הקמת מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי

תקציר

משרד הבריאות (להלן - המשרד) אחראי לספק ולממן אשפוז סיעודי לקשישים סיעודיים ותשושי נפש, לפי קריטריונים מוגדרים ובמסגרת תקציב נתון. המשרד מממן את האשפוז, והקשישים ובני משפחותיהם (בני הזוג והילדים) משתתפים בעלות האשפוז בהתאם ליכולתם הכספית ולקריטריונים שנקבעו מראש. הגוף האחראי לנושא במשרד הוא האגף לגריאטריה. בביקורת קודמת[1] הועלו ליקויים בניהול המידע המשמש את האגף לגריאטריה ואת לשכות הבריאות לשם טיפול באוכלוסייה שבאחריותם.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההקמה של מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי (להלן - הפרויקט, המערכת או מערכת אג"ם[2]). הביקורת נעשתה במשרד הבריאות: באגף לשירותי מידע ולמחשוב (להלן - אגף המחשוב); באגף לגריאטריה; באגף לתכנון, תמחור ותקצוב ובאגף החשבות. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

1. ניהול הפרויקט ותקצובו: אף שההחלטה להקים מערכת מידע חדשה לניהול האשפוז הסיעודי התקבלה ב-1998, החל פיתוח המערכת רק בשנת 2004, שש שנים מאוחר יותר. ההחלטה להקים מערכת על בסיס תכנת SAP[3] לא התבססה על ניתוח חלופות, אומדן עלויות ופירוט היתרונות והחסרונות של כל אחת מההצעות לפיתוח המערכות, כפי שנדרש לפי נוהל מפת"ח[4].

תהליך ההקמה של הפרויקט לא התנהל על פי נוהל מפת"ח: לא הוכנו מסמכי ייזום ואפיון, ולא פורטה תכולת המערכת. עד שנת 2008 לא מונתה ועדת היגוי לפרויקט. הערכות העלות של המערכת היו הערכות חסר, ונדרשו תקציבים נוספים במהלך פיתוח המערכת והטמעתה ביחידות המשרד. עד סוף שנת 2005, עת הופעלה המערכת,

---

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 48ב** (1998), בפרק "המערך הגריאטרי במדינה", עמ' 182.

2 אג"ם - אגף גריאטרי ממוחשב.

3 תכנה מתוצרת החברה הגרמנית SAP, המייצרת תכנות לניהול משאבי הארגון (ERP - Enterprise Resource Planing) וכן פתרונות תכנה ייעודיים למגזרי משק שונים כגון תעשיות האנרגיה, הכימיה ומגזר הבריאות.

4 נוהל מפת"ח (מסגרת פיתוח ותחזוקה) - נוהל מסגרת שקבע החשכ"ל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט מהם השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ומהם התוצרים הנדרשים בכל אחד מהשלבים. הנוהל נקבע על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות התכ"ם, והוא נוהל מחייב במשרדי הממשלה.

הסתכמה עלות כוח האדם שהושקעה בפיתוחה, בהסבת הנתונים הדרושים להפעלתה ובהכשרת המשתמשים להפעלתה בכ-5.8 מיליון ש"ח. העלות הכוללת של הקמת המערכת, הפעלתה השוטפת והשינויים שהוכנסו בה הסתכמה עד ספטמבר 2008 בכ-14 מיליון ש"ח.

המשרד לא תכנן בתקציב לשנים 2005 עד 2008 תקנות למערכת אג"ם, ומימן חלק מעלות הקמת המערכת והטמעתה מתקנות תקציב המיועדות לקניית שירותי אשפוז ושירות לחולים כרוניים.

2. ההתקשרות לפיתוח המערכת: על פי הוראת השעה המנחה לגבי השימוש במאגר יועצי SAP, תיעשה התקשרות בפועל עם הספק במסגרת מכרז סגור או בפטור ממכרז פומבי. באוגוסט 2004 התקשר המשרד ללא מכרז עם ספק חיצוני (להלן - חברה ב') לרכישה של שירותי כוח אדם לפיתוח מערכת מבוססת על תכנת SAP. ועדת המכרזים המשרדית לענ"א (עיבוד נתונים אלקטרוני) לא סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז. אף שמערכת אג"ם איננה חלק ממערכת מרכב"ה[5], נבחר הספק מתוך מאגר יועצי SAP, שנועד לגיוס כוח אדם מומחה בנושאי SAP לצורך יישום פרויקט מרכב"ה.

התהליך לבחירת הספק לא התנהל על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), והוראות תקנון כספים ומשק של החשכ"ל (להלן - הוראות תכ"ם) - הפנייה לספקים לא נעשתה לפי מתכונת אחידה ומוגדרת מראש שמאפשרת להשוות בין ההצעות הפוטנציאליות, לא נקבע מפרט לבדיקה, ואין מסמך המנמק את ההחלטה לבחור בספק שנבחר.

הנהלת המשרד לא קיימה דיון ולא קיבלה החלטה מנומקת בדבר אופן פיתוח המערכת - אם בניהול עצמי באמצעות כוח אדם חיצוני שיעסיק המשרד, או בדרך של מכרז לרכישת מערכת סופית (Turn Key)). לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול הפרויקט בדרך שנקט המשרד, בניהול עצמי באמצעות כוח אדם חיצוני שהמשרד מעסיק, אינו מאפשר למצות את היתרונות שבהתקשרות באמצעות מכרז, ובהם הגדרת התכולה, תחרות על מחיר למערכת והטלת האחריות לפיתוח ולהספקת המערכת על גוף מקצועי חיצוני.

שתי הארכות של ההסכם הראשון והסכם נוסף עם חברה ב' "להספקת שירותי הסבה, הדרכה והטמעה" לא הובאו לאישור ועדת המכרזים במשרד. ההתקשרויות נעשו ללא מכרז וגם לא קיבלו פטור ממכרז. אף שתוקפם של ההסכמים של המשרד עם חברה ב' פג בסוף 2006, המשרד המשיך לרכוש ממנה שירותים ולבצע תשלומים ללא הסכמים תקפים ובניגוד לתקנות חובת המכרזים ולכללים המחייבים. ההתקשרות עם חברה ב' אושרה בדיעבד פעמים מספר.

מכרז שפרסם המשרד בשנת 2007 נועד על פי הגדרתו בעיקר לתחזוקת המערכת. התברר שההתקשרות שנעשתה בעקבותיו כללה גם שירותי פיתוח. הצגת המכרז כמיועד בעיקרו לתחזוקה לא הייתה מלאה.

---

5 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - מערכת מחשוב רוחבית ואחידה במשרדי הממשלה המנהלת משאבים בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש (לוגיסטיקה) והנכסים ומבצעת פעולות נוספות כגון ניהול תמיכות.

3. תכליתיות המערכת: חלק מהנתונים, בהם נתונים חשובים, דוגמת המקום שבו נמצא הפונה לקבלת שירותי האגף לגריאטריה ותאריך הלידה שלו, לא הוזנו למערכת במלואם, ולא הותקנו בה מנגנוני בקרה שיתריעו על כך. כמו כן, האגף לגריאטריה לא יישם עד מועד סיום הביקורת בקרה שוטפת על איכות הנתונים בסמוך למועד הזנתם, באמצעות דוחות בקרה ובאמצעים אחרים.

לא בוצע תהליך תחקור של פיתוח מערכת אג"ם כפי שמתחייב על פי כללי נוהל מפת"ח לאחר הפעלת מערכת, ועל אחת כמה וכמה כאשר מתגלות בפרויקט חריגות בעלויות, כפי שהיו בפרויקט זה.

סיכום והמלצות

פרויקטי מחשוב הם פרויקטים מורכבים המשלבים בתוכם מרכיבים רבים, טכנולוגיים וארגוניים. כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה שלהם יש לפעול על פי נוהל פיתוח. הנוהל המחייב לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה הוא נוהל מפת"ח.

פרויקט אג"ם הוא פרויקט הקמת מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי במדינת ישראל. עד שנת 2008 לא מונתה ועדת היגוי לפרויקט. במקומה קיבלה חלק מההחלטות ועדת היגוי שנועדה לטפל בנושא גביית חובות ממאושפזים, שהיה רק אחד מהנושאים שהמערכת הייתה אמורה לתמוך בהם.

תהליך קבלת ההחלטות על הקמת המערכת נמשך זמן רב ולא נעשה על פי כללי נוהל מפת"ח: לא הוכנו מסמכי הייזום והאפיון המחייבים, וממילא גם לא הובאו בפני מקבלי ההחלטות. ההחלטות לא התבססו על ניתוח חלופות מבחינת העלויות, היתרונות והחסרונות. הערכות העלות שנעשו בתחילת הפרויקט היו חסרות.

גם גורמי התכנון, התקצוב והבקרה במשרד לא פעלו על פי החוקים והתקנות המחייבים. הפרויקט לא תוקצב מראש בספרי התקציב של השנים 2005-2008, ומימונו נעשה בחלקו מתקנות התקציב של שירותי אשפוז. תהליך ההתקשרות עם הספק נעשה שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים, תקנותיו והוראות התכ"ם. גורם הבקרה הראשי על התהליך, ועדת המכרזים המשרדית, לא היה מעורב בחלק מההתקשרויות, ובחלקן היה מעורב בדיעבד.

המשרד הקים מערכת מידע ממוחשבת שבאה לתקן ליקויים שעליהם התריע משרד מבקר המדינה בעבר, ועל כך הוא ראוי לשבח. חלקו העיקרי של הפרויקט הסתיים, והוא תורם לשקיפות הנושא הכספי ולבקרה עליו. עם זאת, על משרד הבריאות לבחון את פרויקטי המחשוב שהוא מנהל ולוודא כי הליקויים שנמצאו בניהול הפרויקט לא יישנו. על המשרד לוודא כי פרויקטי המחשוב מתנהלים בהתאם להוראות נוהל מפת"ח, וכי גורמי הניהול, התכנון והבקרה שמחוץ לאגף המחשוב - ועדת ההיגוי המשרדית, ועדות ההיגוי הפרויקטליות, גורמי התקצוב והחשבות וועדת הרכישות המשרדית - ממלאים את תפקידיהם על פי החוקים והנהלים המנחים אותם, וכי תהליכי ההקמה והתחזוקה של מערכות המידע במשרד מתועדים ומנוהלים בשקיפות ראויה לכל הגורמים.

♦

מבוא

משרד הבריאות (להלן - המשרד) אחראי לספק ולממן אשפוז לקשישים סיעודיים ותשושי נפש, זאת לפי קריטריונים ובמסגרת תקציב מוגדרים. כן אחראי המשרד על רישוי מוסדות שמיועדים לאשפוז גריאטרי, קביעת סטנדרדים למחלקות הגריאטריות לסוגיהן, ועריכת בקרה ופיקוח, לרבות במחלקות לחולים סיעודיים ולחולים תשושי נפש. הגוף המופקד על הנושא במשרד הוא האגף לגריאטריה. המשרד מפנה קשיש לאשפוז סיעודי לאחר שצוות של לשכת הבריאות שהקשיש מתגורר בתחומה, הכולל רופא גריאטרי, עובד סוציאלי, אחות ופקידת זכאות, בודק נתונים רפואיים, סיעודיים וסוציאליים, וקובע שהקשיש זקוק לאשפוז סיעודי. המשרד מציג לפני הקשיש ומשפחתו מידע על מוסדות האשפוז המורשים, שעמם המשרד התקשר, ומתוכם הם בוחרים את המוסד שבו יאושפז. המשרד מממן את האשפוז, והקשישים ובני משפחותיהם (בני הזוג והילדים) משתתפים בעלותו בהתאם ליכולתם הכספית ועל פי קריטריונים שנקבעו מראש. החל משנת 2004 פותחה על ידי משרד הבריאות מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי, והיא הופעלה באוגוסט 2005.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה[6] הועלו ליקויים בניהול המידע, החיוני לאגף לגריאטריה וללשכות הבריאות לשם טיפול באוכלוסייה שבאחריותם. בין היתר הועלה אז כי ברוב הלשכות היו הממתינים לאשפוז סיעודי והמאושפזים רשומים במחברות, בכתב יד, ולכן לא היה אפשר לקבל "בזמן אמת" נתונים כמו משך ההמתנה לאשפוז סיעודי. בהיעדר נתונים אלה קשה היה להבטיח חלוקה צודקת של "קודים"[7] בין לשכות הבריאות המחוזיות ובתוך כל לשכה. עוד הועלה כי לא נעשתה אבחנה בין הממתינים לאשפוז סיעודי מזה ובין המאושפזים מזה והדבר פגע בהערכת צרכי התכנון לפי קטגוריות רפואיות. עוד הועלו ליקויים בתחום גביית חובות מהמאושפזים ובני משפחותיהם בגין אשפוז סיעודי, בין היתר בשל היעדר מידע עדכני על החוב הכולל. ביולי 2005 הסתכמו החובות בכ- 70 מיליון ש"ח[8].

בחודשים מאי - ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההקמה של מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי (להלן - הפרויקט, המערכת או מערכת אג"ם[9]). ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליך קבלת ההחלטות על הקמת המערכת; מסמכי הייזום והאפיון של המערכת; תקצוב הפרויקט; עלות המערכת; רכישת שירותים לפיתוח המערכת והטמעת המערכת. הביקורת נערכה במשרד: באגף לשירותי מידע ולמחשוב (להלן - אגף המחשוב); באגף לגריאטריה; באגף לתכנון, תמחור ותקצוב; ובאגף החשבות. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר.

