

## המשרד לביטחון הפנים

### פעולות הביקורת

בשירות בתי הסוהר ובמשרד לביטחון הפנים נבדקו היבטים הנוגעים להקמת מערכת מידע בשירות בתי הסוהר - פרויקט קידמה, ובכללם: ההחלטה על ביצועו של הפרויקט, תקציבו, לוח הזמנים לביצועו, תכולתו, ניהולו וניהול הסיכונים הכרוכים בו. כמו כן נבדקו פיקוח של שירות בתי הסוהר על קיום התחייבויותיהן של חברה א' וחברה ב' ונושאים הנוגעים לפיתוח תת-מערכות בפרויקט.

### הקמת מערכת מידע בשירות בתי הסוהר - פרויקט קידמה

#### תקציר

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון ביטחוני המשתייך למערכת אכיפת החוק. הממשלה ממנה את נציב שב"ס (להלן - הנציב) על פי המלצתו של השר לביטחון הפנים. במועד הביקורת היו בשב"ס 32 מתקני כליאה, שבהם היו כלואים כ-25,400 אסירים, ושירתו בו כ-8,000 אנשי סגל<sup>1</sup>. שב"ס מנהל את עיקר פעילותו באמצעות שלוש מערכות מידע: מערכת צוהר - מערכת לניהול אסירים; מערכת לניהול משאבי אנוש, ומערכת מודיעין - מערכת לניהול מידע מודיעיני בנוגע לאסירים, לסוהרים ולאזרחים. באוגוסט 2006 פרסם שב"ס מכרז להקמת מערכת חדשה - מערכת "קידמה" - שנועדה להחליף את מערכות המידע ששימשו אותו, ובאוקטובר 2007 חתם על חוזה עם חברה א'<sup>2</sup> לפיתוח המערכת. במערכת המתוכננת נכללו בתחילה שלוש תת-מערכות - משאבי אנוש, אסירים וניהול בתי הסוהר - ואחר

1 בשנים 2005-2008 הועברו לשב"ס מתקני הכליאה של כלואים ביטחוניים, שהיו באחריות צה"ל, ומתקני הכליאה של עצורים פליליים, שהיו באחריות משטרת ישראל. לפיכך הפך שב"ס ל"ארגון הכליאה הלאומי" של מדינת ישראל, המפעיל את כלל מתקני הכליאה במדינה, ומספר הכלואים שבאחריותו גדל פי 1.4.

2 בפרויקט היו מעורבות שבע חברות כמפורט להלן: חברה א' - החברה שעמה חתם שב"ס על חוזה באוקטובר 2007 להקמת המערכת; חברה ב' - רכשה באוגוסט 2008 את חברה א'; חברה ג' - נשכרה לביצוע אפיון המערכת וכתובת המכרז; חברה ד' - נשכרה בסוף 2009 כדי לבחון את מצב הפרויקט ולגבש המלצות לקראת שלביו הבאים וכדי לתחקר את מהלך העלייה לאוויר של תת-מערכת משאבי אנוש; חברה ה' - בדקה את התכנה מטעם חברה א'; חברה ו' - שב"ס שכר את שירותיה בנובמבר 2009 כדי שתבדוק אם פרויקט קידמה עתיד לעמוד במסגרת המשאבים שהוקצו לו; חברה ז' - בפברואר 2012 שכר המשרד לביטחון הפנים את שירותיה כדי שתחווה את דעתה בנוגע לסטטוס של מערכת קידמה ולעמידת הצדדים בהתחייבויותיהם.

כך נוספה לה גם תת-מערכת מודיעין. בשנת 2008 הוקם מינהל טכנולוגיות בשב"ס (להלן - מנ"ט), והעומד בראשו כפוף לראש מטה שב"ס.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפרויקט קידמה, ובכלל זה ההחלטה על ביצועו של הפרויקט, תקציבו, לוח הזמנים לביצועו ותכולתו, ניהולו וניהול הסיכונים הכרוכים בו. כמו כן נבדקו פיקוח שב"ס על קיום התחייבויותיהן של חברה א' וחברה ב' ונושאים הנוגעים לפיתוח תת-המערכות משאבי אנוש, אסירים, ניהול בתי הסוהר ומודיעין. הבדיקה נעשתה בשב"ס - בניצבות שב"ס, במנ"ט, במינהל תכנון, באגף האסיר, במינהל משאבי אנוש, בלשכת הייעוץ המשפטי ובחשבות - וכן במשרד לביטחון הפנים.

## עיקרי הממצאים

1. תקציב הפרויקט, 43.2 מיליון ש"ח ועוד 6.5 מיליון ש"ח (15%) לרזרבה, שביקש שב"ס באוגוסט 2004 לאשר בוועדה המרכזית לענייני תקשוב במשרד האוצר, לא כיסה את כל העלויות על פי האומדן, שהסתכמו ב-62.5 מיליון ש"ח. העלויות החסרות - ההפרש בין התקציב שאושר (43 מיליון ש"ח) ובין האומדן - הן כמחצית התקציב שקיבל שב"ס לפרויקט. בין היתר נמצא שהתקציב שביקש שב"ס לא כלל את עלויות תחזוקתה של המערכת.
2. בשנים 2004-2012 גדל תקציב הפרויקט מכ-43 מיליון ש"ח ל-144 מיליון ש"ח, יותר מפי שלושה מהתקציב המקורי.
3. בנספחים שעליהם חתם שב"ס במועדים שונים לאחר החתימה על החוזה (ו', ז' ו'ח'), הוא הזמין תת-מערכת חדשה, שיפורים ושינויים (להלן - שו"שים) ועוד. נמצא כי בנספח ח' ויתר שב"ס על הנחה של כ-15% על ההזמנה שעשה בנספח ו', ומשום כך התחייב לשלם לחברה סכום של כ-1.7 מיליון ש"ח שלא היה עליו לשלם.
4. שב"ס ויתר על פיתוח כמחצית מהתכולה של תת-מערכת משאבי אנוש (להלן - מש"א) שהתחייבה חברה א' בחוזה לפתח, אך הוא לא אמד את עלות התכולה שוויתר עליה ולא קיזז מהתשלומים לחברה את העלויות שנחסכו ממנה עקב כך. כמו כן, על אף צמצום התכולה ועל אף העלויות הנוספות שיישא בהן שב"ס בשל התארכות הפרויקט, עלויות שהסתכמו על פי אומדנו בכ-2.4 מיליון ש"ח, הוא התחייב לשלם לחברה ב' עוד 2.23 מיליון ש"ח.
5. בשני נספחים שחתם עליהם שב"ס הוא ויתר על קנסות שהיה על החברה לשלם לו בשל אי-עמידתה, לטענת שב"ס, בלוח הזמנים. זאת ועוד, בנספח ח' הסכים שב"ס לדחות ביותר משנה את המועד שנקבע לביצוע ההתחייבויות שסוכמו בנספח ו'.

6. בנספח ח' נקבע כי העלייה לאוויר<sup>3</sup> של מערכת קידמה תהיה בשלבים שכונו "גלים". בד בבד חולקו התהליכים, הדוחות, השאלות והממשקים של כל אחת מתת-המערכות אסירים, מודיעין ובתי סוהר (להלן - אמ"ב) לארבע "מהדורות". בתכנית עבודה שצורפה לנספח ח' נכתב כי העלייה לאוויר של המהדורה האחרונה של מערכת אמ"ב תהיה בסוף פברואר 2011, אולם במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, טרם עלו לאוויר תת-מערכות אלה. יצוין כי אף שמשך ביצוע הפרויקט נקבע ל-23 חודשים והוארך ל-40 חודשים, במועד סיום הביקורת, כחמש שנים (כ-60 חודשים) מתחילת הפרויקט, הוא טרם הסתיים.

7. מומחי היישום של תת-מערכת מש"א או עובדים אחרים ממינהל משאבי אנוש לא היו שותפים לבדיקות הקבלה של תת-המערכת אצל הספק, אף שבחזרה נקבע כי ועדה בראשותו של ראש מינהל משאבי אנוש תשמש "מומחה יישום" בכל הנוגע למערכת, ואף שבנוהל מפת"ח<sup>4</sup> נקבע שמשמשי המערכת הם האמורים לבדוק אותה, תוך כדי הדמיית עבודה בזמן אמת ובאופן שוטף.

8. שב"ס לא בדק אם הבדיקות שעשה הספק לתת-מערכת מש"א הושלמו. כמו כן, לא בוצעו בדיקות קבלה מלאות של המערכת בשב"ס, והוא אישר את קבלתה ואת המעבר לשלב הייצור בלא שוודא שהיא מוכנה לעלייה לאוויר.

9. שב"ס הניח תשתית לתהליך ניהול השינוי - הוקם ענף קליטה והטמעה, שובצו קצינים וניתן תקציב - אך תהליך זה היה חלקי, מטרותיו לא הוגדרו כראוי, ולא היה פיקוח עליו. פעילותו העיקרית של ענף קליטה והטמעה התמקדה בסיוע לעובדי חברה א' בפיתוח המערכת ולא בניהול השינוי אצל המשתמשים.

10. על ביצוע השלב הניסויי (להלן - הפיילוט) של תת-מערכת מש"א הוחלט בלי שבוצעו בדיקות קבלה, החייבות להיעשות לפני ביצוע הפיילוט. כמו כן, שב"ס החליט לקיים את הפיילוט אף שחברה א' לא השלימה את הסבת הנתונים, טבלאות המערכת, הדוחות, השאלות והמכתבים למערכת החדשה.

11. הפיילוט של תת-מערכת מש"א בוצע באיחור משום שתת-המערכת לא התייצבה והיו בה תקלות רבות. גם לאחר שהוחלל בביצוע הפיילוט היה ביצועו מצומצם בהרבה מהמתוכנן. כמו כן, שב"ס לא ניתח את תוצאות הפיילוט על סמך המדדים שהוגדרו, ניתוח שהיה אמור לסייע לו להחליט אם המערכת מוכנה להעלאה לאוויר.

12. לאחר התקנתה של תת-מערכת מש"א החדשה, ולמרות הקביעה במכרז, הוחלט שלא להפעיל את מערכת מש"א הישנה ואת תת-המערכת החדשה בעת ובעונה אחת, אך גם לא נקבעו דרכים כלשהן לחזרה לעבודה במערכת הישנה אם יתרחשו תקלות חמורות במערכת החדשה, כפי שנקבע במכרז וכפי שנדרש בנוהל מפת"ח. מאחר שהמערכת החדשה לא הייתה תקינה, ולשב"ס לא הייתה כל דרך חזרה למערכת הישנה, נפגעה עבודת מינהל משאבי אנוש פגיעה ניכרת.

13. בד בבד עם פיתוחה של תת-מערכת מודיעין בידי חברה ב' החל מנ"ט לפתח בעצמו מערכת מודיעין ששמה "עין בוחנת". הפיתוח בשנת 2010 מומן מתקציב שיועד

3 שלב העלייה לאוויר הוא השלב שבו מתנתקים מהמערכת הישנה ומתחילים לעבוד במערכת החדשה.  
4 משרדי הממשלה מחויבים לפעול בכל הנוגע לפיתוח מערכות מידע לפי נוהל מפת"ח (נוהל מסגרת לפיתוח ולתחזוקה). חובה זו נקבעה בהחלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

לתחזוקת תת-מערכת מש"א, ורק ב-2011, לאחר אישור הנציב, תוקצב פיתוחה. פיתוח שתי מערכות מודיעין בעת ובעונה אחת משקף דרך פעולה בלתי יעילה אשר יש בה משום בזבוז של כספי ציבור.

14. הוועדות שהוקמו בשב"ס לקידום פרויקט קידמה לא פעלו בסדירות במהלך כל תקופת ביצוע הפרויקט. כך למשל, ועדת ההיגוי בראשותו של ראש מטה שב"ס פעלה בסדירות רק עד מאי 2010, ומאז במקום דיוניה התקיימו מדי פעם בפעם דיוני סטטוס בלשכתו של הנציב, בלשכת סגנו או בלשכת ראש המטה.

15. ועדת ההיגוי בראשות הנציב שהקים הנציב בפברואר 2010 לא פיקחה על ניהול הפרויקט ברציפות, והמינהלה שבראשה עמד סגן הנציב פעלה כשנה בלבד - ממרץ 2010 עד אפריל 2011. כמו כן, מנהל הפרויקט הארגוני מונה לזמן קצר ולא במתכונת שקבע הנציב. שב"ס השקיע משאבים רבים בקבלת ייעוץ משתי חברות, אך עד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים וחצי לאחר שהגישה החברה השנייה את המלצותיה, לא השתנה מצב הפרויקט באופן מהותי - לא הוכנה תכנית עבודה מפורטת לביצועו, ולא מונה מנהל פרויקט ארגוני במשרה מלאה. חילוקי הדעות בין מנ"ט ובין הספק הביאו לידי נתק ביניהם, נתק שנמשך גם במועד סיום הביקורת.

16. אף כי במכרז נקבע שוועדת ההיגוי בראשות ראש מטה שב"ס שהוקמה בתחילת הפרויקט היא שתאשר את העמידה באבני הדרך ואת התשלום עבור העמידה בהן, הרי מאוקטובר 2007 עד אוגוסט 2010 הייתה הסמכות לאישור התשלום בידי מנהל הפרויקט, ומספטמבר 2010 הייתה הסמכות בידי ראש מנ"ט.

17. עד מרץ 2009 ניהלה חברה א' את הסיכונים כנדרש בחוזה, ושב"ס עקב אחרי פעילותה זו. במרץ 2009 חדלה החברה מלנהל את הסיכונים, ושב"ס לא דרש ממנה להמשיך בכך. מנובמבר 2007 קיים מנ"ט תהליך רציף של ניהול סיכונים לפי נוהל מפת"ח, אך בספטמבר 2010 הוא הפסיק לעשות זאת.

## סיכום והמלצות

מערכת קידמה אמורה לשמש בשב"ס כלי עיקרי לניהול האסירים, בתי הסוהר, המודיעין ומשאבי האנוש ולהחליף את מערכות המידע המשמשות את שב"ס למטרה זו, זאת בשל התיישנותן של אלה והסכנה לקריסתן - דבר שיפגע ביכולת שב"ס למלא את משימותיו. אף שמערכת קידמה הייתה אמורה להיות מסופקת בתוך כשנתיים ממועד חתימת החוזה עם הספק, עד מועד סיום הביקורת, חמש שנים לאחר החתימה, סופקה רק אחת מארבע תת-מערכות, וגם זו לא בשלמותה.

ממצאיו של דוח ביקורת זה מלמדים על משבר של ממש שאליו נקלע הפרויקט, שעל עומקו ניתן ללמוד מניתוח שלושת המשתנים העיקריים של הפרויקט - לוח הזמנים לביצועו, תקציבו ותכולותיו: הדוח מצביע על פער גדול בין לוח הזמנים שנקבע לביצוע הפרויקט ובין התקדמותו בפועל; על חריגה ניכרת מהתקציב שתוכנן ואושר לפרויקט מלכתחילה; ועל כך שתכולותיו של הפרויקט במועד סיום הביקורת אין בהן כדי לתת את המענה הדרוש לניהול המערכים התפקודיים של שב"ס.

מציאות זו התהוותה על רקע מחלוקות יסודיות שהתגלעו בין החברה המבצעת את הפרויקט ובין שב"ס. שב"ס נדרש לבחון את הליקויים והממצאים העולים בדוח זה

בנוגע לשלושה תחומי תפקוד שלו - פעולתו בשלב הליך האפיון של המערכת; הפיקוח שקיים על ביצוע הפרויקט, ובכלל זה על התוצרים שהתגבשו במסגרתו; וניהול הסיכונים הכרוכים ביישומו.

מכיוון שבש"ס והחברה החליטו באוגוסט 2012 לסיים את ההתקשרות ביניהם, ומכיוון שיש צורך של ממש בפיתוח מערכת מידע חדשה בשב"ס לניהול האסירים ובתי הסוהר, מן הראוי שבש"ס, המשרד לביטחון הפנים והממונה על התקשוב הממשלתי יעשו עבודת מטה יסודית לשם בחירת החלופה המיטבית להשלמת פיתוח תת-המערכות אסירים ובתי הסוהר. כמו כן יש לקבוע לוח זמנים מחייב לסיום הפרויקט, וכן למנות גורם בכיר בשב"ס שינהל את הפרויקט ויפקח פיקוח אפקטיבי על ביצועו ועל העמידה ביעדים שנקבעו לו.



## מבוא

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון ביטחוני המשתייך למערכת אכיפת החוק, והוא פועל על פי פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971. במועד הביקורת היו בשב"ס 32 מתקני כליאה, שבהם היו כלואים כ-25,400 אסירים, ושירתו בו כ-8,000 אנשי סגל<sup>5</sup>. השר הממונה מטעם הממשלה על שב"ס הוא השר לביטחון הפנים. את נציב שירות בתי הסוהר (להלן - נציב שב"ס או הנציב) ממנה הממשלה בהמלצתו של השר לביטחון הפנים. במועד הביקורת היה נציב שב"ס רב-גונדר אהרון פרנקו, המכהן בתפקידו מאפריל 2011. בבסיס המבנה ההיררכי של שב"ס נמצאים בתי הסוהר, מעליהם הגושים (המאגדים כמה בתי סוהר באזור גאוגרפי) ובראשם מטה שב"ס. תקציב שב"ס לשנת 2012 הסתכם בכ-2.64 מיליארד ש"ח.

מינהל הטכנולוגיות בשב"ס (להלן - מנ"ט) הוקם בשנת 2008, בעקבות החלטת הנציב דאז לאחד שתי מחלקות: מחלקת מערכות מידע ותקשוב ומחלקת קשר ואלקטרוניקה. מנ"ט אחראי לבניית מערכות מידע<sup>6</sup> חדשות, לשדרוג מערך התמיכה והתשתית בתחום זה, לקליטת מערכות ממוחשבות מתקדמות, לקליטת מחשבים חדשים, שרתים ומערך אחסון חדשני לצורך שיפור תשתית המחשוב הארגוני ולפיקוד ושליטה מבצעית. ראש מנ"ט כפוף לראש מטה שב"ס (להלן - רמ"ט שב"ס או הרמ"ט). במנ"ט 39 עובדי תקן וכ-100 עובדים המועסקים על פי מכרזי החשב הכללי שבמשרד האוצר. תקציב מנ"ט לשנת 2012 היה כ-118 מיליון ש"ח.

שב"ס מנהל את פעילות הליבה<sup>7</sup> שלו באמצעות שלוש מערכות מידע: מערכת צוהר - מערכת לניהול אסירים; מערכת מש"א - מערכת לניהול משאבי אנוש; ומערכת מודיעין - מערכת לניהול מידע מודיעיני. באוגוסט 2006 פרסם שב"ס מכרז לפיתוח והקמה של מערכת "קידמה", שנועדה להחליף את המערכות האמורות. המערכת המתוכננת כללה שלוש תת-מערכות - משאבי אנוש

5 בשנים 2005-2008 הועברו לשב"ס מתקני הכליאה של כלואים ביטחוניים, שהיו באחריות צה"ל, ומתקני הכליאה של עצורים פליליים, שהיו באחריות משטרת ישראל. לפיכך הפך שב"ס ל"ארגון הכליאה הלאומי", המפעיל את כלל מתקני הכליאה במדינה, ומספר הכלואים שבאחריותו גדל פי 1.4.  
6 מערכת מידע היא מערכת ממוחשבת שתפקידה העיקרי הוא לספק שירותי מידע לארגון.  
7 פעולת הליבה של ארגון הן השירותים או המוצרים שהארגון מספק ואשר לשם אספקתם הוקם.

