

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי





פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

רקע

פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב בביטוח הלאומי הוא מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים שנעשו במגזר הציבורי בשנים האחרונות. הפרויקט נועד לשפר את השירות לציבור באמצעות יישום של תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על כל מבוטח, תוך התמקדות במיציא זכויותיו. הפרויקט החל בשנת 2010 ונועד להימשך עד 2020. במשך השנים התעוררו קשיים בניהול הפרויקט וחלו בו עיכובים רבים.

נתוני מפתח

47 ו-34 שנים

גילן של מערכות המידע התומכות בענפי גמלאות עיקריים - "זקנה ושאיירים" ו"נכות כללית", בהתאמה

3.04 מיליון איש

מספר מקבלי הקצבאות מהביטוח הלאומי בשנת 2018²

89.2 מיליארד ש"ח

הסכום הכולל של הגמלאות ששילם הביטוח הלאומי בשנת 2018¹

נובמבר 2016

המועד שבו הופעלה המערכת הראשונה בפרויקט: מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה, ששיפרה במידה רבה את תהליכי העבודה (מעבר לעבודה באמצעות תיק לקוח ממוחשב)

755 מיליון ש"ח

התקציב שנוצל בפרויקט עד מועד סיום הביקורת⁴, המשקף גידול של כ-58% ביחס לתקציב שאושר לו ב-2009 (שהיה 477 מיליון ש"ח)

123 מיליון ש"ח

אומדן שנתי להקטנת תשלומי היתר ותשלומי החסר למבוטחים אילו יושם פרויקט תבל במלואו³

1. אומדן כולל הוצאות מינהל, על פי הצעת התקציב של הביטוח לאומי לשנת 2019.
2. המספר אינו כולל 2.7 מיליון ילדים בתכנית "חיסכון לכל ילד".
3. מבוסס על אומדנים שהציגה מנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי בינוי 2017.
4. הסכום מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, ולפיהם ביצוע התקציב עמד על כ-705 מיליון ש"ח, וכן על אומדן של משרד מבקר המדינה בסך כ-50 מיליון ש"ח עבור עלויות נוספות (כגון כוח אדם ישיר ויועצים).

פעולות הביקורת

בחדושים פברואר עד נובמבר 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחב בנושא פרויקט תבל במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר ניהול התכולות של הפרויקט, תקציבו ותוכנית העבודה שלו, לרבות תיקון הליקויים שמבקר המדינה התריע עליהם בדוח המבקר מ-2015. כמו כן נבדקו היבטי אבטחת המידע בפרויקט והקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה.



ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הביטוח הלאומי יישם כמה מערכות חשובות ומתקדמות במסגרת הפרויקט, אולם מדובר בחלק קטן מהמערכות שתוכננו במקור ב-2009: מ-31 מערכות בתחום הליבה יושמו בחלוף עשר שנים מתחילת הפרויקט רק 5 מערכות ואף זאת באופן חלקי בהשוואה לתכנון⁵.

חرف הביצוע החלקי של התכולות, התקציב שנוצל בעת סיום הביקורת היה גבוה בכ-58% מהתקציב המתוכנן המקורי (נוצלו כ-755 מיליון ש"ח, ואילו התקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 עמד על 477 מיליון ש"ח).

בעקבות המשבר שאליו נקלע הפרויקט ב-2017, בחן הביטוח הלאומי מחדש את מצבו והתווה תוכנית המשך עד סוף 2019, שכללה תכולות מצומצמות ביחס לתכנון המקורי. נמצא כי ב-2019 חל עיכוב של ממש בפעילות המתוכננת בשל תקלות רבות, וזאת לאחר שכבר נוצל רוב התקציב שאושר לה.

נמצא כי תקציב הפרויקט לא כלל את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט, כגון כוח אדם ישיר והתקשרות עם יועצים. עלויות אלה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח בשנים 2010 - 2019 (כ-7% מהעלות הכוללת של הפרויקט).

במחצית הראשונה של 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט בלא שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תוכנית עבודה שנתית מפורטת. בכך היה כדי לפגוע בביצוע הפיקוח התקציבי על הפרויקט כנדרש.

5. מערכת מבוטח יושמה בתחום נתוני לקוח ולא בתחום הביטוח, מערכת שירותים כספיים יושמה בתחום הגמלאות ולא בתחום הגבייה, מערכת ועדות רפואיות יושמה בתחום נפגעי עבודה בלבד, ומערכות נכות כללית שירותים מיוחדים (כולל ועדות רפואיות) נמצאות בהליכי פריסה.

