

דוח מבקר המדינה | סייבר ומערכות מידע | התשפ"ג-2022



רשות המיסים בישראל

הקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המיסים - פרויקט "שער עולמי"



הקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המיסים - פרויקט "שער עולמי"

רקע

תהליך הגלובליזציה מתבטא בעלייה בהיקף הסחר הבין-לאומי (יבוא ויצוא) בסחורות ובשירותים. פרויקט "שער עולמי" הוא פרויקט להקמת מערכת מחשוב חדשה במינהל המכס ברשות המיסים בישראל לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל, לרבות מעבר מהיר של סחורות אל המדינה וממנה. הפרויקט מבוצע במיקור חוץ על ידי ספק חיצוני (חברה א'). הוא החל ב-2008 ובמשך השנים חלו בו עיכובים רבים. במועד סיום הביקורת עלו לאוויר שלבים א', ב' ו-ג' של הפרויקט (בתחום היבוא). השלב האחרון בפרויקט - שלב ד' (יצוא) - מתוכנן להסתיים ב-2023.



נתוני מפתח

627 מיליון ש"ח	94 מיליון ש"ח	12 שנים	172-240 מיליארד ש"ח
הגידול בסכום ההתקשרות של רשות המיסים עם חברה א' (עבור פיתוח ותחזוקה) ² לעומת הסכום בהסכם המקורי	הגידול בעלות הפיתוח של המערכת בשל העיכובים שחלו בפרויקט עד למועד העלייה לאוויר של שלב ב' - חריגה של 67% מהעלות לפי ההסכם המקורי	משך הדחייה של מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט בהשוואה למועד שנקבע בהסכם המקורי ¹ . הפרויקט צפוי להימשך 15 שנים - פי 5 מהתכנון המקורי	סכום יבוא הסחורות לישראל ויצוא הסחורות ממנה, בהתאמה, בשנת 2020, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
6.7 מיליון	57 מיליון	48 שנים	1 מיליארד ש"ח
מספר הצהרות היבוא שעברו במערכת בנובמבר 2021 בהליכי שחרור מטענים מן המכס	מספר ההודעות שעברו במערכת שער עולמי בנובמבר 2021 ("חודש הקניות המקוון")	תקופת ההתקשרות המצטברת עם חברה א' בקשר לפיתוח ולתחזוקה של שתי המערכות - מערכת שער עולמי והמערכת הישנה, מ-1991 עד 2039 ³	סך ההתקשרויות המאושרות עם חברה א' בקשר לפרויקט. 62% מסכום זה אושר במסלול של פטור ממכרז

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2021 עד מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט שער עולמי. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: העיכובים בלוח הזמנים של הפרויקט; ההתקשרויות עם חברה א'; שביעות הרצון של משתמשי המערכת והיבטים באבטחת המידע שלה. הביקורת

- 1 על פי ההסכם המקורי בין רשות המיסים לחברה א' מ-2008, הפרויקט תוכנן להסתיים כעבור שלוש שנים - ב-2011.
- 2 עבור פיתוח מערכת שער עולמי ותחזוקתה וכן עבור הארכת התחזוקה של המערכת הישנה או חלקים ממנה בשל העיכובים בפרויקט.
- 3 כולל שש שנות אופציה.



נעשתה ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות). בדיקות השלמה נעשו במערך הדיגיטל הלאומי במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - מערך הדיגיטל) וכן במערך הסייבר הלאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - מערך הסייבר). בדוח זה נבחנה בעניינים מסוימים פעולת מינהל המכס שברשות המיסים לתיקון ליקויים שהועלו בדוח ביקורת קודם שפרסם מבקר המדינה בנושא הפרויקט בשנת 2016⁴ (דוח הביקורת הקודם).