(להלן - מש"א), אסירים, ניהול בתי הסוהר - ובאוקטובר 2007 נחתם חוזה עם חברה א' <sup>8</sup> להקמת המערכת. מאוחר יותר נוספה תת-מערכת מודיעין למערכת המתוכננת.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפרויקט קידמה, ובכלל זה ההחלטה על ביצועו של הפרויקט, תקציבו, לוח הזמנים לביצועו ותכולתו, ניהולו וניהול הסיכונים הכרוכים בו. כמו כן נבדקו פיקוח שב"ס על קיום התחייבויותיהן של חברה א' וחברה ב' ונושאים הנוגעים לפיתוח תת-המערכות מש"א, אסירים, ניהול בתי הסוהר ומודיעין. הבדיקה נעשתה בשב"ס - בנציבות שב"ס, במנ"ט, במינהל תכנון, באגף האסיר, במינהל משאבי אנוש, בלשכת הייעוץ המשפטי ובחשבות - וכן במשרד לביטחון הפנים.

## היערכות לפיתוח המערכת

מערכת צוהר - מערכת לניהול אסירים - פועלת משנת 1982, ובאמצעותה רושמים הגורמים השונים המטפלים באסירים את כל שלבי הטיפול באסירים ובעצירים מקליטתם ועד שחרורם ואת כל הנתונים הקשורים בכך. זוהי המערכת החשובה והקריטית ביותר בשב"ס. המידע שבמערכת כולל פרטים כגון העברות בין בתי סוהר, חופשות, הופעה לפני ועדות, הכשרה מקצועית וכיוצא באלה; מערכת מש"א - מערכת לניהול משאבי אנוש - סוהרים וגמלאים - פעלה משנת 1989 עד סוף 2009 והוחלפה במערכת "יהלום"; מערכת מודיעין - מערכת לניהול מידע מודיעיני, פעלה משנת 1989 וביוני 2012 הוחלפה במערכת "עין בוחנת".

בנובמבר 2003 פרסמה מחלקת מערכות מידע ותקשוב מסמך שכותרתו "תכנון אסטרטגי בתחום הטכנולוגיה ומערכות המידע עבור שירות בתי הסוהר". במסמך, שכלל תיאור של המצב הקיים, נכתב, בין היתר, כי מערכות הליבה בשב"ס הן "מערכות רישומיות" שאינן מנחות ומלוות את תהליכי העבודה, תהליכי הניהול וקבלת ההחלטות. עוד נכתב כי מערכות הליבה אינן משולבות זו בזו, וכי אין העברת מידע ממוחשבת בין גורמי האכיפה השונים (שב"ס, משטרת ישראל ובתי המשפט). בנושא החמרה צוין כי החברה שסיפקה לשב"ס שירותי תמיכה למערכות הפעלה (חברה ב') תפסיק בשנת 2006 את התמיכה במערכות ההפעלה הישנות במחשבים המרכזיים, ולאחר מועד זה תהיה סכנה מוחשית של שיבושים חמורים בהפעלת המערכות. לפיכך כל דחייה בהחלפת המערכות עלולה להביא לקריסתן ולפגיעה ביכולת שב"ס לבצע את משימותיו המבצעיות.

על בסיס מסקנות המסמך החליטה בדצמבר 2003 ועדת ההיגוי למערכות מידע בשב"ס כי יוקמו ארבע מערכות מרכזיות חדשות: אסירים, כוח אדם, מודיעין ובתי סוהר, וכי הפעלתן המבצעית תחל עד סוף 2006. במרץ 2004 הגישה המחלקה לרמ"ט מסמך שכותרתו "תכנית אסטרטגית למחשוב שב"ס", ובו נאמד תקציב הפיתוח של ארבע המערכות בכ-43 מיליון ש"ח.

משרדי ממשלה מחויבים לפעול בענייני פיתוח מערכות מידע ותחזוקתן לפי נוהל מפת"ח (נוהל מסגרת לפיתוח ולתחזוקה). חובה זו נקבעה בהחלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991

8 בפרויקט היו מעורבות שבע חברות כמפורט להלן: חברה א' - החברה שעמה חתם שב"ס על חוזה באוקטובר 2007 להקמת המערכת; חברה ב' - רכשה באוגוסט 2008 את חברה א'; חברה ג' - נשכרה לביצוע אפיון המערכת וכתיבת המכרז; חברה ד' - נשכרה בסוף 2009 כדי לבחון את מצב הפרויקט ולגבש המלצות לקראת שלביו הבאים וכדי לתחקר את מהלך העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א; חברה ה' - בדקה את התכנה מטעם חברה א'; חברה ו' - שב"ס שכר את שירותיה בנובמבר 2009 כדי שתבדוק אם פרויקט קידמה עתיד לעמוד במסגרת המשאבים שהוקצו לו; חברה ז' - בפברואר 2012 שכר המשרד לביטחון הפנים את שירותיה כדי שתחווה את דעתה בנוגע לסטטוס של מערכת קידמה ולעמידת הצדדים בהתחייבויותיהם.

שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, וכן בהוראות התכ"ם שקבע החשב הכללי במשרד האוצר שעניינן פיתוח ותחזוקה של מערכות ממוחשבות בכל משרדי הממשלה. נוהל מפת"ח מסדיר את ניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט הן ברמת הארגון. ברמת הפרויקט קובע הנוהל כיצד לנהל, לפתח ולתחזק מערכת ממוחשבת בכל היקף ומכל סוג. ברמת הארגון מגדיר הנוהל מגוון שיטות וכלים המיועדים לדרג הניהולי, החל בהכנת תכנית עבודה שנתית, דרך שיטות למעקב אחרי משימות ופרויקטים ובקרתם, וכלה במהלך כולל של רכישת שירותים מעובדי חוץ.

אפיון מערכת קידמה וכתובת המכרז נעשו על ידי חברה ג', והיא גם סייעה בכתיבת המסמך בנושא התכנון האסטרטגי. המערכת אופיינה בגישה המבוססת על תהליכים (BPM)<sup>9</sup>, והדרישה הייתה שהמערכת תהיה מבוססת בעיקר על תכנון תהליכים, ניהולם, הפעלתם, מעקב אחריהם ובקרה עליהם.

באוגוסט 2006 פרסם שב"ס מכרז להקמת המערכת החדשה - מערכת קידמה - שכללה שלוש תת-מערכות: מש"א, מערכת אסירים ומערכת לניהול בתי סוהר, שלא הייתה קיימת עד אז. במכרז נקבע כי המערכת על כל מרכיביה תוקם בשיטת "פתרון מלא"<sup>10</sup> ובמחיר סופי וקבוע<sup>11</sup>. עוד נקבע במכרז כי מאחר שהמערכת היא מערכת הליכה של הארגון, היא תשמש את מרבית הסגל של שב"ס בכל הדרגים.

ביולי 2007 הכריזה ועדת המכרזים של שב"ס על חברה א' כעל זוכה במכרז. מיד לאחר ההכרזה הגישו שלוש החברות שהפסידו במכרז עתירה לבית המשפט ובעקבותיה נעצר הפרויקט. באוקטובר 2007 הגיעו הצדדים לפשרה ולפיה הפכו החברות המפסידות לספקי משנה של חברה א'. באותו חודש נחתם החוזה עם חברה א' והיא החלה בביצוע הפרויקט. באוגוסט 2008 רכשה חברה ב' את חברה א' והתמזגה אתה. באוגוסט 2009 חדלה חברה א' מלהתקיים, וכל זכויותיה וחובותיה עברו לחברה ב', על פי ההסכם שנחתם ביניהן.

## תקצוב הפרויקט

1. על פי נוהל מפת"ח, אמידת עלויות (Cost Estimation) היא פעולה מורכבת שמטרתה לאמוד את עלות המערכת והמשאבים הנחוצים להקמתה, לתפעולה ולתחזוקתה השוטפים במשך תקופה מסוימת. עלות התחזוקה המובאת בחשבון לצורך האומדן כוללת ביצוע תיקונים ותחזוקה שוטפת של המערכת למשך חמש שנים, והיא מוערכת בנוהל בכ-30% מעלות הפיתוח. בתקציב של פרויקט יפורטו ההוצאות הכספיות הצפויות לפרק הזמן שנקבע והמקורות למימון. ניהול עלויות פרויקט כולל את התהליכים הדרושים כדי להבטיח שהפרויקט יבוצע במסגרת התקציב שנקבע, לרבות תכנון המשאבים, הערכת העלויות ותקצובן ובקרת עלויות.

כאמור, בדצמבר 2003 החליטה ועדת ההיגוי למערכות מידע בשב"ס כי יוקמו ארבע מערכות מרכזיות חדשות: אסירים, כוח אדם, מודיעין ובתי סוהר, וכי הפעלתן המבצעית תחל עד סוף 2006. במסמך "תכנית אסטרטגית למחשוב שב"ס", שכאמור הוגש לרמ"ט במרץ 2004, פורט התקציב הנדרש לפיתוח ארבע המערכות הכולל את אפיון המערכת, פיתוחה וכן מבדקי קבלה והטמעתה בשב"ס, והוא הסתכם בכ-43 מיליון ש"ח. נוסף על כך תוקצבו רזרבה תקציבית, חמרה, רכישת תחנות עבודה ותשתיות בכ-19.5 מיליון ש"ח. סך כל התקציב הנדרש הסתכם בכ-62.5 מיליון ש"ח.

9 Business Process Management - BPM : שיטה לניתוח ולהגדרה של התהליכים העסקיים בארגון, בעיקר בקשר עם הלקוחות - מה הם השירותים שהארגון נותן ללקוחותיו וכיצד הם ניתנים.  
10 Tailored Turnkey System : מערכת רחבת היקף המותאמת במיוחד לארגון.  
11 Firm and Fixed Price

**הביקורת העלתה כי אומדן התקציב שנכלל במסמך האמור לא כלל את עלויות תחזוקתה של המערכת, המוערכת על פי נהל מפת"ח בכ-30% מעלות הפיתוח, ולפיכך היה חלקי בלבד.**

לנוכח היקף הפרויקט נדרש שב"ס לקבל את אישורה של הוועדה המרכזית לענייני תקשוב במשרד האוצר. שב"ס הגיש באוגוסט 2004 לוועדה בקשה לאישור תקציב של 43.2 מיליון ש"ח בתוספת של 15% (6.5 מיליון ש"ח) לרזרבה. בבקשה לא נכללו עלויות החמרה, רכישת תחנות העבודה והתשתיות. הוועדה אישרה תקציב של 43 מיליון ש"ח בלבד לפרויקט, דהיינו התקציב המאושר לא כלל גם רזרבה תקציבית.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי תקציב הפרויקט שביקש שב"ס לאשר בוועדה האמורה, 43.2 מיליון ש"ח ועוד 6.5 מיליון ש"ח (15%) לרזרבה, היה חלקי מכיוון שלא כיסה את כל העלויות על פי האומדן, שהסתכמו ב-62.5 מיליון ש"ח. העלויות החסרות - ההפרש בין התקציב שאושר לבין האומדן - הן כמחצית התקציב שקיבל שב"ס לפרויקט.**

2. במכרז שפרסם שב"ס בשנת 2006 נדרש כאמור פיתוחן של שלוש תת-מערכות בלבד (ללא מערכת מודיעין). ההצעה הזוכה הייתה של חברה א', שהציעה עלות נומינלית של כ-43.6 מיליון ש"ח בעבור הקמת המערכת כולל שנת אחריות אחת, ושל כ-56.6 מיליון ש"ח נוספים בעבור שירותי תמיכה ותחזוקה לתשע שנים; סך כל העלויות לעשר שנים הסתכם בכ-100 מיליון ש"ח.

(א) במשך השנים נחתמו שלושה נספחים נוספים (נספחים ו', ז' ו-ח') שהגדילו את הסכום שהתחייב שב"ס לשלם עבור הקמת המערכת מכ-43 מיליון ש"ח לכ-58 מיליון ש"ח. להלן הפרטים:

**השינויים בהתחייבות שב"ס לספק (בש"ח - ללא מע"ם)**

הסכום	מועד החתימה	המסמך
43,614,724	10/2007	ההסכם המקורי לפיתוח מערכת קידמה
9,747,310	3/2008	נספח ו' (ראו בהמשך בטבלה "פירוט העלויות בנספח ו'")
632,564	9/2009	נספח ז' (שינויים ושיפורים)
2,232,680	1/2010	נספח ח' - פיתוח גל א' בלבד* וביצוע כמה שו"שים**
56,227,278		סה"כ
57,958,970		סה"כ כפי שמופיע בנספח ח'

\* בנספח נקבע שהפעלתה המבצעית של מערכת קידמה תיעשה בשלבים שכוננו "גלים".  
 \*\* שו"שים - שינויים ושיפורים.

**פירוט העלויות בנספח ו'**

העלות ללא מע"ם	הנושא
5,300,000	פיתוח מערכת מודיעין
3,156,912	תוספת הדרכה
2,937,000	תוספת בשל התארכות הפרויקט
85,000	שינויים ושיפורים
<b>11,478,912</b>	<b>סה"כ</b>
-1,731,602	כ-15% הנחה
<b>9,747,310</b>	<b>סה"כ כולל ההנחה</b>

נמצא כי בחוזה ובנספחים שצורפו אליו התחייב שב"ס לשלם כ-56.2 מיליון ש"ח בעבור פיתוח המערכת, ואולם בנספח ח' צוין כי הסכום הכולל שהתחייב שב"ס לשלם הוא כ-57.9 מיליון ש"ח, כלומר כ-1.7 מיליון ש"ח יותר מהסכום שהתחייב לשלם בתחילה. התברר כי הנחה של כ-15% שנקבעה בנספח ו', לא הובאה בחשבון בחישוב שצורף לנספח ח', ומשום כך התחייב שב"ס לשלם כ-1.7 מיליון ש"ח שלא היה עליו לשלם.

(ב) בנספח ח' נקבע שתכולת תת-מערכת מש"א תצומצם לכדי מחצית מהתכולה שנקבעה בחוזה המקורי. עוד נקבע בנספח שחברה ב' תבצע סדרה של שינויים ושיפורים (להלן - שו"שים), ותמורתם ישלם שב"ס עוד כ-2.2 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי שב"ס לא אמד את עלות התכולות שוויתר עליהן בנספח ח' ולא דרש לקזז את העלויות שנחסכו לספק בשל אי-פיתוחן. משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי היה עליו לבצע אומדן כזה ולקזז על פיו את עלויות התכולות שוויתר עליהן מעלויות השו"שים שהזמין.

3. להלן טבלה המפרטת את השינויים בתקציב פרויקט קידמה (במיליוני ש"ח), על פי נתוני מנ"ט:

השנה	התקציב שאושר (במיליוני ש"ח)	הגידול בתקציב	הגידול המצטבר
2004	43		
2007	73	70%	70%
2008	90	39%	109%
2009	120	70%	179%
2011	140	47%	226%
2012	144	9%	235%

כאמור, שב"ס ביקש לאשר תקציב של כ-50 מיליון ש"ח עבור הקמת מערכת קידמה, אך התקציב שאושר לו בשנת 2004 היה 43 מיליון ש"ח. בשנת 2007 הוגדל התקציב ל-73 מיליון ש"ח. בשנת 2008 אישר הנציב תוספת של 17 מיליון ש"ח, כלומר סך התקציב באותו מועד היה 90 מיליון ש"ח - פי שניים מהתקציב המקורי. בשנת 2009 אושרה תוספת של 30 מיליון ש"ח לפרויקט ממקורות שב"ס, והתקציב המאושר גדל ל-120 מיליון ש"ח<sup>12</sup> - כמעט פי 3 מהתקציב המקורי. בשנת 2011 אישרה הנהלת שב"ס תוספת של 20 מיליון ש"ח ממקורותיו בעבור המשך פיתוחן של תת-מערכת מש"א ומערכת מודיעין "עין בוחנת" על ידי מנ"ט, ובסך הכול גדל תקציב הפרויקט ל-140 מיליון ש"ח. בשנת 2012 אושרה תוספת של 4 מיליון ש"ח להמשך הפיתוח בידי שב"ס, והתקציב המאושר עד אותו מועד היה 144 מיליון ש"ח.

**יוצא אפוא שבשנים 2004-2012 גדל תקציב הפרויקט מכ-43 מיליון ש"ח ל-144 מיליון ש"ח, יותר מפי שלושה מהתקציב המקורי. על פי נתוני מנ"ט עד יוני 2012 הושקעו בפרויקט כ-102 מיליון ש"ח.**

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי בשנות הפרויקט הפך שב"ס ל"ארגון הכליאה הלאומי" של מדינת ישראל, תחום אחריותו הורחב במידה ניכרת, והוא קיבל לרשותו את כל מתקני הכליאה ואת מערך הליווי לבית המשפט, שהיו עד אז באחריות צה"ל ומשטרת ישראל. תוספת המשימות הביאה לגידול ניכר בפעילותו, וחלו שינויים של ממש באופי הפעילות, במבנה הארגוני ובתהליכי העבודה המבצעיים, המודיעיניים והניהוליים, ואלה הגדילו באופן דרמטי את צורכי המידע, את מספר המשתמשים בטכנולוגיה ממוחשבת, את מגוון הממשקים הפנימיים והחיצוניים ואת התשתיות התומכות. התמורות המתוארות חייבו את שב"ס לעדכן את מרכיבי התכולה שנקבעו ב-2004, לקבל תוספות תקציב בגין הגדלת העלויות הישירות והעקיפות של הפרויקט החל משנת 2005 ולהאריך את לוח הזמנים. גם לעובדה שהפרויקט נמשך אחרי 2007 היו השפעות תקציביות משמעותיות, וחלק מהפעולות שנדרשו לצורך השלמת הפרויקט (כגון טיוב נתונים) לא נצפו בשלב התכנון ודרשו תקצוב נוסף.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי הרחבת משימות שב"ס נוכח הפיכתו לארגון כליאה לאומי יש בה הסבר לחלק מתוספת העלות של הפרויקט, כמו הגדלת מספר הסוהרים שנדרשו לקבל הדרכה במערכת מש"א או תוספת של תהליכים במערכת. אולם עיקר העלויות שנוספו הן עלויות המשך הפיתוח של תת-מערכות מש"א ומודיעין על ידי שב"ס ופרויקטים נלווים לפרויקט קידמה, כמו הקמת חדר מחשב, פעולות שבחלקן לא נצפו בשלב התכנון כאמור בתשובת שב"ס.**

12 התקציב התחלק כדלקמן: 73 מיליון ש"ח לפיתוח ארבע תת-מערכות; 5 מיליון ש"ח להקמת חדר המחשב; 21 מיליון ש"ח לפרויקטים תומכי קידמה; 14 מיליון ש"ח לכוח אדם במינהלת הפרויקט; ו-7 מיליון ש"ח לאפיון ראשוני וכתובת המכרז.

