

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

<p>627 מיליון ש"ח</p> <p>הגידול בסכום ההתקשרות של רשות המיסים עם חברה א' (עבור פיתוח ותחזוקה)² לעומת הסכום בהסכם המקורי</p>	<p>94 מיליון ש"ח</p> <p>הגידול בעלות הפיתוח של המערכת בשל העיכובים שחלו בפרויקט עד למועד העלייה לאוויר של שלב ב' - חריגה של 67% מהעלות לפי ההסכם המקורי</p>	<p>12 שנים</p> <p>משך הדחייה של מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט בהשוואה למועד שנקבע בהסכם המקורי¹. הפרויקט צפוי להימשך 15 שנים - פי 5 מהתכנון המקורי</p>	<p>240 ו-172 מיליארד ש"ח</p> <p>סכום יבוא הסחורות לישראל ויצוא הסחורות ממנה, בהתאמה, בשנת 2020, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה</p>
<p>6.7 מיליון</p> <p>מספר הצהרות היבוא שעברו במערכת בנובמבר 2021 בהליכי שחרור מטענים מן המכס</p>	<p>57 מיליון</p> <p>מספר ההודעות שעברו במערכת שער עולמי בנובמבר 2021 ("חודש הקניות המקוון")</p>	<p>48 שנים</p> <p>תקופת ההתקשרות המצטברת עם חברה א' בקשר לפיתוח ולתחזוקה של שתי המערכות - מערכת שער עולמי והמערכת הישנה, מ-1991 עד 2039³</p>	<p>1 מיליארד ש"ח</p> <p>סך ההתקשרויות המאושרות עם חברה א' בקשר לפרויקט. 62% מסכום זה אושר במסלול של פטור ממכרז</p>

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 לסיומו.⁶

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"ם).



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 המלצות 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 ותחיתת 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.

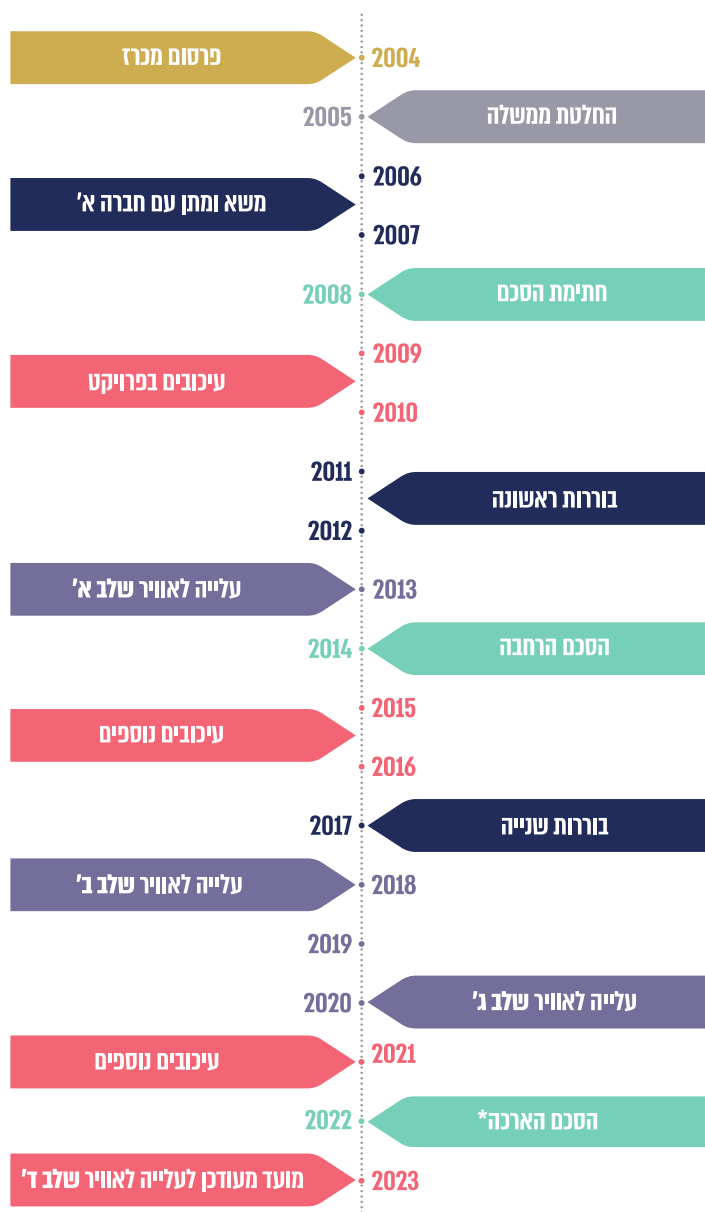


על רשות המיסים ומערך הסייבר לוודא את השלמת הטיפול בכל פערי אבטחת המידע שעלו במסגרת הליך ההנחיה של מערך הסייבר בנוגע למערכת ולעקוב אחר יישום הדרישות לאבטחת המידע במערכת באופן שוטף. על המכס לוודא כי חברה א' השלימה את הבדיקה של רמת הגנת הסייבר שלה במערכת יוב"ל וכי היא מבצעת באופן שוטף בדיקות של רמת ההגנה 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 שבויים" 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.



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

מבוא

תהליך הגלובליזציה מתבטא בעלייה בהיקף הסחר הבין-לאומי (יבוא ויצוא) בסחורות ובשירותים. בשנת 2020 הסתכם יבוא הסחורות לישראל ב-240.4 מיליארד ש"ח ויצוא הסחורות ב-171.9 מיליארד ש"ח¹⁰. מינהל המכס ברשות המיסים בישראל (להלן - המכס) אחראי לתנאי חוקיות היבוא והיצוא, עוסק במניעת פעולות בלתי חוקיות (ובהן הונאות, סחר בסמים והלבנת הון) ומפקח על כלל היבוא לישראל ועל היצוא ממנה, לרבות גביית מכסים ומיסי קנייה¹¹.

פרויקט "שער עולמי" הוא פרויקט להקמת מערכת מחשוב חדשה במכס, שתשמש לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל ותספק מעבר מהיר של סחורות אל המדינה וממנה (להלן - מערכת שער עולמי או המערכת). המערכת נועדה לתמוך בתהליכי העבודה המכסיים, הן בתחום היבוא והן בתחום היצוא, ולשפר את אכיפת חוקי הסחר, והיא משמשת מרכיב משמעותי בקיום סחר החוץ של מדינת ישראל.

הפרויקט מבוצע במיקור חוץ על ידי ספק חיצוני (להלן - חברה א'), שאחראי לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה. הפרויקט החל בשנת 2008, ובמשך השנים התעוררו קשיים בניהולו וחלו בו עיכובים רבים. בסיום הביקורת כבר עלו לאוויר שלבים א' ב' ו-ג' של הפרויקט (שלב מצהרים¹², שלב יבוא בסיסי ושלב יבוא מתקדם). שלב ד', שהוא השלב האחרון בפרויקט (שלב היצוא), מתוכנן להסתיים בשנת 2023. סכום ההתקשרויות המאושרות עם חברה א' בנוגע לפרויקט (פיתוח ותחזוקה), לרבות בגין העיכובים שחלו בו, היה בסיום הביקורת מיליארד ש"ח¹³.

מערכת שער עולמי נועדה להחליף מערכת קודמת ששימשה את רשות המיסים לניהול סחר החוץ (להלן - המערכת הישנה), שפיתחה עבורה חברה א' לפני עשרות שנים, והיא אף מתחזקת אותה עד היום (חברה א' אחראית כאמור גם לפיתוח מערכת שער עולמי ולתחזוקתה). בשל המבנה הלוגי של המערכת הישנה והטכנולוגיה שבאמצעותה היא פותחה, לא הייתה אפשרות לבצע אינטגרציה מלאה בין תהליכים מקצועיים שונים. כמו כן, המערכת הישנה לא סיפקה כלים לניהול מידע (אגירה, תחקור ותצוגה של נתונים) ולא תמכה במתן שירותים באמצעות גישה מרחוק (ללא צורך בהגעה פיזית של מקבל השירות לבית המכס, לנמל, למחסנים וכו').

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 20.1.21 בנושא "סחר החוץ לפי ארצות בשנת 2020".

11 פעילות המכס מקיפה שמונה בתי מכס, שמונה מעברי גבול פנימיים ותשעה מעברי גבול בינלאומיים.

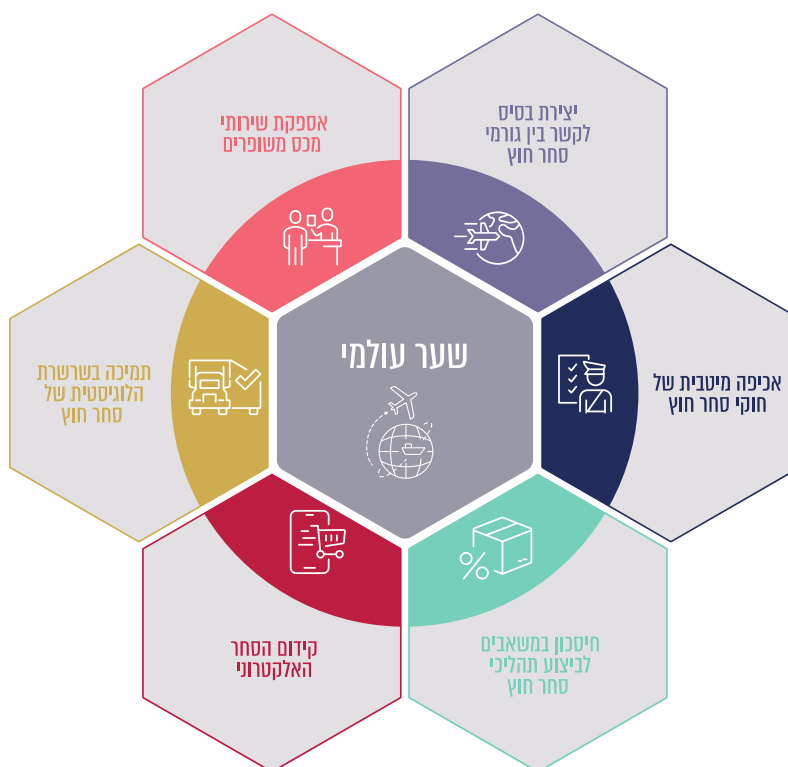
12 מצהר הוא הצהרה של סוכן אונייה או של חברת התעופה על תכולת הסחורה המיובאת באמצעותם. שלב זה כולל את התהליך הלוגיסטי מהגשת המיצהר, דרך הקליטה של המטען באתר האחסון ועד להעברתו לאתר המסירה ללקוח הסופי.

13 סכום ההתקשרויות כולל מע"ם וכן כולל התקשרויות המשך לתחזוקת המערכת הישנה בשל העיכובים בפרויקט. ראו פרטים בפרק בנושא "ההתקשרויות עם חברה א' בנוגע לפרויקט".



ההחלטה על הקמת מערכת שער עולמי נבעה בעיקר מהרצון לייעל ולשפר את השירות לאורך שרשרת האספקה של עסקת יבוא-יצוא, למשל באמצעות קיצור משך תהליכים, מעבר לעבודה ללא נייר וצמצום הצורך בהגעה פיזית לאתרי המכס לצורך קבלת שירות. זאת תוך שימוש מרבי באמצעים טכנולוגיים מתקדמים. כמו כן המערכת נועדה לאפשר זרימה מהירה של תהליכי סחר חוץ והשתלבות במגמות בין-לאומיות וכן לשפר את היכולת לניהול ידע ולביצוע בקרה על תהליכי סחר. ראו בתרשים 1 להלן פרטים על שילובה של מערכת שער עולמי ביעדי הארגון.

תרשים 1: שילובה של מערכת שער עולמי ביעדי רשות המיסים



על פי יעדי רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המשתמשים במערכת שער עולמי: מערכת שער עולמי מבוססת על תפיסה של נקודת שירות אחת (Single Window) המיועדת לשרת את כלל הגורמים המעורבים בתהליכי סחר החוץ של מדינת ישראל, המונים אלפי משתמשים. אפשר לחלק את המשתמשים במערכת לשתי קבוצות עיקריות: (א) המשתמשים הפנימיים, בהם עובדי המכס ביחידות המטה, בבתי המכס ובמעברי הגבול ועובדים במטה רשות המיסים; (ב) המשתמשים החיצוניים הכוללים את חברי קהיליית סחר חוץ (להלן גם - הקהילה), ובהם סוכני מכס, יבואנים, יצואנים, סוכני אונייה,



משלחים בין-לאומיים¹⁴ ובלדרים¹⁵, חברות תעופה, חברות ספנות, אתרי אחסון, הנמלים, רשות שדות התעופה, חברת דואר ישראל בע"מ וכן משרדי ממשלה המעורבים בתהליכי יבוא ויצוא ויחידות הסמך שלהם¹⁶.

כמו כן המערכת מאפשרת לקהל הרחב (משתמשים חיצוניים מזדמנים) לקבל מידע כללי באמצעות המרשתת (אינטרנט), לרבות בנושאים אלו: תעריפי מכס ומיסי יבוא וכן סטטוס של שחרור מטענים מן המכס¹⁷. ראו פרטים על הגורמים השונים המשתמשים במערכת שער עולמי בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: המשתמשים במערכת שער עולמי



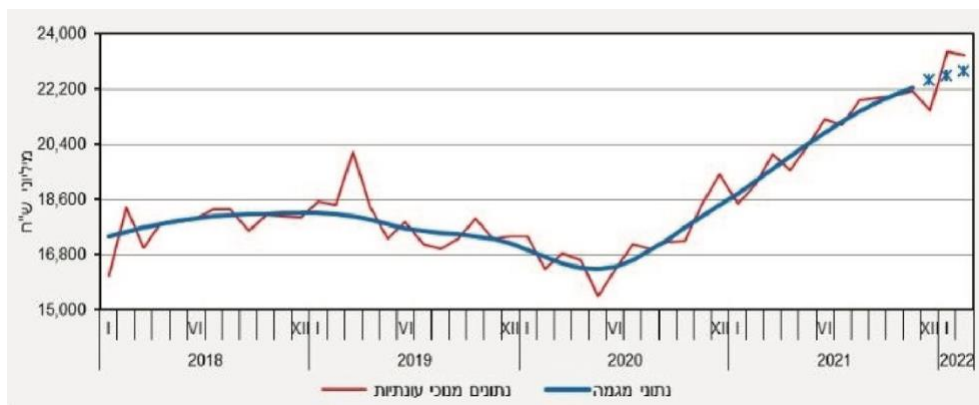
על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 14 משלח בין-לאומי הוא מוביל המתחייב להעביר סחורה מנקודת מוצא אל נקודת יעד עבור תשלום כספי.
- 15 מערכת התובלה הבין-לאומית מורכבת משלושה סוגי תובלה: ימית, אווירית ויבשתית. ההבדל העיקרי בין חברות בלדרות לחברות שילוח הוא ההתמחות שלהן. חברות בלדרות מתמחות בדרך כלל בשינוע מטענים באוויר, לעומת חברות שילוח, המתמחות במטענים כבדים ונפחיים בים, באוויר וביבשה.
- 16 כגון משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד העלייה והקליטה, משרד הביטחון והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 17 שירותי שער עולמי לציבור ניתנים באמצעות אתר האינטרנט של רשות המיסים שיושב על תשתית של ממשל זמין (gov.il) ומוגש על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות, תשע"ג-2013).



הפעילות במערכת שער עולמי: יבוא סחורות הוא אחד האינדיקטורים הכלכליים העיקריים במשק. בשנים האחרונות חלה עלייה ביבוא סחורות לישראל, לרבות בתחום חומרי הגלם ומוצרי הצריכה¹⁸. מערכת שער עולמי, משמשת פלטפורמה ממוחשבת לניהול הליכי השחרור מן המכס של סחורות המגיעות לישראל דרך האוויר, הים והיבשה. בתרשים 3 להלן מובאים נתוני הלמ"ס על יבוא הסחורות לישראל בשנים 2018-2022 במיליוני ש"ח. נתונים אלו מבוססים על מערכת שער עולמי וכוללים סחורות שעברו במכס¹⁹.

תרשים 3: יבוא סחורות לישראל, 2018-2022, במיליוני ש"ח



המקור: הלמ"ס, הודעה לתקשורת בנושא "סחר החוץ של ישראל" מיום 13.3.22.

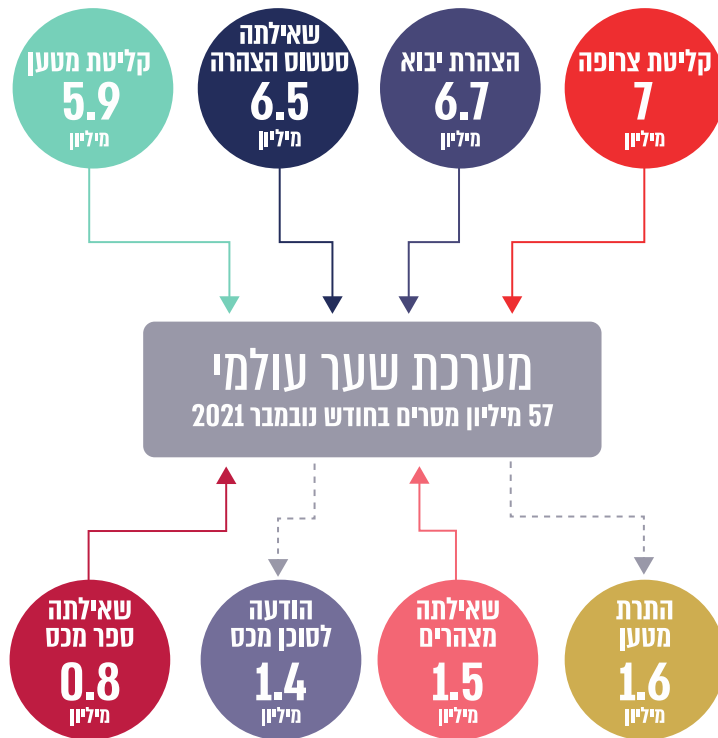
הפעילות במערכת שער עולמי מול המשתמשים החיצוניים בתחום (כגון היבואנים) כוללת את ניהול התיקים והמסמכים במערכת ומבוצעת באופן דיגיטלי²⁰. במערכת יש 250 סוגים שונים של הודעות ובהן "הצהרת יבוא" - טופס המועבר למערכת במסגרת הליך שחרור מטען, המכיל פרטים על עסקת היבוא; "צרופה" המכילה מסמכים (למשל חשבונית או רישיון יבוא); הודעה על "התרת מטען"; וכן "שאלתה", למשל, בנוגע לסטטוס הלוגיסטי והמכסי של מטען.

בשנת 2021 עברו במערכת שער עולמי כ-47 מיליון הודעות בממוצע בכל חודש. בנובמבר 2021 ("חודש הקניות המקוון") אף הגיע מספר ההודעות ל-57 מיליון ומספר ההודעות היומי לשיא של 2.4 מיליון. בתרשים 4 להלן מובאות דוגמאות לסוגי הודעות שעברו במערכת שער עולמי בחודש נובמבר 2021.

18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 13.2.22 בנושא "סחר החוץ של ישראל".
 19 הנתונים כוללים את הסחורות שעברו במכס ואינם כוללים את נתוני הסחר בין ישראל לרשות הפלסטינית, היבוא הביטחוני ויבוא שירותים (לרבות שירותי תוכנה). מקור עיקרי לנתונים הוא טפסי הצהרת יבוא המוגשים על ידי היבואנים למכס באמצעות מערכת שער עולמי.
 20 מסמכים המוגשים למכס נסרקים ונשלחים כצרופות, חלקם נחתמים באופן דיגיטלי.



תרשים 4: דוגמאות להודעות שעברו במערכת שער עולמי, נובמבר 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מאז העלייה לאוויר של שלב ב' (יבוא) תרמה מערכת שער עולמי רבות לייעול תהליכי היבוא, לרבות שיפור 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.

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 נעשתה ברשות המיסים (להלן - רשות המיסים או הרשות). בדיקות השלמה נעשו במערך הדיגיטל הלאומי



במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - מערך הדיגיטל) ובמערך הסייבר הלאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - מערך הסייבר).²¹

יצוין כי בחודשים ינואר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את התקדמות פרויקט שער עולמי עד לאותה העת. ממצאי הביקורת רוכזו בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2016 (להלן - דוח הביקורת הקודם).²² בדוח הביקורת הנוכחי, נבחנה בעניינים מסוימים פעולת המכס לתיקון ממצאים שהועלו בדוח 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"ח-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.