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ביום 31.7.22 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התש"י-1958 [נוסח משולב], ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



עיכובים בהשלמת הפרויקט - על פי ההסכם המקורי עם חברה א' מ-2008, הפרויקט תוכנן להסתיים כעבור שלוש שנים - ב-2011. עם זאת, לאורך הדרך חלו קשיים רבים בקידומו, ובעקבותיהם הפרויקט צפוי להסתיים בעיכוב ניכר ולהימשך 15 שנים (פי 5 מהמתוכנן). שלב ב' עלה לאוויר ב-2018 ואילו שלב ד' מתוכנן להסתיים ב-2023. כמה מהסיבות לעיכובים: חוסר מוכנות של המערכת בהיבטי תכולה; תקלות במערכת; בקשות מרובות לשינויים; עיצומים ברשות המיסים; ומידת שיתוף הפעולה של קהילת סחר החוץ⁵.



גידול בעלות הפיתוח של המערכת - בשל העיכובים שחלו עד למועד העלייה לאוויר של שלב ב' - ינואר 2018, גדלה עלות הפיתוח של המערכת מ-140 מיליון ש"ח (העלות בהסכם המקורי) ל-234 מיליון ש"ח - חריגה של 67%. כמו כן, העיכובים בפרויקט הותירו את המערכת עם הליכי טיפול בלתי יעילים וגרמו לדחייה במימוש התועלות המשקיות שהיו אמורות להיות מופקות מן המערכת ועמדו בבסיס הפרויקט ובהן: הקטנת עלויות הסחר ומעבר מהיר של סחורות אל המדינה וממנה, הגברת האכיפה ושיפור השירות לאזרח.



גידול בהתקשרויות בפרויקט - נוסף על הגידול בעלות הפיתוח של המערכת, העיכובים בפרויקט חייבו הארכות חוזרות של ההתקשרות לתחזוקת המערכת הישנה. עקב כך, סכום ההתקשרות הכולל עם חברה א' בקשר לפרויקט גדל מ-384 מיליון ש"ח (הסכום בהסכם המקורי) לכ-1 מיליארד ש"ח - גידול של 627 מיליון ש"ח (163%); ותקופת ההתקשרות עם חברה א' גדלה ב-15 שנים: מ-16 שנים בהסכם המקורי ל-31 שנים.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "פרויקט שער עולמי להקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המיסים", עמ' 303 - 355.

5 המערכת משרתת את כלל הגורמים המעורבים בתהליכי סחר החוץ של מדינת ישראל, ובהם סוכני מכס ויבואנים.



התקשרות בפטור ממכרז - 62% מסכום ההתקשרות עם חברה א' בנוגע לפרויקט (627
מיליון ש"ח) ומחצית מתקופת ההתקשרות עימה (15 שנים) אושרו במסלול של פטור
ממכרז (התקשרות המשך) - מסלול שאינו מסלול המועדף על פי תקנות חובת המכרזים,
התשנ"ג-1993. השינויים שאושרו במסלול זה מהווים סטייה ניכרת מהמתווה המתוכנן של
הפרויקט, נוכח הצורך להאריך בשנים רבות את תוקף הסכם התחזוקה המקורי.

ההתקשרות עם חברה א' בקשר לפרויקט - סוגיה מערכתית שהועלתה בדוח הביקורת
הקודם היא שחברה א' אחראית הן לתחזוקת המערכת הישנה והן לפיתוח המערכת
החדשה ותחזוקתה, ובכך נוצר מצב של "יחסי ספק-לקוח שבויים" ו"ספק בעל אישיות
כפולה". סוגיה זו המשיכה להתקיים בפרויקט וצפויה להמשיך להתקיים עד לסיומו⁶.

משך ההתקשרות הכולל עם חברה א' והיקפה - עקב היעדר התחרות במכרז מ-2004
והעיכובים בפרויקט, ההתקשרות המצטברת של רשות המיסים עם חברה א' בנוגע לשתי
המערכות (מערכת שער עולמי והמערכת הישנה) תימשך 48 שנה (מ-1991 עד 2039)⁷
והיקפה הכספי יעלה על מיליארד ש"ח.

הסכם הארכה לפרויקט - אף שתקופת ההתקשרות בין הצדדים על פי הסכם ההרחבה
הסתיימה בינואר 2020, במאי 2022 טרם חתמו הצדדים על הסכם הארכה. מכאן שבמשך
יותר משנתיים המשיכה רשות המיסים לרכוש שירותים מחברה א', בהיקף כספי של כ-74
מיליון ש"ח⁸. ללא הסכם התקשרות חתום בתוקף.

