

פרק רביעי
מערכת הביטחון

משרד הביטחון

פעולות ביקורת

במערכת רכב ומכונות שבחטיבת יבשה ובמערכת הספקה שבחטיבת תחזוקה של מנה"ר נבדקו ההליכים לקביעת ספקים יחידים להזמנות בארץ.

בחטיבת אוויר של מנה"ר נבדקה ההתקשרות לייצור מתקן הרצה למנוע.

באגף אמרכלות, משק ונכסים (אמו"ן) ובמנה"ר שבמשרד הביטחון, וכן בצה"ל, נבדקו התקשרויות לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע מגורמי חוץ, בעיקר בתחום ניתוח ופיתוח מערכות תוכנה.

במשרד הביטחון ובמשרד האוצר נבדק ההליך לקראת החתימה על הסכם המענק הצבאי האמריקני לשנת 1989.

נערכה ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לשיפור מערך התותחים המתנייעים 155 מ"מ מסוף שנות השבעים עד 1992. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: בלשכת המנכ"ל, במינהלת תכנית טנק (מנת"ק), באת"ק, במינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת); ובצה"ל: באגף התכנון (אג"ת), במפקדת חילות השדה (מפח"ש) ואצל קצין התותחנים הראשי (קתמ"ר).

נערכה ביקורת בנציגויות של משרד הביטחון ושל צה"ל באירופה: נבדקו משלחת משרד הביטחון והנספחות הצבאית בפריס ונציגות משרד הביטחון ונספחות צה"ל בלונדון. הביקורת התרכזה בתחומים הבאים: כוח אדם וארגון, הרכשה, מחשוב, ייעוץ כלכלי, כספים וחשבונות. עוד נבדקו תהליכי ההתחשבות בין משרד הביטחון והמשלחת בפריס לבין הנציגויות ברומא, בהאג ובקופנהגן.

הליכים לקביעת ספקים יחידים

ריכוז ממצאים

מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) במשרד הביטחון (להלן - המשרד) רוכש מוצרים ושירותים בעבור צה"ל ובעבור גופים אחרים של מערכת הביטחון. הרכישות מבוצעות בדרך של מכרז, או בדרך של משא ומתן עם מספר ספקים בהליך של הצעות מתחרות או עם ספק שנקבע כספק יחיד. לביצוע פעולות ההרכשה קיימות הוראות מטעם המנהל הכללי של המשרד ומטעם מנה"ר. במהלך הביקורת, בעקבות קבלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בכנסת, פעל המשרד להתקנת תקנות המתחייבות מהוראות החוק, בנוגע להליכי התקשרויותיו עם ספקים.

מרבית התקשרויות מנה"ר לרכש נעשות עם ספקים יחידים, שלא במסגרת תחרות: בשנת 1991 היווה היקפן הכספי כ-69% מסך ערך ההזמנות וכ-56% מכמות ההזמנות שהוציא מנה"ר. בשנים 1988 - 1991 מסתמנת מגמה של ירידה בהיקפים אלה.

נמצאה מגמה של ירידה מתמשכת בהתקשרויות בהליך של מכרז: כמות ההזמנות שהוציא מנה"ר לפי הליך זה בשנת 1983 היוותה 19% מסך כל ההזמנות, היא ירדה בשנת 1990 עד לכ-13%, ובשנת 1991 חלה בה עלייה קלה לכ-15.2% מסך כל ההזמנות.

הליך הפטור ממכרז, כפי שהוא נהוג במנה"ר, אינו מבטיח בירור יסודי של הסיבות להוצאת ההזמנות ללא תחרות, ואין בו כדי למנוע אפשרות, שהוועדה למתן פטור ממכרז תאשר פטור לספק כיחיד, גם כאשר היה ידוע למנה"ר על קיומם של ספקים נוספים.

הועלו מספר מקרים שבהם מנה"ר היה בדיעה, שלמוצר או לשירות קיים רק ספק אחד, ומטעם זה ניתן פטור ממכרז; אולם לאחר מכן התברר למנה"ר, בעקבות פניית ספקים נוספים וביוזמתם, שהיו קיימים ספקים נוספים לביצוע אותה הזמנה.

ההסדר הנהוג במנה"ר, שלפיו נותנים חברי ועדות הפטור החטיבתיות והמערכתיות אישור לפטור ממכרז על ידי "חתימתם" במחשב, בהתבסס על ההנמקות המוצגות בצג המחשב וללא התכנסות משותפת, אינו מבטיח דיון מסודר וממצה של כל הנסיבות הרלוונטיות לקבלת החלטה נכונה לויתור על מכרז ולהתקשרות עם ספק יחיד.

במנה"ר אין דוח עתי למעקב ולפיקוח אחר סדרי מתן פטורים ממכרז להתקשרות עם ספקים יחידים, שיאפשר מיון הדרישות לפי הסיבות וההיקף הכספי, כדי לעמוד על המגמות הקיימות במסירת ההזמנות וכאמצעי למעקב אחר טיפול המחלקים בנושא.

הועלו מקרים של התקשרויות עם ספקים יחידים בערך כספי ניכר, שלא בוצעה בהם בדיקה הנדסית, שהיתה חובה לבצעה על פי ההוראות, שמטרתה לקבוע את סבירות המחיר שנדרש על ידי הספק. במקרים שבהם בוצעו בדיקות הנדסיות, תוצאותיהן לא שולבו במחשב המרכזי, והמידע שהצטבר לא היה זמין.

מערכת תחשיב עלויות ממוכן, שפותחה במיוחד לבדיקה של תחשיבי ההצעות שמגישים הספקים היחידים, אינה מיושמת, ועל כן נמנעת אפשרות לבדיקה יעילה של ההצעות ובכלל זה השוואתן לנתונים רלוונטיים שהצטברו בגין הזמנות קודמות לאותם פריטים.



בתקופה ספטמבר 1991 עד מארס 1992, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההתקשרויות של מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) במשרד הביטחון (המשרד) לרכישות בארץ. הביקורת בדקה בין היתר את ההליכים לקביעת ספקים יחידים להזמנות בארץ, וריכוז נתונים על היקף הרכישות באמצעות מכרזים¹ לעומת אלו שנעשו במשא ומתן בהליך של הצעות מתחרות או במשא ומתן עם ספק יחיד. הביקורת נערכה במנה"ר בחטיבת יבשה - במערכת רכב ומכונות, ובחטיבת תחזוקה - במערכת הספקה. בדיקות השלמה נערכו ביחידת היועץ הכלכלי לראש מנה"ר, ביחידת נושא המחשב במנה"ר ובמרכז לעיבוד נתונים של המשרד (מל"ן).

ממצאי הביקורת מציגים מצב שבו יותר ממחצית ההזמנות של מנה"ר נמסרו בהליך התקשרות עם ספקים שנקבעו כיחידים, ומצביעים על ליקויים הנוגעים להליך ביסוס המחירים להזמנות מסוג זה

¹ המכרזים במנה"ר הינם במרבית המקרים מכרזים סגורים. במכרזים כאלה, הבקשה להציע הצעות להספקת מוצר או שירות מופנית למציעים מתוך רשימת "ספקים מוכרים" של המשרד.

ולאיתור מקורות הספקה ליצירת תחרות. במהלך הביקורת, בעקבות קבלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992,² בכנסת, החל משרד הביטחון בפעילות מקיפה, שמטרתה לגבש הצעה לתקנות בנושא הליכי ההתקשרויות עם ספקים, ושאמורה להביא לשינויים משמעותיים בשיטת ההתקשרות עם ספקים, במגמה להגדיל את נתח המכרזים בהזמנות. כתוצאה מכך יחולו שינויים בהוראות המשרד ובהוראות מנה"ר. בשינויים המוצעים, אם יבוצעו, יש כדי להביא לידי הקטנת נתח ההזמנות שיימסרו שלא בדרך של מכרז.

רכש במכרזים

הוראות מנה"ר מחייבות רכש מקומי באמצעות מכרזים לכל סוגי הרכש הקיימים ובכלל זה חומרי גלם, פריטים מוגמרים, הזמנות ייצור וכדומה. זאת להוציא מקרים, שבהם יבוצע הרכש באמצעות משא ומתן עם מספר ספקים או עם ספק יחיד, הכל בנסיבות המפורטות בהוראות המיוחדות לכך.

כדי להשיג את המחיר הזול ביותר למשרד, שאיפת מנה"ר הינה להגדיל את נתח המכרזים ברכישותיו; למרות זאת הסתבר לפי דוח מחשב, שהופק במנה"ר על פי בקשת הביקורת, כי בפועל קיימת מגמה של ירידה בנתח ההזמנות שמנה"ר מוציא בהליך של מכרז מסך כל ההזמנות מכ-19% ב-1983 לכ-13% ב-1990; ב-1991 חלה עלייה קלה בנתח ההזמנות האלה לכדי 15.2%. ההיקף הכספי של ההזמנות שהוצאו באמצעות מכרזים מתוך סך כל ההזמנות הגיע ב-1991 רק לכ-22.8%.

בנוסף להשגת חסכון תקציבי כאמור, לעריכת המכרזים חשיבות מיוחדת משני טעמים נוספים: שמירה על סדרי מינהל תקין, ויצירת הזדמנות שווה לכל מעוניין המתאים לכך לבצע עסקות שהוצעו על ידי רשויות השלטון. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, נותן משנה תוקף לצורך בנקיטת צעדים לשינוי במגמה הקיימת, כדי להגדיל את נתח ההתקשרויות במכרז.

רכישות בדרך של משא ומתן

הוראות המשרד והוראות מנה"ר מתירות להתקשר בהליך של משא ומתן במקרים שבהם לא ניתן לקיים מכרז. רכישות אלו תתבצענה בהליך של קבלת הצעות מתחרות ממספר ספקים וניהול משא ומתן עימם או בדרך של ניהול משא ומתן עם ספק יחיד. ההתקשרות בהליכים אלו מותנית בקבלת אישור ועדות פטור ממכרז הפועלות בהתאם לסמכויות כספיות שנקבעו להן. הוועדות הקיימות הינן ועדת פטור עליונה וועדות פטור חטיבתיות ומערכתיות. הפנייה אל ועדת הפטור וכן מתן הפטור נעשים באמצעות המחשב, ולמעט ועדת פטור עליונה, הוועדות אינן מתכנסות לדיון מפורט בבקשות הפטור (בנושא זה, ראה בהמשך).

בהתאם להוראות, קיימות כעשרים סיבות למתן פטור ממכרז, כגון: דחיפות העבודה הדרושה, שיקולים של ביטחון המדינה, פריט שייצורו אינו זהה אצל הייצרנים או ייצור ראשוני של פריט.

רכש בהליך של הצעות מתחרות

במקרים שבהם קיימת אפשרות של ביצוע תחרות בין ספקים, אך לא ניתן להגדיר במדויק את המוצר או השירות הדרוש ואת תנאי ההספקה, מתקיים הליך של מסירת הזמנות בדרך של בקשת הצעות מתחרות. במקרים אלה, בדומה למכרז סגור, הבקשה להציע הצעות מועברת לספקים מסוימים בלבד, שמספרם מוגבל וזהותם ידועה מראש. כמו כן נשמרת האחידות בפניות אל הספקים ובסדרי קבלת ההצעות ופתיחתן. אולם בהליך זה, לאחר קבלת הפטור ממכרז, מנה"ר פונה לספקים בדרך כלל על בסיס אופיון, שהוא כללי ואינו מגדיר במפורט את כל הנדרש מהספק. כאשר הדבר

² לפי החוק, שר הביטחון בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות לביצועו בנוגע לעסקות של מערכת הביטחון; תחילתו של החוק ביום 16.5.93.

נחוץ, מציין הגוף הדורש בבקשה להצעת מחיר גם את המרכיבים לשקלול ההצעה, כגון סוג הפתרון הטכני, תקופת ההתחייבות למתן שירות, המחיר ועמידה בלוח זמנים, זאת תוך כדי קביעת ניקוד לכל מרכיב. חשיבותה של התקשרות בדרך זו היא בכך שהיא יוצרת תחרות דמוית מכרז, וניתן לקבל החלטה על הספק הזוכה לא רק על בסיס השוואת המחיר, אלא גם על בסיס אמות מידה נוספות כאמור.

