

רשות המסים בישראל

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם)

תקציר

מערך המחשוב של רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) מנוהל על ידי שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"ם). שע"ם הוא גוף עצמאי ברשות¹. והוא פועל מול כ-10,000 משתמשים, כמחציתם גורמים לא ממשלתיים (בעיקר מייצגי נישומים).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי העבודה בשע"ם; הביקורת נעשתה בשע"ם ובהנהלת הרשות. בירורי השלמה נערכו במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

רוב מערכות שע"ם פותחו לפני שנים רבות, עקב כך קרוב למחצית ממשאבי התכנות מופנים לתחזוקת המערכות על חשבון פיתוחן.

בשנת 2000 הוגשו למנכ"ל משרד האוצר המלצות ועדה מקצועית שדנה במבנה שע"ם; לא היה טיפול בהמלצות אלה.

אין גוף מטה לתיאום בין הרשות ובין שע"ם, ולקביעת תכנית העבודה של שע"ם; ואין מנגנון למעקב אחר ביצוע הזמנות עבודה.

שע"ם מסוגל לבצע לכל היותר כשליש מהדרישות לפיתוח תכנה שלהן זקוקה הרשות. הביקורת הפנימית ברשות לא בדקה את פעילות שע"ם. עובדי חטיבת הבקרה בשע"ם אינם בודקים את איכות התכנות שפותחו בשע"ם.

הקצאת תשומות העבודה של שע"ם למערכי המס השונים נעשתה בלי התאמה לצרכים האובייקטיביים שלהם.

הנוהל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע ממוחשבות במשרדי ממשלה (נוהל מפת"ח) אינו מיושם בשע"ם.

1 עד שנת 2004, מועד איחוד אגפי המסים ושע"ם, התנהל שע"ם כיחידת סמך במשרד האוצר.

סיכום והמלצות

בביקורת נמצאו ליקויים הנוגעים לליבת הפעילות של שע"ם הן בתחום המטה והתכנון, הן בתחום פיתוח התכנה והחמרה והן בתחום הבקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להכין תכנית כוללת על מנת לגבש מערך מחשוב יעיל, אפקטיבי ועדכני בתחום המסים; שכן מערך כזה הוא כלי מרכזי לעבודה של מערכת גביית המסים במדינת ישראל.



מבוא

מערך המחשוב של רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) מנוהל באמצעות שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"ם) העוסק הן בתחום התכנה והן בתחום החמרה - רכישה ותחזוקה. שע"ם עוסק באופן בלעדי מול הרשות בשורה ארוכה של תחומי פעילות וביניהם: תפעול שוטף של מערכות הגבייה והאכיפה ברמה יומית; פיתוח התכנות ותחזוקתן; תכנון, רכש, הקמה, התקנה ותחזוקה של תשתיות המחשוב וציוד הקצה. שע"ם הוא גוף עצמאי ברשות² ובו 296 עובדים ומנהלו כפוף למנהל הרשות. שע"ם פועל מול כ-10,000 משתמשים, כמחציתם משתמשים חיצוניים כגון מייצגי נישומים והפקת עיבודים ממוחשבים למשרדי ממשלה. תקציב שע"ם לשנת 2008 היה 103 מיליון ש"ח והוא מתוקצב על ידי המדינה בסעיף תקציבי נפרד מזה של תקציב הרשות. אגפי המס ברשות אינם מחויבים בתשלום עבור השירותים שהם מקבלים בשע"ם. במאי 2008 נהלו בשע"ם כ-524,000 תיקי מס הכנסה פעילים של עצמאים ושל חברות, וכן כ-245,000 תיקי ניכויים פעילים וכ-439,000 תיקי מס ערך מוסף של עוסקים מורשים פעילים.

בחודשים פברואר-יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי העבודה והבקרה של שע"ם. הביקורת נעשתה בשע"ם ובהנהלת הרשות. בירורי השלמה נעשו במשרד האוצר.

