

משרד המשפטים - מייצגי המדינה בערכאות

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה
בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)



בשנת 2005 החל
ביצועו של פרויקט
שנועד להביא
למחשוב
הפרקליטות
באמצעות תכנונה,
הקמתה והטמעתה
של מערכת תכנון,
ניהול ובקרה -
פרקליטות המדינה
(תנופ"ה). במועד
סיום הביקורת טרם
הושלם הפרויקט

תקציר

רקע כללי

פרקליטות המדינה פועלת כיחידה ארגונית נפרדת בתוך משרד המשפטים, שהוא חלק מהרשות המבצעת של מדינת ישראל (להלן - הפרקליטות). בראש הפרקליטות עומד פרקליט המדינה, הממונה מהבחירה המקצועית והניהולית על עבודתם של כ-1,800 עובדים, מהם כ-1,000 פרקליטים. הפרקליטות מורכבת מיחידות מטה ומשישה מחוזות ברחבי המדינה. התיקים שבטיפול של הפרקליטות מכילים מסמכים, תרשומות, התכתבויות וחומרי חקירה בהיקפים שונים. חלק מהתיקים עשויים להכיל אף אלפי מסמכים ופרטי מידע.

בשנת 2005 החל ביצועו של פרויקט שנועד להביא למחשוב הפרקליטות באמצעות תכנונה, הקמתה והטמעתה של מערכת תכנון, ניהול ובקרה - פרקליטות המדינה (להלן - תנופ"ה, מערכת תנופ"ה או הפרויקט). מערכת תנופ"ה תוכננה לאגור את כל המידע הנדרש לצורכי פעילות הפרקליטים באופן אלקטרוני ולנהל אותו, ובכך להפוך לכלי העבודה העיקרי של הפרקליט. היעד המרכזי של המערכת היה להעמיד לרשות הפרקליטות תשתיות של מידע, נתונים, טכנולוגיה וכלים ממוחשבים, ובכך לייעל את עבודת הפרקליטים ולשפר את איכותה, להאחיד את שיטות העבודה במחוזות השונים ולבנות יכולת בקרה וניתוח של עבודת הפרקליטות.

במועד סיום הביקורת, פרויקט תנופ"ה עדיין לא הושלם שכן המערכת נפרסה במחוזות הפליליים אך לא עלתה לאוויר בכל המחוזות האזרחיים ובמקצת יחידות המטה. חלקים ניכרים מתכולת הפרויקט המצויים בשלב השלישי והרביעי טרם החלו.

האגף למערכות מידע במשרד המשפטים אמון על מתן מענה לצורכי יחידות המשרד בתחום המחשוב. האגף מינה מנהלת לפרויקט מטעמו. יחידת הניהול בפרקליטות (להלן - יחידת הניהול) הוקמה בשנת 2008 ומתפקדת כגוף מטה של פרקליט המדינה, והיא גורם מוביל בניהול פרויקט תנופ"ה לצד האגף. האחראי לתחום התקשוב ביחידת הניהול מונה גם הוא למנהל פרויקט תנופ"ה מטעם הפרקליטות, ועל שניהם מפקחת ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו נוהל פרויקט מערכת תנופ"ה. בדיקות השלמה בוצעו במהלך חודשים מרץ-אפריל 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת). הבדיקות התמקדו בהיבטים שונים של

אופן ניהול הפרויקט בשנים 2009-2017 הנוגעים לתכולת הפרויקט ותוצריו, למטרותיו וליעדי, ובבחינת מידת המיצוי של יכולות המערכת בתחום תהליכי העבודה בפרקליטות. הביקורת בוצעה במשרד המשפטים - באגף למערכות מידע, ביחידת הניהול ובכמה יחידות נוספות בפרקליטות ובהן לשכות משנה לפרקליט המדינה, במחלקה הפלילית ובמחוזות ברחבי הארץ. בדיקות השלמה בוצעו במשרת ישראל ובהנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה).

הליקויים העיקריים

ניהול פרויקט מערכת תנופ"ה

פרויקט תנופ"ה התנהל ומתנהל בשתי תקופות עיקריות: בשנים 2005-2008 נוהל באמצעות ספק חיצוני (להלן - התקופה הראשונה), ומשנת 2009 מנהל אותו משרד המשפטים (להלן - התקופה השנייה), אולם כאמור, הפרויקט טרם הושלם.

בתקופה השנייה הפסיק משרד המשפטים לנהל את משימת פיתוח מערכת תנופ"ה כפרויקט אחד הכולל הגדרות פרויקטליות של תכולה, משאבים ולוחות זמנים. האגף למערכות מידע לא פעל לפי תוכנית פרויקט כוללת מוסדרת ועבר מניהול פרויקט לניהול של משימות פיתוח פרטניות במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלו, תוך ויתור על חלק משמעותי ממטרותיו המתוכננות של הפרויקט.

משנת 2009, האגף לא ניהל את הפרויקט לפי נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה (להלן - נוהל מפת"ח), שהיה הנוהל המחייב לצורך פיתוח מערכות מידע ולצורך תחזוקתן עד ינואר 2015. רק במחצית הראשונה של שנת 2018 בחנה רשות התקשוב אם המתודולוגיה של משרד המשפטים לניהול פרויקטים עומדת בדרישותיה.

פרויקט הוא משימה שמטרתה להשיג את התפוקה הנדרשת במסגרת משאבים ולוח זמנים מוגדרים מראש, אולם משנת 2009 האגף למערכות מידע אינו מנהל את הפרויקט על סמך תוכנית פרויקט, והאגף והפרקליטות לא הכינו תוכנית עבודה רב-שנתית לביצועו.

תחומי האחריות של ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות, סמכויותיה וסדרי עבודתה לא הוסדרו, ולא ברורה חלוקת האחריות בין ועדת ההיגוי ובין מנגנוני ההיגוי והבקרה האחרים של הפרויקט. בשנים 2011-2017 התכנסה הוועדה 29 פעמים בלבד, פחות משליש ממספר המפגשים שהיו אמורים להתקיים בתדירות שהיא קבעה לעצמה.

עד ינואר 2016 לא עסקה הוועדה המשרדית למחשוב בהתקדמות הפרויקט ובעיקרי הנושאים הנוגעים לאופן ניהולו כלל. גם לאחר מכן לא קיימה הוועדה דיון במצב הביצוע הכולל של הפרויקט והתקדמותו לעומת התכנון



בהיעדר תוכנית
לפרויקט ועדת
ההיגוי וועדת
המחשוב המשרדית
אינן יכולות לקיים
בקרה אפקטיבית
על ביצוע, לבחון
את התקדמותו
ולקבל החלטות
בנוגע לעיכובים או
מחסור בנושאים
פונקציונליים
ותקציביים ובעניין
לוח הזמנים

שאושר ולא דנה ברוב הסוגיות העקרוניות כמו מסירת תכולת הפרויקט לפרקליטות, פריצת מסגרת לוחות הזמנים ומקורות תקציביים לפרויקט.

בהיעדר תוכנית לפרויקט, ועדת ההיגוי וועדת המחשוב המשרדית אינן יכולות לקיים בקרה אפקטיבית על הפרויקט, לבחון את אופן התקדמותו ולקבל החלטות בנוגע לעיכובים או מחסור בנושאים פונקציונליים ותקציביים ובעניין לוח הזמנים.

ועדת ההיגוי ובעלי התפקיד בפרויקט לא קבעו את סוגי הבקורות שנדרש לבצע לאורך חיי הפרויקט ולא קבעו מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגתן של מטרות הפרויקט, ולפיכך נבצר מהם ומוועדת המחשוב המשרדית לעקוב אחר מידת השגתם של היעדים והמטרות המרכזיים של המערכת.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע לא עמדו בחלק מכריע ממסגרות לוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט בשנים 2005, 2009. הם גם לא עמדו בקביעה של ועדת ההיגוי משנת 2011 ולפיה יש להשלים את הפרויקט בתוך שנתיים. העיכובים בהעלאת תנופ"ה לאוויר בכל אחת מהיחידות נעו בין שנה לארבע שנים. חלק מהעיכובים נגרמו מאילוצים חיצוניים, כמו ביטול ההסכם עם הספק לביצוע הפרויקט ועיצומי הפרקליטים שהשפיעו על הפרויקט השפעה ניכרת, חלק מהעיכובים נגרמו ממחלוקות בין האגף למערכות מידע לבין הפרקליטות ומהיעדר ניהול מסגרת לוחות הזמנים ואבני הדרך של הפרויקט ומהיעדר בקרה עליהם.

במועד סיום הביקורת, פרויקט תנופ"ה רחוק מסיום ותכולתו עדיין לא הושלמה. בכמה מחוזות אזרחיים וברוב יחידות המטה בפרקליטות מערכת תנופ"ה לא החלה לפעול.

הפרויקט מתנהל כיום ללא מסגרת לוחות זמנים מתכללת הקובעת אבני דרך למסירת יתרת תכולת הפרויקט, והאגף למערכות מידע והפרקליטות לא קבעו מועד לסיומו. בהיעדר לוח זמנים פרויקטלי לא ניתן לקיים בקרה ראויה על התקדמות הפרויקט ועל השלמת תכולתו.

משרד המשפטים אינו מנהל את עלויות הפרויקט בראייה רב-שנתית ואינו מבצע מעקב מתמשך ופרטני אחר עלויותיו.

למנכ"לית משרד המשפטים, לאגף למערכות מידע, לחשב המשרד וליחידת הניהול אין אומדן של העלויות הצפויות להשלמת הפרויקט לפי התכולה שהוגדרה במסמכי היסוד שלו.

הפרויקט נוהל ללא תקציב ייעודי, כולל ומאושר המאפשר מעקב ובקרה אחר ההוצאות ואחר חריגות מהתקציב המאושר. בפועל מדי שנה הוקצו לפרויקט תקציבים, בעיקר מתקציב האגף למערכות מידע וכן מתקציב הפרקליטות שלא על בסיס תכנון תקציבי רב-שנתי, וללא יכולת להעריך את ההוצאות בכל שנה למול מסמך תקציבי כולל לביצוע הפרויקט על כל מרכיביו.

האגף למערכות לא ביצע ניהול סיכונים מלא של הפרויקט אף שמוטלת עליו החובה לעשות זאת. הדיונים המועטים שעסקו בסיכונים היו נקודתיים ועסקו

רק בסיכונים הקשורים לליבת העשייה של האגף ולא במכלול הסיכונים שעולים בפרויקט. ניהול סיכונים מתודי, כמקובל בפרויקטים מסוג זה, ובקרת סיכונים ראויה על מכלול היבטי הפרויקט היו חושפים את הקשיים הרבים שעלו במשך השנים, את הדרכים שנקטו כדי להתגבר עליהם ואת הבעיות הצפויות לשנים הבאות.

האגף למערכות מידע והפרקליטות לא ריכזו את מסמכי הפרויקט, והמסמכים נמצאו מפוזרים אצל גורמים רבים. באגף אין רבים מהמסמכים הנוגעים לפרויקט, ובהם מסמכי יסוד שקדמו לשנת 2015. נכון למועד סיום הביקורת, המסמכים העיקריים המתעדים את הפרויקט נשמרו בתיבות הדואר האלקטרוני ובתיקיות האישיות של העוסקים בהקמת המערכת במקום בתיקיות משותפות.

מימוש יעדי מערכת תנופ"ה ומטרותיה

במועד סיום הביקורת טרם הושלמו הפריסה הגיאוגרפית של המערכת והטמעתה במחוזות וביחידות הפרקליטות. ב-15 יחידות (בהן כ-30% מכלל עובדי הפרקליטות) המערכת לא עלתה כלל. הפריסה במחוזות האזרחיים לא הסתיימה, והפריסה ביחידות המטה, אשר החלה בשנת 2012, נעצרה בשנת 2013 לאחר שעלתה בארבע יחידות מטה בלבד מתוך 19 בסך הכול (21%). מערכת תנופ"ה עלתה אפוא לאוויר ביחידות שעובדים בהן כשני שלישים מעובדי הפרקליטות.

אף שבמסמכי היסוד הוגדרה מערכת תנופ"ה מערכת אחודה שתספק את הצרכים המחשוביים לכלל מערכות התפקוד שבפרקליטות, אין היא עושה זאת. יחידות שונות בפרקליטות משתמשות בד בבד במערכת תנופ"ה ובמערכות מקבילות; המערכת אינה ממלאת את כל צורכיהם של כלל הדרגים בפרקליטות ושל כלל יחידותיה.

מהלך פריסת רשת אלחוטית (Wi-Fi) בבתי המשפט עדיין לא החל, ורק בשנת 2018 הופעל פתרון זמני המאפשר לפרקליטים גישה מקוונת לתנופ"ה באמצעים שסיפקה הפרקליטות.

מערכת תנופ"ה הביאה לשינוי בתהליכי העבודה של המזכירות ביחידות בהן היא עלתה לאוויר והיא תרמה לקידום האחדת דפוסי העבודה של הפרקליטים. ואולם, המטרה הבסיסית שהציבה הפרקליטות - מעבר לניהול תיק אלקטרוני באופן מלא ומחייב - הושגה חלקית שכן תנופ"ה אינה יכולה למלא את כל הצרכים הנדרשים לניהול התיק האלקטרוני, מאחר שלא פותחו בה יכולות מסוימות כמו שמירת קובצי קול ווידאו או ניהול מסמכים רבים וקבצים גדולים מאוד, דבר שנדרש לעיתים בתיקים מורכבים.



12 שנים לאחר
שהמטרה
והפרקליטות החלו
לדון ביצירת
ממשקים ממוחשבים
ביניהן, עדיין לא
הסתיימו הדיונים
וטרם פותחו
ממשקים
משמעותיים

שיפור תהליכי עבודה ודרכי ניהול בפרקליטות באמצעות תנופ"ה

אף שהתעורר צורך לגבש את הידע המקצועי בפרקליטות, לאחד אותו, לנהל אותו ולהזינו למערכת ממוחשבת, במשך השנים נעשו רק פעולות נקודתיות להסדרה חלקית של הנושא.

הפרקליטות אינה מקיימת תהליך סדור ומובנה לבחירת ההיבטים המקצועיים של עבודת הפרקליטים שבהם תתמוך מערכת תנופ"ה באמצעות מנוע חוקים עסקיים¹. מערכת תנופ"ה איפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים, אולם אי-ניהול הידע המקצועי במערכת תנופ"ה וביסוסו של מנוע חוקים על חוקים עסקיים שלא נבחרו ממכלול תורת ההפעלה מקשים לקיים בקרה על עבודתם המקצועית של פרקליטים.

יישום ממשקים ממוחשבים עם גורמי חוץ

פיתוח ממשקי עבודה ממוחשבים עם מערכות המידע של גורמי אכיפת החוק - כמעט שאינו מקודם זה שנים. למשרד המשפטים תפקיד משמעותי בהובלת יוזמות דיגיטליות המצריכות סנכרון בין גורמי אכיפה שונים ובקידומן, אולם קשיים ברתומתם של גורמי האכיפה ויצירת שיתוף פעולה ביניהם מהווים חסם בפני קידומן של יוזמות אלו.

12 שנים לאחר שהמטרה והפרקליטות החלו לדון ביצירת ממשקים ממוחשבים ביניהן, עדיין לא הסתיימו הדיונים וטרם פותחו ממשקים משמעותיים. תהליכי העבודה של הפרקליטות והמטרה והדיונים בנוגע לממשקים ביניהן לא היו רציפים ונקטעו לתקופות ממושכות, ומחלוקות מקצועיות בנושא הממשקים עדיין לא יושבו.

באוקטובר 2018, יותר מ-15 שנים לאחר יישום הממשקים הממוחשבים בין גורמי האכיפה השונים, השלב הראשון בהם - שימוש בתיק החקירה הדיגיטלי, עדיין נמצא בשלבים מוקדמים. במשך השנים לא גובשה תוכנית יישום מקצועית של פרויקט הממשק הממוחשב הכוללת תכולות ולוחות זמנים; סוגיות יסוד עדיין שנויות במחלוקת זה שנים וטרם הוכרעו; החסמים ביישום הפרויקט לא הובאו לפני השר לביטחון הפנים ושרת המשפטים.

הצורך בפיתוח ממשק ממוחשב בין הפרקליטות לבין הנהלת בתי המשפט עלה כבר בשנת 2003, אולם במועד סיום הביקורת טרם החל הליך הפיתוח שלו. הפרקליטות והב"ה התקשו לגשר על נקודות המחלוקת ועל פערים מקצועיים ביניהן, ובהם על מחלוקות משפטיות הנוגעות לתחומי האחריות של גורמי אכיפת החוק ולחלוקת התפקידים ביניהם.

1 מנוע חוקים עסקיים משמעו הכוונת המשתמשים לעבוד לפי החוקים המוגדרים במערכת לצמצום חריגות וסטיות מהם ולקדם אחדות.

לא הוקמו שום ממשקים בין מערכת תנופ"ה ובין מערכות המידע של גופים שהמערכת יועדה לאפשר ממשקי עבודה עימם כמו שירות בתי הסוהר; רשות המיסים; הרשות לניירות ערך; יחידות במשרד המשפטים כמו הרשות לאיסור הלבנת הון, מחלקת ייעוץ וחקיקה והסיוע המשפטי; משרד האוצר; נציבות שירות המדינה; יועצים משפטיים במשרדי ממשלה ועוד.

ההמלצות העיקריות

על הנהלות משרד המשפטים והפרקליטות לוודא שתוכן תוכנית רב-שנתית להמשך הפרויקט, ושהיא תובא לאישורן של הנהלות המשרד ושל הפרקליטות.

על מנכ"לית משרד המשפטים - יו"ר הוועדה המשרדית למחשוב - ליזום דיון מקיף במכלול הסוגיות המהותיות הנוגעות לפרויקט תנופ"ה, לרבות מסירת תכולת הפרויקט, מסגרת לוחות הזמנים שלו ומקורותיו התקציביים.

על האגף למערכות מידע ועל הפרקליטות לקבוע לוח זמנים מקיף לפרויקט עד לסיומו.

ועדת ההיגוי והוועדה המשרדית למחשוב נדרשות להגביר את הבקרה על אופן ביצוע הפרויקט כדי שהפרויקט יעמוד בלוחות הזמנים ובאבני הדרך שנקבעו לו וכדי שהוא יגיע לסיומו.

על מנכ"לית משרד המשפטים, חשב משרד המשפטים, מנהל האגף למערכות מידע והפרקליטות להכין לאלתר מסמך אומדן עלויות פרויקטלי מלא, ולפעול להכנת תוכנית תקציבית רב-שנתית כוללת לפרויקט עד לסיומו. כמו כן עליהם לוודא שהוועדה המשרדית למחשוב וועדת ההיגוי יקיימו בקרה על התקדמות הפרויקט וידווחו להם על כל בקשה להגדלת התקציב ועל כל חריגה ממנו.

על האגף למערכות מידע ועל בעלי התפקיד בפרויקט להכין ללא דיחוי תיק פרויקט מלא כנדרש בניהול פרויקטים גדולים מסוג זה, אשר יכלול את כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות מסמכים מהעבר.

על הב"ה למצות את הכלים העומדים לרשותה לקידום מיזם הקמת הרשת האלחוטית בבתי המשפט. על מנהל בתי המשפט, פרקליט המדינה ומנכ"לית משרד המשפטים לפעול בהקדם לזיהוי המכשולים המקשים את פריסת הרשת האלחוטית ולהעלאת פתרונות הולמים שיאפשרו להסירם.

על פרקליט המדינה ומנהל בתי המשפט לדון בחילוקי הדעות ביניהם בנוגע לממשקי העבודה הממוחשבים. אם לא יעלה בידם להגיע להסכמות עליהם לפנות לגורם שמוסמך להכריע בכל אחת מהמחלוקות.

על הנהלת משרד המשפטים להחיש את השלמת הפריסה של המערכת בכל המחוזות ובכל היחידות בפרקליטות ולזרז את השגת יתר המטרות והיעדים שלשמן הוקמה.

ראוי שהפרקליטות תפעל למיצוי יכולות ניהול הידע המקצועי של הפרקליטות במערכת תנופ"ה כדי שתתמוך בעבודתם של הפרקליטים ותשפר אותה. על הנהלת הפרקליטות למפות את ההיבטים הנוגעים לבקרה שיש לה עניין לבצע בנושא עבודת הפרקליטים באמצעות מערכת תנופ"ה, להכין תוכנית מוסדרת לשילובם בתוכנית העבודה שלה ולשוב ולקיים בחינה עתית של מיפוי זה.

המשטרה והפרקליטות נדרשות להביא להשלמתו המלאה של ממשק ממחושב ביניהן בלא דיחוי. על מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה לתת עדיפות לפרויקט של יצירת תיק חקירה דיגיטלי ולקדם את השלמתו בהקדם, ואם הדבר נדרש, עליהם לשתף בנושא גם את השר לביטחון הפנים ואת שרת המשפטים.

סיכום

מערכת תנופ"ה הביאה לשינויים בתהליכי עבודת המזכירות ביחידות שהיא עלתה בהן לאוויר, תרמה לקידום האחידות בדפוס העבודה של הפרקליטים ואיפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים. ואולם, בסוף שנת 2018, שנים לאחר שהוחל בביצוע פרויקט תנופ"ה, רק חלק מהפרויקט הסתיים וחלק ניכר ממנו לא מומש. הדוח מציג שורה של ליקויים יסודיים בניהול הפרויקט שגרמו לתוצאה האמורה ובהם: הפרויקט חדל להתנהל על פי נוהל מפת"ח; האגף למערכות מידע לא גיבש תוכנית רב-שנתית לפרויקט; למשרד המשפטים אין אומדן רב-שנתי מלא ומעודכן של העלויות הצפויות עד להשלמתו של הפרויקט, הטמעתו, תפעולו ואחזקתו; אין לפרויקט לוח זמנים רב-שנתי עם אבני דרך עד לסיומו ולא מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגת מטרותיו. המשותף להרבה מהליקויים הוא היעדר ניהול היבטים אלו במישור הפרויקטלי. משנת 2008 מערכת תנופ"ה אינה מנוהלת כפרויקט אחד, ולכן אי אפשר לעקוב אחר מימוש כל תכולת הפרויקט ולא לבצע בקרה בנושא.

ממצאי דוח זה מחייבים פעולה תכליתית, החלטית וממוקדת לתיקון הליקויים כדי לשפר את ניהול השלבים הבאים בפרויקט ולהבטיח שהמשך היישום של הפרויקט בשנים הבאות יעלה בקנה אחד עם התוכניות והתכולות שאושרו, וכדי להתאים את האופן בו מנהלים תיקים משפטיים בישראל לעידן המידע הממוחשב. לתיקון הליקויים נודעת חשיבות גם מאחר שבשנים הקרובות ימשיך משרד המשפטים לנהל פרויקטים מורכבים לפיתוח מערכות מחשוב.

היבטים רבים בחייהם של אזרחי המדינה מושפעים מיכולתן של הרשויות לפעול בשיתוף פעולה. אחד התחומים שבהם מתבטא הדבר הוא יצירת

ממשקים ממוחשבים בין גורמי אכיפת החוק. דבר זה טומן בחובו פוטנציאל לעיצוב תהליכי עבודה רוחביים, לשיפור הליכי אכיפת החוק, לקיצור זמן הימשכותם, לשיפור שירותי המשפט לציבור ולשיפור השמירה על זכויות האדם בהליכים אלו. על גורמי אכיפת החוק לשלב בין האינטרס הציבורי לבין צורכי הארגון שהם מייצגים, ועליהם להפעיל את הכלים העומדים לרשותם כדי לקדם צרכים אלה, ובעת הצורך להביא את המחלוקות ביניהם להכרעת השרים הממונים עליהם.

מבוא

פרקליטות המדינה פועלת כיחידה ארגונית נפרדת בתוך משרד המשפטים, שהוא חלק מהרשות המבצעת של מדינת ישראל (להלן - הפרקליטות). הפרקליטות אמונה בעיקר על ייצוג המדינה ורשויות השלטון לפני הערכאות השיפוטיות בעניינים פליליים, אזרחיים ומינהליים. בתחום הפלילי, הפרקליטות משמשת זרוע במערך אכיפת החוק והלחימה בפשיעה במדינת ישראל. היא מלווה את החקירות הפליליות, מייצגת את המדינה כמאשימה בבתי המשפט ובבתי הדין ומובילה את המדיניות המשפטית בתחום אכיפת החוק בכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) ופרקליט המדינה². בתחום האזרחי והמינהלי, הפרקליטות היא הגורם המרכזי המייצג את גופי הממשלה ואת האינטרס הציבורי לפני בתי המשפט, והיא משתלבת בכלל פעילותה של הרשות המבצעת כשותפה בגיבוש המדיניות המשפטית ובביסוסה.

בראש הפרקליטות עומד פרקליט המדינה, הממונה מהבחינה המקצועית והניהולית על עבודתם של כ-1,800 עובדים, מהם כ-1,000 פרקליטים. הפרקליטות מטפלת בכל שנה בעשרות אלפי תיקים פליליים, אזרחיים ומינהליים³. במחוזות הפליליים נפתחו בשנת 2014 כ-30,500 תיקים, בשנת 2015 - כ-29,700, ובשנת 2016 - כ-29,500. במחוזות האזרחיים נפתחו בשנת 2014 כ-20,250 תיקים, בשנת 2015 - כ-29,700, ובשנת 2016 - כ-29,500 תיקים שנוהלו בערכאה הראשונה⁴. התיקים שבטיפול של הפרקליטות מכילים מסמכים, תרשומות, התכתבויות וחומרי חקירה בהיקפים שונים. חלק מהתיקים עשויים להכיל אף אלפי מסמכים ופרטי מידע.

הפרקליטות נחלקת ליחידות מטה ולשישה מחוזות הפרוסים בכל הארץ (צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום), כמפורט בתרשים להלן. יחידות המטה מונות את פרקליט המדינה, ארבעה משנים לפרקליט המדינה, יחידת הניהול ויחידות מקצועיות ייעודיות, שחלקן עוסקות בייצוג המדינה בבית המשפט העליון ובכלל זה בשבתו כבג"ץ. חלק מהיחידות עוסקות בקביעת מדיניות משפטית ובהנחיית עבודתם של המחוזות בנושאים מקצועיים שבתחומי אחריותן. פרקליטויות המחוז מייצגות את המדינה בערכאות השיפוטיות הנמוכות יותר⁵. בכל מחוז פועלות פרקליטות פליליות ופרקליטות אזרחיות, ובראש כל אחת מהן עומד פרקליט מחוז (למעט במחוז צפון, שהמחלקה הפלילית והמחלקה האזרחית בו פועלות תחת פרקליט מחוז אחד), כמפורט בתרשים 1 להלן.

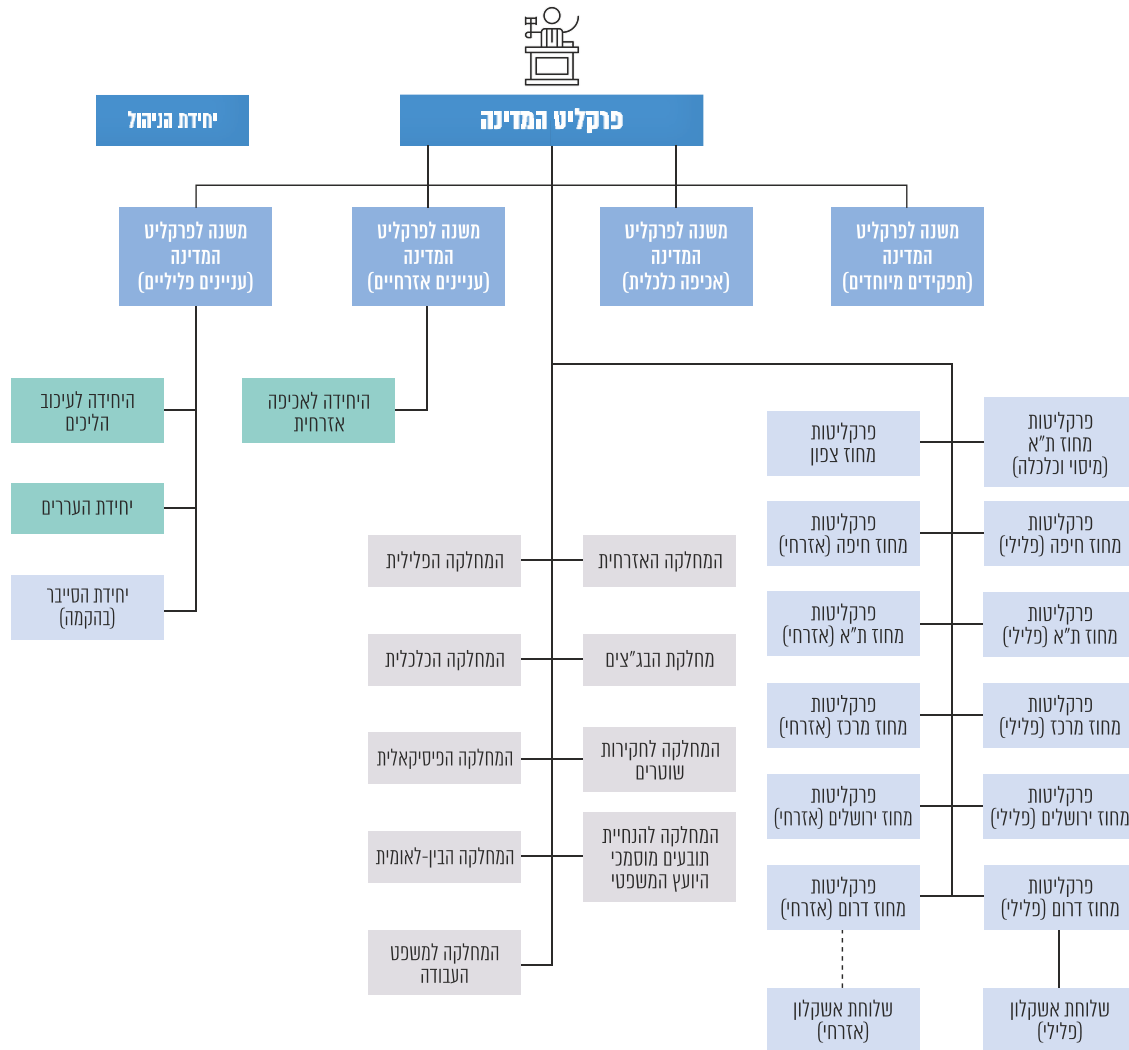
2 סמכויות הפרקליטות בתחום הפלילי נקבעו בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

3 לרבות תיקים בתחום דיני העבודה, דיני משפחה והמשפט הבין-לאומי.