היקף ההתקשרויות הנעשות בהליך האמור נמצא במגמה של עלייה. ב-1983 הוציא מנה"ר בהליך זה כ-25% מכלל הזמנותיו באותה שנה, זאת לעומת 29% ב-1991. באותה תקופה עלה הערך הכספי של ההזמנות שהוצאו לפי הליך זה מכ-4% מסך כל ההזמנות ב-1983 עד לכ-9% ב-1991.

משרד מבקר המדינה העיר, שלמרות העלייה בשימוש בהליך זה ולמרות הגידול בנתח הכספי, הרי שהיקפו הכספי של הרכש בהליך הצעות מתחרות עדיין מצומצם, וראוי שמנה"ר יפעל להרחבת ההתקשרויות בדרך זו במקרים שלא ניתן לקיים מכרז (פומבי או סגור). איתור ספקים פוטנציאליים נוספים למוצרים ולשירותים דרושים יחזק מגמה זאת.

רכש בהליך של משא ומתן עם ספק יחיד

לפי הוראות המשרד והוראות מנה"ר, כאשר לפריט או לשירות המבוקש קיים רק ספק אחד, או כאשר קיימים מספר ספקים, אך מטעמי דחיפות, מומחיות מיוחדת ועוד דרושה התקשרות עם ספק מסוים, לאחר קבלת פטור ממכרז יתקיים משא ומתן עם ספק יחיד.

התקשרות עם ספק יחיד ככלל אינה רצויה. בהיעדר תחרות, שיטה זו מחייבת תהליכי בקרה מיוחדים, שמטרתם להבטיח שהמחיר שישולם יהיה המיטבי למזמין. למרות זאת, מרבית ההזמנות שמנה"ר הוציא – כ-56% ב-1991 – היו לספקים יחידים, וערכן הכספי באותה שנה הסתכם בכ-69% מסך כל הערך הכספי של ההזמנות.

בהתייחסו לנתונים דלעיל, הודיע ראש מנה"ר למשרד מבקר המדינה ביולי 1992, שמגמתה של ההצעה לתקנות היא להביא לעלייה בשיעור ניכר בהתקשרויות בדרך של מכרז. מגמה זו באה לידי ביטוי על ידי כך, שהמשרד יתקשר בארבעה סוגים של מכרזים: מכרז פומבי, מכרז סגור, מכרז מיוחד (הליך של הצעות מתחרות) ומכרז מומחים לביצוע עבודות מחקר, תכנון הנדסי, אדריכלות, פיקוח ועוד, במקרים שהתמורה בעד העבודה הינה על פי תעריף קבוע שעליו לא מתקיימת תחרות.

סדרי בקשה לפטור ממכרז ואישורה

כאמור, אישור ההתקשרות עם ספק יחיד מבוסס על החלטת ועדת הפטור על בסיס הנימוקים שהובאו לפני חברה, באמצעות המחשב, על ידי המחלק הרוכש. חברי ועדות הפטור מאשרים את הפטור ממכרז בהתאם לרמות ההסמכה, על ידי חתימה במחשב של כל אחד מהם בנפרד לפי סדר קבוע של המוסמכים. כאשר אחד החותמים מוצא את הדבר כדרוש, הוא מזמין את התיק לעיון, או מבקש הבהרות מהמחלק הרוכש. המשך הטיפול בתיק מתעכב במקרה כזה עד לחתימתו. יש אפוא חשיבות מיוחדת, שבמחשב יובא פירוט מלא של הנתונים הרלוונטיים, ויצוין במדויק הנימוק העיקרי לבקשת אישור הוועדה לפטור ממכרז. במקרים מסוימים הנימוק שצוין במחשב אף קובע את הרכב חברי ועדת הפטור. לדוגמה, כאשר תופיע בקשה לפטור ממכרז בנימוק של צורך בשמירת קווי ייצור, יישוב המחשב בין חברי ועדת הפטור את סגן ראש מנה"ר לתיעוש, החייב להיות חבר בוועדת הפטור במקרה זה.

ההליך הקיים, שבו אין חובה לכנס לדיונים את ועדות הפטור החטיבתיות והמערכתיות, אינו מבטיח בירור יסודי של הסיבות להוצאת ההזמנות ללא תחרות. הביקורת העלתה, שהמחלקים אינם מציגים לוועדת הפטור את מלוא המידע הדרוש בנוגע למידת בלעדיותו של הספק. נמצא, שחלק מהבקשות לקבלת הצעת מחיר מספקים יחידים, אינן מופנות כלל לספקים שהם אומנם יחידים; קיימים מקרים,

שבהם יש שלושה ספקים מוכרים או יותר היכולים לספק את אותו מוצר או שירות, ובכל זאת נעשית ההתקשרות לאחר פנייה רק אל ספק אחד. בנסיבות כאלה, כאשר הדבר אינו מצוין במפורש בפנייה לוועדה, ייתכן מצב, שבו עלולה הוועדה לטעות בשיקול דעתה כתוצאה מאי ידיעתה על קיומם של ספקים נוספים (בנושא זה, ראה דוגמאות בהמשך).

הנימוקים השכיחים ביותר לבקשה לפטור ממכרז הינם, שהעבודה המוזמנת דורשת מומחיות מיוחדת של הספק או שלייצור הפריט דרושה טכנולוגיה מיוחדת, שבהקשר אליה ידוע רק ספק אחד. במקרים אלה ההחלטה לפנות לקבלת פטור ממכרז היא בידי ראש המחלק במנה"ר על בסיס היכרותו המקצועית את הנושא ועל בסיס המידע שהעמיד הגוף הדורש לרשותו.

כיוון שתהליך ההתקשרות עם ספק יחיד הינו בדרך כלל קצר יחסית, עשוי המחלק הרוכש, בלחצי הגוף הדורש או מסיבות אחרות, לפנות לספק יחיד, בלי שמוצתה דיה בדיקת השוק. יש אפוא לחזק הן את הבחינות ואת הבדיקות המקצועיות של ההתקשרויות עם ספקים יחידים והן את הבקרה בתחום זה. להלן מספר דוגמאות הממחישות הצורך בשיפור הבקרה.

1. **ייצור מצברים:** במסגרת דרישות שונות של צה"ל להספקת מצברים מסוגים שונים לרכב ולטנקים, חילק מנה"ר את ההזמנות להספקת מצברים לסוגיהם בין שלוש חברות. היקף הרכש השנתי הינו כ-12 מיליון ש"ח אצל שלוש החברות יחד. מסירת ההזמנות לכל אחת מהחברות נעשתה על בסיס פטור ממכרז שניתן לתקופה של שנה. בבקשות שהוגשו במרכז עד 1991 לאישור ועדות הפטור, צוין אצל כל חברה בנפרד אותו הנימוק - שהפריט הינו בעל ספציפיקציות מיוחדות שלגביהן יש רק ספק אחד, ללא הסברים נוספים. הנמקה זו לא היתה נכונה, כיוון ששלוש החברות מסוגלות לייצר מצברים אלה, ולמעשה מנה"ר אף רוכש אותם אצל שלושתן בהזמנות נפרדות.

באפריל 1991 קבע סגן ראש מנה"ר לתיעוש, שהחל ממועד זה יש לציין בפנייה לוועדת הפטור ממכרז את ההנמקה המתאימה למקרה זה, היינו, ששמירת קווי ייצור לעת הצורך מצריכה התקשרות שלא במכרז. כתוצאה מאי ציון הנימוק האמור לפטור ממכרז, לא כלל המחשב במשך תקופה ממושכת את סגן ראש מנה"ר לתיעוש ברשימת חברי ועדת הפטור לעניין המצברים, אף שכאמור לפי ההוראות חתימתו דרושה בעת שהפטור ניתן מנימוק זה; הגם שעובדה זו כשלעצמה לא היה בה בהכרח, כדי להביא להחלטה אחרת של ועדת המכרזים. כמו כן, בניגוד להוראות מנה"ר, הנימוקים לבקשה לא היו מפורטים, וההחלטה של הוועדה העליונה למתן פטור להזמנות בהיקף כספי ניכר לא התבססה אפוא על המידע המלא.

2. **פיזור ערכות מגן למחסנים:** במאס 1988 יצאה דרישה מטעם צה"ל לביצוע עבודה של ארגון, ניהול, רישום, פיזור והחסנה של ערכות מגן. ביצוע עבודה זו נמסר בעבר על ידי מנה"ר בעקבות פטור ממכרז ליצרן הערכות כספק יחיד. ביולי 1988 ביקשה חברה א' ביוזמתה לשתפה בתחרות לביצוע העבודה ונתבקשה, בנוסף ליצרן הערכות, להגיש את הצעתה לביצוע העבודה. בעקבות פטור ממכרז וקיום הליך של הצעות מתחרות בין שתי החברות זכתה באוקטובר 1988 חברה א', משום שהצעת יצרן הערכות היתה גבוהה בשיעור של כ-62% מהצעתה.

לקראת תום ביצוע העבודה ובשל הצורך בהתקשרות נוספת, פנו למנה"ר ארבעה ספקים נוספים. לאחר קיום הליך הצעות מתחרות נבחרה באוקטובר 1991 חברה ב', שהצעתה היתה זולה בכ-33% מזו של חברה א'.

מהאמור לעיל עולה, שמנה"ר פנה לוועדות הפטור ממכרז בלי שמיצה את בדיקת השוק - פעילות שהיתה מביאה להרחבת מקורות ההספקה שעמדו לרשותו, ולא היתה תלויה ביוזמתם של ספקים לשתפם בקבלת הזמנות.

3. **יציקת בטון למכונה:** בהתאם לדרישת יחידה תעשייתית בצה"ל (להלן - הגוף הדורש), הוצאה לביצוע עבודת יציקה של בטון לדיפון יסודות למכונת כרסום גדולה, לפי הדרישות והתכניות של מרכז בינוי במטכ"ל אג"א (להלן - מרכז בינוי), שהוא הגורם המקצועי בצה"ל וגם הסמכות המאשרת את ביצוע העבודה. באוקטובר 1989 ביקשה המחלקה הרוכשת פטור ממכרז להתקשרות

עם ספק יחיד, בנימוק שהפריט הינו בעל ספציפיקציות מיוחדות, שלגביהן יש רק ספק אחד. בתיאור העבודה צוין, שמדובר ב"הכנת יסודות למכונת כרסום גדולה" ובהסבר נוסף לבקשה צוין, שהספק המיועד הינו סוכן בלעדי בארץ למכונת הכרסום מהסוג שבה דובר ורק באמצעותו יש לבצע את עבודת הדיפון למכונה. מהמסמכים עולה, שלא מדובר בהכנת יסודות למכונת הכרסום, כפי שהוצג בבקשת הפטור, אלא בתוספת קיר בטון שיתמוך בדפנות החפירה, כדיפון ליסודות מכונת הכרסום.

בנובמבר 1989 נערך דיון במנה"ר, שבמהלכו נבדקה הצעת הספק שעמדה על סכום שווה ערך ל-140,000 דולר (ללא מע"מ). בדיון השתתפו הספק ונציג הגוף הדורש, אולם לא שותף בו נציג של מרכז בינוי. לבקשת מנה"ר בדק מרכז בינוי את הצעת הספק וציין, שלעבודה מסוג זה קיימים ספקים שונים, ואין חובה לבצעה על ידי הספק הנ"ל. עוד ציין, שהצעת המחיר שהגיש הספק גבוהה לפחות ב-20% ממחירי השוק, ולכן המליץ להוציא את העבודה במכרז באמצעות אגף הבינוי של משרד הביטחון.

