

## משרד המשפטים

### פעולות הביקורת

בהנהלת בתי המשפט, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובכמה בתי משפט נעשתה ביקורת בנושא פיתוח מערכת ממוחשבת המבוססת על הרעיון של תיק אלקטרוני - "בית משפט ללא נייר". נבדקו בעיקר ייזום המערכת ואפיונה, ההתקשרות לפיתוחה, התשלומים לחברות שעסקו בפרויקט, ביצוע מבחני קבלה למערכת, הטמעתה, תפעולה ותחזוקתה.

### הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט

#### תקציר

מחשוב בתי המשפט נחשב פרויקט הדגל של הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה), הן בשל השינוי היסודי בעבודת הארגון הכרוך בו והן בשל היקפו הכלכלי והטכנולוגי. סיום הפיתוח והטמעת המערכת יביאו לשינוי בדפוסי העבודה בבתי המשפט ולייעול תהליכיה. מערכת בתי המשפט של ישראל כוללת בין היתר את: בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום, בתי דין לתעבורה, בתי משפט לענייני משפחה, בתי משפט לנוער ובתי הדין לעבודה (להלן - בתי המשפט). בתי המשפט פרושים ברחבי המדינה, הם מאורגנים בשישה מחוזות ועוסקים בכמיליון תיקים בשנה. מערכת בתי המשפט מנוהלת על ידי הב"ה, אשר אמורה לפקח על פעילותם התקינה.

תהליך המחשוב של מערכת בתי המשפט החל בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, אך המערכות שמוחשבו לא היו מקושרות ביניהן. אף שכבר בסוף שנות התשעים החליטה הב"ה לפתח מערכת מידע חדשה המבוססת על רעיון התיק האלקטרוני - "בית משפט ללא נייר", רק בשנת 2003 היא החלה לפתח את המערכת החדשה (להלן - המערכת או הפרויקט או נט-המשפט). הפרויקט פותח על ידי חברה א', הספק הראשי, עם שותפיה חברות ב' ו-ג'. הפרויקט תוכנן להסתיים בפברואר 2006, אך עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, יותר משלוש שנים וחצי לאחר מועד הסיום המתוכנן, הוא טרם הגיע לסיומו, והטמעתו בבתי המשפט עדיין נמשכת. עד ספטמבר 2009 הופעל הפרויקט בכ-60% מבתי המשפט, והושקעו בו כ-358 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), כולל עלויות תפעול ותחזוקה.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט מחשוב בתי המשפט. נבדקו בעיקר: ייזום המערכת ואפיונה; ההתקשרות לפיתוח המערכת; התשלומים לחברות; ביצוע מבחני קבלה למערכת; תפעולה ותחזוקתה; קשיים בהטמעתה; סדרי ניהול הפרויקט; ואבטחת מידע. הביקורת נעשתה בהב"ה ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל), בדיקות השלמה נעשו בבתי המשפט.

## עיקרי הממצאים

1. פגמים בהיערכות לפרויקט ובהתקשרות עם הספקים: הב"ה לא פעלה בפיתוח המערכת לפי הנוהל המחייב לפיתוח מערכות מידע במשרדי ממשלה - נוהל מפת"ח<sup>1</sup>; ההתקשרות לניהול הפרויקט נעשתה בפטור ממכרז בנימוק שמדובר באיחוד מערכות קיימות, אולם בסופו של דבר התוצר היה פרויקט פיתוח חדש, ולכן כשהתברר שמדובר במערכת חדשה מן הראוי היה לצאת במכרז פומבי לפיתוח המערכת, כמתחייב מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ומתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; ההסכם לפיתוח המערכת נחתם על ידי הב"ה בדיעבד מבלי שאופיינה המערכת, ולפיכך לא היה לספק וללקוח בסיס משותף לפיתוח, ולכן לא היה אפשר לעשות בקרה ראויה בהיעדר מדדים ותכולות עבודה<sup>2</sup>. אין להב"ה אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו.

2. היעדר תמריץ לספקים לעמוד בלוחות הזמנים של הפרויקט: על פי ההסכם, הפרויקט היה אמור להימשך 38 חודשים ולהסתיים בפברואר 2006, אך עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2009 הוא טרם הסתיים (איחור של יותר משלוש שנים וחצי). לספק שולמה מדי חודש בחודשו 90% מהתמורה שהיה אמור לקבל באותו חודש, בלא כל התניה לעמידה באבני דרך; כך לא היה לו תמריץ לעמוד בהתחייבויותיו מבחינת לוחות זמנים ותכולות עבודה, ואכן הוא לא עמד בהן.

3. היעדר בחינות קבלה מצד הב"ה: הב"ה קיבלה את המערכת בניגוד לנוהל מפת"ח מבלי שביצעה בחינות קבלה מטעמה והסתפקה בבחינות המסירה שביצע הספק. כתוצאה מכך נוצרה אפשרות שהמערכת שהותקנה תכלול בעיות שיגרמו לתקלות, כפי שאכן קרה. התקלות במערכת הן תקלות אפיון, תקלות מערכת, תקלות בביצוע ואטיות. ריבוי התקלות השפיעו על פעולת המערכת וגרמו לחוסר שביעות רצון המשתמשים. אף שהב"ה ידעה מלכתחילה שהטמעת המערכת היא שלב מכריע בקליטתה, היא נטלה על עצמה את התפקיד להטמיעה ובכך חלקה עם הספק את האחריות למידת הצלחה של קליטת המערכת.

4. פגמים בניהול הפרויקט: את הפרויקט ניהל צוות יועצים של הב"ה בלי ליבה ניהולית של עובדי מדינה המייצגים את האינטרס הציבורי. כמו כן לא בוצעו

1 נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת לניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו.  
2 מסמך תכולות עבודה - מסמך חוזי המגדיר אחריות, שיטת מעקב ופיקוח, לוח זמנים, אבני דרך, נוהל שינויים והתחייבויות, תכולת הציוד והשירותים ונושאים נוספים שהספק אחראי להם במסגרת הפרויקט.

המלצות של ועדות שמונו על ידי ה"ה והחשכ"ל לבחון את התקדמות הפרויקט. לדוגמה, על אף שאחת הוועדות המליצה לפרסם מכרז בנושא תפעול ותחזוקה של המערכת עוד ב-2006, עד ספטמבר 2009 לא פרסמה ה"ה מכרז בנושא.

## סיכום והמלצות

פרויקט מחשוב בתי המשפט הינו פרויקט דגל של ה"ה הן לאור השינוי הטכנולוגי שמגלמת המערכת שפותחה והן בשל השינוי הארגוני שרוך בקליטתה, המשפיע על כלל הארגון. סיום פיתוחה של המערכת, פרישתה, הטמעתה וייצובה עשוי להביא לשינוי בדפוסי ושיטות העבודה בבתי המשפט, לתפישה חדשנית ומודרנית ולייעול התהליכים בבתי המשפט.

הביקורת העלתה שניהול הפרויקט לוקה בליקויים מהם חמורים, ובכללם: פיתוח המערכת נעשה שלא על פי נוהל מפת"ח; הפיתוח החל מבלי שהיה אפיון למערכת; לא נקבעו תכניות עבודה מפורטות מתוחמות בלוחות זמנים מחייבים ומה שנקבע שונה תכופות; לא נקבעו תקנות תקציביות נפרדות לפיתוח ולתחזוקה; לא נעשה אומדן רב-שנתי של עלויות; אין אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו; הפרויקט נוהל על ידי יועצים מבלי שהייתה ליבה ניהולית של עובדי מדינה; ה"ה קיבלה את המערכת מבלי שביצעה בחינות קבלה מטעמה והסתפקה בבחינות המסירה שביצע הספק; במועד ביצוע הניסוי הראשוני (פיילוט) של המערכת לא עמדו הספקיות בדרישות החוזיות למסירת המערכת, שכן המערכת לא עמדה בקריטריונים שנקבעו במסמך תכולת העבודה, למשל אפס תקלות חמורות. ריבוי התקלות - כמו אי-יציבות, מהירות תגובה אטית, אמינות נמוכה ואי-טיפול בתקלות השפיעו על פעולת המערכת, עד כדי חוסר שביעות רצון של המשתמשים מהמערכת.

פיתוח מערכת מידע הוא תהליך מורכב הלוקה לעיתים באי-עמידה ביעדים ובחריגה מלוחות זמנים ומעלויות. כדי להימנע מכך עד כמה שניתן גובש נוהל מפת"ח שהממשלה אימצה כנוהל מסגרת מחייב לניהול מערכות המחשב שלה הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו. הנוהל מפרט כיצד לנהל, לפתח ולתחזק מערכת ממוחשבת, ומטרתו בין היתר למנוע את הליקויים שפורטו לעיל, דבר שכאמור לא נעשה ומכך על ה"ה להסיק מסקנות ולקחים.

לתיקון המצב על ה"ה לנקוט בצעדים הבאים: לסיים את פיתוחה של המערכת; פרישת המערכת בכל בתי המשפט; לייצב אותה ולתקן את התקלות הפוגעות בתפקודה ובאמינותה; להוציא מכרז לתפעול ותחזוקת המערכת; ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לסיום הטמעתה. כמו כן על החשב הכללי ונציבות שירות המדינה לסיים את עבודת הצוות לבחינת תקנון תפקידי הליבה בתחום המחשוב בשירות המדינה ולאייש תפקידים אלה ביחידות המחשב על ידי עובדי מדינה שייצגו באופן מובהק את האינטרס הציבורי.



## מבוא

1. מערכת בתי המשפט של ישראל כוללת בין היתר את: בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום, בתי הדין לתעבורה, בתי משפט לענייני משפחה, בתי משפט לנוער ובתי הדין לעבודה (להלן - בתי המשפט). בתי המשפט פרושים ברחבי המדינה, מאורגנים בשישה מחוזות ומטפלים בכמיליון תיקים בשנה. מערכת בתי המשפט מנוהלת על ידי הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה), אשר אמורה לפקח על פעילותם התקינה. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים החל תהליך מחשוב של מערכת בתי המשפט. תהליך המחשוב כלל בתחילה רק את המזכירות של בתי המשפט, ולא נדרש למתרחש באולמות המשפט. במשך התהליך הוכנסו גם מעבדי תמלילים לאולמות המשפט, והחלו לרשום בהם פרוטוקולים ממוחשבים, אך המערכות לא היו מקושרות ביניהן, ולאחר דיון באולם המשפט היה צורך להקליד את ההתרחש בו למערכת המזכירות. בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים הוכנסו לאולמות המשפט תכנות חדשות, כגון "מחוזי 2000" ו"מערכת לניתוב תיקים"

בסוף שנות התשעים החליטה הב"ה לפתח מערכת חדשה המבוססת על רעיון "התיק האלקטרוני - בית משפט ללא נייר", אך רק בשנת 2003 היא החלה לפתח אותה (להלן - המערכת או הפרויקט או נט-המשפט). יתרונות התיק האלקטרוני הוגדרו על ידי מנהל הב"ה דאז, השופט דן ארבל, בין היתר כך: (א) מספר רב של אנשים יוכלו לעיין בה בעת בתיק אחד, כך שלא יקרה עוד שאדם מבקש לעיין בתיק ונענה בשלילה משום שהתיק בלשכת השופט או אבד; (ב) הצדדים ועורכי הדין יוכלו לבצע פעולות בתיק (למשל הגשת מסמכים) על ידי תקשורת מחשבים בלי להטריח את עצמם לבית המשפט; (ג) את תיק הנייר אפשר לשנות ולשכש, אפשר לחבל בו, להוציא ממנו מסמכים וכדומה, ואילו בתיק האלקטרוני לא יוכלו לבצע שינויים אלא מי שהורשו לעשות כן. לצורך זה ייעשה שימוש בשיטת החתימה האלקטרונית<sup>3</sup>; (ד) מסמכים שיוגשו ייסרקו בסורק אופטי ויוכנסו למערכת קבצים; (ה) כל התשלומים יבוצעו ברשת, כך בעלי הדין ונציגיהם לא יזדקקו עוד לאמצעי תשלום אחרים ולהיטלטלות לבית המשפט; (ו) ייעלמו ערמות התיקים המובאות לשופטים לקראת דיון, וכל שיהא עליהם לעשות כדי לעיין בתיק מסוים הוא להקיש תאריך או מספר תיק; (ז) השופטים יוכלו להשתמש באופן מלא במערכת גם מבתיהם. מלבד אלה יש למערכת עוד יתרונות רבים, כגון חיסכון בשטח אחסון, יכולת עיבוד סטטיסטי וזמינות של מידע ניהולי.

הפרויקט פותח על ידי חברה א', הספק הראשי (להלן - הספק הראשי, או הספק), עם שותפיה חברות ב' ו-ג' (חברות ב' ו-ג' ייקראו להלן ספקיות המשנה, ושלוש החברות יחד ייקראו להלן החברות או הספקיות). את ארכיטקטורת<sup>4</sup> המערכת הכינה חברה ד'. כאמור, פיתוח הפרויקט הוחל ב-2003 ותוכנן להסתיים בפברואר 2006, אך עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, יותר משלוש שנים וחצי לאחר המועד המתוכנן, הוא טרם הגיע לסיומו, והטמעתו בבתי המשפט עדיין נמשכת. עד ספטמבר 2009 הופעל הפרויקט בכ-60% מבתי המשפט, והושקעו בו כ-358 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), כולל עלויות תפעול ותחזוקה.

