

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



רשות המיסים בישראל

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים



פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

רקע

שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם) הוא גוף המשמש כמערך המחשוב הפנימי של רשות המיסים בישראל (רשות המיסים או הרשות) ונותן לה שירותי מחשוב לצורך גבייה ואכיפה, ליצירת הרתעה ראויה ולמיצוי זכויותיהם של הנישומים. שע"ם משרת כ-1.3 מיליון "לקוחות": חברות, תאגידים מסוגים אחרים, עצמאים, בעלי שליטה, שכירים, מקבלי מענקי עבודה, שכירים המבצעים תיאומי מס והחזרי מס, 6,000 העובדים של רשות המיסים, 13,000 משרדי מייצגים ו-7,000 עורכי דין. שע"ם מנהל מאות פרויקטים בכל שנה, החל מפרויקטים לביצוע מידי וכלה בפרויקטים שביצועם נמשך שנים מספר. רשות המיסים קובעת בכל שנה תוכנית עבודה וכלולים בה בין היתר פרויקטים לתחזוקה של המערכות הקיימות, לשינויים בהן, לפיתוחן ולשיפורן וכן להקמת מערכות חדשות. תרומתן של המערכות הממוחשבות חשובה לייעול עבודתה של רשות המיסים, לקיצור התהליכים, להגברת אמינות הפעולות, לתיעוד, למעקב ולבקרה שוטפת על התהליכים ועל ההחלטות.



נתוני מפתח

55%	119	221	333 מיליון ש"ח
שיעור הפרויקטים שבהם היו חריגות של יותר מ-100% במספר ימי העבודה שהוקצו לפרויקט ¹	מספר פרויקטי שיפורים ושינויים במערכות הקיימות בשנת 2021 המנוהלים בשע"ם	מספר פרויקטים חדשים ושוטפים בשנת 2021 המנוהלים בשע"ם	תקציב שע"ם לשנת 2021
66%	120,000	56%	583
שיעור הטפסים שאינם מקוונים מתוך כלל הטפסים המוצגים באתר האינטרנט של רשות המיסים	מספר הפניות שהתקבלו בדלפק הסיוע ² בשע"ם בממוצע בשנים 2021 - 2019	שיעור עובדי המדינה מקרב המועסקים בשע"ם נכון לינואר 2022	עובדים בשע"ם נכון לינואר 2022

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2021 - פברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות שע"ם, שהוא גוף מערכות המידע של רשות המיסים. במסגרת הביקורת נבדקו היבטים ארגוניים - השירות ללקוחות שע"ם והטיפול בתקלות מערכתיות. כמו כן נבדקו אופן ניהול הפרויקטים בשע"ם והמעקב והבקרה על ביצועם. הביקורת כללה גם בחינה של תהליכים עסקיים עיקריים ברשות המיסים ואת אופן מיכונם.

1 מתוך הפרויקטים בהם היה שיעור ההפרש בין מספר הימים המשוער לפרויקט לבין מספר הימים לפרויקט המעודכן במערכת גבוה מ-20%.

2 יחידה האחראית על הממשק בין שע"ם ללקוחותיו.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



התוכנית האסטרטגית של שע"ם - בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי במהלך גיבוש התוכנית נדונו בהנהלת שע"ם חלופות שונות לתוכנית או לעקרונותיה. בנוסף, בבדיקה שביצע צוות הביקורת במהלך הביקורת בקרב המנהלים הבכירים בשע"ם, ציינו כל המרואיינים כי לא היו שותפים לגיבוש התוכנית האסטרטגית לשע"ם.