למרות הנאמר לעיל, פנתה המחלקה הרוכשת בדצמבר 1989 ליועץ הכלכלי במנה"ר וציינה, שיש חשיבות עליונה להתקשרות עם הספק כספק יחיד על אף העלות הגבוהה וחרף התנגדות הספק להפחית במחיר הצעתו, שכן המכונה עשויה להגיע בפברואר 1990. בנסיבות של דחיפות הנושא אישר היועץ הכלכלי את הוצאת ההזמנה, לאחר שהספק הווייל את הצעתו ב-5,000 דולר, כלומר, בשיעור של 4%. למעשה רק בחודש מארס 1990 יצאה ההזמנה לספק על סך כ-135,000 דולר (ללא מע"מ), ומועד גמר הביצוע נקבע לסוף מאי 1990; לפיכך נראה שהדחיפות גם היא לא היתה הנמקה מוצדקת לויתור על תחרות במסירת ההזמנה.

לדעת מבקר המדינה, החלטת הוועדה התבססה על מידע חסר, שכן מנה"ר לא הביא לידיעתה את עמדת מרכז בינוי ואת השגותיו בנוגע למחיר המוצע, ואת המלצתו לקיים תחרות במסגרת מכרז. גם אם בשיקוליו רצה מנה"ר, כפי שציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 1992, להימנע ממסירת העבודה לספק אחר, עקב חשש של התנערות ספק המכונה מאחריות במקרה של תקלה בתפקוד המכונה, היה עליו להביא נימוק זה בצד כל העובדות האחרות לידיעת הוועדה.

4. סופית כבל למצבר: במסגרת דרישות צה"ל לייצור פריטים למלאי, הוזמנו סופיות כבל למצבר מארבעה סוגים. מדובר בפריט יציקה פשוט המורכב על הקטבים במצבר, שאליו מחובר הכבל המוביל את הזרם למנוע. הפריט מיוצר לפי הזמנות המשרד לפחות משנת 1973 אצל ספק מסוים שנקבע כספק יחיד.

בספטמבר 1989 הוצאה הזמנה להספקת כמות מסוימת מהפריט האמור בסך של כ-223,000 ש"ח, המובאת כדוגמה לאחת מההזמנות שנמסרו לספק זה. הזמנה זו נעשתה לפי פטור ממכרז, בנימוק שהפריט "הינו בעל ספציפיקציות מיוחדות שלגביהן יש רק ספק אחד". הביקורת העלתה, שהסיבה בפועל להתקשרות עם ספק זה במשך השנים היתה, שלדעת המחלק הרוכש, רק לייצור זה ישנן התבניות הדרושות ליציקת הפריט. בעת בדיקת ההתקשרות עם הספק על ידי משרד מבקר המדינה יזמה יחידת המבקר הפנימי במנה"ר בדיקת האפשרות להציע לספקים אחרים בענף להשתתף במכרז לייצור הפריט. במסגרת פקודת רכש בהיקף כספי של כ-270,000 ש"ח ממארס 1992 אותרו לצורך המכרז שני ספקים נוספים בעלי יכולת טכנית לייצר את הפריט.

לדעת מבקר המדינה, ללא קשר עם תוצאות המכרז, הגם שזכה במכרז הספק הקודם, התקשרות עם ספק במשך עשרות שנים בנימוק שהפריט הינו בעל ספציפיקציות מיוחדות שלגביהן יש רק ספק אחד, בלי לבדוק מדי פעם את האפשרות לקיים תחרות, הינה לקויה.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלדיוק ולהצגת מלוא המידע בפני ועדת הפטור החטיבתית או המערכתית חשיבות מיוחדת, בעיקר משום שביצוע רכש אצל ספק יחיד מבוסס על פטור ממכרז הניתן בשלב ראשוני ביותר, וככלל, על בסיס מידע זה בלבד; זאת בלי שההוראות יטילו על הוועדה חובה להתכנס, לשם בירור כל הפרטים לצורך קבלת החלטה, והיא רשאית להסתפק בנימוק שהוצג בבקשת הפטור לכל הזמנה, על גבי צג המחשב. הליך זה הוא אף פגום, עקב היעדר יכולת לקיים דיון בכל בקשה, כשלב הכרחי בטרם מתן החלטה.

מעקב ובקרה אחר פטור ממכרז

הביקורת העלתה, כי למנה"ר אין אמצעי ניהולי שוטף לניתוח השינויים בהיקף הפטורים הניתנים ובערכם הכספי ולבקרה עליהם. כמו כן לא קיימת בחינת שכיחותן של ההנמקות לפטור במיון לסוגיהן, לפי הסימול שנקבע במחשב לכל הנמקה. פיתוח אמצעי כזה עשוי לסייע במניעת שגרה בלתי מוצדקת בהתקשרות עם ספקים יחידים.

לקראת ההיערכות לגיבוש הצעה ליישום התקנות החדשות, נוצר צורך במנה"ר לעמוד על שכיחותן של ההנמקות השונות, בין היתר נוכח ספקות שהיו בנוגע לדיוקן של ההנמקות המוצגות במחשב. בראשית 1992 הפיק מנה"ר דוח כזה והפיקו בין המחלקות הרוכשות. אולם באוגוסט 1992 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי נוכח הפעילות הרבה הנדרשת בעקבות קבלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הוחלט להפסיק לטפל בבירור הסיבות למסירת ההזמנות לספקים יחידים.

לדעת מבקר המדינה, יש מקום להפיק בקביעות דוח אמין ומדויק, שיאפשר בחינת התפלגות הסיבות לרכש מספקים יחידים במונחים כספיים וכמותיים, ובדיקת צדקתן.

בדיקות הנדסיות אצל ספק יחיד

הוראות המשרד קובעות, שבמסגרת התקשרות עם ספק יחיד תבוצע בדיקה הנדסית שמטרתה לקבוע, לאחר בדיקת עלויות הייצור של היצרן, את סבירות המחיר שנדרש על ידיו. לפי ההוראות, ככלל, כל הזמנה לייצור פריט הנמסרת שלא במסגרת מכרז או תחרות, כאשר ערכה מעל 300,000 ש"ח, חייבת בבדיקה הנדסית, אם המוצר הינו מייצור חדש או מייצור חוזר, ולא נערכה לו בדיקה הנדסית במשך שלוש שנים מפקודת הרכש האחרונה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בניגוד לאמור לעיל, קיימים מקרים של התקשרויות שנערכו ללא בדיקה הנדסית כלל או שמאז פקודת הרכש האחרונה חלפו יותר משלוש שנים (ראה בהמשך). למצב זה תורמת העובדה, כי המערכת הממוחשבת המרכזית, שעומדת לרשות מנה"ר אינה כוללת מידע המציין אם בוצעה בדיקה הנדסית בהזמנה, אין רישום המצביע על ההזמנות שניתן בהן פטור מבדיקה הנדסית, וממילא גם אין רשומות הסיבות שניתנו לפטור. עוד יצוין, שגם המידע שנצבר בבדיקות ההנדסיות בדבר עלויות הייצור אצל הספקים אינו נמצא במחשב המרכזי, ולכן לא ניתן להיעזר בו בעת בדיקת הצעות ספקים יחידים במסגרת תחשיב עלויות (בנושא זה, ראה גם להלן). יצוין שבמחשב האישי, שביחידת התיעוש במנה"ר קיים מידע בדבר הבדיקות ההנדסיות שנעשו, אך מידע זה אינו משולב במחשב המרכזי ואינו זמין לשימוש.

כבר בשנת 1989 פנתה יחידת תיעוש במנה"ר ליחידת ניתוח מערכות במנה"ר להעברת המידע שמצטבר בבדיקות הנדסיות למחשב המרכזי, והוחל בטיפול בהכנת תוכנה מתאימה, אולם עד למועד סיום הביקורת הדבר טרם הושלם.

משרד מבקר המדינה הצביע גם על כך, שקיימים מקרים שבהם הצטברות ההזמנות לאותם הפריטים במשך השנים אצל אותו ספק עשויה להגיע להיקף כספי המחייב בדיקה הנדסית, גם כשמחיר ההזמנה הבודדת לפריט הינו מתחת לסכום המחייב בדיקה הנדסית. אולם בהוראות מנה"ר אין התייחסות לנושא זה, וראוי לתת את הדעת עליו בעת פיתוח מערכת המידע.

להלן פירוט של מספר דוגמאות לליקויים שונים שהועלו בתחום הבדיקות ההנדסיות:

1. **צלבים לרכב:** לפחות משנת 1973 מספק יצרן למשרד הביטחון חמישה סוגי צלבים לרכב כספק יחיד. היקף העבודה הוא כ-500,000 ש"ח לשנה. בהתאם לנתוני מנה"ר, לא נערכה לפריטים אלה בדיקה הנדסית מאז שנת 1983, וזו שנערכה בעבר היתה חלקית וכללה רק אחד מתוך חמשת הצלבים. ממסמכים שבתיקי הרכש עולה, שהיחידה של היועץ הכלכלי לראש מנה"ר העירה באוגוסט 1991, שבבדיקות בעבר נמצאו מחירים של יצרן זה כפולים, ואף למעלה מזה, ממחירים של פריטים אלה בחו"ל, ואין כל מידע על כך שאורך החיים של הפריטים מייצור הספק המקומי

ואיכותם מצדיקים פער זה. בעת סיום הביקורת נמסרו ההזמנות ליצרן במחיר זמני עם גג, עד לקבלת תוצאות הבדיקות ההנדסיות והשלמת הברורים הטכניים שנעשו באותו מועד.

2. **משקפיים לחיילים:** רכישת משקפיים לחיילים נעשתה במשך שנים רבות משלושה איגודי אופטיקאים והסתכמה בכמיליון ש"ח לשנה. ההתקשרויות נעשו לפי מחירון של איגודי האופטיקאים, המקנה הנחה למשרד וקובע מחיר מירבי למסגרות ולעדשות. לדברי מנה"ר לא היה מיפרט דרישות ייצור לפריטים אלו, והמחירון המוסכם עם האיגודים לא נבנה על בסיס בדיקה הנדסית של עלות ייצור מסגרות ועדשות. ב-1991 הציע ביוזמתו ספק מתחרה הנחה בשיעור של כ-50% על מחיר העדשות ו-30% על המסגרות. במחצית 1992, לאחר שורת דיונים, הושגה הוזלה של כ-50% במחירים של המסגרות ושל העדשות בהתקשרויות החדשות הן עם איגודי האופטיקאים והן עם הספק המתחרה.

עריכת הבדיקות ההנדסיות במועדן, עשויה היתה להביא כבר לפני 1991 להוזלת מחיר הרכישה של המשקפיים לחיילי צה"ל. מנה"ר שילם מחיר יקר במשך שנים ארוכות, ורק הודות ליוזמת מתחרה נעשתה פעולה להוזלת המחיר והושגה הוזלה משמעותית.

3. **צמיגים:** מנה"ר מתקשר מדי שנה עם יצרן מקומי כספק יחיד לרכישת צמיגים ואבובים מסוגים שונים. למוצרים אלו ניתן על פי בקשת המחלקה הרוכשת פטור שנתי ממכרז. ממסמך הפטור שאושר לשנת 1990 עולה, שהיקף ההתקשרויות עם היצרן הינו ניכר ועומד על כ-12 מיליון ש"ח לשנה. ליצרן מחירון המאושר על ידי משרד התחבורה, וככלל, ההתקשרות נעשית על בסיס מחירון זה בניכוי הנחה מיוחדת למשרד. למחירי הרכישה של הצמיגים לא נערכה בדיקה הנדסית מטעם מנה"ר, כיוון שלפי ההוראות של מנה"ר, הם פטורים מביצוע הבדיקה, כאשר מחירם הינו בפיקוח משרד ממשלתי אחר; פיקוח זה אינו מחייב עריכת בדיקה הנדסית.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שההתקשרות עם הספק הינה בהיקף כספי ניכר והיא נעשית בהליך של משא ומתן עם ספק יחיד, יש צורך לערוך בדיקה הנדסית של מוצרי היצרן כאמצעי להשיג מחיר מיטבי למשרד, זאת גם אם ליצרן מחירון בפיקוח מחירים של משרד ממשלתי. צורך זה נראה מוצדק, כיוון שבידי מנה"ר אין נתונים על מהות ועל היקף הבדיקות שעורכים הגורמים הממשלתיים האחרים. במהלך 1990 הוזיל יצרן הצמיגים ביוזמתו את מחיר מוצריו ללא כל דרישה מוקדמת ממנה"ר. פעולה זו של היצרן מדיגשה את חשיבותה של עריכת בדיקה הנדסית מטעם המשרד גם לפריטים שמחירם הינו בפיקוח משרד ממשלתי אחר.