העיכובים בלוח הזמנים של הפרויקט

רקע

המערכת הישנה הוקמה כאמור לפני עשרות שנים, וחברה א' מתחזקת אותה באופן שוטף. לדברי רשות המיסים, בשנת 2001 הודיע לה משרד האוצר כי יש לפרסם מכרז לשירותי התחזוקה של המערכת הישנה, לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, זאת מאחר שחברה א' הפכה מחברה ממשלתית לחברה פרטית.²³

הרשות השתמשה בשירותיה של חברת ייעוץ כדי לקבוע את סוג המכרז הנדרש ואת היקפו. חברת הייעוץ בדקה, בין היתר, את ההתאמה של המערכת הישנה לצורכי הרשות ואת עלותה והמליצה להקים מערכת חדשה במקומה. בעקבות כך פרסמה הרשות ב-2004 מכרז לאספקת שירותים במיקור חוץ לפיתוח מערכת שער עולמי ולתחזוקתה (להלן - המכרז).

בד בבד עם ההתקדמות בהליך המכרז, התקבלה ביוני 2005 החלטת ממשלה²⁴ בנושא היישום של חוקיות היבוא והיצוא במערכת שער עולמי והמעבר לניהול בסחר אלקטרוני. בהחלטה נקבע כי ההתנהלות הנוגעת לכלל סוגי הרישיונות והאישורים הנחוצים לשם יבוא או יצוא טובין במערכת

21 במסגרת הביקורת נבחנו הליכי העבודה והפעולות של הגופים המבוקרים בנושא הפרויקט. מאחר שכלל הגופים הפרטיים המעורבים בפרויקט, לרבות חברה א', אינם גופים מבוקרים, פעולותיהם לא נבדקו, ומכאן שדוח זה אינו עוסק באחריותם לממצאי הביקורת שיובאו להלן.

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

23 המסמך המסכם של הוועדה לביקורת פרויקטים גדולים של פיתוח תוכנה בממשלה, מרץ 2010, עמ' 127.

24 החלטת ממשלה 3722 (חכ/153) מיום בנושא "יישום חוקיות היבוא והיצוא במערכת סחר חוץ דור חדש מעבר לניהול בסחר אלקטרוני - E-Government" (9.6.05).



שער עולמי בין ציבור הלקוחות, המכס והרשויות המוסמכות, תיעשה באופן אלקטרוני ותאפשר תהליכי עבודה מהירים ואכיפה ברמה גבוהה.

במועד שנקבע במכרז לקבלת תשובות מספקים (אוגוסט 2005), התקבלה הצעת מחיר אחת בלבד של חברה א'. הצעה זו הייתה גבוהה מפי שתיים מהאומדן שנקבע למכרז²⁵, ולכן החלה הרשות במשא ומתן עם החברה, לבירור התכולות של הפרויקט ולהורדת המחיר בהתאם לכך, זאת בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר. בספטמבר 2008, כארבע שנים לאחר פרסום המכרז, נחתם הסכם התקשרות בין הרשות לבין החברה (להלן - ההסכם המקורי).

שווי ההתקשרות הכולל בהסכם המקורי היה 384 מיליון ש"ח, מהם 140 מיליון ש"ח עבור פיתוח המערכת, 188 מיליון ש"ח עבור תחזוקתה במשך עשר שנים ו-56 מיליון ש"ח עבור אופצייה שניתנה לרשות להאריך את משך התחזוקה בשלוש שנים נוספות²⁶. הפרויקט הוגדר פרויקט מסוג "turn-key", המבוסס על תכולות מוגדרות שיסופקו במחיר קבוע וידוע מראש. על פי לוחות הזמנים שנקבעו בהסכם המקורי, מערכת שער עולמי תוכננה לעלות לאוויר בפעימה אחת, תוך כשלוש שנים ממועד חתימת ההסכם - ביולי 2011.

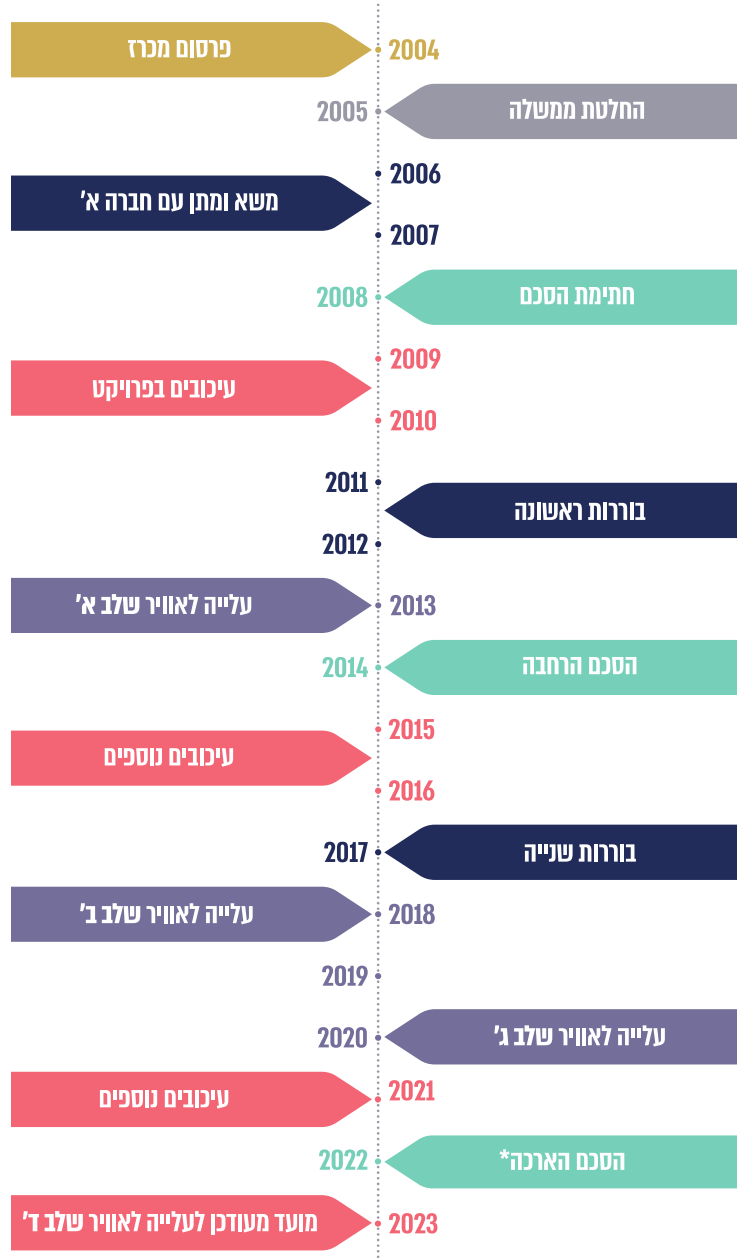
בתרשים 5 להלן מוצגת השתלשלות העניינים בפרויקט מיום פרסום המכרז (2004) ועד למועד סיום הביקורת.

25 הצעת המחיר הראשונית של חברה א' הייתה 615 מיליון ש"ח והצעת המחיר המשופרת - 430 מיליון ש"ח. גם הצעת המחיר המשופרת הייתה גבוהה מהאומדן שנקבע לפני פרסום המכרז (שהיה 280 מיליון ש"ח), ולכן החלה הרשות במשא ומתן עם חברה א', בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

26 כל סכומי ההתקשרויות המופיעים בדוח כוללים מע"ם.



תרשים 5: השתלשלות העניינים בפרויקט שער עולמי, 2004 - 2022



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



לפי ההסכם המקורי מ-2008, הפרויקט תוכנן להסתיים כעבור שלוש שנים - ב-2011. עם זאת, לאורך הדרך חלו קשיים רבים בקידומו, ובעקבותיהם הפרויקט צפוי להסתיים בעיכוב ניכר - תוך 15 שנים (פי 5 מהמתוכנן). שלב ב' (שלב עיקרי) עלה לאוויר ב-2018 ואילו שלב ד' מתוכנן להסתיים ב-2023. ראו הפרטים להלן.

השתלשלות העניינים בפרויקט בשנים 2009 עד ינואר 2018 והעיכובים בשלב ב'

הבוררות הראשונה והסכם ההרחבה

הבוררות הראשונה: בשנים 2009 - 2010 התגלעו מחלוקות רבות בין הרשות לבין חברה א' (להלן - הצדדים) בנוגע לביצוע הפרויקט והתכולות שלו, אשר הובילו לקשיים ולעיכובים. עקב זאת, פנו הצדדים במאי 2011 להליך בוררות מקצועית²⁷, שמטרתו הייתה לעמוד על הגורמים לעיכובים ולקבוע מהי אחריותו של כל צד להם. הליך הבוררות נמשך כשנתיים וחצי, ובינואר 2013 פורסם פסק הבוררות.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי במהלך דיוני הבוררות התברר כי מספר השינויים והיקפם וכן התוספות והקיצוים בתכולות הפרויקט אשר עליהם יש מחלוקת הם רבים, וכי הפרויקט מתנהל ללא תוכנית עבודה מתואמת בין הצדדים ורלוונטית לפרויקט. בפסק הבוררות עמד הבורר על החשיבות בקיום תוכנית עבודה ריאלית מפורטת ומוסכמת על ידי הצדדים כתנאי הכרחי ובסיסי בניהול פרויקט, כאשר כל צד מחויב לקיים את חלקו ולהעמיד את כל המשאבים הדרושים לשם כך.

בפסק הבוררות נכתב כי שני הצדדים, במעשיהם ובמחדליהם, תרמו תרומה נכבדה למצב שנוצר. עוד נכתב 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".

עוד נכתב בפסק הבוררות כי המכס טעה כשהניח שאפשר לממש פרויקט בסדר גודל כזה, המשלב את הקהילה, בפרק הזמן שנקבע לפרויקט (כשלוש שנים) ובמהלך אחד ללא פיילוט²⁸. לפיכך, במסגרת הבוררות סיכמו הצדדים על מתווה מעודכן למימוש הפרויקט (להלן - תוכנית העבודה החדשה), ובו חלוקת הפרויקט לארבעה שלבים (שלב א' - שלב ד') וכן הוספת פיילוט לכל שלב. תוכנית העבודה החדשה קיבלה תוקף בפסק הבורר²⁹. בנובמבר 2013 עלה לאוויר שלב א' בפרויקט.

27 בהסכם המקורי נקבע כי כל סכסוך בין הצדדים בנוגע להיבט מקצועי של ביצוע ההסכם יימסר להכרעה בידי בורר מקצועי, והחלטתו תחייב את הצדדים.

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

29 בוררות שער עולמי, פסק בוררות מקצועית מיום 28 בינואר 2013, פסק בוררות חלקי מס' 1 - תכנית עבודה ופסק בוררות חלקי מס' 1 (ב) - תכנית עבודה - עדכון ל"ז", עמ' 34-39.



בדוח הביקורת הקודם עלה כי בתוכנית העבודה החדשה נדחה סיום הפרויקט בארבע וחצי שנים - מיולי 2011 לדצמבר 2015. כמו כן, עלה כי בבוררות נקבע שהרשות תשלם לחברה א' סכום נוסף של 64 מיליוני ש"ח עבור מימוש המערכת במתווה המעודכן.

הסכם ההרחבה: בדצמבר 2014 חתמו הצדדים על הסכם הרחבה, ובו לוחות זמנים מעודכנים לפרויקט, השונים מאלו שנקבעו בתוכנית העבודה החדשה. בהסכם ההרחבה נקבעו גם הסדרי תשלום לתחזוקה משולבת בשתי המערכות (המערכת הישנה ומערכת שער עולמי), שתוקפם ממועד העלייה לאוויר של שלב ב' ולמשך 24 חודשים - עד העלייה המתוכננת לאוויר של כל שלבי המערכת והפסקת התחזוקה במערכת הישנה³⁰.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי בהסכם ההרחבה נדחה מועד העלייה לאוויר של שלב ב' ליולי 2015 - תשעה חודשים לאחר המועד שנקבע בתוכנית העבודה החדשה (ספטמבר 2014). כן נקבע כי הרשות תשלם לחברה א' סכום נוסף של כ-7 מיליון ש"ח כפיצוי.

בביקורת הנוכחית עלה כי העלייה לאוויר של שלב ב' נדחתה בשנתיים וחצי נוספות מעבר למועד שנקבע בהסכם ההרחבה - יולי 2015 (מועד שגילם דחייה של ארבע שנים לעומת המועד בהסכם המקורי). שלב ב' עלה לבסוף לאוויר בינואר 2018.

הבוררות השנייה והגידול המצטבר בעלות הפיתוח של המערכת

הבוררות השנייה: בשל העיכובים שחלו בשלב ב' כאמור, בספטמבר 2017 החלו הצדדים בהליך נוסף של בוררות מקצועית. מטרתו של הליך זה הייתה לקבוע מהי תרומתו של כל צד לעיכובים, ואם נדרש פיצוי של הרשות לחברה א' בגין עיכובים אלו. דיוני הבוררות השנייה נמשכו כשנתיים וחצי. במהלך דיוני הבוררות, בינואר 2018, עלה לאוויר שלב ב'. במאי 2020 פורסם פסק הבוררות השנייה.

בפסק הבוררות השנייה נכתב בין היתר כי בבחינת ההתנהלות בפרויקט על ציר הזמן, הכשלים בניהולו והסוגיות המקצועיות, נמצא כי להתנהלות של כל אחד מהצדדים הייתה השפעה על העיכובים בפרויקט ועל התארכותו. עוד נכתב בפסק הבוררות כי "אין לקבל את טענת חברה א' כי האחריות על העיכוב מוטלת כולה על הרשות, כשם שאין לקבל את טענת הרשות ולהטיל את מלוא האחריות לעיכובים על חברה א'".

מפסק הבוררות עלה כי העיכובים בשלב ב' בפרויקט נגרמו בין היתר מהסיבות הבאות: חוסר מוכנות של המערכת בהיבטי תכולה, למשל עיכוב בהשלמת העבודה על מודול מרכזי "הערכת סיכונים"; תקלות במערכת ובקשות מרובות לשינויים שגרמו לריבוי גרסאות תוכנה והקשו על יציבות המערכת ועל היכולת לשפר את ביצועיה; עיצומים ברשות המיסים באותה תקופה; ומידת שיתוף הפעולה של הקהילה, בין היתר בשל אי-בשלות של המערכת לעלייה לאוויר.

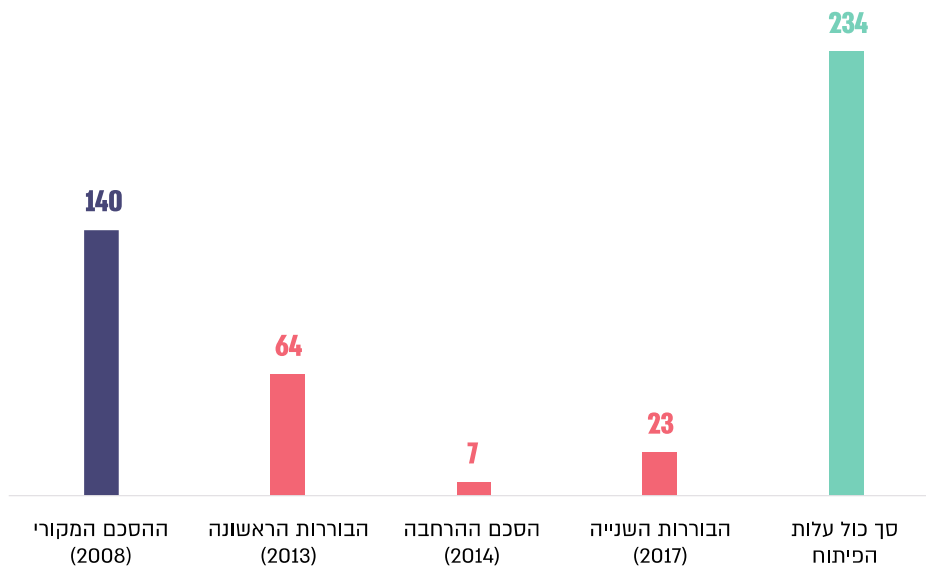
30 עקב חלוקת הפרויקט לארבעה שלבים, נדרשה הרשות להמשיך לתחזק את החלקים במערכת הישנה שטרם עלו לאוויר במערכת שער עולמי.



בפסק הבוררות השנייה נקבע כי הרשות תשלם לחברה א' פיצוי בסך של כ-23 מיליון ש"ח בגין העיכוב בעלייה לאוויר של שלב ב' ובכך גדלה עלות הפיתוח של המערכת מעבר למתוכנן. משכו של העיכוב שנתיים וחצי - מיולי 2015 (המועד שנקבע בהסכם ההרחבה) עד ינואר 2018.

הגידול בעלות הפיתוח של המערכת: בגין העיכובים בשנים 2008 - 2018 נדרשה הרשות לשלם פיצויים לחברה א', כפי שנקבע בבוררות הראשונה, בהסכם ההרחבה ובבוררות השנייה. בתרשים 6 להלן מובאים פרטים על הגידול המצטבר בעלויות הפיתוח של המערכת, שנגרם בשל העיכובים בפרויקט.

תרשים 6: הגידול בעלות הפיתוח של המערכת, 2008 - 2018, במיליוני ש"ח



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשל העיכובים בפרויקט 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 מושגות מן המערכת ועמדו בבסיס הפרויקט ובהן: הקטנת עלויות הסחר ומעבר מהיר של סחורות אל המדינה וממנה, הגברת האכיפה ושיפור השירות לאזרח.



השתלשלות העניינים בפרויקט בשנים 2018 עד 2021 והעיכובים בשלב ד'

דחיות במועד העלייה לאוויר של שלב ד'

כחלק מסמכויותיו³¹, ממנה ראש רשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב)³² את ועדת התקשוב העליונה. הוועדה פועלת כגוף מקצועי ומסייעת לראש הרשות לממש את אחריותו ואת סמכותו בתחומים האלו: ליווי תוכניות עבודה ותקציבים משרדיים בתחומי התקשוב ופיקוח עליהם, ליווי פרויקטים חשובים בתקשוב ופיקוח עליהם, הנחיה של מנהלים ביחידות התקשוב במשרדי הממשלה ושל יחידות הסמך ומתן חוות דעת מקצועיות בתחום התקשוב לגורמים שונים בממשלה³³.

בספטמבר 2019 קיימה ועדת התקשוב העליונה דיון בנושא סטטוס הפרויקט, בהשתתפות מנהל אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במכס (להלן - מנמ"ר המכס) ומנהל הפרויקט. בדיון עדכנו האחרונים כי עקב העלייה לאוויר של שלב ב' בינואר 2018, נמצאים המכס והקהילה בשלבי הסתגלות לתהליכי העבודה החדשים. כמו כן, הם עדכנו כי מבוצעים שינויים ושיפורים במערכת על פי הצרכים שמעלים המשתמשים.

בסיכום הדיון נכתב בין היתר כי שלב היצוא הוא בעל רמת סיכון גבוהה בעלייה לאוויר בשל מורכבותו ומכיוון שאי אפשר להעלותו לאוויר בשלבים. המלצות הוועדה בנושא זה היו כי יש לבצע תהליך ניהול סיכונים ולגדר את הסיכונים הנובעים מהחובה לבצע עלייה אחת לאוויר. בדיון נסקרו התכולות המתוכננות לשנים 2019-2021, בהן תכולות נוספות משלב ב' ותכולות משלבים ג' ו-ד'. צוין כי העבודה מתבצעת על "כלל מרכיבי תוכנית העבודה ביחד". כמו כן הוצגו לוחות זמנים מעודכנים לפרויקט.

מלוחות הזמנים המעודכנים שהציג המכס לוועדת התקשוב העליונה בספטמבר 2019 עלה כי העלייה לאוויר של שלב ד' שהייתה מתוכננת לינואר 2020³⁴ נדחתה בשנתיים - לדצמבר 2021.

בספטמבר 2021 קיימה ועדת ההיגוי של הפרויקט³⁵ דיון בנוגע לסטטוס ההתקדמות של שלב ד'. בדיון אמר ראש מינהל המכס כי עקב בחינה של תוכנית העלייה לאוויר, ובה מפגשים עם

31 על פי החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (אוקטובר 2014); ועל פי הוראות תכ"ם 7.2.1.1; 7.2.2.2; "ועדת הפטור" ו-16.2.0.11.

32 בהחלטת ממשלה מס' 135 מיום 19.7.21 הוחלט להקים את מערך הדיגיטל הלאומי שיכלול תחתיו את רשות התקשוב הממשלתי ואת מטה המיזם "ישראל דיגיטלית". בהתאם לאותה החלטה נקבע כי כל סמכויות ראש רשות התקשוב הממשלתי יועברו לראש מערך הדיגיטל הלאומי.

