

רשות המסים בישראל

פרויקט "שער עולמי"

להקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המסים

תקציר

רקע כללי

מינהל המכס (להלן גם - המכס) שברשות המסים (להלן גם - הרשות) עוסק בפיקוח על היבוא לישראל ועל היצוא ממנה, באכיפה של חוקי היבוא והיצוא ובמניעת פעולות בלתי חוקיות (הונאות, הברחות סמים, הלבנת הון). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2015 הסתכם יבוא הסחורות לישראל ב-241.1 מיליארד ש"ח, ויצוא הסחורות - ב-248.7 מיליארד ש"ח¹.

פרויקט "שער עולמי" (להלן - הפרויקט) הוא פרויקט להקמת מערכת מידע חדשה למחשוב סחר החוץ של מדינת ישראל (להלן - המערכת החדשה). מערכת זו אמורה להחליף את מערכת סחר החוץ הקיימת, שהוקמה לפני עשרות שנים (להלן - המערכת הישנה), התומכת בתהליכי העבודה של המכס ומהווה מרכיב קריטי בקיום סחר החוץ של ישראל.

המערכת החדשה מיועדת לשרת שתי קבוצות עיקריות של משתמשים²: עובדי המכס ועובדי הנהלת הרשות (להלן - משתמשי הפנים); וגופים חיצוניים המעורבים בתהליך סחר החוץ (להלן - משתמשי החוץ או הקהילה). עם משתמשי החוץ נמנים 15 משרדי ממשלה ורשויות מוסמכות³, הנמלים ורשות שדות התעופה וכן כ-550 גופים פרטיים⁴. על מנת שמשותמי החוץ יוכלו להשתמש במערכת החדשה הם נדרשו לפתח ממשקים⁵ בין מערכות המידע בארגונים שלהם לבין המערכת החדשה. לשם כך הסתייעו רבים מהם בשירותי פיתוח תוכנה של חברות פרטיות (להלן - בתי תוכנה)⁶.

בספטמבר 2008 נחתם הסכם התקשרות בין הרשות לבין חברה א' (להלן - הצדדים) לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה (להלן - ההסכם המקורי או ההסכם). שווי ההתקשרות⁷ היה 384 מיליון ש"ח⁸, מהם 140 מיליון ש"ח עבור

- 1 נתוני יבוא ויצוא של סחורות (ברוטו) בשנת 2015, על פי הדעה לתקשורת שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בינואר 2016 בנושא "סחר החוץ לפי ארצות בשנת 2015".
- 2 משתמש (user) הוא כל גורם (בתוך הארגון או מחוץ לו) העשוי לגשת אל מערכת המידע, להזרים קלט, לבקש פלט וכיצא באלה - לצורך ביצוע מטלותיו.
- 3 גופים, כגון משרד התחבורה ומכון התקנים, אשר מוסמכים להנפיק אישורים ורישיונות הנדרשים לביצוע תהליכי יבוא ויצוא שונים.
- 4 בהם סוכני מכס, משלחים בין-לאומיים, חברות תעופה וחברות ספנות.
- 5 ממשק - קטע תוכנה המקשר בין מערכת מידע מסוימת למערכת מידע אחרת ומאפשר להעביר מידע או נתונים בין שתי המערכות.
- 6 בתי תוכנה אלה לא נבחרו בידי מינהל המכס, והם אינם נמצאים בקשר חוזי אתו, אלא נבחרו על ידי משתמשי החוץ, ומשתמשים אלה משלמים להם עבור שירותיהם.
- 7 סך כל התשלומים, לרבות מסים, הכלולים בהתקשרות, ובכלל זה אלו הכלולים בזכות ברירה של הגוף הציבורי לפי אותה התקשרות.
- 8 כל הסכומים המצוינים בדוח כוללים מע"מ, אלא אם כן צוין אחרת. בסכום זה לא מובאים בחשבון הצמדות על פי כללי ההצמדה שנקבעו במכרז.

פיתוח המערכת החדשה; 188 מיליון ש"ח עבור תחזוקתה במשך עשר שנים; ו-56 מיליון ש"ח עבור אופציה שניתנה לרשות להאריך את משך התחזוקה בשלוש שנים.

אגף מערכות מידע ואו"ש (ארגון ושיטות) ברשות (להלן - אגף מערכות מידע) אחראי לניהול ולתפעול של המערכת הישנה והמערכת החדשה (להלן - שתי המערכות). בשנת 2008 מונה מנהל לפרויקט מתוך אגף מערכות מידע, וכן הוקמו ברשות ארבעה גופים שתפקידם לבצע בקרה על הפרויקט ולדון בהיבטים שוטפים שלו, ובהם ועדת היגוי עליונה⁹ בראשות מנהל הרשות (להלן - ועדת ההיגוי) ומינהלת הפרויקט בראשות ראש מינהל המכס.

בשנים 2009-2010 התגלעו מחלוקות רבות בין הצדדים לגבי הפרויקט, בעיקר לגבי תכולותיו. לכן החליטו הצדדים לקיים הליך בוררות¹⁰ (להלן - הבוררות), והוא החל במאי 2011. בינואר 2013 ניתן פסק הבוררות ובו נכתב, בין היתר, כי "הפרויקט נכשל בכל המדדים המקצועיים המקובלים לניהול פרויקטים, שכן הוא חורג בצורה משמעותית מלוחות הזמנים שתוכננו לו, התקציב שיידרש להשלמתו גבוה מהסכום שנקבע, והתכולות הנדרשות, לפי הבנת המכס, יתממשו באופן חלקי בלבד". בבוררות הסכימו הצדדים על לוח זמנים חדש לפרויקט ועל חלוקתו לארבעה שלבים. הבורר קבע, על פי לוח הזמנים החדש ועל פי התכולות שקבעו הצדדים, כי המכס ישלם לחברה א' 64.3 מיליון ש"ח נוסף על מחיר הפיתוח המקורי שנקבע בהסכם.

על פי ההסכם המקורי, המועד המתוכנן לעליית המערכת לאוויר¹¹ היה יולי 2011. על פי לוח הזמנים החדש שנקבע בבוררות, נדחה המועד המתוכנן של סיום הפרויקט כולו בארבע שנים וחצי - לדצמבר 2015. בנובמבר 2013 עלה לאוויר שלב א', ואילו שלב ב' תוכנן לעלות לאוויר בספטמבר 2014. ואולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, המועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ב' נדחה בשנתיים נוספות - לספטמבר 2016, ומועד סיום הפרויקט נדחה בכשלוש שנים נוספות - לספטמבר 2018.

9 ועדת היגוי עליונה לפרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על הפרויקט.

10 בהסכם המקורי נקבע כי כל סכסוך מקצועי בין הצדדים לגבי ביצוע ההסכם יועבר להכרעה של בורר מקצועי, והחלטת הבורר תחייב את הצדדים ללא זכות ערעור.

11 המועד שבו תתחיל המערכת לפעול באופן מלא.

פעולות הביקורת



כמה שנים לאחר
תחילתו נקלע
הפרויקט למשבר
שחייב הליך בורות
ממושך ובעקבותיו
נדרש שינוי יסודי
בלוח הזמנים
לביצוע

בחדשים ינואר 2015 - מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הקשורים לפרויקט. נבדקו בעיקר ההיבטים האלה¹²: התכנון והניהול של לוח הזמנים של הפרויקט; פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט; מעורבות רשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - רשות התקשוב) בפרויקט; ניהול ההתקשרויות עם חברה א'; ניהול הסיכונים בפרויקט. הביקורת נעשתה ברשות המסים. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר וברשות התקשוב.

יצוין כי דוח זה בוחן את תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות של הגופים המבוקרים, אשר הובילו לעיכובים ולכשלים בפרויקט. מאחר שחברה א', בתי התוכנה וכלל הגופים הפרטיים המעורבים בפרויקט אינם גופים מבוקרים, פעולותיהם בנושא האמור לא נבדקו, ומכאן שדוח זה אינו עוסק באחריותם לליקויים שיובאו להלן.

הליקויים העיקריים

התכנון והניהול של לוח הזמנים של הפרויקט

בתכנון לוח הזמנים המקורי של הפרויקט, שהתבסס על השלמתו בפעימה אחת בתוך 34 חודשים, לא הביאה הרשות בחשבון את השפעתם המלאה של גורמי סיכון מרכזיים, כגון מורכבות הפרויקט, חדשנותו הטכנולוגית ומעורבותם של משתמשי חוץ רבים. ואמנם כמה שנים לאחר תחילתו נקלע הפרויקט למשבר שחייב הליך בורות ממושך, ובעקבותיו נדרשו שינוי יסודי בלוח הזמנים לביצוע הפרויקט וחלוקתו לארבעה שלבים. שלב א' עלה לאוויר בנובמבר 2013 - כחמש שנים ממועד חתימת ההסכם; במועד סיום הביקורת תוכנן כאמור שלב ב' (השלב העיקרי בפרויקט) לעלות לאוויר בספטמבר 2016 - שמונה שנים ממועד חתימת ההסכם; והשלב האחרון תוכנן לעלות לאוויר בספטמבר 2018 - עשר שנים ממועד חתימת ההסכם ושבע שנים לאחר המועד שבו תוכנן הפרויקט להסתיים במקור.

לשלב ב' התווסף פיילוט¹³, שכלל שני חלקים: פיילוט רשות ופיילוט חובה, ובמסגרתם ביצעו משתמשי המערכת החדשה בדיקות קבלה¹⁴, בד בבד עם עבודתם הסדירה במערכת הישנה. בלוח הזמנים החדש שגיבש המכס במהלך הבוררות ב-2012, בעקבות הכשל המשמעותי ביישום הפרויקט בשנים 2009-2011,

12 מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם עלתה המערכת החדשה לאוויר, לא נבדק טיב המערכת, וממילא לא נבדקו הליך הטמעתה ושביעות רצון המשתמשים ממנה.

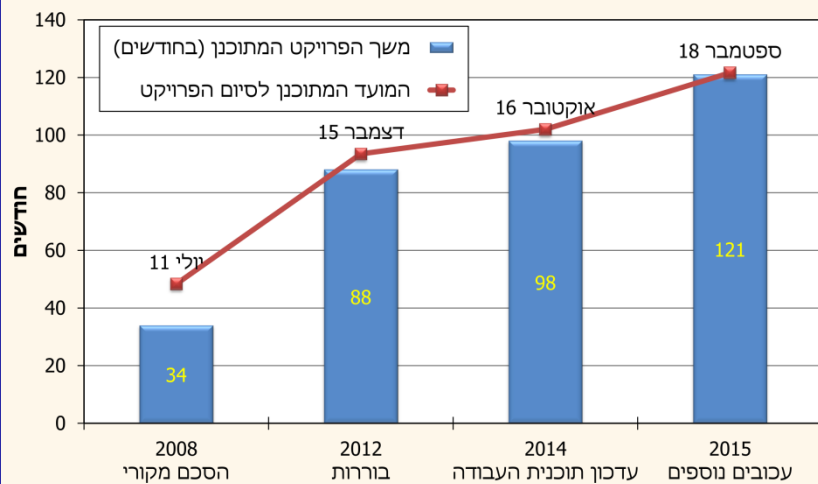
13 פיילוט הוא התנסות במערכת באופן חלקי ותחום, לפני יישומה באופן רחב יותר בארגון כולו.

14 בבדיקות קבלה (acceptance testing) משתמשי המערכת העתידית מפעילים את המערכת בדומה לאופן שבו הם צפויים להפעילה באורח שוטף, על מנת לוודא את התאמתה לדרישות שהוגדרו לה.

שוב לא הובאה בחשבון השפעתם המלאה של גורמי סיכון מרכזיים בפרויקט. הדבר גרם לכך שפיילוט הרשות ופיילוט החובה, שתוכננו להימשך כשלושה חודשים כל אחד, נמשכו בפועל זמן רב בהרבה: פיילוט הרשות נמשך כעשרה חודשים, ופיילוט החובה, שהחל במאי 2015, אמור להימשך כשנה וחצי.

בתרשים 1 שלהלן מפורטים השינויים בלוח הזמנים המתוכנן של הפרויקט בשנים 2015-2008:

תרשים 1: השינויים במועד הסיום המתוכנן של הפרויקט ובמשך זמן המתוכנן לביצועו (בחודשים), 2015-2008



בדצמבר 2015 - שבעה חודשים לאחר תחילתו של פיילוט החובה - עדיין היו תהליכי יבוא מרכזיים שלא עבדו במערכת החדשה, ולכן לא היה ניתן לבדוק אותם (או לבדוק באופן מלא תהליכים עסקיים המשיקים להם) במסגרת פיילוט החובה.

בסוף 2015, כתשעה חודשים לפני המועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ב', ולאחר שפיילוט החובה יושם במשך למעלה מחצי שנה, טרם הייתה בידי הגורמים המפקחים - מנהל הפרויקט, מינהלת הפרויקט וועדת ההיגוי - התמונה המלאה לגבי משכן של כל המשימות שהמכס אחראי לביצוען לקראת עליית שלב ב' לאוויר, לרבות לוח זמנים מוגדר לסיומן.

פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט

מינהלת הפרויקט התכנסה ב-2015 שלוש פעמים בלבד, אף שהיא נדרשה להתכנס על פי כתב המינוי שלה אחת לחודש וחרף העובדה שבכל אחד מהדיונים שקיימה באותה שנה היא החליטה להתכנס אחת לחודש על מנת לעקוב מקרוב אחר התקדמות הפיילוט. שלושת דיוני המינהלת לא נתנו מענה ניהולי מלא להתמודדות עם הקשיים שבהם נתקל הפרויקט במהלך שנת 2015, ובכללם תקלות רבות וכן תלונות רבות של משתמשי המערכת החדשה על ביצועיה בפיילוט. אף שלדברי הרשות, קיים ראש מינהל המכס פגישות נקודתיות רבות בנוגע לפרויקט, אין בהן כדי לגרוע מהצורך לכנס את מינהלת הפרויקט לדיונים במתכונת שנקבעה.

אף על פי שוועדת ההיגוי משמשת הסמכות העליונה בכל הנוגע לקבלת החלטות הקשורות לפרויקט ועליה לבקר את התקדמותו ואת תוצריו העיקריים באמצעות סקירה שוטפת של מצבו, היא התכנסה ב-2015 פעמיים בלבד: בדיון אחד היא דנה בקידום החקיקה הקשורה למערכת החדשה, אך לא דנה בפרויקט עצמו, ובדיון השני היא דנה במוכנות המערכת החדשה לעלייה לאוויר של שלב ב'. בשל התכנסויותיה המועטות היא גם לא יכלה לנקוט צעדים ניהוליים ולקבל החלטות בנושא העיכוב בעלייה לאוויר של שלב ב', שהתהווה בשנת 2015.

מעורבות רשות התקשוב בפרויקט

בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014¹⁵ נקבע כי תפקידי רשות התקשוב כוללים בין היתר ליווי של פרויקטים משרדיים חשובים בתחום התקשוב וביצוע בקרה עליהם. ועדת הפשרות¹⁶ החליטה בדצמבר 2014 כי רשות התקשוב תציג לה את מסקנות בדיקתה בנוגע לפרויקט ואת המלצותיה. עד מועד סיום הביקורת לא הוציאה רשות התקשוב מסמך המתייחס לפרויקט במפורש ומסכם את מסקנות הבדיקה בנוגע אליו, בדגש על אירועי הכשל המרכזיים שזוהו בו, ולמותר לציין כי היא לא הציגה אותו לפני ועדת הפשרות, כפי שנדרשה.

15 החלטת ממשלה מס' 2097 (חכ/41) מ-10.10.14.

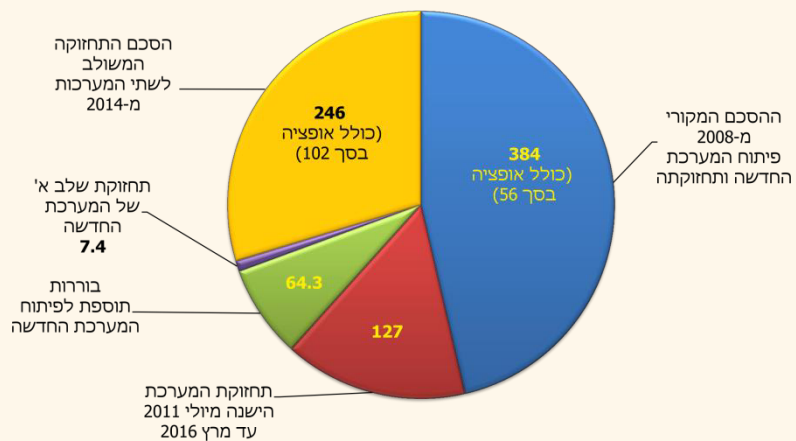
16 הוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרים באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

ניהול ההתקשרויות עם חברה א'

חברה א' אחראית לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ובד בבד היא ממשיכה לתחזק בתשלום את המערכת הישנה כל עוד לא עלתה המערכת החדשה לאוויר. היקף הסכמי ההתקשרות של הרשות עם חברה א' ממועד החתימה על ההסכם המקורי, ספטמבר 2008, ועד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, בגין פיתוח המערכת החדשה, בגין הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה¹⁷ ובגין שירותי התחזוקה העתידיים של המערכת החדשה, היה כ-829 מיליון ש"ח (מהם 158 מיליון ש"ח עבור אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים, נוסף על עשר שנות ההתקשרות שנקבעו בהסכם המקורי).

בתרשים 2 שלהלן מפורט שווי הסכמי ההתקשרות בתקופה האמורה:

תרשים 2: שווי הסכמי ההתקשרות* של הרשות עם חברה א' (במיליוני ש"ח, כולל מע"מ) מספטמבר 2008 עד מרץ 2016



* לרבות התקשרויות למתן שירותים עתידיים.

מיולי 2011 - המועד המתוכנן לעליית המערכת החדשה לאוויר על פי ההסכם המקורי, ועד למועד סיום הביקורת הוארכה שבע פעמים תקופת ההתקשרות עם חברה א' לצורך תחזוקת המערכת הישנה, בפטור ממכרז, בסכום התקשרות כולל של 127 מיליוני ש"ח. בשלושה מקרים הסתיים הליך אישור הארכת ההתקשרות עם חברה א' בפטור ממכרז באיחור - לאחר שהתחילה התקופה שעבורה התבקש הפטור.

17 הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה מיולי 2011 (המועד המתוכנן לעליית המערכת החדשה לאוויר על פי ההסכם המקורי).

מיולי 2011 ועד מועד סיום הביקורת הוגדל היקף ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' כמה פעמים בפטור ממכרז, בסכום של כ-445 מיליון ש"ח

הרשות התקשרה עם חברה א' לכל שנת 2014 ושילמה לה דמי תחזוקה בסך כ-25.4 מיליון ש"ח, אף שוועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) אישרה את הארכת ההתקשרות רק לחודשים מרץ עד דצמבר 2014 ובסכום של 21.3 מיליון ש"ח בלבד.

בחמישה מקרים חתמה הרשות על הסכמי הארכת ההתקשרות עם חברה א' כמה חודשים לאחר שהתחילה תקופת ההתקשרות שלגביה נחתמו הסכמים אלו. זאת ועוד, הרשות שילמה לחברה א' דמי תחזוקה לרבעון הראשון של 2013 בסך 6.3 מיליון ש"ח לפני שהצדדים חתמו על הסכם הארכת ההתקשרות לתקופה זו, בניגוד לכללי מינהל תקין ולהוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם).

התשלום עבור שירותי התחזוקה לשלב א' של המערכת החדשה שהסתכם במרץ 2016 בכ-7.4 מיליון ש"ח וצפוי לגדול בכ-1.4 מיליון ש"ח לכל הפחות, לא עוגן בהסכם התחזוקה המשולב לשתי המערכות, שנחתם בדצמבר 2014.

מיולי 2011 ועד מועד סיום הביקורת הוגדל היקף ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' כמה פעמים בפטור ממכרז, בסכום של כ-445 מיליון ש"ח¹⁸. ההתקשרויות הנוספות נעשו בנושאים שונים הקשורים לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה העתידית וכן לשם הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה. כאמור, בסך הכול הסתכם היקף הסכמי ההתקשרות של הרשות עם חברה א' בכ-829 מיליון ש"ח, ומכאן שכמחצית מההתקשרויות אושרו במסלול של פטור ממכרז - מסלול שאינו המועדף על פי תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

ניהול הסיכונים בפרויקט

נמצא כי תכנית התמריצים לבתי התוכנה שאותה יזמה הרשות בינואר 2014 כמענה לסיכון בנושא מוכנות הקהילה נכשלה, מאחר שהקריטריונים שנקבעו לקבלת התמריץ לא תאמו את השלב שבו נמצאו בתי התוכנה במועד התחלת התכנית, ואף אחד מהם לא עמד בקריטריונים שהוגדרו לקבלת תמורה.

הקושי לבצע את שינויי החקיקה הנדרשים לקראת הפעלת המערכת החדשה הוגדר כבר מתחילת הפרויקט כסיכון מרכזי. רק במאי 2016 הגישה הרשות למשרד המשפטים תזכיר חוק לתיקון פקודת המכס. יוצא אפוא שמנובמבר 2013 הופעל שלב א' ללא תשתית מעודכנת של פקודת המכס, המעגנת באופן מלא מהבחינה המשפטית את תהליכי העבודה החדשים שיושמו בו ומאפשרת לרשות לאכוף את השימוש בהם.

ההמלצות העיקריות

על הגורמים המעורבים בניהול הפרויקט להקפיד על כך שלכל המשימות שהמכס אחראי לביצוען יוגדרו לוחות זמנים ברורים לסיום, וכך לבצע מעקב שוטף אחר התקדמות ביצוען של משימות אלו ולהתריע לפני ועדת ההיגוי מבעוד מועד על חריגות מלוח הזמנים. כמו כן על אגף מערכות מידע למסור לוועדת ההיגוי דיווחים תקופתיים בנושא תקציב הפרויקט, לרבות נתוני תכנון וביצוע.