תכנון תוכניות העבודה, ניהול הפרויקטים והבקרה עליהם

- **תיעוד הפרויקטים** - בשע"ם לא בוצעו התהליכים הנדרשים לצורך קבלת החלטות מושכלות על בסיס נתונים מעודכנים ולצורך תיעוד הפרויקטים בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לרבות קביעת אומדנים ובחינת יחס עלות - תועלת.
- **תוכנית בסיס** - שלא בהתאם לנדרש על פי נוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב הממשלתי, לכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו על ידי צוות הביקורת ול-6 פרויקטים אסטרטגיים אין תוכנית בסיס הכוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים והעלויות. בהיעדר נתוני תוכנית בסיס הכוללים תאריכי סיום משוערים ומשאבי כוח אדם משוערים, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה כנדרש בהנחיות רשות התקשוב הממשלתי ובנוהל המתודולוגיה, ואין ביכולתה של הנהלת הארגון לקבל תמונת מצב עדכנית על התקדמות הפרויקטים, על השינויים שנוצרו בהם ועל השפעתם ביחס לתכנון המקורי.
- **הזנת נתוני הפרויקטים במערכת לפיד** - לקראת בניית תוכנית העבודה לשנת 2020 החלו בשע"ם לעבוד במערכת "לפיד" אליה מוזנים נתוני הפרויקטים לצורך ניהול, מעקב ובקרה.
 - במערכת אין תהליך מובנה לפרויקטים שאינם אסטרטגיים המאגד את כל תתי-הפרויקטים לפרויקט-על, ולא ניתן לבצע מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקטים ועל חריגות מלוחות הזמנים ומעלותם הכוללת.
 - נתוני תאריכי הסיום של הפרויקטים וימי הפרויקטים מתעדכנים במערכת לפיד בהתאם למשימות שמזינים מנהלי הפרויקטים ולשינויים בהם ואין דרך לוודא כי תכנון הפרויקט מלא וכי הוזנו כל המשימות הנדרשות לצורך השלמתו, ולא ניתן להציג תכנון מול ביצוע של הפרויקטים במערכת לפיד בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים.
 - אין דיווח על מספר ימי הביצוע בפועל של העובדים; שיעור הביצוע מחושב על פי ההערכה של שיעור ביצוע המשימה, שנעשית בידי מנהלי הפרויקטים. אין חישוב המציג את עלות כוח האדם המושקע בפרויקטים השונים בהתאם לתפקיד ולסוג ההעסקה, אין קישור לתקציב הכולל נתונים על עלויות יועצים חיצוניים ואין נתונים על רכש תשתיות רלוונטיות.
- **חריגות בפרויקטים** - ב-32% מהפרויקטים החדשים והשוטפים בשנת 2021 נמצאו חריגות בשיעורים מהותיים (מעל 20%) בין הימים המשוערים לפרויקט לצורך פגישות התיעודף לבין ימי הפרויקט המעודכנים במערכת המעידות כי לא נעשה תכנון ראשוני מספק טרם הערכת מספר הימים הנדרש לביצוע הפרויקטים. כמו כן, נמצאו חריגות



בתכולה ב-34 מתוך 221 הפרויקטים בשנת 2021. ב-17 מפרויקטים אלה סטטוס התכולה נרשם "כמתוכנן" ובהערות מנהל תוכניות עבודה נרשם כי קיימות חריגות בתכולה.

- **בקורות על ניהול פרויקטים** - בשע"ם וברשות המיסים לא נעשות בתום השנה בקורות המנתחות את יישום תוכנית העבודה השנתית בשע"ם ואין מפיקים לקחים. יתרה מכך, אין בשע"ם נתונים שנתיים לגבי כל שנה אלא נתונים חלקיים בלבד שעודכנו על ידי מנהלי הפרויקטים.

