

משרד הביטחון

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על הבקרה הממוחשבת של משרד הביטחון על קבלת הטובין מן הספקים תמורת התשלומים, לפי הזמנות מינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (מנה"ר). הביקורת נערכה במינהל ההרכשה והייצור, ובמרכז לעיבוד נתונים של משרד הביטחון. בדיקות השלמה נערכו בחיל המודיעין, במפקדת חיל האוויר, באגף האפסנאות במטכ"ל ובשני מרכזי השברה שלו.

במינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית של משרד הביטחון (מפא"ת), בצה"ל ובתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) נערכה ביקורת על פיתוח של שני סוגי פגזים.

נבדקו סדרי הטיפול ברכישה של מחסנים אוטומטיים עבור מרכז שיקום ואחזקה א', והיבטים מסוימים בהתקשרות עם אותם ספקים להקמת מחסנים אוטומטיים עבור מרכז ציוד וחלפים (מצל"ח), עבור מרכז שיקום ואחזקה ב' ועבור חיל הים. הביקורת נערכה בצה"ל ובמינהל ההרכשה והייצור.

נבדקה חטיבת המכירות של משרד הביטחון. נבדקו בעיקר אופן ביצוע הערכות לציד ולכלי רכב המוצעים למכירה; שיטת המכירה של פריטים שונים; ואופן האחזקה והאחסון של הציוד.

נבדקו פעולות חברת גפים בע"מ, המייצרת תותבות, נעליים אורתופדיות, ואביזרי עזר שונים המיועדים לנכי צה"ל. הבדיקה התייחסה בעיקר לשנים 1989 ו-1990.

נבדקו סדרי הפיקוח של משרד הביטחון על היצוא הביטחוני. הביקורת נערכה באגף לסיוע ייצוא ביטחוני (סיב"ט), באגף הממונה על הביטחון (מלמ"ב) וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

בקרה ממוחשבת אחר קבלת התמורה בגין תשלומים של משרד הביטחון

ריכוז ממצאים

משרד הביטחון (להלן – המשרד) מנהל באמצעות המחשב של המרכז לעיבוד נתונים (להלן – מל"ן) את הבקרה אחר קבלת התמורה בגין התשלומים שהוא מבצע לספקים בארץ. הנתונים מועברים למחשב על ידי האגפים במשרד, ועל ידי יחידות האפסנאות ועיבוד הנתונים בצה"ל.

א. הנתונים המתקבלים במחשב של המשרד על קבלת התמורה בגין תשלומים של המשרד עבור הזמנות טובין, אינם משקפים את המצב לאשורו, כיוון שקיימים פערים מהותיים בין

כמויות הטובין ששולם בגין, לבין הכמויות שדווח כי סופקו בפועל. הפערים נובעים בעיקר בגלל חוסר התאמה בין שיטת הדיווח של צה"ל לעומת השיטה הנדרשת על ידי משרד הביטחון.

ב. עד אפריל 1991 לא נתנו מינהל ההרכשה והייצור שבמשרד (להלן - מנה"ר) ומל"ן עדיפות לטיפול יסודי ולבדיקת הפערים שהתגלו בנתוני המערכת הממוחשבת של מל"ן וצה"ל, בין הכמויות של הטובין שהתקבלו לבין אלו ששולם עבורן.

ג. בבדיקות שערכה הביקורת בצה"ל - בחיל המודיעין, בחיל האויר ובאג"א הועלו הממצאים הבאים:

(1) הגופים שבהם נערכה הבדיקה לא התאימו את מערכות המחשב שלהם כדי לאפשר העברת שוברי הקבלה בגין הטובין שקיבלו למחשב המשרד, וטיפול בדוח על שוברי קבלה הנפגעים כשגויים.

(2) חלק מגופי צה"ל שנבדקו אינם מעבירים את הנתונים של שוברי הקבלה על קליטת הטובין לפי המתכונת שנדרשת על ידי משרד הביטחון: הנתונים שהם מעבירים מתייחסים לנתוני הדרישות שהעבירו למנה"ר ולא לנתוני ההזמנות שהוציא מנה"ר לספקים, דבר הגורם לשיבושים בקליטה ובדיווח על שוברי הקבלה שהופקו כנגד הפריטים שסופקו.

(3) השוברים המועברים למנה"ר באורח ידני אינם מוזנים למחשב ועל כן אינם משולבים בבקרה הממוחשבת.

(4) בחלק מן המקרים שבהם הציוד נקלט ישירות ביחידות, ולא בבסיסי הקליטה של הציוד, שוברי הקבלה אינם מועברים מבסיס הקליטה למל"ן, לשילובם במערכת הבקרה.



מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) במשרד הביטחון (להלן - המשרד) מנהל את הזמנות הרכש השונות באמצעות מערכת הרכשה ממוחשבת. אגף הכספים במשרד (להלן - אכ"ס) מנהל את התשלומים עבור ההזמנות באמצעות מערכת חשבוניות ממוחשבת. שתי המערכות משולבות ביניהן. סגירת ההזמנות מתבצעת עם סיום התשלומים לספקים וקבלת התמורה המלאה בגין.

בחודשים מאי עד נובמבר 1991 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בתחום הבקרה הממוחשבת אחר קבלת התמורה בגין תשלומים של משרד הביטחון לספקים שונים בארץ (למעט התעש; בעניין זה ראה דוח שנתי 41 בפרק על הבקרה הממוחשבת באגף הכספים על הזמנות ותשלומים לתעש). הביקורת נערכה במשרד הביטחון - במנה"ר ובמרכז לעיבוד נתונים של המשרד (להלן - מל"ן); בדיקות השלמה נערכו בצה"ל - בחיל המודיעין (להלן - חמ"ן), בחיל האויר (להלן - ח"א), באגף האפסנאות במטכ"ל (להלן - אג"א) ובמרכזי השברה שלו. הביקורת התרכזת בבקרה הממוחשבת של מנה"ר אחר תהליך קבלת התמורה מן הספקים השונים בארץ כנגד התשלומים.

