

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



רשות המיסים בישראל

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים



פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

רקע

שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם) הוא גוף המשמש כמערך המחשוב הפנימי של רשות המיסים בישראל (רשות המיסים או הרשות) ונותן לה שירותי מחשוב לצורך גבייה ואכיפה, ליצירת הרתעה ראויה ולמיצוי זכויותיהם של הנישומים. שע"ם משרת כ-1.3 מיליון "לקוחות": חברות, תאגידים מסוגים אחרים, עצמאים, בעלי שליטה, שכירים, מקבלי מענקי עבודה, שכירים המבצעים תיאומי מס והחזרי מס, 6,000 העובדים של רשות המיסים, 13,000 משרדי מייצגים ו-7,000 עורכי דין. שע"ם מנהל מאות פרויקטים בכל שנה, החל מפרויקטים לביצוע מידי וכלה בפרויקטים שביצועם נמשך שנים מספר. רשות המיסים קובעת בכל שנה תוכנית עבודה וכלולים בה בין היתר פרויקטים לתחזוקה של המערכות הקיימות, לשינויים בהן, לפיתוחן ולשיפורן וכן להקמת מערכות חדשות. תרומתן של המערכות הממוחשבות חשובה לייעול עבודתה של רשות המיסים, לקיצור התהליכים, להגברת אמינות הפעולות, לתיעוד, למעקב ולבקרה שוטפת על התהליכים ועל ההחלטות.



נתוני מפתח

55%	119	221	333 מיליון ש"ח
שיעור הפרויקטים שבהם היו חריגות של יותר מ-100% במספר ימי העבודה שהוקצו לפרויקט ¹	מספר פרויקטי שיפורים ושינויים במערכות הקיימות בשנת 2021 המנוהלים בשע"ם	מספר פרויקטים חדשים ושוטפים בשנת 2021 המנוהלים בשע"ם	תקציב שע"ם לשנת 2021
66%	120,000	56%	583
שיעור הטפסים שאינם מקוונים מתוך כלל הטפסים המוצגים באתר האינטרנט של רשות המיסים	מספר הפניות שהתקבלו בדלפק הסיוע ² בשע"ם בממוצע בשנים 2021 - 2019	שיעור עובדי המדינה מקרב המועסקים בשע"ם נכון לינואר 2022	עובדים בשע"ם נכון לינואר 2022

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2021 - פברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות שע"ם, שהוא גוף מערכות המידע של רשות המיסים. במסגרת הביקורת נבדקו היבטים ארגוניים - השירות ללקוחות שע"ם והטיפול בתקלות מערכתיות. כמו כן נבדקו אופן ניהול הפרויקטים בשע"ם והמעקב והבקרה על ביצועם. הביקורת כללה גם בחינה של תהליכים עסקיים עיקריים ברשות המיסים ואת אופן מיכונם.



- 1 מתוך הפרויקטים בהם היה שיעור ההפרש בין מספר הימים המשוער לפרויקט לבין מספר הימים לפרויקט המעודכן במערכת גבוה מ-20%.
- 2 יחידה האחראית על הממשק בין שע"ם ללקוחותיו.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



התוכנית האסטרטגית של ש"מ - בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי במהלך גיבוש התוכנית נדונו בהנהלת ש"מ חלופות שונות לתוכנית או לעקרונותיה. בנוסף, בבדיקה שביצע צוות הביקורת במהלך הביקורת בקרב המנהלים הבכירים בש"מ, ציינו כל המרואיינים כי לא היו שותפים לגיבוש התוכנית האסטרטגית לש"מ.



תכנון תוכניות העבודה, ניהול הפרויקטים והבקרה עליהם

- **תיעוד הפרויקטים** - בש"מ לא בוצעו התהליכים הנדרשים לצורך קבלת החלטות מושכלות על בסיס נתונים מעודכנים ולצורך תיעוד הפרויקטים בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לרבות קביעת אומדנים ובחינת יחס עלות - תועלת.
- **תוכנית בסיס** - שלא בהתאם לנדרש על פי נוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב הממשלתי, לכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו על ידי צוות הביקורת ול-6 פרויקטים אסטרטגיים אין תוכנית בסיס הכוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים והעלויות. בהיעדר נתוני תוכנית בסיס הכוללים תאריכי סיום משוערים ומשאבי כוח אדם משוערים, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה כנדרש בהנחיות רשות התקשוב הממשלתי ובנוהל המתודולוגיה, ואין ביכולתה של הנהלת הארגון לקבל תמונת מצב עדכנית על התקדמות הפרויקטים, על השינויים שנוצרו בהם ועל השפעתם ביחס לתכנון המקורי.
- **הזנת נתוני הפרויקטים במערכת לפיד** - לקראת בניית תוכנית העבודה לשנת 2020 החלו בש"מ לעבוד במערכת "לפיד" אליה מוזנים נתוני הפרויקטים לצורך ניהול, מעקב ובקרה.
 - במערכת אין תהליך מובנה לפרויקטים שאינם אסטרטגיים המאגד את כל תתי-הפרויקטים לפרויקט-על, ולא ניתן לבצע מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקטים ועל חריגות מלוחות הזמנים ומעלותם הכוללת.
 - נתוני תאריכי הסיום של הפרויקטים וימי הפרויקטים מתעדכנים במערכת לפיד בהתאם למשימות שמזינים מנהלי הפרויקטים ולשינויים בהם ואין דרך לוודא כי תכנון הפרויקט מלא וכי הזננו כל המשימות הנדרשות לצורך השלמתו, ולא ניתן להציג תכנון מול ביצוע של הפרויקטים במערכת לפיד בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים.
 - אין דיווח על מספר ימי הביצוע בפועל של העובדים; שיעור הביצוע מחושב על פי ההערכה של שיעור ביצוע המשימה, שנעשית בידי מנהלי הפרויקטים. אין חישוב המציג את עלות כוח האדם המושקע בפרויקטים השונים בהתאם לתפקיד ולסוג ההעסקה, אין קישור לתקציב הכולל נתונים על עלויות יעוצים חיצוניים ואין נתונים על רכש תשתיות רלוונטיות.
- **חריגות בפרויקטים** - ב-32% מהפרויקטים החדשים והשוטפים בשנת 2021 נמצאו חריגות בשיעורים מהותיים (מעל 20%) בין הימים המשוערים לפרויקט לצורך פגישות התיעוד לבין ימי הפרויקט המעודכנים במערכת המעידות כי לא נעשה תכנון ראשוני מספק טרם הערכת מספר הימים הנדרש לביצוע הפרויקטים. כמו כן, נמצאו חריגות



בתכולה ב-34 מתוך 221 הפרויקטים בשנת 2021. ב-17 מפרויקטים אלה סטטוס התכולה נרשם "כמתוכנן" ובהערות מנהל תוכניות עבודה נרשם כי קיימות חריגות בתכולה.

- **בקורות על ניהול פרויקטים** - בשע"ם וברשות המיסים לא נעשות בתום השנה בקורות המנתחות את יישום תוכנית העבודה השנתית בשע"ם ואין מפיקים לקחים. יתרה מכך, אין בשע"ם נתונים שנתיים לגבי כל שנה אלא נתונים חלקיים בלבד שעודכנו על ידי מנהלי הפרויקטים.

תמיכת שע"ם בתהליכים עסקיים ומיכון תהליכים ידניים

- **כריית מידע** - לצורך קביעת השומה עובדי הרשות נדרשים לבחון מידע רב הנוגע להכנסות ולנישומים. בין היתר, דיווחי הנישום, מס שנוכה לו, מידע על עובדיו ותשלומי משכורת, מידע מודיעיני ועוד. אף שהמידע קיים במאגרי המידע של הרשות, מפקחי המס ניגשים לחלק מהמידע באמצעות שאילתות פרטניות וללא תהליך אוטומטי של איסוף מידע ממוחשב והשוואתו. יתרה מכך, לא מתנהל תהליך של כריית מידע של עיבוד אלפי הנתונים הפיננסיים והחשבונאיים המצויים במקורות המידע השונים לגבי אותו נישום.

- **הצהרות הון** - הצהרת הון היא כלי חשוב המשמש את פקיד השומה בבואו לבדוק את דיווחיו של הנישום. עובדי רשות המיסים מבצעים תהליך של השוואת הון, שהיא השוואה בין הצהרות הון שהוגשו לאורך כמה שנים. מיכון הצהרות ההון יאפשר להשוות את ההון באופן אוטומטי, וכך ייחסר זמן עבודה של עובד הרשות. כמו כן, יהיה ניתן לבצע את השוואות ההון של כלל הנישומים החייבים להגיש הצהרות הון, ולהציף לבדיקה פרטנית רק נישומים אשר בבדיקה האוטומטית נמצא בהצהרותיהם הפרש הון בלתי מוסבר. בביקורת נמצא כי ברשות המיסים בדיקות השוואות ההון נעשות באופן ידני. כמו כן נמצא כי הרשות לא קידמה את פרויקט הצהרות הון מקוונות לאחר אפיון על ידי ועדה ייעודית בשנת 2013, ובמועד סיום הביקורת הפרויקט אינו מופיע במערכת הממוחשבת לניהול תוכניות העבודה של שע"ם (מערכת לפיד).

- **ניכוי מס במקור** - ניכוי מס במקור הוא סכום המס לקיזו מתקבולי ההכנסה. המשלם מנכה סכום זה ומעבירו ישירות למס הכנסה. הנישום שנוכה לו מס מדווח על המס שנוכה לו. סך הפערים בערך מוחלט בין הניכויים המדווחים על ידי המנכים לבין אלו המדווחים על ידי נישומים יחידים היה 8.65 מיליארד בשנת 2017 ו-3.64 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 58%). ביחס לנישומים שהם חברות, סך הפערים בערך מוחלט היה 3.02 מיליארד בשנת 2017 ו-1.89 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 37%). סך הפער המצטבר (בערך מוחלט) בשנים 2017 - 2019 הסתכם בכ-18.6 מיליארד. ברשות יש מערכת ממוחשבת חדשה המאפשרת בקרה מובנית לזיהוי הפערים אך השימוש בה טרם מתאפשר לכל מפקחי המס ורכזי החוליות, ותהליך העבודה המקובל ברשות הוא בדיקה ידנית על ידי מפקחי המס רק של מקצת התיקים שהוכנסו לתוכנית העבודה והמטופלים לצורך שומה.

- **מחשוב טופסי הרשות** - לרשות המיסים מאגר הכולל 322 טפסים בכלל מערכי המס: מס הכנסה, מע"מ, מיסוי מקרקעין, מיסי יבוא ומכס, מיסים עקיפים אחרים ומענקי עבודה וקורונה. 111 מהם הם טפסים מקוונים. לנוכח השיעור של 63% של טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו (מתוך כלל טופסי המכס ומיסי היבוא) בולט השיעור



הקטן (24%) של טופסי מס הכנסה שמוחשבו (מתוך כלל טופסי מס הכנסה). כמו כן, שיעור טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו הוא 45%, ואילו שיעור טופסי מס הכנסה הממוחשבים (מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו) קטן יותר (35%), זאת אף שליבת הפעילות של הרשות היא גביית מס הכנסה.

היבטים ארגוניים בפעילות שע"ם

- **עיצומי עובדים** - נוכח היעדר הסכמה בין העובדים בשע"ם לבין ההנהלה בעניין העסקת עובדים במיקור חוץ ושימוש ביועצים חיצוניים, נקט ועד העובדים עיצומים. ממסמכי הנהלת שע"ם עולה כי עיצומים אלה כללו פעולות שונות, ובהן אי-שיתוף פעולה עם החממה³, ומניעת הקצאת משתמשים במערכות שע"ם לעובדים חדשים שאינם עובדים קבועים בתקן. עוד עולה ממסמכי הנהלת שע"ם כי עקב עיצומי ועד העובדים חלו עיכובים בפרויקטים שנכללו בתוכנית העבודה של שע"ם.
- **מחסור בכוח אדם** - במועד סיום הביקורת 40 תקנים של עובדי מדינה, המהווים כ-11% מ-367 התקנים הקיימים, אינם מאוישים בדרך קבע. כמו כן, 19 תקנים של סטודנטים המהווים כ-32% מ-60 התקנים הקיימים אינם מאוישים. המחסור מחריף עם השנים בשל עזיבת תוכניתנים ועקב אי-גיוס חדשים במקומם. סך התקנים הבלתי מאוישים בדרך קבע הוא 59, ומהווה כ-10% מסך 606 עובדי שע"ם מכל סוגי העסקה.

שירות לקוחות

- **פיזור השירות בין כמה גורמים** - אף שבתוכנית האסטרטגית דובר על מענה ללקוחות בכתובת אחת, נכון למועד הביקורת הטיפול בתמיכה במייצגים מפוזר בין 3 גורמים (דלפק הסיוע, מוקד שירות הלקוחות ומחלקת מרשם מייצגים) המעניקים למייצגים שירותים שונים. עקב כך, יש מייצגים הפונים בטעות למוקד שירות הלקוחות של רשות המיסים, שאינו הגורם המתאים למתן השירות.
- **דלפק הסיוע** - דלפק הסיוע תומך באלפי לקוחות בחודש ומשיב על פניות מסוגים רבים אשר נדרש לגביהן ידע רב. שיעור הפניות המתקבלות בדלפק הוא 82% - 87% והיתר מתקבלות באמצעות הפורטל. בשנים 2019 - 2021 התקבלו ממייצגים כ-24,000 פניות עקב קשיי התחברות, כ-5,800 פניות עקב בעיות בתפעול המחשב אצל הלקוח לאחר התחברות למערכת, וכ-10,000 פניות לצורך תמיכה טכנית. לאגף אין מערכת לניהול ידע המאפשרת לתומך לאתר את המידע הרלוונטי בלחיצת כפתור. הדוחות הניהוליים של דלפק הסיוע אינם כוללים דיווח על ימים של שיא פניות או על מאפיינים תקופתיים של הפניות, כגון שיא דיווחים על קשיי התחברות לקראת מועדי הדיווח על פי החוק - היום ה-15 בחודש, מועדי הדיווח של הדוחות השנתיים וכן בעת עלייה לאוויר של יישום חדש. בשנים 2019, 2020 ו-2021 נסגרו 72%, 73% ו-75% מהפניות במוקד בהתאמה, ללא העברה לגורמים חיצוניים. הגורמים שאליהם מועברות הפניות מהדלפק אינם מקפידים לסגור את הפנייה במערכת לאחר סיום הטיפול בה. לדלפק הסיוע חסר מידע על סיום הטיפול ברבע מהפניות אליו בקירוב.

3 גוף פיתוח בשע"ם שבו עובדים בעלי ידע בטכנולוגיות חדשות; הגוף פועל בשיטת פיתוח זריז - Agile.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות הרשות לקיצור הניכר של זמני ההמתנה לפניות המגיעות לדלפק שע"ם וממליץ לדלפק להמשיך לפעול לטיוב השירות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את צעדי הרשות להקמת מאגר מידע המהווה תנאי סף לביצוע כריית מידע וממליץ לרשות לפעול לקידום הנגשת והשוואת מידע נוסף באופן אוטומטי ולהשלמת קידום מהיר של תהליך כריית המידע.

עיקרי המלצות הביקורת

על שע"ם להכין תוכניות בסיס לכל הפרויקטים עם תחילת ביצוע הפרויקט, בהתאם לנוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב הממשלתי.



מומלץ כי בעת ההמרה לפרויקט שע"ם ינחה להזין את המשימות לביצוע הפרויקט כולו, למעט שינויים בלתי צפויים. עוד מומלץ לבצע מעקב על תאריכי תחילת הביצוע בפועל למול תאריכי ההתחלה בתוכניות הבסיס. כמו כן, מומלץ לוודא ששיעור הביצוע המוצג במערכת תואם את כלל המשימות הנדרשות לרבות אלו שנוספו.



על שע"ם לכלול במערכת לפיד את כל עלויות הפרויקטים, לרבות ימי עבודה המושקעים בהתאם לביצועם בפועל ועלויות יועצים חיצוניים. כמו כן, על שע"ם לכלול את תמחור העלויות המושפע מתפקידי כוח האדם המשוך לפרויקטים ומסוג ההעסקה. בשלב המרת הדרישה לפרויקט יוזנו למערכת לפיד כל המשימות הנדרשות לביצועו ותיקבע הערכת ימים כוללת הנדרשת עד לסיום הפרויקט וזאת לצורך קבלת מידע על עלויותיהם של הפרויקטים ולצורך מעקב אחר ביצועם. עוד מומלץ כי רשות המיסים ושע"ם יערכו בקרה שנתית על הנתונים העדכניים של כל הפרויקטים לצורך ניתוח שנתי על עמידת שע"ם בתוכניות העבודה ולשם הפקת לקחים.



מומלץ כי הרשות תפתח פלטפורמה לקליטת דוחות למערכות המחשוב שלה, ולשליפת דוחות, וביצוע ניתוחים והצלבות של המידע לצורך שיפור תהליכי השומה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תפעל למיכון השוואות ההון שיאפשר להשוות את ההון באופן אוטומטי וכך ייחסך זמן עבודה של עובדי הרשות. יתר על כן, יהיה אפשר לבצע את השוואות ההון של כלל הנישומים החייבים להגיש הצהרות הון ולהציף נישומים אשר מלכתחילה יש בהצהרותיהם הפרש הון בלתי מוסבר.

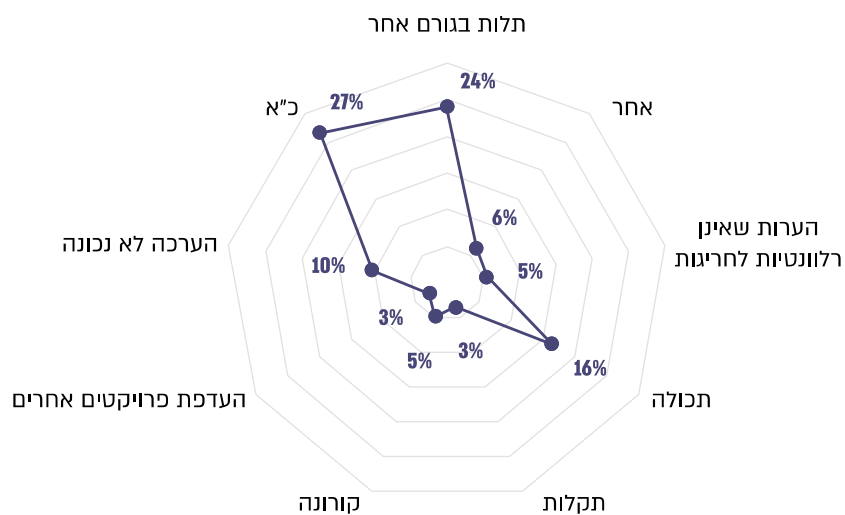
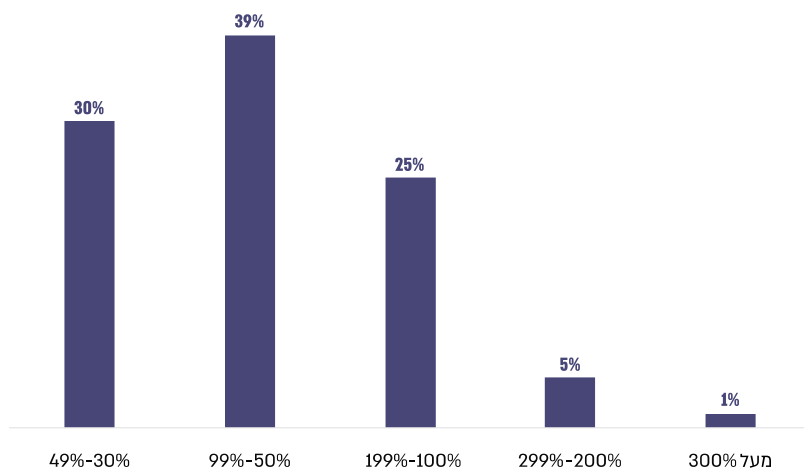


מומלץ לרשות לרכז את המענה למייצגים תחת קורת גג אחת כדי לייעל את השירות. עוד מומלץ כי שע"ם ימשיך לנהל קשר שוטף עם ועדת הקשר של לשכת רואי החשבון כדי להשלים טיפול בסוגיות המועלות על ידה.





התפלגות פרויקטים בשנת 2021 שבהם שיעור החריגות בין ימים משוערים לפרויקט לבין ימי העבודה מעודכנים במערכת לפיד עולה על 20% והתפלגות הסיבות לחריגות אלה*



* על פי הערותיו של מנהל תוכניות העבודה.



סיכום

ממצאי הדוח מראים כי שע"ם מתקשה לעמוד בדרישות הפיתוח של רשות המיסים ובהיערכותה המיטבית לחירום. התאוצה בהתפתחות הטכנולוגיה צפויה להגדיל את צרכיה של רשות המיסים בפיתוחים נוספים. בהיעדר פתרון לצמצום הפער בין צורכי המחשוב של רשות המיסים לבין יכולות הפיתוח של שע"ם, ייפגעו יכולות הגבייה ואכיפה, יצירת ההרתעה ומיצוי הזכויות של הנישומים ברשות המיסים.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולבחינת ההמלצות לשם קידום מחשובה ולשיפור השירות לנישומים, למייצגיהם ולעובדי הרשות.



פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מבוא

שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"ם) הוא גוף המשמש כמערך המחשוב של רשות המיסים בישראל⁴ (להלן - רשות המיסים או הרשות) ונותן לה שירותי מחשוב לצורך גבייה ואכיפה, ליצירת הרתעה ראויה ולמיצוי זכויותיהם של הנישומים. שע"ם משרת כ-1.3 מיליון "לקוחות": חברות, תאגידים מסוגים אחרים, עצמאים, בעלי שליטה, שכירים, מקבלי מענקי עבודה, שכירים המבצעים תיאומי מס והחזרי מס, 6,000 העובדים של רשות המיסים, 13,000 משרדי מייצגים ו-7,000 עורכי דין.

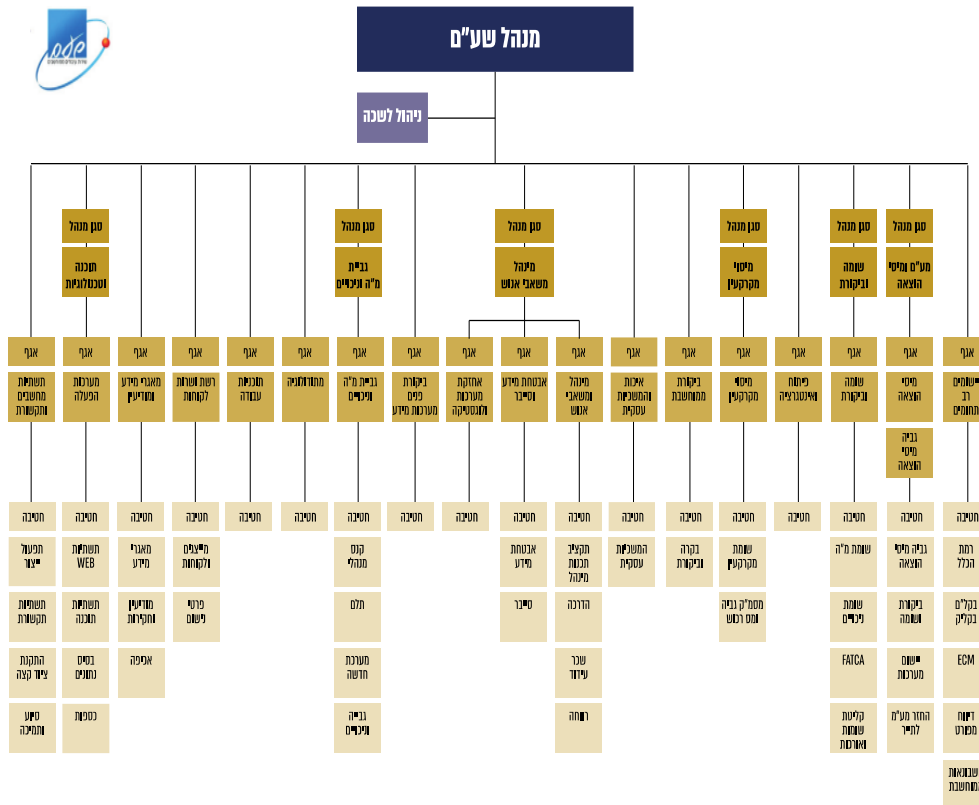
אלה הם תפקידי שע"ם: הספקת מערכות ושירותי מחשוב המשמשים תשתית לגביית מס אמת; הענקת שירות המעמיד את הלקוח במרכז; שימוש בטכנולוגיות חדשות כדי לממש את מטרותיה של רשות המיסים; פיתוח ושימור ההון האנושי, הערכי והמקצועי על פי החזון של רשות המיסים, החותרת להיות גוף חדשני ויוזם הפועל ביעילות ובאפקטיביות.

שע"ם מנהל מאות פרויקטים בכל שנה, החל מפרויקטים לביצוע מיידי וכלה בפרויקטים שביצועם נמשך שנים מספר. רשות המיסים קובעת בכל שנה תוכנית עבודה וכלולים בה בין היתר פרויקטים לתחזוקה של המערכות הקיימות, לשינויים בהן, לפיתוחן ולשיפורן וכן להקמת מערכות חדשות. תוכנית העבודה משקפת את הפעולות שהיא מתכננת לבצע בתקופה מוגדרת בהתחשב בסדר העדיפויות, במגבלות הזמן ובכוח האדם.

תרומתן של המערכות הממוחשבות חשובה ליעול עבודתה של רשות המיסים, לקיצור התהליכים, להגברת אמינות הפעולות, לתיעוד, למעקב ולבקרה שוטפת על התהליכים ועל ההחלטות. המערכות הממוחשבות הן גם כלי להפקת נתונים ולהצגתם בחתכים שונים לפי הצרכים המשתנים בפני הגורמים הרלוונטיים: עובדי הרשות, משרדי הממשלה ומקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה. גורמים אלו זקוקים לנתונים בין היתר לצורך הכנת יוזמות חקיקה בתחום המיסוי. נתונים מסוימים מוצגים אף לציבור הרחב.

תקציב שע"ם לשנת 2021 היה 333 מיליון ש"ח. בשנה זו בוצעו בשע"ם 12 פרויקטים אסטרטגיים, 221 פרויקטים שוטפים וחדשים ו-119 בקשות לשינויים ולשיפורים (להלן - שו"שים). לשע"ם יש תקנים ל-606 עובדים, מתוכם כ-61% עובדי מדינה, כ-29% עובדים באמצעות מיקור חוץ וכ-10% סטודנטים. תרשים 1 להלן מציג פירוט של המבנה הארגוני של שע"ם.

4 פרט לאגף המכס המנוהל במערכת "שער עולמי".



פעולות הביקורת

| 608 |



שער ראשון: התוכנית האסטרטגית בשע"ם, תכנון תוכניות עבודה, ניהול פרויקטים ובקרה עליהם

טכנולוגיית מידע (להלן - IT) היא אחד האמצעים המרכזיים אשר נועדו לסייע לארגון להשיג את מטרותיו. הכנה של תוכנית אסטרטגית למחשוב היא פרקטיקה מקובלת שמטרתה הן תיאום ציפיות ושיפור המתאם שבין התהליכים והצרכים העסקיים לבין מערך ה-IT; ביסוס הצורך בתקציבים המופנים לתשתיות ה-IT ולמערכות המידע; תיעודף הצרכים וקבלת החלטות להשקעות ב-IT בהתאם לאסטרטגיה; שיפור תהליכי התחזוקה, ובעיקר שיפור השרידות של מערכי ה-IT.

התהליך של הכנת תוכנית אסטרטגית כולל שלבים אחדים, ובהם לימוד המצב הקיים, ניתוח הצרכים והדרישות של הארגון ושל היחידות העסקיות שלו בכל הקשור לטכנולוגיות מידע, והמלצה על האסטרטגיה המתאימה ועל העקרונות ליישומה. השלב האחרון הוא בניית תוכנית עבודה ישימה לצורך מילוי הצרכים והדרישות.

צוות הביקורת בחן את התאמת האסטרטגיה של שע"ם ואת הפרויקטים המרכזיים ששע"ם מבצע ליעדים האסטרטגיים של רשות המיסים. כמו כן נבחן המענה של שע"ם על היעדים האסטרטגיים של הרשות.

התוכנית האסטרטגית של רשות המיסים

במהלך החציון השני של שנת 2018 הוכנה ברשות המיסים תוכנית אסטרטגית לפעילות הרשות בשנים 2019 - 2021 (להלן - התוכנית האסטרטגית) שנועדה לגבש אסטרטגיה ולהגדיר את היוזמות המרכזיות לביצוע עד לסוף 2021. התוכנית עסקה בתחומי הפעילות השונים של הרשות ושל יחידותיה העסקיות.

בתהליך הכנתה של התוכנית האסטרטגית של הרשות העלו הסמנכ"לים השונים ברשות יוזמות אסטרטגיות הנדרשות בתחום אחריותם⁵. מעיון במצגת היוזמות האסטרטגיות עולה כי 39 מתוך 50 היוזמות המפורטות בה מבוססות על מערכות המידע, וחלקן מחייבות מעורבות פעילה של שע"ם.

בתוכנית האסטרטגית הגדירה הרשות חמישה עקרונות פעולה לשם השגת יעדיה:

1. אימוץ זווית הראייה של הלקוח בתהליכי העבודה;
2. מחשוב ואוטומציה של תהליכי העבודה;
3. ניהול תהליכים ופרויקטים;

5 היוזמות כללו בין היתר תיקונים בחוק, הקמת יחידות ושילוב טכנולוגיה בתהליכים קיימים.



4. עבודה מבוססת נתונים;

5. הנגשת המידע ושקיפותו.

מעיון בעקרונות הפעולה שלעיל נראה כי הם ניתנים למימוש רק באמצעות שימוש רב במיכון, כלומר לשע"ם תפקיד מרכזי במימוש עקרונות הפעולה של הרשות.

במסגרת התהליך האסטרטגי נבחרו 16 יוזמות בשלושה תחומים שהוגדרו כתמות (Themes) מרכזיות: שיפור השירות לאזרח, העמקת הגבייה ובניית יכולות. בתרשים 2 להלן מוצגות היוזמות שמנהל הרשות הגדירן כמובילות.

תרשים 2: היוזמות המובילות על פי הגדרתו של מנהל רשות המיסים



המקור: רשות המיסים.

חלק ניכר מהיוזמות האסטרטגיות של רשות המיסים מחייב מעורבות רבה של שע"ם. יתר על כן, אחת מיוזמות אלה הייתה בניית אסטרטגיה לשע"ם. מהאמור עולה כי רשות המיסים רואה את שע"ם כגורם מרכזי במימוש תוכניותיה האסטרטגיות.



מסקירת תוכנית העבודה של שע"ם לשנת 2020⁶ עולה כי הפרויקטים האסטרטגיים שלהלן אכן מופיעים בה והם מוצגים בלוח 1 להלן.

לוח 1: הפרויקטים האסטרטגיים בתוכנית העבודה של שע"ם

מס"ד	הפרויקט
1	CRM ⁷
2	דוח שנתי מקוון מלא (דוח ללא נייר)
3	דיגיטציה של תיאומי המס
4	האזור האישי
5	הנגשת נתונים (מו"ח) ⁸
6	הקמת מוקד רשות המיסים
7	הקצאת "חשבונות ישראל" (המודל הצ'יליאני) ⁹
8	שומה בהתכתבות (מודל השכבות) ¹⁰
9	שומת מסמ"ק ¹¹
10	תיק שומה ממוחשב (תיק ביקורת ממוחשב)
11	אתר רשות המיסים

על פי נתוני רשות המיסים.

כאמור, ניתן להשיג חלק ניכר מהיעדים האסטרטגיים של הרשות רק אם שע"ם יאפשר להשיגם ויתמוך בהם, ונראה כי שע"ם אכן נערך לכך.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מ-8.6.22 (להלן - תשובת רשות המיסים) כי "שע"ם נערך להשגת חלק מהיעדים האסטרטגיים במהלך שנת 2022, ויתרתם בהמשך, בכפוף להקצאת המשאבים הנדרשים".

- 6 במהלך שנת 2021 החלה רשות המיסים להכין תוכנית אסטרטגית חדשה. במועד כתיבת דוח זה התוכנית עדיין בתהליכי גיבוש, ולפיכך לא נבחנו השפעותיה על תוכניות העבודה של שע"ם.
- 7 CRM - Costumers Relationship Management מערכת לניהול קשרי לקוחות.
- 8 תשתית טכנולוגית מתקדמת המאפשרת גישה לכל הנתונים ברשות המיסים ממאגר נתונים יחיד.
- 9 מספר הקצאה לחשבונות לשם מניעת הפצה של חשבונות פיקטיביים.
- 10 הקמת יחידת שומה המטפלת בסוגיות שאינן מצריכות שיקול דעת או שנדרש להן שיקול דעת מוגבל. נדרש לשם כך פיתוח מערכת תפעול תומכת.
- 11 מערכת שתאפשר עריכת שומה אוטומטית במיסוי מקרקעין.



התוכנית האסטרטגית של שע"ם

כאמור, אחד הפרויקטים בתוכנית האסטרטגית של רשות המיסים היה בניית אסטרטגיה לשע"ם. התוכנית האסטרטגית של שע"ם הוכנה במהלך שנת 2019. מטרתו של הפרויקט הוגדרה כך: "בניית תוכנית אסטרטגית למחשוב לשע"ם והפיכתה לחוד החנית של חדשנות ומציאות טכנולוגית, בהלימה ליעדים האסטרטגיים של הרשות".

שיתוף הנהלת שע"ם בתוכנית האסטרטגית

תוכנית אסטרטגית מתווה את היעדים שאליהם הארגון רוצה להגיע בשנים הקרובות ואת הכיוון והדרך שבהם יצעד אל עבר המטרה. לשיתוף הנהלת הארגון בגיבוש התוכנית נודעת חשיבות מכמה היבטים: המנהלים בארגון מכירים את הארגון על יתרונותיו ועל חולשותיו ויכולים לסייע רבות בגיבוש האסטרטגיה המתאימה ובהתוויית הדרך להשגתה. הם עשויים להציף חסמים או לחלופין פתרונות אשר ישפיעו על פיתוח האסטרטגיה. יתרה מכך, לצורך יישום מטרות התוכנית נדרש שיתוף פעולה של הנהלת הארגון ועובדיו ואף אמונה כי האסטרטגיה שנקבעה היא הנכונה והרצויה לארגון. שיתוף הנהלת הארגון בתהליך גיבוש האסטרטגיה מסייע גם לרתום את חברי ההנהלה ליישום מטרות התוכנית ולטעת בהם תחושת שייכות ושיתוף.

התוכנית האסטרטגית בשע"ם הוכנה בשנת 2019 בידי יועץ חיצוני ובשיתוף מנהלת שע"ם דאז. בהצגת התוכנית להנהלת רשות המיסים פורטו הגורמים שראיינו לשם הכנת התוכנית. על פי השקף ששימש להצגה, ראיינו שישה מנהלים בכירים ברשות ובכללם מנהל רשות המיסים. כמו כן ראיינו סמנכ"לים, מנהלי אגפים ומנהלי גפים בשע"ם.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי במהלך גיבוש התוכנית נדונו בהנהלת שע"ם חלופות שונות לתוכנית או לעקרונותיה. עוד עלה, בבדיקה שביצע צוות הביקורת במהלך הביקורת בקרב המנהלים הבכירים בשע"ם ציינו כל המראיינים כי לא היו שותפים לגיבוש התוכנית האסטרטגית לשע"ם.

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת שע"ם לשלב את מנהליה בתהליך גיבוש תוכניות אסטרטגיות.

אישור התוכנית האסטרטגית ותקצובה

התוכנית האסטרטגית למחשוב כוללת שבע המלצות עיקריות:

1. בניית תוכנית פעולה לשיפור המשאב האנושי, ניהולו ושימורו; התאמת מצבת כוח האדם לצרכים; שיפור התהליכים של גיוס העובדים.
2. התאמת המבנה הארגוני לשם תמיכה ביישום האסטרטגיה של הרשות במלואה בד בבד עם חתירה למציאות התפעול.
3. בניית מפת דרכים לארכיטקטורה עתידית והובלת תוכנית למודרניזציה של המערכות ושל התשתיות.



4. בניית תוכנית לשימור הידע והיערכות לקראת פרישת העובדים הוותיקים.
 5. הגדרת אסטרטגיה דיגיטלית, בניית תוכנית פעולה למימושה ויישום אוטומציה של התהליכים; הגדרה מחדש של יעדי הפעולה של החממה¹² ושל דפוסיה וכן של אופן השתלבותה בשע"ם כדי ליצור שיתוף פעולה עם עובדי שע"ם וכדי לפתח מיומנויות ויכולת לאמץ פיתוחים חדשניים.
 6. שיפור תהליכי העבודה וניהול הפרויקטים ותהליכי התפעול כדי לשפר את תפוקת שע"ם בתחומים אלה: לוחות הזמנים, התקציב, איכות העבודה ושביעות הרצון של המשתמשים - כל זאת בשיתוף פעולה עם הרשות.
 7. הפיכת המידע לנכס ארגוני בתהליך שיטתי בשיתוף הגופים העסקיים ברשות.
- כדי להבטיח את היישום של התוכנית האסטרטגית יש לאשרה בהנהלת הארגון ואף לתקצב את סעיפיה השונים. האישור הרשמי מגדיר את מחויבות ההנהלה וקובע אילו מההמלצות התקבלו ומיועדות ליישום במהלך השנים הקרובות. תקצוב התוכנית הוא הבסיס להבטחת מימושה ומביע את המחויבות המעשית של ההנהלה להוציאה מן הכוח אל הפועל. התוכנית האסטרטגית של שע"ם בשנים 2019 - 2020¹³ תוקצבה בסכום של 46.5 מיליון ש"ח.
- בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהתוכנית האסטרטגית של שע"ם נדונה בהנהלת הרשות וממילא לא אושרה. כמו כן תקציב התוכנית אושר בסכום כולל של 46.5 מיליון ש"ח ללא פירוט של סעיפי התקציב של התוכנית.
- משרד מבקר המדינה ממליץ לכלול פירוט תקציבי בעת אישור תקציב כולל לתוכנית אסטרטגית, ולתעד את הדיונים לאישור תוכנית אסטרטגית.
- רשות המיסים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה לכלול פירוט תקציבי בעת אישור תקציב כולל לתוכנית האסטרטגית, וכי לתוכנית האסטרטגית של שע"ם נקבעה מסגרת תקציב כללית בלבד, מכיוון שבמועד תקצוב התוכנית לא היה בשע"ם מנהל קבוע. עוד מסרה בתשובתה כי ברבעון הראשון של שנת 2022 החל תהליך של הכללת משאבים רוחביים למערכת תוכניות העבודה של שע"ם.

תכנון תוכניות עבודה, ניהול פרויקטים ובקרה עליהם

במאי 2016 פורסם בשע"ם נוהל "תהליכי ניהול ובקרה בפרויקט" (להלן - נוהל המתודולוגיה). בנוהל זה הוגדר כי פרויקט הוא משימה חד-פעמית שיש להשלים בפרק זמן מוגדר ובתקציב נתון כדי להשיג תכולה וביצועים מוגדרים. הפרויקט בנוי ממקבץ של פעולות שמטרתן לייצר תוצר או שירות ייחודי. תוצר עשוי להיות פיתוח מערכת חדשה, שיפורים ושינויים במערכת קיימת,

12 החממה היא גוף טכנולוגי האחראי לפיתוח מערכות במתודולוגיית Agile - מתודולוגיה לפיתוח זריז המתרכז בפיתוחים קצרים.

13 תקציב התוכנית האסטרטגית - סיכום תקציב 2019 - 2020.



הקמת תשתית מחשוב חדשה או שדרוג המערכת הקיימת וכן פיתוח שירות חדש. בהנחיה 1.4.01 של רשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב) בנושא "מחזור חיי מערכת תקשוב" נקבע כי הצלחת פרויקט נמדדת בהשגת התפוקה הנדרשת בעלות ובלוח זמנים ביחס לתכנון¹⁴.

