

פרק רביעי

מערכת הביטחון

משרד הביטחון

פעולות ביקורת

נבדקה הבקרה הממוחשבת אחר קבלת התמורה בגין תשלומים של משרד הביטחון לספקים בארץ ובחו"ל. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון: במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר), במרכז לעיבוד נתונים ובמשלחת הרכש בניו יורק.

במשרד הביטחון ובצה"ל נבדק נושא מימוש אחריות ספקים לציוד עבור צה"ל, תוך כדי התייחסות, בין היתר, לקיומן של הוראות ונהלים הנוגעים לנושא ולשיתוף הפעולה שבין המשרד לבין צה"ל למימוש אחריות זו.

נערכה ביקורת על פעילותו של משרד הביטחון להבטחת זכויותיו בידע מוחשי הקיים במפעלים בארץ ובחו"ל, ושאמור להיות בבעלותו; כמו כן נבדקו ההליכים להבטחת זכויות המשרד בידע שנוצר בצה"ל.

נבדקו הפעולות של שלוחת מנה"ר במרכז ציוד לחימה וחלפים שבצה"ל (מצל"ח).

במשרד הביטחון, במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד האוצר נבדק נושא פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים.

במינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) ובמנה"ר, נבדק תהליך ההצטיידות בכוונת אופטית לרובי סער מסוג "גליל" ו-M-16.

בחטיבת רכב, מכונות ואחזקה שבמנה"ר ובצה"ל נבדקו התקשרויות עם חברה מסוימת לרכש ולהרכבה של כלי רכב.

באגף השיקום של משרד הביטחון נבדקה היחידה להנצחת החייל.

בשנת 1995 הוחל בבדיקה של סוגיית גיל הפרישה משירות הקבע בתפקידים השונים ובבדיקת העסקתם של אזרחים בצה"ל. הביקורת נערכה בצה"ל ובמשרד הביטחון; בדיקה משלימה נערכה במשרד האוצר ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. צה"ל הודיע שאף הוא בודק נושאים אלה.

בקרה אחר קבלת התמורה בגין התשלומים

של משרד הביטחון

ריכוז ממצאים

משרד הביטחון (להלן - המשרד) מנהל את הבקרה אחר קבלת התמורה בגין התשלומים שהוא מבצע לספקים בארץ ובחו"ל, באמצעות מחשב של המרכז לעיבוד נתונים. המרכז מקבל את הנתונים מהאגפים במשרד, ממשלחות הרכש בחו"ל, ומיחידות האפסנאות ועיבוד הנתונים שבצה"ל. סיום תהליך רכישת הטובין מתבצע עם קליטת שובר קבלה ברישומי המלאי של הגופים הדורשים בצה"ל, המאשר שהפריט שהוזמן ושולם עבורו אכן התקבל. בתהליך נמצאו ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

מאגרי המידע שבמחשב המשרד על קבלת התמורה בגין תשלומים של המשרד עבור הזמנות טובין, מצביעים על פערים מהותיים בין כמויות הטובין ששולם בגין, לבין הכמויות שדווח כי סופקו בפועל.

הגופים הדורשים בצה"ל אינם מקפידים על העברת שוברי קבלה בגין ציוד שסופק מספקים אזרחיים, זאת בניגוד להוראות המשרד ולהוראות צה"ל.

במאגר הנתונים של משלחת הרכש של המשרד בניו-יורק (להלן - מש"ן) רשומים פריטים בשווי כספי של כמיליארד ורבע דולר, שנרכשו מצבא ארה"ב בעשור האחרון, ושהתמורה בעדם שולמה, בשעה שהגופים הדורשים בארץ לא העבירו בגינם שוברי קבלה למש"ן, כנדרש. המערכות הממוחשבות במש"ן לא היו מותאמות למעקב בנושא.

מינהל ההרכשה והייצור של המשרד ומש"ן מודעים זמן רב לתופעה, שבמערכת הממוחשבת רשומים פריטים בערך כספי של מיליוני דולרים שנרכשו מספקים אזרחיים, אשר על פי נתוני המחשב, התשלום עבורם בוצע והגופים הדורשים בצה"ל טרם דיווחו על קבלתם; למרות זאת נושא זה לא בא על פתרונו.

נמצאו ליקויים בבקרה על התשלומים שמש"ן מבצעת.



על פי הוראות משרד הביטחון, התשלום עבור רכש הטובין בארץ ובחו"ל מתבצע על סמך תעודת משלוח מטעם הספק, שנחתמה על ידי היחידה המקבלת. ביצוע הבקרה על רכש הטובין מוטל על צה"ל, הנושא באחריות לאישור ולדיווח על קבלת הטובין שהוזמנו. אחריות זו נקבעה הן בהוראות המשרד והן בהוראות הפיקוד העליון של צה"ל.

על פי הוראות המשרד, מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), בהיותו הגוף הרוכש בארץ, נושא באחריות הכוללת לבקרה ולהבטחת סיום הפעילות ההרכשית בדרישות ובהזמנות להצטיידות עבור צה"ל. משלחת הרכש של המשרד בניו יורק (מש"ן) נושאת החל משנת 1993 באחריות זו בנוגע להזמנות שהיא מוציאה והמתבצעות בחו"ל. שני הגופים האמורים מקיימים

את הבקרה באמצעות מערכת הרכשה ממוחשבת, המאפשרת בקרה על כל תהליך סגירת ההזמנות.

בחודשים ספטמבר 1994 עד ספטמבר 1995 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על הבקרה הממוחשבת אחר קבלת התמורה בגין תשלומים של המשרד לספקים בארץ ובחו"ל¹. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: במנה"ר, במש"ן ובמרכז לעיבוד נתונים (להלן - מל"ן); בצה"ל: בחיל האוויר (להלן - ח"א), בחיל הים (להלן - חה"י), ובאגף האפסנאות שבמטה הכללי² (להלן - אג"א). בדיקת השלמה נערכה באגף ארגון, בקרה ומידע של המשרד (להלן - אגף אב"ם).

הפיקוח על קבלת הטובין

כאמור, על פי הוראות המשרד, על יחידות צה"ל להנפיק שובר קבלה בעת קבלת הטובין, המהווה אישור שפריטי הטובין שהתקבלו עומדים בכל דרישות ההזמנה, ושהם נרשמו ברישומי המלאי של הגוף הדורש. על הגוף הדורש בצה"ל להעביר את שוברי הקבלה למשרד בתוך 30 יום ממועד קבלת הטובין ברכישות המבוצעות בארץ, ובתוך 90 יום ברכישות המבוצעות בחו"ל. העברת הנתונים של שוברי הקבלה מהגופים הדורשים בצה"ל למל"ן אמורה להתבצע באמצעות המערכות הממוחשבות המחוברות למחשב המשרד.

מנה"ר ומל"ן הפיקו במאי 1995, לבקשת צוות הביקורת, דוחות מחשב על פריטים שנרכשו בשנים 1991 - 1995 שהמשרד שילם עבורם על סמך תעודות משלוח, אך הגופים הדורשים לא דיווחו על קבלתם באמצעות שוברי קבלה. בדוחות אלה היו רשומים כ-1,900 פריטים, בשווי כספי כולל של כ-81 מיליון ש"ח, שנרכשו בארץ, ועוד כ-7,600 פריטים, בשווי כספי כולל של כ-220 מיליון דולר, שנרכשו בחו"ל בעסקות אזרחיות. כ-1,750 מהפריטים, בשווי כספי כולל של כ-20 מיליון דולר, נרכשו בשנת 1995 (בנושא עסקות במסלול הצבאי ראה בהמשך). אמנם בהשוואה למכלול פעילות ההרכשה באותן השנים מדובר בפחות מאחוז, אך הסכומים הינם גבוהים לכשעצמם, והם מצביעים על כך שצה"ל אינו פועל ליישום ההוראות כדרוש.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי במנה"ר מודעים זמן רב לתופעה, שבמערכת הממוחשבת מצויים פריטים בערך כספי של מיליוני ש"ח, שלפי נתוני המחשב התשלום עבורם בוצע, אך טרם הוזן במחשב שהתקבלו. פניות של מנה"ר לצה"ל בנידון לא הועילו. בעקבות הביקורת פנה ראש מנה"ר במאי 1995, בין היתר, לראש להק ציוד שבח"א, לראש חטיבת תכנון באג"א ולראש מספן ציוד בחה"י, והעמיד אותם על חומרת הבעיה. מש"ן מצדה, לא נקטה כל פעילות כדי לברר מהן הסיבות לקיומם של פערים בין הכמויות שעבורן שולם לבין אלה שדווח כי התקבלו.

בתשובתה מדצמבר 1995 לממצאי הביקורת הודיעה מש"ן, כי אף על פי שהאחריות הכוללת להבטיח את סגירת ההזמנות מוטלת עליה, אין בידה הנתונים שיאפשרו לה לממש אחריות זו. בפברואר 1996 הודיע אגף אב"ם, כי בעקבות הביקורת, החל מל"ן בהיערכות לעדכון מאגרי המידע של מש"ן, שיספקו לה את הנתונים הדורשים בנוגע לשוברי קבלה המתקבלים מהגופים הדורשים בצה"ל.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר בדצמבר 1995, כי נכון לנובמבר 1995 קיימים רק כ-300 פריטים, בערך כספי של כ-12 מיליון ש"ח, שהמשרד שילם עבור רכישתם בארץ בלא

¹ ביקורת זו מהווה המשך והשלמה לביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1991 באותו נושא (ראה דוח שנתי 42, עמ' 943).

² בעניין שינוי שם האגף, ראה הערת שוליים בעמ' 843.

שדווח על קבלתם. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במל"ן התברר, שמנה"ר צמצם את הפער שלא על סמך דיווח שוברי קבלה מהגופים הדורשים; מנה"ר פעל בהתאם לסמכותו בהוראות, המאפשרת לו לסגור את ההזמנות, כאשר הגופים הדורשים בצה"ל לא העבירו בגינן שוברי קבלה, אף שעברו 120 יום ממועד התשלום האחרון שבוצע בהזמנה, ולאחר שלוש התראות מצד מנה"ר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי השימוש בסגירה זו הינו צעד מינהלתי בלבד, ואין בו כדי לתת מענה לשאלה אם הציוד שעבורו שולם אכן התקבל.

ליקויים בבקרה על קליטת הטובין בגופים הדורשים

על פי הוראות המשרד והוראות הפיקוד העליון של צה"ל, הגוף הדורש בצה"ל נושא באחריות למתן הדיווח על קבלת טובין, עבודה או שירות, שעבורם שולם במסגרת ההזמנה של המשרד; זאת באמצעות העברתם של שוברי קבלה הממוחשבים אל המשרד.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה בחה"י, בח"א ובאג"א בנוגע לפריטים אשר התמורה בגינם שולמה, ואשר טרם דווח כי התקבלו בצה"ל. להלן הממצאים שעלו בבדיקה:

1. באג"א ובחה"י אין גוף אשר ירכז הטיפול בדוחות התקופתיים שהמשרד מעביר להם, בדבר הפריטים שעבורם שולם אך עדיין לא התקבלו בגינם שוברי קבלה.

ככלל, ח"א לא פנה למש"ן כשהתגלה פער בין הכמות המסופקת לבין זו שהוזמנה. במקרים המועטים שבהם פנה למש"ן, הדבר נעשה באיחור רב, לעתים של שנים.

2. במקרים שבהם הפער בין הערך הכספי של הפריטים שסופקו לבין זה ששולם עבורם נמוך מ-100 דולר, סוגרים חה"י ואג"א את ההזמנות ללא שוברי קבלה. משרד מבקר המדינה העיר, כי פעולה זו נוגדת את הוראות המשרד; יתר על כן, פעילות זו אינה מעדכנת את מאגרי המידע של המשרד, ובשעה שהגופים בצה"ל מפסיקים את הטיפול בפריטים אלה, הפריטים ממשיכים להופיע בדוחות המשרד, ככאלו שבגינם יש לקבל שוברי קבלה.

בניגוד להוראת המשרד, סגר ח"א תיקי רכש, אשר התמורה המלאה בגינם שולמה, אף שהחיל לא קיבל את הכמות המלאה. פעולות אלה נעשו על פי הנחיית מפקדת פריטי אוויר בחיל, במקרים שבהם ערך הפריטים החסרים לא עלה על 150 דולר בהזמנות מש"ן או 150 ש"ח בהזמנות בארץ. בביקורת עלה עוד, כי ח"א סגר הזמנות אשר כללו פריטים ששווים הכספי גבוה אף מ-1,000 דולר. פעולות אלה התבצעו במחשב ח"א בלבד, בלי לעדכן את מאגרי המידע של המשרד. בעקבות הביקורת הפסיק ח"א נוהג זה החל מינואר 1995.

3. נמצאו הזמנות שלא נסגרו במחשב המשרד, בשל הסיבות הבאות:

(א) הבקרה על ההזמנות לשירות או לאחזקה הינה נפרדת מהבקרה על הזמנות הטובין. במאגר הזמנות הטובין של הגופים הדורשים נמצאו הזמנות לאחזקה ולקבלת שירותים, אשר עבורן אין צורך בשוברי קבלה. הן ימשיכו להופיע במחשב מל"ן כפתוחות גם לאחר קבלת התמורה, כיוון שהמערכת ערוכה לקבלת שוברי קבלה בסוף התהליך. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להקפיד על כך שהמעקב אחר הזמנות כאלה יתבצע בנפרד מהזמנות הטובין.

(ב) במקרים שבהם לא התקבלו פריטים, בעקבות אבדן או נזק, והתקבל שיפוי בגינם מחברות הביטוח, סגרו הגופים הדורשים את תיקי הרכש במחשב שלהם, אך מאגרי המידע של המשרד לא עודכנו, ותיקי הרכש נשארו פתוחים. על פי הוראות המשרד, במקרים אלה על מש"ן לאשר את סגירת ההזמנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי מש"ן לא קבעה נוהל להסדרת הנושא, והיא אינה פועלת לסגירת הזמנות כאלו. בתשובתה לממצאי הביקורת הודיעה מש"ן בדצמבר 1995, כי היא

אינה מקבלת דיווח על המקרים הנ"ל, ויש למסד תהליך ולפיו שיפוי הנזק שהתקבל מחברות הביטוח לגוף הדורש נייע תהליך לסגירת הזמנה.

4. נמצאו מקרים ששוברי הקבלה לא הועברו למשרד, כמפורט להלן:

(א) הציוד לא נקלט בבסיסי הקליטה של הגופים הדורשים אלא ישירות ביחידות השונות.

(ב) החיל קלט פריטים אשר אינם זהים לפריטים המוזמנים.

(ג) החיל קלט פריטים תוך כדי שיוכם להזמנות אחרות.

5. נמצאו הזמנות שלא נסגרו, עקב היותם של חלק מהנתונים ששוברי הקבלה שגויים, כמפורט להלן:

שוברי הקבלה המועברים למל"ן ושאינם עומדים בבדיקות הסבירות והתקינות, נקלטים בקובץ שגויים במחשב המשרד ולא במערכת ההרכשה הממוחשבת. במקרים כאלה על הגופים הדורשים לתקן את השגויים. על פי נתוני המשרד, במאי 1995 היו בקובץ כ-26,000 שוברים שגויים, מרביתם של אג"א וחה"י.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ריבוי הנתונים השגויים, שהגופים הדורשים לא פעלו לתיקונם, נוגד את הוראות צה"ל והמשרד ומונע בקרה יעילה על קבלת הטובין ועל מצב המלאים במחסני היחידות. בפברואר 1996, בתשובה לממצאי הביקורת, הודיע אגף אב"ם, כי כמות השוברים השגויים צומצמה לכ-8,000.

6. על פי נוהלי חה"י, בסיס ציוד ותספוקת (להלן - בצ"ת) אחראי לקלוט את ציוד מטה חה"י. קציני המטה אמורים להגיע בתוך 30 יום, כדי לקלוט את הציוד בבצ"ת ולהעביר שובר קבלה למשרד. בבדיקה עלה, כי קציני המטה בחיל לא קלטו חלק מהפריטים המצויים בבצ"ת משך מספר חודשים, וממילא לא העבירו שוברי קבלה עבורם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד על כך שתהליך הקליטה של הפריטים המוזמנים בחה"י יתבצע בהתאם לנהלים.

משרד מבקר המדינה ציין, כי בעקבות הביקורת פעל ח"א במהלך שנת 1995 במטרה לבדוק את הסיבות להיווצרותם של מקרים, שבהם שולם עבור ציוד, אך לא הוצאו בגינו שוברי קבלה. במסגרת פעילות זו איתר החיל את הסיבות לאי-הנפקת שוברי קבלה, ובכך צמצם את כמות הפריטים חסרי שוברי קבלה בלמעלה מ-50% (מכ-2,400 פריטים בערך כספי של כ-112 מיליון דולר במאי 1995, לכ-1,000 פריטים שערכם הכולל מוערך בכ-47 מיליון דולר באוקטובר 1995). לעומת זאת, חה"י רק החל בעבודת מטה לשיפור המצב, ובאג"א לא התבצעה כל פעילות בנושא זה. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל בדצמבר 1995, כי אג"א החל לנקוט צעדים לתיקון המצב.

טיפול מש"ן בפניות הגופים הדורשים

לפי הוראות המשרד, כאשר אין זהות בין הכמות שבעדה שילם המשרד לבין הכמות שהתקבלה מרכש מספקים ארה"ב, על הגוף הדורש לפנות למש"ן ישירות או באמצעות מנה"ר, כדי שתבדוק מהי סיבת הפער. אם מש"ן, לאחר בירור, מאמצת את גרסת הספק, ולפיה הכמות שעבורה שולם אכן סופקה, בסמכות מש"ן, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי שלה, לאשר סגירת ההזמנה. במקרים שבהם מחליטה מש"ן שלא לקבל את גרסת הספק, יש באפשרותה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי, לאשר סגירת ההזמנה ולהגיש תביעה נגד הספק.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בנוגע לרכש מחברות אזרחיות, מש"ן לא התייחסה בנהליה לטיפול בהספקות חסרות או לא מתאימות לתנאי ההזמנה. בביקורת עלה, שבעדר כללים

מחייבים, הטיפול בפניות הגופים הדורשים נעשה ללא אחידות. הדבר מקשה על הטיפול בפערים ובסגירת ההזמנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שמש"ן תוכל לטפל ביעילות בפניות של הגופים הדורשים, על פניות אלו להתבצע בשיטה שתאפשר קיום בקרה מרוכזת על הטיפול בהן. הדבר יכול, בין היתר, להיעשות באמצעות קבלת דוח תקופתי על פערים, בקרה על הטיפול של הגופים השונים במש"ן בפניות של הגופים הדורשים, ובקרה על סגירת ההזמנות. פעילויות אלו ייצרו מאגר נתונים אמין ועדכני, בנוגע למצב של מאגרי המלאי של הגופים הדורשים, שיסייע לבקרה על קבלת התמורה בגין התשלומים לספקים. זאת בתנאי שהגופים הדורשים יפנו למש"ן מיד עם גילוי הפערים, ולא באיחור רב, לעתים אף של שנים, כפי שנמצא.

במהלך הביקורת הודיע סגן ראש מש"ן לרכש, כי הוכנה הצעה לתיקון נוהלי מש"ן, שתכלול פרק על הטיפול בחוסרים ובאי-התאמה של הספקות. יש מקום אפוא, שהצעה זו תתייחס גם לסוגיות שהעלה משרד מבקר המדינה.

הבקרה על התשלומים במש"ן

1. התשלומים לספקים בגין הזמנות שמוציאה מש"ן מתבצעים לאחר קליטת הארזות במחסן מש"ן, הזנת הנתונים אודות הצידוד במערכת הממוחשבת של מש"ן ובדיקת התאמת מספר הארזות וכמות הפריטים המופיעים על גבי תעודת המשלוח לחשבונית הספק. אם קיימת זהות בין הנתונים, החשבונית מאושרת והתשלום לספק מתבצע. במקרים שבהם אין התאמה בין הנתונים, עד אפריל 1995 נהגה מש"ן 10 - היחידה במש"ן שאחראית על תחום הכספים - לברר עם הספק את הסיבות לפער, ובמקרים מסוימים אישרה את התשלום לאחר קבלת אישור על המשלוח מהספק, למרות אי-ההתאמה.

בעקבות מספר תשלומים שבוצעו למרות אי-ההתאמה, הנחה ראש מש"ן (להלן - רמ"ן) באפריל 1995 את מש"ן 10, שלא לבצע כל תשלום על הזמנות פריטיות³ טובין, אם קיימת אי-התאמה בין נתוני הקליטה במחסן לבין נתוני החשבונית. עוד קבע רמ"ן, כי לא יתבצע תשלום על צידוד שהספקים ישלחו ישירות לארץ, ולא דרך מחסן מש"ן, כנדרש.

אף על פי שהנחיות אלו הביאו לשיפור משמעותי בבקרה על התשלומים שמש"ן מבצעת, העלה משרד מבקר המדינה ליקויים בבקרה זו, כלהלן:

(א) במקרים של רכישת שירותי אחזקה, הדרכה וקורסים קיימת במערכת הממוחשבת אפשרות לאשר חשבוניות לתשלום שלא על סמך קליטת טובין במחסן. אישור החשבונית מתבצע על סמך אישור מהגוף הדורש בארץ או של אלה העוסקים ברכש במש"ן, במקרים שהשירות מתבצע בחו"ל. בביקורת עלה, כי החשבוניות עבור שירותים או קורסים שנערכו בחו"ל, מאושרות אך ורק על סמך חתימתו של ראש מחלקה במש"ן עליהן. לדעת משרד מבקר המדינה, יש למסד את נושא האישורים על מתן שירותים, כך שיהיה טופס סטנדרטי, שיכלול את כל המידע הדרוש על קבלת השירות ואת פרטי המאשר.

(ב) בניגוד להנחיית רמ"ן, שהוזכרה לעיל, נמצאו מקרים, שהתשלומים אושרו לספקים בהזמנות פריטיות טובין שלא על סמך קליטה במחסן מש"ן. בעקבות הביקורת הודיע סגן רמ"ן לרכש, כי לא יבוצעו התקשרויות נוספות בשיטה זו עד הפעלתה של מערכת מחשוב חדשה המתוכננת לפעול בדצמבר 1995, שתאפשר בקרה נאותה.

³ הזמנות פריטיות - הזמנות הכוללות את כמות היחידות המוזמנות, את מחירן ואת הסכום הכולל.

2. על פי הוראות המשרד, הזמנה שבה בוצעו כל ההספקות ואף שולמה התמורה עבורן, אך נשארה בה יתרה כספית שלא שולמה, הקטנה מ-175 דולר, מוגדרת כהזמנה משולמת. לאחר שהוגדרה כהזמנה משולמת, מתבצעת השוואה במל"ן בין הכמות אשר עבורה שולם לבין הכמות שהתקבלה, כפי שדיווח הגוף הדורש בשוברי הקבלה. משרד מבקר המדינה העלה, כי קיימות כ-800 הזמנות מהשנים 1987 עד 1995, אשר התשלומים בגינן שולמו בעקבות סיום ההספקות למחסן מש"ן, אולם הן לא הוגדרו כהזמנות משולמות, כיוון שהיתרה הכספית היתה גבוהה מ-175 דולר; על כן לא נערכה עבורן בדיקה על קיום שוברי קבלה. סך היתרות בהזמנות אלו מסתכם בכ-6.5 מיליון דולר.

יצוין, כי קיומן של הזמנות רבות, אשר ההספקות בהן בוצעו במלואן אך לא הוכנסו למצב של הזמנות משולמות, גורם, בין היתר, לכך שיתרות כספיות בהזמנות אלו אינן מנוצלות על ידי הגופים הדורשים. בביקורת עלה, כי עד יולי 1995 לא ביצעה מש"ן מעקב אחר הזמנות אלו. במועד זה החלה בדיקה, ובעקבותיה התברר, כי ניתן היה לסגור את מרבית ההזמנות לפני מספר שנים. בפברואר 1996 הודיע אגף אב"ם, כי בעקבות הביקורת צמצמה מש"ן באופן משמעותי את כמות הזמנות אלו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אי-הכנסת הזמנות למצב של הזמנות משולמות, מונעת ביצוע השוואה בין הכמות שעבורה שולם, לבין הכמות שהתקבלה על פי שוברי קבלה מהגוף הדורש, ועל ידי כך נפגמת הבקרה על קבלת הצידוד. כאשר העדכון וגילוי הפער מתבצעים לאחר מספר שנים, אין אפשרות לפנות לספק לברור הנושא. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לקבוע בהוראות המשרד ובנוהלי מש"ן, כי ההשוואה בין הכמות שבעדה שילם המשרד בגין ההזמנה לבין הכמות שהתקבלה על פי דיווח שוברי הקבלה, תתבצע במל"ן במועדים סמוכים למועד המחייב את הגופים הדורשים להעביר את שוברי הקבלה. זאת, ללא תלות בהכנסת ההזמנה למצב של הזמנה משולמת. כך יתגלו הפערים מבעוד מועד, וניתן יהיה לפעול להשלמתם. בתשובה לממצאי הביקורת הודיע אגף אב"ם בפברואר 1996, כי המלצת משרד מבקר המדינה בנושא זה התקבלה ונמצאת בשלבי יישום.