תכנון העבודה

שע"ם מנהל מאות פרויקטים בשנה; החל מפרויקטים לביצוע מידי, וכלה בפרויקטים שביצועם נמשך שנים מספר. הואיל וכך, הסדרת תכנית עבודה שנתית לכלל הפרויקטים מהווה כלי מרכזי בניהול הפעילות הארגונית ובהכוונתה לעבר יעדים מוגדרים, בהתחשב בסדר העדיפויות, במגבלות הזמן וכוח האדם.

1. הועלה, כי חלק ניכר מתכניות העבודה בגין עבודות של שע"ם עבור הרשות, לשנים 2003-2007, לא היו מפורטות ואף חסרו בהן תאריכי יעד. הן אף הוכנו במאוחר לאחר תחילת שנת העבודה. גם תכניות עבודה ודוחות ביצוע פנימיים של שע"ם חסרו פירוט.

2 עד שנת 2004, מועד איחוד אגפי המסים ושע"ם, התנהל שע"ם כיחידת סמך במשרד האוצר.

2. המערכת הממוחשבת לניהול הזמנות לפיתוח תכנה, שהוקמה לפני כ-18 שנה, לא שודרגה. המערכת אינה מאפשרת מעקב אחר הזמנות עבודה, ואינה כוללת לוחות זמנים, קישור לתקציב, הצגת תכנון מול ביצוע והסברים לחריגות בביצוע, ופוטנציאל ימי עבודה לפרוייקט מסויים. במצב זה אף נזנחה במידה רבה הזנת המערכת בנתונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שע"ם להכין תכניות עבודה מפורטות ולהתבסס עליהן בפעילותו. כך גם יתאפשר לקיים בקרה על פעילות שע"ם. בנוסף לכך, נדרש כי תהיה לשע"מ מערכת שתאפשר מעקב אחר הפרוייקטים השונים.

בתשובתה מיום 15.9.08 הודיעה הרשות כי בשע"ם נבנית מערכת חדשה אשר תשמש כלי ניהול לפיקוח על ביצוע העבודות. המערכת תכלול גם רמה מסוימת של ניהול פרויקטים. עוד הודיעה הרשות כי שע"ם פועל לשדרוג המערכות הישנות.

הקשר בין שע"ם לרשות

היעדר גוף מטה לתיאום

ביולי 2005 מינה מנהל הרשות ועדה בראשות סמנכ"ל ובה מנהל שע"מ ואחד עשר חברים נוספים. בכתב המינוי נקבע כי על הוועדה לקבוע סדרי עדיפויות בתכנית העבודה של שע"ם אל מול הרשות; לעקוב אחר ביצוע תכנית העבודה; ולהגיש למנהל הרשות המלצה לתכנית עבודה שנתית של שע"ם במועד שייקבע מראש. הועלה, כי הוועדה הפסיקה את פעילותה לאחר מספר חודשים.

היות וכך אין ברשות גוף מטה, הרואה את צורכי הארגון ב"ראיית-על" לצורך תכנון וקביעת עדיפויות בהכנת תכניות העבודה; ולמעקב אחר ביצוע התכניות לפי לוחות הזמנים שתוכננו.

היעדר תמריץ להתייעלות מצד שע"ם ומצד הרשות

עיקר מערך המחשוב של הרשות מנוהל באופן בלעדי באמצעות שע"ם, והרשות תלויה בשירותיו לחלוטין. תקציב שע"ם נקבע ללא בדיקת עלות-תועלת ביחס לאלטרנטיבות המצויות בשוק. שע"ם גם אינו מנהל תמחיר של השירותים שהוא נותן לרשות³, ואי אפשר למדוד את יעילותו במדדים אובייקטיביים.

