

## פרויקט המרכב"ה ותקצובו

### תקציר

בשנת 1999 החל אגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל) במשרד האוצר לתכנן הקמת מערכת מידע גדולה שנועדה להחליף מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה בתחומים האלה: כספים, לוגיסטיקה, כוח אדם וניהול נכסי המדינה. מערכת זו נועדה להעמיד לרשותם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בסיס נתונים אחד ולאפשר העברת נתונים מתחום לתחום, עיבודים וריכוז נתונים ברמה כלל-ממשלתית. המערכת נועדה לשפר ולייעל את התהליכים המינהליים של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך תוך יישום והטמעה של נהלים אחידים ושל תשתית אחידה. אגף החשב"ל החליט ליישם את המערכת באמצעות תוכנה לניהול משאבי הארגון (להלן - ERP<sup>1</sup>). המערכת כונתה בשם מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) (להלן - הפרויקט, המערכת או מרכב"ה). מכרז לרכישת תוכנת ERP פורסם באוגוסט 2000, באוגוסט 2001 הוכרז על החברה הזוכה והוחל בפיתוח המערכת על ידי צוות של אגף החשב"ל.

במסמך שהכין אגף החשב"ל בשנת 2000 אשר במסגרתו סקר את המערכות המינהליות הקיימות במשרדי הממשלה, לא פורטו, כנדרש בנוהל מפת"ח<sup>2</sup>, עניינים אלה: הבעיות הפונקציונליות הקיימות במערכות המידע במשרדים, בעיות במישקים עם מערכות אחרות, שמשפיעות על השגת יעדי המשרדים, מצבן הטכנולוגי של המערכות. כמו כן לא הוערכו ההשקעות ההכרחיות הנדרשות לפתרון הבעיות.

מסמך ייזום משנת 2000<sup>3</sup>, שנועד לספק למקבלי ההחלטות את המידע הנדרש לצורך קבלת החלטה אם להמשיך לשלבים הבאים באפיון ובפיתוח של המערכת, לא כלל אומדן עלויות של חלופת ERP, לעומת חלופות אחרות, וגם לא הכיל נימוקים לבחירת ה-ERP. לא נמצא, כי המסמך אושר בידי דרג ניהולי מוסמך ושימש בסיס לקבלת החלטות.

הטמעת מערכת ERP במשרדי הממשלה היא מהלך מורכב ועתיר משאבים. מהלך זה מצריך לעתים להתאים את התהליכים הארגוניים למערכת המידע ומחייב הסתגלות של עובדי המדינה לתהליכים החדשים. אגף החשב"ל החל לעסוק בניהול השינויים הארגוניים המתבקשים בפרויקט ERP רק ביולי 2004, כשנה וחצי לאחר תחילת ההטמעה של המרכב"ה במשרדי הממשלה.

1 Enterprise Resource Planning - ERP

2 נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות בידי גורמי חוץ (ספקי חומרה ותוכנה). בדיקת משרד מבקר המדינה התבססה על מהדורה 5.2 של נוהל מפת"ח שפורסמה באוקטובר 1999.

3 שלב הייזום הוא שלב ראשוני בפיתוח מערכת מידע שבו מועלית דרישה בסיסית למערכת חדשה או לשינוי ניכר במערכת קיימת (מהדורה חדשה). בסוף שלב הייזום אמורה ההנהלה לתת את האישור להתחיל בפרויקט. המידע הנאסף בשלב הייזום לצורך קבלת ההחלטה מסוכם במסמך הקרוי מסמך ייזום.

ניתוח הסיכונים שהתקיים באגף החשכ"ל בשנת 2000, טרם המכרז, לא כלל פירוט של אלה: דרגות החומרה שלהם, הסתברות התרחשותם, הנזקים שעלולים להיגרם, גורמי הסיכונים, פעולות למניעתם או לתיקון נזקיהם, כפי שנדרש בנוהל מפת"ח.

מסמך האפיון של הפרויקט חסר פרקים מרכזיים באפיון המערכת שמיועדים לתיאור של תשתית המחשוב והתקשורת שבה היא תשתמש, ושל דרכי המימוש של הפרויקט, התארגנותו ועלויות המערכת. אגף החשכ"ל לא פעל לפי עקרונות מחזור חיים מסודר של מערכת מידע, לא השלים כנדרש את שלבי הייזום והאפיון וניגש הישר לשלב המכרז, בניגוד למתחייב מנוהל מפת"ח.

אגף החשכ"ל ואגף התקציבים לא הכינו אומדן עלות מבוסס של המערכת, מקובל על שני האגפים וכולל את כל העלויות, עלויות ההשקעה ועלויות התפעול והתחזוקה למשך 10 שנים, כנדרש על פי נוהל מפת"ח. שני האגפים גם לא הכינו תחשיב מפורט של החזר על ההשקעה (ROI) הצפוי בעקבות הפעלת המערכת. תחשיבים אלו, לו נעשו, יכלו לשמש בסיס להחלטה על כדאיות פרויקט המרכב"ה.

בשנת 2000 העביר אגף החשכ"ל לאגף התקציבים (להלן - אג"ת) בקשה לתקצב את הפרויקט בהתאם לאומדן העלויות שהיה אז - 120 מיליון ש"ח. למרות זאת תוקצבו בהרשאה להתחייב בגין הפרויקט בכל אחת מהשנים 2001-2003 סכומים קטנים מאוד, בין 7.6 מיליון ש"ח ל-11.6 מיליון ש"ח. גם בשנת 2004, שבה לדברי אג"ת תוקן הליקוי, לא תוקצבה הרשאה להתחייב בהתאם לאומדן הכולל של שארית ההוצאה על הפרויקט, בניגוד לעמדתו העקרונית של אג"ת, אשר לפיה יש לתקצב הרשאה להתחייב במלוא אומדן עלות הפרויקט לפני הפעלתו.

פרויקט בגודל כזה, שאמור להשפיע על הניהול הכולל של משרדי הממשלה, מן הראוי שיובא לדיון בממשלה לפני הפעלתו. נמצא, כי הפרויקט הוזכר לראשונה בהחלטת ממשלה ממאי 2002; בהצעת ההחלטה שהגיש משרד האוצר הוא כרך יחדיו את פרויקט המרכב"ה ופרויקט "ממשל זמין"<sup>4</sup> ולא כלל בה את אומדן העלות הכוללת של הפרויקט. רק בשנת 2003 הגיש משרד האוצר לממשלה הצעת מסגרת תקציבית לשני הפרויקטים יחדיו, בלא הפרדה ביניהם כפי שהיה ראוי לעשות בפרויקטים בסדר גודל זה. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, מסגרת התקציב המיועדת להקמת מערכת המרכב"ה בשנים 2002-2006 הייתה כ-385 מיליון ש"ח.

סדר הפעולות בפרויקט לא היה תקין: בשנת 2000 פרסם משרד האוצר מכרז, ובשנת 2001 נקבעה החברה שזכתה בו; באותה שנה החל סגן החשכ"ל להפעיל את הפרויקט. כל זאת - עוד לפני שהממשלה אישרה אותו, ולפני שאושרה מסגרת התקציב הכוללת בגינו. רק במאי 2004 נקבע כי תוקם מינהלת בקרה שתפקידיה, בין היתר, לבדוק את התועלת שתצמח מיישום הפרויקט.

סכומי ההוצאות על הפרויקט הובלעו בתכנית תקציב "השקעות שונות" שבה נכללו הוצאות בסכומים גדולים על נושאים שונים. מאחר שחוק תקציב שנתי מפורט רק עד רמת תכניות, וגם דוח ביצוע התקציב המוגש לכנסת מפורט באותה רמה, יוצא

4 תשתית טכנולוגית המאפשרת מתן מידע, ביצוע תשלומים ושירותים ממשתלתיים נוספים באמצעות האינטרנט.

שההוצאות על הפרויקט לא הוצגו לציבור ולא היו לפני הכנסת בבואה לדון בתקציב הפרויקט ולאשרו.

ביולי 2004 ביקש משרד מבקר המדינה מסגן החשב"ל למסור לו פירוט מלא של ההוצאות על הפרויקט מתחילתו ועד יוני 2004; בתשובתו הציג סגן החשב"ל פירוט שלפיו הסתכמו ההוצאות בכ-58 מיליון ש"ח. בדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה העלתה שסכום זה היה רחוק מלשקף את מלוא ההוצאה, שכן הוצאות השייכות לפרויקט שסכומן הכולל בשנים 2000-2003 היה 36 מיליון ש"ח לפחות, נזקפו לתקנות תקציב של מיזמי מחשוב אחרים ולא לתקנה המיועדת למרכב"ה. העובדה שנתון בסיסי וחיוני של סכום ההוצאות שהוצא על הפרויקט בתקופה האמורה נמסר באופן חלקי בלבד למשרד מבקר המדינה מצביעה על ליקוי מהותי בדיווח ובבקרה.

בדיקת כ-60 חשבוניות שהגישו חברות ייעוץ וכוח אדם למשרד האוצר, העלתה, כי חסרו בהן פרטים חשובים לשם אישורן. לא נמצאו ניירות עבודה מסודרים לביסוס ההוראות לחיוב תקנות תקציב בגין השירותים שניתנו לפי העובדים בכל פרויקט, כאשר החשבון היה בגין מספר פרויקטים שבהם הועסקו עובדי החברה. במקצת החשבוניות שנבדקו, שעות העבודה בדוחות הנוכחות שצורפו להן נרשמו בכתב יד ללא הסבר על פרטי העבודה ועל מקומה, ובמקצתן אף לא צורפו דוחות נוכחות של העובדים. לפיכך, היו בסיס הנתונים אשר לפיו נזקפו הוצאות לפרויקט והבקרה עליו לקויים.

בידי סגן החשב"ל הממונה על הפרויקט סמכויות רבות, וביניהן קביעת הוראות במסגרת תקנות כספים ומשק (תכ"ם) בענייני מחשוב בכלל ובעניין המרכב"ה בפרט; חתימה על התקשרויות עם ספקים שמוכרים שירותים ומוצרים לפרויקט; אישור החשבוניות של ספקים אלה. בכך מופר עקרון הפרדת הסמכויות בין קביעת ההוראות, בין הניהול והביצוע ובין הפיקוח והבקרה.

אגף החשב"ל לא נקט אמצעים מספיקים כדי להפחית את עלויות השכר של היעצים והמומחים שהעסיק בפרויקט. בחוזים שנחתמו עם כמה ספקים של כוח אדם לפרויקט, וביניהם החברה שזכתה במכרז לרכישת תוכנת ERP, לא הוגבל מספר שעות העבודה או סכום התשלומים השנתי בגין השירותים שיסופקו.

העסקת עובדים ויועצים בפרויקט וקביעת שכרם נעשו באופן לא תקין: לא פורסמה טבלת תעריפי הגג ליועצי תוכנת SAP (התוכנה שרכש אגף החשב"ל מהחברה שזכתה במכרז העיקרי), דבר שפוגע בשקיפות של תהליך קביעת התעריף ליועץ כזה; לא נקבעו מראש הגדרות אובייקטיביות ליועצי תוכנת SAP עבור הפרויקט; לא נמצאו בתיקי העובדים בפרויקט מסמכים בעניין התאמתם לתפקיד שבו הוצבו; לא נמצאו נימוקים להעלאת התעריף לשעה בוועדת חריגים; לא נקבעו כללים לגבי הסמכות לאשר העלאת התעריף לשעת עבודה. מבדיקה של כמה עשרות חוזי העסקה והודעות לחשב משרד האוצר על העסקת עובדים חיצוניים עולה כי סגן החשב"ל הוא זה שאישר את העסקתם, והוא זה שאישר העלאת תעריפי שכר. סמכות זו מתווספת לתפקידים הרבים שאותם הוא ממלא במסגרת הפרויקט לאורך כל תהליך ייזומו וביצועו. עובדות אלו ממחישות את ריכוזיות היתר שפוגעת בבקרה על ניהול הפרויקט.

להקמת המרכב"ה, לשם הטמעתה בגופים הממשלתיים ולהפעלתה השוטפת הפעיל אגף החשב"ל מאז 2002 מעין יחידת מחשב שהועסקו בה יותר מ-100 עובדים, רובם

**עובדים חיצוניים. זאת, בניגוד להחלטה קודמת של אגף התקציבים לקבל את שירותי היישום וההטמעה של המערכת מספקים חיצוניים בדרך של מכרז מיישמים קבלני.**



בפברואר 1999 התקיים באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) דיון בוועדת ההיגוי של פרויקט החלפת מערכת "בחן"<sup>5</sup> (המערכת הממוחשבת לניהול הכספי של משרדי הממשלה) במערכת מתקדמת יותר, שתכלול גם את הרפורמה החשבונאית<sup>6</sup>. מן הנאמר בפרוטוקול הדיון עולה, שהיחידה למערכות מידע שבאגף החשב הכללי (להלן - היחידה למערכות מידע) אספה באותו מועד מידע ובדקה מערכת כוללת לניהול משאבי הארגון (להלן - ERP<sup>7</sup>) בשתי חברות שנמצאו מתאימות. כדי להציע חלופה אחרת למערכות כספיות החל משרד האוצר לגבש פרויקט מחשובי מקיף יותר שכונה בשם "מרכב"ה" (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) (להלן - הפרויקט, המערכת או מרכב"ה).

מטרת הפרויקט, על פי הנאמר במסמכי היחידה למערכות מידע, הייתה החלפת מערכות ממוחשבות מרכזיות במשרדי הממשלה במערכת חדשנית, שתתאים לכל משרדי הממשלה וליחידות הסמך; תעמיד לרשותם בסיס נתונים אחד בתחומים כספיים, לוגיסטיקה, כוח אדם, וניהול נכסי המדינה ותאפשר העברת נתונים ועיבודים מתחום לתחום וריכוז נתונים ברמה כלל-ממשלתית. הפרויקט נועד לשפר ולייעל את התהליכים המינהליים של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך תוך יישום והטמעה של מערכת מידע ושל תשתית אחידה. במסגרת הפרויקט יטופלו הפעילויות הממשלתיות האחריות, ובמקום שהדבר מועיל ואפשרי, גם פעילויותיהם הייחודיות של המשרדים השונים. בצירוף עם מערכות אחרות מהווה המערכת תשתית להקמת מערך ממשל זמין<sup>8</sup>.

בשנת 2000 הכין החשכ"ל מכרז לרכישת חבילת ERP; המכרז פורסם באוגוסט אותה שנה. למכרז ניגשו שתי חברות, ובאוגוסט 2001 נקבע זוכה, והוחל בפעולות לקראת פיתוח המערכת והטמעתה על ידי צוות של אגף החשכ"ל. עד נובמבר 2004 הופעלה המערכת החדשה במשרד האוצר, במשרד המדע, במשרד המשפטים, בנציבות המים ובהנהלת בתי המשפט.

בחודשים מרס-ספטמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים בתהליך קבלת ההחלטות על פרויקט המרכב"ה, בתקצוב הפרויקט ובהעסקת כוח אדם חיצוני. הביקורת נעשתה במשרד האוצר, באגף החשכ"ל ובאגף התקציבים (להלן - אג"ת) וכן באתר המרכזי שבו מתנהלת עיקר הפעילות במסגרת מרכב"ה (להלן - מרכז מרכב"ה).

5 ראו דוח שנתי 42 של מבקר המדינה (1992) עמ' 69.  
6 באמצע שנות ה-90 החל משרד האוצר לגבש רפורמה מקיפה במערכת החשבונאות הממשלתית; ביולי 2000 החליטה הממשלה לבצע רפורמה בחשבונאות הממשלתית שעיקרה מעבר הדרגתי מבסיס מזומנים לבסיס מצטבר.  
7 Enterprise Resource Planning - ERP  
8 תשתית טכנולוגית המאפשרת מתן מידע, ביצוע תשלומים ושירותים ממשלתיים נוספים באמצעות האינטרנט.