3. על פי נוהלי מש"ן, בהזמנות פריטיות טובין, שהינן הזמנות במחיר קבוע, ניתן לבצע תשלומים החורגים מסכום ההזמנה בלי לתקן את ההזמנה, בתנאי שסכום החריגה אינו עולה על 10% מערך ההזמנה או אינו עולה על 1,000 דולר, הנמוך מביניהם. הדבר נועד, בין היתר, כדי לאפשר שינויים המתחייבים מהצורך באריזה מיוחדת או בנוגע למוצרים, אשר למחיריהם תנודות רבות. חיוב הגופים הדורשים על כמויות הפריטים מתבצע במחשב מש"ן על ידי חלוקת הסכום הכולל ששולם עבור הפריטים, במחיר הפריט, שהינו מחיר קבוע, בלי להתחשב בתשלומים מיוחדים. כתוצאה מכך, במקרים שבהם מתבצע תשלום חריג, רשום במערכת הממוחשבת שכמות הפריטים שעבורה שולם גדולה מכמות הפריטים שהתקבלה בפועל. תוצאה כזאת לא תאפשר סגירת ההזמנה באמצעות שוברי קבלה. דבר זה מעוות את הנתונים ומקשה על הבקרה של הרכש. לדעת משרד מבקר המדינה, יש למצוא פתרון מתאים לתשלומים המתבצעים אמנם בהתאם להוראות, אך גורמים לאי-התאמה בשוברי הקבלה.

4. משרד מבקר המדינה העלה, כי בין הפריטים שעבורם שולם אך לא קיימים עבורם שוברי קבלה, נמצאים גם פריטים בשווי של כארבעה מיליון דולר של חברה, שעבורם שילמה מש"ן בתקופה הקשורה ל"פרשת דותן". מש"ן ביצעה את מרבית התשלומים על סמך אישורים של נציגי ח"א, אשר הושעו בעקבות הפרשה, ולא על סמך קליטה במחסן מש"ן. בעת סיום הביקורת, נמצא הנושא בטיפול המשרד במטרה לברר אם ציוד זה אכן סופק.

הטיפול במערכת שוברי הקבלה במל"ן

מל"ן משמש לשכת שירות עבור הגופים השונים במשרד לצורך תכנון מערכות מידע ממוחשבות והקמתן. הצרכים נקבעים על ידי הגופים השונים, בסיוע אגף אב"ם שבמשרד.

על פי הוראות המשרד, הגופים הדורשים אחראים להזין באופן שוטף את הנתונים על קבלת הטובין למערכת הממוחשבת. מערכת זו אמורה לסייע לאגף הכספים של המשרד ולגוף הרוכש בבדיקת קיום כל תנאי ההרכשה הנדרשים עד לסגירת ההזמנה, ובכלל זה, בקרה אחר הכמות ששולמה והכמות שהתקבלה במסגרת כל הזמנה.

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 העוסקות ברכישת טובין. בעקבות הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, שפורסמה בדוח שנתי 42 (כאמור לעיל), ביצע מל"ן, בשיתוף עם הגופים הדורשים בצה"ל, שינויים במערכת הממוחשבת, שצמצמו את כמות שוברי הקבלה השגויים באופן משמעותי. עם זאת, עלו בביקורת הנוכחית הליקויים הבאים:

1. ממאי 1990 הפסיק מנה"ר לשלוח לגופים הדורשים, דוח סיכום של מאזן הספקות תקופתי להזמנות. הדוח כלל הזמנות, ששולם עבורן על סמך תעודות משלוח, אך לפי נתוני המחשב, הטובין טרם התקבלו, בהעדר שוברי קבלה בגינם. בהתאם להסברי מל"ן ומנה"ר, הופסק משלוח הדוחות בעקבות הסבת מערכות המחשב, והצורך בכתיבה מחדש של דוח זה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על ליקוי זה הצביע משרד מבקר המדינה כבר בדוח שנתי 42, ומן הראוי היה לתקנו בהקדם, כדי לאפשר קבלת תמונה עדכנית על מצב תהליך הרכש בגופים הדורשים. באפריל 1995 החל מל"ן להעביר דוח סיכום מאזן הספקות לגופים הדורשים בצה"ל.

2. המערכות הממוחשבות של המשרד אפשרו לגופים הדורשים בצה"ל לבצע הזמנות לאחזקה ולשירותים במערכת ההרכשה המיועדת לרכש טובין. המערכת מחייבת את הגופים הדורשים להזין מספר קטלוגי של הפריט, אך מאחר שבמקרים של אחזקה ושירותים לא קיים מספר קטלוגי (פריטים אלה אינם נצרכים במלאי של הגופים הדורשים), המערכת הממוחשבת של מל"ן יצרה מספרים קטלוגיים פיקטיביים, הזהים למספר הדרישה.

בתשובה להערת משרד מבקר המדינה על כך שהשימוש במספרים קטלוגיים פיקטיביים הינו פסול, הודיע מל"ן, כי מאפריל 1994 המערכת מאפשרת לגופים הדורשים לבצע הזמנות אחזקה ושירותים בערוץ נפרד, וכי הופסק השימוש במספרים קטלוגיים פיקטיביים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להנחות את העוסקים ברכש במשרד שלא לטפל בהזמנות שירותים ואחזקה, שהוזנו כטובין, ולהחזיר לגופים הדורשים, כדי שיינו אותן ככאלה.

שוברי קבלה עבור רכש מזרועות צבא ארה"ב

בשונה מהערוץ האזרחי, נושאת מש"ן באחריות הבלעדית לסגירת התיקים של הזמנות לרכש טובין ושירותים מצבא ארה"ב. מש"ן משלמת בעד פריטים הנרכשים מזרועות צבא ארה"ב, בהתאם לחיובים שצבא ארה"ב מעביר אליה אחת לרבעון, בגין ההספקות שביצע. הגופים הדורשים בארץ, המקבלים את הטובין, אמורים לאשר באמצעות שוברי קבלה את קבלתם. המערכת הממוחשבת במש"ן עורכת השוואה בין נתוני ההספקות על סמך דיווח שוברי הקבלה שהזרימו הגופים הדורשים לבין התשלומים שבוצעו לזרועות צבא ארה"ב.

בהתאם לנוהלי מש"ן, במקרים שבהם הגוף הדורש לא העביר שוברי קבלה או שקיימת אי-התאמה בין הכמות שעבורה שילם המשרד לבין זו שבגינה התקבלו שוברי קבלה, מפיקה

מש"ן דוח על אי-התאמות. דוח זה מועבר לגופים הדורשים, אשר מסמנים ליד כל פריט אם התקבל או התקבל בחלקו. במקרים שבהם הגוף הדורש מסמן שהטובין התקבלו, מסיימת מש"ן את הטיפול בהזמנה. במקביל, נוסף על הסימון, על הגוף הדורש להזרים את שוברי הקבלה גם למערכת הממוחשבת שבמש"ן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי משך מספר שנים לא הקפידו הגופים הדורשים להעביר שוברי קבלה בנוגע לפריטים שנרכשו בערוץ הצבאי. כתוצאה מכך חסרים שוברים על ציוד בערך של כמיליארד ורבע דולר. נוסף לכך, המערכות הממוחשבות של מש"ן לא היו מותאמות למעקב בנושא. מצב זה עלול לגרום, בין היתר, להימצאותם של נתונים שאינם עדכניים במאגרי המלאי של צה"ל, ולחוסר יכולת לסגור הזמנות אלו במשך שנים.

במהלך הביקורת הודיע סגן רמז"ן לרכש לגופים הדורשים, כי בנוגע להספקות שהתקבלו החל מחודש ינואר 1995, יבוצע במש"ן מעקב שוטף אחר שוברי הקבלה מהגופים הדורשים. מדוחות מש"ן עולה, כי מצויים כ- 4,500 פריטים, שעבורם חויבה מש"ן במהלך שנת 1995 בכ-263 מיליון דולר, אך עדיין לא התקבלו בגינם שוברי קבלה. הודעתו של סגן רמז"ן בנוגע לקיום בקרה החל מינואר 1995, לא התייחסה להעדר שוברים משנים קודמות. משרד מבקר המדינה המליץ, שצה"ל יערוך בדיקה מקיפה במטרה לאשר שהפריטים שהזמין אכן סופקו, ולדווח למש"ן בהתאם.

במקרים שבהם הגוף הדורש מקבל את הטובין ומגלה אי-התאמה באיכות ובכמות בין נתוני המשלוח שדווחו על ידי צבא ארה"ב לבין הטובין שהתקבלו בפועל, עליו להגיש תביעה בתוך שנה מיום המשלוח. תביעה זו נקראת Report Discrepancy. אם לאחר כל הבירורים שמש"ן מקיימת עם גורמי צבא ארה"ב, עמדתם הינה, כי הכמות שבה חויב הגוף הדורש אכן סופקה, יש לפעול לסגירת ההזמנה. על פי הוראות המשרד, הסמכות לסגירת ההזמנה במקרים אלה היא כלהלן: עד 2,000 דולר - ראש יחידה במש"ן עם חשב מש"ן; 2,001 - 25,000 דולר רמז"ן עם חשב מש"ן; מעל 25,000 דולר - מנכ"ל המשרד, על פי המלצת רמז"ן וראש הגוף הרוכש.

בביקורת עלה, כי מש"ן 10 סגרה תביעות שנדחו על ידי צבא ארה"ב ושהיקפן גבוה מ-2,000 דולר; בכך חרגה מן הסמכויות שפורטו לעיל. בפברואר 1996, בתשובה לממצאי הביקורת, הודיעה מש"ן, כי ניתנה הוראה למש"ן 10 להקפיד על ביצוע מדויק של הוראות המשרד.

מעקב אחר ההספקות במש"ן

המעקב אחר ההספקות מהווה תחילת תהליך הבקרה, שמסתיים עם קבלת שובר קבלה. בהתאם לנוהלי מש"ן, אחריות הקניינים העוסקים ברכש אינה מסתיימת עם הוצאת ההזמנה, ועליהם להמשיך ולוודא קבלת ההספקות במועד. למעקב אחר ההספקות חשיבות הן בנוגע להספקה בזמן של הטובין לגופים הדורשים, והן בנוגע לטיפול ביתירות תקציביות שאינן מנוצלות, ושיש להחזירן לתקציב הביטחון.

כדי לאפשר מעקב זה, מפיקה מש"ן מדי חודש דוח על פיגורים בהספקות, הממוין לפי קניינים. כמו כן, על פי נוהלי מש"ן, אמורה המערכת הממוחשבת להפיק אחת לחודש מכתבי תזכורת לספקים בנוגע להזמנות אשר חלפו למעלה מ-30 יום ממועד הספקתן.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה על המעקב אחר ההספקות, שכללה גם בדיקה של 120 הזמנות, עולה כלהלן:

(א) הקניינים עורכים מעקב אחר הספקות, בעיקר בנוגע להזמנות הנמצאות בטיפול השוטף, ובדרך כלל מפסיקים את הטיפול אם חל עיכוב בביצוע ההזמנה, והם אינם מתייחסים להזמנות שמועד הספקתן חלף כבר בימי קודמיהם. כתוצאה מתהליך זה, נוצר מאגר של הזמנות פתוחות שרק בעת הביקורת התברר שלא טופלו.

(ב) מכתבי התזכורת אינם מופקים כדרוש. מש"ן הודיעה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי השימוש בהם הופסק, כיוון שבחלק מההזמנות, הקשורות לחוזים שנערכו לפני שנים, מועדי ההספקה הרשומים במערכת המחשוב אינם מדויקים; כתוצאה מכך, נשלחו מכתבים גם כאשר למעשה לא היו פיגורים. עם הפעלתה של מערכת המחשוב החדשה, המתוכננת לדצמבר 1995, יופקו שוב מכתבי התזכורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שמש"ן תבצע בדיקה של כל ההזמנות שמועד הספקתן עבר לפני זמן רב, ותקבע צעדים שיש לנקוט בנוגע לכל אחת מהן. בדיקה זו תאפשר לבודד מקרים, שבהם ניתן לסגור את ההזמנות, מאלה הדורשים המשך טיפול לקבלת הטובין שהוזמנו. נוסף לכך, היא תאפשר לאתר את היתרות התקציביות, שנוצרו עקב העדר הספקות ולהחזירן לתקציב הביטחון.



בשעה שמש"ן הביטחון משלם עבור רכישותיו בעיקר על סמך תעודת משלוח של הספק, סגירת תהליך הרכש מתבצעת על סמך שובר קבלה. לפי שיטת הבקרה הקיימת במשרד הביטחון ובצה"ל, הפערים בין הכמות שסופקה לבין זו ששולם עבורה, מתגלים רק בשלב סגירת ההזמנות ולא סמוך למועד התשלום. משרד הביטחון וצה"ל נושאים במשותף באחריות הפיקוח והבקרה על התמורה בגין תשלומים שהמשרד משלם לספקים.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שמשך שנים לא הקפיד צה"ל להעביר שוברי קבלה למשרד הביטחון, כדרוש בהוראות המשרד ובהוראות הפיקוח העליון. מצב זה גרם לכך שמערכת הביטחון אינה יודעת אם הציוד שעבורו שולם - בערך של מיליוני דולרים - אכן התקבל ונקלט במחסני הגופים הדורשים. משרד מבקר המדינה רואה בכך ליקוי חמור. יש מקום שמערכת הביטחון תתן את דעתה על דרכים שיבטיחו שהגופים הדורשים יפעלו כנדרש מהם בהוראות. הפעולה המינהלתית שמנה"ר מבצע לסגירת ההזמנות, אינה נותנת מענה הולם לבעיה.

במסגרת ביקורת זו, לא ניתן היה לקבוע מה חלקם של הפריטים ששולם עבורם אף שלא התקבלו. אם נתוני ח"א יכולים לשמש אמת מידה, הרי גם בתום עבודה של כשנה, עדיין קיימים פריטים בסך כולל של כ-47 מיליון דולר, ששולם עבורם ושטרם אותרו ושייתכן שלא התקבלו. בחה"י ובמיוחד באג"א לא נערכה עבודה מקפת כמו בח"א, ולכן אין באפשרותם אף לאמוד את כמות הפריטים שלא התקבלו, ואת ערכם.

דוח זה מתייחס לכל הגורמים הקשורים לתהליך, תוך כדי ניסיון להצביע על כך שמדובר במערך משולב, שבו העדר פעולה מצד כל אחד ממרכיביו, פוגם בתהליך כולו. לדעת משרד מבקר המדינה, יישום ההמלצות ותיקון הליקויים שעליהם הצביע דוח זה, יתרמו לשיפור תהליך הפיקוח, הדרוש כדי להבטיח שאכן התקבל הציוד שבגינו שולם. בקרה זו נועדה למנוע פגיעה בסדרי המינהל התקין ובטוהר המידות. דרך זו תאפשר גם קבלת תמונה עדכנית על מצב עיתוד המלאי בגופים הדורשים.

מימוש אחריות ספק בהזמנות לציד עב"ל

ריכוז ממצאים

משרד הביטחון (להלן - המשרד) רוכש כל שנה עב"ל ציד בערך כספי של מיליארדי דולרים. במרבית ההזמנות נדרשת אחריות של הספק לטיב הציד לתקופה מסוימת, ועניין זה נכלל בחוזה הרכש. בביקורת על מימוש אחריות הספקים נמצאו ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

הוראות המשרד בנושא אחריות ספקים הינן חלקיות ומתייחסות רק לשלב קליטת הציד בצה"ל, בלי להתייחס למצב שבו מתגלה פגם במהלך השימוש בציד בתקופת האחריות.

אף על פי שהוראות המשרד מחייבות לאזכר בהזמנות קיומם של תנאי אחריות מיוחדים, אם סוכמו כאלה, נמצאו מקרים שהדבר לא נעשה.

מינהל ההרכשה והייצור של המשרד לא מנהל בקרה ממוחשבת על הזמנות הכוללות התחייבות ספקים לאחריות, כך שיישמר המידע על המחויבות של הספק, כנדרש בהוראות המשרד.

אין בהוראות צה"ל כללים כיצד יש לאפיין את הדרישות המיוחדות לאחריות ספקים, וכיצד לטפל במימוש האחריות. בחלק ניכר מהציד שצה"ל רוכש, הוא אינו פועל למימוש אחריות הספק בעת שהתגלה בו פגם במהלך השימוש.

במתקני האחזקה של צה"ל משפצים פריטי ציד שונים, אף שהיה צריך לדרוש מהספק לשפצם, בהיותם בתקופת האחריות.

הטיפול של חיל הים והמשרד לבירור אחריות הספק בהזמנות למנועים ל"דבורים", היה לקוי.

חיל הים רכש כמות גדולה של מנועים לסוג מסוים של כלי שיט כמלאי לתקופה ממושכת, בלי שנתן דעתו לדרישת תנאי אחריות מתאימים.



במרבית ההזמנות שמוציא משרד הביטחון בארץ ובחו"ל לרכישת ציד עב"ל, בערך של מיליארדי דולרים, נדרשת אחריות הספק למוצרים שסיפק. אחריות זו מתייחסת לציד, שהגיע למערכת הביטחון אך אינו עונה לתנאי ההזמנה, או שהוא לוקה בנזק, בפגם או בליקוי, שנגרם לו בהיותו עדיין בשליטת הספק, ולציד שהתגלה בו פגם בעת השימוש בתקופת האחריות לה התחייב הספק.

בחודשים יולי עד אוקטובר 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מימוש אחריות ספקים. הביקורת נערכה במינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (להלן - מנה"ר) - ביחידות סגן ראש מנה"ר לאוויר, ליבשה, לים (להלן - מנה"ר-ים) ולתחזוקה; בצה"ל - באגף האפסנאות (להלן - אג"א), בחיל הים (להלן - חה"י) ובחיל האוויר (להלן - ח"א). הביקורת התייחסה, בין היתר, לקיומן של הוראות ונהלים הנוגעים למימוש אחריות ספקים, ולשיתוף הפעולה בין מנה"ר לבין צה"ל למימוש אחריות זו.

מימוש אחריות ספק בהזמנות מנה"ר

1. הוראת המשרד "טיפול בהזמנות בארץ - הוראה בסיסית" (להלן - הוראת המשרד) מתייחסת באופן חלקי לנושא אחריות הספקים, בלי להתייחס לרכש מחו"ל וכלי להתייחס למצב שבו מתגלה פגם במהלך השימוש בציוד בתקופת האחריות. ההוראה מתייחסת רק לשאלת מימוש האחריות לציוד, כאשר הציוד אינו עונה לתנאי ההתקשרות או כאשר הוא לא ניתן לשימוש, ונראה שהנוק, הפגם או הליקוי נגרמו לפני הספקתו לצה"ל.

חרף האמור לעיל, קיימים בהוראת המשרד מספר כללים בסיסיים בנושא אחריות ספקים, כלהלן: ההוראה קובעת, כי בהזמנות המשרד יש לפרט את מסגרת אחריות הספק לאפסניה ואת אופן המימוש, את מועד תחילת האחריות ומשכה, את הנושאים או המרכיבים שעליהם ניתנת האחריות, את שיטת מימוש האחריות, ואת מסמכי הספק המעידים על אחריותו. עוד קובעת ההוראה, כי על מנה"ר להעביר עותק מההזמנה, כולל סעיף האחריות, לגוף הדורש.

2. בהתבסס על ההוראה האמורה של המשרד, פרסם מנה"ר הוראה משלו, שעניינה תביעות כלפי ספקים בגין ציוד שהגיע פגום - מימוש אחריות (להלן - הוראת מנה"ר). משרד מבקר המדינה העיר, כי גם הוראה זו הינה חלקית ואינה מתייחסת למצב, שבו במהלך השימוש באפסניה, בעת תקופת האחריות, מתגלה בה פגם; כמו כן, אין היא קובעת כללים כיצד לממש, במקרים אלה, את אחריות הספק. נוסף לכך, הוראת מנה"ר אינה מתייחסת לחלק מהכללים שנקבעו בהוראת המשרד, כגון חובה המוטלת על מנה"ר לנהל במערכת הממוחשבת רישום על משך תקופת האחריות, כך שיישמר המידע על המחויבות של הספק, לצורך מעקב ובקרה אחר אחריות ספקים.

3. לבקשת משרד מבקר המדינה, הופק בספטמבר 1995 דוח מחשב המתייחס להזמנות רכש בארץ בשנת 1994, שערכן מעל 100,000 ש"ח. מהדוח עולה, כי רק על כ-450 הזמנות, מתוך 4,184 הזמנות (כ-11%), מתנהל מעקב כזה.

המעקב אמור לכלול גם הזמנות למוצרים, שבהן דרישה לשירותי אחזקה לתקופה נוספת שמעבר לתקופת האחריות. ממסמכי מנה"ר עולה, כי מתכונת הרישום במחשב אינה מאפשרת להבחין בין תקופת האחריות, שכלולה במחיר המוצר, לבין אחזקה מעבר לתקופת האחריות, שעבורה יש לשלם על בסיס הסכמי אחזקה.

4. בסעיפי האחריות הכלליים, שבטופס ההזמנה הסטנדרטי של המשרד, אין מענה בנוגע לשיטת מימוש האחריות, ובנוגע למסמכי ספק שיעידו על האחריות שניתנה. מאחר שבמקרים רבים הליכי מימוש האחריות הינם מיוחדים למוצר או לספק מסוים, קיימת חשיבות לפרטם בהזמנה. עולה אפוא, כי בהזמנות שהמשרד מוציא חסר חלק מהפירוט הנדרש לפי הוראותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, תנאי להליך תקין של מימוש אחריות הינו קיומן של הוראות ברורות ומפורטות מטעם המשרד, שיקיפו את כל תחומי הטיפול באחריות ספקים בעת קבלת אפסניה מרכש בארץ ובחו"ל, בשלב קליטתה במחסני צה"ל ובעיקר בעת שמתגלה בה פגם במהלך השימוש. הוראות כאלו דרושות כדי שיהיו בידי הגוף הרוכש, ובעיקר בידי הגוף הדורש, מלוא הפרטים ההכרחיים בדבר תנאי האחריות ואופן מימושה.

מימוש אחריות ספקים בצה"ל

כדי שצה"ל יוכל לממש אחריות ספקים, היה עליו לפרסם הוראות מטעמו לגופים הדורשים בחילות השונים. בהוראות אלו היה עליו, בין היתר, לקבוע כללים כיצד על הגופים הדורשים לאפיין את דרישותיהם לאחריות, בעת פנייתם למשרד כדי לרכוש סוגי אפסניה שונים, ובהם

ציוד לחימה מבוקר, מכלולים ופריטים זולים. משרד מבקר המדינה העיר, כי עקב המגוון הרב של פריטי רכש, בהעדר כללי הבחנה כאלה, אין טיפול נאות למימוש אחריות הספק.

1. הביקורת בדקה את ההוראות הקיימות בגופים העיקריים בצה"ל, ובהם אג"א, ח"א וחה"י. בבדיקה עלה, כי במסגרת קובץ הוראות קבע של אג"א קיימת הוראה בנושא, אולם היא אינה כוללת כללים לאפיון דרישות לאחריות ולהבחנה מתאימה בין רכש ציוד לחימה מבוקר (צל"ם), רכש מכלולים ורכש פריטים זולים.

בדיקה בח"א העלתה, כי חרף היקפו הניכר של הרכש עבור ח"א, אין בחיל נהלים בנושא אחריות ספקים. חה"י לעומתו פרסם במארכ 1984, במסגרת קובץ הוראות קבע של מספן ציוד, הוראה בדבר מימוש אחריות היצרן או הספק; אולם הוראה זו אינה קובעת כללים מעודכנים למימוש אחריות הספק בהתייחס להנחיות המתאימות שבהוראות המשרד ומנה"ר.

2. בדיקת הליכי מימוש האחריות בפועל באג"א, בח"א ובחה"י העלתה, כי ככלל, הטיפול במימוש אחריות בנוגע לרכש מכלולים או פריטים זולים מתבצע רק כאשר התגלה פגם או מגרעת בציוד בעת קליטתו בבסיס הקולט, ולא כאשר התגלה פגם בעת שימוש בפריט במהלך תקופת האחריות.

צה"ל משפץ במתקני האחזקה שלו מגוון רחב של מכלולים ופריטים המוחזרים מיחידות לשיפוץ ולתיקון. חלק מהציוד הבלתי תקין נמצא עדיין בתקופת האחריות שנתן הספק, בהתאם לתנאי המשרד בהזמנתו. כתוצאה מכך לא קיים טיפול במימוש אחריות הספק, אף שהמשרד שילם עבורה.

מדיון שהתקיים באג"א ביולי 1995 עולה, כי לדעת מפקדת קצין החימוש הראשי, הבעיה העיקרית בנוגע לנושא אחריות הינה יכולת המימוש. כיום יכולת זאת הינה מוגבלת מאוד, ולמעשה כמעט שאינה קיימת, כתוצאה משילוב מספר גורמים, כגון: אי-איסוף נתונים עקבי ושיטתי, מעורבות גורמים רבים במערכת ללא קביעת גורם צה"לי אחד המרכז את כלל הפעילות, חוסר באמצעים לעיבוד נתונים, ותהליכי תביעות ארוכים וממושכים. כמו כן, הקושי במימוש האחריות ידוע לספקים, ובהתאם לכך הם מתייחסים לנושא בהגשת הצעותיהם. לדעת מפקדת קצין החימוש הראשי, אם הספקים ידעו כי נושא האחריות מטופל ביסודיות, תשתנה גישתם לנושא.

בתשובה לממצאי הביקורת הודיע צה"ל בדצמבר 1995, כי בתחום החוזים העיקריים החלה בפברואר 1995 פעילות באג"א לקבוע הנחיות בנושא האחריות, ובהן ריכוז הנקודות העיקריות, שיש להתייחס אליהן לקראת התקשרות של המשרד בחוזה עם ספק. עוד הודיע, כי נוכח הקשיים הקיימים למימוש אחריות יצרן בנושא מכלולים וציוד פשוט, מדיניות אג"א תהיה לצמצם את האחריות הנדרשת מהיצרן בתמורה להוזלת העלות. עם זאת ציין, שעל אף הקשיים, צה"ל יעשה כל מאמץ לממש אחריות יצרן באותם סוגי ציוד, שבהם הדבר ניתן.

מסקירת הוראות המשרד, מנה"ר וצה"ל, וסדרי העבודה כפי שפורטו לעיל, עולה, כי נושא מימוש אחריות הספק אינו מטופל בהוראות באופן מקיף, תוך התייחסות גם למימוש אחריות בעת גילוי תקלות. כמו כן, אין תיאום בין הוראת המשרד לבין הוראת מנה"ר; וגם בצה"ל כל חיל פועל לפרסום הוראות הנוגעות לנושא זה בדרך הנראית לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקיים עבודת מטה מקיפה בתיאום עם צה"ל במטרה לפרסם הוראה, שתהווה תשתית מתאימה להוראות מטעם מנה"ר ומטעם משלחות המשרד בחו"ל, ובסיס מתאים לפעילות הגופים הדורשים בנוגע למימוש אחריות הספקים.