בהוראות המשרד ומנה"ר נקבעו כללי בקרה ממוחשבת, שיבטיחו אימות הקבלה של טובין שתמורתם שולמה על ידי המשרד, ורישומם בספרי המלאי של היחידה המקבלת את הטובין (להלן - היחידה המקבלת). על פי ההוראות, הבקרה הממוחשבת מתנהלת בתחום זה בשני שלבים: בשלב הראשון מתקבלת תעודת משלוח מטעם הספק חתומה על ידי היחידה המקבלת, יחד עם חשבונית הספק, ובשלב שני מגפיקה היחידה המקבלת שובר קבלה. תעודת המשלוח נלווית בדרך כלל לאריוזות שבהן אריוזים הטובין הנמסרים ליחידה המקבלת, ובה רשומה כמות האריוזות שסופקה. מסמך זה, לאחר שאושר ונחתם על ידי היחידה המקבלת, מהווה אישור ראשוני לכמות האריוזות של הטובין שהתקבלו, אולם בשלב זה טרם נספרו הפריטים וטרם נבדק טיבם. תעודת משלוח חתומה, מהווה בסיס לאישור התשלום לספק על ידי המערכת הממוחשבת, אולם האישור הסופי לקבלת הטובין מהספק ניתן על פי שובר הקבלה מאוחר יותר.

שובר הקבלה מהווה אישור סופי מטעם היחידה המקבלת בצה"ל, שפריטי הטובין שהתקבלו אכן עומדים בכל הדרישות מבחינת הכמות והאיכות, ושהם נרשמו ברישומי המלאי של היחידה. על פי הוראת המשרד, המחייבת גם את צה"ל, על היחידה המקבלת להעביר את שוברי הקבלה למשרד בתוך 30 ימים ממועד קבלת הטובין. במקרה שמסיבות שונות לא התקבלו שוברי קבלה ידניים או ממוחשבים, על הגוף הרוכש (מנה"ר) לקבל מהגופים הדורשים⁽¹⁾ עדויות ומסמכים מתאימים המאשרים שהצידוד אכן התקבל ואף נרשם ברישומי המלאי של היחידה המקבלת.

העברת הנתונים של שוברי הקבלה על ידי יחידות מטכ"ל אג"א, חיל האוויר, חיל הים וחיל המודיעין למל"ן אמורה להתבצע לפי הוראת המשרד באמצעות העברת סרטים מגנטיים, או באמצעות המערכות הממוחשבות של הגופים בצה"ל הקשורות למחשב המשרד או בטפסים ידניים. יחידות של גופים דורשים לא ממוחשבים אמורות על פי הוראות המשרד להעביר לו את שוברי הקבלה הידניים לשם דיווח למחשב על קבלת הטובין. דיווח זה נועד לעדכון מאגרי המידע של המשרד, לבקרה אחר קבלת התמורה וכן לעדכון רישומי המלאי של צה"ל.

בתחילת שנות השמונים הוקמה מערכת ממוחשבת במל"ן במטרה לרכז ולייעל את הבקרה אחר קבלת שוברי הקבלה מהגופים הדורשים. המערכת הממוחשבת אמורה לטפל בהזמנות פריטיות⁽²⁾ העוסקות ברכישת טובין בלבד, להבדיל מהזמנות להספקת שירותים, כגון שירותי אחזקה של ציוד, או לעבודות פיתוח של מערכות.

הבקרה הממוחשבת במנה"ר

על פי נהלי המשרד, מנה"ר, בהיותו הגוף הרוכש בארץ, נושא באחריות הכוללת לבקרה ולהבטחת סגירתן של הדרישות, ההפניות וההזמנות שהוצאו בגינן, להצטיידות עבור צה"ל. מנה"ר מסתייע במערכת הממוחשבת של מל"ן לביצוע ההליכים המינהליים הקשורים בניהול ההזמנות, בבקרה עליהן ובסגירתן.

1. לפי בקשת הביקורת, הפיקו מנה"ר ומל"ן דוחות מחשב במטרה לעמוד על מצב הבקרה של המשרד אחר קבלת התמורה בגין התשלומים לספקים. הדוח האחרון הופק בנובמבר 1991. דוח זה כלל את כל ההזמנות הפריטיות, אשר על פי הרישומים, כמות היחידות ששולם עבורן גדולה מהכמות שסופקה בפועל. הדוח כלל הזמנות סגורות, אשר לא נרשמו בגינן נתונים על שוברי קבלה. מהדוח עלה, כי מנה"ר סגר הזמנות אף על פי שהן מכילות פריטים בערך כספי של כ-276 מיליון ש"ח, שהגופים הדורשים בצה"ל טרם דיווחו על קבלתם כנדרש בהוראות. פריטים אלו רשומים במערכת הממוחשבת ככאלה, שהתמורה עבורם שולמה במלואה.

נציגי המשרד טענו, כי כל תיקי ההזמנות הללו, שלא הועברו בגינם שוברי קבלה באמצעות המחשב, נסגרו על סמך בקרה ידנית של מנה"ר, בהסתמך על נתונים של שוברי קבלה שהתקבלו מהיחידות של צה"ל באורח ידני ולא באמצעות המחשב, לאחר שנקבע כי נתוני שוברי הקבלה תואמים את התשלומים לספקים.

כדי לבדוק את אופן ביצוע הבקרה הידנית במקרים שהיא אמורה לשמש תחליף לבקרה הממוחשבת, ערכה הביקורת בדיקה אקראית של 64 תיקי הזמנות המתייחסים לשלושה חילות, מתוך כ-6,000 התיקים של ההזמנות הסגורות שנכללו בדוח, שבנוגע להן רשום במחשב, כי הכמות שהתקבלה בפועל קטנה מהכמות שבגינה שולם. למעט שלושה תיקי הזמנות שהתייחסו לעבודות אחזקה ושירותים, כל יתר התיקים שנבדקו כללו הזמנות של טובין. בדיקת התיקים העלתה שרק ב-17 מהם היו שוברי קבלה כנדרש, ואילו בשאר 44 התיקים נמצאו תעודות משלוח חתומות שכזכור הן

(1) גופים שלרשותם תקציבים ועל פי דרישותיהם מוציאים מנה"ר והמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) הזמנות ליצרנים ולמפתחים.