התכנסויות ועדת ההיגוי - הגם שבשנים 2019 - 2021 חלו עיכובים ניכרים בפרויקט,
מועד סיומו נדחה בשלוש שנים ותקציב ההתקשרות גדל ב-106 מיליון ש"ח, רשות המיסים
כינסה את ועדת ההיגוי פעם בשנה (בשנת 2020) או פעמיים בשנה (בשנים 2019 ו-2021).
זאת שלא בהתאם להחלטתה להתכנס בכל רבעון.

הסכם רמת שירות (SLA) - ארבע שנים לאחר ששלב ב' (השלב העיקרי) עלה לאוויר
לא הושלם הליך קביעת מדדי רמת השירות שלפיהם תימדד המערכת, ובמועד סיום
הביקורת טרם נחתם הסכם רמת שירות מעודכן בין הצדדים. כמו כן, לא נבדקה מידת
שביעות הרצון של משתמשי המערכת מרמת השירות הניתן להם באמצעות מוקד התמיכה
שמפעילה חברה א'.

סקר משתמשים פנימיים - רשות המיסים ערכה סקר שביעות רצון ראשון בקרב
המשתמשים הפנימיים בינואר 2021 - שלוש שנים לאחר העלייה לאוויר של שלב ב'. שליש
מהמשיבים (16 מתוך 52) ציינו כי הם מרוצים במידה מועטה או אינם מרוצים כלל מאופן
התצוגה של המסכים במערכת, ורבע מהם (13 מתוך 52) ציינו זאת לגבי מסכי החיפוש
במערכת. בסקר נוסף שערכה הרשות במהלך הביקורת, בנובמבר 2021, ציינו 37%
מהמשיבים (21 מתוך 57) כי לדעתם יש חוסר במידה רבה ובמידה רבה מאוד בהדרכות
על המערכת.

6 כאשר שלב ד' יעלה לאוויר, שאז תופסק תחזוקת המערכת הישנה.

7 כולל שש שנות אופציה (2033 - 2039).

8 עבור תחזוקה חודשית בסך 2.6 מיליון ש"ח מינואר 2020 עד מאי 2022 (כולל מע"מ).



סקר משתמשים חיצוניים - סקר שביעות רצון למשתמשים החיצוניים נערך גם הוא שלוש שנים לאחר העלייה לאוויר של שלב ב', בפברואר 2021. בסקר השתתפו משתמשי שער עולמי במרשתת בלבד, והוא לא כלל את המשתמשים החיצוניים העובדים במערכת. רוב המשיבים לסקר דירגו את ביצועי המערכת ברמה ממוצעת ומטה בתחום מהירות התגובה (51%) ובתחום חוויית המשתמש (57%).

אבטחת המידע שבמערכת - הפרויקט נוהל במשך יותר מעשור בלא שהושלם המענה הדרוש לצורכי אבטחת המידע, בדגש על עדכון הדרישות שהוגדרו בעבר: בזמן הרב שחלף (14 שנים) ממועד האפיון של דרישות אבטחת המידע במכרז מ-2004 ועד למועד היישום של המערכת ב-2018, נוצרו פערים בתחום אבטחת המידע במערכת. בעקבות הפקת לקחים מאירועי אבטחת מידע שהתרחשו במשק הישראלי ב-2019 והשפעתם האפשרית על המכס נבנתה תוכנית עבודה רב-שנתית. בעת עריכת הביקורת נמצא כי רשות המיסים פועלת להשלמת יישום התוכנית.