4 פרקליטות המדינה, **דוח סיכום שנה 2016**, משרד המשפטים.

5 ציון כי הליכים פליליים, אזרחיים ומינהליים מתבצעים גם על ידי מייצגי מדינה אחרים בערכאות, כגון תובעים משטריים, תובעים עירוניים ועורכי דין פרטיים חיצוניים שהמדינה שוכרת את שירותיהם.

תרשים 1: המבנה הארגוני של הפרקליטות



מקור: הפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה

ועדה שבחנה את מבנה הפרקליטות לקראת המאה העשרים ואחת ואת היערכותה אליה, בראשות השופטת בדימוס עדנה ארבל אשר כיהנה אז כפרקליטת המדינה, הגישה בשנת 2000 לשר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביילין,

מערכת תנופ"ה נפרסה בכל המחוזות הפליליים, במרבית המחוזות האזרחיים ובמקצת יחידות המטה

את דוח "פרקליטות 2000" (להלן - דוח פרקליטות 2000)⁶. בדוח מופו הבעיות אשר הפרקליטות נדרשת להתמודד עימן במסגרת עבודתה, הוגדרו צרכיה והועלו הצעות לשינוי המבנה שלה, לשיפור תהליכים בה, לגיבוש נוהלי עבודה חדשים עבורה ולהגדלת תפוקותיה, וכמו כן ניתנו המלצות ליישומן של הצעות אלו. בחלוף השנים חלק מהמלצות הדוח יושמו במסגרת תוכנית אסטרטגית כוללת של הפרקליטות, והדבר חולל תמורות בפרקליטות. בין תמורות אלו ניתן למנות את היזום והפיתוח של המערכת הייעודית לניהול תיקי הפרקליטות באופן אלקטרוני, מערכת שנועדה להחליף את מערכות המחשוב הישנות שפעלו בפרקליטות, ולתמוך בפעילות של כ-40 מיחידותיה. פרויקט זה, שבוצע החל בשנת 2005, נועד להביא למחשוב הפרקליטות באמצעות תכנונה, הקמתה והטמעתה של מערכת תכנון, ניהול ובקרה - פרקליטות המדינה (להלן - תנופ"ה, מערכת תנופ"ה או הפרויקט).

הפרקליטים במחוזות ובחלק מיחידות המטה מייצגים את המדינה בהליכים המתנהלים בבית המשפט ובערכאות משפטיות נוספות. המזכירות פועלות במחוזות וביתר היחידות של הפרקליטות ותפקידן, בין היתר, לתמוך בפעילות הפרקליטים. בין תפקידיה של המזכירות - פתיחת תיקים, עדכון השוטף, ניהול מסמכים ומשימות וכן תיאום בין גורמים ביחידה ומחוצה לה. מטבע הדברים, הטמעת מערכת מחשוב משנה תהליכי עבודה בפרקליטות, והטמעתה של מערכת תנופ"ה כרוכה בשינוי ארגוני וחוללה שינוי תפיסתי בנוגע לאופי העבודה של הפרקליטים והמזכירות.

האגף למערכות מידע במשרד המשפטים אמון על מתן מענה לצורכי יחידות המשרד בתחום המחשוב, והוא מספק שירותי תקשוב ליותר מ-4,000 משתמשים וכן לציבור הרחב. במקביל לפרויקט תנופ"ה האגף מבצע עשרות פרויקטים נוספים בהיקפים שונים.

יחידת הניהול בפרקליטות (להלן - יחידת הניהול) הוקמה בשנת 2008 ופועלת כגוף מטה של פרקליט המדינה, ומטרתה לאפשר לפרקליטות לעבוד ביעילות ולתפקד בצורה המיטבית. תפקידה העיקרי הוא לסייע ליחידות הפרקליטות למיניהן לגבש אסטרטגיה ארגונית ולספק להן מעטפת ניהולית ארגונית תומכת לשם קידום פרויקטים ומשימות, ולפיכך היא גורם מוביל בניהול פרויקט תנופ"ה לצד האגף למערכות מידע.

במועד סיום הביקורת מערכת תנופ"ה מאפשרת בעיקר לנהל תיק אלקטרוני פלילי או אזרחי ויומן פרקליטי. כמו כן, מערכת המחשוב של המשטרה יכולה להעביר מידע ראשוני לתנופ"ה באופן אלקטרוני לצורך פתיחת תיק פלילי בפרקליטות. מערכת תנופ"ה נפרסה בכל המחוזות הפליליים, במרבית המחוזות האזרחיים ובמקצת יחידות המטה.

6 פרקליטות המדינה, **דוח פרקליטות 2000**. את הדוח הכינה ועדה שהוקמה מכוח החלטת שר המשפטים דאז, צחי הנגבי, כתת-ועדה של ועדת משרד המשפטים 2000.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו נוהל פרויקט מערכת תנופ"ה, בדיקות השלמה בוצעו במהלך מרץ-אפריל 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת). הבדיקות התמקדו בהיבטים שונים של אופן ניהול הפרויקט בשנים 2009-2017 הנוגעים לתכולת הפרויקט ותוצריו, למטרותיו וליעדין, ובבחינת מידת המיצוי של יכולות המערכת בתחום תהליכי העבודה בפרקליטות. הביקורת בוצעה במשרד המשפטים - באגף למערכות מידע, ביחידת הניהול ובכמה יחידות נוספות בפרקליטות ובהן בלשכות המשנה לפרקליט המדינה, במחלקה הפלילית ובמחוזות ברחבי הארץ. בדיקות השלמה בוצעו במשטרת ישראל ובהנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה).

ניהול פרויקט מערכת תנופ"ה

1. פרויקט הוא משימה חד-פעמית שמטרתו להשיג את התפוקה הנדרשת במסגרת משאבים ולוח זמנים מוגדרים מראש. מטרתו של פרויקט היא לסייע לארגון לבצע משימה או להשיג יעד. הצלחת פרויקט נמדדת בהשגת התפוקה הנדרשת לשביעות רצונו של הארגון בעלות הקצובה ובלוח הזמנים המתוכנן.

המכון לניהול פרויקטים Project Management Institute (להלן - PMI), משמש גורם בין-לאומי מוביל בתחום ניהול הפרויקטים, והמדריך Project Management Body of Knowledge (להלן - PMBOK)⁷ מאגד את העקרונות המקצועיים בתחום ניהול הפרויקטים, לרבות בתחומים של ניהול אינטגרציה⁸, ניהול תכולה (תוצרי הפרויקט), ניהול זמן, עלויות ותקציב, ניהול סיכונים⁹ וניהול רכש. ה-PMI מגדיר את המונח "פרויקט" כמאמץ זמני שמטרתו ליצור מוצר, שירות או תוצאה ייחודיים.

פרויקט הוא רצף של צעדים שתחילתו בייזום וסופו בהתקנה ובמסירה ללקוח. שרשרת זו מכונה "מחזור חיי הפרויקט", והגדרה מסודרת שלו היא יסוד מרכזי בניהול פרויקט מחשוב. נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה (להלן - נוהל מפת"ח) הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בתחום המחשוב בארגון, אשר חייב את כל משרדי הממשלה משנת 1991 ועד ינואר 2015. השלבים העיקריים במחזור חיים של מערכת מחשוב כוללים את שלב הייזום, כלומר השלב שמועלית בו הדרישה לפתח מערכת חדשה ושנכתב בו מסמך הייזום - ההרשאה להתחיל בפיתוח המערכת; שלב האפיון, שמוגדרות בו מטרות המערכת ומהותה; שלב העיצוב והבנייה שמפתחים בו את המערכת; שלב הבדיקות ותיקוף המערכת; שלב הפעלת המערכת וייצובה; שלב התפעול והתחזוקה; שלב התחקור והפקת הלקחים (להלן - מחזור החיים או מחזור חיי מערכת מחשוב). הנוהל מדגיש כי מחזור החיים הוא כלי מרכזי המאפשר לשלוט בפרויקט, לבצע בקרה עליו ולדעת היכן הוא נמצא או עתיד להימצא.

"אפיון-על" הוא ראשיתה של פעולת הגדרת המאפיינים של מערכת ממוחשבת. הוא נועד לספק "תמונה כוללת" של המערכת המוצעת. הוא מפרט את מטרות המערכת ואת התועלת שתופק ממנה, את תחומי המערכת וגבולותיה והוא עורך מיפוי כללי של עיקרי התהליכים, השירותים העסקיים והישויות המנוהלים במערכת. "אפיון-על" משמש בסיס לתוכנית

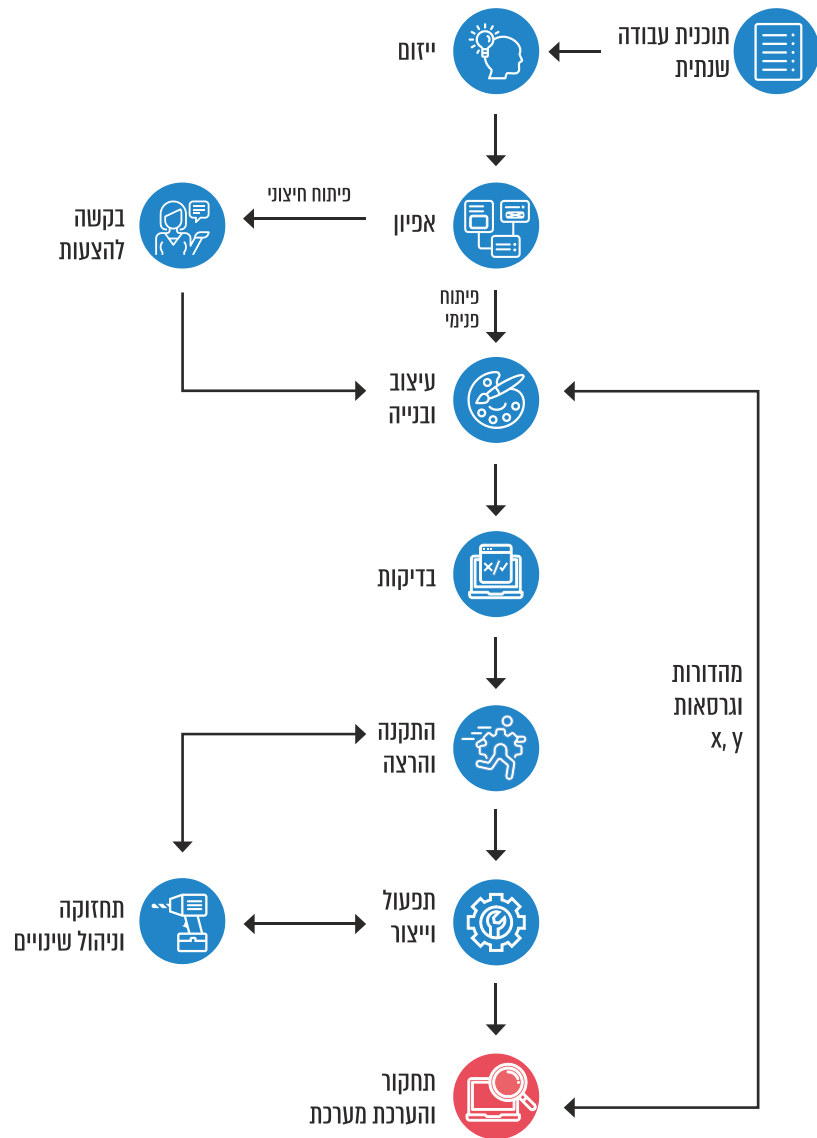
7 דוח ביקורת זה יתייחס לפרסום ה-PMI **מדריך גוף הידע בניהול פרויקטים: (PMBOK Guide)** (2014), מהדורה חמישית (להלן: מדריך PMBOK).

8 ניהול אינטגרציה כולל ומשלב את כל תהליכי התכנון, הביצוע והבקרה הנדרשים להכנתה של תוכנית מתואמת של כל הפרויקט ולביצועה, תוך תיאום מתמשך של כל התהליכים. מתוך שלמה גלוברון ואבי שטוב, **ניהול פרויקטים - תכנון ביצוע ובקרה** (2004), עמ' 24 (להלן: גלוברון ושטוב).

9 ניהול סיכונים הוא תהליך של זיהוי סיכוני הפרויקט, ניתוחם וניטורם וכן הפעולות הנדרשות להפחתתם. ראו גם בהמשך.

העבודה של שלב האפיון המפורט ושל הפרויקט בכלל. בתרשים 2 להלן מוצג מחזור החיים הטיפוסי של פרויקט מחשוב.

תרשים 2: מחזור החיים של פרויקט מחשוב



2. עד מרץ 2011 היה תחום התקשוב הממשלתי באחריותה של "ועדה מרכזית לענייני תקשוב" במשרד האוצר. באותו מועד החליטה הממשלה להקים מטה תקשוב במשרד האוצר, כדי לקדם את מערך התקשוב הממשלתי ואת שיתוף הפעולה בתחומי המחשוב ולייעל אותם. באוקטובר 2014 התקבלה החלטת ממשלה¹⁰ ולפיה יורחבו תחומי פעילותו של מטה התקשוב, ובכלל זה המטה יפעל לייעול מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה ויחידותיהם וכן יעמיד טכנולוגיות מתקדמות לשיפור השירות לציבור המטה, במסגרת תפקידו, מפרסם הנחיות לאגפי מערכות המידע. בהחלטת ממשלה נוספת¹¹ שונה שמו של המטה ל"רשות התקשוב הממשלתי" (להלן - רשות התקשוב), והרשות האמורה הועברה למשרד ראש הממשלה¹².

3. פרויקט תנופ"ה מתנהל זה כ-13 שנים וניתן לחלקו לשתי תקופות: בשנים 2005-2008 נוהל הפרויקט באמצעות ספק חיצוני (להלן - התקופה הראשונה), ומשנת 2009 האחריות לפרויקט עברה למשרד המשפטים (להלן - התקופה השנייה) כמתואר להלן. בינואר 2005 החל משרד המשפטים¹³ לפעול לפיתוח מערכת מחשוב עבור הפרקליטות באמצעות הגדרת דרישות מהמערכת וכתובת אפיון-העל שלה. בהתאם לכך, מסמך הייזום "פרויקט האפיון של מערכת הפרקליטות - הגדרת דרישות" (להלן - מסמך הדרישות)¹⁴ הגדיר את הדרישות של הפרקליטות ממערכת תנופ"ה, ואילו מסמך "פרויקט האפיון של מערכת הפרקליטות - אפיון-על" אפיין את המערכת. מסמך הדרישות ומסמך אפיון-העל הם מסמכי היסוד של הפרויקט (להלן - מסמכי היסוד של הפרויקט).

באותה השנה החליטה הפרקליטות לפתח מערכת מחשוב על בסיס מערכת מחשוב קיימת - מערכת נט המשפט של הב"ה, אשר ייעשו בה התאמות לדרישות הפרקליטות. בנובמבר 2005 התקשר משרד המשפטים בחוזה עם החברה שבאמצעותה ניהלה הב"ה את פרויקט מערכת נט המשפט (להלן - הספק) כדי לקבל מהחברה שירותי אפיון, פיתוח, אספקה והטמעה של המערכת בפרקליטות. להסכם צורף נספח שהגדיר את תכולת המערכת ואת תוצריה (להלן - מסמך תכולות עבודה). ואולם עד מהרה התגלעו בין הצדדים חילוקי דעות. לאחר שהמחלוקת הגיעה לשיאה, ביולי 2008, הודיע משרד המשפטים לספק על ביטול ההסכם עימו.

10 החלטת ממשלה מ-10.10.14, הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית', (להלן: החלטת הממשלה להרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי).

11 החלטת ממשלה מ-10.10.14, העברת התחום ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה (אוקטובר 2014). (להלן: החלטת הממשלה להעברת תחום התקשוב למשרד ראש הממשלה).

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "התקשוב הממשלתי", עמ' 179.

13 בעזרת חברת ייעוץ.

14 את מסמך הדרישות כתב האגף למערכות מידע במשרד המשפטים בסיוע חברות ייעוץ. המסמך הוכן בשלב התחלתי לפני ההחלטה להתקשר עם הספק לביצוע הפרויקט כמסמך בקשה להציע הצעות (Request for Information- RFI) אשר על בסיסו, בין היתר, נקבע אם הפרויקט יבוצע באמצעות הגדרת ההתאמות שיש לבצע במערכת קיימת כדי למלא את צרכי הפרקליטות, או בפיתוח מערכת חדשה ייעודית לפרקליטות.

בפברואר 2009 הוגשו תביעות הדדיות בין המשרד לספק, ובשנת 2013 הגיעו הצדדים להסכם פשרה.

האחריות להפעלת מערכות מידע ממוחשבות והסמכות לקבל החלטות בתחום זה נתונות בידי המנכ"ל של כל משרד ממשלתי ובידי מנהלי יחידות הסמך¹⁵. בשנת 2009 התקיימו דיונים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז בנוגע לחלופות העומדות לפני המשרד לפיתוחה של מערכת תנופ"ה ולהקמתה. המנכ"ל הנחה לבחור בחלופה שעליה המליץ מנהל האגף למערכות מידע דאז, בתנאי שיוצג מסמך עמדה שיכיל לוח זמנים ליישום אותה החלופה ועקרונות ברורים בעניינה. במאי 2009 הציג מנהל האגף למנכ"ל מסמך המנתח שלוש חלופות להקמת מערכת תנופ"ה (להלן - מסמך החלופות), והמליץ על אחת מהן "התקשרות למתן שירותי פיתוח מנוהלים", ולפיה האגף יכתיב את אופן האפיון של המערכת לספק חדש, והוא יפתח אותה. חלופה זו, שכללה תכולות דומות לתכולות שנקבעו בתקופה הראשונה וכן לוחות זמנים וארבע אבני דרך עיקריות לביצוע, אושרה על ידי מנכ"ל משרד המשפטים דאז. משנת 2009 נוהל פרויקט תנופ"ה באחריות האגף, ולאחר שהסתיים פיתוח הגרסה הראשונה בשנת 2011 הועברו כל היבטי הפרויקט לאחריות של משרד המשפטים.

יחידות הפרקליטות למיניהן מטפלות במגוון רחב של עולמות תוכן משפטיים. למחוזות הפליליים ישנם מאפיינים שונים לחלוטין מלמחוזות האזרחיים. גם לכל אחת מיחידות המטה ישנם מאפיינים אחרים ותהליכי עבודה שונים הנגזרים מתפקדיהן הייחודיים. פרויקט תנופ"ה הוגדר "מגה-פרויקט" שכן הוא כולל אוסף של מערכות הנפרדות זו מזו הן מן ההיבט המשפטי-מקצועי, הן מן ההיבט הארגוני והן מן ההיבט הטכנולוגי. מדובר במערכת אחת המבוצרת על פני הפרקליטות מהבחינה הגיאוגרפית, ועם זאת היא הבסיס לצורכי המחשוב של הפרקליטות כולה. על בסיס זה פותחו שתי מערכות ארגוניות מרכזיות ומורכבות: תנופ"ה פלילי ותנופ"ה אזרחי, ובנוסף פותחו מערכות תנופ"ה נוספות שעברו התאמות ליחידה מסוימת או לתחום מסוים. גם מצד עלות הפרויקט עולה כי תנופ"ה עונה להגדרה של פרויקט מורכב בהיקף גדול מאוד על פי ההגדרות של רשות התקשוב, נוהל מפת"ח ונוהל ניהול פרויקטים, ועל כן הוא חייב בכל שלבי מחזור החיים המוגדרים בנוהל מפת"ח.

אף שפרויקטים בהיקף כה גדול ניתן לחלק לכמה יחידות מסירה, יש להבטיח כי יחידות המסירה יתמקדו בהשגת יעדי הפרויקט המקוריים ולחלופין יותאמו באופן מבוקר ומודע ליעדים המשתנים של הארגון¹⁶.

15 תקנון שירות המדינה, סעיף 65.104.

16 הנחית ראש רשות התקשוב מס' 1.4.02 מ-1.1.16.



משרד המשפטים
הפסיק לנהל את
משימת פיתוח מערכת
תנופ"ה כפרויקט
אחוד ועבר לנהלה
באמצעות משימות
פיתוח פרטניות
שנכללו בתוכנית
העבודה השנתית של
האגף למערכות מידע

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פרויקט תנופ"ה עדיין לא הושלם. בתקופה השנייה הפסיק משרד המשפטים לנהל את משימת פיתוח מערכת תנופ"ה כפרויקט אחוד, הכולל הגדרות פרויקטליות של תכולה, משאבים ולוחות זמנים. תנופ"ה עברה מניהול פרויקט לניהול משימות פיתוח פרטניות במסגרת תוכנית העבודה השנתית של האגף למערכות מידע. המעבר נעשה בלא שניתן מענה תכנוני ניהולי ובקרת פרויקט בכללותו, תוך ויתור על חלק משמעותי ממטרותיו המתוכננות של הפרויקט.

בפועל, הפרויקט אינו מנוהל על פי תוכנית פרויקט; הוא מתנהל ללא מסגרת של לוחות זמנים מתכללת הקובעת אבני דרך למסירת כל תכולת הפרויקט; אין לפרויקט תקציב ייעודי, כולל ומאושר, והמשרד אינו מנהל מעקב עלויות רב-שנתי; חלקים ניכרים מתכולות הפרויקט טרם נמסרו. מניהול פרויקט עברה תנופ"ה לניהול של משימות פיתוח פרטניות במסגרת תוכנית העבודה השנתית של האגף למערכות מידע. להלן הפרטים.

מתודולוגיה לניהול פרויקט תנופ"ה

1. ניהול פרויקט הוא אוסף של תהליכים המבוצעים על מרכיבי הפרויקט (בהם מטרות, תכולות, תקציב, לוח הזמנים) ועל המבנה הארגוני של הפרויקט, וכן הגדרות תפקיד ותחומי אחריות של הגורמים הניהוליים המופקדים עליו אשר מתקיימים ביניהם יחסי גומלין. תוכנית כוללת לפרויקט נדרשת להתייחס לאינטראקציה בין המרכיבים השונים ולהשפעה ההדדית ביניהם. תהליכי ניהול הפרויקט עוסקים, בין היתר, בהגדרת המרכיבים ובתכנונם; בבחירת שיטות הביצוע של כל מרכיב וביישומן; בהגדרת מנגנוני הבקרה לכל מרכיב; בניהול הסיכונים הכרוכים בפעולת כל מרכיב. תהליכים אלו שזורים בכל שלבי מחזור החיים של הפרויקט, החל בשלבי היזום, התכנון והביצוע, וכלה בשלבי הבדיקות, המסירה וההטמעה. ככל ששלבי הביצוע של הפרויקט מתקדמים יותר מרכיבי הפרויקט מפורטים יותר, רמת הדיוק בתכנון שלהם גבוהה יותר ולפיכך תותאם גם מידת הבקרה על ניהולם.

2. נוהל מפת"ח הוא מסגרת מתודולוגית לניהול כולל של פרויקט בתחום המחשוב בארגון. במישור המערכת הממוחשבת, הנוהל מגדיר כיצד לנהל מערכת מכל סוג ובכל היקף וכיצד לפתח אותה, לתחזק אותה ולתפעל אותה. נוהל מפת"ח הוגדר, כאמור, כמתודולוגיה המנחה את משרדי הממשלה, אך הוא מותיר לארגון חופש פעולה לבחור לעצמו את הכלים ואת שיטות הניהול שיסתייע בהם. בהחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מאוקטובר 1991 נקבע כי נוהל מפת"ח הוא נוהל מחייב לפיתוח של

כל מערכות המידע הממשלתיות ולתחזוקה שלהן¹⁷. החלטות מאוקטובר 2014 ומינואר 2015¹⁸ ביטלו את ההחלטה הקודמת והרחיבו את תחומי פעילותה של רשות התקשוב והגדירו אותם מחדש.

הביקורת העלתה כי משנת 2010, האגף למערכות מידע עבר לפתח פרויקטים על פי מתודולוגיה פנימית של משרד המשפטים, ואף שנוהל מפת"ח היה הנוהל המחייב לצורך הפיתוח והתחזוקה של מערכות מידע עד ינואר 2015, האגף לא ניהל לפיו את הפרויקט כנדרש בהחלטת הממשלה.

בתשובת האגף והפרקליטות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 נכתב כי בשנת 2009 זיהה המשרד שנוהל מפת"ח אינו רלוונטי לניהול פרויקט מחשוב מודרני, שהמתודולוגיה הפנימית של המשרד מבוססת על נוהל מפת"ח ומממשת את השלבים הקלסיים במחזור החיים של פרויקט מחשוב וכי משנת 2011 האגף פועל על פיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי גם אם סבר שנוהל מפת"ח אינו רלוונטי עבורו, לא היה בסמכותו להחליט לזנוח את הנוהל ולפעול בניגוד להחלטת הממשלה.

3. אחד מתפקידיה החדשים של רשות התקשוב הוא לגבש מתודולוגיה לניהול מחזור חיים של מערכות מידע ולניהול יעיל של פרויקטים, תשתיות ותהליכים בתחום התקשוב. על מנת להנחות את משרדי הממשלה כיצד לנהוג בתקופת הביניים שבין ביטול חובת העבודה בהתאם לנוהל מפת"ח ובין גיבוש מתודולוגיה חדשה, רשות התקשוב הוציאה הנחיה ולפיה משרד הפועל על פי מתודולוגיה סדורה יוכל להמשיך לפעול על פיה בסמכות וברשות עד שתוגדר המתודולוגיה הממשלתית החדשה. מתודולוגיה סדורה עשויה להיות מתודולוגיה שפיתח המשרד, בתנאי שהיא כוללת פתרונות לנושאי החובה שהוגדרו בהנחיה. למשל, מן ההיבט הניהולי - תכנון הפרויקט ומעקב אחר ביצועו, קביעת צומתי החלטה ונקודות בקרה בפרויקט וניהול סיכונים; מן ההיבט של הלקוח - אישור קבלת תכולה; מן ההיבט הכלכלי - בקרה על התכולה ועל מידת עמידתה בתקציב; וכמובן, מתן פתרון להיבטים הטכנולוגיים. לפי ההנחיה, משרד שלא יגדיר את המתודולוגיה שמחייבת אותו יהיה כפוף לנוהל מפת"ח. עוד קבעה רשות התקשוב בהנחיותיה עקרונות לניהול מחזור החיים של פרויקט, עקרונות הדומים בחלקם לנוהל מפת"ח.

17 החלטת ממשלה מס' 1981, מ-28.10.91, "נוהל אחיד לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע בממשלה" (נוהל מפת"ח).

18 החלטת הממשלה להרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי; החלטת הממשלה להעברת תחום התקשוב למשרד ראש הממשלה.