שע"ם מנהל מאות פרויקטים בכל שנה, החל מפרויקטים לביצוע מידי וכלה בפרויקטים שביצועם נמשך כמה שנים. תוכניות העבודה השנתיות של שע"ם משמשות כלי עזר בחשיבה האסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה מוגדרת בהתחשב בסדר העדיפויות, במגבלות הזמן ובכוח האדם. כדי שתוכניות העבודה ישמשו כלי תכנוני וניהולי, יש ללוות אותן בשני תהליכים עיקריים: (1) תהליכי תכנון מקדים; (2) תהליכי מדידה ובקרה.

בדוח קודם של משרד מבקר המדינה¹⁵ נכתב כי "רשות המסים ושע"ם לא דאגו ליישום נוהל מפת"ח [מסגרת פיתוח ותחזוקה]¹⁶. כך לא נקבעו כנדרש נהלי עבודה משותפים בתחומים האלה: קביעת אבני דרך לפרויקטים והגדרת הפעילויות לעובד; קביעת מדדי איכות לביצוע; ניתוח פערים בין דרישות מזמיני העבודות ובין ביצועי המערכת; גיבוש כללים להערכת מערכת המידע בנוגע לפרויקטים חדשים. אי-יישום הנוהל גורם לחוסר יעילות; לא-עמידה בלוח הזמנים; ולא-התאמה לדרישות המזמינים". בעקבות ממצאי הביקורת הוקם בשע"ם אגף המתודולוגיה ונבנתה המתודולוגיה לשע"ם בעזרת חברות ייעוץ.

בנוהל המתודולוגיה הוגדרו שלושה סוגי פרויקטים: (א) בקשות לשו"שים - שינויים ושיפורים; (ב) פרויקטים שוטפים - מהדורות או גרסאות חדשות של מערכות קיימות או שינויים במערכות קיימות הנדרשים עקב שינויים בחוק; (ג) פרויקטים חדשים - החלפת תשתיות או הקמת מערכות חדשות. נוהל המתודולוגיה הגדיר ניהול פרויקט כ"מאמץ לתכנון ולביצוע אוסף פעילויות מתואמות, המתבצעות בזמן מוגדר וכוללות יישום של ידע, מיומנויות, כלים ושיטות בפעילות הפרויקט כדי לעמוד בדרישות הפרויקט". הנוהל מפרט את השלבים המרכיבים את הפרויקט משלב גיבוש הרעיון ועד הטמעת הפתרון. מחזור חיי פרויקט מורכב משלבים אלה: טרום ייזום, ייזום, תכנון ואפיון מפורט, עיצוב, קידוד, בדיקות מסירה, בדיקות קבלה, העברה לייצור, הדרכה, הרצה ראשונית והטמעה. לכל שלב בחיי הפרויקט נקבעו סדר הפעולות הנדרשות, הגורמים המעורבים, התזמון והתוצרים הנדרשים. נוהל המתודולוגיה קובע כי האחריות לביצוע השוטף של הפרויקטים חלה על מנהלי הפרויקטים הרלוונטיים בשע"ם וברשות המיסים, והאחריות לבקרה ולפיקוח חלה על מנהלת אגף המתודולוגיות בשע"ם.

בנוהל המתודולוגיה מוגדרים, כאמור, שלושה סוגי פרויקטים. בתוכנית העבודה לשנת 2019 קבע מנהל רשות המיסים דאז פרויקטים אסטרטגיים שלהם קדימות בתהליך התיעוד. בנוהל המתודולוגיה, בחלק של תיעוד הפרויקטים, אין אזכור לפרויקטים אלה ולקדימותם על פני פרויקטים אחרים.

בתוכנית העבודה של שע"ם לשנת 2021 נכללו 12 פרויקטים אסטרטגיים (שניים מהם פרויקטים פנימיים של שע"ם) לביצוע במהלך 10,790 ימי עבודה; 221 פרויקטים שוטפים וחדשים לביצוע במהלך 32,221 ימי עבודה ו-119 בקשות לשו"שים לביצוע במהלך 8,013 ימי עבודה.

14 בתוקף מ-1.3.19.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם)", עמ' 233.

16 משרד האוצר, החשב הכללי, נוהל מפת"ח: "נוהל מסגרת פיתוח ותחזוקה" לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל קיבל תוקף של החלטת ממשלה.



תיעדוף הפרויקטים

בהתאם לנוהל המתודולוגיה, תכנית העבודה ותיעדוף הפרויקטים מתבצעים על ידי רשות המיסים, ושע"ם הוא הגורם המבצע, בהתאם למשאבים הקיימים. בשע"ם יש שבעה אגפי יישומים: "רשת ושירות לקוחות", "מיסי הוצאה", "תל"ם¹⁷ וניכויים", "יישומים רב תחומיים", "שומה וביקורת מס הכנסה וניכויים", "מיסוי מקרקעין ושגרת עובד" ו"מודיעין, חקירות, מאגרי מידע וניהול ספרים". כל אגף יישומים בשע"ם מספק את שירותי הפיתוח לחטיבה המקבילה ברשות המיסים. מספר הימים המוקצים לחטיבות השונות ברשות המיסים לצורך תכנון וביצוע תוכניות העבודה בכל שנה נקבע על פי ימי כוח האדם באגף המקביל בשע"ם לאותה שנה¹⁸. אגפי שע"ם עוסקים בפיתוח ובתחזוקה של המערכות הקיימות. הימים המוקצים לתחזוקה נגרעים מתוך סך ימי העבודה בכל שנה, והימים הנותרים מוקצים לפיתוח המערכות הקיימות ולהקמתן של מערכות חדשות. בלוח 2 מוצג שיעור ימי העבודה המוקצים לתחזוקה מתוך סך כל ימי העבודה המוקצים לכלל פעילות שע"ם לשנים 2016 - 2019 ו-2021¹⁹.

לוח 2: שיעור ימי העבודה המוקצים לתחזוקה מתוך סך כל ימי העבודה המוקצים לכלל פעילות שע"ם לשנים 2016 - 2019 ו-2021

השנה	מספר ימי העבודה המוקצים למשאבים בשע"ם	מספר הימים המוקצים לפרויקטים של תחזוקה	שיעור הימים המוקצים לתחזוקה מתוך ימי העבודה
2016	45,250	8,127	18%
2017	48,610	9,247	21%
2018	48,348	11,702	24%
2019	49,714	10,864	22%
2021	76,327	24,237	32% (*)
2022	79,166	31,337	40% (*)

על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(*) ראו תגובת רשות המיסים בעניין שיטת המדידה בשנים אלו ביחס לשנים קודמות.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי ככל הידוע לה, שיטת חישוב הנתונים הנוגעים לשנים 2016 - 2019 אינה תואמת את שיטת חישוב נתוני התחזוקה הנוגעים לשנת 2021 ואילך.

17 תל"ם - תוכנה לניהול מס.

18 מנהל רשות המיסים מוסמך לתעדף משימות של חטיבה אחת ברשות על פני משימות של חטיבה אחרת ולכן עובד של אגף אחד בשע"ם עשוי לעבור לאגף אחר בהשאלה לצורך ביצוע המשימות.

19 נתוני השנים 2016 - 2017 התקבלו בקובץ משע"ם, נתוני השנים 2018 - 2019 חושבו מתוך דוחות הביצוע בפועל, ונתוני השנים 2021 - 2022 נלקחו ממערכת לפיד. אין נתונים על פילוח הימים לפי תחזוקה ופיתוח במערכת לפיד לשנת 2020.



מהנתונים המוצגים בלוח 2 עולה כי שיעור הימים המוקצים לתחזוקה מתוך סך כל ימי העבודה המוקצים למשאבים גדל בכל שנה ולאחר השינוי בשיטת חישוב הנתונים, בהתאם לתשובת רשות המיסים, השיעור עלה מכ-32% בשנת 2021 לכ-40% בשנת 2022.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "שע"ם יבחן קביעת נורמות מדידה חדשות עבור ימי התחזוקה במהלך שנת 2022, אשר ייושמו החל מתוכנית העבודה לשנת 2023".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בנוסף לקביעת נורמות עבור ימי תחזוקה, שע"ם יבחן גם קביעת שיעור מיטבי של ימי תחזוקה שנתי מתוך הימים המוקצים לכלל פעילות שע"ם. זאת על מנת ליצור איזון מתאים בין משאבי שע"ם המוקצים לתחזוקה לבין המשאבים המוקצים לפיתוח. עוד מומלץ לבחון הצורך בחידוש מערכות בהן מושקעים משאבי תחזוקה רבים.

שלב טרום הייזום

בנוהל המתודולוגיה מוגדר שלב טרום הייזום כשלב הראשון במחזור חיי הפרויקט, ובסופו מתכנסת ישיבה לתיעוד פרויקטים לצורך אישור תוכנית העבודה. מסלולי העבודה מוגדרים בנוהל זה כ-"מסלולים לטיפול בבקשה לשינויים, לדרישה חדשה הגוזרים פעילות ממוקדת קצרת טווח או ביצוע פרויקט ממושך". בשע"ם נהוגים שלושה מסלולי עבודה: (1) המסלול הירוק; (2) המסלול הכתום - בקשה לשו"ש קטן; (3) המסלול האדום - דרישות גדולות²⁰, חקיקה ודרישות חובה²¹. המסלול הירוק מוגדר לדרישה אשר משך העבודה הנדרש בה אינו עולה על יום עבודה של מתכנת אחד. המסלול הכתום מוגדר לדרישה אשר משך העבודה הנדרש בה אינו עולה על 21 ימי עבודה, והמסלול האדום מוגדר לדרישה אשר משך העבודה הנדרש בה עולה על 21 ימי עבודה.

על פי הנוהל, שלב טרום הייזום יחול על: (א) המסלול הירוק - במסלול זה שלב טרום הייזום מתאחד עם שלב הייזום; (ב) המסלול האדום - דרישות גדולות; (ג) חקיקה ודרישות חובה.

בנוהל המתודולוגיה מפורטות, כאמור, הפעולות הנדרשות עד קיום פגישות התיעוד²², ובהן פעולות אלה:

- העלאת הדרישה:** עובד רשות המיסים²³ מגיש טופס ובו תיאור הצורך והגורמים שהובילו לצורך, תיאור הדרישה וצרכיה העיקריים, תיאור התהליכים העסקיים, הצגת התועלות, תאריך יעד למימוש הדרישה וחלופות מוצעות למימוש הדרישה.
- בחינה עסקית של הדרישה וכתובת מסמך טרום הייזום:** בחינת הדרישה בראייה כלל-אגפית וכלל-ארגונית, לרבות ההצדקה העסקית של הדרישה, בחינה של היתכנות הדרישה,

20 דרישה גדולה - דרישה שהיקף ימי העבודה הנדרש בה עולה על 21 ימים.

21 דרישות השר הממונה או הממשלה.

22 שלב טרום הייזום בנוהל.

23 כיום פתוחה הרשאה לביצוע שלב זה רק למנהלי מחלקות במטה רשות המיסים.



סוג הדרישה ורמת הדחיפות שלה ותיאום בינה לבין דרישות אחרות שהוגשו וזאת לצורך מניעת כפילויות או סתירות. לאחר בחינה זו יתועדפו הדרישות על גבי הבקשה לדרישה.

3. **בחינה ראשונית של המשמעויות הטכניות ואופן המימוש:** בחינה ראשונית של דרכי המימוש של הדרישה, איתור חלופות למימוש הדרישה וניתוחן, תיחום הדרישה וקביעת הפתרון המועדף וכן עדכון ניתוח החלופות במסמך הדרישה.

4. **לימוד מסמך הדרישה והכנת אומדן ראשוני:** לימוד המשמעויות הנובעות ממסמך הבקשה לדרישה והכנת אומדן ראשוני לפרויקט שיכלול אומדן עלות ראשוני ואומדן זמנים (משך קלנדר) משוער. אומדן העלות יוכן על בסיס מודל תמחור אחיד ומובנה ויכלול את כל המשאבים האנושיים והפיזיים הנדרשים מהאגף המוביל וכן משאבים הנדרשים מאגפים אחרים בשע"ם (לרבות תשתיות, בקרת איכות, אבטחת מידע וכו') ומשאבים שיידרשו מהאגפים העסקיים ברשות. האומדנים שייקבעו יעודכנו במסמך הדרישה.

5. **בחינת האומדן והכנה לתיעדוף:** הרפרנט המקצועי²⁴ והרפרנט העסקי²⁵ יסקרו את האומדן הראשוני ואת המשאבים הנדרשים מצד האגפים העסקיים. יתבצע תכלול של הדרישה בראייה כלל-אגפית. בסיומו של שלב זה יתוקף האומדן הראשוני, מסמך הדרישה יאושר על ידי הרפרנט העסקי והרפרנט המקצועי, יעודכנו רשימת הדרישות ויעודכן התיעדוף בהתאם לרמת התועלת ולתמחור. כל אלה יהיו מצע לפגישת התיעדוף בהשתתפות מנהל שע"ם והסמנכ"ל הרלוונטי.

6. **פגישת תיעדוף:** בפגישה יסקרו ויתועדפו כל הדרישות של האגף העסקי על בסיס יחס עלות-תועלת ויוחלט אם לדחות את הדרישה או לאשרה לביצוע או לאשר את שלב התכנון או האפיון. בסוף שלב זה יוחלט על הדרישות למימוש בתוכנית העבודה של אותה שנה, על הדרישות המאושרות שיידחו לתוכנית העבודה של השנים הבאות, על הדרישות או הפרויקטים הקיימים אשר נמצאים בביצוע ויש לדחותם עקב הכנסת דרישות דחופות יותר ועל הדרישות שיבוטלו.

על פי נוהל המתודולוגיה יש לעדכן את מסמך "בקשה לדרישה" על פי השלבים שפורטו לעיל, כמפורט להלן:

1. תיאור הצורך והגורמים שהובילו לצורך, תיאור הדרישה ומרכיביה העיקריים, תיאור התהליכים העסקיים, הצגת התועלות, תאריך היעד למימוש הדרישה והחלופות המוצעות למימושה.

2. הדרישות המתועדפות לאחר בחינת הדרישה, ההצדקה מבחינה עסקית, ההיתכנות, רמת הדחיפות ותיאום בין הדרישות.

3. עדכון החלק הנוגע לניתוח החלופות למימוש הדרישה.

4. עדכון החלק הנוגע לאומדן העלויות ולאומדן הזמנים לסיום הפרויקט. יצוין כי אומדן העלות הראשוני ייעשה כתמחור על בסיס מודל תמחור אחיד ומובנה הכולל את כל המשאבים

24 גוף המתכלל את כלל הדרישות המתקבלות מרשות המיסים, מנהל הדרישה בצד שע"ם.

25 רפרנט עסקי - הנציג האחראי לתיעדוף הראשוני של הפרויקט, להגדרת הדרישות ולכתיבת מסמך טרום יזום.



האנושיים והפיזיים מהאגף המוביל ומאגפים אחרים בשע"ם, משאבים מהאגפים העסקיים ואומדן הזמנים (אומדן הזמנים המשוער של הפרויקט).

5. תיקוף האומדן הראשוני ואישורו על ידי הרפרנט העסקי והרפרנט המקצועי, עדכון רשימת הדרישות ועדכון התיעדוף בהתאם לרמת התועלת והתמחור ומצע לפגישת התיעדוף בהשתתפות מנהל שע"ם והסמנכ"ל העסקי הרלוונטי.

תהליכי העבודה לצורך הכנת תוכניות העבודה ותיעדוף הפרויקטים החל משנת 2020

בשנת 2016 החל שע"ם להכין מכרז לרכישת תוכנה בפרטפורמת Project Portfolio Management (להלן - PPM) - מערכת לתפעול ולניהול המדגישה תיעדוף, בחינה ואיזון של סביבת עבודה מרובת פרויקטים ומערכות מידע, כדי ליצור הלימה מיטבית בין ההשקעות לאסטרטגיה. המכרז להקמת המערכת פורסם בתחילת שנת 2018. העבודה במערכת הקרויה "לפיד" (להלן - לפיד או מערכת לפיד) החלה בסוף שנת 2019, לקראת בניית תוכנית העבודה לשנת 2020. דרישות נוהל המתודולוגיה הוטמעו במערכת לפיד, כך שניתן להזין חלק מהמסמכים הנדרשים ישירות למערכת או לצרפם כקובץ.

במהלך חודש אוקטובר בכל שנה מתחיל תהליך התכנון של תוכנית עבודה לשנה העוקבת. מנהלי המחלקות בכל חטיבה ברשות המיסים מזינים למערכת לפיד את דרישותיהם לשנת העבודה הבאה, והדרישות עוברות לאישור הסמנכ"ל הרלוונטי. לאחר מכן האגפים הרלוונטיים בשע"ם מעריכים כמה ימים נדרשים לביצוע הדרישה.

במהלך חודש נובמבר בכל שנה נערכות ישיבות נפרדות לכל חטיבה ברשות המיסים לצורך תיעדוף הדרישות (להלן - ישיבות התיעדוף). בישיבות משתתפים סמנכ"ל החטיבה הרלוונטי ברשות המיסים, סמנכ"ל האגף המקביל בשע"ם, מנהל שע"ם וגורמים מטעמם. בישיבות אלה מחליט כל סמנכ"ל עסקי אילו מהדרישות הרלוונטיות לחטיבה שלו יאושרו ויכללו בתוכנית העבודה לשנה הקרובה, אילו דרישות יידחו לשנים הבאות ואילו דרישות לא יאושרו כלל. תיעדוף הדרישות מושפע בין היתר ממספר הימים המוקצים לחטיבה מהאגף המקביל בשע"ם וממספר הימים ששע"ם העריך כי יידרשו לביצוע לדרישות השונות.

כאמור, לעיתים כאשר סמנכ"ל של חטיבה ברשות המיסים סבור כי למרות מגבלות כוח האדם באגף המקביל בשע"ם יש הכרח לבצע דרישות נוספות, הנושא מובא לדיון אצל מנהל רשות המיסים והוא מחליט אם לאשר את הדרישות הנוספות על חשבון דרישות אחרות של אותה חטיבה או של חטיבות אחרות.

לאחר אישור הדרישות של כל החטיבות ומתן מענה על הסוגיות שהועלו בפניו, מאשר מנהל רשות המיסים את תוכנית העבודה לשנה העוקבת.

לאחר אישור תוכניות העבודה מנהלי הפרויקטים ממירים את הדרישות שאושרו לפרויקטים במערכת לפיד. משימות מוזנות לכל פרויקט ולכל משימה מוקצה העובד שיבצע אותה, נקבע לוח הזמנים לביצועה ונקבע מספר ימי העבודה הנדרשים לסיומה. מפעם לפעם מעדכנים מנהלי הפרויקט את שיעור ההתקדמות במשימות במערכת לפיד, ועל סמך זאת מתעדכנים תאריך הסיום של הפרויקט ומספר הימים המוערכים לביצועו (ראו פירוט בפרק "עמידה בעלויות המתוכננות של הפרויקטים").



משרד מבקר המדינה בחן את קיומם של המסמכים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה במדגם פרויקטים בשע"ם. לצורך בחינת קיום המסמכים הנדרשים בשלב טרום היזום נבחרו 20 פרויקטים אשר היקף הזמן הנדרש לביצועם עולה על 100 ימים, ואשר על פי הנוהל נדרש בהם שלב טרום יזום. ארבעה מהפרויקטים שנבחרו הם אסטרטגיים והשאר רגילים.

נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, בכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו לא נמצאו המסמכים הנדרשים. כך, לא נמצאו מסמכי "בקשה לדרישה" הכוללים את תיאור הצורך ואת הגורמים שהובילו לצורך, את תיאור התהליכים העסקיים ואת הצגת התועלות. יצוין כי בדרישות הקיימות במערכת לפיד, הנוגעות לפרויקטים בתוכניות העבודה לשנים 2020 ו-2021, נקבע מועד סיום שעדכנה רשות המיסים. לעיתים נרשם תיאור כללי של הפרויקט, אך גם בדרישות אלה לא עודכנו הפרטים הנדרשים כאמור לעיל.

עוד נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לא נקבעו בשע"ם אומדנים ראשוניים לפרויקטים הכוללים אומדן עלות ראשונית על פי תמחור אחיד ומובנה הכולל את כל המשאבים האנושיים והפיזיים מהאגף האחראי בשע"ם, מאגפים אחרים בשע"ם ומהאגפים העסקיים וכן אומדן זמנים ראשוני משוער לסיום הפרויקטים. לא נעשה ניתוח חלופות ולא נמצאו מסמכים המעידים על בחינת רמת התועלת ועל התמחור לפרויקטים לצורך תיעוד הפרויקטים.

על שע"ם לפעול בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לרבות קיום המסמכים, האומדנים והבחינות הנדרשות לצורך תיעוד הפרויקטים.

שיבות תיעוד פרויקטים בכל חטיבה

הנחיה 1.4.6 "אמידה ובקרת עלויות במחזור חיי מערכת תקשוב" של רשות התקשוב²⁶ עוסקת באומדן ובקרה במהלך מחזור חיי הפרויקט ומתמקדת בהשגת הניצול המיטבי של המשאבים בו. על פי ההנחיה, "אומדן הפרויקט חייב להתבצע בשלב המוקדם ביותר האפשרי, קרי, כבר בשלב יזום הפרויקט, מכיוון שזה ישמש לצורך תיעוד ההשקעות להשגת מקסימום ערך במינימום עלות. ובחירה במה שנותן את יחס התועלת-עלות הגבוה יותר ולהימנע מאחרות. ככל שהאומדן מתבצע בשלב מוקדם יותר, הוא מתבסס על הנחות יסוד ונתונים בעלי רמת אי וודאות גדולה יותר. על כן יש לעדכן את האומדן באופן תדיר עם התקדמות הפרויקט, על מנת לאפשר קבלת החלטות מושכלת על בסיס נתונים מעודכנים ברמת אי וודאות יורדת. יכולת האמידה תלויה ברמת החשיבה המוקדמת והפירוט של מסמך היזום או אפיון העל. אומדן על בסיס ניסיון העבר, ללא שיטה מוסדרת, מקבע את המצב הקיים וחוטא לתפקידו"²⁷.

26 בתוקף מ-1.12.20.

27 יצוין כי בהנחיית רשות התקשוב 1.4.01, "מחזור חיי מערכת תקשוב", לא נכלל שלב טרום יזום לפרויקט. על פי ההנחיה, השלב הראשון בפרויקט הוא שלב היזום הכולל את התהליכים הנעשים כדי להגדיר פרויקט חדש והמסתיימים בהחלטה בדבר אישור או דחייתו. אם הפרויקט מאושר, מצוין אופן מימוש, ולכן שלב טרום יזום בנוהל המתודולוגיה כלול בשלב היזום כפי שמופיע בהנחיית רשות התקשוב, ולפיכך יש לבצע את אומדן הפרויקט עוד בשלב טרום היזום.



כאמור, בסוף כל שנה נערכו ישיבות לצורך תיעדוף הדרישות בכל אחת מחטיבות רשות המיסים. בכל ישיבה נכחו מנהל שע"ם, מנהל תוכניות העבודה בשע"ם, הסמנכ"ל העסקי של החטיבה הרלוונטית, הסמנכ"ל המקצועי הרלוונטי, מנהלי פרויקטים וגורמים מטעמם.

צוות הביקורת בחן את הפרוטוקולים של ישיבות התיעדוף שנערכו לצורך בניית תוכניות עבודה לשנים 2018 - 2021.

מסקירת הפרוטוקולים עולה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה בה נקבע כי פגישת התיעדוף תעשה לצורך סקירה ותעדוף של כל הדרישות על בסיס יחס עלות - תועלת ושלא בהתאם להנחיה של רשות התקשוב בנושא אמידה ובקרת עלויות במחזור חיי מערכת תקשוב, בה נקבע כי אומדן הפרויקט ישמש לצורך תיעדוף ההשקעות בהן יחס התועלת-עלות גבוה, בישיבות התיעדוף לא נדונו יחסי עלות-תועלת של הדרישות לרבות אומדני הזמנים ואומדני העלות הראשונית על פי תמחור אחיד. בפרוטוקולים של ישיבות התיעדוף שנסקרו צוינו שמות הדרישות, לעיתים הוזכר מספר ימי העבודה המשוערים לביצוע²⁸ וכן ההחלטות בדבר אישור הדרישה או דחייתה. כמו כן, בפרוטוקולים לא נרשמו ההנמקות לאישור הדרישות או לדחייתן.

כדי לקבל החלטות נכונות על תיעדוף פרויקטים, על שע"ם לבחון תחילה את כל ההיבטים הרלוונטיים הנוגעים להצדקתן מהבחינה העסקית ולנתח את אומדני העלויות ואת אומדני לוחות הזמנים הנדרשים בנוהל המתודולוגיה. בהיעדר בחינות כאמור, עלולות להתקבל החלטות שיתעדפו פרויקטים אשר בדיעבד יתגלה כי יחס התועלת-עלות בהם נמוך יותר מזה של האחרים. נוסף על כך, בהיעדר הנתונים לא ניתן יהיה לבצע בקרה על יעילות התהליך לצורך הפקת לקחים ולשם ביצוע יעיל יותר של התהליך בשנים הבאות. עוד מומלץ כי בפרוטוקולים של ישיבות התיעדוף ישולבו נימוקים לאישור או לדחיית הדרישות.



בשע"ם לא בוצעו התהליכים הנדרשים לצורך קבלת החלטות על בסיס נתונים מעודכנים ולצורך תיעדוף הפרויקטים בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לרבות קביעת אומדנים ובחינת יחס עלות - תועלת.

על שע"ם לפעול על פי נוהל המתודולוגיה שנקבע ולוודא כי כל המסמכים הנדרשים יתועדו במערכת לפיד.

28 מספר הימים המשוער לביצוע הדרישות כולל רק את ימי העבודה של עובדי אגפי היישומים בשע"ם וכן של עובדים חיצוניים המועסקים באגפים אלה דרך קבע.



יישום הנחיות רשות התקשוב הממשלתי, נוהל המתודולוגיה ונוהל תוכניות העבודה בשע"ם בנושא ניהול פרויקטים

צוות הביקורת בחן את יישום ההנחיות של רשות התקשוב הממשלתי בנושא ניהול פרויקטים וכן את נוהלי שע"ם הנוגעים לניהול תוכניות העבודה ולניהול הפרויקטים בשע"ם.

יישום הנחיות רשות התקשוב בתחום של חיי מערכות המחשוב בשע"ם

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014²⁹ נקבע כי רשות התקשוב "תנחה את אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, תקדם משילות בתחום התקשוב בממשלה, תטמיע מתודולוגיות וסטנדרטים רוחביים ותפעל לפיתוח תשתיות, מערכות ושירותים לייעול עבודת הממשלה ולהנגשה מידע ושירותים ממשלתיים לציבור". בהחלטת הממשלה פורטו תפקידי התקשוב הממשלתי, ובהם "גיבוש מתודולוגיה לניהול מחזור החיים של מערכות מידע וניהול יעיל של פרויקטים"³⁰.

בפברואר - אפריל 2019 ערכה רשות התקשוב בקרה על יישום הנחיותיה בתחום מחזור חיי מערכות המחשוב בשע"ם. הבקרה בדקה את יישום המתודולוגיה, את התאמתה ואת הטמעתה, ובפרט את יישום ההנחיות עוסקות במחזור חיי המערכת. בבקרה עלו בין היתר ממצאים אלה:

1. בחלק מהפרויקטים מסמך הייזום בשע"ם מאושר בעל פה, ולעיתים המעבר לשלב לאפיון או תכנון משמש כאישור לשלב הייזום.
2. ועדות ההיגוי ומינהלות הפרויקט אינן מוקמות בהתאם למתודולוגיה של רשות התקשוב אלא בהתאם לחשיבות הפרויקט ולמורכבותו.
3. היעדר פורטפוליו פרויקטים³¹, כלומר פורטפוליו פעילויות ארגוני שניתן לבצע עליו בקרה ומעקב. הרשות המליצה כי בעת יישום מערכת ה-PPM בשע"ם תיושם גישה של פורטפוליו פרויקטים וכי ראוי להימנע מהטמעה של נורמות לא תקינות.
4. אין תהליך מובנה של למידה מפרויקטים ומאירועים קודמים, אין ניהול לקחים ואין מטמיעים לקחים.

בחודשים מאי-יוני 2020 ביצעה רשות התקשוב מעקב על יישום ממצאי הבקרה מ-2019. להלן ממצאי המעקב:

29 החלטת ממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" (אוקטובר 2014).

30 פרויקט שעילותו מעל מיליון ש"ח או שהמאמץ הנדרש לביצוע הוא שלוש שנות אדם ומעלה.

31 פורטפוליו פרויקטים - פרויקטים משויכים לפרויקט-על המקובצים ומנוהלים יחד כדי להגביר את האפקטיביות של ניהולם ולהתאימם לאסטרטגיה של הארגון.



1. ועדות ההיגוי ומינהלות הפרויקטים מוקמות רק עבור פרויקטים אסטרטגיים ומורכבים אחרים, זאת בניגוד להנחיות רשות התקשוב הדורשות להקים מינהלת פרויקט וועדת היגוי לכל פרויקט בינוני ומעלה³².
 2. במסמכים רבים לא נרשם מי כתב אותם או מי אישר אותם (הדברים סוכמו בעל פה). המסמכים הרשמיים הוזנו לפרויקט במערכת לפיד ובה נבנתה זרימת העבודה (workflow) של אישור שלב היזום (GO/NO GO). בתשובה על תגובת שע"ם ציינה הבקרה כי נדרש שיפור גם בטיפול במסמכים הפנימיים.
 3. ישנם פורטפוליו פרויקטים ופעילויות ארגוני שניתן לבקר אותו ולעקוב אחריו נמצא בתהליכי עבודה במסגרת מערכת PPM.
- צוות הביקורת בחן בין היתר אם הפערים שפורטו קיימים (ראו להלן בפרקים "קיום תהליכים בהתאם לנוהל" ו"סכמה של הפרויקטים במערכת לפיד").

בחינת קיום מסמכי פרויקט נדרשים על פי נוהל המתודולוגיה של שע"ם

כפי שצוין לעיל, הנוהל קובע כי פרויקטים גדולים אשר היקף המאמץ הנדרש בהם עולה על 21 ימי עבודה, יכללו את כל שלבי העבודה בפרויקט (טרום יזום, יזום, תכנון מפורט וכו').

לצורך הבדיקה נדגמו 20 פרויקטים אשר לביצועם נדרשים מעל 100 ימי עבודה³³, ארבעה מהם פרויקטים אסטרטגיים. חמישה מתוך כלל הפרויקטים בוצעו לפני תחילת העבודה במערכת לפיד. בבדיקה נבחנו בין היתר מסמכי הפרויקט הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה המפורטים להלן:

1. המסמכים הנוגעים לשלב טרום היזום כפי שפורטו.
2. מסמכי היזום הכוללים רשימת דרישות מפורטות, מסמך אפיון-על, תוכנית עבודה ראשונית הכוללת את תיקוף האומדן הראשוני שהוכן בשלב טרום היזום, וההחלטה על אישור המעבר לשלב התכנון והאפיון המפורט.
3. מסמך אפיון מפורט ומסמך בקרה על מסמך זה.
4. תוכנית בסיסית - הגרסה המאושרת של תוכנית העבודה והפרויקט, שאפשר לשנות את תוכנה רק באמצעות תהליך מאושר של ניהול שינוי. גרסה זו משמשת בסיס להשוואה לביצוע בפועל. התוכנית כוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים, העלויות ועוד.

32 פרויקט בינוני מוגדר בהנחיה 1.4.01 "מחזור חיי מערכת מחשוב" כפרויקט שעלויותו 1 - 2.5 מיליון ש"ח או פרויקט שהמאמץ הכרוך בו הוא 3 - 8 שנות אדם.

33 על פי הגדרת שע"ם, שנת עובד קבוע שוות ערך ל-200 ימי עבודה.



5. סקרים נדרשים³⁴ - שני סקרי ייזום, שני סקרי אפיון³⁵, סקר עיצוב, סקר קידוד, סקר סיום בדיקת מסירה, סקר סיכום בדיקות קבלה או סקר סיום העברה לייצור, סקר סיום הדרכה, סקר סיום הרצה, סקר סיום הטמעה וסגירת הפרויקט, תוצאות מבדקי האיכות.
6. פרוטוקולים מוועדות ההיגוי.
7. פרוטוקולים משיבות מינהלת הפרויקט.

הטמעת המסמכים במערכת לפיד

בינואר 2020 אישרו הנהלת רשות המיסים והנהלת שע"מ נוהל עבודה בנושא הכנת תוכנית עבודה שנתית שע"מ - רשות המיסים (להלן - נוהל עבודה). הנוהל מסדיר את שלבי העבודה ואת ממשקי העבודה בין יחידות רשות המיסים לשע"מ וכן את העבודה במערכת לפיד. כמו כן הנוהל מסדיר את נושא עדכון תוכנית העבודה במהלך השנה.

כדי לבחון את הטמעת שלבי העבודה במערכת לפיד על פי הנוהל, בחן צוות הביקורת אם הוזנו למערכת מסמכים המעידים על תוצאות התהליכים.

כאמור, 15 מתוך 20 הפרויקטים שנדגמו כלולים בתוכניות העבודה לשנים 2020 ו-2021 ונדרש לנהל את שלביהם באמצעות מערכת לפיד. מערכת לפיד כוללת שדות ייעודיים לצורך עדכון הנתונים הנדרשים בנהל המתודולוגיה ובנהל העבודה. לדוגמה, עדכון תאריכי התחלה וסיום של תוכנית בסיסית³⁶, עלות תוכנית בסיסית, תאריך יעד מתוכנן, יתרת הימים לסיום הפרויקט, העלות המשוערת הכוללת בעת סיום הפרויקט, העלות המשוערת שתידרש עד לסיום הפרויקט, תאריך ביצוע משוער, תקציב מפורט, ימי איחור ועוד. נוסף על כך ניתן להזין למערכת לפיד מסמכים לצורך תיעוד התהליכים להכנת תוכניות העבודה, לביצוע ולבקרה עליהן.

נמצא כי בשנת 2020 החלה הטמעת מערכת לפיד. בשישה מהפרויקטים קיים במערכת לפיד תיעוד לדרישות, ובו ישנם פרטים בדבר המועדים שהתבקשו על ידי רשות המיסים, ובשניים מהם ישנו גם תיאור משימה כללי. אך בכל 15 הפרויקטים מתוכניות העבודה לשנים 2020 ו-2021 שנדגמו בביקורת אין במערכת לפיד תיעוד למסמך הבקשה לדרישה המתחייבת על פי נוהל המתודולוגיה לרבות אומדן עלויות ולוחות זמנים, תיקוף האומדנים במסמכי הייזום, אישורי המעבר לשלב התכנון והאפיון המפורט, מסמכי בקרה על מסמך האפיון, סקרים נדרשים ופרוטוקולים משיבות מינהלת הפרויקטים.

הגם שבחודשים מאי-יוני 2020 המליצה רשות התקשוב כי יש להעמיק את הטמעת המתודולוגיה בכלל הפרויקטים בשע"מ, להרחיבה ולשפרה, עד למועד סיום הביקורת לא הוטמעה המתודולוגיה במערכת לפיד במידה מספקת.

34 הסקרים נועדו לבצע בקרה על מעורבות הגורמים הרלוונטיים ועל קיום של כלל המסמכים הנדרשים להמשך הפרויקט.

35 שני סקרי אפיון - סקר סיום האפיון המפורט וסקר סיום התכנון המפורט (PDR).

36 תוכנית בסיסית - הגרסה המאושרת של תוכנית העבודה ושל הפרויקט, שאפשר לשנות את תוכנה רק באמצעות תהליך ניהול שינוי מאושר. גרסה זו משמשת בסיס להשוואה עם הביצוע בפועל.



בהיעדר נתונים ומסמכים רלוונטיים הנוגעים לפרויקטים בתוכניות העבודה במערכת לפיד, מנהל הארגון והיחידות המבצעות בקרה על ביצוע תוכניות העבודה מתקשים לנתח את ביצוע הפרויקטים, לקבל החלטות, לבצע בקורות ולהפיק לקחים לצורך שיפור פעילותו של הארגון.

על שע"ם לתעד את הנתונים והמסמכים הרלוונטיים לפרויקטים, הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה, במערכת לפיד.

קיום תהליכים בהתאם לנוהל

כדי לבחון את קיום התהליכים שהופיעו בנוהל ואת סיכום תוצאותיהם, ביקש צוות הביקורת ממנהלי הפרויקטים השונים את המסמכים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה או תיעוד אחר המעיד על ביצוע דרישות הנוהל.

נמצא כי מלבד פרויקט אחד, בכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים לא נקבעו אומדנים לעלות הראשונית על פי תמחור אחיד, לאומדן זמנים ראשוני משוער ולאומדן ראשוני מתוקף, ולא נבחנו חלופות כנדרש על פי נוהל המתודולוגיה. בפרויקטים שנדגמו ושהחלו להתבצע לפני התחלת העבודה במערכת לפיד לא נמצאו מסמכי דרישה, ובפרויקטים שנוהלו במערכת לפיד קיימות דרישות ממוחשבות, אך גם בהן לא נמצאו אומדנים, ולא נבחנו חלופות כנדרש, כאמור בנוהל המתודולוגיה.

עוד נמצא כי בכל 16 הפרויקטים שנדגמו ושאינם אסטרטגיים לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום דרישות הנוהל בנושא תוכניות בסיס ולא בוצעו הסקרים הנדרשים. בנוסף, בשניים מתוך ארבעת הפרויקטים האסטרטגיים שנדגמו (דוח שנתי מקוון והקצאת חשבונות ישראל) אין תוכניות בסיס ולפרויקט אסטרטגי נוסף (שומת מסמ"ק) קיימת תוכנית המפרטת לוחות זמנים, אך אינה כוללת עלויות רכש ועלויות כוח אדם כנדרש בתוכנית בסיס, ובשניים מתוך ארבעת הפרויקטים האסטרטגיים שנדגמו (שומת מסמ"ק ודוח שנתי מקוון) לא נמצאו אומדני העלויות הראשוניים.

רשות המסים מסרה בהבהרתה כי החל משנת 2022 הפרויקטים יכללו את כל הנדרש על פי המלצת המבקר.

בהנחיית רשות התקשוב בנושא "מחזור חיי מערכת מחשוב" נקבע כי מינוי ועדת היגוי לפרויקט בינוני ומעלה ו/או מורכב הוא חובה. כאמור, בבקרה שערכה העיריה רשות התקשוב כי בניגוד להנחייתה, פועלות בשע"ם ועדות היגוי רק עבור פרויקטים אסטרטגיים ומורכבים אחרים. בנוהל המתודולוגיה בשע"ם מוגדרת ועדת היגוי כוועדה עליונה לפיקוח, לבקרה ולקבלת החלטות בפרויקט. עם זאת, הנוהל אינו מגדיר את הפרויקטים שיש למנות עבורם ועדת היגוי.

נמצא כי בפרויקטים שאינם אסטרטגיים לא מנוהלות ועדות היגוי אף שבחלקם נדרש למנותן על פי הנחיות רשות התקשוב.

על שע"ם לנהל ועדות היגוי על פי הנחיות רשות התקשוב.



אצל מנהלים של שלושה פרויקטים נמצאו מסמכים בקובצי WORD או EXCEL שלא נכללו במערכת לפיד ואשר לא צוין בהם שמו של כותב המסמך או חתימתו, ובמרביתם לא צוינו תאריכים. על פי נוהל המתודולוגיה, הנתונים הכלולים במסמכים אלה הם חלק ממסמכי הייזום הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה.

אף שנוהל המתודולוגיה מפרט את מלוא השלבים לאורך כל חיי הפרויקט, ואף שיש נוהל עבודה להכנת תוכניות עבודה המפרט את שלבי הכנת תוכניות העבודה באמצעות מערכת לפיד, לא נעשו תהליכים מהותיים הנדרשים לצורך ניהול הפרויקטים - לא נקבעו אומדנים של עלות ולוח זמנים לביצוע, ל-19 מתוך 20 הפרויקטים שנדגמו אין תוכניות בסיס, לא בוצעו הסקרים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה ועוד. חלק מתהליכי העבודה נעשים בעל פה, בשיחות טלפון, באמצעות הדואר האלקטרוני או בגיליונות EXCEL או WORD המצויים במחשבים של מנהלי הפרויקטים ושל גורמים נוספים בשע"ם, ובמערכת לפיד אין תיעוד למסמכים הרלוונטיים לכל הפרויקטים, כגון אומדני עלויות ולוחות זמנים הנדרשים בשלב טרום הייזום, תיקוף האומדנים במסמכי הייזום, אישורי המעבר לשלב התכנון והאפיון המפורט, מסמכי בקרה על מסמך האפיון ועוד.