תהליך קבלת ההחלטות על הקמת המערכת

1. באפריל 1998 החליט המשנה למנכ"ל המשרד וראש מינהל הרפואה דאז, ד"ר יצחק ברלוביץ, להקים מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי. בעקבות ההחלטה הכין האגף לגריאטריה מסמך

---

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 48ב** (1998), בפרק "המערך הגריאטרי במדינה" עמ' 182.

7 קוד - הקצאת מימון לחולה אחד במוסד סיעודי.

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), בפרק "היבטים בטיפול בקשיש הסיעודי", עמ' 585-587.

9 אג"ם - אגף גריאטרי ממוחשב.

אפיון למערכת, והעביר אותו בספטמבר 1999 לאגף המחשוב. ביולי 2000 הקצה האגף לתכנון, תקצוב ותמחור של המשרד 1.5 מיליון ש"ח למימון הפרויקט, ובאוגוסט 2000 אישרה ועדת המכרזים של המשרד את היציאה למכרז להקמת המערכת. היות שהעלות הצפויה של ההתקשרות עלתה על הסכום המרבי שבתחום סמכותה של ועדת מכרזים משרדית, ביקש המשרד בעניין זה את אישורה של הוועדה המרכזית לענייני ענ"א (עיבוד נתונים אלקטרוני) שבאגף החשכ"ל[10] (להלן - ועדת ענ"א מרכזית), וזו החליטה בינואר 2001 להטיל על אחד המנהלים של פרויקט מרכב"ה במשרד האוצר לפנות לשתי החברות שנענו למכרז של מערכת מרכב"ה[11] "כדי לבדוק אם קיימים בעולם פתרונות מוכנים בתחום הגריאטריה" שפותחו על בסיס התכנות שהחברות הציעו במכרז.

בפברואר 2001 דנה שוב ועדת ענ"א מרכזית בבקשת המשרד לאישור הפרויקט של מערכת המידע לניהול האשפוז הסיעודי, ודרשה כי ספק התכנה (להלן - חברה א') תציג את היכולות של תכנת SAP[12] ליישום הפרויקט. במרס 2001 הציגה חברה א' את יכולות התכנה בנושא, ומנהל אגף המחשוב דאז השתכנע שאפשר להקים את המערכת באמצעות תכנת SAP, וביקש מסגן החשכ"ל במכתב לאשר את הפרויקט על תשתית SAP. לא נמצאה תשובה של סגן החשכ"ל למכתב זה.

האגף לגריאטריה הסתייג מפיתוח המערכת על בסיס תכנת SAP והציע לפתח מערכת המותאמת לדרישותיו הייחודיות, ללא התניה מראש של התכנה שבאמצעותה היא תפותח. יש לציין כי אגף המחשוב והאגף לגריאטריה העריכו שפיתוח המערכת באמצעות תכנת SAP יהיה יקר יותר וממושך יותר. בנובמבר 2001 החליט המשנה למנכ"ל וראש מינהל הרפואה דאז כי יש להעדיף פיתוח מערכת המותאמת לדרישות הייחודיות של האגף לגריאטריה. עלות הפיתוח של מערכת כזו, הוערכה על ידי אגף המחשוב במיליון ש"ח ועל ידי האגף לגריאטריה ב-1.6 מיליון ש"ח, ומשך הפיתוח הוערך על ידי שני האגפים בשנה אחת. לעומת זאת, עלות הפיתוח באמצעות תכנת SAP הוערכה על ידי אגף המחשוב ב-2.3 מיליון ש"ח ועל ידי האגף לגריאטריה ב-6 מיליון ש"ח, ומשך הפיתוח הוערך על ידי אגף המחשוב ב-15 חודשים ועל ידי האגף לגריאטריה בשלוש עד חמש שנים.

בשל המחלוקת בין האגף לגריאטריה ובין אגף המחשוב לא נעשה דבר בעניין זה כשנה שלמה. לכן החליט בדצמבר 2002 המשנה למנכ"ל המשרד וראש מינהל הרפואה דאז, שמערכת המידע של האגף לגריאטריה תעסוק אך ורק בניהול מערך האשפוז ובתור ההמתנה לאשפוז הסיעודי, ולא תעסוק בהיבט הכספי, והנחה את האגף לגריאטריה להכין בהתאם מסמך אפיון מחודש ומקוצר שיכיל רק רכיבים אלה. את מנהל אגף המחשוב דאז הוא הנחה להכין הערכת עלות ולוח זמנים לפיתוח המערכת המצומצמת.

ועדת המכרזים לענ"א של המשרד (להלן - ועדת המכרזים המשרדית לענ"א) אישרה ביולי 2003 פרסום מכרז פומבי - ניהול קודים באגף לגריאטריה. נמצא שלא פורסם מכרז כזה.

---

10 הוועדה המרכזית לענייני ענ"א בחשכ"ל, או בשמה הנוכחי הוועדה המרכזית לענייני תקשוב, היא ועדה שממונה על ידי החשב הכללי בהתאם לסעיף 8 (ה) לתקנות חובת המכרזים. תפקידיה המרכזיים הם קביעת מדיניות המחשוב במשרדי הממשלה, בחינה ואישור מכרזים והתקשרויות העולים על שווי מסוים בתחומי המחשוב, והמלצה בפני ועדת הפטור ובפני החשכ"ל באשר לבקשות המשרדים לפטור ממכרז. בשנת 2000 הוציא החשכ"ל הוראת שעה משקית (הוראת שעה משקי 2000/27), ובה ניתנת לוועדה סמכות לאשר פיתוח של תכנות חדשות עבור המערכות הכספיות והמשקיות, מערכות שכר וכוח-אדם. זאת על רקע ההיערכות לפרויקט מרכב"ה, שהיה אמור לתת מענה למערכות אלה בממשלה.

11 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - מערכת מחשוב רוחבית ואחידה במשרדי הממשלה המנהלת משאבים בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש (לוגיסטיקה) והנכסים ומבצעת פעולות נוספות כגון ניהול תמיכות. פרויקט להקמת המערכת והטמעתה בכל משרדי הממשלה החל בשנת 2000.

12 תכנה מתוצרת החברה הגרמנית SAP, המייצרת תכנות לניהול משאבי הארגון (ERP - Enterprise Resource Planing) וכן פתרונות תכנה ייעודיים למגזרי משק שונים כגון תעשיות האנרגיה, הכימיה ומגזר הבריאות.

2. במכתב שהוציאו בנובמבר 2003 הממונה על תיאום, ארגון ובקרה באגף לגריאטריה ויועץ המחשוב שלה, לממלא מקום מנהל אגף המחשוב דאז, מפורטות שתי החלופות להקמת המערכת: פיתוח באמצעות תכנת SAP תוך שילוב עם פרויקט מרכב"ה, ופיתוח באמצעות תכנה שתותאם לצרכי האגף לגריאטריה. הכותבים ציינו כי העלות של חלופת SAP גבוהה בכ-2 מיליון ש"ח מזו של החלופה השנייה, ומשך פיתוחה ארוך יותר.

בינואר 2004 התקיימה ישיבה בהשתתפות חשב המשרד ונציגי האגף לגריאטריה, ובה מסר מנהל אגף המחשוב, שנכנס לתפקידו בסמוך לאותו מועד, כי להערכתו קיים פתרון לנושא הקודים באמצעות תכנת SAP. עוד אמר ש"נציג האוצר הודיע שפתרון זה נראה לו והאוצר יממן הפרויקט" ושהרכיב הפיננסי במרכב"ה ייתן מענה גם לנושא הגבייה. הביקורת העלתה, כי למעשה כל הפרויקט מומן מתקציב משרד הבריאות.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד את העיכובים שחלו בפיתוח המערכת במשך כשש שנים, במחלוקת שהייתה בין אגף המחשוב לאגף לגריאטריה בנוגע לפתרון המיטבי למערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לעיכוב שחל בפיתוח המערכת במשך שש שנים אין הצדקה. על ועדת ההיגוי המשרדית לענייני מחשוב מוטל היה לעקוב אחר התקדמות הפרויקט, כאחד מתפקידיה על פי הוראת תקנון כספים ומשק של החשכ"ל (להלן - הוראות תכ"ם) בנושא. במסגרת זאת היה על הוועדה לדאוג לכך שיונחו בפניה כמה פתרונות חלופיים, וכי חלופות אלה ינותחו על פי המתכונת המפורטת בנוהל מפת"ח[13]. עבודה במתכונת כזו הייתה מסייעת לוועדת ההיגוי המשרדית לענייני מחשוב להכריע במחלוקת על בסיס נתונים והערכות מקצועיות, דבר שלא נעשה.

3. בפברואר 2004 התריעה הממונה על תיאום, ארגון ובקרה באגף לגריאטריה בפני המשנה למנכ"ל, ד"ר בעז לב, כי מחשוב האגף לגריאטריה באמצעות תכנת ה-SAP אינו עונה על דרישות האגף, וכי קודמו החליט שלא לבחור בחלופה הזאת. עוד הוסיפה כי מומחה חיצוני שעסק בנושא הגבייה קבע של-SAP אין פתרונות למערכת, שאינה כללית וסטנדרטית, והמליץ "לפתח מערכת ייעודית בעלויות מוקטנות". עוד כתבה כי אנשי המקצוע באגף לגריאטריה אינם מעורבים בקבלת ההחלטות בעניין זה.

בעקבות פנייתה נערכה במארס 2004 ישיבה, ובה מסר מנהל אגף המחשוב כי נוכח החלטת המדינה על כניסה לפרויקט מרכב"ה, מומלץ שכל הפרויקטים הקיימים, ובכללם ניהול הקודים, יפותחו ב-SAP. הוא נימק את המלצתו שפיתוח באמצעות SAP יהיה מהיר יותר וזול יותר, והוסיף כי "אין ספק כי SAP <u>אינו</u> [ההדגשה במקור] כלי ידידותי בהשוואה לכלים האחרים הקיימים בשוק, אך על המשתמשים להתרגל, בהתחשב בעובדה שהפתרון ניתן להם ללא עלות מצידם". משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ברור איזה "פתרון ניתן להם ללא עלות".

באוגוסט 2004 התקשר המשרד עם ספק חיצוני (להלן - חברה ב') לרכישה של שירותי כוח אדם לפיתוח מערכת מבוססת על תכנת SAP. בספטמבר 2004 החל המשרד בפיתוח המערכת, ורכיביה העיקריים הופעלו לראשונה באוגוסט 2005. את הרכיב העוסק בתיעוד תוצאות פעולות הבקרה שמבצע האגף לגריאטריה במוסדות האשפוז הסיעודיים, שהיה חלק מתכולת המערכת (להלן - מודול בקרת המוסדות), החל המשרד לפתח רק בשנת 2008. עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008 טרם הסתיים פיתוחו.

---

13 נוהל מפת"ח (מסגרת פיתוח ותחזוקה) - נוהל מסגרת שקבע החשכ"ל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט מהם השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ומהם התוצרים הנדרשים בכל אחד מהשלבים. הנוהל נקבע על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות התכ"ם, והוא נוהל מחייב במשרדי הממשלה.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי באוגוסט 2005 הוא סיים לפתח את התכולות שסוכם עליהן, וזה מבחינתו מועד הסיום של הקמת המערכת ותחילת הפעלתה. בשנים 2006-2008 נעשו פעולות של המשך הטמעה, תחזוקה ותפעול שוטף. פיתוחים נוספים נעשו בשל שינויים שחלו בתנאי ההתקשרות בין המשרד לבין המוסדות הגריאטריים. עוד ציין ש"עלייה לאויר של מערכת כה מורכבת תוך פחות משנה אחת, מול מאות משתמשים הפרוסים ברחבי הארץ, מול כ-300 ספקי שירות, ולאחר ביצוע טיוב והסבת נתונים, כולל התממשקות לפרויקט מרכב"ה מהווה הישג בקנה מידה עולמי".

בהתייחס לתשובת המשרד מעיר משרד מבקר המדינה כי המשרד לא המציא תכנית עבודה מפורטת לכל משך הפיתוח של המערכת, ולכן אין תמונה ברורה של התכולות שסוכם לממש עד ל"עלייה לאוויר" ושל מצב פיתוחן והטמעתן.

מהאמור לעיל עולה כי על אף שההחלטה להקים מערכת מידע חדשה לניהול האשפוז הסיעודי התקבלה ב-1998, החל פיתוח המערכת רק ב-2004, שש שנים מאוחר יותר. ב-2001 החליט המשנה למנכ"ל דאז לפתח מערכת על פי הצעה שהגיש האגף לגריאטריה, אולם החלטה זו לא מומשה בשל מחלוקת בין האגף לגריאטריה לאגף המחשוב. בשנת 2004 החליט המשרד להקים מערכת על בסיס תכנת SAP. ההחלטה לא התבססה על ניתוח חלופות כנדרש לפי נוהל מפת"ח.

בהתייחסו להערת משרד מבקר המדינה כי תהליך קבלת ההחלטות לא נעשה במתכונת נוהל מפת"ח, טען משרד הבריאות בתשובתו מנובמבר 2008 כי "נוהל מפת"ח ... אינו תומך באופן מלא בהנחיות לגבי מערכות על פלטפורמה SAP עקב טרמינולוגיה שונה במוצרי תכנה של חברת SAP. ברמה העליונה המשרד השתמש בנוהל מפת"ח והפעיל שיקול דעת לגבי התוצרים ברמה של עץ מוצר לכל אורך חיי הפרויקט". עוד טען כי עוד משנת 2001 דרשה ועדת ענ"א מרכזית במשרד האוצר מהמשרד לבחון פתרונות באמצעות פלטפורמת SAP, וכי נעשתה בחינה מקצועית ומעמיקה של פתרון כזה.