לעיתים נכללים במתודולוגיות לניהול פרויקט מונחים שונים המתארים את מחזור החיים של הפרויקט, ואף על פי כן, כל המתודולוגיות מציגות, פחות או יותר, את אותם מרכיבים בסיסיים במחזור החיים. האגף למערכות מידע מסר למשרד מבקר המדינה כי פרויקט תנופ"ה מנוהל על פי מתודולוגיה פנימית שהוא עצמו כתב: "מדריך מתודולוגיה ותהליכים בדגש על TFS". המדריך אינו כולל את השיטה לניהול הפרויקט אלא מציג בעיקר עקרונות לפיתוח תהליכי עבודה ביחידת הפיתוח. האגף מסר כי הפרויקט מנוהל גם על פי נוהל ניהול פרויקטים של האגף משנת 2011, אשר עוסק במחזור חייו של הפרויקט (להלן - נוהל ניהול פרויקטים) ואשר נועד להגדיר את השיטה לניהול פרויקט פיתוח באגף.

בדוח שפורסם בשנת 2016 העיר משרד מבקר המדינה לרשות התקשוב בעניינם של משרדי הממשלה שהצהירו כי פעלו לפי מתודולוגיה פנים-משרדית סדורה, כי הרשות לא בחנה אם המתודולוגיה כוללת את נושאי החובה שהוגדרו בהנחייתה, וכי הרשות נדרשת לבצע בחינה פרטנית של המתודולוגיות שנבחרו בכל משרד¹⁹.

רק במחצית הראשונה של שנת 2018 בחנה רשות התקשוב את המתודולוגיה של משרד המשפטים לניהול פרויקטים ואישרה שהיא עומדת בדרישותיה בנושא מחזור החיים של מערכת מידע. עולה מכך כי האגף למערכות מידע פעל במשך שמונה שנים לפי מתודולוגיה שלא אושרה.

תכנון הפרויקט וניהולו לפי אבני דרך

תוכנית לניהול פרויקט היא מסמך המתאר כיצד יבוצע הפרויקט, כיצד ינוהלו השליטה והבקרה עליו וכיצד הוא יבוא לסיומו. תוכנית ניהול הפרויקט משלבת את כל תוכניות המשנה, לרבות תוכניות הבסיס שהוכנו לתכנון, ללוח הזמנים ולעלויות (להלן - תוכנית פרויקט). תוכנית פרויקט היא הבסיס למעקב אחר התקדמות הפרויקט ולבקרה עליו. היא מאגדת את תהליכי התכנון של הפרויקט ומתעדת את הנחות הפרויקט, את ההחלטות, החלופות וההנחיות לביצוע. כמו כן בתוכנית הפרויקט מוגדרות אבני דרך המאפשרות לבעלי עניין ולהנהלה לבחון אם הפרויקט מתקדם כמתוכנן.

תוכנית פרויקט לפיתוח מערכת ממוחשבת כוללת בין היתר את מבנה תכולת העבודה, כלומר: זיהוי הפעילויות שיש לבצע בכל שלבי מחזור החיים של המערכת כדי להפיק את תכולתה ותוצריה; קביעת רצף הפעילויות והגדרת יחסי התלות בין הפעילויות, כגון פעילות שיכולה להתחיל רק לאחר סיום פעילות אחרת; הערכת עלויות ומשאבי הפעילויות לרבות סוג כוח האדם הדרוש והיקפו,

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2016), "התקשוב הממשלתי", עמ' 93.

וכן הצידוד הדרוש לביצוע כל הפעילויות בפרויקט; הערכת משך הזמן שיידרש להשלמת הפעילויות, לרבות תאריכי ההתחלה ותאריכי הסיום המתוכננים, וכן לוחות הזמנים לפיתוח מערכת; קביעת אבני דרך מרכזיות ומועד השלמתן²⁰; סיכונים עיקריים ודרכי ההתמודדות עימם; תיאור האסטרטגיה של ניהול הפרויקט²¹.

הנחיית רשות התקשוב בנושא "מחזור חיי מערכת מידע" קובעת כי במחזור החיים של מערכת, לאחר שלב היזום נכלל שלב התכנון, הכולל בין היתר הכנה של תוכנית לניהול הפרויקט שבה נוצר בסיס רחב לביצוע הפרויקט ולגיבוש הסכמה בדבר תכולתו של הפרויקט, שלבי ביצוע, לוחות הזמנים לביצוע והיקפו התקציבי. כמו כן, ההנחיה קובעת כי בשלב התכנון קובעים תכולה מפורטת יותר של הפרויקט ואת הדרך להשגתה. נוהל ניהול פרויקטים קובע בהגדרת המונח "פרויקט" כי הוא "מאורגן בתוכנית עבודה המכילה לוחות זמנים, אבני דרך, קשרים בין פעילויות וכו'". עוד קובע הנוהל כי בשלב היזום של הפרויקט וההתנעה שלו תיקבע תוכנית עבודה עקרונית עם אבני דרך. בשלב ההיערכות לפיתוח תיבנה תוכנית בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים. התוכנית תורחב ותשופר ולבסוף תובא לאישורם של כל הגורמים המעורבים בפרויקט.

1. ביצוע שלב היזום ושלב אפיון-העל בפרויקט תנפ"ה החלו בשלב מקדמי. תוכנית העבודה מפברואר 2005 כללה תוכנית מפורטת לביצוע ולוחות זמנים. עם העברת האחריות לפרויקט לידי האגף למערכות מידע בשנת 2009, עלה הצורך לסיים את אפיון המערכת ולעבור לשלבי הביצוע. כאמור, לפי הנחיית מנכ"ל המשרד דאז, נבחרה חלופה שעליה המליץ מנהל האגף למערכות מידע במשרד המשפטים ולפיה ביצוע הפרויקט ייחלק לארבעה שלבים הכוללים לוחות זמנים משוערים וסקירת סיכונים קצרה לכל חלופה.

הועלה כי במסמך החלופות חסר מידע בסיסי. למשל, אף שהתכולה המתוארת במסמך תואמת בעיקרה את תכולת המערכת שהוגדרה במסמכי היסוד של הפרויקט, המסמך אינו מפרט את כל תכולת הפרויקט: אילו ממשקים ממחשבים ואילו מודולים ייכללו בה, אילו פעילויות דרושות להשגתה ומהו סדר ביצוען. המסמך חסר גם פירוט מלא של עלויות ותקציב, ניתוח סיכונים אפשריים והתייחסות מפורטת להיבטים הנוגעים לניהול הפרויקט כמו הנחיות ביצוע, אופן ביצוע, אינטגרציה בין כל התהליכים בפרויקט והבהרה כיצד יתנהלו השליטה והבקרה עליו, כנדרש בתוכנית פרויקט.

20 פעילויות שנעשות במהלך מחזור חיי פרויקט ומטרתן לבחון את הפרויקט ולשקול כיצד להמשיכו. בדרך כלל במסגרת אבן דרך מתבצע סקר, מופק תוצר מסוים, ואם מפתח המערכת הוא גוף חיצוני, גם נמסר לו תשלום.

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2015), "פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע במינהל טכנולוגיות במשטרת ישראל", עמ' 480-481. גלברזון ושטוב, עמ' 24-25; מדריך PMBOK, עמ' 74, 76-78, עמ' 559.

משנת 2009 הפרויקט אינו מנוהל על סמך תוכנית פרויקט, ולכן גופי ההיגוי, מנכ"לית המשרד ופרקליט המדינה אינם יכולים לפקח עליו ביסודיות

נמצא כי משנת 2009 הפרויקט אינו מנוהל על סמך תוכנית פרויקט, וכי האגף למערכות מידע והפרקליטות כלל לא הכינו תוכנית עבודה רב-שנתית לביצועו, אף שהדבר נדרש לפי נוהל מפת"ח ולפי הנחיות רשות התקשוב ונוהל ניהול פרויקטים של האגף. גם מסמך החלופות אינו מהווה תחליף לתוכנית פרויקט מלאה, בין היתר משום שהוא אינו כולל מידע בסיסי על החלופה שנבחרה. זאת ועוד. מסמך החלופות כלל לא נמצא בידי האגף, וממילא הוא לא הסתמך עליו בניהול הפרויקט.

2. האגף למערכות מידע הציג לצוות הביקורת תוכניות עבודה שנתיות שלו, שכללו תכנון עבודה שנתי של כל הפרויקטים שבאחריותו, ובהם תנופ"ה. בתשובת הפרקליטות והאגף הוסבר כי תוכנית עבודה שנתית דווקא היא איפשרה המשך בקרה ופיקוח כנדרש, כמו גם העלאת תוצרים והתחלת עבודה ביחידות הפרקליטות עם המערכת החדשה, תוך הפקת לקחים ותיקונם בזמן קצר.

יוער לבעלי התפקיד בפרויקט כי תוכניות עבודה שנתיות מוגבלות להשגת יעדים שנתיים של האגף ואין בהן די לניהול פרויקט מורכב בהיקף גדול כמו פרויקט תנופ"ה. לעומתן, תוכנית פרויקט מכוונת להשגת כלל המטרות והיעדים של הפרויקט, ועל כן מאפשרת פרספקטיבה פרויקטלית רחבת טווח על תכולת הפרויקט, על מסגרת לוחות הזמנים שלו, על עלויותיו ועל יחסי הגומלין ביניהם, מתוך שמירה על גמישות בכל הקשור לסדר מסירת יחידות הפרויקט. לא מן הנמנע שהיעדר תוכנית פרויקט רב שנתית תרמה לאי השלמתו.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלות משרד המשפטים והפרקליטות כי בהיעדר תוכנית פרויקט, הרי שגופי ההיגוי, מנכ"לית המשרד ופרקליט המדינה אינם יכולים לפקח עליו ביסודיות. לפיכך, מאחר שלפרויקט תנופ"ה היקף גדול ועלויות משמעותיות, עליהן לוודא שתוכן תוכנית רב-שנתית להמשך הפרויקט, ושהיא תובא לאישורן של הנהלת המשרד ושל הפרקליטות.

הנהלת משרד המשפטים מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי מנכ"לית המשרד תנחה את הפרקליטות ואת האגף למערכות מידע להגיש תוכנית רב שנתית להמשך הפרויקט.

מנגנוני היגוי ובקרה של תנופ"ה

פרויקט פיתוח מערכת מידע מחייב מינוי של בעלי תפקידים שיוטלו עליהם נושאים לביצוע ותחומי אחריות, מינוי של מינהלת פרויקט ושל ועדת היגוי וועדות משנה לנושאים מסוימים בהתאם להיקף הפרויקט ולמידת חשיבותו. לאחר שיוחל בביצוע הפרויקט ובמסגרת ההתארגנות למימוש, ייקבעו - במסגרת כתב המינוי לבעלי תפקידים - הרכבי הוועדות והפורומים, תדירות התכנסותם ומועדי ההתכנסות²². כאמור, האחריות להפעלת מערכות מידע ממוחשבות והסמכות לקבלת החלטות בתחום זה נתונות בידי מנכ"לית המשרד²³.

בעלי תפקידים בפרויקט

בפרויקט גדול נדרש למנות מנהל פרויקט מטעם המשתמש, אשר יעבוד בשיתוף פעולה עם מנהל הפרויקט לקידום מטרות הפרויקט. כמו כן נדרש לתעד את שמות חברי הצוות המקצועי במסמכי הפרויקט²⁴.

בשנת 2005, בשלבי הייזום ואפיון-העל של תנופ"ה, מונו לפרויקט מנהל כללי, צוות היגוי, מומחי יישום מטעם המשתמשים לפי התחום המשפטי הרלוונטי וכן חברי צוות נוספים במנגנוני ההיגוי והבקרה אשר שימשו בתפקידים במהלך התקופה הראשונה. עוד נקבעו להם תחומי אחריות וסמכויות, אולם עם ביטול ההסכם עם הספק בשנת 2008 הם חדלו לשמש בתפקידם. נכון למועד סיום הביקורת בין בעלי התפקידים נכללו מנהל פרויקט מטעם הפרקליטות ומנהלת פרויקט מטעם האגף למערכות מידע הפועלים בשיתוף, וכל אחד מהם אחראי לתחומים אחרים בפרויקט. מנהל האגף, הממונה על מנהלת הפרויקט מטעם האגף, אחראי לתוכניות העבודה השנתיות ולהצגתן לפני ועדות ההיגוי והבקרה של הפרויקט (להלן - בעלי תפקידים בפרויקט).

תחומי האחריות של בעלי התפקידים בפרויקט וסמכותם לא הוסדרו. כמו כן, במסמכי המשרד לא נמצאו כתבי מינוי למנהל הפרויקט מטעם הפרקליטות ולמנהלת הפרויקט מטעם האגף למערכות מידע.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע כתבו בתשובתם כי לא נדרשים כתבי מינוי בפרויקטים של מחשוב בפרקליטות, וכי תחומי האחריות של בעלי התפקידים בפרויקט מוסדרים בהגדרת תפקידים כמו "מנהל פרויקט", "מנהל יחידה", ו"מנחה מערכות".

22 "מדריך ועדות הפרויקט" בנוהל מפת"ח, עמ' 3-1.

23 תקנון שירות המדינה, סעיף 65.104.

24 "מדריך ועדות הפרויקט" בנוהל מפת"ח, עמ' 3-1; "מודל מפת"ח - מדריך" בנוהל מפת"ח, עמ' 33-23.

ועדת ההיגוי של
הפרויקט פעלה ללא
כתבי מינוי ובלא
שהוגדרו תחומי
אחריותה, סמכויותיה
וסדרי עבודתה

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף למערכות מידע כי כתבי המינוי נועדו להגדיר לכל בעל תפקיד בפרויקט את תחומי אחריותו, את סמכויותיו ואת חובותיו בפרויקט תנופ"ה.

ועדת היגוי לפרויקט

על פי נוהל מפת"ח, ועדת ההיגוי היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על בעלי התפקידים בפרויקט. תפקידיה העיקריים של ועדת ההיגוי הם: לקבוע אם לאשר את ביצוע אבני הדרך ואת המעבר לשלבים הבאים של פיתוח המערכת; ללוות את הפרויקט מן ההיבט המקצועי והניהולי; לוודא שהמערכת תואמת את ציפיות המשתמשים במסגרת האמצעים שהוקצו לפרויקט; ללבן בעיות שלא נפתרו במסגרת ועדות המשתמשים; לקבל החלטות בנושא תכולה, היקף ומשאבי הפיתוח. ועדת היגוי מוקמת עם ייזום פרויקט פיתוח שמהותו הקמת מערכת ממוחשבת²⁵. בכל הנוגע לפרויקט תנופ"ה, משמשת בתפקיד זה ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות (להלן - ועדת ההיגוי). בביקורת נמצאו 29 סיכומי דיון שהכינה הוועדה משנת 2011 ועד יולי 2017.

מינוי ועדת היגוי: רשות התקשוב קבעה כי בעת ניהול פרויקט בהיקף בינוני ומעלה או פרויקט מורכב, חובה למנות ועדת היגוי²⁶. על פי נוהל מפת"ח, ועדת ההיגוי המשרדית למחשוב (ראו להלן) תמנה ועדת היגוי לפרויקט ותפעל כוועדת משנה שלה. עוד נקבע בנוהל כי יוגדרו תפקידי הוועדה ותפקידי חבריה.

ועדת ההיגוי של הפרויקט פעלה ללא כתבי מינוי ובלא שהוגדרו תחומי אחריותה, סמכויותיה וסדרי עבודתה. במצב זה לא ברורה גם חלוקת האחריות בין ועדת ההיגוי ובין מנגנוני ההיגוי והבקרה האחרים של הפרויקט הנדונים בפרק זה.

מינוי יושב ראש: נוהל מפת"ח קובע כי בראש ועדת היגוי לפרויקט יעמוד בדרך כלל הממונה על המחשוב במשרד²⁷. לעומת זאת, רשות התקשוב קובעת שבראש ועדת היגוי יעמוד נציג בכיר של היחידה העסקית, קרי הלקוח²⁸.

נמצא כי לוועדת ההיגוי לא מונה יושב ראש, לא מהאגף למערכות מידע ולא מהפרקליטות.

25 ראו הגדרת נוהל מפת"ח ל"ועדת היגוי לפרויקט" וגם "מדריך ועדות הפרויקט" בנוהל מפת"ח, עמ' 4.

26 "מחזור חיי מערכת מחשוב", הנחיות ראש רשות התקשוב הממשלתי מס' 1.4.01, סעיף 4.16.6. (להלן: מחזור חיי מערכת מחשוב)

27 "מודל מפת"ח - מדריך" בנוהל מפת"ח, עמ' 26.

28 מחזור חיי מערכת מחשוב.

תדירות הדיונים: נוהל מפת"ח קובע כי ועדת ההיגוי תתכנס במועדים שנקבעו מראש בלוח הזמנים של הפרויקט או בעקבות אירועים מיוחדים בחיי הפרויקט, למשל בשל חריגות וסיכונים שהתגלו. נוהל ניהול פרויקטים קובע כי לצורך דיון בפרויקטים המרכזיים ביותר, כמו תנופ"ה, תתכנס ועדת ההיגוי פעם בחודש באופן מסודר וקבוע מראש.

באחד מהדיונים הראשונים של ועדת ההיגוי בשנת 2011 הוחלט שהיא תתכנס בתדירות של פעם בחודש. בשנת 2014 הוועדה שבה וקיבלה את אותה ההחלטה בעניין תדירות דיוניה. עניין זה אף עלה בדיון בראשות פרקליט המדינה בינואר 2015 בנושא הקשיים שעלו בנוגע לאופן ניהולו של פרויקט תנופ"ה, ובדיון האמור נקבע כי הוועדה תתכנס מדי חודש בחודש.

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי לא התכנסה בתדירות שקבעה לעצמה ושיקבעה בנוהל. בין השנים 2011-2017, התכנסה הוועדה 29 פעמים בלבד, פחות משליש ממספר המפגשים שהיו אמורים להתקיים בתדירות שקבעה לעצמה. במאי 2014 אף צוין באחד ממפגשי הוועדה כי תדירות מפגשיה לא הייתה מספקת וכך נוצר "צוואר בקבוק" של נושאים הממתינים לדיון בוועדה. זאת ועוד, לא נמצאו מסמכים שתועד בהם כי ועדת ההיגוי קיימה את התכנסויותיה ממאי 2009, מועד ההחלטה על אופן ביצוע הפרויקט, ועד ינואר 2011.

ועדת היגוי משרדית למחשוב

1. בהחלטת ממשלה מאפריל 1997 נקבע כי המנהל הכללי בכל משרד ממשלתי יקים ועדת היגוי לכל פעולות המחשוב במשרד, שבין תפקידיה: להנחות את פעילות המחשוב והתקשורת; לגבש סדרי תכנון, בקרה ופיקוח על פיתוח ורכש מערכות מידע במשרד; לגבש לוחות זמנים, תקציבים ותפיסות בנושא המחשוב בעבודת המשרד²⁹. החלטה זו בוטלה בהחלטת ממשלה מאוחרת יותר מאוקטובר 2014³⁰. עד פברואר 2015 רוכזה ועדת ההיגוי המשרדית בתחום מערכות מידע בלשכת המשנה למנכ"ל משרד המשפטים.

29 החלטת ממשלה 1886 מ-9.4.97, "ב/ק 9/20.3.97: הקמת ועדת היגוי לנושאי מחשוב בכל משרד ממשלתי".

30 החלטת ממשלה בדבר הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי מסמיכה את רשות התקשוב להנחות את מנכ"לי משרדי הממשלה לבחון את נושא הקמת ועדת היגוי משרדית לתקשוב ולקבוע את סדרי עבודתה.

הוועדה המשרדית
למחשוב לא עסקה
בנושא מערכת
תנופ"ה לא בהיבטים
של תכנון, גיבוש
לוחות זמנים ועלויות
ולא בהיבטים של
בקרה על ביצוע
הפרויקט... הפרויקט
נותר כמעט ללא
מעורבות של הנהלת
משרד המשפטים
בשלב תכנון
הפרויקט והבקרה
עליו

בביקורת נמצא כי הוועדה המשרדית למחשוב מעולם לא עסקה בנושא מערכת תנופ"ה לא בהיבטים של תכנון, גיבוש לוחות זמנים ועלויות, ולא בהיבטים של בקרה על ביצוע הפרויקט, אף על פי שהדבר היה בתחום אחריותה עד אוקטובר 2014. לפיכך נותר הפרויקט כמעט ללא מעורבות של הנהלת משרד המשפטים בשלבי תכנון הפרויקט והבקרה עליו, אף שהיא זו שהגדירה את הצורך בהקמת מערכת תנופ"ה, החליטה להקימה ותקצבה אותה.

2. בינואר 2016 קבעה רשות התקשוב כי ועדת ההיגוי המשרדית למחשוב היא הגורם הניהולי הבכיר ביותר, שתפקידו וסמכותו לאשר ולהכריע בסוגיות מרכזיות בנושא התקשוב. לפיכך הוועדה: תקבע את האסטרטגיה של המשרד ואת המדיניות שלו בנושא התקשוב; תקבע אם לאשר את יעדי האגף למערכות מידע ותוודא שהם מתאימים ליעדי המשרד; תקבע אם לאשר את תוכניות העבודה ואת התקציבים הרב-שנתיים והשנתיים של כל פעילויות המשרד בתחום התקשוב; תקבע את סדרי העדיפויות ואת אופן חלוקת המשאבים ותאשר אותם; תבצע מעקב כדי לוודא שהתוכניות מיושמות; תקבע אם לאשר שינויים מהותיים בתקציב ובתוכניות העבודה במהלך השנה. רשות התקשוב אף קבעה כי הוועדה תוודא שמתבצע הליך ניהולי ראוי בפעילויות התקשוב (לרבות משילות, בקרה, זיהוי סיכונים, ניהולם והובלת תהליכי שינוי).³¹

על פי הנחיית רשות התקשוב, בכל דיוני ועדת המחשוב המשרדית תדון הוועדה, בין היתר, בנושאים האלה: ביצוע הפרויקטים שאושרו במסגרת תוכנית העבודה השנתית ובחינת התקדמותם; דיווח על ביצוע לעומת התכנון המאושר (לרבות תקציבי אגפים אחרים שהוקצו למשימות התקשוב); סוגיות עקרוניות - סיכונים עיקריים, אתגרים, חסמים ומקורות תקציביים.³²

בפברואר 2015 הוקמה במשרד המשפטים ועדת היגוי משרדית חדשה לתחום התקשוב והגנת המידע. בראש הוועדה עומדת מנכ"לית משרד המשפטים, וחברים בה, בין היתר, שני סמנכ"לים, מנהל האגף למערכות מידע, חשב המשרד, מנהל אגף בכיר תקציבים וכלכלה ומנהל יחידת הניהול. ממועד הקמתה עסקה הוועדה המשרדית החדשה למחשוב בפרויקט תנופ"ה בשני דיונים: בפברואר 2016 נדונה השפעת עיצומי הפרקליטים על פריסת המערכת ועל תיק החקירה הדיגיטלי; בינואר 2017 נדונה הפריסה ביחידות האזרחיות.

31 "ועדות היגוי משרדיות לתקשוב", הנחיית ראש רשות התקשוב מס' 1.1.08, מ-18.1.16, סעיף 6. וכן "מודל מפת"ח- מדריך", נוהל מפת"ח, עמ' 23-33.

32 "ועדות היגוי משרדיות לתקשוב", הנחיית ראש רשות התקשוב מס' 1.1.08, מ-18.1.16, סעיף 8.3.

עד ינואר 2016 לא עסקה הוועדה המשרדית למחשוב בהתקדמות הפרויקט ובעיקרי הנושאים הנוגעים לאופן ניהולו כלל. גם בדיונים שהתקיימו בפברואר 2016 ובינואר 2017 הוועדה לא קיימה דיון בנושאים יסודיים כמו מצב הביצוע הכולל של פרויקט תנופ"ה והתקדמותו לעומת התכנון שאושר, או בסוגיות העקרוניות כמו מסירת תכולת הפרויקט לפרקליטות, פריצת מסגרת לוחות הזמנים המצוינת במסמך החלופות ומקורות תקציביים לפרויקט. לפיכך על מנכ"לית משרד המשפטים - יו"ר הוועדה - ליזום דיון מקיף במכלול הסוגיות המהותיות הנוגעות לפרויקט תנופ"ה, לרבות מסירת תכולת הפרויקט, מסגרת לוחות הזמנים שלו ומקורותיו התקציביים.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע כתבו בתשובתם כי לא עלה צורך לקיים דיון ייעודי של ועדת המחשוב המשרדית בעניין תנופ"ה. בתשובת הנהלת משרד המשפטים נכתב כי במשרד המשפטים 40 יחידות, וכי מוטת השליטה של ועדת המחשוב המשרדית אינה מתאימה לדיוני מעקב ובקרה על ביצוע פרויקטים ביחידה ספציפית. הניהול והמעקב אחר התקדמות הפרויקט מתבצע על ידי ועדת ההיגוי, ואילו הפיקוח המשרדי מבוצע על ידי אישור התכולות המצויות בתוכניות העבודה השנתיות של האגף למערכות מידע ושל הפרקליטות. ואולם, הנהלת המשרד ציינה כי כחלק מלמידת ממצאי הדוח תוקם ועדת משנה לוועדת ההיגוי המשרדית (להלן - ועדת המשנה העתידית) אשר תהיה אחראית לפקח על פרויקטים משמעותיים בהיקפם ובהם על פרויקט תנופ"ה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי ההנחיות המפורטות לעיל, הקשיים בקידום הפרויקט והגדרתו "מגה-פרויקט", מחייבים מעורבות מוגברת של הנהלת המשרד בפרויקט. המעורבות תסייע לקבל החלטות, לקיים בקרה על היבטים עקרוניים בפרויקט ותבטיח בחינה מתכללת של כל היבטי הפרויקט. לפיכך ראוי שוועדת המשנה העתידית תמונה בהקדם ותחל בעבודתה עוד בזמן הקרוב.

בקרה על הפרויקט

הבקרה על פרויקט מתקיימת לכל אורך חיי המערכת, בשלבי הפרויקט והתחזוקה, משלב אישור היזום ועד שלב השבתתה והורדתה. כלי ניהול ובקרה של תהליך פיתוח מערכת ממוחשבת ותחזוקתה מתבססים על מדדים ושיטות בקרה מוסכמים, שאחד המרכזיים בהם הוא מחזור החיים. המדידה מאפשרת להעריך את מצבו של פרויקט ומאפשרת להנהלה לדעת עד כמה הוא רחוק מהיעדים שהוצבו לו. מערכת ממוחשבת טובה עומדת בכמה מדדי איכות, ובהם: הפונקציונליות של המערכת (מידת עמידתה בדרישות הלקוח) והיותה כלכלית (עומדת במגבלות התקציב ובלוחות הזמנים). מדדים אלו מסייעים לניהול המערכת ולבקרה עליה. היות שמערכת תנופ"ה היא מערכת גדולה המחויבת בכל שלבי מחזור החיים, הרי שבכל שלב יש לבדוק אם היא עומדת



ועדת ההיגוי ובעלי
התפקיד בפרויקט לא
קבעו את סוגי
הבקורות שנדרש
לבצע לאורך חייו ולא
קבעו מדדי תפוקה
ותוצאה לצורך בקרה
על מידת השגתן של
מטרות הפרויקט

במדדי האיכות. ועדת המחשוב המשרדית אחראית לבקרה בתחום המחשוב במשרד. יחד עם ועדת ההיגוי של פרויקט הן מקיימות בקרה על הפרויקט³³.

יצוין כי במסמכי היסוד של הפרויקט משנת 2005 נקבעו באופן כללי המטרות האסטרטגיות של הפרויקט, ולא נכללו מדדי תפוקה ותוצאה לקביעת מידת השגתן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי ולוועדת המחשוב המשרדית כי מאחר שלא הוכנה לפרויקט תוכנית, שהיא הבסיס למעקב אחר התקדמות הפרויקט והכלי לבקרתו³⁴, אין בכוחן לקיים בקרה אפקטיבית על הפרויקט, לבחון את התקדמותו ולקבל החלטות בנוגע לעיכובים או מחסור בנושאים פונקציונליים ותקציביים ובעניין לוח הזמנים.

לוועדת ההיגוי ולבעלי התפקיד בפרויקט יוער כי הם לא קבעו את סוגי הבקורות שנדרש לבצע לאורך חיי הפרויקט והם לא קבעו מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגתן של מטרות הפרויקט שיאפשרו להעריך את היקף השינויים שחלו בתהליכי העבודה בפרקליטות. לפיכך נבצר מהם ומוועדת המחשוב המשרדית לעקוב אחר מידת השגתם של היעדים והמטרות המרכזיים של המערכת. על בעלי התפקיד בפרויקט לגבש אפוא מדדים כאמור, לפעול לתיקופם בוועדת ההיגוי ולבצע בקרה על מידת השגתן של מטרות הפרויקט על בסיס מדדים אלו.