על שע"ם לפעול בהתאם לנדרש בנוהל המתודולוגיה לאורך חיי הפרויקט ובהתאם לנוהל העבודה להכנת תוכניות עבודה, ולתעד את תהליכי העבודה המבוצעים לצורך ניהול וביצוע הפרויקטים במערכת לפיד.

אמנת שירות (SLA)³⁷ בפיתוח מערכות

בהנחיית רשות התקשוב³⁸ נכתב כי מסמכי האפיון של כל פרויקט יכללו בין היתר (א) אישור המערכת לשירות ותמיכה; (ב) מוקד תמיכה המסוגל לתמוך במערכת; (ג) SLA מול משתמשי המערכת ו-SLA ומול ספקי המערכת החיצוניים (מיקור חוץ).

בסקר הסיכונים מאפריל 2019³⁹ נמצא סיכון של שיתוף פעולה מצומצם בין שע"ם לרשות המיסים הנובע מסיבות אלה: רמת מעורבות נמוכה של הלקוח בשלב הייזום והאפיון, מערכת יחסים של ספק-לקוח ולא של שותפים, התערבות של הצוות העסקי בהחלטות בתחום הטכנולוגיה (rolling-over), שינויים תכופים בתיעדוף ושינוי הדרישות מצד המשתמשים ללא הבנת משמעותם מבחינת שע"ם, זמינות נמוכה של הלקוח לליווי הפרויקטים והיעדר הגדרה של רפרנט עסקי קבוע לחלק ממערכות שע"ם. כדי להפחית את הסיכון הומלץ לשנות את יחסי ספק-לקוח לשותפות אסטרטגית ולהסכים על אמנת שירות (SLA - Service Level Agreement) תוך סיכום נוהלי עבודה ברורים בין אנשי שע"ם לבין הרשות. כחלק מהצעדים להגברת השותפות עם הרשות הוצע שהיחסים עם הרשות יישאו אופי של שותפות אסטרטגית המבוססת על מחויבות, תוך הגדרת אמנת שירות המבוססת על עקרונות ועל נוהלי עבודה מחייבים.

Service Level Agreement 37

הנחיית ראש רשות התקשוב בנושא שער העברה לתחזוקה בפרויקט תקשוב, סעיף 5, בתוקף מ-1.12.15. 38

סקר סיכוני IT בשע"ם שנערך על ידי חברה חיצונית. 39



נמצא כי נוהל עבודה בנושא ניהול ובקרת פרויקטים של פיתוח בשע"ם (להלן - מסמך המתודולוגיה) אינו כולל אמנת שירות (SLA). גם במסמכי היזום ובסיכומי הישיבות של ועדות ההיגוי לא נמצא אזכור כאמור. במערכת לפיד המשמשת לניהול פרויקטים יש שדה להזנת SLA, אך בכל הפרויקטים שנבדקו בביקורת לא נרשם SLA במערכת.

מומלץ להטמיע בנוהלי העבודה של אגפי הפיתוח הנחיות ל-SLA תוך התאמת המשאבים של דלפק הסיוע ושל שיטות עבודתו ליישום SLA.

סכימה של פרויקטים במערכת לפיד

בדוח הבקרה על יישום ההנחיות של רשות התקשוב בתחום מחזור חיי מערכות המחשוב בשע"ם משנת 2019 צוין כאמור כי "אין אפשרות לראות סכימה לפרויקט ואי אפשר לראות רשימת נושאים אלא רק סעיפי חיוב. אין אגרגציה [סכימה] לרמת הפעילות / פרויקט אלא רק לרמת לקוחות / גורם מבצע. כלומר, לא קיים כיום פורטפוליו פעילויות ארגוני שניתן לבצע עליו בקרה ומעקב". בדוח הומלץ כי בעת יישום מערכת לפיד לא יוטמעו נורמות לא תקינות ותיושם גישה של פורטפוליו פרויקטים PPM.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הומרו הדרישות שאושרו לתוכניות העבודה לפרויקטים במערכת לפיד אך בלא סכימה של כל הדרישות הרלוונטיות לפרויקטים שאינם אסטרטגיים. לפיכך במערכת לפיד מנוהלים תתי-פרויקטים בנפרד אף שהם משויכים לפרויקט אחד.

יצוין כי בפרויקטים האסטרטגיים המנוהלים במערכת לפיד יש סכימה מלאה הכוללת את כל הדרישות והמשימות הכלולות בהם, כולל בתתי-פרויקטים המשויכים אליהם.

עלה כי במערכת לפיד, אין תהליך מובנה לפרויקטים שאינם אסטרטגיים המאגד את כל תתי-הפרויקטים לפרויקט-על. משכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב על עלותו הכוללת של הפרויקט ועל עלויות כוח האדם ועל התיאום בין האגפים השונים המבצעים פעולות שונות באותו הפרויקט, ולא ניתן לבצע מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקטים ועל חריגות מלוחות הזמנים ומעלותם הכוללת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם לנהל סכימה של תתי פרויקטים במערכת לפיד גם לפרויקטים שאינם אסטרטגיים.

ניתוח פרויקטים בשע"ם

נוהל המתודולוגיה בשע"ם מגדיר שלושה סוגי פרויקטים: (א) בקשות לשו"שים⁴⁰ - שינויים ושיפורים במערכות הקיימות; (ב) פרויקטים שוטפים - עדכוני גרסאות של המערכות הקיימות,

40 על פי הנוהל, שו"ש מוגדר כדרישה להוספה או לביטול של יכולת מוגדרת ומוסכמת ברכיב אחד או יותר של המערכת הקיימת. בדרך כלל מיועד השינוי להקנות למערכת יכולת חדשה או לשפר את ביצועיה או לשנות רכיבי חומרה ותוכנה של יכולת הקיימת במערכת. הדרישה עשויה לבוא מצד הגוף העסקי ולעיתים מצד הגוף המקצועי וזאת עקב שינוי התהליך העסקי, שינוי בחוק, רצון לייעל את המערכת או עקב מגבלה שהתגלתה.



כולל עדכונים בשל שינויים בחוק; (ג) פרויקטים חדשים - החלפת תשתיות או הקמת מערכות חדשות.

כאמור, בתוכנית העבודה לשנת 2019 קבע מנהל רשות המיסים דאז אילו פרויקטים יוגדרו כאסטרטגיים. החל משנת 2020 מבחינה מערכת לפיד בין פרויקטים אסטרטגיים, פרויקטים רגילים (שוטפים וחדשים), שו"שים ותחזוקה.

מפרטי הדרישות, התשומות ולוחות הזמנים המוערכים וכן נתוני הביצוע בפועל של העובדים המשויכים לדרישות השונות הוזנו עד שנת 2019 בשאילתת PROPER שנבנתה לשימוש מחלקת ארגון ושיטות (להלן - פרופר) לצורך חישוב שכר העבודה. הנתונים שהוזנו לפרופר הועברו ליישום המבוסס על תוכנה א"י⁴¹ לבדיקת חריגות, ובאגף תוכניות עבודה הופק דוח חודשי של תכנון מול ביצוע לצורכי מעקב⁴² (ראו פירוט בפרק "הבקרה בשע"ם"). החל משנת 2020 מפרטי הפרויקטים, התשומות והלו"ז למשימות שהוזנו לפרויקטים והערכות שיעורי הביצוע מוזנים למערכת לפיד. מערכות אלה אמורות לשמש מערכות עזר להנהלת הארגון לשם מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקטים. צוות הביקורת ניתח את המידע כדי לעמוד על התקדמות שע"ם בפרויקטים שביצע.

המעבר למערכת לפיד

בתוכנית העבודה לשנת 2020 הומרו לפרויקטים במערכת לפיד רבע מהדרישות שאושרו לביצוע בשנה זו. שאר הדרישות (מעל 150) לא הומרו לפרויקטים אף שאושרו ואף שהוחל בביצוען. לפיכך נתוני הפרויקטים במערכת לפיד לשנת 2020 כוללים את המשימות לביצוע, את מספר ימי העבודה הנדרשים ואת הדיווחים על שיעור ביצוע משוער של 54 דרישות שאושרו והומרו לפרויקטים. הדרישות שלא הומרו לפרויקטים לא נוהלו במערכת חלופית וכיום אין בשע"ם מידע על התקדמות פרויקטים אלה בשנת 2020. דרישות אלה, שביצען החל בשנת 2020 וטרם הסתיימו בשנה זו, הוזנו כדרישות חדשות בתוכנית העבודה לשנת 2021 במערכת לפיד, אך נתוני הפרויקט בתוכנית העבודה לשנת 2021 אינם כוללים את נתוני הביצוע בשנת 2020 אלא את הנתונים של הפרויקט משנת 2021 ואילך.

עלה כי אין אפשרות לבצע בקרה באמצעות מערכת לפיד על מעל 150 דרישות שבוצעו בפועל בשנת 2020 (75% מהדרישות) שכן אלו לא הומרו לפרויקטים במערכת לפיד.

עוד עלה כי אין אפשרות לבצע בקרה על פרויקטים בתוכנית העבודה לשנת 2021 אשר החלו בשנת 2020, אך לא הומרו לפרויקטים במערכת לפיד בשנה זו, מכיוון שבתוכנית העבודה לשנת 2021 נתוני הפרויקטים אינם כוללים את נתוני הביצוע רלוונטיים משנת 2020.

41 תוכנת מדף מותאמת של ביקורת הפועלת בטכנולוגיה המצרפת מידע ממקורות שונים, ממסדי נתונים נפוצים או מקבצים גנריים לשם הצלבה וניתוח של המידע האגור במערכות.

42 מתוך דוח ביקורת בנושא מעגל בקרת תוכניות העבודה וה-Project Management of Operation בשע"ם, יולי 2019, חטיבת ביקורת פנים.



מומלץ כי בעת הכנסת מערכת חדשה לניהול פרויקטים שע"ם תמיר את כלל הדרישות לביצוע לפרויקטים, לרבות אלו שהחלו בשנים קודמות, בדרך שתאפשר ביצוע בקרה מלאה על כלל הפרויקטים במסגרת המערכת המוקמת.

תכנון מלא - תוכנית בסיס (Baseline)

1. בהנחיה 1.4.6 של רשות התקשוב, "אמידה ובקרת עלויות במחזור חיי מערכת תקשוב", נכתב כי על בסיס אפיון-העל מתקבל אומדן שימש בהמשך הפרויקט כ-Baseline, אומדן זה נקרא גם "עלות מאושרת". במהלך חיי הפרויקט יחושבו חריגות של אומדן העלות הנוכחי אל מול העלות המאושרת וחריגות של אומדן העלות הנוכחי מול האומדן הקודם של הפרויקט. לנוכח השינויים ייבחנו התועלות הצפויות אל מול אומדן עלות הפרויקט הנוכחי, ייבחנו הסיכונים, ייבדקו הסיבות לחריגה ותתקבל החלטה בדבר המשך הפרויקט. בהנחיה צוין כי "חריגות גדולות באומדן העלות מצביעות על צורך בשיפור אומדן העלות ו/או ניהול הפרויקט. מימוש הלקחים יאפשר את שיפור אומדן העלות ו/או ניהול הפרויקט בהמשך הפרויקט". עוד צוין כי לאחר שלב ההעברה לתחזוקה תשמש העלות המאושרת לצורך בקרה על הפרויקט, להפקת לקחים, לתיעוד ולשיפור מאגר הידע כדי שבעתיד יתאפשר לקשר בין הפרויקט הנדרש לבין עלותו הצפויה ולהקיש ממנו לפרויקטים אחרים.

על פי נוהל המתודולוגיה, בשלב התכנון והאפיון המפורט תוגדר תכולת המערכת בפירוט ותיקבע תוכנית העבודה של הפרויקט. תוצרי שלב זה הם הבסיס לשלבים הבאים של הפרויקט והם משמשים כעוגן החוזי בין הגוף העסקי לגוף המקצועי. שלב זה כולל בין היתר תוכנית פרויקט מפורטת הכוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים, העלויות ועוד. על פי ההגדרה בנוהל המתודולוגיה, תוכנית הבסיס (Baseline) היא הגרסה המאושרת של תוכנית העבודה של הפרויקט, ואפשר לשנות את תוכנה רק באמצעות תהליך ניהול שינוי מאושר. גרסה זו היא הבסיס להשוואה לביצוע בפועל.

בנוהל נכללות כמה הגדרות הנוגעות לבקרה על הפרויקטים: בקרת לוחות הזמנים, בקרת המשאבים ובקרת התכולה. כל הבקורות נעשות ביחס לנתונים של תוכנית הבסיס.

נמצא כי שלא בהתאם לנדרש על פי נוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב, לכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו על ידי צוות הביקורת אין תוכנית בסיס הכוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים, והעלויות.

בהבהרות שנתנה הרשות לתשובתה ביום ב-19.6.22 (להלן - הבהרות הרשות) נמסר כי מנהלי הפרויקטים הונחו לקבוע תוכניות בסיס, בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לצורך בקרה על השלישון הראשון של שנת 2022.

2. במערכת לפיד יש שדות להזנת הנתונים, ובין היתר תאריך התחלה, תאריך סיום, עלות, תחילה וסיום תוכנית הבסיס. נתונים אלו נדרש היה להזינם בתחילת הפרויקט.



בביקורת נמצא כי, שלא בהתאם לנוהל מתודולוגיה תאריך סיום הפרויקט המעודכן במערכת אינו בהכרח מועד הסיום שנקבע לפרויקט כולו בתחילת הפרויקט, מכיוון שבכל עת שמזון מועד מאוחר יותר באחת ממשימות הפרויקט או שנוספת משימה נוספת לפרויקט, תאריך סיום הפרויקט במערכת מתעדכן. כמו כן, תאריך סיום תוכנית בסיס גם הוא אינו מעודכן בהתאם לתוכנית בסיס סדורה ואף העלות המוזנת במערכת (ימי עבודה) מתעדכנת בכל עת בהתאם למשימות שהוזנו.

3. בביקורת נמצא כי אין בשע"ם דרך לדעת אילו מהפרויקטים במערכת לפיד כוללים את כל המשימות הנדרשות עד לסיומן, ובאילו מהם הוזנו רק חלק מהמשימות. לכן לא ניתן לדעת אם תאריך הסיום במערכת ועלות הפרויקט מתייחסים לכל הפרויקט או רק לחלקו. עוד נמצא כי לא ניתן לדעת מהו תאריך ההתחלה המתוכנן הואיל ובתחילת שנת 2021 המירו מנהלי הפרויקטים את כל הדרישות לפרויקטים גם אם לא הוחל בפועל בביצועם.

הדבר גורם לכך שלא ניתן לבצע בקרה אחר פרמטרים מהותיים בניהול פרויקטים: העמידה בזמנים ועלות הפרויקטים.

תוכנית בסיס בפרויקטים אסטרטגיים

מערכת לפיד כוללת 16 תוכניות המוגדרות כפרויקטים אסטרטגיים. משע"ם נמסר כי עשר מהן הן פרויקטים אסטרטגיים של רשות המיסים ושתים הן פרויקטים אסטרטגיים פנימיים של שע"ם. שתי תוכניות הן פרויקטים שאינם אסטרטגיים⁴³, ושתי תוכניות אינן פרויקטים אלא נועדו לצורכי הצגה⁴⁴ בלבד.

שישה מנהלי פרויקטים אסטרטגיים מסרו לצוות הביקורת כי לפרויקטים שלהלן אין תוכניות בסיס: (א) מוקד רשות המיסים; (ב) דוח שנתי מקוון מלא; (ג) שומת מסמ"ק; (ד) הקצאת חשבונות ישראל; (ה) הנגשת נתונים (מו"ח); (ו) אתר DR (פנימי).

חשיבותה של תוכנית בסיס רבה עוד יותר כאשר מדובר בפרויקטים אסטרטגיים, שכן פרויקטים אלה מתפרסים על פני כמה שנים, הם מורכבים משלבים רבים, לעיתים משלבים עבודה של כמה אגפים ונדרשים להם משאבי כוח אדם רבים (כ-2,200 ימי עבודה בממוצע לפרויקט).

נמצא כי שלא בהתאם להנחיות רשות התקשוב ולנוהלי שע"ם, לפרויקטים האסטרטגיים שפורטו לעיל אין נתונים הנוגעים לתוכניות בסיס, לרבות תאריכי סיום משוערים ועלויות משאבי כוח אדם משוערים ורכש⁴⁵.

43 "תוכנית לפיד" ו"מענקי קורונה".

44 "תוכנית פרויקטים חדשה עבור דוגמה" ו"פרויקט רשות המיסים הדגמה".

45 לפרויקט שומת מסמ"ק התקבלה תוכנית המפרטת לוחות זמנים, אך היא אינה כוללת עלויות רכש ועלויות כוח אדם שנדרש בנוהל המתודולוגיה בשע"ם ובהנחיית רשות התקשוב.



בהיעדר נתוני תוכנית בסיס כאמור, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה כנדרש בהנחיות רשות התקשוב ובנוהל המתודולוגיה, ואין ביכולתה של הנהלת הארגון לקבל תמונת מצב עדכנית על התקדמות הפרויקטים, על השינויים שנוצרו בהם ועל השפעתם ביחס לתכנון המקורי. נוסף על כך, לאחר סיום הפרויקטים לא ניתן לקבל נתונים לצורך תחקור הפרויקטים, להפקת לקחים ולגיבוש מאגר ידע הנדרש לצורך קביעת העלות הצפויה של פרויקטים בשנים הבאות.

על ש"ע"ם להכין תוכנית בסיס לכל הפרויקטים עם תחילת ביצוע הפרויקט, בהתאם לנוהל המתודולוגיה והנחית רשות התקשוב.

כאמור, רשות המסים מסרה בהבהרתה כי החל משנת 2022 הפרויקטים יכללו את כל הנדרש על פי המלצת המבקר.

עמידה בלוחות זמנים

מערכת פרופר

כאמור, עד שנת 2019 הוזנו מפרטי הפרויקטים שאושרו למערכת פרופר וכללו את מספר הימים הנדרש לביצוע כל פרויקט. הנתונים על ימי העבודה שהושקעו בפועל הוזנו למערכת במהלך השנה על ידי העובדים. כמו כן הוזנו למערכת תאריכי יעד מתוכננים לתחילת ההזמנות ולסיומן.

נמצא כי עד שנת 2019 לא הוזנו למערכת פרופר תאריכי תחילה וסיום של הפרויקטים בפועל.

בהיעדר נתוני תחילה וסיום בפועל ובהיעדר בקרה על תאריכים אלו, מקבלי ההחלטות לא קיבלו תמונת מצב עדכנית על התקדמות הפרויקטים ביחס לתאריכי הביצוע שתוכננו.

מערכת לפיד

צוות הביקורת בחן את התאריכים המעודכנים של סיום הפרויקטים במערכת לפיד בתוכנית העבודה לשנת 2021 ואת השינויים שנעשו בהם. כאמור, תאריך זה אינו משקף בהכרח את התאריך לסיום הפרויקט הואיל ותאריכים אלה מתעדכנים בכל פעם שמנהל פרויקט מוסיף לפרויקט משימה שתאריך הסיום שלה מאוחר מתאריך הסיום שנקבע למשימות המעודכנות במערכת או מעדכן תאריכי הסיום של משימות שכבר הוזנו קודם לכן למערכת לפיד.

נמצא כי בתאריכי הסיום ל-12 הפרויקטים האסטרטגיים (35 תתי-פרויקטים) נעשו 597 עדכונים: מעל 49 עדכונים בממוצע לכל פרויקט, כ-16 עדכונים לכל תתי-פרויקט. ב-32 מתתי-פרויקטים נרשמו תאריכי סיום מאוחרים יותר, בשניים נרשמו תאריכים מוקדמים יותר ובתתי-פרויקט אחד בלבד לא נעשה שינוי במהלך השנה. בלוח 3 להלן מפורטים הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום העדכני ב-32 תתי-פרויקטים שבהם נדחו תאריכי הסיום.



לוח 3: הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום בתתי-פרויקטים האסטרטגיים שבהם נדחו תאריכי הסיום

מספר תתי-הפרויקטים האסטרטגיים	השינוי בין התאריכים
8	עד 199 ימים
8	200 - 364 ימים
11	בין שנה לשנתיים
5	מעל שנתיים

על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי תאריכי הסיום ל-221 פרויקטים שוטפים וחדשים עודכנו מעל חמש פעמים בממוצע במהלך שנת 2021 וב-154 מהם נרשמו תאריכי סיום מאוחרים יותר. ב-62 מהנותרים נרשמו תאריכים מוקדמים יותר. בחמישה פרויקטים בלבד לא עודכן התאריך במהלך השנה. בלוח 4 להלן מפורטים הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום העדכני ב-154 הפרויקטים שבהם נדחו תאריכי הסיום.

לוח 4: הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום העדכני בפרויקטים שוטפים וחדשים שבהם נדחו תאריכי הסיום

מספר הפרויקטים	השינוי בין התאריכים
46	עד 199 ימים
45	200 - 364 ימים
46	בין שנה לשנתיים
17	מעל שנתיים

על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי תאריכי הסיום של 119 פרויקטים של שו"ש עודכנו מעל 3.4 פעמים בממוצע במהלך שנת 2021; ב-59 מהם נרשמו תאריכי סיום מאוחרים יותר, וב-54 מהנותרים נרשמו תאריכים מוקדמים יותר. בשישה פרויקטי שו"ש בלבד לא עודכן התאריך במהלך השנה. בלוח 5 להלן מפורטים הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום העדכני ב-59 פרויקטי השו"ש שבהם נדחו תאריכי הסיום.



לוח 5: הפרשי הימים בין תאריך הסיום הראשון לבין תאריך הסיום העדכני בפרויקטים של שו"ש שבהם נדחו תאריכי הסיום

מספר הפרויקטים	השינוי בין התאריכים
22	עד 199 ימים
14	200 - 364 ימים
21	בין שנה לשנתיים
2	מעל שנתיים

על פי נתוני שו"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי נדחה תאריך הסיום של 64% מהפרויקטים. נתון זה מעיד כי היו עיכובים בפרויקטים או שבשלב ההמרה לא הוזנו כל המשימות בפרויקטים. בשל השינוי בתאריכי הסיום ובשל היעדר תאריך סיום מקורי מתוכנן מתחילת הפרויקט לסופו, לא ניתן להסתמך על תאריכי הסיום במערכת לצורך מעקב אחר התקדמות הפרויקטים בכללותם. פער הימים מעל 200 ימים בין תאריכי הסיום המעודכנים במערכת ב-108 פרויקטים שוטפים וחדשים וב-37 פרויקטי שו"שים מצביע על כך שמעט משימות נכללו בלפיד בשלבי ההתחלה של הפרויקט או על עיכוב של ממש בהתקדמות הפרויקט.

יצוין כי בדוח ביקורת קודם של משרד מבקר המדינה⁴⁶ עלה כי "חלק ניכר מתוכניות העבודה בגין עבודות עבור הרשות [...] לא היו מפורטות ואף חסרו בהן תאריכי יעד [...] המערכת אינה מאפשרת מעקב אחר הזמנות עבודה ואינה כוללת לוחות זמנים, קישור לתקציב, הצגת תכנון מול ביצוע". בתשובתה של רשות המיסים לדוח הקודם נמסר כי בשו"ש נבנית מערכת חדשה אשר תשמש כלי ניהול לפיקוח על ביצוע העבודות, וכי המערכת תכלול גם רמה מסוימת של ניהול פרויקטים.

בביקורת עלה כי בהיעדר תוכנית בסיס ובשל העדכון שנעשה באופן תדיר לתאריכי היעד של הפרויקטים, לא ניתן להציג תכנון מול ביצוע של הפרויקטים במערכת לפיד בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעת ההמרה לפרויקט שו"ש ינחה להזין את המשימות לביצוע הפרויקט כולו, למעט שינויים בלתי צפויים. אם יהיו כאלה, הם יוזנו כשידרשו, וכך נתוני סיום הפרויקטים במערכת יהיו שלמים. בהתאם לכך תיקבע לכל פרויקט תוכנית בסיס כנדרש, וכך ניתן יהיה לבצע מעקב ובקרה על נתוני התוכנית, על השינויים בה ועל השפעתם על תאריכי הסיום של הפרויקטים. עוד מומלץ לבצע מעקב על תאריכי תחילת הביצוע בפועל למול תאריכי ההתחלה בתוכניות הבסיס.

46 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2008), "פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שו"ש)", עמוד 233.



עמידה בעלויות המתוכננות של הפרויקטים

בהנחיה 1.2.6 של רשות התקשוב, "ניהול עלויות פעילויות תקשוב" שבתוקף מ-1.1.18, נקבע כי "על יחידת מחשוב ממשלתית לנהל באופן אפקטיבי את כלל עלויותיה - עלויות השקעה, עלויות תחזוקה ועלויות של שירותים רוחביים, על ידי שיוך כלל העלויות של היחידה לפעילויות שהוגדרו בתוכניות העבודה או התווספו במהלך השנה", וכי "יחידת התקשוב המשרדית תבצע בקרת ביצוע מול תכנון". עוד נקבע בהנחיה כי "המרת התשומות לעלות, לגבי עובדים קבועים תתבצע לפי עלות העובד או לפי תעריף ממוצע אחיד לעובדים קבועים והמרת התשומות לעלות לגבי נותני שירותים תתבצע לפי תעריף השעה של נותן השירותים או לפי עלות החודשית או לפי העלות הממוצעת של התפקיד המדובר. העלויות הנוספות מלבד תשומות כוח האדם ישויכו לפעילויות לצרכי שלמות הדיווח".

בדוח הביקורת הפנימית של רשות המיסים משנת 2019⁴⁷ נאמר כי "לא נמצא תמחור פרויקט הכולל את מכלול הגורמים כגון תקציב, ניצול התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים. הדבר הכרחי לשם הערכה ריאלית של עלותו עבור רשות המיסים, התאמת התקציב לתוכנית העבודה והקמת מבנה עלויות ריאלי לשע"ם". עוד נאמר בדוח כי המעקב אחר ביצוע תוכנית העבודה נעשה על סמך נתוני ימי כוח האדם המושקעים בפועל שהמתכנתים מזינים לפרופור (כ-300 עובדים). נתונים אלה אינם כוללים את עובדי המינהל ואחרים (כ-200 עובדים) ונתונייהם מנוהלים במערכת נפרדת.

עוד בדוח קודם של משרד מבקר המדינה⁴⁸ עלה כי "המערכת אינה מאפשרת מעקב אחר הזמנות עבודה ואינה כוללת [...] קישור לתקציב, הצגת תכנון מול ביצוע [...]".

עלה כי הנתונים הקיימים במערכת לפיד לכל פרויקט כוללים את מספר ימי העבודה של עובדי אגפי היישומים בשע"ם ושל נותני שירותים חיצוניים המועסקים באגפים אלה, ללא ציון הערך הכספי. ציון כי עלויות ימי העבודה אינן אחידות, והן מושפעות מתפקידי כוח האדם המשוך לפרויקטים (מתכנתים, מטמיעים, מפתחי מערכות וכו') ומסוג ההעסקה (עובד קבוע או נותני שירותים או סטודנטים).

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להנחיית רשות התקשוב בנושא ניהול עלויות פעילויות תקשוב, בשע"ם אין חישוב המציג את עלות כוח האדם המושקעת בפרויקטים השונים בהתאם לתפקיד ולסוג ההעסקה. כמו כן, במערכת אין קישור לתקציב הכולל נתונים על עלויות יעוצים חיצוניים ואין נתונים על רכש תשתיות רלוונטיות או על העמסה של חלק מהרכש על הפרויקט.

עוד נמצא כי התקציבים של הפרויקטים האסטרטגיים מנוהלים בחטיבת מערכות המינהל באמצעות גיליונות אקסל הכוללים תכנון מול ביצוע של התקציבים. התקציבים המנוהלים כוללים רכש ייעודי לפרויקטים האסטרטגיים וכן את מספר העובדים העוסקים בפרויקט, אך לא אומדן של עלות העסקתם. גיליונות אקסל אלו אינם נמצאים במערכת לפיד ואינם מוצגים כחלק מהמעקב אחר התקדמות הפרויקטים.

47 דוח ביקורת בנושא מעגל בקרת תוכניות עבודה וה-Project Management of Operation בשע"ם, יולי 2019, חטיבת ביקורת פנים.

48 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2008), "פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם)", עמוד 233.



לניהול התקציב של הפרויקטים האסטרטגיים חשיבות יתירה הואיל ומדובר בפרויקטים עתירי תקציב⁴⁹ וכוח אדם המועסק באגפים השונים בשע"ם במשך כמה שנים.

משכך, בהיעדר תמחור של כל עלויות כוח האדם הספציפי ושל יתר העלויות החיצוניות אשר מושקעות בכל פרויקט, אין בידי רשות המיסים מידע על העלויות הריאליות של כלל הפרויקטים המבוצעים בשע"ם ולא ניתן לבצע מעקב עליהן ולהתאימן לתקציב של תוכניות העבודה של שע"ם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלול במערכת לפיד את כל עלויות הפרויקט, לרבות עלויות יועצים חיצוניים, ולכלול את תמחור העלויות המושפע מתפקידי כוח האדם המשוך לפרויקטים ומסוג ההעסקה. עוד מומלץ כי ניהול תקציב הפרויקטים האסטרטגיים יבוצע במערכת לפיד, ולכל הפחות יקושר אליה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי שע"ם פועל לכלול במערכת לפיד את כל עלויות הפרויקט. מהלך זה צפוי להסתיים עד סוף שנת 2023.

עמידה במספר המתוכנן של ימי כוח האדם

צוות הביקורת בחן את העמידה בעלויות המתוכננות של כוח האדם, אף שכאמור מדובר בעלויות חלקיות בלבד.

תוכניות העבודה לשנים 2016 - 2019

לצורך בחינת העמידה בתכנון עד שנת 2019 (ועד בכלל) הוצאו בשע"ם דוחות חודשיים על חריגות של מעל 30% בין מספר הימים שהוקצו מראש להזמנות עבודה לבין מספר הימים שהושקעו בפועל בפרויקטים אלה. בדוחות אלה מצוינות הערותיו של מנהל העבודה לאחר קבלת תגובותיהם של מנהלי הפרויקטים על החריגות. יצוין כי בשע"ם אין דוחות על החריגות לחודשים האחרונים בכל שנה עד שנת 2019. וניתוח הנתונים שערך צוות הביקורת נעשה על סמך דוח החריגות האחרון הקיים לכל שנה.

משרד מבקר המדינה בחן את הערותיו של מנהל תוכניות העבודה הנוגעות לחריגות בין מספר הימים שהוקצו להזמנות עבודה לבין מספר הימים שהושקעו בפועל בהזמנות אלה. הועלו כמה סיבות לחריגות: מחסור בכוח אדם (לרבות עובדות שיצאו לחופשת לידה ועובדים שהושאלו לפרויקטים אחרים), הערכה לא נכונה של מספר הימים הנחוץ, שינויי תכולה (תוספות להזמנה ובקשות קשורות שלא נפתחה בגיבן הזמנה חדשה), טעויות (דיווח עובדים בהזמנה לא נכונה) ותקלות שנגרמו במהלך הפיתוח.

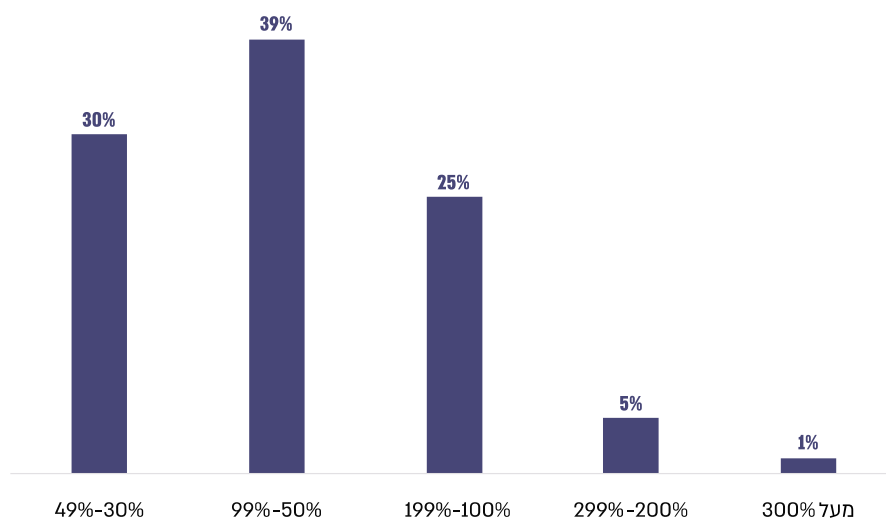
על פי דוח החריגות לחודש ספטמבר 2019⁵⁰, נמצאו חריגות ב-30% ומעלה ב-141 פרויקטים מתוך 950 פרויקטים (15%), ב-98 פרויקטים נמצאה חריגה בשיעור של 50% ומעלה וב-43 מהם הייתה חריגה של מעל 100%. בתרשים 3 להלן מוצגת התפלגות פרויקטים אלה לפי שיעורי החריגות.

49 אומדן התקציב לפרויקטים אסטרטגיים לשנים 2019 - 2020 היה כ-140 מיליון ש"ח.

50 בשנה זו אין דוחות על החריגות בחודשים אוקטובר עד דצמבר.



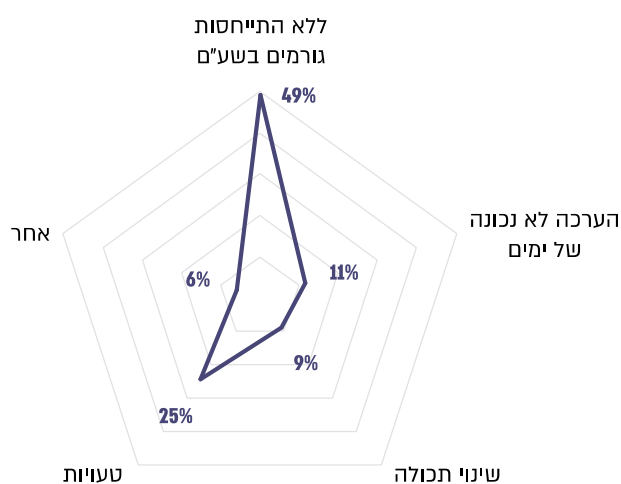
תרשים 3: התפלגות הפרויקטים לפי שיעורי החריגות מדוח ספטמבר 2019



על פי נתוני שע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 4 להלן מוצגת התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2019.

תרשים 4: התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2019

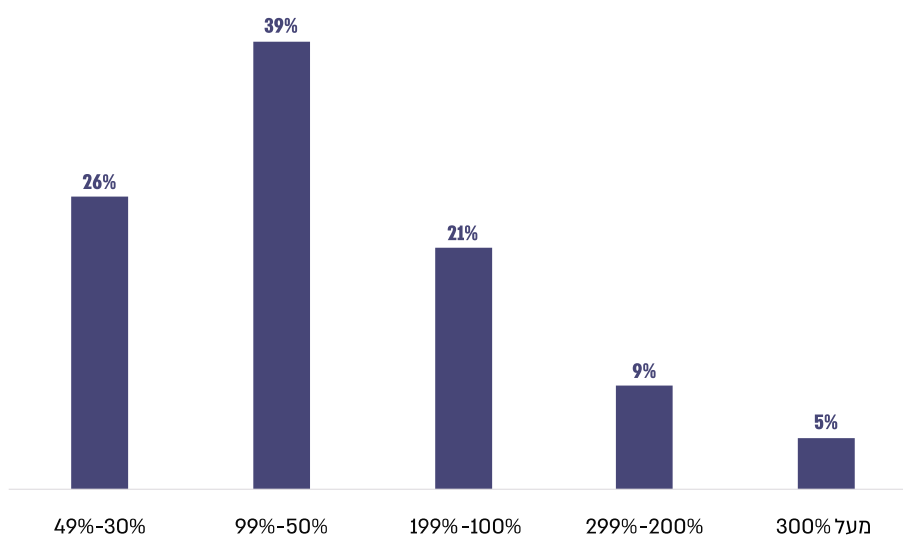


על פי נתוני שע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי דוח החריגות לחודש אוקטובר 2018⁵¹ נמצאו חריגות בשיעור של מעל 30% ב-198 פרויקטים מתוך 1,114 פרויקטים (18%), ב-147 פרויקטים נמצאה חריגה בשיעור של 50% ומעלה וב-69 מהם שיעור חריגה של 100% ומעלה. בתרשים 5 להלן מוצגת התפלגות פרויקטים אלה לפי שיעורי החריגות.

תרשים 5: התפלגות הפרויקטים לפי שיעורי החריגות מדוח אוקטובר 2018



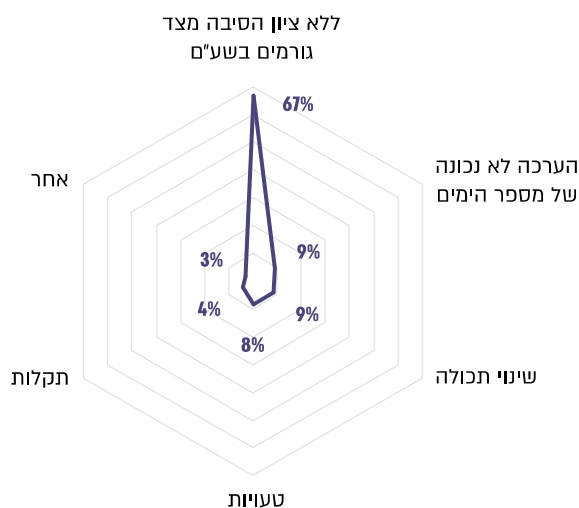
על פי נתוני שע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

51 בשנת 2018 אין דוחות לחודשים נובמבר ודצמבר.



בתרשים 6 להלן מוצגת התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2018.

תרשים 6: התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2018



על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח נתוני הפרויקטים עולה כי שיעור החריגות ממספר ימי העבודה המתוכנן בשיעור של מעל 30% בכלל הפרויקטים⁵² היה 24% בשנת 2016, 18% בשנת 2017, 18% בשנת 2018 ו-15% בשנת 2019.

עוד עולה כי שיעור החריגות בימים המושקעים בפרויקטים העולה על 100% מסך הפרויקטים שחרגו היה 37% בשנת 2016, 31% בשנת 2017, 35% בשנת 2018 ו-31% בשנת 2019.

כמו כן, ב-67% וב-49% מהפרויקטים בשנים 2018 ו-2019 בהתאמה, שבהם נמצאה חריגה העולה על 30% ממספר הימים שהוקצו לפרויקטים לא קיבל מנהל תוכניות העבודה את תגובותיהם של מנהלי הפרויקטים בעת ביצוע הבקרה. הדבר פוגם בשקיפות כלפי הנהלת הרשות וביכולת הפקת הלקחים הנדרשת לשם קביעת הגורמים העיקריים לחריגות מהמספר המתוכנן של ימי העבודה. מניתוח הערותיו של מנהל תוכנית העבודה עולה כי הסיבה השכיחה ביותר לחריגות במספר ימי העבודה לפרויקט בשנים 2016 - 2018 היא הערכה לא נכונה של מספר הימים⁵³. הסיבה השכיחה ביותר לחריגות בימי עבודה לפרויקט בשנת 2019 היא טעויות והסיבה השנייה בשכיחותה היא הערכה לא נכונה של מספר הימים.

52 החישוב התבצע ללא פרויקטים לתחזוקה ועל נתוני הביצוע בפועל.

53 בשנת 2018 שכיחות זו זהה להערת מנהל תוכניות עבודה "שינוי תכולה".