בהתייחס לתשובת המשרד, חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה כי המשרד לא הציג חלופות לפתרון, ערוכות ומנותחות כנדרש על פי נוהל מפת"ח. ניתוח החלופות אמור להיעשות בשלב האפיון, שהוא קודם לקבלת ההחלטה על התכנה שתעמוד בבסיס המערכת, כלומר בטרם נבחרה תכנת SAP. דווקא ברמה הזאת של הניתוח, המכונה בתשובת המשרד "הרמה העליונה", לא עשה המשרד שימוש במתודולוגיה של נוהל מפת"ח לצורך ביסוס החלטותיו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי במסמכים שנמסרו לעיונו אין ביסוס לטענת המשרד כי נעשתה בחינה מקצועית ומעמיקה של הפתרון המבוסס על תכנת SAP.

מסמכי הייזום והאפיון של מערכת אג"ם

נוהל מפת"ח, המחייב בפיתוח וניהול מערכות מידע במשרדי הממשלה, מדגיש את הצורך לתעד את כל השלבים במחזור החיים של מערכות המידע. התיעוד אינו פורמלי בלבד, אלא משולב בתהליך הפיתוח ומשמש כלי מידע ואמצעי לקבלת החלטות של הנהלת המשרד ושל בעלי העניין וגורמים אחרים המעורבים בפרויקט.

שלב הייזום הוא שלב מחייב ביציאה לפרויקט של פיתוח מערכת מידע. את מסמך הייזום יש לבסס על השלד של עץ המערכת[14] בנוהל מפת"ח. זהו מסמך המספק להנהלת המשרד בסיס להחליט אם וכיצד תפותח המערכת. למשרד מבקר המדינה לא הומצא, למרות בקשתו, מסמך הייזום של המערכת.

נוהל מפת"ח קובע ששלב אפיון המערכת, הבא אחרי שלב הייזום, הוא שלב חשוב במחזור החיים של פיתוח מערכת המידע וניהול הפרויקט, ובו מוגדרת מהות המערכת הנדרשת. במסמך האפיון נבנה לראשונה עץ מערכת כמעט מלא, והוא משמש מצע לדיון בתכני המערכת ומציג את החלופות להמשך הפרויקט ואת משמעויותיהן.

התברר כי המשרד לא הכין מסמך אפיון למערכת אג"ם כנדרש על פי נוהל מפת"ח.

הוראת תכ"ם - ספר מינהל כספי, קובעת כי ועדת ההיגוי המשרדית לענייני מחשוב, בראשות מנכ"ל המשרד או הסמנכ"ל למינהל, אמורה בין שאר תפקידיה לפקח על האגף למערכות מידע במשרד ולוודא שכל יישום חדש יפותח ויתועד לפי נוהל מפת"ח. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהנהלת המשרד, באמצעות ועדת ההיגוי המשרדית לענייני מחשוב, תוודא כי ניהול ופיתוח המערכת ייעשה בהתאם להנחיות נוהל מפת"ח, דבר שלא נעשה.

ועדת היגוי לפרויקט

מערכת מידע אמורה לשרת גורמים שונים בארגון, ולכן בהקמת המערכת נדרשים מעורבות ושיתוף פעולה של הגורמים האלה. הדרך המקובלת להבטיח זאת היא במינוי ועדת היגוי לפרויקט ההקמה של המערכת, ובה מנהלים בכירים בעלי סמכות להכריע בנושאים עקרוניים. הוועדה אמורה לסקור את מצב הפרויקט בפרקי זמן קבועים, ולוודא שהמערכת המפותחת תואמת את האפיון המוסכם ועומדת במסגרת המשאבים שהוקצו לפרויקט, לקבל החלטות על תכולת הפרויקט והמשאבים המוקצים לו, ולהכריע במחלוקות שלא נמצא להן פתרון בדרגים נמוכים.

עד שנת 2008 לא מונתה ועדת היגוי לפרויקט אג"ם. מנהלת תחום פיתוח באגף המחשוב, (להלן - מנהלת תחום פיתוח) שניהלה בפועל את הפרויקט החל משנת 2004, העלתה את הבעיות הנוגעות לפרויקט בפני ועדה שמונתה לעסוק בנושא הגבייה ממשפחות המאושפזים, ובראשה עמד חשב המשרד (להלן - הוועדה לנושא הגבייה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת ההיגוי היא דרג אסטרטגי העושה את עבודת המטה, קובע את היעדים ומכוון את הפעולות. הובלת הפרויקט נותרה למעשה בידי ועדת היגוי שנועדה לטפל בנושא גביית חובות ממאושפזים, שהיה רק אחד מהנושאים שהמערכת הייתה אמורה לתמוך בהם, ושאינה יכולה לבוא במקום ועדת היגוי.

---

14 עץ מערכת מכיל את הרכיבים מהם מורכבת מערכת מידע. הרעיון של עץ מערכת קובע שניתן לפרק מערכת ממוחשבת לרכיבים ותת-רכיבים ברורים ומוגדרים, אשר כל אחד מהם לכשעצמו הוא תנאי הכרחי, והמכלול של כולם הוא תנאי מספיק לפעולתה התקינה. בין הרכיבים של עץ המערכת מצויים יעדיה, משתמשיה, תהליכי עבודה בהם תתמוך, הטכנולוגיה שתיושם בה, אופן הטמעתה ועלותה.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי ועדת ההיגוי שהוקמה בתחילת דרכה לצורך העמקת הגבייה בתחום הגריאטריה תפקדה בכל משך הפרויקט וטיפלה בכל המכלול הקשור במערך האשפוז הסיעודי, לרבות פיקוח על פעילות אגף המחשוב, וכי הרכבה ענה על הייצוג המלא הנדרש.

בהתייחסו לתשובת המשרד מעיר משרד מבקר המדינה כי מכתב המינוי של הוועדה לנושא הגבייה עולה שמונתה "ועדת היגוי לגיבוש נוהל אחיד שיחייב את כל לשכות הבריאות בכל הקשור לגבייה בגין מתן שירותים גריאטריים". אין בכתב המינוי של הוועדה לנושא הגבייה אזכור לפרויקט המחשוב. כתב המינוי והרכב הוועדה מעידים שהמנדט שהיא קיבלה התמקד בהסדרת תהליך הגבייה ולא בניהול ופיקוח על פרויקט מחשוב. זאת ועוד, במסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה אין עדות כי נושאים מרכזיים בפרויקט ובהם רכישת שירותים לפיתוח המערכת נדונו בוועדה לנושא הגבייה.

תקצוב הפרויקט

1. המחשוב השוטף במשרד מתוקצב במסגרת תחום הפעולה הכללי בתכנית "מחשוב ועיבוד נתונים". במסגרת תכנית התקציב הזאת נכללות תקנות כגון "שירותי מחשוב", וכן תקנות למחשוב תחומים ייעודיים כגון בריאות הנפש ועבודת אחיות. תקציבי הפיתוח בתחום המחשוב מתוקצבים בתקציב הפיתוח של המשרד בתחום פעולה "פרויקט מחשוב מרכזי" .

משרד מבקר המדינה מצא שאף שפרויקט אג"ם מתנהל כבר ארבע שנים, בשנים 2005-2008 לא תכנן לו המשרד תקנה ספציפית בתקציב. בסוף שנת 2005, שבה הושקעו סכומים ניכרים בפיתוח, אושר תקציב בתקנה "פיתוח מערכת מחשב OTC". ביתר השנים, 2006-2008, שבהן היו הוצאות ניכרות בגין פרויקט אג"ם, לא תוכננה בתקציב המשרד כל תקנה למימונו. התקנה שבאמצעותה מומנה כמחצית מעלות הפרויקט בשנים 2005-2006 אושרה, בכל אחת מהשנים, במהלך שנת התקציב.

2. מנתונים שמסרה בספטמבר 2008 חשבות המשרד למשרד מבקר המדינה, עולה שהעלות של פרויקט אג"ם היא כ-14 מיליון ש"ח, וממנה קרוב למחצית, כ-6.8 מיליון ש"ח, מומנה מתוך תקנות תקציב המיועדות לאשפוז חולים סיעודיים וחולים כרוניים, כמפורט להלן:

התשלומים לספקים בפרויקט אג"ם בשנים 2004-2008 (במחירים שוטפים)

שנת תקציב	שם התקנה	הסכום ששולם (באלפי ש"ח)	הרכיב עבורו שולם
2004	פיתוח מערכת מחשב OTC	651	כוח אדם לפיתוח תכנה
2005	תחזוקת תכנה יישומית	494	כוח אדם להסבה, תמיכה והטמעה
2005	קניית שירותי אשפוז	2,221	חומרה, כוח אדם להסבה/ תמיכה/ הטמעה, רישיונות תכנה
2005	פיתוח מערכת מחשב OTC	3,724	כוח אדם לפיתוח תכנה
2006	קניית שירותי אשפוז	158	חומרה, שונות, תחזוקת רישיונות תכנה
2006	פיתוח מערכת מחשב OTC	1,625	כוח אדם לתחזוקת תכנה
2007	קניית שירותי אשפוז	691	רישיונות תכנה
2007	שירות לחולים כרוניים ופעולות מיוחדות	2,136	חומרה, כוח אדם לפיתוח תכנה, כוח אדם לתחזוקת תכנה, כוח אדם להסבה תמיכה והטמעה, שונות, תחזוקת רישיונות תכנה
2008	קניית שירותי אשפוז	895	כוח אדם לתחזוקת תכנה, שונות
2008	שירות לחולים כרוניים ופעולות מיוחדות	1,437	כוח אדם לפיתוח תכנה, כוח אדם להסבה/תמיכה/הטמעה,שונות, תחזוקת רישיונות תכנה
	סה"כ	**14,032**	

משרד מבקר המדינה מעיר כי מימון פעולות פיתוח והטמעה של מערכת אג"ם מתקציבי "קניית שירותי אשפוז" ו"שירות לחולים כרוניים ופעולות מיוחדות", אינו מתיישב עם הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) לגבי עריכת שינויים בתקצוב של תכנית ולגבי דיווח על הוצאות שהוצאו בביצוע תכנית, שכן תקציבים אלה מיועדים למימון שירותי אשפוז ושירות לחולים כרוניים, ולא למימון פעולות פיתוח והטמעה של מערכת ממוחשבת.

3. באוקטובר 2005 כתבה מנהלת תחום פיתוח לראש האגף לגריאטריה שפעולות הדרכה, הטמעה, טיוב נתונים והקלדה ממומנות על ידי היחידות המשתמשות במערכת, קרי האגף לגריאטריה, והוסיפה שללא תוספת מימון מהאגף לגריאטריה ייאלץ אגף המחשוב להפסיק את הפעולות לאלתר. בנובמבר 2005 היא הודיעה לחברה ב' כי על החברה להפסיק לאלתר את פעילותה, "מאחר והגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות טרם הצביעו על מקור תקציבי לכיסוי חשבוניות בסך כ-2.3 מיליון ש"ח שהועברו על ידי [חברה ב']".

בנובמבר 2005 נערך דיון אצל המשנה למנכ"ל המשרד בנושא התקצוב של פרויקט אג"ם, ובו הוחלט למצוא מיד מקור תקציבי לכיסוי הגירעון ולהמשך הפעילות עד סוף שנת 2005. ממסמך מדצמבר 2005 של אגף התקציבים במשרד האוצר עולה כי לפי סיכום בין משרדי האוצר והבריאות נקבע כי תינתן בשנת 2005 תוספת תקציבית חד-פעמית בגובה 5 מיליון ש"ח למימון הפיתוח וההפעלה של מערכת אג"ם.

מהאמור לעיל עולה כי המשרד יצר התחייבויות כספיות של כ-2.3 מיליון ש"ח לחברה ב' בלא שהיה לו מקור תקציבי לכך. בחוק יסודות התקציב, בסעיף 3, נאמר: "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה". יוצא אפוא כי לכאורה לא פעל המשרד בהתאם לחוק יסודות התקציב בכך שהתחייב לשלם תמורת עבודות הקמה, הסבה, הדרכה והטמעה של מערכת אג"ם בלי שווידא מראש כי יעמדו לרשותו מקורות תקציביים לכיסוי ההתחייבות.

גם בשנת 2006 לא תקצב המשרד את ההקמה והתחזוקה של מערכת המידע לניהול האשפוז הסיעודי, ואגף המחשוב נאלץ לחזור ולבקש תוספת תקציב לצורך מימון הפרויקט. מהמסמכים עולה כי אגף תכנון, תמחור ותקצוב במשרד האשים את אגף המחשוב כי הוא מבקש בדיעבד תקציבים לכיסוי הוצאות שכבר נעשו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי נוהל מפת"ח, העלות הכוללת של מערכת ממוחשבת מוגדרת כסך כל ההוצאות הכרוכות בפיתוח המערכת ותחזוקתה לתקופה של לפחות חמש שנים[15]. זאת ועוד, נוהל מפת"ח גם קובע כי ההדרכה, ההטמעה, טיוב הנתונים וההקלדה הם חלק אינטגראלי ובלתי נפרד מתהליך הפיתוח של מערכת. ההוצאות עליהם אמורות להיזקף אפוא לתקציבי המחשוב ולא לסעיפי תקציב אחרים, כמו תקציב הקודים, שלא יועדו לכך. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי עלויות ההדרכה, ההטמעה וההסבה של הפרויקט לא הוערכו כראוי ואף לא יועד מראש תקציב למימונן.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי עלויות ההדרכה, ההטמעה, טיוב הנתונים וההקלדה, ולאחר הפעלת המערכת גם העלות של תחזוקת התכנה ומרכז התמיכה, אינן חלק מעלויות הפיתוח של המערכת. עוד נטען בתשובה כי הנהלת המשרד אישרה שימוש בתקציב הרכישה של שירותי אשפוז למימון פעולות אלה מתוך ראייה כי הן מהוות חלק אינטגראלי מתהליך האשפוז, וכי "החיסכון התקציבי שיושג יאפשר הקצאת מספר 'קודים' גדול יותר בעתיד". עוד טען המשרד כי בדיון שהתקיים אצל רכז תחום בריאות באגף התקציבים באוצר דאז, בהשתתפות חשב המשרד, אנשי אגף תכנון תמחור ותקצוב ומנהל אגף המחשוב, סוכם על הדרך לתקצוב הפרויקט, כך שבשום שלב לא חרג המשרד מהתקציב שאושר בחוק, וכי חשבי המשרד משנת 2005 ואילך משתמשים בתקנות העומדות לרשותם על פי הסיכום עם רכז תחום בריאות באגף התקציבים באוצר.