הצעות ספק יחיד - תחשיב עלויות ממוכן

הוראות המשרד מפרטות את תפקידו של המחשב כגורם מסייע לניהול ולבדיקת הצעות ספקים שמתקבלות במשרד. בהליך מכרז יכול המחשב להשוות הצעות של המתחרים, שכן ההחלטה מתקבלת על בסיס השוואת המחירים המוצעים. מאידך, בנוגע להתקשרות עם ספק יחיד, קובעות ההוראות, שיש צורך לנהל את הבדיקה במערכת תחשיב עלויות המצויה במחשב, כדי לאפשר בדיקה יעילה יותר של מרכיבי הצעתו של הספק.

בעקבות הוראות המשרד לעיל נקבע בהוראת מנה"ר, שבהתקשרויות, שמעל 30,000 ש"ח, על הספק למלא טופס פירוט תחשיב עלויות הייצור לפריט. לאחר שהספק מגיש את הצעתו, צריכים נתונים אלו להיות מוזנים למחשב, כך שניתן יהיה לבדוק את תחשיב העלויות לפריט, ולעמוד על סבירות מרכיביו בהשוואה לנתונים כלכליים שונים המצויים כבר במחשב. הביקורת העלתה, כי אין ממלאים הוראות אלה, ובדרך כלל הספקים אינם מגישים את הטופס כשהוא כולל את הנתונים הנדרשים. כמו כן אין חסימה ממוכנת המונעת המשך הטיפול בהצעת הספק כל עוד נתוני התחשיב, שנדרשו מהספק, לא הוזרמו כדרוש.

הגשה מסודרת של ההצעות מצד הספקים יכולה להקל על בדיקתן ברמות המקצועיות השונות, וניתן להסתייע במחשב לבדיקת תחשיבי הספקים ובכלל זה שיערוכם והשוואתם עם הצעות קודמות של

אותו ספק; כן ניתן יהיה להשתמש במידע שהצטבר בעקבות בדיקות הנדסיות שנעשו אצל ספקים בגין הזמנות קודמות.

ביולי 1992 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה, שהמערכת לתחשיב עלויות נמצאת בפיתוח, ועם סיומה היא תיתן מענה לנדרש, ותאפשר למשתמשים נגישות קלה יותר לנתונים הדרושים לבדיקת הצעות הספקים.



נתוני מנה"ר מצביעים על כך, שבעשור האחרון מרבית ההזמנות שהוציא מנה"ר היו לספקים יחידים; בחלק מההזמנות שבדק משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בהליכים לקביעת הספקים כיחידים.

בעת ביצוע הביקורת ובעקבות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הכין משרד הביטחון הצעה לתקנות שנועדו, בין היתר, להגדיל את נתח המכרזים ולהבטיח בקרה נאותה יותר בסדרי מסירת ההזמנות. הצעה זו לתקנות, כפי שתתקבל בניסוחה הסופי, עשויה להביא לידי הקטנת נתח ההזמנות שיימסרו שלא בדרך מכרז.

על המשרד להפעיל את ההסדרים הדרושים שיסייעו לבדיקה נאותה של המחירים בהזמנות הנמסרות ללא תחרות, ולפעול באורח עקבי לאיתור מקורות הספקה ליצירת תחרות.

התקשרות לייצור מתקן הרצה למנוע

ריכוז ממצאים

ב-1988 הזמין חיל האוויר (להלן - ח"א) באמצעות מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) של משרד הביטחון (להלן - המשרד) מתקן הרצה למנועים. ממצאי הביקורת מפורטים בהמשך, ולהלן עיקרם:

האופיון שהוכן על ידי ח"א כבסיס להתקשרות היה לקוי; חסרו בו נתונים בסיסיים וחיוניים.

מנה"ר לא היה ער לליקויים באופיון בעת הגשתו, בין היתר - כיוון שהטיפול ברכש המתקן לא נעשה במחלק המתמחה בנושא זה.

בטיפול מנה"ר בהזמנה היו ליקויים בסדרי קבלת פטור ממכרז, בשיתוף יצרנים פוטנציאליים נוספים בתחרות, ובבדיקת כישוריהם של היצרנים שהשתתפו בתחרות לבצע את הפרויקט.

מחלוקת בין ח"א לבין מנה"ר בדבר יכולתו של היצרן שנבחר לבצע את העבודה, לא הובאה להכרעה ברמה בכירה, והעבודה נמסרה ליצרן חסר ניסיון מקצועי בנושא.

היצרן קיבל את ההזמנה במחיר גבוה ממחיר ההצעה הזולה ביותר, בגין היתרון של היותו באזור פיתוח, אך הוא לא היה מסוגל לבצע את העבודה, ומסר אותה לביצוע ליצרן אחר במרכז הארץ, בלא שביקש אישור לכך מראש מהמשרד כנדרש בתנאי ההזמנה. היצרן האחר התקשה גם הוא בביצוע ההזמנה, סיפק מתקן שהתגלה כלא שמיש, ובמועד הביקורת טרם השלים את תיקונו.

המשרד לא קיים פיקוח ומעקב מתחייבים אחר שלבי מימושה של ההזמנה, ובכך נתאפשרה העברת ביצוע העבודה ליצרן שלא היה מלכתחילה צד להתקשרות עם המשרד, פעולה שלא היתה תקינה.

נתגלו ליקויים במבחני הקבלה שערך ח"א ושלפיהם אישר את קבלת המתקן. כתוצאה מכך במועד הביקורת לא היה המתקן שמיש, והרצת המנועים נעשתה במתקן אחר תמורת תשלום.



במהלך חודש יולי 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תהליך המסירה והביצוע של הזמנה לייצור מתקן הרצה למנועים עבור חיל האוויר (ח"א). הביקורת נערכה בחטיבת אוויר של מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) של משרד הביטחון (המשרד), ובדיקת השלמה נערכה ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

הכנת האופיון

במסגרת הצורך בהרצת מנועים, ובמטרה לחסוך את העלות השוטפת של הרצתם בתעשייה האווירית ואת עלות הובלתם והחזרתם, החליט ח"א בראשית 1988 לבנות מתקן הרצה בתוך מכולה, שתוצב באחד הבסיסים. ח"א העביר למנה"ר דרישה לייצור המתקן, והעריך את עלותו בכ-30,000 ש"ח. הנושא טופל ורוכז בח"א על ידי מחלקת פיתוח באמצעות קצין פרויקט (להלן - קפ"ט) ובסיוע ענף הנעה (מדור חשמל ומדור הנדסה) שבמחלקת מטוסים.

באוגוסט 1988 פנה הקפ"ט למנה"ר וביקש, שמחלק חימוש במחלקת חימוש אווירי שבחטיבת אוויר יוציא בתוך זמן קצר הזמנה לתכנון ולייצור המתקן על סמך אופיון שהכין ח"א. הקפ"ט המליץ על שלושה יצרנים אפשריים: היצרנים א', ב' ו-ג'. כמו כן ביקש הקפ"ט ממנה"ר לשתפו, בתיאום עם ענף הנעה, בדיונים שיקוימו לקביעת הזוכה בתחרות לביצוע העבודה.

מעיון במסמכי התיק במנה"ר עולה, שהאופיון הנלווה לבקשת ח"א, שעל פיו נערכה התחרות בין היצרנים, היה לקוי: בין היתר, לא כלל ביצוע בדיקת היתכנות של ייצור המתקן, לא הגדיר דייו נתונים טכניים בסיסיים הכרחיים, ולא כלל תקן קבלה לבחינת המתקן שייצור. כמו כן לא ערך ח"א ולא דרש שקלול של המרכיב הטכני של הפתרון בצד מרכיב המחיר, דבר שהיה עשוי להשפיע על התחרות לבחירת היצרן המתאים. חלק מפרטיו העיקריים של האופיון הושלמו רק במאוס 1990, כחצי שנה אחרי שההזמנה נמסרה ליצרן (ראה בהמשך). למעשה, עד למועד סיום הביקורת ביולי 1992, לוה ביצוע העבודה בבירורים טכניים שונים, שנבעו מפגמים באופיון.

בחירת המחלק הרוכש לטיפול בהזמנה

כאמור, ח"א העביר את דרישתו לייצור מתקן הרצה למנועים למחלק חימוש שבחטיבת אוויר במנה"ר. מבחינה מקצועית המחלק הייעודי לטיפול ברכש זה הינו מחלק הנעה, אך מנה"ר החליט לבצע את הרכישה במסגרת מחלק חימוש, כיוון שמתקן ההרצה הוא חלק מפרויקט שהיה בטיפולו של אותו מחלק, ותוקצב במסגרת דרישה שהיתה מיועדת לפרויקט.

מחלק חימוש במנה"ר, שהחל לטפל ברכש המתקן, לא היה ער לליקויים היסודיים באופיון שהוגש. רק בשלב מאוחר, במאוס 1992, לאחר שהמתקן סופק, אך לא היה שמיש (ראה בהמשך), פנה ענף הנעה בח"א אל מנהל מחלקת הנעה במנה"ר¹ ולאחר מכן אל הקפ"ט וביקש, שיפעלו כדי להעביר את הטיפול במתקן ההרצה ממחלקת חימוש אווירי למחלקת הנעה, שכן דרוש המשיך טיפול

¹ ב-1990 קיבל מחלק הנעה מעמד של מחלקה.

באמצעות המחלקה המקצועית המתאימה. גם לאחר פנייה זו המשיכה מחלקת חימוש אווירי במנה"ר לטפל בנושא.

לדעת מבקר המדינה, רכישת מתקן ההרצה היתה צריכה להתבצע על ידי מחלק הנעה, שהינו המחלק הייעודי לנושא וצבר ניסיון בתחום זה, גם אם המתקן תוקצב במסגרת פרויקט שהיה בטיפול מחלק חימוש.

בחירת היצרן

1. בפנייתו למנה"ר באוגוסט 1988 המליץ הקפ"ט, כאמור, על שלושה יצרנים אפשריים. בעקבות פנייה זו, פנה מחלק חימוש אל ועדת פטור ממכרז² בבקשה לפטור את מתקן ההרצה ממכרז ולמסור את ההזמנה בהליך של הצעות מתחרות, שיגישו שלושת היצרנים. כחודש לאחר שבקשת הפטור אושרה הוציא מנהל מחלקת חימוש אווירי שבחטיבת אוויר במנה"ר בקשת פטור מעודכנות, ובה הוסיף יצרן רביעי - יצרן ד' - וגם בקשה זו אושרה על ידי הוועדה. מהתיעוד עולה, שההוספה

נעשתה, כיוון שמנהל מחלקת חימוש אווירי העריך שיצרן זה מסוגל לבצע את העבודה, וכדי לשתף גם מפעל מאזור פיתוח. בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע ראש מנה"ר, ששיתוף יצרן ד' נועד להרחיב את התחרות, כדי למנוע העדפה אפשרית של יצרן ג' על ידי ח"א. גם צה"ל ציין בתשובתו לממצאי הביקורת, שאין להוציא מכלל אפשרות שח"א העדיף במקרה זה את יצרן ג', וזאת משיקולים לא ענייניים. נוכח תשובות אלה מעלה משרד מבקר המדינה ספק אם האפשרות להעדפת יצרן ג' משיקולים לא ענייניים, כאמור לעיל, זכתה באותה תקופה לטיפול מיוחד ולבדיקתה עד תום, חרף האפשרות להעדפתו של יצרן ג' כפי שעלתה על ידי מנה"ר. בסופו של דבר זכה בהזמנה יצרן ד'; בנוגע לכישוריו הטכניים לביצוע העבודה, ראה בהמשך.