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולשע"ם לחייב את מנהלי הפרויקטים להעביר למנהל תוכניות העבודה דיווחים שוטפים בדבר חריגות ולערוך תהליך של הפקת לקחים בנוגע לסיבות השכיחות לחריגות ולדרכים לפתרון.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי החל מהשלישון השני של שנת 2022 מנהלי הפרויקטים מדווחים למנהל תוכניות העבודה על חריגות בפרויקטים שבפיתוח. דיווח זה כולל דיווח על הסיכונים והחסמים בביצוע הפרויקט. עוד מסרה הרשות כי בישיבות הבקרה על תוכניות העבודה מתבצע מעקב אחר דיווחים אלו.

תוכניות העבודה לשנים 2020 - 2021

בהנחיה 1.2.6 של רשות התקשוב, "ניהול עלויות פעילויות תקשוב", שבתוקף מ-1.1.18 ועל פי המוגדר ב"מדריך התכנון הממשלתי", על מנהל מערכות המידע הראשי לבקר את אופן ניצול המשאבים לצורך קבלת החלטות מושכלת. עוד נקבע בהנחיה כי לצורך דיווח של תשומות העבודה מול הפעילויות ייאסף המידע על תשומות כוח האדם ברמה שמית והוא יסווג על פי שעות העבודה של העובדים או על פי שיעור משרתם.

כאמור, לכל פרויקט מוזנות משימות ולכל משימה מוקצים העובד שיבצע אותה, לוח הזמנים לביצועה וימי העבודה הנדרשים לסיומה.

עלה כי במערכת לפיד אין עדכון של הימים שהעובדים משקיעים בפועל בפרויקטים השונים. אחת לתקופה מעדכנים מנהלי הפרויקטים את הערכת שיעורי הביצוע במשימות שהוזנו לפרויקט. מערכת לפיד משקללת את שיעורי הביצוע של המשימות וקובעת את שיעור הביצוע לכל פרויקט. נוסף על כך, החל משנת 2020 בתוכניות העבודה המנוהלות במערכת לפיד, אין דיווח על מספר ימי הביצוע בפועל של העובדים; שיעור הביצוע מחושב על פי ההערכה של שיעור ביצוע המשימה שנעשית בידי מנהלי הפרויקטים, והוא מוכפל במספר הימים שנקבעו מלכתחילה למשימות שהוזנו ללפיד.

עלה כי הדיווח בשע"ם כולל הערכות על שיעור הביצוע של המשימות בפרויקט ולא דיווח של שיעור ביצוע מספר ימי העבודה שהושקעו בפועל לפרויקט (על פי ימי העבודה בפועל של העובדים, על פי שיעור משרתם או בסכום כולל של ימי עבודה לפרויקט).

היעדר דיווחים על מספר הימים המושקעים בפועל בפרויקטים כפי שנקבע בהנחייתה של רשות התקשוב, עלול לפגוע ביכולת הנהלת הרשות ושע"ם לדעת מה עלויותיהם האמיתיות של הפרויקטים, לנהלם בצורה מיטבית ולבצע בקרה מדויקת על הביצוע לעומת התכנון.

רשות התקשוב מסרה בתשובתה מ-8.6.22 (להלן - תשובת רשות התקשוב) כי הנחייה זו "אשר עוסקת באיסוף, דיווח ובקרה על תשומות כוח אדם ברמה שמית ושעתית. על אף הדרישות המפורטת בהנחיה...ברוב המוחלט של המקרים המשרדים אינם מצליחים לעמוד בהן. ישנה חשיבה מחדש על הוראה זו".



בהנחיה 1.4.6 של רשות התקשוב, "אמידה ובקרת עלויות במחזור חיי מערכת תקשוב", נקבעו בין היתר הגדרות אלה: ETC⁵⁴ = העלות המשוערת שתידרש עד לסיום הפרויקט (להלן - ETC), ו-EAC⁵⁵ = העלות המשוערת הכוללת בעת סיום הפרויקט, המחושבת כעלות עד ליום החישוב בתוספת ה-ETC.

עלה כי במערכת לפיד יש שדה EAC ובו נתונים, אך בשלב המרת הדרישה לפרויקט לא נעשית הערכת ימים כוללת ולכן שדה זה אינו מעודכן. הנתונים הקיימים במערכת לפיד כ-ETC הם סך הימים שהזינו מנהלי הפרויקטים למשימות הפרויקט. מספר הימים הזה מתעדכן מפעם לפעם, כאמור, על פי המשימות שהוסיפו מנהלי הפרויקטים למערכת או בהתאם לשינויים בהערכה של סך כל הימים המושקעים בפרויקט.

לא ניתן לדעת אם הנתון המעודכן של ה-ETC במערכת משמעו הימים המעודכנים לפרויקט כולו, הואיל וכאמור אין ביכולתו של ש"ע"ם לדעת אם התכנון נעשה לכל הפרויקט או שמא הוזנו רק חלק מהמשימות. הואיל וכך, ניתן לבצע מעקב אחר חריגה ממספר הימים בפרויקט רק על פי המשימות שהוזנו במערכת, ולא ניתן לדעת אם מדובר בחריגה של הפרויקט כולו ממספר הימים המתוכנן או בחריגה של חלקו בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לש"ע"ם כי בשלב המרת הדרישה לפרויקט יוזנו למערכת לפיד כל המשימות הנדרשות לביצועו ותיקבע הערכת ימים כוללת הנדרשת עד לסיום הפרויקט, וכי ימי העבודה המושקעים בפרויקטים ידווחו בהתאם לביצועם בפועל. זאת, לצורך קבלת מידע על עלויותיהם של הפרויקטים ולצורך מעקב אחר ביצועם.

צוות הביקורת בחן את החריגות בין הימים שהוערכו לפרויקטים לקראת ישיבת התייעדוף לבין ה-ETC⁵⁶.

נמצא כי ב-80 פרויקטים מתוך 183 פרויקטים רגילים בשנת 2021⁵⁷ (44%) היה גידול בין הימים המשוערים לפרויקט לצורך פגישות התייעדוף לבין מספר הימים לפרויקט המעודכן במערכת (ETC). ב-59 מהם (32% מסך הפרויקטים) היה שיעור ההפרש בין הימים גבוה מ-20%.

54 ETC - Estimate To Complete.

55 EAC - Estimate At Completion.

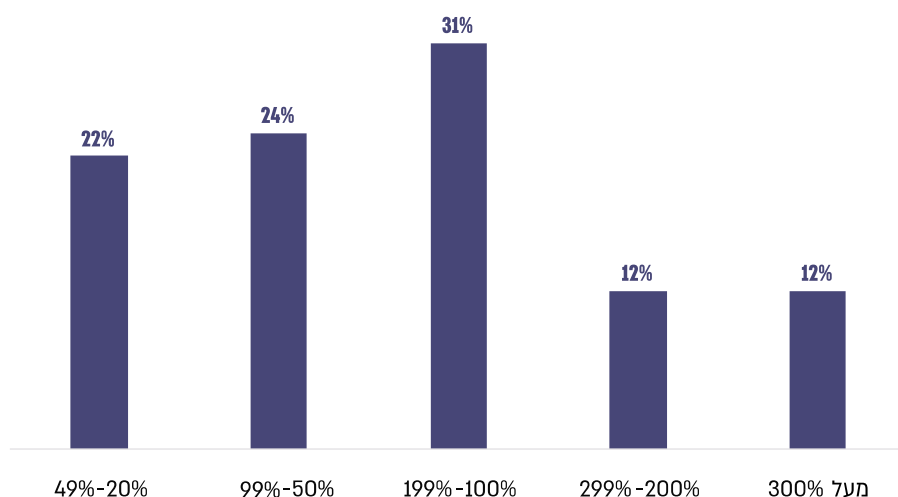
56 בהסתייגויות, כי ייתכן שמדובר בביצוע של חלק ממשימות הפרויקט ולא של כולו, וכי מספר הימים לא עודכן על פי מספר ימי העבודה בפועל אלא כהכפלה של שיעור הביצוע שהזין מנהל הפרויקט למשימות במספר הימים שהוקצו למשימה זו.

57 הבדיקה חלה על פרויקטים שלהם מסד נתונים מלא הכולל את המספר המשוער של הימים לפרויקט לצורך פגישות התייעדוף, את מספר הימים לפרויקט בעת ההמרה לפרויקט (EAC) ואת מספר הימים המעודכן לפרויקט (ETC).



בתרשים 7 להלן מוצגת התפלגות פרויקטים אלה לפי שיעורי החריגות בשנת 2021.⁵⁸

תרשים 7: התפלגות פרויקטים שבהם שיעור החריגות עולה על 20% בשנת 2021

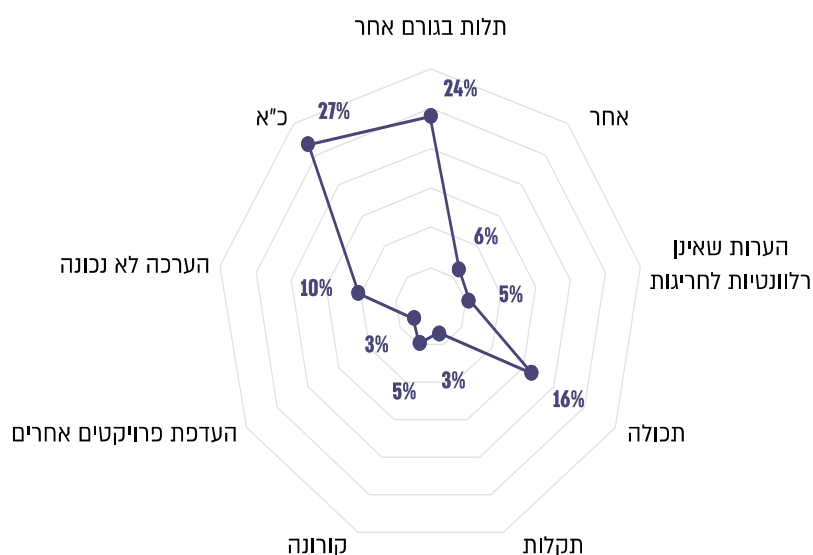


על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2021 נסבו הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגה מלוח הזמנים ולא על החריגה מהעלות. בתרשים 8 להלן מוצגת התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2021.



תרשים 8: התפלגות הערותיו של מנהל תוכניות העבודה על החריגות בשנת 2021



על פי נתוני שע"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

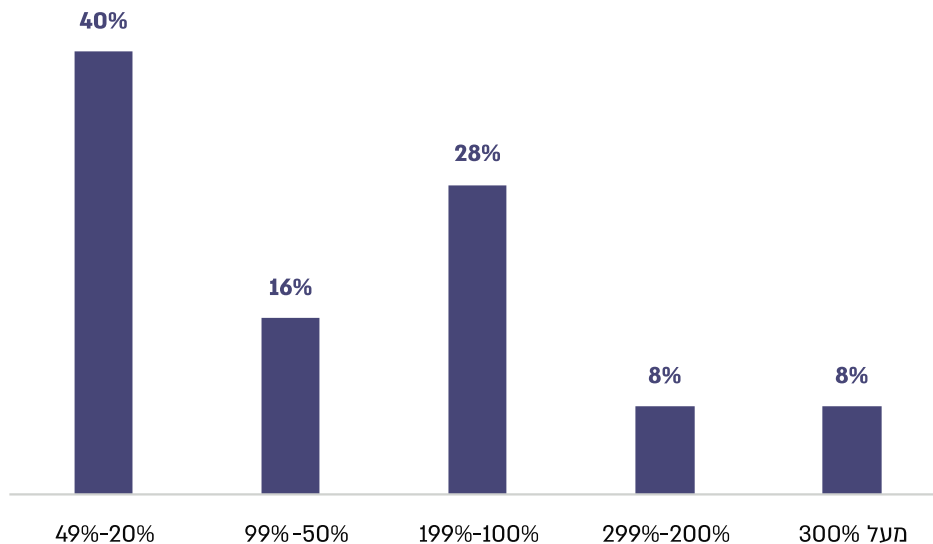
משרד מבקר המדינה בחן גם את החריגות בין לוחות הזמנים שהוערכו לשו"שים טרם ישיבת התיעדוף לבין ה-ETC של השו"שים.

נמצא כי ב-32 (27%) מתוך 119 שו"שים בשנת 2021 היה גידול בין מספר הימים המשוער לפרויקט לצורך פגישות התיעדוף לבין המספר של הימים לפרויקט המעודכן במערכת (ETC). ב-25 מהם (22% מהשו"שים) היה שיעור ההפרש בין הימים גבוה מ-20%.



בתרשים 9 להלן מוצגת התפלגות שו"שים אלה לפי שיעורי החריגות בשנת 2021.⁵⁹

תרשים 9: התפלגות שו"שים ששיעור החריגות בהם גבוה מ-20% בשנת 2021



על פי נתוני שע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור, נתון ה-ETC המופיע במערכת לפיד כולל רק את המשימות שהוזנו לפרויקטים ואין אפשרות לוודא לאילו פרויקטים נעשה תכנון מלא הכולל את כל המשימות הנדרשות עד להשלמתם. הואיל וכך, מספר החריגות בחלק מהפרויקטים גדול עוד יותר מהמצוין לעיל.

השיעור הגבוה של החריגות (37%)⁶⁰ מעיד שלא נעשה תכנון ראשוני מספק טרם הערכת מספר הימים הנדרש לביצוע הפרויקטים. הערכה שגויה טרם ישיבות התיעודף עלולה להוביל להחלטות שגויות ולשיבוש בתיעודף הפרויקטים.



עלה כי במרבית הפרויקטים (55%) בהם היו חריגות במספר ימי הפרויקט, החריגות היו גבוהות ביותר מ-100%, ובמרבית השו"שים (56%) החריגות היו בין 20% ל-100%.

עוד עלה כי הערותיו של מנהל תוכניות העבודה בשנת 2021 נסבו רק על החריגה מלוחות הזמנים. מניתוח ההערות עולה כי הסיבות השכיחות ביותר לחריגות מלוח הזמנים לפרויקטים היו מחסור בכוח אדם ותלות בגורמים אחרים.

59 בתוקף ביום 3.1.2022.

60 שיעור הפרויקטים הרגילים והשו"שים בהם נמצאו חריגות מתוך כלל הפרויקטים.



חריגות בפרויקטים גורמות לכך שבכל שנה יחסרו ימים לצורך השלמת הפרויקטים בשל החריגות מתוכנית העבודה. חריגות מהותיות בפרויקטים רבים לאורך שנים אינן מאפשרות לתכנן את תוכניות העבודה בצורה מיטבית, והמשך החריגות בשנים הבאות לא יאפשר לסיים את הפרויקטים המתוכננים על פי הערכת התשומות שיועדה להם והדבר עלול לגרום לכך שפרויקטים עתידיים יידחו.

מומלץ כי ש"מ יבחן את החריגות במספר ימי הפרויקט בכלל הפרויקטים ויפעל להפחתת החריגות על מנת לעמוד בתוכניות העבודה.

עמידה בתכולה שנקבעה לפרויקטים

עד שנת 2019 במערכת פרופר אין נתונים על החריגות מהתכולות ומלוחות הזמנים של ההזמנות שבוצעו במסגרת תוכניות העבודה. בחלק מהערותיו של מנהל תוכניות העבודה שנרשמו בדוחות על החריגות ממספר ימי העבודה המתוכננים לפרויקטים נרשם כי החריגות נבעו משינויים בתכולה של הפרויקט, אך אין מידע על חריגות בתכולה שהיו בשנים אלה בפרויקטים שבהם לא הייתה חריגה ממספר הימים המתוכננים לפרויקטים.

על פי נתוני סטטוס פרויקטים במערכת לפיד לשנת 2021⁶¹, 34 מתוך 221 פרויקטים נמצאו בסטטוס "חריגה" או "צפי לחריגה" בתכולה, 29 מהם בסטטוס "חריגה" או "צפי לחריגה" גם בל"ז. עוד עולה מנתוני מערכת לפיד כי 11 מתוך 120 שו"שים נמצאו בסטטוס "חריגה" או "צפי לחריגה" בתכולה, שבעה מהם בסטטוס "חריגה" או "צפי לחריגה" גם בלוחות הזמנים.

צוות הביקורת בחן את הערותיו של מנהל תוכניות העבודה ב-164 פרויקטים מתוכנית העבודה לשנת 2021 שבהם סטטוס הפרויקט מבחינת התכולה נרשם "כמתוכנן". נמצא כי ב-17 מתוך 164 הפרויקטים שנבחנו סטטוס העמידה בתכולת הפרויקט אינו משקף את מצבו בפועל.

לדוגמה, בפרויקט "דוח פוטנציאל - הטלת עיצום כספי על אי-הגשת הדוח על עסקת רווח הון" היה סטטוס התכולה המעודכן במערכת "כמתוכנן", אך בהערותיו של מנהל תוכניות העבודה נרשם "אושר באמצע שנה בנוסף לתוכנית העבודה. נדרשו יותר ימים לפרויקט זה בגלל שינויים באיפיון"; בפרויקט "רשימת עבודה - בקרה בנושא עיקולים שנשלחו ולא נקלטו או שגויים" היה סטטוס התכולה המעודכן במערכת "כמתוכנן", אך בהערותיו של מנהל תוכניות העבודה נכתב "יש צורך ביותר ימים בגלל שינויים בתכולה/איפיון שהיו לדרישה זו".

מבקר המדינה מציין כי לצורך בקרה אחר הפרויקטים ולשם הפקת לקחים מומלץ כי בש"מ יקפידו על עדכון המערכת בחריגות מתכולות.

61 נתוני סטטוס הפרויקטים לשנת 2021 מעודכנים לסוף השלישון השני.



בקות בשע"ם

בהנחיה 1.2.6 של רשות התקשוב, "ניהול עלויות פעילויות תקשוב" שבתוקף מ-1.1.189 ובהתאם למוגדר ב"מדריך התכנון הממשלתי", נאמר כי יחידת התקשוב המשרדית תבצע בקרת ביצוע מול תכנון פעמיים לפחות בשנת עבודה, וכי על מנהל מערכות המידע הראשי לבקר את אופן ניצול המשאבים לצורך קבלת החלטות מושכלות.

בשנת 2012 הוקם אגף תוכניות עבודה בכפופות למטה מנהל שע"ם. בשנת 2014 הוקמה חטיבת Project Management Office (PMO) לצורך מעקב אחר התקדמות פרויקטים רוחביים או חוצי ארגון.

בקה על הפרויקטים האסטרטגיים

על פי נוהל המתודולוגיה, ה-PMO מספק תמיכה למנהלי הפרויקטים, משקף את מצב הפרויקטים להנהלה, מבצע בקרה על ביצוע הפרויקטים ומציף חריגות. התמיכה במנהלי הפרויקטים מתבטאת בסיוע לבניית תוכניות העבודה, בהכנת סטטוס ובפתיחת "צווארי בקבוק".

בנוהל המתודולוגיה נמנה ה-PMO כגורם מסייע בשלבים השונים של חיי הפרויקט. בלוח 6 להלן מפורטים התהליכים שבהם מסייע ה-PMO בהתאם לשלבי הפרויקט.

לוח 6: התהליכים שבהם מסייע ה-PMO בהתאם לשלבי הפרויקט

שלב הפרויקט	התהליכים שבהם ה-PMO מסייע
טרם יזום	בחינת האומדן והכנה לתיעוד, פגישת התיעוד
יזום	בניית תוכנית עבודה ותיקוף האומדן הראשוני, הקמת הזמנת עבודה
תכנון ואפיון מפורט	סקר אפיון (אישור סיום אפיון), תכנון מפורט, תיקוף תוכנית הביקורת ועיבויה, סקר אפיון (אישור הסיום של תכנון הפרויקט)
עיצוב	סקר עיצוב (אישור הסיום של עיצוב המערכת)
קידוד	תכנון והכנה לתהליך הקידוד, בקרת תהליך הקידוד, סקר הקידוד
בדיקת מסירה	בקרת התהליך של בדיקת המסירה, סקר בדיקת המסירה (אישור סיום בדיקות)
בדיקת קבלה	בקרת התהליך של בדיקת הקבלה, סקר הסיום של בדיקות הקבלה
העברה לייצור	בקרת תהליך ההעברה לייצור, סקר הסיום של ההעברה לייצור
הדרכה	תכנון הדרכות, הכנה לביצוע ההדרכות, בקרה על ביצוע ההדרכות, סקר סיום ההדרכות
הרצה ראשונית (פיילוט)	בקרת תהליך ההרצה הראשונית, סקר סיום ההרצה הראשונית
הטמעת הפרויקט וסגירתו	בקרת תהליך ההטמעה

המקור: נוהל המתודולוגיה של שע"ם.



על פי נוהל המתודולוגיה, אגף ה-PMO אמור לספק תמיכה לכל הפרויקטים המתבצעים בשע"ם. כיום מועסקים באגף שני עובדים והם מלווים תשעה מתוך 12 הפרויקטים האסטרטגיים⁶² הקיימים כיום במערכת לפיד.

נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה ואף שהנהלת רשות המיסים והנהלת שע"ם הגדירו את שלושת הפרויקטים הנוספים כאסטרטגיים, הפרויקטים אינם מלווים על ידי ה-PMO.

מומלץ כי שע"ם תפעל לליווי ע"י ה-PMO לכלל הפרויקטים האסטרטגיים בהתאם לנהליה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מ-19.6.22 כי אגף ה-PMO אמור לספק תמיכה לכל הפרויקטים המתבצעים בשע"ם. עוד מסרה כי באגף ה-PMO מועסקים כיום שני עובדים, ובחודשיים האחרונים בוצעה הכשרה נוספת של ארבעה עובדי PMO חדשים על מנת שתתאפשר הבקרה הנדרשת. להערכת רשות המיסים, יידרשו שישה עובדי PMO נוספים, והנושא נבחן מול נציבות שירות המדינה.

ליווי הפרויקטים על ידי ה-PMO מתחיל לרוב לאחר שלב היזום. מנהל ה-PMO ממיר את מסמך היזום למשימות במערכת לפיד והוא גם מעדכן את שיעורי הביצוע בכל הפרויקטים בהתאם לקביעת מנהלי הפרויקטים. לפרויקטים שה-PMO מלווה נקבעות תוכניות בסיס ונקבע תאריך לסיום הפרויקט כולו⁶³. אחת לחודש לכל המאוחר מתכנסת ועדת ההיגוי לפרויקטים האסטרטגיים. לדברי מנהל ה-PMO, האגף מכין מצגות על מצב הפרויקט ועל החריגות בלוח הזמנים לצורך הצגתן בוועדות ההיגוי. נוסף על כך, האגף מיעץ למנהלי הפרויקטים בנושאים שעליהם עומד לרשותו ידע מתוקף ניסיונו.

נמצא כי ה-PMO אינו מלווה את הפרויקט בשלבי טרום היזום והיזום, כפי שנדרש בנוהל המתודולוגיה. כמו כן, ה-PMO אינו מלווה את שלבי הסקרים כפי שנדרש בנוהל המתודולוגיה.

בדוח ביקורת פנים משנת 2019 ברשות המיסים בנושא "מעגל בקרת תוכניות עבודה וה-PMO בשע"ם" עלה בין היתר כי אגף ה-PMO הוקם בשע"ם עקב זיהוי הצורך בו, אך בנציבות שירות המדינה לא הוסדרו תקנים או מבנה ארגוני לאגף. עוד עלה כי לא הוגדרו רשמית סמכותם ואחריותם המקצועית של עובדי האגף או עיתוי ונסיבות הפעלתם, ולא נקבעו קריטריונים לפרויקט שהחטיבה תלווה. בדוח הומלץ להגדיר בנוהל את מסגרת פעולתם של עובדי האגף ואת שיטת עבודתם, לרבות חידוד הקריטריונים להגדרת הפרויקטים שילוו. תגובת אגף בקרת תוכניות עבודה וה-PMO לממצאי הדוח הייתה: "להערכת מנהלת שע"ם, נושא הנהלים יסודר עד סוף 2020".

62 מהם שני פרויקטים אסטרטגיים פנימיים של שע"ם.

63 תאריך הסיום לפרויקט כולו נגזר מתאריכי הסיום של כל המשימות שהוזנו לפרויקט.



עלה כי עד למועד סיום הביקורת מסגרת פעילותם של עובדי ה-PMO ושיטת עבודתם, לרבות חידוד הקריטריונים להגדרת הפרויקטים שילוו לא הוסדרו בנוהל, וכי העובדים באגף ה-PMO מועסקים ללא תקן, ללא מבנה ארגוני מאושר, וללא סמכות ואחריות שנקבעו באופן רשמי.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה מ-25.5.22 (להלן - תשובת נציבות שירות המדינה) כי בתקופה זו מגובש שינוי ארגוני בשע"ם, כי עדיין לא הוגשה לה בקשה לשינוי, והמבנה הארגוני החדש לא הוצג לה. עוד מסרה בתשובתה כי במסגרת השינוי הארגוני נדרש להסדיר, בין היתר, את המבנה הארגוני של אגף ה-PMO.

בסקר סיכונים שנערך בשנת 2019 צוין כי ה-PMO אינו מתריע מראש על חריגות בפרויקט בתחומים כמו הקצאת המשאבים, לוחות הזמנים, ניהול השינויים, ניהול הסיכונים בפרויקט, ניהול הספקים ועוד.

בביקורת משרד מבקר המדינה נמצא כי עיקר עבודתו של ה-PMO הוא הכנת מצגות לוועדות ההיגוי המשקפות את סטטוס הפרויקט כפי שהוא עולה ממערכת לפיד. הצגה זו אינה כוללת את החריגות מעלויות הפרויקטים וממספר ימי העבודה שהוזנו לפרויקט במערכת לפיד.

עוד עלה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, ה-PMO אינו מבצע מעקב ובקרה אחר החריגות ממספר הימים שהוקצו לפרויקטים בתוכניות הבסיס. כמו כן, הוא אינו מסייע בהכנת הסקרים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה, ואינו משמש גוף תומך, מסייע, מלווה ומיעץ כפי שהוגדר בנוהל המתודולוגיה, אלא משמש כיום לניהול אדמיניסטרטיבי של הפרויקטים ולהכנת מצע לדיוני ועדות ההיגוי.

מומלץ כי הנהלת שע"ם תפעל להסדרת תקני ה-PMO ומיסוד נוהלי עבודתו, כך שה-PMO ישמש גוף תומך שמלווה ומיעץ וכן כי הצגת הפרויקט לוועדות ההיגוי תכלול התייחסות גם לחריגות מעלות הפרויקט וממספר ימי העבודה.

בקרת שע"ם על הפרויקטים שאינם אסטרטגיים

הבקות בשע"ם עד שנת 2019

כאמור, מפרט הדרישות, אומדני הימים וימי הביצוע בפועל נעשו באמצעות הפרופר עד שנת 2019. הנתונים הועברו מהפרופר ליישום מבוסס תוכנה א' לבדיקת החריגות בביצוע לעומת התכנון. רשימת החריגות שזוהו נשלחה לכל נציג בשע"ם לצורך קבלת הסבר על החריגה. על סמך רשימת חריגות זו הפיק אגף תוכניות עבודה דוח פנימי חודשי של תכנון מול ביצוע (להלן - דוחות הביצוע) לצורך מעקב, ובכל רבעון⁶⁴ נערכה ישיבת מעקב עם כל נציג בשע"ם להצגת



נתוני הפרויקטים שבניהולו. בדוחות הביצוע לא נכללו אגפי תשתיות ותקשורת, לוגיסטיקה, רוב מערכי אבטחת המידע או הגנת הסייבר או טכנולוגיות תוכנה⁶⁵.

בדוח ביקורת פנים ברשות המיסים הומלץ כי בקרת ההתקדמות של ביצוע הפרויקט תתמקד גם בתת-ניצול ימים ובסיבותיו העשוי להצביע על עיכוב בעבודה או על שינוי בצורכי המשתמש או בדרישותיו.

עד שנת 2019 עסקה הבקרה רק בחריגות ממספר ימי העבודה שהושקעו בפרויקט ולא באי-עמידה בלוח הזמנים של הפרויקט או בתכולתו.

בקורות בשע"ם החל משנת 2020

החל משנת 2020 מבצע אגף תוכניות עבודה אחת לשלישון בקרה על ביצוע תוכנית העבודה ועל התקדמות הפרויקטים⁶⁶. הערות מנהל הפרויקט נרשמות במערכת לפיד. כאמור, בהיעדר נתונים על מספר ימי עבודה המושקעים בפועל בפרויקט, הבקרה נעשית בתחומים אלה:

1. שיעור ביצוע הפרויקטים המעודכן במערכת - הערכה של מנהל הפרויקט ביחס להשלמת המשימות באותו פרויקט.
2. פרויקטים שהיו אמורים להסתיים עד מועד ביצוע הבקרה - ואיתור הסיבה לעיכוב אם לא הסתיימו.
3. הפער בין סך כל הימים המוקצים לפרויקט כפי שהוא מעודכן במערכת לפיד (ETC) לבין הימים המשוערים בדרישה.
4. שינוי בתכולות הפרויקטים.
5. דרישות שאושרו וטרם הומרו לפרויקטים.

נמצא כי הנתונים על תאריכי הסיום של הפרויקטים מתעדכנים בהתאם למשימות שמזינים מנהלי הפרויקטים ולשינויים בהם ואין דרך לוודא כי תכנון הפרויקט מלא, וכי הוזנו כל המשימות הנדרשות לצורך השלמתו.

משכך, ייתכן כי פרויקטים יחרגו מלוחות הזמנים המקוריים וממספר הימים שתוכננו לפרויקט כולו, אך על פי הבקרה הפרויקט יתבצע כמתוכנן, וייתכן ששיעור ביצוע של פרויקט המוצג במערכת יהיה 100%, אך בפועל מדובר בהשלמת ביצוע של המשימות שהוזנו לפרויקט במערכת לפיד ולא של הפרויקט כולו, ונדרשות משימות נוספות להשלמתו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל המשימות יוזנו לפרויקטים במערכת וכן מומלץ לוודא ששיעור הביצוע המוצג במערכת תואם את כלל המשימות הנדרשות לרבות אלו שנוספו.

65 מתוך דוח הביקורת הפנימית. ראה הערת שוליים 47.

66 בפועל לא נעשתה בקרה על השלישון השלישי בשנים 2020 ו-2021.



עלה כי הבקרה על הפרויקטים בתוכנית העבודה לשנת 2020 נעשתה באופן חלקי הואיל ומעל 150 דרישות לא הומרו לפרויקטים, כאמור.

בתוכנית העבודה לשנת 2021 מופיעים 89 פרויקטים שתאריך סיומם לפני 1.1.2022 על פי מערכת לפיד, כלומר הם היו אמורים להסתיים עד סוף שנת 2021, אך על פי נתוני מערכת לפיד שיעור ביצועם המעודכן ביום 3.1.2022 נמוך מ-80%. 52 מהם פרויקטים רגילים ו-37 מהם הם שו"שים.

נמצא כי ב-53 מתוך 89 הפרויקטים שלא עמדו ביעדם, מעודכן הסטטוס של לוח הזמנים "כמתוכנן", וב-13 פרויקטים אין סטטוס לוח זמנים.

עוד נמצא כי שלא כבשנים קודמות, הבקרה בשנים 2020 ו-2021 לא חלה על כל תוכנית העבודה של שו"שים אלא על הפרויקטים של שבעת אגפי היישומים⁶⁷, על פרויקט פפ"א⁶⁸ באגף המינהל ועל הפרויקטים של אגף תשתיות פיתוח⁶⁹ שהוזנו ללפיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשו"שים לבצע בקרה על תוכנית העבודה בשו"שים במלואה ולא רק על הפרויקטים של אגפי היישומים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "הבקרה על כלל תכניות העבודה בשו"שים החלה בבקרת השלישון הראשון של שנת 2022. קביעת שיטת הביצוע עדיין לא הסתיימה וצפויה להתממש עד בקורות שלישון שני של שנת 2022". בהבהרתה הרשות מסרה כי בשלישון הראשון של שנת 2022 התבצעה בקרה ראשונה מול מנהל שו"שים, שבמסגרתה התייחסו מנהלי היחידות לשיעורי ההתקדמות, לתכולות, לחסמים ולמחוזי לוחות הזמנים בפרויקטים. עוד מסרה כי אגפי הרוחב והתשתיות נמצאים בשלבים מתקדמים של התארגנות לבקרה.

הבקרה של רשות המיסים על פרויקטים בשו"שים

בשנת 2019 הוחלט על הקמת ה-PMO שיפעל באגף תקצוב ותכנון תוכניות עבודה ברשות המיסים⁷⁰. מאז החלטה זו נקבעו ברשות המיסים תהליכי עבודה ושגרות עבודה חדשים ומונו 22 מובילי תכנון לצורך הטמעתם. במסגרת עבודת האגף נערכו ישיבות עם שו"שים לשם מעקב אחר התקדמות הפרויקטים בשו"שים.

מפעם לפעם נערכות ישיבות משותפות בראשות מנהל רשות המיסים ובהשתתפות הנהלת שו"שים, הסמנכ"לים הרלוונטיים ברשות המיסים, מנהלי פרויקטים, עובדי PMO ברשות המיסים, עובדי PMO בשו"שים וגורמים מטעמם. בישיבות אלה דנים המשתתפים בפרויקטים האסטרטגיים, מציגים את נתוני הביצוע, מעלים סוגיות לדיון ומתקבלות החלטות לצורך קידום הפרויקטים.

67 רשת ושירות לקוחות, מיסי הוצאה, תל"ם, יישומים רב-תחומיים, מודיעין וחקירות מאגרי מידע וניהול ספרים, מיסוי מקרקעין ושגרת עובד ושומה וביקורת מס הכנסה וניכויים.

68 מערכת תומכת בתהליך לתשלום פיצויים לנפגעי פעולות איבה.

69 המשויך למנהל שו"שים.

70 האגף מנהל את התקציב ואת תוכניות העבודה לכלל הרשות ולא רק לפרויקטים בשו"שים.



מנהלת אגף תקצוב ותכנון תוכניות עבודה מסרה לצוות הביקורת כי רבות משיבות הסטטוס מסתמכות על הנתונים המוצגים במערכת לפיד, והואיל והמערכת מתעדכנת באופן שוטף, אין בפרוטוקולים תיעוד לישיבות אלה.

לנוכח האמור בפרק זה ביחס להצגת הנתונים במערכת לפיד לרבות היעדר נתונים על תוכנית הבסיס, על תאריכי סיום ועל מספר הימים המוקצים לפרויקט המתעדכנים בכל הזנה של משימה חדשה לפרויקט, ובהיעדר מידע על תכנון מלא או חלקי של הפרויקט, הרי שהנתונים בפגישות הסטטוס אינם משקפים בהכרח את קצב ההתקדמות של הפרויקט ואת העמידה ביעדיו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם כי הנתונים שיוצגו בפגישות הסטטוס המשותפות לרשות המיסים ולשע"ם יכללו את החריגות מתוכניות הבסיס, את ימי הביצוע בפועל ואת תאריכי סיום ומספר ימי העבודה המשוערים לפרויקטים הכוללים את כל המשימות עד להשלמתם.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי בסוף פברואר 2022 הועלו מרבית הנתונים עבור כל הפרויקטים למערכת לפיד. וכי היא נערכת להצגת החריגות ושינויים נוספים לקראת בקרת רבעון שני של שנת 2022.

דוחות סוף שנה, ניתוחים שנתיים והפקת לקחים

בבקרה שערכה כאמור רשות התקשוב על יישום הנחיותיה בתחום מחזור חיים של מערכות מחשוב בשע"ם, המליצה כי יש ליישם תהליך של ניהול לקחים ארגוני ולפעול להטמעת הלקחים ברמת הארגון.

כאמור, בשנים 2016 - 2019 הופקו דוחות חודשיים על החריגות עד לחודשים ספטמבר-אוקטובר של כל שנה. במועד סיום הביקורת, נתוני הפרויקטים בתוכניות העבודה לשנים 2020 - 2021 וההערות של מנהל תוכניות העבודה הקיימות במערכת לפיד תקפים לסוף השלישון השני של כל שנה.

מנהלת אגף תקצוב ותכנון תוכניות עבודה מסרה לצוות הביקורת כי טרם הוטמע ברשות המיסים תהליך של בקרה שנתי על מכלול הפרויקטים, וכי בימים אלה מוצגת מתודולוגיה בנושא זה בפני ההנהלה המצמצמת של רשות המיסים.

נמצא כי בשע"ם וברשות המיסים לא נעשות בתום השנה בקורות המנתחות את יישום תוכנית העבודה השנתית בשע"ם ואין מפיקים לקחים. יתרה מכך, אין בשע"ם נתונים המתייחסים לשנה בשלמותה.

מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים ושע"ם יערכו בקרה שנתי על הנתונים העדכניים של כל הפרויקטים לצורך ניתוח שנתי על עמידת שע"ם בתוכניות העבודה ולשם הפקת לקחים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, במאי 2022, בוצע בה תהליך בקרה שנתי לשנת 2021 בהתאם למתודולוגיה שאישרה הנהלת רשות המיסים, והופקו



לקחים ראשוניים. עוד מסרה כי היא פועלת להרחבת תהליך הבקרה השנתית לקראת סיום שנת 2022.

מקרה בוחן - שומה בהתכתבות

בעקבות יוזמה של רשות המיסים ושל אגף התקציבים במשרד האוצר, בשנת 2015 בחנה חברת ייעוץ את תהליכי העבודה ואת הדרכים להגברת יעילותן של הפעולות ברשות המיסים. במאי 2015 הוציאה חברת הייעוץ מסמך סיכום של עבודת האבחון בתחום מערכות המידע, ובו המליצה בין היתר על הקמת גוף אשר העבודה בו תהיה מכוונת ליצירת פתרונות מהירים ופונקציונליים (להלן - החממה). החממה תתמקד בשיפור הטכנולוגיה בתחומי השומה, הגבייה ושירות הלקוחות, תוך התמקדות במודל השכבות⁷¹ ובגישה לכלל המידע הקיים במערכי המיסוי.

בשנת 2018 הוקמה בשע"ם החממה - גוף העוסק בפיתוח זריז (Agile) אשר היה אמור להתמקד בקליטת טכנולוגיות חדשות ובפיתוחים התומכים ביוזמות של רשות המיסים. במצגת של שע"ם בנושא יישום המלצות חברת הייעוץ להקמת 'חממה' מ-11.1.16 נכתב כי החממה אמורה לפתח שניים-שלושה פרויקטים במקביל, וכל פרויקט אמור להימשך שישה-שמונה חודשים עד העלייה לאוויר. תוצרי החממה אמורים להיקלט באגפי שע"ם לאחר השלמתם והם מיועדים לצורכי תחזוקה ולהמשך הפיתוח. בחממה 17 עובדים⁷², והם מועסקים במיקור חוץ.

על פי המלצתה של חברת הייעוץ, אחד הפרויקטים המבוצעים במסגרת החממה הוא בנושא מודל שכבות - "מודל שומה בהתכתבות". הפרויקט תוכנן לביצוע בחממה עד שלב ההדגמה של התוכנית כדי להוכיח שיש פוטנציאל ממשי להיתכנותה וליישומה (להלן - POC⁷³). בתוכנית האסטרטגית של רשות המיסים נקבע מודל זה כאחד מתוך 16 היוזמות המובילות ברמת האסטרטגיה של מנהל רשות המיסים (ראו הרחבה בפרק "תוכנית אסטרטגית בשע"ם").

על פי המודל יש למקד משאבים רבים בסוגיות פשוטות אך נפוצות מאוד, אשר אינן מטופלות במשרדים במסגרת שומה מלאה בשל סכומי המס הנמוכים בהן. טיפול בסוגיות אלה על פי המודל יגדיל את "אחוז הכיסוי"⁷⁴ של הנישומים. העבודה תתבסס על כלים אנליטיים שונים ועל מערכות מידע אוטומטיות המאתרות תיקים חריגים. מיקוד בסוגיות כאלה יביא לידי הגדלת שיעור הדיווח ולידי תוספת תשלומי מיסים.