בתשובתו מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה טען אגף התקציבים במשרד האוצר כי הוא לא אפשר בשום שלב לעשות שימוש בסעיפי התקציב הנוגעים לרכש שירותי אשפוז אלא לשם רכישת שירותי אשפוז מבתי החולים הסיעודיים. עוד ציין כי ככל שנעשה כיום שימוש בתקנת רכש שירותי האשפוז הסיעודי למימון פעילויות אחרות של המשרד יפעל אגף התקציבים מול חשב המשרד להפסקת התנהלות זו.

---

15 על פי ההגדרה הוצאות אלה כוללות: הוצאות שוטפות והוצאות חד-פעמיות, הוצאות בפועל (רכש והתקשרויות חיצוניות) והוצאות נזקפות (פנימיות), הוצאות ישירות והוצאות עקיפות, בקנייה או בשכירות, בכסף או בכוח אדם וכו'.

עלות המערכת

1. **הערכת העלויות של המערכת**: נוהל מפת"ח מגדיר עלות מערכת כסך כל ההוצאות עליה במשך הזמן שנקבע לה במסגרת התכנון. ברירת המחדל של נוהל מפת"ח לעניין זה היא חמש שנים למערכות רגילות ועשר שנים למערכות ERP[16], כולל תחזוקה והוצאות שוטפות לאותה תקופה. העלות אמורה לכלול את הוצאות ההקמה (פיתוח) ואת ההוצאה השוטפת (תחזוקה) על המערכת. את רכיבי העלות יש לפרט לפי שנות תקציב, ואם אין כוונה לפתח את כל רכיבי המערכת כיחידה אחת אלא בשלבים, יש לפרט את העלות גם לפי מהדורות או יחידות מסירה של המערכת.

ביוני 2004 העריך אגף המחשוב כי עלות ההקמה של המערכת באמצעות תכנת SAP תהיה כ-1.6 מיליון ש"ח[17], מתוכם כ-680,000 ש"ח עלות פיתוח תכנה, כ-333,000 ש"ח עלות הטמעה והיתר לרכש חומרה ורישיונות תכנה.

התברר כי הערכות אלה היו הערכות חסר. מנתוני הביצוע של התשלומים בפרויקט אג"ם עולה כי העלות הכוללת של הפרויקט מראשית 2004 עד ספטמבר 2008 הסתכמה בכ-14 מיליון ש"ח, ובכלל זה עלות החומרה, התכנה וכוח האדם לפיתוח המערכת, לתחזוקתה, להדרכת המשתמשים ולתמיכה בהם. עלות רכיבי החומרה והתכנה הבסיסית בפרויקט אג"ם הסתכמה בכ-2.23 מיליון ש"ח, ועלות שירותי כוח האדם לפיתוח, תחזוקה, הסבה, הדרכה והטמעה הסתכמה בכ-11.8 מיליון ש"ח.

עד סוף שנת 2005, עת הופעלה המערכת, הסתכמה עלות כוח האדם שהושקעה בפיתוחה, בהסבת הנתונים הדרושים להפעלתה ובהכשרת המשתמשים להפעלתה בכ-5.8 מיליון ש"ח. עלות זאת אינה כוללת את מודול בקרת המוסדות, שנכלל בפנייה להגשת הצעות, ולא פותח.

אומדן עלויות מלא ושלם על בסיס הנחות יסוד ברורות היה מקנה שקיפות לתהליך קבלת ההחלטות בפרויקט, והיה מאפשר לעקוב אחר ביצוע הפרויקט ולבקר אותו, לאתר סטיות מהאומדן המקורי ולפעול לצמצומן המידי. משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר אומדנים ראויים של עלויות המערכת מנע בעד המשרד להחליט על בסיס מנומק שיש לפתח את מערכת אג"ם באמצעות תוכנת SAP.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כתב המשרד כי אומדני העלויות נעשו על בסיס האפיון שעשה האגף לגריאטריה למערכת, אפיון שהיה לדבריו "שטחי" ו"לא שיקף את מלוא הצרכים המורכבים של מערך האשפוז הסיעודי". עוד כתב כי האפיון לא כלל התרעה על ה"מצב הקטסטרופאלי" של הנתונים במערכות המידע הישנות של האגף, וגם "לא ניתן משקל נכון לחוסר מיומנות עובדי לשכות בעבודה מול מחשב ועוד ליקויים רבים בניתוח תהליכים הרצויים ונדרשים בלשכות ... מצב זה גרם להערכות תקציביות מוטעות". עוד טען כי הערכת העלות שמסר ביוני 2004 אגף המחשוב הייתה לתצורה המינימאלית האפשרית להפעלת המערכת, וצוין בה שהיא אינה כוללת הסבות, ממשקים, תחזוקה, שינויים ושיפורים, ושהיא מניחה תשתית חומרה מינימאלית.

---

16 מערכות ERP (Enterprise Resource Planing) - מערכות מידע המשמשות לניהול משאבי הארגון (כספים, לוגיסטיקה, משאבי אנוש ועוד).

17 ההערכה המקורית נעשתה בדולרים. ההמרה לשקלים היא על פי שער הדולר ב-9.6.04 שהיה 4.524 ש"ח לדולר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת המשרד אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שעוד בדצמבר 2003 מתח אגף המחשוב ביקורת על טיבו של האפיון שהכין האגף לגריאטריה, והציע לערוך אפיון מחדש של המערכת, דבר שלא נעשה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם ידע אגף המחשוב כבר בדצמבר 2003 כי האפיון שבוצע הוא "שטחי" כדבריו, היה עליו להכין אפיון עדכני ומעמיק ולבסס עליו את הערכת העלות שהכין ביוני 2004. בהתייחס לטענה השנייה של המשרד, לפיה הערכת העלות נעשתה עבור תצורה מינימאלית של המערכת, מעיר משרד מבקר המדינה כי על פי נוהל מפת"ח, הערכת עלות של מערכת צריכה לכלול את כל רכיביה למשך חמש שנים.

2. **הסיבות לגידול בעלויות**: במסמך מיולי 2005 של מנהלת תחום פיתוח לוועדת המכרזים לענ"א נאמר שהסיבות לגידול בעלויות הפרויקט נבעו מדרישות נוספות של המשתמשים ומהרחבה של תכולת הפרויקט. משרד מבקר המדינה בחן טיעון זה למול תכולת הפרויקט שהוגדרה בשנת 2003 בפנייה להגשת הצעות שהכין האגף לגריאטריה, והעלה את הממצאים הבאים:

א. באותו מסמך נאמר כי בתכולה הראשונית של המערכת לא נכלל דיווח מקוון ממוסדות האשפוז למשרד. הביקורת העלתה כי בפירוט התהליכים שהוצגו בפנייה להגשת הצעות נכלל הצורך במחשוב תהליכי הדיווח של מוסדות האשפוז, ואף צוין שעל הספק לאפשר דיווח באמצעות האינטרנט, כאחת משיטות הדיווח.

מהאמור לעיל עולה שבמסמך הפנייה להגשת הצעות עלתה הדרישה לדיווח מקוון של המוסדות, והאינטרנט אף הוצג כפתרון אפשרי. מכאן שדרישה זו עמדה לנגד עיניהם של מתכנני המערכת כאשר העריכו את עלותה. מתכנני המערכת לא הכינו מסמך תכנון מפורט הקושר את התוצרים המבוקשים למשאבים הנדרשים להפקתם, ולכן נמנע מגורמי הבקרה והביקורת לדעת אם פורטל האינטרנט נמצא בתכולה הראשונית של המערכת או שהוא בבחינת הרחבה שלה.

ב. עוד נאמר במסמך מיולי 2005 ש-330,000 ש"ח שניתנו לפרויקט אג"ם - עלותם של שירותי התקנה והתאמה של תכנת SAP (BASIS) והרצה של תסריטי בדיקות קבלה - היו הוצאות לא מתוכננות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ניתן להקים מערכת המבוססת על תכנה נרכשת ללא ביצוע פעולות התקנה והתאמה שלה באמצעות מומחה. גם מבחני קבלה, הכוללים הפעלת תסריטים של אירועים שונים, הם חלק בלתי נפרד מתהליכי פיתוח והקמה של מערכת ממוחשבת. פעולות אלה היו אמורות להיכלל בתכנון המקורי של המערכת, כולל אומדן עלותן, דבר שלא נעשה.

ג. עוד נכתב באותו המסמך כי ההערכה המקורית של התקציב הנדרש לפיתוח המערכת הייתה כ-1.3 מיליון ש"ח, וכי ההרחבות, השינויים והשיפורים היו כרוכים בתוספת של כ-1.6 מיליון ש"ח. במסמך פורטו שינויים שהוכנסו בתכולת המערכת על פי דרישות המשרד תוך כדי תהליך הפיתוח. מנהלת תחום פיתוח הדגישה במכתבה כי הערכת העלות לא עודכנה בעקבות השינויים, וההסכם עם הספק הוארך מתוך הבנה שלהרחבת הדרישות יש משמעות כספית. מלשון המכתב לא ברור אם ההרחבות והשינויים, ובכלל זה משמעותם הכספית, הוצגו בפני גורם המוסמך לאשר אותם, והאם אושרו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שתהליך הפיתוח של הפרויקט לא התנהל כנדרש על פי נוהל מפת"ח, ושלא הוכן מסמך ובו פירוט של תכולות המערכת ואומדן של משך הפיתוח והעלות של כל שלב, לא ניתן היה לבצע בקרה בסיסית על הפרויקט, ולא ניתן היה לבדוק את ההסברים על הסיבות לגידול בעלויות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי שינויים הנדרשים במהלך הפיתוח צריכים להיבדק מהיבט ההשלכות שיהיו להם על לוח הזמנים והעלות של הפרויקט. שינויים שיש להם משמעות כספית ניכרת טעונים אישור של בעלי הסמכות לכך לפי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951. כל זה מחייב תהליך מובנה של קבלת החלטות, לרבות קביעת הגורמים המוסמכים לכך והגדרת סמכויותיהם.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי הפורטל לדיווח המוסדות הוא מורכב ויעיל בהרבה מזה שהוצג בתכנון המקורי משנת 2004, לא כל שכן ממסמך האפיון שהוכן על ידי האגף לגריאטריה. עוד טען כי בוועדה לנושא הגבייה נדונו לעומקם כל השינויים, כי המשמעויות הכספיות באו לידי ביטוי בסיכומי התקציב, וכי ההתחייבויות הכספיות נחתמו בהתאם למקורות המימון שעמדו לרשות המשרד.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי הערכת העלות שהכין אגף המחשוב ביוני 2004 הייתה כללית ולא מפורטת. בהיעדר מסמך תכנון מפורט אחר מתחילת הפרויקט, לא ניתן לקבל את טענת המשרד בנדון. המשרד אף לא המציא מסמכים שיעידו על תהליכי האישור שתיאר בתשובתו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הבקשות לתוספת תקציב היו במקרים רבים בדיעבד, לאחר שהשינוי והעבודה עצמה כבר בוצעו.

3. **רכש רישיונות תכנה**: מחירם של רישיונות השימוש בתכנה חושב בתוך עלות ההקמה וההפעלה השוטפת של המערכת. מהפנייה להגשת הצעות שהכין באוגוסט 2003 יועץ האגף לגריאטריה, עולה כי לצרכי תכנון ההדרכה נאמד מספר המשתמשים במערכת ב-163 לפחות, מלבד עובדים של אגף המחשוב. באומדן מאוחר יותר, מספטמבר 2004, העריכה מנהלת תחום פיתוח כי יידרשו 60 רישיונות SAP ל-50-60 תחנות קצה.

במאי 2007 בדקה חברה א' את מערכת אג"ם, והתברר כי היא פועלת בתת-רישוי וכי על המשרד לרכוש עוד 87 רישיונות בעלות של 505,000 ש"ח, זאת בנוסף ל-80 הרישיונות שהיו ברשותו עד אז. בעקבות זה נרכשו ביולי 2007 87 רישיונות נוספים למערכת, ומאז יש למשרד 167 רישיונות.

ממכתב מיולי 2007 של הסמנכ"לית לתכנון תקצוב ותמחור (להלן - הסמנכ"לית לתקצוב) עולה כי אגף המחשוב התכוון לרכוש את הרישיונות החסרים מתקציב האגף לגריאטריה, וכי אותה הוצאה לא הייתה מתוכננת ומתוקצבת. הסמנכ"לית לתקצוב הבהירה במכתבה כי תקציבי האגף לגריאטריה מיועדים לרכישת שירותי אשפוז סיעודי ולהוצאות שוטפות של האגף בלבד, ובכלל זה תחזוקת מערכת אג"ם, אך בשום אופן לא לרכש ראשוני של רישיונות, דבר שלא הוזכר ולא תוכנן עד לאותו מועד.

