

לטענת משרד הביטחון העלות של הפעילות המוגברת באזורים מחייבת כיסוי תקציבי מיוחד. לעומתו סבור משרד האוצר שתקציב הביטחון כבר כולל בתוכו את הכיסוי הנדרש. לדעת הביקורת, הוויכוח נובע מחוסר כללי הבחנה בין פעילות חריגה, שמחייבת פיצוי, לבין פעילות רגילה, הנכללת בתקציב השוטף. קביעת עקרונות והסדרים מפורשים בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, תאפשר, כבר בעת תכנון והכנת התקציב בתחילת השנה, לקבוע תוספות או קיצוצים בתקציב, שיופעלו בהתקיים התנאים שנקבעו בעקרונות, כדי להקטין ככל האפשר את הצורך לאשר תוספת או לבצע קיצוצים בתקציב במהלך השנה.

רישום נפרד בתקציב הביטחון של עלויות הפעילות המוגברת באזורים, יאפשר בדיקה מסודרת ומעקב אחר ההוצאות, הן על ידי משרד הביטחון והן על ידי גורמים שמחוץ למערכת הביטחון.

מימוש מועדי אספקה בהזמנות מנה"ר בארץ בעבור צה"ל

ריכוז ממצאים

מינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (מנה"ר) מתקשר עם ספקים, ומוציא להם הזמנות בהתאם לדרישות לרכישת מוצרים של גופי צה"ל, ובהתבסס על לוח הזמנים המבוקש על ידיהם לפי צורכי העיתוד שלהם.

א. אין במשרד דו"חות מרוכזים, מלאים ומהימנים, כמותיים וכספיים, על תופעת הפיגורים באספקות לצורך ניהול, פיקוח ומעקב תקופתי על הפיגורים ועל משמעותם במישור הכספי והשלכתם על פעולות צה"ל, ועל השפעת האמצעים הננקטים לצמצומם. הדו"ח היחיד הקיים במשרד בתחום האספקות אינו מאפשר לעמוד על מלוא היקף התופעה ועל משמעותיה.

ב. לשנות הכספים 1986 - 1988 תוכננו לאספקה כ-20,450 הזמנות פריטיות, שהוצאו על ידי כל יחידות מנה"ר, בערך כספי של כ-1.18 מיליארד ש"ח. ההזמנות שסופקו בפיגור או שלא סופקו עדיין, ושהן בפיגור באשמת הספקים, היוו לפי נתונים שהופקו במרכז לעיבוד נתונים של משרד הביטחון (מל"ן) לפי בקשת הביקורת, כ-47% ממספר ההזמנות הכולל ו-25% מערך הכספי הנומינלי; ההזמנות הפריטיות שסופקו בפיגור של שלושה חודשים ומעלה, מהוות כרבע מערך הכספי של ההזמנות שסופקו בפיגור.

ג. בדיקת הנושא באגף האפסנאות של צה"ל (אג"א) ובמרכזי הלוגיסטיים העלתי, שהפיגורים באספקות יש בהם כדי לגרום בצה"ל פגיעה במלאי החירום, באימונים, ובתכניות העבודה של מרכזי השיקום והאחזקה.

ד. נזק בתחום התקציבי נגרם לאג"א על ידי כך, שתשלום התייקרויות בלתי מתוכננות בגין פיגורים שבאשמת הספקים, נוגס בתקציב ההתקשרויות המתוכננות שלו. כן מחוייבים מרכזי הלוגיסטיים להגדיל את הכמויות הנרכשות מעבר לנדרש, ולהקצות תקציב נוסף לצורך זה מחמת התארכות תקופת האספקה.

ה. המשרד קבע בהוראות נקיטת אמצעים כספיים על מנת להניע את הספקים לעמוד במועדי האספקה שנקבעו בהזמנות. שינויים שהנהיג המשרד בהסדרים אלה, הקטינו בהדרגה את הסנקציות הכספיות המוטלות על הספקים בגין הפיגורים שנגרמו באשמתם. ההחלטות על ביצוע הקלות אלו לא התחשבו בהיקף תופעת הפיגורים, והמשרד לא בחן את השפעתן על קצב האספקה לצה"ל.

ו. המשרד לא נקט, ככלל, באמצעים משפטיים נגד ספקים המפגרים באספקותיהם, כמתאפשר מהתנאים הכלולים בהתקשרויותיו. כמו כן הוא לא הפעיל את הוראותיו בדבר נקיטת אמצעים מינהליים של השעיה או פסילה של ספקים המפגרים באספקה.

ז. הוראות מנה"ר המתייחסות לטיפול הנדרש למימוש מועדי האספקה באמצעות כלי מעקב ופיקוח שונים על ידי יחידות מנה"ר, לא בוצעו או בוצעו רק בחלקן.

ח. צוות הוראות הרכשה שבראשות היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, קובע את כללי ההתקשרות עם הספקים בתחום ההסדרים הכספיים. הועלו ליקויים הנוגעים לסדרי הדיון של הצוות, ולתהליך קבלת ההחלטות על ידיו.



משרד הביטחון רוכש מוצרים ופריטים רבים וכן שירותים על בסיס דרישות גופי צה"ל. מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) הוא אחד הגופים הייעודיים החשובים, שבאמצעותם מבצע משרד הביטחון תפקיד זה. הדרישות כוללות, בין היתר, פרטים על מועדי האספקה המבוקשים, ועל ההקצבה הכספית שנועדה לרכישה, זאת בהתחשב בתכניות צה"ל בנושא ההצטיידות ובזמן הדרוש לייצור הפריטים. מועדים אלה משמשים בסיס למועדי האספקה שנקבעים בהזמנות שמנה"ר מוציא לספקים.

דרישה שאושרה לביצוע על ידי מנה"ר, מקבלת תוקף של "פקודת רכש", ועל פיה מכין מנה"ר התקשרויות עם ספקים בדרך של מכרז, בדרך של מ"מ עם ספק יחיד, או על בסיס הצעות מתחרות. לאחר סיכום תנאי ההתקשרות עם הספק מוציא מנה"ר הזמנה ומלווה את ביצועה עד לגמר האספקה וסיום ההתחשבנות. הזמנות מנה"ר כוללות, בין היתר, תנאים כלליים הנוגעים לתחום הכלכלי, כגון: שיטת ההצמדה ומרכיביה, ותשלום פיצוי למשרד בגין פיגור בהספקה. טופס ההזמנה על נספחיה, החתום על ידי הצדדים, מהווה חוזה התקשרות בין הספק ובין המשרד.

בחודשים אפריל - אוקטובר 1988 ובשנת 1989 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא עמידה במועדי האספקה בהזמנות מנה"ר על חטיבותיו השונות, שהועברו לספקים בארץ ובשקלים. הביקורת נסבה על היקף הפיגורים שבאחריות הספקים, על דרכי הטיפול של מנה"ר בתופעה, ועל העקרונות, ההסדרים והכללים שקבעה הנהלת משרד הביטחון (להלן - המשרד) בנושא זה, ועל יישומם. הבדיקה נערכה במנה"ר, ביחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, באגף הכספים (להלן - אכ"ס), באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף ארגון בקרה ומידע (להלן - אב"מ), וכן ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון. בדיקות השלמה נערכו באגף אפסנאות שבמטה הכללי של צה"ל (להלן - אג"א).

תופעת הפיגורים באספקות

הזמנות מנה"ר בשנת הכספים 1987 היו במספרן כ-68% ובערכן הכספי כ-50% מסך כל ההזמנות בשקלים, שהוצאו על ידי המשרד בארץ באותה תקופה.

ביחידות הנוגעות בדבר במשרד אין מופקים דו"חות מרוכזים, מלאים ומהימנים, כמותיים וכספיים, על תופעת הפיגורים בכללותה על פי סוגי ההזמנות השונים, ובחתיכים הדרושים לפיקוח ולמעקב תקופתי, ולבחינת השלכותיה של התופעה בהיבטיה השונים. לדעת הביקורת, יש לעבד את הנתונים הקיימים שהם מהימנים, בצורה שתאפשר מענה מלא לצרכים אלה. מנה"ר הודיע לביקורת בינואר 1990, כי בעקבות שינויים שיוכנסו במערכת הממוכנת, יבוצע הדבר.

הדו"ח החודשי היחידי בנושא ההרכשה, שמנה"ר מעביר למנכ"ל המשרד ולתפוצה רחבה במשרד ובצה"ל, אינו כולל נתונים על מידת המימוש של מועדי האספקה שנקבעו בהזמנות, על היקף

הפיגורים, על שכיחותם ועל משמעותם. אין בדו"ח נתונים כלשהם על התפלגות הפיגורים באספקות לפי סוגי המוצרים, לפי המזמינים, לפי יחידות מנה"ר ולפי הספקים, ובהשוואה לפיגורים בתקופות קודמות.

הנתונים שרוכזו על ידי הביקורת, המובאים בדו"ח זה והמתייחסים להיקף הכמותי והכספי של ההזמנות והפריטים שבפיגור, מתייחסים רק לאותן הזמנות, שמועד אספקתן חלף, ובעת הפקת הנתונים היו, לעומת מועד האספקה התקף, פיגורים באספקתם באחריות הספקים¹⁰. נתונים אלה אינם משקפים את תופעת הפיגורים במלוא היקפה, בהיותם מתייחסים רק להזמנות שהוצאו בשקלים ולסוג מסוים של הזמנות, כפי שיפורט להלן.

הזמנות מנה"ר כוללות בעיקר שני סוגים: הזמנות פריטיות, הכוללות כמות של היחידות המוזמנות, מחיר יחידה וסכום כולל; והזמנות שאינן פריטיות, שאינן מתייחסות לרכש כמות פריטים מוגדרת, ואין בהן מחירי יחידה, כגון הזמנות שמחירן נקבע לפי שיטת עלות, הזמנות לעבודות פיתוח, או הזמנות לעבודות אחזקה.

ההזמנות הפריטיות בשקלים (שנעו בין כ-6,300 ל-7,500 הזמנות לשנה), שהוצאו לספקים בארץ על ידי מנה"ר בתקופה אפריל 1986 עד סוף מארס 1989 היוו במספרן כ-77% מכלל ההזמנות, ובין 33% ל-54% מהערך הכספי הכולל הנומנלי של הזמנות מנה"ר בשקלים שהועברו לספקים. הערך הכספי של ההזמנות הפריטיות באותה תקופה נע בין 430 מיליון ש"ח ל-1,055 מיליון ש"ח לשנה.

מרבית הזמנות מנה"ר בכמותן, ולאחרונה גם חלקן הגדול בהיקפן הכספי, הן הזמנות פריטיות, כלומר של מוצרים, שניתן בדרך כלל לקבוע לוח זמנים מציאותי ואפשרי לאספקתם, כגון הזמנות של מוצרים שפיתוחם הסתיים. בהזמנות כאלה יש לצפות שלאחר שייבחר הספק המתאים ביותר, יהיה שיעור הפיגורים באספקתן מזערי.

אחר ביצוען של ההזמנות הפריטיות מנוהל מעקב במחשב, המאפשר פיקוח כולל ממוכן על עמידת הספק במועדי האספקה. ההזמנות שאינן פריטיות, ושעליהן מוצא סכום ניכר מתקציב ההרכשה של מנה"ר בארץ (כ-880 מיליון ש"ח ב-1988), אינן מנוהלות במחשב, ולכן לא ניתן עדיין לקיים עליהן מעקב ממוכן.

להלן יוצגו נתונים במספר מיונים על הפיגורים באספקות בהזמנות הפריטיות ועל משמעותם. הנתונים הופקו לפי בקשת הביקורת מתוך מאגר הנתונים של המשרד על הזמנותיו, ומתייחסים לכמות ההזמנות ולערך הכספי של אותם הפריטים בהזמנות, שעדיין לא סופקו או שסופקו בפיגור.

פיגורים בהזמנות פריטיות

להלן בטבלה נתונים נכונים ליולי 1989 על היקף ההזמנות הפריטיות, שעל פי מועדי האספקה שנקבעו בהזמנות היו אמורות להיות מסופקות בכל אחת מהשנים 1986 עד 1988, ועל היקף ההזמנות (כולל הנתח שלהן באחוזים), שסופקו בפיגור, כלומר לאחר מועד האספקה המחייב, או שהן עדיין בפיגור כלומר שמועד אספקתן המחייב כבר חלף, (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים):

מהטבלה דלעיל עולה, כי בתקופה זו עלה היקף כלל האספקות הפריטיות שבפיגור (בין אם סופקו בפיגור ובין שלא סופקו עדיין). בטבלה שלהלן התפלגות של הנתונים על ההזמנות המצויות עדיין בפיגור, על ההזמנות שסופקו בפיגור (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים), ועל הנתח שלהן (באחוזים) מכלל ההזמנות הפריטיות. הנתונים נכונים ליולי 1989:

¹⁰ כל הזמנה שלא סופקה במועד האספקה כרושם במערכת הממוכנת של מנה"ר מוגדרת כהזמנה שבפיגור באחריות הספק, אלא אם כן דחה המשרד את מועד האספקה מאחר שהפיגורים נגרמו באחריות המשרד או צה"ל.

הזמנות פריטים שכבר סופקו בפיגור או

שעדיין בפיגור	
היקף כספי	מספר
(21%) 49.0	(41%) 2702
(24%) 91.4	(45%) 3061
(27%) 154.7	(55%) 3833
(25%) 295.1	(47%) 9596

הזמנות פריטים שתוכננו לאספקה בשנים

1988-1986				שנת כספים
היקף כספי	מספר	היקף כספי	מספר	
229.3	6580			1986
381.4	6858			1987
569.9	7015			1988
1180.6	20453			ס"ה

הזמנות פרטיות שסופקו בפיגור

היקף כספי	מספר
(20%) 46.4	(38.9%) 2563
(22.4%) 85.3	(41.4%) 2843
(18.8%) 107.4	(40.1%) 2816
(20.3%) 239.1	(40.1%) 8222

הזמנות פרטיות שלא סופקו עדיין

היקף כספי	מספר	שנת כספים
(1.1%) 2.6	(2.1%) 139	1986
(1.6%) 6.1	(3.1%) 218	1987
(8.3%) 47.3	(14.4%) 1017	1988
(4.7%) 56.0	(6.7%) 1374	ס"ה

מתוך כלל ההזמנות שסופקו בפיגור, ושהיקפן הכספי 239.1 מיליון ש"ח, היווה הפיגור של שלושה חודשים ומעלה, כרבע מסכום זה.

פיגורים בהזמנות לפי מחיר קבוע וצמוד

בהזמנות, שבהן שיטת ההתקשרות מתבססת על מחיר קבוע וצמוד, מסוכם המחיר עם הספק לאחר בדיקה כלכלית והנדסית, המתבססת בין היתר, על המיפרטים הטכניים שהוכנו לייצור הפריט, ושהובאו בחשבון על ידי הספק בעת הכנת הצעתו. לפיכך יש לצפות ששיעורי השינויים בלוחות הזמנים והפיגורים בסוג זה של התקשרות יהיו נמוכים ביותר, ושצה"ל יקבל את המוצרים בזמן שנקבע.