בהתייחס לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר בדצמבר 1995, כי מתקיימת במשרד עבודת מטה מקיפה בתיאום עם צה"ל בנוגע למימוש אחריות הספקים, כדי להשיג את המטרות שעליהן הצביע משרד מבקר המדינה.

מימוש האחריות למנועים בחיל הים

מימוש האחריות למנועים עבור "דבורים" מוסבים

לצורך הסבת ה"דבורים" בצה"י ל"דבורים" מהירים, רכש המשרד מנועים באמצעות משלחת הרכש בניו יורק (להלן - מש"ן) מחברה אמריקנית א'. למטרה זו הוצאו לחברה שבע הזמנות בתקופה שבין דצמבר 1988 ליוני 1992 לרכישת עשרות מנועים מסוג מסוים (להלן - המנועים). 80% מהמנועים סופקו במהלך 1991, והיתר סופקו עד מאי 1993.

במאי 1989 העביר צה"י למנה"ר-ים ולמש"ן מפרט טכני לצורך רכישת המנועים. במפרט צוינה, בין היתר, דרישה לאחריות של לפחות 4,000 שעות עבודת מנוע עד לשיפוצו. בדצמבר 1989 הודיעה מש"ן למנה"ר-ים ולצה"י, כי בהצעת המחיר שקיבלה ניתן מענה לדרישה זו, וכי האחריות האמורה הינה של יצרן המנועים, שתינתן דרך כל סוכן¹.

עד נובמבר 1992 כשלו מחצית מהמנועים לאחר כ-1,000 שעות עבודה בממוצע בלבד. עקב כך, פנה צה"י בדצמבר 1992 למנה"ר-ים בציינו, כי "אחריות החברה הינה ל-4,000 שעות M.T.B.O.²", וכי "עקב ריבוי כשלים אנו מבקשים לבדוק אפשרות לתבוע את החברה בתביעת אחריות...". בספטמבר 1993, בעקבות פגישה משותפת של נציגי מנה"ר-ים, צה"י, סגן היועץ המשפטי של מערכת הביטחון ונציג היועץ הכלכלי של מנה"ר, ציין סגן היועץ המשפטי, כי אם המשרד וצה"י התבססו על מצג של 4,000 שעות עבודת מנוע עד לשיפוצן, וזה התברר ככוזב, יש למשרד תרופות על פי דין, ומן הראוי לממשן, ועל מנה"ר-ים וצה"י להחליט בדבר רצונם להגיש תביעה. בדצמבר 1993 פנה שוב צה"י למנה"ר-ים וציין, כי "על פי מפרט צה"י והתחייבות היצרן, M.T.B.O. הינו 4,000 שעות לפחות", וכי המטרה הינה "הכנת תביעה משפטית נגד החברה על סמך השעות של המנועים שלא הגיעו ל- M.T.B.O. המוצהר".

משרד מבקר המדינה ציין, כי על אף המתואר לעיל, לא נמצא תיעוד על המשך פעילות כלשהי מול החברה בקשר לכשל המנועים. עד אוגוסט 1994 כשלו כ-56% מהמנועים (חלקם שופצו מספר פעמים), ששופצו במספנות צה"י מתקציבו, וכן מספר מנועים, ששיפץ הסוכן על חשבוננו.

לאחר שהכשלים לעיל התגלו כתופעה "אפידמית", חקר הסוכן, בשיתוף עם החיל, את סיבותיהם, ואותר צורך לבצע שיפור במנועים אלה. אף שבאותה עת היו כבר בצה"י עשרות מנועים, שנדרש לבצע בהם שיפורים, מסרה החברה לחה"י ללא תמורה ערכות לשיפור לכמחצית מהמנועים. ביצוע השיפור נעשה על ידי צה"י והשקעת שעות העבודה נעשתה מתקציבו. התברר שהשיפור עצמו לא ענה לצרכים. בעקבות בדיקות נוספות, הוחלט להכניס למנועים שיפור נוסף ומשמעותי, שכלל החלפת תת-מכלולים יקרים.

בנובמבר 1993 וביוני 1995 הוזמנו מנועים נוספים. מנועים אלה כללו כבר את תת-המכלולים המשופרים. משרד מבקר המדינה ציין, כי לא נמצא כל תיעוד במנה"ר או בצה"י המעיד על כך

¹ סוכן - נציגו של הספק האמריקני בארץ

² Mean time between overhaul - M.T.B.O, פרק זמן עד לשיפוצן.

שהחלטה להצטייד במנועים הנוספים התקבלה לאחר קיום בירורים מקיפים על מידת האחריות של החברה לכשלים במנועים, כפי שטען חה"י. עד מאי 1995 כשלו מנועים נוספים, שגם אותם שיפץ חה"י, ובסך הכול כשלו כ-90% מהמנועים (חלקם כללו את המכלולים המשופרים שהתקבלו). חה"י לא דרש הספקה ללא תמורה של ערכות תת-מכלולים משופרים גם עבור המנועים, שנרכשו עד יוני 1992.

מתחשיבי חה"י עולה, כי עלות שיפוץ מנוע מסתכמת בכ-50,000 דולר. עלות זו אינה כוללת את שעות העבודה שנדרשו לביצוע השיפור הראשון בחלק מהמנועים, ואת החלפת תת-המכלולים שתידרש בעתיד בכל המנועים שנרכשו עד יוני 1992, כפי שפורט לעיל.

במהלך הביקורת הודיע חה"י, כי החיל חשש שנקיטת צעדים משפטיים נגד הספק עלולה למנוע המשך שיתוף פעולה עמו, הן לשיפור המנועים הקיימים והן לרכישת מנועים חדשים. מנה"ר מצדו הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי הזמנות מש"ן עד שנת 1988 כללו אחריות של 4,000 שעות מנוע, ומשנה זו ואילך נקבעה אחריות ל-12 חודשים ממועד הפעלת המנוע או 18 חודשים מהספקתו. עוד הודיע מנה"ר, כי הוחלט שלא לנקוט הליך משפטי נגד החברה, בין היתר, כיוון שבדיקה טכנית שבוצעה יחד עם החברה הצביעה על כך שחלק מהתקלות נבעו מממשקים מכניים גרועים בין המנוע לבין כלי השיט, ומאחזקה שלא לפי הוראות היצרן. מש"ן הודיע בדצמבר 1995, כי תיקי הרכש הנוגעים להזמנות שאליהן מתייחסת הביקורת, אינם מצויים במש"ן, ובגלל בעיות רישומיות, אף לא ניתן לזהותם כיום בארכיון המשרד בארץ.

בנוגע לתשובות אלו העיר משרד מבקר המדינה, כלהלן:

(א) כאמור, לא נמצא כל תיעוד המעיד על כך שחה"י או מנה"ר פנו לחברה לצורך קבלת פיצוי (מעבר לערכות ולמנועים שהחברה שיפצה על חשבונה כמתואר לעיל), ועל כן לא ברור על מה התבסס חשש חה"י להפסקת שיתוף הפעולה מצד החברה.

(ב) ממסמכי סוכן החברה וחה"י עולה, כי ניתוח הגורמים לתקלות מצביע על כך שעיקר התקלות היו תוצאה של ליקויים טכניים במנועים.

(ג) הסברי מנה"ר למשך האחריות שבהזמנות מש"ן אינם נתמכים בתשובת מש"ן, האחראית להוצאת ההזמנות, שכאמור הסתפקה בציון העובדה שלא הצליחה עד למועד סיום הביקורת לאתר את תיקי הרכש הנוגעים להזמנותיה.

(ד) בתדפיסי העתקי ההזמנות שנמצאו בתיקי מנה"ר, צוין מפורשות, שיש לספק את המנועים בהתאם למפרט חה"י; מפרט זה כלל כאמור דרישה ל-4,000 שעות מנוע עד לשיפוצו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים החמורים שהתגלו במנועים, ונוכח טענותיו החוזרות של החיל בדבר הצורך לתבוע מהספק מימוש אחריות, היה עליו, בשיתוף עם מנה"ר-ים, לפעול לבירור מקיף של טענותיו. לדבר היה משנה חשיבות לאחר שהתברר, כי הליקויים במנועים הינם תופעה "אפידמית", הגורמת לנזקים כספיים ניכרים מעבר לפגיעה בכוונות המבצעות. יש מקום אפוא, שהמשרד וחה"י יבחנו את סדרי הטיפול לבירור אחריותו של הספק.

מימוש האחריות למנועים של כלי שיט אחר

בכלי שיט מסוימים של חה"י הותקנו מנועים מתוצרת חברה אמריקנית ב'. לרשות חה"י מנועים נוספים בכמות של כ-160% מכמות המנועים המתקנים, שנרכשו במסגרת הקדמת הצטיידות ושנועדו לשמש כעתודה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אף שהמנועים נועדו לעתודה, ועקב כך לתנאי החסנה ממושכים, לא הוזכרו תנאי אחריות מיוחדים במפרט הטכני שהעביר חה"י למנה"ר-ים ולמש"ן לצורך

רכישת מנועים אלה. על כן במסגרת התקשרות מש"ן עם החברה בארה"ב נכללו לעניין האחריות רק התנאים הכלליים שבהזמנות, שהם 12 חודשים מהפעלת המנוע או 18 חודשים מיום הספקתו - לפי המוקדם ביניהם - ללא ציון תנאי אחריות מיוחדים.

בביקורת עלה, כי ניצול המנועים בספינות אלו מועט, ועל פי תכנית העבודה הרב-שנתית של חה"י, כמות המנועים שבעתודה עשויה להספיק לשנים רבות. על כן תנאי האחריות הכלליים שבהזמנות לא יספקו מענה למלאי מנועים שיאוחסן לתקופה ארוכה. יצוין, כי מנועים אלה מהווים פריטי מדף בארה"ב, הנמצאים במגמת שיפור מתמדת, מחירים יקר יחסית (כ-18,000 דולר) וזמן הספקתם קצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם חה"י החליט על מדיניות של הצטיידות מוקדמת במלאי לתקופה של מספר שנים, היה עליו לקבוע במפרט הטכני תנאי אחריות מתאימים, שיביאו בחשבון את יכולת מימוש האחריות גם לאחר מספר שנות החסנה.

הגדרת אחריות בחוזים

מעיון בסעיפים הדנים בנושא האחריות בהזמנות לחמישה פרויקטים שבטיפול מנה"ר-ים עלה, שאף כי תקופת האחריות המוזכרת בחוזים שונה מהתקופה המוגדרת בתנאים הכלליים שבהזמנות, אין אזכור והפניה בהזמנה לתנאי האחריות השונים שנקבעו בחוזים. כך למשל, תקופת האחריות הנדרשת לפי החוזים הינה של שנה אחת או שנתיים ולעיתים גם חמש, לעומת שלוש שנים, כפי שעולה מהתנאים הכלליים שבהזמנות. משרד מבקר המדינה העיר, כי במצב זה לא ניתן לקבוע בבירור מה היא תקופת האחריות המחייבת את הספק. יתר על כן, התנאים הכלליים בהזמנות המשרד, קובעים, כי עם חתימת הזמנה על ידי הצדדים, בטלים המסמכים האחרים הנוגעים להזמנה, למעט מסמכים, שצוין מפורשות בהזמנה, כי יעמדו בעינם אף לאחר החתימה עליה. לכן, אם קיימים תנאי אחריות שונים מאלה שבתנאים הכלליים שבטופס ההזמנות, הם חייבים לקבל ביטוי בהזמנה.

מנה"ר הודיע בתשובתו מינואר 1996, כי בעתיד תהיה יתר הקפדה בציון תנאי האחריות, במיוחד במקרים שבהם יש תוספת לתנאי האחריות הסטנדרטיים.

הגדרת אחריות בהזמנות מצברים

יחידת סגן ראש מנה"ר ליבשה רוכשת משלושה מפעלים בארץ מדי שנה בשנה מצברים מסוגים שונים עבור צה"ל בסכום כולל של כ-20 מיליון ש"ח. מעיון בשני תיקי הזמנות עולה, כי מנה"ר הגדיר את תנאי האחריות הדרושים, כלהלן: "האחריות תהיה בהתאם לסיכום בין מפעל המצברים לבין המשרד, כאשר המימוש יהיה לפי הנוהל הקיים ומופעל על ידי מצל"ח" (מרכז ציוד לחימה וחלפים שבאג"א). אולם תכולת תיקי ההזמנות לא כללה סיכום כלשהו האמור לקבוע את התנאים, שהמפעל התחייב להם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי, שכל סיכום הנעשה במסגרת התקשרות עם ספק, יצורף להזמנות המשרד; כמו כן, נוכח התנאים המשתנים של השוק האזרחי, מן הראוי שייבדקו מעת לעת הסיכומים עם המפעלים בנוגע לאחריות, ויתוקנו בהתאם.

מימוש אחריות הספקים למכלולים במצל"ח

פקודות המטכ"ל והוראות קבע של אג"א קובעות כיצד על יחידות האחזקה לציוד חימוש או קשר, לפי המקרה, לטפל באפסניה, אם התגלה כי היא אינה עונה לתנאי האחריות. יחידות אלה

צריכות לפנות אל המפקדות המקצועיות הממונות, ליידע את המרכזים הלוגיסטיים המנפקים, ולהגיש דוח מגרעות על אפסניה בלתי תקינה, תוך כדי תיאור הסיבות למגרעת ומהותה, ולקבל מהן הנחיות כיצד לנהוג באפסניה הפגומה.

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בבסיס החסנה של מצ"ח, שבו מאוחסנים, בין היתר, מכלולים מושבתים ומכלולי בלאי, כגון מנועים, תיבות הילוכים, סרנים, ופריטים רבים אחרים, שיחידות צה"ל מחזירות. התברר, כי למעט מנוע מסוג מסוים, שנושא מימוש האחירות עבורו נמצא בטיפול במפקדת מצ"ח, לא מנוהל כל רישום או מעקב אחר מכלולים פגומים שבתקופת מימוש אחירות.



ממצאי הביקורת מצביעים על מימוש לקוי של נושא אחירות ספקים בצה"ל ובמשרד הביטחון. הדבר נובע בראש ובראשונה ממערך הוראות, שבמתכונתן הנוכחית הן אינן מספקות תשתית מתאימה למימוש האחירות, כשהדבר דרוש.

יש מקום, שמשרד הביטחון וצה"ל יבדקו את נושא אחירות הספק על כל היבטיו, ובין היתר: חלוקת הציוד הנרכש לקבוצות עיקריות בהתאם לסוג הטיפול הנדרש למימוש האחירות; קביעת כללים ברורים בהזמנות למשך תקופת האחירות ולשיטת מימושה; הפעלת מערכת ממוחשבת למעקב ולבקרה, כך שיישמר המידע על מחויבות הספק לתקופת האחירות; ויש להיערך לאיתור ציוד ומכלולים שניזוקו בתקופת האחירות, כדי שניתן יהיה לפעול למימושה.

הבטחת זכויות בעלות משרד הביטחון על ידע

ריכוז ממצאים

למערכת הביטחון השקעות כספיות ניכרות במחקר ובפיתוח, הנעשות באמצעות הגופים הרוכשים במשרד הביטחון (להלן - המשרד). במסגרת הזמנות שהמשרד מוציא בארץ ובחו"ל נוצר במפעלים ידע המהווה חלק מרכושו של המשרד, בבעלותו המלאה או החלקית. גם בצה"ל נוצר ידע במפעליו וביחידותיו. השימוש בידע שנוצר נעשה בדרך כלל במסגרת ההזמנות של המשרד למוצרי המפעלים, אך גם במסגרת עסקות שהמפעלים מבצעים שלא עבור המשרד, לרבות עסקות יצוא. משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים הנהוגים במשרד ובתעשיות להבטחת זכויות הבעלות בידע זה, לרבות השימוש בו עבור גורמים שמחוץ למערכת הביטחון או על ידיהם. להלן הממצאים העיקריים:

אין בידי המשרד רישום מרוכז ומלא על כל הידע שבבעלותו, המלאה או החלקית, הנוצר במהלך השנים במסגרת הזמנותיו למחקר ולפיתוח (בארץ ובחו"ל). בהעדר רישום כאמור, אין למשרד אפשרות למצות את מלוא פוטנציאל גביית התמלוגים כאשר נעשה שימוש בידע האמור במסגרת עסקות עם גורמים שמחוץ למערכת הביטחון.

פיקוח המשרד על השימוש בידע שבבעלותו ועל זכויות הקניין שלו בידע זה, אינו מתבצע כנדרש על פי הוראותיו ועל פי סדרי מינהל תקינים.

המשרד לא נקט כל פעולה לאיתור, לרישום ולהבטחת זכויותיו בידע הנוצר בצה"ל, במפעליו וביחידותיו. בהוראות המשרד אין התייחסות בדבר דרכי הטיפול בסוג זה של ידע.

בהוראות המשרד אין דרישה, כי תעשיות שברשותן ידע שבבעלות המשרד תנהלנה לגביו רישום אינוונטרי כנדרש מהן לגבי רכוש אחר של המשרד.



הוראות משרד הביטחון העוסקות בנכסים מסוגים שונים הנמסרים ליצרנים, למפתחים או למוסדות מחקר ופיתוח (להלן - מפעלים), מתייחסות לידע¹ כחלק מרכוש המשרד במפעלים. טיפול המשרד והוראותיו מתייחסים לידע מוחשי, שהגדרתו על פי הוראות אלה הוא: "ידע שנרכש על ידי משרד הביטחון או נוצר במפעל במימון משרד הביטחון, והמהווה מוצר מוגמר שניתן להעבירו לגוף אחר על מנת שישתמש בו". במסגרת ידע מוחשי הוגדרו המוצרים הבאים: תיק מוצר, תיק ייצור, ניירות ייצור, תוכנה יישומית, ספרות הפעלה, תפעול ותחזוקה. בהוראות המשרד נקבעו הכללים והאחריות לטיפול בידע מוחשי שהוא רכוש המשרד, במטרה להבטיח בקרה על ידע זה, הן מבחינת אישור רכישתו והן מבחינת ניהולו, רישומו והשימוש בו.

בחודשים מארס 1994 עד אפריל 1995 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולותיו של המשרד להבטחת זכויותיו בידע מוחשי (להלן - ידע), הקיים במפעלים בארץ ובחור"ל ושאינו להיות בבעלותו; כמו כן נבדקו ההליכים להבטחת זכויות המשרד בידע הנוצר בצה"ל. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), באגף ארגון בקרה ומידע (אב"ם), באגף הכספים (אכ"ס), במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), באגף לסיוע וייצוא ביטחוני (להלן - סיב"ט) ובמרכז לעיבוד נתונים (מל"ן). בדיקות השלמה נערכו אצל היועץ המשפטי למערכת הביטחון, באגף התכנון שבמטה הכללי של צה"ל (להלן - אג"ת), בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א) ובתע"ש - תעשיות לישראל בע"מ² (להלן - תע"ש).

הבטחת זכויות הבעלות

על פי הוראות המשרד, הבטחת זכות הבעלות של המשרד בידע יכולה להתבצע באחת מהדרכים הבאות או בשתייהן: עריכת הסכם המבטיח זכות זו בין המשרד לבין המפעל, שאליו מועבר ידע של המשרד או שבו מפותח הידע שהוזמן עבור המשרד; רישום פטנט על פי חוק הפטנטים, התשכ"ז-1967.³ המרכז לתיעוד ומידע במפא"ת מטפל בריכוז דוחות הפיתוח והמסמכים

¹ הידע כפי שהוא מוגדר בהוראות המשרד כולל זכויות יוצרים, פטנטים, שרשומים, מסמכי תכנון, תוכנה, הוראות ונוהלי פיתוח וכל חומר כתוב אחר, שבו הידע נרשם או תואר. כן כולל הידע כל רעיון, המצאה ומידע שאינם נחלת הכלל, בין אם הם מוגנים באמצעות דיני פטנטים או דבר חקיקה אחר ובין אם לאו.

² בעניין שינוי שם החברה, ראה הערת שוליים (3) בעמ' 843.

³ דוח זה אינו עוסק בתהליכי רישום פטנטים, אלא בהבטחת הבעלות והזכויות בידע שלא נרשם כפטנט.

הטכניים על הידע שנוצר במסגרת הזמנות למחקר ופיתוח שמוציא מפא"ת למפעלים. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בעת הוצאת הזמנה למפעל ליצירת ידע או בעת העברת ידע על ידי המשרד למפעל, אכן נוהג המשרד לערוך עמו הסכם בדבר חובותיהם וזכויותיהם של המשרד ושל המפעל על הידע שנוצר.

גם בצה"ל קיימות יחידות העוסקות בתכנון ובפיתוח של פרויקטים אשר במסגרתם נוצר ידע. זכויות המשרד בידע הנוצר בצה"ל אינן שונות בעיקרון מזכויות המשרד בידע הנוצר במסגרת ביצוע הזמנותיו במפעלים אזרחיים לסוגיהם. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי הוראות המשרד ופקודות מטכ"ל אינן מתייחסות לידע הנוצר בצה"ל ולפעולות שיש לבצע כדי להסדיר כראוי העברת ידע בין צה"ל לבין המפעלים. פעולות אלו דרושות, כדי למנוע העברת ידע של המשרד אל המפעל בעת קיום מגעים בשלב טרום הרכשתי בין גורמים בצה"ל לבין המפעל, ובלא שזכויות המשרד בידע זה יובטחו כנדרש מראש. כך למשל, העדר נהלים מתאימים איפשר העברת ידע של המשרד לתעש בעת קיום מגעים בין חיל האוויר לבין תעש בנוגע לפיתוח מערכת נשק לתקיפת מטוסים. העברת ידע זו בוצעה בשלב טרום הרכשתי, עוד בטרם נחתם הסכם בין המשרד לבין תעש, המסדיר את נושאי הידע, כוח האדם והפלטפורמה שהועברו מחיל האוויר לתעש ובלא שנקבעו שווי ההשקעה והזכויות של כל צד.

ניהול מאגר מידע על הידע הנוצר במפעלים ובצה"ל

1. בהוראות המשרד נקבע, כי על המשרד לנהל מאגר מידע כדי לממש, בין היתר, את המטרות הבאות: (א) להבטיח בקרה ושליטה על הידע שבבעלות המשרד, נוכח העובדה שיחידות שונות במשרד ובצה"ל מוציאות הזמנות לביצוע פרויקטים של מחקר ופיתוח, ובכך גם למנוע כפילויות ברכישת ידע שכבר קיים, בין במשרד ובין בהזמנה לפיתוח ידע; (ב) להבטיח גביית תמלוגים או דמי שימוש מהמפעל, אם נעשה שימוש בידע של המשרד לצורכי יצוא או שנמסר ידע לגופים מחוץ למערכת הביטחון. לדעת משרד מבקר המדינה, מאגר מידע עשוי לתרום גם לניצול טוב יותר של הזדמנויות טכנולוגיות הנוצרות כתוצאה מפעילות המחקר והפיתוח, ולסייע ביצירת תיאומים ושיתוף פעולה בין המשרד לבין מוסדות המחקר והפיתוח הביטחוני.

לשם זיהוי הזמנות הידע נקבע בהוראות המשרד, כי יש לאפיין אותן במערכת הממוכנת בעזרת סימון מיוחד; עוד נקבע, כי פרטי ההזמנה ונתוני הידע הכלולים בה ידווחו על ידי הגוף הרוכש בארץ ובחו"ל לעוזר בכיר לניהול ידע ורכוש המשרד שבמנה"ר (להלן - היחידה במנה"ר), הנושא באחריות לניהול מאגר מידע ממוחשב גם של ידע במפעלים, שהוא רכוש המשרד.

מפא"ת, בהיותו הגוף העיקרי במשרד האחראי להוצאת הזמנות למחקר ופיתוח, הוציא כבר בשנת 1982, בעקבות הוראות המשרד, נוהל משלו. נקבע בו, כי יש לנהל רישום של נתוני הבעלות על הידע והנושאים שנחקרו במסגרת כל פרויקט. בנוהל זה אף גובשה מתכונת לרישום הידע. משרד מבקר המדינה העלה, כי מפא"ת אינו מיישם נוהל זה.

בהתייחסותו מדצמבר 1994 לממצאי הביקורת בהקשר זה, הכיר מפא"ת בצורך לעדכן את הנוהל, שכן הוא נכתב לפני למעלה מעשר שנים; וציין, כי יישומו של הנוהל המעודכן יאפשר למנוע כפל פיתוח, ולקיים בקרה ושליטה על הידע שרכש מפא"ת.

2. בנובמבר 1992 מינה מנכ"ל המשרד צוות, שכלל גם את נציג מפא"ת. הצוות התבקש לבדוק את הישימות והכדאיות בניהול ידע מוחשי כרכוש המשרד. הוא לא נדרש להתייחס לידע שנוצר ביחידות צה"ל השונות. צוות זה המליץ, כי על הגופים הרוכשים במשרד לנהל מאגר מידע ממוחשב על כל הידע המוחשי החדש שנוצר ושהוא בבעלות המשרד; וכי רישום מסודר ושוטף של הידע המוחשי יוחל רק על זה שיוזמן החל ממועד הפעלת מאגר המידע, ואילו בשלב

מאוחר יותר תיבחן האפשרות להוסיף לקובץ גם ידע מוחשי שנוצר בעבר. עוד נקבע, כי לא ינוהל מאגר מידע לידע שאינו מוחשי, כיוון שניהולם, רישומם ואכסונם של יתר המסמכים הטכניים והשרטוטים שאינם מהווים מוצר מוגמר, היו יוצרים מעמסה בירוקרטית כבדה ומיותרת. בעקבות המלצות הצוות, הוקמה מערכת ממוכנת חדשה לניהול ולדיווח על נתוני ידע מוחשי. המערכת החלה לפעול באוקטובר 1993 בניהולה ובאחריותה של היחידה במנה"ר. היא אמורה לנהל את כל המידע על הידע המוחשי הנוצר בעקבות הוצאת הזמנות למחקר ופיתוח על ידי כל הגופים הרוכשים במשרד ובעיקר מפא"ת. הודעה על כך נשלחה לכל הגופים הרוכשים במשרד. המלצות הצוות באו לידי ביטוי בהוראה מעודכנת של המשרד מאוקטובר 1994.

