



מבקר המדינה

פחיקט תבל לשדרוג מערכ המחשוב במוסד לביטוח לאומי

ביקורת מעקב

חשוון התשפ"ה | נובמבר 2024



פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי -

ביקורת מעקב

מבוא

המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) הוא תאגיד סטטוטורי הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי או החוק), והוא נתון לפיקוחו הכללי של שר העבודה. הביטוח הלאומי פועל לצמצום העוני והפערים הכלכליים במדינת ישראל, והוא נועד להבטיח לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן, בין היתר באמצעות תשלום גמלאות ומתן שירותי שיקום וסיעוד, על פי המבחנים הקבועים בחוק.

בשנת 2009 יזם הביטוח הלאומי את פרויקט "תבל" (להלן גם - "תבל" או הפרויקט) לשדרוג מערך המחשוב, אשר היעד המרכזי שלו הוא מימוש תפיסת "המבוטח במרכז", המתמקדת במיצוי זכויותיו. יעדים נוספים של הפרויקט הם שיפור השירות לציבור, שיפור הניהול והבקרה של הביטוח הלאומי ושיפור יכולתו להתאים במהירות את מערכות המידע ותהליכי העבודה שלו לשינויים בחוקים, באסדרה (רגולציה) ובמדיניות הביטוח הלאומי.

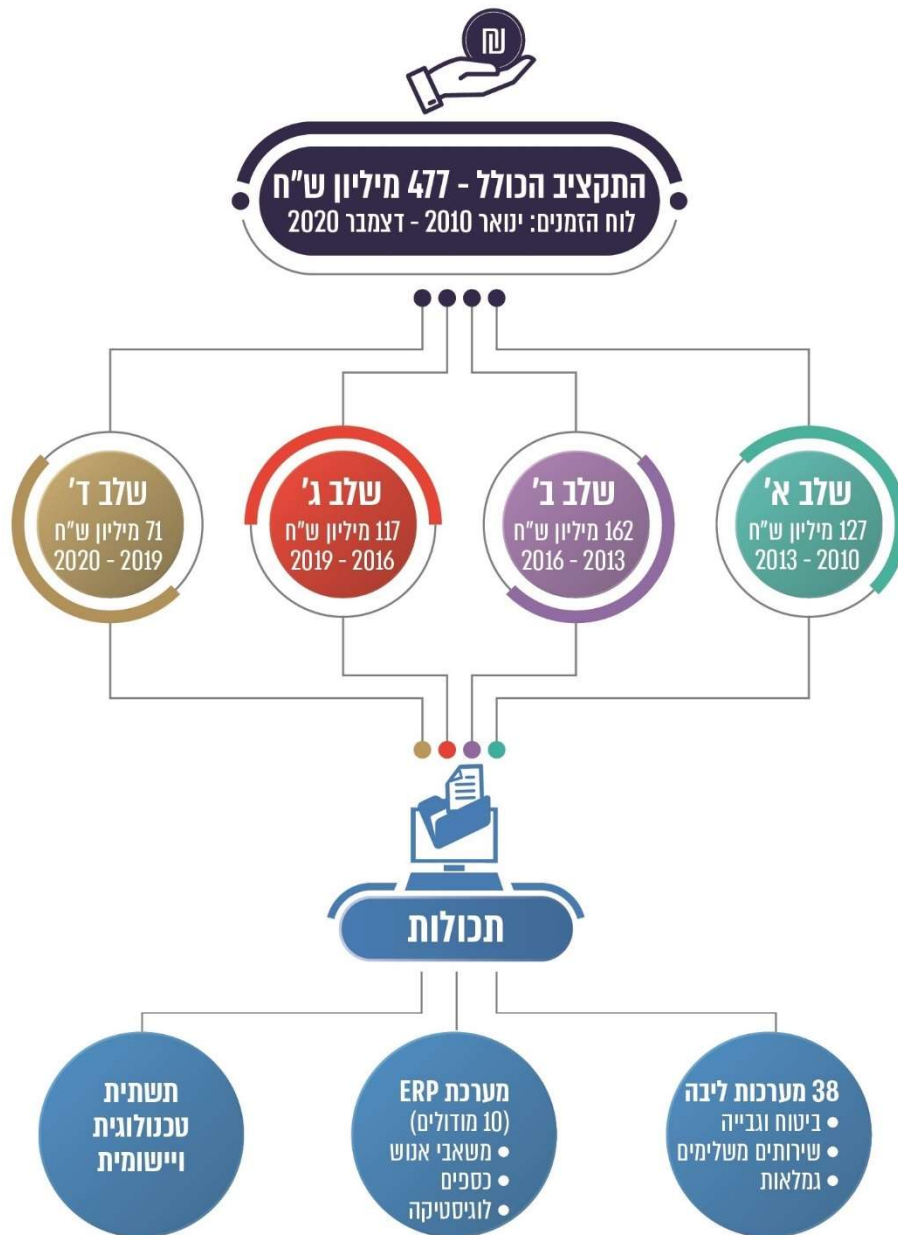
הפרויקט נועד להקים תשתית טכנולוגית מודרנית ולשדרג בהדרגה את כל מערכות המידע בביטוח הלאומי, ובכלל זה לפתח ולהטמיע ¹38 מערכות בתחום הליבה העסקית של הביטוח הלאומי (מערכות הגמלאות, הביטוח והגבייה, והשירותים המשלימים, להלן - מערכות הליבה), וכן להקים מערכת ERP² בתחום המטה, הנחלקת לעשר תת-מערכות (להלן - מודולים) בתחומים כגון תקציב, רכש ולוגיסטיקה, ובסך הכול 48 מערכות ותת-מערכות. על פי התכנון הפרויקט היה אמור להימשך 11 שנים (מתחילת שנת 2010 ועד סוף שנת 2020), ותקציבו הכולל היה 477 מיליון ש"ח. הפרויקט מבוצע ברובו על ידי עובדים חיצוניים שגייס הביטוח הלאומי במיוחד למשימה זו (157 עובדים, נכון ליולי 2023), ועלות העסקתם היא המרכיב העיקרי בתקציב הפרויקט. כמו כן מועסקים בפרויקט 13 עובדים בתקן.

¹ בדוח הקודם צוינו 31 מערכות. לנוכח גודלם והיקפם של המודולים של מערכת ועדות רפואיות (כגון מערכת ועדות נפגעי עבודה, מערכת ועדות נכות כללית), הם נספרים בדוח זה כמערכות נפרדות ולפיכך מדובר בסך הכול ב-38 מערכות ליבה.

² מערכת ERP (Enterprise Resource Planning) היא מערכת מידע כוללת לניהול תהליכי העבודה והמשאבים בארגון.



תרשים 1: תקציב הפרויקט, תכולתו ולוחות הזמנים שאושרו לביצועו בשנת 2009



על פי ממצאי הביקורת הקודמת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2010 - 2014 התגלעו בפרויקט קשיים וחלו בו עיכובים רבים, תוך גידול ניכר בתקציבו. בשנת 2015 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא שלב א' של הפרויקט³ (להלן - דוח המבקר מ-2015). בדוח נקבע בין היתר כי החריגות בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו מחייבות לנקוט פעולה תכליתית לתיקון הליקויים, כדי להבטיח כי בשנים הבאות יימשך יישום הפרויקט על פי התוכניות והתכולות שאושרו. עוד נקבע בדוח כי היות שאחד היעדים העיקריים של הפרויקט הוא להעמיד במרכז את המבוטח ואת מיצוי זכויותיו, נודעת חשיבות רבה להשלמתו של הפרויקט בלא עיכובים נוספים.

³ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג (2015), "פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי", עמ' 1289 - 1331.



בשנים שלאחר מכן התעוררו קשיים נוספים בפרויקט ונוצרו עיכובים בלוח הזמנים ובתכולות המתוכננות. צוות יועצים (להלן - היועצים) שמינה הביטוח הלאומי בשנת 2017, ואשר המלצותיו אושרו על ידי הנהלת הביטוח הלאומי, קבע כי הדרך שנבחרה למימוש הפרויקט לא הייתה נכונה, ונוסף על כך יש כשל כולל בניהול התוכנית. ההמלצה העיקרית של היועצים הייתה שיש להמשיך ביישום תוכנית הפרויקט, תוך גידורה לתכולה חלקית יחסית לתכולת התוכנית המקורית וכן לבצע התייעלות תקציבית בצוות "תבל" באמצעות קיצוץ מצבת העובדים החיצוניים בפרויקט ב-31% (קיצוץ של כשליש מהעובדים). כמו כן המליצו היועצים להפריד את הטיפול במערכת ה-ERP מהטיפול בשאר הפרויקט, שכן מערכת ה-ERP היא מערכת פנימית, שאינה חלק ממערכות הליבה, וכן משום שמדובר בשני פרויקטים מקבילים ומהותיים, שביצועו של אחד מהם כרוך בהשקעת מאמצים רבים.

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח נוסף על פרויקט "תבל"⁴ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת), ובו ביקורת על ניהול התכולות של הפרויקט, על תקציבו ועל תוכנית העבודה שלו, ובכלל זה על תיקון הליקויים שמבקר המדינה התריע עליהם בדוח המבקר מ-2015. בדוח זה נקבע כי אף שהביטוח הלאומי יישם במסגרת הפרויקט כמה מערכות חשובות ומתקדמות, שתרמו לשדרוג תהליכי העבודה בביטוח הלאומי ולשיפור השירות למבוטח, מערכות אלו היו רק חלק קטן מהמערכות שתוכננו בשנת 2009, והדרך ליישום מלא של היעד העיקרי של הפרויקט - מימוש תפיסת "המבוטח במרכז" - עוד ארוכה. ההמלצה העיקרית בדוח הייתה שעל הביטוח הלאומי לבחון לעומק את הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות העמידה באבני הדרך שלו בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישומו.

בשנת 2021 הוחלט לצמצם עוד את הפרויקט ולהתמקד רק בחלק מתחום הגמלאות - סוגי גמלאות אשר במסגרת אישורן יש לכנס ועדות רפואיות, וכן הוחלט להקפיא את הטיפול בשאר מערכות הליבה. בהמשך אותה שנה שכר הביטוח הלאומי יועץ נוסף לבחינת המשך דרכו של הפרויקט. היועץ ציין כי הפרויקט סובל מפיגור גדול בלוחות הזמנים ובפער גדול בעלויות למול המתוכנן; לצד זאת הוא ציין כי חל שיפור בניהול הפרויקט. היועץ המליץ להמשיך בפרויקט בדגש על חיזוק תהליכי הבקרה התקציבית.

⁴ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 170 ג (2020), "פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי"



תרשים 2 : אבני הדרך בפרויקט "תבל" משנת 2009



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב ממוקדת על עיקרי הממצאים שעלו בביקורת הקודמת על פרויקט "תבל". ביקורת המעקב התמקדה בתקציב הפרויקט, בלוחות הזמנים לביצועו ובתכולותיו. נוסף על כך נבדקו בביקורת תוכניות העבודה הרב-שנתיות והשנתיות של הפרויקט והבקרה עליהן וכן הבקרה על תקציב הפרויקט.



תכולות ולוחות הזמנים של פרויקט "תבל"

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י: בדוח הקודם נמצא כי הביטוח הלאומי יישם במסגרת הפרויקט חלק קטן מהמערכות שתוכננו בשנת 2009. רק 5 מ-38 המערכות העיקריות בתחום הליבה שנכללו בתכולה המקורית של הפרויקט משנת 2009 יושמו עד אוגוסט 2019, ואף זאת באופן חלקי יחסית לתכנון המקורי. כמו כן מתוך עשרה מודולים בתחום המטה (מערכת ERP) יושמו רק שניים באופן מלא ואחד באופן חלקי. עוד צוין כי לכל אורך הדרך חלו עיכובים ביישום תכולות הפרויקט, ובסופו של דבר הם הובילו לחריגות מהתקציב המתוכנן. העובדה שבמשך שנים לא עמד הביטוח הלאומי ביישום התכולות, בלוח הזמנים ובתקציב המתוכנן עשויה להעיד על בעיה יסודית בהליכי התכנון של הפרויקט, לרבות באופן הניהול של תוכנית העבודה שלו ובפיקוח עליה.

ה ה מ ל צ ה: מאחר שמדובר בפרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות, על הביטוח הלאומי לבחון לעומק את תהליכי התכנון בפרויקט, לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים, בתקציב וביישום התכולות, להפיק את הלקחים הנדרשים וליישם במהירות ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך של הפרויקט בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים בביצוע.

ביקורת המעקב

במהלך שנת 2021 ביצע המוסד לביטוח לאומי בחינה מחודשת של תכולות הפרויקט, ובמסגרתה הוחלט למקד את הפרויקט בסוגי גמלאות אשר במסגרת אישורן יש לכנס ועדות רפואיות. זאת נוסף על הפרדת מערכת ה-ERP מתוכנית הפרויקט, שבוצעה כבר בשנת 2018. במסגרת הבחינה המחודשת אישר הביטוח הלאומי תוכנית רב-שנתית לפרויקט עד לשנת 2025.⁵

הביטוח הלאומי מסר במאי 2023 למשרד מבקר המדינה כי תיחום ומיקוד אלה תרמו לשיפור מיצוי זכויותיו של הציבור, ולראייה ציין בין השאר כי במסגרת המערכת כבר מטופלים כ-270,000 מבוסטים, כי בשנת 2022 הוגשו כ-140,000 תביעות באמצעות המערכת והתקיימו באמצעותה כ-50,000 ועדות רפואיות. כמו כן, הביטוח הלאומי ציין כי הציבור צפוי להפיק תועלת גם מכך שבמסגרת הפרויקט הושק מגוון שירותים דיגיטליים חדשים שמטרתם שיפור השירות, קיצור תהליכים ופישוט הבירוקרטיה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכי נכון למועד ביקורת המעקב החליט הביטוח הלאומי לגרוע מהפרויקט 19 (50%) מ-38 מערכות הליבה⁶ שתוכננו בתכולה המקורית ואלו לא יבוצעו (6 מערכות מתוכן נגרעו מאז הביקורת הקודמת). 9 מערכות נוספות שתוכננו (כ-24%) טרם מומשו. 7 מערכות מומשו באופן מלא: 3 מערכות חדשות ועוד 4 שפעלו באופן חלקי בביקורת הקודמת. בסך הכול במסגרת הפרויקט מומשו באופן מלא רק 10 (כ-26%) ממערכות הליבה. עוד נמצא כי נכון למועד הביקורת בוצעו רק ארבעה מתוך עשרה מודולים במסגרת פרויקט ה-ERP.