(2) הזמנות הכוללות את כמות היחידות המוזמנות, את מחירן ואת הסכום הכולל.

אסמכתה ראשונית בלבד לביצוע התשלום, או אסמכתות שאין לראותן, לדעת מבקר המדינה, כמספקות לצורך אימות קבלת התמורה בגין התשלומים לספקים. אסמכתות אלו כללו למשל הודעה של הגוף הדורש על קבלת הטובין ללא הפירוט, הנדרש על ספירה, בדיקה ורישום של הטובין שהתקבלו או פרטים לזיהוי הגורם בצה"ל שאישר את קבלתם. יוצא אפוא, שהבקרה הידינית וסגירת התיקים במרבית התיקים שנבדקו היו לקויים. לדעת מבקר המדינה, סגירת התיקים ללא שובר הקבלה או ללא אסמכתה מתאימה כפי שנדרש בהוראות היא פסולה, משום שאין בה כדי להבטיח בוודאות קבלת תמורה בגין התשלומים של המשרד לספקים.

סגירת הזמנות, על סמך אישורים של מנה"ר ללא אסמכתות מספקות על קבלת הטובין, יש בה עקיפה של הבקרה הממוחשבת ופגיעה בסדרי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך לנקוט צעדים, לביטול התופעה של סגירת הזמנות טובין ללא שוברי קבלה אמינים המבטיחים את קבלתם.

2. כאמור, על פי הוראות המשרד, יש לדווח גם על שוברי קבלה ידניים למחשב מל"ן. הביקורת העלתה, כי שוברי הקבלה הידניים אינם מוזנים למחשב ועל כן אין הם משתלבים בבקרה המתנהלת באמצעות המערכת הממוחשבת. הבקרה על הזמנות שבהן נהוגים שוברים כאלה היא לקויה, כיוון ששוברים כאלה אינם נבדקים במנה"ר כראוי בנוגע למידת ההתאמה בין נתונים לבין כמות הטובין שעבורה שולם. במועד סיום הביקורת הודיעו צה"ל והמשרד, כי נושא זה נמצא בבחינה וכי אמורים להיקבע האחראים לביצוע הזנת שוברי הקבלה הידניים למחשב.

3. מהדוחות שהופקו על פי בקשת הביקורת עלה גם, כי בהזמנות פתוחות, שבהן שולם על סמך תעודות המשלוח, בגין פריטים שלכאורה סופקו מתוך כלל הפריטים שהוזמנו, בערך כספי כולל של כ-114 מיליון ש"ח, צה"ל טרם דיווח על קבלתם באיכות ובכמות הנדרשת באמצעות שוברי קבלה; זאת אף על פי שפרק הזמן שחלף ממועד התשלום בגין החשבונות היה למעלה מחודש. בבדיקה אקראית של 41 תיקי הזמנות, מתוך כ-3,000 הזמנות הכלולות בדוחות הנזכרים, נמצאו תעודות משלוח חתומות, אך לא נמצאו שוברי קבלה ידניים או ממוחשבים. אי דיווח שוטף על שוברי הקבלה בתוך 30 ימים נוגד את הוראות המשרד, כאמור לעיל.

כמו כן העלתה הביקורת, כי הדוחות כוללים גם הזמנות לעבודות אחזקה או הספקת שירותים שהוגדרו כהזמנות להספקת טובין אף שאינן כאלה. נציגי מנה"ר הסבירו, כי אף על פי שהשתדלו לנפות מן הדוחות הזמנות לעבודות אחזקה ולהספקת שירותים שאופינו בטעות כהזמנות להספקת טובין, עדיין מצויה בדוחות כמות מסוימת של הזמנות כאלה, שעבורן אין צורך לפי הנהלים בשובר קבלה (בעניין זה ראה גם בהמשך).

לדעת מבקר המדינה, כיוון שאין להזין למערכת הממוחשבת המיועדת לטיפול בהזמנות טובין, הזמנות אחזקה ושירותים, יש להקפיד על סיווג נכון של הזמנות, כך שאלה שיוזנו למאגר הזמנות הטובין לא יהיו בהן הזמנות לעבודות אחזקה והספקת שירותים. אפיון הזמנות לאחזקה ולשירותים במערכת הממוחשבת כהזמנות טובין פריטיות, פוגע ביכולת הניהול והשליטה על הזמנות טובין; זאת כיוון שהמערכת הממוחשבת ממחינה לקבלת שובר קבלה בגין הזמנות אלו, והדוחות המתבססים על מאגר הנתונים של הזמנות טובין פריטיות אינם מציגים תמונת מצב מדויקת על שוברי הקבלה, שטרם הועברו למחשב בגין הזמנות שהן אכן להספקת טובין.

מן הברורים שערכה הביקורת במנה"ר, במל"ן ובצה"ל עולה, כי הנוגעים בדבר במנה"ר מודעים זה זמן רב לתופעה, שבמערכת הממוחשבת מצויים פריטים בערך כספי של מיליוני ש"ח, אשר לפי נתוני המחשב התשלום עבורם בוצע, אך טרם דווח למחשב שהתקבלו. למרות זאת לא פעל מנה"ר לבדיקת הסיבות לתופעה זו ולבירור משמעויותיה ולא נקט צעדים לתיקון המצב. מנה"ר לא פעל למעורבות של דרגים מתאימים במשרד ובצה"ל, כדי לגרום לכך, שהיחידות הנוגעות בדבר בצה"ל יקפידו על העברת שוברי הקבלה במועד ובמתכונת הנדרשת. רק בחודשים האחרונים, בתקופת עריכת הביקורת, החלו המשרד ומל"ן לטפל בבעיה במגמה למצוא לה פתרון.