הגנת סייבר בשרשרת האספקה - חברה א' היא גורם מרכזי בכל הקשור למערכת שער עולמי ולתפעולה, ולכן פגיעת סייבר בחברה עלולה לגרום נזק למערכת. למרות זאת, במועד סיום הביקורת לא ידע המכס אם חברה א' סיימה את הליך הבדיקה המתוכננת של רמת הגנת הסייבר במערכת יוב"ל⁹, ולא היה בידיו מסמך תוצאות הבדיקה האמורה. כמו כן, המכס לא השלים את בדיקת רמת הגנת הסייבר במערכת יוב"ל של ספקים הנותנים לו שירותי מחשוב ותקשורת שהגדיר "ספקים מהותיים", הקשורים זה זמן למערכת שער עולמי. יצוין כי לאחר סיום הביקורת מערך הסייבר פרסם הנחייה מעודכנת ובה דחייה של לוחות הזמנים לבדיקה זו.



מאז העלייה לאוויר של שלב ב' (יבוא) תרמה מערכת שער עולמי רבות לייעול תהליכי היבוא ולשיפור היכולת של המכס לבצע הערכת סיכונים ואכיפה של חוקי הסחר. זאת באמצעות ניהול תהליכי עבודה באופן ממוחשב, מעבר לעבודה ללא נייר ושימוש בכלים אנליטיים מתקדמים.

עיקרי הממצאות הביקורת

מומלץ כי רשות המיסים ומערך הדיגיטל יבחנו את המשמעות של התקשרויות עם ספק אחד ל-48 שנה בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח. בכלל זה מוצע לבחון צעדים לעידוד התחרות במכרזי תקשוב גדולים בממשלה, כגון הקטנת חסמי כניסה במכרזים ופיצול של השירות העומד למכרז לכמה חלקים, וכן לבחון דרכים לשימור הידע בגוף הממשלתי ותחימת משך ההתקשרות כדי לעודד ספקים נוספים להגיש הצעות במכרזים ולעודד חדשנות טכנולוגית. בחינה כזו נחוצה לצורך ניתוח, למידה והפקת תובנות מערכתיות, הן

9 מערכת לניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע שפיתח מערך הסייבר.



בתחום הניהול של פרויקטים גדולים בפיתוח תוכנה בממשלה והן בתחום ההתקשרויות בנושא התקשוב בממשלה.

מוצע שמערך הדיגיטל יבחן את הצורך בבדיקה ובמיפוי של ההתקשרויות הקיימות בתחום התקשוב בממשלה, לרבות ריכוז הנתונים על משכיהן, על היקפן הכספי ועל אופן אישורן (בהליך מכרזי או בפטור ממכרז). מיפוי כזה יאפשר לזהות בעיות יסוד בהתקשרויות הממשלה בתחום התקשוב וכן לבחון היבטים של ריכוזיות ספקים בתחום זה, לרבות מצבים של "ספק בעל אישיות כפולה" ו"יחסי ספק-לקוח שבויים".



על רשות המיסים להשלים את הפעולות הנדרשות לחתימה על הסכם הארכה מעודכן עם חברה א' שיכלול את כל הנספחים הנדרשים, לרבות תוכנית עבודה מעודכנת הכוללת לוחות זמנים מוסכמים ומנגנון יישוב סכסוכים. כמו כן, על מנהל רשות המיסים לוודא כי ועדת ההיגוי, בהיותה הגוף המנחה והמבקר העליון של הפרויקט, תתכנס בכל רבעון, כפי שקבעה, לשם מעקב ובקרה על הפרויקט, עד העלייה לאוויר של כל רכיבי המערכת והשלמת יעדי הפרויקט.



על רשות המיסים להשלים את הפעולות הנדרשות לקביעת מדדי רמת השירות שהוסכמו (SLA) ולגבש נוסח סופי של ההסכמות בנושא לשם ביצוע בקרה ומעקב אחר עמידת חברה א' ברמת השירות שתידרש. כמו כן, מאחר שבשני הסקרים שביצע המכס בקרב המשתמשים הפנימיים בשנת 2021 חזר ועלה חוסר שביעות רצון מסוים מאופן התצוגה ומצבעי המסכים, מומלץ כי המכס ישלים את טיפולו בנושא. מומלץ שהרשות תבצע סקר שביעות רצון נרחב בקרב כלל המשתמשים החיצוניים העובדים עם המערכת בתדירות גבוהה ויום-יומית, ובהם סוכני המכס, המשלחים והיבואנים. סקר כזה יאפשר לקבל משוב על היקף העבודה של גורמי החוץ במערכת והתהליכים בה ויסייע באיסוף מידע על קשיים ועל בעיות לצורך למידה ויישום שיפורים. כמו כן, סקר כזה יאפשר לרשות להפיק לקחים לקראת העלייה לאוויר של שלב היצוא.