במסגרת הפרויקט הוכנו חוות דעת ודוחות אחרים, מקצתם ביזמת הב"ה, ואחרים ביזמת אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). בין הדוחות שהוכנו: חוות דעת מינואר 2004 שהוכנה על ידי שני יועצים חיצוניים על תהליך ההתקשרות בנושא הקמת מערכת בתי המשפט (להלן - חוות הדעת); דוח סטטוס מילולי 2004 על פרויקט מחשוב בתי משפט, שהכינו שני יועצים (להלן - דוח דסקל); חוות דעת מפברואר 2006 בעניין בקשת הב"ה להארכת ההסכמים עם הספקיות עד דצמבר 2007, שהוכנה לוועדה המרכזית לענייני תקשוב של החשב"ל<sup>5</sup> (להלן - ועדת

3 בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, נאמר: "חתימה היא מידע אלקטרוני או סימן אלקטרוני, שהוצמד או שנקשר למסר אלקטרוני".

4 ארכיטקטורת מחשב עוסקת בעיצוב מבנה החמרה והתכנה של מערכת מחשב ויחסי הגומלין ביניהם.

5 בעבר נקראה ועדה זו בשם הוועדה מרכזית לענייני ענ"א (עיבוד נתונים אלקטרוני).

התקשוב המרכזית) על ידי צוות בראשותה של הממונה דאז על מערכות המידע במשרד הבינוי והשיכון, הגב' עדנה גביש (להלן - דוח גביש); דוח ביקורת על התקשרות הב"ה עם הספקיות, שהכין השופט (בדימוס) יעקב שמעוני, שמונה לכך באוקטובר 2007 לפי החלטת ועדת הפטור באגף החשכ"ל (להלן - דוח שמעוני); דוח ישימות ההמלצות שעלו מדוח שמעוני (להלן - דוח הישימות) שהטיל בדצמבר 2007 מנהל הב"ה על צוות בראשות מבקרת הפנים של הב"ה; דוח סיכונים ראשוני על מערכת נט-המשפט, שהוגש ביוני 2008 להב"ה על ידי חברה ה' שנבחרה לתת שירותי בקרה טכנולוגית ופיננסית לפרויקט (להלן - דוח הסיכונים); דוח מדצמבר 2008 בנושא בדיקת יישום נט-המשפט בבתי משפט במחוזות הצפון והמרכז (להלן - דוח חברה ו'); דוח שהגיש רו"ח בדצמבר 2008 לוועדת התקשוב המרכזית, ועסק במימוש ההמלצות שעלו בדוח גביש מפברואר 2006 (להלן - דוח רו"ח); מסמך "פיתוח והטמעת מערכת נט-המשפט - תמונת מצב להמשך" (להלן - מסמך הפיתוח וההטמעה) שהכין באפריל 2009 מנהל מערכות המידע הראשי (להלן - מנמ"ר) של הב"ה.

2. בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פרויקט מחשוב בתי המשפט. נבדקו בעיקר: ייזום המערכת ואפיונה; ההתקשרות לפיתוח המערכת; התשלומים לחברות; ביצוע מבחני קבלה למערכת; תפעולה ותחזוקתה; קשיים בהטמעתה; סדרי ניהול הפרויקט; ואבטחת מידע. הביקורת נעשתה בהב"ה ובאגף החשכ"ל, בדיקות השלמה נעשו בבתי המשפט.

אלה היו מנהלי הב"ה בתקופת הפרויקט: השופט (בדימוס) דן ארבל, שמילא את התפקיד עד 1.1.05; השופט (בדימוס) בעז אוקון, שהחל למלא את מקום השופט ארבל ב-15.7.04 והיה מנהל הב"ה עד 1.9.06; השופט משה גל שממלא את התפקיד מאותו יום. השופט אוקון המשיך לנהל את הפרויקט בהתנדבות עד מרס 2007, שבעה חודשים אחרי תום כהונתו כמנהל הב"ה.

## ההתקשרות לפיתוח המערכת

1. ביולי 2000 הוציאה הב"ה מכרז "בקשה להגשת הצעות לפיתוח, תפעול ותחזוקה של מערכת בתי המשפט בשיטת מיקור-חוץ" (להלן - מב"ת 2000 או המכרז). למכרז ענתה חברה אחת בלבד, ועלות הצעתה הייתה כ-1.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-600 מיליון ש"ח יותר מהאומדן של הב"ה. בסיום ישיבת ועדת המכרזים בהב"ה בפברואר 2002 הוחלט "לדחות את הצעת המציעים... לאחר שהסתבר שאין כל אפשרות תקציבית לקבלה". המציעה הגישה לבית המשפט המחוזי בירושלים עתירה מינהלית נגד הב"ה<sup>6</sup> וביקשה לבטל את החלטת ועדת המכרזים ולחייב את הב"ה לבחור בה ולהתקשר עמה. העתירה נדחתה בינואר 2003.

בפסק הדין בעתירה ציינה השופטת מוסיה ארד שאחת מטענות העותרת היא שהב"ה עומדת לעקוף את המכרז באמצעות מכרז חדש, על ידי פיצול המכרז לכמה מכרזים נפרדים או על ידי ביצוע התכנית ללא מכרז כלל. הב"ה השיבה לטענה זו בהודעה שלא היה כוונתה לפרסם אז (ינואר 2003) מכרז זהה במתכונתו למכרז הנדון. השופטת ארד ציינה בפסק הדין כי "טענה זו של העותרת אין מקומה להידון במסגרת עתירה זו. בשלב זה לא נקטה המשיבה [הב"ה] כל פעולה מן הפעולות הנוכרות על ידי העותרת. חזקה על המשיבה כי תפעל בהתאם לדיני המכרזים ולכללי מינהל תקין. אם תפר המשיבה הוראות אלה, תוכל העותרת לעתור לבית המשפט".

לאחר ביטול המכרז החליטה ה"ב" בשנת 2003 לפתח מערכת אחודה אחת שתתבסס על המערכות הממוחשבות שלה ותיבנה בתהליך הדרגתי על ידי הספקיות. הקמת המערכת הייתה אתגר בן שני שלבים: הראשון, שדרוג יסודי של מערכת המחשוב של בתי המשפט ומעבר למערכת חדשה, והשני, מעבר מעבודה המבוססת על ניירת לעבודה במערכת תיוק אלקטרונית המאגדת עשרות אלפי מסמכים חדשים בכל יום.

בסוף מרס 2004 נחתם הסכם (להלן - ההסכם הראשון) בין החברות, המספקות זה מכבר שירותי מחשוב לבתי המשפט ולהב"ה, שתוקפו היה מינואר 2003 למשך 38 חודשים (עד סוף פברואר 2006). ההסכם כלל שדרוג של כל מערכות המחשב של בתי המשפט ואיחודן למערכת אחת משולבת. הוא נחתם לאחר שהב"ה קיבלה, בפברואר 2004, מוועדת הפטור ממכרז שבחש"ל (להלן - ועדת הפטור ממכרז) פטור ממכרז לפי תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בהנחה שהמערכות יוכנו לתפעול תקין ואחיד במשך שנתיים-שלוש, ולאחר מכן יפורסם מכרז לתפעול כולל. בהחלטתה של ועדת התקשוב המרכזית ממאי 2003 צוין שבשל הידע הקיים בידי החברות אושרה הארכת ההתקשרויות עמן לשדרוג של כל מערכות המחשוב בהב"ה למערכת אחת משולבת, בד בבד עם תפעול ותחזוקה של המערכות הקיימות.

בהסכם הראשון נקבע שחברה א' תהיה הספק שיישא באחריות כוללת לפרויקט, והיא תעסיק את חברות ב' ו-ג' כקבלניות משנה. עוד נאמר שם שהב"ה מתעתדת לפרסם מכרז פומבי לתפעול מערכת המחשוב של בתי המשפט, וההסכם שנחתם ואופן ביצועו אמורים לאפשר זאת מכל בחינה. התמורה בגין כל תקופת ההסכם היא כ-148 מיליון ש"ח, (לא כולל מע"מ). מועד הסיום של חלקו העיקרי של הפרויקט - מחשוב התחום הפלילי - נקבע ליולי 2005, ומועד הסיום ומסירת פרויקט ההוצאה לפועל (להלן - נט-ההוצל"פ) ומודול בית המשפט העליון נקבע לינואר 2006. עוד נקבע בהסכם שהחברות לא יהיו זכאיות לכל תשלום נוסף בגין הפרויקט, אלא אם כן צוין כך מפורשות בהסכם זה או בנספח כלשהו. נקבע גם שהחברות יעמידו ערכות בשיעור של 5% מערך ההתקשרות (כ-7.5 מיליון ש"ח), שהב"ה תוכל לחלט אם יופר תנאי יסודי בהסכם.

הפרויקט לא הסתיים במועד שנקבע בהסכם הראשון (פברואר 2006), ולכן ביקשה ה"ב" מוועדת התקשוב המרכזית שבאגף החש"ל לאשר את המשך ההתקשרות בפטור ממכרז. הוועדה המליצה על כך לוועדת הפטור ממכרז שבאגף חש"ל, וזו אישרה את הבקשה במרס 2006. ההסכם הוארך לתקופה של 13 חודשים, שהחלה בראשית מרס 2006 והסתיימה בסוף מרס 2007 (להלן - התוספת הראשונה). חברה א' התחייבה להשלים את הפרויקט, על כל תכולת העבודה (SOW)<sup>7</sup> המובאת בהסכם הראשון, התוספת הראשונה ומסמכי האפיון המאושרים, עד מרס 2007. עוד התחייבה החברה להשלים את הקמת נט-ההוצל"פ ואת מודול בית המשפט העליון עד אותו יום, ואם יחול פיגור במסירה אחרי סוף מאי 2007 מסיבות התלויות בספק, יידחה כל תשלום נוסף שהחברות זכאיות לו מאותו המועד ואילך, ובכלל זה תשלום בסך 16 מיליון ש"ח, עד למסירה מלאה של כל המערכת.

בתוספת הראשונה נקבעו אבני דרך כדלהלן: יולי 2006 - ניסוי ראשוני (פיילוט) למשך 11 שבועות של הפעלת המערכת בשלושה בתי משפט; אוקטובר 2006 - הפעלת המערכת בשאר בתי המשפט; דצמבר 2006 - הפעלת השלמות פיתוח בבתי המשפט והפעלת המערכת בבית המשפט העליון; מרס 2007 - הפעלת המערכת בלשכות ההוצאה לפועל. עוד נקבע בתוספת הראשונה, שהב"ה תוכל להאריך את הפרויקט עד סוף דצמבר 2007, וכי אם יחול עיכוב במסירת הפרויקט התשלומים

7 Statement of Work - מסמך חוזי המגדיר אחריות, שיטת מעקב ופיקוח, לוח זמנים, אבני דרך, נוהל שינויים והתחייבויות, תכולת הציוד והשירותים, ונושאים נוספים שעל הספק לעמוד בהם במסגרת הפרויקט.

ייעצרו, והספק ימשיך להפעיל את המערכת ולתחזק את המתקן<sup>8</sup> החדש ואת המתקן הישן ללא כל תמורה נוספת עד למסירה מלאה של המערכת.

מאחר שגם במועד שנקבע בתוספת הראשונה לא הושלם הפרויקט, המליצה ועדת התקשוב המרכזית על המשך ההתקשרות בפטור ממכרז, והחשכ"ל אישר את ההמלצה. כך נחתמה במרס 2008 תוספת שנייה להסכם הראשון (להלן - התוספת השנייה), ובה ניתנה לצדדים עוד הארכה עד לסוף דצמבר 2008 עם אפשרות הארכה עד לסוף יוני 2009. כמו כן הופרדה מערכת נט-ההוצל"פ מהפרויקט במסמך חוזי נפרד, וסוכם שבכוונת הב"ה לפרסם מכרז לתפעול ותחזוקה של מערכת נט-המשפט בסוף שנת 2008. בתוספת השנייה נקבע שתשלומם של 12 מ-16 מיליון הש"ח שנידחה בגין הפיגור במסירה אחרי מאי 2007, יועברו לביצוע נט-ההוצל"פ, וארבעה מיליון ש"ח יישמרו כבטוחה להשלמת הפרויקט.