לוחות זמנים

לכל פרויקט מוגדרת מסגרת לוחות זמנים עד להשלמתו³⁵. נוהל ניהול פרויקטים קובע כי בשלב הייזום וההתנעה יגובש לוח זמנים עקרוני לפרויקט, לרבות אבני דרך לסיום סבבי פיתוח של מערכת ממוחשבת ויצירת מהדורות שלה. בשלב ההפעלה השוטפת של תכולת הפרויקט בסביבת המשתמשים - הוא שלב עליית המערכת לאוויר³⁶ - יש לבצע ניתוח "תכנון מול ביצוע" בנוגע לעמידה בלוחות הזמנים³⁷. גם הנחיות רשות התקשוב קובעות כי כבר בשלב גיבוש מסמך הייזום לפרויקט מחשוב קיימת חובה להגדיר את עיקרי לוחות הזמנים ואבני הדרך, והערכת זמן חיי המערכת. בהנחיות מומלץ לחלק פרויקט גדול לכמה יחידות

33 מחזור חיי מערכת מחשוב סעיף 6.14 ונספח א'.

34 גלוברון ושטוב, עמ' 24-25. מדריך PMBOK, עמ' 76-78, עמ' 559. במפת"ח נכלל המונח "תוכנית עבודה".

35 PMBOK, עמ' 3.

36 ראו הגדרת המונח "עלייה לאוויר" בהנחיות רשות התקשוב הממשלתי בעניין מחזור חיי מערכת מחשוב, מס' 1.4.01 - סעיף 4.10.

37 "נוהל ניהול פרויקטים", האגף למערכות מידע, סעיפים 2.2, 3.3.1 (נקודה 6), ו-3.3.5 (נקודה 9).

מסירה, ולבחון את תכנון הייזום שלהן מחדש לפני הפיתוח של כל אחת מהן כדי להבטיח שהפרויקט ימשיך להיות ממוקד במימוש יעדיו המקוריים או לחלופין יתאים את עצמו באופן מבוקר ומודע ליעדים המשתנים של הארגון³⁸.

עם סיום הפרויקט עוברת המערכת למצב של תחזוקה. ההחלטה לגבי סיום הפרויקט והמעבר לשלב התחזוקה קרוי "שער העברה לתחזוקה". רשות התקשוב קבעה תהליכים ותפוקות שיש להשלים במסגרת שער העברה לתחזוקה, ובהם אישור ביצוע בדיקות ובקורות על ידי גורמים מקצועיים; אישור על סיום הטמעת המערכת; ביצוע תחקיר והפקת לקחים לגבי אופן ניהול הפרויקט; אישור הלקוח בדבר הפעילות התקינה של המערכת. ועדת ההיגוי של הפרויקט תקבע אם לאשר רשמית את סיום הפרויקט ואת העברתו לתחזוקה³⁹.

הביקורת העלתה כי מסגרת לוחות הזמנים שנקבעה לפרויקט במועד התנעתו נדחתה כמה פעמים. רק ביוני 2009, כמעט שנה לאחר שבוטל ההסכם עם הספק, קיבל משרד המשפטים החלטה בדבר חלופות לביצוע הפרויקט והחל לקדם את מימושו.

1. בשנת 2008, לנוכח ביטולו של ההסכם, עבר הפרויקט לניהולו של האגף למערכות מידע. האגף חילק את פרויקט תנופ"ה לארבעה שלבי ביצוע וקבע מסגרת חדשה של לוחות זמנים לביצועם, באישור המנכ"ל דאז. שלב א' כלל את הקמת תשתיות המערכת והקמת מערכת ניהול תיקים (פילינים) שתחליף את המערכת הקיימת בכל היחידות הפליליות, לרבות: תיק אלקטרוני מלא (ראו להלן), ניהול יומן, הופעות בבתי משפט והקצאות. שלב א' היה אמור להסתיים בתוך 12-16 חודשים ובכל מקרה לא יאוחר ממאי 2011. שלב ב' כלל את הרחבת האפיון לתחומים האזרחיים והמינהליים ואת השלמת הפיתוח של המערכת ופריסתה לכל יחידות הפרקליטות. השלב היה אמור להסתיים בתוך 8-11 חודשים נוספים, ובכל מקרה לא יאוחר ממאי 2012.

עלה כי אף שהמועד המקסימלי לביצוע שלב א' היה מאי 2011, שלבי הפריסה האחרונים ביחידות הפליליות הושלמו באיחור של כ-20 חודשים, בינואר 2013, וכי אף שהמועד לביצוע שלב ב' היה מאי 2012, נכון לאוגוסט 2017, עדיין לא הוחל בהפעלת תנופ"ה בחלק גדול מיחידות הפרקליטות.

2. שלב ג' כלל את הקמת כל הממשקים הממוחשבים הנדרשים, לרבות עם המשטרה, עם בתי המשפט, עם שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ועם משרדי הממשלה השונים, וכן את ניהול הראיות וההתבססות על ניהול

38 "שלב הייזום ושער הכניסה לפרויקט תקשוב", הנחיית רשות התקשוב הממשלתי, מספר 1.4.02 מ-1.1.16.

39 "שער העברה לתחזוקה בפרויקט תקשוב", הנחיית ראש רשות התקשוב הממשלתי 1.4.08 מ-1.1.16.

תהליכים ממוחשב. שלב זה היה אמור להסתיים בתוך 8 - 11 חודשים ממועד סיום שלב ב', ובכל מקרה לא יאוחר ממאי 2013. שלב ד' כלל ביצוע של ההשלמות הנדרשות לאפיון מערכת מלא, לרבות ניהול ידע מלא ותמיכה מלאה בהופעות בבית המשפט. השלב היה אמור להסתיים בתוך 8 - 11 חודשים נוספים, ובכל מקרה לא יאוחר ממאי 2014, מועד הסיום של כל הפרויקט.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא בוצעו שלבים ג'-ד', שהיו אמורים להסתיים כבר במאי 2013 ו-2014.

מסגרת לוחות זמנים נוספת נדונה בשנת 2011, לקראת תחילת פריסתה של המערכת במחוזות. במועד האמור החליטה ועדת ההיגוי שצריך לקבוע מסגרת לוחות זמנים חדשה לפרויקט תנופ"ה לצורך הכנת "תוכנית עבודה מסודרת לשנתיים עד תום הפרויקט". כלומר, באותו מועד סברו שהפרויקט יסתיים בשנת 2013.

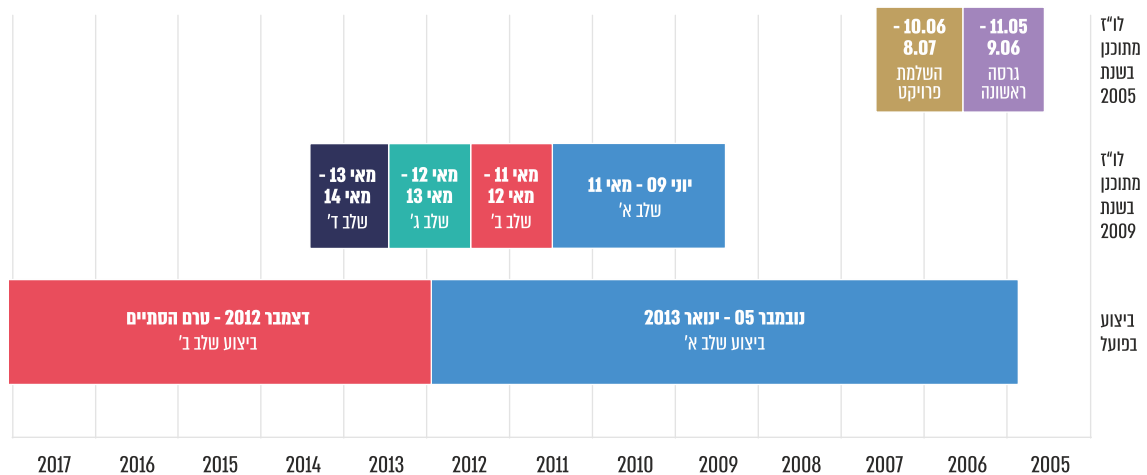
3. בתחילת שנת 2015, במסגרת סכסוך עבודה שעליו הכריז ועד הפרקליטים, החלו הפרקליטים לנקוט עיצומים ובתוך כך הפסקת הזנתם של מסמכים ותרשומות במערכת תנופ"ה, מניעת מעבר של פרקליטים לעבודה בתנופ"ה ומניעת התכנסות דיונים בפורום של רפרנטים לשיפור המערכת. ב-1.6.15 הודיע הוועד על חזרה לעבודה בתנופ"ה, אך העיצומים התחדשו ב-23.11.15 והסתיימו ב-1.11.16. עיצומים אלו עיכבו עוד יותר את המשך פריסתה של מערכת תנופ"ה ביחידות ושיבשו באופן ניכר את הליכי ההטמעה בהן.

4. במהלך השנים 2014 ו-2015 עלו מהפרקליטות ומהאגף למערכות מידע טענות הדדיות בדבר ניהול הפרויקט ועיכובים בלוחות הזמנים. הפרקליטות טענה שהאגף לא הקצה די כוח אדם לפרויקט, שהמערכת מסורבלת ושהיא סבלה מתקלות חוזרות ונשנות שנים לאחר עלייתה לאוויר. עוד היא טענה שמערכת תנופ"ה אזרחי עלתה עם אפיון חסר ומבלי שמנהל המחוז אישר את האפיון. מנגד טען האגף למערכות מידע כי הפרקליטות ציפתה שכל דרישותיה יטופלו ללא תיעדוף כלשהו וכי העיכובים נובעים מ"צוואר הבקבוק" שנוצר ביחידת הניהול ובוועדת ההיגוי ומהפרדה שיצרה יחידת הניהול בין האגף לבין מחוזות הפרקליטות, משום שהפרקליטות עיכבה עליות לאוויר, הרבתה בבקשות לשינויים, התקשתה להטמיע את השימוש במערכת והתחמקה מהתחייבויותיה לפרויקט.

בתרשים להלן לוח זמנים ואבני דרך מתוכננים לפרויקט לעומת הביצוע בפועל.

תרשים 3: לוח זמנים ואבני דרך מתוכננים לעומת הביצוע בפועל, נכון

לאוגוסט 2017



מקור: הפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה

הנתונים על עליית תנופה לאוויר במחוזות וביחידות המטה בפרקליטות לעומת המועדים שתוכננו לעלייתם לאוויר לאחר עדכון לוחות הזמנים בשנת 2009 מראים כי רק במחוז אחד עלתה המערכת לאוויר בזמן ואף לפניו, ואילו בכל היחידות האחרות היו עיכובים של חודשיים עד 62 חודשים.

נמצא כי הפרקליטות והאגף למערכות מידע לא עמדו בחלק מכריע ממסגרת לוחות הזמנים המעודכנת שנקבעה לפרויקט בשנת 2009. הם גם לא עמדו בקביעה של ועדת ההיגוי משנת 2011 ולפיה יש להשלים את הפרויקט בתוך שנתיים. בארבעה מחוזות היה עיכוב של כשנה, בשתי יחידות היה עיכוב של כשנתיים, ביחידה אחת היה עיכוב של כשלוש שנים, ובשתי יחידות נוספות היה עיכוב של כחמש שנים.

יצוין שחלק מהעיכובים נגרם מאילוצים חיצוניים, כמו ביטול ההסכם עם הספק לביצוע הפרויקט ועיצומי הפרקליטים שהשפיעו על הפרויקט השפעה ניכרת. עוד יצוין כי חלק מהעיכובים נגרמו ממחלוקות בין האגף למערכות מידע לבין הפרקליטות ומהיעדר ניהול מסגרת לוחות הזמנים ואבני הדרך של הפרויקט ומהיעדר בקרה עליהם.



גם כיום הפרויקט
מתנהל ללא מסגרת
לוחות זמנים מתכללת
הקובעת אבני דרך
למסירת יתרת תכולת
הפרויקט, ולא נקבע
מועד לסיומו. על
האגף למערכות מידע
ועל הפרקליטות
לקבוע לוח זמנים
מקיף לפרויקט עד
סיומו

במועד סיום הביקורת, פרויקט תנופ"ה עדיין רחוק מסיום - לפי מסמכי היסוד תכולתו עדיין לא הושלמה והפרויקט עדיין נמצא בעיצומו של שלב ב'. נמצא כי במחוז תל אביב (אזרחי), במחוז צפון (מדור אזרחי) וב-12 מתוך 19 יחידות מט"ה⁴⁰ לא עלתה המערכת לאוויר כלל עד אוגוסט 2017, אף שעל פי לוח הזמנים שעודכן בשנת 2009, המערכת הייתה אמורה לעלות לאוויר ביחידות האלה במאי 2012.

5. בינואר 2018 חודשו עיצומי הפרקליטים, בין היתר על רקע גיבושו של נוהל רישום אחיד עבור היחידות האזרחיות, נוהל שנועד להאחיד את תהליכי העבודה ולתת הנחיות להזנת נתונים בתנופ"ה, דבר שהביא להקפאת המשך פריסתה של המערכת ביחידות נוספות. הערכת מנהלי הפרויקט, נכון לרבעון הראשון של 2018, היא שלא ניתן לקדם את הפרויקט עד סיום העיצומים, במועד לא ידוע.

בתשובות הנהלת משרד המשפטים, הפרקליטות והאגף למערכות מידע נמסר כי לוחות הזמנים שהוגדרו לפני שנת 2011 לא היו ריאליים ולא תאמו את היקף הפרויקט בפועל. לוחות הזמנים הושפעו באופן ניכר מאירועים כמו: ההבנה כי נדרש פיתוח מערכת שאינה מבוססת על מוצר קיים, קריסת ההסכם עם הספק, עיצומי הפרקליטים, גודל הארגון והצורך בהתאמה לסוגי משתמשים שונים ביחידות העוסקות בתחומים שונים לצד הצורך בהאחדה ארגונית.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף למערכות מידע ולפרקליטות כי גם כיום הפרויקט מתנהל ללא מסגרת לוחות זמנים מתכללת הקובעת אבני דרך למסירת יתרת תכולת הפרויקט, וכי הם לא קבעו מועד לסיומו, זאת בניגוד לנוהל מפת"ח, להנחיות רשות התקשוב ולנוהל ניהול פרויקטים של האגף. בהיעדר לוח זמנים פרויקטלי לא ניתן לקיים עליו בקרה ראויה. על האגף ועל הפרקליטות לקבוע לוח זמנים מקיף לפרויקט עד סיומו. ועדת ההיגוי והוועדה המשרדית למחשוב נדרשות להגביר את הבקרה על אופן ביצוע הפרויקט כדי שהפרויקט יעמוד בלוחות הזמנים ובאבני הדרך שנקבעו לו וכדי שהוא יגיע לסיומו⁴¹.

40 משנה לפרקליט מדינה (תפקידים מיוחדים), משנה לפרקליט מדינה (אכיפה כלכלית), משנה לפרקליט מדינה (עניינים אזרחיים), היחידה לאכיפה אזרחית, המחלקה האזרחית, מחלקת הבג"צים, המחלקה לחקירות שוטרים, המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי, המחלקה הפיסקלית, המחלקה הבין-לאומית, המחלקה למשפט העבודה, יחידת העררים.

41 "שער העברה לתחזוקה בפרויקט תקשוב", הנחית ראש רשות התקשוב הממשלתי 1.4.08 מיום 1.1.16.

אומדן עלויות ותקציב הפרויקט

1. נוהל מפת"ח קובע כי עלות המערכת, כלומר הערכת המשאבים שלה, אינה רק עניין כלכלי "חיצוני", אלא חלק בלתי נפרד ממרכיבי הפרויקט, וכי עלות ההקמה והעלות השוטפת מעוגנות בעצם הגדרת המערכת ומהותה. עלות המערכת היא מדד מרכזי ביותר להערכת מורכבות המערכת והפרויקט, והנושא קשור גם לניהול סיכונים, לניתוח חלופות, לעמידה בתקני איכות ובמדד המרכזי: העלות הכרוכה בהפעלת המערכת מול התועלת שאפשר להפיק ממנה. עלות מוגדרת כסך כל ההוצאות על המערכת לתקופה של חמש שנים, לרבות הוצאות על תחזוקה והוצאות שוטפות לתקופה זו ושניים או שלושה סבבי פיתוח (מהדורות) נוספים⁴².

ניהול עלויות הפרויקט כולל את תהליכים של תכנון, אומדן, תקצוב, מימון, ניהול ובקרת עלויות באופן שיאפשר להשלים את הפרויקט במסגרת התקציב המאושר⁴³. בין התהליכים העיקריים הכלולים בניהול העלויות: הערכת עלויות לכל יחידת משאב עבור כל סוגי המשאבים הדרושים בפרויקט, איתור מקורות תקציביים עבור עלויות הפרויקט תוך התייחסות למועדים שהתקציבים של יחידות העבודה בפרויקט נדרשים בהם ובקרת עלויות.

2. רשות התקשוב קובעת בהנחייתה כי בשלב היזום יתבצע אומדן עלויות. בשלב תכנון הפרויקט אומדן העלויות יאושר⁴⁴, בשלב האפיון והעיצוב (ביצוע) יש לבצע אומדן סופי⁴⁵, ובמהלך ביצוע הפרויקט יש לעקוב אחר העלויות בפועל לעומת אומדן.

3. נוהל ניהול פרויקטים קובע כי בשלב היזום וההתנעה יש לתקף את האומדן הראשוני של עלויות הפרויקט, וכי בשלב העלייה לאוויר יש לבצע ניתוח של "תכנון לעומת ביצוע" בנושא העמידה בתקציב⁴⁶. הערכה זו תשמש תוכנית בסיס, ולעומתה ייבחנו העלויות בפועל של המערכת. בתהליך הערכת העלויות יש לכלול את עלויות כל סוגי המשאבים הנדרשים במסגרת מחזור חיי המערכת, בין שמדובר במשאבים ישירים כגון צוות הפיתוח והתחזוקה, ובין שמדובר במשאבים עקיפים, כגון הנהלת הארגון המלווה את המערכת ומפקחת עליה, גורמי בקרה, גורמי הדרכה והטמעה, יועצים חיצוניים ואנשי תשתיות⁴⁷.

42 "מודל מפת"ח- המדריך", נוהל מפת"ח, עמ' 3

43 מדריך PMBOK, עמ' 200-202, 544. וגם עמ' 433: אומדן משאבי פעילות - תהליך בו אומדים את סוג החומרים וכמותם, את משאבי האנוש, הציוד או האספקה הדרושים לביצוע כל אחת מהפעילויות. תהליך זה מזהה את סוג המשאבים, כמותם ומאפייניהם ומאפשר אומדנים מדויקים יותר של עלות.

44 הנחית רשות התקשוב "מחזור חיי מערכת מחשוב", נספח א.

45 נוהל מפת"ח- המדריך, עמ' 14, 18.

46 נוהל ניהול פרויקטים, סעי' 3.3.1 נקודה 7 "תכנון הוצאות", סעי' 3.3.5 נקודה 9 "סיכום תכנון מול ביצוע".

47 נוהל מפת"ח מסמך "מודל מפת"ח- המדריך", עמ' 3. וכן מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע במינהל טכנולוגיות במשרת ישראל" עמ' 491.

בכל שנה הוקצו
לפרויקט תקציבים,
בעיקר מתקציב האגף
למערכות מידע
ומתקציב הפרקליטות,
שלא על בסיס תכנון
תקציבי רב-שנתי

מקורות תקציביים לפרויקט

המקורות התקציביים לביצוע הפרויקט הם אחד הנושאים המרכזיים בטיפולו של מנהל הפרויקט⁴⁸. רשות התקשוב קובעת בהנחיותיה כי בשלב הייזום יתוכנן עבור הפרויקט תקציב⁴⁹. מדריך התכנון הממשלתי קובע כי תקנות תקציביות⁵⁰ מאפשרות לעגן בספר התקציב תוכנית ייעודית, באופן שיאפשר לנהל אותה כהלכה ויבטיח בקרה נאותה על מימוש תקציביה. עוד קובע המדריך כי תוכנית ייעודית, שלא ברור כיצד היא מתקצבת על כלל היבטיה, "תיבלע" במהרה בפעילות השוטפת⁵¹. נוהל ניהול פרויקטים קובע כי לפרויקט מוקצים משאבים, לרבות כוח אדם, ובשלב הייזום וההתנעה יגובש תקציב לפרויקט אשר ינוהל במהלך הפרויקט, כמו גם הרכש.

הביקורת העלתה כי הפרויקט נוהל במשך השנים ללא תקציב ייעודי, כולל ומאשר המאפשר לעקוב אחר ההוצאות ואחר חריגות מהתקציב המאושר ולפקח עליהן. בפועל, בכל שנה הוקצו לפרויקט תקציבים, בעיקר מתקציב האגף למערכות מידע ומתקציב הפרקליטות, שלא על בסיס תכנון תקציבי רב-שנתי, וללא יכולת להעריך את ההוצאות בכל שנה למול מסמך תקציבי כולל לביצוע הפרויקט על כל מרכיביו.

פרויקט תנופ"ה מתחרה על משאבי האגף למערכות מידע עם עוד עשרות פרויקטים אחרים אשר מתנהלים במשרד המשפטים. כדי למקד את תשומת הלב הניהולית על הפרויקטים המרכזיים, המורכבים והחשובים לסיכון הרב ביותר, הוגדרה באגף רשימה מצומצמת של "פרויקטים עיקריים", ובהם פרויקט תנופ"ה. פרויקט המוגדר "פרויקט עיקרי" מתאפיין בכך שמתנהל אחריו מעקב ניהולי ויש עליו בקרה, וניתנת עדיפות להקצאת משאבים לביצועו במקרה של קונפליקט עם פרויקטים אחרים.

יצוין כי מבקשות להגדלת תקציב האגף למערכות מידע, למשל בשנת 2011, לקראת אפיון ופיתוח תנופ"ה אזרחי, עולה כי לעיתים המשאבים שהוקצו לתנופ"ה לא הספיקו להיקף הפעילות הקשורה להקמתה של המערכת ולפריסתה במחוזות. היעדר תכנון תקציב כולל ורב-שנתי הביא לא אחת למחלוקות ולחידוכים קשים בין האגף לבין הפרקליטות כבר מראשית הפרויקט, בין היתר בנוגע למשאבי כוח אדם שהאגף מקצה לתנופ"ה - להדרכות, להטמעות ולתמיכה הנדרשות ביחידות.

48 גלברזון ושטוב עמ' 237.

49 "מחזור חיי מערכת מחשוב", הנחית ראש רשות התקשוב הממשלתי מס' 1.4.01, נספח א' מיום 10.2015.

50 לפי "מונחון לביאור מושגי התקציב" מ-10.7.13 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תקציב המדינה נחלק לארבע רמות פירוט. תקנה תקציבית היא רמת הפירוט המרבית, ועל כן בכל תקציב נכללות אלפי תקנות. יש כמה סוגי תקנות, חלק מהן קבועות וחד-פעמיות. את רמת התקנות קובע משרד האוצר.

51 "מדריך התכנון הממשלתי", עמ' 115.

בשנים 2014 ו-2015 גברו החיכוכים בנוגע לאופן שבו האגף מקצה כוח אדם לביצוע פרויקט תנופ"ה⁵². כך למשל, לקראת עלייתה לאוויר של תנופ"ה בפעם הראשונה בגרסה אזרחית בשנת 2015, ציין מנהל האגף למערכות מידע דאז שנדרשה מהאגף "היערכות מיוחדת לא רק בתחום ההדרכה אלא גם בתחום הפיתוח הבדיקות וניתוח המערכות. נעשה מאמץ גדול באגף להתגייס לדרישת הפרקליטות... משאבי האגף מתוחים עד הקצה כולל הקצאת משאבים שיועדו ליחידות אחרות במשרד על מנת לעמוד ביעד". בתגובה על כך השיב אחד ממנהלי היחידות בפרקליטות כי "מצב החירום" אליו נקלענו אינו תוצאה של 'דרישות הפרקליטות', אלא נובע כתוצאה מאילוצי אגף מערכות מידע ומהעובדה כי למעשה, לא קיים באגף צוות הדרכה והטמעה שמסוגל לעמוד במשימות המוטלות לפתחו של האגף. אך ורק בשל הנזק הצפוי, אשר היה נגרם לפרקליטות כתוצאה מדחיית עליית הגרסה... הסכימה הפרקליטות להתגייסות כה נרחבת מצידה לעזרת אגף מערכות מידע (הרי ברור לכל הצדדים כי אין זה מתפקידם של הרפרנטים המחוזיים ו/או של הסטודנטים העובדים בפרקליטות לשמש כמטמיעים במחוזות)" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף למערכות מידע, למנכ"לית משרד המשפטים, לחשב המשרד וליחידת הניהול כי אין בידיהם אומדן של העלויות הצפויות להשלמת הפרויקט לפי התכולה שהוגדרה במסמכי היסוד שלו. מאחר שפרויקט תנופ"ה הוא פרויקט מורכב וגדול מאוד ונמשך שנים רבות, עליהם להכין לאלתר מסמך אומדן עלויות פרויקטלי מלא, ולפעול לכך שתוכן לפרויקט תוכנית תקציבית רב-שנדתית כוללת עד לסיומו⁵³. כמו כן עליהם לוודא שהוועדה המשרדית למחשוב וועדת ההיגוי יקיימו בקרה על התקדמות הפרויקט וידווחו להם על כל בקשה להגדלת התקציב ועל כל חריגה ממנו וממסמך העלויות.

ניהול סיכונים לפרויקט

ניהול סיכונים הוא תהליך של זיהוי הסיכונים הכרוכים בפרויקט, ניתוחם וניטורם, וכן קביעת הפעולות הנדרשות להפחתתם. הערכת הסיכון מתבצעת באמצעות חישוב מכפלתן של חומרת הסיכון ושל מידת ההסתברות שהוא אכן יתממש. הטיפול בסיכון כולל פעולות מתקנות ישירות, פעולות עקיפות להקטנת ההסתברות שהסיכון יתממש ופעולות למניעת התממשותו. סיכון בפרויקט הוא דבר העלול לגרום לכך שהמערכת לא תמומש (הפרויקט ייכשל) או שהיא

52 עיקר טענות הפרקליטות: מחסור במשאבי כוח אדם (להדרכות), תמיכה בתקלות לוקה בחסר, מחסור בחומרה (מחשבים ניידים). כמו כן הועלו טענות לגבי אי-הספקת התכולה (שיפור מערך דוחות מידע שניתן להפיק, מספר גרסאות מלאות לכל מערכת תנופ"ה בשנה, טיפול בשינויים ושיפורים חריגים מחוץ לגרסה).

53 כנדרש בפרויקטים גדולים ומורכבים. ראו גלופות בנוהל מפת"ח בנושאים "אמידת עלויות" ו"חישוב עלויות".

באף אחד מהמקרים לא נוצרה תוכנית להפחתת הסיכונים או לטיפול בהם, אף שחלקם הוגדרו סיכונים קריטיים

תמומש בחריגות ניכרות מן המשאבים שהוקצו לו או מלוחות הזמנים שנקבעו להוצאתו לפועל. נוהל מפת"ח קובע את הצורך בניהול הסיכונים ואת העקרונות לניהולו (זיהוי סיכון, הערכתו, ההסתברות להתממשותו, השפעותיו הצפויות וכיוצ"ב) בכל אחד משלבי החיים של הפרויקט⁵⁴.

אחד מתפקידיה של רשות התקשוב לגבש מדיניות לניהול סיכונים תקשוב ולסייע בהטמעת מתודולוגיה לניהולם באגפים למערכות המידע⁵⁵. בשנת 2014 פרסמה הרשות הנחיה בנושא⁵⁶. ההנחיה קובעת כי האחראי למערכת ולפרויקט אחראי גם לזיהוי הסיכונים בפעילויות, במערכות, בתשתיות ובפרויקטים שבאחריותו. בין היתר, עליו לבצע סקר סיכונים בשלב תכנון הפרויקט ולעדכן את מפת הסיכונים במהלך הפרויקט.

האגף למערכות מידע מסר לצוות הביקורת את מתודולוגיית ניהול הסיכונים של האגף וציין כי "תהליך ניהול הסיכונים הוא תהליך מוסדר ומבוצע במסגרת הבקורות שאנו עושים באגף ובדיווח השוטף. במסגרת ישיבות הסיכונים מקבלים תיעודף לאור רמת החומרה והסבירות... ובהתאם לכך מחליטים על דרכי פעולה מתאימות על מנת למנוע/למזער את הנזק", וכי האגף מנהל סיכונים בהתאם למתודולוגיות המקובלות בתחום, במערכת ייעודית לכך הכוללת ריכוז של כלל הסיכונים עבור כלל מערכות המחשוב במשרד. האגף מסר לצוות הביקורת רשימה של 54 סיכונים שאותו בשנים 2010-2017 (להלן - מסמך הסיכונים). לפי המסמך בשנת 2010 זוהו 17 סיכונים, בשנת 2011 זוהו 12, בשנת 2012 זוהו שבעה, בשנת 2013 זוהו שמונה, בשנת 2014 לא זוהו סיכונים כלל, בשנת 2015 זוהו ארבעה סיכונים, בשנת 2016 זוהו סיכון אחד ובשנת 2017 זוהו שני סיכונים. נכון ליולי 2017 יש סיכון אחד בלבד במצב "פתוח", הנוגע למחסור במשאבי אפיון.