תוצאתו של מצב זה היא היעדר תמריץ להתייעלות ולחסכון: לשע"ם אין תמריץ לעשות מאמצים לשיפור השירות, משום שהרשות תשתמש בשירותיו בכל מקרה; לרשות כלקוח אין יכולת השפעה על סדר היום של שע"מ; ואין לה תמריץ לנסות לרכוש את השירותים מגורם אחר במחיר זול יותר, מפני שתקציב שע"ם ממומן בידי המדינה, בנפרד מתקציבה של הרשות.

3 בשע"ם אין מערכת הקולטת דיווחי שעות עובדים לצורך תמחור הפרוייקטים המבוצעים.

הקצאה של תשומות עבודה

תשומות העבודה בשע"ם שהוקצו למערכי המס השונים אינן תואמות לצרכים האובייקטיביים שלהם. כך לדוגמה, יחידת הניכויים בשע"מ מרכזת מדי חודש מיליוני רשומות של גבייה משכירים, ספקים וקבלני משנה, אך היא כוללת שבעה מתכנתים בלבד, כ-5% מהמתכנתים בשע"ם; ואילו ליחידת מס ערך מוסף, המאופיינת בתהליכי עבודה דומים, הוקצו 26 מתכנתים. ביטוי נוסף לכך הוא קיום מערכים בהם קיים עודף של ימי עבודה שהוקצו.

הרשות השיבה כי מאז היכנסו של מנהל שע"ם לתפקידו בספטמבר 2007 הוא פועל במרץ לניצול כוח האדם בשע"ם בצורה המיטבית והמועילה ביותר.

גיבוי הנתונים והתאוששות מאסון

למידע שבידי שע"ם אין תחליף לצורך ניהול מערכי המס במדינת ישראל. להבטחת רציפות הפעולה של מערכת שע"ם יש לגבות בקביעות את בסיס הנתונים, באתר פיזי חלופי ומאובטח; אולם הדבר אינו נעשה.

הרשות הודיעה בתשובתה כי מדי שנה שע"ם מנסה לתקצב נושא זה והוא נדחה מחוסר תקציב מתאים לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות ועל שע"ם לתת את הדעת לנושא חשוב זה, לנוכח פוטנציאל הנוק הגלום בו, ולבחון דרכים לתקצבו.

פיתוח מערכות

בעידן של שינויים טכנולוגיים תכופים נדרש פיתוח מערכות ממוחשבות חדשות מפעם לפעם. רוב מערכות שע"ם פותחו לפני שנים רבות: מערכת מע"מ פותחה לפני כ-30 שנה, ומערכת מיסוי מקרקעין פותחה לפני כ-25 שנה; על פי הערכה מחודש דצמבר 2007 של המנהל האחראי בשע"ם על תחום מיסוי המקרקעין, המערכת הממוחשבת של תחום זה מצויה בסכנת קריסה.

כפועל יוצא מכך נאלץ שע"ם להגדיל את מספר ימי העבודה המוקצים לתחזוקת המערכות על חשבון ימי העבודה המוקצים לפיתוח התכנה והשבחת בסיס הנתונים. שיעור הימים שהוקצה לתחזוקה בשנת 2008 הגיע עד כדי 44% מתוך כלל ימי העבודה.

הרשות הודיעה בתשובתה כי מנהל הרשות הקים ארבע ועדות היגוי עליונות בהם חברים הגורמים המקצועיים ברשות ובשע"ם, לצורך בחינת הנושאים והסקת מסקנות.

מיקור חוץ

מיקור חוץ של שירותי מערכות מידע ומחשוב נפוץ בשנים האחרונות, ויתרונותיו הקטנת סיכונים ומתן אפשרות לארגון הממשלתי להתמקד במטרות המרכזיות שלו. ביולי 1996 החליטה הממשלה⁴, "על שינוי במדיניות המחשוב שעיקרה מעבר מייצור עצמי של מערכות ושירותי מידע לרכישת שירותי מידע מהמגזר הפרטי"; כן החליטה "להעביר באופן סלקטיבי ומדורג, את פעילות יחידות הענ"א של משרדי ממשלה למגזר הפרטי (outsourcing)". הטיפול בתחומי מס מסוימים מבוצע ברשות בשיטת מיקור חוץ באמצעות חברות פרטיות.