מתוך כלל ההזמנות הפריטיות, ההזמנות במחיר קבוע וצמוד מהוות את עיקר ההזמנות של מנה"ר. בשנות הכספים 1986 עד 1988 הן היוו 47% - 85% במספרן, ו-73% - 95% מערכן הכספי הנומינלי של ההזמנות הפריטיות, שהיו אמורות להיות מסופקות בתקופה זו. בשלוש השנים דלעיל היו מתוכננות לאספקה 12,909 הזמנות כאלה בהיקף כספי כולל של כ-929.7 מיליון ש"ח במחירים שוטפים. מתוך הזמנות אלו היוו ההזמנות שסופקו בפיגור ואלו שעדיין לא סופקו, 45% ממספר ההזמנות ו-21% מערכן הכספי.

בהערותיו לממצאי הביקורת ציין המשרד, כי הנתונים שבדו"ח המחשב של מנה"ר על הזמנות שטרם סופקו, ושעליהם התבססה הביקורת, אינם מדויקים, ולפיכך המסקנות שהוסקו מהם אינן משקפות את המצב לאשורו. טענתו זו מתבססת על כך, שבדיקה שערך על מספר מצומצם של הזמנות של אחת מחטיבות מנה"ר העלתה, שכ 70% מההזמנות שחל בהן פיגור, לפי אותו דו"ח, הן למעשה הזמנות שמסיבות שונות לא תושלם אספקתן, וסוכם כי יבוטלו, או הזמנות שמסיבות רישומיות בלבד הן מופיעות כהזמנות בפיגור, ועל כן אין להתייחס אליהן כאל הזמנות שבפיגור, כך שכמות הפיגורים הנכונה בכללותה היא כשליש מזו שצוינה על ידי הביקורת.

הביקורת העירה, כי טענת המשרד אין בה כדי לסתור את תקפות הממצאים. ראשית, הביקורת הצביעה על פיגור כולל בשיעור של 25% מן הערך הכספי של ההזמנות הנדונות. 20.3% מתוך 25%

אלה, סופקו בפיגור וטענת המשרד יכולה להתייחס רק לשאר ההזמנות, כלומר להזמנות שטרם סופקו במלואן ועדיין בפיגור המהוות את 4.7% הנותרים. לפיכך טענת המשרד נוגעת ל-70% מתוך 4.7%, כלומר ל-3.3% מכלל ההזמנות דלעיל. שנית, הנתונים אליהם מתייחס המשרד נוגעים לחלק מתוך ההזמנות של חטיבה אחת מבין ארבע החטיבות שבמנה"ר, וממילא אינם יכולים לייצג את כלל ההזמנות.

עוד ציין המשרד בהערותיו, כי הנתונים על הפיגורים כוללים גם הזמנות פריטיות שנמסרו לתע"ש, ברובן בעבור מרכז תחמושת (מרת"ח), שמועד האספקה הנקוב באלה שהוצאו עד 1.4.87 לא היה מחייב, ולצה"ל ניתנה האפשרות לקבוע את מועד האספקה לפי צרכיו, ללא זיקה למועדים שנקבעו בהזמנות. מנה"ר לא המציא נתונים על השפעת הזמנות אלה על היקף הפיגורים הכמותי והכספי שעליו הצביעה הביקורת.



מהנתונים דלעיל עולה:

א. תופעת הפיגורים באספקות בהזמנות הפריטיות במנה"ר, שאמורות היו להיות מסופקות בשנים 1986 עד 1988, הינה קבועה ובולטת.

ב. פיגורים משמעותיים קיימים גם בהזמנות פריטיות שנמסרו במחיר קבוע וצמוד, שאי הוודאות בדבר ייצורן אמורה להיות נמוכה ביותר. הזמנות בשיטת מחיר זו מהוות את רוב ההזמנות הפריטיות של מנה"ר בכמות, ולאחרונה גם בערך כספי.

ג. בשנים 1986 - 1988 הלך וגדל כלל האספקות הפריטיות שבפיגור (בין אם סופקו בפיגור ובין שלא סופקו עדיין) בהיקפו הכמותי ובערכו הכספי. מתוך כלל ההזמנות שסופקו בפיגור, אלה שבהן היה הפיגור שלושה חודשים ומעלה, מהוות כרבע מההיקף הכספי.

הנזקים הנגרמים לצה"ל כתוצאה מהפיגורים באספקות

בהוראת המשרד מיוני 1981, בנושא הרכשה בדרך של מו"מ, שהייתה תקפה בעת הביקורת, נקבע בין השאר ש"פיגור של הספק באספקת המוצר או השירות משמעותו גרימת נזק למשרד, הנובע מאי זמינות המוצר לצה"ל במועד המבוקש (נזק שלא ניתן להעריכו), וכן נזק הנובע מעליית מחיר המוצר עקב תשלום בגין תוספת ההצמדה".

כדי לעמוד על המשמעות של הפיגורים באספקות, ועל הנזק שנגרם בעקבותיהם לפעולות צה"ל, התרכזה הביקורת בתחום האספקות עבור אג"א.

אחד מתפקידיו העיקריים של אג"א הוא קיום המוכנות האפסנאית. תפקיד זה הוא מבצע, בין היתר, באמצעות המרכזים הלוגיסטיים שלו, האחראיים לעיתוד האפסניה הנרכשת, להגשת דרישות למשרד הביטחון להזמנות אפסניה בהתאם לעיתוד, ולניפוקה ליחידות צה"ל. עיתוד הפריטים נעשה בהתאם להנחיות אג"א המושתתות על תכנית העבודה להצטיידות של צה"ל, ומטרתו לקבוע את הכמות שיש להזמין מכל פריט, בהתחשב במלאי הדרוש, בצריכה החזויה, במצאי הקיים ובאילוצי התקציב. החלטות העיתוד מועברות כדרישות רכש למנה"ר, והן מגדירות בין היתר, את לוח הזמנים הנדרש לאספקה, זאת כדי לעמוד ביעדי העיתוד, וכדי להבטיח זמינות הפריט לכשיידרש.

הביקורת ערכה בדיקות ובירורים באג"א בדבר קיום מועדי האספקה של המוצרים שהוזמנו על ידי המרכזים הלוגיסטיים של אג"א, כלהלן: מרכז תחמושת (מרת"ח), מרכז צל"מ וחלפים (מצל"ח), מרכז ציוד (מר"צ) ומרכז ציוד רפואי (מצר"פ). הביקורת התייחסה להשלכות של הפיגורים באספקות על ביצוע משימות ההצטיידות, על ביצוע תכנית העבודה והאימונים, ועל מלאי החירום.

המצוקה התקציבית, שבה נמצא תקציב הביטחון בשנים האחרונות, הביאה לקיצוץ משמעותי בהיקף הרכש ו"לאכילת מלאים". כתוצאה מכך אישר צה"ל ירידה ביעדי הכוונות. יעדים אלה מתבטאים בין השאר, במונחי כדור לקנה, מספר ימי לחימה, מספר שעות מנוע, רמות מלאי חירום ורמות ערכות חירום. פיגור באספקת פריטים אלו מהווה פגיעה נוספת ברמות המלאי, מעבר לפגיעה הנובעת מצמצום תקציבי הרכש.

מרכז תחמושת (מרת"ח)

הביקורת בדקה כ-30 הזמנות שבפיגור לעומת מועדי האספקה שסוכמו, והמיועדות לאספקת תחמושת ואביזרים לשיקום תחמושת שירד כושרה. ממסמכים שהמציא מרת"ח לביקורת עולה, כי הפיגור בהזמנות אלו, שבמרביתן נגרם באשמת היצרן, גרם לחוסרים לעומת התקנים ולעומת תכניות. משמעותם של חוסרים אלה, לפי קביעת מרת"ח היא בין השאר, פגיעה באימונים וברמות המלאים בתחום התחמושת. בין ההזמנות שאספקתן הייתה בפיגור בתקופת הביקורת היו לדוגמא: א. כדור 7.62 מ"מ קצר, שהוא פריט של אספקה שוטפת ללא בעיות פיתוח. ב. חלקים הדרושים לשיקום תחמושת, כגון מצת לרימון ומנגנון למוקש נגד רכב.

מאותם 30 תיקי הרכש שנבדקו במנה"ר עולה, כי מרת"ח התריע בפני מנה"ר באופן שוטף לפני מועד האספקה המתוכנן ולאחריו, על הצורך בזירוז אספקות הדרושות לו באופן דחוף למילוי משימותיו.

מרכז ציוד לחימה וחלפים (מצל"ח)

הביקורת בדקה כ-20 הזמנות מרכש מקומי בעבור מצל"ח, שבמרביתן נגרם הפיגור באשמת היצרן. על פי קביעת מצל"ח, משמעויות הפיגורים בהזמנות אלו הן בין השאר: פגיעה ברמות המלאים, עצירת קווים של שיקום ואחזקה, הסבה וייצור, פגיעה באימונים ובתכניות עבודה, ופגיעה בדרגי האחזקה בשדה.

מצל"ח הסביר לביקורת, שבגלל צמצום תקציבים, רוב פריטי מצל"ח נמצאים ברמות מלאי נמוכות, וקיימת ירידה אל מתחת לקו האדום במלאי שהוא מעותד על פי מספר שעות מנוע, על פי חודשי צריכה ועל פי ימי לחימה, ומכאן החשיבות הרבה שמצל"ח מייחס לעמידה במועדי האספקה שנקבעו.

נושא הפיגורים באספקות בפריטי מצל"ח הועלה על ידי מצל"ח בפנייתו לראש מנה"ר בספטמבר 1988. מצל"ח ציין, כי במקרים רבים הספקים אינם עומדים במועדי האספקה שסוכמו איתם. נתוני מצל"ח הצביעו על פיגורים של שלושה חודשים ויותר בהזמנות מרכש מקומי, ובהיקף של כ-104 מיליוני ש"ח במחירים שוטפים.

מצל"ח הדגיש את החשיבות שהוא מייחס למימוש האספקות ולמשמעויות של הארכת מועדי האספקה על פעילות צה"ל מחד, ועל הגדלת ההזמנות עבור רמות המלאי וכתוצאה מכך הגדלת עלותו הכספית, המתחייבות מהארכת מועדי האספקה מאידך. מצל"ח ביקש מראש מנה"ר לתת עדיפות לטיפול במניעת פיגורים באספקה.

מרכז ציוד (מר"צ)

בדו"ח מפקדים של מפקד מר"צ לראש אג"א ממאי 1989 צוין, שנוכח המגבלה בתקציב העומד לצורכי ההרכשה, נעשית הצריכה השוטפת מתוך המלאי שנועד לשעת חירום. מצב זה מקטין את יכולתו של מר"צ לתת את הגיבוי הלוגיסטי הנדרש ממנו.

הביקורת בדקה כ-20 הזמנות מרכש מקומי בעבור מר"צ, שבמרביתן נגרם הפיגור באשמת היצרן. בנוגע להזמנות אלה קבע מר"צ בין היתר, שההזמנות כללו פריטים הדרושים בדחיפות לפעילות שוטפת, ופריטים שהיעדרם גרם לירידה במלאי החירום, כמו למשל מלאי הקסדות.

מרכז ציוד רפואי (מצר"פ)

הדרישות של מצר"פ מתייחסות בדרך כלל לפריטים שנועדו לריענון ערכות ציוד רפואי לחירום, לצריכה שוטפת במרפאות צה"ל ולמלאי חירום.

הריענון נועד להבטיח את כשירות הערכות מבחינה כונונית, כדי שהציוד הרפואי שבהן יהיה בעל יעילות תקפה.

על מנת לענות על כך, על מצר"פ לבצע ויסות של הציוד, כך שבתחילת חייו ישמש עבור ערכות החירום, ובמשך הזמן ינוצל לצריכה שוטפת; במקומו תצוייד הערכה בפריט חדש. בהתאם לכך קובע מצר"פ את תאריכי האספקה המבוקשים בדרישותיו, כשמטרתן הינה להבטיח בכל נקודת זמן מלאי זמין כשיר בערכות לחירום ולשימוש שוטף.

מדו"ח מפקד מצר"פ ממאי 1988 שהועבר לראש אג"א עולה, כי עיתוד מצר"פ מתבסס על צרכים שנקבעו לאחר צמצום היעדים בימי לחימה וצמצום מלאי ערכות הציוד הרפואי לחירום, ולכן משמעותם של הפיגורים באספקות גדולה.

הביקורת בדקה תשע הזמנות של רכש מקומי בעבור מצר"פ, שבמרביתן נגרם הפיגור באספקה באשמת היצרן. משמעותם של הפיגורים בהזמנות אלו על פי קביעת מצר"פ היא בין היתר, שבשל המחסור בפריטים אלה נמנעה האפשרות לריענון של הערכות האישיות והערכות של ציוד רפואי המיועדות למתן טיפול רפואי לנפגעי לוחמה כימית. בין הפריטים שחסרו הצביע מצר"פ גם על פריט שמיועד לערכות חירום לחדרי ניתוח ולפלוגות כיורוגיות, ועל פריט לערכות מיגון נגד התקפת חל"כ (חומרי לחימה כימיים).

מרכזי שיקום ואחזקה

תכנית העבודה של מרכזי השיקום והאחזקה של צה"ל (המש"אות) נגזרת מתכנית העבודה וההתעצמות של צה"ל. בדו"חות מפקדי המש"אות לראש אג"א ממאי 1989 צוין בין השאר, כי הפיגורים באספקות גורמים למרכזים אלו שיבושים ואי עמידה בביצוע תכניות העבודה של שיקום, של אחזקה, ושל ייצור אמצעי לחימה והסבתם.



על פי מה שקבעו המרכזים בנוגע לדוגמאות דלעיל שהעלתה הביקורת נראה, שבפיגורים באספקות של אותם פריטים, יש כדי לגרום פגיעה בצה"ל בתחומים של מלאי החירום, האימונים, תכניות העבודה של מרכזי השיקום והאחזקה של אמצעי לחימה. אף אם אין דוגמאות אלו מאפשרות הכללה בנוגע לכלל הפריטים שבפיגור, הרי הן מצביעות על קיומה של הבעיה.

לדעת הביקורת, כדי לאפשר עדיפות בקיום בקרה על העמידה במועד האספקה המתוכנן של הזמנות, שלפיגורים בהן יכולה להיות משמעות מיוחדת על פעילות צה"ל או פגיעה כלכלית, או תקציבית חריגה (כגון השבתת קו ייצור וכד'), יש מקום לבחון את האפשרות כי מעבר לסדרי הבקרה והפיקוח על מימוש מועדי האספקה הנהוגים בנוגע לכלל ההזמנות, יקבע הגוף הדורש בצה"ל לדרישות אלו בעת הוצאתן, סימול (קוד), שיציין את דרגת החשיבות המיוחדת של עמידה במועד האספקה המתוכנן. סימול כזה יאפשר בכל עת הימצאות של נתונים מדויקים בצה"ל ובמנה"ר על מצב הזמנות אלו, ויאפשר למנה"ר לציין עדיפות זאת בהזמנות. כך ניתן יהיה לתת להן עדיפות מיוחדת ולעקוב אחר ביצוען, החל מהוצאת ההזמנה ועד מועד האספקה.

בהערותיו לממצאי הביקורת ציין אג"א, כי הנתונים בדבר פיגורים באספקות מוצרים מעבר למועד שנקבע בהזמנות, ושהומצאו לביקורת על ידי המרכזים הלוגיסטיים, הינם נכונים. אשר למשמעויות ולהשפעת הפיגורים על פעילות אג"א, צוין באופן כללי ובלא להתייחס לאותן הזמנות שבפיגור שנבדקו על ידי הביקורת, כי לפיגורים באספקת פריטים השפעות שליליות על ביצוע תכניות

העבודה במרכזי אג"א, על ביצוע האימונים, ועל התקציב. אשר לפגיעה במלאים ציין אג"א, כי בדרך כלל באותם הפריטים החשובים לכוננות יש מלאים המספיקים למשך זמן ארוך מעבר לתקופת הפיגור. לדעת הביקורת, הסבר זה של אג"א עשוי להיות ישים לאספקה הדרושה לתקופת רגיעה, אך לא בנוגע למלאי החירום, שהוא כפי שנאמר נמוך משנקבע, אף ללא הפיגורים באספקה.

השפעת הפיגורים באספקה על תקציב ההתקשרות

של הגופים התקציביים

עד יוני 1984 נהג המשרד לשלם הפרשי הצמדה בגין יתרת התשלומים המגיעה לספק עד מועד האספקה המתוכנן שבהזמנה, גם במקרים שבהם נשא הספק באחריות לפיגור מעבר למועד זה. על פי הוראות ההרכשה הנהוגות במשרד מאותו מועד, המשרד מצמיד את התשלומים שבהזמנות עד מועד האספקה בפועל, ואם חל פיגור באחריות הספק, מנכה המשרד מחשבוניתו פיצוי בשיעור שנקבע בגין התקופה שממועד האספקה המתוכנן עד מועד האספקה בפועל.

על פי השיטה הקיימת במשרד, כל גוף תקציבי במערכת הביטחון חייב לשמור במסגרת תקציבו נתח עבור ההתייקרויות הצפויות, בהתאם לתאריך האספקה המתוכנן. אם חלו פיגורים באספקה או דחיות בלוח הזמנים לאספקה, ייאלץ הגוף התקציבי, כתוצאה מכך, לשאת בתשלומי הצמדה מעבר לתאריך האספקה המתוכנן. ועל כן ייגס חלק לא מתוכנן מתקציביו המיועדים לתכניות הרכש, ופעולות שתוכננו בתקציב ההתקשרות בנושאי הרכש לא יבוצעו במלואן, או שתיפגע כמות אמצעי הלחימה שתוכננה לרכישה, והן תשובשנה באופן לא מבוקר. יצוין בהקשר לכך, כי האפשרות הקיימת במישור תקציב המימון, לנקיטת פעולה חלופית על ידי את"ק, לניצולו של תקציב המימון אינה קיימת אצל הגוף התקציבי במישור תקציב ההתקשרות, המהווה עבור הגוף התקציבי בצה"ל מסגרת כספית להוצאת דרישות התקשרות.

סכום שהוקצה על ידי הגוף התקציבי לדרישה מסוימת, שבהזמנה הנוגעת אליה חל פיגור, אין לאותו גוף תקציבי אפשרות להעבירו לדרישה חדשה במהלך שנת התקציב, כדי שבמסגרתה ינוצל התקציב עוד במהלך השנה השוטפת, אלא אם את"ק יאשר הוצאת דרישות נוספות במסגרת תקציב התקשרות נוסף.

אמנם על הגוף התקציבי מוטלת האחריות להיערך לכיסוי התייקרויות נוספות, שלא תתקבל בגינן תוספת תקציב, ומתפקידו להותיר כאמור במסגרת תקציבו נתח מתאים לכיסוי התייקרויות שיידרשו, אולם ניצולו הנכון של סכום זה לא ניתן, כאשר הדבר מתברר לקראת סוף שנת הכספים, וכשבפועל סכום ההתייקרות הינו גבוה מזה שתוכנן, וגורם לשחיקה בתקציבו של הגוף התקציבי. אג"א מתאים את הנתח התקציבי שתוכנן להתייקרויות למועדי האספקה של ההזמנות, וכל חריגה ממועד זה מהווה פגיעה תקציבית לאג"א, כיוון שתשלומי ההצמדה, הנוספים לאלה שתוכננו, נוגסים כאמור בתקציבים המיועדים לתכניות הרכש.

מבדיקת הנושא במחלקת תכנון וכלכלה (תו"כ) שבמטכ"ל אג"א התברר, כי המעקב והבקרה שמנהל אג"א על תקציבו הם במישור ההתקשרות בלבד, ואין בידי אג"א נתונים על יתרותיו במישור תקציב המימון. לכן הוא גם אינו פועל לקבלת אישור להוצאת דרישות נוספות מחמת אי ניצולו של תקציב המימון.

אג"א ציין, כי עד מועד הביקורת לא נבחן נושא הפיגורים באספקות על היבטיו השונים באופן פרטני, ולפיכך בסיס הנתונים הזמין אצלו בתחום זה הינו חלקי, ובמרבית המקרים בלתי מספק. עוד ציין אג"א, שאחד מלקחי בחינת הנושא הינו הצורך בהכנת מודל ותשתית נתונים המבוססים על תופעת הפיגורים באספקות, ועל השלכותיה, שתעשה לקראת תכנון התקציב ותכנית העבודה לשנת העבודה 1990.

מן האמור לעיל נראה, כי כל עוד נהוגה השיטה של תשלום הפרשי ההצמדה עד למועד האספקה בפועל, ייגרם שיבוש בניצול המיטבי של תקציבי הגופים הדורשים ושל הדרישות הבודדות, כיוון שהפיגורים באספקה גורמים לשחיקה בתקציביהם של גופים אלה.

נזקים תקציביים אחרים

מעבר לנזק התקציבי הנובע מתשלומי הצמדה בלתי מתוכננים, עלולים הפיגורים לגרום לנזקים נוספים בתחום התקציבי של הגוף הדורש, כגון:

א. הגדלת הכמויות הנרכשות מעבר לנדרש, דבר המחייב תקציב גדול מהדרוש לרכש אותו פריט, ופוגע בהקצאה המיטבית של התקציב ובניצולו היעיל.

ב. נזק כלכלי למרכזי השיקום והאחזקה של צה"ל, כתוצאה מפיגור באספקת הפריטים הדרושים לקווי העבודה.

ג. רכישת פריט חיוני אצל מקור אספקה חלופי יקר יותר.

מידע על המשמעות התקציבית של הפיגורים באספקות

בידי הגופים השונים בצה"ל ובמשרד אין נתונים מרוכזים על גודלן ועל חלקן של ההתייקרויות הנוספות על המתכננות, והמשולמות בגין פיגורים באספקות, במסגרת הביצוע הכולל של התקציב.

הימצאותם של נתונים אלו בידי צה"ל ובידי האגפים השונים ומקבלי ההחלטות במשרד דרושה, כדי לספק מידע בדבר מידת השפעתן של הפעולות שבהן הם נוקטים לצמצום הפיגורים, ולשמש בסיס להחלטות על האמצעים הנוספים או החלופיים, שיש לנקוט לשיפור המצב בתחום הקיום של מועדי האספקה בהזמנות.

האמצעים וההסדרים שנקטו לקיום מועדי האספקה

בין העקרונות המנחים את מדיניות ההרכשה של משרד הביטחון נכלל הצורך בקיום תמריץ, שיניע את היצרנים לעמוד במועדי האספקה המתוכננים. הנעה זו יכולה להתבטא בהפעלת אמצעים כספיים, משפטיים או מינהליים.

האמצעי הכספי מהותו היא חישוב תשלומי ההצמדה על ידי המשרד רק עד מועד האספקה המתוכנן, או תשלום ההצמדה עד למועד האספקה בפועל, וגביית פיצוי מהספק עבור כל חודש פיגור. האמצעי המשפטי משמעותו הפסקת ההתקשרות או הגשת תביעה משפטית נגד הספק על אי קיום התחייבויותיו. האמצעי המינהלי הוא הפעלת הוראות המשרד הכוללות בין השאר, שימוש באמצעי אזהרה או אף השעיה של ספק מרשימת הספקים המוכרים, כיוון שלא עמד במועדי האספקה שעליהם התחייב.

בשנים האחרונות חלו במשרד מספר שינויים בהסדרים הנוגעים לאמצעי הכספי. נבדקה מהות השינויים, ומידת יעילותם על קיומו של התמריץ האמור. בטבלה שלהלן מובאים שינויים אלה במרוכז:

1. שיטת הפיצוי בגין פיגורים באספקות

שיטת הסנקציה הכספית, שהייתה נהוגה במשרד בשנות השבעים התבטאה כאמור בהפסקת חישוב ההצמדה במועד האספקה המתוכנן, ולא במועד שבו סופקו המוצרים בפועל. נוכח שיעורי האינפלציה שהיו באותה תקופה, נדרש הספק לספוג הפסד הצמדה בשיעור של 2% - 3.5% לחודש פיגור. בתחילת שנות השמונים עלתה האינפלציה לשיעורים גבוהים יותר, והפסקת ההצמדה במועד האספקה המתוכנן, כתגובה לאי עמידה במועדי האספקה, גרמה נזק כספי חמור לספק. במהלך 1983 פנו נציגים של חברות ותעשיות שונות למשרד בבקשה לבטל את השיטה הקיימת ולהחליפה בשיטה, שלפיה ישלמו הספקים למשרד פיצוי בגין הפיגורים, ואילו ההצמדה תימשך עד מועד האספקה בפועל.

התקופה	הצמדת התשלומים לספק	שיעורי הפיצוי למשרד	תקרת פיצוי מצטבר
עד 31.5.84	אין הצמדה לאחר מועד אספקה מתוכנן	הספק ניזוק מהשפעה גברת של האינפלציה בהיעדר הצמדה לאחר מועד האספקה המתוכנן	
מ- 1.6.84	הצמדה מלאה עד למועד האספקה בפועל	א. במקרה שהספק התריע על פיגור צפוי 2% לחודש- לחודשים הראשון והשני 3% לחודש- לחודשים השלישי והרביעי 4% לחודש- מהחודש החמישי ואילך ב. במקרה שהספק לא התריע על פיגור צפוי 6% לחודש	אין
מ- 1.11.85	הצמדה עד מועד אספקה מתוכנן	שיעורים מדורגים כנ"ל, ללא חובת התרעה	אין
מאוקטובר 1986	כנ"ל	כנ"ל	30%
מ- 1.6.87	כנ"ל	כנ"ל	20%
מ- 1.9.87	כנ"ל	2% לחודש (קבוע)	20%
מ- 1.5.88	כנ"ל	2% לחודש החל מהחודש הקלנדרי הבא שלאחר מועד האספקה המתוכנן*	20%

* עד 1.5.88 נחשב כל פיגור החל בפיגור של יום אחד ממועד האספקה המתוכנן.

בעקבות פניות אלו, פנה באוקטובר 1983 היועץ הכלכלי למערכת הביטחון למנכ"ל המשרד וציין, כי השיטה הקיימת מהווה קנס, שבתנאי האינפלציה הקיימים קשה לעמוד בו. עם זאת הוא ציין, שיש מקום להטיל על יצרן המפגר באספקה פיצוי בשיעור מסוים מערך המוצר המשווער לתקופת פיגור נתונה. פיצוי זה יגדל עם התמשכות תקופת הפיגור. המנכ"ל התבקש לאשר הנהגתה של השיטה המוצעת.

בינואר 1984 החליט מנכ"ל משרד הביטחון לשנות את השיטה הקיימת, ולהנהיג פיצוי בשיעור שייקבע, שאינו קשור בקצב האינפלציה, ועם זאת יעודד ספקים לצמצם את תקופת האספקה, וימריצם להודיע מראש על הפיגור הצפוי.

ב-16.2.84 העביר היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, בשם צוות הוראות הרכשה (על הצוות ותפקידיו ראה בהמשך), למנכ"ל המשרד הצעה לשיטה חדשה, שהתבססה בעיקרה על קביעת מנגנון לדרישת פיצוי עקב פיגורים באספקה. פיצוי שיבטיח קיום תמריץ ליצרן לעמוד במועדי האספקה המתוכננים, ללא קשר ברמת האינפלציה השנתית. עקרונות השיטה שהוצעה היו כלהלן: (א) הפיצוי שייקבע יהיה בשיעור קבוע ממחיר המוצרים שבפיגור, כשהוא מעודכן למועד האספקה בפועל. (ב) הפיצוי יופעל אוטומאטית בשיעור של 5% לכל חודש פיגור. (ג) אם הספק התריע מראש ובזמן על הפיגור הצפוי, בהתרעה מנומקת הכוללת הגדרת תקופת הפיגור הצפויה, ובאישור בעלי

סמכויות החתימה במנה"ר, יושנת הפיצוי על מסלול פרוגרסיבי ששיעוריו יהיו 2% לחודש הראשון, 3% לחודש השני, 4% לחודש השלישי, ו-50% לחודש הרביעי ולכל חודש אחריו ללא הגבלת זמן או גובה הפיצוי המצטבר, והוא ימשיך לקבל הפרשי הצמדה עד למועד האספקה בפועל. היועץ הכלכלי ראה מקום להקל במקרים שהספק התריע על הפיגור הצפוי, כיוון שלדעתו במקרה כזה יוכל צה"ל להתארגן לקראת הפיגור באספקה, והנזק שייגרם לו בעקבותיו יהיה קטן יותר (בעניין זה ראה בהמשך).

בנוהל שאישר המנכ"ל ב-5.3.84 נקבע, שבהזמנות שהספק לא התריע על פיגור צפוי באספקתן, תחושב ההצמדה עד למועד האספקה המתוכנן, ובכך הפגיעה בו בגין האינפלציה תהיה קשה. פריטי ההסדר אף הוצגו ב-12.3.84 בפני החשב הכללי. לעומת זאת, בנוהל שהופעל בתחולה מ-1.6.84 לא הייתה הבחנה בין אם הספק התריע ובין אם לאו, ונקבע כי בכל מקרה, גם אם לא התריע הספק, תחושב ההצמדה למועד האספקה בפועל, כלהלן: אם התריע הספק על איחור במועד האספקה המתוכנן, יחולו עליו שיעורי פיצוי מ-2% לחודש עד 4% מהחודש החמישי ואילך. אם לא התריע הספק, יהא הפיצוי 6% לחודש מערך יתרת האספקה שבפיגור, החל מהחודש הראשון שלאחר מועד האספקה המתוכנן עד למועד האספקה בפועל. שינויים נוספים התייחסו לשיעור הפיצוי שייגבה: אישור המנכ"ל התייחס לשיטה שלפיה יגדל שיעור הפיצוי באחוז אחד כל חודש, במשך ארבעת חודשי הפיגור הראשונים, ואילו בנוהל שהופעל יתווסף אחוז זה רק לאחר כל שני חודשים.

השינויים לעומת הנוהל, שאישר המנכ"ל במאוס 1984, עלו בקנה אחד עם דרישותיה של התאחדות התעשיינים ממכתבה ליועץ הכלכלי, שבהן ביקשה להיטיב את תנאי הפיצוי שנכלל בשיטה שעליה המליץ בפני המנכ"ל. הוראת המשרד בחתימת המנכ"ל, הכוללת את השינויים, פורסמה רק ב-25.8.86.

מהתיעוד במשרד ובצה"ל עולה, כי באותה תקופה נהגו ספקים לא לעמוד במועדי האספקה, ולדחות אספקות ביוזמתם, כדי לזכות בפיצויי ההצמדה הנובעים מהאינפלציה. עוד עולה מהתיעוד, כי מיד עם קבלת ההחלטה וכן בשנת 1985, הסתייגו ראש מנה"ר, הרמטכ"ל וגורמי צה"ל אחרים משינוי שיטת הפיצוי ומקביעת שיעורי פיצוי נמוכים בהשוואה לשיעורי האינפלציה שבאותה תקופה, וטענו כי הדבר נוטל מהספקים עניין לעמוד בלוח הזמנים. גורמים אלו ביקשו מצוות הוראות הרכשה לקבוע סנקציה כספית, שיהיה בה תמריץ יעיל לספקים לעמוד בלוח הזמנים. הסתייגויות אלו נדחו על ידי היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, ולמרות בקשות גורמי צה"ל ומנה"ר לא התקיים כל דיון נוסף בנושא. (על שיתוף צה"ל לקראת קבלת ההחלטות - ראה בהמשך).

מן האמור לעיל עולה, כי שיעורי הפיצוי שהונהגו ביוני 1984 לא היוו תמריץ לספקים המפגרים לעמוד בהתחייבותם, נוכח רמת האינפלציה החודשית הגבוהה ששררה אז, והייתה בכך אף הקלה לספק המפגר בקיום מועד האספקה, לעומת השיטה הקודמת.

לדעת הביקורת, עם התגברות האינפלציה אמנם הייתה מוצדקת ההחלטה לנתק בין שיעורי האינפלציה לבין שיעורי הפיצוי, כלומר להפסיק את השיטה שבה חישוב ההצמדה הוא למועד האספקה המתוכנן, ולקבוע לעומת זאת שיעורי פיצוי מתאימים. אולם עם זאת דרוש היה: (א) לעמוד במדויק על היקף תופעת הפיגורים באספקות ולעקוב אחר התנהגותה. (ב) להנהיג שיעורי פיצוי גבוהים מאלו שנקבעו, כדי שהתמריץ לספק לעמוד במועדי האספקה בתקופה של שיעורי אינפלציה גבוהים, יהיה יעיל.

2. ביטול חובת ההתראה על פיגור

בדיון של צוות הוראות הרכשה שנערך ב-7.9.85 דווח, כי מרבית הספקים שולחים התרעות ללא הבחנה, בין אם הם צופים פיגור ובין אם לאו. בדיון סוכם, כי כיוון שמנגנון ההתראה אצל מרבית הספקים הינו אוטומאטי, ולא ניתן להפעיל אמצעי ענישה על אותם ספקים אשר העבירו התרעות לא בדוקות, לא יוטלו כלל פיצויים מוגדלים על אי התראה. כלומר בוטל כליל פיצוי בשיעור של 6%

לאחר חלוף מועד האספקה המתוכנן. בעקבות החלטת הצוות, הנהיג המשרד שיעורי פיצוי מדורגים, וביטל את חובת ההתרעה בתחולה מיום 1.11.85.

כאמור, להתרעה על פגורים צפויים יוחסה חשיבות גדולה עד כדי כך שאף נמסר לרמטכ"ל, שהיא תאפשר לצה"ל התארגנות מתאימה, ותמנע נזקים אפשריים הנובעים מהפיגור באספקה. אולם שיטת ההתרעה לא פעלה כשורה כבר מתחילת הפעלתה, כיוון שההוראה לא דרשה בדיקה מטעם מנה"ר בדבר אמינות הסיבות שגרמו להתרעה, ולא דרשה להטיל פיצוי מוגדל כאשר ההתרעה לא הייתה מוצדקת. כמו כן לא נקבעה שיטה לדיווח לצה"ל על הפגורים הצפויים נוכח ההתרעות. במקום זאת שינה צוות הוראות הרכשה את הוראתו, ויתר כליל על שיעור הפיצוי שראה אותו כיעיל, והנהיג תחתיו שיעורים נמוכים יותר בלא לבדוק את האפשרות לתמריץ יעיל חלופי.

3. הגבלת השיעור המצטבר של הפיצוי

בעת שהונהג הפיצוי כתחליף להפסקת ההצמדה, ביוני 1984, לא נקבעה כאמור כל תקרה לשיעורי הפיצוי המצטברים. אולם באוקטובר 1986, בעקבות פניית התאחדות התעשיינים, הוגבלה הצטברות שיעורי הפיצוי עד ל-30% כלומר, כעבור כתשעה חודשים לא יחול כל פיצוי נוסף כנגד ההצמדה המצטברת.

בינואר 1987 פנה נציג התאחדות התעשיינים למנכ"ל, וביקש להקטין את שיעורי הפיצוי ל-1% בחודש, ולקבוע תקרה לפיצוי כולל בשיעור של 10% בלבד. בתשובתו להתאחדות התעשיינים בפברואר 1987 ציין מנכ"ל המשרד, כי מטרת הפיצוי היא להרתיע ספקים, ושיעור פיצוי נמוך מהקיים יגדיל את הפיגור; הנזק מהפיגור גבוה לאין ערוך מהפיצוי שנקבע, כיוון שאי הצטיידות במועד משמעותו פגיעה בתכנית האימונים ובכוננותו של צה"ל, ולפיכך אין סיבה להפחיתו. בנוגע להנהגת תקרה לפיצוי המצטבר ציין המנכ"ל, כי נמסר לו שהנושא טופל, והפיצוי הוגבל לשיעור מירבי מצטבר בגובה 30% מהערך הריאלי הכולל של האספקה שבפיגור.

בעקבות פגישת המנכ"ל ב-18.5.87 עם התאחדות התעשיינים, החליט המנכ"ל להגביל הפיצוי המצטבר לשיעור שאינו עולה על 20%, שיוחל על כל ההזמנות, ישנות וחדשות, בתנאי שהאספקות בוצעו לאחר 1.6.87. סיכום זה הופץ לביצוע בין הגורמים הנוגעים בדבר במשרד. משמעות החלטת המשרד היא, כי לאחר 6.5 חודשי פיגור מגיע הפיצוי בגין הפיגורים באספקה לתקרה המירבית, ולאחריהם ימשיך הספק לקבל הצמדה מלאה על ההזמנות שבפיגור, ללא כל פיצוי נוסף.

הביקורת העירה, שההחלטות להגביל את שיעור הפיצוי שעל הספק לשאת בו, באו בעת ובעונה אחת עם אי הגבלה להוצאה הנגרמת למשרד מחמת הפרשי ההצמדה המתמשכים עד מועד האספקה בפועל. לא נמצא שנבחנה המשמעות הכספית של הדבר מבחינת המשרד והספק, ומידת התמריץ, שיש לספק כפועל יוצא מכך לעמוד במועדי האספקה.

4. ביטול הפיצוי הפרוגרסיבי

בדיון שקיים הצוות ב-3.8.87 בהשתתפות נציגי התאחדות התעשיינים, הועלתה עמדת התאחדות התעשיינים, שעיקרה דרישה חוזרת להקלות. בעקבות הדיון הוחלט, כי שיעור הפיצוי החודשי יופחת לשיעור קבוע של 2% לכל חודש פיגור, עד לתקרה של 20% בהזמנות שיוצאו לספקים החל מ-1.9.87, במקום שיעורי הפיצוי הפרוגרסיביים; זאת בהתחשב במצבן הקשה של התעשיות, ובהגבלה לתקופת ניסיון בת שנה. ההחלטה הופעלה בתאריך שנקבע.

משמעות החלטה זו, העולה בקנה אחד עם דרישת התאחדות התעשיינים, היא הקטנת הסנקציה הכספית המוטלת על הספק המפגר, והיעדר כל פיצוי נוסף בגין פיגורים העולים על עשרה חודשים ממועד האספקה המתוכנן. הוראת המשרד החתומה על ידי המנכ"ל, הכוללת אישור זה, פורסמה בפברואר 1989, זמן רב לאחר הפעלתה.

יצוין, שעד ספטמבר 1989, כשנתיים לאחר קבלת ההחלטה, לא דן עדיין הצוות בנושא, אף על פי שכאמור הונהגה השיטה החדשה לתקופת ניסיון של שנה. הצוות לא דרש, ולפיכך אף לא היו לפניו נתונים כלשהם על המתרחש בפועל בנושא קיום מועדי האספקה, וממילא גם לא נתן את דעתו, אם יש צורך בשינוי כלשהו בהחלטתו. דיון בנושא השפעת ההחלטות על צעדים למניעת פיגורים, והמתבסס על נתונים בדוקים, לא נערך גם בשנים שלפני כן. בדצמבר 1989 הודיע היועץ הכלכלי למערכת הביטחון למשרד מבקר המדינה, שהצוות יקיים בעניין זה בדיקה חוזרת וידווח על ממצאיה.

5. מידע על השפעת השינויים בשיטת הפיצוי

צוות הוראות הרכשה התבקש על ידי המנכ"ל ועל ידי גורמי צה"ל לספק נתונים, כדי לעמוד על השינויים שחלו בהתנהגות הספקים בעקבות הצעדים שנקט המשרד, כדי להמריץ אותם לעמוד במועדי האספקה המתוכננים. נתונים כאלה לא סופקו, מאחר שנתונים כאלה לא היו ברשות הצוות, ולפיכך גם לא שימשו אותו לצורך מדידת השפעת השינויים שערך בשיטת הפיצוי, ולקביעת הצורך בשינויים בה.



מן האמור לעיל נראה, שבעקבות פניות חוזרות של התאחדות התעשיינים למנכ"ל המשרד וליועץ הכלכלי לסירוגין, נענה המשרד מזמן לזמן והנהיג הסדרים, שהקטינו בהדרגה את הסנקציות הכספיות המוטלות על הספקים, עקב פיגורים באספקה לצה"ל, שנגרמו באחריותם. על המשרד מוטל אמנם להתחשב בתעשיינים במסגרת תפקידו לפתח ולקיים את התשתית התעשייתית והטכנולוגית, הדרושה לענות לצורכי צה"ל, אולם הדבר צריך להיבחן לפי עדיפות המשרד וצה"ל. ביצוע שינויים בהסדרים כספיים עם ספקים בעקבות פניותיהם או ביוזמתו של המשרד, כאשר הוא רואה צורך בכך, מן הראוי שיתבססו על נתונים וניתוחים שיצביעו על השפעת ההסדרים הקיימים על הספקים בנוגע למימוש מועדי האספקה. נתונים כאלה לא היו בידי הצוות, ולא הוגשו על ידי התאחדות התעשיינים.

במועד סיום הביקורת הפיצוי המוטל על הספק מנוכה מהסכום הריאלי של האספקה בפיגור, ושיעור הפיצוי גדל עד 20% עם התארכות משך הפיגור. דבר זה אמור לדעת המשרד להמריץ את הספק לעמוד במועדי האספקה המתוכננים. עם זאת הנתונים שרוכזו על הפיגורים מצביעים על כך שהתופעה לא צומצמה. דבר המעלה ספק בדבר יעילותה של מערכת האמצעים שנוקט בה המשרד.

מבדיקת נתוני הפיגורים באספקות התברר שמרבית הפיגורים, במספר ובהיקף כספי, חלים בהזמנות שנמסרו בדרך של מו"מ לעומת אלו שנמסרו במכרז או בהצעות מתחרות. ראוי שהמשרד יבחן תופעה זאת.

לדעת הביקורת, יש מקום שהמשרד ידון מחדש בהנהגת הסדרים ואמצעים יעילים, שיניעו ספקים לקבוע מועדי אספקה ריאליים ולעמוד לאחר מכן בהתחייבותיהם.

אמצעים משפטיים

בתוקף התנאים הכלליים שבהזמנות ובחוזים שמוציא המשרד לספקיו ניתנת לו האפשרות לדרוש מספק, שהפר את תנאי ההתקשרות, פיצוי בגין הנזק שנגרם לו עקב ההפרה, או לחילופין להזמין על חשבון הספק את הפריטים ממקור אחר. פיגור באספקה מהווה אי עמידה בהתחייבות הספק והפרה של ההסכם, ועל כן רשאי המשרד להפעיל את הסעיף המתייחס למימוש זכויותיו בגין ההפרה כאמור. הביקורת העלתה, שיחידות הרכש נוהגות להיעזר ביעוץ המשפטי של מערכת הביטחון רק

כאשר מתברר להן, שנבצר מהספק מסיבות שונות להמשיך בייצור ובאספקה, ולא במקרים אחרים של פיגורים באספקה.

הצורך בנקיטת צעדים משפטיים נגד ספקים על פיגור באספקה, שבעקבותיו נגרם נזק, הועלה בדיוני צוות הוראות ההרכשה כבר ביוני 1987, אולם לא ננקטו פעולות במקרים שהדבר התחייב.

הביקורת העירה, שבמקרים המתחייבים, על המשרד לנקוט את הצעדים המשפטיים העומדים לו, ושיחידות הרכש ייזמו במקרים כאלה מעורבות של הייעוץ המשפטי של המשרד לנקיטת הפעולות הדרושות. נקיטת צעדים משפטיים נגד ספקים המפגרים באספקות במקרים הראויים, יעניקו משנה תוקף לחשיבות שהמשרד מייחס לעמידה בלוחות הזמנים.

בדצמבר 1989 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שהוא ישקול במקרים חריגים נקיטת אמצעים משפטיים שעומדים לרשותו, נגד ספקים שיפגרו במועדי האספקה מסיבות התלויות בהם.

הוראות המשרד בנושא פיגורים באספקות

בהוראות המשרד יש התייחסות רחבה ומפורטת לעניין מועדי האספקה והטיפול הנדרש למימושם באמצעות כלי מעקב ופיקוח שונים. בדיקת יישום ההוראות העלתה, שאין מבצעים מספר פעולות חשובות, או שמבצעים רק חלק מהן, כלהלן:

מעקב אחר ביצוע אספקות בהזמנות

1. בהוראת מנה"ר נקבע, כי יש להפיק "דו"ח פריטים במעקב אספקות" חודשי, שנועד למעקב שוטף אחר ביצוע האספקות שמועד אספקתן המחייב חלף. הדו"ח יהיה ערוך לפי מיחלקים, ויכלול את ההזמנות שלא סופקו במלואן או שסופקו בחלקן כעבור חודש ממועד האספקה שצוין בהזמנה.

בפועל, הדו"ח הקיים אינו מאפשר ריכוז נתונים לצורך מעקב או לצורך דיווח להנהלת המשרד. ראש מנה"ר ציין בפני הביקורת, שדו"ח המעקב אינו אמין ובמתכונתו הקיימת אין אפשרות להפיק ממנו מסקנות, אשר עבורן הוא נועד. הביקורת העירה שדו"ח כזה מן הראוי שיכלול את כל הפרטים הדרושים ברמת אמינות נאותה, בהיותו כלי העבודה העיקרי במיחלקי מנה"ר, וכלי הבקרה העיקרי של ראש מנה"ר על קיום מועדי האספקה בהזמנות. בדצמבר 1989 הודיע המשרד, כי באפריל 1990 יופק דו"ח במתכונת חדשה, ובו ניתן יהיה לערוך מיונים לפי הצורך.

2. מערכות הרכש במנה"ר אינן מקיימות דיוני מעקב תקופתיים וקבועים עם הספקים במהלך ביצוע ההזמנות. התייחסות המערכות למצב ביצוע ההזמנה נעשית רק לאחר שמתברר בדיעבד שההזמנה לא סופקה במועד. המערכות אינן מקפידות לשלוח ביזמתן לספקים מכתבי התראה על אי עמידתם במועדי האספקה.

3. החטיבות אינן מקיימות פגישות קבועות עם הגופים הדורשים, לדיון בנושאי הרכשה, כדי למצוא פיתרון לבעיות המתעוררות במהלך ביצוע הרכש. משום כך הן גם אינן ממציאות לראש מנה"ר מידע על ההזמנות שחלו בהן פיגורים של שישה חודשים, כנדרש בהוראות, וכן דו"חות מסכמים על פעילות זו.

מצבי אמינות ספק

בהצעה שהגיש מנה"ר לאגף ארגון בקרה ומידע בינואר 1989, להוראה בדבר קביעת רמת אמינותו של ספק, נכללה אי עמידתו של הספק במועדי האספקה כאמת מידה עיקרית לקביעת הספק "כבלתי מתאים", ובשל כך יש להוציאו מרשימת הספקים. בהתאם להוראה זו יהיה צורך לעדכן את הוראות מנה"ר ולהפעיל דיווח ממוכן רצוף לסגן ראש מנה"ר לנושאי תיעוש על ספקים המפגרים בביצוע הזמנותיהם.

עד לאישורה והפעלתה של ההוראה האמורה, על הוועדה לאישור ספקים במנה"ר ליוזם מעקב על ספקים, שאינם עומדים במועדי אספקה בתדירות גבוהה. הביקורת העלתה שבשנתיים האחרונות לא הוזהר ולא הושעה אף ספק אחד בגין פיגורים באספקה.

גביית הפיצוי בגין הפיגורים

בהוראת המשרד נקבע, שסכום הפיצוי ינוכה בעת התשלום. הביקורת העלתה, שניכוי הפיצוי נעשה כנדרש בהזמנות הפריטיות, אולם ניכוי הפיצוי בהזמנות בלתי פריטיות ובהזמנות במחיר קבוע וסופי, נעשה ידנית, ולפיכך הבקרה על ביצוע הניכוי נחותה לעומת הניכויים בהזמנות אחרות, המבוצעים על ידי המחשב. המשרד הודיע לביקורת, כי הוחל בפעולה לצורך תיקון המצב.

שיתוף צה"ל בהחלטות על שינוי שיטת הפיצוי

ההחלטה על שינוי שיטת הפיצוי שהונהגה החל ב-1.6.84 נעשתה בלא שהדבר יובא לדיון ולהתייחסות מוקדמים של הגופים הדורשים בצה"ל ושל גורמי המטה הכללי, אף שיש בה שינוי עקרוני בשיטת ההתקשרות, ועלולות היו להיות לה השלכות על זמינות המוצרים וכן השלכות כספיות.

הביקורת עמדה על כך, שדרישות התאחדות התעשיינים במרוצת השנים 1984 עד 1989 נידונו בצוות ונציגיהם שותפו בדיונים, ובעקבותיהם אף הונהגו שינויים בהוראות ההרכשה. לעומת זאת לא ייחס הצוות את החשיבות הראויה לשיתופו של צה"ל ולהערותיו, לקראת קבלת ההחלטות בנושא הנוגע אליו ישירות.

התייחסות צה"ל לתופעת הפיגורים

הטיפול של הגופים הדורשים באג"א מתייחס למעקב השוטף אחר ההזמנות הבודדות, אולם אין התייחסות מצידם להיבט הכולל של תופעת הפיגורים, ולהשלכותיו על פעילות צה"ל. תחום זה אינו משמש נושא לדיווח ולטיפול מרכזי ברמה בכירה. הביקורת העלתה, כי אין בידי אג"א נתונים מרוכזים ומלאים המציגים את תופעת הפיגורים באספקה. ריכוז כזה עשוי היה להניע בירור של האמצעים שיש לנקוט בהם בצה"ל ובמשרד הביטחון להבטחת מימוש מועדי האספקה שנקבעו בהזמנות. על צה"ל בשיתוף עם משרד הביטחון להנהיג דיווח מסודר על תופעת הפיגורים בהרכשה, ועל השלכותיה על פעילות צה"ל.

בפברואר 1990 הודיע אג"א למשרד מבקר המדינה, שהחל משנת עבודה 1990 יקום נוהל בקרה ופיקוח על מועדי האספקה.

חישוב חודשי הפיגור באספקה

בעקבות הנחיה של היועץ הכלכלי במנה"ר, הונהג במערכת הממוחשבת של המשרד, ללא אסמכתה מתאימה, תיקון בתחולה למפרע בנוגע לחישוב פיגורים באספקה, שגרם הטבה לספקים והוצאה כספית מיותרת למשרד. על פי התיקון חושב הפיגור באספקה החל בחודש הקלנדרי הבא לאחר החודש שבו נועדה האספקה, במקום השיטה שהייתה נהוגה, שהפיגור יחשב החל מהיום הראשון שלאחר מועד האספקה המתוכנן. התיקון יושם באפריל 1988 ובתחולה למפרע בהזמנות שיצאו מספטמבר 1987. התיקון יושם על ידי היועץ הכלכלי במנה"ר, בניגוד מפורש להחלטה ברורה ומתועדת שהתקבלה בתחום זה על ידי צוות הוראות הרכשה, שלא השתמע ממנה התיקון כפי שהוא יושם, ובלא שהדבר דווח להנהלת מנה"ר והמשרד.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד בינואר 1989 למשרד מבקר המדינה, כי תוצא הוראה למרכז לעיבוד נתונים של המשרד (מל"ן), שבכל מקרה שבו יידרשו שינויים בתכניות המחשב, אשר יש

להם השפעה או השלכה על תהליך או על שיטת העבודה במשרד, ביצוע השינוי יהיה טעון אישור של ראש אגף בקרה ומידע במשרד הביטחון.

במאי 1988 ולאחר שהתיקון האמור כבר יושם, החליט צוות הוראות הרכשה על הנהגתו, זאת לאחר תהליך בלתי תקין ובלתי מסודר של קבלת החלטה. משמעות ההחלטה שהתקבלה הינה הטבה כספית לספקים על ידי הקטנת הפיצוי שייגבה מהם בשיעור של 2%. לדעת הביקורת על המשרד לבחון מחדש את תהליך קבלת ההחלטה בנושא, ואת היבטיה השונים של ההחלטה.



בעקבות נתונים והערות שהעביר בנובמבר 1988 משרד מבקר המדינה למשרד הביטחון, פנה היועץ הכלכלי למנה"ר בפברואר 1989 ליועץ הכלכלי למערכת הביטחון וציין, שלדעתו הוראות מנה"ר הקיימות הנוגעות לנושא הפיגורים באספקה, אינן כוללות ואינן מקיפות את כל ההיבטים הרלוואנטיים לטיפול בפיגור באספקות, וגם אינה מגובה בהוראות המשרד. הוא ביקש לקיים דיון על בסיס מצע לדיון שהוא המציא, ובו הוא עמד על הסיבות לפיגורים, והמליץ על הפעולות שיש לדעתו לנקוט, כדי לחסל את התופעה. הוא התייחס בין היתר לסדרי קביעת מועדי האספקה, להנהגת תמריצים יעילים לספקים, ושיפורים בתנאי ההתקשרות החוזית, שיאפשרו אכיפת ביצועה בעזרת אמצעים משפטיים, ולשיפורים בסדרי המעקב מטעם הרוכשים; פעולות שיביאו לדעתו להמעטה בשינויים ובשיפורים מטעם המזמין בעת ביצוע ההזמנות מחד, ולהבחנה ברורה בין מקרים אמיתיים לבין מדומים של כוח עליון כסיבה לדחייה במועדי אספקה מאידך. עד למועד סיום הביקורת בספטמבר 1989, לא קוימו בצוות דיונים בנושאים שפורטו לעיל על ידי היועץ הכלכלי למנה"ר, למרות חשיבותם.

צוות הוראות הרכשה

עבודת המטה, שעליה מופקד היועץ הכלכלי, מבוצעת באמצעות צוות הוראות הרכשה, שמונה על ידי מנכ"ל המשרד לראשונה באוקטובר 1976. היועץ הכלכלי עומד בראש הצוות, וחברים בו נציגים של אגפים ויחידות במשרד הביטחון.

בדיקת דרכי עבודתו של הצוות והחלטותיו בחמש השנים האחרונות העלתה:

- א. אין הוראות המפרטות את הסמכויות ואת סדרי העבודה של הצוות, את תדירות התכנסותו, את דרכי פעולתו, את הקווים לקבלת החלטות, את הנושאים שבסמכותו לדון ולהחליט בהם, ואת אופן קבלת הסיכומים וההחלטות.
- ב. במהלך ארבע השנים האחרונות נכחו ברוב הדיונים רק חלק מהחברים, ולעתים אף בוטלו מסיבה זו דיונים שתוכננו. לעתים נעדר גם נציג הצוות, שהחלטות שנתקבלו נוגעות ישירות לאגף אותו הוא מייצג.
- ג. הנושאים המובאים לדיון מועלים על ידי המשתתפים במהלך הישיבה, והדיונים והטיעונים אינם מתבססים על נתונים ועל מידע שהוכנו מבעוד מועד.
- ד. מעיון בסיכומים עולה, שגם אם מספר חברי צוות אינם תומכים בהחלטה, היא תתקבל על פי החלטת יו"ר הצוות. עם זאת, סיכומי הדיונים של הצוות אינם מפרטים את ההצעות, את ההסתייגויות ואת ההצעות שהועלו על ידי חברי הצוות, אלא רק את ההחלטה הסופית שהתקבלה.
- ה. מספר החלטות של הצוות הועברו לאישור המנכ"ל לפני הפעלתן, ואילו אחרות נמסרו לביצוע מייד ללא אישור המנכ"ל, גם אם היו עקרוניות. אין הוראת משרד הקובעת מתן תוקף להחלטת הצוות, ומידת התנאות בהוראה או בעדכון של הוראה קיימת שאושרה בעבר על ידי המנכ"ל.

ו. הצוות אינו עוקב אחר יישום החלטותיו, ואינו בודק את יעילותן ואת השפעתן על התחום שאליו הן מתייחסות.

מפאת חשיבות הנושאים שבהם דן הצוות, והשפעתם על תהליך ההרכשה, נודעת חשיבות רבה לקיומו של נוהל מיוחד ומפורט, שיקבע דרכי עבודתו של הצוות, את סמכויותיו, את יחסי הגומלין שלו עם שאר גורמי מערכת הביטחון, ואת תהליך קבלת החלטותיו.

בינואר 1989 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, שבשנת העבודה 1989 יכין אגף ארגון בקרה ומידע של המשרד נוהל על סדרי עבודתו של צוות הוראות ההרכשה ועל סמכויותיו. בסיכום דיון של הצוות מאותו חודש צוין, כי נוהל זה יתייחס בין השאר למינוי חברים, למינוי ממלאי מקום, לקוורום לקבלת החלטות, לסמכויות הצוות, ולמעמדם של סיכומיו ותזכיריו ומועד כניסתם לתוקף. בדצמבר 1989 הודיע היועץ הכלכלי למערכת הביטחון לביקורת, שנוהל מפורט בדבר סמכויות הצוות וסדרי עבודתו מצוי בהכנה.



הפיגורים באספקות לצה"ל הנגרמים על ידי ספקי משרד הביטחון גורמים פגיעה בצה"ל בתחומים הקשורים ברמות מלאי החרום, בתכנית העבודה של מרכזי אג"א ובביצוע אימונים. הפיגורים גם מונעים ניצול מיטבי של תקציבי ההרכשה. כדי למנוע תופעות אלה, הכיר המשרד בצורך ליצור תמריץ שיניע ספקים לעמוד במועד האספקה המובטח, להטיל עליהם חובת פיצוי בגין אי אספקה במועד, ונקיטת צעדים משפטיים ומינהליים. הוא גם קבע הוראות וכללים לטיפול בנושא.

ממצאי הביקורת שהועלו בבדיקת ההיבטים השונים הקשורים בנושא, מצביעים על כך, שההסדרים שהונהגו על ידי גורמי המשרד המעורבים בנושא בתחום של אכיפת מימוש מועדי האספקה בהזמנות שבפיגור, ואי הפעלתם של סדרי פיקוח ומעקב שנקבעו בתחום זה, מנעו התמודדות יעילה של המשרד בתופעה שלילית זו, והקשו את התמריץ של הספקים לעמוד במועדי האספקה. נתונים שריכזה הביקורת מצביעים על גידול שחל בהיקף הפיגורים מהבחינה הכמותית ומהבחינה הכספית במרוצת התקופה הנסקרת.

הביקורת מודעת לקשיים שיוצר המצב הכלכלי במשק על פעילותן של חלק מהתעשיות, אך עם זאת ראוי שהנהלת המשרד תבחן את הנושא בכללותו על היבטיו השונים, ותנקוט בכל האמצעים הדרושים, כדי להבטיח את עמידת הספקים במועדי האספקה שנקבעו בהזמנות לאספקת המוצרים והשירותים לצה"ל.

בהיות המשרד מזמין בעל משקל ניכר במשק המדינה, הנהגת נהלים קפדניים מצידו בתחום האמור, עשויה גם להביא לשיפור כללי בתחום האספקה והייצור במגזרים אחרים במשק.

הבטחת איכות המוצרים המסופקים לצה"ל

מייצור סדרתי בארץ

ריכוז ממצאים

איכות הציוד הנקלט בצה"ל תלויה בקיום מערכת הבטחת איכות נאותה במפעל היצרן; נושא זה הינו באחריות מנה"ר. איכות הציוד תלויה גם בביצוע בדיקות טיב למוצרים על ידי יחידות הבחינה של צה"ל.

א. במינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (מנה"ר) פועלת ועדה לאישור ספקים ולפסילתם (הוועדה) לפי אמות מידה, שאחת מהן היא רמת הבטחת האיכות במפעל. בשנים האחרונות רק כשליש מהספקים, המוכרים על ידי מנה"ר והחייבים בקיום מערכת הבטחת איכות, נמצאו בעלי מערכת ברמה מתאימה; כשליש חייבים בשיפורה בדרגות שונות; ולכשליש אין מערכת כלל או שהיא איננה נאותה.

ב. הוראות מנה"ר אינן מחייבות בכל המקרים להוציא הזמנות ליצרנים בעלי מערכת הבטחת איכות מתאימה בלבד.

ג. מנה"ר אינו מעבד את נתוני תוצאות בחינות הקבלה ואת שיעורי הדחייה של מנות המוצרים, שנבחנו על ידי יחידות הבחינה, ואינו מפיק מהם משמעויות בנוגע לרמת האיכות של הספקים השונים, לשם ביצוע פעולות לתיקון המצב.

ד. אין הוראות מחייבות, המסדירות את יחסי הגומלין בין מנה"ר לבין יחידות הבחינה; אין הוראות, שיקבעו את סדרי הדיווח שלהן למנה"ר, ואת אופן הטיפול של מנה"ר ושל הוועדה בתוצאות בחינות הקבלה.

ה. נקיטת סנקציות נגד ספקים, שלא עמדו בדרישות הבטחת האיכות, על ידי הוועדה, מתבססת על פניות של מנה"ר או של יחידות הבחינה של צה"ל בנוגע לספקים בודדים. פרט למקרה אחד, מנה"ר לא יזם דיון מרוכז תקופתי בנוגע לספקים, שלא עמדו ברמת הבטחת האיכות הנדרשת.

ו. מכון התקנים הישראלי (מת"י) מבצע את הפיקוח על מצב הבטחת האיכות במפעלים. אין מסמך מחייב בין מנה"ר לבין מת"י, הקובע את שיטת סיווג המפעלים, לפי רמת הבטחת האיכות הנדרשת, ואת הפיקוח עליהם בנושא זה מטעם מת"י.

ז. הוראת צה"ל משנת 1977, המחייבת את הספקים לשאת בהוצאות של בחינות חוזרות, אינה מבוצעת, כיוון שלא התפרסמה עד כה הוראת משרד הביטחון בנושא.

ח. המגמה של מנה"ר ושל צה"ל, זה שנים, היא לעודד מפעלים לעמוד בדרישות, שיאפשרו להסמיכם לבחינה עצמית של מוצריהם. יש בהסמכה כזו כדי להביא לשיפור איכות המוצרים, לחיסכון בבחינות ולקיצור זמני האספקה. עד כה הוסמכו מפעלים מעטים בלבד.

ט. מאז ינואר 1987 החל מנה"ר, בשיתוף עם יחידות הבחינה של צה"ל, בפעולות מטה להכנסת שיטה חדשה בנושאי הבטחת האיכות במפעלים ודירוג הספקים לפי אמינותם; הנהגתה אמורה להתחיל באפריל 1990 ולהימשך עד שלוש שנים.

י. בידי אגף האפסנאות שבמטה הכללי ומרכזיו הלוגיסטיים אין נתונים זמינים על מוצרים פגומים באשמת היצרן, פרט למקרים בודדים.



לאיכות האפסנייה הנקלטת בצה"ל השלכה ישירה על כושרו, ולפיכך יש חשיבות בקיומן של פעולות, שתבטחנה עמידה ברמת האיכות הנדרשת על ידי צה"ל.

בחודשים מארס עד מאי 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הבטחת איכות המוצרים, המסופקים לצה"ל מייצור סדרתי בארץ. הביקורת נערכה במשרד הביטחון - ביחידת הסגן לתיעוש של ראש מינהל ההרכשה והייצור (להלן - יחידת התיעוש), ובצה"ל - באגף אפסנאות שבמטה הכללי (להלן - אג"א) ובמרכזיו הלוגיסטיים: מרכז ציוד לחימה וחלפים (להלן - מצל"ח), מרכז תחמושת (להלן - מרת"ח) ומרכז ציוד (להלן - מר"צ); ביחידת הבחינה של קצין חימוש ראשי (להלן - יחידת הבחינה במקחש"ר); וביחידת הבחינה של קצין תחזוקה ראשי (להלן - יחידת הבחינה

במקחת"ר). כן נערכו בדיקות השלמה במכון התקנים הישראלי (להלן - מת"י) ובענף הבטחת איכות של חיל האוויר (להלן - ח"א).

מערכות הבטחת איכות במפעלים

רמת האיכות של מוצרים, לרבות אלה המסופקים לצה"ל, נקבעת על ידי איכות התיכון של המוצר, המבוטא במיפרטו, ועל ידי איכות ייצורו בהתאם למיפרט. איכות ייצורו של המוצר תלויה בקיום מערכת הבטחת איכות נאותה במפעל היצרן. מערכת זו נועדה לוודא במהלך הייצור, שהתוצרת תתאים למפרט. הבטחת איכות המוצרים, הנרכשים על ידי צה"ל, מבוצעת בשתי דרכים: (1) קיומן של מערכות הבטחת איכות מתאימות במפעלי היצרנים. לנושא זה אחראי מנה"ר, הנעזר בגופי פיקוח שהסמיך, בעיקר מת"י. (2) בחינות קבלה של המוצרים המוגמרים, המבוצעות על ידי יחידות הבחינה של צה"ל.

מערכת הבטחת איכות במפעל תצדיק את עצמה מבחינה כלכלית, אם תגרום למניעת ייצור פגום, ותחסוך את מיונם, תיקונם או אף ייצורם מחדש של מוצרים או חלקיהם, ובכך תסייע להקטנת עלויות היצרן, ובסופו של דבר להקטנת המחיר לרוכש. דו"ח שהתפרסם בארה"ב (דו"ח ועדה של סיעת המפלגה הרפובליקאית בבית הנבחרים מיולי 1988) מעריך, כי ייצור באיכות לקויה גורם לעלות בגובה של כ-20% מכלל תקבולי המכירות של מפעלים יצרניים.

בביצוע בחינות קבלה של המוצרים המוגמרים אין כדי להבטיח בהוצאה סבירה את איכות המוצרים המסופקים. בחינות הקבלה מבוססות ברובן על מדגמים סטטיסטיים מתוך מנות האספקה. בדגימה סטטיסטית קיימת מידה של סיכון מובנה, שבמהלך בחינות הקבלה יתקבלו ויאושרו גם מנות אפסנייה, שאיכותן נמוכה מהנדרש. האמצעי היעיל היחיד, העשוי להבטיח במידה מירבית, שהמנות המתקבלות בבחינות הקבלה אכן עומדות בדרישות האיכות, הוא קיומה של מערכת הבטחת איכות מתאימה במהלך הייצור.

משיקולים אלה, המגמה בעולם המתועש הינה שימת דגש על הנהגת מערכות הבטחת איכות במפעלים ברמה הדרושה, ומעבר מהסתמכות בלעדית על בחינות קבלה להסתמכות גדלה והולכת על מערכת הבטחת האיכות של המפעל המייצר. מערכת הביטחון בישראל שותפה למגמה זו, והחלה בנקיטת פעולות שנועדו להביא לכך.

הוראות מנה"ר בנושא הבטחת האיכות במפעלים

בהוראות מנה"ר נקבעו התנאים הנדרשים מספק, המבקש לכלול ברשימת הספקים המוכרים של משרד הביטחון; מנה"ר רשאי להזמין רק מיצרנים הכלולים ברשימה זו. בהוראה פורטו תחומי הייצור, שלגביהם נדרשים ספקים שהינם יצרנים לקיים מערכת הבטחת איכות, כאחד התנאים להכרה כספקים מוכרים של המשרד. בהוראות צוין, כי אחת הסיבות לפסילת ספק מוכר, לתקופה קצובה או לצמיתות, הינה אי ניהול מערכת הבטחת איכות, שנדרשה על ידי משרד הביטחון. הסמכות לאשר ספקים כספקים מוכרים הינה בידי ועדה לאישור ספקים מוכרים (להלן - הוועדה), שבידה גם לנקוט סנקציות כאמור. בראש הוועדה עומד סגן ראש מנה"ר לתיעוש.

לפי הוראות מנה"ר, יחידת התיעוש אחראית להזנת מחשב משרד הביטחון בנתונים על טיב מערכת הבטחת האיכות במפעלי היצרנים, שהם ספקים מוכרים של משרד הביטחון. לצורך זה נקבעו סימולים (קודים) לדרגות הטיב של מערכת הבטחת האיכות, והם ניתנים על ידי גופים מוסמכים לקביעת דרגת טיב זו, כפי שנקבע בהוראות מנה"ר, ובעיקר מת"י. הסימולים מציינים, אם קיימת בקרת איכות במפעלים, ומדרגים אותה בתור מתאימה, אינה מתאימה, או טעונה שיפור.

לפי ההוראה האמורה, "הגורמים המתקשרים במנה"ר חייבים לבדוק את מצב מערכת הבטחת האיכות של המפעלים, אליהם הם פונים בבקשה להצעת מחיר או להשתתפות במכרז, כדי להפעיל שיקול דעת בהעדפת מפעלים לצורך התקשרות עסקית אתם בהתבסס, בין היתר, על רמת בקרת האיכות הנהוגה במפעלים אלה".

הוראות מנה"ר דורשות את קיומה של מערכת הבטחת איכות מתאימה, פרט למקרים הבאים:

א. ספקים המותרים להתקשרות בהיקף פעילות עד 120,000 ש"ח להזמנה של שימורי פירות וירקות, בדים וחוטי טקסטיל, נגרות ורהיטים, נייר ומוצריו, בטון, אלקטרוניקה - הרכבה, מוצרי מתכת, תעשיות כימיות וקרמיות ומוצרי חשמל.

ב. ספקים המותרים להתקשרות בהיקף פעילות עד 30,000 ש"ח להזמנה של תפירת טקסטיל, מוצרי עור ורכיבי (קומפוננטות) אלקטרוניקה.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לפטור מקיום מערכת הבטחת איכות את ייצורו של מוצר, המסופק על ידי ספק מוכר של משרד הביטחון. אין לכרוך את הצורך במערכת כזאת עם ההיקף הכספי, המותר להתקשרות עם יצרן להזמנה אחת, ולו רק מהסיבה, שאין הגבלה למספר ההזמנות שיימסרו לאותו יצרן.

הוועדה לאישור ספקים מוכרים

הוראת מנה"ר בדבר מצבי אמינות ספקים עוסקת ביצירת מנגנון הרתעה, כדי להפחית תופעות של אי אמינות ספקים, שאחד ממאפייניה הוא אי עמידתו של הספק בטיב הדרוש של המוצרים המסופקים על ידיו. אמצעי ההרתעה הם אזהרה לספק, ובמקרים חמורים השעייתו לתקופות קצובות או לצמיתות. הסמכות לכך הינה בידי הוועדה.

פניות רבות של יחידות הבחינה בנוגע לאמינות הספקים הופנו לגופים שונים במנה"ר, בלא שפרטיהן הועברו לידיעת יחידת התיעוש, האחראית לטיפול בספקים ולנקיטת צעדים נגדם באמצעות הוועדה. כך נמנעה מהיחידה האפשרות למעקב שוטף ולטיפול מרכזי באותם ספקים.

הביקורת העירה, שאין הוראות מחייבות על יחסי הגומלין בין מנה"ר בכלל ויחידת התיעוש בפרט לבין יחידות הבחינה, לרבות סדרי הדיווח מיחידות הבחינה לגופים אלה, פרטיו, ואופן טיפולם בו.

ספקים, שרמת בקרת האיכות אצלם מחייבת נקיטת צעדים נגדם, אמנם הועלו לדיון בוועדה, אך זאת רק כתוצאה מפניות של גופי ההרכשה במנה"ר או של יחידות הבחינה של צה"ל בנוגע לספקים בודדים ולא מיוזמה שיטתית של יחידת התיעוש. בשלוש השנים האחרונות יזמה יחידת התיעוש עצמה רק במקרה אחד דיון בנוגע לקבוצה של ספקים.

סדרי הרישום של דיוני הוועדה והחלטותיה בדבר שינוי מעמדם של הספקים, אינם מאפשרים לקבוע באורח שוטף את מידת הטיפול בפניות של הגורמים השונים אליה ואת תוצאותיו.

לדעת הביקורת יש לקבוע לוועדה נהלים מפורטים, שיגדירו בין השאר את סדרי עבודתה, את המקרים שישמשו נושאים לדיון, את לוח הזמנים לטיפול, את זיקתה להמלצות המופנות אליה, ואת סדרי הדיווח על החלטותיה. על יחידת התיעוש ליזום דיון תקופתי מקובץ בוועדה בנוגע לספקים, שאינם עומדים ברמת הבטחת האיכות הנדרשת, כדי לנקוט פעולות מתאימות כלפיהם.

סיווג המפעלים בנושא הבטחת האיכות והפיקוח עליהם

כאמור, הוראת מנה"ר בדבר אישור ספקים מוכרים מחייבת את היצרנים, החייבים במערכת הבטחת איכות, להמציא אישור מאת גוף מוסמך על רמת המערכת שבמפעלם. הגוף המוסמך העיקרי הינו מת"י, ויחידת התיעוש מפנה אליו את היצרנים במסגרת דרישותיה מהם, לצורך הכרה בהם כספקים מוכרים.

ביוני 1977 הכין מת"י בשביל מנה"ר מסמך, המגדיר דרישות מינימום כלליות למערכות הבטחת האיכות של ספקי מנה"ר, אך דרך הטיפול לא סוכמה, ועד מועד סיום הביקורת לא הוכן מסמך מחייב בין מנה"ר לבין מת"י, הקובע את השיטה ואת התהליך של סיווג המפעלים ואת הפיקוח עליהם על

ידי מת"י. לקביעה מדויקת ככל האפשר של הדרישות מאת מערכות הבטחת האיכות במפעלים, מחד, ושל הנוהל לקביעת ציוני הסיווג של רמת מערכות הבטחת האיכות במפעלים ולפיקוח עליהן, מאידך, משמעות רבה. לפיהם תקבע יחידת התיעוש את צעדי התיקון ותפעילים במידת הצורך. מסמך כאמור נחנך גם בשיטה החדשה העומדת להיות מונהגת (ראה בהמשך).

מת"י נותן לספק אישור על ביקורת התחלתית של מערכת הבטחת האיכות במפעל, שהוכיחה את עמידת המערכת ברמה המתאימה. מת"י עורך חוזה עם היצרן, המחייבו לעמוד בשתי ביקורות מעקב בשנה. היצרן הוא המזמין את הביקורת ההתחלתית ואת ביקורות המעקב, ומשלם בעדן לפי החוזה עם מת"י. במהלך ביקורת מעקב נותן מהנדס מת"י את דעתו על 23 נושאי בדיקה, המפורטים בטופס הביקורת. האישור ותוצאות הביקורות של מת"י מועברים למנה"ר וליחידות הבחינה של צה"ל.

סדרת הפעולות של מת"י, הקשורות במתן הסיווג ההתחלתי של המפעלים בנושא הבטחת האיכות ובפיקוח התקופתי עליהם, אינה ממוחשבת. דבר זה מקשה על המעקב אחר ביצוע הפעולות הדרושות ועל הסקת המסקנות מהן. על מנת להבטיח שליטה של מת"י בסדרי הפיקוח על המפעלים, עליו להנהיג, לדעת הביקורת, מערכת ממוחשבת בתחום זה. מת"י הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא מטפל במיחשוב המערכת.

מצב הבטחת האיכות במפעלים של ספקי מנה"ר

מצבן של מערכות הבטחת האיכות אצל הספקים המוכרים של מנה"ר, כפי שנקבע על ידי גוף מוסמך כאמור, שימש נושא לביקורת של מבקר מערכת הביטחון באפריל 1986 וביוני 1988, ולביקורת של משרד מבקר המדינה באפריל 1989.

הביקורות התבססו על נתונים, שהצטברו במנה"ר מגופים מוסמכים לפיקוח על מצב הבטחת האיכות במפעלים. הביקורות התייחסו לספקים מוכרים, בעלי היקף התקשרות מותר של 120,000 ש"ח ומעלה, החייבים לפי הוראות מנה"ר בניהול מערכת הבטחת איכות, המאושרת על ידי גוף מוסמך לפיקוח על מפעלים בנושא זה. בכל אחת מביקורות אלה נבדקו בין 600 ל-700 מפעלים. להלן נתונים על רמת מערכת הבטחת האיכות במפעלים, לפי ממצאי הביקורות האמורות:

רמה מתאימה	טעונה שיפור	ספקים אחרים*	
דו"ח ביקורת של מבקר מערכת הביטחון נכון לאפריל 1986	47%	37%	19%
דו"ח מעקב של מבקר מערכת הביטחון נכון ליולי 1988	30%	30%	40%
ממצאי משרד מבקר המדינה נכונים לאפריל 1989	33%	39%	28%

*ספקים אחרים - חסרי מערכת בקרת איכות; בעלי מערכת בקרת איכות שנמצאה לא מתאימה; מפעלים שהתחמקו מפיקוח של גוף מוסמך ביוזמתם, אף על פי שהם חייבים בו.

מנה"ר מחייב נקיטת צעדים רק נגד ספקים המסווגים כ"אחרים"; בעלי מערכת הטעונה שיפור הינם מותרים להתקשרות ללא מגבלות, ואין נוקטים כלפיהם פעולה כלשהי.

הנתונים דלעיל מצביעים על כך, כי בשנים האחרונות רק כשליש מהיצרנים, המוכרים על ידי מנה"ר והחייבים בקיום מערכת הבטחת איכות, מקיימים אותה ברמה המתאימה; כשליש חייבים בשיפור בדרגות שונות; וכשליש אין לו מערכת כזו כלל או שהיא אינה מתאימה או אינה מפוקחת.

כאמור, קיומה של מערכת מתאימה הוא אחד התנאים להכללת הספק ברשימת הספקים המוכרים של המשרד. אף על פי כן הוראות מנה"ר אינן מחייבות לחסום הוצאת הזמנות לספקים, שאין להם מערכת הבטחת איכות מתאימה או שהמערכת שלהם טעונה שיפור. ההוראות משאירות בידי הגורמים המזמינים שבמנה"ר את שיקול הדעת, אם וכיצד להתחשב במצב הבטחת האיכות בעת בחירת הספק. הסדרי המחשוב במנה"ר חוסמים הוצאת הזמנה לספק, שאינו עונה למבחנים אחרים שפורטו בהוראות, כגון ההיקף הכספי של ההזמנה, אולם אין הסדר חסימה, שימנע הוצאת הזמנה לספק בעל מערכת הבטחת איכות לא מתאימה, או לספק שאין לו מערכת כזו כלל, או של ספק שהתחמק מפיקוח של גוף מוסמך על רמת מערכת הבטחת האיכות במפעלו.

מהאמור לעיל עולה, כי לציון המצב של מערכת הבטחת האיכות במפעלים אין משמעות של מבחן מחייב, שימנע מסירת הזמנות לספקים שאין להם מערכת הבטחת איכות מתאימה.

נתוני יחידת התיעוש מעידים, כי ספקים, החייבים במערכת הבטחת איכות, מוסיפים להיכלל ברשימת הספקים המוכרים ומוסיפים לקבל הזמנות גם לאחר שחדלו להזמין ביקורות מעקב של מת"י, או שנמצאו בעת ביקורת מעקב כבלתי מתאימים. הימנעות הספקים מהזמנת ביקורת מעקב עשויה לנבוע מן החשש מפני ממצאים שליליים, ויש גם כאלה, שאין בידיהם באותו זמן הזמנות מאת מנה"ר, ולכן החליטו לחסוך בהוצאות של עלות הביקורות, אך השארתם ברשימת הספקים המוכרים מאפשרת להם לקבל הזמנות חדשות. טיפול נמרץ מצד מנה"ר בניפויים או בהשעייתם של הספקים ה"אחרים" מרשימת הספקים המוכרים, היה מונע התקשרויות מנה"ר עם ספקים כאלה.

תוצאות הבחינה בצה"ל

בצה"ל פועלות יחידות בחינה זרועיות וחיליות. תפקידה העיקרי של יחידת בחינה הינם לקבוע תקני בחינות קבלה לאפסנייה, שלה אחראי אותו חיל, לערוך את הבחינה לקביעת כושרה של אפסנייה שיוצרה, שנרכשה מן המוכן או ששוקמה, וכן לבצע בחינות של מוצרים המיועדים לייצוא ביטחוני. בחינות הקבלה נועדו לוודא תקינות ואיכות של המוצרים המסופקים, על פי אמות המידה שנקבעו במיפרט המוצר, שלפיו נקבע תקן בחינת הקבלה.

רוב הבחינות הן בדיקת מדגם, שנקבע לפי תקן סטטיסטי, מתוך מנת האפסנייה המוגשת על ידי היצרן לבחינה. מוצרים מסוימים, או תכונות מסוימות שלהם, נבחים אחד אחד, ולא במדגם, בין היתר כאשר האיכות הדרושה אינה מאפשרת סטייה מהמיפרט אפילו באחד מהם.

בתקן הבחינה המדגמית נקבעת רמת האיכות הרצויה של המוצר, על סמך דרישות המיפרט שלו, ועל סמך ניסיון יחידת הבחינה. רמת האיכות הרצויה קובעת את מספר היחידות הפגומות המותר במדגם, לפי חלוקה לפגמים קריטיים, חמורים וקלים. גודל המדגם שנקבע בתקן הבחינה הסטטיסטי, המקובל ברוב המוצרים שבטיפול יחידות הבחינה בצה"ל, בנוי כך, ש-95% מכלל האספקות יתאים לרמת האיכות הרצויה.

מדגם, שנדחה בבחינה, פוסל את כל המנה, שמתוכה נבחר, ומחייב את היצרן למיין ולתקן את כולה, ולהגיש מנה לבחינה חוזרת. במקרים חריגים, שהוגדרו, עליו לייצר מנה חדשה. התורה הסטטיסטית מוכיחה, שככל ששיעורי הדחייה של המנות הנבדקות גבוהים יותר, כן יהיה גבוה יותר שיעור האפסנייה הפגומה שתסופק בפועל במסגרת המנות שעברו את הבחינות בהצלחה. הדרך לשינוי המצב הוא שיפור מהותי אצל היצרן.

תעודות הבחינות, ובהן תוצאותיהן המפורטות וקביעת כשירותו של המוצר במנה שסופקה, מופצות ליצרן מזמין הבחינה ולמיחלק במנה"ר, שהוציא את ההזמנה ליצרן.

1. שיעורי הדחייה אצל היצרנים השונים, הם מבחן חשוב למידת אמינותו של כל אחד מהם בהתייחס לטיב מוצריו. על מנה"ר להתחשב בנתונים על שיעורי הדחייה שבידי יחידות הבחינה. לדעת הביקורת, יש צורך במערכת ממוחשבת מתאימה במנה"ר, שתצבור את נתוני יחידות הבחינה על תוצאות בחינות הקבלה ותעבדן כחתיכים השונים, הדרושים לקביעת משמעות, כדי שיחידת התיעוש תוכל להחליט באופן מסודר ושיטתי על הפעולות שיש לנקוט על פיהן, וכמוה גופי הפיקוח ובעיקר מת"י.

2. לפי בקשת הביקורת, בדקה יחידת התיעוש 112 ספקים, שמוצריהם עברו בחינות קבלה ביחידת הבחינה של מקחש"ר, והדחייה של מוצריהם הייתה בשיעור של 17% ומעלה. יצוין, כי שיעור דחייה זה הינו גבוה, ומעיד על רמת הבטחת איכות לקויה.

בבדיקה התקבלו התוצאות הבאות: 38 יצרנים לא היו חייבים במערכת הבטחת איכות, לפי הוראות מנה"ר; 20 יצרנים (27% מהחייבים בהבטחת איכות) היו רשומים כבעלי מערכת הבטחת איכות מתאימה; מבין 54 היצרנים הנותרים - לחמישה (7%) מערכת הבטחת איכות לא מתאימה, 11 (15%) הפסיקו את הפיקוח על הבטחת האיכות במפעליהם ביוזמתם, 38 (51%) הינם בבחינת "טעוני שיפור". לדעת הביקורת, נתונים אלה מוכיחים את הצורך בפעולה דחופה של מנה"ר לתיקון המצב.

תוצאות הבדיקה דלעיל מצביעות על המשמעות החשובה, שיש לייחס לנתונים על תוצאות הבחינות ולעיבודם, כמחווה (אינדיקטור) לקביעת המצב השורר אצל היצרנים בתחום הבטחת האיכות. משום כך יש חשיבות להסדר שיעוגן בהוראות, אשר יבטיח זרימה שוטפת של נתוני בחינות הקבלה למנה"ר, וכן למת"י, ושימוש בהם במערך הכולל של מנה"ר לקביעת אמינות הספקים, וכן בביקורת המעקב של מת"י.

פורום יחידות הבחינה

מ-1986 החלו מפקדי יחידות הבחינה להתכנס תקופתית (לקיים פורום) לתיאום הפעילות בתחום הבטחת האיכות, כדי לשפר את טיב האפסטייה המסופקת למערכת הביטחון. בפורום משתתפים כל גופי הבטחת האיכות של צה"ל; יועץ הבטחת המוצר של מפא"ת ומנהל היחידה להבטחת איכות במת"י משמשים בו כיועצים. בתקופת פעילותו קיים הפורום דיונים רבים, שבהם עסק בנושאים הבאים: (1) תיאום מדיניות הבטחת האיכות במערכת הצבאית ויישומה במסגרות השונות; (2) החלפת מידע, דיון בבעיות איכות הקיימות במערכות השונות וסיכום המלצות לפתרון; (3) ייזום ושיתוף פעולה עם יחידת התיעוש, מת"י וגורמים אחרים בנושאים, הקשורים בשיטות החדשות שיונהגו (ראה בהמשך) לסיווג ספקי מנה"ר לרמות הבטחת איכות חדשות, ולקביעת רמת אמינות ספקים בנושאי איכות המוצרים המסופקים על ידיהם.

בסיכומי הפורום מפורטות ההחלטות שהתקבלו בנושאים השונים. הפורום פועל באורח בלתי רשמי, ומעמדו וסמכויותיו לא הוגדרו בהוראות צה"ל ובהוראות משרד הביטחון. פעילותו של הפורום יש בה, לדעת הביקורת, כדי לתרום תרומה חשובה לקידום נושא הבטחת האיכות של המוצרים עבור צה"ל בכללותו, ולכן יש מקום שמנה"ר וצה"ל יסדירו, שפעילות הפורום תשתלב, במתכונת מתאימה ומחייבת, בהסדרים הנוגעים להבטחת האיכות של המוצרים המסופקים לצה"ל.

תשלום בעד בחינות חוזרות

הוראת קצין חימוש ראשי מנובמבר 1977, שאושרה על ידי אג"א, קובעת, כי על הספקים לשאת בעלות הבחינות החוזרות, למעט הבחינה החוזרת הראשונה. הביקורת העלתה, כי במסגרת הוראות משרד הביטחון אין התייחסות לנושא זה, ולפיכך הוראת צה"ל אינה מופעלת, ואין גובים תשלום מהספקים בעד בחינות חוזרות כלשהן. כך יוצא, שהמפעלים רואים ביחידות הבחינה של צה"ל את

מי שמבצע תפקידי בקרת איכות במקומם, וזאת על חשבון המדינה. ויתור על התשלום האמור נוטל מהם תמריץ להפעיל מערכות הבטחת איכות במהלך הייצור, ומגדיל את עלות הבחינות של צה"ל. לדוגמה, בשנת 1988 נדחו על ידי יחידת הבחינה של מקחת"ר 2,642 מנות; מספר זה משקף בקירוב את מספר הבחינות החוזרות.

באוגוסט 1989 הגיש מנה"ר לאגף בקרה ומידע במשרד הביטחון הצעה לנוהל, במסגרת הוראות משרד הביטחון, שיחייב את הספקים לשלם את הוצאות הבחינות, החל בבחינה החוזרת השנייה.

הסמכת מפעלים

בארצות המתועשות מסתמנת מגמה לפעול בתחום הבטחת איכות הייצור בשיטה של מתן הסמכה למפעלים ראויים, המסמיכה אותם לבצע את הבחינה הסופית של מוצריהם במקום יחידות הבחינה של המזמין. מבחינתה של מערכת הביטחון, משמעותה של ההסמכה היא עידוד המפעלים לרמה גבוהה של הבטחת האיכות אצלם, וממילא העלאת הרמה של איכות המוצרים המתקבלים, קיצור מועדי האספקה וחסכון בבחינות, המבוצעות על ידי יחידות הבחינה של צה"ל.

הסמכה מותנית בקיום רציפות באספקות של אותו מוצר מאותו מפעל, בקיום מערכת הבטחת איכות נאותה במפעל, כנדרש על ידי נותן ההסמכה, ובעמידת המוצר שנועד להסמכה בבחינות הקבלה בעבר בהצלחה ובכמות ליקויים מזערית.

הסמכת המפעלים קיימת בצה"ל זה מספר שנים. יחידות הבחינה של מקחש"ר ושל מקחת"ר וענף בקרת איכות במפקדת חיל אויר מסמיכים מיוזמתם מפעלים מתאימים שבתחום אחריות הבחינה שלהם. בדרך כלל ניתנת ההסמכה רק למוצרים מוגדרים ולא לכלל מוצרי המפעל. יחידות הבחינה הכינו נהלים וקווים מנחים לבדיקת התאמתו של מפעל להסמכה.

במועד הביקורת היו לחיל האויר 35 מפעלים מוסמכים, לחיל החימוש חמישה מפעלים מוסמכים ולחיל התחזוקה ארבעה. בהתחשב בעובדה שבתחום האחריות של כל אחד משלושת גופי הבחינה 500 - 700 מפעלים, ברור שמלאכת ההסמכה הינה רק בתחילתה.

היועץ הכלכלי למערכת הביטחון מינה צוות לבחינת הניהול והבקרה של יחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש, המופקד בין היתר על מערך הספקים המוכרים של המשרד. בינואר 1987 המליץ הצוות בין השאר להרחיב את הסמכת המפעלים על ידי חילות צה"ל, כדוגמת הסמכת המפעלים על ידי חיל האויר, ועמד על הצורך, שהמלצותיו יבואו לידי ביטוי בהוראות מנה"ר.

העלאת רמת האיכות במפעל וקבלת הסמכה כרוכות בהשקעות באמצעים, שרק חלק מהמפעלים מוכן לעמוד בהן. מהתיעוד שבמנה"ר וביחידות הבחינה עולה, כי מפעלים, שרמת איכות הייצור שלהם מאפשרת להגיע להסמכה תוך כדי מאמץ מסוים, העלו את הטענה, כי כל עוד ההסמכה אינה מקנה להם יתרון כלשהו בקבלת הזמנות ממנה"ר, אין הם מוכנים לעשות מאמץ זה. לביקורת הוסבר, כי המפעלים שהוסמכו עשו את המאמץ האמור בעיקר מפני היותם מפעלים מייצאים, ולכן חשובה להם תעודת ההסמכה לקידום היצוא. יש מקום, שהמשרד יבדוק שאלת התמריץ למפעלים, כדי לעודדם להגיע לרמה של הבטחת איכות וטיב מוצרים, שיזכו אותם בהסמכה.

פעילות לשיפור הבטחת איכות המוצרים המסופקים

ההמלצות מינואר 1987 של הצוות האמור, שבחן את מערכת הניהול והבקרה של המרכז לתכנון ותיעוש במנה"ר, התייחסו גם לצורך בדירוג הספקים על פי מצב אמינותם: שקלול האיכות יינתן על ידי יחידת הבחינה, ייקבעו מספר רמות למערכת הבטחת איכות במפעל, והמפעלים יסווגו לפיהן; ספק בעל רמת אמינות נמוכה יובא לדיון בוועדה לאישור ספקים לנקיטת צעדים נגדו. הגופים הדורשים ימליצו על רמת הבטחת האיכות, הדרושה לביצוע הזמנתם, ויועדף ספק בעל אמינות גבוהה יותר.

יחידת התיעוש, בשיתוף עם יחידות הבחינה של צה"ל, החלה בעבודת מטה להפעלת ההמלצות: בנובמבר 1988 הפיץ מנה"ר ליצרנים דף מידע, ובו הודיע, כי החל ב-1.4.90 בכוונתו להפעיל סיווג חדש לפי ארבע רמות הבטחת איכות של המפעלים היצרניים, בהתאם לתנאים הנדרשים בכל רמה, שפורטו בחוברת שפורסמה והופצה עם דף המידע. בדף המידע נאמר, כי על כל ספק להיערך ולעמוד בדרישות הרמה, שאותה קבע למפעלו, ורמת המפעל שעליה הצהיר תיבדק; בעתיד יוצאו הזמנות רק ליצרנים, העומדים בדרישת הבטחת האיכות בהתאם לרמה, שתידרש על ידי הגופים הדורשים בצה"ל; וב-1.4.90 תופעל הערכה חדשה של הספקים לפי אמינותם הכוללת.

עד סיום הביקורת החלו להתקבל במנה"ר הצהרות של מפעלים על רמת מערכת הבטחת האיכות שלהם, ומנה"ר החל להעלות את הצהרותיהם על המחשב, ואת אותן תוצאות הבדיקות של מת"י שכבר נערכו לאימותן של ההצהרות. יחידת התיעוש הכינה הצעה להוראה חדשה של משרד הביטחון בדבר קביעת רמות אמינות ספקים. ההצעה הועברה לגורם המתאים במשרד הביטחון לעיבודה ולאישורה כהוראה מחייבת של המשרד. לאחר שזו תפורסם, יהיה צורך לפרסם הוראת מנה"ר מתאימה בנושא.

הפעולות שיש עוד לבצען:

1. יש לקבוע ולפרסם הוראות משרד הביטחון והוראות מנה"ר בדבר אופן ביצוע סיווג הספקים על ידי מת"י לפי רמות הבטחת איכות נדרשות, ובדבר סמכויות מת"י ויחידות הבחינה של צה"ל בתחום זה. בהוראות יש לעגן גם את סדרי ההכרעה במקרה של חילוקי דיעות ביניהם בנוגע לסיווגם של המפעלים, וכן את מהלך המעקב אחריו.
 2. בקשר לארבע הרמות הנדרשות של בקרת איכות, קבע מנה"ר בפברואר 1989 שלוש דרגות ציון למצב עמידת המפעל בכל אחת מהרמות הנדרשות: "מתאים", "טעון שיפור" ו"לא מתאים". רק הציון "לא מתאים" ימנע התקשרות של הגופים הרוכשים עם המפעל. נראה לביקורת, כי על מנה"ר לדאוג לכך, שמפעלים בציון "טעון שיפור" יפעלו במהירות לשיפור מצבם ל"מתאים" ולנקוט לשם כך פעולות, שיחייבו את המפעלים לתקן את המצב ולהזמין ביקורות מעקב, כפי שייקבע. הצורך בשיפור המצב בולט מנתוני מת"י לשנת 1988, המראים כי 53% מהמפעלים, שנמצאו אותה שנה במעקב, היו במצב "טעון שיפור"; יוזכר, שהמפעלים הללו היו בדרגת "מתאים", כשהתקבלו כספקים מוכרים, משתמע - מצב הבטחת האיכות אצלם הורע.
 3. לאחר פרסום ההוראות החדשות, יהיה צורך להתאים להן את כל ההוראות הקיימות בנושאי הבטחת האיכות במפעלים ואמינות הספקים. מהתיעוד עולה, כי יחידת הבחינה של מקחש"ר פנתה בנושא זה מספר פעמים למנה"ר והדגישה, כי אין להשאיר את עדכון ההוראות ואת ביצוע ההתארגנות הקשורה בכך עד למועד הפעלת השיטה, כדי שלא יחול עיכוב נוסף בהפעלת ההוראות למעשה.
 4. יש להנהיג רישום של רמות האיכות של הספקים במערכת הממוכנת של המשרד ולשלב במערכת ההרכשה. רק לאחר רישום רמת האיכות, המוצהרת על ידי הספק, במערכת הממוכנת ולאחר רישום אימותה על ידי מת"י, ניתן יהיה להבטיח, כי מנה"ר יזמין אפסנייה רק מספק, העומד באמות המידה שנקבעו.
 5. כאמור, אחד השלבים החשובים בהפעלת השיטה החדשה מתבסס על כך, שהגופים הטכניים והדורשים בצה"ל יכללו במסגרת האופיון, המיפרט והדרישה, את רמת האיכות הנדרשת מהספקים לייצור כל אחד מהפריטים שבאחריותם, ומנה"ר יעביר את ההזמנות רק ליצרנים שרמת איכותם מתאימה לרמת האיכות הנדרשת.
- הגופים הטכניים והדורשים בצה"ל לא קבעו עדיין את רמת האיכות הדרושה לייצור הפריטים השונים שבטיפולם. התברר, שלצורך זה דרושה התארגנות כוללת של הגופים הנוגעים בדבר בצה"ל, וקביעת נהלים והנחיות מיוחדים לאופן קביעת הנתונים הללו והכללתם בדרישות המופנות למנה"ר לביצוע. עיכוב בהשלמת ההוראות בנושא זה, בהפעלתן ובשילובן בניהול הממוכן, כאמור,

ובקביעת רמות האיכות הנדרשות לכל סוגי הפריטים, יגרום לכך, שהמשרד לא יוכל להפעיל את השיטה החדשה באפריל 1990.

יודגש, כי התאריך 1.4.90, שנקבע להפעלת השיטות החדשות בנושא הבטחת איכות במפעלים ואמינות הספקים, הינו המועד לתחילת ההפעלה. לדברי סגן ראש מנה"ר לתיעוש, הפעלת המערכת החדשה על כל מרכיביה, לרבות הרצתה ובדיקתה, עשויה להימשך עד שלוש שנים מתחילת ההפעלה.

נוכח העובדה, כי שלוש שנים לאחר שהוגשו המלצות הצוות המערכת לא הייתה מוכנה עדיין לראשית ההפעלה של השיטה החדשה, ונוכח התחזית, כי גם לאחר תאריך היעד של 1.4.90 יעברו עוד כשלוש שנים עד להפעלתה המלאה, על מנה"ר לנקוט צעדים נמרצים, כדי "להזיז את העגלה" בהקדם ובמהירות. מן החשובים שבצעדים אלה הוא, להפסיק, לאחר תקופת התרעה, הוצאת ההזמנות ליצרנים, שהוגדרו כבלתי מתאימים וליצרנים המתחמקים מפיקוח. פעולה זו יכולה להתבצע בהקדם על ידי הנהגת חסימה במחשב להוצאת הזמנות ליצרנים כאלה. מאוחר יותר, לאחר דיון מרוכז בנושא בוועדה לאישור ספקים, יש להוציא יצרנים אלה מרשימת הספקים המוכרים.

איתור מוצרים שהגיעו פגומים לצה"ל

הביקורת ביקשה מאג"א, ממצל"ח, ממרת"ח וממר"צ פרטים על היקף התופעה של מוצרים, הפגומים באשמת היצרן, שאותו לאחר שהתקבלו בצה"ל, ועל הטיפול בהם. גורמי אג"א והמרכזים הלוגיסטיים מסרו לביקורת, שאין בידיהם נתונים זמינים על מוצרים כאלה, ולכן אינם פונים למנה"ר בדבר פגמים במוצרים שבאשמת היצרן, אלא במקרים בודדים ונדירים.

עוד נמסר לביקורת, שקיימים קשיים באיתור מוצרים פגומים מהסיבות הבאות:

(א) חלק ניכר מהציוד נמצא במחסני חירום, ולא נעשה בו עדיין שימוש; על כן לא התגלו עדיין המוצרים הפגומים.

(ב) מוצרים, שבשימוש שוטף באימונים או בתעסוקה מיבצעית, ניזוקים או מתכלים לפני סיום אורך החיים המתוכנן שלהם.

(ג) ישנם פגמים, שלא היו מאפשרים עמידתם של המוצרים בבחינת הקבלה, אילו היו מתגלים במדגם הבחינה; אך הם אינם מזוהים ככאלה על ידי המשתמשים בהם, או שאין מדווחים עליהם בדרגי האפסנאות.

1. בין המוצרים, ששיעור דחייתם היה גבוה, מצויה גם תחמושת מסוגים מסוימים מייצור תע"ש. בדו"ח מ-18.4.88 על אמינות היצרנים, שהעבירה יחידת הבחינה של מקחש"ר ליחידת התיעוש שבמנה"ר, על בסיס שיעורי הדחייה והליקויים שעלו בבחינות מ-1.1.88 עד 31.3.88, נקבעו מפעלי תחמושת של תע"ש - "יצחק" ו"צור" - כ"בלתי-מתאימים"¹¹. בידי מרת"ח אין נתונים על היקף התחמושת הפגומה בגלל ליקויים בייצור, המצויה במחסנים.

נוכח שיעורי הדחייה הגבוהים בבחינות הקבלה במקרים שונים, מסתבר מבחינה סטטיסטית, כי במחסני צה"ל נמצאים מוצרים פגומים, שלא התגלו בבחינות הקבלה. על אג"א ומרכזי הלוגיסטיים לבחון את הנושא על היבטיו השונים, לרבות השכיחות וההיקף של התופעה של מוצרים פגומים באשמת היצרן, שלא אותרו בעת מבחני הקבלה, ושעודם נמצאים במחסני צה"ל. ככל האפשר יש לדאוג להחלפת מוצרים פגומים בכשירים, ולמצוא דרכים לצמצום התופעה בעתיד.

2. הריכוז הגדול יחסית של אפסנייה במחסני חירום, לעומת האפסנייה המופנית לצריכה שוטפת, מקשה לאתר פגמים שבאשמת היצרנים. על מנה"ר ועל יחידות הבחינה לעשות את מירב המאמצים,

¹¹ ראה בעניין זה גם בדו"ח שנתי 39, עמ' 933.

כדי לחסום חדירה של מוצרים פגומים לצה"ל. לשם כך יש להקפיד על מערכת הבטחת איכות נאותה במפעלי היצרנים, על בחינות קבלה לפי הנהלים הקיימים זה מכבר, ועל נקיטת צעדים מתקנים בתקופת הביניים עד להפעלת השיטה החדשה בהיקף המלא.



לאיכות האפסנייה המסופקת לצה"ל השלכה ישירה על מוכנותו ועל כושרו. רמת הבטחת האיכות רבים מהמפעלים המספקים מוצרים לצה"ל לקויה, ולא השתפרה בדרך כלל בשנים האחרונות.

העלאת רמה זו מחייבת הנהגת שיטות ונהלים חדשים במשרד הביטחון ובצה"ל. מנה"ר החליט כבר ב-1987, בשיתוף פעולה עם צה"ל, על חידוש המערך להבטחת האיכות, האמור לשפר משמעותית את המצב. האחד באפריל 1990 נקבע כתאריך יעד לתחילת הפעלתו. הואיל ובתחילת 1990 עדיין לא בוצע חלק ניכר מצעדי ההכנה הדרושים, על מנה"ר ועל צה"ל לזרז את ההכנות לביצועם מוקדם ככל האפשר, ולנקוט צעדי ביניים לשיפור מצב הבטחת האיכות במפעלים עד להפעלתה המלאה של השיטה החדשה.

במפעלים רבים ירדה רמת הבטחת האיכות ממתאימה לטעונה שיפור. ניתן להשיג הישג ממשי ומהיר על ידי הקפדה, שהטעון שיפור אכן ישופר.

רכב לפיזור הפגנות

זה שנים מספר הכיר צה"ל בצורך להצטייד בציוד לפיזור הפגנות, נוכח הפרות הסדר באזור חבל עזה ובאזור יהודה ושומרון. כבר בשנת 1986 הגדיר צה"ל את ההצטיידות בכלי רכב לפיזור הפגנות (להלן - רפ"ה) כדחופה, אולם הפנייה למשרד הביטחון לרכוש את הכלים באה רק בדצמבר 1987, לאחר פרוץ ההתקוממות באזור יהודה ושומרון ובחבל עזה.

בחודשים מאי עד אוקטובר 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההזמנה של רפ"ה בשביל צה"ל ומצב ביצועה. הביקורת נערכה במערכת רכב ומכונות שבמינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (להלן - מנה"ר). בדיקות השלמה נערכו באגף אפסנאות שבמטה הכללי (להלן - אג"א) ובמפקדת קצין חימוש ראשי (להלן - מקחש"ר).

בסוף אוקטובר 1987, לאחר מגעים עם מספר יצרנים פוטנציאליים בארץ ובחו"ל, החליט סגן הרמטכ"ל על פיתוח ורכש של הכלים בארץ, ועל מסירת ההזמנה בדרך של תחרות בין שני יצרנים - יצרן א' ויצרן ב', שאתם ניהל צה"ל מגעים כבר מסוף 1986. בעקבות הליך של הצעות מתחרות בין שני היצרנים, נבחר יצרן א' כיצרן רפ"ה, בהיות הצעתו הזולה יותר. לאחר שאג"א ומקחש"ר ביקשו, שברפ"ה תותקן מערכת ייעודית - תותח להתזת מים, גז מדמיע וצבע - התואמת מבחינה טכנית מערכת המיוצרת על ידי יצרן ב', סוכם בין יצרן א' לבין נציגי מנה"ר וצה"ל, שיצרן ב' יבנה את המערכת הייעודית כקבלן משנה של יצרן א'. כדי לחסוך זמן, קיבל צה"ל החלטה לפעול בשיטה טלסקופית, כלומר - לגשת לייצור עוד לפני שהסתיימו כל שלבי הפיתוח, הניסויים והבחינות.

בינואר 1988 מסר מנה"ר הזמנה ליצרן א' לייצור שישה כלי רכב לפיזור הפגנות בסך כולל של כ-1.8 מיליון ש"ח. דרישות צה"ל להצטיידות ברפ"ה הסתכמו בששת הכלים שבהזמנה זו. עקב הצורך הדחוף ברפ"ה, נקבעו מועדי האספקה כלהלן: שני כלים במאי 1988 והארבעה הנותרים עד אוגוסט 1988.