2. הבקשה לפטור ממכרז נועדה לאפשר מסירת ההזמנה בהליך של הצעות מתחרות מצד היצרנים דלעיל. הפטור, שנתבקשה הוועדה לאשר, התבסס על אומדן של 30,000 ש"ח, שבדיעבד נמצא בלתי מבוסס. בפועל התברר, שההזמנה, שנמסרה ליצרן למעלה משנה לאחר מכן, הסתכמה בכ-120,000 ש"ח. למרות זאת בקשת הפטור לא עודכנה, חרף פרק הזמן הארוך שבו ניתן היה לפנות אל הוועדה ולעדכנה. נובע מכך שהוועדה אישרה ביצוע תחרות בין הספקים, בהתבסס על מידע חסר בנוגע להיקף הכספי הריאלי של ההזמנה.

הערכה כספית נכונה של ההזמנה לקראת בקשת הפטור הינה מהותית, ולא בכדי מפרטות הוראות המשרד את הרכב ועדות הפטור לפי גבולות סמכויותיהן הכספיות. במקרה זה יש לכך משנה חשיבות נוכח העובדה, שבפועל ההיקף הכספי של ההזמנה היה פי ארבעה מהסכום שאושר על ידי ועדת הפטור. משרד מבקר המדינה העיר במהלך הביקורת, כי מן הראוי שתוגשנה על ידי המחלק לאישור ועדת הפטור הערכות כספיות מבוססות, וכי דרושה חסימה במחשב, שתמנע אפשרות להוצאת הזמנה בסכום, החורג מהסכום שהיה לעיני ועדת הפטור.

בספטמבר 1992 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, שהוא כבר מעדכן את בקשות הפטור בשלב שלפני הוצאת ההזמנה, ומביא בפני הוועדה את סכום ההזמנה. כן נכללה בתכנית העבודה של יחידת המחשב של מנה"ר הכנת חסימה ממוחשבת, שתמנע הוצאת הזמנה בסכום העולה על זה שאושר על ידי הוועדה.

בדיקת יצרנים מיועדים לביצוע ההזמנה

כחלק מהליך ההיערכות לביצוע התחרות בין היצרנים, ולפני שהם התבקשו להגיש הצעות מחיר, ערך מנה"ר בשיתוף ח"א ביולי ובספטמבר 1988 סיורים, כדי לבדוק את כושר התכנון והייצור של

² הרכב הוועדה המאשרת פטור ממכרז נקבע בהוראות משרד הביטחון לפי ההיקף הכספי של ההזמנה.

היצרנים א' וג'. נמצא, כי סיורים אלה נערכו רק במשרדי היצרנים ולא כללו ביקור ובדיקה במפעליהם. בסיכומי הסיורים קבע ראש מחלק חימוש, שעל דעתו ועל דעת ח"א יש לשני היצרנים היכולת לבצע את העבודה הנדרשת.

אולם, לא נערך כל סיור אצל יצרנים ב' וד', שגם הם היו מיועדים להשתתף בתחרות. לדברי המחלק, הסיור בהם לא נערך, כיוון שהיו מוכרים מעבודות קודמות שלא בתחום מתקני הרצה למנועים. רק בשלבים מאוחרים יותר ציין ח"א, ששני יצרנים אלה אינם עוסקים כלל במתקני הרצה למנועים, והם חסרים כל ידע בתחום זה. מהרישומים בקובץ הספקים של משרד הביטחון וכן מנתונים בדבר הזמנות שהוצאו ליצרנים אלה ומבירורים שנערכו במנה"ר עולה, שיצרנים אלה אכן אינם עוסקים בתחום מתקני הרצה למנועים: יצרן ד' עוסק בייצור מתקני קרקע מסוגים שונים למטוסים, ואילו יצרן ב' עוסק בהסבת מכולות. לדברי מחלק חימוש במנה"ר, כיוון שדובר בהתקנת מתקן ההרצה במכולה, הוחלט לשתף את יצרן ב' בתחרות.

לדעת מבקר המדינה, לא נכון היה להסתפק בסיור משותף של מנה"ר וח"א רק אצל חלק מהיצרנים, לבירור יכולתם, וצריך היה לקיימו אצל כולם, כל שכן אצל אלו אשר ידוע היה מראש שאינם עוסקים בייצור מתקני הרצה למנועים. אי ביצוע סיור כזה אצל כל היצרנים מנע מהמשרד לקבל החלטה על בחירת היצרן המתאים על בסיס הכרת מתקני הייצור ובדיקת כושר התכנון והייצור של כל אחד מהיצרנים, ובכך גם לא התייחס מבחינה זו בשוויון לכלל המשתתפים בתחרות. נוכח מיעוט היצרנים בעלי הידע בתחום זה, היה גם מקום לפנות ליצרנים נוספים בעלי כושר טכנולוגי - כאלה שצברו ניסיון בתחום הרצת מנועים, כגון התעשייה האווירית, מנועי בית שמש ולהציע להם להשתתף בתחרות.

הליכי התחרות

לפי בקשת מנה"ר מאוקטובר 1988, הגישו היצרנים את הצעותיהם כדלהלן: יצרן ב' במחיר של 95,000 ש"ח, יצרן ג' - 97,400 ש"ח, ויצרן ד' - 137,900 ש"ח (כל המחירים ללא מע"מ). יצרן א' לא הגיש הצעה. משלושת היצרנים, שהגישו הצעות, רק יצרן ג' נבדק בשעתו על ידי מנה"ר וח"א ונמצא מתאים לייצור מתקני הרצה.

בהליך של הצעות מתחרות, לאחר הגשת ההצעות, בא בדרך כלל שלב של משא ומתן טכני-כלכלי עם המתחרים, לפני שאלה מגישים את הצעותיהם הסופיות. דיונים אלה נערכו במהלך דצמבר 1988.

בסוף דצמבר 1988 התקבלו ההצעות הסופיות לפי הפירוט הבא: יצרן ב' ייקר את הצעתו מ-95,000 ש"ח ל-105,000 ש"ח; יצרן ג' שמר על הצעתו הקודמת בסך 97,400 ש"ח; יצרן ד', למרות התוספות שנדרשו, הוזיל בצורה ניכרת את הצעתו מ-137,900 ש"ח ל-103,000 ש"ח. בעקבות תוצאות אלו ובהתאם להוראות משרד הביטחון בדבר מתן עדיפות לספקים מאזור פיתוח, החליט מנה"ר למסור את ההזמנה ליצרן ד', מאחר שהצעתו היתה יקרה בשיעור שאינו עולה על 15% מההצעה הזולה ביותר. מנה"ר נענה לדרישה, שיצרן ד' כלל בהצעתו, שהוא נוטל על עצמו לבצע את העבודה רק לאחר שיערוך בדיקת היתכנות של ייצור המתקן.

עם היוודע תוצאות התחרות פנה ענף הנעה בח"א מיד למנה"ר וביקש שיערך ביקור אצל יצרן ד' "כדי לבדוק את היכולת הטכנולוגית של הספק, על מנת שלא יתעוררו בעתיד קשיים בייצור". הסיור נערך בתחילת ינואר 1989 בהשתתפות ראש המחלק במנה"ר, הקפ"ט ונציגי ענף הנעה שבח"א. במנה"ר לא נרשם סיכום של הסיור, אולם ענף הנעה בח"א כתב לראש המחלק במנה"ר, שיצרן ד' חסר כוח אדם הנדסי מקצועי ואין לו תשתית טכנולוגית מתאימה, ולפיכך קיים חשש כבד בדבר יכולתו להצליח בפרויקט. למכתב זה לא היתה תגובה מצד מנה"ר.

מעיון במסמכים עולה, שבנוגע ליכולתו של היצרן הזוכה, לא היה תיאום בין מחלקות ח"א בהצגת העמדות בפני מנה"ר. הקפ"ט, שכאמור השתתף בסיור אצל יצרן ד', נמנע מהתייחסות למכתב ענף

הנעה ולא קבע את עמדתו בדבר יכולתו של יצרן ד' לבצע את ההזמנה. מחלק חימוש במנה"ר, שעבד בשיתוף עם הקפ"ט, התעלם מפניית ענף הנעה, שהינו הגורם המקצועי בח"א. מן האמור לעיל נראה אפוא, שהנוגעים בדבר, הן במנה"ר והן בח"א לא מיצו את הטיפול בסוגיית התאמתו של יצרן ד' לביצוע העבודה, ולא דאגו לקיום בירור ברמה בכירה לצורך הכרעה עניינית ואובייקטיבית בסוגייה, שיש לה חשיבות מכרעת לסיכויי ביצוע ההזמנה (בעניין זה, ראה גם להלן).

מסירת ההזמנה

כאמור, הוחלט במנה"ר בסוף דצמבר 1988 למסור את ההזמנה ליצרן ד', אולם בגלל הצורך לתת לו הבהרות טכניות רבות נערך רק באוגוסט 1989 סיכום סופי עם היצרן על ביצוע בדיקת ההיתכנות, ועל לוח זמנים לייצור המתקן והספקתו. רק בסוף ספטמבר 1989 נתן היצרן את הסכמתו לקבל את ההזמנה.

באותו זמן הודיע יצרן ד' למנה"ר, שהוא מתכוון להסתייע בביצוע העבודה ביצרן ב'; זאת עקב מורכבות המתקן והתמחות יצרן ב' בתחום המכולות. חרף הודעתו על שיתוף יצרן אחר בביצוע העבודה, ולמרות הספקות שהתעוררו באותה עת במנה"ר בדבר איתנותו הכלכלית של יצרן ד', לא דרש ממנו מנה"ר להבהיר את טיבו ואת היקפו של הסיוע, הניתן לו על ידי יצרן ב', ולנהוג בהתאם לתנאים הכלליים של ההזמנה, האוסרים להעבירה לקבלן משנה, אלא אם ניתנה לכך הסכמת המשרד מראש ובכתב.

מן האמור לעיל עולה, שמנה"ר עמד על מסירת ההזמנה ליצרן ד' בעקבות זכייתו בתחרות, על אף שהיו ספקות בדבר יכולתו לעמוד בביצוע ההזמנה. אמנם למנה"ר הסמכות ועליו האחריות לקביעת היצרנים שישותפו בתחרות ולבחירת הספק, שההזמנה תימסר לו, אולם לצורך מימוש הסמכות והאחריות היה על מנה"ר להבטיח קיומו של הליך בדיקה מתאים בתחום זה, ושתהיה בידיו האפשרות לקבל החלטה המבוססת על אמות מידה מקצועיות.

ביצוע העבודה

בסוף אוקטובר 1989 הוצאה ליצרן ד' הזמנה למתקן הרצה על סך 118,450 ש"ח (כולל מע"מ) והזמנה נוספת לביצוע בדיקת היתכנות, תוך כדי התניה, שהכניסה לייצור המתקן תהיה תלויה בתוצאותיה של בדיקת ההיתכנות.

באפריל 1990 קיים הקפ"ט דיון על מתקן ההרצה עם יצרן ד' והעלה דרישות לביצוע שינויים רבים במתקן, בסטייה מהאופיון המקורי. שינויים אלה ושינויים נוספים שנדרשו לאחר מכן גרמו עיכובים בייצור המתקן (בעניין זה, ראה גם בהמשך).

אף שכאמור יצרן ד' הוא שזכה בהזמנה, נערך ביוני 1990 דיון אצל יצרן ב', שבו השתתפו נציגי היצרן וענף הנעה בח"א, ובעקבותיו הודיע ראש ענף הנעה למנה"ר ביולי 1990, שהתכנון והייצור של המתקן מבוצעים למעשה על ידי יצרן ב'. עוד ציין, שאמנם אישר את תוכניות יצרן ב' לייצור המתקן, אך רמת הידע שלו בנושא מתקני הרצה נמוכה, והדבר ידרוש מעורבות גדולה של ח"א בביצוע הפרויקט. בעקבות מכתב זה הודיע ראש מחלקת מטוסים בח"א לראש חטיבת אוויר במנה"ר, שענף הנעה שבמחלקתו חרג מסמכותו, כאשר אישר את התכנון של יצרן ב', כיוון שהתכנון הינו באחריותו של יצרן ד'. עוד הוסיף, שלא ייתכן שהעבודה תבוצע על ידי יצרן ב' שלא זכה בתחרות; ושעל ח"א יהיה לתת לו סיוע טכני נוכח רמת הידע הנמוכה שלו, ועל כן הורה לקציני ענף הנעה לנתק המגע עם יצרן ב'. כמו כן ביקש מראש חטיבת אוויר במנה"ר להתערב אישית, כדי לבדוק את שרשרת האירועים שהביאה למצב זה, ולנקוט צעדים לתיקונו, לרבות קיום הליך חדש של תחרות בין ספקים.