33 הנחיית רשות התקשוב הממשלתי, "עבודת ועדת התקשוב העליונה" (1.6.14).

34 הפרויקט תוכנן להסתיים 24 חודשים ממועד העלייה לאוויר של שלב ב'. השלב עלה לאוויר בינואר 2018.

35 ב-2008 מינתה הרשות ועדת היגוי לפרויקט, שבראשה מנהל רשות המיסים ובין חבריה מנהל המכס, מנמ"ר המכס, מנהל הפרויקט ונציג רשות התקשוב. ראו פרטים בפרק בנושא "עבודת ועדת ההיגוי של הפרויקט".



גורמי הקהילה ועם חברה א', עלתה המסקנה כי התוכנית אינה ריאלית וכי "יש לשנות את המדיניות של מספר דחיות" ולקבוע מועד שכל הקהילה מסכימה בנוגע לו ומתחייבת אליו.

נמצא כי בספטמבר 2021, בסמוך למועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ד' - דצמבר 2021, קבעה ועדת ההיגוי כי תוכנית העבודה אינה ריאלית, ולכן יש לדחות את מועד העלייה לאוויר בשנה נוספת - לינואר 2023.

המשך ביצוע הפרויקט ללא הסכם ההארכה התום

הוראות תכ"ם³⁶ קובעות כי התקשרות היא הסכם שעליו חתום משרד, ושנועד לביצוע עסקה בטובין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים. התקשרות עם ספק תנוהל בהתאם לתנאי הסכם ההתקשרות ובכפוף להוראות הדין. הסכם התקשרות נועד לתת ביטוי משפטי להסכם שנערך בין הצדדים על התקשרות לרכישת טובין, או שירותים, בתמורה מוסכמת מראש והוא מפרט את מחויבות הספק, לרבות לוח הזמנים שנקבע ונטילת אחריות לביצוע הפעולות במסגרת החוזה.

בשנים 2019 - 2020 עלו לאוויר בהדרגה תכולות משלב ג' של הפרויקט, אולם העבודה על שלב ד' התעכבה, בין היתר בשל חוסר מוכנות בקרב גורמים בקהילה. תקופת ההתקשרות על פי הסכם ההרחבה הסתיימה בינואר 2020, אך הפרויקט טרם הסתיים במועד זה. לכן, נדרשו הצדדים לעגן בהסכם נוסף את הסדרי התשלום עבור התחזוקה המשולבת של שתי המערכות (המערכת הישנה ומערכת שער עולמי) ואת לוחות הזמנים המעודכנים לסיום הפרויקט. עקב כך הם גיבשו טיוטה של "הסכם הארכה".

בטיוטה של הסכם ההארכה שהעבירה הרשות למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 נכתב שהמערכת תעלה לאוויר במלואה עד למועד האחרון המופיע בתוכנית העבודה המשותפת להשלמת המערכת, שתצורף כנספח להסכם, ובכל מקרה, היא תעלה לאוויר לא יאוחר מינואר 2023. כן צוין כי תוכנית העבודה האמורה נועדה להסדיר את לוחות הזמנים להשלמת הרכיבים שטרם עלו לאוויר מתוך הפעימה הרביעית.

עוד נכתב בטיוטת ההסכם כי נוסח ההסכם כפוף לקבלת אישור סופי מהגורמים המוסמכים בכל צד, וממילא אין לו תוקף עד לקבלת אישור סופי ולחתימה רשמית על המסמך. בצד של רשות המיסים הובהר באופן ספציפי כי המועדים המדויקים של תקופת ההתקשרות כפופים לאישור סגן החשב הכללי במשרד האוצר. כמו כן, הובהר כי מנגנון יישוב הסכסוכים בהסכם כפוף לקבלת אישור מטעם משרד המשפטים.

בינואר 2020 אישר סגן החשב הכללי במשרד האוצר את הארכת ההתקשרות על פי טיוטת הסכם ההארכה: תשלום עבור התחזוקה המשולבת של שתי המערכות למשך שלוש שנים (מינואר 2020 ועד ינואר 2023) בסכום כולל של 106 מיליון ש"ח³⁷. בינואר 2022 עדכנה רשות המיסים את משרד מבקר המדינה כי היא ממתינה לאישור משרד המשפטים לנוסח הסופי של

36 הוראת תכ"ם מס' 7.0.1 "הגדרות בנושא התקשרויות ורכישות" בתוקף מ-3.9.12, הוראת תכ"ם מס' 7.5.3 "ניהול ההתקשרות", בתוקף מ-10.3.22 והוראת תכ"ם מס' 7.4.1.7, "חווה התקשרות", שהייתה בתוקף עד אוגוסט 2021.

37 סכום זה כולל תשלום חודשי עבור התחזוקה המשולבת של שתי המערכות בסך 2.67 מיליון ש"ח (כולל מע"ם והצמדה) וכן תשלום שנתי של 3.3 מיליון ש"ח (כולל מע"ם והצמדה) עבור תוספות למערכת.



ההסכם, לאחר שנערכו בו שינויים (על פי בקשת משרד המשפטים) בסעיף הנוגע ליישוב סכסוכים עם חברה א', במקרה שיתעוררו כאלה בנוגע לעיכובים בשלב ד' בפרויקט.

הביקורת העלתה כי אף שתקופת ההתקשרות בין הצדדים על פי הסכם ההרחבה הסתיימה בינואר 2020, נכון למאי 2022 טרם חתמו הצדדים על הסכם ההארכה. מכאן, שבמשך יותר משנתיים המשיכה רשות המיסים לרכוש שירותים מחברה א', בהיקף כספי של כ-74 מיליוני ש"ח, בלא הסכם התקשרות חתום בתוקף, שלא בהתאם להוראות תכ"ם.

כמו כן, מאחר שבתקופה שבין ינואר 2020 למאי 2022 לא נחתם הסכם ההארכה כאמור, לא צורף לו כנספח חתום תוכנית העבודה המשותפת עם חברה א'. תוכנית זו נועדה להסדיר את לוחות הזמנים המוסכמים לעלייה לאוויר של שלב ד', כפי שצוין בטיטת ההסכם.

בתקופה האמורה חלו עיכובים נוספים ביישום שלב ד', ומועד סיומו נדחה בשנה - מדצמבר 2021 לינואר 2023. הגם שהצדדים הסכימו על מועדי העלייה לאוויר - דצמבר 2021 וינואר 2023³⁸, נדרש היה כי ייחתם הסכם התקשרות מחייב בין הצדדים, המעגן את ההסכמות בין הצדדים, ואילו תצורף תוכנית העבודה המפורטת והמוסכמת.

רשות המיסים מסרה בתשובתה ממאי 2022 כי בינה לבין חברה א' קיים הסכם תקף מיום 1.9.08 (ההסכם המקורי) שנחתם בעקבות זכייתה של חברה א' במכרז מ-2004. עם זאת, בהתאם לפסק הבוררות הראשונה (מיום 28.1.13) חולקה תוכנית העבודה של הפרויקט לארבע אבני דרך והעבודה תומחרה מחדש. בעקבות זאת נחתם ב-31.12.14 הסכם הרחבה עם חברה א' לתחזוקת מערכת שער עולמי והחלקים הנדרשים במערכת הישנה, שתוקפו היה עד 14.1.20. רשות המיסים ציינה כי לנוכח עיכוב בלוחות הזמנים ועל מנת להיטיב עם הרשות ולהקנות לה את מרב היתרונות, נערך משא ומתן עם חברה א', בין היתר לצורך קביעת התשלום עבור תחזוקת מערכת שער עולמי והחלקים הנדרשים במערכת הישנה בתקופה שמ-14.1.20 ועד 13.1.22, עם אופציה להארכת ההתקשרות בשנה נוספת, בכפוף לאישור סגן בכיר לחשכ"ל, והוא אכן אישר את הארכתה כאמור. רשות המיסים הוסיפה כי ב"מקביל, הסכם ההארכה ממתין מזה תקופה ארוכה לאישור היועץ המשפטי לממשלה (כיום היועצת המשפטית לממשלה) לאור סעיף יישוב הסכסוכים המופיע בהסכם ועד עתה טרם ניתן האישור האמור".

רשות המיסים הדגישה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם להוראות הדין, לרבות תקנות חובת המכרזים ואישור החשכ"ל, ועל כן, ועדת המכרזים להתקשרויות ענ"א ברשות מאשרת בכל חודש את התשלום עבור התחזוקה לחברה א', והרשות אינה פועלת בניגוד לכללי מינהל תקין. כמו כן ציינה הרשות כי ניסיונותיה האמורים לחתום על הסכם הארכה אין בהם כדי לגרוע מתוקפו של ההסכם המקורי, ולראיה הרשות פועלת לפיו למעט בנושא התמורה ולוחות הזמנים, אשר כאמור הושפעו ישירות מהחלטת הבורר. כמו כן, ברי כי לאחר עליית מערכת שער עולמי לאוויר, ההסכם המחייב בין הצדדים הוא ההסכם המקורי.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מיולי 2022 למשרד מבקר המדינה כי הביקורת נוגעת להסכמים והארכתם, ולתקופה המאוחרת לנושאים שבבוררות וכי גם אם יש זיקות ומשמעויות שהוסקו ונלקחו בחשבון, הן נמצאות לחלוטין בתחום תפקידו ואחריותו של הגוף המבוקר. משרד

38 הצדדים החליפו הודעות דוא"ל, המאשרות את מועדי העלייה לאוויר של שלב ד' - דצמבר 2021 וינואר 2023.



המשפטים הוסיף כי רשות המיסים אומנם התייעצה איתו לגבי כמה מהוראות ההסכם המקורי הנוגעות לפתרון סכסוכים, שלגביהן סבר שאין להסכים לשרשורן להסכם החדש, בניגוד לעמדת חברה א', וידוע לו שהדבר גרם לעיכוב בחתימת ההסכם. מובן שחתימת הסכם עבודה אינה באחריות משרד המשפטים או הפרקליטות. עוד מסר משרד המשפטים בתשובתו כי ביוני 2022 (לאחר פניית משרד מבקר המדינה) אישרה היועצת המשפטית לממשלה את תניית הבוררות העדכנית הכלולה בהסכם הארכה.

החשב הכללי מסר בתשובתו מיולי 2022³⁹ כי במצב שנוצר, ובו לא היה אפשר לחתום על ההסכם, החלופות היו אלה: לעכב במידה ניכרת את פיתוח המערכת, עיכוב שמשמעותו היא פגיעה קריטית בסחר החוץ של ישראל, או להמשיך לקבל את שירותי הפיתוח (את שירותי התחזוקה לא היה אפשר להפסיק ממילא ללא היערכות מוקדמת). רשות המיסים בחרה להמשיך ולקבל את השירות מחברה א', והצדדים פעלו לפי תנאי ההסכם אף על פי שלא נחתם בפועל. הוא הוסיף כי רשות המיסים קבעה מנגנוני בקרה מיוחדים לצורך יישום ההסכם בתקופה זו מתוך דאגה לאינטרסים של הרשות עד שההסכם ייחתם.

ביצוע הפרויקט במשך שנתיים וחצי (מינואר 2020 עד מאי 2022) על ידי חברה פרטית בהיקף כספי של 74 מיליון ש"ח, ללא הסכם התקשרות חתום, המפרט את מחויבות הספק ואת אחריות הצדדים לביצוע פעולות במסגרתו, אינו מתיישב עם כללי המינהל התקין. לאור אישורה של היועצת המשפטית לממשלה כאמור, על רשות המיסים, להשלים את הפעולות הנדרשות לחתימה על הסכם הארכה מעודכן ובו כלל הנספחים הנדרשים, לרבות תוכנית עבודה מעודכנת הכוללת לוחות זמנים מוסכמים ומנגנון יישוב סכסוכים. דרישה זו מקבלת משנה תוקף בפרויקט זה, אשר סבל במשך יותר מעשור ממחלוקות עם הספק שהגיעו לכדי שתי בוררות, מדחיות חוזרות ונשנות בלוחות הזמנים שהוסכמו, ומסטייה ניכרת מהתמורה המתוכננת והמוסכמת עבור עבודות הפיתוח של המערכת.

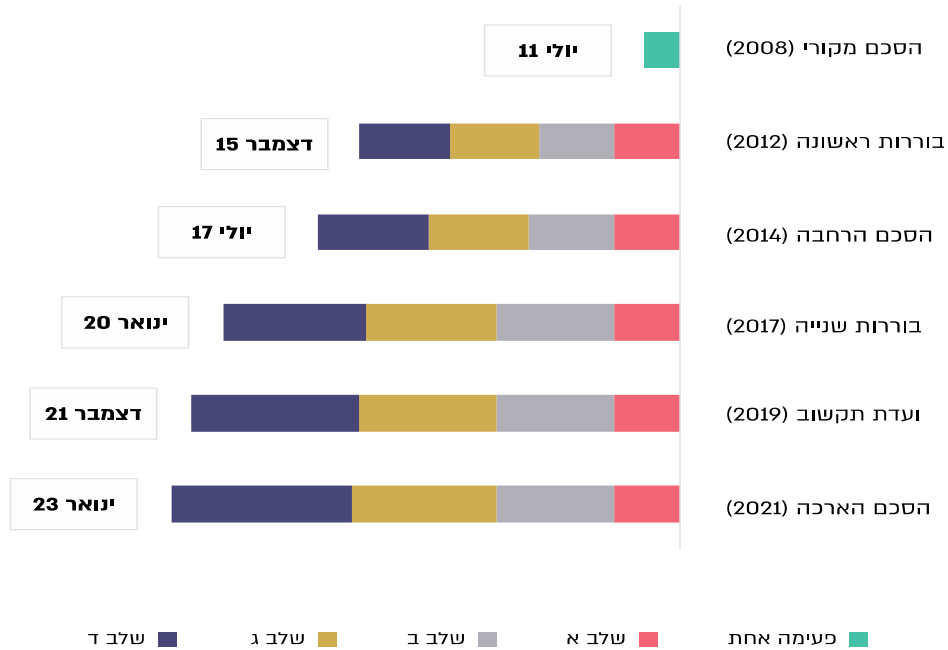


בתרשים 7 להלן מובאים פרטים על השינויים בתוכנית העבודה של הפרויקט לאורך השנים, לרבות במועד הסיום שלו.

39 תשובת החשב הכללי כוללת ונסמכת על הבהרות מאת חשב רשות המיסים מיולי 2022.



תרשים 7: השינויים במועדי הסיום שתוכננו לפרויקט, 2008 - 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נכון לסיום הביקורת, המועד המתוכנן והמעודכן לסיום הפרויקט - ינואר 2023 - יחול שבע שנים לאחר המועד שנקבע בתוכנית העבודה החדשה מ-2012 ו-12 שנים לאחר המועד שצוין בהסכם המקורי.

עוד בבוררות הראשונה ב-2012 עמד הבורר על החשיבות בקביעת תוכנית עבודה ריאלית, מפורטת ומוסכמת על ידי הצדדים, כתנאי הכרחי ובסיסי בניהול פרויקט. אולם, המצב המשברי בפרויקט, שהוביל לשתי בוררות (ב-2011 וב-2017) ולעיכובים חוזרים ונשנים בלוחות הזמנים, מצביע על דפוס פעולה חוזר: קביעת תוכניות עבודה שאינן ריאליות, ובהן אין מביאים בחשבון באופן מלא את השפעתם של גורמי סיכון מרכזיים על ההתקדמות בפרויקט. הדבר מלמד על חולשות בהליכי התכנון וניהול הסיכונים בפרויקט, לרבות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי על התקדמותו.

עבודת ועדת ההיגוי של הפרויקט

הנחיית ראש רשות התקשוב בנושא "מחזור חיי מערכת תקשוב"⁴⁰ קובעת כי תפקידיה של ועדת ההיגוי בפרויקט הם לבקר את התקדמות הפרויקט ואת תוצריו העיקריים, לאשר אבני דרך ולקבל

40 הנחיית ראש רשות התקשוב מס' 1.4.01. מספר גרסה 1.2 מיום 1.3.19.



החלטות בנושאים עקרוניים. בראש ועדת ההיגוי יעמוד נציג בכיר של הנהלת המשרד, וחבריה יהיו נציג בכיר של יחידת התקשוב, נציג היחידה העסקית, חברי מינהלת הפרויקט ונציגי המשתמשים העיקריים. מינוי ועדת היגוי לפרויקט גדול מאוד או מורכב הינו חובה והיא תפעל עד לסיום הפרויקט.

ב-2008 מינתה הרשות ועדת היגוי לפרויקט, שבראשה מנהל רשות המיסים ובין חבריה מנהל המכס, מנמ"ר המכס, מנהל הפרויקט וכן נציג רשות התקשוב (החל משנת 2017). הרשות קבעה כי ועדת ההיגוי תתכנס בכל רבעון או במקרים שבהם נדרשת קבלת החלטות של מנהל רשות המיסים⁴¹. כמו כן מינתה הרשות שתי ועדות נוספות הדנות בהיבטים שוטפים של הפרויקט: מינהלת מכסית בראשות מנהל המכס, שהתכנסה ב-2021 בכל חודש בקירוב; ומינהלת תפעולית בראשות מנהל הפרויקט, שהתכנסה ב-2021 בכל שבועיים בקירוב.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי ועדת ההיגוי התכנסה בשנת 2015 פעמיים בלבד, לכן לא יכלו לתת בה את הדעת על העיכובים הניכרים שחלו בביצוע הפרויקט בשנה זו. מבקר המדינה העיר באותו דוח כי ראוי היה שוועדת ההיגוי תתכנס לפחות פעם ברבעון, כפי שנדרשה, כדי שתוכל לבצע בקרה יעילה על התקדמותו ולקבל החלטות ניהוליות בנוגע לו בזמן אמת. בתשובה לדוח הביקורת הקודם כתבה הרשות כי מנהל הרשות הנחה לקבוע ישיבות של ועדת היגוי אחת לרבעון ואף לעיתים קרובות יותר בהתאם לצורך, וכי הנחיה זו יצאה לפועל בשנת 2016.

בישיבתה במאי 2018 דנה ועדת ההיגוי בתדירות הנדרשת להתכנסותה. מנהל המכס דאג ציין כי תדירות ההתכנסות של הוועדה בראשותו (המינהלת המכסית) פחתה אחרי העלייה לאוויר של שלב ב', וכי לדעתו כך יש לנהוג גם בוועדת ההיגוי. נציג רשות התקשוב ציין כי יש חשיבות לקביעת מפגשים בתדירות קבועה, ולו רק לעדכון השוטף. בסיכום הישיבה החליט מנהל הרשות כי תדירות התכנסות בוועדה תישאר פעם ברבעון, כפי שנקבע.

משרד מבקר המדינה בדק את תדירות ההתכנסות של ועדת ההיגוי ואת פיקוחה על ההתקדמות בפרויקט משנת 2018 ועד סיום הביקורת: ב-2018 התכנסה ועדת ההיגוי ארבע פעמים כפי שקבעה - בחודשים ינואר, פברואר, מאי ודצמבר. ב-2019 היא התכנסה פעמיים: באפריל היא דנה בהתקדמות הפרויקט, וביולי היא דנה בחלופות לשימור ידע ולתחזוקת המערכת, אך לא דנה בסטטוס הפרויקט עצמו. ב-2020 היא התכנסה פעם אחת בחודש מאי, וב-2021 פעמיים - במאי ובספטמבר. בדיוני ועדת ההיגוי נדונו בין היתר הסיבות לעיכובים והחסמים בפרויקט. בתחילת מרץ 2022 מסר מנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה כי ועדת ההיגוי טרם התכנסה באותה השנה. ראו פרטים בתרשים 8 להלן:

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



תרשים 8: תדירות התכנסות ועדת ההיגוי בשנים 2018-2021 למול תדירות ההתכנסות הנדרשת

2021	2020	2019	2018	
4	4	4	4	תדירות ההתכנסות הנדרשת
2	1	2	4	תדירות ההתכנסות בפועל
2	3	2	0	מספר ההתכנסויות החסרות

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2019 - 2021 חלו עיכובים ניכרים בשלב ד' של הפרויקט והמועד המתוכנן לסימו נדחה בשלוש שנים - לינואר 2023. כמו כן בשנים אלו גדל תקציב ההתקשרות בפרויקט ב-106 מיליוני ש"ח⁴², התעכבה החתימה על הסכם ההארכה והתעכבה החלטת ועדת ההיגוי על דחיית המועד הרשמי לעלייה לאוויר⁴³, לרבות הדיון באבני הדרך ותכנית העבודה.