בתרשים 3 להלן יוצגו תכולות הפרויקט לאורך השנים, ובתרשים 4 להלן יוצגו בפירוט המערכות בפרויקט ובמערכת ה-ERP וסטטוס הטיפול בהן בביקורת הקודמת יחסית לממצאי ביקורת המעקב.

⁵ במקור יועדה התוכנית הרב-שנתית לשנים 2014 - 2021, ובשנת 2022 היא עודכנה לתוכנית המיועדת לשנים 2022 - 2025.

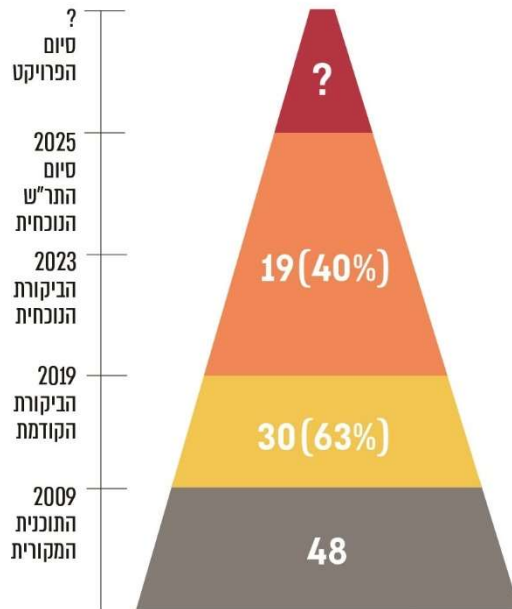
⁶ כאמור, הפרויקט המקורי כלל גם מערכת ERP ובה עשרה מודולים, כך שבסך הכול תוכננו 48 מערכות.



תרשים 3 : תכולת הפרויקט מתחילתו בשנת 2009 ועד לסיום התוכנית הרב-שנתית



תכולת הפרויקט - מערכות למימוש

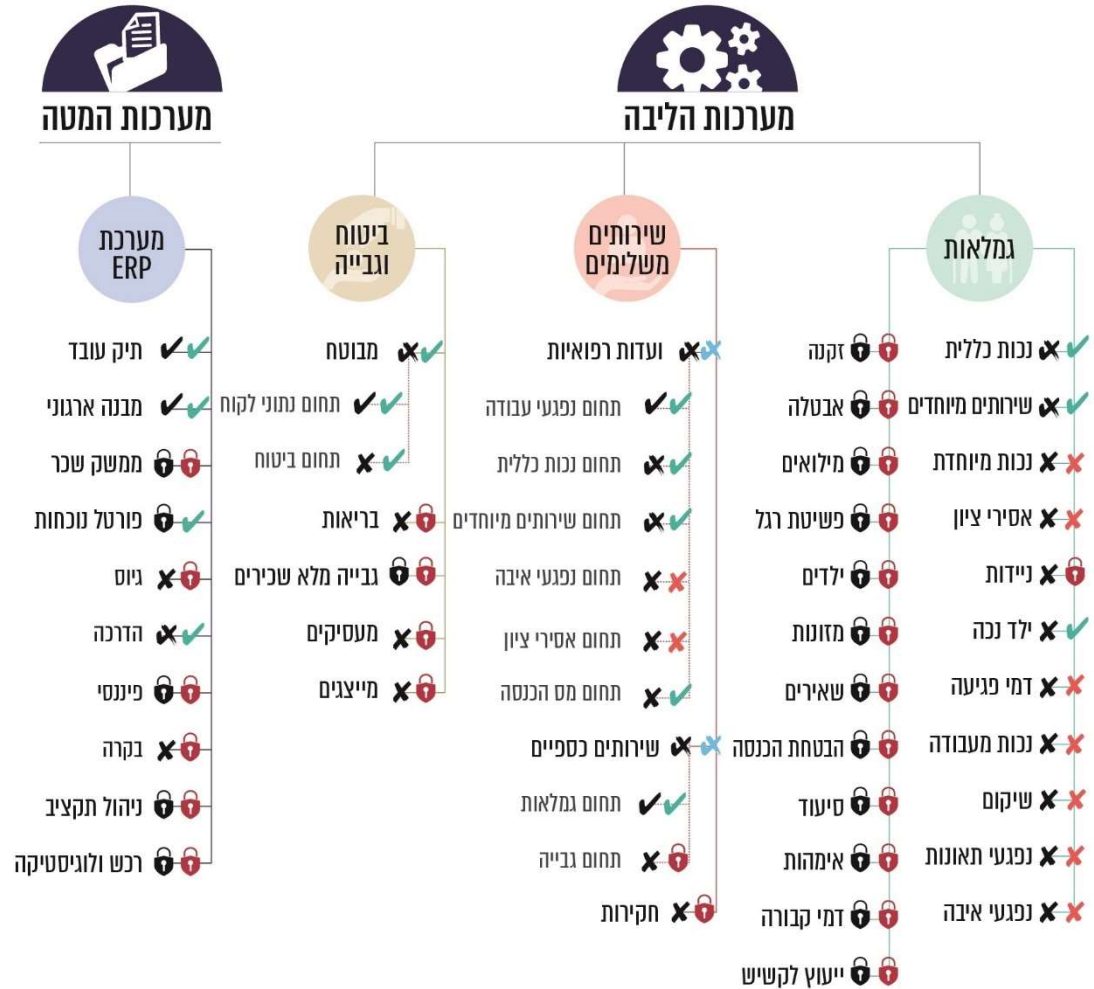


*בסוגריים: שיעור מהתוכנית המקורית

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 4: מערכות הליבה והמטה שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט משנת 2009 ומידת יישומן עד אוגוסט 2023, והמערכות שהסבתן הוקפאה והוצאו מתכולות הפרויקט



המצב בביקורת הקודמת: יישום באופן מלא ✓ יישום באופן חלקי ✗ טרם יושם ✗ לא יבוצע
 המצב בביקורת המעקב: יישום באופן מלא ✓ יישום באופן חלקי ✗ טרם יושם ✗ לא יבוצע
 על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי לפי נתוני הביטוח הלאומי, אם התוכנית הרב-שנתית הנוכחית של הפרויקט תתממש ללא עיכובים נוספים, הרי שעד שנת 2025 ימומשו במלואן 15 (40%) בלבד מכלל מערכות הליבה שתוכננו בפרויקט. זאת אף שביצוע הפרויקט היה אמור להסתיים כאמור בשנת 2020.

עוד נמצא כי במועד ביקורת המעקב אין לביטוח הלאומי תוכנית להשלמת המערכות הנוספות המתוכננות במסגרת הפרויקט, מעבר לשנת 2025.