4 החלטה מס' 94.

בהקשר זה יש לציין כי על פי נתוני שע"ם, הוא יכול לבצע לכל היותר כ-31% מדרישות הביצוע לפיתוח תכנה שמוגשות לו ע"י הרשות. כך, פרויקטים חשובים שיש בהם כדי לשפר את גביית המס אינם מבוצעים. לנוכח אילוצים אלה נמנעת הרשות מלהמציא לשע"ם את כל דרישותיה לפיתוח תכנות להן היא זקוקה⁵. במבט צופה פני עתיד, נוכח העלייה הצפויה במספר ימי התחזוקה שיידרשו בגין התיישנות מערכות המחשוב, עלולה להיות ירידה נוספת במספר שעות העבודה שיוקצו לפיתוח.

בדצמבר 1998 הקים מנכ"ל משרד האוצר ועדה בראשותה של הממונה דאז על אגף כלכלה והכנסות המדינה ובהשתתפות מנהל שע"ם, כדי לבחון את הצורך בעריכת שינויים מבניים בשע"ם. במרס 2000 הגישה הוועדה דוח להנהלת משרד האוצר. הדוח קבע כי מתכונת הפעילות של שע"ם אינה יעילה, ושרטט שני דגמים אפשריים לשינוי מבני: תאגוד ולאחריו הפרטה, ולחילופין מתן שירותי ענ"א לרשות באמצעות מיקור חוץ.

הועלה כי לא התקיימו דיונים לאחר הצגת דוח הוועדה למנכ"ל המשרד. מאז, ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2008, לא התקיים ברשות דיון אסטרטגי לבחינת ההתאמה של מערכות המידע של שע"ם לצורכי הארגון. כך לא נשקלה האפשרות למיקור חוץ של מקצת עבודות הפיתוח, בשים לב למגבלות אבטחת מידע ולאחריות הפיקוח השלטונית; זאת על אף הפער המתמשך בין יכולת הביצוע של שע"ם לבין הצרכים.

בתשובתו מיום 1.9.08 הודיע מנכ"ל משרד האוצר כי בחודשים האחרונים הוא פועל לקבוע תכנית רב שנתית לשדרוג כלל מערכות המחשוב המצריכות זאת ברשות המסים, כולל בחינת האפשרות לשימוש במיקור חוץ בתכנית זו.

ה שימוש בשאילתות

בביקורת נבדק השימוש של עובדי הרשות בשאילתות⁶ המחשב בדצמבר 2007⁷. הועלה כי באותו חודש היו 1,040 שאילתות ראשיות פעילות בשע"ם, ולגבי למעלה ממחציתן היה שימוש מועט או לא היה שימוש כלל: ב-354 שאילתות (כ-34%) לא נעשה שימוש כלל; ב-214 שאילתות (כ-21%) היה שימוש דל (פחות מ-100 לחודש).

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום לבדוק את הסיבות לאי-השימוש בחלק מהשאילתות.

נוהל מפת"ח

"נוהל מסגרת פיתוח ותחזוקה" (להלן - נוהל מפת"ח) הוא נוהל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. את הנוהל קבע החשב הכללי במשרד האוצר, והוא קיבל תוקף של החלטת ממשלה.

5 כך לדוגמה, ברוח פנימי של הרשות מספטמבר 2006, נכללו עשרות פרויקטים גדולים לפיתוח. רובם של פרויקטים אלו כלל לא הוצגו כדרישות פיתוח פורמליות לשע"ם על אף שרובם הוגדרו בסדר עדיפות גבוה.

6 שאילתה היא כלי לאחזור מידע בנושא מסוים ממאגר המידע.