בתשובתו מיולי 2007 של ראש אגף המחשוב לסמנכ"לית לתקצוב נאמר כי עם הפעלת המערכת תאם מספר הרישיונות את האומדן של מספר המשתמשים. עוד הוסיף כי הרישיונות נמצאו ברשות המשרד שלוש שנים קודם לכן, ושימשו מערכת לוגיסטית שפעלה במשרד, ולכן לא נזקפה עלותם לחובת תקציב הפרויקט. כמו כן ציין כי רכישת הרישיונות לא תוכננה, וכי הגידול הבלתי צפוי במספר המשתמשים נבע מהצלחת המערכת.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי לא היה גידול בלתי צפוי במספר המשתמשים במערכת, והוא קרוב לאומדן משנת 2003 של יועץ האגף לגריאטריה, ואילו האומדן משנת 2004 לקה בהערכת חסר. יוצא אפוא שמאוגוסט 2005 עד יולי 2007 הפעיל המשרד את המערכת במצב של תת-רישוי.

רכישת שירותים לפיתוח המערכת

1. פטור ממכרז: כל התקשרות של משרד ממשלתי צריך שתיעשה לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), והוראות התכ"ם. מתוקף התקנות והוראות התכ"ם מתמנה ופועלת בכל משרד ועדת מכרזים.

חוק חובת המכרזים והתקנות קובעים כי ככלל, משרד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לרכישת שירותים או טובין אלא על פי מכרז פומבי. בצד חובה זו פורטו בתקנות הנסיבות המאפשרות פטור מפרסום מכרז. בתקנות נקבע שכל החלטה להתקשר ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור תובא לדיון בוועדת המכרזים המשרדית או בוועדת הפטור ממכרז שבאגף החשכ"ל, בהתאם לסכום ההתקשרות, כדי שאלה תקבענה אם ההתקשרות טעונה מכרז סגור או תהיה פטורה ממכרז. עם זאת נקבע בתקנה 42 כי יש להעדיף "ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע אף את ההתקשרויות [גם אלו הפטורות ממכרז] בדרך של מכרז".

במהלך השנים 2000-2004 החליטה הנהלת המשרד כמה פעמים לצאת למכרז להקמת המערכת, ובאוגוסט 2003 אף הוכנה בידי האגף לגריאטריה פנייה להגשת הצעות, אך מכרז לא התקיים. אלא שגם לא התקבלה החלטה שלא לצאת למכרז. הביקורת העלתה שבאוגוסט 2004 התקשר המשרד ללא מכרז עם ספק חיצוני לרכישת שירותי כוח אדם לפיתוח מערכת מבוססת על תכנת SAP.

בישיבה בנושא מחשוב האשפוז הסיעודי, שנערכה ביולי 2004 בראשות חשב המשרד, דיווח החשב כי התקבל אישור מהסגן הבכיר לחשכ"ל לבצע את מחשוב הקודים בהליך של פטור ממכרז. משרד מבקר המדינה בדק את הרשימה של בקשות הפטור שנדונו בוועדת הפטור של החשכ"ל בשנת 2004, ולא מצא כי באותה שנה נדונה בקשה לפטור ממכרז בנושא מחשוב האשפוז הסיעודי.

בתשובתו הודיע המשרד כי האישור להתקשרות ניתן בישיבה שנערכה ביולי 2004 בראשות סגן בכיר לחשכ"ל בתוקף תפקידו כיו"ר וועדת ענ"א מרכזית ובנוכחות בעלי תפקידים רבים ממשרד האוצר וממשרד הבריאות, וכי הספק הזוכה זכה גם במכרז חשכ"ל שהתקיים בנושא יועצי SAP.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד לא הקפיד לקיים את הוראות החוק והתכ"ם. הוא נהג כאילו ליו"ר וועדת ענ"א מרכזית נתונה סמכות לאשר פטור ממכרז, אף שלפי התקנות סמכות זו נתונה לוועדת הפטור. באשר לטענה כי הספק הוא זוכה מכרז חשכ"ל, משרד מבקר המדינה מעיר כי תהליך הבחירה של הספק מבין שלושת הספקים אליהם פנה המשרד, לא התנהל כראוי, כמפורט להלן.

2. **התקשרות עם חברה ב׳:** כדי לאפשר למנהלי המחשוב הראשיים במשרדי הממשלה להעסיק מומחים בתכנת SAP ביישום פרויקט מרכב״ה ביחידותיהם, הקים החשכ״ל ״מאגר יועצי SAP״. אגף החשכ״ל פרסם בנובמבר 2003 הוראת שעה בנושא יועצים לנושא SAP, שנועדה להיות נוהל עבודה לשימוש במאגר זה (להלן - ההוראה). בהוראה נאמר שכאשר משרד מעוניין להעסיק יועץ SAP בתחום התמחות מסוים, עליו לפנות לכל אחד מהספקים הרשומים ברשימת ההתמחות המבוקשת, ולבקשו להציע מועמדים העובדים אצלו בעת הפנייה, רשומים במאגר, ועונים על קריטריוני הוותק והניסיון הנדרשים. על המשרד לדרג את תשובות הספקים לפי ציון שישקלל את איכות המועמדים עם תעריף ההעסקה המבוקש, ולזמן לראיון את חמשת המועמדים הראשונים בדירוג.

בהוראה נאמר במפורש כי מאגר יועצי SAP ישמש את המנמ״רים[18] במשרדי הממשלה להעסקת מומחי SAP, ״לצורך ישום פרויקט מרכב״ה ביחידתם״. עוד נאמר בהוראה כי התקשרות בפועל עם הספק תיעשה במסגרת מכרז סגור או בפטור ממכרז פומבי, בהתאם לחוק חובת המכרזים, לתקנותיו ולהוראות התכ״ם, וכי על ועדת המכרזים לתעד בפרוטוקול את החלטותיה.

באוגוסט 2004 חתם המשרד עם חברה ב׳ הסכם למתן שירותים ל״הקמת מערכות על פלטפורמה SAP והשקתן למערכת מרכב״ה״ (להלן - הסכם הפיתוח). בהסכם לא צוין באילו מערכות מדובר ולא נאמר שהן מיועדות לאגף לגריאטריה. כמו כן לא הוגדרו בהסכם תכולת העבודה, תוצרים ולוחות זמנים. ההתקשרות הייתה לפי שעות עבודה, אך לא נקבע סייג למספר שעות העבודה שהמשרד התחייב לרכוש. על פי ההסכם, ״יחידת המיכון״ (אגף המחשוב) רשאית לשנות מפעם לפעם את תכנית העבודה, בתנאי שתודיע על כך לחברה ב׳ לפחות 14 יום מראש.

המשרד לא פעל על פי חוק חובת מכרזים ותקנותיו, והתקשר בלא מכרז עם חברה ב׳ במטרה להקים באמצעותה את מערכת אג״ם. זאת ועוד, חברה ב׳ רשומה במאגר יועצי SAP, שנועד לפיתוח מערכת מרכב״ה, והמשרד התקשר אתה כדי להקים את מערכת אג״ם, שאינה רכיב של מרכב״ה. השימוש שעשה המשרד במאגר יועצי SAP, שנועד כאמור למערכת אחת, כדי למצוא בו כוח אדם חיצוני למערכת אחרת, אף שהיא משתמשת בפלטפורמת SAP, לא היה ראוי.

3. **שיטת הפיתוח של המערכת:** חוק חובת המכרזים ותקנותיו מתווה את הדרך המחייבת את המערכת הציבורית ברכישת שירותים מגורמי חוץ. בהתקשרות באמצעות מכרז, התכולה והעלות של הפרויקט מוגדרים מראש, והאחריות לניהול הפרויקט ולתוצריו מוטלת על הספק שהתמחה בנושא המכרז, נבחר בתחרות ובשקיפות, והתחייבויותיו מעוגנות בהסכם[19]. שיטת ההתקשרות בהסכם עם ספק מומחה שנבחר בדרך של מכרז גם מקטינה את הסיכונים בפרויקט, הן באיכות התוצרים, הן בניצול יעיל של המשאבים, והן בעמידה ביעדים ובלוחות הזמנים.

המשרד החליט לפתח את מערכת אג״ם באמצעות עובדים חיצוניים. במתכונת זו העבודה נעשית על ידי כוח אדם חיצוני, אך ניהולו של הפרויקט, על כל ההשלכות מכך על המימון והתוצרים, הוא באחריות ממשלתית. כך אפוא, מלוא הסיכון בהקמת מערכת אג״ם נופל על המשרד.

---

18 מנמ״ר – מנהל מחשוב ראשי.

19 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), בפרק ״פרויקט מרכב״ה, יישומו וניהולו״.

משרד מבקר המדינה העלה כי הנהלת המשרד לא דנה ולא החליטה אם לנהל את הפרויקט על ידי המשרד ולהעסיק כוח אדם חיצוני לביצועו, או לקיימו בדרך של מכרז לרכישת המערכת הסופית (Turn Key)). ניהול הפרויקט בדרך שנקט המשרד אינו מאפשר למצות את היתרונות שבמכרז, ובהם קביעת עלות לתכולה מוגדרת למערכת ופיתוח על ידי גוף מקצועי ובעל ניסיון.

4. **הפנייה להגשת הצעות**: על פי נוהל מפת"ח, פנייה להגשת הצעות נעשית בכתב, במסמך המבוסס על אפיון המערכת וערוך במתכונת עץ המערכת של נוהל מפת"ח. המציעים אמורים להגיש את הצעתם על פי אותה המתכונת, ולהתייחס לכל הרכיבים המצויים במסמך הפנייה. בנוסף אמור המשרד להכין מראש מפרט לבדיקת ההצעות, ולתעד בכתב את כל ההליך של בדיקת ההצעות ובחירת ההצעה הזוכה. על כל התהליך אמורה לפקח ועדת המכרזים המשרדית לענ"א.

המשרד לא פעל במתכונת המתחייבת לפי נוהל מפת"ח, ולא פנה אל כל הספקים המועמדים במועד אחד ובמסמך אחיד המבוסס על אפיון המערכת. אגף המחשוב פנה במועדים שונים לשלוש חברות, וצירף לפנייתו רק חלק מהמסמך המפורט להגשת הצעות, שהמשרד הכין עוד באוגוסט 2003. המשרד גם לא המציא למשרד מבקר המדינה, על אף בקשתו, אף אחד מהמסמכים הבסיסיים שלדבריו הפנה אל החברות. להלן פרטים:

בפברואר 2004 הוגשה למשרד הצעה ראשונית של חברה ב'. במאי 2004 הגיש מנהל תחום ERP בחברה ב' הצעה נוספת ליישום SAP באגף לגריאטריה. במרס 2004 פנה אגף המחשוב לחברה ג'. לבקשה צורפו שני פרקים מהפנייה להגשת ההצעות ושני דפים עם תרשים זרימת מידע כדי להקל על הבנת התכולה. במאי 2004 פנה האגף בדואר האלקטרוני לחברה א' וביקש לקבל ממנה הצעה למחשוב הנושא הגריאטרי. לבקשה צורפו שני פרקים מהפנייה להגשת הצעות.

מן האמור לעיל עולה כי ההליך שנקט המשרד לבחירת הספק שיקים את המערכת לא עלה בקנה אחד עם החקיקה והוראות חשכ"ל שמסדירים את ההתקשרויות של משרד ממשלתי: ההתקשרות לא הובאה לאישור ועדת המכרזים המשרדית לענ"א; המשרד לא נימק מדוע פנה אל שלוש החברות ואליהן בלבד; הנוסח ומועד הפנייה לחברות לא היו אחידים; הליך הפנייה לא תועד; אין מסמכים המתעדים את תהליך הבחירה בספק הזוכה - ההצעות לא הוגשו במתכונת אחידה ומוגדרת מראש שאפשרה להשוות ביניהן, לא היה מפרט לבדיקת ההצעות, ואין מסמך המנמק את בחירת הספק.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי כל הליך הבחירה בוצע באישורו של הסגן הבכיר לחשכ"ל ויו"ר ועדת ענ"א מרכזית דאז, ובפיקוחה של חשבות המשרד. עוד הוסיף כי לאור לוחות הזמנים לפיתוח הפרויקט שהוכתבו על ידי הנהלת המשרד, בחן אגף המחשוב, על פי המלצת צוות פרויקט מרכב"ה, מספר חברות שזכו במכרז חשכ"ל למתן שירותי SAP. המשרד פנה לחברות אלה כי באותה עת היה מחסור בשוק במיישמי SAP מנוסים, ומרבית החברות הועסקו בפרויקט מרכב"ה ולא יכלו להתפנות לפרויקט אג"ם. צורכי המשרד הוצגו לחברות באמצעות שני הפרקים הראשונים של מסמך הפנייה להגשת הצעות. הצעות החברות הוצגו לוועדה לנושא הגבייה במצגת שכללה את הפתרון המוצע, היתכנותו ואומדן עלותו.

בתשובתו מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה טען הסגן הבכיר לחשכ"ל ויו"ר ועדת ענ"א מרכזית דאז כי הוא לא אישר פטור ממכרז משום שאין לוועדה שעמד בראשה סמכות לאשר פטור. כמו כן ציין כי הוא לא אישר כל פעולה הקשורה לפרויקט בכלל ולתקציבו בפרט.

המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה, למרות בקשתו, מסמכים שישקפו את התהליך המתואר לעיל. הפניות לספקים נעשו בדואר אלקטרוני ובמועדים שונים. המשרד גם לא המציא העתק מהמסמכים שצורפו לפניות לספקים, בהם היה אמור להיכלל סעיף מינהלה המנחה את הספקים כיצד לענות. ההצעות שהתקבלו משני הספקים, חברה א' וחברה ב', היו לקוניות, ולא הוכנו במבנה אחיד על פי סעיפי הפנייה להגשת הצעות, כנדרש בנוהל מפת"ח. לפיכך לא ניתן היה להשוות ביניהן וללמוד על איכותן. גם לא הומצאו מסמכים המעידים על אופן הבחינה של הצעות הספקים ונימוקי ההחלטה שהתקבלה.