מסמך הסיכונים כלל בעיקר סיכונים הנוגעים לתחומי אחריותו של האגף, כמו משאבי כוח האדם של האגף ונושאים מקצועיים כמו חומרה ועדכונים. לעומת זאת, כמעט לא זוהו סיכונים אחרים לפרויקט כמו עיצומי פרקליטים והיעדר שיתוף פעולה של גורמים חיצוניים לפרקליטות שעזרים יש לקדם ממשקים ממוחשבים. נמצא כי אף שבשנים 2010 - 2011 זוהו סיכונים בודדים של קשיים בהטמעת המערכת, כגון היעדר מחויבות לשינוי ארגוני ורתיעה מהמערכת, באף אחד מהמקרים לא נוצרה תוכנית להפחתת הסיכונים או לטיפול בהם, אף שחלקם הוגדרו סיכונים קריטיים, והם אף לא עלו שנית בשנים שלאחר מכן.

54 "קט ניהול סיכונים", הגדרת "ניהול סיכונים", ומצגת מנהלים "ניהול סיכונים" - בנוהל מפת"ח.

55 החלטת הממשלה להרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי.

56 "עקרונות לניהול סיכונים ה-IT במשרדי הממשלה", הנחיית ראש רשות התקשוב מס' 1.2.1 מ-1.4.14.

במסמך הסיכונים מפורטת רשימה מצומצמת של סיכונים שזוהו בפרויקט (שמספרם פוחת בכל שנה) ונקבעה מידת חומרתם וההסתברות למימושם. לא ניתן ללמוד מרשימה זו כיצד נוהלו הסיכונים וכיצד הם נוטרו בצורה מתמשכת, כיצד נערך האגף למערכות מידע להתמודד עם סיכונים עתידיים ואילו פעולות הוא נקט למניעת מימוש הסיכונים או למזעורם. במסמך אף לא צוינו סיכונים שהתממשו, נזקים שנגרמו ולקחים שהופקו, אף שהיו סיכונים שהתממשו, כמו הטמעות שלא צלחו, עיצומי פרקליטים ודחיות בלוחות זמנים.

במכלול חומרי הביקורת שהועברו לצוות הביקורת נמצאו גם מצגות שהכינה ועדה פנימית ייעודית לתנופ"ה באגף למערכות מידע, שבמיעוטן הייתה התייחסות קצרה לסיכונים הטמונים בפרויקט, וסיכומי דיונים של ועדת ההיגוי שבשלושה מהם נזכר המונח "ניהול סיכונים", כמעט מבלי לפרט את מהות נושא הדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף למערכות מידע כי עצם קיומה של מתודולוגיה לניהול סיכונים ורשימת סיכונים אינו מעיד בהכרח על ביצועו של הליך כולל וסדור לניהול סיכונים. ממסמכי המשרד עולה שהאגף לא ביצע ניהול סיכונים מלא של הפרויקט בהתאם להוראות נוהל מפת"ח, הנחיות רשות התקשוב ומתודולוגיית האגף. הדיונים המועטים שעסקו בסיכונים היו נקודתיים ועסקו רק בסיכונים הקשורים לליבת העשייה של האגף ולא במכלול הסיכונים שעולים בפרויקט.

ניהול סיכונים מתודי, כמקובל בפרויקטים מסוג זה, וכן בקרת סיכונים ראויה על מכלול היבטי הפרויקט, היו חושפים את הקשיים הרבים שעלו במשך השנים, את הדרכים שנקטו כדי להתגבר עליהם ואת הבעיות הצפויות לשנים הבאות. האגף למערכות מידע נדרש לערוך סקר מקיף של כל הסיכונים להמשך מימוש הפרויקט, להציגם לוועדת ההיגוי ולנהלם כנדרש עד להשלמתו של הפרויקט.

תיעוד הפרויקט והעברת מידע

תיעוד הפרויקט הוא חלק בלתי נפרד מניהולו, והוא מבוצע מהשלבים הראשונים של היזום. התיעוד משרת הן את צוות הפרויקט לצורכי עבודתם השוטפת, והן את הגורמים שתפקידם לבצע בקרה על הפרויקט. לתיעוד יש משנה חשיבות כשמדובר בפרויקט ארוך טווח עם תחלופה של בעלי תפקידים.

נוהל מפת"ח מחלק את התיעוד לשלוש קבוצות. בתיעוד מחזור החיים נכללים כל המסמכים שהם התוצר הראשי של שלבי מחזור החיים: מסמך היזום, תיק אפיון, בקשה להצעות, תיק עיצוב, תיק בדיקות, תיק תחזוקה וכו'. מסמכים אלה

משקפים את המערכת הרצויה. עם השלמת הפיתוח הופך חלק ניכר מתיעוד זה לתיעוד התפעולי המלווה את התפעול השוטף של המערכת ואת תחזוקתה. תיעוד מסוג נוסף מתבצע בפרויקטים שאפשר בנקל לתעד חלק מרכיביהם במסמכים עצמאיים ואפילו בתיקיות נפרדות (כגון סיכונים הכרוכים בפרויקט, אבטחת מידע ותוכניות עבודה). סוג התיעוד השלישי יכול את תחום הניהול, המינהלה, המעקב והבקרה שאינם נכללים בשני הסוגים הקודמים⁵⁷.

התיעוד נדרש במהלך השלבים השונים בחיי הפרויקט, למשל במעבר משלב היזום לשלב הביצוע⁵⁸. תיעוד הפרויקט מחייב יצירת תיקיות משותפות לבעלי התפקידים המעורבים בפרויקט. למשל, תיקיית הפיתוח שמתועד בה ניהול הפרויקט ופיתוח המערכת תהיה משותפת לכל בעלי התפקידים המעורבים בפיתוח, ובתוכם הנהלת הפרויקט (מנהל הפרויקט וועדת ההיגוי), מנתחי המערכות, צוות הבדיקות ואנשי אבטחת האיכות⁵⁹.

בביקורת נמצא שהאגף למערכות מידע לא ריכז את מסמכי הפרויקט, והמסמכים נמצאו מפוזרים אצל גורמים רבים במשרד המשפטים ומחוצה לו. עוד נמצא שבאגף למערכות מידע אין רבים מהמסמכים הנוגעים לפרויקט, ובהם מסמכי יסוד שקדמו לתקופת כהונתו של מנהל האגף המכהן משנת 2015.

הניהול הכושל של המסמכים בא לידי ביטוי, בין היתר, בעובדה שמסמכי בסיס מהותיים כלל לא נמצאו באגף ובפרקליטות - שני הגורמים העיקריים האחראים לניהול הפרויקט בתקופה השנייה. לא היו ברשותם מסמכי היסוד של המערכת שפורטו בהם מטרותיה האסטרטגיות של המערכת ותכולותיה, והם אותרו אצל הגורם שהיה אמון על הטיפול בסכסוך המשפטי עם הספק. גם מסמך החלופות משנת 2009 שהכין מנהל האגף דאז, שהוא המסמך הפרויקטלי התכנוני האחרון שנערך למערכת תנופ"ה ואושר, לא נמצא באגף למערכות מידע.

המסמכים העיקריים המתעדים את הפרויקט נשמרו בתיבות הדואר האלקטרוני ובתיקיות האישיות של העוסקים בהקמת המערכת במקום בתיקיות משותפות, ולבעלי תפקיד בפרויקט אין גישה לכל מסמכי הפרויקט. לפיכך מסמכים של גורמים שניהלו בעבר את הפרויקט ועזבו את משרד המשפטים (כמו מנהלי האגף למערכות מידע לשעבר בשנים 2009-2015) אינם זמינים עוד לגורמים שבמועד סיום הביקורת אמונים על הפרויקט, ואלה אף לא ביקשו לעיין בהם.

57 "מודל מפת"ח - המדריך" בנוהל מפת"ח, עמ' 33-34.

58 "שער עלייה לאוויר בפרויקט מחשוב", הנחיות ראש תקשוב ממשלתי מס' 1.4.07; ו"שלב היזום ושער הכניסה לפרויקט", הנחיות ראש רשות תקשוב ממשלתי מס' 1.4.02. וכן PMBOK עמ' 460.

59 "מודל מפת"ח - המדריך" בנוהל מפת"ח, עמ' 34-35.



היעדר הנגישות של
מסמכים מרכזיים,
הנוגעים לתקציב,
לתכולה וללוחות
זמנים, לבעלי
תפקידים בפרויקט
מונעת אפשרות
אמיתית לשמור על
מסגרת הפרויקט

היעדר הנגישות של מסמכים מרכזיים, הנוגעים לתקציב, לתכולה וללוחות זמנים, לבעלי תפקידים בפרויקט, מונעת אפשרות אמיתית לשמור על מסגרת הפרויקט.

יצוין כי על פי תקנון שירות המדינה, כל מסמך הנוצר במהלך עבודתו של עובד המדינה או כל מסמך שהוא נחשף אליו במסגרת עבודתו – שייך למדינה. כך גם בנוגע למסמכים ולחומר ארכיוני אחר שהוחזקו במשרדו של עובד המדינה אשר חדל לכהן בתפקידו וקשורים במישרין או בעקיפין לפעולותיו או לתפקידיו⁶⁰.

בעניין זה אף קבע מבקר המדינה בעבר כי מסמכים הנוצרים במהלך עבודתם של עובדי השירות הציבורי הם מסמכים של המשרד. הגישה אליהם צריכה להתאפשר לעובדי המשרד ולמנהליו לפי העניין בלא תלות בעובד שיצר את המסמך או שקיבל אותו בדואר האלקטרוני. תלות של הנהלת המשרד בעובד או בעובדים מסוימים לאיתור מידע אינה מצב תקין⁶¹.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים, לאגף למערכות מידע ולבעלי התפקיד בפרויקט כי תיעוד שיטתי וסדור של פרויקט, במיוחד בסדר גודל של תנופה⁶², הוא כלי הכרחי לניהול התקין של פרויקט. נוסף על כך, היכולת לבקר, להפיק לקחים, להעריך ולבחון מהלכים ותוכניות שמשרד המשפטים החליט לבצעם תלויה בנגישות לרשומות ולמסמכים. על כן, על האגף ועל בעלי התפקיד בפרויקט להכין ללא דיחוי תיק פרויקט מלא כנדרש במהלך ניהול פרויקטים גדולים מסוג זה, אשר יכלול את כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות מסמכים מהעבר.

60 תקנון שירות מדינה, סעיף 62.14, "רשומות המצויות בלשכותיהם או ברשותם של עובדי המדינה".

61 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2010), "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 551.

מימוש יעדי מערכת תנופ"ה ומטרותיה

כבר בעת שהחל תכנון הפרויקט נקבע כי היעד המרכזי של המערכת הוא להעמיד לרשות הפרקליטות תשתיות של מידע, נתונים, טכנולוגיה וכלים ממוחשבים, שיתמכו בתהליך רצוף של שיפור עבודת הפרקליטים. זאת תוך ייעול עבודת הפרקליטים ושיפור איכותה, האחדה של שיטות-עבודה במחוזות השונים, ובניית יכולת בקרה וניתוח של עבודת הפרקליטות. לפיכך הדרישות הפונקציונליות והטכנולוגיות שהציב משרד המשפטים בהגדרת תכולת המערכת נקבעו על סמך צרכים פונקציונליים, מערכתיים וארגוניים שגובשו בפרקליטות. תכולה זו נועדה להשיג את היעדים והמטרות שהציבה הפרקליטות למערכת.

יעדיה של מערכת תנופ"ה ומטרותיה נגזרו מכמה בעיות בפרקליטות שמערכת המחשוב החדשה נועדה לפתור, ובהן: מחסור בכלים לניהול, למעקב ולבקרה של פרקליט המדינה ושל מנהלי המחלקות בפרקליטות; היעדר שיטות עבודה אחידות במחוזות השונים אשר גרמו לקשיים בניהול ולצווארי בקבוק בטיפול בתיקים בפרקליטות; היעדר ממשקים עם בתי המשפט ועם משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות שהפרקליטות מייצגת בהליכים משפטיים; בעיות שמקורן בחוסר יכולתן של מערכות המחשוב הישנות לספק תמיכה מלאה בתהליכי העבודה של הפרקליטים, כגון קושי באיתור מידע פנים-ארגוני או מידע ממשלתי והיעדר מאגרי מידע; אובדן תיקים או קושי באיתורם; היעדר שקיפות של נתונים, כגון מידע למתלוננים על מצב הטיפול בתלונתם וקושי באספקת נתונים ובהפקת דוחות.

אחת המטרות המרכזיות של מערכת תנופ"ה הייתה להחליף תיקים פיזיים בתיקים אלקטרוניים. מערכת תנופ"ה תוכננה לאגור את כל המידע הנדרש לצורכי פעילות הפרקליטים באופן אלקטרוני ולנהל אותו, ולהכיל מסמכים, תמונות וקטעי הקלטה בקול ובווידיאו, ובכך להפוך לכלי העבודה העיקרי של הפרקליט. לתיק אלקטרוני כמה תועלות ובהן: שיפור זמינות התיק - על כל מרכיביו - לכל דורש; מניעת אובדן מסמכים; קיצור זמני ההמתנה לקבלת הגישה למסמכים וחיסכון בשטחי אחסון; קיצור משך הטיפול בתיקים; העלאת רמת האמינות של הנתונים במערכת; הבטחת תקינות הנתונים ושלמותם.

פריסת המערכת והטמעתה ביחידות הפרקליטות

אחת המטרות של מערכת המחשוב החדשה היא לתמוך בתהליכי העבודה המרכזיים של הפרקליטות בכל רמות הארגון לרבות פרקליט המדינה ומשניו, מנהלי המחלקות, פרקליטי המחוז, הפרקליטים, הממונים והמנהלים במחוזות, מתמחים ועובדים מינהליים. עוד מטרה שהוצבה למערכת - להקים תשתית נתונים אמינה ואחידה לכל המשתמשים ולספק נתונים שוטפים שיוכלו לתת

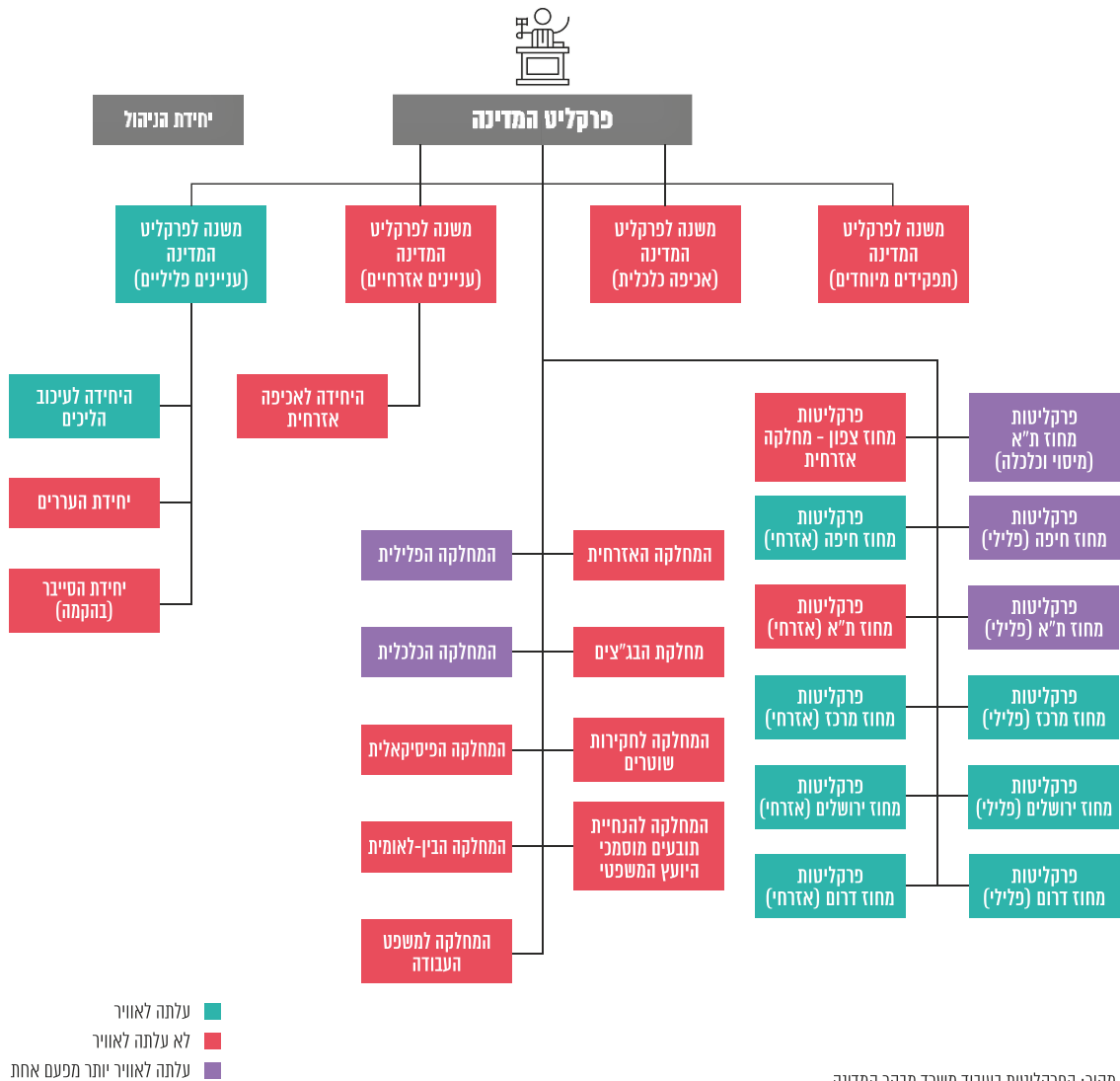
תמונת מצב עדכנית של הפעילות בפרקליטות על מחוזותיה ויחידותיה. המסמכים הגדירו את פרקליטות המדינה (במשרד הראשי ובמחוזות) כלקוח של המערכת, והגדירו את הדרישה שהמערכת תהיה אחודה, משמע מערכת אחת (במקום כמה מערכות), שתשרת את פרקליטות המדינה כולה. גם לאחר שבוטל ההסכם עם הספק והאחריות לביצוע הפרויקט הועברה לידי משרד המשפטים, נותרה המטרה בעינה. מטרה זו באה לידי ביטוי במאי 2009, במסגרת בחינת החלופות האפשרויות לביצוע הפרויקט, ובדיונים הראשונים של ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות בעניין תנופ"ה.

מערכת תנופ"ה הופעלה ביחידות הפרקליטות בהדרגה, בכל יחידה בנפרד. הפריסה במחוזות הפליליים החלה בשנת 2011. בפעם הראשונה עלתה המערכת לאוויר בפרקליטות מחוז ת"א פלילי (להלן - פמת"א פלילי) בחודש מרץ; במחוזות האזרחיים החלו להפעילה בשנת 2014, וביחידות נוספות בפרקליטות בשנת 2012.

משרד מבקר המדינה מצא שבמועד סיום הביקורת הפריסה הגיאוגרפית והטמעת המערכת במחוזות וביחידות הפרקליטות טרם הושלמו. הנה הפרטים:

1. התרשים שלהלן מציג את תמונת המצב של העלאת המערכת לאוויר ביחידות הפרקליטות השונות וההטמעה המחודשת שבוצעה בחלקן, לפי נתונים המעודכנים לאוגוסט 2017.

תרשים 4: עליית המערכת לאוויר והטמעתה ביחידות הפרקליטות נכון לאוגוסט 2017



התרשים ממחיש כי רבות מיחידות המטה בפרקליטות אינן פועלות כיום עם מערכת תנופ"ה. עם זאת, יש לציין כי המערכת עלתה ביחידות הגדולות בפרקליטות, שעובדים בהן כשני שלישים מעובדיה: ביחידות שעלתה בהן תנופ"ה לאוויר (מסומנות בירוק) מועסקים 844 עובדים (כ-42% מכלל עובדי הפרקליטות); וביחידות שתנופ"ה עלתה בהן לאוויר יותר מפעם אחת משום שההטמעה בקרב עובדי המחוז לא צלחה בפעם הראשונה (מסומנות



נמצא כי באוגוסט
2017 לא הסתיימה
הפריסה במחוזות
האזרחיים, שהחלה
תשע שנים לאחר
השקת הפרויקט,
ובפרקליטות מחוז
צפון (מדור אזרחי)
ובפרקליטות מחוז
ת"א (אזרחי) המערכת
לא עלתה לאוויר כלל

בסגול) מועסקים 487 עובדים (כ-24% מכלל עובדי הפרקליטות), מספר העובדים ביחידות שמערכת תנופ"ה לא עלתה בהן לאוויר (מסומנות באדום עומד על 579 (כ-30% מכלל עובדי הפרקליטות).

הפרקליטות והאגף למערכות מידע ציינו בתשובתם כי במהלך הפרויקט התגלתה שונות ניכרת בתהליכי העבודה של החטיבה הפלילית והחטיבה האזרחית, זאת בניגוד להערכה הראשונית שאפשר יהיה להסתפק בהתאמת מערכת תנופ"ה פלילית לצורך הקמת מערכת תנופ"ה אזרחית על ידי מיפוי פערים. גילוי זה הוביל לפיתוח מערכת תנופ"ה אזרחי כמערכת נפרדת ממערכת תנופ"ה פלילי, והפריסה במחוזות האזרחיים החלה בשנת 2014 ונעצרה בשנת 2015 בשל שביתת הפרקליטים. עוד ציינו בתשובתם כי היחידות נבדלות בהיקף עבודתן וכי המערכת עלתה לאוויר ביחידות המחוזיות שמתבצעת בהן חלק ניכר מעבודת הפרקליטות.

נמצא כי באוגוסט 2017 לא הסתיימה הפריסה במחוזות האזרחיים, שהחלה תשע שנים לאחר השקת הפרויקט, ובפרקליטות מחוז צפון (מדור אזרחי) ובפרקליטות מחוז ת"א (אזרחי) המערכת לא עלתה לאוויר כלל.

2. חוץ מהפרקליטות במחוזות, פועלות בפרקליטות 19 יחידות מטה נוספות שנדרשת להן התאמה ייחודית של המערכת.

הביקורת העלתה כי הפריסה ביחידות המטה, אשר החלה בשנת 2012 נעצרה בשנת 2013. הפעלת מערכת תנופ"ה החלה רק ב-4 מתוך 19 יחידות מטה (21%) - במחלקה הפלילית, במחלקה הכלכלית, בלשכת המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) וביחידה לעיכוב הליכים. באוגוסט 2017, אין תוכנית כוללת ומערכתית לפריסת המערכת ביחידות האחרות⁶².

3. בתשובת משרד המשפטים צוין כי הטמעת מערכת מחשוב בארגון היא למעשה פרויקט של ניהול השינויים הטכנולוגיים התפיסתיים והתהליכיים בארגון, והוא מורכב משלושה שלבים מרכזיים: (א) היערכות לפני העלייה לאוויר; (ב) הטמעה אחרי העלייה לאוויר; (ג) המשך ניהול השינוי הארגוני. הליך ההטמעה משתנה מיחידה ליחידה בהתאם לתהליכי העבודה הנהוגים בה ולמידת השפעתה של התקנת המערכת עליה. עלייה לאוויר של מערכת בכל פרקליטות מחוז לוותה בתוכנית הטמעה אשר שונתה ושוכללה במשך השנים.

ערב עליית המערכת לאוויר במרץ 2011, התגלעו בין האגף למערכות מידע לבין הפרקליטות מחלוקות קשות בנוגע לאופן הטמעתה של מערכת תנופ"ה ולאופן פריסתה. עלייתה לאוויר של מערכת תנופה בפרקליטות מחוז ת"א (פלילי) נעשתה מבלי שהייתה תוכנית הטמעה מוסכמת. בחמש מבין היחידות שעלתה בהן המערכת לאוויר בוצעה עלייה מחדשת לאוויר והטמעה חוזרת. הטמעות אלו בוצעו רק לאחר שוועדת ההיגוי החליטה לבצען בספטמבר 2015, ומכאן שעד אותו מועד המערכות לא היו בשימוש כנדרש.

עוד עלה כי אף שבפרקליטות מחוז חיפה (פלילי) המערכת עלתה לאוויר במרץ 2012 לא נעשה בה שימוש. במועד סיום הביקורת - הפרקליטים במחוז עדיין אינם משתמשים במערכת תנופ"ה. יצוין שבמחלקה הפלילית ובפרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה) המערכת עלתה לאוויר בשלישית.

גישות מרחוק למערכת תנופ"ה

עבודת הפרקליט כרוכה בעבודה רבה מחוץ למשרדי הפרקליטות, בעיקר בבתי המשפט. יכולתו של הפרקליט המנהל תיקים בבתי המשפט להיות מחובר למערכת תנופ"ה ולכל התיעוד הרלוונטי היא אפוא נדבך משמעותי שעשוי לשפר את עבודתו שיפור ניכר ולייעל אותה. ואומנם, כבר במסמכי היסוד משנת 2005 תוכנן להעביר בקשה להתקנת "נקודות חמות" בבתי המשפט עבור רשת אלחוטית (Wi-Fi) המקושרת לרשת של הפרקליטות. מסמך תכולות העבודה אף קבע כי אחת ממטרות המערכת היא ליצור תשתית שתעמיד לרשות הפרקליט את האמצעים שיאפשרו לקיים התייעצות ולנהל עבודת צוות בלי שום מגבלה של מרחק וזמן נסיעה. גם מסמך החלופות משנת 2009 קובע כי בשלב הרביעי של הפרויקט יבוצעו כל ההשלמות הנדרשות לאפיון המלא של תנופ"ה, לרבות התייעצות מרחוק ותמיכה מלאה בהופעה בבתי המשפט.

אף שמערכת תנופ"ה אמורה היתה לתמוך בעבודתו של הפרקליט בבית המשפט ולצמצם את הצורך שלו להשתמש בתיקים פיזיים על ידי יצירת גישה מרחוק למערכת הממוחשבת באמצעות רשת אלחוטית, נכון לנובמבר 2018, מערכת תנופ"ה אינה תומכת בדיוני הפרקליטים בבתי המשפט ברחבי הארץ באמצעות רשת אלחוטית.

1. הצורך ברשת אלחוטית ובגישה לתנופ"ה שב ועלה במהלך השנים בכל דרגי הפרקליטות:

א. כבר במהלך שנת 2009 בעלי תפקיד בפרקליטות פנו למספר גורמים בהב"ה על מנת לקדם את פריסתה של רשת אלחוטית בבתי המשפט. בשנת 2011 התקיימו מגעים בין האגפים למערכות מידע במשרד המשפטים ובהב"ה. במאי 2011 העביר מנהל האגף למערכות מידע של משרד המשפטים למנהל האגף למערכות מידע ומחשוב של הב"ה את התוכנית שביקשה הפרקליטות להוציא לפועל לפריסת רשת אלחוטית בבתי המשפט. התוכנית מנתה את שמות בתי המשפט שמופיעים בהם פרקליטים בתיקים פליליים, את מספר האולמות ואת מועדי הפריסה הרצויים. האגף ציין עוד כי הפרקליטות מבקשת שבעתיד תבוצע פריסה גם בבתי המשפט האזרחיים.

ב. הנושא עלה גם בדיוני ועדת ההיגוי, אשר קיבלה דיווחים שוטפים על הפעולות שבוצעו על מנת לקדם את מיזם הקמת הרשת האלחוטית בבתי המשפט ועל הפעולות שנעשו בנושא מול הב"ה. הוועדה אף בחנה מודלים שונים למיזם ואת העלויות הכרוכות בביצועו.

ג. בדצמבר 2014 הדגיש פרקליט המדינה לפני מנכ"לית משרד המשפטים את החשיבות שהוא רואה ברישות אלחוטי של בתי המשפט, פעולה שתאפשר לפרקליטים לעבוד בזמן ההמתנה לדיונים.

ד. במסגרת הפקת לקחים מהפעלת מערכת תנופ"ה בפרקליטות מחוז דרום (אזרחי) בנובמבר 2015 כתבה פרקליטת המחוז דאז לפרקליט המדינה ולמנהלי הפרויקט כי אחד מיתרונות המערכת הוא ריכוז החומר במערכת תנופ"ה באופן נוח שיחסוך מהפרקליטים את הצורך להשתרך עם תיקים עבי כרס שכן החומר נמצא במחשב הנייד, ואולם יתרון זה ניתן למימוש באופן חלקי ביותר ואינו מורגש כלל בבתי המשפט בשל היעדר רשת אלחוטית זמינה. לפיכך הפרקליטים נאלצים לנהל תיק פיזי נוסף על התיק האלקטרוני, ויתרונות המערכת יורגשו רק לאחר שיבוצעו בה שיפורים ולאחר שתיפרס רשת אלחוטי בבתי המשפט - דבר שלדעת פרקליטת המחוז חייב להתבצע בהקדם.