מהתוספת השנייה עולה שהספק לא יהיה זכאי לקבל כל תמורה בגין תפעול ותחזוקה של המתקן הישן אחרי יוני 2008, אלא אם כן תבקש הב"ה להמשיך ולהפעילו לאחר מסירת המערכת החדשה. הספק הצהיר שוב שאין לו כל מניעה לעמוד בלוח הזמנים החדש הנקוב בתוספת השנייה, וכל עיכוב בביצועו מסיבות תלויות בו ייחשב להפרתו. עוד הצהיר שאין כל מניעה מבחינת המערכת ותשתיותיה להמשיך את פרישתה ואת הטמעתה בבתי המשפט לפי לוח הזמנים החדש. נקבע שבגין כל חודש איחור באשמת הספק מינואר 2009, הוא ישלם קנס של 100,000 דולר עד תקרה של 900,000 דולר. בפועל לא הושלם הפרויקט גם במועד שנקבע בתוספת השנייה, והפטור ממכרז להתקשרות הוארך שוב עד דצמבר 2009. כאמור עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, חוברו למערכת רק כ-60% מבתי המשפט, וגם אלה באיחור ניכר.

אף שהספק לא עמד במועדים שהתחייב בהסכם הראשון ובתוספות הראשונה והשנייה למסור בהם את הפרויקט להב"ה, ואף שנקבע מנגנון פיצוי למקרה כזה, לא הוטלו עליו קנסות, ולא חולטו הערבויות שהפקיד. כמו כן אין בהב"ה אומדן מעודכן ללוח זמנים להשלמת הפרויקט במלואו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, הודיעה הב"ה כי שאלת התשלום נבחנה לעומקה על כל היבטיה בדיון רב-משותפים בוועדת הפטור בראשות החשב הכללי, והוחלט שלא להפעיל את הסנקציה האמורה. תחת זאת הוחלט לחייב את הספקים בהפרישי ריבית בגין הקדמת תשלומים, בטיעון ש"התשתית המאפשרת את ביצוע הסנקציות עסקה בנסיבות שבהן היה ברור כי האחריות לעיכוב רובצת על כתפיו של הספק בלבד. בנסיבות ההתקשרות הנוכחית, העיכובים לא נבעו בשל אחריותו הבלעדית של הספק ולכן לא היה מקום להפעלת סנקציות ומערכת בתי המשפט הכירה באחריותה לחלק מהעיכובים".

2. כאמור, ההתקשרות עם הספק נעשתה בפטור ממכרז בהתאם להחלטת ועדת התקשוב המרכזית ממאי 2003, במטרה לשדרג את מערכות המחשב של בתי המשפט ולאחדן למערכת אחת משולבת. אולם התברר שהמערכות לא הובאו לבסיס תפעולי משותף, אלא פותחה מערכת חדשה.

דוח שמעוני מאוקטובר 2007 קבע שהב"ה בחרה להאריך את ההתקשרות עם הספקיות של המערכות שלה (חברות א' ב' ו-ג') ולפטור את עצמה ממכרז נוסף בהנחה שהמערכת החדשה תיבנה בפיתוח הדרגתי של המערכות הקיימות. הואיל והספקיות הכירו את המערכות הישנות והיו כבר מעורבות בתהליכי העבודה, היה להן יתרון, והיה כמעט הכרחי להמשיך להישען עליהן בתהליכי הפיתוח וההקמה ולבטוח ביכולתן להקים את המערכת החדשה. הנחות אלו לא עמדו במבחן

8 מתקן הוא האתר הפיזי שבו נמצא חדר המחשב המרכזי של מערכת המחשוב.

המציאות. המערכת החדשה אינה בנויה על המערכות שהיו קיימות, והספקיות לא הצדיקו את האמון שניתן בהן.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הב"ה כי תוצאת השדרוג וההאחדה הייתה הקמה למעשה של מערכת אחת חדשה ואחודה, המבוססת על הידע של כל אחת מן החברות לגבי הצרכים של בתי המשפט.

מהאמור לעיל עולה, כי כבר בשלבים הראשונים של הפרויקט היה ברור שתפוחת מערכת חדשה, ושהמערכות הישנות לא יובאו לבסיס תפעולי משותף ולא יאוחדו למערכת משולבת אחת. מן הראוי היה שהב"ה הייתה מפרסמת מכרז פומבי לפיתוח המערכת, כמתחייב מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ומתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בהתקשרות באמצעות מכרז התכולה והעלות של הפרויקט מוגדרות מראש, והאחריות לניהול הפרויקט ולתוצריו מוטלת על הספק שהתמחה בנושא המכרז, נבחר בהליך תחרותי ובשקיפות ועיגן בהסכם את התחייבויותיו<sup>9</sup>.

3. מפרוטוקול סיכום ישיבת ועדת הפטור ממכרז מפברואר 2004 עולה שהפטור ממכרז להסכם הראשון ניתן מינואר 2004 עד סוף פברואר 2006. כמו כן צוין בפרוטוקול זה שאין לתת פטור למפרע לשנת 2003.

על אף הקביעה המפורשת בפרוטוקול של ועדת הפטור ממכרז שלא יינתן פטור למפרע, חתמה הב"ה על ההסכם הראשון במרס 2004 למפרע לינואר 2003. יודגש שהב"ה העסיקה את הספקיות במשך שנה ושלושה חודשים בלי שהיה כל הסכם חתום ביניהן.

בפרוטוקול של ועדת התקשוב המרכזית מנובמבר 2007 נאמר שהוועדה תקבל דיווחים שוטפים רבעוניים ממנהל הפרויקט מטעם הב"ה ומחברת הבקרה שהיא גייסה. ברם, מנהל הפרויקט לא מסר מדי רבעון דיווחים על התקדמות הפרויקט ועל עיכובים, וגם ועדת התקשוב המרכזית לא עמדה על קבלתם.

בתשובתו מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיע אגף החשכ"ל כי "הביקורת מתקבלת. הוועדה תדאג לקבל דו"חות שוטפים רבעוניים".

בנובמבר 2008 פנתה הב"ה לוועדת הפטור ממכרז וביקשה לאשר התקשרות עם הספקיות בפטור ממכרז מיוני 2007 ועד יולי 2010 ובהיקף של 36 מיליון ש"ח. בתשובתו לבקשה זו הודיע מרכז הוועדה למנהל אגף מערכות מידע בהב"ה, כי סגן החשכ"ל ויו"ר הוועדה, מר טל הרמתי, החליט שלא לדון בבקשה עד שיתבהר לו מעמד הפרויקט.

דוח רו"ח שבדק את הנושא בעקבות דרישת סגן החשכ"ל הוגש בדצמבר 2008 לוועדת התקשוב המרכזית והעלה בין היתר כי במרס 2007 לא הסתיים הפיתוח כמתוכנן: ניסוי ראשוני (פיילוט) בוצע בבית משפט בהרצליה בינואר 2007 ולא במאי 2006 כמתוכנן; פיתוח נט-ההוצל"פ היה רק בשלב אפיון; החברות קיבלו תשלום בעבור תפעול ותחזוקה של המערכות הישנות גם אחרי יוני 2007 ובשנת 2008, בד בבד עם תשלום בעבור תפעול ותחזוקה של המערכת החדשה; תהליך בניית מכרז חדש להפעלה ולתחזוקה של המערכת הוקפא. הדוח המליץ להיערך למכרז להפעלה ולתחזוקה של המערכת. עוד קבע הדוח שיש לבחון מסירת שינויים ושיפורים (להלן - שו"שים)

9 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), "פרויקט מרכב"ה, יישומו וניהולו", עמ' 109.



לחברות שאינן הספקיות, כדי שבעתיד יהיו עוד חברות שיכירו את המערכת ויוכלו להתמודד במכרז.

בעקבות הגשת דוח רו"ח, אישרה באפריל 2009 ועדת התקשוב המרכזית את בקשת הב"ה להמשך התקשרות לתחזוקת המערכת החדשה בפטור ממכרז לחצי שנה בלבד; כמו כן, מונה צוות משנה עליו הוטל בין היתר: לבחון את יישום ההחלטות שנתקבלו עד אז; לבחון את עמידת הספקיות בהתחייבויותיהן; לבחון את ישימות אבני הדרך בתכנית המשך הפרישה; לבחון את סוגיית הפיצויים המוסכמים; להכין מסמך מרוכז לנט-המשפט ולנט-ההוצל"פ, הבוחן את הסיבות לעיכובים בפרישת המערכות ומבהיר את חלוקת האחריות להן בין הממשלה לספקיות, לרבות המלצה למועד שבו יופעלו הפיצויים המוסכמים. נקבע שצוות המשנה יגיש את תוצאות עבודתו ואת המלצותיו עד סוף מאי 2009. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, טרם הגיש צוות המשנה את תוצאות עבודתו ואת המלצותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות השינויים שחלו בלוחות הזמנים, בגלל הפערים בין מה שהוצג בפני ועדת התקשוב המרכזית ובין הביצוע בפועל, ולנוכח ההשלכות הכלכליות והטכנולוגיות של הפרויקט, מן הראוי היה שוועדה זו תשקול לדרוש שכל שינוי בו יידון ויאשר בה.

### מכרז המשך לתפעול ולתחזוקה של המערכת

1. בפברואר 2006 אימצה ועדת התקשוב המרכזית את המלצת דוח דסקל מיולי 2004, שעל הב"ה להתחיל מיד בהכנת מכרז לתפעול ולתחזוקה של המערכת, לדרוש מסירת תיעוד מלא ועדכני של המערכות כדי להעביר אחריות לספק חדש, ולקבוע כללי השתתפות במכרז שלא יקנו יתרון לספקיות הוותיקות. גם בשיבה ממרס 2006 של ועדת הפטור ממכרז נאמר שעל הב"ה לפרסם מכרז לתחזוקת המערכת לא יאוחר מאפריל 2007, ואף צוין כי "לא תינתן הארכה נוספת מעבר ליום 31.12.07" (ההדגשה במקור). ואולם על אף קביעה זו, לא פורסם מכרז לתחזוקת המערכת עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2009.

לעניין תחזוקת המערכת נדרשו מספר חוות דעת ודוחות שחוברו במהלך הפרויקט. לדוגמה, דוח גביש, שעסק בבקשת הב"ה להארכת ההסכמים עם הספקיות מפברואר 2006 המליץ להתחיל לאלתר בהכנת מכרז להפעלה ולתחזוקה של המערכת, ובו ייאסר על שלוש הספקיות להגיש הצעה אחת, ולפרסמו לא יאוחר מספטמבר 2006 כדי שהספק הזוכה יוכל להתחיל לפעול בין אפריל לדצמבר 2007.

מסיכום ישיבת ועדת הפטור ממכרז מדצמבר 2007 עולה כי "השתכנעו חברי הוועדה מטעמי יעילות וחסכון ולאור מצב הפרויקטים, [כי] נכון להיום, יש להמשיך להתקשר עם החברות להשלמת הפרויקטים", וכן ש"במהלך תקופת הפטור על הנהלת בתי המשפט לצאת למכרזים לתפעול ותחזוקה של המערכת החדשה, כך שהחל מיולי 2009 המשרד יתקשר לצורך תפעול ותחזוקה של מערכת נט-המשפט עם חברה שתיבחר בהליך תחרותי". התברר כי לא מומשה ההמלצה שניתנה בדוח גביש ושאומצה על ידי ועדת התקשוב המרכזית כאמור לעיל.

האישור שנתנה ועדת הפטור ממכרז להב"ה לפרסם מכרז תפעול ותחזוקה עד סוף שנת 2009 אינו עולה בקנה אחד עם קביעתה של ועדת הפטור עצמה שלא תינתן הארכה נוספת מעבר לדצמבר 2007, ואינו מתיישב גם עם התחייבותה של הב"ה משנת 2003 לפרסם מכרז תפעול ותחזוקה כולל "בתוך שנתיים-שלוש".

2. מתקני התפעול והתחזוקה של מערכות המחשוב של הב"ה נמצאים באתרים של חברה ב'. מיקום זה מקנה יתרון מובנה לחברה ב' ופוגע בסיכויים של מתמודדים אחרים לזכות במכרז לתפעול ולתחזוקה של המערכת.

הב"ה הודיעה בדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי "לגבי היתרון בהימצאותם של מתקני מחשוב בנכס של הנהלת בתי המשפט הרי שהדעות המקצועיות בעניין זה אינן חד-משמעיות. ניתן לסבור כי הימצאותם של מתקני מחשוב בנכס של הנהלת בתי המשפט לא מקטינה יתרונו של ספק המתפעל ומתחזק את המערכת בתוך נכס של בתי המשפט. פרט לכך אין להנהלת בתי המשפט כל התמחות בהקמה ואחזקת חדרי מחשב, מה גם שהוצאות אחזקה של מתקן כזה יקרות בהרבה משימוש במתקנים קיימים אצל ספקים. עם זאת, נושא זה נמצא בימים אלה על המדוכה".

בהתייחס לתשובת הב"ה מעיר משרד מבקר המדינה כי הימצאות מתקני התפעול והתחזוקה אצל הספק מקנות לו יתרון לעומת מתמודדים אחרים, דבר המקטין את סיכוייהם לזכות במכרז.