תמיכת שע"ם בתהליכים עסקיים ומיכון תהליכים ידניים

- **כריית מידע** - לצורך קביעת השומה עובדי הרשות נדרשים לבחון מידע רב הנוגע להכנסות ולנישומים. בין היתר, דיווחי הנישום, מס שנוכה לו, מידע על עובדיו ותשלומי משכורת, מידע מודיעיני ועוד. אף שהמידע קיים במאגרי המידע של הרשות, מפקחי המס ניגשים לחלק מהמידע באמצעות שאילתות פרטניות וללא תהליך אוטומטי של איסוף מידע ממוחשב והשוואתו. יתרה מכך, לא מתנהל תהליך של כריית מידע של עיבוד אלפי הנתונים הפיננסיים והחשבונאיים המצויים במקורות המידע השונים לגבי אותו נישום.
- **הצהרות הון** - הצהרת הון היא כלי חשוב המשמש את פקיד השומה בבואו לבדוק את דיווחיו של הנישום. עובדי רשות המיסים מבצעים תהליך של השוואת הון, שהיא השוואה בין הצהרות הון שהוגשו לאורך כמה שנים. מיכון הצהרות ההון יאפשר להשוות את ההון באופן אוטומטי, וכך ייחסך זמן עבודה של עובד הרשות. כמו כן, יהיה ניתן לבצע את השוואות ההון של כלל הנישומים החייבים להגיש הצהרות הון, ולהציף לבדיקה פרטנית רק נישומים אשר בבדיקה האוטומטית נמצא בהצהרותיהם הפרש הון בלתי מוסבר. בביקורת נמצא כי ברשות המיסים בדיקות השוואות ההון נעשות באופן ידני. כמו כן נמצא כי הרשות לא קידמה את פרויקט הצהרות הון מקוונות לאחר אפיונו על ידי ועדה ייעודית בשנת 2013, ובמועד סיום הביקורת הפרויקט אינו מופיע במערכת הממוחשבת לניהול תוכניות העבודה של שע"ם (מערכת לפיד).
- **ניכוי מס במקור** - ניכוי מס במקור הוא סכום המס לקיזוז מתקבולי ההכנסה. המשלם מנכה סכום זה ומעבירו ישירות למס הכנסה. הנישום שנוכה לו מס מדווח על המס שנוכה לו. סך הפערים בערך מוחלט בין הניכויים המדווחים על ידי המנכים לבין אלו המדווחים על ידי נישומים יחידים היה 8.65 מיליארד בשנת 2017 ו-3.64 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 58%). ביחס לנישומים שהם חברות, סך הפערים בערך מוחלט היה 3.02 מיליארד בשנת 2017 ו-1.89 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 37%). סך הפער המצטבר (בערך מוחלט) בשנים 2017 - 2019 הסתכם בכ-18.6 מיליארד. ברשות יש מערכת ממוחשבת חדשה המאפשרת בקרה מובנית לזיהוי הפערים אך השימוש בה טרם מתאפשר לכל מפקחי המס ורכזי החוליות, ותהליך העבודה המקובל ברשות הוא בדיקה ידנית על ידי מפקחי המס רק של מקצת התיקים שהוכנסו לתוכנית העבודה והמטופלים לצורך שומה.
- **מחשוב טופסי הרשות** - לרשות המיסים מאגר הכולל 322 טפסים בכלל מערכי המס: מס הכנסה, מע"ם, מיסוי מקרקעין, מיסי יבוא ומכס, מיסים עקיפים אחרים ומענקי עבודה וקורונה. 111 מהם הם טפסים מקוונים. לנוכח השיעור של 63% של טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו (מתוך כלל טופסי המכס ומיסי היבוא) בולט



השיעור הקטן (24%) של טופסי מס הכנסה שמוחשבו (מתוך כלל טופסי מס הכנסה). כמו כן, שיעור טופסי המכס ומיסי היבוא שמוחשבו מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו הוא 45%, ואילו שיעור טופסי מס הכנסה הממוחשבים (מתוך כלל טופסי הרשות שמוחשבו) קטן יותר (35%), זאת אף שליבת הפעילות של הרשות היא גביית מס הכנסה.

היבטים ארגוניים בפעילות שע"ם

- **עיצומי עובדים** - נוכח היעדר הסכמה בין העובדים בשע"ם לבין ההנהלה בעניין העסקת עובדים במיקור חוץ ושימוש ביועצים חיצוניים, נקט ועד העובדים עיצומים. ממסמכי הנהלת שע"ם עולה כי עיצומים אלה כללו פעולות שונות, ובהן אי-שיתוף פעולה עם החממה³, ומניעת הקצאת משתמשים במערכת שע"ם לעובדים חדשים שאינם עובדים קבועים בתקן. עוד עולה ממסמכי הנהלת שע"ם כי עקב עיצומי ועד העובדים חלו עיכובים בפרויקטים שנכללו בתוכנית העבודה של שע"ם.
- **מחסור בכוח אדם** - במועד סיום הביקורת 40 תקנים של עובדי מדינה, המהווים כ-11% מ-367 התקנים הקיימים, אינם מאוישים בדרך קבע. כמו כן, 19 תקנים של סטודנטים המהווים כ-32% מ-60 התקנים הקיימים אינם מאוישים. המחסור מחריף עם השנים בשל עזיבת תוכניתנים ועקב אי-גיוס חדשים במקומם. סך התקנים הבלתי מאוישים בדרך קבע הוא 59, ומהווה כ-10% מסך 606 עובדי שע"ם מכל סוגי העסקה.