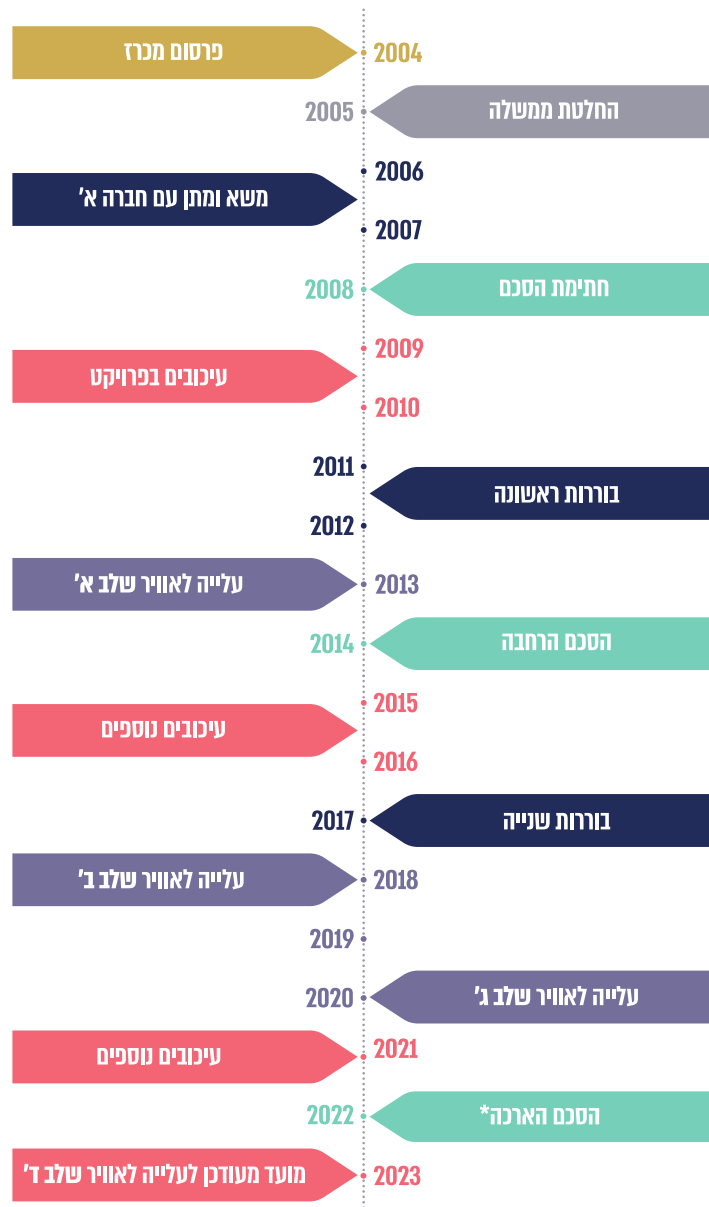


על רשות המיסים ומערך הסייבר לוודא את השלמת הטיפול בכל פערי אבטחת המידע שעלו במסגרת הליך ההנחיה של מערך הסייבר בנוגע למערכת ולעקוב אחר יישום הדרישות לאבטחת המידע במערכת באופן שוטף. על המכס לוודא כי חברה א' השלימה את הבדיקה של רמת הגנת הסייבר שלה במערכת יוב"ל וכי היא מבצעת באופן שוטף בדיקות של רמת ההגנה שלה, לקבל את תוצאות הבדיקות ולפקח על תיקון הפערים העולים בבדיקות אלו. כמו כן על המכס לוודא שתושלם הבדיקה של רמת הגנת הסייבר במערכת יוב"ל של הספקים הקשורים למערכת שער עולמי ואשר הוגדרו "ספקים מהותיים", בהתאם להנחיית מערך הסייבר. אם לא יוכל המכס להסדיר עם החברות את ביצוע הבדיקה, עליו לפעול להסדרת בקרות מפצות להגנה על המערכת.