## לוח הזמנים לביצוע הפרויקט

ניהול זמן בפרויקט כולל חמישה תהליכים, המבטיחים כי הפרויקט יסתיים במועד הנדרש: הגדרת הפעילויות שיש לבצע; קביעת סדר הפעילויות; הערכת משך כל פעילות; קביעת לוח זמנים הכולל מועדי התחלה וסיום לכל פעילות; ובקרת לוח הזמנים.<sup>13</sup>

על פי התכנית שהוכנה לפרויקט קידמה, הוא היה אמור לכלול את פיתוח המערכת, את אספקתה ואת הפעלתה בכל הארגון, תוך כדי ביצוע כל הפעילויות הנלוות הנדרשות לעלייה לאוויר<sup>14</sup> ולתפעול שוטף - התקנה, הסבת נתונים<sup>15</sup>, מבדקי קבלה, הדרכת משתמשים, ליווי והטמעה<sup>16</sup> ותקופת הרצה. לוח הזמנים שנקבע לביצוע מכלול הפעולות הוא 23 חודשים ממועד חתימת החוזה. יוצא כי חברה א' התחייבה במעמד חתימת החוזה, באוקטובר 2007, להקים את מערכת קידמה הכוללת את שלוש תת-המערכות מש"א, אסירים וניהול בתי סוהר עד אוקטובר 2009.

להלן עיקר לוח הזמנים למימוש הפרויקט אשר נקבע בהסכם שנחתם באוקטובר 2007: מאי 2008 - השלמת האפיון המפורט; מרץ 2009 - סיום המימוש (פיתוח התכנה, כתיבת התייעוד<sup>17</sup>, ביצוע מבדקי הקבלה והתקנת המערכת); תחילת סבבי עלייה לאוויר בהדרגה ביחידות שב"ס (כל סבב יכול להסבת נתונים, הדרכה, עלייה לאוויר והטמעה); אוגוסט 2009 - סיום פריסת המערכת והפעלתה בכל יחידות שב"ס ותחילת תקופת הרצה; אוקטובר 2009 - סיום ההרצה, מסירת המערכת ותחילת תקופת התמיכה והתחזוקה.

בהסכם עם חברה א' נקבע כי "בגין כל שבוע איחור באבני הדרך המפורטות בחוזה ובהצעת החברה והמתייחסות לתקופה שטרם שלבי ההפעלה המבצעית... תופחת התמורה המגיעה לחברה (בדרך של קיזוז), או תחויב החברה (לרבות בדרך של חילוט הערבות), ב-0.25% מסך תמורת פרויקט ההקמה". עוד נקבע כי "בגין כל שבוע איחור באבני הדרך המפורטות בחוזה ובהצעת החברה והמתייחסות לתקופת ההפעלה המבצעית... תופחת התמורה המגיעה לחברה (בדרך של קיזוז), או תחויב החברה (לרבות בדרך של חילוט הערבות), ב-0.5% מסך תמורת פרויקט ההקמה".

מתרשים גאנט<sup>18</sup> שהעבירה חברה א' לשב"ס בתחילת יולי 2008 עולה כי מועד מסירת המערכת נקבע לסוף מרץ 2010, דהיינו חצי שנה אחרי המועד שנקבע בחוזה - אוקטובר 2009. בדיון שהתקיים בלשכת הנציב ביולי 2008 טען הנציב כי על פי תמונת המצב באותו מועד, כבר מסתמן איחור של כשישה חודשים במסירת הפרויקט לעומת לוח הזמנים המקורי. הנציב לא פסל באותו דיון את "ביטול המכרז כתוצאה מההפרה ויציאה למכרז חדש לנוכח אי עמידת חברה א' בהתחייבותיה".

- 
- 13 שלמה גלוברון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2004), עמ' 28-29.
- 14 שלב העלייה לאוויר הוא השלב שבו מתנתקים מהמערכת הישנה ועוברים למערכת החדשה.
- 15 "הסבת נתונים" (Data Conversion) היא פעולה המתבצעת בעת החלפת מערכת ממוחשבת ישנה בחדשה ואשר נועדה לקלוט את הנתונים מהמערכת הישנה במערכת החדשה כדי שיהיה אפשר לעבד אותם.
- 16 הטמעת המערכת או השתלבות בארגון היא מכלול הפעולות הנדרשות כדי להביא לידי כך שהמערכת תוכנס לשימוש מסודר ותקני בארגון ותשולב בעבודה הכוללת שלו.
- 17 תיעוד מערכת הוא אוסף מאורגן של קטעי טקסט או גרפיקה (תרשימים, מצגות, תמונות וכו') המספק מידע על המערכת או הפרויקט.
- 18 תרשים גאנט (Gantt chart) הוא טכניקה נפוצה להצגה גרפית של תכנית עבודה על פני לוח השנה, שבה מודגשים משך הפעילות (המשימה), סוגה, תלותה בפעילויות אחרות, סטטוס הביצוע שלה, הקבצה לקבוצת פעילויות ועוד.

הביקורת העלתה כי אף שבאותו מועד הסתמן כי חברה א' אינה צפויה לעמוד בהתחייבויותיה על פי לוח הזמנים שנקבע, שב"ס לא התריע על כך לפני ולא הפעיל את מנגנון הקיזוזים או הקנסות לאחר שהחברה, לטענת שב"ס, חרגה מלוח הזמנים.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי "בוועדת ההיגוי העליונה עלתה האופציה לביטול המכרז כתוצאה מההפרה, ויציאה למכרז חדש נוכח אי עמידת החברה בהתחייבויותיה. עם זאת, ההחלטה שנתקבלה הייתה להמשיך בפרויקט ולא לדרוש מהחברה את הפיצוי החוזי המגיע לשב"ס עקב האיחור. שב"ס קיבל החלטה מודעת שלא להפעיל את מנגנון הקיזוזים והקנסות למרות שנושא זה נשקל בדיון מתחילת יולי 2008. ההחלטה שהתקבלה בסופו של דבר, באה מתוך תחושה כי יש עתיד לפרויקט וכי האיחור הינו כזה שניתן להתגבר עליו. היה ברור כי הטלת קנסות תביא את הפרויקט לסיום – דבר ששב"ס לא רצה לעשות באותה עת".

בדצמבר 2008, לאחר שכבר הסתמן איחור בלוח הזמנים שנקבע בחוזה, בין היתר עקב פיגור באישור מסמכי אפיון בידי שב"ס ועקב שינויים בתהליכים שאופיינו, חתמו שב"ס וחברה א' על נספח ו' לפיתוח תת-מערכת מודיעין, לפיתוח תהליכים נוספים ולתוספת הדרכה והטמעה של כ-1,900 משתמשים נוספים. בנספח נקבע לוח זמנים מעודכן לעלייה לאוויר של תת-מערכות: העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א נדחתה לאוקטובר 2009; העלייה של השתיים האחרות - לדצמבר 2009; מסירת מערכת קידמה במלואה, לאחר תום תקופת ההרצה, נקבעה למרץ 2010 - כחצי שנה לאחר המועד המקורי. באותו נספח ויתר שב"ס על זכותו לקנס את חברה א' על האיחור בלוח הזמנים עד אותו מועד והתחייב לשאת במחצית מהעלויות הנוספות שנגרמו לחברה עד מועד החתימה על הנספח עקב התארכות הפרויקט. נמצא כי תת-מערכת מש"א עלתה לאוויר בסוף דצמבר 2009, שלושה חודשים לאחר המועד שנקבע בנספח ו'.

בינואר 2010 חתמו שב"ס וחברה ב' על נספח ח', ובו שוב עודכן לוח הזמנים ונקבע כי העלייה לאוויר של מערכת קידמה תדחה ביותר משנה ותהיה בשלבים שכונו "גלים". בד בבד חולקו התהליכים, הדוחות, השאלות והממשקים של כל אחת מתת-מערכות אסירים, מודיעין ובתי סוהר (להלן יכוננו שלושתן יחד - מערכת אמ"ב) לארבע "מהדורות". בתכנית עבודה שצורפה לנספח ח' נכתב כי העלייה לאוויר של המהדורה האחרונה של מערכת אמ"ב תהיה בסוף פברואר 2011.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי "יש כאן ויתור משמעותי מצד שב"ס, אולם הברירה הייתה בין הפסקת התכנית באופן חד צדדי ע"י הספק לאור ההפסדים הצפויים לו, ואי קבלת אף רכיב מערכת בשב"ס, לבין פשרה כלשהי בין הצדדים ... ההסכם שגובש כלל מצד שב"ס ויתור על תכולות, קנסות והנחות, ללא ויתור על זכויותיו ... ההסכם היה קשה מאוד לשב"ס, אך בעת ההיא נראה כמוצא יחיד להשלמת התכנית".

לא נמצאו מסמכים המלמדים שנעשתה בחינה מעמיקה של כדאיות המשך ההתקשרות עם הספק ושל כדאיות המשך הפרויקט קודם החתימה על נספחים ו' ו-ח'. משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שהספק שקל לבטל את הפרויקט לאור ההפסדים הצפויים לו, כאמור בתשובת שב"ס, ונוכח היקף התכולות הניכר והקנסות שעליהם ויתר שב"ס, לטענתו, בנספחים ו' ו-ח', מן הראוי היה ששב"ס יקיים בחינה מעמיקה של כדאיות המשך ההתקשרות ושל כדאיות המשך הפרויקט קודם חתימתו על הנספחים האמורים.

בתשובתו מנובמבר 2012 טען שב"ס כי ההחלטה להוסיף שנה לפרויקט התקבלה מחוסר ברירה, משום שהספק לא עמד בהתחייבותו ועקב טענותיו החוזרות ונשנות כי שב"ס שותף לאחריות לכך. בדיונים שהתקיימו עם נציגי החברה הועלו בעיות המעכבות את קידום הפרויקט שחלקן היה

באחריות שב"ס. על מנת לקדם את הפרויקט ולהימנע מדיונים משפטיים העלולים לסכל לחלוטין את התקדמות התהליך ובמסגרת ניהול הסיכונים הוחלט להאריך את לוח הזמנים ולוותר על הקנסות ועל ההנחה.

רק בפברואר 2012, שנה לאחר המועד שבו הייתה אמורה מערכת אמ"ב לעלות לאוויר, הודיעה חברה ב' לשב"ס כי סיימה את שלב ה-FAT<sup>19</sup> (להלן - בדיקות מסירה) בפיתוח מערכת אמ"ב. עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2012 לא הותקנה מערכת זו בשב"ס בגלל חילוקי דעות בין שב"ס לחברה בעניין מוכנות המערכת לעלות לאוויר.

הפרויקט היה אמור להסתיים בתוך כשנתיים ממועד חתימת החוזה. עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר הזמן שבו היה אמור הפרויקט להסתיים, עלתה לאוויר רק תת-מערכת מש"א בתצורה חלקית. שלוש תת-המערכות האחרות - אסירים, ניהול בתי הסוהר ומודיעין - טרם סופקו בשל המחלוקת בין שב"ס ובין חברה ב' על מידת מוכנותן.

## שינויים בתכולת הפרויקט

החתימה על נספח ו': כאמור, בין ארבע המערכות שעל הקמתן החליטה ועדת ההיגוי למערכות מידע בשב"ס בדצמבר 2003 הייתה מערכת מודיעין. בנובמבר 2005, עוד בטרם פורסם המכרז לפיתוח והקמתה של מערכת קידמה, חתמו שב"ס ומשטרת ישראל על הסכם עקרונות לשיתוף פעולה ביניהם לצורך הקמת מערכת מודיעין לשב"ס על בסיס מערכת המודיעין של המשטרה - "מלאכת מחשבת". מכיוון שהמשטרה מימנה את פיתוח המערכת ויש לה זכויות קניין עליה, הוחלט שב"ס ישלם לה 5 מיליון ש"ח בעבור זכויות שימוש בה. בשלב הראשון שילם שב"ס למשטרה בסוף שנת 2005 מיליון ש"ח לצורך "התנעת התהליך".

לנוכח ההחלטה להקים מערכת מודיעין על בסיס מערכת המודיעין של המשטרה לא כלל המכרז למערכת קידמה, שפורסם בשנת 2006, את הפיתוח של תת-מערכת מודיעין. ואולם בינואר 2007 התקיימו אצל הרמ"ט שני דיונים בנושא פיתוח מערכת מודיעין לשב"ס, וסוכם כי "לא תהיה אפשרות לפעול באמצעות מלאכת מחשבת".

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי מאחר שהסבת מערכת "מלאכת מחשבת" לשב"ס הייתה יקרה, הוחלט שלא לממשה ולבחון חלופות אחרות, ולכן ביולי 2008 החליט הנציב דאז להוסיף את מערכת המודיעין לתכולת פרויקט "קידמה".

בדצמבר 2008 נחתם בין שב"ס לחברה א' נספח ו', שעניינו פיתוח תת-מערכת מודיעין, פיתוח תהליכים נוספים ותוספת הדרכה והטמעה עבור כ-1,900 משתמשים נוספים. תמורת התוספות האמורות התחייב שב"ס לשלם כ-9.8 מיליון ש"ח ללא מע"ם.

בתשובתו מנובמבר 2012 הסביר שב"ס כי הגיע למסקנה שאינו יכול להמשיך ולפעול על בסיס מערכת המודיעין הישנה, וכי הפתרון הסביר מהבחינה הטכנולוגית והעסקית ומבחינת לוח הזמנים בעת ההיא היה פיתוח מערכת מודיעין במסגרת פרויקט קידמה.

19 FAT (בדיקות מסירה) - מכלול הבדיקות שנעשות אצל הספק לפני התקנת המערכת אצל המזמין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שבאותה עת היו עיכובים בפיתוח הפרויקט, הזמין שב"ס מהחברה פיתוח תת-מערכת נוספת ובכך הגדיל את תכולת הפרויקט.

החתימה על נספח ז': בספטמבר 2009 חתמו שב"ס וחברה ב' על נספח ז', ובו נוספו להסכם ארבעה תהליכים חדשים. עלות התוספת הסתכמה בכ-630,000 ש"ח.

החתימה על נספח ח' וההחלטה על פיתוח ב"גלים": בספטמבר 2009 הוחלט בשב"ס על העלאת תת-המערכות לאוויר בהדרגה - תת-מערכת מש"א בשני גלים ותת-מערכות אסירים, מודיעין ובתי סוהר - בשלושה גלים.

בדיון שהתקיים בינואר 2010 בין נציגי שב"ס ובין נציגי חברה ב' סוכם כי עד סוף 2010 יעלו לאוויר כל תת-המערכות בגל א', לאחר מכן יפותחו בתוך חודשיים עד 20 ממשקים, והשאר יפותחו אחרי כן. עוד נקבע כי עם השלמת אבן הדרך FAT בספטמבר 2010 יושלם התשלום ל-75% מתקציב הפרויקט.

על בסיס הדיון האמור נחתם בינואר 2010 נספח ח' לחוזה, ובו הביעו הצדדים את רצונם "לשנות את תכולת המערכת ולשנות את אבני הדרך לביצוע ומועדי התשלומים". בנספח נקבע כי תכולת המערכת המוסכמת היא גל א' בלבד - הווי אומר, רק התהליכים שהיו קיימים במערכת הישנה, שהיוו פחות משני שלישים מהתהליכים שאופיינו בהסכם מאוקטובר 2007; "יתר הגלים, באם יידרשו ע"י שב"ס, יבוצעו בעתיד ע"פ תכולת, הצעות מחיר ולוחות זמנים שיוסכמו בין הצדדים". עוד הוסכם בנספח כי "הזמין מותר על זכותו לקנסות בגין האיחור בלו"ז עד למועד חתימת נספח ח'".

מנט העריך כי התארכות הפרויקט בחמישה חודשים תעלה לשב"ס כ-2.4 מיליון ש"ח - תשלום בעבור העסקת עובדים חיצוניים ויועצים, טוב נתונים, בדיקות ואבטחת איכות וממשקים עם מערכות פנימיות וחיצוניות.

מנספח ח' עולה כי שב"ס ויתר על פיתוח כשליש מהתכולה שהתחייבה חברה א' בחוזה לפתח, ולא קיזז את העלויות שנחסכו ממנה עקב כך. זאת ועוד, על אף צמצום התכולה, ועל אף העלויות הנוספות שיישאו בהן שב"ס בשל התארכות הפרויקט, עלויות שהסתכמו על פי אומדנו בכ-2.4 מיליון ש"ח, הוא התחייב לשלם לחברה עוד 2.23 מיליון ש"ח עבור פיתוח שו"שים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שב"ס היה לנהל משא ומתן עם החברה בנושא קיזוז התשלום עבור שו"שים כנגד העלות שנחסכה לחברה בגין צמצום התכולה.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס לעניין עלות ההתארכות המוערכת (2.4 מיליון ש"ח), כי הוסכם כי שני הצדדים יישאו בעלויות אלה - כל אחד בשלו.

כאמור, אף שזמן ביצוע הפרויקט נקבע ל-23 חודשים והוארך ל-40 חודשים, במועד סיום הביקורת, כחמש שנים (כ-60 חודשים) מתחילת הפרויקט, הוא טרם הסתיים.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי הוא הפסיק ביזמתו את ההתקשרות עם החברה, וכיום יש בשב"ס שתי תת-מערכות פעילות: יהלום (מש"א) ועין בוחנת (מודיעין), זאת בשל פעילותו העצמאית של שב"ס לצמצום נזקיו מהפרויקט"<sup>20</sup>.

## אפיון המערכת

1. על פי נוהל מפת"ח, אפיון הוא שלב מרכזי במחזור החיים של מערכת מידע שבו מוגדרת מהות המערכת הנדרשת, ונבנה לראשונה עץ מערכת מסודר כמעט מלא שמשמש בסיס לכל דיון בתכניה של המערכת ובהמשך הפרויקט. מסמך אפיון כולל, בין היתר, תיחום מלא של המערכת ואפיון הצרכים של הארגון. קיימת חשיבות רבה לכתיבת האפיונים בשפה המובנת למשתמש, ונדרשת חשיפה מוקדמת ככל האפשר של המערכת המתוכננת למשתמש.

במכרו נאמר כי "פירוט המידע והנתונים הכלולים במפרט הנו כזה שאין צורך (למעט אם יתגלו מקרים חריגים, שידונו אז לגופו של עניין), לשוב ולראיין את המשתמשים בארגון. כל מחסור שיתגלה בנתונים ובמידע (אם יהיה כזה) יופנה למינהלת התכנית (זו תשלים את המידע, לפי שיקול דעתה, בדרך כלל ממחלקת מערכות מידע ותקשוב ובמקרים חריגים - מן המשתמשים עצמם)".

מהאמור לעיל עולה כי מלכתחילה לא תכנן שב"ס לשתף באפיון המפורט של המערכת את המשתמשים המכירים באופן מעמיק את תהליכי העבודה בשב"ס.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי הפירוט במכרו היה רחב ומעמיק דיו, על מנת לאפשר לספק לכתוב את האפיון המפורט ללא צורך לפנות שוב למשתמשים בארגון. הוא הוסיף כי לא היה בניסוח המצוטט כדי למנוע את הפנייה למשתמשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לשתף גם באפיון המפורט של המערכת משתמשים המכירים באופן מעמיק את תהליכי העבודה בשב"ס, כדי לאפשר חשיפה מוקדמת ככל האפשר של המערכת המתוכננת למשתמשים, כנדרש בנוהל מפת"ח.

חברה א' העירה בעניין זה למנ"ט כבר בינואר 2009, וקבעה שקיימים סיכונים באישור מסמכי אפיון בגלל מחסור במומחי יישום<sup>21</sup>. עוד העירה החברה כי עקב שינויים רבים שהיו בתהליכי העבודה במהלך האפיון המפורט של המערכת היה צורך בשינויים באפיון המקורי.