7 ניתוח הנתונים העלה ממצאים דומים בנוגע לשלושת החודשים שנדגמו בשנים 2006-2007 (ינואר 2006, יוני 2007, דצמבר 2007), ולכן מוצגים נתוני חודש אחד.

הועלה כי רשות המסים ושע"ם לא דאגו ליישום נוהל מפת"ח. כך לא נקבעו כנדרש נהלי עבודה משותפים בתחומים האלה: קביעת אבני דרך לפרויקטים והגדרת הפעילויות לעובד; קביעת מדדי איכות לביצוע; ניתוח פערים בין דרישות מזמיני העבודות ובין ביצועי המערכת; גיבוש כללים להערכת מערכת המידע בנוגע לפרויקטים חדשים. אי יישום הנוהל גורם לחוסר יעילות; לאי עמידה בלוח הזמנים; ולאי התאמה לדרישות המזמינים (ראו להלן מקרי המבחן המדגימים זאת).

בתשובתה הודיעה הרשות כי יישום נוהל מפת"ח בשע"ם יחייב הקצאת מנתחי מערכות וכוח אדם שאינו קיים בשע"ם וזמן לבניית מערכת הנהלים. וכן כי מספר רב של פרויקטים נבנו בהצלחה ללא הסתייעות בנוהל מפת"ח.

לדעת מבקר המדינה, על רשות המסים ושע"ם מוטלת החובה לפעול לפי נוהל מפת"ח. בכך יוצרו נתיבי ביקורת לבדיקת היעילות והמועילות בתהליכי הייזום, האפיון, פיתוח התכנה ותחזוקתה.

בקרה

בקרת איכות היא נדבך חיוני באמצעי הפיקוח של ההנהלה, שכן היא מספקת לה הערכה לא תלויה בנוגע לאמינות התכנון, הפיתוח וההפעלה של המערכות השונות בשע"ם ולאיכותן. גם על פי נוהל מפת"ח, על יחידת המחשוב לפעול תוך כדי שימוש בכלים לניהול ובקרה.

1. בשע"ם פועלת חטיבת בקרה ובה עשרה עובדים. הועלה כי, רוב עובדי החטיבה אינם בעלי השכלה או הכשרה פורמלית בתחום ביקורת מערכות מידע ממוחשבות. רק שלושה מאנשי הבקרה עוסקים בבקרת איכות לאחר שלב הפיתוח, תוך כדי הדמיית סביבת ההפעלה וביצוע בדיקות בסביבת ההדמיה. שאר עובדי החטיבה עוסקים בעיקר בתחום ביקורת הפלטים המופקים בשע"ם לאחר הפקתם.

2. עוד הועלה כי בשלושה מארבעת האגפים בשע"ם העוסקים בפיתוח תכנה אין עובדי חטיבת הבקרה עושים בדיקות מעין אלה. כן הועלה כי חטיבת הבקרה אינה מתעדת את עבודתה בדוחות, ולכן אי-אפשר לעקוב אחר יישום המלצותיהם של אנשי הבקרה. בהיעדר בקרה לא ניתן לאתר בזמן אמת כשלים בפיתוח יישומים ובכך למנוע בזבוז משאבים הנדרש לתיקונם.

בתשובתה הודיעה הרשות כי: "המבקר צודק בנחיצות בקרת האיכות, אך ללא הקצאת כוח אדם ייעודי למטרה זו, לא ניתן יהיה לבצע מטלה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להפעיל בהקדם תהליכי בקרה לאורך מחזור החיים של כל מערכת - משלב הייזום והאפיון עד תחזוקתה בשלב התפעול.

3. מאז היווסדו של שע"ם (בתחילת שנות השישים של המאה העשרים), ועד להקמת הרשות הוא פעל כיחידת סמך עצמאית במשרד האוצר. מאז ועד למועד הביקורת לא בדקה יחידת הביקורת הפנימית את פעילות שע"ם, גם לא לאחר הקמת הרשות.