בעקבות פנייתו של ראש מחלקת מטוסים בח"א, התקיים בראשית אוגוסט 1990 דיון בין נציגי מנה"ר, ח"א ויצרן ב'. בדיון טען נציג יצרן ב', שהוא מבצע את העבודה, משום שרכש את הזכויות של ההזמנה מיצרן ד'. בסיכום הדיון נקבע:

(א) תצא פנייה לסגן ראש מנה"ר לתיעוש לבדוק את מעמדו של יצרן ד' כספק של מנה"ר.

(ב) הודגשה בפני יצרן ב' חומרת המצב, שבו ההזמנה מבוצעת כולה אצלו ולא אצל יצרן ד' שזכה בהזמנה.

(ג) מאחר שח"א מעוניין במתקן, יועבר הנושא לטיפולו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

מן התייעוד עולה כלהלן:

(א) למרות הסיכום דלעיל, העברת ביצוע ההזמנה מיצרן ד' ליצרן ב' לא נמסרה לטיפול היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

(ב) עקב אי עמידתו של יצרן ד' בהזמנה זו ובהזמנות אחרות, הוא הוצא בינואר 1991 מרשימת היצרנים של המשרד.

(ג) יצרן ב', שמפעלו באזור חיפה, הוא שייצר את מתקן ההרצה במקומו של יצרן ד', באותו מחיר, שלפיו זכה יצרן ד' בתחרות, שהיה גבוה מההצעה הזולה ביותר והוא הועדף בהיותו באזור פיתוח.

לדעת מבקר המדינה, יש לראות ליקוי מהותי בכך שהמשרד לא קיים פיקוח ומעקב מתחייבים אחר שלבי מימושה של ההזמנה, כך שבפועל לא נותר לו אלא להשלים עם מצב עובדתי שקבעו החברות ד' וב', שהיה מנוגד לתנאי ההזמנה. בסופו של דבר הליך זה לא הביא לתוצאה רצויה.

סדרי עבודה ומבחני קבלה

נוכח השתלשלות הדברים, רק באמצע אפריל 1991 נערך מבחן קבלה למתקן, שיוצר כאמור אצל יצרן ב'. המתקן נכשל במבחן הקבלה. בתחילת יוני 1991 נערך מבחן קבלה נוסף, שהצביע על הצורך לבצע מספר השלמות על ידי היצרן. בסוף יוני נערך מבחן קבלה שלישי, והמתקן נכשל פעם נוספת; שוב נדרש יצרן ב' לתקן את הליקויים. בדיון ביולי 1991 בהשתתפות נציגי מנה"ר, ח"א ויצרן ב' הציג ח"א את הבעיות הטכניות הקיימות; נציג יצרן ב' עמד על ליקויים שונים באופיון, וביניהם אי קביעת מגבלות רעש, שאותן דרש ח"א רק לאחרונה. עם זאת הסכים היצרן להשקיע 20,000 ש"ח בפתרון בעיית הרעש, ללא תביעה כספית מצדו.

באוגוסט 1991 עבר המתקן את מבחן הקבלה בהצלחה ואושרה התקנתו בח"א; עם זאת נקבע, שעל היצרן לבצע השלמות שונות והבדיקה הסופית תיעשה לאחר הרצת המתקן בח"א. בסוף אוקטובר 1991 עבר מתקן ההרצה מבחן נוסף בח"א, והוא אישר הצלחתו, למעט שני ליקויים שיצרן ב' תיקן במהלך נובמבר 1991.

בסוף נובמבר 1991, עם גמר ביצוע העבודה, ביקש יצרן ב' ממנה"ר לדחות את מועד ההספקה שבהזמנה, כדי שיימנע מהצורך לשלם פיצוי על הפיגור. היצרן טען, שהאופיון הלקוי גרם לאי התאמות רבות ולצורך בדחיית מועד ההספקה, וכן שחל פיגור נוסף עקב אי הספקתם בזמן של פריטים ייעודיים, שהיה על ח"א לספק. נוכח הנסיבות שנוצרו והפיגור שהצטבר בעטיין בהספקת המתקן, קיבלו מנה"ר וח"א טיעונים אלה, ומועד ההספקה שבהזמנה נדחה מ-30.8.90 ל-30.10.91, מועד שבו כאמור עבר מתקן ההרצה את מבחן הקבלה בהצלחה.

אף על פי שכאמור עבר המתקן את מבחן הקבלה והותקן בח"א, הצביעה במאסר 1992 מחלקת הנעה בח"א בפני מנה"ר על כך, שהמתקן אינו שמיש מאז שסופק, ושיצרן ב' אינו מצליח להשמישו.

בסוף יוני 1992 נערך דיון במנה"ר ביוזמת ח"א ובשיתוף יצרן ב', ובו הציג ח"א את רשימת הבעיות הטעונות תיקון. בראשית יולי 1992 התריע ראש תחום תעשיות במנה"ר בפני מנכ"ל יצרן ב' על חומרת המצב, נוכח העובדה שקיים פיגור של שמונה חודשים בתיקון המתקן לעומת מועד ההספקה החדש שנקבע, ואף הזהיר מפני אפשרות השעיית הספק. באותו זמן כתב מנהל מחלקת חימוש אווירי במנה"ר ליצרן ב', לאחר שהדבר הועבר לראשונה לידיעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שכיוון שתיתכן הפרה של ההסכם, אפשר שייאלץ לעכב ליצרן תשלומים בגין הזמנות אחרות בסכום עלות התיקון של מתקן ההרצה.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בסדרי עבודת ח"א בהיערכותו להזמנת מתקן הרצה למנועים ולביצועו, וכן על ניהול בלתי יעיל של הפרויקט בתחומים שח"א מופקד עליהם. הועלו ליקויים בסדרי עבודת מנה"ר במרבית שלבי הטיפול בהזמנה ובמעקב אחר ביצועה. לכשהתברר למנה"ר שהיצרן אינו עומד בתנאי ההזמנה ואף העבירה לביצוע ליצרן אחר, לא נקט מנה"ר צעדים שהתחייבו ממצב חדש זה. הממצאים מצביעים על הצורך, שמנה"ר וח"א יפיקו את הלקחים למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

התקשרויות לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע מגורמי חוץ

המחלקה להרכשת שירותי פרט (להלן - המחלקה) באגף אמרכלות משק ונכסים (להלן - אמו"ן) שבמשרד הביטחון (להלן - המשרד) פועלת במסגרת חטיבת נכסים ושירותים של אמו"ן, ועוסקת בהתקשרויות עם גורמים מחוץ למערכת הביטחון לקבלת שירותים במגוון רחב של נושאים.

בתקופה מארס עד יוני 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקה. בדיקות השלמה נערכו במינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (להלן - מנה"ר), ביחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - היועץ הכלכלי), במפקדת חיל האוויר (להלן - ח"א), במפקדת קצין המודיעין הראשי, במרכז מחשבים ורישום ממוכן של צה"ל (להלן - ממר"ם) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

המחלקה מבצעת התקשרויות עבור הגופים הצה"ליים והאזרחיים של מערכת הביטחון, בין היתר - לקבלת שירותי כוח אדם בתחומים שונים, כולל שירותי ייעוץ וסיוע. שירותי הייעוץ והסיוע ניתנים בתחומים שונים, כגון: סקרים ומחקרים, מדידת תפוקות, ניהול וביקורת חשבונאית וניתוח ופיתוח מערכות תוכנה.

בשנת 1991 ביצעה המחלקה כ-230 התקשרויות בתחום שירותי ייעוץ וסיוע בסכום כולל של כ-27 מיליון ש"ח, במחירי אותה שנה. לפי נתוני אמו"ן, לפחות כ-70% ממספר ההזמנות המהוות כ-90% מההיקף הכספי הינן הזמנות המיועדות לניתוח ולפיתוח מערכות תוכנה. על פי דוח נכון למארס 1992, ההיקף הכספי הכולל של הזמנות המחלקה מתקופות שונות בנושאי ייעוץ וסיוע, שהיו עדיין בביצוע, הגיע לכ-52.6 מיליון ש"ח בכ-270 הזמנות. משרד מבקר המדינה בדק 45 מתיקי ההזמנות, בעיקר הזמנות בעלות היקף כספי גדול.

בהתאם להוראות המשרד, על צה"ל להפנות למחלקה דרישות לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע מגורמים מקצועיים אזרחיים, ואילו על אמו"ן לקבוע את שיטת ההתקשרות המתאימה ולבצעה.

הביקורת התרכזה בהתקשרויות המחלקה על פי דרישות צה"ל, בעיקר בתחום ניתוח ופיתוח מערכות תוכנה, והעלתה ליקויים המתייחסים, בין היתר, לקביעת שיטת ההתקשרות על ידי צה"ל במקום על ידי אמו"ן, לטיפול אמו"ן בנושאים שאמורים היו להיות בטיפול של מנה"ר, לאפיון לקוי של דרישות צה"ל, להתקשרויות להעסקת כוח אדם מעבר לשיא כוח האדם שנקבע לצה"ל ועוד. להלן ממצאי הביקורת:

קביעת אמו"ן או מנה"ר כגוף רוכש

התקשרויות המשרד עם גורמים אזרחיים חיצוניים עבור צה"ל בנושאי ניתוח ופיתוח מערכות תוכנה מבוצעות בפועל הן על ידי אמו"ן והן על ידי מערכת מחשבים של חטיבת אוויר במנה"ר. גופי צה"ל מנתבים את דרישותיהם לאמו"ן או למנה"ר, בהתאם לשיקולים הבאים: בדרך כלל יופנו לאמו"ן דרישות לעבודות, שצה"ל לא הגדיר במדויק את הנדרש בהן, ולכן הן אינן כוללות אופיון מפורט, דבר שבדרך כלל אינו מאפשר קיום תחרות ומחייב התקשרות בשיטת "זמן וחומרים"¹; למנה"ר יופנו הדרישות האחרות בנושאים אלו וכן כל הדרישות הכוללות גם רכש חומרה. חלוקה זו נוחה לצה"ל, כיוון שהתקשרות באמצעות אמו"ן מאפשרת לפטור אותו מהחובה להגדיר את דרישותיו ולהמציא אופיון מפורט, בשעה שמנה"ר, ככלל, עומד על כך שהגוף הדורש יעמוד בחובתו זו.

משרד מבקר המדינה העלה, שניתוב דרישות צה"ל לביצוע עבודות הניתוח והפיתוח של מערכות תוכנה לאמו"ן, ככלל, הינו מנוגד להוראות המשרד, הקובעות שלאמו"ן יופנו דרישות להתקשרויות רק עבור עבודות ייעוץ או סיוע לניתוח ולפיתוח מערכות תוכנה ולא לביצוע העבודות עצמן. אמו"ן מצדו לא סירב לטפל בדרישות אלו. מבקר המדינה העירה, שאמו"ן חרג מסמכותו, אשר הוקנתה לו מכוח הוראות המשרד, ועל כן על מערכת הביטחון להקפיד על כך, שאמו"ן יטפל רק בהתקשרויות המותרות לו על פי ההוראות.

תעריפים לתשלום עבור העסקת יועצים

התשלום עבור העסקת כוח אדם לייעוץ ולסיוע מתבצע במשרד הביטחון על פי שני תעריפים: תעריף ליועצים ותעריף לבתי תוכנה. התעריפים נקבעים על ידי ועדת תעריפים עליונה במשרד בראשות היועץ הכלכלי. באחריות הוועדה לגבש מדיניות לאישור התעריפים, ליוזם מחקרים ונהלים הנוגעים לתעריפים, לבחון את התעריפים ולאשרם. הוראות המשרד אינן קושרות את תעריפי המשרד לתעריפים עבור אותם שירותים שקבע משרד האוצר עבור משרדי הממשלה.

