

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.

לפי תנאי ההזמנה, היה על צה"ל לספק ליצרן את כלי הרכב, שעליהם תותקן המערכת הייעודית. חלק מכלי הרכב שסופקו היו באיכות ובמצב טכני ירודים, דבר שחייב החלפתם או ביצוע תיקונים רבים בהם. זאת ועוד, בגלל תקלות בכלי הרכב הופסקו הניסויים מספר פעמים; הועלו ליקויים גם באטימות של תא הנהג בפני גזים.

כבר בתחילת העבודות התגלו בעיות טכניות עקרוניות, שחייבו עריכת שינויים במיפרט וגרמו שיבושים בלוח הזמנים. גם בשלב הניסוי החימושי, שהחל רק ביולי 1988, התגלו תקלות במערכת הייעודית, שחייבו תיקונים חוזרים אצל היצרנים. תוצאות ניסויי השדה, שבוצעו רק בראשית 1989 ברמאללה ובעזה, הצביעו, בין היתר, על כך, שהכלי הוא גדול ומסורבל ואינו מסוגל לנוע במחנות הפליטים וברחובות צרים; ירי סילוני המים והגז מגיע אמנם לטווח המתוכנן, אולם המתפרעים יוצאים מטווח זה וממשיכים בפעולתם.

בקיץ 1988 עלה הצורך להציב כבאיות במתקני כליאה של צה"ל, כאמצעי לפיזור התפרעויות. ביוני 1989 החליט צה"ל, כי רפ"ה נותן פיתרון טוב למקומות כאלה. בעקבות זאת הוחלט, שכאשר רפ"ה יהיה מוכן, יועברו שלושה מהכלים למתקני כליאה. בכך הוחלט למעשה לשנות את ייעודם של הכלים שהוזמנו, לפחות של מחציתם, במקום ייעודם המקורי, כפי שנקבע בדרישה המיבצעית. עוד סוכם, כי על מקחש"ר להגדיר ולהפיץ "תצורה מוקפאת" לאישור דגם עם מגבלותיו, ולהמליץ על נוהל למימוש אחריות היצרנים, כתוצאה מאי עמידת הכלים בדרישות המיפרטים.

באוקטובר 1989 פירסם מקחש"ר דו"ח ממצאים והקפאת תצורה סופית. בדו"ח צוין, בין היתר, כלהלן:

1. המערכת הייעודית הינה בלתי אמינה וצפויים קשיים בכל הפעלה;
 2. תיקון תקלות וטיפולים יזומים יתבצעו בעיקרון במקום בו יימצא הכלי; לא מומלץ לשלוח את הכלי למפעלי היצרנים, אלא במקרים מיוחדים, מחמת תכיפות הקלקולים בעת התנועה.
- עד דצמבר 1989, כשנתיים לאחר הוצאת ההזמנה, הושלמו רק שני כלים; ארבעת הנותרים היו עדיין אצל היצרנים, לתיקונים ולהשלמות. מה שחמור עוד יותר, המערכת הייעודית התגלתה כבלתי אמינה.



בהתחשב בדחיפות הנושא, ובגלל הכמות הקטנה יחסית של הכלים שנדרשו, היה, לדעת הביקורת, מקום לחזור ולשקול את אפשרות הרכישה של רפ"ה בחו"ל, ולא להסתכן בפיתוח מזורז בארץ בשיטה טלסקופית, במקביל לתהליך הייצור; ואולי יש מקום אף היום לשקול את מידת הצורך ברכישתם של כלים כאלה בחו"ל. הכישלון בפיתוח, במיוחד בזה המתנהל בשיטה טלסקופית, היינו כשהכניסה לייצור נעשית לפני סיום שלבי הפיתוח והניסויים, הוא סיכון המובא בחשבון בתהליך קבלת ההחלטה על הפיתוח; אולם במקרה זה נבע הכישלון בעיקר מכך, שהוחלט על הפיתוח בלא שנעשתה עבודת הכנה מתאימה.

על משרד הביטחון להבטיח שלא ישא בתשלום נוסף כלשהו לכיסוי הוצאות שאינן באשמת המזמין. בדצמבר 1989 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל, בשיתוף עם גורמי צה"ל, להשגת הסכם אחריות מורחב, מעבר לשנת האחריות הרגילה שמתחייבת מתנאי ההזמנה.