בתשובתה מיום 15.9.08 הודיעה הרשות כי לאחרונה, בעקבות מכרז, מונה עובד ביחידת הביקורת הפנימית לביקורת של שע"ם.

מקרי מבחן

משרד מבקר המדינה איתר פרויקטים שיש בהם כדי להדגים את הליקויים אשר תוארו בפרקים הקודמים. להלן פירוט הליקויים שנמצאו בשניים מאלה:

מערכת הניכויים

באמצעות מערך הניכויים נגבים כ-57 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כשליש מסך הגבייה השנתית של הרשות. גיבוש שאילתות המחשב לפיהן מטופלים נושאי ניכויים, גבייה ואכיפה, הינו אחד התחומים הבעייתיים ביותר בשע"ם; בשנת 1994 הוחלט לבנות מערכת חדשה, והיא הושקה בשנת 1998.

הועלה כי לא זו בלבד שהמעבר ב-1998 למערכת הניכויים החדשה לא פתר את בעיות העבר אלא שהוא אף הוסיף בעיות חדשות, כגון: היעדר אפשרות לרשום פעולות עם תאריכי ערך מלפני שנת 1998 - השנה בה הוסבו הנתונים למערכת החדשה; היעדר אפשרות במקרים מסוימים לקלוט במערכת החדשה רשומות חדשות בדבר החזר יתרות זכות, במסגרת הנסיונות לפתור את הבעיה. יתרות זכות של נישומים בהיקף של כ-300 מליון ש"ח לא הוחזרו, מאחר ולא היה ברור ממה נבעו.

לפתרון הבעיה הוקמה ב-2007 ועדת מומחים, וזו סיימה את דיוניה בנובמבר 2007. ועדה זו זיהתה חלק מהבעיות כגורמות לעיוותים בחישוב יתרות מס⁸. הוועדה העבירה את הסוגיות שנדונו בה לבחינת הייעוץ המשפטי ולא הגישה המלצות באופן פורמלי למנהל הרשות.

עד מועד סיום הביקורת, ביולי 2008, לא חלה התקדמות בטיפול בבעיות הקיימות במערכת הניכויים.

האמור לעיל, מדגים את התוצאות של אי יישום נוהל מפת"ח; את היעדר הבקרה לאורך כל שלבי הפרויקט החל משלב האפיון; את חוסר היכולת להשקיע את התשומות הנדרשות בפיתוח מערכות כאשר מירב משאבי התכנות מוקצה לעבודות תחזוקה, וכן את אי גיבוש תכנית עבודה בלוח זמנים מפורט לפתרון הבעיות.

כריית מידע וחובת הדיווח האחיד

על פי שיטת הדיווח הקיימת, הנישומים מגישים לרשות את הדוחות הכספיים השנתיים בצורה לא אחידה, והדבר מקשה לבצע ניתוחים השוואתיים ומקשה על "כריית מידע" - יצירת מאגר נתונים מקיף, המאפשר ניתוח לעומק של כלל הפעילות בארגון ואיתור מידע סלקטיבי.

בשנת 2004 החליטה רשות המסים על האחדת הדיווח (להלן - קודיפיקציה) של הנישומים כדי ליהנות מהיתרונות שפורטו לעיל. לצורך כך חויבו הנישומים לצרף כנספח לדוחותיהם הכספיים השנתיים טופס ובו פירוט סעיפי הדוחות הכספיים, שהזנתו למאגרי שע"ם אמורה ליצור את בסיס

8 להערכת מנהלת אגף גביה ברשות, במערכת החדשה קיימות לפחות 20 בעיות המביאות למצב האמור.