## ההחלטה על הפרויקט והיקפו

אישור נחיצות מערכת ERP: על פי פרוטוקול הדיון מפברואר 1999, הסביר המשנה לחשכ"ל, כי באגף החשכ"ל נעשתה בדיקה מקדימה של חבילות ERP שדומה באופייה למכרז; מאחר שלא יהיה פיתוח עצמי, יש להשקיע באפיון ולא בבדיקה. בישיבה הוחלט, בין היתר, כי לא יפורסם מכרז לפני סיום האפיון. אנשי מערכות מידע ימשיכו לבדוק את השוק אך לא בתהליך מכרז. עוד נאמר בהחלטה, כי המכרז ייבנה בדרך של הצגת צרכים ואילוצים, והפתרון יצטרך למלא את הצרכים ולהתחשב באילוצים.

נמצא, כי החלטות אלה לא בוצעו: מסמך אפיון המערכת מעולם לא הושלם (ראו להלן), והמכרז לא היה פתוח לכל פתרון שיכול לתת מענה לצרכים, אלא רק ל-ERP. בתשובתו מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה מסר סגן החשכ"ל, האחראי, בין היתר, להקמת המרכב"ה ולהטמעתה ולפרויקטים אחרים של מחשוב במשרדי הממשלה (להלן - סגן החשכ"ל), כי במועד קבלת ההחלטה היו בהכנה או פורסמו ארבעה מכרזים ביחידות ממשלה שונות בנושאים האלה: משאבי אנוש (בנציבות שירות המדינה), נדל"ן (במינהל הדיור הממשלתי), כספים (באגף החשב הכללי) ו-ERP (במשרת ישראל). לדבריו, "תמונת מצב זו גרמה לחשכ"ל לבטל החלטות קודמות ולאחד את כלל הדרישות לפתרון ארגוני אחיד ומתבקש - ERP, שערכו המוסף אינטגרציה מלאה בין הנושאים שבארבעת המכרזים".

החשכ"ל דאז ציין בתשובתו מנובמבר 2004, כי להחלטתו להפעיל בממשלה מערכות משותפות לכלל המשרדים (מערכות רוחביות) קדמה הפעלת המערכת הכספית "בחן", עשרים שנה קודם לכן. עוד ציין, כי המידע בעולם בנושא זה וניסיונו כמי שהוביל את המהלך של הטמעת ה-ERP בתעשייה האווירית, לימדו אותו שלא ניתן לנהל מערכת גדולה כמו הממשלה ללא מערכות מידע רוחביות המקושרות ביניהן. זאת ועוד, הבקשות הרבות שהפנו משרדי ממשלה לחדש ולפתח את המערכות שלהם לאחר סיום פרויקט "באג 2000", הניעו אותו לא לאפשר פיתוח עצמי אלא לבסס את המערכות החדשות על תוכנות נרכשות.

סקר מצב קיים: על פי נוהל מפת"ח<sup>9</sup>, יש לבצע בשלב הייזום של מערכת מידע סקר מצב קיים ברמת-על של כל המערכות המינהליות בארגון. לגבי כל מערכת יכלול הסקר פרטים בנושאים אלה: בעיות פונקציונליות ובעיות במישקים עם מערכות אחרות, השפעת הבעיות על השגת יעדי הארגון, אומדן ההשקעות ההכרחיות שנדרשות לפתרון הבעיות, מצבן הטכנולוגי של המערכות הקיימות ומצבן במחזור החיים. עוד נקבע בנוהל מפת"ח, כי הנחיצות ל-ERP בארגון תגבר אם יתברר שחלק ניכר מהמערכות הן בסוף מחזור החיים<sup>10</sup> שלהן ויש להחליפן במערכות חדשות, אם קיימות בעיות אינטגרציה בין המערכות הפוגעות בתפקוד הארגון, ואם יש בעיות תהליכיות כלל ארגוניות.

9 נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בכוחות עצמם ועל מערכות הנבנות בידי גורמי חוץ (ספקי חומרה ותוכנה). בדיקת משרד מבקר המדינה התבססה על מהדורה 5.2 של נוהל מפת"ח שפורסמה באוקטובר 1999.

10 אוסף כל השלבים הבונים את תהליך הפיתוח והתחזוקה של מערכת ממוחשבת. השלבים הראשיים במחזור חיים, כמוגדר בנוהל מפת"ח, הם ייזום, אפיון, בקשה להצעות (מכרז), עיצוב ובנייה, בדיקת מערכת (מבחנים), התקנה והרצה, תחזוקה ותפעול, תחקור והערכת מערכות קיימות.

מסמך שכתבה היחידה למערכות מידע בינואר 2000 לקראת ההחלטה על פרסום מכרו, ממפה באופן כללי את מצב מערכות המידע המינהליות במשרדים השונים. אולם לא נסקרו בו הבעיות הפונקציונליות שהיו קיימות בהן, בעיות במישקים עם מערכות אחרות, השפעת הבעיות על יעדי הארגון, מצבן הטכנולוגי של המערכות ואומדן השקעות הכרחיות שנדרשות לפתרון הבעיות, כנדרש בנוהל מפת"ח.

חלופות להקמת המערכת : בסיכום דיון מינואר 2000 שהתקיים ביחידה למערכות מידע, פורטו חלופות להקמת המערכת: פיתוח עצמי; בחירה של הטובה במערכות באותו תחום (best of breed) או שימוש ב-ERP. היתרונות והחסרונות של כל אחת מהחלופות האמורות צוינו בראשי פרקים, לא פורטו רכיבי העלות השונים שלהן, ולא פורט משך הזמן לפיתוחה ולהטמעתה של כל חלופה. בכותרת המסמך צוין, כי הסיכום הוא סיכום דיון על "מחשוב ארגוני כולל", אך לא צוין בו מי השתתף בדיון, ומי אישר את התהליך הרצוי. כללי מינהל תקין מחייבים כי מסמכים המתעדים תהליכי קבלת החלטות כה משמעותיות יכללו נתונים על זהות המשתתפים בדיון ועל החלופות שהועלו בו, ונימוקים להחלטה שהתקבלה.

מסמך הייזום : על פי נוהל מפת"ח, שלב הייזום הוא שלב ראשוני בפיתוח מערכת מידע שבו מועלית דרישה בסיסית למערכת חדשה או דרישה לשינוי ניכר במערכת קיימת (קרי: יצירת מהדורה חדשה). בסוף שלב הייזום אמורה ההנהלה לתת את האישור להתחיל בפרויקט. עוד קובע נוהל מפת"ח, כי עקב ההשפעה האסטרטגית של חבילת ERP על הארגון, יש לעשות בשלב הייזום ניתוח מעמיק המשווה בין פתרון בגישת ERP ובין פתרונות כגון שימוש בחבילות תוכנה מינהליות רגילות או שימוש במערכות מידע שיפותחו בארגון ולהגיע למסקנה מהו הפתרון המומלץ לארגון. מסמך הייזום יכיל המלצה בעניין בחירה בחבילת ERP, הנמקת ונתונים. המסמך יאושר בידי ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל הארגון.

על פי נוהל מפת"ח, מומלץ לעשות כבר בשלב הייזום אומדן עלויות של חלופת ERP, לעומת חלופות אחרות. מומלץ לאמוד עלויות של הקמת המערכת (עלויות בטווח הקצר) ועלויות כוללות למחזור החיים (10 שנים). באומדן העלות לטווח הארוך יש לקחת בחשבון את העובדה שמחזור החיים של מערכת ERP ארוך יותר מזה של מערכת אחרת הן עקב השקעות הארגון בהסבה ל-ERP הן עקב ההשקעות הרבות של יצרני חבילות ERP בטכנולוגיה, במחקר ובפיתוח וגם בשל התקנת מהדורות תוכנה תקופות. במקביל יש לסכם את התועלת שתצמח מיישום החלופות השונות.

מסמך הייזום שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה לא עמד בדרישות הללו של נוהל מפת"ח: המסמך לא הכיל ניתוח מעמיק משווה בין חלופת ERP ובין חלופות אחרות לפי מטרותיהן, לפי ישימותן ובהתאם לעלותן ולתועלת הצפויה מהן. המסמך לא הכיל המלצה מנומקת מלווה בנתונים לבחור ב-ERP ולא בחלופה אחרת; לא נמצא שהמסמך אושר בידי דרג ניהולי בכיר ומוסמך ושימש בסיס לקבלת החלטות.

בתשובתו מנובמבר 2004 ציין סגן החשכ"ל, כי תהליך הייזום בוצע כראוי, ולאחר שקולל כל המרכיבים התקבלה החלטה מסודרת על ידי החשב הכללי לבצע את הפרויקט על סמך כל הנתונים הדרושים שעמדו לנגד עיניו. נתונים אלו הוצגו לחשכ"ל במסמכים ובמצגות, שצורפו לתשובה. סגן החשכ"ל אף הוסיף, כי הוא מתנגד לתפיסה שלפיה אי-ריכוז כל הנתונים במסמך מסכם אחד הוא חיסרון. לדבריו, בפרויקט כל כך מורכב הדרך הראויה היא דווקא עבודה פרטנית ויסודית הכוללת בחינה ותייעוד של כל שלב ושלב ועבודת מטה מפורטת. סגן החשכ"ל לא מסר, אף שהתבקש לעשות כן, את נוסח ההחלטה המוזכרת בתשובתו.

נוהל מפת"ח, שהוא, כאמור, נוהל מחייב במשרדי הממשלה, שם דגש, בין היתר, על הצורך לתעד את כל השלבים בניהול מערכות מידע ובמחזור החיים שלהן. הצורך במסמך ייזום הוא תנאי בל יעבור ויש להכין אותו על בסיס עץ המערכת<sup>11</sup>. זהו מסמך המתאר את המערכת למקבלי ההחלטות הדנים באישורה ובהוצאה הכרוכה בכך ברמת הפירוט הנדרשת באותו שלב. מסמך הייזום מאפשר להם להחליט על בסיסו אם וכיצד יישך תהליך הקמת המערכת ופיתוחה.

בחירת התחומים ליישום: בדיון בינואר 2000 פורטו שלוש חלופות ליישום ERP במשרדים, וצוינו יתרונותיהן וחסרונותיהן. בכל אחת מהחלופות ייושמו המודולים המרכזיים של מערכת ERP: מודול כספי, מודול של משאבי אנוש, מודול נדל"ן. השוני בין החלופות נובע ממידת יישום המודול המרכזי הנוסף, המודול הלוגיסטי. לפי החלופה הראשונה, ייושם המודול הלוגיסטי כבחירה חופשית; לפי החלופה השנייה - ייכפה המודול הלוגיסטי על כל משרד ממשלתי שצריך לשנות או להוסיף מערכת לוגיסטית; לפי החלופה השלישית, ייושמו חלקים גדולים מן המודול הלוגיסטי בכל משרדי הממשלה. המסמך כלל המלצה לעשות ניתוח כלכלי של שלוש החלופות הנ"ל. הביקורת מצאה שלא נעשה ניתוח כזה.

בתשובתו מנובמבר 2004 ענה סגן החשכ"ל, כי לא נעשה ניתוח כלכלי של החלופות ליישום המודול הלוגיסטי, שכן עלות בניית מישקים למערכות הלוגיסטיות שהיו נותרות מחוץ למרכב"ה ועלות תחזוקתן הייתה יקרה לאין ערוך מהטמעת המודול הלוגיסטי של מערכת ה-ERP בכל משרדי הממשלה ויחידותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי כי חלופות אלו ייבחנו על כל משמעותיהן לרבות המשמעות הכספית טרם קבלת ההחלטה.

באגף החשכ"ל נבחנה התאמת מערכת ה-ERP לצרכים הממשלתיים, אך בחינה זו לא כללה בדיקה של חלופות אחרות שאינן ERP.

לדעת משרד מבקר המדינה, עוד בשלב הייזום היה על אגף החשכ"ל לעשות סקר צרכים מקיף בכל משרדי הממשלה, להגדיר מספר חלופות ננותנות מענה לצרכים בתחום מערכות מידע מינהליות בממשלה (מערכות כספים ומשאבי אנוש, מערכות לוגיסטיות ומערכות לניהול נדל"ן) ולהעריך את התאמתן ושימושתן למשרדי הממשלה. במסגרת זו היה עליו לבחון את עלות המערכות ואת כדאיותן הכלכלית, ולאור נתונים אלה, היה עליו להחליט איזו חלופה היא המתאימה ביותר.

## בדיקות חיוניות בשלב האפיון

ככל שגדלה מורכבות פרויקט כך גדלים הסיכונים הכרוכים במימושו, ולכן חשוב יותר לוודא בשלבים הראשונים של קבלת ההחלטות, אם הוא כדאי ובר-מימוש. פעולות אלו, מן הראוי לנקוט

11 עץ מערכת מכיל את הרכיבים של מערכת מידע, ובהם: יעדיה, משתמשיה, תהליכי עבודה שבהם תתמוך, הטכנולוגיה שתיושם בה, אופן הטמעתה ועלותה.

בשילבי הייזום והאפיון של הפרויקט, בטרם יושקעו בו משאבים בתהליך הפיתוח, ולפני עשיית פעולות מחייבות כגון התקשרות עם ספקים.

### בדיקת כדאיות המערכת

**אומדני עלות:** עלות המערכת מוגדרת, על פי נוהל מפת"ח, כסך כל ההוצאות על המערכת לתקופה של חמש שנים כולל תחזוקה והוצאות שוטפות. אשר למערכות ERP, הנוהל ממליץ כאמור על אומדן העלויות של הקמת המערכת (עלויות בטווח הקצר) ועל אומדן העלויות הכוללות למחזור החיים של המערכת שהוא ארוך יותר (10 שנים). יש לחשב את כל ההוצאות על בסיס משותף של שערך לפי ערך קנייה נוכחי או הוצאה חודשית שוטפת. יש לפרט את העלות לפי עלות הקמה (פיתוח והתקנה) ועלות תחזוקה שוטפת על מרכיביהן. במהלך תכנון הפרויקט וגם אחרי פרסום המכרז הוכנו באגף החשכ"ל מספר אומדנים של עלות המערכת. הבדיקה העלתה, שתכולת האומדנים, רמת הפירוט שלהם ואופן הצגת הנתונים היו שונים ממסמך למסמך, ונמצאו הבדלים ניכרים בהערכת העלות הכוללת של המערכת. חלק מהמסמכים שהכילו נתונים על האומדנים היו מסמכי עבודה פנימיים, אחדים אף לא היו חתומים; לפיכך לא ניתן לדעת מי הכין את המסמכים האלה ולמי נועדו. שני מסמכים מיולי 2000, כחודש לפני פרסום המכרז, הכילו אומדנים שהיו נמוכים מאד, לעומת אומדן שהוצג במסמך מינואר 2002:

1. מסמך פנימי של היחידה למערכות מידע מ-2.7.00, שאינו חתום, כלל הערכה של עלות המערכת לשלוש עד חמש השנים הראשונות, מותנה בקצב היישום, בסך של כ-123 מיליון ש"ח. במסמך נוסף, המסכם דיון שהתקיים באג"ת ב-5.7.00, נאמר, כי עלות המערכת היא כ-120 מיליון ש"ח, אך לא ניתן פירוט של רכיבי האומדן, ולא נאמר אם העלות היא עלות הקמה בלבד או כוללת גם עלות שוטפת ואם כן, לאיזו תקופה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי שני האומדנים האמורים אינם כוללים "תשתיות מרכזיות, תחנות עבודה ותקשורת, ואינם כוללים התייחסות להוצאה השוטפת לעתיד, וכן אינם כוללים מע"מ".