חרף העיכובים כאמור, בשנים אלו התכנסה ועדת ההיגוי פעם בשנה (בשנת 2020) או פעמיים בשנה (בשנים 2019 ו-2021). זאת בניגוד להחלטת ועדת ההיגוי, שקיבלה משנה תוקף הן בישיבתה מ-2018 והן בתשובת הרשות לדוח הביקורת הקודם: התכנסות בכל רבעון. כמו כן, אף שחלפה כחצי שנה ממועד הכינוס האחרון של ועדת ההיגוי בספטמבר 2021, נכון לתחילת מרץ 2022 היא טרם התכנסה.

פרויקט שער עולמי הוא פרויקט יקר, מורכב ובעל חשיבות לאומית, המערב גורמים רבים בקרב קהילת סחר החוץ. לכן נדרש שוועדת ההיגוי, בהיותה הגוף המנחה והמבקר העליון של הפרויקט, תקפיד להתכנס אחת לרבעון, כפי שקבעה, עד העלייה לאוויר של כל רכיבי המערכת והשלמת יעדי הפרויקט. זאת כדי שתוכל לפקח בצורה מיטבית על התקדמות הפרויקט ולסייע בזמן אמת במציאת פתרונות לפערים ובעיות שהובילו, הלכה למעשה, לסטייה ממתווה היישום המתוכנן של הפרויקט. על מנהל רשות המיסים לוודא כי ועדת ההיגוי תתכנס מידי רבעון לשם מעקב ובקרה אחר הפרויקט.

ניהול הסיכונים הנוגעים לקהילה

מטרת ההליך לניהול הסיכונים בפרויקט היא לזהות מבעוד מועד נקודות תורפה העלולות לפגוע בהשגת יעדי הפרויקט, להעריך ולנקוט פעולות מתקנות מתאימות⁴⁴. ההליך הוא חלק בלתי נפרד מפרויקט תקשוב, משלב היזום ועד שלב המעבר לתחזוקה שוטפת, והוא משמש כלי מרכזי

42 ראו פרטים בפרק בנושא "ההתקשרויות עם חברה א' בקשר לפרויקט".

43 רק בספטמבר 2021, כשלושה חודשים לפני המועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ד', החליטה ועדת ההיגוי לדחות את מועד העלייה לאוויר בשנה נוספת - לינואר 2023.

44 הנחיית רשות התקשוב הממשלתית, "עקרונות לניהול סיכונים תקשוב במשרדי ממשלה" (1.11.18) ומדריך מפת"ח לניהול סיכונים בפרויקט.



וחיוני עבור כל הגורמים המעורבים בפרויקט. הוא מסייע לביצוע יעיל ואפקטיבי של הפרויקט ולקבלת החלטות מהותיות בנוגע להתקדמות בו ולניהול משאביו. ראו פרטים על השלבים בהליך לניהול הסיכונים בתרשים 9 להלן.

תרשים 9: השלבים בהליך לניהול סיכונים בארגון



על פי נתוני הנחית ראש רשות התקשוב בנושא ניהול סיכוני תקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בישיבות הפרויקט שעסקו בהתקדמות של שלב ד' וכן במסמכי הפרויקט מהשנים 2020 - 2021 חזר ועלה סיכון עיקרי הנוגע למוכנות הקהילה, שעלול לגרום לעיכובים בלוח הזמנים המתוכנן לעלייה לאוויר. כמו כן נדונה בישיבות אלו תכנית הטיפול בסיכון. להלן פרטים.

1. בישיבת ועדת ההיגוי במאי 2020 דנה הוועדה בהתקדמות בשלב ד', לרבות לוחות הזמנים המעודכנים לסיומו, הסיכונים העיקריים והתוכניות לגידורם. אחד הסיכונים שהוגדר ברמת הסתברות ונזק גבוהים, היה "מעורבות פעילה של הרבה גורמים בקהילה במקביל וחוסר שיתוף פעולה". הגידור של סיכון זה כלל בנייה של תוכנית עם הקהילה והתאמת תוכנית העבודה לזמינות הקהילה. בישיבה הדגיש מנהל הרשות את החשיבות בעמידה בלוח הזמנים והנחה למפות את כל גורמי הסיכון, לקבוע משימות גידור ולפעול פרטנית מול כל גורם.

2. הליך הפקת לקחים נועד לבדוק את התוצאה של פעילות מסוימת לעומת התוצאה הרצויה באמצעות ביצוע תחקיר. זאת כדי להבין את הגורמים לפערים ולהפיק לקחים לשם מניעת פערים דומים בעתיד. הצלחתו של הליך הפקת לקחים נמדדת ביכולת להפיק תובנות ולקחים מהתחקיר שבוצע וליישמם באפקטיביות⁴⁵.

בישיבה עם רשות התקשוב ביולי 2020 הציג המכס את מסקנותיו מהליך הפקת לקחים שקיים בעקבות העיכובים בשלב ב'. אחד הלקחים היה כי חשוב לקבל מהקהילה משוב על רמת המוכנות שלה בזמן אמת ובמועד מוקדם ככל האפשר, רצוי כבר בשלבי הבדיקות הראשונות. כמו כן, חשוב להשקיע מאמצים ומשאבים כדי לרתום את הקהילה לפרויקט ולאכופף את שיתוף הפעולה מצידה. עוד נכתב כי יש להתחיל מוקדם ככל האפשר במנגנון

45 הנחיית ראש רשות התקשוב 1.5.15, "ניהול לקחים - תחקור, הפקה והטמעת לקחים".



תמרוץ ורצוי "מנגנון אגרסיבי" שיכלול תשלום עבור כל הרצה או בדיקה או משוב על בדיקה, ובאמצעותו לשקף לגורמי הקהילה כי כדאי להם לשתף פעולה בפרויקט.

3. במסמך סקר הסיכונים של הפרויקט שהעבירה הרשות למשרד מבקר המדינה ביוני 2021, פורטו כמה סיכונים בנושא הקהילה ברמת סיכון גבוהה, ובהם: אי-מוכנות של גורם קהילה מרכזי ביחס ללוח הזמנים המתוכנן לעלייה לאוויר, שידור כמות לא מספקת של הודעות על ידי בתי תוכנה⁴⁶ והשתתפות נמוכה של סוכני המכס בפילוט החובה. פעולות הגידור שהוגדרו במסמך כללו בין היתר "אסקלציה"⁴⁷ עם ראש מינהל המכס ועם מנהל הרשות, שולחנות עגולים, פגישות שבועיות ומתן תמרוץ לסוכנים.

תוכנית התמריצים לקהילה

תוכנית התמריצים בשלב ב': ב-2014, במהלך שלב ב', הפעיל המכס תוכנית תמריצים לשישה בתי תוכנה, שהם מפתחי הממשקים עבור הקהילה בתחום עמילות המכס⁴⁸. מטרת התוכנית הייתה לקדם את תהליך הפיתוח וההטמעה של תוכנת הממשק בקרב לקוחות של בתי התוכנה (ובהם סוכני המכס) ולאפשר בדיקת תהליך עסקי מלא⁴⁹ בשלב הפילוט. בדוח הביקורת מ-2016 עלה כי התוכנית לא השיגה את מטרתה, מאחר שהקריטריונים שנקבעו לקבלת התמריץ⁵⁰ לא תאמו את השלב שבו נמצאו בתי התוכנה באותה העת. עקב כך, שום בית תוכנה לא עמד בקריטריונים שהוגדרו לקבלת תמורה.

תוכנית התמריצים בשלב ד': בישיבה של ועדת ההיגוי ממאי 2021 אישר מנהל הרשות מתן תמרוץ לסוכנים וקבע כי יש להכין מודל תמרוץ שיכלול מדדים ועלויות ולאשרו מול הגורמים הנוגעים (ועדת ההיגוי של הפרויקט וועדת המכרזים להתקשרויות ענ"א במכס). בישיבה של ועדת ההיגוי מספטמבר 2021 הוצג "מודל תמרוץ עבור פילוט סוכנים", המתבסס על קניית שירותים לביצוע פילוט מול בתי התוכנה, בעלות של 1.7 מיליוני ש"ח. מנהל הרשות החליט לאשרו עקרונית וביקש להכין תוכנית מפורטת שתהיה מוסכמת על ועדת המכרזים. באותה הישיבה צוין כי השתתפות הגורמים החיצוניים בפילוט ועמידתם בלוח הזמנים הן אינטרס של הרשות, וכי ככל שהשתתפות תהיה רבה יותר כך יפחת מספר התקלות בעלייה לאוויר ומשתמשי המערכת יתרגלו ויצברו ניסיון.

46 כדי שהמשתמשים החיצוניים יוכלו להשתמש במערכת שער עולמי, הם נדרשו לפתח ממשקים בינה לבין מערכות המידע בארגונים שלהם. לצורך כך, הסתייעו רבים מהם בשירותי פיתוח תוכנה מבתי תוכנה פרטיים.

47 מעורבות של גורם בכיר במקרה שקיים סיכון לפרויקט ברמה גבוהה.

48 בשל עיכובים בפיתוח הממשקים בבתי התוכנה ייתכן כי משתמשי החוץ לא היו יכולים לעבוד במערכת שער עולמי ולקיים באמצעותה תהליכי יבוא ויצוא מלאים. לכן המכס נמצא בקשר רציף עם בתי התוכנה במשך כל שלבי פרויקט, כדי לתת מענה לבעיות הקשורות למערכת וכדי לעמוד על ההתקדמות בבתי התוכנה בפיתוח הממשקים עימה.

49 תהליך של הגשת הצהרת יבוא ולצידה צרופות סרוקות.

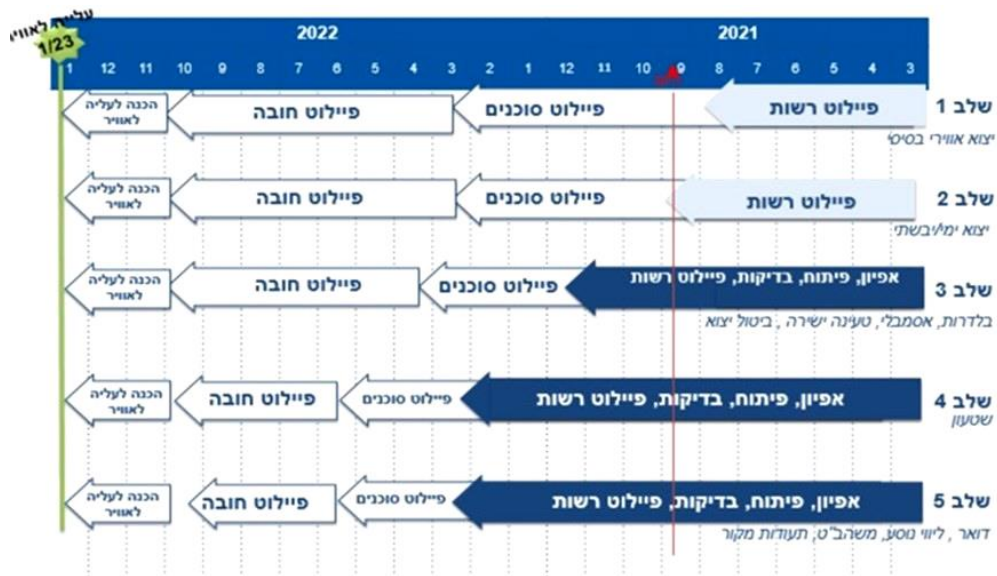
50 כגון היקף השידורים הנדרשים והגשת הצהרות יבוא.



אף שבמהלך יישום שלב ב' של הפרויקט עמדה הרשות על החשיבות המרכזית של מוכנות הגורמים החיצוניים ושל שילובם בהליכי הפיתוח והיישום, היא לא קידמה עד מאי 2021 תוכנית פעולה למודל תמריצים לשלב ד', שיעודד את השתלבותם של גורמים אלו בפרויקט. זאת אף שהעדרה של הפעולה בתחום זה ומתן מענה לסיכון מרכזי זה עמדו ביסוד העיכוב הניכר, שמשכו היה שנתיים וחצי, שחל במימוש שלב ב'.

בישיבת ועדת ההיגוי מספטמבר 2021 אושרה גם תוכנית העבודה המעודכנת לשלב ד', שנחלקה לחמישה תת-שלבים⁵¹. בכל תת-שלב תוכנן שלב בדיקות וכן "פיילוט סוכנים" (קבוצה קטנה של סוכנים מכל בית תוכנה מבצעים פיילוט) ולאחריו "פיילוט חובה" (כל הסוכנים נדרשים להתנסות במערכת). משכו של כל פיילוט בין שלושה לשישה חודשים. ראו פרטים בתרשים 10 להלן.

תרשים 10: תוכנית העבודה המעודכנת של שלב ד' כפי שאישרה ועדת ההיגוי בספטמבר 2021



המקור: רשות המיסים, מצגת שהוכנה לוועדת ההיגוי בספטמבר 2021

על פי התרשים, בספטמבר 2021 - מועד כינוסה של ועדת ההיגוי ואישורה את תוכנית העבודה המעודכנת לשלב ד' - סיימו שלבים 1 ו-2 את שלב הבדיקות ונמצאו ב"פיילוט סוכנים". בשלושת השלבים הנותרים תכננו לסיים את שלב הבדיקות ולהתחיל ב"פיילוט סוכנים" כעבור שלושה עד שישה חודשים (בדצמבר 2021 ובמרץ 2022).

51 (א) יצוא אווירי בסיסי; (ב) יצוא ימי אויבשתי; (ג) בלדרות; (ד) שטעון; (ה) דואר.



בפברואר 2022 מסר מנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה כי התוכנית להפעלת מודל התמרוץ טרם אושרה וכי הנושא עדיין בדיונים. בסיום הביקורת, במרץ 2022, העביר מנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה את פרוטוקול ועדת המכרזים להתקשרויות ענ"א במכס ממרץ 2022, ולפיו אושרה התוכנית לביצוע טיוב ובדיקות למודול ייצוא באמצעות בתי התוכנה שהוצגה לוועדה שלושה חודשים קודם לכן (בדצמבר 2021). סכום התוכנית היה 1.7 מיליוני ש"ח, והוא נועד לביצוע הצהרות ותרחישים במערכת בתקופה של חודשיים - במאי וביוני 2022, וכן למשך חודש וחצי נוספים בספטמבר 2022.

בסיום הביקורת, במרץ 2022 - חצי שנה לאחר שוועדת ההיגוי אישרה עקרונית את מודל התמרוץ, אישרה ועדת המכרזים את התוכנית להפעלתו. אף שהמכס הסיק בהליך הפקת הלקחים בשלב ב' כי יש להתחיל במנגנון תמרוץ מוקדם ככל האפשר (כבר בשלבי הבדיקות הראשונות), הוא התעכב בהפעלת מנגנון כזה בשלב ד'. מכאן שהליך הפקת הלקחים שעשה המכס בנוגע לסיבות לעיכובים בשלב ב' לא תורגם לכדי פעולה אופרטיבית בניהול הסיכונים בשלב ד'.

כמו כן, אף שהרשות קבעה שמוכנות הקהילה היא סיכון עיקרי בהתקדמות הפרויקט, שאפשר להפחיתו על ידי יישום תוכנית תמריצים, ואף ששלושה מתוך חמישה תת-שלבים בשלב ד' נמצאו בשלב "פיילוט סוכנים", בסיום הביקורת, טרם פעלה תוכנית כזו בשלב הייצוא, שמטרתה לקדם את הפיתוח וההטמעה של תוכנית הממשק בקרב לקוחות בתי התוכנה (סוכני המכס) ולאפשר בדיקת תהליך עסקי מלא בשלב הפיילוט. ומכאן שהרשות לא התמודדה עם סיכון עיקרי בפרויקט בזמן בהמשך לקביעתה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי לעיתוי התמרוץ יש חשיבות גדולה ולא ניתן לתמרץ כל עוד סוכני המכס לא קיבלו מערכת סבירה מצד בתי התוכנה. לכן רק כאשר תהיה בשלות לתוכנה המועברת לסוכנים לשימוש, יהיה מקום להפעיל את התמרוץ. עוד ציינה רשות המיסים כי עיתוי התמרוץ הוא מהותי ומחייב הליך מינהלי טרם קיומו, הכולל ועדת היגוי, מספר מנהלות מכסיות, שתי ועדות מכרזים, ועדת פטור, פרסום ספקים יחידים ומכתבים לזוכים וכן רתימת כל הגורמים הנדרשים בהנהלה על מנת לסיים את התהליך בזמן מהיר ככל האפשר. הרשות הוסיפה כי התמרוץ החל במאי 2022 - תאריך שהוא אידיאלי מבחינת המכס.

מדובר בזירה ייחודית של פרויקט, המערב גורמים רבים מאוד בקהילת סחר החוץ, והתקדמותו תלויה במידה רבה ברמת המוכנות של גורמים אלו ובשיתוף הפעולה מצידם. משאישרה ועדת המכרזים בסוף מרץ 2022 תוכנית תמריצים לטיפול בסיכון העיקרי של מוכנות הקהילה, מומלץ כי המכס ימשיך ויקדם את יישומה, בד בבד עם יישום של מערך ניהול סיכונים, המלווה בפיקוח, במעקב ובבקרה בכל הרמות. כמו כן, על המכס לעקוב אחר מימוש תוכנית התמריצים ותרומתה לשילוב המערכת בקרב גורמי הקהילה.



ההתקשרויות עם חברה א'

הגידול בהתקשרויות עם חברה א' ויחסי ספק-לקוח שבויים

חברה א' פועלת בפרויקט בשני "כובעים": בכובע אחד היא אחראית לתחזוקת המערכת הישנה, מתוקף הסכם התקשרות שנחתם עימה ב-1991 לאספקת שירותי עיבוד נתונים אוטומטי בתחומי סחר חוץ ושירותים נגזרים, על הארכותיו (להלן - ההסכם הישן). בכובע השני, היא אחראית לפיתוח מערכת שער עולמי ולתחזוקתה, מתוקף ההסכם המקורי מ-2008.

בפסק הבוררות הראשונה מ-2013 הבורר נתן דעתו לנקודות שלהלן בנושא הפרויקט: (א) "יחסי ספק לקוח שבויים" - חברה א' מספקת את השירותים בתחום מערכות המידע העוסקות בסחר חוץ ומחזיקה במומחים ובידע הרב ביותר בתחום זה. כך נוצר מצב שבו "למכס קשה להחליף ספק, והספק אינו יכול לנטוש את הלקוח". עקב כך עולה השאלה כיצד הדבר משפיע על הפרויקט ועל דרכי פעולתם של הצדדים. (ב) "ספק בעל אישיות כפולה" - חברה א' מתפעלת את המערכת הישנה ובו בזמן מפתחת את מערכת שער עולמי, והדבר מעלה שאלות הנוגעות לניגוד עניינים עסקי לכאורה שחברה א' נמצאת בו⁵².

בשל העיכובים הרבים שחלו בפרויקט כאמור, נדרשה הרשות להאריך את התחזוקה של המערכת הישנה או חלקים ממנה, עד לעלייה לאוויר של מערכת שער עולמי במלואה. בשל כך, הגדילה הרשות, כמה וכמה פעמים, את שתי ההתקשרויות עם חברה א' (ההסכם הישן וההסכם המקורי)⁵³. הגדלות אלו נעשו במסלול של "פטור ממכר". ראו הפרטים:

גוף ציבורי מחויב לבצע את התקשרותיו 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 מיטביים⁵⁴, ולמציעים - שוויון הזדמנויות⁵⁵. התקנות קובעות כי גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות במכרז פומבי רגיל, גם במקום שהותר לו לפי התקנות לבצע התקשרויות שלא בדרך זו⁵⁶.

על פי התקנות⁵⁷, בתנאים מסוימים התקשרות של משרד ממשלתי בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז, אם היא התקשרות המשך (התקשרות להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת תוקפה). זאת במקרה שתנאיה של התקשרות המשך זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, ובנסיבות שהאחידות נדרשת מטעמי חיסכון

52 בוררות שער עולמי, פסק בוררות מקצועית מיום 28 בינואר 2013, עמ' 8.

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

54 סעיף 1(א) לתקנות קובע כי גוף ציבורי יערוך מכרז בשקיפות ככל האפשר בנסיבות העניין, בהגינות ובשוויון. כך מבטיחים את מרב היתרונות לגוף הציבורי.

55 סעיף 2 לחוק חובת המכרזים קובע כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי, שלכל אדם יש הזדמנות שווה להשתתף בו.

56 סעיף 11 לתקנות. ועדה זו משמשת ועדת הפטור המשרדית של משרד האוצר לפי סעי' 10 לתקנות.

57 סעיף 3(4)(ב)(3) לתקנות.