על מינהלת הפרויקט לחזק את המעקב, הפיקוח והמעורבות בפרויקט. לצורך כך עליה להקפיד ולהתכנס בתדירות הנדרשת, על מנת שתוכל לקבל החלטות ניהוליות כאשר הדבר נדרש ולפעול לפתרון בעיות וכשלים שעולים בפרויקט. כמו כן, על ועדת ההיגוי להתכנס לפחות פעם ברבעון, כפי שנדרשה, לסקור את מצב הפרויקט, לדון בבעיות ובסיכונים ביישומם ולדרוש נתונים תקציביים עדכניים, על מנת שתוכל לבצע בקרה יעילה על התקדמותו ולקבל החלטות ניהוליות בזמן.

על הרשות להקפיד לקבל את אישור ועדת הפטור של החשכ"ל להארכת ההתקשרות עם חברה א' מראש, לפני תחילת התקופה שעבורה מתבקש האישור, כנדרש בהוראות תכ"ם. כמו כן, עליה להקפיד לחתום על הסכמי הארכת ההתקשרות עם חברה א' לפני תחילת תקופת הארכה, ולא במהלכה.

בשל לוח הזמנים החדש שנקבע לפרויקט, נוצר מצב שבו חברה א' אחראית לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ובד בבד היא ממשיכה לתחזק בתשלום את המערכת הישנה עד עליית המערכת החדשה לאוויר. על הרשות לתת דעתה למצב זה, שכן הוא מציב את הרשות בעמדה בעייתית של "לקוח שבוי" התלוי תלות גוברת והולכת בחברה א', המרכזת ידע רב ויכולות לגבי שתי המערכות. על הרשות לנקוט את הצעדים המתבקשים למזעור הבעיות שיוצר מצב דברים זה.

על רשות התקשוב לבצע הפקת לקחים אופקית מהכשלים שהתגלו בפרויקט זה, ולבחון פתרונות מערכתיים להתמודדות עם נסיבות דומות ודרכי מניעתן, בין היתר באמצעות מנגנונים חוזיים ואף ייזום תיקוני חקיקה בתחום דיני המכרזים תוך ייסוד מנגנונים שימנעו מראש "ספק בעל אישיות כפולה" ו"חסי ספק לקוח שבויים" כגון על ידי מנגנונים של הערכת ספקים וקביעת תקופות צינון.

על רשות התקשוב למנות גורם מטעמה (יועץ חיצוני או בעל תפקיד בכיר במערך התקשוב הממשלתי הרחב או ועדת משנה) שילווה את הפרויקט באופן הדוק ושוטף, על מנת לסייע בניהולו המקצועי ובפיקוח עליו. כמו כן, על רשות התקשוב להגדיל את התשומות הניהוליות שלה בפיקוח על הפרויקט ולהיכנס בעובי הקורה כדי להבין לעומקם את הקשיים בביצוע הפרויקט ולסייע בפתרוןם ובכך להביאו לסיומו המוצלח בהקדם.

על הרשות לפעול באופן נמרץ לקידום תיקוני החקיקה בנוגע למערכת החדשה, שהם העוגן החוקי להפעלתה, על מנת שיושלמו עוד קודם העלאת שלב ב' לאוויר.

סיכום

פרויקט שער עולמי הוא פרויקט להקמת מערכת מידע חדשה למחשוב סחר החוץ של מדינת ישראל. בשנת 2008 חתמה הרשות על הסכם עם חברה א' לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ולפיו תוכנן שהמערכת החדשה תעלה לאוויר ביולי 2011. אולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, נדחה מועד העלייה לאוויר לספטמבר 2018 - כשבע שנים לאחר המועד המקורי.

פרויקט שער עולמי הוא אחד מפרויקטי המחשוב הגדולים והמורכבים שנעשו במגזר הממשלתי בשנים האחרונות, בין היתר בשל המספר הרב מאוד של גורמים חיצוניים מקהילת סחר החוץ בישראל המעורבים בו; בשל השינויים הרבים בתהליכי העבודה שהיו נהוגים במכס ובקהילה במשך שנים רבות; ובשל החדשנות הטכנולוגית של המערכת החדשה. התבוננות בהתקדמות הפרויקט מאז תחילתו משקפת תמונה של פרויקט משברי. משנת 2014 ניתן לזהות שיפור בקידום הפרויקט בשלב פיילוט הרשות, ולאחריו - במאי 2015 - בשלב פיילוט החובה. הדבר קיבל ביטוי, בין היתר, במעורבות משמעותית בפרויקט של המנהלים הבכירים - מנהל הרשות וראש מינהל המכס.

ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' בנוגע לפרויקט הסתכמו בכ-829 מיליון ש"ח¹⁹, כמחצית מהן אושרו במסלול של פטור ממכרז. המציאות המשברית של הפרויקט, שיצרה חיבור רב-שנים לחברה אחת, מחייבת הליך הפקת לקחים מקיף ומעמיק, שתכליתו - צמצום האפשרות להישנות מצבים דומים בעתיד. ניתוח ולימוד של הכשלים בתכנון של פרויקט זה וביישומו, הפקת לקחים נכונים מביצועו והטמעתם בפרויקטי מחשוב במערכת הממשלתית עשויים לחסוך לקופה הציבורית תקציבי עתק ולשפר את היכולת להשלים פרויקטים באופן מקצועי, תכליתי ויעיל.

לעניין זה ראוי לתת את הדעת לכמה היבטים מרכזיים שעלו בביקורת על הפרויקט: גיבוש תכניות עבודה ריאליות המושתתות על ניתוח מעמיק של החסמים והסיכונים ביישום מרכיבי הפרויקט; ניהול קפדני של מערך הפיקוח, המעקב והבקרה בנוגע להתקדמות הפרויקט בכל הרמות; ניהול קפדני, לאורך כל תקופת הביצוע של הפרויקט, של הסיכונים העיקריים שהוגדרו; התמודדות עם פיתוח תלות מוגברת בחברה המפתחת ושכלול כלי התמרוץ הנחוצים בנסיבות אלו; ההתמודדות עם ניהול פרויקט פיתוח בד בבד עם המשך השימוש במערכת קודמת ותחזוקתה; ביצוע פעולות הפקת לקחים ותיקון לאחר סיומו של משבר פרויקטלי עמוק.

19 היקף הסכמי ההתקשרויות מספטמבר 2008 עד מרץ 2016. סכום זה כולל אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים נוסף על עשר שנות ההתקשרות בהסכם המקורי, בסכום כולל של 158.4 מיליוני ש"ח.

מבוא

רשות המסים בישראל (להלן - גם הרשות) היא גוף ממשלתי הפועל במשרד האוצר ועוסק בגביית מסים בישראל. ברשות מועסקים כ-5,500 עובדים, בהנהלה וביחידות השדה, מהם כ-900 עובדים במינהל המכס, הפועלים ביחידות מטה, בבתי המכס ובמעברי הגבול. מאפריל 2007 ועד אוקטובר 2011 כיהן מר יהודה נסרדישי כמנהל רשות המסים, ואחריו כיהן מר דורון ארבלי בתפקיד זה עד מרץ 2013. מאז ועד מועד סיום הביקורת (מרץ 2016) היה מנהל הרשות מר משה אשר. מיוני 2008 ועד מרץ 2013 כיהן כראש מינהל המכס מר דורון ארבלי, ואחריו ועד אוגוסט 2014 - מר משה אשר, נוסף על תפקידו כמנהל רשות המסים. מאוגוסט 2014 ועד מועד סיום הביקורת היה ראש מינהל המכס מר אבי ארדיטי.

מינהל המכס (להלן - גם המכס) עוסק בפיקוח על היבוא לישראל ועל היצוא ממנה, באכיפה של חוקי היבוא והיצוא ובמניעת פעולות בלתי חוקיות (הונאות, הברחות סמים, הלבנת הון). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2015 הסתכם יבוא הסחורות לישראל ב-241.1 מיליארד ש"ח ויצוא הסחורות ב-248.7 מיליארד ש"ח.

פרויקט "שער עולמי" הוא פרויקט להקמת מערכת מידע חדשה למחשוב סחר החוץ של מדינת ישראל (להלן - המערכת החדשה). מערכת זו אמורה להחליף את מערכת סחר החוץ הקיימת (להלן - המערכת הישנה), התומכת בתהליכי העבודה של המכס, ומהווה מרכיב קריטי בקיום סחר החוץ של מדינת ישראל²⁰.

אגף מערכות מידע ברשות אחראי לניהול ולתפעול של המערכת הישנה והמערכת החדשה. בשנת 2008 מונה למנהל הפרויקט מנהל תחום בכיר יישומים באגף מערכות מידע, וכן הוקמו ברשות ארבעה גופים שתפקידם לבצע בקרה על הפרויקט ולדון בהיבטים שוטפים שלו, ואלו הם: ועדת ההיגוי העליונה, בראשות מנהל הרשות; מינהלת הפרויקט ומינהלה מכסית, שתיהן בראשות ראש מינהל המכס; ומינהלה תפעולית, בראשות מנהל הפרויקט. בדצמבר 2014 מינה ראש מינהל המכס גם מנהל פרויקט מטעמו (להלן - מנהל הפרויקט מטעם מינהל המכס).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2015 - מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הקשורים לפרויקט. נבדקו בעיקר ההיבטים האלה²¹: התכנון והניהול של לוח הזמנים של הפרויקט; פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט; מעורבות רשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה בפרויקט; ניהול ההתקשרויות

20 על פי מסמכי מכרז מס' 7/2004 לבחירת ספק לפיתוח מערכת סחר חוץ חדשה ולתחזוקתה (ראו להלן).

21 מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם עלתה המערכת החדשה לאוויר, לא נבדק טיב המערכת, וממילא לא נבדקו הליך הטמעתה ושביעות רצון המשתמשים ממנה.

עם חברה א'; ניהול הסיכונים בפרויקט. הביקורת נעשתה ברשות המסים. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר וברשות התקשוב.

יצוין כי דוח זה בוחן את הליכי העבודה וקבלת ההחלטות של הגופים המבוקרים, אשר הובילו לעיכובים ולכשלים בפרויקט. מאחר שחברה א', בתי התוכנה וכלל הגופים הפרטיים המעורבים בפרויקט אינם גופים מבוקרים, פעולותיהם בנושא האמור לא נבדקו, ומכאן שדוח זה אינו עוסק באחריותם לליקויים שיובאו להלן.

רקע

המערכת הישנה הוקמה לפני עשרות שנים ומתוחזקת באופן שוטף על ידי ספק חיצוני (להלן - חברה א'). לדברי הרשות, בשנת 2001 הודיע לה משרד האוצר כי יש לפרסם מכרז לשירותי התחזוקה לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, מאחר שחברה א' הפכה מחברה ממשלתית לחברה פרטית. הרשות השתמשה בשירותיה של חברת ייעוץ על מנת לקבוע את סוג המכרז הנדרש והיקפו. חברת הייעוץ בדקה, בין היתר, את ההתאמה של המערכת הישנה לצורכי הרשות ואת עלותה והמליצה להקים מערכת חדשה במקומה. בעקבות כך החליטה הרשות ב-2002 על פרסום מכרז לפיתוח מערכת חדשה ולתחזוקתה במשך עשר שנים.

ההחלטה על הקמת המערכת החדשה נבעה בעיקרה מהרצון לייעל את תהליכי היבוא והיצוא באמצעות שימוש מרבי באמצעים אלקטרוניים. המבנה הלוגי של המערכת הישנה והטכנולוגיה שבאמצעותה פותחה אינם מאפשרים אינטגרציה מלאה בין תהליכים ממוחשבים שונים של סחר החוץ. כמו כן, המערכת הישנה תומכת בתהליכי עבודה המחייבים גישה פיזית של מקבל השירות לאתרי השירות (בית המכס, נמל, מחסן וכו') ושימוש במסמכי נייר ובטפסים, והיא אינה מאפשרת את קבלת מלוא השירותים באמצעות גישה מרחוק, תוך צמצום הצורך בניהול מסמכים פיזיים.

המערכת החדשה נועדה לתמוך ביעדי רשות המסים בתחום סחר החוץ, ובהם: תמיכה בשרשרת הלוגיסטית הקשורה בסחר החוץ של מדינת ישראל; אכיפה מיטבית של חוקי סחר החוץ ותקנותיו; אספקת שירותי מכס משופרים וקיצור זמני שירות; מעבר לעבודה ללא נייר וצמצום הצורך בהגעה פיזית לרשויות מוסמכות ולאיתרי המכס; הרחבת מאגרי המידע וזמינות המידע; ויצירת בסיס לקשר מלא בין גורמי סחר החוץ, לרבות מחוץ לגבולות המדינה.

המערכת החדשה מיועדת לשרת מגוון רחב של משתמשים המעורבים בתהליכי היבוא והיצוא של מדינת ישראל. ניתן לחלק את המשתמשים לשתי קבוצות עיקריות: (א) משתמשי הפנים - עובדי מינהל המכס (במטה המכס, בבתי המכס ובמעברי הגבול) ועובדי הנהלת הרשות; (ב) משתמשי החוץ או הקהילה - גופים חיצוניים המעורבים בתהליך סחר החוץ. עם משתמשי החוץ נמנים 15 משרדי ממשלה ורשויות מוסמכות, נמלים ורשות שדות התעופה, וכן כ-550 גופים פרטיים, ובהם 145 סוכני

מכס, 215 משלחים בין-לאומיים²², 72 סוכני אונייה²³, 55 חברות תעופה, 21 חברות ספנות ו-37 אתרי אחסון.

בתרשים 3 שלהלן מפורטים המשתמשים במערכת החדשה:

תרשים 3: המשתמשים במערכת החדשה



22 חברות או אנשים אשר עיסוקם בשילוח בין-לאומי של טובין ממדינה אחת למדינה אחרת.

23 הגורם האחראי לטיפול בהובלת המטענים באוניות, והמצוי בקשר בעניין זה עם בעלי האוניות, חברות הספנות, בעלי המטענים, רשויות הנמל, רשויות המכס, הבנקים ועוד.

על מנת שמשתמשי החוץ יוכלו להשתמש במערכת החדשה הם נדרשו לפתח ממשקים בין מערכות המידע בארגונים שלהם לבין המערכת החדשה. לצורך פיתוח ממשקים אלו הסתייעו רבים מהמשתמשים בשירותי פיתוח תוכנה של בתי תוכנה. בתי התוכנה המעורבים בפרויקט לא נבחרו בידי מינהל המכס ואינם נמצאים בקשר חוזי אתו, אלא נבחרו על ידי משתמשי החוץ, ומשתמשים אלה משלמים להם עבור שירותיהם. מאחר שעיקוב בפיתוח הממשקים בבתי התוכנה ימנע ממשתמשי החוץ לעבוד במערכת החדשה ולקיים באמצעותה תהליכי יבוא ויצוא מלאים, אגף מערכות מידע נמצא בקשר רציף עם בתי התוכנה על מנת לתת מענה לבעיות הקשורות לפיתוח המערכת החדשה וכן כדי לעמוד על התקדמותם בפיתוח הממשקים עמה.

בשנת 2002 בחרה הרשות חברה שתלווה את תהליך הכנת המכרז לבחירת ספק לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה (להלן - חברת הניהול). בשנת 2003 הקימה הנהלת המכס דאז 14 צוותי עבודה, שכללו כ-100 נציגים מכל יחידות המכס, לצורך אפיון הדרישות מהמערכת החדשה²⁴, ובשנת 2004 פורסם מכרז פומבי לבחירת ספק (להלן - המכרז), שהתבסס על אפיון דרישות זה. במכרז זכתה חברה א', שאחראית כאמור גם לתחזוקת המערכת הישנה (ראו להלן).

בדיון של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה שהתקיים במאי 2005 הציג מנהל הרשות דאז את הפרויקט. בדיון זה הוחלט בין היתר כי עד סוף שנת 2005 יסתיים השלב הראשון של התיאום בין הרשות לרשויות המוסמכות בכל הנוגע לנוהלי העבודה העתידיים שישולבו במערכת, וכי מנהל הרשות יהיה אחראי לתיאום עם משרדי הממשלה. ההחלטות שהתקבלו בישיבה זו קיבלו תוקף של החלטת ממשלה²⁵.

באוגוסט 2005 - המועד שנקבע לקבלת הצעות המחיר מספקים במענה למכרז - התקבלה הצעת מחיר אחת בלבד, מחברה א'. הצעת המחיר הראשונית שלה הייתה כ-615 מיליון ש"ח²⁶, והיא הפחיתה לאחר מכן את הצעתה לכ-430 מיליון ש"ח. גם הצעת המחיר המשופרת של חברה א' הייתה גבוהה מן האומדן שנקבע לפני פרסום המכרז (שהיה כ-280 מיליון ש"ח), ולכן החלה הרשות במשא ומתן עמה, לבירור התכולות של הפרויקט ולהורדת המחיר בהתאם לכך, וכל זאת בתיאום עם אגף החשכ"ל.

רק בספטמבר 2008, כשלוש שנים לאחר קבלת הצעת המחיר האמורה, נחתם הסכם התקשרות בין הרשות לבין חברה א' לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה (להלן - ההסכם המקורי או ההסכם). שווי ההתקשרות היה 384 מיליון ש"ח, מהם 140 מיליון ש"ח עבור פיתוח המערכת החדשה; 188 מיליון ש"ח עבור תחזוקתה במשך עשר שנים; ו-56 מיליון ש"ח עבור אופציה שניתנה לרשות להאריך את משך התחזוקה בשלוש שנים. הפרויקט הוגדר פרויקט "turn-key" - כלומר פרויקט המבוסס על תכולות מוגדרות שיסופקו במחיר קבוע וידוע מראש.

24 אפיון הוא פעילות מרכזית בתהליך הפיתוח של מערכת ממוחשבת, הכוללת איסוף, ניתוח, ניסוח ותייעוד של כל הדרישות מן המערכת ומאפייניה.

25 החלטת ממשלה מס' 3722 (חכ/153) מ-9.6.05.

26 כל הסכומים המצוינים בדוח כוללים מע"ם, אלא אם כן צוין אחרת.

התכנון והניהול של לוח הזמנים של הפרויקט

תכנון לוח הזמנים של הפרויקט

ניהול הזמן בפרויקט כולל חמישה תהליכים: קביעת הפעילויות שיבוצעו; קביעת סדר ביצוען; הערכת משכי הפעילויות; קביעת לוח זמנים לכל פעילות; ובקרה על העמידה בלוח הזמנים. קביעת לוח זמנים מטרחה לקבוע את תאריכי ההתחלה והסיום של כל פעילות ואף את מועד סיום הפרויקט. ככל שתאריכי ההתחלה והסיום של הפעילויות בפרויקט יהיו ריאליים יותר, יגדל הסיכוי לסימום במועד המתוכנן²⁷.

על פי ההסכם משנת 2008, המועד לסיום התקנת המערכת ותחילת הפעלתה בכל אתרי הרשות היה 32 חודשים לאחר חתימת ההסכם²⁸ - דהיינו מאי 2011; המועד לסיום תקופת המעבר, כלומר לניתוק המערכת הישנה ולהפעלה סדירה של המערכת החדשה בכל האתרים, היה 34 חודשים ממועד חתימת ההסכם - דהיינו יולי 2011. כמו כן, על פי ההסכם תוכננה המערכת החדשה לעלות לאוויר בפעילה אחת, ללא חלוקה לשלבים וללא ביצוע פיילוט.

1. בשנים 2009-2010 התגלעו מחלוקות רבות בין הצדדים לגבי הפרויקט, בעיקר לגבי תכולותיו. מחלוקות אלו גרמו לקשיים ולעיכובים בביצוע הפרויקט. במאי 2011 - המועד שנקבע לסיום פריסת המערכת לפי ההסכם - החלו הצדדים בהליך בוררות (להלן - הבוררות) שמטרתו לעמוד על הגורמים לעיכובים אלה ולקבוע מהי אחריותו של כל צד להם. בפסק הבוררות המקצועית שפורסם ב-28.1.13 (להלן - פסק הבוררות) נכתב בין היתר כי שני הצדדים, במעשיהם ובמחדליהם, תרמו תרומה נכבדה למצב שנוצר. עוד נכתב בפסק הבוררות כי "הפרויקט נכשל בכל המדדים המקצועיים המקובלים לניהול פרויקטים, שכן הוא חורג בצורה משמעותית מלוחות הזמנים שתוכננו לו, התקציב שיידרש להשלמתו גבוה מהסכום שנקבע, והתכולות הנדרשות, לפי הבנת המכס, יתממשו באופן חלקי בלבד".

כמו כן נכתב בפסק הבוררות כי "הפרויקט נולד בשרשרת של טעויות": המכס טעה כשהניח שניתן לממש פרויקט turn-key בסדר גודל כזה, המשלב את הקהילה, בתוך פרק הזמן שנקבע לכך, במהלך אחד וללא פיילוט; כותבי המכרז טעו והטעו כאשר הכינו מפרט דרישות שהיה לעתים מפורט מדי ולעתים כללי מדי ובדרישתם ללוח זמנים שאינו ריאלי; וחברה א' טעתה כשהסכימה לקבל עליה את ביצוע הפרויקט תוך התחייבות לספק את כל התכולות בלוח הזמנים שהוצע ובמחיר שעליו הוסכם במשא ומתן ממושך, בשל הנחה ניהולית שלא כל הכתוב במכרז יידרש בסופו של דבר על ידי הלקוח.

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת חברה א') היא מסרה כי הסכמתה לספק את התכולות בלוח הזמנים שהוצע ובמחיר

27 שלמה גלוברוון ואבי שטוב, **ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה** (2004), עמ' 28-29.

28 על פי ההסכם, המועד היה 31 חודשים לאחר חתימתו, אולם נקבע בו כי יוחל בספירת החודשים 30 יום ממועד החתימה.



בפסק הבוררות
המקצועית נכתב בין
היתר כי שני הצדדים,
במעשיהם
ובמחדליהם, תרמו
תרומה נכבדה למצב
שנוצר וכי הפרויקט
נכשל בכל המדדים
המקצועיים המקובלים
לניהול פרויקטים

שסוכם התבססה על התחייבות בכתב של המכס לעמוד במחויבויותו לרתום את הקהילה ואת עובדי המכס לעמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט ועל ההבנה שלא תהיה חריגה מתכולות הפרויקט.