בדצמבר 2009 ביקש הנציב מרמ"ט שב"ס להקים צוות בראשותו, בשיתוף יועצים חיצוניים, שיתחקר את מהלך העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א, יבחן את מצב הפרויקט ויגבש המלצות לקראת השלבים הבאים בפרויקט. לצורך זה נשכרה חברה ד'. בפברואר 2010 הגישו נציגי החברה לנציב את ממצאי בדיקתם ולפיהם במהלך השקת המערכת הועלו כמה בעיות, בנושאים כמו הסבה וטיוב של נתונים, בדיקות של המערכת, תכנית העלייה לאוויר, ניהול סיכונים והתאמת המערכת

20 יצוין כי את תת-מערכת המודיעין פיתח שב"ס ולא הספק.

21 מומחה היישום, הנקרא גם הלקוח, מייצג יחידה בארגון או גורם חיצוני שהוא המעוניין ביותר במערכת. הוא "המשתמש העיקרי", והוא הגורם המוסמך לאשר, בין היתר, את אפיון המערכת, את בדיקתה ואת התקנתה.

לציפיות המשתמשים; בעיות אלה פגעו באמינות המערכת וביכולת הטמעתה והביאו לידי אי-שביעות רצון ממנה. חברה ד' מצאה בין היתר כי מסמכי האפיון המפורט של הפרויקט נכתבו בשפה טכנולוגית שלא הייתה מובנת למשתמשים, ואישור המסמכים האלה נעשה ללא הבנה מלאה של התוצר הצפוי.

2. כאמור, אפיון המערכת לצורך פרסום המכרז נעשה בידי חברה ג' בשנת 2006. חברה א' חתמה על החוזה בסוף אוקטובר 2007, ותת-מערכת מש"א עלתה לאוויר בדצמבר 2009. מאז נעשה האפיון חלו שינויים רבים בשב"ס ובהם: הוצאו נהלים חדשים, חלו שינויים בחוק שחייבו גם הם שינוי בנהלים, וכן שב"ס קיבל כאמור מידי צה"ל את האחריות להחזקת אסירים ביטחוניים ומידי משטרת ישראל את האחריות להחזקת עצורים. אולם התהליכים שאופיינו כמעט לא עודכנו, בין היתר משום שהמשתמשים במערכת לא היו מעורבים דיים בתהליך פיתוחה.

3. על פי נוהל מפת"ח, לפני הכנסת מערכת תהליכית (BPM) לארגון נדרשת היערכות הכוללת את הצעדים האלה: קביעת מתודולוגיה לעיצוב של תהליכים (Modeling), תיעוד תהליכים ותכנונם והכשרת עובדים לעבודה במערכת המבוססת על תהליכים. עוד נקבע בנוהל מפת"ח, כי התחלת המימוש מחייבת התמקדות במספר מועט של תהליכים קריטיים לארגון. היערכות ארגונית נאותה היא המפתח להצלחתו של פרויקט מסוג זה, והיעדרה עלול להיות הסיבה העיקרית לכישלונו.

במצאיה ציינה חברה ד' כי במערכת קידמה הוכתבו נוהלי עבודה, בהם גם תהליכים קשיחים, במקום שבו לא היו תהליכים כאלה בעבר. היא התרשמה כי המערכת מנותקת מהמציאות בשטח ואינה מתאימה לתהליכי העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי הוא לא ביצע את כל ההכנות הנחוצות ולא הכשיר את עובדיו לשימוש במערכת תהליכית.

## הקמת תת-מערכת מש"א

תת-מערכת מש"א כוללת את כל התהליכים והפעילויות הקשורים לטיפול במחזור השירות של העובד בשב"ס ולניהול התיק האישי שלו.

במחזור החיים של מערכת מידע קיימים שלושה שלבים עיקריים: פיתוח, בדיקות וייצור. בשלב הפיתוח מתבצעים ניתוח תהליכים וכתובת תיאורם; בשלב הבדיקות - בדיקות ותיקון תקלות; בשלב הייצור - תחזוקה ופיתוח גרסאות. כדי לבצע את המשימות נדרשת סביבת עבודה נפרדת לכל שלב, דהיינו סביבת פיתוח<sup>22</sup>, סביבת בדיקות<sup>23</sup> וסביבת ייצור<sup>24</sup>.

**בדיקות מערכת:** על פי נוהל מפת"ח, בדיקות מערכת (System Tests) הן בדיקות מקיפות ומלאות של המערכת שמבצעים בודקים מקצועיים שלרוב אינם חלק מצוות הפיתוח. בדיקות

- 
- 22 סביבת פיתוח - סביבת מחשבים, תכנות, משרד, תקשורת ועוד, שבה פועלים ויוצרים אנשי המקצוע (מתכנתים, מעצבים ומנתחי מערכות) במטרה לבנות מערכת חדשה או לשדרג מערכת קיימת.
- 23 סביבת בדיקות - סביבת מחשבים, תכנות, משרד, תקשורת ועוד, שבה פועלים ויוצרים הבודקים (אבטחת איכות) במטרה לבדוק אם המערכת שפותחה תקינה ואם היא פועלת על פי האפיון (הדרישות) ומוכנה לייצור.
- 24 סביבת הייצור - המחשבים שבהם פועלת המערכת ונותנת שירות למשתמשים.

מערכת מבוצעות בסביבת בדיקות מיוחדת שאיננה סביבת הפיתוח, והיא דומה ככל האפשר לסביבת הייצור שבה תופעל המערכת. תוצאות שלב בדיקות המערכת הן גורם מרכזי בהחלטה אם להפעיל את המערכת.

**בדיקות קבלה:** על פי נוהל מפת"ח, בדיקות קבלה (Acceptance Testing) הן החלק של משתמשי הקצה בבדיקות המערכת. משתמשי המערכת, בליווי מומחה היישום ובסיוע מנהל הבדיקות ואנשי הפיתוח, מדמים את הפעלת המערכת בזמן אמת ואת השימוש השוטף בה. הם מזינים את הנתונים ומפעילים אותה, לפי תרחישים שהוגדרו מראש או באופן אקראי, ובודקים אם היא מגיבה כצפוי. בדיקות הקבלה משלימות את בדיקות המערכת. מומחה היישום ישתתף, בדרך כלל, בבדיקות קבלה ולפעמים גם בבדיקות מערכת.

בחווה נקבע כי מבדקי הקבלה הרשמיים ייעשו בשני סבבים: הסבב הראשון - באתר הפיתוח של הספק, לפני התקנת המערכת אצל המזמין (FAT). סבב זה יהיה הסבב היסודי והמקיף ביותר של מבדקי הקבלה; הסבב השני - באתר התפעולי של המזמין ולאחר ההתקנה (SAT<sup>25</sup>). סבב זה יכול את סוגי הבדיקות שלא היה אפשר לבצען באתר הפיתוח, וכן מדגם מוגדר מראש ומייצג של בדיקות מהסבב הקודם, שנועד לאמת את תקפותן.

עוד נכתב בחווה כי "עם השלמת כל מבדק יכין הספק דוח סיכום למבדק. סך כל דוחות הסיכום יהוו את תיק סיכום המבדקים והוא יסופק למזמין. חובת ההוכחה של שלמות הבדיקות, דהיינו שכל דרישות המערכת מולאו ונבדקו, חלה על הספק. הספק יהיה אחראי לתכנון וביצוע כל המבדקים עבור מערכת קידמה, גם אם בוצעו בפועל ע"י קבלן משנה שלו או מי מטעמו".

הביקורת העלתה כי שב"ס לא בדק אם הספק השלים את הבדיקות של תת-מערכת מש"א. עוד העלתה הביקורת כי מומחי היישום של מערכת מש"א או עובדים אחרים ממינהל משאבי אנוש לא היו שותפים לבדיקות הקבלה של מערכת קידמה. כמו כן, לא בוצעו בדיקות קבלה מלאות של המערכת בשב"ס, והוא אישר את קבלתה ואת המעבר לשלב הייצור בלא שווידא שהיא מוכנה לעלייה לאוויר.

גם חברה ד' כתבה בדוח שהגישה לנציב בפברואר 2010 כי הספק עשה בדיקות חלקיות, ללא קריטריונים ברורים להצלחה. את הבדיקות מטעם שב"ס עשו לרוב אנשי מנ"ט, ללא מעורבות של המשתמשים במערכת, והמשתמשים לא קיבלו עליהם אחריות לתוצרים. רוב הבדיקות נעשו על בסיס נתונים פיקטיביים בגלל העיכוב בהסבת הנתונים מהמערכת הישנה. תסריטי הבדיקות כללו בעיקר בדיקות מול התהליכים שהוגדרו באפיון בלבד, ולא כללו תסריטי תהליכים הבודקים עבודה בכל המערכת, מתחילת התהליך ועד סיומו.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי הבדיקות היו חלקיות הואיל והפיתוח לא הסתיים בזמן, ולכן אושרה תכנית להעלאת התכולה המוסכמת בהדרגה בכמה גרסאות - חלקן לאחר העלייה הרשמית לאוויר.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס על שלא ביצע בדיקות קבלה מלאות לתת-מערכת מש"א ואישר את קבלתה בלי שווידא שהיא מוכנה לעלות לאוויר.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי במסגרת הפקת הלקחים מעליית מערכת מש"א הוחלט כי להבא יורחב חלקם של המשתמשים בבדיקות הקבלה, וכי את מערכות אסירים, בתי סוהר ומודיעין יבדקו מספר רב של משתמשים, והם ישותפו בקבלת ההחלטה על העלייה לאוויר.

**ה של ב הני סויי ( פיי לוט ) :** על פי נוהל מפת"ח, אחת האפשרויות לבדיקת המערכת מהבחינה המבצעית היא הרצתה במסגרת שלב ניסויי (להלן - פיילוט), דהיינו הפעלה מבוקרת ומוגבלת מבחינת מספר המשתמשים או מבחינת התכולה. לשם ביצוע הפיילוט יש לקבוע במדויק את הקריטריונים להצלחה, את תכנית הפיילוט, את הרכב המשתתפים בו ועוד.

1. במסמך שפרסם מנ"ט ב-3.11.09 בנושא הפיילוט נכתב כי לקראת העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א יבוצע הפיילוט מ-4.11.09 עד 26.11.09, ובמהלכו יוקצו שבועיים לפיילוט משתמשים ושבוע לפיילוט טכנולוגי<sup>26</sup>.

ב-12.11.09 התקיים דיון, בראשות ראשת מחלקת ארגון ותקינה ובהשתתפות נציגים ממנ"ט. בדיון נקבע בין היתר, כי לפני בדיקות הקבלה (SAT) צריכים להסתיים פיתוח כלל הדוחות, השאלות והמכתבים, מתן ההערות של צוות הבדיקות על הדוחות והתיקונים בעקבותיהן. עוד נאמר בדיון כי החברה טרם פיתחה את הדוחות שפורטו במכרז ונרשמו חוסרים בהסבה ובטבלאות המערכת, וכי החברה גם לא הגישה לשב"ס תכניות עבודה מפורטות.

**מהדיון עולה כי הוחלט על ביצוע הפיילוט בלי שבועות בדיקות קבלה, החייבות להיעשות לפניו, ואף שחברה ב' לא השלימה את הסבת הנתונים, טבלאות המערכת, הדוחות, השאלות והמכתבים במערכת החדשה.**

2. לפיילוט נקבעו שני מדרי הצלחה: יציבות המערכת - שתיבחן לפי כמות התקלות שיתגלו בפיילוט; וחויית המשתמש - שתיבחן על סמך המשובים של משתתפי הפיילוט ועל סמך מדדים טכנולוגיים, שלא הוגדרו. נקבע כי מיד עם סיום הפיילוט ינתח שב"ס את תוצאותיו על סמך המדדים והמשובים שנקבעו, ואחר כך יבוצע עם הספק ניתוח של משמעות התוצאות כדי להעריך את בשלות המערכת לעלייה לאוויר. תוצאותיו של ניתוח זה יישמו בידי סגן נציב שב"ס בסיס לקבלת ההחלטה בדבר מוכנות המערכת להפעלה מבצעית ולמתן אישור העלאה לאוויר.

**הביקורת העלתה כי הפיילוט של תת-מערכת מש"א בוצע באיחור משום שתת-מערכת לא התייצבה והיו בה תקלות רבות. עוד הועלה שביצועו של הפיילוט היה חלקי בלבד ומצומצם בהרבה מהמתוכנן. כמו כן, שב"ס לא ניתח את תוצאות הפיילוט על סמך המדדים שהוגדרו, ניתוח שהיה אמור לסייע לו להחליט אם המערכת מוכנה להפעלה מבצעית.**

**ה ד ר כ ה , ה ט מ ע ה ו נ י ה ו ל ה ש י נ ו י :** על פי נוהל מפת"ח, הרכיב "הדרכה והטמעה" הוא רכיב מרכזי בעץ המערכת, שמטרתו בין היתר לקבוע כיצד תוטמע המערכת, כיצד "יונעו" האנשים בארגון להשתמש בה, איך יבוצעו ההדרכות, האם יש צורך בהסבת נתונים של המערכת הישנה, מי אחראי להכנת המדריך למשתמש ועוד. הטמעת המערכת נעשית בשלב ההתקנה וההרצה, ואחר כך במשך כל חיי המערכת (תפעול ותחזוקה). ואולם כבר בשלב האפיון יש להתחיל ולהגדיר תכנית הטמעה כוללת של המערכת, מתוך התחשבות בנוהלי הארגון, בגורמי אנוש,

26 פיילוט משתמשים נועד לבחון את התהליכים שמתבצעים באופן שוטף, וכן תהליכים אחרים שיש חשיבות רבה לביניהם לפני העלייה לאוויר; פיילוט טכנולוגי אמור לבדוק את שלמות הנתונים.

בארגון ושיטות (או"ש) ועוד. תכנית זו תורחב בשלב עיצוב המערכת ובנייתה ותיבדק בשלב בדיקות המערכת.

בחווה נקבע כי תהליך ההדרכה יתבצע סמוך ככל הניתן למועד ההפעלה המבצעית כדי למנוע מהמודרכים לשכוח את שלמדו. מיד עם הפעלת המערכת יתבצע שלב הטמעה, ובמסגרתו ילווה צוות של מטמיעים מטעם הספק את המשתמשים, יסייע להם לעבוד עבודה סדורה ויוודא ששימושם במערכת נכון ויעיל.

עוד ביוני 2008 הוקם בשב"ס "ענף קליטה והטמעה לתכנית קידמה", שמטרתו לטפל בניהול השינוי בשב"ס לקראת קליטת מערכת קידמה. בענף שובצו ארבעה ראשי תחומים: משאבי אנוש, אסירים, ניהול בתי סוהר ומודיעין, ולנושא הוקצבו 100,000 ש"ח. ראש מינהל תכנון מינה את ראשת מחלקת ארגון ותקינה דאו לניהול הפרויקט מטעם שב"ס, וזו הפעילה את צוות ניהול השינוי ועסקה גם בתכנית ההדרכה של מינהלת ההדרכה שהוקמה בשנת 2010.

בדצמבר 2009 כתבה ראשת מחלקת ארגון ותקינה מסמך שכותרתו "לקחים מפרויקט קידמה עד כה", ובו ציינה כי הקמת מינהלת ההדרכה בראשותה בשלב מוקדם הקלה את העבודה עם חברת ההדרכה וסייעה בתכנון ההדרכות, אך "הדרישה הארגונית ליצור תכנית הדרכה כוללת בשלב מוקדם מדי גרמה להשקעת עבודה לריק ובעיקר להטעיה של הארגון באשר למועד העלייה לאוויר". לדבריה, היה צריך לשכור את שירותיה של חברת ייעוץ ארגוני שתלווה את ענף קליטה והטמעה. התברר כי עברו כמה חודשים עד ההתקשרות עם חברה כזו, ובינתיים הענף שהוקם לא היה מסוגל לעסוק בניהול השינוי והרבה מפעילויותיו המתוכננות בוטלו. עוד ציינה ראשת המחלקה כי מאחר שקציני ענף הטמעה ישבו באתר החברה, הם הפכו בשלב מוקדם למדי למומחים במערכת, כל אחד בתחומו, ועסקו במתן הרשאות ובהשלמת טבלאות מערכת. יתרה מזו, התברר שקציני הענף עשו טעויות רבות, משום שמנ"ט לא פיקח על עבודתם, ומאחר שלא קיבלו הדרכה או הכשרה כלשהי ולמדו את המערכת בעצמם או תוך כדי שיחות מסדרון עם מנתחי המערכת של חברה א'.

מהמסמך האמור עולה כי אף על פי ששב"ס הניח תשתית לקיום תהליך ניהול השינוי - הוקם ענף קליטה והטמעה, שובצו קצינים וניתן תקציב - היה תהליך זה חלקי, מטרתו לא הוגדרו כראוי, ולא היה פיקוח עליו. פעילותו העיקרית של ענף קליטה והטמעה התמקדה למעשה בסיוע לעובדי חברה א' בפיתוח המערכת ולא בניהול השינוי אצל המשתמשים.

העלייה לאוויר: שלב העלייה לאוויר הוא השלב הקריטי בפרויקט. מהלך של התנתקות מהמערכת הישנה ומעבר למערכת חדשה טומן בחובו סיכונים רבים לארגון, העלולים לגרום לו נזקים כבדים אם הם אינם מנוהלים כהלכה. הרצת המערכת צריכה להיעשות בהקפדה יתרה ובבקרה מיוחדת, לרבות קביעת דרכי נסיגה (fallback) שיינקטו אם יתרחשו תקלות חמורות. אם הפיתוח נעשה על ידי גורם חוץ, ההתקנה וההרצה הם בתחום אחריותו המלאה.

בדיון במצב הפרויקט שהתקיים עם הנציב באוגוסט 2009, אמר הנציב כי יש בעיה בדרך ניהול הפרויקט המחייבת קיום הערכת מצב ואיתור תקלות ותיקונן. הנציב קבע כי יעד מנ"ט הוא שהפרויקט יועמד לרשות שב"ס עד סוף מאי 2010 ובמסגרת תקציבית של 120 מיליון ש"ח. כמו כן הטיל על ראש מינהל תכנון לשכור את שירותיו של יועץ לקבלת חוות דעת על מצבו של הפרויקט.

בסוף ספטמבר 2009 הוכנה במנ"ט טבלה המפרטת את הבעיות המונעות עלייה לאוויר בזמן". בטבלה נמנו כ-30 בעיות, כמו הסבת נתונים חלקית, אי-פיתוח דוחות ואי-תקינותם של 90% מהתהליכים שנבדקו.

ראש מינהל תכנון שכר את שירותיה של חברה ו' כדי שתבדוק אם פרויקט קידמה עתיד לעמוד במסגרת המשאבים שהוקצו לו, ומהו הכיוון שמומלץ להתמקד בו כדי להביא את מה שהושקע לידי

מיצוי מיטבי. בנובמבר 2009 הגישה החברה לשב"ס את חוות דעתה וקבעה כי יהיה קשה מאוד להפעיל את המערכת במלוא תכולתה בלוח הזמנים שנקבע ובלי חריגות מהתקציב. אם תעלה המערכת לאוויר במועד שנקבע, סביר מאוד להניח שתהיה זו מערכת לא בשלה העלולה לגרום לשב"ס סיכונים חדשים שיפגעו באמינותה, יגרמו לתוספת עלויות לצורך ייצובה ועלולים להביא בסופו של דבר לידי הורדתה מהאוויר.