2. במסמך מינואר 2002, שהוכן בידי יועץ חיצוני (להלן-היועץ החיצוני או חברה ב') לבקשת סגן החשכ"ל<sup>12</sup> שנה וחצי לאחר פרסום המכרז וכחצי שנה לאחר קביעת הזוכה בו, היה האומדן גדול פי שישה ויותר מהאומדנים לעיל. האומדן פירט את עלויות הפרויקט לפי רכיבו, שלבי ביצועו ולוחות הזמנים שלו. באומדן היה פירוט של העלויות הצפויות, לרבות רישיונות, תשתיות, הדרכה והטמעה, תחנות עבודה, ייעוץ, תמיכה ותחזוקה. לפי מסמך זה אומדן העלות הרב-שנתית של הפרויקט הסתכם בכ-779 מיליוני ש"ח לשנים 2001 עד 2010. בסוף המסמך נרשמו פרטי השינויים שנעשו בו, ומהם עולה, כי המסמך הוצג לעובד אג"ת, ונעשו בו שינויים בעקבות דיון עמו.

מן התייעוד עולה אפוא, שהמסמך שהוצג למקבלי ההחלטה על הפרויקט בשנת 2000, לקראת פרסום המכרז, חסר נתונים מרכזיים על עלויות הפרויקט שהיו דרושים לשם קבלת ההחלטה. זאת ועוד, לא נמצא שנעשתה בדיקת כדאיות של הפרויקט על סמך אומדן עלות מוסכם על אגף החשכ"ל ואג"ת, כמקובל בפרויקטים הממומנים מתקציב הפיתוח של הממשלה (ראו להלן).

12 היועץ החיצוני, שהקים לאחר מכן את חברה ב', היה שותף לניהול הפרויקט מאז תחילתו ועד מועד סיום הביקורת - ספטמבר 2004.

בתשובתו מנובמבר 2004 מסר סגן החשכ"ל, כי "האומדן של 120 מיליון ש"ח פלוס מע"מ פלוס העלויות שלא נכללו מגיע קרוב ל-779 מלש"ח... וזאת, למרות פער הזמן של כשנה וחצי בין האומדנים הנ"ל... כאמור אין סטיות מהותיות בין ההערכות השונות, אלא שהמידע והידע שהיו קיימים בידי היחידה והניסיון שהלך ונצבר אפשרו לבנות תקציב מדויק ומפורט יותר".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שאומדני עלויות של מערכות מידע ייעשו במתכונת קבועה ועקבית שתאפשר לדעת מה הנחות היסוד של האומדן, מהי העלות של המערכת, ומהם רכיביה. בדרך זו ניתן יהיה לקיים מעקב ובקרה אחר העלויות ולאחר שינויים צפויים הנובעים משינויי מחירים של תשומות או משינויים במרכיביה בהשוואה לאומדן המקורי.

**ס י ו ר מ ק צ ו ע י ב ח ו " ל :** בנוהל מפת"ח נקבע, כי הניסיון בחבילות ERP עדיין אינו רב, ודווקא בשל כך יש חשיבות מרובה להפקת לקחים מניסיון של ארגון דומה, בעיקר בנושאים האלה: מידת התועלת של השימוש ב-ERP; עלויות הקמת המערכת; שיטת הטמעת המערכת; חבילות קיימות ומיון לפי סוג הארגון.

לפני פרסום המכרז, במאי 2000, שיגר משרד האוצר משלחת לחו"ל לבדיקה וללימוד של פרויקטים דומים במגזר הציבורי והממשלתי.

**בדוח של משלחת הבדיקה נאמר, כי המשלחת לא ראתה במהלך הסיור מערכת ERP שפועלת במגזר הציבורי במשך יותר מחצי שנה, וברוב המקומות שבהם ביקרה היא עדיין לא הופעלה. לפיכך לא היה אפשר להעריך את כל העלויות האמיתיות של הפעלת מערכת כזו ואת התועלת שהפיקו ממנה.**

בתשובתו מנובמבר 2004 מסר סגן החשכ"ל, כי מטרת הסיור הייתה לבחון את "שימונת ביצוע מהלך של הטמעת מערכת ERP בממשלה ואת הדרכים הנכונות לביצוע מהלך כזה...".

**לדעת משרד מבקר המדינה, עקב עלותו הגדולה של פרויקט ERP והיעדר הניסיון במערכות כאלה בממשלות בחו"ל, היה ראוי לבדוק גם את עלויות הפיתוח או עלויות התפעול בשלבי ההפעלה הראשוניים של המערכת; נתונים אלה חשובים לצורך אומדן עלות הפרוייקט, דבר שלא נעשה.**

**בדיקת ההחזר על ההשקעה:** אחת הדרכים לבדוק את כדאיות ההשקעה בהקמת מערכת מידע היא לחשב את ההחזר על ההשקעה (להלן - ROI - Return On Investment) בכל אחת מהחלופות המוצעות להקמת המערכת. בחישוב ה-ROI מחשבים את החסכון הכספי ואת התועלת הצפויה מהפעלת המערכת החדשה בשל שיפור תהליכים ויעולם, בהשוואה לאומדן העלות של המערכת החדשה. החיסכון הכספי כתוצאה מהפעלת המערכת יכול לנבוע מחיסכון בעלות פעולות הממשלה כתוצאה מתרומת מערכת המידע לשיפור תהליכי העבודה ויעולם ומתפעול יעיל יותר של מערכת המידע החדשה לעומת הקודמת. ה-ROI משמש כלי להערכת הכדאיות של פיתוח מערכת באמצעות השוואה בין ה-ROI של החלופות השונות האפשריות.

**חיסכון בעלות הממשלה:** במסמך מדיון אצל החשכ"ל ב-20.00 נאמר, כי הקמת יחידת רכש ואספקה מרכזית שתסתייע במערכות מידע חדישות מבוססות ERP, עשויה להביא לחיסכון מזערי של 3%-5% בעלויות הרכש הממשלתי. חיסכון זה יושג באמצעות הקטנת עלות החומרים והשירותים הנרכשים תוך ניצול יתרון הגודל אצל הספקים, על ידי הקטנת עלות תהליך הרכש, שתושג על ידי פישוט ואוטומטיזציה שלו ובשל אופטימיזציה של הקשרים עם הספקים. בבדיקה לא ננקב סכום החיסכון הצפוי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004

הוסיף סגן החשכ"ל, כי עלות הרכש הממשלתי מסתכמת בכ-30 מיליארד ש"ח לשנה, וכל ההערכות מורות על כך שקטלוג פריטים מרכזי (כחלק מה-ERP) יחסוך 5%-10% מעלות הרכש הממשלתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בהערכות כלליות אלו כדי להצדיק הפעלתה של מערכת ERP כלל ממשלתית. מהמסמכים שהוצגו לא ברור אם החיסכון נובע ממערכת המידע הספציפית המוצגת (ERP) או שהשיפור בתהליכי הרכש יושג עקב הקמת יחידת רכש מרכזית, שתיתמך על ידי מערכת מידע כלשהי שתוקם לצורך זה. גם לא ברור מה גרם לשינוי בהערכת גודל החיסכון שיושג, בין ההערכה שהוצגה לחשכ"ל בשנת 2000 לבין תשובת סגן החשכ"ל בשנת 2004. היה ראוי לבדוק מספר חלופות ולא רק חלופת ERP ולחשב את ההחזר הצפוי על ההשקעה בכל חלופה תוך מתן פירוט הולם למרכיבי החיסכון וההתייעלות השונים בכל חלופה, אך הדבר לא נעשה.

הפחתת עלויות עקב ייעול בתחום מערכות המידע: במסמך פנימי של היחידה למערכות מידע ממרס 2000 שכתרתו "חסכונות צפויים ממערכת מחשוב ארגוני", מוערכות הוצאות המחשוב בממשלה, למעט משרד הביטחון, בכ-700 מיליון ש"ח. במסמך פורטו בראשי פרקים החסכונות הצפויים מהפעלתה של מערכת מידע ממשלתית אחת במקום מערכות נפרדות במשרדים. הפירוט היה ברמה העקרונית; הובאו בו דוגמאות, אך לא חושבו ההוצאות הצפויות להיחסך ומרכיביהן.

במסמך מיוני 2002 ששלח סגן החשכ"ל לחשכ"ל ולאג"ת מוערכים סיכויי ההחלפה של המערכות הקיימות במשרדי הממשלה במערכות ERP המבוססות על התוכנה שנבחרה. בפרק המסקנות במסמך נאמר, כי עלות המערכות הקיימות המפורטות במסמך היא כ-4.5 מיליארד ש"ח, והחלק מהמערכות שיכול להיות מוחלף על ידי המערכות המבוססות על ERP, עלותו כמחצית הסכום, 2.5 מיליארד דולר, כלומר החלפתן יכולה לחסוך כ-2.5 מיליארד ש"ח בשבע שנים. אחת המערכות שהוזכרו במסמך היא מערכת מידע במשרד החינוך המכונה "תקינה ומידע כללי"; עלותה נרשמה כ-4.1 מיליארד ש"ח (עלות המערכות כולן הייתה כאמור 4.5 מיליארד ש"ח). יתר על כן, כתב המסמך עצמו הוסיף בו הערה שלא ברור לו בדיוק מהי המערכת הנ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הסביר סגן החשכ"ל, כי הנתונים במסמך האמור הם נתוני "עלות מצטברת" של שבע שנים, וזה ההסבר לאומדן הגבוה שהוצג במסמך. לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים על החיסכון הגדול הצפוי בגלל הקטנת עלויות המערכות לא היו מבוססים דיים.

מן הראוי לציין, שהמסמך הוכן לאחר שהוחל בפיתוח המערכת, ולמשרד מבקר המדינה לא הובהר אם נדון בפורום כלשהו, או אם כלכלנים באגף החשכ"ל ובאג"ת דנו בו מבחינה מקצועית והעירו את הערותיהם על הנאמר בו.

### ניהול השינוי הארגוני

על פי נהל מפת"ח, גורם מרכזי בהצלחת מערכות ERP הוא נכונות הארגון ויכולתו להתאים את עצמו למערכת ה-ERP, כולל שינויים בתהליכי העבודה ושינויים והתאמות מזעריים במערכת הבסיסית. נדרשות אפוא נכונות וזמינות של הדרג הניהולי הבכיר ודרג הביניים להיות מעורבים בפרויקט ולבחון, עוד בשלבי התכנון (היזום והאפיון), את מידת ההתאמה של חבילת התוכנה לארגון ולהגדיר את השינויים הנדרשים בתהליכים הארגוניים. שינויים בתהליכים הארגוניים מחייבים התארגנות מתאימה הכוללת, בין היתר, גם התאמת נהלים ותקנים ושינויים במבנה

הארגוני, שאותם יש לתכנן וליישם מבעוד מועד. מעורבות הדרג הניהולי אמורה להימשך גם במהלך הטמעת המערכת, בין השאר במטרה לוודא שאין "גלישות" ו"הרחבות" שלא אושרו באפיון.

הבדיקה העלתה, כי רק ביולי 2004, במהלך הביקורת - שנה וחצי לאחר תחילת ההטמעה של מרכב"ה במשרדים - מונתה "ועדת היגוי להובלת תהליך השינוי הארגוני והתרבותי בעידן מרכב"ה", שבראשה עומד החשכ"ל. חברים בה נציב שירות המדינה, הממונה על התקציבים ונציג ציבור. תפקידי הוועדה הם גיבוש תפיסת הניהול החדשה בעידן מרכב"ה והנהגתה במשרדי הממשלה; פיקוח על עבודת מינהלת השינוי שמונתה על ידי החשכ"ל באוגוסט 2004, האמונה על השקת המערכת במשרדים השונים; קבלת החלטות אסטרטגיות בנושא תהליכי העבודה; שינוי תקנות, תקנים ממשלתיים ויזום חקיקה כדי לאפשר תמיכה בהחלטות אלו.

לתשובתו מנובמבר 2004 צירף סגן החשכ"ל מסמך מאוגוסט 2002 המכונה "מיפוי השינוי הארגוני ומתווה כללי להמשך פעילות". המסמך מפרט את השינויים הארגוניים הנדרשים במשרדי הממשלה בעקבות הטמעת מרכב"ה. לתשובה צורפה גם "אמנת היסוד של הפרויקט" מנובמבר 2001, שבה נאמר לגבי הנהגת השינוי, כי היא צריכה להתחיל ביום "הראשון של התנעת התכנית והיא מחייבת את כל המנהלים לאורך כל מחזור החיים של הפרויקט".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי כי מיפוי השינוי הארגוני יעשה עוד בשלב התכנון של הפרויקט, וכי מינהלת השינוי תחל לפעול עוד לפני תחילת הטמעת המערכת במשרדי הממשלה על מנת לאפשר את השינויים הארגוניים הנדרשים.

### ניהול סיכונים

על פי נוהל מפת"ח, סיכון הוא כל דבר שעלול לגרום לחריגה משמעותית מלוחות הזמנים, מן העלויות ומתוכני הפרויקט או עלול לגרום להפסקתו או לכישלונו. ניהול סיכונים היא טכניקה המאפשרת לאתר את סיכוני הפרויקט מבעוד מועד, להעריך את הנוק שיש יכול להיגרם ואת תוחלתו ולנתחם, להציגם לדרג הניהולי וללקוח ולנקוט את הפעולות המתקנות המתאימות.

ניהול הסיכונים מתקיים במשך מחזור החיים של הפרויקט במסגרת ניהולו השוטף. הפעילויות בניהול סיכונים הן בעיקרן משני סוגים: איתור (ניתוח וכו') ותיקון או מניעה. פעילויות האיתור, חלקן מוגדר מראש בתכנית העבודה, וחלקן מתווסף לתכנית המקורית עקב אירועים שקרו במהלך הפרויקט. פעולות התיקון והמניעה, רובן אמנם לא נצפו מראש, אך מרגע שהוגדרו הן מתווספות למהלך ניהול הפרויקט השוטף כחלק מתכנית העבודה העדכנית.

שלב האפיון הוא השלב הראשון במחזור החיים של הפרויקט שבו נדרש ניהול סיכונים מסודר. על מסמך האפיון לתת מענה לכל הסיכונים הסבירים שעלולים לצוץ בהמשך הדרך. במסמך שנכתב ביחידה למערכות מידע ביוני 2000, טרם היציאה למכרז, מתוארים חמישה עשר סיכונים ותרופותיהם. פירוט הסיכונים הוא ברמת כותרות בלבד, בלא תיאור של דרגת חומרתם, הסתברות התרחשותם, הנזקים שעלולים להיגרם, גורמי הסיכונים, פעולות למניעתם או לתיקון נזקיהם, כפי שנדרש בנוהל מפת"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, אגף החשכ"ל לא עשה ניתוח סיכונים מפורט, כנדרש. בתשובתו מנובמבר 2004 טען סגן החשכ"ל, כי בחודשים אוקטובר-דצמבר 2001 ובמרס 2002, מיד לאחר

פרסום תוצאות המכרז ובמהלך התארגנות הפרויקט, נעשו בו מספר ניתוחי סיכונים. ואולם במבוא לניתוח הסיכונים הפנימי<sup>13</sup> שנעשה בדצמבר 2001, וסגן החשב"ל צירף לתשובתו, נאמר, כי בניתוח שנעשה לא נבדקו הסיכונים שבעצם יישום מערכת ERP בממשלה, אלא נבדק רק מהלך היישום כפי שהוחלט לבצעו.