הנתונים המבוקש. בדרך זו נפתחה בפני הרשות האפשרות לשפר באורח מהותי את איכות בסיס הנתונים הממוחשב העומד לרשותה, ובכך לייעל איתור מעלימי מס. מלבד זאת, היה המאגר מאפשר בניית כלים לצורך קבלת החלטות בתחום המדיניות המקרו-כלכלית⁹. מידע זה חשוב גם לצורך ניתוח סטטיסטי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהייתה מעורבת בצוותי החשיבה של הרשות בעת הקמת הפרויקט ואפיון הטופס.

לצורך הזנת הנתונים פיתח שע"ם מערכת ממוחשבת להזנת הטופס, המאפשרת לנישומים להזין את הנתונים בעצמם באמצעות מחשב שע"ם או באמצעות האינטרנט. נקבע שהטופס יצורף לדוחות מס הכנסה לשנת 2005 ואילך. בהקשר זה יצוין כי רשויות מס בעולם (למשל בארצות הברית, בקנדה ובצרפת), משתמשות בטכניקה של דיווח אחיד.

בכחינת תהליך יישום הקודיפיקציה אותרו ליקויים שונים: מרבית הדוחות שמהם ניתן היה לבנות בסיס נתונים ראוי כלל לא הוזנו למערכת¹⁰; לא פותחו שאילתות לכריית מידע על בסיס הקודיפיקציה; בהנחיה שהוציאה הנהלת הרשות למשרדי השומה האזוריים לשנת 2005 נקבע כי על המשרדים להזין למאגר שע"ם את הטפסים שהתקבלו ידנית, אולם הנחיה זו לא מולאה. במצב זה השקעת המשאבים בפרויקט לא מומשה.

ליקויים אלה מדגימים, כפי שפורט לעיל, בעיה אופיינית בניהול פרויקטים של מחשוב ברשות: היעדר גוף מטה מרכזי ברשות לנושא מחשוב שיוכל לעקוב אחר התקדמות הפרויקט ולהסיר אבני נגף המונעות את קידומו. שע"ם השקיע מאות שעות עבודה בגיבוש טופס הדיווח, אולם בהיעדר גוף כזה לא היה מי שיוודא הכנת מפרט לשאילתות הניתוח של המידע הנצבר מן הטפסים; בהיעדר גוף מטה אף לא היה מי שיפקח שיערכו בדיקות היתכנות לשיטות בהן ייסרקו הטפסים למאגר שע"ם; ניהול הפרויקט הצריך הקצאת תשומות תכנות על פני מספר שנים אולם הדבר לא נעשה בהיעדר גוף המטה ובהיעדר תכנית עבודה רב-שנתית.

סיכום

במשך השנים נוצר כשל מהותי בעבודת שע"ם ובקשר שלו עם הרשות, שביטוייו המרכזיים הם ליקויים בתכנון, בהקצאת התשומות ובבקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שנמצאו מחייבים שינוי מן היסוד בתיאום בין הרשות לשע"ם. יש לקבוע גוף מטה לנושא מחשוב שינתח את פעולות שע"ם בראייה מקיפה, ויערוך בחינה מערכתית ומעמיקה של צורכי המחשוב של הרשות מול היכולות הנוכחיות של שע"ם כדי לשפר ולייעל את תהליכי העבודה ברשות. בנוסף לכך, על שע"ם לפעול בהתאם לנוהל מפת"ח, המחייב את כלל הגופים הממשלתיים בתחום המחשוב; לשפר את איכות הנתונים, את שלמותם ואת אמינותם; להתאים את תשומות העבודה לצורכי מערכי המס ולהגביר את הבקרה על הפעילות.

9 כך לדוגמה, בעת שקילת מתן הטבות, או לחילופין הטלת מס, על מגזר כלכלי מסוים, ניתן יהיה לאמוד בצורה יותר מדויקת את העלות הכספית של ההטבה או את תוספת המס הצפויה.

10 כך לדוגמה, לשנת המס 2005 הוזנו כ-12,000 טפסי קודיפיקציה ידניים, בעוד שהוגשו מעל מאה אלף טפסים.