כבר בחוות הדעת ציינה חברה ו' סיכונים קשים לפרויקט כמעט בכל מרכיביו: עצם היות קידמה מערכת תהליכית, בדיקות הקבלה, הסבת הנתונים וטיובם, שינוי הבעלות אצל הספק, לוח הזמנים, ניהול התקציב וניהול הפרויקט עצמו. החברה העריכה כי הנושא "סוגיות טכנולוגיות" לא נבדק דיו, ועולים כמה סימני שאלה הנוגעים לביצועי המערכת בהפעלה מבצעית מלאה כשישתמשו בה מאות עובדים בעת ובעונה אחת. כמו כן היה צורך לבדוק בין היתר אם עמדות הקצה מסוגלות להפעיל בעת ובעונה אחת את היישומים השונים.

בסיכום חוות הדעת המליצה חברה ו', בין היתר, לדחות בכמה חודשים את העלאת הגל העיקרי של המערכת ולנצל את מרווח הזמן לשיפור אמינות המערכת ולניהול תהליך השינוי; החברה הדגישה שאמינות המערכת היא קריטית וקבעה שעל שב"ס להשקיע מאמץ ממוקד בבדיקות ובביצוע ההשלמות הנדרשות להשגת אמינותה של ליבת המערכת; יש צורך בהתארגנות נכונה לניהול המהלך בשלביו הקריטיים; יחידות שב"ס צריכות להיות שותפות למאמץ ויש להטיל עליהן את האחריות לקליטתה; יש לסיים את כל הפעילות בתחום הסבת הנתונים וטיובם; יש לקבל אישור פורמלי של מומחי יישום מטעם שב"ס ולבצע פיילוט מסודר, הפקת לקחים ותיקון ליקויים לפי הצורך.

כאמור, מינהל משאבי אנוש לא היה מעורב דיו בבדיקת המערכת לפני העלייה לאוויר ובהכנות לקליטתה. כמו כן, לא הסתיימה הפעילות בנושא הסבת הנתונים, בדיקות המערכת היו כאמור חלקיות ולא בוצע פיילוט מסודר, וכן לא נעשה אחריו תהליך של הפקת לקחים ותיקון הליקויים.

בדצמבר 2009 קיים הנציב דיון ובו הציג ראש מנ"ט מצגת שלפיה בעת העלייה לאוויר יהיו 50 תהליכים תקינים בתת-מערכת מש"א, וכי על פי דיווח הספק "פיתוח מערכת האסירים נמצא בשלבי סיום", 80% ממסמכי האפיון המפורט של תת-מערכת אסירים ו-50% ממסמכי האפיון המפורט של שתי תת-המערכות האחרות כבר פותחו בידי חברה ב'. גם חוות הדעת של חברה ו' נדונה בדיון האמור. הנציב ביקש לבדוק חלופה שתאפשר להעלות לאוויר את כל מערכת קידמה במסגרת הזמן שנקבע, אפילו אם הדבר יאפשר העלאת 50% מהתכולה בלבד או יהיה כרוך בהמרת תהליכים לעבודה ידנית, ולאחר מכן יושלמו תהליכים שתוכננו, בתנאי שב"ס יקבל בשלב הזה "לפחות מה שיש עכשיו בצוהר" (מערכת האסירים הישנה).

עוד קבע הנציב בדיון כי מאחר שרבע מהפרויקט (תת-מערכת מש"א) נראה איכותי ומבטיח ויעלה בתוך זמן סביר, הדבר ייתן "עידוד וכוח להמשיך... למרות הסיכונים". לדבריו, "מועד העלייה לאוויר והתכולה פחות מטרידים משאלת הנזק שעלול להיגרם בארגון מחוסר פעילות של אחת מהמערכות ולכן יש לטפל בכך מראש; לא ניתן להפסיק את הפרויקט ולבנות מערכת חלופית מכל ההיבטים: תקציבית, תכולתית, משפטית ותדמיתית". הנציב החליט להמשיך את הפרויקט עם הספק וקבע ש"ב-31/12 המערכת המיוצבת ביותר של מש"א תעבור ותעלה לאוויר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עולה ספק אם ההחלטה בדבר העלאת מערכת מש"א לאוויר התקבלה לאחר שנבחנו כל הבעיות שהועלו, ואם נעשו כל פעולות התיקון וההשלמה הדרושות. בדיון האמור לא הוצגו ולא נבחנו כל הבעיות שפורטו בטבלה שהכין מנ"ט חודשיים קודם לכן בספטמבר 2009, כמו כן ההחלטה התקבלה בטרם נבחנו פעולות התיקון וההשלמה שהומלץ עליהן בחוות הדעת של חברה ו'.

הרצה מקבילה: על פי נוהל מפת"ח, הרצת מערכת חדשה בד בבד עם המערכת הישנה מאפשרת את בדיקת מבצעות המערכת בלא לסכן את פעילות הארגון. ההחלטה אם להריץ את המערכת החדשה בד בבד עם המערכת הקיימת ולמשך כמה זמן, ולחלופין להתחיל לעבוד במערכת החדשה בדרך המאפשרת חזרה מבוקרת לעבודה במערכת הישנה, נמצאת בידי הנהלת הארגון. במכרו נקבע כי "תכנון העלייה לאוויר יכולול גם מנגנונים של נסיגה (Roll Back) למערכות הקיימות במקרה של משבר חמור".

1. בדצמבר 2009 שלחה ראשת מחלקת סגל במינהל משאבי אנוש חוזר לכל הקצינים במינהל ולכל מפקדי בתי הסוהר, ובו הודיעה על הקפאת כל תהליכי העבודה במערכת מש"א הישנה. ממועד זה נחסמה האפשרות להקליד במערכת הישנה והתאפשרה צפייה בלבד. בסוף 2009 הועלתה תת-מערכת מש"א החדשה לאוויר, בתכולה שהוגדרה "גל א" ואשר הכילה פחות ממצחית מהתהליכים שהוגדרו בחוזה המקורי.

למרות הקביעה במכרו הוחלט שלא להפעיל את המערכת החדשה ואת מערכת משאבי אנוש הישנה בעת ובעונה אחת. הביקורת העלתה כי לפני העלייה לאוויר לא נקבעו דרכי נסיגה כלשהן שיינקטו אם יתרחשו תקלות חמורות במערכת החדשה, כפי שנקבע במכרו וכפי שנדרש בנוהל מפת"ח. מאחר שהמערכת החדשה שהותקנה לא הייתה תקינה, ולשב"ס לא הייתה כל דרך חזרה למערכת הישנה, נפגעה עבודת מינהל משאבי אנוש פגיעה ניכרת.

2. עם עלייתה לאוויר של תת-מערכת מש"א, היא קיבלה מהמשתמשים בה ציון נמוך בפרמטרים האלה: איכות המערכת, התאמתה לדרישות המשתמשים, עומק השינוי בתהליכי עבודה שהמערכת דרשה ואיכות הנתונים שעברו מהמערכת הישנה. בדיון שהתקיים בלשכת הנציב בינואר 2010, חודש לאחר העלאת המערכת לאוויר, ציינה ראשת מחלקת ארגון ותקינה כי "היה צריך לקיים פיילוט אמיתי לתקופה ארוכה יותר כשמירב התהליכים היו עובדים ונכונות מש"א לקלוט אותה הייתה רבה יותר".

בתשובתה מינואר 2013 טענה חברה ב' כי כל הפרמטרים האמורים היו באחריות שב"ס: הצגת דרישות המערכת בהתאם לדרישות המשתמשים ואישור האפיון בהתאם לצרכים; איכות הנתונים שעברו מהמערכת הישנה - שהיא תולדה של הליך טיוב הנתונים שהיה באחריות שב"ס; עומק השינוי בתהליכי העבודה גם מייצג כשל של שב"ס. בנושא איכות המערכת עצמה טענה חברה ב' כי "מדובר בהגדרה כוללנית וחסרת משמעות, שלא ברור לה על סמך מה נמדדה".

בפברואר ובאוגוסט 2010 סיפקה חברה ב' שתי גרסאות תיקונים (41 ו-42). על פי מסמך שכתב ראש מנ"ט להנהלת שב"ס בספטמבר 2011, שתי הגרסאות לא רק שלא פתרו בעיות מהותיות במערכת אלא אף גרמו לבעיות חדשות והביאו את המשתמשים לידי תסכול מתמשך. נוכח הבעיות המשמעותיות שהתעוררו בשלב ההרצה הידק שב"ס את בקורות האיכות על הספק. ניסיונותיו לקבל מהדורה מתוקנת לגרסה 42, שנמשכו בשנת 2010, לא צלחו והתברר שאיכות הגרסאות אינה מספקת. על פי אותו מסמך, הדבר גרם למשבר ארגוני שהלך והחריף, והוא פעל לייצוב המערכת באמצעות תיקון נתונים והוספת ממשקים, סיוע "בשחרור תהליכים תקועים, אספקת מסכי הזנה

ליצור קליטת נתונים ואספקת דוחות". בסוף 2010 ביקש שב"ס מחברה ב' לקבל את גרסה 42 המתוקנת, והיא הועברה לבדיקתו בתחילת ינואר 2011.

מן האמור עולה כי תת-מערכת משאבי אנוש החדשה שסופקה לשב"ס לא תפקדה כנדרש, והדבר פגע בפעילותו השוטפת של מינהל משאבי אנוש. הליקויים הניכרים לא באו על תיקונם למרות חלוף הזמן, וכדי להקטין ככל האפשר את הנזק העלול להיגרם בשל ליקויים אלה, נעשתה העבודה בחלק מהתחומים ידנית או באמצעות עזרים שפיתח מנ"ט.

בתשובתה מינואר 2013 מסרה חברה ב' כי גרסה 42 המעודכנת של מערכת מש"א נמסרה לשב"ס בינואר 2011, ולאחר מכן לא שיתף שב"ס עוד את החברה בפיתוח המערכת ובהטמעתה, והטיפול במערכת בוצע באחריותו; החברה הוסיפה ששב"ס אישר את תקינות המערכת ואת תום תקופת האחריות של חברה ב' למערכת. עוד נכתב בתשובה כי המערכת, שאפיונה אושר על ידי מנ"ט, אינה תואמת את צורכי המשתמשים בה, וכי שב"ס לא היה ערוך לקליטתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התוצאות מלמדות ביתר שאת כמה חשוב היה לקיים בדיקות קבלה מלאות ופיילוט רחב קודם ההחלטה על העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א.

הביקורת העלתה כי כל הסיכונים שחברה ו' התריעה עליהם התממשו. אופן ניהול הפרויקט הביא לפגיעה קשה בתכולתו, בלוח הזמנים שלו ובתקציבו. תקציב הפרויקט הלך וגדל, ולוח הזמנים הלא ריאלי פגע באיכות המערכת. בדיקות הקבלה החלקיות וההחלטה להפסיק את השימוש במערכת משאבי אנוש הישנה ולהחליפה בתת-מערכת החדשה ללא כל יכולת חזרה אילצו את שב"ס לעבור לעבודה ידנית בתחומים שהמערכת החדשה לא נתנה להם מענה.

3. במקרו נאמר כי הספק ינהל את הפרויקט בשקיפות מלאה, שתאפשר לגורמים מטעם שב"ס לבצע את הבקרה ביעילות ולקבל תמונת מצב נכונה. עוד נאמר כי הספק יאפשר לנציגים מטעם שב"ס להיות נוכחים בבדיקות הלא רשמיות וייתן לו גישה למסמכיהן; כל סבבי מבדקי הקבלה הרשמיים יתבצעו בנוכחות נציגים של שב"ס על פי החלטתו; הספק יודיע מראש על ביצוע בדיקות לא רשמיות ברמת המערכת ועל מועדן ויאפשר לנציגי שב"ס להיות נוכחים בהן.

בתכנית מבחני הקבלה שהגישה חברה א' לשב"ס במרץ 2008 נקבע גם כי "כל סבבי מבדקי הקבלה הרשמיים יתבצעו בנוכחות ראש התכנית ונציגים אחרים מטעם שב"ס, עפ"י החלטת שב"ס". בדיקות קבלה מסוג FAT ייעשו באתר הספק, ובעת ביצוע מבדקי הקבלה תיתן חברה א', באמצעות חברה ה' (בודקת התכנה מטעמה), לנציגי שב"ס גישה בלתי מוגבלת לכל הציוד, התכנה, הנתונים והתסריטים הכלולים במערכת בכלל וברכיבים הנבדקים בפרט.

בפברואר 2010 ביקש האחראי לבדיקות מטעם שב"ס להיות נוכח בבדיקות של גרסה 41 של תת-מערכת מש"א עם נציגי חברה ה'. ממסמכי שב"ס עולה כי חברה ב' לא אישרה לו להיות נוכח בבדיקות האמורות.

יוצא אפוא כי שב"ס לא מיצה את זכותו להיות נוכח בבדיקות הספק כמתחייב מהחוזה.

## הטיפול בפרויקט לאחר העלאתה לאוויר של תת-מערכת מש"א

הפקת לקחים לאחר העלייה לאוויר: בדצמבר 2009 ביקש הנציב מרמ"ט שב"ס להקים צוות בראשותו, בשיתוף יועצים חיצוניים, שיתחקר את מהלך העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א, יבחן את מצב הפרויקט ויגבש המלצות לקראת שלביו הבאים. כאמור, לצורך זה נשכרה חברה ד'. בפברואר 2010 הגישו נציגי החברה את ממצאי בדיקתם ובהם כמה בעיות שעלו במהלך השקת המערכת, בנושאים כמו הסבה וטיוב של נתונים, בדיקות המערכת, תכנית העלייה לאוויר, ניהול סיכונים והתאמת המערכת לציפיות המשתמשים, שפגעו באמינות המערכת וביכולת הטמעתה והביאו לידי אי-שביעות רצון ממנה.

בנוגע ללוח הזמנים נאמר כי אף שבאוגוסט 2009 סוכם שהגל ראשון יעלה בנובמבר 2009, הוא הושק רק בסוף דצמבר 2009 ובאופן חלקי; המשתמשים לא היו שבעי רצון מתהליך ההשקה של תת-המערכת ולא מהעבודה השוטפת באמצעותה - התהליכים הממוחשבים לא תאמו את עבודת השטח, חסרו נתונים והיו נתונים לא אמינים; הנוקשות התהליכית פגעה ביכולת לבצע משימות בזמן ראוי; כמו כן לא הייתה באותו מועד תכנית עבודה תקפה ומאושרת לפרויקט, לא מונה מנהל פרויקט מקצועי במשרה מלאה, ובין הגורם המקצועי בשב"ס (מנ"ט) לספק התגלעו חילוקי דעות עמוקים ושרר חוסר אמון הדדי, ואלה הקשו את ביצוע העבודה השוטפת. בדוח הבדיקה נאמר כי המשתמשים העיקריים של תת-המערכות האחרות כמעט לא היו מעורבים בתהליך הפיתוח, והם חשו מאוימים על ידי מערכת קידמה וחששו מהיום שבו יאלצו להשתמש בה.

בפברואר 2010 המליצה חברה ד' לשב"ס לנקוט את הצעדים שלהלן: הקמת מינהלה ייעודית שתנהל את הפרויקט עד סיום ההטמעה, ובראשה יוצב מנהל בכיר מתוך הארגון במשרה מלאה; הקמת ועדת היגוי עליונה, בראשות הנציב או סגנו או הרמ"ט, שתפקח על הפרויקט ותבקר אותו באופן רצוף; מינוי מידי של מנהל פרויקט שיהיה כפוף לראש המינהלה ויונחה מהבחינה המקצועית על ידי ראש מנ"ט; מינוי מתאמי מחשוב או נאמני מחשוב (Key Users) מטעם המשתמשים; גיבוש תכנית עבודה מעודכנת לניהול תהליך הבדיקות, לרבות ההסבה והטיוב, ניהול הסיכונים וניהול העלייה לאוויר על סמך לקחי תת-מערכת מש"א; שיפור הקשר עם הספק.

באותו חודש התקיים דיון אצל הנציב בנושא "תחקיר עליית מש"א א' לאוויר" בהשתתפות נציגי חברה ד' ובעלי תפקידים בכירים בשב"ס. בדיון הוצגו ממצאי החברה והמלצותיה. הנציב החליט כי ועדת היגוי בראשותו תנהל את הפרויקט מהבחינה האסטרטגית ומינה את סגנו לראש מינהלת הפרויקט.

הבדיקה העלתה כי ועדת ההיגוי בראשות הנציב לא פיקחה על ניהול הפרויקט ברציפות, והמינהלה שבראשה עמד סגן הנציב פעלה כשנה בלבד - ממרץ 2010 עד אפריל 2011. כמו כן, מנהל הפרויקט מונה לתפקיד זה לזמן קצר ולא במתכונת שקבע הנציב. התמונה המצטיירת היא כי שב"ס השקיע משאבים רבים בקבלת ייעוץ - הן מחברה ו' והן מחברה ד' - אך עד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים וחצי לאחר שהגישה חברה ד' את המלצותיה, לא השתנה מצב הפרויקט באופן מהותי: לא הוכנה תכנית עבודה מפורטת לפרויקט, ולא מונה מנהל פרויקט ארגוני במשרה מלאה. חילוקי הדעות בין מנ"ט ובין הספק הביאו לידי נתק ביניהם, נתק הנמשך גם במועד סיום הביקורת.

בחינת חלופות בעקבות הכשלים בתת-מערכת מש"א א': על פי החוזה, שב"ס רשאי להפסיק את ההתקשרות בכל עת, לפי שיקול דעתו הבלעדי, בלי שיהא חייב לפרט את עילת ההפסקה, ולא תהיה לחברה כל תביעה או דרישה כספית כלפיו בקשר לכך. מיד עם קבלת ההודעה משב"ס על הפסקת ההתקשרות, תבצע החברה תכנית היפרדות כמפורט בנספח ד' לחוזה. בין היתר, בתקופת ההיפרדות תעביר החברה לשב"ס את כל המידע שנצבר אצלה במהלך מתן השירותים,

באופן המאפשר את המשך הפרויקט ללא כל פגיעה בו. עוד נאמר בחוזה שאם תופסק ההתקשרות, ישלם שב"ס לחברה רק בעבור השירותים שסיפקה ושהוא אישר עד מועד ההודעה על הפסקת ההתקשרות, ובעבור רכש שתמורתו שולמה גם אם טרם סופק.

באוגוסט 2010 התקיים אצל נציב שב"ס דיון בנושא פיתוח מערכת קידמה. בין היתר הועלו הבעיות האלה: הסדרת פעולתה וייצובה של תת-מערכת מש"א "קיבלה קשב נמוך מאוד" מחברה ב'; חברה ב' דרשה לדחות את מועד סיום הפרויקט ללא כל הסבר; פיתוח התכנה היה חלקי ביותר והתגלו בעיות בפעולות ההסבה שעשתה החברה והיא האשימה את שב"ס באיחור; היה צפי שחברה ב' תדרוש שעלויות התארכות הפרויקט בגלל א' יושתו על שב"ס, והיא דרשה לקיים הליך של בוררות על התנהלות הצדדים.

בסיום הדיון העיר הנציב כי המשבר עם הספק החל כבר בשנת 2008, כשהתגלו בעיות הנוגעות לתכולה וללוחות זמנים, והוא נבע ממורכבות הפרויקט ומרכישת חברה א' על ידי חברה ב', והוסיפה לו העובדה כי לא מסתמן סיומו של הפרויקט. הנציב קבע כי ראש מנ"ט ומנהל הפרויקט הארגוני יבחנו אם למנ"ט היכולת הטכנולוגית להמשיך את הפיתוח ויפרטו את הסיכונים הכרוכים בכך, והמשנה ליועץ המשפטי של שב"ס (להלן - המשנה ליועמ"ש) תבחן בתיאום עם מנהל האפשרות להפסיק את ההתקשרות עם חברה ב' בהסכמה.

באוקטובר 2010 התקיים אצל הנציב דיון נוסף, ובו המליץ מנ"ט לפתח בעצמו את מערכת קידמה ולהתחיל בתהליך העברת הביצוע בהסכמה כדי להימנע ממאבק משפטי ממושך. הנציב הורה לפעול כדי להגיע למצב שבו "המציאות תוביל לבוררות בין הצדדים". במרץ 2011 הסכימו חברה ב' ושב"ס כי המשך הפיתוח והתחזוקה של תת-מערכת מש"א יעבור לידי מנ"ט.

במכתבה לחברה ב' מנובמבר 2010 העלתה המשנה ליועמ"ש כמה נקודות שהיא רואה בהן הפרות חוזה, ואלו הן: הפרויקט לא התקדם לפי לוחות הזמנים שנקבעו בחוזה ובנספחיו; תת-המערכת מש"א שסיפקה החברה לא תאמה את אפיון המערכת ואת הנדרש במפרט, ועד נובמבר 2010 היא לא פעלה כמצופה וכנדרש, דבר שגרם לשב"ס נזקים ניכרים ולא אפשר למינהל מש"א לפעול באופן שוטף; עקב הליקויים הניכרים במערכת חזרו אנשי מינהל משאבי אנוש להפעיל חלק מהמערכות הישנות, ובחלק מהנושאים הם טיפלו באופן ידני; החברה סירבה להעביר לידי שב"ס את גאנט הפרויקט, וגם לא נתנה לנציגיו גישה לאתרי הפיתוח של הפרויקט; החברה לא הגישה לשב"ס דוחות התקדמות חודשיים כנדרש; החברה סירבה להעביר לידי שב"ס גרסה חדשה של תת-מערכת מש"א חתומה בידי מנהל הפרויקט ומנהל אבטחת איכות; עד נובמבר 2010 לא העבירה החברה לשב"ס את כל ההרשאות והסמאות הנדרשות להפעלת מערכת קידמה למרות פניות חוזרות ונשנות אליה.

ביולי 2010 קיבלה חברה ב' את אישורו של מנהל הפרויקט דאז על שהשלימה את אבן הדרך "עליית מש"א לאוויר", וזאת בידיעת ראש מנ"ט, ושב"ס אף שילם לה 1.32 מיליון ש"ח בעבור סיום אבן הדרך. באישור צוין כי יהיה צורך בכמה תיקונים לגרסה 42, והם יבוצעו עד אוגוסט 2010 ללא תמורה נוספת, אך "אין באמור לעיל כדי לעכב את האישור האמור".

בנובמבר 2011, יותר משנה לאחר שמנהל הפרויקט אישר את אבן הדרך "עליית מש"א לאוויר", הוציא מנהל הפרויקט דאז מכתב לחברה, שעניינו דרישת התשלום שלה בעבור סיום שנת האחריות, ובו כתב כי המערכת שסופקה לשב"ס לא סופקה במלואה ולא עמדה בבדיקות הקבלה; היא הייתה כל כך חסרה ולקויה עד כי לא היה אפשר להשתמש בה. יתרה מזו, לא נותרה בידי שב"ס הבררה אלא להשלים את החסרים ולתקן את התקלות על חשבוננו. האמור במכתב זה אינו מתיישב עם האישור שניתן לחברה ב' ביולי 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי אישור על השלמת אבן הדרך של עליית מערכת לאוויר צריך להינתן רק לאחר שהמערכת סופקה במלואה ונמצא שהיא עומדת בבדיקות הקבלה. לאור מכתבו האמור של מנ"ט לחברה ב' מנובמבר 2011, המערכת לא סופקה במלואה.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי "היה חשש ממשי כי אם לא תאושר אבן הדרך ולא יבוצע התשלום - החברה עלולה להפסיק לשתף פעולה עם שב"ס ועלולה להפסיק את פיתוחו של הפרויקט. פעולה כזו הייתה מעמידה את שב"ס בסיכון, ללא יכולת להמשיך את הפרויקט. לפיכך הוחלט על מתן אישור מסויג, תוך קבלת התחייבות החברה לביצוע התיקונים הנדרשים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על שב"ס לקיים דיון בנושא ולשקול חלופות שיינקטו אם תפסיק החברה את פיתוח הפרויקט.

סיום שנת האחריות: בנספח ח', שנחתם כאמור בינואר 2010, נאמר כי שנת האחריות תחל חודשיים לפחות לאחר אישור שב"ס שהופעל כראוי גל א' של תת-המערכת מש"א והיא עומדת במדדים המפורטים במכרז. כאמור, האישור האמור ניתן ביולי 2010, ועל פי החוזה שנת האחריות הייתה אמורה אפוא להתחיל בספטמבר 2010.

בסוף שנת 2010 הודיעה חברה ב' לשב"ס כי שנת האחריות תסתיים בדצמבר 2010. בתגובה הודיע שב"ס לחברה בתחילת ינואר 2011, כי אין בכוונתו לממש את זכותו לביצוע תחזוקה של תת-מערכת מש"א על ידי החברה.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי מכתבה של חברה ב' בדבר סיום שנת האחריות ותחילת תקופת התחזוקה נכתב כי החברה החשיבה את תאריך העלייה לאוויר - 31.12.09 - כתאריך הפעלת המערכת. הוא הוסיף כי "שב"ס, שסבל מאוד מהיעדר תמיכה כלשהיא במהלך שנת 2010, היה מעוניין להקטין את הנזק ולכן הודיע לספק כי איננו מעוניין בביצוע תחזוקה באמצעותו".

על פי נספח ח', שב"ס היה צריך לשלם לחברה בסיום שנת האחריות 580,000 ש"ח. בעקבות הודעתה של חברה ב' ביקש שב"ס מהחברה כי יתבצע הליך מסודר של העברת הטיפול בפיתוח המערכת (להלן - "העברת המקל"), כפי שמתואר בחוזה בין הצדדים. לאחר חודש השיבה החברה לשב"ס כי היא מתנה את ביצוע "העברת המקל" בקבלת התשלום בגין סיום שנת האחריות.

במכתבו לחברה ב' בספטמבר 2011 הודיע לה מנהל הפרויקט דאז כי התחייבותה לעניין "העברת המקל" נקבעה בחוזה ללא כל התניה מטעם מי מהצדדים. יתרה מזו, הוא ציין כי שב"ס רשאי לבצע קיזוזים מן התשלומים, לפי הוראות החוזה, ודחה את בקשת החברה לקבלת התשלום בגין סיום שנת האחריות.

לתשובתה מינואר 2013 צירפה חברה ב' מכתב ששלחה לשב"ס באוקטובר 2011 בו טענה כי אינה מקבלת את טענות שב"ס בדבר תכולות לקויות של המערכת, כי המערכת עומדת בכל המדדים לבחינת מערכות מידע, וכי לא ברור לה לפי אילו אמות מידה בודק שב"ס את שביעות הרצון מהמערכת.

כאמור, שב"ס ויתר בנספח ח' על קנסות שהגיעו לו עד מועד חתימת אותו נספח. על פי מנגנון הקנסות שנקבע בחוזה ולפי הסיכום בין הצדדים בנספח ח', ישולמו קנסות פיגורים מיום חתימת נספח ח' ואילך. לפי תחשיב שעשה מנ"ט, בפברואר 2011 הסתכמו הקנסות הנצברים בכ-18 מיליון ש"ח. עד אותו מועד טרם סופקו לשב"ס התכולות והתוצרים שהחברה התחייבה לספק וכן תכולות נוספות (כמו דוחות אמ"ב) ששב"ס בחר לגרוע מהתכולה, ובגינם היה עליו לקזז עוד כ-6.2 מיליון ש"ח.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי בשנת 2010 הציע לגרוע את תכולת הדוחות מהפרויקט תמורת קיזוז כספי שתציע חברה ב', ובאמצעות הסכום שיוסכם עליו יפתח שב"ס בעצמו את הדוחות שיופקו מהמערכת; זאת כדי שחברה ב' תמקד במסלול העיקרי של הפרויקט - התהליכים. החברה לא השיבה להצעה, ולא הגישה לשב"ס שום הצעה לקיזוז כספי בשל גריעת הדוחות מתכולת הפרויקט.

**משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי היה עליו לנהל משא ומתן עם הספק בטרם החליט לוותר לו על תכולות ותוצרים עליהן התחייב.**

במכתבה מאוקטובר 2011 לשב"ס, שעניינו תשלום בעבור סיום שנת האחריות, ציינה חברה ב' כי תת-המערכת מ"ש"א סופקה במלואה - שב"ס אף קיים טקס של הפעלת המערכת בחצרו בסוף 2009 - וכי היא פותחה על בסיס אפיונים מאושרים ועמידה בבדיקות קבלה, וגם התקבל אישורו של שב"ס להעלאתה לאוויר. כמו כן אישר שב"ס בכתב את השלמת אבן הדרך "עליית מ"ש"א לאוויר" ושילם בגינה. לדברי החברה, שב"ס הציג לראשונה את טענותיו בדבר חסרים רק עם העלאת תת-מערכת מ"ש"א לאוויר ולא בעת תהליך בניית המערכת, הגדרתה ובדיקתה. לאחר דיון ארוך בין הצדדים הוגדרה יתרת התכולות הדרושות להשלמת המערכת בנספח ח' לחוזה שנחתם בינואר 2010. כמו כן נקבע בנספח ח' מועד התשלום בגין סיום שנת האחריות ללא כל התניה. לאחר חתימת החוזה החל ביזמת הלקוח משא ומתן נוסף בין החברה לראש מנ"ט שעסק בין היתר בשינויים בגרסה והסתיים רק בתחילת יוני 2010. לפיכך לא יכלה החברה לספק את הגרסאות לפני מועד זה.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, טרם שילם שב"ס בעבור סיום שנת האחריות.

על פי מסמך שכתב ראש מנ"ט בספטמבר 2011, "העברת המקל" אליו בוצעה ללא חפיפה עם חברה ב', והיא גם לא העבירה לידי מסמכים כלשהם. הוא הקים צוותים מקצועיים בכל תחומי הפרויקט (ניתוח, פיתוח, בדיקות והטמעה), והתקיימו עשרות ישיבות עם נציגי מינהל מ"ש"א שבהן הוגדרו דרישות לביצוע תיקונים והרחבות במערכת. במשך שנת 2011 הועלו שש גרסאות. ראש מנ"ט דיווח בדיון עם הנציב כי עד סוף 2011 תיקן מנ"ט כ-60% מהתכנה של תת-המערכת, ובמועד סיום הביקורת פעלה 90% מתכולת המערכת.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי מערכת מ"ש"א הושלמה ומצויה בשימוש מבצעי מלא של המשתמשים לשביעות רצונם. שדרוגים נוספים מבוצעים מדי פעם לפעם על פי דרישת המשתמשים.

### **המחלוקת עם הספק בנושא סיום הפיתוח של מערכת אמ"ב**

1. כאמור, מערכת קידמה כללה ארבע תת-מערכות, ורק אחת מהן - מ"ש"א - עלתה לאוויר בסוף 2009. יתר תת-המערכות - אסירים, מודיעין ובתי סוהר (מערכת אמ"ב) - לא סופקו בידי חברה ב' עד מועד סיום הביקורת.

מנובמבר 2010 עד יוני 2011 היו כמה תקופות שבהן לא נשמר קשר עבודה רציף בין הספק ובין שב"ס, ובמהלכן המשיכה החברה באפיון המפורט של המערכת, בפיתוחה ובבדיקתה בלי ששב"ס היה שותף לתהליך. לפי דברי שב"ס כפי שהובאו בדוח של חברה ז' באפריל 2012 (ראו להלן), נתק זה אירע לאחר הפרות חוזה יסודיות שהפרה חברה ב', כמו מניעת ביקור של שב"ס באתר הפיתוח ואי-מסירה של קוד המקור לשב"ס אף על פי שקוד זה מוגדר בחוזה בין הצדדים רכוש שב"ס, וכן כתוצאה מחוסר אמון בין הצדדים ומחוסר הסכמות ביניהם.

בתשובתה מינואר 2013 טענה חברה ב' כי הנתק בין הצדדים לא היה הדדי, כי אם מהלך חד-צדדי של שב"ס. היא הוסיפה כי בפברואר 2011 הזמינה את שב"ס לבקר באתר הפיתוח וכי בקשת שב"ס לקבל את קוד המקור של המערכת נענתה בסופו של דבר בחיוב.

בנובמבר 2010 התקיים באגף תכנון, תקצוב ובקרה (להלן - את"ב) שבמשרד לביטחון הפנים דיון במצב הפרויקט ובהשתתפות נציגי שב"ס. במצגת שהציג שב"ס נאמר, בין היתר, כי לפי הערכתו פותחו פחות מ-40% מתכולת מערכת אמ"ב; לא אושר לו לקיים ביקורת באתרי הפיתוח, ופיתוח הממשקים הוקפא. שב"ס הציע להפסיק את ההתקשרות עם חברה ב' בהסכמה ולהמשיך את הפיתוח במנ"ט. בסיכום הדיון ציין ראש את"ב כי הוא "הופתע מחומרת המצב, שמעמידה בספק את ההגעה למערכת מושלמת".

ביוני 2011 התקיים במשרד לביטחון הפנים דיון בראשות מנכ"ל המשרד ובהשתתפות חברה ב'. חברה ב' הצהירה כי לאחר שתיעשה בחינה משותפת של המערכת שפיתחה החברה, ביכולתה לסיים את פיתוח מערכת אמ"ב בתוך שלושה חודשי עבודה, בנובמבר 2011 יהיה אפשר להתחיל בבדיקות המסירה, והן יימשכו כחודשיים, ומכאן שעד ינואר 2012 אמור שב"ס לקבל את המערכת.

בתחילת 2012 החליט שב"ס לבצע בדיקות מקדימות של מערכת אמ"ב (להלן - בדיקות התרשמות). בדיקת ההתרשמות הראשונה של המשתמשים הייתה מתת-מערכת אסירים. בבדיקה התגלו 183 תקלות ועלה הצורך ב-166 שו"שים. בסיום הבדיקה המליצו נציגי אגף האסיר כי בדיקות נוספות ייעשו רק לאחר השלמת רכיבי מערכת חיוניים, מתן הרשאות ייחודיות, סיום בניית דוחות ושאליות והפעלת ממשקים למערכות אחרות בשב"ס.

בפברואר 2012 התקיים דיון נוסף בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, ובו השתתפו הנציג, ראש מינהל תכנון בשב"ס, ראש מנ"ט ואחרים. בדיון סיכם המנכ"ל ש"ניהול הפרויקט הוא נושא שיידרש להבחן לעומק ובאופן סדור ובלתי תלוי בין היתר גם לנוכח הגידול המשמעותי בתקציב המוקצה לפרויקט - מ-43 ועד לכ-200 מיליון ש"ח", והוסיף ש"לא מובן מדוע במהלך תקופה ארוכה של 6 שנים, אל מול עמדת שב"ס כי החברה לא מספקת את המוצר הדרוש, לא הופסק הפרויקט... במקביל לתקצוב המערכת החדשה, שב"ס ממשיך לתקצב גם את תחזוקת המערכת הקודמת הקורסת".

באותו יום התקיים דיון נוסף של משתתפי הדיון הקודם עם נציגי חברה ב'. נציגי החברה טענו שהחברה סיימה את הפיתוח באופן מלא והיא מוכנה לבדיקות. הם הבטיחו שהמערכת תותקן עד אמצע פברואר 2012 וציינו כי החברה "לא זכתה לשיתוף פעולה מצד שב"ס". נציגי שב"ס טענו מנגד כי המערכת אינה מוכנה. בשל חילוקי הדעות בין הצדדים הציע המנכ"ל, והצדדים קיבלו את הצעתו, להביא את המערכת לבדיקות בשב"ס, ובה בעת למנות בודק חיצוני שיבהיר מהו המצב האמתי של המערכת ויבחן את עמידתם של הצדדים בהתחייבויותיהם. המערכת הותקנה בשב"ס לצורך בדיקתה עוד באותו החודש, ולאחר ההתקנה החל תהליך בדיקות התרשמות.

בפברואר 2012 שכר ראש את"ב את שירותיה של חברה ז' כדי שתחווה את דעתה בנוגע לסטטוס של מערכת קידמה ולעמידת הצדדים בהתחייבויותיהם, בין היתר בנוגע לאפיון, לאבני הדרך וללוח הזמנים. באפריל 2012 הגישה החברה דוח מיפוי של המחלוקות בנוגע לפרויקט והצעת תכנית עבודה ליישובן.

מפברואר עד אפריל 2012 בוצע סקר התרשמות משתמשים ממצבן של תת-המערכות אסירים ובתי סוהר, מהיקפן וממוכנותן לשימוש. במאי 2012 כתבה ראשת אגף האסיר לרמ"ט ולראש מנ"ט סיכום ובו ציינה כי בסקר הועלו בעיות מהותיות במערכת שמנעו אפשרות של בדיקה מקצועית, ובהן היעדר דוחות ושאליות, לא הוגדרו הרשאות, נתונה לא עודכנו, וכן התגלו בעיות במסכי ניהול ובטבלאות המערכת.

במכתבו לחברה ב' ממאי 2012 פירט ראש מנ"ט את ממצאי בדיקת ההתרשמות, ובין היתר כתב כי מערכת המודיעין עדיין נמצאת בבדיקות בחברה וטרם נמסרה לשב"ס להתרשמות, וכי כלי המעקב האוטומטיים של שב"ס דיווחו על כ-6,000 תקלות - ניסיונות לבצע פעולה ללא הצלחה. לדבריו שב"ס סבור שהמערכת שהתקינה החברה באתרו עדיין רחוקה מבשלות.

בתשובתה מינואר 2013 הסבירה חברה ב' לגבי תוצאות הבדיקה בכלי דיווח אוטומטיים כי אין מדובר בתקלות אלא ברישום של כל האירועים החריגים שקרו בסביבת הבדיקות בשב"ס (יומן אירועים), ושארירוע חריג יכול לרשום עשרות ואף מאות רשומות ביומן האירועים, אשר כולם מקורם באותה התקלה בדיוק - לכן המספר שהציג מנ"ט הוא מטעה.

2. בנספח ח' שונו אבני הדרך ופריסת התשלומים שנקבעו בחוזה המקורי. בחוזה המקורי נכתב כי שלב מימוש הפרויקט יסתיים לאחר סיום מוצלח של ההתקנות ושל מבדקי הקבלה באתרים התפעוליים ולאחר ביצוע סקר מוכנות להפעלה מבצעית (ODRR), וזאת תהיה אבן הדרך לתשלום. בנספח ח' נקבע כי עם אישור שב"ס ל-FAT הוא ישלם לחברה ב' 12 מיליון ש"ח.

באפריל 2012 כתב עורך הדין של חברה ב' לרמ"ט שב"ס כי לפי הוראות החוזה, עם סיום שלב FAT קמה לחברה הזכות לקבלת תשלום משב"ס, ועל שב"ס להתחיל בשלב SAT (בדיקות קבלה). הוא דרש משב"ס לשלם לחברה את הסכומים המגיעים לה בגין סיום שלב FAT, לפעול על פי המוסכם בחוזה בכל הנוגע לשלב SAT ולהנחות את הבודק החיצוני לסיים בדחיפות את עבודתו.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי הוא השיב לעורך הדין במכתב מאפריל 2012 כי הפעילות שביצעה החברה לא הוגדרה "FAT", מאחר שלא בשלו התנאים המוקדמים לשלב זה. עוד צוין במכתב, כי החברה לא שיתפה פעולה עם שב"ס וכן לא פעלה לפי תכנית העבודה שנקבעה בעקבות דיונים בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתחייבותו בנספח ח' לשלם 12 מיליון ש"ח בסיומו של שלב בדיקות המסירה (FAT), ולא בסיומו של שלב בדיקות הקבלה (SAT), המוגדר בחוזה כשלב המוכיח את מוכנות המערכת, חשף השב"ס את עצמו לאפשרות כי תימסר לידי מערכת שאינה מתפקדת כנדרש.

בסיכום דיון שהתקיים בין שב"ס לחברה ב' במאי 2012, טען הנציב כי בין הצדדים קיימת מחלוקת בנוגע למוכנותה של המערכת, שלמותה ומידת התאמתה לדרישות שב"ס שנקבעו באפיון. הנציב החליט לפי המלצת המשנה ליועמ"ש שתועבר פנייה מתאימה למשרד לביטחון הפנים, אשר שכר את שירותיה של חברה ז', ולפיה חברה ז' מתבקשת לבחון את המערכת עצמה ולכתוב חוות דעת מקצועית בדבר עמידתה בדרישות שנקבעו.

באוגוסט 2012 התקיים דיון בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים בהשתתפות נציב שב"ס, היועץ המשפטי של שב"ס, ראש מנ"ט, הממונה על התקשוב הממשלתי, נציגי חברה ב', ומטעם המשרד לביטחון הפנים - סמנכ"ל תכנון, העוזר ליועץ המשפטי ועוזר המנכ"ל. בפגישה סוכם שהצדדים יקיימו "מו"מ מסחרי" מקוצר שיביא לסיום מהיר של ההתקשרות ביניהם בנושא פרויקט "קידמה", בתוך חודשיים וחצי ממועד תחילת המשא ומתן. הצדדים יבחרו שלושה בודקים, ועל אחד מהם יוטל לבדוק את מצבו הנוכחי של הפרויקט כדי לסייע לצוות המשא ומתן. הממונה על התקשוב הממשלתי תגבש הצעה לתכולת הבדיקה של הבודק החיצוני, ועל הצדדים להסכים על התכולה ועל המנדט של הבודק. בינואר 2013 טרם החל התהליך.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי התקיימו דיונים בין הצדדים, והוחלט על מינוי בורר מוסכם בעל הסמכויות כמוגדר בחוק הבוררות. זהותו של הבורר נקבעה, ונקבע פרק זמן של חמישה חודשים לביצוע עבודתו. הבורר אמור להכריע בכל הנושאים השנויים במחלוקת לרבות לעניין ביצוע העבודה, היקפה והתמורה, והחלטתו תחייב את הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו לנתח את התהליך כולו לצורך הפקת לקחים בעתיד.

### פיתוח תת-מערכת מודיעין על ידי מנ"ט

1. כאמור, בדצמבר 2008 נחתם בין שב"ס לחברה א' נספח ו', שכלל בין היתר את פיתוח תת-מערכת מודיעין. שב"ס התחייב לשלם לספק בעבור פיתוח המערכת 5.3 מיליון ש"ח, ומזה שילם בשנת 2010 מקדמה בסך 2.12 מיליון ש"ח.

2. בד בבד עם פיתוחה של תת-מערכת מודיעין בידי חברה ב' (שהחליפה כאמור את חברה א') החל מנ"ט, ברבעון הראשון של 2010, לפתח בעצמו מערכת מודיעין שכונתה "עין בוחנת". במצגת שהציג ראש מנ"ט לנציב באוקטובר 2011 נכתב כי הסיבה הרשמית למהלך זה הייתה התחייבות שב"ס למשרד לביטחון הפנים ולמשטרה להעמיד ממשקים עם המשטרה עד סוף דצמבר 2010. פיתוח המערכת מומן בשנת 2010 מהתקציב שהוקצה למנ"ט לתחזוקת תת-מערכת מ"א וב-2011, לאחר שהנציב אישר את פיתוח המערכת, הוא תוקצב ב-3.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי פיתוח שתי מערכות מודיעין בעת ובעונה אחת, האחת על ידי מנ"ט והאחרת על ידי חברה ב', משקפת דרך פעולה בלתי יעילה ויש בה בזבוז של כספי ציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהנציב יבחן מראש את ההחלטות שהתקבלו במנ"ט בעניין זה וינתח את משמעותן. החלטתו לאשר פיתוח של מערכת מודיעין נוספת מעוררת קושי מהותי הן משום שהתקבלה בדיעבד והן עקב חוסר היעילות הגלום בה.

3. פיתוח המערכת על ידי מנ"ט הסתיים בתחילת 2011. הפיילוט היה אמור להתחיל בפברואר והתקנת המערכת תוכננה לאמצע מרץ באותה השנה. לקראת הפיילוט התברר כי במערכת יש תקלות שלא תוקנו ונתגלו כשלים בהסבת הנתונים, דהיינו במערכת נרשמו נתונים שגויים, דבר העלול להביא לידי סיכון מבצעי בכל הנוגע למערכת מודיעין. לנוכח זאת הורה ראש חטיבת המודיעין שלא להתחיל את הפיילוט בפברואר. ביולי 2011 החל הפיילוט, והוא ארך שבוע ימים, ולא שלושה שבועות כפי שתוכנן. בסיכום הפיילוט הוחלט כי המערכת אינה בשלה, וכי יש לאפיין אותה ולפתח מחדש על פי דרישות חטיבת המודיעין וצרכיה.

בספטמבר 2011 התקיים דיון בלשכת הנציב ובו הוצגה מערכת "עין בוחנת". בדיון הוצגו שלוש דרכי פעולה: עלייה לאוויר בתכולה הקיימת וביצוע שו"שים לאחר התנסות מבצעית; המתנה למערכת המפותחת בפרויקט קידמה; דחיית העלייה לאוויר בפרק הזמן המזערי הנדרש לצורך תיקון 38 ליקויים שחטיבת המודיעין העלתה. הנציב החליט לבחור בחלופה השלישית ודרש שאנשי חטיבת המודיעין ומנ"ט יהיו אחראים במשותף לסיום פיתוח השיפורים לשביעות רצונם של אנשי החטיבה בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר.

מערכת "עין בוחנת", אשר הייתה אמורה לעלות לאוויר במרץ 2011, עלתה לאוויר רק ב-15.7.12, יותר משנה לאחר המועד שנקבע.

## היבטים בניהול פרויקט קידמה ובפיקוח עליו

על פי נוהל מפת"ח, ניהול ובקרה של תהליך פיתוחה של מערכת ממוחשבת ותחזוקתה מחייבים שיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים המעורבים - הצוות המקצועי, הצוות המינהלי (ועדת ההיגוי) והלקוח. שיתוף פעולה זה דרוש במיוחד בעבודה עם גורם חיצוני, והוא מתקיים, בין השאר, באמצעות כלי ניהול ובקרה המבוססים על מדדים ושיטות בקרה מוסכמים.

1. ועדות היגוי וגופי ניהול אחרים: על פי נוהל מפת"ח, ועדת היגוי לפרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על מינהלת הפרויקט ועל הצוות המקצועי. הוועדה תתכנס מפעם לפעם לרוך במצב הפרויקט ותסקור אותו מההיבט המקצועי והניהולי. מטרתה העיקרית הן לוודא שהמערכת תואמת את ציפיות המשתמשים, בהתחשב באמצעים שהוקצו לפרויקט, ללבן בעיות שלא נפתרו בוועדות המשתמשים ולקבל החלטות הנוגעות לתכולתו של הפרויקט, להיקפו ולמשאבי פיתוחו ותחזוקתו. פעילויות אלה מתבצעות באמצעות סקירת מצב הפרויקט; בקרת ההתקדמות על פי התוצרים, תכנית העבודה ואבני הדרך, סטטוס משאבי התקציב וכוח האדם; דיון בבעיות ובסיכונים בפרויקט והצגת יעדים ומדדים. ועדת ההיגוי תתכנס במועדים שנקבעו מראש בלוח הזמנים של הפרויקט, וכן אם יתרחשו אירועים מיוחדים בחיי הפרויקט, כמו חריגות וסיכונים שהתגלו והשגת אבני דרך. בוועדה יהיו חברים נציגים של הנהלת הארגון, של יחידת הפיתוח ושל משתמשי המערכת.

על פי המכרז, לצורך ביצוע פרויקט קידמה הוקמו בשב"ס ועדת היגוי בראשות הרמ"ט וגופי ניהול נוספים, כדלהלן:

ועדת היגוי בראשותו של הרמ"ט: ועדה ובה חברים מפקדים בכירים בשב"ס, מהמטה ומה"שטח", וכן גורמים מהמשרד לביטחון הפנים. הוועדה היא הגורם המוביל והקובע בשב"ס בכל הקשור לפרויקט קידמה, ותפקידה לאשר תוצרים ואבני דרך. ועדת ההיגוי אמורה להתכנס אחת לחודש וחצי, או לפי הצורך, לקבלת דיווחי התקדמות ולדיון ולקבלת החלטות עקרוניות בעת מסירת תוצרים, וככל שיידרש.

מינהלת תכנית קידמה: מינהלה בראשות ראש פרויקט קידמה בשב"ס שעם חבריה נמנו קצין תכנים וטכנולוגיות, קצין תיאום ובקרה, וצוות אדמיניסטרטיבי, והיא נעזרת ביועצים מקצועיים לפי הצורך. מינהלת הפרויקט ייצגה את שב"ס לפני הספק. תחומי האחריות והסמכות שלה כללו ניהול שוטף של הפרויקט (מטעם שב"ס) תוך כדי שמירה על עמידה ביעדי האיכות, התקציב ולוח הזמנים; מימוש הסמכויות והאחריות של המזמין בתחום המינהלי, החוזי, הכספי, המקצועי, הטכני והתוכני וקיום מערכת בקרה ושליטה על ניהול הפרויקט ועל ביצוע תכנית העבודה; עדכון והשלמה של מסמכי ההתקשרות (קביעת תכולת העבודה, החוזה ונספחיו וכד') בתיאום עם הספק, לפי הצורך; המלצה לוועדת ההיגוי אם לאשר עמידה באבני דרך כמוגדר בתכנית העבודה; אישור ביצוע תשלומים לספק כנגד אבני דרך מאושרות; השתתפות קבועה בדיוני ההתקדמות; אישור ביצוע מבדקי קבלה ומידת עמידתה של המערכת בקריטריוני המעבר ועוד.

ועדת היגוי פרויקט קידמה: ועדה משותפת לשב"ס ולחברה א', ולה הסמכות לקבל החלטות מקצועיות ולפתור משברים. היא אמורה להתכנס אחת לחודש או חודשיים לקבלת דיווחי התקדמות, לקבל החלטות עקרוניות, לאשרר אבני דרך ולפתור משברים.

ועדות מומחי יישום: ועדות משנה מקצועיות המסונפות לוועדת היגוי פרויקט קידמה: אסירים, מש"א, בתי סוהר ומודיעין. חברים בה קצינים בכירים ומומחי יישום בכל תחום. היא אחראית למתן מענה מקצועי לשאלות, ללימוד מסמכי האפיון והעיצוב, להערכת אב הטיפוס התפעולי, להערכה ולאישור של המוכנות ושל התאמת האפיון הסופי והעיצוב לדרישות.

הוועדות שהוקמו בשב"ס לקידום פרויקט קידמה לא פעלו בסדירות במהלך כל תקופת ביצוע הפרויקט. כך למשל פעלה ועדת ההיגוי בראשותו של רמ"ט שב"ס בסדירות רק עד מאי 2010, ואז חדלה לפעול במתכונת שנקבעה לה. במקום דיוניה התקיימו מדי פעם בפעם דיוני סטטוס בלשכתו של הנציב, בלשכתו של סגנו או בלשכתו של רמ"ט שב"ס. עוד הועלה כי דיונים של ועדות מומחי יישום התקיימו רק בשנת 2010.

במאי 2011 התקיים בלשכת הנציב דיון בהשתתפות הרמ"ט, ראש מינהל תכנון, ראש מינהל מש"א, ראש מנ"ט, מפקד מחלקת מודיעין והמשנה ליועמ"ש. בדיון אמר הנציב כי הוא מצר על כך שלא הוקמה מינהלה ייעודית לביצוע הפרויקט והוא לא נוהל באופן מיטבי.

משרד מבקר המדינה העיר לשב"ס כי אי-כינוסה של ועדת ההיגוי בראשותו של רמ"ט שב"ס מאז מאי 2010 יש בו כדי לפגוע ביכולת של שב"ס לבצע פעולות יסודיות הקשורות בפרויקט קידמה, ובהן פיקוח ההנהלה על התקדמות הפרויקט ועל עבודת הצוות המקצועי, בדיקה אם המערכת שפותחה מתאימה לצורכי המשתמשים בה ודיון בבעיות עקרוניות הקשורות בפרויקט. בשל אי-כינוסה של ועדת ההיגוי הוטל למעשה ניהול הפרויקט על ראש מנ"ט, בלא שהתקיים בעניין פיקוח מספיק של הדרגים שמעליו.

עוד העלתה הביקורת כי אף שבמכרז נקבע שוועדת ההיגוי תאשר את העמידה באבני הדרך ואת התשלום בעבורן, הרי מאוקטובר 2007 עד אוגוסט 2010 הייתה הסמכות לאישור התשלום בידי מנהל הפרויקט, ומספטמבר 2010 הייתה הסמכות בידי ראש מנ"ט.

בתשובתו מנובמבר 2012 הסביר שב"ס כי זמן מה לאחר הקמת מנ"ט שב"ס, פוצלה ועדת ההיגוי לשתיים - ועדת היגוי מקצועית, בראשות ראש מנ"ט, וועדת היגוי עליונה, בראשות הנציב. שתי הוועדות כללו את נציגי חברה א' ואחר כך חברה ב', אך אלה לא תמיד הגיעו לדיונים. הוועדה המקצועית קיימה לרוב דיונים שבועיים ולכל הפחות דיונים דו-שבועיים ועסקה בסטטוס ניהול הפרויקט. ועדת הנציב התכנסה לעתים רחוקות יותר, אך הנציב קיים גם דיונים רבים שלא במסגרת ועדת ההיגוי ובכללם ישיבות סטטוס בראשות הנציב וסגנו. עוד מסר שב"ס בתשובתו, כי השוני בין הגדרות הוועדות והרכבן במסמכי המכרז לבין מה שהתקיים בפועל לא שינה את העובדה שהדיונים שנדרשו התקיימו, ואיכות הדיונים וההחלטות שהתקבלו לא נפגעו כתוצאה משוני זה. שב"ס הוסיף והדגיש כי אין דינו של פרויקט בשלב האפיון והייזום כדינו של פרויקט בשלב הביצוע. לכן שונה לדבריו אופי הדיונים בהתאם לשלבי הפרויקט.

2. מנהל פרויקט ארגוני: על פי נוהל מפת"ח, בפרויקטים מסוג BPM ימונה גוף המכונה BPM Competence Center, והוא גוף מרכזי בעל ראייה ארגונית כוללת שחבריו הם בעלי ידע ומיומנויות בתחום המערכות התהליכיות, והוא שיוביל את ביצוע הפרויקט מטעם הארגון ואת הטמעתו בארגון. ארגון שידו אינה משגת להקים גוף כזה חייב להקצות לכך לפחות "ארכיטקט" אחד - עובד בעל הידע האמור - להוביל הפרויקט מטעם הארגון (להלן - ארכיטקט ארגוני).

הבדיקה העלתה כי שב"ס לא הקצה ארכיטקט ארגוני להובלת הפרויקט מטעמו.

בתשובתו מנובמבר 2012 השיב שב"ס כי הארכיטקט הארגוני היה ענף הטמעת קידמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לענף הטמעת קידמה לא היו הידע והמיומנות הנדרשים להובלת הטמעת מערכת תהליכית, ומכאן שהוא לא יכול היה לשמש ארכיטקט ארגוני להובלת הטמעת מערכת קידמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול פרויקט מורכב וגדול בתכולתו ובהיקפו הכספי כמו פרויקט קידמה הצריך מינוי ארכיטקט ארגוני או מנהל פרויקט ארגוני במשרה מלאה, שיהיה כפוף למנהל בכיר בשב"ס, ותפקידו יהיה להוביל את הפרויקט בשב"ס.

בעניין זה ציינה חברה ו' בנובמבר 2009 כי העובדה שאין מינהלה ייעודית ובראשה מנהל מבצעי בכיר לפרויקט, פגעה ביכולת "לכנס את הפרויקט למסגרת תכולה, לוח זמנים ותקציב המתאימה לארגון". היא המליצה למנות מינהלת עלייה לאוויר, בראשות בכיר בשב"ס העוסק בתחום המבצעי, שתפעל לצד הגופים המבצעים את הפעילות הטכנולוגית במנ"ט. המינהלה תישא באחריות לנושאים האלה: החלטה על קיצוץ התכולה, בקרה על לוח הזמנים, ניהול תקציב התכנית, בדיקות משתמשים, ביצוע הפיילוט, הכרזה על מוכנות וניהול השינוי. גם חברה ד' התריעה בפברואר 2010 כי ללא שינוי מהותי באופן ניהול הפרויקט עלול המהלך כולו להיכשל עד כדי אבדן חלק ניכר מהמשאבים שהושקעו וחזרה לאחור בכל הקשור להפעלת מערכות מידע בארגון.

בעקבות המלצותיה של חברה ו' נעשה ניסיון למנות מנהל פרויקט. בדצמבר 2009 הנחה הנציב את ראש מינהל התכנון לפרסם בשיתוף ראש מנ"ט מכרז חיצוני להעסקת מנהל פרויקט, והוא חזר על הנחייתו זו בינואר ובמרץ 2010.

במאי 2010, כחמישה חודשים לאחר הנחייתו הראשונה של הנציב, פרסם שב"ס בקשה להצעות מחיר על פי מכרז החשב הכללי במשרד האוצר "לשכירת שירותי מנהל פרויקט בתחום ה-IT"<sup>27</sup>. ביולי 2010 החל מנהל הפרויקט שנבחר (להלן - יועץ א') למלא את תפקידו, ואולם היקף העסקתו היה כשליש משרה. עיסוקו התמקד בייעוץ לסגן הנציב בנושא סטטוס הפרויקט ולא בניהול הפרויקט, ובעצם הוא לא שימש מנהל פרויקט ארגוני במשרה מלאה, אף שלמטרה זו נבחר, וזאת בניגוד להנחייתו של הנציב. כמו כן, לטענת היועץ לא היה שיתוף פעולה בינו ובין ראש מנ"ט, והדבר התבטא לדבריו ב"חוסר שקיפות ובחוסר תיאום".

באפריל 2011 כתב יועץ א' לסגן הנציב דוח מסכם של פעילותו בפרויקט קידמה. בסיכום כתב כי "כמה מהבעיות אשר הובילו את שב"ס למשבר בפרויקט לא טופלו בראייה ארגונית רחבה. הבעיות הללו נעוצות בעיקר בשיטת ניהול הפרויקט במנ"ט: אי-ביצוע ניהול סיכונים, מעורבות חלקית של המשתמשים, העדר תכנית עבודה אינטגרטיבית ומפורטת ואי-שילוב היבטי הדרכה, הטמעה וניהול שינוי, מבנה ארגוני של מנ"ט של 'הפרד ומשול' ללא מנהל פרויקט אחד אצלו מתרכזות הן הסמכות והן האחריות, התנהלות לא שקופה מול משתמשים ומנהלים - הן בהיבט התקציבי והן בהיבט ניהול והקצאת המשאבים ועוד".

**הביקורת העלתה כי הנהלת שב"ס לא דנה בדוח שכתב יועץ א'.**

ממועד פרישתו של סגן הנציב דאז, במאי 2011, ועד הפסקת שכירת שירותיו של יועץ א' בספטמבר 2011, לא שותף היועץ בדיוני הסטטוס של הפרויקט.

הביקורת העלתה כי מתחילת שנת 2009 עד מועד סיום הביקורת לא כיהן מנהל פרויקט ארגוני במשרה מלאה אשר היה כפוף לראש מטה שב"ס או לסגן הנציב. בזמן ביצוע הפרויקט התחלפו חמישה מנהלי פרויקט מקצועיים, ובמשך כחצי שנה אף לא אויש התפקיד כלל.

3. בקרה ניהולית על הפרויקט: (א) באוקטובר 2010 פנה העוזר ליועץ המשפטי של שב"ס (להלן - עוזר היועמ"ש) לראש מנ"ט בבקשה לקבל מסמך המציג את סטטוס הפרויקט לעומת הדרישות בחוזה עם חברה ב', על כל נספחיו, במרוכז ובמתכונת של דוח מנהלים. בדוח ביקש לפרט, לצד השירותים והתוצרים שהחברה נדרשה לספק, את הדברים האלה: אילו תוצרים סופקו בפועל; אילו מצויים בתהליך פיתוח; מה הפערים בין לוחות הזמנים ובין מועדי האספקה בפועל (דוח תוצרים-מועדים); מה הסכום ששולם לחברה תמורת התוצרים שהתקבלו; האם יש התאמה בין התמורה ששולמה ובין התוצרים שהתקבלו בגינה; אם יש תשלומים שבוצעו שלא לפי אבני הדרך או תמורת תוצרים חלקיים, יש להציגם ולציין מי הגורם שאישר את התשלום (דוח תוצרים-תשלומים); האם בוצע שימוש במנגנון הקנסות הקבוע בחוזה בגין אי-עמידה באבני הדרך; טענות, דרישות של החברה כלפי שב"ס בשל אי-מילוי התחייבותיו כלפיה על פי החוזה; הצפי המשוער של השלמת מילוי כל התחייבויות החברה על פי החוזה.

בתשובתו לעוזר היועמ"ש ענה ראש מנ"ט, בין היתר, כי "בשל העובדה שחברה ב' מתנערת, בכל דרך אפשרית, ממחויבותה להעביר לשב"ס תכניות עבודה מפורטות (גאנט) המציגות בצורה שקופה והניתנת לבקרה, המעידה על סטטוס הפיתוח הלכה למעשה, אין בידי מנהלי הפרויקט כל יכולת לקבוע בצורה ודאית ומוחלטת מתי הפרויקט יסתיים. עם זאת מן המעט שכן ניתן ללקט תמונת המצב שעולה מצביעה על כך שהמערכת תהיה בשלה לתחילת בדיקות FAT לקראת אפריל/מאי 2012". לעניין מנגנון הקנסות ענה ראש מנ"ט כי "כל הפיגורים בפרויקט, עד לחתימת נספח ח' בינואר 2010 נעשו בהסכמת הצדדים, ולא הופעל מנגנון קנסות".

במסמך שכתב ביוני 2012 ראש מנ"ט לרמ"ט טען ראש מנ"ט כי באוגוסט 2010 התברר לשב"ס כי פותחה לכל היותר מחצית מתכולת מערכת אמ"ב. לדבריו, ממועד זה סירבה חברה ב' למסור לשב"ס לשם בדיקה מקצועית מסמך המפרט את הסטטוס העדכני של פיתוח המערכת. בד בבד העריך שב"ס כי בתקופה זו החלה החברה במהלך משמעותי של השלמת המערכת ואף גייסה כוח אדם לשם כך, ושב"ס לא היה מעורב מאז עד יולי 2011 בבקרה על אפיון המערכת ועל דרך פיתוחה.

עוד טען ראש מנ"ט כי ככל הידוע לשב"ס, עד מועד המכתב, יוני 2012, פותחו רק כ-85% מתכולת מערכת אמ"ב. לדבריו, נתון זה סותר באורח מהותי את הצהרתה המפורשת של חברה ב' בחוזה עמה כי כבר בספטמבר 2009 הסתיים פיתוחם של כ-70% ממערכת אמ"ב, ואת המצגת שהוצגה אחר כך למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ולפיה פותחו 90% מהתכולה. מדובר אפוא בהפרה יסודית של החוזה כבר בתחילת ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובת ראש מנ"ט לעוזר היועמ"ש ומקשרי הגומלין ששררו בין מנ"ט לבין חברה ב' על פי מכתבו של ראש מנ"ט לרמ"ט, עולה כי הלכה למעשה לא התקיימה בקרה ניהולית מספקת על ביצוע הפרויקט.

(ב) בחוזה נאמר כי "המציע יעמיד בראש מינהלת הפרויקט מטעמו מנהל פרויקט בעל ניסיון מוכח בניהול פרויקטי פיתוח מערכות מידע גדולים ומורכבים ובעל הכרות אינטימית וניסיון עבודה בתפקידים דומים בארגון המציע ועם הנהלתו הבכירה של המציע במחצית השנה האחרונה שקודמת למועד המתוכנן להתנעת הפרויקט, לפחות. מנהל הפרויקט יתפקד במשרה מלאה ובלעדית

במינהלת הפרויקט לאורך כל הפרויקט ועד למסירת המערכת ולא יוחלף במהלך הפרויקט אלא באישור מוקדם מאת המזמין.

על פי המסמך "הערכת מצב וסטטוס סיכונים מידיים למערכות הליבה של שב"ס" שכתב מנ"ט בנובמבר 2010, כל שכבת הניהול הבכירה שטיפלה בפרויקט קידמה בחברה ב' עזבה את החברה, חלקם הוחלפו ותפקידם של אלו שנוותרו צומצם. מנהל הפרויקט עזב באוקטובר 2010, ומחליפתו נכנסה לתפקיד רק בפברואר 2011.

**הביקורת העלתה כי שב"ס לא התריע לספק על כך שהפרויקט נותר ללא מנהל פרויקט מטעמו במשך ארבעה חודשים.**

## ניהול סיכונים

1. על פי נוהל מפת"ח, ניהול סיכונים או ניתוח סיכונים הוא תהליך שיטתי ומסודר של זיהוי סיכוני הפרויקט, ניתוחם וניטורם ושל ביצוע הפעולות הנדרשות להקטנתם. הערכת מידת הסיכון מבוססת על מכפלה של חומרת הסיכון וההסתברות שיתממש. תהליך הטיפול בסיכון כולל, לצד הפעולה המתקנת הישירה (Corrective Action), גם פעולות עקיפות של הגדלת ההסתברות התרחשותם ומידת השפעתם של אירועים חיוביים ושל הקטנת ההסתברות התרחשותם ומידת השפעתם של אירועים מזיקים. סוג פעולה חשוב אחר הוא פעולה מונעת (Preemptive Action), שמטרתה צפייה ומניעה מראש של סיכונים.

סיכון בפרויקט הוא כל דבר העלול לגרום לכך שהמערכת לא תוקם והפרויקט ייכשל, או שהיא תוקם אך בחריגות ניכרות ביותר מהמשאבים שהוקצו להקמתה ומלוח הזמנים והתכולה שנקבעו לה. סיכוני פרויקט אופייניים נוגעים לכוח האדם (חוסר זמינות או מיומנות), רכש (היעדר זמינות, תצורה וקיבולת לא מתאימות), לוחות זמנים ותקציב (תכנון לקוי), שימוש בטכנולוגיה חדשה ולא מוכרת, דרישות משתנות וחוסר מחויבות של הלקוח ועוד. סיכונים הם גורמים שעדיין לא השפיעו על הפרויקט אך עלולים להשפיע עליו. ההיערכות מבעוד מועד לקראת גורמים אלה דורשת את תשומת לב ההנהלה, לא רק בשל הצורך במשאבים נוספים או שינוי בלוחות הזמנים, אלא גם ובעיקר משום שהפתרון עשוי להיות שינוי ביעדי המערכת ובתכניה, דהיינו ברכיבי היעדים, היישום והטכנולוגיה.

ניהול סיכונים הוא כלי חיוני ביותר בעבור מנהל הפרויקט וכל הגורמים האחרים המעורבים בפרויקט. כלי זה מסייע באיתור נקודות תורפה וכשלים פוטנציאליים העשויים להביא לידי חריגות ניכרות בלוחות הזמנים, בעלויות ובתוכני הפרויקט, ובאופן קיצוני להפסקת הפרויקט ולכישלונו. ניהול סיכונים מאפשר לאתר את נקודות התורפה האלה מבעוד מועד, להעריך ולנקוט פעולות מתקנות מתאימות. כחלק מניתוח הסיכונים יש להעריך את חומרת הסיכון, ומכיוון שהקריטריונים לחומרת הסיכון משתנים מפרויקט לפרויקט, יש להגדירם מראש.

בחווה נקבע כי "הספק יתכנון, ינהל ויממש, לכל אורך תקופת הפרויקט, תכנית לניהול הסיכונים בפרויקט. הסיכונים שינוהלו במסגרת זו הנם מכל הסוגים הרלוונטיים לפרויקט והמסכנים את עמידת הפרויקט ביעדי האיכות התקציב והזמן והצלחת קליטת המערכת בארגון המזמין. תכנית ניהול הסיכונים ומימושה יכללו מעקב מקרוב אחר הסיכונים שאותרו, אמצעים לגידורם ונטרולם, כלי בקרה ודיווח, דרכים חלופיות שיגובשו לעקיפתם והמועדים וצמתי ההחלטה הנדרשים. למזמין תעמוד הזכות להגדיר כל נושא או מרכיב כסיכון פיתוח או סיכון פרויקטאלי ובמידה ועשה כן - הספק יפעל כנדרש בפסקה לעיל".

מהמסמכים עולה כי עד מרץ 2009 ניהלה חברה א' את הסיכונים כנדרש בחוזה, ושב"ס עקב אחרי פעילותה זו. במרץ 2009 חדלה החברה מלנהל את הסיכונים, ושב"ס לא דרש ממנה להמשיך בכך. שב"ס ניהל בעצמו את הסיכונים בהתאם לדרישות נוהל מפת"ח עד ספטמבר 2010 ומאז לא עשה זאת עוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שב"ס היה לדרוש מהחברה להמשיך לתכנן ולבצע במשך כל תקופת הפרויקט את התכנית לניהול סיכונים, כדי להבטיח את עמידת הפרויקט ביעדי האיכות, בתקציב ובלוחות הזמנים שנקבעו ואת הצלחת ההטמעה של המערכת החדשה בשב"ס.

2. בגרף ניהול סיכונים שהוצג לנציב באוקטובר 2009 לקראת העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א הוגדרו שני סיכונים: הסיכון "תקלות במערכת בשלב הפיילוט", שלגידורו הוצע "הפעלת פיילוט ותיוון ליקויים"; והסיכון "תקלות מערכת בעלייה לאוויר", שלגידורו הוצעו "הקפדה על SAT מערכת, תגבור בודקים".

הביקורת העלתה כי אף על פי שהסיכונים האמורים אותו בעוד מועד והוצע לנקוט פעולות כדי לנטרלם, פעולות אלה לא נעשו. הפיילוט בוצע באופן חלקי, הליקויים לא תוקנו, לא הוקפד על בדיקות קבלה, ולא נמצא כי הוגדל מספר הבודקים.

3. כאמור לעיל, בפברואר 2010 העלו נציגי חברה ד' כמה בעיות שהתעוררו במהלך השקת תת-מערכת מש"א, ואשר פגעו באמינותה וביכולת להטמיעה והביאו לידי אי-שביעות רצון ממנה, ובהן אי-ביצוע ניהול סיכונים מובנה אלא התנהלות בשיטה של "כיבוי שרפות".

בישיבת ועדת ההיגוי של קידמה במרץ 2010 הוצג גרף ניהול סיכונים שהכין מנ"ט כחודשיים לאחר העלייה לאוויר של תת-מערכת מש"א - גל א'.

מהגרף עולה כי מנ"ט הציג חמישה סיכונים והמליץ שהפעולה העיקרית לגידורם תהיה פיתוח עצמי. להלן דוגמאות: לסיכון "קבלת תכולה לא שלמה" הוצע הפתרון "פיתוח עצמי של חלקים של התכולה ע"י מנ"ט"; לסיכון "אי-עמידה בלוחות זמנים של העברת גרסאות לשב"ס" הוצע הפתרון "צמצום העלות ע"י ביצוע תיקונים עצמאיים ע"י מנ"ט"; ולסיכון "כמות גדולה של שינויי תכנה כתוצאה מאי-התאמת המערכת המסופקת" הוצע הפתרון "מעבר לפיתוח עצמי ע"י מנ"ט".

בדיון האמור במרץ 2010 ציין הנציב כי לא הייתה בגרף האמור כל התייחסות לניהול סיכונים של מערכת אמ"ב, והוא הורה שלא להעלות לאוויר את שלב א' של מערכת אמ"ב עד שתבדק והחטיבות יאשרו שהיא תקינה. הוא גם הדגיש כי מערכת צוהר תפעל בד בבד עם מערכת אמ"ב עד שתוכח תקינותה של מערכת אמ"ב, וזאת על אף המחיר הגבוה שייגבה מהארגון בתצורת הפעלה זו, והורה לנהל את הסיכונים ולטפל בכל סיכון שמתממש, לרבות באמצעות פנייה לסגן הנציב או לנציב עצמו.

לאחר שחברה ב' פסקה מלנהל את הסיכונים, הציג שב"ס שלושה גרפים - במרץ, ביולי ובספטמבר 2010 - ובהם הגדיר סיכונים הנשקפים לפרויקט. בסיכום דיון שהתקיים אצל סגן הנציב באוגוסט 2010 ציין הסגן כי הסיכון המרכזי הוא ביצוע פיתוח ואבטחת איכות לא מספיקים בחברה ב'. הוא דרש לנהל סיכונים העלולים להתממש בשלב העלייה לאוויר ולהציג בו הן את הסיכונים הטכנולוגיים והן את השפעתם האפשרית על הארגון.

נוכח טענתה של חברה ב' כי שב"ס אינו עומד בלוח הזמנים, הכין מנ"ט באוגוסט 2010 מסמך שכותרתו "ניתוח סיכונים בלו"ז פרויקט קידמה". הניתוח כלל בדיקה של אירועים מרכזיים שהתרחשו מינואר עד אוגוסט 2010, בהשוואה לנדרש בחוזה ובנספח ח'. זוהו שתי בעיות מרכזיות: סטטוס המערכת - להערכת שב"ס המערכת הייתה רחוקה מלהיות מוכנה, למרות הצהרות הספק, וסטטוס ההסבה, שהאחריות לביצועה הייתה של חברה ב', והיא התאחרה לסוף 2010 והדבר הביא להזזת כל לוח הזמנים עד אוגוסט 2011 לפחות.

בספטמבר 2010 הפסיק כאמור שב"ס לנהל את הסיכונים של הפרויקט על פי דרישות נוהל מפת"ח. בדיון שהתקיים במאי 2011 בלשכת הנציב בהשתתפותם של הרמ"ט ובכירים אחרים, טען ראש מינהל תכנון כי "אין ניהול סיכונים בפרויקט". בסיכום הדיון ציין הנציב כי הוא סבור שהיה ניתן לנהל את הסיכונים באופן אחר.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר שב"ס כי מינהלת הפרויקט במנ"ט קיימה תהליך רציף של ניהול סיכונים מנובמבר 2007 עד ספטמבר 2010 כנדרש בנוהל מפת"ח. עוד מסר כי במרץ 2010 החל להתברר לשב"ס שכל הסיכונים שמקורם בפעילות חברה ב' התממשו וגרמו נזק, ולפיכך היה נכון לבחון חלופות להמשך הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי לנוכח דרך ניהול הפרויקט ובשל הפסקת ניהול הסיכונים על ידי הספק בשנת 2009, היה עליו להמשיך לנהל את הסיכונים לפי נוהל מפת"ח. במהלך הפרויקט ניתנו חוות דעת של יועצים שתוכנן כלל מיפוי והערכת של סיכונים לפרויקט, אולם המעקב והפיקוח של שב"ס בתחום זה היו חסרים, וכתוצאה מכך לא תמיד ננקטו פעולות התיקון המתבקשות לנטרול הסיכונים.

## סיכום

מערכת קידמה אמורה לשמש בשב"ס כלי עיקרי לניהול האסירים, בתי הסוהר, המודיעין ומשאבי האנוש ולהחליף את מערכות המידע המשמשות את שב"ס למטרה זו, זאת בשל התיישנותן של אלה והסכנה לקריסתן - דבר שיפגע ביכולת שב"ס למלא את משימותיו. אף שמערכת קידמה הייתה אמורה להיות מסופקת בתוך כשנתיים ממועד חתימת החוזה עם הספק, עד מועד סיום הביקורת, חמש שנים לאחר החתימה, סופקה רק אחת מארבע תת-המערכות, וגם זו לא בשלמותה.

ממצאיו של דוח ביקורת זה מלמדים על משבר של ממש שאליו נקלע הפרויקט, שעל עומקו ניתן ללמוד מניתוח שלושת המשתנים העיקריים של הפרויקט - לוח הזמנים לביצועו, תקציבו ותכולותיו: הדוח מצביע על פער גדול בין לוח הזמנים שנקבע לביצוע הפרויקט ובין התקדמותו בפועל; על חריגה ניכרת מהתקציב שתוכנן ואושר לפרויקט מלכתחילה; ועל כך שתכולותיו של הפרויקט במועד סיום הביקורת אין בהן כדי לתת את המענה הדרוש לניהול המערכים התפקודיים של שב"ס.

מציאות זו התהוותה על רקע מחלוקות יסודיות שהתגלעו בין החברה המבצעת את הפרויקט ובין שב"ס. שב"ס נדרש לבחון את הליקויים והממצאים העולים בדוח זה בנוגע לשלושה תחומי תפקוד שלו - פעולתו בשלב הליך האפיון של המערכת; הפיקוח שקיים על ביצוע הפרויקט, ובכלל זה על התוצרים שהתגבשו במסגרתו; וניהול הסיכונים הכרוכים ביישומו.

מכיוון ששב"ס והחברה החליטו באוגוסט 2012 לסיים את ההתקשרות ביניהם, ומכיוון שיש צורך של ממש בפיתוח מערכת מידע חדשה בשב"ס לניהול האסירים ובתי הסוהר, מן הראוי ששב"ס, המשרד לביטחון הפנים והממונה על התקשוב הממשלתי יעשו עבודת מטה יסודית לשם בחירת החלופה המיטבית להשלמת פיתוח תת-המערכות אסירים ובתי הסוהר. כמו כן יש לקבוע לוח זמנים מחייב לסיום הפרויקט, וכן למנות גורם בכיר בשב"ס שינהל את הפרויקט ויפקח פיקוח אפקטיבי על ביצועו ועל העמידה ביעדים שנקבעו לו.