5. **הארכת הסכם הפיתוח**: ההסכם לרכישת שירותי כוח אדם לפיתוח המערכת נחתם עם חברה ב' (להלן - הסכם הפיתוח) לתקופה ספטמבר 2004 - אפריל 2005, ונאמר בו שהמשרד רשאי להאריך את תוקפו לתקופה נוספת. לאור הרחבת הדרישות של המשרד מהמערכות, פנתה בפברואר 2005 מנהלת תחום הפיתוח לחשב המשרד, וביקשה ממנו להאריך את תוקף ההסכם עד סוף דצמבר 2005. הבקשה להארכת ההסכם לא נדונה ולא אושרה בוועדת המכרזים. הארכת ההתקשרות אמורה הייתה להיעשות לפי תקנות חובת המכרזים, המאפשרות לחתום על התקשרות נוספת ללא מכרז, בתנאי שההתקשרות הנוספת היא "בתנאים זהים לה [להתקשרות הראשונה שנעשתה על פי מכרז] או מטיבים עם עורך המכרז, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי יעילות או חיסכון". בעקבות הבקשה הודיע החשב, במכתב שכתב במאי 2005 למנכ"ל חברה ב', על הארכת תוקף הסכם הפיתוח "בשמונה חודשים עד 31.12.05 ... באותם התנאים" (להלן - ההארכה ראשונה). התברר שהמשרד האריך את הסכם הפיתוח פעם שנייה לתקופה ינואר-דצמבר 2006 (להלן - ההארכה השנייה).

יוצא אפוא שהמשרד האריך את הסכם הפיתוח פעמיים. כאמור, ההסכם נחתם שלא בעקבות מכרז, לא הובא לאישור ועדת המכרזים המשרדית לענ"א ולא לאישור ועדת הפטור ממכרז. גם שתי ההארכות של הסכם הפיתוח לא הובאו לאישור ועדת המכרזים המשרדית כמתחייב מתקנות חובת המכרזים, ולא סווגו בידי ועדת המכרזים כפטורות ממכרז, כנדרש בסעיף 9 לתקנות חובת המכרזים. משרד מבקר המדינה לא קיבל, על אף שדרש, נוסחים של שתי ההארכות, חתומים בידי המוסמכים להתחייב בשם המשרד.

הסכם נוסף עם חברה ב'

1. **חתימת הסכם ההסבה**: באפריל 2005 חתם המשרד הסכם נוסף עם חברה ב' "להספקת שירותי הסבה, הדרכה והטמעה" למערכת אג"ם בתקופה אפריל - נובמבר 2005 (להלן - הסכם ההסבה). בהסכם נאמר כי על החברה להעמיד לרשות המשרד צוות עובדים שיפעל בהתאם להנחיותיו. פירוט השירותים המבוקשים במסגרת ההסכם, מספר השעות הנדרש לביצועם ועלותם, הוצג והוערך בהצעה שהגישה במרס 2005 חברה ב' למשרד, וצורפה כנספח להסכם. החברה העריכה בהצעתה את עלות השירותים ב- 813,000 ש"ח לא כולל מע"מ. מנהל אגף המחשוב שהיה מורשה באותה עת לחתום בשם המדינה על עסקאות עד סכום של 750,000 ש"ח, חתם על הסכם ההסבה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחתימתו על ההסכם חרג מנהל אגף המחשוב מסמכותו על פי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי "על ההסכם הופיעו פרטי הסמנכ"ל למינהל אך בחתימה על ההסכם, מסיבות שלא זכורות לנו כיום במלואן מופיעה חתימתו של המנמ"ר [מנהל המחשוב הראשי]. בגוף ההסכם לא צוין סכום ההתקשרות. כדי להסיר ספק על ההזמנה חתום חשב המשרד כנדרש".

בהתייחס לתשובת המשרד מעיר משרד מבקר המדינה כי בפתיח להסכם מצוין שהסמנכ"ל הבכיר למינהל הוא שחותם על ההסכם, לצד חשב המשרד, בשם משרד הבריאות וממשלת ישראל, אך פרטיו וחתימתו לא מופיעים בסוף ההסכם, ושם ישנם רק שמו, תפקידו וחתימתו של חשב המשרד וכן חתימתו של מנהל אגף המחשוב ללא ציון שמו ותפקידו.

המשרד לא פנה טרם חתימת ההסכם לחברות הרשומות במאגר יועצי SAP שבאגף החשכ"ל. ההתקשרות עם החברה לא הובאה לדיון בוועדת המכרזים המשרדית לענ"א לצורך סיווגה כפטורה ממכרז.

זאת ועוד, על ההסכם חתם חשב המשרד. חשב המשרד הוא הזרוע הארוכה של החשכ"ל, ובתוקף הוראות התכ"ם נמנה עם חברי ועדת המכרזים במטרה לשמש "שומר סף" ולהבטיח שהתקשרויות המשרד יתנהלו בתקינות, על פי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951 ותקנות חובת המכרזים. אולם חשב המשרד לא הקפיד בעניין הסכם ההסבה על קיום הוראות החוק והתקנות, ובכך הוא לא מילא את תפקידו כ"שומר סף".

בתשובתו טען המשרד כי עד לחודשים מארס - אפריל 2005 לא ידע אגף המחשוב על המצב ה"קטסטרופאלי" כלשונו של איכות הנתונים שהיו טעונים הסבה וטיוב על סמך תיקי המאושפזים. משנודע הדבר, היה צורך לבחור בדרך יעילה ומהירה להסב את הנתונים למערכת ולטייבם. עומס העבודה על עובדי היחידות לגריאטריה בלשכות בריאות הציבור (להלן - היחידות לגריאטריה) מנע מלהטיל זאת עליהם, ולכן נבחרה חברה ב', שהיה לה יתרון ברור בכך שהכירה את הנהלים באשפוז הגריאטרי, את תהליכי העבודה המקצועיים והפיננסיים בלשכות ואת תפעול המערכת החדשה. העסקת חברה אחרת הייתה מחייבת תקופת הכשרה ממושכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד היה אמור לדעת את מצב הנתונים לאשורו, הן מפני שעוד לפני שהחל בפרויקט עשה שימוש בנתונים אלה במערכות אחרות, ואף שילם תמורתן סכומים ניכרים, והן בשל העובדה שמהמחצית הראשונה של שנת 2004 פעלה במשרד הוועדה להעמקת הגבייה שנדרשה לנתונים האמורים. הנתונים הם חלק חיוני בכל מערכת מידע, ועמידה על טיבם הוא שלב הכרחי של לימוד המצב הקיים בעת אפיון מערכת חדשה[20].

עוד טען המשרד כי הסגן הבכיר לחשכ"ל ויו"ר ועדת ענ"א מרכזית אישר התקשרות עם חברה ב' כי החברה זכתה במכרז יועצי SAP מטעם החשכ"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור הודיע הסגן הבכיר לחשכ"ל ויו"ר ועדת ענ"א מרכזית דאז כי הוא לא אישר פטור ממכרז משום שאין לוועדה שעמד בראשה סמכות לאשר פטור. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בהתקשרותו עם החברה לא פעל המשרד בהתאם להוראת השעה שפרסם החשכ"ל בעניין מאגר יועצי SAP.

2. **הארכת הסכם ההסבה**: עם תום התקופה של הסכם ההסבה האריך אותו המשרד לתקופה נוספת של תשעה חודשים, מדצמבר 2005 עד אוגוסט 2006, בהיקף כספי של 406,000 ש"ח נוספים. הארכת הסכם ההסבה אושרה בנובמבר 2005 על ידי ועדת המכרזים המשרדית לענ"א בתנאים הבאים: קיים מקור תקציבי; תקופת ההתקשרות הנוספת היא עד סוף אוגוסט 2006 או עד תום התקציב שאושר לכך, המוקדם מביניהם. בהחלטתה לא סיווגה ועדת המכרזים המשרדית לענ"א את ההתקשרות כפטורה ממכרז.

---

20 נוהל מפת"ח מחייב התייחסות לנושא הסבת הנתונים עוד בשלב האפיון.

למשרד מבקר המדינה הומצא עותק של הסכם ההסבה המוארך חתום על ידי החברה בלבד. המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה, למרות פנייתו, נוסח הסכם החתום על ידי המוסמכים להתחייב בשמו.

המשך ההתקשרויות עם חברה ב׳ בשנים 2007-2008

תוקפם של הסכמי המשרד עם חברה ב׳ פג בסוף 2006. הביקורת העלתה כי למרות זאת המשיך המשרד לרכוש מהחברה שירותים ולשלם עבורם ללא הסכמים תקפים. האישורים להתקשרות עם החברה ניתנו בדיעבד. מאותה עת ועד מועד סיום הביקורת רכש המשרד מהחברה שירותים ושילם לה תמורתם בלי שהתקשר אתה על פי הכללים המתחייבים מחוק חובת המכרזים, תקנותיו והוראות התכ״ם. להלן הפרטים:

1. בינואר 2007 פנה המשרד לוועדה המרכזית לענייני תקשוב באגף החשכ״ל שבמשרד האוצר (בשמה הקודם - הוועדה המרכזית לענייני ענ״א) בבקשה להאריך ללא מכרז את ההתקשרות עם חברה ב׳, כדי שעובדיה ישולבו במרכז תמיכה למערכת אג״ם אשר יופעל באגף המחשוב. היקף ההתקשרות המבוקשת היה 1.3 מיליון ש״ח. המשרד נימק זאת בחיסכון רב בעלויות של לימוד והכשרה, ובמתן שירות סביר ומהיר לכל הגורמים המשתמשים במערכת. הוועדה המרכזית לענייני תקשוב לא המליצה על התקשרות עם חברה ב׳ בפטור ממכרז, וכתבה בהחלטתה כי ״ביכולתם [של גורמי משרד הבריאות] לקבל הסיוע המבוקש ע״י פנייה לקבלת הצעות מול מאגר יועצי SAP".

בפברואר 2007 החליטה ועדת המכרזים המשרדית לענ״א, בשתי החלטות נפרדות, להמליץ למנכ״ל המשרד, פרופ׳ אבי ישראלי, על שתי התקשרויות עם חברה ב׳: האחת לתחזוקת מערכת אג״ם; השנייה להפעלת מרכז תמיכה. הוועדה המליצה לאשר התקשרויות לתקופה של שישה חודשים עם חברה ב׳ בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים - ספק יחיד, בנימוק שאין ספק אחר שמסוגל לבצע את העבודה ברמה הנדרשת ובלוח זמנים קצר. הוועדה ציינה כי בתוך תקופת ההתקשרות המומלצת אפשר יהיה לקיים מכרז לבחירת חברה שתספק בהמשך את השירותים להפעלת מרכז תמיכה ולתחזוקת מערכת אג״ם. במרס 2007 אישר מנכ״ל המשרד שתי התקשרויות עם חברה ב׳, לתקופה ינואר - יוני 2007, האחת לתחזוקת מערכת אג״ם בעלות של כ-553,000 ש״ח, והשנייה להפעלת מרכז תמיכה למערכת אג״ם בעלות של כ-565,000 ש״ח.

תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים קובעת דרישות למתן פטור ממכרז: (א) התקשרות עם ״מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות״; (ב) בעל הסמכות המקצועית במשרד לאותו עניין חיווה את דעתו בכתב על כך שהספק הוא יחיד כאמור; (ג) המנהל הכללי של המשרד אישר את ההתקשרות. בנוסף לכך, כאשר שווי ההתקשרות עולה על 700,000 ש״ח, ההחלטה על פטור ממכרז טעונה אישור של ועדת פטור ממכרז שמונתה בידי המנהל הכללי של משרד האוצר, לפי סעיף 11 לתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד לא נערך כראוי ומבעוד מועד לפיתוח ולהפעלה של מערכת אג"ם, ולא קיים מכרז להקמת המערכת, לרבות תחזוקתה והטמעתה. במקום זאת השתמש בשירותים שרכש מחברה ב', ובסמוך לתום תקופת ההתקשרות אתה, ביקש לאשר לו להתקשר אתה מיידית וללא מכרז לתחזוקת המערכת ולהטמעתה, בנימוק של ספק יחיד ושל דחיפות. הטענה שהועלתה בוועדת המכרזים המשרדית לענ"א שחברה ב' היא "ספק יחיד" נדחתה בידי ועדת ענ"א מרכזית.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי פעל בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו, וכי ועדת המכרזים של המשרד עשתה את המיטב בכך שהפטור שניתן היה למספר החודשים המינימאלי שנדרש כדי לאפשר את ההיערכות למכרז.

בהתייחס לתשובת המשרד חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה כי מועד תום ההסכמים היה ידוע, וכי המשרד כשל בכך שלא הכין את מכרזי התחזוקה והתמיכה מבעוד מועד, בשנת 2006, כך שניתן יהיה לקבל שירותים אלה מיד בתום תוקפם של המכרזים הקודמים.

2. ביום שבו הועברה ההמלצה האמורה למנכ"ל, אישרה ועדת המכרזים המשרדית לענ"א הקמת צוות לבדיקת הצעות של חברות הנכללות במאגר יועצי SAP. לשם כך הכין האגף למחשוב שתי פניות להגשת הצעות להעסקת יועצי SAP, ודרש מהספקים להגישן עד אוגוסט 2007. אחת הפניות הייתה לתחזוקה של מערכת אג"ם (להלן - מכרז תחזוקה), והשנייה - להעסקת מדריכים/מטמיעים בתחום מערכות SAP (להלן - מכרז הטמעה ותמיכה).