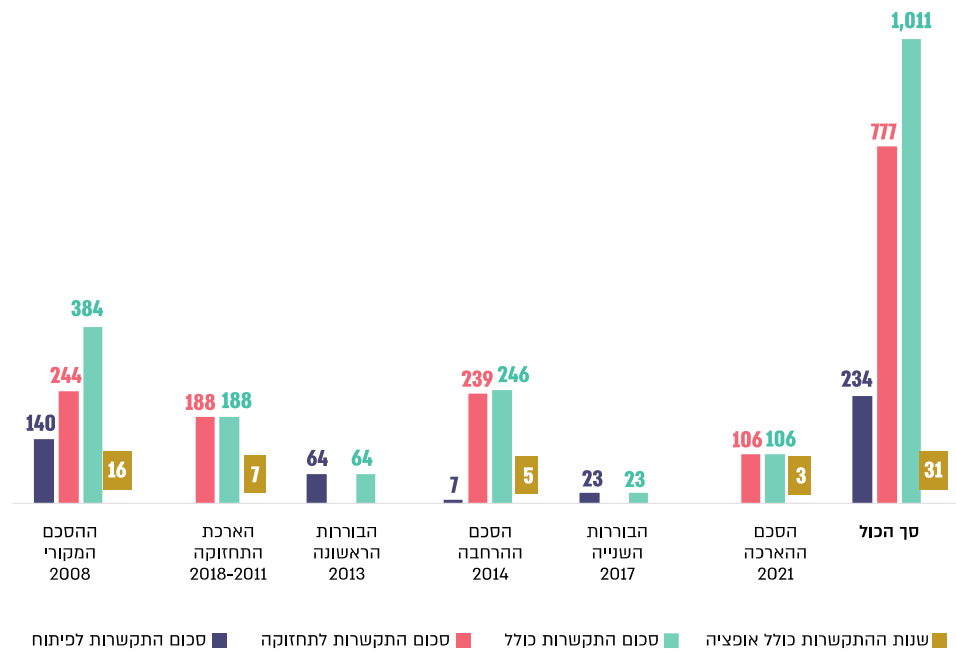
ויעילות. החשב הכללי במשרד האוצר או מי שהוא הסמיכו לכך מוסמך לאשר התקשרות המשך
בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

על פי התקנות⁵⁸, המנהל הכללי של משרד האוצר ימנה ועדת פטור בת שלושה חברים, שבין
חבריה החשב הכללי או נציגו, וכך היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו (להלן - ועדת
הפטור של החשב הכללי). כל פנייה לוועדת הפטור של החשב הכללי בנושא תקשוב, בכל
היקף כספי, תכלול גם חוות דעת מקצועית של ראש רשות התקשוב⁵⁹.

בהתאם לאמור, במקרים שבהם נדרשה רשות המיסים להגדיל את שתי ההתקשרויות עם חברה
א' (מתוקף ההסכם הישן ומתוקף ההסכם המקורי), היא פנתה לראש רשות התקשוב לקבלת
חוות דעתו, ולאחר מכן הובאה חוות דעתו לאישור ועדת הפטור של החשב הכללי.

משרד מבקר המדינה ריכז בתרשים 11 להלן פרטים על ההתקשרויות המאושרות של הרשות
עם חברה א' בנוגע לפרויקט. בתרשים מוצגים סכומי ההתקשרויות (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)
ותקופת ההתקשרות (לפי שנים), בשנים 2008 עד 2021.

**תרשים 11: הסכומים (במיליוני ש"ח) של ההתקשרויות המאושרות עם חברה
א' בנוגע לפרויקט ותקופותיהן (בשנים), 2008 עד 2021**



נתוני התרשים מבוססים על אישורי ועדת הפטור של החשב הכללי. כל הסכומים כוללים מע"ם.

58 סעיף 11 לתקנות.

59 הוראת תכ"ם מספר 7.1.5, "ועדת הפטור", בתוקף מיום 22.10.14.



מהתרשים עולה כי העיכובים הניכרים בפרויקט חייבו הגדלה בעלות הפיתוח של המערכת והארכה רב-שנתית בתחזוקת המערכת הישנה. עקב כך, סכום ההתקשרות עם חברה א' גדל מ-384 מיליוני ש"ח (הסכום בהסכם המקורי מ-2008) ל-1,011 מיליוני ש"ח - גידול של 627 מיליוני ש"ח (163%) מסכום ההתקשרות המקורי.

כתוצאה מגורמים אלו גם תקופת ההתקשרות עם חברה א' גדלה ב-15 שנים - מ-16 שנים בהסכם המקורי (שלוש שנות פיתוח, עשר שנות תחזוקה ושלוש שנות אופצייה) ל-31 שנים (25 שנים ושש שנות אופצייה).

הגדלת סכום ההתקשרות עם חברה א' ב-627 מיליוני ש"ח (מעבר ל-384 מיליוני ש"ח בהסכם המקורי), והארכת תקופת ההתקשרות ב-15 שנים (מעבר ל-16 שנים בהסכם המקורי) אושרו כאמור במסלול של פטור ממכרז⁶⁰. מכאן, ש-62% מסכום ההתקשרות עם חברה א' בנוגע לפרויקט ומחצית מתקופת ההתקשרות עימה, אושרו במסלול של פטור ממכרז - מסלול שאינו המועדף על פי תקנות חובת המכרזים. השינויים שאושרו במסלול זה מהווים סטייה ניכרת מהמתווה המתוכנן של הפרויקט, נוכח הצורך להאריך בשנים רבות את תוקף הסכם התחזוקה המקורי.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי כל הגדלה של התקשרות כרוכה באישור ועדת הפטור של החשב הכללי על בסיס חוות דעת מקצועית. לדבריה, הגוף האמון על כך מצא הצדקה לפטור ואישר את הארכת ההתקשרות בפטור ממכרז, וזה היה הפתרון הנכון במציאות שנוצרה.

החשב הכללי מסר בתשובתו מיולי 2022 כי כאשר הפרויקט נקלע לקשיים, החלופות שעמדו לפני רשות המיסים היו להפסיק את הפרויקט ולהמשיך לתחזק את המערכת הישנה על ידי חברה א' ובמקביל לצאת למכרז חדש, על כל השלכות של מהלך כזה (עיכובים בפרויקט ועלויות נוספות); ולחילופין להמשיך בפיתוח המערכת עם חברה א' כדי שהמערכת החדשה תעלה לאוויר במהירות האפשרית ובעלויות נמוכות ככל שניתן. עוד מסר החשב הכללי כי סכום ההתקשרות עם חברה א' בסך של כמיליארד ש"ח מתחלק לעלויות פיתוח ועלויות תחזוקה. "הגידול בעלויות פיתוח היה מינורי (94 מיליון ש"ח) ורובו ככלול עוגן בהסכמי בוררות בין המשרד לספק" והגידול בעלויות התחזוקה היה משמעותי מאוד (533 מיליון ש"ח) ורובו נובע מהכפלת תקופת ההתקשרות מ-16 ל-31 שנים. החשב הכללי ציין כי במכרז המקורי עלות התחזוקה ל-16 שנים נקבעה בסך 244 מיליון ש"ח, ולפי זה עלות התחזוקה ל-31 שנים, בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות המקורית, צריכה להיות כ-473 מיליון ש"ח (היתרה שולמה עבור תחזוקת המערכת הישנה, שהמשיכה לעבוד במקביל לפיתוח המערכת החדשה). הוא הוסיף כי כמובן, אין מחלוקת על כך שהפרויקט התארך מעבר למתוכנן, מסיבות שונות, והדבר מצער מאוד. אולם מהבחינה התקציבית, המשרד ערך התקשרויות המשך בתנאים זהים או דומים לתנאי ההתקשרות המקורית, ולכן אין חריגה משמעותית מתקציב הפרויקט בהיבט של תחזוקה.

60 התקשרות המשך על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו.



כתוצאה מהמצב המשברי בפרויקט, שהוביל לשני הליכי בוררות ולעיכובים רבים וממושכים, נדרשה הרשות, שוב ושוב, להאריך את תקופת ההתקשרות עם חברה א' וכן להגדיל את סכומי ההתקשרות עימה במאות אחוזים; תוצאה זו הובילה לסוגיה מערכתית שהועלתה בדוח הביקורת הקודם - חברה א' שימשה במהלך שנות הפרויקט כאחראית הן לתחזוקת המערכת הישנה והן לפיתוח המערכת החדשה ותחזוקתה, וכך נוצר מצב של "יחסי ספק-לקוח שבויים" ו"ספק בעל אישיות כפולה" (כפי שהגדיר הבורר). סוגיה זו המשכה להתקיים בפרויקט, והיא צפויה להמשיך להתקיים עד סיומו⁶¹.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי המטרה המרכזית של פרסום המכרז ב-2004 הייתה היציאה ממצב של "לקוח שבוי", אך בסופו של דבר חברה א' זכתה במכרז על פי חוק. בנושא "ספק בעל אישיות כפולה" ציינה הרשות כי לאחר העלייה לאוויר של שלב ב' היא שילמה דמי תחזוקה רק על החלקים שטרם עלו לאוויר במערכת הישנה (500,000 ש"ח לחודש, ללא מע"ם), וגם תשלום זה יסתיים בינואר 2023.

משך ההתקשרות הכולל עם חברה א' והיעדר תחרות במכרז מ-2004

המערכת הישנה הוקמה כאמור לפני עשרות שנים, וחברה א' מתחזקת אותה באופן שוטף. לדברי הרשות, בשנת 2001 הודיע לה משרד האוצר כי יש לפרסם מכרז לשירותי התחזוקה של המערכת הישנה, לפי הוראות חוק חובת המכרזים, מאחר שחברה א' הפכה מחברה ממשלתית לחברה פרטית. בעקבות כך פרסמה הרשות ב-2004 את המכרז לפיתוח מערכת שער עולמי ולתחזוקתה.

במועד שנקבע במכרז לקבלת תשובות מספקים (אוגוסט 2005), התקבלה הצעה אחת בלבד, זו של חברה א'. בעניין זה יצוין כי בדיון בנושא הפרויקט שקיימה הוועדה לבחינת פרויקטים גדולים בממשלה⁶² בשנת 2010 צוינו הסיבות שהובילו להיעדר התחרות במכרז, ובהן היקף הפרויקט ומורכבותו וחשש של ספקים מכישלון; שוק מציעים מצומצם במדינת ישראל היכול לעמוד בסדרי הגודל של פרויקט מסוג זה; היעדר יתרון יחסי ותחושה בקרב ספקים אחרים שחברה א' מכירה את המערכת טוב מכולם; והשקעה רבה שנדרשה מצד הספקים בהכנת ההצעה למכרז לעומת הסיכון שבהפסד.

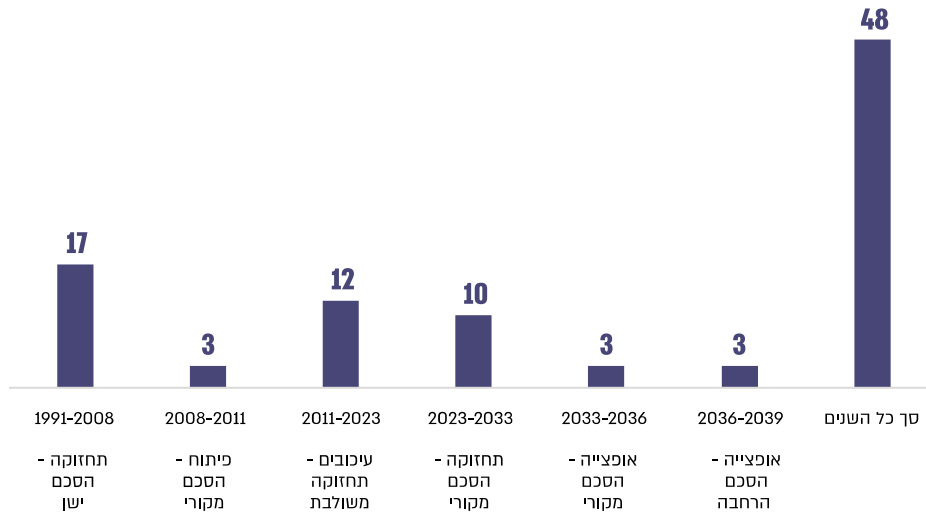
משרד מבקר המדינה ריכז בתרשים 12 להלן פרטים על כִּל שנות ההתקשרות של הרשות עם חברה א' בנוגע לתחזוקה של שתי המערכות (המערכת הישנה ומערכת שער עולמי), משנת 1991 ועד שנת 2039 (כולל תקופות האופציה). זאת מתוקף ההסכמים האלו: ההסכם הישן מ-1991 לאספקת שירותי עיבוד נתונים אוטומטי סחר חוץ ושירותים נגזרים, על הארכות תוקפו; ההסכם המקורי מ-2008; וכן הסכמים נוספים של הרשות עם חברה א', שנעשו עקב העיכובים בפרויקט - הסכם ההרחבה והסכם ההארכה.

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

62 הוועדה לבחינת ההצלחה והכישלון במכרזים ובהתקשרויות לביצוע פרויקטים גדולים לפיתוח תוכנה בממשלה מונתה ב-2010 בידי מר טל הרמתי, סגן החשב הכללי דאז.



תרשים 12: כל שנות ההתקשרות עם חברה א' בנוגע לשתי המערכות



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תקופת ההתקשרות המצטברת של הרשות עם חברה א' בנוגע לשתי המערכות תימשך 48 שנה⁶³ - משנת 1991 ועד לשנת 2039 (כולל שש שנות אופציה); היקפה הכספי של ההתקשרות יעלה על מיליארד ש"ח⁶⁴. כמו כן, כאמור, 62% מההתקשרות בפרויקט אושרו בהליך של פטור ממכרז (התקשרות המשך). תוצאה זו נובעת מהיעדרה של תחרות במכרז מ-2004 ומהעיכובים הרבים שחלו בפרויקט.

החשב הכללי מסר בתשובתו כי על פי ההסכם, רשות המיסים רשאית להיפרד מחברה א' ולצאת למכרז חדש. הוא הוסיף כי רק לאחר עליית כלל המערכות לאוויר, יהיה אפשר לצאת למכרז אשר יקנה לרשות את מרב היתרונות, ורשות המיסים תשקול זאת.

63 17 שנות התקשרות לתחזוקת המערכת הישנה טרם חתימת ההסכם המקורי ו-31 שנות התקשרות לאחריו.

64 סכום ההתקשרות שאושר בשנים 2008-2021 היה 1,011 מיליוני ש"ח. בשנים שקדמו ל-2008 שילמה הרשות לחברה א' סכומים נוספים עבור תחזוקת המערכת הישנה, בהתאם להוראות ההסכם הישן ולהארכות תוקפו. סכומים אלו מוערכים במאות מיליוני ש"ח.



מומלץ כי רשות המיסים ומערך הדיגיטל יבחנו את המשמעות של התקשרויות עם חברה אחת ל-48 שנה בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח. בכלל זה מוצע לבחון צעדים שמטרתם עידוד התחרות במכריזי תקשוב גדולים בממשלה⁶⁵ ובהם: הקטנת חסמי הכניסה במכריזים (חסמים כגון עלויות השתתפות במכרז, חסמי מימון ותנאי סף) ופיצול של השירות העומד למכרז לכמה חלקים (למשל חלק של פיתוח וחלק של תחזוקה), וכן דרכים לשימור הידע בגוף הממשלתי ותחילת משך ההתקשרות כדי לעודד ספקים נוספים וחדשנות טכנולוגית. בחינה כזו נחוצה לצורך ניתוח, למידה והפקת תובנות מערכתיות, הן בתחום הניהול של פרויקטים גדולים בפיתוח תוכנה בממשלה והן בתחום ההתקשרויות בנושא התקשוב בממשלה.

מערך הדיגיטל מסר בתשובתו מיוני 2022 כי כפי שהומלץ, הוא בוחן את התובנות הנלמדות מפרויקטים שנמצאים בליווי ועדת התקשוב העליונה וימשיך לעשות כן גם בנוגע לפרויקט זה. עוד מסר כי מרבית התובנות המרכזיות שנלמדו מהפרויקט הוטמעו בהנחיות ראש רשות התקשוב לגופים המונחים, אשר מתעדכנות מפעם לפעם, לרבות ההנחיות בנושא מיקור חוץ⁶⁶, המתעדכנות על סמך הלקחים שנצברו מהפרויקט עד לאותה העת ועל בסיס דוחות מבקר המדינה בעניין פרויקט זה ובעניין פרויקטים גדולים אחרים (ראו להלן בתת הפרק בנושא "מיפוי התקשרויות בתחום התקשוב בממשלה").

מערך הדיגיטל הוסיף בתשובתו כי ההנחיות מדגישות בין היתר את הצורך בתיעוד ושימור של ידע ובניהול ובבקרה של הפרויקט, ונותנות דגש מיוחד לכך ש"למען הסר ספק, גם ביישום מיקור חוץ, האחריות הכוללת, הניהולית והמקצועית, על הבטחת איכות התוצרים, רמת השירות ושמירת הכשירות של היחידה לביצוע עצמי של השירותים היא של היחידה", והיא מחייבת ניהול של הספק ובקרה עליו ומעורבות פעילה בכל שלבי מחזור החיים של המערכת. כן מורות ההנחיות לפעול לאכיפת ההסכם מול הספק, לקיים פיקוח, בקרה ומעקב הדוק על העמידה בכל דרישות ההסכם, לתפעל את מנגנוני המשילות המוגדרים בהסכם ובהנחיות רשות התקשוב, לקיים שגרת דיווחי סטטוס ולהקפיד על עמידה בשערי הפרויקט ובאבני הדרך שנקבעו בהסכם; להפעיל מנגנוני מדידה ובקרה שהוגדרו בשלב ההיערכות; לשמר את הידע התפעולי והמשרדי; לקיים הכשרות והדרכות תקופתיות למומחי התוכן ולמומחים הטכניים שמלווים את פעילות הספק; ולבצע הסמכה תקופתית כדי לוודא שהספק ממלא את מחויבותו באמצעות ביקורת חיצונית. עוד ציין מערך הדיגיטל כי ב-2019 עודכנה ההנחיה בנושא "היערכות לפעילות תקשובית", ונוסף בה חיוב הספק "לנהל את סיכוני הפרויקט והמערכת, במקביל לניהול סיכונים המתבצע על ידי הלקוח".

מיפוי התקשרויות בתחום התקשוב בממשלה

לבקשת משרד מבקר המדינה, בדצמבר 2021 העביר לו מ"מ ראש רשות התקשוב דאז כמה תובנות מרכזיות שהפיק מהפרויקט, שראוי לתת עליהן את הדעת בפרויקטי תקשוב גדולים ומורכבים בממשלה. מ"מ ראש רשות התקשוב דאז ציין כי פרויקט "שער עולמי" הוא פרויקט גדול, מורכב וממושך, שוועדת התקשוב העליונה ליוותה לאורך כל הדרך. עוד הוא ציין כי רשות

65 מסמך רשות התחרות בנושא שקילת שיקולי תחרות במכריזים מיום 28.6.20.

66 הנחיות ראש רשות התקשוב בנושאים "היערכות לפעילות תקשובית במיקור חוץ" ו"תפעול מיקור חוץ".



התקשוב בוחנת פרויקט מעין זה לא רק בפני עצמו, אלא גם בפרספקטיבה של פרויקטים מורכבים שהיו ושעוד נכוונו בממשלה, וכי מרבית התובנות הוטמעו בהנחיות ראש רשות התקשוב לגופים שהיא מנחה, המתעדכנות מפעם לפעם. להלן הפרטים.

1. בפרויקטים גדולים ומורכבים רצוי להימנע מתמחור הפרויקט כ"חבילה אחת" גדולה ומתומחרת במחיר קבוע. במקום זאת מומלץ לחלק את הפרויקט לאבני דרך, אשר כל אחת מהן בעלת תמחיר משלה. בסיום כל אבן דרך יש מסירה של החלק בפרויקט שהסתיים.
2. יש לייצר הפרדה בין ספק התשתיות לבין ספק התוכנה בפרויקטים מעין זה. כלומר, הפרדה בין הספק אשר מכין למשרד הממשלתי את תשתיות המחשוב הנדרשות להרצת המערכת (מחשוב, הגנה, גיבוי, אחסון וכיו"ב) לבין הספק אשר מפתח את תוכנת המערכת הלכה למעשה.
3. מומלץ לעבוד בשיטת מוצר בר-קיימא מזערי⁶⁷ (MVP), אשר בה מעלים את המוצר ברגע שהוא מגיע לסף המזערי של מתן ערך למשתמש או ללקוח הקצה. גישה זו מאפשרת להתנסות במהרה במוצר, לייצר הצלחות בצוות ובארגון, להגיע לנקודת בדיקה מול ספקים ומפתחים ובמקרים מסוימים אף לקבל משוב מהשטח ולהטמיעו בהמשך.
4. בפרויקטים מורכבים שכאלה יש להגיע אל ועדת התקשוב העליונה ולקבל את הליווי, את ההכוונה ואת הבקרה שלה באופן שוטף יחסית.