4. עד מאי 1990 נהג מנה"ר לשלוח ביוזמתו לגופים הדורשים דוח סיכום של מאזן הספקות תקופתי להזמנות, בהתבסס על נתונים שבמערכת הממוחשבת במל"ן. הדוח כלל הזמנות, ששולם עבורן על סמך תעודות משלוח בשעה שלפי נתוני המחשב הטובין טרם התקבלו, בהיעדר שוברי קבלה. הגופים הדורשים נהגו לבדוק את מצב ההספקה של הפריטים לפי נתוני המחשב שלהם, והעבירו פלט מעודכן ליחידת המחשב במל"ן. פעולה זו נועדה לאתר את המקרים, שבהם לא התקבלו שוברי הקבלה במל"ן מסיבה כלשהי, אף כי לפי הרישומים של הגופים הדורשים התמורה מהספק התקבלה. התברר, כי דוח כזה לא נשלח ממנה"ר לגופים הדורשים כבר למעלה משנה. לפי הסברי מנה"ר, זאת עקב הסבה, שטרם הסתיימה, של מערכת הדיווח במל"ן למערכת חדשה.

באוגוסט 1991 החל מל"ן להפעיל מערכת המאפשרת למנה"ר לקבל דיווח מעודכן על ההזמנות, אשר התמורה הכספית עבורן שולמה ועדיין לא דווח על קבלת כל הטובין שהוזמנו. מערכת זו תורמת ליכולת להפיק דוחות מתאימים, אך אין בה כדי לפתור את הבעיות הבסיסיות של חוסר ההתאמה בין נתוני הגופים הדורשים לבין הנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת של המשרד.

מצב, שבו לפי הנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת במשרד מצויים פריטים, שתמורתם שולמו מיליוני ש"ח על סמך תעודות משלוח תתומות בלבד, בלא שדווח על קבלתם באיכות ובכמות הנדרשת כאמצעות שוברי קבלה, הינו חמור. הדבר מצביע על חוסר בקרה מספקת של המשרד, שהתמורה בגין התשלומים שביצע לספקים אכן התקבלה, וכן כי קיים ספק בדבר קליטה או רישום הפריטים במאגרי המלאי של הגופים הדורשים. לפיכך, לדעת מבקר המדינה, על משרד הביטחון ועל צה"ל לפעול להשגת שלמותה ואמינותה של מערכת הבקרה, כדי להבטיח באופן שוטף את קבלת התמורה בגין התשלומים שבוצעו לספקים. הבקרה הממוחשבת על קבלת הטובין עדיפה על פני הבקרה הידנית, ועל כן חשוב שכל הגופים הדורשים ייערכו לדיווח ממוחשב של שוברי הקבלה, וכי דיווח ידני יותר רק במקרים יוצאים מן הכלל ובאורח זמני.

הטיפול במערכת שוברי הקבלה במל"ן

מל"ן משמש לשכת שירות עבור הגופים השונים במשרד לצורך תכנון והקמה של מערכות מידע ממוחשבות. הצרכים נקבעים על ידי הגופים השונים בסיוע אגף בקרה ומידע (להלן - אב"ם) במשרד.

על פי הוראות המשרד, יש להזין באופן שוטף את הנתונים על קבלת הטובין למערכת הממוחשבת, במטרה לנהל את הבקרה אחר הכמות ששולמה והכמות שנתקבלה במסגרת כל הזמנה. מערכת זו אמורה לסייע לאכ"ס ולגוף הרוכש בדיקה של קיום כל תנאי ההרכשה הנדרשים עד לסגירת ההזמנה.

הביקורת העלתה, כי מאז הקמת המערכת הממוחשבת לניהול שוברי הקבלה לפני כעשר שנים ועד תחילת 1991, התבצעו במל"ן בעיקר פעולות תחזוקה של המערכת והזנה שוטפת של שוברי הקבלה שהתקבלו מהגופים הדורשים. אולם, במשך תקופה ארוכה זו לא נבדקה מחדש שלמותה של המערכת ויעילותה ולא נבחנו כראוי הסיבות לחסר שוברים ממוחשבים, ובעית עדכון מאגר המידע בהקשר לשוברי הקבלה, לא נפתרה.

נציגי הביקורת פנו למל"ן ולמנה"ר בבקשה לקבל סיכומי דיון ותכתובת על הטיפול בפתרון הבעיה, ועל הסיבות שמנעו עד כה את פתרונה. לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שמנה"ר התריע בפני מל"ן על הפגמים במערכת הבקרה הממוחשבת על קבלת התמורה בגין התשלומים של המשרד לספקים.

נציגי מל"ן הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי אב"ם ומל"ן יזמו החל מאפריל 1991 ניתוח מחדש של מערכת שוברי הקבלה וסגירת הזמנות. במסגרת זו נבדקו הוראות המשרד ונבחנו תכניות מחשב חדשות. עוד הודיעו נציגי מל"ן ומנה"ר, כי הופצה הצעה להוראת משרד חדשה בנושא: עם זאת,

מתבצעים תיקוני תוכנה במל"ן, ונבדקים השינויים הנדרשים במתכונת הקשר והדיווח של שוברי הקבלה על ידי הגופים הדורשים בצה"ל למל"ן ולמנה"ר.

הבקרה בגופים הדורשים

על פי הוראות המשרד, הגוף הדורש בצה"ל נושא באחריות למתן אישור ודיווח על קבלת טובין, עבודה או שירות, שעבורם שולם במסגרת ההזמנה של המשרד. הגוף הדורש נושא באחריות להעברתם של שוברי הקבלה הממוחשבים או של האישורים הידניים אל המשרד.

מן הבדיקות שערכה הביקורת עולה, כי הגופים הדורשים בצה"ל שנבדקו מרכיבים את מאמציהם בערכון נתוני המלאי שלהם, ואין הם פועלים לערכון הרישומים במערכת הממוחשבת של המשרד על מצב ביצוע הרכישה. הם מנהלים את רישומיהם על בסיס מספרי הדרישות שהעבירו למנה"ר ועל כן אינם מדווחים על האספקות שהתקבלו על בסיס מספרי ההזמנות שהוציא מנה"ר, ללא פרטים נוספים שיאפשרו לקשר בין התשלום שבוצע לפי החשבונית לבין התמורה שסופקה. משום כך מל"ן אינו יכול לעדכן את נתוני ההזמנות שברישומיו ולקיים בקרה שוטפת על קבלת התמורה בגין כל חשבונית ששולמה. השוני הזה בשיטת הרישומים מקשה מאוד על ערכון שוטף ומדויק של נתוני המערכת הממוחשבת, במיוחד כאשר במסגרת אותה דרישה הוצאו מספר הזמנות. כתוצאה מכך מתגלים הפערים, בין ה**כמות** שסופקה לבין זו שבעבורה שולם, רק בשלב שבו מבצעים בקרה לצורך סגירת ההזמנות. פעולה זו נעשית לעתים לאחר שמתברר, שבמשך תקופה ארוכה אין פעילות במסגרת ההזמנה. מצב זה אינו מבטיח בקרה מספקת כמועד סמוך לתשלום, במיוחד בהזמנות שתהליך הספקתן נמשך מספר שנים.

הביקורת העלתה, כי בגופים הדורשים שנבדקו לא קיימת תוכנה, שתאפשר טיפול בדוחות מל"ן המתייחסים לשוברי קבלה שלא נקלטו במערכת הממוחשבת של מל"ן ושנפלטו כשגויים. הסיבה לכך היא שעם הקמת המערכת הממוחשבת לקליטה ומיון של שוברי קבלה לא ראו הגופים הדורשים צורך בהכנת תוכנה לבדיקת הטעויות ותיקונן. רצוי להביא לידי כך, שהמערכת הממוחשבת של הגופים הדורשים תוכל לספל כראוי בשוברי הקבלה הנפלטים כשגויים.

יש מקום שצה"ל והמשרד יבדקו את המערכת הקיימת בכללותה, במגמה לאפשר ניהול בקרה שוטפת ונאותה במשרד הביטחון ובצה"ל על קבלת הטובין או השירותים אשר הוזמנו מספקים.

בנתוני שוברי הקבלה שמעבירים ח"א ואמ"ן באמצעות המחשב למל"ן אין מספר סידורי המאפיין כל שובר. כתוצאה מכך מל"ן אינו מסוגל לנהל בקרה על שלמות המנות של השוברים שהגיעו אליו ועל רציפותן. כלומר עלול להיווצר מצב, שבו אותה תנועה של שובר קבלה תיקלט פעמיים, ואז מתקבלת במחשב של מל"ן תמונת מצב שלפיה סופקה לכאורה כמות כפולה. בהיעדר מספר סידורי המאפיין כל שובר אין אפשרות לפקח על כך, שהתנועות השגויות המוחזרות לגופים הדורשים, ייקלטו במערכת הממוחשבת לאחר תיקונן.

לדעת משרד מבקר המדינה, זיהוי חד משמעי של תנועות שוברי הקבלה מהגופים הדורשים הוא חיוני כדי לשמור על רציפות השוברים ושלמותם וכדי למנוע פגיעה באמינות מאגר הנתונים.

להלן מספר דוגמאות לממצאים שפורטו לעיל כפי שהועלו בבדיקות שנערכו במספר גופים דורשים בצה"ל:

1. באחת מיחידות חמ"ן הועלו מקרים, שבהם פריטים אשר מדווחים במערכת הממוחשבת של מל"ן כפריטים אשר תמורתם שולמה אך טרם נתקבלו, מופיעים ביחידת המחשב של חמ"ן כפריטים אשר התקבלו ונשלח בגינם שובר קבלה למל"ן. שוברים אלו לא נקלטו במל"ן.

עוד העלתה הביקורת, כי שובר הקבלה הממוחשב המועבר למל"ן, כולל אמנם את מספר הדרישה, את המספר הקטלוגי של הפריט ואת הכמויות שהגיעו, אך חסר בו מספר ההזמנה. ניסיון להתאמה של שובר הקבלה למספר ההזמנה באמצעות אלגוריתם⁽³⁾ במחשב, אינו חד ערכי וכתוצאה מכך נפלטת כמות רבה של שוברי קבלה שגויים. אלו אינם מטופלים כנדרש, כיוון שהמערכת הממוחשבת בגופים הדורשים לא נבנתה כאמור לטפל בשגויים.

ביחידה שנייה של חמ"ן, אשר בה ניהול תנועת הטובין אינו ממוחשב, נבדקו מספר פריטים אשר דווחו במחשב מל"ן כפריטים אשר תמורתם שולמה ועדיין לא התקבלו. הביקורת העלתה, כי הפריטים התקבלו וכי הועבר שובר קבלה ידני למנה"ר. כאמור, שוברי הקבלה הידניים לא הוזנו במשרד למערכת הממוחשבת המטפלת בשוברי קבלה, כיוון שמהוראות המשרד לא ברור מי הוא הגורם האחראי לביצוע פעולה זו.

בפברואר 1992 הודיע צה"ל בהתייחסותו לדוח הביקורת, כי שיפור המערכות הממוחשבות של חמ"ן בתחום האמור נמצא בשלבי ביצוע תוך כדי שיתוף פעולה מלא עם משרד הביטחון, אך אין כל יכולת להצביע על מועד סיום אפשרי.

2. קליטת הפריטים בח"א מתבצעת ברובה בבסיס אספקה של החיל. הרישום על קבלתם נעשה במערכת קליטה ממוחשבת – מערכת מנק"ל. עם הגעת הצידוד ליחידת הקליטה, מוקלדים נתוני תעודת האריזה של הטובין, שבה מצוינים מספר הדרישה, המספר הקטלוגי של הפריט והכמות שנשלחה. לאחר שהמערכת הממוחשבת מזהה את הפריט זיהוי חד ערכי, נקלטת הכמות הרשומה בתעודת האריזה. בשלב זה אין סופרים את הטובין ואין בודקים אם התקבלו באיכות הנדרשת. התנועה שנקלטה מועברת ממערכת מנק"ל למערכת ההרכשה הממוחשבת של ח"א (להלן – מנ"ר) המשדרת בשלב ראשון אחת ליום את הנתונים שנקלטו במערכת מנק"ל למחשב מל"ן. בשלב השני מועברים הטובין למחסני ח"א. במחסן הם נספרים ובמקרים שהדבר אפשרי גם נבדקת איכותו והם נרשמים ברישומי המלאי. בשלב הזה מוקלדת תנועה נוספת למערכת מנ"ר, על הכמויות שהתקבלו לפי הספירה בפועל של הטובין. לאחר מכן מעבירה מערכת מנ"ר למל"ן תנועה שנייה של נתוני הקליטה שנקבעו בעקבות הספירה.

לדעת מבקר המדינה, שידור התנועה הראשונה מיחידת הקליטה למל"ן על הכמות המופיעה בתעודת האריזה, עלול לפגוע באמינות מאגר הנתונים של שוברי הקבלה במל"ן. זאת משום שרישום זה דינו מבחינת המשרד כדין קבלת שובר קבלה, בשעה שאין הדבר כך בפועל. יש בכך כדי להציג תמונה, שבדיעבד עלולה להתברר כבלתי נכונה בנוגע לפריטי הטובין שהתקבלו בפועל. רצוי על כן שח"א יימנע משידור הכמות המבוססת על הרישום באריזה למל"ן.

פריטים אשר נקלטים ביחידת הקליטה ואין להם זיהוי חד ערכי במערכת מנ"ר של ח"א, נפלטים לקובץ שגויים הנקרא "קובץ מתפרצות". הקובץ מתנהל רק כחודשיים. מן ההסברים של נציגי מינהלת פריטי אויר בח"א (מפ"א) עולה, כי מתוך כ-1,700 הזמנות שבקובץ, נפלטו הודעות על קליטת נתונים שגויים של כ-1,400 הזמנות בעלות קוד פעולה, שמשמעותו, כי הקליטה של הפריטים לא נעשתה בבסיס אספקה של ח"א, אלא ביחידות אחרות של החיל באופן ישיר. מכיוון שקובץ זה נפלט כשגוי במערכת מנה"ר, הנתונים אינם מועברים למחשב מל"ן. קליטה של הצידוד ישירות ביחידות נוגדת את הנהלים וההוראות של בסיס אספקה של ח"א ומשמעותה קליטה של צידוד בלא שנערכו כל הבדיקות ולא התקיים בנוגע אליו תהליך הבקרה הנדרש.

נציגי ח"א ציינו, שאכן קליטה של צידוד שלא באמצעות בסיס האספקה של ח"א אינה רצויה. עם זאת הסבירו כי קיימים מקרים, שבהם מגיע צידוד גדול ומורכב או שהוא ררוש בדחיפות ועל כן אין זה כדאי ויעיל לקלוט את הצידוד בבסיס צידוד ולאחר מכן להעבירו לבסיס אחר של החיל. לדעת

(3) סדרת פעולות קבוצות המובילה לפתרון בעיה באמצעות המחשב.

מבקר המדינה, נסיבות כאלה אינן פוטרות את ח"א מן הצורך להזין למחשב את הנתונים על הצידו שהתקבל ולקיים את תהליך הבקרה אחר קבלת הטובין כנדרש.

מבקר המדינה ממליצה לצמצם ככל האפשר קליטת צידו שלא באמצעות בסיס אספקה של ח"א; במקרים שבהם הדבר הכרחי יש למנות נציג של בסיס האספקה בעל הכשרה מתאימה, שיהיה האחראי לקליטת הצידו ביחידה ולספק מיד את כל הנתונים הדרושים לבסיס האספקה לביצוע הרישום הסדיר.

3. נבדק תהליך ההעברה של שוברי הקבלה מבסיסי מרכז מוזן של אג"א למנה"ר. מרבית ההזמנות של מרכז מוזן מסומנות כהזמנות פריטיות בגין הספקת טובין. הביקורת העלתה, כי קליטת הטובין נעשית על גבי טופס המהווה תחליף לשובר קבלה. העברת הטפסים ממרכז מוזן למנה"ר נעשית גם היא ידנית, ועל פיהם מתבצעים התשלומים לספקים. נתוני הטפסים הללו המגיעים למנה"ר, אינם מוזנים למאגר שוברי הקבלה הממוחשבים במל"ן וכתוצאה מכך ניטלת האפשרות לניהול בקרה ממוחשבת על שוברי הקבלה של מרכז מוזן. נוכח הכמות הגדולה של פעולות ההרכשה של מוזן, יש קושי למנה"ר לבצע בקרה ידנית ראויה על קבלת הטובין הנרכשים בעבור מרכז מוזן כנגד התשלומים שבוצעו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש צורך שמשרד הביטחון וצה"ל יערכו לכך, ששוברי הקבלה בגין מוזן יוקלדו למערכת הממוחשבת, כדי שתיעשה עליהם בקרה כנדרש וכסמוך למועד קבלת הטובין. הביקורת ציינה שמדובר בהזמנות פריטיות של טובין, שחלקם מתכלים בזמן קצר, ועל כן עלול להיווצר קושי גדול יותר בביצוע הבדיקה של קבלת התמורה.