בבוררות הסכימו הצדדים על לוח זמנים חדש לפרויקט (להלן - לוח הזמנים החדש) ועל חלוקתו לארבעה שלבים: מצהרים (להלן - שלב א')²⁹, יבוא בסיסי (להלן - שלב ב'), יבוא מורחב (להלן - שלב ג') ויצוא (להלן - שלב ד'). כמו כן התווסף פיילוט לכל שלב. שלב א' תוכנן לעלות לאוויר בספטמבר 2013; שלב ב', שהוא השלב העיקרי בפרויקט, תוכנן לעלות לאוויר בספטמבר 2014; ושלב ג' - בדצמבר 2014. המועד המתוכנן לסיום הפרויקט כולו נדחה מיולי 2011 לדצמבר 2015 - כלומר דחייה של ארבע שנים וחצי. בנובמבר 2013 עלה לאוויר שלב א' של המערכת החדשה.

יוצא אפוא שעל פי לוח הזמנים החדש תוכנן הפרויקט להסתיים כשבע שנים (88 חודשים) לאחר מועד חתימת ההסכם המקורי; שלב א' עלה לאוויר לאחר כחמש שנים (63 חודשים), ושלב ב', שהוא השלב העיקרי בפרויקט, תוכנן לעלות לאוויר לאחר כשש שנים (73 חודשים), אך במועד סיום הביקורת טרם הסתיים (על כך ראו להלן). בכך יש חריגה ניכרת ממשך הזמן המקורי שתוכנן לסיום הפרויקט כולו - כשלוש שנים (34 חודשים).

בתשובת רשות המסים למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת הרשות) צוין כי תכנון הפעלת המערכת בשלבים, שונה באופן מהותי מהתכנון המקורי, שלפיו ייתכן שעד היום לא היו כלל תפוקות ותועלות, היות שההפעלה הייתה מתקיימת רק כאשר כל הפרויקט היה מסתיים. היא הוסיפה כי היות ששלבים א' ו-ב' של הפרויקט מהווים כ-80% מתכולות הפרויקט, הרי שהקהילה תוכל להפיק תועלת מתכולות אלו מוקדם יותר ממועד סיום הפרויקט כולו.

בפסק הבוררות נקבע כי על פי לוח הזמנים החדש ועל פי התכולות שקבעו הצדדים, ישלם המכס לחברה א' 64.3 מיליון ש"ח נוסף על מחיר הפיתוח המקורי שנקבע בהסכם (ראו פרטים בפרק "ניהול ההתקשרויות עם חברה א").

2. פיילוט שהתווסף לשלב ב', שהוא השלב העיקרי בפרויקט, כלל שני חלקים: פיילוט רשות ופיילוט חובה. המכס קבע כי בפיילוט הרשות ובפיילוט החובה יבצעו משתמשי המערכת החדשה בדיקות קבלה עבור תהליכי עבודה שיוגדרו לאותו שלב, בד בבד עם עבודתם הסדירה במערכת הישנה. פיילוט הרשות החל ב-23.6.14, והשתתפו בו חלק ממשתמשי הפנים והחוץ של המערכת החדשה. הוא נמשך כעשרה חודשים עד 3.5.15, עם תחילתו של פיילוט החובה, שבו נדרשו להשתתף כל משתמשי המערכת החדשה. במועד סיום הביקורת (מרץ 2016) היה פיילוט החובה בעיצומו.

29 מצהר הוא הצהרה של סוכן האנייה או של חברת התעופה על תכולת הסחורה המיובאת באמצעותם. לגבי שלב זה, ניתן לשדר במערכת החדשה נתונים בדבר מצב העסקה, גודל המכולה, נמל הפריקה וכו'.

בשל תקלות שהתגלו בבדיקות הקבלה בפילוט הרשות ובפילוט החובה, בשל דרישות המכס לבצע שינויים בתוכנה שכבר פותחה ובשל היעדר המוכנות של משתמשי החוץ, בין היתר בגלל עיכובים בפיתוח הממשקים למערכת החדשה בחלק מבתי התוכנה (ראו להלן), חלו עיכובים נוספים בביצוע הפרויקט, והדבר גרם לחריגה מלוח הזמנים החדש שעליו הוסכם בבוררות.

הרשות מסרה בתשובתה כי דרישות המכס לבצע שינויים בתוכנה אחרי שפותחה נבעו מאיכות הפיתוח, ממשך הזמן הרב שעבר מהגדרת דרישות המערכת ועד האפיון והפיתוח בפועל, העובדה שמימוש התוצר הסופי שבוצע על ידי חברה א' לא תאם את האפיון שאישרו עובדי המכס ופיתוח מאוחר של הממשקים בבתי התוכנה. הרשות הוסיפה כי כדי לגדר סיכון זה, למנוע המשך חריגה בלוח הזמנים ולהעלות את המערכת לאוויר בהקדם האפשרי, הקים מינהל המכס צוות שנועד לבחון את השינויים, וכי שינויים לא הכרחיים המעכבים הפעלת תהליך עסקי נדחו לאחר הפעלת המערכת.

חברה א' מסרה בתשובתה כי המערכת החדשה כוללת לא רק רכיבים שבאחריותה, אלא גם רכיבים רבים של ספקים שונים. תקלי מחשב ("באגים") ברכיבים שפיתחה אשר התגלו בבדיקות הקבלה תוקנו. היא הוסיפה כי תקלות שהתגלו בשל אי-התאמה בין הפיתוח שבוצע בהתאם למסמכי האפיון לבין דרישות המשתמשים אינן בגדר תקלות אלא בגדר בקשות לשינויים. החברה אף מסרה כי היא סיימה את עבודות הפיתוח, בדיקות המסירה ובדיקות מוכנות המערכת במועד שנקבע והכריזה כבר ביולי 2015 שהיא מוכנה להתחיל בייצור ברגע שהמכס יסיים את בדיקות הקבלה ויאשר את המערכת. בפועל, סיום בדיקות הקבלה מתעכב בשל חוסר מוכנות ואי-שיתוף פעולה של גורמים בקהילה, וזו הסיבה העיקרית לעיכוב בלוח הזמנים.

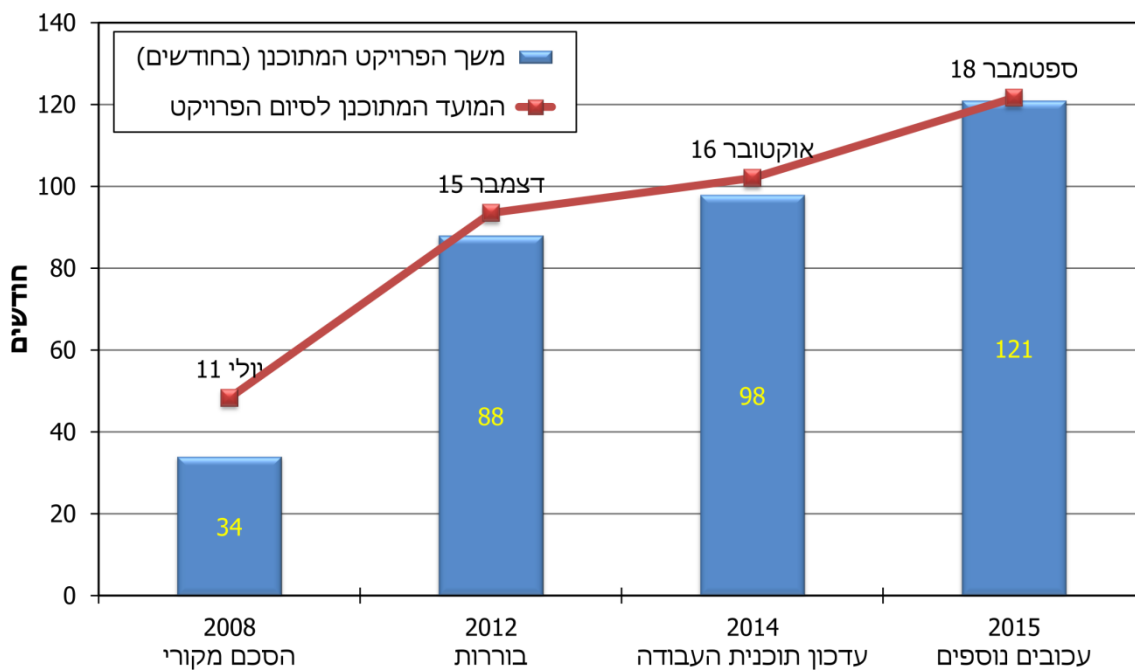
עוד הסבירה חברה א' בתשובתה כי הצורך בביצוע שינויים כה רבים במערכת שפותחה אינו נובע מאיכות הפיתוח, וכי התוכנה פותחה בדיוק בהתאם למסמכי האפיון, שאישרו המכס והקהילה. בתום שלב הפיתוח בוצעו בדיקות מעמיקות של התוצרים כדי לוודא שהפיתוח מתאים לאפיון (בדיקות המסירה של הספק), שבמהלכן שולבו ועדות מקצועיות של המכס בתכנון תרחישי הבדיקה, וכדי לוודא את ההתאמה והמוכנות של התוכנה. בעקבות כל מפגש בין נציגי חברה א' לנציגי המכס נכתב סיכום מסודר של הבעיות שהתגלו, וכולן טופלו בהקדם על ידי החברה לפני מסירת המערכת לרשות לביצוע בדיקות הקבלה. הצורך בביצוע שינויים כה רבים נובע, בין היתר, מדרישות גורמי הקהילה לשנות תהליכי עבודה שקבע המכס; דרישות אסדרה (רגולציה) כגון רפורמה במשרד התחבורה; צרכים חדשים של המכס; הוספת תכולות לפי החלטות הנהלת המכס והזמן שחלף מכתובת המכרז ועד לתחילת הביצוע.

בתשובות בתי התוכנה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 נמסר בין היתר כי המערכת החדשה חוללה שינויים מהותיים בתהליכי העבודה של הקהילה, שהצריכו אפיון ושכתוב חלקים גדולים במערכות המידע שלה. עוד נמסר כי התקלות והעיכובים שהתגלו בפילוט הרשות ובפילוט החובה נבעו בעיקר

מטעויות וליקויים בהגדרת תהליכים במערכת, גם בשל אי-שיתוף בתי התוכנה בכל תהליכי האפיון והפיתוח והדבר לא איפשר לבצע בדיקות קבלה רציפות ואיכותיות, כמקובל בפרויקטים מורכבים כפרויקט זה. במצב דברים זה, הניסיון והלחץ להפעיל גורמים רבים ככל האפשר בקהילה גרם לתפקוד לא יעיל וכתוצאה מכך לחוסר רצון לשתף פעולה ולאובדן אמון בפייולט.

בתרשים 4 שלהלן מפורטים השינויים בלוח הזמנים המתוכנן של הפרויקט בשנים 2015-2008:

תרשים 4: השינויים במועד הסיום המתוכנן של הפרויקט ובמשך זמן המתוכנן לביצועו (בחודשים), 2015-2008



המקור: נתוני הרשות.

מהתרשים עולה כי אף שב-2012 נקבע בבוררות לוח זמנים חדש שלפיו סיום הפרויקט ידחה בארבע שנים וחצי - לדצמבר 2015, על פי לוח הזמנים המעודכן במועד סיום הביקורת, הפרויקט יימשך כשלוש שנים נוספות, ובסך הכול יסתיים באיחור של כשבע שנים ממועד הסיום המתוכנן של הפרויקט על פי ההסכם המקורי.



התמשכות הפרויקט
כשבע שנים לאחר
מועד הסיום שנקבע
בהסכם המקורי
הצריכה את הגדלת
היקף ההתקשרות עם
חברה א' כמה פעמים
בעלות של מאות
מיליוני ש"ח

לדעת משרד מבקר המדינה, הליך תכנון יסודי ומעמיק לשם קביעת לוח זמנים הוא נדבך בסיסי בכל פרויקט. בתכנון לוח הזמנים המקורי של הפרויקט, שהתבסס על ביצועו בפעימה אחת בתוך 34 חודשים, לא הביאה הרשות בחשבון את השפעתם המלאה של גורמי הסיכון המרכזיים בפרויקט, כגון מורכבותו, חדשנותו הטכנולוגית ומעורבותם של משתמשי חוץ רבים.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי נוכח התמשכות הסיכונים האמורים, בוצע שינוי במתווה הפרויקט אשר גזר שינוי בלוח הזמנים שלו. עוד מסרה הרשות כי לוח הזמנים החדש אינו מצביע על כשל אלא משקף ניהול סיכונים נכון והתאמת תכנית הפרויקט למציאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משגיבש המכס ב-2012 לוח זמנים חדש לפרויקט, בעקבות הכשל המשמעותי ביישומו בשנים 2009-2011, מצופה היה כי לוח זמנים זה יתבסס על ניתוח מפורט ומעמיק של הסיכונים והקשיים הצפויים במימושו. אולם גם בלוח הזמנים החדש לא הובאה בחשבון השפעתם המלאה של גורמי סיכון מרכזיים בפרויקט. הדבר גרם לכך שפיילוט הרשות ופיילוט החובה, שתוכננו להימשך כשלושה חודשים כל אחד, נמשכו בפועל זמן רב בהרבה: פיילוט הרשות נמשך כעשרה חודשים, ופיילוט החובה, שהחל ביולי 2015, אמור להימשך כשנה וחצי, עד ספטמבר 2016, המועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ב'.

הועלה כי התמשכות הפרויקט כשבע שנים לאחר מועד הסיום שנקבע בהסכם המקורי הצריכה את הגדלת היקף ההתקשרות עם חברה א' כמה פעמים בעלות של מאות מיליוני ש"ח בנוסף על העלות שצוינה בהסכם המקורי (ראו להלן). זאת בשל הצורך בהמשך תחזוקת המערכת הישנה במשך כמה שנים לאחר המועד שתוכנן, לרבות עדכונה בשינויים ושיפורים הכרחיים, וכן מסיבות נוספות שיפורטו בהמשך, הנוגעות לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה העתידית. בנסיבות האמורות נעשו הליכי הגדלת היקף ההתקשרות עם חברה א' בפטור ממכר.

קביעת לוח זמנים ריאלי בהסכם המקורי הייתה מאפשרת להעריך באופן מיטבי את עלויות הפרויקט ולקבל החלטות על סמך נתוני תשומות זמן ומשאבים שמשקפים את המציאות. כמו כן היה בכך כדי לצמצם את הצורך בהגדלת היקף ההתקשרויות עם חברה א' במסלול של פטור ממכר - מסלול שאינו המועדף על פי תקנות חובת המכרזים (על כך ראו להלן בפרק "ניהול ההתקשרויות עם חברה א'").

הרשות מסרה בתשובתה כי גם אילו נחתם מראש הסכם פיתוח לתקופה ארוכה יותר עוד במועד המכרז, אזי היה נחתם במקביל הסכם תחזוקה עם חברה א' למשך כעשר שנים בפטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הערכה ריאלית של לוח זמנים ותקציב בפרויקט זה, היה בה כדי להשפיע על מכלול ההחלטות שהתקבלו בנושא, ובכללן גם על נתיב ההתקשרות בתחום התחזוקה.

ניהול תכנית העבודה של הפרויקט עד לבוררות

תכנית עבודה מפורטת לפרויקט משקפת את כל הפעילויות הדרושות להשלמתו, במועד שתוכנן ואושר עבורו. תכנית כזו כוללת את הגדרת הפעילויות הנדרשות בפרויקט, קביעת הרצף שלהן, הערכת המשאבים הנדרשים לביצוען, הערכת משכן והכנת לוח זמנים מוגדר לסימון. תכנית עבודה מפורטת היא כלי עזר לפיקוח ובקרה שוטפים ויעילים על ביצוע הפרויקט ועל התקדמותו.

הפרויקט כולל מאות משימות שיש לבצען לשם השלמתו במועד שתוכנן. משימות אלו כוללות הן משימות שחברה א' אחראית לביצוען, כגון אפיון, עיצוב ופיתוח של רכיבים שונים במערכת החדשה, והן משימות שהמכס אחראי לביצוען, כגון בדיקות קבלה למערכת החדשה ובדיקות אבטחת מידע.

באוגוסט 2011 ובפברואר 2012 הוציא הבורר פסק בוררות חלקי ופסק בוררות משלים, שניהם בנושא תכנית העבודה של הפרויקט (להלן - פסקי הבוררות).

בפסקי הבוררות נכתב כי התברר שהפרויקט התנהל ללא תכנית עבודה מוסכמת בין הצדדים.

עוד נכתב בפסקי הבוררות כי על הצדדים להשלים את תכנית העבודה של הפרויקט ולהציגה לבורר עד אפריל 2012 וכי קיום תכנית עבודה ריאלית מפורטת ומוסכמת על שני הצדדים הוא תנאי הכרחי ובסיסי לניהול הפרויקט, כאשר כל צד מחויב לקיים את חלקו בה ולהעמיד לשם כך את המשאבים הדרושים. עוד צוין כי בתהליך הכנת תכנית העבודה המפורטת נחשף לצדדים ההיקף האמתי של הפרויקט. באפריל 2012, בזמן הבוררות, השלימו הצדדים את בנייתה של תכנית עבודה מוסכמת, שבה פורטו המשימות שחברה א' אחראית לביצוען בשלבים השונים של הפרויקט (על המשימות שבאחריות המכס ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכנית עבודה העוסקת במפורט בכל מרכיבי הפרויקט היא כלי עבודה בסיסי ומרכזי בפרויקטים בכלל, ובפרויקט זה על מורכבותו וריבוי משימותיו בפרט. מאחר שהפרויקט התנהל עד אפריל 2012 ללא תכנית עבודה מוסכמת לביצוען, הכוללת לוח זמנים מעודכן, לא היה ניתן לפקח על התקדמותו כראוי.

ניהול לוח הזמנים של שלב ב'

1. במצגת שהוצגה בישיבת מינהלת הפרויקט ביולי 2015 צוין כי מועד הפעלת שלב ב' נקבע ל-1.7.15, אולם נוכח קצב התקדמות הפיילוט עד אותה עת החליט ראש מינהל המכס לדחות את מועד ההפעלה לנובמבר 2015. עוד צוין באותה המצגת כי הערכת הצוות המקצועי היא שהסבירות למוכנות כלל-מערכתית לעלייה לאוויר במועד זה היא נמוכה.

נושא דחיית מועד העלייה לאוויר של שלב ב' לנובמבר 2015 עלה גם בדיונים בנושא הפרויקט שהתקיימו חודשיים קודם לכן, במאי וביוני 2015: במצגת מדיון שהתקיים ברשות התקשוב במאי 2015 בנושא מצב ביצוע הפרויקט, ציין אגף מערכות מידע כי התאריך המשוער לעלייה לאוויר של שלב ב' הוא נובמבר 2015. בישיבה שקיימה המינהלה התפעולית ביוני 2015, בראשות מנהל הפרויקט, דנו המשתתפים בנושא ההחלטה על עלייה לאוויר בנובמבר 2015. מנהל הפרויקט מטעם מינהל המכס ציין בדיון כי "תחושת הבטן היא שזה לא יקרה בשנה הנוכחית, הן בשל מוכנות המערכת והן בשל מוכנות הקהילה וקצב התקדמות הפיילוט". הוא הוסיף כי "אם לא בטוחים שנעלה לאוויר בנובמבר, זו תהיה טעות לתת תאריך [לבתי התוכנה] ושוב לא לעמוד בו". נציג חברת הניהול אמר באותה הישיבה כי להערכתו, שלב ב' יעלה לאוויר ברבעון הראשון של שנת 2016.

הביקורת העלתה כי ההחלטה בדבר דחיית העלייה לאוויר של שלב ב' בארבעה חודשים בלבד - לנובמבר 2015, החלטה שגם הוצגה לרשות התקשוב במאי 2015, התקבלה בלי שישימותה נבדקה באופן מלא, ולמרות הערכת הצוות המקצועי שהסבירות למוכנות המערכת לעלייה לאוויר במועד זה נמוכה. ואמנם, בנובמבר 2015 נדחה שוב מועד העלייה לאוויר בכמעט שנה נוספת (ראו להלן).

בתשובתה מסרה הרשות כי לא ניתן לאמוד בצורה ודאית את ישימות התכנית, אשר תלויה במוכנות של כל כך הרבה גורמים חיצוניים. זמן ההיערכות שניתן לגורמים אלו התבסס על מעקב צמוד ושוטף, כולל דיווחי מוכנות בכל מינהלה תפעולית של הפרויקט.

2. ב-3.11.15 התקיימה ישיבה של ועדת ההיגוי, בראשות מנהל הרשות, ובה נדונה מוכנות המערכת לעלייה לאוויר של שלב ב'. בסיכום הישיבה נכתב כי שלב ב' צפוי לעלות לאוויר בספטמבר 2016, אך ניתן לקצר את משך הפעולות הנדרשות לכך כדי לעלות לאוויר כבר בתחילת יולי 2016.

ב-15.11.15 התקיים ברשות התקשוב דיון בנושא הפרויקט, בהשתתפות מנהל אגף מערכות מידע, מנהל הפרויקט ונציג חברת הניהול. בסיכום הדיון נכתב כי מועד העלייה לאוויר של שלב ב' על פי "הערכה ריאלית" יהיה בסוף ספטמבר 2016.

יוצא אפוא כי במשך שנה אחת - שנת 2015 - נדחה מועד העלייה לאוויר של שלב ב' פעמיים, ב-15 חודשים בסך הכול (מ-1.7.15 ל-1.11.15 ואחר כך ל-30.9.16).