יחידת המוזיאונים

ריכוז הממצאים

יחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון כוללת שבעה מוזיאונים. היחידה אחראית לאיסוף ולריכוז כל חומר מוזיאוני, שביכולתו להמחיש לדורות הבאים את התפתחות הכוח הצבאי ואת מלחמתו של עם ישראל על קיומו בארצו.

א. במספר מוזיאונים מועסקים עובדים מעבר למסגרת התקן שאושר על ידי משרד הביטחון.

ב. הועלו ליקויים בתחומי האחזקה והביטחון של בתי האוסף, שבהם מאוחסנים ומוצגים מרבית פריטי הנשק והציוד.

ג. הוראות משרד הביטחון ופקודת קבע של אגף האפסנות שבמטה הכללי של צה"ל מסדירות את העברת הציוד, שיצא מכלל שימוש או הדוגמאות של ציוד צה"ל לבתי האוסף, וכן את הקשר שבין החילות לבין בתי האוסף. קשר זה לא היה סדיר.



יחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון כוללת, נוסף למטה, שבעה מוזיאונים: ארבעה בתל אביב-יפו - מוזיאון ההגנה ע"ש אליהו גולומב, מוזיאון האצ"ל ע"ש "גידדי" (עמיתי פגלין), מוזיאון הלח"י ע"ש יאיר שטרן ובתי האוסף, ששימשו מקודם כמחסנים בצה"ל; בחיפה - מוזיאון ההעפלה וחיל הים ע"ש דוד הכהן; בכפר גלעדי - מוזיאון בית השומר; ובמושב אביחיל מוזיאון בית הגרודים.

בין אוגוסט לנובמבר 1989, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידה ובשבעת המוזיאונים. נבדקו תפקידי היחידה, ניהולה ופעולותיה, ההוצאות וההכנסות, הכנת התצוגות וקיומן, סדרי הדיווח, רישום המוצגים והפריטים שבאחסון, ספירות המלאי, אחזקת המוזיאונים וסדרי הבטיחות והביטחון.

התקן והתקציב של יחידת המוזיאונים

1. לפי חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983, רשאי שר החינוך והתרבות, לאחר התייעצות עם מועצת המוזיאונים שהוקמה לפי סעיף 10 לחוק, להכריז על מוזיאון כעל מוזיאון מוכר לעניין החוק. בתקנות על פי חוק זה - תקנות המוזיאונים, התשמ"ה-1984 - נקבעו הסדרים לניהולם התקין של מוזיאונים, ששר החינוך והתרבות הכריז עליהם כמוזיאונים מוכרים¹². המוזיאונים של משרד הביטחון אמנם לא הוכרוזו כמוכרים, וההסדרים האמורים אינם חלים עליהם, אולם אין להסיק מכך, כי קיימת פגיעה ברמתם. תפקידיה ופעולותיה של יחידת המוזיאונים שבמשרד הביטחון מוגדרים בהוראות המשרד ובנהלים פנימיים של היחידה. הביקורת העלתה, שהמוזיאונים פועלים בדרך כלל על פי ההוראות.

2. באוקטובר 1989 היו בתקן היחידה ובמוזיאונים, 18.5 מישורות. תקן זה נקבע על ידי אגף ארגון, בקרה ומידע במשרד הביטחון (להלן - אגף אב"מ). בנוסף אישר אגף אב"מ ליחידה תקן

¹² בעניין הפיקוח של משרד החינוך והתרבות על מוזיאונים מוכרים ושאינם מוכרים ראה דו"ח שנתי 39, עמ' 286

של עשר חיילות. בפועל הועסקו עובדים ב-34.5 משרות: 16.5 מהן אוישו על ידי עובדי המשרד, עשר על ידי חיילות בשירות חובה ושמונה על ידי עובדים מחברות לאספקת כוח אדם. לדעת הביקורת, יש בהעסקת עובדים באמצעות חברות אלה משום עקיפה של מגבלות התקנים שנקבעו. מן הראוי, שיחידת המוזיאונים ואגף אב"מ ידונו מחדש בתקן היחידה.

3. מספר הביקורים במוזיאונים בשנה שמאפריל 1988 עד מארס 1989¹³, לפי דו"חות הביקורים שכל אחד מהמוזיאונים מנהל, היה כ-130,000, מזה בקבוצות בתשלום - כ-70,000, ובקבוצות ללא תשלום - חיילים ושוטרים במדים - כ-24,000. הכנסות יחידת המוזיאונים מכרטיסי כניסה וממכירת מזכרות הסתכמו באותה תקופה בכ-154,000 ש"ח. ברבעון אפריל - יוני 1989 דווח על כ-77,000 מבקרים - מרביתם תלמידי בתי ספר.

4. המבנים של מוזיאוני ההגנה, האצ"ל והלח"י בתל אביב-יפו וכן בית השומר ובית הגדודים היו בבעלותן של עמותות. בשנות השישים והשמונים חתם משרד הביטחון על חוזים עם עמותות אלו להעברת הבעלות על המבנים ואת החזקה בהם למשרד. יחידת המוזיאונים מקיימת עמן קשר הדוק בהכנת תכניות רעיוניות ובתכנון תצוגות. במוזיאון ההעפלה וחיל הים ובבתי האוסף, התצוגות מתוכננות בתיאום עם חיל הים ועם נציגי חילות צה"ל, שנתמנו לכך על ידי המטה הכללי.

5. תקציב הפעולות של יחידת המוזיאונים לשנת 1989, הכלול בתחום פעולה אמרכלות שבתקציב הביטחון, הסתכם בכמיליון ש"ח. ההוצאות על פעולות השמירה והניקיון תוקצבו בנפרד, גם הן בתחום פעולה אמרכלות, והן מבוצעות על ידי חברות פרטיות, הנבחרות במכרזים הנערכים על ידי אגף אמרכלות, משק ונכסים (להלן - אגף אמו"ן) שבמשרד הביטחון.

בתי האוסף

מבני המחסנים של בתי האוסף משתרעים על שטח של כ-20 דונם, מתוך שטח כולל של כ-43 דונם, שמינהל מקרקעי ישראל העמיד לרשות משרד הביטחון. לפי הרישום המרכזי שביחידת המוזיאונים, היו בבתי האוסף בתחילת ספטמבר 1989 6,112 פריטים, מזה 1,865 כלי נשק בתצוגה ו-1,573 כלי נשק באחסון. אוסף זה כולל כלי נשק ראשוניים מתוצרת עצמית, נשק שלל וכן כלי נשק, משוריינים, טנקים וכלים אחרים מתוצרת הארץ ומארצות אחרות, שהיו בשימוש ממלחמת השחרור ועד היום.

בתי האוסף נפתחו לציבור באמצע שנת 1988. המוצגים נמצאים בשטח פתוח ובביתנים ששימשו כאמור בעבר מחסנים.

א. נעשו שיפוצים ושיפורים במטרה להקנות לאוספים דימוי מוזיאוני, אולם מורגש עדיין חוסר קו מאחד של התצוגה כולה.

ב. מצב אחסון הנשק שאינו בתצוגה, טעון שיפור.

ג. השטח הגובל עם בתי האוסף מוזנח ועלול לגרום להתלקחות שריפה, שתסכן את בתי האוסף.

ד. הוראות משרד הביטחון ופקודת קבע של אגף האפסנאות שבמטה הכללי של צה"ל מסדירות העברת ציוד שיצא משימוש, או דוגמאות של ציוד צה"ל, לבתי האוסף, וכן את דרכי הקשר להעברת ציוד זה מהחילות לבתי האוסף. בשנים האחרונות קשר זה לא היה סדיר.

בהתחשב ברגישותם של הפריטים שבבתי האוסף והצורך לשמור עליהם, ערך קצין הביטחון של משרד הביטחון (להלן - הקב"ט) בדיקה של סידורי הביטחון במקום. בעקבות בדיקה זו המציא הקב"ט באוקטובר 1987 לאגף אמו"ן, לאגף משאבי אנוש שבמשרד הביטחון וליחידת המוזיאונים את המלצותיו בנוגע לפעולות ולהסדרים הדרושים. בירור שקיימה הביקורת עם הקב"ט בדצמבר 1989 העלה, שחלק מההמלצות, טרם בוצעו.

¹³ מאפריל עד נובמבר 1988 היה מוזיאון ההגנה סגור לרגל שיפוצים.

אחזקה ושיפורים

מספר עבודות אחזקה, שיפורים ובנייה, שהוזמנו על ידי יחידת המוזיאונים באמצעות אגף אמו"ן, טרם נמסרו לביצוע או בוצעו באיחור. כך למשל, הזמנות לשיפורים בבתי האוסף, שהוצאו באוקטובר ובדצמבר 1988, לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1989; הזמנה לשיפור הגדר של בתי האוסף, שהוצאה לאמו"ן בדצמבר 1988, בוצעה חלקית רק במאי 1989; שיפורים כלליים לפי מכרז שאגף אמו"ן ערך, אשר הוזמנו לפי דרישת מוזיאון האצ"ל ביולי 1988, לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת; שיפורים בשטח מוזיאון ההעפלה וחיל הים, שהוזמנו על ידי יחידת המוזיאונים באגף אמו"ן ביוני 1988, טרם בוצעו.

תכניות פיתוח

במספר מוזיאונים מתוכננות עבודות פיתוח נרחבות: במוזיאון ההעפלה וחיל הים מתוכננת הרחבת השטח לתצוגה של מוצגי חיל הים; במוזיאון האצ"ל מתוכננת בנייה תת-קרקעית של אגף חדש; בבית הגדודים מתוכננת הוספת אגף לתצוגה של התנדבות חיילים יהודים במלחמת העולם השנייה; בבתי האוסף מתוכננות עבודות פיתוח מסוימות. לפי אומדנים לא סופיים מדובר בהשקעות בסך כולל של כשלושה מיליוני ש"ח.

ללא קשר לתכניות אלה קיימת החלטת ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים מ-29.12.82 להקים מרכז לאומי לגבורה ולהנצחה בהר-איתן שבהרי ירושלים (להלן - המרכז), שבו אמור להיכלל מוזיאון מרכזי לצה"ל. במועד סיום הביקורת לא נקבע עדיין תאריך להתחלת הקמתו של המרכז, שהוצאות הקמתו מוערכות ביותר מ-60 מיליון דולר. בהקמת המרכז מטפלת עמותה, שהוקמה למטרה זו, ולמימון ההקמה נוסדה קרן. יתרת הקרן ל-31.12.88 הסתכמה בכ-3.2 מיליוני ש"ח, והיא רשומה בחשבונות המקבילים שבמאזן של משרד הביטחון ל-31.3.89.



שבעת המוזיאונים המאוגדים ביחידת המוזיאונים של משרד הביטחון ממלאים במשולב את תפקידי מוזיאון צה"ל, כפי שאלה נקבעו לפני כשלושים שנה. הם מציגים בפני רבבות מבקרים - בעיקר מחנכים ותלמידים וקבוצות נוער מהארץ ומחו"ל - תיעוד היסטורי, סוגי נשק וציוד, תמונות, מפות ותצוגות אורקוליות, הממחישים את תולדות היישוב, מורשתו, מאבקו, רוח ההתנדבות והגבורה מאז 1882, ואת הקמת צה"ל ופעולותיו. ניהולם של המוזיאונים הקיימים נעשה בחסכנות ובתחושת שליחות. עם זאת יש לפעול לתיקון הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת, ולהגביר את פעולות הפרסום, כדי להחדיר את קיומם של המוזיאונים לתודעת הציבור.

מן הראוי, שבדיונים על פיתוחם ועל הרחבתם של המוזיאונים הקיימים, תילקח בחשבון ההחלטה על הקמת המרכז הלאומי לגבורה ולהנצחה, לרבות אמצעי המימון הניכרים הדרושים לכך, שמקורותיהם אינם ברורים עדיין. בתכנון המרכז הלאומי יש לקחת בחשבון את המוזיאונים הקיימים ולברר היטב, מה יתקיים בהם ומה יבוטל. תיאום כזה יש בו כדי למנוע הוצאות, שתתבררנה לאחר מכן כמיותרות.

פעולות ההוצאה לאור

ריכוז ממצאים

יחידת ההוצאה לאור (להלן - היחידה) עוסקת בהבאה לדפוס ובהפצה של ספרים, חוברות וביטאונים של מערכת הביטחון.

א. היוזמים העיקריים להוצאת הספרים שמוציאה לאור היחידה הם: היחידה עצמה, מערכת "מערכות", וקצין חינוך ראשי בצה"ל. מתוך כלל הספרים שהיחידה מוציאה לאור, בולט שיעור המכירה הנמוך של הספרים היוצאים לאור ביוזמת "מערכות" ושל ספרי מהדורת "תרמיל", שביוזמת קצין חינוך ראשי. שיעור המכירה, עד יולי 1989, של 11 מתוך 20 ספרים שהוצאו לאור ב-1987 ביוזמת היחידה היה נמוך, ונע בין 5%-ל-35%

ב. היחידה התחייבה לספק את האנציקלופדיה "החי והצומח של ארץ ישראל" ללקוחות שהזמינו את הסידרה מ-1983 עד תחילת 1986, בקצב של כרך אחד מדי חודשיים. ללקוחות שהזמינו לאחר שנת 1986, התחייבה היחידה לספק את הספרים כאשר תושלם הכנתם. עד מועד סיום הביקורת, ביולי 1989, עדיין לא הושלמו ולא סופקו ללקוחות שני כרכים מתוך 12 הכרכים הכלולים באנציקלופדיה.

ג. היחידה נהגה במשך השנים לקיים מכירה שנתית של ספרים פגומים לקהל הרחב. בשנת 1989 נמכרו ספרים אלה לחנות פרטית ללא מכרז.

ד. היחידה מזמינה עבודות מסוימות ללא מכרז, על פי מחיר שנקבע במחירונים, שהוכנו על ידי חשב היחידה. לא נקבע בהוראות משרד הביטחון ההיקף הכספי, שמעבר לו יימסרו העבודות במכרז. לצורך ביצוע עבודה על פי מחירונים, פונה היחידה רק לספקים מסוימים, ובכך לא ניתנת לכלל הספקים, לסירוגין, האפשרות לזכות בביצוע העבודות.

ה. במספר מקרים מסרה היחידה הזמנות לספקים ללא מכרז בסכום המחייב קיום מכרז, על פי הוראות משרד הביטחון, בלי שקיבלה פטור מוועדת פטור ממכרז.



יחידת ההוצאה לאור (להלן - היחידה) עוסקת בהבאה לדפוס ובהפצה של ספרים, חוברות, וביטאונים של מערכת הביטחון. רובן של העבודות הקשורות בפעילותה, לרבות עבודות הדפסה עבור יחידות שונות במערכת הביטחון, נמסרות על ידי היחידה לחברות פרטיות. כן עוסקת היחידה בהפצתם של פרסומים של משרדי ממשלה אחרים. היחידה מנוהלת כמשק סגור. בעת הביקורת הועסקו ביחידה 43 עובדים, מהם חמישה עובדים זמניים. בשנת הכספים 1987 היו תשלומי היחידה עבור פעילות שוטפת כ-43 מיליון ש"ח, והתקבולים השוטפים הסתכמו בכ-43.8 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1988 היו תשלומי היחידה כ-41 מיליון ש"ח, והתקבולים הסתכמו בכ-42.8 מיליון ש"ח.

בחודשים מארס עד יולי 1989 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולותיה של ההוצאה לאור. ביקורת קודמת נערכה ביחידה בשנים 1980 ו-1981, וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 32, עמ' 588. בדיקת מעקב פורסמה בדו"ח שנתי 36, עמ' 1139.

הוצאה לאור של ספרים

היחידה מוציאה לאור ספרים בעיקר בתחומים של ספרות צבאית, גיאוגרפיה והיסטוריה של ארץ ישראל, יהדות וציונות. היוזמים העיקריים להוצאת הספרים הינם היחידה, מערכת "מערכות",

שהיא יחידה צבאית וקצין חינוך ראשי. היחידה מוציאה לאור גם ספרות יפה במהדורות כיס בשם "תרמיל", המיועדת לחיילים; הסמכויות לבחירת החומר ולעריכתו ניתנו לעורך הסדרה מטעם קצין חינוך ראשי בצה"ל; היחידה קובעת את כמות הספרים שיודפסו.

בשנת הכספים 1987 הוציאה היחידה לאור 69 ספרים חדשים, והדפיסה מהדורות חוזרות של 62 ספרים. בשנת הכספים 1988 הוציאה היחידה לאור 67 ספרים חדשים, והדפיסה מהדורות חוזרות של 46 ספרים. משרד מבקר המדינה בדק את שיעור המכירה של הספרים שהוצאו ב-1987.

להלן טבלה המפרטת את כמות הספרים החדשים שהוצאו לאור בשנת 1987, ואת הכמות שנמכרה עד יולי 1989:

מספר ספרים שהוצאו לאור	כמות שהודפסה	כמות שנמכרה	כמות שנמכרה באחוזים
ספרי ההוצאה לאור	20	68933	62.7
ספרי "מערכות"	14	7808	34.0
ספרי "תרמיל"	8	4802	22.1

בטבלה לא נכללו 24 ספרים, שהוצאו לאור בשותפות עם מו"לים אחרים, וספרים במסגרת ספרות "אוניברסיטה משודרת", וכן שלושה ספרים שהוצאו עבור גופים מחוץ למערכת הביטחון. מן הטבלה עולה, כי שיעור המכירות של ספרי "מערכות" וספרי "תרמיל" הוא נמוך ביותר. עוד העלתה הביקורת, כי מתוך 20 הספרים, שהוצאו לאור ביוזמת ההוצאה לאור, שיעור המכירה של 11 נע בין 5% ל-35% הפדיון הכולל הצפוי של כל העותקים של 11 הספרים (נכון ליולי 1989, כולל מע"מ) אמור היה להיות כ-680,000 ש"ח, ובפועל נמכרו עותקים בסך של כ-155,000 ש"ח.

גם אם אחד העקרונות המנחים את ההוצאה לאור הוא הפצת ספרים בעלי ערך חינוכי ומקצועי לחיילי צה"ל, לעתים ללא כוונות רווח, אין הצדקה להוצאת ספרים בכמות כזו, שרוב הספרים נותרים במחסני היחידה ללא שימוש. לפני בחירת הספרים ולפני קבלת ההחלטה על הכמות שתודפס (בנוגע לספרי היחידה, לספרי "מערכות" או לספרי סדרת "תרמיל"), על היחידה לנקוט אמצעים, כדי להביא לאיזון, עד כמה שניתן, בין מספר הספרים המוצאים לאור לבין מספר הספרים המופצים.

אנציקלופדיה "החי והצומח של ארץ ישראל"

בשנת 1983 החלה היחידה בהפצתה של אנציקלופדיה "החי והצומח של ארץ ישראל", שהוצאה לאור על ידי היחידה, ואמורה לכלול 12 כרכים. ללקוחות שהזמינו את הסדרה, משנת 1983 עד תחילת שנת 1986, התחייבה היחידה לספק כרך אחד מדי חודשיים. ללקוחות שהזמינו לאחר שנת 1986, התחייבה היחידה לספק את הספרים כאשר תושלם הכנתם. עד מועד סיום הביקורת מכרה היחידה כ-18,000 סדרות, 17,000 מהן עד תחילת 1986. בחודש יולי 1989 היה מחיר הסדרה במזומן 470 ש"ח.

מן המסמכים עולה, כי חל עיכוב ממושך בהשלמת חלק מהכרכים, ובאספקתם לקונים ששילמו עבור כל כרכי האנציקלופדיה. עד מועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שנקבע המועד, על פי ההסכמים הראשונים, לגמר אספקת הסדרות הראשונות לציבור, עדיין לא הושלמו ולא סופקו ללקוחות שניים מתוך 12 הכרכים הכלולים באנציקלופדיה.

מכירת ספרים פגומים

במשך מספר שנים נהגה היחידה לקיים מכירה שנתית של ספרים פגומים לקהל הרחב. במכירות אלה נמכרו הספרים בהנחה ניכרת. בשנת 1989 לא קיימה היחידה מכירה פומבית, אלא מכרה את

כל הספרים הפגומים לבעל חנות פרטית. בעסקה זו מכרה היחידה 9,418 ספרים במחיר של 9,856 ש"ח (ללא מע"מ), דהיינו, במחיר ממוצע של שקל לספר.

הביקורת העלתה, כי הספרים נמכרו לחנות ללא מכרז וללא קבלת הצעות מתחרות מרוכשים פוטנציאליים אחרים. בהסכם עם בעל החנות לא צוין, כי עליו ליידע את הקונים, שמדובר בספרים פגומים. הביקורת העירה, כי על פי כללים של מינהל תקין, היה על היחידה לפרסם מכרז, כדי לקיים תחרות הוגנת ולאפשר הגדלת הכנסותיה. עוד העירה הביקורת, כי ביטול המכירה הפומבית בשנה זו מנע מהציבור הרחב אפשרות להנות מקניית ספרים במחיר מוזל במיוחד. על היחידה גם לשקול קיום מכירות של ספרים אלה לחיילי היחידות השונות בצה"ל.

התקשרויות

בהתאם להוראות משרד הביטחון, רכש או הזמנה של עבודות מספקים, בסכום העולה על 2,500 ש"ח, חייבים במכרז, למעט (בין היתר) מקרים שבהם קיים מחירון רשמי מטעם הממשלה או מטעם איגודים מקצועיים. במקרים שבהם לא פורסם מכרז, יש לקבל פטור מוועדת פטור ממכרזים.

1. לביצוע העבודות הקשורות בהבאה לדפוס של ספרים ושל דברי דפוס אחרים, פונה היחידה לבתי דפוס ולבעלי מקצוע, כגון: גרפיקאים, מתרגמים, מביאים לדפוס ומגיהים. ביחידה מצויים מחירונים לעבודות השונות, שהוכנו על ידי חשב היחידה, בהתחשב בממוצע המחירים במשק. לפי הסברי היחידה, השימוש במחירונים נעשה כאשר עלות העבודה הנדרשת אינה גבוהה, וכאשר סוג העבודה מאפשר זאת. לדעת הביקורת, ראוי היה שבהוראות המתייחסות ליחידה ייקבע ההיקף הכספי, אשר מתחת לו תוכל היחידה למסור עבודה לספקים לפי מחירונים, ואשר ממנו ומעבר לו יהא על היחידה לקיים מכרז.

לביצוע עבודות על פי מחירונים, פונה היחידה, לסירוגין, למספר קטן של ספקים מתוך הרשימה הכוללת של ספקים. לדברי היחידה הפנייה לביצוע עבודות היא לספקים, הנוהגים לקיים קשר עבודה רצוף וקבוע עם היחידה.

לדעת הביקורת, אין בהוראת משרד הביטחון בדבר פטור ממכרז במקרים שבהם קיים מחירון רשמי מטעם הממשלה או מטעם איגודים מקצועיים, אלא כדי לפטור את היחידה, בנסיבות אלה, מפנייה למציעים פוטנציאליים לקבלת ההצעה הזולה ביותר. אין לייחס להוראה האמורה כוונה כביכול לפטור את היחידה מליתן לכלל הספקים, שאין ספק באמינותם ובכישוריהם, לסירוגין, את האפשרות לזכות בביצוע העבודות. על היחידה להפנות ביצוע העבודות כך, שלא תיווצר העדפה אפשרית של ספקים מסוימים, ולתעד בתיקי ההזמנות את נימוקיה להימנעות משיתופם של ספקים אחרים.

2. כאמור, רכש או עבודה בסכום העולה על 2,500 ש"ח חייבים להימסר לספקים על פי מכרז, למעט מקרים המפורטים בהוראה, שבהם יש לקבל אישור מוועדת פטור ממכרז. הביקורת העלתה מקרים, שבהם לא קיימה היחידה מכרזים לביצוע עבודות בסכום המחייב קיום מכרז, ואף לא קיבלה פטור לכך, גם שהיה עליה לעשות כן, כנדרש בהוראות, ולפי כללי מינהל תקין.

ספרות טכנית של חיל האוויר

חיל האוויר מקבל מייצרני המטוסים באופן שוטף ספרות מקצועית טכנית הדרושה לאחזקת המטוסים ולהפעלתם. כמו כן מכין חיל האוויר עצמו ספרות על שינויים שהוא מכניס במטוסים. האחריות לתרגום החומר, לעדכנו, לעריכתו ולהדפסתו מוטלת על היחידה.

היחידה נהגה להזמין עבודות אלה מחברות פרטיות, לאחר קיום משא ומתן עימן. במשך השנים נחשבו כל אחת מהחברות כמומחיות בנושא בו טיפלו, והעבודות נמסרו להן על פי חוזה, שתוקפו

הוארך מדי תקופה. המחיר בכל חוזה חדש נקבע במשא ומתן, בהתחשב בממוצע המחירים ששולמו לחברות בעבר עבור ביצוע עבודות מאותו הסוג¹⁴.

בסוף שנת 1987 קיימה היחידה מכרז ראשון לעדכון ספרות של מטוס חדש, שלא בוצע עבורו עדכון ספרות בעבר. במכרז זכתה החברה שהציעה את המחיר הזול ביותר, ושקודם לכן לא עסקה בעדכון ספרות מטוסים. המחירים, שהציעה החברה שזכתה, היו ברוב המקרים נמוכים במאות אחוזים מממוצע המחירים שסוכמו, בגין ספרות למטוסים אחרים במשא ומתן עם חברות אחרות מאוחר יותר, בשנת 1988. מחירים כה נמוכים, כפי שהציעה החברה, היה בהם כדי להעמיד בספק את יכולתה לעמוד בהצעתה; ואמנם, חברה זו הפסיקה את פעילותה לאחר כשנה, ועדכון הספרות למטוס החדש נמסר לחברה חדשה אחרת.

בהתחשב בכך, שחלק מההצעות למכרז בסוף שנת 1987 הוגשו על ידי חברות, שיכולתן לעמוד במחירים שהציעו לא הייתה מוטלת בספק, ואשר חלק מההצעותיהן היו נמוכות, הן מממוצע המחירים האמור, והן מהמחיר שנקבע בהזמנה החדשה שנמסרה מאוחר יותר, מן הראוי היה לפנות שוב לאותם המציעים לפני ההחלטה על מסירת העבודה.

בתחילת 1988, לקראת חידוש החוזים, החלה היחידה לנהל משא ומתן עם החברות השונות לקביעת מחיר עבור ביצוע עבודות עדכון ספרות טכנית של מטוסים שונים. במשא ומתן שנוהל עם חברה, שעסקה במשך השנים בעדכון ספרות מטוס מסוים, לא הגיעו הצדדים לעמק השווה בדבר המחיר הנדרש. עקב כך, קיימה היחידה מכרז בנובמבר 1988. במכרז זכתה חברה אחרת, שקודם לכן עסקה בעדכון ספרות טכנית של מטוסים אחרים. המחיר הכולל, שהוצע על ידי החברה בהתאם לסעיפי המכרז, היה נמוך בהרבה מההצעת החברה שעסקה בעבר בעדכון ספרות לאותו מטוס, ונמוך בכ-22% מהערכת המחיר המוקדמת שניתנה, כמתחייב מההוראות, על ידי היחידה לפני קיום המכרז.

לדעת הביקורת, השגת מחיר זול במכרז זה, יש בה כדי להדגיש את היתרון בקיום מכרזים בנוגע לעדכון הספרות הטכנית של המטוסים. הדבר עשוי להגביר את התחרות בין החברות, ולהביא לירידה במחירים.



שיעור המכירה של ספרים המוצאים לאור על ידי היחידה הוא נמוך. על היחידה לנקוט אמצעים, כדי להביא לאיזון, עד כמה שניתן, בין מספר הספרים המוצאים לאור לבין מספר הספרים המופצים.

על היחידה לשקול אפשרות של קיום מכירה של ספרים פגומים לקהל הרחב או לחיילי צה"ל ביחידות השונות. במקרה שהמכירה תהיה רק לקונה אחד, יש לפרסם מכרז ולקיים תחרות הוגנת.

הוראות משרד הביטחון מאפשרות ליחידה לרכוש או להזמין עבודות מספקים ללא מכרז, בין היתר, כאשר קיים מחירון רשמי מטעם הממשלה או מטעם איגודים מקצועיים. לדעת הביקורת, יש לקבוע בהוראות את הסכום המירבי למסירת עבודות לספקים לפי מחירונים, אשר מעבר לו יהיה צורך לקיים מכרז. כמו כן, על היחידה להפנות עבודות אלה על פי עיקרון הסבב בין הספקים המוכרים, שאמינותם אינה מוטלת בספק, כדי שלא תיווצר העדפה אפשרית לספקים מסוימים.

ככלל, על היחידה לבחון הצורך בקיום מכרזים לעדכון הספרות הטכנית של המטוסים.

¹⁴ על נושא ספרות טכנית של חיל האוויר ראה גם בדו"ח שנתי מס' 32, עמ' 589.