לדעת משרד מבקר המדינה, כשמדובר בפרויקט שתקציבו מאות מיליוני ש"ח ואשר כרוכים בו סיכונים רבים, בין היתר, עקב השימוש בטכנולוגיה שאינה נפוצה במשרדי ממשלה בעולם ובגלל הצורך בביצוע שינויים ארגוניים, היה ראוי לעשות ניתוח סיכונים מעמיק עם פירוט הסיכונים בפתרון שנבחר והדרכים לצמצום או למנועם. ניתוח מעין זה היה צריך להיעשות טרם ההחלטה לצאת למכרז. למהלך כזה, לו נעשה, הייתה עשויה להיות השפעה על עלות הפרויקט; מסקנותיו היו אמורות להיות לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות במסגרת מסמך האפיון ולשמש בסיס לקבלת החלטות על המשך הפרויקט.

### מסמך האפיון

על פי נוהל מפת"ח, אפיון הוא שלב מרכזי במחזור החיים; מוגדרת בו מהות המערכת הנדרשת, ובו נבנה לראשונה עץ מערכת מסודר כמעט מלא, אשר הוא הבסיס לכל דיון רציני בתוכני המערכת ובהמשך הפרויקט, כולל בחינת אפשרות של יציאה למכרז ופנייה לספקי חוץ. מסמך האפיון כולל ששה פרקים: מינהלה, יעדים, יישום (מהות המערכת), טכנולוגיה ותשתית, מימוש ועלות (משאבים).

מסמך האפיון שנמסר למשרד מבקר המדינה, כלל רק את פרק המינהלה ופרק היעדים, וחסרו בו ארבעה פרקים נוספים: פרק היישום, המתאר את התהליכים אשר אותם יש ליישם במערכת; פרק הטכנולוגיה, שנועד לתאר את הסביבה הטכנולוגית שבה תפעל המערכת על היבטיה השונים והמגוונים ולהציג את הצרכים בתחום זה; פרק המימוש, שנועד לתאר את אופן המימוש של המערכת, את צוות הפרויקט, את תכניות העבודה ועוד ופרק העלות, שנועד לפרט את עלות הפרויקט למרכיביה. ללא פרקים אלו אין בידי מקבלי ההחלטות וכל העוסקים בהקמת המערכת מידע שלם לצורך קבלת החלטות לגבי המשך קידום הפרויקט והבקרה עליו בהמשך תהליך הפיתוח.

על פי נוהל מפת"ח, פרויקטים של ERP מתנהגים בהתאם למחזור החיים התקני של מפת"ח. יש ליוזם פרויקטים אלה, לאפיינם, לנהל באופן מסודר את שלב הבקשה להצעות וכו'. אי-אפשר לדלג בהם היישר לשלב הבקשה להצעות ולבחון חבילות ERP קיימות בלי לבצע את שלבי הייזום והאפיון.

על פי התייעוד שנמסר למשרד מבקר המדינה, פרויקט מרכב"ה נהלה שלא על פי הכללים המקובלים לניהול פרויקטים ובניגוד לאמור בנוהל מפת"ח: אגף החשב"ל לא עבד לפי מחזור חיים מסודר של מערכת המידע, לא השלים כנדרש את שלבי הייזום והאפיון וניגש מיד לשלב הבקשה להצעות.

13 הניתוח נעשה על ידי יועץ חיצוני שהיה שותף לצוות הניהול של הפרויקט.

לתשובתו מנובמבר 2004 צרף סגן החשכ"ל רשימה של מסמכי אפיון העוסקים באפיון הדרישות בתהליכים השונים במודולים השונים של הפרויקט, ובהם: משאבי אנוש, ניהול נכסים, ניהול פיננסי, ניהול מלאי ומשאבים חומריים. יש לציין, כי מסמכים אלו מטפלים בעיקר בתיאור התהליכים השונים בתחומים המרכיבים את פרק היישום במסמך האפיון, אך עדיין חסרים שלושה פרקים חיוניים, טכנולוגיה, מימוש ועלות, כמוזכר לעיל.

## החלטות ממשלה

פרויקט המרכב"ה נדון בכמה החלטות ממשלה, ומהמסמכים עולה שהוא הוזכר יחד עם פרויקט "ממשל זמין", מה שיוצר אי-בהירות בנוגע לזיהוי העלויות הכרוכות בכל אחד מהפרויקטים.

1. הפרויקט הוזכר לראשונה בהחלטת ממשלה מ-12.5.02<sup>14</sup> כ"הקמת תשתית ממשל זמין במדינת ישראל (מרכב"ה)". בהחלטה זו נקבעו, בין היתר, עקרונות אלו: לבסס מימוש פרויקט "ממשל זמין" מול הציבור וליצור מנגנון מאובטח המקשר בין מרכב"ה ומערכות המידע הממשלתיות לבין הציבור באמצעות האינטרנט הממשלתי; לבסס את מימוש תכנית "ממשל זמין" בתוך משרדי הממשלה באמצעות הקמת פרויקט מרכב"ה, אשר ייעל ויפשט את זרימת המידע בתוך הממשלה. בהחלטה זאת לא נאמר דבר על העלות הכוללת של הפרויקט.

בהחלטת ממשלה מ-15.9.03<sup>15</sup> על פרויקט ממשל זמין ועל פרויקט מרכב"ה נקבע, להוסיף לבסיס התקציב של הפרויקטים הללו 100 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2004-2006 (ובסה"כ 300 מיליוני ש"ח); להקטין את השתתפות משרדי הממשלה בפרויקטים הללו ב-20% בבסיס התקציב לשנת 2004; אגף החשכ"ל יגיש לוועדת שרים לענייני חברה וכלכלה תכנית לסיום ביצוע הפרויקטים הללו עד סוף שנת 2006 ויעביר מדי רבעון דיווח מפורט על ביצוע התכנית האמורה; הממונה על התקציבים יקצה את התקציבים בהתאם לעמידה ביעדי התפוקות כפי שייקבעו ובהתאם לתכנית שתאושר על ידי ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, כאמור.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר, כי "במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2004, החליטה הממשלה להקצות סך של 50 מיליוני ש"ח לבסיס התקציב של פרויקט 'ממשל זמין' ושל פרויקט מרכב"ה". עוד צוין כי "תוספת התקציב לביצוע הפרויקטים האמורים, שעלותם הכוללת על פני השנים 2002-2006 תסתכם לפי אומדן, בכ-470 מלש"ח (מתוכו, כ-375 מלש"ח יתוקצב בשנים 2004-2006), תינתן בכפוף לתועלות מוכחות שינבעו מיישומם בעתיד".

בהחלטת ממשלה מ-6.5.04<sup>16</sup>, שעניינה פרויקט "ממשל זמין" ופרויקט מרכב"ה נקבע, בהמשך להחלטה מספטמבר 2003, לאמץ את תכנית העבודה לפרויקט מרכב"ה לביצוע הפרויקטים המפורטים בהתאם לשלבים, ליעדים ולתפוקות, כמפורט בנספח שצורף להחלטה; להנחות את אגף החשכ"ל במשרד האוצר לסיים את פרויקט "ממשל זמין" ואת פרויקט מרכב"ה עד סוף שנת 2006, כמפורט בנספח שצורף; להנחות את הממונה על התקציבים במשרד האוצר להקצות את התקציבים לפרויקטים האמורים, בהתאם לעמידה ביעדים ובתפוקות התכנית; להנחות את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה לפעול בשיתוף פעולה מלא עם החשכ"ל במשרד האוצר כדי להביא ליישומה המלא של התכנית כאמור.

14 החלטה מס' 1812.

15 החלטה מס' 848.

16 החלטה מס' חכ/83.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שהכין משרד האוצר יש ערבוב של שני הפרויקטים, שמוצגים כפרויקט אחד ("ממשל זמין"), אף על פי שעלותו הצפויה של פרויקט מרכב"ה גדולה בהרבה. יתר על כן, לא נקבעה מסגרת תקציבית נפרדת לכל אחד משני הפרויקטים; לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה (על סמך היחס של תקציב הפרויקטים בשנים 2004-2006), מסגרת התקציב המיועדת להקמת המרכב"ה בשנים 2002-2006 הסתכמה בכ-385 מיליון ש"ח.

2. מההחלטות האמורות עולה, כי רק בספטמבר 2003 הגיש משרד האוצר לממשלה הצעת מסגרת תקציבית לפרויקט, אף שהפעולות לביצועו ולתקצובו החלו כבר בשנת 2001. רק במאי 2004 הוא הגיש לממשלה את תכנית העבודה לפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב סגן החשכ"ל, כי הסמכות לייזום, קידום והובלה של תכנית מרכב"ה היא של החשכ"ל, ומשרד האוצר אינו זקוק להסכמה נוספת. "הרצון לעגן סמכות זו במסגרת החלטות ממשלה נועד בין השאר כדי לחזק את הפעילות ולדחוף גופים ממשלתיים נוספים לפתח את השירות הניתן על ידם באמצעות התשתיות שפותחו, ולהעלות את רמת המודעות לפרויקט ויתרונותיו, לרמת פרויקט לאומי. לראייתו לא נדרש כל גוף ממשלתי לאישור הממשלה לשפר את פעילותו, ודווקא אלו שלא עשו כן חורגים מהגדרת ייעודם ואחריותם".

עוד כתב סגן החשכ"ל בתשובתו, כי שינויים טכנולוגיים ככלל, וההתפתחות בתחום טכנולוגיית המידע בפרט, מאופיינים בדינמיות גבוהה, והם בעלי דומיננטיות בעיקר בסקטור הפרטי והעסקי, ואילו פעילות הממשלה וישיבות הממשלה הבאות לאשר מיזמי מחשוב אופיינה בקצב התנהלות שונה, איטי יותר. תהליך קבלת אישור הממשלה ארוך ומורכב הן מן היבט הטכני והמעשי הן מן היבט הפסיכולוגי, משום שגורמי ממשלה אינם בקיאים בהכרח במקצוע. "תכנית מרכב"ה מונעת על ידי אנשי חזון הפועלים בקצב שונה ומהיר יותר. מכאן יובן מדוע התקבלה החלטת ממשלה רשמית בעניין ב-12.5.02 (החלטה מס' 1812). למעשה הצליח הפרויקט להתבצע ולהשיג שיתוף פעולה גם ללא החלטות הממשלה שלא התקבלו גם מסיבות פוליטיות ולחצים של גופים שחששו שהפרויקט יוריד מכוחם". גם אג"ת ציין בתשובתו, כי "ככלל קידום הפרוייקט[ים] מרכב"ה וממשל זמין אינו טעון החלטת ממשלה, אך מתוך רצון ליצור שקיפות מירבית למהלך, ולרתום את כל משרדי הממשלה לשיתוף פעולה מלא ופורה עם החשכ"ל, הוחלט לעגן את המהלך בהחלטת ממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שפרויקט מרכב"ה מיועד לרוב משרדי הממשלה שמשותפים במימונו, ובשל היקפו הכספי הגדול והשפעתו על מערך הניהול במשרדים, היה על אג"ת ועל אגף החשכ"ל לבקש את אישור הממשלה לפרויקט עוד בשלבים המוקדמים של הייזום ולפני פרסום המכרז.

סדר הפעולות בפרויקט מרכב"ה לא היה תקין: בשנת 2000 פורסם המכרז העיקרי במסגרתו, בשנת 2001 נקבעה החברה שזכתה במכרז, ואגף החשכ"ל החל להפעיל את הפרויקט עוד לפני שהממשלה אישרה אותו; באותה שנה אושרה הרשאה להתחייב בסכום זעיר מעלות הפרויקט. רק במאי 2004 נקבע כי תוקם מינהלת בקרה שתפקידה, בין היתר, לבדוק את התועלת מיישמו (ראו להלן).

## תקצוב הפרויקט

1. אג"ת תקצב לראשונה את הפרויקט בשנת 2001 בתקנת תקציב<sup>17</sup> "פרויקט מרכב"ה - שירותי מחשב כוללים (ERP)," שנכללה בשנים 2001-2003 בתכנית "השקעות שונות" בסעיף ההוצאה "הוצאות פיתוח אחרות" בתקציב הפיתוח, ובשנת 2004 תקצב את הפרויקט בשתי תקנות תקציב בתכנית בשם "מרכב"ה וממשל זמין" בסעיף ההוצאה האמור. בטבלה שלהלן פירוט תקציב ההוצאה והרשאה להתחייב בשנים 2001-2004, במיליוני ש"ח:

הרשאה להתחייב**	הוצאה*	שנה
11.5	7.5	2001
7.6	7.1	2002
11.6	11.5	2003
57.6	54.3	2004

\* בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב נקבע, כי "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה".  
 \*\* בסעיף 6 לחוק יסודות התקציב נקבע, כי "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכנית שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה".

בכל אחת מהשנים ההוצאה בפועל הייתה במלוא הסכום שתוקצב. מהטבלה עולה, כי אף על פי שאומדן העלות הכוללת שהוצג, כאמור, לאג"ת ביולי 2000 היה 120 מיליון ש"ח - אומדן שנמצא לאחר מכן נמוך בהרבה מהעלות הכוללת הצפויה - הסכומים שתוקצבו בהרשאה להתחייב בשנים הראשונות של הפרויקט היו קטנים יחסית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי בסיכום דיון עם אג"ת מ-6.9.00 נרשמה בקשת היחידה למערכות מידע לתקצב את הפרויקט בהתאם לאומדן העלויות בסך 120 מיליון ש"ח. אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004, כי "הנושא תוקן על ידינו, והחל משנת 2004 אג"ת מקפיד לתקצב הרשאות להתחייב בגובה תקציבי ההוצאה".

יצוין, כי עמדתו העקרונית של אג"ת הובעה בתשובה ששלח סגן הממונה על התקציבים למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בעניין הכנת תקציב משרד התחבורה<sup>18</sup>. בתשובה נאמר, כי "עמדת אגף התקציבים בעניין גובה ההרשאה להתחייב הנדרש בגין פרויקטים רב-שנתיים היא ברורה וחד-משמעית שיש לתקצב הרשאה במלוא [ההדגשה במקור] האומדן של עלות הפרויקט". עמדה זו, המקובלת על משרד מבקר המדינה, לא יושמה על ידי אג"ת בכאן לתקצב את פרויקט המרכב"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על אג"ת ועל אגף החשכ"ל להסדיר את תקצוב ההרשאה להתחייב במלוא סכום אומדן העלות הרב-שנתית הכוללת של פרויקט המרכב"ה, בטרם ייחתם החוזה עם הספק (חברה א') שזכה במכרז העיקרי של הפרויקט. תשובת אג"ת מדצמבר 2004, שלפיה בשנת 2004 הוא החל לתקצב את ההרשאה להתחייב של הפרויקט בסכום דומה לזה של תקציב ההוצאה שנקבע לאותה שנה, איננה עולה בקנה אחד עם עמדתו העקרונית של אג"ת שהובעה בתשובתו מאוקטובר 2004.

17 בהתאם לסמכותו על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע שר האוצר בתחילת כל שנה הוראות מינהל בכל הנוגע לפירוט נוסף של תכניות תקציב (להלן - תקנות).

18 ראו ברוח זה בפרק על "הכנת תקציב המדינה לשנת 2004 וביצוע התקציב לשנת 2003".

2. לצורך קבלת שירותי כוח אדם ליישום פרויקט המרכב"ה חתם משרד האוצר מאז שנת 2001 על חווי התקשרות עם ספקים שונים, וביניהם חברה א' וספקים שזכו במכרז לאספקת שירותי כוח אדם במקצועות המחשוב. נמצא, כי בחוזים האמורים לא הוגבלו מספר שעות העבודה או התשלומים השנתיים בגין השירותים שיסופקו. בחוזה שנחתם עם חברה א' בשנת 2001 צוין המחיר לשעת עבודה בגין סוגי ייעוץ שונים, ואילו בחוזים שנחתמו עם חברות שירותי כוח אדם בשנת 2002 צוין, כי התשלום בגין העסקת העובדים יהיה לפי אחת משתי חלופות: שכר חודשי או תשלום בעבור עלות בתוספת עמלה, על פי שעות עבודה בפועל; השכר החודשי או הערך לשעה נקבעים בלוח שכר שמפרסם החשכ"ל (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, בשיטה זו שבה לא נקבעו בחוזים המספר המרבי של העובדים שיועסקו על ידי החברה או של שעות הייעוץ שתתן או הסכום המרבי שישולם לה, אין למעשה מגבלה אפקטיבית על סכומי ההתקשרויות שנחתמו עם ספקים בפרויקט המרכב"ה, ועל היקף ההתחייבויות לאוצר המדינה שנוצרו עקב כך.