מרכז מוזן הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוחל בבניית מערכת ממוחשבת לתפעולו של מרכז מוזן, שתכלול בין היתר העברה של שוברי קבלה ממוחשבים למל"ן.

4. הביקורת במרכז צידו לחימה וחלפים של אג"א (להלן – מצל"ח) העלתה, כי עם קליטת הטובין במחסני מצל"ח מתבצע זיהוי של הצידו, והוא נרשם במאגר המלאי הממוחשב. במסגרת פעולה זו מופקים שוברי הקבלה המועברים באמצעות המחשב לאג"א, מכאן למחשב מל"ן.

הביקורת בדקה הזמנות בעבור מצל"ח המופיעות במחשב מל"ן כהזמנות, שהתמורה הכספית עבורן שולמה ושעדיין לא דווח על קבלת הטובין שהוזמנו. הבדיקה העלתה, כי מרבית ההזמנות התייחסו לפריטים שלא התקבלו במחסני מצל"ח, אלא הועברו ישירות מהספקים למרכזי השיקום והאחזקה (להלן – מש"אות) של אג"א (לדוגמה: חלקים למרכבה סימן 2). הקליטה במש"אות נעשתה ללא נציג מצל"ח, בניגוד להוראות אג"א, ועל כן לא הועברו למנה"ר שוברי קבלה ממוחשבים בגין הטובין שהתקבלו.

לדעת מבקר המדינה, יש להקפיד על כך שצידו אשר אינו מתקבל במחסני מצל"ח ילווה או ייקלם על ידי נציג מצל"ח ביחידה המקבלת; נציג מצל"ח יחתום על תעודת המשלוח, יעביר את נתוני שוברי הקבלה למחשב מצל"ח ומכאן למענ"א ולמל"ן.

נציגי מצל"ח הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי הם פועלים לממש את ההוראה בדבר נוכחות נציגו בקבלת צידו מחוץ לבסיסי מצל"ח וקליטתו הרישומית, ולהבטיח בכך בקרה מלאה אחר האספקה.

בקרה אחר קבלת התמורה בגין הזמנות להספקת שירותים, עבודות אחזקה ומחקר ופיתוח (מו"פ)

על פי נוהלי משרד הביטחון, הטיפול בסגירת הזמנות להספקת שירותים, עבודות אחזקה ומו"פ, שונה מזה הנהוג בהזמנות טובין. התשלום בגין ההזמנות הללו מתבצע על סמך החשבוניות המאושרות על ידי נציגי היחידה בגוף הדורש שקיבלה את השירות, ואישור מטעם הגוף הדורש על כך שהשירות או העבודה בוצעו והתקבלו כנדרש. נציגי מנה"ר הסבירו, ששובר הקבלה מיועד

לאשר קבלת טובין שנרשמו ברישומי המלאי של הגוף הדורש, ואילו בנוגע לעבודות אחזקה והספקת שירותים אין מתנהלים רישומי מלאי.

לפי סדרי מינהל תקין, רצוי שהחשבוניות יאושרו על ידי היחידה המקצועית בגוף הדורש האחראית לביצוע ההזמנה. אולם בפועל, סגירתן של הזמנות אלו במנה"ר נעשית על סמך אישור החשבוניות על ידי מקבלי השירות כאמור, ועל כן אין בקרה מספקת אחר קבלת התמורה בגין הזמנות להספקת שירותים, עבודות אחזקה ומו"פ.

תהליך הטיפול בבקרה על הזמנות לעבודות אחזקה נבדק ביחידת קישור לתעשיות אזרחיות בח"א (להלן – יקת"א), האחראית לניהול הזמנות כאלה במפעלים האזרחיים עבור חיל האוויר. ביקת"א מצויים אנשי מקצוע בתחום הטכני ובתחום הכלכלי, והיא מנהלת באמצעות המחשב את הזמנות לעבודות האחזקה. במסגרת טיפולה כאישור חשבוניות הספקים בודקת יקת"א אם השירות התקבל בהתאם לתנאי ההזמנה ובלוח הזמנים הנדרש. כמאגר הממוחשב ביקת"א נתונים על ביצוע הזמנות קודמות, תקני זמן ותעריפים, המאפשרים לנהל בקרה כלכלית ומקצועית על עבודות האחזקה שבוצעו. אולם הביקורת העלתה, כי לא כל החשבוניות מועברות לטיפול של יקת"א. מן הנתונים שלה עולה, כי מבין 807 הזמנות פתוחות לביצוע עבודות אחזקה בארץ, החשבוניות בגין 422 הזמנות (כ" 52%) אושרו על ידי היחידות עצמן, ורק חשבוניות בגין עשר מהן (כ" 3%) הועברו גם לאישור יקת"א.

יוצא אפוא, שרק כמחצית מהחשבוניות עבור הזמנות תחזוקה של ח"א במפעלים אזרחיים נבדקות על ידי יקת"א שהיא היחידה המקצועית. אישור החשבוניות בגין המחצית השנייה אינו מתבצע על ידי יקת"א, ואין ודאות כי חשבוניות אלו אכן זכו לבדיקות ולאישורים המתאימים. יתרה מזו, נפגעת גם האפשרות לנהל מאגר נתונים שלם ומימין על ההוצאות בגין התחזוקה של הפריטים השונים בחיל לצורך הבקרה, וכבסיס לקבלת החלטות לפעולות רכש בעתיד. לבדיקת החשבוניות על ידי היחידה המקצועית, האחראית לניהול הזמנות אלה בחיל יש חשיבות במיוחד במקרים, שבהם משרד הביטחון מוציא הזמנת מסגרת לנותן השירות, ללא פירוט מדויק של היקף העבודה הנדרשת מספקי שירותים. במקרים כאלה למשרד אין נתונים מספיקים לקיים בקרה נאותה אחר קבלת התמורה בגין התשלומים ששולמו לנותני השירותים.

