמכות אחרת על פי דין. חוק המירשם הסמיך את שר המשטרה ואת שר המשפטים לקבוע בתקנות רשימת עוונות, שאפשר להוציאם מתחולת החוק. קנה המידה לעניין הרישום הוא, אפוא, סוג העבירה. קני המידה לעניין התיישנות המידע ותקנת השבים הם סוג העבירה והעונש אשר הוטל בצידה.

על פי החוק, יהיה המירשם הפלילי חסוי ומידע ממנו לא יימסר אלא בהתאם להוראות חוק המירשם לרשויות ולבעלי תפקידים הקבועים באותו חוק, לצורך מילוי תפקידיהם. בפני גופים ספורים (המשטרה, שירות הביטחון הכללי, המשטרה הצבאית ומחלקת ביטחון שדה של צה"ל) יהיה המירשם הפלילי פתוח, והם יהיו רשאים להעביר ביניהם מידע ממנו, הכל במידה שהדבר דרוש למילוי תפקידיהם, ובהתאם לכללים הטעונים אישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

בחוק המירשם כלולות גם הוראות המתייחסות למסירת מידע הכלול ברישומים הפליליים שהמשטרה מנהלת לצרכיה. לפי סעיף 11 לחוק המירשם, המשטרה או גוף שרשאי למסור מידע לפי חוק זה רשאים למסור למי שזכאי לקבל מידע לפי חוק זה גם פרטים בדבר משפטים וחקירות פליליים התלויים ועומדים בעניינים, שההרשעות בהם הן פרט רישום לפי החוק. סעיף 11(א), שהוסף לחוק המירשם לאחר זמן, עוסק במידע על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין כאמור בסעיפים 59 ו-62 לחוק סדר הדין הפלילי, שעניינם בסמכות חוקר משטרתי או פרקליט שלא לחקור או שלא להעמיד לדין פלילי מקרים שבהם אין בכך עניין לציבור - וכן במידע על משפט שבו עוכבו ההליכים לפי סעיף 231 לאותו חוק. מידע מסוג זה מותר למסור, לפי החוק, לגופים ספורים, ובהם רשויות הביטחון השונות, היועץ המשפטי לממשלה, קצין מבחן וחוקר מדעי.

מהוראות החוק עולה, שמתוך המידע הכלול ברישומים הפליליים מותר למסור מידע על תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור או על משפטים, שבהם עוכבו ההליכים כמפורט לעיל. לעומת זאת מידע אחר הכלול אף הוא ברישומים הפליליים, כגון תיקים שנסגרו מחוסר אשמה פלילית או מחוסר ראיות או תיקים שהסתיימו בזיכוי הנאשם, לא הוסמכה המשטרה למסור לגורם חיצוני כלשהו.

בפועל נוהגת המשטרה במידע על תיקים שנסגרו, מחוסר ראיות או כאלה שהסתיימו בזיכוי הנאשם, כבמידע שמותר למסור לפי סעיף 11(א). כך, למשל, מנהלי שירות הביטחון הכללי, הנמנה

עם הגופים שהמירשם הפלילי פתוח בפניהם, עולה, כי מידע בדבר תיקים פליליים שנסגרו מחוסר ראיות יש להביא בחשבון לצורכי אבחון. מידע זה מושווה ומאומת עם המידע שנאסף בשירות, והוא נועד לסייע למאבחן להכיר את דמות הנבדק, בעיקר ברמות סיווג גבוהות.

המשטרה ומשרד המשפטים הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי לדעתם "חוק המירשם חל על כל הסוגיות בתחום המידע הפלילי שהוסדרו בו במפורש, ואילו לגבי סוגיות שלא הוסדרו בו, או שהוסדרו רק באופן חלקי, חוק הגנת הפרטיות הוא המנחה באשר לכללים החלים על העברת המידע, אם על הסוגיה כולה ואם על חלק שלא הוסדר בחוק במפורש".

לדעת מבקר המדינה, הסמכות הרגילה להעברת מידע בין גופי שלטון, המצויה בחוק הגנת הפרטיות, נדחית מפני קיומו של הסדר מיוחד בחוק המירשם. סעיפי חוק המירשם מהווים הסדר ממצה לגבי המידע על הליכים פליליים ותוצאותיהם, שאותו מותר למסור. לפיכך מידע, שלא הותר למסור לפי חוק המירשם, אין למסור במסגרת ההיתר הרגיל שבחוק הגנת הפרטיות. הגישה שנוקטים משרד המשפטים והמשטרה עלולה להביא למצב בלתי סביר: מידע בדבר תיקי חקירה, שנמצאו בהם ראיות לכאורה להוכחת האשמה והם נסגרו בעילת חוסר עניין לציבור, יהיה נחלתם של גופים ספורים בלבד הקבועים בחוק המירשם, ואילו מידע בדבר תיקי חקירה שנסגרו מחוסר ראיות מספיקות, ושבהם בדרך כלל אין בסיס להגשת כתב אישום, יועבר לכל גוף שלטוני במסגרת ההיתר הרגיל שבחוק הגנת הפרטיות.

מהנימוקים שפורטו לעיל אין בסמכותה של המשטרה למסור לשום גוף חיצוני מידע בדבר תיקים, שנסגרו מחוסר ראיות או מחוסר אשמה פלילית או שהסתיימו בזיכוי החשוד. אם שיקולי ביטחון מחייבים העברה כאמור יש לעשות לתיקון החוק באופן הולם, אך כל עוד לא תוקן החוק אין למסור מידע מסוג זה. אין באמור לעיל כדי לגרוע מסמכותה של המשטרה לעשות שימוש במידע הכלול ברישומים הפליליים שהמשטרה מנהלת לצרכיה, כאמור בסעיף 1 לחוק המירשם.

(ב) כאמור, חוק המירשם מסדיר את נושא תקנת השבים, וקובע תקופות התיישנות ותקופות מחיקה לגבי פרטי רישום הכלולים במירשם הפלילי. בחוק המירשם נקבע, שבתום תקופת ההתיישנות לא יימסר מידע מתוך המירשם אלא לגופים ספורים בלבד, ובתום תקופת המחיקה ייחשב מי שהרשעתו נמחקה לעניין כל דין כאילו לא עבר עבירה, למעט במקרים בודדים.

הרישומים הפליליים שמנהלת המשטרה לצרכיה אינם, כאמור, פרטי רישום לעניין הרישום הפלילי, וממילא לא חלות עליהם הוראות החוק בדבר התיישנות ומחיקה. במצב זה לא חלה הגבלה באשר למשך הזמן שמידע כזה יימסר. מן הראוי לחזור ולציין, כי הרישומים הפליליים אינם בבחינת החלטות שיפוטיות, ומדובר בתיקי חקירה אשר לא הובאו כלל לדין בפני ערכאה שיפוטית ונוגעים לאנשים שהם בחזקת חפים מפשע. מצב זה חל גם על תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור, שאינם פריט רישום לפי חוק המירשם, אולם אותם התיר המחוקק, כאמור, למסור לגופים אחדים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לשקול לקבוע בחקיקה שגם מידע, שאינו פריט רישום לפי חוק המירשם, יתיישן בחלוף תקופה מסוימת.

(ג) כאמור, לפי החוק, המירשם הפלילי פתוח בפני המשטרה, שירות הביטחון הכללי, המשטרה הצבאית ומחלקת ביטחון שדה של צה"ל, והם יהיו רשאים להעביר ביניהם מידע מן המירשם, הכל במידה שהדבר דרוש למילוי תפקידיהם, ולפי הכללים שנקבעו בידי מי שהוסמך לכך בחוק, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. בכל אחד מהגופים שבפניהם פתוח המירשם נקבעו כללים, ובהם הוראות בדבר קבלת מידע מהמירשם הפלילי והטיפול בו, ומסירתו לגורמי חוץ. עוד נקבע בחוק המירשם, כי המשטרה תמסור מידע מהמירשם לרשויות ולבעלי תפקידים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק, והגופים האחרים שבפניהם פתוח המירשם ימסרו מידע מהמירשם לאלה מבין הגופים המפורטים בתוספת הראשונה והקבועים בחוק. מסירת המידע תהיה לפי דרישת הגופים הזכאים לקבלו ולצורך מילוי תפקידיהם, ולפי כללים, שיקבעו שר המשפטים בהתייעצות עם השר הממונה על הגוף הנדון, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

חוק המירשם הפלילי נכנס לתוקף ב-1.7.83. מאז ועד מועד סיום הביקורת, לא הובאו הכללים אשר נקבעו בכל אחד מהגופים האמורים לאישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. שר המשפטים לא קבע כללים למסירת המידע בידי המשטרה ובידי הגופים האחרים שבפניהם פתוח המירשם, כנדרש בחוק.

אישור הכללים בידי גורם חיצוני - היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה של הכנסת - נועד, בין היתר, לשמש פיקוח ציבורי בכל הנוגע לשימוש בשיקול דעת מנהלי אשר המחוקק העניק לכל אחד מהמוסמכים בחוק לקבוע את הכללים. במאמרו "שלטון החוק" (קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים (תשל"ו-תשל"ז), 23, כפי שצוטטו בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פד"י (3) 29, 50) אמר כבוד השופט ברק: "אין להסתיר כי שיקול דעת מנהלי עשוי להיחפז לשרירותי ... מכאן, ששלטון החוק, במובנו המודרני, חייב למצוא אותם אמצעים אשר יביאו לידי כך ששיקול הדעת המנהלי אינו בביטול שיקול הדעת, אלא בקביעת מסגרות ראויות של ביקורת".

הכללים לשימוש במידע מהמירשם הפלילי בכל אחד מהגופים והביקורת הציבורית עליהם נחוצים, כדי להגביל הן את מספר בעלי זכות הגישה למירשם הפלילי והן את היקף השימוש שיעשה במידע לפי סוגו ומהותו. כדי לקיים את הוראות החוק ולהבטיח פיקוח וביקורת ציבוריים, ובכך להבטיח כי שיקול הדעת המנהלי אכן מופעל כראוי, יש להביא ללא דיחוי את הכללים אשר הוצאו בכל גוף וגוף לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה ושל ועדת החוקה של הכנסת.

(ד) כאמור, מידע בדבר משפטים וחקירות פליליים התלויים ועומדים בעניינים שההרשעות בהם הן פרט רישום לפי חוק המירשם, רשאית המשטרה למסור למי שזכאי לפי חוק המירשם לקבל מידע מהמירשם הפלילי. הגופים והמוסדות הזכאים לקבל מידע כזה קבועים בחוק המירשם ובתוספת הראשונה לחוק.

המשטרה מוסרת לגופים המפורטים בתוספת הראשונה מידע בדבר משפטים וחקירות פליליים תלויים ועומדים כמפורט בחוק; לגופים הזכאים למידע לפי סעיפים 6 - 9 נמסרת תעודה בדבר העדר רישום פלילי. תעודה חיובית מעידה כי למבקש אין רישום פלילי, ותעודה שלילית מציינת כי למבקש קיים רישום פלילי. לפי הנחיות המשטרה בנושא הטיפול בבקשות לתעודות בדבר העדר רישום פלילי, קנה המידה לעניין מסירת מידע בדבר משפטים וחקירות פליליים תלויים ועומדים הוא מועד פתיחת התיק הפלילי; במקרים שבהם חלפו חמש שנים ממועד פתיחת תיק החקירה, לא יימסר מידע בגינו, אם עדיין לא הוגש כתב אישום. גם במקרים שכבר הוגש כתב אישום, אך חלפו שנתיים ממועד הגשתו ועוד שלוש שנים מיום פתיחת החקירה, יהא המבקש זכאי לתעודה בדבר העדר רישום פלילי. מגבלת זמן זו חלה רק כאשר המידע נמסר לגופים המפורטים בסעיפים 6 - 9 לחוק המירשם במסגרת תעודה בדבר רישום פלילי. כאשר המידע נמסר ישירות לגופים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק המירשם והזכאים לקבלו, חלוף הזמן ממועד פתיחת תיק החקירה והגשת כתב האישום אינו מהווה שיקול במסירת המידע.

לדעת מבקר המדינה, מידע בדבר חקירות ומשפטים תלויים ועומדים, שהוא בחזקת חשד בלבד, יש למסור במשורה. נוכח המספר הרב של הגופים הרשאים לקבל מידע כזה, ונוכח התמשכותם של הליכים פליליים, מן הראוי לשקול שחלוף הזמן מפתיחת החקירה יהווה שיקול לעניין מסירת מידע כזה לגבי כל הגופים הרשאים לקבלו. כן ראוי, שהמשטרה תעשה שימוש בשיקול הדעת המסור לה לעניין זה, ותקבע קריטריונים נוספים, כגון סוג העבירה, נסיבות ביצועה, והגוף המבקש את המידע.

3. מידע הכלול במירשם הפלילי וברישומים הפליליים נועד כאמור לשמש כלי בעת קבלת החלטה בעניינו של אדם. יש לעשות שימוש מושכל וממצה במידע זה בכפוף להוראות החוק ותוך הקפדה על מגבלותיו. עם זאת כמות הראיות הדרושה לביסוס הרשעה פלילית היא הוכחת האישום מעל לכל ספק סביר. ואולם במישור המנהלי גם חשד מבוסס יכול בדרך כלל לשמש סיבה מספקת לסירוב לתת רשיון או היתר. לפי חוק כלי ירייה, התשי"ט-1949, אחזקת כלי ירייה טעונה רשיון. הרשות המוסמכת לעניין מתן רשיונות לאחזקת כלי ירייה הוא שר הפנים, על פי המלצת קצין משטרה.

בנוהל המשטרה בנושא רישוי כלי ירייה, מינואר 1991, נקבעו הקריטריונים, שעל פיהם יש לבחון בקשה למתן רשיון לנשיאת נשק והתנאים, שבהם תמליץ המשטרה למשרד הפנים על אישור או סירוב מתן הרשיון. על פי הנוהל יש לבדוק את מהימנותו של מבקש הרשיון על סמך מידע הכלול במירשם הפלילי, ועל סמך נתוני מודיעין, אם הם מהימנים ויש בהם כדי להעיד על אופי מפוקפק, אלימות, נטייה לריב ומדון או עיסוק בעסקים מפוקפקים או פליליים.

מידע על תיקים שנסגרו, הכלול ברישומים הפליליים שהמשטרה מנהלת לצרכיה, אינו מובא בחשבון במהלך בדיקת הבקשה לרשיון לנשיאת נשק. בקשות למתן רשיון לנשק של מי שיש לגביהם מידע ברישומים הפליליים של המשטרה גם אינן מועברות לבדיקה מודיעינית.

בדיון שהתקיים במחלקת חקירות שבמטא"ר באוקטובר 1991 בנושא קריטריונים לבדיקה מודיעינית של בקשות רישיון כלי ירייה, נבחנה אפשרות להעביר לבדיקה מודיעינית גם בקשות שלמבקשיהם יש רישום על תיק חקירה שנסגר, באחת העבירות שהרשעה בהן יכולה להיות עילה לאי מתן המלצה. האפשרות נפסלה, בעיקר עקב החשש שעל לשכות המודיעין יוטל עומס עבודה בגלל הכמות הרבה של הבקשות, שלגביהן יש רישום בדבר תיקים כאלה.

לדעת מבקר המדינה מן הראוי, בעת הבדיקה, לבחון גם מידע רלוונטי שמקורו בתיקי חקירה שנסגרו, בעיקר נוכח חשיבות העניין הבאה לידי ביטוי גם בכך שמידע מודיעיני רלוונטי, במבחן ממידע מתיקי חקירה שנסגרו, מובא בחשבון במקרים כאלה. כאמור, מידע כזה אינו נבחן, בעיקר עקב החשש מפני עומס עבודה שיוטל על לשכות המודיעין. יצוין, שאופן הרישום של תיקי חקירה שנסגרו מחוסר ראיות הוא אחיד, ואין בו כדי להעיד על כמות הראיות המצויה בתיק ועל טיבן. כדי להקל על היחידות, שעליהן יוטל לבחון מידע הכלול בתיקי חקירה שנסגרו מחוסר ראיות, ולו אלה שבהם כמות הראיות היא רבה, אם כי לא מגיעה כדי הגשת כתב אישום, מן הראוי לשקול ליתן אינדיקציה, ברישומי המירשם הפלילי, לכמות הראיות בתיק, בדומה לאופן שבו מדורג מידע במאגר המודיעין. אינדיקציה כזו יכולה להתבסס על סיכום החקירה, המבטא ממילא את הערכת החוקר בדבר כמות הראיות שנאספו. סיווג כזה עשוי לסייע למשטרה גם בבואה לעשות שימוש לגיטימי לצרכיה שלה, במידע המצוי במאגריה, אודות תיקים שנסגרו מחוסר ראיות, ובכך להפחית את האפשרות לפגיעה באזרח כתוצאה משימוש זה.

4. חוק המירשם קובע בסעיף 12(ב), כי "נמסר מידע על אדם על פי חוק זה, יתנו המשטרה או מי שנקבע לכך בתקנות הודעה על כך לאותו אדם". הסעיף מוציא מתחולתו כמה מקרים שבהם לא תחול הוראה זו. באשר להעברת מידע לגופים בפניהם פתוח המירשם קובע החוק בסעיף 4(ג), כי "העברת מידע בין הגופים המפורטים בסעיף 4(א) אינה כפופה להגבלות שחוק זה קובע לעניין מסירת מידע ואינה מחייבת מסירת הודעה כאמור בסעיף 12". על פי הפה"ק, על המשטרה להודיע לחשוד, עם תום בירור עניינו, על עובדת סיום החקירה ואופן סיומה - היינו, אם התיק נסגר באחת מעילות הסגירה - לפרט מהי עילת הסגירה. במסגרת הודעה זו אין חובה להודיע לאדם, כי פרטיו ופרטי החשד שיוחסו לו נאגרים ברישומים הפליליים, וכי מידע זה פתוח בפני גופים נוספים.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לשקול אפשרות להודיע לחשוד, ביחד עם ההודעה על סגירת תיק החקירה נגדו, גם את משמעות הסגירה ואת תוצאותיה - לאמור, סגירת תיק חקירה כרוכה ברישום, וזה מועבר לידיעת גופים נוספים, ומובא בחשבון במקרים ובתנאים המפורטים בחוק - ובכך לאפשר, בין היתר, להשיג על עילת סגירת התיק או לברר טענה בעניין טעות ברישום. חשיבות מיוחדת נודעת להודעה כזו נוכח היקפו המצומצם של המידע הכלול ברישומים הפליליים והעובדה כי לא ניתן, לאחר ביעור התיק, לברר טענה בדבר טעות ברישום.

המרכז לעיבוד נתונים אוטומטיים

1. מידע מהמירשם הפלילי ומהרישומים הפליליים משמש כאמור את המשטרה וגופים נוספים המפורטים בחוק, בין השאר, בעת קבלת החלטה בעניינו של אדם. לכן נודעת חשיבות מרובה להיותו של המידע מעודכן ומהימן. מענ"א עוסק כאמור בריכוז הנתונים על עבירות פליליות והחשודים בביצוען, ובעיבודם. הגורמים המוסמכים לדווח למענ"א וסדרי הדיווח קבועים כאמור בתקנות המירשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986, ובפה"ק. בהתאם לכך יש לדווח למענ"א על פתיחת חקירה (תיק פלילי) ועל החשוד בביצוע העבירה, להוציא מקרים המתייחסים לעבירות מסוג עוון, אם הוחלט בשלבים הראשונים של החקירה שנסייבות המקרה אינן מגלות עבירה פלילית או שאין בכך עניין לציבור. נסגר תיק לאחר שנחקר ונסגר במשטרה ללא תביעה או נסתיים משפטו של נאשם בערכאה ראשונה ידווח הדבר על ידי היחידה החוקרת; במקרים שהתביעה היא בידי הפרקליטות, ידווח למענ"א תוצאות המשפט על ידי הפרקליטות. במקרים שהחקירה והתביעה הם בידי שלטונות המכס, מס הכנסה, ומשרד התחבורה שהוסמכו לכך על פי חוק, תחול עליהם חובת הדיווח למענ"א.

האחראים לדיווח במשטרה ובפרקליטות אינם מקפידים לדווח למענ"א על סיום הטיפול בתיק החקירה ועל אופן סיום הטיפול בו (ראה להלן). לכן במערכת הממוחשבת של הרישומים

הפלייליים מצטברים באופן שוטף נתונים על מאות תיקי חקירה שנפתחו נגד חשודים, קצתם לפני שנים רבות, בלי שדווח לגביהם על סיום ההליכים. תיקים אלה רשומים במערכת הממוחשבת של הרישומים הפלייליים כתיקים הממתניים לביור דין (להלן - תיקי מב"ד). כתוצאה מכך לוקה המידע במירשם הפליילי, ונתוניו אינם עדכניים ומהימנים. כאמור, מידע על תיקי מב"ד רשאים המשטרה למסור לכל הגופים הרשאים לקבל מידע מהמירשם הפליילי, בניגוד למידע על תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור, שנמסר רק לגופים ספורים, או למידע על תיקים שהסתיימו בדרך אחרת שאותו אין למסור כלל. במצב שבו הרישומים אינם מעודכנים עלולות להיפגע זכויותיהם של אנשים שזוכו בדין או שהתיקים נגדם נסגרו בלי שהוגש נגדם כתב אישום.

החל משנת 1987 מופעל באמצעות מענ"א ומחלקת חקירות (להלן - מח"ק) הליך שנתי לאיתור ועדכון תיקי מב"ד. במסגרת הליך זה מפיק מענ"א רשימת תיקי מב"ד ומפיץ אותה, באמצעות מדור תביעות שבמח"ק, ליחידות החקירה לעדכון. עם קבלת דיווחים מיחידות החקירה על תיקים שבהם הסתיימו ההליכים מעודכנת המערכת הממוחשבת של הרישומים הפלייליים. בעקבות הליכים אלה ערכו מח"ק ומענ"א מפעם לפעם, ולאחרונה בשנת 1990, מבצע סגירת תיקי מב"ד, שלא התקבל כל דיווח לגביהם, בין היתר משום שהתיק בווער או לא נמצא, ואפשר שהחשוד בהם זוכה בדין או הורשע. סיבת הסגירה המצוינת במירשם הפליילי במקרים אלה היא "מבצע סגירה", והיא ניתנת לשינוי, אם התיק נמצא ועילת הסגירה כפי שהיתה בפועל מתבררת. במסגרת כל אחד מהמבצעים הללו נסגרו במענ"א אלפי תיקים כאלה, על פי קריטריונים המתייחסים לסוג העבירה ולמועד ביצועה: תיקים בעבירות מסוג עוון נסגרו במסגרת מבצע הסגירה, אם חלפו שבע שנים ויותר מפתחת התיק, תיקים בעבירות מסוג פשע - אם עברו עשר שנים ויותר, ותיקים בעבירות מסוג פשע חמור - אם עברו עשרים שנה ויותר.

ביולי 1990, בעת מבצע סגירת התיקים האחרון שנערך במשטרה, חזרה ראש מח"ק והדגישה בפני פרקליטת המדינה ובפני הגופים הנוספים שחלה עליהם חובת דיווח, את חשיבותה של מערכת רישום מלאה ואמינה, ועמדה על הצורך להקפיד לדווח על סיום הטיפול בתיק - סגירה או תוצאות משפט - באופן מלא, מדויק וסמוך למועד ההחלטה.

להלן נתוני מענ"א על מספר התיקים, לפי סוג העבירה, שהיו רשומים במארכס 1992 כתיקי מב"ד, ופירוט מספר התיקים מביניהם שנפתחו לפני שנת 1984:

תיקי מב"ד פעילים		תיקי מב"ד שנועדו לסגירה*		ס"ה	
רשומים במענ"א 1992-ב	מהם נפתחו עד 1984	רשומים במענ"א 1992-ב	מהם נפתחו עד 1984	רשומים במענ"א 1992-ב	מהם נפתחו עד 1984
36	-	25	10	61	10
106,137	19	15,334	4,968	121,471	4,987
100,557	3,125	1,058	777	101,615	3,902
45,456	1,363	24	12	45,580	1,375
252,186	4,507	16,441	5,767	268,627	10,274

* תיקים שעונים על הקריטריונים שנקבעו לסגירה במסגרת מבצע הסגירה כמפורט לעיל.

מהנתונים עולה, שבמארכס 1992 היו רשומים במענ"א 16,441 תיקי מב"ד שענו על הקריטריונים שנקבעו לסגירתם, לאמור שנפתחו לפני שבע שנים ויותר; 5,767 מהם נפתחו עד שנת 1984. עוד עולה מהנתונים, שמכלל תיקי מב"ד שעונים על הקריטריונים לסגירה הרוב המכריע, 15,334 תיקים, הם תיקי עוונות, דהיינו כאלה שהטיפול בהם לרבות התביעה מצוי בידי המשטרה, ולכן עליה חלה חובת הדיווח עליהם. אפשר להניח, שהטיפול בתיקים אלה הסתיים זה מכבר, אולם הדבר לא דווח למענ"א. גם באשר ליתר התיקים שסיום הטיפול בהם והדיווח עליהם הוא באחריות הפרקליטות, אפשר להניח שהטיפול הסתיים זה מכבר, אולם הדבר לא דווח למענ"א.

הגם שבמבצעי הסגירה נסגרו במענ"א עשרות אלפי תיקים שהטיפול בהם הסתיים זה מכבר, אין בהם כדי לבוא במקום החובה המוטלת על יחידות החקירה במשטרה ועל התובעים בפרקליטות ובגופים הנוגעים לדווח למענ"א סמוך לסיום הטיפול בתיק.

2. מח"ק היא יחידת מטה האחראית, בין היתר, להדרכה לפיקוח ולבקרה של יחידות החקירה. מענ"א הוא הגורם המקצועי בתחום המחשוב, והוא אחראי לפיתוח המערכת ולניהולה השוטף. ככזה משמש מענ"א כלי סיוע בידי יחידות החקירה ובידי יחידות מטה, בין היתר, לצורך ניהול שוטף. כאמור, מענ"א עוסק בריכוז הנתונים על עבירות פליליות ועל החשודים בביצועם, ובעיבודם. כן עוסק מענ"א בהפקת מידע מהמירשם הפלילי עבור הגופים הזכאים לקבל מידע כזה. מח"ק עוסקת, בין היתר, בהדרכת יחידות החקירה בנושא הדיווח למענ"א ומקיימת קשר אתן ועם הגופים האחראים שמחוץ למשטרה בעניין זה. בדצמבר 1991 הוחל בבחינה מחדש של שאלת הגדרת האחריות לנושא המירשם הפלילי וריכוזו בידי יחידה אחת. עד מועד סיום הביקורת לא סיים הצוות שמונה לעניין את עבודתו, ולא נקבע מי יהיה בעתיד הגורם האחראי לכל נושא המירשם הפלילי.

משרד החינוך

דו"ח מבקר המדינה מס' 51 ב לשנת 2001

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות

תמונת מצב ומסקנות

1. הטיפול בבני נוער במצוקה ובמצבי סיכון במסגרת הרשויות המקומיות נתון בידי מספר רב של יחידות ובעלי תפקידים הכפופים לאגפים שונים במסגרת הרשות המקומית, ונתונים לפיקוח של משרדי ממשלה אחדים, שאף משתתפים במימונם. מצב שבו מופעלים שירותים הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית טומן בחובו בעיות: כל אחד מהגופים קובע לעצמו את מדיניותו ואת דרכי פעילותו; קשה לשמור על רצף הטיפול והתיאום בין היחידות; עלול להיווצר מצב של חפיפה וכפילות בין היחידות השונות. כמחצית מהרשויות המקומיות העלו לפני משרד מבקר המדינה בעיות אלה ואף הוסיפו דוגמאות להן. נתונים אלה מחייבים את משרדי הממשלה, ובעיקר משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה, לעשות, כל משרד בתחומו וגם במשותף, בדיקה בנדון.

חלק מההתמודדות עם הבעיות האמורות לעיל הוא בידי הרשויות המקומיות עצמן, אולם מרביתן לא פעלו לפתרון: במחצית מהרשויות אין גוף מרכזי שמתפקידו לתאם בין היחידות ובעלי התפקידים השונים במתן הטיפול, ומרביתן לא קבעו מדיניות כוללת לטיפול בבני הנוער, המשותפת לכל היחידות ובעלי התפקידים הפועלים בתחומי הרשות. כתוצאה מכך, אפשר שההתמודדות עם הטיפול בבני הנוער במצוקה תהיה פחות יעילה ומועילה.

2. מערכת מידע היא תנאי בסיסי והכרחי לאיתור סוגי הבעיות, היקפן ומוקדיהן. רק על בסיס כזה ניתן לגבש את הפתרונות המתאימים, לקיים פיקוח ובקרה על אופן ביצועם ולבדוק את יעילותם. מערכת מידע חשובה גם לאיתור בני נוער שעלולים "ליפול בין הכיסאות".

במרבית הרשויות המקומיות אין גוף מרכזי אחד האחראי לאיסוף שוטף ושיטתי של נתונים מכל היחידות על נוער במצבי סיכון. בהעדר נתונים מרוכזים, אין לדעת מהו ההיקף הכולל של האוכלוסייה הזקוקה לטיפול, כמה בני נוער טופלו ומה היו תוצאות הטיפול. לכמחצית מהרשויות המקומיות לא היה מידע מרוכז על מכלול התכניות והפרויקטים המיועדים לנוער במצבי סיכון שאותם מציעים משרדי הממשלה וגופים אחרים. העדר מידע זה מקשה על בחירה מושכלת של תכניות המתאימות לצורכי בני הנוער שבתחום שיפוטה של הרשות. כמו כן אין לכמחצית מהרשויות המקומיות מידע מרוכז על מעשי האלימות שהתרחשו בבתי הספר שבתחום שיפוטן.

3. אשר לקשרי הגומלין שבין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה השונים בנושא הטיפול בבני נוער במצוקה - מרבית הרשויות המקומיות אינן שבעות רצון מהמצב הקיים. כמחצית מהרשויות ציינו כי ריבוי משרדי הממשלה העוסקים בנושא וריבוי התכניות המוצעות, מקשים את התיאום הבין-משרדי וגורמים לבזבוז משאבים ולכפילויות. רובן המכריע של הרשויות המקומיות שואפות ליתר שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בקביעת המדיניות ואופן הפעלתה. כמו כן הן סבורות, כי יש להרחיב את סמכויותיהן בכל הנוגע לקביעת המדיניות המקומית וסדרי העדיפויות לטיפול בבני הנוער ברשות. במצב האמור יש לכאורה מקום לבדיקה מערכתית של קשרי העבודה בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לבין השלטון המקומי.

4. תמונת מצב חמורה עולה נוכח הממצאים, שלפיהם ברשויות מקומיות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה יחסית, טיב הטיפול בנוער במצוקה ובמצבי סיכון היה נמוך מזה שברשויות מקומיות ברמות הבינוניות והגבוהות. מצב דומה בחומרתו עולה בנוגע לטיב הטיפול במגזר הערבי והדרוזי.

תפקידה של המדינה, באמצעות משרדה, לקבוע דרכי הקצאת תקציבים וסדרי עדיפות שיסייעו לצמצום הפערים. התמונה העולה מדיווחי הרשויות מעלה, כי נדרש שידוד מערכות ועוד רבה המלאכה. על עניינים אלה, לרבות סדרי שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי, שומה על משרדי הממשלה לתת את הדעת בהקדם.



1. חינוך והשכלה הם מפתח להצלחת היחיד והחברה כולה. ההכרה בחשיבות החינוך באה לידי ביטוי בהרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה ובהצהרת מדיניות של משרד החינוך, ולפיה: לימוד בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים עד גמר כיתה י"ב, ושילובם מחדש של הנושאים במערכת החינוך, הם מעיקרי המדיניות החינוכית. כדי לסייע למערכת החינוך לממש מדיניות זו הוקם מערך מסייע, הכולל, בין היתר, יועצים חינוכיים, מורים טיפוליים, פסיכולוגים חינוכיים, עובדים סוציאליים, קציני ביקור סדיר ויחידות של משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה לקידום נוער שבסכנת נשירה וניתוק.

האחריות לתקצוב רוב פעולות המערך המסייע והאחריות המקצועית לתפעולו מוטלות על גופי השלטון המרכזי, ובראשם משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה. האחריות לתפעול השוטף של מערך זה לרווחתם של הילדים ובני הנוער מוטלת על כתפי השלטון המקומי.

2. המערך המסייע מרובה ביחידות, בגישות טיפוליות ובתכניות. ועדות ציבוריות, ועדות מומחים וכן גופים שונים בשלטון המרכזי הצביעו במשך השנים על כפילויות וחוסר תיאום, על ניצול לא נאות של משאבים. חזרה ונשנתה ההמלצה לעשות שינויים במערך, הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות, ולפחות להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים העוסקים בתחום זה. גם הממשלה קיבלה החלטות בנדון, אך מעט מדי נעשה.

(א) בשנות התשעים חלו שינויים במערך המסייע, ובכלל זה שונו הגדרות תפקידים ונוצרו תכניות ומסגרות פעולה חדשות, אולם לא נעשו ניתוח, מחקר והערכה של פעולות המערך המסייע.

(ב) דוגמה בולטת להעדר שיתוף פעולה ולכפילות, היא היחידות לקידום נוער שבאחריות משרד החינוך והיחידות לטיפול בנוער וצעירים שבאחריות משרד העבודה והרווחה. שני השירותים בשני המשרדים מייחדים משאבים לטיפול בנוער שבסכנת נשירה. לעומת זאת, חלק ניכר מבני הנוער שכבר נשרו ממערכת החינוך והתנתקו ממסגרות של לימודים ועבודה, אינם מטופלים אף בידי אחד משני השירותים. הממשלה, הכנסת וועדות שונות נדרשו במשך שנים לעניין והחלטות התקבלו, אך, כאמור, מעט מדי נעשה.

3. מהביקורת גם עלה צורך חיוני להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בדרג השלטון המקומי. נמצא כי חסר מידע נאות ומקיף, יש כפילויות בתפקידים, והעדר שיתוף פעולה בין ארגונים ויחידות שבאותה רשות מקומית.

נתוני שאלונים שעליהם השיבו הרשויות המקומיות הצביעו על העדר מדיניות ומעורבות מעטה של הנהלת הרשות המקומית ומועצתה בנוגע לטיפול בבני נוער. רק כמחצית מהרשויות המקומיות הקימו גוף מרכזי, או ועדה קבועה, לצורך קביעת מדיניות ותיאום בין היחידות ובעלי התפקידים העוסקים בחינוך של בני נוער, בטיפול בהם ובשיקומם. רק כשליש מהרשויות קבעו מדיניות כוללת בנדון. כמו כן פחות ממחצית מהרשויות המקומיות בדקו בשלוש השנים האחרונות את מדיניותן בתחום זה, את המבנה והארגון של היחידות העוסקות בנושא ואת דרכי הפעולה שלהן בתחום הטיפול בנוער.

4. יש לשקול, בין היתר, איגום משאבים, באמצעות מתן "סל תקציבי" לכל רשות מקומית, אשר תקבע את אופן השימוש במשאבים ובתכניות של המערך המסייע.

אשר לתפקידי השלטון המקומי והאפשרות להגביר את אחריותו, שומה להדגיש, כי הרשויות המקומיות רואות חשיבות רבה בקיומו של תהליך משותף לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי לקביעת מדיניות ולהגברת האחריות של השלטון המקומי בתחום זה. ראוי שמשרדי הממשלה ייתנו את דעתם למידת המעורבות והאחריות של הרשות המקומית בכל הנוגע לרווחתם, לחינוכם ולקידומם של הילדים ובני הנוער שבתחום שיפוטם.

5. ראוי לשים לב גם לנתונים המלמדים שברשויות מקומיות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה יחסית, טיב הטיפול בנוער שבמצוקה היה נמוך מזה שברשויות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן בינונית וגבוהה. מצב דומה בחומרתו עולה מהנתונים בדבר הטיפול במגזר הערבי. אף שבשנים האחרונות נעשה רבות להגברת השוויון בין המגזר הערבי ליהודי, עדיין לא תמה המלאכה, ויש לפעול להגברת השוויוניות, ובכלל זה לבחינת סדרי הקצאת

המשאבים. תמונת המצב הכוללת של הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות מעלה, כי יש עוד רבות לעשות, והנושא מחייב בחינה מעמיקה ושידוד מערכות.

הערות ראש הממשלה - דו"ח 51ב

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות

הגוף המבוקר: משרד החינוך

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי ייתכן שהשינויים במערך המסייע ראויים ותורמים ושהתכניות החדשות מועילות, אלא שעדיין עלולות להתעורר בעיות של כפילויות, אי-בהירות והתנגשויות בין תפקידים שונים הן במערך המסייע והן במערך הפדגוגי, ובה ובעת עלולים להיות תחומים שלא יטופלו כאות. לכן ראוי שמפעם לפעם תיתן הנהלת המשרד את דעתה לשינויים שנעשו, וכן תבדוק בראייה מערכתית אם אין השינויים מחייבים גם שינויים ארגוניים ותקציביים.
2. אם מביאים בחשבון פערים בשיעור הנשירה - שאחד הכלים לטפל בהם הוא הקב"סים - מספר משרות הקב"סים שיש להקצות למגזר הערבי צריך להיות גבוה יותר. יש להוסיף משרות קב"סים למגזר הערבי, כדי להשוותו למגזר היהודי (שגם בו עדיין קיימים פערים ניכרים בין התקן הראוי לבין המשרות שהוקצו).
3. הקצאת התשלומים המיוחדים נעשית בידי מנהלים של אגפי המשרד, מפקחים מקצועיים ומפקחים כלליים במחוזות המשרד. ואולם, בדוח 48 של מבקר המדינה כבר נאמר, כי ההחלטות לאילו רשויות מקומיות ולאילו בתי ספר יינתנו התשלומים וכמה יוקצה לכל אחד ואחד מהם, אינן מתקבלות על פי אמות מידה ברורות וגלויות, ואין מי שאחראי לחלוקתם הראויה. עוד נאמר, שיש רשויות מקומיות ובתי ספר שנהנים מתשלומים מיוחדים רבים ויש שכמעט אינם נהנים. ככל שהעלתה הביקורת, המצב טרם השתנה.

ב. תגובת המבוקר

משרד החינוך

1. האגף לשירותי חינוך ורווחה במשרד החינוך הוא יחידת המטה, שבתחומה מצוי הנושא של יישום חוק לימוד חובה [תשי"ט - 1949]. האחריות הישירה מוטלת על המחלקה לביקור סדיר, שהיא הסמכות הארצית בכל הקשור למניעת נשירה, מבחינה פדגוגית וארגונית. המחלקה מבוזרת מרמת המטה דרך המחוזות [מפקח בכל מחוז], ועד לרשויות המקצועיות [קציני ביקור סדיר]. מאחר שאופי האוכלוסייה המטופלת על ידי המחלקה מצריך ראייה מורכבת והוליסטית של בעלי תפקידים שונים בראייה בין תחומית, המחלקה פועלת בשיתוף פעולה עם הגורמים הנוגעים בדבר במשרד, ברשויות המקומיות ועם משרדי ממשלה שונים. המחלקה פועלת לשיפור שיתוף הפעולה.
2. המשרד פועל לרענן את הנהלים באשר לדיווחים של בתי הספר והפנימיות על ביקורם הסדיר של תלמידים, והתרעה על תלמידים בסיכון לנשירה. המפקחים על ביקור סדיר ומניעת נשירה במחוזות, פועלים בשיתוף פעולה עם המפקחים הכוללים ומנהלי המחוזות, על מנת להגביר את מילוי הוראות חוזר המנהל הכללי בנושא זה, תוך שימת דגש על אכיפת חוק לימוד חובה.
3. המשרד ירענן את הנהלים של דיווחי בתי הספר והפנימיות, בנוגע למידע על תלמידים במסודות שמוחוץ לתחומי הרשות המקומית.

מאגר ממוחשב לאיתור תלמידים נושרים ממערכת החינוך

דו"ח מספר 51 ב' - החלטה מספר תמ/33 מיום 18.12.2001

מחליטים:

1. משרד החינוך, לאחר שישווה בין נתוני מירשם האוכלוסין ונתוני התלמידים הרשומים במוסדות החינוך שבטיפולם, יכין רשימת ילדים וצעירים בגילאים 5-18 אשר לא מופיעים כתלמידים ברשומותיו (להלן - "הרשימה").

2. מבנה הרשימה ייקבע על ידי משרד החינוך בתיאום עם המשרדים הבאים:

משרד העבודה והרווחה;
המשרד לענייני דתות.

3. המשרדים הנ"ל יעבירו למשרד החינוך, במתכונת שתיקבע על ידו לפי סעיף 2, את רשימת כל התלמידים שבטיפולם.

4. משרד החינוך ישווה את הרשומות עם נתוני מירשם האוכלוסין. שמותיהם של ילדים וצעירים שישארו בלתי מאותרים לאחר ההשוואה, יועברו על ידי משרד החינוך לברור למוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי יעביר למשרד החינוך את הפרטים המשלימים שברשומותיו, במתכונת שנקבעה לפי סעיף 2 דלעיל.

5. לגבי ילדים וצעירים שלא יאותרו בתום התהליכים המפורטים בסעיפים 1-4, יפעיל משרד החינוך אמצעי איתור נוספים.

6. ההליך המפורט בסעיפים 1-4 יתבצע פעמיים מדי שנה - בין 15.10 - 31.10 ובין 1.5 - 15.5. דו"ח על הביצוע יימסר לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה.

7. רשימת תלמידים ראשונה תוכן על פי דיווחי המשרדים עד 31.1.2002.

ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 10.1.2002, ומספרה הוא 1233(תמ/33).

ביצוע ההחלטה

משרד ראש הממשלה - אגף בכיר - ביקורת המדינה וביקורת פנימית מבקר המדינה, בדו"ח שנתי מספר 45 העיר, כי מערך הדיווח והבקרה על היקף הנשירה של תלמידים ממוסדות חינוך, לוקה בחסר, והנתונים אינם מלאים ואינם מדויקים.

עוד העיר המבקר בדו"ח מספר 51ב', כי בידי משרדי הממשלה והיחידות ברשויות המקומיות, לא היה מידע מלא ועדכני על מספרם של הנמנים עם אוכלוסיית היעד, והנתונים התבססו על הערכות בלבד.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת והוועדה המיוחדת לנושא הנשירה של הכנסת, בישיבתן מיום 4.7.2001, עמדו על הצורך הדחוף בהכנת מאגר נתונים של כל התלמידים במערכת, תוך תיאום בין משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה והמשרד לענייני דתות. יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין, פנה לממשלה להיכנס לעובי הקורה. האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה פעל, מאז קבלת ההחלטה בכנסת, עם: משרד החינוך, המשרד לענייני דתות, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים. המטרה היתה לגבש נהלי עבודה ומאגר נתונים.

תוצאת הפעילות היתה: קבלת הסכמה חתומה על ידי מנכ"ל המשרד לענייני דתות להעברת נתונים של תלמידים במוסדות הנתמכים על ידי משרדו; קבלת היתר מרשמת מאגרי המידע במשרד המשפטים, להעברות מידע מכל הגורמים שבאחריותם מוסדות לימוד, למשרד החינוך;

קבלת הסכמות מהמוסד לביטוח לאומי להשלמות מידע; הכנת רשומה שעל פיה יופעל מאגר המידע במשרד החינוך, וסיכום לגבי שיטת הדיווח.

על בסיס הפעולות הנ"ל, קיבלה ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה בראשות השרה ציפי לבני, את החלטה **תמ/33**, המעגנת את כללי העבודה והדיווח בהיבט הבין משרדי.

עם קבלת ההחלטה, נפרצה הדרך לאיתורם ולשילובם של אלפי בני נוער שנותק עמם הקשר במערכות החינוך השונות. האגף ממשיך לעקוב אחר הפעלתו של הפרוייקט.

בישיבה באגף הבכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית הוצגה טכניקת איתור של תלמידים שפותחה באגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית.

בישיבה סוכם כי לא יבדקו "נושרים סמויים" ומי שזכאים לחינוך חובה, אך אינם מופיעים ברישומי מירשם האוכלוסין.

לבקשת המשרד לענייני דתות הובהר, כי המידע שיתקבל מן המשרדים ישמש רק לצורך איתור ילדים וצעירים שנשרו מהמערכות החינוכיות או הטיפוליות ולא לשום צורך אחר.

משרד החינוך יעביר למשרדים את המתכונת המבוקשת לדווח.

רשומות הילדים והצעירים שברשות משרדי העבודה והדתות, יועברו למשרד החינוך.

המערכת המעודכנת תעמוד לרשות קציני הביקור הסדיר החל מחודש מאי 2002.

משרד הביטחון

דו"ח מבקר המדינה מס' 50 לשנת 1999

בדיקות הנדסיות בהזמנות מנה"ר

מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) שבמשרד הביטחון (להלן - המשרד) רוכש מוצרים ושירותים עבור צה"ל ועבור גופים אחרים של מערכת הביטחון. ההתקשרויות לרכש נעשות באמצעות מכרזים או באמצעות ספק, שנקבע כספק יחיד.

מנה"ר מקיים בדיקות הנדסיות, כדי לבדוק ולקבוע את היכולות הארגונית, הניהולית, הטכנית והמקצועית של הספקים להם הוא מוציא הזמנות שלא במכרז. בדיקה הנדסית, לעניין זה, היא שיטת בדיקה להערכת תחשיב עלויות של מוצרים ושירותים. השיטה מבוססת על מפרט טכני המלווה בכתב כמויות, והיא חייבת להתבצע על ידי מהנדסים וטכנאים מיומנים בתחום ההנדסי הרלוונטי. את הבדיקות ההנדסיות ניתן לבצע בשלבים שונים של תהליך הרכש, לפני או אחרי קבלת הצעות מחיר מספקים, או תוך כדי משא ומתן אתם.

בתקופה דצמבר 1997 - ספטמבר 1998 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את אופן הביצוע של הבדיקות ההנדסיות בהזמנות מנה"ר ואת יעילותן. הביקורת נערכה במנה"ר.

מהות הבדיקות ההנדסיות

בהוראת מנה"ר הדנה בעריכת בדיקות הנדסיות (להלן - ההוראה) נקבע, שככלל, תחויבנה בבדיקות הנדסיות כל ההזמנות שלא במכרז, שערכן הבדיד או המצטבר השנתי הינו מעל 300,000 ש"ח, והכוללות:

(א) מערכות, תת-מערכות ופריטים מייצור חדש (ייצור ראשוני);

(ב) מערכות, תת-מערכות ופריטים מייצור חוזר ועבודות אחזקה והתקנה, שלא נבדקו משך שלוש שנים האחרונות מתאריך פקודת הרכש, ושיש בהן "הצטיידות ממשית".

כן נקבע, שתוצאותיהן של הבדיקות תשמשנה כבסיס לחישוב עלות המוצר ולסיכום תנאי ההזמנה. אם הגוף המתקשר במנה"ר החליט, משיקולים עניינים שונים, שלא לערוך בדיקה הנדסית להזמנה שסכומה מעל 300,000 ש"ח, כי אז מוגשת בקשה מנומקת לפטור מבדיקה הנדסית לסגן ראש מנה"ר לתיעוש.

כדי להגביר ולהעמיק את הבדיקות ההנדסיות במנה"ר, נקבע בהוראה, כי לרשות כל מערכה במנה"ר יועמד, על פי דרישתה, יועץ הנדסי חיצוני. במקרים שלא ניתן לערוך את הבדיקה באמצעות היועץ החיצוני של המערכה, או בבדיקות הנדסיות שעלותן גבוהה מ- 50,000 ש"ח, תוכל הבדיקה ההנדסית להיערך גם על ידי בודק, שיאושר על ידי ועדה מתאימה במשרד (להלן - בודק מיוחד). עלות הבדיקה ההנדסית, בכל מקרה, תוגבל ל- 5% מהיקף פקודת הרכש, ולא יותר מ- 100,000 ש"ח.

עוד נקבע בהוראה, כי כל מחלק במנה"ר ידווח לראש תחום הנדסת עלויות במנה"ר (להלן - ראש התחום) על הוצאת הזמנה לביצוע בדיקה הנדסית, וכי העתקי תוצאות כל הבדיקות ההנדסיות יועברו לידיעת ראש התחום, ולאחר מכן הן תוזנה למערכת ממוכנת לתחשיב עלויות שבמנה"ר. בביקורת עלה, כי הבדיקות ההנדסיות מבוצעות לפי "מפרט בדיקות הנדסיות", שפרסם מנה"ר בשנת 1988 (להלן - המפרט). המפרט נועד, בין היתר, להנחות את הבודק ההנדסי כיצד לבצע את הבדיקות ההנדסיות השונות בשלבים שונים, בפעילויות שונות ובכל שיטות ההתקשרות. כן מדגיש המפרט את חשיבות הבדיקות ההנדסיות עבור המשרד, ובכלל זה: קביעת אומדן תקציבי של הפעילות הנדרשת, הערכת סבירות העלויות שמציג הספק ומיתון המחירים שהספקים מציעים.

מאז פרסום המפרט, לפני כעשר שנים, חלו חידושים בשיטות ובתהליכי ייצור. נוכח זאת, העיר משרד מבקר המדינה, שמן הראוי שמנה"ר יפעל לעדכון המפרט. בדצמבר 1998, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, מסר מנה"ר, כי החל בבדיקת המפרט ובעדכונו, וכי עבודה זו תסתיים עד פברואר 1999. עד מאי 1999 טרם עודכן המפרט. ריכוז המידע במנה"ר לפי נתונים שמסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה, בשנת 1997 נקבעו 12 יועצים חיצוניים למערכות השונות, והם ערכו במהלך השנה 144 בדיקות הנדסיות. עוד נמסר, כי באותה שנה ביצעו 44 בודקים מיוחדים בדיקות הנדסיות ב- 123 נושאים

1. בביקורת עלה, כי על אף הנדרש בהוראה, לא קיים במערכת תחשיב העלויות של המשרד מידע על תוצאות הביקורת ההנדסיות. כמו כן, לא נערך ריכוז נתונים ידני אצל ראש התחום.

2. במהלך הביקורת התבקשו יחידות סגן ראש מנה"ר ליבשה, לאוויר, לים ולתחזוקה, למסור למשרד מבקר המדינה את רשימת ההזמנות שבהן בוצעו בדיקות הנדסיות החל משנת 1997, וכן את רשימת ההזמנות שהוצאו לספק יחיד ללא בדיקה הנדסית.

גורמים שונים במנה"ר הבהירו, כי במערכת המחשוב של המשרד לא נקבע סימון מיוחד, שלפיו ניתן לדעת אם בוצעה בדיקה הנדסית בהזמנות או אם ניתן להן פטור מבדיקה זו; וכי פרטים על הבדיקות, או הפטור מהבדיקות, נמצאים רק בתיקי הרכש עצמם, כשכל מערכת במנה"ר מנהלת מעקב משלה בנושא. כך או כך, לא עלה בידי מנה"ר לרכז את המידע הנדרש. רק יחידת סגן ראש מנה"ר לרכש יבשה העבירה ביוני 1998 רשימות ממוחשבות של כ- 400 הזמנות מעל 300,000 ש"ח, שהוצאו לספק יחיד, תוך ציון ידני ליד כל הזמנה אם בוצעה בעטיה בדיקה הנדסית.

בניגוד לאמור לעיל, בתשובתו מדצמבר 1998 לממצאי הביקורת, ציין ראש מנה"ר, כי במערכת המחשוב של המשרד קיים סימון של מצב טיפול לדרישה, שמשמעו בדיקה הנדסית (להלן - הסימון), וכי סימון זה מוזרם למערכת המחשוב של המשרד כשמבוצעת בדיקה הנדסית. יודגש, כי בדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה העלתה, כי הסימון אמנם קיים, אולם מנה"ר לא נעזר בו בשעה שמשרד מבקר המדינה ביקש לקבל פרטים בנוגע לבדיקות ההנדסיות. יתרה מכך, בהוראה לא נקבע, שיש חובה להזרים את הסימון למערכת הממוחשבת, ובפועל השימוש בו אקראי. ואכן, דוח מ- 19.5.99, שהפיק מנה"ר לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה, הכולל את כל הדרישות שהסימון ניתן להן, אינו כולל, מצד אחד, את כל הדרישות, שעל פי התיעוד שבמנה"ר, בוצעו בגינת בדיקות הנדסיות, ומצד שני, הוא כולל דרישות, שלפי נתוני מנה"ר ניתן בגינת פטור מבדיקה הנדסית.

מהאמור לעיל עולה, כי אין בידי מנה"ר מידע זמין ומרוכז בנוגע להזמנות בהן בוצעה בדיקה הנדסית. איתור המידע הרלוונטי לבקשת משרד מבקר המדינה, נעשה אפוא, לפי זיכרונם האישי של בעלי התפקידים. היעדר מידע מרוכז בנוגע לבדיקות הנדסיות, אינו מאפשר לקבוע בבירור את תועלתן של הבדיקות ואת מידת תרומתן.

3. כבר בדוח השנתי 43 של מבקר המדינה (עמ' 753), צוין, בין היתר, כי: "המערכת הממוחשבת המרכזית, העומדת לרשות מנה"ר, אינה כוללת מידע המציין אם בוצעה בדיקה הנדסית, וממילא גם לא נרשמו הסיבות שניתנו לפטור; המידע שנצבר בבדיקות ההנדסיות לא נמצא במחשב המרכזי, המידע הוזן למחשב האישי שביחידת התיעוש במנה"ר, אך לא שולב במחשב המרכזי ולא היה זמין לשימוש". ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על כך, כי אמנם קיים סימון במערכת המחשוב של המשרד, שמשמעו בדיקה הנדסית; אולם בפועל, השימוש בו אקראי. כמו כן, המידע שנצבר בבדיקות עדיין אינו נמצא במערכת המחשוב של המשרד, ומבחינה זו הליקוי עומד בעינו.

השפעת תוצאות הביקורת ההנדסיות על ההזמנות ותועלתן

בהיעדר יכולת מנה"ר להמציא מידע מרוכז אודות הבדיקות ההנדסיות, התבקשו היחידות השונות במנה"ר להמציא למשרד מבקר המדינה כ- 125 תיקי הזמנות, שנבחרו אקראית מתוך כ- 750 ההזמנות, שהוצאו לספקים יחידים משנת 1995 ואילך, ושסכומן עלה על 500,000 ש"ח. התברר, כי בפרק זמן של כחמישה חודשים, עלה בידי מנה"ר להמציא רק 43 מתוך תיקי הזמנות אלה, כשב- 27 מתוכם בוצעה בדיקה הנדסית וב- 16 הנותרות לא בוצעה בדיקה. יצוין, כי לשש הזמנות מתוך ה- 16 לא נמצא תיעוד בנוגע לפטור מבדיקה.

מטבע הדברים, בדיקות הנדסיות כרוכות בעלויות מסוימות, ותוצאותיהן אמורות לשמש בסיס לחישוב עלות המוצר ולסיכום תנאי ההזמנה. לפיכך בדק משרד מבקר המדינה, בסוגים שונים של הזמנות, את הקשר בין תוצאות הבדיקה ההנדסית לבין עלות המוצר או סכום ההזמנה ואת שיעור החיסכון שנבע מהבדיקות ההנדסיות, זאת תוך השוואה בין סכומי ההזמנות לבין הצעות המחיר שהגישו הספקים לאותן הזמנות. בדיקת 27 תיקי ההזמנות שבהן בוצעו בדיקות הנדסיות העלתה כדלקמן:

1. ב- 11 תיקים נמצא, שעלות המוצר או סכום ההזמנה נקבעו על בסיס תוצאות הבדיקה ההנדסית. שבע הזמנות מבין ה- 11 הן לעבודות על בסיס שעתונים, ובהזמנות מסוג זה קובע מנה"ר מראש, כי ההתקשרות עם הספק מותנית בכך, שהשעתון ייקבע על סמך תוצאות הבדיקה ההנדסית. כמו כן, התברר, כי הסכום הכולל שלפיו הוצאו ארבע מבין 11 ההזמנות היה נמוך בכ- 2.5% מהצעות המחיר שהגישו הספקים. בנוגע לשבע ההזמנות האחרות, שהתייחסו לבדיקות הנדסיות של שעתונים, נמצא, שתעריף שעת עבודה נקבע על פי תוצאות הבדיקות.

אולם, מאחר שמנה"ר לא המציא למשרד מבקר המדינה נתונים מספקים בנוגע לתוצאות הבדיקות ההנדסיות, לא ניתן היה לחשב במדויק את יעילותן של בדיקות אלו.

2. ביתר 16 ההזמנות לא ניתן לבודד את מידת ההשפעה של תוצאות הבדיקה ההנדסית על עלות המוצר או על סכום ההזמנה. גם במקרה, שסכום ההזמנה היה נמוך מהצעת המחיר הראשונית של הספק, לא ניתן להסיק בבירור, כי הבדיקה ההנדסית היא שגרמה לכך. זאת כיוון (כהסברם של גורמים שונים במנה"ר) שמתנהל משא ומתן ארוך עם הספק בנוגע לעלות המוצר ולתנאי ההזמנה, משלב הצעת המחיר על ידיו ועד לקביעת סכום ההזמנה, והבדיקה ההנדסית היא רק מרכיב אחד מבין מספר גורמים המשפיעים על סכום ההזמנה. בתשובתו מדצמבר 1998 לממצאי הביקורת ציין ראש מנה"ר, כי הבדיקה ההנדסית היא אחד מתוך מספר אמצעים לקביעת מחירים, אולם לא תמיד מהווים נתוני הבדיקה ההנדסית "ביסוס למחיר ההזמנה".

בספטמבר 1998 מסרה מערכת אחזקה (שביחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר) למשרד מבקר המדינה סיכומי ממצאים מ- 19 בדיקות הנדסיות שנערכו בשנים 1997 ו- 1998. מסיומים אלה עלה, כי שיעור ההפחתה הממוצע של השעתונים הסתכם בכ- 25% ובכ- 17.6% בהתאמה.

בהיעדר תיעוד מרוכז ומסודר של כל נתוני הבדיקות ההנדסיות בהזמנות מנה"ר, לא ניתן לקבוע אם שיעור ההפחתה הממוצע שהתקבל בהזמנות שנבדקו, אכן מייצג את שיעור החיסכון לאמיתו בכלל הזמנות מנה"ר.

זאת, לעומת חיסכון משמעותי שהושג בעקבות בדיקות הנדסיות לשעתונים, כפי שעלה מנתוני יחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר. יצוין, שכיוון שהשעתונים נקבעים בעיקר לעבודות שיפוף, התקנה ואחזקה, החוזרות על עצמן לאורך שנים ושניתן להתייעל בביצוען, עולה החשיבות בבדיקות הנדסיות בעבודות כאלה. לעומתן, בהזמנות העוסקות בפעילויות מסוימות חד-פעמיות, על הבודק ההנדסי ללמוד את הנושא הנבדק מראשיתו, כך שערך הידע המצטבר בבדיקות ההנדסיות בהזמנות מסוג זה, קטן יותר.

בתשובתו לממצאי הביקורת, מסר ראש מנה"ר בדצמבר 1998, כי בכוונת מנה"ר לרכז את המידע על בדיקות הנדסיות באופן ממוחשב. פעילות זו תאפשר, בין היתר, את בדיקת מידת "החיסכון" והאפקטיביות של הבדיקות, והסקת מסקנות הן בנוגע לאמינות הספקים הנבדקים והן בנוגע לטיב היועצים הבודקים. עוד מסר, שיוקם צוות שיבדוק הכנסת שיפורים בתהליך הבדיקות ההנדסיות, כגון, רענון הוראות מנה"ר ומפרכי בדיקה. במקביל תרוכז פעילות בקרה מול היועצים ההנדסיים, ויופעל גורם מרכזי ביחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש אשר ייתן ייעוץ וסיוע מקצועי בנושא בדיקות הנדסיות. במאי 1999, במסגרת עדכון להוראה, הוסיף מנה"ר פרק הדין בבקרה על הבדיקות ההנדסיות. בין היתר צוין בהוראה, שעל מנת לאפשר אחידות ובקרה בבדיקות ההנדסיות, יש להעביר לראש התחום בנוסף לעותק מהבדיקה עצמה גם "טופס סיכום בדיקה הנדסית" הכולל נתונים, כגון: הצעת המחיר הראשונית של הספק, תוצאות הבדיקה ההנדסית, המחיר הסופי של ההזמנה ועלות הבדיקה. עוד נקבע, כי טופס זה יוזרם למאגר נתונים אשר יאפשר בעתיד לקבל נתונים בחתכים שונים אודות החברה הנבדקת והבודק.

*

בביקורת עלה, כי ההליך לביצוע בדיקות הנדסיות ותיעוד תוצאותיהן, כפי שנקבע בהוראת מנה"ר, מיושם רק בחלקו. היעדר מידע מרוכז מונע אפשרות לקבוע בבירור את תועלתן של הבדיקות לעומת עלות ביצוען ואת מידת תרומתן כאמצעי בקרה, לעומת אמצעי בקרה אחרים. מעבר לכך, במצב הנוכחי לא ניתן להפיק לקחים מהבדיקות שבוצעו.

כדי שניתן יהיה לקבוע את מידת השפעתן של הבדיקות ההנדסיות בקביעת תנאי ההתקשרות, על מנה"ר לנהל מאגר מידע ממוחשב של תוצאות הבדיקות ושל עלותן, ולקבוע אמות מידה למדידת תועלתן.

כאמור, הודיע מנה"ר בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הוא החל בהתארגנות להקמת מאגר מידע ממוחשב, שיאפשר לעבד את תוצאות הבדיקות ההנדסיות ולהסיק מהן מסקנות.

במאי 1999 עדכן מנה"ר את ההוראה הדנה בנושא, והיא כוללת הנחיה המתייחסת לצבירה ולריכוז של נתונים שלא נדרשו בעבר. יש לראות בכך תחילתו של תהליך שישפר את הבקרה בנושא בדיקות הנדסיות.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 50א

בדיקות הנדסיות בהזמנות מנה"ר

הגוף המבוקר: משרד הביטחון

תגובת המבוקר

משרד הביטחון

1. הוחל ביצירת מסמך ממוחשב אשר ישלב את הצעת הספק ואת מפרט הבדיקות ההנדסיות. עד ליישום מסמך זה, קיים תהליך בכתב, הן לבודק ההנדסי והן לגוף הרוכש, כיצד לבצע את הבדיקה בגין ההזמנה הרלוונטית.
2. כיום מופעל מערך מחשוב, המרכז את נתוני הבדיקה ההנדסית.
- 3.4. על מנת להטמיע את הבקרה אחר בדיקות הנדסיות, הוקם מערך ממוכן מיוחד באמצעותו מבצעים בקרה ורישום של הבדיקות ההנדסיות. בנוסף, נדרשים הגופים, מהם לא התקבלו דיווחים, להעביר בכתב הסברים על אי העברתם. המערך הממוכן שהוקם, אשר ישולב במאגר המחשב המרכזי, ייתן מענה מלא לגבי המידע הנדרש לנושא בדיקות הנדסיות.

משרד ראש הממשלה **דו"ח מבקר המדינה מס' 52א לשנת 2001**

היערכות המדינה לאבטחת שירותים ממוחשבים

במדינת ישראל, כברוב מדינות העולם, ישנן מערכות מידע, מערכות משובצות מחשב ורשתות תקשורת (הנשענות על תשתיות תקשורת) החיוניים לתפעול הסדיר של משק המדינה (כל אלה יכוננו להלן - "מערכות מחשב"). המערכות אוגרות נתונים, מעבדות ומנהלות אותם (למשל, תהליכי ייצור בתעשייה) ומבקרות את התפעול השוטף של מערכות תשתית (למשל, הספקת חשמל, מים ושירותי בזק). רשתות תקשורת מאפשרות שינוע מידע בתוך מערכות ובין מערכות. הרשתות, יכול שיהיו פנים-ארגוניות, בין-ארגוניות או חוץ ארגוניות.

למערכת מחשב אין, בדרך כלל, חשיבות מעבר להיותה כלי או אמצעי לביצוע שירות ממוחשב (למשל משיכת מזומנים באמצעות כספומט) או לתמיכה בביצוע שירות כזה (למשל משיכת מזומנים באמצעות פקיד בבנק). מילת המפתח, המסכמת את תיאור מערכת המחשב, היא שירותים ממוחשבים (להלן - שירותים), קרי, הפונקציונליות שלהן בהיותן מערכות נותנות שירותים מסוגים שונים לצרכנים מסוגים שונים. מהיבט זה, של פונקציונליות, נגזרת גם חשיבותם או חיוניותם (במילה חיוניותם מגולמת משמעות הנזק) של השירותים לארגון, ובראייה לאומית - חיוניותם למדינה. כאשר מדובר על שירותים החיוניים למשק המדינה ולניהולה התקין. יש המשתמשים במונח "תשתיות קריטיות". מן הערך האסטרטגי של תשתיות קריטיות נגזר הערך האסטרטגי שבתקיפתן ובפגיעה בהן.

בחודשים יוני 2000 - אוקטובר 2000 בחן משרד מבקר המדינה את היערכות מדינת ישראל, בראייה לאומית, ובעיקר פעולות מרכזיות, לאבטחת שירותים ממוחשבים חיוניים במגזר הממשלתי- האזרחי. הבחינה התקיימה במספר יחידות במגזר הממשלתי, האזרחי והביטחוני, העוסקות בהיבטים שונים של אבטחת מידע ממוחשב: במשרד ראש הממשלה - במועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ובאגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית; בשירות הביטחון הכללי - ברשות הממלכתית לאבטחת מידע; בצה"ל - בענף אבטחת מידע שבמפקדת חיל האוויר, בענף צופן ובמ"ם שבחטיבת התקשורת; שבאגף המבצעים; ובמשרד הביטחון - במנהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), ואצל הממונה על הביטחון במערכת הביטחון.

בחודש דצמבר 2000, בעקבות דיון בוועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה, קיים משרד מבקר המדינה בירורים נוספים. הבירורים התקיימו במועצה לביטחון לאומי ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

בסוף אותו חודש העבירה לשכת היועץ המשפטי שבמשרד מבקר המדינה מסמך, ובו התייחסות של המועצה לביטחון לאומי ושל האגף הבכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית (שני הגופים והתייחסותם יכוננו להלן - משרד רה"ם) לפניית משרד מבקר המדינה. בינואר 2001 העביר שר דאז, ח' רמון, שישב בראש ועדת השרים לתיאום מנהל וביקורת המדינה (להלן - יו"ר וועדת השרים), את התייחסותו לפניית מבקר המדינה. בתחילת יולי 2001 המציא מנכ"ל משרד ראש הממשלה את התשובות משרדו לפניית מבקר המדינה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב).

הגדרות

1. אבטחת מידע

ההגדרה הקלאסית לאבטחת מידע התייחסה לאבטחת מידע במערכות מידע, ומטרתה להגן על סודיות, אמינות וזמינות של נתונים ושל תוכנה וחומרה מפני פגיעה מכוונת או מקרית.

עם גבור התלות של המדינה המודרנית במערכות מחשב והתקדמות הטכנולוגיה התפתח זן חדש של לוחמה - לוחמת מידע. מומחים לאבטחת מידע הגדירו זאת כביצוע פעולות שמטרתן לפגוע במערכות המחשב של היריב (לוחמת מידע התקפית) תוך הגנה על מערכות מחשב שלך (לוחמת מידע הגנתית). סוגי הפגיעה הנפוצים הם: גניבת נתונים ומידע (פגיעה בסודיות), שיבושם והשמדתם (פגיעה באמינות ובזמינות), ופגיעה בהתקנים אלקטרוניים, שיבושם, השבתתם והשמדתם (פגיעה באמינות ובזמינות). אחד התרחישים הבסיסיים בתחום לוחמת מידע התקפית הוא תקיפה של מספר מערכות מחשב חיוניות בעת ובעונה אחת.

ניתן לעדן את ההגדרה כדלקמן: פגיעה בשירותים הממוחשבים של היריב תוך הגנה על השירותים שלך: הגנה על, או אבטחה של, סודיות השירות, אמינותו וזמינותו. יש לציין, כי לא חייב להיות קשר בין "סודיות" לבין "אמינות וזמינות". לדוגמא: אם השירות הוא הספקת מי שתייה, אזי כמות הכלור המוסף למים, כנתון במערכת אינו סודי כלל, אך נודעת חשיבות רבה לאמינותו, קרי, שהנתון שנקבע כדין לא ישונה אלא ישמש כנתון התפעולי; שיבוש הנתון עלול לפגוע בזמינות השירות. יש המאגדים את המונחים "אמינות" ו"זמינות" למונח "חיוניות" או למקבילו הלוגי - "חסינות".

לדעת משרד מבקר המדינה, המטרה בהגנה על השרות הממוחשב היא למנוע פגיעה בו (בכלל זה, בסודיות מידע), למנוע נזק או למזער, להתאושש מהנזק ולהשתקם ממנו. מניעת התקיפה, זיהויה ובלימתה, הן אחדות מן הרבדים שבהגנה.

2. סיווג שירותים ממוחשבים

כדי לנקוט את הצעדים הנחוצים לאבטחת השירותים הממוחשבים ולהקצות להם את המשאבים הראויים, ראוי לסווגם על פי חיוניותם ועל פי סודיות הנתונים המשמשים אותם. בהיבט של ביטחון לאומי, החיוניות של שירות תוגדר ביחס לניהול התקין של המדינה הן בשעת רגיעה והן בשעת חירום. שני משתנים אלה, חיוניות וסודיות, קשים להגדרה, לייחוס ולכימות: בכמה "סודי ביותר" סודי יותר מ"סודי".

סיווגי סודיות נמצאים בשימוש זה מכבר. לא כך הם הדברים לגבי סיווגי חיוניות. בנוסף על כך, כאמור, מושג החיוניות קשה להגדרה. חוק הבזק, תשמ"ב - 1982, סעיף 74, מגדיר שירות חיוני, לעניין שירותי הבזק, כשירות ש"הספקה, צמצום או פגיעה אחרת בו, לרבות בסדירות אספקתו, עלולה לפגוע בביטחון המדינה או באספקה נאותה של שירותים לציבור".

בצה"ל, הכינה חטיבת התקשורת שבאגף המבצעים, מסמך בשם "הגנת מערכות מידע - מדיניות לצה"ל". בפועל, המסמך מהווה תקן לאבטחת מערכות מידע. בין מטרותיו: הגדרת דרישות

אבטחה אחידות ומחייבות לכלל מערכות בצה"ל, והגדרת מפרט לבדיקת אבטחה למערכות. התקן מהווה נדבך בהיערכות הגנתית של צה"ל.

התקן מבוסס על מודל ובו שני משתנים, הנותנים ציון דו ממדי. המשתנה האחד, סודיות המידע במערכת, מגדיר חמש רמות סיווג - מרמת סיווג ה' (מידע לא מסווג) עד רמת סיווג א' (הגבוהה ביותר). המשתנה השני, דרישות החסינות (דרישות הזמינות והאמינות) של המערכת, מגדיר חמש רמות חסינות - מרמת חסינות 5 (הנמוכה ביותר) עד רמת חסינות 1 (הגבוהה ביותר). ציון התקן הוא שילוב הערכים של שני המשתנים, לדוגמא ג-2.

התקן מפרט דרישות שונות המתאימות לכל אחת מרמות הסודיות ומרמות החסינות. פירוט הדרישות מאפשר לקבוע את ציון התקן בפועל של מערכת נתונה, וכן את העשייה הנחוצה להשגת ציון התקן הנדרש במקרה של פער ביניהם. התקן מאפשר גם להציג בדרג מקבלי החלטות תמונת מצב של אבטחת מערכות המחשב במונחים "כמותיים".

משרד מבקר המדינה ציין בפני צה"ל מספר נקודות בעניין התקן. בהתייחסו לאחת מהן, ציין צה"ל בתשובתו, כי "בצה"ל הובן זה מכבר, שלמרכיבי גיבוי והתאוששות תפקיד חשוב בתרחישים של לוחמת מידע", וכי הזרועות מבצעות תרגול תקופתי של נהלי ההתאוששות.

3. תקיפה והגנה

גורם בכיר בקהילת המחקר והפיתוח הביטחוני סיווג טכניקות תקיפה, כגון :

(א) טכניקות מעולם המחשבים : הפעלת תוכנה מזיקה/פוגענית, ורכיבי חומרה מזיקים/פוגעניים (המוחדרים בתקשורת או באמצעות סייענים מבפנים, או המוטמנים במהלך הייצור, השינוע ההתקנה, התחזוקה והתפעול). לכך ניתן להוסיף ביצוע פעולות מזיקות/פוגעניות, תוך הפעלת תוכנה "רגילה", באמצעות סייענים או באמצעות חודרים מבחוץ (כהאקרים).

(ב) טכניקות לא קונבנציונליות : כגון דופק אלקטרומגנטי או קרינה רבת עוצמה

(ג) טכניקות קלאסיות : כגון הפעלת אמצעי לוחמה אלקטרונית לחסימה, שיבוש והטעה

(ד) טכניקות ברוטאליות : כגון פגיעה פיזית (למשל הפצה) ושיבוש אספקות חיוניות

הגנה על שירות ממוחשב, גבולותיה רבים : מצד הצמצום, אבטחת מתקן המחשב, מצד ההרחבה - הגנה מקצה אל הקצה, ובכלל זה, החלת האבטחה על כל רכיביו הממוחשבים. הסוגיה העולה כאן היא : מהם גבולות האבטחה - עד כמה להרחיב את אבטחת השירות, איך לאבטח שירות הנסמך על שירותים נוספים שמקורם בארגונים אחרים. סוגיה זו קשורה לחיוניות השירות, לאיום הנשקף לו, להערכת הנזק שייגרם לו בפועל, לאפשרות לשירות חלופי, מלא או חלקי, וליכולת להתאושש מן הנזק ולשקם את השירות.

רבדים שונים ללוחמת מידע הגנתית, ובהם :

- (א) הרתעת יריבים מפני תקיפה,
 (ב) התרעה מפני איומי תקיפה - הן כלליים והן מסוימים,
 (ג) אבטחה - מכלול של שיטות ואמצעים שמטרתם למנוע ולהדוף תקיפה או לפחות להקשות על ביצועה (ובכלל זה מחקר ופיתוח טכנולוגי, הדרכה והסברה
 (ד) גילוי תקיפה, זיהויה, איתורה ובלימתה (ואחר, לימוד התקיפה והפקת לקחים, וכן הפצת המידע הרלוונטי),
 (ה) תגובה במישור השרות המותקף - הפעלת שרות מזערי, חלופי וזמני, וכן נקיטת פעולות לשיקום השירות שנפגע (ברובד זה נדרשים תכנון מראש, היערכות מתאימה ותרגול תקופתי);
 (ו) תגובה במישור הלאומי: כלפי פנים- הכנת המדינה למצב שבו שירותים ממוחשבים אינם זמינים לפחות במתכונת המקובלת; וכלפי חוץ - תגובת המדינה על אירועי לוחמת מידע התקפית.

- מן האמור לעיל מתגבשות מספר שאלות יסוד, ובהן:
 (א) על מי להגן ועל מה,
 (ב) מפני מי ומפני מה להגן (ראו רבדים ב' ו-ג' לעיל),
 (ג) מי יגן,
 (ד) איך להגן ו"כמה" להגן (ראה רבדים א' - ד' לעיל),
 (ה) איך להגיב (ראו רבדים ה' - ו' לעיל).

מורכבות ההגנה אף גוברת לנוכח העובדה, כי ארגונים ושירותים ממוחשבים תלויים בארגונים ובשירותים אחרים. מבקר המדינה ציין ב"דו"ח על ההיערכות לבעיית המחשוב של שנת 2000" (פורסם באוגוסט 1999, עמ' 11), כי לפיכך, אין בכל היערכות המבוצעת הארגון מסוים "כדי להבטיח את הצלחת ההיערכות, בשל התלות ההדדית בין מערכות והתניית פעולתן בשרשרת פעולות הנעשות באחריותם של גורמים מחוץ לארגון. ראיה זו של הנושא מרחיבה את הבעיה ומחייבת בחינה כלל-מערכתית". דברים אלה- עיקרם יפה גם כאן.

*

הניהול התקין והתפעול הסדיר של משק המדינה תלויים, בין היתר, בתפקודם הסדיר והמתמיד של שירותים ממוחשבים חיוניים. לתקיפת שירותים אלה - ערך אסטרטגי. שומה על מדינת ישראל לנקוט את הצעדים הדרושים כדי למנוע פגיעה בהם, למנוע נזק או למזער, ולעשות כל שדרוש כדי להתאושש מהנזק ולהשתקם ממנו, במהירות הראויה.

מהמסמכים ומהתשובות שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה, כי עמדת יו"ר ועדת השרים בעניין גוף מנחה היא הקמת רשות סטטוטורית שאחד ממרכיביה - השב"כ; עמדת במל"ל באותו עניין היא - כי הוא מסכים עקרונית בכפוף למילוי תנאים שהציב; עמדת האוצר היא - כי אין צורך להקים גוף ייעודי לעניין - על השב"כ לטפל בו ובמסגרת התקציבים והתקנים העומדים לרשותו.

במכתב למשרד מבקר המדינה מיום 4.7.01, הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי: "בשבוע שעבר התקיים דיון אשר היווה את שיאו של מאמץ ועבודה רבים, ואשר בסיכומו הושגו עקרונות

מוסכמים על השב"כ והמועצה לביטחון לאומי, בנושא חלוקת האחריות באשר להגנת מערכות מידע במדינת ישראל. מערכות מידע אלו כוללות התייחסות לבקרה ולפיתוח של אמצעי הגנה בתחומים רבים, לרבות בתחומי המדיניות, התשתיות הלאומיות, איסוף מודיעין ופיתוח גישות חדשות. הטיוטה הועברה להערות השב"כ ועם קבלתן יקיים ראש הממשלה דיון במטרה לעגן את העקרונות המוסכמים בהחלטת ממשלה."

מן המתואר לעיל עולה, כי זה כשנתיים ומחצה פועלים גופים שונים, גוף גוף בתחומו ותוך שיתוף פעולה ביניהם, לקידום היערכותה של מדינת ישראל (במגזר האזרחי) לאיומי לוחמת המידע ומוכנותה להם. אף שעבודה רבה הושקעה, החלטות מרכזיות בעניין טרם התקבלו, התוצאות המקוות טרם הושגו ועדיין יש מקום לשיפור בהיערכות המדינה. נוכח פני הדברים על ממשלת ישראל לפעול נחרצות ומיד לקבלת החלטות אופרטיביות שיקדמו את היערכות המדינה.

*

מבקר המדינה איפשר למנכ"ל משרד ראש הממשלה, לבקשתו, להשלים את תגובתו לדו"ח, לאחר המצאת הדוח לראש הממשלה. בהתאם לכך הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה למבקר המדינה במכתבו מיום 5.8.01, כי העקרונות המוסכמים על המל"ל ועל השב"כ "יידונו בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה ביום 19.8.01, במטרה להביא להחלטת ממשלה בהקדם האפשרי". המנכ"ל סיכם את מכתבו: "כללו של דבר, קיימת עבודה מאומצת, אינטנסיבית ומתמדת של גופים ממשלתיים שונים, במטרה להגן על מערכות מידע הממוחשבות. העשייה מוגבלת, כמובן, לגבולות התקציב, כפי שנקבע במסגרת סדרי העדיפויות הקיימים. עד לאיגום העבודה ולריכוזה בהחלטת ממשלה, כאמור לעיל, נעשית העבודה במשולב, בתיאום ובמקביל ע"י גורמים שונים בממשלה, מתוך מודעות מוחלטת לחשיבות האבטחה. הביקורת שנסובה בעיקרה על הצורך במדיניות ובתיאום מערכתי מקובלת עלינו, אולם האפשרות לשפר ולשנות אינה סותרת את העובדה לפיה ההיערכות הקיימת היום נותנת מענה מקצועי ורציני לאיומים על מערכות המידע".

הערות ראש הממשלה לדו"ח 52א**היערכות המדינה לאבטחת שירותים ממוחשבים**

הגוף המבוקר: משרד ראש הממשלה

תגובות המבוקרים**משרד ראש הממשלה**

יש להגן על השירותים הממוחשבים של המדינה, והממשלה מחויבת לפעול בדרכים שונות לשם כך. במסגרת מדיניות זו, בוצעו פעולות במישורים שונים על ידי מספר גופים - שירות ביטחון כללי, צה"ל ומערכת הביטחון, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משטרת ישראל, משרד התקשורת וגופים אחרים. בחלק מהתחומים נקבעו עקרונות המדיניות, בתחומים אחרים כבר נקבעה מדיניות מפורטת והוחל בביצוע. הצעה להחלטת הממשלה, שהוכנה על ידי המועצה לביטחון לאומי, בשיתוף עם הגופים מהווה קביעת מדיניות מפורטת, הכוללת חלוקת האחריות בין הגופים והקמת מוסדות אשר יעסקו במימוש המדיניות שנקבעה. במסגרת זו יוקצו גם תקציבים הולמים למימוש המדיניות ותוכן הצעה ממשלתית לחקיקה הנדרשת. פעילות זו תימשך באופן שוטף תוך התחשבות בהערות מבקר המדינה.

בעקבות טיוטת דו"ח מבקר המדינה, נעשתה עבודת מטה נוספת והוכנה הצעה מעודכנת להחלטת ועדת השרים לענייני הביטחון הלאומי. בימים הקרובים תופץ ההצעה להערות כלל הגופים הממלכתיים ולאחר מכן תובא לאישור ועדת השרים לענייני הביטחון הלאומי.

משרד הבינוי והשיכון
דו"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1997

המינהל לבנייה כפרית

ריכוז ממצאים

א

המינהל לבנייה כפרית (להלן - המינהל) במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) פועל כיחידת סמך, ומופקד על פרוגרמות תכנון, פיתוח, ועבודות פיתוח ושיפוץ ביישובים הכפריים. בעבר עסק המינהל גם בתכנון ובבניית יישובים חדשים במגזר הכפרי.

ב

מטה ומחוזות המינהל פועלים בהקבלה מסוימת למטה ולמחוזות הבנייה העירונית במשרד. המינהל והמשרד עוסקים בבנייה, בפיתוח ובאכלוס. חברה לייעוץ ארגוני, שפעלה על פי הזמנת המשרד, הציעה חלופות לארגון מחדש של המינהל, כדי לצמצם את החפיפה, אולם המשרד לא דן בהצעה זו. הארגון מחדש היה מאפשר לחסוך מדי שנה 11 - 3 מיליון ש"ח, על פי תחשיב של היועץ הכלכלי במשרד.

ג

חלק ניכר מתקציבי המינהל מיועדים לפיתוח תשתיות, לרבות תחזוקה של תשתיות קיימות. באותו נושא עצמו עוסקים בכפרי המיעוטים גם המחוזות העירוניים של המשרד. משרד הפנים מתקצב גם הוא תחזוקה ובנייה של תשתיות במגזר הכפרי היהודי והערבי. לא נמצא יתרון יחסי של המינהל בהפעלת סוג זה של עבודות, ומשרד הפנים אף מקציב סכומים גבוהים בהרבה לעבודות אלה.

ד

המינהל מממן את מלוא ההוצאות של עבודות תשתית לדירות שבנה ביישובים הכפריים שבטיפולו, בניגוד להחלטת ממשלה מ-1994, שימומנו 50% בלבד מהוצאות הפיתוח לבנייה רוויה ולבנייה במסגרת תכנית "בנה ביתך", באזורי עדיפות לאומית.

ה

משרד הפנים שותף לאחריות לניהול משק הכספים של הרשויות המקומיות. הועלה, כי לא תמיד הוא מנהל מעקב אחר מקורות המימון לפרויקטים של המועצות האזוריות, כנדרש לבקרת משק הכספים.

הערות ראש הממשלה דו"ח 47

המינהל לבנייה כפרית

הגופים המבוקרים: משרד הבינוי והשיכון; משרד הפנים; משרד התשתיות הלאומיות - מינהל מקרקעי ישראל

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. במשך שנות קיומו בדק משרד הבינוי והשיכון כמה פעמים את הצידוק להמשך קיומו של המינהל לבנייה כפרית כיחידת סמך נפרדת במשרד הבינוי והשיכון. בדצמבר 1994 הזמין המשרד סקר לבחינה ארגונית של המינהל לבנייה כפרית והקשרים בינו לבין הבנייה העירונית במשרד. הסקר הצביע על אפשרויות אחדות לשינויים ארגוניים, שכל אחת מהן היתה אמורה לתרום לניצול יעיל יותר של כוח אדם ולהביא לחיסכון בהוצאות הכלליות של המשרד. אולם עד למועד סיום הביקורת, המשרד טרם דן בהצעות אלה, וממילא לא ננקטו צעדים לשינוי המבנה הארגוני. על המשרד למצות את הפוטנציאל לחיסכון הטמון בשינוי הארגוני, בייחוד על רקע הקיצוץ בתקציבו בשנת 1997.
2. ממצאי הדוח עולה, כי קיימת בעיה ארגונית בטיפול של משרדי ממשלה בתכנון ובבנייה במגזר הכפרי ובמימונם. מקור הבעיה בהעדר חלוקה ברורה בין משרדי הממשלה באשר לתחומי אחריותם, לפי התמחויותיהם השונות. כך, למשל, עוסקים משרד הפנים והמינהל לבנייה כפרית בד בבד, בחידוש, בשיקום ובתחזוקה של מערכות תשתית שונות ביישובים כפריים. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית במימון המדינה, מינהל מקרקעי ישראל, והמינהל לבנייה כפרית עוסקים בתכנון במגזר זה. אין בנמצא גוף מינהלי אחד שירכז את מלוא המידע על הקצאת המשאבים הציבוריים במגזר הכפרי. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לתאם עם משרד האוצר את סדרי העדיפויות להקצאה בכל מועצה אזורית ובכל יישוב. הפצת המידע למחוזות משרד הפנים תסייע בתכנון התמיכה ביישובים.
3. המינהל מממן את מלוא ההוצאות של עבודות תשתית לדירות שבנה ביישובים הכפריים שבטיפו, בניגוד להחלטת ממשלה מ-1994, שימומנו 50% בלבד מהוצאות הפיתוח לבנייה רוויה ולבנייה במסגרת תכנית "בנה ביתך", באזורי עדיפות לאומית.
4. משרד הפנים שותף לאחריות לניהול משק הכספים של הרשויות המקומיות. הועלה, כי לא תמיד הוא מנהל מעקב אחר מקורות המימון לפרויקטים של המועצות האזוריות, כנדרש לבקרת משק הכספים.

ג. הערות ראש הממשלה

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיימה ביום 25 למארכ 1997 דיון בנושא.

בדיון נטלו חלק מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ועובדים בכירים ממשרד ראש הממשלה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. הוועדה קיבלה החלטה שמספרה **ב/ק12** (ראה פרק ג').

פרק ב'

חתכי ביקורת

משרד החוץ

דו"ח מבקר המדינה מס' 52 לשנת 2001

נציגים כלכליים בחו"ל

ריכוז ממצאים

בדוח שנתי 45 של מבקר המדינה הובאו ממצאי הביקורת שנעשתה בשנת 1994 במשרדי האוצר והתמ"ס על פעילותם של הנציגים הכלכליים מטעמם. באותו דוח צוין, כי צוות של אגף התקציבים במשרד האוצר, שבדק ב-1990 את פריסת הנציגים הכלכליים של משרדי התמ"ס, האוצר והחוץ, העלה כמה בעיות מרכזיות: לשלושת המשרדים אין תפיסה מערכתית כוללת; הקצאת המשאבים נעשית לכל משרד בנפרד, ולא על בסיס תכנית עבודה משותפת לשלושתם; כל משרד מפעיל מערכי מחשוב והסברה נפרדים, ויש שהדבר גורם לניצול לא יעיל של תקציבים. בכמה מקומות בעולם מכהנים כמה נציגים כלכליים מטעם משרדים שונים.

הצוות המליץ, בין היתר, על פעולות אלה: גיבוש מדיניות חוץ כלכלית בידי משרד התמ"ס, בתיאום עם משרדי החוץ והאוצר, שעל פיה יכינו הנציגים הכלכליים תכניות עבודה, ואלה יגובשו לתכנית עבודה כוללת; הפקדת משרד התמ"ס על הפעילות השוטפת של הנציגים הכלכליים ועל התיאום בין כל הגופים הקשורים לפעילות זו; ביטול כפילויות בפריסת הנציגויות והקמת מערכי הדרכה ומחשוב משותפים. מטרת כל אלה היתה לגבש מערך פעולה משותף ואחיד שיוכל בהדרגה להקמת רשות לקשרי חוץ כלכליים, שבה ירוכזו תחת קורת גג אחת כל הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי התמ"ס, התיירות, החקלאות, האוצר והחוץ לדון ולקבוע במשותף את פריסת הנציגויות הכלכליות בחו"ל. במסגרת זו יש גם לשקול ולקבוע באילו מדינות אפשר להפעיל נציגות באמצעות עובדים מקומיים במקום באמצעות נציגים מישראל, ובדרך זו לחסוך סכומים ניכרים ולאפשר הפעלת נציגויות כלכליות במדינות נוספות.

מאגרי מידע

במסגרת עבודתו אוסף נספח מסחרי מידע רב על חברות, משקיעים, יבואנים בכוח של מוצרים מישראל, אנשי קשר ומקבלי החלטות במגזר הפרטי והציבורי במדינות שהוא משרת בהן. כדי שיהיה אפשר לנצל ביעילות את המידע שנאסף, רצוי להשתמש בתוכנה שתקלוט את הנתונים, תעבד אותם ותמין אותם לפי חתכים שונים, כגון: ענף, מחזור עסקים, היקף רכישות ועוד. מיון הנתונים וסיווגם יקל את עבודת הנספח, בעיקר בתחילת עבודתו.

הבדיקה העלתה, שהנספח המסחרי באחת ממדינות אירופה התקשר ביוזמתו עם יועץ חיצוני, כדי שיבנה בעבורו תוכנת מחשב המתאימה לצרכיו; מחיר התוכנה היה כ-5,000 דולר. נספח מסחרי אחר בנה את מאגר המידע שלו על אנשי קשר בתעשייה המקומית בעיקר על פי כרטיסי ביקור שקיבל מאנשים שונים, וכן על פי רשימה של גופים שונים במדינת כהונתו שפנו אל הנספחות. הנספח לא מיון את הנתונים לפי חתכים שונים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ס לשקול את האפשרות להעמיד לרשות הנספחים המסחריים תוכנות מחשב מתאימות למיון המידע שברשותם, ולהנחות אותם לעשות כן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התמ"ס כי נוהל בנושא מאגרי מידע נמצא בהכנה.

ניהול החשבונות בלשכות

1. מערכת "אביב": מערכת הנהלת החשבונות והדיווח על הוצאות הלשכות מנוהלת מאז תחילת שנת 2000 באמצעות המערכת הממוחשבת "אביב" (להלן - המערכת), האמורה לאפשר קבלת דיווח מהלשכות "בזמן אמת". מערכת זו מותאמת לפירוט הקיים בתקנות התקציב, והיא משתלבת במערכת "בוחר" (מערכת החשבונות המרכזית של חשבונות משרדי הממשלה). בכל לשכה מונה עובד שהוכשר להשתמש במערכת, והוא אחראי לניהול חשבונות הלשכה באמצעותה. בדיקת תפקוד המערכת בלשכות העלתה ממצאים אלה:

(א) מפעילי המערכת בלשכות זקוקים לתמיכה טכנית שוטפת, האמורה להינתן בידי משרד התיירות בארץ. המשרד מספק את התמיכה באמצעות החברה שבנתה את תוכנת "אביב" ורואה חשבון חיצוני, ואולם מפעילי המערכת בכמה לשכות טענו שההדרכה ומערך התמיכה שניתנו

מהארץ אינם מספקים. יצוין, שרק במארס 2001 - יותר משנה מאז הופעלה המערכת לראשונה - קיבלו מפעילי המערכת בלשכות בחו"ל מדריך בכתב להפעלתה.

(ב) במועד סיום הביקורת טרם הופעלה המערכת בלשכה בניו יורק. ניהול החשבונות של הלשכה במוסקבה נעשה בידי קצין המנהלה של שגרירות ישראל בעיר, ולא באמצעות המערכת.

(ג) עד סוף מאי 2001 לא אפשרה המערכת למשרד התיירות לקבל מידע "בזמן אמיתי" מכל הלשכות בעת ובעונה אחת.

הערות ראש הממשלה מס' 53א

נציגים כלכליים בחו"ל

הגוף המבוקר: משרד החוץ

החלטת ממשלה תמ/20 - 27.8.2001

א. צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד החוץ ובהשתתפות המנכ"לים של משרדי האוצר, התעשייה והמסחר, החקלאות ופיתוח הכפר והתיירות, יבחן את פריסת הנציגויות של משרדים אלה בחו"ל, ויגיש תוך ארבעה חודשים לוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה המלצות לפריסה מחודשת, הכוללת צמצום וייעול של מספר הנציגים הישראליים בחו"ל, לרבות הצעות להעסקת עובדים מקומיים ישראלים, וייצוג עניינים של יותר ממשרד אחד על-ידי נציג של משרד אחר, וכן יגבש המלצות בעניין ההכשרה המתאימה למי שיוצא לחו"ל כנציג המדינה.

ב. משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים יעדכנו את הקריטריונים להיערכות מחדש של נציגיהם בחו"ל, וידווחו תוך שלושה חודשים לוועדת השרים על פריסת נציגיהם בחו"ל.

הערות מבקר המדינה יילקחו בחשבון בעת הדיון בנושא.

ג. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף עם נציגי המשרדים הנוגעים בדבר, לערוך אפיון של מערכת תקשורת מחשבים מאובטחת, אשר תשמש את הנציגויות של המדינה בחו"ל, בין היתר למערכות ניהול הכספים של החשב הכללי, העברת מידע בין הנציגויות ותיאום פעולות.

מסקנות והמלצות בנושא יוגשו בתוך ארבעה חודשים לאגף לביקורת המדינה.

ד. הממונה על השכר במשרד האוצר יבחן את תנאי השירות של הנציגים בחו"ל לאור הערות מבקר המדינה. המלצות יוגשו לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה בתוך שישה חודשים.

ה. הכללים להעסקת קרובי משפחה בנציגויות המדינה בחו"ל הנהוגים במשרד החוץ, יחולו על כל נציגי המדינה המועסקים בנציגויות ישראל בחו"ל, לרבות נציגי משרד הביטחון וקהילת המודיעין.

ועדת חריגים משרדית, בהשתתפות היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר, תדון במקרים מיוחדים ותוסמך לאשר העסקה של קרובי משפחה בהתאם לצורך.

ביצוע ההחלטה

משרד החוץ

א. ב-23.12.2001 התכנס צוות בהשתתפות נציגי המשרדים: אוצר, חוץ, חקלאות, תיירות, תעשייה ומסחר ואגף המכס ומע"מ. הנציגים הגיעו למסקנה שאין דרך מעשית לאיחוד תפקידים בין נציגיהם בחו"ל, מסיבות של מגוון התפקידים, ייחודם, וההתמקצעות הנדרשת.

במהלך השנים צומצמה פריסת הנספחים בעולם. הצמצומים נבעו בעיקר מאילוצי תקציב, ולא מתוך ההיבט המקצועי המחייב פריסה רחבה ביותר.

נבדקת אפשרות איחוד פעולות הדרכה והשתלמויות של משרדי התעשייה והמסחר והחוץ.

משרד התחבורה

דו"ח מבקר המדינה מס' 41 לשנת 1991

מערכת המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב**ריכוז ממצאים**

אגף הרישוי מנהל, באמצעות האגף לשירותי מידע, את קובץ הנהגים ואת קובץ כלי הרכב. רישיון נהיגה ניתן למי שעבר הליכי רישוי כחוק והמזוהה על פי מספר תעודת הזהות. משרד התחבורה לא הקביל את הנתונים שבקבוצו לנתונים בקובץ מרשם האוכלוסין. לפיכך, אם נרשם בקובץ מספר זהות שגוי, לא תוקן המספר ביזמת המשרד, אלא אם ביקש זאת האזרח עצמו.

הבדיקה העלתה מקרים שבהם נרשם בקובץ הנהגים מספר תעודת זהות זהה לכמה אנשים.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של המשרד לכך שליקויים במספרי תעודת זהות הפריעו, במקרים מסוימים, לקליטת נתונים בקובץ מגורמים חיצוניים, בכלל זה הודעות על עיכוב רישיון נהיגה או פסילתו. לדברי המשרד, הוא יוכל לתקן את המצב לאחר שיבצע הקבלת נתוני הקובץ לנתוני מרשם האוכלוסין.

הפרשנות שנתן המשרד לתקנות מסוימות בשיטת הניקוד, כפי שבאה לידי ביטוי בתכנית ממוחשבת, לא עלתה בקנה אחד עם כוונת המחוקק. כתוצאה מכך נמחקו נקודות שנהגים צברו לאחר שזומנו לקורס. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי יתקן את הטעון תיקון.

הנתונים אודות העברת הבעלות על רכב נקלטים בקובץ, כפי שמולאו בטפסים בידי המוכר והקונה, בעת העברת הבעלות. עקב זאת נקלטים בקובץ גם נתונים לא נכונים.

אשר לכלי רכב בייבוא אישי, לא הייתה במערכת הממוחשבת בקרה על מספר השלדה הנרשם בקובץ כלי הרכב.

האפשרות לקבלת כפל רישיון עלולה להיות מנוצלת לרעה עקב הזמן הממושך העובר ממתן גזר דין פסילה ועד לדיווח על הפסילה מבתי המשפט לאגף הרישוי.

בעקבות הביקורת החל המשרד להשלים את נוהלי ההתקשרות החסרים להעברת מידע לגופים הציבוריים, כמתחייב על פי חוק הגנת הפרטיות.

לאחר סיום הביקורת קבע משרד התחבורה נהלים לאבטחת מידע.

מיולי 1989 לא מוזערו מסמכי המקור בארכיון האגף לשירותי מידע.

בתחום שירותי המידע במשרד עסקו שני גורמים, אשר חלוקת הסמכויות ביניהם לא הייתה ברורה.

1. ההסדרים החוקיים לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב נקבעו בפקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן – פקודת התעבורה), ובתקנות שהותקנו על פיה, ביחוד תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות). אגף הרישוי במשרד התחבורה (להלן - אגף הרישוי) מופקד על הפעולות הקשורות ברישוי נהגים וכלי רכב וקובע הנחיות להכשרתם המקצועית של הנהגים ברכב; בבעלותו מאגר מידע מרכזי ובו נתונים על כלי רכב ונהגים בישראל, שמנוהל באגף לשירותי מידע במשרד התחבורה (להלן - המשרד).

קובץ רשיונות הנהיגה שבמאגר כלל, בדצמבר 1990, נתונים על כ-1,700,000 בעלי רשיון נהיגה, מהם היו כ-1,600,000 רשיונות בתוקף. קובץ כלי הרכב כלל, באותה העת, נתונים על כ-1,650,000 כלי רכב, מהם היו כ-1,050,000 רשיונות בתוקף. (לדברי המשרד, ההפרש בין מספר כלי הרכב לבין מספר הרשיונות שבתוקף נובע מכך שקובץ כלי הרכב מכיל גם נתונים על כלי רכב ישנים מאוד, מהם שהיו לגרוטאות, וכן כלי רכב שנרכשו בידי תושבי יהודה, שומרון ועזה ואשר הליכי הרישוי שלהם מנוהלים בידי שלטונות צה"ל).

2. בחודשים מאי - נובמבר 1990, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מערכת המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב. הביקורת נערכה באגף לשירותי המידע במשרד, במשרד הראשי בירושלים ובמשרדי אגף הרישוי בחולון. בדיקת השלמה נערכה במטרת ישראל. נבדקו אמינות הנתונים ואיכותם והשימוש שעשו במאגרי המידע המשרד וגורמים ציבוריים.

האגף לשירותי מידע

עד ינואר 1988 פעלה באגף הרישוי ובכפופות לו מחלקה לעיבוד נתונים ורישום, אשר נתנה שירותי עני"א גם לאגפים אחרים במשרד. בינואר 1988 הייתה המחלקה לאגף לשירותי מידע, הכפוף לשירות למנכ"ל המשרד.

האגף לשירותי מידע מספק שירותי עיבוד נתונים, פיתוח יישומים ותחזוקה לרוב יחידות המשרד: אגף הרישוי, אגף הרכב, אגף התעבורה, מינהל הספנות והנמלים, מינהל התעופה, אגף תכנון וכלכלה והמכון להכשרת נהגים. עם היישומים הבולטים בהיקפם נמנים אלה המשמשים את אגף הרישוי - מערכת לרישום ולרישוי נהגים ומערכת לרישום ולרישוי כלי רכב. מערכות אלה תומכות בעיקר בהפקת רשיונות וחידושם ובריכוז גביית האגרות שנקבעו על פי חוק. הרשיונות המופקים נכנסים לתוקף לאחר תשלום האגרות.

האגף לשירותי מידע קולט ומעבד באופן שוטף נתונים המתקבלים ממטרת ישראל, מצה"ל, מבתי המשפט, מהמוסד לביטוח לאומי, משלטונות מס הכנסה, ממע"מ, ממשרד הפנים, מבנקים, ממכוני רישוי ומיבואני רכב. נוסף על כך, האגף נותן שירותי מידע לגורמי חוץ: מטרת ישראל, שלטונות המס, צה"ל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות, בתי המשפט, המועצה הלאומית למניעת תאונות, המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, וכן לאיגוד יבואני הרכב ולאגוד חברות הביטוח.

המערכת הממוחשבת לרישום ולרישוי נהגים

המערכת הממוחשבת לרישום ולרישוי נהגים (להלן - מערכת הנהגים) משמשת לרישום הנתונים הנדרשים לביצוע הליכי הרישוי, להפקת רשיונות נהיגה לנהגים מורשים ולחידושם, ולמעקב אחר שינויים במעמד הרשיון ובנתונים של בעל הרשיון. מערכת הנהגים מסייעת לבצע פעולות לאכיפת חוקי התנועה - כגון, רישום החלטות בדבר שלילת רשיון או אי חידושו - ומשמשת לגופים רבים מקור מידע על נהגים.

רשיון הנהיגה מתחדש אחת לשנתיים ונשלח לנהג כחודש וחצי לפני מועד פקיעת תוקף הרשיון; הרשיון בר תוקף לאחר תשלום האגרה. על פי תקנות התעבורה, רשיון לנהג שנפסל לנהיגה אינו מתחדש. כמו כן אין הרשיון מתחדש לנהג שלא התייצב לבדיקות רפואיות שהוא חייב בהן, או מפאת גיל או מסיבות אחרות, או משום שנבדק ונמצא בלתי כשיר לנהיגת רכב. על פי תקנה 172ב לתקנות, רשאית רשות הרישוי שלא לחדש רשיון עד שיוכיח מבקש הרשיון, כי שולם כל קנס שנתחייב בו בדין, בשל עבירת תעבורה או עבירה אחרת הנובעת מנהיגת רכב. האגף לשירותי מידע מפעיל עוד מערכת ושמה מבחני נהיגה, שאינה קשורה אל מערכת הנהגים, ובה נצברים נתונים על כל תלמיד שעמד במבחן עיוני והוקצה לו מועד למבחן נהיגה מעשי.

הנתונים נקלטים במערכת לאחר שנבדק אם אין התלמיד רשום בקובץ הנהגים כמי שנפסל בעבר לנהיגה. הנתונים על תלמיד שעמד במבחן נהיגה מועברים לקובץ הנהגים בקלידה ידנית על פי טפסים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הוא מתכנן ממשק בין מערכת "מבחני נהיגה" לבין מערכת הנהגים, באמצעות תכנית ממוחשבת שתקלוט אוטומטית בקובץ הנהגים נתונים על כל תלמיד שעמד בכל מבחני הנהיגה.

אמינות הנתונים בקובץ הנהגים

1. מערכת הנהגים שמנהל האגף לשירותי מידע כוללת את קובץ הנהגים, המכיל נתונים אישיים על בעל הרשיון ונתונים על שינויים במעמד הרשיון. הקובץ מתעדכן באופן שוטף על סמך נתונים המתקבלים מהאזרחים ומגורמים ציבוריים. הנתונים בקובץ משרתים הן את המשרד והן גורמים ציבוריים. יש אפוא עניין להגביר ככל האפשר את אמינותם ועדכניותם של הנתונים.

הרשומות בקובץ ממוינות לפי מספר רשיון הנהיגה, הניתן למי שעבר הליכי רישוי כחוק והמזוהה על פי מספר תעודת הזהות (להלן - מספר זהות).

התברר, כי בקרב פקידי אגף הרישוי לא הייתה בהירות בדבר רישום מספרי זהות, בייחוד אלו שהתחילו בספרה "0". עקב כך הועלו מקרים שבהם ספרת הביקורת נרשמה כחלק ממספר הזהות, ונתקבל מספר זהות שגוי. משרד מבקר המדינה הדגיש את הצורך להוציא הנחיות ברורות בנושא זה.

2. האגף לשירותי מידע לא הקביל בין הנתונים שבקבוצו לבין הנתונים בקובץ מרשם האוכלוסין. עקב כך, אם נרשמו בקובץ מספרי זהות שגויים, הם לא תוקנו, אלא אם כן הייתה פנייה מהאזרח.

הבדיקה העלתה מקרים שבהם נרשם בקובץ לכמה אנשים אותו מספר זהות. בשנים האחרונות מוודאת המערכת הממוחשבת, לפני קליטתו של מספר זהות חדש בקובץ, אם הוא כבר קיים בו, אך לא נבדקת נכונות המספר מול נתוני מרשם האוכלוסין. מן הראוי שהמשרד יאתר ויתקן את הנתונים בכל המקרים שבהם רשום לכמה בעלי רשיון נהיגה אותו מספר זהות.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של המשרד לכך ששיבושים במספרי זהות הפריעו, במקרים מסוימים, לקליטת נתונים בקובץ מגורמים חיצוניים, בכלל זה הודעות על עיכוב רשיון נהיגה או פסילתו. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הדבר יתוקן עם הקבלת נתוני הקובץ מול נתוני מרשם האוכלוסין.

בעניין זה הסביר המשרד, כי נושא הקבלת נתונים נדון עם חברת מלם מערכות בע"מ (המנהלת את קובץ מרשם האוכלוסין בשביל משרד הפנים), אך, לדבריו, הביצוע נדחה בגלל התשלום הגבוה שנדרש המשרד לשלם בתמורה. משרד מבקר המדינה הבהיר למשרד, כי ביצוע הקבלה של הנתונים הוא חיוני.

בדיון שקיים שר התחבורה בינואר 1991, אודות ממצאי הביקורת, בהשתתפות מנהלת האגף לשירותי מידע ומנהל אגף הרישוי, הוסכם, כי בעתיד יזוהו בעלי רישיונות נהיגה על פי מספרי תעודת הזהות ויבוטל השימוש במספר רישיון הנהיגה הקיים. כל זאת אפשר יהיה לבצע רק לאחר ההקבלה של הנתונים מול נתוני קובץ מרשם האוכלוסין.

שיטת הניקוד

שר התחבורה הוסמך, בסעיף 69 א' לפקודת התעבורה, לקבוע בתקנות שיטה לרישום נקודות על עבירות תעבורה, שבהן הורשע בעל רשיון נהיגה, ואמצעי תיקון שיוטלו על בעל רשיון, אשר לחובתו נרשמו הנקודות (להלן - שיטת הניקוד). חלק ז' לתקנות התעבורה (תקנות 544 - 551) קובע את שיטת הניקוד ואת אופן הפעלתה על ידי רשות הרישוי. על פי תקנה 544, תנהל רשות הרישוי כרטסת של עבירות תעבורה לכל בעל רשיון נהיגה. כל עבירת תעבורה שהורשע בה בעל רשיון, כמפורט בתוספת לתקנות, תירשם בכרטסת העבירות שלו בציון נקודות החובה שנקבעו לאותה עבירה.

לפי התקנות, סיכום נקודות החובה בכרטסת העבירות של בעל רשיון נהיגה ייעשה ברציפות במשך שנתיים מיום ביצוע העבירה הראשונה שבגינה נקבעו לו נקודות (להלן - תקופת הסיכום). נרשמו לחובתו של בעל רשיון בתקופת הסיכום רק עד ארבע נקודות, דינן להימחק כעבור שנתיים מיום ביצוע העבירה, שבעטיה הן נרשמו. נרשמו לחובתו של בעל רשיון בתקופת הסיכום שש נקודות או יותר, אין מוחקים אותן, אלא אם ביצע בעל הרשיון אמצעי תיקון שעליהם החליטה הרשות. ואלה אמצעי התיקון: הדרכה ומבחן בנהיגה נכונה, מבחן עיוני בנהיגה, מבחן מעשי בנהיגה, בדיקות רפואיות או בדיקות אחרות שרשות הרישוי הורתה לבצע, או פסילתו של בעל רשיון נהיגה מלהחזיק בו לצמיתות או לתקופה מסוימת.

כאמור, לפי התקנות, מסכמים את נקודות החובה בכרטסת האמורה בתום תקופת הסיכום. על פי פרשנות המשרד לתקנות כפי שבאה לכלל ביטוי בתכנית ממוחשבת לניהול שיטת הניקוד, נהג שצבר בתקופת הסיכום עד 10 נקודות, זומן לקורס ועמד בו, יימחקו לו כל הנקודות שצבר עד למועד שבו נקלט הנתון כי עמד בדרישות הקורס, דהיינו אף אלה שצבר לאחר תום תקופת הסיכום, וממילא הן לא יובאו בחשבון גם בתקופת הסיכום הבאה.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהפרשנות האמורה אינה עולה בקנה אחד עם תקנה 547 (ג), הקובעת כי לאחר סיום הקורס יימחקו נקודות החובה שנרשמו לנהג בתקופת הסיכום, וגם לא עם תקנה 549 (ג) (1), אשר ממנה עולה שנקודות שנהג צבר לאחר תום תקופת הסיכום הקודמת אך לפני סיום הקורס יובאו בחשבון לצורך חישוב הנקודות בתקופת הסיכום החדשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעקבות דיון שהתקיים עם היועץ המשפטי שלו, הוחלט לבדוק את התקנות ואת ההנחיות ולתקן את הטעון תיקון.

בדיון שקיים השר בינואר 1991 בעקבות הביקורת סוכם, כי "יוחמרו הסנקציות נגד נהגים מועדים שצברו ניקוד גבוה תוך פרק זמן קצר" וכי "הודעה לנהגים על נקודות שנרשמו לחובתם תישלח באופן שוטף".

המערכת הממוחשבת לרישום ולרישוי כלי רכב והשימוש בנתונים

1. המערכת הממוחשבת לרישום ולרישוי כלי רכב (להלן - מערכת כלי הרכב) משמשת לרישום הנתונים הנדרשים לביצוע הליכי הרישוי, להפקת רשיונות רכב ולמעקב אחר שינויים במעמד הרשיון ובנתונים של בעל הרשיון. המערכת משמשת גם לרישום שינויים בפרטי כלי הרכב והבעלות עליו, והיא מקור מידע על כלי רכב לגופים שונים.

מערכת כלי הרכב כוללת את קובץ כלי הרכב. הרשומות בקובץ מאורגנות לפי מספר רשיון הרכב.

2. מדוחות שהפיק האגף לשירותי מידע באפריל 1990 בשביל אגף הפיקוח במשרד עולה, כי 47,734 כלי רכב (כ-5% מכלי הרכב הרשומים בקובץ) לא עמדו במבחן רישוי שנתי כחוק וכי בעבור 27,628 כלי רכב (כ-3%) לא שולמה אגרה. הנתונים בדוחות היו רק על כלי רכב שצריכים היו לעמוד במבחן רישוי שנתי ב-1988 ולא עמדו, אולם לא צוין אלו כלי רכב לא עמדו במבחן כזה בשנים קודמות. בתשובתו של אגף הרישוי נאמר, כי להערכתו יש בין כלי הרכב הללו רבים שאינם נעים בכבישים, בהם גרוטאות, אולם אין על כך תיעוד. נוכח היקף הנתונים, על משטרת ישראל ועל אגף הרישוי לברר ולוודא שאכן לא נעים בכבישים כלי רכב רבים שלא עמדו במבחן רישוי שנתי.

עוד הסביר אגף הרישוי, כי לכל בעל רכב שלא שילם אגרה נשלח מכתב ובו התבקש להודיע על השבתת כלי הרכב. המשרד הודיע, כי בעתיד תישלח תזכורת גם לבעלי כלי רכב שרכבם לא עמדו במבחן רישוי שנתי. המשרד נוקט אמצעים לצמצום ליקויים שגילה בתחום רישוי הרכב, כגון הנהגת הצמדה של מדבקות לחלון כלי הרכב לאחר ביצוע מבחן רישוי שנתי - מתחילת ינואר 1991 - ומניעת זיופים של חותמות של מכוני הרישוי.

אמינות הנתונים בקובץ כלי הרכב

1. על פי הנחיות המשרד, לרכב בייבוא אישי קובעים פקידי אגף הרישוי את מספר הרשיון. יבואן המוכר כלי רכב שייבא ליד ראשונה הוא הנותן לכלי רכב מספר רשיון. היבואנים מעבירים

לקליטה במערכת הממוחשבת של המשרד, על גבי תקליטונים, את מספרי הרשיונות שהקצו, פרטים מזהים על כלי הרכב ועל בעליו ומצרפים מסמכים. כל פעולה נוספת של העברת בעלות על רכב בעקבות מכירתו מדווחת לאגף לשירותי מידע על גבי טפסים מיוחדים, שממלאים המוכר והקונה, והטפסים מוחתמים בבנק בעת תשלום אגרה לצורך זה.

כלי רכב הוא נכס רב ערך. לכן, חשוב מאוד למי שמשקיע את כספו ברכישתו להסתמך על נתונים בדוקים בדבר הבעלות עליו. הציבור נוטה לראות בנתונים הרשומים במאגרי המידע של אגף הרישוי נתונים אמינים המשקפים עובדות מוצקות ובדוקות.

התברר, כי הנתונים אודות העברת הבעלות על רכב נקלטים בקובץ על פי הטפסים האמורים שמולאו בידי המוכר והקונה. עקב זאת נקלטים בקובץ גם נתונים לא נכונים.

נתונים שגויים שנקלטו במערכת, או נתונים לא נכונים שנמסרו במזיד, פוגמים באמינות הקובץ, ביכולתו לשמש בסיס לתקפות הבעלות, או לנכונות רישומים אחרים על הרכב. הדבר עלול להוות קושי בעת בירור זהות הבעלים ולפגוע בהליכי איתורם.

ב-1989 החלה בפעולתה ועדה שמינה מנכ"ל המשרד. הוטל עליה להמליץ על שיפורים בהליכי העברת בעלות על רכב - כדי להבטיח זיהוי ודאי ומדוקדק של הצדדים לעסקה ושל כלי הרכב שבגינם נעשתה העסקה - וכן על שיטה חדשה לקביעת מספרי הרישוי לרכב. עבודת הוועדה טרם הושלמה.

2. הביקורת העלתה, כי בעניין כלי רכב מייבוא אישי לא הייתה בקרה על מספר השלדה הנרשם בקובץ. לכן אין מניעה לרשום לכלי רכב מספר שלדה שכבר נרשם לכלי רכב אחר ודבר זה יוצר פתח להפקת רשיון רכב חדש מזויף לכלי רכב גנוב. בתשובתו הודיע המשרד, כי הוא שוקד על הכנת תכנית ממוחשבת לבדיקת מספרי השלדה של כלי רכב בייבוא אישי. בתכנית הממוחשבת שמפעילים יבואני הרכב נעשית בקרה על מספר השלדה.

הביקורת העלתה עוד ליקויים בבקורות ולוגיות והפרטים על כך הועברו לידיעת המשרד. בתשובתו הודיע המשרד, כי לכשתוקם מערכת חדשה בעתיד יבוא עניין זה על תיקונו. לדעת מבקר המדינה, רצוי לבחון הכנסת תיקונים גם בתכניות הקיימות.

כפל רשיון

נהג שרשיון הנהיגה או רשיון הרכב אבד לו או נגנב או נפגם, מצהיר על כך במשטרה. על סמך אישור המשטרה מפיק לו אגף הרישוי רשיון חדש, המכונה "כפל רשיון". אין בחוק או בתקנות הגבלה על מספר הפעמים שמותר להפיק כפל רשיון. מעיון במסמכים עולה, כי מינואר עד ספטמבר 1990 הודפסו 104,049 כפלי רשיונות לנהגים ולכלי רכב.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיק האגף לשירותי מידע רשימה של בעלי רשיון נהיגה אשר רשיונם נפסל על ידי בתי המשפט בתקופה אפריל 1989 - אפריל 1990, ואשר הוציאו כפל רשיון נהיגה במהלך הזמן שבין עשרה ימים לפני הפסילה בבית המשפט לבין עשרה ימים לאחריה. האגף המציא נתונים רק על נהגים אשר במועד הביקורת כבר הוסרה פסילת רשיונם, ולא על אלה שהפסילה עדיין הייתה בתוקף. ברשימה היו 227 בעלי רשיון נהיגה.

נמצא, שקיים פתח העלול להיות מנוצל לרעה, עקב הזמן הממושך העובר ממתן גזר דין על פסילה והפקדת הרשיון בבית המשפט ועד לדיווח על פסילה לאגף הרישוי. בסוף 1987 העלה אגף הרישוי את הנושא בפני הנהלת בתי המשפט. הוסכם, שיש לצמצם את הזמן האמור, אך הדבר לא נעשה, משום שבמערכת הממוחשבת, הקיימת בבתי המשפט, לא ניתן להזין במקוון למחשב המשרד נתונים אודות פסילת רשיון.

בתשובתה של הנהלת בתי המשפט למשרד מבקר המדינה הוצע, שלתקנות התעבורה יוכנס תיקון ולפיו כאשר אגף הרישוי מקבל מבתי המשפט הודעת פסילה לנהג שהוציא כפל רשיון, יהא האגף מוסמך לדרוש מאותו נהג, בדואר רשום, להחזיר את כפל הרשיון; לא עשה כן - תוארך תקופת הפסילה. לדעת מבקר המדינה, האמצעי היעיל להתגבר על הבעיה הוא צמצום פרק הזמן ממועד החלטת הפסילה עד להודעה עליה לגורמים המתאימים.

הקשר בין שתי מערכות המידע

מערכות המידע על נהגים וכלי רכב אינן קשורות ביניהן. הנתונים נקלטים בכל אחת בנפרד, וכך גם עדכון הנתונים. לדעת מבקר המדינה, במצב זה רצוי לנצל את הרישום הכפול של הנתונים לטובת המערכות, כגון: איתור אי התאמה בין הנתונים הכלולים בהן, תיקון שגויים, עדכון הקבצים ושיפור מהימנותם. לדברי האגף לשירותי מידע, בדעתו לאפשר קשר בין שני הקבצים במסגרת מערכת חדשה שתקום.

חישוב קנסות

ביוני 1990 נכנס לתוקף חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 11), התש"ן-1990, הדן בתשלום קנסות על עבירות תנועה ובעניין התוספת בגין פיגור בתשלום. בעקבות התיקון צריך לתקן את התכנית המחשבת את סכומי הקנס, כדי שהחישוב במשטרת ישראל ובמשרד יהיה זהה. התיקון ישים קץ למצב שבו יש פער בסכומי הקנס מחמת שיטות החישוב השונות במשטרה, מזה ובמשרד, מזה. הפער פועל לעתים לטובת האזרח ולעתים לרעתו, תלוי בתקופה שבה שולם הקנס. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים תיקון חישוב הפיגורים; המשרד הסביר, שקיימת בעיה בתיאום הפתרון בין הגופים השונים הנוגעים בדבר. מן הצורך שיימצא פתרון לבעיה זו מוקדם ככל האפשר.

הסדרים על פי חוק הגנת הפרטיות

1. על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (פרק ג') (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), על מנהלי מאגר מידע, של מערכות המוסרות והמקבלות מידע דרך קבע, להכין נוהל התקשרות להעברת מידע בין מערכותיהם. בנוהל ייקבעו עקרונות האבטחה, בקרת הגישה לחומר ודרכי רישום המידע הנמסר. עד שיוכן נוהל התקשרות כאמור, אוסרות התקנות העברת מידע דרך קבע. הביקורת העלתה, כי באגף לשירותי מידע לא הוכנו נוהלי התקשרות להעברת מידע לגופים ציבוריים, ואלה הם: משטרת ישראל, שלטונות המס, צה"ל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות, בתי המשפט ואיגוד חברות הביטוח. בעקבות הביקורת, הוחל בהכנתם של כל נוהלי ההתקשרות.

2. תקנות הגנת הפרטיות קובעות, כי בקשה לקבלת מידע תוגש על גבי טופס שבתוספת לתקנות. בקשה והסכמה להעברת מידע טעונות אישור, על גבי טופס, של היועץ המשפטי של הגוף הציבורי המוסר ושל הגוף הציבורי המקבל. הביקורת העלתה, כי רק הרשויות המקומיות ואיגוד חברות הביטוח הגישו בקשות כאמור על גבי טפסים, וגם הן לא אושרו בידי היועץ המשפטי של המשרד, כנדרש. שאר הגופים קיבלו מידע בלא שהגישו בקשות בכתב. בעקבות הביקורת, הוחל בתיקון הליקויים האמורים.

אבטחת המידע

1. תקנות הגנת הפרטיות קובעות, שמנהל מאגר מידע אחראי, בין היתר, לקביעת סדרי ניהול של מאגר מידע והוראות תפעול לאבטחת המידע. עד אוגוסט 1990 היה מנכ"ל המשרד מנהל המאגר כמשמעותו בתקנות, ורק אז מינה את מנהלת האגף לשירותי מידע למנהלת מאגרי המידע של אגף הרישוי.

ראייה כוללת של נושא אבטחת מידע מחייבת, שדרג מקבלי החלטות בארגון יהיה מעורה בקביעת מדיניות בתחום זה. הבדיקה העלתה, כי במשרד לא נקבעה מדיניות אבטחת מידע ולא נקבעו נהלים סדרי אבטחת מידע. לאחר הביקורת הוכנו נהלים בתחומי אבטחת מידע ובקורת.

2. על פי הוראות התכ"ם נדרש, כי בכל יחידה ימונה אחראי לאבטחת מידע. הדבר חשוב בייחוד כאשר שימוש גובר ברשתות תקשורת מגדיל את הסיכוי לגישה לא מורשית לנתונים ולתוכנה. את תפקיד האחראי לאבטחת מידע ממלא בפועל, מ-1986, קצין הביטחון במשרד. מן הראוי שהמינוי יקבל ביטוי בנוהלי המשרד.

3. החל מאוקטובר 1989 מחייבות הוראות התכ"ס את משרדי הממשלה ויחידות ענ"א להיערך למצב חירום ולמקרים של פגיעה במערכות ממוחשבות. כמו כן הן קובעות, שעל המשרדים להגדיר בנהלים שיפרסמו את הפעולות שנועדו למניעת תקלות, וכן לקבוע בנהלים אחראי לתכנון היערכות לשעת חירום. (בעניין שרידות מערכות מידע, ראה גם בדוח זה, עמ' 1).

ביצוע נאות של הוראות התכ"ס דורש הערכת הסיכונים למערכת במסגרת סקר סיכונים והערכת מצב האבטחה הקיים. במשרד לא נעשה סקר סיכונים, כדי להעריך את הסכנות הצפויות בעת חירום למידע ולמתקנים וכיצד להתמודד עם סכנות אלה. בתשובתו הודיע האגף לשירותי מידע, כי בעתיד הקרוב ייערך סקר סיכונים.

4. תקנות הגנת הפרטיות קובעות, כי מנהל מאגר מידע אחראי לקיום אבטחה פיזית של מערכת עיבוד הנתונים, לרבות המבנה ואמצעי התקשורת. בכניסה לאתר המחשב באגף לשירותי מידע יש דלת ביטחון, שהמעבר בה מבוקר באמצעות שימוש בסיסמה. הבדיקה העלתה, כי הסיסמה לא הוחלפה מאז התקנת הדלת - זה כשנתיים. מצב זה הופך את השימוש בסיסמאות לחסר ערך. בתשובתו הודיע המשרד, כי הסיסמה תוחלף בהתאם להנחיות קצין הביטחון.

המחשב מותקן באתר המוגן באמצעות סורגים. הבדיקה העלתה, כי בצמוד לאתר המחשב נמצא מחסן שבינו לבין חדר המחשב מפרידה דלת רגילה. למחסן חלון שאינו מוגן בסורגים, לכן תיתכן חדירה מבחוץ אל חדר המחשב. בחדר המחשב ציוד לכיבוי אש; הבדיקה העלתה, כי העובדים אינם יודעים להשתמש בו. בתשובתו הודיע המשרד, כי החלון יוגן בסורגים, וכי העובדים יקבלו הדרכה כיצד להשתמש בציוד לכיבוי אש.

אחסון מסמכי מקור

מסמכי המקור, שבהם נרשם המידע על נהגים, כלי רכב והליכי הרישוי, מאוחסנים בתיקים שבארכיון האגף לשירותי מידע. תיקי המסמכים הנוגעים לרשיונות הנהיגה ממוינים לפי מועד הוצאת הרשיון או לפי מספר הרשיון. מסמכי כלי הרכב אינם ממוינים, ומוכן שהדבר מכביד על איתורם.

עד יולי 1989 היה נהוג למזער את כל מסמכי המקור, מה שהקל את הנגישות אליהם. בתהליך המזעור ניתן לכל תיק מספר קוד שנרשם בקובץ הממוחשב ואפשר את איתור המידע. במועד האמור נערך מכרז למסירת עבודת המזעור. החברה שביצעה עבודה זו לפני המכרז לא זכתה בו, ובעקבות זאת עתרה לבג"צ כנגד תוצאות המכרז. העתירה נדחתה. אף על פי כן לא התקשר המשרד עד מועד הביקורת עם החברה הזוכה וכתוצאה מכך לא נעשה מזעור במשך יותר משנה וחצי. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד הקרוב יחתום המשרד על חוזה עם החברה הזוכה.

תכנית אב למחשוב משרד התחבורה

בנובמבר 1987 החל להתבצע, ביזמת המשרד ובתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, סקר צורכי מחשוב של המשרד, במטרה לגבש תכנית רב-שנתית מסודרת בתחום זה. לביצוע הסקר נבחרה חברה פרטית (להלן - החברה) בעקבות מכרז. ממצאי ביניים של הסקר הוצגו בפני אגף התקציבים ביוני ובאוגוסט 1988; כשהושלמה הכנת התכנית היא הובאה לדיון בצוות משותף למשרד ולאגף התקציבים.

האגף לשירותי מידע הורה לחברה לתת את דעתה לליקויים במערכות הממוחשבות של המשרד, בהן כפילות בפעולות ובנתונים ותמיכה חלקית בניהול גביית האגרות. בסקר תוארו הליקויים, אך עד מועד סיום הביקורת הם לא תוקנו.

באוקטובר 1988 הביעו נציגי אגף התקציבים את הסכמתם לתכנית הרב-שנתית מבחינה מקצועית, אך הסבירו שאין אפשרות להגדיל את התקציב המיועד לביצועה. לפיכך, היה על המשרד לקבוע עדיפויות - במסגרת התקציב הקיים - לביצוע הפעילויות שעליהן המליצה התכנית.

במאי 1990 פנה המשרד במכרז סגור לחברות בבקשה לקבל מהן הצעות לבצע בדיקה של המערכות הממוחשבות שלו, לבחון חלופות שונות ולתת המלצה בדבר החלופה המועדפת משיקולי

עלות-תועלת, זאת בהתבסס על תכנית האב, צורכי המשרד והטכנולוגיה הקיימת. בתשובתו הודיע המשרד, כי בדיקת מערכות המידע כבר מתבצעת.

תיאום בין היחידות במשרד

במשרד פועלים שלושה גופים העוסקים במחשוב מערכות המידע שלו: האגף לשירותי מידע; היחידה לשירותי מידע, ארגון והנדסת ייצור בירושלים (להלן - היחידה לשירותי מידע); יחידת המחשוב בשירות המטאורולוגי.

הבדיקה העלתה, כי במשרד לא הייתה חלוקת סמכויות ברורה בין האגף לשירותי מידע לבין היחידה לשירותי מידע בירושלים. המשרד הודיע, כי בדיון שקיים השר בינואר 1991 הוסכם ששירותי המידע במשרד ישולבו וימוזגו.



אגף הרישוי במשרד התחבורה מופקד על ביצוע תקנות הקשורות ברישוי נהגים וכלי רכב. באמצעות האגף לשירותי מידע מנהל אגף הרישוי מאגרי מידע מרכזיים הכוללים נתונים על כל הנהגים וכלי הרכב בישראל. קובצי הנתונים שבמאגרי המידע גדולים מאוד בהיקפם ומשמשים הן את הציבור הרחב והן גופים ציבוריים.

לניהולם התקין של הנתונים הנצברים בקבצים אלה, למהימנותם ולשלמותם נודעת חשיבות רבה, כדי להבטיח אמינות הליכי הרישוי ואכיפת תקנות התעבורה. לפיכך, בהמשך לפעולות שכבר נקט המשרד בעבר, עליו לעשות עוד לשיפור איכות הנתונים בקבציו ולחיזוק מהימנותם. בייחוד יש צורך בהימנעות מרישום מספרי תעודת זהות שגויים של נהגים ונתונים לא מדויקים אחרים על כלי רכב. לשם כך על המשרד להחיש הקבלה בין הנתונים בקבציו לבין נתוני מרשם האוכלוסין.

הערות שר הכלכלה והתכנון לדו"ח 41

מערכת המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב

הגוף המבוקר: משרד התחבורה

תגובת המבוקר

בעקבות הביקורת הוציא אגף הרישוי הנחיות לעובדיו בנושא רישום מספר זיהוי בקבצים.

הוועדה שתפקידה היה להמליץ על שיפורים בהליכי העברת בעלות על רכב - כדי להבטיח זיהוי ודאי ומדוקדק של הצדדים לעסקה ושל כלי הרכב שבגינם נעשתה העסקה, וכן על שיטה חדשה לקביעת מספרי הרישוי לרכב, סיימה את עבודתה. בשלב הנוכחי לא נמצאה כל אפשרות לשינוי השיטה הקיימת. עם זאת תימשך בדיקת האפשרויות לשיפור ההליכים הקיימים.

תוכנס הבקרה על מספרי השלדה הנרשמים בקובץ הרכב, עד ספטמבר 1991.

תיקונים ובקורות לוגיות חדשות מוכנסים באופן שוטף בתוכניות המחשב.

קיים נוהל בשם "גישה למאגרי מידע במחשב אגף שירותי מידע" שמספרו 00-60-1173-1. הנוהל מקיף את כל נושא הקצאת הקודים למשתמשים במאגרי מידע ממוחשבים. המשרד יוציא כתב מינוי כולל ליחידת קצין הביטחון או כתב מינוי אישי לאחד מעובדי היחידה לטיפול באבטחת מידע במאגרים הממוחשבים של המשרד.

המשרד פתח בהליכים להערכת הסיכונים למערכת והערכת מצב האבטחה הקיים. הנושא נמצא לטיפול ועדת רכישות ענ"א.

הסיסמא בדלת הכניסה לאתר המחשב באגף לשירותי מידע הוחלפה בהתאם להנחיות קצין הביטחון ותוחלף העתיד מעת לעת.

אחסון מסמכי מקור - סוכם על התקשרות בחוזה עם החברה הזוכה לביצוע עבודת המזעור שתכלול גם לוח זמנים לצמצום הפיגורים מאז יולי 1989.

תוכנית האב למחשוב שהיא רב שנתית מומשה בחלקה בהתאם לאפשרויות התקציביות והתפעוליות של המשרד. לדוגמא: החלפת המחשב במחשב גדול יותר, רכישת ציוד קצה, החלפת מערכת תקשורת ומשטר התקשורת, כתיבה והכנסה להפעלה של מערכות מחשב חדשות.

עומדת להסתיים הבדיקה של המערכות הממוחשבות.

חלוקת סמכויות ברורה בין האגף לשירותי מידע לבין היחידה לשירותי מידע בירושלים - מדובר ביחידות שונות למתן שירותי מידע ממוחשבים אשר תפקידיהן וסמכויותיהן שונים. משרד התחבורה יבצע בכל מקרה את המלצות מבקר המדינה.

משרד ראש הממשלה
דו"ח מבקר המדינה מס' 41 לשנת 1991

הטיפול ברשומות בחברות ממשלתיות

ריכוז ממצאים

בחברות ממשלתיות נוצרות רשומות בעלות ערך היסטורי ומשפטי העשויות לעניין את החוקרים בדורות הבאים. הרשומות החשובות הן רק מעט מכלל הרשומות הנוצרות בכל חברה. הליכים סדירים של מיון מאפשרים שמירת הרשומות החשובות וביעור הרשומות חסרות הערך.

בחברות ממשלתיות שנבדקו בוערו רשומות בעלות חשיבות מחקרית ואילו רשומות חסרות ערך, שעלות החזקתן גבוהה, הצטברו אף כי היה אפשר לבערן זה מכבר.

מבין מאות מוסדות הפועלים בישראל הוכרזו על פי הוראות חוק הארכיונים והוחלו עליהם הוראות החוק 26 מוסדות בלבד מהם 12 חברות ממשלתיות. בגנזך המדינה ורשות החברות הממשלתיות לא פורסמו הנחיות בדבר הטיפול ברשומות פעילות של מוסדות אלה ולא בדבר שימורן וביעורן. לא פורסמו נהלים והנחיות בדבר הטיפול ברשומות של מוסדות שנמכרו לגורמים פרטיים או שפסקו לפעול. גנז המדינה לא יזם פיקוח על החומר הארכיוני של רוב המוסדות הללו.

בין הרשומות שלא השתמרו היו מסמכי חברת האשלג, שפעלה בים המלח לפני קום המדינה. הרשומות בוערו בידי חברת מפעלי ים המלח. רשומותיה של חברת נתיבי נפט, שפעלה עד 1977 בחצי האי סיני, מקצתן נעלמו ומקצתן הוחזקו באי סדר גמור בידי חברת הנפט הלאומית.



בחברות ממשלתיות בעלות אופי כלכלי ובארגונים ובמוסדות ציבוריים וממשלתיים הפועלים בתחומי חברה, תרבות, רווחה ובתחומים אחרים נוצרות רשומות בעלות ערך משפטי שיש להן חשיבות לניהול השוטף של החברות, ומסמכים בעלי ערך היסטורי העשויים לעניין את החוקרים בדורות הבאים. החשובים במסמכים אלה הם מסמכי היסוד של החברה, כתבי זיכיונות, פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון, דוחות כספיים, מאזנים, הסכמי עבודה, חוזים עם גורמי חוץ ומסמכים הנוגעים לתחום התמחותה של כל אחת מהחברות. מסמכים אלה הם רק מעט מכלל הרשומות הנוצרות בכל חברה, ואפשר לשמור את החשובים שבהם, בייחוד אם ננקטים הליכים סדירים של מיון וביעור.

הטיפול במסמכים מוסדר בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, ובתקנות שהוצאו על פיו (להלן - החוק), המסמיך את גנז המדינה להורות למשרדי ממשלה, לרשויות מקומיות ולמוסדות שהממשלה (באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת) הכריזה עליהם מוסדות מדינה, כיצד למיין מסמכים, לבער את חסרי הערך שבהם ולשמור על המסמכים החשובים. ראש הממשלה, שסמכות הממשלה האמורה הועברה אליו, הכריז, עד מועד סיום הביקורת, על 26 מוסדות כמוסדות מדינה, מהם 12 חברות ממשלתיות. שתי חברות מאלה שהוכרזו אינן פעילות עוד.

בקיץ 1989 בדק משרד מבקר המדינה את מיון המסמכים ושימורם בשלוש חברות שהוכרזו מוסדות מדינה, ובשתי חברות שלא הוכרזו; אחת מהן היא חברת נתיבי נפט בע"מ, שחדלה לפעול. ממצאי הביקורת נדונו עם גנז המדינה ועם הנהלת רשות החברות הממשלתיות. בנובמבר 1990 עודכנו הנתונים.

מפעלי ים המלח בע"מ

"מפעלי ים המלח" היא חברה ממשלתית, שהוקמה ב-1952 במטרה לנצל את אוצרות הטבע באזור ים המלח. במסמכי הגנוזך צוין שב-1968 ביערה החברה חלק ניכר מהרשומות של חברת האשלג לארץ ישראל בע"מ - החברה שקדמה לה בימי המנדט הבריטי. בחומר המבוער היו דוחות של החברה מהשנים 1922 - 1930; התכתבות בין המפעל בסדום לבין המשרדים של החברה בלונדון ובירושלים; תיקים אישיים; תיקי תביעות ועוד. הרשומות הנותרות אוחסנו במגנזה המרכזית של החברה בבאר שבע, בביתו של המנהל האדמיניסטרטיבי לשעבר של חברת האשלג ובמוזיאון בית היוצר שהוקם במשותף על ידי מפעלי ים המלח והמועצה האזורית תמר. רק ב-1974 הוחלו על החברה הוראות החוק כשהוכרזה מוסד מדינה.

ב-1987 הועבר מלונדון למשרדים של מפעלי ים המלח בבאר שבע ארגז ובו מסמכים לא ממוינים הנוגעים לפעילותה של חברת האשלג בלונדון. ארגז אחר של מסמכים, שהוכן למשלוח, אבד בלונדון. ב-1990 הפקידה החברה את רוב החומר בגנזך המדינה, ואילו השאר הושאל לצורך מחקר.

בבדיקה במגנזות של מפעלי ים המלח נמצאו רשומות שנשמרו זמן רב וגדשו את המגנזות עד כדי סתימת מעבריה הפנימיים של אחת מהן. השתמרו המחאות כספיות מ-1970, תיקי משכורות מ-1975, אישורי מס הכנסה מ-1975, כרטיסי נוכחות מ-1968, שוברי מחסן מ-1974 ורשומות אחרות חסרות ערך ארכיוני.

החברה הממשלתית לתיירות

החברה הוקמה ב-1956 כדי לטפל מטעם המדינה בנושאי תיירות, וב-1966 הוכרזה החברה מוסד מדינה.

הביקורת העלתה, שהשתמרו מסמכים של הנהלת החשבונות מ-1971 ופקודות יומן מ-1976, שראוי היה לבערם זה מכבר. המרתף שבו אוחסנו הרשומות היה מלוכלך והדיף ריח של טחב. קצת מהאוגדנים שהיו מצויים בו התעוותו; רבים מהם שימשו מצע לפטריות; הם כוסו באבק רב והכתובות שעליהם דהוינו. לא היו בחברה רישומים של תכולת המרתף.

החברה לא ביקשה ולא קיבלה אישור לביעור רשומות. לדבריה היא לא נהגה לבער רשומות כלל, אלא העבירה למרתף את אלו שאינה נזקקת להם.

בעקבות הביקורת יצרה החברה קשר עם גנזך המדינה, הפקידה בו חומר בעל ערך, ביערה חומר חסר ערך, רשמה את שאר החומר והעבירה אותו למחסן בתוך בניין המשרדים שבו שוכנת החברה.

החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ

החברה פועלת מאז 1958 בתחום הנצחת מאורעות חשובים והישגים בחיי העם והמדינה על ידי הנפקת מדליות ממלכתיות ומטבעות והפצתן. ב-1966 הוכרזה החברה מוסד מדינה.

בבדיקה התברר, שהחברה שומרת על מרבית הרשומות בעלות הערך ההיסטורי ועל דוגמאות מהמדליות ומהמטבעות שהנפיקה. החברה מבערת, באישור גנז המדינה, רשומות חסרות ערך.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מאז 1978 נשמרים באוצר החברה דוגמאות מכל הפריטים המונפקים בה, לרבות הנפקות פרטיות, שהפיקה על פי הזמנות של גופים שונים. אשר לפריטים שהונפקו לפני כן, יש שהונפקו במספר מצומצם מאוד, וכל העותקים נמסרו למזמינים.

חברה כלכלית לירושלים בע"מ

החברה נוסדה ב-1948 במטרה לפתח את ירושלים וסביבתה וליזום את הקמתם ואת פיתוחם של מפעלים כלכליים. החברה לא הוכרזה מוסד מדינה. בשנות ה-50 הקימה החברה שלוש חברות בת: רוממה, חברה לאספקת חומרים וציוד בע"מ; החברה לצמחי רפואה ישראליים בע"מ; תעשיית אבנים יקרות בע"מ. החברות אינן פעילות עוד ולא נשמרו רשומותיהן.

החברה מעבירה את הרשומות שאין לה עוד צורך בהן למחסן בגבעת שאול. תכולת המחסן לא מוינה ולא נרשמה. בעת הביקור במחסן נמצאו בו דגמים של מבנים שהקימה החברה, שאפשר שהם בעלי ערך ללימוד תולדות ירושלים, ותיקים רבים של הנהלת החשבונות משנות ה-60 ואילך, שאפשר היה לבערם זה מכבר. מקצת התיקים האלה נפגעו ממכרסמים.

החברה לא שמרה את התכניות הכלליות והמפורטות של המבנים שהיא בנתה באזור התעשייה במקור ברוך. מדובר באחד מאזורי התעשייה הראשונים שהחברה הקימה בירושלים. נמסר למשרד מבקר המדינה, שתכניות אלה, אם הן קיימות, אמורות להשמר אצל המתכננים ולא במשרדי החברה. לפחות במקרה אחד לא עלה בידי החברה לקבל ממתכנן תכניות מסוימות שהיה לה עניין בהן.

לאחר סיום הביקורת נמכרה החברה לגורמים פרטיים.

חברת נתיבי נפט בע"מ

חברת נתיבי נפט הוקמה ב-1967 לצורך הפעלה וניצול של שדות הנפט באבו רודס ובראס סודר שבחצי האי סיני. בתחילת 1976 היא פסקה לפעול אולם מועצת המנהלים המשיכה להתכנס עד 1983 והחברה פרסמה מאזנים עד 1985. הפרוטוקולים של דירקטוריון החברה מהשנים 1967 - 1976 הועברו לנכסים מ"י בע"מ - חברה ממשלתית, שנוהלה על ידי עובדים ממשרד האוצר. הפרוטוקולים המקוריים נעלמו ונותרו רק צילומים של כמחצית מכלל הפרוטוקולים. הצילומים האלה הופקדו בגנזך המדינה יחד עם רשומות של ועדת חקירה, שמינתה הממשלה כדי לבדוק נושאים שונים שבתחום טיפולה של חברת נתיבי נפט בע"מ.

משרד מבקר המדינה בדק בגנזך המדינה, במשרד האנרגיה והתשתית, במשרד האוצר ובחברת הנפט הלאומית היכן מצויות רשומותיה של חברת נתיבי נפט, ובעיקר היכן מצויים המפות הגיאולוגיות ודוחות הקידוח וההפקה.

מפות גיאולוגיות, דוחות קידוח ומסמכים אחרים מהשנים 1967 - 1977 הועברו לחברת הנפט הלאומית בע"מ וזו העבירה אותם לשדות הנפט שהיו ברשותה בדרום מערב סיני ומשם למשרדה בתל אביב ולמחסניה בשדה זוהר ובשדה חלץ. לא נמצאו רשימות התיקים והמסמכים שהועברו לחברת הנפט הלאומית.

ביקור בשדה זוהר, כיום מחנה עבודה נטוש, נמצא, כי מסמכים של נתיבי נפט מצויים במחסן קטן וגדוש ניירות. המנעול היה פרוץ והדלת פתוחה. בפנים שררו אנדרלמוסיה ועזובה רבה; ערימות גדולות של ניירות, חלקם מושחתים, היו מפוזרים על הרצפה. לא נמצאו רשימות של תכולת המחסן.

הנהלת המכון הגיאולוגי מסרה למשרד מבקר המדינה, שחלק מהרשומות בשדה זוהר ובשדה חלץ חשובות לחקר התחומים שבהם מטפל המכון, אך לא עלה בידי המכון להעבירן לרשותו.

בעקבות הביקורת הורשה המכון למיין את הרשומות ולקחת לרשותו את אלו שהוא מצא בהם עניין. הרשומות נרשמו וקוטלגו בקטלוג הממוחשב של ספריית המכון. הוחל בביעור החומר שחסר ערך ארכיוני.

ב-1976 הועברו מתברת נתיבי נפט למכון הגיאולוגי ארונות אחדים ובהם מסמכים גיאולוגיים שנמצאו בסיני ב-1967. המסמכים מוינו ואלו שנראו חשובים שולבו בספריית המכון. המסמכים החשובים פחות אוחסנו במסדרון על יד הספרייה, לא נרשמו, ולא הוגשה בקשה להפקידם בגנזך או לבערם.

הפיקוח הממלכתי על הרשומות של חברות ממשלתיות

גנזך המדינה מופקד על ביצוע חוק הארכיונים ובידיו נתונות סמכויות בעניין חומר ארכיוני הנמצא במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה וכן סמכויות מסוימות בעניין חומר הנמצא בידיים פרטיות. לדעת הביקורת, על הגנזך להיות הגורם המרכזי המנחה והמכוון את החברות הממשלתיות בכל הקשור לאיתור חומר ארכיוני ושמירתו.

גנז המדינה מפקח פיקוח מזערי על הרשומות של חברות, איגודים ומוסדות ציבור. כאמור, רק 26 מבין מאות המוסדות שבבעלות ציבורית, הקיימים במדינה, הוכרזו מוסדות מדינה. בין המוסדות הרבים שלא הוכרזו מצויות חברות ומוסדות חשובים למדינה ולחברה, כגון המוסדות להשכלה גבוהה, חברת החשמל, איגודי ערים, מועצות ייצור חקלאיות, מגן דוד אדום, חברות פיתוח עירוניות, מוזיאונים, בנקים בבעלות ממשלתית, תעשיות ביטחוניות, תיאטראות, חברות לחיפושי נפט, מפעלי בריאות. על אלו שהוכרזו אין הגנז מפעיל פיקוח יעיל; ממסמכי הגנזך עולה, שבאחדות מהחברות שהוכרזו לא ביקרו אנשיו זה עשר שנים ויותר.

בסקר שערך הגנזך ב-1982 ב-53 מוסדות וחברות ציבוריות נקבע, שעל 7 מוסדות ראוי להכריז מוסדות מדינה - החברה הישראלית למחקר ולפיתוח בע"מ, החברה למרכזי תרבות וספורט, (נוער ומבוגרים) בע"מ; הנדסת התפלה לישראל, (תהליך זרחין) בע"מ, חברת מבני תעשייה בע"מ, חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, כימיקלים לישראל בע"מ, ושיכון ופיתוח לישראל בע"מ. עד סיום הביקורת לא הוכרז אף אחד מהם מוסד מדינה.

הגנזך לא פירסם תדריכים והנחיות לניהול שוטף של הרשומות של חברות פעילות ולא בדבר אופן הטיפול ברשומות בעלות ערך היסטורי ומחקרי של חברות שחדלו לפעול, או שעברו מבעלות ממשלתית לבעלות אחרת. לא נקבעו הוראות בדבר מיקום הרשומות של החברות, זכויות העיון במסמכים ולא בדבר שאר הנושאים שבתחום ניהול הרשומות. הגנז לא יזם שיתוף פעולה עם רשות החברות הממשלתיות, לא עם מרכז השלטון המקומי ולא עם בעלים של מוסדות והנהלות של ארגונים במטרה להבטיח את שימורם של המסמכים החשובים המצויים ברשותם.

הנהלת רשות החברות הממשלתיות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי על פי חוק החברות הממשלתיות התשל"ו-1975, חייבות החברות שבטיפול למסור לה פרוטוקולים, מאזינים ודוחות כספיים, והיא מקפידה על מילוי הוראה זו. אין היא חייבת לגנוז את הדוחות שהיא מקבלת מהחברות והיא שומרת עליהם כל עוד היא נזקקת להם לצורך מילוי תפקידיה.

בינואר 1990 הודיע גנז המדינה שלגנזך אין אחריות חוקית לחומר הארכיוני של החברות שלא הוכרזו מוסדות מדינה, והן רשאיות לבער חומר על פי החלטותיהן הן. בעניין החברה הכלכלית לירושלים ציין הגנז, כי ביקש בשעתו ממנהל ארכיון העיר ירושלים לבדוק את החומר הארכיוני של החברה וליזום את הפקדתו בארכיון העיר, אך הדבר לא בוצע.

בשל היעדרם של נהלים והנחיות מפורטים אוגרים חברות ומוסדות כמויות עצומות של מסמכים חסרי ערך ומבזבזים משאבים ניכרים הדרושים להחזקתם. לא פעם מסמכים אלה נשמרים אצלם בתנאים גרועים, וקיומם מקשה על איתורם של מסמכים בעלי ערך היסטורי. עקב כך מסמכים חשובים הולכים ואובדים במרוצת השנים. לדעת הביקורת המצב החמור של הרשומות בחברות הממשלתיות דורש ביצוען של פעולות תיקון דחופות, ובעיקר פרסום נהלים והנחיות לחברות על ידי גנז המדינה, שיתואמו עם הנהלת רשות

החברות. מן הראוי לבחון האם הוראות חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, והתקנות שהותקנו על פיו, מספקות את צורכי המציאות היום ולבדוק אפשרות ליזום חקיקה עדכנית בנושא זה.

משרד הפנים
דו"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1997

רשם העמותות - סדרי הרישום והשירות לציבור

ריכוז ממצאים

תפקידיו וסמכויותיו של רשם העמותות (להלן - הרשם) מפורטים בחוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). הרשם פועל במסגרת משרד הפנים. אלה תפקידיו העיקריים: טיפול ברישום עמותות, פיקוח ובקרה עליהן, והעמדת מידע על העמותות לעיון הציבור.

שיעור קטן של עמותות הגישו לרשם מסמכים בפרק הזמן שקובע חוק העמותות, והרשם לא נקט צעדים שיטתיים לאיתור העמותות שלא הגישו מסמכים בזמן, כדי להתרות בהן.

הועלו ליקויים הנוגעים למהימנות המידע המצוי במאגר המידע שהרשם מנהל: הנתונים על עמותות רבות היו חלקיים, לא מדויקים או שגויים.

מערכת המידע הממוחשבת שמשמשת את הרשם לא תאמה את דרישות הרשם במלואן. בשנת 1995 בחן משרד הפנים הקמת מערכת ממוחשבת חדשה בשביל הרשם, אולם מאז לא היתה התקדמות בעניין זה.

במשך שנים רבות לא נקטו רשמי העמותות צעדים, אותם היו רשאים לנקוט, למחיקת אגודות עותומניות שלא הגישו בקשה להירשם כעמותה. הרשם דהיום התחיל בפעולות, אולם הן לא התקדמו עקב מידע לקוי במשרד הפנים.



חוק העמותות, התש"ס-1980, מסדיר את דרך ההתאגדות של עמותה רישומה ואופן פעילותה. בחוק גם נקבעו דרכי מינוי רשם העמותות, תפקידיו וסמכויותיו. הרשם מטפל בבקשות לרישום עמותות, בפרסומן ובמחיקתן. הרשם ממונה בידי שר המשפטים; משרד הרשם פועל במשרד הפנים. באפריל 1996 נכנס לתוקפו תיקון מס' 3 לחוק העמותות (להלן - תיקון מס' 3), שהוסיף על חובות הדיווח המוטלות על העמותות והרחיב את סמכויות הרשם.

משרד הרשם (להלן - המשרד) הוקם בשנת 1981. ביוני 1996 הועסקו בו 17 משפטנים ועובדים מנהליים. למן 1984 פועלת במשרד מערכת ממוחשבת המכילה תוכנה ייעודית. זו משמשת לרישום פרטי בקשות, לרישום עמותות ולאגירת נתונים על עמותות (להלן - קובץ העמותות). בקובץ העמותות רשומים נתונים על עמותות בהליכי אישור ועל עמותות רשומות, כמשמעות מונח זה בחוק העמותות (להלן - עמותות רשומות), בהם: שם העמותה, מספרה, מטרתה, כתובתה, ופרטים מזהים על מייסדי העמותה. במארכ 1996 היו במערכת הממוחשבת רישומים על כ-28,000 עמותות, כ-22,000 (79%) מהן עמותות רשומות, והיתר היו חלקן בתהליך רישום, חלקן בוטלו, נמחקו או פורקו. בשנת 1995 נתקבלו במשרד כ-1,900 בקשות לרישום עמותות, וכ-1,400 (72%) מהן נרשמו עד מארכ 1996; הליך רישום עמותה נמשך בממוצע כחודשיים, פרק זמן זה קצר לעומת העבר.

בחודשים מאי 1995-ספטמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות הרשם בנוגע לרישום עמותות ולשירות הניתן לציבור ולרשויות השלטון. עוד נבדק אם הנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת של הרשם מלאים, מדויקים ואמינים; כן נבדק הקשר בין הרשם ובין רשם החברות שבמשרד המשפטים. ביקורת קודמת על הרשם ראה בדוח שנתי 39, עמ' 502.

רישום עמותות

על פי חוק העמותות, שני בני אדם או יותר רשאים לייסד עמותה. עם קבלת בקשה לרישום עמותה, נפתח לה תיק במשרד ובד בבד נרשמים פרטיה במערכת הממוחשבת; את התיק ממספרים במספר סידורי המזהה את העמותה. חוקיות הבקשה נבדקת בידי עורך דין במשרד; לאחר מכן מאשר הרשם את רישום העמותה כנדרש בחוק, ומונפקת לה תעודת רישום. המספר הסידורי המזהה הוא גם מספר העמותה הרשומה.

1. משנרשמה עמותה, על הרשם לפרסם הודעה על כך ב"רשומות" ולהוציא לעמותה תעודת רישום; התעודה היא ראייה חלוטה שהעמותה אכן נוסדה כנדרש בחוק.

הביקורת העלתה שהפרסום ב"רשומות" לא נעשה באופן שוטף: משנת 1989 עד 1996, ועד בכלל, היו ב"רשומות" רק חמישה פרסומים מרוכזים על כ-14,700 עמותות חדשות; בינואר 1996, הועברו לפרסום ב"רשומות" פרטיהן של 2,900 עמותות חדשות. הועלה, כי הפרטים על יותר מ-1,100 (כ-39%) מהן הועברו לפרסום יותר משנה לאחר הדפסת תעודת הרישום שלהן. עוד הועלה, כי בקובץ העמותות אין מקום מיועד לרישום תאריך הפרסום בפועל ב"רשומות". בעקבות הביקורת הנהיג הרשם הסדר חדש ולפיו פרטים על עמותות חדשות מועברים בתדירות גדולה יותר לפרסום ב"רשומות".

2. הרשם מזהיר מייסדי עמותה כי אישורו על קבלת הבקשה לרישום עמותה אינו אישור לרישומה כדין; לדעת משרד מבקר המדינה אין דיו באזהרה וראוי שיבחן הרשם מתן סמל זיהוי זמני לעמותה לפני רישומה, כדי לצמצם את האפשרות להטעיית הציבור שאינו בקי בהבדלים בין עמותה בהליכי רישום לבין עמותה רשומה כדין. לדוגמה, בדצמבר 1995 הוגשה לרשם בקשה להקמת עמותה לבניית דירות בבית שמש. הרשם לא אישר את רישום העמותה מהטעם שקיים תאגיד ששמו דומה לשמה. מייסדי העמותה לא נענו לבקשת הרשם למצוא לה שם אחר. אף שהעמותה לא נרשמה כדין, נמצא שבקיץ 1996 יצא לאור פרסום, כנספח לעיתון נפוץ, שממנו השתמע שהעמותה היא תאגיד פעיל. בעקבות הביקורת, הודיע הרשם, כי הנהיג מספרים זמניים לעמותות הנמצאות בהליכי רישום.

פיקוח על עמותות**הגשת דוחות כספיים ודיווחים אחרים**

1. חוק העמותות מחייב כל עמותה לנהל פנקסי חשבונות, כך שחשבונותיה ישקפו בשלמות ובנאמנות את העסקאות שעשתה ואת מצבה הכספי; ולהגיש לרשם העתקים מהדוחות הכספיים השנתיים שלה (מאזן ודין וחשבון על הכנסות העמותה והוצאותיה), לאחר אישורם באסיפה הכללית; ולהגיש פרוטוקולים של אסיפות כלליות שהתקבלו בהן החלטות בנושאים המפורטים בחוק. תיקון מס' 3 משנת 1996 קובע, שהדוחות הכספיים שאושרו יוגשו לרשם לא יאוחר מיום 31 בינואר בשנה השנייה שלאחר תום תקופת הדוח. דוח כספי, כמו מידע אחר שהעמותות חייבות למסור לרשם לפי החוק, הוא מידע חשוב לציבור הרחב. הבדיקה העלתה, כי עמותות מאושרות רבות לא העבירו לרשם העתקים מהדוחות הכספיים השנתיים שלהן. בקובץ העמותות לא צוינו העמותות שהצהירו באותן שנים על אי-פעילות כספית.

2. כדי שהרשם יוכל למלא את תפקידו כראוי וכדי להעמיד את המידע לרשות הציבור, עליו להקפיד שהדוחות הכספיים ומסמכים אחרים יוגשו לו כפי שחוק העמותות מחייב וכיולו, בין היתר, מידע על תמיכות של גופים ממשלתיים או עירוניים, על תרומות ועל שכר עבודה. הועלה שהרשם לא שלח בשיטתיות הודעות לעמותות שלא הגישו לו דוחות כספיים ומסמכים אחרים שלפי החוק היה עליהן להגיש. מאחר שלדברי הרשם עומד לרשותו כוח אדם מצומצם, היה אפשר לבצע את הפעולה האמורה בסיוע המערכת הממוחשבת - לעשות סריקה שיטתית ותקופתית של קובץ העמותות, לאתר עמותות שטרם הגישו מסמכים, לשלוח להן התראות ואף לנהל מעקב אחר התשובות. יצוין, שלפי תיקון מס' 3, עמותה שהפירה חובות מסוימות הקבועות בחוק, ובהן החובה להגיש דוח כספי במועד, דינה, ודין כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה - קנס.

3. הרישום של נתונים - על דוחות כספיים שהוגשו ועל פרוטוקולים של אסיפות כלליות שהתקבלו בהן החלטות - יש בו כדי לסייע לרשם לפקח על ציות העמותות לחוק העמותות.

במהלך הבדיקה התברר, כי לתוכנה הייעודית שמשרתת את הרשם יש מגבלה: התוכנה מאפשרת רישום נתונים על שלושה דוחות כספיים בלבד ואינה מאפשרת רישום פרטים על אסיפות כלליות.

4. המסמכים שחוק העמותות מחייב להגיש לרשם פתוחים במשרדו לעיונו של כל דורש. לחברי העמותה שמורה, לפי החוק, הזכות לעיין בכל עת סבירה, במסמכים נוספים המפורטים בחוק. כאמור, נמצא שרק שיעור קטן של עמותות אכן הגישו לרשם דוחות כספיים בפרק הזמן שהחוק קצב, ומשום כך מטרת החוק להעמיד לרשות הציבור מידע מעודכן אינה מושגת. משרד מבקר המדינה הסב תשומת לבם של הרשם, משרד הפנים ומשרד המשפטים לאפשרות לשינוי החוק כך שייאמר בו כי המתעניין במידע מעודכן אינו חייב להסתמך אך ורק על המידע האגור אצל הרשם, אלא רשאי לפנות ישירות לכל עמותה ולדרוש ממנה לשלוח אליו את המסמכים שקבע החוק; אם העמותה לא תמציא לו את המידע, המתעניין יהיה רשאי לתבוע אותה בהליך משפטי.

שמות המייסדים ובעלי תפקידים בעמותות

חוק העמותות קובע, כי בבקשה לרישום עמותה יש לציין את שמות המייסדים ופרטים אחרים עליהם. עמותות רשומות חייבות להגיש לרשם הודעות על בחירת חבר או על מינוי חבר של הוועד, או של ועדת הביקורת (להלן - בעלי תפקידים), ועל פקיעת כהונתם, וכן על מינוי רואה חשבון. הגשת השמות של בעלי תפקידים נועדה לאפשר לרשם להעמיד את המידע הזה לכל דורש, בכלל זה רשויות השלטון, שכן עמותות רבות משרתות את הציבור, ונתמכות מתרומות או מכספי תקציב המדינה.

1. הביקורת העלתה, כי עד אוגוסט 1995 לא אפשרה התוכנה הייעודית לרשם בקובץ העמותות שמות ומספרי זהות של בעלי תפקידים. מאותו מועד ועד מארס 1996 נרשמו בקובץ העמותות נתונים על מייסדים של כ-950 עמותות בלבד, ולא נרשמו כלל שמות חברי ועדות ביקורת. עוד הועלה, שבקובץ העמותות לא הוקצו שדות לרישום תאריך התחלת הכהונה של בעלי תפקידים ותאריך פקיעתה.

2. בינואר 1997, הודיע הרשם למשרד מבקר המדינה, כי אף שבשנת 1994 נוצר קשר מקוון בין משרדו לבין מרשם האוכלוסין לשם אימות נתוני הזהות של בעלי תפקידים שצוינו במסמכים שהוגשו לרשם, אין עובדי המשרד משתמשים באפשרות זו לאימות נתונים של כל בעלי התפקידים, אלא לברור מקרים יוצאי דופן בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשם ישתמש במרשם האוכלוסין לאימות נתוני הזיהוי של כל בעלי התפקידים שהם תושבים.

3. הביקורת העלתה עוד, שהעמותות לא הקפידו לדווח לרשם על תחלופה של בעלי תפקידים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול את האפשרות להוסיף בחוק העמותות את החובה שהעמותות יגישו לרשם דוח מנהלים מילולי, כפי שמחייבת, למשל, פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת החברות). בדוח יירשמו נתונים על בעלי תפקידים, כתובת מעודכנת ופרטים בסיסיים אחרים, והוא ייחתם בידי חברי הוועד. הדבר יעזור לרשם להציג מידע מעודכן למעוניינים, וידגיש לחברי הוועד את עובדת היותם נושאים באחריות.

4. לפי סעיף 33 לחוק העמותות, לא יכהן בתפקיד חבר ועד או חבר ועדת הביקורת, בין היתר, מי שהורשע בפסק דין סופי בעבירה לפי סעיפים 290 עד 297 ו-414 עד 438 לחוק העונשין, התשל"ז-4-1977, או בעבירה אחרת שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שהרשם אינו נמנה עם הרשאים לקבל מידע מן המרשם הפלילי ולכן אין באפשרותו לפעול לאכיפת הוראה זו.

רישום המטרות

בקובץ העמותות נוהג המשרד לרשום מילולית את מטרות העמותה ולסווג אותה לפי מטרותיה. נקבעה רשימה של סוגי מטרות, ובמהלך השנים היא גדלה ומנתה 54 סוגים עקב הצורך לתאר מגוון רחב יותר של מטרות. עם הסוגים נמנות מטרות, כגון: אמנות, בריאות, בתי כנסת, דת, השכלה, מחקר, ספורט, צדקה. הביקורת העלתה, כי בקובץ העמותות לא נרשמו המטרות של כ-5,000 (כ-23%) מהעמותות הרשומות, ולא נרשם סוג המטרה של כ-3,500 מהן. עוד הועלה כי לסוגי מטרות שהוספו במהלך השנים סווגו רק עמותות שנרשמו לאחר מועד ההוספה, ולא עודכן הסיווג של עמותות רבות שנרשמו לפני כן אף שהתאימו לסוגים החדשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשם להשלים בקובץ העמותות את רישום המטרות של כל העמותות הרשומות; ומאחר שמצא לנכון לסווג את העמותות לפי מטרותיהן, מן הראוי שישלים גם את הסיווג של כל העמותות.

המצאת מידע לציבור

הרישומים שבמשרד משמשים לקוחות שונים: הציבור הרחב, עורכי דין, ספקים ולקוחות של עמותות, בנקים ונושים, עיתונאים ורשויות השלטון. מחוק העמותות עולה שעל הרשם לציבור מידע עדכני ולאפשר עיון בו לכל דורש. הבדיקה העלתה, שיש מגבלות בנגישות הציבור למידע שהרשם צובר על עמותות; זאת ועוד, חלק ניכר של המידע הרשום בקובץ העמותות אינו מהימן ועלול להטעות, אם משום שהנתונים בו חלקיים, לא מעודכנים או שגויים. להלן פירוט הממצאים:

נגישות למידע

1. הרשם ערוך לספק מידע לכל דורש רק במשרדו בירושלים, או באמצעות משלוח העתקים מהמסמכים בדואר או בפקסימיליה. במשרד עומדת לעיון הציבור רשימה ובה שמות העמותות ומענן; הרשימה מסודרת לפי מספר העמותה. בבדיקה שנערכה ביולי 1996 נמצא שהרשימה מעודכנת רק לפברואר 1993. לא נמצאה הצדקה להעמדת רשימה כה מיושנת לרשות המעוניינים בה. גם לאחר סיום הביקורת לא עודכנה הרשימה. עוד התברר, כי בשעות קבלת קהל במשרדו של הרשם - ארבע שעות, שלוש פעמים בשבוע - אין המשרד משיב לפניית בטלפון, דבר המגביל את השירות הניתן לפונים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1997 הודיע הרשם שהוא בוחן דרכים לפתרון הבעיה, כמו התקנת מערכת למענה קולי.

2. התברר כי למעוניין במידע אין אפשרות לדלותו מקובץ העמותות באמצעות תקשורת מחשבים, וגם אין מישק פשוט להעברת מידע מרוכז מהמערכת הממוחשבת לגופי ממשל הזקוקים דרך קבע למידע על עמותות. לדוגמה, בתחילת 1996 ביקשה נציבות מס הכנסה ומס רכוש לקבל מן הרשם עדכונים לקובץ העמותות אחת לשבוע, במקום אחת לחודש. הרשם העביר את הבקשה ליחידת עני"א במשרד הפנים, אך עד מועד סיום הביקורת לא היתה התקדמות בנושא.

3. הבדיקה העלתה, כי בשל מגבלות במערכת הממוחשבת, המידע שאפשר לקבל באמצעות אינו מלא. לדוגמה, התוכנה הייעודית אינה מדפיסה את שמות מייסדי העמותות אף אם הם רשומים בקובץ העמותות.

בדיקת שמות תאגידים

סעיף 4(ב) לחוק העמותות קובע: "לא תירשם עמותה בשם הזהה לשם של אחד מאלה, או הדומה לו עד כדי להטעות: (1) תאגיד הרשום כדין בישראל; (2) תאגיד שהיה רשום כדין בישראל, רישומו בוטל וטרם חלפו שנתיים מיום ביטול הרישום של אותו תאגיד; (3) עמותה הנמצאת בתהליכי רישום". מבין כ-28,000 בקשות לרישום עמותות שהיו בטיפול הרשם עד מארס 1996 התעכב הטיפול ביותר מ-7,000 (כ-26%) משום ששמותיהן היו דומים לשמות של עמותות אחרות.

הרשם אמנם מברר אם השמות המוצעים בטופס הבקשה (שניים לכל היותר) דומים לשמות של עמותות קיימות; אולם הועלה, כי אין הוא בודק אם השמות המוצעים דומים או זהים לשמות של תאגידים הרשומים אצל רשם החברות או אצל רשם האגודות השיתופיות. יתכן אפוא שתירשם עמותה ששמה זהה או דומה לשם של חברה או אגודה שיתופית. יצוין, כי לרשות רשם החברות עומד מאגר מידע ובו שמות של חברות וסימנים מסחריים, ובאוגוסט 1995 הועברו אליו גם השמות של העמותות.

בשנת 1995 הועלתה במשרד הפנים הצעה להקים קשר בין מאגר המידע של רשם החברות לבין המערכת הממוחשבת של רשם העמותות. אולם לא ננקטו צעדים מעשיים למימושה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשמים - של עמותות, של חברות, ושל תאגידים אחרים - ימצאו דרך להיזון הדדי של נתונים לשם בדיקת שמות תאגידים.

המצב הרישומי של עמותה

בקובץ העמותות מצוין מצבן הרישומי-המשפטי (להלן - המצב הרישומי) של עמותות רשומות ושל עמותות שהגישו בקשה לרישום. להלן מצב הרישומים בקובץ העמותות בסוף מארס 1996:

מספר העמותות	המצב הרישומי
22220	רשומה (מאושרת)
990	בתהליך רישום
78	מוקפאת
2	מסורבת
224	הרישום בוטל לבקשת המייסדים
7	בהליכי פירוק מרצון
15	בהליכי פירוק על ידי בית המשפט
34	פורקה מרצון
3	פורקה על ידי בית המשפט
0	בהליכי מחיקה
0	נמחקה
0	בוטלה על פי החלטת הרשם
4656	(לא נרשם המצב)
28229	ס"ה

אחדים מתיאורי המצב הרישומי נקבעו בשנים האחרונות, אולם לא נעשה בהם שימוש ברישומים של עמותות שכבר היו רשומות בקובץ העמותות לפני הקביעה.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני הרשם על רישומים שלא נעשו במקום המיועד להם, או שלא תאמו נתונים אחרים של העמותות. לדוגמה, בשדה שנועד לתיאור המצב הרישומי לא נרשם דבר על כ-4,700 (כ-17%) עמותות, בהן כאלו, שלפי הרישום במקומות אחרים בקובץ העמותות, רישומן בוטל, או שהיו בתהליך רישום, ואף עמותות שכבר הושלם רישומן. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשם לפעול לאלתר להשלמת הרישומים של העמותות בשדה תיאור המצב הרישומי.

ראוי לציין, שבשנת 1996 החל אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר לקבל עדכונים מקובץ העמותות, אך התברר שהוא נמנע מלהסתמך על תיאור המצב הרישומי של העמותות שרשום בו.

הליכי מחיקה של עמותות שחדלו לפעול

1. חוק העמותות קובע, כי הרשם רשאי למחוק עמותה שחדלה לפעול; המחיקה תיעשה לפי ההוראות המתאימות בפקודת החברות והתקנות שהותקנו על פיה, בשינויים המחויבים. בפקודת החברות נקבע הליך, בכמה שלבים, לביצוע המחיקה, ובין היתר - פנייה אל התאגיד בדואר, פרסום ב"רשומות" על הכוונה למחוק את שם התאגיד, ולאחר מכן - פרסום ב"רשומות" על דבר המחיקה.

כאמור, עמותות רבות לא הגישו מסמכים במשך כמה שנים ברציפות, ומן הראוי היה לבדוק אם חדלו לפעול. אמנם מפעם לפעם נעשו בדיקות מדגמיות של תיקי העמותות אם חסרים בהם מסמכים, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, בכך לא סגי. על הרשם לאתר בשיטתיות עמותות שלפי הנתונים שבידיו קיים ספק אם הן עדיין פעילות, או שמא יש להתחיל בהליכי מחיקתן.

2. מידע על העמותות שחדלו לפעול חשוב לציבור ולגופים העומדים בקשר עמו, בהם משרדי ממשלה, המעניקים תמיכות לעמותות, ונציבות מס הכנסה ומס רכוש. מבדיקת קובץ העמותות עולה, כי לשום עמותה לא נרשם בשדה לתיאור המצב הרישומי "בהליכי מחיקה" או "נמחקה". עם זאת, הועלה שמצבי הרישום האמורים נרשמו לכ-480 עמותות בשדה אחר שנועד לנתונים אחרים, ואילו בשדה שנועד לתיאור המצב הרישומי נרשם לרובן "מאושרת". בשל רישום לא מסודר בשדה שנועד לרישום מחיקתה של עמותה, עלולים הרישומים להטעות.

רישום אגודות עותומניות כעמותות

עד לחקיקת חוק העמותות נוסדו אגודות שלא למטרת רווח על פי החוק העותומני (להלן - אגודות עותומניות), והן נרשמו במשרד הפנים אצל הממונה על המחוז שבתחומו נוסדו. על פי החוק העותומני, חובות הדיווח של האגודות העותומניות וסמכויות הפיקוח עליהן היו מצומצמות הרבה יותר מאלה של העמותות. חוק העמותות נועד, בין היתר, לשפר את הליכי הרישום של גופים אלה ואת הפיקוח עליהם. חוק העמותות שנחקק בשנת 1980 קבע שאגודה עותומנית שנוסדה לפני החלת החוק רשאית עד שנת 1983 להגיש לרשם בקשה להירשם כעמותה; לא הוגשה בקשה עד למועד האמור, רשאי הרשם למחוק את האגודה העותומנית. בפועל אפשרו רשמי העמותות לאגודות העותומניות להירשם כעמותות גם לאחר המועד האמור, ולא פעלו למחיקת אלה שלא נרשמו כעמותות. תיקון מס' 3, משנת 1996, שוב הסמיך את הרשם לטפל במחיקת האגודות העותומניות; מחיקה היא למעשה הסנקציה היחידה שהרשם יכול להפעיל נגד אלה שטרם נרשמו כעמותות.

לפי נתוני הרשם, בשנת 1981 היו רשומות במחוזות משרד הפנים כ-19,000 אגודות עותומניות (מאז החלת חוק העמותות לא נרשמו עוד אגודות לפי החוק העותומני). עד מארס 1996 מימשו את האפשרות להירשם כעמותות רק כ-4,750 (כ-25%) מתוכם.

באמצע שנת 1996 ביקש הרשם ממחוז תל אביב של משרד הפנים להמציא לו רשימה וכתובות של אגודות עותומניות שתיקיהן נמצאים בטיפול המחוז. בתשובתו מנובמבר 1996 למשרד מבקר המדינה הודיע הרשם, כי עד מועד סיום הביקורת הכין המחוז רשימה של עשר אגודות עותומניות בלבד, והודיע לרשם כי תיקי האגודות נמצאים במצב גרוע ביותר, אין בהם כתובת מעודכנת, ואין ביכולתו להעביר לרשם מידע "שימושי". הרשם לא נקט צעדים מעשיים למחיקת אגודות עותומניות שלא נרשמו כעמותות. בתשובתו מדצמבר 1996 הודיע הרשם, כי החליט למחוק אגודות עותומניות גדולות ומוכרות, והוא נערך לקראת פעולה זו. משרד מבקר המדינה ציין, כי לשם כך דרוש שיתוף פעולה בין הרשם לבין הממונים על המחוזות; ומאחר שכל אלה פועלים במסגרת משרד הפנים, מן הראוי שהעומדים בראש משרד הפנים יפעלו לקידום העניין.

משאבי משרד הרשם

גביית אגרות

רישום עמותה כרוך בתשלום אגרה חד-פעמית. את האגרה יש לשלם בבנק הדואר או בקופה הרושמת של המשרד. עובדי המשרד מקלידים למערכת הממוחשבת את הנתונים על האגרה, הסכומים ששולמו על חשבונה ויתרת החוב; החישובים אינם אוטומטיים אלא נעשים ידנית. הביקורת העלתה כ-2,000 טעויות בחישובים הידניים שנעשו משנת 1990 ואילך, ואי-התאמות בין החיובים של העמותות לבין הסכומים לזכות המשרד.

הרשם גם גובה אגרה על עיון בתיקים. משרד מבקר המדינה העיר לרשם, שאמצעי הבקרה על הגבייה דורשים שיפור, הן בתחום המעקב אחר קבלת תשלומים והן בתחום הפרדת סמכויות בפעולות הגבייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שאם תונהג גביית אגרה שנתית, כפי שמאפשר תיקון מס' 3, יהיה דרוש להתאים את התוכנה הייעודית לתמיכה בפעולות הכרוכות בכך.

כוח אדם

לשנת הכספים 1996 אושר למשרד תקציב של כ-1.3 מיליון ש"ח, שיועד לתשלום שכר, לבקרה ולביקורת. תקן כוח האדם שאושר בחוק התקציב מנה 5.5 משרות. הבדיקה העלתה, כי ביוני אותה שנה הועסקו במשרד 17 עובדים - הרשם וסגניתו, שבעה עורכי דין, ושמונה רכזים ופקידים מקצועיים. רוב העובדים הועסקו על פי חוזים מיוחדים.

הרשם פנה פעמים מספר להנהלת משרד הפנים וביקש להוסיף עובדים אחדים למשרד, אך הוסף עובד אחד בלבד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הרשם, כי עדיין חסרים לו משאבי כוח אדם ומחשוב, וכי לדעתו יש לבדוק בדיקת יסודית את הארגון והשיטות, כדי לקבוע אילו משאבי אנוש חסרים. הרשם ציין בתשובתו, כי בעקבות תיקון מס' 3 הוטל עליו להרחיב את הפיקוח על העמותות ולנהל עליהן חקירות יותר מעמיקות; אולם במשאבים העומדים לרשותו אין הוא "רואה כל דרך להרים את הנטל החדש".

ניהול המערכת הממוחשבת

המערכת הממוחשבת של הרשם פועלת משנת 1984. במועד הביקורת עמד לרשות המשרד מחשב בינוני, שאליו חוברו כ-15 מסופים. עלות תחזוקת החומרה ומערכת ההפעלה בשנת 1995 היתה כ-100,000 ש"ח. נוסף על כך שילם משרד הפנים לבית תוכנה פרטי כ-20,000 ש"ח בעד תחזוקת התוכנה הייעודית ושירותים נוספים.

הועלה שהתוכנה הייעודית אינה מאפשרת רישום כלל הנתונים הדרושים לטיפול בבקשות ולניהול מעקב נאות אחר העמותות. עוד הועלה, כי בעת עדכון נתונים התוכנה הייעודית אינה שומרת על רוב הנתונים שקדמו לעדכון; לכן, הרישומים במערכת אינם מאפשרים לעקוב אחר שינויים בנתוני העמותה. משרד מבקר המדינה הצביע בפני הרשם על הצורך להוסיף שדות לקובץ העמותות, כדי לאפשר רישום נתונים כגון: תאריך עדכון של נתונים בסיסיים, תאריך אישור ראשוני, תאריך שינוי במצב הרישומי של העמותה, ונתוני מעקב על פירוק עמותות.

מאז כתיבת התוכנה הייעודית הוכנסו בה שינויים שנועדו להתאימה לשינויים שנעשו בתהליכי העבודה של הרשם ומשרדו. הביקורת העלתה, כאמור, כי בעקבות השינויים האמורים אמנם נוספו נתונים בקובץ העמותות, אולם רק ממועד הנהגת השינויים, אך לא הושלמו הנתונים על עמותות שהיו כבר רשומות מקודם. מסיבה זו אין אחידות ברישום הנתונים בקובץ, ולא על כל העמותות רשומים מלוא הנתונים.

הועלה, כי בתוכנה הייעודית חסרות בקורות לוגיות המיועדות למנוע הזנת נתונים לא סבירים לקובץ העמותות. לכן קיימים רישומים שגויים, כגון: תאריכים לא סבירים, תאריך פתיחת תיק לעמותה שהוא מוקדם מתאריך החלת חוק העמותות, או תאריך שלא הגיע זמנו. כן נמצאו סתירות בין נתונים שנרשמו בשדות שונים, כגון רישום הדפסת תעודת אישור העמותה בתאריך מוקדם מתאריך פתיחת התיק.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הגיבוי למערכת הממוחשבת, ופגמים בניהול בקרת הגישה למערכת: לא נשמר במערכת נתיב ביקורת האמור לצבור בסדירות רשימה של שינויים בנתונים ואת שמות המשתמשים שביצעו אותם; סיסמה שיועדה מלכתחילה למשפטנים בלבד הוקצתה גם לעובדים שאינם משפטנים. בתשובתו מינואר 1997 הסביר הרשם, שעם הזמן הועברו פעולות שונות מידי עורכי דין לידי הפקידים, אולם הדבר לא לווה בשינוי מתאים בבקרת הגישה למערכת. בתשובה נאמר, כי בעקבות הביקורת הוא יבדוק את סיווג הגישה למערכת מחדש.

ממצאי הביקורת מצביעים, כי במערכת הממוחשבת קיימים פגמים וכי אין היא מתאימה לספק את הדרישות של הרשם ושל הציבור. ואכן, משרד הפנים יזם בראשית 1995 פיתוח מערכת ממוחשבת חדשה, ובאפריל אותה שנה הוחל בהכנת מסמך יזום להקמת מערכת חדשה ואף מונתה ועדה להכנת מכרז. לדברי הרשם, חדלה הוועדה לפעול לאחר ישיבות מעטות בלבד. בתשובתו מדצמבר 1996 הודיע משרד הפנים, כי בגלל עומס התפקידים

המוטל על יחידת ענ"א וחוסר כוח אדם לביצוע המשימות השוטפות המוטלות עליה, הופסקו ההכנות לפיתוח מערכת חדשה שתחליף את זו הקיימת.

בשנת 1995 אף עשה המשרד ניסוי לקליטת מסמכי מקור, תיוקם ואחזורם, באמצעות סורק אופטי. מאז לא נעשה שימוש באמצעי זה במערכת הממוחשבת, אף על פי שהיה בו כדי לתרום לייעול עבודת המשרד.

בתשובתו ציין הרשם, כי הוא מסכים שיש צורך בשיפורים במערכת הממוחשבת, "אולם, יכולתנו למלא את הדרישות הנ"ל תלויה בתגבור בשעות עבודה ובבניית מערכת מחשוב חדשה ומודרנית".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להחיש את המהלכים להקמת מערכת ממוחשבת חלופית, כדי לספק לרשם כלי עבודה יעילים לביצוע תפקידיו.



הסדרת רישום העמותות וחובת רשם העמותות לנהל מרשם מסודר של העמותות הרשומות נועדו לשרת את הציבור במתן מידע בסיסי עליהן. המידע שבידי הרשם גם משרת את משרדי הממשלה התומכים בעמותות או קונים מהן שירותים. מערכת מידע בסיסי שתכיל את הנתונים הנחוצים על העמותות היא תנאי הכרחי לפעולה תקינה של הרשם ולהעמדת מידע לרשותו של כל דורש.

במועד סיום הביקורת היה בידי הרשם אך מידע חלקי על העמותות, ונתונים רבים בקובץ העמותות אף היו שגויים. רישום חלקי של נתונים פוגע בהשגת היעד לספק לציבור ולרשויות השלטון נתונים אמינים ומלאים על העמותות, וגם מכביד על הרשם במהלך עבודתו. הרשם לא השתמש במערכת הממוחשבת להליכי מחיקת עמותות שלפי הנתונים שבידו לא הגישו מסמכים כמתחייב על פי חוק העמותות, התש"ס-1980, אף שמן הראוי היה לבדוק אם פעילותן הסדירה נמשכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שהרשם פועל במשרד הפנים, על משרד הפנים לפעול לשיפור מערכת המידע של הרשם ולהקצות את התקציב הדרוש למילוי תפקידיו. במהלך הקמת המערכת ראוי לשקול את חיבורה בתקשורת למשרדי רשמים אחרים ולגופים התומכים בעמותות, כדי לאפשר להם לשאוב ממנה מידע מעודכן הנחוץ להם.

רשם העמותות במשרד הפנים ורשם החברות במשרד המשפטים עוסקים בפעילות דומה: רישום תאגידיים; בדיקת שמות של תאגידיים אצל הרשם האחר; גביית אגרות; רישום של תקנונים, דוחות כספיים, כתובות, ובעלי תפקידים; מחיקות ופירוקים; העמדת מידע ומסמכים של התאגידיים לעיון הציבור ומידע מרוכז למוסדות ציבור. מן הראוי היה שהמשרדים האמורים ישתפו פעולה בפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה, שתתבסס על דו-שיח ולימוד לקחים מן המערכות הקיימות ותשמש את שני הרשמים.

הערות ראש הממשלה מס' 47

רשם העמותות - סדרי הרישום והשירות לציבור

הגופים המבוקרים: משרד הפנים; משרד המשפטים

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. שיעור קטן של עמותות הגישו לרשם מסמכים בפרק הזמן שקובע חוק העמותות, והרשם לא נקט צעדים שיטתיים לאיתור העמותות שלא הגישו מסמכים בזמן, כדי להתרות בהן.
2. הועלו ליקויים הנוגעים למהימנות המידע המצוי במאגר המידע שהרשם מנהל: הנתונים על העמותות היו חלקיים, לא מדויקים או שגויים; התוכנה הייעודית אינה מאפשרת רישום כלל הנתונים הדרושים לטיפול בבקשות ולניהול מעקב נאות אחר העמותות; בעת עדכון נתונים התוכנה הייעודית אינה שומרת על רוב הנתונים שקדמו לעדכון; לכן, הרישומים במערכת אינם מאפשרים לעקוב אחר שינויים בנתוני העמותה. משרד מבקר המדינה הצביע בפני הרשם על הצורך להוסיף שדות לקובץ העמותות. נמצאו ליקויים בסדרי הגיבוי למערכת הממוחשבת, ופגמים בניהול בקרת הגישה למערכת.
3. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשם לפעול לאלתר להשלמת הרישומים של העמותות בשדה תיאור המצב הרישומי.
4. מערכת המידע הממוחשבת שמשמשת את הרשם לא תאמה את דרישות הרשם במלואן. בשנת 1995 בחן משרד הפנים הקמת מערכת ממוחשבת חדשה בשביל הרשם, אולם מאז לא היתה התקדמות בעניין זה.
5. במשך שנים רבות לא נקטו רשמי העמותות צעדים, אותם היו רשאים לנקוט, למחיקת אגודות עותומניות שלא הגישו בקשה להירשם כעמותה. הרשם דהיום התחיל בפעולות, אולם הן לא התקדמו עקב מידע לקוי במשרד הפנים.
6. משרד מבקר המדינה הסב תשומת לבם של הרשם, משרד הפנים ומשרד המשפטים לאפשרות לשינוי החוק כך שייאמר בו כי המתעניין במידע מעודכן אינו חייב להסתמך אך ורק על המידע האגור אצל הרשם, אלא רשאי לפנות ישירות לכל עמותה ולדרוש ממנה לשלוח אליו את המסמכים שקבע החוק; אם העמותה לא תמציא לו את המידע, המתעניין יהיה רשאי לתבוע אותה בהליך משפטי.
7. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול את האפשרות להוסיף בחוק העמותות את החובה שהעמותות יגישו לרשם דוח מנהלים מילולי, כפי שמחייבת, למשל, פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. בדוח יירשמו נתונים על בעלי תפקידים, כתובת מעודכנת ופרטים בסיסיים אחרים, והוא ייחתם בידי חברי הוועד. הדבר יעזור לרשם להציג מידע מעודכן למעוניינים, וידגיש לחברי הוועד את עובדת היותם נושאים באחריות.
8. לפי סעיף 33 לחוק העמותות, לא יכהן בתפקיד חבר ועד או חבר ועדת הביקורת, בין היתר, מי שהורשע בפקדון. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שהרשם אינו נמנה עם הרשאים לקבל מידע מן המרשם הפלילי ולכן אין באפשרותו לפעול לאכיפת הוראה זו.
9. במשרד עומדת לעיון הציבור רשימה ובה שמות העמותות ומענן; הרשימה מסודרת לפי מספר העמותה. בבדיקה שנערכה ביולי 1996 נמצא שהרשימה מעודכנת רק לפברואר 1993. לא נמצאה הצדקה להעמדת רשימה כה מיושנת לרשות המעוניינים בה.
10. למעוניין במידע אין אפשרות לדלותו מקובץ העמותות באמצעות תקשורת מחשבים, וגם אין ממשק פשוט להעברת מידע מרוכז מהמערכת הממוחשבת לגופי ממשל הזקוקים דרך קבע למידע על עמותות.

11. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשמים - של עמותות, של חברות, ושל תאגידים אחרים - ימצאו דרך להיזון הדדי של נתונים לשם בדיקת שמות תאגידים. מן הראוי היה שרשם העמותות במשרד הפנים ורשם החברות במשרד המשפטים ישתפו פעולה בפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה, שתבסס על דו- שיח ולימוד לקחים מן המערכות הקיימות, ותשמש את שני הרשמים.
12. לשם מחיקת עמותות דרוש גם שיתוף פעולה בין הרשם לבין הממונים על המחוזות במשרד הפנים; ומאחר שכל אלה פועלים במסגרת משרד הפנים, מן הראוי שהעומדים בראש משרד הפנים יפעלו לקידום העניין.
13. הרשם גובה אגרה על עיון בתיקים. משרד מבקר המדינה העיר לרשם, שאמצעי הבקרה על הגבייה של האגרה דורשים שיפור, הן בתחום המעקב אחר קבלת תשלומים והן בתחום הפרדת סמכויות בפעולות הגבייה.
14. על משרד הפנים לפעול לשיפור מערכת המידע של הרשם ולהקצות את התקציב הדרוש למילוי תפקידיו. במהלך הקמת המערכת ראוי לשקול את חיבורה בתקשורת למשרדי רשמים אחרים ולגופים התומכים בעמותות, כדי לאפשר להם לשאוב ממנה מידע מעודכן הנחוץ להם.

ב. תגובות המבוקרים

משרד הפנים מגיב:

2. בתאריך 3 למארס 1997 פרסם משרד הפנים בקשה להצעה לרכישת תוכנת אמולציה והעברת קבצים, עבור יחידת רשם העמותות.
- התוכנה תאפשר רישום כלל הנתונים הדרושים לטיפול בבקשות ולניהול מעקב נאות אחר העמותות, שמירת הנתונים שקדמו לעדכון, הוספת שדות לקובץ העמותות, התקנת בקרת הגישה למערכת, ותאפשר השלמת הרישומים על העמותות בשדה התיאור הרישומי.

משרד המשפטים מגיב:

4. במשרד המשפטים מוקמת מערכת חדשה עבור רשם החברות. משרד המשפטים ישתף פעולה עם משרד הפנים לפיתוח מערכת דומה לרשם העמותות.

משרד הפנים מגיב:

5. רשם העמותות יפנה ליועץ המשפטי לממשלה שיסמיכו למחוק אגודות עותומניות באמצעות פרסום בעיתון. אחר ההסמכה יפעלו רשם העמותות והממונים על המחוזות למחוק את האגודות העותומניות.
8. רשם העמותות יפעל לשינוי החוק, כך שתהיה באפשרותו לאכוף הוראה זו.
9. הרשימות אינן עומדות יותר לעיון הציבור. רשימות מעודכנות יועמדו במשך שנת 1997 לרשות הציבור, ויעודכנו מידי שנה.
- 10.11. רשם העמותות בוחן ממשק למשרד המשפטים לבדיקת שמות תאגידים. תשתית החיבור קיימת כבר.
13. נוהל גביית הכספים נמצא בבדיקה. הוראות רענון יפורסמו עד אוגוסט 1997.

ג. הערות ראש הממשלה

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיימה ביום 17 למארכ 1997 דיון בנושא.

בדיון נטלו חלק בין היתר שר הפנים, מנכ"ל משרד הפנים ועובדים בכירים ממשרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הפנים. הוועדה קיבלה החלטה שמספרה בק1/ כדלקמן:

א. במגמה לייעל הפיקוח והבקרה על פעילות העמותות ומיצוי הכללים שבסעיף ב' להלן, משרדי הפנים והאוצר יבחנו אפשרות להפעלת מערכת זו כ"משק סגור" וכן אפשרות הטלת אגרה שנתית על עמותות רשומות.

ב. רשם העמותות יגבש כללים שניתן יהיה על פיהם לאפשר התערבותו עד כדי הדחה של חבר ועד עמותה, מינוי מנהל מקצועי או מנהל מפעיל, באותן עמותות שלא ימלאו את שהוטל עליהן על פי החוק. הרחבת פעילות הרשם תהיה בהתאמה לאמצעים שיועמדו לרשותו.

ג. משרד הפנים יפעל לשינוי החוק אשר יחייב את העמותות למסור מידי שנה "דיווח מנהלים מילולי" שיהווה גילוי נאות על פעילות העמותות להשגת יעדיהן.

בכפוף לפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה, תיבחן האפשרות לדיווח ממוחשב.

ד. בהתאמה להערות מבקר המדינה, שר הפנים יכין תקנות ברורות באשר ל"עמותות מעטים", "צדדים קשורים" ו"עמותות יחידים" ובקרה על ביצוען.

ה. רשם העמותות, בשיתוף עם הממונים על המחוזות במשרד הפנים, המחזיקים את תיקי האגודות העותומניות, יפעל למחיקתן.

ו. דיווח על הביצוע יימסר בתוך 3 חודשים לאגף לביקורת המדינה.

הערות ראש הממשלה מס' 52

רשם העמותות - סדרי הרישום והשירות לציבור - דו"ח 47

א. ריכוז ממצאי הביקורת

3. במערכת החדשה, לכשהופעלה, לא נכללו כמה תת מערכות שהיו אמורות, על פי ההסכם, להיכלל בה; בהן תת מערכות שנועדו לסייע בפעולות חיוניות, כגון: בקרה על מכסות של מספרי זהות לתושבים חדשים בישראל (עולים חדשים ונולדים), המוקצים לגופים שונים; טיפול בבקשות לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952; טיפול באשרות וברשיונות ישיבה לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. המשרד הסכים לדחות את הפעלתן של תת המערכות הללו למועד אחר.

4. ממסמכי המשרד עולה, כי לפני פרסום המכרז היה ידוע לו שבמאגרי המידע על האוכלוסין, שנוהלו במערכת הממוחשבת הישנה, יש ליקויים, כגון: העדר פרטים על תושבים או רישום נתונים שגויים; בקובץ "תושבים פעילים" רשומים פרטים על תושבים שנפטרו או עזבו את הארץ. המשרד לא פעל להעלאת אמינות הנתונים, אף על פי שזה היה אחד היעדים העיקריים של הפרויקט. עקב כך המערכת החדשה מכילה נתונים שגויים שהועברו מן המערכת הישנה.

9. לא פותחו ממשקים לקליטת מידע ממאגרי מידע של גופים ממשלתיים וציבוריים אחרים, על אף שזה היה אחד היעדים של המערכת החדשה.

11. המערכת הופעלה לפני שהוכן מערך הגיבוי, המיועד לאפשר למשרד להמשיך ולספק שירותים גם כשיש שיבושים מהותיים בפעילותה השוטפת ובזמינותה. אם תקרה תקלה חמורה שתגרום להשבתת המערכת, עלול השירות לציבור להיפגע פגיעה קשה.

ב. מצב תיקון הליקויים

משרד הפנים

1. בשנת 2001 פעל רשם העמותות למחיקת עמותות לא פעילות. עד עתה החלו בהליך מחיקה של 10,974 עמותות, ונמחקו כבר 2,750 עמותות. יתר העמותות בהליכי מחיקה מתקדמים.

2-4. בעקבות הביקורת, שופרה הנגישות למידע. ברוב המכריע של תיקי העמותות, קיימים דיווחים כספיים, ומבוקרים ועדכניים, לרבות מקורות הכספים, השימושים, פירוט עלות שכרם של חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה וכיו"ב, פירוט חברי הוועד, ועדת הביקורת, בעלי זכות חתימה, וכו'.

5. נבחרו זוכים במכרז למחיקת האגודות העותומניות או לרישומן כעמותות. הזוכים אמורים להתחיל בעבודתם בשנת 2002.

9. בעקבות הביקורת, הרשימה מתעדכנת באופן שוטף.

10,11. רשם העמותות פועל לשיפור חיבור מערכת המידע של רשם העמותות - לגופים אחרים, כגון רשם החברות. עתה כל משרדי הממשלה המבקשים מידע מרשם העמותות, זוכים לשיתוף פעולה מלא.

12. רשם העמותות משתף פעולה עם הממונים על המחוזות בכל הנושאי, ובעיקר לשיפור השירות לאזרח: נפתחו סניפים של רשם העמותות במחוזות משרד הפנים: חיפה, נצרת, דרום וירושלים.

13. בעקבות הביקורת, רק עובד משרד הפנים רשאי לנהל את הקופה וגביית כספים עבור האגרות השונות.

אימותים ותדפיסים המתבקשים על ידי הקהל באמצעות דואר ופקסים, נשלחים ללקוח רק לאחר קבלת שובר תשלום בנק הדואר.

14. מערכת המידע של רשם העמותות שופרה; רשם העמותות פועל להכנסת כל הנתונים הבסיסיים הנמצאים בתיקי העמותות - כגון חברי ועד, ועדת ביקורת, מורשי חתימה וכד', למאגר הממוחשב של יחידת רשם העמותות.

כן שופרו תוכנת ניהול תקין ותוכנת מחיקת עמותות, והותקנה תוכנת התמיכות של החשכ"ל.

הערות ראש הממשלה מס' 52ב'

פיקוח ובקרה על עמותות

המבוקרים הראשיים: משרד הפנים - רשם העמותות; משרד המשפטים; משרד האוצר - החשב הכללי

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. בעקבות דוח שנתי 47 החליטה הכנסת, כי על רשם העמותות, על משרד הפנים ועל משרד המשפטים, להכין הצעה לתיקון חוק העמותות, שאמור לענות, בין היתר, על הצורך בהרחבת חובות הדיווח והשקיפות של העמותות, ובכלל זה מתן "דין וחשבון מילולי", שאת תכניו יש לקבוע מראש. גם הממשלה החליטה ב-2.4.97, כי משרד הפנים יפעל לשינוי החוק ברוח זו. עד מועד סיום בדיקת המעקב, ספטמבר 2001, הרשם ומשרד הפנים לא יזמו הצעה מקיפה לשינוי החוק.

2. משרד מבקר המדינה המליץ כבר בדוח שנתי 47 לבחון הוספת סמכויות לרשם, כדי לאפשר לו להתערב באופן ניהולן של עמותות. ואכן הממשלה החליטה בשנת 1997, כי הרשם יגבש כללים כאלה; אולם הבדיקה העלתה, כי הרשם לא פרסם כללים, אף שהוא מתערב לעתים בניהול עמותות.

3. כבר בדוח שנתי 47 העיר משרד מבקר המדינה על פעולות של עמותות עם צדדים קשורים. משרד מבקר המדינה המליץ לגורמים הנוגעים בדבר לשקול ייזום חקיקה מבהירה ומקיפה בסוגיית הצדדים הקשורים. הממשלה החליטה ב-2.4.97 על צעדים אחדים, ובהם: ששר הפנים יכין תקנות הנוגעות לצדדים קשורים, ולבקרה על ביצוען. ביקורת המעקב העלתה, כי עד למועד סיומה, בספטמבר 2001, לא נקבעו כללים מפורטים, כאמור.

4. כבר בדוח שנתי 47 הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבם של הרשם, של משרד הפנים ושל משרד המשפטים, בקשר לעמותות מעטים, בדבר הצורך במתן מידע לציבור על כך שמדובר בעמותה שמספר חבריה מועט, ועל הצורך לבחון סדרי בקרה נאותים בעמותות מעין אלה בעת מתן תמיכות או רכישת שירותים ומוצרים. הממשלה החליטה באפריל 1997, כי שר הפנים יכין תקנות ברורות בנוגע ל"עמותות מעטים". בביקורת המעקב עלה, כי השר לא התקין עד כה תקנות אלו.

5. גם בדוח שנתי 47 עמד משרד מבקר המדינה על חשיבותו הרבה של דוח מנהלים מילולי בכל הנוגע לעמותה העוסקת בהתרמות. משרד מבקר המדינה ציין שם, כי ראוי שעמותה מתרימה תיתן לציבור דין וחשבון מקיף על פעולתה ועל השימוש שעשתה כדי להשיג את יעדיה באמצעים שהציבור העמיד לרשותה. המידע הניתן בדוח הכספי אינו מספק, ולא ניתן ללמוד אם הושגו יעדי התרומות וכיצד הושגו, כגון על מה הוצא הכסף, לכמה אנשים סייע ובאיזה סכום לנפש; כיצד קידמה ההוצאה את מטרת התורם והעמותה; וכן מה עלות הגיוס של כספי התרומה, המגיעה לעתים לשיעורים גבוהים מסכום התרומות עצמו. כמו כן חשוב לפרוס את מערך הקשרים בין העמותה לבין גופים הקשורים עמה ומגייסים כספים עבורה (להלן - אגודות יידיים). עד מועד סיום הביקורת, מתן דוח מקיף של העמותות בנושא זה טרם מוסד.

6. בדוח שנתי 47 העיר משרד מבקר המדינה, כי עולה הצורך שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יחד עם הרשם, יבחנו אם אין להוסיף לרשם סמכויות, נוסף לסמכויות לפירוק עמותה, שהוא צעד קיצוני וחמור. בפעילותן של עמותות ייתכנו מקרים של ניהול בלתי תקין, שהתרופה הנכונה להם היא לאו דווקא פירוק העמותה, אלא התערבות באופן ניהולה, כגון: הדחת חברי ועד ומנהלים מקצועיים של העמותה או החלפתם; מינוי כונס מפעיל, וכדומה. בעקבות הביקורת, החליטה הממשלה ב-2.4.97 על צעדים אחדים, ובהם: רשם העמותות יגבש כללים, שניתן יהיה על פיהם לאפשר התערבותו עד כדי הדחה של חבר ועד עמותה, מינוי מנהל מקצועי או מנהל מפעיל באותן עמותות שלא ימלאו את שהוטל עליהן על פי החוק. הרחבת פעילות הרשם תהיה בהתאמה לאמצעים שיועמדו לרשותו. הבדיקה העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת הרשם לא פרסם כללים כאלה, אף שהוא מתערב לעתים בניהול עמותות.

7. ב-9.4.97 החליטה הממשלה, כי ועדת התמיכות בכל משרד אחראית לכך שממצאי הביקורת התפעולית והכספית בעמותות שהעלו הבודקים מטעמה יועברו גם לרשם העמותות. החלטה דומה התקבלה שוב ב-3.4.01. הביקורת העלתה, שלמעט משרד הקליטה והעבודה והרווחה, המשרדים התומכים לא העבירו לרשם את ממצאי הביקורות שערכו.

8. במארכ 1998 פנה רשם העמותות למשרד המשפטים בבקשה להוסיף את חוק העמותות לתוספת לחוק העבירות המינהליות, כך שהעבירות לפי חוק העמותות ייכללו כעבירות שבגינן ניתן להטיל קנס מנהלי. ממסמכים שונים עלה, כי הנושא נבדק, ונבחנו היבטים שונים של אפשרויות הגבייה. ביוני 1999 ובאפריל 2000 פנה רשם העמותות למשרד המשפטים בניסיון לקדם את הנושא. הביקורת לא מצאה תשובה של משרד המשפטים לבקשת הרשם.

9. במצב הנוכחי קיימים הסדרי פיקוח בלתי אחידים על עמותות ועל חברות לתועלת הציבור וחברות מלכ"ריות, אף על פי שלגבי כל הגופים הללו יש לציבור אינטרס לקיים פיקוח דומה על פעילותם ועל השימוש שנעשה בכספי ציבור המגיעים לידיהם. בנסיבות אלה, ניתנת למבקש להתאגד למטרה ציבורית, שאינה מכוונת לחלוקת רווחים, אפשרות לחמוק מהפיקוח שמפעיל רשם העמותות על פי חוק העמותות, על ידי התאגדות כחברה מלכ"רית, במקום כעמותה.

10. במובחן מעמותה, אין מחסום המונע מחברה מלכ"רית או מחברה לתועלת הציבור להפוך לחברה עסקית על ידי שינוי מטרתה, או על ידי ביטול התניות בתקנונה האוסרות על חלוקת רווחים, גם אם אלה הופקו תוך ניצול מעמדה הקודם כגוף הפועל למטרה ציבורית וללא חלוקת רווחים. בשים לב לאמור לעיל, מן הראוי כי משרד המשפטים בשיתוף המשרדים הנוגעים בדבר יתנו את הדעת לאפשרות להחיל הסדרי פיקוח אחידים על כל הגופים הפועלים למען מטרה ציבורית וללא חלוקת רווחים, וזאת ללא תלות בצורת התאגדותם.

משרד האוצר, אגף החשב הכללי

דו"ח מבקר המדינה מס' 41 לשנת 1991

שרידות מערכות מידע וגיבוי

ריכוז ממצאים

נבדקה היערכות של יחידות במגזר הממשלתי למצבי חירום, שבעטים עלולות מערכות המידע הממוחשבות לצאת מכלל פעולה. נבדקו: אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), אגף המכס ומס ערך מוסף (להלן - אגף המכס), שירותי עיבודים ממוכנים (להלן - שע"מ), משטרת ישראל (להלן - המשטרה), המוסד לביטוח לאומי, מלם מערכות בע"מ (להלן - מלם) ובזק - חברה ישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק).

בחשכ"ל, באגף המכס, במשטרה, במלם ובבזק לא היו תכניות מתאימות המפרטות פעולות ואמצעים המיועדים להפעלה במקרה של פגיעה חמורה בכושר עיבוד נתונים ממוחשב או אבדנו.

כל הגופים שנבדקו לא אספו בשיטתיות נתונים על לעלות הנזק הישיר או התפעולי, שעלול להיגרם להם, במקרה של השבתת מערכות המידע הממוחשבות, בעטייה של תקלה חמורה או מצבי חירום. נתונים אלה דרושים כדי לקבוע אמצעים למניעה, לגילוי, ולהתמודדות עם המצבים האמורים.

היחידות הממשלתיות שנבדקו רובן ככולן לא נקטו פעולה להסדרת גיבוי למתקניהן ולהבטחת רציפות שירותי מחשוב חיוניים במקרה אסון, חוץ מהסכם לגיבוי הדדי שעשה שע"מ עם המוסד לביטוח לאומי.

ועדה שמינה מנכ"ל משרד האוצר לבחינת דרכי הגיבוי למערכות מידע, ואשר פעלה למן סוף 1986 ועד לתחילת 1990, לא אספה נתונים על הנזק הצפוי לגופים הממשלתיים המתבססים על מערכות מידע במקרה של השבתת מתקני המחשב שלהם; לא אספה נתונים על עלויות של חלופות גיבוי שעליהן הצביעה ומתוכן בחרה חלופה מומלצת; לא קבעה קריטריונים אחידים לבחינת החלופות ולא ערכה השוואה נאותה ביניהן; הוועדה לא סקרה את הנעשה בנושא הגיבוי במגזר הממשלתי בחו"ל, אף שחברי ועדה נסעו לחו"ל לצורך זה.

הוועדה המליצה במסקנותיה על הנהגת הסדר גיבוי מרכזי באמצעות מתקן מחשב חיצוני שיופעל באמצעות התקשרות עם חברה פרטית. החברה תקים מתקן מחשב שיוועד למתן שירותי גיבוי למתקני מחשב ממשלתיים, אם ייקלעו למצב של השבתת תהליכי העיבוד עקב תקלה או פגיעה חמורה, ושיאפשר גם תרגול נהלים, שייקבעו, להפעלה במצבי חירום.

מי שכיהן בתפקיד מנכ"ל מלם התמנה על ידי מנכ"ל משרד האוצר למרכז הוועדה. משרד האוצר לא העסיק את המרכז ולא עשה עמו הסכם המפרט את תפקידו ואת תנאי העסקתו, והוא הועסק בתפקיד זה על ידי מלם, לאחר שסיים את תפקידו כמנכ"ל החברה. המשנה לחשב הכללי, שכיהן בתפקיד יושב ראש הוועדה לבחינת דרכי הגיבוי, כיהן באותו מועד גם בתפקיד דירקטור בחברה וישב בראש ישיבות הדירקטוריון שבהן אושרה העסקתו זו.

המלצות הוועדה לא נדונו בדרג שמינה אותה - מנכ"ל משרד האוצר - ודרג זה לא קיבל החלטה בדבר מדיניות הגיבוי הממשלתית. אף את פתרון הגיבוי שהציעה הוועדה לא אישר לביצוע מנכ"ל משרד האוצר ולא התקבלה החלטה בדבר דרכי מימונו.

אף שלא התקבלו החלטות כאמור, ננקטו במשרד האוצר פעולות לביצוע המלצות הוועדה ובהן: הכנת מפרט דרישות למתקן גיבוי חיצוני מרכזי; פנייה לספקים שהתבקשו להציע הצעות להפעיל מתקן גיבוי, העומד בדרישות האמורות; בחינת הצעות הספקים; קיום משא ומתן עמם ובחירת ספק.

הוועדה הבין-משרדית להתקשרויות ענ"א במשרד האוצר החליטה להקים ועדות לבחינת ההצעות, אישרה העסקת יועץ והסמיכה צוות לקיום משא ומתן לקראת עריכת הסכם עם ספק

המתקן בלא שהסתמכה על החלטה של מנכ"ל משרד האוצר ובלא שאושר אופן מימון שירותי הגיבוי, כמתחייב מהוראות התכ"ם.

בינואר 1990 החליטה הוועדה הבין-משרדית לשאת ולתת עם ספק שהצעתו נבחרה, וקבעה שהסכם, אם ייחתם, יהיה הסכם מסגרת שלא יגרור אתו התחייבות כספית כלשהי. בפברואר אותה שנה החליט מנכ"ל האוצר שלא ליישם את פרויקט הגיבוי המומלץ כתוצאה ממגבלות תקציב, והורה לבדוק חלופות אחרות לפתרון בעיית הגיבוי.

בראש הוועדה הבין-משרדית להתקשרויות עני"א כיהן המשנה לחשב הכללי, אשר שימש גם יושב ראש הוועדה לבחינת נושא הגיבוי. במצב זה היה קיים ניגוד עניינים בין שני התפקידים. לפעולות בנושא הגיבוי, שנמשכו כארבע שנים, לא נקבעה תקנה בתקציב המדינה. במשרד האוצר לא רוכזו נתונים אודות הוצאות שהיו במהלך ביצוע הפעולות בגין הוועדה, העסקת יועצי חוץ, מימון סיורים בחו"ל, ספרות מקצועית ושירותי מידע. זאת ועוד, לא היה אפשר לקבל מן המשרד, גם לאחר בקשת הביקורת, נתונים מפורטים על כלל ההוצאות ולא על מקורות המימון. הבדיקה העלתה, כי במימון השתתפו גם גופים מחוץ למשרד. עברו יותר מארבע שנים מאז מינה מנכ"ל משרד האוצר, בסוף 1986, את הוועדה לבדיקת דרכי הגיבוי ועדיין לא נקבעה בנושא חשוב זה מדיניות אחידה ומחייבת בדבר מתקני המחשב הממשלתיים. מערכות המידע בהם אינן ערוכות כיאות למצב של תקלה חמורה או השבתת תהליכי העיבוד עקב פגיעה חמורה מסיבה כלשהי.



1. השימוש הגובר במחשבים במגזר הממשלתי תרם רבות לאיכות השירות לציבור ולקידום תפעולם השוטף של ארגונים. תהליך זה הביא לגידול בכמות הנתונים הצבורים במאגרי המידע שבאחריות המדינה ובעלותה.

באמצעות תקציבים גדולים הקימה המדינה מערכות מידע מרכזיות בחשיבותן. המערכות משרתות את כלל אוכלוסיית המדינה, דוגמת מרשם האוכלוסין; צוברות מידע רגיש, דוגמת הנתונים שמשמשים את אגף מס הכנסה; ומפעילות מערכות תשלומים וגבייה למאות אלפי אזרחים, דוגמת המוסד לביטוח לאומי.

בד בבד גברה חשיבותן של פעולות המיועדות להבטיח זמינות שירותי המחשוב בארגונים האמורים ורציפותם ולמנוע אבדן מידע; שכן, לארגון עלול להיגרם נזק חמור אם בעטייה של פגיעה תושבת יכולת העיבוד הממוחשב, או תפגע מאוד מערכת המידע שלו.

כדי לצמצם את הנזק האפשרי למערכת המידע דרושה היערכות מתאימה ותכנון לקראת מצבים המכונים מצבי חירום (Contingency Planning And Disaster Recovery).

במסגרת היערכות זו יש לתת את הדעת לנתונים אודות: איומים אפשריים על המערכת והנזק העתידי ועלותו אם ימומשו האיומים; ליישם אמצעים כדי למנוע או לגלות מבעוד מועד פגיעה, מקרית או מכוונת, במערכת; לקבוע דרכים לגיבוי מרכיבים חיוניים במערכת, אשר הארגון יגדיר אותם מראש, ולהיערך לתפקד במצב שבו אכן יתממשו האיומים ויתרחשו אירועי אסון.

2. בחודשים ספטמבר 1989 - יוני 1990, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות שננקטו בתחום ההיערכות למצבי חירום ולמניעתם במוסדות ממשלה אחדים שבהם פועלות מערכות מידע מורכבות. נבדקו הפעולות שעשו ההנהלות להגנה על המערכות הללו ולגיבויין ופעולותיה של ועדה שהקים משרד האוצר לבחינת דרכים לגיבוי המערכות. הבדיקות נערכו במשרד האוצר - באגף החשב הכללי, בשירות עיבודים ממוכנים ובאגף המכס ומס ערך מוסף; במרכז עני"א של משטרת ישראל; ביחידת המחשב במוסד לביטוח לאומי; בחברות הממשלתיות מלם מערכות בע"מ, ובבזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ. בדיקות השלמה נערכו במכון לפיריון העבודה והייצור, בחשבות משרד האוצר ובנציבות שירות המדינה.

הוראות התכ"ם ויישומן

החל מאוקטובר 1989 מחייבות תקנות כספים ומשק (להלן - התכ"ם) את משרדי הממשלה ויחידות עני"א להיערך למצב חירום ולמקרים של פגיעה במערכות ממוחשבות, ולקבוע נהלים

למצב חירום ולגיבויין של המערכות (התכ"ם, ספר מינהל כספי, פרק 7, סעיף 7). ההוראות מחייבות לספק את הדרישה להמשך תפקודו של משרד על אף פגיעה במערכי המחשוב שלו, ולאפשר המשך עיבוד נתונים במקרה של השבתת יחידת ענ"א.

על פי הוראות התכ"ם, על כל הנהלה לנקוט שורה של פעולות מנהליות ובהן: לקבוע סדר עדיפות לנושאים המופעלים באמצעות המערכות הממוחשבות, להקצות משאבים לגיבוי נאות ופרסום נהלים ועדכונם. על המשרדים להגדיר בנהלים את הפעולות שנועדו למניעת תקלות, להתגברות על פגיעה חמורה במערכות המידע הממוחשבות ושיקומן. כן מחייבות הוראות התכ"ם: לקבוע בנהלים את האחראי לתכנון ההיערכות למצב חירום ולביצועה, לקביעת הנהלים ולעדכונם; לאחסן מצעים מגנטיים, המגבים את המידע האגור במערכות המידע, באתר נפרד ולהקפיד על עדכונן הסדיר של מידע זה. לפי ההוראות, על המשרדים לוודא את אכיפת הנהלים ואת יעילותם על ידי תרגולם, בשלבים שקובעות ההוראות.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות המינהליות שנקטו ואת היערכותם בפועל של גופים להגנה על מערכות המידע שלהם לשם הגברת שרידותן ולשם המשך עיבוד במקרה של השבתת יחידת ענ"א ואלה הגופים: שע"מ, המשטרה, החשכ"ל; הנהלת המכס; ויחידות המחשב של מלם, בזק והמוסד לביטוח לאומי.

הבדיקה העלתה, כי רוב הגופים שנבדקו לא כללו בנהלים המאשרים נוהל מפורט להתגברות על פגיעה חמורה במערכות המידע ושיקומן. אמנם רוב הגופים ביצעו פעולות להגנה על מערכות המידע ומתקני המחשב אך פעולות חשובות לא ננקטו והפעולות שנקטו לא היו על פי תכנית שנבנתה בשיטתיות כמפורט גם בדרישות התכ"ם.

היערכות למצב חירום

כדי להיערך כראוי להגנה על מערכות מידע ממוחשבות ולגיבויין יש להגדיר ולאפיין בכל משרד או חברה ממשלתית את החשיבות והקריטיות של כל אחד מן הרכיבים הקשורים להפעלת מערכת המידע שלהם: הנתונים האגורים בה, היישומים המופעלים במסגרתה, השירותים שהיא מספקת והמערכות הפיזיות המעורבות בכך. לרכיבים אלה יש לאסוף:

(א) נתונים אודות איומים וסיכונים שמערכות המידע עלולות להיחשף להם, ולבחון אותם בשים לב לתפקידם של הגופים ולאינטרסים של המדינה.

(ב) נתונים אודות משך זמן ההשבתה הסביר - מצד הארגון ומטרותיו - של כל אחד מן התפקידים הממוחשבים, כפי שיקבעו הממונים עליהם.

(ג) נתונים אודות תוחלת הנזק (expected loss) - מכפלת הסיכויים למימוש האיום בעלות הנזק שיגרם, כדי לאמוד במונחים כספיים את המשאבים הדרושים וכדאיות ההשקעה במניעת נזק או צמצומו.

איסוף כל הנתונים האמורים נעשה במסגרת תהליך הקרוי סקר סיכונים.

בגופים שנבדקו, חוץ מן המוסד לביטוח לאומי, בזק והמשטרה, לא נערכו סקרי סיכונים ולא נאספו בשיטתיות נתונים כדי להעריך את האיומים והסיכונים על רכיבי מערכות המידע הפועלות בהם. גם לא נמצא, שבגופים אלה נאספו נתונים בדבר עלות הנזק שעלול להיגרם להם במצב חירום. נתונים כאלה צריכים לדון הן בנזק ישיר והן בנזק תפעולי, והם דרושים כדי להגדיר כיאות דרישות כל גוף וגוף במצב שבו ייפגעו המערכות או יושבתו כליל, וכדי להכין תכנית פעולה המפרטת אמצעים להגנה על המערכת ורכיביה, ובאשר לאמצעים חלופיים שיאפשרו המשך יכולת העיבוד. כל זאת אגב התחשבות בשיקולי כדאיות.

בגופים שנבדקו, חוץ משע"מ והמוסד לביטוח לאומי, לא נמצאו תכניות המפרטות בשיטתיות פעולות ואמצעים שנועדו להפעלה בעת פגיעה בכושר העיבוד או אבדנו.

עם זאת יש לציין, כי ביחידות המחשב של המשטרה ושל בזק נערך, במועד הביקורת, מיון ודירוג של רכיבים במערכות המידע, לפי דרגת הקריטיות שלהם לארגון, ובאותו מועד סיימה בזק עריכת סקר סיכונים. כאמור, בשע"מ נוסח נוהל המפרט תכנית פעולה למצב חירום, ובמחצית השנייה של 1988 תורגל הנוהל ועיבוד הנתונים של שע"מ הועבר ליחידת המחשב של המוסד לביטוח

לאומי. המוסד לביטוח לאומי קבע במסגרת הערכות למצב חירום הסדרים שנועדו לאפשר גבייה ותשלום חלק מהקצבאות, ובהם הסדר שנועד לאפשר ביצוע חלק מהעבודים במתקן אחר. ואולם, סקר הסיכונים של המוסד לביטוח לאומי נעשה בשנות ה-70 ומן הראוי לעדכנו.

גיבוי מידע

1. כל יחידות המחשב שנבדקו מגבות קבצי תכניות ונתונים האגורים במחשביהם, לפי נהלים המבוטאים בכתב או בתכניות מחשב; את העותקים שומרות היחידות במתקן המחשב עצמו וכן במתקן אחר המרוחק ממנו. העותקים, הנשמרים במתקן המרוחק, מוחלפים בקביעות (לרוב מדי שבוע) בעותקים מעודכנים ובכך מגבים את הנתונים והתוכניות שבמתקן המחשב.

1. תקן מדצמבר 1989 דן בבטיחות של מחשבים וציודם ההיקפי מפני אש (תקן ישראלי ת"י 1243) קובע, כי מחזיקים בחדר המחשב כמות רשומות מזערית ועל הרשומות המוחזקות שם דרך קבע יש להגן כדלקמן: אם "הרשומות חיוניות וחשובות מחסינים בצידוד החסנה עמיד אש לפחות שעה אחת ... כל יתר הרשומות מחסינים בתיבות מתכת סגורות או בארונות מתכת סגורים".

- הביקורת בבזק העלתה, כי קלטות מגנטיות המשמשות לצורך הגיבוי מאוחסנות בחדר המחשב עצמו בניגוד לנדרש על פי התקן. לדעת מבקר המדינה, יש לשקול לאחסן קלטות אלה בחדר חסין אש המצוי בקרבת חדר המחשב.

2. צוות מקצועי שבדק את נושא הגיבויים וההיערכות למצב חירום במערך סחר החוץ, המשרת את אגף המכס ומופעל על ידי מלם, הגיש במאי 1987 למשנה למנהל המכס את המלצותיו, ובהן: (א) להגדיל את תדירות הוצאת הגיבויים ממלם בירושלים למתקן מרוחק ולעבור לתדירות גיבוי שבועית במקום חודשית. (ב) לפעול להסדרת מתקן גיבוי חלופי שיתן שירותים אם אסון ימנע ממלם המשך מתן שירותים, ולהכין לעניין זה נהלים מתאימים.

- הבדיקה במלם ובהנהלת המכס העלתה, כי הנהלת המכס לא דנה בהמלצות והן לא יושמו, אף שמאז מתן ההמלצות עברו כשלוש שנים. לא נמצא שהייתה הצדקה לאי נקיטת פעולות לקראת יישום ההמלצות. בייחוד היה אפשר ליישם לאלתר את ההמלצות בדבר הגברת תדירות הגיבויים.

צמצום תקלות

1. כדי לצמצם את הסיכויים למימוש איומים, על הגופים להפעיל בשיטתיות אמצעים שונים ובהם: להימנע מאחסון חומר דליק בחדרי המחשב, להתקין מערכת אוטומטית לגילוי אש ולכיבוייה, לבדוק תקופתית מערכות החשמל, ולהנהיג תקני בנייה עמידה בפני אסון.

- הביקורת העלתה, כי במתקני המחשב של בזק, של המוסד לביטוח לאומי ושל החשכ"ל מאוחסנים בחדר המחשב חומרים דליקים (סרטים מגנטיים ונייר להדפסה). בחדרי המחשב בחשכ"ל ובמלם לא הותקנה מערכת אוטומטית לכיבוי אש. בחדרי המחשב בבזק הותקנה מערכת כזאת המגינה ישירות על ארונות החשמל בלבד. בשלוש יחידות אלה כיבוי האש מבוסס על הפעלת מטפים מיטלטלים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסביר מנכ"ל בזק, כי לדעתו התקני הכיבוי הקיימים בחדר המחשב מספיקים. לדעת מבקר המדינה, על הבזק לבדוק מחדש נושא זה בהתחשב בנאמר בתקן האמור: "מערכת מתזים אוטומטית תשמש להגנת חדר המחשב במצבים אלה ... כשתפעול חדר המחשב כרוך בהימצאות כמות ניכרת של חומרים דליקים בתוכו." כמו כן, במוסד לביטוח לאומי ובחשכ"ל ראוי לוודא מחדש שפריסת ההתקנים לגילוי אש עדכנית ותואמת את פריסת ציוד המחשב.

2. בדיקה תקופתית של בטיחות מערכת החשמל בחשכ"ל ובמוסד לביטוח לאומי בוצעה ללא שימוש במכשיר מתאים לגילוי התחממות רכיבים במערכת (סורק אינפרה אדום). בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, כי קיבל את ההמלצות בדבר ציוד לגילוי אש וכיבוייה ובדבר מערכת החשמל.

3. הביקורת בבזק העלתה כי הכניסה לחדרי קומת המחשב מבוקרת, אך אפשר לרדת ולהיכנס לחדרי קומת המחשב מהקומות שמעליה, אשר הכניסה אליהן אינה מבוקרת ואינה מאובטחת. יש

לציין, כי במועד הביקורת הכניסה לחדרי החשכ"ל עדיין לא הייתה מבוקרת ומאובטחת כראוי (על ליקוי זה הצביעה מבקר המדינה בדוח שנתי 40, עמ' 14).

4. אחד האיומים הנשקפים למחשבים מרכזיים הוא פגיעה מכוונת בתכניות ובנתונים האגורים בהם, באמצעות תוכנות מתוחכמות שנועדו לגרום נזק, לעתים הן מפיצות את עצמן באמצעות רשת תקשורת וגורמות נזק למחשבים נוספים. איום כזה מוכר ונפוץ במיוחד במחשבים אישיים; התוכנות האמורות מכונות "וירוסים" או "תולעים". (בסוף 1988 תקפה "תולעת" והשבתה למשך שעות, אלפי מחשבים, רובם באוניברסיטאות, ברחבי ארה"ב. במקרה אחר, תקף "וירוס" מחשבים מרכזיים ופגע בתהליכי העיבוד על ידי העמסת התקשורת.)

אמנם במחשבים המרכזיים ביחידות שנבדקו הותקנו תוכנות מיוחדות לאבטחת מידע, המונעות גישה לא מורשית של משתמשים למשאבי מחשב, אך יש לתת את הדעת לפיתוח אמצעי הגנה נוספים ולשימוש באמצעי האבטחה הקיימים, כך שיתגברו במידת האפשר גם על האיום האמור הנשקף למחשבים מרכזיים.

גיבוי מתקני המחשב

מתקן המחשב עלול לצאת מכלל פעולה אם יתרחש אסון. כדי להבטיח רציפות השירותים שמשפקים מתקני המחשב גם במקרה של אסון אפשריות דרכי פעולה אחדות, ובהן: הסדרים בין מתקני מחשב של שתי יחידות עני"א למתן גיבוי הדדי; הסדרים לקבלת שירותי גיבוי ממתקן מחשב חיצוני המופעל במיוחד למתן שירותים כאלה; בניית מערכת המחשב של הארגון אגב פיצול המתקנים והשירותים ליחידות פיזיות נפרדות היכולות, לגבות זו את זו בשעת הצורך.

- היחידות הממשלתיות שנבדקו רובן ככולן לא נקטו פעולה להסדרת גיבוי למתקניהן ולהבטחת רציפות שירותי מחשב חיוניים במקרה אסון, חוץ מהסכם לגיבוי הדדי שעשה שע"מ עם המוסד לביטוח לאומי. יש לציין, כי יחידת המחשב של המשטרה הכינה ב-1989 תכנית לפיצול מערך המחשבים שלה, כאשר יורחב בעתיד, לשני אתרים נפרדים שישמשו גם לגיבוי הדדי.

ביזמת משרד האוצר הוחל בבחינת הנושא בסוף 1986, להלן הפרטים והממצאים:

ועדה לבחינת דרכי גיבוי

בדצמבר 1986 מינה מנכ"ל משרד האוצר דאז ועדת היגוי בראשות המשנה לחשב הכללי, לבחינת דרכי הגיבוי המומלצות למאגרי המידע הממשלתיים. על פי הנאמר בכתב המינוי התבקשה הוועדה לשקול היבטים ארגוניים, טכנולוגיים וכלכליים ולהגיש תכנית עבודה ולוח זמנים.

לחברי הוועדה מונו פקידים בכירים במשרדים ממשלתיים ובחברות שבהם פועלות יחידות מחשב גדולות: משרד האוצר - סגן הממונה על התקציבים, סגן הממונה על הכנסות המדינה, והמשנה למנהל המכס; ראש מרכז עני"א במשטרה; סמנכ"ל משרד הפנים; סמנכ"ל משרד התחבורה; מנהל אגף מערכות ומחשבים בבזק; ומנהל המיכון במוסד לביטוח לאומי. לאחר מכן מינה עוד חברים לוועדה: סגן נציב מס הכנסה ונציג ועדת משק לשעת חירום העליונה (בינואר ובמאי 1987, בהתאמה). למרכז הוועדה מינה המנכ"ל את מי שהיה עד אז מנכ"ל מלם.

מתיעוד שהומצא למשרד מבקר המדינה עולה, כי במחצית השנייה של 1986 התקיימו בין המשנה לחשב הכללי לבין מנכ"ל מלם דיונים בדבר מינוי המנכ"ל למרכז של "פרויקט גיבוי ממשלתי" תמורת נכונותו להתפטר מתפקיד המנכ"ל. עוד עולה מהתיעוד, כי סיכום על כך נעשה בין השניים, על פי הצעת שר האוצר דאז, לפני הקמת הוועדה ולפני התפטרותו מתפקיד מנכ"ל מלם. כן עולה מהתיעוד, כי ריכוז הוועדה לבחינת דרכי הגיבוי היה אמור להיות רק אחד השלבים בפרויקט גיבוי ממשלתי.

- משרד האוצר לא העסיק את מרכז הוועדה ולא עשה עמו הסכם המפרט את תפקידו ואת תנאי העסקתו, אלא הוא הועסק על ידי מלם. דירקטוריון מלם אישר, בישיבתו באוקטובר 1986, את העסקת המנכ"ל היוצא בתפקיד מרכז הוועדה. בראש הישיבה ישב המשנה לחשב הכללי שהיה דירקטור בחברה, ושימש יו"ר רוב ישיבות הדירקטוריון באותה שנה (בהעדר יו"ר לדירקטוריון).

המלצות הוועדה

1. הוועדה התכנסה בראשונה בינואר 1987 וקיימה שש ישיבות ובספטמבר הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד האוצר. הוועדה המליצה לממשלה לבחור בהסדר גיבוי מרכזי באמצעות מתקן מחשב חיצוני שיופעל במיוחד למטרה זו. לצורך זה הציעה להתקשר עם גוף פרטי, שיקים ויפעיל מתקן מתאים ושיתחייב להעמיד שירותי גיבוי ברמה מתאימה למתקני מחשב ממשלתיים שייקלעו למצב של השבתת תהליכי העיבוד עקב תקלה או פגיעה חמורה בעטייה של הצפה, שריפה, התמוטטות או חבלה. הוועדה הציעה לתקצב את הסדר הגיבוי במסגרת סעיפי הרזרבה.

מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בתחום גיבוי מערכות מידע נעשו בארץ פעולות מועטות, הן במגזר הממשלתי-האזרחי והן במגזר העסקי-הפרטי. במועד הביקורת טרם פעלו בשוק מתקני מחשב למתן שירותי גיבוי על בסיס עסקי.

מהתיעוד עולה, שהסדר הגיבוי שעליו המליצה הוועדה נהוג במגזר העסקי-הפרטי בארה"ב, בקנדה ובאירופה. הוועדה המליצה על הסדר זה בלא שהצביעה על מדיניות הגיבוי והאמצעים שהנהיגו גורמים ממשלתיים בחו"ל ונתונים על כך לא הובאו בהמלצותיה.

דרוש היה, שגם מידע על הנעשה בתחום הגיבוי במגזר הממשלתי בחו"ל ייכלל בנתונים שאספה הוועדה לביסוס החלטותיה וישמש אותה לגיבוש המלצות. ביחוד נוכח חדשנות הנושא, בארץ וכאשר מדובר במערכות מידע ממשלתיות, שרובן אינן עסקיות. אף היה רצוי, שמידע זה יובא לידיעת מי שמינה את הוועדה.

זאת ועוד, במחצית השנייה של 1989 ערכו המשנה לחשב הכללי ואחרים סיור בחו"ל בכמה מתקני גיבוי שמפעילות חברות עסקיות-פרטיות. מטרת הסיור, כפי שהוצגה על ידי המשנה לחשב הכללי בפני מנכ"ל המשרד, בבקשו אישור לנסיעה, הייתה: "לבדוק את התהליכים שעשו ממשלות וקונצרנים בחו"ל בתחום הגיבוי. יש לציין, שהסיור התקיים לאחר שהוועדה כבר הגישה את המלצותיה ומסקנותיה. לא נמצא, שבמהלך הסיור נבדקו תהליכים שנקטו ממשלות בחו"ל. לדעת מבקר המדינה, קיים הבדל מהותי בין היעדים והצרכים של גורמים עסקיים לבין אלה של גורמים ממשלתיים, שאותם ייצגו המשתתפים בסיור, והיה עליהם לבחון גם נושא זה במהלך הסיור ולדווח על תוצאות הבדיקה.

2. על פי כתב המינוי, התבקשה הוועדה לבחון היבטים כלכליים. לא נמצאו במשרד האוצר נתונים על עלויות של חלופות הגיבוי שעליהן הצביעה הוועדה ושמתוכן בחרה את החלופה המומלצת. זאת ועוד, כדי להגיע להמלצה מיטבית הוועדה הייתה צריכה לקבוע קריטריונים אחידים שישמשו להשוואה בין חלופות. ההמלצות שהוגשו למנכ"ל האוצר לא לוו בתוצאות השוואה נאותה בין החלופות, שכן השוואה לא נעשתה על פי קריטריונים אחידים. לשם ביצוע בחינה נאותה של חלופות היה על הוועדה לבחון עלות/תועלת של חלופות הגיבוי השונות מול הנזק הצפוי לגופים במקרה של השבתה. אך כאמור, לא נאספו נתונים, אודות הנזק הצפוי.

3. הבדיקה במשרד האוצר העלתה, כי בהמלצות הוועדה לא דן הדרג שמינה אותה - המנכ"ל היוצא והמנכ"לים שבאו אחריו; אף לא נמצא שדרג זה קיבל החלטה בדבר נקיטת מדיניות גיבוי ממשלתית מרכזית, ובדבר פתרון הגיבוי ומימונו. אם הייתה מתקבלת החלטה על החלת פתרון משותף לגופים אחדים דרושה הייתה בעקבותיה החלטה גם על אופן מימונו.

פעולות לקבלת הצעות לשירותי גיבוי

במשרד האוצר ננקטו פעולות לביצוע המלצות הוועדה, אף שלא נמצאה החלטה מפורשת, כאמור, לא בדבר מדיניות, ומוכן שלא בדבר מימון ביצועה: בתחילת 1988 גיבשו המשנה לחשב הכללי ומרכז הוועדה מפרט דרישות למתקני גיבוי מרכזי, אגב התחשבות בדרישות של יחידות מחשב שהפעילו מתקני מחשב גדולים (בזק, שע"מ, המשטרה, מלם והמוסד לביטוח לאומי).

במאסר אותה שנה פנה החשב הכללי לכמה ספקים וביקש שיציעו הצעות "להעמיד לרשות המזמין מתקן גיבוי לצורכי תרגול ולמקרה של מצב חירום בו הגופים המיוצגים על ידי החשב הכללי יוכלו לבצע את העיבודים". לפנייה צורפה רשימה של עשר יחידות מחשב, שבשבילן נדרשו שירותי הגיבוי, בהן חמש יחידות המחשב האמורות. היענות מלאה לדרישות חמש היחידות נקבעה בתנאי להגשת הצעות.

בספטמבר 1989 המליצה ועדה, שבדקה את הצעות הספקים, לבחור בהצעה של חברה גדולה לאספקת ציוד עני"א (להלן - החברה). על פי הצעה זו, העלות השנתית של הזכות של 14 יחידות מחשב ממשלתיות, להיכלל בין הרשאים לקבל במצב חירום את שירותי המתקן ולבצע בו תרגול נוהלי חירום פעמיים בשנה, הגיעה לסך כ-1.75 מיליון דולר (בלי מע"מ). בעד שימוש במתקן במצב חירום אמיתי ייגבה תשלום בנפרד.

החלטות הוועדה הבין-משרדית להתקשרויות עני"א

1. פרויקט הגיבוי הועלה בוועדה הבין-משרדית למן יולי 1988. הוועדה אמרה לבחון ולאשר על פי הוראות התכ"ם הצעות של גורמים ממשלתיים בתחום המחשוב, לפני העברתן לביצוע. בנושא זה הייתה צריכה הוועדה, למעשה, לבחון ולאשר המלצות של הוועדה לבחינת דרכי הגיבוי. יו"ר הוועדה הבין-משרדית היה המשנה לחשב הכללי שהיה, כאמור, גם יו"ר הוועדה לבחינת דרכי הגיבוי.

במצב זה היה קיים ניגוד עניינים בין שני התפקידים, שכן יו"ר הוועדה הבין-משרדית אמור היה לבחון ולאשר המלצות שהוא היה שותף בגיבושן.

2. בפני הוועדה הוצגו ההצעות שהתקבלו מהספקים והיא החליטה להקים שתי ועדות לבחינתן. בתחילת 1989 אישרה הוועדה הבין-משרדית להעסיק יועץ חיצוני שאמור היה להכין, על פי האמור בהסכם עמו, את ההתקשרות החוזית עם ספק שירותי הגיבוי שייבחר ולפקח על הקמת שירותי גיבוי מרכזיים למחשבי הממשלה.

- מן התייעוד עולה, כי גורמים במשרד האוצר קיימו משא ומתן עם הספקים בלא שהתקבלו החלטות על פי המתחייב; לספקים נמסר, שהמשרד התכוון להביא "לסיום סופי של קביעת הזוכה וכן סיכום החוזה המתחייב". במצב כזה עלולים היו נציגי המשרד להטיל עליו, עם סיום המשא והמתן, התחייבויות כספיות שהגורמים המוסמכים במשרד טרם קיבלו החלטה בעניינן. ואולם, במקרה של אי סיום המשא והמתן בהתקשרות, עלול היה המשרד להיקלע לאי הבנה עם הספקים, אשר עשויים היו להניח, נוכח התייעוד האמור, כי בסיומו יתקשר עם הספק הזוכה.

3. באוקטובר 1989 פנה נציג אגף התקציבים בוועדה הבין-משרדית ליושב הראש שלה בדרישה לקיים דיון בנושא הגיבוי בטענה שנוכח להפתעתו "שלכאורה הפרויקט אושר אלא אם יתנגד מי מחברי הוועדה עד 10.10.89". למען הסר ספק דרש לקיים דיון נוסף בוועדה.

בינואר 1990 החליטה הוועדה הבין-משרדית, בעקבות המלצת יועץ משפטי של המשרד, להתחיל במשא ומתן עם שניים מהספקים "לצורך אספקת שירותי גיבוי למתקנים של משרדי הממשלה". הוועדה קבעה, כי "ההסכם אם וכאשר ייחתם יהווה הסכם מסגרת. החוזה שיוצע לא יגרור אתו התחייבות כספית כלשהי. כל משרד יהיה רשאי להתקשר לקבלת שירותי גיבוי עם הספק על פי התנאים שיפורטו בהסכם המסגרת". הוועדה הסמיכה צוות בראשות יו"ר הוועדה לקיים את המו"מ להכנת הסכם המסגרת.

יצוין, שבשלבים הקודמים של הדיון בנושא לא הועלתה האפשרות של טיפול בנושא בצורה של הסכם מסגרת.

בפברואר 1990 החליט מנכ"ל האוצר, בקשר לנושא הגיבוי, "לא ליישם את הפרויקט כתוצאה ממגבלות תקציב, לבדוק חלופות אחרות ובפרט גיבוי הדדי בין הגופים השונים".

4. מהאמור לעיל עולה, כי הוועדה הבין-משרדית דנה בנושא הגיבוי, אישרה העסקת יועץ והסמיכה צוות לקיים משא ומתן לקראת עריכת הסכם עם הספקים בלי שהובאו בפניה אישור ממנכ"ל משרד האוצר לביצוע הפרויקט ותקציב מאושר למטרה זו, כמתחייב מהוראות התכ"ם.

מימון פעולות הוועדה

1. לפעולות בנושא הגיבוי, שנמשכו למעלה משלוש שנים, לא נקבעה תקנה בתקציב המדינה. במשרד האוצר לא רוכזו נתונים אודות הוצאות שהיו במהלך ביצוע הפעולות בגין הוועדה,

העסקת יועצי חוץ, מימון סיורים בחו"ל, ספרות מקצועית ושירותי מידע. זאת ועוד, לא היה אפשר לקבל מן המשרד, גם לאחר בקשת משרד מבקר המדינה, נתונים מפורטים על כלל ההוצאות ולא על מקורות המימון.

הביקורת העלתה, כי המימון בא ממקורות שונים, בהם תקציבי משרד האוצר, מלם, בזק והמכון לפריון העבודה והייצור.

העסקת המרכז נעשתה, כאמור, באמצעות מלם, והתשלומים למרכז נעשו על ידי מלם על פי אישורים של המשנה לחשב הכללי לחשב מלם. במשרד האוצר לא היה אפשר לקבל נתונים על סך התשלומים שהועברו למרכז בגין תפקידו.

2. המשנה לחשב הכללי, מרכז נושאי ענ"א באגף התקציבים והיועץ סיירו, במחצית השנייה של 1989, בכמה מתקני גיבוי בארה"ב, באנגליה ובגרמניה.

המימון לסיור בא מתקציב המכון לפריון העבודה והייצור - מסעיף המיועד להשתתפות בכנסים בין-לאומיים. המשתתפים בסיור טיפלו ישירות באישור מקור המימון ובמתן הוראות לביצוע ההוצאה, בסך כ-26,000 ש"ח. חשב המכון ביצע את התשלומים על פי הוראה של המשנה לחשב הכללי, הממונה עליו בתוקף תפקידו, והודעה על פתיחת תקנה תקציבית מתאימה העביר מרכז נושאי ענ"א באגף התקציבים לחשב המכון.



הנהלות המשרדים שנבדקו, והממונים על יחידות המחשב הפועלות בהם מצויים לעשות כדי להגביר שרידות מערכות המידע ומתקני המחשב שבאחריותם. עליהם לעשות עוד כדי למנוע או לצמצם סיכויי היפגעות: יש להכין מראש תכניות נאותות ולנקוט צעדים לשמירת מערכות המידע, להבטחת רציפות השירותים ולהגנה על הערך הכלכלי הרב שהושקע במערכות ובמתקני המחשב.

ההחלטות בדבר סוג הגיבוי וההוצאה המיועדת לכך צריכות להיקבע בהסתמך על צרכיו של כל גוף וסדר העדיפויות שייקבע לפעולותיו ולשירותים שהוא מספק. לא נמצא, כי היה ביסוס נאות, משיקולי שיקולי עלות/תועלת, לכך שהגיבוי המתאים לכל הגופים הממשלתיים, הוא מתקן גיבוי מרכזי המופעל על ידי ספק שירותי גיבוי.

המשנה לחשב הכללי באוצר, אשר התמנה ליושב ראש הוועדה לבדיקת דרכי הגיבוי, שימש בעת ובעונה אחת בתפקידים בכירים נוספים: יושב ראש ועדת הרכישות הבין-משרדית להתקשרויות ענ"א וחבר דירקטוריון מלם. התעורר ניגוד עניינים בין תפקידו כיו"ר הוועדה הבין-משרדית לבין תפקידו כיו"ר הוועדה לבחינת דרכי הגיבוי.

נושא ההיערכות למצב חירום הוא בעל חשיבות רבה, מורכב מבחינה טכנולוגית וארגונית, ועוסק בתחום שיש בו דינמיות רבה ושינויים מתמידים. למוסדות המדינה ניסיון מועט בניהולו. מצד האינטרס הציבורי, מן הראוי היה לשקול הסמכת גורם ממשלתי מתאים, שידאג לקידום התכניות והפעולות בנושא זה, ויסייע להיערכות יעילה ותכליתית למצבי חירום שעלולים להשביח את יכולת העיבוד של מערכות ענ"א של המדינה, בכלל זה גם יקדם תקינה, והנחיות מפורטות שיחייבו את הממונים על המערכות.

אף שהוקמה ועדה לצורך בחינת דרכי הגיבוי, נמצאו פגמים ממשיים במהלך הטיפול בנושא. הטיפול נמשך למעלה משלוש שנים, היה כרוך בהוצאות רבות, לא לוה בתהליך נאות של קבלת החלטות, ולא הסתיים בהצלחה.

רשות הדואר

דו"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1997

הקמת מערכות ממוחשבות

ריכוז ממצאים

מאז הקמת רשות הדואר (להלן - הרשות) בשנת 1987 פותחו והופעלו בה מערכות ממוחשבות לסיוע בפעולותיה המינהליות ובהפעלת שירותי הדואר לציבור. בשנת 1991 הוקם ברשות אגף התקשוב (להלן - האגף) והוא הופקד על פעולות המחשוב ברשות, פרט לבנק הדואר ולסניפי הדואר. משרד מבקר המדינה בדק ברשות את פעולותיה לפיתוח מערך המחשוב המרכזי שלה; רכישת תשתיות חומרה ותוכנה; והתקשרות עם ספקים.

חלק ניכר מתקציב ההשקעות הכולל של הרשות לשנת 1996 - כ-50 מיליון ש"ח - נועד למחשוב, וכ-16 מיליון ש"ח מסכום זה יועדו להקמת מערכות ממוחשבות בידי האגף. עם זאת לא גיבשה הרשות מאז הקמתה תכנית פעולה רב-שנתית בתחום המחשוב. ועדת היגוי לנושאי המחשוב שמונתה ברשות בשנת 1991 לא פעלה מאז 1992. ברשות לא היה מנגנון למעקב אחר ביצוע התכניות השנתיות בתחום המחשוב, ולא נבדק ביצוע התקציב שהוקצה לכל פרויקט.

הרשות רכשה בשנים 1993-1995 ציוד תשתיות חומרה בסך של כ-4.5 מיליון ש"ח מחברה א', בהסתמך על המלצת החברה עצמה. הרכישה נומקה בצורך דחוף בציוד האמור וניתן לה פטור ממכרז. הועלה, כי מקצת הציוד, לרבות תוכנה להפעלתו, לא נוצל במשך שנתיים ממועד הרכישה, ומקצתו נוצל חלקית בלבד.

בשנת 1996 הוציאה הרשות לפחות 5 מיליון ש"ח על רכישת מחשב והכנת תשתיות להפעלתו בדחיפות, אף שלפני הרכישה התגלו בעיות בהסבת המערכות הקיימות למחשבים "ממשפחת" המחשב שנרכש. בשל בעיות אלו, לא השתמשה בו הרשות במשך שישה חודשים למטרה שלשמה נרכש.

בנובמבר 1995 בחרה הרשות בתוכנות לפיתוח ולניהול מסדי נתונים בלא לעשות ניסוי, על אף שהכינה מפרט לביצועו של ניסוי ואף העסיקה לשם כך חברת ייעוץ. עוד לפני שבחרה בתוכנה לניהול מסדי נתונים כבר ידעה שהמהדורות החדשות של התוכנה לא יתאימו לאחדים מהמחשבים המרכזיים שפעלו אז.

בשנת 1996 שילמה הרשות לחברה ג' כ-1.2 מיליון ש"ח בעד מוצרי תוכנה לניהול מסדי נתונים ולפיתוח מערכות בלא לעשות מבחני קבלה, אף כי בהסכם עם החברה נקבע שייעשו מבחני קבלה.

בשנת 1993 שילמה הרשות לחברה א' בעד שירותי תמיכה בתוכנה 153,000 ש"ח, זאת בידיעה שוועדת הרכישות סירבה לאשר את ההוצאה.

בשנים 1994-1996 לא ביקש האגף אישור מפורש לשלם בעד שירותי תמיכה בתוכנה, אולם הרשות המשיכה לשלם בעד לחברה א' במסגרת ההסכם שחתמה עמה לתחזוקת חומרה. תשלומים אלה - בסך כ-300,000 ש"ח בכל שנה - היו כ-15% מהיקף ההסכם.



מאז הקמתה בשנת 1987 מפעילה רשות הדואר מערכות ממוחשבות לסיוע בפעולותיה המינהליות ובהפעלת שירותי הדואר לציבור. באוקטובר 1991 הוקם ברשות אגף התקשוב, והוא הופקד על פעולות הרשות בתחום המחשוב, פרט למערכת בנק הדואר ולמערכת לניהול סניפי הדואר. בשנת 1992 הועסקו באגף 20 עובדים; בשנים שלאחר מכן גדל מספר עובדי האגף, ובשנת 1996 הועסקו בו 71 עובדים, 24 מהם הועסקו בפיתוח מערכות ממוחשבות.

בחודשים מאי-ספטמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה ברשות הדואר את פעולותיה של הרשות לפיתוח מערך המחשוב המרכזי שלה; רכישת תשתיות חומרה ותוכנה; והתקשרות עם ספקים. פעולות הביקורת נעשו בעיקר באגף התקשוב.

תכנון ובקרה

גיבוש תכנית פעולה רב-שנתית

1. גוף המשתמש במערכות ממוחשבות אמור להגדיר לעצמו תכנית פעולה רב-שנתית להקמתן, המאפשרת לו ראייה כוללת וארוכת טווח על המחשוב הנחוץ לו, ואשר ממנה אמורות להיגזר תכניות העבודה השנתיות בתחום המחשוב.

בדוח מבקר הרשות משנת 1990 פורטו ליקויים בתהליך הקמת מערכות ממוחשבות ברשות בשנים 1987-1990, ובהם חוסר התאמה בין המערכות שפותחו. בינואר 1991 מינה מנכ"ל הרשות ועדת עני"א, והטיל עליה לגבש תכנית פעולה רב-שנתית. במאס אותה שנה הכין יו"ר הוועדה מסמך, ובו הצהרת כוונות וקווי מדיניות כלליים בתחום מחשוב הרשות לשנים 1991-1995. במסמך צוינו יעדים אחדים: לבלום את הפיתוח הלא-מבוקר, לקבוע עקרונות לפיתוח מערכות, לקבוע תצורת מחשוב ולפקח על תקציב המחשוב. המסמך לא הובא לדיון אצל המנכ"ל.

2. בדיון שהתקיים אצל מנכ"ל הרשות באפריל 1992, בעקבות דוח מבקר הרשות בעניין "פיתוח ויישום מערכות עני"א ברשות", חזר והועלה הצורך להגדיר דרישות בדבר תכנון רב-שנתי. בדיון הוחלט, כי ועדת עני"א תעשה תכנית פעולה רב-שנתית ותגיש אותה לאישור המנכ"ל בתוך חודשיים. הביקורת העלתה, כי תכנית כזאת לא הוכנה וממילא לא הובאה לאישור המנכ"ל. באפריל 1993 הכינה חברת ייעוץ, לפי הזמנת מנהל האגף, מסמך ובו נאמר: "מצב רוב מערכות המחשוב הקיים ברשות הינו גרוע ... הרשות נמצאת במצב של ניסיון מתמיד להדביק פערים, לסתום חורים ולהשלים חסרים, כל זאת בעוד היא משלמת סכומי עתק עבור תחזוקה, למגוון ספקים חיצוניים. רשות הדואר הוציאה סכומי עתק על מחשבה עד היום: סכום הקרוב ל-100 מיליון ש"ח בערך נוכחי. מתוך כך סכום של כשלושה מיליוני שקלים הוצא על תשלומים ליועצים שונים, אשר סייעו להביא את מחשוב רשות הדואר למצבו הנוכחי. הערכתנו היא כי מבחינת ההשקעה בתוכנה, רוב המערכות הקיימות תפוחנה מחדש בשנים הקרובות".

במסמך הובאו המלצות בדבר מדיניות המחשוב, כגון: להקפיא את כל הפעילות הקשורה לפיתוח מערכות חדשות; לרכז את כל הפעילות בתחום העני"א ביחידת מחשב אחת "אשר תהיה הגורם היחיד ... שיוסמך לבצע כל פעילות בנושאים הרלוונטיים בכל אגפי הרשות"; לבחור תשתיות חומרה ותוכנה מתאימות; להכין מפרט כללי של כל מערכות עני"א לרבות מילון נתונים, כך ש"כל ספק עתידי אשר יתקשר עם רשות הדואר יהיה חייב להתיישר לפי המודל שייקבע בשלב זה". ההמלצות לא הובאו לדיון, לא אצל המנכ"ל ולא במועצת הרשות. גם מסמך שהכין הסמנכ"ל לתקשוב בתחילת 1996, הקרוי "תכנית חומש לשנים 1996-2000", לא נדון עד למועד סיום הביקורת.

מנתוני תקציב הרשות עולה, כי חלק ניכר מתקציב ההשקעות של הרשות יועד לתחום המחשוב. בשנת 1996 הגיע תקציב "השקעות מחשוב" לכ-50 מיליון ש"ח (לעומת תקציב של כ-40 מיליון ש"ח בשנת 1995) והיווה 40% מכלל תקציב ההשקעות של הרשות לאותה שנה. עוד עולה מנתוני התקציב, כי בשנת 1996 גדל תקציב ההשקעות ב"פיתוח מערכות וציוד" והגיע לכ-16 מיליון ש"ח, לעומת 6.9 מיליון ש"ח בשנת 1995.

מן הממצאים דלעיל עולה, כי מאז הקמתה פעלה הרשות בלא שגיבשה ועיצבה תכנית פעולה רב-שנתית בתחום המחשוב, אף שבמהלך השנים השקיעה סכומי כסף גדולים בתחום הזה.

בקרה על ביצוע תכניות מחשוב שנתיות

1. בתכניות העבודה השנתיות שהכין האגף לשנים 1993-1996 צוינו משימות ולוח זמנים לביצוען. התכניות לא כללו תיאור של המערכות הממוחשבות הקיימות ברשות, של מערכות שנמצאות בשלבי פיתוח והקמה ושל הקשר ביניהן; ולא פורטו בהן תשתיות תוכנה וחומרה המשמשות להפעלת המערכות. בנסיבות אלו המופקדים על תקצוב ועל אישור פעולות בתחום המחשוב לא יכלו לאשרן באופן מושכל והתקשו לעקוב אחר ביצוען.

הועלה, כי היה פער גדול בין תכניות המחשוב השנתיות לשנים 1995 ו-1996 לבין ביצוען, בכל הקשור להיקפן הכספי ולתוכנן. להלן דוגמאות:

(א) בתכנית העבודה לשנת 1995 נמנו 11 "מערכות חדשות לביצוע", פיתוחן היה אמור להתחיל במארס. הביקורת העלתה, כי באותה שנה לא התחילה הרשות בפיתוח חמש מהמערכות האמורות, שלפיתוחן יועדו יותר מ-1 מיליון ש"ח (במחירי 1994): למערכת לבקרת דואר רשום הוקצו 150,000 ש"ח; למערכת ניהול תאי הדואר - 100,000 ש"ח; למערכת תחבורה לניהול צי הרכב - 300,000 ש"ח; למערכת בקרה על תיבות הדואר - 300,000 ש"ח; ולמערכת פניות הציבור - 200,000 ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1996 הסבירה הרשות, כי התקציב שיועד לפיתוח המערכות האמורות נוצל למימון "פרויקטים שלא תוקצבו".

(ב) במסגרת תכנון הפעולות בתחום המחשוב לשנת 1995 ביקש האגף להקצות 2.4 מיליון ש"ח להרחבת מערך המחשוב. בפועל, אושר לכך באותה שנה תקציב של 900,000 ש"ח, והרשאה להתחייב להוצאה בסך 1 מיליון ש"ח בשנת 1996. התברר, כי באישור ועדת הרכישות ממארס 1995, הוציאה הרשות כ-2.1 מיליון ש"ח למטרה האמורה.

(ג) בתכנית העבודה לשנת 1996 נאמדו ב-1.8 מיליון ש"ח ההוצאות ל"קונפליגורציית מחשוב" - הרחבת חומרה ותשתית למחשבים - במשרד הראשי של הרשות בירושלים (להלן - בניין ההנהלה). התברר, כי עד ספטמבר אותה שנה הגיעו הוצאות הרשות על הרחבת חומרה לכ-5.2 מיליון ש"ח: כ-4.7 מיליון ש"ח על רכישת מחשב חדש, על פי החלטת ועדת הרכישות מפברואר אותה שנה; וכ-467,000 ש"ח על הקמת תשתיות למחשב החדש ולמחשבים קיימים שהועברו למקום אחר בבניין ההנהלה.

2. להקמת מערכות ממוחשבות יועד בתקציב הרשות פריט תקציבי אחד - "פיתוח מערכות וציוד". הפריט חולק לנושאים מוגדרים. בשנים 1992-1996 חויבו בפריט זה פעולות שונות זו מזו במהותן: הקמת תשתיות חומרה ותוכנה, תשלומים בעד ייעוץ בתחום המחשוב, שירותי תמיכה וכן תשלומים לבתי תוכנה. אך מתיאור התשלומים שנרשמו במערכת החשבונות הממוחשבת לא תמיד היה אפשר לדעת לאיזה נושא שהוגדר בתקציב נזקפה ההוצאה. זאת ועוד, הוצאות בסך עשרות אלפי ש"ח תוארו בצורה כללית מאוד, כגון: "סיוע בפיתוח", "שעות עבודה", "הדרכה", "שעות תכנות". אופן רישום התשלומים על פיתוח בתחום המחשוב מקשה על בקרה נאותה ועל מעקב אחר ביצוע תכניות העבודה.

ברשות לא הופעל מנגנון למעקב אחר ביצוע התכניות השנתיות, ולא נבדק ביצוע התקציב שהוקצה לכל פרויקט. מבקר הרשות העיר על כך עוד בדוח שהכין בשנת 1992; הוא ציין, כי "שיטת פירוט סעיפי התקציב מקשה על מעקב ברמת פרויקטים" והמליץ לנהל "בדיקה פונקציונלית" של ביצוע התקציב "ולא רק בדיקה כספית".

ועדת ענ"א ברשות

בישיבת מועצת הרשות בינואר 1991, שבה נדונו ממצאי דוח מבקר הרשות על הקמת מערכות ממוחשבות נאמר, כי פיתוח מערכות ממוחשבות נעשה "ללא שליטה ארגונית". בישיבה הוחלט להקים ועדת ענ"א מרכזית, ובאותו חודש הקים מנכ"ל הרשות את הוועדה ומינה לה נציגים של אגפי התפעול, הכלכלה, הכספים ומשאבי אנוש. בכתב המינוי נאמר, כי "הוועדה תסייע ותקדם את נושאי המחשוב והתקשורת של רשות הדואר תוך שיתוף פעולה בין אגפי, הן בתוכנה, הן

בחומרה ובידע משותף"; על הוועדה הוטל לבדוק את מצב המחשוב ברשות ולהמליץ על תקציב פיתוח בתחום המחשוב.

מבקר הרשות ציין כבר במארכ 1992, כי "מאז הקמתה, ועדת ענ"א לא פועלת בכל הנוגע לתחום כללי מדיניות ... לא דנה בתכנית העבודה השנתית של היחידות בנושא המחשוב, ולא מבצעת מעקב על הפרויקטים המחשוביים". משרד מבקר המדינה העלה שעד מועד סיום הביקורת לא פעלה הוועדה.

רכישת חומרה

תגבור מערך המחשוב

1. עם הקמת הרשות ותחילת הקמתן של מערכות ממוחשבות, פרסמה הרשות מכרז לרכישת מערכת ממוחשבת, בכלל זה חומרה ותוכנה בסיסית וכן מערכת פיננסית וכלים לפיתוח מערכות ניהוליות נוספות, כגון מערכת ניהול כוח אדם. בנובמבר 1988 חתמה הרשות על הסכם עם חברה א' לרכישת המערכת, שכללה, בין היתר, מחשב א' בסכום של כ-126,000 דולר. בשנים 1988-1993 רכשה הרשות מחברה א' עוד מחשבים ממשפחת מחשבים של מחשב א' (להלן - משפחה א').

ממסמכי הרשות עולה, כי בספטמבר 1993 הגישה לה חברה א' ממצאי סקר שעשתה על שיעור ניצול של משאבי המחשוב וצפי לגידולו בעתיד. מסקנת הסקר היתה שנוצר עומס על המחשבים שנבדקו, והומלץ לתגבר את מערך המחשבים. באותו חודש פנה מנהל האגף אל יו"ר ועדת הרכישות בבקשה לאשר רכישת חומרה לתגבור מערך המחשבים של הרשות, כפי שהמליצה חברה א'.

באוקטובר 1993 אישרה ועדת הרכישות את רכישת החומרה בסך כ-2.3 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1996) מחברה א' בפטור ממכרז. ההחלטה לפטור ממכרז התבססה על חוות דעתו של נציג היועץ המשפטי בוועדה, שהסתמך על חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), וכתב, כי "לאחר עיון נוסף בהסכם הרכישה המקורי ובמפרט [מספטמבר 1987] שזורף לו מקובל עלי שהרכישה הנוכחית [מחברה א'] היא בגדר מימוש האופציה להרחבת המערכת מכוח ההסכם המקורי שנחתם קודם לכניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים".

ממועד פרסום המכרז בשנת 1987 ועד אישור הרכישה עברו שש שנים, ובמהלכן חלו שינויים מרחיקי לכת בתחום המחשבים, והיו התפתחויות טכנולוגיות גדולות ומהותיות, שהשפיעו גם על המערכות של הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, לפני ההחלטה על פטור ממכרז, היה על הרשות לבחון, אם בניצול הפטור ממכרז ובהתקשרות כתוצאה ממימוש האופציה היה יתרון לרשות על פני יציאה למכרז. היה עליה לבדוק בדיקה מקצועית ובלתי תלויה את בעיות המחשוב שעמדו לפניה, לבחון פתרונות חלופיים ולהחליט מהי החלופה המתאימה לה ביותר. הרשות לא עשתה כן, אלא הסתמכה על המלצה של חברה א' שהיתה בעלת עניין בהמשך הקשר העסקי עם הרשות. מן הראוי לציין, שמצד אחד החליטה ועדת הרכישות לאשר פטור ממכרז, ומצד אחר המליצה על התקשרות במכרז, וביקשה מהאגף "להכין תכנית להשקעות לטווח ארוך שיבדוק חלופות של יציאה למכרז, במקום המשך התקשרות".

2. בחבילת מוצרי החומרה שרכשה הרשות מחברה א' על סמך אישור ועדת הרכישות מאוקטובר 1993, היה גם מחשב ב', שנרכש תמורת כ-400,000 ש"ח (במחירי דצמבר 1996) בנימוק שהוא נועד לתגבר את מערך המחשוב הקיים. המחשב התקבל ברשות בתחילת שנת 1994. ממסמכי הרשות עולה, כי במארכ 1995 טרם הופעל המחשב. הביקורת העלתה, כי בספטמבר 1996 היה השימוש במחשב ב' מצומצם (בדבר השימוש במחשב, ראה להלן). בתשובתה הסבירה הרשות, כי המחשב נרכש לצורך "לימוד ובחינה ראשונית של הדור העתידי" של מחשבים מתוצרת חברה א'. נימוק זה אינו תואם את הנאמר במסמכים שהוכנו לקראת הרכישה ולא הועלה בעת אישורה בשנת 1993. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אילו הובא נימוק זה בזמנו, לא היה מוצדק שהרשות תממן בחינת טכנולוגיה של משפחת מחשבים חדשה.

3. בשנת 1995 רכשה הרשות, באישור ועדת הרכישות ממארכ אותה שנה, עוד תשתיות חומרה ותוכנה מחברה א' במחיר של כ-1.8 מיליון ש"ח כולל מע"מ (במחירי 1995), בנימוק שהיה "צורך בדחיפות לאשר את [הרכישה] עקב כמות המשתמשים הגדלה והולכת למערכות ענ"א". מן הראוי לציין, כי החלטת הרשות בעניין רכישה זו התקבלה אף על פי שהמהנדס הראשי של הרשות הביע ספקות בנוגע לכדאיות המשך ההשקעות הכספיות במוצרי חברה א' ואמר, כי "יתכן שעדיף לרשות להחליף את כל הציוד הקיים ולרכוש ציוד חדש באמצעות מכרז".

לפי המסמכים שהוגשו לוועדת הרכישות, כ-750,000 ש"ח מסכום הרכישה האמורה נועדו לאפשר את חיבור מחשב ב' לאשכול המחשבים שבבניין ההנהלה ולרכישת תוכנה לצורך הפעלת מחשב ב'. הביקורת העלתה, כי אף שהרשות רכשה מחברה א' - על פי הצעת החברה ובמחיר של כ-300,000 ש"ח - מוצרי חומרה לצורך חיבור מחשב ב', לא חובר המחשב לאשכול.

עוד העלתה הביקורת, כי היתה אי-התאמה בין מחשב ב' לבין התוכנה שבמחשבי משפחה א', אשר באמצעותה פותחו רוב המערכות היישומיות ברשות. בעיות בהסבה שהיו עקב כך לא נפתרו עד למועד סיום הביקורת. בתשובתה מדצמבר 1996 הסבירה הרשות, שלאחר רכישת הציוד והתוכנה במארכ 1995 נעשו ניסיונות להסבת התוכנה שפעלה במחשבי משפחה א' למחשב ממשפחה ב', אך התגלו תקלות בלתי צפויות, ובעקבותיהן הוחלט שלא לחבר את מחשב ב' לאשכול המחשבים. בעקבות הביקורת פנה הסמנכ"ל לתקשוב, בדצמבר 1996, אל ועדת הרכישות וביקש להחזיר לחברה א' ציוד מיותר, שנועד לחיבור המחשב לאשכול המחשבים, ולקבל בגינו זיכוי. בינואר 1997 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי קיבלה מחברה א' אישור על זיכוי עתידי בסך של כ-30,000 דולר, שניצולו הותנה ברכישות ציוד ותוכנה מתוצרת חברה א' בסכום כפול מערך הזיכוי.

עוד הסבירה הרשות בתשובתה, כי נוכח הבעיות שהתגלו במהלך הסבת המערכות למחשב ב' היא החליטה להשתמש בו "כמחשב פיתוח וניסויים" ולהפעלת "מערכות יישומיות קטנות". כאמור, הביקורת העלתה כי השימוש במחשב ב' היה מצומצם, ובספטמבר 1996 היה מספר המשתמשים בו פחות מ-20. לפיכך לא נוצל במלואו רישיון השימוש במערכת ההפעלה שלו, שנרכש בידי הרשות בשנת 1995 תמורת 200,000 ש"ח, ונועד לאפשר שימוש למספר בלתי מוגבל של משתמשים. אילו רכשה הרשות רישיון שימוש במערכת ההפעלה על פי מספר המשתמשים בפועל, היתה ההוצאה על הרישיון קטנה בהרבה מהסכום ששילמה בעדו, מפני שמחיר הרישיון למשתמש אחד היה כ-1,200 ש"ח. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות בינואר 1997, כי היא מנהלת משא ומתן עם חברה א' לקבלת זיכוי על רכישת הרישיון למספר בלתי מוגבל של משתמשים. עוד הועלה, שהרשות לא ניצלה רישיון לשימוש בתוכנה לפיתוח יישומים שנועדה ל-100 משתמשים, ושתמורתו שילמה כ-140,000 ש"ח.

הרשות רכשה מחברה א', בלא מכרז, מוצרי חומרה ותוכנה בהוצאה של מאות אלפי ש"ח בנימוק שיש צורך להקל בדחיפות את העומס במחשביה. אך מן הממצאים עולה, שלא נעשה בהם השימוש המתוכנן. זאת ועוד, באותו נימוק רכשה הרשות, באישור ועדת הרכישות ממאי 1995, ציוד נוסף, גם הוא מחברה א', בסכום של כ-300,000 ש"ח.

רכישת מחשב ג'

1. בינואר 1996 פנה הסמנכ"ל לתקשוב אל ועדת הרכישות בבקשה לאשר רכישת מחשב נוסף (להלן - מחשב ג') מחברה א', במחיר של כ-4 מיליון ש"ח, בתוספת מע"מ. בבקשה נאמר שצפוי גידול בשיעור ניצול המחשבים של הרשות באותה שנה וצוין, כי "התצורה הקיימת לא מסוגלת לענות על צרכי רשות הדואר ויש להרחיב [אותה] בדחיפות", וכי לאחר שנבחנו שתי חלופות, שתייהן מתוצרת חברה א', נבחרה אחת מהן - מחשב ג'. כן נאמר, כי הוספת מחשב ג' היא "טבעית,

ונגזרת מהארכיטקטורה הנוכחית ברשות הדואר" ויש לראות בחברה א' "ספק יחיד". בהבהרות בכתב שצורפו לבקשה נאמר, כי הדרישה לרכישת מחשב מתוצרת חברה א' "נובעת מחקר ישימות שביצענו במהלך חודשים מארס--ספטמבר 95" וכי החלטה על פרסום מכרז תתקבל לקראת שנת 1998, אך עד אז, במשך שלוש שנים, תספק הרכישה "שקט תעשייתי". בפברואר 1996 אישרה ועדת הרכישות את רכישת מחשב ג', וועדת הפטור אישרה פטור ממכרז להתקשרות עם חברה א' בהתאם לסעיף 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בסעיף זה נאמר, כי התקשרות בחוזה לביצוע עסקה בטובין אינה טעונה מכרז, אם היא התקשרות עם מי ש"הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות", ובלבד שבעל הסמכות המקצועית במשרד לאותו עניין חיווה את דעתו על כך בכתב, והמנהל הכללי אישר את ההתקשרות.

הביקורת העלתה, שהסמנכ"ל לתקשוב הסתמך על מסמך מספטמבר 1995, שהכינה חברה א', ובו הציגה תוצאות בחינה בנושא תכנון קיבולת מערך המחשבים ברשות וחלופות טכנולוגיות שנועדו לספק את צורכי הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, הסתמכות רק על המלצת חברה, שהיתה בעלת עניין מובהק למכור את מוצריה ולהגביר את קשריה העסקיים עם הרשות, מנוגדת לכללי מינהל תקין.

עוד העלתה הביקורת, כי ביוני 1996 הזמינה הרשות מחברה א' הכנת תשתית להפעלת מחשב ג' ולפריסת המחשבים בבניין ההנהלה, בסכום של כ-467,000 ש"ח. ההזמנה כללה תשתית תקשורת, מתגים לתקשורת, לוחות חשמל ואינסטלציה חשמלית. ההזמנה נעשתה בפטור ממכרז, על פי אישור ועדת הרכישות ממארס אותה שנה. האישור ניתן בנימוק שחברה א' "הנה ספק יחיד לעבודה זו, שכן לחברה אחריות כוללת לתשתית ולתקשורת באתר ובבניין כולו". לדעת משרד מבקר המדינה, לא היתה הצדקה לפטור ממכרז לעבודה זו, שכן לפי החוזה שבין הרשות לבין חברה א', שהוא אימוץ - בשינויים המחויבים - של הסכם המסגרת הסטנדרטי לשירות בין מדינת ישראל לבין חברה א', אמנם לחברה א' אחריות כוללת למתן שירות לניהול התחזוקה ברשת התקשורת, אולם החוזה מסדיר במפורש אפשרות שבה חומרה או תוכנה נרכשו מספק אחר וקובע כיצד על חברה א' לנהוג במקרה של תקלה בחומרה או בתוכנה כאלה. לפיכך היה על הרשות לבקש כמה הצעות לביצוע העבודה, להשוות ביניהן ולבחור את ההצעה הטובה מכולן.

2. בבקשה לאישור רכישת מחשב ג' ציין הסמנכ"ל לתקשוב, כי הוא יופעל באופן מלא עד סוף יוני 1996, והמערכת הממוחשבת הראשונה שתופעל בו תהיה מערכת השירותים המהירים. הביקורת העלתה, כי הפעלת המחשב התעכבה בשישה חודשים, כיוון שהיו בעיות בהסבה של מערכת השירותים המהירים למחשב זה. יצוין, שמחשב ב' ומחשב ג' שייכים למשפחת מחשבים אחת - משפחה ב' - ופועלת בהם אותה מערכת הפעלה. כאמור, לאחר רכישת הציוד והתוכנה להפעלת מחשב ב' במארס 1995 התגלו בעיות בהסבת התוכנה היישומית למחשב זה, אך על אף זאת החליטה הרשות לרכוש את מחשב ג'.

כאמור, בשנת 1993 המליצה ועדת הרכישות של הרשות שהאגף יגבש תכנית ארוכת טווח לרכישת ציוד ותוכנה ויבדוק חלופות שונות, לרבות רכישה בדרך של מכרז. הביקורת העלתה, כי הרשות לא יישמה את המלצה וגם בשנים 1994-1996 אישרה ועדת הרכישות לרכוש מוצרים מחברה א', וועדת הפטור פטרה אותן ממכרז. בדרך זו נמנעה הרשות מלבקש הצעות מספקים שונים, לאפשר תחרות ולבחור את ההצעה הטובה ביותר. ככל שהרשות התקינה יותר מחשבים של חברה א', כן גדלה תלותה בחברה זו ובמוצריה. יצוין, שגם רכישת מחשב ג' בשנת 1996 לא הסתמכה על מסקנות בדיקה של גוף מקצועי בלתי תלוי, אלא על המלצות של חברה א' בלבד. עוד יצוין, שהרשות לא פעלה כנדרש כדי להבטיח את ענייניה, ולא פעלה על פי חוק חובת המכרזים וכללי מינהל תקין.

רכישת תשתיות תוכנה

במשך השנים מאז הקמת הרשות פותחו מערכות מידע באמצעות תשתיות תוכנה שונות, ולכן לא היה תיאום בין המערכות. מצב זה תואר גם במסמך שהכינה חברת ייעוץ באפריל 1993, לפי הזמנת הרשות, ובו הומלץ לבחור תשתית "תוכנה נכונה" אחידה לכל המערכות הממוחשבות ברשות.

בתכנית העבודה של האגף לשנים 1994-1995 נאמר, שהיעד הוא "לקלוט ולהטמיע סביבת פיתוח, סביבת dbms וסביבת עבודה למשתמש" (להלן - תשתיות תוכנה). בתכנית הוצע לוח זמנים למימוש היעד: עד יולי 1994 יתקיים מכרז וייבחר ספק; עד ספטמבר אותה שנה תותקן מערכת לניהול מסדי נתונים וסביבת פיתוח; עד מארס 1995 תותקן מערכת ראשונה בסביבה חדשה וייעשו בדיקות קבלה. עוד נאמר בתכנית העבודה, כי "במידה וסביבת הפיתוח לא תיקלט בלוח זמנים הנ"ל, ידחה הפיתוח של כ-20 מערכות המתוכננות השנה".

בראשית שנת 1994 מינה מנכ"ל הרשות בפועל ועדת היגוי לעניין הקמת תשתיות תוכנה. בישיבתה הראשונה (בפברואר 1994) קבעה הוועדה, כי "הרשות תצא מיידית למכרז לרכישת הכלים הדרושים". המכרז לאספקת תשתיות תוכנה "סביבת פיתוח, ניהול נתונים וסביבת עבודה למשתמש" פורסם באוגוסט אותה שנה והוגשו הצעות; בדצמבר 1994 בוטל המכרז "מאחר וההצעות הוגשו שלא כנדרש", ובאותו חודש פורסם מכרז חדש. למכרז ניגשו שבע חברות, וארבע מהן הגיעו לשלב הסופי של הבדיקה. בנובמבר 1995 בחרה הרשות בשתי חברות להספקת התוכנה; אחת מהן - חברה ג' - נבחרה לספק תוכנה לניהול מסדי נתונים ותוכנה לפיתוח.

1. לצורך ליווי תהליך המכרז העסיקה הרשות חברה חיצונית (להלן - חברה ב'); היא שילמה לה תמורת שירותיה כ-150,000 ש"ח (במחירי דצמבר 1996). השירותים היו אמורים לכלול, בין היתר, הכנת מפרט לניסוי מוצרי התוכנה המוצעים וליווי הניסוי. ואכן חברה ב' הכינה מפרט "ניסוי מעשי שבמסגרתו ייעשה שימוש בכלי הפיתוח וניהול הנתונים המוצעים ... הניסוי נועד לתת לצוות הבודקים הטכני ... את האפשרות להתרשם באופן בלתי אמצעי מכלי הפיתוח והפותרונות המוצעים". המפרט צורף למכרז; הוא הכיל תכנית לבניית מערכות יישומיות ולהפעלתן בתשתיות חומרה הקיימות ברשות. במפרט נקבע, שהניסוי נועד לבחון את הרמה המקצועית של החברות המציעות ואת השתלבות התוכנה המוצעת במגוון תשתיות חומרה ותוכנה הקיימות ברשות; הניסוי ייעשה על חשבון החברות המציעות, ולשם כך יוקצה שבוע ימים לכל אחת. במכרז נאמר, שהרשות תהיה רשאית "לדרוש מהמציעים לערוך ניסוי" בהתאם למפרט זה. ביוני 1995, לאחר שנבדקו ההצעות שהוגשו למכרז ולאחר שבודקים מטעם הרשות ביקרו בארגונים בארץ המשתמשים במוצרי תוכנה שהוצעו במכרז, קיימו שלושה מן הבודקים (להלן - הצוות) דיון והסכם בו, כי "מכיוון שניסוי ייקח זמן רב הצוות ממליץ שבשלב ראשון יקוים סיור בחו"ל", ובעקבות זאת יוחלט "האם נחוץ גם ניסוי ומה יהיה היקפו". מנהל האגף פנה למנכ"ל הרשות בבקשה לאשר לצוות סיור של 10-12 ימים בחו"ל, בנימוק שיש צורך לבחון את המוצרים שהוצעו במכרז, הפועלים בארגונים דומים לרשות, הן מבחינת הפריסה והן מבחינת מגוון תשתיות חומרה, תצורת מחשוב ויישומים. עלות הסיור נאמדה בכ-35,000 ש"ח. הסיור אושר, והתקיים בסוף יולי--תחילת אוגוסט אותה שנה.

במסגרת הסיור ביקר הצוות בשישה ארגונים. מסיכום הסיור עולה, שברוב הארגונים היו תשתיות החומרה, תצורת המחשוב ומגוון התשתיות, שונים מאלה שברשות. להלן דוגמאות:

(א) בשלושה ארגונים לא היו מחשבים ממשפחות מחשבים א' ו-ב', שבמכרז צוין שהם רכיב מרכזי וחשוב ביותר במערך המחשבים ובו יותקנו מוצרי התוכנה;

(ב) באחד משלושת הארגונים "לא נמצאו ממשקי מתאם ליישומים דומים ברשות הדואר, הן מבחינת תצורת החומרה, הן מאופי היישומים והן בתצורת התקשורת";

(ג) בארגון אחר טרם הופעלה התוכנה לניהול מסדי נתונים.

כאמור, היתה הרשות רשאית לבקש מהמציעים לעשות ניסוי של המוצרים. בסיכום הדיון שהתקיים באגף, לאחר שאושר הסיור לחו"ל, נאמר, כי "יש צורך לבצע ניסוי". אולם הביקורת העלתה, שבסופו של דבר לא נעשה ניסוי. לדעת מבקר המדינה, בחירת המוצר בלא ניסוי בפועל אינה תואמת את הנהלים המקובלים (כגון נוהל מפת"ח).

בתשובתה מדצמבר 1996 הסבירה הרשות שהניסוי לא נעשה בשל "עלות הזמן ומשאבי כוח אדם וחומרה שהיה צריך להקדיש לניסוי". יצוין, כי במפרט לניסוי נקבע, כאמור, שהניסוי ייעשה על חשבון החברות המציעות ולצורך ביצועו יוקצה שבוע ימים לכל חברה. תהליך המכרז נמשך כשנה,

ולא נראה סביר שפרק הזמן הזה לא הספיק לביצוע הניסוי. עוד יצוין, כי הרשות שילמה את מלוא התשלום לחברה ב' בעד ליווי תהליך המכרז, כולל הכנת המפרט לניסוי וליווי ביצועו.

2. במאוס 1996 חתמה הרשות על הסכם עם חברה ג' לרכישת מוצרי תוכנה. נאמר בו, שהרשות תעשה מבחני קבלה למוצרי התוכנה הללו לפי מפרט שיצורף להסכם. הועלה, כי להסכם לא צורף מפרט כזה. עד מאי 1996 שילמה הרשות לחברה ג' כ-1.2 מיליון ש"ח, עוד לפני שעשתה מבחני קבלה למוצרים. בדצמבר 1996, לאחר סיום הביקורת, הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי שיימה את מבחני הקבלה.

3. במסמך מאפריל 1995, שבו הובאו התוצאות של בחינת ההצעות שהוגשו, הציעו הבוחנים לבחור בתוכנה לניהול מסדי נתונים מתוצרת חברה ד', שקיבלה במכרז את הציון הגבוה ביותר בתחום זה. ואולם בדיון שהתקיים באוגוסט אותה שנה, בעקבות הסיור בחו"ל, המליץ הצוות לבחור בתוכנה אחרת, שהציעה חברה ג'.

באותו דיון נקבע, כי "לבחירת [חברה ג'] כספק זוכה במכרז" נדרשת המלצה של חברת הייעוץ שליוותה את המכרז (חברה ב'). בספטמבר 1995 הגישה חברה ב' לרשות את המלצתה, ובאוקטובר אותה שנה ביקש הסמנכ"ל לתקשוב מוועדת הרכישות לאשר את בחירת חברה ג'.

אחד הדברים החשובים בתוכנות לניהול מסדי נתונים הוא רמת הביצועים שלהן - מספר התנועות שהן מסוגלות לבצע בפרק זמן מסוים. בטרם פרסום המכרז הוכן ברשות מסמך עבודה; נאמר בו, כי הערכת התוכנות לניהול מסדי נתונים תיעשה על סמך השוואת נתוני מדידת הביצועים שלהם בשילוב עם מערכות ההפעלה הקיימות ברשות. במסמך "שיקולים טכניים וכלכליים בבחירת הספקים", שהוגש לוועדת הרכישות, נאמר, כי נושא הביצועים "הינו קריטי ליישומים עתידיים... שיהיו עתירי משתמשים ותנועות ויחייבו זמני תגובה טובים". אשר לרמת הביצועים של התוכנה שנבחרה נאמר רק, כי "הצוות התרשם משיחות עם לקוחות בארץ ובחו"ל שבסיס נתונים של [חברה ג'] בעל הביצועים הגבוהים ביותר מבין המוצרים שהתחרו". מהמסמכים שהמציאה הרשות למשרד מבקר המדינה עולה, כי לא נעשתה השוואה בין רמת הביצועים של התוכנות שהוצעו.

4. במכרז נכללה דרישה מהותית מפורטת, שהתוכנה לניהול מסדי הנתונים תותקן במחשבים ממשפחה א' וממשפחה ב', מחשבים שבתגבורם השקיעה הרשות מיליוני ש"ח בשנים 1993-1995. גם בדיונים שקיימה הרשות במהלך המכרז היא החליטה, במאי 1995, כי התוכנה הזאת מיועדת לסביבת המחשוב המבוססת על המחשבים האמורים. הבדיקה העלתה, כי במסמכים שהוגשו לוועדה לביסוס ההחלטה לבחור בתוכנה לניהול מסדי נתונים שהציעה חברה ג', לא פורטו יתרונות התוכנה בסביבה של המחשבים הללו.

במפרט הדרישות שצורף למכרז נאמר בין השאר: "הכלים שיבחרו אמורים להמשיך להתפתח ולהתעדכן ע"י היצרנים, כדי להבטיח את העדכניות הטכנולוגית לטווח ארוך". הועלה, כי התוכנה לניהול מסדי נתונים שבחרה הרשות אינה עומדת בדרישות האמורות: במסמכים שבידי הרשות נאמר, כי לגרסת התוכנה שהציעה חברה ג' יש כמה בעיות טכניות בתמיכה במספר רב של משתמשים, אך הן אמורות להיפתר בגרסה חדשה. הביקורת העלתה, כי הגרסה החדשה לא התאימה למחשבי הרשות ממשפחה א'. חברה ג' התחייבה לפני הרשות שהגרסה החדשה שתצא לשוק בתחילת 1996 תתאים למערכת הפעלה של מחשבים ממשפחה ב'. עד מועד סיום הביקורת לא יצאה גרסה חדשה כזאת.

העסקת מומחים מחברה א'

חברה א' סיפקה לרשות שירותי תמיכה בתוכנה וייעוץ כללי בתחום המחשוב, ובכלל זה עשתה, כאמור, סקרים בדבר הניצול של משאבי המחשוב וצפי לגידולו בעתיד. משרד מבקר המדינה בדק את אופן ההעסקה של מומחים מחברה א'; להלן הממצאים:

בפברואר 1993 הגישה חברה א' לרשות "הצעה לשירותי תוכנה". בהצעה נאמר, כי השירות יכלול, בין היתר, "ניהול יעיל של מערכת הפעלה ושאר משאבי המחשב (זיכרון, דיסקים וכו') ... מעקב ביצועים ... לימוד ויישום פתרונות טכנולוגיים חדשים ... ניהול בסיסי נתונים"; "השירותים יינתנו בהיקף של שני ימי עבודה בשבוע"; תמורת השירותים תשלם הרשות לחברה א' כ-4,000 דולר לחודש בתוספת מע"מ.

בפברואר אותה שנה פנה מנהל האגף למנהל אגף הכספים בבקשה לאשר התקשרות עם חברה א' לצורך רכישת שירותי תחזוקה של מערכות ממוחשבות. עם השירותים נמנו שירותי תמיכה בתוכנה בסכום של 135,000 ש"ח לשנה, בתוספת מע"מ. באותו חודש אישרה ועדת הרכישות את התקציב המבוקש לשירותי תחזוקת חומרה (מחשבים ממשפחה א' ותשתיות תקשורת) ולא אישרה רכישת שירותי תמיכה בתוכנה.

הביקורת העלתה, כי אף שלא אושרה רכישת שירותי תמיכה בתוכנה, הזמינה הרשות מחברה א' במאוס אותה שנה את השירותים האמורים במחיר של כ-153,000 ש"ח לשנה. יצוין, כי בתיק בעניין הזמנת השירותים הללו נמצא עותק סיכום דיון של ועדת הרכישות שבו אושרה התקשרות אחרת עם חברה א' - למתן שירותי תחזוקת חומרה (להלן - הסכם התחזוקה).

בשנים 1994-1996 שילמה הרשות לחברה א' כ-300,000 ש"ח בכל שנה בעד שירותי תמיכה בתוכנה בהיקף של 120 ימי עבודה בשנה, במסגרת הסכם התחזוקה. הועלה, כי אף שהתשלום בעד שירותים אלה הגיע לכ-15% מהיקף ההסכם, לא ביקש האגף אישור מפורש של ועדת הרכישות להוצאה זו.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בנוהלי הפיתוח והרכישה של רשות הדואר בכל הקשור למערכות הממוחשבות, ועל חריגה מנהלים מקובלים.

הן הממצאים של מבקר הרשות והן המסקנות של חברת ייעוץ הצביעו על ליקויים בהקמתן של מערכות ממוחשבות ברשות בראשית שנות התשעים. עם זאת, המשיכה הרשות להשקיע מיליוני ש"ח בכל שנה בפיתוח מערכות ממוחשבות (כ-16 מיליון ש"ח בשנת 1996). הרשות לא גיבשה תכנית פעולה רב-שנתית, ולא היה בה מנגנון למעקב אחר ביצוע התכניות השנתיות בתחום המחשוב. זאת ועוד, ועדת ההיגוי לנושאי המחשוב, שהוקמה בשנת 1991, לא פעלה מאז 1992.

במהלך השנים, רכשה הרשות מספק חומרה בלא מכרזים. הרכישה מספק אחד יצרה תלות של הרשות בספק ובמוצריו. הרשות נמנעה מלבקש הצעות מספקי חומרה אחרים, וכך לא אפשרה תחרות, בחינה של חלופות ובחירת הצעה מיטבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות הדואר להפעיל ועדת היגוי למחשוב, שתגבש סדרי תכנון ובקרה לפיתוח מערכות ממוחשבות, ותנחה את אגף התקשוב לפעול על פי החוקים, התקנות והנהלים החלים על תחום זה.

על הנהלת הרשות לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ולהדק את הפיקוח והבקרה על ההשקעות הגדולות בתחום המחשוב, כדי שתופק מהן תועלת מרבית.

הערות ראש הממשלה מס' 47

הקמת מערכות ממוחשבות

הגוף המבוקר: רשות הדואר

א. ריכוז ממצאי הביקורת

1. רשות הדואר לא גיבשה מאז הקמתה תכנית פעולה רב שנתית בתחום המחשוב.
3. בחירת מוצר, חומרה ותוכנה, בלא ניסוי בפועל אינה תואמת את הנהלים המקובלים (כגון נוהל מפת"ח).

ב. מצב תיקון הליקויים

רשות הדואר

1. רשות הדואר הכינה בחודש מארס 2001 תוכנית אב למחשוב. בתוכנית הפרקים הבאים: קוים מנחים, מטרות, הנחות עבודה ואילוצים; עקרונות יסוד; תכולת התוכנית - עיקרי הדברים; החלטות אסטרטגיות.

כן מכילה התוכנית 18 נספחים: השירות הבנקאי; אגף תקשוב; סביבת פיתוח; בסיס נתונים; מערכות ענ"א תפעוליות; מערכות ענ"א מנהליות; מערכות ענ"א פרויקטים; אינטרנט מסחר אלקטרוני; תקשורת נתונים; תקשורת טלפוניה; מחשוב סניפי דואר; אמצעי אחסון; אבטחת מידע; אבטחת איכות תוכנה; כוח אדם; עלויות; אתר מחשוב מרכזי; והתקשרות עם ספקי מחשוב.

3. בעקבות הביקורת, קיימת בקרה על כל פרויקט מחשובי, מבחינת תקציב, משאבים, לוח זמנים וקצב התקדמות.

כן הוקמה ועדת ענ"א, בראשות הסמנכ"ל לתקשוב ברשות.

הערות ראש הממשלה לדו"ח 53א**ועדות היגוי למחשוב**

החלטת ממשלה בק/9 - 20.3.97 (ראה פרק ג')

ביצוע ההחלטה

הנתונים להלן מעדכנים את דיווח האגף, שראה אור ב"הערות ראש הממשלה" מספר 52ב', באפריל 2002:

משרד ראש הממשלה

יו"ר ועדת היגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

בין הנושאים שנידונו: שיפור השרידות וההפרדה בין מערכות בחדר המחשב, בניית תשתיות טכנולוגיות, בניית פרוגרמה חדשה לניהול מערכות מידע: למשרד, ללשכה ולבית ראש הממשלה, פעילויות בנושאי "מידע-רגיש" ו"מידע-ביטחוני": חיפוש מערכת (פורטל) ארגוני, איחוד רשתות בעלי סיווג אחיד, הפרדה פיזית בין רשתות, וחיבור לאינטרנט, והסברה, הדרכה והטמעה.

משרד האוצר

בעקבות החלטת ממשלה על הקמת "תשתית ממשל זמין" הרי הצורך בקיומה של ועדת היגוי למחשוב באוצר מתבטל.

משרד הביטחון

יו"ר ועדת היגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: סמנכ"ל לארגון ומינהל, ראש אגף מרכז לעיבוד נתונים, ראש אגף תקציבים, ראש אגף כספים, ראש אגף ארגון, בקרה ומינהל, היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, נציג הממונה על הביטחון.

בין הנושאים שנידונו: הוועדה תתכנס במחצית השנייה של שנת 2002.

המשרד לביטחון הפנים

יו"ר ועדת היגוי למחשוב: סגן המנהל הכללי למינהל.

חברים: חשבת המשרד, רמ"ח תקינה וארגון, נציג יחידת הביקורת הפנימית, קצין הביטחון, מנהל תחום מערכות מידע.

בין הנושאים שנידונו: הכנסת Help-Desk למשרד לביטחון הפנים, הכנסת מערכת דוחות למשרד (E.I.S.), שינויים בכוח אדם ביחידת המחשב, דיווח על פרויקטים בביצוע, הקמת ועדה לבחינת קריטריונים לחלוקת ציוד מחשוב.

משרד הבינוי והשיכון

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: סמנכ"ל בכיר מדיניות ובקרה, מנהל תחום בכיר מדיניות ובקרה, חשב, יועצת משפטית, סגנית יועצת משפטית, מנהל מינהל תכנון והנדסה, מנהלת אגף בכיר נכסים ודיר, מנהלת אגף בכיר פרוגרמות, מנהלת אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, מנהל אגף בכיר מימון ותקציבים, סגן מנהל אגף בכיר אכלוס, ממונה ניתוח מערכות מינהל, ממונה אבטחת מידע, מנהלת תחום תקציב רגיל, מנהלת אגף מערכות מידע, מנהל אגף ביקורת פנימית, מנהל מחוז גליל, סגן מנהל מחוז ירושלים, נציג אגף החשב הכללי באוצר, נציג אגף התקציבים באוצר.

בין הנושאים שנידונו: תוכנית עבודה לשנת 2002, מקור חוץ, מחסון נתונים, הדרכה למחשוב, מחשוב נהלי המשרד, מחשוב שיקום שכונות, מחשוב נכסים ודיר, מחשוב אכלוס, אבטחת מידע, אינטרנט ואינטראנט, התקשרויות תחזוקה ושירות.

משרד הבריאות

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש.

חברים: היועצת המשפטית, סמנכ"ל תכנון ותקצוב, חשב המשרד, סמנכ"ל דוברות ויחסים בינלאומיים, מנהל אגף ביטחון, מבקר הפנים, אחראי אבטחת מידע, מבקר הפנים.

בין הנושאים שנידונו: הוועדה תתכנס במחצית השנייה של שנת 2002.

המשרד לענייני דתות

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: סמנכ"ל בכיר לאמרכלות, היועץ המשפטי, חשבת המשרד, מנהל אגף מחשוב ומערכות מידע, מנהל אגף ביטחון, ראש תחום תקציבים, אחראי אבטחת המידע, מבקר הפנים (מרכז).

בין הנושאים שנידונו: צרכי המשרד בתחום המחשוב, תוכנית עבודה שנתית, רב שלבית, בחירת רו"ח למנהל אגף פיקוח ובקרה, התקשרות עם חברת מחשוב, שדרוג מחשוב המועצות הדתיות, אפיון תוכנה אחידה למועצות הדתיות שתתמשק עם המשרד, הכנסת תוכנה לניהול כ"א ותקנים למועצות הדתיות, הקמת אתר אינטרנט למשרד, מיפוי הקברים בכל בתי העלמין בארץ, ניסוי שרת התשלומים לשיבות, קליטת "תוכנת מרכבה", הבטחת מידע, סקר סיכונים.

משרד החוץ

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל למינהל

חברים: סמנכ"ל למינהל, ראש אגף תקשוב, סגן הממונה על הביטחון, ראש חטיבת תיאום, ראש חטיבת תקציבים, נציג המשתמשים.

בין הנושאים שנידונו: משרד ממוחשב חלונאית, תכנון התשתית לרשת בלמ"סית בבניין משה"ח החדש, פריסת תשתית בקרת כניסה, קבלת החלטות, ממשל זמין, דיווחים.

משרד המדע, התרבות והספורט

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"לית בכירה למינהל.

חברים: סמנכ"ל בכיר לכלכלה ותקציבים, היועצת המשפטית, חשב המשרד, מבקר הפנים, קצין הביטחון, מנהל תחום מדעים מדויקים ומנהל "מידע רגיש" במשרד ראש הממשלה.

בין הנושאים שנידונו: "פרוייקט מרכבה", חוק חופש המידע, אבטחת מידע, פרוייקט SQL, סטטוס הקמת סל ספורט, ותקציב ענ"א.

משרד המשפטים

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: סמנכ"ל, יועץ משפטי, חשבת, מבקר פנימי, קב"ט, מנהל אגף מערכות מידע, תקציבן, עוזר משפטי למנכ"ל.

בין הנושאים שנידונו: תחזוקת ציוד מחשוב, Help Desk, אתר אינטרנט למשרד, ועדת אינטרנט משרדית, תוכנית העבודה למערכות מידע, סקר משתמשים, מחשבים ניידים.

הנהלת בתי המשפט

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנהל בתי המשפט.

בין הנושאים שנידונו: מכרז OUTSOURCING ומשמעויותיו, דרכים להגנה על המערכת אם קיים כשל בחברה המתפעלת את המחשוב, עבודת בתי משפט ללא נייר - משמעויות, לוחות זמנים למימוש, סדרי עדיפויות, ניתוח ובקרה של פתרונות מחשוב מוצעים, לימוד פתרונות מחשוב בבתי משפט במדינות אחרות, משמעות העבודה עם תיק אלקטרוני, הגשת מסמכים ותביעות בתקשורת, בדיקת תהליכי עבודה במערכת, בקרה בשלבי אפיון המערכות, אבטחת מידע, שינויים ארגוניים הנובעים מהמחשוב, תשלום בכרטיסי אשראי והוראות קבע, מתן שירות לציבור: בתקשורת דרך האינטרנט, עמדות מידע, מרכז מידע, הפצת מועדי דיונים, החלטות ופסקי דין באינטרנט, זרימת מידע במערכת WORK FLOW.

משרד הפנים

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל בכיר למינהל.

חברים: החשב או סגנו, יועץ משפטי, מנהל מערך המחשוב, מנהל יחידת ענ"א, מנהל תחום ביטחון, המבקר הפנימי.

בין הנושאים שנידונו: מינוי ממונה ויועץ על אבטחת מידע, אבטחת מידע, עריכת סקר סיכונים.

המשרד לקליטת העלייה

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: תקציבן, מנהל אגף מערכות מידע, יועצת משפטית, חשב המשרד, המבקר הפנימית, קב"ט, תקציבן המשרד, ממונה אבטחת מידע.

בין הנושאים שנידונו: שדרוג מערך המחשוב והתקשורת, שיפור אתר האינטרנט, זיהוי בכרטיס מגנטי, שיפור קובץ הנהלים, רכישת תוכנת אנטי וירוס, רכישת תוכנה לבקרת תצורה, בדיקות ומבחני קבלה, תקשורת ומחשוב עמדות קליטה.

משרד התחבורה

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל בכיר לתכנון וכלכלה.

חברים: היועצת המשפטית, מבקר המשרד ונציב תלונות הציבור, חשב המשרד, מנהלת אגף בכיר מערכות מידע, הממונה על אבטחת המידע באגף מערכות מידע (מזכיר).

בין הנושאים שנידונו: סקר צרכי המחשוב בירושלים, קביעת מדיניות אבטחת מידע, סיווג ומיפוי המידע הרגיש, אישור תוכנית אבטחת המידע של המשרד ותקצובה, מעקב אחר יישום תוכנית האבטחה.

משרד התחבורה - מחלקת עבודות ציבוריות

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש.

חברים: חשב מע"צ, יועצת משפטית, המבקר הפנימי, הממונה על אבטחת מידע, מנהל אגף מחשוב ומערכות מידע, סמנכ"ל לפיתוח.

בין הנושאים שנידונו: אבטחת מידע: סקר סיכונים, הכנת מסמך מדיניות אבטחת מידע, נהלים לאבטחת מידע, תקציב לאבטחת מידע, העסקת יועץ לממונה אבטחת מידע, תכנית עבודה להטמעת אבטחת המידע.

משרד התעשייה והמסחר

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: המפקח על היהלומים.

חברים: סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהלת אגף מערכות מידע, קצין הביטחון, היועץ המשפטי, חשב המשרד, מנהלת ביקורת פנים, קצין תקציבים, מנהלת מינהל והדרכה, מנהלת יחידת הפרסומים, עוזר המנכ"ל.

בין הנושאים שנידונו: מצב המחשוב במשרד, דיווח על שנת 2000, מצב תוכנית העבודה לשנת 2001, ארגון מחדש והפעלת של אגף מערכות מידע, מכרז כוח אדם, מקור חוץ, מקור פנים, ושילוב של מקור חוץ פונקציונלי ושירותים מקצועיים.

משרד התשתיות הלאומיות

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל המשרד.

חברים: סמנכ"לית בכירה למינהל, היועץ המשפטי, מנהל אגף הביטחון וממונה אבטחת מידע, מבקרת הפנים, חשב המשרד, מנהל אבטחת מידע במשרד ראש הממשלה, מנהל אגף מערכות מידע (מרכז).

בין הנושאים שנידונו: אבטחת מידע, רכש מחשוב חומרה ותוכנה, פיתוח תוכנה.

מינהל מקרקעי ישראל

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

חברים: מנהלי אגפים: אגף חוכרים ומשתכנים, אגף חקלאי, אגף מחשוב, אגף רישום ובעלות, אגף שיווק וכלכלה, אגף תכנון ופיתוח, סמנכ"ל לאמרכלות, עוזרי המנכ"ל, מזכירת מועצת מינהל מקרקעי ישראל, דוברת המנהל, חשב המנהל, מבקרת המנהל, שמאי המנהל.

בין הנושאים שנידונו: מעבר למערכת הפעלה WIN 2000 בשרתי המנהל ובכל מחשבי הקצה, פרויקט ההדמיה, ממשל זמין: תשלום דמי חכירה שנתיים ודמי רישום פרצלציה באמצעות האינטרנט, ונושאי אבטחת מידע.

המוסד לביטוח לאומי

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנהל מינהל הגמלאות.

חברים: נציג מינהל המחקר, נציג מינהל הכספים, נציג הלשכה המשפטית, נציג מינהל משאבי אנוש, נציג מינהל הביטוח והגבייה, נאמן בטחון, נציג מבדק פנים.

בין הנושאים שנידונו: חיבור לאינטרנט, הרשאות שימוש בתוכנות המוסד, עדכון סיסמאות.

רשות הדואר

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל לתקשוב.

חברים: סמנכ"לים: כלכלה וכספים, השירות הבנקאי, תפעול, שה"ס, מנהל בנק הדואר, המבקר הפנימי.

בין הנושאים שנידונו: הסבת רשיונות תוכנת בסיס נתונים לרשיונות ERP.

רשות הנמלים והרכבות

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל תפעול ומערכות מידע.

חברים: מנהלי נמלים, סמנכ"לים, היועץ המשפטי, מבקר הרשות, ראש אגף מחשוב ומידע,

בין הנושאים שנידונו: מערכת חיוב לקוחות, שילוב מערכות מידע ותהליכי עבודה, מערכת תחזוקה, מערכת GIS, מערכת ניהול מסוף מכולות, יישומי אינטרנט, אבטחת מידע, תמיכה במחשבים המרכזיים.

רכבת ישראל

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל רכבת ישראל.

חברים: סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, סמנכ"ל כספים, סמנכ"ל לתשתיות, מנהל חטיבת נוסעים, מנהל חטיבת מטענים, מנהל חטיבת הנייד, מנהל אגף מחשוב ומידע, מנהל אגף בכיר לשיווק, עוזר מנכ"ל (מזכיר).

בין הנושאים שנידונו: סטטוס מערכות ממוחשבות, משאבי ואמצעי מחשוב, תוכנית חומש - אישור שלב ההמלצות, הטמעת מערכות מחשוב בחטיבות, הזנת קווי רכבת באינטרנט, כרטוס מקומות שמורים, זכויות חתימה במערכת הלוגיסטית - פיננסית, חתימות למנהלי אגפים, הפצת דוחות שכר בדואר אלקטרוני, תמיכה מרחוק.

רשות שדות התעופה

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: סמנכ"ל למינהל וארגון.

חברים: היועץ המשפטי, מבקר הרשות, ממונה על כספים וחשב, מנהל חטיבת ביטחון, ראש אגף מידע ומחשוב, ממונה על אבטחת מידע וכלכלן בכיר.

בין הנושאים שנידונו: הוועדה לא התכנסה עד 30.6.02.

רשות השידור

יו"ר ועדת ההיגוי למחשוב: מנכ"ל הרשות.

בין הנושאים שנידונו: רכש PC, אינטרנט, מערכת כספים, אבטחת מידע, ערוץ המזרח התיכון וכללי.

הערות ראש הממשלה - 48

הטיפול הממשלתי באבטחת מידע

החלטת ממשלה בק/77 - 16.3.1998

- א. המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יודאו קיום תוכנית עבודה שנתית ואמצעים לאבטחה ולביקורת על המידע במשרדיהם, ובהתאם להוראות פרק 66 בתקשי"ר.
- ב. במשרדים ימונה עובד לתפקיד "אחראי על אבטחה וביקורת של המידע". היקף המשרה ייקבע על-ידי נציבות שירות המדינה.
- ג. האחראי על אבטחה וביקורת של המידע, יטמיע במשרדו שיטות, כלים ונהלים לשמירת הזמינות, השלמות, המהימנות, השרידות והסודיות של המידע.
- ד. האחראים על אבטחה וביקורת של המידע יוכשרו ויופעלו על-פי תוכנית שתגובש בין נציבות שירות המדינה והאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.
- ה. דו"ח על הביצוע יועבר לאגף לביקורת המדינה בתוך שלושה חודשים.

ביצוע ההחלטה

משרד הבריאות

- א. למשרד הבריאות תוכנית שנתית לבקרת אבטחת מידע. מונה אחראי אבטחת מידע. המשרד פועל בהתאם למדיניות מאושרת, בבחינה תקופתית של טכנולוגיות ובביצוע סקר סיכונים.

משרד התשתיות הלאומיות

- א. במשרד נערכה עבודה לבחינת מוכנות מערכות המחשוב לחירום, וסוכמו חלופות לפעולה.

מינהל מקרקעי ישראל

- א. המנהל שכר את שירותיה של חברה פרטית לעריכת סקר בנושא אבטחת מידע במערכת הממוחשבת בממ"י. ממצאי הסקר הוצגו בפני הנהלת ממ"י ב-3.1.2001. הנהלת ממ"י החליטה כי קצין הביטחון ירכז, בתיאום עם מנהלי האגפים, את המשך הטיפול בנושא, ויעביר עדכון להנהלת ממ"י.

מנהל אגף מידע נתבקש להציג בפני הנהלת ממ"י דו"ח פעילות חריגים מאחד המחוזות, לניתוח הנתונים ולדיון. ב-28.2.2001 קיימה הנהלת ממ"י דיון, והוצג בפניה דו"ח פעילות חריגות של מחוז המרכז.

הנהלת המנהל החליטה כי חשב המנהל יביא הצעה לדיון בהנהלת ממ"י, בהתייחס לחיוב או זיכוי חשבון תיק עסקה על ידי עובדי ממ"י, במגמה למנוע פעולות לא רצויות. כן תבחן הצעה כי חיוב/זיכוי חשבון תיק עסקה יחייב אישור/חתימה של עובד נוסף (מנהל מחלקה).

עוד לפני כן בינואר 2001, הופצה הוראת חשב המנהל, לפיה עובדי המחוזות לא יבצעו חיוב או זיכוי ידניים לעדכון חשבונות חוכרים, אלא אם אין אפשרות לפעילות ממוחשבת מתאימה במערכת. כאשר מתעורר הצורך בפעולות "זיכוי ידני", תתבצע פעולה זו אך ורק על ידי עובד גזברות. הודעה זו תקבל ביטוי במערכת עכ"א (עסקאות כספים וארכיב), לאחר עבודת מטה המבוצעת במחלקת ביקורת כספים בחשבות, וההמלצות שתתקבלנה בנדון.

משרד האוצר

- ב. בשנת 1999 מונה ממונה אבטחת מידע, שהינו עובד אגף הביטחון במשרד האוצר. נושא אבטחת המידע מטופל כיום בצורה ריכוזית.
- ג. להלן נתוני האבטחה הפיזית, בקרת גישה, גיבוי והתאוששות מאסון, במשרד האוצר:

אבטחה פיזית

חדר המחשב בו ממוקמים שרתי המשרד - ה"בוהן" ו-"Main Frame", נמצא במקום מאובטח ומבוקר: המקום מבוקר 24 שעות על ידי אגף הביטחון של משרד האוצר; הכניסה לחדר מותרת למורשים בלבד באמצעות קוד סודי, ובעתיד באמצעות כרטיס חכם.

בהיבט הבטיחותי מוגן חדר המחשב באמצעות מערכות גילוי אש, רצפה צפה, וכד'.

בקרת גישה

רשת משרד האוצר

בכניסה לרשת הפנים משרדית מחויב המשתמש בסיסמה.

משרד האוצר החל בתהליך ליישום טכנולוגיית **Single Sign On** באמצעות טכנולוגיות כרטיס חכם, דבר שיקשיח את בקרת הגישה, ויעלה את רמת אבטחת הרשת הפנים משרדית. רשת "בוהן"

ברשת הבוהן (רשת חשבונות הממשלה), שהינה רשת רגישה, מחויב המשתמש לבחור סיסמה. כל בוקר מופק דו"ח חריגים שמטופל ע"י מנהל ה-System של בוהן.

כל חצי שנה נערכת סריקה של רשימת המשתמשים; חשבונות ללא שימוש נכנסים למצב הקפאה, ומבוטלים לאחר תקופה נוספת.

למשתמשי הבוהן הרגילים אין גישה למערכת ההפעלה, והם רשאים לעבוד ביישום שלהם בלבד.

מערכת ה-Main Frame

במערכת ה-Main Frame שני עובדים המנהלים את מערך בקרת הגישה. העובדים אחראים על פתיחת חשבונות משתמשים (User Accounts) בקרה על גישת המשתמשים, באמצעות תוכנה ייעודית.

אורך הסיסמה נקבע לשישה תווים, והחלפת הסיסמא מתבצעת אחת ל-90 יום.

תהיל"ה – פרויקט האינטרנט הממשלתי

פרוייקט תהיל"ה משמש כמבקר של מערכות המידע הקשורות לאינטרנט ויוצר קישור מאובטח המנוטר 24 שעות ביממה, על ידי מערכת **Online** ו-**Offline**. בקרי הפרוייקט מבקרים הן את המידע המגיע אל מערכות המחשב בחיבורי התקשורת, והן את האנשים הנכנסים לחדר המחשב.

גיבוי והתאוששות

רשת משרד האוצר

לרשת משרד האוצר מבוצע גיבוי יומי, הנשמר בכספת חסינת אש של המשרד. הגיבויים מועברים לאתר נפרד לשמירה.

מערכת "בוהן"

נערכים גיבויים יומיים ושבועיים, המועברים לאתר מרוחק לשמירה. פעם בחודש מגיעים הגיבויים של כל המשרדים למשרד האוצר, והם נשמרים בכספת חסינת אש.

מערכת Main Frame

כל יום מבוצע גיבוי, ובכל יום ה' מבוצע גיבוי שבועי, המועברים לאתר נפרד. נשמרים חמישה דורות של הגיבויים השבועיים. נערך גם גיבוי חודשי ונשמרים 13 דורות של הגיבויים הנ"ל וגיבוי שנתי הנשמר ל-10 שנים.

לאחרונה נרכש כונן קלטות חדש, המאפשר שיפור במערך הגיבויים, וכולל אפשרות להוציא קלטות גיבוי בתדירות יומית.

התאוששות מאסון - Disaster Recovery Planning

לאחר מיפוי שבוצע במערכות המידע של משרד האוצר, מצוי משרד האוצר בהליך בניית תוכנית **DRP**, הכוללת הגדרת אסון, קביעת היישומים והשרתים הקריטיים שנדרשים לצורך המשך תפקוד המערכות הקריטיות, ונהלי הפעלה מפורטים לשעת חירום. תוכנית ה-**DRP** תושלם עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2002, ותוכל לשמש בסיס לשאר משרדי הממשלה.

משרד האוצר - אגף מס ההכנסה ומיסוי מקרקעין

1. **המחשב המנהלי בנציבות מס הכנסה:** בחודש אוגוסט 1999 בוצע סקר סיכונים במחשב המנהלי, באמצעות שאלון ובאמצעות תוכנות. על פי הממצאים והמסקנות גובשה מדיניות אבטחת מידע למערכת ההפעלה. מדיניות אבטחת המידע יושמה מ-12.12.1999 בשרת הראשי בנציבות, בסיוע מומחה אבטחה למערכות אלו. בשרתים האחרים בוצע יישום המדיניות על ידי צוות ה-**SYSTEM** של נציבות מס ההכנסה. יישום המדיניות כלל הגדרה ובחינה פרטנית של עשרות נתונים ופרמטרים. יישום מדיניות אבטחת המידע נמשך בשנת 2002.

2. **מערכת תהיל"ה:** על פי הוראות התכ"ס, נקבע שעל משרדי הממשלה להתחבר לחוות השרתים של תהיל"ה לצורך ממשל זמין והתחברות לאינטרנט לגישה למאגרי מידע ממלכתיים ובינלאומיים. האחראיות להגנה על חוות השרתים תהיל"ה היא בידי החשכ"ל, אך ההגנה על מערכי המחשוב בנציבות מס הכנסה היא בידי הנציבות. בנציבות מס הכנסה נבנה מערך אבטחה הכולל רכישת ציוד ורכיבי אבטחת מידע לצורך הגנה על מערך המחשוב בנציבות.

3. **רשת המחשבים:** בתיאום עם שע"מ גובשה מדיניות אבטחת מידע ברשת, אשר אושרה ומיושמת ברשת ובשרתי פקידי השומה.

הגדרת המדיניות כללה הגדרות לניהול חשבונות, בקרות כניסה, הגדרה וטיפול באירועים חריגים, בקרות גישה לקבצים, הגדרת הרשאות, בקרת גישה לשרתים ולתחנות קצה, הגדרת פונקציות הגנה ייחודיות, כגון הצפנת סיסמאות, והגדרת מדיניות גיבוי.

בשע"מ מתבצע מעבר לגרסה חדשה של הרשת. עם סיום המעבר לגרסה החדשה, יושלם ביצוע דרישות אבטחת המידע, כגון פיתוחים שונים ומחוללי דו"חות, והתרעות על אירועים חריגים הנובעים משינויים בחומרה ובתוכנה.

4. **המחשב המרכזי:** החל משנת 1997 הופעלה מערכת אבטחת מידע חדשה אשר פתרה חלק ניכר מהליקויים שהועלו בדו"חות מבקר המדינה. מערכת זו הנה מערכת חיצונית לשאילתות, אשר נתנה מענה לבקרה טובה יותר ושליטה טובה בהגדרות ובמתן הרשאות, על פי דרישות התקן של מכון התקנים, ועל פי הצרכים המיוחדים של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין.

שיטת הקצאת הצפנים שונתה והנה על פי דרישות התקן שנקבע.

נכתבו ממשקים לבצוע הגדרות שונות בתוכנת אבטחת המידע, אשר מאפשרים ביזור סמכויות גם למתאמי אבטחת מידע ביחידות השדה. המתאמים במשרדי השומה הודרכו בנושאי הכרת חוקי המערכת וכלי העבודה שנבנו עבורם.

בתוכנה הוגדרו פרופילים חדשים דינמיים, בהתאם לשנוי התפקידים בשטח. כל שאילתא חדשה שנכתבה משויכת לפרופיל המתאים לתפקידו של המשתמש, במטרה למדר הגישה למידע.

במערכת הבקרה על הגישה למידע ונבנתה מערכת דו"חות חריגים, המתריעים על שימוש חריג במידע על ידי משתמשי הקצה. חלק מהדו"חות מופקים אוטומטית בתדירות קבועה, וחלקם מופקים על פי דרישה. דו"חות אלו מהווים התראה על אירועים חריגים.

נכתבו שאילתות ניהוליות בנושא אבטחת מידע, לשם שליטה ובקרה על מתן ההרשאות למשתמש קצה.

נכתבה מערכת חדשה על הגישה למידע על ידי משתמשי הקצה, אשר פקידי השומה מורשים לגשת אליה. פורסם נוהל על פיו נדרשים פקידי השומה לסרוק הנתונים במערכת חדשה זו.

5. **נהלים:** להלן פירוט הנהלים שפורסמו בנושא אבטחת מידע:
- הוראת ביצוע 41/1991 - אבטחת מידע המצוי במרשמי המחשב.
 - הוראת ביצוע 17/1992 - נוהל אבטחת המידע הממוחשב ביחידות השדה.
 - הוראת ביצוע 50/1992 - אבטחת מידע והקצאת צפנים.
 - הוראת ביצוע 34/1994 - אבטחת מידע.
 - הוראת ביצוע 4/1997 - אבטחת מידע - שיטה חדשה.
 - הוראת ביצוע 13/1999 - אבטחת מידע ברשתות מקומיות.

כן יש התייחסות לאבטחת מידע גם בהוראות ביצוע בנושאים תפעוליים אחרים, כאשר מתווספת התייחסות לאבטחת מידע.

6. **סיסמאות מידור:** קיים מידור מלא בגישת משתמשים לשאילתות עדכון.

בגישה לשאילתות צפייה, קיים מידור חלקי בשל אופי העבודה באגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, והצורך לראות תמונה מקיפה על נישום במרבית התפקידים באגף.

7. **מעקב על הגישה למאגרים:** במעקב על הגישה למאגרים התגלה רק מספר חריגות מועט.

8. **מחשבים אישיים:** פורסם נוהל אבטחת מידע למחשבים נישאים. הנוהל מתעדכן עתה. משרד האוצר - אגף הכלכלה והכנסות המדינה - שירות עיבודים ממוכנים

ג.1. **נהלי אבטחת מידע:** בשע"מ קיימים נהלי אבטחת מידע ברוב הנושאים. הנהלים מתעדכנים לפי הצורך.

2. **סקר סיכונים:** בשנת 2000 ערך שע"מ סקרי סיכונים בנושאים טכניים שונים, באמצעות חברת יעוץ חיצונית. מרבית ההמלצות כבר יושמו.

3. **תיאום בנושאי אבטחה:** קיים תיאום שוטף של אחראית אבטחת המידע בשע"מ, עם האחראים לאבטחת המידע באגף מס הכנסה ובאגף המכס ומע"מ. התיאום נוגע להפעלת מידורי אבטחה לגבי שאילתות חדשות, בניית כלים ממוחשבים ליעול עבודת האחראים האגפיים בנושאים שונים, כולל דו"חות חריגים ורשימות הרשאות, והדרכה לגביהם.

4. **מערך הסיסמאות:** מערך הסיסמאות נבנה מחדש בעקבות הביקורת. המערכת מבוססת על תוכנה מסחרית עם פיתוחים נוספים שבוצעו בשע"מ. הסיסמאות לכל משתמשי המערכת - כולל את עובדי שע"מ, אגפי המסים, המייצגים ומשרדי ממשלה אחרים, הן בעלות אורך מינימלי. לגבי משתמשים מחוץ לשע"מ יש חיוב להשתמש בערוב של ספרות ואותיות. כל המשתמשים מחויבים להחליף את סיסמתם לתקופה. הסיסמאות אינן חשופות ואין לאיש אפשרות לראותן. בסיס הנתונים המאכסן את הסיסמאות אינו נגיש לעובדים. אין כיום כל אפשרות לעבוד במערכת מבלי להזדהות. כל הפעלת שאילתה נרשמת ביומן של מערכת התקשורת.

5. **מעקב אחר פעולות ממוחשבות:** ניבנו כלים נוחים המאפשרים לאחראים על אבטחת המידע לעקוב אחר פעילות העובדים במערכת התקשורת של שע"מ. מונפקים דו"חות חריגים שונים לאגף מס הכנסה, על-פי הזמנות מפורטות.

6. **אבטחת מחשבים אישיים:** המחשבים במערכת משמשים הן כמסופים לקישור למחשב המרכזי והן ליישומי מחשב אישי. בקישור למחשב המרכזי מופעלים כל אמצעי האבטחה שקיימים לגבי מסופים. בשימוש כמחשב אישי, מותקנת ברשת התקשורת מערכת אבטחת מידע, הכוללת הזדהות באמצעות שם משתמש וסיסמה, ומידור הרשאות. המערכת כוללת גם אמצעי אנטי-וירוס עדכניים. על הנתונים הנשמרים בשרת מתבצעים גיבויים.

7. **אבטחת הגישה לבסיס הנתונים:** כלי אבטחת מידע מסוימים לא הופעלו לגבי הרשאות גישה והגנה ברמת קובץ בבסיס הנתונים, מהסיבות הבאות:

(1) התקורה שתוצר אם תופעל הגנה כזו, תהיה גבוהה מאד מבחינת העומסים על ביצועי המחשב.

(2) מהלכי האצווה השוטפים המבוצעים על ידי מחלקת הייצור, יצריכו הרשאות עדכון לרוב הקבצים. מכיוון שהתוכניתנים הם האחראים לתכניות המבוצעות במהלכים הללו, אין למידור ההרשאות לגביהם משמעות.

אפשרות ההגנה ברמת שדה עדיין לא ניתנת לביצוע מבחינה טכנית.

בשע"מ יש הנחיה שגישה לקבצים שאינם באחריות המערכת המבצעת את הגישה, תבוצע רק באמצעות תכניות נקראות ספציפיות, אשר נכתבות על ידי האחראים על הקבצים.

קיימת שמירת נתוני גישה במהלכי אצווה למשך מספר חודשים, לגבי כל העדכונים בקבצי בסיס הנתונים. אין כל אפשרות ריאלית לשמור נתוני קריאה, עקב כמויות הנתונים הגדולות, אולם כל גישה לנתונים על ידי שאילתות מקוונות, נרשמת ביומן ונשמרת לשנים רבות.

8. **הגבלת אפשרות עדכון נתונים למי שאינו מורשה:** הממונים על אבטחת המידע באגפי המסים אחראים על מתן הרשאות הפעלת שאילתות לעובדיהם. במערכת קיימת אפשרות להגביל צפייה ועדכונים בידי עובד, על פי משרד המס אליו משתייך הנישום, לפי האגפים השונים. אופציה זו פעילה בחלק גדול מהיישומים.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ג. להלן חלק מנושאי אבטחת מידע שבוצעו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר:

החתמת כל משתמש קצה על אחריותו לביצוע ההוראות בדבר שמירת הציוד ואבטחת מידע. הורדת מודמים ממחשבים המחוברים לרשת, ואיסור חיבורם של מחשבים ניידים לרשת. מחשבים ניידים ניתנים לעובדים הזכאים ללא כרטיס רשת ומודם ביחד. הקפדה על סגירת מחשבים בתום יום העבודה.

העברת הוראות למשתמש עם הכניסה לרשת, ועדכון המשתמשים על הוראות אבטחת מידע - בכל פעם הוראה בנושא שונה.
התקנת שרת, המשמש בין השאר לאימות משתמשים במערכת, ולחסימת פרוטוקולים וכתובות אינטרנט.
החלפת סיסמאות, בהקפדה על מבנה הסיסמא ואי חזרה על תווים.
בדיקות חוזרות ונשנות של ה-LOG, כדי לאתר ולבדוק משתמשים שאינם פעילים ברשת לאורך תקופה ארוכה, ומחיקתם מהמערכת.
מניעת כניסה למערכת האינטרנט של תהיל"ה ללא זיהוי של המשתמש והסיסמא; קודם ניתן היה לבצע "ביטול" ולהיכנס למערכת.
מניעת שיתוף של משתמשים בכל משאבי הרשת; קודם היה ניתן להיכנס ולבצע פעילות בכל משאב ברשת שהוגדר כ"משותף" במובן הרחב ביותר, וללא עבודה מול קבוצה עם הרשאות מתאימות.
הכניסה לרשת היא אך ורק על ידי זיהוי המשתמש; כך בעת הכניסה הוא מקבל את ה-Policy של המערכת, כולל אנטי וירוס מעודכן, וכו'.

משרד האוצר

דו"ח מבקר המדינה מס' 40 לשנת 1990

אבטחת מידע

ריכוז ממצאים

עיקר פעולותיהן של יחידות שונות במשרד האוצר מבוססות על מערכות מידע ממוחשבות. על המידע הממוחשב להיות זמין ואמין, ויש לנקוט אמצעים מכוונים וקבועים לאבטחתו.

באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ובנציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) לא נערך סקר סיכונים, אשר בעקבותיו צריך לקבוע צעדים לאבטחת מידע. לא מונה אחראי מקרב ההנהלה שישמש מנהל לאבטחת מידע.

בחשכ"ל ובנציבות הועלו ליקויים שונים בתחום האבטחה הפיסית, למשל - סדרי בטיחות מפני שריפות לא היו נאותים; המחשב, ציוד התקשורת וספריית הגיבויים שוכנו באתר אחד, ללא הפרדה נאותה ביניהם; הגישה לחדרי המחשב לא הייתה מבוקרת ולא הייתה מאובטחת כראוי. בחשכ"ל, בנציבות ובמלם מערכות בע"מ (להלן - מלם) הועלו ליקויים בשימוש בסיסמאות שנועדו להגביל גישתם של עובדים לנתונים שבמחשב ולאפשר בקרה: הסיסמאות לא הוקצו על ידי עובד מוסמך או בעזרת המחשב, אלא נקבעו על ידי המשתמש; הן היו קצרות ופשוטות; מהן לא הוחלפו לעתים קרובות.

באגף מס הכנסה ומס רכוש התאפשרה גישה למחשב לשם קריאת קטעי נתונים על נישומים, בלא שהדבר היה כרוך בהקשת סיסמת זיהוי.

ביחידות שנבדקו אמנם היו בשימוש תוכנות מחשב אשר אפשרו להגביל גישה למחשב ולקבצים, ואם הייתה חדירה בלתי מורשית אפשר היה לקבל התרעה על כך מן המחשב, אולם לא בכל היחידות מוצו כראוי אמצעים אלה.

אמצעי הגנה מיוחדים מתחייבים במקרים של שימוש ברשתות תקשורת, משרדיות או בין משרדיות. משרד מבקר המדינה הדגים מספר חדירות ממערכת מחשב אחת לאחרת, שהצביעו על אמצעי הגנה בלתי נאותים.



לאבטחת מידע האגור במחשבים נודעת חשיבות רבה, שכן מטרתה להגן על זמינות, אמינות, וסודיות של נתונים, תוכנה וחומרה מפני פגיעה מכוונת או מקרית. הנושא מקיף תחומים רבים, ובהם: מדיניות אבטחת מידע; אבטחה פיסית של אתר המחשב, הציוד הנלווה אליו, מסופים ועוד; אבטחה לוגית - מניעת גישה לא מורשית לתוכנה ולנתונים ודיווח על גישה לא מורשית כנ"ל. הנושא קיבל תוקף חוקי: חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק), ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנות). החוק והתקנות מגדירים פגיעה בפרטיות ומחייבים לקבוע סדרי ניהול של מאגר מידע וכללים להרשאת הגישה אליו וכן סדרי בקרה לגילוי פגיעה בשלמות המידע. מנהל המאגר הוא האחראי לאבטחת המידע במאגר עליו הוא מופקד. מנהל המאגר הוא המנהל הכללי של הגוף שבעלותו מצוי המאגר או מי שהוא הסמיך לעניין זה. יש להודיע לרשם מאגרי המידע מה שמו של מנהל המאגר ויש לרשום שם זה בפנקס מאגרי מידע. הפרת החובה לנקוט אמצעים לאבטחת המידע האגור במאגר היא עבירה שבצדה עונש מאסר.

בחודשים נובמבר 1987-ינואר 1989, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא אבטחת מידע בתחומים: קביעת מדיניות של אבטחת מידע, אבטחה פיסית, אבטחה לוגית. הביקורת נערכה בעיקר בחשכ"ל ובנציבות מס הכנסה ומס רכוש. כן נבדקו מספר היבטים של אבטחת מידע במלם מערכות בע"מ ובשירות עיבודים ממוכנים (להלן - שעי"מ). ביקורת לצורך עדכון אחדים מן הנושאים נערכה ביחידות אלו בחודשים נובמבר - דצמבר 1989.

סקירת המערכות הממוחשבות

ביחידות שונות של משרד האוצר פועלים מחשבים המחוברים לאלפי מסופים. חלק מהמחשבים שבמשרד פועלים באורח עצמאי, ואילו לחלקם יש תקשורת בינם לבין עצמם ועם משרדי ממשלה וגופים אחרים.

1. החשכ"ל מרכז את הטיפול החשבונאי בפעולות הכספיות של הממשלה, ובהן: תיקצוב משרדי הממשלה; ביצוע עסקאות כספיות בארץ ובח"ל; ריכוז הפיקוח על רכוש דלא-ניידי של הממשלה ועל מחסניה; ניהול הלוואות המדינה לסוגיהן; הכנת דו"חות תקופתיים על הכנסות המדינה והוצאותיה ופרסומם; הנחיית משרדי הממשלה בנושאי כספים ומשק. לשם עיבוד הנתונים הקשורים בפעולותיו מקיים החשכ"ל יחידת מחשב משלו. היחידה מפתחת, מתחזקת ומפעילה יישומים שונים באמצעות מספר מחשבים. להלן פרטים על מחשבים ביחידה זו בשנת 1989:

(א) המחשב העיקרי של החשכ"ל (להלן - המחשב המרכזי) מבצע עיבודי נתונים ברוב הנושאים, ומשמש גם לפיתוח יישומים.
(ב) אשכול של שני מחשבים, הפועלים כמחשב אחד, משמש לעיבוד תמלילים כללי; להפעלת פרויקט ביזור חשבונות וניהולן (פרוייקט בח"ן); לעדכון ספר תקנות כספים ומשק ולאחזור מידע ממנו (להלן - מחשב התכ"מ).
(ג) אשכול של שלושה מחשבים, הפועלים כמחשב אחד, מצוי מחוץ לבניין המשמש את החשכ"ל ומהווה מחשב לפיתוח יישומי פרויקט בח"ן (להלן - מחשב הפיתוח).

מחשב התכ"מ ומחשב הפיתוח קשורים בינם לבין עצמם ועם מחשבים אחרים במשרד החקלאות, בנציבות מס הכנסה ומס רכוש, בחברת הביטוח הממשלתית ענבל ואחרים (להלן - הרשת החשכ"לית). המחשב המרכזי קשור למחשבים אחרים במלם, בשע"מ ובמשרדי ממשלה שונים (להלן - הרשת הממשלתית). שתי הרשתות, החשכ"לית והממשלתית, מקושרות ביניהן באמצעות מפתח (GATEWAY) המותקן בין המחשב המרכזי לבין מחשב התכ"מ.

2. במחלקת ארגון תכנון ותקצוב שבנציבות מס הכנסה ומס רכוש מותקן מחשב (להלן - מחשב הנציבות) המשרת את המחלקה ואת הנציבות. המחשב משמש לצורכי ניהול, לעיבוד תמלילים, לרישום נוכחות עובדים, לביצוע שאילתות על נתונים האגורים במחשב שע"מ ועיבודם. מחשב הנציבות קשור לרשת החשכ"לית ובאמצעותה לשע"מ, וכן ישירות לשע"מ בקו נל"ן.

3. מינהל הכנסות המדינה גובה מדי שנה מיליארדי ש"ח, באמצעות אגף מס הכנסה ומס רכוש ואגף המכס ומע"מ. לשם תמיכה בפעילות הגבייה ובפעולות הכרוכות בכך, נעזר מינהל הכנסות המדינה בשע"מ.

שע"מ מנהל מערכות מחשב גדולות האוגרות בבסיסי נתונים כמויות מידע בהיקף גדול, שהוא בחלקו מידע כלכלי אודות פרטים וחברות במדינה. למחשבי שע"מ קשורים כ-1600 מסופים בכל רחבי הארץ, רובם במשרדי השדה של אגף מס הכנסה ומס רכוש ושל אגף המכס ומע"מ. כן מאפשר שע"מ לכ-250 מייצגי נישומים (רואי חשבון ויועצי מס) להתקשר ישירות עם מחשביו כדי לבצע פעולות מסוימות עבור לקוחותיהם המעוניינים בכך.

בין הפעולות הממוחשבות שמבצע שע"מ - חיוב וזיכוי נישומים. לפעולות אלו השלכה ישירה על הכנסות המדינה מחד ועל חבות במס של מאות אלפי נישומים מאידך.

4. מלם פעלה כיחידה במשרד האוצר, עד שהפכה באוקטובר 1982 לחברה ממשלתית העוסקת בפיתוח ומכירת מערכות מידע ממוחשבות ושירותי מחשב אחרים. עם רישום החברה השאל משרד האוצר את עובדי היחידה לחברה, עד להסדרת תנאי העברתם (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 49).

מלם מנהלת קובצי נתונים, שחלקם מתייחסים לצנעת הפרט, ובהם מרשם האוכלוסין, בריאות הנפש, ומשכורות עובדי המדינה; וחלקם בעלי ערך כספי או כלכלי, ובהם קובצי מערך סחר החוץ, אליו מחוברים כ-400 מסופים, רובם אצל סוכני מכס.

קביעת מדיניות לאבטחת מידע

ראייה כוללת של נושא אבטחת מידע מחייבת שדרג מקבלי ההחלטות בארגון יהיה מעורה בקביעת מדיניות בתחום זה. בהוראות התכ"מ (פרק 7 משנת 1986 ועדכוניו מאז) נדרש כי בכל יחידה ימונה אחראי אבטחת מידע. הדבר חשוב בייחוד כאשר השימוש הגובר ברשתות תקשורת מגדיל את הסיכוי לגישה לא מורשית לתוכנה ולנתונים

יחידות המחשב בחשכ"ל ובנציבות יישמו אמצעי אבטחה לוגיים הכלולים במערכות ההפעלה, החשכ"ל גם רכש תוכנה ייעודית לאבטחת מידע למחשב המרכזי. אולם לא נקבעה מדיניות אבטחת מידע ולא מונו אחראים בתחום זה.

לדעת מומחים, יש לערוך במערכות ממוחשבות סקר סיכונים לזיהוי איומים אפשריים לחומרה, לתוכנה ולנתונים, ולאפיונם; להעריך את הסיכויים למימוש האיומים והשלכותיהם כדי לבדוק את תוחלת הנזקים, ובהתאמה להקצות משאבים ולנקוט אמצעי מגן. הנהלות החשכ"ל והנציבות לא ערכו סקר סיכונים כנ"ל לגבי מחשבי החשכ"ל ומחשב הנציבות ומערכות המידע שמופעלות בהם.

בחשכ"ל ובנציבות, קביעת אמצעי האבטחה, התקנתם, הפעלתם השוטפת, והבקרה עליהם היו נתונות בידי עובד אחד - בדרך כלל, מנהלי מערכות המחשבים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שקביעת האמצעים, יישומם והבקרה עליהם לא יהיו נתונים בידי אותו עובד.

התקנות קובעות, בין היתר, כי מנהל מאגר אחראי לקביעת סדרי ניהול והוראות תפעול לאבטחת מידע. גם הוראות התכ"מ מחייבות קביעת נהלים לאבטחת מידע. בחשכ"ל, בנציבות ובמלם לא נקבעו נהלים בתחום זה - מחדל שיש לתקנו בהקדם.

ג. אבטחה פיסית

התקנות קובעות, כי מנהל מאגר אחראי לקיום אבטחה פיסית של מערכת עיבוד הנתונים, לרבות המבנה ואמצעי התקשורת. אבטחה פיסית נועדה למנוע פגיעה ברכיבים פיסיים של מערכת מחשב, מצד אדם או כוחות טבע, היכולה להשבית את המערכת, לעכב תהליכי עיבוד ואף להרוס תכניות ונתונים האגורים בה. לפיכך יש לנקוט אמצעים להגנה על המבנה, המחשב, הצידוד הנלווה אליו, וקובצי נתונים ותכניות. הביקורת העלתה ליקויים באבטחה הפיסית הקיימת, ואלה עיקרם:

1. אתר המחשב של החשכ"ל מורכב ממספר חדרים צמודים, בהם ממוקמים המחשבים וציודם ההיקפי, ציוד התקשורת וספריית הסרטים המגנטיים. לאתר שלוש כניסות. לפחות שתיים מהן היו תמיד פתוחות, ולא הופעלו בהן התקנים לבקרת הכניסה ואבטחתה. גם הכניסה לחדר מחשב הנציבות לא הייתה מאובטחת ומבוקרת. מחשב הנציבות מצוי בחדר בעל דלת זכוכית, הפתוחה גם כאשר החדר אינו מאויש. במצב זה יש כניסה חופשית לאתר מחשב החשכ"ל ולחדר מחשב הנציבות. המחשבים מצויים בבניין, אשר בחזיתו מתקיימות לעתים הפגנות, שבמהלך אחת מהן אף פרצו אליו מפגינים והשחיתו רכוש. על אף דרישת מבקר המדינה לאבטח את חדרי המחשב, לפחות באמצעות דלת בטחון, העלתה ביקורת העדכון, כי שנה לאחר סיום הביקורת טרם ננקטו אמצעים מינימליים הניתנים ליישום מיידי - לא הופעלו התקנים לבקרת כניסה ואף לא הותקנו דלתות בטחון. על החשכ"ל והנציבות לתקן בהקדם ליקויים אלה.

2. סדרים לחלוקת הדפסות המופקות מן המחשב המרכזי אינם מבטיחים שהן יגיעו למשתמשים שהזמינו אותן.

3. תקן מדצמבר 1984 דן בבטיחות של מחשבים וציודם ההיקפי מפני אש (תקן ישראלי ת"י 1243). התקן קובע דרישות מינימום להגנה מפני נזקי שריפה, על ידי שימוש באמצעים שונים, ובהם התקנים לגילוי אש ולכיבוייה המופעלים אוטומטית והפסקה אוטומטית של פעולת מזגני האויר בשעת שריפה. באתר המחשב של החשכ"ל, בחדר מחשב הפיתוח ובחדר מחשב הנציבות, ההתקנים שיושמו לא ענו על דרישות התקן הנ"ל. לדעת מבקר המדינה יש לקבל חוות דעת של רשות כיבוי מוסמכת על בטיחות כוללת של אתרים אלה מפני אש, וליישמה בהקדם האפשרי.

4. גיבוי קובצי נתונים ותכניות, לשם שמירתם, נעשה על גבי מצע מגנטי. את ספריית הגיבויים רצוי לשמור באתר נפרד, ולפחות במקום מיוחד, המותקן לדבר על פי דרישות התקן, ואין לשמור אותם בחדר המחשב.

הבדיקה בחשכ"ל העלתה, כי ספריית מצעים מגנטיים, המגבים את המידע שבמחשב המרכזי, מצויה בחדר באתר המחשב המרכזי. דלת הספרייה פתוחה. מצעים מגנטיים לגיבוי המידע שבמחשב התכ"מ נמצאו בארון עץ לא נעול, שהוצב בחדר שאינו מאויש בקביעות. במהלך הביקורת הועברה ספריית הגיבויים לחדר המחשב המרכזי. בנציבות, ספריית הגיבויים מאוחסנת בחדר המחשב, בארון פח קל לפריצה שאינו חסין בפני אש. מבקר המדינה העיר, כי יש להפריד בין חדר המחשב לבין חדר ספריית הגיבויים ולמקם אותה במקום מוגן, שהכניסה אליו מבוקרת ומאובטחת, הכל לפי הנחיות התקן. רצוי לשקול אחסון המצעים המגנטיים באתר מרכזי, במשותף עם גיבויי מחשבים אחרים של משרד האוצר, המצויים באותו הבניין.

אבטחה לוגית

כדי למנוע שימוש בלתי מורשה במחשב ובמידע שבו וכדי לגלות שימוש בלתי מורשה, יש ליישם אמצעי אבטחה שונים באמצעות תוכנה - אבטחה לוגית. לגבי מידע כמשמעותו בחוק, מחייבות התקנות נקיטת אמצעי אבטחה סבירים, בהתאם לרמת רגישות המידע, שימנעו חדירה מכוונת או מקרית למערכת או מעבר לתחומי המידע שאושרו למשתמש. גם התכ"מ קובע סדרי אבטחה לוגית.

נהוג להבחין בין אמצעי אבטחה לוגית בתחום המניעה ובתחום הגילוי.

תחום המניעה

כדי להגביל את הגישה למחשב ולמשאביו למשתמשים מורשים בלבד, נהוג להשתמש באמצעים אחדים, כגון סיסמאות כניסה למחשב, מנגנוני הרשאה לגישה למשאביו, הגבלת השימוש בפריבילגיות ובקרתו (ראה להלן).

(א) שימוש בסיסמאות - אחד הצעדים הראשוניים להגנה על מידע הנקט בדרך כלל בתחום המניעה הוא שימוש בסיסמאות: משתמש הרוצה להיכנס לחשבונו במחשב חייב להקיש את סמל זיהויו (גלוי על המסך) וסיסמת כניסה (סמויה). הסיסמה אמורה להיות אישית ומורכבת דייה כדי להקשות על גילויה. סיסמה הזוהה לסמל זיהויו המשתמש הופכת לטריוויאלית (להלן - סיסמה טריוויאלית). התקנות קובעות כי הסיסמאות יוחלפו בפרקי זמן לא קבועים, אך לפחות אחת לשישה חודשים או בעת החלפת עובדים. מומחים לאבטחת מידע ממליצים על שימוש בסיסמה אקראית המשלבת ארבע אותיות וספרות - ורצוי יותר - המוחלפת מזמן לזמן על ידי הממונים על אבטחת מידע בארגון, בהתאם לרגישות המידע שידיעת הסיסמה מקנה אליו גישה. כן יש להחליף את הסיסמה משהועלה חשד שהתגלתה או עם עזיבת בעל חשבון המחשב

את תפקידו או את הארגון. כן ממליצים המומחים, שקביעת סיסמאות הכניסה למחשב והפצתן למשתמשים יעשו על ידי הממונים על אבטחת מידע בארגון.

במחשבי התכ"מ, הפיתוח והנציבות יש תוכנה הכוללת אמצעים המחייבים שימוש בסיסמאות מורכבות דיין אולם לא נעשה שימוש באמצעים אלה. להלן דוגמאות:

במחשב התכ"מ העלתה הביקורת שמונה סיסמאות טריוויאליות ב-16 חשבונות מחשב שנבדקו מתוך 94 שהיו בשימוש. ליקוי זה חמור כיוון שמחשב התכ"מ פועל בסביבת תקשורת, דהיינו - בסביבה בה הולך ורב מספר המשתמשים היכולים באמצעות גישה מורשית למחשב מסוים לגשת גם לתוכנה ולנתונים במחשבים אחרים מבלי שהורשו לכך. משרד מבקר המדינה הצביע על האפשרות של כניסה לא מורשית למחשב התכ"מ תוך שימוש בסיסמאות טריוויאליות ואף הדגים כניסה כזו בתקשורת ממחשב הנציבות וממחשב חברת הביטוח ענבל, הקשורים לרשת החשכ"לית. בביקורת העדכון שנערכה בדצמבר 1989 לא נמצאו סיסמאות טריוויאליות.

רבות מסיסמאות הכניסה למחשב הנציבות לא היו מורכבות דיין: הביקורת העלתה מקרים שבהם נגזרה הסיסמה מסמל הזיהוי של המשתמש. במקרים אחרים הייתה הסיסמה קצרה מארבעה תווים. יתר על כן, 20 מבין 66 הסיסמאות שבמחשב היו סיסמאות טריוויאליות. קלות גילויין של הסיסמאות הוכחה במהלך הביקורת, כאשר עובד משרד מבקר המדינה חדר למחשב הנציבות באמצעות מחשבים אחרים, הקשורים לרשת החשכ"לית. בעקבות הביקורת הוחלפו סיסמאות במחשב הנציבות, ונקבע אורך סיסמה מינימלי של חמישה תווים. בביקורת העדכון, שנערכה בדצמבר 1989, לא נמצאו סיסמאות טריוויאליות.

במחשבי החשכ"ל יש תוכנות הכוללות אמצעים להגדיר את אורך הסיסמה ואת זמן תקפותה. מנהלי מערכת המחשב המרכזי הנהיגו שימוש בסיסמה בת חמישה תווים התקפה עד 60 יום. במחשבי התכ"מ והפיתוח לא הייתה אחידות בשני פרמטרים אלה. בעקבות הביקורת הנהיגו מנהלי מערכות מחשבי התכ"מ והפיתוח שימוש בסיסמה בת שישה תווים לפחות, התקפה עד 60 יום במחשב התכ"מ, ועד 30 יום במחשב הפיתוח. הביקורת העירה לחשכ"ל, כי מבחינת אורך הסיסמה וזמן תקפותה, מחשבי התכ"מ והפיתוח, שאינם העיקריים בפעילות השוטפת של החשכ"ל, מוגנים יותר מהמחשב המרכזי, שהוא מחשב הייצור העיקרי. בביקורת חוזרת במחשב התכ"מ הועלה, כי ההסדרים החדשים שנקבעו לא נשמרו ונפגמו שוב: במספר חשבונות מחשב הוארך תוקף הסיסמה ל-180 יום ובחשבונות אחרים אף בוטלה הגבלת הזמן כליל. כן הועלה, כי ב-23 חשבונות מחשב נקבע אורך סיסמה מינימלי של אפס תווים, דבר המאפשר למשתמשים לבטל את הסיסמה ולהיכנס למחשב ללא הקשת סיסמה. ביקורת העדכון שנערכה בדצמבר 1989 העלתה, כי במחשב התכ"מ הונהגו סיסמאות, שאורכן המינימלי חמישה תווים והתקפות לרוב עד 90 יום.

מומחים לאבטחת מידע ממליצים על שימוש בסיסמאות המשלבות אותיות וספרות, כדי להקשות על פיצוחן. בשע"מ משתמשים בסיסמה המורכבת מספרות בלבד, חמש במספר. שילוב אותיות בסיסמה היה מגדיל את מספר צירופי הסיסמאות האפשריים, ובכך היה מקשה במידה ניכרת על גילוייה.

הביקורת העלתה, כי ההתחברות של משתמשי אגף מס הכנסה ומס רכוש למחשבי שע"מ בוצעה על ידי הפעלת המסוף, ללא צורך בהקשת סמל זיהוי וסיסמת כניסה. הדבר פגם באורח משמעותי בהגבלת הגישה למידע ואפשר גישה בלתי מבוקרת, כמות למידע רגיש ומוגן על פי חוק. ואכן, משרד מבקר המדינה הדגים כניסה בלתי מורשית למחשבי שע"מ, ממסוף שבנציבות וכן משלושה מחשבים הקשורים לרשת החשכ"לית. זאת ועוד, העדר סיסמה אישית פגם בעקרון האחריות האישית (ACCOUNTABILITY), שכן בהעדר סיסמה לא נותרו עקבות של רוב הפעולות הכרוכות בדליית מידע ממחשבי שע"מ. בעקבות הביקורת הנהיגה שע"מ חובת הקשה של סיסמת כניסה למחשביה.

הביקורת בחשכ"ל העלתה, כי משתמשים ידעו סיסמאות של אחרים ועשו בהן שימוש. לדוגמה: ביולי 1988 נכנס עובד אגף התקציבים שבמשרד האוצר לחשבון מחשב של עובד אחר באגף:

וביצע בו פעולות שונות, הגם ברשות. מבקר המדינה הצביע על הצורך לנקוט צעדים, שיגבירו את השמירה על סודיות הסיסמאות האישיות.

במלם היה טופס שבו ציין המשתמש את הסיסמה שבחר לעצמו. בעת הביקורת היה האוגדן, שבו מתויקים הטפסים הנ"ל מונח גלוי בחדר הפעלת התקשורת. הגישה לחדר זה - ולפיכך לאוגדן ולסיסמאות - הייתה אפשרית לכל בר גישה לחדר המחשב. כן העלתה הביקורת, כי לעתים מתבצעת החלפת הסיסמה על סמך שיחת טלפון בלבד, ללא אסמכתא בכתב. לעתים לא ברורה זהותם, או סמכותם, של הפונים לעובדי הפעלת התקשורת. במקרה אחד חתמו על הטופס שני עובדי חברה פרטית, שביקשו להגדיר לעצמם סיסמה לצורך גישה למחשב. בקשתם נענתה בלא אישור בכתב מגורם מוסמך במלם.

עוד העלתה הביקורת במלם, כי רוב סיסמאות הכניסה לקו באחד או יותר מהליקויים המקילים על ניחוש הסיסמה: הסיסמאות נגזרו מחלק של שם המשתמש שבסמל הזיהוי שלו; היו מורכבות משמו הפרטי או משם המשפחה של המשתמש; היו קצרות מדי. בהעדר נוהל כתוב בנושא זה אפשרו מפעילי התקשורת למשתמשים לבחור בסיסמאות כראות עיניהם.

באוגוסט 1987 ערך מלם, לראשונה זה שנים, מבצע החלפת סיסמאות משתמשי תת-מערכת לתקשורת מסופים. בפנייה אל המשתמשים לא קבע האחראי לאבטחת מידע מתכונת לבחירת סיסמה חדשה. הביקורת העלתה, כי הליקויים שפורטו בבחירת הסיסמאות חזרו ונשנו.

לדעת מבקר המדינה יש להטיל על הממונים על אבטחת מידע במלם (בהעדר תוכנה מתאימה) את הטיפול בהקצאת סיסמאות הגישה, אישורן, רישומן במערכת ההפעלה של המחשב, החלפתן התקופתית ושמירה על התייעוד הקשור בכך. בתשובתה הודיעה מלם, כי תעביר את הטיפול בסיסמאות לידי העוסקים באבטחת מידע. ביקורת עדכון שנערכה בסוף 1989 העלתה, כי הטיפול בסיסמאות הועבר לידי הממונים על אבטחת מידע הנעזרים לשם כך בתוכנה ייעודית.

(ב) **שימוש בהרשאות** - צעד אחר הננקט בדרך כלל בתחום המניעה מתבטא בהקצאת משאבי מחשב, אם בדרך של מתן הרשאות גישה שונות למשתמשים שונים (מערכת פתוחה) ואם בדרך של שלילת הרשאות גישה (מערכת סגורה). החשכ"ל השתמש במערכת פתוחה, ולכל חשבון מחשב הוצמדו הרשאות המאפשרות לו גישה רק למשאבים מוגדרים מראש; למשל, הרשאה להרצת תכנית מסוימת או הרשאה לעדכן קובץ נתונים מסוים. הקצאת המשאבים אמורה להיגזר מצורכי המידע של המשתמשים השונים כך שלכל משתמש תהא גישה רק לאותם קטעי מידע להם הוא זקוק בתוקף תפקידו - עקרון "הצורך לדעת". את ההרשאות הנלוות לחשבון המחשב יש לעדכן בהתאם לשינויים בתפקיד בעל החשבון.

הבדיקה העלתה, שבמחשב המרכזי שבחשכ"ל היו מקרים שמשתמשים בעלי תפקידים שונים, ובעלי צרכי מידע שונים, עיבדו נתונים באמצעות חשבון מחשב אחד המשותף לכולם. בכך לא הוקפד על מתן הרשאות תוך שמירת עקרון "הצורך לדעת". במועד סיום הביקורת החלו מנהלי מערכת המחשב המרכזי בפיצול חשבונות קיבוציים. ביקורת עדכון שנערכה בדצמבר 1989 העלתה שרוב החשבונות פוצלו.

לצורך מתן הרשאות גישה למשאבי מחשב התכ"מ ומחשב הפיתוח ניתן היה לעשות שימוש במנגנון הכלול במערכת ההפעלה, המאפשר שימוש מורשה במשאבים על ידי שיוך המשתמשים לקבוצות עבודה מוגדרות מראש. ברם, במנגנון זה נעשה שימוש מועט.

מנגנון אחר (ACL) הכלול במערכות הפעלת מחשב התכ"מ ומחשב הפיתוח מעדן את חלוקת ההרשאות. חשיבות המנגנון עולה בסביבת התקשורת, בה פועלים המחשבים הנ"ל, שכן הוא מאפשר שליטה על גישה למשאבים בתקשורת ממחשבים אחרים. שימוש במנגנון זה מאפשר מתן חיווי לגורמים המתאימים על ניסיונות גישה לא מורשים למשאבי המחשב. במחשב התכ"מ ובמחשב הפיתוח לא נעשה שימוש במנגנון זה.

(ג) **שימוש בפריבילגיות** - פריבילגיות הן הרשאות, שנועדו לאפשר למנהלי מערכת המחשב ולמפעיליה לתחזק את המערכת, ולמשתמשים אחרים - להריץ תכניות הדורשות שימוש

במשאבי מחשב ייחודיים או גישה לרבדים העמוקים של מערכת ההפעלה. חלק מהפריבילגיות מאפשר לעקוף מנגנוני הגנה המיושמים במחשב. מסיבה זו יש לנקוט משנה זהירות בחלוקת פריבילגיות ולהעניקן רק למשתמשים הזקוקים להן לצורך עבודתם השוטפת, כמתחייב מהגדרת תפקידים ועיסוקם. במקרים אלו יש להקפיד ביתר שאת על תדירות החלפתן של סיסמאות הכניסה ומידת מורכבותן. כן יש להפעיל בקרות נאותות לפיקוח על השימוש בפריבילגיות.

תוכנת אבטחת מידע, המותקנת במחשב המרכזי שבחשכ"ל, מאפשרת להעניק פריבילגיות למשתמשים: פריבילגיה אחת (SPECIAL) מאפשרת שליטה מלאה בתוכנה לעובדים המתחזקים אותה, ופריבילגיה שנייה (AUDITOR) מאפשרת לבקר את הפעלת התוכנה ותוצריה. התיעוד הנלווה לתוכנה, בבטאו את אחד מעקרונות הביקורת, מחייב הפרדת סמכויות בין שני סוגי עובדים אלו, ולפיה אין לתת למשתמשי SPECIAL פריבילגיות בניגוד ולהפך. בחשכ"ל היו לארבעה ממנהלי מערכת המחשב המרכזי שתי הפריבילגיות בניגוד לעקרון ההפרדה כמתואר; לשלושה אחרים הייתה פריבילגיות AUDITOR, אף כי אינם מבקרים. בעקבות הביקורת הופחת מספר בעלי הפריבילגיות לשניים מכל סוג. גם במחשב התכ"מ ובמחשב הפיתוח לא נשמר עקרון הפרדת הסמכויות: מנהלי המערכות הם שתיחזקו את מנגנוני אבטחת המידע השונים, והם גם שבדקו את תוצרי המנגנונים הללו.

בדיקת חלוקת הפריבילגיות במחשב התכ"מ העלתה, כי 41 מבין 94 המשתמשים בו היו בעלי פריבילגיות ולחלקם היו ססמאות טריביאליות. במקרה אחד ניתנו פריבילגיות לעובד חברה פרטית, המספקת תוכנות מדף לחשכ"ל והמתחזקת אותן לפי הצורך. במקרה אחר ניתנו פריבילגיות לעובד יחידת מחשב הקשורה למחשב התכ"מ באמצעות הרשת החשכ"לית; בעקבות הביקורת נשללו הפריבילגיות מעובד זה. לחלק ממשתמשי תוכנת איחזור מידע שבמחשב התכ"מ ניתנה פריבילגיה לעקוף את כל מנגנוני ההגנה שמספקת מערכת הפעלת המחשב. בעקבות הביקורת נשללה הפריבילגיה ממשתמשים אלו. כמו כן נשללו ממשתמשים אחרים במחשב זה פריבילגיות, שלא היו זקוקים להן. במועד סיום הביקורת עמד מספרם של בעלי הפריבילגיות במחשב התכ"מ על 17. במחשב הפיתוח היו 21 בעלי פריבילגיות מבין 88 המשתמשים במחשב. מנהלי מחשבי התכ"מ והפיתוח נהגו בליברליות יתרה בחלוקת פריבילגיות. לדעת מבקר המדינה מן הראוי לצמצם עוד יותר את מספר בעלי הפריבילגיות.

במחשב הנציבות ניתנו לעשרה מבין 66 משתמשים פריבילגיות מן הסוג האמור. הביקורת העלתה, כי חמש מבין עשר הססמאות של בעלי הפריבילגיות הנ"ל היו טריביאליות. עובד משרד מבקר המדינה הדגים חזירה לחשבון משתמש בעל פריבילגיות במחשב הנציבות. החזירה בוצעה ממחשבים הקשורים לרשת החשכ"לית, תוך שימוש בססמה של בעל החשבון שהיתה טריביאלית. בעקבות הביקורת הוחלפו ססמאות במחשב הנציבות. שניים מבעלי הפריבילגיות הנ"ל היו עובדי חברה פרטית, שסיפקה שירותי תוכנה לנציבות. לדעת מבקר המדינה, אין לתת פריבילגיות למשתמשים אלו כלל; באותם מקרים שמתן השירות הצריך שימוש בפריבילגיות היה לתתן באורח זמני בלבד ואף זאת בפיקוח מנהל המערכת, או מי שמונה לכך. בעקבות הביקורת בוטלו הפריבילגיות במקרה אחד ובמועד מאוחר יותר בוטלו הפריבילגיות במקרה השני.

לעשרת תוכניתני מערכת ההפעלה במלם היו פריבילגיות. הביקורת העלתה, כי רוב ססמאות הכניסה שלהם לא היו מורכבות דיין: הן ניתנו לניחוש בנקל (שם פרטי או שם משפחה של העובד); היו קצרות מדי (שלוש אותיות); או היו שמות אנשים (שמות בני משפחת העובד). שתי ססמאות בלבד נמצאו מורכבות דיין. בעקבות הביקורת, הודיע מנהל אגף מערכות הפעלה, כי יפעל בדחיפות לשינוי ססמאות הכניסה של עובדיו. ביקורת חוזרת העלתה, כי הססמאות אכן שונו למורכבות יותר.

בין התכניות המותקנות בזיכרון של מחשבי החשכ"ל, יש תכניות שניתן להפעילן רק אם ישויכו להן פריבילגיות. כדי למנוע ניצול לרעה של הפריבילגיות, המאפשרות עקיפת מנגנוני הגנה, יש

למקם את התכניות בספריית תוכנה מוגנת שבשליטת מנהלי המערכת בלבד. הביקורת העלתה שני מקרים, בהם הותקנו במחשב התכ"מ תכניות כאלה, אך לא בספרייה מוגנת שבשליטת מנהלי המערכת, אלא בספריות משתמשים. אחת התכניות נועדה להעביר קובצי נתונים בין שני חשבונות מחשב. מבקר המדינה העיר, שניתן היה לבצע את העברת הקבצים באמצעות מנגנון ה-ACL שתואר לעיל, בלא להשתמש בפריבילגיות, שכאמור מאפשרות עקיפת מנגנוני הגנה. בעקבות הביקורת בוטל השימוש בתכנית.

(ד) **אמצעים אחרים** - מלבד שימוש בסיסמאות, מתן הרשאות, והגבלת השימוש בפריבילגיות ובקרתו, רצוי להשתמש באמצעים נוספים לשיפור אבטחת המידע.

במחשבי החשכ"ל לא יושמו כראות אמצעים כגון נעילה לוגית, לפרק זמן מוגדר, של מסוף ממנו מבוצעים ניסיונות גישה, מעבר למוגדר כמותר, וסגירה זמנית של חשבון המחשב המהווה יעד לניסיונות גישה כאלו; הגבלת שעות השימוש למתקשרים למחשב; שיוך מסופים למשתמשים או ליישומים, כדי להבטיח גישת משתמש למידע ממסופו בלבד, וליישומים נבחרים - רק ממסופים שהוגדרו לשם כך; הפעלת אמצעים המכוונים למנוע ממשתמשים ביישומי ענ"א גישה עצמאית למערכת ההפעלה ושימוש בפקודות פיקוח על מהלך העבודה (JCL). עוד העלתה הבדיקה, כי במחשבי התכ"מ, הפיתוח ושע"מ לא השתמשו באמצעי אבטחה אחר המנתק מסוף, שלא היה פעיל במשך פרק זמן שהוגדר מראש (TIMEOUT) ואשר נועד למנוע ממשתמש לא מורשה להמשיך בפעילות המשתמש המורשה שפעל לפניו. בעקבות הביקורת הנהיגה שע"מ TIMEOUT.

מחשבי התכ"מ והפיתוח קשורים, כאמור לעיל, למחשבי ארגונים אחרים באמצעות הרשת החשכ"לית והרשת הממשלתית. בסביבה עתירת תקשורת כגון זו גדל האיום על בטחון המידע האגור בכל אחד מהמחשבים, ובהעדר אמצעי אבטחה נאותים גדל הסיכוי למימוש האיומים. במערכות ההפעלה של מחשבי התכ"מ והפיתוח מוכללים מנגנונים המאפשרים הגבלת ההתקשרות ממחשבים אחרים לחשבונות נבחרים ומוגדרים בלבד. ברוב חשבונות מחשבי התכ"מ והפיתוח לא נעשה שימוש במנגנונים אלו, ולפיכך ניתן לחדור למחשב התכ"מ ולמחשב הפיתוח ממחשבים אחרים, כפי שתואר לעיל.

תחום הגילוי

מנגנוני אבטחת מידע המיושמים בתוכנה מאפשרים הפעלה של בקרות לגילוי ניסיונות חדירה למחשב ולעקיפת אמצעי אבטחה שיושמו בתחום המניעה. עם זיהוי ניסיונות אלו ניתן חיווי מיידי על מסוף המפעיל או על מסוף אחר שהוגדר לצורך זה, ובנוסף - נרשמים פרטי האירוע בקובץ מיוחד.

(א) במחשבי החשכ"ל הופעלו תוכנות התומכות במנגנונים אלו. אולם במחשב המרכזי לא הופעל כלל מנגנון חיווי (המתריע מיידי), אלא מנגנוני זיהוי ורישום בלבד, לפיהם הפיק מנהל המערכת מדי יום דו"ח ממוין על ניסיונות נפל להתקשרות למחשב. להערכת מנהל המערכת היו ניסיונות הנפל בגדר טעויות משתמשים. לבקשת משרד מבקר המדינה הפיקו מנהלי המערכת דו"ח יומי, שהקיף עשרה ימי עבודה עוקבים. בדיקת הדו"ח העלתה 377 ניסיונות נפל להתקשר למחשב. אמנם, את מרבית ניסיונות הנפל ניתן להסביר בטעות אנוש, אך היו מקרים שהסבר זה לא הניח את הדעת. משרד מבקר המדינה ציין בפני מנהלי המערכת כי רצוי להרחיב את פרק הזמן שנכלל בדו"ח כדי לאפשר לבודק ראייה יותר רחבה של הדו"ח, ולהפיק דו"חות נוספים, שיאפשרו פיקוח ובקרה. במועד ביקורת העדכון, נמצא שהוספו שני דו"חות: דו"ח גישות למשאבי מחשב ודו"ח שינויים בהגדרות תכנת אבטחת המידע.

מערכות ההפעלה של מחשבי התכ"מ, הפיתוח והנציבות כללו תכנית ITAUD שעיקרה זיהוי, חיווי ורישום ארועים חריגים בנושאים מוגדרים מראש, כגון גישה בלתי מורשית לקבצים מוגנים. במחשבי התכ"מ והפיתוח לא השתמשו בתכנית זו. במחשב הנציבות השתמשו בה באורח חלקי והופעלו שתי אופציות, המתריעות על כל גישה לקובץ הרשאות משתמשים ועל כל התקשרות למחשב הנציבות ממחשבים אחרים. בעקבות הביקורת החלו להשתמש בתכנית זו במחשבי התכ"מ והפיתוח לשם גילוי גישה לקובץ הרשאות משתמשים ולגילוי ניסיונות כניסה למחשב: ובמחשב הנציבות הורחב השימוש בתכנית, ונכללו האופציות העיקריות שלא הופעלו קודם לכן.

(ב) מערכות ההפעלה של מחשבי התכ"מ, הפיתוח והנציבות כללו תכנית שירות, שנועדה לחייב את המשתמשים תמורת ניצול משאבי מחשב. תכנית זו יכולה להפיק דו"חות שונים, מהם רלבנטיים לאבטחת מידע, כגון דו"ח עבודה בשעות המוגדרות כחריגות ודו"ח שימוש בתכניות. ניתן גם למיין דו"חות אלו בחתכים שונים, כגון סמל שם משתמש ושם מסוף, ולהשתמש בהם כאמצעי נוסף לזיהוי ולרישום, בדיעבד, של אירועים המוגדרים כחריגים. במחשב הפיתוח - בו עבדו מתכנתי פיתוח בשעות חריגות ועל כן מתחייב יתר פיקוח עליו - לא השתמשו בתכנית. גם במחשבי התכ"מ והנציבות לא השתמשו בתכנית זו לזיהוי ולרישום אירועים חריגים. בעקבות הביקורת הורחב השימוש בתכנית שרות זו במחשב הנציבות.

(ג) אחת הדרכים ליישום עקרון האחריות האישית (ACCOUNTABILITY) בסביבת מחשב ממומשת באמצעות הגדרת חשבון מחשב אישי לכל משתמש הרשאי לגשת למידע; זאת כדי לאפשר שיוך כל פעולה במחשב למבצעה. הבדיקה העלתה, כי לא תמיד השתמשו בחשבון מחשב אישי. למשל, מבירורים שערך משרד מבקר המדינה בחשבות משרד החקלאות עלה, כי כל המשתמשים שעבדו מול המחשב המרכזי בחשכ"ל פעלו באמצעות חשבון מחשב אחד. לדעת מבקר המדינה, על החשכ"ל לתת, ועל המשתמשים לדרוש, חשבונות אישיים לכל עובד הזקוק למחשבי החשכ"ל לצורך מילוי תפקידו. במהלך הביקורת החלו מנהלי מערכת המחשב המרכזי לפצל חשבונות מחשב קיבוציים ובהם חשבון משרד החקלאות. ביקורת העדכון העלתה שרוב חשבונות המחשב הקיבוציים פוצלו.

תחום האבטחה הלוגית עוסק בהפעלת אמצעים ממוחשבים שנועדו למנוע או להגביל גישה למידע - קובצי תכניות ונתונים - לגלות נסיונות גישה לא מורשית ולדווח עליהם. בתחום זה הועלו ליקויים בשימוש בסמאות, ססמאות היו משותפות למספר משתמשים, ססמאות לא היו מורכבות דיין ולא הוחלפו בתדירות מספקת, ססמאות לא חולקו למשתמשים באופן מסודר ומבוקר. כן הועלה, כי אחת היחידות איפשרה גישה לקריאת קטעי מידע, חסויים על פי חוק, בלא צורך בהקשת ססמה. בחלק מן המערכות, השימוש במנגנוני תוכנה להקצאת הרשאות - המגבילות משתמשים בגישתם למשאבי מחשב - לא היה מיטבי, ולעתים חולקו הרשאות ופריבילגיות בליברליות יתרה; בכך לא הוקפד על אבטחת מערכות המידע. לא בכל היחידות הופעלו מנגנוני תוכנה, המיועדים לדווח על נסיונות גישה בלתי מורשית למערכת; ביחידות אחרות, בהן התקבלו דיווחים אלו, לא נעשה בהם שימוש או שנעשה בהם שימוש מוגבל בלבד.



ברוב היחידות שנבדקו במשרד האוצר מתבצעות באמצעות המערכות הממוחשבות פעולות כספיות בהיקף גדול ועיבוד נתונים הנוגעים לצנעת הפרט. מחשבים אלו קשורים בתקשורת ביניהם ולמחשבים אחרים, וניתן לגשת אליהם באמצעות מספר רב של מסופים. ליקויים באבטחת מידע עלולים לגרום להשבתת המערכת, לפגיעה בנתונים ולניצולם לרעה. מכאן החשיבות הרבה לאבטחת המידע במחשבים מבחינת אמינותם של הנתונים והתוכנה, סודיותם וזמינותם.

הפעולות הנדרשות לאבטחת מידע רבות ומגוונות, ולביצוען נדרשות לעתים השקעות כספיות נרחבות. ברוב המחשבים שנבדקו לא נערך סקר סיכונים, וממילא לא נקבע היחס הרצוי בין רמת הסיכון וההפסד, עקב פגיעה, לבין ההשקעה הדרושה למניעתה.

מן הממצאים עולה, כי ברמה התפעולית אמנם ניתנה הדעת לנושא אבטחת מידע וננקטו צעדים שונים, אך לא מספקים כדי להגן על נתונים, תוכנה ומחשבים. חלק מהליקויים תוקנו על ידי הגופים המבוקרים במהלך הביקורת כמתואר לעיל. עם זאת - ובייחוד בהתחשב ברגישות הנתונים - יש לשפר את האמצעים הקיימים ולנקוט צעדים נוספים. מאחר

שהאמור בחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו אינו חל על חלק ממאגרי המידע שנבדקו, רצוי לשקול, אם את ההסדרים שקבע החוק בעניין אבטחת מידע אין לאמץ גם לגבי מאגרים אלה.

משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה

דו"ח מבקר המדינה מס' 45 לשנת 1995

אבטחת המידע במערכת המסים

ריכוז ממצאים

באגפי המסים אין נהלים בנוגע לאבטחת המידע. מערכת אבטחת המידע אינה עונה על כל הדרישות של חוק הגנת הפרטיות ושל התכ"ם.

בשנים 1991 - 1993 מונו ארבע ועדות שהגישו המלצות על אבטחת המידע במערכת המסים. המלצות אלה לא נשקלו לעומקן וממילא לא יושמו.

אין תיאום של ממש בין שלושת הגופים הקשורים לתחום אבטחת המידע: שירות עיבודים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה (שע"מ) ושני אגפי המסים.

הגישה של משתמשי המערכת למידע היא באמצעות סיסמאות ומידור. המידור אינו שלם ולעובדים יש גישה למידע מעבר לדרוש לצורכי עבודתם, כולל מידע מודיעיני רגיש. לחלק מהעובדים, שתפקידם מחייב רק קבלת מידע, לא הוגבלה האפשרות להזין נתונים הקשורים בזיכוי או בחיוב חשבונות.

במערכת הסיסמאות קיימים ליקויים המאפשרים לחשוף סיסמה של עובד וכך לעשות בה שימוש, על כל הנובע מזה.

המעקב שעורך אגף מס הכנסה ומס רכוש אחר הפעולות הממוחשבות של עובדיו אינו עונה על הצרכים. אגף המכס ומע"מ אינו עוקב אחר הפעולות הממוחשבות של עובדיו, אשר להם גישה לכל מערכי המידע של אגף מס הכנסה ומס רכוש. גם אחר הפעולות הממוחשבות של עובדי שע"מ אין מעקב.

אין מערכת אבטחת מידע לגבי השימוש במחשבים אישיים.

הגישה לבסיס הנתונים בשע"מ אינה מוגנת על ידי התוכנות לאבטחת נתונים, המצויות בשימוש שע"מ.



לאבטחת מידע ממוחשב, בייחוד מאגרי מידע, המרכזים כמויות גדולות של מידע, נודעת חשיבות רבה; שכן מטרת האבטחה להגן על הסודיות והאמינות של מידע, בדרגות שונות של רגישות, מפני פגיעה וניצול לרעה.

על פי פקודת מס הכנסה חלה חובת סודיות על נתונים המתייחסים להכנסה; הוראות דומות בדבר חובת סודיות ואי-גילוי ידיעות מופיעות בחוקי מס אחרים - בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

על פי הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי אחזקת מידע ושמירתו) וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים, התשמ"ו-1986, יש לקבוע, בין היתר, סדרי ניהול של מאגר מידע וכללים להרשאת הגישה אליו וכן סדרי בקרה לגילוי פגיעה בשלמות המידע. הפרת החובה לנקוט אמצעים לאבטחת המידע האגור היא עבירה שעונשה מאסר.

בתכ"ם נקבעו הוראות בדבר פעולות שיש לנקוט לאבטחת מידע, בהן התאמות החומרה והתוכנה באופן שיענו על דרישות האבטחה, מידור ובקרת גישה, וקיום יומן ממוחשב לרישום הפעילות.

שירות עיבודים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה (להלן - שע"מ) מספק שירותי מחשוב לאגפי המסים - אגף מס הכנסה ומס רכוש ואגף המכס ומע"מ - ומנהל עבורם מערכי נתונים לגבי הפעולות השונות הכרוכות בשומה ובגבייה של המסים. אחד המערכים הוא מאגר המודיעין של אגף מס הכנסה ומס רכוש, הכולל פרטים רבים ומגוונים על הנישומים, לרבות על רמת חייהם. החוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז-1967, מתיר גישה לנתונים אלה גם לעובדי אגף המכס ומע"מ.

המערך הממוחשב כולל כ-5,500 מסופים: כ-3,500 מהם נמצאים בשימוש אגף מס הכנסה ומס רכוש וכ-2,000 בשימוש אגף המכס ומע"מ. היקף השימוש במידע ב-1993 רק בתחום מס הכנסה ולגבי שאילתות מידע בלבד - היה כמיליון שאילתות ליום. עקב התפתחות השימוש במחשב, גייע מספר שאילתות המידע ב-1994, על פי דוח שהגיש המשנה לממונה על הכנסות המדינה לנציב מס הכנסה במארכ 1993, לכ-1.2 מיליון ליום. בתקופה דצמבר 1993 - מאי 1994, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את נושא אבטחת המידע במערכת המסים. הבדיקה נערכה ביחידת הביקורת הפנימית של נציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות), בשע"מ ואצל קצין הביטחון של אגף המכס ומע"מ.

מדיניות אבטחת המידע

1. נושא אבטחת מידע במערכות ממוחשבות התפתח בשנים האחרונות; הונהגו דרכי עבודה, שיטות ואמצעים המיועדים להתמודד עם בעיות העלולות להתעורר.

נמצא כי באגפי המסים אין נהלים המסדירים את נושא אבטחת המידע בהתאם לדרישות חוק הגנת הפרטיות והתכ"ם; בשע"מ נכתבו הנהלים של אבטחת מידע ב-1987 ומאז לא עודכנו, חרף ההתפתחות הרבה שחלה מאז בשימוש במחשב.

2. בשנים 1991 - 1993 הקימו הנציבות וגורמים נוספים ארבע ועדות של אנשי מקצוע, שהגישו המלצות על אבטחת המידע במערכת המסים. יועץ חיצוני לעניין אבטחת מידע המועסק על ידי הנציבות הגיש דוח נוסף ביולי 1994. גורמים אלה חזרו חזר והדגישו את הצורך במדיניות ביטחון מידע ארגונית מתואמת; בהגדרתם ומינויים של בעלי תפקידים לנושא אבטחת מידע; ביצירת מידור מחדש של המידע המוקצה למשתמשי המערכת - על בסיס "הצורך לדעת", באמצעות בניית "פרופיל" של עובד; בעריכת סקר סיכונים, שיאתר את נקודות התורפה של המערכת; בהגנה על בסיס הנתונים על ידי מערכת ייעודית לאבטחת מידע שתירכש מספק חיצוני; בהרחבת הרישום לגבי הגישה למערכת של משתמשים, ועוד.

ההמלצות לא נדונו בצורה מעמיקה, ולא חל שינוי מהותי בעקבותיהן.

3. המלצה מרכזית של הוועדות דלעיל היתה לערוך סקר סיכונים; הסקר נדרש אף בהוראות בתכ"ם הקובעות כי "יש לנתח את הסביבה בה מערכת המידע הממוחשבת תיושם, על ידי זיהוי הסכנות ונקודות התורפה וקביעת המערך של המשאבים, עליהם יש להגן".

רק אגף המכס ומע"מ ערך סקר סיכונים, וממצאיו הוגשו בדצמבר 1993 למנהל האגף. בסקר אותרו נקודות תורפה רבות ופרצות, ביניהן גם כאלה הקשורות לאגף מס הכנסה ומס רכוש ולשע"מ.

4. באגף מס הכנסה ומס רכוש מונה מנהל תחום אבטחת מידע. מינוי זה נעשה בלא שהוגדרו תפקידיו וסמכויותיו, כעולה מדוחות הוועדות דלעיל; כתוצאה מכך עסק המנהל בפועל בתחומים שוליים יחסית.

5. מאחר שלתחום אבטחת המידע קשורים שלושה גופים - שע"מ ושני אגפי המסים - חשוב שיהא תיאום ביניהם. הועלה כי רק במקרים בודדים ומזדמנים מעביר שע"מ מידע לאגפי המסים. כל אחראי לאבטחת מידע באחד מהגופים האלה עוסק בתחומו הוא ואינו

מקבל בצורה סדירה מידע על שימושים חריגים שעושים במחשב עובדי שני הגופים האחרים, כדי להסיק מסקנות ולגבש המלצות.

לדעת מבקר המדינה, בשים לב למידע הממוחשב הרב והרגיש ולנוכח חשיבותו הרבה של תחום אבטחת המידע במערכת, חשוב כי שלושת הגופים הקשורים בנושא יפעלו במשותף לאימוץ מדיניות אבטחת מידע עדכנית ושלמה, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות והתכ"ס ובהתחשב בהמלצות של הוועדות השונות.

סיסמאות גישה

מידור והקצאת סיסמאות למשתמשים

שני אגפי המסים קובעים מי מעובדיהם יקבלו הרשאות גישה למידע, הנדלה באמצעות שאילתות ופקודות. קיימות כ-1,400 שאילתות בודדות המחולקות ל-215 קבוצות. משהוקצתה לעובד סיסמת גישה, פתוחה לפניו הגישה רק לקבוצות שהותרו לו. אגפי המסים אמורים לקבוע קבוצות אלה כדי למדר את הגישה למידע כך שלכל עובד תוקצה גישה למידע אך ורק על פי צורכי עבודתו ולא מעבר לזה; תשומת לב מיוחדת הם אמורים להקדיש לגישה לפקודות המאפשרות הזנת נתונים ולמאגר המודיעין.

הועלה כי המידור הקיים במערכת כבר לא תמיד מספיק. מאז נקבע המידור, נבנו קבוצות שאילתות ופקודות חדשות שלא על בסיס תכנון כולל, והן הוגדרו בצורה נרחבת, כך שלעובדים יש גישה גם לתחומי מידע שאינם במסגרת תפקידיהם. בנוסף לכך, הותר לכל משרד שומה ומשרד מע"מ לתת לעובדיו, לפי שיקול דעתו, גישה לקבוצות שאילתות, בהן גם כאלה שאינן נוגעות לתפקידו של העובד. יש שעובד עבר לתפקיד אחר, וקיבל הרשאות גישה חדשות בלי שבוטלו ההרשאות הקודמות, ששוב לא היו דרושות לו. כתוצאה מזה, במקרים רבים יש לעובד שקיבל הרשאה לעבודה עם קבוצת שאילתות גישה גם למידע שהוא כלל אינו נזקק לו, כולל מידע ממאגר המודיעין.

חמור במיוחד הוא מתן הרשאה המאפשרת למי שתפקידו דורש רק קבלת מידע מוגדר גם להזין את קובצי המערכת בנתונים הקשורים בזיכוי או בחיוב חשבונות. לגבי תחום אחד של שאילתות הועלה כי לעובדים זוטרים יחסית ניתנה הרשאת גישה לקבוצת שאילתות הכוללת גם פקודה המאפשרת להזין מידע (בעניין זה, ראה הפרק "מערכת ניהול חשבונות מס רכוש", עמ' 33).

לדעת מבקר המדינה, מערך הרשאות המבוסס על גישה לשאילתות מרוכזות בקבוצות הוא פתרון לקוי הפוגע באבטחת המידע. דרושה מערכת שתאפשר הגדרה של טבלת הרשאות על ידי סימון כל השאילתות המתייחסות לפרופיל של המשתמש. כך ניתן יהיה להוסיף או לגרוע שאילתא לכל פרופיל, בלי לשנות את ההרשאות של כל אחד מבעלי אותו פרופיל. בנוסף יהיה צורך להגדיר לכל משתמש את האוכלוסייה שלגביה הוא רשאי לפעול. בדרך זו תורשה לעובד גישה רק לשאילתות ולפקודות שבמסגרת תפקידו ורק לאוכלוסיית היעד שבטיפולו.

מן הראוי כמו כן שהממונים יסקרו, מדי תקופה לא ארוכה, את מערך ההרשאות והמידור של עובדיהם ויאשרו, בחתימת ידם, את הסכמתם. כך תינתן לכל ממונה האפשרות לתקן את ההרשאות על סמך השינויים בתפקיד והפעילות למעשה.

השימוש בסיסמאות

שע"מ מפעיל מערכת לאבטחת מידע, להקצאה ולניהול סיסמאות למשתמשים (ראה בהמשך). נמצא, כי במערך הסיסמאות קיימים ליקויים מהותיים בחומרה ובתוכנה. המערכת אינה מגיבה נכונה על ניסיונות של גישה שאינה מורשית, כפי שדורשות הוראות התכ"ס; במצב זה ניתן לחשוף סיסמה של עובד, ללא ידיעתו, ולעשות בה שימוש. לאחר מספר טעויות רצופות בסיסמת הגישה חייבת מערכת אבטחת מידע לסכל שימוש בה.

נוכח האמור יש, לדעת משרד מבקר המדינה, לפעול לאבטחת מערך הסיסמאות באמצעות מערכת אבטחת מידע חיצונית ומקצועית, שתביא לתיקון הליקויים. עוד באמצע שנות ה-80 רכש שע"מ שתי תוכנות לאבטחת מידע, אך אלה לא יושמו לאבטחת מערך הסיסמאות (ראה גם בהמשך).

מעקב ובקרה

1. ניהול אבטחת מידע מחייב גם קיום התראות על חריגות, על פי מאפיינים שונים, בסמוך להתרחשותן. כדי ליצור בקרה ומעקב אחר השימוש במידע הממוחשב, מנוהל בשע"מ קובץ יומן פעילות ממוחשב ("לוג"), שבו נרשמים פרטי המשתמשים והשימוש.

נמצא כי ניתן לדלות מידע רגיש ללא רישום מפורט ב"לוג", ובהעדר רישום לא ניתן לאתר את דולה המידע.

2. הועלה כי במערך אבטחת המידע אין התראות אוטומטיות על אירועים שמשמעותם יכולה להיות ניצול לרעה. אגף מס הכנסה ומס רכוש מקיים מעקב מצומצם אחר הפעולות הממוחשבות של עובדי האגף, אך זאת רק לגבי דליית מידע ממאגר המודיעין.

עובד הנציבות המופקד על פיקוח בתחום אבטחת המידע וכל אחד מפקידי השומה יכולים לדלות מרישומי ה"לוג" מהמחשב בתחילת כל חודש נתון כללי על מספר הפעמים שבהן נעשה שימוש בשאילתות המודיעין הרגישות, לפי שמות המשתמשים. ניתן גם לקבל דוח פרטני על כל עובד לגבי כל פעילויותיו בתקופה מסוימת.

הבדיקה של הנתון הממוחשב בידי פקידי השומה חשובה במיוחד; מאחר שהם מכירים את עובדי משרדיהם, הם יכולים להבחין אם שימוש העובדים בשאילתות הרגישות היה מוצדק. נמצא כי באוגוסט 1993 דלו רק חמישה מבין 22 פקידי שומה נתון זה; בנובמבר של אותה שנה דלו אותו רק ארבעה פקידי שומה. הפעם האחרונה, בה ביקש פקיד שומה כל שהוא דוח פרטני לצורכי בדיקת פעילות חריגה של עובד, היתה באוגוסט 1991.

בדוח הפרטני על פעולות עובד אין מיון לפי סוגי השאילתות. נוכח כמות הנתונים בדוח לא ניתן להסיק ממנו מסקנות מיידידות, ויש להשקיע עבודה רבה של בידוד ואיתור השימוש בשאילתות הרגישות. לכן עובד הנציבות, שבין יתר תפקידיו הוא מופקד גם על הפיקוח בתחום אבטחת המידע, יכול להקיף בבדיקותיו החודשיות רק את הפעילות של עובדים יחידים מבין 3,500 עובדי האגף.

3. אגף המכס ומע"מ אינו משתמש בנתוני ה"לוג" כדי לפקח על הפעולות הממוחשבות שעושים עובדי האגף. האגף פיתח דרך שבה הוא מקבל נתונים על שימוש יומי של עובד מסוים או במסוף מסוים, אולם התועלת של שיטה זו מוגבלת. מעצם טיבן, נועדו בדיקות כאלה בעיקרן לחקירות לאחר שהתקבל מידע על שימוש חריג. יוצא אפוא שהאגף לא ערך מעקב שיטתי אחר פעילות המשתמשים, ובאין מעקב אין גם הרתעה משימוש חריג.

4. בשע"מ, בנציבות, בהנהלת המכס ומע"מ ובחלק מהמשרדים האזוריים של אגפי המסים נעשה באמצעות מחשבים אישיים שימוש בתוכנות מחוללות יישומים, המאפשרות למשתמש להגדיר מידע לפי צרכיו. כדי שבעיבוד המידע לא ייעשה שימוש בקובצי בסיס הנתונים, דבר העלול לגרום נזק בלתי הפיך, נעשה עיבוד המידע תוך שימוש בקבצים הנגזרים מקובצי בסיס הנתונים. מאחר שאף קבצים אלה מכילים מידע רגיש, יש להגן גם עליהם.

הועלה כי אין בנמצא נהלים של אבטחת מידע - ייחודיים למחשבים אישיים. מחשבים אלו מאופיינים בכך שניתן לאחסן ולהוציא מידע על מצע מגנטי שליף, דבר המגביר את הצורך בהגנה על המידע. כמו כן לגבי השימוש במחולל יישומים אין רישום על המידע שנדלה מקובצי העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המתואר לעיל וכדי למנוע שימוש לרעה במידע הממוחשב והרגיש, על שני האגפים להביא לכך, שהמערכת תתייחס לכל תחומי אבטחת המידע ותתריע באופן אוטומטי על שימושים חריגים בסמוך למעשה. מוצע להרחיב את תחום ההתרעות גם

לנושאים רגישים נוספים, כגון החזרי מס חריגים, בייחוד כאשר התופעה חוזרת ונשנת לגבי אותו נישום.

אבטחת המידע בשע"מ

1. מערכת המחשוב הנמצאת כיום בשימוש בשע"מ נבנתה בהדרגה. בתחילה פעל שע"מ רק בסביבת עבודה אחת ולאחר מכן החל לפעול, במקביל, גם בסביבת עבודה אחרת. פעילות בסביבות עבודה שונות שאינן משולבות גורמת בעיות של אינטגרציה בין המערכות, ויש לכך גם השלכה על תחום אבטחת המידע.

2. כאמור, רכש שע"מ שתי תוכנות לאבטחת מידע. תוכנות אלה נועדו לנהל את מערך הסיסמאות ברמה מקצועית וכן לחסום גישה לבסיס הנתונים, המכיל את כל המידע של שני אגפי המסים, למי שאינו מורשה.

תוכנות אלה נועדו לפעול בסביבות העבודה של שע"מ. נמצא כי לא נבנה ממשק המקשר בין תוכנות אלה לבין בסיס הנתונים ולכן הן אינן ישימות לגביו. לכן יכולים עובדי שע"מ לגשת למידע זה ללא הגבלה, בחלק מן המקרים אף ללא עקבות. כאמור שע"מ אף לא נערך לניהול מערך הסיסמאות באמצעות תוכנות אלה.

3. בניגוד להוראות התכ"ס, קובץ הסיסמאות בשע"מ אינו מוצפן. במצב זה חריפה במיוחד הבעיה של אבטחת מידע בקשר לכ-200 המתכנתים בשע"מ, לגביהם קיים מידור כללי בלבד - לפי היחידות: מס הכנסה, מס רכוש ומס שבח, מכס ומע"מ. יש להם אפשרויות נרחבות ביותר של גישה למידע. פרטי עבודתם אמנם נרשמים ב"לוג", אולם אין עורכים בדיקות מעקב אחר הגישה למידע האמור.



ב-15.12.94 המציא מנהל שע"מ למשרד מבקר המדינה בהתייחסות לדוח מבקר המדינה, רשימת נושאים לביצוע בשנת 1995 בתחום אבטחת המידע; חלק ניכר מן הנושאים נועדים להביא לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת.

ממצאי הביקורת עולה כי אבטחת המידע של מערכת המסים לקויה במידה רבה ואינה עונה על ההוראות של חוק הגנת הפרטיות ושל התכ"ס בנידון. במצב זה קיימת אפשרות לשימוש לרעה: דליית מידע סודי ללא עקבות, פגיעה בפרטיות אזרחים ואף שינוי נתונים עד כדי זיכוי כוזב של חשבונות. ועדות שונות שמונו בשנים האחרונות התריעו על ההזנחה בתחום זה, אך המצב לא בא על תיקונו. יש לפעול ללא דיחוי להסדרת תחום מוזנח זה.

הערות ראש הממשלה מס' 45 אבטחת המידע במערך המסים

הגוף המבוקר: משרד האוצר

החלטת ועדת השרים לענייני תיאום ומנהל - תמ/419

לרשום את הודעת משרד האוצר לפיה הוחל בתיקון הליקויים עליהם הצביעה ביקורת המדינה, כדלקמן: מבוצעות פעולות הדרכה, פורסמה הוראת ביצוע לרענון ההנחיות, הוגברו ביקורות פתע לבדיקת שימוש בשאילתות, ומועסק יועץ חיצוני להבטחת מידע.

בדו"ח הנוכחי העלתה הביקורת שורה ארוכה של ממצאים שעניינם אבטחת מידע במערכת הממשלתית. הגופים שבוקרו בהקשר זה היו: משרד האוצר, משרד הבריאות, רשות הדואר וצה"ל. ועדת השרים קיבלה בנוסף להחלטות המתייחסות לתיקון הליקויים במשרדים השונים, גם החלטה מערכתית, שמספרה תמ/431 כדלקמן:

1. להקים צוות בהרכב נציגי: משרד הכלכלה והתכנון (מרכז), משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד המשטרה והמכון לפיריון העבודה והייצור.

2. על הצוות להביא בפני ועדת שרים בתוך חמישה חודשים:

א. תוכנית הערכות לאבטחת מידע במערכות ממשלתיות, ובמיוחד למידע רגיש שאינו מסווג.

ב. הצעה מתואמת להקמת "מועצה לאבטחת מידע בממשלה ומוסדותיה", אשר תנחה ותדריך את גורמי הממשלה.

מצב ביצוע ההחלטה

לסעיפים 1-2 - ההחלטה בוצעה במלואה

אגף המכס ומע"ם פועל לתיקון הליקויים באבטחת המידע כדלהלן:

באגף המכס ומע"ם מופעלים נהלים הנוגעים לאבטחת מידע כלהלן:

1. נוהל אבטחת רשומות מסחריות ומידע ממוחשב אשר פורסם ב- 23.7.1991.
2. נוהל שימוש והקצאת צפנים למאגר מידע של אגף אשר פורסם ב- 27.3.1991.
3. נוהל גריסת מסמכים ביחידות האגף שפורסם ב- 15.12.1991.

שני נהלים נוספים בהכנה:

1. נוהל מסירת מידע לגורמי חוץ
2. מסירת מידע בטלפון

מונה אחראי מידע אגפי.

באשר לדרישות חוק הגנת הפרטיות, האגף ממלא את הוראות החוק ותקנותיו. בהתאם לנדרש בחוק הגנת הפרטיות, מונתה וועדת היגוי לאבטחת מידע שחברים בה המשנה למנהל המכס, שלושה סגני מנהל, מנהל שירותי מידע, מפקח ארצי וקצין הביטחון.

הוועדה דנה בכל הנושאים הנודעים לאבטחת המידע ומתכנסת מעת לעת.

האגף ערך סקר סיכונים לשלוש מערכות מחשב (שע"ס, מל"ס, והמחשב המנהלי), והחל ביישום המלצות הסקר שבוצעו ע"י חברה מקצועית חיצונית.

אחת מהמלצות סקר הסיכונים אשר נמצאת בשלב ביצוע היא החלפת נוהל הסיסמאות ע"י שינוי מבנה הסיסמה מ-5 ל-6 תווים (מספרים ואותיות), וניהול המערכת באמצעות תוכנות הביטחון בשע"ס ובמל"ס מערכות. השינוי יאפשר לוותר על השימוש במספר הנוסף והסיסמא תותאם לתקן הישראלי.

תפקיד קצין הבטיחות ממולא בפועל ע"י עובד בכיר ברמת מתאם ארצי אשר משמש גם כחבר בוועדת ההיגוי לאבטחת מידע. כדי לא לפגוע במהלך השוטף של העבודה, הוחלט לאפשר לקבוצות עובדים לקבל סיסמאות בתחום רחב. במקביל הופעלה מערכת בקרה בזמן אמת, המאפשרת לעקוב אחרי פעילותו של העובד. בדרך זו ניתן לאתר את העובדים אשר מבצעים פעולות שאינן דרושות לצורכי עבודתם.

החלטות הכנסת

1. הכנסת דורשת ממשרד האוצר ומנציב מס הכנסה כי יפעלו להקצות את כוח האדם והמקורות הכספיים הדרושים לתיקון הליקויים במערכת אבטחת המידע ולהקמת מערכת בקרה ההולמת את הצרכים הקיימים.
2. הכנסת דורשת מנציב מס הכנסה כי יתייחס בכל חומרת הדין אל גילויי עבריינות בתחום מסירת מידע ע"י עובדי מס הכנסה בתמורה לשלמונים וכי יעשה את כל הדרוש על מנת לבער את התופעה.

מצב ביצוע החלטות הכנסת

1. ב-1.2.1996 התקבל עובד חדש למערכת אבטחת המידע, שתפקידו ניתוח עיסוקים והגדרת פרופילים לעובדי האגף. מועסק גם יועץ חיצוני לאבטחת מידע. בשע"ס הוקצה כ"א נוסף לבניית מערכת חדשה של אבטחת מידע והטמעת תוכנה לניהול מערכת הרשאות ע"י תוכנה חיצונית. יחד עם זאת, מוקם קובץ כ"א חדש ושינוי תהליך והגדרות עובדים בקובץ, כך שניתן יהיה להפיק דו"חות ביקורת ביעילות. שוכללו כלי העבודה של הביקורת, הרישומים ב-LOG מפורטים יותר וניתן לקבל ישירות פעולות של עובדים במיונים שונים, וכן ניתן לקבל פעולות של עובד מיידית לאחר ביצוע הפעולות.
2. החל משנת 1994 ננקטו נגד 47 עובדי האגף אמצעי ענישה שונים כתוצאה מגילוי ממצאים בבדיקות שנערכו במחלקת אבטחת מידע על שימוש לרעה במידע. בדיקות, כאמור לעיל, ממשיכות להיערך באופן שוטף על נמת לצמצם עד למינימום את תופעת העבריינות בתחום אבטחת המידע.

שירות התעסוקה

דו"ח מבקר המדינה מס' 48 לשנת 1998

ניהול מידע על עובדים זרים

מידע זמין, אמין ומפורט על העובדים הזרים הנמצאים במדינת ישראל ומאפייניהם, על הענפים בהם הם מועסקים, משך שהייתם בארץ ודפוסי התנהגותם החברתית והכלכלית הוא חיוני לקביעת מדיניות בנושא העובדים הזרים ולפעילות השוטפת של משרדי הממשלה בנושא. דא עקא שאין נתונים אמניים על העובדים הזרים הנמצאים בארץ בהיתר, ולא על התיירים שנכנסו לארץ ולא עזבו אותה, וכנראה נותרו בה כעובדים בלא היתר. ממילא אין נתונים אמניים על מספרם וזהותם של העובדים הזרים (בעניין זה ראה בדוח שנתי 47, עמ' 580). מידע כזה רצוי לבסס על נתונים הנוצרים בתהליכי העבודה ברשויות המדינה המטפלות בזרים הנכנסים לארץ או מקבלים היתר לעבוד בה, ובהן שירות התעסוקה (להלן - השירות) ומשרד הפנים, אשר לרשותם מערכות מידע ממוחשבות. אך רשויות אלו אינן משתמשות במערכות המידע שלהן לצבירת המידע הדרוש לניהול יעיל ותכליתי של הנושא. לפיכך הנתונים הנרשמים במערכות מידע אלה הם חלקיים ביותר. מן הראוי לציין, כי הפגמים הובאו לידיעת הממשלה. ועדת השרים לעניין הטיפול בעובדים זרים החליטה, במאי 1997, כי עד תום 1997 יוקם מאגר מידע ממוחשב בשירות, שיכלול מידע מפורט בתחום העובדים הזרים. עד סוף שנת 1997, המערכת האמורה טרם הוקמה.

בחודשים מארס-ספטמבר 1997, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הנושא: ניהול מידע על העובדים הזרים בישראל. נבדקו בעיקר העניינים האלה: השימוש במערכות המידע הקיימות; והקמתה של מערכת מידע חדשה על עובדים זרים. הבדיקה נערכה בשירות ובמנהל האוכלוסין שבמשרד הפנים. בדיקות השלמה נערכו במשרד העבודה והרווחה.

שירות התעסוקה ומשרד העבודה והרווחה

1. חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (סעיף 2), קובע, כי השירות ירכז מידע על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו, כדי להסדירו. התברר, שהשירות מרכז מדי חודש נתונים מפורטים על דורשי העבודה הישראלים, בדוח חודשי על מגמות והתפתחויות עדכניות בשוק העבודה. אך בדוח זה נכלל נתון אחד בלבד בנושא העובדים הזרים: מספר ההיתרים הכולל שהשירות נתן. העלייה המהותית שחלה במספרם של העובדים הזרים ומשקלם היחסי הגדל בכוח העבודה במשק מחייבים הספקה שוטפת של מידע אמין ומקיף לגורמי הממשל והמשק, והיה ראוי שהשירות ירכז את המידע. נמצא, כי בתחום זה השירות רחוק מלמלא את תפקידו.

2. בשירות קיימת מערכת מידע ממוחשבת המשמשת את המחלקה למתן היתרים לעובדים זרים (להלן - המערכת הממוחשבת). המערכת הממוחשבת מאפשרת רישום נתונים בנושאים אלה: בקשות המעסיקים; החלטות השירות בנוגע לבקשה; ופרטי העובד שהשירות המליץ להתיר לו לעבוד בישראל.

התברר, כי במערכת הממוחשבת נרשמים בקשות ופרטים אישיים של העובדים הזרים בענף הסיעוד, במלונאות, בתעשייה ובשירותים, אך היא אינה משמשת לרישום פרטים אלה לגבי העובדים הזרים ולגבי מעסיקיהם בענפי הבנייה והחקלאות, שהם התחומים בהם ניתן רובם המכריע של ההיתרים. מכאן, שהמערכת הממוחשבת אינה משמשת לניהול ולבקרה של החלק העיקרי (מעל ל-90%) מפעולות השירות בנושא העובדים הזרים. הגידול במספר ההיתרים לעובדים זרים בענפי הבנייה והחקלאות הסתמן כבר בשנת 1993, ועל אף זאת לא נערך השירות לרישום הבקשות ולניהול מידע בסיוע המערכת הממוחשבת. רק בסוף 1996 החל משרד העבודה והרווחה לבחון את הנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, אין הצדקה לאי-השימוש במערכת ממוחשבת בתחומים אלו.

3. בסוף 1996 החל מנכ"ל משרד העבודה והרווחה לפעול להקמתה של מערכת ממוחשבת חדשה לנושא העובדים הזרים. הוא פנה בעניין זה אל האגף למערכות מידע במשרד העבודה והרווחה. בדצמבר 1996 הגיש אגף מערכות מידע מסמך ייזום למערכת החדשה. נאמר בו, כי הקמת המערכת החדשה תסתיים בספטמבר 1997. אולם עד סוף שנת 1997 המערכת לא הוקמה.

בתשובתו מדצמבר 1997 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי לוח הזמנים של הפרויקט נדחה בשל החלטה לצאת למכרז, ולפתח את הפרויקט על ידי צוות חיצוני. כן הודיע, כי הפרויקט הוא בשלב המכרז, וכי להערכתו פיתוחו יסתיים במחצית השנייה של שנת 1998.

4. בשירות פועלת גם מערכת מידע ממוחשבת המשרתת את מדורי התשלומים האחראים להסדרת תשלומים לעובדים מאזורי יהודה והשומרון וחבל עזה, כולל שטחי הרשות הפלסטינית (להלן - מערכת מדורי התשלומים). מערכת חדשה למדורי התשלומים נמצאת בשלבי פיתוח אחרונים בידי ספק שזכה במכרז. הפיתוח אמור להסתיים, לדברי השירות, בראשית 1998. למשרד מבקר המדינה התברר, כי כבר ביוני 1995 נאמר בבקשה לקבלת הצעות שפרסם השירות, כי מערכת מדורי התשלומים החדשה נועדה לאפשר שליטה ופיקוח גם על עובדים זרים, נוסף לעובדי השטחים. גם במסמך האפיון של המערכת, שהגישה, במאוס 1997, החברה שזכתה במכרז, פורט הטיפול בעובדים הזרים במסגרת תת-מערכת שעסקה בניהול מכסות והקצאת רשיונות. מהבדיקה עולה, כי בתהליך קבלת החלטות לפתח מערכת עובדים זרים חדשה לא נבחנה התאמת המערכת החדשה למדורי התשלומים לצורכי השירות בתחום העובדים הזרים, ולא נבחנה כדאיות השימוש בה לצרכים האמורים מול עלות הקמתה של מערכת חדשה.

משרד הפנים

במינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים פועל ענף בניין וחקלאות (להלן - הענף) המופקד על מתן אשרות כניסה ורשיונות ישיבה בארץ לעובדים זרים בענפי הבנייה והחקלאות, בהסתמך על ההיתרים של השירות. הענף מאשר גם הארכת רשיון הישיבה לעובדים זרים, אישור חופשות בחו"ל וטיפול בחלוט הערבות שהפקידו המעסיקים.

במינהל האוכלוסין פועלת מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת לרשום את פרטי העובדים הזרים, המעסיקים, רשיונות שהייה וערבויות שהפקידו המעסיקים. אולם נמצא, שהיא אינה משמשת לרישום שיטתי ומלא של הנתונים האמורים. ממסמך ממאי 1997 שהגיש סגן מנהל מינהל האוכלוסין (בפועל) למנהל מינהל האוכלוסין עולה, שבמערכת הממוחשבת נעשה רישום חלקי בלבד והפגמים במידע היו רבים.

במסמך נאמר שרישום פרטי המעסיקים במערכת המידע הממוחשבת אינו מבוקר, ולעתים נרשמים בה מעסיקים אחדים כאשר בפועל מדובר במעסיק אחד. הפרטים הרשומים במערכת אינם מעודכנים ומלאים, ורשומים בה גם מעסיקים שאינם קיימים עוד. נאמר במסמך, כי הקוד המזהה את המעסיק איננו מספר זיהוי רשמי. פגם זה אינו מאפשר השוואת הנתונים אל מאגר מידע אחר, כגון של רשם החברות או של מינהל הכנסות המדינה. עוד צוין במסמך, שרק מספר קטן של ערבויות שהפקידו המעסיקים נרשמו במערכת.

הועלה, שהענף מנהל את הנתונים על העובדים הזרים, על האשרות שאושרו להם ועל מעסיקי עובדים זרים ברישום ידני על גבי נייר. הרישום על עובדים שנטשו את מעסיקהם, או שחזרו לחו"ל, מתבצע ידנית, וכך גם נתונים נוספים וסיכומים סטטיסטיים.

עוד התברר, כי רישום הנתונים על העובדים הזרים ומעסיקהם וניהול המעקב אחר תנועותיהם הם איטיים, מסורבלים, עתירי עבודה ומכבידים על ניהול בקרה ומעקב מניחים את הדעת. שיטות עבודה מיושנות אלה אינן מספקות מידע ניהולי נדרש וגם פוגעות בשירות לציבור. לדוגמה: בקשה של קבלנים לקבל היתר תחת עובדים שחזרו לחו"ל, מחייבת הוצאת אישור בתהליך המורכב משלבים רבים, ומצריך בירורים שונים. דוגמה נוספת: מתן אשרת כניסה נוספת לצורך יציאה קצרה לחו"ל של עובד זר שיש לו רישיון ישיבה בארץ, כרוך גם הוא בתהליך מסורבל המחייב פנייה לענף וגם ללשכה למינהל אוכלוסין וניהול רישומים ידניים. מערכת מידע ממוחשבת אמינה וזמינה היתה

מאפשרת לבצע פעולות אלה וגם לדווח עליהן במהירות וביעילות, והיתה מסייעת באיסוף הנתונים על עובדים זרים ועל מעסיקיהם, ובהספקת שירותים ברמה נאותה.

הליקויים ברישומי העובדים הזרים הועלו כבר ביוני 1996 במכתב ששלח מנהל מינהל האוכלוסין דאז למנכ"ל משרד הפנים דאז. במכתב הוצע לטייב את הנתונים בקובץ על ידי השוואת תיקי המעסיקים לנתונים הרישומים במערכת הממוחשבת. עד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1997, לא ננקטו הפעולות שהוצעו. על הליקויים בנתונים על הזרים הנכנסים לארץ דרך תחנות הגבול ועל חוסר האפשרות להתבסס על הרישומים לצורך קבלת מידע על השוהים בארץ באופן בלתי חוקי עמדה מבקר המדינה בדוח שנתי 47 (עמ' 580-590).

בהחלטת הממשלה ממארכ 1996, שעסקה במערך ביקורת הגבולות, נאמר, כי העובדים הזרים הנכנסים לישראל יצוידו בתעודת עובד זר עוד בנמל התעופה בן גוריון. עד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1997, החלטת הממשלה לא מומשה.

בתשובתו מדצמבר 1997 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוא נערך להקמת יחידה לטיפול בעובדים זרים, אשר תמוקם בנמל התעופה בן גוריון. עוד נאמר בתשובה, כי המשרד מגבש נוהל מקיף אשר יפרט את אופן הטיפול בעובדים הזרים בכל השלבים, מהגשת הבקשה בידי המעסיק ועד ליציאתם מן הארץ.



בישראל עבדו בסוף שנת 1996 כ-160,000 עובדים זרים, מהם כ-90,000 בהיתר והשאר ללא היתר*. נודעת חשיבות מרובה לבקרה מתמדת על מספר העובדים הזרים. מאגרי מידע על העובדים הזרים קיימים בשירות התעסוקה ובמשרד הפנים. שירות התעסוקה מקצה היתרי עבודה ומשרד הפנים מנפיק אשרות כניסה ורישיונות ישיבה בישראל. מממצאי הביקורת עולה, כי מאגרי המידע הקיימים אינם שלמים ואינם אמינים. גם השימוש בהם הוא חלקי בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לפעול לעדכון שוטף של מאגרי המידע, לאינטגרציה של המידע ולשימוש בו באופן שיאפשר בקרה מתמדת ויהיה כלי למימוש מדיניות הממשלה בנושא.

הערות ראש הממשלה - 53א

ניהול מידע על עובדים זרים

מעקב אחר ביצוע החלטות

החלטה 673 מ-17.3.96, החלטה בק/91 מ-9.4.99 והחלטה תמ/15 מ-4.10.91

מחליטים:

משרד הפנים, ביחד עם משטרת ישראל, רשות שדות התעופה ומשרד העבודה והרווחה, ישתפו פעולה להרחבת יישומי "פרוייקט בזל" של משטרת ישראל, לגבי העובדים הזרים במגמה של עובדים זרים חוקיים יונפקו "כרטיסים חכמים" שיכללו פרטים דמוגרפיים, תמונה ביו מטריית ונתוני כף יד.

ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה יהיה אחראי לקיום התהליך כאמור.

האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד רה"מ:

ניהול מערכת מידע על עובדים זרים

דיון בנושא נערך באגף ב-10.6.02 בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון פנים, הפנים, ושירות התעסוקה.

א. נציג שירות התעסוקה דיווח כי כל היתרי התעסוקה מוחשבו מקבליהם לפיה ההיתרים מוזנים למחשב משרד הפנים ורק על פיהם ניתנים היתרי כניסה לארץ.

ב. נציג משרד הפנים דיווח על הקמת מאגר "עובדים זרים", בו נרשמים כל העובדים הזרים עם כניסתם לארץ, וכן נרשמים בו פרטים על כל עובד זר בעת יציאתו. המאגר כולל גם את תמונת העובד והוא מתעדכן בתדירות גבוהה. במסגרת שלב ב' של תכנית תל"מ (תיעוד לאומי ממוחשב), תונפק תעודה ממוחשבת לכל עובד זר.

האגף ממשיך לעקוב אחר הביצוע.

ביצוע ההחלטה

משרד העבודה והרווחה

א. מערכת עובדים זרים פותחה בשיתוף משרד העבודה והרווחה ושירות התעסוקה. המערכת פועלת בשירות התעסוקה ומתוחזקת על ידם. המערכת תומכת במתן היתרים בתחומים הבאים: כוח אדם סיעודי, כוח אדם לתעשייה, כוח אדם לשירותים וכוח אדם לחקלאות.

ב. משרד העבודה והרווחה בשיתוף שירות התעסוקה ומשרד הפנים הגדירו ממשקים להעברת מידע בין מערכות המידע של המשרדים.

כיום מתבצע ניסוי של העברת היתרים משירות התעסוקה למחשב משרד הפנים. כן מתבצע ניסוי להעברת מידע ממשרד הפנים למשרד העבודה והרווחה.

ריכוז ממצאי הביקורת

הגופים המבוקרים: שירות התעסוקה; משרד העבודה והרווחה; משרד הפנים

1. אין נתונים אמינים על העובדים הזרים הנמצאים בארץ בהיתר, ולא על התיירים שנכנסו לארץ ולא עזבו אותה, וכנראה נותרו בה כעובדים בלא היתר. ממילא אין נתונים אמינים על מספרם וזהותם של העובדים הזרים. עד סוף שנת 1997, לא הוקם מאגר מידע ממוחשב.
7. בהחלטת הממשלה ממארכס 1996, שעסקה במערך ביקורת הגבולות, נאמר, כי העובדים הזרים הנכנסים לישראל יצוידו בתעודת עובד זר עוד בנמל תעופה בן גוריון. עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 1997, החלטת הממשלה לא מומשה.

מצב תיקון הליקויים

שירות התעסוקה

1. מערכת לטיפול במתן התרים לעובדים זרים פותחה על ידי שירות התעסוקה. המערכת מאפשרת טיפול במתן התרים בכל כמות התרים נדרשת, בענפים הבאים: סיעודי; תעשייה; שירותים וחקלאות.
 7. שירות התעסוקה, בשיתוף עם משרד הפנים ומשרד העבודה והרווחה, הגדירו ממשקים להעברת מידע על מתן התרים לעובדים זרים, בין מערכות המידע של שלושת המשרדים.
- במהלך שנת 2002 מתבצע ניסוי בלשכת מרשם האוכלוסין באשדוד, להעברת היתרים משירות התעסוקה למחשב משרד הפנים. בתום הניסוי יורחב השימוש בממשקים אלה לכלל ההיתרים.

משרד החינוך

דו"ח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1996

מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר

ריכוז ממצאים

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) יזם בסוף שנות ה-80 הפעלת מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר (להלן - מנב"ס או המערכת). המערכת נועדה לספק כלי לייעול הניהול בבתי הספר ולשימושים פדגוגיים, כמו מעקב אחר הישגים לימודיים, וכלי "מקשר" בין מערכת המידע בבית הספר לבין מערכות חיצוניות, כגון המשרד והרשויות המקומיות. ניהול המנב"ס נעשה בידי האגף הבכיר למיכון ולמערכות מידע במשרד (להלן - האגף למיכון). החל מראשית שנות ה-90 ועד סוף 1995 הותקנה מנב"ס בהדרגה בכ-1,900 בתי ספר ברחבי הארץ.

בסקר שהוכן ביזמת האגף למיכון ב-1995 הועלה, כי השימוש במנב"ס בבתי הספר היה בעיקר בתחום האדמיניסטרטיבי; ואילו בתחום הפדגוגי - דוחות פדגוגיים ככלי עזר לקבלת החלטות פדגוגיות - השימוש בהם היה מועט.

ב-1991 החליט המשרד, כי במסגרת מחשוב בתי הספר הוא יפעיל תוכנה שכונתה "משוב עצמי", ואשר תהיה נדבך נוסף למנב"ס: התוכנה תאפשר הפקת מבחנים מתוך מאגר שאלות וניתוח תוצאות המבחנים. עד ספטמבר 1995 הותקנה התוכנה ב-134 בתי ספר בלבד, ומאגר השאלות שלה כלל רק אחדים מן המקצועות הנלמדים בבית הספר. מאגר שאלות שפיתח המשרד בשנים 1994 ו-1995 טרם שולב בתוכנה.

כאמור, מנב"ס נועדה להיות כלי מקשר בין מערכת המידע בבית הספר לבין מערכות חיצוניות. הועלה, שטרם הופעלה מערכת תקשורת להעברת נתונים בין מאגרי המידע בבתי הספר לבין מאגרי המידע של המשרד ושל גורמים אחרים. העברת נתונים על תלמידים מבתי ספר, שהותקנה בהם מנב"ס, אל המשרד נעשית באמצעות תקליטונים, אך לא מכל בתי הספר שבהם הותקנה מנב"ס: נתונים הועברו מכ-70% מבין החטיבות העליונות ומכ-40% מבין חטיבות הביניים. בתי הספר היסודיים התחילו בהעברת כל הנתונים על תלמידים רק בשנת הלימודים התשנ"ו.

במנב"ס נאגר מידע על התלמידים ועל עובדי ההוראה בבית הספר. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אוסר ניהול או החזקת מאגר מידע שאינו רשום בפנקס מאגרי מידע. הועלה, כי עד אוקטובר 1995 פנו לרשם מאגרי המידע, בבקשה לרשום את מאגרי המידע שלהם כנדרש בחוק, רק 365 מבין בתי הספר שהותקנה בהם מנב"ס. עוד הועלה, כי טרם אושרו נהלים בדבר הגישה למנב"ס הפועלת בבתי הספר ולאבטחת המידע שבה.

ב-1993 התקשר המשרד בהסכם עם חברה, שזכתה במכרז להספקת שירותים בתחום המנב"ס, ושילם לה עד אוגוסט 1995 כ-5 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1995). הועלה, שהמשרד לא עמד על כך שכל התוצרים שאוזכרו בהסכם האמור אכן יסופקו לו, אף על פי ששילם לחברה את מלוא הסכום שצוין בו.

- בעקבות ניסוי, שערכו האגף הבכיר למיכון ולמערכות מידע (האגף למיכון) והאגף למדע וטכנולוגיה שבמשרד החינוך, התרבות והספורט בשנים 1988 - 1989 ב-48 בתי ספר, הוגש למשרד באוגוסט 1989 מסמך מסכם שדן בשילוב בתי הספר במערכות המידע בחינוך, וכלל מסקנות בדבר הטמעת מערכות ממוחשבות בבתי הספר (להלן - סיכום פרויקט החלוץ מ-1989).

בשנת 1990 החל המשרד להתקין בבתי הספר, במחשבים אישיים (PC), מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר (מנב"ס או המערכת), שנועדה לספק כלי עזר "לייעול תהליכי הניהול הבית-ספרי ולמעקב אחר ההישגים הלימודיים" וכלי "מקשר בין מערכת המידע בבית הספר לבין מערכות חיצוניות: משרד החינוך והתרבות, הרשויות ומאגרי מידע מגוונים".

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היו בשנת הלימודים התשנ"ה (1994 - 1995) 2,756 בתי ספר: 860 בתי ספר על-יסודיים ו-1,896 בתי ספר יסודיים. לפי נתוני המשרד, הותקנה מנב"ס עד נובמבר 1994 ב-1,592 בתי ספר, בהם 743 בתי ספר על-יסודיים (כ-86% מבתי הספר העל-יסודיים) ו-849 בתי ספר יסודיים (כ-45% מבתי הספר היסודיים); ועד דצמבר 1995 הותקנה ב-1,909 בתי ספר.

הגופים המעורבים בהפעלת מנב"ס, כפי שהוגדרו בסיכום פרויקט החלוץ מ-1989, הם: המשרד, הרשויות המקומיות ובתי הספר. בהתאם לנאמר במסמך זה, קיבל עליו המשרד להגדיר את הדרישות לתוכנת מנב"ס; לאשר את ספקי התוכנה שעמדו בדרישות אלה; לרכז נתונים ולעקוב אחר הטמעת המערכת בבתי ספר; להמשיך ולפתח רכיבי תוכנה נוספים. את הפעולות האמורות מימן המשרד מתקציבו, וכן השתתף במימון רכישת תוכנה וחומרה למנב"ס ופעולות הדרכה לבתי הספר. התקציב המאושר למימון פעולות אלה היה בשנת הכספים 1994 כ-3.4 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 1995 כ-3.3 מיליון ש"ח. הפעולות בנושאים אלה נעשו בידי האגף למיכון ובסיוע חברות פרטיות שהמשרד רכש את מוצריהן ושירותיהן.

המשרד אישר במאוס 1990 שימוש בתוכנות מנב"ס אחדות. הדרישות שעל התוכנות היה לעמוד בהן קיבלו ביטוי במסמך המכונה "תיק תקני מנב"ס", אשר הכין האגף למיכון (להלן - תיק התקינה). למן תחילת הפעלת מנב"ס נערכו ארבע מהדורות של תיק התקינה, האחרונה - בתחילת 1995.

בחודשים יולי - נובמבר 1995 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שיזם המשרד בנושא התקנתה של מערכת מידע ממוחשבת לניהול בתי ספר (מנב"ס) והטמעתה, ביצוע הפרויקט ומימונו, השימוש שעושים בתי הספר במערכת והתועלת שהמשרד ובתי הספר מפיקים ממנה. כמו כן נבדק נושא אבטחת המידע במנב"ס.

השימוש במנב"ס

ניהול אדמיניסטרטיבי של בתי ספר

1. מטרת המנב"ס, כפי שהוגדרו בסיכום פרויקט החלוץ מ-1989 ובחוזר המנהל הכללי מספטמבר 1991, היו לשמש כלי עזר לייעול הניהול בבתי הספר ולמעקב אחר ההישגים הלימודיים; לרכז נתונים ולנתחם, להפחית את העול האדמיניסטרטיבי; לתת כלים לסיוע בקבלת החלטות פדגוגיות ואדמיניסטרטיביות.

ממצאי סקר שנערך ביזמת האגף למיכון ב-1995 (להלן - הסקר) עולה, כי מכלל השירותים שמציעה מנב"ס, רב השימוש ברישום האדמיניסטרטיבי של התלמידים ושל המורים, והמשתמשים הביעו שביעות רצון משירותים אלה; 86% מבתי הספר שהשיבו על השאלונים ציינו, שכל הנתונים על התלמידים מצויים במערכת הממוחשבת והם מעודכנים ישירות למחשב.

2. בממצאי הסקר נאמר, שהנהלת חשבונות היא בין הפעילויות שמנב"ס יכולה לשמש כלי יעיל לניהולן. התברר, כי הנושא של ניהול חשבונות וכספים נותר כפונקציה רשות, והמשרד לא הביא

לכך שיפותחו, במסגרת מנב"ס, כלים לסיוע בניהול חשבונות ופעולות כספיות. נציגי בתי הספר שהשתתפו בסקר העירו, כי כוונתם לרכוש תוכנה נפרדת לנושא זה.

3. שימוש בו-זמני במנב"ס על ידי משתמשים אחדים (ריבוי משתמשים) מחייב התאמת התוכנה לשימוש ברשת תקשורת מקומית. הדרישות של תיק התקינה איפשרו לאשר תוכנת מנב"ס גם אם לא כללה תמיכה בריבוי משתמשים. משרד מבקר המדינה הציע לבחון התאמת הדרישות בתיק התקינה להתפתחויות שחלו בתחום התקשורת. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1996 הודיע המשרד, כי הוא נערך ליציאה למכרז חדש לספקי מנב"ס, ו"במסגרתו תכללנה דרישות שתהיינה תואמות את ההתפתחויות הטכנולוגיות העדכניות ביותר".

קשר עם מערכות מידע חיצוניות

1. בסיכום פרויקט החלוץ מ-1989 הובאו המלצות להפעיל באמצעות מנב"ס תקשורת מחשבים בין בתי הספר לבין המשרד וגופים אחרים, זאת לשם "הספקת דיווחים עדכניים ללא שגויים, בקלות ובזמן אמיתי ... קבלת מידע עדכני ומיידי בבתי הספר מקבצים מרכזיים במשרד החינוך או ברשות ... וגישה למאגרי מידע". בחוזר המנכ"ל מ-1991 נאמר, כי מנב"ס נועדה להיות כלי "מקשר בין מערכת המידע בבית הספר לבין מערכות חיצוניות: משרד החינוך והתרבות, הרשויות ומאגרי מידע מגוונים". אף תיק התקינה הגדיר דרישות בדבר תקשורת והעברת נתונים "דו-כיוונית בין מחשב בית הספר לבין המחשב המרכזי של משרד החינוך".

הבדיקה העלתה, כי מאז הוחל בפרויקט לא חלה התקדמות בהקמת תקשורת מחשבים להעברת נתונים כאמור מבתי הספר שבהם הותקנה מנב"ס ואליהם.

2. התברר, כי העברת נתונים על תלמידים מבתי הספר שבהם הותקנה מנב"ס למערכות מידע מרכזיות של המשרד ומהן אל בתי הספר, נעשית על גבי תקליטונים. הועלה, כי לא מכל בתי הספר, שבהם פועלת מנב"ס, מועברים הנתונים על גבי תקליטונים: הנתונים מועברים כך מ-388 בתי ספר, שהם כ-70% מבין החטיבות העליונות ומכ-160 בתי ספר, שהם כ-40% מבין חטיבות הביניים; בבתי הספר היסודיים החלה העברת הנתונים באופן זה בשנת הלימודים התשנ"ה לגבי תלמידים בכיתות ו', ובשנת הלימודים התשנ"ו - לגבי כלל התלמידים.

מעקב אחר הישגים לימודיים

1. שימוש נוסף, שאוזכר בסיכום פרויקט החלוץ מ-1989 ובחוזר המנכ"ל מ-1991, היה לאפשר באמצעות מנב"ס לעקוב אחר ההישגים הלימודיים ולסייע לשפר את דרכי הניהול הפדגוגי של בתי הספר. תיק התקינה פירט דרישות בעניין זה, והתוכנות שאושרו איפשרו שימוש בפונקציות פדגוגיות. מממצאי הסקר עולה, כי השימוש בפונקציות הפדגוגיות חדר לבתי הספר באורח איטי; וכי מועט היה ניצול המנב"ס להפקת דוחות פדגוגיים, כהיזון חוזר לתהליך הפדגוגי המתרחש בבית הספר.

בממצאי הסקר נאמר, שכשליש מכלל המשתתפים במדגם נהגו להקליד את כל הצינונים, שליש - את קצתם, ושליש לא הקלידו ציונים כלל. באשר לדוחות הפדגוגיים (המשתמשים בצינונים שהוקלדו) נאמר, שהשימוש היה מוגבל יותר: רק מחצית מן המשיבים השתמשו בדוחות פדגוגיים. מבין אלה שהפיקו את הדוחות, רק חצי אחוז השתמשו בדוחות המתוחכמים יותר מבין הדוחות הקיימים במערכת, לצורך קבלת החלטות פדגוגיות.

2. עם הפעלת פרויקט מנב"ס החליט המשרד להעמיק באמצעותו את השימוש בתוכנה שכונתה "משוב עצמי". במסמכי המשרד תוארה תוכנה זו כנדבך נוסף למנב"ס, שנועדה לאפשר: הפקת מבחנים באמצעות המחשב מתוך מאגר שאלות מתחום המקצועות הנלמדים בבית הספר; קליטת תוצאות המבחנים וניתוחם.

בדצמבר 1991 החליט האגף למיכון, כי לנוכח מגבלות בתוכנת משוב עצמי, שהיתה אז בשימוש, תאופיין תוכנת משוב עצמי חדשה "תוך ראייה רחבה ככל האפשר של צרכי המורה בפרט וצרכי [המשרד] בכלל". בינואר 1993 ערך המשרד הסכם עם שתי חברות, לפיתוח תוכנת משוב עצמי חדשה תמורת 285,000 ש"ח (במחירי ינואר 1993) בתוספת מע"מ. נוסף, מימן המשרד גם פעולות הדרכה בתחום המשוב העצמי.

מנתוני המשרד עולה, כי ב-1994 הוחל בהתקנת תוכנת משוב עצמי חדשה ובניסויה. המשרד הסביר, שהתוכנה החדשה שימשה בעיקר להוראת ביולוגיה בחטיבה העליונה (באמצעות כ-900 שאלות), להוראת טבע בחטיבת הביניים (באמצעות כ-400 שאלות), וכן כללה כ-200 שאלות להוראת החשבון והבנת הנקרא בבתי הספר היסודיים. מהתיעוד עולה, כי בספטמבר 1995 היתה התוכנה מותקנת, או נמצאה בשלבי התקנה, ב-134 בתי ספר בלבד.

נוסף על כך, פעל המשרד גם לפתח את מאגר השאלות. בתקופה אוגוסט 1994 - ינואר 1996 הוא שילם כ-2 מיליון ש"ח לגופים שונים עבור פיתוח שאלות למאגר. בעת הביקורת, טרם שולבו השאלות בתוכנת משוב עצמי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1996 הסביר המשרד, כי העיכוב בשילוב השאלות נבע מ"בעיות שהתגלו בניסוי תוכנת משוב עצמי" ומן הצורך לתקן כדי לתת "מענה הולם לדרישות עדכניות של המשתמשים".

ניהול פרויקט מנב"ס

בחוזר המנכ"ל מ-1991 נאמר ש"המנב"ס" היא חלק מפרויקט כולל למחשוב מערכות המידע בחינוך, שמבצע האגף למיכון ואשר משתתפים בו "הגורמים האלה: האגף למדע ולטכנולוגיה, האגף לחינוך יסודי, המדען הראשי של המשרד, המזכירות הפדגוגית, מנהלי המחוזות והשלטון המקומי".

מנהל האגף לחינוך על-יסודי ומנהל האגף לחינוך יסודי במשרד הסבירו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1995, כי מאז הפעלת המנב"ס, האגפים האמורים לא היו מעורבים בגיבוש הדרישות מן המערכת. עוד התברר, כי ממצאי הסקר האמור, לא הובאו לידיעת גורמים מחוץ לאגף למיכון ולא דונו בהנהלת המשרד, וממילא לא התקבלו בהנהלה החלטות בהסתמך על המסקנות שבו.

המשרד העניק סיוע מוגבר לכ-60 בתי ספר "מובילים". בחוזר המנכ"ל מ-1991 נאמר שבתי ספר מובילים יהיו "מרכזי יעוץ והדגמה לבתי ספר אחרים ואתרי ניסוי לפיתוח ולהרצה של חידושי תוכנה על ידי משרד החינוך". מהאמור בסקר עולה, שהתרומה של בתי ספר אלה היתה קטנה יחסית, ולדעת עורכת הסקר טעון הממצא בדיקה נוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שהמשרד יקיים דיון שבו ישותפו גם הגורמים במשרד, שמנב"ס נועדה לשרת את צורכיהם, כדי לבחון את היעדים שהושגו ולהפיק לקחים. בהמשך, ראוי להתוות תכנית פעולה כדי לקדם מיצוי יעיל ותכליתי של המשאבים הגדולים המושקעים בתחום זה.

אבטחת מידע

במנב"ס נאגר מידע כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק), ותקנותיו. מדובר בנתונים אישיים על התלמידים (מוצאם, השכלת ההורים, גודל דירת המגורים, הישגים בלימודים ואירועי משמעת) ופרטים אישיים על המורים; המערכת מאפשרת רישום נתוני בריאות והערות של היועץ החינוכי. בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו) וסדרי העברת מידע בין גופים (ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנות), נקבעה אחריותו של מנהל מאגר לאבטחת המידע במאגר, כדי למנוע דליפת המידע ושימוש בלתי מורשה בו.

סדרי אבטחת מידע וקביעת נהלים

על פי התקנות חלה חובת "קביעת סדרי ניהול של מאגר מידע וכללים להרשאת גישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע" על המנהל של הגוף שבבעלותו מצוי מאגר מידע, וכן "נקיטת אמצעי אבטחה סבירים ... שימנעו חדירה מכוונת או מקרית למערכת אל מעבר לתחומי המידע שאושרו למשתמש".

ממצאי הסקר הצביעו על ליקויים בעניין הגישה למנב"ס. נאמר בהם: "אין די בהירות ביחס לסיסמאות הגישה למנב"ס הבית-ספרי. הסברה של המנחים מהסתכלותם היא, כי קיימת בבית הספר סיסמה אחת, ובכך למעשה אין מגבלות על הכניסה למאגר ועל דליית נתונים ממנו לכל צוות בית הספר".

הוראות בדבר אבטחת מידע במנב"ס נכללו בחוזר המנכ"ל מינואר 1989, לפני הפעלת מנב"ס בבתי הספר, ומאז לא עודכנו. באפריל 1992 נקבע במשרד, כי המשרד יגדיר נהלים בדבר ניהול מאגרי המידע בבתי הספר והחזקתם. שנתיים לאחר מכן, באוקטובר 1994, הכין האגף למיכון טיוטה של "נוהלי אבטחת מידע במערכות מידע ממוחשבות בבתי הספר". הועלה, שהמשרד טרם אישר את הנוהל, וממילא לא הפיץ אותו לבתי הספר.

רישום מאגרי המידע

החוק אוסר ניהול או החזקת מאגר מידע שאינו רשום בפנקס מאגרי מידע שמנהל רשם מאגרי המידע שבמשרד המשפטים. החוק מקנה לכל פרט זכות לעיין במידע שעליו המוחזק במאגר. בנושא זה הנחה המשרד את מנהלי בתי הספר בחוזר המנכ"ל מ-1989.

על דעת היועץ המשפטי של המשרד ורשמת מאגרי המידע במשרד המשפטים, הוסכם במשרד באפריל 1992, כי מנהל בית הספר יהיה מנהל מאגר המידע. על מנהלי בתי הספר היה, אפוא, לרשום את מאגרי המידע שבניהולם. בהסכם שחותם המשרד עם כל רשות מקומית בדבר הפעלת מנב"ס נאמר, כי על הרשות "לדאוג שבתי הספר ירשמו בהתאם לחוק אצל רשם מאגרי המידע וינקטו בכל הפעולות הדרושות לשמירת החוק".

מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מרשם מאגרי המידע, באוקטובר 1995, עולה, כי רק 365 מבין בתי הספר שהותקנה בהם מנב"ס פנו לרשם בבקשה לרשום את מאגרי המידע שלהם כנדרש בחוק; מהם 313 בתי ספר אושרו לרישום ו-52 עדיין היו בתהליך רישום. יוצא, אפוא, שבמאות בתי ספר מנוהלים מאגרי מידע, שאינם רשומים כנדרש בחוק. הועלה, כי בידי המשרד לא היו נתונים על רישום מאגרי המידע של בתי הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד מוטל לוודא שבתי הספר אכן מקפידים לרשום את מאגרי המידע כחוק. ראוי שהמשרד יחזור וירענן את ההנחיות לבתי הספר, כדי להגביר את המודעות לנושא אבטחת המידע, ויקבע נהלים וסדרי פיקוח, הן על מאגרי המידע והגישה אליהם, הן על המערכות וחלקיהן והפרטים רבי הערך שהן מכילות.

מימון הפעולות

1. את הפעולות בתחום המנב"ס מימן המשרד מתוך תקנה תקציבית בשם "פרויקט ממ"ח" (מערכות מחשב בחינוך), שהיא התקנה היחידה שנכללה בתכנית התקציב "פרויקטים במיכון". כאמור, התקציב המאושר לתקנה האמורה היה בשנת הכספים 1994 כ-3.4 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1995 כ-3.3 מיליון ש"ח.

בתקציב המשרד לא יועדה תקנה נפרדת לפעולות מנב"ס. למעשה, רוב הפעולות של ממ"ח הן פעולות מנב"ס. אולם כיוון שאין בתקנה הפרדה בין התשלומים לממ"ח לבין התשלומים למנב"ס, לא ניתן לחשב את ההוצאות המדויקות בשנים 1994 ו-1995 בגין פעולות מנב"ס. לדעת משרד

מבקר המדינה ראוי היה שלמנב"ס תיועד תקנה תקציבית נפרדת ומפורשת, כדי לאפשר גילוי נאות, בקרה ומעקב.

2. כספי התקציב נועדו: לתשלום לחברות פרטיות, שסיפקו הדרכה למשתמשי מנב"ס ופיתחו תוכנה למערכת משוב עצמי; ולהעברת תשלומים לרשויות המקומיות ולבעלויות פרטיות המפעילות בתי ספר, למימון חלק מהעלויות של רכישת חומרה ותוכנה ולהדרכה.

השימוש במחשבים כרוך בעלויות משתנות עקב הצורך לחדש ציוד, לפתח תוכנה ולהגדיל את מספר ההתקנות בבתי ספר. למרות זאת, לא הכין המשרד תכנית הוצאות רב-שנתית בנושא המנב"ס, ולא היה לו אומדן העלויות הכרוכות במימושו.

3. בהסכם, שערך המשרד עם הרשויות המעונינות לקדם את הכנסת מנב"ס לבתי הספר שבתחומם, נאמר, כי כל רשות תחתום על חוזה שירות ותחזוקה לשלוש שנים למנב"ס, נוסף לשנת האחריות הראשונה שנתן הספק. לא נקבע מי יממן את תחזוקת המערכות לאחר תום שלוש השנים. בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי תקופת התחזוקה שנקבעה מספקת לדעתו, שכן לאחר מכן יוחלפו הציוד והתוכנות עקב ההתפתחות הטכנולוגית. לדעת משרד מבקר המדינה, עד להחלפת המערכות דרוש שהמשרד ייתן דעתו לשאלת מימון תחזוקת המערכות שימשיכו לפעול בבתי הספר בתום תקופת התחזוקה שנקבעה בהסכם.

התקשרות עם חברות פרטיות

מאז הוחל בהתקנת מנב"ס בבתי הספר, נעזר המשרד בחברות פרטיות להדרכה בהפעלתה ובהטמעתה. חברה אחת הוא העסיק עד לשנת 1992. ב-1992 ערך המשרד מכרז לקבלת שירותים למנב"ס, ובעקבותיו, ערך במאוס 1993 הסכם עם חברה אחרת (להלן - החברה); ההסכם הוארך בפברואר 1994 ובפברואר 1995. על פי נתוני יחידת הכספים של המשרד, שילם המשרד לחברה עבור שירותיה (במחירים שוטפים) כדלקמן: לתקופה ממאוס 1993 עד פברואר 1994 - 1,375,000 ש"ח, ממאוס 1994 עד פברואר 1995 - 1,846,000 ש"ח, ממאוס 1995 עד אוקטובר 1995 - 1,131,000 ש"ח.

בהסכם עם החברה מפורטות פעילויות שונות שעל החברה לעשות והתוצרים של פעילויות אלה. כל שנה האריך המשרד את ההסכם מ-1993 בשינויים קלים ושילם את מלוא תמורתו. נמצא, שהמשרד לא עמד על כך שכל התוצרים אשר אוזכרו בהסכם סופקו, אף שכאמור שילם את התמורה שנקבעה בהסכם:

(א) בהסכם עם החברה נאמר, כי היא תאסוף ותרכז נתונים מעודכנים על התקדמות בתי הספר בשימוש במנב"ס. נתונים אלה היו אמורים לספק למשרד תמונת מצב ולסייע בקבלת החלטות. מבדיקת הנתונים שהוגשו למשרד מבקר המדינה ביולי 1995 על מצב הטמעת מנב"ס, נמצא, כי למועד זה הותקנה מנב"ס בכ-1,700 בתי ספר, אך הנתונים על רמת השימוש במערכת נרשמו לגבי 330 בתי ספר בלבד - כ-19% מבתי הספר שבהם הותקנה מנב"ס. בחודשים ספטמבר - נובמבר 1995 פעל המשרד להשלמת הנתונים, ובנובמבר היו רשומים 1,900 בתי ספר שבהם הותקנה מנב"ס, אולם רק לגבי 567 מהם נרשמו נתונים על רמת השימוש במערכת.

(ב) בהסכם נאמר, שהחברה תיתן בכ-1,000 בתי ספר שירותי הטמעה ותמיכה בתפעול מנב"ס בנושאים: "הקמת בסיס נתונים בביה"ס, שימוש בדוחות ... הזנת ציונים, ותעודות בבית הספר ... ואיתור צרכים של בתי הספר". למשימה זו הוקצו בהסכם 6,080 שעות עבודה לשנה. עוד נאמר בהסכם, שפעולות אלה יבוצעו בידי מנחים. מנתונים שהגיש המשרד למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1995 בעניין פעולות המנחים עולה, שבתחום המנב"ס היו רשומים מנחים של החברה לכ-500 בתי ספר בלבד.

בתשובתו מדצמבר 1995 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי כלל במתן שירותים בתחום המנב"ס גם בתי ספר שבהם פעלה החברה בתחומים אחרים, כגון: משוב עצמי ו"ממשק מצבת". הסבר זה אינו מניח את הדעת, שכן למימון הפעולות בתחומים האמורים יועדו בהסכם עם החברה סעיפים מיוחדים, והוקצו לכך שעות עבודה נוספות על אלה שהוקצו לפעולות בתחום המנב"ס.

(ג) בהסכם נאמר שהחברה תערוך אפיון ופיתוח מערכות ותגיש "אפיון מערכת שר, מינהל כספי בבתי הספר ועוד". לביצוע פעולה זאת ולפעולות נוספות הוקצו 3,280 שעות עבודה לשנה. הועלה, כי האפיון והפיתוח האמורים לא בוצעו.

בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי העסיק את החברה גם ב"פעולות שאינן על פי תכנית העבודה המקורית".

המשרד לא המציא תיעוד בדבר הזמנת שירותים שלא נכללו בהסכם, תחת שירותים שנכללו בו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את ההתקשרות האמורה לאור הלקחים שהצטברו. בתשובתו מינואר 1996 הודיע מנכ"ל המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בדעת המשרד להכין מכרז חדש בהתחשב בלקחים שהופקו ובדרישות לעתיד



הפרויקט להפעלת מערכת ממוחשבת לניהול בית ספר (מנב"ס), כפי שהגדירו יוזמיו, נועד לספק לבתי הספר כלים ממוחשבים שיסייעו בפעולות הניהול הפנימי של בתי הספר וייעולן. המערכת נועדה גם לספק מידע לשימושים פדגוגיים כמו מעקב אחר הישגים לימודיים.

בחמש השנים האחרונות הותקנה מנב"ס ברבים מבתי הספר ברחבי הארץ. אולם חרף המשאבים הרבים שהושקעו, עיקר השימוש במנב"ס הוא בהיבטים האדמיניסטרטיביים. טרם מומשו יעדים אחרים שהגדירה הנהלת המשרד: בתחום הפדגוגי ובתחום התקשורת בין בתי הספר לבין מערכות המידע המרכזיות במערכת החינוך, אם להעברת הדיווחים הרבים שבית הספר נדרש לספק, ואם לדליית מידע ממאגרים כלליים ומגורמים מרכזיים.

התברר, כי יש מידה רבה של התרשלות בתחום אבטחת המנב"ס והגנה על המידע המצוי בה, כנדרש. שומה על הנהלות בתי הספר, הנהלת המשרד והרשויות המקומיות לפעול לאלתר לתיקון המצב ולהקפיד לקיים את הוראות החוק והתקנות בעניין זה.

ראוי, שהנהלת המשרד תבחן את הלקחים שהצטברו ותגבש לאורם את מסקנותיה והנחיותיה, תוך שיתוף כלל הגורמים במשרד האמורים להיעזר במערכות המידע.

הערות ראש הממשלה מס' 52ב

התקשרויות של מינהל תקשוב ומערכות מידע

הגופים המבוקרים: משרד החינוך, משרד האוצר

תגובות המבוקרים

משרד החינוך

1. נעשתה בקרה מדי חודש על ידי מנהלת החטיבה. על המנחים הוטלו משימות אותן היה עליהם לבצע מחוץ לכותלי בית הספר וניתן היה לבצען גם בשעות הבוקר המוקדמות, או בשעות הלילה. מאפריל 2001 המנחים פועלים באמצעות מכרז חדש והתשלום בעד כל יחידת הנחיה, נעשה לאחר קבלת אישור חתום של מקבל ההנחיה.
2. העובדים אינם מייצגים את המשרד, אלא מסייעים בביצוע המטלות של המנהל.
3. המנהל נוקט בתהליך מסודר של קבלת החלטות לגיוס כוח אדם, והממונים על הפעילויות במשרד עובדים לפי תוכנית עבודה. תוכנית העבודה מבוססת על הבקשות לועדת הרכישות.
4. מנהלת המנהל לא נמצאה, לדעת המשרד, במצב של חשש של "ניגוד עניינים". קיימת הוראה תכ"מ מפורשת, המגדירה מתי חבר בוועדת מכרזים צריך להימנע מלהשתתף בדיוני ועדת המכרזים. בתה של מנהלת המנהל, הנה עובדת שכירה זוטרה בחברה ט' המעסיקה מאות עובדים, ואיננה נחשבת כ"בעלת עניין" בחברה, כהגדרת התכ"מ. זו גם הייתה חוות הדעת של היועצת המשפטית במשרד, אליה פנתה מנהלת המנהל, עם תחילת עבודתה של בתה בחברה. מנהלת המנהל פעלה בהתאם להוראת התכ"מ ובהתאם לחוות הדעת שקיבלה מהיועצת המשפטית. בנסיבות הללו, היא פעלה כשורה. בעקבות הביקורת, פנתה שוב ליועצת המשפטית והיא תפעל בהתאם להנחיותיה.
5. המנהלה מופעלת כיום באמצעות מכרז חדש ובו לא נדרש הספק להעמיד רכב קבוע לרשות המנהלה.
6. עובדי החברות אינם מייצגים את המשרד, אלא מסייעים בביצוע המטלות המוטלות על המנהל. בכל משרדי הממשלה משולבים עובדי מחשוב מקצועיים במטלות מקצועיות ומספרם עולה על מספר עובדי המדינה. ברוב המקרים, העובדים הללו מועסקים שנים רבות באותם משרדים.
7. אין ולא הייתה סכנה כלשהי ברכישת כל הרשיונות מראש. בסיס הנתונים שנבחר נחשב לבסיס נתונים מעולה המתאים לארגונים בעלי אפיונים כשל משרד החינוך. בסיס הנתונים הארגוני ישרת את המשרד מספר שנים, ובמשך הזמן כל היישומים במשרד יבוססו על בסיס הנתונים שנבחר. השיקול ברכישת הרשיונות מראש, הווה יתרון כלכלי בלבד. המשרד קיבל הנחות בעבור הקדמת התשלום. הקדמת הרכישה לא חייבה תשלום נוסף עבור תחזוקה, למרות שהתשלום בגין התחזוקה, חושב בתחילה בעבור רכישה מדורגת. למעשה מבחינה עסקית ניתן לראות את הרכישה כרכישה מדורגת, למרות שכל הכמות התקבלה עם חתימת ההסכם. מרכיב הפיתוח הוא האפשרות לשנות את הטכנולוגיה הקיימת לטכנולוגיית WEB, וכן אופציה לשינוי המוצרים בהתאם לסל העתידי של בסיס הנתונים שנבחר.

משרד האוצר
דו"ח מבקר המדינה מס' 48 לשנת 1998

פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה

ריכוז ממצאים

החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) מפקח, באמצעות אחד מסגניו, על ביצוע תשלומי השכר של עובדי המדינה. הנתונים המשמשים לחישוב השכר מעובדים במערכת מידע ממוחשבת (להלן - מערכת השכר) שמפעילה חברה פרטית על פי הנחיות החשכ"ל. סגן החשכ"ל המופקד על נושא הפיקוח והבקרה עוסק בכך באמצעות יחידה במשרד האוצר (להלן - היחידה). מחלקות השכר במשרדי הממשלה הן המדווחות למערכת השכר על רוב הנתונים המשמשים לחישוב שכרם של עובדי המדינה. על יתרת הנתונים מדווחים מדורי כוח האדם במשרדים באמצעות מערכת כוח האדם של נציבות שירות המדינה. בשנת 1997 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו באגף החשכ"ל בתחום הבקרה על ניהול נתוני השכר של עובדי המדינה ועיבודם במערכת השכר הממוחשבת.

פעולות הפיקוח והבקרה על עיבוד נתוני השכר שעשתה היחידה בשנים 1995 ו-1996 הצטמצמו למדי. החשכ"ל לא קבע נהלים למחלקות השכר וליחידה בדבר סדרי הדיווח למערכת השכר ונהלים ליחידה בדבר פעולות הפיקוח והבקרה שעליה לקיים. במהלך שנת 1997 הוחל בהרחבת פעולות אלה של היחידה.

במערכת השכר לא נקבעו די מנגנוני בקרה שיתריעו על דיווח על נתונים חריגים וימנעו תשלומים בסכומים לא סבירים.

מקצת הנתונים שבמערכת השכר נרשמים גם במערכת כוח האדם שבנציבות שירות המדינה, כך שנוצרת כפילות בתהליכי הדיווח על נתונים אלה ונגרם בזבוז משאבים. התברר שלא נערכת השוואה שיטתית בין הנתונים בשתי המערכות, והבדיקה העלתה אי-התאמות ביניהם.

החשכ"ל לא פיקח כיאות על הנעשה בתחום אבטחת המידע שבמערכת השכר.



עיבוד נתוני השכר של רוב עובדי המדינה והפקת תלושי המשכורת שלהם נעשים באמצעות שתי מערכות מידע ממוחשבות. האחת - המכונה "מערכת השכר" - שייכת לחברה פרטית המספקת שירותי מחשוב (להלן - החברה הפרטית) ומנוהלת על פי הנחיות החשב הכללי שבמשרד האוצר (החשכ"ל), והאחרת מנוהלת בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ומשמשת לרישום נתוני כוח האדם המועסק בשירות המדינה, בהם: נתונים אישיים, תנאי השירות, היסטוריית התעסוקה ונתוני הפרישה (להלן - מערכת נש"מ).

אחד מסגני החשכ"ל (להלן - הסגן) אחראי למכלול הפעולות הקשורות בביצוע תשלומי השכר לעובדי מדינה. הוא עוסק בכך בסיוע יחידה של חמישה עובדים ושני יועצים חיצוניים.

בחודשים ינואר-נובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שנעשו באגף החשכ"ל בתחום הבקרה והפיקוח על ניהול נתוני השכר ועיבודם במערכת השכר. כמו כן נבדקו המנגנונים הממוחשבים לבדיקת איכות הנתונים הנקלטים במערכת, שלמותם והתאמתם לנתוני כוח האדם הרשומים במערכת נש"מ.

מערכת השכר מעבדת נתוני שכר של כ- 90,000 עובדים וכ- 60,000 גמלאים מ- 50 גופים ממשלתיים - כ- 20 משרדי ממשלה, כ- 15 יחידות סמך של משרדי הממשלה, והיתר תאגידים סטוטוריים וגופים ממשלתיים אחרים, בהם גופים שניהולם הכספי אינו כפוף לביקורת החשכ"ל (כגון: הכנסת, רשות השידור והמוסד לביטוח לאומי). כ- 50,000 מהעובדים האמורים כפופים גם לפיקוחה של נש"מ. עיבוד נתוני השכר של המורים, ששכרם ממומן מתקציב משרד החינוך, התרבות והספורט, הכפוף לביקורת החשכ"ל, אינו נעשה במערכת השכר אלא במערכת ממוחשבת במשרד החינוך. עלויות השכר של העובדים שהחשכ"ל מעבד את נתוני שכרם הגיעו בשנת 1996 לכ- 12 מיליארד ש"ח, ובשנת 1997 לכ- 13.5 מיליארד ש"ח.

פעולות פיקוח ובקרה

עד שנת 1997 הועסקו ביחידה שלושה עובדים: ראש תחום, מרכז לביקורת שכר ורכז בכיר. בשנת 1997 הועברו ליחידה מיחידות אחרות במשרד האוצר עוד שני עובדים: עוזר לסגן וכלכלן. היחידה מעבירה לחברה הפרטית הוראות לביצוע שינויים בתנאי השכר של עובדי המדינה על פי הוראות הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, ועל פי הוראות נש"מ; מתאמת את פעולותיה עם נש"מ ועם אגף התקציבים בנושאי שכר וכוח אדם; מפקחת על הפעלתם של מנגנוני בקרה במערכת השכר; ומנהלת ביקורת שוטפת על נתוני השכר שעליהם מדווחות מחלקות השכר שבמשרדים השונים למערכת השכר.

הבדיקה העלתה, כי בשנים האחרונות הצטמצמו למדי פעולות הפיקוח והבקרה בתחום השכר של היחידה במשרדי ממשלה ובמערכת השכר. עד 1995 עשו עובדי היחידה ביקורת על נתוני השכר ועל עיבודם במערכת השכר, דגמו תלושי משכורת ובדקו אותם ואיתרו חריגות בתשלומי שכר, כמו מתן תוספות לעובדים שלא על פי ההוראות או עקב נתונים שגויים. אולם בשנים 1995 ו- 1996 לא עסקו עובדי היחידה בפעולות אלה. זאת ועוד, במשך השנים הרבות שבהן מופעלת מערכת השכר לא הוציא החשכ"ל הוראות במסגרת תקנות כספים ומשק (תכ"ם) המנחות את מחלקות השכר ואת המשרדים בפעולותיהם בנושא השכר של עובדי המדינה. אף לא נקבעו נוהלי עבודה מפורשים ליחידה.

במהלך 1997, לאחר כניסת הסגן הנוכחי של החשכ"ל לתפקידו, הוחל בהרחבת פעולות הפיקוח והבקרה של היחידה, ובהכנת נוהלי עבודה אחידים, לה ולמחלקות השכר. נוסף על כך פעלה היחידה בסוף 1997 למניעת חריגות מתקציבי השכר של המשרדים.

עיבודם של נתוני השכר והבקרה על הדיווח עליהם

משכורת העובד מחושבת על פי התשלומים המגיעים לו (להלן - תשלומים) בניכוי הסכומים שעליו לשלם לגופים שונים (להלן - ניכויים). התשלומים מסווגים לשכר יסוד; תוספות וקצובות, כגון קצובת אש"ל, גמול השתלמות ותשלום בעד שעות עבודה נוספות (להלן - שעות נוספות). הניכויים מסווגים לניכויי חובה, כגון מס הכנסה; ניכויי משרד, כגון החזר מפרעה; וניכויי בנק יהב, כגון החזר הלוואה.

מדורי כוח האדם במשרדי הממשלה ובגופים האחרים מזינים בתקשורת מחשבים נתונים על עובדיהם למערכת נש"מ, ובהם: פרטיהם האישיים, מקומות העבודה הקודמים שבהם עבדו, השכלתם, הדירוג והדרגה שנקבעו להם והוותק שצברו. מקצת הנתונים האלה, הדרושים לצורך חישוב השכר, מועברים ממערכת נש"מ בתקשורת מחשבים למערכת השכר. מדורי כוח האדם מעבירים למחלקות השכר במשרדיהם בכתב נתונים נוספים הדרושים לחישוב השכר, כגון: חלקיות המשרה, ותק העובד ורמת הניידות לרכב שנקבעה לו, ומחלקות השכר מדווחות למערכת השכר על נתונים אלה ועל תוספות ושינויים אחרים הנוגעים לכל עובד.

1. מדי חודש בחודשו מעבדת מערכת השכר את נתוני השכר, ולפי התוצאות נוצרים קובצי שכר חדשים, מופקים תלושי משכורת ומזוכים חשבונות הבנקים של העובדים. במהלך עיבוד הנתונים

נעזרת מערכת השכר בטבלאות המבטאות את הכללים ואת הערכים השונים שנקבעו לרכיבי השכר השונים וכן את סמליהם, כגון: סמלי הדירוג, סמלי הדרגה וסמלי תוספות. השימוש בטבלאות נועד להבטיח עיבוד מהיר, מדויק ואחיד של הנתונים. הטבלאות משמשות גם ליישום מנגנוני בקרה המופעלים על רבים מסמלי התשלום, כגון: הגבלת הסכום המרבי שאפשר לחשב (להלן - סכום חסם), כדי למנוע תשלום של סכומים לא סבירים.

(א) הבדיקה העלתה, כי יש נתוני שכר שלא נקבעו להם מנגנוני בקרה החוסמים קליטה ועיבוד של נתונים חריגים או לא סבירים ומתריעים עליהם. בהעדרם, גדל הסיכון שייקלטו נתונים לא נכונים, אם בשוגג ואם במזיד, וישולמו תשלומים לא מוצדקים. מהלכי עדכון ושינוי נתונים למפרע, כגון עדכון דרגת העובד או דירוג למפרע, הם מהלכים מועדים לחריגה או לטעות.

עוד הועלה, שלעתים לא פעלו מנגנוני הבקרה שנקבעו, וכתוצאה מכך שולמו סכומים הגבוהים מסכומי החסם. החריגות אותרו רק לאחר מעשה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר החשכ"ל, כי עקב שינויים שנעשו במערכת השכר בתחילת שנות התשעים, לא הופעלו עוד מנגנוני הבקרה על כמה תוספות שכר. לדבריו, נעשתה בשנת 1996 בדיקה פרטנית של כל סמלי השכר כדי לוודא שמנגנוני הבקרה שנקבעו להם אכן פועלים.

(ב) התברר, כי מקצת סכומי החסם לא עודכנו מאז נקבעו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון מדי פעם בפעם את הסכומים שנקבעו ולהתאימם לשינויים בגובה השכר ולנסיבות אחרות. בתשובתו מסר החשכ"ל, כי בנוהלי העבודה של היחידה ייקבעו מועדים לבדיקת סכומי החסם וסבירותם.

(ג) סכומי החסם שנקבעו לכמה תוספות, כגון פיצויים ו"מענק לימי חופשה לא מנוצלים" בעת פרישת העובד, מגיעים לכמה מאות אלפי שקלים. מאחר שמדובר בסכומי חסם גבוהים מאוד, ראוי לקבוע עוד אמצעי בקרה על הדיווח על תוספות אלה, כגון: התרעה אוטומטית על סכום גבוה לצורך בדיקה חוזרת, דרישה לאישור של אדם מורשה נוסף והפקה של דוחות הכוללים סכומים גבוהים שדווח עליהם ובדיקתם.

(ד) הבדיקה העלתה, כי סכום החסם שנקבע לרוב הניכויים לחובת מקבל המשכורת הוא 99,999 ש"ח. סריקה של נתוני השכר של משרדים מסוימים העלתה, כי סכומי תנועות הניכוי של רוב הסמלים היו קטנים בהרבה מסכומי החסם שנקבעו. עוד הועלה, כי לא הונהגו אמצעי בקרה מספיקים על רישום סכום שלילי ליד סמל ניכוי, שפירושו זיכוי בתשלום ותוספת למשכורת.

2. גובה מקצת התשלומים מחושב על ידי הכפלת מספר היחידות שבעדן משולם התשלום* ("יכמות") בערך התשלום ליחידה אחת. היו סמלי תוספת שלא נקבעו להם הגבלות על מספר היחידות שלפיה מחושב סכום התשלום או הניכוי. לדוגמה, במשכורת פברואר 1997 של עובד משרד הבריאות דווח בטעות למחשב כי יש לנכות ממשכורתו תשלום בעד 2,000 ימי היעדרות וימי עבודה במקום 2 ימים, והמערכת לא התריעה על כך; כתוצאה מהטעות נוצר לעובד חוב של כחצי מיליון ש"ח. הטעות התגלתה רק לאחר ביצוע המשכורת, והיא תוקנה בחודש שלאחריו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל שלמקצת תנועות השכר החלו להשתמש במנגנון בקרה של שתי חתימות דיגיטליות (סיסמאות אישור במחשב של שני מורשים) ובמנגנון בדיקת מספר היחידות, וכי השימוש באמצעים אלו יורחב במהלך שנת 1998.

מגבלות מערכת השכר

1. למשתמשים השונים במערכת השכר יש גישה לנתוני השכר לשם קיום בירורים. הסתבר, כי רכיבי השכר שבתנועת התשלום (כגון הכמות והסכום) לא תמיד רשומים בקובץ אחד, וכי מערכת השכר אינה מאפשרת למשתמשים גישה אל כל הקבצים המכילים נתונים שדרושים להם לצורך בירור. לדוגמה: המערכת לא תמיד מאפשרת לברר את הסכום של כל תוספת לעובד ששולמה בחודש מסוים. כדי להשיג את הנתונים המצטברים, על עובדי מחלקת השכר לעיין בהעתיקים של

תלושי המשכורת או בתקליטורים המכילים נתוני שכר שמופקים מדי חודש בחודשו. בירורים אלה אינם נוחים והם מכבידים על ביצוע בקרה יעילה.

2. במערכת השכר אפשר לעשות חישובי שכר שוטפים וחישובים עד ארבע שנים למפרע (השנה השוטפת ושלוש השנים שלפניה). התברר, כי אם יש צורך בחישוב למפרע למועד קודם יותר, אין המערכת מסוגלת לבצעו, והוא נעשה ידנית בידי עובדי מחלקות השכר. הבדיקה העלתה, כי לא היו הנחיות מלאות של החשכ"ל בדבר אופן החישוב הידני למפרע, כגון אילו רכיבים יש לכלול בחישוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל, כי נערך להכנת נוהל אחיד בדבר דרכי חישוב השכר למפרע, וכי במהלך שנת 1998 יחויב כל חישוב ידני שתוקפו למפרע באשרור בחתימה נוספת.

3. תלושי המשכורת מכילים נתונים המביאים לידיעת העובד פרטים על רכיבי השכר שלו. נמצא שכאשר משולמים או מנוכים הפרשים עקב חישוב למפרע, מצוינים בתלוש שם התשלום או הניכוי, סמלם, סכומם והחודש שממנו נובע ההפרש; אך אין נוקבים בכמות שבעדה שולם או נוכה הסכום, אף שגם נתון זה דרוש לעובד כדי לבדוק את דיוק התשלומים.

4. עוד נמצא, כי זיהוי מבצעי מקצת תנועות העדכון במערכת השכר נשמר בגיבויים שלוש שנים, ושל תנועות אחרות - רק שנה אחת. דבר זה מגביל את פרק הזמן שבו אפשר לזהות מבצעי עדכונים לשם בירור.

5. ברבים מן המשרדים הונהג שימוש בשעון נוכחות ממוחשב, אבל אין אחידות בשיטת חישוב שעות העבודה, ולפיכך הדיווח למערכת השכר בנושא זה אינו אחיד. עד מועד סיום הביקורת טרם הוצאו נהלים שיקבעו סדרי רישום אחידים של שעות הנוכחות של העובדים במשרדים השונים.

6. במערכת השכר יש תת-מערכת המכונה "מערכת לתקן רכב", שמאפשרת מעקב ובקרה על מכסות הקילומטרים שהוקצו לעובדים, על ניצולן ועל התשלומים הקבועים לבעלי כלי רכב. רוב משרדי הממשלה אשר להם תקני רכב גדולים כבר משתמשים בתת-מערכת זו, אך מן הראוי לבחון את הרחבת השימוש לכל המשרדים.

מגבלות מערכת השכר היו ידועות למשרד האוצר, והוא אף פרסם בשנת 1994 מכרז להקמת מערכת שכר חדשה, אך בשנת 1997 הוא החליט לבטלו.

איכות הנתונים ותיקון נתונים שגויים

1. כאמור, מקצת הנתונים שנרשמים במערכת השכר ומשמשים לחישוב המשכורת נרשמים גם במערכת נש"מ, כגון: הדירוג והדרגה, וחלקיות המשרה. במקצת תהליכי הדיווח על נתונים במערכת השכר ובמערכת נש"מ יש כפילות, הגורמת לבזבוז משאבים ומגדילה את הסיכוי לטעויות אנוש ולשיבושים. לדעת משרד מבקר המדינה, התהליך הרצוי הוא שכל נתון יוזן למחשב פעם אחת בלבד ובידי מי שאחראי לכך, ייבדק על ידי מערכת בקורות נאותה, ולאחר שיימצא תקין יועבר אוטומטית למערכות או למאגרים אחרים הזקוקים לו לצורך מילוי תפקיד או חישוב.

2. הבדיקה העלתה, כי שני הגופים אינם עורכים השוואה שיטתית בין הנתונים הרשומים בשתי המערכות. לרשות עובדי נש"מ עומד מחולל דוחות שמאפשר, בין היתר, להשוות את מקצת הנתונים - אך אין מנצלים אותו למטרה זו. משרד מבקר המדינה השווה, באמצעות מחולל הדוחות של נש"מ, את הנתונים של כ- 55,000 עובדים (עובדים פעילים ועובדים בהפסקת עבודה זמנית או מוחלטת) הרשומים במערכת נש"מ וכפופים לפיקוחה של נש"מ, עם נתוני אותם עובדים שהועברו אליה ממערכת השכר. הבדיקה העלתה הבדלים בין הנתונים שבשתי המערכות.

חלקיות המשרה, הדירוג והדרגה: הדיווח על חלקיות המשרה נעשה לכל אחת משתי המערכות בנפרד: מערכת נש"מ מקבלת ממדור כוח האדם במשרד דיווח על שיבוץ העובד

בתקן, ואם שובץ בשני תקנים או יותר - היא מסכמת את נתוני החלקיות של כל התקנים (להלן - חלקיות המשרה). במקביל מדווח מדור כוח האדם בכתב על חלקיות ההעסקה למחלקת השכר במשרד, וזו מדווחת למערכת השכר מהי חלקיות השכר שעליה לשלם. אצל רוב העובדים (להלן - עובדים רגילים) חלקיות המשרה וחלקיות השכר זהות (בנסיבות מיוחדות, למשל עקב הסכמי עבודה מיוחדים, יתכן שחלקיות השכר תהיה שונה מחלקיות המשרה). התברר שמקצת העובדים הרגילים שהיו רשומים במערכת נש"מ כעובדים במשרה חלקית קיבלו שכר לפי משרה מלאה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה נש"מ, כי עובד המועסק כעובד קבוע - לדוגמה, בחצי משרה - יכולים להשלים את שכרו לחלקיות מלאה על חשבון תקציב השכר לעובדים ארעיים. משרד מבקר המדינה הצביע בפני נש"מ על הוראות התקשי"ר לפיהן אפשר להעסיק עובדים במשרה ארעית רק אם מדובר בעבודה שמעצם טיבה אינה צמיתה, ולא ניתן להעסיק עובד בעבודה כזאת דרך קבע. כמו כן מן הראוי שמדורי כוח האדם ונש"מ ישוו תקופתית את חלקיות השכר והמשרה של העובדים שרשומים במערכת השכר ובמערכת נש"מ, ויתקנו רישומים לא תקינים, זאת - לאחר ניפוי אוטומטי של הרישומים האמורים להיות שונים בשתי המערכות.

הבדיקה העלתה שחלקיות המשרה שנרשמה במערכת נש"מ לכמה עובדים היתה גדולה מחלקיות המשכורת שנרשמה להם במערכת השכר. בעניין שישה מבין העובדים האמורים הסבירה נש"מ, כי התברר לה שהיתה תקלה בחישוב החלקיות, ובעקבות הביקורת היא תוקנה.

עוד הודיעה נש"מ בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת בתחום הדירוג והדרגה שנרשמו בשתי המערכות, נעשתה בדיקה והתגלתה תקלה באחת מתכניות העדכון של נתוני הדירוג והדרגה של עובדים ארעיים; גם תקלה זו תוקנה.

הפסקת עבודה: מדורי כוח האדם במשרדי הממשלה מדווחים למערכת נש"מ על כל עובד שעבודתו בשירות המדינה הופסקה (זמנית או סופית). הדיווח כולל את תאריך הפסקת העבודה ואת הסיבה להפסקתה. במקביל מעבירים מדורי כוח האדם נתונים אלה בכתב למחלקות השכר, ואלו מדווחות על הפסקת העבודה למערכת השכר. מובן, כי עקב תהליך הדיווח המקוטע וריבוי הגורמים המדווחים, עלולות להיגרם טעויות ברישום הנתונים. רק במשרד התחבורה ובאגף המכס והבלו נעשה הדיווח פעם אחת - למערכת נש"מ, ומשם מועברים הנתונים אוטומטית בתקשורת מחשבים למערכת השכר.

(א) משרד מבקר המדינה השווה את הנתונים על כ-29,000 עובדים קבועים שבמערכת השכר נרשם להם תאריך הפסקת עבודה בין התאריכים 30.6.97-1.1.90, עם הנתונים הרשומים במערכת נש"מ. נמצא, כי בכ-8000 רשומות היה הסמל שנרשם לסיבת ההפסקה במערכת נש"מ שונה מן הסמל שהועבר אליה ממערכת השכר. במחצית מהרשומות האמורות ובכ-2,000 רשומות נוספות היה תאריך הפסקת העבודה שנרשם בשתי המערכות שונה, דהיינו - בכשליש מן הרשומות שנבדקו היה הבדל בנתוני הפסקת העבודה.

(ב) למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי בעבר כאשר דווח למערכת השכר על סמל הפסקת עבודה בשל פטירת עובד, נמשך, בהתאם לחוק, תשלום משכורתו לשאירים עד ארבעה חודשים לאחר פטירתו, בדרך של דיווח על תאריך פטירה פיקטיבי עתידי. נוסף על כך היה על מחלקות השכר לשנות ידנית במערכת השכר את הסטטוס של הנפטר ולהפסיק ידנית תשלומים מסוימים שקיבל, כדי לשלם לשאירים רק את רכיבי השכר הפנסיוניים המגיעים להם על פי החוק. במאי 1996 הודיע החשכ"ל למשרדים, כי התשלום לשאירים יבוצע באמצעות סמל מיוחד מאחד בחודש שאחרי חודש הפטירה. סמל זה יאפשר לדווח על תאריך פטירה מדויק, וימנע אוטומטית תשלום רכיבי שכר לא פנסיוניים לשאירים. הביקורת העלתה, כי גם לאחר מועד זה המשיכו כמה ממחלקות השכר לדווח על תאריכי פטירה לא מדויקים. אין כל הצדקה שהדיווח על תאריכי פטירה לא יהיה אמין ומדויק, כמו כל תאריך אחר.

משכורת כוללת: התברר כי הסמל במערכת נש"מ לדרגה "משכורת כוללת" לא היה זהה לסמל שבמערכת השכר לאותה דרגה. מן הראוי שהסמלים בשתי המערכות יהיו זהים, כאשר מדובר במהויות זהות.

3. אף שיש חשיבות לקביעת מהימנות נתוני הזיהוי של העובדים הרשומים במערכת השכר, נמצא כי לא נעשתה השוואה בין הנתונים של כלל עובדי המדינה לבין נתוני מינהל האוכלוסין (המרשם) במשרד הפנים, להוציא השוואה בין נתוני הגמלאים לשם איתור נפטרים. מן הראוי לאמת את הפרטים האישיים של העובדים באמצעות הרישומים בקובץ הנתונים של מרשם האוכלוסין, כדי לתקן שגיאות ולאחר חריגים, כגון תשלום משכורת לעובדים שנפטרו.

4. עד יוני 1996 היתה מתכנסת כמה פעמים בשנה ועדה בין-משרדית שכונתה "צוות פעולה למערך שכר - כוח אדם - מנגנון"; היא עסקה בשיפור מערכת השכר ומערכת נש"מ ובתיאום ביניהן. בוועדה השתתפו: נציגים מן היחידה לשכר ותנאי שירות; נציגי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר; נציגי יחידת המחשוב של נש"מ; נציגי החברה הפרטית; ונציגי משרדי ממשלה לפי העניין. מיוני 1996 לא התכנסה הוועדה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך שהגופים שהשתתפו בוועדה יוסיפו לתאם את פעולותיהם המשותפות, כדי לשפר את המערכות הממוחשבות וכדי למנוע בזבוז משאבים.

דוחות בקרה על נתוני השכר

עם סיום העיבוד החודשי של נתוני השכר, מקבלות מחלקות השכר במשרדי הממשלה ממערכת השכר מגוון דוחות המפרטים את תוצאות העיבוד, כגון תשלומים שבוצעו. הביקורת העלתה, כי בדוח על סכומי שכר חריגים נכללו בחודשים מסוימים גם תשלומים רגילים שעצם הופעתם היקשה על איתור החריגים האמיתיים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל, כי ידרוש להכניס לדוח החריגים שינויים שיאפשרו איתור ובדיקה יעילה של החריגים. עוד הודיע החשכ"ל, כי הוא פיתח מערכת לבדיקת נתוני התוספות ששולמו, לפי חתכים שונים.

תשלומים שונים

1. התשלום בעד שעות נוספות מתבצע על פי דיווחים בטפסים שהעובדים מגישים, ואשר הממונים על אותם עובדים ומחלקות השכר ומדורי כוח האדם מאשרים. עובדי מחלקות השכר מחשבים, על פי הוראות התקשי"ר, את שיעור התשלום בעד השעות הנוספות (כגון 125% או 150%) במקצת המשרדים מבוצעות פעולות אלה לא אוטומטית באמצעות המחשב, אלא ידנית. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להגביר את השימוש במערכות הממוחשבות כדי ליעל את תהליך הדיווח על השעות הנוספות, החל מרישום שעות העבודה ועד חישוב שיעור התשלום בעד השעות הנוספות.

2. לפי הוראות נש"מ, האחראי (סמנכ"ל בכיר לאמרכלות או מנהל יחידת סמך) רשאי לאשר תשלום בעד עבודה בשעות נוספות של עד 90 שעות בחודש לעובד. בנסיבות מסוימות אפשר לשלם בעד יותר מ- 90 שעות נוספות בחודש, באישור המנהל הכללי; עותק של האישור מועבר לנש"מ. היות שבידי נש"מ עותקי האישורים, ומאחר שיש לה גישה אל נתוני מערכת השכר - מן הראוי היה שתבדוק אם כל התשלומים בעד יותר מ- 90 שעות נוספות אכן אושרו כנדרש. הועלה כי נש"מ נהגה לבדוק תשלומים אלה, אך לא בשיטתיות; במהלך הביקורת החלה נש"מ בבדיקות מקיפות יותר בנושא.

3. במערכת השכר לא מופעל מנגנון למניעת דיווח על מספר שעות נוספות גדול מן המותר לכל עובד ועובד - להוציא דירוג האחיות. מנגנון כזה מסוגל למנוע אוטומטית תשלום בעד מספר שעות נוספות (ושעות כוננות) העולות על המכסה המותרת.

חוזים מיוחדים ומשכורת כוללת

עובדים המועסקים בתנאי שכר מיוחדים מדורגים בדירוג המכונה "חוזים מיוחדים". ב- 1988 הנהיגה נש"מ העסקת מומחים ועובדים חיוניים (כגון אנשי מחשב וכלכלנים) על פי חוזים במסגרת מיוחדת המכונה "משכורת כוללת". לעובדים אלה משולמת המשכורת בסכום כולל, ובדרך כלל אין הם זכאים לתוספות, כגון תשלום בעד שעות נוספות. סמלי הדרגה ל"משכורת כוללת" נרשמו במערכת השכר בדירוג "חוזים מיוחדים". במועד הביקורת, כ- 3,000 עובדים היו רשומים בדירוג זה, וכ- 1,250 מהם היו רשומים בדרגת "משכורת כוללת".

התברר, כי למועסקים על פי הדירוג "חוזים מיוחדים" נקבעו כמה סוגי חוזים ובהם תנאי העסקה מגוונים; אך הועלה, כי במערכת השכר לא נקבעו מנגנוני בקרה שימנעו אוטומטית תשלום תוספות שאסור לשלם למועסקים על פי כל סוג של חוזה.

בנובמבר 1996 הורה נציב שירות המדינה להנהיג סוג חדש של משכורת כוללת המכונה "מועדפת". בספטמבר 1997 הורו החשכ"ל ונש"מ לחברה הפרטית להוסיף במערכת השכר סמלי דירוג וסמלי

דרגה חדשים כדי לאפשר רישום עובדים במשכורת זו. לסמלים אלה הגדרות ברורות, ובסיועם יבוקר ביתר יעילות מתן תשלומים מסוימים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לקבוע במערכת השכר הגדרות ברורות של הזכאות לתשלומים מסוימים גם לעובדים שחתמו על חוזים לפני שהונהגו סמלי הדירוג והדרגה החדשים.

אבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981, קובע, כי יש חובה של אבטחת מידע, החלה על מאגרי מידע כהגדרתם בחוק, ועל מערכת השכר בכלל זה. עוד קובע החוק, כי בעל מאגר מידע, מי שמחזיק בו או מנהלו - ובענייננו משרד האוצר - אחראי לאבטחת המידע, באמצעים שפורטו בחוק. לכן על משרד האוצר, שליחיו (כגון החברה הפרטית) והמחזיקים במידע הנמצא במערכת השכר לנקוט את הצעדים הנדרשים להגנה על המידע שבה. בהסכם לעיבוד משכורות, שנחתם בין החשכ"ל לבין החברה הפרטית בשנת 1993, צוין שיש לקבוע סדרים לאבטחת מאגרי המידע וניהולם, ואכן נחתם הסכם מסגרת לאבטחת המידע בחברה הפרטית (להלן - הסכם המסגרת).

הבדיקה העלתה, כי החשכ"ל לא פיקח על הנעשה בתחום אבטחת המידע בחברה הפרטית ולא וידא כי חברה זו נקטה פעולות התואמות את דרישותיו ואת דרישות החוק. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל, כי בדצמבר 1996 מינה מבין עובדי היחידה צוות לאבטחת מידע, ובמועד סיום הביקורת הושלמה הכנת נהלים לאבטחת מידע.

1. רבים הם המשתמשים במערכת השכר, הן בחברה הפרטית והן במשרדי ממשלה ובגופים האחרים. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע), התשמ"ו-1986, מחייבות לקיים תהליך מבוקר של מתן הרשאות גישה למשאבי המחשב ולמאגרי המידע שהוגדרו בחוק ומחייבות את מנהל המאגר לנהל רישום מעודכן של הרשאות הגישה. מנהל מערכת השכר מטעם החשכ"ל הוא הסגן, ולפי הסכם המסגרת, על האחראי לאבטחת המידע בחברה הפרטית להמציא לו בכל שלושה חודשים דוח על המשתמשים במערכת השכר.

רק במאוס 1997 החל החשכ"ל להקפיד לקבל מן החברה הפרטית דוח על המשתמשים במערכת השכר. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בדוח מיוני אותה שנה העלתה כי השמות ומספרי הזהות של המשתמשים במשרדים מסוימים לא היו נקובים בו אלא רק קוד הזיהוי שלהם במערכת, ולכן לא היה אפשר לדעת את פרטי זהותם של מי שביצעו פעולות מסוימות; הדבר מצביע על חוסר הקפדה בתהליך רישום נתונים של מקבלי הסיסמאות. הדוח לא פירט אילו הרשאות ניתנו לכל עובד, כגון נתונים של אילו משרדים ולאלו יישומים יש לו גישה, והאם ניתנה לו הרשאה לקריאה בלבד או לקריאה ולכתיבה. מידע זה דרוש כדי לוודא כי מתקיים מידור בין המשתמשים במערכת, וכדי לבדוק אם לכל משתמש ניתנת הרשאה בהתאם לסמכותו ולצורכי תפקידו.

2. לפי הסכם המסגרת, למנהלי המאגרים הזכות לעשות ביקורות רגילות וביקורות פתע, לרבות עיון במסמכים, כדי לבדוק את מערך האבטחה. עד מועד הביקורת לא בדקה היחידה את אופן ניהול יומני הגישה למערכת השכר, וממילא לא בדקה כיאות את נושא הרשאות הגישה למערכת, בכלל זה הגישות החריגות. לקראת סיום הביקורת החל החשכ"ל לעיין ביומנים שבהם נרשמו הגישות למערכת, לבדוק גישות חריגות ולוודא שהחברה הפרטית מטפלת בהן.

3. כדי להבטיח את רציפות הפעלתה של המערכת הממוחשבת כשיש תקלה באתר עיבוד הנתונים או פגיעה בקובצי הנתונים או התכניות, יש לשמור קלטות עם גיבויים של הקבצים מחוץ למתקן שבו מתבצע עיבוד הנתונים. לפי ההסכם לעיבוד המשכורות, אמורה החברה הפרטית להעביר לשמירה באגף החשכ"ל קובצי גיבוי המכילים נתונים ממערכת השכר של העובדים הקבועים והגמלאים, כולל קבצים של תכניות וטבלאות חישוב שונות. העברת הקבצים לאגף החשכ"ל נועדה גם להבטיח את מעמדו של החשכ"ל כבעלי הנתונים. נמצאו ליקויים בסדרי הגיבוי: החשכ"ל לא עמד על כך שתכונת ההתחייבות בהסכם להעביר לשמירתו קבצים של תכניות וטבלאות, ואילו קובצי הנתונים אמנם הועברו אליו, אך באיחור.



רישום נתונים של עובדי המדינה, עדכון פרטיהם, עיבוד נתוני השכר שלהם והפקת תלושי המשכורת שלהם נעשים בסיוע מערכת השכר שמפעילה חברה פרטית בפיקוח החשב הכללי. בפעולות אלה משולבת גם מערכת כוח האדם שבנציבות שירות המדינה.

החשכ"ל לא קבע מספיק מנגנוני בקרה ממוחשבים ומינהליים בתהליך הדיווח על נתוני השכר ועיבודם- מנגנונים שנועדו למנוע מצבים חריגים או להתריע עליהם. החשכ"ל גם לא פיקח כראוי על הנעשה בתחום אבטחת המידע במערכת השכר. במהלך הביקורת נקט החשכ"ל צעדים לשיפור הנהלים, הבקורות והפיקוח על מערכת השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון את תהליכי העבודה שבהם משולבות מערכת השכר ומערכת נש"מ. כדי לצמצם כפילויות בהזנת נתונים זהים, רצוי שהנתונים יוזנו לאחת מהמערכות, קרוב ככל האפשר למקור הנתונים, ייבדקו, ואחר כך יועברו אוטומטית למערכת השנייה. יש לשפר את אמצעי הבקרה, לתאם פעולות בין כל הגופים הקשורים לשתי המערכות ולהשוות בין הנתונים המנוהלים בהן, לאתר אי-התאמות ולהקפיד על תיקון חריגים וליקויים.

הערות ראש הממשלה - 48

פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה

הגוף המבוקר: משרד האוצר

החלטת ממשלה בק/78 - 16.3.1998

- א. החשב הכללי יגבש מנגנוני בקרה ואבטחת מידע, ממוחשבים ומינהליים, בתהליך הדיווח של נתוני השכר ועיבודם במערכת השכר של עובדי המדינה.
- ב. החשב הכללי ונציב שירות המדינה, יבחנו את תהליכי העבודה שבהם משולבים מערכת השכר ומערכת נציבות שירות המדינה, במגמה לצמצם כפילויות בהזנת נתונים זהים. כמו-כן יגובשו נהלי תיאום לגופים הנוגעים בדבר, במגמה לאתר אי-התאמות ותיקון חריגים וליקויים.
- ג. דיווח יימסר לאגף לביקורת המדינה בתוך שישה חודשים - ודו"ח ביניים בתוך שלושה חדשים.

ביצוע ההחלטה

משרד האוצר

אבטחה וגיבוי המידע

מערכת אבטחת המידע של נתוני השכר של עובדי המדינה שודרגה. הושלמה מערכת האפיון לאבטחת המידע, ונקבעו כללי אבטחה.

מאגר הנתונים מתופעל על ידי חברת חיצונית שנבחרה במכרז החשב הכללי.

דרישות אבטחת המידע נקבעו בהתאם להנחיות אגף הביטחון במשרד האוצר, בשיתוף הממונה על אבטחת מטה השכר בחשב הכללי.

בדיונים בין נציגי החשכ"ל, אגף הביטחון והחברה, סוכם על קונפיגורציה חדשה שתספק רמת אבטחת מידע גבוהה. להלן נקודות עיקריות במדיניות האבטחה שנקבעה:

ביצוע סקר סיכונים מקיף אחת לשנה, שתוצאותיו יועברו למנהל אבטחת המידע של מטה השכר בחשכ"ל.

יוקשח מערך הקישוריות של מאגר השכר בחברה כלפי גורמי חוץ וכלפי האינטרנט, באמצעות מערכת הגנה שהוגדרה לחברה בצורה מפורטת. בנוסף נקבע כי כל קישור של גורמים נוספים למאגר השכר, יבוצע באישור כתוב וחתום של מנהל המאגר.

הופק קובץ נהלים מעודכן עם דרישות אבטחה לוגית, בהתאם לתקן ישראלי 1495-3 - רמת אבטחה בינונית. בנוסף, החברה תהיה ערוכה לספק שירותי זיהוי ואימות באמצעות כרטיס חכם, בהתאם למכרז שמבצע כיום החשכ"ל לכל משרדי הממשלה ובהתאם לתקנים הבינלאומיים הקיימים.

הכללים שנקבעו נמצאים כיום בתהליך של ביצוע. במטרה לבדוק את יישום הנחיות האבטחה כפי שסוכמו, מבצע אגף הביטחון בשיתוף מטה השכר בחשכ"ל, ביקורת תקופתית בחברה. ביקורת אחרונה של ייזום ניסיון חדירה למערכת התבצע בחודש דצמבר 2001. את הליקויים המתגלים בביקורות, מחויבת החברה לתקן.

גיבוי והתאוששות המערכת

נערך גיבוי שוטף למערכת; הקלטות נשמרות במבנה מאובטח מחוץ למתקן החברה.

פרק ג'

מבחר החלטות ממשלה לפי סדר קבלתן

החלטת ועדת השרים לתיאום ומנהל מס' תמ/9 מיום 4 במרס 1996
(בעקבות דו"ח 46 של מבקר מדינה)

נהלים לטיפול במידע רפואי

בהמשך להחלטה מס' תמ/431 של ועדת השרים לענייני תיאום ומנהל מיום 9.4.1995:

א. להקים יחידה ממשלתית מיוחדת לאבטחת "מידע רגיש" (לא בטחוני). "היחידה" תפעל במסגרת אחד האגפים הקיימים כמערך ממשלתי וללא תוספת של כוח אדם.

ב. תפקידי "היחידה", סמכויותיה, תחומי אחריות וכפיפותה המנהלית יובאו לדיון ולהחלטת הממשלה החדשה שתקום.

ג. "היחידה" שתקום תפעל על פי מדיניות שתקבע "מועצה לאבטחת מידע בממשלה ומוסדותיה", אשר תורכב מנציגים של משרדי ממשלה וגופים ממלכתיים.

בקרת התמיכות בעמותות

דו"ח מספר 47 - עזבונו לטובת המדינה - החלטה מספר בק/4 מיום 20 למארכ 1997

- א. הליך אישור התמיכות יסתיים בתום שלושת הרבעונים הראשונים של שנת התקציב. העברת כספי התמיכות תבוצע עד תום שנת התקציב.
- ב. להטיל על המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה התומכים, חובת התיאום והבדיקה של הבקשות לתמיכה.
- ג. לרשום את הודעת החשב הכללי כי החל מיום 1 לינואר 1997, כל עמותה נתמכת מקבלת מספר זיהוי אחיד, כפי שקבע רשם העמותות, וכי במשרדי החינוך, התרבות והספורט, קליטת העלייה, הבריאות, העבודה והרווחה, והמשרד לענייני דתות, פועלת כבר תוכנה לוגית לזיהוי כפלי תמיכה בעמותות נתמכות.
- ד. לקבוע כי מספר זיהוי לעמותה, הינו תנאי מוקדם לבקשת תמיכה ולקבלתה. עמותות שלא יקבלו מספר זיהוי מרשם העמותות, לא יוכלו לקבל תמיכה בפועל.
- ה. ועדת התמיכות המשרדית תפעיל רואי חשבון, לבדיקת הפעילות של עמותות נתמכות, על פי קווים מנחים שיוציא החשב הכללי. ממצאי הבדיקה יובאו בפני ועדת התמיכות בכל משרד.
- ו. הביקורת התפעולית של העמותות הנתמכות תתבצע באמצעות יחידות הביקורת הפנימית של משרדי הממשלה, אשר יבדקו את השימושים והשגת היעדים בהתאם לכללים המקצועיים המחייבים. המבקרים הפנימיים יוכלו להעסיק גורמי חוץ למטרה זו. תוצאות הביקורת התפעולית יוגשו לוועדת התמיכות.
- ז. ועדות התמיכות בכל משרד, אחראיות לכך שממצאי הביקורת התפעולית והכספית בעמותות, יועברו לרשם העמותות, לוועדת העזבונו ולעמותות המבוקרות באופן שוטף.
- ח. החשב הכללי במשרד האוצר יהיה מוסמך לשלול תמיכות מגופים נתמכים שלא יעמדו במבחני הביקורת הכספית והתפעולית.
- ט. החשב הכללי במשרד האוצר ימליץ לקבוע שיעור מסוים מהתמיכות למימון הבקרה הכספית והתפעולית. שיעור זה יקבע בחוק התקציב.
- י. ממצאי הביקורת הכספית והתפעולית יועברו על ידי החשב הכללי לרשם העמותות.
- יא. הממשלה תפעל להגברת הפיקוח על פעילות העמותות, המקבלות תמיכות מהמדינה, בעיקר בתחומים בהם התגלו ליקויים בדו"ח מבקר המדינה. לשם כך יישקל גם הצורך בהגדלת התקציבים למטרה זו, לאור האמור בסעיף ט' לעיל.
- יב. בהמשך להחלטה מספר 5374 של הממשלה מיום 30 לאפריל 1995, שעניינה פרסום ב"רשומות" של מוסדות ציבור נתמכים וסכומי התמיכה, לקבוע כי רשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה תפורסם במקובץ ב"רשומות" אחת ל-6 חודשים. משרדי הממשלה יעבירו את המידע הנחוץ לעניין זה לחשב הכללי במשרד האוצר על פי דרישתו.
- יג. משרד האוצר יעביר לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, את המלצותיו בעניין נוהל הפרסום ב"רשומות" ודרך מימונו.
- יד. ביחידת החשב הכללי במשרד האוצר יוקם מאגר מידע, על העמותות והגופים הנתמכים וסכומי התמיכה שאושרו להם. הנתונים במאגר המידע יועמדו לרשות משרדי הממשלה השונים לשם שיפור התיאום הבין משרדי.
- יד. החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף האפוסטרופוס הכללי במשרד המשפטים ויו"ר הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עזבונו לטובת המדינה, יתאמו הכנת הוראות בהתאם לאמור לעיל.

דיווח על הסיכומים יימסר לאגף לביקורת המדינה בתוך 6 חודשים.

טו. להטיל על שר האוצר לעגן בנוהל התמיכות הכללי את העקרונות שנקבעו לעיל.

טז. להטיל על האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה לקיים מעקב ובקרה אחר ביצוע ההחלטות הנ"ל, ולהעביר הממצאים והמסקנות לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.

ראה תיקון בהחלטה **בק/39** מיום 26 לאוגוסט 1997.

המינהל לבנייה כפרית

דו"ח מספר 47 - החלטה מספר **בק/12** מיום 25 למארס 1997

א. ממצאי הבחינה הארגונית של המנהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון והקשרים בינו לבין הבנייה העירונית במשרד, יבחנו, תוך 3 חודשים, על-ידי המשרד. המסקנות הארגוניות יוגשו לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.

ב. להטיל על המנהלים הכלליים של משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים, בשיתוף נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל והחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, לבחון אפשרות הקמת מאגר נתונים אחד שירכז את מלוא המידע על הקצאת המשאבים הציבוריים במגזר הכפרי.

הצוות יגבש המלצות לגבי אופן הקמת מאגר הנתונים, האחריות לתפעולו השוטף ודרך מימון הקמתו והפעלתו.

המלצות הצוות יוגשו לאגף לביקורת המדינה.

הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים

דו"ח מספר 47 - החלטה מספר **בק/19** מיום 7 לאפריל 1997

א. החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף עם מנהל מחלקת הכספים בסוכנות היהודית יכין תכנית לקביעת נהלי התחשבוניות הדדיים בין משרדי הממשלה והמוסדות הלאומיים.

ב. החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף עם נציגי המוסדות הלאומיים, יכין תכנית להפעלת בקרה חשבונאית לגבי כל הפעולות הממומנות מתקציב המדינה והמבוצעות על ידי המוסדות הלאומיים.

ג. החשב הכללי במשרד האוצר יכין תכנית להקמת מאגר נתונים ממוחשב משותף לממשלה ולמוסדות הלאומיים שיכלול נתונים על הלוואות ומצב הפירעון ונתונים על סיוע למתיישבים במסגרת החטיבה להתיישבות בסוכנות היהודית.

ד. החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף עם נציגי המוסדות הלאומיים, יביא את התכנית שגיבש כאמור בסעיפים א', ב' ו-ג' לעיל לדיון ולאישור ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בתוך 3 חודשים.

ה. בהמשך להחלטת ועדת השרים לתפוצות, עלייה וקליטה מספר **ע/3** מיום 28 ליולי 1996, שעניינה הקמת מערך ממוחשב משולב למתן אשרות עלייה לישראל, לבקש מיושב ראש הוועדה הבין-משרדית שהוקמה, לדווח לאגף לביקורת המדינה על ההתקדמות בהכנת המערך הממוחשב.

פגועי נפש: שירותים קהילתיים ומאגרי מידע פסיכיאטריים

דו"חות מבקר המדינה מאז 1979 - החלטה מספר בק/47 מיום 23 לספטמבר 1997

מחליטים:

א. מנכ"ל משרד הבריאות בשיתוף עם המנהלים הכלליים של משרד העבודה והרווחה, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך, התרבות והספורט, המשרד לקליטת העלייה והמוסד לביטוח לאומי בתיאום עם משרד האוצר, יגישו תכניות לשנות העבודה 1998 ו-1999 לזירוז פיתוח השירותים הקהילתיים לנפגעי נפש וליזום פעולות של הסברה ושל הושטת יד ועצה, כדי שיוכלו לתת עזרה נפשית לאנשים רבים, שכיום אינם בטיפול, אף על פי שהם זקוקים לכך.

ב. משרד הבריאות יכין תוך שלושה חודשים תכנית מתואמת עם היחידה לאבטחת המידע באגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה להערכת הסיכונים במאגרי המידע הרגישים ופיץ נהלים נדרשים, על פי הוראות החוק להגנה על הפרטיות, ויפעילם.

ועדות היגוי למחשוב

דו"ח מספר 47 - הקמת מערכות ממוחשבות - החלטה מספר 9/ק' מיום 20 למארכ 1997

- א. המנהל הכללי בכל משרד ממשלתי יקים ועדת היגוי לכל פעולות המחשוב, להלן "הוועדה". תפקידי הוועדה יהיו: הנחיית פעילות המחשוב והתקשורת, גיבוש סדרי תכנון, בקרה ופיקוח על פיתוח ורכש מערכות מידע במשרד, גיבוש לוחות זמנים, גיבוש תקציבים, תפישות מחשוביות לעבודת המשרד, סדרי קדימויות ואבטחת מידע.
- ב. בראש "הוועדה" יעמוד המנהל הכללי של המשרד או הסמנכ"ל למינהל וחבריה יהיו: מנהל מערכות המידע במשרד, קצין הביטחון, היועץ המשפטי, חשב המשרד, המבקר הפנימי, קצין התקציבים, הממונה על אבטחת המידע במשרד ומנהל היחידה לאבטחת "מידע רגיש" במשרד ראש הממשלה.
- הממונה על ה"רשומות" במשרד, ונציג החשב הכללי במשרד האוצר יוזמנו לשיבות "הוועדה" על-פי הצורך.
- ג. יחידות המחשוב המשרדיות יפעלו בהתאם לחוקים, התקנות והנהלים החלים על תחום זה.
- ד. "הוועדה" תשמש כוועדת היגוי לאבטחת "המידע-הרגיש", שאינו ביטחוני, במשרד.
- ה. תכנית העבודה של "הוועדה" תכלול, בין היתר:
- 1) קביעת מדיניות אבטחת המידע
 - 2) סיווג ומיפוי "המידע-הרגיש"
 - 3) אישור תוכנית אבטחת המידע של המשרד ותיקצובה
 - 4) מעקב אחר יישום תוכנית האבטחה.
- ו. החשב הכללי במשרד האוצר יעגן עקרונות החלטה זו בתכ"ס ובנוהל מפת"ח.
- ז. האגף לביקורת המדינה יקיים מעקב ובקרה במשרדי הממשלה השונים בנושאים אלה.

הטיפול הממשלתי באבטחת מידע - דו"ח 48

החלטת ממשלה בק/77 - 16.3.1998

- א. המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יודאו קיום תוכנית עבודה שנתית ואמצעים לאבטחה ולביקורת על המידע במשרדיהם, ובהתאם להוראות פרק 66 בתקשי"ר.
- ב. במשרדים ימונה עובד לתפקיד "אחראי על אבטחה וביקורת של המידע". היקף המשרה ייקבע על-ידי נציבות שירות המדינה.
- ג. האחראי על אבטחה וביקורת של המידע, יטמיע במשרדו שיטות, כלים ונהלים לשמירת הזמינות, השלמות, המהימנות, השרידות והסודיות של המידע.
- ד. האחראים על אבטחה וביקורת של המידע יוכשרו ויופעלו על-פי תוכנית שתגובש בין נציבות שירות המדינה והאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.
- ה. דו"ח על הביצוע יועבר לאגף לביקורת המדינה בתוך שלושה חודשים.

ראה: תוכנית "הכשרת אחראים לאבטחה וביקורת של מידע" – נספח, עמוד 237.

ניהול מידע על עובדים זרים

דו"ח מספר 48 - החלטה מספר בק/91 מיום 23 למארס 1998

- א. מנכ"ל שירות התעסוקה ידווח בתוך תשעה חודשים על יישום התוכנית על-פי החלטה מספר 2199(עז/3) של הממשלה מיום 18 ביוני 1997 להקמת מאגר מידע ממוחשב בשירות התעסוקה "שיכלול מידע מפורט בתחום העובדים הזרים" - מאגר שלא הוקם עדיין.
- ב. מנכ"ל משרד הפנים ידווח בתוך תשעה חודשים על ביצוע החלטת הממשלה מספר 673, מיום 17.3.1996, לפיה יצויד כל עובד זר הנכנס לישראל, בתעודת עובד זר ממוחשבת, ועל הקמת היחידה לטיפול בעובדים זרים, אשר תמוקם בנמל התעופה בן-גוריון.
- ג. לרשום את הודעת מנכ"ל שירות התעסוקה כדלקמן:
 - (1) שירות התעסוקה, יחד עם משרד העבודה והרווחה, יגבשו אפיון למערכת מחשוב חדשה לעובדים זרים.
 - (2) היתה כוונה להקים את מערכת ניהול המידע על העובדים הזרים, על-ידי פיתוח עצמי של האגף למערכות מידע של משרד העבודה והרווחה.
- עקב היקף הפרוייקט (בשלבי האפיון) הוחלט להוציא את ביצוע העבודה לגורם חוץ.
- (3) הליך הכנת הפנייה לקבלת הצעות, פרסום הפנייה, בחינת ההצעות ובחירת הספק ארץ זמן רב והסתיים בינואר 1998.
- (4) האומדן לפיתוח המערכת עומד על תשעה חודשים מיום חתימת החוזה.

פיקוח על מפעלי מזון

דו"ח מספר 48 - החלטה מספר בק/96 מיום 24 למארכ 1998

- א. מנכ"ל משרד הבריאות יעדכן ויפיץ את ההנחיות הקיימות ויקבע, במידת הצורך, הנחיות חדשות, המסדירות את פעילות הפיקוח ואת הצעדים שיש לנקוט כנגד מפעל מזון שעבר על החוק;
- מנהל השירותים הוטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר יפעל במקביל בעניין זה, על פי סמכותו, לגבי בתי מטבחים ומשחטות וכן מפעלי עיבוד ליצוא;
- ב. משרד הבריאות יקים, ינהל ויאכוף מערכת מעקב ממוחשבת אחידה, אחר פעילות הפיקוח במפעלים, שתכלול את הנתונים על כל מפעל, ואת ממצאי הבדיקות והפעולות שנעשו לתיקון הליקויים. עד להקמת המערכת הממוחשבת ידאג משרד הבריאות לאכוף דיווח בנוסח אחיד של כלל היחידות העוסקות בפיקוח;
- ג. משרד הבריאות יפרסם הודעות לציבור על כל ממצא לגבי מוצר מזון המסוכן לבריאותו;
- ד. משרדי החקלאות ופיתוח הכפר, הבריאות, התעשייה והמסחר, איכות הסביבה ומשרד הפנים יעדכנו, לפי הצורך, את החקיקה בתחום הפיקוח על מפעלי המזון ועל תוצרי המזון שלהם, ועל התנאים הסביבתיים;
- ה. דיווח על הפעולות יועבר בתוך שלושה חודשים לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.

שכירת יועצים בתחום המחשבים על ידי שלוחת מנה"ר בממ"ר

דו"ח מספר 48 - החלטה מספר בק/106 מיום 30 למארכ 1998

- א. משרד הביטחון ישלם את עבודת המטה הנדרשת לשיפור הפיקוח והבקרה, על העסקת יועצים בתחום המחשבים, על ידי שלוחת מינהל ההרכשה (מנה"ר), במרכז מחשבים ורישום ממוכן (ממ"ר), לרבות הקמת מערכת מחשוב תומכת בתהליך.
- עבודת המטה תכלול, בין היתר, את התחומים הבאים:
1. כללים לניהול ולשימוש במאגר הנתונים הממוחשבים של היועצים המותרים בהתקשרות והצעות שהגישו;
 2. כללים למיון ובחירה של היועצים;
 3. כללים לגבי דרישות הסף מיועצים;
 4. כללים לגבי מתן פטור ממכרז;
 5. כללים לבקרה אחר יישום הוראות החוק, התקנות ונהלי המשרד;
- ב. דיווח על הביצוע ימסר לאגף לביקורת המדינה בתוך שלושה חודשים.

מאגר מידע של השירותים הוטרינריים

דו"ח מספר 46 - החלטה מספר בק/122 מיום 23 לספטמבר 1998

מחליטים:

- א. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יבצע סקר ביצועים של השירותים הוטרינריים לשם התאמת היקף כוח האדם והתקציב בשירותים הוטרינריים לצורכי התפעול. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יכין תכנית רב-שנתית כדי להכשיר ולאפשר השתלמויות והתמחויות בתחום הרפואה הוטרינרית.
 - ב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יבצע בדיקה תמחירית לקביעת עלותם הריאלית של שירותי המכון הוטרינרי והשירותים הוטרינריים.
 - האגרות יעודכנו על פי תוצאות הבדיקה התמחירית. המשרד יגדיר אותן בדיקות וחיסונים אשר לא יחויבו בתשלום.
 - ג. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יגבש תכנית עבודה רב-שנתית לפיתוח מערכת המידע הממוחשבת של השירותים הוטרינריים. המערכת הממוחשבת תכלול מערך ממוחשב אפידמי ולוגי ומערכת עדכנית להערכת סיכונים לצורך קבלת החלטות, במיוחד בתחומי יבוא, יצוא ופיקוח על מוצרים מן החי.
 - ד. המשרד יגבש בתוך שלושה חדשים עמדתו באשר להמשך היעזרותו בגורמים חיצוניים בפעולות פיקוח וטרינרי.
 - ה. המסקנות על פי האמור לעיל יוגשו לאגף לביקורת המדינה, לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר בתוך שלושה חודשים.
- ביצוע האמור בסעיפים המפורטים לעיל יונחה על ידי ועדה בהשתתפות המשנה למנהל הכללי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנהל השירותים הוטרינריים, היועץ המשפטי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג נציבות שירות המדינה.

פיקוח, בקרה ואבטחת מידע

החלטה מספר בק/179 מיום ו' בניסן ה'תשנ"ט - 23 למארס 1999

מחליטים:

- א. פרקליטות המדינה, ביחד עם היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל והממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, יבחנו את החששות שהעלתה ביקורת המדינה ועניין פגיעה ב"טוהר המידות" והלקחים הארגוניים שיש להפיק.
- ב. מנהל מינהל מקרקעי ישראל יישם את המסקנות וידווח לאגף לביקורת המדינה בתוך שישה חודשים על הביצוע.
- ג. בהמשך להחלטה מספר 1886 (בק/9) מיום 4.9.1997, משרדי הממשלה יעבירו ללא דיחוי לאגף לביקורת המדינה דיווח על מועדי התכנסות ועדות ההיגוי למחשוב והחלטותיהן המפורטות.

ד. ה"מועצה לאבטחת מידע רגישי" תדון בליקויים האבטחתיים שעלו בדו"ח השנתי מספר 49 של מבקר המדינה ותגבש כלים ושיטות לאבטחת המידע ומערכות המידע במשרדי הממשלה ומוסדותיה.

ה. ה"יחידה לביקורת ואבטחת מידע רגישי" שבאגף לביקורת המדינה תקיים ביקורת אחר תיקון הליקויים וביצוע החלטות ה"מועצה לאבטחת מידע רגישי".

ביטחון מידע במערכות ממוחשבות בצה"ל

דו"ח מספר 50א' - החלטה מספר 16/תמ' מיום 04.10.1999

- א. (1) אחריות מטה כוללת לנושא בטחון מערכות ממוחשבות (במ"מ) בצה"ל תוטל על חטיבת התקשורת והמחשוב (התקש"ב) באגף המבצעים של צה"ל ועל מחלקת בטחון שדה (מחב"ש), כל אחד בתחומו.
- (2) תוטל אחריות, בתחום הטכני, הפיתוח והמחקר על מפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי (מקשר"ר) לכלל צה"ל בתחום הבמ"מ.
- ב. צה"ל ינסח ויפרסם פקודת מטכ"ל חדשה, אשר תגדיר את חלוקת האחריות, הסמכות והכפיפויות בנושא אבטחת מידע במחשבים, אשר תהווה מסגרת - על לפקודות מטכ"ל ולהנחיות קיימות אחרות. טיוטא תופץ בתוך 3 חודשים להערות.
- ג. בהמשך להחלטה מס. 4956 של הממשלה מיום 8 באפריל 1999, נציג צה"ל ימונה, כחבר במועצה לאבטחת "מידע רגישי". המועצה תקיים דיון בעקרונות פקודת המטכ"ל החדשה כאמור לעיל.
- ד. הערות ביקורת המדינה יילקחו בחשבון. סיום ביצוע החלטה בתוך 6 חודשים.

ייעול בפעולות בתי-החולים הממשלתיים

דו"ח מספר 50ב - החלטה מספר 43/תמ' מיום 13.3.2000

מחליטים:

- א. מנכ"ל משרד הבריאות, ביחד עם מנהלי בתי-החולים הממשלתיים, נציג משרד האוצר ובשיתוף מומחים מחוץ לשירות המדינה, יכינו לכל בית-חולים ממשלתי תוכנית איזון והתייעלות נפרדת, שתכלול גם את פעולות קרנות המחקר הפועלות בבתי-החולים, והסדרת פעילותן הכספית.
- ב. לצורך תוכנית ההתייעלות תוכן מערכת נתונים ממוחשבת לכל בית-חולים ותאגיד בריאות, המסוגלת לספק נתונים פיננסיים-תמחירים, אמינים ועדכניים, כולל נתונים על פירוט השירותים הניתנים במרפאות החוץ של בתי-החולים ואורך התורים.
- ג. במסגרת התוכנית יגובשו כללים לאישור הקמה של מחלקות ויחידות חדשות בבתי-החולים, ולבדיקת נחיצותן של יחידות ומחלקות קיימות, מתוך מגמה לבטל כפילויות בין ובתוך בתי-חולים, ולסגור יחידות ומחלקות מיותרות.
- ד. הערות ביקורת המדינה יילקחו בחשבון במהלך הכנת התוכניות דלעיל.
- ה. דיווח יימסר לאגף לביקורת המדינה בתוך שלושה חודשים.

אבטחת מידע - הגנה על מערכי מחשוב

החלטה מספר תמ/80 מיום כ"ח בחשוון ה'תשס"א - 26 לנובמבר 2000

מחליטים:

להקים צוות בהרכב: סגן ראש המועצה לביטחון לאומי - יו"ר, נציג שירות הביטחון הכללי, נציג יו"ר ועדת השרים, ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה וגורמי הביטחון האחרים. הצוות יגבש, תוך שלושה שבועות, מסמך מוסכם בעניין הקמת גוף מתאם מרכזי לעניין אבטחת מידע - הגנה על מערכי מחשוב, בתיאום עם הוועדה הבין משרדית המייעצת לעניין הקמת רשויות על פי חוק, במסגרת שירות המדינה ו/או הקמת רשויות סטטוטוריות מחוץ לשירות המדינה. ועדת השרים תקיים דיון נוסף בנושא עם הגשת המסמך, כאמור.

תיאום הפיקוח והאכיפה - יישומים ממוחשבים

דוחות מספר 47-51ב' - החלטה מספר תמ/14 מיום 18.7.2001

מחליטים:

א. לרשום את הודעת משרד האוצר - פרויקט "תהיל"ה" (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה) כי לצורך הגברת הטיפול הממשלתי לאכיפת החוק, תוקם במסגרת "תהיל"ה" מערכת אינטר-נט מאובטחת (להלן - "המערכת") לשימוש המשרדים.

המערכת תופעל לכל המאוחר עד ליום 1.11.2001. משרדי הממשלה יעבירו למנהל פרויקט "תהיל"ה" את שמות האנשים שהוסמכו מטעמם להשתמש במערכת.

ב. להקים ועדת היגוי למערכת בהרכב נציגי המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המשפטים, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד התעשייה והמסחר, משרד התשתיות הלאומיות, ומינהל מקרקעי ישראל. כן תיבחן אפשרות צרוף נציג של מרכז השלטון המקומי, בכפוף לחוות דעת משרד המשפטים.

מרכז ועדת ההיגוי יהיה ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה. תפקידי ועדת ההיגוי יהיו להציע ולקבוע יישומים ממשלתיים למערכת, במגמה לרכז את המידע המצוי במשרדי הממשלה השונים, תוך אפיון מערכת מידע שתסייע לאכיפת החוק על ידי משרדי הממשלה השונים.

ג. עלות הקמת המערכת ודרך תיקצובה יקבעו על ידי תהיל"ה, החשב הכללי במשרד האוצר, אגף הביטחון במשרד האוצר והמשתמשים.

ביצוע ההחלטה

משרד ראש הממשלה - אגף בכיר - ביקורת המדינה וביקורת פנימית

המערכת שהוקמה הנה הראשונה מסוגה בשירות המדינה. המערכת הנה ביוזמת האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, בעקבות ממצאים שהעלתה ביקורת המדינה, בתחומי הפיקוח, שיתוף הפעולה הבין-משרדי והאכיפה.

הפיתוח הטכנולוגי נעשה על בסיס פרויקט תהיל"ה שבאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, ועל ידי אנשי הפרויקט.

בשלב ראשון חברו לפרוייקט 10 גורמי ממשלה המפעילים יחידות פיקוח בשטח, ואלה הם :
 המשרד לאיכות הסביבה ; המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל ; משרד הבריאות ; משרד
 החקלאות ופיתוח הכפר ; משרד העבודה והרווחה ; משרד הפנים ; משרד התחבורה ; התעשייה
 והמסחר ; משרד התשתיות הלאומיות ; מינהל מקרקעי ישראל.

המערכת תביא עם הפעלתה לשיפור הפיקוח והתיאום הבין-משרדי, במאבק המתמשך לקידום
 שלטון החוק. להלן תיאור המערכת :

שרת פורומים ודואר אלקטרוני מאובטח בפרוייקט תהיל"ה.
 הגישה לשרת תיעשה על ידי יצירת קישור מאובטח ומוצפן של יחידות הביקורת.
 תפעול השרת ייעשה על ידי אנשי סיסטם מוסמכים ומאושרים על ידי אגף ביטחון במשרד האוצר.
 הגישה לשרת תיעשה על ידי יחידות הביקורת באופן מאובטח דרך תשתית רשת תהיל"ה.
 המבנה הטכני של המערכת יהיה : חוה פנימית (סגמנט נפרד), בתוך תהיל"ה, מוגן FIRE WALL,
 ובעל יכולות VIRTUAL PRIVATE NETWORK.
 אופציונלי : שרת זיהוי (צד ג').
 למערכת יהיו שירותי ערך מוסף של תהיל"ה, כלהלן : ניטור ובקרה של איכות התפעול ; שירותי
 SYSTEM ; עדכוני תוכנה וסגירת פרצות ; פתרון בעיות שוטפות ; גיבוי ושחזור ; וחדר מוגבל גישה
 על ידי מנגנון הזדהות.

מינהל מקרקעי ישראל

א. רשימת המשתמשים במערכת מטעם מנהל מקרקעי ישראל, הכוללת את הממונים
 המחוזיים לפיקוח, הועברה לוועדה.

ב. נציג המנהל משתתף בדיוני הוועדה הבין משרדית.

מאגר ממוחשב לאיתור תלמידים נושרים ממערכת החינוך

דו"ח מספר 51ב' - החלטה מספר תמ/33 מיום 18.12.2001

מחליטים :

1. משרד החינוך, לאחר שישווה בין נתוני מרשם האוכלוסין ונתוני התלמידים הרשומים במוסדות
 החינוך שבטיפולו, יכין רשימת ילדים וצעירים בגילאים 5-18 אשר לא מופיעים כתלמידים
 ברשומותיו (להלן - "הרשימה").

2. מבנה הרשימה ייקבע על ידי משרד החינוך בתיאום עם המשרדים הבאים :

משרד העבודה והרווחה ;
 המשרד לענייני דתות.

3. המשרדים הנ"ל יעבירו למשרד החינוך, במתכונת שתקבע על ידו לפי סעיף 2, את רשימת כל
 התלמידים שבטיפולם.

4. משרד החינוך ישווה את הרשומות עם נתוני מרשם האוכלוסין. שמותיהם של ילדים וצעירים
 שישארו בלתי מאותרים לאחר ההשוואה, יועברו על ידי משרד החינוך לברור למוסד לביטוח
 לאומי. המוסד לביטוח לאומי יעביר למשרד החינוך את הפרטים המשלימים שברשומותיו,
 במתכונת שנקבעה לפי סעיף 2 דלעיל.

5. לגבי ילדים וצעירים שלא יאותרו בתום התהליכים המפורטים בסעיפים 1-4, יפעיל משרד
 החינוך אמצעי איתור נוספים.

6. ההליך המפורט בסעיפים 1-4 יתבצע פעמיים מדי שנה - בין 15.10 - 31.10 ובין 1.5 - 15.5. דו"ח על הביצוע יימסר לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה.

7. רשימת תלמידים ראשונה תוכן על פי דיווחי המשרדים עד 31.1.2002.

ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 10.1.2002, ומספרה הוא **1233(תמ/33)**.

נציגים כלכליים ונציגי משטרת ישראל בחו"ל

דו"ח מספר 52א' - החלטה מספר **תמ/20** מיום 27.8.2001

מחליטים:

א. צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד החוץ ובהשתתפות המנכ"לים של משרדי האוצר, התעשייה והמסחר, החקלאות ופיתוח הכפר והתיירות, יבחן את פריסת הנציגויות של משרדים אלה בחו"ל, ויגיש תוך ארבעה חודשים לוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה המלצות לפריסה מחודשת, הכוללת צמצום וייעול של מספר הנציגים הישראלים בחו"ל, לרבות הצעות להעסקת עובדים מקומיים ישראלים, וייצוג עניינים של יותר ממשרד אחד על-ידי נציג של משרד אחר, וכן יגבש המלצות בעניין ההכשרה המתאימה למי שיוצא לחו"ל כנציג המדינה.

ב. משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים יעדכנו את הקריטריונים להיערכות מחדש של נציגיהם בחו"ל, וידווחו תוך שלושה חודשים לוועדת השרים על פריסת נציגיהם בחו"ל.

הערות מבקר המדינה יילקחו בחשבון בעת הדיון בנושא.

ג. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר, בשיתוף עם נציגי המשרדים הנוגעים בדבר, לערוך אפיון של מערכת תקשורת מחשבים מאובטחת, אשר תשמש את הנציגויות של המדינה בחו"ל, בין היתר למערכות ניהול הכספים של החשב הכללי, העברת מידע בין הנציגויות ותיאום פעולות.

מסקנות והמלצות בנושא יוגשו בתוך ארבעה חודשים לאגף לביקורת המדינה.

ד. הממונה על השכר במשרד האוצר יבחן את תנאי השירות של הנציגים בחו"ל לאור הערות מבקר המדינה. המלצות יוגשו לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה בתוך שישה חודשים.

ה. הכללים להעסקת קרובי משפחה בנציגויות המדינה בחו"ל הנהוגים במשרד החוץ, יחולו על כל נציגי המדינה המועסקים בנציגויות ישראל בחו"ל, לרבות נציגי משרד הביטחון וקהילת המודיעין.

ועדת חריגים משרדית, בהשתתפות היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר, תדון במקרים מיוחדים ותוסמך לאשר העסקה של קרובי משפחה בהתאם לצורך.

שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה - מאגר נתונים על בעלי מוגבלות

דו"ח מספר 52ב' - החלטה מספר תמ/44 מיום 26.3.2002

מחליטים:

א. כדי ליצור תשתית של נתונים בנושא אנשים עם מוגבלות בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בשיתוף משרדי הממשלה הרלבנטיים, תכין סקר לגבי אנשים עם מוגבלויות. הסקר יתוכנן בשיתוף: האוצר, הבריאות, משרדי העבודה והרווחה, המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, והמוסד לביטוח לאומי.

הסקר יוכן במגמה שבשנת 2004 יאספו הנתונים מן האוכלוסיות.

ב. מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במשרד ראש הממשלה יעביר ללא שיהוי את הנתונים המצויים בידי הלמ"ס על אנשים עם מוגבלויות. הנתונים יעמדו לרשות המשרדים נותני שירות, במגבלות חוק הגנת הפרטיות - מאגרי מידע.

ג. לקראת מפקד האוכלוסין והדיר 2006, תגבש הלמ"ס את סדרת השאלות הנוגעות לאוכלוסייה הנדונה, ביחד עם המשרדים נותני השירותים.

ד. משרד העבודה והרווחה יקים מאגר נתונים מפורט בנושא אנשים עם מוגבלות, בשיתוף עם משרדי הממשלה והגורמים הנוגעים בדבר.

מבנה המאגר, מאפייניו והקריטריונים להפעלתו, יקבעו על ידי משרד העבודה והרווחה, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלבנטיים.

ה. הערות הביקורת יילקחו בחשבון.

ו. דיווח יימסר לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.



משרד ראש הממשלה
אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית

טל: 02-6705375 פקס: 02-6705249
ת.ד: 13169 רח' קפלן 3 ירושלים 91131

כ"ו באייר תש"ס
31 במאי 2000

לכבוד
השר חיים רמון
יו"ר ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה

שלום רב,

הנדון: הכשרת אחראים לאבטחת וביקורת של המידע

בהחלטה 3582 של הממשלה הוטל על הח"מ ביחד עם נציבות שירות המדינה לגבש התוכנית הנ"ל.
נציג נציבות שירות המדינה בדעה כי ניתן לקיים התוכנית בהיקף של 370 שעות.
התוכנית מוגשת לך כיו"ר ועדת השרים, כמתבקש.

בברכה

עוזי ברלינסקי
המפקח הכללי

העתק: עו"ד שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
מר יגאל חרל"פ - נציבות שירות המדינה

רצ"ב: תוכנית הכשרה

הכשרת אחראים לאבטחה וביקורת של מידע החלטה 3582 (בק/77) (ד') מיום 2.4.98 של הממשלה

מטרות התכנית

הכשרה מקיפה ויסודית בתחומי אבטחת וביקורת המידע בארגון, שתאפשר לבוגרים לתכנן את אסטרטגיית הביקורת ואבטחת המידע.

הקניית ידע בתחומים הדרושים לאבטחה וביקורת המידע, כגון: אבטחת מחשוב ומערכות הפעלה, חומרה, תקשורת, בסיסי נתונים, ניתוח מערכות, כלי אבטחה הקיימים בשוק, וכד'.

לימוד אבטחה וביקורת המידע ברשתות הנפוצות בעולם כגון UNIX, NOVELL, MAIN FRAME, WIN-2000, NT, ועוד, תוך שילוב תרגול מעשי של הנושאים הנלמדים.

קהל היעד

מנהלי מערכות מידע ורשתות, מנהלי יחידות הביטחון, ממונים על אבטחת מידע, מבקרים, ובעלי תפקידים בתחום התקשוב בארגון.

היקף

התוכנית הינה בהיקף של 260 שעות לימוד, וכוללת 60 שעות הכנת פרויקט מונחה.

תכנית הקורס

א. מבוא

- מיפוי וסיווג מאגרי מידע
- מבוא להערכת איומים
- היבטי אבטחה - עקרונות

ב. חקיקה ותקינה

- חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981 ותקנותיו
- חוק המחשבים והשלכותיו
- חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים התשנ"ח-1998
- תקנים שהתקבלו בישראל ובעולם

ג. היערכות הארגון

- מדיניות אבטחתית ונהלי אבטחה של מערכות מידע
- יישום והטמעה של מערכות אבטחת מידע, על פי נוהל מפת"ח
- תכנית אבטחה
- פיקוח ובקרה

ד. אבטחה פיסית

- מיפוי מרכזי מידע ותקשורת
- אמצעי מידור ובקרה פסיים
- אמצעי גילוי וחיווי
- אבטחת מצעים אוגרי מידע ורשומות מחשב

ה. מבוא לתקשורת מאובטחת

- מבוא לתקשורת מחשבים
- מבנה מרכיבים של רשתות תקשורת
- פרוטוקולי תקשורת - היבטי אבטחת מידע
- אבטחת מידע בתוכנה, בחומרה ובתקשורת

ו. אבטחת רשתות NT

- ארכיטקטורת רשתות NT
- עקרונות מנגנוני האבטחה
- אבטחת גישה למשאבים
- ניהול קבוצות לוגיות ברשת
- שירותים בעייתיים בסביבת ה-NT CLIENT
- רכיבים בסביבת ה-NT

ז. אבטחת רשתות NOVELL

- ארכיטקטורת רשתות NOVELL
- עקרונות מנגנוני האבטחה
- אבטחת גישה למשאבים
- ניהול קבוצות לוגיות ברשת
- שירותים בעייתיים בסביבת ה-NOVELL CLIENT
- רכיבים בסביבת ה-NOVELL

ח. אבטחת מערכות UNIX

- מבוא ל-UNIX
- ארכיטקטורת מערכת ההפעלה
- בעיות נפוצות במערכת
- ניהול אבטחת מידע במערכת UNIX

ט. אבטחת ממשקי תקשורת פנימיים וחיצוניים

- רשתות אינטרנט ואינטרה-נט
- תכנון קונפיגורציה מאובטחת ב-FIREWALL
- אותנטיקציה
- זיהוי חכם ביומטרי
- הצפנה
- אבטחת שרת WEB
- הפרדת רשתות
- תכנון ויישום VPN ו-VLAN
- אבטחת ניתוב ומיתוג
- אבטחת הדואר האלקטרוני

י. אבטחת יישומים ומסדי נתונים SQL ו-ORACLE

- מבוא למסדי נתונים
- בעיות אופייניות
- אבטחה מובנית במסדי נתונים
- אבטחת אפליקציות
- אבטחת ERP

י"א. אבטחת מערכות PC ואנטי וירוסים

- אבטחת המידע במחשב האישי
- הטיפול בוירוסים נפוצים
- אבטחת מחשבים נישאים

י"ב. טכנולוגיות ומוצרים

- טכנולוגיות אבטחת מידע
- מוצרים נפוצים באבטחת רשתות תקשורת
- מוצרים נפוצים באבטחת שרתים ותחנות עבודה

י"ג. שיקום מערכות המידע

- מיפוי מאגרי מידע רגישים
- ניהול מערכת גיבוי חירום למידע
- ערכות להתאוששות מאסון

י"ד. אבחון משתמשים

- אבחון משתמשים על פי יכולת, תפקיד ונגישות למאגרי מידע
- הגדרות איומים מההיבט האנושי
- שיטות אבחון ופיקוח

ט"ו. OUTSOURCING

- היבטי ביטחון מערכות מידע הנוגעים לשירותים חיצוניים בתחום המחשב
- נהלי בקרה ופיקוח
- היבטי ביטחון מערכות מידע הנוגעים לחוזי הרכש והתחזוקה

ט"ז. גישות לניתוח איומים וסקרי איומים

- הגישה המסורתית
- הגישה המתקדמת

י"ז. הדרכה והעלאת מודעות המשתמשים בארגון

- העלאת מודעות המשתמשים בתחום אבטחת מערכות מידע
- שיטות הדרכה וסימולציות

י"ח. פרוייקט גמר

- מטרת הפרוייקט לאפשר ללומד להתנסות בהכנת איבחון של מערכת, מהיבטים שונים של אבטחה וביקורת מידע, וגיבוש המלצות מקצועיות
- הפרוייקט הנו בהיקף של 60 שעות ויונחה על ידי מומחה בר-סמכא מתחומי אבטחת וביקורת המידע