3. ההרשאה להתחייב ותקציב ההוצאה בגין הפרויקט הובלעו בתכנית תקציב גדולה בשם "השקעות שונות", שסכומיה הוקצו בעיקר לנושאים אחרים. רוב רובם של הסכומים בתכנית תקציב זו לשנים 2001-2003 לא היו קשורים כלל למחשוב אלא היו מיועדים בעיקר לביטחון ולפרויקט הגז הטבעי. מאחר שחוק התקציב מפורט רק עד רמת תכניות, וגם דוח ביצוע התקציב המוגש לכנסת מפורט עד אותה רמה, יוצא, שלא הוצגו בפני הכנסת והציבור ההוצאות על פרויקט המרכב"ה. בשנת 2004 תיקן אג"ת חלקית את הליקוי הזה, וקבע בסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" את התכנית "מרכב"ה וממשל זמין".

4. אף על פי שהפרויקט מיוחד בסדר גודלו הכספי ובהיקף תכולתו, והוא אמור להימשך שנים מספר, לא הובא בדברי ההסבר להצעות התקציב כל אומדן של עלותו הרב-שנתית: הפרויקט לא הוזכר כלל בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנת 2001 (שבה נקבע הספק הזוכה במכרז העיקרי שפורסם במסגרת הפרויקט) ולשנת 2002. הפרויקט הוזכר לראשונה, ובקיצור, בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2003; שם נאמר רק שבשנת 2003 יחל פרויקט מרכב"ה; בשלב ראשון ייעשה ניסוי חלוץ (פיילוט) בכמה יחידות של משרד האוצר ובמשרד התשתיות. בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2004 ו-2005 נאמר שבשנת 2003 החל הפרויקט, ופורטו המשרדים והיחידות שבהם הופעל.

5. נמצא, כי אף על פי שכבר בשנת 2001 נכללה בתקציב המדינה תקנה נפרדת בגין המרכב"ה, הוצאות גדולות של הפרויקט נוקפו לתקנות תקציב של פרויקטים אחרים בתחום המחשוב (ראו להלן). בידי אג"ת לא היו מסמכים לביסוס התקציב שיועד לפרויקט לשנים 2001, 2002 ו-2003, והוא לא נתן למשרד מבקר המדינה מידע מלא על תקנות התקציב שבהן תוקצבו סכומים למימון הפרויקט, ולא הציג קשר בין אומדן העלויות שעשה החשכ"ל לבין התקציב שקבע אג"ת. עוד נמצא, כי תקציב הפרויקט לא פורט לפי רכיבי העלות העיקריים שלו, דהיינו כוח אדם, תוכנה (רשימות שימוש מטעם ספק התוכנה), חומרה והוצאות עקיפות כדי לאפשר בקרה על עלויות אלה בביצוע תקציב הפרויקט.

אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004, כי "הנושא תוקן על ידינו והחל משנת 2004, [אג"ת] מקפיד לתקצב את פרויקטי המחשוב בשקיפות מלאה ובשים לב להפרדה מוחלטת בין תקציבי מרכבה לבין תקציבי ממשל זמין, וכן בין תקנות העתודה לתקנות ההוצאה. כמו כן, אנו מקבלים דיווחים שוטפים מסגן החשב הכללי לגבי רכיבי העלות המרכזיים העומדים בבסיס התקצוב השנתי של הפרוייקטים, אך להערכתנו אין מקום לפרט עלויות אלו ברמת תקציב המדינה".

סגן החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הפרויקט מנוהל מתחילתו לפי רכיבי עלות עיקריים, ומתקיימת בקרה על כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפרויקט המרכב"ה יתוקצב בתכנית תקציב מיוחדת, בנפרד מפרויקט "ממשל זמין" ומכל פרויקט אחר. פרויקט המרכב"ה מבוסס על חבילת תוכנה שנרכשה לצורכו, הוא מתנהל במתקן שמשרד האוצר שכר במיוחד בעבורו, מועסקים בו כ-100 עובדים שאינם עובדי מדינה, מונה לו מרכז (להלן - מרכז הפרויקט), והפעילות שבמסגרתו מתמקדת בתוך המשרדים. פעילות "ממשל זמין", לעומת זאת, מתמקדת בקשר שבין הממשלה לאזרחים. לפיכך, מן הראוי שהוצאות פרויקט המרכב"ה יתוקצבו ויירשמו בתכנית תקציב נפרדת.

## הבקרה על ביצוע הפרויקט

### מינהלת בקרה

1. במאי 2004, בהמשך להחלטת הממשלה מאותו חודש, סיכמו סגן החשכ"ל והממונה על התקציבים במשרד האוצר את מסגרת התקציב של פרויקט מרכב"ה ופרויקט "ממשל זמין". בסיכום שעליו חתמו נקבע שתוקם מינהלת בקרה לפרויקטים, שתמנה חמישה חברים: יו"ר (חיצוני); נציג החשכ"ל; נציג אג"ת; יועץ מחשוב (חיצוני); יועץ הנדסת תעשייה וניהול (חיצוני). הוחלט ששלושת היועצים החיצוניים ימונו בידי החשכ"ל והממונה על התקציבים. עוד נקבע בסיכום, שהמינהלה תתכנס לפחות אחת לחודש, ובפניה יציג החשכ"ל את התקדמות הפרויקט לפי השלבים, היעדים והתפוקות שנקבעו; את היקף ההוצאה התקציבית; את התועלת הנובעת מיישום שלבי התכנית וכן כל נתון אחר שהמינהלה תהיה מעוניינת לקבלו. נקבע שכל חריגה מקצועית תקציבית או אחרת מהתכנית תהיה טעונה אישור של מינהלת הבקרה, והמינהלה תהיה רשאית להיעזר בעבודתה בחברת ייעוץ חיצונית, שלה התמחות ספציפית בליווי פרויקטים מחשוביים מסוג ERP בארגונים גדולים. מינהלת הבקרה תנחה את אג"ת להעמיד את התקציב הנדרש לביצוע שלבי התכנית בתחילת כל רבעון בכפוף לעמידת החשכ"ל ביעדי התכנית ובמסגרת התקציבית המוגדרת. במועד סיום הביקורת - ספטמבר 2004 - לא נמצא שהמינהלה החלה להתכנס ולפעול.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2004, כי "המינהלת צפויה להתחיל בעבודתה לקראת שנת 2005".

2. בתחילת שנת 2000 העביר סגן החשכ"ל לחשכ"ל מסמכים שבהם נאמר כי הפרויקט יחסוך הוצאות גדולות, ולכן לא היה צורך בבדיקת כדאיות מקצועית כגון בדיקת החזר השקעה. בהחלטת הממשלה מספטמבר 2003 נקבע, כי תוספת התקציב לביצוע הפרויקטים האמורים תינתן בכפוף לתועלת מוכחת שתנבע מיישומם בעתיד. החשכ"ל נדרש להוכיח אפוא את התועלת שתצמח מהפרויקט שלוש שנים לאחר שהחל בביצועו, ולאחר שהוצאו במסגרתו עשרות מיליוני ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקפו הגדול של הפרויקט ומורכבותו, היה ראוי להקים כבר בתחילת הפעלת הפרויקט גוף בקרה בלתי תלוי, שיפקח על התנהלותו. הקמת מינהלת בקרה רק בסוף 2004, בעוד שהחלו להפעיל את הפרויקט בתחילת שנת 2001, איננה עולה בקנה אחד עם סדרי ניהול תקינים.

### הבקרה על ביצוע תקציב הפרויקט

1. ביולי 2004 ביקש משרד מבקר המדינה מסגן החשכ"ל למסור לו פירוט מלא של כל ההוצאות שהוצאו על הפרויקט (לא כולל פרויקט "ממשל זמין") בכל אחת מהשנים מתחילתו ועד יוני 2004, לפי תקנות התקציב במחירים שוטפים. בתשובתו מ-18.7.04 הציג סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה את הטבלה שלהלן במיליוני ש"ח:

2004	2003	2002	2001	2000	שם התקנה	מס' תקנה
0	11.7	7.1	7.5	0	פרויקט מרכב"ה	83-04-01-50
0	10.9	0	0	0	עתודה למרכב"ה וממשל זמין	83-04-01-55
0	0.6	0	0	0	ייעוץ והדרכות בארץ ובהוצאה - פרויקט מרכב"ה	83-04-01-58
0	0	0	0	0	עתודה - מרכב"ה	83-05-01-01
20.0	0	0	0	0	מרכב"ה	83-05-01-03
0	0	0	0	0	ייעוץ והדרכות	83-05-01-11
20.0	23.2	7.1	7.5	0	ס"ה	

בהמשך מכתבו פירט סגן החשכ"ל את התשלומים בגין הפרויקט באותה תקופה לפי רכיבי עלות כפי שרשומים ברישומים פנימיים של היחידה למערכות מידע כדלקמן: כוח אדם - 41.6 מיליון ש"ח; רישיונות - 6.3 מיליון ש"ח; חומרה ותוכנה - 5 מיליון ש"ח והוצאות אחרות - 4.7 מיליון ש"ח.

2. הביקורת העלתה, כי הנתונים שמסר סגן החשכ"ל במכתב למשרד מבקר המדינה על כל ההוצאה על הפרויקט רחוקים מלהציג את מלוא ההוצאה עליו. על פי בדיקות מדגמיות שעשה משרד מבקר המדינה, ההוצאה גדולה הרבה יותר, שכן סכומים גדולים - לפחות 36 מיליוני ש"ח בשנים 2003-2001 - נזקפו לחובת תכניות ותקנות תקציב שאינן שייכות לפרויקט מרכב"ה או שלא יועדו במישרין לפרויקט, וסגן החשכ"ל לא כלל אותן בנתונים שמסר. מדובר בהוצאות שהוצאו לצורך פרויקט מרכב"ה, אולם נזקפו בעיקר לתקנות של פרויקט "ממשל זמין" ולפרויקט מחשוב אחר שנוהל במשרד האוצר. ההוצאה הכוללת על הפרויקט בשנים 2003-2001 הסתכמה אפוא בכ-74 מיליוני ש"ח; מאחר שמדובר בבדיקה מדגמית, ייתכן שהסכום אף גדול יותר.

בתשובתו כתב סגן החשכ"ל, כי יש להבהיר שלא היו בפרויקט חריגה ממסגרת תקציב או מימון בדיעבד "כי אם ניוד תקציבים במסגרת המקובלת וכחלק מניהול אגף מערכות מידע". סגן החשכ"ל צירף לתשובתו זו אסמכתה ללא תאריך שבה מאשר חשב משרד האוצר שימוש ב-15 מיליון ש"ח מתקציב שאושר לפרויקט מחשוב אחר של משרד האוצר. באישור זה כתב חשב המשרד, בכתב יד, שהוא מאשר שימוש בסכום זה בהתאם לבקשת מנהל מינהלת פרויקט המחשוב, עוזר השר וסגן החשכ"ל, והשימוש יהיה לחודשיים עד לקבלת תקציב עודפים.

ממסמך נוסף שצירף סגן החשכ"ל לתשובתו עולה, כי בפברואר 2002 העביר הממונה על התקציבים דאז הודעה לסגן החשכ"ל בדואר אלקטרוני שנושאה תקציב "ממשל זמין" ומרכב"ה ובו כתב: "סיכמתי עם [החשכ"ל] ששיגי הסכמת [שר האוצר] לקחת השנה [מפרויקט מחשוב אחר] 15 מ' שלא יבוצעו בין כה".

מתברר, כי למעשה בשנת 2002 שולמו יותר מ-15 מיליון ש"ח בעבור פרויקט מרכב"ה ונזקפו לתקנה של פרויקט המחשוב האחר ולא הוחזרו לתקנת פרויקט מרכב"ה. כלומר, השימוש שנעשה בתקציב פרויקט המחשוב האחר לצורך פרויקט מרכב"ה לא היה ארעי ולא נמשך חודשיים, ונעשה בדרך של זקיפת הוצאה לתקנה שלא יועדה לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לזקוף כל הוצאה לתקנה המיועדת לאותה ההוצאה, ואין לזקוף הוצאות לתקנות אחרות. אם אמנם מוסכם בין מנהלי יחידות להגדיל את ההרשאה להוצאה או את ההרשאה להתחייב בתקנה אחת כנגד הקטנת ההרשאה בתקנה אחרת, עליהם להסדיר זאת בדרך התקנית, דהיינו העברת סכום ההרשאה באישור תקציבי.

3. מתברר, כי גם הנתונים שמסר סגן החשכ"ל בפירוט לפי רכיבי עלות היו רחוקים מלשקף את מלוא ההוצאה; לדוגמה: במרכז מרכב"ה נעשה מעקב אחר ביצוע התקציב בגין כוח אדם שעומד לרשותו, שאינו כולל את כל העובדים המועסקים בפרויקט. נמצא, כי עלות כוח האדם בשנת 2003 שציין סגן החשכ"ל, 18.7 מיליון ש"ח, קטנה בכ-7 מיליון ש"ח מזו הרשומה במרכז מרכב"ה, כ-25.6 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי "הפער נובע מכך שהיחידה פירטה רק הוצאות בפועל מתקנות מרכב"ה". הסבר זה מדגיש את בעיית בקרת עלויות הפרויקט לפי רכיביהן.

4. עוד עולה, שלא ניתן לדעת מהי עלותו המצטברת האמתית של הפרויקט ללא בדיקה מעמיקה ומקיפה, שמחייבת עלויות עבודה נוספות. נתון זה חיוני לניהול תקין של כל פרויקט ובוודאי לניהולו של פרויקט כה גדול, מורכב ומתמשך כמו המרכב"ה. זאת ועוד, העובדה שהוצאות גדולות שהוצאו בפרויקט נזקפו לתקנות ולתכניות אחרות, עלולה גם להקשות על הערכת כדאיותו של הפרויקט ועל עבודתה של מינהלת הבקרה.

לטענת סגן החשכ"ל, ניתן לדעת מהי עלותו של הפרויקט "היות שהיחידה מנהלת את העלויות השונות לפי רכיבי העלות".

לדעת משרד מבקר המדינה, פירוט ההוצאה על הפרויקט לפי רכיבי העלות העיקריים צריך להירשם בצורה גלויה ומפורשת במערכת החשבונות הכספית של משרד האוצר, כך שניתן יהיה לקבל נתונים מלאים ומעודכנים על עלויות הפרויקט בכל רגע נתון.

5. בתקנה "עתודה לפרויקט מרכב"ה וממשל זמין" נרשמו בשנת 2003 הוצאות לפרויקט מרכב"ה, בניגוד להנחיות אג"ת שלפיהן אין לחייב תקנת עתודה בהוצאות. תקנות עתודה נועדו לשמש עתודה שתופשר לפי אישור אגף תקציבים בהתאם לפעילות שבעבורה נועדה ההרשאה; אין לזקוף לתקנת עתודה הוצאה (או התחייבות) כלשהי, אלא יש להעביר סכומי הרשאה להוצאה (או הרשאה להתחייב) באמצעות אישור תקציבי שיוציא אג"ת לפי סמכותו מתקנת העתודה לתקנה שנועדה להוצאה.