מהאמור עולה כי במועד סיום הביקורת, 14 שנים לאחר תחילת ביצועו של הפרויקט, ועל אף צמצום תכולות הפרויקט לכמחצית מהתכנון המקורי, ניתן לקבוע כי הפיגור הגדול בלוחות הזמנים והצמצום המתמשך והנרחב בתכולותיו משקפים תהליך עקבי ורב-שנתי של התרחקות מהתכנון המקורי של הפרויקט עד לכדי ויתור על נדבכים שלמים בו. מגמה זו שנמשכת כבר כמה שנים לא הובילה לעמידה בלוחות הזמנים וליישום התכולות של הפרויקט לאחר צמצומו. נכון למועד ביצוע ביקורת זו השלמת התוכנית הרב-שנתית המאושרת למימוש עד לשנת 2025

7 על פי התכנון המקורי, הפרויקט תוכנן להסתיים בשנת 2020. בשנת 2017 בחן הביטוח הלאומי מחדש את מצב הפרויקט וקבע תוכנית המשך שכללה תכולות מצומצמות יחסית לתכנון המקורי. תוכנית זו עודכנה שוב בשנת 2021.



(תוכנית הכוללת 15 מתוך 38 (40%) ממערכות הליבה שתוכננו מלכתחילה) תהיה בחריגה של 5 שנים (כ-45%) מלוח הזמנים המקורי של הפרויקט. נוסף על כך אין לביטוח הלאומי תוכנית להשלמת יתרת התכולה המצומצמת שאושרה, ולפיכך החריגה בלוח הזמנים צפויה לגדול עוד יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 מסר הביטוח הלאומי (להלן - תשובת הביטוח הלאומי) כי הפעולות שתוארו לעיל בוצעו במסגרת הפקת לקחים והוחלט להפריד בין הפרויקטים ולתעדף מערכות על מנת לאפשר את קיומו היעיל של הפרויקט. מגה-פרויקט מחשוב כדוגמת "תבל" טבעו שהוא מתרחב מעבר לתכנון הראשוני בהתאם לצרכים חדשים שמתקבלים במהלך פיתוחו ואינם ידועים בתחילתו, וזאת מעבר לשינויים והתאמות משמעותיים המוכתבים על ידי אירועים כגון מגפת קורונה ומלחמת חרבות ברזל, שלא נצפו בשנת 2010.

עוד עלה כי הביטוח הלאומי החליט לגרוע מפרויקט "תבל" ולא לשדרג 19 (כ-50%) ממערכות הליבה שתוכננו במקור, מרביתן בתחום הגמלאות, כאשר לביטוח הלאומי אין תוכנית חלופית למתן מענה טכנולוגי למערכות אלו. המערכות שהוחלט לגרוע מהפרויקט עסקו בין היתר בתחומים אלה: גמלת זקנה ושאיירים, גמלת מילואים, גמלת אבטלה, גמלת ילדים וגמלת שאירים, מערכות שבאמצעותן משלם הביטוח הלאומי עשרות מיליארדי שקלים למעל מיליון מבוטחים מדי שנה. מדובר במערכות שפותחו לפני עשרות שנים (מערכת זקנה ושאיירים פותחה בתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת) על תשתיות וטכנולוגיות מיושנות, והיכולת הטכנולוגית וזמינות אנשי המקצוע להמשיך ולתחזקן הולכת ומצטמצמת. החלטה זו מובילה הלכה למעשה לשינוי ייעודו המקורי של הפרויקט ולפיו יש לחדש את מערך המידע של הביטוח הלאומי, להסיר חסמים טכנולוגיים ותהליכיים, לשפר את הניהול והבקרה של הביטוח הלאומי, וכן את היכולת להתאים במהירות את מערכות המידע ואת תהליכי העבודה לשינויים בחוקים, באסדרה (רגולציה) ובמדיניות הביטוח הלאומי.

מידת תיקון הליקוי



על הביטוח הלאומי להבנות תוכנית סדורה אשר תכלול לוח זמנים סופי להשלמת הפרויקט על כל רכיביו שאושרו על ידו. כמו כן, עליו לקבוע מנגנוני בקרה עיתיים כדי לוודא שהתוכנית שתיקבע תמומש הלכה למעשה. כל זאת, על מנת לממש את היעד העיקרי של הפרויקט - העמדת המבוטח ומיצוי זכויותיו במרכז.

כמו כן, על הביטוח הלאומי לבחון את עתיד המערכות שהוצאו מתכולת הפרויקט, ובכלל זה את איכות המענה הקיים ואת הישימות הטכנולוגית להמשך פעולתן בתצורה הטכנולוגית הקיימת לאורך זמן, ובהתאם לגבש תוכנית רב-שנתית לשם שדרוגן והשגת היעד המרכזי של מימוש עקרון המבוטח במרכז, המתמקד במיצוי זכויות, זאת במקביל להמשך פיתוח המערכות הקיימות בתכולת פרויקט "תבל".

בתשובתו מסר הביטוח הלאומי כי בשנת 2024 מתוכנן פיילוט לארכיטקטורת יעד למערכות המידע, במטרה לתת מענה לכלל המערכות שלא ניתן להן מענה במסגרת פרויקט תבל. בסוף שנת 2024 יוצגו להנהלת הביטוח הלאומי תוכנית העבודה ומשמעויות תקציביות למימוש ארכיטקטורת היעד וכן הסבת יישומי הליבה לארכיטקטורה זו.



תקציב הפרויקט

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י י מ : בדוח הקודם נמצא כי על אף היישום החלקי של תכולות הפרויקט יחסית לתכנון המקורי, ביצוע התקציב עד יולי 2019 היה גדול בכ-58% מהתקציב המקורי שאושר לפרויקט בשנת 2009 (כ-755 מיליון ש"ח לעומת התקציב המקורי שהיה 477 מיליון ש"ח).

עוד נמצא כי נתוני תקציב הפרויקט לא כללו את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט כגון עלות שכרם של 15 עובדי מינהל תקשוב ומערכות מידע המועסקים בפרויקט (למשל מינהלת הפרויקט, מזכירת הפרויקט ומתכנתים), וכן לא כללו בנתונים את עלות ההתקשרות עם יועצים חיצוניים, המספקים לביטוח הלאומי שירותי פיקוח ובקרה על הפרויקט. על פי האומדן של משרד מבקר המדינה, עלויות אלה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח, שהם כ-7% מסך עלויות הפרויקט.

ה ה מ ל צ ו ת : מאחר שמדובר בפרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות, על הביטוח הלאומי, בין היתר, לנתח את הסיבות לחריגות מלוח הזמנים, מהתקציב ומיישום התכולות, להפיק מממצאי הניתוח את הלקחים הנדרשים וליישם במהירות.

ראוי לבחון את האפשרות לשייך את כלל העלויות הקשורות בפרויקט לתקציבו באופן ישיר (כגון העלות הכוללת של כוח האדם המועסק בפרויקט ועלויות תפעול נוספות). זאת כדי שהגורמים המפקחים על הפרויקט יוכלו לקבל תמונת מצב מלאה על עלותו, והיא תשמש אותם בקבלת ההחלטות לגבי התכנון לטווח הקצר והארוך, לרבות בנושא הקצאת המשאבים (כגון כוח אדם) והכדאיות הכלכלית (עלות-תועלת).