הביקורת הצביעה על שני ליקויים בתחום זה:

1. תעריף המשרד לבתי תוכנה נכון ליוני 1992 היה גבוה בכ-35% עד 61% מתעריף היועצים, אף על פי שרמת ההשכלה שדרש המשרד על פי תעריף בתי תוכנה היתה נמוכה מזו שנדרשה מהיועצים.
2. תעריף המשרד לבתי תוכנה היה גבוה בממוצע בכ-45% (במקרה אחד 92%) מהתעריף שקבע משרד האוצר להעסקת אנשי תוכנה על ידי משרדי ממשלה. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, שבנוסף לכך שתעריפי משרד הביטחון גבוהים בשיעור ניכר מאלה המשולמים על ידי משרד האוצר, מדובר לעתים אף באותן חברות המועסקות הן על ידי משרד הביטחון והן על ידי משרד האוצר. בספטמבר 1992 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי ברבעון האחרון (יולי - ספטמבר 1992) הופחתו התעריפים בכ-10%.

¹ שיטה המתבססת על החזר עלות של שעות העבודה והחומרים שהשקיע מבצע העבודה בהתאם לתעריפים שקבע המשרד. בהתאם להוראות המשרד, יש להשתמש בשיטת התקשרות זו רק כאשר אין אפשרות להתקשרות בשיטה אחרת, כגון התקשרות במחיר קבוע, שהיא עדיפה.

מבקר המדינה העירה, שלא נמצא בסיס מוצדק לשוני שבין התעריפים שקבע המשרד לבין אלו שנקבעו על ידי משרד האוצר.

מסירת עבודות לייעוץ ולסיוע

1. הוראות המשרד בנוגע למסירת עבודות לייעוץ ולסיוע, לרבות בנושאי תוכנה, מחייבות את הגוף הדורש לתאר את פרטי הדרישה ולכלול בה הסבר על מהות העבודה הנדרשת לפרטיה, לרבות היקפה המשוער והתפוקות הצפויות ממנה.

התברר שהתיאור המופיע בדרישות שגופי צה"ל, למעט ממר"ם, מעבירים לאמו"ן, הינו על פי רוב כללי ביותר. עוד התברר, שאמו"ן אינו דורש מגופים אלו להגיש את דרישותיהם בפירוט הנדרש בהוראות המשרד.

2. בהתאם להוראות המשרד, דרישות צה"ל לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע טעונות אישור של ועדה מנחה (להלן - הוועדה). בראש הוועדה עומד ראש חטיבת נכסים ושירותים באמו"ן. בוועדה חברים: ראש המערכה להרכשת שירותים באמו"ן, כלכלן אגף אמו"ן, כלכלן מינהל פיתוח אמצעי לחימה ותשתית ייצור (מפא"ת), נציג אגף הכספים של המשרד (אכ"ס) ונציג הגוף הדורש בצה"ל. ההוראות קובעות, כי על הוועדה לבחון אם פרטי הדרישה עונים, מבחינת שלמות המידע, על הנדרש; לקבוע את רשימת החברות, שיוזמנו להגיש הצעות לביצוע העבודה; לקבוע את שיטת ההתקשרות; לקבוע את אמות המידה לבחינת הצעות החברות; ולבחור בגורם חוץ שיבצע את העבודה. התברר שבכל הדרישות של צה"ל, שהועברו לאמו"ן להתקשרות בנושאי תוכנה ושנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, ביקשו הגופים הדורשים להתקשר עם היועץ או עם החברה שבהם בחרו; נוסף לכך הם ציינו גם את שיטת ההתקשרות, שהינה בדרך כלל "זמן וחומרים". הוראות המשרד קובעות, שהתקשרות בשיטה זו אינה יעילה ואינה רצויה. השאיפה היא להתקשרות במחיר קבוע. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלפחות בחלק מהדרישות שנבדק ניתן היה לקבוע שיטת התקשרות השונה מ"זמן וחומרים", שצוינה על ידי הגוף הדורש.

3. הנימוקים שהציגו הגופים הדורשים בפנייתם לאמו"ן לאישור בחירתם היו מומחיות היועצים בתחום מסוים, או למען המשך של התקשרות קיימת עמם. הוועדה אישרה את הבקשות ללא התנגדות ובלא שהפעילה שיקול דעת משלה, לעומת קביעות צה"ל. הוועדה פעלה כך הן כאשר הגוף הדורש לא כלל את כל הפרטים על העבודה הנדרשת והן כאשר הוא כלל תיאור מפורט של דרישתו.

להלן דוגמאות לתהליך זה:

(א) **הזמנה לפיתוח תוכנה ועבודת ארגון ושיטות:** בפברואר ובדצמבר 1991 מסר אמו"ן לחברה מסוימת (להלן - החברה) שתי הזמנות עבור ח"א לפיתוח תוכנה ולעבודת ארגון ושיטות (או"ש) בסכום כולל של כ-518,000 ש"ח, לתשלום בשיטת "זמן וחומרים". דרישת ח"א נומקה בכך, שהחברה השתתפה בעבר בפרויקט זה במסגרת ההתקשרות באמצעות מנה"ר.

הביקורת העלתה את הליקויים הבאים בהתקשרות זו:

(1) הוועדה לא ביררה במנה"ר את הנסיבות ואת התנאים שבהם שותפה החברה בעבר בפרויקט, ולא נראה מתיקי המחלקה שאכן הכרחי היה להימנע מתחרות ולהעדיף התקשרות בשיטה שנקבעה.

(2) תיאור העבודה הנדרשת, כפי שהגיש ח"א לקראת הוצאת ההזמנה הראשונה היה כללי. הוא לא פירט את המשימות הנדרשות מהחברה, את היקף העבודה של כל משימה, את אבני הדרך להשלמת המשימות ואת ההיקף הכולל של הפרויקט. לקראת הוצאת ההזמנה השנייה, התבסס ח"א על התיאור שבהזמנה הראשונה, ולא הגיש את תכולת העבודה הנוספת הנדרשת, ואף לא פירט את מידת הביצוע של העבודה בהזמנה הקודמת לעומת המתוכנן.

אמו"ן לא דרש מהחיל להשלים מידע

זה. בכך הוא לא ביצע את המוטל עליו בהתאם להוראות, ואיפשר לעסקות רחבות היקף להתבצע בהתקשרות בלתי נאותה ובלא בקרה ופיקוח מצדו.

(3) ההיקף הרחב של העבודה והעובדה שלמעשה נעשה פיתוח ממשי של מערכת תוכנה מעידים שאין מדובר בעבודת ייעוץ או סיוע בלבד, ועל כן לא היה מקום מלכתחילה שההתקשרות תועבר ממה"ר לאמו"ן.

(ב) **הזמנות לפרויקט בח"א:** הפרויקט הוא רחב היקף, ובמסגרתו מפותחת ומתוחזקת מערכת תוכנה בנושאים לוגיסטיים בח"א. החברה אשר מבצעת את הפרויקט בשילוב כוח אדם צבאי, נבחרה ב-1983 בתחרות שניהל מנה"ר. שיטת ההתקשרות עמה נקבעה ל"זמן וחומרים". עד 1991 טיפל מנה"ר בהתקשרות זו. באפריל 1991 ביקש מנה"ר מהיחידה להנדסה כללית בתעש (להלן - הנכ"ל) לבדוק את האפשרות לנהל תחרות לקביעת החברה שתבצע את המשך העבודה, ושההתקשרות תהיה במחיר קבוע.

מסקנות הנכ"ל מיוני 1991 היו, בין השאר, שניתן לבצע חלק מהפרויקט במחיר קבוע, ובנוגע לשני נושאים מחלק זה של הפרויקט אף ניתן לנהל תחרות למסירת ההזמנה.

עד לפרסום מסקנות הנכ"ל סירב מנה"ר לטפל בהמשך ההתקשרות. לכן העביר ח"א את דרישתו להמשך ביצוע העבודה לאמו"ן, בלא שדיווח לאמו"ן על הבדיקה שהתבצעה באותה עת על ידי הנכ"ל. גם לאחר פרסום מסקנות הנכ"ל, שהיו מקובלות על ח"א, הוא לא הביא לידיעת אמו"ן והוועדה המנחה. ח"א העדיף להשאיר את ההתקשרות במתכונתה הקודמת באמו"ן, כיוון שלדבריו שיטת ההתקשרות הנקוטה - "זמן וחומרים" - נראתה לו המתאימה ביותר לניצול יעיל של תקציב הפרויקט. אמו"ן מצדו טיפל בהתקשרות כבדרישה חדשה, בלא שידע על קיום בדיקת הנכ"ל אף על פי שהמידע היה מצוי בתיק הרכש של מנה"ר שנמסר לו; וממילא אף לא העביר מידע זה לוועדה המנחה ולא יכול היה לפעול למימוש מסקנות הנכ"ל. הוועדה המנחה הסתפקה במידע שקיבלה, ולמעשה לא היתה לה תרומה עניינית בקבלת ההחלטה למסירת ההזמנה ותנאיה, כפי שמתחייב מהוראות המשרד.

לדעת מבקר המדינה, העברת האחריות לטיפול בהמשך ההתקשרות ממנה"ר לאמו"ן על ידי ח"א לא היתה מוצדקת, כיוון שאין מדובר במתן ייעוץ ואף לא בסיוע זמני או מוגבל לפרויקט, אלא בעבודות פיתוח מתמשכות. על אמו"ן היה לסרב לטפל בהתקשרות זו, משום שאינה בסמכותו. העברת הטיפול בהתקשרות לאמו"ן מנעה את הבקרה של המשרד על אופן התקדמות הפרויקט ועלויותיו, שכן הידע המקצועי על מהות הפרויקט, היקפו ופרטיו מצוי היה במנה"ר.

באוקטובר 1992 הודיע אמו"ן למשרד מבקר המדינה, שלקראת חידוש המשך ההתקשרות, בינואר 1993, יתייחס למסקנות הנכ"ל.

לדעת מבקר המדינה, על אמו"ן ועל הוועדה המנחה להקפיד על כך, שהם יטפלו רק בדרישות לשירותי ייעוץ וסיוע בנושא ניתוח ופיתוח מערכות תוכנה ולא בביצוע העבודות עצמן. עליהם לוודא, שדרישות צה"ל יוגשו כנדרש בהוראות ובאופן שיאפשר פנייה לספקים לקבלת הצעות וקיום תחרות לבחירת הספק, או לחלופין קיום תהליך לאישור ספק יחיד, ובאופן שתאפשר בקרה על התקדמות הפרויקט ועל תשומותיו.

הסדר בין אמו"ן לח"א לקבלת שירותי

ייעוץ וסיוע בנושא תוכנה

על פי הסדר בעל פה, שנקבע בין מחלקת מערכות בח"א לבין אמו"ן בנוגע לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע בנושא תוכנה, מעבירה מחלקת מערכות לאמו"ן את שמות היועצים שעמם בדעתה להתקשר, בצרוף אופיון של המומחיות הנדרשת מהיועצים. בחירת המועמדים מתבססת לעתים על היכרות קודמת מתקופת שירותם בח"א.

משרד מבקר המדינה העיר, שהסדר זה הינו לקוי, כיוון שהוא משתית, ככלל, את ביצוע הדרישות של ח"א על בסיס של התקשרות לשכירת כוח אדם, במקום על בסיס הגדרה של ביצוע עבודת הייעוץ הנדרשת. אפיון כוח האדם המבוקש הוא אמנם מידע נחוץ וחשוב בבחירת המבצעים, אולם אין הוא יכול לבוא במקום אפיון של העבודה הנדרשת, שעל החיל להמציא, כבסיס למסירת ההזמנה לסיוע או לייעוץ בדרך של תחרות.