6. הביקורת העלתה, שבידי סגן החשכ"ל רוכזו סמכויות רבות בתחום המחשוב ומערכות מידע, הן במשרד האוצר הן בכל משרדי הממשלה: סגן החשכ"ל מונה למנהל פרויקט המרכב"ה, והוא מנהל את כל מערך המחשוב של משרד האוצר, הכולל כמה מיזמי מחשוב שמתנהלים במקביל לפרויקט מרכב"ה. סגן החשכ"ל גם מוסמך לקבוע הוראות במסגרת תקנות כספים ומשק (להלן - תכ"ם) בענייני ענ"א, ובמהלך השנים מאז החל הפרויקט הוא חתם על כמה הוראות תכ"ם בעניינים

הנוגעים לפרויקט (בעיקר בעניין תעריפי שכר לעובדים וליועצים חיצוניים). כמו כן חתם סגן החשכ"ל על התקשרויות עם ספקים שמוכרים שירותים ומוצרים לפרויקט, והוא זה שמאשר את החשבוניות שהם הגישו.

בשל הסמכויות הרבות שרוכזו בידי סגן החשכ"ל עד סוף שנת 2003 הופר עקרון הפרדת הסמכויות בין ניהול פעילות, בין קביעת הוראות בקשר אליה ובין בקרה על הפעילות ועל יישום ההוראות. ריכוז הסמכויות איפשר מרחב תמרון גדול מאוד (כגון העברת משאבי כוח אדם מפרויקט לפרויקט הן בעבודה מעשית הן על ידי העברת עלויות בין מיזמי מחשוב ותקנות תקציב שנקבעו לענייני מחשוב ומערכות ענ"א).

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כדלהלן: "עם כניסתי לתפקיד החשב הכללי, בסוף אוקטובר 2003, החלטתי על הקמת מספר מנגנוני פיקוח ובקרה על מערכות מרכב"ה: הקמת ועדת היגוי ובקרה עליונה למערכות מרכב"ה בראשותי. הפרדת סמכויות במערכות המידע בין הניהול המיקצועי/טכנולוגי לבין ניהול הרכש והמכרזים הטכנולוגי. משמעותה של הפרדת הסמכויות בפועל היא פיצול סמכות ועדת ענ"א עליונה, ומינויו של [עובד] ליו"ר ועדת מכרזים לענייני טכנולוגיה ומחשוב, ולראש מנהל רכש". עוד ציין החשכ"ל בתשובתו, כי הוקמו שתי ועדות נוספות - ועדת ענ"א משרדית שעוסקות ברכש בגין מערכות מרכב"ה ועדה עליונה להובלת השינוי המבני במרכב"ה שמתפלת בהטמעת המערכות במשרדי הממשלה. סגן החשכ"ל ציין בתשובתו, שהיו כמה ועדות, בענייני מחשוב בכלל ובענייני פרויקט מרכב"ה בפרט, שהוא לא מונה כחבר בהן. ואולם יצוין, כי תשובה זו איננה סותרת את הערת משרד מבקר המדינה בעניין ריכוז סמכויות רבות מדי בידיו.

כפי שצוין לעיל, הבקרה על הוצאות הפרויקט הייתה לקויה ואפשרה העברת עלויות לתקנות שנועדו למיזמי מחשוב אחרים במקום בקשת אישור לתוספת תקציב בתקנה המיועדת לפרויקט. בפעולות אלה יש משום עקיפת תהליך התקצוב התקני. יתר על כן, זקיפה לתקנות שאינן נכונות יוצרת שתי בעיות נוספות: דיווח לא נכון על עלויות הפרויקט (ועל העלויות של פרויקטים אחרים) וחשש לתקצוב לא נכון של הפרויקט בעתיד, מאחר שהוא לא יכול להתבסס על עלויות עבר נכונות. מן הראוי שגופי הבקרה הנוכריים לעיל יבחנו את דרכי הבקרה על הפרויקט בהתחשב בממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה שמובאים בדוח זה.

### הבקרה על החשבוניות

1. החשבוניות שמגישים חברות כוח האדם והיועצים המועסקים בפרויקט מועברות לבדיקתו של מינהלן הפרויקט ולאישור מרכז הפרויקט, ולאחר מכן - לבדיקה ביחידתו של סגן החשכ"ל, והוא זה שמאשר את התשלום. מבדיקת עשרות דרישות תשלום<sup>19</sup> שהוצאו בשנים 2001, 2002, 2003 והחשבוניות שצורפו אליהן עולה, כי בדרך כלל חתם עליהן סגן החשכ"ל האחראי לפרויקט, וההוראה לזקוף את ההוצאות לתקנות תקציב שמיועדות למרכב"ה ולעתים לתקנות שאינן שייכות למרכב"ה, נרשמה בכתב יד שאינו מוזהה במסמך. לעתים נרשמה על גבי החשבוניות הוראה לחייב כמה תקנות, אך בפועל חויבו תקנות אחרות מאלה שנרשמו בכתב יד. על החשבוניות חתם גם חשב משרד האוצר.

19 דרישת תשלום היא מסמך שמפיקה חשבות המשרד לפני שהיא משלמת למוטב.

חשב משרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי "ההוראה לזקוף ההוצאות לתקנות נרשמת על ידי סגן החשב הכללי האחראי בנושא, הוא המייחס את ההוצאה לפרויקט המטופל".

משרד מבקר המדינה העיר, שהיה על חשב המשרד לקבל הסברים מפורטים ומנומקים כאסמכתה לחיוב תכניות ותקנות אחרות בהוצאות של המרכב"ה; במיוחד נדרשו הבהרות כאלה בגין כמה חשבוניות בסכומים גדולים, ובמקרים שההוצאות נרשמו בכתב יד ולא ברור מי נתן אותן. למשל, על גבי חשבונית של חברה א' על סך 12,200,000 ש"ח עבור רישיונות תוכנת SAP לפרויקט המרכב"ה שבגינה שולמו 10,934,054 ש"ח ב-4.11.02, נרשמה הוראה בכתב יד לחייב את פרויקט ממשל זמין. ואולם בפועל לא חויבו פרויקט ממשל זמין, לפי ההוראה, או פרויקט מרכב"ה, כנדרש, אלא פרויקט מחשוב אחר של משרד האוצר.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "החל משנת 2002 החלנו בבדיקה יסודית של כל חשבוניות כ"א והרישיונות. זקיפת התקנה נעשית עפ"י ההתחייבות והוראת היחידה, יש ניידות עובדים [בין פרויקטים שונים], חיוב התקנה נעשה בעבר בהתאם להתחייבות שנפתחה דאז [ההדגשה במקור]. האחריות להפעלת העובדים [מוטלת על היחידה למערכות מידע], חשבות המשרד פועלת לפי הדיווח שלה".

יש לציין, כי על פי הבדיקה המדגמית שעשה משרד מבקר המדינה, הליקוי בזקיפת הוצאות על מרכב"ה נמשך בשנת 2003, אם כי בהיקף קטן יותר מהיקפו בשנים 2001 ו-2002.

2. הביקורת העלתה, שמשרד האוצר לא הנהיג נוהל לחיוב תקנות התקציב בגין הוצאות מחשוב. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להכין נוהל כזה ולקבוע בו, בין השאר, מי מוסמך לתת הוראות בדבר חיוב התשלומים לכל פרויקט מחשוב, אילו תקנות תקציב לחייב, ואילו פרטים יידרש הספק, ובייחוד חברת כוח אדם או יועץ, להציג בחשבונית שיגיש למשרד האוצר. בביקורת נמצא שחסרים פרטים כגון אלה: הפרויקט שבו עבד כל עובד ועובד, פירוט העבודה שעשו העובדים והיועצים במסגרת הפרויקט, שלב הפרויקט שבו ניתן השירות, מקבל השירות (שם היחידה או המשרד) ומקום השירות. ההוראות שנרשמו בכתב יד על החשבוניות לחיוב תקנות התקציב, לא היו חתומות ולא צורף אליהן מסמך המפרט את עלות השירותים שנתנו העובדים בכל פרויקט, במקרים שהחשבונית התייחסה למספר פרויקטים שבהם הועסקו עובדי החברה. במקרים מעטים היה פירוט חלקי. עוד נמצא שבכל דרישות התשלום שנבדקו ובחומר הנלווה אליהן חסרים פרטים על השירותים שסופקו; למספר דרישות תשלום לא צורפו דוחות נוכחות של העובדים. פרטים אלה דרושים לצורך בקרה על קבלת מלוא התמורה עבור התשלום.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "הביקורת על סעיף זה מיושמת מזה זמן רב, כיום [ההדגשה במקור] חומר לא מועבר לתשלום ללא קבלת פירוט שעות עבודה ו/או תיאור הטובין שהתקבל". סגן החשב"ל השיב למשרד מבקר המדינה בעניין זה "מרבית הספקים מדווחים ומפרטים את מהות הפעילות בחשבוניות, יש לזכור כי במקומות מסוימים העבודה היא רוטינית, מתמשכת וחוזרת על עצמה - לא מצאנו לנכון לדרוש תת פירוט. (לדוגמא: הדרכות, הטמעה, ליווי חשבונאי וכו') ... יחד עם זאת כדי ליצור אחידות, נגדיר נוהל ונחייב לדווח [על] הפעילויות בפרויקט גם באמצעות פירוט בחשבוניות".

3. נמצא, כי במקצת דוחות הנוכחות של עובדי חברות ויועצים שצורפו לדרישות התשלום, שעת הכניסה או היציאה נכתבה בכתב יד ולא בשעון הממוחשב, ולא היה בהם פירוט על מקומות העבודה.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "ניתן לדרוש לעדכן הדיווחים הידניים למערכת ולהוציא דוחות 'נקיים' שיחתמו ע"י מנהל ישיר. מנהל אישר לנו הדוחות לתשלום, החשבות סומכת על אמינותו של מנהל הפרויקט. כמו כן הפרויקט מתבצע בחלקו מחוץ למשרד לכן שעת היציאה נרשמת בכתב יד, במקרים אלו הרישומים נבדקים ע"י מנהל הפרויקט".

סגן החשב"ל צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה דוחות נוכחות הכוללים את הפרטים שהיו חסרים בדוחות הנוכחות שצורפו לדרישות התשלום שנבדקו, וציין כי "הפרויקט מתבצע בחלקו מחוץ למשרד הפרויקט/משרד האוצר, ותפקידם של היועצים לעבוד מחוץ למשרד. הרישומים הידניים נבדקים הן ע"י מנהל הפרויקט [במרכז מרכז"ה], הן ע"י [מרכז הפרויקט] שמכיר את העובדים, מנחה אותם לבצע הפעילויות השונות, תוכנית העבודה והמטלות שמוטלות על היועץ... הנהלת הפרויקט מבקרת את השעות הידניות בכל דרך שביכולתה, ננסה למצוא דרך לשפר עוד את הבקרה בנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, אילו היה עותק של דוחות נוכחות שבהם נכלל הפירוט על מקומות העבודה, הרי עותק זה היה צריך להימצא בחשבות המשרד, ורק על סמך עותק זה ניתן היה לשלם. העובדה שדוחות הנוכחות שצורפו לדרישות התשלום לא כללו פרטים על מקומות העבודה, מצביעה על ליקוי בבקרה. לנוכח הממצאים, מן הראוי לקבוע בהוראות את הפרטים שעל חשב המשרד לקבל כתנאי לתשלום שכר עבודה ליועצים ולחברות כוח אדם, לרבות דוחות נוכחות מלאים ומפורטים על העבודה שנעשתה מחוץ למרכז מרכז"ה, ועל החשבות לשמור תיעוד זה כחלק מהאסמכתאות לצורכי התשלום.

4. הביקורת העלתה, כי מינהל הפרויקט, שכודק את פרטי החשבוניות שמגישות חברות היועצים וחברות כוח אדם, הוא עובד אחת מחברות כוח האדם המספקות כוח אדם לפרויקט. בין היתר בודק המינהל את החשבוניות שמגישה חברת כוח אדם שבה הוא מועסק. מצב זה אינו תקין. לא זו בלבד שניתנה סמכות לבדיקה ראשונית של תשלומים בהיקף גדול מאוד למי שאינו עובד מדינה, אלא שהעובד שרוי במקרים מסוימים במצב של ניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 ציין סגן החשב"ל, כי "מנהל הפרויקט מבצע בדיקה ראשונית של נכונות הדוחות ושלמות הנתונים בדוחות והוא מבוקר ע"י מנהל הפרויקט. מנהל הפרויקט אינו מאשר את החשבוניות מול החברות. את אישור החשבוניות מבצעים עובדי מדינה בעלי סמכויות כנדרש ואין ניגוד עניינים".

לדעת משרד מבקר המדינה, הבדיקה הראשונית של נכונות הדוחות ושלמות הנתונים מהווה רכיב חשוב באישור תשלום, שכן האישורים שנותנים עובדי הנהלת הפרויקט במשרד האוצר מתבססים על בדיקה שעשה מינהל הפרויקט, מה עוד שעובדים אלה אינם נמצאים בקשר ישיר עם עובדי הפרויקט.

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה כתב סגן החשב"ל בדצמבר 2004, כי החל משנת 2003 הוטמעו ביחידה למערכות מידע כלי בקרה נוספים ששיפרו אותה באופן ניכר. עוד כתב בתשובה: "יחד עם זאת, החלטתי לשפר את הבקורות הקיימות והוריתי על שינוי מבנה הצוות הלוגיסטי ביחידה. לשם כך התווסף [רו"ח כלכלן] לצוות במטרה להוסיף נוהלי רכש ולוגיסטיקה ולפקח על ביצועם. במסגרת תפקידו הוא ירכז את נושא ניהול הרכש מול מנהלי הפרויקטים והחשבות ויבצע התאמות שוטפות לגבי השינויים ביתרות התקציב. [רו"ח] נוסף ירכז את נושא כ"א ביחידה וינהל את עלויות כ"א לפי פרויקטים וסוגי ההתקשרות. חשוב להדגיש כי מטרת השינויים הארגוניים לעיל הינה ליצור סביבת עבודה המושתתת על בקורות חזקות בכל שלב בתהליך הלוגיסטי ועל שקיפות התהליך כולו". יש לציין, שבין יתר הנספחים שצורפו למסמך זה, היה נוהל חדש מ-29.11.04.

שעניינו קליטת עובד ביחידה למערכות מידע של משרד האוצר. נוהל זה התגבש במהלך הביקורת (ראו להלן).

ממצאי הביקורת מלמדים, שהבקרה הכספית והתקציבית בפרויקט לקויה מאוד. ההסברים שנתנו סגן החשכ"ל וחשב משרד האוצר בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, אינם מספקים. הליקויים נמצאו באגף החשכ"ל, שאחראי לניהול מערך החשבויות במשרדי הממשלה, ובחשבות משרד האוצר שאמורה לשמש דוגמה לבקרה נאותה על ביצוע תשלומים מאוצר המדינה. על משרד האוצר לתקן את סדרי הבקרה על ביצוע פרויקט המרכב"ה, ובכלל זה למנוע מצב של ניגוד עניינים, להקפיד על זקיפת הוצאות לתקנות התקציב המתאימות ולבדוק כראוי את החשבוניות שמגישים נותני שירותים חיצוניים לפני אישורן לתשלום.

### העסקת כוח אדם חיצוני - יועצים וחברות כוח אדם

לצורך גיוס כוח אדם מקצועי למיזמי מחשוב של הממשלה, לרבות פרויקט המרכב"ה, פרסם אגף החשכ"ל בשנים האחרונות מכרזים שבהם זכו חברות ייעוץ, חברות כוח אדם ובתי תוכנה. בעקבות המכרזים חתם סגן החשכ"ל (יחד עם חשב המשרד) על הסכמים עם החברות, והעובדים שגויסו הועסקו בהתאם להנחיות מרכז הפרויקט.