השתלשלות העניינים בפרויקט שער עולמי, 2004 – 2022



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* במועד סיום הביקורת הסכם זה טרם נחתם.



המשתמשים במערכת שער עולמי



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

פרויקט שער עולמי להקמת מערכת סחר חוץ חדשה הוא פרויקט מורכב ובעל חשיבות לאומית. המערכת משרתת כ-1,200 משתמשים פנימיים ברשות המיסים וכן מעל 1,500 גורמים חיצוניים בקהילת סחר החוץ, והיא נועדה לייעול ולשפר את השירות לאורך שרשרת האספקה של עסקת יבוא-יצוא ולהגביר את אכיפת חוקי הסחר; המערכת משמשת רכיב משמעותי בניהול סחר החוץ של מדינת ישראל. מימוש שלב היבוא במערכת ב-2018 תרם רבות לייעול הליכי העבודה בתחום היבוא, באמצעות ניהולם באופן ממוחשב וצמצום הצורך בהגעה פיזית לאתרי המכס לצורך קבלת שירות.

הקשיים הרבים בפרויקט במשך השנים הובילו לשתי בורריות ולעיכובים רבים ואף גרמו לדחייה במימוש התועלות המשקיות של המערכת, לרבות הקטנת עלויות הסחר, מעבר מהיר של סחורות אל המדינה וממנה ושיפור השירות לאזרח. בגלל עיכובים אלו נדרשה רשות המיסים שוב ושוב להאריך את תקופת ההתקשרות עם חברה א' וכן להגדיל את סכומי ההתקשרות עימה במאות אחוזים, וכל זאת במסלול של פטור ממכרז, אשר ניתן במציאות של סטייה ניכרת מתקציב הפרויקט ועיכוב של למעלה מעשור בהשלמתו. במהלך שנות הפרויקט הייתה חברה א' אחראית הן לתחזוקת המערכת הישנה והן לפיתוח המערכת החדשה ותחזוקתה ובכך נוצר מצב של "יחסי ספק-לקוח שבוים" ו"ספק בעל אישיות כפולה".

מומלץ כי רשות המיסים תפעל להשלמת המערכת על פי לוחות הזמנים שקבעה, וכן לשפר את התחומים שבהם עלה חוסר שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת, ולוודא כי הספק עומד ברמת השירות על פי המדדים שנבחנו. כמו כן, לנוכח התגברות האיומים בתחום הגנת הסייבר על מערכות קריטיות בממשלה וביצוע הפרויקט במיקור חוץ, על הרשות לפעול באופן שיבטיח הובלה ותכנון של נושא הגנת הסייבר על המערכת ומציאת פתרונות לכל צורכי אבטחת המידע העדכניים שלה.

עקב העיכובים בפרויקט והיעדר התחרות במכרז מ-2004, תקופת ההתקשרות המצטברת של רשות המיסים עם חברה א' בנוגע לשתי המערכות תימשך 48 שנה והיקפה הכספי יעלה על מיליארד ש"ח. מומלץ כי רשות המיסים ומערך הדיגיטל יבחנו את המשמעות של חיבור רב-שנים לספק אחד. בכלל זה מוצע לבחון צעדים לעידוד התחרות במכרזי תקשוב גדולים בממשלה ולשימור הידע בגוף הממשלתי. כן מומלץ שמערך הדיגיטל ימשיך בהפקת הלקחים מפרויקט זה לשם הטמעתם בפרויקטים בעלי היקף דומה במערכת הממשלתית וכן יבחן את הצורך במיפוי ההתקשרויות בתחום התקשוב לממשלה. בחינה כזו נחוצה לצורך זיהוי בעיות יסוד והפקת תובנות מערכתיות, הן בתחום הניהול של פרויקטים גדולים בפיתוח תוכנה בממשלה והן בתחום ההתקשרויות בנושא התקשוב בממשלה.