שירות לקוחות

- **פיזור השירות בין כמה גורמים** - אף שבתוכנית האסטרטגית דובר על מענה ללקוחות בכתובת אחת, נכון למועד הביקורת הטיפול בתמיכה במייצגים מפוזר בין 3 גורמים (דלפק הסיוע, מוקד שירות הלקוחות ומחלקת מרשם מייצגים) המעניקים למייצגים שירותים שונים. עקב כך, יש מייצגים הפונים בטעות למוקד שירות הלקוחות של רשות המיסים, שאינו הגורם המתאים למתן השירות.
- **דלפק הסיוע** - דלפק הסיוע תומך באלפי לקוחות בחודש ומשיב על פניות מסוגים רבים אשר נדרש לגביהן ידע רב. שיעור הפניות המתקבלות בטלפון הוא 82% - 87% והיתר מתקבלות באמצעות הפורטל. בשנים 2019 - 2021 התקבלו ממייצגים כ-24,000 פניות עקב קשיי התחברות, כ-5,800 פניות עקב בעיות בתפעול המחשב אצל הלקוח לאחר התחברות למערכת, וכ-10,000 פניות לצורך תמיכה טכנית. לאגף אין מערכת לניהול ידע המאפשרת לתומך לאתר את המידע הרלוונטי בלחיצת כפתור. הדוחות הניהוליים של דלפק הסיוע אינם כוללים דיווח על ימים של שיא פניות או על מאפיינים תקופתיים של הפניות, כגון שיא דיווחים על קשיי התחברות לקראת מועדי הדיווח על פי החוק - היום ה-15 בחודש, מועדי הדיווח של הדוחות השנתיים וכן בעת עלייה לאוויר של יישום חדש. בשנים 2019, 2020 ו-2021 נסגרו 72%, 73% ו-75% מהפניות במוקד בהתאמה, ללא העברה לגורמים חיצוניים. הגורמים שאליהם מועברות הפניות מהדלפק אינם מקפידים לסגור את הפנייה במערכת לאחר סיום הטיפול בה. לדלפק הסיוע חסר מידע על סיום הטיפול ברבע מהפניות אליו בקירוב.

3 גוף פיתוח בשע"ם שבו עובדים בעלי ידע בטכנולוגיות חדשות; הגוף פועל בשיטת פיתוח זרי - Agile.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות הרשות לקיצור הניכר של זמני ההמתנה לפניות המגיעות לדלפק שע"ם וממליץ לדלפק להמשיך לפעול לטיוב השירות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את צעדי הרשות להקמת מאגר מידע המהווה תנאי סף לביצוע כריית מידע וממליץ לרשות לפעול לקידום הנגשת והשוואת מידע נוסף באופן אוטומטי ולהשלמת קידום מהיר של תהליך כריית המידע.

עיקרי המלצות הביקורת

על שע"ם להכין תוכניות בסיס לכל הפרויקטים עם תחילת ביצוע הפרויקט, בהתאם לנוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב הממשלתי.



מומלץ כי בעת ההמרה לפרויקט שע"ם ינחה להזין את המשימות לביצוע הפרויקט כולו, למעט שינויים בלתי צפויים. עוד מומלץ לבצע מעקב על תאריכי תחילת הביצוע בפועל למול תאריכי ההתחלה בתוכניות הבסיס. כמו כן, מומלץ לוודא ששיעור הביצוע המוצג במערכת תואם את כלל המשימות הנדרשות לרבות אלו שנוספו.



על שע"ם לכלול במערכת לפיד את כל עלויות הפרויקטים, לרבות ימי עבודה המושקעים בהתאם לביצועם בפועל ועלויות יועצים חיצוניים. כמו כן, על שע"ם לכלול את תמחור העלויות המושפע מתפקידי כוח האדם המשוך לפרויקטים ומסוג ההעסקה. בשלב המרת הדרישה לפרויקט יוזנו למערכת לפיד כל המשימות הנדרשות לביצועו ותיקבע הערכת ימים כוללת הנדרשת עד לסיום הפרויקט וזאת לצורך קבלת מידע על עלויותיהם של הפרויקטים ולצורך מעקב אחר ביצועם. עוד מומלץ כי רשות המיסים ושע"ם יערכו בקרה שנתית על הנתונים העדכניים של כל הפרויקטים לצורך ניתוח שנתי על עמידת שע"ם בתוכניות העבודה ולשם הפקת לקחים.