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי המערכת החדשה לניהול הידע המוחשי והדיווח עליו אינה ממלאת את ייעודה, כפי שזה נקבע בהוראת המשרד מאוקטובר 1994: ביוני 1995 עדיין לא התנהל במשרד רישום שיטתי ומרוכז של הידע המוחשי; המעקב אחר הזמנות למחקר ופיתוח מנוהל על ידי הגופים הרוכשים באמצעות תיקי ההזמנות ותכניות העבודה שלהם, בלי שהמידע הרלוונטי הגיע, כנדרש בהוראות המשרד ליחידה במנה"ר. בתיקי ההזמנות ובתכניות העבודה אמנם קיים מידע על הפיתוחים שהוזמנו, אך הוא בעיקרו כללי ביותר ובעל אופי טכני ולא מרוכז; הוא אף אינו כולל מידע על הידע שנוצר בתהליך הפיתוח. על כן מידע זה אינו מאפשר לקבל תמונת מצב מרוכזת על כל הידע המוחשי שבבעלות המשרד, על עלות יצירתו, ועל שימושים עתידיים אפשריים. בהקשר לביקורת זו טען מפא"ת, כי כדי לאתר ידע שנצבר בפרויקטים, יש לחפש ולאחר את הדוחות והמסמכים המכילים מידע זה או לקבלו מנציגי המחלקות המקצועיות במפא"ת בהתבסס על זיכרונם האישי; אולם מפא"ת מבחינתו מוכן להמשיך ולתפקד גם במצב זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה אך מחזק את הצורך בקיומו של מאגר מידע המכיל רישום מרוכז של עיקרי הידע שנצבר בפרויקטים ושוויו.

עוד עלה בביקורת, כי למרות תזכורות רבות שהיחידה במנה"ר שלחה לגופים הרוכשים במשרד להעביר אליה, כחובתם על פי ההוראות, את העתקי ההזמנות לצורך דיווח ורישום ידע שבבעלות המשרד, הועברו בפועל עד מועד סיום הביקורת נתונים חלקיים בלבד על 16 הזמנות בלבד. אולם גם בנוגע להזמנות אלו, לא הועברו ליחידה במנה"ר העתקי ההזמנות וכתבי התחייבויות הספקים, לשם שמירה על זכויות הבעלות של המשרד, כנדרש. התוצאה היא שבתום כשנתיים מהפעלת המערכת הממוכנת לניהול הידע המוחשי, לא קיים עדיין במשרד מאגר מידע מרוכז על ידע שבבעלותו. דרושה אפוא נקיטת צעדים מתאימים להשלמת הקמתו של מאגר מידע מלא, אשר יאפשר עיבוד ושליפת מידע לסוגיו על הידע. במסגרת השלמת הנתונים למאגר, ממליץ משרד מבקר המדינה לשקול הוספת נתון בדבר היקף כוח האדם שהועסק בתהליך הפיתוח, כדי שהמשרד יוכל להעריך את שוויו של הידע בצורה יותר מדויקת, אם יידרש לכך בעת מכירתו.

4. כאמור, אין התייחסות לידע הנוצר בצה"ל ולצורך לנהל מאגר מידע על ידע זה, לא בהמלצות הצוות שהוקם במשרד ולא בהוראות המשרד. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי עד מועד סיום הביקורת כלל לא נבדקו הישימות והכדאיות שבניהול מאגר מידע כזה על ידי גורם כלשהו בצה"ל או במשרד.

עמדתו של משרד מבקר המדינה היא, כי בשלב ראשון מן הראוי לבדוק את הישימות והכדאיות שבניהול מאגר מידע על ידע הנוצר בצה"ל; ובעקבות בדיקה זו יוחלט מי הגורם המתאים, במשרד או בצה"ל, שיישא באחריות לניהולו. לדעתו, יש להבטיח בקרה ושליטה נאותות על כלל הפיתוחים המבוצעים באמצעות יחידות צה"ל השונות, כדי למנוע מקרה, כפי שאירע לאחרונה, שבו אישר סיב"ט לתע"א, לתעש ולרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) לנהל משא ומתן לביצוע יצוא של שני מוצרים, אשר מרכיביהם תוכננו ופותחו ביחידות צה"ל, בלי לוודא שהמשרד אכן יקבל את התמלוגים או התמורה המגיעים לו על השקעותיו במוצרים אלה;

לאחד מהם אף אושר לתע"א לנהל מגעים עם מדינה מסוימת בכל הנוגע להעברת הידע על ייצורו של מוצר זה לאותה מדינה.

בדיון שהתקיים בדצמבר 1994, במהלך הביקורת, בראשות עוזר ראש אג"ם (אגף המטה הכללי במטכ"ל) ובהשתתפות נציגי סיב"ט, אג"ת והיועץ הכלכלי למערכת הביטחון, נידונה הבעייתיות, בהעדר נהלים מתאימים, הכרוכה בהעברת ידע, הנמצא חלקו או כולו בבעלות מערכת הביטחון, אל מחוץ למערכת הביטחון. בדיון זה הוטל על אג"ת לגבש, בתיאום עם המשרד, נוהל בדבר תהליך האישור והבקרה על העברת ידע מצה"ל לגורמים אזרחיים וכן לסרוק את הפרויקטים העיקריים שבוצעו בעבר, על מנת לבדוק אם התקבלו בגינם תמלוגים. כמו כן, הוטל על אג"ת לבדוק את האפשרות של הקמת מאגר מידע בנושא. באותו דיון גם נקבע, כי עבודת המטה תסתיים בפברואר 1995. עד אוגוסט 1995, מועד סיום הביקורת, עבודת המטה טרם הסתיימה.

5. בהוראות המשרד נקבעו הכללים לרישום רכוש המשרד שנוצר בתעשיות או נרכש על ידיהן במימון המשרד. בין היתר, נקבע בהן, כי התעשיות יסמנו רכוש זה בסימון מיוחד וינהלו לגבי רישום אינוונטרי, לפי הנחיות והוראות של המשרד. עוד נקבע, כי על היחידה במנה"ר להפעיל בקרה על ניהול הרישום של רכוש המשרד בתעשיות.

לעומת זאת, אין בהוראות המשרד כל דרישה מהתעשיות לנהל רישום כלשהו בכל הנוגע לידע שנוצר במימון המשרד במהלך תהליכי המחקר והפיתוח או בכל הנוגע לידע שהעביר המשרד לתעשיות. נושא זה גם לא נבחן על ידי הצוות שהוקם במשרד. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בתע"א ובתעש עולה, כי תעשיות אלו אינן מנהלות רישום מרוכז, וכי הניהול והרישום של ההזמנות הכוללות מרכיב של ידע הם כמו בכלל הזמנות המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שזכויות המשרד בידע אינן שונות בעיקרון מזכויות המשרד הנובעות מבעלותו על רכוש אחר, מן הראוי היה, כי הוראות המשרד תכלולנה דרישה מהתעשיות לנהל רישום על הידע אשר למשרד זכויות בו, בדיוק כמו שהן נדרשות לעשות ביחס לרכוש אחר שבבעלות המשרד. רישום כזה יאפשר ליחידה במנה"ר להפעיל בקרה בנושא זה בהסתמך על הוראות המשרד, וכן הוא יאפשר לזהות את הידע אשר למשרד או לתעשיות זכויות בו.

6. כאמור, החליט הצוות שהמשרד הקים, שלא לטפל בידע שנוצר בעבר, בסברו שאין לו האפשרות הטכנית לכך, כל עוד לא נקבע במערכת ההרכשה הממוכנת של המשרד סימון מיוחד ואחיד להזמנות לרכישת ידע.

משרד מבקר המדינה העלה, כי אף הסימון הנוכחי במערכת הממוכנת של המשרד אינו מאפשר לזהות אלו מבין הזמנות המשרד הן לרכישת ידע. למשל, מדוח שהכין מנה"ר באוקטובר 1994, לפי בקשת משרד מבקר המדינה, עולה כי מאז 1.1.94 הוציא מנה"ר 201 הזמנות בסכום כולל של כ-133 מיליון ש"ח. הן אופיינו במערכת הממוכנת של המשרד כהזמנות ידע, אך ללא סימון מיוחד ואחיד. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי אף לא אחת מהזמנות אלה נרשמה על ידי היחידה במנה"ר במערכת החדשה כהזמנת ידע.

נוכח האמור לעיל, העיר משרד מבקר המדינה שזמן הראוי: (א) לקבוע סימון מיוחד ואחיד להזמנות ידע, כפי שהמליץ הצוות, על מנת לאפשר את ריכוזן וניהולן במערכת הממוכנת החדשה של המשרד; (ב) לערוך סריקה, לפחות של ההזמנות המתייחסות למערכות עיקריות שפותחו בעבר במימון המשרד, במטרה לאתר במסגרתן ידע בעל ערך משמעותי המהווה נכס שיש לרשמו, ולנהלו ככל רכוש אחר.

גביית תמלוגים מיצוא ביטחוני

1. תשלום התמלוגים המגיעים למשרד הוא חלק מהחזוזה בין המשרד לבין המפעל שחותמים עליו לקראת מסירת הזמנה לרכש ידע. גביית התמלוגים המגיעים למשרד הינה פרטנית לכל עסקה, או כוללנית לפי סך כל היצוא של המפעל. בהוראות המשרד נקבע, כי קיימת אפשרות לעבור מהשיטה הכוללנית לשיטה הפרטנית, אם סיב"ט מצא שעדיף מבחינת המשרד לעשות כן בנוגע למפעל מסוים.

לצורך גביית תמלוגים מעסקות יצוא, על המשרד לדעת על עצם זכאותו לתמלוגים ולקבוע את שיעורם. ממסמכים וכן מבידורים שמשרד מבקר המדינה ערך בסיב"ט עולה, כי גביית תמלוגים מעסקות יצוא המתבססות על ידע המצוי במפעלים ואשר מקורו בהשקעות המשרד, כרוכה בקושי רב. קושי זה נובע, בין היתר, מהעדר מאגר מידע כאמור.

גם מבקר מערכת הביטחון נדרש לקושי זה, ובינואר 1994 הוא פרסם דוח על עסקות יצוא של סיב"ט. בהמלצותיו בתחום גביית תמלוגים, נאמר, בין היתר, שיש לפעול לחתימת הסכם מחייב עם חברות המשלמות בפועל תמלוגים בשיטה כוללנית, אף שטרם נחתם עמן הסכם פורמלי בנושא זה; שיש לבחון את התהליכים הקיימים והשינויים הנדרשים בהעברת מידע בין מאגרי המידע של אגפי המשרד, כדי לאתר את כל העסקות החייבות בתשלום תמלוגים; וכן שיש לפעול לצירוף חברות נוספות למעגל הגבייה, על פי השיטה הפרטנית (בעניין זה ראה להלן).

אשר ליישום ההמלצות דלעיל יצוין, שטרם נחתמו הסכמים פורמליים בין המשרד לבין מספר חברות העוסקות ביצוא ביטחוני ואשר משלמות בפועל תמלוגים בשיטה הכוללנית. בנוגע לשיפור העברת המידע בין אגפי המשרד השונים לבין סיב"ט קבע המשרד, כי זכאותו לתמלוגים ושיעורם ייקבעו בשלב מוקדם יותר, בעת מתן היתר למפעל לנהל משא ומתן על עסקות היצוא. אולם התברר, כי טרם פותחו הכלים הממוחשבים הדרושים להקמת מערכת מידע מרכזית, מערכת אשר תשלב מספר תת-מערכות מידע אגפיות, ובכך יאפשרו איתור כל עסקות היצוא החייבות בתשלום תמלוגים.

2. כאמור, גביית התמלוגים המגיעים למשרד הינה פרטנית לכל עסקה, או כוללנית לפי סך כל היצוא של המפעל. בהוראות המשרד נקבע, כי קיימת אפשרות לעבור מהשיטה הכוללנית לשיטה הפרטנית אם מצא סיב"ט שעדיף מבחינת המשרד לעשות כן, בנוגע למפעל מסוים. כלומר, יש עסקות או מפעלים שבהם עדיף לפעול בשיטה הכוללנית, וישנן עסקות בעלות מאפיינים מסוימים שבהן עדיף לפעול בשיטה הפרטנית.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בהעדר היערכות מתאימה של מערכות המחשוב ומאגרי המידע לגבייה בשיטה הפרטנית, מעדיף המשרד לגבות תמלוגים בשיטה הכוללנית. במצב כזה עוזרת השיטה הכוללנית לחסוך את המשאבים הדרושים לבדיקת כל עסקה ברמה הפרטנית ולהגביר את גביית התמלוגים. מכל מקום, מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, שהמשרד יטפל בהקמתה של מערכת מידע מרכזית, כדי לאתר במידת האפשר את מלוא זכויותיו של המשרד לתמלוגים.

בהתייחסותו לממצאי הדוח ציין סיב"ט, כי החל בנקיטת צעדים כדי להתגבר על הקשיים בגביית התמלוגים, וכי הוא עורך עבודת מטה למימוש כוונתו לחזק את הגוף בסיב"ט העוסק בגביית התמלוגים.

3. בהוראת המשרד הדנה בתקבולי סיב"ט - תקצוב וייעוד - נקבע, כי הכנסות מתמלוגים בגין עסקות יצוא ייקפו לזכות התקציב המרכזי. כמו כן נקבע שם, כי הכנסות ממכירת ציוד ועודפים ייקפו לזכות הזרוע או החיל מוסר הציוד, וישמשו לצורכי הצטיידות חדשה.

תמלוגים מעסקות יצוא של מפעלים שונים מקורם בתוצרי מחקר ופיתוח, שמומנו, בין היתר, מתקציבי זרועות וגופים בצה"ל והמשרד. זקיפת תמלוגים אלה לזכות התקציב המרכזי עלולה לא לשמש תמריץ לזרוע או לחיל להקפיד על ניהולו של מאגר מידע. כדאי שהמשרד יבחן את האפשרות לזקוף את סכומי התמלוגים שהמשרד מקבל עבור הידע לזכות תקציב הזרוע, החיל או הגוף שמתקציבו מומן המוצר או המערכת נשוא עסקת היצוא; כך נוהגים גם לגבי הכנסות ממכירת עודפי ציוד.



השקעות משרד הביטחון במחקר ופיתוח ובהזמנות לפיתוח מוצרים ביטחוניים מהתעשיות הביטחוניות של המדינה ומספקים אחרים יוצרות ידע שיש לו ערך. הערך נובע מן האפשרות להשתמש בידע בעת פיתוח מוצרים נוספים תוך חסכון בעלויות הפיתוח, וכן מן האפשרות למכור את הידע למי שמבקש לנצל לצרכיו. רישום שיטתי ומדויק של ידע כזה במאגר מידע של המשרד ושל התעשיות הביטחוניות הוא חיוני להבטחת זכויות המשרד ולניצול מיטבי של תקציב הביטחון, בין היתר - על ידי מניעת כפל הזמנות למחקר ופיתוח.

ממצאי הביקורת שפורטו לעיל מצביעים על כך שהטיפול של המשרד בניהול מאגר המידע בתחום זה לוקה בחסר. אין טיפול מספיק באגירתו ושימורו של הידע הנוצר בצה"ל במסגרת הפרויקטים של מחקר ופיתוח. כתוצאה מכך אין המשרד יכול למצות את מלוא הפוטנציאל של גביית תמלוגים תמורת הידע אשר בבעלותו. הדבר יכול לגרום לאבדן הכנסות למשרד ול"זכייה מן ההפקר" למפעלים המפתחים מוצרים ביטחוניים עבור המשרד.

הצורך במאגר מידע מסודר גובר נוכח העובדה שלעתים אין המשרד יכול מטעמי סודיות להגן על זכויותיו בחלק מן המוצרים שפותחו, על ידי רישומם כפטנטים. צורך זה מתחזק גם כתוצאה משינויים שחלו לאחרונה, כמו חקיקת חוק חובת המכרזים, התשמ"ב-1992, החלטת הממשלה להפוך את הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) לחברה ממשלתית, והמלצת ועדת סדן להעביר חלק מעבודות הייצור והאחזקה עבור צה"ל לתעשיות אזרחיות. כל אלה יחייבו את הרחבת הקשרים של המשרד עם גורמים אזרחיים נוספים, בארץ ובחו"ל. מכל אלה עולה החשיבות הגוברת של שמירה על זכויות המשרד בידע שנוצר על ידיו או על חשבונם.

שלוחת מנה"ר במרכז ציוד לחימה וחלפים של צה"ל

ריכוז ממצאים

מינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (להלן - מנה"ר) מקיים מספר שלוחות במרכזים הלוגיסטיים של צה"ל, שייעודן לטפל ברכישת מוצרים ושירותים בסכומים מוגבלים. בבדיקת תחומים מסוימים, שבהם מטפלת שלוחת מנה"ר במרכז ציוד לחימה וחלפים של צה"ל (להלן - השלוחה), הועלו ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

קיימת תופעה של פיצול עסקות למספר מכרזים סגורים ומקוצרים; דבר זה מונע את ניצול יתרון הכמות להוזלת מחירים, וגורם לעומס מיותר על השלוחה. הפיצול הוא

לעתים מלאכותי ונועד ליצור רושם מטעה כאילו העסקה היא בתחום סמכותה של השלוחה, במסגרת מכרז סגור ומקוצר.

חלק ניכר מהפיגורים בהספקות נבע מתייעוד טכני חסר או לא מעודכן, דבר שעייב הוצאת הזמנות, ובמקרים אחרים גרם לקשיים בייצור הפריט המוזמן. כתוצאה מכך נגרם גם חוסר בפריטים חיוניים.



מינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (מנה"ר) מקיים מספר שלוחות במרכזים הלוגיסטיים של צה"ל. השלוחות נועדו, בין היתר, לפשט ולקצר את תהליכי ההרכשה בעסקות קטנות יחסית ולא מורכבות. בהוראות המשרד ובהוראות מנה"ר נקבעו הסדרים הנוגעים להוצאת הזמנות לספקים על ידי השלוחות.

בחודשים מארס עד מאי 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הפעולות של שלוחת מנה"ר שבמרכז ציוד לחימה וחלפים של צה"ל (להלן - מצל"ח)¹. בדיקות השלמה נערכו במצל"ח. נבדקו 240 הזמנות המסתכמות בכ-4.6 מיליון ש"ח, מתוך 1,258 הזמנות המתייחסות לשנים 1991 - 1994, בסכום כולל של כ-10 מיליון ש"ח במחירים שוטפים; הספקת הפריטים הכלולים בהן טרם הושלמה (להלן - הזמנות פתוחות). יצוין, כי באמצע שנת 1994 אורגנה השלוחה מחדש, נוסף כוח אדם, ונקטו צעדים לשיפור תפקודה.

היקף הרכישות

השלוחה עוסקת ברכישת פריטים מסוגים שונים. בהוראות נקבע הסכום המרבי של הרכישות, שבהן מוסמכת השלוחה לטפל (בעת הביקורת 25,000 ש"ח), ולגביהן נקבעו נוהלי רכישה מקוצרים². המאפיין הבולט בעבודת השלוחה הינו ריבוי הדרישות שהיא מקבלת מצה"ל וריבוי ההזמנות שהיא מוציאה בעקבותיהן. השלוחה נותנת שירותי הרכשה לגופי צה"ל שונים, ועוסקת, בין היתר, ברכישת פריטים למלאי ולקווי הייצור והשיקום שבמרכזי השיקום של צה"ל.

להלן בטבלה היקף פקודות הרכש (להלן - פ"ר) שהשלוחה קיבלה מצה"ל, ושל ההזמנות שהיא הוציאה בשנים 1992 - 1994 (הסכומים באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

שנה	כמות פ"ר	כמות ההזמנות	סכומי ההזמנות
1992	1,451	1,786	21,124
1993	1,781	2,343	23,146
1994	2,149	2,300	21,192

¹ פעילות השלוחה נבדקה לאחרונה בשנת 1983, וממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 34, עמ' 723.

² הליך זה של רכש מקוצר מכונה "מכרז סגור ומקוצר" בהוראות הביצוע של משרד הביטחון ממאי 1993, שהוצאו לפי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993.

בסוף שנת הכספים 1994 היו בשלוחה 1,258 הזמנות פתוחות בסכום כולל של כ-10 מיליון ש"ח: 41 מתוכן בסך כולל של כ-310,000 ש"ח מהשנים 1991 ו-1992; 218 הזמנות בסך של כ-1.7 מיליון ש"ח משנת 1993; ויתר ההזמנות - בסך של כ-7.8 מיליון ש"ח - משנת 1994.

פיגור בהוצאת הזמנות לספקים

הוראות מנה"ר מאפריל 1991 קובעות, שתקן הזמן להפיכת פ"ר להזמנה הוא 66 יום. דוח מחשב ליום 31.12.94, שהופק עבור השלוחה, כלל 2,474 הזמנות: 1,258 הזמנות פתוחות ו-1,216 הזמנות בטיפול לסגירה³. מהדוח עולה, ש-480 הזמנות (כ-19.5%) הוצאו לספקים לאחר ארבעה חודשים ויותר מהעברת פ"ר לשלוחה; עשר מביניהן הוצאו לספקים לאחר 13 עד 19 חודשים. יצוין, כי כ-130 מבין הזמנות אלו הוצאו לאחר הארגון מחדש של השלוחה.

בביקורת נבדק דוח מחשב פ"ר ללא הזמנות ליום 3.1.95, שכלל 474 פ"ר. נמצא, כי הסיבות העיקריות לפיגורים בהוצאת הזמנות הן: העברת פ"ר לשלוחה על ידי הגוף הדורש ללא המסמכים הדרושים לצורך הוצאת בקשה להצעת מחיר, כגון אופיונים ושרטוטים; אי-קבלת הצעות מחיר למכרז שפורסם או קבלת הצעות החורגות מהאומדן מעבר למותר על פי ההוראות; ועיכובים שבאחריות השלוחה.

באפריל 1995, בתשובה לממצאי הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מאז תחילת 1995 מבוצעת בקרה ממוחשבת, שנועדה להבטיח שכל פ"ר תהיה מלווה באופיונים ושרטוטים הדרושים. בקרה זו אמורה לטענתו להביא לצמצום ניכר של התופעה. עם זאת, במכתב ראש השלוחה מאפריל 1995 הוא התריע בפני מצל"ח, שגם לאחר הפעלת הבקרה מגיעים אופיונים רבים לשלוחה באיחור רב. לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש שבקרה ממוחשבת זו תיבדק תקופתית, כדי לוודא שהיא אכן עונה לדרישות.

באוגוסט 1995 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי נתונים מעודכנים ליולי 1995 מצביעים על כך, שאף שלא חל כמעט שינוי במספר פ"ר שהתקבלו בשנת 1995 - כ-1,450, לעומת שנת 1994 - כ-1,490, יתרת פ"ר בשלוחה שלא הפכו להזמנות ירדה מ-256 בשנת 1994 ל-193 בשנת 1995. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בפועל, מספר פ"ר שלא הפכו להזמנות ירד רק מכ-17.2% בשנת 1994 לכ-13.4% בשנת 1995.

פיגורים בהספקות

1. כאמור, השלוחות במרכזים הלוגיסטיים של צה"ל נועדו, בין היתר, לפשט ולקצר את תהליכי ההרכשה; המעקב אחר הספקות המוצרים מהווה חלק מרכזי בתהליך זה. הוראות מנה"ר קובעות תהליכים ממוסדים למעקב אחר הספקות ואחר מועדי ביצוע הזמנות על ידי גורמים שונים במנה"ר, ומפרטות את הגורמים האחראים למעקב. מבדיקת 240 תיקי ההזמנות מהשנים 1991 - 1994 בסכום כולל של כ-4.6 מיליון ש"ח, שבהן חלו פיגורים במועדי הספקה חוזיים, עולה כדלקמן:

(א) לא נמצא תיעוד על קיומן של פגישות ממוסדות עם הגופים הדורשים ועל דיוני מעקב תקופתיים עם הספקים בנושא הפיגור בהספקות, כנדרש בהוראות.

³ הזמנה בטיפול לסגירה - הזמנה שמתקיימים בה מספר תנאים בסיסיים, בעיקר יתרה כספית קטנה, המעידים שתהליך ההרכשה התבצע בעיקרו.

(ב) על פי הוראות מנה"ר, יישלחו לספקים מכתבי התראה על אי-עמידה במועדי ההספקה. מבדיקת תיקי ההזמנות האמורים עולה, כי רק זמן רב לאחר מועדי ההספקה (לעתים עשרה חודשים) נוהגת השלוחה לשלוח מכתבי התראה לספקים, שאינם עומדים במועדי ההספקה.

(ג) הוצאו לספקים הזמנות נוספות, אף שכבר היו בידיהם הזמנות קודמות שלא סופקו במועד.

בתשובתו מאוגוסט 1995 הודיע מנה"ר, שמתקיימות פגישות מעקב תקופתיות, אולם הן לא קיבלו ביטוי בתיקי ההזמנות; ומעתה ואילך יוקדד שבתיקי הרכש יימצא התייעוד הנוגע לפגישות. עוד הודיע, כי על פי דוח נכון ליולי 1995, חלה במחצית הראשונה של שנת 1995 ירידה בשיעור של 40% בפיגור בהספקת הפריטים, לעומת התקופה המקבילה בשנת 1994.