מודל זה מבוסס על מודלים שפותחו ברשויות מיסים בעולם, ונמצא כי העבודה הכוללת מיקוד משאבים בסוגיות פשוטות אך נפוצות בקהלים רחבים וכן פישוט הליכי שומה הובילו להגברת הציות של האזרחים, להגדלת התשואות ולצמצום המאמץ והזמן הנדרש על ידי משלמי המיסים בשלב הדיווח. באפריל 2019 הוקמה ברשות המיסים "יחידת השומה בהתכתבות" (להלן - היחידה או היחידה הארצית) והיא פועלת באופן עצמאי על פי תוכנית עבודה מרכזית. היחידה

71 מודל השכבות הוא מודל תפעול המאפשר לטפל בתיקים רבים ביעילות רבה וללא השקעת שעות עבודה רבות של כוח אדם מקצועי.

72 נכון ליום 28.6.2021.

73 POC - Proof Of Concept - הדגמה של רעיון, שיטה או תיאוריה כדי להוכיח פוטנציאל ממשי ליישום. מאחר שהמטרה היא רק להוכיח שקיימת היתכנות, ההדגמה היא בדרך כלל מימוש חלקי או קטן של הפתרון הכולל.

74 שיעור ביצוע ביקורות שומה בקרב נישומים או עוסקים מתוך כלל הנישומים או העוסקים.



כפופה ישירות לסמנכ"ל שומה וביקורת. עבודת היחידה מבוססת על מערכות מידע אוטומטיות המאתרות תיקים חריגים ועל שכבת בקרי מס המבצעת הליכי טיפול טכניים מוגדרים מראש לצורך בירור החריגות. כל אלה נועדו להליך שומה בהסכמה הנעשה בידי אנשי מקצוע - מפקחים ורכזי שומה⁷⁵.

אומדן כוח האדם, עלויותיו ועלויות רכש נוספות לפרויקט

ביולי 2017 הוכן מסמך סיכום של עבודת צוות מודל השכבות במס הכנסה ובניכויים, המפרט את הנחת התשתית העסקית לפעולת מודל שומה בהתכתבות בשומת מס הכנסה וניכויים (להלן - מסמך הקודיפיקציה⁷⁶). צוות הביקורת בחן את מסמך הקודיפיקציה ואת מסמכי הפרויקט שהתקבלו מהחממה.

כאמור, בנוהל המתודולוגיה של שע"ם נקבע כי בשלב טרום היזום יוכן אומדן ראשוני לפרויקט שיכלול אומדן עלות ראשוני ואומדן זמנים משוער של הפרויקט. אומדן העלויות הראשוני יכלול את כל המשאבים האנושיים והפיזיים (ראו הרחבה בפרק "שלב טרום יזום").

נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה לא נמצאה במסמך הקודיפיקציה הערכה להיקף כוח האדם ולעלויותיו וכן לא נמצאו בו עלויות הרכש הנדרש לפיתוח מערכת שומה בהתכתבות בשע"ם⁷⁷.

משכך, מאחר שפרויקט שומה בהתכתבות בוצע מבלי שנקבע לו מראש אומדן למספר ימי עבודה ולעלויותיהם ולא נמצאה בו הערכת עלויות הרכש הנדרש, לא ניתן לבצע בקרה על העמידה באומדן זה.

לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט

במסמך הקודיפיקציה מפורטים בין היתר לוחות הזמנים להקמת היחידה. לוחות הזמנים כוללים כמה תחומים: פעילות, טכנולוגיה וארגון ותשתיות.

במסמך הקודיפיקציה נקבע כי כתיבת מסמך האפיון למערכת שומה בהתכתבות תיעשה עד הרבעון השלישי של שנת 2017, כי מסירת מערכת התפעול הראשונית תתבצע עד לסיום הרבעון השלישי של שנת 2018, וכי שדרוג המערכת הראשונית והתאמתה למע"ם יתבצעו עד לסוף הרבעון הרביעי של שנת 2018.

75 דוח מבקר המדינה בנושא "מועילות מערכת המס" המתפרסם בקובץ דוחות זה מרחיב על מודל שומה בהתכתבות ומתאר בפירוט את היחידה ואת הבדיקה של תוצרי פעילותה. הדוח כולל מידע על יישום המודל במדינות העולם.

76 לביקורת נמסרה טיוטת המסמך.

77 במסמך הקודיפיקציה נמצאה הערכה של כוח האדם הנדרש להקמת יחידת שומה בהתכתבות ברשות המיסים.



עלה כי הגרסה הראשונה של מערכת התפעול יצאה בפברואר 2019, באיחור של כחמישה חודשים מלוח הזמנים שנקבע לשלב הזה בפרויקט והמערכת הראשונית והתאמתה למע"ם נעשו בינואר 2020, באיחור של כשנה מלוח הזמנים שנקבע כאמור.

העיצומים בשע"ם והשפעתם על המשך הפיתוח בפרויקט שומה בהתכתבות

במסמך הקודיפיקציה נקבעו לוחות זמנים להמשך פיתוח הפרויקט כמפורט להלן:

1. שדרוג מערכת התפעול והתאמתה למס הכנסה יושלמו עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2019.

2. מערכת התפעול הסופית תימסר סוף הרבעון השלישי של שנת 2019.

ממסמכי הנהלת שע"ם עולה כי ועד העובדים בשע"ם נקט עיצומים לנוכח כוונות ההנהלה לבצע שינויים בארגון ובשל חששם מהעסקת יועצים ועובדים במיקור חוץ⁷⁸. ממסמכי החממה עולה כי העיצומים התבטאו בדרכים אלה: הימנעות של עובדי שע"ם ממגעים עם עובדי החממה, סירוב להגדיר משתמש לעובדים שנקלטו בחממה, נעילת שם המשתמש של עובדי החממה ב-MF, היעדר אפשרויות כניסה של עובדי החממה למערכות שע"ם ולדואר האלקטרוני, היעדר תמיכה של האגפים הרלוונטיים בשע"ם לצורך הפיתוח (אבטחת מידע, שומה וכו'), עיכוב מתן פתרונות בתקופות המשבר, עיכוב בתיקון תקלות, גרימת עוגמת נפש לעובדי החממה ועוד. עובדים בחממה, שתרמו לפרויקט רבות, עזבו, והתעורר קושי בגיוס עובדים במקומם.

בישיבות PMO של רשות המיסים⁷⁹ הועלה כי העיצומים בשע"ם כלפי אנשי החממה גורמים לעיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט.

בסיכום שנת 2020 של יחידת שומה בהתכתבות נכתב: "בשל עיצומים בשע"ם בכל הקשור לסביבת הפיתוח החדשה, 'החממה', התעכב המשך הפיתוח של המערכת התפעולית". בעקבות זאת לא הושלם חיבורה של מערכת התפעול של היחידה למערך מס הכנסה⁸⁰ אף שהמועד לחיבור זה נקבע לרבעון הראשון של שנת 2019. עוד נכתב בסיכום כי הצפי הוא שהפיתוח יושלם עד לסוף הרבעון השני של שנת 2021.

ועד העובדים מסר בתשובתו כי מערכות בשע"ם נדרשות לעבור תהליכים בשע"ם (למשל, בדיקות ואבטחת מידע) לפני ה"עלייה לאוויר". הואיל ועבודת צוות ה"חממה" לא הייתה כפופה לנוהלי שע"ם בנושאים אלו, דבר זה לא קרה, ופרויקטים לא הועברו לשע"ם. עם זאת מסר הוועד כי ה"חממה" יכולה הייתה להעלות מערכות מידע ללא צורך בתהליכים בשע"ם.

78 בינואר 2022 נחתם הסכם הבנות בין עובדי שע"ם לרשות המיסים לקראת חתימת הסכם קיבוצי מיוחד לעובדי היחידה.

79 ישיבות PMO שע"ם מהתאריכים 1.9.2020 ו-11.4.2021.

80 בהיעדר ממשק למערך מס הכנסה בשע"ם לא ניתן לקבל חיזוי על התיקונים שנערכו ועל התשלומים ששולמו ביחס לתיקונים שנדרשו ביחידת שומה בהתכתבות. בעקבות זאת נאלצים עובדי היחידה לבדוק את התיקונים ואת התשלומים באופן ידני.



עוד מסר הוועד כי הוא דוחה את הטענה כי נושא הגדרת המשתמשים קשור להתנהלות וועד העובדים. כמו כן, מסר כי צוות החממה לא עבד בשיתוף עם צוותי ש"ם השונים, בין היתר מכיוון שלא הסכים לעמוד בתקני ש"ם אשר היו מאריכים את זמן העבודה. הוועד מסר כי הוא אינו אחראי לעיכובים בפרויקטים שביצעה ה"חממה" אלא אופי עבודת ה"חממה" הוא שגרם לעיכובים אלו. עוד מסר כי עיצומי העובדים ארכו ימים בודדים.

עלה כי במועד סיום הביקורת לא היה בש"ם ממשק עם מערך מס הכנסה ולא הושלם חיבורה של מערכת התפעול של שומה בהתכתבות למערכת העיקרית של מערך מס הכנסה. זאת אף שבמסמך הסיכום של עבודת צוות מודל השכבות משנת 2017 נקבע מועד התאמת המערכת למס הכנסה לרבעון הראשון של שנת 2019. ממסמכי החממה עולה כי אחד הגורמים לעיכוב הוא עיצומי העובדים. היעדר ממשק כאמור מסב נזק כספי לרשות המיסים, אינו מאפשר לטפל ביעילות ובחיסכון בסוגיות בנושאי מס הכנסה ואינו מאפשר לקבל חייו לצורך בקרה על תיקון השומות - ומשום כך המעקב אחר נושאים שונים במס הכנסה נעשה באופן ידני.

פיתוח המתוכנן בחממה (POC) הסתיים לאחר כשנה והיה אפשר להעביר את המשך הפיתוח לאגף מס הכנסה בש"ם, אך עד מועד סיום הפרויקט הוא לא הועבר. בעקבות זאת נעשה המשך פיתוח הפרויקט בחממה, אף שהיה אמור להיעשות באגף מס הכנסה בש"ם.

עוד עלה כי עד למועד סיום הביקורת לא הועבר פרויקט שומה בהתכתבות לאחריות אגף שומה (ש"ם). המשך פיתוח הפרויקט ותחזוקתו במסגרת החממה אינם עולים בקנה אחד עם מטרתה של הקמת החממה כגוף לשיפור הטכנולוגיה של היוזמות העיקריות בתחומי השומה, הגבייה ושירות הלקוחות.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי נכון למועד מתן התשובה (8.6.22) תחזוקת פרויקט שומה בהתכתבות, מתבצעת על ידי צוות החממה בש"ם. עוד מסרה כי לא יתבצעו פיתוחים חדשים בפרויקט עד להעברתו לאגף השומה.

ליווי פרויקט שומה בהתכתבות על ידי PMO ש"ם

כאמור, על פי נוהל המתודולוגיה, ה-PMO בש"ם נדרש לספק תמיכה למנהלי הפרויקטים, לשקף את מצב הפרויקטים להנהלה, לבצע בקרה על ביצוע הפרויקטים ולהציף חריגות.

עלה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה ליווי הפרויקט בש"ם על ידי ה-PMO הופסק החל מחודש נובמבר 2020 בעקבות העיצומים שנגקטו בש"ם.

כפי שצוין בפרק "בקרה על הפרויקטים האסטרטגיים", גם כאשר הפרויקט לווה על ידי ה-PMO בש"ם, הוא עסק בעיקר בהכנת מצגות עבור ועדות ההיגוי בנושא סטטוס הפרויקט מתוך נתוני מערכת לפיד. הצגה זו לא כללה את החריגות מהעלויות וממספר ימי העבודה, שבפרויקט שומה בהתכתבות ממילא לא נקבע להם אומדן כאמור במסמך הקודיפיקציה ובמערכת לפיד.



עלה כי הפרויקט לא לווה, שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה בשע"ם. היעדר ליווי שכזה מסב נזק לשקיפות הפרויקט מול הנהלת רשות המיסים והנהלת שע"ם ואף עלול לעכב את התקדמותו, דבר שחשיבותו מתעצמת כאשר מדובר בפרויקט אסטרטגי, רב-שנתי, המתבצע בחממה והמצריך משאבי כוח אדם בהיקף נרחב.

פרויקט שומה בהתכתבות במערכת לפיד

על פי נתוניה של מערכת לפיד, תאריך תחילתו של פרויקט שומה בהתכתבות הוא 15.5.2019, תאריך סיומו המקורי הוא 31.12.2019, ותאריך סיומו הצפוי הוא 29.6.2022. במערכת לפיד אין הערות מצד מנהל תוכניות עבודה ואין נתונים נוספים.

עלה כי הנתונים המעודכנים במערכת לפיד אינם עולים בקנה אחד עם נתוני הפרויקט כפי שעלו ממסמכי החממה ומיחידת שומה בהתכתבות. למשל, תאריך תחילת הפרויקט במערכת לפיד מאוחר יותר מתאריך תחילת תהליך האפיון, שהוא כאמור ספטמבר 2018, ומתאריך יציאת הגרסה הראשונה של מערכת התפעול, שהוא כאמור פברואר 2019.

עוד עלה כי על פי מערכת לפיד, שיעור הביצוע של פרויקט שומה בהתכתבות עומד על 81.36%. על פי נתונים שמסר צוות החממה לצוות הביקורת, פרויקט זה עומד כיום לקראת סיום הפיתוח הבסיסי ושיעור ביצועו עומד על 98%. יצוין כי מאז תחילת הפרויקט התבקש פיתוח נוסף למערכת שומה בהתכתבות, וכיום שיעור ביצועו עומד על 90%.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי תוכנית העבודה של פרויקט שומה בהתכתבות נוהלה ישירות מול החממה, ובכל שבוע התבצע תכנון של פרויקט ונמסר דיווח על התקדמותו בשיטת AGILE. עוד מסרה בהבהרותיה כי המעקב בוצע במערכת א' לניהול פרויקטים, ודיווחי ההתקדמות הוצגו מידי פעם בפעם בדיוני ועדות היגוי שבהן השתתפו מנהל רשות המיסים, הסמנכ"לים הרלוונטיים, מנהל היחידה, נציגי החממה ונציגי ה-PMO.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשקול לעדכן את נתוני פרויקט שומה בהתכתבות במערכת לפיד, תוך כדי ביצוע התאמות ככל הנדרש, וזאת על מנת שכל הפרויקטים בשע"ם ייכללו במסגרת מערכת אחת ושקיפותם תהיה מלאה. עוד מומלץ כי הפרויקט ילווה על ידי ה-PMO, תושלם העברת פרויקט שומה בהתכתבות לאחריות אגף שומה (שע"ם), וכי החממה תמשיך לפעול לשם שיפור הטכנולוגיה של היוזמות העיקריות בתחום השומה, הגבייה ושירות הלקוחות.





בשע"ם מנוהלים מאות פרויקטים בשנה. אף שחלפו שנתיים מאז החלה הטמעת מערכת עדכנית לניהול פרויקטים אשר בה ניתן לנהל היבטים נוספים של הפרויקטים כמו לוח זמנים ותכולה, הועלה כי הבקרה אחר הפרויקטים בשע"ם היא חלקית: אין בקרה ביחס לתוכניות בסיס, הבקרה היא רק על חלק ממרכיבי העלות ולא מתבצעת בקרה מלאה על השינויים בתכולת הפרויקט. יתרה מכך, תמונת המצב העולה מהמערכת אינה משקפת בהכרח את התקדמות הפרויקטים בהיבטי עלות ולוחות זמנים; הבקרה הנערכת ברשות המיסים על עבודת שע"ם מתבססת על מידע חלקי ולא מתנהל תהליך שנתי להפקת לקחים שנועד לזהות את החסמים ולהציע פתרונות מתאימים.

מוצע כי רשות המיסים תבחן את הדרכים לשפר את הבקרה על ניהול הפרויקטים בשע"ם כדי לזהות את החסמים העיקריים ואת שיעור הביצוע בראייה שנתי ורב-שנתית ותפעיל תהליך של הפקת לקחים בהתאם לממצאים.

שער שני: תמיכת שע"ם בתהליכים עסקיים ומיכון תהליכים ידניים

עבודת הרשות כוללת ניתוח וטיפול של עובדי הרשות⁸² בעשרות סוגי מסמכים ובכללם דוחות שנתיים למס, דוחות על ביצוע עסקאות מסוימות (כגון מכירת נכס מקרקעין או נכסים אחרים), דוחות כספיים, דיווחי מע"ם ודוחות ניכוי מס⁸³ (למשל דוחות 102, 126, 856) מעובדים ומנותני שירותים.

נתונים אלה מוגשים לעובדי הרשות ממקורות שונים: תיק הקבע של הנישום לגבי מסמכים משנים קודמות, עשרות שאילתות המידע הרלוונטיות במערכת שע"ם, טפסים הנשלחים לרשות כקובץ סרוק או באמצעות הגשתם למשרד השומה או באופן מקוון באמצעות מערכת מפ"ל והאזור האישי וכיו"ב. כך שבמסגרת טיפול השומה נדרש מפקח המס לסקור את מקורות המידע ולאחר מכן לבנות את תוכנית הביקורת שלו בהתאם לנתונים הקיימים, ליזימות קבלת הנתונים המשלימים הנדרשים ולזמן העבודה המוקצה לתיק על פי נורמות העבודה כפי שהן מוכתבות בשיטת תגמול השכר ("פרמיה" או "שכר עידוד").

בחזון הרשות צוין כי הפיתוח הטכנולוגי הוא ממטרות-העל של הרשות, ואכן הרשות הגדירה מטרות אלה בתוכניתה האסטרטגית לשנים 2020 - 2021. בתוכנית זו צוינו בין היתר מטרות אלה: "להיות גוף טכנולוגי חדשני ויוזם [...] אוטומציה לתהליכי עבודה [...] עבודה מבוססת נתונים, אנליטיקה ומודלים מתקדמים [...] מעבר לממשקים דיגיטליים עם הציבור [...] פיתוח פלטפורמות וממשקים דיגיטליים לייעול עבודת הרשות".

חזון זה של הרשות קיבל משנה תוקף בתקופת התפרצותו של נגיף הקורונה. מטעמי שמירה על הבריאות הוטלו בתקופה זו מגבלות על קבלת קהל ועל דיוני שומה, והרשות נדרשה לתת בזמן

82 למשל מפקחי מס במס הכנסה ומבקרי חשבונות במע"ם.

83 על פי דיני המס, המס המוטל על שכיר נגבה ממנו ישירות על ידי מעסיקו כ"ניכוי מס במקור" המדווח והמשולם לרשות באופן שוטף. הליך דומה חל גם על ניכוי מס במקור מספקים ומנותני שירותים.



קצר מענה על מאות אלפי פניות של נישומים, לטפל בבקשות לקבלת מענקי קורונה, לסייע במילוי הטפסים הנדרשים למענק זה וכיו"ב.

כריית מידע לשיפור הליכי השומה

תהליכי הליבה ברשות המיסים מבוססים על חובות הציות על פי דיני המס ועל האמצעים העומדים לרשותה בבואה לבצע פעולות של שומה, של גבייה ושל אכיפה. דיני המס מפרטים מכלול שלם של דוחות להגשה, של מועדי הגשת הדוחות, של המועדים הקבועים בחוק לבדיקות הרשות בטרם תגיע תקופת ההתיישנות והדוחות המוגשים יהפכו לדוחות סופיים ועוד. דיווחי הנישומים כוללים גם דיווחים על שכר למיליוני השכירים המועסקים במשק, ומאגרי הרשות כוללים מידע על כלל השכירים, על העצמאים ועל בעלי החברות.

היקף כוח האדם בכל אחד ממערכי המס ברשות ביחס למספר הנישומים מאפשר לרשות לבדוק רק שיעור קטן מהם, ולכן נודעת חשיבות רבה לסינרגיה בין היחידות ובין מערכי המס. משכך מערכת שבה מפקח מס הכנסה, הבוחן אילו תיקים כדאי לו לבדוק לצורך שומה, יוכל להישען על מערכת כריית מידע משוכללת, הכוללת בין השאר נתונים ממוחשבים של שומות ממוחשבות שנערכו במס הכנסה, במע"ם או במיסוי מקרקעין תתרום לטיוב עבודתו. נתונים אלו עשויים לאפשר לו לעשות השוואה מובנית של הצהרות הון מקוונות, של ממצאי הבדיקות של ניהול ספרים, של שומות ניכויים וכיו"ב.

"כריית מידע" היא תהליך עיבוד של אלפי נתונים המצויים במקורות מידע שונים לגבי כלל הנבדקים. התהליך האמור ברשות עשוי לסייע באיתור חריגות מסוגים שונים וכך לייעל את בחירת התיקים: על פי רמת החריגות יוחלט אילו תיקי מס ייבדקו באופן מעמיק ואילו יטופלו בדרך של שליחה אוטומטית של מכתבים לנישומים, ובהם הם נדרשים לספק הסברים לאותן חריגות בדיווח. כלומר, מערכת אנליטית עשויה לאתר תיקים ונושאים לבדיקה.

לצורך קביעת השומה עובדי הרשות נדרשים לבחון מידע רב הנוגע להכנסות והנישומים. בין היתר, דיווחי הנישום, מס שנוכה לו, מידע על עובדיו ותשלומי משכורת, מידע מודיעני ועוד.

הועלה כי אף שהמידע קיים במאגרי המידע של הרשות, מפקחי המס ניגשים לחלק מהמידע באמצעות שאילתות פרטניות ללא תהליך אוטומטי של איסוף מידע ממוחשב והשוואתו. יתרה מכך, לא מתנהל תהליך של כריית מידע ושל עיבוד הנתונים הפיננסיים והחשבונאיים המצויים במקורות המידע השונים לגבי אותו נישום.

מומלץ כי שע"ם יבצע שימוש בדוחות מבוססים על כריית מידע והצלבת נתונים לשם חיסכון במשאבי הרשות והגדלת גביית המס.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי המידע הרב במאגרי המידע של הרשות מוגש בדרכים שונות. ברשות יש שתי מערכות התומכות בקבלת החלטות: בשומה (עלתה לאוויר בתחילת שנת 2021) ובניכויים (עלתה לאוויר במחצית השנייה של שנת 2016). מאגרי המידע העיקריים שבהם נעשה שימוש במערכות אלו הם מאגרי מידע פנימיים (של מס הכנסה, מיסוי מקרקעין, מכס ומס ערך מוסף) ומאגרי מידע חיצוניים (בין היתר של משרד הפנים, משרד התחבורה, המוסד לביטוח לאומי ורשם החברות). מערכות אלו משמשות את מטה הרשות ואת הרכזים בחוליות



השומה והניכויים לבחירת תיקים פוטנציאליים לטיפול. בחירה זו מבוססת על איתור תיקים עם בקורות מובנות האמורות לתרום לתשואות מס גבוהות יותר ומשמשות ארגז כלים למפקחים. המערכות משמשות את היחידה הארצית לשומה בהתכתבות ואת יחידת שילוב נתונים לבחירת תיקים לטיפול.

עוד מסרה הרשות כי בשאלתה ייעודית⁸⁴ יש מידע שימושי המרכז נתונים משאילתות אחרות, כגון סעיפי השומה, סוג התיק, הענף הכלכלי, קודי ניהול ספרים, פירוט הגשת הצהרת הון, מספר תיק הניכויים ומידע על ביקורות שבוצעו בעניינו, מספר התיק במע"ם ומידע על ביקורות שבוצעו בעניינו, מידע על חקירות שבוצעו בעניין התיק ומידע על החלטות מיסוי הנוגעות לתיק.

הרשות מסרה כי היא פועלת להקמת מאגר מידע ("אגם המידע") המשמש תנאי סף ראשון לביצוע כריית מידע. שאר שלבי הפיתוח כוללים: סיווג פרטי המידע, פיתוח מנגנון למתן הרשאות לגישה למידע, פיתוח מנגנון אבטחת מידע שיעבור את בקרת מערך הסייבר, ורק לאחר מכן פיתוח כלים לצורך כריית מידע כפי שציין המבקר.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב צעדים אלה וממליץ לרשות לפעול לקידום הנגשת מידע נוסף ולקידום השוואה בין פריטי מידע שונים, כגון נתוני נספחי הדוח השנתי ונתוני הצהרות הון, וזאת באופן אוטומטי. כמו כן הוא ממליץ לרשות לפעול להשלמת תהליך כריית המידע.

נישומים יכולים להגיש באופן מקוון את דוחות המס השנתיים לשנת 2019 ואילך ללא צורך בהגעה למשרד השומה. הדיווח נעשה באמצעות רשת המייצגים⁸⁵ או באמצעות המערכת להגשת דוחות באתר הרשות, ובאמצעות "האזור האישי" המאובטח באתר הרשות שבו ניתן להגיש בין השאר דיווחי מס שוטפים. הגשה של דוח של נישום כוללת גם את נספחיו ובהם פירוט נלווה כגון טופס 134 (חישובים בעקבות תשלומים עודפים של מעביד לקרן השתלמות), טופס 1320 (נספח א' - דוח רווח והפסד לבעלי עסק עצמאי), טופס פחת, טופס 6111 (פירוט מאזן ורווח והפסד של חברה) ועוד. בדוח השנתי ובנספחיו נכללים במצטבר מאות שדות ומהם ניתן להפיק מידע מקיף על פעילות הנישום.

בבדיקה עלה כי על אף ההגשה המקוונת של דיווחי המס השנתיים, הנתונים בדיווחי המס אינם מוזנים למאגרי המידע והגישה לנתונים בטופסי הדיווח הראשיים נעשית באמצעות שאילתות ייעודיות בשע"ם. עוד עלה כי נתונים הנמצאים בטפסים נלווים כגון דוח רווח והפסד וטופס פחת אינם מוזנים למאגר המידע. צורת עבודה זו אינה מאפשרת הצלבת נתונים מול המידע שכבר קיים במחשבי הרשות, ואינה מאפשרת שליפת דוחות מרוכזים.

מומלץ כי הרשות תפתח כלים מובנים ומקוונים לקליטה ושליפה של מידע על כל נישום כחלק מעבודת השומה.

84 שאלתה IRCZ.

85 ככלל, מייצגי הנישומים (רואי חשבון ויועצי מס) מחוברים ישירות למאגר המידע של שע"ם בכל הנוגע למידע על לקוחותיהם וכפוף למערכת ההרשאות למידע, וזאת באמצעות "כרטיס הזדהות" ורשת האינטרנט.



רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "מיכון נספחי הדוח השנתיים נמצא בתוכנית העבודה כחלק מפרויקט דוח שנתי מקוון מלא. חלק מהנספחים טרם מוכנו עקב אילוצי משאבים וסדרי עדיפויות".

להלן יוצגו כמה מקרי מבחן העשויים ללמד על הפוטנציאל הגלום בקידום הליכי המחשוב בממשק בין הנישום לרשות.

מקרה בוחן ראשון - הצהרות הון

הצהרת הון היא דין וחשבון של יחיד/ה, בן/בת זוג וילדיהם עד גיל 18, והיא כוללת דיווח מפורט על נכסיו ועל התחייבויותיו. יחידים, דהיינו, עצמאים, בעלי חברות ושכירים מסוימים נדרשים להגיש הצהרת הון על פי סעיף 135(1) לפקודת מס הכנסה ועל פי מדיניות הנהלת הרשות שנקבעת מפעם לפעם. הצהרת ההון משקפת את הסך הכולל של ההון שעליו מצהיר הנישום; סך ההון הוא ההפרש בין הנכסים שבבעלותו להתחייבויותיו. כל נכס או התחייבות אשר מדווחים בהצהרה מוגשים בליווי מסמכים לאימות הרישום, כגון אישורי בנקים וקופות גמל.

הצהרת הון היא כלי חשוב המשמש את פקיד השומה בבואו לבדוק את דיווחיו של הנישום. עובדי רשות המיסים מבצעים תהליך של השוואת הון, שהיא בחינת השוואה בין הצהרות הון שהוגשו לאורך כמה שנים. מתבצעת בדיקה של הפרש ההון בין שתי הצהרות ההון שהוגשו בתאריכים שונים, וכן בדיקה אם הכנסות הנישום המדווחות לרשות המיסים במהלך השנים שחלפו בין מועדי ההצהרות, מסבירות את הפרש ההון בין ההצהרות. הפרש הון בלתי מוסבר עשוי להצביע על אי-דיווח על הכנסה בתקופה הנבדקת. כל אימת שנמצא פער בלתי מוסבר, הוא מוסף בהליך השומה להכנסותיו של הנישום החייבות במס.

נמצא כי השוואות ההון נערכות באופן ידני על ידי עובדי רשות המיסים.

מדי שנה בשנה נדרשים להגיש דוח שנתי כ-800,000 יחידים: עצמאים, מנהלי חברות ושכירים שהכנסתם עולה על סכום שהוגדר⁸⁶ או מסיבות אחרות⁸⁷. מאוכלוסייה זו נדרשות כ-100,000 הצהרות הון בבחירת מטה או שדה. רשות המיסים מטפלת בכ-10,000 תיקי יחידים בכל שנה, כ-1% בלבד מכלל תיקי היחידים⁸⁸, משכך, חלק ניכר מהצהרות ההון ובכללן הצהרת ההון הראשונה, מתווקות באופן ידני בתיק פיזי על שם הנישום ואינן נבדקות.

בנובמבר 2012 מינה מנהל רשות המיסים דאז "ועדה למיכון הצהרת הון" (להלן - הוועדה), והיא הוסמכה לתכנן ולאפיין מערכת לקליטה ממוכנת של נתוני הצהרות הון. הוועדה הכינה אפיון מפורט למערכת מקוונת שתכלול קליטה ממוחשבת של נתוני הצהרות ההון, אימות אוטומטי של נתוני ההצהרות והצפת חריגות וכן עריכת השוואת הון ממוחשבת. דוח הוועדה הוגש למנהל רשות המיסים דאז באוגוסט 2013⁸⁹.

86 על פי נתוני שנת המס 2021, מעל הכנסה שנתי של 650,000 ש"ח בשנה.

87 לדוגמה, שכירים שפרסו את סכום פיצויי הפרישה החייבים במס לאורך כמה שנים.

88 בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הפרק בנושא "מועילות מערכת המס".

89 עצם התחלת העבודה על אפיון הפרויקט לאחר סיום עבודת הוועדה מצביעה על כך שהפרויקט אושר, אם כי לא נמצא תיעוד לכך בשל הזמן הרב שחלף מאז.



מסמך האפיון בנושא הצהרות הון מקוונות הוכן בשנת 2015. פיתוח המערכת הוכנס בשנת 2016 לתוכנית העבודה של שע"ם אך נדחה בכל שנה בשל מחסור במפתחים בשע"ם ומשיקולי סדר עדיפויות.

בביקורת נמצא כי ברשות המיסים בדיקת השוואות ההון נעשות באופן ידני. כמו כן נמצא כי הרשות לא קידמה את המערכת לקליטה ממוכנת של נתוני הצהרות הון לאחר אפיונה על ידי הוועדה הייעודית בשנת 2013, ובמועד סיום הביקורת, פרויקט הצהרות הון מקוונות אינו מופיע במערכת הממוחשבת לניהול תוכניות העבודה של שע"ם (מערכת לפיד).

מיכון הצהרות ההון יאפשר להשוות את ההון באופן אוטומטי, וכך ייחסך זמן עבודה של עובדי הרשות. כמו כן, יהיה ניתן לבצע את השוואות ההון של כלל הנישומים החייבים להגיש הצהרות הון, ולהציף לבדיקה פרטנית רק נישומים אשר בבדיקה האוטומטית נמצא בהצהרותיהם הפרש הון בלתי מוסבר.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשקול לתעדף את פרויקט מיכון הצהרות הון, שהוא פרויקט אסטרטגי לא רק בהיבט של גביית מס אלא גם בהיבט של בניית מאגר מידע מקרו-כלכלי של בעלויות תושבי ישראל על נכסים בארץ ובחו"ל. נוסף על כך, מומלץ לבחון את יישום המלצות הוועדה למיכון הצהרות הון בראי הזמן שחלף.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "פרויקט מיכון הצהרות הון עדיין לא מקוון, היות ולא תועדף". בדוח הוועדה הועלו דוגמאות אחדות לפוטנציאל הניתוח האנליטי בעקבות עיבודים ממוחשבים שיתבססו על הדיווח הממוכן של הצהרות ההון. הדוגמאות מבוססות על מידע ממאגרי שע"ם וממאגרי מידע ממשלתיים אחרים.

לוח 7: דוגמאות אפשריות לניתוח אנליטי ולהצפת חריגים לטיפול

הסעיף בהצהרת ההון	מאגר חיצוני שכולל תיעשה הצלבת הנתונים	פוטנציאל המידע מהצלבת נתונים דיגיטלית
נדל"ן פרטי ועסקי	מאגר הנדל"ן החדש: הצלבה של גוש/חלקה/תת חלקה/ עלות כוללת	הצהרת הון ראשונה - בדיקת סבירות ההון ביחס לגיל וההכנסות בעבר.
חייבים / זכאים	מאגר מרשם התושבים: קיומו של מספר תעודת זהות של המלווה / הלווה במרשמים.	בחינה של התחייבויות - יכולת מתן הלוואה על ידי יחיד לפי ההכנסות המדווחות או לפי דוח שנתי או לפי טופס 126. 1. בחינה של התחייבויות מול תאגיד קשור. 2. בחינה של התחייבויות מול תאגיד לא פעיל. 3. בדיקה האם נותן ההלוואה מדווח על הכנסות ריבית. בחינה אם חייב לדווח כפעילות עסקית. 4. בדיקה של קירבה משפחתית למלווה/ לווה כדי לאתר התחייבויות שמומלץ לבדוק.



הסעיף בהצהרת ההון	מאגר חיצוני שכולל תיעשה הצלבת נתונים	פוטנציאל המידע מהצלבת נתונים דיגיטלית
כלי רכב	שאלתה: החזקת כלי רכב	בדיקת מספר כלי הרכב היוקרתיים והשוואה לרמת ההכנסות - יכולת קנייה ויכולת אחזקה
כלי שיט וטיס	נתוני מודיעין	בחינה של יכולת רכישה ותחזוקה ביחס להכנסות; יש לתת את הדעת אם מדובר בהצהרה ראשונה
הוצאות מחיה מותאמות לנכסים שבידי הנישום	קובצי דוח נתוני נדל"ן, רכב וטיס.	אם ההכנסה הכוללת לרבות הכנסות פטורות נמוכה מהשכר הממוצע במשק - בדיקה אם הנישום יכול לממן את רמת החיים המשתקפת מהנכסים.
קיומם של נכסי נדל"ן מרובים	קובצי נדל"ן, קובצי דוח + תשלום שוברים בגין דמי שכירות	1. בדיקה אם דווח על הכנסות שכירות. 2. בחינת האפשרות להעביר למחלקת מודיעין כדי לאתר שוכרים בסכומים גבוהים לשם בדיקת יכולת.
מזומן (לא בבנק) או תכשיטי יוקרה	בדיקת סבירות ביחס להכנסות עבר של הנישום/גיל הנישום	מעל שיעור מסוים מסך כל הנכסים בהצהרה שנייה או מעל סכום מסוים בהצהרה ראשונה - להציף כחריג.
הלוואות מחו"ל	בדיקת מקור ההלוואה (במאגרי מידע מקומיים או בינלאומיים)	בדיקת סבירות היכולת של המלווה להעניק את ההלוואה ביחס להכנסה המדווחת.

על פי נתוני רשות המיסים.

מקרה בוחן שני - מערכת ניכוי מס במקור

ניכוי מס במקור מספקים ומנותני שירותים הוא סכום המס שקובע מס הכנסה כשיעור מסוים לקיזוז מתקבולי ההכנסה עבור כל בעל עסק או חברה בע"מ, והוא נועד לצמצם את מספר המקרים שבהם עסקים אינם מדווחים על מלוא הכנסותיהם. המשלם מנכה סכום זה ומעבירו ישירות למס הכנסה. המנכה מדווח על המס שניכה במקור בדיווחיו השוטפים למס הכנסה בכל חודש או בכל חודשיים באמצעות טופס ייעודי (טופס 102). בסוף כל שנת מס נדרש כל נישום להגיש דיווח שנתי על ניכויים במקור מספקים ומנותני שירותים, ובו הפרטים של הגוף שניכה את הסכום, הסכום ששולם לו וסכום המס שנכח ממנו (טופס 856).

להלן נתוני ניכוי מס במקור לשנים 2017 - 2019 מספקים ומנותני שירותים בחלוקה ליחידים וחברות, כפי שהתקבלו מרשות המיסים בינואר 2022. נתונים אלה כוללים השוואה בין סכומי ניכוי מס במקור המדווחים בטופס 856 לבין הסכומים בדוח הכספי השנתי של הגורם שממנו נוכה המס, וסכומי ההפרש נטו⁹⁰ (אם יש).

90 ההפרש החיובי בניכוי ההפרש השלילי.



לוח 8: סכומי הפערים בניכוי מס במקור (נטו) - השוואה בין דיווחי הנישומים לדיווחי לקוחותיהם, 2017 - 2019, בש"ח

סה"כ יחידים וחברות	חברות		יחידים		
	מספר המקרים בהם יש פער	סכום הפער נטו בש"ח	מספר המקרים בהם יש פער	סכום הפער נטו בש"ח	
300,033	4,439,052,825	37,112	-148,157,548	262,921	4,587,210,373
286,075	1,687,638,920	36,833	192,706,388	249,242	1,494,932,532
130,650	412,835,538	6,517	-3,160,294	124,133	415,995,832
716,758	6,539,527,283	80,462	344,024,230	636,296	6,498,138,737
					סה"כ

המקור: רשות המיסים, ינואר 2022.

"הפרש שלילי" - הסכום המצטבר של ניכוי המס במקור בטופסי 856 לגבי נישום מסוים הגבוה מהסכום בדיווח של אותו נישום בדוח השנתי שלו על סך הניכוי במקור שניכוי לקוחותיו.

"הפרש חיובי" - הסכום המצטבר של ניכוי המס במקור בטופסי 856 לגבי נישום מסוים, הנמוך מסך מהסכום בדיווח של אותו נישום בדוח השנתי שלו על סך הניכוי במקור שניכוי לקוחותיו.

"הפרש מנוטרל" - ההפרש החיובי או השלילי אינו עולה על 100 ש"ח.

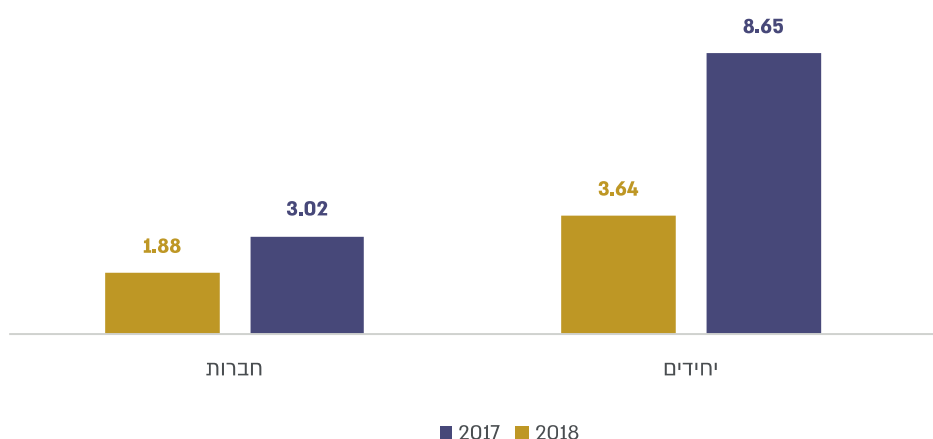
תרשים 10 מציג את פערי הדיווח של נישומים, של יחידים ושל חברות בשנים 2017 - 2018.

עלה כי הפערים נטו (הפרש חיובי בניכוי הפרש שלילי) בין הסכומים שדווחו על ידי המנכ"ס במקור בטופס 856 לבין הסכומים שדווחו על ידי הנישומים (יחידים וחברות) בשנים 2017, 2018 וחלק מ-2019 היו 4.4 מיליארד ש"ח, 1.7 מיליארד ש"ח ו-413 מיליון ש"ח בהתאמה.

91 נתוני ניכוי מס במקור לשנת 2019 הם חלקיים, הואיל ובמועד שליפת הנתונים לא התקבלו כל דיווחי הניכויים לשנה זו. הנתונים הוצאו לצורך בדיקה ייזומה של רשות המיסים.



תרשים 10: פערי הדיווח של נישומים, של יחידים ושל חברות (במיליארדי ש"ח בערך מוחלט), 2017 - 2018



המקור: רשות המיסים.