מערך הדיגיטל הוא הגורם המרכזי את תחום התקשוב בממשלה, וברשותה ידע רב ונתונים על הספקים המעורבים בפרויקטי תקשוב גדולים בממשלה בתחומי פיתוח התוכנה, התחזוקה והתשתית. מוצע שמערך הדיגיטל יבחן את הצורך בבדיקה ובמיפוי של ההתקשרויות הקיימות בתחום התקשוב בממשלה, לרבות ריכוז הנתונים על משכיהן של תקופות ההתקשרויות, על היקפן הכספי ועל אופן אישורן (בהליך מכריזי או בפטור ממכרז). מיפוי כזה יאפשר לזהות בעיות יסוד בהתקשרויות בתקשוב בממשלה, וכן לבחון היבטים של ריכוזיות ספקים בתחום זה, לרבות מצבים של "ספק בעל אישיות כפולה" ו"יחסי ספק-לקוח שבוים".

מערך הדיגיטל מסר בתשובתו מיוני 2022 כי הוא משמש מרכז ידע ויועץ בתחום התקשוב הממשלתי, וכי נקבע בהוראות התכ"ם כי בעניין כל התקשרות בנושא תקשוב ששוויה עולה על 5 מיליון ש"ח, למעט התקשרות מכוח מכרז מרכזי, יש לבקש חוות דעת מקצועית מראש מערך הדיגיטל הלאומי⁶⁸. כמו כן לכל פנייה בנושא תקשוב לוועדת הפטור במשרד האוצר, בכל היקף כספי, יש לצרף את חוות הדעת של ראש מערך הדיגיטל הלאומי⁶⁹. מערך הדיגיטל הבהיר כי הנתונים הנאספים במסגרת מתן חוות הדעת האמורות אומנם אינם נוגעים לכלל ההתקשרויות בתחום התקשוב בממשלה, ואף תלויים במידה שבה מקיימים המשרדים את החובה להמציא חוות דעת של ראש המערך. ועם זאת, היקף הנתונים שמגיעים לוועדת התקשוב העליונה לצורך מתן חוות הדעת הוא משמעותי וניתן להפיק מהם תובנות, וכך גם נעשה כבר כיום לצורך חידוד ויעול של הנחיות ראשת המערך. על כן תיבחן המלצת המבקר כיצד לרכז ולעבד את המידע

67 Minimum Viable Product - MVP

68 הוראת תכ"ם 7.1.1 "ועדת מכרזים".

69 הוראת תכ"ם 7.1.5 "ועדת הפטור".



שמתקבל בוועדת התקשוב העליונה לצורך מיפוי זיהוי של בעיות יסוד ושיפור תהליכי ההתקשרות בתחום התקשוב.

שביעות הרצון של משתמשי המערכת

הסכם רמת השירות (SLA)

הנחיית ראש רשות התקשוב בנושא "היערכות לפעילות תקשורת במיקור חוץ"⁷⁰ (להלן - ההנחיה למיקור חוץ) מגדירה מיקור חוץ כהתקשרות חוזית מבוססת תפוקות בין משרד לספק חיצוני. זאת לצורך רכש שירותים לביצוע פעילות מחשוב, לרבות פיתוח מערכות מחשוב. התקשרות זו מבוצעת באחריות כוללת של הספק ובכפוף ל"הסכם רמת שירות" (SLA)⁷¹, המגדיר את רמת השירות שעליה הספק מתחייב ללקוח.

על פי ההנחיה למיקור חוץ, הגדרת התחומים הנמדדים בהסכם רמת השירות תהיה בהלימה לתכולת השירות שבאחריות הספק. בהסכם יוגדרו "מדדים" בכל אחד מתחומי השירות, התפעול והאיכות (לדוגמה, זמן תגובה בביצוע פעולה במערכת) וכן יוגדרו "דרישות רמת השירות" בכל אחד מהתחומים (לדוגמה, מספר התקלות המשביות במערכת במשך שנה). להנחיה צורף נספח ובו דוגמה להסכם רמת שירות⁷².

במכרז מ-2004 נכתב כי הסכם רמת השירות ייכנס לתוקפו שלושה חודשים מתום "תקופת המעבר" (כלומר, במועד ניתוק המערכת הישנה ותחילת ההפעלה הסדירה של מערכת שער עולמי בכל האתרים). כמו כן נקבעו במכרז "מדדי רמת שירות", ובהם זמינות המערכת; התאוששות מתקלות, משבר⁷³ או מאסוף⁷⁴; ביצועי המערכת, תפעול מוקדי תמיכה (Help Desk) ושביעות רצונם של המשתמשים.

עוד נכתב במכרז כי מערכת שער עולמי היא מערכת משמעותית לקיום סחר החוץ של מדינת ישראל (Mission Critical). לכן נדרש הספק לעמוד בדרישות חמורות בעניינים אלו: זמינות המערכת ויכולת התאוששות מתקלות, משברים ומאסונות. כן נכתב כי בתום שנת התפעול הראשונה ייבחנו תוצאות המדידה של רמת השירות (בהן התשובות לסקרי שביעות הרצון של המשתמשים). בחינה זו תשמש בסיס לעדכון הדרישות בהסכם רמת השירות. במועד החתימה על ההסכם המקורי (ספטמבר 2008) חתמו הצדדים גם על הסכם רמת השירות (SLA)⁷⁵.

70 הנחיה מספר 1.4.12, "היערכות לפעילות תקשורת במיקור חוץ".

71 הסכם רמת שירות (SLA: Service Level Agreement): רמת השירות מתמקדת במאפייני שירות עיקריים, כגון זמינות, שעות הפעלה, זמני השבתה, תפוקות זמני תגובה. למאפיינים אלה קובעים בהסכם מדדים כמותיים ברורים, תדירות מדידה ואופן דיווח ללקוח. לעיתים יכלול ההסכם גם מנגנון של פיצוי מוסכם (קנס) בגין אי-עמידה ברמת השירות או פרס, אם נתוני המדידה בפועל טובים מהמדד המוסכם.

72 נספח ג' להנחיה זו: "דוגמה להסכם רמת שירות".

73 אי-יכולת להפעיל פונקציה מסוימת במערכת או השבתת מקטע פונקציונלי בתוך תהליך העבודה.

74 אירוע כלשהו, שבעקבותיו נפגעו פיזית או לוגית המרכיבים במערכת או חלקם. עקב זאת שותקה היכולת של כל המשתמשים להפעיל את המערכת.

75 הסכם רמת השירות היה חלק מן ההסכם המקורי (נספח ה' מיום 26.8.08 "הסכם רמת שירות-SLA").



בפסק הבוררות השנייה מ-2020 כתב הבורר בנושא "עמידה ברמת שירות (SLA)" כי תכנית העבודה החדשה שהוסכמה בבוררות הראשונה, לפיה נחלק הפרויקט לארבעה שלבים (במקום עלייה לאוויר בפעימה אחת) מבטלת, להבנתו, את המונח "תקופת המעבר" ברמת המערכת. לכן הפעילויות שנדרשו מן הספק לתקופת המעבר⁷⁶, נכללות בשלב ההקמה של כל פעימה, בהתאמה הנדרשת, לרבות בנושא מדידת רמת השירות. עוד כתב הבורר כי ראוי לעדכן באופן תקופתי את המדדים והדרישות של רמת השירות, בהתאם לשינויים שחלו במערכת ובהסכמה בין הצדדים.

במהלך הבוררות השנייה עלה כי בין הצדדים יש מחלוקת עקרונית בכמה נושאים הקשורים למדדי רמת השירות, וכי נכון למועד סיום הבוררות הם טרם הגיעו להסכמות.

הבורר התריע לפני הצדדים על "סלע המחלוקת הכבד שעלול להתפתח ביניהם בהיעדר הסכמות בנושא הסכם רמת השירות" וציין כי במקרה של עיכוב ביכולת המדידה של רמת השירות, הרשות לא תוכל לבדוק את עמידתו של הספק ברמת השירות שלה הוא מחויב, כמצופה מגוף ממשלתי ציבורי. הוא ביקש מהצדדים לפעול לאלתר לקביעת המדדים ולמדידה השוטפת, כמתחייב בהסכם.

בחודשים ינואר עד נובמבר 2021 קיימו הצדדים 13 פגישות בהובלת יועץ חיצוני בנושא מדדי רמת השירות, כדי להגיע להסכמות על המדדים ולעדכןם בהסכם רמת השירות. בפברואר 2022 עדכן מנהל הפרויקט את משרד מבקר המדינה כי נקבעו מדדים להסכם רמת השירות בהסכמת שני הצדדים ובסיוע היועץ החיצוני. כמו כן הוא מסר כי בימים אלו בוחנים בפרויקט את השימות של המדדים החדשים "על בסיס נתונים אמיתיים".

הרצון לייעל ולשפר את השירות לאורך שרשרת האספקה של עסקת יבוא - יצוא, קיצור משך תהליכים וזרימה מהירה של תהליכי סחר חוץ עמדו ביסוד ההחלטה על הקמת מערכת שער עולמי. בפועל, נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2022, מאז הועלה לאוויר שלב ב' בינואר 2018 לא הושלם הליך הקביעה של מדדי רמת השירות שלפיהם תימדד המערכת, לרבות בנושא זמינות המערכת וביצועיה, התאוששות מתקלות, שבר או אסון, ולא נחתם הסכם מעודכן בתחום זה.

במצב דברים זה, אין הרשות יכולה להבטיח את עמידתו של הספק ברמת השירות שאותה היא מצפה להשיג. נוכח זאת, על הרשות להשלים את הפעולות הנדרשות לבחינת השימות של מדדי רמת השירות שהוסכמו ולגבש נוסח סופי של ההסכמות בנושא. כמו כן, על הרשות להקפיד לאכוף הסכמות אלו, לרבות ביצוע בקרה ומעקב אחר עמידת חברה א' ברמת השירות שתידרש.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי ה-SLA החדש הופעל באפריל 2022, וכי גיבוש החוזה החדש בין היועצים המשפטיים של חברה א' והמכס נמצא בתהליכים סופיים. עוד ציינה הרשות כי

76 כגון השלמת פריסה והתקנה בכל אתרי המזמין, השלמת הדרכת המשתמשים, כתיבת נהלים לתפעול המערכת, אישור כלים ונהלים למדידת רמת השירות והפעלתם על ידי הספק.



"לאורך כל השנים מינואר 2018, בוצעו מדידות של ה-SLA הישן. ה-SLA לא הופעל חוזית בשל קשיים משפטיים בחוזה עם חברה א' שחייבו משא ומתן בנושא והסכמה בין הצדדים".

על הרשות להשלים את הפעולות הנדרשות לחתימה על הסכם רמת שירות מעודכן עם חברה א'. זאת על מנת לאפשר אכיפה של מדדי רמת השירות על פי תנאי ההסכם המעודכן ולהבטיח את עמידתו של הספק ברמת השירות הנדרשת.

מדידת שביעות הרצון של המשתמשים מרמת השירות של חברה א'

ההנחיה למיקור חוץ קובעת כי כחלק מהמדדים הכלליים בהסכם רמת השירות, יש לבצע סקרי שביעות רצון של המשתמשים מרמת השירות. עוד נקבע בהנחיה כי שביעות הרצון של משתמשי המערכת היא מדד מרכזי במדידת רמת השירות. לפיכך יבצע משרד ממשלתי סקר רבעוני, ובמסגרתו תימדד שביעות רצון המשתמשים. הסקר יבוצע באמצעות שאלונים, והם יופצו בצורה ממוחשבת למדגם מייצג של משתמשי המערכת.

במכרז מ-2004 נכתב כי אחד ממרכיבי השירות המשפיעים על ציון רמת השירות בכל אחד מתחומי התפעול והתחזוקה של המערכת הוא שביעות רצון המשתמשים, וכי היא תימדד באמצעות שאלונים שיופצו בקרב כל משתמשי המערכת הפנימיים ובקרב מדגם של משתמשים חיצוניים. השאלונים יקיפו את כל מדדי רמת השירות ויהיו זמינים באופן שוטף לכל משתמשי המערכת⁷⁷. נוסף על כך, הספק יזום סקר שביעות רצון לפחות כל חצי שנה. כאמור, מדדי רמת השירות שהוגדרו במכרז כללו בין היתר את זמינות המערכת, זמן התאוששות מתקלות וכן אופן תפעול מוקדי תמיכה (Help Desk).

הביקורת העלתה כי ארבע שנים לאחר עליית שלב ב' לאוויר (שלב עיקרי) טרם נבדקה מידת שביעות הרצון של משתמשי המערכת מרמת השירות הניתן להם באמצעות מוקד התמיכה שמפעילה חברה א', לרבות בנושאים כגון זמן קבלת תשובה לפניות משתמשים, מקצועיות המענה ומתן פתרון מהיר ואפקטיבי לבעיות ולתקלות במערכת.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי מדידת שביעות הרצון של המשתמשים כלולה ב-SLA, וכי יבוצע סקר בשנה הנוכחית.

סקרי שביעות רצון ממערכת שער עולמי

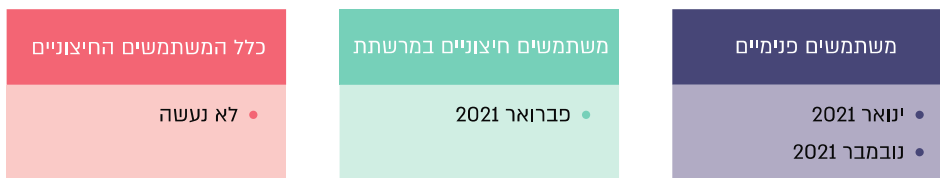
סקר שביעות רצון בקרב לקוחות של מערכת ממוחשבת חדשה הוא מרכיב חשוב בתחקורה ובהערכתה. הוא משמש כלי שבעזרתו יכול הארגון לקבל משוב, ללמוד וליישם שיפורים רבים במערכת. בשימוש תדיר בסקרים מסוג זה אפשר לספק לארגון כלים להתמודדות עם התהליכים שהמשתמש חשוף אליהם ולגלות כשלים אפשריים.

77 במכרז הובהר כי התכוונו לשלב את שאלוני שביעות הרצון כחלק מהמערכת. כך כל משתמש בכל עמדה יוכל בכל רגע נתון למלא שאלון.



על פי נתוני הרשות, מספר המשתמשים הפנימיים במערכת שער עולמי עומד על 1,168 ומספר המשתמשים החיצוניים מונה אלפי משתמשים (ובהם סוכני המכס, משלחים בינ"ל, חברות תעופה וספנות, מסופים ומטענים ומשתמשי אינטרנט). עד לפברואר 2022 ערכה הרשות שלושה סקרי שביעות רצון ממערכת שער עולמי בקרב המשתמשים הפנימיים והחיצוניים. יצוין כי סקרים אלו לא בדקו את שביעות הרצון מרמת השירות שנותן הספק, אלא בחנו את מידת שביעות הרצון מן המערכת עצמה. משרד מבקר המדינה ריכז את הנתונים הנוגעים לסקרים האמורים. ראו פרטים בתרשים 13 להלן:

תרשים 13: סקרי שביעות הרצון שערכה הרשות למשתמשי מערכת שער עולמי



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הרשות ערכה סקר שביעות רצון ראשון בקרב המשתמשים הפנימיים בינואר 2021 - שלוש שנים לאחר מועד העלייה לאוויר של שלב ב' (שלב עיקרי בפרויקט). זאת אף שמדובר במערכת חדשה ומורכבת, אשר משמשת כלי עבודה עיקרי ויום-יומי עבור המשתמשים הפנימיים.

כמו כן, סקר שביעות רצון למשתמשים החיצוניים נערך גם הוא שלוש שנים ממועד העלייה לאוויר של שלב ב', בפברואר 2021. בסקר השתתפו משתמשי שער עולמי במרשות בלבד, והוא לא כלל את המשתמשים החיצוניים העובדים במערכת.

מאחר שמערכת שער עולמי משרתת אלפי משתמשים פנימיים ומשתמשים חיצוניים, ראוי היה לבצע סקר שביעות רצון במועד מוקדם יותר, סמוך לעלייה לאוויר של שלב ב'. זאת כדי לאפשר למשתמשים להעלות בעיות בזמן אמת ולספק להם פתרונות, וכן כדי להפיק לקחים לקראת השלבים הבאים. כך לדוגמה, בסקרי שביעות הרצון למשתמשים הפנימיים שערכה הרשות בינואר ובנובמבר 2021 עלו תלונות בנוגע לאופן התצוגה של המסכים ובנוגע לחוסר בהדרכות למשתמשי המערכת (ראו להלן).

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי סקר משתמשים הוא רק אחד מהכלים לתקשורת עם משתמשי המערכת ולא בהכרח הכלי המרכזי. לגבי המשתמשים הפנימיים ציינה הרשות כי יחידת המחשוב שומרת על קשר רציף איתם באמצעות מינהלת משתמשים פנימיים, הפועלת ברמה היומיומית בבתי המכס השונים, בהדרכות ובהטמעות, והיא קשובה לבעיות שמעלים מובילי ידע, מנהלי תחומים ומשתמשי קצה. הרשות הוסיפה כי כתוצאה מתהליך זה בלבד בוצעו מאות שינויים ושיפורים לפי דרישות המשתמשים, וכי היא פועלת למן העלייה לאוויר ועד היום כדי לשפר את חווית השימוש ואת שביעות הרצון של המשתמשים. עוד ציינה הרשות כי גם



בסקרים שהתבצעו בסמיכות יחסית ניתן לראות שיפור משמעותי בשביעות הרצון של המשתמשים הפנימיים.

לגבי המשתמשים החיצוניים מסרה הרשות בתשובתה כי יחידת המחשוב שומרת על קשר רציף עם משתמשי המערכת הקבועים, בהם סוכנים, משלחים, סוכני אוניות ומחסנים, באמצעות פורומים קבועים ברמת יחידת המחשוב וברמת מטה מינהל המכס. בפורומים אלו נידונות בעיות שוטפות ומתקבלות החלטות על שינויים ושיפורים. הרשות הוסיפה כי ביחידת המחשוב יש מנהל לקוחות חוץ, הממונה על הקשר עם הלקוחות החיצוניים הקבועים של המערכת, וכי מוקד הפניות פתוח בשעות 8:00 עד 22:00 ומשמש כתובת לבעיות שוטפות ולדרישת שיפורים. כמו כן קיימת קבוצה ברשת החברתית, ובה יותר מ-400 משתמשי חוץ, המשמשת להתייעצות ותמיכה למשתמשים.

מומלץ שהרשות תבצע סקרי שביעות רצון נוספים מדי שנה, בייחוד לאחר העלייה לאוויר של שלב ד'.

תוצאות שעלו מסקרי שביעות רצון של המשתמשים הפנימיים במערכת שער עולמי

כפי שצוין לעיל, הרשות ערכה שני סקרים למשתמשים הפנימיים - בינואר ובנובמבר 2021. הסקרים נשלחו ל-772 משתמשים פנימיים במערכת. על הסקר הראשון השיבו 52 משתמשים (7%) ועל הסקר השני - 57 משתמשים (7%).