2. מבדיקה של כ-240 תיקי ההזמנות האמורות עולה עוד, שבכ-70 מהן נוצר הפיגור מסיבות שצה"ל אחראי להן:

(א) בעיות של תכנון, שמתגלות רק לאחר מסירת ההזמנה לספק או בעת בחינת הקבלה של המוצר בצה"ל, כגון שרטוטים ישנים או לא תקינים, ושאלות טכניות אחרות, שסמכות ההחלטה בהן היא בידי המתכנן.

(ב) אי-העמדת אמצעים, כגון כלי רכב, לצורך בדיקה פונקציונלית של הפריטים במועדים הדרושים.

משרד מבקר המדינה העביר לצה"ל נתונים על הזמנות אלו, כולל תיאור הסיבות לפיגור. כמו כן, הוא העביר לצה"ל פירוט על טיפול לקוי שקיבלו חמש מהזמנות אלו.

באוגוסט 1995 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, שהתקיימה עבודת מטה בין גורמי צה"ל לבין השלוחה, ובעקבותיה שופר תהליך ביצוע בחינות פונקציונליות, וזמן הביצוע של בחינת קבלה הצטמצם לתקופה שאינה עולה על 30 יום (למעט מקרים חריגים).

פיצול עסקות

1. הוראת מנה"ר מאפריל 1994 קובעת, שמכרז סגור מקוצר יתקיים אך ורק בשלוחות מנה"ר, וזאת ככלי לטיפול ברכישות של מוצרים, כאשר סכום העסקה אינו עולה על 10,000 ש"ח, או עסקה שסכומה עולה על 10,000 ש"ח אך אינו עולה על 25,000 ש"ח, אם בשנת התקציב שבה נעשית העסקה לא נערכה עסקה קודמת ללא מכרז בין השלוחה לבין אותו מתקשר בנושא זהה. עוד קובעת ההוראה, שאם סכום ההזמנה חורג ביותר מ-10% מסכום הפ"ר, על השלוחה להודיע זאת למרכז הלוגיסטי, כדי שיבטלה ויפתח במקומה פ"ר חדשה וינתב אותה למחלקה המתאימה במנה"ר.

משרד מבקר המדינה העביר למנה"ר נתונים על כ-80 מקרים, שבהם פיצול הרכש למספר הזמנות באותה שנה היה, על פניו, מלאכותי. למשל: הסבת משאבות בלם צד ימין וצד שמאל לאותו כלי רכב, פוצלה לשתי הזמנות; כך גם רכש של דופן ימנית ושמאלית לרכב מסוים; ורכש מנחת זעזועים קדמי ואחורי. בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר, כי יש להבדיל בין פריטים זהים, בעלי אותו מספר קטלוגי, לבין פריטים דומים, אך בעלי מספרים קטלוגיים שונים. ממצאי הביקורת עולה, שמנה"ר נותן פירוש צר לביטוי "נושא זהה", פירוש אשר לדעת משרד מבקר המדינה עלול לרוקן את ההוראה מתוכן.

2. הוראת מנה"ר בדבר טיפול בדרישות קובעת, בין היתר, שנוסף לנתונים שעל הגוף הדורש לציין, שומה על המערכת הממוכנת לצרף גם את הנתונים האגורים בה המתייחסים לרכישות קודמות של הפריט - מועדי עסקות ומחירים - וכן נתונים על ספקים פוטנציאליים. בבדיקה עלה, שנתונים אלה אינם כוללים מידע על פ"ר שטרם הפכו להזמנות. השלוחה מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה, שמאז אפריל 1994 אין במידע המצורף לפ"ר נתונים על פ"ר קודמות שהתקבלו לאותו פריט, אך טרם הפכו להזמנות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי דרוש שהמערכת הממוכנת תצרף מחדש לפ"ר שמגיעה לשלוחה גם נתונים על פ"ר שהתקבלו אך טרם הפכו להזמנות, דבר שיאפשר לשלוחה בקרה טובה יותר למניעת פיצול עסקות. במאי 1995, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, פנתה השלוחה למשרד הביטחון בבקשה לכלול הפירוט האמור בפ"ר. באוגוסט 1995 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, שהטיפול בנושא טרם הסתיים.

3. בהתאם לתנאי ההזמנות, משרד הביטחון רשאי לתבוע מהספק, בכל מועד לפני שחלפה מחצית התקופה שנקבעה להספקת המשלוח האחרון של הפריטים, הגדלת הכמות המוזמנת בשיעור של עד 20% מהכמות שנקבעה בהזמנה, וזאת ללא שינוי במחיר הפריטים. משרד מבקר המדינה העלה, שהשלוחה לא ניצלה אפשרות זו.

מדוח מחשב ליום 31.12.94, הכולל כאמור 1,258 הזמנות פתוחות, ומתדפיס תיקי ספקים, הועלו כ-350 פריטים שעבורם הוציאו מצל"ח ואחד ממרכזי השיקום של אגף האפסנאות של צה"ל (אג"א) פ"ר, לאותו פריט או לפריטים דומים, מספר פעמים בשנה, לעתים אף באותו יום. כתוצאה מכך, עורכת השלוחה מספר מכרזים לאותם פריטים ומוציאה עבורם מספר הזמנות.

פיצול רכישות למספר מכרזים סגורים מקוצרים מונע ניצול יתרון הכמות להוזלת מחירים וגורם לעומס מיותר על השלוחה. השלוחה אף לא השתמשה באפשרות להגדיל את הכמות המוזמנת כמתואר לעיל. יצוין עוד, שבכ-40 מהמקרים, שבהם נרכש אותו פריט במכרזים שנערכו במועדים סמוכים, נמצא שבמכרזים המאוחרים היו מחיריהם של פריטים זהים יקרים יותר, לעתים אף במאות אחוזים (בחלק מהמקרים זכה במכרזים אלה אותו ספק). להלן דוגמאות:

(א) בעקבות מכרז שנערך באפריל 1993, מסרה השלוחה לספק א' הזמנה לפריט מסוים במחיר של 59 ש"ח ליחידה. מועד ההספקה נקבע לינואר 1994. באוקטובר 1993, בעקבות מכרז, נמסרו לאותו ספק שתי הזמנות נוספות לאותו פריט, אולם במחיר של 128 ש"ח ליחידה (עלייה של כ-116%).

(ב) בעקבות מכרז, מסרה השלוחה ביולי 1992 לספק ב' הזמנה לערכות מסוימות במחיר של 53 ש"ח ליחידה. מועד ההספקה נקבע למאוס 1993. בעקבות מכרז נוסף, נמסרה לאותו ספק ב' באוקטובר 1992 הזמנה ליחידות נוספות של אותה ערכה במחיר של 84 ש"ח ליחידה (עלייה של כ-60%). עקב שינוי באופיון של הערכה באוגוסט 1993 עודכן בהזמנה הראשונה המחיר ל-37 ש"ח ליחידה, מחיר ההזמנה השנייה לא עודכן בהתאם.

4. בביקורת עלו גם דוגמאות של ריבוי הזמנות במשך השנה לאותם פריטים מאותם ספקים. כך למשל, במהלך שנת 1994 נמסרו לספק ג' כ-80 הזמנות לחלקי חילוף לכלים מסוימים, ובחודשים ינואר ופברואר 1995 נמסרו לו כ-40 הזמנות נוספות; ב-1994 נמסרו לספק ד' כ-35 הזמנות לחלק מסוים, ובחודשים הראשונים של שנת 1995 - 12 הזמנות נוספות; במהלך 1994 הוצאו לספק ה' 15 הזמנות לחלקי חשמל ובחודשים הראשונים של שנת 1995 עשר הזמנות נוספות.

בתשובתו להערות הביקורת על ריבוי הזמנות לאותם פריטים הודיע מצל"ח באפריל 1995, שיערוך סקר לאיתור הפריטים שהוזמנו בהזמנות מפוצלות, ובהתאם לתוצאות יקבע קבוצות

פריטים להזמנות מרוכזות, זאת בהתחשב בחלוקת האחריות להצטיידות לפי המדורים המקצועיים במצל"ח. באוגוסט 1995 הודיע מנה"ר, שהשלוחה פועלת לריכוז הפריטים המוזמנים בתכיפות גבוהה, כדי לערוך עבורם מכרזים שנתיים.

הוראות מנה"ר מאפשרות לראש החטיבה, שאליו כפופה השלוחה, להטיל על השלוחה אחריות רכישה בלעדית בנושאים מסוימים ומוגדרים מראש. בנושאים אלה תבצע השלוחה התקשרות מעל 25,000 ש"ח, בהתאם לנהלים הרגילים של מנה"ר, היינו - חובת קיום מכרז פומבי או מכרז סגור רגיל (ולא מקוצר). כך יכול לבוא לידי ביטוי היתרון שהשלוחה מעניקה למצל"ח, בהיותה בקרבו, גם בהזמנות מעל 25,000 ש"ח. ראש החטיבה לא הפעיל סמכות זו.

רכישות בשיטת הזמנות המשיכה

הוראות מנה"ר מפרטות את ההליכים בכל הקשור להוצאת הזמנות בשיטת המשיכה⁴. ההתקשרות באמצעות הזמנות משיכה באה כדי לאפשר רכש בתנאים הבאים:

(א) כשמועד משיכת הטובין לא ניתן להגדרה מדויקת.

(ב) הכמות המוזמנת של הטובין אינה מוגדרת (אם תצוין הכמות, הם יירכשו בהזמנה רגילה).

(ג) אורך החיים של דרישת משיכה יהיה 24 חודשים ממועד קליטתה במחשב, לאחר מכן לא ניתן יהיה להאריך את החיים שלה.

במסגרת בדיקת הזמנות שנמסרו לספקים בשיטת המשיכה בשנים 1991 עד 1994 עולה, כדלקמן:

(א) מתוך 51 הזמנות משיכה, שנמסרו לשני ספקים, חמש הזמנות נשארו פתוחות שלושה חודשים מעבר לאורך החיים המותר; חמש - שמונה חודשים; ואילו שתיים - 16 חודשים.

(ב) לספק ו' נמסרה הזמנה ביוני 1992. בהזמנה נקבע שעל ההספקה להסתיים עד יולי 1995, דהיינו 13 חודשים מעבר למותר.

(ג) לספק ז' נמסרה הזמנה ביולי 1992, ולפי התייעוד היא תיסגר רק 12 חודש לאחר המותר.

בתשובה להערות הביקורת, הודיע ראש השלוחה במאי 1995, שכל ההזמנות הפתוחות מעבר לתקופה המותרת תיסגרנה.



השיפור שחל בשנה האחרונה בתפקודה של השלוחה והצעדים שננקטו לתיקון חלק מן הליקויים המוזכרים בדוח זה עדיין מותירים בעיות שטרם באו על פתרונן, כדרוש. יש

⁴ הזמנת משיכה - התקשרות בין משרד הביטחון לספקים, אשר מגדירה סכום כספי כולל לרכישה וכן מחיר יחידה ותנאים כלליים מוסכמים; דבר זה מאפשר לגוף הדורש לקבל באופן ישיר את הטובין או השירות בתוך פרקי זמן קצרים ובכל מועד.

להמשיך ולפעול, בשיתוף עם צה"ל, כדי שפ"ר תגענה לשלוחה עם התייעוד העדכני הדרוש, ולפעול לצמצום מספרן של הזמנות חוזרות לפריטים זהים ולעבודות דומות. יש בצעדים אלה כדי להביא למיצוי טוב יותר של היתרונות שהשלוחה יכולה להעניק למרכז הלוגיסטי. נתוני מנה"ר על השיפורים שחלו בתפקוד השלוחה במחצית הראשונה של שנת 1995, טרם עמדו למבחן הביקורת.

פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים

מיקומם של מחנות צה"ל, המצויים היום בתוך מרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין, ומחסור בקרקעות לבנייה ולפיתוח באזורים אלו, הביאו באוגוסט 1993 להחלטת הממשלה לפנות מחנות צה"ל מאזורים שבהם קיים ביקוש רב לקרקעות, ואת הקרקעות המפונות להעביר לניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י); כן נקבע, שפינוי כל מחנה ייעשה רק אם קיימת כדאיות כלכלית בפינוי, בהתחשב בעלות הפינוי מצד אחד, ובערך הקרקע מצד שני.

הרעיון המרכזי העומד מאחורי החלטה זו הוא, שקיומם של המחנות באזורים אלה מהווה ניצול בלתי יעיל של קרקע יקרה, היכולה לשמש למגורים, לתעשייה, למסחר ולתיירות. החלטת הממשלה הטילה על שר הבינוי והשיכון להקים צוות משותף למשרד הבינוי והשיכון, למשרד הביטחון, למשרד האוצר ולממ"י (להלן - הצוות). בין תפקידי הצוות, לקבוע סדר עדיפויות לפינוי מחנות צה"ל, ולבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפינוי תוך כדי מציאת שטחים חלופיים להקמת המחנות המפונים באזורים שבהם היצע הקרקע רב. בראש הצוות עומד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.

מסקר מקיף שערך אגף אמרלות, משק ונכסים שבמשרד הביטחון (להלן - אגף אמו"ן) עולה, שצה"ל מחזיק באזורים צפופי אוכלוסין או בסמוך להם, כ-3,800 דונם¹. עלות הפינוי ועלות הבינוי החלופי של 18 מחנות, שצה"ל הציע את פינוי, הוערכו על ידי אגף אמו"ן בכ-450 מיליון ש"ח במחירי יוני 1993 (לא כולל עלות פינוי דרום הקריה).

בדצמבר 1993 סיכם הצוות, שמשרד האוצר יממן את עלויות הפינוי והעברת המחנות. מאוחר יותר סוכם, כי משרד האוצר יעביר את המימון באמצעות ממ"י. כדי להבטיח את הכדאיות הכלכלית של הפינוי כנדרש בהחלטת הממשלה, נקבע, שהעלויות האמורות תכוסנה על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיוקן בשוק האזרחי.

כדי למנוע מחלוקות בין צה"ל לבין משרד האוצר, נקבע בהחלטת הממשלה, כי קביעת עלות הפינוי ועלות הבינוי החלופי תיעשה על ידי גורם מקצועי-אובייקטיבי, שימונה בהסכמת הצדדים הנוגעים בדבר, והחלטתו תחייב את כל הגורמים. עוד נקבע בהחלטה האמורה, שהצוות יגבש אמות מידה שתהווה את הבסיס לקביעת עלויות אלה, וכי נושאים שלגביהם לא ניתן להגיע לסיכום, יובאו להכרעה בוועדת השרים לענייני כלכלה. החלטת הממשלה גם קבעה, שערך הקרקעות המפונות ייקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי.

¹ על העדר היערכות מתאימה של משרדי ממשלה להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה, עמדה מבקר המדינה לאחרונה בדוח שנתי 45, עמ' 81. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בתחילת 1994 היה בידי המדינה מלאי קרקעות לבנייה למגורים באזורי הביקוש בקיבולת של כ-206,000 דירות, שלא היה ניתן לשווקן מסיבות שונות; 15% מתוכן חייבו פינוי של מחנות צה"ל, שטחי אש או מחזיקים אחרים.

בחוודשים מארס עד יולי 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה. הביקורת נערכה באגף אמו"ן, בממ"י, במשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון. בדיקת השלמה נערכה באגף התכנון שבמטה הכללי של צה"ל (אג"ת).

תהליך קבלת החלטות בצוות

1. לצורך גיבוש רשימה מוסכמת של מחנות צה"ל המיועדים לפינוי, הקים הצוות ועדה מיוחדת בראשותו של סגן היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, וכל אחד מחברי הצוות הביא בפני ועדה זו את רשימת העדיפויות שלו לפינוי. בדצמבר 1993 החליט הצוות, שמתוך כ-30 מחנות צה"ל שהיו מועמדים לפינוי, תשעה יועדו לפינוי בעדיפות ראשונה, לאחר שהכדאיות הכלכלית שבפינויים תיבחן, במידת הצורך, על ידי הגורם המקצועי האובייקטיבי, והם: מחנה עתלית, מחנה כורדני, מחנה אדמירליטי, מחנה נשר, מחנה מנסורה, מחנה נווה יעקב, מחנה שנלר, בסיס ציוד תחזוקה בקישון ובית הספר לנ"מ בהרצליה. עד מועד סיום הביקורת, שלושה מחנות וחלק ממחנה נוסף כבר פונו.

אשר לעדיפויות הפינוי שביקשו המשתתפים בצוות, התקבלה התמונה הבאה:

שם המחנה	עדיפות צה"ל	עדיפות ממ"י	עדיפות משרד הבינוי והשיכון
מחנה עתלית	אא	א	אא
מחנה כורדני	א	א	א
אדמירליטי	א	א	ל
מחנה שנלר	א	ב	א
בית ספר לנ"מ	אא	ב	אא
מחנה מנסורה*	ג	ל	אא
נשר	ג	א	ל
נווה יעקב	ג	ג	אא
בסיס ציוד תחזוקה קישון**	א	ג	ג

מקרא: אא - עדיפות גבוהה מאוד

א - עדיפות גבוהה

ב - עדיפות בינונית

ג - עדיפות נמוכה

ל - עדיפות לא מוגדרת

* ראש אגף אמו"ן הודיע למשרד מבקר המדינה, שמשרד ראש הממשלה החליט לטפל במחנה זה במסגרת סיוע מיוחד למועצה המקומית יקנעם, שהמחנה נמצא בתחום שיפוטו.

** לדברי אגף אמו"ן, יתכן שבסיס ציוד תחזוקה בקישון ייגרע מרשימת תשעת המחנות שיועדו ראשונים לפינוי, עקב חוסר דרישה לקרקע שאמורה להתפנות.

בהעדר אמות מידה, שיקולים ונימוקים להרכבת הרשימה, ונוכח הפערים המשמעותיים שעלו לגבי שלושת המחנות האחרונים בטבלה, לא ניתן לדעת מה היה הבסיס להכללתם ברשימת תשעת המחנות.

2. מאז ההחלטה לבחון פינויים של תשעת המחנות ועד למועד סיום הביקורת הועלו בפני הצוות לדיון מחנות נוספים, אך לא נעשה דיון מסודר ושיטתי על כל המחנות הנוספים יחדיו, כדי לקבוע ביניהם סדר עדיפות לפינויים, כנדרש בהחלטת הממשלה.

3. מעיון בסיכומי הדיון של הצוות עולה, שחלק מההחלטות לביצוע, שקיבל הצוות, הינן כלליות במהותן ולא נקבע להן לוח זמנים. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת לוחות זמנים תיעל את תהליך הבקרה על יישום ההחלטות.

פינוי מחנות

מחנה נשר

כאמור, מחנה נשר נכלל ברשימה מדצמבר 1993 לפינוי בעדיפות ראשונה. הסיבה לפינויו היא, הלחץ הכבד שמפעילה עיריית נשר מסוף שנות השמונים, לצורך השלמת סלילתו של כביש ראשי (דרך בר-יהודה), שיחצה את שטח המחנה, במקום זה העובר כיום בתוך העיר.

למרות האמור לעיל, עד תחילת 1996 טרם פונה המחנה והכביש לא נסלל. זאת עקב ניסיון מערכת הביטחון לתת מענה מהיר לסלילת הכביש על ידי פינוי חלקי בלבד של המחנה. ניסיון זה, שלא הביא בחשבון את צרכיה הקרקעיים הגדלים של העיר נשר, נכשל. רק ביוני 1995 הסכימה מערכת הביטחון לעצם ההעתקה של כל יחידות המחנה. איחור זה של כ-18 חודש עיכב איתור קרקעות מתאימות להעברת המחנה. לאחר שאלה אותרו, התברר, כי הפתרון שנמצא הוא בעייתי, וגם בתחילת 1996 לא נמצא אתר חלופי.

מחנה אדמירליטי

בדצמבר 1994 נחתם חוזה בין ממ"י לבין משרד הביטחון בדבר פינוי מחנה אדמירליטי שליד חיפה, ונקבע בו שמסירת שטחו של המחנה לממ"י תתבצע ביוני 1995. עלות הפינוי והבינוי החלופי של המחנה הסתכמה בשלושה מיליון ש"ח. מתיעוד שמסר ממ"י לנציגי משרד מבקר המדינה עולה, כי כבר באוגוסט 1994 מצא ממ"י מסמכים המעידים על כך שבשנת 1973 שולם למשרד הביטחון עבור פינוי מחנה אדמירליטי, ושהפינוי נעצר בעקבות מלחמת יום הכיפורים. בתשובתו הודיע ממ"י, כי הנושא בבדיקה. אגף אמו"ן הודיע, שאין בידיו מידע כזה, ולכן יגיב על מסמכי ממ"י אם וכאשר מסמכים אלה יוצגו בפניו.

מחנה מנסורה

מחנה מנסורה המיועד, כאמור, לפינוי בעדיפות ראשונה, מתפנה בשני שלבים: חלקו הראשון של המחנה כבר פונה למבנים ארעיים במחנה אחר, וחלקו השני אמור להתפנות למחנה חדש המתוכנן לשמש כמחנה רב-יחידתי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא נחתם חוזה בין ממ"י לבין משרד הביטחון לקראת פינוי חלקו הראשון של מחנה מנסורה.

בדצמבר 1995 הודיע אגף אמו"ן למשרד מבקר המדינה, כי בעת פינוי חלק זה של המחנה היו חסרים, בין היתר, נתונים על עלות הפינוי והבינוי החלופי; לכן קבע הצוות, כי המחנה יפונה על סמך התחייבות משרד האוצר למימון פינויו של כל המחנה, וכי החוזה ייחתם במועד מאוחר יותר. אגף אמו"ן הוסיף וציין, כי בצוות נהוגה מתכונת, ולפיה התחייבות משרד האוצר למימון הפינוי, לכשעצמה, מהווה בסיס מספיק לפינוי מחנות

עוד בטרם ייחתם חוזה בין הצדדים. משרד

מבקר המדינה העיר, שכדי לשמור על סדרי מינהל תקינים, ולהבטיח את זכויותיו של כל צד, ראוי שמשרד הביטחון וממ"י יקפידו על חתימת חוזים לקראת פינוי מחנות ולא בדיעבד. להקפדה זו משנה חשיבות, כשעל הפרק עומדים מחנות, שתהליך פינויים ארוך ומורכב.



הטיפול בפינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים החל לפני שנים רבות, וקיבל תנופה מחודשת בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 1993. מאז החלטת הממשלה, מתוך תשעת המחנות שנועדו לבחינה לקראת פינוי בעדיפות ראשונה, שלושה וחלק ממחנה נוסף כבר פונו. טיפול בליקויים שהועלו בדוח, יקדם בצורה נאותה את המשך התהליך.

כוונת אופטית לרובה סער

ריכוז ממצאים

בראשית שנות השמונים החליט צה"ל, כי על רובי הסער שבשירותו תותקן כוונת אופטית.

נמצא, כי כתוצאה מליקויים בתהליכי הפיתוח והרכש, כעשר שנים לאחר אישור הצורך ולאחר שהוחל בפיתוח כוונת אופטית לרובי סער, אמצעי זה עדיין אינו מצוי ברשות צה"ל.



בראשית שנות השמונים החליטה מפקדת חילות השדה (להלן - מפח"ש), כי ברובי הסער (להלן - רוס"ר) שבשירות צה"ל תותקן כוונת, אשר בעזרתה יהיה הכינון שלו מהיר ופשוט. במסגרת ניסויים אג"מיים (מבצעיים), שבוצעו במהלך השנים 1983 ו-1984, נבחנו לצורך זה מספר כוונות בתצורות שונות. בשנת 1984 נמצאה כוונת אופטית, בתצורה שהיתה אז בראשית פיתוחה בארץ, כמתאימה ביותר לצרכים. בנובמבר 1985 הפיצה מפח"ש את מסמך המשימה לפיתוח הכוונת, ובאמצע שנת 1986 החלה מערכת הביטחון בתהליך להרכשתה.

בחודשים פברואר - יולי 1995 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההצטיידות בכוונת האופטית לרוס"רים מסוג "גליל" M-16, בעלות כוללת של כשישה מיליון דולר. הביקורת נערכה במינהל ההרכשה והייצור של משרד הביטחון (להלן - מנה"ר) - ביחידת סגן ראש מנה"ר ליבשה; ובצה"ל - במחלקת הצטיידות שבאגף האפסנאות (להלן - אג"א), ובמפקדת קצין חיל הרגלים והצנחנים הראשי (להלן - מקחצ"ר). בדיקות השלמה נערכו במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית שבמשרד (להלן - מפא"ת).

תהליך בחירת הספק

באוגוסט 1984 ביצע ענף חיל רגלים שבמפח"ש ניסוי אג"מי השוואתי בין מספר כוונות הפועלות על עקרונות שונים. בין השאר, נבחן בניסוי זה דגם של כוונת אופטית, שפיתחה חברה מסוימת (להלן - החברה). כוונת זו פותחה בהסתמך על לקחים, שהופקו מניסוי אג"מי, שביצעה מקחצ"ר בספטמבר 1983. הכוונת היתה אמורה לענות על הצרכים המבצעיים של צה"ל ולעמוד בדרישות של תנאי סביבה, הנדסת אנוש ועלות. בעקבות הניסוי מאוגוסט 1984, הוחלט, שהתפיסה של כוונת אופטית, שפיתחה החברה, מתאימה ביותר לצרכים, על שום תרומתה המשמעותית לעליית שיעורי הפגיעה ביום ובלילה ולקיצור משך הזמן הנדרש להכשרת הלוחם. לפיכך, לאחר שמפקד מפח"ש אישר את הצורך בכוונת האופטית בתפיסה האמורה, הפיץ צה"ל למפא"ת את מסמך המשימה לפיתוח אמצעי אופטי, אשר יורכב על הרוס"ר בעזרת מתאם קדמי ומתאם אחורי ויתוסף אל כוונת הברזל שלו.