בפרוטוקול מספטמבר 2007 של ועדת המכרזים המשרדית לענ"א שדנה בתוצאות מכרז התחזוקה, נאמר שהוחלט "לבחור [בחברה ב'] כספק הזוכה במכרז היות [וחברה ב'] היחידה שהגישה את הצעתה מתוך 6 חברות שפנינו אליהם ... לתחזוקת מערכת אג"מ". המשרד חתם על הסכם עם חברה ב' למתן שירותי כוח אדם "בתחום הקמה, תחזוקה והמשך פיתוח מערכות על פלטפורמה SAP" (להלן - הסכם תחזוקה ופיתוח).

התברר שבמכרז התחזוקה פורטו באריכות המטלות הנדרשות לתחזוקת המערכת, ונאמר ש"הפרויקט הינו פרויקט תחזוקה ומטרתו תחזוקת היישום הקיים". בשולי הגדרת התחזוקה הנדרשת נאמר כי "על הספק להציג את היכולת להעמיד לרשות המשרד את היועצים בהיקפים גדולים יותר במידה ויידרש לבצע שינויים ותוספות מפעם לפעם במהלך חיי פרויקט". לעומת זאת, בהסכם התחזוקה והפיתוח שחתם המשרד נקבע כאמור לעיל במפורש שבמסגרת ההתקשרות יימשך פיתוח המערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצגת המכרז כמיועד בעיקרו לתחזוקה לא הייתה מלאה, שכן מהסכם התחזוקה והפיתוח עולה שהוא ישמש גם לרכש של שירותי פיתוח. מן הראוי היה לכלול את המודולים המיועדים לפיתוח ופירוט הדרישות מהם בין מסמכי המכרז, ולצרף אליו את נוסח ההסכם.

בתשובתו מנובמבר 2008 טען המשרד כי בפנייה לספקים צוין במפורש כי יידרש פיתוח נוסף וכי "לכל ספק בתחום המחשוב ברור שבכל אפליקציה שפועלת ומתפקדת נדרש פיתוח לשינויים ותוספות כפועל יוצא של שינויים בתהליכי עבודה, וכי הפיתוחים שבוצעו בשנים 2006-2008 היו פועל יוצא של המכרז לרכישת שירותי אשפוז גריאטרי".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי אין במכרז התחזוקה אזכור לפיתוח תכנה מעבר לשינויים ותוספות כמצוטט לעיל. זאת למרות שהמשרד התכוון להמשיך ולהשלים פיתוחם של רכיבים שתוכננו ולא מומשו במהדורה הראשונה של המערכת, כגון מודול בקרת המוסדות. יש לציין כי המשרד עסק בבקרה על מוסדות האשפוז הסיעודי זמן רב טרם שהחלו בהכנות למכרז לרכישת שירותי אשפוז גריאטריים[21]. מן הראוי היה כי בפנייה יובהר לספקים שהמכרז עוסק גם בפיתוח של מודול בקרת המוסדות, ושיצורף אליה אפיון שלו, על מנת שידעו שהוא אינו עוסק רק בתחזוקה וכדי שיתעדכנו בהיקפו הכספי של המכרז, מה שהיה הופך אותו אולי לאטרקטיבי לספקים נוספים, דבר שלא נעשה.

ואכן, כבר בדצמבר 2007, טרם שאושרה ההתקשרות עם חברה ב׳, התבקש מנכ״ל המשרד לאשר התקשרות נוספת איתה. ועדת המכרזים המשרדית לענ״א, שהסתמכה על פניית האגף למחשוב אליה מחודש קודם, המליצה בפני המנכ״ל ״כי יש צורך בהמשך פיתוח מערכת אג״מ ע״י [חברה ב׳] ... לפי סעיף [3(29)] לתקנות חובת המכרזים - ספק יחיד ... שכן [חברה ב׳] החברה שפיתחה ומתחזקת בפועל את המערכת ולה ידע רב בנושא ... להתקשרות המתבקשת בבקשה זו, לא התקיים מכרז ומתבקשת [כך במקור] פטור ממכרז״. ועדת המכרזים ביקשה לאשר עבודת פיתוח בעלות של כ-579,000 ש״ח.

בדצמבר 2007 הוציא המשרד הזמנה לקבלת שירותים מחברה ב׳. ההזמנה הסתמכה על הצעה להספקת שירותים שהגישה החברה למשרד בנובמבר 2007, ובו דרשה תשלום של כ-580,000 ש״ח תמורת 251 ימי עבודה, החל ממועד ההזמנה. בפברואר 2008 הגישה החברה חשבונית לתשלום בגין השירותים האמורים, והמשרד ביצע את התשלום.

משרד מבקר המדינה כבר העיר שההתקשרות ללא מכרז עם חברה ב׳, שהחלה בשנת 2004 ובאמצעותה הקים המשרד מערכת בעלות של כ-6 מיליון ש״ח, נעשתה בלי שקדם לה הליך תחרותי כמתחייב מהוראותיו של חוק חובת המכרזים. והנה שוב המליצה ועדת המכרזים המשרדית לענ״א בפני המנכ״ל להתקשר עם חברה ב׳ בפטור ממכרז, אף שלא היה לכך כל עיגון בחוק ולא הוצגו תנאים לפיהם התקשרות כזו מיטיבה עם המשרד.

בתשובתו מנובמבר 2008 טען המשרד כי ההתקשרות נעשתה ללא מכרז כיוון שמדובר בפיתוח שנדרש באופן מיידי על מנת לבצע במערכת התאמות שנדרשו מתנאים של המכרז הארצי לרכישת שירותי אשפוז גריאטריים שפורסם בסוף שנת 2007 על ידי משרד האוצר ומשרד הבריאות. לא היה ספק אחר שהיה מסוגל להתאים את היישום הקיים לתנאים החדשים, כי נדרשה לשם כך הכרה עמוקה של המערכת. החלטת המשרד כי החברה המפתחת היא ספק יחיד לצורך ביצוע אותן עבודות הייתה מקצועית ועל פי כל כללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד הרכיבים המרכזיים בפיתוח הנדרש על מנת להתאים את המערכת לתנאי המכרז לשירותי אשפוז גריאטריים הוא מודול בקרת המוסדות, שהצורך בו הוכר עוד בפנייה להגשת הצעות משנת 2003. זאת ועוד, למכרז לשירותי אשפוז גריאטריים קדם מכרז חלוץ (פיילוט) שהחל עוד בשנת 2006, כך שהמשרד יכול היה לצפות את הצורך במודול בקרת המוסדות.

---

21 על ההכנות למכרז על האשפוז הגריאטרי והצורך בבקרה על המוסדות ראו גם **מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב** (2008) בפרק על ״מכרז חלוץ (״פיילוט״) לרכישת שירותי אשפוז סיעודי בנפת פתח תקווה״, עמ׳ 487.

משני ההסכמים של המשרד עם חברה ב׳ לשנים 2007-2008 עולה כי אין בהם מנגנון לדיווח תקופתי על התכולה של השירותים שעובדי החברה מספקים לו, ושתמורתם התחייב לשלם לחברה. ההסכמים צמצמו גם את הבקרה של המשרד על התמורה שקיבל בגין התשלומים ששלם לחברה ב׳: בהסכם מ-2004 נקבע כי ״בתום כל חודש תגיש החברה חשבונית מס תמורת שעות העבודה שבוצעו בחודש שחלף בצירוף דוח נוכחות לגבי נותני השירותים. הדיווח יועבר לנציג המשרד האחראי על עבודתו של נותן השירותים ויאשרו בחתימה״, ואילו בהסכמים לשנים 2007 ו-2008 לא נכללה דרישה לדוחות נוכחות.

ואמנם, בבדיקת התשלומים לחברה ב׳ בתקופה יולי 2007 - יוני 2008 בחשבות המשרד העלה משרד מבקר המדינה, כי לחמש משש החשבוניות שהוגשו לגבי אותה תקופה, בסכום כולל של כ-2.2 מיליון ש״ח, לא צורפו דיווחי הנוכחות ותכולת העבודה של עובדי חברה ב׳. גם באגף המחשוב לא נמצאו דיווחי נוכחות המפרטים את מספר שעות העבודה היומיות ואת תכולת העבודה של כל עובד מטעם החברה.

בתשובתו מנובמבר 2008 טען המשרד כי אגף המחשוב עוקב באופן תדיר אחר פעילות החברה ותוצריה, וכי מתנהל תיעוד של פניות של משתמשי המערכת, של הפעילויות שנעשות בעקבותיהן, של התקלות שאותרו ושל פתרונן. עוד טען המשרד כי בצורת ההתקשרות שנקבעה במכרזים - התקשרות על פי משימות - אין משמעות לדוחות נוכחות יומיים, ולמעקב יומי על ביצוע המשימות אלא לבקרת התוצרים הסופיים.

בהתייחס לתשובת המשרד מעיר משרד מבקר המדינה כי כפי שנקבע במכרזים, המשימות הן של תחזוקה כללית, כגון ״תמיכה, טיפול ותיקון בעיות ותקלות״, ״תחזוקה שוטפת לסביבות הפיתוח, בקרת האיכות והייצור של המערכת״ וכו׳, ובמסמכי המכרז ובהסכם אין פירוט של תוצרים סופיים. לכן במקרה זה דווקא יש מקום לדווח על תכולת העבודה ולהפריד בין תחזוקה שוטפת ובין תיקון תקלות. דיווח זה אמור להיות תקופתי ולספק נתונים על ביצועי העובדים ליחידת זמן, ועקרונותיו היו אמורים להיות מעוגנים בהסכם עם החברה.

3. משרד מבקר המדינה ביקש מהמשרד את הדיווחים שהעבירה לו חברה ב׳ על שעות העבודה של עובדי החברה מאז תחילת הפרויקט ב-2004 ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008.

מבדיקת הנתונים שבידי המשרד עולה כי בתקופה ספטמבר 2004 - דצמבר 2006 העבירה חברה ב׳ דיווחי שעות של רוב העובדים בפרויקט, ולכל עובד צוין מספר השעות שעבד בכל יום, בלי פירוט של תכולת העבודה שלו. מאז ינואר 2007 כללו הדיווחים של חברה ב׳ רק את הסך החודשי של שעות העבודה לעובד, ללא הפירוט היומי שהיה נהוג קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתכונת דיווחים ללא פירוט שעות עבודה יומיות וללא פירוט תכולות עבודה אינה מאפשרת בקרה נאותה על התמורה לתשלומים. יצוין שלא הייתה לפרויקט תכנית עבודה מפורטת, ולכן אף אם היו מתקבלים דיווחים על תכולות העבודה, לא היה ניתן לבחון אותם אל מול התכנון. לפיכך היה כאן כשל כפול של המשרד: הוא נמנע מלהכין תכנית עבודה מפורטת שתשמש בסיס להשוואת הביצוע מול התכנון והוא לא דרש דיווחים מפורטים על הפעילות של עובדי חברה ב׳, שעות עבודתם ותכולתן. אי לכך לא הייתה למשרד כל אפשרות לפקח על השירותים שתמורתם שילם.

משרד מבקר המדינה השווה בין הדיווחים של 12 עובדים בפרויקט ובין נתוני הכניסה והיציאה מהארץ של עובדים אלה ברישומי ביקורת הגבולות בשנים 2005-2006, והעלה שני מקרים שבהם דיווחה חברה ב׳ על עבודתם של עובדים בשעה שלכאורה שהו בחו״ל. להלן פרטים:

א. על עובד א', שעל פי נתוני ביקורת הגבולות יצא מהארץ ב-14.5.05 וחזר לארץ ב-23.5.05, דווח כי עבד בפרויקט 9.5 שעות עבודה ב-15.5.05, ו-10 שעות עבודה ב-17.5.05, מועדים שבהם שהה בחו"ל.

ב. על עובד ב', שעל פי נתוני ביקורת הגבולות יצא מהארץ ב-14.10.04 וחזר ב-25.10.04, דווח כי עבד בפרויקט 9 שעות עבודה ביום 24.10.04, מועד שבו שהה בחו"ל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסרה חברה ב' בעניין עובד א' כי "מדיווחי מערכת רישום השעות ועל פי בדיקה עם העובד עולה כי הוא שהה בהשתלמות מקצועית בחו"ל וכחלק מתפקידו כמנהל התחום המקצועי עבד מחו"ל במהלך תקופה זו את כמות השעות המדווחות לטובת הפרויקט האמור". בעניין עובד ב' היא מסרה כי "מבדיקה שערכנו מולו ... התברר כי אמנם שהה בחו"ל בזמן הנקוב וככל שיתברר כי הוא טעה בדיווח השעות, הוא יזכה את [חברה ב'] והיא מצידה תזכה את הלקוח".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המקרים שתוארו מחזקים את הנאמר לעיל, שדיווחים חסרים אינם מאפשרים פיקוח נאות של המשרד על עבודתם של עובדי החברה בפרויקט. מצב זה החמיר מאז ינואר 2007, שבו החלה חברה ב' לדווח ברמה חודשית במקום יומית. מהמקרים המתוארים לעיל עולה שהמשרד שילם לכאורה לחברה תמורת שירותים שלא סופקו לו.

בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי מנהלת הפרויקט מטעמו עבדה מרבית הזמן בצמוד לצוות החברה, והכירה מקרוב את ההשקעה והתוצרים, כך שיכלה לעמוד על סבירות הדיווחים. הוא גם הוסיף ששאלת הסבירות והאמינות של דיווחי החברה נבחנה במועד אישור התשלום תמורת החשבוניות שהגישה. עוד טען המשרד כי פיקוח מדוקדק יותר על שעות העבודה כפי שמשתמע מההערות של משרד מבקר המדינה, לא היה מייעל את ביצוע הפרויקט, ושהפיקוח היה עולה יותר מעלות שעות העבודה שהיו נחסכות לכאורה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רמת הבקרה על התשומות שהושקעו בפרויקט מול התפוקות שהתקבלו לא הייתה מספקת. לפרויקט חסרה מלכתחילה מסגרת כלשהי של תכנון כללי ופירוקו למטלות נפרדות, שלכל אחת מהן מוגדרים משאבים דרושים ולוחות זמנים, כמקובל בפרויקטים בסדר גודל כזה. מסגרת כזו הייתה מאפשרת לגורמי בקרה למלא את תפקידם. אין די בפיקוח של מנהלת הפרויקט על עובדי חברה ב'. פיקוח נאות צריך להיות מלווה בדיווחים ואסמכתות, בייחוד כאשר חלק מהעובדים אינם עובדים במשרד אלא באתר מרוחק, ולראיה שהבקרה אינה מספקת הובאו הדיווחים שהצהירו על עבודה של עובדים ששהו באותה שעה בחו"ל. זאת ועוד, טענת המשרד כי "עלות הפיקוח גבוהה יותר מעלות שעות העבודה שהיו נחסכות לכאורה" דורשת הוכחה. כשל כזה יכול להביא לתשלום הוצאות בלתי מוצדקות, ולגידול ניכר בעלויות הפרויקט.

☆

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד לא פעל על פי המתחייב מנוהל מפת"ח ומדיני המכרזים. האופן שבו ניהל המשרד את ההתקשרות לרכישת פעולות הפיתוח, ואחר כך את ההתקשרות לרכישת תחזוקה ופיתוח, והעלויות הגבוהות שחרגו באופן ניכר מהאומדנים שהוצגו בתחילת הפרויקט, מעידים על ליקויים וכשלים בניהולו.

האחריות על הפעלה ותחזוקה של מערכת מידע בעלות הנקבעת מראש היא בדרך כלל חלק מדרישות של מכרז להקמה ולפיתוח מערכת. המשרד לא קיים מכרז לפיתוח מערכת אג"ם, ובכך נטל על עצמו ללא הצדקה את סיכוני הפיתוח והתחזוקה של המערכת, בלי שהבטיח כראוי את יעילות הפיתוח.

על המשרד היה לבחון את הדרך המועדפת לפיתוח המערכת, תוך בדיקת חלופות ובחירה מנומקת של אחת מהן. אם החליט לפתח את המערכת בעצמו ולא בשיטת Turn Key, היה על המשרד, לפני התקשרות עם חברה להספקת כוח אדם, לפרט את תכולת השירות שדרוש למשרד, כדי לאפשר בקרה על התכנון והביצוע ועל התמורה לתשלומים. גם היה עליו לקבוע מנגנונים לצמצום עלויות עם התייעלות התחזוקה, ומעל לכל אלה היה עליו להגיע לפרויקט מיטבי בדרך של תחרות, דבר שלא נעשה.

המידע במערכת, שלמותו ומהימנותו

משרד מבקר המדינה העלה, שלאחר הפעלת המערכת, חלק מהנתונים שהוזנו, כמה מהם חשובים, לא היו שלמים, ולמערכת לא הוכנסו אמצעי בקרה שיתריעו על כך. כך לדוגמה, תאריך הלידה של מועמד לאשפוז הוא נתון חיוני לטיפול השוטף ולניתוחים סטטיסטיים בתחום הגריאטריה. עד יוני 2007 הוזן אותו נתון בסיסי רק לכ-80% מהרשומים במאגר המידע של המערכת. להשלמת המידע היה צורך לבצע בדיעבד הזנה מרוכזת של תאריכי הלידה החסרים מתוך נתוני משרד הפנים.

נתון חשוב אחר הוא מקום הימצאו של הלקוח בעת הפנייה לאשפוז סעודי. הלקוח יכול להימצא בקהילה, במוסד סיעודי, בבית חולים כללי, במוסדות הקשורים לבריאות הנפש או במוסדות של משרד הרווחה. מידע כזה מסייע להבין את מצבו של הלקוח, ויש בו כדי להשפיע על העדיפות שתינתן לפנייתו בתנאים של מחסור במקומות או בתקציב האשפוז. הנתון "מקום הלקוח" (מכונה גם "מיקום הפונה") אמור להיות מוזן על ידי הצוות ביחידה לגריאטריה.

מנתוני האגף לגריאטריה עולה כי בשנת 2007 נרשמו במערכת אג"ם כ-7,000 פניות ללשכות הבריאות, וכי רק בכ-42% מהפניות הוזן מקום הלקוח. ביוני 2008 הוכן באגף לגריאטריה דוח שבדק את ההתפלגות של מקום הלקוח לפי אזורים שונים בארץ, והמליץ להפוך נתון זה לנתון חובה, כדי להבטיח את הזנתו. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, לא נדון הנושא בהנהלת האגף לגריאטריה, וממילא הוא לא נתן הנחיות לתיקון המצב.

ועדת הסיווג הבוחנת את מצבו של הפונה לאשפוז סיעודי, בוחנת מידע רפואי וסוציאלי המרוכז על ידי האחות הגריאטרית והעובדת הסוציאלית. המידע הרפואי-סיעודי, שחלקו הרפואי ממולא על ידי רופא, נרשם בטופס בן ארבעה עמודים, ששלושה מהם אמורים להיות מוקלדים למערכת על ידי האחות הגריאטרית. כמו כן אמורה האחות הגריאטרית להקליד למערכת סיכום קצר על מצב הפונה, וכן לציין אם ערכה אצלו ביקור בית או ביררה עליו פרטים נוספים.

באוגוסט 2008 פרסם האגף לגריאטריה דוח שמטרתו לאמוד את הפער בהזנת נתונים מהדוח הרפואי-סיעודי ומהדוח הסוציאלי, ואת השונות בין הלשכות בנושא זה. מנתוני הדוח עולה כי השונות בין לשכות הבריאות בשיעור הנתונים החסרים גדולה מאוד. כך לדוגמה, שיעור הפונים שלהם חסרו נתונים רפואיים-סיעודיים היה במחוז באר-שבע - 6.4%, ובמחוז מרכז - 96.2%. בסיכום הדוח נאמר כי העובדה שיש לשכות ששיעור הנתונים החסרים בהן נמוך, מעידה שניתן להטמיע את הקלדת הנתונים, ולכן יש לאתר את החסמים בהזנת הנתונים ולפתוח אותם כדי להביא לשיפור השימוש במערכת.

בפועל, הגם שהנתונים הרפואיים-סיעודיים והסוציאליים מוקלדים למערכת זו השנה השלישית, לא נעשה בהם עד כה שימוש, לא לצרכים תפעוליים, כבסיס להחלטה של ועדת הסיווג, ולא לצרכי בקרה או לקביעת מדיניות. נתונים אלה חסרים לכ-50% מאוכלוסיית הפונים. גם שלמותם ואמינותם של הנתונים הקיימים אינן ודאיות, שכן האגף לגריאטריה החל לבדוק אותם רק במהלך הביקורת. בדיקה כזו, שנעשית זמן רב אחרי שהנתונים הוזנו, מצריכה מאמצים חריגים, ואינה מבטיחה כי לרשות האגף ומשרד הבריאות עומד מאגר נתונים אמין, שלם וזמין בכל עת ולכל צורך.

בתשובתו מנובמבר 2008 מנמק המשרד את חוסר השלמות בנתונים מסוימים בכך שהאגף לגריאטריה ביקש להקל על עובדי הלשכות את לימוד המערכת החדשה והמורכבת, ולכן צומצם מספר שדות החובה למינימום. "בתחילת הדרך" הוחלט אפוא להגביל את שדות החובה לאלה החיוניים להתחשבנות מול המוסד הסיעודי ומול בני משפחת המאושפז. עוד הוסיף המשרד כי המטרות שהוגדרו למערכת אג"ם הן אלה: תמיכה בכל התהליכים הארגוניים; יצירת "תיק ללא נייר" למטופל, ובו ירוכזו נתונים שיאפשרו למטה המשרד למפות את פרופיל הפונים לאשפוז סיעודי; אחידות מרבית בעבודת הלשכות; תמיכה בתכנון מדיניות.

עוד הוסיף המשרד בתשובתו כי האגף לגריאטריה יוזם כיום הרחבה הדרגתית של שדות החובה, תוך כדי בדיקה כמותית של הנתונים שצריך יהיה להזין בשדות החובה החדשים. השדות "תאריך לידה" ו"מקום הפונה" הם כיום שדות חובה במערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת, שלוש שנים לאחר הפעלת המערכת, טרם הסתיים תהליך הגדרת שדות החובה. התמשכותו של התהליך גרמה לעיכוב בהשגת מטרתו של המשרד - ניצול מיטבי של המערכת והסתמכות על מאגר מידע שלם ואמין.

תחקור המערכת

על פי נוהל מפת"ח, עם סיומו של פרויקט מחשוב יש לקיים תחקור של התנהלותו על מנת להפיק ממנו לקחים לעתיד, לאותו פרויקט ולפרויקטים אחרים. לתחקור חשיבות מיוחדת אם מתגלות בפרויקט בעיות חמורות, כגון חריגה ב-50% ומעלה בלוח הזמנים או בעלויות, בעיות טכנולוגיות חריגות או כל בעיה אחרת העלולה למנוע מהפרויקט מלהסתיים בהצלחה. היוזמה לתחקור אמורה לבוא ממנהל המחשוב, שממנה לתפקיד איש הבטחת איכות או כל גורם מקצועי אחר שלא היה מעורב בפרויקט. התחקור יסתמך בין השאר על מסמכים שליוו את תהליך הפיתוח, ומידע ממשתמשים, אם דרך ראיונם ואם באמצעות שאלוני שביעות רצון שיופצו ביניהם.

הבדיקה העלתה שאגף המחשוב לא תחקר את תהליך הפיתוח של המערכת, זאת על אף שהתגלו בפרויקט חריגות בעלויות.

בתשובתו ציין המשרד כי עוד בשלבי פיתוח המערכת וטרם הפעלתה על ידי המשתמשים נעשה שימוש במתודולוגיה של SAP לצורך בדיקה של תפוקות מול יעדים ומטרות. כמו כן קיים אגף המחשוב ביקורים יזומים ברוב הלשכות, ניהל ישיבות תחקור עם המשתמשים והנהלות הלשכות, וכך נהג גם עם מוסדות האשפוז. כתוצאה מתהליך זה הוכנסו שיפורים למערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מטרת התחקור או הערכת המערכת היא להפיק לקחים ברמה הארגונית, הן לצורך המשך הפיתוח של המערכת עצמה והן לקראת פיתוח מערכות נוספות בארגון. נוהל מפת"ח קובע לתהליך זה מספר מאפיינים, שהמרכזיים שבהם הם: התחקור ייעשה על ידי גורם שלא היה מעורב בפיתוח המערכת; התחקור יסוכם בדוח שמשווה את הדרישות מהמערכת לתוצריה בפועל, וכולל גם רשימת ממצאים ולקחים מהפרויקט ורשימת לקחים לארגון. כל זה לא נעשה.

סיכום

פרויקטי מחשוב הם פרויקטים מורכבים המשלבים בתוכם מרכיבים רבים, טכנולוגיים וארגוניים. כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה שלהם יש לפעול על פי נוהל פיתוח. הנוהל המחייב לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה הוא נוהל מפת"ח.

פרויקט אג"ם (אגף גריאטרי ממוחשב) הוא פרויקט הקמת מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי במדינת ישראל. עד שנת 2008 לא מונתה ועדת היגוי לפרויקט. במקומה קיבלה חלק מההחלטות ועדת היגוי שנועדה לטפל בנושא גביית חובות ממאושפזים, שהיה רק אחד מהנושאים שהמערכת הייתה אמורה לתמוך בהם.

תהליך קבלת ההחלטות על הקמת המערכת נמשך זמן רב ולא נעשה על פי כללי נוהל מפת"ח: לא הוכנו מסמכי הייזום והאפיון המחייבים, וממילא גם לא הובאו בפני מקבלי ההחלטות. ההחלטות לא התבססו על ניתוח חלופות מבחינת העלויות, היתרונות והחסרונות. הערכות העלות שנעשו בתחילת הפרויקט היו חסרות.

גם גורמי התכנון, התקצוב והבקרה במשרד לא פעלו על פי החוקים והתקנות המחייבים. הפרויקט לא תוקצב מראש בספרי התקציב של השנים 2005-2008, ומימונו נעשה בחלקו מתקנות התקציב של שירותי אשפוז. תהליך ההתקשרות עם הספק נעשה שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים, תקנותיו והוראות התכ"ם. גורם הבקרה הראשי על התהליך, ועדת המכרזים המשרדית, לא היה מעורב בחלק מההתקשרויות, ובחלקן היה מעורב בדיעבד.

המשרד הקים מערכת מידע ממוחשבת שבאה לתקן ליקויים שעליהם התריע משרד מבקר המדינה בעבר, ועל כך הוא ראוי לשבח. חלקו העיקרי של הפרויקט הסתיים, והוא תורם לשקיפות הנושא הכספי ולבקרה עליו. עם זאת, על משרד הבריאות לבחון את פרויקטי המחשוב שהוא מנהל ולוודא כי הליקויים שנמצאו בניהול הפרויקט לא יישנו. על המשרד לוודא כי פרויקטי המחשוב מתנהלים בהתאם להוראות נוהל מפת"ח, וכי גורמי הניהול, התכנון והבקרה שמחוץ לאגף המחשוב - ועדת ההיגוי המשרדית, ועדות ההיגוי הפרויקטליות, גורמי התקצוב והחשבות וועדת הרכישות המשרדית - ממלאים את תפקידיהם על פי החוקים והנהלים המנחים אותם, וכי תהליכי ההקמה והתחזוקה של מערכות המידע במשרד מתועדים ומנוהלים בשקיפות ראויה לכל הגורמים.