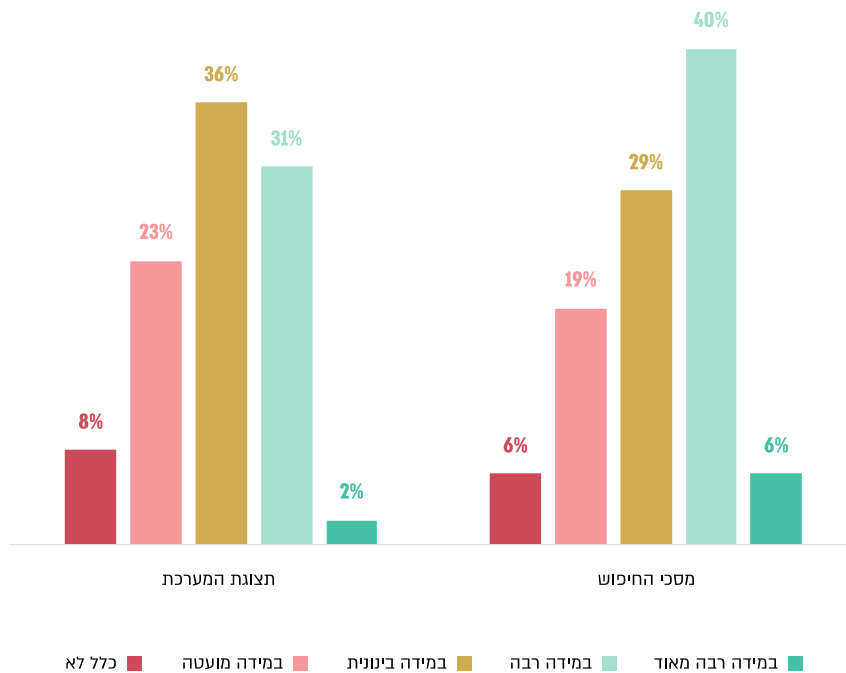
שיעור המשיבים על הסקר הראשון ועל הסקר השני בקרב המשתמשים הפנימיים - 7% - הוא שיעור השתתפות נמוך מאוד, שמגביל את יכולת הרשות לקבל תמונה מלאה על מידת שביעות הרצון של המשתמשים הפנימיים מן המערכת. מומלץ כי הרשות תנקוט בפעולות אשר יעודדו השתתפות משתמשים בסקרי שביעות הרצון, כדי ללמוד על חוויית המשתמש⁷⁸ במערכת וליישם שינויים ושיפורים.

תוצאות הסקר הראשון: בסקר שערכה הרשות בינואר 2021 נבדקה בעיקר שביעות רצון המשתמשים מאופן התצוגה של המסכים במערכת (למשל גודל המסך והגופן), וכן מהמבנה של מסכי החיפוש במערכת. על הסקר השיבו כאמור 52 משתמשים. ראו פרטים על תוצאות הסקר בתרשים 14 להלן:

78 חוויית משתמש הקצה בעבודתו במערכת: כיצד הוא חווה את הפונקציות שבה ואת אופן תפעולן, לרבות ממשק המשתמש, נגישות למידע ועילות העבודה.



תרשים 14: מידת שביעות הרצון של המשתמשים הפנימיים בסקר הראשון, ינואר 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנוגע לתצוגת המערכת - 31% מהמשיבים (16 מתוך 52) ציינו כי הם מרוצים במידה מועטה או כלל לא מרוצים מאופן התצוגה של המערכת, ו-36% מהמשיבים (19 מתוך 52) ציינו כי הם מרוצים במידה בינונית. בעיקר צוין חוסר שביעות רצון מגודל המסך והפונט ומהיעדר האפשרות של "מצב כהה" (Dark Mode)⁷⁹.

בנוגע למסכי החיפוש במערכת - 25% מהמשיבים (13 מתוך 52) ציינו כי הם מרוצים במידה מועטה או כלל לא מרוצים ממסכי החיפוש במערכת, ו-29% מהמשיבים (15 מתוך 52) ציינו כי הם מרוצים במידה בינונית. בעיקר צוין חוסר שביעות רצון מאופן ההגדרה של הפרמטרים לחיפוש, מהיעדר קיבוץ של תוצאות החיפוש על פי מכנה משותף ומחיפוש איטי במערכת.

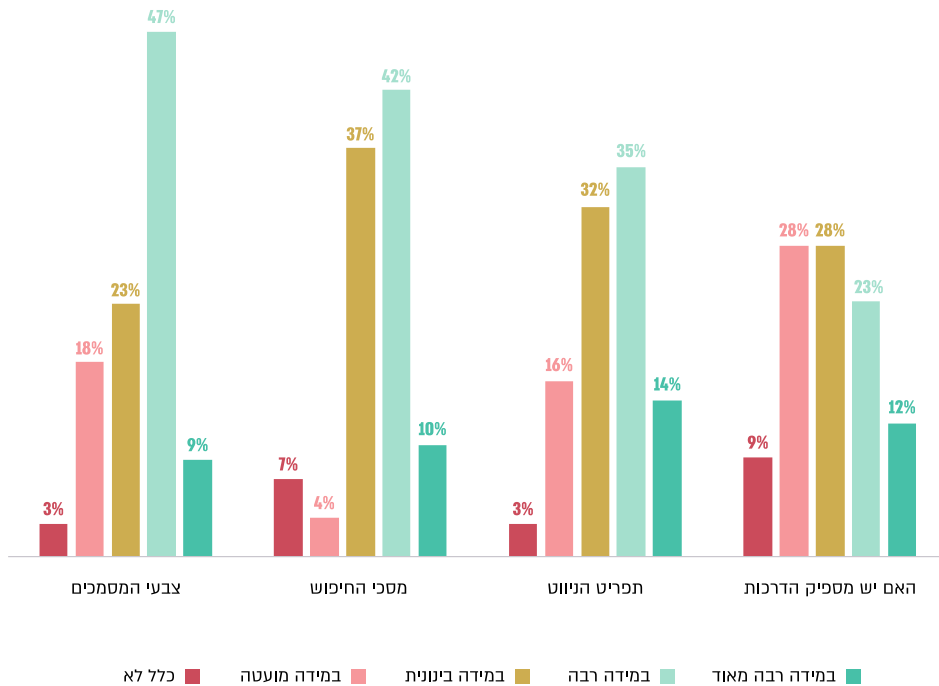
תוצאות הסקר השני: בסקר השני שערכה הרשות במהלך הביקורת בנובמבר 2021 נבדקה שוב שביעות הרצון של המשתמשים מאופן התצוגה (צבעי המסכים) וממסכי החיפוש במערכת.

⁷⁹ במצב הכהה אופן התצוגה של המסך הופך לחשוך. יש לו כמה יתרונות, כגון שיפור בנראות הטקסט, הקלה על העיניים בזמן שימוש ממושך וחיסכון בסוללה. מצב כהה שכזה כיום בשימוש ביישמונים (אפליקציות), בתוכנות ובמערכות הפעלה.



כמו כן נבדקה שביעות הרצון מתפריט הניווט במערכת⁸⁰ ומתחום ההדרכות. על הסקר הזה השיבו כאמור 57 משתמשים. ראו פרטים על תוצאות הסקר בתרשים 15 להלן:

תרשים 15: מידת שביעות הרצון של המשתמשים הפנימיים בסקר השני, נובמבר 2021



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התחום העיקרי שבו הביעו המשתמשים חוסר שביעות רצון היה תחום ההדרכה. 37% מהמשיבים ציינו כי לדעתם יש חוסר בהדרכות במידה רבה ובמידה רבה מאוד, ו-28% מהמשיבים ציינו כי יש חוסר במידה בינונית. המשיבים פירטו בסקר כי לדעתם יש צורך בימי הדרכה נוספים, יש חוסר בלומדות, ונדרש מדריך עדכני למשתמש וכלי עזר שיאפשרו למידה עצמאית של תהליכים במערכת.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי מינהל המכס נוקט את האמצעים שלהלן לחיזוק תחום ההדרכה: מידע חשוב מוגש לעובדים על ידי רכיב במערכת הנקרא "הטיפ היומי", הנותן הדרכה קצרה על רכיב חדש במערכת או ריענון על רכיב קיים; מבוצעות הדרכות למובילי ידע בבתי המכס כדי שלעובדים תהיה כתובת זמינה לפניות; מנהלי הפרויקטים, מנתחי המערכות ומנהלת

80 הדרך שבה יש לעבור כדי להגיע למסך עבודה כלשהו.



לקוחות הפנים מיחידת המחשוב נותנים הדרכות למשתמשים בהתאם לצורך; החל פיתוח סרטוני הדרכה שיהיו זמינים במערכת. כמו כן מסרה רשות המיסים כי בוצע מיפוי של הנושאים שהמשתמשים ביקשו לחזק את ההדרכה בהם, וההדרכה בעניינם שולבה באמצעים האמורים להם.

כמו כן, בתחום צבעי המסכים הביעו 21% מהמשתמשים חוסר שביעות רצון (היינו, הצביעו בקטגוריות "א-שביעות רצון מועטה" או "כלל לא") ובתחום תפריט הניווט במערכת -19%.

בפברואר 2022 מסר מנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה כי הם מקדמים את נושא ה- Dark Mode. כמו כן, הוא מסר כי יש משימה שוטפת בשנת 2022: הגברת ההטמעה בקרב המשתמשים "במסגרת המגבלה של היצוא". בנוגע לנושאים אחרים, כמו מסכי החיפוש, הם ממשיכים לקיים דיונים ולחפש רעיונות לשיפור.

מאחר שבשני הסקרים שביצע המכס בקרב המשתמשים הפנימיים בשנת 2021 חזר ועלה חוסר שביעות רצון מסוים מאופן התצוגה ומצבעי המסכים, על המכס להשלים את טיפולו בנושא. כמו כן, מומלץ שהמכס יקיים פגישות עיתיות עם המשתמשים הפנימיים העיקריים של המערכת, העובדים במערכת יום-יום והיא משמשת להם כלי עבודה מרכזי. זאת כדי לעשות מעקב ולברר אם באופן הטיפול של המכס בקשיים שעלו בסקר כאמור (למשל, פיתוח Dark Mode) נותנים את המענה הנדרש, וכך לשם בחינת פתרונות נוספים, לרבות בתחומים אחרים שצוינו בסקר כגון הדרכות ותפריטי הניווט.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי המכס מבצע סקרי משתמשים, מפיק לקחים ומתקן ליקויים בהתאם לתגובות המשתמשים. לדוגמה: תחום ה-UI (ממשק המשתמש) במערכות מורכבות, המכילות מודולים רבים ואלפי תרחישים, הוא מאתגר מאוד. כדי לעמוד באתגר ולצורך שיפור חוויית המשתמשים מתבצעת עבודה על רכיבים שיאפשרו למשתמשים להתאים חלק מהרכיבים במסך להעדפותיהם וכך לשפר את שביעות רצונם. הרשות ציינה כי כבר אפשר לשנות את גודל הגופן, וכי האפשרות למעבר ל-Dark Mode פותחה ונמצאת בשלבי קביעת פרמטרים של צבעים.

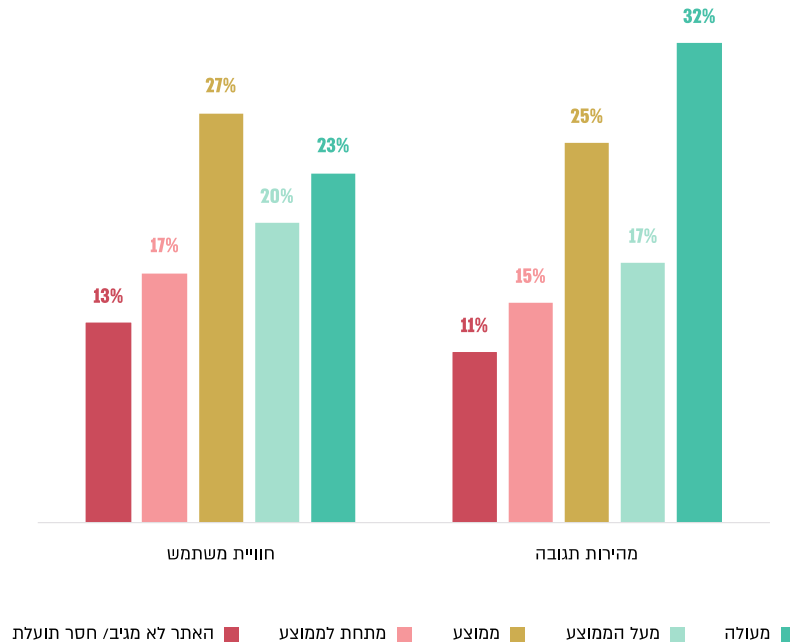
תוצאותיו של סקר שביעות הרצון מהמערכת בקרב משתמשים חיצוניים במרשתת

בינואר 2021 ערכה הרשות סקר שביעות רצון בנושא השימוש בשירותי שער עולמי הניתנים באמצעות המרשתת בקרב משתמשים חיצוניים. על הסקר השיבו 151 משתמשים ובהם סוכני מכס, יבואנים ומשלחים⁸¹. הסקר כלל שאלות בנוגע ל"חוויית המשתמש" באתר ולמהירות התגובה של השאלות באתר. כמו כן, המשתתפים בסקר נשאלו מהו השירות האחרון שבו השתמשו באתר ואם הצליחו להשיג את המטרה שלשמה ביקרו באתר. ראו פרטים בתרשים 16 להלן.

81 הסקר הופץ למשתמשים חיצוניים באינטרנט בלבד. מאחר שמדובר במשתמשים מזדמנים מהציבור הרחב, לא ניתן לדעת את גודלה הכולל של האוכלוסייה הרלוונטית, ולפיכך לא ניתן לחשב את שיעור המענה מתוכה.



תרשים 16: תוצאות הסקר בנושא השימוש בשירותי שער עולמי במרשתת



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב המשיבים דרגו את ביצועי המערכת ברמה ממוצעת ומטה בשני התחומים - מהירות תגובה וחוויית משתמש. כשליש מהמשיבים (30%) דירגו את חוויית המשתמש הכללית מהאתר בציון "מתחת לממוצע" או "חסר תועלת". כמו כן, רבע מהמשיבים (26%) דרגו את מהירות התגובה של המערכת בציון "מתחת לממוצע" או "האתר לא מגיב".

מניתוח שערך משרד מבקר המדינה על תוצאות הסקר האמור נמצא כי השאילתה ששכיחות השימוש בה היא הגבוהה ביותר (37%) הייתה בנושא "חיפוש מידע על מטען", וכי 16 מבין 56 המשתמשים שציינו שעשו שימוש בשאילתה זו (29%), לא הצליחו להשיג את מטרת ביקורם באתר. הסיבות שצוינו לכך היו בין היתר "תוכן לא קל להבנה", "תהליך הדורש נתונים נוספים שאין ברשות המשתמש" ו"אתר לא עדכני".

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי המענה על השאילתה מפרט את הסטטוס המכסי, ולא תמיד מידע זה ברור למשתמש הרגיל. כדי לגשר על פער זה פותח אלגוריתם המנסח על סמך הנתונים משפט ברור ופשוט המסכם את הסטטוס הרלוונטי למשתמש. אם נדרשת פעולה כלשהי של המשתמש, ההנחיה לפעולה מופיעה גם היא במשפט זה. הרשות הוסיפה כי המכס עובד על תשתית "בוט" שתאפשר לדייק את ההסברים וללוות את המשתמשים עד להשגת המטרה שלשמה נכנסו לאתר, ואם לא תושג - תיפתח קריאה לגורם אנושי (עובד מכס) שימשיך את



הטיפול בלקוח. הרשות ציינה כי מדובר בנושא סבוך משום שהמידע במכס הוא חלקי (למשל בעניין מטעני דואר, לדואר יש מידע שאינו בידי המכס, ואף שהמטען שוחרר מהמכס, ייתכנו עיכובים או אבדות בדואר), וכי רוב המשתמשים אינם מתעניינים בפרטים אלא רק בשאלה מתי יקבלו את הטובין ולכן המענה הנוכחי אינו ממלא את ציפיות המשתמשים.

עוד נמצא כי השאילתה ששכיחות השימוש בה היא השנייה בגובהה (17%) הייתה בנושא "תעריף המכס ומס קנייה", וכי 10 מבין 26 המשתמשים שהשתמשו בה (38%) לא הצליחו להשיג את מטרת ביקורם באתר. הסיבות שצינו לכך היו בין היתר "בעיה טכנית" ו"תוכן לא קל להבנה".

ממצאי הסקר שערכה הרשות בקרב משתמשי המרשתת מצביעים כי רוב המשתמשים שענו על הסקר העריכו את חווית המשתמש מן המערכת ומהירות התגובה שלה ברמה ממוצעת או מתחת לכך; כאשר בין שליש לרבע העריכו את התחומים הללו בין "חסר תועלת" ל"מתחת לממוצע". מדובר בתוצאות המשקפות פערים וחולשות של המערכת בשתי קטגוריות מרכזיות המחייבות פעולת ניתוח והערכה מצד הרשות. על הרשות לפעול לשיפור ביצועי המערכת, לרבות בתחומים שבהם עלו תלונות בשכיחות גבוהה, כגון השימוש בשאילתות "חיפוש מידע על מטען" ו"תעריף המכס ומס קנייה".

מערכת שער עולמי משרתת מעל 1,500 גורמים חיצוניים בקהילת סחר החוץ, אשר משתמשים בה באופן יום-יומי, לצורך ביצוע פעולות בתחום סחר חוץ וקשר שוטף עם המכס, לרבות בנוגע לתשלום מיסי יבוא ושחרור משלוחים. מומלץ שהרשות תבצע סקר שביעות רצון נרחב בקרב כלל המשתמשים החיצוניים העובדים עם המערכת בתדירות גבוהה יום-יומית, ובהם סוכני המכס, המשלחים והיבואנים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי המכס מבצע סקרי משתמשים, מפיק לקחים ומתקן ליקויים בהתאם לתגובות המשתמשים. לדוגמה: הסקר שנערך נעשה באמצעות המרשתת מאחר שהוא נועד למשתמשים מזדמנים. המשתמשים הקבועים מקיימים עם המכס קשר רצוף ומיוצגים על ידי ארגונים המעלים באופן שוטף דרישות לשיפורים. עוד מסרה הרשות כי יש להביא בחשבון שחויית השירות במרשתת מושפעת מקו הגלישה של המשתמש והעומס עליו וכן מאמצעי אבטחת המידע המיועדים להגן על האתרים ועל המידע של המכס המוגן על פי חוקי המס והגנת הפרטיות. הרשות ציינה כי המכס כבר נמצא בשלב התכנון של הדור הבא בפלטפורמת WEB ונעזר במומחה UX/UI (חויית משתמש) כדי לשפר את חויית המשתמשים.

ביצוע סקר שביעות רצון בקרב המשתמשים החיצוניים של המערכת הוא מרכיב חשוב בתחקורה ובהערכתה; שימוש תדיר בסקר כזה יאפשר לקבל משוב על היקף העבודה של גורמי החוץ במערכת והתהליכים בה וישמש פלטפורמה לאיסוף מידע על קשיים ועל בעיות לצורך למידה ויישום שיפורים. כמו כן, סקר כזה יאפשר לרשות להפיק לקחים לקראת העלייה לאוויר של שלב היצוא (שלב ד').



אבטחת מידע במערכת שער עולמי

על פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), רשות המיסים מוזכרת ברשימת הגופים שלהם מערכות ממוחשבות חיוניות⁸². בהתאם לחוק האמור⁸³, משנת 2017 מנחה מערך הסייבר את המכס בכל הנוגע ל"פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות" ומפקח על יישומן⁸⁴: פעולות הדרושות לשמירה על מערכות אלו, על מידע האגור בהן או על מידע מסווג הקשור אליהן, לרבות פעולות למניעת פגיעה במערכות או במידע כאמור.

במכרז מ-2004 נכתב כי מערכת שער עולמי מקיפה נושאים המחייבים שמירה על סודיות ואבטחת מידע ברמה גבוהה. כן נכתב כי רגישות המערכת לנושאי ביטחון המידע נובעת מכמה מאפייני יסוד של הארגון ומהמגוון הגדול של הנושאים המטופלים בו.

כמו כן נכתב במכרז מ-2004 כי מערכת שער עולמי חשופה לסיכונים של דליפת מידע ולניסיונות מכוונים לשיבוש מידע ולשינוי בנתונים בתחומים שונים. מקור נוסף לרגישות המידע בארגון הוא המידע ביחידות האכיפה, שבחשיפתו ייתכן שיבוש בהליכי אכיפה. ראו פרטים על סיכונים באבטחת המידע במערכת שער עולמי בתרשים 17 להלן.

82 רשות המיסים מופיעה בתוספת השנייה והחמישית לחוק הסדרת הביטחון.

83 החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מספר 2), התשס"ה-2005, החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 9), התשע"ו-2016, וצו להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (שינוי התוספת השנייה והחמישית לחוק), התשע"ז-2017.

84 במסגרת זו נערכים סקרי סיכונים תקופתיים למערכת שער עולמי וכן מבוצעות בדיקות חדירות.



תרשים 17: סיכונים באבטחת מידע במערכת שער עולמי



על פי נתוני המכרז מ-2004, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מידע רגיש כולל מידע שחשיפתו עלולה לגרום לשיבוש הליכי אכיפה.