כפי שיפורט להלן, כוח האדם החיצוני שהועסק במסגרת הפרויקט מורכב מעובדים בארבע שיטות העסקה: (א) מכרז מרכב"ה שבו נקבעו התעריפים להעסקת עובדי חברה א'; (ב) מכרז יועצי תוכנת SAP; (ג) מכרז עלות + עמלה (COST+); (ד) מכרז בתי תוכנה.

#### העסקת יועצים של חברה א'

במכרז לבחירת התוכנה והספק העיקריים של הפרויקט, שפורסם כאמור באוגוסט 2000, נקבע בפרק העלות (פרק 5, סעיף 5.2.2 - הוצאות שוטפות עקיפות), כי על הספקים המועמדים למלא שתי טבלאות: בראשונה היה עליהם לפרט מחיר בעבור שירותים, ובשנייה התבקשו לפרט תעריפי ייעוץ בתחומים שונים: תשתיות, אינטגרציה בין מערכות, הסבה, הדרכה, הקמה ותפעול של סביבת עבודה, ייעוץ למינהלת הפרויקט, תמיכה וייעוץ ביישום וייעוץ של מומחה בכיר בחו"ל.

המחירים לשעת עבודה של היועצים אשר אותם הציעה חברה א', שזכתה כאמור במכרז, מפורטים בטבלה שלהלן (מחירים שוטפים בש"ח<sup>20</sup> - לא כולל מע"מ):

תשתיות, אינטגרציה והקמה ותפעול של סביבת עבודה	הסבה, תמיכה וייעוץ ביישום (תכניתן)	ייעוץ למנהל הפרויקט	תמיכה וייעוץ ביישום (מנתח)	ייעוץ של מומחה בכיר בחו"ל
330	225	410	305	960

הביקורת העלתה, כי אגף החשכ"ל לא הכין לפני המכרז מסמך שבו פורטו מחירי השוק בענף לשעות עבודה של יועצים ומיישמי תוכנה כדי להכין הערכת מחיר בנושא זה. הערכה כזו הייתה דרושה כדי לבדוק אם ההצעות שיתקבלו במכרז סבירות או לא. מהטבלה עולה, כי תעריפי חברה א' לשעת עבודה של נותני שירותים בנושא תשתיות ותכנות נעו בין 225 ל-330 ש"ח ושל מתן ייעוץ בארץ בין 305 ש"ח ל-410 ש"ח. כדי לעמוד על גובהם הניכר של תעריפים אלה, ראוי לציין, כי לפי הוראות תכ"ם (הוראת שעה משקי 2002/27) שהיו בתוקף מאמצע שנת 2002, התעריף המרבי לשעה למתכנתים ולמנתחי מערכות היה 155 ש"ח בלבד. התעריף המרבי שמשרדי ממסלה היו רשאים לשלם עבור שירותי ייעוץ, לפי חוזר שכר ליועצי ניהול שהיה תקף בינואר 2001, היה 245 ש"ח לשעה.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "התשלום [לחברה א'] מבוצע בהתאם לחוזה שנחתם עימם בעקבות מכרז... כמובן שעלינו לכבד את תנאי ההסכם שנחתם בשעתו".

כפי שעולה מבדיקת משרד מבקר המדינה, ההוצאות העיקריות בפרויקט מרכב"ה עד מועד הביקורת היו על תשלום בגין שעות עבודה. לפיכך, היה ראוי שלפני פרסום המכרז ולאחר הכנת אומדן כאמור, יקבעו משרד האוצר והחשכ"ל תעריף מרבי לשעת עבודה בכל מקצוע.

סגן החשכ"ל כתב בתשובתו, כי בתקופת פרסום המכרז אחת הבעיות העיקריות באיתור וגיוס של מומחים בתוכנת SAP הייתה הביקוש הגדול לעומת ההיצע הקטן. "התחרות על המשאבים גדולה, וכך קורה, מסיבות מיקרו כלכליות שאין אפשרות סבירה לעוקפן, שהתעריפים גבוהים. בכל פרויקט יש אילוצים, ובפרויקט מרכב"ה נושא התעריפים הינו אחד האילוצים". בתשובה צוין כי באפריל 2003 הוחלט על קיצוץ רוחבי בשכרם של כל עובדי הפרויקט, ובכלל זה עובדי חברה א'<sup>21</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב המספר הגדול של עובדים חיצוניים בפרויקט, העלות הגבוהה של העסקתם והתקופה הארוכה של הפעלת הפרויקט (לפחות שש שנים), היה ראוי שאגף החשכ"ל ינקוט אמצעים לצמצום עלויות השכר כגון קביעת תעריפים מרביים ליועצים כאמור. כמו כן, עקב חלקה הגדול של חברה א' בעלויות הפרויקט<sup>22</sup> מן הראוי שהחשכ"ל, כלקוח גדול, ימצא דרכים להגביר את התחרות ולהוזיל עלויות, בין השאר באמצעות הרחבת היקף הפעילות של ספקים אחרים.

### העסקת יועצי תוכנת SAP

בנובמבר 2003, כשנתיים לאחר שהיועצים מחברה א' הועסקו בפרויקט, הוציא החשכ"ל הוראת שעה משקי 2003/42 שבה נקבעו כללי העסקת יועצים לתוכנת SAP, ובין היתר, הכללים האלה:

1. החשכ"ל פרסם פנייה להקמת מאגר יועצים מקומיים בתוכנת SAP שממנו יגויסו המומחים לצורך יישום פרויקט מרכב"ה במשרדי הממשלה.

2. משרד המעוניין לגייס יועץ מן המאגר יפנה לכל הספקים הרשומים ברשימת ההתמחות המקצועית המבוקשת בבקשה לקבלת תעריפי ייעוץ; התעריפים לא יהיו גבוהים מהתעריפים המוצעים בטבלת תעריפי גג המפרטת לגבי כל עיסוק או קבוצת עיסוקים את תעריף הגג כאחוז

21 במסגרת זו קוצץ התעריף לשעה לעובדי חברה א' ב-10%.

22 מנתוני חשבות משרד האוצר עולה, כי בתקופה אוגוסט 2001-מאי 2004 שילם המשרד לחברה סכום כולל של כ-54.4 מיליון ש"ח, מזה כ-78% עבור שירותי כוח אדם.

מתעריף מרבי ליועצי תוכנת SAP כפי שייקבע על ידי אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר או ועדת מכרזי מחשוב וטכנולוגיה מרכזיים בחשכ"ל.

3. יש לנהל פרוטוקול על הליך הבחירה, כמקובל בהליך בחירה ומיון של יועצים.
4. על ועדת המכרזים להתקשרויות ענ"א לתעד בפרוטוקול את החלטותיה.
5. "בשום מקרה לא ייבחר יועץ שאינו עומד בקריטריון הוותק הנדרש... אלא אם אין אף מועמד פנוי במאגר העונה על הקריטריון הנדרש".

שלא כמו בהוראות האחרות שעניינן העסקת עובדים במקצועות המחשוב ושבהן פורסמו תעריפים - שכר מרבי לשעה או שכר כולל מרבי - בהוראת השעה האמורה לא פורסמה טבלת תעריפי הגג, וזו נותרה מסמך פנימי.

סגן החשכ"ל הסביר את אי-פרסום תעריפי הגג בכך שמדובר בתעריפים גבוהים המיועדים לפרויקט זמני. הפרסום הפנימי מאפשר למנמ"רים<sup>23</sup>, "להבין" את המגבלות בשוק בתחום שהם אינם מכירים עדיין".

לדעת משרד מבקר המדינה, תעריפים שהממשלה משלמת ליועצים בגין שעות עבודה חייבים להיות גלויים ולהתפרסם בערוצים הרגילים, כנהוג לגבי התעריפים שקובעים הממונה על השכר ורשות החברות הממשלתיות. דווקא כאשר "מדובר בתעריפים גבוהים" ראוי למצוא כל דרך ליצור תחרות על מנת שהממשלה תשיג מחיר מיטבי שנקבע בשוק משוכלל ככל האפשר.

במחצית הראשונה של דצמבר 2003 הוכנה במשרד האוצר הצעה לטבלת תעריפי גג ליועצי תוכנת SAP מהמאגר; התעריפים בה נעו בין 80 ל-305 ש"ח לשעה. באותו חודש התקיים דיון שבו השתתפו הממונה על השכר והסכמי עבודה; המשנה לממונה וסגן הממונה; סגן החשכ"ל; מינהלן הפרויקט ומרכזת מחשוב באגף השכר. בדיון הסביר סגן החשכ"ל, כי חסרים אנשי תוכנת SAP מקצועיים והפרויקט "בעל חשיבות לאומית".

בדיון סוכם, בין היתר, שהתעריפים המוצעים בטבלה מאושרים לשנתיים בלבד, ומקבלי שכר בתעריפים חריגים, שבין 200 ש"ח לשעה עד 305 ש"ח לשעה יהיו 80 עובדים בלבד, אשר יאושרו במנגנון ועדת חריגים. כמו כן סוכם, כי טבלת התעריפים להעסקת יועצי תוכנת SAP לא תפורסם, היות שמדובר בתעריפים גבוהים המיועדים לפרויקט זמני; העובדים שמועסקים באותו מועד ע"י [חברה א'] יסומנו ויוגדרו כ"דור מדבר". סגן החשכ"ל ציין בדיון, כי המכסה הזמנית של 80 חריגים תנוצל רק לפי הצורך, ו-80 החריגים הם 10% בלבד "מתוך ה-800 לכל הפרויקט". לאור העובדה שבמועד הביקורת הועסקו בפרויקט 109 עובדים, לא ברור על מה התבסס סגן החשכ"ל כשציין 800 עובדים בפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי קביעת מכסה לחריגים "נדרשה ע"י הממונה על השכר תוך הפעלת המנגנון של אישור חריגים". הוחלט על מכסה של 80 חריגים "עפ"י הערכה שהמשרדים ידרשו לגייס מובילי נושאים ליישום אצלם. המכסה שנקבעה כוללת את מינהלת הפרויקט שבאופן טבעי נדרשת ותידרש בעתיד לטפל במודולים חשובים ועיקריים עבור כלל המשרדים".

23 מנמ"ר - מנהל מחשוב ראשי (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, היה צריך לקבוע מעת לעת, לפי התקדמות הפרויקט, מכסה של יועצי תוכנת SAP בציון הנימוקים לקביעתה ובציון הקריטריונים בעניין קביעת "התעריף החריג", בהתאם לדרישות לגבי כישורי היועצים, כדי שתהיה אפשרות לקיים בקרה על העסקת יועצים בתעריפים מיוחדים.

להלן דוגמה להעסקת עובדת כיועצת תוכנת SAP, על פי אישורו של סגן החשכ"ל: בתיקה נמצא מכתב ממרס 2004 שכתב סגן החשכ"ל לחשב משרד האוצר המסכם את תנאי העסקתה בפרויקט: "[עובדת א'] תועסק בפרויקט מרכב"ה החל מחודש פברואר 2004 בתעריף 200 ש"ח לשעה. [עובדת א'] היא [מחברה ב']". כאמור (חברה ב') משמשת כיועצת חיצונית לפרויקט מתחילתו, והיא ממשיכה לייעץ בעניין הפרויקט שעות רבות מדי חודש<sup>24</sup>. בדיקת נתוני העובדת העלתה, שהשכלתה היא בתחום הספרות הצרפתית, והשכלתה המקצועית בנושא תוכנת SAP מסתכמת בשמונה שעות לימודים, שבגינן הוענקה לה תעודה מטעם חברה א' ב-10.4.03. נוסף על כך צירפה העובדת מכתבים של ממליצים מחברות שונות שמציינים את תרומתה בעבודות הדרכה קצרות מועד. יש לציין, כי עובדת א', כמו גם עובדים נוספים המועסקים בחברה, לא נכללה ברשימת העובדים המועסקים בפרויקט שהעביר סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "הועבר מכתב למנהל הפרויקט [שבו נתבקש] להמציא לחשבות פרטים על השכלה והכשרה מקצועית של [עובדת א']. בינתיים היועצת הפסיקה לתת שירותי יעוץ למשרד". סגן החשכ"ל ציין, כי "העסקתה של [עובדת א'] באמצעות [חברה ב'] נעשתה עקב אילוצים כפתרון נקודתי לסייע בכתיבת מכרז משיקים למשך כ-3 חודשים למסגרת שעות מוגבלת (בפועל היא עבדה כ-220 שעות בסך הכל). [עובדת א'] הועסקה בתפקיד על סמך זמינותה וניסיונה הקודם בהדרכה...".

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת עובד מומחה בתעריף המרבי המותר בלי להיזקק לאישור ועדת חריגים, מחייבת הכשרה מקצועית הולמת. המקרה שתואר לעיל מדגים כמה בעיות: (א) לא נקבעו מראש הכישורים הנדרשים מיועצי תוכנת SAP בפרויקט; (ב) לסגן החשכ"ל יש סמכות בלעדית להחליט על העסקת עובד ועל תעריף העסקתו; (ג) במכתב לא צוין מספר השעות החודשיות המרבי שהעובדת רשאית לעבוד; (ד) לא נמצא פרוטוקול להליך הבחירה, כנדרש בהוראות התכ"ם שעליהן חתם סגן החשכ"ל, ולא נמצאו נימוקים בכתב לבחירתה.

#### העסקת עובדים באמצעות בתי תוכנה וחברות כוח אדם

1. בהוראת שעה משקי 2002/27 נקבעו הנחיות לתשלום שכר לעובדים במקצועות המחשוב המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם בשיטת עלות + עמלה. בהוראה צוין, שהשכר החודשי לעובד כזה ייקבע על ידי המנמ"ר של המשרד הממשלתי במשא ומתן לפי כישורי העובד נותן השירותים. המנמ"ר ימלא את הטופס שהובא בנספח להוראה ויעבירו לאישור הסמנכ"ל למינהל ולחשב המשרד. לוח השכר בהוראת שעה זו הוא לוח של השכר המרבי, ולמנמ"ר המשרד שמורה הזכות לקבוע שכר נמוך יותר (על פי תנאי שוק, שיקולי תקציב וניהול עובדים). חשב המשרד יודא כי סכום כל רכיבי השכר (לרבות החזר הוצאות רכב) לא יחרוג מהסכום המרבי הקבוע בהוראת שעה זו

24 לדוגמה: בחודש אוקטובר 2003 שולמו לחברה 67,756 ש"ח עבור 220 שעות ייעוץ בתעריף 261 ש"ח לשעה לפני מע"מ.

ויאשר בחתימתו את טופס רכיבי השכר לעובד שמילא המנמ"ר. השכר המרבי כפי שנקבע בהוראת שעה זו הוא שכר חודשי כולל למשרה מלאה. מקצועות המחשוב (וטכנולוגיות המידע) חולקו ל-6 תחומים, ובכל תחום נקבעו 3 רמות מומחיות (זוטר, בכיר ומומחה) בהתאם לכישורי העובד ולהגדרת התפקיד. על המנמ"ר לוודא כי העובד עומד בתנאי סף לפני שיבוצו בתפקיד וטרם קביעת רמת השכר שלו.

2. בהוראת שעה משקי 2002/40, שעניינה אספקת כוח אדם במקצועות המחשוב בשיטת עלות + עמלה, נקבעו, בין היתר, שתי דרכים להתקשרות עם ספק כוח אדם: (א) המשרד מבקש מהספק להציע מועמד בעל כישורים מסוימים. (ב) המשרד מבקש מהספק שירותים של עובד מסוים אשר אותר מראש על ידי המשרד עצמו.