על אף שהכוונת המתאימה לצורכי צה"ל נבחרה, כאמור, כבר בשנת 1984 ואופיינה בשנת 1985, חלפו כשנתיים נוספות עד שמערכת הביטחון החליטה לרכוש מהחברה, אשר פיתחה את דגם הכוונת שנבחרה, את המשכו של פיתוח הכוונת ואת ייצורה עבור צה"ל. ההחלטה בנוגע לספק שיפתח וייצר את הכוונת האופטית עבור צה"ל התקבלה באופן הבא:

במאי 1986 פנה מפא"ת לחמישה ספקים, וביניהם החברה, בבקשה להצעת מחיר לפיתוח ולייצור הכוונת. לפנייה צורפו אופיון מבצעי ואופיון טכני. בפנייה אליהם נמסר לספקים, כי הפיתוח של הכוונת יהיה על חשבונם. הספקים נתבקשו להגיש הצעותיהם בתוך חודש ממועד הפנייה אליהם וכן להגיש דגמים לבחינת אג"מיות וחימושיות בתוך שלושה חודשים ממועד זה. על פי התכנון המקורי של מערכת הביטחון, ההחלטה בנוגע למפתח היתה אמורה להתקבל בראשית שנת 1987, וזאת, לאחר בחינה אג"מית מלאה (שלושה חודשים) ובדיקה חימושית מלאה (שישה חודשים) של הדגמים.

רק החברה וחברה נוספת נענו לפנייה, והגישו את הצעותיהן ביוני 1986 כנדרש. חרף העובדה, שמתוצאות הניסויים הראשונים הכיוון המועדף היה כבר ברור, נמשכו הניסיונות, בליווי ועדת פיתוח, להכניס שיפורים בדגמי הכוונת של שני המציעים עד למועד בחירת הספק. בדיון שהתקיים במאוס 1987 ציין רע"ן אמל"ח קל (ראש ענף אמצעי לחימה קלים) במפא"ת, שהוביל את הפיתוח, כי אי-בחירתו של מפתח מיד עם קבלת ההצעות של החברות, והעובדה שוועדת הפיתוח ליוותה פיתוח של שני סוגי כוונות, ולא של אחת בלבד, לא היו תקינות.

באוקטובר 1987, על בסיס תוצאות של בחינת הדגמים, בחרה מפא"ת בחברה להמשיך הפיתוח ולייצור של הכוונת. החברה נבחרה לאחר שהדגמים עברו, בעקבות דרישת מפח"ש, רק בחינה אג"מית מלאה, בשעה שהבחינה החימושית של הדגמים היתה חלקית בלבד. זאת בניגוד לתכנון המקורי של מפא"ת לבחור בדגם המתאים רק לאחר עריכת בחינות אג"מיות וחימושיות מלאות, ואף בניגוד לעמדת מפקדת קצין החימוש הראשי (להלן - מקחש"ר) בעניין זה. דרישה זו של מפח"ש נבעה מהערכה, כי תחום אי-הוודאות בפיתוח הכוונת הינו מצומצם. בהודעתה של מפא"ת לחברה על בחירתה נמסר לה, כי בעקבות בחירתה תחודש הבחינה החימושית של הכוונת. משרד מבקר המדינה העיר, כי ביצוע מסודר ובזמן של הניסויים הדרושים היה עשוי למנוע חלק נכבד מהפיגורים שהיו מאוחר יותר ואשר נבעו מכשלים חימושיים (ראה בהמשך).

תהליך ההרכשה

רוס"ר "גליל"

1. באוקטובר 1987 נבחרה, כאמור, החברה כספק של הכוונת. כן קבעו צה"ל ומשרד הביטחון (להלן - המשרד), כי בייצור הכוונת תשותף חברה אמריקנית (שהינה חברה בת של החברה). המשך תהליך ההרכשה הועבר ממפא"ת למנה"ר ולמשלחת הרכש של המשרד בניו יורק (להלן - מש"ן). במהלך שנת 1988, במקביל לניהול משא ומתן בין מנה"ר ומש"ן לבין החברה בארה"ב והחברה בארץ, הפיק צה"ל את פקודת הרכש ושינה אותה מספר פעמים. השינויים היו הן בתכולתה והן בתקציבה. מש"ן הוציאה את ההזמנה הראשונה לרכש כוונת עבור רוס"ר "גליל" בינואר 1989, כלומר למעלה משנה לאחר בחירת הספק, וכחמישה חודשים לאחר שקיבלה את פקודת הרכש. ההזמנה היתה לאלפי כוונות. תחילת ההספקות נקבעה לינואר 1991. בראשית שנת 1990 התריעה החברה, כי המחיר שנקבע עבור כוונת נמוך מדי, ולפיכך תוקנה ההזמנה באותה שנה ומחיר היחידה הועלה בכ-9% וסכום ההזמנה עורכן בהתאם.

לנוכח דרישה מבצעית של מפח"ש, הוציא מנה"ר בדצמבר 1991 לחברה הזמנה נוספת של כוונות ל"גליל", שבה מחיר הכוונת גבוה בכ-19% ממחירה בהזמנה מינואר 1989. מועדי ההספקה נקבעו לינואר ולפברואר 1992.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בפנייתו לספקים דרש מפא"ת, שמחיר כוונת לא יעלה על סכום מסוים. ואכן, בהצעת החברה מיוני 1986 עמד מחיר הכוונת על סכום זה. בפועל, כבר בתחילת 1988, בעקבות בדיקה הנדסית, שנערכה על בסיס נתונים גולמיים בלבד, הסכים המשרד להעלות את מחיר הכוונת בכ-76%. מחיר זה נקבע בהזמנה שיצאה ב-1989. כאמור, ב-1990 הועלה המחיר בכ-9% נוספים. המגמה של עליית המחירים קיבלה ביטוי נוסף בהזמנה משנת 1991, כאשר עלות כל יחידה הוגדלה בכ-10% נוספים.

2. באוגוסט 1990 קיבלו הכוונות והמתאמים אישור דגם להצטיידות. במאוס 1991 הם עברו בהצלחה בדיקות קבלה מורחבות, וניתן אישור למעבר לייצור סדרתי של הכוונות והמתאמים, אולם רק בראשית 1992 מסרה החברה לצה"ל את המנות הסדרתיות הראשונות. בשתי בדיקות נפרדות, שביצעו מפח"ש ומקחש"ר בחודשים פברואר ומאוס 1992 למנות סדרתיות אלו, התגלו כשלים וחריגות מהמפרט הטכני. צה"ל ומנה"ר החליטו להקפיד את ההספקות עד לתיקון התקלות לשביעות רצון מקחש"ר. בראשית שנת 1993, לקראת חידוש ההספקות (אישור חידוש ניתן בנובמבר 1992), גילתה בקרת האיכות של החברה סטייה אחרת מהדרישות במפרט של מנגנון תיאום הכוונות. לאחר שחקרה את התקלה, הודיעה החברה למנה"ר ולצה"ל, כי התקלה אינה ניתנת לתיקון, אלא רק לשיפור; בעקבות זאת אישרה מקחש"ר במאי 1993 שינויים במפרט הטכני בהתאם. עד לחידוש ההספקות השוטפות עברה שנה נוספת, והן החלו רק בסוף שנת 1994. במהלך שנה זו אושרו לחברה, במסגרת בדיקות קבלה מורחבות שבוצעו לכוונת, חריגות נוספות מהמפרט.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מהמתואר לעיל עולה שביצוע הפרויקט, בשיטה טלסקופית של פיתוח והצטיידות במקביל, היה מבוסס על הערכה מוטעית שלא נבדקה דיה, ואשר לפיה סיכוני הפיתוח הם כביכול נמוכים. בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל באוקטובר 1995, כי בדיעבד התברר שבעיות, אשר התעוררו במהלך הפיתוח והייצור הסדרתי, הפריכו את הערכתו שסיכוני הפיתוח אינם גבוהים.

משרד מבקר המדינה העיר עוד, כי מעבר להערכות כלליות של מקחש"ר, לא בדק צה"ל את המשמעות הכספית של ההקלות במפרט, שמקחש"ר אישרה לחברה ואת היקף כל ההוצאות שנגרמו לו בעטיין של אותן הקלות. זאת ועוד, פרט לפנייה אחת של מנה"ר לחברה ביולי 1993

בנוגע לאפשרות של הוזלת מחיר הכוונת בגין הוצאות והקלות אלו, לא נקטה מערכת הביטחון פעילות נוספת בנידון. בתגובתם לממצאי הביקורת, הודיעו מנה"ר וצה"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר ובאוקטובר 1995, כי בשלב שבו ההספקות תהיינה שוטפות, תיבדק המשמעות הכספית הכוללת של כל ההקלות במפרט.

רוס"ר M-16

1. בסוף שנת 1989 החליטה מפח"ש לרכוש מהחברה ומהחברה האמריקנית כוונות ומתאמים גם לרוס"ר M-16, אולם הרכש בוצע רק באוגוסט 1991, זאת בעיקר מהסיבות הבאות:

(א) קשיים בהערכת בשלות הפיתוח של המתאם ובהערכת רמת הסיכונים הכרוכה בפיתוח.

(ב) קשיים בקביעת עלות הפיתוח של המתאם ל-M-16 (אשר בה נשאה מערכת הביטחון, בשונה מעלות הפיתוח של המתאם ל"גליל", שהיתה על חשבון החברה).

(ג) קשיים בקביעת מחיר הכוונת והמתאמים ל-M-16, ולפיכך, גם בקביעת מספר הכוונות (ראה להלן), כמות חלקי החילוף, ציוד הבדיקה וספרות ההדרכה (להלן - תמיכה לוגיסטית), שניתן לרכוש בתקציבים שייעדה מפח"ש.

(ד) קיצוצים בתקציבי מט"ח סיוע של מפח"ש.

2. באוגוסט 1991 הוציאה מש"ן לספק האמריקני הזמנה לפיתוח ולייצור כוונות, לתמיכה לוגיסטית ולניסויים. מועד ההספקה נקבע לאוקטובר 1992. יצוין, כי עקב השינויים בהערכת המחיר ליחידה ועקב הצורך להתאים את הכמות המוזמנת לתקציב, כמות הכוונות שהוזמנה היתה קטנה בכ-41% מהכמות שתוכננה.

3. משהתגלו התקלות הראשונות במתאמים של רוס"ר "גליל", בראשית שנת 1992, הוקפאה הפעילות בפיתוח המתאם ל-M-16. חקר התקלה, שהתגלתה בכוונת לרוס"ר "גליל" בסוף שנת 1992, עיכב גם הוא את המשך הפיתוח של הכוונת לרוס"ר M-16. בדצמבר 1992 כבר היה ידוע, כי מסירת דגמים של מתאם M-16 לאישור דגם¹ תתבצע באיחור של למעלה משנה מהמועד שנקבע בהזמנה. עיכובים אלה נמשכו גם במהלך שנת 1993; בפברואר 1994, לנוכח פניותיהם של מפקד מפח"ש וראש אג"א אל ראש מנה"ר בעניין הפיגורים בהשלמת הפיתוח של הכוונת והמתאמים ובעקבות פנייה של ראש מנה"ר אל מנכ"ל החברה, התחייב מנכ"ל החברה, כי הספקת מתאמים לרוס"ר M-16 מייצור סדרתי תתחיל בספטמבר 1994.

בפועל הגישה החברה את המתאמים לאישור דגם רק באוגוסט 1994; גם כאן התגלה כשל - יציאה מתיאום כוונות של מתאם M-16. אישור דגם למתאם לרוס"ר M-16 ניתן רק בדצמבר 1994, וזאת, בתנאי שהמתאמים יעמדו בהצלחה בבדיקות הקבלה המורחבות. במאוס 1995 אושרו חריגות מדרישות המפרט. רק באוקטובר 1995 הודיע מנה"ר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי המתאמים עמדו בבדיקות אלה בהצלחה.

4. בעקבות הוצאת רוס"ר "גליל" מהשירות (פירוט בנושא זה ראה בהמשך), החליטה מפח"ש במאי 1994 לרכוש מתאמים נוספים לרוס"ר M-16 בתקציב של 1.2 מיליון דולר במט"ח סיוע. הרכש בוצע רק כעבור חצי שנה. הכוונות עצמן נלקחו מהמלאי שיוצר עבור רוס"ר "גליל".

¹ כיוון שהכוונות לשני סוגי הרוס"ר הינן זהות, היה כוחו של אישור הדגם ל"גליל", שניתן כאמור באוגוסט 1990, יפה גם לצורך ה-M-16.

הפעילות בעקבות הוצאת רוס"ר "גליל" מהשירות

בראשית שנת 1993 החליט מפקד מפח"ש להסב את הנשק הקל שבידי המערך הסדיר לרוס"ר M-16, ולהוציא את רוס"ר "גליל" מהשירות. לפיכך, כל הפעילות שבוצעה במתאמים לרוס"ר "גליל" לאחר מועד זה, לרבות בדיקות הקבלה המורחבות והשינויים במפרט שחזרו ונשנו, לא זו בלבד שבוצעו לאחר שחלפו מועדי ההספקה הקבועים בהזמנות, הם גם בוצעו לאחר שכבר היה ידוע, כי לצה"ל אין צורך במתאמים לרוס"ר "גליל". יתר על כן, באותה עת היה גם ידוע, כי למתאם לרוס"ר M-16 אשר החברה נתקלה בקשיים בפיתוחו, יש חשיבות רבה עבור הצבא, ולנגד עיניהם של מתכנני ההצטיידות העתידית של צה"ל עמדה המטרה להאיץ את כניסת הכוונות האופטיות למערך צה"ל, דבר שחייב השקעה של מרב המאמצים בכיוון זה. משרד מבקר המדינה העיר, כי המשך ההשקעה בפיתוח, בייצור ובקליטה, מאז 1993 ועד לסוף 1994, במוצר חסר תכלית (מתאם לרוס"ר "גליל" כשהכוונות נלקחו, כאמור, לרוס"ר M-16) לא התבסס על בדיקות מספיקות.

מתגובות מנה"ר וצה"ל מספטמבר ומאוקטובר 1995 לממצאי הביקורת עולה, כי לפי בקשת צה"ל במאוס 1993, פנה מנה"ר לחברה, כדי לברר אם קיימת אפשרות להפסיק את ייצור המתאמים ל"גליל". החברה השיבה, כי רוב תשומות הייצור כבר הושקעו, כמעט כל חומרי הגלם סופקו ומרבית העבודה בוצעה.

אופן הטיפול בפיגורים בהספקות

בעקבות הפיגורים בהספקות, שקלו צה"ל ומנה"ר דרכים שונות לקידום הספקת הכוונות. בין הדרכים שנשקלו היו: השעיית החברה מפעילות מול המשרד; ביטול ההזמנה בארץ; וקבלת פיצוי כספי בגין הפיגורים.

משרד מבקר המדינה העלה, שפרט לתכתובת בכל הדרגים, שעניינה תזכור החברה על פיגוריה, לא נקטה מערכת הביטחון צעדים של ממש לקיצור לוחות הזמנים להספקה. החברה התחייבה מעת לעת על לוחות זמנים חדשים, בתזוזות קטנות של מספר חודשים. המשרד וצה"ל התאימו עצמם לשינויים אלה, אף שמועדי ההספקה בהזמנות לא שונו.

לעניין הפיצוי הכספי בגין הפיגורים, העיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שבשלב ביצוע ההתחשבנות הסופית עם החברה תבדוק מערכת הביטחון נושא זה באופן מעמיק. כמו כן מן הראוי, שבמסגרת זו ייבדק היקף ההחזרים המגיעים למשרד בגין ההקלות במפרטים ובגין שעות העבודה שהושקעו בתיקון התקלות שהתגלו בכוונות ובמתאמים. בתשובתו לממצאי הביקורת מספטמבר 1995 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי בדיקה כוללת, כאמור, אכן תבוצע בשלב ההספקות השוטפות, במסגרת ההתחשבנות הסופית עם החברה.



השתלשלות האירועים, כפי שתוארה לעיל, מצביעה על כך, שעל אף שמשך כ-12 שנה מתנהלת פעילות לפיתוח ולייצור כוונות אופטיות לרוס"ר, בעלות כוללת של כשישה מיליון דולר, לא היו לצה"ל במועד סיום הביקורת כוונות כאלה למערך הסדיר שלו. כאשר החלו ההספקות הסדרתיות של הכוונות לרוס"ר "גליל" בסוף 1994, בפיגור של כשלוש שנים, זה היה כשנתיים לאחר שמפח"ש החליטה להסב את הנשק הקל שבידי המערך הסדיר של צה"ל לרוס"ר M-16, ולפיכך לא היו הכוונות לרוס"ר "גליל" זרושות עוד. ההספקות של הכוונות

ל-16 M שנועדו להתחיל באוקטובר 1992, טרם החלו, וזאת על אף שבתכניות העבודה הרב שנתיות של צה"ל חוזרים ומדגישים את תרומתן הגדולה מאוד של הכוונות האופטיות לחיל הרגלים² ואת הצורך במתן עדיפות להצטיידות בהן.

עסקות לרכש ולהרכבת כלי רכב

ריכוז ממצאים

החל משנות השמונים מוסר משרד הביטחון (להלן - המשרד) הזמנות להרכבת כלי רכב שונים עבור צה"ל, לחברה בבעלות פרטית (להלן - החברה), הנמצאת באזור עדיפות לאומית. בבדיקת התקשרויות של המשרד עם החברה הועלו ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

מאז 1986 הפנה המשרד לחברה, כספק יחיד, עבודות בהיקף של 100,000 עד 400,000 שעות עבודה בשנה. הפניית העבודות נעשית במסגרת התחייבות שלא הוגבלה בזמן ולא עוגנה בהסכם. הסדר זה מעניק לחברה העדפה, שאינה עומדת בכללים ובהוראות המשרד.

המשרד קבע, שיש לרכוש משאיות עבור צה"ל רק מיצרנים שביכולתם לספקן כערכות, שמהן יורכבו המשאיות בחברה. על כן נמנע המשרד מלבחון את מחירי המשאיות מתוצרת יצרנים, המספקים אותן כשהן כבר מורכבות.

המשרד מסר לחברה, כספק יחיד, גם עבודות לייצור ארגזים למשאיות, על אף שקיימים ספקים אחרים שהיו יכולים לייצר ארגזים אלה.

המשרד החליט להצטייד ב-625 ערכות נוספות להרכבת קומנדקרים מסוג "אביר", אשר יורכבו בחברה, אף על פי שידע, שבנוגע לחלק מהחלפים קיימת בעיה של מקורות רכש חלופיים, עקב הפסקת ייצורם על ידי היצרנים המקוריים, ושתצרוכת החלפים עבור רכב מסוג זה הינה מוגברת.

המשרד רוכש פריטים, שמהם יורכבו כלי הרכב בחברה, בכמות העולה על הכמות הנדרשת עבור הרכבתם, בלא שקבע תכנית לבקרת הניצול בפועל של עודפי הרכש.



החל משנת 1986 מוסר משרד הביטחון לחברה בבעלות פרטית, הנמצאת באזור עדיפות לאומית, הזמנות בהיקף שנתי רב. ההזמנות כללו עבודות להרכבה ולשיקום של כלי רכב המיועדים לצה"ל, וביניהם ג'יפים, קומנדקרים ומשאיות. נוסף על אלה, נמסרו לחברה גם עבודות לייצור

² אשר לצורך בשיפור יכולת הקליעה של לוחם חיל הרגלים, ראה ברוח שנתי 42, בפרק "הכשרת לוחמים בחיל הרגלים", פרק המשנה "הקליעה", עמ' 1007.

ארגוני משא לכלי רכב שונים של צה"ל. החברה מצויה באזור המוגדר בצו לעידוד השקעות הון (קביעת אזורים לעניין התוספת לחוק), התשנ"ד-1993¹, כאזור עדיפות לאומית א'.

בחודשים מארס עד נובמבר 1995 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא התקשרות המשרד לרכש ולהרכבה של כלי רכב עבור צה"ל. הביקורת נערכה במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) שבמשרד ובצה"ל: באגף האפסנאות (להלן - אג"א) ובמפקדת קצין החימוש הראשי (מקחש"ר). כמו כן התקיימה פגישת הבהרה עם נציג משלחת הרכש של המשרד בניו יורק (להלן - מש"ן) בעת ביקורו בארץ.

מסירת עבודות לחברה

כאמור, החל מ-1986 מוסר המשרד לחברה הזמנות בהיקף שנתי רב. ראש מנה"ר הודיע לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הסיבה למסירת הזמנות לחברה נעוצה בהתחייבויותיהם של שר הביטחון והנהלת המשרד להספקת עבודות לחברה, לשם סיוע במניעת אבטלה באזור. ראש מנה"ר הוסיף, כי החל משנת 1986 התחייב המשרד לספק לחברה עבודות בהיקף שנתי של לפחות 250,000 שעות, במגמה שהיקף זה יצטמצם במשך הזמן, עד אשר תוכל החברה להתקיים גם ללא סיוע המשרד. בשנים 1986 ו-1987 סיפק המשרד לחברה עבודות בהיקף של כ-400,000 שעות; מ-1988 ועד 1991 - בהיקף של כ-250,000 שעות; ומ-1992 ועד 1995 מסר המשרד לחברה עבודות בהיקף של בין 100,000 ל-150,000 שעות לשנה. לשנים 1996 ו-1997 צפויות להימסר לה עבודות בהיקף של כ-150,000 שעות עבודה לשנה.

בנוגע להתחייבות המשרד כלפי החברה, העלה משרד מבקר המדינה, כלהלן: המשרד התקשר עם החברה משך תקופה ארוכה - מ-1986 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 1995 - על בסיס התחייבות שאינה תחומה בזמן, ושאינה מגדירה את התנאים המחייבים כל צד. יתר על כן, התחייבות זו אף אינה מעוגנת בהסכם חתום בין שני הצדדים. התיעוד היחידי המאשר התחייבות זו, שהובא לידיעת נציגי משרד מבקר המדינה, הוא הודעה של שר הביטחון מאוקטובר 1992, ולפיה יש להמשיך ולהקצות לחברה עבודות בהיקף של לפחות 150,000 שעות בשנה.

מדיניות הממשלה, שהיתה מעוגנת עד 1993, בין היתר, בהוראות המשרד, ומאז הכניסה לתוקף של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו, היא מעוגנת גם בהם, היתה והינה - שיש לעודד את התעשייה המקומית, ובייחוד זו שבאזורי עדיפות לאומית, בין היתר על ידי העדפתה בתחרות עם יצרנים אחרים בארץ ובחו"ל. העדפה זו מותנית בתנאים ובמגבלות שנקבעו בשעתם בהוראות המשרד, ומאז 1993, כאמור, גם בתקנות שהותקנו על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. ההתחייבות הבלתי מותנית והבלתי מוגבלת בזמן לסיוע בשעות עבודה, שנתן המשרד לחברה, עומדת בניגוד לתנאים ולמגבלות שנקבעו בהוראות המשרד ובתקנות שנזכרו לעיל. על כן יש מקום, שהמשרד יסיים את התחייבותו כלפי החברה, תוך מתן הודעה זמן סביר מראש, ובהזמנותיו החדשות יפעל לפי ההוראות, שבתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת מאזורי עדיפות לאומית), התשנ"ה-1995; ותקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ, וחובת שיתוף פעולה עסקי), התשנ"ה-1995².

¹ק"ת התשנ"ד, 196.

²בעניין העדפת החברה, ראה גם ברוך זה, בפרק "מערכת לתחקור ולבקרת תרגילים", עמ' 864.

התקשרות לרכש ולהרכבת משאיות

צי משאיות ההובלה של צה"ל כולל שני סוגים: משאית יחידתית - הנמצאת בשימוש כלל יחידות צה"ל, והמסוגלת לשאת משא עד חמישה טון; ומשאית תובלתית - הנמצאת בשימוש מרכז התובלה של צה"ל, והמסוגלת לשאת משא עד עשרה טון.

בשנת 1988 החליט אג"א להחליף את צי המשאיות שברשותו במשאיות חדשות. לשם כך פנה המשרד ליצרנים שונים לקבלת הצעותיהם; תהליך ההרכשה הופסק בהעדר תקציב מתאים. רק ב-1994, לאחר שהתקבל התקציב הדרוש, ניתן היה לבצע את ההתקשרות. לשם כך ערכה מש"ן שתי תחרויות בין יצרנים אמריקניים, ובהן נבחרו משאית יחידתית ומשאית תובלתית, המתאימות לדרישות צה"ל.

המשרד התנה את ההתקשרות בכך, שהמשאיות תירכשנה מיצרנים אמריקניים, במתכונת של ערכות Complete Knock Down (להלן - CKD), שמהן יורכבו בארץ משאיות מושלמות. התשלום עבור הערכות יהיה מכספי הסיוע האמריקניים. הרכבת ערכות המשאיות לכדי משאיות מושלמות תיעשה בחברה, והתשלום עבור הרכבתן ייעשה בשקלים.

ביוני 1994 ובדצמבר 1994 קיים המשרד, כאמור, שתי תחרויות בין יצרנים אמריקניים להספקת שני סוגי המשאיות. בסיומן מסר המשרד ליצרן א' הזמנות בסכום כולל של כ-35.5 מיליון דולר להספקת 825 משאיות יחידתיות, וליצרן ב' - הזמנות בסכום כולל של כ-41 מיליון דולר להספקת 580 משאיות תובלתיות.³

ההחלטה על רכישת המשאיות כערכות

כאמור, המשרד התנה את עסקת המשאיות ברכישתן במתכונת ערכות ובהרכבתן בחברה. התניה זו באה לידי ביטוי כבר בנובמבר 1988, כאשר פנה המשרד לראשונה ליצרנים בבקשה להגיש הצעות עבור רכש המשאיות, וכן בהמשך, כאשר חידש המשרד את הליך הרכש. בבקשתו הדגיש המשרד, כי התנאי להגשת דגם לבחינה הוא הסכמת היצרן לספק ערכות CKD להרכבת המשאיות בחברה בארץ. משרד מבקר המדינה העיר, כי ההתניה שנקבעה ב-1988, לא נבחנה ולא נשקלה מחדש, אף שחלפו כשש שנים עד הקיום בפועל של התחרויות לבחירת יצרני המשאיות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, שבהתניה זו פסל המשרד מראש פנייה ליצרנים שלא הצהירו על נכונותם להספקת משאיות במתכונת CKD. כתוצאה מכך לא היה בידי המשרד מידע הנוגע למחירי משאיות שניתן לרכשן רק כשהן מורכבות.