במכרז צוינו דרישות לאבטחת מידע שבהן נדרש הספק לעמוד, ובהן ניהול הקבוצות השונות של המשתמשים בהיבטים של זיהוי המשתמשים ושל מתן הרשאות גישה למערכת; הגנה מפני שינויים בלתי מוסמכים במסמכים רשמיים במערכת (אישורים, תקנים ורישיונות); הגנה מפני חדירה למערכת ולמאגרי הנתונים שלה, הן ברמת החומרה והן ברמת התוכנה; אבטחה פיזית של כל מרכיבי המערכת, לרבות המחשבים המרכזיים, מחשבי הגיבוי, ציוד הרשות ותחנות הקצה.

כמו כן צוין במכרז כי טכנולוגיית אבטחת המידע היא מרכיב קריטי ביישום המערכת, וכי דרישות אבטחת המידע במערכת הן דרישות נוקשות, הנגזרות מאופי העבודה בה. במענה למכרז נדרש הספק להתייחס למימוש דרישות אבטחת המידע במערכת, לרבות בנקודות הבאות: אמצעי שליטה ובקרה על הרשת; ניהול מרכזי של משתמשים והרשות; ניהול מערכות לניטור לוגים, לאיתור ניסיונות פריצה. ב-2008 נחתם כאמור הסכם ההתקשרות עם חברה א' לאספקת שירותים במיקור חוץ לפיתוח מערכת שער עולמי ולתחזוקתה.



עלה כי בחלוף השנים מן המכרז מ-2004 ומן ההסכם המקורי מ-2008, ועקב ההתפתחות הטכנולוגית בעולם בתחום התקשוב, שהובילה בין היתר לעלייה בסיכונים בתחום אבטחת המידע ובתחום הסייבר במערכות ממוחשבות, הועלה, החל מ-2017, הצורך בביצוע שינויים ושיפורים במערך אבטחת המידע של מערכת שער עולמי. להלן הפרטים:

בעקבות הפקת לקחים מאירועי אבטחת מידע שהתרחשו במשק הישראלי בשנת 2019 ותובנות בדבר השפעתם האפשרית על המכס, מערך הסייבר והמכס הגיעו להסכמה שיש צורך ממשי להתמודד עם הסיכונים החדשים, ועקב זאת הוגדר הצורך בבניית תוכנית עבודה רב-שנתית לפעולות בתחום אבטחת המידע במערכת שער עולמי.

בפגישה בין ראש רשות התקשוב לבין מנמ"ר המכס ומנהל הפרויקט באוגוסט 2019, ביקשו האחרונים לאשר הרחבה של ההתקשרות עם חברה א' לצורך רכישה של מוצרים בתחום אבטחת המידע והתקנתם בהתאם להנחיות מערך הסייבר. סכום הבקשה האמורה עמד על 43.5 מיליוני ש"ח (כולל מע"ם) והיא כללה תוכנית רכש. במטרה להקטין את התלות בחברה א' לאורך השנים, הוחלט לרכוש רק את הרכיבים הנדרשים לשנתיים הקרובות. לכן, לאחר עבודת מטה משותפת של המכס ורשות התקשוב, צומצם סכום הבקשה למיליוני ש"ח, עבור הרכיבים הדחופים בלבד.

כדי להשלים את ההליך לאישור הבקשה, הוציא ראש רשות התקשוב חוות דעת בנושא אל ועדת הפטור של החשב הכללי. בחוות הדעת נכתב כי בשל חלוף הזמן ממועד האפיון של מערכת שער עולמי והשינויים הדינמיים בתחום המחשוב, לרבות בתחום אבטחת המידע, נדרשת הרשות להרחיב את ההתקשרות עם חברה א' בסכום של כמה מיליוני ש"ח. זאת לצורך ביצוע תכולות חדשות של התקנת מוצרי אבטחת מידע ופיתוח דרישות לשינויים במערכת שער עולמי. הבקשה אושרה בוועדת הפטור באוקטובר 2019.

הפרויקט נוהל במשך למעלה מעשור בלא שהושלם המענה המלא הדרוש לצרכי 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. פערים אלו הצריכו יישום של תוכנית פעולה רחבה ומיידית לשיפור ההגנה על המערכת ועל המידע האגור בה. הפעולות שנקטה רשות המיסים בנושא זה ובהן פנייתה לרשות התקשוב ב-2019 בנוגע לרכישה של מוצרי אבטחת מידע חדשים נעשו בשלב מאוחר, לאחר שכבר נוצרו הפערים האמורים. נבנתה תוכנית עבודה רב-שנתית. בעת עריכת הביקורת נמצא כי רשות המיסים פועלת להשלמת יישום התוכנית.

עוד עלה כי הרשות לא השלימה את הטיפול בפער אבטחת מידע משמעותי הנוגע לטיפול במערכת שער עולמי, הנדרש לצורך הגנה על המערכת מפני חדירה של גורמים לא מורשים, חשיפת מידע רגיש וגרימת נזק.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיוני 2022 כי הכניסה לתוכנית העבודה פיתוח של תהליך חדש מפצה, שיאפשר שינוי בתהליך העבודה לצורך הגנה על המערכת.



מערכת שער עולמי היא רכיב משמעותי בניהול סחר החוץ של מדינת ישראל. לכן, על רשות המיסים ומערך הסייבר לוודא את השלמת הטיפול בכל פערי אבטחת המידע שעלו במסגרת הנחית מערך הסייבר בנוגע למערכת, בדגש על הסדרת תהליכי אבטחת המידע. זאת במטרה להפחית סיכוני תקיפת סייבר שמקורם באבטחת המידע בשרשרת האספקה, לרבות בקרב חברות מקהילת סחר חוץ. כמו כן על רשות המיסים ומערך הסייבר לעקוב באופן שוטף אחר יישום הדרישות לאבטחת המידע במערכת.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות הביאה להתקדמות משמעותית בתחום אבטחת המידע בהשקעה של עשרות מיליוני שקלים ובליווי של מערך הסייבר. עוד ציינה כי מינהל המכס הוסמך על פי המתודולוגיה של המאסדר המדינתי בתחום הסייבר, ויש התקדמות משמעותית בתחום יישום השיפורים הנדרשים. כמו כן, ב-2018 קיבל המכס הסמכה לתקן ISO 27001⁸⁵, המוכיחה את עמידת הארגון בדרישות כל הקשור לאבטחת מידע, וכי המכס עובר כל שנה בהצלחה מבדק חוזר. היא ציינה כי יש מגבלות מובנות בשירות המדינה המונעות העסקה של מומחי סייבר במשרה מלאה.

מערך הסייבר מסר בתשובתו ממאי 2022 כי קיים שיתוף פעולה מיטבי בין המכס לבינו בנושאי אבטחת מידע, וכי הפרויקט, שבמסגרתו בוצעה הפעילות המורכבת בפרק זמן קצר, הוא דוגמה לשיתוף פעולה זה.

בפרויקט מחשוב גדולים בממשלה לפיתוח מערכות ממוחשבות חיוניות, מעורבותו של מערך הסייבר בראשית הצירים חשובה מאוד, כבר במועד ההגדרה של הדרישות בתחום אבטחת המידע ובמסגרת שלב האפיון של המערכת. זאת, כדי להתמודד עם ההתפתחות הטכנולוגית המהירה הבאה לידי ביטוי בהתגברות איומים בתחום הגנת הסייבר על מערכות קריטיות בממשלה.

כמו כן, כאשר נעשה שימוש בשירותי מיקור חוץ בפרויקט תקשוב בממשלה בכלל ובתשתיות מידע קריטיות בפרט, יש לבחון את הסיכונים בתחום הגנת הסייבר ולנהלם בהתאם, הן בראשית הפרויקט והן באופן שוטף לכל אורך חיי הפרויקט, לרבות בתחום שרשרת האספקה (ראו להלן). ביצוע הפרויקט במיקור חוץ מחייב את רשות המיסים לפעולה שתבטיח הובלה ותכנון של נושא הגנת הסייבר על המערכת ומציאת פתרונות לכל צרכי אבטחת המידע העדכניים שלה וכל זאת במהלך כל מחזור חיי הפרויקט.

הגנת הסייבר בשרשרת האספקה של מערכת שער עולמי

על פי מסמך שפרסם מערך הסייבר באוגוסט 2020 בנושא "הגנת סייבר בשרשרת האספקה"⁸⁶, באמצעות שימוש בשרשרת אספקה יכול הארגון להתמקד בפעילות הליבה ולהוציא לצד ג' (באמצעות מיקור חוץ) את הפעילויות שבהן אין לו יתרון תחרותי (מוצרים ושירותים). בין פעילויות

85 תקן לניהול אבטחת מידע בארגון.

86 המסמך הוא כלי עזר למנהל ההגנה בסייבר בארגון (CISO) ומטרתו הצגת מתודה סדורה לניהול יעיל ולצמצום של איומי הסייבר אשר מקורם בשרשרת האספקה בארגון.



אלו: רכש של תוכנות ייעודיות, קבלת שירותי ייעוץ ושירותי תמיכה ורכש של פתרונות אחסון. בהוצאת פעילות לספקים חיצוניים הארגון נחשף לסיכונים בהגנת הסייבר, הנגרמים עקב פגיעה בצדדים שלישיים של הארגון.

עוד נכתב באותו מסמך כי בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר תקיפות הסייבר ובעוצמתן, וכי מקורן של חלק מהתקיפות בשרשרת האספקה של הגוף המותקף. לכן, על הארגון לפעול בכובד ראש בהליך הניהול של סיכוני הסייבר להגנה על שרשרת האספקה. בד בבד עליו לבחון סיכוני סייבר פוטנציאליים הנובעים מהתקשרות עם ספק ספציפי. זאת בין בהגדרת תהליכי עבודה מאובטחים וביישום בקרות להפחתה בחשיפות הארגון לסיכוני סייבר.

שרשרת האספקה משמשת במקרים רבים ערוץ לתקיפת הארגון, כאשר התוקפים מנצלים מחד את האמון הקיים בין הספק ללקוח, ומאידך חולשות ופרצות אצל הספק, שעלולות לאפשר גישה לרשת הארגון. לפיכך, הארגון נדרש להבטיח את רמת ההגנה בסייבר גם אצל הספקים ואצל קבלני המשנה שלו.

בפברואר 2021 העביר מערך הסייבר לגופים המונחים הנחיה בנושא "הגנה מפני אירועי סייבר שמקורם בספקים בשרשרת האספקה של גוף מונחה" (להלן - הנחיית מערך הסייבר). בהנחיה נכתב כי מערך הסייבר פיתח מתודה לאומית להפחתת סיכוני תקיפת סייבר הנובעים מכשלים באבטחת המידע בשרשרת האספקה. במסגרת המתודה פותחה מערכת ייעודית (להלן - מערכת יוב"ל)⁸⁷, נוצרו כלים לבחינה של חסינות הספקים בשרשרת האספקה, הוגדרו מדדים לבחינת עמידות הספקים ונבנה מאגר של בודקי ספקים.

על פי ההנחיה, נדרש הגוף המונחה לבצע מיפוי של כלל הספקים בארגון במטרה לקבל תמונה מלאה של פרטי הספקים ושל סוג השירות המתקבל מהם. לאחר המיפוי, הגוף המונחה, בליווי הגורם המנחה ממערך הסייבר, ידרגו את רמת הסיכון של הספקים (A, B או C), על פי הקריטריונים המפורטים בהנחיה, לצורך גזירה של רמת ההוכחה הנדרשת מהספקים כי הם עומדים בדרישות ההגנה. ראו פרטים בתרשים 18 להלן.

87 מערכת יוב"ל (יעדים ובקורות לארגון) היא מערכת לניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע, שפיתח מערך הסייבר. המערכת נועדה לאפשר לכל ארגון בישראל לבדוק את רמת הגנת הסייבר שלו באמצעות מחשבון סייבר ייחודי, הבודק עמידה בתקנים מקומיים ובין-לאומיים בדרך פשוטה.



תרשים 18: הגדרת רמת הסיכון של הספק

רמת ההוכחה כי הספק עומד בדרישות ההגנה	סבירות לאירוע סייבר	רגישות המידע הנגיש לספק	זמן התאוששות מאסון*	נזק כלכלי לארגון	הנזק הצפוי לארגון	דירוג הספק
הערכה מפי צד שלישי: בודק ספקים	גבוהה	גבוהה**	שבועות	מעל מיליון ש"ח	גבוה	A
הערכה עצמית ובה צירוף ראיות	בינוני	בינונית	ימים	מאות אלפי ש"ח	בינוני	B
הערכת עצמית והצהרה פרטנית מפי הספק	נמוך	מועטה	שעות	עשרות אלפי ש"ח	נמוך	C

* התאוששות מאירוע אצל הספק, שמשמעותו פגיעה ברציפות העסקית.

** מידע בעל רגישות עסקית, כגון פטנטים מסחריים וסוגיות מסחריות.

בהתאם להנחיה, על הגוף המונחה להתחיל ליישם את מתודת שרשרת אספקה של מערך הסייבר ולבצע בחינת עמידות לספק. עליו לתת דגש מיוחד במקרה שהספק או השירות מוגדרים מהותיים או רגישים. אלו לוחות הזמנים שנקבעו בהנחיה ליישום המתודה בגופים המונחים: מיפוי כלל הספקים עד ל-31.3.21 והשלמת ההליך לאישור הספקים שדורגו ברמת סיכון A עד ל-31.12.21.

משרד מבקר המדינה בדק את התקדמות הליך המיפוי של הספקים במכס, הקשורים למערכת שער עולמי, ואישורם במערכת יוב"ל. להלן פרטים:

1. באוגוסט 2021 התקיימה ישיבה בנושא הגנת הסייבר בשרשרת האספקה של שער עולמי, בראשות מנהל המכס ובהשתתפות נציגי מערך הסייבר ונציגי מקהילת סחר חוץ. בישיבה עדכן המכס כי הסתיים הליך המיפוי והסיווג של הספקים העובדים עם המכס והקשורים למערכת שער עולמי, לרבות הקביעה מיהם הספקים המהותיים. על פי נתונים שהעביר המכס למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021, הוא סיווג ספקים כ"ספקים מהותיים": חברה א', שהיא הגורם המרכזי בכל הקשור למערכת שער עולמי ותפעולה, וספקים המספקים למכס שירותי מחשוב ותקשורת.
2. באותה הישיבה נדון גם נושא הגנת הסייבר בשרשרת האספקה בקרב המשתמשים החיצוניים גורמים בקהילת סחר החוץ. בישיבה הוחלט כי "המענה המתאים והזמין לעת עתה הוא בדיקת רמת הגנת הסייבר של קהילת הסחר באמצעות מערכת יוב"ל" וכי יבוצע פיילוט בדיקה במערכת יוב"ל, אצל אחת מהחברות לעמילות המכס (להלן - הפיילוט). כמו



כן גובשו דרישות אבטחת ידע לקהילת סחר חוץ במטרה לשלבם בסעיף 1230 לפקודת המכס (נוסח חדש)⁸⁸, "כללים לעניין דיווח אלקטרוני"⁸⁹.

3. מהמסמכים עולה כי מערכת שער עולמי היא כלי עבודה מרכזי של מאות משתמשים שבאמצעותם ניתן לגרום לפגיעה במערכת. לכן, כדי לצמצם את הסיכון יש להתייחס למשתמשים כחלק משרשרת האספקה ולבחון את רמת הגנת המידע בסייבר שלהם באמצעות מערכת יוב"ל.

4. בסוף פברואר 2022 עדכן המכס את משרד מבקר המדינה כי חברה א' תכננה לבצע בדיקה מוסמכת לבחינת רמת הגנת הסייבר של המערכת עד סוף 2021 וכי למרות פניותיו אליה, הוא טרם קיבל מענה בנוגע לביצוע הבדיקה האמורה. עוד מסר המכס כי הוא נמצא בעיצומו של הליך הסקירה של הספקים המהותיים, וכי טרם הסתיים הליך הפיילוט של בחינת רמת העמידות של אחת מחברות עמילות המכס כאמור.

5. במאי 2022 - לאחר סיום הביקורת וכשנה לאחר פרסום הנחיית מערך הסייבר לגופים המונחים כאמור, העביר מערך הסייבר לגופים הנחיה מעודכנת באותו הנושא ובה כתב כי לאור ההשפעות של משבר הקורונה ולצד תובנות שעלו בוועדות ההיגוי בנושא שרשרת האספקה הוחלט לשלוח הנחיה עם לוחות זמנים מעודכנים להטמעה של מתודת שרשרת האספקה. אלו לוחות הזמנים שנקבעו בהנחיה המעודכנת ליישום המתודה בגופים המונחים: מיפוי כלל הספקים עד לספטמבר 2022; השלמת ההליך לאישור 30% מהספקים שדורגו ברמת סיכון A עד לסוף דצמבר 2022; השלמת הליך עבור 60% מהספקים שדורגו ברמת סיכון A עד למרץ 2023; והשלמת ההליך עבור כלל הספקים שדורגו ברמת סיכון A עד ליוני 2023.

חברה א' היא גורם מרכזי בכל הקשור למערכת שער עולמי ולתפעולה ולכן פגיעת סייבר בחברה עלולה לגרום נזק למערכת שער עולמי. כמו כן, המכס קבע כי חברה א' היא "ספק בהתקשרות מהותית", ולכן היא נדרשת לבדיקה של רמת ההגנה שלה במערכת יוב"ל על פי הנחיית מערך הסייבר. חרף האמור, נכון למועד סיום הביקורת, במרץ 2022, לא ידע המכס אם חברה א' סיימה את הליך הבדיקה ולא היה בידיו מסמך תוצאות הבדיקה האמורה.

כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת, המכס לא השלים את הבדיקה של רמת הגנת הסייבר במערכת יוב"ל לספקים הנותנים לו שירותי מחשוב ותקשורת, שהגדיר בהליך המיפוי כ"ספקים מהותיים". זאת אף שספקים אלו קשורים זה זמן למערכת שער עולמי, המוגדרת בחוק הסדרת הביטחון כ"מערכת ממוחשבת חיונית" ואף שלפי הנחיית מערך הסייבר, הליך בדיקת הספקים שדורגו ברמת סיכון A (ספקים מהותיים) יושלם במערכת יוב"ל עד לסוף שנת 2021. יצוין כי לאחר סיום הביקורת מערך הסייבר פרסם הנחייה מעודכנת ובה דחייה של לוחות הזמנים לבדיקה זו.

88 בפקודת המכס (נוסח חדש) יש הנחיות חוק שונות, הקשורות בעיקר ליבוא מוצרים לארץ, כגון, סוגי המוצרים המותרים ליבוא, חישוב גובה המס. כמו כן, בפקודת המכס פירוט של תפקידי רשויות המכס בארץ ושל מטרותיהן.

89 על פי סעיף זה מנהל המכס רשאי לקבוע בכללים הוראות הנוגעות לתנאים ולהליכי האישור לשם לחיבור למערכת הממוכנת של המכס לדיווח אלקטרוני, כמו אופן הדיווח ודרישות מזעריות ממערכות חומרה ותוכנה המשמשות לדיווח אלקטרוני, כמו מבנה הטפסים.



על המכס לוודא כי חברה א' השלימה את הבדיקה במערכת יוב"ל והיא מבצעת באופן שוטף בדיקות של רמת ההגנה שלה, לקבל את תוצאות הבדיקות ולפקח על תיקון הפערים העולים בבדיקות אלו. כן על המכס לוודא כי תושלם הבדיקה במערכת יוב"ל של הספקים הקשורים זה זמן למערכת שער עולמי והוגדרו "ספקים מהותיים" על פי לוחות הזמנים שבהנחיית מערך הסייבר.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי הספקים שלה, לרבות חברה א', אינם מחויבים לא חזית ולא על פי חוק לעמוד בדרישות של מערכת יוב"ל. מדובר בדרישות חדשות, והרשות פועלת להשיג את שיתוף הפעולה של חברה א' ושל כל הספקים הנוגעים בדבר.

מוצע כי ככל שהמכס לא יוכל להסדיר מול החברות את ביצוע הבדיקה, עליו לפעול להסדרת בקורות מפצות להגנה על המערכת.

כמו כן, מאחר שמערכת שער עולמי היא כלי עבודה מרכזי של מאות משתמשים שבאמצעותם ניתן לגרום לפגיעה במערכת, על המכס לסיים את ביצוע הפיילוט באחת מחברות עמילות המכס כאמור, לנתח את תוצאותיו ולגבש מסקנות בנוגע להמשך התהליך, לרבות הצורך בביצוע בדיקות אצל גורמי קהילה נוספים ולוחות הזמנים הנדרשים לביצוע. עוד מומלץ כי המכס יבחן ביצוע בדיקות חדירה מטעמו בתוכניות רב שנתיות על חברה א' ובצורה מדגמית בקרב גורמי הקהילה - לאיתור פערים מבעוד מועד.



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 שבויים" 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 במדדי רמת השירות 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.