מומלץ כי הרשות תפתח פלטפורמה לקליטת דוחות למערכות המחשוב שלה, ולשליפת דוחות, וביצוע ניתוחים והצלבות של המידע לצורך שיפור תהליכי השומה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תפעל למיכון השוואות ההון שיאפשר להשוות את ההון באופן אוטומטי וכך ייחסך זמן עבודה של עובדי הרשות. יתר על כן, יהיה אפשר לבצע את השוואות ההון של כלל הנישומים החייבים להגיש הצהרות הון ולהציף נישומים אשר מלכתחילה יש בהצהרותיהם הפרש הון בלתי מוסבר.

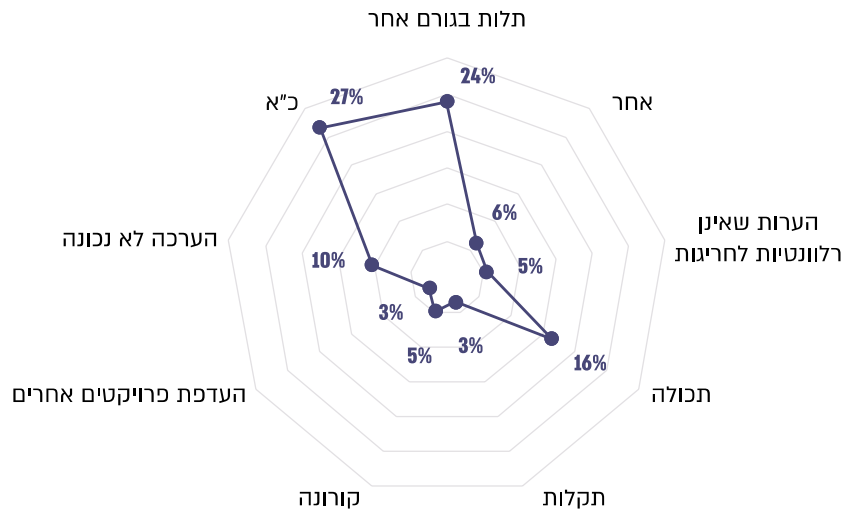
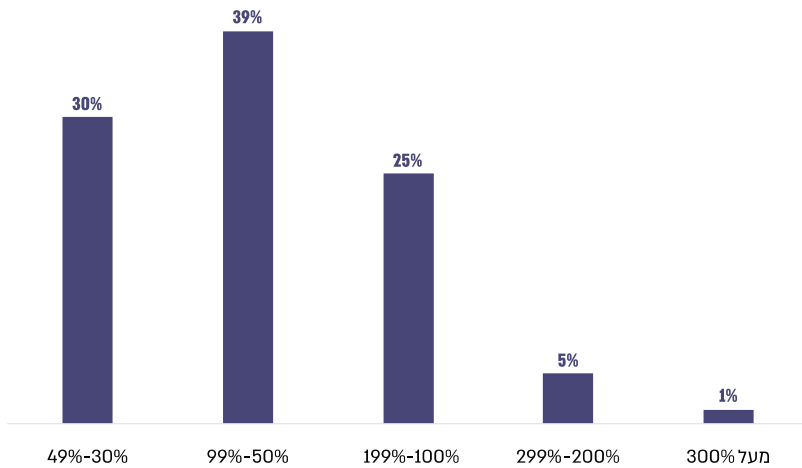


מומלץ לרשות לרכז את המענה למייצגים תחת קורת גג אחת כדי לייעל את השירות. עוד מומלץ כי שע"ם ימשיך לנהל קשר שוטף עם ועדת הקשר של לשכת רואי החשבון כדי להשלים טיפול בסוגיות המועלות על ידה.





התפלגות פרויקטים בשנת 2021 שבהם שיעור החריגות בין ימים משוערים לפרויקט לבין ימי העבודה מעודכנים במערכת לפיד עולה על 20% והתפלגות הסיבות לחריגות אלה*



* על פי הערותיו של מנהל תוכניות העבודה.



סיכום

ממצאי הדוח מראים כי שע"ם מתקשה לעמוד בדרישות הפיתוח של רשות המיסים ובהיערכותה המיטבית לחירום. התאוצה בהתפתחות הטכנולוגיה צפויה להגדיל את צרכיה של רשות המיסים בפיתוחים נוספים. בהיעדר פתרון לצמצום הפער בין צרכי המחשוב של רשות המיסים לבין יכולות הפיתוח של שע"ם, ייפגעו יכולות הגבייה ואכיפה, יצירת ההרתעה ומיציא הזכויות של הנישומים ברשות המיסים.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולבחינת ההמלצות לשם קידום מחשובה ולשיפור השירות לנישומים, למייצגיהם ולעובדי הרשות.