הביטוח הלאומי מסר בתגובתו על הדוח הקודם⁸ כי הוא חותר באופן מתמיד להליכי תקצוב מדויקים יותר, וכי בהתאם להמלצת המבקר בסעיף זה הוא יבחן כיצד לזקוף את שיוך כלל העלויות לתקציב הפרויקט באופן ישיר. כמו כן מסר הביטוח הלאומי כי הוא העביר את רשימת עובדי התקן למנהל התקציבים לצורך "צביעה" של עלות כוח האדם המועסק בפרויקט.

ביקורת המעקב

ביצוע מול תכנון - תקציב

בשנת 2009 נקבע כי התקציב המקורי של כל תכולת הפרויקט יסתכם ב-477 מיליון ש"ח. בשנים 2019 - 2023 תקציב הפרויקט היה כ-116 מיליון ש"ח בממוצע לשנה (בכלל זה התקציב לתחזוקת המערכות שכבר פותחו).

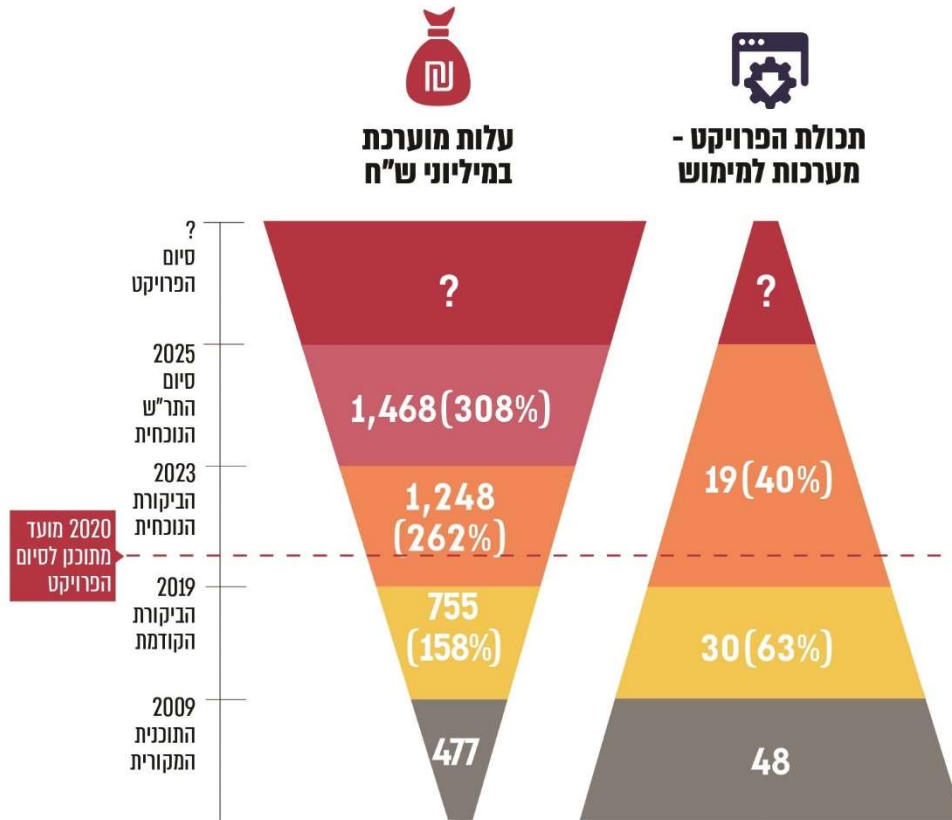
סך עלות הפרויקט⁹ עד לסוף שנת 2023 מוערכת בכ-1.2 מיליארד ש"ח, והתקציב הכולל המוערך עד להשלמת התוכנית הרב-שנתית הנוכחית (2025) הוא כ-1.5 מיליארד ש"ח. סכום זה אינו כולל את התקציב שיידרש להשלמת הפיתוח של ארבע מערכות הליבה הנוספות שמתוכננות למימוש במסגרת התוכנית הרב-שנתית הבאה של הפרויקט. בד בבד עם הגידול האמור בתקציב הפרויקט הולכות ומצטמצמות תכולות הפרויקט, כמפורט בתרשים 5 להלן.

⁸ תגובות הביטוח הלאומי על הדוח הקודם, או במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70 (אוגוסט 2020)

⁹ יצוין כי הערכת עלות הפרויקט כוללת גם הערכה של עלות העסקת 13 עובדי תקן של המוסד בהיקף של כ-5 מיליון ש"ח לשנה, שאינם נכללים במסגרת התקציבית. עד מועד הפרדת הטיפול במערכות ה-ERP מפרויקט תבל, מומשו באופן מלא 2 מודולים ועוד מודול אחד מומש באופן חלקי. מודולים אלו מומשו במסגרת תקציב הפרויקט. תחזוקת מודולים אלו והמשך הפיתוח של המודולים האחרים, אינו נכלל במסגרת תקציב הפרויקט.



תרשים 5: הצמצום בתכולות הפרויקט לעומת הגידול בעלויותיו

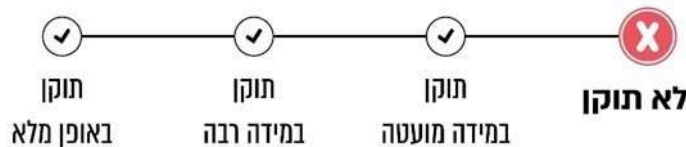


*בסוגריים: שיעור מהתוכנית המקורית

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ואף שהתכולות המקוריות של הפרויקט צומצמו במידה ניכרת (בכחוצית), עד למועד ביקורת המעקב הוצאו כ-1.2 מיליארד ש"ח, שהם כ-260% מהתקציב המקורי שאושר לפרויקט. ההערכה היא שעד לסיום מימושה של התוכנית הרב-שנתית הנוכחית בשנת 2025, תהיה עלות הפרויקט גדולה ביותר מ-200% מהתקציב המקורי, חריגה של יותר ממיליארד ש"ח. יודגש כי לביטוח הלאומי אין הערכה לגבי העלות הצפויה של התוכנית הרב-שנתית הבאה, ולפיכך אין לביטוח הלאומי הערכה בנוגע לעלותו הכוללת הצפויה של הפרויקט במועד סיומו.

מידת תיקון הליקוי



נוכח החריגה המשמעותית והמתמשכת מתקציב הפרויקט, על הביטוח הלאומי לבצע תחקיר מעמיק בנושא, לזהות ולנתח את הגורמים לחריגה זו ולקבוע באילו דרכי פעולה ניתן למנוע חריגות נוספות בפרויקט זה ובפרויקטי מחשוב אחרים שמנהל הביטוח הלאומי. על בסיס תחקיר זה על הביטוח הלאומי לקבוע תקציב סופי להשלמת הפרויקט על כל תכולותיו ולמנות גורם שיהיה אחראי לעמידה בתקציב זה.



