

המוסד לביטוח לאומי

פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

תקציר

רקע כללי

המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) הוא תאגיד הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי או החוק), ונתון לפיקוחו של שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה או השר). הרשות המפקחת על פעילות המוסד ועל הנהלתו היא מועצת המוסד (להלן - המועצה), הפועלת בין היתר באמצעות ועדות שהיא ממנה, כגון ועדה לכספים ולהשקעות (להלן - ועדת הכספים). הרשות המנהלת של המוסד היא מינהלת המוסד (להלן - מינהלת המוסד או המינהלה). חברי המינהלה על פי החוק הם מנכ"ל המוסד (יו"ר המינהלה), חשב המוסד והסמנכ"לים.

פרויקט "תבל" (להלן גם - תבל או הפרויקט) הוא פרויקט המחשוב הגדול והמקיף ביותר במוסד בשנים האחרונות, והוא כולל בניית תשתית טכנולוגית מודרנית ושדרוג הדרגתי של כלל מערכות המידע במוסד בתחומי הליבה (גמלאות וגבייה) והמטה (משאבי אנוש, כספים ולוגיסטיקה). בדצמבר 2009 אישרה מינהלת המוסד את הפרויקט וקבעה כי תוקם לו ועדת היגוי¹ (להלן - ועדת ההיגוי). בראש ועדת ההיגוי עומד מנכ"ל המוסד ועם חבריה נמנים, בין היתר, סמנכ"ל מינהל תקשוב ומערכות מידע במוסד (להלן - מנהל תמי"מ) ומנהלת הפרויקט.

יעד מרכזי של הפרויקט הוא מימוש תפיסת "המבוטח במרכז" תוך שימת דגש על מיצוי זכויותיו. זאת באמצעות יישום מערך מידע אינטגרטיבי הכולל תשתית נתונים מרכזית ואחידה שתספק מבט כולל על המבוטח.

1 ועדת ההיגוי לפרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על מינהלת הפרויקט ועל הצוות המקצועי, ומתכנס באופן שוטף לדון במצב הפרויקט ובהמשך ביצועו.

הפרויקט תוכנן להימשך 11 שנה (מתחילת 2010 ועד סוף 2020) ונחלק לארבעה שלבים. התקציב המקורי המתוכנן לפרויקט כולו היה 477 מיליון ש"ח. בינואר 2010 גדל התקציב של הפרויקט ל-510 מיליון ש"ח ובספטמבר 2011 גדל התקציב פעם נוספת ל-647 מיליון ש"ח (גידול של כ-36% ביחס לתקציב המקורי). שלב א' בפרויקט תוכנן להימשך שלוש שנים וחצי - מינואר 2010 עד יוני 2013. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 נדחה מועד הסיום המתוכנן של שלב א' לאוקטובר 2015 - עיכוב של יותר משנתיים ביחס למועד הסיום המקורי, ותקציב השלב גדל ל-240 מיליון ש"ח (גידול של כ-89% בהשוואה לתקציב המקורי לשלב זה, שהיה ל-127 מיליון ש"ח). על פי הערכת מינהל תקשוב ומערכות מידע במוסד (להלן - תמ"מ), עד מועד סיום שלב א' ייתכן שתקציב שלב א' יגדל אף יותר, לכ-270 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 - אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר: אופן בחינת החלופות השונות לביצוע הפרויקט; אופן הצגת הפרויקט בפני משרד האוצר; מעורבות ועדת ההיגוי בפרויקט; ניהול תקציב הפרויקט; ניהול תכנית העבודה והתכולות של הפרויקט; הבטחת האיכות בפרויקט; תהליך האפיון של הפרויקט; וגיוס העובדים לפרויקט. הביקורת נעשתה במוסד לביטוח לאומי. בדיקת השלמה נערכה באגף התקציבים במשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

ניתוח חלופות

במסמך הייזום של הפרויקט מנובמבר 2009 בחן תמ"מ שתי חלופות מרכזיות: חלופה א' - פתרון המבוסס על חבילת תכנה קיימת²; חלופה ב' - פיתוח עצמי (החלופה שנבחרה). תמ"מ לא בחן במסמך הייזום חלופה של פיתוח המערכת באמצעות מיקור חוץ³, אף שמדובר בדרך נפוצה ומקובלת לפיתוח תכנה במגזר הממשלתי ולמרות העובדה שמדובר בהחלטה יסודית הנוגעת לפיתוח כלל מערכות המחשוב של המוסד ולשדרוגן בהיקף של מאות מיליוני ש"ח.

- 2 היינו חבילת "מדף" - תכנה מוכנה שניתן לרכוש "כמות שהיא" (as-is), ולהפעילה כמעט ללא צורך בהתאמות ובשינויים.
- 3 על ידי התקשרות עם ספק שיקבל על עצמו לפתח מערכות מרכזיות של הארגון, להפעילן ולתחזקן.

תמ"מ הציג במסמך הייזום את אומדני העלות לשתי החלופות האמורות. אומדן העלות לחלופה ב' היה מלא ומפורט; לעומת זאת האומדן לחלופה א' היה חסר, היות שלא כלל את עלות הקמת מערך המטה, את עלות ההקמה וההתאמה של חלק מהתשתיות הטכנולוגיות ואת עלות התחזוקה שתידרש עבור חלופה זו. עקב כך נפגעה יכולתם של מקבלי ההחלטות להשוות באופן מהימן בין החלופות.

הצגת הפרויקט בפני הוועדה המרכזית לתקשוב במשרד האוצר

המוסד הציג את התכנית הרב-שנתית של הפרויקט לוועדה המרכזית לתקשוב במשרד האוצר בינואר 2011, כעשרה חודשים לאחר תחילת הפרויקט, ולאחר שכבר הושקעו כ-10 מיליוני ש"ח בתשתיות וברכש לצורכי הפרויקט וגויסו עבורו כ-30 עובדים.

מעורבות ועדת ההיגוי בפרויקט

ועדת ההיגוי של הפרויקט היא הגוף העליון המנחה את הפרויקט ומבקר אותו, ותפקידה לפקח על הפרויקט, לדון במצבו ולעקוב אחר התקדמותו. בשנת 2011 התכנסה ועדת ההיגוי רק פעם אחת - בחודש יוני, אף שהחליטה להתכנס בתדירות רבעונית. יודגש כי ב-2011 חלו שינויים משמעותיים בפרויקט, כגון הגדלת תקציבו ב-137 מיליון ש"ח (27%), שינויים שוועדת ההיגוי לא הייתה יכולה לתת עליהם את הדעת, מאחר שלא התכנסה בתדירות מספקת.

התקציב

מנהל תמ"מ לא הביא לבחינתה של מינהלת המוסד ולאישורה את הגדלת תקציב הפרויקט ב-33 מיליון ש"ח עבור תוספת משאבי עיבוד למחשב המרכזי. בספטמבר 2011 פרסם תמ"מ מסמך שלפיו נדרש עדכון ניכר בתקציב הפרויקט - ובכלל זה הגדלת התקציב הרב-שנתי ב-137 מיליון ש"ח (עלייה של 27%); הגדלת תקציב שלב א' ב-72 מיליון ש"ח (עלייה של 57%); והגדלת התקציב השנתי לשנת 2012 ב-32 מיליון ש"ח (עלייה של 84%). תמ"מ הציג את נתוני עדכון התקציב לוועדת ההיגוי רק כחצי שנה לאחר מכן - בפברואר 2012, ולאחר שכבר הציג אותם שלושה חודשים קודם לכן לוועדת הכספים, בנובמבר 2011. זאת אף שנוהל תמ"מ מחייב לקבל את אישור ועדת ההיגוי במקרה של הגדלת תקציב הפרויקט ביותר מ-10%. זאת ועוד, תמ"מ לא הביא את פרטי עדכון התקציב לפני מועצת המוסד ולפני משרד האוצר, אף שמדובר בעדכון משמעותי בהיקף הכספי הכולל של הפרויקט.

נמצא כי התקציב הרב-שנתי של הפרויקט, שאושר במינהלת המוסד ובוועדת הכספים בשנת 2010, היה תקציב נומינלי שלא כלל רזרבה להתייקרויות, שהסתכמה ב-74 מיליון ש"ח, ולפיכך התקציב לא שיקף את התמונה המלאה לגבי כלל העלויות הצפויות לפרויקט.

מיוני 2012 ועד יוני 2013 הגדיל תמ"מ את התחזית לחריגה בתקציב שלב א' שלוש פעמים, בסכום מצטבר של 70 מיליון ש"ח, וכן הגדיל את התחזית לחריגה מלוח הזמנים של שלב א' ל-18 חודשים. מנהל תמ"מ לא הציג לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים הסבר מלא ומפורט בדבר הגורמים לתחזית החריגה האמורה בתקציב ובלוח הזמנים, ואף לא הסביר מה השפעתה על התכנית הרב-שנתית של הפרויקט, כפי שעשה במועד העדכון הראשון של תקציב הפרויקט בספטמבר 2011. גם הגורמים המפקחים - ועדת ההיגוי וועדת הכספים - לא דרשו לקבל הסבר מפורט לחריגה מהתקציב, אף שמדובר בחריגה של עשרות מיליוני ש"ח, וכן לא בחנו את השפעת החריגה על התכנית הכוללת של הפרויקט.

תמ"מ מסר לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים דיווח מאוחד של תקציבי פרויקט הליבה ופרויקט ה-ERP⁴, אף שמדובר בפרויקטים שונים, שהוגדרו להם מועדים שונים ל"עלייה לאוויר"⁵, ואף שהם מנוהלים על בסיס תכניות עבודה נפרדות. כתוצאה מכך לא ניתן היה לפקח באופן נאות על התקציב המתוכנן לכל פרויקט בנפרד ועל ביצועו.

ממועד אישור הפרויקט ב-2009 ועד למועד סיום הביקורת, הוכנסו שינויים רבים בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו, ולמרות זאת לא ביצע תמ"מ ניתוח כדאיות מעודכן של הפרויקט וממילא לא הציגו בפני ועדת ההיגוי, בפני ועדת הכספים ובפני משרד האוצר.

תמ"מ הוציא דוח ראשון בנושא הבטחת האיכות בפרויקט ה-ERP רק ביולי 2014 - יותר מארבע שנים לאחר תחילת הפרויקט.

ניהול תכנית העבודה של הפרויקט

נמצא כי תמ"מ התקדם בביצוע שלב א' בלא שהייתה בידיו תכנית עבודה מפורטת ליישום שלב זה בכללותו. בפועל, תכנית הבסיס המעודכנת לשלב א', שאישרה ועדת ההיגוי בינואר 2014, התייחסה לפעילות רק עד סוף שנת 2014, אף שהמועד המתוכנן לסיום שלב זה נקבע לאוקטובר 2015. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת לא הביא תמ"מ לבחינת הגורמים המפקחים ולאישורם תכנית עבודה מפורטת לכל שלב א', כנדרש בנהליו, וזאת למרות הערות חוזרות ונשנות של ועדת הכספים ושל היועץ מטעמה. בהיעדר תכנית עבודה מפורטת ומאושרת לשלב א' כולו, שנמצא כאמור בהליכי ביצוע מתקדמים ביותר, לא ניתן היה לפקח באופן מיטבי על ניהול הפרויקט, לרבות בקרה אחר תקציבו ואחר לוח הזמנים שלו.

- 4 מערכת ERP היא מערכת מידע כוללת לניהול תהליכי העבודה והמשאבים בארגון, המבוססת על חבילת תכנה מקיפה.
- 5 העלייה לאוויר היא השלב שבו מתחילה המערכת החדשה לפעול באופן מלא.

מנהלת הפרויקט דיווחה לגורמים המפקחים ביוני 2013 כי התקציב המעודכן של הפרויקט הוא 240 מיליון ש"ח, וכי קיים סיכוי בינוני לחריגה נוספת של 30 מיליון ש"ח. עם זאת תכנית העבודה שהעביר תמ"מ ליועץ ועדת הכספים באותו מועד הסתכמה בכ-260 מיליון ש"ח. לא נמצא כי תמ"מ ניהל הליך קבלת החלטות מסודר לגבי הגדלת תקציב שלב א' ב-20 מיליון ש"ח נוספים, לרבות ניתוח של הכרחיות השינוי ותיעוד ההחלטה לגביו, כנדרש בנוהלי תמ"מ, וממילא לא התבקשו על ידו הגורמים המפקחים לאשר את הגידול האמור בתקציב.

שינויים בתכולת הפרויקט

מנהלת הפרויקט לא הביאה לבחינתה של ועדת ההיגוי את השינויים בתכולת שלב א' של הפרויקט בתחומי המטה והתשתית בהיקף של מיליוני ש"ח, וממילא לא ביקשה את אישורה לשינויים אלה. לפיכך לא היה לפני הוועדה מלוא המידע לגבי השינויים בפרויקט ולגבי השפעתם על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים לביצועו.

תמ"מ החליט באוגוסט 2011 על פיתוח מערכת "מבוטח"⁶ חדשה בתבל - שלא לפי התכנית המקורית של הפרויקט ולפיה יש להשתמש במערכת "מבוטח" הקיימת. תמ"מ לא הביא את החלטתו בעניין זה לבחינתן של ועדת ההיגוי וועדת הכספים ולאישורן. כמו כן תמ"מ לא הכין השוואה כוללת בין החלופות למערכת "מבוטח" לפי עלות לעומת תועלת; לא בחן את ההשפעות על התקציב של החלטתו לפתח מערכת "מבוטח" חדשה בהשוואה לתקציב המקורי שאושר עבור העדכון של המערכת "מבוטח" הקיימת, וכן לא בחן כיצד תשפיע ההחלטה על לוח הזמנים של הפרויקט, כנדרש בנהליו.

תהליך אפיון הפרויקט

ועדת ההיגוי אישרה את רשימת נציגי הלקוחות⁷ לצוותי האפיון בפרויקט רק ביוני 2011, לאחר שהכנתם של ארבעת אפיוני-העל בפרויקט כבר הסתיימה ותהליך האפיון המפורט כבר היה בשלבי ביצוע.

המוסד לא פרסם כתבי מינוי לצוותי האפיון - נציגי לקוחות ואנשי תמ"מ - כנדרש בנוהלי תמ"מ, למעט בשישה מקרים בתחום הגמלאות. כמו כן נמצא כי מרבית מסמכי האפיון לא אושרו בכתב על ידי נציגי הלקוחות ועל ידי נציגי היחידות הרלוונטיות בתמ"מ.

6 מערכת מידע שפיתח המוסד בשנת 1996 אשר מרכזת מידע מגוון ממקורות רבים על כלל האוכלוסייה בישראל.
7 הגורמים המזמינים את המערכת והמאשרים אותה, לרבות אישור הגדרת הדרישות, נכונות המפרט, סיכום הבדיקות והעברת המערכת לייצור.

תמ"מ החליט על שינויים באפיונים לאחר שהכנתם כבר הסתיימה, ובמקרה אחד אף לאחר שהסתיים שלב הפיתוח. במועד ההחלטה לא הוצגה לגורמים המוסמכים השפעת השינויים על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים שלו, ולא בוצע תהליך מסודר של הפקת לקחים לגבי הסיבות לשינויים אלה.

תמ"מ לא תיאם בין תכנית השיפורים והשינויים (שוי"שים) השנתית של המערכות הקיימות המיועדות להחלפה בשלב א' ובין תכנית העבודה של אותן המערכות בתבל. אי-תיאום כאמור עלול ליצור פער בין המערכות הקיימות למערכות שפותחו בתבל, ולחייב ביצוע התאמות בתבל, אף לאחר העלייה לאוויר.

גיוס העובדים

ועדת המכרזים העליונה של המוסד (להלן - ועדת המכרזים) אישרה לגייס עבור הפרויקט 109 עובדים, שהם מרבית העובדים בפרויקט, בנוהל מקוצר, אשר אִפשר התקשרות עם ספקים ללא בקשה להצעת מחיר מעודכנת מהם. זאת אף שבקשה כזו נכללת בנוהל הקבוע של המוסד, שלפיו עבד המוסד כל השנים, ואף שאין הדבר עולה בקנה אחד עם ההתנהלות הרגילה במכרזי מסגרת על פי תקנות חובת המכרזים. בעקבות אישור זה של הנוהל המקוצר גייס תמ"מ מינואר 2010 עד יוני 2012 90 עובדים לפרויקט בתהליך שלא כלל בקשה להצעת מחיר מעודכנת מספקים.

במועד אישור הנוהל המקוצר לא בחנה ועדת המכרזים את ההשפעה הכספית של הוויתור על הבקשה להצעת מחיר מעודכנת מספקים, אף שעלות העסקת העובדים היא המרכיב העיקרי בתקציב הפרויקט והיא מוערכת בכ-505 מיליון ש"ח. זאת ועוד, ועדת המכרזים לא נימקה את החלטתה לאשר גיוס עובדים לפרויקט בנוהל מקוצר, אף שתקנות חובת המכרזים קובעות כי החלטות ועדת המכרזים יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול.

ההמלצות העיקריות

על המוסד לתקן את הליקויים שצוינו בדוח, ובכלל זה: להקפיד כי ועדת ההיגוי תתכנס בתדירות שתאפשר בקרה מיטבית על ביצוע הפרויקט; להקפיד כי הנהלת הפרויקט תביא לבחינתן של ועדת ההיגוי וועדת הכספים ולאישורן שינויים בתקציב הפרויקט, בלוח הזמנים ובתכולה הכוללת שלו, תוך הסבר מפורט לכל שינוי ולהשפעותיו על תכנית העבודה הכוללת של הפרויקט ועל תקציבו; לבצע תחקור והפקת לקחים עקב השינויים הניכרים והתכופים שחלו בתקציב הפרויקט; להעביר לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים נתונים נפרדים לפרויקט הליבה ולפרויקט ה-ERP בנושאי התכנון והביצוע התקציביים; להכין תכנית רב-שנתית מעודכנת לפרויקט כולו וכן ניתוח כדאיות מעודכן ולהציגם לוועדת ההיגוי, לוועדת הכספים ולמשרד האוצר; להביא לאישור הגורמים המפקחים תכנית עבודה מפורטת ומלאה לשלב א' של הפרויקט, ובכלל זה פירוט של כל המשימות עד למועד העלייה לאוויר; להציג תכנית עבודה מפורטת לשלב ב'; להוציא כתבי מינוי לצוותי האפיון בפרויקט ולוודא שיתקבלו אישורים בכתב למסמכי האפיון; לנהל ולבקר באופן מסודר שינויים באפיונים מפורטים, ולהפיק לקחים משינויים מהותיים באפיונים לאחר שהכנתם הסתיימה; לתאם בין תכנית השו"שים השנתית של המערכות הקיימות ובין תכנית העבודה של המערכות המקבילות בתבל; ולגייס עובדים לפרויקט בתהליך הכולל בקשה להצעת מחיר מעודכנת מספקים.

סיכום

פרויקט תבל הוא פרויקט המחשוב הגדול והמקיף ביותר של המוסד לביטוח לאומי בשנים האחרונות. נוכח חשיבותו של הפרויקט, היקפו הכספי הנרחב כל כך ומורכבותו, על המוסד לפעול לא לתר לתיקון הליקויים המפורטים בדוח.

על הגורמים המפקחים על הפרויקט - ועדת ההיגוי, ועדת הכספים וכן מועצת המוסד - לתת דעתם במיוחד לאופן ניהול תקציב הפרויקט ולבקרה עליו. יוער כי בהיעדר תשתית מידע מלאה ומפורטת באשר לשינויים הנרחבים בתקציב הפרויקט, בתכולתו ובלוח הזמנים שלו, ולהשפעתם על התכנית הכוללת, לא ניתן לפקח על הפרויקט ועל החלטות המתקבלות במסגרתו בצורה מיטבית. זאת ועוד, השינויים התכופים שחלו בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו עד כה מחייבים תחקור והפקת לקחים, שכן לא מן הנמנע שביסוד השינויים, או לפחות בחלקם, עומדים כשלים בהליכי התכנון בפרויקט.

בתיקון הליקויים שהועלו בדוח יהיה כדי לשפר את ניהול השלבים הבאים בפרויקט וכן את ניהולם של פרויקטים עתידיים במוסד. היות שאחד מהיעדים המרכזיים של הפרויקט היה השאיפה להעמיד את המבוטח ואת מיצוי זכויותיו במרכז, נודעת חשיבות רבה להשלמתו של הפרויקט ללא עיכובים נוספים. החריגות שחלו עד כה בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו מחייבות פעולה תכליתית לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להבטיח כי המשך היישום של הפרויקט בשנים הבאות יעשה בהתאם לתכניות ולתכולות שאושרו.



מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא תאגיד הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ונתון לפיקוחו של שר הרווחה והשירותים החברתיים. המוסד פועל לצמצום העוני והפערים הכלכליים במדינת ישראל, בין היתר באמצעות תשלום גמלאות לזכאים, בכפוף למבחנים הקבועים בחוק. החוק קובע את ההוראות העיקריות הן בנוגע לזכאות לגמלאות שמשלם המוסד והן בנוגע לגביית דמי הביטוח הלאומי, שהם אחד ממקורות המימון העיקריים של המוסד; מקור מימון נוסף הוא תקציב המדינה. בשנת 2013 הסתכמו תשלומי הגמלאות השונות לזכאים בכ-67.8 מיליארד ש"ח; דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנה זו הסתכמו בכ-34.5 מיליארד ש"ח והמימון מתקציב המדינה היה כ-30.4 מיליארד ש"ח.

הרשות המפקחת על פעילות המוסד ועל הנהלתו היא מועצת המוסד, שבה 56 חברים (נציגי ארגוני עובדים, נציגי מעסיקים, מומחים, נציגי ממשלה ונציגי הציבור) ובראשה עומד השר. תפקידיה, בין היתר, הם ייעוץ לשר בענייני חקיקה, דיון בהצעת התקציב של המוסד והעברתה לאישור השר בצירוף הערותיה והמלצותיה. כמו כן, המועצה רשאית למנות ועדות ולהעביר להן מסמכיותיה, ומתוקף זה מונתה בין היתר ועדת הכספים.

הרשות המנהלת של המוסד היא מינהלת המוסד. חבריה על פי החוק הם: המנכ"ל - יו"ר המינהלה, חשב המוסד והסמנכ"לים. בשנים 2004-2007 שימש בתפקיד מנכ"ל המוסד ד"ר יגאל בן-שלום; מינואר 2008 ועד אפריל 2012 שימשה בתפקיד גב' אסתר דומיניסיני (להלן - המנכ"לית דאז); וממאי 2012 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, מכהן בתפקיד פרופ' שלמה מור-יוסף (להלן - המנכ"ל).

פרויקט תבל הוא פרויקט המחשוב הגדול והמקיף ביותר במוסד ותכליתו הקמת תשתית טכנולוגית מודרנית ושדרוג הדרגתי של כלל מערכות המידע במוסד, החל במערכות הליבה (מערכות הגמלאות והגבייה), עבור במערכות המטה (משאבי אנוש, כספים ולוגיסטיקה) וכלה במערכות המחקר והמידע הניהולי.

יעדי הפרויקט הם: מימוש תפיסת "המבוטח במרכז" על ידי יישום מערך מידע אינטגרטיבי, באמצעות תשתית נתונים מרכזית ואחידה שתספק מבט כולל על המבוטח; שיפור השירות לציבור; שיפור יכולות הניהול והבקרה של המוסד; שיפור תגובת המוסד לשינויים נדרשים - מימוש היכולת להתאים במהירות את מערכות המידע של המוסד ואת תהליכי העבודה שלו עקב שינויי חקיקה ועקב הוראות הנהלה חדשות; ותפעול רציף ויעיל של מערכות המידע שמפעיל המוסד.

על העיקרון המרכזי של הפרויקט ולפיו המבוטח במרכז ויושם דגש על מיצוי זכויותיו עמדה המנכ"לית דאז באחד מדיווחיה למועצה: "התכנית כולה מדברת... [על כך] שהמבוטח במרכז... וכל ההסתכלות היא מיצוי זכויות, כשאתה שם את הבן אדם במרכז ואתה בודק את כל מה [ש]הוא יכול להיות זכאי לו... זאת תפיסת הבנייה של כל המערכת הזאת, כי זה לא מה שקורה היום מבחינת צורת העבודה וטכנולוגיית העבודה בביטוח הלאומי, וזאת אחת הבעיות... [זו] לא מערכת, זה שינוי שיטת עבודה שתהיה במוסד לביטוח לאומי".

ב-6.12.09 אישרה מינהלת המוסד את הפרויקט ונקבע כי בראש ועדת ההיגוי שלו, שטרם הוקמה באותה עת, תעמוד המנכ"לית דאז. ב-20.12.09 הציג מינהל תקשוב ומערכות מידע במוסד (להלן - תמ"מ) את הפרויקט לפני המועצה, וב-12.1.10 אישרה אותו ועדת הכספים.

הפרויקט, שתוכנן להימשך 11 שנה (מתחילת 2010 ועד סוף 2020), נחלק לארבעה שלבים. שלב א' ותוכנן להימשך שלוש שנים וחצי - מינואר 2010 עד יוני 2013 - ולכלול, בין היתר, פיתוח כמה

מערכות ליבה, בנוסף על הקמת מערכת ERP⁸ לתחום משאבי אנוש. התקציב הרב-שנתי המקורי של הפרויקט, במועד אישורו על ידי המינהלה, היה 477 מיליון ש"ח, שמתוכם 127 מיליון ש"ח עבור שלב א'. פירוט ראו בתרשים 1 להלן.

תרשים 1

התכנון הכולל של הפרויקט על פי נתוני מצגת תמ"מ למינהלת המוסד במועד אישור הפרויקט - 6.12.09



בינואר 2010 הוגדל התקציב הכולל של הפרויקט ל-510 מיליון ש"ח (על כך ראו להלן) ובספטמבר 2011 הוגדל התקציב פעם נוספת ל-647 מיליון ש"ח (גידול של כ-36% ביחס לתקציב המקורי). נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, נדחה מועד הסיום המתוכנן של שלב א' לאוקטובר 2015 - עיכוב של יותר משנתיים ממועד הסיום המקורי - ותקציב שלב א' הוגדל ל-240 מיליון ש"ח (גידול של כ-89% בהשוואה לתקציב המקורי, שהיה 127 מיליון ש"ח). על פי הערכת תמ"מ, עד מועד סיומו ייתכן שתקציב שלב א' יגדל אף יותר, לכ-270 מיליון ש"ח.

לדברי תמ"מ, העיכוב בלוח הזמנים של שלב א' והגידול בתקציבו נגרמו, בין היתר, בשל עיצומים של ועדי העובדים במוסד, שבעטיים עוכב הפרויקט לפרק זמן מצטבר של כחצי שנה. עיכוב זה גרם לפי תמ"מ תוספת של כ-25 מיליון ש"ח לעלות.

בתשובתו מינואר 2015 מסר ועד עובדי המשרד הראשי במוסד כי הוא דוחה את טענת תמ"מ בדבר השפעתו על דחייה בלוח הזמנים וכי לדעתו גם סכום תוספת העלות שבו נקב תמ"מ אינו נכון.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 - אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר: אופן בחינת החלופות השונות לביצוע הפרויקט; אופן הצגת הפרויקט בפני משרד האוצר; מעורבות ועדת ההיגוי בפרויקט; ניהול תקציב הפרויקט;

8 מערכת ERP היא מערכת מידע כוללת לניהול תהליכי העבודה והמשאבים בארגון, המבוססת על חבילת תכנה מקיפה.

ניהול תכנית העבודה והתכולות של הפרויקט; הבטחת האיכות בפרויקט; תהליך האפיון של הפרויקט; וגיוס העובדים לפרויקט. הביקורת נעשתה במוסד לביטוח לאומי. בדיקת השלמה נערכה באגף התקציבים במשרד האוצר.

ייזום הפרויקט

תמ"מ אחראי לפיתוח מערכות התקשוב במוסד, לתפעולן ולתחזוקתן. עם מערכות אלה נמנים כ-180 יישומים בתחומי ליבה, מינהל, שירות ואינטרנט, מערכות עזר ומוצרי תכנה, וכ-25 מנשקים עם מערכות בגופים חוץ-ארגוניים כגון צה"ל, משטרת ישראל, משרד הפנים, מס הכנסה, בנקים וחברות אשראי. בשנת 2013 היה מספר העובדים בתמ"מ 477 איש (מהם 236 עובדים תקינים והיתר עובדים במיקור חוץ), ותקציבו השנתי היה כ-160 מיליון ש"ח.⁹

מערך המידע הנוכחי של המוסד מתאפיין בבעיות אינטגרציה של נתונים ושל תהליכי עבודה בין המערכות השונות; במערכות מידע מיושנות שגילן בין 10 שנים עד למעלה מ-40 שנים; בחוסר סטנדרטיזציה ובריבוי של תכנות ושל תשתיות פיתוח. הצורך בשינוי מהותי במערך המידע של המוסד עלה כבר לפני כמה שנים ונבע גם מהתרחבות תחומי הפעילות והאחריות שלו כתוצאה משינויים בחקיקה, מהתפתחות הטכנולוגיה ומהטמעת ערוצי השירות האלקטרוניים.

בינואר 2006 פרסם תמ"מ בקשה לקבלת מידע על האפשרויות לפיתוח מערכות ליבה למוסד (להלן - בקשת המידע¹⁰), כחלק מבדיקה לגבי ביצוע פרויקט לשדרוג מערכות הליבה במוסד (להלן - פרויקט הליבה). המטרה המרכזית של בקשת המידע הייתה לבדוק אם יש בנמצא מערכת מידע כוללת שתוכל לענות על צורכי מערכות הליבה של המוסד, כגון מערכת שפיתח מוסד דומה בחו"ל או חבילת תכנה מסחרית אשר מתאימה לדרישות המוסד. כמו כן ביקש תמ"מ, באותו המסמך, לבחון שתי חלופות אפשריות נוספות: (1) פיתוח ייעודי של רכיבים חסרים או השלמות והתאמות של תכנות תשתית (מנועי חוקה¹¹, מערכות ניהול תהליכים וכו'); (2) התאמת פיתוחים וקטעי תכנה קיימים במוסד כדי לשלבם בפתרון הנבחר.

בעקבות התשובות שקיבל לבקשת המידע חיבר תמ"מ בספטמבר 2006 מסמך בנושא "פרויקט שדרוג מערכות הליבה במוסד לביטוח לאומי - אסטרטגיית הפרויקט" (להלן - מסמך האסטרטגיה), ובו המליץ לבסס את הפתרון לשדרוג מערכות הליבה במוסד על תכנה קיימת ("חבילת מדף")¹². כמו כן פירט תמ"מ באותו המסמך את מטרות הפרויקט, את התכולה שלו וכן את הצעות המשיבים לבקשת המידע שפרסם. לדברי המוסד, בהמשך אותה שנה הופסק קידום פרויקט הליבה בשל התנגדות ועד העובדים למימושו באמצעות מיקור חוץ.

בנובמבר 2009 פרסם תמ"מ "תכנית אסטרטגית למערך טכנולוגיות המידע (תכנית תבל)" (להלן - מסמך הייזום). במסמך הייזום הציג תמ"מ את הצורך בבניית מערך מידע חדש למוסד ואת התכנית הרב-שנתית ליישומו, וכן ציין כי בתהליך גיבוש התכנית נבחנו שלוש חלופות להחלפת מערך המידע הנוכחי או לשדרוגו (ראו להלן).

- 9 הנתונים אינם כוללים את מספר העובדים בפרויקט תבל ואת תקציבו.
- 10 בקשת מידע (Request for Information) היא פנייה לספקים לצורך קבלת מידע על מוצר, על חומר או על שירות שיש בדעת הפונה לרכוש.
- 11 מנוע חוקה הוא תכנה שתפקידה לספק למערכות המידע בארגון שירותים לקבלת החלטות, בהתבסס על מאגר חוקים עסקיים מרכזי ומודלים שונים לקבלת החלטות.
- 12 "חבילת מדף" היא תכנה מוכנה שניתן לרכוש "כמות שהיא" (as-is), ולהתקין אותה ולהפעילה כמעט ללא צורך בהתאמות ובשינויים.

בחירת חלופות לפרויקט

נוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע) הוא נוהל מסגרת לטיפול בכל פעילות המתבצעת בתחום המחשוב בארגון, הן ברמת המערכת היחידה והן ברמת הארגון בכללותו. ברמת המערכת היחידה, היינו רמת הפרויקט, מגדיר נוהל מפת"ח כיצד לנהל מערכת ממוחשבת בכל היקף ומכל סוג, וכיצד לפתחה ולתחזקה. תמ"מ מפעיל את הפרויקט על פי הוראות הנוהל האמור: בישיבת ועדת הכספים מיוני 2010 מסרו מנהל תמ"מ ומנהלת הפרויקט כי הפעילו נהלים לשלבים השונים של ניהול הפרויקט, המבוססים על נוהל מפת"ח.

בתשובתו מאוקטובר 2014 ציין המוסד כי הוא עושה שימוש בנהל כאשר הוא מוצא לנכון, אף שהנהל אינו מחייב אותו בשל היות המוסד תאגיד ולא משרד ממשלתי.

לפי נוהל מפת"ח, ניתוח חלופות הוא תהליך שנבדקות בו האפשרויות השונות לבניית המערכת (או חלקים ממנה), והוא מהווה נדבך חשוב באישור הפרויקט. לפי הנהל תהליך כזה מאפשר לסנן חלופות, לנתח אותן טוב יותר ולבחור בחלופה שתניב את התועלת המרבית לארגון ותתאים לתקציב, ולרמת הסיכון של הפרויקט.

1. בשנת 2008 מינה סגן החשב הכללי דאז במשרד האוצר, מר טל הרמתי, ועדה שתפקידה היה לבחון את גורמי ההצלחה והכישלון במכרזים ובהתקשרויות בביצוע פרויקטים גדולים של פיתוח תכנה בממשלה (להלן - הוועדה לבדיקת פרויקטים). בוועדה השתתפו, בין היתר, כמה יועצים ומנהלים של אגפי מערכות מידע במשרדי ממשלה ובהם סמנכ"ל מערכות המידע במוסד - מנהל תמ"מ. במרץ 2010 פרסמה הוועדה לבדיקת פרויקטים את המלצותיה (להלן - מסמך הפרויקטים). במסמך ריכזה הוועדה 17 המלצות בנושא ניהול פרויקטים במערכות מידע. הוועדה המליצה כי כאשר לפרויקטים גדולים (שתקציבם מעל 4 מיליוני ש"ח) יהיו המלצותיה מחייבות.

באותו מסמך ציינה הוועדה כי לא עסקה בבחירה בין מיקור חוץ¹³ ל"פיתוח בבית"¹⁴ - וכי לכל שיטה יתרונות וחסרונות משלה. עוד היא ציינה כי אף שלמיקור החוץ יתרונות רבים, בתחום מערכות המידע נוצרים עקב חוק חובת המכרזים קשיים, בין היתר בנושאים הבאים: הגדרת הדרישות מהמערכת; רמת הפירוט של האפיון; ועבודה בפרויקטים ממשלתיים לפי חוזה שבו המחיר נקבע מראש.

במסמך הייזום הציג תמ"מ שתי חלופות מרכזיות להחלפת מערך המידע הנוכחי או לשדרוגו: חלופה א' - רכישת חבילת תכנה מוכנה ("חבילת מרף") אשר תחליף את מערכות הליבה הקיימות ואשר תותאם, תוטמע ותיושם באמצעות ספק מוביל (אינטגרטור לפי בחירת יצרן החבילה) שתמ"מ יהיה מנהלו; וחלופה ב' (החלופה שנבחרה) - פיתוח עצמי הדרגתי של מערך מידע, שבו תמ"מ יהיה אחראי לניהול הפיתוח ויפעיל צוותי פיתוח אשר יתוגברו באמצעות כוח אדם חיצוני. כמו כן הציג תמ"מ באותו מסמך חלופה נוספת - "חלופת המצב הקיים" ולפיה יושתת מערך המידע של המוסד על בסיס המערכות הקיימות, ואולם במסמך פורטו נימוקים לחוסר התאמתה של חלופה זו לספק פתרון לצורך הקיים, דבר שהביא לפסילתה כחלופה אפשרית.

במסמך הייזום השווה תמ"מ בין חלופה א' ובין חלופה ב' על בסיס שיקולים טכניים ובהם: תמיכה בשפה העברית וגמישות לשינויים; שיקולים ארגוניים כגון רמת ידע מספקת של תמ"מ ושל השוק המקומי ליישום הפתרון או היקפם וזמינותם של משאבים לתמיכה עתידית; וכן שיקולים כלכליים כגון שיפור פוטנציאלי בעבודת הסניפים והמטה ועלות הפיתוח והקמה.

13 התקשרות חוזית בין ארגון לספק, לפיה הספק מקבל על עצמו לפתח, להפעיל ולתחזק מערכות מרכזיות של הארגון.

14 פיתוח עצמי של המערכת בניהול מלא של הגוף היזום ולא באמצעות ספק חיצוני.

בסיכום ההשוואה כתב תמ"מ כי לחלופת הפיתוח העצמי יתרון מובהק על פני החלופה של חבילת התכנה המוכנה, וכי הדבר ניכר בכל אחת מקבוצות השיקולים.

הביקורת העלתה כי תמ"מ לא בחן במסמך הייזום של הפרויקט חלופה לפיתוח המערכת באמצעות מיקור חוץ, אף שמדובר בדרך נפוצה ומקובלת לפיתוח תכנה במגזר הממשלתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שתמ"מ יבחן במסמך הייזום גם את החלופה לפיתוח המערכת באמצעות מיקור חוץ. זאת כדי שתהיה למקבלי ההחלטות (מינהלת המוסד, ועדת הכספים והמועצה) תמונה מלאה של החלופות האפשריות לפרויקט. הצורך בבחינת חלופה זו, על יתרונותיה וחסרונותיה, בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים בנושא, מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שמדובר בהחלטה יסודית הנוגעת לפיתוח ולשדרוג כלל מערכות המחשוב של המוסד בהיקף כספי נרחב.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי עקב ניסיונו בפרויקטים קודמים שהופסקו בגלל התנגדות הוועד למיקור חוץ, גובשה התכנית האסטרטגית על בסיס עקרון השימור. עוד נמסר כי תמ"מ הציג למנהלת המוסד ולדרגים המאשרים אך ורק חלופות ישימות שיכולות להבטיח הצלחה בפרויקט, וכי חלופת מיקור החוץ אינה מעשית בפרויקט בסדר גודל כזה ונדונה מראש לכישלון, ועל כן לא היה כל טעם להציגה או להביאה לדיון. בתשובתו מינואר 2015 טען המוסד כי מקבלי ההחלטות, הן בוועדת ההיגוי והן בוועדת הכספים, תמכו בהנחת היסוד ולפיה ניסיון למימוש הפרויקט בשיטת מיקור-חוץ אינו ריאלי.

משרד מבקר המדינה מעיר לתמ"מ כי בכל מקרה ראוי היה לקיים הליך קבלת החלטות סדור, המתועד בכתב, ובו יבחנו המינהלה וועדת הכספים את חלופת מיקור חוץ, כפי שבחנו את שלוש החלופות האחרות במסמך הייזום: רכישת חבילת תכנה מוכנה; פיתוח עצמי; חלופת המצב הקיים. כשם שהציג תמ"מ במסמך הייזום את היתרונות והחסרונות של כל אחת משלוש החלופות האמורות ואת הסיבות להתאמתה או לפסילתה של כל חלופה, כך היה ראוי לעשות בעניין חלופת מיקור חוץ.

2. על פי נוהל מפת"ח, "ניתוח חלופות הוא בדיקה השוואתית של החלופות השונות. בדיקה זו יכולה להתחיל בהשוואה טכנית לפי כל רכיב, או קבוצת רכיבים בעץ המערכת, בהמשך היא תתמקד בהשוואה לפי תועלות ואיכויות וסיכומה בהשוואה כוללת לפי עלות/תועלת". עוד על פי הנוהל, ניתוח החלופות לפרויקט מחייב ניתוח של כלל עלויותיה של כל חלופה: עלויות הקמה (כגון: פיתוח, חמרה, רכישת ציוד קצה, תכנה, התקנה, הטמעה והדרכה) ועלויות תחזוקה ותמיכה בשלוש השנים הראשונות.

נוהל תמ"מ "ייזום פרויקט פיתוח מערכת מידע" מ-22.6.10 קובע, בין היתר, כי מסמך ייזום לפרויקט פיתוח מערכת מידע יכלול כמה חלופות וכן תיאור פרטים מסוימים של כל חלופה, ובהם פירוט מרכיבים עיקריים בעלויות הפיתוח והתחזוקה.

כאמור, בעקבות התשובות שקיבל תמ"מ לבקשת המידע, חובר ב-2006 מסמך האסטרטגיה לפרויקט הליבה, ובו המליץ תמ"מ לבסס את הפתרון לשדרוג מערכות הליבה במוסד על חבילת תכנה קיימת. על פי מסמך האסטרטגיה, עלות הקמת המערכת (ללא עלויות התחזוקה)

בהתאם להצעה הזולה מכלל ההצעות, הייתה 47 מיליון דולר, שהם 202 מיליון ש"ח¹⁵, ואילו ההצעה היקרה ביותר הייתה 81 מיליון דולר, שהם 348 מיליון ש"ח.