משרד מבקר המדינה מעיר כי כבר ברבעון השני של שנת 2015 - משהבחין אגף מערכות מידע כי בגלל הדרישות לשינויים בתוכנה, התקלות שהתגלו בבדיקות הקבלה והיעדר המוכנות של חלק ממשתמשי החוץ, שלב ב' אינו מתקדם על פי התכנון ולא יעלה לאוויר במועד שתוכנן - יולי 2015, היה ראוי לפנות לוועדת ההיגוי העליונה של הפרויקט, לעדכנה בנסיבות העיכוב ולהציג לפניה את לוחות הזמנים המעודכנים. ואולם הדבר נעשה רק בנובמבר 2015. ההתנהלות האמורה מדגישה את הצורך בהפקת לקחים להמשך הפרויקט הן לעניין גיבוש לוח זמנים ריאלי והן לעניין ביצוע בקרה שוטפת על העמידה בו.

הרשות מסרה בתשובתה כי ראש מינהל המכס ניהל שיחות שוטפות עם מנהל הרשות לעדכון בנושא הפרויקט, ולכן לא היה צורך בזימון ועדת ההיגוי עליונה כפי שנקבע (בנושא זה ראו בהרחבה בפרק "פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט").

ניהול המשימות שהמכס אחראי לביצוען

המכס אחראי בין היתר לביצוע בדיקות קבלה למערכת החדשה, כדי לוודא את התאמתה לצרכים ולדרישות שהוגדרו. בספטמבר 2015 החלה הנהלת המכס ליישם תכנית עבודה מפורטת לבדיקות הקבלה שיבצעו עובדי המכס בפיילוט החובה. בתכנית זו נקבעו יעדים לגבי הסוג והכמות של המשימות שיבצעו העובדים במערכת החדשה בכל חודש והנהלת המכס ביצעה בקרה על ביצוען.

בישיבות ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט שהתקיימו בנובמבר ובדצמבר 2015, בהתאמה, ציין מנהל אגף מערכות מידע שלפני העלייה לאוויר של שלב ב' על המכס לבצע בין היתר משימות אלה: ביצוע בדיקות אבטחת מידע, על מנת לוודא כי המערכת עומדת בתקני אבטחת המידע הנדרשים בארגון; כתיבת נוהלי עבודה למערכת; קידום תיקוני חקיקה הנדרשים לביסוס חוקיות תהליכי העבודה במערכת³⁰; והשלמת הפיתוח והפריסה של תוכנות הקצה (הממשקים) האמורות לשמש גורמים בקהילה, כגון סוכני המכס.

במצגת שהוצגה בישיבת ועדת ההיגוי האמורה נכתב בנושא בדיקות אבטחת המידע כי הממונה על אבטחת המידע במכס טרם מסר מסמכים בדבר דרישות, בדיקות ואפיון הרשאות, וכי טרם בוצעו בדיקות אבטחת מידע מטעמו; לגבי נוהלי עבודה נכתב כי טרם נכתבו או הותאמו למערכת החדשה נוהלי העבודה לגבי עתות שגרה,

30 תיקוני חקיקה מתייחסים לתיקונים בפקודת המכס (נוסח חדש). ראו להלן בפרק "ניהול הסיכונים בפרויקט".



בדצמבר 2015 -
שבעה חודשים לאחר
תחילתו של פיילוט
החובה - עדיין היו
תהליכי יבוא מרכזיים
שלא עבדו במערכת
החדשה

עתות חירום ותקופת המעבר בין שתי המערכות³¹; אשר לחקיקה נכתב כי טרם הושלמו כל תיקוני החקיקה הנדרשים להפעלת התהליכים במערכת החדשה, וכי "נדרשים לפחות עוד x חודשים להשלמת התיקונים הקריטיים".

במצגת שהוצגה בישיבת מינהלת הפרויקט שהתקיימה כאמור אחרי ישיבת ועדת ההיגוי האמורה צוין כי בוצעו בדיקות אבטחת מידע, והדוח המסכם שלהן נמצא בשלב למידה והתייחסות, וכי ייתכן שיידרשו שינויים במערכת. עוד צוין כי טרם התקבל מסמך הגדרת הרשאות גישה למערכת; טרם נכתבו כל נוהלי העבודה של המכס לגבי התהליכים החדשים, לרבות נוהלי העבודה הנוגעים לשעת חירום ולתקופת המעבר; וטרם הושלמו כל תיקוני החקיקה הנדרשים - ולהערכת המחלקה המשפטית תסתיים החקיקה הנדרשת עד מרץ-אפריל 2016.

בשתי המצגות האמורות צוין לגבי משימת "פיתוח ופריסת מערכות הקהילה" כי חלק מבתי התוכנה השלימו באיחור את הפיתוח, התוכנות הותקנו רק אצל חלק מסוכני המכס, וכי חלק מהמערכות של משתמשי החוץ אינן מוכנות. עקב כך לא ניתן היה להריץ חלק מהתהליכים בפיילוט ולבדוק אותם.

הביקורת העלתה כי בדיווחים ובמידע שהובאו לפני ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט לא צוינו מועדים ברורים לסיומן של כל המשימות שהמכס אחראי לבצע.

בתשובתה מסרה הרשות כי בתקופת הביקורת היא "לא זיהתה התכנסות לסיומן של המשימות ועל כן טרם נקבעו תאריכים מוגדרים... וכי עבור חלק מהמשימות לא ניתן לקבוע תאריך מוגדר להשלמתן היות ומדובר בגורמים חיצוניים". היא הוסיפה כי לאחר הביקורת היא קבעה מועדי סיום למשימות שבאחריות המכס.

עוד עלה כי בדצמבר 2015 - שבעה חודשים לאחר תחילתו של פיילוט החובה - עדיין היו תהליכי יבוא מרכזיים שלא עבדו במערכת החדשה (בהם תהליכים הנוגעים לכלי רכב, בלדרים ודואר), בין היתר בגלל עיכוב של חלק מבתי התוכנה בפיתוחם, ולכן לא היה ניתן לבדוק אותם (או לבדוק באופן מלא תהליכים עסקיים המשיקים להם) במסגרת פיילוט החובה.

עוד נמצא שבמועד סיום הביקורת - מרץ 2016 - טרם החלו בדיקות הקבלה של חלק מתהליכי היבוא, וכי הן יתחילו לאחר שכבר הסתיימו בדיקות הקבלה של תהליכים רבים. בעקבות הבדיקות של תהליכי היבוא שטרם נבדקו ייתכנו שינויי תוכנה נוספים, שיגרמו לעוד עיכובים בעלייה לאוויר.

אחד מבתי התוכנה מסר למשרד מבקר המדינה כי ב"תהליך בלדרים" העיכוב נבע בשל עיכובים ושינויים מצד המכס בקביעת התהליכים העסקיים עם הבלדרים; אשר ל"תהליך דואר" - החוזה בין בית התוכנה לבין הלקוח נחתם רק במרץ 2015;

31 תקופת המעבר היא התקופה הראשונית בה תעבוד המערכת החדשה לאחר העלייה לאוויר של שלב ב'.

ובתהליך הנוגע ליבוא כלי רכב הוא עמד בלוחות הזמנים שנקבעו. בית תוכנה אחר מסר כי המערכת שלו בנוגע ליבוא כלי רכב הייתה מוכנה כבר ביולי 2015 לתחילת בדיקות מול המכס ובדיקות כאלו אכן נערכו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בדצמבר 2015, תשעה חודשים לפני המועד המעודכן לעלייה לאוויר של שלב ב', טרם הייתה לגורמים המפקחים - מנהל הפרויקט, מינהלת הפרויקט וועדת ההיגוי - התמונה המלאה בדבר משכן של כל המשימות שהמכס אמור לבצע לשם העלייה לאוויר, לרבות לוח זמנים לסיומן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח העיכובים התכופים והניכרים בביצוע שלב ב' של הפרויקט נדרשים תחקור בנוגע לסיבותיהם והפקת לקחים לגבי הפעולות הנדרשות למניעת עיכובים נוספים.

הרשות מסרה בתשובתה כי במהלך פיילוט החובה נוספה ישיבה שבועית ובה מועלות סוגיות מקצועיות וניהוליות ומופקים לקחים, ובעקבותיהם ניתנות הנחיות למשתתפי הפיילוט.

לדעת משרד מבקר המדינה, ישיבות העבודה השוטפות אינן מייתרות את הצורך לקיים הליך סדור ומתועד להפקת לקחים בסיומו של שלב ב'. הליך כזה ישמש לבחינת הסיבות לעיכובים ולקשיים הרבים שחלו בשלב זה, לניתוחם וללימודם, ומסקנותיו ישמשו לשלבים הבאים בפרויקט.

פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט

היות שפרויקט נדרש לתת מענה לצרכים של בעלי עניין שונים, והיות שביצעו מחייב שיתוף פעולה של גורמים שונים - מקובל למנות לפרויקטים ועדות היגוי שונות עם סמכויות שונות³².

על פי נוהל מפת"ח³³, ועדת היגוי של פרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על מינהלת הפרויקט ועל הצוות המקצועי המופקד על ביצועו. הוועדה מתכנסת בתדירות שנקבעה מראש, או בעקבות אירועים מיוחדים, כגון סיכונים שהתגלו בעת ביצוע או השלמת אבני דרך, כדי לדון במצב הפרויקט ובהמשך ביצועו. מטרתה העיקרית של הוועדה היא לוודא שתוצריו של הפרויקט תואמים את ציפיות

32 שלמה גלוברוזן ואבי שטוב, **ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה** (2004), עמ' 170.

33 נוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע) הוא נוהל מסגרת לטיפול בכל פעילות המתבצעת בתחום המחשוב בארגון. הנוהל קובע בין היתר כיצד לנהל מערכת ממוחשבת בכל היקף ומכל סוג, וכיצד לפתחה ולתחזקה. עד אוקטובר 2014 היה נוהל מפת"ח נוהל אחיד ומחייב בכל הנוגע לפיתוח ולתחזוקה של כלל מערכות המידע בממשלה.

המשתמשים, ללבן בעיות שלא נפתרו בוועדות המשתמשים ולקבל החלטות לגבי תכולת הפרויקט ולגבי ההיקף של משאבי הפיתוח והתחזוקה. פעילויות אלה מתבצעות באמצעות סקירה שוטפת של מצב הפרויקט מהבחינה המקצועית והניהולית, בקרה על ההתקדמות בביצועו, סקירת תכנית העבודה ואבני הדרך, בחינת התקציב וכוח האדם, דיון בבעיות ובסיכונים והצגת יעדים ומדדים.

בהנחה שהוציאה רשות התקשוב באוקטובר 2015 לגופים שהיא מנחה³⁴ בנושא "מחזור חיי מערכת תקשוב" צוין כי ועדת ההיגוי היא "ועדה שבראשה עומד נציג בכיר של היחידה העסקית ובה חברים נציג בכיר של יחידת התקשוב, חברי מינהלת הפרויקט ונציגי המשתמשים העיקריים... מינוי ועדת ההיגוי לפרויקט בינוני ומעלה [שעלותו הכוללת עד 2.5 מיליון ש"ח] ו/או מורכב³⁵] הינו חובה... ועדת ההיגוי תפעל עד לסיום הפרויקט".

בשנת 2008 מינה המכס ארבע ועדות והגדיר את תדירות התכנסותן: ועדת היגוי עליונה - שתתכנס בכל רבעון או במקרים שבהם נדרשת קבלת החלטות של מנהל הרשות; מינהלת פרויקט - שתתכנס בתדירות חודשית או במקרים שבהם נדרשת החלטתה; מינהלה מכסית - שתתכנס אחת לחודש; ומינהלה תפעולית - שתתכנס בכל שבועיים.

על פי כתב המינוי לחברי ועדת ההיגוי העליונה משנת 2008, הוועדה תשמש הסמכות העליונה בכל הנוגע לקבלת החלטות הקשורות בפרויקט ובקרה עליו ובראשה יעמוד מנהל הרשות.

על פי כתב המינוי של מינהלת הפרויקט משנת 2008, היא הגורם המנחה והמבקר של הפרויקט, והיא הקובעת את הקווים המנחים והעקרונות שעל בסיסם הוא ימומש; כמו כן יידונו במינהלת הפרויקט נושאים הדורשים ראייה מערכתית. בראשה יעמוד ראש מינהלה המכס, וחבריה יהיו מנהל הפרויקט, מנהל אגף מערכות מידע ברשות, היועצת המשפטית של הרשות, נציג חברת הניהול וכן נציגי חברה א'.

המינהלה המכסית דנה בהיבטים שוטפים של הפרויקט. בראשה עומד ראש מינהלה המכס, וחבריה הם מנהל הפרויקט ועובדי מכס המעורבים בביצועו. המינהלה התפעולית דנה בנושאים מקצועיים ותפעוליים שוטפים הנוגעים לפרויקט. בראשה עומד מנהל הפרויקט, וחבריה הם עובדי מכס המעורבים בביצועו וכן נציגי חברה א'. המינהלה המכסית התכנסה בשנת 2015 חמש פעמים והמינהלה התפעולית - פעמיים בחודש בקירוב.

משרד מבקר המדינה בדק את תדירות ההתכנסויות של ארבע הוועדות שמינה המכס לפרויקט. בלוח 1 להלן מפורטים נתונים בנוגע לתדירות ההתכנסויות שקבע המכס לכל ועדה ועל מספר הפעמים שהתכנסה בפועל בשנת 2015.

34 אגפי מערכות מידע ויחידות התקשוב בארגונים הממשלתיים.

35 פרויקט גדול שעלותו הכוללת היא עד 10 מיליון ש"ח, פרויקט בין-משרדי, פרויקט ממשלתי רחבי, פרויקט שיש לו ממשקים רבים עם מערכות שמחוץ לארגון, פרויקט המתוכנן להתבצע באמצעות טכנולוגיה חדשה בארגון ופרויקט בעל סיכון גבוה מהבחינה הפרויקטלית, הטכנולוגית או הארגונית.

לוח 1: תדירות התכנסות הוועדות בפרויקט בשנת 2015 בהשוואה לנדרש

המינהלה התפעולית	מינהלת הפרויקט	המינהלה המכסית	ועדת ההיגוי	
מנהל הפרויקט	ראש מינהל המכס	ראש מינהל המכס	מנהל רשות המסים	יו"ר הוועדה
בהשתתפות נציג חברה א'	בהשתתפות נציג חברה א'	ללא נציג חברה א'	ללא נציג חברה א'	השתתפות נציג חברה א'
פעם בשבועיים	פעם בחודש (12 פעמים בשנה)	פעם בחודש (12 פעמים בשנה)	פעם ברבעון (4 פעמים בשנה)	תדירות ההתכנסות שנקבעה
כ-20	3	5	2	מספר ההתכנסויות בפועל בשנת 2015
-	9	7	2	מספר ההתכנסויות החסרות

להלן פרטים בנוגע לתדירות ההתכנסויות של מינהלת הפרויקט ושל ועדת ההיגוי העליונה בשנים האחרונות:

1. ביוני 2014 התכנסה מינהלת הפרויקט בראשותו של מנהל הרשות, ששימש אז גם ראש מינהל המכס, ודנה במצב הפרויקט ובמוכנות לפיילוט הרשות. בכינוס זה החליטה מינהלת הפרויקט שפיילוט הרשות של שלב ב' יתחיל באותו החודש. מועד כינוסה הבא של מינהלת הפרויקט היה בנובמבר 2014, הפעם בראשות ראש מינהל המכס, ובו היא דנה במצב פיילוט הרשות ובמוכנות של הגורמים המעורבים בפרויקט לפיילוט החובה. באותו מועד החליטה מינהלת הפרויקט לדחות את תחילת פיילוט החובה של שלב ב' לאפריל 2015 ואת מועד העלייה לאוויר של שלב ב' ליולי 2015.

בשנת 2015 התכנסה מינהלת הפרויקט שלוש פעמים: בתחילת מרץ 2015 דנה המינהלת בהתקדמות פיילוט הרשות ובמוכנות לפיילוט החובה והחליטה לקבוע סדרה של ישיבות אחת לחודש, על מנת לעקוב אחר התקדמותו; במאי 2015 התחיל פיילוט החובה.

ביולי 2015 התכנסה מינהלת הפרויקט שנית ודנה בהתקדמות פיילוט החובה. ראש מינהל המכס אמר בדיון זה: "אנו נמצאים בשלב קריטי בפרויקט", וציין כי כמות התקלות במערכת החדשה היא רבה וחלק מהתהליכים שאמורים

להתבצע בה אינם פועלים. במצגת שהוצגה באותה הישיבה צוין כי נוכח קצב התקדמות הפיילוט החליט ראש מינהל המכס לדחות את העלייה לאוויר של שלב ב' לנובמבר 2015. גם בישיבה זו הוחלט לקבוע סדרה של ישיבות, אחת בכל חודש.

כינוסה השלישי של מינהלת הפרויקט היה בדצמבר 2015, וגם בו היא דנה בהתקדמות פיילוט החובה, לרבות כמות התרחישים³⁶ שנבדקו במסגרתו וכמות התקלות שאירעו בזמן הרצת תרחישים אלו. באותה הישיבה אמר ראש מינהל המכס כי התקבלו תלונות רבות מהקהילה לגבי תפקוד המערכת החדשה בפיילוט החובה. על כך השיב נציג חברה א' כי ביצוע שינויים רבים במערכת החדשה, בד בבד עם המשך עבודת הפיתוח, הבדיקות ותיקון התקלות, משפיעים על מוכנות המערכת ועל יציבותה. בסיכום אותה הישיבה נכתב כי יש לקבוע ישיבה אחת לחודש, לשם מעקב אחר התקדמות פיילוט החובה.

מהאמור עולה כי אף שמינהלת הפרויקט נדרשה להתכנס על פי כתב המינוי שלה אחת לחודש, ואף שבכל אחד מהדיונים שקיימה בשנת 2015 היא החליטה להתכנס אחת לחודש על מנת לעקוב אחר התקדמות שלבי הפיילוט, היא התכנסה באותה שנה שלוש פעמים בלבד. יודגש כי מצב הפרויקט בשנת 2015, שבה היו תלונות רבות של משתמשי המערכת החדשה על ביצועיה בפיילוט וכן תקלות רבות, הצריך בחינה ומעקב אחר הגורמים לתוצאות אלו, פיקוח הדוק של מינהלת הפרויקט ותיאום שוטף בין הצדדים. אולם הדבר לא התקיים במסגרת דיוני מינהלת הפרויקט, משום שהיא לא התכנסה בתדירות הנדרשת.

בתשובתה מסרה הרשות כי במינהלת פרויקט נדונו באופן כללי מידת אי-שביעות הרצון של המשתמשים. היא הוסיפה כי תלונות המשתמשים הועברו בשנת 2015 לראש מינהל המכס באופן שוטף, וכי הוא קיים מאות פגישות בנושא הפרויקט, וכן התקיימו עשרות פגישות של הצוותים המקצועיים.

בתשובה נוספת של הרשות למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 (להלן - תשובת הרשות מיולי 2016) היא מסרה כי המתכונת של מינהלת מכסית ומינהלת פרויקט אשר נקבעה בשלבים הראשונים של הפרויקט אינה מתאימה לשלבים שבהם הפרויקט נמצא כיום. עוד מסרה כי משנת 2015, בשלב פיילוט הרשות ופיילוט החובה נדרשה התערבות נקודתית בחלק רחב מהמקרים, וכי התקיימו עשרות, אם לא מאות, פגישות נקודתיות אשר נועדו לפתור בעיות המאפיינות שלבים מתקדמים של פיילוט, כגון תלונות של עובדי המכס והקהילה, תקלות, שינויים, מבדקי קבלה. בעיות אלו מונעות את התקדמות הפרויקט ודורשות מענה מיידי, ומכאן שאין טעם לחכות ולכנס את משתתפי מינהלת הפרויקט, אלא עדיף לקיים התכנסויות נקודתיות לפתרון בעיות. עם זאת עדיין נשמרה המתכונת של מינהלת הפרויקט ומינהלת מכסית כדי לאפשר פרום רחב שידון בבעיות אלו.

36 תרחיש (scenario) הוא תהליך עבודה הנבדק במערכת חדשה, כגון "פתיחת לקוח", "קליטה למחסן", "חישוב שכר רטרואקטיבי" וכיוצא בזה.



ועדת ההיגוי לא יכלה לתת את הדעת על העיכובים הניכרים בביצוע הפרויקט בשנת 2015, מאחר שלא התכנסה בתדירות מספקת

חברה א' מסרה בתשובתה כי נוסף על פגישות מינהלת הפרויקט התקיימו פגישות שוטפות בין הנהלות הפרויקט משני הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי נוכח מתכונת העבודה שנקבעה למינהלת הפרויקט מלכתחילה, ונוכח הקשיים והעיכובים בפילוט הרשות והחובה, היה על מינהלת הפרויקט להקפיד ולהתכנס בשנת 2015 בתדירות שנקבעה - בכל חודש - על מנת שתוכל לפקח ביעילות על התקדמות פילוט הרשות ופילוט החובה, לעמוד על הגורמים לקשיים בהתקדמות הפרויקט ולספק פתרונות לבעיות שעלו בו.

2. נוכח הצורך בביצוע תיקוני חקיקה לשם העלאת המערכת החדשה לאוויר התקיימה בפברואר 2015 ישיבה בראשותו של מנהל הרשות, שבין משתתפיה היו ראש מינהל המכס, מנהל אגף מערכות מידע, מנהל הפרויקט ונציגי המחלקה המשפטית ברשות. בסיכום הישיבה נכתב כי "הוסבר כי התכנית היא להתחיל בפילוט חובה באפריל ולעבור ליישום מלא של שלב ב' לקראת סוף 2015. צוין כי לשם היישום, יש לבצע תיקוני חקיקה וכי הגורמים המטפלים בחקיקה עסוקים במשימות רבות אחרות ואינם מתפנים למשימה". בישיבה הוחלט להקצות עורך דין מהמחלקה המשפטית ברשות לטיפול בחקיקה הקשורה לפרויקט, וכן הוחלט להכין טיוטת הצעת חוק עד לסוף מרץ 2015.

בנובמבר 2015 התקיימה ישיבת ועדת ההיגוי העליונה של הפרויקט, בראשותו של מנהל הרשות. בישיבה נבחנה מוכנות המערכת החדשה לקראת העלייה לאוויר בשנת 2016. בסיכום הישיבה נכתב בין היתר שהוצגה מצגת בנושא הפרויקט, וששלב ב' צפוי לעלות לאוויר בספטמבר 2016.