ה. פרקליטת מחוז מרכז (אזרחי) הלינה על היעדר רשת אלחוטית בבתי המשפט ש"לא מאפשר לנו להפטר לגמרי מתיק הנייר, אנחנו נדרשים להדפיס מסמכים עובר להופעות בדיונים... [ו]מחייבת אותנו עדיין לנהל תיקי נייר".

2. בשנת 2014, לאחר כמה שנים שבהן מיזם הרשת האלחוטית בבתי המשפט לא קודם, בכירי הפרקליטות ומשרד המשפטים החלו לקדמו. פרקליט המדינה פנה בעניין למנכ"לית משרד המשפטים. בנובמבר 2014 מנהל הב"ה דאז עדכן את פרקליט המדינה בדבר העלויות המוערכות של החלופות השונות להתקנת רשת אלחוטית בבתי המשפט. כעבור ימים מספר עדכן פרקליט המדינה את מנכ"לית משרד המשפטים "כי העלות השנתית של רישות בתי המשפט ב-Wi-Fi היא 600,000 ש"ח". המנכ"לית ציינה כי תפנה לשרת המשפטים כדי לקדם את הנושא. כעבור כשבועיים הודיעה מנכ"לית המשרד כי "אפשר להגיד לפרקליטים שאנחנו נפעל בשנה הקרובה לרשת את בתי המשפט". ואולם, הב"ה מסרה לצוות

הביקורת שסוגיית רישות בתי המשפט הועלתה בפעם הראשונה על ידי פרקליט המדינה באוגוסט 2014 בקשר למחוז ירושלים בלבד, ושהנושא הועלה בהמשך גם על ידי שרת המשפטים ומנכ"לית המשרד ומאז הוא "נמצא בסבב דיונים סביב שאלת העלויות ומימונם". הב"ה מסרה עוד כי פנתה ללשכת עורכי הדין כדי לבחון את עמדת הלשכה בעניין השתתפות במימון, אולם היא נענתה שאין ללשכה דרישה להתקנת רשת אלחוטית.

3. בפברואר 2016 עודכנה ועדת ההיגוי כי משרד המשפטים הקצה תקציב לקידום הנושא.

הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא החל מהלך של פריסת רשת אלחוטית בבתי המשפט בישראל. מדיוני ועדת ההיגוי עולה כי במשך השנים התנגדה הב"ה למיזם רישות בתי המשפט ברשת אלחוטית. גם בדיון ועדת ההיגוי שהתקיים בפברואר 2016, כמעט שנתיים לאחר שהחלו שרת המשפטים ומנכ"לית המשרד להיות מעורבות בנושא, עלה כי הב"ה עדיין לא קידמה את המהלך.

4. לפניית צוות הביקורת השיבה הב"ה באוקטובר 2017 כי מנהל בתי המשפט דאז כתב באותו יום למנכ"לית משרד המשפטים שהוא שוחח עם פרקליט המדינה בעניין רישות בתי המשפט, עדכן את המנכ"לית בעלויות של המהלך וביקש לקבל את אישורה לכך שמשרד המשפטים והב"ה ישאו בעלויות אלו בשווה. בתשובה נוספת של הב"ה, מנובמבר 2018, נכתב כי הב"ה מעוניינת לרשת את היכולות בתי המשפט ברשת אלחוטית וכי ישנו סיכום תקציבי המתואם עם משרד האוצר, ומשרד המשפטים הוא צד בסיכום הזה. עוד נכתב כי הב"ה ממתינה למעלה משנתיים לפרסום מכרז מרכזי על ידי החשב הכללי לרישות אלחוטי במשרדי הממשלה, אולם למרות פניות חוזרות מצידה המכרז טרם פורסם. בתשובת הפרקליטות והאגף למערכות מידע נכתב כי הם סיפקו לפרקליטים תחליף לרשת אלחוטית בבתי המשפט באמצעים טכניים שאיפשרו להם להתחבר מרחוק למערכת תנופ"ה במחשב או בטלפון נייד חכם.

עולה אפוא כי רק בשנת 2018 הופעל פתרון המאפשר לפרקליטים גישה מקוונת לתנופ"ה. משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בתי המשפט, כי במצב הקיים נפגע האינטרס הציבורי של גיוס הטכנולוגיה לשיפור עבודת המגזר הציבורי וכן לשיפור השירות שנותנת הב"ה לציבור המתדיינים ולציבור שפוקד את בתי המשפט. כל זאת, בלי שהב"ה העלתה נימוקים של ממש המסבירים את העיכוב ארוך השנים בהקמת רשת אלחוטית באולמות בתי המשפט.



על מנהל בתי
המשפט, פרקליט
המדינה ומנכ"לית
משרד המשפטים
לפעול בהקדם לזיהוי
המכשולים המקשים
את פריסת הרשת
האלחוטית, ולהעלות
פתרונות הולמים
שיאפשרו להסירם

נוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות, נוכח המעבר לעבודה במערכות מחשב, נוכח הזמינות הטכנולוגית של רשתות אלחוטיות ושכיחותן במרחב הציבורי ונוכח מטרות-העל של התוכנית האסטרטגית של רשות התקשוב - פיתוח מערכת מחשב מתקדמת בעידן הנוכחי לציבור באי בתי המשפט ולכאלף פרקליטים שאינה מנגישה את המידע הנחוץ להם אינה מתקבלת על הדעת. על הב"ה למצות את הכלים העומדים לרשותה לקידום מיזם הקמת הרשת האלחוטית בבתי המשפט. על מנהל בתי המשפט, פרקליט המדינה ומנכ"לית משרד המשפטים לפעול בהקדם לזיהוי המכשולים המקשים את פריסת הרשת האלחוטית, ולהעלות פתרונות הולמים שיאפשרו להסירם, ובהתאם לצורך אף לפנות למשרד האוצר לקידום המכרז האמור.

מערכת מחשב אחודה לכלל השימושים ביחידות

על פי מסמכי היסוד של הפרויקט, מערכת תנופ"ה נועדה להיות כלי התפעול העיקרי של הפרקליטות ולספק שירותי מחשב לכל רמות התפקוד וסוגי הפעילות של הפרקליטות. היא נועדה לשמש את הפרקליט במהלך טיפולו בתיק מסוים; את דרג הניהול המקצועי; את דרג הניהול האסטרטגי; את דרג הניהול התפעולי ואת הדרג המינהלי (להלן - מערכת אחודה). לפיכך תנופ"ה תוכננה לאגור ולנהל את כל המידע והמסמכים הנדרשים לצורכי פעילות הפרקליטים ולנהל אותם בצורה אלקטרונית. במסמכי היסוד נקבע כי המערכת האחודה תשרת את כל הפרקליטות על מחלקותיה ומחוזותיה. על דרישה זו שבה וחזרה ועדת ההיגוי לקראת עליית מערכת תנופ"ה לאוויר בשנת 2011. הדברים עלו אף בדיון של ועדת ההיגוי בתחילת שנת 2011 ובו צוין כי "מערכת תנופ"ה היא מערכת אחודה האמורה לתת פתרון לכל צרכי הפרקליטות, על כל יחידותיה". המערכת האחודה אמורה לכלול את כל התכולה הנדרשת ממנה כדי שתתאים לדרישות הפרקליטות, ובתוך כך: תיק אלקטרוני; ניהול תוכן (מסמכים) מסוג WORD, TIFF ו-PDF וכן קובצי קול וקובצי וידאו; יומן; בקרת עומסים (מנגנון לזיהוי מצבי עומס אצל פרקליטים וביחידה הארגונית בפרקליטות); תוכניות עבודה ויעדים שנתיים לפרקליט; ממשקים - פיתוח של כ-30 ממשקים חדשים; פיתוח של עד 35 דוחות BI⁶³; ניהול תהליכים (לפחות 92 תהליכים שהוגדרו במסמך הדרישות); ניהול תיקים; ניהול פניות שונות מגורמים "חיצוניים" לפרקליטות, כגון הגוף המיוצג, בית המשפט, המשטרה והציבור הרחב.

63 דוחות מידע המופקים לפי חיתוכי נתונים מהמערכת ומאפשרים שימוש במידע הגולמי להסקת מסקנות ואיתור דפוסים ומגמות.



המערכת אינה ממלאת את כל צורכיהם של כלל הדרגים בפרקליטות ושל כלל יחידותיה, ובמועד סיום הביקורת היא איפשרה בעיקר ניהול של תיק בית משפט אלקטרוני (פלילי ואזרחי בלבד) וניהול יומן פרקליט

משרד מבקר המדינה מצא כי במועד סיום הביקורת טרם הושגה המטרה ולפיה מערכת תנופ"ה תהיה מערכת אחודה. להלן הפרטים:

1. המערכת אינה ממלאת את כל צורכיהם של כלל הדרגים בפרקליטות ושל כלל יחידותיה, ובמועד סיום הביקורת היא מאפשרת בעיקר ניהול של תיק בית משפט אלקטרוני (פלילי ואזרחי בלבד) וניהול יומן פרקליט.

א. המערכת חסרה מודול לניהול כולל של תוכן ומסמכים של כל יחידות הפרקליטות, וניתן לשמור בה רק מסמכים המשווים לתיק בהליך משפטי מסוים, על אף הדרישה כי תנופ"ה תאגור את כל המידע והמסמכים ותנהל אותם. ביחידות שלא הותקנה בהם מערכת תנופ"ה הותקנה מערכת ניהול מסמכים.

ב. מערכת תנופ"ה חסרה מודולים נוספים, ובהם: מודול ניהול פניות שהפרקליטות מקבלת מגורמים חיצוניים, מודול תוכניות עבודה ומודול יעדים שנתיים לפרקליט. כמו כן יש מודולים שהוקמו בהיקף קטן מכפי שנקבע במסמכי היסוד כמו מודול ממשקים ומודול דוחות BI.

ג. טרם בוצעו ההתאמות הנדרשות ליחידות בפרקליטות כמו מחלקת בג"צים, המחלקה הבין-לאומית ומחלקת משפט העבודה, העוסקות בתחומי משפט ייחודיים עם היבטים חוקיים ותהליכים שונים מהתחום הפלילי והאזרחי.

2. מערכת תנופ"ה אינה יכולה למלא את כל הצרכים הנדרשים לניהול התיק האלקטרוני, מאחר שלא פותחו בה יכולות מסוימות.

א. תנופ"ה אינה מאפשרת הפעלה וניהול של קובצי קול ווידאו, הנכללים תדיר בחומרי החקירה המועברים לתיק בפרקליטות, אף שמרכיב זה נמצא במסמכי היסוד.

ב. במחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), שבו מתנהלים תיקים מורכבים במיוחד, ובהם מסמכים בהיקפים ניכרים, ממשיכים הפרקליטים להשתמש בכוון הרשת היחידתי בד בבד עם השימוש במערכת תנופ"ה, מכיוון שאין היא מאפשרת ניהול תיק באופן מלא בהיקף המסמכים הנדרש⁶⁴. בפרקליטות מחוז מרכז (אזרחי) הוחלט כי כאשר מתקבל חומר רב הוא יתויק בתיק הפיזי בלבד. במחלקה הכלכלית, שם עלתה תנופ"ה באופן הדרגתי, אושר שימוש מקביל בכוון הרשת.

64 במועד סיום הביקורת, המסמכים בתיקים של מיסוי וכלכלה מוגשים לבית המשפט על גבי תקליטור בצירוף מסמך עיקרי (בדרך כלל כתב אישום) המפנה למסמכים ולראיות באמצעות hyper link.

עולה אפוא כי מערכת תנופ"ה לא פותחה כמערכת אחודה המספקת את הצרכים המחשוביים לכל מערכות התפקוד שבפרקליטות, אף שמלכתחילה הוגדרה תוצאה זו במסמכי היסוד כתוצאה נדרשת. משום כך יש יחידות בפרקליטות שמשמשות במערכת תנופ"ה ובד בבד במערכות מקבילות.

גם בתשובת הפרקליטות והאגף למערכות מידע צוין כי מערכת תנופ"ה היא אוסף של כמה מערכות נפרדות ליחידות שונות בפרקליטות, וכל פרויקט להתאמת מערכת ייעודית כזו מחייב היערכות ותוכנית עבודה ייעודית. ואולם, מכיוון שקיימות מגבלות במשאבי הניהול והמחשוב של פרויקט תנופ"ה, הוחלט במשרד המשפטים שלא ניתן לבצע במקביל את כל הפרויקטים הללו. בה בעת צוין כי מעבר לניהול תיק אלקטרוני באופן מלא איננו המטרה הבסיסית של תנופ"ה, וכי המערכת לא אמורה לספק את כל צור כי הפרקליטות באשר הם; המערכת פותחה כמערכת אחודה המורכבת משני חלקים, פלילי ואזרחי, וכי ביחידות מסוימות קיימות מערכות נוספות, אך הן אינן משמשות לניהול תיקים, וכי תנופ"ה מספקת כלים משמעותיים לשגרת העבודה של הפרקליט והפרקליטות.

על משרד המשפטים להשלים את פיתוחה של המערכת באופן שיאפשר לשמור ולנהל בה את הקבצים הקשורים לתיק, לרבות קובצי קול ווידאו.



עליית תנופ"ה לאוויר לוותה, כאמור, בקשיים טכנולוגיים ובבעיות ניכרות בהטמעה. מפרק זה עולה כי בחלוף השנים לא הושגה המטרה הבסיסית שהציבה הפרקליטות במלואה - מעבר מלא ומחייב לניהול תיק אלקטרוני, וכי חלק מהתיקים עדיין מתנהלים בתיק פיזי. עוד עולה כי יש בפרקליטות מחוזות ויחידות מטה שעדיין לא עברו לעבוד עם מערכת תנופ"ה, ובכך המטרה לסייע לעבודת הפרקליטות ולייעל אותה לא קודמה די הצורך.

פריצות מסגרת לוחות הזמנים וצמצומי תכולות המערכת הצטברו לשינויים כה משמעותיים, שראוי היה לתקפם במסמכי יזום חדשים

מערכת תנופ"ה הביאה לשינוי בתהליכי עבודת המזכירות ביחידות בהן היא עלתה לאוויר, והיא תרמה לקידום האחדת דפוסי העבודה של הפרקליטים. בשנת 2009 אשרר האגף לערכות מידע את עיקרי תכולת מערכת תנופ"ה כפי שנקבעו במסמכי היסוד ועדכן את מסגרת לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט ואת מסירת תכולותיו, תכנון שאישר מנכ"ל המשרד דאז. ואולם, משנת 2009, במהלך התקופה השנייה של פרויקט תנופ"ה, נפרצה מסגרת הפרויקט שהוגדרה במסמכי היסוד, נפרצה מסגרת לוחות הזמנים שלו, ותכולת הפרויקט צומצמה במידה ניכרת. שינויים אלו לא בוצעו באמצעות תהליך סדור ומודע של עדכון המטרות ועדכון של לוחות הזמנים ושל תכולות המערכת כפי שנדרש בנוהל מפת"ח, בהנחיות רשות התקשוב ובנהלי האגף למערכות מידע. הם אף לא תוקפו מצד גורמי הניהול והבקרה, לרבות מנכ"לי משרד המשפטים.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע כתבו בתשובתם כי מטבעה של מערכת מורכבת ומתפתחת כמערכת תנופ"ה, הצרכים והדרישות מתעדכנים "תוך כדי תנועה", ואין בכך כדי להצביע על כשל במערכת. מנגד, בתשובת הנהלת משרד המשפטים נכתב כי היא רואה בפרויקט תנופ"ה "מגה פרויקט" של מחשוב תיקי הפרקליטות - אף על פי שמדובר בפרויקט רחב היקף שחלקים ממנו נבדלים מהותית זה מזה, וכי עמדה זו עשויה להביא לכך שלא תינתן תשומת לב ל"תמונה הגדולה" ולקצב התקדמות הפרויקט בהתאם לצורכי הפרקליטות ולהנהלת המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות ולאגף למערכות מידע כי פריצות מסגרת לוחות הזמנים וצמצומי תכולות המערכת הצטברו לשינויים שהיו כה משמעותיים, שראוי היה לתקפם במסמכי יזום חדשים, שיגדירו מחדש את מטרות המערכת, את יעדיה, את מסגרת לוחות הזמנים שלה ואת תכולותיה. משלא הוגדרו מחדש מסמכי יסוד למערכת, בשום שלב, ובהיעדר תהליך קבלת החלטות סדור בדבר שינוי היבטים אלו, אין אלא להסתמך על האמור במסמכי היסוד של הפרויקט ובמסמך החלופות.

הנהלת המשרד ציינה כי בכוונת מנכ"לית המשרד להנחות את הפרקליטות והאגף למערכות מידע להגיש תוכנית רב שנתית להמשך הפרויקט אשר תידון בוועדת המשנה העתידית, ובכך תוגבר הבקרה של הנהלת המשרד על הפרויקט - לרבות על היבטיו התקציביים. בתוכנית הרב-שנתית יינתן דגש על קידום פריסת תנופ"ה ביחידות הפרקליטות תוך ניהול סיכונים הכרוכים בעיצומי הפרקליטים. עוד נכתב, כי המנכ"לית תנחה את הפרקליטות לגבש מסמך תפיסה אסטרטגי של פרויקט תנופ"ה שיגלם את התפיסה העכשווית של מטרות הפרויקט ותכליותיו אשר השתנו באופן משמעותי לאורך הפרויקט. מסמך זה יידון בוועדת המשנה העתידית ויובא לאישורה.

על הנהלת משרד המשפטים לוודא כי מסמך התפיסה האסטרטגי והתוכנית הרב-שנתית יכללו: מטרות ויעדים שמערכת תנופ"ה צריכה לממש; מסגרת לוחות זמנים עם אבני דרך עיקריות ומועד משוער לסיום הפרויקט; תכולות למסירה - לרבות יחידות שבהן תעלה תנופ"ה, השלמת מודולים ויכולות של המערכת וכן יצירת ממשקים עם גורמים חיצוניים לפרקליטות; תקציב רב-שנתי להשלמת המערכת; מדדים ברורים למעקב אחר התקדמות הפרויקט ולהטמעתו. עוד עליה להחיש את השלמת הפרויקט של המערכת בכל המחוזות והיחידות בפרקליטות, ולזרז את השגת יתר המטרות והיעדים שלשמן היא הוקמה.

שיפור תהליכי עבודה ודרכי ניהול בפרקליטות באמצעות תנופ"ה

הטמעת התורה המקצועית באמצעות תנופ"ה

ממסמכים המגדירים את הדרישות מהמערכת עלה שיעד מרכזי של תנופ"ה הוא להעמיד לרשות הפרקליטות תשתית של מידע, נתונים, טכנולוגיה וכלים ממוחשבים שיתמכו בתהליכי עבודתה ובתהליך מתמיד של שיפור עבודת הפרקליטים. זאת תוך יעולה, שיפור איכותה, האחדה של שיטות העבודה במחוזות השונים ועל ידי הקניית יכולת בקרה על עבודת הפרקליטות וניתוחה לצורך תכנון יעדים אלו ולצורך שיפורם בעתיד.

ניהול הידע המקצועי בפרקליטות

1. עבודת הפרקליטות מתבצעת בהתאם לכמה מקורות נורמטיביים: חוקי מדינת ישראל, פסיקת בתי המשפט, הנחיותיהם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, הנחיות ונהלים פנימיים של הארגון והיחידה, תקשי"ר והנחיות לעובדי המדינה וכן חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 והנחיות הלשכה.

2. דוח פרקליטות 2000 זיהה כמה צרכים בתחומים מקצועיים של הפרקליטות. הדוח ציין כי לפרקליטות יש "תורה", כלומר תרבות ומסורת שנבנו נדבך על גבי נדבך על ידי יועצים משפטיים לממשלה, פרקליטי מדינה ופרקליטים. תורה זו נחלקת ל"תורה שבעל פה" הנלמדת בדיונים אצל היועמ"ש ואצל פרקליט המדינה, ול"תורה שבכתב" הכוללת את הנחיותיהם. הדוח קבע כי ראוי לגבש את "תורת הפרקליטות" באופן זמין ושמיש כדי להטמיעה ולהקנותה לפרקליטים, וכי יש ליחד לכך משאבים וכוח אדם⁶⁵.

בדוח נקבע כי יש צורך דחוף וחינוי במאגר מידע שישקף את הידע הארגוני של מערכת בעלת מומחיות, ולצורך כך הומלץ בו להקים מאגר מידע מסודר ומקצועי שיכלול פסיקה, כתבי אישום, סיכומים, לקחים ומסמכים העוסקים בסוגיות משפטיות שונות⁶⁶. כמו כן צוין בדוח כי נמצא שיש צורך דחוף במערכת מחשוב שתאפשר לנהל תיקים באופן שיטתי ואחיד בכל הפרקליטות ותאפשר לעבד נתונים ולמדוד תפוקות. עוד נקבע בדוח כי יש לפתח מערכת לניהול מידע שתאפשר להקים בה מאגר מידע מסודר ומקצועי של נהלים ושיטות עבודה אחידות, וכי בד בבד יש לקבוע נוהלי דיווח אחידים ושיטות עבודה אחידות ולמחשב אותן.

65 "דוח פרקליטות 2000", עמ' 35. באופן דומה המליצה הוועדה בדוח לקבוע דרכים לריכוז מדיניות והחלטות עקרוניות של מדיניות היועמ"ש ופרקליט המדינה, לרישומם, לעדכוןם ולתיעודם.

66 שם, עמ' 40-41.

3. תכנון דומה בנוגע לשיפור היבטים מקצועיים בעבודת הפרקליטות עלה גם בעת הגדרת הדרישות למערכת תנופ"ה. לשם כך, וכחלק מתכולתה, הוגדרו למערכת דרישות אשר יאפשרו לנהל ידע בכמה רבדים. למשל, נקבע כי המערכת תאפשר בכל עת להציג נהלים והנחיות של הפרקליטות לפי נושאים וסוגים של כתבי טענות.

בשנת 2005 קבעה הפרקליטות במסמכי היסוד כי "תנאי הכרחי להצלחה בהטמעת הנושא הוא הקמה ותפעול של מחלקה ייעודית, אשר תהיה אחראית על מכלול 'תורת העבודה' של הפרקליטות; מחלקה זו תהיה אחראית, בין השאר, גם על נושא ניהול הידע המקצועי".

4. בשנת 2009 נקבע במסמך החלופות כי האפיון המלא של המערכת יכלול בשלב האחרון ניהול ידע מלא בתנופ"ה, זאת עד שנת 2012, בהנחה שהפרויקט יבוצע ביעילות המרבית, ובכל מקרה לא יאוחר ממאי 2014.

5. בשנים 2011-2015 כללה יחידת הניהול בעל תפקיד שהוגדר "ראש תחום ידע מקצועי, משפטי וטכנולוגי" שעסק, בין היתר, בפיתוח של מאגר ידע פלילי במערכת ניהול המסמכים "דוקסנטר" ובניהולו. בשנת 2015 אף עלה הצורך שראש תחום ידע יעשה סדר בכל ההנחיות של פרקליט מדינה. אולם באוגוסט 2015 הוגדר תפקידו מחדש והוא הפך "מנהל יחידת הסייבר (בהקמה)" ותחומי אחריותו שונו.

בשנת 2017 נוסד ביחידת הניהול תחום אחריות חדש - התחום המקצועי - האחראי לתכלול הידע המקצועי והמידע להכשרות, לתכנון ולמדיניות של הפרקליטות, לתהליכי עבודה ולניהול מבוסס על נתונים. התחום המקצועי החל בתהליך מיפוי צורכיהן של כל היחידות בפרקליטות.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע כתבו בתשובתם כי בסיס הנתונים של מערכת תנופ"ה אינו מערכת לניהול מידע אלא מערכת תפעולית בלבד, אך היא תשמש מאגר עיקרי שממנו ניתן יהיה לשלוף מידע, לצד מאגרים נוספים כמו מאגרי חקיקה. עוד כתבו כי בשנים האחרונות נעשה במשרד המשפטים מהלך של ריענון הנחיות וניהול ידע, והוא נפרד מפרויקט המחשוב. בתשובות צוין עוד כי כלי ניהול הידע שהמשרד מתעתד לפתח צפויים להתממשק עם תנופ"ה, זאת כדי להעמיד לעובדים תשתית יעילה של ניהול ידע, לאחזר מידע ולשתפו, וכן להנגיש ידע בצורה נוחה ויעילה.



אף שהתעורר צורך
לגבש את הידע
המקצועי בפרקליטות,
לאחד אותו, לנהל
אותו ולהזינו למערכת
ממוחשבת, הרי
שבמשך השנים נעשו
רק פעולות נקודתיות
להסדרה חלקית של
הנושא

מן האמור לעיל עולה כי אף שהתעורר צורך לגבש את הידע המקצועי בפרקליטות, לאחד אותו, לנהל אותו ולהזינו למערכת ממוחשבת, הרי שבמשך השנים נעשו רק פעולות נקודתיות להסדרה חלקית של הנושא, וכיום הפרקליטות אינה מייצגת את תנופת הניהול מקיף של מידע מקצועי כלל. גם במועד סיום הביקורת, 18 שנים לאחר שבכירי הפרקליטות הסבו את תשומת הלב לצורך לבצע הסדרה כוללת של הנושא, הדבר לא נעשה ואף לא הושלם פרויקט הסדרת הנחיות פרקליט המדינה שהוחלט לבצעו כבר בשנת 2015. רק בשנת 2017 החלה הפרקליטות בהקמת התחום המקצועי ביחידת הניהול, אולם במועד סיום הביקורת נמצא כי התחום עדיין נמצא בהליכי הקמה וכי אין בפרקליטות מאגר ידע מקצועי.

הטמעת "חוקים עסקיים" בתנופת"ה ובקרה על עבודת הפרקליטים

בעולם מערכות המידע, חוקים עסקיים (Business Rules) הם כללי יסוד המגדירים את ליבת הפעילות של הארגון. במישור האסטרטגי, חוקים אלה מקומם בתוכנית אב או תכנון אסטרטגי של הארגון או של היחידה למחשוב (טכנולוגיית המידע), שתפקידה לממש חוקים אלו באמצעות מערכות מידע שהיא מקימה ומתחזקת עבור הארגון. בפועל החוקים העסקיים מתורגמים לתהליכים, למבני נתונים (לרבות דוחות וטפסים), לטבלאות ולמשקים. החוקים העסקיים יתבטאו גם בממשק המשתמש. לעיתים, בפרויקטים ובמערכות מסוימים, יש צורך לרכז את כל החוקים במקום אחד, במיוחד בשלב הגדרת הדרישות⁶⁷. ביסוסה של מערכת מחשוב על "מנוע חוקים עסקיים", בלשון מסמכי היסוד, משמעו הכוונת המשתמשים לעבוד לפי החוקים העסקיים המוגדרים במערכת, לצמצם חריגות וסטיות מהם ולקדם אחידות. בתחומי עבודתה של הפרקליטות יבוססו החוקים העסקיים בין היתר על עולם הידע הרלוונטי ובין היתר- דברי חקיקה, פסיקה, ומסמכים העוסקים בסוגיות משפטיות למיניהן. שיפור איכות העבודה של הפרקליטים והאחדת שיטות העבודה במחוזות הם, כאמור, יעד מרכזי של תנופת"ה.

1. על מנת שמערכת תנופת"ה תשמש כלי הסיוע התפעולי העיקרי של הפרקליטות, ועל מנת שתוכל לשמש כלי להטמעתה ולהפעלתה של התורה המקצועית, הוגדרו כחלק מתכולת המערכת כמה דרישות הנוגעות לתהליכי עבודה בפרקליטות:

א. בעת תכנון המערכת נקבע כי המערכת תבוסס על "מנוע חוקים" שינהל מאגר חוקים עסקיים⁶⁸ שיאפשרו לתזמן תהליכים ולנתב אותם, כגון הקפדה על כל סטייה מחוק או מתקנה והתרעה מפניה תוך כדי

67 נוהל מפת"ח, הגדרת "חוקים עסקיים".

68 "החוקים העסקיים" בארגון הפרקליטות כוללים חוקי מדינה ופסיקה הרלוונטיים להליכים משפטיים שבטיפול הפרקליטות; הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה; הנחיות ונהלים פנימיים; תקשי"ר והנחיות לעובדי המדינה; הנחיות לשכת עורכי הדין, וכיוצ"ב.

פעילות. המערכת תשתמש במנגנון התרעות כדי להפנות את תשומת ליבו של המשתמש לאירועים חריגים. למשל, עיכוב בביצוע משימה, חריגה מתקנה, חוסר במסמכים נדרשים וכפילות בהזנה.