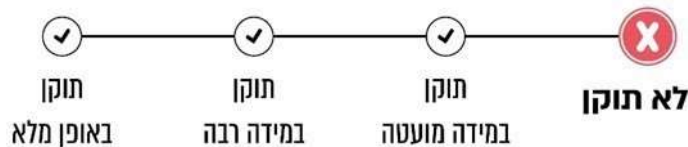
בתשובתו מסר הביטוח הלאומי כי הערכת ההיקף התקציבי ולוחות הזמנים המקורית התבססה על הגדרת תכולה והיקף המבוססים על הגמלאות הקיימות שפותחו לפני עשרות שנים בטכנולוגיה ישנה, וכי עם השינוי במתודולוגיית הפרויקט ובתכולתו, במהלך 2024 ייעשו הערכות מדויקות יותר ובהתאם יעודכנו תוכניות העבודה והתוכנית הרב-שנתית. עוד נמסר כי בפרויקט "תבל" נעשה שימוש בטכנולוגיות עדכניות וחדשות (אוטומציה של תהליכים, וידאו צ'אט בוועדות רפואיות ובינה מלאכותית) שלא היו בעבר, כדי לתת מענה לצרכים העולים מפעם לפעם.

הכללת עלות עובדי תקן של הביטוח הלאומי בתקציב הפרויקט

כוח האדם בפרויקט "תבל" מבוסס ברובו על עובדים במיקור חוץ. כמו כן, במועד הביקורת הועסקו בפרויקט 13 עובדי תקן קבועים של הביטוח הלאומי במעמד עובדי מדינה.

בביקורת המעקב נמצא כי למרות המלצת מבקר המדינה בדוח הקודם, ואף שהנהלת הביטוח הלאומי מסרה שהיא תפעל ליישום ההמלצה, הליקוי לא תוקן ועלויות כוח האדם של עובדי התקן לא שויכו לתקציב הפרויקט. עלויות אלו מוערכות בכ-5 מיליון ש"ח לשנה, כלומר כ-4% מהתקציב השנתי של הפרויקט.

מידת תיקון הליקוי



על המוסד לביטוח לאומי לכלול בתקציב הפרויקט את כלל הוצאות הפרויקט ובכללן את עלויות העסקתם של עובדי התקן.

ניהול תוכנית העבודה והבקרה התקציבית על הפרויקט

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י י ם : לכל אורך הדרך חלו עיכובים ביישום תכולות הפרויקט, ובסופו של דבר הם הובילו לחריגות מהתקציב המתוכנן. העובדה שבמשך שנים לא עמד הביטוח הלאומי ביישום התכולות, בלוח הזמנים ובתקציב המתוכנן עשויה להעיד על בעיה יסודית בהליכי התכנון של הפרויקט, לרבות באופן הניהול של תוכנית העבודה שלו ובפיקוח על ביצועה.

עוד נמצא בדוח הקודם כי אף שהביטוח הלאומי הקים בשנת 2018 צוות לפיקוח תקציבי והוא התכנס באופן שוטף, התקשה הצוות בשנת 2019 לבצע בקרה מלאה על תקציב הפרויקט לעומת התכולות המתוכננות, בשל היעדר נתוני תכנון מפורטים, מלאים ומעודכנים.

כמו כן, נמצא כי במחצית הראשונה של שנת 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט בלי שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תוכנית עבודה שנתית מפורטת.

ה ה מ ל צ ו ת : על הביטוח הלאומי לבחון לעומק את תהליכי תכנון הפרויקט, להפיק מממצאי הבחינה את הלקחים הנדרשים וליישם במהירות, וכן עליו לנהל מעקב הדוק אחר התקדמות מימושו של אבני הדרך של הפרויקט בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים בביצועו.

לנוכח העובדה שהביטוח הלאומי השקיע בפרויקט משאבים כה רבים (כ-755 מיליון ש"ח וכעשר שנות עבודה), היה מצופה כי יחול שיפור ניכר בשירות לציבור בתחומי גמלאות עיקריים נוספים.



הדבר מדגיש את הצורך בשיפור הליכי ההערכה והתכנון של הפרויקט ואת הצורך בבחינה מחודשת של תוכנית העבודה, לרבות את הצורך לקבוע אבני דרך ולעשות בקרה צמודה על מימושן.

מאחר שתוכנית עבודה שנתית מוסכמת היא נדבך עיקרי בניהולו של כל פרויקט וכלי בקרה מרכזי, על הביטוח הלאומי להקפיד שלפרויקט תהיה תוכנית עבודה שנתית מפורטת, המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו.

בתגובות¹⁰ הביטוח הלאומי על הדוח הקודם נמסר כי באחריותם של מינהלת הפרויקט ויועץ המנכ"ל לתאם את תוכנית העבודה בין הגורמים המעורבים, ובכלל זה באחריותם לפעול ליישוב חילוקי הדעות, לשמש אינטגרטור ולתאם בין כלל הגורמים המקצועיים בארגון הקשורים לפרויקט "תבל" ובין ההחלטות אשר מתקבלות במסגרת הוועדות הרלוונטיות של המינהל. כמו כן, אחת המטלות שוועדת ההיגוי הטילה על מינהלת הפרויקט היא לקדם את תכנית החומש של "תבל".

ביקורת המעקב

מנגנוני המשילות בפרויקט

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, וכי מאז הביקורת הקודמת הקים המוסד לביטוח לאומי כמה מנגנוני משילות עבור הפרויקט, ובכללם ועדת היגוי בראשות ממלאת מקום המנכ"ל, המתכנסת אחת לרבעון; ישיבות המתקיימות פעמיים בשנה שבמסגרתן מוצגים סטטוס הפרויקט, תוכניות העבודה והתקציב שלו לוועדת הכספים של הביטוח הלאומי; פגישה רבעונית בהשתתפות סמנכ"ל תקשוב, נציגי הפרויקט ונציגי הלקוחות ובראשות חשב הביטוח הלאומי, לצורכי מעקב ובקרה בנושא ניצול המשאבים בפרויקט; פגישות מעקב דו-שבועיות של סמנכ"ל תקשוב בהשתתפות נציגי הפרויקט והלקוחות.

הביטוח הלאומי מסר במאי 2023 למשרד מבקר המדינה כי המלצות מבקר המדינה יושמו במלואן, וכי תוכנית העבודה של פרויקט "תבל" מוסכמת על כלל הגורמים המעורבים בכך.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות המוסד לביטוח לאומי לקיום עבודה שוטפת של ועדת ההיגוי וועדת הכספים וכן את הפגישות העיתיות בראשות החשב וסמנכ"ל תקשוב, ובכלל זאת את העובדה שהתוכנית מוסכמת על כלל הגורמים המעורבים בביצועה.

מידת תיקון הליקוי



התכנון לעומת הביצוע והבקרה התקציבית בפרויקט

על פי COBIT¹¹, יש למדוד את ביצועי הפרויקט ותוכניות העבודה יחסית למתוכנן, וכמו כן יש לזהות חריגה מהיעדים, לספק למנהל הפרויקט משוב לשם תיקון הליקויים ולהכין תוכנית להתמודדות עם חריגות אלו.