6. על פי אומדן של משרד מבקר המדינה.



במסגרת הליך סקר סיכונים שביצע הביטוח הלאומי לכל מערכות המידע בארגון מופו חלק מסיכוני התקשוב ואבטחת המידע, ולא נאמדו הסבירות והנזקים לכל סיכון, אף שחלק מהמערכות מכילות מידע רגיש.

הביטוח הלאומי ביצע בדיקות חוסן לאחת ממערכות תבל יותר משנה לאחר שהמערכת כבר עלתה לאוויר.



בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במעורבותה של ההנהלה הבכירה של הביטוח הלאומי בפרויקט. מעורבות זו תרמה לפתרון בעיות מהותיות בקידום הפרויקט והובילה לבחינה של תהליכי העבודה ולשיפורם.

החלטת הביטוח הלאומי להקים צוות לפיקוח תקציבי בראשות החשבת תרמה רבות לשיפור הפיקוח הפרטני על תקציב הפרויקט ולבקרה עליו.

המעורבות של עובדי הביטוח הלאומי (לקוחות המערכת) בהליכים השונים של יישום הפרויקט ובעיקר בשלבי ההטמעה היא נדבך חשוב בהצלחתו.

עיקרי המלצות הביקורת

על הביטוח הלאומי לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים וביישום התכולות, למנות גורם בכיר שיהיה אחראי לאישור השינויים בפרויקט ולבחון את תהליכי העבודה הקיימים שניתן לפשטם וכך להפחית את מספר הפיתוחים הנדרש. כמו כן ראוי לבחון את שיון כלל עלויות הפרויקט לתקציבו.



על הביטוח הלאומי להקפיד שהפרויקט יפעל על פי תוכנית עבודה שנתית מפורטת המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו כדי שיהיה אפשר להקצות את משאביו באופן מיטבי ולפקח על התקדמותו.




ראוי שהביטוח הלאומי יהדק את הקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי בנושא הפרויקט כדי להפיק תועלת מניסיונה של הרשות במציאת פתרונות לבעיות שעלו בפרויקט.



ראוי לבחון דרכים להרחבת שיתוף הפעולה בין הביטוח הלאומי לרשות התקשוב ולהעברת הידע המקצועי ביניהם גם בתחומי תקשוב נוספים כדי לשפר את השירות לציבור ולייעלו. בכלל זה ראוי לבחון את הצטרפות הביטוח הלאומי לאתר gov.il, המאגד את כלל השירותים והמידע הממשלתיים לאזרח, וכן שיתוף של מידע בין הביטוח הלאומי למשרדי הממשלה במסגרת החלטת הממשלה מ-2016⁷, דבר שיתרום לקידום תפיסת "המבוטח במרכז".







7. החלטת הממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

על הביטוח הלאומי לנהל באופן שוטף ויסודי את סיכוני אבטחת המידע במערכות תבל בכל שלבי הפרויקט, לתקן במהירות המרבית כל ליקוי העולה בבדיקות החוסן המבוצעות במערכות אלו ולפעול לביצוע בדיקות חוסן בכל מערכת נוספת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר. 

סיכום

תבל הוא פרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות. להתקדמות בפרויקט נודעת חשיבות רבה הן לצורך שיפור השירות למבוטחים והן בהיבטים נוספים, כגון מניעת טעויות במיציאת זכויות המבוטחים וחיסכון בתשלומים שגויים. פערי היישום הנרחבים לעומת תוכניות הביצוע של הפרויקט מאלצים את הביטוח הלאומי להמשיך ולהשתמש במערכות ישנות בתחומי פעילות רבים, ואינם מאפשרים לשדרג את השירות לציבור בענפי גמלאות נוספים. על הביטוח הלאומי לבחון לעומק את הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך שלו בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישום.

התכנון המקורי של הפרוייקט מ- 2009 ומצב היישום ביולי 2019

יישום בפועל עד יולי 2019	תכנון מקורי ב-2009	
755 מיליון ₪	477 מיליון ₪	 תקציב
לא ידוע	11 שנים עד 2020	 לוח זמנים לסיום הפרוייקט
5 מערכות*	31 מערכות	 תכולת ליבה
3 מודולים	10 מודולים	 תכולת מטה (ERP)

* באופן חלקי

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.