תפקוד אמו"ן והוועדה המנחה

הביקורת העלתה, כי אמו"ן והוועדה המנחה מתקשים להתמודד עם דרישות הגוף הדורש בדבר מבצע העבודה, שיטת ההתקשרות ותנאיה. קושי זה נובע, בין היתר, מהעובדה שבין חברי הוועדה המנחה ובמחלקה להרכשת שירותי פרט של אמו"ן אין אנשי מקצוע בתחום מערכות תוכנה, שבאפשרותם לבחון את דרישות צה"ל מחד והצעות של החברות מאידך, בהיבט מקצועי ומתוך ידע וניסיון קודם. למעשה אמו"ן והוועדה המנחה משמשים כמוציאים לפועל של דרישות צה"ל כלשונן, ואינם ממלאים את תפקידם, כפי שהוגדר בהוראות המשרד, כגורמים המבקרים וכמקבלי ההחלטה בנוגע להתקשרויות ולאופן ביצוען.

העסקת יועצים לתקופות ממושכות

במרבית המקרים שנבדקו, ההתקשרויות של אמו"ן בנושאי תוכנה התייחסו בפועל לשכירת כוח אדם, שהועסק בצה"ל ברציפות במשך תקופה ארוכה, מעבר למסגרת שיא כוח האדם שנקבע.

על פי הנחיית סגן הרמטכ"ל, ערך אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) עבודה בנושא מתכונת להעסקת יועצים. במסמך שפורסם ביוני 1991 צוין, שמבחינה תקציבית עלות העסקת היועצים שווה בערכה לעלות העסקתם של כ-800 אנשי קבע בשנה. במסמך נקבע, שתהליך קבלת ההחלטות בתחום זה מנוהל ללא בקרה וללא ראיית התמונה והמסגרת הכוללת, דבר שמביא לעתים להגדלת כמות המשאב האנושי, שבתנאים אחרים ולנוכח המגבלות התקציביות לא היו מועסקים כלל. אג"ת המליץ לקבוע שיא תקציבי לכלל צה"ל, שיגביל את ההיקף של עסקות אלו. מסמך אג"ת הוגש למנכ"ל המשרד; ובנובמבר 1991 סיכם מנכ"ל המשרד, בין השאר, שבאחריות סמנכ"ל לארגון ולמינהל להגדיר מחדש את תחום העבודות להתקשרויות עם יועצים, בהגדרה צרה יותר. משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב בעניין זה.

מבקר המדינה העירה, כי שיטת התשלום בהתקשרויות, שבהן הועסקו יועצים לתקופות ממושכות, כשהתשלום נעשה לפי שעות עבודה בפועל, בלי תחימה ברורה של הנושאים שהם אמורים לעסוק בהם, אינה הולמת ואין בה כדי להבטיח בקרה ופיקוח נאותים, שיביאו לחסכון וליעילות בהשגת התמורה כנגד התשלום.

נוהל ממר"ם לרכישת שירותי כוח אדם באמצעות אמו"ן

נוהל ממר"ם קובע את אופן הרכישה של שירותי כוח אדם מגורמי חוץ לפיתוח תוכנה. הנוהל חל הן על ממר"ם והן על היחידות שעבורן הוא משמש גוף משביר שירותי מחשב וציוד ייעודי למחשבים. על פי הנוהל האמור, על ממר"ם או היחידה לפנות למספר יצרני תוכנה לקבלת הצעותיהם, ולבחון ולשקלל את ההצעות על סמך אמות מידה שקבעו. ממצאי הביקורת העלו, שממר"ם מביא לידיעת אמו"ן והוועדה המנחה את תוצאות הפנייה לחברות תוך כדי ציון יצרן התוכנה המבוקש ואופן ההתקשרות עמו. הוועדה המנחה דנה בבקשה, וכאמור מאשרת אותה ללא התנגדות.

מבקר המדינה העירה, שהנוהל נוגד את הוראות המשרד הקובעות שהאחריות לתהליך זה היא על אמו"ן ועל הוועדה המנחה. ההוראות אוסרות קיום מגע ישיר בין צה"ל לבין ספקים לקבלת מידע טכני הדרוש לאפיון דרישה, בלא תיאום מוקדם ואישור מראש של הגוף הרוכש במשרד; ההוראות

אוסרות לחלוטין פנייה של צה"ל, כגוף דורש, לספקים בנושאים כלכליים. לפיכך עמד משרד מבקר המדינה על כך שמממ"ם יתאים את הנוהל להוראות המשרד. באוקטובר 1992 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נוהל זה תוקן.

ביצוע עבודות אחזקה ביחידת נ"מ (נגד מטוסים)

ב-1989 פנה מנה"ר לשלוש חברות בבקשה לקבל הצעות מחיר לאחזקת תותחי נ"מ בח"א ובחר בהצעה הזולה ביותר. עד יולי 1991 טיפל מנה"ר בהתקשרות זו. ביולי 1991 העביר מנה"ר את המשך הטיפול בהתקשרות לטיפולו של אמר"ן, בנימוק שמדובר למעשה בהתקשרות לשכירת כוח אדם לביצוע העבודה, ועל כן הנושא הינו בתחום טיפולו של אמר"ן.

משרד מבקר המדינה העיר, שעל פי הוראות המשרד, התקשרויות לקבלת שירותי אחזקה אינן בבחינת שירותי סיוע או ייעוץ, ועל כן אינן כלולות בהגדרת התחומים שבטיפול המחלקה להרכשת שירותי פרט באמר"ן. לפיכך, היה על מנה"ר להמשיך ולטפל בהתקשרות זו ולבצע במתכונת הנכונה, ועל אמר"ן היה להימנע מליטול על עצמו את הטיפול בה.



נוכח אי הוודאות בעת תהליך פיתוח מערכת חדשה, והאפשרות להחטיא את המטרה או להאריך את תקופת הפיתוח, יש חשיבות לאפיון הדרישות בצורה מדויקת ככל האפשר, כך שיכלול גם אבני דרך לתשלום על פי השגת משימות. ניתוח ראשוני בסיסי למערכת תוכנה, אשר יכלול את הגדרת מסגרת הדרישות ואת פירוט היעדים והמשימות, ואשר לא ניתן להגדירו באופן מדויק, יכול שיבוצע במסגרת התקשרות לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע אזוריים, אם קיים קושי לבצע על ידי היחידה עצמה. עם זאת דרוש, שעיצוב ופיתוח המערכת עצמה יבוצעו בתהליך ההרכשה הנהוג במשרד, כלומר: הגשת אופיון מדויק על ידי הגוף הדורש, בקשה לקבלת הצעות מספקים, קיום תחרות על בחירת הספק, המושתתת על אמות מידה טכניות וכלכליות, או אישור תהליך להתקשרות עם ספק יחיד במקרה שהדבר בלתי נמנע. צעדים אלה מחייבים את הגוף הדורש להגדיר ולתחום דרישותיו במסגרת הצרכים והאילוצים הקיימים, וכך יאפשרו פיתוח מערכת באיכות ובמועד המתוכננים, ובתנאים המיטיבים למשרד.

בתחום של ניתוח ופיתוח מערכות תוכנה בוצעו עבודות רחבות היקף ומתמשכות, שלא ניתן להגדירן ולהכלילן בתחום של עבודות ייעוץ וסיוע גרידא; הן נמסרו על ידי אמר"ן בשיטה של "זמן וחומרים", שעל פי הוראות המשרד אינה מומלצת ואינה מתאימה לעבודות מסוג זה. העסקת כוח אדם באופן שוטף, כשהוא נשכר למתן שירותי ייעוץ וסיוע, מונעת את האפשרות לשמור על מסגרת שיא כוח האדם שמותר לצה"ל להעסיק. על צה"ל ועל משרד הביטחון להדק את הפיקוח והבקרה בתחום זה, כדי למנוע פריצת המסגרת שנקבעה.

באמר"ן ובוועדה המנחה אין אנשי מקצוע שהתמחו בתחום המחשוב ומערכות תוכנה ובהרכשתם. כתוצאה מכך הם אימצו למעשה את דרישות הגוף הדורש בצה"ל כלשונן, ולא היתה בפעילותם תרומה מהותית בבחירת הספקים, בקביעת תנאי ההתקשרות עמם ובבקרה על ביצוע ההתקשרויות. כיוון שבמנה"ר קיימת מערכה ייעודית העוסקת ברכש מערכות מחשוב ותוכנה, ראוי שהמשרד ישקול את ההצדקה בכפילות הקיימת בטיפול ברכש זה, וזאת מתוך מגמה שההתקשרויות יבוצעו ביעילות ובמקצועיות תוך כדי ניצול יתרון הגודל, הניסיון והידע שנצבר ביחידות המשרד המתאימות.

לא נמצא בסיס מוצדק לשוני שבין תעריפי המשרד להעסקת כוח אדם לייעוץ ולסיוע לבין אלו שנקבעו על ידי משרד האוצר.

על ממר"ם לוודא שהנוהל, שבו הוא קובע את אופן רכישת שירותי כוח האדם באמצעות אמו"ן, לא יהיה מנוגד להוראות המשרד בדבר הגורם האחראי לתהליך קבלת הצעות מהספקים ולבחינתן.

בעקבות ממצאי הביקורת קבע סמנכ"ל לארגון ומינהל, כי על המשרד להבהיר מחדש את האחריות לטיפול בהרכשת מוצרי תוכנה. על פי קביעתו, הרכשת כל מוצרי התוכנה, הן אלו שבהן נדרש פיתוח והן האחרים הנרכשים כ"מוצרי מדף", ייעשו באמצעות מערכת מחשבים במנה"ר, ללא תלות בשיטת ההתקשרות. התקשרויות, שבהן הגוף הדורש מפתח באחריותו מערכת תוכנה, אך נזקק למומחיות שאינה קיימת ברשותו או לסיוע מוגבל בזמן, תהיינה באחריות אמו"ן. התקשרויות אלו, כך הודגש, יהיו מוגבלות בהיקפן ובמשכן, ואף שבדרך כלל יהיו בשיטה של "זמן וחומרים", אין מניעה לבצען בכל שיטה אחרת. הסמנכ"ל לארגון ומינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, שעד סוף שנת 1992 יעודכנו הוראות המשרד הנוגעות לעניין זה. אמו"ן ומנה"ר התבקשו לפעול על פי הנחיות אלו עוד בטרם יעודכנו ההוראות.

הליך לקראת החתימה על הסכם המענק

הצבאי האמריקני לשנת 1989

ריכוז ממצאים

הסיוע השנתי שמעניק הממשל האמריקני למדינת ישראל עבור רכש צבאי מסתכם בשנים האחרונות ב-1.8 מיליארד דולר. הסכם בעניין זה נחתם מחדש מדי שנה. הסכם הסיוע לשנת התקציב האמריקנית 1989 כלל שינויים, ולפיהם נטלה על עצמה מדינת ישראל התחייבויות מרחיקות לכת.

נמצא, שלפני החתימה על ההסכם מטעם המדינה לאותה שנה, לא התייחס גורם ממלכתי כלשהו לתוכנו של ההסכם, וההתחייבויות שנכללו בו התגלו מאוחר יותר למשרד הביטחון, באקראי.



במסגרת הסיוע השנתי, שמעניק הממשל האמריקני למדינת ישראל, מוקצב סכום של 1.8 מיליארד דולר עבור רכש צבאי (להלן - המענק הצבאי).

כספי המענק עומדים לרשות המדינה מדי שנה לאחר שנחתם הסכם בין מדינת ישראל לבין ממשלת ארה"ב. ההסכם נחתם מחדש לקראת שנת התקציב האמריקנית.

על הסכמי המענק הצבאי אמורים לחתום מטעם הממשל האמריקני נציג ה- Defense Security Assistance Agency (להלן - ה-DSAA), ומטעם מדינת ישראל - אחד מבעלי ההרשאה מטעם שר האוצר, לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההליך לקראת החתימה על הסכם המענק הצבאי לשנת התקציב האמריקנית 1989. ביקורת זו נערכה נוכח העובדה, שבהסכם זה נכללו לראשונה סעיפים המאפשרים לממשלת ארצות הברית, בין היתר, לראיין אזרחים ישראלים (ראה בהמשך). הביקורת נערכה ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון