**אגף החשב הכללי**

**היבטים בניהול פרויקט "ממשל זמין"**

**הגוף המבוקר: משרד האוצר – אגף החשב הכללי**

ליקויים 2,5,8,11 תוקנו. ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 46, ובדוח מעקב 59ב' עמ' 178.

**ליקוי**

1. "ממשל זמין" הוא פרויקט שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם הקמת תשתית טכנולוגית להספקת מידע, לביצוע תשלומים, ולמתן שירותים לציבור. התקציבים שאושרו לפרויקט לשנים 2006-2004 הסתכמו בכ-92 מיליון ש"ח. בכל אחת מן השנים שלאחר מכן גדל תקציב הפרויקט, וההוצאות בשנת 2007 ובמחצית שנת 2008 הסתכמו בכ-66 מיליון ש"ח נוספים. מאחר שהפרויקט התקיים כבר בתחילת שנות ה-2000, ההוצאות למעשה היו גדולות עוד יותר. אגף התקציבים מסר ש"סכום התקציבים השנתיים שנוצלו במערך ממשל זמין תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה (תהיל"ה) בשנים 2002-2008 הוא כ-201 מיליוני ש"ח". לאחר שנים רבות של פיתוח היו אמורות עלויות הפיתוח של הפרויקט להתייצב, והפרויקט היה אמור לעבור לשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך בפועל עלויותיו גדלות משנה לשנה. בביקורת על פרויקט מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה), התגלתה התנהלות דומה: אומדן העלויות שהובא לאישור הממשלה היה נמוך בהרבה מן העלויות בפועל.

**מעקב**

**משרד האוצר – אגף החשב הכללי**

1. הוגשה תוכנית עבודה הכוללת אבני דרך ויעדים לביצוע.

ראה הערות 59ב' עמ' 46-47.

**ליקוי**

3. היגוי הפרויקט - הובלת הפרויקט נשארה בידי צוות אנשי מחשוב, ובפעולות הפרויקט הושם דגש על היבטים טכנולוגיים. צוות זה התווה את תפיסת העולם שעל בסיסה ממומש פרויקט ממשל זמין ואת סדרי העדיפויות ביישומו. אף שמדובר בפרויקט חדשני שאמור להשפיע הן על דרכי הניהול של הממשלה בעידן המידע הן על דרכי התנהלותה מול האזרח, לא הוקמה המסגרת הממשלתית המתאימה לשם כך. ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה פעלה רק עד שנת 2003.

**מעקב**

3. הוקמה ועדת היגוי בראשות השר מיכאל איתן. שותפים בוועדה מנכ"לי משרדי התחבורה, המשפטים, הפנים והאוצר. כמו-כן שותפים החשב הכללי, הממונה על התקציבים והממונה על שוק ההון.

ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 48-49.

**ליקוי**

4. הבקרה על ביצוע הפרויקט והדיווח על התקדמותו: בהחלטת הממשלה מ-2004, שעניינה פרויקט ממשל זמין ופרויקט מרכב"ה, נאמר שיש להנחות את הממונה על התקציבים במשרד להקצות את התקציבים לפרויקטים אלה בהתאם לתפוקות ולהשגת היעדים של התכנית. אין במשרד כלי בקרה ודיווח המספק מידע אמין על תכניותיו המפורטות של הפרויקט ועל ההתקדמות בביצועו, כמקובל בפרויקטים של מחשוב וכפי שהונהג בפרויקט מרכב"ה. ב-2004 גם נקבע שתוקם מינהלת בקרה לפרויקט, ותפקידה יהיה לקבל דיווחים מאגף החשכ"ל ולאשר "כל חריגה מהתכנית, מקצועית, תקציבית או אחרת". מינהלת הבקרה לא הוקמה. אין בהוראות תכ"ם נהלים הקובעים את סדרי הפיקוח והבקרה על הניהול והביצוע של פרויקטים של מחשוב בכלל ושל פרויקט ממשל זמין בפרט. נוהל כזה אמור לעלות בקנה אחד עם נוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע).

**מעקב**

4. תהליך הבקרה ייארך עד סוף שנת 2011 ויבחן מחדש השימוש בנוהל מפת"ח. יכולת הבקרה והביצוע של מערכת ממשל זמין נבחנו ויושמו במסגרת הכללים להכנת תוכנית עבודה ודיווחים תקופתיים על התקדמות ועמידה ביעדים.

ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 49.

**ליקוי**

6. שירות הטפסים - תת-פרויקט אחר שנמנה בהחלטת הממשלה מ-2002 היה "מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". במסגרת תת-הפרויקט מוחשבו במשך ארבע שנים מאות טפסים שבשימוש הגופים הממשלתיים, והתאפשרה לציבור גישה אליהם באמצעות אתר השירותים והמידע הממשלתי. אלא שאת רובם המכריע של הטפסים באתר השירותים והמידע הממשלתי לא ניתן למלא ולשלוח באמצעות המחשב - במקוון - למשרד הממשלתי. אמנם אפשר להורידם מן האתר, אך לאחר מילויָם יש להדפיסם ולשלוח אותם בדואר.  ביולי 2005, בדיון על פרויקט המרכב"ה ופגמיו, הודיע החשב הכללי לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון הליקויים בניהול הפרויקט. בפרויקט ממשל זמין עולים ליקויים דומים בתחום הבקרה והפיקוח. החשב הכללי לא יישם לקחים מהביקורת הקודמת.

**מעקב**

6. מידי חודש מפותחים עשרות טפסים מול משרדי הממשלה. בתוכנית העבודה של ממשל זמין, הוספת מאות טפסים במהלך 2010. שני חסמים להשלמת התהליך:

א. תעודת זהות חכמה לאזרחים וכרטיס חכם לעסקים המאפשרים חתימה דיגיטלית על הטפסים.

ב. שיתוף פעולה של המשרדים.

ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 50.

**ליקוי**

7. ניהול הפרויקט באמצעות עובדי חברות כוח אדם, בתי תכנה ויועצים: בביצוע תפקידים מקצועיים בתחום המחשוב נעזר המשרד בעובדים שאינם עובדי מדינה, אלא עובדים של חברות כוח אדם ובתי תכנה. ביוני 2008 הועסקו באגף החשכ"ל במסגרת הפרויקט כ-100 עובדים חיצוניים. ההוצאה על שירותי כוח אדם היוותה בשנת 2007 כ-77% מעלותו הכוללת של פרויקט ממשל זמין. עובדים חיצוניים המשולבים בפרויקט ממשל זמין מוּכָּרים ומוצגים באגף החשכ"ל ובמשרד כבעלי סמכויות ניהול בפרויקט, אף שלא מינו אותם לתפקידים אלה בהליכים מקובלים, ולא חתמו עמם על הסכמים שמכוחם מונו לתפקידיהם. המשרד יצר מצב שבו הפקיד בידי עובדים חיצוניים סמכויות ניהול והחלטה ביחס לפעולות שהיקף עלותן מיליוני ש"ח מידי שנה. העובדים החיצוניים עסקו בקליטת עובדים, קביעת תנאי שכרם ורכישת שירותים מחברות, בכללם חברות שמעסיקות אותם עצמם. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, קיים חשש שההחלטות התקבלו בידי עובדים חיצוניים שהיו נגועים בניגוד עניינים.

**מעקב**

6. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי. ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 51.

**ליקוי**

9. פרויקט ממשל זמין התנהל ללא הגדרה פורמלית של תפקידים וסמכויות, ולא התקיים הליך נאות למינוי מנהל לפרויקט. בפרויקט תהיל"ה, המספק שירותי אבטחה לאתרי אינטרנט ממשלתיים מחצרי המשרד ובמימונו, לא הוגדרו עד כה באופן רשמי ומוסמך תחומי הפעולה, הסמכויות, התפקידים, התקן וכוח האדם, כמקובל לכל פעילות שהממשלה מחליטה לבצע באופן קבוע.

**מעקב**

**נציבות שירות המדינה**

9. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקויץ

**מעקב**

**משרד האוצר**

9. הצוות לתקנון תפקידי ליבה סיים עבודתו. טיוטת הדוח הסופי הופצה בחודש יוני 2010. החל תהליך מיפוי והיערכות למימוש ההמלצות. נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים קבעו את חודש ספטמבר 2010 כיעד למימוש לוח הזמנים.

**ליקוי**

10. במשך שנים העביר המשרד תשלומים במיליוני ש"ח מתקציב ממשל זמין לחברות שלא זכו במכרז ושלא כרת עמן הסכם, וכן העביר תשלומים תמורת עבודתם של עובדים חיצוניים שלא כרת עמם הסכם ואשר לא היו עובדי חברות כוח האדם או בתי התכנה שזכו במכרז. חברות שזכו במכרזים להספקת כוח אדם במקצועות המחשוב שימשו צינור להעברת תשלומים לחברות שלא זכו במכרזים. אגף החשכ"ל אפשר לחברות ולבודדים לצרף חשבונות או חשבוניות לחשבוניות שמגישות חברות שזכו במכרז ושילם את תמורתן, לרבות עמלה בשיעור 1.5% לחברות כוח אדם שזכו במכרז.

**מעקב**

10. מספר צוותים עובדים על השלמת ההנחיות. לאחר סיום הליך המכרז, ובמקביל לפרסום תוצאותיו - תפורסמנה ההנחיות.

ראה הערות רה"מ59 ב' עמ'.53.