ב. עוד נקבע כי המערכת תאגור תהליכי עבודה הנהוגים ביחידות הפרקליטות ותזוהה אותם, תניע אוטומטית תהליכים שאינם דורשים התערבות אדם בניתוב, וכל אימת שהדבר נחוץ תפנה לבעלי התפקידים העוסקים בכך בבקשה שיקבלו את ההחלטות הנדרשות.

ברי כי תנאי הכרחי להגדרת מנוע שיהיה מבוסס גם על חוקים עסקיים מקצועיים הוא שהפרקליטות תזוהה, תמפה ותתעדף - במסגרת אפיון המערכת לפני שלב הפיתוח - את החוקים המקצועיים ואת תהליכי העבודה אשר ברצונה לכלול במערכת. לשם כך הפרקליטות נדרשת לבחון את המשקל שהיא מייחסת לחוקים ולתהליכי העבודה המקצועיים השונים, ולגבש לעצמה תפיסה מושכלת וסדורה שבהתבסס עליה תבחר אילו מהם ייכללו במערכת.

2. האפיון המפורט של תנופ"ה ליחידות הפליליות שהחל להתבצע בשנים 2005-2007 ולווח ביעוץ ארגוני חיצוני העלה את הצורך למפות את תהליכי העבודה ולהגדיר מחדש את תפקידם של המזכירות ושל הפרקליטים בעידן תנופ"ה. בדיון בנושא עמד מנכ"ל משרד המשפטים דאז על הפוטנציאל הגלום בשינוי טכני כמנוף לשיפור תהליכי עבודה.

3. בפועל, הבחירה בחוקים עסקיים בתחום הפלילי שיוטמעו במערכת תנופ"ה בוצעה בשלוש דרכים:

א. עם תחילת השימוש במערכת במחוזות הפליליים בשנים 2011 ו-2012 זוהה שוני בדפוסי העבודה ובאופן הזנת הנתונים בין המחוזות. בעקבות כך, בשנת 2014 פרסמה הפרקליטות נוהל ובו הנחיות להזנת נתונים בתנופ"ה לשם יצירת נוהל רישום אחיד במערכת⁶⁹. בתשובת הפרקליטות והאגף למערכות מידע צוין כי הטמעת הנוהל החליפה לא אחת נוהלי עבודה ביחידות והביאה לשינויים באופן העבודה בתנופ"ה ובתהליכי העבודה בכל אחת מקבוצות העובדים - הפרקליטים, המזכירות וההנהלה. בעקבות זאת המזכירות מתמקדת כיום ברישומם של תיק דיגיטלי מלא ובניהולו, פרקליטים עובדים בסביבה ממוחשבת ומסתייעים בכלי חיפוש משופרים והמנהלים ומטה הפרקליטות מפיקים תמונת מצב ברורה ונגישה בתחומים שבאחריותם.

במהלך ביצוע האפיון המפורט של נוהל רישום אחיד רוכזו חוקים עסקיים רבים, אולם חוקים אלו קשורים בעיקר לאופן רישומם של מידע ומסמכים במערכת תנופ"ה, לצורת התיעוד שלהם ולדרך הזנתם.

ב. בפורום רפרנטים של תנופ"ה שהחל לפעול בשנת 2013 מעלים הפרקליטים בקשות לשינויים ולשיפורים שעולים "מהשטח" ביחידותיהם, לרבות בקשות הנוגעות לחוקים עסקיים החלים על הפרקליטים.

ג. בעקבות כמה דוחות ביקורת על הפרקליטות אופיינו חוקים עסקיים נוספים שהוטמעו בתנופ"ה.

עולה אפוא כי הפרקליטות מטפלת בהיבטים המקצועיים בתחום הפלילי של עבודת הפרקליטים שבהם תתמוך מערכת תנופ"ה בעיקר בתגובה לבקשות מהשטח שעולות במסגרת פורום הרפרנטים או ועדות ההיגוי. אף שמדובר במנגנון חיוני לעדכון צרכים שעולים מהפרקליטים ומהמזכירות, הפרקליטות אינה מקיימת תהליך סדור ומובנה של בחירה על בסיס סדרי עדיפויות שנקבעו בתהליך שיטתי ומושכל.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע כתבו בתשובתם כי "בעולם מושלם נכון היה להגדיר חוקים עסקיים ארגוניים ועל בסיסם לאפיין את מערכת המחשוב הארגונית. במציאות הארגונית, לא ניתן היה להגדיר חוקים אלו כבסיס מקדים לאפיון תנופ"ה, זאת עקב תכונות והיבטים ארגוניים של הפרקליטות בתחילת שנות 2000". עוד כתבו כי מערכת תנופ"ה הביאה למהפכה בתהליכי העבודה ביחידות הפרקליטות ואיפשרה לנסח נוהלי עבודה אחידים.

הוספה הדרגתית של תהליכי עבודה מקצועיים למערכת תנופ"ה חשובה כדי לעדכן את מערכת המחשוב בשינויים ארגוניים בתהליכי עבודה. משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הפרקליטות כי הוספה כזו אינה יכולה להוות תחליף למהלך מובנה של מיפוי כל הכללים המקצועיים בעבודת הפרקליט ותעדוף של שילובם במערכת תנופ"ה, הליך שראוי היה שיקדים את שלב אפיון המערכת.

לתהליכי עבודה מקצועיים של פרקליטים השפעה על מהות ההליך המשפטי, והם נועדו לקיים הליך משפטי הוגן ומאוזן ולשמור על זכויות הצדדים בהליך ובהם גם נאשמים וחשודים. הדבר מעיד על החשיבות שבקיום הליכי עבודה תקינים וביכולת לעקוב אחריהם ולקיים בקרה עליהם. ואכן, אחד מיעדיה של מערכת תנופ"ה היה לשמש כלי בקרה מקצועית ולקדם תהליכי עבודה של הפרקליטים.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע ציינו בתשובתם כי מערכת תנופ"ה מאפשרת מעבר לניהול מבוסס נתונים, וכיום מנהלים בכל הדרגים מקבלים נתונים שוטפים על מצב התיקים ועל אופן חלוקתם ביחידות הפרקליטות ובין הפרקליטים וכי קיים מערך דוחות מידע עסקי (BI) המאפשר להפיק מידע לפי חיתוכי נתונים רבים, כמו: כמויות תיקים (מלאי), סטטוס טיפול, מסלולי טיפול,

עומס תיקים על פרקליט, פילוח תיקים לפי בית משפט שבהם הם מנוהלים, אופן סיום הליך ותוצאות ערעורים.



אי-ניהול הידע
המקצועי במערכת
תנופ"ה וביסוסו של
מנוע חוקים על חוקים
עסקיים שלא נבחרו
ממכלול תורת
ההפעלה מקשים
לקיים בקרה על
עבודתם המקצועית
של פרקליטים

מערכת תנופ"ה אפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים, אולם אי-ניהול הידע המקצועי במערכת תנופ"ה וביסוסו של מנוע חוקים על חוקים עסקיים שלא נבחרו ממכלול תורת ההפעלה מקשים לקיים בקרה על עבודתם המקצועית של פרקליטים. משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי ראוי שתפעל בנחישות למיצוי יכולותיה של המערכת כדי שתתמוך בעבודתם של הפרקליטים ותשפר אותה. על הנהלת הפרקליטות למפות את ההיבטים הנוגעים לבקרה שברצונה לעשות בנושא עבודת הפרקליטים - על תחומיה השונים - באמצעות מערכת תנופ"ה, להכין תוכנית מוסדרת לשילוב בקרות אלו בתוכנית העבודה שלה ולשוב ולקיים בחינה עתית של מיפוי זה.

משתמשים מחוץ לפרקליטות וממשקים ממוחשבים

עבודת הפרקליטות מתאפיינת בקיומם של קשרי עבודה וקשרי גומלין הדוקים ביותר עם בתי המשפט, עם המשטרה, ועם גורמים רבים אחרים כגון משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות, עורכי דין פרטיים המועסקים במיקור חוץ, תובעים, סניגורים ועורכי דין המייצגים את הצד השני. אחת המטרות שהוגדרו למערכת תנופ"ה היא לשפר את הממשקים ואת קשרי העבודה של הפרקליטים עם הגורמים שהם מקיימים עימם קשרי עבודה ואף להעמיק אותם, בין היתר על ידי הגדרת כמה מהגורמים כמשתמשים במערכת תנופ"ה⁷⁰ ועל ידי יצירת ממשקים ממוחשבים של תנופ"ה עם מערכות מידע ומחשוב של גורמים אחרים הרלוונטיים לעבודת הפרקליטות.

הגדרת משתמשים בתנופ"ה

בעת הגדרת מטרות הפרויקט, "הגדרת הלקוח" של מערכת תנופ"ה הורחבה וכללה לא רק בעלי תפקידים בפרקליטות אלא גם בעלי תפקידים במשרד המשפטים כמו היועמ"ש, לשכות השר, מנכ"ל משרד המשפטים וחשב המשרד; גורמי אכיפה אחרים, כמו יועצים משפטיים במשרדי ממשלה; גורמים אזרחיים כמו עורכי דין המועסקים במיקור חוץ. כחלק מתכולת המערכת תוכננה לכל אלו גישה ישירה לחלק מיישומי תנופ"ה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת לא ננקטו הצעדים הנדרשים להשגת מטרה זו - לא פותחו ולא יושמו ממשקים ממוחשבים עם משתמשים מחוץ לפרקליטות ולא נקבע לוח זמנים לקידום הנושא.

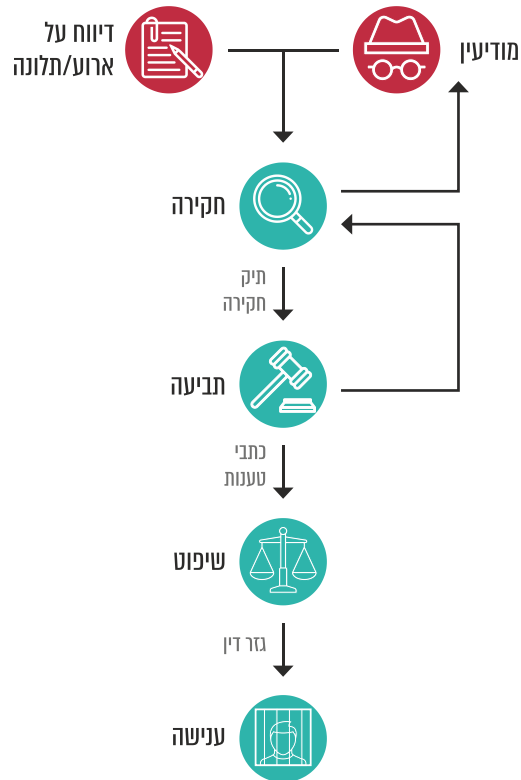
ממשקים ממוחשבים

השימוש במערכות מחשוב מתקדמות ושיתוף מידע בין ארגונים יכולים לשפר את היעילות של המערכת ובה בעת להפחית את עלויותיה⁷¹. מכאן שכדי לקדם מדיניות המבטיחה שיתוף מידע ושיתוף פעולה יעילים בין גופים העוסקים באכיפה מאסדרת (רגולטורית), יש לשקול הקמת מערכות מידע משותפות לגורמי האכיפה או לאפשר העברת מידע הדדית רחבה ביניהם.

הצורך בממשקים ממוחשבים בין גורמים במערכת אכיפת החוק בהליכים פליליים עלה עוד בשנת 2003, לפני שהושק פרויקט תנופה. במועד האמור החליטו הב"ה, הפרקליטות, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר (להלן - גורמי אכיפת החוק) למפות את הממשקים ביניהם ולאפיין אותם כבסיס לפיתוח ממשקים בין מערכות המחשוב שלהם. המסמך המסכם של עבודה זו מיפה ביסודיות את הממשקים בין גורמי אכיפת החוק ואת צורכיהם, לרבות את צרכיה של הפרקליטות, והוא הוצג להנהלות משרד המשפטים, למשטרת ישראל, להב"ה ולשב"ס ביולי 2003. הצורך בממשק זה נובע מכך שלכל אחד מגורמי אכיפת החוק יש מערכת מידע ממוחשבת משלו ובה מידע שהוא אסף ומידע שהתקבל מגוף האכיפה שקדם לו בשרשרת הטיפול. כל אחת מהמערכות מתפקדת כ"איבוד" ואינה מתקשרת עם המערכות האחרות. עקב כך אובד מידע חיוני ונוצרות טעויות, כפילויות ותקלות, חלים עיכובים, ומשאבים מתבזבזים. להלן תרשים 5 המדגים את עיקרי שרשרת הטיפול בתיק בהליך פלילי:

71 "תורת הערכת השפעות הרגולציה - RIA - Regulatory Impact Assessment", אגף ממשל וחברה - משרד ראש הממשלה, נובמבר 2013, עמוד 53. המסמך הוכן לפי החלטת ממשלה מס' 4027 מתאריך 25.12.11.

תרשים 5: עיקרי שרשרת הטיפול בהליך הפלילי



על פי נתוני הפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה

הצורך בהקמת ממשקים ממוחשבים בין גורמי איכות החוק לגורמים ממשלתיים נוספים עלה שוב בעת תכנון מערכת תנופ"ה בשנת 2005. אחת הדרישות שהוצבו אז הייתה שהמערכת תספק 37 סוגי ממשקים בינה ובין מערכות המידע והמחשוב של גורמים שונים בתחום הפלילי ובתחום האזרחי. דוגמאות מרכזיות לממשקים מפורטות בלוח 1:

לוח 1: דוגמאות לממשקים נדרשים עיקריים בתנופ"ה

מערכת או גורם	העברת מידע אל הפרקליטות	העברת מידע מן הפרקליטות
הנהלת בתי המשפט: מערכת במ"ה (כיום נט-המשפט)	המצאות, בקשות, החלטות, עיון בתיק בית משפט, זימונים, תזכורות וכל נושא הרשום בהחלטת בית משפט	פתיחה אוטומטית של תיק בית משפט בעקבות הגשת כתבי אישום, בג"צים, ערעורים, בקשות ומועדי הופעות
הנהלת בתי המשפט: המרכז לגביית קנסות*	סטטוס גבייה	-
משטרת ישראל - מערכת חקירות (פל"א)	העברה של תיקי חקירה; מידע על השלמות חקירה; מידע שוטף על התקדמות החקירה	הוראות להשלמת חקירות; דיווח על מצב ההליך, שינוי סטטוס תיק בפרקליטות, אספקת מסמכים כמו פרוטוקולים, גזרי דין, כתבי אישום
משטרת ישראל - מערכות אחרות כגון הרישום הפלילי	גישה למאגרי המידע: הכרזות על אנשים (עבריינים נמלטים, אנשים הדרושים לחקירה ועוד), מעצרים, הרשעות נהגים	דיווח על תוצאות הטיפול בתיק (טופס דיווח), לדוגמה: הרשעה, באילו סעיפים הורשע הנאשם, ערעורים שהתקבלו
שירות בתי הסוהר	עתירות וערעורי אסירים, העברת אסירים לבית סוהר אחר, אימות נתוני אסיר, מקום מאסר, תנועות אסירים, חנינות. חוות דעת בעניין מידת התאמה לעבודות שירות	כתב אישום, הכרעת דין, גזר דין וכן החלטות בנושא מעצר, עתירות נגד השב"ס, פניות אסירים וכו'
נישומים	מידע ונתונים על חברות ונישומים, לרבות על מצבת נכסים	דיווח על סטטוס ועל תוצאות של הליך
ייעוץ וחקיקה	חוות דעת בנושאים שונים	חוות דעת של הפרקליטות, הנחיות של פרקליט המדינה, כתבי הגנה, החלטות
לשכת רישום המקרקעין	מידע מתיק בטאבו	דיווח על תוצאות הליך (פסקי דין)
נציבות שירות המדינה	חקירות משמעת	דיווח על סטטוס ועל תוצאות של ההליך
יועצים משפטיים במשרדי ממשלה	מידע הנדרש בהליכי תביעה והגנה	דרישות מידע, עדכונים על ההליך, הנחיות בתיקים והנחיות כלליות
רשות מקרקעי ישראל	קבלה של תיקי מקרקעין	דיווח על הרשעות פליליות

על פי נתוני הפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה
* כיום רשות האכיפה והגבייה.

בשנת 2006 בוצעו פעולות ראשוניות לפיתוח הממשקים הממוחשבים. בשנת 2009, לאחר שהאחריות לפיתוח תנופ"ה הועברה לאגף למערכות מידע, נקבעו



במועד סיום הביקורת,
13 שנים לאחר
שהחלה הקמת
מערכת תנופ"ה, עדיין
לא בוצעו פעולות
ממשיות לפיתוח רוב
הממשקים המרכזיים
המתוכננים

לוחות זמנים להשלמת הפרויקט ולפיהם עד מאי 2013 יושלם פיתוחם של כל הממשקים הממוחשבים הנדרשים⁷².

במהלך השנים 2016-2017, במסגרת התוכנית הלאומית "ישראל דיגיטלית", גובשה "תוכנית אסטרטגיה דיגיטלית" למשרד המשפטים, במסגרתה זוהה פעם נוספת הצורך בסנכרון בין גורמי האכיפה, ביצירת פלטפורמות להעברת מידע ובניהול תהליכי עבודה משותפים. התוכנית מציינת את ההזדמנויות הדיגיטליות הנובעות מפיתוח פרויקט תיק חקירה דיגיטלי והרחבתו לגורמי אכיפה נוספים, מקיומה של פלטפורמה לשיתוף מידע בין גופים מעורבים באכיפה משולבת (אזרחי) ומהקמת פלטפורמה להתייעצות משפטית בין הלשכות המשפטיות במשרדי ממשלה לפרקליטות.

משרד מבקר המדינה העלה כי במועד סיום הביקורת, 13 שנים לאחר שהחלה הקמת מערכת תנופ"ה, עדיין לא בוצעו פעולות ממשיות לפיתוח רוב הממשקים המרכזיים שתוכננו למערכת.

למשרד המשפטים תפקיד משמעותי בהובלת יוזמות דיגיטליות המצריכות סנכרון בין גורמי אכיפה שונים ובקידום, אולם קשיים ברתיתם של גורמי האכיפה ויצירת שיתוף פעולה ביניהם מהווים חסם בפני קידום של יוזמות אלו. להלן הפרטים.

יישום ממשק ממוחשב עם משטרת ישראל ויצירת תיק חקירה דיגיטלי

לפרקליטות קשרי עבודה רבים ומגוונים עם המשטרה, והמשמעותי שבהם הוא גיבוש תיק חקירה והעברתו לידי הפרקליטות כדי שזו תכריע אם להעמיד לדין את החשודים בתיק. אחת המטרות המרכזיות של הקמת מערכת תנופ"ה היא ניהול תיקי הפרקליטות כתיק אלקטרוני, ולשם כך נדרש פיתוחו של תיק חקירה דיגיטלי שניתן להעביר בממשק ממוחשב ממערכת המחשוב של המשטרה (להלן - מערכת פל"א) לפרקליטות. השלמת פרויקט תיק חקירה דיגיטלי מלא תאפשר העברה מלאה של כל חומרי החקירה, אבטחת מידע, גיבוי ותייעוד של חומרים, העברת חומרי חקירה לסנגורים ותאפשר פעולות בזמני תגובה מידיים. יוצא אפוא כי קיום ממשק דיגיטלי בין המשטרה ובין הפרקליטות בתחום ניהול ההליכים הפליליים מותנה בפיתוח תיק חקירה דיגיטלי העובר ביניהם בממשק ממוחשב.

72 כאמור, השלב השלישי של הפרויקט אמור היה להסתיים ולהיות מבצעי כבר בשנת 2011, בהנחה שיעילותו תהיה מקסימלית, ולא יאוחר ממאי 2013, אם יתממשו כל הסיכונים.

מחלוקות מקצועיות בנושא הממשקים

1. הפרקליטות והמשטרה חלוקות ביניהן זה כעשור בכמה נושאים: שלמות תיק החקירה הדיגיטלי והצורך בהכללת כל חומר החקירה הנמצא בתיק הפיזי; הגורם האחראי לבדיקת שלמותו של תיק החקירה הדיגיטלי והשוואת תכולתו לתיק הפיזי; אחידות תהליכי עבודה בתחנות המשטרה והתאמתם לתהליכי עבודה ממוחשבים; קושי טכנולוגי בהעברה ממוחשבת של קובצי קול ווידאו.

במועד סיום הביקורת עדיין לא יושבו מחלוקות אלו. עקב כך לא קודם הממשק הדיגיטלי בין הפרקליטות ובין גורמי החקירה במשטרת ישראל. משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות ולמשטרה כי בהיעדר ממשק המאפשר להעביר לתיק החקירה הדיגיטלי מידע שמקורו במערכות מחשוב משטרתיות שמחוץ למערכת פל"א נפגע התיק האלקטרוני בפרקליטות, שכן התיק אינו כולל את כל המידע הרלוונטי, עובדה המחייבת המשך עבודה עם תיק נייר.

בתשובת משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 נכתב כי עבודתה מתבצעת עם חומרי חקירה מקוריים מכוח דיני הראיות, ואלו נשמרים בתוך "תיק נייר", וכי ישנם פערים בין "תיק הנייר" לתיק הדיגיטלי; תוך כדי התקדמות פרויקט תיק חקירה אלקטרוני מול הפרקליטות, המשטרה נדרשת לאפיין מענה מחשובי לתהליכים שונים ולפתח אותו; הפרויקט הניע מחשוב תהליכים שלא היו קיימים קודם לכן הן מן ההיבט של קבלת חומרי חקירה מחוץ למשטרה הן מן ההיבט של תהליכי עבודה פנימיים במשטרה. נכון לאוקטובר 2018 המשטרה עדיין לא ערוכה לעבוד בתיק חקירה דיגיטלי אשר יחליף את תיק הנייר, בין היתר משום שרוב התיקים מועברים לתובעים משטרתיים אשר עובדים מול בתי המשפט רק עם חומרים מקוריים.

2. הפרקליטות, המשטרה, הב"ה ושב"ס חלוקים ביניהם זה כעשור בסוגיית האחריות להאחדת הגדרות סעיפי העבירות ולקידודם, ועקב כך נוצר קושי בתקשורת בין המחשבים של הארגונים. בשנת 2016 קיבלה עליה הפרקליטות את האחריות להתאים את הגדרת סעיפי העבירה בפרקליטות להגדרה שנקבעה בקובץ העבירות של המשטרה (להלן - קובץ חיקוקים אחיד)⁷³.

נמצא כי עד אוגוסט 2017 הב"ה ושב"ס לא החלו לבצע הליך דומה של התאמת הגדרות וקידוד סעיפי העבירות אצלם לקובץ החיקוקים האחיד.

73 הקובץ ערוך באופן המפרט כל עבירה בספרי החוקים. הקובץ מאבחן עבירות המתגבשות מצירוף של כמה סעיפי חוק, או מפרט סעיפים מורכבים, הכוללים כמה עבירות, לעבירות נבדלות ומובחנות זו מזו.

במשך השנים תהליכי
העבודה והדיונים בין
הפרקליטות ובין
המשטרה בנוגע
לממשקים ביניהן לא
היו רציפים ונקטעו
לתקופות ממושכות

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי הפרויקט מעלה סוגיות משפטיות ומחייב מציאת פתרונות לסוגיות חדשות בשל הצורך לתאם בין מערכות מחשוב של גופים שונים שהתנאי לו הוא יצירת תיק חקירה וקובץ חקוקים אחד.

פעולות לקידום ממשק עם המשטרה

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי 12 שנים לאחר שהמשטרה והפרקליטות החלו לדון ביצירת ממשקים ממוחשבים ביניהן, עדיין לא הסתיימו הדיונים וטרם פותחו ממשקים משמעותיים, למעט כריכת תיק דיגיטלי⁷⁴. במשך השנים תהליכי העבודה והדיונים בין הפרקליטות ובין המשטרה בנוגע לממשקים ביניהן לא היו רציפים ועקביים, והם התקיימו במסגרות שונות ונקטעו לתקופות ממושכות. הנה כמה דוגמאות:

1. השינויים הנדרשים בתהליכי העבודה לצורך הקמת ממשק ממוחשב בין הפרקליטות ובין המשטרה ונושאים נוספים עלו במכתב של פרקליט המדינה דאז לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה (להלן - ראש אח"מ) דאז בדצמבר 2006, ובפגישה שהתקיימה ביניהם לאחר כמה שבועות סוכם כי הסוגיות האמורות יידונו.
2. נושא הממשק הממוחשב הועלה שנית בשנת 2010. במכתב של פרקליט המדינה דאז לראש אח"מ דאז הוא ציין כי ממשק בין מערכת תנופ"ה ובין מערכת המשטרה הוא נדבר מרכזי לתפעול תקין של המערכת, וכי יש לקבוע סדרי עדיפות מחייבים ליישום הממשק. הוא הציע לקבוע ישיבה משותפת של הדרגים הבכירים ביותר בשני הארגונים כדי לאשש את מחויבותם ההדדית למימוש התהליך.

על אף החשיבות שייחס פרקליט המדינה דאז לממשק עם המשטרה, הנושא לא קודם.

3. בעקבות הנחיה שהתקבלה בדרג שרים, בדצמבר 2011 החל משרד המשפטים לרכז עבודת מטה בנושא "ענן אכיפה" בין משרד המשפטים, הב"ה, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל ושב"ס. מדובר במהלך "סנכרון טכנולוגי" בין גורמי אכיפת החוק בתחום הפלילי באמצעות הקמת מערכת מידע ממוחשבת שתכלול את כל גורמי אכיפת החוק ותשתמש בשפה אחידה בכל שלבי התיק (להלן - ענן אכיפה). בישיבת ההתנעה של תוכנית ענן אכיפה הדגיש מנכ"ל משרד המשפטים דאז את הצורך בכך שמערכות המחשוב יתקשרו ביניהן ואת הצורך בהכנת תוכנית רב-שלבית להשגת מטרה זו. בחודשים שלאחר מכן החל משרד המשפטים לפעול

74 הכריזה כוללת נתונים רישומיים, כגון פרטי החשוד וסעיף העבירה, מתיק המשטרה בפל"א לתנופ"ה (ללא חומרי חקירה).

לקידום התוכנית: הוא זימן מפגשים עם גורמי האכיפה האחרים, הגדיר מסמך יזום והקים צוותי עבודה. יעדי הפרויקט עסקו, נוסף על הצד הטכנולוגי, בגיבוש תהליכי עבודה מוסדרים בין גורמי אכיפת החוק.

א. בשנת 2014 החל ביצוע פיילוט שבמסגרתו מתאפשרת פתיחת תיק בפרקליטות באמצעות העברה ממוכנת של כריכת התיק הדיגיטלי הכוללת נתוני רישום מתיק המשטרה בפל"א לתנופ"ה (בלי חומרי חקירה), בד בבד עם העברת תיק החקירה הפיזי המלא לפרקליטות. לאחר הפיילוט הפך השימוש בממשק זה של כריכת תיק דיגיטלי לממשק בשימוש מלא.

ב. ביולי 2014, בפגישה בין נציגי הפרקליטות למשטרה, סוכם על הכנת תוכנית דו-שלבית למימוש תוכנית "ענן אכיפה". בדצמבר 2014 כתב משרד המשפטים תוכנית עבודה ליישום ענן אכיפה ובה שלושה שלבים עיקריים. לפי תוכנית העבודה יושלם השלב הראשון של התוכנית בסוף שנת 2016⁷⁵, השלב השני יושלם עד סוף 2018⁷⁶ ואילו השלב השלישי עד סוף שנת 2019⁷⁷.

לפי התוכנית לעיל, עד סוף שנת 2015 אמורה הייתה המשטרה להעביר לפרקליטות תיק חקירה דיגיטלי מלא, ועד סוף 2016 השלב הראשון של "ענן אכיפה" לממשק בין הפרקליטות למשטרה, להב"ה ולשב"ס אמור היה להיות מושלם, אולם במועד סיום הביקורת אף אחת מהתוכניות עדיין לא הגיעה לקו הגמר.

ג. ביוני 2015 נעשה עוד ניסיון לקדם את תיק החקירה הדיגיטלי, ולצורך כך הוקמו צוות עבודה משותף לאפיון (להלן - צוות האפיון), וועדת היגוי משותפת לנושא תיק חקירה דיגיטלי. שלב ראשון והכרחי לקידום התוכנית.

75 השלב יכלול בניית יכולת מבצעית ראשונית, על בסיס שיתוף פעולה בין המשטרה, הפרקליטות, הב"ה ושב"ס.

76 בשלב השני יצורפו לפתרון הטכנולוגי שגובש בשלב א' גורמי אכיפה נוספים המעורבים בחלק ניכר מההליכים הפליליים, כמו: רשות המיסים, רשות האכיפה והגבייה, רשות הרישוי במשרד התחבורה.