עוד עולה מן הברורים שערכה הביקורת, כי 95% מהזמנות האחזקה המתבצעות במפעלים האזרחיים מנוהלות ונשלחות אליהם מיחידות הקישור של ח"א וכיניהן יקת"א. יתר הזמנות האחזקה (5%) מנוהלות על ידי היחידות עצמן ולא ביחידות הקישור.

מן הראוי להקפיד על כך, שניהול הזמנות התחזוקה של ח"א במפעלים אזרחיים בארץ ואישור החשבוניות ייעשו על ידי יקת"א, שהיא הגוף האחראי והמקצועי בתחום זה של החיל. בדרך זו תובטח קבלת התמורה המלאה מהספקים, שליטה ופיקוח על הוצאות החיל בראייה כוללת, וניתן יהיה לייעל את ניצול תקציב האחזקה של החיל. כמו כן, רצוי לבדוק דרכים להוצאת הזמנות מסגרת למפעלים המספקים שירותי אחזקה, כך שהן תכלולנה נתונים כמותיים רבים, ככל האפשר, שיאפשרו קיום בקרה, או שהן תעודכנה עם הוצאת הפניות למפעל לביצוע עבודה. כל זאת כדי שבמשרד ניתן יהיה לבדוק בצורה יעילה יותר את קבלת התמורה בגין תשלומים עבור שירותי האחזקה. בפברואר 1992 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ח"א בוחן מחדש את אופן ניהול הבקרה לאותן הזמנות שאינן מנוהלות על ידי יקת"א כמגמה לפעול בהתאם להמלצת הביקורת, ולפיה ניהול ואישור החשבוניות במסגרת הזמנות האחזקה במפעלים אזרחיים יבוצעו באמצעות יקת"א.

יש מקום, שמשרד הביטחון וצה"ל יבחנו את האפשרות להקים מערכת בקרה ממוחשבת, המתאימה במיוחד לבקרה אחר קבלת התמורה בהזמנות שירותים, עבודות אחזקה ומו"פ, לרבות בנוגע לטובין שנשלחים לביצוע תיקונים. מערכת כזו תאפשר פיקוח של המשרד,

שהזמנות אלו אכן בוצעו כהיקף ובמועד שנקבע, באיכות הנדרשת ולשביעות רצונו של הנוף הדורש; הדבר יושג באמצעות אישור מוסמך שינתן על ידי היחידה המקצועית, נוסף לאישור מטעם מקבל השירות, שיוון למחשב. מערכת כזו תאפשר לבדוד את ההזמנות הטעונות תשומת לב מיוחדת כיוון שלביצוען טרם התקבל אישור מהנוף הדורש, וניתן יהיה באמצעותה להפריד בין הזמנות פריטיות שהן טובין לבין הזמנות להספקת שירותים, עבודות אחזקה וכו'.

מל"ן ומנה"ר הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי הם בודקים דרכים לשיפור הבקרה אחר קבלת התמורה בגין התשלומים שהם מבצעים במסגרת הזמנות מהסוג האמור, אולם בדיקות אלו טרם הושלמו.



לפי שיטת הבקרה הקיימת במשרד הביטחון וכצה"ל, מתגלים הפערים בין הכמות שסופקה לבין זו ששולמה רק בשלב סגירת ההזמנות, ולא סמוך למועד התשלום. מצב זה אינו מבטיח בקרה מספקת בסמיכות לקבלת התמורה בגין התשלומים לספקים, במיוחד במקרים שבהם תהליך הרכש בהזמנות נמשך מספר שנים. יש מקום שהמשרד יערוך חקר ישימות, לרבות בדיקת עלות-תועלת של השינויים הנדרשים במערך הבקרה הממוחשב והירדני של המשרד ושל צה"ל, כדי שניתן יהיה לאמת את הכמות שסופקה כנגד החשבונית ששולמה. שינויים אלה נדרשים, כדי להוציא מן-הכוח אל הפועל את הנוראות המשרד בדבר העברת שובר הקבלה בתוך 30 ימים מהספקת הטובין.

כמו כן, נוכח התקלות בבקרה הממוחשבת, יש מקום שמשרד הביטחון בכלל ומנה"ר כפרט לא יסתפקו בקבלת הדיווח מהנוף הדורש, אלא ישקלו ביצוע בדיקה מדגמית, אם התמורה אכן התקבלה. זאת במיוחד בהזמנות שנמסרו לנותני שירותים ולמפתחים, כשהתשלומים במקרים כאלה מתבצעים על בסיס חודשי, על בסיס צבירת עלויות או שהם אינם קשורים בהכרח למתן שירות מסוים או להשגת אבן דרך מסוימת ומוחשית.

משרד הביטחון וצה"ל נושאים במשותף באחריות הבקרה על קבלת התמורה בגין התשלומים שהמשרד משלם לספקים עבור מוצרים או שירותים. אחריות זו מחייבת אותם להגיע לידי תיאום מלא בדבר תהליך, המתכונת ולוח הזמנים להעברת הנתונים על קבלת הטובין או השירות, בצורה שתקלט במדויק ובאופן ערכני במערכת הממוחשבת, שהיא האמצעי היעיל לבקרה אמينة על קבלת התמורה בגין התשלום שביצע משרד הביטחון. תיקון הליקויים צריך להבטיח השגתה של בקרה כזו, שנועדה למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות.

פיתוח תחמושת ארטילרית

שיפור ויעילות השימוש בארטילריה מוגדרים כצורך מיבצעי מובהק בחילות התותחנים של מרבית הצבאות המודרניים בעולם, לרבות צה"ל.

חיל התותחנים כצה"ל החל מאמצע שנות השבעים בבדיקת דרכים להשגת יעדים אלה. בין הדרכים שננקטו הוחלט על פיתוחם כתעשייה הצבאית לישראל בע"מ⁽¹⁾ של שני סוגי פגזים (להלן – פגז א' ופגז ב').

(1) באותה עת יחידת סמך של משרד הביטחון.