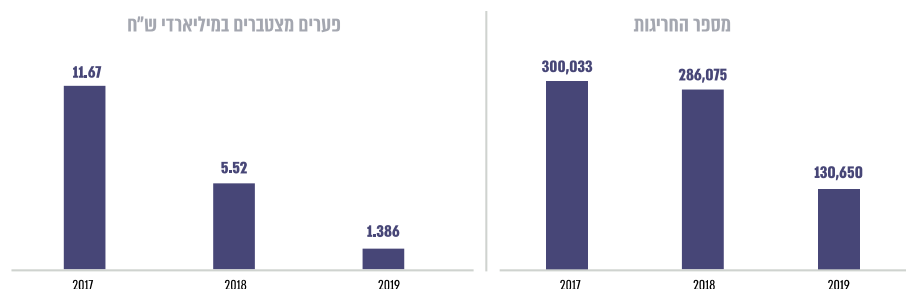
מהתרשים עולה כי בשנת 2018 סך הפערים בערך מוחלט בין הניכויים המדווחים על ידי המנכים לבין אלו המדווחים על ידי נישומים יחידים היה 8.65 מיליארד בשנת 2017 ו- 3.64 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 58%). ביחס לנישומים שהם חברות, סך הפערים בערך מוחלט היו 3.02 מיליארד בשנת 2017 ו- 1.88 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 37%).

מומלץ לרשות המיסים להמשיך לעקוב אחר התפתחות הפערים בשנים 2019 - 2021, ולנתח את הסיבות לכך בחתכים שונים (משרדים, ענפי משק, סוגי חברות ועוד).

בתרשימים 11 ו-12 להלן מוצגים נתונים מצטברים על הפערים בין הסכומים בדיווחי נישומים בהנהלת החשבונות ובין דיווחי לקוחותיהם, מספר המקרים, במיליארדי ש"ח, בשנים 2017 - 2019.



תרשימים 11 ו-12: נתונים מצטברים של יחידים ושל חברות על היקף הפער בין דיווחיהם לבין דיווחי לקוחותיהם, במיליארדי ש"ח, ומספר החריגות, 2017 - 2019⁹²



המקור: נתוני רשות המיסים.

מנתוני התרשימים עולה כי בשנים 2017 - 2019 הסתכם היקף הפערים בין דיווחי נישומים לדיווחי לקוחותיהם ב-18.6 מיליארד ש"ח בקירוב ב-617,000 מקרים.

להלן נתונים פרטניים לגבי שנות המס 2017 - 2019⁹³:

שנת 2017 - בלוח 9 להלן מוצגים פערים שנמצאו בשנת 2017 בין רישום מס שנוכה לכאורה במקור מהכנסות הנישומים בהתאם לדוחות הכספיים שהגישו לבין דיווחי קבלני המשנה ונתוני השירותים בטופסי 856 שהגישו.

לוח 9: נתוני ניכוי במקור מספקים ומנותני שירותים לשנת 2017

2017	יחידים		חברות		סה"כ: יחידים + חברות	
	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)
חיובי	81,824	6,617,846,739	7,375	1,434,236,149	89,199	8,052,082,888
שלילי	116,745	-2,029,589,080	17,628	*-1,582,271,743	134,373	-3,611,860,823
אין הפרש	45,045	-----	6,505	-----	51,550	-----
מנוטרל	64,352	-1,047,286	12,109	-121,954	76,461	-1,169,240

המקור: רשות המיסים, ינואר 2022.

* בבדיקות נמצא שסכום שלילי של כ-152 מיליון ש"ח בחברות מקורו בטעות בדיווח של המנכה. אם מנוטרלים סכום זה, הסכום השנתי של החברות מתהפך ל"חיובי" בסכום של כ-4.5 מיליון ש"ח.

92 נתוני שנת 2019 הם חלקיים.

93 נתוני שנת 2019 הם חלקיים. נתונים אלה מייצגים את הבדיקה האחרונה שנערכה ברשות בנושא זה.



ממצאי הביקורת לגבי דוחות היחידים לשנת 2017 מצביעים על פערים בכ-263,000⁹⁴ מקרים בין דיווחי הנישומים בדוחות הכספיים שהגישו לבין דיווחי לקוחותיהם בדוחות 856, זאת בסכום העומד על כ-8.65⁹⁵ מיליארד ש"ח. יתר על כן, הבדיקה של נתוני הדוחות של החברות לשנה זו מצביעה על פערים ב-37,000 מקרים בקירוב וסכום חוסר ההתאמה עומד על כשלושה⁹⁶ מיליארד ש"ח⁹⁷.

שנת 2018 - בלוח 10 להלן מוצגים נתונים לשנת 2018 על הפערים בין דיווחי ניכוי במקור של הנישומים בהנהלת החשבונות שלהם לבין דיווחיהם של קבלני המשנה ושל העוסקים בטופס 856 שהגישו.

לוח 10: נתוני ניכוי במקור מספקים ומנותני שירותים לשנת 2018

סה"כ: יחידים + חברות		חברות		יחידים		שנת 2018
מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	
83,376	3,605,953,342	6,297	1,037,029,759	77,439	2,568,923,583	חיובי
128,404	-1,917,123,809	17,243	-844,165,916	111,161	-1,072,957,893	שלילי
51,717	-----	6,031	-----	45,686	-----	אין הפרש
73,395	-1,190,613	13,293	-157,455	60,642	-1,033,158	מנוטרל

המקור: רשות המיסים, ינואר 2022.

94 סך כל המקרים בשנת 2017 בניכוי המקרים שבהם אין פער.

95 חוסר התאמה מצטבר ללא הבחנה אם הוא חיובי או שלילי.

96 3,016,507,892 ש"ח.

97 11,665,112,951 ש"ח.



ממצאי הביקורת לגבי דוחות היחידים לשנת 2018 מצביעים על פערים בכ-250,000⁹⁸ מקרים בין דיווחי הנישומים ובין דיווחי לקוחותיהם בדוחות 856, והפער הכספי ביניהם עומד על כ-93.64⁹⁹ מיליארד ש"ח. יתר על כן, בבדיקה שנעשתה לגבי דוחות החברות לשנה זו נמצאו פערים בכ-36,800¹⁰⁰ מקרים והפער הכספי עומד על כ-1.8¹⁰¹ מיליארד ש"ח. בסך הכול אי-ההתאמה בשנת המס 2018 בכ-286,000 המקרים מסתכמת בכ-5.5 מיליארד ש"ח¹⁰².

בלוח 11 להלן מוצגים נתונים חלקיים לשנת 2019 על הפערים בדיווחי ניכוי במקור של הנישומים בהנהלת החשבונות שלהם לבין דיווחיהם של קבלני המשנה ושל העוסקים בטופס 856 שהגישו.

לוח 11: נתוני ניכוי במקור מספקים ומנותני שירותים לשנת 2019 (חלקי)

(חלקי) 2019	יחידים		חברות		סה"כ: יחידים + חברות	
	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים	הסכום (בש"ח)	מספר המקרים
חיובי	859,065,887	50,148	41,648,642	1,817	900,714,529	51,965
שלילי	-443,070,055	73,985	-44,808,936	4,700	-487,878,991	78,685
אין הפרש	-	14,105	-	1,520	-	15,625

המקור: רשות המיסים, ינואר 2022.

מניתוח נתוני הלוחות לשנים 2017, 2018 ו-2019 (חלקי)¹⁰³ עולה כי בכל שנה יש פער של 11.7 מיליארדי ש"ח, 5.52 מיליארדי ש"ח ו-1.39 מיליארד ש"ח בהתאמה. בין סכומי הניכוי במקור בדיווחי הנישומים כמקדמת מס לבין הסכומים בדיווחי המנכים בטופס 856. פער זה מסתכם בכ-18.6 מיליארד ש"ח. מקצת מההפרשים ניתנים להסבר רוחבי, למשל הדיווחים על פריסת פיצויי פרישה¹⁰⁴.

98 סך כל המקרים בשנת 2017 בניכוי המקרים שבהם אין פער.

99 חוסר התאמה מצטבר ללא הבחנה אם הוא חיובי או שלילי.

100 36,833 מקרים.

101 1,881,353,130 ש"ח.

102 5,524,267,764 ש"ח.

103 כאמור, נתוני שנת 2019 הם חלקיים.

104 הדיווח במקרים אלה הוא דיווח מיוחד: בשנת הפרישה יופיע סכום ניכוי מס במקור גבוה אשר נוכח מתשלום שבוצע ע"י קרן הפנסיה אך סכום זה מדווח בדוח הנישום רק בשנים הבאות (ולכן נקבל "הפרש שלילי" בשנה זו) ובשנים הבאות - שנות הפריסה, יופיעו סכומי ניכוי מס במקור בדוח הנישום ללא דיווח מקביל בטופס 856 של קרן הפנסיה שכאמור דווח בשנת הפרישה בלבד (ואז בשנים אלה נקבל "הפרש חיובי").



בחינת הסיבות לקיומם של הפרשים: לצורך בחינת הסיבות לקיומם של הפרשים, בדקה רשות המיסים באופן עצמאי ומיוזמתה, 80 מקרים שבהם היו סכומי הפרשים הגבוהים ביותר בשנות המס 2017 - 2018 ואשר מפוזרים ב-16 משרדי שומה. נמצאו 40 מקרים של "הפרש חיובי" שבהם דיווחי הלקוחות של הנישום בדוחות הניכויים שלהם היו נמוכים מסכום ניכוי המס במקור שעליו דיווח הנישום בדוחות המס שלו, ו-40 מקרים של "הפרש שלילי" שבהם דיווחי הלקוחות על ניכוי מס במקור לנישום היו גבוהים מדיווחיו על אותם סוגי ניכויים בדוחות המס שלו. מקרים אלה, בסכום כולל של 1.2 מיליארד ש"ח הועברו לבדיקת המשרדים, ושיעור הסכומים בהם עמד על 20% מתוך הסכום הכולל של 5.5 מיליארד ש"ח של הפרשים שליליים בשנות המס 2017 - 2018. בבדיקה זו עלו בין השאר ממצאים אלה:

תיקים קשורים: כ-48% מכל המקרים (חיוביים ושליליים) מקורם בתיקים שבהם הדיווח על ההכנסה ועל ניכוי המס במקור בגינה הם בתיק קשור בהתאם לכללי הדיווח שקבע מס הכנסה, כגון חברות משפחתיות, חברות בית, חברות אחזקה, דוחות מאוחדים, קיבוצים, נאמנויות ועוד. לדוגמה, בחברה משפחתית המנוכה הוא החברה אך המדווח על ההכנסה על פי החוק הוא הנישום המייצג ולכן אצלו יירשמו ההכנסה וניכוי מס המקור בגינה. כלומר, הדיווח בדוחות הנישומים שאינו תואם את המדווח בטופסי 856 הוא דיווח תקין.

אי-דיווח על ההכנסה: ב-32% מהמקרים של "הפרש שלילי" מקור הפרש נעוץ באי-דיווח של המנוכה על ההכנסה. כלומר, אי-דיווח על הכנסה, אף שנוכה מס במקור בגינה.

ממצאי הביקורת מעלים כי כיום אין הליך ממוכן להצלבת נתוני הניכוי במקור בין המנוכה לבין המנכה, ותהליך העבודה המקובל ברשות הוא בדיקה ידנית על ידי מפקחי המס רק של מקצת התיקים שהוכנסו לתוכנית העבודה והמטופלים לצורך שומה. בדיקה ממוחשבת ניתן היה לבצע באמצעות הצלבת נתוני שאילתת שע"מ 4856 עם נתוני שאילתת ייעודית, לו הוקמה לצורך קליטה אוטומטית של דיווחי המנוכה, באמצעות ממשק מול הנהח"ש של המנכה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את האפשרות להקים הליך ממוכן לזיהוי פערים בין דיווחי הנישומים לבין דיווחי לקוחותיהם. מומלץ כי הליך ממוכן זה יכלול ממשק לקליטה אוטומטית של נתוני הניכוי במקור¹⁰⁵, ליצירת קריטריון נוסף לשליפת תיקים לתוכנית העבודה ולשליחת מכתבי בירור אוטומטיים לנישומים אשר בהשוואת נתוני שתי השאילתות לגביהם נמצאו פערים גדולים.

105 כלומר, כאשר הנישום מדווח בדיווח המקוון בשדה "ניכוי מס במקור" (חברה בע"מ: שדה 010 בדוח השנתי), ייפתח חלון לדיווח על פירוט המנכים ועל סכום הניכוי של כל אחד מהם). כיום הנישום מצרף לדיווחיו קבצים סרוקים של ניכוי מס במקור.



מיכון התהליכים וביצוע הבדיקות באופן אוטומטי יאפשר לרשות המיסים להעמיק את בדיקתה כאשר מתגלה פער בלתי מוסבר בין דיווח המנכה לבין דיווחי המנכים. אפשר לבצע בדיקות אלה באופן אוטומטי, כך שאם יידרש המנוכה לדווח באופן ממוחשב ופרטני על המנכים במקור, תוכל המערכת לערוך הצלבה אוטומטית עם דיווחי המנכים ולאתר את פערי הדיווח. נתונים אלה עשויים לשמש כתשומה להמשך טיפול ולבחינת אי-דיווח על הכנסות, שימוש בחשבונות פיקטיביות ועוד כיו"ב. כך גם במקרה ההפוך: אם מסיבה כלשהי ציין הנישום בדיווח המס השנתי סכום נמוך מהמס שנוכה ממנו במקור.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי במערכת BI קיימת בקרה מובנית לזיהוי הפערים בין המס שנוכה במקור ומדווח בדוח השנתי לבין המס שנוכה במקור ומדווח בטופס 856 על ידי המנכה. הרשות מסרה בהבהרתה מ-28.6.22 כי מערכת שומה BI "עלתה לאוויר" בתחילת 2021 ומתאפשר שימוש בה רק לרכיזים ומפקחים שעברו קורס שומה BI. עוד מסרה כי עד למועד סיום הביקורת הוכשרו 350 משתמשים: מפקחים, רכיזים, פקידי שומה וסגנים. וכי הרשות פועלת להכשרת כ-220 משתמשים נוספים (בעיקר מפקחי מס).

מבקר המדינה ממליץ לרשות המסים להשלים את ההכשרה הנדרשת של כל מפקחי המס ורכיזי החוליות, על מנת שיתאפשר להם לעשות שימוש במערכת BI לצורך עריכת שומות (קביעת הכנסותיו והוצאותיו של נישומים).

מקרה בוחן שלישי - תרומות

פקודת מס הכנסה קובעת שיחיד זכאי לקבל זיכוי מס בשיעור של 35% בגין תרומות שתרם למוסדות ציבור שהוכרו ככאלה. זאת כאשר סכום התרומות המצטבר לשנה הוא 190 ש"ח לפחות, ועד לתקרת תרומות של 9.35 מיליון ש"ח, כל עוד סכום התרומות אינו עולה על 30% מההכנסה החייבת במס של התורם. הזיכוי לתאגיד בגין תרומות אלה יהיה כנגד הפחתת תשלומי מס החברות.

בכל שנה ניתן לבקש זיכוי מס עבור תרומות שנתרמו באותה שנה בלבד. עם זאת, אם סכום התרומה עולה על תקרת הזיכוי הקבועה בחוק או על 30% מן ההכנסה החייבת במס, בשלוש השנים הבאות ניתן לבקש זיכוי בגין עודף התרומה שמעל לתקרה.

בדוח מבקר המדינה בנושא מיצוי הטבות המס¹⁰⁶ ברשות המיסים צוין בהתאם לנייר עמדה של מרכז המחקר של הכנסת¹⁰⁷ כי ההכנסות של מלכ"רים מתרומות הסתכמו בכ-21 מיליארד ש"ח, וכי סך התרומות שדווחו למס הכנסה בדוחות השנתיים של היחידים ושל התאגידים¹⁰⁸ היה כ-2 מיליארד ש"ח.

106 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א'** (2021), "מיצוי הטבות המס ברשות המיסים - מעקב מורחב", עמ' 1316.

107 נייר עמדה שהוכן בשנת 2019 ובו צוין לגבי שנת המס 2016.

108 לא רק תרומות מזכות.



עולה כי הדיווחים על תרומות המעניקות לנישום זיכוי ממס, נעשים באופן מצרפי ולא באופן מפורט, וכי אין מאגר לכל מוסדות הציבור שמטרתו הצלבה בין הנתונים המדווחים על ידי מלכ"רים לגבי תרומות שקיבלו, לבין בקשות של נישומים לקבלת זיכוי בגין תרומות שתממו. הנישום מצרף לדיווח השנתי העתקים של הקבלות על התרומות. אילו היה דיווח אינטרנטי ממוחשב ומפורט של התרומות, היה ניתן לוודא שכל קבלה אותנטית ונדרש עבורה זיכוי פעם אחת ובהתאם לכללי הזיכוי שנקבעו בפקודה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי פרויקט הכולל הקמת מאגר מקוון של תורמים נמצא בשלבי סיום ומתוכנן "לעלות לאוויר" בשלישון השלישי של שנת 2022.



לסיכום, בפרק זה הודגמו שלושה מקרי בוחן ומהם ניתן ללמוד על חשיבותו של מחשוב תהליכי העבודה ברשות: הצהרת הון, ניכוי מס במקור, ותרומות.

בביקורת עלה כי חלק מהתהליכים זוהו על ידי הנהלת רשות המסים כראויים לקידום אולם בשל סדרי עדיפויות בעבודת ש"ם הם לא קודמו.

מומלץ כי רשות המיסים תמשיך לפעול לקידום הליכי מחשוב תומכי שומה בפעילותה ולהגברת יכולות הפיתוח אותה מספקת ש"ם לרשות המיסים.

מחשוב טופסי הרשות

רשות המיסים היא גוף ממשלתי בעל מאגר הכולל מאות טפסים (ראו לוח 12 להלן), האמורים לשרת מיליוני נישומים בכלל מערכי המס: מס הכנסה, מע"מ, מיסוי מקרקעין, מיסי יבוא ומכס, מיסים עקיפים אחרים ומענקי עבודה וקורונה. באמצעות הגשת טפסים אלה נוצר הקשר הישיר בין הנישום לבין הרשות הן בעת שגרה והן בעת חירום¹⁰⁹.

האחריות למחשוב הטפסים מוטלת על הרשות והיא שאמורה ליזום אותו כאמור בחזונה בכל הקשור לתחום השירות ולדיגיטציה כפי שפורט לעיל. תפקידו של ש"ם בתחום זה אינו נוגע ליצירת הטפסים המקוונים עצמם, אלא ביצירת ממשקים בין טפסים אלה לבין מערכת המחשב המרכזי של הרשות, אם אכן תתקבל בעתיד החלטה למחשוב כל טפסיה. החלטה כזו מותנית בעבודת מטה לבדיקת חלופות הביצוע, אם באמצעות ש"ם ואם באמצעות מיקור חוץ.

בלוח 12 להלן מוצגים נתונים על שיוך הטפסים למערכי המס של הרשות, טפסים שהנישום נדרש למלא בהתנהלותו מול הרשות במערכי המס השונים, חלקם מקוונים וחלקם לא מקוונים, כפי שמוצג באתר האינטרנט הממשלתי¹¹⁰ (gov.il), וכפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה מרשות התקשוב הממשלתי.

109 לדוגמה, בעת פנייה לקבלת פיצויים בגין נזקי מלחמה או נזקי טבע או סגר שהוטל בעקבות מגפה.

110 האתר הממשלתי gov.il הוקם כדי להעמיד לרשות הציבור מידע על השירותים הממשלתיים באופן פשוט, קל ומהיר. האתר מרכז את המידע מכלל משרדי הממשלה והוא מנוהל על ידי רשות התקשוב הממשלתי.

לוח 12: התפלגות הטפסים למילוי בידי הנישומים¹¹¹

סוג המס	מספר הטפסים	שיעור הטפסים מכלל הטפסים
מס הכנסה	165	51%
מכס ומיסוי יבוא	79	25%
מע"מ ומיסים עקיפים	32	10%
מיסוי מקרקעין	46	14%
סך הכול	322	100%

המקור: רשות התקשוב הממשלתי.

ככלל, לא נמצאו במערכת לפיד הזמנות למחשוב טפסים.

בלוח 13 להלן מוצג מדגם של טפסים ממאגר הטפסים שאינם מקוונים במערכי המס השונים¹¹².

לוח 13: טפסים שאינם מקוונים

סוג המס	שם הטופס
מע"מ	בקשה לסגירת עסק במע"מ
מע"מ	הצהרת עוסק פטור
מע"מ	בקשה לקבלת תעודת עוסק רשום
מע"מ	בקשה לפתיחת תיק מע"מ לעוסק מורשה או פטור
מיסוי מקרקעין	בקשה לחישוב מס שבח מקרקעין בפריסה לכמה שנים
מיסוי מקרקעין	בקשה להפקת שובר תשלום מקדמה על חשבון מס שבח
מכס	הצהרה על יבוא אישי של טובין (סחורות)

המקור: מאגר הטפסים.

111 במידע שהתקבל מרשות התקשוב נכללו גם סימולטורים, טפסים המשותפים לכמה מערכי מס ומאגרי מידע. אלו לא נכללו בחישוב מספר הטפסים.

112 לגבי מספר טופסי מס הכנסה שאינם מקוונים ראו להלן בלוח 13.



מחשוב מערך הטפסים עשוי לסייע לרשות המיסים לשפר את רמת השירות לנישומים. בזכות הפוטנציאל העצום הגלום בהסבת הנתונים המוזנים בכל שנה במיליוני הטפסים למאגר הנתונים הממוחשב של הרשות, עשוי המחשוב לשמש אותה לניצול המידע ולשיפור תהליכים פנים-ארגוניים המתנהלים באמצעות טפסים.

מחשוב טופסי הרשות עשוי לסייע גם ליצירת תבנית אחידה לטפסים לשם שיפור חוויית המשתמש: נוחות, בהירות ו"ידידותיות". הצגת הטפסים בתבנית דומה, על פי המבנה הלוגי שלהם, תקל על הנישומים להבין (למשל הפרדה מלאה בין פרטי שדות המידע לבין שדות הדיווח על ההכנסות וההוצאות, תבנית אחידה של מקשי העזרה ושל אשפי סיוע להבהרת שדות הטופס, הפרדת מילוי הטופס לשלבים וקבלת אישור נפרד לכל שלב במילוי הטופס וכיו"ב). יתר על כן, אגב מחשוב הטפסים ניתן יהיה להקל את יצירת הטפסים בשפות אחרות פרט לעברית.

הגשת טפסים באופן מקוון עשויה גם לצמצם טעויות הקלדה של עובדי הרשות בעת הזנת נתונים, טעויות הנובעות מאי-הבנת נתונים שהזינו נישומים בגין כתב יד לא קריא. מחשוב הגשת הטפסים מאפשר לרשות לעקוב אחר חוויית המשתמש בהזינו את הטפסים: משך ההזנה, השימוש באשפי העזרה הממוחשבים, מספר הטפסים שמולאו באופן תקין וכיו"ב. כך ניתן יהיה גם ליצור את האפשרות לשליחה מיידית של טופס שגוי לדואר האלקטרוני של הנישום לשם הזנתו מחדש וגם לעקוב אחר הטיפול בטפסים שהוזנו באופן שגוי או שלא צורפו אליהם כל האסמכתאות הנדרשות.

טופס ממוחשב עשוי לכלול עזרה מובנית לשם הזנתו באמצעות יצירת ממשק להסבר על אופן ההזנה לשדות מסוימים בטפסים שתדירות הזנתם שגויה או חלקית במידה רבה יחסית.

צוות הביקורת פנה אל רשות התקשוב הממשלתי בבקשה לקבל פירוט של כל טופסי הרשות המוגשים באתר gov.il, המקוונים והלא-מקוונים. רשות התקשוב העבירה לצוות הביקורת את הנתונים שברשותה. להלן ניתוח הנתונים כפי שהתקבלו מרשות התקשוב הממשלתי. יצוין כי בניתוח, צוות הביקורת לא כלל קישורים למחשבוני וסימולטורים של הרשות, לא כלל הפניות למאגרי מידע ולא כלל 13 טפסים המשותפים לכמה מערכי מס. לוח 14 להלן מציג את טופסי רשות המיסים המוצגים באתר האינטרנט הממשלתי (gov.il) בחלוקה על פי סוגי המס¹¹³.

113 מרשות התקשוב הממשלתי נמסר כי ברשימה זו נכללים הטפסים העיקריים. עם זאת, ייתכן שיש טפסים נוספים בתוך מדריכים ובדפי תוכן ואחרים.



לוח 14: טופסי רשות המיסים המוצגים באתר האינטרנט הממשלתי (gov.il), בחלוקה על פי סוגי המיסים

סוג המס	מספר הטפסים	שיעור הטפסים מכלל הטפסים	טפסים מקוונים	שיעור הטפסים מכלל הטפסים	שיעור הטפסים המקוונים במערך יחסית לכלל הטפסים המקוונים ברשות
מס הכנסה	165	51%	39	24%	35%
מכס ומיס יבוא	79	25%	50	63%	45%
מע"ם ומיסים עקיפים	32	10%	12	38%	11%
מיסוי מקרקעין	46	14%	10	22%	9%
סך הכול	322	100%	111	34%	100%

המקור: אתר האינטרנט הממשלתי.

מתוך 322 הטפסים, 111 טפסים הם טפסים מקוונים (כ-34%).

לנוכח השיעור של 63% של טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו (מתוך כלל טופסי המכס ומיסי היבוא) בולט השיעור הקטן (24%) של טופסי מס הכנסה שמוחשבו (מתוך כלל טופסי מס הכנסה). כמו כן, שיעור טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו (מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו) הוא 45%, ואילו שיעור טופסי מס הכנסה הממוחשבים (מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו) קטן יותר (35%), וזאת אף שליבת הפעילות של הרשות היא גביית מס הכנסה. למשל, בשנת 2021 הסתכמו הכנסות המדינה ממיסים ישירים בכ-216 מיליארד ש"ח, ואילו ההכנסות מתשלומי מכס הסתכמו בכ-4 מיליארד ש"ח (כ-1%).

רשות המיסים הבהירה כי קיימים טפסים מקוונים במערכת "מייצגים", הנגישים באתר רשות המיסים במרשתת בגרסה ידנית (PDF) לנישום הפטור מדיווח מקוון, לדוגמה: טופס 2973 "בקשה לפטור חלקי ממס רכישה"¹¹⁴ המקוון במערכת "מייצגים" ונגיש בגרסה ידנית במרשתת למי שפטור מדיווח מקוון.

בלוח 15 להלן מופיעות דוגמאות לפירוט טפסים נפוצים של מס הכנסה שלא מוחשבו.

114 פטור חלקי ממס רכישה לעולה בהתאם לתקנה 12 לתקנות מס שבח מקרקעין (מס רכישה), התשל"ה-1974, או לנכה, לעיוור, לנפגע או למשפחות חיילים שנספו במערכה, בהתאם לתקנה 11 לתקנות האמורות.



לוח 15: דוגמאות לפירוט טפסים נפוצים של מס הכנסה שלא מוחשבו

מספר הטופס	שם הטופס
2513	הצהרה על תשלום לתושב חוץ ובקשה להקטנת ניכוי ממס במקור
84	דיווח על הכנסת כספים לישראל והוצאתם מהמדינה
2216'א	בקשה לביטול או הקטנת מקדמות מס
116'א	בקשה לזיכוי ממס עבור קרוב עם מוגבלות
114	בקשה לפטור חלקי או מלא ממס הכנסה לתושבי חוץ
161'ד	בקשה לקיבוע זכויות בגיל פרישה או בפרישה עקב נכות
161	הודעת מעביד על פרישה מעבודה של עובד
1345	דיווח לרשות המיסים בעקבות חוות דעת מומחה
4435	הצהרה בדבר בחירת בן זוג רשום
804'א	נספח לדוח על ניכויים מדיבידנד או מריבית על אגרות חוב
2550	סגירת תיק יחיד במס הכנסה או תיק ניכויים
1213	הודעה על פעולות שהן תכנון מס חייב בדיווח מס הכנסה

עלה כי רק 24% מטופסי מס הכנסה מקוונים, אף שהוא האגף הרלוונטי לכלל תושבי ישראל, לבעלי חברות, לעצמאים ולשכירים. לעומת זאת, רוב טופסי המכס (50 מתוך 79) מקוונים, אף שההכנסות ממנו (ללא מס קנייה) הינן פחות מאחוז מכלל גביית המיסים.

ניתוח הטפסים שאינם מקוונים מעלה כי חלקם נדרשים לשם מיצוי זכויות הנישום או להקטנת התשלום למס הכנסה, ועצם הנגשתם באופן מקוון עשויה לסייע למבקשים להגישם. לדוגמה, קשיש או בעל מוגבלות או עולה חדש יוכל להסתייע בבן משפחה ביתר קלות אם איתור הטופס הנדרש ומילוי ייעשו באמצעות האינטרנט.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי בכוונתה למחשב את טופס 161 ואת טופס 161'ד במסגרת פרויקט אסטרטגי "עזיבת מקום עבודה". טופס 114 וטופס 804'א ימוחשבו בהתאם לסדר העדיפויות בתוכנית העבודה של שע"ם. עוד מסרה כי השימוש בטופס 116'א אינו נפוץ בשל האפשרות לקבלת נקודות זיכוי להורה לילד עם מוגבלות באמצעות מילוי הצהרת העובד בטופס 101 (כרטיס עובד ובקשה להקלה ולתיאום מס על ידי המעביד), וכי במערכת תיאומי מס הטבת המס ניתנת באופן יזום. עוד מסרה כי קיימים טפסים נוספים אשר השימוש בהם נפוץ ומחשובם נכלל בתוכנית העבודה (נספחי הדוח השנתי).



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבנות תוכנית רב-שנתית למחשוב כלל טפסיה, תוך מתן קדימות לתחומים הנוגעים לליבת פעילותה, ולהגיש באופן מיטבי את שירותיה לאזרחים. כמו כן מומלץ כי הרשות תבחן יצירת ממשק בין הטפסים הממוחשבים לבין מערכת ניהול קשרי לקוחות (מערכת CRM) אשר נמצאת היום בפיתוח בשע"ם, כך שממלא הטופס שנדרש לתקנו או להשלים צירוף אסמכתאות לטופס שהגיש באופן מקוון, יקבל באופן אוטומטי התראות על מועד פקיעת התאריך שנקבע בחוק להגשת הדיווחים שטפסים אלה הם חלק מהם כדי שהדיווח ייחשב לדיווח שהוגש. במסגרת הטיפול במערך השירות הטלפוני של הרשות יהיה ניתן גם לשלוח לנישום במהלך השיחה קישור לטופס מילוי אוטומטי שיפתח בטלפון הנייד של הנישום. עוד מומלץ כי טפסים מקוונים יכללו מידע קודם אודות הנישום שיועלה באופן אוטומטי.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה למחשוב טפסיה.

מדידת איכות השירות ופרסום המידע הדיגיטלי לציבור הם כלי חשוב בחיזוק הקשר בין הרשות לציבור הרחב. הם עשויים לשמש לרשות כלי עזר בהשגת היעדים של הרחבת השימוש בכלים הדיגיטליים. מדידה זו נעשית בעיקר באמצעות סקרי שביעות רצון. לדוגמה, בדוח שפרסמה רשות התקשוב הממשלתי בנובמבר 2020 בנושא "מדידת איכות השירות הממשלתי" צוין שהסקר נעשה בהסתמך בין השאר על ניתוח של כ-48,000 שאלונים שמילאו המשתמשים בשירותים השונים.

עלה כי רשות המיסים לא ערכה סקרי שביעות רצון מקרב משתמשי הטפסים המקוונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ליזום סקרי שביעות רצון בקרב קהל המשתמשים ביחס לטפסים הנפוצים ולשקלל את תוצאותיהם לפני הסבת טפסים אלה לטפסים מקוונים. מהלך מעין זה עשוי לתרום לשיפור תדמיתה של הרשות בעיני הנישומים, לעודד פניות של הציבור לרשות בנושאים השונים, להגביר את השימוש בחלופת הפנייה הממוחשבת ולהפחית את העומס בעמדות קבלת הקהל שבמשרדי הרשות.



שער שלישי: היבטים ארגוניים בפעילות ש"ע

משאבי אנוש

תמהיל כוח האדם והמבנה הארגוני

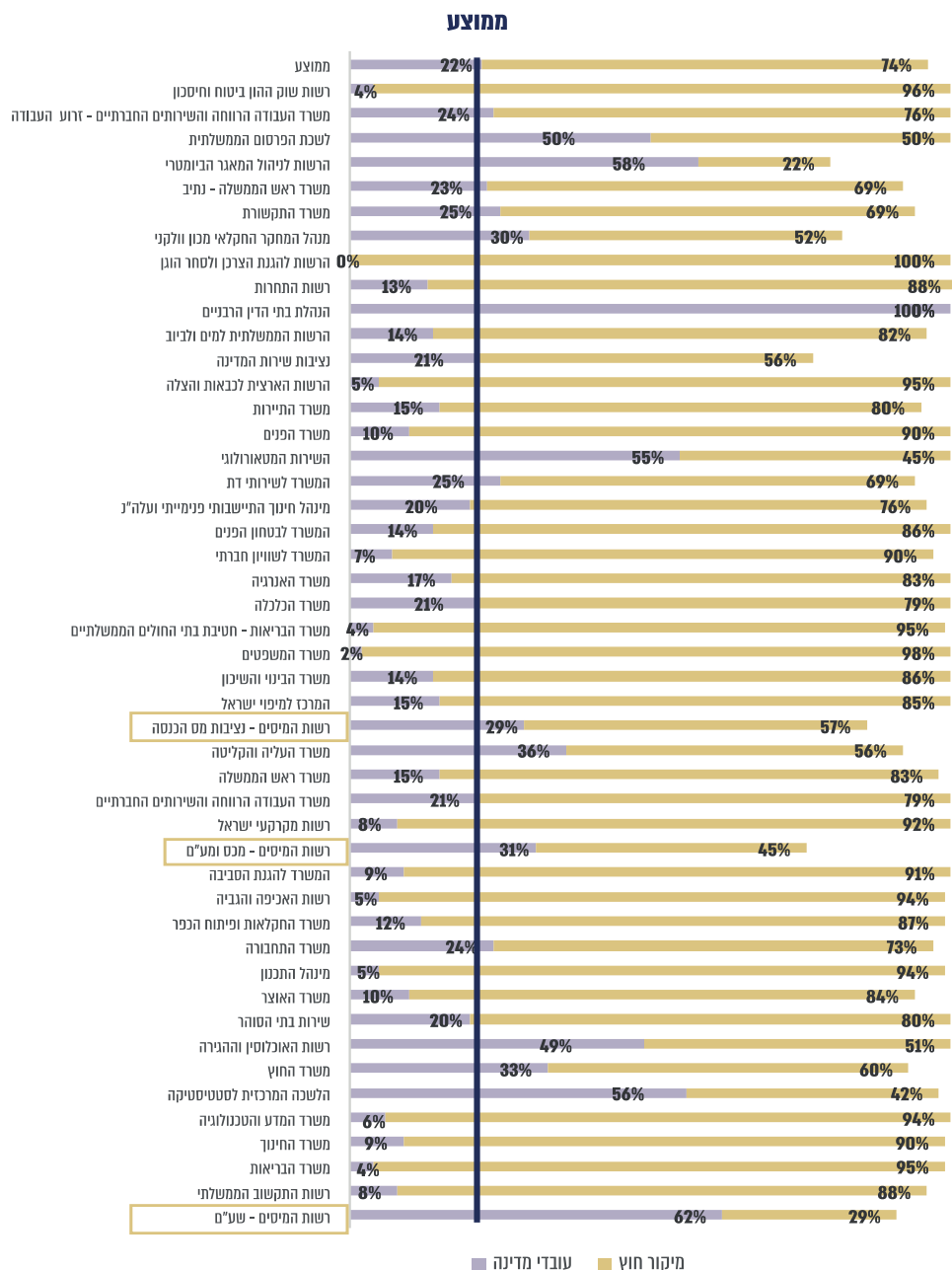
עובדי מדינה ועובדים המועסקים במיקור חוץ

באגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה מקובל להעסיק חלק מהעובדים במיקור חוץ. משום כך פרסם מינהל הרכש הממשלתי בדצמבר 2009 מכרז מרכזי להספקת שירותי מחשוב למשרדי הממשלה. כמו כן, פרסם החשב הכללי ביום 16.2.2011 הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק) בנושא "הספקת שירותי מחשוב למשרדי הממשלה". כך ניתן להעסיק את העובדים בשכר גבוה יותר מהשכר המקובל לעובדי המדינה ולהתגבר על הקשיים בגיוס כוח אדם הנובעים מפערי שכר אלה. העסקה של עובדים במיקור חוץ מאפשרת גם ניהול גמיש יותר שלהם ביחס לעובדים קבועים מכיוון שהיא מאפשרת לגייס עובדים המתאימים לפרויקט מבחינה מקצועית, ולסיים את העסקתם עם סיום הפרויקט. כן ניתן לניידם בין תפקידים שונים ללא מגבלה הנובעת מהגדרת התקן לתפקיד מסוים על ידי נציבות שירות המדינה.

במסמך "מבט על פעילות 2020" שהפיקה רשות התקשוב הובאו נתונים השוואתיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך המונחות על ידי רשות התקשוב. על פי המסמך, ש"ע הוא יחידת המחשוב הממשלתית המובילה מבין אגפי המחשוב הממשלתיים מבחינת היקף כוח אדם העוסק בתקשוב (עובדי מדינה ונותני שירותי מחשוב לפי תשומות על פי מכרז ממ-2009-1). תרשים 13 להלן מציג את שיעור עובדי המדינה לעומת עובדים במיקור חוץ ביחידות המחשוב הממשלתיות.



תרשים 13: שיעור עובדי המדינה לעומת עובדים במיקור חוץ ביחידות המחשוב הממשלתיות¹¹⁵



115 שיעורי העובדים אינם מסתכמים בחלק מהגופים ב-100% כיוון שאינם כוללים העסקת סטודנטים.



מהתרחשים עולה כי בשנת 2020 היה שיעור ההעסקה של עובדי המדינה בקרב כלל עובדי ש"ם הגבוה ביותר ביחס לכלל יחידות המחשוב הממשלתיות, למעט הנהלת בתי הדין הרבניים¹¹⁶, והוא עמד על 62%. שיעור זה גבוה במידה רבה משיעור ההעסקה הממוצע של עובדי המדינה בקרב כלל עובדי יחידות המחשוב שעמד על 22%.

בתוכנית האסטרטגית של ש"ם מ-2019 צוין כי מצבת העובדים בש"ם מבוססת ברובה על עובדי מדינה, וכי הם מהווים כ-65% מעובדי ש"ם. עוד צוין כי תמהיל כוח האדם כאמור שונה מהמקובל ביחידות מחשוב ממשלתיות אחרות ומגביל את הגמישות הניהולית.

במועד הביקורת, בהתאם לתוכנית העבודה של אגף משאבי אנוש, יש בש"ם תקנים ל-606 עובדים. 367 מהם הם עובדי מדינה, 179 נותני שירותים המועסקים במיקור חוץ, ו-60 סטודנטים. שיעורם של עובדי המדינה בקרב עובדי ש"ם הוא כ-61%.

נתוני איוש המשרות התקפים בינואר 2022 הם כדלקמן: 327 תקני עובדי מדינה מאוישים וכן 36 תקנים מאוישים בממלאי מקום¹¹⁷. כמו כן, מועסקים 179 נותני שירותים במיקור חוץ ו-41 סטודנטים. שיעור עובדי המדינה הוא כ-56%.

מהאמור עולה כי במועד הביקורת מצבת העובדים בש"ם מבוססת ברובה על עובדי מדינה (כ-56%). משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבחן את מצבת העובדים בש"ם בהתחשב בתוכנית האסטרטגית ותפעל להתאמת מצבת העובדים לצורכי הרשות ולצורכי ש"ם.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "ההסכם הקיבוצי המתגבש והמבנה הארגוני הכלול בו, תואם את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע למצבת העובדים וצורכי הרשות בש"ם".