הביקורת העלתה כי אף שבכתב המינוי של ועדת ההיגוי העליונה נקבע שהיא תשמח הסמכות העליונה בכל הנוגע לקבלת החלטות הקשורות בפרויקט ולבקרה עליו, היא התכנסה בשנת 2015 פעמיים בלבד: בפברואר היא דנה בחקיקה הקשורה למערכת החדשה, אך לא דנה בפרויקט עצמו, ובנובמבר היא דנה במוכנות המערכת החדשה לעלייה לאוויר של שלב ב'. יודגש כי ועדת ההיגוי לא יכלה לתת את הדעת על העיכובים הניכרים בביצוע הפרויקט בשנת 2015, מאחר שלא התכנסה בתדירות מספקת. מאחר שרק בנובמבר 2015 דנה הוועדה במוכנות המערכת החדשה לעלייה לאוויר, עד אותו מועד היא לא יכלה לנקוט צעדים ניהוליים ולקבל החלטות בנושא העיכוב בעלייה לאוויר של שלב ב', שהתהווה באותה שנה.

עוד הועלה כי אגף מערכות מידע לא הציג בישיבת ועדת ההיגוי בנובמבר 2015 נתונים כספיים בנושא תקציב הפרויקט, לרבות נתוני תכנון וביצוע.

בתשובתה מסרה הרשות כי קיום קשר ישיר עם מוקדי הבעיה ופתרון נקודתי יעיל הרבה יותר מקיום ישיבות של ועדות היגוי שונות בתדירות שנקבעה, זאת משום שהרכב הוועדות גדול ונדרש פרק זמן ארוך לזימונן. עוד מסרה כי מינתה

מנהל פרויקט מטעם מינהל המכס, והוא מטפל בבעיות נקודתיות באופן שוטף לצד ראש מינהל המכס ומפקח באופן הדוק על התקדמות הפיילוט. בתשובתה מיולי 2016 מסרה הרשות כי נוסף על התכנסות ועדת ההיגוי בשנת 2015 התקיימו ישיבות מעקב שוטפות של מנהל הרשות עם ראש מינהל המכס ומינהלת הפרויקט.

כאמור, תפקידי ועדת ההיגוי הם לבקר את התקדמות הפרויקט ואת תוצריו העיקריים באמצעות סקירה שוטפת של מצב הפרויקט מהבחינה המקצועית והניהולית, סקירת תכנית העבודה, בחינת התקציב, דיון בבעיות ובסיכונים, ועליה לקבל החלטות בנושאים עקרוניים. כמו כן מינוי ועדת ההיגוי לפרויקט מורכב הוא חובה, ועל הוועדה לפעול עד לסיום הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר כי גישת הרשות המוצגת בתשובתה יוצרת טשטוש באשר לגורמים האחראים לניהול פרויקטי מחשוב במערכת הממשלתית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שמדובר בפרויקט מורכב ויקר, בעל ממשקים רבים עם מערכות שמחוץ לארגון ובעל רמת סיכון גבוהה, מן הראוי היה שוועדת ההיגוי העליונה, בהיותה הגוף המנחה והמבקר העליון של הפרויקט, תתכנס לפחות פעם ברבעון, כפי שנדרשה, תסקור את מצב הפרויקט, תדון בבעיות ובסיכונים ביישומו ותדרוש לקבל נתונים תקציביים עדכניים. זאת על מנת שתוכל לבצע בקרה יעילה על התקדמותו ולקבל החלטות ניהוליות בקשר אליו בזמן אמת.

בתשובת הרשות מיולי 2016 היא ציינה כי מנהל הרשות הנחה לקבוע ישיבות של ועדת היגוי בתדירות של אחת לרבעון ואף לעתים קרובות יותר בהתאם לצורך, וכי הנחיה זו כבר יצאה לפועל בשנת 2016.

מעורבות רשות התקשוב בפרויקט

רקע

התקשוב הממשלתי: במרץ 2011 החליטה הממשלה³⁷ להקים את מטה התקשוב הממשלתי במשרד האוצר (להלן - מטה התקשוב), שאחת ממטרותיו - הקמת מערך דיווח ותפעול והגברת השקיפות של פעילות התקשוב הממשלתי. כמו כן הוחלט "להכפיף את כלל משרדי הממשלה להוראותיו המקצועיות של הממונה על התקשוב הממשלתי, ולחייבם להיוועץ עימו בכל הקשור לתכניות העבודה בתחום התקשוב

ולתקציב המחשוב המשרדי". בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014³⁸ שונה שמו של מטה התקשוב לרשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב), הורחבו סמכויותיה, והאחריות לה הועברה למשרד ראש הממשלה.

על פי החלטת הממשלה מ-2014, תפקידי רשות התקשוב כוללים "גיבוש מתודולוגיה לניהול מחזור החיים של מערכות מידע ולניהול יעיל של פרויקטים, תשתיות ותהליכים בתחום התקשוב"; ליווי של פרויקטים משרדיים חשובים בתחום התקשוב ובקרה עליהם; "גיבוש מדיניות לניהול סיכוני תקשוב וסיוע בהטמעת מתודולוגיה לניהול סיכוני תקשוב באגפי מערכות המידע והטמעת חובות אבטחת מידע לפי דין".

הוועדה המרכזית לענייני תקשוב: על פי הוראת תכ"ם בנושא עבודת ועדה מרכזית לענייני תקשוב, שהייתה בתוקף ממרץ 2009 עד אוקטובר 2014³⁹, החשכ"ל מינה ועדה מרכזית לענייני תקשוב (להלן - הוועדה המרכזית או ועדת התקשוב העליונה), שתפקידיה היו בין היתר טיפול בבקשות של משרדים לאישור התקשרויות או להמלצה לפטור ממכרז בתחום התקשוב. על פי סעיף 4.3 בהוראת תכ"ם זו, הוועדה המרכזית תקיים פגישה שנתית עם מנמ"ר המשרד (מנהל מערכות מידע ראשי), ובה יציג המשרד את תכנית העבודה שלו לרבות פרויקטי מחשוב גדולים, וכן תקיים פגישה תקופתית עם מנמ"ר המשרד לדיווח ולמעקב בנושאי יישום תכנית העבודה המשרדית ומכסת כוח האדם.

בהנחיית מטה התקשוב למשרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות מיוני 2014 (להלן - הנחיית מטה התקשוב) בנושא עבודת ועדת התקשוב העליונה, נכתב כי הממונה על התקשוב הממשלתי ממנה את ועדת התקשוב העליונה, זו משמשת גוף מקצועי המסייע לו לממש את אחריותו וסמכותו בנושא ליווי של פרויקטים חשובים של תקשוב ופיקוח עליהם, ופועלת במטרה לתת ערך מוסף למנהלי מערכות מידע, מנכ"לים ומנהלים בכירים במערכת הממשלתית.

כמו כן נכתב בהנחיית מטה התקשוב כי מנהל חטיבת משילות, בקרה ושקיפות שבמטה התקשוב יחליט, בתיאום עם הממונה על התקשוב הממשלתי ועם מנהל מערכות המידע של המשרד הרלוונטי, אילו פרויקטים במשרד יקבלו ליווי ותמיכה מקצועית וניהולית של ועדת התקשוב העליונה. עוד נכתב בהנחיה האמורה כי מנהל חטיבת המשילות עשוי להעמיד לרשות המשרד הרלוונטי גורם מטעמו (כגון יועץ חיצוני או בעל תפקיד בכיר במערך התקשוב הממשלתי הרחב) לשם ליווי מקצועי של הפרויקט וכן עשוי להקים ועדת משנה בעניין. על ועדות המכרזים המשרדיות וועדת הפטור של החשכ"ל לקבל את חוות דעתו של ראש רשות התקשוב לפני כל החלטה על התקשרות בנושא תקשוב ששווייה יותר מ-2.5 מיליון ש"ח.

38 החלטת ממשלה מס' 2097 (חכ/41) מ-10.10.14.

39 הוראת תכ"ם מספר 14.1.1, שבטלה באוקטובר 2014, בשל מעבר מטה התקשוב לאחריות משרד ראש הממשלה. בעקבות ביטול הוראה זו עודכנו הוראות תכ"ם 7.2.2 ו-7.2.7 בנושא התקשרויות בתחום התקשוב.

פעילות מטה התקשוב ורשות התקשוב בנוגע לפרויקט בשנים 2013-2015

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שקיימו מטה התקשוב (עד אוקטובר 2014) ורשות התקשוב (מאוקטובר 2014) בנושא הפרויקט, בתקופה שמסיום הבוררות בינואר 2013 ועד סוף שנת 2015. בשנים 2013-2014 קיים מטה התקשוב בכל שנה שתי ישיבות בנושא הפרויקט, ובשנת 2015 - שלוש ישיבות. בישיבות אלו מסר מנהל אגף מערכות מידע דיווח על התקדמות הפרויקט, לרבות לוח הזמנים המעודכן לסיומו, הקשיים במימושו וניהול הסיכונים שלו. כמו כן מסרה רשות התקשוב בשנים אלו כמה חוות דעת בנושא הפרויקט לוועדת הפטור של החשכ"ל. חוות הדעת עסקו בהארכות ההתקשרות עם חברה א' ובהארכות ההתקשרות עם חברת הניהול (פרטים על הארכות ההתקשרות עם חברה א' ראו בפרק "ניהול ההתקשרויות עם חברה א'").

בתשובת רשות התקשוב למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת רשות התקשוב) נמסר כי ועדת התקשוב העליונה דנה בפרויקט בתדירות גבוהה יחסית, בהתאם למתכונת שנקבעה בכתב המינוי שלה. הדיונים עסקו בנושאים שונים הקשורים בפרויקט ובהם: פיקוח ובקרה על חברה א', ניהול סיכונים, שימור הידע הנדרש באגף מערכות מידע ודיוני מעקב בעניין סטטוס הביצוע של תוכנית העבודה. כמו כן נדונו היבטים תפעוליים של הפרויקט ובהם הטמעת תהליך ניהול שינויים, מעורבות ראש מינהל המכס, ניהול הקשר עם גורמי הקהילה, היערכות לתפעול אבטחת מידע, חקיקה ורגולציה, עיצומי עובדים ועוד. עוד מסרה כי סייעה לרשות המסים במשא ומתן שניהלה עם חברה א' וייעצה לה בנוגע ליישום פסק הבוררות בנושא תשלומים בגין תחזוקת המערכות, וכי היא קיימה פגישות נוספות עם רשות המסים במסגרת עבודת מטה שקיימה לגיבוש הנחיותיה, לצורך הפקת לקחי הפרויקט בתחום ניהול ידע ושימורו ומתן הנחיות רוחביות נוכח לקחים אלה.

1. בישיבה שהתקיימה במטה התקשוב באפריל 2013 נדון בין היתר המשא ומתן עם חברה א' בנוגע להסכם תחזוקה משולב לשתי המערכות - הישנה והחדשה. בישיבה מינתה ראשת מטה התקשוב דאז יועץ של מטה התקשוב לנציגה במשא ומתן עם חברה א' (להלן - היועץ).

היועץ סיים את עבודתו במטה התקשוב בסוף ספטמבר 2013, ועד מועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר מכן, לא מונה יועץ אחר במקומו. עקב כך לא יושמה במלואה החלטת מטה התקשוב שיועץ מטעמה ילווה את המשא ומתן עם חברה א'.

גם בישיבה שהתקיימה במטה התקשוב בינואר 2014 נדון המשא ומתן האמור. בסיכום הישיבה נכתב כי חברה א' צריכה להבין שהממשלה "עומדת מאחורי" המכס, וכדי לסיים את תהליך המשא ומתן יש צורך בליווי ממשלתי מטעם מטה התקשוב. כמו כן נכתב כי "יש צורך בעין ממשלתית שתהיה במעקב ומעורבת בתהליך". במרץ 2014 קיים ממלא מקום הממונה על מטה התקשוב פגישה עם חברה א' והבורר. בפגישה זו נדון הצורך בקיום הליך גישור בנוגע לפרויקט, על

מנת להסדיר נושאים העומדים על הפרק, כגון התמורה שתינתן לחברה א' בגין חריגות צפויים מלוח הזמנים של הפרויקט. תהליך גישור זה לא יצא לפועל, והנושאים שהיו במחלוקת באותו המועד הוסדרו בהסכם ההרחבה שנחתם בין הצדדים בדצמבר 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח היותו של הפרויקט אחד הפרויקטים היקרים והמורכבים בתחום המחשוב בממשלה, אשר במימושו מעורבים 15 משרדי ממשלה ורשויות מוסמכות וכן מאות גופים פרטיים, ונוכח העיכובים הרבים שחלו בביצועו מסיום הבוררות בינואר 2013 ועד מועד סיום הביקורת, היה ראוי שרשות התקשוב תמנה גורם מטעמה - יועץ חיצוני או בעל תפקיד בכיר במערך התקשוב הממשלתי הרחב או ועדת משנה - שירכז את הליווי המקצועי של הפרויקט באופן הדוק ושוטף, על מנת לסייע בניהולו ובפיקוח עליו.

רשות התקשוב מסרה בתשובתה כי לפני הקמת מטה התקשוב שימשה הוועדה המרכזית גוף ממשלתי רוחבי לבקרת פרויקטי תקשוב. לאחר הקמת מטה התקשוב החלה הוועדה לפעול בראשות הממונה על התקשוב הממשלתי, מכוח כתב מינוי של החשבת הכללית מדצמבר 2012, ולא הוטל עליה, בעת הקמת המטה, ללוות פרויקטי תקשוב ממשלתיים ולפקח עליהם, אלא לשמש "פורום מקצועי להיוועצות ולהתלבטויות בלבד". עוד מסרה כי סמכויות הפיקוח שלה עוגנו לראשונה בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014, וכי פעילות מטה התקשוב בנוגע לליווי הפרויקט ופיקוח עליו במרבית התקופה שבה עוסק הדוח היא בגדר הרחבת החובות שהוטלו עליו ונבעה מהחשיבות שייחס המטה לליווי פרויקטי תקשוב במטרה להוביל אסטרטגיית תקשוב ממשלתית רוחבית ולפעול למימושה בקרב יחידות הממשלה. היא הוסיפה כי ההנחיה שלה מיוני 2014, ולפיה פרויקטים שעליהם יוחלט יקבלו ליווי ותמיכה מקצועית וניהולית של ועדת התקשוב העליונה, היא ביטוי נוסף לנכונות מטה התקשוב להרחבה של החובות הרשמיות שלו.

עוד מסרה רשות התקשוב בתשובתה כי החלטת ראשת מטה התקשוב דאז למנות יועץ מטעמה התקבלה כהרחבה של החובות הרשמיות שהוטלו על מטה התקשוב, לאור החשיבות שיוחסה לתפקידי המטה, כבר משלבי הקמתו, כגורם ממשלתי מרכזי ומוביל בתחום התקשוב וכמרכז ידע ממשלתי בניהול פרויקטי תקשוב. כמו כן היא מסרה כי "עבודת היועץ מטעם מטה התקשוב הופסקה בסוף ספטמבר לאחר שאגף החשב הכללי והלשכה המשפטית במשרד האוצר סברו כי מן הראוי שתפקיד היועץ יבוצע על ידי עובדי מדינה שימונו לצורך כך"⁴⁰.

עוד ציינה רשות התקשוב כי הוחלט על המשך ליווי הפרויקט במסגרת דיונים תקופתיים של ועדת התקשוב העליונה בלבד, וכי החלטה זו עולה בקנה אחד עם סמכויות הוועדה לשמש פורום מקצועי להיוועצות והתלבטות בעניין פרויקטי

40 יצוין, כי ועדת המכרזים להתקשרויות פרויקטים מיוחדים של מטה התקשוב הממשלתי דחתה ב-4.6.13 את בקשת הממונה על מטה התקשוב דאז להאריך את ההתקשרות עם היועץ.

תקשוב ממשלתיים. כמו כן הוסיפה רשות התקשוב כי היא פועלת לגיוס יועצים בכירים בתחום התקשוב שיאפשר ליווי אפקטיבי של פרויקטי תקשוב משמעותיים כבר מתחילתם תוך השקעת תשומות מותאמות לכל פרויקט. עוד מסרה רשות התקשוב כי תהליכי המכרז לגיוס יועצים אלה מצויים בעיצומם, וכי הם החלו עוד בעת פעילותה במשרד האוצר אך הוקפאו עם המעבר למשרד ראש הממשלה ואישור תקציב המדינה לשנת 2015.

עוד היא מסרה כי ייזום הפרויקט היה ב-2002, ומעורבות מטה התקשוב החלה כעבור עשר שנים. מעורבות בשלב כה מתקדם של הפרויקט מצמצמת במידה ניכרת את ההשפעה האפשרית על ניהול הפרויקט וסיכוניו, וממילא על תוצאותיו. לכל היותר ניתן לצפות ממטה התקשוב (ובהמשך מרשות התקשוב) שיסייעו בצמצום הנזקים שכבר נגרמו ויקדמו הפקת לקחים אפקטיבית, כפי שבפועל נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעולות הבקרה על הפרויקט מצד מטה התקשוב עד לשנת 2014 נדרשו בעקבות הוראת תכ"ם בנושא עבודת הוועדה המרכזית, שלפיה היה על הוועדה לקיים מעקב על יישום תכנית העבודה השנתית של אגף מערכות מידע, ובייחוד נוכח העובדה שהפרויקט הוא נדבך עיקרי, גדול ומשמעותי בתכנית עבודה זו.

בתשובה נוספת של רשות התקשוב למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 היא מסרה כי יש להבחין בין בקרה על תכניות עבודה לבין ליווי של פרויקטים משמעותיים, הן לעניין היקף המשאבים המוקצים לטובת הליווי, והן לעניין הקשב הניהולי המופנה לפרויקט. עוד מסרה כי היא מייחסת חשיבות רבה ומקצה משאבים לטובת בקרת תכניות העבודה השנתיות של אגפי מערכות המידע כחלק מיישום סמכויותיה שנקבעו בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח הסמכות שניתנה לרשות התקשוב בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014 לליווי פרויקטי תקשוב משמעותיים ולבקרה עליהם, ונוכח העובדה שבפרויקט חלו קשיים ועיכובים רבים גם בשנת 2015, לרבות דחיית מועד העלייה לאוויר של שלב ב' ב-15 חודשים, מן הראוי שרשות התקשוב תגדיל את התשומות הניהוליות שלה בפיקוח על הפרויקט ותיכנס בעובי הקורה, על מנת להבין לעומקם את הקשיים בביצוע הפרויקט ולסייע בפתרוןם כדי להביאו לסיומו המוצלח בהקדם.

2. בדצמבר 2014 התקיים דיון של הוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרים באגף החשכ"ל⁴¹ (להלן - ועדת הפשרות). בדיון אישרה ועדת הפשרות את התשלום לחברה א' בסך 64.3 מיליון ש"ח על פי פסיקת הבורר המקצועי, ותשלום נוסף לחברה א' בסך 7 מיליון ש"ח בגין עיכוב של תשעה חודשים

41 ועדה האחראית לריכוז הטיפול בהליכי מחיקה של חובות, בהסדרי פשרה כספיים ובהסדרי חוב.

רשות התקשוב לא הוציאה מסמך המסכם את מסקנות הבדיקה בנוגע לפרויקט, בדגש על אירועי הכשל המרכזיים שזוהו בו וההמלצות ליישום, כפי שנדרשה

בביצוע הפרויקט (ראו להלן בפרק "ניהול ההתקשרויות עם חברה א"). באותו הדיון ציין ממלא המקום של הממונה על התקשוב הממשלתי כי "מתבצעת בדיקה במטרה התקשוב בדבר קווים מנחים לביצוע פרויקטי מחשוב מרכזיים ופשרה זו מהווה אירוע כשל אשר ייבחן אף הוא במסגרת הבדיקה". בסיכום הדיון הוחלט כי ממלא המקום של הממונה על מטה התקשוב יציג לוועדת הפשרות בתוך שלושה חודשים את מסקנות הבדיקה האמורה "בדגש על אירועי הכשל המרכזיים שנמצאו וההמלצות ליישום".

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא הוציאה רשות התקשוב מסמך המתייחס לפרויקט במפורש ומסכם את מסקנות הבדיקה בנוגע אליו, בדגש על אירועי הכשל המרכזיים שזוהו בו וההמלצות ליישום, וממילא לא הציגה אותו לפני ועדת הפשרות, כפי שנדרשה.

בתשובתה מסרה רשות התקשוב כי מינואר 2015 היא ביצעה עבודת מטה נרחבת לגיבוש מתודולוגיה לניהול מחזור החיים של מערכות מידע ולניהול יעיל של פרויקטים, תשתיות ותהליכים בתחום התקשוב, בהתאם למחויבותה מכוח סעיף 3(ג) להחלטת הממשלה מאוקטובר 2014. המתודולוגיה שגובשה כוללת קווים מנחים לביצוע פרויקטי מחשוב, ובמסגרתה נקבעו תקנים מחייבים למשרדי ממשלה לניהול פרויקטי תקשוב, המביאים לידי ביטוי תובנות שגובשו במסגרת תהליך הפקת הלקחים מהפרויקט. היא הוסיפה כי אף שלא הוציאה מסמך המתייחס לפרויקט "בזיקה ישירה", ההנחיות שפרסמה נובעות מלקחי הפרויקט ומעבודת מטה שביצעה במסגרת ליווי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות התקשוב כי משביצעה הליך הפקת לקחים בדבר הפרויקט, היה מקום לרכז במסמך רשמי את הממצאים והמסקנות שהפיקה במסגרתו, כפי שנדרשה על ידי ועדת הפשרות. זאת על מנת שיהיה אפשר להבין לעומק את הסיבות לאירועי הכשל בפרויקט ולעיכובים החוזרים ונשנים בו, לנתחם וללמוד אותם, הן לשם הפקת לקחים להמשך הפרויקט והן כדי להגיע למסקנות רוחביות בנוגע לפרויקטי מחשוב אחרים במערכת הממשלתית.

ניהול ההתקשרויות עם חברה א'

הגדלת היקף ההתקשרויות עם חברה א'

בשנת 2008 חתמה כאמור הרשות על הסכם עם חברה א' לפיתוח המערכת החדשה ותחזוקתה. שווי ההתקשרות לפי ההסכם היה 384 מיליון ש"ח⁴². חברה א' אחראית

גם לתחזוקת המערכת הישנה, מתוקף הסכם בינה לבין הרשות משנת 1991 לאספקת שירותי עיבוד נתונים אוטומטי (להלן - ענ"א) בתחומי סחר חוץ ושירותים נגזרים (להלן - ההסכם הישן או ההסכם משנת 1991).

בעקבות העיכובים בביצוע הפרויקט ובעקבות גורמים אחרים שיפורטו להלן, האריכה והרחיבה הרשות כמה פעמים את שתי ההתקשרויות עם חברה א': ההתקשרות לפיתוח המערכת החדשה ותחזוקתה (ההסכם משנת 2008) וההתקשרות לתחזוקת המערכת הישנה (ההסכם משנת 1991). להלן פרטים:

הארכת ההתקשרות עם חברה א' לצורך תחזוקת המערכת הישנה

כל גוף ציבורי מחויב לבצע את התקשרויותיו לביצוע עבודה או לרכישת שירותים על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ועל פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). התקשרות באמצעות מכרז נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים מיטביים, ולמציעים - שוויון הזדמנויות. התקנות קובעות כי גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי התקנות לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל.

על פי התקנות, התקשרות משרד ממשלתי בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז, אם היא התקשרות המשך⁴³, שתנאיה זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, והיא נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות - זאת באישור החשכ"ל או מי שהוא הסמיכו לכך, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

התקנות קובעות כי מנכ"ל משרד האוצר ימנה ועדת פטור לעניין אישור התקשרות של משרדי ממשלה בפטור ממכרז (להלן - ועדת הפטור של החשכ"ל). ועדת הפטור של החשכ"ל מוסמכת לדון בהחלטות על פטור ממכרז או על קיום מכרז סגור בהתקשרויות ששוויון עולה על 4 מיליון ש"ח. הוראת תכ"ם קובעת כי כל פנייה לוועדת הפטור של החשכ"ל בנושא תקשוב, בכל היקף כספי, תכלול גם חוות דעת מקצועית של ראש רשות התקשוב.

בהסכם משנת 2008 נקבע כי המערכת החדשה תחליף את המערכת הישנה בסוף יוני 2011, אז תיפסק תחזוקתה של המערכת הישנה ותחל תחזוקתה של המערכת החדשה. נוכח העיכובים בביצוע הפרויקט נדרשה הרשות להאריך את תוקפו של ההסכם הישן כמה פעמים, ולצורך כך פנתה לוועדת מכרזים להתקשרויות ענ"א ברשות (להלן - ועדת מכרזים ענ"א) לקבלת אישורה לכך. לאחר קבלת האישור פנתה הרשות לרשות התקשוב, וזו פרסמה חוות דעת לגבי ההתקשרות; חוות דעת אלה הוגשו לוועדת הפטור של החשכ"ל וזו אישרה את הארכת תוקפו של ההסכם הישן.

43 התקשרות המשך - התקשרות הנעשית להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת תוקפה, שלא מכוח זכות ברירה הנתונה למשרד על פי התקשרות זו.



ההתקשרות עם
חברה א' לתחזוקת
המערכת הישנה
הוארכה שבע פעמים,
בסכום כולל של
כ-127 מיליון ש"ח

להלן בלוח 2 פרטים לגבי הארכות ההתקשרות המאושרות עם חברה א' מיולי 2011 - המועד המתוכנן להפסקת התחזוקה של המערכת הישנה, על פי ההסכם משנת 2008 - ועד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016.

לוח 2: הארכות ההתקשרות המאושרות עם חברה א' לתחזוקת המערכת הישנה, יולי 2011 עד מרץ 2016

תקופת ההארכה	תאריך אישור ההארכה בוועדת הפטור של החשכ"ל	סכום ההתקשרות המאושר לתקופה* (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)	תאריך החתימה על הסכם ההארכה
31.12.12-1.7.11**	10.10.10	36.3	1.1.10
30.6.13-1.1.13	21.4.13	14.6	22.5.13
31.12.13-1.7.13	4.8.13	14.6	1.9.13
31.12.14-1.1.14***	23.3.14	21.3	1.4.14
30.6.15-1.1.15	31.12.14	13.5	22.2.15
31.12.15-1.7.15	31.12.14	13.5	17.6.15
30.6.16-1.1.16	30.12.15	13.2	24.2.16
סה"כ		127	

המקור: על פי נתוני הרשות.

* על פי אישורי ועדת הפטור של החשכ"ל.

** סכום האישור הכולל עבור התקופה 31.12.12-1.1.10 היה 72.68 מיליון ש"ח.

*** ועדת הפטור של החשכ"ל אישרה את הארכת ההתקשרות רק לתקופה 31.12.14-23.3.14 (ראו להלן).

מהלוח עולה כי מיולי 2011 ועד למועד סיום הביקורת, מרץ 2016, הוארכה ההתקשרות עם חברה א' לתחזוקת המערכת הישנה שבע פעמים, בסכום כולל של כ-127 מיליון ש"ח. עוד עולה כי הליך אישור הארכת ההתקשרות עם חברה א' בפטור ממכרז הסתיים בשלושה מקרים באיחור - לאחר שהתחילה התקופה שעבורה התבקש הפטור.

בתשובתה מסרה הרשות כי בשלושת המקרים האמורים פנתה הרשות לוועדת הפטור של החשכ"ל לאישור הארכת ההתקשרות עם חברה א' בפטור ממכרז במועד או בסמוך לו.

עוד נמצא כי עקב פניית הרשות לוועדת הפטור של החשכ"ל באיחור בשנת 2014, אישרה לה ועדת הפטור את הארכת ההתקשרות רק לתקופה 31.12.14-23.3.14 (הסכום שאושר היה 21.3 מיליון ש"ח, אף שהסכום המבוקש היה 28.5 מיליון ש"ח). ואולם הרשות התקשרה עם חברה א' למשך כל שנת 2014 ושילמה לה דמי תחזוקה בסך כ-25.4 מיליון ש"ח, אף שלא היה ברשותה אישור לכך מוועדת הפטור של החשכ"ל, כנדרש בתקנות.

הרשות מסרה בתשובתה כי חשב הרשות דאז ראה בהתקשרות לתקופה 22.3.14-1.1.14 התקשרות בדיעבד.

כמו כן נמצא כי בחמישה מקרים נחתמו הסכמי הארכת ההתקשרות עם חברה א' כמה חודשים לאחר שהתחילה תקופת ההתקשרות שלגביה נחתמו. לדוגמה, רק במאי 2013 חתמה הרשות על הסכם הארכת התקשרות עם חברה א' למחצית הראשונה של שנת 2013; ורק באפריל 2014 חתמה על הסכם לשנת 2014. זאת ועוד, נמצא כי הרשות שילמה לחברה א' דמי תחזוקה לחודשים ינואר-מרץ 2013 בסך 6.3 מיליון ש"ח, לפני שהצדדים חתמו על הסכם הארכת ההתקשרות לתקופה זו, בניגוד לכללי מינהל תקין ולהוראות תכ"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת תשלומים לחברה א' לפני החתימה על הסכם אתה, וכן דפוס הפעולה החוזר של קבלת אישור ועדת הפטור באיחור ושל המשך קבלת שירותים מחברה א' ללא הסדרה חוזית במועד, הם בגדר פעולה מינהלית לא תקינה, המשקפת התייחסות לאישור הפטור כאל הליך טכני. על הרשות להקפיד לקבל את אישור ועדת הפטור של החשכ"ל להארכת ההתקשרות עם חברה א' לפני תחילת התקופה שעבורה מתבקש האישור, כנדרש בהוראות תכ"ם. כמו כן, עליה להקפיד על חתימת הסכם התקשרות בין הצדדים לפני תחילת תקופת ההתקשרות, ולא במהלכה.

הרחבת ההתקשרות עם חברה א' בעקבות פסיקת הבורר

בפסק הבוררות נקבע כי על פי המתווה המעודכן של הפרויקט ועל פי התכולות שקבעו הצדדים, ישלם המכס לחברה א' 64.3 מיליון ש"ח נוסף על מחיר הפיתוח המקורי שנקבע בהסכם, שהיה 140 מיליון ש"ח - כלומר תוספת של כ-46%.

כמו כן נכתב בפסק הבוררות כי להתמשכות הפרויקט מעבר ללוח הזמנים המקורי יש השפעה תקציבית רבה על הצדדים, מאחר שבמשך תקופה ארוכה יידרש תפעול של שתי המערכות - המערכת הישנה והמערכת החדשה - במקביל ולכן הציע הבורר כי הצדדים יחתמו על הסכם תחזוקה משולב לשתי המערכות. בהכרעתו קבע הבורר כי "כל עוד לא חתמו הצדדים על הסכם תחזוקה משולב", ישלם המכס לחברה א' 228,150 ש"ח לחודש עבור תחזוקת המערכת החדשה, החל במועד הפעלת פיילוט החובה של שלב א' (להלן - התשלום בגין תחזוקת שלב א').

בסוף דצמבר 2014 חתמו הצדדים על הסכם הרחבה - הסכם תחזוקה משולב לשתי המערכות - שנועד להסדיר את תשלום דמי התחזוקה של המערכת הישנה ושל המערכת החדשה ממועד העלייה לאוויר של שלב ב' (ראו להלן).

נמצא כי התשלום לחברה א' בגין תחזוקת שלב א' הסתכם במועד סיום הביקורת בכ-7.4 מיליון ש"ח⁴⁴, והוא צפוי לגדול בכ-1.4 מיליון ש"ח לכל הפחות. עוד נמצא כי אף שהסכם ההרחבה הוא הסכם תחזוקה משולב לשתי המערכות, לא עוגן בו התשלום לחברה א' בגין תחזוקת שלב א' של המערכת החדשה.

בתשובת הרשות מיולי 2016 היא מסרה כי סכום זה נובע מפסק הבורר, ולכן אין צורך לחתום על הסכם נוסף בין שני הצדדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח קביעתו של הבורר שהתשלום בגין תחזוקת שלב א' ישולם לחברה א' עד למועד חתימת הסכם תחזוקה משולב לשתי המערכות, היה מקום לעגן תשלום זה בהסכם ההרחבה. זאת ועוד, נוכח העובדה שהתשלום בגין תחזוקת שלב א' הוא תשלום חודשי, שישולם עד למועד העלייה לאוויר של שלב ב', ומסתכם כאמור במיליוני ש"ח - מן הראוי להסדיר את הנושא בהסכם בין הצדדים.

הרחבת ההתקשרות עם חברה א' - הסכם ההרחבה

בדצמבר 2014 חתמו הצדדים כאמור על הסכם הרחבה, שבו נקבע כי הרשות תשלם לחברה א' פיצוי חד-פעמי בסך 7 מיליון ש"ח בגין דחיית הפיילוט לשלב ב' וכן בגין דחייה של שלושה חודשים במועד העלייה לאוויר של שלב ב'.

עוד נקבע כי ממועד העלייה לאוויר של שלב ב' תשלם הרשות לחברה א' במשך 18-24 חודשים (להלן - תקופת הביניים) דמי תחזוקה חודשיים בסך 2.87 מיליון ש"ח עבור תחזוקת שתי המערכות - הישנה והחדשה - ובסך הכול 68.8 מיליון ש"ח.

כמו כן נקבע בהסכם ההרחבה כי ממועד עליית המערכת החדשה כולה לאוויר, בתום תקופת הביניים, תשלם הרשות לחברה א' דמי תחזוקה חודשיים בסך 2.28 מיליון ש"ח עבור תחזוקת המערכת החדשה בלבד. דמי תחזוקה אלו ישולמו עבור שירותי התחזוקה שהיו כלולים בהסכם המקורי ועבור שירותי תחזוקה נוספים, ובהם הרחבה של 29 אתרים; הארכת שעות הפעילות של המוקד המספק שירותי תמיכה במערכת החדשה לעובדי הרשות והקהילה; ותמיכה ב-931 תחנות עבודה נוספות. הוספת שירותים אלה ייקרה את דמי התחזוקה, לעומת הנקבע בהסכם המקורי, בכ-6.8 מיליון ש"ח בשנה - ובסך הכול בכ-88 מיליון ש"ח לכל תקופת ההסכם המקורי, 13 שנים (10 שנים ו-3 שנות אופציה).

44 דמי תחזוקה חודשיים בסך 195,000 ש"ח לחדש בתוספת מע"מ והצמדה, מיולי 2013 עד מרץ 2016.

נוסף על כך כלל הסכם ההרחבה אופציה שניתנה לרשות להאריך את משך התחזוקה על פי ההסכם בשלוש שנים נוספות, לעומת תקופת ההתקשרות שבהסכם המקורי, שהייתה 13 שנים, בסך של כ-82 מיליון ש"ח.

בדיון בנושא הפרויקט שהתקיים בוועדת הפשרות בתחילת דצמבר 2014 אושר הפיצוי בסך 7 מיליון ש"ח לחברה א'. בהסכם ההרחבה נכתב כי ועדת מכרזים ענ"א של הרשות וכן ועדת הפשרות אישרו את הסעיף בנושא הפיצוי החד-פעמי, וכי ההסכם כולו, מלבד סעיף הפיצוי החד-פעמי, אושר על ידי ועדת מכרזים ענ"א ועל ידי ועדת הפטור של החשכ"ל⁴⁵.

בלוח 3 מפורטים הנושאים והסכומים שאושרו בהסכם ההרחבה:

לוח 3: הנושאים והסכומים שאושרו בהסכם ההרחבה*

הסכום (במיליוני ש"ח, כולל מע"מ*)	התקופה	הנושא
68.8	30.6.17-1.7.15	המשך תחזוקת המערכת הישנה בד בבד עם תחזוקת המערכת החדשה למשך 24 חודשים ממועד העלייה לאוויר של שלב ב'
67.8	30.6.27-1.7.17	הרחבת שירותי התחזוקה של המערכת החדשה עבור 10 שנות ההתקשרות מעבר לדמי התחזוקה שנקבעו בהסכם המקורי
20.3	30.6.30-1.7.27	הרחבת שירותי התחזוקה של המערכת החדשה עבור 3 שנות האופציה שבהסכם המקורי, מעבר לדמי התחזוקה שנקבעו בו
82.1	30.6.33-1.7.30	הארכת תקופת התחזוקה של מערכת החדשה עבור 3 שנות אופציה נוספות, שלא נכללו בהסכם המקורי
7	לתשלום מידי	תשלום חד-פעמי לחברה א' בגין העיכוב בעלייה לאוויר של שלב ב'
246		סה"כ שווי ההתקשרות

* הנתונים על פי סיכום ישיבת ועדת הפטור של החשכ"ל מ-28.12.14.

** אישור ועדת הפטור של החשכ"ל היה לסכום של 248 מיליון ש"ח וחושב על פי מע"מ בשיעור של 18%, שהיה בתוקף במועד האישור. בטבלה מוצגים הסכומים על פי חישוב מע"מ בשיעור של 17%.

45 על פי פרוטוקול ישיבת ועדת הפטור של החשכ"ל מ-28.12.14, מתן הפטור מחובת מכר בהתקשרות בהסכם ההרחבה עם חברה א' היה על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות - פטור עבור התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין, "בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות".

עקב העיכובים ביישום
הפרויקט - שנגרמו
בשל התכנון המקורי
הלא ריאלי שלו -
ועקב הפערים בין
התכנון לביצוע, נדרשו
הוצאות נוספות

מלוח 3 עולה כי עקב העיכובים ביישום הפרויקט - שנגרמו בשל התכנון המקורי הלא ריאלי שלו - ועקב הפערים בין התכנון לביצוע, נדרשו הוצאות נוספות: תשלום עבור המשך תחזוקת המערכת הישנה בד בבד עם הפעלת המערכת החדשה, עקב העלייה המדורגת לאוויר; והתשלום החד-פעמי לחברה א' בשל העיכוב בפרויקט.

משרד מבקר המדינה בדק את פרטי ההתקשרות בין הרשות לבין חברה א' בהסכם ההרחבה והעלה את הליקויים האלה:

1. הוועדה לבדיקת פרויקטים גדולים של פיתוח תוכנה בממשלה היא ועדה שמינה בשנת 2008 החשכ"ל דאז, וחבריה היו יועצים ומנהלים של אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה. הוועדה הזמינה מנהלי מערכות מידע ממשרדי ממשלה שונים להציג לפנייה פרויקטים גדולים לפיתוח תוכנה שנעשו בממשלה, ובהם פרויקט שער עולמי. במרץ 2010 פרסמה הוועדה מסמך המסכם את המלצותיה, ובו נכלל גם סיכום הדיון שקיימה בנושא הפרויקט, שכלל בין היתר תיאור של השתלשלות העניינים בפרויקט למן ההחלטה על ביצוע מכרז בשנת 2002 ופרסום המכרז בשנת 2004 ועד לחתימת ההסכם עם חברה א' בשנת 2008.

בפסק הבוררות כתב הבורר כי מקריאת סיכום הדיון של הוועדה בנושא הפרויקט עולות בין היתר השאלות האלה: (א) **בנושא "יחסי ספק לקוח שבויים"** - חברה א' מספקת את השירותים בתחום מערכות המידע של סחר חוץ ומחזיקה במומחים ובידע הרב ביותר בתחום זה, וכך נוצר מצב שבו "למכס קשה להחליף ספק, והספק אינו יכול לנטוש את הלקוח". עקב כך עולה השאלה כיצד הדבר משפיע על הפרויקט ועל דרך פעולתם של הצדדים; (ב) **בנושא "ספק בעל אישיות כפולה"** - חברה א' מתפעלת את המערכת הישנה וגם מפתחת את המערכת החדשה, והדבר מעלה שאלות לגבי ניגוד עניינים עסקי לכאורה שחברה א' נמצאת בו ולגבי השפעתו על שיקוליה בדבר זירוז או עיכוב של פיתוח המערכת החדשה.

בנובמבר 2015 התקיים ברשות התקשוב דיון בנושא הפרויקט. בסיכום הדיון נכתב כי דמי התחזוקה החודשיים של המערכת הישנה המשולמים לחברה א' הם כ-2 מיליון ש"ח לחודש; דמי התחזוקה החודשיים המשולמים בתקופת הביניים (על פי הסכם ההרחבה) הם 2.45 מיליון ש"ח לחודש; ודמי התחזוקה החודשיים שישולמו מסיום הפרויקט (על פי הסכם ההרחבה) הם 1.95 מיליון ש"ח לחודש⁴⁶. עוד נכתב בסיכום הדיון כי לפי הנתונים האמורים, אין לחברה א' עניין לעכב את הפעלת המערכת החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, המציאות שנוצרה בפרויקט, שבה חברה א' אחראית לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה ובד בבד היא ממשיכה לתחזק בתשלום את המערכת הישנה כל עוד לא עלתה המערכת החדשה לאוויר - היא מציאות בעייתית, מפני שהיא עלולה להשפיע על השיקולים של חברה א' לזרז או לעכב את פיתוח המערכת החדשה, כפי שציין הבורר. על אף עמדת רשות התקשוב העולה מהסיכום האמור, משרד מבקר המדינה סבור כי הדבר ראוי לבחינה חוזרת.

מעבר לכך, לדעת משרד מבקר המדינה סוגיה זו ראוייה לבחינה מערכתית למול מכלול של התקשרויות בהיקפים כספיים נרחבים המתקיימות במערכת הממשלתית לפיתוח פרויקטי מחשוב. במסגרת זו על רשות התקשוב לבצע הפקת לקחים אופקית, ולבחון פתרונות מערכתיים להתמודדות עם נסיבות דומות ודרכי מניעתן בין היתר באמצעות מנגנונים חוזיים ואף ייזום תיקוני חקיקה בתחום דיני המכרזים תוך ייסוד מנגנונים שימנעו מראש "ספק בעל אישיות כפולה" ו"יחסי ספק לקוח שבויים" כגון על ידי מנגנונים של הערכת ספקים וקביעת תקופות צינון.

זאת ועוד, המציאות המתוארת לעיל גורמת למצב בעייתי שבו הרשות היא "לקוח שבוי" של חברה א', מאחר שיש לה תלות גוברת והולכת בחברה זו, המרכזת ידע רב ויכולות לגבי שתי המערכות. הדבר מחייב את הרשות לפעול למזעור הבעיה האמורה, למשל באמצעות הרחבת השימוש בהסדרי תמרוץ (ראו להלן).

הרשות מסרה בתשובתה כי "הייתה ערה לניגוד עניינים זה של הספק [חברה א'] והוא זה שעמד בבסיס הסכם התחזוקה המשולב שנחתם עם הספק ואשר נועד לפתור בעיה זו ולתמרץ את הספק לסיים את הפרויקט בזמן".

חברה א' מסרה בתשובתה כי לגישה דווקא היא זו השבויה בידיו של המכס ולא להפך, משום שהמכס מנצל את תנאי ההסכם, הקובעים שהיא אינה רשאית להפסיק לעבוד, כדי לחייב אותה למלא את כל בקשותיו, כאשר שאלת הפיצוי בגין התמשכות הפרויקט וההוצאות העצומות שנגרמות לה נותרת תלויה באוויר ונגרמים לה הפסדים ונזקים ניכרים. עוד מסרה כי הטענה שיש לה אינטרס סמוי לעכב את השלמת הפרויקט בשל הכנסותיה מהמערכת הישנה מגוחכת לנוכח ההפסדים העצומים שגורמים העיכובים. מול הפסדים אלו, שנחשפו בבוררות, בטל בשישים הרווח שיש לה מהמערכת הישנה, והאינטרס העיקרי שלה הוא לסיים את הפרויקט במהירות האפשרית.

2. בהסכם ההרחבה נקבע תמריץ לחברה א' עבור סיום מוקדם מהמתוכנן של שלבים ג' ו-ד' בפרויקט. על פי תמריץ זה, ישולמו לחברה א' דמי התחזוקה החודשיים בסך 2.87 מיליון ש"ח עבור תחזוקת שתי המערכות - הישנה והחדשה - עבור התקופה שתחילתה במועד העלייה לאוויר של שב' וסופה בתום תקופת הביניים, גם אם תעלה המערכת החדשה במלואה לאוויר ותופסק הפעלתה של המערכת הישנה קודם לכן. כלומר, אם תסיים חברה א' את ביצוע שלבים ג' ו-ד' בפרויקט בתוך פחות מ-24 חודשים ועקב כך תופסק תחזוקתה של המערכת הישנה, תוסיף הרשות לשלם לה את דמי התחזוקה החודשיים

בסך 2.87 מיליון ש"ח, כאילו המשיכה לתחזק את המערכת הישנה. הרשות לא כללה בהסכם ההרחבה תמריץ לביצוע שלב ב'.

נמצא כי הסכם ההרחבה לא כלל הסדרי תמרוץ לשלב ב' של הפרויקט. זאת למרות שבמסמך חברת הניהול מיוני 2013 בנושא ניתוח גורמי סיכון והיערכות להמשך ביצוע הפרויקט נכתב כי שלב ב' הוא השלב החשוב ביותר בפיתוח המערכת החדשה, וסיומו המוצלח ישקף הצלחה של כל הפרויקט.

בתשובתה מסרה הרשות כי בתקופת הביניים חברה א' מחזיקה צוות פיתוח גדול, ולכן אם היא לא תעמוד בלוח הזמנים להקמת המערכת החדשה, מסיבות שתלויות בה, היא תנחל הפסדים ניכרים, מאחר שהיא מקבלת תשלומים רק עבור אבני דרך שהיא משלימה. היא הוסיפה כי עלות ההעסקה של צוותי הפיתוח, הבדיקות, ההקמה והתשתיות של המערכת החדשה היא התמריץ האולטימטיבי לחברה א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לכלול בהסכם ההרחבה גם הסדרי תמרוץ הנוגעים לחלקו העיקרי של הפרויקט - שלב ב' - וזאת נוכח היותו נדבך מרכזי בפרויקט ומאחר שבמועד החתימה על הסכם ההרחבה שלב ב' היה בעיצומו, וחלו בו עיכובים וקשיים רבים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שבשנת 2015 נדחה מועד העלייה לאוויר של שלב ב' ב-15 חודשים.

סך כל התוספות להתקשרויות עם חברה א'

בלוח 4 שלהלן ריכז משרד מבקר המדינה את כל התוספות להסכמי ההתקשרות עם חברה א' שאושרו לתקופה שמיוולי 2011 - המועד המתוכנן לסיום הפרויקט על פי ההסכם משנת 2008 - ועד מועד סיום הביקורת במרץ 2016. מדובר בתוספות הן להסכם הישן (משנת 1991) והן להסכם משנת 2008.

לוח 4: התוספות להסכמי ההתקשרות עם חברה א' שאושרו מיולי 2011 עד מרץ 2016* (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)

הסכום לתשלום בגין התוספת	מהות התוספת
127.0	הארכת תוקף ההסכם הישן מ-1.7.11 עד 30.6.16
64.3	תוספת להסכם המקורי בגין פיתוח (על פי הבוררות) תשלום בגין התחזוקה של שלב א' עד מרץ 2016 (על פי הבוררות)
7.4	הסכם ההרחבה
**246.0	
444.7	סה"כ

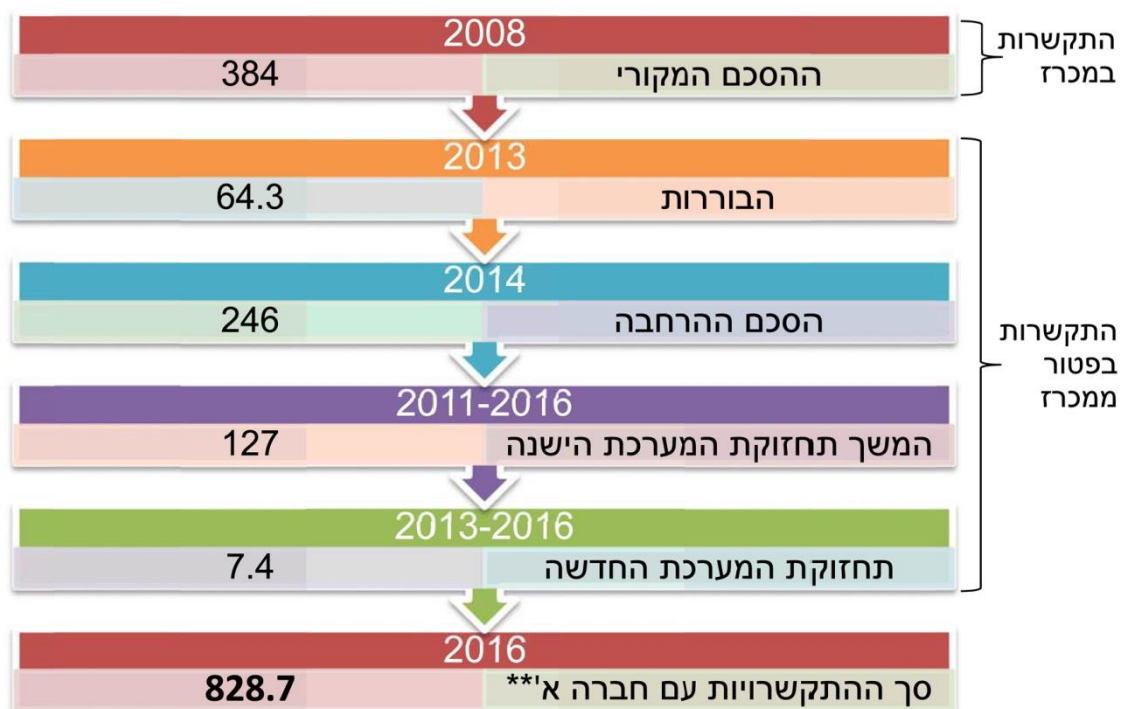
* על פי המצוין באישורי ועדת הפטור של החשכ"ל.
 ** כולל אופציה שניתנה לרשות להאריך את תקופת התחזוקה של המערכת החדשה לשלוש שנים נוספות, שלא נכללו בהסכם המקורי, בסך 82.1 מיליון ש"ח, וכן הרחבה של שירותי התחזוקה של המערכת החדשה בתקופת שלוש שנות האופציה שבהסכם המקורי בסך 20.3 מיליון ש"ח.

מלוח 4 עולה כי מיולי 2011 ועד מועד סיום הביקורת הוגדל היקף ההתקשרות עם חברה א', בפטור ממכרז, בגין נושאים שונים הקשורים לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה העתידית וכן בגין הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה, בסכום של כ-445 מיליון ש"ח⁴⁷.

בתרשים 5 שלהלן ריכז משרד מבקר המדינה את שווי הסכמי ההתקשרות של הרשות עם חברה א', שאושרו משנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016.

47 מתוכם סכום של 102.4 מיליון ש"ח עבור אופציה שניתנה לרשות להאריך את משך התחזוקה של המערכת החדשה.

תרשים 5: שווי הסכמי ההתקשרות* עם חברה א' שאושרו משנת 2008 עד מרץ 2016 (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)



* לרבות התקשרויות למתן שירותי תחזוקה עתידיים.
 ** סכום זה כולל אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים נוסף על עשר שנות ההתקשרות בהסכם המקורי, בסכום כולל של 158.4 מיליוני ש"ח.

מתרשים 5 עולה כי היקף הסכמי ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' שאושרו משנת 2008 עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2016, היה כ-829 מיליון ש"ח⁴⁸, וכי כ-54% מההתקשרויות - כ-445 מיליון ש"ח - אושרו במסלול של פטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים הרבים והממושכים בפרויקט, שיצרו חיבור רב-שנים לחברה אחת, מחייבים הליך הפקת לקחים מקיף ומעמיק, על מנת לצמצם את האפשרות להישנות מצבים אלה בעתיד.

48 סכום זה כולל אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים נוספות מעבר לעשר שנות ההתקשרות בהסכם המקורי, בסכום כולל של 158.4 מיליוני ש"ח.

העיכובים הרבים
והממושכים בפרויקט,
שיצרו חיבור רב-שנים
לחברה אחת,
מחייבים הליך הפקת
לקחים מקיף ומעמיק,
על מנת לצמצם את
האפשרות להישנות
מצבים אלה בעתיד

בתשובתה מסרה הרשות כי כל עוד לא הופעלה המערכת החדשה, המכס משלם רק על תחזוקה של מערכת אחת (המערכת הישנה). לכן לדעתה אין לכלול בגידול הוצאות הפרויקט את הרחבת הפטור לרכישת שירותי התחזוקה של המערכת הישנה וכן את התשלום בגין מימוש האופציה, המחייב קבלת אישור ופטור בעתיד לכל שנה בנפרד.

בתשובתה מיולי 2016 מסרה הרשות כי החיבור שנוצר בין הצדדים נובע מכך שלא ניתן לשחק את מערכות המחשוב של המכס, מאחר שאי-אפשר להפסיק את הפעילות השוטפת של סחר החוץ של מדינת ישראל. עוד מסרה כי "ההליך של פטור ממכרז הינו הליך חוקי לחלוטין הנובע מחוק חובת המכרזים לפיו פועלת הרשות בכל ההתקשרויות עם חברה א", וכי הליך הפקת לקחים יבוצע בסיום הפרויקט ויכלול את כלל ההיבטים.

ניהול תקציב הפיתוח של המערכת החדשה

מערכת מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה (להלן - מערכת מרכב"ה) היא מערכת מחשוב אחידה ואינטגרטיבית המשמשת במשרדי הממשלה לניהול משאבי אנוש, ניהול כספים, ניהול לוגיסטי וניהול נכסים. מערכת מרכב"ה משמשת את הרשות בין היתר בניהול הליך הרכש של טובין ושירותים ובבקרה עליו.

כמה הוראות תכ"ם עוסקות בהליך הרכש וקובעות כיצד לבצעו במערכת מרכב"ה. על פי הוראת תכ"ם בנושא "מנגנון אישורים לאישור הזמנת רכש", במשרד ממשלתי נדרש מנגנון אישורים לבקרה ואישור של הזמנות הרכש מכל הסוגים. כל גורם מוסמך (על פי מנגנון האישורים) יבדוק בין היתר אם שדות המוגדרים שדות חובה בהזמנה מולאו כנדרש. אם בוצע שינוי מהותי בהזמנה, כגון שינוי מחיר, שינוי בתנאי התשלום ושינוי בהצמדה או בתאריכי ההצמדה, נדרש סבב אישורים חדש להזמנה.

על פי הוראת תכ"ם בנושא "כללי הצמדה", התעריפים יוצמדו לשינויים במדד הרלוונטי על פי הסכם ההתקשרות, בכל מקרה שבו תקופת ההתקשרות היא לפחות 18 חודשים. את ההצמדה במערכת מרכב"ה יבצע עורך ההתקשרות, והוא יזין למערכת את המאפיינים הנדרשים, כגון המדד שלפיו מבוצעת ההצמדה ותדירותה של ההצמדה.

על פי הוראת תכ"ם בנושא "בדיקת חשבון", ביצוע תשלומים מחייב קיומן של בקורות שנועדו לוודא שהתשלום נעשה כנדרש. אחת הבקורות היא בדיקה קפדנית של החשבון (דרישה לתשלום או חשבונית) לפני ביצוע התשלום, לרבות בדיקה של התאמת פרטי החשבון לפרטים המצוינים בהתחייבות, בהזמנה ובאישור הקבלה.

אגף מערכות מידע מנהל את תקציב הפרויקט הן באמצעות מערכת מרכב"ה והן באמצעות קובץ אקסל המכיל את פרטי החשבוניות ששולמו לחברה א'. האגף יצר במערכת מרכב"ה הזמנות מסגרת⁴⁹ על בסיס ההתקשרויות עם חברה א', כדלקמן: עבור התחזוקה של המערכת הישנה בגין הארכת תוקף ההסכם משנת 1991 (להלן - הזמנת התחזוקה של המערכת הישנה); עבור הוצאות הפיתוח של המערכת החדשה

בגין ההסכם משנת 2008 (להלן - הזמנת הפיתוח של המערכת החדשה); ועבור התחזוקה של שלב א' של המערכת החדשה (להלן - הזמנת התחזוקה של המערכת החדשה).

1. בהסכם משנת 1991 ובמסמכים שהאריכו את תוקפו נקבע שהתשלומים החדשיים יוצמדו למדד המחירים לצרכן. בהסכם משנת 2008 נקבע ש-60% מהתשלומים לחברה א' יוצמדו למדד המחירים לצרכן, החל בחודש ה-18 להתקשרות, ו-40% מהתשלומים יוצמדו לדולר, החל ביום החתימה על חוזה ההתקשרות.

הביקורת העלתה כי אף על פי שהרשות הזינה בהזמנות התחזוקה של המערכת הישנה והמערכת החדשה במרכב"ה את נתוני ההצמדה שלהן⁵⁰, היא לא הזינה את נתוני ההצמדה בהזמנת הפיתוח של המערכת החדשה, כנדרש בהוראת תכ"ם, ולכן הוצאות ההצמדה של התשלומים לפי ההזמנה זו לא חושבו באופן אוטומטי, ולא היה אפשר לבדוק אם פרטי התשלום מתאימים לפרטים המצוינים בהזמנה. יצוין שבמסגרת התשלומים בגין הזמנת הפיתוח של המערכת החדשה שילמה הרשות לחברה א' הפרשי הצמדה בסך כ-1.7 מיליון ש"ח.

2. בהסכם משנת 2008 מפורטים תנאי התשלום בעניין הוצאות פיתוח המערכת החדשה (להלן - תנאי התשלום). בתנאי התשלום נקבע כי 70% מהוצאות הפיתוח של המערכת החדשה ישולמו לחברה א' על פי אבני דרך המפורטות בהסכם, ו-30% ישולמו בתשלומים חודשיים שווים, על פני חמש שנים, מסיום "תקופת המעבר" (כשהמערכת החדשה עובדת בכל האתרים, והמערכת הישנה מנותקת). בהסכם מפורטות אבני הדרך, ועבור כל אחת מהן נקבע שיעור התשלום הנדרש. לדוגמה, בסיום שלב האפיון תשלם הרשות לחברה א' 3% מ-70% של התשלום המוסכם עבור פיתוח המערכת. על פי פסק הבוררות נעשו במהלך הפרויקט שינויים בתנאי התשלום, בהסכמת הצדדים.

בספטמבר 2011 פורסם דוח ביקורת שעשה רואה חשבון חיצוני לבקשת הרשות (להלן - דוח הביקורת), בנושא תהליך אישור החשבונות של חברה א' עבור הזמנת הפיתוח של המערכת החדשה והזמנת התחזוקה של המערכת הישנה. לגבי המערכת החדשה נכתב בדוח הביקורת כי הבדיקה התקציבית המבוצעת באגף הכספים היא של הוצאות בפועל לעומת סך התקציב השנתי של הפרויקט, וכי אין בודקים את הביצוע בפועל לעומת התקציב שנקבע לכל אבן דרך ולכל תת-שלב בפרט, ולפיכך אין באגף הכספים בקרה מספקת למניעת חריגות בתקציב.

במרץ 2012 התקיים דיון בראשות חשב הרשות דאז בנושא דוח הביקורת. בסיכום הדיון נכתב כי לצורך בקרה על התקדמותה של חברה א' בביצוע הפרויקט ואישור התשלום בהתאם, בנה אגף מערכות מידע גיליון אקסל, ובו בין היתר פירוט של אבני דרך מרכזיות. עוד נכתב כי לטענת החשב דאז, השימוש

באקסל ככלי פיקוח הוא בעייתי, שכן הסיכוי לטעויות בעקבות שימוש כזה גבוה למדי. בשנת 2012 כלל אגף מערכות מידע בהזמנת הפיתוח של המערכת החדשה פירוט של אבני הדרך על פי ההסכם המקורי.

הביקורת העלתה כי אף שאגף מערכות מידע כלל בהזמנת הפיתוח של המערכת החדשה פירוט של הסכומים שישולמו בהתאם לאבני הדרך על פי ההסכם משנת 2008, סכומים אלו אינם מעודכנים, מאחר שהם אינם כוללים את השינויים שנעשו באבני הדרך ובתנאי התשלום בזמן ביצוע הפרויקט, לרבות בעקבות פסיקת הבורר. לפיכך לא ניתן לייחס את ההוצאות בפועל לאבן הדרך המתאימה בהזמנה במערכת מרכב"ה, ולא ניתן לוודא שפרטי החשבונית תואמים את פרטי ההזמנה במרכב"ה, כנדרש בהוראת תכ"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהזמנת הפיתוח של המערכת החדשה תעודכן במערכת מרכב"ה ותכלול נתוני הצמדה ופירוט מעודכן של אבני הדרך ותנאי התשלום, כנדרש בהוראות תכ"ם.

בתשובתה מסרה הרשות כי הערת הביקורת נכונה וכי הנושא נמצא בימים אלו בטיפול.

ניהול הסיכונים בפרויקט

בניהול פרויקטים, כמו בניהול שוטף של מערכות וארגונים, קיימים סיכונים. חלקם הגדול אינם בבחינת "כוח עליון" ואפשר לנהלם. הליך ניהול סיכונים הוא חלק בלתי נפרד מניהול פרויקט, והוא כלי מרכזי וחיוני ביותר עבור מנהל הפרויקט ועבור כל הגורמים האחרים המעורבים בו. כלי זה מסייע באיתור נקודות תורפה וכשלים אפשריים העלולים לגרום לחרیגות ניכרות מלוחות הזמנים, מהעלויות שנקבעו ומתוכני הפרויקט, עד כדי הפסקתו וכישלונו. ניהול סיכונים מאפשר לאתר נקודות תורפה אלו בעוד מועד, להעריך ולנתחן, להציגן לפני הדרג הניהולי ולנקוט פעולות מתקנות מתאימות. ניהול הסיכונים הוא פעילות חוזרת, אשר צריכה להתבצע במשך כל מחזור החיים של הפרויקט⁵¹.

עוד בשנת 2009 קיימה הרשות סדנה שנועדה לאתר את גורמי הסיכון המרכזיים בפרויקט. במסמך הסיכום של הסדנה צוינו 56 סיכונים אפשריים בתחומים שונים, כגון חסמים ארגוניים במכס, חסמים משפטיים ותלות בגורמים בקהילה. הסיכונים שאותרו דורגו לפי עוצמת החשיפה⁵² ונקבעה עבורם תכנית גידור⁵³. תכנית הגידור הוכזה במסמך "סיכום סדנת גידור סיכונים" מפברואר 2010 (להלן - מסמך ניהול

51 שלמה גלברזון ואבי שטוב, **ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה** (2004), עמ' 321, וכך גם על פי נוהל מפת"ח.

52 ההסתברות להתממשות הסיכון כפול הנזק הכספי הפוטנציאלי הצפוי עם התממשותו.

53 אוסף פעולות שמטרתן צמצום הסיכוי להתממשות הסיכון או צמצום הנזק במקרה שיתממש.

הסיכונים משנת 2010). על פי מסמך זה, שני סיכונים שדורגו כבעלי עוצמת חשיפה גבוהה מאוד בנוגע לפרויקט היו היעדר שיתוף פעולה של סוכני המכס ואי-ביצוע שינויי החקיקה הנדרשים למעבר למערכת החדשה. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הניהול של סיכונים אלו משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת במרץ 2016. להלן פירוט:

תכנית התמריצים לבתי התוכנה

עם משתמשי החוץ במערכת החדשה נמנים כ-550 גופים פרטיים, ובהם 145 סוכני מכס. על מנת שהגופים הפרטיים יוכלו לעבוד במערכת החדשה ולשדר באמצעותה למכס את הנתונים הדרושים לו בתהליך היבוא, עליהם לפתח ממשק בין מערכות המידע בארגונים שלהם לבין המערכת החדשה. לצורך פיתוח הממשק נעזרו רבים מהגופים הפרטיים בשירותיהם של בתי תוכנה.

במסמך ניהול הסיכונים משנת 2010 צוין כי "חוסר במשאבים מספיקים אצל סוכני המכס ו/או חוסר שיתוף פעולה מצד סוכני המכס עלול למנוע את עליית המערכת לאוויר במועד המתוכנן, ו/או למנוע מימוש של פונקציונליות שהוגדרה בתכולת המערכת". סיכון זה דורג במקום השני מבחינת עוצמת החשיפה אליו. הגידור שנקבע לסיכון זה היה בין היתר כתיבת מסמך תמריצים לבתי התוכנה כדי שיזדווחו לפתח פתרונות טכנולוגיים שיתממשקו עם המערכת החדשה לצורך הטמעתם אצל לקוחותיהם (ובהם סוכני המכס).

באפריל 2013 התקיימה ברשות התקשוב ישיבה בנושא מצב הפרויקט. בסיכום הישיבה נכתב כי אי-שיתוף הפעולה בין השותפים בביצוע הפרויקט הוא מכשול בפני התקדמותו, המחייב את הרשות לדחות את פיילוט החובה וגורם לאי-עמידה בלוח הזמנים. עוד נכתב כי ראשת מטה התקשוב דאז ביקשה מנציגי רשות המסים לבחון אפשרויות למתן תמריצים לקהילה.

במסמך חברת הניהול מיוני 2013 בנושא ניתוח גורמי סיכון והיערכות להמשך הפרויקט (להלן - מסמך ניהול הסיכונים משנת 2013) צוינו שני סיכונים הקשורים למוכנות הקהילה לעבודה עם המערכת החדשה בשלב ב' הן בפיילוט הרשות והן בפיילוט החובה. הנזק הפוטנציאלי של כל אחד מסיכונים אלו הוערך בשלושה עד שישה חודשי חריגה מלוח הזמנים. אחת מפעילויות הגידור שצוינו במסמך הייתה גיבוש חבילת תמריצים לקהילה.

בינואר 2014 התקיימה ישיבה של ועדת מכרזים ענ"א, ובה אושרה תכנית תמריצים לשישה בתי תוכנה, שהם מפתחי הממשקים עבור הקהילה בתחום עמילות המכס. בפרוטוקול הישיבה נכתב כי מנהל הפרויקט המליץ לתגמל את בתי התוכנה, בהנחה כי אי-שיתוף פעולה שלהם יגרום לנזק של כ-2.5 מיליון ש"ח לחודש ולנזק מצטבר של עשרות מיליוני ש"ח. על פי המנגנון שהציג מנהל הפרויקט באותה הישיבה, יחושב התמריץ על פי כמות השידורים של בתי התוכנה למערכת החדשה ותמהילם.

במסמך "הערכת סיכונים להמשך הפרויקט" ממרץ 2014 צוין הסיכון של השקעת משאבים לא מספקת של הקהילה בפיתוח מערכות הקצה והמערכות המשיקות. צוין שהסבירות שסיכון זה יתממש היא בינונית, אך אם יתממש - עוצמת הפגיעה בלוח

הקריטריונים שנקבעו
בתכנית התמריצים
לא תאמו את השלב
שבו נמצאו בתי
התוכנה במועד
התחלת התכנית
מבחינת פיתוח
התוכנה

הזמנים תהיה גבוהה מאוד. פעולת הגידור שצוינה במסמך עבור סיכון זה הייתה יישום תכנית תמריצים לגורמי הפיתוח בקהילה, ונכתב כי היא אושרה ושורייין לה תקציב, אך היא טרם הופעלה, ולכן עדיין לא ניתן להעריך את האפקטיביות שלה.

תכנית התמריצים החלה ביולי 2014, אך כעבור שבעה חודשים, בינואר 2015, הודיע מנהל הפרויקט לששת בתי התוכנה שהשתתפו בתכנית כי הוחלט על הפסקתה, מפני ש"התהליך לא היה מוצלח". מנהל הפרויקט הסביר למשרד מבקר המדינה במרץ 2015 כי בתי התוכנה לא עמדו בקריטריונים לקבלת התמריצים, ולכן לא שולמה להם כל תמורה.

הביקורת העלתה כי אף שהוחלט בינואר 2014 ליישם תכנית תמריצים לגבי בתי התוכנה, במטרה לקדם את תהליך הפיתוח וההטמעה של תכנת הממשק בקרב לקוחותיהם (ובהם סוכני המכס) ולאפשר בדיקת תהליך עסקי מלא⁵⁴ בפילוט הרשות, הקריטריונים שנקבעו לקבלת התמריץ (כגון היקף השידורים הנדרשים והגשת הצהרות יבוא עם צרופות סרוקות) לא תאמו את השלב שבו נמצאו בתי התוכנה במועד התחלת התכנית - יולי 2014 - מבחינת פיתוח התוכנה. לראיה, בינואר 2015 - שישה חודשים לאחר הפעלת התכנית - לא עמד אף אחד מבתי התוכנה בקריטריונים שהוגדרו לקבלת תמורה.

בתשובתה מסרה הרשות כי מטרת התמריצים הייתה לעודד את בתי התוכנה שאיחרו בפיתוח, וכן להבטיח שבפילוט הרשות יהיה לעובדי המכס מספיק הצהרות יבוא לצורך ביצוע הפילוט. היא הוסיפה כי בתי התוכנה קבעו לעצמם תכנית אסטרטגית ותכניות עבודה בלוחות זמנים שאינם תואמים את דרישות המכס, וכי בתי התוכנה טענו שהתמריצים אינם מכסים את התשומות הנדרשות ולכן בחרו שלא לשתף פעולה.

ביוני 2016 העבירו ששת בתי התוכנה שהשתתפו בתכנית התמריצים את תשובותיהם למשרד מבקר המדינה. להלן סיכום התשובות: מודל התמריצים שנקבע היה שגוי ולכן לא הייתה לתמריצים השפעה ממשית; הרף שקבעה הרשות לקבלת התמריץ היה גבוה מדי ולא תאם את מצב המערכת בשלב שבו יצאה התכנית לפועל; כדי שהתמריצים יהיו אפקטיביים היה מקום להעניקים לעמילי המכס, למשלחים ולחברות בלדרות, כי הם הגורמים השולטים בצורה הטובה ביותר במכלול הפעילויות הנדרשות לצורך מוכנות המערכת החדשה; אין להטיל את האשמה בכישלון תכנית התמריצים על בתי התוכנה, מאחר שהיעדים שנקבעו לה היו לא ריאליים; התזמון של התכנית היה מוקדם מדי והיא לא הייתה כדאית מבחינה כלכלית עבור בתי התוכנה; "הנוסחה שקבע המכס כדי לעמוד ביעדי התמריצים נשארה אידיאל רחוק, כאשר בשגרת היום יום אנשי התפעול והמחשוב [של בית התוכנה] נאבקו להצליח לסיים תיקים פשוטים יחסית... היו תיקים שמהלך שידורם למכס נמשך יותר משבוע בגלל שבתהליך המסוים הייתה דרישה טכנית שלא הובנה/הוגדרה כראוי... או שהתהליך חזר עם שגיאה כללית לא מוסברת...". עוד נמסר כי קצב ההתקדמות של בתי התוכנה מושפע ממגוון רחב מאוד של אילוצים כגון חוסר הבשלות של האפיון

ושל התוצרים שהעמיד המכס לאורך תהליך הפיתוח וקצב ההתקדמות הרצוי לכל לקוח ולקוח.

בישיבות מינהלת הפרויקט שהתקיימו בשנת 2015 נדונו בין היתר מוכנות בתי התוכנה וההשפעה שיש לכך על התקדמות פיילוט הרשות (שהחל ביוני 2014 ונמשך עד מאי 2015) ופיילוט החובה (שהחל במאי 2015 ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיים). להלן פרטים:

בסיכום הישיבה שהתקיימה במרץ 2015 נכתב כי "עד כה בתי התוכנה לא ביצעו את כל התרחישים שהיה צפוי שיבוצעו. אחוזי הביצוע הם נמוכים (5%-30%)". במצגת שהוצגה בישיבה ביולי 2015 צוין כי אחת הבעיות העיקריות של הפרויקט היא אי-מוכנותם של בתי התוכנה, וכי "מרכיבי תוכנה חשובים של חלק מבתי התוכנה עדיין לא מוכנים". עוד צוין במצגת כי יש בתי תוכנה שטרם סיימו לפתח את כלל התכולות, ועקב כך טרם החלו סוכני המכס בהפעלת תהליכים חשובים, בהם תהליכי ליבה כגון תהליכים הנוגעים ליבוא כלי רכב ובלדרות. בסיכום הישיבה שהתקיימה בדצמבר 2015 צוין מנהל הפרויקט כי שלושה תחומי פעילות מרכזיים אינם עובדים בגלל עיכוב של אחד מבתי התוכנה בביצוע הפרויקט, אף שלדבריו צוין כשנה וחצי קודם לכן שמדובר בנושא קריטי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח קביעתו של המכס עוד בשנת 2010 כי אי-שיתוף הפעולה של משתמשי החוץ הוא סיכון מרכזי בפרויקט, וכי היעדר מוכנות בתי התוכנה עלול לגרום לעיכובים בביצוע הפרויקט; ונוכח התחלת פיילוט החובה במאי 2015, במטרה לבדוק תהליכים עסקיים מלאים בהשתתפות כל משתמשי החוץ - היה ראוי לקיים ביולי 2014, לפני הפעלת תכנית התמריצים, בחינה קפדנית של הקריטריונים שנקבעו לה ולתקף את יכולתם להביא להגברת שיתוף הפעולה וכך לגידור הסיכון. זאת ועוד, מן הראוי היה לבחון בינואר 2015 - עם הפסקת התכנית - שינוי בקריטריונים שלה או יישום תכנית תמריצים חלופית. בחינה כזו נדרשה על מנת לצמצם את הסיכון שהיה ידוע באותו המועד - שבשל העיכוב של חלק מבתי התוכנה בפיתוח תהליכי יבוא מרכזיים ובהטמעתם בקרב לקוחותיהם, לא יהיה ניתן יהיה לבדוק תהליכים אלו בפיילוט החובה - סיכון שהתממש לבסוף.

בתשובתה מסרה הרשות כי בתי התוכנה לא שיתפו פעולה ולפיכך הוחלט להפסיק את תכנית התמריצים ולמצוא חלופות אחרות. היא הוסיפה כי בוצעה חשיבה מחודשת של מינהל המכס על התכנית והגדרה מחודשת של הקריטריונים אך הוחלט שלא לחדשה. עוד מסרה כי שיתוף הפעולה עם בתי התוכנה יושג על ידי לחץ שיופעל על לקוחותיהם ובשיחות אישיות של ראש מינהל המכס.

חברה א' מסרה בתשובתה כי למרות כמה תהליכי גידור, לא הצליח המכס, האחראי לשילוב הקהילה בפרויקט, לרתום את הגורמים כנדרש ולהניע אותם להישגים הנדרשים. הסיבה העיקרית לכך היא היעדר חקיקה מתאימה הקובעת סנקציות או תגמול, שתחייב או תעודד את הגורמים לשתף פעולה. בהיעדר כלים מתאימים כאמור, שיתוף הפעולה של הקהילה תלוי ברצונו הטוב של כל גורם ובמידת היענותו לפניות אישיות של מנהל המכס. חברה א' הוסיפה כי מודל התגמול נכשל ולא הביא

לתוצאות המקוות, וכתוצאה מכך נגרמו עיכובים רבים, ואף היה צורך לבצע כל הזמן בדיקות והתאמות נוספות.

תיקוני החקיקה הנדרשים לקראת הפעלת המערכת החדשה

פעילותם של הגורמים המעורבים בסחר החוץ של ישראל, לרבות עובדי המכס וסוכני המכס, מגובה בתשתית של חוקים, תקנות, פקודות וצווים, ובהם פקודת המכס (נוסח חדש). על מנת להתאים את פקודת המכס לתהליכי העבודה במערכת החדשה, המבוססים על דיווחים מקוונים ואישורים אלקטרוניים, יש לבצע בפקודה תיקונים (להלן - תיקוני חקיקה). במסגרת תיקוני החקיקה ניתן לשלב גם אמצעי אכיפה של הרשות.

לשם ביצוע תיקוני החקיקה על הרשות לפרסם תזכיר חוק האמור לכלול טיוטה ראשונה של התיקונים המוצעים בתוספת דברי הסבר בדבר מטרותיהם, והוא נועד לדיון ראשוני בהצעה.

במסמכי ניהול הסיכונים של הפרויקט משנת 2010 ועד שנת 2015 צוין סיכון בנושא תיקוני החקיקה. במסמך ניהול הסיכונים משנת 2010 צוין הסיכון "חסמים משפטיים"; סיכון זה דורג ראשון מבחינת עוצמת החשיפה. הסיכון תואר כחוסר יכולת לבצע את שינויי החקיקה הנדרשים לקראת הפעלת המערכת החדשה, דבר שעלול להצריך שינויים באפיון או למנוע את העלייה לאוויר במועד המתוכנן או לגרום לפגיעה בפונקציונליות ובתועלות המתוכננות של המערכת. הגידור לסיכון זה היה הצגת רשימת תיקוני חקיקה שיש לבצע עד מרץ 2010 לצורך תמיכה בהפעלת המערכת החדשה, וכך הצגת המצב בעניין תיקוני החקיקה בכל רבעון.

בתשובתה מסרה הרשות כי בשנת 2010 לא היה כל טעם בהכנת תזכיר חוק, מאחר שעל פי ניסיונה ראוי לקדם תיקוני חקיקה מסוג זה לכל המוקדם "בישורת האחרונה" של הקמת המערכת ולא לפני שהסתיים אפיון המערכת (בשנת 2010 המערכת ודאי לא הייתה בשלה להכנת תזכיר, כפי שעולה אף מטיוטת הדוח), אחרת הייתה עלולה להיווצר אי-התאמה של ממש בין התזכיר לבין היכולות בפועל, והיו נדרשים בהמשך תיקונים משמעותיים נוספים בחקיקה.

במסמך ניהול הסיכונים משנת 2013 צוין הסיכון "אילוצים משפטיים" ללא פירוט. פעולת הגידור שנקבעה לגבי סיכון זה הייתה מיפוי הצרכים בתחום המשפטי בנוגע למתווה הפרויקט והיערכות משפטית להתמודדות עם עתירות של הגורמים הרלוונטיים. עוד נכתב באותו המסמך כי יש להקצות צוות משפטי ייעודי לליווי הפרויקט (לפחות יום בשבוע).

במסמכי ניהול הסיכונים משנת 2014 ומשנת 2015 שב ועלה נושא האילוצים המשפטיים. במסמכים אלו נכתב כי היעדר מוכנות של התשתית המשפטית הנדרשת להפעלת המערכת החדשה או עתירות של גורמים בקהילה יכולים להביא לעיכוב בהפעלה המבצעת של המערכת. במסמך "הערכת סיכונים להמשך הפרויקט" ממרץ 2014 נכתב כי המחלקה המשפטית אינה מקצה לפרויקט את המשאבים הנדרשים, וכי יועצת משפטית שגויסה לליווי ייעודי של הפרויקט הועברה

לטיפול במשימות אחרות. במסמך חברת הניהול מאוגוסט 2015 בנושא ניהול סיכונים הקשורים לפרויקט נכתב כי התשתית המשפטית הנדרשת להפעלת המערכת עדיין אינה מוכנה.

בפברואר 2015 התקיימה ישיבה בנושא "שער עולמי - חקיקה" בראשות מנהל הרשות. בסיכום הישיבה צוין כי לשם הפעלת המערכת החדשה יש לבצע תיקוני חקיקה, וכי הגורמים המטפלים בחקיקה עסוקים במשימות רבות אחרות ואינם מתפנים למשימה. בישיבה הוחלט להקצות עורך דין מהמחלקה המשפטית ברשות לטיפול בתיקוני החקיקה, וכן נקבע כי טיוטת התיקונים תוכן עד סוף מרץ 2015.

הביקורת העלתה כי אף שהצורך בביצוע תיקוני חקיקה חזר ועלה בישיבות הרשות בשנים 2014-2015, רק ביוני 2015 פרסמה הרשות את תזכיר החוק לתיקון פקודת המכס, התשע"ה-2015, לשם קבלת הערות הציבור.

בתשובתה מסרה הרשות כי טיוטת הצעת חוק בסדר גודל כזה דורשת עבודה של חודשים רבים, וכי יש לזכור שבאותה עת הוטלו משימות אחרות בתחום החקיקה שתועדפו כבעלות חשיבות עליונה; לדוגמה - הכנת הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, אשר בה שולבו רפורמות בכמה תחומים. זאת נוסף על העבודה השוטפת בתחום חקיקת המס, שהיקפה רב מאוד.

בישיבת המינהלה המכסית ביוני 2015 ציינה סגנית בכירה ליועץ המשפטי ברשות כי טיוטת החקיקה פורסמה לציבור, וכעת נדרשת הסכמה של משרדי הממשלה השונים לטיטה, לפני אישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה. בישיבת המינהלה המכסית באוקטובר 2015 ציינה הסגנית הבכירה כי היא צופה שעד סוף שנת 2015 תאושר החקיקה בידי ועדת השרים, ובתחילת שנת 2016 תאושר סופית בכנסת.

במצגת שהוצגה בישיבת ועדת ההיגוי בנובמבר 2015 צוין כי טרם הושלמו כל תיקוני החקיקה. בסיכום הישיבה נכתב כי יש לעשות כל מאמץ לסיים את הליכי החקיקה במכס הדרושים להפעלת המערכת החדשה עד תום מושב החורף של הכנסת (אפריל 2016). במצגת שהוצגה בישיבת מינהלת הפרויקט מדצמבר 2015 צוין כי אחד הסיכונים שבחוסר מוכנות משפטית להפעלה של המערכת החדשה הוא עתירות של גורמים בקהילה נגד הפעלת תהליכים שאינם מגובים משפטית. עוד צוין כי טרם הושלמו תיקוני החקיקה, וכי להערכת המחלקה המשפטית תאושר בכנסת החקיקה הנדרשת במרץ או אפריל 2016.

אילו עלה שלב ב'
לאוויר במועד שתוכנן
- יולי 2015, לא היה
בידי הרשות העוגן
המשפטי הנדרש
להפעלת המערכת
החדשה

הביקורת העלתה כי רק במאי 2016 הועבר למשרד המשפטים הנוסח המעודכן של תזכיר החוק שבו יושמו הערות הציבור, להמשך ההתדיינות בעניינו ולצורך קביעת ישיבה לקידום הצעת החוק. יצוין ששלב א' של הפרויקט - שלב המצהרים - עלה לאוויר כבר בנובמבר 2013. יוצא אפוא שבמשך כשנתיים וחצי - מנובמבר 2013 ועד מאי 2016 - פעל שלב א' ללא תשתית מעודכנת של פקודת המכס, המגבה מהבחינה המשפטית באופן מלא את תהליכי העבודה החדשים שיושמו בו⁵⁵ וכן את היכולת של הרשות לאכוף את השימוש בהם.

בתשובתה מסרה הרשות כי החלק הנוגע למצהרים הוגש לכנסת ביוני 2013 במסגרת הצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה, התשע"ג-2013, ומאחר שוועדת הכספים החליטה שלא לדון בחלק זה, הוא שולב שוב, בשינויים אחדים, בתזכיר תיקוני החקיקה הנוגעים ל"שער עולמי" שפורסם ביוני 2015.

עוד מסרה הרשות בתשובתה כי כדי שהתזכיר יסקף באופן נכון ומדויק את התיקונים הדרושים בשל הטמעת המערכת, נדרשו ישיבות עם גורמים שונים במינהל המכס וקבלת הערות מהגורמים המושפעים מתיקוני החקיקה המוצעים, בהם ציבור סוכני המכס ומשלחים בין-לאומיים. עוד הוסיפה כי בכוונתה לפעול להגשת הצעת חוק ממשלתית, הנסמכת על התזכיר שהופץ, במהלך החודשים הקרובים. הגשת הצעת החוק מותנית באישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת שרים לענייני חקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שתיקוני החקיקה הם העוגן החוקי להפעלת המערכת החדשה, על הרשות לפעול נמרצות לקידומם, כדי שיושלמו בטרם יעלה שלב ב' לאוויר. יודגש כי אילו עלה שלב ב' לאוויר במועד שתוכנן - יולי 2015, לא היה בידי הרשות העוגן המשפטי הנדרש להפעלת המערכת החדשה, והדבר היה מקשה לאכוף את השימוש בה והיה עלול לעכב את הפעלתה או לחייב הפעלה של שתי המערכות - הישנה והחדשה - בעת ובעונה אחת.

סיכום

פרויקט שער עולמי הוא פרויקט להקמת מערכת מידע חדשה למחשוב סחר החוץ של מדינת ישראל. בשנת 2008 חתמה הרשות על הסכם עם חברה א' לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ולפיו תוכנן שהמערכת החדשה תעלה לאוויר ביולי 2011. אולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, נדחה מועד העלייה לאוויר לספטמבר 2018 - כשבע שנים לאחר המועד המקורי.

פרויקט שער עולמי הוא אחד מפרויקטי המחשוב הגדולים והמורכבים שנעשו במגזר הממשלתי בשנים האחרונות, בין היתר בשל המספר הרב מאוד של גורמים חיצוניים מקהילת סחר החוץ בישראל המעורבים בו; בשל השינויים הרבים בתהליכי העבודה שהיו נהוגים במכס ובקהילה במשך שנים רבות; ובשל החדשנות הטכנולוגית של המערכת החדשה. התבוננות בהתקדמות הפרויקט מאז תחילתו משקפת תמונה של פרויקט משברי. משנת 2014 ניתן לזהות שיפור בקידום הפרויקט בשלב פיילוט הרשות, ולאחריו - במאי 2015 - בשלב פיילוט החובה. הדבר קיבל ביטוי, בין היתר, במעורבות משמעותית בפרויקט של המנהלים הבכירים - מנהל הרשות וראש מינהל המכס.

ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' בנוגע לפרויקט הסתכמו בכ-829 מיליון ש"ח⁵⁶, כמחצית מהן אושרו במסלול של פטור ממכרז. המציאות המשברית של הפרויקט, שיצרה חיבור רב-שנים לחברה אחת, מחייבת הליך הפקת לקחים מקיף ומעמיק, שתכליתו - צמצום האפשרות להישנות מצבים דומים בעתיד. ניתוח ולימוד של הכשלים בתכנון של פרויקט זה וביישומו, הפקת לקחים נכונים מביצועו והטמעתם בפרויקטי מחשוב במערכת הממשלתית עשויים לחסוך לקופה הציבורית תקציבי עתק ולשפר את היכולת להשלים פרויקטים באופן מקצועי, תכליתי ויעיל.

לעניין זה ראוי לתת את הדעת לכמה היבטים מרכזיים שעלו בביקורת על הפרויקט: גיבוש תכניות עבודה ריאליות המושתתות על ניתוח מעמיק של החסמים והסיכונים ביישום מרכיבי הפרויקט; ניהול קפדני של מערך הפיקוח, המעקב והבקרה בנוגע להתקדמות הפרויקט בכל הרמות; ניהול קפדני, לאורך כל תקופת הביצוע של הפרויקט, של הסיכונים העיקריים שהוגדרו; התמודדות עם פיתוח תלות מוגברת בחברה המפתחת ושכלול כלי התמרוץ הנחוצים בנסיבות אלו; ההתמודדות עם ניהול פרויקט פיתוח בד בבד עם המשך השימוש במערכת קודמת ותחזוקתה; ביצוע פעולות הפקת לקחים ותיקון לאחר סיומו של משבר פרויקטלי עמוק.

56 היקף הסכמי ההתקשרויות מספטמבר 2008 עד מרץ 2016. סכום זה כולל אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים נוסף על עשר שנות ההתקשרות בהסכם המקורי, בסכום כולל של 158.4 מיליון ש"ח.