### מסמכי הייזום והאפיון של המערכת

1. נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה (להלן - נוהל מפת"ח) הוא נוהל מסגרת לניהול המחשוב בארגון, הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו. ברמת הפרויקט מגדיר נוהל מפת"ח כיצד לנהל, לפתח ולתחזק מערכת ממוחשבת בכל היקף ומכל סוג. ברמת הארגון מציג נוהל מפת"ח מגוון שיטות וכלים המיועדים לדרג הניהולי, החל בהכנת תכנית עבודה שנתית, דרך שיטות למעקב אחרי משימות ופרויקטים ובקרתם, וכלה במהלך כולל של רכישת שירותים מעובדי-חוץ. ממשלת ישראל הכריזה ב-1991 על נוהל מפת"ח כנוהל מחייב לכל המערכות הממוחשבות הממשלתיות<sup>10</sup>. תיק המערכת המובא בנוהל מפת"ח עובר שלבים שונים במהלך פיתוח המערכת ותחזוקתה: ממסמך ייזום למסמך אפיון, למפרט, לתיק עיצוב, לתיק בדיקות ואף לתיק תחזוקה (להלן - מחזור החיים).

במב"ת 2000 נדרש במפורש שההצעה שתוגש וביצועה יעלו בקנה אחד עם נוהל מפת"ח. בתכולת העבודה נדרש הספק להגיש במהלך הפיתוח והקמת המערכת את כל מסמכי התיעוד בכל שלב ושלב בפרויקט, ובכללם: תכנית עבודה; תיק אפיון מפורט; תכניות בדיקה ותוצאותיהן; תיק תחזוקה; ומדריך למשתמש. מלבד זאת, תכולת העבודה דורשת שיבוצעו סקרים בפרויקט.

הביקורת העלתה שלא יושם נוהל מפת"ח בפרויקט. כמו כן, לא הוכן מסמך ייזום והגדרת דרישות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הב"ה להקפיד ולדרוש מהספקיות ליישם בפרויקט את נוהל מפת"ח, בעיקר לנוכח דרישתו הרשמית במב"ת 2000. עוד העלתה הביקורת שלא נמצא תיעוד לכל הנושאים והדרישות ולסקרים הרשמיים שנדרשו בתכולת העבודה, למרות החלטות והמלצות של ועדות שעסקו בנושא, ובהן קביעת ועדת התקשוב המרכזית מפברואר 2006, שעל הב"ה לדרוש תיעוד מלא ועדכני של המערכות כדי לאפשר את העברת האחריות לספק חדש. לדעת משרד מבקר המדינה, משנקבע נוהל מפת"ח על ידי ממשלת ישראל כנוהל מחייב לכל המערכות הממוחשבות הממשלתיות - חובה על כל יחידותיה לפעול לפיו.

2. בנובמבר 1996 הכין פרופ' ניב אחיטוב "תכנית אסטרטגית למערכות מידע ומחשוב לבתי המשפט" (להלן - דוח אחיטוב). מטרת דוח אחיטוב הייתה להציע להב"ה תכנית-אב לשלוש עד

10 החלטת ממשלה (ועדת השרים לענייני כלכלה) כל/103 מאוקטובר 1991.

חמש שנים, שתפתור את הבעיות של מערכת המשפט ושל המשתמשים בה ותתאים לצורכיהם. תכנית שתיקח בחשבון את ההתפתחות העצומה שחלה בטכנולוגיות המחשוב. תכנית זו היוותה את הבסיס לדרישות במב"ת 2000 שאותו פרסמה הב"ה ביולי 2000, מכרז שכאמור בוטל. דוח אחיטוב קבע כי התכנון והיישום של המערכות הקיימות נעשים, ללא תכנית-אב או מנקודת מבט כוללת, על ידי מגוון ספקים וללא מתודולוגיה מוגדרת ומחייבת והציע להקים שלוש פונקציות ארגוניות חיוניות לניהול מערכות המידע בהב"ה: מנמ"ר; ועדת היגוי ופורום צוותי משנה לפרויקטים גדולים; ופורום מתאמי מערכות מידע ביחידות הארגון. עוד הציע לפתח מערכת מידע למנהלים.

הביקורת העלתה שלא מונה אחראי ליישום המלצות דוח אחיטוב, לא הוכתבו לוחות זמנים לביצוע המלצותיו ולמעקב אחריהם, לא הוקם פורום למתאמי מערכות מידע בראשותו של מנמ"ר, ולא הוקם פורום לנאמני מחשוב. זאת ועוד, לא נעשה ניתוח של תהליכי העבודה בבית המשפט, לא הוכנה תכנית-האב למחשוב, ולא יושמה המלצתו לפיתוח מערכת מידע למנהלים. מערכת כזאת אמנם נכללה בתכולת העבודה של מב"ת 2000, אך לא בתכולת העבודה של נט-המשפט. עוד העלתה הביקורת שגם המכנה הארגוני שהוצע ליחידת מערכות המידע לא יושם בהב"ה, ותפקיד המנמ"ר לא אויש מיוני 2004 עד ינואר 2009.

3. בחוות הדעת שנתנו בינואר 2004 שני יועצים על תהליך ההתקשרות להקמת המערכת הועלו גורמי הסיכון המרכזיים בפרויקט: הספקיות לא הציגו מסמך המפרט את הפתרון שלהן ליישום הפרויקט, אלא התבססו על מקצת מהדרישות שצוינו במב"ת 2000. התייחסות הספקיות הובאה במסמך ניתוח פערים שעסק בפרק השני במב"ת 2000 בלבד, וכללה רק ציון "מקובל" או "לא מקובל" לדרישות היישומיות של הפרק. עוד נאמר בחוות הדעת כי: "בהעדר מסמך כזה, לא ניתן גם לבחון את סבירות הערכת המשאבים והעלויות של הספקים לפרויקט... מענה זה צריך לכלול בתוכו בין השאר פירוט מלא של חבילות העבודה, אבני הדרך והמשימות. לכל אחת מחבילות העבודה יש לצרף הערכה של תשומות העבודה ומרכיבי עלות נוספים שנדרשים". דוח שמעוני שעסק בהתקשרות הב"ה עם הספקיות, מאוקטובר 2007 חזר על העקרונות האלה והוסיף שלו היה קיים מסמך כזה יכלה הב"ה לפקח על העלויות ועל העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט; "היעדרו של מסמך האפיון כרבעי משמש כקרקע נוחה לטענות הספקים ביחס לתוספות תשלום בגין שינויים". בדוח אחר ציין צוות הבדיקה שעבודה על פי אפיון שאינו מעוגן בהסכמים חתומים אינה יוצרת בקרב הספק את המחויבות הנדרשת.

בפרויקט מחשוב בהיקף של נט-המשפט נדרשת התייחסות נרחבת ויסודית של ספק המערכת במסמך התחייבות חוזית מקיף ומפורט, וכזה לא היה. אין לראות במסמך תכולת העבודה שצורף כנספח להסכם הראשון תחליף למסמך התחייבות חוזית של הספק. למרות עבודות הוועדות והיועצים השונים, הב"ה לא הכינה תכנית מלאה ומקיפה לפיתוח המערכת, ואף לא הוכן מסמך תפיסת פתרון על ידי הספק. תכנית כזו התקבלה במב"ת 2000, ומן הראוי היה לדרוש כזו גם בנט-המשפט, דבר שהיה מאפשר להב"ה לנהל היטב את הספקיות, ולא להתנהל בשיטת "ניהול הלקוח".

4. לפי נוהל מפת"ח, אפיון-על נועד להגדיר את המצב הקיים בעת האפיון, ליצור הסכמה ברורה בארגון באשר למטרות המערכת, להעריך את סיכונה, לתחמה, לבדוק את ישימותה, לאמוד עלויות, וליצור מחויבות של הלקוח לפיתוח, להטמעה ולשימוש. אפיון מלא הוא שלב מרכזי בחיי המערכת. התוצר העיקרי של שלב זה הוא מסמך האפיון, שתפקידו ליצור הסכמה ברורה בארגון באשר למטרות המערכת, לשמש בסיס למפרט ולפנייה לקבלת הצעות (RFP)<sup>11</sup>, ולאפשר התחלה

11 Request for Proposals - המסמך הראשי שהלקוח מגיש לספקים פוטנציאליים המציעים שירות או מוצר או מערכת (מנוהל מפת"ח).

של בניית המערכת. כמו כן, מסמך אפיון הוא הבסיס להמשך פיתוח המערכת ואמצעי בקרה לשלבי העיצוב והבנייה ולשלבם אחרים. אבן דרך לסיום האפיון המלא של נט-המשפט ולמסירתו נקבעה בהסכם הראשון לאוגוסט 2004.

ההסכם הראשון נחתם כאמור, בסוף מרס 2004 וטרואקטיבית לינואר 2003 ללא אפיון-על מחייב כנספח להסכם. הב"ה השלימה עם מצב זה בלי שנערכה לעמידה בלוחות זמנים ולעלויות המתוכננות של הפרויקט. מסמך תכולת העבודה שכאמור צורף כנספח אינו מספק ולא הוכן בינואר 2003, אלא סמוך למועד חתימת ההסכם הראשון. מסקירה של מנהל הב"ה לשעבר, השופט בעז אוקון, בישיבת ועדת ההיגוי של הב"ה מיולי 2004 עולה שבעת חתימת ההסכם הראשון היה ברור לכאורה שלוח הזמנים שנקבע אינו ריאלי לשלבים הראשונים, או לפחות נתון בסיכון ממש. הטעם המרכזי לכך היא ששלב אפיון-העל שהיה צריך להסתיים בינואר 2004 עוד לא הסתיים אז. בעת כריתת החוזה עסקו שני הצדדים בהיבטים שונים של אפיון, ואפשר לייחס כמה מהם לשלב של אפיון-על. בסופו של דבר, רק ביוני 2004 הגיעו הצדדים להסכמה בנוגע לאפיון-העל של המערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר שאבן הדרך לסיום ומסירה של אפיון מלא באוגוסט 2004 כעולה מההסכם הראשון לא הושגה, ותהליך האפיון החל רק לאחר מכן. עוד נמצא בביקורת שלא הוכן אפיון-על למערכת במועד חתימת ההסכם הראשון, ואף שנעשו בחינות ישימות ושונן החלטות, לא עמדו הצדדים בלוחות הזמנים ובאבני הדרך של הפרויקט.

### עלות המערכת

לפרויקט לא נקבעו מדי שנה תקנות תקציביות נפרדות והוא תוקצב משתי תקנות תקציב של הב"ה: תקציב פיתוח מחשוב ותקציב רכש וקניות. החשבוניות שולמו משתי התקנות לפי העניין.

להלן ריכוז הוצאות נט-המשפט מינואר 2003 ועד ספטמבר 2009 (באלפי ש"ח):

העלות	תיאור ההוצאה
161,789	ההסכם הראשון
31,756	התוספת הראשונה
34,579	התוספת השנייה עד 31.12.08
10,164	התוספת השנייה מ-1.1.09 עד 30.6.09
10,055	התוספת השנייה מ-1.7.09 עד 31.12.09
22,800	תוספות פיתוח
5,124	שינויים ושיפורים
17,965	חברה ז' - שירותי הטמעה והדרכה
*25,000	חמרה (סורקים, צגים, מחשבים, מדפסות וכו')
17,861	יועצים
703	בודקים חיצוניים
20,200	תכנת צד ג, רישיונות
357,996	סך הכול

\* הערכה

הביקורת העלתה שעיקר החמרה, שעלותה נאמדה בכ-25 מיליון ש"ח, נרכשה בשנים 2004-2005, בטרם פותחה המערכת. מאחר שהמערכת החלה לפעול בבתי המשפט בהדרגה בשנת 2007, וברבים מהם היא טרם נפרשה עד סיום הביקורת, הציוד שנרכש בעלות של מיליוני ש"ח המתין לפחות שנתיים עד שנעשה בו שימוש, ויש ציוד שעדיין לא הוכנס לשימוש יותר מארבע שנים לאחר שנרכש. חלק מהציוד הזה כבר נחשב מיושן מהבחינה הטכנולוגית, אינו מתאים לצרכים ודורש החלפה. כמו כן, בשנים שחלפו מאז נרכש הציוד ירדו מחירי הרכיבים במידה ניכרת, ואילו נרכש הציוד בסמוך למועד תחילת הפעלת המערכת, הייתה עלות ההצטיידות נמוכה בהרבה. לדוגמה, בשנת 2005 נרכשו 3,063 צגי LCD 17" במחיר של 1,163 ש"ח ליחידה. מחירו של צג כזה במועד סיום הביקורת בספטמבר 2009 הוא כ-500 ש"ח ליחידה (כ-57% פחות). התנהלות זו של הב"ה אינה מתיישבת עם עקרון החיסכון והיעילות.

עוד העלתה הביקורת שבזמן הצגת הבקשה להתקשרות בפטור ממכרז לחשכ"ל לא הוצגה לוועדה העלות הכוללת של הפרויקט עם עלויות החמרה של יחידות הקצה הדרושות למחשוב בתי המשפט ולהטמעת המערכת, כגון שרתים, צגים, סורקים, מחשבים ועוד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אין להב"ה אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו.

## התשלומים לחברות

1. בחוות הדעת מינואר 2004 נקבע שיש לנסח מחדש את שיטת ההתקשרות על פי מרכיבי התכנית, כך שתשלומים בעבור משימות תפעול ותחזוקה יוכלו להתבצע באופן חודשי שוטף, ואילו תשלומים בעבור פיתוח התכנה והקמת המתקן החדש יתבצעו על בסיס העמידה באבני הדרך. המלצה זו לא יושמה בהסכם הראשון. נמצא שעל פי ההסכם הראשון, 90% מהתמורה שולמו לחברות באופן חודשי שוטף ובלא כל קשר לעמידה באבני הדרך ולהתקדמות בפיתוח התכנה.

דוח גביש שעסק בבקשת הב"ה להארכת ההסכמים עם הספקיות נדרש לעניין זה בפברואר 2006, וכך נכתב בו: "הספקים קיבלו כבר עבור הפיתוח 55 מיליון ש"ח (מתוך 61 מיליון ש"ח), שיסתיים רק בעוד שנה וחצי... [השאלה היא] מה התמריץ של הספקים להמשיך ולסיים את הפיתוח? אמנם יש החלטה להגדיל את היקף הפיתוח ב-10 מיליון ש"ח נוספים, אך לכאורה נוצר מצב שבו לספקים אין תמריץ כלכלי להשלים את הפרויקט". דוח גביש המליץ לברוק מחדש את עלות התחזוקה של המערכות המופעלות, להאריך את חוזה ההתקשרות עם הספקיות עד מרס 2007 ולקבוע את התאריך הזה כאבן דרך אחרונה לסיום הפיתוח והמסירה של הפרויקט, ואם לא יסתיים הפיתוח במרס 2007, לדרוש מהספק התחייבות להמשיך לתחזק את מערכות המחשוב ללא תמורה עד להשלמתו. כמו כן הומלץ בדוח להפסיק לשלם לספק את יתרת התשלום בסך 16 מיליון ש"ח בגין עבודת הפיתוח, ולשלם אותה רק לאחר שתימסר המערכת החדשה ותעמוד בהצלחה במבחני קבלה.

מדוח שמעוני שעסק בהתקשרות הב"ה עם הספקיות, מאוקטובר 2007 עולה שהתשלום השוטף של 90% מסכום העסקה שאינו מותנה בעמידה באבני דרך ערער את המניע של הספק לעמוד ביעדי התכנית על כל סעיפיה כדי לקבל את התמורה, ולכן הגדיל את הסיכוי לאיחורים בביצועה וסיכן את העמידה בלוחות הזמנים ובעלויות, שברובן נושאת הב"ה. סיכונים אלה אכן התממשו. עוד קבע הדוח, שהחריגות הניכרות בלוחות הזמנים הן בגדר הפרה יסודית של הסכם ההתקשרות, אך למרות ההתחייבויות המפורשות של הספקיות, הב"ה קיבלה את העיכובים ואת החריגות בהבנה ובסלחנות תמוהה. חומרה יתרה מצא השופט (בדימוס) שמעוני בהפרת התחייבות חברה א' למועד הסיום של הפרויקט, שנקבע בתוספת הראשונה למרס 2007, לאחר שכבר היה פיגור בלוח הזמנים של ההסכם הראשון. הדוח מציין שחריגה בלוחות הזמנים גוררת אחריה הוצאות נוספות, ובהן: המשך תחזוקת

שתי המערכות, כאשר תחזוקת המערכת הישנה יקרה מהמערכת החדשה; עלות שו"שים ללא כל בקרה; עלות ישירה של יעוצי מחשוב לפרויקט; ועלויות אחרות הקשורות בהתמשכות הפרויקט.

מדוח ביקורת שהכין משרד רואי חשבון בשנת 2008 עולה כי "מועדי שלוש אבני הדרך הראשונות שעוגנו בחוזה הראשון שונו בפועל על ידי מנהל בתי משפט, בהסכמה בעל פה בין שלוש החברות להנהלת בתי המשפט וללא כל אסמכתא בכתב. התשלומים השוטפים לחברות מורכבים מפיתוח מערכת חדשה ומתפעול מערכות קיימות (מערכת ישנה). לביקורת [של משרד רואי החשבון] נמסר שאת התשלום השוטף בגין חלק המערכת החדשה המשיך המשרד לשלם למרות אי העמידה באבני הדרך".

מהאמור לעיל עולה כי על אף שהיועצים התריעו עוד לפני חתימת החוזה שיש לקשור את התשלומים תמורת הפיתוח בעמידה באבני דרך, התרעות שחזרו ונשנו בהמלצות ועדות שמונו לאחר מכן, בפועל שילמה הב"ה את הכספים לחברות בלי שעמדו באבני הדרך שנקבעו בלוח הזמנים שבהסכם הראשון.

2. בספטמבר 2008 כתב עוזר מנהל הב"ה למנהלת הפרויקט בחברה א', שעל בסיס אמנת השירות<sup>12</sup> ומכוח ההסכם שנכרת בין הצדדים, חברה א' מחויבת לספק להב"ה דוח חודשי המציג את מדדי הביצועים של המערכות. אי-הצגת דוחות כאמור מונעת מאנשי המקצוע בהב"ה לבחון אם השירות שמספקת חברה א' הולם את אמנת השירות המצוינת בתכולת העבודה ומתחייבת מההסכם. בנסיבות אלה אי-אפשר לאשר תשלום בגין תפעול ותחזוקה של המערכות. עוד הוסיף שאף על פי כן, ומאחר שבין הצדדים מתנהל משא ומתן שעניינו בחינת יכולת הספק לעמוד במתן השירות הקבוע באמנה, אושרו לתשלום החשבונות שהוגשו בגין תפעול ותחזוקה של המערכת. בהמשך מכתבו התריע שבהיעדר סיכום בין הצדדים באשר לעדכון אמנת השירות, ובלי שיוצגו דוחות כאמור באופן שוטף, לא יאושרו לתשלום חשבונות שיוגשו בעתיד. לבסוף הבהיר למען הסר ספק, שבהיעדר סיכום אחר, אמנת השירות המחייבת היא זו הקבועה בהסכם העיקרי. גם לאחר מכתבו של עוזר מנהל הב"ה, לא חל שינוי במצב.

מהאמור לעיל עולה שהב"ה אמנם הבהירה שתפסיק את העברת התשלומים, אך לא עשתה זאת בפועל, והמשיכה להעביר תשלומים לחברה מבלי לבחון אם השירות שסיפקה חברה א' הולם את אמנת השירות ואת ההסכמים.

### מבחני קבלה למערכת

1. לפי נוהל מפת"ח, שלב בדיקות המערכת הוא שלב עצמאי במחזור החיים, והוא בגדר חובה במערכות גדולות. בשלב זה מבצעים המשתמשים בדיקות קבלה יסודיות למערכת כדי לוודא שהיא עומדת בארבעה מדדי איכות: פונקציונליות - עונה לדרישות; כלכליות - יעילה; איכות - בנויה כהלכה; חוקיות - אינה עומדת בסתירה לחוק, לתקנות, לחוקת הארגון ולנהליו. הגורם המבצע את הבדיקות חייב להיות בלתי תלוי בצוות הפיתוח ועצמאי במשאבים העומדים לרשותו. מסמך תכולת העבודה שצורף כנספח להסכם הראשון קובע כי "הלקוח יוכל לבצע מבדקים משלו, לאחר בדיקות

12 אמנת שירות מגדירה את רמת השירות שעליה מתחייב הספק ללקוח בגין שירותים (או מוצרים) שהוא מספק. אמנת השירות מתמקדת במאפייני שירות קלאסיים, כגון זמינות, שעות הפעלה, זמני השבתה (מינימליים), זמני קריאה, תפוקות, זמני תגובה, זמני סבב וכו'. למאפיינים אלה מוגדרים מדדים כמותיים ברורים, יחידות מדידה, תדירות המדידה ואופן הדיווח ללקוח.

הקבלה של הספק, שיימשכו 7 ימי עבודה... בדיקות אלה יחלו מיידית עם סיום בדיקות הקבלה המבוצעות על ידי הספק. הגרסה שתימסר לבדיקות הלקוח תעמוד בקריטריונים למסירה".

מדוח הסיכונים הראשוני על מערכת נט-המשפט שהכינה חברה ה' ביוני 2008 עולים הממצאים הבאים: רק הספק בדק את המערכת; היא אינה יציבה, ולצורכי תחזוקה נדרשות בה השבתות רבות, שבמהלכן היא אינה זמינה למשתמשים; זמני התגובה לתיקון תקלות אינם מספקים; קיים "אפקט דומינו" - הפעלתה בבתי משפט נוספים פוגעת בתפקודה בבתי המשפט שבהם היא כבר מופעלת; לא ברור אם קיימים מדדים ותקנים מחייבים לזמינות המערכת ולביצועיה, ואם הם מתאימים לצורכי המשתמשים.

עוד עלה מדוח הסיכונים, שבכל תקופת הפרויקט התבצעו כמה פעולות בעת ובעונה אחת: תפעול ותחזוקה של המערכת הקיימת, פיתוח המערכת החדשה, טיפול בשו"שים במערכת החדשה, התקנת המערכת החדשה ותפעול ותחזוקה שלה בבתי המשפט שבהם הותקנה. לעתים קרובות פעילויות אלה התבססו על משאבים משותפים, והשיתוף גרם לשיבושים ולדחיות בלוחות הזמנים. כמו כן לא התקיימו הליכי אבטחת איכות מסודרים ואפקטיביים, לא הייתה פונקציה של אבטחת איכות שתספק כלים ותנחה את צוותי העבודה, ולא הייתה הפרדה בין בדיקות המסירה של הספק ובין בדיקות הקבלה של הב"ה, המערכות הופעלו בבתי המשפט בלא בדיקות ומבחני קבלה לפי הקריטריונים הנדרשים, סביבת הבדיקה לא איפשרה לבצע את בדיקות המסירה במלואן, והב"ה התפשרה על איכות הבדיקות. מדוח הסיכונים נכתב שרק סמוך להגשתו החלו לערוך בדיקות ביצועים ועומסים, ועדיין לא ברור מה תהיה האפקטיביות שלהן.

לא נעשו בדיקות קבלה למערכת על ידי הב"ה או על ידי גוף אחר בלתי-תלוי מטעמה, בניגוד לנוהל מפת"ח ולהסכם הראשון, שבו צוין במפורש שהב"ה יכולה לבצע בדיקות משלה. קבלת מערכת בלי שנעשו לה בדיקות קבלה על ידי הלקוח פותחת פתח לליקויים באיתור תקלות, כפי שאכן קרה.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הב"ה כי "יש להבחין בין קבלה של המערכת, דבר שלא נעשה מבחינה חוזית ומשפטית, שכן, כאמור, פריסת המערכת בבית משפט בהרצליה לא היוותה מסירה של המערכת לבתי המשפט. כמו כן, ההחלטה על הפעלתה של המערכת בבית משפט בהרצליה, היוותה מבחן קבלה מהותי אשר הוכיח את עצמו כנכון וכמתאים".

בעניין זה יוטעם כי הפעלת המערכת בבית המשפט בהרצליה אינו עולה בקנה אחד עם הסטנדרטים המקצועיים של ביצוע בדיקות קבלה, שכאמור בתשובת הב"ה - לא נעשו.

2. במסמך תכולת העבודה שצורף כנספח להסכם הראשון, מתואר תהליך תיקון תקלות במסגרת בדיקות הקבלה, ושם נאמר כי "קצב תיקון התקלות ייקבע על ידי הספק ובתאום עם הב"ה... [ש]תוכל להגדיר את סדרי העדיפות שלה לתיקון התקלות". זמני התגובה לתיקון תקלות במערכת החדשה עוגנו בכתב. מדוח הסיכונים מיוני 2008 עלה שהספק לא עמד במסגרת הזמנים לתיקון תקלות שסוכמה בתכולת העבודה, וכי הב"ה לא קיבלה דוחות מדידה תקופתיים של רמת השירות, כנדרש באמנת השירות ולכן אינה מסוגלת לבקר את עמידת הספק בהתחייבותו לרמת השירות. אף שבמסגרת התוספת השנייה צומצמו בחצי זמני התגובה לתיקון תקלות, עדיין יש לפעול מול הספק לצמצום זמנים אלה, שהם ארוכים מאוד לעומת המקובל.

באוגוסט 2008 כתב מנהל הפרויקט מטעם הב"ה בעניין המשך ההטמעה של מערכת נט-המשפט, שבמערכת יש מאות תקלות ייצור, ולפי תכנית העבודה יסתיים התיקון של רובן בסוף אוקטובר אותה שנה. בין התקלות יש כאלה המשפיעות על הפעלת המערכת בבית הדין לעבודה בחיפה, בבתי

המשפט לתעבורה, בבתי המשפט למשפחה, בבית משפט השלום ובבית המשפט המחוזי בחיפה. כמו כן, בין התקלות יש כמה תקלות שידועות כבר זמן רב מאוד, הקשורות באיתור מילים בטקסט, בשימוש בטקסטים אוטומטיים, בחתימת הרכב בפרוטוקול ובהחלטה, באי-יכולת לערוך תבניות מסמכים בכל תחנה, בנפילות יומיות של שרתי הדפסה ועוד.

הספקיות לא עמדו בדרישות החוזיות למסירת המערכת, שכן המערכת לא עמדה בקריטריונים שנקבעו במסמך תכולת העבודה, ולמרות זאת הסכימה הב"ה לבצע ניסוי ראשוני (פיילוט) של המערכת בבית המשפט בהרצליה. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ריבוי התקלות שהשפיעו על פעולת המערכת והתעוררו עם הפעלתה - כמו אי-יציבות, מהירות תגובה אטית, אמינות נמוכה ואי-טיפול בתקלות הייצור לפי הזמנים שנקבעו באמנת השירות - היה על הב"ה לבחון לעומק אם אכן יש מקום לבצע ניסוי ראשוני של המערכת.

### קשיים בהטמעת המערכת

בדוח דסקל מיוני 2004 נכתב שהטמעת המערכת, בינוי, כוח אדם, מבנה ארגוני, שינויי תפקידים ונוהלי עבודה חדשים הם גורמים מכריעים בפרויקט, וליקוי בהם עלול להביא לחריגה בלוח הזמנים ולדרישה להגדלת התקציב. כמו כן, הטמעה באחריות הב"ה הן מבחינת מימון והן מבחינת ביצוע עלולה לגרום לעיכוב בפרויקט ולפריצת תקציבו כתוצאה משימוש במערכת הקיימת מעבר למתוכנן.

בעניין זה כתב סגן מנהל הב"ה לחשכ"ל לשעבר, ד"ר ירון זליכה, בספטמבר 2007, כי "התפיסה שעמדה ביסוד ההתקשרות המקורית, גרסה כי אחריות הספק הינה למסירת המערכת למזמינה ואילו הטמעתה מוטלת על המזמינה בלבד. לאחר שהוחל בפריסת המערכת בבתי המשפט ומתוך הניסיון שהצטבר בקרב אנשי המקצוע, ניתן לקבוע כי הספקים לא יוכלו לעולם לעמוד בקריטריונים החוזיים למסירתה של המערכת וכי הטמעתה של מערכת מחשב מסוג זה בארגון רגיש כמערכת בתי המשפט, מחייבת הטמעה מדורגת, זהירה ומבוקרת. משכך, סבור הצוות שיש לראות את 'השלמת הפרויקט' - גם מבחינתם של הספקים - עם סיום הטמעה בבתי המשפט וזאת על כל המשתמע מכך".

הטמעת המערכת החלה כניסוי ראשוני (פיילוט) בבית משפט השלום בהרצליה בסוף ינואר 2007. כעבור זמן הוטמעה בבתי משפט נוספים. עם הקמתו של בית המשפט המחוזי מרכז בספטמבר 2007 החל אף הוא לפעול באמצעות המערכת. במחצית חודש מאי 2008 הוטמעה המערכת בבתי המשפט בנהריה, בעכו, בקרית ובחדרה. ביוני 2008 הוטמעה המערכת בבית משפט השלום במחוז חיפה. בתי המשפט שבהם טרם הוטמעה המערכת במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, הם בתי המשפט של מחוז מרכז (פרט למחוזי), מחוז דרום ומחוז ירושלים. כאמור, עד ספטמבר 2009 הוטמעה המערכת ב-60% מבתי המשפט בישראל.

מדוח שמעוני שעסק בהתקשרות הב"ה עם הספקיות, באוקטובר 2007 עולה שנראה שהמערכת החדשה אינה אהודה על השופטים שהתוודעו אליה, ויש ביניהם המחזיקים בגישה קיצונית שהמערכת החדשה משרתת את המזכירות ואת כוח העזר ומכבידה על השופטים, ויתרונה היחיד הוא יכולתם לעבוד באמצעותה מרחוק. השופט (בדימוס) שמעוני ציין שאף על פי שפרק הטמעה הוא בעל חשיבות עליונה להצלחת היישום של המערכת החדשה בבתי המשפט, לא הוקצו לשם כך די משאבים. עוד כתב כי יש לבצע שינויים מעטים ככל האפשר בפרויקט, להדק את הקשר עם השופטים ולהכיר את הלך הרוח השורר בנוגע למערכת כדי להגיע להטמעה מוצלחת.

בישיבה מספטמבר 2007 של ועדת ההיגוי של הפרויקט אמר שופט שבתחום המשפט האזרחי העבודה זורמת אבל אטית והתקלות חוזרות, ובעבודה מהבית המערכת אטית עוד יותר. שופט אחר, העוסק במשפט פלילי, אמר שמאז הפעלת המערכת ירדה תפוקתו בשני שלישים. עוד עולה



מפרוטוקול הישיבה שהתחוושה הכללית היא שהמערכת לא "זורמת" ולא יציבה, אין אפשרות לפתוח תיקים, והתקלות חוזרות ונשנות.

בפרוטוקול ישיבת המשך פרישת המערכת ממרס 2008 ציין שופט שהמערכת עדיין אטית מאוד, בעיקר במעבר בין מסמכים ובחתימה. עוד אמר שהציע בזמנו לעכב את הפעלת המערכת, והמלצתו עומדת בעינה, כי אם תיפרש המערכת, תגדל ההתנגדות ותיווצר בעיה. שופט אחר ציין בישיבה שההדרכה לא הייתה יסודית די הצורך, שהמערכת אינה ידידותית למשתמש, שאין תזכורת פנימית, "אין תיקים לעיון", ונדרש מאמץ אדיר כדי לסגור את המשימות. הוא הוסיף ותיאר: "אין בקשות, אולי זה תקלה, אולי לא יודעים לסרוק. הקשירה בין הבקשות לא טובה, לפעמים גם אחרי החתימה זה נשאר טיוטה. המהירות היא בלתי אפשרית. ברור לנו שהתכנה היא עובדה קיימת, אבל צריך להתחשב במשתמשים". שופט נוסף ציין שיש לו רשימה של שמונים תקלות מובנות, ועושים "בכפול זמן שלוש אחוז ממה שהספיקו בעבר". עוד אמר שהוא חש שאין מקבלים מענה לבעיות המועלות, ושהוא חושש שהמישק בין משתמשי התכנה למתכנניה אינו עובד כראוי. אחד השופטים הציע לעצור את ההטמעה עד שהכול יעבוד כהלכה במחוז צפון.

מדוח חברה ו' שעסק בבדיקת יישום נט-המשפט בבתי משפט במחוזות הצפון והמרכז, מדצמבר 2008, עלה, שהיו בעיות בהדרכה ובהטמעה כגון: הדרכה ראשונית לקויה; זמינות לא מספקת של תמיכה שוטפת במשתמשים; קשיי הסתגלות של המשתמשים ובכללם התמצאות ושליטה בתכנה. הדוח קבע שבתי המשפט נבדלים זה מזה בהיקף הבעיות ובעומקן, והיקף הקשיים ואופן ההתמודדות של העובדים עם המערכת תלויים בהנהגת ההטמעה על ידי המזכיר הראשי ומנהלי המדורים בכל בית משפט. עוד עלה מדוח חברה ו' שמיד עם הפעלת המערכת הממוחשבת בבית המשפט הראשון צצו בעיות, והן הובאו לידיעת הספק. לדבריו, אפשר לסווג את הבעיות לכמה קבוצות: אטיות בעבודה השוטפת, ובעיקר במעבר בין מסכים ובגישה למודולים מסוימים; חסימת גישה זמנית למודול מסוים בלא הודעה מראש; סרבול לעומת העבר בביצוע פעולות; אי-התאמה של מסכים לנתונים הנדרשים מסוג תיק ספציפי, בעיקר במשפט פלילי; טעויות בסיסיות במבנה המסך או בתדפיס הנייר, כגון שם מזכיר במקום שם שופט.

בישיבה שהתקיימה במרס 2009 ציין מנהל הב"ה שבעקבות סיכום עם החברות לא בוצעו התקנות גדולות במערכת, כדי שתתייצב. לטענת החברות, עצם ביצוע ההתקנות גורר אי-יציבות, ולכן נעתרה הב"ה לבקשתן והסכימה לוותר על תיקון תקלות והכנסת שו"שים למשך שלושה שבועות, כדי לבחון את מצב המערכת. להבנתו של מנהל הב"ה, המצב אמנם השתפר, אך לא במידה מספקת. מנהלת הפרויקט מטעם חברה א' מסרה שעקבה אחר התנהלות המערכת במשך השבועות שנקבעו, ובתשעים אחוז מהזמן לא סבלה המערכת מאטיות. לדבריה, המשתמשים מייחסים למערכת אטיות גם בגלל אי-שביעות רצון מהפונקציונליות שלה, מהסרבול שבתהליכי העבודה, וגם משום שטרם התרגלו לעבוד במערכת החדשה, והוסיפה שיש לבחון את הסיבות לאי-שביעות הרצון ולנתחן.

מנמ"ר הב"ה אמר באותה ישיבה שאין ספק שהמערכת משתפרת, אך השינוי עדיין אינו משיבוע רצון, משום שיש תקלות אפיון, תקלות מערכת, תקלות ביצועים ואטיות. הוא ציין שאיכות הדיווחים המתקבלים מהשטח אינה גבוהה, משום שהמשתמשים עייפים ומיואשים ולא תמיד מדווחים. גם בדוחות הניטור יש בעיות, מפני שהם משקפים רק חלק מהתהליכים ולא את כל החוויה של משתמש הקצה.

אף שהב"ה ידעה מלכתחילה שהטמעת המערכת היא שלב מכריע בקליטתה, היא נטלה על עצמה את התפקיד להטמיעה ובכך חלקה עם הספק את האחריות למידת ההצלחה של המערכת.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הב"ה כי התמודדה עם ההתנגדויות של המשתמשים בדרכים שונות, החל מהגדלת מספר המדריכים וכלה בהקמת ועדות אשר המליצו על

שינויים. הצעדים נשאו פירות וניתן לומר שפרישת המערכת בבתי המשפט מעוררת פחות תלונות והתנגדויות מצד משתמשיה הוותיקים ובכללם השופטים. הב"ה ציטטה את דבריה של נשיאת בית המשפט המחוזי בחיפה לפיהם "בחודשים האחרונים מסתמן שהמערכת עובדת באופן רציף, ללא תקלות מהותיות. כל תקלה שמתעוררת, מטופלת בזמן אמת במהירות וביעילות באמצעות גורמי המחשוב. ההתנגדות שהייתה בתחילת הדרך בנוגע להפעלת המערכת בבית המשפט המחוזי בחיפה החלה להתפוגג וכיום ניכרת החשיבות הרבה בכך שהתיק האלקטרוני הפתוח לעיני השופט והצדדים בלחיצת כפתור, הוא התיק הקובע". עוד הודיעה הב"ה כי הכנסת שו"שים נדחית לשלב שלאחר השלמת הטמעת המערכת, בין היתר מכיוון שהיכולת להעריך באופן אמיתי את הצורך בשו"ש מוגבלת בשלב שבו המשתמש לומד להפעיל את המערכת, וכי נדרשה להפריד את הליך הטמעת המערכת מהליך הקמתה כחלק מהורדת הסיכונים בפרויקט, על-מנת להפחית את התלות בספקים וכדי לאפשר כניסה של גורמים נוספים באמצעות התקשורות במכרז. נוסף על כך, אילו הספק היה מטמיע את המערכת, היה צורך בהגדלה משמעותית של סכומי הפטור.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך ההטמעה הוא שלב קריטי בקליטת מערכת. לפיכך ראוי היה לשקול אם יש מקום לפצול, בהתחשב בכך שיש בפיצול כדי להגדיל את הסיכונים בפרויקט. על החשיבות של תהליך ההטמעה הצביע מי שהיה מנהל הב"ה, השופט (בדימוס) דן ארבל, שכתב שאחד הקשיים המרכזיים שהב"ה תעמוד בפניהם הוא הטמעת המערכת בבתי המשפט. הנושא גם עלה בדוח דסקל מיולי 2004, שצוין בו שמרכיבי הטמעת המערכת הם גורמים מכריעים בפרויקט, וליקוי בהם עלול להביא להריגה בלוח הזמנים ולדרישה להגדלת התקציב.

במסמך הפיתוח וההטמעה שהוציא באפריל 2009 מנמ"ר הב"ה צוינו כמה בעיות מרכזיות של המערכת, ובהן: ירידה בתפוקה; חוסר אפשרות לקרוא במחשב מסמך בן יותר משלושים עמודים; אי-יכולת לכתוב פסק דין תוך כדי עיון בתיק; בזבוז זמן שיפוט יקר; אבדן חומר; תקלות רבות; אטיות בפתיחת יום עבודה, במעבר בין תיקים ובזימונים; מיכון חלקי של התחומים פלילי, עבודה ותעבורה; בעיות קשות במערכת הכספים; היעדר מערך דוחות ניהוליים; אטיות כללית. המסמך מפרט גם "אתגרים להמשך", כגון ייצוב המערכת, המשך הפרישה והשלמתה (באופן מזורז), המשך פיתוח והתאמות ומכרז המשך לאחר פרישת המערכת.

בעת סיום הביקורת הייתה הב"ה בשלב ראשוני של תיקון הליקויים שצוינו במסמך הפיתוח וההטמעה. הזמן שיידרש לתיקון כל הליקויים והעלויות הנגזרות מכך, ימשיכו לגרום לחריגות מהתכנון בתחומים של ניהול, תקצוב ויישום הפרויקט, ועל הב"ה להיערך בהתאם. כמו כן, מן הראוי שהב"ה תיזום סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת לסוגיהם, כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לשיפור המערכת ותפוקותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, הודיעה הב"ה כי עם התייצבותה של המערכת, ייערכו סקרים שמטרתם לבחון את שביעות הרצון של המשתמשים.

### מישקי המערכת

1. על פי התכנית, מישקי המערכת עם מערכות מידע אחרות תוכננו להתחיל לפעול בשנת 2006. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, 16 מ-23 מישקים שתוכננו לה פועלים באופן מלא, ארבעה נמצאים בשלבים סופיים של אינטגרציה, שניים נמצאים בשלבים שונים של הכנה, ואחד טרם פותח.

למרות שמרכיבים שונים נגרעו מתכולת העבודה של הפרויקט (כגון נט-ההוצל"פ), טרם הסתיים הפיתוח של המישקים שיאפשרו את חיבורה של המערכת למערכות מידע אחרות ואף לא נקבע מועד לסיום פיתוחם.

2. עוד עלה בביקורת שקיימות בעיות במערך הכספים של הב"ה ובמישק שלו לנט-המשפט. במרס 2009 כתב חשב הב"ה, מר רונן דוד, למנמ"ר הב"ה כי קיימים תהליכים בעייתיים העשויים לגרור תביעות ייצוגיות נגד הב"ה, למשל אי-סנכרון בין המערכת למערכת הסליקה של תהיל"ה<sup>13</sup>, שבגללו נשלחים ללקוח כמה חיובים בגין קבלה אחת. אף שפותח תהליך שימנע את הכפילות, התכנה מפסיקה לעבוד פעמים רבות. כמו כן, קצב הטיפול בתקלות כספיות במערכת אטי, ולעתים הלקוחות ממתנינים זמן רב עד לקבלת ההחזר. בעיה אחרת היא שבתצוגת תיק לא מופיעים עיקולים המוטלים על בעל התיק, והמערכת מאפשרת משיכת כספים המגיעים לו.

יתר על כן ציין החשב כי קיימים תהליכים כספיים שגויים שאינם מאפשרים להרחיב את פרישת הפרויקט עד תיקונם. ממכתבו של החשב עולה כי ב-20%-30% מהפעילות במערכת חלות תקלות. מאז הפעלת המערכת, בינואר 2007, התרחשו כ-150 מקרים שבהם לקוחות חויבו פעמיים בכרטיס אשראי בעבור תשלום אחד. לדברי חשב הב"ה, תופעה זו לא הייתה קיימת במערכת החשבונאית לפני יישום נט-המשפט, ואין דרך לאתר אותה אלא רק בעקבות תלונה.

עבודה עם מישק כספי לקוי עלולה להביא את הב"ה להסתמכות על נתונים שגויים, לטעויות חשבונאיות יסודיות ואף לתביעות כספיות נגדה. על כן חשוב שהב"ה תיתן עדיפות להסדרת מישק זה.

3. מודול הגישה מרחוק לעורכי הדין תוכנן לפעול עוד בינואר 2004, אך החל לפעול רק בינואר 2007 עם הפעלת המערכת בבית המשפט בהרצליה. מסקר שביעות רצון שעשתה לשכת עורכי הדין בינואר 2008 בקרב עורכי הדין שקיבלו כרטיסים חכמים לצורך עבודה מול המערכת, מסתמנת רמת שביעות רצון נמוכה: המערכת נחשבת אטית מאוד; תהליכי העבודה מסורבלים; רוב המשתמשים נזקקו לסיוע של איש תמיכה מהב"ה בהתקנה; וכך נרשמה שביעות רצון נמוכה מהתמיכה הטכנית ומהכרטיס החכם. בין היתר אמרו עורכי הדין: "במילה אחת - זוועה. זוהי מערכת לא ידידותית, היא 'זורקת' אותך על כל שגיאה מבלי לפרט מהי"; "המערכת אטית ביותר"; "אין אפשרות לעבוד"; "כל התקלות האפשריות"; "שעות רבות של אתר לא זמין, בעיות בקריאת הכרטיס החכם"; "התיק לא עולה או שלא מוצאים פרוטוקולים"; "היו חסרים מסמכים בתיק"; "שופט קרא בקשה לאחר שהיא כבר לא הייתה רלוונטית"; "ההטמעה נעשת בקצב אטי"; "אכזבה רבתי".

באוקטובר 2008 כתב היו"ר בפועל של הוועדה הארצית למחשוב של לשכת עורכי הדין אל ראש לשכת עורכי הדין, עו"ד יורי גיא-רון, כי "מזה מספר שנים מלווה הלשכה באמצעות ועדת המחשוב את תהליך יישום נט-המשפט... שפע של תכתובות, פגישות, הבטחות, ועדות, סקרים, צוותי עבודה משותפים ועוד, כל אלו לא הביאו עדיין למצב המיוחל. למצער, תחלואי המערכת והליקויים הרבים סביב יישומה בעינם עומדים... למרות שהמערכת רחוקה מלהיות מיוצבת ויישומה כרוך בשפע של בעיות החליטה הנהלת בתי המשפט להמשיך בפריסתה. הרשמים המתקבלים מהשטח מלמדים על מצב שהוא על גבול הקטסטרופלי... קיימות במערכת בעיות שורשיות, שחלקן מתבטא בתקלות ובקשיים... בעיות אלה, ובראשן בעיית יציבות המערכת ותהליכי העבודה המסורבלים, מחייבות התייחסות ופתרון עוד בטרם ניתן יהיה לטפל בתקלות התפעוליות... שילוב הבעיות שלעיל הופך את המערכת לבלתי ראויה לשימוש לציבור הרחב... הסיכוי לכישלון ביישום המערכת במצבה כעת

13 תשתית הממשלה לעידן האינטרנט - הגוף המרכזי המספק שירותי גלישה מאובטחים למשרדי הממשלה ומוסדותיה.

הוא גבוה מאוד... נראה כי בלהט הרצון להקים את המערכת האדירה הזו חסרים משאבים או לפחות לא הוקצו משאבים לטיפול בבעיות יסודיות.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הב"ה כי "במהלך הפרויקט התקבלה החלטה להקצות את מירב המשאבים העומדים לרשותה של המערכת בהטמעת מערכת 'נט-משפט' בבתי המשפט פנימה, ורק עם סיום שלב זה לבצע את ההתאמות הדרושות לעבודתם של משתמשי חוץ ובכלל זה עורכי הדין. בהתאם להחלטה זו, לכשתסתיים הטמעת המערכת תינתן עדיפות לצורכיהם של עורכי הדין, ותבוצענה התאמות מתבקשות על פי דרישותיהם ובכפוף לאילוצי תקציב, ובהתאם לסדרי העדיפויות... מרביתה של הביקורת נובעת מפערים שבין ציפיותיהם של המשתמשים לבין היכולת של המערכת שהיא בעלת משאבים מוגבלים".

## סדרי ניהול הפרויקט

1. באגף המחשוב של הב"ה אין ליבה של עובדי מדינה מקצועיים, והעובדים המקצועיים הם יועצים המועסקים בחוזים אישיים שנחתמו עם הב"ה.

בדוח גביש מפרברואר 2006 בעניין בקשת הב"ה להארכת ההסכמים עם הספקיות הומלץ לפנות לנציבות שירות המדינה בבקשה להקצות תקנים לעובדים בכירים, שיחליפו את היועצים הקיימים בצוות ניהול של הפרויקט. בדוח נאמר גם שההיקף החודשי של העסקתם אינו סביר, וניהול הפרויקט בידי יועצים מקצועיים, גם אם הוא נעשה במיומנות ובמסירות רבה, עולה ממון רב ומייקר את הפרויקט ב-4.6 מיליון ש"ח, נוסף על 8.3 מיליון ש"ח שכבר שולמו ליועצים אלה. בסך הכול שולמו ליועצים עד מועד הגשת דוח גביש, פברואר 2006, 12.9 מיליון ש"ח.

בדוח שמעוני מאוקטובר 2007 הורחבה ההמלצה שניתנה בדוח גביש כאמור לעיל. בשל חשיבותה של מערכת המחשוב החדשה וכדי להשלימה, הומלץ בדוח שמעוני להוסיף תקן למנמ"ר בדרגה בכירה בהב"ה, כדי שיהיה בעל סמכות למנות לצדו צוות מקצועי מהתקנים של עובדי הב"ה. תרומתו לפרויקט ולחיי המערכת תהיה גדולה ביותר ביחס לעלותו ולעומת שימוש ביועצים חיצוניים. כניסתו תלווה בתכנית ובלוחות זמנים לסיום עבודת היועצים. ההמלצות שניתנו בדוח גביש ובדוח שמעוני בכל הנוגע להעסקת יועצים לא מומשו, והב"ה עדיין תלויה ביועצים חיצוניים לפרויקט.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיעה הב"ה כי מדובר במדיניות כוח אדם שהוכתבה על ידי נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, בהתאם למבנה אגפי מחשוב מקבילים במשרדי הממשלה, ובכוונתה ליזום, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, דרישה לתוספת תקני כוח אדם מתאימים לעיבוי מערך הליבה הניהולית של עובדי מדינה באגף המחשוב.

2. וועדת התקשוב המרכזית קבעה בישיבתה מינואר 2004 שיש להקים מועצת מנהלים לפרויקט, וחייבה את מינהלת הפרויקט לדווח לה מדי רבעון על אבני דרך שהגיעו אליהן, על מטלות בפיגור, על עלויות ועל תכנית עבודה עדכנית לרבעון שלאחריו. על בסיס הדיווחים האלה ועל פי אבני הדרך המפורטות בחוזה יינתן אישור סופי לתשלום לספקיות.

הביקורת העלתה שלא הוקמה מועצת מנהלים לפרויקט, ולא הועברו לוועדה דיווחים עתיים כנדרש.

3. מדרח הסיכונים על מערכת נט-המשפט מיוני 2008 עולים הדברים האלה: פרויקט בהיקף של נט-המשפט מחייב הפעלה של משרד לניהול פרויקטים<sup>14</sup>, אך פונקציה ייעודית כזו אינה קיימת בפרויקט; אצל הספקיות מתחלפים גורמי מפתח בקצב החורג בהרבה מהמקובל, אך לפי ההסכם, להב"ה אין יכולת להשפיע על בחירת המחלפים; בהב"ה חסרה פונקציית אינטגרציה שתרווח למנהלי הפרויקט על יישומו בבתי המשפט; אין גוף או"ש (ארגון ושיטות) המתאים את המערכת החדשה לתמיכה בתהליכי העבודה הקיימים; לא הובאו בחשבון ההשלכות על כל תהליכי העבודה בהב"ה; ואין משוב בין מי שהשלכות הללו נוגעות להם ובין מפתחי המערכת.

4. בתכולת העבודה שבנספח להסכם הראשון נקבע שיוקמו שלוש ועדות היגוי: (א) ועדת ניהול הפרויקט בהשתתפות נציגי הלקוח ונציגי הספקיות, שתעסוק ברמת ניהול הפרויקט ותתכנס אחת לשבוע-שבועיים; (ב) ועדת היגוי בהשתתפות ראש מינהלת הפרויקט בהב"ה ונציגי מנהלת החברות, שתתכנס אחת לחודש ותשמש למעקב, להנחיות ולפתרון בעיות. החלטותיה יתקבלו בהסכמת כל הצדדים; (ג) ועדת היגוי עליונה המורכבת מפורום קבוע של מנכ"לי החברות וראש מינהלת הפרויקט בהב"ה, שתהיה הפורום המכריע בכל הקשור למתן פתרונות לבעיות ולחילוקי דעות שאי-אפשר לפתור ברמת מינהלת הפרויקט ומנהל התכנית. הוועדה תתכנס אחת לשלושה חודשים ותעקוב אחר התקדמות הפרויקט, והחלטותיה יתקבלו בהסכמת כל הצדדים. בכיקורת התברר ששתיים משלוש הוועדות המתוכננות לא הוקמו; רק ועדת ההיגוי העליונה הוקמה, והיא היחידה המטפלת בבעיות הנוגעות לפרויקט.