המבנה הארגוני

המבנה הארגוני בש"ם כולל 18 אגפים. חלק מהאגפים הם רוחביים, כגון מינהל ומשאבי אנוש, מתודולוגיה, ביקורת פנים, תוכניות עבודה ותשתיות מחשבים ותקשורת. לעומתם, אגפי היישומים בנויים כ-silos (מבנה ארגוני שבו היחידות מורכבות על פי נושאים שהן מטפלות בהם ולא בהתאם לתחומים המקצועיים שלהן) בהתאמה לאגפים המקצועיים של רשות המיסים. אגפי ש"ם הם: יישומים רב-תחומיים, מע"ם ומיסוי הוצאה, רשת ושירות לקוחות, מיסוי מקרקעין, שומה וביקורת מס הכנסה וניכויים, גביית מס הכנסה וניכויים, מאגרי מידע, מודיעין, חקירות ואכיפה. בכל אגף פועלות הפונקציות המרכזיות, ובהן מועסקים תוכניתנים כותבי קוד ועוד. בתרשים 14 להלן מוצג מבנה האגפים בש"ם¹¹⁸.

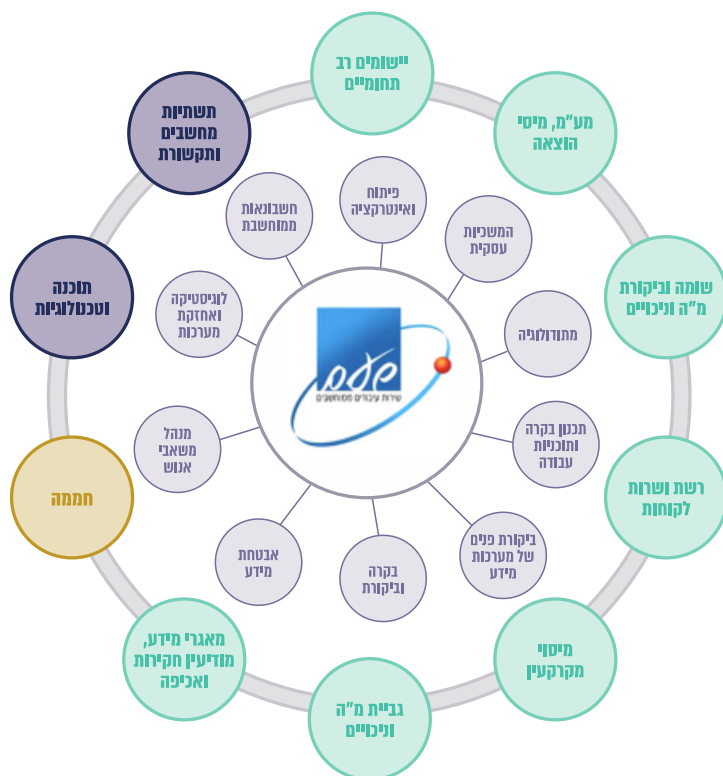
116 בהנהלת בתי הדין הרבניים מועסקים ארבעה עובדים.

117 סטודנטים שהועברו באופן זמני למשרות שאינן מאוישות.

118 מתוך התוכנית האסטרטגית של ש"ם.



תרשים 14: המבנה הפונקציונלי בשע"ם



המקור: שע"ם.

בתוכנית האסטרטגית של שע"ם נכתב כי העבודה ב-silos "גורמת לחוסר ראייה מערכתית-הוליסטית, לחוסר מוטיבציה לשתף פעולה, לכפילויות ביישומים ובפעילויות, מגבילה את יכולות הביצוע של פרויקטים רוחביים, יוצרת חוסר גמישות בנייד עובדים והעדר אחדות בתהליכי העבודה". יצוין כי מגבלות אלה מאריכות את זמן הביצוע של פרויקטים. השינוי המומלץ כולל הוספת פונקציות חסרות, חיזוק פונקציות מרכזיות, הגדרה וריכוז של תפקידי הרוחב, ארגון מחדש של אגפי היישומים, הגדרת תפקידים ותחומי אחריות ועוד.

בסקר הסיכונים שנערך בשע"ם באפריל 2019 נכתב כי המבנה ארגוני הקיים הוא מבנה היררכי שבו מוטת שליטה רחבה - כ-20 איש מדווחים למנכ"לית. בסקר הומלץ לבחון את המבנה הארגוני של שע"ם תוך התחשבות במיצובה ברשות, בסוג המבנה וברמת הריכוזיות.

עלה כי במועד סיום הביקורת לא יושם בשע"ם השינוי הארגוני שעליו הומלץ בתוכנית האסטרטגית מ-2019.



השפעת עיצומי העובדים על פעילות שע"ם

נוכח היעדר הסכמה בין העובדים בשע"ם לבין ההנהלה בעניין העסקת עובדים במיקור חוץ וכן בעניין שימוש ביועצים חיצוניים, נקט ועד העובדים עיצומים. ממסמכי הנהלת שע"ם עולה כי עיצומים אלה כללו פעולות שונות, ובהן אי-שיתוף פעולה עם החממה ומניעת הקצאת משתמשים במערכות שע"ם לעובדים חדשים שאינם עובדים קבועים בתקן¹¹⁹. עוד עולה ממסמכי הנהלת שע"ם כי עקב עיצומי ועד העובדים חלו עיכובים בפרויקטים שנכללו בתוכנית העבודה של שע"ם. לדוגמה¹²⁰:

1. עיכוב של חצי שנה לפחות בסיום פרויקט הסבת המסכים השחורים עבור המייצגים - פרויקט שהוגדר כאסטרטגי.
 2. עיכוב של כמה חודשים בעבודת פיתוח יישומים על ידי עובדים חדשים באגף מיסי הוצאה עקב אי-הקצאת שמות משתמשים ("יזורים") לעובדים אלה.
 3. אי-השלמת פרויקט שומה בהתכתבות בשל אי-שיתוף פעולה של עובדי שע"ם עם החממה, לרבות בפעולות בסיסיות כגון תיקון תקלות מחשב, הקצאת "יזורים".
 4. אי-שימוש בחלק מהמערכות ששע"ם רכש בשל אי-חיבור מרחוק של הספקים, לדוגמה:
 - א. תוכנה ב' - לא ניתן לפתור תקלות בהיעדר חיבור לספק.
 - ב. תוכנה לניהול גרסאות ב-MF - לא ניתן לקבל הדרכה בהיעדר חיבור מרחוק.
 5. עיכוב של חצי שנה לפחות בפרויקט חשבונות ישראל - בפרויקט נעשה שימוש בשירותי ענן. עקב העיצומים לא קיבלו עובדים שגויסו לפרויקט הרשאות משתמש במשך כמה חודשים. בשל כך לא היה אפשר לבצע בחינת היתכנות. עובדים אלה עזבו ונדרש לגייס עובדים חדשים לפרויקט.
 6. הנהלת שע"ם נמנעה מלקדם פרויקטים שקיבלו תגבור מתקציב "האצה דיגיטלית" מאחר שלא יכלה לגייס עובדים במיקור חוץ לצורך כך.
- ועד העובדים מסר בתשובתו כי הוא נקט עיצומים בשל אי-העמידה בהסכמות שנקבעו בין הנהלת שע"ם לבינו. עוד מסר הוועד כי עיצומים אלו ארכו ימים בודדים.
- כאמור, בינואר 2022 נחתם הסכם הבנות בין עובדי שע"ם לרשות המיסים לקראת חתימת הסכם קיבוצי מיוחד לעובדי היחידה.

מחסור בכוח אדם

בתוכנית האסטרטגית מ-2019 נכתב כי מצוקת כוח האדם היא חסם של ממש ביישום האסטרטגיה של רשות המיסים. המחסור אינו מאפשר לעמוד ביעדים ולספק את צורכי המחשוב של הרשות במלואם. המחסור בכוח אדם נובע בין היתר מהקושי לגייס עובדים ולשמרם בתנאים

119 סטודנטים ועובדים במיקור חוץ.

120 בהתאם למסמך פנימי של מנהלת שע"ם.



הנוכחיים. עובדים חדשים המתקבלים לעבודה בשע"ם ועובדים במיקור חוץ מתקבלים לעבודה כשהם חסרי ניסיון מקצועי, ולאחר שנים מעטות הם עוזבים את הארגון.

בתוכנית האסטרטגית צוין כי עקב המחסור בכוח האדם, חלק ממנהלי האגפים משמשים בתפקידים נוספים: מנהלי פרויקטים, מנתחי מערכות ואף עובדי פיתוח. כמו כן נפגעות העמידה בלוחות הזמנים ורמת האיכות של הפרויקטים, ומערכות שפותחו אינן מופעלות. לדוגמה, מערכת סיכולים¹²¹ שפותחה אינה בשימוש עקב מחסור בכוח אדם שיתחזק אותה. עוד צוין כי בשלוש השנים הקרובות צפויה פרישה של עשרות עובדים, בכללם מנהלים ועובדי מפתח, וכי אין עתודה ניהולית אשר תוכל לתפוס את מקומם של המנהלים שיפרשו.

משרות פנויות

בלוח 16 להלן מפורטות המשרות הפנויות בשע"ם בסוף ינואר 2022 ותאריך התפנותן.

לוח 16: המשרות הפנויות בשע"ם בסוף ינואר 2022 ותאריך התפנותן

תואר המשרה	תאריך התפנות המשרה
מנהל אגף א' (תכנון מדיניות)	30.6.2019
מנהל חטיבה (אתר שע"ם)	24.9.2019
מנהל חטיבה תשתיות (DATA)	4.12.2019
ראש גף (אחזקת מערכות)	20.2.2020
מנהל אגף א' (מאגרי מידע, מודיעין וחקירות)	30.4.2020
מנהל אגף א' (DATA)	5.8.2020
מרכז/ת בכירה (משאבי אנוש)	27.12.2020
סמנכ"ל שומה וביקורת מ"ה וניכויים	1.3.2021
סמנכ"ל (מיסוי מקרקעין)	1.4.2021
תוכניתנים	בשנים 2018 ואילך התפנו 31 משרות

המקור: נתוני שע"ם.

121 מערכת המרכזת את הטיפול בסיכול ובמניעה של הפצה וקיצוץ של חשבונות מס פיקטיביות.



עלה כי במועד סיום הביקורת בשע"ם 40 תקנים של עובדי מדינה¹²² אינם מאויישים בדרך קבע¹²³. תקנים אלו מהווים כ-11% מ-367 התקנים הקיימים. כמו כן, 19 תקנים של סטודנטים המהווים כ-32% מ-60 התקנים הקיימים אינם מאויישים. המחסור מחריף עם השנים בשל עזיבת תוכניתנים ועקב אי-גיוס חדשים במקומם. סך התקנים הבלתי מאויישים בדרך קבע הוא 59, ומהווה כ-10% מסך 606 עובדי שע"ם מכל סוגי ההעסקה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי המשרות הפנויות יאושו במסגרת השינוי במבנה הארגוני שיבוצע בשנת 2022, זאת בכפוף לאישור נציבות שירות המדינה.

ניהול ידע אצל עובדים פורשים

בתוכנית העבודה של אגף משאבי אנוש לשנת 2022 נכתב כי חילופי הדורות בהנהלה הם אתגר של ממש עבור שע"ם. בתחילת 2022 פרשו ארבעה חברי הנהלה. כמו כן צוין כי בארבע השנים הקרובות צפויים לפרוש לגמלאות עשרות עובדים. שילוב של פרישת עובדים ותיקים כה רבים וקליטת עובדים חדשים הוא אתגר לכל משרדי הממשלה בתחום שימור הידע המקצועי, ולשם כך נתנה נציבות שירות המדינה את דעתה על העניין.

בשנת 2016 פרסמה נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) את המדריך לניהול הידע. ניהול ידע הוא אסטרטגיה ניהולית שנועדה לנצל באופן מושכל את הידע הקיים וליצור ידע חדש כדי לשפר את פעילות הארגון ולממש ביעילות את מטרותיו. המדריך כולל הגדרות, עקרונות וכלים מעשיים לניהול הידע במשרדי הממשלה.

המדריך לשימור ידע פורשים שפרסמה הנציבות באותה שנה התריע על אי-ניהול הידע של עובדים פורשים: "הפגיעה הפוטנציאלית באיכות השירותים הניתנים לאזרחי המדינה כתוצאה מאבדן ידע ייחודי של עובדי שירות המדינה שפורשים, עלול להיות קשה ביותר". עוד נכתב במדריך כי "משרדי ממשלה אשר לא יתכוננו כראוי לבאות, ויבחרו בדרך של 'כיבוי שריפות', יתקשו לטפל במשבר החמור שעלול להיגרם כתוצאה מאובדן הידע של הפורשים". במדריך מופיע פירוט של התהליך לשימור הידע של הפורשים על שלביו, לרבות איתור מועמדים אשר הידע שאגרו חיוני ביותר לארגון, הגדרת תוכנית עבודה שנתית המתחשבת בנתוני הארגון והכוללת תקציב לפעילות השימור, רתימת העובד לתהליך, תיעוד שיטתי של הידע הסמוי והגלוי¹²⁴, הפיכת המידע שנאסף למוצר ארגוני בר-העברה ובר-שימוש.

בתוכנית האסטרטגית של שע"ם שנכתבה בשנת 2019 צוין כי אין תהליכים לניהול הידע ולשימורו. רוב המנהלים הבכירים מועמדים לפרישה לגמלאות בשנים הקרובות. עובדים אלו מרכזים ידע רב, עסקי וטכנולוגי, וחסרה עתודה ניהולית של עובדים שיוכלו לתפוס את מקומם. בתוכנית הומלץ למנות גורם אחראי לניהול הידע. כמו כן הומלץ להכין תוכנית להעברת הידע מהעובדים הוותיקים הצפויים לפרוש לעובדים הממשיכים שיוגדרו, וליישם את התוכנית לאלתר.

122 בהם גם שני סמנכ"לים ושלושה מנהלי אגפים

123 36 מהם מאויישים בממלאי מקום על ידי סטודנטים, וארבעה פנויים.

124 ידע גלוי - ידע פורמלי ומתועד, כגון מסמכים, נהלים ופרסומים.

ידע סמוי - הידע שנצבר אצל עובדים עקב ניסיונם ואין הוא מתועד.



נוסף על כך, הומלץ להגדיר תהליכים משמרי ידע בשגרת העבודה, ולבחון כלים לתמיכה בהם וכן ליצור מילון מונחים ארגוני.

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת לא מונה מנהל ידע בשע"ם. עוד עלה כי לא הוגדרה תוכנית להעברת ידע מעובדים פורשים לעובדים ממשיכים, לא הוגדרה תוכנית ארגונית לניהול ידע ולא נכתב מילון מונחים ארגוני.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי בשל מורכבותו ועומקו של הידע באגפים השונים, היא תגבש מנגנוני העברת ידע בכל אחד מהם.

שע"ם מסר כי הידע מועבר באגף מהעובד הפורש אל העובד הנכנס במסגרת החפיפה ביניהם, וכי אחד מעובדי שע"ם משתתף בהכשרה ייעודית מטעם נציבות שירות המדינה, ובסיומה ימונה לתפקיד מנהל הידע.

בתשובת נציבות שירות המדינה נמסר כי לא הוגשה בקשה לאיוש משרת מנהל ידע בשע"ם, וכי עם קבלת הבקשה היא תטופל בהתאם לנהלים.

מומלץ להשלים את מינויו של מנהל הידע, ולבנות תוכנית ארגונית לניהול הידע ושימורו, לרבות בכל הנוגע לתפקידים שלא אוישו לאורך תקופה ולגביהם לא התקיימה חפיפה.

מיפוי צורכי כוח אדם

בתוכנית האסטרטגית הומלץ להתאים את מצבת כוח האדם לצרכים הן מבחינת ההיקף והן מבחינת תחומי ההתמחות.

בביקורת נמצא כי עד למועד סיום הביקורת בשע"ם לא מופו צורכי כוח האדם ותחומי ההתמחות הנדרשים כדי שיתאימו ליישום תוכניתה האסטרטגית בשנים הקרובות.

מומלץ לשע"ם למפות את צורכי כוח האדם הן בהיבט הכמותי והן בהיבט של תחומי המומחיות, ולפעול להשמת העובדים המתאימים בתוכנית רב-שנתית לצורך יישום תוכניתה האסטרטגית.

שירות לקוחות

שע"ם הוא הגוף האחראי לפיתוח ולתחזוקה של מערכות רבות ומרכזיות שבשימוש רשות המיסים. הוא נותן שירות לכ-6,000 עובדי רשות המיסים בפיתוח ובתמיכה של מערכות המידע שבהן הם משתמשים בעבודתם; לכ-13,000 מייצגים (רואי חשבון ויועצי מס) הוא מספק פלטפורמה לטיפול ולדיווח בענייני לקוחותיהם מול רשויות המס; לכ-7,000 עורכי דין הוא מספק מידע¹²⁵; לכ-1.3 מיליון תושבים הוא מסייע באמצעות בנייה ותחזוקה של אתר הרשות לרבות

125 עורכי דין יכולים לדווח במערכות שע"ם בנושאים של מיסוי מקרקעין.



האזור האישי המאפשר לבצע פעולות מול הרשות. כמו כן, הוא מספק מידע לגורמי הממשלה ולבנקים בארץ ובחו"ל.

בשנת 2016 פרסמה "היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור" שברשות התקשוב את מדריך השירות הממשלתי. המדריך נועד להביא לידיעתם של סמנכ"לי השירות במשרדי הממשלה שיטות ועקרונות מקובלים למתן שירות מתקדם ללקוחות. על פי המדריך, תפיסת השירות של הממשלה מתייחסת למקבלי השירות כאל לקוחות, מעמידה את הציבור במרכז תשומת הלב ומדגישה את התועלת במתן שירות מצוין. על פי תפיסה זו, הלקוח וצרכיו יתוו את תהליכי העבודה ואת מפגשי השירות בגופי הממשלה וביניהם, ולא אילוצים של היחידות הממשלתיות.

רשות התקשוב מסרה בתגובתה כי העקרונות למתן שירות שנקבעו במדריך רלוונטיים גם כיום.

שירות הלקוחות של ש"מ מתפרס על פני כמה תחומים: ש"מ מספק לעובדי רשות המיסים תמיכה טכנית בתקלות במערכות הממוחשבות וכן בעת תקלה בציוד המחשבים ובמדפסות. כמו כן הוא נותן שירות של תמיכה טכנית למייצגים ולעורכי הדין בכל הקשור לתפעול של מערכות ש"מ.

שירות הלקוחות מתבטא הן ביחידת הקצה באמצעות ממשק עם המשתמשים והן ביחידות התפעול התומכות בשירות ללקוח. בש"מ מוקצה אגף ייעודי למתן שירותי תמיכה למשתמשי מערכות ש"מ (להלן - "דלפק הסיוע" או "הדלפק"). הדלפק מאויש בעובדים במיקור חוץ של חברה שזכתה במכרז.

אגף הביקורת הפנימית בש"מ הגישה ביולי 2021 דוח על דלפק הסיוע (להלן - דוח הביקורת הפנימית)¹²⁶. הנושאים המרכזיים שנבדקו בדוח הם: מצבת כוח האדם - תקן מול איוש, הדרכת עובדי דלפק הסיוע, שימוש במערכות הדלפק לניהול ומעקב, זמן המתנה למענה ונטישה, משך זמן הטיפול בפניות בדלפק הסיוע, היעדר אמנת שירות (SLA) ושביעות רצון המשתמשים.

דלפק הסיוע של ש"מ

הממשק בין ש"מ ללקוחותיו מתנהל באמצעות יחידת דלפק הסיוע. היחידה משתייכת לאגף א' תשתיות מחשבים ותקשורת. בדלפק עובדים 18 נותני שירות במיקור חוץ ועובד אחד אשר משמש כמתאם מול אגף תשתיות ותקשורת, זאת נוסף על מנהלת הדלפק. דלפק הסיוע מסייע בארבעה תחומים עיקריים:

1. תמיכה בעובדי רשות המיסים, כולל ש"מ;
2. תמיכה במייצגים המחוברים לש"מ;
3. תמיכה בעובדי המכס (עובדים המשתמשים במסופי VDI¹²⁷ והנזקים לתמיכה ביישומים שבתפעול ש"מ);

¹²⁶ דוח ביקורת בנושא תקן מול תקינה ותפקוד בפועל של דלפק הסיוע בש"מ, יולי 2021.

¹²⁷ VDI - Virtualization Desktop Infrastructure - המשתמש במחשב עובד במכונה וירטואלית שמקורה בשרת מרכזי אחד. באמצעות שיטה זו ניתן להגדיר מאפיינים, תכונות ומרכיבים שונים בשרת המרכזי שיופיעו בכל מחשב ומחשב.



4. תמיכה במערכת הכספות - מערכת מאובטחת המשמשת להעברת מידע בהיקפים נרחבים וברמה גבוהה של אבטחת מידע ממוסדות ומחברות אל רשות המיסים.

בביקורת של משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2019, 2020 ו-2021 התקבלו בדלפק כ-119,000, 120,000 ו-123,000 פניות בהתאמה.

פעילות הדלפק מנוהלת במערכת CRM, מערכת ייעודית לניהול קשרי לקוחות. המערכת מאפשרת לשלוח דוחות ניהוליים ולקשר פנייה לגורם המטפל במחלקות השונות בארגון.

מנהלת הדלפק מפיקה בכל חודש דוח של TOP 5 - חמשת הנושאים שמספר הפניות בעניינם היה הגבוה ביותר. בלוח 17 להלן מוצג ניתוח של חמשת הנושאים הללו על פי הנתונים של דוחות ה-CRM.

לוח 17: ניתוח חמשת הנושאים שבעניינם התקבלו מרבית הפניות ממייצגים כפי שעלו מדוחות ה-CRM

הנושא השנה	הדרכה	סיסמאות	בעיה בהתחברות	בעיה באמולציה ¹²⁸	תמיכה טכנית
2019	6,176	6,531	12,320	4,033	2,764
2020	7,181	7,643	6,163	2,045	3,133
2021	6,457	6,829	5,680	2,387	4,069

על פי ניתוח הפניות שהתקבלו מעובדי רשות המיסים, חמשת הנושאים שהעסיקו את רוב הפונים היו: חומרה למחשב, תמיכה טכנית, חומרה למדפסת, פינג אינ¹²⁹ למחשב ומערכת הפעלה VDI.

ניהול ידע בדלפק הסיוע

בדוח הביקורת הפנימית בנושא נכתב כי לא נמצא נוהל ולא תוכנית הדרכה מובנית להדרכת עובדים חדשים, וכי ההדרכה נעשית תוך כדי עבודה בצוותא עם עובד ותיק יותר. משום כך המענה על תקלות מגובש לעיתים תוך ניסוי וטעייה. עוד צוין כי נעשות הדרכות של האגפים בנושאים מקצועיים באופן מזדמן. בביקורת הומלץ לבנות תוכנית הדרכה לעובדי הדלפק הכוללת הדרכה תקופתית מצד האגפים השונים. כמו כן הומלץ למפות את הבעיות ואת

128 בעיות בתפעול המחשב אצל הלקוח לאחר התחברות למערכת, כגון התנתקות לאחר שכבר התחבר, תצוגת צג שחור ריק ללא תוכן, תצוגה של שני צגים בדף אחד והיעדר תגובה של הלחצנים על הצג.

129 בעיית תקשורת.



הפתרונות הנפוצים בדלפק ולהציגם בקטלוג כדי לאפשר לעובדים לתת מענה מהיר ומדויק יותר.

עלה כי נכון לפברואר 2022 שיטת ההדרכה מתבססת על חניכת עובד חדש בידי עובד ותיק ואין תיק חפיפה מסודר.

יצוין כי בדלפק הסיוע יש מצגת המכילה רשימות של שאילתות נפוצות, אך אין בה מידע מספק להדרכת נציגי השירות לפתרון הבעיות. נוסף על כך, יש "נוהל קבלת עובד חדש במרכז התמיכה של רשות המיסים" (להלן - נהל עובד חדש), הכולל מידע על נושאים אלה: סדרי העבודה בדלפק, סביבת העבודה, תהליך חיבור המייצגים לשירותי שע"ם, תחומי האחריות, הנחיות טכניות להתחברות ללקוח, נוהל תקלות מערכתיות בתחומי הדלפק, מידע על הסדרת הרשאות ומידע על הטיפול בשירותי הכספות.

דלפק הסיוע תומך באלפי לקוחות בחודש ומשיב על פניות מסוגים רבים אשר נדרש לגביהן ידע רב. לצורך ניהול הידע בדלפקי הסיוע ולשיפור התמיכה מציע השוק מערכות מידע לניהול ידע, המאפשרות להגיע בלחיצת כפתור למידע הנדרש על פי מילת חיפוש.

עלה כי לדלפק הסיוע אין מערכת לניהול ידע המאפשרת לתומך לאתר את המידע הרלוונטי בלחיצת כפתור. עוד עלה כי בישיבות שנערכו בשנת 2018 בין מנהלת דלפק הסיוע לבין מנהלת שע"ם דאז סוכם כי יש לגייס עובד לתפקיד מנהל הידע. גיוס זה לא יצא אל הפועל בשל מחלוקת בין מנהלת שע"ם לבין ועד העובדים על גיוס עובדים במיקור חוץ.

ישנה חשיבות רבה לניהול הידע באגף שדרוש בו ידע רב לצורך מתן שירות איכותי ויעיל במגוון נושאים, ואשר מתבסס על עובדים במיקור חוץ הנוטים להתחלף ולהיעדר לתקופות ארוכות.

מומלץ כי שע"ם יבחן הטמעת כלים לניהול ידע לדלפק הסיוע וכן את הצורך במינוי עובד לתפקיד מנהל הידע בדלפק הסיוע של שע"ם.

פיזור השירות בין כמה גורמים

בתוכנית האסטרטגית של שע"ם מ-2019 הומלץ לעבור לעבודה במודל של one stop shop: הלקוח פונה לכתובת אחת ובה הוא מקבל מענה על כל צרכיו.

התמיכה במערכות שע"ם למייצגים מפוצלת בין כמה גורמים: דלפק הסיוע של שע"ם, מוקד שירות הלקוחות של הרשות ומחלקת מרשם מייצגים ברשות המיסים (האגף האחראי לרישום ולאישור המייצגים בפני רשות המיסים). בפורטל המייצגים של שע"ם מופיעה טבלה המפרטת למייצגים את חלוקת האחריות בין הגורמים וכן מובאים פרטים ליצירת קשר.



נמצא כי בשל פיצול התמיכה במייצגים לשלושה גורמים (בדלפק הסיוע, במוקד שירות הלקוחות ובמחלקת מרשם מייצגים) יש מייצגים הפונים בטעות למוקד שירות הלקוחות של רשות המיסים, שאינו הגורם המתאים למתן השירות. יתר על כן, כאשר השיחות אינן נענות במוקד שירות הלקוחות, המייצגים פונים אל דלפק הסיוע גם בעניין תקלות שאינן בטיפולו וכן להפך.

דוגמה לפיצול שירותים בין המוקדים היא תהליך ההכרה במייצג לצורך קבלת שירותים משע"ם. על המייצג להגיש בקשה למרשם המייצגים של רשות המיסים דרך מוקד רשות המיסים, ולאחר מכן עליו לפנות לדלפק הסיוע לצורך התחברות למערכות שע"ם. פיצול הטיפול בפניות בין כמה גורמים עלול לפגוע ביעילות הטיפול, ביכולת ניתוח המגמות ובאפשרות להפיק לקחים.

אף שבתוכנית האסטרטגית דובר על המענה ללקוחות בכתובת אחת, ואף שהביקורת הפנימית המליצה על הנושא, עלה כי נכון למועד הביקורת הטיפול בתמיכה במייצגים מפוזר בין מוקדים שונים.

מומלץ לרשות לרכז את המענה למייצגים תחת קורת גג אחת כדי לייעל את השירות.

מידע על הטיפול בפניות

כל פנייה שמתקבלת בדלפק מתועדת במערכת ה-CRM. הטיפול בפניות נעשה בשלושה אפיקים: אם התקלה היא במחשב של הפונה, הדלפק יפנה אותו לטכנאי חיצוני כדי שיטפל בתקלה בעמדת העבודה של הלקוח; אם בירור התלונה מעלה כי ניתן לסיים את הטיפול בתלונה באמצעות טיפול נקודתי, נציגי השירות יתחברו מרחוק למחשב של הפונה, יבדקו את מקור הבעיה ויסייעו לפתור אותה; אם נציגי השירות מזהים כי מקור התקלה הוא במערכת של שע"ם, הטיפול בתקלה יועבר לאגף תשתיות מחשבים ותקשורת או לאגף המפתח והמתחזק את המערכת. העברת הטיפול לגורמים מחוץ לדלפק הסיוע נעשית באמצעות מערכת ה-CRM.

מנהלת הדלפק מפיקה ממערכת ה-CRM דוחות ניהוליים הכוללים נתונים לצורך הפקת לקחים ושיפור השירות. מניתוח הדוחות הניהוליים של הדלפק עולה כי בשנים 2019, 2020 ו-2021 נסגרו 72%, 73% ו-75% מהפניות במוקד בהתאמה, ללא העברה לגורמים חיצוניים.

בביקורת עלה כי הגורמים שאליהם מועברות הפניות מהדלפק אינם מקפידים לסגור את הפנייה במערכת לאחר סיום הטיפול בה. משום כך אין לדלפק הסיוע מידע על כלל הפניות שנכנסו אליו אלא רק על אלה שסיום הטיפול בהן נעשה בדלפק. המשמעות היא, שלדלפק הסיוע חסר מידע על סיום הטיפול ברבע מהפניות אליו בקירוב. המוקד מקבל מידע על פנייה שלא טופלה כראוי רק כשהלקוח מתקשר שנית ומתלונן כי פנייתו לא טופלה.

מומלץ כי שע"ם יקפיד על רישום המידע על כל הפניות במערכת לשם מעקב אחר הפניות, ולשיפור השירות לפונים לקבלת סיוע מהדלפק.



ניתוח הפניות

מנהלת דלפק הסיוע מוציאה דוחות ניהוליים בכל חודש ובהם מידע על מספר הפניות המתקבלות, על אופן קבלתן ועל סגירתן בדלפק. הדוחות הניהוליים נערכים באמצעות איסוף ידני של הנתונים מתוך מערכת ה-CRM. מנהלת האגף מרכזת בנפרד כל סוג של פנייה ובונה דוחות המרכזים את המידע. אין דוח ממוחשב לשליפה מרוכזת של הנתונים. נוסף על הדוחות הניהוליים הללו, מופקים דוחות ממערכת הטלפוניה, המציגים נתונים סטטיסטיים על מספר השיחות הנכנסות, על משך ההמתנה הממוצע ועל משך ההמתנה המרבי.

בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי דוחות הבקרה שמפיקה מנהלת הדלפק ממערכת ה-CRM משמשים לניתוח שיעורי הפניות שנסגרות בדלפק לעומת הפניות שמועברות לגורמים חיצוניים. כן מופיע בהם מידע על משתמשים שפונים פעמים רבות ועל ציוד שמתקלקל פעמים רבות. בדוח נקבע כי לא נעשה בדוחות שימוש נוסף לשם פיקוח על עבודת הדלפק, לשם הסקת מסקנות על תפקודו ולשם איתור בעיות במערכות. הומלץ להפיק מהדוחות תוצרים לתועלת הארגון, כגון איתור המקורות של התקלות, סיוע להגדרת פתרונות, ניתוח מגמות כדי למדוד את ביצועי השירות של ש"ם, איתור בעיות חוזרות ופיקוח על העבודה השוטפת.

צוות הביקורת ערך השוואה בין דוחות מנהלת הדלפק הנאספים באופן ידני באמצעות ריכוז קבוצות של פניות על פי סוגן לבין מסד הנתונים הגולמיים המופק ממערכת ה-CRM. בביקורת נדגמו שני חודשים אקראיים בכל שנה. לוח 18 להלן מציג את ממצאי הדגימה.

לוח 18: הצגת השוואה בין נתוני חודשים אקראיים במערכת ה-CRM לבין הדוחות הניהוליים

חודש המדגם	מספר הקריאות שנפתחו לפי CRM	מספר הקריאות שנפתחו לפי הניהוליים	מספר הקריאות לפי CRM	מספר הקריאות לפי הניהוליים	הפער בין הדוחות הניהוליים ו-CRM - הקריאות שנסגרו	הפער בין הדוחות הניהוליים ו-CRM - הקריאות שנפתחו
מאי 2019	9,953	10,156	7,732	7,673	-59 (1%)	203 (2%)
דצמבר 2019	10,446	10,537	8,389	7,590	-799 (10%)	91 (1%)
ינואר 2020	12,566	13,177	9,094	9,076	-18 (0%)	611 (5%)
אוגוסט 2020	9,831	9,858	7,274	7,067	-207 (3%)	27 (0%)
מרץ 2021	10,437	10,577	7,803	7,785	-18 (0%)	140 (1%)
נובמבר 2021	11,880	10,266	9,584	7,913	-1,671 (17%)	-1,614 (14%)

על פי נתוני ש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בביקורת נמצא כי הנתונים בדוחות הניהוליים ובמסד הנתונים הגולמיים המופק ממערכת ה-CRM אינם זהים¹³⁰.

עלה כי הפערים בין הדוחות הניהוליים לנתוני ה-CRM עומדים על 0%-17% בהתאם לחודשים השונים. מומלץ כי הדלפק יפעל לצמצום הפערים בין שני המקורות וליצור מסד נתונים המבוסס על נתוני אמת. בדרך זו יתבסס תהליך קבלת ההחלטות על נתונים מתוקפים ומטויבים.

נוסף על כך, הדוחות הניהוליים אינם כוללים דיווח על ימים של שיא פניות או על מאפיינים תקופתיים של הפניות, כגון שיא דיווחים על קשיי התחברות לקראת מועדי הדיווח על פי החוק - היום ה-15 בחודש, מועדי הדיווח של הדוחות השנתיים וכן בעת עלייה לאויר של יישום חדש.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם לנתח את הנתונים ממערכת ה-CRM וממערכת הטלפוניה לשם איתור המועדים שבהם יש עומס רב ולבחון כיצד ניתן לטפל בו באופן המיטבי.

במדריך השירות הממשלתי נכתב כי "טיפול בפניה שהתקבלה באחד מערוצי השירות יתבצע בהתאם למשך הטיפול שהוגדר לשירות". לכל שירות נקבע משך זמן משלו.

בביקורת עלה כי בשע"ם לא הוגדר משך הזמן לטיפול בפניות בדלפק הסיוע ואין בקרה על משך הטיפול בהן. במסד הנתונים שמופק ממערכת ה-CRM יש שדה שהגדרתו "משך זמן טיפול", אך אין הוא כולל מידע באילו יחידות זמן מדובר ולא ברור אם מדובר בנתון מצרפי או ממוצע. עם זאת מנהלת הדלפק מסרה כי היא מנחה את העובדים לסיים את הטיפול בכל הפניות ביום קבלתן.

מניתוח דוחות מה-CRM שנעשה על ידי הביקורת הפנימית נמצא כי בשנים 2017 ו-2018 היה זמן הטיפול הממוצע בפנייה יום עבודה לערך. בדוח הביקורת הפנימית שעסק בנושא זה נכתב כי אי אפשר לראות את משך הטיפול באמצעות דוח מרוכז אלא רק בכניסה לכל פנייה בנפרד.

מומלץ לשע"ם להגדיר במערכת זמן טיפול נדרש, באותו היום, בהתאם להנחיית מנהלת הדלפק, וליצור מנגנון בקרה שיפעל באמצעות שליפת נתונים ממוחשבת או באמצעות בדיקות מדגמיות, וזאת כדי לוודא שמשך זמן הטיפול הוא כנדרש וכדי למדוד את יעילות העובדים. מנגנון כאמור יאפשר גם לאתר פניות שמשך הטיפול בהן ארוך מהנדרש ויקל על שע"ם לבחון פתרונות מתאימים.

ערוצי התקשורת עם דלפק הסיוע

במסגרת המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" הוכן ביוני 2017 מסמך "התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל" (להלן - התוכנית הדיגיטלית הלאומית). בפרק העוסק במטרת-העל "ממשל חכם וידידותי" צוין, כי השירותים המקוונים מקנים חיסכון עצום בעלויות המגזר

130 מנהלת הדלפק מסרה כי לא ידועה לה הסיבה להבדל בין הנתונים.



הציבורי. על פי המסמך, ממשלת בריטניה מצאה כי עלותם של השירותים המקוונים במשרדי הממשלה נמוכה פי 20 מעלותם של שירותים טלפוניים ופי 50 מעלות שירותים הניתנים פנים אל פנים.

על פי מדריך השירות הממשלתי, חוויית שירות טובה נוצרת בין השאר באמצעות מתן השירות בכמה ערוצים תוך תיאום ביניהם ושמירה על רצף השירות ועקיבותו. כך עומד לרשותו של הלקוח חופש הבחירה לקבלת השירות בזמן ובערוץ הנוחים לו. האתגר בשיטה זו הוא להביא לידי תיאום בין ערוצי השירות ולקיים שירות רב-ערוצי (multi-channel service).

השירות ללקוחות דלפק הסיוע ניתן באמצעות הטלפון ובאמצעות הפורטל. כשלוקח פונה באמצעות הטלפון, עליו להמתין לנציג שיתפנה. כשלוקח פונה דרך הפורטל, הוא מזין מידע בסיסי על מהות הפנייה, ונציגי הדלפק יוצרים איתו קשר טלפוני למתן תמיכה. לא ניתנת תמיכה באמצעות התכתבות או בשיחוח (צ"ט). בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי ב-2016 החל תהליך של הטמעת מערכת צ"ט של דלפק הסיוע; השלמתו נדחתה כמה פעמים אך לא הושלמה עקב שינוי בסדרי העדיפויות. ביוני 2019 מסר מנהל אגף תשתיות מחשבים ותקשורת לצוות הביקורת הפנימית כי להערכתו הטמעת השירות תוכנס לתוכנית העבודה של 2020. בתוכנית האסטרטגית של ש"ם הומלץ להוסיף יכולות Omni Channel - תהליך אחיד לטיפול במספר רב של ערוצים.

בשנת 2021 הוכנסה לשימוש בדלפק מערכת ב' המאפשרת לנהל תקשורת במגוון ערוצים, בהם טלפון, צ"ט, הדואר האלקטרוני, ווטסאפ ומסרונים.

בביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת הפנייה לדלפק נעשית באמצעות הטלפון והפורטל. לא נעשה שימוש ביכולות התקשורת המתקדמות של מערכת הטלפוניה. כמו כן לא אוחד תהליך הטיפול בלקוח במספר ערוצים.

מתן טיפול כפול פוגע ביעילות של הדלפק וביכולתו לטפל בלקוחות במהירות ובאופן איכותי.

מומלץ לש"ם לשקול להפעיל את אמצעי התקשורת הנוספים שבמערכת ב' לצורך תקשורת עם הלקוחות במגוון ערוצים, תוך איחוד הטיפול בכל הערוצים.

פניות טלפוניות מול פניות בפורטל

היחידה לשיפור השירות הממשלתי ברשות התקשוב פרסמה מתווה להטמעת סטנדרטים ממשלתיים עבור מתן שירות בערוצי הקשר השונים שנועדו לשפר את השירות לציבור וכן לוחות זמנים רצויים ליישומם. בסטנדרט לניהול פניות לקבלת שירות נכתב כי היא תיעשה באופן דיגיטלי כברירת מחדל¹³¹.

131 בהתאם לאמור בסעיף 2 לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים התשע"ח-2018.



מניתוח דוחות הניהול של הדלפק לשנים 2019 - 2021 עולה כי שיעור הפניות המתקבלות בטלפון הוא 82% - 87% והיתר מתקבלות באמצעות הפורטל. חלק מהפניות הן של לקוחות שפנו במקביל באמצעות הטלפון ובאמצעות הפורטל. עקב אי-סינכרון בין הפניות באמצעות הטלפון לפניות באמצעות הפורטל, לא ניתן לדעת בכמה פניות מדובר. מספר השיחות המטופלות בדלפק בכל חודש בשנים 2019 - 2021 הוא 8,100 עד 9,000. לדברי מנהלת הדלפק, מספר הפונים בטלפון גבוה אף שהטיפול באמצעות הפורטל מהיר ויעיל יותר ומייתר את הצורך של הלקוח להמתין על קו הטלפון.