האפשרות שניתנת למשרד לקבוע איזה עובד יועסק באמצעות הספק, פותחת פתח להעסקה של עובד מסוים, שלמשרד עשוי להיות אינטרס להעסיקו, ולאישור לשלם לו לפי תעריף גבוה, גם אם כישוריו אינם מצדיקים זאת. לפיכך מתחייבת בקרה הדוקה בעניין התאמת כישוריו של כל אחד מהעובדים לשכרו.

בחשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי "קביעת התעריפים מבוצעת בהתאם לתפקיד הנדרש, לכישורים והתאמת העובד, תוך הקפדה לא לחרוג מהתעריפים המרביים... בפרויקט מועסקים עובדים רבים שהתעריף שלהם נמוך למרות האפשרויות בטבלה. זאת למרות שבמקרים לא מעטים כישוריהם מצדיקים [תשלום לפי] תעריף גבוה יותר מהתעריף שאושר להם".

מבדיקה של כמה עשרות חוזי העסקה והודעות לחשב משרד האוצר על העסקת עובדים חיצוניים עולה, כי סגן החשכ"ל הוא זה שאישר את העסקתם. סמכות זו מתווספת לתפקידים הרבים שממלא סגן החשכ"ל במסגרת הפרויקט במשך כל תהליך ייזומו וביצועו. חתימתו הבלעדית על חוזי העסקה מתווספת לבעיית ריכוז הסמכויות שבדין, דבר שפוגע בבקרה, כאמור.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי התשלום בגין "העסקת העובדים בשיטת ה-COST+ [נעשה] אך ורק בהתאם לנוהלי החשב הכללי ואין החשבות מאשרת שכר או תנאי העסקה שאינם עפ"י הוראת השעה של החשב הכללי. בעבר שולמו משכורות ללא בקרה אך מאז כניסת החשב החדש הוחל בהליך של רפורמה בתחום נעשו פניות רבות ליחידת המיכון במטרה לתקן עיוותי העבר ובשלבם החשבות מצליחה לקדם את הנושא עפ"י הנהלים".

מבדיקת מרבית תיקי העובדים והיועצים עולה, שתהליכי קבלתם וקביעת שכרם לא היו תקינים: לא נמצאו בתיקי העובדים נתונים על הזיקה בין כישוריהם לתפקידיהם, ולא נמצאו נימוקים להעלאת התעריף לשעה בוועדת חריגים. בהוראת התכ"ם לא נקבעו כללים לגבי הסמכות לאשר העלאת העלאת התעריף לשעת עבודה; העלאת התעריף באישור סגן החשכ"ל בלבד איננה תקינה. עובדה זו ממחישה את ריכוזיות היתר ואת היעדרם של מנגנוני בקרה יעילים.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "נקלטו בעבר יועצים בשיטת ה-COST+ [ו] החשבות התריעה [על כך] מספר פעמים והובטח שהעסקת יועצים בדרך עוקפת שכזו לא תישנה. החשבות מקפידה על כך שרק עובדים המקבלים תלוש משכורת [ההדגשה במקור] יועסקו בשיטה זו".

בעיון בתיקים של יועצים לא נמצאו פרוטוקולים על הליך הבחירה ועל אופן קביעת שכרם. כמו כן לא נמצאו בתיקי העובדים בשיטת COST+ מסמכים המסווגים את שכרם בהתאם לטבלאות שצוינו בהוראת שעה משקי 2002/27. גם בחשבות משרד האוצר לא נמצאו מסמכים אלה, שמטרתם להוות אסמכתה לחשבות לצורכי בדיקה לפני תשלום השכר או לפני כל תשלום נוסף כתוצאה משינויים בשכר.

על כך השיב חשב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "אכן בעבר היו בעיות כאמור בדו"ח אולם כיום אין עובד חדש שמשלמים עבור העסקתו ללא קבלת העתקי תעודות, ניסיון מקצועי, ובודקים תנאי העסקתו מול טבלאות השכר. העתקים נשמרים אצלנו כיום בקלסרי כ"א מיוחדים".

**התפלגות שכר העובדים החיצוניים**

היחידה למערכות מידע העבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 נתונים לגבי 99 יועצים ועובדי חברות כוח אדם שהועסקו בפרויקט באותו מועד. בטבלה שלהלן ריכזו העובדים והיועצים לפי תעריפי השכר והשכר הממוצע שלהם (במחירים שוטפים) ולפי משך העסקתם:

סוג העובד	מספר עובדים	התפלגות התעריפים	תחילת העסקה	מסגרת העסקה
יועצים בכירים מומחי תוכנת SAP בדרג ראשון, בהתאם למכרז, כולל למוצר וליועצים	7	5 עובדים בתעריף 410 ש"ח לשעה	7 העובדים מסוף שנת 2001	מכרז מרכב"ה עובדי חברה א'
		2 עובדים בתעריף 330 ש"ח לשעה		
יועצי תוכנת SAP	27	10 עובדים בתעריף 305 ש"ח לשעה	7 עובדים מינואר עד אפריל 2002	מכרז מרכב"ה עובדי חברה א'
		9 עובדים בתעריף שבין 160 ל-240 ש"ח לשעה	1-3 עובדים ממאי עד ספטמבר 2004	
		5 עובדים בתעריף שבין 100 ל-150 ש"ח לשעה	7 עובדים מאמצע 2002 ו-2 עובדים מתחילת 2004	
		3 עובדים בתעריף שבין 55 ל-100 ש"ח לשעה	מתחילת 2003 מינואר 2004	
יועצי תוכנת SAP	10	עובד אחד בתעריף 270 ש"ח לשעה	מיוולי 2001	יועצי תוכנת SAP
		2 עובדים בתעריפים של 200 ו-170 ש"ח לשעה	מאמצע 2002	
		2 עובדים בתעריפים של 206 ו-190 ש"ח לשעה	מסוף 2003	
		4 עובדים בתעריפים של 305, 230 ו-275 ש"ח לשעה	מתחילת 2004	
יועצי תוכנת SAP	6	4 עובדים בתעריפים של 290, 230 ו-200 ש"ח לשעה	מתחילת 2002	מכרז COST+
		עובד אחד בתעריף 110 ש"ח לשעה	מתחילת 2003	
		עובד אחד בתעריף 220 ש"ח לשעה	מאוגוסט 2004	
יועצי תוכנת SAP	2	2 עובדים בתעריפים של 145 ו-128 ש"ח לשעה	אחד מסוף 2001 ואחר מתחילת 2003	מכרז בתי תוכנה
עובדים בשכר חודשי	47	עלות חודשית ממוצעת לעובד 15,500 ש"ח		מכרז COST+

מהנתונים המוצגים בטבלה עולה, כי רוב היועצים שתעריפי שכרם גבוהים היו עובדי חברה א'; עובדים אלה גם הועסקו זמן רב יחסית. המספר הרב של שעות עבודה שהושקעו בפרויקט עד כה ואלה שצפוי כי יושקעו עד סיומו גורמים לכך שעלויות השכר בפרויקט גבוהות מאוד, ומשקלן גדול בהרבה ממשקלם היחסי של מחירי הרישיונות להפעלת התוכנה, שהיו הרכיב העיקרי שלפיו זכתה חברה א' במכרז. בנסיבות אלה ראוי שאגף החשכ"ל יעשה מאמץ כדי לצמצם את עלויות השכר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין סגן החשכ"ל, כי "משנת 2003 ישנה ירידה בתעריפים שמשולמים ליועצי SAP הן עקב שינוי כיוון בתנאי השוק והן עקב כניסת חברות נוספות לתחום ה-SAP והן בעקבות האפשרות לשלב עובדים זוטרים, במקום עובדים בכירים".

עלויות פרויקט המרכב"ה כוללות שני רכיבים עיקריים: הוצאות על כוח אדם חיצוני והוצאות על רישיונות תוכנה וחומרה. מהנתונים שמסר סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה על הוצאות הפרויקט בשנים 2001-2004 ומתחשיבים נוספים שעשה משרד מבקר המדינה לפי נתונים חלקיים עולה, כי כ-75% מהוצאות אלה היו על העסקת כוח אדם ומזה נתח גדול שולם לחברה א'. כאמור, בחוזה עם חברה א' לא נקבעה מכסת שעות מרבית להעסקת כוח אדם באמצעותה ואף לא נקבעה תקרת התשלום השנתי לחברה. יש אמנם מגבלה בגין ההיקף הכולל של התקציב שאושר לפרויקט בכל שנה בתקציב, אך כפי שצוין לעיל, גם מגבלה זו לא הייתה אפקטיבית, שכן נמצא כאמור שהוצאות בגין הפרויקט נזקפו לתקנות תקציב של פרויקטים אחרים. בנסיבות אלה ההוצאה בגין כוח אדם אינה מבוקרת דיה והיא עלולה לגלוש מעבר לאומדן שתוכנן מלכתחילה ושלפיו אושר הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המתואר לעיל, אף שהחלה מגמה של הורדת תעריפי השכר של היועצים, ראוי לבחון מחדש ככל שניתן את מתכונת ההעסקה ואת תעריפי ההעסקה של היועצים והעובדים החיצוניים בפרויקט.

## מתכונת היישום

בדיון באג"ת שהתקיים ב-5.7.00 בהשתתפות סגן הממונה על התקציבים נאמר, כי לאחר המכרז לבחירת מוצר התוכנה יפרסם כל משרד מכרז ליישום המוצר והטמעתו (להלן - מכרז יישום), כאשר ניסוי החלוץ יבוצע במשרד האוצר. עוד נאמר, שבמסגרת מכרזי היישום ייבחר גם עובד שירכז וינהל את הפרויקט. סוכם כי במקביל למכרז לבחירת מוצר התוכנה יוכנו מכרזים ליישום, כאשר ההחלטה לגבי היקף הפרויקט ותקציבו תתקבל לגבי כל תת-מערכת בנפרד, בהתאם למסמכי הייזום שלה.

ב-15.8.01 הודיע סגן החשכ"ל לחברה א' שהצעתה זכתה במכרז. בהתאם למוסכם בדיון, היה אמור כל משרד לפרסם מכרז יישום. מכרז כזה לא פורסם. תחת זאת החל אגף החשכ"ל להקים צוות פרויקט שעוסק בפיתוח ובהטמעה של המערכת במשרדי ממשלה אחדים, משרד המדע, משרד האוצר ומשרד המשפטים, בסיוע כוח אדם חיצוני. הצוות גם המשיך בהטמעתה בשנת 2004 במשרדים נוספים. לא נמצאה החלטה לשנות את מתכונת היישום.

יוצא, אפוא, כי בניגוד להחלטה שהתקבלה אצל סגן הממונה על התקציבים, אשר לפיה תיושם המערכת בדרך של מכרזים לגורמים חיצוניים שיפרסמו המשרדים השונים, פועלת באגף החשכ"ל משנת 2002 מעין יחידת מחשב ליישום המערכת במשרדי הממשלה האחרים, מבלי שהקמתה נדונה ואושרה בידי גורם מוסמך. באפריל 2004 מנתה יחידה זו 109 אנשי מקצוע; 33 מהם (כ-31%) הועסקו באמצעות חברה א'.

במסמך ששלח סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 נאמר, כי בכוונת משרד האוצר להטמיע את המערכת במשרדי הממשלה על ידי חברות פרטיות לאחר מכרז. פעולת החברות תנוהל, תיתמך ותתואם על ידי צוות פרויקט מרכב"ה. עוד נאמר, כי המכרזים להטמעה בקבוצות משרדים יתפרסמו "בקרו"ב", ובדרך זאת מתכוונת הממשלה לקצר את משך הזמן להפעלת מרכב"ה בכל משרדי הממשלה ומוסדותיה. לא נמצא כי התקבלה החלטה בנון.

בתשובתו מנובמבר 2004 מסר סגן החשכ"ל, כי "הוחלט לשנות את הפרדיגמה של הפרויקט ליישום מערכת אחידה הכוללת את כל הפונקציות הפיננסיות, לוגיסטיות, משאבי אנוש וניהול נכסים הדרושות למשרד ממשלתי... שינוי זה הוצג לחשב הכללי בסדרה של מצגות ואושר על ידו לאחר הבנת המשמעות של החלופות לביצוע הפרויקט". לדבריו, הסיבה לשינוי זה הייתה שגישה של יישום בכל משרד בנפרד "לא תביא את התועלת העיקרית לממשלה - תהליכים רוחביים ויכולת נוחה לריכוז נתוני הממשלה ופיקוח על תהליכים תואמים את תקני הממשלה". עוד ציין סגן החשכ"ל בתשובתו כי בכוונתו להטיל את הטמעת המערכת על "צוותים המורכבים מאנשי ספקים חיצוניים". לתשובה לא צורף פרוטוקול על דיון שהתקיים בנושא או אישור של החשכ"ל או של אג"ת לשינוי מתכונת היישום. תשובתו של סגן החשכ"ל היא בגדר הצהרת כוונות, ומן הראוי שתאושר בידי הדרגים המוסמכים, ותוכן בנושא זה תכנית פעולה מגובשת.



הביקורת על הקמת המרכב"ה ותקצובה מצביעה על שורה ארוכה של ליקויים החל בתהליך קבלת ההחלטות, שלא קדמה לו בדיקה נאותה של כדאיות הפרויקט ושל חלופות, ולא תועדו בו החלטות מהותיות. הפרויקט תוקצב בחסר, והוא חרג בשיעור ניכר מתקציבו המאושר, אולם חריגה זו לא קיבלה ביטוי בדוח על ביצוע התקציב שכן הוצאות ניכרות על המרכב"ה נרשמו לחובת תקנות של מיזמי מחשוב אחרים. הדיווח על ביצוע התקציב של הפרויקט אינו משקף אפוא את העלות האמתית שלו, ומגבלת התקציב שלו לא הייתה אפקטיבית.

המרכב"ה הוא אחד הפרויקטים הגדולים ביותר בתחום המחשוב שנעשה במשרדי הממשלה. חשיבותו היא בהיותו מערכת אינטגרטיבית ואחידה שנועדה לניהול כולל של משרדי הממשלה בארבעה תחומים עיקריים: כספים, כוח אדם, רכש ונדל"ן. משרד האוצר הגדיר את המרכב"ה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כ"פרויקט לאומי"; למרות זאת לא פעל בהתאם להנחיות שקבעה הממשלה בעניין פרויקטים לאומיים, ולא הביא את הנושא לדיון בממשלה ולאישורה לפני שפרסם את המכרז העיקרי להקמת הפרויקט, ולפני שהחל לבצעו. רק בשנת 2002 - שנתיים לאחר פרסום המכרז ושנה לאחר שהמשרד החל בביצוע הפרויקט - הוא הוצג לראשונה בפני הממשלה ורק בשנת 2003 נקבעה מסגרת תקציבית רב-שנתית לביצועו.

היקפו הכספי הגדול של הפרויקט ופריסתו הרחבה מחייבים לנהלו בשקיפות מלאה של עלויותיו על כל רכיביו; יש להציג למקבלי ההחלטות נתונים אמיתיים ומעודכנים ולקיים בקרה קפדנית על הביצוע. ואולם הביקורת העלתה שהפיקוח והבקרה על הפרויקט לקויים, בין היתר בשל ריכוז יתר של סמכויות בידי סגן החשב הכללי הממונה עליו. אף על פי שהפרויקט הופעל כבר בשנת 2001, משרד האוצר החליט על הקמת גוף בקרה בלתי-תלוי רק בסוף שנת 2004, והוא אמור להתחיל לפעול רק בתחילת 2005. מן הראוי שגוף זה יבחן את דרכי הבקרה על הפרויקט בהתחשב בממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה המובאים בדוח זה. כמו כן, נוכח העלות הגבוהה מאוד של כוח אדם חיצוני שמועסק בפרויקט ראוי שמשרד האוצר יבחן דרכים להקטין ככל שניתן את העלויות הכרוכות בהשלמתו ובהפעלתו תוך הגדלת התחרות בין ספקי שירותי המחשוב.