¹⁰ תגובות הביטוח הלאומי לדוח הקודם, או במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70 (אוגוסט 2020)

¹¹ COBIT 2019 היא מסגרת עבודה לממשל (Governance) ולניהול של המידע והטכנולוגיה בארגונים, אשר ISACA פיתח ומתחזק. BAI11.07 Monitor and control projects, BAI11.08 Manage project resources and work packages



על פי הנחיית ראשת מערך הדיגיטל הלאומי בנושא מחזור חיי מערכת תקשוב¹², לאחר תחילת יישומו של פרויקט יש לבצע מעקב שוטף כדי להשוות בין ביצועו בפועל לבין ביצועו המתוכנן, וזאת הן במהלך ביצוע הפרויקט והן בסיומו.

כאמור, נמצא כי הוכנה תוכנית רב-שנתית לביצוע הפרויקט עד לשנת 2025. כמו כן יש לפרויקט תוכנית עבודה שנתית הממומשת באמצעות שתיים או שלוש גרסאות ראשיות בשנה.

הדרישות המאושרות של הלקוחות מנוהלות כמשימות במערכת לניהול פרויקטים. עובדי הפיתוח המבצעים כל אחת מהמשימות מדווחים במערכת ניהול הפרויקטים על מספר שעות העבודה שהשקיעו בפועל בביצוע המשימות. מאחר שמדובר בעובדים חיצוניים, בביטוח הלאומי מבוצעת בקרה המבטיחה כי דיווחי העובדים במערכת אינם חורגים מהיקף השעות החודשיות שהוקצו לעובדים אלו.

לעיתים בעת תכנון המשימות לא ידוע מי מהעובדים יבצע את המשימה, ולפיכך ניתן להקצות לכמה עובדים בעת ובעונה אחת. לדוגמה, ייתכן שמשימה מסוימת תוקצה במלואה לשני עובדים, אך בפועל רק אחד מהם יבצע אותה. לפיכך, תתכן הקצאת יתר מבחינת תכנון היקף השעות המוקצות במערכת ניהול הפרויקטים לחלק מהמשימות. אחת לשבועיים-שלושה מתקיימת ישיבה לבחינת סטטוס המשימות המוזנות במערכת לניהול הפרויקטים.

אחת לרבעון מתקיים דיון בנושא פיקוח תקציבי בראשות החשב. בדיון זה מוצג דוח פיקוח תקציבי על מרכיביו העיקריים של הפרויקט, הכולל את התכנון מול הביצוע מבחינת היקפי השעות והעלויות. הדוח מופק באמצעות המערכת לניהול פרויקטים.

הביטוח הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי במסגרת הפקת לקחים מדוחות הביקורת מתקיימת בקרה תקציבית רבעונית של חשב הביטוח הלאומי ומינהל תקציבים. בקרה זו חלה על כלל ההיבטים הנוגעים לתקציב, לרבות על עלות העסקתם של עובדי מינהל תקשוב מערכות מידע.

מסיכומי דיון של הביטוח הלאומי בנושא פיקוח תקציבי של הפרויקט מהשנים 2022 - 2023 עלה בין היתר כי יש פערים בתכנון התשומות של הפרויקט, פערים לא מוסברים בין התכנון לביצוע, פער בין מספר השעות המתוכננות למספר השעות המאושרות, תת-ביצוע לעומת התכנון והיעדר הלימה בין הנתונים שבשתי מערכות המנהלות את הנתונים של הפרויקט.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי בהליכי הבקרה התקציבית תוקן במידה מועטה, וכי בתהליך בקרת סטטוס המשימות הביטוח הלאומי מעדכן בדיעבד את השעות המתוכננות לביצוע של כל משימה שהסתיימה, בהתאם לשעות הביצוע בפועל. עדכון בדיעבד זה גורם למעשה למחיקת תקציב השעות המתוכננות לביצוע הפרויקט, שבמסגרתו מנוהלות מאות משימות. תקציב השעות המתוכננות נמחק גם כאשר הייתה חריגה ממספר השעות שתוכננו והוקצו לביצוע משימה וגם כאשר מספר השעות ששימש לביצוע משימה בפועל היה קטן מהמספר המתוכנן לביצוע וממספר השעות שהוקצו לצורך כך. כפועל יוצא מפרקטיקה זו, בתום תהליך עדכון נתוני הביצוע של המשימה, נתוני התכנון של הקצאת המשאבים בפרויקט (מספר שעות פיתוח) מוצגים כזיהם לנתוני הביצוע בפועל.

הפרקטיקה של מחיקת נתוני התכנון משקפת ליקוי ממשי שיש לו השפעות משמעותיות ביותר על כל תחום הפיקוח והבקרה על התנהלות הפרויקט. בהיעדר בקרה שוטפת על פערים בין התכנון לבין הביצוע בפועל, לא ניתן לעמוד על בעיות באופן הקצאת המשאבים בפרויקט (מאות אלפי שעות פיתוח בהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח בשנה). כמו כן, מאחר שהדוח האמור מתבסס על נתוני התכנון מהמערכת לניהול הפרויקטים, שכאמור מתעדכנים בדיעבד בהתאם לביצוע בפועל, הרי שהדוח המוצג לחשב אינו משקף את התכנון המקורי, ולא ניתן להסתמך עליו

12 הנחיות ראשת מערך הדיגיטל הלאומי "מחזור חיי מערכת תקשוב" (1.4.01), נספח א'.



לצורך בקרה על הביצוע ולצורך קבלת החלטות. בהיעדר דיווח אמין על נתוני התכנון, לא ניתן לבצע בקרה תקציבית ותהליכית אפקטיבית, וההחלטות המתקבלות על בסיס דיווחים אלו עלולות להיות שגויות.

יצוין כי הליקויים בתהליכי הבקרה התקציבית הועלו גם בדוח המבקר מ-2015, גם בדוח היועצים וגם בדוח הקודם, וכאמור הם עולים גם בדיוני הפיקוח התקציבי בביטוח הלאומי.

מידת תיקון הליקוי



על הביטוח הלאומי ליישם תהליכי בקרה כמקובל, שבמסגרתם ייבחן התכנון המקורי לעומת הביצוע בפועל, ובכלל זה ינותחו החריגות, הן הערכות היתר והן הערכות החסר, כך שניתן יהיה ללמוד ולהפיק מביצוע הפרויקט לקחים מבוססים ואמינים בנוגע לעלויות בפועל וכן בנוגע ליעילות עבודתם של צוותי האפיון, הפיתוח והבדיקות.

בתשובתו מסר הביטוח הלאומי כי בתוכנית "תבל" זוהה לפני שנים הצורך בבקרה שוטפת כדי לשפר ולייעל תהליכים בתוכנית טכנולוגית בהיקף עצום, כולל מעקב תכנון מקורי מול ביצוע, ולכן פורסם מכרז לרכש מערכת לתכנון ולעדכון ביצוע של משימות הפיתוח ולמעקב שוטף בזמן אמת אחר התקדמות המשימות. מכרז זה תוכנן כבר לפני חמש שנים, אך המכרז הראשון בוטל ובמכרז השני לא הוגשו הצעות. רק במכרז השלישי נבחר זוכה, והפרויקט יצא לדרך בדצמבר 2023. במסגרת השימוש במערכת החדשה תהיה הקפדה על תהליכי בקרה כמקובל, שבמסגרתם ייבחן התכנון המקורי לעומת הביצוע בפועל, ובכלל זה ינותחו החריגות, הן הערכות היתר והן הערכות החסר, כך שניתן יהיה ללמוד ולהפיק מביצוע הפרויקט לקחים מבוססים ואמינים בנוגע לעלויות בפועל. הטמעת מערכת זו באה בין היתר לתת מענה למגבלה טכנית הקיימת בכלי הקיים שאינו מאפשר להציג את הביצוע בפועל לאחר סגירת המשימות. עד לתחילת השימוש במערכת החדשה הוחל לבצע בקורות ידניות בין התמחורים והתכנונים הראשוניים של משימות הפרויקט לבין העלויות בפועל.