מומלץ כי שע"מ יבחן את הסיבות למיעוט הפניות באמצעות הפורטל וייעזר בממצאים כדי לפעול להגדלת מספר הפונים דרך הפורטל. בדרך זו יטוייב הטיפול בפונים ושע"מ יעמוד בהמלצות המדריך המשלתי ותיעדוף שרות באופן דיגיטלי.

נטישת שיחות

נטישת שיחות עשויה להתרחש בין היתר אם שמע הלקוח בהודעה האוטומטית שיש תקלה במערכת והיא מטופלת, אם התקלה סודרה במהלך ההמתנה או שמשך ההמתנה ארוך ביחס לציפיתו.

בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי הוספת עובדים לדלפק הסיוע בשנת 2019 צמצמה את זמני ההמתנה למענה ואת מספר הנטישות: זמן ההמתנה הממוצע עד המענה בשנת 2018 היה כ-36 דקות, זמן ההמתנה הממוצע עד נטישה כ-22 דקות, וזמן השיחה הממוצע כ-5 דקות. זאת כאשר התקבלו כ-10,000 שיחות ושיעור הנטישה היה כ-32%. בחצי השנה הראשונה של 2019 ירד זמן ההמתנה הממוצע לכ-13 דקות, זמן ההמתנה הממוצע עד נטישה ירד לכ-8 דקות וזמן השיחה הממוצע נשאר כ-5 דקות, וזאת כאשר התקבלו כ-9,600 שיחות בחודש ושיעור הנטישה היה כ-19%. בלוח 19 להלן מוצגים נתונים על שיחות נכנסות, על משך ההמתנה ועל נטישת שיחות בדלפק על פי הדוחות הניהוליים לשנים 2019 - 2021¹³².

לוח 19: נתונים על שיחות נכנסות, על משך ההמתנה ועל נטישת שיחות בדלפק על פי הדוחות הניהוליים לשנים 2019 - 2021

השנה	מספר השיחות הנכנסות	זמן ההמתנה הממוצע בדקות	זמן ההמתנה המרבי בשעות	מספר השיחות שננטשו	שיעור הנטישות
2019	97,201	7:53	4:25	20,630	21%
2020	99,062	5:37	4:20	16,947	17%
2021	107,659	3:05	4:21	14,689	14%

על פי נתוני שע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

132 בדוחות הניהוליים לשנים אלה לא נעשתה חלוקה בין משך ההמתנה לפני מענה או לפני נטישה.



מהלוח עולה כי משך זמני ההמתנה למענה התקצרו בין השנים 2019 - 2021 משמונה דקות בקירוב לשלוש דקות בקירוב. זאת לעומת 36 דקות המתנה בשנת 2018¹³³. כמו כן ירד שיעור הנטישות מ-21% בשנת 2019 ל-14% בשנת 2021. זאת לעומת 32% בשנת 2018.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות הרשות לקיצור הניכר של זמני ההמתנה לפניות המגיעות לדלפק שע"ם וממליץ לדלפק להמשיך לפעול לטיוב השרות.

שירות למייצגים

רואי חשבון מייצגים לקוחות בפני רשויות המס. לאורך השנים גדל מאוד מספר הפעולות שעל המייצגים לבצע מול רשות המיסים באמצעות מערכת שע"ם. רואי החשבון מזינים מידע כגון עדכון מספרי חשבונות הבנק של נישומים, ייפויי כוח, פתיחת תיקים ברשות המיסים ועוד. נוסף על כך, רואי החשבון מעבירים לרשות המיסים דוחות תקופתיים שוטפים ומשלמים את הנדרש לרשות המיסים (מע"מ, מקדמות מס הכנסה וניכויים). כמו כן הם מעבירים למס הכנסה את הדוחות השנתיים.

עקב תלונות חוזרות ונשנות שהופנו ללשכת רואי החשבון¹³⁴ מחבריה, הוקמה במהלך השנים ועדת קשר עם שע"ם שתפקידה להציף בפני שע"ם במרוכז את התקלות שעליהן מדווחים חברי הלשכה כדי להביא לידי שיפור השירות.

בפברואר 2022 העבירה הלשכה לצוות הביקורת ריכוז בעיות מהותיות שהעלו רואי החשבון, בין היתר בנוגע לשאלות הזנה ומידע שאינן פועלות באופן תקין ולעיתים זמינותן אף מופסקת עקב עבודות תחזוקה הנמשכות זמן רב. עוד דיווחו רואי החשבון על בעיות אלה: "נפילות" של המערכת בזמנים של עומס רב (כגון בעת הגשת דוחות תקופתיים ושנתיים), מענה בלתי מקצועי מצד דלפק הסיוע, זמן רב שנדרש כדי לקבל מענה מדלפק הסיוע, שימוש בטכנולוגיות מיושנות (MainFrame) וכן טעינה איטית מאוד של קבצים למערכת שע"ם. עוד צוין כי "[יש] להדגיש את הסבל שחווים רואי החשבון מהעבודה במערכת שע"ם ובזבוז שעות רבות בהתמודדות עם התקלות", וכי "מדובר בתקלות תדירות ולא חד פעמיות".

מנתוני הדוחות הניהוליים של הדלפק עולה כי בשנים 2019 - 2021 התקבלו ממייצגים כ-24,000 פניות עקב קשיי התחברות, כ-5,800 פניות עקב בעיות באמולציה, וכ-10,000 פניות לצורך תמיכה טכנית. שלוש קטגוריות אלה מופיעות בחמשת הנושאים שבגינם התקבל מספר הפניות הגבוה ביותר מכלל המייצגים הפונים לדלפק.

משרד מבקר המדינה מעריך כי העלות של אובדן שעות העבודה למייצגים בניסיונות להפעיל את המערכת ולשדר קבצים, בהמתנה למענה בדלפק ובהמתנה לתיקון התקלות היא מיליוני שקלים בשנה¹³⁵.

133 כפי שהועלה בדוח הביקורת הפנימית.

134 לשכת רואי חשבון בישראל (להלן - לר"ח) היא איגוד מקצועי שבו כ-15,500 רואי חשבון.

135 ההערכה מבוססת על תחשיב של 13,000 מייצגים X שעה בחודש X 50 שקלים לשעה (עלות השכר הבסיסית לעובדים במשרדי המייצגים) X 12 חודשים בשנה. ההערכה המינימלית היא כ-8 מיליון ש"ח בשנה.



בביקורת נמצא כי אף שבשע"ם ידוע על התקלות המערכתיות המתרחשות בעת עומס על המערכת, לא נעשה תחקיר לאיתור מקור התקלות לצורך תיקון ומניעתן להבא. מומלץ כי שע"ם יבצע בדיקה מעמיקה לאיתור הגורמים לתקלות המערכתיות המתרחשות בעת עומס לצורך מניעתן בעתיד.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי במאי 2022, לאחר מועד סיום הביקורת, החל שע"ם בביצוע ניטור, איתור ותחקור של תופעת האיטיות וריבוי התקלות במערכות שע"ם. עוד מסרה הרשות כי תגבש תוכנית לפתרון התקלות לטווח הבינוני והארוך, בתיאום עם קהילת המייצגים, בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה. כמו כן, מסרה כי "הנהלת שע"ם מופיעה בפני וועדת הקשר ואף מקיימת קשר רציף עם נציגיה, על מנת להיות קשובים לדרישות הלקוחות ושיפור היישומים והשירות. חלק ניכר מהיישומים המקוונים והשיפורים בתהליכי העבודה שהושקו בשנים האחרונות מקורם בתוצרי וועדות הקשר".

מומלץ כי שע"ם ימשיך לנהל קשר שוטף עם ועדת הקשר של לשכת רואי החשבון כדי להשלים טיפול בסוגיות המועלות על ידה.

בשנים האחרונות, עם התרחבות השימוש ברשתות החברתיות, רבים מהמייצגים התחברו לקבוצות ברשתות החברתיות העוסקות בשיתוף ידע ובסיוע בהתמודדות עם תקלות בשע"ם. בחלק מהקבוצות אף חברים עובדי שע"ם המטפלים בתקלות ומגישים סיוע בלתי אמצעי דרך הקבוצה. קבוצות אלה הן וולונטריות ובלתי רשמיות, והן קמו מתוך הצורך של המייצגים להתמודד עם התקלות במערכות שע"ם. נציגי לשכת רואי החשבון ציינו¹³⁶ כי עובדי שע"ם פועלים רבות לפתרון בעיות ולפיתוח יישומים נוספים לתועלת המייצגים אף מחוץ לשעות התמיכה המקובלות.

השימוש ברשתות החברתיות לשם העברת מידע ואף לשירות לקוחות הולך ומתרחב. גם לרשות המיסים יש דף פייסבוק לתקשורת עם הציבור, ובו מופיעות הודעות בעלות תוכן מקצועי מאת רשות המיסים. המידע לגבי שע"ם בדף הפייסבוק נוגע לימים שבהם לא נעשית עבודה בשע"ם ואין בו מידע על עדכוני גרסה העתידים להשפיע על שימוש הלקוחות, על השבתות לצורך תחזוקה, על תקלות במערכת וכדומה. כמו כן לא ניתן ליצור קשר עם דלפק הסיוע באמצעות דף זה.

לנוכח השימוש ההולך וגובר ברשתות החברתיות ובשל הצורך להעביר במהירות לבעלי תפקידים בשע"ם מידע על קשיי המשתמשים במערכת או לעדכןם במידע רלוונטי, מומלץ כי שע"ם יבחן שימוש ממוסד ורשמי ברשתות אלה ככלי למתן שירות ללקוחות שע"ם ובפרט למייצגים.



אמנת שירות (SLA)

אמנת השירות היא הסכם כתוב בין הארגון ללקוחותיו ובו מפורטת הדרך שבה הארגון מתחייב לנהוג כלפי הלקוח על פי תפיסת השירות שהחיל על עצמו. אמנת השירות מגדירה באופן ברור ומדיד את רמת השירותים שהארגון מתחייב לה בפני לקוחותיו, את איכותם ואת הזמן המרבי הנדרש להשלמת הטיפול בכל שירות ושירות. הסדרת רמת השירות חשובה למניעת פערי ציפיות בין ש"ם לבין לקוחותיו וכן ליצירת סטנדרטים ברורים ומדידים בתוך הארגון. נוכח ריבוי מקבלי השירות מש"ם, נודעת חשיבות יתרה לאמנה זו.

על פי המלצת היחידה לשיפור השירות ברשות התקשוב, "כל משרד ממשלתי, לרבות יחידת סמך... יגדיר אמנת שירות ביחס לשירותים ממשלתיים המסופקים על ידו לציבור. אמנת השירות תכלול עקרונות מובילים של המשרד למתן שירות ומשך זמן טיפול (SLA) לתהליכי העבודה ופניות השירות". המועד המומלץ ליישום ההמלצה על פי רשות התקשוב הוא דצמבר 2023.

בתוכנית האסטרטגית של ש"ם מיולי 2019 צוין כי בש"ם לא הוגדרה אמנת שירות (SLA) לקריאות השונות, אין מדדים ואין KPI¹³⁷ של רמת השירות, ולא נערכים סקרי שביעות רצון כלליים אלא רק ברמת הקריאה היחידה. בהתאם הומלץ להגדיר SLA לדלפק הסיוע, להגדיר תהליכי מדידה ולהנהיג סקר שביעות רצון. כאמור, בתוכנית העבודה המבוססת על התוכנית האסטרטגית תוכנן יעד לשיפור תהליכי העבודה מול הרשות ומול המייצגים והוא הרבעון הראשון של שנת 2020.

בדוח הביקורת הפנימית צוין כי אין בש"ם SLA ארגוני, ובשכר העידוד של עובדי דלפק הסיוע מוגדר מדד לשביעות הרצון של הנהלת הדלפק אך לא לשביעות הרצון של הלקוחות. הומלץ לקבוע לכלל אגפי ש"ם נהלים וזמני תגובה לפניות של מקבלי השירות בתוך ש"ם, ברשות המיסים ובקרב רואי החשבון ויועצי המס המייצגים, וכנגזר מכך - גם לדלפק הסיוע.

בביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת אין לדלפק הסיוע אמנת שירות או נוהל פנימי לרמת השירות הנדרשת ממנו. המשמעות היא בין היתר שלא נקבעו מדדים מחייבים לטפל בתקלות. עם זאת, מנהלת הדלפק עוקבת אחר קצב הטיפול בפניות בזמן אמת ואף באמצעות הדוחות הניהוליים החודשיים.

על פי המלצת רשות התקשוב, מומלץ כי ש"ם יפעל לאמץ אמנת שירות ארגונית ואגפית ולמדוד עמידה ביעדים אשר עשויים לשפר את השירות הניתן ללקוחותיו. עוד מומלץ כי אמנת השירות תפורסם לציבור.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי אמנת שירות תגובש לאחר הקמת מערך שליטה ובקרה, המתוכננת להסתיים בשנת 2023, זאת משום שאמנת שירות צריכה לבטא KPI (מדדי ביצוע מרכזיים) מדידים ואובייקטיביים, ולצורך כך נדרש בסיס השוואה בכלי מדידה אשר מתוכננים כחלק ממערך הבקרה.

137 KPI - Key Performance Indicators - מדדי ביצוע מרכזיים המאפשרים למדוד עמידה ביעדים.



רשות התקשוב מסרה בתשובתה כי נציגי היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור עומדים בקשר עם רשות המיסים, וכי בתקופה הקרובה מתוכנן גיבושה של אמנת שירות של רשות המיסים.

סקר שביעות רצון הלקוחות

על פי מדריך השירות הממשלתי, מומלץ לנקוט צעדים שונים כדי לבדוק את העמידה ביעדי השירות, ובהם סקר שביעות רצון של הלקוחות. בסקר זה ניתן ללמוד אם המשאבים שהשקיע הארגון אכן הובילו להשגת היעדים הרצויים שהוגדרו.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 הפיץ שע"ם סקר שביעות רצון בקרב מייצגים בנושא השינויים והשיפורים שהוכנסו למערכת המייצגים. על הסקר הגיבו 527 מייצגים. תוצאות הסקר היו: 8% הביעו שביעות רצון מעטה מהשינויים, 39% הביעו שביעות רצון בינונית מהשינויים, ו-53% הביעו שביעות רצון רבה מהשינויים. יצוין כי הסקר עסק בשינויים ובשיפורים שהוכנסו למערכת ולא בכלל הפעולות הניתנות לביצוע במערכת או לשירות של דלפק הסיוע.

עלה כי פרט לסקר זה לא ביצע שע"ם סקרי שביעות רצון מקיפים בקרב לקוחותיו. עוד עלה כי בפורטל הפניות לשע"ם אין אפשרות של העברת משוב המאפשר ללקוח לדרג את שביעות רצונו מהשירות שקיבל.

תרבות השירות הולכת ומתפתחת, וארגונים מוטי שירות מאמצים שיטות אקטיביות לעידוד המשוב מצד הלקוחות, כגון שליחה אוטומטית של סקר לטלפון הנייד של הלקוח המציב כמה אפשרויות דירוג ידידותיות למשתמש באמצעות פרמטרים נבחרים מיד בתום השירות, למשל בחברות הסלולר, בחברות ביטוח, בקופות חולים ועוד. כמו כן מוקדשים משאבים לניתוח התשובות המתקבלות כדי ללמוד מהן ולשפר את הטעון שיפור.

על פי ההגדרה שנקבעה במערכת ה-CRM, בעת שמסתיים הטיפול של דלפק הסיוע בפנייה, יוצאת הודעת דואר אלקטרוני אוטומטית ובה סיכום הפנייה וכן הזמנה להשיב על ההודעה ולצרף הערות ורעיונות.

כשלוקח מחליט להשיב על הודעת הדואר אלקטרוני, פנייתו נקלטת כפנייה רגילה למערכת, מסווגת כ"טיפול בתלונה" ומועברת לגורם המטפל על פי הנושא. אין מרכזים את המשובים ואין מנתחים אותם לצורך קבלת מידע ניהולי שישמש לשיפור השירות.

עוד עלה כי אופן הפנייה לקבלת משובים אינו אינטואיטיבי ואינו קל לשימוש. לפיכך הוא אינו מעודד את המשתמשים לדרג את שביעות רצונם מהשירות על בסיס שוטף.

מומלץ לשע"ם לאמץ שיטות מתקדמות לקבלת משוב ממשתמשי השירותים ולנתח אותו לצורך שיפור השירות ללקוחותיו. עוד מומלץ לקיים סקרי שביעות רצון באופן עיתי, בפרט בקרב המייצגים, ולכלול בו משוב על כלל הפעולות הניתנות לביצוע במערכת ולפעולות דלפק הסיוע ובהתאם לפעול לשיפור השירות.



רשות המיסים מסרה בתשובתה כי בכוונתה לגבש בשנים 2022 - 2023 תוכנית לשיפור השירות, ובהמשך ישולבו בה גם סקרי שביעות רצון.

איתור תקלות ומניעתן

בגופי IT מרובי מערכות עלולות להתרחש תקלות שונות, הנובעות ממגבלות טכנולוגיות, תקלות תקשורת, טעויות אנוש ועוד. המצב האידיאלי ל"טיפול" בתקלות הוא מניעתן בטרם התרחשו. אם התרחשו, רצוי לגלותן במועד הסמוך ביותר להיווצרותן כדי לטפל בהן מיד ולהחזיר את המערכת לפעילות, ובכך לצמצם את הפגיעה במשתמשים. אחת הדרכים לאיתור תקלות בעת היווצרותן או מיד לאחר מכן היא התקנת מערכות שליטה ובקרה (ש"ב) שנועדו להתריע על התפתחות של בעיה בעת התהוותה.

בתוכנית האסטרטגית של שע"ם שהוכנה בשנת 2019 נכתב כי תהליכי הניטור אינם מוסדרים, אין תפיסה כוללת של מדיניות ש"ב ארגונית ואין מערכת ש"ב. הומלץ להגדיר מדיניות ש"ב ותוכנית עבודה, להגדיר גוף ארגוני האחראי למעקב וטיפול בהתראות ש"ב ולהגדיר תהליכי עבודה למעקב אחר ממצאי הניטור במערך הש"ב הארגוני ולטיפול בהם.

בסקר הסיכונים שערך שע"ם ביולי 2019 נכתב כי חסרים כלים שיספקו מידע על מצב המערכות, התשתיות, היישומים והשירותים ששע"ם מפעיל, לרבות זמינותם ואיכות התפוקות שהם מספקים. מצב זה מקשה לתחקר תקלות. הפתרון שהוצע להפחתת הסיכון היה בחינה של יישום פלטפורמת BSM - Business Service Management - מערכת שליטה ובקרה המנטרת את היישומים בראייה עסקית ואסטרטגית באמצעות שורה של כלים ושיטות ולא כפתרון מדף טכני יחיד.

בתוכנית להפחתת הסיכונים שהכין שע"ם בשנת 2019 לסיכונים שנמצאו באפריל באותה שנה דובר על סיכון ביחס למערכת השליטה והבקרה. להלן הבקורות שהומלצו לביצוע עד הרבעון הרביעי בשנת 2021 וההערות של מנהלת שע"ם דאז שנכללו בתוכנית לעניין זה:

1. הפרדה בין תהליכי השליטה והבקרה התפעוליים לבין תהליכי השליטה והבקרה של האבטחה. הומלץ כי ש"ב תהליכי התפעול יהיו באחריות יחידת ה-SYSTEM. הערת מנהלת שע"ם דאז: השינוי ייעשה במסגרת השינוי הארגוני בשע"ם.
2. הגדרת ניטור וש"ב על תהליכי IT כגון ניטור עומסים, מדדי זמינות של המערכות, ניטור הממשקים הפנימיים והחיצוניים, ניטור מערכות ההפעלה וסביבות העבודה, ניטור תשתיות התקשורת, תזמון וניטור תהליכי אצווה¹³⁸, ניטור תשתיות תווכה¹³⁹ וכיוצא באלה. הערת מנהלת שע"ם דאז: היתה כי התוכנית תיושם על פי סדרי העדיפויות ובמסגרת המשאבים הקיימים.

138 תהליכי אצווה - תהליכים להרצת נתונים המתבצעים באופן יזום ומתוזמן, משום היותם עתירים במשאבים ומשך הרצתם ארוך.

139 תשתיות תווכה - רכיבים המשמשים לחיבור בין רכיבי תוכנה או חומרה שונים.



בביקורת עלה כי שלא בהתאם לאמור בתוכנית להפחתת סיכונים בדבר הרחבת יכולות הניטור וש"ב על תהליכי IT, היכולת של מערכת הש"ב של שע"ם לא הורחבה והיא ברמה בסיסית בלבד¹⁴⁰ ואינה כוללת בקרה מתקדמת על היישומים כגון מדדי זמינות. כמו כן אין היא כוללת בקרה על מערכות תקשורת, כגון איתור תקלות. לפיכך אין לשע"ם תמונה מלאה על מצבן של רוב המערכות בזמן אמת. משום כך נודע לבעלי התפקידים בשע"ם על התרחשות התקלות רק בעקבות דיווחים של משתמשים.

הרחבת יכולות הניטור על תהליכי IT בהתאם לתוכנית עשויה לאפשר לשע"ם לקבל תמונה מלאה על מצבן של רוב המערכות בזמן אמת. אילו הייתה מערכת כזו, היה אפשר לאתר תקלות לפני שהלקוחות נתקלים בהן, והיו נחסכות משע"ם פניות רבות ואי-שביעות הרצון של הלקוחות הייתה נמנעת.

בשנת 2020 נרכשה מערכת ג' אשר מנטרת את המערכות ואת היישומים השונים ומתריעה על תקלות. כמו כן, המערכת מתוכננת לסייע במיפוי נכסי הידע של שע"ם. בתחילת 2021 הועברה האחריות למערכת מאגף אבטחת מידע לאגף תשתיות תוכנה וטכנולוגיה. מערכת הש"ב הקיימת בשע"ם מתופעלת על ידי אגף אבטחת מידע.

במועד סיום הביקורת לא הופעלה מערכת הש"ב החדשה שנרכשה ב-2020. מומלץ כי שע"ם תשלים הטמעת השימוש במערכת ג' שברשותה על מנת לשפר את הזמינות של מערכות שע"ם ואת יציבותן.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי הקמת מערך השליטה והבקרה מתוכננת להסתיים בשנת 2023.

הטיפול בתקלות ובתקלות מערכתיות

על פי שיטות העבודה של דלפק הסיוע, תקלה מערכתית היא תקלה המשפיעה על משתמשים רבים במערכת מסוימת, בשונה מתקלה המשפיעה על משתמש ספציפי. כשלוקוח יחיד נתקל בתקלה, דלפק הסיוע מנסה להבין את מקור התקלה, מתחבר אל המחשב שלו מרחוק ומספק פתרון מותאם. כשלוקוחות רבים מתלוננים על אותה תקלה, המשמעות היא כי אירעה תקלה במערכת ולא בצידוד הקצה של המשתמש או בידע שלו כיצד לתפעל את השירות. לכן מתייחסים לכך כאל תקלה מערכתית.

על פי דגימה של הדוחות הניהוליים של דלפק הסיוע, בשנים 2019 - 2021 תיעד דלפק הסיוע כעשר תקלות מערכתיות בממוצע בכל חודש. התקלות המדווחות נוגעות במגוון נושאים, בהם בעיות בהתחברות מייצגים, בעיות בהתחברות למערכת המשמשת את עובדי רשות המיסים, תקלות ביישומים, איטיות באמולציה, קשיים במערכת הטלפוניה ועוד.

על פי הנוהל בדלפק הסיוע ועל פי שיטות העבודה הנהוגות בו, כאשר מתקבלות פניות של משתמשים רבים המדווחים על תקלה דומה, נרשם בדלפק דיווח על תקלה מערכתית ומדווחים עליה פעם אחת לגורם בשע"ם האחראי לאותה מערכת (להלן - הגורם המטפל). לא נפתחות

140 מאחר שהיא כוללת רק בקרה בסיסית על התשתיות כגון התראה על קיבולת כמעט מלאה של הכוננים וכד'



פניות חדשות לגורם המטפל בגין כל פנייה על אותה תקלה. נוסף על כך, מועלית הודעה כתובה לפורטל הפניות ומנהלת הדלפק מעלה הודעה קולית למרכזיה הטלפונית ובה מידע על התקלה. עם סיום הטיפול בתקלה נמסרת הודעה על כך בפורטל ובטלפון. עובד הדלפק מעביר לגורם המטפל הודעת דואר אלקטרוני ובה הנתונים האלה: שם המטפל בתקלה, תיאור התקלה, סיבת התקלה ומה נעשה לצורך תיקונה. יצוין כי במערכת ה-CRM אפשר להעביר את הפנייה לגורם המטפל בתוך המערכת ואפשר לתת לו את ההרשאה לדווח על סגירת הפנייה.

בביקורת עלה כי ככלל, הגורמים המטפלים בתקלות מערכתיות אינם מעדכנים את הדלפק בפרטי הטיפול, גם לא בסיום הטיפול, וכי אי-סגירת הטיפול בתקלות מערכתיות באופן מסודר ומפורט במערכת ה-CRM פוגעת באפשרות לרכז את המידע על התקלות ולהסיק מהן מסקנות לצורך טיפול מונע בעתיד.

מומלץ כי ש"מ ינהל את הטיפול בכל התקלות, לרבות התקלות המערכתיות, במערכת ה-CRM כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר הטיפול בהן ולהפיק מהן לקחים.

מינוי גורם לטיפול בתקלות מערכתיות

בתוכנית האסטרטגית הומלץ להסמיק גוף ארגוני שיהיה האחראי להגדרת הטיפול בתקלה מערכתית, לקבוע נוהל מוסדר לטיפול אשר יכלול גורמים מעורבים, דרכי פעולה, מסלולי דיווח, אופן ניהול התקלה ומדידה תקופתית, וכן להפיק לקחים ולמידה מכל תקלה או אירוע כשל מהותי. בתוכנית העבודה שהוצגה על בסיס התוכנית האסטרטגית נקבע היעד לשיפור תהליכי השירות ולניהול התקלות לסוף הרבעון הראשון של שנת 2021.

בשנת 2020 מונה בש"מ מנהל חטיבת זמינות מערכות ושירותים. תפקיד זה נוסף על תפקידו כראש צוות פיתוח. בחטיבה יש עובד אחד נוסף, והוא עוסק בפיתוח פרויקטים נוסף על תפקידו בצוות זמינות מערכות ושירותים.

עם הקמת החטיבה הוגדרו הפעולות שבאחריותה¹⁴¹, ולהלן הפעולות הרלוונטיות לנושא זמינות מערכות ושירותים:

1. יצירת קטלוג אירועים לכלל המערכות והיישומים בש"מ לצורך קביעת הדחיפות של הטיפול;
2. קביעת אופן הטיפול בתקלה מערכתית בהתאם למדיניות נהלים כתובה;
3. הכנת נוהלי עבודה לתפעול המערכות בעת נפילות ולהעלאתן;
4. גיבוש ארכיטקטורה עדכנית של כלל המערכות ושל מוצרי התשתית ברשת הארגונית¹⁴²;

141 הפעולות הוגדרו במצגת שאושרה בהנהלה ב-1.8.21.

142 גיבוש ארכיטקטורה עדכנית נדרש לשם הבנת כלל המערכות, היישומים ומוצרי התשתית וקשרי הגומלין ביניהם. הבנה זו חשובה לצורך מניעת תקלות, לאיתורן ולטיפול בהן אם התרחשו.



5. ניהול פורום ניהול שינויים¹⁴³.

עלה כי הפעולות המנויות מעלה לא נעשו מאחר שעזיבתה של מנהלת שע"ם דאז קטעה את תהליך התנעתן. במועד הביקורת החטיבה עוסקת בניהול פרויקטי תשתית ובבדיקת תקלות מערכתיות על פי הצורך המתעורר בדלפק הסיוע, וזאת אם הגורם המטפל לא הצליח לתקן. מומלץ כי חטיבת זמינות מערכות ושירותים תפעל בהתאם למטרות שהוגדרו לה.

עוד עלה כי אין בשע"ם נוהל לטיפול בתקלות מערכתיות וכתיבתו מצויה בתהליך בליווי חברת ייעוץ.

מומלץ להשלים את גיבוש הנוהל לטיפול בתקלות מערכתיות ולפעול להטמעתו.

תחקור תקלות והפקת לקחים (להלן - ביצוע תחכמים) לא הועבר לאחריותו של מנהל חטיבת זמינות מערכות ושירותים, והוא נתון לאחריותו של אגף איכות והמשכיות עסקית.

בביקורת נמצא כי אגף איכות והמשכיות עסקית ביצע 16 תחכמים בתקופה שבין מאי 2019 לדצמבר 2021. תחכים אחד מהם היה כללי ונסב על נושא ההיערכות לפנדמיה (קורונה), והיתר עסקו בתקלות מערכתיות. מדובר אפוא בשישה וחצי תחכמים בשנה בממוצע לעומת כ-120 תקלות מערכתיות בשנה בממוצע שדווחו במערכת ה-CRM של דלפק הסיוע.

מומלץ כי שע"ם ישקול דרכים לביצוע תחכמים למרבית התקלות המערכתיות, בין על ידי חטיבת זמינות מערכות ושירותים ובין על ידי אגף המשכיות עסקית, ובפרט למהותיות שבהן.

נוהלי עבודה בשע"ם

בפרק 63 בתקשי"ר נקבע כי המנהל הכללי יקבע מערכת הוראות משרדית אשר תעסוק בחלוקת הסמכויות, באחריות, בהגדרת התפקידים ובאופן ביצוע הפעולות שבאחריות המשרד. על פי הוראה זו, יש לתת ביטוי במערכת ההוראות המשרדיות לכל משימה אשר המשרד חייב לבצע ולכל פעולה שיטתית בתחום אחריותו. המטרות העיקריות של קביעת נהלים הן (א) להבטיח שיטת ביצוע אחידה, מוסמכת ויעילה; (ב) להבטיח חלוקה ברורה של סמכויות, של תחומי עבודה ושל תחומי אחריות; (ג) לאפשר בקרה; (ד) לצמצם את האפשרויות לפעולות בלתי רצויות (הפלות ומעילות); (ה) לשמש מדריך יעיל לעובדים.

¹⁴³ פורום ניהול שינויים הוא פורום המתכלל את ביצוע הכנסת השינויים לסביבת הייצור. הפורום אמור לדון בהשפעות העסקיות של השינויים על זמינות המערכות והתשתיות וכן לפרסם יומן שינויים מאושרים בפורטל שע"ם. בפורום חברים נציגים מאגפי תקשורת ותשתיות אבטחת מידע, רשת ושירות לקוחות, תשתיות פיתוח ואינטגרציה. הפורום אינו פעיל מאחר שכל פעילות החטיבה הושתתה מאז עזיבתה של מנהלת שע"ם.



על פי ההוראה, כל נוהלי העבודה במשרד יקובצו בקובץ נהלים והוא יחולק לפרקים לפי נושאי התפעול בהתאם לפעילות המשרד. פרקי הנהלים יפורטו בתוכן העניינים. מחזיקי קובץ הנהלים אחראים לעדכון באופן שוטף.

אגף איכות והמשכיות עסקית הוא הגורם האחראי בשע"ם להנחיית האגפים בכתיבת הנהלים ולשמירתם באזור המיועד לכך. לאגף יש נוהל מנחה לכתיבת נהלים, "כללים ליצירת ועריכת נוהל" מתאריך 13.9.2016 (להלן - נוהל). הנוהל אושר על ידי מנהל אגף איכות והמשכיות עסקית. מטרת הנוהל לקבוע כללים ברורים ואחידים ליצירת נוהלי עבודה בשע"ם ולעריכתם. הנוהל קובע כי יש לערוך את הנהלים על פי תבנית קבועה השמורה בפורטל, והוא מפרט את התכנים שיש למלא בכל סעיף, אופן פרסום הנוהל, הגדרת נוהל כ"לא פעיל", אחריות ובקרה ליישום הנוהל ותחולה של הנוהל. לאחר שנכתב נוהל עבודה והוא מאושר, האגף מעלה אותו לפורטל נהלים ייעודי.

בביקורת עלה כי נוהל "כללים ליצירת ועריכת נוהל" מפרט כללים לגבי הפורמט של הנהלים, התוכן, אופן הפרסום, הגדרת נוהל כ"לא פעיל", אחריות ובקרה ליישום הנוהל. עם זאת בנוהל לא הוגדר באילו מקרים נדרש לכתוב נוהל, מי בעל הסמכות לאשר נהלים (נוהל אגפי או חוצה ארגון), וכן אילו בקורות נדרשות לנוהל לפני פרסומו. מומלץ לעדכן את הנוהל בהתאם להנחיות.

על פי הנוהל, אגף איכות והמשכיות עסקית נושא בין היתר באחריות לנושאים האלה: (א) הנחיית האגפים בכתיבת נהלים; (ב) יזום כתיבת נהלים; (ג) ביצוע בקרה על נהלים חדשים ועל נהלים שעודכנו; (ד) פרסום נהלים; (ה) ביצוע בקרה על הטמעת נהלים.

בביקורת עלה כי האגף מגיש סיוע והדרכה לאגפים המצויים בתהליך כתיבת נוהל ומעלה לפורטל את הנהלים המועברים אליו מהאגפים. עם זאת, הוא אינו יזום פעולות להסדרת כתיבת הנהלים אלא מגיב על פניות מצד האגפים. מומלץ לאגף לפעול בשיתוף אגפי שע"ם לגיבוש תוכנית רב-שנתית לכתיבת נהלים אשר תכלול מיפוי של הנהלים בכל שע"ם ומיקומם, העלאת כל הנהלים לפורטל, האחדת הנוסח, כתיבת נהלים בנושאים שבהם הם חסרים ועדכון נהלים.

בבדיקה מדגמית של תיקיות הנהלים בפורטל שע"ם נמצאו ליקויים שונים כלהלן:

אי-הפרדה מובחנת של הנהלים ממסמכים אחרים: בפורטל הנהלים יש מסמכים שאינם נהלים, כגון מסמכים המספקים מידע על יישומים שונים. לדוגמה, בנהלים של אגף מיסוי מקרקעין, תחת הכותרת "מסמ"ק שומה", נמצא מסמך "תוכנית נקראת לקבלת קיום שומת מיסוי מקרקעין"; תחת הכותרת "שגרת עובד" מצוי מסמך "תוכנית נקראת לקבלת פרטים של עובדי מע"ם"; תחת תיקיית אגף שירות לקוחות מופיע מסמך אפיון ליישום השירות.

אופן הקטלוג: בביקורת נמצאו נהלים השמורים בקטגוריה שאינה מתאימה לתחום התפעול כהוראת התקשי"ר, לדוגמה:



1. תחת הכותרת "מנהל שע"ם" מופיעות הוראות עבודה של תחום פיתוח ואינטגרציה, נוהל עריכת תחכים, נוהל הזנת בקשה לשינוי ונוהלי אבטחת מידע. זאת במקום לתיק כל נוהל על פי נושא התפעול הרלוונטי, בהתאם להוראת התקשי"ר.

2. נוהל שמות תוכניות בשע"ם שמור בתיקיית נהלים ותבניות במקום בתיקייה של האגף העוסק בכך או על פי הנושא הספציפי.

3. בתיקיית הנהלים של אגף PMO אין נוהל לעבודת האגף, והעיסוק בפעילות ה-PMO משולב בנהול ניהול פרויקטים המרכז את כל מחזור חיי הפרויקט.

עריכת נהלים: בביקורת נמצאו נהלים שאינם ערוכים בעקבות על פי הנוהל לכתיבת נהלים. לדוגמה:

1. נהלים להורדת קבצים המופיעים באגף יישומים רב-תחומיים אינם ערוכים בתבנית הנדרשת בנהל, אינם חתומים, ואין מצוין בהם תאריך הפרסום ותאריך התחולה.

2. נוהל ניהול פרויקטים - הנהל המרכז את שלבי מחזור חיי הפרויקט, שהוא נוהל ליבה בפעילות הפיתוח, אינו חתום ושדה הסיווג אינו ממולא.

3. נוהל תהליך אישור תסריטי בדיקה של אגף הבטחת איכות אינו כולל תאריך פרסום, תאריך תחולה, שם המאשר ומספר הגרסה.

הפרדה בין נהלים תקפים לבין נהלים שאינם בתוקף: בביקורת נמצאו בתוך הספריות נהלים שאינם בתוקף השמורים לצד נהלים תקפים. לדוגמה, בתיקיית שירות לקוחות יש מסמך שכותרתו "ipmsdms - תוכנית נקראת לקליטת הודעות חדשות ליישות". בצמוד לשם הקובץ צוין בכתב מודגש כי הקובץ אינו בתוקף ומופיעה הפניה לקובץ אחר. קטלוג המכיל קבצים שאינם בתוקף יחד עם נהלים תקפים עלול לגרום לתקלות.

שמירת הנהלים בפורטל נהלים: בביקורת נמצא כי יש נהלים הנשמרים בכונן האגפי ובפורטלים המקצועיים של האגפים ואינם נשמרים בפורטל. לדוגמה, נוהל תרגול DR שמור בכונן האגפי ולא בפורטל. גם נהלי אגף אבטחת מידע אינם שמורים בפורטל.

עלה כי תחום כתיבת הנהלים בשע"ם וניהולו אינו עומד בהוראת התקשי"ר הרלוונטית - נהלים מתוקנים מחוץ לפורטל הנהלים ובתיקיות לא מתאימות בתוך הפורטל, נהלים ערוכים לא בהתאם לנהל המחייב ואין הפרדה בין נהלים תקפים לנהלים שתוקפם פג. על שע"ם לערוך נהלים לכל תחומי הפעילות ולנהל אותם על פי הנחיות התקשי"ר ועל פי הכללים ליצירת ועריכת נוהל שכתב אגף איכות והמשכיות עסקית.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי לאחר ביצוע שינוי המבנה הארגוני, המתוכנן למחצית השנייה של שנת 2022, אגפי שע"ם יעבירו את כל הנהלים אל פורטל הנהלים, זאת בהתאם לתוכנית העבודה של כל אגף.



סיכום

שע"ם הוא גוף ה-IT של רשות המיסים והוא הבסיס של הרשות להתפתחות טכנולוגית בכל הקשור לשיפור השירות ולהנגשת שירותים לשם ייעולה של עבודת הרשות. תפקידו לתחזק את מערכות הרשות ולקדם פרויקטים הנדרשים לה לצורך תפקודה התקין.

ממציא דוח זה עולה כי ניהול פעילות הליבה של שע"ם - פיתוח פרויקטים - אינו מתבצע באופן המיטבי. בניית תוכנית העבודה אינה כוללת אומדנים ברורים, הנמקות ושקילת חלופות. ניהול הפרויקטים נעשה שלא על פי נוהלי שע"ם ותהליכים מהותיים בניהול הפרויקט אינם מבוצעים. שע"ם פעל בעניין הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים אך המערכת אינה משקפת בהכרח נתונים עדכניים כגון: תאריכי סיום וימי עבודה לפרויקט.

גם בקרת רשות המיסים על ניהול הפרויקטים נעשית על בסיס מידע חלקי ולא מדויק.

עוד נמצא כי תהליכים עסקיים מהותיים ברשות המיסים, כגון הצהרות הון וזיכוי מס בגין תרומות, נעשים באופן ידני. מיכון תהליכים אלה עשוי להוביל לשימוש מושכל במאגרי המידע, לשיפור בחירת התיקים לביקורת ולהגברת ההרתעה והאכיפה. כמו כן הוא עשוי להוביל לשיפור השירות למשתמשים.

כן עלה כי שע"ם מתקשה לעמוד בדרישות הפיתוח של רשות המיסים. התאוצה בהתפתחות הטכנולוגיה צפויה להגדיל את צרכיה של רשות המיסים בפיתוחים נוספים. בהיעדר פתרון לצמצום הפער בין צורכי המחשוב של רשות המיסים לבין יכולות הפיתוח של שע"ם, ייפגעו יכולות הגבייה ואכיפה, יצירת ההרתעה ומיצוי הזכויות של הנישומים ברשות המיסים.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולבחינת ההמלצות לשם קידום מחשבה ולשיפור השירות לנישומים, למייצגיהם ולעובדי הרשות.