5. בדוח שמעוני מאוקטובר 2007 עלו עוד כשלים בניהול הפרויקט, ובכללם שלמעט תקופה אחת, לא היה לפרויקט מנהל-על בעל סמכות כלפי משתמשי המערכת, ספקי הפרויקט ויועציו. כמו כן, לא הייתה מינהלת בקרה בלתי תלויה, ולא התקיים ניהול סיכונים ראוי. השופט (בדימוס) שמעוני ציין שאף שמדובר בפרויקט של עובדי-חוץ, ראוי היה לבחון את התאמת צוותי העבודה של הפרויקט מטעם הספקיות, כולל היועצים החיצוניים המועסקים ישירות מטעם בית המשפט. עוד עולה מהדוח שיש למנות מינהלת בקרה לפרויקט עד לסיומו. המלצה זו יושמה חלקית עם מינויה של השופטת (בדימוס) מיכאלה שידלובסקי-אור, שתפקידה הוגדר בוועדת ההיגוי ובתי המשפט. גם בדוח "לנהל את הפעילות מול קבוצת הספקים ולשמש איש קשר בין ההנהלה ובתי המשפט". גם בדוח ישימות ההמלצות שעלו מדוח שמעוני מדצמבר 2007 צוין היעדרו של מנהל-על לפרויקט רוב זמנו, והומלץ שתוקם מינהלת פרויקט. למעשה, עד סוף הרבעון הראשון של 2007 מנהל-העל היה מנהל הב"ה לשעבר, השופט בעז אוקון. אשר להיעדר הפיקוח של הב"ה על התאמת העובדים מטעם הספק, ציין הצוות שהכין את דוח הישימות שעסק בישימות ההמלצות שעלו מדוח שמעוני מדצמבר 2007 שלפי החוזים, חברה א' מחויבת להציג למשרד אחת לרבעון דוח מפורט על העובדים המועסקים בפרויקט.

מהאמור לעיל עולה שלא הוקמה מינהלת בקרה לפרויקט, בהב"ה הוקמה רק ועדת היגוי אחת, ושתי הוועדות האחרות לא הוקמו. עוד התברר בכיקורת שבחלק ניכר מהזמן לא היה מנהל-על לפרויקט. כמו כן, מנהלי הפרויקט מטעם הספק הראשי ועובדים בכירים אחרים הוחלפו תדירות, וניהול הפרויקט נפגע מכך. לאחר שסמנכ"ל בכיר לאו"ש ומחשוב דאז עבר לתפקיד אחר, לא מונה במקומו סמנכ"ל אחר לאו"ש ומחשוב, ולנעלי מנהל-העל של הפרויקט נכנס השופט אוקון, שכיהן כמנהל הב"ה. אין ספק שהשופט בעז אוקון, כמנהל בתי המשפט התמצא באופן משמעותי ויסודי בסוגיות המחשוב ותרם תרומתו למערכת בנושאים אלו. מפרישתו בשנת 2007 עד מינוי מר רביד שמואלי בשנת 2009 למנמ"ר הב"ה, לא היה מנהל-על לפרויקט.

14 משרד לניהול פרויקטים הוא גוף תמיכה, בקרה ומעקב שתפקידו העיקרי ליישם את התשתית הניהולית, האנושית והטכנולוגית של תורת ניהול פרויקטים בארגון.

## אבטחת מידע

1. במרס 2009 כתב לראשונה הממונה על אבטחת מידע בהב"ה טיוטת מסמך מדיניות אבטחת מידע. ממסמך נוסף שכתב באותו חודש בנושא "אבטחת מידע במערכת בתי המשפט" עלו הבעיות: (א) היעדר ניטור של הרשת. לא קיימת בהב"ה מערכת שעוקבת אחר אבטחת המידע של הארגון, האיומים, הבעיות ודירוג חומרתן, מערכת המסייעת גם לעקוב אחר הטיפול באירועי אבטחת מידע ולנהל אותם. מכאן שאין כל חיווי באשר למה שמתרחש במערכות המידע; (ב) היעדר אבטחה של הרשת הפנימית. אין כל בקרה על התחברות לרשת, זיהוי המתחברים, חסימתם במידת הצורך והתראות על פעילותם; (ג) היעדר אבטחה של תחנות קצה. אין שום חסימת גישה להתקנים ניידים, כגון דיסקים, טלפונים סלולריים וכו'; (ד) היעדר גישה מאובטחת מספיק למנהלים טכניים מחוץ למשרד. האבטחה הקיימת המבוססת על שם משתמש וסיסמה בלבד אינה מספקת; (ה) אין ועדת היגוי לאבטחת מידע.

באתר האינטרנט החדש של המרכז לגביית קנסות בהב"ה התרחש בסוף יוני 2008 אירוע חמור בעניין אבטחת מידע: בהפרש של ארבע דקות זה מזה קרו שני אירועים של תשלום שני שקלים באמצעות כרטיס אשראי<sup>15</sup> Prepaid, וגרמו לסגירת תיק תעבורה ותיק פלילי ולרישום לכאורה של תשלום של כשבעה מיליון ש"ח. מדוח "סיכום ראשוני לאירוע הונאה דרך האינטרנט - המרכז לגביית קנסות" שעשתה חברת אבטחת המידע של הב"ה, עולה שהאירוע התגלה לאחר בחינה של דוח פעילות גבייה שהעלה שבניגוד ליום רגיל, שבו משולמים כמיליון ש"ח, שולמו בו כשמונה מיליון ש"ח. התשלום בוצע אף שקיימת הגבלה ביישום שאינה מאפשרת לשלם דרך האינטרנט קנסות שסכומם גדול מ-10,000 ש"ח. מהמסקנות ומההמלצות שצוינו בדוח עולה שבכתיבת היישום לא נדרשו להיבטי אבטחה, ויש לבצע בו תיקונים נרחבים עד כדי בחינת האפשרות לכתוב אותו מחדש "תוך הצמדות לנוהלי הכתיבה המאובטחת המיושמים באפליקציה של נט-המשפט".

משרד מבקר המדינה מעיר, מאחר שלא נבדקת תקינות קלטים, אין מנגנון לטיפול בשגיאות, ואין בוחנים חיוניים והתראות בזמן אמת, ספק אם הב"ה הייתה מגלה את האירוע אילו היה החייב מסלק את חובו בסכומים קטנים ולאורך זמן. הוצאת פיתוח המודול של המרכז לגביית קנסות מתכולת העבודה של המערכת גרם לפיתוחו ברמת אבטחה מידע לא מספקת, דבר שהביא להונאה של המרכז לגביית קנסות בכשבעה מיליון ש"ח. על הב"ה לנקוט בכל הצעדים הדרושים לתיקון המצב.

2. עוד העלתה הביקורת שבחודשים יולי-אוגוסט 2009 התרחשו שני אירועי אבטחת מידע אחרים, ובהם חדר וירוס<sup>16</sup> למחשבי בתי המשפט בירושלים ובנצרת. בשני המקרים התאפשרה חדירת הווירוס דרך מדיה נתיקה<sup>17</sup> שחברה לרשת המחשוב של הב"ה. במקרה אחד חדר הווירוס דרך תחנה שלא הייתה מותקנת בה תכנת אנטי-ווירוס, והביא לניתוקן של בית המשפט מהרשת למשך שש שעות. במקרה האחר התגלתה הבעיה לאחר יותר מיממה, והשפעות הווירוס - בלימת התחברות לרשת ולמדפסות וניתוקי תקשורת לסירוגין - פגעו במידה ניכרת בעבודת בית המשפט. האירוע והטיפול בו ארכו כשבוע. בעקבות אירועים אלה החלו להכין בהב"ה נוהל "קביעת מדיניות חסימה למדיה נתיקה/אופטית" ואושרה הקמה של עשרים עמדות "הלבנה"<sup>18</sup>. האפשרות לחסום מיד את תחנות הקצה לא הופעלה בשל החלטה מינהלית שאין לחסום אותן עד שיימצא פתרון מתאים להצגת ראיות במשפטים דרך תחנות אלה. כמו כן, הב"ה פנתה למשתמשים והורתה "לעשות מאמץ ולהימנע משימוש באמצעי אחסון מידע חיצוניים שאינם מאושרים, לרבות כונני

15 כרטיס אשראי שאפשר להטעין בסכומי כסף מסוימים בבנק הדואר.  
16 תכנה מכילה קוד עוין שמטרתה להסב נזק. התכנה חודרת למחשב ללא ידיעת המשתמש, מופצת גם למחשבים אחרים, וגורמת לשיבושים ולתקלות בהפעלת המחשב ובעבודתו.  
17 כגון DVD, CD ו-Disc-on-Key.  
18 עמדת מחשב המורדת שהמדיה הנתיקה המחוברת אינה מכילה וירוסים ומזיקים אחרים.

דיסקים קשיחים נתיקים. במקרה של ספק ניתן יהיה לפנות לנאמני המחשוב ולברוק את אמצעי האחסון לפני הכנסתו למחשבים".

**לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול בחדירת הווירוסים ללא אמצעי ניטור (שאינם קיימים בהב"ה) אינו מספק. חיבור מדיות נתיקות דרך עמדות "הלבנה" היה עשוי למנוע אירועים כאלה.**

3. בעיה אחרת הקשורה באבטחת מידע היא הכפלת הכרטיסים החכמים, קרי הנפקת שני כרטיסים למשתמש אחד. דרישה לכרטיס כפול הגיעה בעיקר מהשופטים, שרצו כרטיס אחד ללשכה וכרטיס אחר לאולם המשפט או לשימוש בבית. יחידת אבטחת המידע של הב"ה התנגדה בתוקף לרעיון מטעמי אבטחת מידע, אך אם הצהיר עובד שהכרטיס החכם אבד לו, לא היה בידה לעשות דבר, והיא הנפיקה עוד אחד. הב"ה הצטיידה בכרטיסים חכמים על ידי תהיל"ה, וכבר בראשית הדרך דרשה מתהיל"ה לחסום את האפשרות להשתמש בשני כרטיסים של משתמש אחד בעת ובעונה אחת. לפני שנה החליפה תהיל"ה את התכנה, כך שהנפקת כרטיס חכם חדש מבטלת את הכרטיס הקודם. כיום לא ידוע כמה כרטיסים חכמים כפולים שהונפקו באמצעות התכנה הישנה, שבה הנפקת כרטיס חדש לא ביטלה את הקודם, קיימים בהב"ה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי השימוש בכרטיסים חכמים כפולים בצירוף חתימה אלקטרונית, עלול לאפשר פתיחת שתי עמדות עבודה בהרשאת שופט אחד. מצב זה מגדיל את הסיכון שיינתנו החלטות, פסקי דין וכדומה שלא על ידי שופט. על כן, על הב"ה לפעול ביתר שאת לביטולם של כרטיסים חכמים כפולים.**

## סיכום

פרויקט מחשוב בתי המשפט הינו פרויקט דגל של הב"ה הן לאור השינוי הטכנולוגי שמגלמת המערכת שפותחה והן בשל השינוי הארגוני שכרוך בקליטתה, המשפיע על כלל הארגון. סיום פיתוחה של המערכת, פרישתה, הטמעתה וייצובה עשוי להביא לשינוי בדפוסי ושיטות העבודה בבתי המשפט, לתפישה חדשנית ומודרנית ולייעול התהליכים בבתי המשפט.

הביקורת העלתה שניהול הפרויקט לוקה בליקויים מהם חמורים, ובכללם: פיתוח המערכת נעשה שלא על פי נוהל מפת"ח; הפיתוח החל מבלי שהיה אפיון למערכת; לא נקבעו תכניות עבודה מפורטות מתוחמות בלוחות זמנים מחייבים ומה שנקבע שונה תכופות; לא נקבעו תקנות תקציביות נפרדות לפיתוח ולתחזוקה; לא נעשה אומדן רב-שנתי של עלויות; אין אומדן כספי מלא ומעודכן להשלמת הפרויקט, להטמעתו, לתפעולו ואחזקתו; הפרויקט נוהל על ידי יועצים מבלי שהייתה ליבה ניהולית של עובדי מדינה; הב"ה קיבלה את המערכת מבלי שביצעה בחינות קבלה מטעמה והסתפקה בבחינות המסירה שביצע הספק; במועד ביצוע הניסוי הראשוני (פיילוט) של המערכת לא עמדו הספקיות בדרישות החוזיות למסירת המערכת, שכן המערכת לא עמדה בקריטריונים שנקבעו במסמך תכולת העבודה, למשל אפס תקלות חמורות. ריבוי התקלות - כמו אי-יציבות, מהירות תגובה אטית, אמינות נמוכה ואי-טיפול בתקלות השפיעו על פעולת המערכת, עד כדי חוסר שביעות רצון של המשתמשים מהמערכת.

פיתוח מערכת מידע הוא תהליך מורכב הלוקה לעיתים באי-עמידה ביעדים ובחריגה מלוחות זמנים ומעלויות. כדי להימנע מכך עד כמה שניתן גובש נוהל מפת"ח שהממשלה אימצה כנוהל מסגרת מחייב לניהול מערכות המחשב שלה הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו. הנוהל מפרט כיצד לנהל, לפתח ולתחזק מערכת ממוחשבת, ומטרתו בין היתר למנוע את הליקויים שפורטו לעיל, דבר שכאמור לא נעשה ומכך על הב"ה להסיק מסקנות ולקחים.

לתיקון המצב על הב"ה לנקוט בצעדים הבאים: לסיים את פיתוחה של המערכת; פרישת המערכת בכל בתי המשפט; לייצב אותה ולתקן את התקלות הפוגעות בתפקודה ובאמינותה; להוציא מכרז לתפעול ותחזוקת המערכת; ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לסיום הטמעתה. כמו כן, על החשב הכללי ונציבות שירות המדינה לסיים את עבודת הצוות לבחינת תקנון תפקידי הליבה בתחום המחשוב בשירות המדינה ולאיש תפקידים אלה ביחידות המחשב על ידי עובדי מדינה שייצגו באופן מובהק את האינטרס הציבורי.