בניתוח החלופות שהציג תמ"מ במסמך הייזום של פרויקט תבל משנת 2009 נבדקו גם השיקולים הכלכליים בעד ונגד כל חלופה. לגבי חלופה א', שהתייחסה לפתרון המבוסס על חבילת תכנה קיימת, כתב תמ"מ כי עלות הפיתוח וההקמה גבוהה, וכי "על בסיס ההצעות שהתקבלו ב-RFI [בקשת המידע ב-2006] הרי שעלות ההקמה של מערך הליבה עומדת על כ-100 מיליון דולר. לעלות זו יש להוסיף את עלות הקמת מערך המטה ו[את] עלות ההקמה וההתאמה של חלק מהתשתיות הטכנולוגיות". לגבי חלופה ב', שהתייחסה לפיתוח עצמי של המערכות, כתב תמ"מ כי "על בסיס האומדן הכלכלי שערכנו לחלופה זו, הרי שעלות ההקמה של כלל המערך החדש, כולל שדרוג תשתיות קיימות ושילוב של תשתיות חדשות, עומדת על 450-500 מיליון ש"ח". באותו מסמך הציג תמ"מ גם תקציב רב-שנתי מפורט לחלופה ב' לשנים 2010-2020 בהיקף של 477 מיליון ש"ח, וכן את התקציב שיידרש לתפעולן של המערכות שיפותחו על פי חלופה זו ולתחזוקתן.

בסיכום השוואת החלופות שהציג תמ"מ במסמך הייזום נכתב כי "חשוב להדגיש שמקורות היתרון של חלופת הפיתוח הם בשיקולים הטכניים והפרויקטליים ולא בשיקולים הכלכליים. על פי ההערכה הראשונית שבוצעה הרי שעלות המימוש של שתי החלופות היא דומה ולפיכך איננה מהווה גורם מבדל".

הביקורת העלתה כי אף שנוהל מפת"ח קובע כי ניתוח חלופות לפרויקט כולל גם ניתוח של כלל עלויות החלופה, ואף שתמ"מ הציג במסמך הייזום אומדן עלות מפורט ומלא לחלופה ב' - פיתוח עצמי של המערכות, היה האומדן שהציג תמ"מ באותו מסמך לחלופה א' - פתרון המבוסס על חבילת תכנה קיימת - אומדן חסר, מאחר שלא כלל את עלות הקמת מערך המטה, את עלות ההקמה וההתאמה של חלק מהתשתיות הטכנולוגיות ואת עלות התחזוקה שתידרש עבור חלופה זו.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי אומדן העלות לחלופה א' התבסס על מענה של חברות מסחריות לבקשת המידע שפורסמה בשנת 2005, ולפיכך משקף את ההערכה הטובה ביותר שניתן היה להביא בפני מקבלי ההחלטות. עוד הוא ציין כי ההשוואה התבססה על מחירי שנת 2005 ללא הצמדה, וכי אם הייתה ההצמדה משוקללת בנתונים, הרי שתוצאות ההשוואה היו מובהקות עוד יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההחלטה לגבי החלופה הנבחרת ליישום פרויקט בהיקף כספי כה נרחב, מחייבת בחינה כלכלית יסודית ומעמיקה של כל החלופות המוצעות. מן הראוי היה שתמ"מ יציג במסמך הייזום אומדן מלא של עלותה של חלופת חבילת המדף (חלופה א'), כדי שלמקבלי ההחלטות (מינהלת המוסד, ועדת הכספים והמועצה) יהיו כל הנתונים הנדרשים לבצע השוואה כלכלית מהימנה בין החלופות.

15 על פי שער של 4.3 ש"ח לדולר, בהתאם להנחות העבודה המפורטות באותו מסמך.

הצגת הפרויקט לפני הוועדה המרכזית לתקשוב במשרד האוצר

חוק הביטוח הלאומי קובע כי "המינהלה תכין, לתאריך שקבעה המועצה, הצעת תקציב שנתי למוסד ותגיש אותה למועצה... המועצה תדון בהצעת התקציב ותעביר אותה לאישורו של השר [שר הרווחה], בצירוף הערותיה והמלצותיה". עוד קובע החוק כי "השר רשאי, לאחר בירור במינהלה, לאשר את התקציב כפי שהוצע או בשינויים שימצא לנכון; התקציב המאושר יחתם ביד השר וביד מנהל המוסד".

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "התקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר; אין בכך כדי לגרוע מהיותו טעון אישור אחר לפי כל דין".

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי "גוף ציבורי שאינו משרד יפעל בשים לב להוראות תקנון כספים ומשק שנקבעו לעניין תקנות אלה או על פי נוהל פנימי כתוב שקבע הגוף הציבורי".

הוראת תקנון כספים ומשק (להלן - הוראת התכ"ם) של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בנושא "עבודות ועדה מרכזית לענייני תקשוב", הנחתה את משרדי הממשלה ואת ועדות התקשוב המשרדיות לגבי פעילות הוועדה המרכזית לענייני תקשוב של החשכ"ל (להלן - הוועדה המרכזית לתקשוב), לרבות סמכויותיה ותפקידיה. הוראה זו קובעת, בין היתר, כי הוועדה המרכזית לתקשוב תדון בבקשות לאישור מוקדם של פרויקט גדול או רחב היקף לאחר שלב הייזום, לפני שיוחל בהכנת המכרז או הפרויקט ולפני ההיערכות לביצועם.

עוד על פי הוראת התכ"ם, פרויקט מחשוב גדול הוא כל פרויקט מחשוב שעלותו הרב-שנתית היא בין 1.2 מיליון ש"ח ל-10 מיליון ש"ח, ופרויקט מחשוב רחב היקף הוא כל פרויקט מחשוב שעלותו הרב-שנתית גדולה מ-10 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2009 אישרה מינהלת המוסד את תכנית הפרויקט. באותה ישיבה הציעה המנכ"לית דאז כי התכנית המוצעת תובא לאישור עקרוני של ועדת הכספים וכן תוצג לפני אגף התקציבים באוצר, כדי לרתום אותם לתכנית, וכי עם קבלת האישורים הנדרשים תוכן תכנית עבודה לפרויקט. כאמור, בינואר 2010 אישרה ועדת הכספים את הפרויקט, שתקציבו המעודכן הרב-שנתי היה באותה עת 510 מיליון ש"ח.

בפברואר 2010 אישרה מועצת המוסד את הצעת התקציב השנתי של המוסד לשנת 2010, לאחר שכבר אושרה בוועדת הכספים. הצעת התקציב כללה, בין היתר, תוספת של כ-26 מיליון ש"ח לתקציב המוסד עבור שנת הפעילות הראשונה של פרויקט תכל. באותו דיון התנגד נציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - נציג האוצר) לאישור התקציב לפרויקט בטענה כי אין הסכם עם משרד האוצר בעניין זה. עוד טען נציג האוצר כי "אנחנו מדברים לא רק על 26 מיליון שקלים. התכנית היא... תכנית אסטרטגית, שבסופו של דבר אמורה לעלות כחצי מיליארד שקלים", וכי "זו המדיניות של משרד האוצר. כל דבר צריך להיעשות בהסכם וצריך להיעשות בצורה מסודרת... בסופו של דבר העתיד מדבר פה על חצי מיליארד שקלים בשביל הנושא הזה. מדובר פה בהוצאה תקציבית מאוד גדולה".

במרץ 2010 אישרו מנכ"לית המוסד דאז, שר הרווחה דאז, מר יצחק הרצוג, ושר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, את תקציב המוסד לשנת 2010, לרבות תוספת של כ-26 מיליון ש"ח לתקציב המוסד עבור השנה הראשונה של הפרויקט.

באפריל 2010 התקיימה ישיבתה הראשונה של ועדת ההיגוי של הפרויקט, ובה עדכן מנהל תמ"מ כי "בשלב זה אישר האוצר תקציב רק לשנת 2010 [וכי] בטיפול המנהלת הכללית [אישור התקציב] הכולל ל-10 שנים".

רק כעשרה חודשים לאחר תחילת הפרויקט, בינואר 2011, ולאחר שכבר גויסו כ-30 עובדים והושקעו כ-10 מיליוני ש"ח בתשתיות וברכש לצורכי הפרויקט, הציג המוסד את התכנית הרב-שנתית של הפרויקט לוועדה המרכזית לתקשוב.

בתשובתו מאוקטובר 2014 הסביר המוסד כי אף שהוראת התכ"ם האמורה אינה חלה עליו, אישרה מנכ"לית המוסד דאז את הצגת הפרויקט בפני הוועדה המרכזית לתקשוב, מתוך הבנה שבפרויקט מחשוב גדול כזה ראוי שיהיה שיתוף ידע מקצועי בפורום בין-משרדי, וכדי לקבל היזון חוזר. יו"ר ועדת הכספים הסביר בתשובתו מאוקטובר 2014 כי ההצעה להציג את הפרויקט בפני הוועדה המרכזית לתקשוב נענתה בחיוב היות שתאפשר התייחסות של אנשי מקצוע נוספים. זאת למרות שאין המוסד נזקק לאישור פורמלי של הוועדה האמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפרויקט בסדר גודל כה נרחב, הן מהבחינה הכספית והן מבחינת ההיקף והמורכבות, יוצג בפני הוועדה המרכזית לתקשוב כבר בעת ייזומו ולא לאחר תחילת הפעלתו. זאת כדי שהוועדה האמורה תוכל לתרום מניסיונה המקצועי בנושאים הקשורים לתכנון הפרויקט ולאופן יישומו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לתת את הדעת לכך שפרויקט מחשוב גדול מאוד, בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, המבוצע על ידי גוף סטטוטורי שמתקצב על ידי המדינה בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה, אינו מחויב להיבחן, על פי ההוראות הקיימות, על ידי הוועדה המרכזית לתקשוב שבמשרד האוצר.

מעורבות ועדת ההיגוי בפרויקט

על פי נוהל מפת"ח, ועדת היגוי לפרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על מינהלת הפרויקט ועל הצוות המקצועי ומתכנס באופן שוטף לדון בהתקדמות הפרויקט ובהמשך דרכו.

הצורך בפיקוח שוטף על פרויקט עלה במשך השנים לגבי פרויקט אחר במוסד, כמתואר להלן: משרד מבקר המדינה התייחס בעבר לפרויקט פיתוח מערכת ממוחשבת חדשה לענף נכות כללית במוסד שהחל באפריל 1999 ושהוחלט להפסיקו בדצמבר 2006, טרם השלמתו, לאחר שהושקעו בו כ-30 מיליון ש"ח בערכים נומינליים. הביקורת נעשתה בחודשים אפריל-יולי 2007 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי של משרד מבקר המדינה משנת 2008¹⁶. משרד מבקר המדינה ציין לגבי אותו פרויקט כי פיקוח הדוק וניהול נכון מרגע שהוחל בביצועו היו מאפשרים לגלות ליקויים בניהולו סמוך להתהוותם, ובעקבות זאת להפיק לקחים ולהמשיך בביצוע הפרויקט תוך ניצול יעיל יותר של המשאבים שהוקצו לו. בסופו של דבר לא הושגה מטרת הפרויקט - הקמת מערכת ממוחשבת חדשה לענף נכות כללית, ויותר מ-30 מיליון ש"ח ירדו לטמיון.

כמו כן, בפברואר 2007 מינה המוסד יועץ חיצוני לבחון את התהליכים וההחלטות בפרויקט פיתוח המערכת לענף נכות כללית ולהפיק לקחים לצורך קביעת נהלים וסטנדרטים לניהול פרויקטים עתידיים של פיתוח תכנה במוסד. עיקרי הממצאים והמלצות היועץ רוכזו במסמך שכותרתו "סיכום סקר ניהול פרויקט נכות כללית במוסד לביטוח לאומי" ממאי 2007 (להלן - מסמך הפקת הלקחים).

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), הפרק "תשלום קצבאות נכות במוסד לביטוח לאומי", עמ' 1246-1247.

במסמך הפקת הלקחים עלה, בין היתר, נושא ניהול התקשורת בפרויקט ונכתב כי "ברמה הניהולית הארגונית התקיימו פגישות היגוי ספורות ומעטות במהלך הפרויקט ולכן תהליך ניתוח פערים בין התכנון לביצוע בנושאי לוחות הזמנים, אבני דרך, עלויות ומשאבים התבצע לעיתים רחוקות, ולא התקיים מעקב מסודר אחרי ישימות [ה]החלטות ואופן ביצוע[ן]".

נוהל תמ"מ בנושא "ועדת היגוי" קובע כי תפקידי ועדת ההיגוי הם: להתוות מדיניות בנושאים רלוונטיים לפרויקט, לעקוב אחר התקדמות הפרויקט ואחר אופן ביצוע החלטות הוועדה, להכריע בנושאים שנויים במחלוקת, לאשר או לדחות שינויים בתכולה, בלוח הזמנים ובתקציב הפרויקט, ולעקוב אחר ניהול הסיכונים בפרויקט. עוד קובע הנוהל כי "יור"ר ועדת ההיגוי (או מי מטעמו) ידאג לכינוס ועדת ההיגוי במועדים שייקבעו על ידו, בהשתתפות הגורמים הרלבנטיים".

בינואר 2010 הוציאה המנכ"לית דאז כתב מינוי לחברי ועדת ההיגוי של הפרויקט, ובהם: סמנכ"ל גמלאות, סמנכ"ל מחקר, סמנכ"ל ביטוח וגבייה, סמנכ"ל תמ"מ, מנהלת פרויקט תבל (להלן - מנהלת הפרויקט) ומנהלי סניף יפו וסניף רמלה של המוסד. בכתב המינוי ציינה המנכ"לית כי תפקידי הוועדה הם להתוות מדיניות ודרכי פעולה; להנחות את גורמי הביצוע; לעקוב אחר התקדמות התכנית ויישומה; לבחון את העמידה בלוחות הזמנים, בתקציב ובתכולת הפרויקט; לאתר בעיות וקשיים ולגבש הצעות לפתרון; לקבוע אם לאשר שינויים בתכנית; ולמנות צוותי משנה בתחומי פעולה שונים.

באפריל 2010 התקיימה ישיבתה הראשונה של ועדת ההיגוי של הפרויקט בראשות המנכ"לית דאז. במצגת תמ"מ באותו מועד צוין כי הוועדה היא גוף ההנחיה והבקרה העליון של התכנית, וכי היא תתכנס בכל רבעון על פי הצורך. באותה ישיבה החליטה ועדת ההיגוי כי יש לקבוע את תאריכי ישיבותיה לשנה הקרובה ולקיימן אחת לרבעון.

הביקורת העלתה כי בשנים 2010 ו-2011 לא התכנסה ועדת ההיגוי אחת לרבעון כנדרש: בשנת 2010 היא התכנסה שלוש פעמים, ואילו ב-2011 רק פעם אחת, בחודש יוני. בשנים 2012 ו-2013 התכנסה הוועדה כנדרש ארבע וחמש פעמים, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי כי אף שהחליטה להתכנס אחת לרבעון, ולמרות היותה הגוף המנחה והמבקר העליון של הפרויקט ומתפקידה לפקח על הפרויקט, לדון במצבו ולעקוב אחר התקדמותו, היא התכנסה בשנת 2011 רק פעם אחת. יודגש כי בשנת 2011 חלו שינויים משמעותיים בפרויקט כגון הגדלת תקציבו ב-137 מיליון ש"ח (ראו להלן) - שינויים שוועדת ההיגוי לא יכלה לתת עליהם את הדעת מאחר שלא קיימה דיונים בתדירות הנדרשת באותה שנה.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי הערת הביקורת לגבי שנת 2011 מקובלת וכי הנהלת המוסד הכירה בחשיבות הפיקוח של ועדת ההיגוי, ולפיכך הנחה המנכ"ל הנוכחי להקפיד על התכנסות ועדת ההיגוי בכל רבעון.

תקציב הפרויקט

תקציב הפרויקט מפרט את המשאבים הכספיים הדרושים לפרק זמן מוגדר ואת העלות המצטברת של אותו פרויקט¹⁷.

במסמך הייזום של הפרויקט מנובמבר 2009 ובמצגת תמ"מ למינהלת המוסד מדצמבר 2009 הציג תמ"מ אומדן של ההשקעה הכספית הנדרשת ליישום התכנית, על כל מרכיביה, שהסתכם ב-477 מיליון ש"ח עבור הקמת המערכת (לא כולל עלות התחזוקה), מכלל זה 127 מיליון ש"ח עבור שלב א'. בינואר 2010 עדכן תמ"מ את התקציב הרב-שנתי של הפרויקט ל-510 מיליון ש"ח. בספטמבר 2011 עדכן תמ"מ פעם נוספת את התקציב ל-647 מיליון ש"ח, מתוכם 199 מיליון ש"ח עבור שלב א'. בין יולי 2012 ליולי 2013 דיווח תמ"מ לגורמים המפקחים - ועדת ההיגוי וועדת הכספים - על חריגות נוספות בתקציב שלב א' של הפרויקט (ראו להלן).

העדכון הראשון של תקציב הפרויקט בשנת 2011

נוהל "ועדת היגוי" של תמ"מ קובע כי תפקידי הוועדה הם, בין היתר, לאשר או לדחות שינויים בתכולה, בלוח הזמנים ובתקציב של הפרויקט, וכי שינויים שאושרו בוועדת ההיגוי יועברו לאישור נוסף של הממונים על הפרויקט, אם אין הם חברים בוועדת ההיגוי.

נוהל תמ"מ בנושא מנהל הפרויקט, התקף מאוגוסט 2010, קובע לגבי "ניהול שינויים בפרויקט" כי "מנהל הפרויקט ינהל את השינויים בפרויקט (בתכולה, טכנולוגיה, גורמים מעורבים וכו'), יעריך השפעת השינוי על הפרויקט - עלות ולו"ז, ינתח את הכרחיות/חשיבות השינוי בשיתוף עם הלקוח והממונה על מנהל הפרויקט, [ו]יתעד את השינויים וההחלטות לגביהם במרוכז". עוד קובע הנוהל כי "במידה ואוסף השינויים והתוודות בלו"ז ו/או בתקציב שהתרחשו (מהאישור האחרון שניתן) מצטברים לשינוי המחייב אישור" (ראה הגדרה), ידאג מנהל הפרויקט לקבל את האישור מוועדת ההיגוי של הפרויקט ומהממונים עליו (או לבצע את התיקונים הנדרשים על מנת לחזור למצב ללא שינוי, או למזער את הפערים על פי ההנחיות שקיבל).

על פי נוהלי תמ"מ, ההגדרה לשינוי המחייב אישור היא: "שינוי בתכולה ו/או בלו"ז ו/או בתקציב של הפרויקט, המקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים: הקטנת תכולת הפרויקט; הארכת הלו"ז ביותר מ-10% (במקרים שבהם יש אילוצי לו"ז - כל הארכה); הגדלת התקציב ביותר מ-10%".

במצגת תמ"מ לוועדת ההיגוי מיוני 2011 צוין כי אחד מסיכונים הפרויקט הוא "שהפרויקט מתקצב שנתית[ת] ולא רב-שנתית[ת]", דבר הגורם עיכובים בתהליכי רכש ובגיוס כוח אדם בתחילת כל שנה, וכמו כן "מהווה איום על המשכיות הפרויקט". עוד צוין באותה מצגת כי כדי להתמודד עם בעיה זו מתבקשת ועדת ההיגוי "לאשר הגשת תקציב תלת-שנתי (2012-2014) הנדרש להשלמת שלב א' של הפרויקט", וכי אם תאשר הוועדה תקציב כזה, הוא יובא לדיון בוועדת ההיגוי הבאה כהכנה לדיון בוועדת הכספים של המועצה. בסיכום ישיבת ועדת ההיגוי מאותו מועד נכתב כי "אפשרה עריכת תקציב תלת שנתי להגשה לאוצר". ועדת ההיגוי התכנסה שוב רק כעבור שמונה חודשים - בפברואר 2012.

בספטמבר 2011 פרסם תמ"מ את המסמך "פרויקט תבל תקציב רב-שנתי" (להלן - מסמך עדכון התקציב). במסמך הציג תמ"מ תקציב מעודכן לשלב א' של הפרויקט וכן תקציב רב-שנתי מעודכן לפרויקט כולו (לשנים 2011-2020). בנובמבר 2011 התקיימה ישיבת ועדת הכספים בעניין פרויקט

17 שלמה גלברזון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2006).

תבל ובה הציג תמ"מ, בין היתר, את העדכונים שביצע בתקציב הפרויקט. באותו מועד הסביר תמ"מ כי במסגרת הכנת התקציב התלת-שנתי לשנים 2012-2014, הוחלט לעדכן גם את התכנית הרב-שנתית של הפרויקט. בסיכום הישיבה ביקש יו"ר ועדת הכספים לקבל מסמך מפורט המבהיר אילו מרכיבים גרמו להגדלת תקציב הפרויקט; בדצמבר 2011 התקיימה ישיבה נוספת של ועדת הכספים באותו נושא, שבה פירט תמ"מ את הסיבות לעדכון התקציב וביניהן: התייקרויות, הערכת עלות נמוכה מדי לפרויקט ה-ERP וצמצום בהיקף כוח האדם התקני שגויס.

1. על פי מצגת תמ"מ למינהלת המוסד מ-6.12.09 - המועד שבו אישרה המינהלה את הפרויקט - התקציב הרב-שנתי (לשנים 2010-2020) המתוכנן של הפרויקט היה 477 מיליון ש"ח. לדברי תמ"מ, במהלך דיון ועדת הכספים ב-10.12.09 בנושא תקציב תמ"מ לשנת 2010, ביקש יו"ר ועדת הכספים לכלול בכל פרויקט חדש את ההשקעה הנדרשת בו עבור המחשב המרכזי. ב-4.1.10 שלחה מינהלת הפרויקט ליו"ר ועדת הכספים "תכנית אסטרטגית למערך טכנולוגיות המידע (תכנית תבל)" שבה מופיע, בין היתר, אומדן תקציב מעודכן לפרויקט בסך 510 מיליון ש"ח (גידול של 33 מיליון ש"ח בהשוואה לתקציב המקורי של הפרויקט). באותו מסמך כתב תמ"מ כי אומדן התקציב המעודכן כולל תוספת של משאבי עיבוד למחשב המרכזי, עבור תמיכה שוטפת וכן עבור תמיכה בפרויקטים, במערכות החדשות ובמחשב באתר ה-DRP¹⁸.
- ב-31.1.10 שלחה מינהלת הפרויקט לאגף התקציבים במשרד האוצר ניתוח של החזר ההשקעה של הפרויקט, המבוסס על התקציב הרב-שנתי לפרויקט בסכום של 510 מיליון ש"ח. לא נמצא כי העדכון על הגידול בתקציב הפרויקט בסך 33 מיליון ש"ח הועבר לאישור המינהלה.
- במסמך עדכון התקציב וכן במצגות תמ"מ לוועדת הכספים מנובמבר ומדצמבר 2011, ציין תמ"מ כי התקציב הרב-שנתי של הפרויקט אשר מינהלת המוסד וועדת הכספים אישרו בתחילת 2010 היה 510 מיליון ש"ח, וכי יש להגדילו ב-137 מיליון ש"ח, היינו ל-647 מיליון ש"ח (ראו להלן).

הביקורת העלתה כי מנהל תמ"מ לא הביא לבחינתה של מינהלת המוסד ולאישורה את הגידול בתקציב בסך 33 מיליון ש"ח.

2. משרד מבקר המדינה השווה את נתוני התקציב המקורי של הפרויקט מדצמבר 2009, המועד שבו אישרה אותו מינהלת המוסד, לנתוני התקציב לאחר עדכוננו הראשון בינואר 2010, ולנתוני התקציב לאחר עדכוננו השני בספטמבר 2011 (על פי מסמך עדכון התקציב ועל פי מצגות שהציגה תמ"מ לוועדת הכספים בנובמבר ובדצמבר 2011). להלן ההשוואה:

18 DRP (Disaster Recovery Plan) - תכנית להתאוששות מאסון המשבית לזמן לא קצר את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילותו של ארגון.

לוח 1

ריכוז השינויים שנעשו בתקציב הפרויקט בספטמבר 2011 (במיליוני ש"ח)

הנושא	התקציב המקורי ⁽¹⁾	התקציב לאחר העדכון הראשון ⁽²⁾	התקציב לאחר העדכון השני ⁽³⁾	סך ההפרש בין התקציב לאחר עדכון הראשון לתקציב לאחר עדכון השני	
				במיליוני ש"ח	באחוזים
תקציב הפרויקט	477	510	647	137	27%
תקציב שלב א'	127	127	199	72	57%
התקציב השנתי לשנת 2012 ⁽⁴⁾	38	38	70	32	84%

1. התקציב המקורי שהוצג למינהלה ב-6.12.09 ולוועדת הכספים ב-7.12.09.
2. התקציב לאחר עדכון בינואר 2010 עקב תוספת משאבי עיבוד למחשב המרכזי.
3. התקציב המעודכן כלל תוספת עבור התייקרויות על בסיס הצמדה בשיעור 2.5% בכל שנה עד לשנת 2020.
4. לדברי תמ"מ, בשנים 2010-2011 היה ניצול התקציב נמוך בכ-14 מיליון ש"ח בהשוואה לתכנון, ומכאן נובע חלק מהגידול בתקציב בשנת 2012.

הביקורת העלתה כי אף שכבר בספטמבר 2011 הוציא תמ"מ מסמך ולפיו נדרש עדכון ניכר בתקציב הפרויקט - בכלל זה גידול של 27% בתקציב הרב-שנתי; גידול של 57% בתקציב שלב א'; וגידול של 84% בתקציב השנתי לשנת 2012 - הוצגו על ידו נתוני העדכון לוועדת ההיגוי רק כחצי שנה לאחר מכן - בפברואר 2012, ולאחר שהוצגו לוועדת הכספים בנובמבר 2011 - שלושה חודשים קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מעיר לתמ"מ על שלא הביא את פרטי עדכון התקציב לבחינתה של ועדת ההיגוי ולאישורה לפני שהציג אותם לוועדת הכספים, אף שנוהל תמ"מ קובע כי הגדלת תקציב הפרויקט ביותר מ-10% מותנית בכך שמנהל הפרויקט יקבל את אישור ועדת ההיגוי להגדלתו, ואף שבישיבת ועדת ההיגוי ביוני 2011 הוחלט כי הוועדה תדון בעדכון התקציב כהכנה לדיון של ועדת הכספים בנושא.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי עדכון התקציב בוצע בתיאום עם מנכ"לית המוסד דאז ובאישורה, בישיבה משותפת שלא תועדה עם סמנכ"ל תמ"מ ועם מנהלת הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור להגדלת תקציב בסך 137 מיליון ש"ח, שניתן לטענת המוסד בעל-פה על ידי מנכ"לית המוסד דאז בדיון שאף לא תועד, אינו יכול להיות אישור שמחליף בחינה ואישור של ועדת ההיגוי, כמתחייב גם מנוהל תמ"מ. זאת ועוד, נוכח הגידול הניכר בתקציב הכולל של הפרויקט, מן הראוי היה שפרטיו יובאו גם לפני מועצת המוסד ולפני משרד האוצר.

רזרבה להתייקרויות

בעת הכנת תקציב לפרויקט יש להתחשב בגורמים כגון האינפלציה ושימוש בסוגי מטבע שונים. רזרבה תקציבית מוגדרת לכלל הפרויקט. רזרבה זו נקבעת, בדרך כלל, על פי הערכת אי-הוודאות.

בביצוע הפרויקט ובתקציב המתוכנן¹⁹. התקציב המינהלי השנתי של המוסד, המשמש למימון הוצאות התפעול השוטף, כולל סעיף לרזרבה כללית, שנועדה לממן הוצאות חריגות ובלתי צפויות במהלך שנת העבודה, ובכללן התייקרויות.

במסמך עדכון התקציב הרב-שנתי של הפרויקט מספטמבר 2011 ובמצגת תמ"מ לוועדת הכספים מנובמבר 2011 נכתב כי אישור הפרויקט בשנת 2010 היה על בסיס אומדן ראשוני, ובעת הצגת תקציבו הודגשו שני עקרונות חשובים: (א) התקציב התבסס על הערכות ראשוניות ועל ההנחה שבהמשך יידרשו התאמות בעקבות עדכונים בתכנית הפרויקט, ובהתאם לניסיון שיצטבר במהלך הפיתוח ולתוצאות בפועל של תהליכי הרכש בפרויקט. (ב) התקציב שאושר הוא "תקציב נומינלי אשר לא כלל הצמדות והתייקרויות, אשר היה ברור לכולם שיידרשו במסגרת מימוש המתפרס על עשר שנים" (ההדגשה אינה במקור).

באותה המצגת כתב תמ"מ כי עדכן את התקציב הרב-שנתי כך שיכלול התייקרויות על בסיס הצמדה בשיעור 2.5% בכל שנה עד שנת 2020, וכי עדכון זה הסתכם ב-74 מיליון ש"ח (ההפרש בין התקציב הרב-שנתי המקורי הריאלי בתוספת התייקרויות, המסתכם ב-584 מיליון ש"ח, ובין התקציב הרב-שנתי המקורי הנומינלי בסך 510 מיליון ש"ח).

יוצא אפוא שהתקציב הרב-שנתי הראשוני שאושר לפרויקט בשנת 2010 היה תקציב נומינלי שלא כלל רזרבה להתייקרויות בסך 74 מיליון ש"ח, אף שהמוסד נוהג לכלול בתקציבו המינהלי רזרבה כללית, המשמשת גם למימון התייקרויות במהלך שנת העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקציב רזרבה להתייקרויות בפרויקט רב-שנתי המתוכנן לביצוע במשך אחת עשרה שנה, הנו נדבך הכרחי שיש לחשבו ולשקפו כבר בשלב התכנון הראשוני של תקציב הפרויקט. האישור שנתנו מינהלת המוסד וועדת הכספים לתקציב הראשוני של הפרויקט התבסס על תקציב נומינלי, שלא כלל רזרבה להתייקרויות, ולפיכך לא שיקף את התמונה המלאה לגבי כלל העלויות הצפויות.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי הערת הביקורת מקובלת וכי בעדכון התקציב בשנת 2011 תוקן הליקוי.

עדכונים נוספים בתקציב שלב א' (יולי 2012 - יולי 2013)

מידת הפירוט של תקציב הפרויקט נקבעת לפי טווח התכנון של תקציב זה. תקציב לטווח הארוך מגדיר את נפח הפעילות הכולל שהנהלת הארגון שואפת להשיג בטווח של כמה שנים. בכל פרויקט מתחוללים שינויים בתכולת עבודתו. הטיפול בשינויים מחייב עדכון של התקציב לטווח הארוך. תוך כדי הביצוע ואיסוף המידע על התקדמות הפרויקט משמש התקציב אמצעי ראשון במעלה להשוואה בין התכנון ובין הביצוע, לאיתור חריגות ולטיפול בהן²⁰.

תפקידי ועדת ההיגוי הם לבחון את מידת העמידה בלוח הזמנים, בתקציב ובתכולת הפרויקט ולאשר או לדחות שינויים בפרויקט.

כאמור, בספטמבר 2011 עדכן תמ"מ את התקציב הרב-שנתי של הפרויקט ל-647 מיליון ש"ח ואת תקציב שלב א' של הפרויקט ל-199 מיליון ש"ח. במצגות לוועדת הכספים מדצמבר 2011 ולוועדת

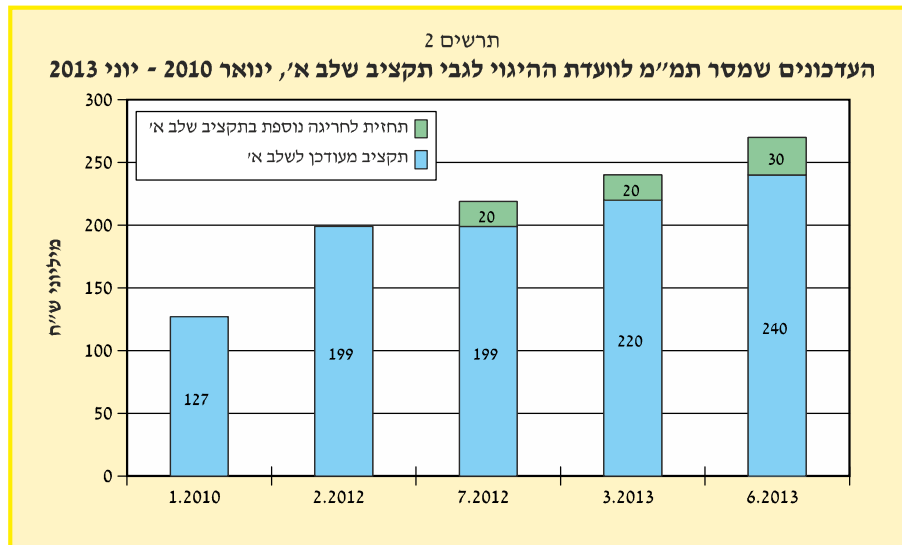
19 שלמה גלוברון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2006).

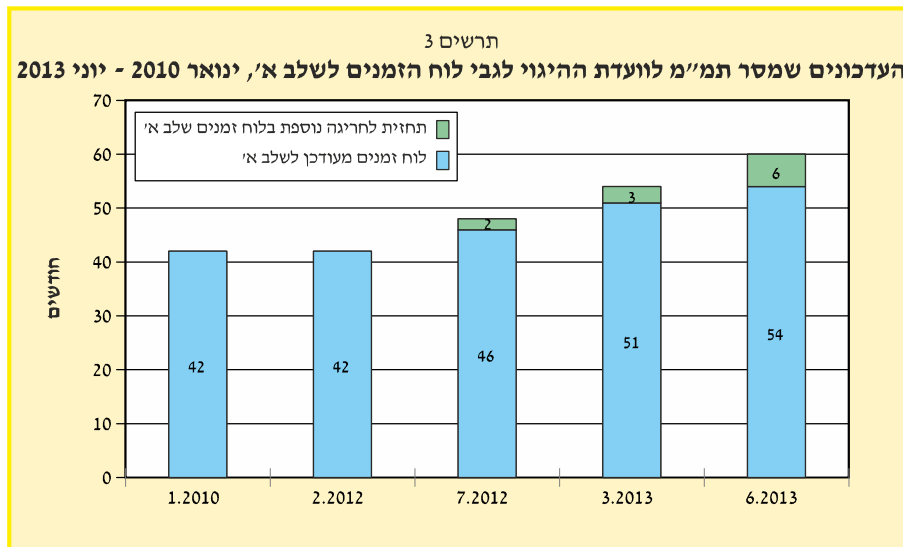
20 שלמה גלוברון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2006).

ההיגוי מפברואר 2012 פירט תמ"מ את הגורמים לגידול בתקציב שלב א' מ-127 מיליון ש"ח ל-199 מיליון ש"ח כאמור, וכן הציג פירוט של חישוב העלות הכספית עבור כל גורם.

מיולי 2012 ועד יוני 2013, דיווח תמ"מ פעמים אחדות לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים על סטטוס התקציב ועל לוח הזמנים של שלב א'. בדיווחים אלו הציג תמ"מ, בין היתר, את החריגה הנוכחית (למועד הדיווח) בתקציב ובלוח הזמנים וכן הציג תחזית לחריגה נוספת בתקציב ובלוח הזמנים של שלב א', אשר לדבריו משקפת את הנזק הפוטנציאלי שייתכן ויתממש ברמת סיכון בינונית.

בתרשימים 2 ו-3 להלן מוצגים, בהתאמה, הדיווחים שמסר תמ"מ לוועדת ההיגוי לגבי התקציב של שלב א' (במיליוני ש"ח) ולגבי לוח הזמנים לסיומו (בחודשים), מתחילת הפרויקט ועד מועד סיום הביקורת.





במצגת לוועדת הכספים ביולי 2013 מסר תמ"מ, בין היתר, הסבר כללי לחריגה בפועל בתקציב שלב א' בסכום של 40 מיליון ש"ח ולעיכוב של 12 חודשים בלוח הזמנים. בהסבר ציין תמ"מ כי שישה חודשי עיכוב נגרמו בשל עיצומי העובדים ושישה חודשים נוספים בשל גורמים ארגוניים וטכנולוגיים אחרים (אי-זמינות של עובדי המוסד הנדרשים לאפיון, מורכבות טכנולוגית וקצב אטי של קבלת החלטות), וכי העלות של העיכובים האלה מסתכמת ב-40 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי אף שמילוי 2012 ועד יוני 2013 הגדיל תמ"מ את התחזית לחריגה בתקציב שלב א' שלוש פעמים בסכום מצטבר של 70 מיליון ש"ח, ואף שעדכן את התחזית לחריגה מלוח הזמנים של שלב א' ל-18 חודשים, לא הציג מנהל תמ"מ לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים הסבר מלא ומפורט בדבר הגורמים לחריגות, ואף לא הסביר איזו השפעה תהיה להן על התכנית הרב-שנתית של הפרויקט, כפי שעשה במועד העדכון הראשון של תקציב הפרויקט בספטמבר 2011. זאת ועוד, גם הגורמים המפקחים - ועדת ההיגוי וועדת הכספים - לא דרשו לקבל הסבר מפורט לחריגה מהתקציב, אף שמדובר בעשרות מיליוני ש"ח, וכן לא בחנו את השפעתה על התכנית הכוללת של הפרויקט.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי "ההסבר לוועדת הכספים משקף את הגורמים שהובילו לחריגה הנוכחית בהיקף של 40 מיליון ש"ח (שהרי לא ניתן לספק הסברים לחריגה צפויה שלא התממשה)". עוד נמסר כי הנהלת הפרויקט מציגה בכל דיוני ועדת ההיגוי וועדת הכספים את הסטטוס המעודכן של הפרויקט תוך דגש על שינויים בתכנית העבודה, בתקציב ובלוח הזמנים ופירוט הגורמים לשינויים אלו. כמו כן מסר המוסד בתשובתו כי במועד עדכון התקציב, העריכה הנהלת הפרויקט כי הגורמים המרכזיים שהובילו לחריגות בתקציב (עיצומי העובדים ועקומת הלמידה של שיטת הפיתוח בטכנולוגיות חדשות) אינם אמורים להשפיע על המשך מימוש התכנית הרב-שנתית, ולפיכך לא עודכנה התכנית כולה כמו בשנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר לתמ"מ כי לא הביא לבחינת הגורמים המפקחים ולאישורם הסבר מפורט ומלא לחריגה בתקציב בסך 40 מיליון ש"ח. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לתמ"מ כי גיבוש תחזית שלפיה צפוי הפרויקט לחריגה נוספת בסך עשרות מיליוני ש"ח, מחייב את תמ"מ להציג לוועדת ההיגוי, בצד תחזית זו, גם את הסיבות לחריגה הצפויה. בפועל, תמ"מ לא סיפק הסבר לתחזית החריגה הנוספת בסך 30 מיליון ש"ח. בהיעדר מידע מפורט באשר לסיבות שהובילו לשינויים הנרחבים בתקציב שלב א' ובלוח הזמנים שלו, ובלא בחינה של השפעתם על התכנית הכוללת שלו, לא ניתן היה לפקח באופן מיטבי על ניהול הפרויקט.



משרד מבקר המדינה מעיר כי הגידול הניכר בתקציב הפרויקט בספטמבר 2011 - שנה ותשעה חודשים בלבד לאחר שניתן האישור התקציבי לפרויקט, וכן השינויים התכופים שחלו בו מיולי 2012 עד יוני 2013 - מחייבים תחקור והפקת לקחים, שכן לא מן הנמנע שביסוד השינויים, או לפחות בחלקם, עומדים כשלים בהליכי התכנון של הפרויקט.

ניהול תקציב מערכת ה-ERP והמעקב אחריו

ועדת ההיגוי נדרשת, בין היתר, לקבוע אם לאשר הגדלה בתקציב הפרויקט או הסטת תקציבים בין סעיפי הפרויקט. התכנית למימוש הפרויקט כללה על פי מסמך הייזום כמה סעיפים מרכזיים, ובהם מערכות ליבה ומערכות מטה ותשתיות, אשר על פיהם הוכן גם התקציב הרב-שנתי של הפרויקט.

כאמור, פרויקט תבל כולל שדרוג הדרגתי של כלל המערכות במוסד בתחומי הליבה (גמלאות וגבייה) וכן בתחומי המטה. סעיף מערכות המטה כלל, בין היתר, הטמעת מערכת ERP: בשלב א' של הפרויקט תוכנן יישום של מודול משאבי אנוש; בשלב ב' - יישום מודול כספים; ובשלב ג' - מודול לוגיסטיקה. התקציב שהקצה תמ"מ להחלפת מערכת משאבי האנוש בשלב א' של הפרויקט היה 4.5 מיליוני ש"ח (2.7 מיליוני ש"ח עבור פיתוח, וכ-1.8 מיליון ש"ח עבור רישיונות ותשתית).

בהצעת תקציב המוסד לשנת 2012 מינואר 2012 נכתב כי בשנת 2011 הוקצו ליישומה של מערכת ERP לתחום משאבי האנוש כ-3 מיליוני ש"ח, לצורך גיוס כוח אדם ותחילת ביצוע ההתאמות הנדרשות, וכי במהלך דיוני התקציב לשנת 2012 התגלה פער גדול, בסך כ-3 מיליוני ש"ח, בין ההשקעה הנדרשת בפועל ובין התקציב המקורי. פער זה, נכתב בהצעה, הצריך עדכון משמעותי של התקציב. עוד נכתב באותו מסמך כי בוועדת הכספים נשקלה האפשרות להפסיק את יישומה של מערכת משאבי האנוש החדשה ולהמשיך להשתמש במערכת הקיימת, ולקדם רק את תחום הליבה של הפרויקט. אולם לבסוף הוחלט להקציב למערכת 12 מיליון ש"ח, כדי להמשיך לפעול לפי תכנית העבודה המקורית. המסקנה במסמך הייתה כי גילוי פער זה מחייב את המוסד וועדת הכספים להגביר את הפיקוח והבקרה השוטפת על ביצוע הפרויקט כדי למנוע עיכובים בלוח הזמנים ובתקציב. מסקנה זו צוינה גם בהצעה לתקציב המוסד לשנת 2013 מדצמבר 2012.

בדיווחים התקופתיים של תמ"מ לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים באשר לפרויקט הציג תמ"מ תכניות עבודה נפרדות לפרויקט הליבה ולפרויקט ה-ERP. לדוגמה, במצגת לוועדת ההיגוי מינואר 2014 הציג תמ"מ את סטטוס תכנית העבודה ואת התכולות של כל נושא: ליבה ו-ERP, וכן עדכן כי

תאריך עלייתן לאוויר²¹ של מערכות הליבה הוא אוקטובר 2015 ושל מערכת ה-ERP - ספטמבר 2014. עם זאת התקציב שהציג תמ"מ באותה מצגת היה תקציב עבור כלל הפרויקט ללא הפרדה בין הנושאים.

הביקורת העלתה כי תמ"מ הציג לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים תקציב אחד לפרויקט הליבה ולפרויקט ה-ERP גם יחד, אף שמדובר בפרויקטים שונים המנוהלים על בסיס תכניות עבודה נפרדות, ולהם מועדים שונים לעלייה לאוויר. כתוצאה מכך לא ניתן היה לפקח באופן נאות על התקציב המתוכנן לכל פרויקט ועל ביצועו.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי הערת הביקורת מקובלת וכי יפעל לתיקון הליקוי. עוד הדגיש המוסד כי בניהול השוטף של הפרויקט מתקיימת הפרדה ברורה בין מערכות הליבה לבין מערכת ה-ERP, וכי גם נתוני הדיווח ליועץ שמינתה ועדת הכספים (על כך ראו להלן) מועברים תוך הפרדה בין המשאבים המושקעים בפרויקט ה-ERP ובפרויקט הליבה.

בדיקות כדאיות הפרויקט

במסמך המסכם של הוועדה לבדיקת פרויקטים גובשו כאמור 17 המלצות המסכמות את ממצאי בדיקתה. אחת מהמלצות הוועדה הייתה כי "לכל פרויקט מערכות מידע בממשלה [י]יעשה ניתוח עלות-תועלת, שייקח בחשבון היבטים מוחשיים ובלתי מוחשיים [נ]אשר יצטרף למערך השיקולים לאישור הפרויקט. לכל פרויקט יהיו שירותי כלכלן שיבחן את הכדאיות לפני ובמהלך הפרויקט".

במסמך הייזום מנובמבר 2009 הציג תמ"מ, בין היתר, את עלות ההשקעה בתכנית, לרבות עלות התחזוקה, לעומת עלות התפעול של המערכות הקיימות. באותו מסמך כתב תמ"מ כי לאחר השלמת התכנית (בשנת 2020), תצטמצם עלות התפעול השוטפת של מערכות המידע במוסד ב-25% לעומת עלות התפעול הנוכחית, וכמו כן צפוי חיסכון בזכות השיפור בתהליכי השירות ובתהליכי המטה.

בינואר 2010 העביר תמ"מ למשרד האוצר ניתוח של החזר השקעה של הפרויקט, שכלל גם מרכיב של חיסכון עתידי הודות למניעת תשלומי יתר של המוסד למבוטחים. בניתוח זה פירט תמ"מ את התקציב הכולל שיושקע במערכות המידע של המוסד בכל שנה עד לשנת 2022, לרבות התקציב למימוש פרויקט תבל ולתפעול המערכות הקיימות והחדשות (להלן - התקציב הכולל). כמו כן הציג תמ"מ את ההפרש השנתי בין התקציב הכולל ובין התקציב הנוכחי המושקע בתפעול המערכות הקיימות, והראה כי החל משנת 2020²² סכום תשלומי היתר שהמערכת תחסוך בשנה יהיה גדול מההפרש האמור. לדוגמה, לגבי שנת 2020 טען תמ"מ באותו ניתוח כי ההפרש בין התקציב הכולל לתקציב הקיים באותה שנה הוא 30 מיליון ש"ח, ואילו סכום תשלומי היתר שייחסך באותה שנה יעמוד על כ-32 מיליון ש"ח. ניתוח החזר ההשקעה הסתמך על ההיקף הכספי המתוכנן של הפרויקט באותו מועד - כחצי מיליארד ש"ח - ועל לוח זמנים ליישומו שהתפרסם על פני 11 שנה (2010-2020).

הביקורת העלתה כי על אף השינויים הרבים בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו, תמ"מ לא עדכן את ניתוח הכדאיות של הפרויקט.

21 העלייה לאוויר היא השלב במחזור החיים של מערכת מידע שבו מתחילים לעבוד במערכת החדשה.
22 בתרחיש על פי ניתוח החזר ההשקעה של תמ"מ כי 0.5% מהתשלומים היום הם תשלומי יתר.

לעניין זה התייחס יו"ר ועדת הכספים עוד בנובמבר 2011, כאשר ביקש לראות ניתוח מעודכן המציג את עלות הפרויקט לעומת התועלת שבהפעלתו, וכן את הכספים שיחסוך המוסד בעקבות הפעלת המערכות בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח השינויים הרבים והנרחבים שחלו בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו, היה מקום שתמ"מ יציג לוועדת ההיגוי, לוועדת הכספים ולמשרד האוצר ניתוח כדאיות מעודכן של הפרויקט, כפי שהמליצה הוועדה לבדיקת פרויקטים וכפי שעלה גם מדרישתו של יו"ר ועדת הכספים.

בתשובתו מאוקטובר 2014 טען המוסד כי ניתוח הכדאיות משלב הייזום של הפרויקט הוכיח מובהקות שאינה יכולה להיות מושפעת מהגדלת התקציב בסכומים המצוינים בדוח, ואף בסכומים גבוהים יותר, ולפיכך אין להערכתו תועלת בעדכון תחשיב החזר ההשקעה עם כל עדכון תקציב.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי בהגדלת תקציב הפרויקט בעשרות אחוזים ובדחייה ניכרת בכיצוע מרכיביו, יש כדי להשפיע באופן ישיר על מרכיבים מרכזיים בניתוח החזר ההשקעה, ובהם: דחייה במועד החזר ההשקעה; הארכת משך הזמן הנדרש לתחזוקת המערכות הישנות, ומכאן עלות נוספת בהשוואה לתכנון המקורי; וגידול בעלות הישירה של הפרויקט. על כן קיימת חשיבות רבה במסירת נתונים מעודכנים למקבלי ההחלטות במוסד ולמשרד האוצר, ואין להסתפק בהישענות על מובהקות הניתוח המקורי שנעשה בינואר 2010. זאת על אחת כמה וכמה בפרויקט רב-שנתי המצוי עדיין בשלב הראשון של יישומו.

ניהול תכנית העבודה של הפרויקט

"נוהל כללי למנהל פרויקט" של תמ"מ מאוגוסט 2010 קובע כי החל במועד מינויו יתחיל מנהל הפרויקט לנהל את תכנית העבודה של הפרויקט באמצעות תכנה ייעודית לניהול פרויקטים. עוד קובע הנוהל כי "התכנית ת[נ]בנה על בסיס שלד מוכן מראש (גלופת תכנית העבודה), לכל הפרויקט, ברמת הפירוט הידועה. התכנית תכלול את כל המשימות שאמורות להתבצע במסגרת הפרויקט, לרבות אלו של יחידות אחרות בתמ"מ ושל יחידות שמחוץ לתמ"מ".

בהתאם לאמור לעיל, תמ"מ מנהל את תכנית העבודה המפורטת של הפרויקט באמצעות תכנה לניהול פרויקטים (להלן - תכנת הניהול). בתכנת הניהול קיימות שתי גרסאות של תכנית העבודה של הפרויקט: האחת היא הגרסה המאושרת, המכונה גם "תכנית הבסיס המאושרת", והיא משמשת לבקרה על התקדמות הפרויקט בהתאם לאבני הדרך שנקבעו. השנייה היא הגרסה "תכנית עבודה מעודכנת", שבה משימות חדשות שלא נכללו בתכנית הבסיס במועד אישורה. תמ"מ הכין את תכנית הבסיס הראשונה של שלב א' של הפרויקט בתכנת הניהול באוקטובר 2011. באוגוסט 2012 עדכן תמ"מ לראשונה את תכנית הבסיס המאושרת, ובינואר 2014 עדכן אותה שוב.

בשנת 2010 מינתה ועדת הכספים יועץ חיצוני (להלן - היועץ) לשם בקרה על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים שלו. בדוחות שפרסם, התייחס היועץ גם לנתוני תכנית העבודה של הפרויקט, המנוהלים באמצעות תכנת הניהול (ראו להלן).

עדכון תכנית הבסיס בינואר 2014

בשנת 2013 ביצע תמ"מ שני עדכונים משמעותיים בתכנית העבודה של שלב א' של הפרויקט, שהתבטאו בהגדלת תקציבו ובדחיית לוח הזמנים שלו: במרץ 2013 דיווח תמ"מ לוועדת ההיגוי כי החריגה בתקציב שלב א' היא כ-20 מיליון ש"ח, וכי החריגה בלוח הזמנים היא 9 חודשים. ביוני 2013 דיווח תמ"מ לוועדת ההיגוי כי החריגה בתקציב שלב א' גדלה ל-40 מיליון ש"ח, וכי החריגה בלוח הזמנים גדלה ל-12 חודשים, כך שהתקציב המעודכן של הפרויקט באותו מועד היה 240 מיליון ש"ח והיעד המעודכן להשלמת השלב - 54 חודשים.

בדוח שחיבר ביוני 2013 העיר היועץ כי יש הבדל משמעותי בין נתוני התכנון המובאים בדוח זה ובין אלו שהובאו בדוחותיו הקודמים, וכי הדבר תואם את הודעת הנהלת הפרויקט ולפיה תכנית העבודה עודכנה באופן מהותי לעומת תכניות קודמות והושלמו חלקים שחסרו בה. עוד העיר היועץ כי הנתונים בדוח מבוססים על התכנון העדכני של הפרויקט, וכי אין זה התכנון שאושר להנהלת הפרויקט בעבר "אלא עדכון שלו שנעשה על ידי הנהלת הפרויקט", וכי "לאחר אישורו על ידי הגורם המוסמך יש להפכו לתכנון המאושר, מולו ייבדק הפרויקט בעתיד".

במכתב מיולי 2013 למנכ"ל המוסד ציין יו"ר ועדת הכספים כי תכנית העבודה הבסיסית, שהנהלת המוסד אישרה ובעקבות כך אישרה אותה גם ועדת הכספים, אינה רלוונטית עוד לנוכח השינויים הרבים שבוצעו בה, ולכן הוא מבקש להכין תכנית עבודה מעודכנת, שבה יובאו בחשבון כל השינויים. יו"ר ועדת הכספים הוסיף וכתב: "למותר לציין, כי תכנית מעודכנת מבוקשת זו תאפשר הן למוסד והן לוועדת הכספים לבחון באופן מעשי ואפקטיבי את הביצוע מול התכנון".

בדוח היועץ בנושא הפרויקט מאוקטובר 2013 נכתב: "כדאי לאשר את התכנון העדכני ולקבוע שהוא תכנון הבסיס מולו נמדד הפרויקט. אם הוא לא נראה למקבלי ההחלטות כתכנון ראוי, יש להנחות את הנהלת הפרויקט להכין תכנון שיתקבל כראוי ולאשר תכנון זה כתכנון הבסיס". בישיבת ועדת הכספים בנובמבר 2013 שוב העלה היועץ את הנושא ואמר: "אני היום נמצא במצב מוזר - לפרויקט אין תכנית מאושרת. כל [ה]השוואות שאני עושה, אני משווה את התכנון הנוכחי מול התכנון מלפני ארבעה חודשים". באותו מועד המליץ היועץ כי ועדת ההיגוי תגדיר באופן רשמי שתכנית העבודה המעודכנת תשמש מעתה תכנית הבסיס. ועדת ההיגוי התכנסה לאחר כחודשיים, בינואר 2014, וקבעה כי תכנית העבודה המעודכנת אושרה ותחליף את תכנית הבסיס. עוד צוין כי "עדכון זה אושר גם בוועדת הכספים".

הביקורת העלתה כי תכנית בסיס מעודכנת לפרויקט, המושתתת על הגדלת תקציב שלב א' ב-40 מיליון ש"ח ועל דחיית מועד סיום השלב בשנה, הובאה לאישור ועדת ההיגוי רק בינואר 2014. יוצא אפוא שמיוני 2013 ועד לינואר 2014 לא הייתה לפרויקט תכנית בסיס מאושרת עדכנית, ובשל כך נפגעה בעיקר יכולתן של ועדת ההיגוי ושל ועדת הכספים לעקוב אחר התקדמות הפרויקט בהתאם לאבני הדרך שנקבעו ולפקח עליה. משרד מבקר המדינה מעיר כי אין לקבל מצב כזה בפרויקטים בכלל ובפרויקט גדול ומורכב כגון זה בפרט.

טווח התכנון של תכנית העבודה

1. כאמור, על פי נוהל תמ"מ, תכנית העבודה של הפרויקט תכלול את כל המשימות שאמורות להתבצע במסגרתו.

בדוח היועץ מדצמבר 2012 נכתב: "תכנון הפרויקט כיום מגיע לשנת 2013 ובנושאים בוודים למחצית הראשונה של שנת 2014. נראה לי שזה הזמן להתחיל לתכנן את השנים הבאות כך

שיהיה אופק זמן מספיק בתכנון הפרויקט". גם בישיבת ועדת הכספים באותו מועד העיר היועץ כי "צריך להיות תכנון לפרויקט שמסתכל קדימה לפחות שלוש שנים". עוד הוא המליץ להתחיל בתכנון המשך ולא לחכות עד סוף שנת 2013, שכן מועד זה מאוחר מדי. באותה ישיבה הוסיף נציג ועדת הכספים: "התכנון המפורט נכנס לתוך 2014, ובאיזה שהוא מקום נעלם שם. איך אפשר לתכנן תקציב ל-10 שנים, כשהתכנון נגמר ב-2014...". גם ועדת הכספים עמדה באותו חודש על הצורך "לפעול כבר עתה ולתכנן את השנים הבאות, כך שיהיה אופק זמן מספיק בתכנון הפרויקט".

בתשובתו מאוקטובר 2014 הסביר המוסד כי ממרץ 2012 ועד מרץ 2013 חזרו ונשנו עיצומים שפגעו קשות בהתקדמות הפרויקט ובניהולו, ועל כן לא התאפשר לתחזק תכנית עבודה עדכנית.

בישיבת ועדת הכספים ביולי 2013 העיר יו"ר הוועדה כי הוא ביקש בעבר לתכנן את המתווה של שלב ב'. כמו כן, בהצעת תקציב המוסד לשנת 2014, מדצמבר 2013, חזרה ועדת הכספים על המלצתה להנהלת המוסד לפעול כבר עתה לתכנון השנים הבאות כך שיהיה אופק מספיק רחב בתכנון הפרויקט. גם ברוח היועץ ממרץ 2014 נכתב כי "תכנון העבודה הנוכחי מסתיים בסוף 2014. נראה לי שמתאימה השעה לתכנן את המשך העבודה ולהיערך לקראתה".

במרץ 2014 שלח יו"ר ועדת הכספים מכתב למנכ"ל המוסד בנושא דוח ביקורת על פרויקט תבל, המעודכן לסוף שנת 2013. במכתב הדגיש היו"ר כי "אין זה סביר לחלוטין כי כיום אנו נמצאים באמצע חודש מרץ 2014 כאשר התכנית מסתיימת בסוף 2014 ללא אופק אפילו לשנת 2015, כאשר מקובל ורצוי לתכנן תכנית אב כללית עם תכנית משאבים ותוצרים תלת שנתית ברזולוציה כפי שהוגשה במקור עם תחילת התכנית. ממליץ להיערך לכך בדחיפות".

על פי מצגת תמ"מ לוועדת ההיגוי מ-12.1.14, המועד המתוכנן להפעלת מערכת הליבה בשני הסניפים הראשונים הוא אפריל 2015, והמועד המתוכנן להשלמת ה"עלייה לאוויר" הוא אוקטובר 2015.

הביקורת העלתה כי תמ"מ התקדם בביצוע שלב א' בלא שהייתה בידי תכנית עבודה מפורטת ליישום שלב זה בכללותו. בפועל, תכנית הבסיס המעודכנת לשלב א' שאישרה ועדת ההיגוי בינואר 2014, כללה פעילויות עד לסוף שנת 2014 בלבד, על אף שהמועד המתוכנן לסיום שלב א' נקבע לאוקטובר 2015. זאת ועוד, עד אוגוסט 2014, מועד סיום הביקורת, לא הביא תמ"מ לגורמים המפקחים - ועדת ההיגוי ועדת הכספים - לכחינתם ולאישורם, תכנית עבודה מפורטת לכל שלב א', כנדרש בנהליו, וזאת למרות הערות חוזרות ונשנות של ועדת הכספים ושל היועץ מטעמה.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי תכנית העבודה שנבנתה בתחילת 2014 פירטה משימות לשנה הקרובה ובכלל זה כל המשימות עד גמר הפיתוח. עוד נמסר כי נבנתה תכנית ראשונית "ברמת על" עד לסיום שלב א', קרי, למשימות החל מסיום הפיתוח ועד לעלייה לאוויר בחודש אוקטובר 2015, וכי זו הוצגה לוועדת הכספים ולוועדת ההיגוי בנובמבר 2013 ובינואר 2014 בהתאמה. כמו כן מסר המוסד כי בעיצומו של שלב א' היה נכון לרכז את כל המאמץ בקידומו של שלב א' ולא בתכנון פרטני של שלב ב'. זאת ועוד, נמסר בתשובה, תכולת שלב ב' השתנתה לעומת התכולה המקורית באוגוסט 2014, ולו היו משקיעים בכך משאבים בשלב מוקדם יותר הייתה העבודה יורדת לטמיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד כי אין די בהצגת תכנית עבודה ראשונית "ברמת על" וכי ביצוע הפרויקט בכל שלב, חייב להתבצע על בסיס תכנון מלא ומפורט של אותו שלב בכללותו. דרישה זו מהווה תנאי לקיום הליכי ניהול, החלטה ובקרה נאותים. בנוסף יש מקום לתכנן בעוד מועד את השלב הבא של הפרויקט והיות ששלב א' מתוכנן להסתיים באוקטובר 2015, על תמ"מ להביא לאישור הגורמים המפקחים תכנית עבודה מפורטת גם לשלב ב'.

2. בין יוני 2013 לאוגוסט 2014 קיים תמ"מ חמש ישיבות עם ועדת ההיגוי ושלוש ישיבות עם ועדת הכספים בנושא הפרויקט, ובהן מסר כי תאריך ה"עלייה לאוויר" של מערכות הליבה (שלב א' בפרויקט) יהיה אוקטובר 2015, וכי החריגה בתקציב שלב א' עומדת באותה עת על כ-40 מיליון ש"ח; אי לכך נמסר כי התקציב המעודכן לשלב א' כולו מסתכם בכ-240 מיליון ש"ח. כן דיווח תמ"מ כי התחזית לחריגה כוללת בתקציב שלב א' גדלה מ-40 מיליון ש"ח ל-70 מיליון ש"ח.

בדוח מיוני 2013 ציין היועץ כי על פי חישוביו העלות של ביצוע תכנית העבודה העדכנית של הפרויקט, אשר כוללת משימות עד סוף שנת 2014 בלבד, מסתכמת ב-260 מיליון ש"ח. גם בדוח ממרץ 2014 ציין היועץ כי עלות ביצוע תכנית הבסיס המעודכנת של הפרויקט - שגם היא, כאמור, התייחסה רק למשימות עד סוף שנת 2014 - מסתכמת ב-262 מיליון ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמנהלת הפרויקט דיווחה לגורמים המפקחים ביוני 2013 כי התקציב המעודכן של הפרויקט הוא 240 מיליון ש"ח, וכי קיים סיכוי בינוני לחריגה נוספת של 30 מיליון ש"ח, הסתכמה תכנית העבודה שהעביר תמ"מ ליועץ ועדת הכספים באותו מועד בכ-260 מיליון ש"ח.

לא נמצא כי תמ"מ החליט בהליך מסודר על הגדלת תקציב שלב א' ב-20 מיליון ש"ח, כפי שבא לידי ביטוי בתכנית העבודה שהועברה ליועץ, לרבות ניתוח של הכרחיות השינוי ותיעוד ההחלטה לגביו, כנדרש בנוהלי תמ"מ, וגם לא התבקש אישור להגדלת התקציב מהגורמים המפקחים.

עוד עולה מהאמור לעיל כי במשך למעלה משנה - מיוני 2013 עד אוגוסט 2014 - הציגו מנהל תמ"מ ומנהלת הפרויקט לגורמים המאשרים תקציב חסר לשלב א', ששיקף את העלות המתוכננת של הפרויקט רק עד סוף שנת 2014 אך לא את העלות הצפויה לפרק הזמן שבין ינואר 2015 לאוקטובר 2015 - המועד המתוכנן ל"עלייה לאוויר".

בתשובתו מאוקטובר 2014 טען המוסד כי אמנם תכנית העבודה התייחסה למשימות רק עד סוף 2014, אולם נכללו בה גם חבילות עבודה ששיקפו רזרבה תקציבית. עוד הוסיף המוסד כי יועץ ועדת הכספים קיבל ממנהלת הפרויקט נתונים אשר כללו "ערסלים עם משאבים", אשר טרם תוכננו בצורה מפורטת, תוך תיאום ביניהם שאלו יפורטו עם התקדמות הפרויקט. כן טען המוסד כי בכל רגע נתון הועבר דיווח על התקציב המלא לכל הגורמים המאשרים, גם אם תכנית העבודה לא כללה עדיין את פירוט המשימות עד למועד העלייה לאוויר.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לתמ"מ כי נודעת חשיבות רבה מאוד להצגת תכנית עבודה מפורטת ומאושרת לשלב א' כולו, ובכלל זה פירוט של כל המשימות עד למועד העלייה לאוויר ושל תקציבן. קיומה של רזרבה תקציבית אינה מייצרת את הצורך בגיבוש תכנית כזו ובקבלת אישור עבודה. כמו כן על תמ"מ להביא לידיעת הגורמים המפקחים את עובדת קיומן של רזרבות תקציביות בסכומים של עשרות מיליוני ש"ח בתכנית העבודה.

3. במצגות האמורות לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים דיווח תמ"מ כי פרק הזמן המאושר לשלב א' הוא 42 חודשים (החל מסוף חודש אפריל 2010), וכי התחזית לחריגה כוללת מלוח הזמנים היא 18 חודשים, כך שפרק הזמן המעודכן לשלב זה הוא 60 חודשים. עם זאת, באותן המצגות ציין תמ"מ כי המועד המתוכנן ל"עלייה לאוויר" של מערכות הליבה הוא אוקטובר 2015 - היינו, 66 חודשים מאפריל 2010.

מהאמור לעיל עולה כי במשך יותר משנה - מיוני 2013 עד אוגוסט 2014 - דיווחו מנהל תמ"מ ומנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי כי התחזית לחריגה בלוח הזמנים של ש"ב א' היא 18 חודשים, אף שבפועל כבר נצפתה חריגה של 24 חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל תמ"מ ולמנהלת הפרויקט כי בדיווחיהם לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים בדבר עלויות שלב א' ולוח הזמנים שלו, לא היה משום הצגת תמונה מלאה וכוללת באשר לעלויות ולחריגות בלוח הזמנים הצפויות עד לתום הביצוע של ש"ב א'.

שינויים בתכולת הפרויקט

"הגדרת התכולה" היא התהליך שבו מפורטים רכיביו השונים של הפרויקט ושל המוצר. תהליך זה הוא אבן היסוד להצלחת הפרויקט מכיוון שעליו יישען רוב תהליך התכנון. תיאור הרכיבים נועד למעשה לבסס הבנה בין כל הצדדים בפרויקט והסכמה לגבי הנדרש לביצוע.

ניהול תכולת הפרויקט הוא טיפול בכל התהליכים הדרושים להבטיח שהפרויקט יקיף את כל העבודה הדרושה, ורק את העבודה הדרושה, כדי לסיים את הפרויקט בהצלחה. זהו אחד הנושאים החשובים בביצוע כל פרויקט. יש לטפל בו לאורך כל מחזור חיי הפרויקט, החל בשלב הייזום, המשך בביצוע וכלה באישור תוצרי הפרויקט²³.

נוהל תמ"מ ל"ועדת היגוי" קובע כאמור כי אחד מתפקידי ועדת ההיגוי הוא לאשר או לדחות שינויים בתכולת הפרויקט. על מנהל הפרויקט מוטל כאמור לנהל את השינויים ולהעריך כיצד ישפיעו על הפרויקט - מבחינת עלות ומבחינת לוח הזמנים. אם כלל השינויים מצטברים ל"שינוי המחייב אישור" (הקטנת תכולת הפרויקט; הארכת לוח הזמנים ביותר מ-10%; הגדלת התקציב ביותר מ-10%), על מנהל הפרויקט לקבל אישור לכך מוועדת ההיגוי ומהמונים עליו.

23 שלמה גלוברוזן ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2006).

שינויים בתכולת שלב א' בנושא מטה ותשתיות

במסמך הייזום של הפרויקט כתב תמ"מ כי תכולת התכנית משקפת ראייה מקיפה של כלל הנושאים הנוגעים להקמה של מערך המידע העתידי. באותו המסמך חילק תמ"מ את תכולת הפרויקט לחמישה רבדים מרכזיים: ארכיטקטורה ותשתיות יישומיות; מערכות ליבה; מערכות מטה; תשתיות טכנולוגיות; והון אנושי ומבנה תמ"מ, וכן הציג פירוט של התכולה בכל אחד מהתחומים האמורים. לדוגמה, בנושא מערכות המטה ציין תמ"מ כי שלב א' כולל: רכישת רישיונות למערכת ה-ERP, הטמעת תשתיות פרויקט מרכב²⁴ ויישום מודול משאבי אנוש במערך ה-ERP; בחירה, רכישה והטמעה של תכנה לניהול החלטות ומשימות; וכן שלב ראשון של הקמת מאגר נתונים ופיתוח מערך תחקור וכריית נתונים לשם הפקת מידע לצורכי ניהול ומחקר. תקציב הפרויקט חושב על פי אותם רבדים מרכזיים, בחלוקה לפי שלבי הפרויקט ולפי סוג ההוצאה (כוח אדם, רכש ורישוי).

במצגת לוועדת ההיגוי מינואר 2014 הציג תמ"מ את התכולות שלא ייכללו בגרסה הראשונה במערכות הליבה בלבד. לדוגמה, לגבי מערכת ועדות רפואיות נמסר כי לא ייכללו בה, בין היתר, הנושאים האלה: דיונים שמקיימת הוועדה לענייני ילדים בעלי נכויות, דיוני הוועדה לענייני נפגעי פעולות איבה, התייעצות רפואית והחזרים ללקוח.

משרד מבקר המדינה בדק את סטטוס ביצוע המשימות בתחומי מערכות המטה, התשתית הטכנולוגית ותשתית היישומים על פי פירוט התכולה שתוקצבה במקור לשלב א' של הפרויקט.

בבדיקה נמצא כי מתוך 38 משימות בתכנית המימוש המקורית של שלב א' בתחום מטה ותשתיות, שתוקצבו ב-5.5 מיליון ש"ח, ביטל תמ"מ ארבע משימות בהיקף של 4.2 מיליון ש"ח ודחה לשלב ב' שש משימות בהיקף של 7.6 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי היקף המשימות שבוטלו או נדחו הסתכם ב-11.8 מיליון ש"ח - כ-22% מסך תקציב משימות המטה והתשתית בשלב א'. כך למשל בוטלה הטמעת תכנה לניהול משימות ולמעקב אחר החלטות במערכות המטה שתוקצבה ב-2.2 מיליון ש"ח, ואילו פיתוח יישום להזדהות משתמשים חיצוניים באתר האינטרנט של המוסד, שנכלל בתשתיות הטכנולוגיות ותוקצב ב-2.3 מיליון ש"ח, נדחה לשלב ב'.

בתשובתו מאוקטובר 2014 ציין המוסד כי במקביל הוקדמו גם משלב ב' לשלב א' רכש והטמעה של מרכיבי תשתית, בסכום כולל של מיליוני ש"ח, וכי אלה לא נכללו בחישוב הביקורת.

הביקורת העלתה כי מנהלת הפרויקט לא הציגה לוועדת ההיגוי את השינויים בתכולת שלב א' של הפרויקט בתחום מטה ותשתיות בהיקף של מיליוני ש"ח, וממילא לא ביקשה את אישורה לשינויים אלה. לפיכך לא היה לפני הוועדה מלוא המידע לגבי שינויים בתכולת ולגבי השפעתם על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים לביצועו.

בתשובתו מאוקטובר 2014 ציין המוסד כי אינו מקבל את הקביעה כי על מנהלת הפרויקט היה להציג בפני ועדת ההיגוי החלטות על שינויים בתכולת התשתיות של שלב א', היות שמדובר במרכיבים טכניים עבור תמ"מ אשר נגזרים מהארכיטקטורה של מערכות הליבה ושל מערכות המטה ומאופן פיתוחן. עוד טען המוסד כי תמ"מ מקפיד לשמור על מסגרת התקציב של מרכיבי התשתית וכי שמורה לו האפשרות להחליט על תזמון הרכש וההטמעה של מרכיבים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של השינויים בתכולת הפרויקט בתחומי המטה והתשתית, ראוי היה להביאם לבחינתה של ועדת ההיגוי ולאישורה.

24 פרויקט מרכב"ה - פרויקט הקמת מערכת מחשוב אחידה למשרדי הממשלה באמצעות תכנת ERP.

ההחלטה על פיתוח מערכת "מבוטח" חדשה

על פי נוהל מפת"ח, חלופה היא האפשרות להגדיר ולבנות רכיב מסוים במערכת, או אוסף רכיבים או את המערכת כולה בדרך שונה. ניתוח חלופות הוא השוואה בין החלופות השונות מבחינה טכנית, מבחינת התועלות והאיכויות שלהן, ומבחינת עלות לעומת תועלת.

כאמור, אחד מתפקידי ועדת ההיגוי הוא לאשר או לדחות שינויים בתכולת הפרויקט. כמו כן, נוהל תמ"מ קובע כי על מנהל הפרויקט לנהל את השינויים (מבחינת תכולה, טכנולוגיה וכו'), להעריך את השפעתם על הפרויקט מבחינת עלות ומבחינת לוח הזמנים לביצוע, לנתח את חשיבותם ולבחון - בשיתוף עם הלקוח ועם הממונה על מנהל הפרויקט - אם הם אכן הכרחיים.

מערכת "מבוטח" היא מערכת מידע שפיתח המוסד בשנת 1996 ושעברה התאמות ושינויים במשך השנים. על פי מסמך תמ"מ בנושא "מערכות המחשוב במוסד לביטוח לאומי", מערכת מבוטח מרכיבת מידע מגוון ממקורות רבים על כלל האוכלוסייה בישראל ועל אוכלוסיות נוספות הקשורות למוסד (בעלי דרכונים זרים ותושבי השטחים), כגון מידע דמוגרפי, מידע על כניסות לארץ ויציאות ממנה, ומידע על תעסוקה, הכנסות, שירות בצה"ל ולימודים. כמו כן מרוכז במערכת מידע לגבי סטטוס המבוטח כתושב - המהותי לקביעת חובותיו וזכויותיו. המערכת מנתחת את המידע בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ובוחנת את השפעתו על מעמד המבוטח, על כסוי הביטוח שלו בתחומים השונים ועל התשלומים שיש לגבות ממנו. נוסף על כך, במערכת מרוכזים נתוני חשבונות הבנק של כל המבוטחים ופרטי ההתקשרות עמם. למערכת מבוטח יש מנשקים עם כ-25 מערכות חוץ-ארגוניות, ובהן ביקורת הגבולות, מרשם האוכלוסין, משרד הרישוי, מס הכנסה, צה"ל, משרד החינוך, בנקים וחברות אשראי, וכן עם כ-30 מערכות ליבה (מערכות בתחומי גמלאות וגבייה) בתוך המוסד.

במסמך הייזום של תמ"מ מ-2009 נכתב כי מערך הביטוח והגבייה במוסד אחראי לשלמות סטטוס הביטוח של לקוחות המוסד ולניהול התשלומים למבוטחים והתקבולים מהם. עוד נכתב כי בשנים האחרונות הושקעו משאבים רבים בפיתוח מערכות הביטוח והגבייה, ובכלל זה בהקמה של מערכת מבוטח המשמשת לניהול מרכזי של חלק מנתוני המבוטחים, ומהווה תשתית ליישום אינטגרציה נתונים בין כלל מערכות הליבה. כמו כן הודגש במסמך כי "העובדה שפיתוח מערכת מבוטח, כמו גם הפיתוחים והשינויים במערכות גל"ש²⁵ ומעסיקים, בוצעו כבר בגישה מוכוונת שירותים, היוותה שיקול בבחינת החלופות למימוש מערך ביטוח וגבייה חדש". תכנית המימוש של שלב א', המצוינת באותו המסמך, כללה "התאמה של מערכת מבוטח והקמת מערך נתונים מרכזי".

במסמך אפיון-העל²⁶ של מערכת מבוטח מ-26.7.10 נכתב: "הכוונה אינה לכתוב את מודול מבוטח מחדש אלא לארגן את המידע ולערוך התאמות לטובת ארכיטקטורת SOA [ארכיטקטורה מוכוונת שירותים] שתיושם בפרויקט תבל, בנוסף למתיחת פנים בדמות User Interface (ממשק משתמש) חדש".

באוגוסט 2011 התקיימה ישיבה בהשתתפות מנהלת פרויקט תבל, מנהלת פרויקט "מבוטח" ואחרים, על מנת לדון בחלופות שעלו במפגשים קודמים לניהול מערכת מבוטח בעידן פרויקט תבל: חלופה א' התבססה על הפעלתה של מערכת מבוטח הקיימת, שתואם על פי הצורך לתמוך במערכות החדשות שיפותחו במסגרת הפרויקט, כפי שתוכנן במקור. חלופה ב' הייתה פיתוח מערכת מבוטח חדשה, שתופעל בד בבד עם מערכת מבוטח הקיימת, כל עוד הדבר נדרש ("תקופת הדו-קיום"), ואילו סנכרון הנתונים בין המערכת הקיימת לחדשה יבוצע באמצעות מנשק שיפותח

25 גל"ש - מערכת גבייה מלא שכירים, אשר מחשבת הכנסה של לא-שכירים ומחייבת אותם בדמי הביטוח.

26 מטרת אפיון-העל להציג את המערכת המוצעת באופן כללי.

לשם כך. לפי חלופה זו, עם התקדמות הפרויקט, וכאשר הדבר יתאפשר, תבוטל המערכת הקיימת. ההחלטה שהתקבלה באותו המועד הייתה לבחור בחלופה ב'.

בתקציב המקורי של הפרויקט נכללה משימה בנושא "מערכת מבוטח - שלב א'", שתיאורה היא: "התאמה של שירותים עסקיים קיימים למערכות החדשות המפותחות בשלב א' והרחבת תכולת הנתונים המנוהלים במערכת (נתונים שנדרשים לטובת המערכות החדשות בשלב א')". המשימה תוקצבה ב-5.3 מיליוני ש"ח (תקציב פיתוח, לא כולל רכש ותחזוקה) והיקפה היה כ-15 שנות אדם²⁷, מכלל זה כ-8 שנות אדם עבור עבודת האפיון והפיתוח.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני תכנית העבודה המעודכנת של שלב א' מיוני 2014 ומצא כי לעבודת האפיון והפיתוח של מערכת מבוטח בשלב א' נוספו שעות עבודה בהיקף של כ-4 שנות אדם - תוספת של 50% לעבודת האפיון והפיתוח שהוקצתה לצורך כך במקור.

הביקורת העלתה כי תמ"מ לא הכין השוואה כוללת בין החלופות למערכת מבוטח לפי עלות לעומת תועלת; לא בחן את ההשפעות על התקציב של החלטתו לפתח מערכת מבוטח חדשה, בהשוואה לתקציב המקורי שאושר למימון עדכונה של מערכת "מבוטח" הקיימת, וכן לא בחן כיצד תשפיע ההחלטה על לוח הזמנים של הפרויקט כנדרש בנהליו.

עוד העלתה הביקורת כי תמ"מ לא הביא לאישורן של ועדת ההיגוי ושל ועדת הכספים ולבחינתן את החלטתו מאוגוסט 2011 לפתח מערכת מבוטח חדשה - שלא לפי התכנית המקורית ולפיה יש להשתמש במערכת "מבוטח" הקיימת - וממילא לא הציג בפניהן כיצד תשפיע ההחלטה על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים שלו; זאת אף שמתפקיד ועדת ההיגוי לאשר או לדחות שינויים בתכולה, בתקציב ובלוח הזמנים של הפרויקט, ואף שוועדת הכספים ביקשה לקבל דיווחים על הפרויקט ולהיות מעורבת בבקרה עליו.

בתשובתו מאוקטובר 2014 טען המוסד כי בדיון על החלופות נבחנו היתרונות והחסרונות של כל חלופה וכי הוא משוכנע שהחלופה שנבחרה לא גררה חריגה מלוח הזמנים ומהתקציב אלא אף הובילה לקיצור בזמנים ולחיסכון כספי. עוד נטען בתשובה כי לו נבחרה החלופה האחרת, הייתה תוספת עבודת האפיון והפיתוח גדולה בהרבה. המוסד מסר גם כי החריגה שנמצאה נבעה מאומדן חסר בהערכה המקורית של המשימה, ולא מההחלטה על אופן המימוש של מערכת מבוטח. כן טען המוסד כי מאחר שמדובר בנושא טכני (אופן המימוש ולא תוכן המימוש), אשר ההחלטה לגביו לא גררה שינוי בתכולת הפרויקט, בתקציב או בלוח הזמנים, הרי שלא נדרש דיווח לוועדת ההיגוי ואישור שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הערכותיו של המוסד, המובאות כמענה לממצאי הביקורת בדוח זה, אין בהן כדי לייתר את הליכי הבחינה, הבקרה והאישור של ועדת ההיגוי להחלטות ולשינויים משמעותיים לעומת התכניות והתכולות המאושרות. ההקפדה בעניינים אלו נדרשת במיוחד בפרויקט המאופיין בחריגות ניכרות מלוח הזמנים ומהתקציב למול התכנון המקורי. נוכח חשיבותה ומרכזיותה של מערכת מבוטח בפרויקט תבל, על תמ"מ היה להביא את ההחלטה על שינוי אופן מימושה, לרבות ההשוואה הכלכלית בין החלופות השונות, לפני ועדת ההיגוי, לבחינה ולאישור.

27 שנת עבודה של עובד תכנה בפרויקט הכוללת 1,960 שעות.

הבטחת האיכות בפרויקט

הבטחת איכות נועדה לכך שהפרויקט יעמוד ביעדי האיכות שנקבעו עבורו. הבטחת האיכות בודקת את אופן תכנון התהליכים בפרויקט, את אופן ביצועם ואת אופן בקרתם. לשם השגת יעדי האיכות יש לבצע הבטחת איכות לאורך כל מחזור חיי הפרויקט²⁸.

נוהל תמ"מ ל"הבטחת איכות בפיתוח ותחזוקת מערכת מידע" קובע כי את פעילויות הבטחת האיכות בפרויקט מבצעים כל המעורבים בו, החל במנהלו ובצוות הפיתוח וכלה במשתמשי המערכת ובתומכי האיכות, וכי מטרת פעילויות אלה היא לנתב את הפרויקט ליעדיו. כמו כן קובע הנוהל כי לכל פרויקט יישומי תוגדר מראש (בשלב ההיערכות לפרויקט) תכנית הבטחת איכות, אשר תפרט את כל פעילויות הבטחת האיכות הנדרשות ותכמת אותן.

על פי הנוהל האמור, מנהל אגף ניהול איכות ותכניות עבודה יקצה את תומכי האיכות הנדרשים להבטחת האיכות בפרויקט. ביולי 2010 מינה תמ"מ מנהל הבטחת איכות לפרויקט (להלן - מבקר האיכות). במרץ 2011 פרסם תמ"מ "תכנית הבטחת איכות - פרויקט בניית הליבה שלב א".

מתחילת הפרויקט ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 פרסם מבקר האיכות ארבעה דוחות בנושא "הבטחת איכות ליבה ותבל כללי", ובהם הציג את הליקויים שהעלתה בדיקת התקדמותו של פרויקט מערכות הליבה ואת הפעולות הנדרשות לטיפול בהם. בדוח מדצמבר 2012 כתב מבקר האיכות כי אין אותו דוח כולל בקרה על תכנית העבודה של פרויקט ה-ERP. ביולי 2014 פרסם מבקר האיכות דוח הבטחת איכות ראשון בפרויקט ה-ERP.

במצגת לוועדת ההיגוי ממאי 2014 דיווח תמ"מ כי המועד המתוכנן לעלייתו לאוויר של שלב א' של מערכת ה-ERP הוא נובמבר-דצמבר 2014 - כשנה וחצי לאחר המועד המקורי (שנקבע ליוני 2013). כמו כן, בדוח הבטחת האיכות של פרויקט ה-ERP נכתב, בין היתר, לגבי "ניהול משאבי הפרויקט" כי "לאחר חודשים רבים של פיגור גדול בתהליך הבדיקות הוקם צוות בדיקות של ארבעה בודקים". לגבי "תהליך האפיון והפקת מסמכי האפיון" נכתב בדוח כי רק לאחר קשיים שהתמשכו חודשים הופקו מסמכי אפיון שאושרו על ידי הלקוח.

הביקורת העלתה כי אף שנוהל תמ"מ קובע כי לכל פרויקט תוגדר מראש תכנית הבטחת איכות, ואף שתמ"מ חיבר עד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2014) ארבעה דוחות בנושא פרויקט הליבה, פרסם תמ"מ דוח ראשון על הבטחת האיכות בפרויקט ה-ERP רק ביולי 2014 - יותר מארבע שנים לאחר תחילת הפרויקט וכחצי שנה לפני המועד המתוכנן ל"עלייה לאוויר" - דצמבר 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לקיום פעילות הבטחת איכות סדירה ורציפה נודעת בכל פרויקט חשיבות רבה. הפעלת מערך הבטחת איכות בפרויקט ה-ERP כבר מתחילתו, ייתכן שהייתה מקטינה את העיכוב בביצועו.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי ההערה לגבי חשיבותה של פעילות הבטחת האיכות בפרויקט מקובלת וכי מיולי 2014 אכן הופעלה בקרת איכות גם בפרויקט ה-ERP.

28 שלמה גלברזון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2006).

תהליך אפיון הפרויקט

אפיון הוא שלב מרכזי במחזור החיים של מערכת ממוחשבת, שבו מוגדרת המערכת ונבנה, לראשונה, עץ מערכת מסודר המהווה בסיס לכל דיון בתוכני המערכת ובהמשך הפרויקט. האפיון הוא "פרויקט בפני עצמו" המצריך משאבים לא מעטים, מיומנות מקצועית גבוהה, הכרה טובה של הנושא ובקרה הדוקה של הדרג המינהלי (ועדת ההיגוי). התוצר הראשי של האפיון הוא "תיק אפיון" אשר מכיל את הגדרת דרישות המערכת ואת הגדרות מהותה ותכניה, בפרט מנקודת ראות המשתמש. על פי נוהל מפת"ח, בפרויקט פיתוח אשר מתבסס על מחזורי חיים דינמיים (לדוגמה בשיטת אג'יל [Agile]²⁹), האפיון נעשה בשני שלבים: שלב "אפיון-העל" המהווה שלב מקדים לפיתוח, ושלב "האפיון המפורט", שמתבצע במסגרת סבבי הפיתוח.

אפיון-על הוא ביצוע חלקי של פעולת האפיון שנועד לספק "תמונה כוללת" של המערכת המוצעת. על פי נוהל תמ"מ ל"אפיון-על", מטרת שלב זה הן בין היתר: פירוט מטרות המערכת והתועלות המופקות ממנה; הגדרת תחומי המערכת וגבולותיה; מיפוי כללי של עיקרי התהליכים, השירותים העסקיים והישויות המנוהלים במערכת - כבסיס לתכנית העבודה של שלב האפיון המפורט (ושל הפרויקט בכלל); והכנת תכנית עבודה לשלב האפיון המפורט.

שלב האפיון המפורט הוא מחד הרחבה והשלמה של אפיון-העל ומאידך התחלה של עיצוב המערכת. על פי נוהל תמ"מ ל"אפיון מפורט", מטרת שלב זה היא תכנון לפרטים של המערכת העתידית ותיעודו במסמך שימשם בסיס לפיתוח עצמי של המערכת או למפרט לבחינת פתרונות מוכנים (אם הוחלט להתבסס על מוצר קיים). עוד קובע הנוהל כי מסמך האפיון המפורט יכתב על בסיס מסמך אפיון-העל וישמש הרחבה ו"עיבוי" שלו.

החל במחצית שנת 2010 ועד תחילת 2011 פרסם תמ"מ ארבעה אפיון-על של מערכות הליבה שנכללו בשלב א' של הפרויקט בנושאים הבאים: מערכת "מבוטח"; מערכת ועדות רפואיות; מערכת שירותים כספיים; ומערכת גמלאות.

כמו כן, במהלך הפרויקט ועד מאי 2014 חיבר תמ"מ 65 אפיונים מפורטים של מערכות הליבה: 35 אפיונים מפורטים עבור מערכת "מבוטח"³⁰; 16 אפיונים מפורטים עבור מערכת שירותים כספיים; שמונה למערכת גמלאות; ושישה למערכת ועדות רפואיות.

מינוי נציגי לקוחות של המערכת בשלב האפיון

על פי נוהל מפת"ח, ה"לקוח" של המערכת, המכונה גם "משתמש עיקרי", הוא הגורם המזמין את המערכת והמאשר בין היתר את הגדרת הדרישות, את נכונות המפרט, את סיכום הבדיקות ואת העברת המערכת לביצוע. גם הוועדה לבדיקת פרויקטים ציינה בהמלצותיה במסמך הפרויקטים כי גיוס המשתמשים חשוב מאוד, בייחוד בשלב האפיון, ועשוי להשפיע רבות על הצלחת הפרויקט, וכי "על הארגון להתארגן כראוי ולגייס את הנציגים הנכונים של המשתמשים ומי שיוצרים לאפיון נכון".

נוהל תמ"מ "היערכות לפרויקט יישומי", שמטרתו להגדיר את פעולות ההיערכות הנדרשות לקראת ביצוע הפרויקט - קובע כי אחד השלבים בתהליך ההיערכות הוא "מינויים והכנות", ובכלל זה

29 מתודולוגיה לפיתוח מזורז של תכנה אשר מתאפיינת ביכולת גבוהה להתאים את התכנה לשינויים. דגש רב בשיטה זו מושם על עבודה בצוותים ובסבבי פיתוח קצרים.

30 האפיונים המפורטים עבור מערכת "מבוטח" נוגעים לחוקת הנתונים של המוסד (הקובעת מה תקין מבחינת מבנה הנתון ומבחינת תוכנו) ולאופן הצגתם, וכן למנשקים בפרויקט תבל.

מינויים של בעלי תפקידים בפרויקט על ידי תמ"מ, על ידי הלקוח ועל ידי ההנהלה, כגון מינוי מנהל פרויקט בתמ"מ, קביעת מבנה ארגוני לפרויקט, מינוי מנהל פרויקט ומומחי יישום מצד הלקוח.

מדריך תמ"מ ל"מחזור חיי מערכת" קובע כי כחלק מההיערכות לפרויקט יש, בין היתר, למנות ועדת היגוי לפרויקט ומנהלי פרויקט (מצד הלקוח ומצד תמ"מ), ולאיש את צוותי העבודה (של המתכננים והמאפיינים) מצד ה"לקוחות" ומצד תמ"מ. עוד קובע המדריך כי התוצרים של שלב ההיערכות לפרויקט צריכים לכלול, בין היתר, כתבי מינוי לבעלי התפקידים בפרויקט.

מטרת פרסום כתבי המינוי לבעלי התפקידים בפרויקט, לרבות לצוותי האפיון, היא הגדרה ברורה של נושא האפיון, תיחומו, לוח הזמנים לביצועו, זהות המשתתפים בו ובעלי התפקידים הנדרשים לאשרו.

במשך כשנה, בפני שלוש ועדות היגוי - ביולי 2010, בדצמבר 2010 וביוני 2011 - טען תמ"מ כי אחת הבעיות בפרויקט היא אי-זמינות מספקת של ה"לקוחות" (נציגי סניפים ומנהלים), שעלולה להביא לחריגה מלוח הזמנים ולפגיעה בתכנון המערכת. הפתרון שהציע תמ"מ לבעיה זו היה הכנת רשימה שתוצג לוועדת ההיגוי של נציגי לקוחות בסניפים ובמטה לפי תחום מקצועי, שימשו הגורם האחראי מצד ה"לקוחות" בשלב האפיון, ושיהיו מחויבים להיות זמינים יומיים מלאים בשבוע עבור הפרויקט.

במצגת לוועדת ההיגוי מיוני 2011 ציין תמ"מ כי יש להבטיח את מעורבותם של נציגים קבועים בתהליך האפיון, הבקיאים בתהליכי העבודה במוסד, כדי לשמור על רצף האפיון. באותה מצגת הציג תמ"מ רשימה של העובדים המבוקשים לצוותי האפיון, והציע למנות יו"ר מקצועי (נציג מטעם ה"לקוחות") לכל צוות, אשר לו תוקנה הסמכות המקצועית להכריע בחילוקי דעות בתהליך האפיון. באותו מועד אישרה ועדת ההיגוי את מינוי הצוותים על פי הצעת תמ"מ, וכן אישרה מינוי יושבי ראש לצוותים, למעט לצוות הכספים.

ועדת ההיגוי אישרה אפוא את רשימת נציגי ה"לקוחות" לצוותי האפיון רק ביוני 2011, לאחר שהכנתם של ארבעת אפיוני-העל בפרויקט כבר הסתיימה ובזמן שתהליך האפיון המפורט כבר היה בשלבי ביצוע.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי ההערה על העיכוב הפרוצדורלי באישור צוותי האפיון בוועדת ההיגוי מקובלת, אך הדגיש כי בפועל תואמו רשימות צוותי האפיון עם ה"לקוחות" ונציגיהם השתתפו בכל שלבי האפיון וכן בהכנת מסמכי אפיון-העל שהושלמו טרם אישור הצוותים באופן רשמי בוועדת ההיגוי.

עוד העלתה הביקורת כי לא פורסמו כתבי מינוי למשתתפים בצוותי האפיון בפרויקט - נציגי לקוחות ותמ"מ - כנדרש בנוהלי תמ"מ, למעט בשישה מקרים בתחום הגמלאות. עקב אי-פרסום כתבי המינוי נוצר חוסר בהירות לגבי בעלי התפקידים הנדרשים לאשר את האפיונים בפרויקט (ראו להלן).

אישור האפיונים

נוהל תמ"מ לגבי "אפיון-על" קובע כי מסמך אפיון-העל יאושר על ידי תמ"מ ועל ידי ה"לקוח". נוהל תמ"מ ל"אפיון מפורט" קובע כי רכיבי מסמך האפיון המפורט יועברו לאישור הגורמים הנדרשים (נציגי הלקוחות, נציגי היחידות הרלוונטיות בתמ"מ כגון הנהלת תמ"מ, וכן גורמים העוסקים ביישומים משיקים, בתשתיות, בבקרה, בתפעול, באבטחת מידע וכדומה), וכי מנהל

הפרויקט ידאג לקבלת האישורים הנדרשים בכתב בהקדם האפשרי, וכן יאשר מצדו את האפיון המפורט. כאמור, בשלב האפיון מוגדרת מהות המערכת הנדרשת ונבנה הבסיס להמשך הפרויקט.

בדוח מנהל האיכות מדצמבר 2013 נכתב, בין היתר, לגבי קבלת אישורים לאפיונים, כי "תהליך אישור [ה]לקוח לאפיונים לוקה בחסר. האישור האחרון היה באוגוסט 2013 בתחום גמלאות. בשאר התחומים לא בוצעו אישורי לקוחות מאפריל 2013".

משרד מבקר המדינה בדק את האישורים לאפיונים המפורטים שהכנתם הסתיימה עד מאי 2014 ומצא כי נציגי הלקוחות ונציגי היחידות הרלוונטיות בתמ"מ לא אישרו בכתב את מרבית מסמכי האפיון של הפרויקט, כנדרש בנוהלי תמ"מ: מתוך 35 אפיונים למערכת "מבוטח", אושרו בכתב רק חמישה (14%); מתוך 16 אפיונים לתחום השירותים הכספיים אושרו בכתב רק שניים (13%); מתוך שמונה אפיונים לתחום הגמלאות אושרו בכתב שישה (75%); ומתוך שישה אפיונים לתחום הוועדות הרפואיות אושר בכתב אפיון אחד בלבד (17%).

גם בסקר סיכונים שהכינה חברה חיצונית עבור המוסד בשנת 2013 (להלן - הסקר) עלה נושא אישור האפיונים בפרויקט. בסקר צויין סיכון ברמת חשיפה שורשית³¹ גבוהה: "קביעה חלקית של סטנדרטים בתהליך האפיון והפיתוח חושפת לפיתוחים שאינם תואמים את הדרישות המקצועיות ו[את] דרישות החוק...". ההמלצות בסקר למניעת אותו הסיכון היו: "להקפיד לעבוד על פי נהלי העבודה של פרויקטי הפיתוח, ולהקפיד על: אישור האפיונים על ידי הלקוח העסקי; תיעוד האפיונים והאישורים; עדכון האפיונים במידת הצורך וניהול שינויים של מסמך האפיון; וליוי של מנהל פרויקט, אשר יודא קיומם של תהליכים אלו במלואם". החלטת ההנהלה הייתה לאמץ המלצות אלה בביצוע פרויקט תבל.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר המוסד כי בפרויקט תבל הוקמה תשתית מתקדמת לאפיון, על בסיס תכנה שבה מתועדות כל תפוקות האפיון אשר משמשות הן את הפיתוח והן את בודקי התכנה. בתשובה נמסר עוד כי תהליך האפיון ושיטת העבודה סוכמו עם ה"לקוחות", וכי לכל אפיון התקבל אישורם או שהוטמעו השינויים שבוקשו על ידם, אם כי לא בכל המקרים ניתן אישור בכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי להקטין את הסיכון של פיתוח תכנה שאינה תואמת את הדרישות המקצועיות של המוסד או את דרישות החוק, על תמ"מ להקפיד על אישור האפיונים בכתב על ידי הלקוח ועל ידי נציגי תמ"מ ועל תיעוד האישורים, כפי שהומלץ בסקר הסיכונים של המוסד משנת 2013 וכנדרש בנהליו.

ניהול שינויים באפיונים

1. לפי נוהל מפת"ח קיימת חשיבות רבה לאבחון כל שינוי או תוספת במהלך הפיתוח, ולקביעה אם מדובר בשינוי שאינו משפיע על אפיון המערכת או בשינוי כזה המהווה שינוי של ה"חווה" בין מחלקת מערכות המידע ובין הלקוח.

הוועדה לבדיקת פרויקטים סקרה במסמך המסכם שלה בעיות מרכזיות בניהול פרויקטים של מערכות מידע, ובהן "שינויים תוך כדי פרויקט". במסמך צוינו שני סוגים של שינויים במהלך

31 רמת החשיפה לסיכון לפני יישום הבקורות הקיימות (אשר הוערכו במקרה זה כבעלות אפקטיביות בינונית).

יישום הפרויקט: הראשון - שינויים לא צפויים ובלתי נשלטים בדרישות המשתמשים תוך כדי ביצוע הפרויקט, המשפיעים על היקף הפרויקט, והשני - הוספת מאפיינים למערכת. עוד נכתב באותו נושא כי יש המניחים בשוגג שהוספת מאפיין "קטן" לא תשפיע על העלויות של הפרויקט או על לוח הזמנים שלו, אך יש לבחון בקפידה כל תוספת או שינוי ולבדוק באיזה אופן השקעת המשאבים (זמן, כסף וכו') בביצועם תבוא על חשבון המשאבים המושקעים ברכיבים אחרים בפרויקט.

במצגת לוועדת ההיגוי מנובמבר 2013 כתב תמ"מ כי כדי לסיים את הפיתוח בשנת 2014 נדרש למשל להאיץ בצורה משמעותית את תהליך האפיון, לבטל דרישות שאינן הכרחיות ולהימנע מפתיחה מחדש של אפיונים שכבר הושלמו, ובעיקר של תוצרים שכבר פותחו.

מנהל האיכות העיר בדוח מדצמבר 2013 כי "אין בקרה מסודרת על דרישות חדשות שמשתרבות לאפיונים שאמורים היו להיסגר. הוספת דרישות חדשות משפיעה לרעה על התקציב ו[על] הלו"ז של הפרויקט, ללא שעברו תהליך [הצגה] וקבלת אישור לביצוען על ידי הגורמים המוסמכים". באותו הדוח כתב מנהל האיכות כי עם הפעולות הנדרשות לתיקון נמנית הפעלה מידית של תהליך לניהול שינויי אפיון.

משרד מבקר המדינה מצא כי תמ"מ ביצע שינויים באפיונים מפורטים אף שהכנתם כבר הושלמה. בכל אחד משלושת השינויים שנבדקו גרר השינוי עיכוב של כשני חודשי עבודה במועד הסיום המתוכנן של האפיון: במקרה א' - אפיון מפורט ל"דרגת אי-כושר"³² - הוחלט לשנות את האפיון לאחר שכבר הסתיימה כתיבתו; במקרה ב' - אפיון מפורט ל"טופס תביעה"³³ - הוחלט לשנות את האפיון המפורט לאחר שהסתיימה כתיבתו ואף הסתיים שלב הפיתוח שלו³⁴. במקרה ג' - אפיון מפורט של "עיסוקים והכנסות" במערכת "מבוטח" - נוספו נושאים לאפיון לאחר שכבר הסתיימה הכנתו, בעקבות שינויים במערכת "מבוטח" הקיימת.

הביקורת העלתה כי במועד ההחלטה על ביצוע השינויים באפיונים אלה לא הוצגה השפעתם על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים לגורמים המוסמכים.

2. על פי נוהל מפת"ח, תהליך תחקור והפקת לקחים נועד לבדוק את התוצאה בפועל של פעילות מסוימת ואת פרטי ביצועה בהשוואה לתוצאה הרצויה, כלומר: הבנת הגורמים לפער והפקת לקחים לשם מניעת היווצרותם של פערים דומים בעתיד. עוד קובע נוהל מפת"ח כי בסוף תהליך הפקת הלקחים יש לדווח על הלקחים או על התובנות לדרג הממונה ולהעביר את הדיווח האמור לגוף המקצועי (או הביצועי) כדי שיעבדו ויפיצו לכל הגורמים שעשויים להפיק מהם תועלת. כחלק מסיכום פעילות התחקיר על המתחקר לעבד את ממצאיו למסקנות וללקחים ולפרסם סיכום שלהם.

הביקורת העלתה כי תמ"מ לא ביצע הפקת לקחים מסודרת לגבי הסיבות לשינויים המהותיים באפיונים האמורים.

32 אפיון לתהליך קבלת ההחלטה בנושא אבדן כושר השתכרות (דרגת אי-כושר) של התובע.
 33 אפיון לתהליך קבלת תביעה (חדשה או חוזרת), שבו מוזן טופס התביעה למערכת ונבחנת זכאות התובע בהתאם לנתונים שהגיש ובהתאם למידע המוזן במערכת.
 34 שלב הפיתוח הוא תהליך בניית המערכת לאחר אפיונה, במקביל לשלבי עיצובה ובנייתה. בתהליך זה המערכת מוגדרת סופית ונבנית הלכה למעשה בין היתר על ידי פירוט של הקלטים, הפלטים והמנשקים של המערכת; עיצוב מסד הנתונים, מבני הקבצים ורכיבי התכנה; וכתיבת קוד התכנה.

בתשובתו מאוקטובר 2014 טען המוסד כי בפרויקט פיתוח תכנה בהיקף כה גדול לא ניתן להימנע משינויים בדרישות ובאפיונים. עוד טען המוסד כי בבדיקה שערך נמצא כי היקף ההשקעה באפיון השינויים זניח לעומת כלל ההשקעה בפרויקט, ולפיכך לא נדרשת בחינת השפעה והפקת לקחים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביצוע שינויים באפיונים מפורטים לאחר שהכנתם כבר הסתיימה, עשוי ללמד על חולשה בהליכי הניתוח שהתקיימו בשלבים הראשונים של האפיון המקורי, כגון היעדר בחינה אינטגרטיבית ואי-ניתוח הצרכים של אוכלוסיות היעד השונות (משתמשי המערכת ו"לקוחות" המוסד). נוכח מספרם הרב של האפיונים המפורטים בפרויקט והמשאבים הרבים המושקעים בהכנתם, תמ"מ נדרש ליישם תהליך מסודר לניהול ולבקרה של שינויים באפיונים מפורטים, כפי שהעיר גם מבקר האיכות של הפרויקט בשנת 2013.

שינויים ושיפורים (שו"שים) במערכות המיועדות להחלפה בשלב א'

נוהל תמ"מ בנושא תכנון ובנייה של תכנית עבודה שנתית, התקף מיוני 2010, מפרט את שלבי התהליך של הכנת תכנית העבודה והתקציב השנתי של תמ"מ. אחד השלבים הוא שלב התיאום והניפוי של דרישות ה"לקוחות" שבתמ"מ ושמוחוצה לו. בשלב זה מבוצעים אינטגרציה ותעדוף של משימות, וצמצום של רשימת המשימות לתכנית בת ביצוע בהתאם להנחיות ההנהלה ולאילוץ התקציב. על פי הנוהל האמור, מנהלי האגפים או החטיבות יכינו מצגת לדיון בפורום תכנית עבודה תמ"מ; התכנית והתקציב יידונו בפורום תכנית עבודה בתמ"מ בראשות סמנכ"ל תמ"מ; והפורום יקבל החלטות על תיקונים שיש להכניס בתכנית ובתקציב ויסמן את הפרויקטים המרכזיים בשנה הבאה.

תכנית העבודה השנתית של תמ"מ כוללת, בין היתר, שיפורים ושינויים (להלן - שו"שים) במערכות המידע הפועלות במוסד, הנדרשים עקב שינויי חקיקה, עקב שינויים במדיניות המוסד, בשל שיפור השירות לאזרח ולצורך תחזוקה שוטפת.

במצגת לוועדת ההיגוי מינואר 2013 כתב תמ"מ בנושא "סיכונים וחסמים מרכזיים בפרויקט ה-ERP" כי "הכנסת שינויים ... במערכת הנוכחית מובילה למצב של 'מטרה נעה' וחוסר יכולת לסיים את פיתוח שלב א' של המערכת".

בישיבת ועדת ההיגוי מינואר 2014 הציגה הנהלת תמ"מ, בין היתר, "מפת סיכונים" לפרויקט הליבה, ולפיה אחד מגורמי הסיכון המרכזיים בפרויקט הוא שינויים שוטפים בנוהלי העבודה במינהל גמלאות, לרבות העברת דרישות לשינויים במערכות הקיימות. עקב שינויים אלה נוצרת "מטרה נעה", ובהתאם לכך נדרשים שינויים תכופים בתוכן הפרויקט וכן מוצגות דרישות חדשות בתחום הפיתוח.

במצגת שהציגה הנהלת תמ"מ לוועדת ההיגוי במאי 2014 תוארו הסיכונים והחסמים המרכזיים בפרויקט הליבה, ובין היתר צוין כי "היקף המשימות לצוותי תמ"מ בשוטף מהווה חסם ליכולתם להיענות לדרישות הפיתוח לתקופת הדו-קיום"³⁵ וכי "היקף המשימות בשוטף במינהל גמלאות, במקביל לדרישות הגוברות למעורבות בפרויקט (אפיונים, בדיקות קבלה) גוזר עומס יתר על נציגי

35 תקופת הדו-קיום היא פרק הזמן שבו פועלות בעת ובעונה אחת מערכות המידע החדשות בפרויקט תבל לצד המערכות הקיימות כבר, אשר עדיין לא הוצאו משימוש.

הלקוחות". עוד כתב תמ"מ כי הדבר עלול להביא לעיכוב הפיתוחים הנדרשים בפרויקט תבל, לפגיעה בקצב ההתקדמות של הפרויקט ולפיכך לחריגה בלוח הזמנים להפעלת המערכת.

הביקורת העלתה כי תמ"מ לא תיאם בין המשימות בתכנית השו"שים השנתית של המערכות הקיימות המיועדות להחלפה בשלב א' ובין תכנית העבודה של אותן המערכות ב"תבל". זאת אף שנוהל תמ"מ קובע כי הכנת תכנית העבודה השנתית תיעשה בתיאום עם משימות אחרות של כלל תמ"מ.

גיוס העובדים לפרויקט

המוסד לביטוח לאומי הוא כאמור תאגיד הפועל על פי חוק. בפרק ו' לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), בנושא התקשרויות של תאגיד, מוגדר כי לעניינו של פרק זה "תאגיד" הוא תאגיד שהוקם בחוק, ובכפוף להוראות פרק זה חלות עליו בין היתר תקנות 8א, 10 ו-17, בשינויים המחוייבים.

התקנות מפרטות את תפקידי ועדת המכרזים, ובהם: קביעת סוג המכרז; החלטה על פרסום מכרז ואישור מסמכי המכרז; ובחינת הצעות שהוגשו במכרז או בעקבות פנייה לקבלת הצעות. סעיפים 10א(א) ו-10ב(ב) לתקנות קובעים כי החלטות ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שיחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

על פי התקנות, מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי³⁶ שנבחר בו יותר מספק אחד (להלן - ספק מכרז מסגרת), ועם כל אחד מאותם ספקים יש לחתום הסכמי מסגרת על פי תנאי המכרז. עוד נקבע בסעיפים האמורים כי זהות הספק שיבצע בפועל כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים, תיקבע מפעם לפעם בתקופת הסכם המסגרת, לפי תנאי מכרז המסגרת.

סעיף 17 ו(ה) לתקנות קובע: "נערך מכרז כמכרז מסגרת, תבוצע כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים בעקבותיו, כך: (1) ועדת המכרזים תפנה לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת, בדרך שנקבעה לכך במכרז המסגרת, ככל שנקבעו בו הוראות כאמור (בתקנה זו - פנייה פרטנית); (2) ספקי מכרז המסגרת יגישו את הצעותיהם במענה לפנייה הפרטנית על פי תנאי ההתקשרות שנקבעו במכרז המסגרת; מחיר ההצעה לכל פריט או יחידה שהוזמנה, לא יעלה על מחיר ההצעה לפריט או ליחידה, כאמור במכרז המסגרת, אם נקבע מחיר כאמור (ההדגשה אינה במקור); (3) ועדת המכרזים תבחר בספק שיספק את ההזמנה הפרטנית בהתאם לתנאי מכרז המסגרת".

בדצמבר 2004 פרסם המוסד מכרז לקבלת שירותי כוח אדם ושירותים מקצועיים בתחום טכנולוגיות המידע והתקשוב (להלן - מכרז המוסד מ-2004 או המכרז). מטרת המכרז הייתה הקמת מאגר ספקים שאליהם יפנה המוסד על פי הצורך לקבלת שירותי ניהול, תכנון, פיתוח ותחזוקה של מערכות המידע שלו, ושל תשתיות המחשוב ואבטחת המידע שבבעלותו. במכרז הציעו הספקים המשתתפים תעריפים לשעת עבודה עבור עובדים שסווגו לפי רמתם ולפי תקופת עבודתם. מכרז זה, כפי שעולה ממהותו, הוא מכרז מסגרת.

36 מכרז שבו הפנייה לקבלת הצעות נעשית באמצעות הודעה לציבור המתפרסמת לפי תקנה 15 בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

באותה עת פרסם המוסד נוהל לקבלת שירותי כוח אדם ושירותים מקצועיים בתחום טכנולוגיות המידע והתקשוב (להלן - הנוהל הקבוע), שמטרתו להסדיר תהליך של קבלת שירותים במסגרת מכרו המוסד מ-2004, ומפורטות בו הפעולות הנדרשות לשם העסקת ספק בפרויקט או במשימה מוגדרת. הנוהל עודכן באוגוסט 2007.

על פי הנוהל הקבוע, מנהל אגף בתמ"מ המעוניין בסיוע גורם חיצוני לביצוע פרויקט או משימה שנכללו במכרו, יפנה לקבלת אישור מסמנכ"ל תמ"מ ולקבלת אישור לתקציב, ורק לאחר מכן ימשיך בתהליך על ידי הכנת נוסח פנייה לספקים (להלן - פנייה פרטנית). בפנייה הפרטנית יתוארו, בין היתר, המטרות הנדרשות, תכונות המועמדים, תנאי הסף וכללי הגשת ההצעות. כמו כן תיכלל בפנייה זו בקשה להציע תעריף מעודכן ליום הגשת ההצעה לשעת עבודה לכל מועמד, שלא יעלה על התעריף לשעה שהוצע כמענה למכרו המוסד לרמת המועמד.

ב-11.1.10 שלחה מנהלת פרויקט תבל מכתב לוועדת המכרזים העליונה של המוסד³⁷ בנושא "בניית 'מסלול ירוק' לגיוס כוח אדם להקמת המערכת האסטרטגית", ובו כתבה כי כדי לקצר את תהליך גיוס כוח האדם מבתי תכנה לפרויקט ולאפשר איתור אפקטיבי של עובדים מקצועיים ואיכותיים, מוצע כי הגיוס יתבצע באופן מרוכז - בהתאם לשלבי ההתקדמות בפרויקט; כי את כל הקשרים עם הספקים ינהל רכז גיוס באמצעות הדואר האלקטרוני; וכי כל התהליך יתועד, ומסמכי התיעוד יישמרו לצורך בקרה והפקת לקחים. באותו מכתב פירטה מנהלת הפרויקט את שלבי תהליך הגיוס, ובהם: העברת רשימת תחומי המיומנויות המבוקשים לאישור ועדת המכרזים לפני תחילת הגיוס; לאחר האישור הפנייה לכל הספקים הזוכים שמעסיקים עובדים בתחום המיומנות הנדרשת; ולכל סוג מיומנות מינוי צוות למיון המגויסים על ידי סמנכ"ל תמ"מ. עוד הוסיפה מנהלת הפרויקט כי "המחיר לשעה שייקבע יהיה בהתאם למחיר שנקבע במכרו המוסד". מכאן עולה שעל פי המתווה שנקבע, הספקים לא נדרשו להציע תעריף נמוך מהתעריף שהציעו לשעת עבודה כשניגשו למכרו המוסד מ-2004. באותו יום התקיימה ישיבה של ועדת המכרזים לדיון ב"מסלול הירוק" והוחלט כי "תמ"מ יביא נוהל ומכתב פנייה לאישור הוועדה".

בעקבות ההחלטה פרסם תמ"מ ב-17.1.10 נוהל לקבלת שירותי כוח אדם בתחום טכנולוגיות המידע והתקשוב לפרויקט תבל (להלן - הנוהל המקוצר), שמטרתו הייתה להסדיר תהליך מקוצר לרכישת שירותים במסגרת המכרו מ-2004, לצורך פרויקט תבל. הנוהל מפרט תהליך גיוס מהיר של עובדי בתי תכנה לפרויקט, החל בהכנת פנייה פרטנית לספקים וכלה בשילובו של העובד בעבודה. הנוהל קובע, בין היתר, כי לצורך חישוב דירוג העלות יובא בחשבון התעריף לשעה שבו זכה הספק במכרו המוסד מ-2004, בתוספת עדכונים על פי ההסכם שנחתם עמו.

באותו יום שלחה מנהלת פרויקט תבל מכתב נוסף לוועדת המכרזים, שבו ביקשה לאשר את גיוסם של 39 עובדים לפרויקט, ובהם: מהנדסי תכנה; מומחים לאבטחת מידע; מהנדסי תעשייה וניהול ומנתחי מערכות.

ב-18.1.10 התקיימה ישיבת ועדת המכרזים בנושא "מתן שירותי כוח אדם ושירותים מקצועיים בתחום טכנולוגיות המידע והתקשוב, יועצים תמ"מ - נוהל מעודכן". המסמכים שנדונו בישיבה היו המכתב האמור והנוהל המקוצר. בישיבה הוחלט כי במקום הנוהל הקבוע לקבלת שירותי כוח אדם במכרו, שעודכן כאמור באוגוסט 2007, יופעל לצורך הקמת המערכת האסטרטגית הנוהל המקוצר.

בנובמבר 2010 אישרה ועדת המכרזים לגייס 50 עובדים נוספים לפרויקט לפי הנוהל המקוצר, וביוני 2012 אישרה לגייס עוד 20 עובדים. בסך הכול אישרה ועדת המכרזים לגייס 109 עובדים על פי הנוהל המקוצר, שכאמור לא כלל דרישה להצעת מחיר בשלב הפנייה הפרטנית לספקים.

37 שם חברה נמנו מנהל תמ"מ, חשב המוסד, היועצת המשפטית של המוסד, סגן ראש מינהל משאבי אנוש במוסד ונציג אגף גמלאות.

נמצא אפוא כי ועדת המכרזים אישרה לגייס 109 עובדים, שהם מרבית העובדים בפרויקט, לפי הנוהל המקוצר, אשר אפשר התקשרות ללא בקשה להצעת מחיר מעודכנת מספקים, אף שבקשה כזו נכללת בנוהל הקבוע של המוסד, לפיו עבד המוסד כל השנים, ואף שאין הדבר עולה בקנה אחד עם ההתנהלות הרגילה במכרזי מסגרת על פי תקנות חובת המכרזים.

בתשובתו מאוקטובר 2014 טען המוסד כי מטרת ועדת המכרזים הייתה שהחברות המציעות יתמקדו באיתור מועמדים איכותיים ביותר, מבלי לתת דגש נוסף לתעריפים מעבר לתיחור הראשוני שבמכרז המסגרת, וכי כדי להגיע לעובדים באזור המרכז ובאזורים נרחבים יותר ולהבטיח רציפות ויציבות של מצבת כוח האדם שגויסה, מצאה ועדת המכרזים לנכון להסתפק בתיחור המקורי של מכרז המסגרת.

עוד מסר המוסד בתשובתו כי גיוס העובדים בנוהל המקוצר כלל שלושה מרכיבים: מתן אישורים מרוכזים של ועדת המכרזים; פניות לחברות וקבלת הצעות באמצעות אינטרנט (במקום בדואר); וויתור על בקשת הצעת מחיר נוספת (תיחור), וכי גיוס העובדים על פי ההליכים הרגילים ולא בנוהל המקוצר עלול היה להביא להארכה ניכרת של גיוס העובדים וכתוצאה לעיכוב משמעותי בתחילת העבודה על הפרויקט ובהתקדמות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד כי בקשה להצעת מחיר בשלב הפנייה הפרטנית לספקים היא מנגנון שמטרתו, בין היתר, הוזלת עלות ההתקשרות ומתן הזדמנות לספקים לשפר את הצעתם. נוכח העובדה כי מנגנון כזה הנו חלק מההתנהלות הרגילה במכרז מסגרת לפי תקנות חובת המכרזים וכן מופיע בנוהל הקבוע של המוסד, ונוכח העובדה שעלות העסקת העובדים בפרויקט, אשר מוערכת בכ-505 מיליון ש"ח³⁸, היא המרכיב העיקרי בתקציבו - היה על המוסד ליישם מנגנון כזה בתהליך גיוס העובדים לפרויקט, כדי לנסות להוזיל את עלויותיו. זאת ועוד, לא נמצאה הוכחה לכך שבקשה להצעת מחיר נוספת הייתה מאטה בהרבה את תהליך הגיוס ומביאה לעיכוב משמעותי בתחילת העבודה על הפרויקט, כפי שטוען המוסד.

עוד העלתה הביקורת כי אף שתקנות חובת המכרזים קובעות שהחלטות ועדת המכרזים יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול, לא נימקה ועדת המכרזים כלל את החלטתה לאשר נוהל מקוצר לפרויקט.

בתשובתו טען המוסד כי בדיוני ועדת המכרזים נדונו בהרחבה כל הצרכים והשיקולים להפעלת ההליך המקוצר, וכי תמציתם מוזכרת בקצרה במכתבי מנהלת הפרויקט שהוצגו בוועדת המכרזים. הרחבת הנימוקים נעשתה בעל פה בפני הוועדה על ידי הנהלת הפרויקט ועל ידי סמנכ"ל תמ"מ.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד כי ההחלטה לסטות מההתנהלות הרגילה המקובלת על פי הנוהל הקבוע של המוסד ועל פי תקנות חובת המכרזים באשר להליכים הנדרשים במכרז מסגרת, חייבת להיות מנומקת, מתועדת ומלווה בחוות דעת משפטית.

מתחילת שלב א' של הפרויקט ועד יוני 2012 גייס תמ"מ 90 עובדים ללא בקשה להצעת מחיר בשלב הפנייה לספקים. ביולי 2012 החל תמ"מ לגייס עובדים בתהליך שכלל בקשה כזו, ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 הועברו בשיטה זו תשע פניות לספקים. משרד מבקר המדינה בדק את

38 78% מסך התקציב הרב-שנתי של הפרויקט, שבספטמבר 2011 נקבע על 647 מיליון ש"ח.

הצעות המחיר של הספקים עבור תשעה עובדים שגויסו לפרויקט בפרק הזמן שבין אוקטובר 2012 ליוני 2014.

נמצא כי ב-9 מקרים שבהם גויסו מועמדים לפרויקט בתהליך שכלל בקשה להצעת מחיר נוספת מספקים, היו הצעות המחיר שהתקבלו מספקים בשלב הפנייה הפרטנית נמוכות מהתעריפים שנקבעו במרכז המוסד משנת 2004 עבור אותם ספקים (בתוספת עדכונים על פי ההסכם) בכ-2% בממוצע. ניתן להניח כי גם עד יוני 2012 הייתה בקשת הצעת מחיר מעודכנת עשויה להניב הוזלה בשיעור דומה (היות שעלות העסקת העובדים עד יוני 2014 הייתה כ-140 מיליון ש"ח, היה חסכון של כ-2% מסתכם בכ-2.8 מיליון ש"ח).

הביקורת העלתה כי במועד אישור הנוהל המקוצר ועדת המכרזים כלל לא בחנה מה תהיה המשמעות הכספית של הוויתור על הבקשה להצעת מחיר בשלב הפנייה הפרטנית לספקים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל, נוכח העובדה שההתנהלות הרגילה במכרז מסגרת על פי תקנות חובת המכרזים ועל פי הנוהל הקבוע של המוסד כוללת בקשת הצעת מחיר נוספת מספקים, ונוכח היקפו הכספי הנרחב של הפרויקט, היה על המוסד להימנע מגיוס עובדים לפרויקט בתהליך שאינו כולל בקשה להצעת מחיר מספקים. כמו כן יוער כי החלטת ועדת המכרזים לאמץ הליך מקוצר של התקשרות, תוך דילוג על שלב שעשוי לצמצם הוצאות, וזאת בפרויקט רב-שנתי אשר עלויות העסקת כוח האדם בו מגיעות למאות מיליוני ש"ח, היא החלטה יסודית ומשמעותית שהיה על ועדת ההיגוי ועל ועדת הכספים, בהיותם הגורמים המפקחים של הפרויקט, לדון בה ולבחון אותה.

סיכום

פרויקט תבל הוא פרויקט המחשוב הגדול והמקיף ביותר של המוסד בשנים האחרונות, ומטרתו להקים מערך טכנולוגיות מידע מתקדם תוך יישום התפיסה שמעמידה את המבוטח ואת מיצוי זכויותיו במרכז. הפרויקט שהחל בשנת 2010, תוכנן להימשך 11 שנה (מתחילת 2010 ועד סוף 2020) ותקציבו הכולל עומד על 647 מיליון ש"ח. שלב א' בפרויקט תוכנן להימשך שלוש שנים וחצי - עד יוני 2013, בהיקף של 127 מיליון ש"ח, ואולם במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, טרם הושלם שלב זה; מועד סיומו נדחה לאוקטובר 2015 - יותר משנתיים לאחר מועד הסיום המקורי שנקבע לו - ותקציבו הוגדל ב-89%, מ-127 מיליון ש"ח ל-240 מיליון ש"ח. על פי הערכת תמ"מ, עד מועד סיום שלב א' ייתכן שהתקציב הנדרש יגדל אף לכ-270 מיליון ש"ח.

בביקורת נמצאו ליקויים בתהליך בחינת החלופות ליישום הפרויקט ובתהליך הצגתו בפני משרד האוצר. כמו כן נמצאו ליקויים בביצוע הפרויקט, ובכלל זה: במידת המעורבות של ועדת ההיגוי בניהול הפרויקט; באופן ניהול התקציב ותכנית העבודה של הפרויקט, לרבות שינויים בתקציב, בתכולה ובלוח הזמנים; בפעילות להבטחת האיכות בפרויקט; בתהליך האפיון של הפרויקט; ובתהליך גיוס העובדים לפרויקט.

על המוסד לתקן את הליקויים שצוינו בדוח, ובכלל זה: להקפיד כי ועדת ההיגוי תתכנס בתדירות שתאפשר בקרה מיטבית על ביצוע הפרויקט; להקפיד כי הנהלת הפרויקט תביא לבחינתם ולאישורם של הגורמים המפקחים - ועדת ההיגוי וועדת הכספים - שינויים בתקציב הפרויקט, בלוח הזמנים ובתכולה הכוללת שלו, תוך מתן הסבר מפורט בנוגע לכל שינוי ולהשפעותיו על תכנית העבודה הכוללת של הפרויקט ועל תקציבו; לבצע הליך של תחקור והפקת לקחים עקב השינויים הניכרים והתכופים שחלו בתקציב הפרויקט; להעביר לוועדת ההיגוי ולוועדת הכספים תקציבים מפורטים נפרדים לפרויקט הליכה ולפרויקט ה-ERP; להכין תכנית רב-שנתית מעודכנת לפרויקט כולו וכן ניתוח כדאיות מעודכן ולהציגם לוועדת ההיגוי, לוועדת הכספים ולמשרד האוצר; להביא לאישור הגורמים המפקחים תכנית עבודה מפורטת ומלאה לשלב א' של הפרויקט ובכלל זה פירוט של כל המשימות עד למועד העלייה לאוויר; להציג תכנית עבודה מפורטת לשלב ב'; לפרסם כתבי מינוי לצוותי האפיון בפרויקט ולוודא שיתקבלו אישורים בכתב למסמכי האפיון; לנהל באופן מסודר שינויים באפיונים מפורטים ולהפיק לקחים משינויים מהותיים באפיונים לאחר שהכנתם הסתיימה; לתאם בין תכנית השו"שים השנתית של המערכות הקיימות ובין תכנית העבודה של המערכות המקבילות החדשות בתבל; ולגייס עובדים לפרויקט בתהליך הכולל בקשה להצעת מחיר מעודכנת מספקים.

בתיקון הליקויים שהועלו בדוח יהיה כדי לשפר את ניהול השלבים הבאים בפרויקט וכן פרויקטים עתידיים במוסד. היות שאחד היעדים המרכזיים בפרויקט הוא לשפר את מיצוי זכויות המבוטח - קיימת חשיבות רבה להשלמתו ללא עיכובים נוספים. ההריגות שחלו עד כה בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו מחייבות פעולה תכליתית לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להבטיח כי המשך יישום הפרויקט בשנים הבאות יהיה בהתאם לתכניות ולתכולות שאושרו.