ביצוע תחקיר בסיום כל גרסה

על פי COBIT¹³ בסיום כל פרויקט וכל גרסה יש לבצע הפקת לקחים לצורך שיפור הפרויקטים או הגרסאות הבאים. על פי הנחיית ראשת מערך הדיגיטל הלאומי בנושא מחזור חיי מערכת תקשוב משנת 2015¹⁴ בשלב הייצוב של מערכת, לאחר העלייה לאוויר, יש לבצע בעניינה תחקיר והפקת לקחים.

באוגוסט 2023 מסר הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה כי העלייה לאוויר של הגרסה שהסתיימה בחציון הראשון של שנת 2023 הייתה מוצלחת מאוד, ללא צורך בהפקת לקחים. מביקורת המעקב עלה כי המוסד מקיים תחקירים נקודתיים של אירועים ספציפיים.

בביקורת המעקב נמצא שלאחר ההשלמה של כל גרסה או סבב פיתוח לא מבוצעים תחקירים ותהליכי הפקת לקחים מעמיקים כדבר שבשגרה. הביטוח הלאומי מסתפק בביצוע תחקירים נקודתיים בעניינם של אירועים ספציפיים, שאינם מספקים את המענה על הצורך בקיום תהליך הפקת לקחים שבמסגרתו ייבחן מחזור החיים של הגרסה בכללותה, החל בשלב איסוף הדרישות,

BAI1.09 Close a project or iteration

13

הנחיות ראשת מערך הדיגיטל הלאומי "מחזור חיי מערכת תקשוב" 1.4.01 נספח א'

14



עבור דרך תהליכי האפיון והפיתוח, ניהול השינויים והבדיקות וכלה בשלב העלייה לאוויר. הלקחים נדרשים הן לצורכי שינוי ושיפור והן לצורכי שימור, גם בעת שגרסה עולה באופן מוצלח לטובת שכפול הצלחות בעתיד, ואי-יישום גורם לפגיעה ביכולת הביטוח הלאומי לשפר את תהליכי הפיתוח באופן סדור ומתמשך.

על הנהלת הפרויקט לאמץ תהליך מובנה ושיטתי של הפקת לקחים בסיום כל גרסה.

בתשובתנו מסר הביטוח הלאומי כי ההמלצה מקובלת ותיושם החל בגרסה הבאה של המערכת.

סיכום

פרויקט "תבל" הוא פרויקט הדגל הדיגיטלי של המוסד לביטוח לאומי שהוחל בביצועו לפני למעלה מעשור, כדי להסיר חסמים טכנולוגיים ותהליכיים ולממש את חזון המוסד לביטוח לאומי להנגיש את מכלול השירותים של הביטוח הלאומי לציבור ולאפשר את שקיפות הנתונים. זאת, במסגרת תפיסת הביטוח הלאומי ולפיה יש לשים את המבוטח ואת מיצוי זכויותיו במרכז. נכון למועד ביקורת המעקב השקיע הביטוח הלאומי כ-1.2 מיליארד ש"ח בפרויקט והשלים את הכנתו של עשר (כרבע) מתוך 38 מערכות הליבה שתוכננו להיכלל בפרויקט.

משרד מבקר המדינה פרסם שני דוחות ביקורת בנושא יישום הפרויקט: האחד בשנת 2015 והשני בשנת 2020. דוח מעקב זה נועד לבחון את אופן תיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת.

בביקורת המעקב עלה כי מרבית הליקויים הליבתיים שעלו בדוח הקודם לא תוקנו, או תוקנו במידה מועטה. כך עלה כי החריגה בלוחות הזמנים נמשכה, וכי אין לביטוח הלאומי צפי של מועד השלמת הפרויקט. כמו כן, במקביל לכך שהביטוח הלאומי צמצם את תכולת הפרויקט עד לכדי מחציתו, במועד הביקורת עלות הפרויקט הצפויה הנוכחית עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח, חריגה המסתכמת בכמיליארד ש"ח מהתקציב המקורי שעמד על כ-477 מיליון ש"ח (חריגה של כ-200%), ועד להשלמת הפרויקט חריגה זו צפויה לגדול במאות מיליוני ש"ח נוספים. חריגות מתמשכות אלו בלוחות הזמנים ובעלויות הפרויקט פוגעות ביכולת לספק שירות מיטבי לציבור המבוטחים. הדוח אף מצביע על פרקטיקה של עדכון בדיעבד של נתוני התכנון, אשר פוגעת פגיעה יסודית ביכולת לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים על תקציבי הפרויקט ועל בחינת המשאבים שהוקצו בפועל למול אלו שתוכננו ואושרו מלכתחילה. אשר למעורבות הגורמים הרלוונטיים בפרויקט נמצא כי הביטוח הלאומי תיקן את הליקוי שעלה בדוח הקודם, ובכלל זה החל לכנס ישיבות של ועדות היגוי וכן פגישות בקרה עיתיות של נציגי הנהלת הביטוח הלאומי.

אף שעד מועד סיום הביקורת הושקעו בפרויקט "תבל" כספי ציבור בסך של יותר ממיליארד ש"ח (למעלה מפי שניים מהתכנון הראשוני והכולל של הפרויקט), המטרה של שיפור השירות לציבור וסיוע לציבור במיצוי זכויותיו, מושגת באופן חלקי בין היתר עקב צמצום בתכולת הפרויקט.

החריגות המהותיות בפרויקט מחייבות את הנהלת המוסד לביטוח לאומי להפגין מעורבות ניכרת בניטור הגורמים שהביאו לחריגות אלו, להבנות מנגנונים לצמצומן ולקבוע באופן סופי ומחייב את מועד השלמת הפרויקט ואת תקציבו. הנהלת הביטוח הלאומי נושאת באחריות לוודא כי כספי הציבור שהיא משקיעה בפרויקט ינוצלו ביעילות, ולפיכך מוצע כי הביטוח הלאומי יחיל את התובנות שיופקו מתיקון הליקויים העולים מדוח זה גם על כלל הפרויקטים שבניהולו. בד בבד נדרשת הנהלת הביטוח הלאומי לבחון, נוכח קצב היישום של פיתוח המערכות, כפי שהתקדם ב-14 השנים האחרונות, את הצפי להשגת שיפור המענה התקשובי בכלל המערכים של הביטוח הלאומי, ובמיוחד באלו שפיתוחם הוצא מתיחום הפרויקט, ולקיים דיון מעמיק ואסטרטגי בנושא לאור תוצאות בחינה זו.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