77 בשלב זה יצורף כל גורם אחר המעורב בהליכים הפליליים שצורפו מייעל את ההליך הפלילי, כמו מחלקות רגולציה במשרדי הממשלה, קציני מבחן ועוד.

אי-קידומה של פעולת אפיון סדורה עד שנת 2017 הביא לעיכוב של שנים רבות ביישום הממשק בין הפרקליטות למשטרה

נמצא כי שיתוף הפעולה בין המשטרה לפרקליטות לא היה מלא, וכי נציגי הפרקליטות נדרשו לדון בכל מערכת מחשוב במשטרה בנפרד מול נציג אחר של המשטרה שלא הוסמך כלל לקבל החלטות. רק באוגוסט 2016 מינתה המשטרה גורם אחראי מטעמה שירכז את הטיפול בנושא. עוד נמצא כי מיוני 2015 (המועד שבו הוחלט להקים את צוות האפיון) ועד דצמבר 2016 לא נקבעו מועדים סדורים לפגישות עבודה של הצוות, ועד יולי 2017, ועדת ההיגוי לנושא תיק חקירה דיגיטלי לא התכנסה.

באוגוסט 2016 כתב פרקליט המדינה לסגן המפכ"ל על הקשיים שבהם נתון הפרויקט והדגיש את החשיבות בקיום מפגשים תדירים של צוות האפיון אחת לחודש ובהתכנסות ועדת ההיגוי בתדירות של אחת לשלושה חודשים לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות ולמשטרה כי תפקידה של ועדת ההיגוי לפקח על אופן ניהולו של פרויקט תיק חקירה דיגיטלי ולהכריע בסוגיות השנויות במחלוקת בקרב חברי צוות האפיון. על הוועדה להתכנס באופן סדיר על מנת למלא את תפקידה, בייחוד לנוכח העובדה שמדובר בפרויקט מורכב הדורש ניהול ותכנון קפדניים, מעקב אחר לוחות זמנים ויכולת הכרעה.

ואכן, רק בינואר 2017 החל צוות האפיון לעבוד בצורה סדורה, אחת לחודש. אי-קידומה של פעולת אפיון סדורה עד שנת 2017 הביא לעיכוב של שנים רבות ביישום הממשק בין הפרקליטות למשטרה.

ד. בספטמבר 2016 הנחה מפכ"ל המשטרה את הסמפכ"ל, את ראש מינהל טכנולוגיות במשטרת ישראל (להלן - מנ"ט) ואת ראש אח"ם לסיים בתוך שנה את תוכנית "ענן אכיפה/תיק חקירה דיגיטלי".

נמצא כי הנחיית המפכ"ל לא יושמה.

4. בדצמבר 2016 הוקם "פורום עדכון הדדי משרדי משפטים - ביטחון פנים", בעקבות סיכום בין שרת המשפטים לשר לביטחון הפנים בדבר הקמת צוות שיתכנס תדיר לדון בנושאים המשותפים לתחומי אחריותם. הפורום הקים צוות עבודה שיעסוק בתשתיות ויבחן חלופות להקמת ממשקים טכנולוגיים בין-משרדיים וידון ב"ענן אכיפה", באופן קידוד עבירות, במערכת נפגעי עבירה, בממשק בנושא חילוטים ובממשקים בין השב"ס לפרקליטות.

5. גם בשנת 2017, במהלך העבודה המשותפת, שבו ועלו קשיים במימוש הפרויקט. בפגישת עבודה ממאי 2017 הודיעה המשטרה כי היא משדרגת את מערכת פל"א ועקב כך תשוב ותידחה השלמתו של ממשק תיק החקירה הדיגיטלי עד ליולי 2018.

יצוין כי נציגי תחום המחשוב במשטרה הסתייגו מתאריך יעד זה והדגישו את המורכבות הטכנולוגית של העברת חלק מהמסמכים והנתונים לפורמט דיגיטלי.

באפריל 2017 כתב מנהל תחום תקשוב ביחידת הניהול לראש אח"ם כי "קיים פער גדול בין הקונספט המבורך של 'תיק חקירה דיגיטלי'... לבין סטאטוס מימושו בפועל... חלק משמעותי מפרויקט תיק חקירה דיגיטלי נמצא למעשה בשלב של אפיון ראשוני בלבד... מדובר בשלב זה ברעיונות בלבד, קונספט, אבטיפוס לכל היותר. כעת נדרש לבצע אפיון מפורט שלהם. אפיון מפורט שכזה אינו הליך של מה בכך ובד"כ עולים במסגרתו צרכים אחרים ונוספים, אילוצים ומגבלות... כל זאת מבלי שנאמרה מילה אחת על יתרת שלבי הפרויקט- פיתוח, בדיקות ותיקונים... תוך סנכרון מלא בין שני גופים- ומבלי שלקחנו בחשבון השהיות ועיכובים כתוצאה מבלתי"מים... מימוש של תיק החקירה הדיגיטלי המלא יחייב ריכוז מאמץ לא רק של אח"מ, פרקליטות ואגף מערכות מידע במשרד, אלא גם ואולי בראש ובראשונה - של מנ"ט, זאת במונחים של קיצור לוחות זמנים, השקעת משאבים משמעותית, תיעדוף על פני פרויקטים אחרים וכיוב'. בהינתן תחילת פעילות אפיון מפורט ופיתוח החל מאפריל 2018 בלבד, נראה כי תיק חקירה דיגיטלי מלא לא יושלם בלוחות זמנים סבירים".

בתשובת הפרקליטות והאגף למערכות מידע למשרד מבקר המדינה נכתב כי לוחות הזמנים של הפרויקט נגזרים רובם ככולם מאילוצי המשטרה ומהמשאבים שהיא מוכנה להשקיע בפרויקט, ויש לצפות לכך שמימוש הפרויקט יחייב ביצוע מהלכי הטמעה ארציים מורכבים ביותר, הן בתחנות המשטרה הן במחוזות הפרקליטות.

על אף מאמצי משרד המשפטים לאורך השנים, גם ביולי 2018 - המועד החדש שקבעה המשטרה להשלמת תיק החקירה הדיגיטלי - כמעט לא הושגה התקדמות ביצירת הממשקים האלקטרוניים בין הפרקליטות ובין המשטרה.

משטרת ישראל כתבה בתשובתה כי היא רואה בפרויקט תיק חקירה דיגיטלי "מגה פרויקט" והיא משקיעה בו משאבים רבים; שמידת מורכבותו הרבה התגלתה רק במהלך קידומו: האינטגרציה עם גורמי האכיפה האחרים מציבה קושי לאינטגרציה הפנים ארגונית במשטרה, ועבודת המשטרה בסביבה מסווגת עם חומרים רגישים אף היא יוצרת מורכבות. היותו של הפרויקט דינמי ונתון לשינויים תכופים בהתאם להתפתחות טכנולוגית, וכן הדינמיקה של שינויי החקיקה והרגולציה תוך כדי ניהול הפרויקט, מייצרים עיכובים משמעותיים

על מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה לתת עדיפות לפרויקט של יצירת תיק חקירה דיגיטלי ולקדם את השלמתו בהקדם

וגוררים הוצאות חדשות. נוסף על כך, הפרויקט מורכב מפרויקטים משניים, שלכל אחד מהם צרכים בפיתוח, בבניית תשתיות טכנולוגיות ובבניית קונסטרוקציה משפטית לכל פעולה טכנולוגית שמבוצעת. מדובר בפרויקט מהפכני שמשמעותו מעבר מלא לסביבת עבודה דיגיטלית נטולת נייר, דבר המצריך שינוי ארגוני ברבדים רבים, שינוי שאינו מידי שכן לימוד חוקרי משטרה לעבוד באופן דיגיטלי אינו פשוט ומחייב הטמעה ממושכת. המשטרה הוסיפה כי בניית ממשק אינו פרויקט חד-פעמי, וכי מדובר בתחום פעולה ארגוני שלעולם איננו מסתיים. המשטרה העריכה כי נכון לאוגוסט 2018 כ-80% מחומרי החקירה מועברים לפרקליטות באמצעות הממשק הממוחשב.

יצוין כי עמדתה של הפרקליטות היא שלא ניתן לעבור מתיק פיזי לתיק דיגיטלי כל עוד לא מועברים כל החומרים באופן דיגיטלי, וכי כיום חומרי החקירה נסרקים ולא מועברים באופן דיגיטלי כמתוכנן.

עוד ציינה המשטרה בתשובתה כי על מנת לעמוד בלוחות זמנים קרובים רצוי היה לבנות צוות ייעודי במשטרה ובפרקליטות שיעסוק בפרויקט הזה בלבד עד לסיומו, ברם בשל היעדר משאבים וקיצוץ תקציבי, הדבר אינו אפשרי. כל שינוי במערכות מחייב תשומות גדולות, אך זה איננו הפרויקט היחיד במשטרת ישראל החיוני לתפקודה, ואין היא יכולה להשקיע בו משאבים בלתי מוגבלים.

באוקטובר 2018, יותר מ-15 שנים לאחר ייזום הממשקים הממוחשבים בין גורמי האכיפה השונים, השלב הראשון בהם - שימוש בתיק החקירה הדיגיטלי, עדיין נמצא בשלבים מוקדמים. במשך השנים לא גובשה תוכנית יישום מקצועית של פרויקט הממשק הממוחשב בין הפרקליטות למשטרה הכוללת תכולות ולוחות זמנים; סוגיות יסוד הנוגעות לנושא עדיין שנויות במחלוקת זה שנים וטרם הוכרעו. החסמים ביישום פרויקט הממשק לא הוצגו לפני השר לביטחון הפנים ושרת המשפטים.

לנוכח העובדה שעבר זמן רב מאז זוהה הצורך בממשק ממחשב בין המשטרה לבין הפרקליטות, ולנוכח ההתקדמות המועטה שחלה בנושא, הן נדרשות לרכז מאמץ ומשאבים ארגוניים כדי להביא להשלמתו המלאה בלא דיחוי של תיק חקירה דיגיטלי. לצורך כך על מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה לתת עדיפות לפרויקט של יצירת תיק חקירה דיגיטלי ולקדם את השלמתו בהקדם, ואם הדבר נדרש, עליהם לשתף בנושא גם את השר לביטחון הפנים ואת שרת המשפטים.

ממשק ממחשב עם הנהלת בתי המשפט

1. הפרקליטות מקיימת קשרי עבודה שוטפים עם הב"ה במהלך ניהול הליכים משפטיים פליליים, אזרחיים ומינהליים. הצורך בממשק ממחשב בין הפרקליטות להב"ה עלה כבר בשנת 2003, במסמך אפיון הממשקים בין

גורמי אכיפת החוק. בשנת 2006, במסגרת הליך האפיון של מערכת תנופ"ה, הפרקליטות תעדפה את מימוש הממשק עם הב"ה בעדיפות עליונה. באותה השנה התקיימו מגעים בין הפרקליטות להב"ה ובישיבה בנושא ממשקים מאוקטובר 2006 עלה כי ניתן עקרונית לממש את הממשק; אולם, בין היתר, נדרשה הב"ה לקבל החלטה ניהולית בנוגע להקצאת משאבים להתאמות ולפיתוח, והיא נדרשה לקבוע סדרי עדיפויות בעניין.

2. בשנת 2011 השתתפו נציגי הב"ה במפגש ההתנעה של תוכנית "ענן אכיפה" בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים דאז, ובמהלך שנת 2012 ביקש מנהל האגף למערכות מידע לקדם את התוכנית מול הב"ה. בשנת 2013 שמה לה הפרקליטות מטרה להקים ממשק ממוחשב בין תנופ"ה ובין מערכת המחשוב של הב"ה "נט-המשפט" (לניהול תיקים משפטיים בבתי המשפט) בתוך תשעה חודשים.

3. בשנת 2014 פעל צוות מחשוב בין-משרדי בהשתתפות נציגים של הב"ה, הפרקליטות, הסגוריה הציבורית, המשטרה והשב"ס, שמטרתו למפות ממשקים ממוחשבים ביניהם. במפגשים שקיים הצוות בשנת 2014 הועלה הצורך שכל הגורמים השותפים יקדמו ממשק מחשובי. כל אחד מהגורמים הללו ציין את רצונו בממשק ממוחשב עם הב"ה. במפגש סוכם כי מנהל הב"ה יבחן פתרון של ועדה משולבת שתממן את העבודה לממשק המחשובי בין הגופים.

4. בנובמבר 2015, במסגרת הפקת לקחים מהעלייה לאוויר של מערכת תנופ"ה במחוז דרום (אזרחי), הדגישה פרקליטת המחוז את הבעיות שהיו אמורות להיפתר עם יצירת ממשק בין מערכת תנופ"ה ונט-המשפט והדגישה את הצורך בממשק זה. בפברואר 2017 הלינה פרקליטת מחוז מרכז (אזרחי) כי ממשקי העבודה שפועלים כיום בין תנופ"ה לנט-המשפט גורמים למדינה בזבז משאבים קיצוני, מטילים נטל כבד על המזכירות ופותרים פתח לתקלות. היא הציעה שהפרקליטות תיזום פגישה בדרג בכיר בנושא זה בשיתוף נציגי מנכ"לית משרד המשפטים ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר כדי להיחלץ מהמבוי הסתום.

5. באוקטובר 2016 התקיים דיון בין נציגי הב"ה, הפרקליטות והאגף למערכות מידע בנושא ממשקים ממוחשבים בין משרד המשפטים להב"ה, ובמסגרתו נדונו גם היבטים של ממשקים ממוחשבים בין הב"ה לפרקליטות.

6. באוקטובר 2017 השיבה הב"ה לפניית הביקורת בנושא כי אומנם לפי הסיכום עם מנכ"לית משרד המשפטים הוקם צוות משותף בנושא ממשקי מחשוב של הב"ה עם משרד המשפטים, אולם "באף אחד מהדיונים לא עלה נושא ממשק ממוחשב בין מערכת תנופ"ה למערכת "נט המשפט", ואך ביום 16.07.2017, במסגרת פגישה שהתקיימה אצל פרקליט המדינה, הועלה נושא זה באופן ראשוני ואגבי. בנוגע לתוכנית "ענן אכיפה" ציינה הב"ה כי "הוקם צוות בין משרד המשפטים למשטרת ישראל. הנהלת בתי המשפט אינה שותפה לצוות זה"⁷⁸.

78 בדצמבר 2017 החליט משרד המשפטים להקים פורום משותף נוסף של המשרד עם הב"ה.

בתשובתה של ה"ה" מנובמבר 2018 נכתב כי במהלך חודשים יוני ויולי 2018 התקיימו שתי ישיבות של הצוות המחשובי הבין-משרדי האמור, ובעקבותיהן הוחלט לבחון את האפשרות ליישם ולפתח ממשקים שחלקם כבר פותחו אולם טרם הופעלו "נוכח העובדה שמשרד המשפטים נדרש לבחון את המשמעויות הנגזרות". כך למשל, קיים ממשק דיונים פעיל שנועד להמציא זימונים לדיונים בצורה מרוכזת אך הפרקליטות עדיין לא משתמשת בו. כמו כן קיים ממשק החלטות שמטרתו לאפשר המצאה של החלטות בתיקים באמצעות ממשק. בשני המקרים משרד המשפטים הוא שמבקש לבחון את משמעות ביצוע ההמצאה של זימון או החלטה באמצעות הממשק ובלא המצאה פיזית בדואר. ממשקים נוספים, כמו ממשק פתיחת תיק בנט-המשפט, מקודמים ומתוכננים לביצוע במהלך 2019.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי הצורך בפיתוח ממשק ממוחשב בינה ובין הפרקליטות עלה כבר בשנת 2003 ושב ועלה לאורך השנים. אף שניתנה עדיפות גבוהה לפיתוח ממשק זה במסגרת אפיון מערכת תנופ"ה בשנת 2005, במועד סיום הביקורת טרם החל הליך הפיתוח. גם הניסיון לקדם את הממשק במסגרת תוכנית ענן אכיפה לא צלח.

במהלך השנים הפרקליטות והב"ה התקשו לגשר על נקודות המחלוקת ועל פערים מקצועיים ביניהן שנסבו סביב כמה נושאים ובהם: אפשרות השימוש בחתימה דיגיטלית; האחריות להזנת החלטות בית משפט למערכת ממוחשבת באופן אחיד; האחריות לקידוד מידע מהחלטות בית המשפט ולהזנתו למערכת המחשוב לצורך דיווח במערכת נפגעי עבירה.

אבני הנגף שעלולות לפגוע ביישום תוכנית ענן אכיפה בכלל ובפיתוח ממשק בין מערכת תנופ"ה לנט- המשפט בפרט, מהותיות ומקצועיות. חילוקי הדעות המונעים את ביצוע הממשק בין תנופ"ה לנט-המשפט עניינם מחלוקות משפטיות הנוגעות לתחומי האחריות של גורמי אכיפת החוק ולחלוקת התפקידים ביניהם.

בתשובתה של ה"ה" מנובמבר 2018 נכתב כי מתווה שיתוף הפעולה בינה לבין משרד המשפטים תוקף על ידי מנהל ה"ה" ומנכ"לית משרד המשפטים בשים לב לכמה כללים שמספיעים על אפשרויות שיתוף הפעולה: (א) עקרון הפרדת הרשויות; (ב) העיקרון שעל פיו מלאכתו של השופט תמה עם מתן פסק הדין; (ג) העובדה שמדינת ישראל, המיוצגת על ידי הפרקליטות, היא בעלת דין בתיקים המנוהלים בבתי המשפט.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע ציינו בתשובתם שאין ממשק בין תנופ"ה למערכת נט-המשפט עקב התנגדות מתמשכת של ה"ה" לכך.



על פרקליט המדינה
ומנהל בתי המשפט
לדון בחילוקי הדעות
ביניהם ולחתור
להסכמות ארגוניות
ומשפטיות שיאפשרו
את פיתוח הכלי
המחשובי הנחוץ
לשיפור עבודת גופי
האכיפה

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה ולפרקליטות כי הטמעתן של מערכות מידע והמעבר לממשקי עבודה ממוחשבים מחייבים גיבוש הסכמות ארגוניות בנוגע לתהליכי עבודה ולחלוקת האחריות ביניהן. על פרקליט המדינה ומנהל בתי המשפט לדון בחילוקי הדעות ביניהם ולחתור להסכמות ארגוניות ומשפטיות שיאפשרו את פיתוח הכלי המחשובי הנחוץ לשיפור עבודת גופי האכיפה. אם לא יעלה בידם להגיע להסכמות עליהם לפנות לגורם שמוסמך להכריע בכל אחת מהמחלוקות.

ממשק ממוחשב עם שירות בתי הסוהר

לשב"ס קשרי עבודה קבועים עם גורמי אכיפת החוק, לרבות הפרקליטות. בשלושה נושאים עיקריים חשוב לקיים ממשק מחשובי בין שב"ס ובין גורמי אכיפת החוק: בנושא העברת תיק אסיר שהפרקליטות קובעת בו את עמדתה בעניין בקשות ועתירות של האסיר ונכללים בו פרטים על זימון האסיר לדיוני הכנה לעדות; בנושא ועדות השחרורים יש להעביר באמצעות הממשק מידע על מועדי דיונים, חוות דעת לוועדה ומסמכים רלוונטיים נוספים; בנושא איזוק אלקטרוני, חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, מחייב היערכות של הפרקליטות לקבלת החלטות ופניות בלוחות זמנים קצרים ויכולת תגובה מהירה, וממשק ממוחשב יסייע בשיפור יכולת הטיפול והתגובה.

המגעים בין שב"ס לפרקליטות בנוגע למחשוב הממשק ביניהם החלו בדצמבר 2009 ונמשכו במסגרת תוכנית "ענן אכיפה" שהחל בשנת 2011. אחת החלופות שנשקלו במקום ממשק ממוחשב ישיר הוא "ממשק כספות", המשמש מעין ערוץ דיגיטלי מאובטח לצורך העברה מסודרת ומהירה של קבצים בין שני הגופים. הקמת ממשק כספות תוכנן לביצוע בתחילת שנת 2015, והדבר חייב הגדרה מראש של תהליכי עבודה לצורך ניתוב החומר ששב"ס מעבירה לפרקליטות.

נמצא כי הממשק הממוחשב בין הפרקליטות לשב"ס לא הוקם בשום נושא מן הנושאים האמורים, למעט "ממשק הכספות", אשר נכון לאוקטובר 2018 טרם הפך למבצעי ומצוי בהליכי בדיקות.

ממשקים עם גורמים נוספים

מערכת תנופ"ה יועדה לאפשר ממשקי עבודה דיגיטליים עם גורמים נוספים, ובהם: רשות המיסים; הרשות לניירות ערך; יחידות במשרד המשפטים כמו רשם החברות, רשם העמותות, הרשות לאיסור הלבנת הון, מחלקת ייעוץ וחקיקה והסיוע המשפטי; משרד האוצר; נציבות שירות המדינה; יועצים משפטיים במשרדי ממשלה; רשות הרישוי; לשכת עורכי הדין; רשות הדואר; מינהל מקרקעי ישראל.

נמצא כי מרבית הממשקים בין מערכת תנופ"ה ובין מערכות המידע של גופים אלה לא הוקמו וכי הפרקליטות לא דנה כלל עם רובם כדי לקדם⁷⁹.

הפרקליטות והאגף למערכות מידע ציינו בתשובתם כי קיימים מספר ממשקים: עם מרשם האוכלוסין של משרד הפנים; עם המערכת לנפגעי עבירה; עם מערכת המרכז לגביית קנסות; עם הכספת האלקטרונית; עם הרשות לניירות ערך; עם רשות מקרקעי ישראל. עוד צוין כי אכן קיימים קשיים ברתמתם של גופי מערכות אכיפת החוק בישראל ליצירת ממשקים ממוחשבים ביניהם, וכי עם התקדמות פרויקט תנופ"ה, ונוכח הקשיים האלו, "הוחלט להשקיע בקידום צרכי המערכת בתוך הפרקליטות ותיעדופם על פני צרכי התממשקות עם גופים חיצוניים". עוד הם ציינו בתשובתם כי הקמת ממשק ממוחשב עם הרשות לאיסור הלבנת הון מיועד לפיתוח בשנת 2019, וממשקים עם רשם החברות ועם רשם העמותות היו מיועדים לפיתוח במסגרת מערכת תנופ"ה אזרחי, אולם הם הופסקו בשל עיצומי הפרקליטים.

בתשובת הנהלת משרד המשפטים נכתב כי קיימים ממשקים ממוחשבים רבים שטרם הוקמו והיא מכירה בכך שנושא זה לא התקדם בלוח הזמנים הרצוי. לפיכך, הוחלט כי תיבחן האפשרות למיסוד תוכניות עבודה משותפות עם הב"ה ועם המשרד לביטחון פנים בנושא ממשקים טכנולוגיים, אשר יכללו לוחות זמנים ומשימות מוגדרות ויאושרו בדרגים הרלוונטיים לקבלת החלטות בגופים המדוברים.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא מקדמת ממשקים מול שב"ס והב"ה אולם חלקם אינם מתקדמים, וכי תנאי ליצירת ממשקים בין גורמי האכיפה הוא אחידות במספור התיק כמו גם עבודה בקובץ חקיקה אחיד. עוד ציינה כי ענן אכיפה הוא פרויקט בין-משרדי טכנולוגי, וכי יש חשיבות לדיאלוג טכני אחיד בין גורמי האכיפה, דבר שיקדם את הקמת ענן אכיפה, שמחייב את כל השותפים בהליך הפלילי ליטול בו חלק ולקבל אחריות עליו. על כן נכון והיה מוקם צוות ניהולי בין משרדי שזהו ייעודו, מאחר ומדובר בפרויקט. אם יוחלט על הקמת צוות בין-משרדי המשטרה תשמח להשתתף בו חלק ולתרום למאמץ המשותף.



פרק זה מלמד שאחד היעדים החשובים ביותר של מערכת תנופ"ה - יצירת ממשקי עבודה ממוחשבים עם מערכות המידע של גורמי אכיפת החוק, צורך שעלה לראשונה כבר בשנת 2003 - כמעט שאינו מקודם זה שנים. הגורם העיקרי לכך הוא מחלוקות הדורשות הכרעה ונוגעות לשינויים שכל אחד מגופי אכיפת החוק נדרש לבצע בתהליכי העבודה שלו ובחלוקת תחומי האחריות והסמכויות ביניהם.



לא ניתן להשלים עם
כך שחילוקי דעות בין
גורמי אכיפת החוק
ואי-הסכמות בנוגע
לתהליכי העבודה
מונעים את הקמת
הממשקים
הממוחשבים.
התבצרותו של כל צד
בעמדתו משמרת
תהליכי עבודה
מיושנים

לא ניתן להשלים עם כך שחילוקי דעות בין גורמי אכיפת החוק ואי-הסכמות בנוגע לתהליכי העבודה השונים מונעים את הקמת הממשקים הממוחשבים. התבצרותו של כל צד בעמדתו משמרת תהליכי עבודה מיושנים הנהוגים אצלו ומסכלת כל מאמץ לקדם ממשק עבודה ממוחשב המתאים לתקופתנו - עידן טכנולוגיית המידע, ואף אינו עולה בקנה אחד עם מטרות-העל אשר בתוכנית האסטרטגית של רשות התקשוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לכל גורמי אכיפת החוק כי הטמעתם של תהליכי עבודה ממוחשבים מחייבת גיבוש תהליכי עבודה מוסכמים וברורים. עליהם להגיע לפתרון מוסכם בעניין המחלוקות ביניהם, ובמקרה הצורך אף להביאם להכרעת המנכ"לים או שרת המשפטים והשר לביטחון פנים הממונים על משטרת ישראל, על הפרקליטות, על הב"ה ועל השב"ס. עליהם לבחון בין היתר אם נדרשת החלטת ממשלה שתסדיר את שיתוף הפעולה בין גורמי אכיפת החוק, וככל שנדרש ינחו אותם להקים צוות בין-משרדי ייעודי.

סיכום

מערכת תנופ"ה הביאה לשינויים בתהליכי עבודת המזכירות ביחידות שהיא עלתה בהן לאוויר, תרמה לקידום האחידות בדפוסי העבודה של הפרקליטים ואיפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים. ואולם, בסוף שנת 2018, שנים לאחר שהוחל בביצוע פרויקט תנופ"ה, רק חלק מהפרויקט הסתיים וחלק ניכר ממנו לא מומש. הדוח מציג שורה של ליקויים יסודיים בניהול הפרויקט שגרמו לתוצאה האמורה ובהם: הפרויקט חדל להתנהל על פי נוהל מפת"ח; האגף למערכות מידע לא גיבש תוכנית רב-שנתית לפרויקט; למשרד המשפטים אין אומדן רב-שנתי מלא ומעודכן של העלויות הצפויות עד להשלמתו של הפרויקט, הטמעתו, תפעולו ואחזקתו; אין לפרויקט לוח זמנים רב-שנתי עם אבני דרך עד לסיומו ולא מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגת מטרותיו. המשותף להרבה מהליקויים הוא היעדר ניהול היבטים אלו במישור הפרויקטלי. משנת 2008 מערכת תנופ"ה אינה מנוהלת כפרויקט אחוד, ולכן אי אפשר לעקוב אחר מימוש כל תכולת הפרויקט ולא לבצע בקרה בנושא.

ממצאי דוח זה מחייבים פעולה תכליתית, החלטית וממוקדת לתיקון הליקויים כדי לשפר את ניהול השלבים הבאים בפרויקט ולהבטיח שהמשך היישום של הפרויקט בשנים הבאות יעלה בקנה אחד עם התוכניות והתכולות שאושרו, וכדי להתאים את האופן בו מנהלים תיקים משפטיים בישראל לעידן המידע הממוחשב. לתיקון הליקויים נודעת חשיבות גם מאחר שבשנים הקרובות ימשיך משרד המשפטים לנהל פרויקטים מורכבים לפיתוח מערכות מחשוב.

היבטים רבים בחייהם של אזרחי המדינה מושפעים מיכולתן של הרשויות לפעול בשיתוף פעולה. אחד התחומים שבהם מתבטא הדבר הוא יצירת ממשקים ממוחשבים בין גורמי אכיפת החוק. דבר זה טומן בחובו פוטנציאל לעיצוב תהליכי עבודה רוחביים, לשיפור הליכי אכיפת החוק, לקיצור זמן הימשכותם, לשיפור שירותי המשפט לציבור ולשיפור השמירה על זכויות האדם בהליכים אלו. על גורמי אכיפת החוק לשלב בין האינטרס הציבורי לבין צורכי הארגון שהם מייצגים, ועליהם להפעיל את הכלים העומדים לרשותם כדי לקדם צרכים אלה, ובעת הצורך להביא את המחלוקות ביניהם להכרעת השרים הממונים עליהם.