בינואר 1994, לקראת קיום התחרות לבחירת המשאיות היחידתיות, קבע המשרד תנאי נוסף למימוש עסקת המשאיות, והוא, שמחיר המשאית שתירכש בחו"ל במתכונת CKD בתוספת מחיר הרכבתה בארץ, לא יהיה יקר יותר מ-15% ממחיר אותה משאית הנרכשת בחו"ל, כשהיא מורכבת Complete Build Up (להלן - CBU). משרד מבקר המדינה העיר, כי אמנם הוראות המשרד, המתבססות על חקיקה בנושא, מאפשרות מתן העדפה לתוצרת הארץ ולמפעלים באזורי עדיפות לאומית, כך שבתנאי תחרות מחיריהם יכולים להיות גבוהים עד 15% ממחירי המתחרים האחרים; אולם אין הוראות אלו רלוונטיות לעסקת המשאיות, כיוון שקביעת החברה כספק להרכבת המשאיות לא נעשתה בתנאי תחרות. יתר על כן, ההתניה דלעיל עומדת בניגוד לעמדת שר הביטחון מאוקטובר 1990, שבהתייחסו לחברה קבע, כי "עקרונית רכש של פריטים בארץ

³ בפועל נרכשו עד סוף שנת 1995 כ-1,000 משאיות יחידתיות וכ-600 משאיות תובלתיות.

כמו בחברה או בכלל, עדיף שייעשה בארץ רק במידה ועלותו זולה או שווה למחירו בחו"ל. היה ומחיר הפריטים - כלי הרכב, זול יותר בחו"ל, עדיף שייעשה מחו"ל ולא בארץ על חשבון זה"ל".

מנתונים שמסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה בינואר 1996 עולה, כי מחיר משאית יחידתית, הנרכשת במתכונת CKD, כולל עלות ההובלה וההרכבה בארץ, גבוה בכ-1,200 דולר ממחירה כשהיא נרכשת במתכונת CBU (כולל עלות ההובלה). התוספת הנדרשת בגין רכש 976 המשאיות היחידתיות שיורכבו בחברה, מסתכמת על כן בכ-1.17 מיליון דולר (יתר המשאיות יירכשו במתכונת CBU).

עוד עולה מהנתונים שמסר מנה"ר, שמחיר משאית תובלתית הנרכשת במתכונת CKD, כולל עלות ההובלה וההרכבה בארץ, נמוך בכ-1,300 דולר ממחירה כשהיא נרכשת במתכונת CBU (כולל עלות ההובלה). בסך הכול החיסכון בגין הרכבת 556 משאיות תובלתיות בארץ יסתכם על כן בכ-723,000 דולר (יתר המשאיות יירכשו במתכונת CBU). מסכום זה יש לקזז את העלות הנדרשת עבור כלי עבודה מיוחדים להרכבת המשאיות, אשר המשרד רוכש עבור החברה, שנעה בין 100,000 דולר ל-250,000 דולר.

מנתונים אלו עולה, כי בכדי לעמוד בהנחיית שר הביטחון דלעיל, היה על המשרד לרכוש את המשאיות היחידתיות במתכונת CBU, ורק את המשאיות התובלתיות לרכוש במתכונת CKD. משרד מבקר המדינה הדגיש, שהיצרנים הגישו את הצעותיהם מתוך ידיעה, שההתמודדות היא על עסקת משאיות שיירכשו במתכונת CKD ואילו רכש משאיות מושלמות יהווה נתח קטן ביותר מהעסקה. יתכן, שלו התבקשו היצרנים להגיש הצעה לרכש כמות רבת היקף של משאיות מושלמות, היו הצעותיהם למחיר משאיות אלו נמוך יותר.

ייצור ארגזים למשאיות

ארגז למשאית הינו תיבת מתכת המורכבת על משאית והמיועדת להובלת משא. היצרנים האמריקניים מייצרים את המשאיות ללא הארגז. המשרד קבע, שהחברה היא זו שתייצר ותרכיב את הארגז, ועל כן התנה את השתתפות היצרנים בתחרויות לבחירת המשאיות, בהסכמתם לכך.

1. **מסירת עבודת ייצור הארגזים לחברה:** בנובמבר 1994 פנה למנה"ר יצרן מסוים בארץ, המצוי גם הוא באזור עדיפות לאומית, בבקשה להשתתף במכרז לייצור ארגזים למשאיות היחידתיות. בתשובתו ליצרן מנובמבר 1994 ציין מנה"ר, כי בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד ולאישור ועדת הפטור ממכרז, הוחלט, כי ארגזי משאיות יחידתיות ייוצרו ויורכבו בחברה. גם אג"א דרש לקיים מכרז לבחירת יצרן ארגזי המשאיות, אולם מנה"ר דחה את דרישתו והעדיף למסור את ייצור הארגז לחברה כספק יחיד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ועדת הפטור ממכרז נימקה את מתן האישורים בכך ש"הפריט הינו בעל ספציפיקציות מיוחדות שלגביהן יש רק ספק אחד". הנמקה זו עומדת בסתירה לעובדות שהיו ידועות למנה"ר, בדבר היות החברה ספק יחיד רק להרכבת כלי רכב, בשעה שלייצור ארגזי המשאיות קיימים ספקים נוספים - חלקם, כאמור, באזורי עדיפות לאומית. מנה"ר לא הביא מידע זה לידיעת חברי הוועדה, שאישרה את הפטור ממכרז, ולא אזכר בפניה, כי מסירת ההזמנות לחברה הינה במסגרת התחייבותו כלפיה לשעות עבודה; הוועדה לא עמדה על כך, שלמעשה מדובר בשני סוגי עבודות שונים, ושיש מקום להתייחס לכל סוג בנפרד. קביעת החברה כספק יחיד לייצור הארגזים מנעה הענקת הזדמנות נאותה לספקים פוטנציאליים לייצור

הארגונים ולהבטחת מרב היתרונות למשרד מעצם קיום התחרות (פירוט נוסף ראה בהמשך בנושא קביעת מחיר לייצור ארגז למשאית תובלתית).

2. **ייצור ארגז למשאית תובלתית בחברה:** על בסיס קביעת מנה"ר, שהארגונים למשאיות יייצרו בחברה, החלה החברה כבר בפברואר 1995, בתיאום עם מנה"ר, בפעילות לייצור הארגז למשאית התובלתית. זאת בטרם העמיד אג"א את התקציב הדרוש להרכבת המשאיות בארץ ולייצור הארגזים עבורן, ובטרם קביעת המחיר לייצור הארגז. רק ביולי 1995, כמחצית השנה לאחר שהחברה כבר החלה בפעילות לייצור הארגז, מסר מנה"ר לחברה הזמנה המיועדת לייצור דגמים לארגזים למשאיות תובלתיות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תהליך ההתקשרות במקרה זה היה לקוי, ועל המשרד להקפיד ולהימנע ממחויבות כלפי חברות בטרם סוכמו עמן תנאי העסקות ובטרם עוגנו תנאים אלו בהזמנות.

3. **קביעת מחיר לייצור ארגז למשאית תובלתית:** בפברואר 1995 הגישה החברה למנה"ר הצעת מחיר לייצור ארגז למשאית תובלתית, שהסתכמה ב-55,800 ש"ח (כ-18,600 דולר) וכללה כ-250 שעות עבודה. במאוס 1995 פנה יצרן מסוים למנה"ר בהצעה לייצור הארגזים. היצרן הדגיש, שהצעתו ניתנה על בסיס האופיון של המשרד לאחר שבדק אותו בקפדנות. הצעת המחיר של יצרן זה הסתכמה בכ-29,700 ש"ח (9,800 דולר) - כלומר כמחצית מהצעת החברה. לא נמצא שמנה"ר עמד על הסיבות ועל ההצדקה לפער הגדול שבין שתי ההצעות, והוא המשיך לדבוק בהחלטתו, שייצור הארגז יימסר לחברה כספק יחיד.

נוכח עובדות אלו, נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה במאוס 1995 עם ראש מנה"ר, כדי לעמוד על ההצדקה שבמסירת ההזמנה לייצור הארגז למשאית התובלתית לחברה ללא מכרז. בעקבות הפגישה סיכם מנה"ר עם הנהלת החברה ביוני 1995, שהחברה תייצר בשלב הראשון רק ארבעה דגמים ראשוניים של הארגזים למשאית התובלתית במחיר של 47,000 ש"ח כל אחד, כך שלא ייפגע לוח הזמנים המתוכנן למסירת המשאיות התובלתיות לצה"ל. לאחר ייצור הדגמים הראשוניים תקיים החברה, תחת בקרת מנה"ר, מכרז בין ספקים לייצור הארגז, ולחברה תהיה זכות להחליט אם לייצר את הארגז לפי המחיר של ההצעה הזולה ביותר או למסור את ייצורו לספק המציע הצעה זו; כך שהמשרד ישלם את המחיר הנמוך מבין ההצעות, בשעה שהאחריות לייצור הארגז תמשיך להיות של החברה.

במסגרת בדיקות השלמה שערך משרד מבקר המדינה בינואר 1996, התברר שהחברה לא הצליחה לייצר דגם של הארגז שיעמוד בדרישות צה"ל. נוכח מצב זה, הדגיש משרד מבקר המדינה את הצורך, שצה"ל והמשרד יפעלו בדחיפות להבטחת דגם מאושר של הארגז, אשר יענה לדרישות צה"ל, ושתתאפשר היערכות מתאימה לקיום מכרז בין ספקים לייצור הארגז, ללא פגיעה בלוח הזמנים הקצר שנותר עד לתחילת הגעת המשאיות - אפריל 1996.

הרכבת "אביר" בחברה

החל משנת 1991 רוכש המשרד מספקים אמריקניים ערכות CKD עבור קומנדקרים מסוג "אביר" ומוסר את הרכבתם לחברה, במסגרת התחייבותו כלפיה להספקת שעות עבודה. רכש הערכות מתבצע בעיקרו מכסי מענק הסיוע האמריקני, בשעה שהתשלום עבור ההרכבה בחברה נעשה בשקלים. צי הקומנדקרים של צה"ל מסוג אביר עמד בנובמבר 1995 על כ-1,500 כלי רכב. בהתאם לתכנית העבודה של צה"ל, עד לשנת 1998 מתוכנן רכש ערכות עבור 625 אבירים נוספים, אשר הרכבתם תתפרש על פני שלוש עד ארבע שנים.

רכש ערכות לאביר

במהלך 1994 הודיעו למשרד יצרנים אמריקניים, המייצרים פריטים לערכות האביר, שהם עומדים להפסיק את ייצורם של חלק מהפריטים, ולכן ניתן יהיה לרכשם אך ורק במסגרת ייצור עבור "קנייה אחרונה" (LAST TIME BUY). במאוס 1995 הודיעה החברה למנה"ר, כי נוכח תכניות המשרד להצטיידות עתידית באבירים, היא הזמינה פריטים אלה מהיצרנים, בהיקף של כ-1,000 יחידות מכל פריט, כשבכוונתה היה להקצות 625 יחידות עבור המשרד, והיתרה לצרכיה במסגרת מכירותיה לשווקים אחרים. ערכם של הפריטים שהחברה הזמינה עבור המשרד הסתכם בכ-2.9 מיליון דולר. הזמנת הפריטים עבור המשרד על ידי החברה עוררה בעיה בנוגע לאופן התשלום, שכן ניתן לנצל את כספי הסיוע רק כאשר המשרד עצמו הינו המזמין. על כן החליט המשרד שהתשלום עבור פריטים אלו ייעשה בדרך אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הבעייתיות שברכש פריטים "מקנייה אחרונה", שבועטיים עלולה להיווצר בעיית חלפים בעתיד (ראה בהמשך), היה על המשרד לבחון מחדש את החלטתו להצטייד באבירים אלו; אולם לא רק שהמשרד לא עשה כן, אלא הוא אף השלים עם מצב, שבו החברה הזמינה את הפריטים עבורו, בלי שהמשרד הורה לה לעשות כן.

חלפים לאביר

להלן צפי הצריכה השנתית של חלק מפריטי האביר, כפי שעולה מנתוני אג"א מנובמבר 1995 (הרשימה מתייחסת ל-1,500 האבירים שבמצבת צה"ל):

פריט	צריכה שנתית ל-1,500 אבירים	ניתנים לשיקום	מיועדים להירכש
מנוע	246	-	246
תיבת הילוכים	512	280	232
תיבת העברה	106	63	43
סרן קדמי	106	53	53
סרן אחורי	136	82	54
מצנן מים	900	270	630
מתנע	1,205	-	1,205
מנוע מגב	912	-	912

כבר בסיכום דיון מאוקטובר 1992, שנערך בראשות ראש מחלקת הצטיידות באג"א, צוין, כי "מכלולי האביר מאופיינים בכשלים מסיביים ובאורך חיים נמוך, כתוצאה מכך עלויות האחזקה גבוהות מאוד וצריכת החלפים גבוהה בצורה בלתי סבירה". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, על המשרד לעמוד על הסיבות לתצרוכת גבוהה זו, ועל אופן מימוש האחזקה כפי שבא לביטוי בהסכם שבין המשרד לחברה.

ממסמכים שבמנה"ר עולה, כי כבר בספטמבר 1995 התריעו במנה"ר על כך שבנוגע לחלק מהפריטים שייצורם הופסק, קיימת בעיה של מקורות רכש חלופיים. המדובר בתיבות העברה, במנועים, בתיבות הילוכים ובסרנים. באוגוסט 1995 הודיע אג"א למנה"ר, כי אם עד סוף ספטמבר 1995 לא תיפתר בעיית החלפים לאביר, יש להפסיק את הרכש וההרכבה של האביר, ולהשתמש בערכות הנכללות במסגרת "קנייה אחרונה" כחלקי חילוף לצי הקיים.

בפברואר 1996 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, כי מרבית היצרנים של המערכות העיקריות אינם מייצרים עוד מערכות אלו, בהיותן ישנות ומיושנות (תוכננו בשנת 1985). לדעת החברה, בעיה זו אף תלך ותחריף עם הזמן.

בינואר 1996, בתשובה לממצאי הביקורת, הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי בנוגע לאביר, כמו בנוגע לכל כלי רכב אחר, קיימת מחויבות של החברה לספק חלפים מקוריים לפחות למשך שבע שנים לאחר הספקת כלי הרכב האחרון. מנה"ר ציין, כי במחויבות זו הוא רואה מענה לבעיית החלפים לאביר.

משרד מבקר המדינה ציין, כי ספק אם יש די במחויבות החברה, ולראיה - מנה"ר אף פועל בעצמו כדי לאתר מקורות רכש לפריטים אלו. כך למשל, בנוגע לתיבת העברה החליט מנה"ר להיכנס לייצור מקומי של הפריט או להסב תיבת העברה של כלי רכב אחר, כך שתותאם לאביר. יש לציין, שהמדובר בתיבת העברה ובכלי רכב שייצורם הופסק.

בנוגע להחלטה האמורה על תיבות ההעברה, העיר משרד מבקר המדינה, כי מנה"ר לא בחן את הכדאיות שבכניסה לייצור מקומי של תיבות העברה - פריט שעד היום לא יוצר בארץ, ואשר יידרשו עבורו כמויות ייצור קטנות יחסית עבור צריכה שוטפת. לא נבדקו ההיתכנות לייצורו, הימצאות יצרנים אפשריים, ולוח הזמנים הנדרש להכנת המפרט, לפיתוח, לבחינה ולייצור שוטף. לא נבחנו עלות הפיתוח, הנשיאה במימון הוצאות הפיתוח והמחיר הצפוי לפריט. כמו כן, לא לקח מנה"ר בחשבון את האפשרות של כישלון בפיתוח הפריט או אי עמידה בדרישות המשרד, את התוצאות הנלוות לכך, ואת המענה שיינתן, אם בכלל, למקרה שכזה. אשר לאפשרות להסבת תיבת העברה של כלי רכב אחר, אפשרות זו כלל לא נבדקה; ולכן לא ידוע אם ניתן יהיה לממשה, במיוחד בהתחשב בעובדה, שהמדובר כאמור, בתיבת העברה ובכלי רכב אשר גם ייצורם הופסק.

בדצמבר 1995 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי ההחלטה להצטייד ב-625 ערכות האבירים הנוספות - לא שונתה. ראש אג"א, מצדו, הודיע לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי כבר בנובמבר 1995 הוא הודיע למנכ"ל החברה, כי אם לא יאותרו מקורות רכש לחלפים לאביר למשך עשר שנים, תופסק הרכבתם, והפריטים שכבר נרכשו ישמשו כחלקי חילוף. כיוון שהחברה לא איתרה מקורות רכש לפריטים שהופסק ייצורם, הודיע ראש אג"א לחברה, כי תופסק הרכבת אבירים חדשים. הודעה דומה מסר ראש אג"א גם למנה"ר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי למשרד ולצה"ל אין מענה הולם לבעיות שהתעוררו בנוגע לרכש הנוסף של האבירים, ובעיקר לשאלת כדאיות הרכש, בהתחשב בעלות הרכש, מימונו, אחריות היצרן וזמינות חלקי החילוף. נוכח מצב זה, לא ניתן לראות במחויבות של החברה להספקת חלפים בסיס הולם להחלטת המשרד לקיים את תכנית הרכש של 625 אבירים נוספים. תכנית לרכש חלפים דרושה במיוחד בהתחשב בצריכה השנתית המוגברת של חלפים לאביר. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול שוב החלטה זו, עוד בטרם נמסרה לחברה ההזמנה להרכבת האבירים. יש מקום לבחון את החלופה של רכש כלי רכב אחרים, במקום האביר, שיתאימו לדרישות צה"ל, תוך כדי שימוש בפריטים שנרכשו במסגרת "קנייה אחרונה", כחלקי חילוף לצי האבירים הקיים.

רכש עודפים לפחת בהרכבה

כאמור, צה"ל תכנן לרכוש 625 אבירים. המשרד ירכוש פריטים בכמות המספיקה לכ-645 אבירים (עודף הפריטים לא כולל פריטים עיקריים, כמו מנועים). מנה"ר הסביר, כי לצורך ההזמנות להרכבת כלי רכב בחברה, הוא רוכש פריטים בכמות העולה על הכמות המוזמנת

להרכבה, כדי שישמשו כעודפים עבור פריטים המגיעים פגומים מהיצרן ועבור פחת בהרכבה.

בנוגע לפריטים, שהגיעו פגומים מהיצרן, העיר משרד מבקר המדינה, כי חלה עליהם אחריות היצרן, ועל כן אין מקום שהמשרד יישא בעלותם ובהוצאות הנלוות, כגון שינוע וביטוח.

יצוין, שבדומה לאביר, גם עבור ג'יפ "סופה", המורכב עבור צה"ל בחברה והנרכש גם הוא במתכונת CKD מיצרנים אמריקניים, רכש המשרד פריטים בכמות הגדולה מכמות הג'יפים שהוזמנה להרכבה; בסך הכול הוזמנו להרכבה 1,080 ג'יפים, ולעומת זאת הוזמנו פריטים בכמות המספיקה לכ-1,110 ג'יפים. במקרה זה אף נרכשו עודפים של פריטים עיקריים כמו מנועים, מערכות מיזוג אוויר, תיבות הילוכים ותיבות העברה, שהיקפם הכספי הוא כ-100,000 דולר, זאת אף על פי שלא סביר שלפריטים כאלה יהיה פחת בהרכבה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח התקופה הארוכה יחסית, שבה מרכיבה החברה כלי רכב שונים עבור צה"ל, ונוכח ההיקף הכספי הניכר של רכש ערכות כלי רכב, הרי שלהצטברות העודפים עבור פחת בהרכבה בחברה עשוי להיות ערך כספי רב. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנה"ר לדרוש מהחברה מידע על ניצול העודפים שהוא רכש, ולקבוע תכנית לבקרת ניצול העודפים שבהזמנותיו החדשות. בהתייחסותו לממצאי הביקורת מדצמבר 1995, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי יוודא, שכל הפריטים שהוזמנו אכן יסופקו - אם כרכב מורכב ואם כחלפים. בינואר 1996, מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה, כי פריטים פגומים יתקנו על חשבון החברה ועודפי הפריטים שנרכשו יסופקו לצה"ל.



ממצאי דוח זה מצביעים על כך שמשרד הביטחון התחייב לסייע לחברה בבעלות פרטית הנמצאת באזור עדיפות לאומית, בלי שהתחייבותו זו עוגנה בהסכם ובלי שהיא הוגבלה בזמן. נוצר מצב, שבו משך תקופה ממושכת זוכה החברה לסיוע מועדף מצד המשרד, באמצעות התחייבות להספקת שעות עבודה, באופן העומד בניגוד לתנאים ולמגבלות הקבועים להעדפה כזו.

מדינת ישראל הכירה בחשיבות הסיוע למפעלים המצויים באזורי עדיפות לאומית, על כן אף מצאה לנכון לעגן את העדפת מפעלים אלו בהתקשרויותיה, וזאת באמצעות חקיקה מתאימה - וכך יש לפעול.

היחידה להנצחת החייל

ריכוז ממצאים

היחידה להנצחת החייל באגף השיקום של משרד הביטחון (להלן - היחידה) מרכזת את הטיפול בכל הנוגע להנצחת זכר החללים שנפלו במערכות ישראל. להלן עיקר הממצאים שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של היחידה. פירוט הממצאים מובא בהמשך.

קביעת הזכויות לקבורה בבתי קברות צבאיים נעשית לעתים שלא בהתאם לחוק בתי קברות צבאיים, התש"י-1950, אלא על סמך סיכומים פנימיים שהתקבלו במשרד הביטחון; התעוררו מחלוקות בנוגע לזכויותם של נפטרים להיקבר בבתי קברות צבאיים.

בעבר נקבע העיקרון של אחדות בבתי הקברות הצבאיים בחזות הקברים ובנוסחי הכיתוב החקוקים על גבי המצבות. נמצאו מקרים, שבהם לא נשמרה האחדות. במאוס 1995 הנחה בית המשפט הגבוה לצדק את שר הביטחון לשקול בקשה מיוחדת של משפחה שכולה לכיתוב על גבי המצבה, על רקע כללים שייקבעו ואשר יאזנו כראוי בין הצורך להבטיח אחדות בבתי הקברות הצבאיים לבין הצורך לאפשר ביטוי אישי למשפחת הנפטר.

המועצה הציבורית להנצחת החייל פעלה שלא בהתאם לתקנון שלה בנושא מינוי חברי המועצה ומשך תקופת כהונתם.

היחידה אינה עורכת פיקוח נאות על חלק מעבודות הבינוי והפיתוח שמבצעים הקבלנים בבתי קברות צבאיים. כמו כן נמצאו ליקויים בפיקוח אגף הבינוי שבמשרד הביטחון על חשבוניות הקבלנים המוגשים ליחידה.

חריגות מן ההיקף הכספי והכמותי של ההזמנות לבינוי הגיעו לעתים לשיעור של מאות אחוזים, בלי שהתקבלו לכך האישורים כדרוש.

משרד הביטחון העביר תמיכה להקמת בית יד לבנים בקריית שמונה, בלי שבחן כראוי את ההיבטים התכנוניים ואת מקורות המימון של הפרויקט. עבודות הפרויקט נפסקו, והטיפול בנושא התעכב שנים רבות.



היחידה להנצחת החייל באגף השיקום של משרד הביטחון מרכזת את הטיפול בכל הנוגע להנצחת זכר החללים שנפלו במערכות ישראל. היחידה אחראית: להקמה ולאחזקה של בתי קברות צבאיים ושל חלקות צבאיות בבתי קברות אזרחיים, לרבות בניית קברים והצבת מצבות; להנצחה ספרותית של הנופלים; לסיוע למשפחות השכולות בנושאים הקשורים לאבלן ולימי זיכרון; ולבנייה ולאחזקה של קברים וחלקות קבורה של גדולי האומה ושל הנופלים במערכה לפני קום המדינה.

בחודשים נובמבר 1994 עד אפריל 1995 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולותיה של היחידה. הביקורת נערכה במשרדה הראשי של היחידה בתל אביב ובמשרדה האזוריים. ביקורת קודמת נערכה ביחידה בשנת 1982, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 33, עמ' 417.

היחידה פועלת באמצעות שלושה מדורים המהווים את מטה היחידה: מדור לטיפול במשפחות, מדור למפעלי הנצחה ומדור לבינוי ופיתוח; ובאמצעות שלושה ממונים אזוריים (מרכז-דרום, ירושלים וצפון). תקן כוח האדם של היחידה בעת עריכת הביקורת עמד על 50 משרות, ומצבת כוח האדם עמדה על 41 עובדים. היחידה מטפלת ב-40 בתי קברות צבאיים וב-550 חלקות קבורה וקברים בודדים. תקציב היחידה לשנת הכספים 1994 היה 19.1 מיליון ש"ח, וביצוע התקציב הסתכם ב-18.1 מיליון ש"ח. התקציב לשנת 1995 נקבע ל-19.5 מיליון ש"ח.

חוק בתי קברות צבאיים, התש"י-1950 (להלן - החוק), מסמיך את שר הביטחון, בין היתר, להכריז על שטח קרקע כבית קברות צבאי; חייל שנפטר יובא לקבורה בבית קברות אשר בו בחר קרובו של הנפטר¹. החוק קובע, בין היתר, הסדרים להקמת בתי קברות ארעיים, להעברת חללים מבית קברות אחד לשני, והוראות בדבר מצבות על קברים צבאיים.

פעילות המועצה הציבורית המייעצת

סעיף 12 לחוק קובע, כי שר הביטחון ימנה לצורך החוק מועצה ציבורית מייעצת (להלן - המועצה), שתפקידה ייקבעו בתקנות.

תקנות בתי קברות צבאיים (תפקידי המועצה הציבורית להנצחת החייל), התשי"ז-1956, קובעות, כי המועצה תייעץ לשר הביטחון בפעילות הנצחת זכרם של החיילים שנפלו, כגון: ניהול בתי קברות צבאיים והטיפול בהם; טיפול בחלקות צבאיות בבתי קברות אזרחיים ובקברים צבאיים בודדים; קביעת צורת המצבות, נוסח הכיתוב ואופן הכתיבה עליהן; וטיפול בכל עניין אחר הכרוך בהנצחה.

פעילות המועצה הוסדרה באמצעות "תקנון המועצה הציבורית להנצחת החייל" מ-1973, שאושר על ידי שר הביטחון על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - התקנון). התקנון קובע, כי המועצה תהיה מורכבת ממספר חברים שלא יעלה על 25 ולא יפחת מ-15, שיתמנו על ידי שר הביטחון. בעת עריכת הביקורת מנתה המועצה 28 חברים, שלושה מעבר לקבוע בתקנון.

עוד קובע התקנון, כי אחת לכל ארבע שנים יפרשו מהמועצה חברים במספר השווה לשליש מהמספר הכולל של חבריה באותו זמן, ושר הביטחון ימנה אחרים במקומם; סדר הפרישה יהיה לפי עיקרון הוותק בשירות המועצה, דהיינו: ראשון נכנס ראשון יוצא. מן המסמכים עולה, כי במאי 1995 כיהנו כבר שבעה מבין 28 חברי המועצה למעלה מ-20 שנה, ארבעה חברים - למעלה מ-12 שנה, וחמישה - למעלה משמונה שנים.

על שר הביטחון ומשרד הביטחון להבטיח, כי מינוי חברי המועצה ומשך כהונתם ייעשו על פי התקנון.

זכאות לקבורה בבית קברות צבאי

הזכאות לקבורה בבית קברות צבאי מושתתת בחלקה על הוראות החוק ובחלקה על סיכומים פנימיים של שר הביטחון או ראש היחידה, המשמש כקצין מוסמך לעניין החוק. הוראות החוק משתיתות את הזכאות על היותו של הנפטר, בעת מותו, חייל בשירות צבאי. הסיכומים הפנימיים קובעים את זכאותם של נפטרים נוספים, כגון: קצינים בדרגת אלוף ומעלה, שלא היו בשירות פעיל במועד המוות; עובדי שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שנפלו במילוי תפקידם ושוטרים שנפטרו במהלך שירותם מסיבה כלשהי.

במהלך השנים התעוררו מחלוקות על זכאותם של נפטרים להיקבר, שלא על פי החוק, בבית קברות צבאי, כגון: סוהרים בעת מילוי תפקידם; נכי צה"ל בעלי שיעור נכות גבוה, שנפטרו שלא בעת שירותם הצבאי; חיילים שנפגעו תוך כדי שירותם ושוחררו או פוטרו משירות ביטחון

¹ "קרובו של נפטר" לפי ההגדרה בחוק הוא - אדם ששמו רשום בכרטיס הרישום האישי הנהוג בצבא הגנה לישראל כאדם הקרוב ביותר לנפטר.

בהיותם מאושפזים ושנפטרו לאחר השירות תוך כדי אותו אשפוז, ועובדי שירות הביטחון והמוסד אשר נפטרו שלא במסגרת מילוי תפקידם. מבקר המדינה התייחס לנושא זה בדוח שנתי 33 (עמ' 417).

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הביטחון לפעול לתיקון הוראות החוק בעניין זה, באופן שיגדיר מפורשות את קבוצות האוכלוסייה של הזכאים להיקבר בבתי קברות צבאיים, אף שבמועד פטירתם הם לא היו חיילים.

קברי חללים ומצבותיהם

החוק קובע, כי על כל קבר צבאי תוקם מצבה צבאית על חשבון המדינה, אולם קצין מוסמך, שאותו רשאי למנות שר הביטחון לצורך חוק זה, רשאי להתיר לקרובו של חייל שנפטר והובא לקבורה בבית קברות אזרחי, להקים על קברו של החייל מצבה אחרת. הקצין המוסמך הוא הקובע את צורתה וממדיה של מצבה צבאית.

הוראת אגף השיקום בנושא הצבת מצבות לחללי צה"ל וחקיקת כיתוב עליהן קובעת את הנוסחים המותרים בכתיבה על מצבה, בהתאם לנסיבות המוות, כלהלן: "נפל בקרב", "נפל בעת מילוי תפקידו", "נפל בעת שירותו" ו"נפטר בעת שירותו".

בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) נדרש במהלך השנים, בעת הדיון בעתירות של משפחות שכולות, לעניין מצבות החללים והכיתוב עליהן. גם המועצה נדרשה לעניין במהלך השנים, בעשרות מקרים שבהם פנו משפחות חללים בדרישות לשינויים שונים בנוסחי הכיתוב החקוקים על גבי המצבות. ביסוד מרבית ההחלטות, הן של בג"ץ והן של המועצה והיחידה, עומד עיקרון האחידות, הבא לבטא את הכבוד השווה שהמדינה רוחשת לכל חייל שנפטר או נפל בעת ששירת את המדינה.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה במספר בתי קברות צבאיים (קריית שאול, הר הרצל, חיפה, באר שבע, חולון ונתניה) ובמספר חלקות צבאיות בבתי קברות אזרחיים (חדרה, הרצליה, רעננה, פתח תקווה, קריית אתא וקריית גת), במטרה לעמוד על האופן שבו נשמרה האחידות. הבדיקה העלתה מקרים של הפרת עיקרון האחידות בדרכים שונות, כמפורט להלן:

חריגות בכיתוב שעל המצבות: בעבר אושרו, במקרים חריגים, נוסחים שלא בהתאם לאלו המפורטים בהוראות אגף השיקום, שהובאו לעיל, כגון: "נפטר כתוצאה מפגיעה בעת שירותו", "נפטר בשבי הסורי", "נפל בקרב על כיבוש החרמון", "נפל בהגנה על גבול הצפון" ו"נפל בקרב במלון סבוי". בשנים האחרונות הלך ופחת מספר המקרים שבהם אושרו נוסחים חריגים. משך תקופה מסוימת נהגו לציין על המצבה, שהחלל שירת כטייס בחיל האוויר, אולם כבר בשנת 1975 החליט שר הביטחון, כי אין לחרוט על מצבה בבתי קברות צבאיים, שהנפטר היה טייס או בעל מקצוע צבאי אחר.

הנחת מצבות נוספות על קברים: נמצאו מקרים רבים, שבהם הניחו משפחות החללים או ידידיהם מצבה נוספת או מונומנטים שונים על גבי הקברים, כגון: מצבות שיש ולוחות מתכת בגדלים שונים שעליהם חקוקים דברי הנצחה; לוחות שיש שחור שעליהם חקוקה דמותו של החלל; עמודי בטון ומתכת המקובעים לקבר ועליהם סמלים צבאיים, תמונות ודברי הנצחה.

חריגות בחזות הכללית של הקבר: התגלו מקרים רבים, שבהם היתה חריגה בחזותם של קברים צבאיים, כתוצאה מצמחים שנשתלו ועצים שניטעו על קברים. במספר מקרים נגרם נזק לקברים עצמם וכן לקברים שכנים, כתוצאה מנטיעת העצים.

כאמור, נדרש בג"ץ מספר פעמים במשך השנים להכריע בעניין הכיתוב שייחקק על גבי מצבות חללים, כגון: ציון מקצועו הצבאי של החלל, תכליתו המבצעית של הקרב בו נפל, ציון שמות הורים מאמצים או חורגים, כתיבת תאריך גרגורייני בצד התאריך העברי, חקיקת הציון "הי"ד", שינוי השם "מבצע שלום הגליל" ל"מלחמת לבנון".

ביוני 1993 דחה בג"ץ ברוב דעות את עתירתה של משפחת ויכסלבאום, שביקשה לחקוק על מצבתו של החלל ערן ויכסלבאום ז"ל את שמות אחיו ואחיותיו, נוסף לשמות הוריו. דעתם של שופטי הרוב היתה ששר הביטחון, באמצעו את המלצת המועצה לדחות את בקשת העותרים, לא חרג בהחלטתו ממתחם הסבירות. לדעת המיעוט "יש להבטיח את האחידות באופן מהותי, בלא לוותר על ביטוי הרגשות של המשפחה האבלה ותחושותיה ... החלטתו של שר הביטחון בענייננו אינה סבירה (באופן קיצוני) ... אין בה כל ניסיון ליתן ביטוי להרגשותיה של המשפחה השכולה. כל כולה מבוססת על עיקרון האחידות" (בג"ץ 5688/92 ויכסלבאום ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד מז(2) 812, 830 - 831).

במכתבה מיום 8.6.93 ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון וליו"ר המועצה התייחסה מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה לדעה החוזרת ונשנית משך שנים, שהובעה על ידי שופטים, כולל בבג"ץ ויכסלבאום, ולפיה יש לקבוע כללים ברורים בנושא הכיתוב על המצבה, לתת להם פומבי ולהביאם לידיעת ההורים השכולים. דעה זו נראית לה ראויה לתשומת לב מיוחדת.

בעקבות תלונה שהגיש אב שכול לנציב תלונות הציבור במארכ 1994 בנושא נוסח הכיתוב על מצבת בנו ז"ל, קבעה הנציב, כי "לאור החלטת הרוב בבג"ץ ויכסלבאום מדצמבר 1992, אין מנוס מלדחות את התלונה", זאת חרף המשקל הרב שהנציב ייחסה לדעת המיעוט באותו פסק דין.²

במסגרת דיון נוסף הוחלט ביום 27.3.95, ברוב דעות, לבטל את פסק הדין שניתן בבג"ץ ויכסלבאום בדיון המקורי, ולהחזיר את עניינם של העותרים לשר הביטחון, ובלשון בית המשפט "על מנת שישקול שוב את בקשתם על רקע תקנות או כללים חדשים שיותקנו או שייקבעו, בתוך זמן סביר, ואשר יאזנו כראוי בין הצורך להבטיח אחידות בבתי הקברות הצבאיים ובין הצורך לאפשר ביטוי אישי למשפחת הנפטר". השופט ש' לוין, שנמנה עם שופטי הרוב, הוסיף בשולי החלטתו, כי לדעתו "רצוי הוא שאמנם יוסדר העניין בדבר חקיקה ראשי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החלטת הבג"ץ בדיון הנוסף ונוכח מצב הדברים בבתי הקברות כמתואר לעיל, על משרד הביטחון לגבש מערכת כללים מקיפה ופרטנית, שתסדיר את כל נושא מצבות החללים על היבטי השונים, באופן שיישמר האיזון בין עיקרון האחידות לבין הצורך לתת ביטוי לרגשות המשפחות השכולות.

ביום 26.4.95, בעקבות החלטת בג"ץ בדיון הנוסף בעתירת משפחת ויכסלבאום, הציעה המועצה כללים לתוספת כיתוב לביטוי אישי על מצבות חללי צה"ל. הצעת המועצה היא, כי תוספת הכיתוב תיחקק על לוח שיש שיונח בחלקה הקדמי של המצבה ותכלול ציון קשר משפחתי ודברי חיבה והערכה לפי בקשת המשפחה; במסגרת תוספת זו לא ייכללו תיאור תפקידו הצבאי של החלל ונסיבות פטירתו, מעבר למצוין על גבי המצבה; לא יהיו סמלים, תמונות ואיורים, התוספת לא תכלול ביטויים הפוגעים בערכי מדינת ישראל, בביטחון המדינה, בכבוד הזולת וברגשותיו, בטעם הטוב, או ביטויים בעלי אופי פוליטי.

² ראה דוח שנתי 22 של נציב תלונות הציבור, עמ' 32.

בדצמבר 1995 התפרסמה מטעם הממשלה הצעת חוק בתי קברות צבאיים (תיקון מס' 3), התשנ"ו-1995. מוצע בה לתקן את סעיף 5 לחוק ולקבוע בו הוראה, כי "בצורתן של מצבות צבאיות, ממדיהן והכיתוב שעל גביהן לרבות בתוכן ובנוסח, תישמר מתכונתן של אחידות ושוויון; לכיתוב בנוסח האחיד שעל המצבה ... ניתן להוסיף גם כיתוב לביטוי אישי, בנוסח שיאשר הקצין המוסמך בהתאם לכללים שייקבעו ...". עוד מוצע, שה"כללים באשר לכיתוב האחיד ובאשר לכיתוב לביטוי אישי, תוכנם, צורתם ומקומם על גבי מצבה צבאית, ודרך אישורם על ידי הקצין המוסמך, ייקבעו בתקנות".

פיקוח על עבודות קבלני הבניין

ביחידה פועלת מחלקת בינוי העוסקת בפיתוח, אחזקה, גינון ובניית קברים בבתי הקברות ובחלקות הצבאיות ברחבי הארץ. העבודות נמסרות לקבלנים בעקבות מכרזים לפי אזורים. במסגרת זו טיפלה היחידה במסירת הזמנות ופיקוח על עבודות של קבלני הבניין בהיקף של כחמישה מיליון ש"ח בשנה. אגף הבינוי במשרד הביטחון העביר ליחידה את האחריות על הטיפול והפיקוח לעבודות שהיקף כל אחת מהן אינו עולה על 50,000 ש"ח.

פיקוח היחידה

על פי תנאי חוזה ההתקשרות שבין משרד הביטחון לבין קבלני הבניין העובדים עם היחידה, מוטלת על מפקח הבינוי של היחידה האחריות, בין היתר: לפקח על ביצוע העבודה בהתאם להזמנה; לפקח על מפרט החומרים המשמשים את הקבלנים ועל איכותם; לבצע מדידות ולחשב כמויות ביחס לכל עבודה; לפקח על התקדמות העבודה נוכח לוח הזמנים שנקבע בהזמנה; ולאשר תשלומי ביניים ותשלומים סופיים לקבלנים.

היחידה מעסיקה מפקח בינוי אחד. מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם מנהל מחלקת הבינוי ומפקח הבנייה ביחידה עולה, כי מחלקת הבינוי כלל לא פיקחה על עבודות הבנייה שבוצעו בבתי העלמין ובחלקות הצבאיות במחוז הצפון. במחוזות מרכז-דרום וירושלים נערך פיקוח חלקי בלבד. מן המסמכים עלו מספר מקרים שבהם קבלן, שהיה אמור לחפור קברים ולהכין את התשתית כך שיהיו מוכנים לקבורת החלל, לא ביצע את העבודות כנדרש בהסכם אתו. היחידה שילמה לקבלן עבור העבודה, ורק מאוחר יותר, בעת ההיערכות לקראת הקבורה, התגלו הליקויים. במקרה אחד לא חפר הקבלן כלל את הקברים, ועם זאת דיווח על ביצוע החפירות כביכול, והיחידה אף שילמה לו, בלי שמצאה שהעבודה אכן בוצעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היחידה לקיים פיקוח קפדני על העבודות שקבלני הבניין העובדים עמה מבצעים או אמורים לבצע. צורך זה מקבל משנה תוקף נוכח המקרים שבהם ביצעו קבלנים עבודה לקויה או מסרו דיווח כוזב.

הנחות בגין היקף עבודות הבינוי

הטיפול והבקרה על חשבונות קבלני הבינוי העובדים עם היחידה נעשים הן ביחידה והן באגף הבינוי שבמשרד הביטחון. עם קבלת החשבון מהקבלן בודקת היחידה את התאמתו להזמנת העבודה, וחלק מהחשבונות נבדקים כנגד העבודות שבוצעו בפועל. לאחר מכן עובר החשבון לבדיקת אגף הבינוי, העורך, בין היתר, את חישובי ההנחות אשר להן זכאי משרד הביטחון בהתאם לחוזה ההתקשרות עם הקבלן ואת חישובי ההתייקרויות. החשבון מועבר לאישור סופי של ראש היחידה לפני מסירתו לאגף הכספים שבמשרד הביטחון לתשלום.

בחוזי ההתקשרות בין משרד הביטחון לבין קבלני הבינוי העובדים עם היחידה נקבע, כי משרד הביטחון זכאי להנחות בהתחשב בהיקפן הכספי של עבודות הבינוי והפיתוח שהקבלן מבצע. חוזה ההתקשרות קובע, כי הנחה מחושבת מהמחיר המלא של העבודה. לדוגמה: עבודות שהיקפן מ-35,000 ש"ח עד 100,000 ש"ח מזכות את היחידה בהנחה של 5%.

הביקורת העלתה מקרים, שבהם היחידה לא קיבלה את שיעור ההנחה שהגיע לה; וכן מקרים אחדים שבהם חושבה ההנחה רק על ההפרש שבין המחיר המלא של העבודה לבין הסכום המזערי המזכה את היחידה בהנחה, שהוא כאמור 35,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי חוסר ההקפדה על קבלת ההנחות במלואן גרם למשרד הביטחון במהלך השנים הפסד כספי ניכר. כמו כן, יש בכך כדי להצביע על בקרה לקויה מצד משרד הביטחון והיחידה.

חריגות מהזמנות שהוצאו לקבלנים

משרד הביטחון נוהג לערוך עם ספקים הסכמי מחירים לרכישת פריטים, עבודות או שירותים. הסכם המחירים, כהגדרתו בהוראות משרד הביטחון, הינו "מסמך מחייב בין המשרד לבין הספק המהווה סיכום של מחירים ותנאי תשלום על בסיס משא ומתן או מכרז".

הוראת משרד הביטחון בנושא הסכמי מחירים קובעת, כי מימוש הרכישה והשימוש בהסכם המחירים חייבים להיעשות באמצעות הזמנה על פי נוהלי המשרד.

חוזה ההתקשרות בין משרד הביטחון לבין הקבלנים קובע, כי מנהל המחוז באגף הבינוי במשרד רשאי להורות בכל עת על שינוי של עבודה או חלק ממנה, הכול כפי שימצא לנכון, ובלבד שערך כל השינויים לא יעלה על 25% מסכום החוזה (ההזמנה) ולא יגיע ליותר מ-50% מערך השינוי בכל סעיף וסעיף של כתב הכמויות (שבהזמנה).

עוד קובע החוזה, כי הוראת מנהל המחוז על שינוי העבודה תיקרא "פקודת שינויים" ותימסר בידי הקבלן בכתב. "פקודת שינויים" שערכה עולה ביותר מ-25% על הסכום הנקוב בחוזה, עליה לשאת את חתימתו של מי שמייצג את הממשלה לעניין החוזה.

הביקורת העלתה מקרים רבים, שבהם ביצעו קבלנים עבודות שחרגו מהמסגרת הכספית והכמותית המופיעה בהזמנות, וזאת בלא שניתנו האישורים הדרושים לפי הוראות משרד הביטחון ולפי תנאי חוזה ההתקשרות עם הקבלנים.

בין המקרים שעלו בביקורת נמצאו חשבונות קבלנים שחרגו בעשרות ואף במאות אחוזים מסכום ההזמנה וכן מקרים של חריגות בעשרות ובמאות אחוזים בסעיף מסוים בחשבון לעומת אישורו בהזמנה. במקרים אחרים בוצעו עבודות נוספות על אלה שנכללו בהזמנות (הדוגמאות נמסרו ליחידה).

מצב דברים זה מצביע על סדרי מינהל לקויים. בעקבות הערה של משרד מבקר המדינה, הוציא ראש היחידה ביום 13.12.94 הוראה בכתב למנהל מחלקת הבינוי ביחידה, ולפיה כאשר נדרשת עבודה נוספת בהיקף העולה על 10% מערך ההזמנה, "יש לדאוג לכיסוי בכתב כתוספת להזמנה הקיימת".

שחרור כספי עיזבונות

השימוש בכספי עיזבונות לטובת המדינה טעון אישור של הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה, אותה מינה שר המשפטים באישור הממשלה (להלן - ועדת

העיצובנות). כספי העיצובנות משמשים, בין היתר, למפעלי הנצחה קבוצתית (הנצחה של לפחות שני חללים).

על פי כללי עבודתה של ועדת העיצובנות, על המשרד המשחרר את הכספים, לפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בכספי ההקצבה מטעם הוועדה למטרה היעודה. הפיקוח צריך להתבסס על דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע של הגופים הנתמכים, ובמידת הצורך - גם על ביקורים במקומות הפעולה של המוסדות הנתמכים.

הוראות משרד הביטחון קובעות, כי מבקר אגף הכספים של המשרד נושא באחריות לביקורת על יישום החלטותיה של ועדת העיצובנות, ועל אופן השימוש בכספי העיצובנות. בעקבות הקצאה שהוועדה אישרה בספטמבר 1992, ואשר יועדה בין היתר למפעלי הנצחה, כתב ראש אגף הכספים לראש מערכת חשבונות שיקום, כי כספי הקצאה זו יועברו לגופים הנתמכים לאחר אישורו של ראש היחידה. מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם ראש היחידה עולה, כי העברת הכספים בנושא האמור נעשתה ללא אישורו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הביטחון יסדיר באמצעות הוראות את שילובה של היחידה בעריכת הפיקוח. במסגרת הפיקוח יערכו נציגי היחידה ביקורים באתרים שבהם מוקמים מפעלי ההנצחה, וידווחו למבקר אגף הכספים על קצב התקדמות העבודות ועל התאמתן לאישור שניתן. באוגוסט 1995 הודיע ראש אגף הכספים למשרד מבקר המדינה, כי אין לו התנגדות לבדיקות של נציגי היחידה באתרים.

תמיכה בהקמת בית יד לבנים בקריית שמונה

1. באוקטובר 1985 העביר ראש לשכתו של ראש עיריית קריית שמונה לעוזר שר הביטחון בקשה לתמיכה כספית להקמת בית יד לבנים בעיר, בהתאם לתכנית, שגיבשה העירייה, לשיפוץ מבנה ישן ולהכשרת חלקו כבית יד לבנים וחלקו לאחר כמוזיאון טכנולוגי. העירייה אמדה את עלות השיפוץ בכ-390,000 דולר. בעקבות פנייה זו, המליצה ועדת התמיכות של משרד הביטחון בדצמבר 1985 על מתן סיוע של 68,000 דולר מתקציב המשרד, שיועברו למרכז יד לבנים. מתן הכספים הותנה בהוכחת מקורות מימון לביצוע הפרויקט בשלמותו. באוקטובר 1986 אישר ראש היחידה העברת 30,000 דולר לעמותת יד לבנים, לאחר שנמסרו לו המסמכים המעידים על התחלת העבודה. שנה לאחר מכן, באוקטובר 1987, לאחר ביקור באתר והתרשמות מהתקדמות העבודות, העביר ראש היחידה 20,000 דולר נוספים.

מן המסמכים עולה, כי עבודות השיפוץ נמשכו כשבע שנים ונפסקו לחלוטין בשנת 1992 בשל העדר תקציב. במאוס 1993 כתב ראש היחידה לראש אגף השיקום, כי מבנה זה אינו מתאים לשמש בית יד לבנים בשל ממדיו הקטנים ובשל מיקומו בצלע של מבנה ישן בצורת "ח", ששתי צלעותיו הנוספות, שהיו אמורות לשמש כמוזיאון טכנולוגי, בהתאם לתכנית עיריית קריית שמונה, עזובות ומוזנחות בצורה "מחרידה".

היחידה לא ערכה בדיקה מעמיקה ויסודית של הפרויקט ושל מקורות המימון שלו. כאמור, נפסקו העבודות בשל העדר תקציב, והתעורר ספק בדבר התאמתו של הפרויקט לייעודו.

2. בעקבות המצב המתואר לעיל, רכש משרד הביטחון בסוף 1993 קומה במבנה הנמצא בבעלות האגודה למען החייל תמורת 382,500 ש"ח (כ-135,000 דולר) מתקציב אגף השיקום, במטרה לשפצו ולהכשירו כבית יד לבנים. האחריות לעבודות השיפוץ הוטלה על היחידה, שהעריכה את עלותן בכ-50,000 דולר. מן המסמכים עולה, כי אגף השיקום הבטיח להנהלת יד לבנים לזרז את ביצוע שיפוץ הקומה ולסיימו עד יום הזיכרון לחללי צה"ל שחל ביום 13.4.94. בנובמבר 1995 היו עבודות השיפוץ במבנה בשלבים סופיים והוא טרם נמסר ליד לבנים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי היחידה לא ערכה בדיקות מקצועיות של המבנה הישן ועלויות שיפוצו; עבודות השיפוץ הופסקו ולמשרד הביטחון נגרמו הפסדים כספיים. כמו כן, התארך משך ביצוע פרויקט יד לבנים שנים רבות, דבר שגרם להתמרמרות בקרב המשפחות השכולות בעיר. נוסף לכך ירדה לטמיון תמיכתו של משרד הביטחון בסך של 50,000 דולר, מאחר שהמבנה הישן לא יישמש כבית יד לבנים, שלהקמתו יועדה התמיכה.

ניהול מחסן היחידה

היחידה מנהלת מחסן מרכזי בתל אביב ומחסנים בבתי הקברות הצבאיים. מאופסנים בהם כלי עבודה וחומרים המשמשים את העובדים העוסקים באחזקת בתי הקברות. אבני המצבות מוחזקות במחסן המרכזי.

היחידה רוכשת אבנים המשמשות כמצבות ומונחות בראש הקבר. על גבי האבנים חוקקים את פרטיו האישיים של החלל. במקרים שבהם ניזוקה המצבה או שיש צורך לשנות את הכיתוב החקוק עליה, מחליפה אותה היחידה במצבה חדשה. המצבות שהוסרו מהקברים נשלחות לחידוש אצל ספק המצבות, או לגריסה, אם נמצאו בלתי ראויות לשימוש חוזר.

הביקורת העלתה, כי היחידה אינה מנהלת רישום אפסנאי שוטף של המצבות. לדעת משרד מבקר המדינה, על היחידה לנהל רישום מלא שיכלול, בין היתר, פירוט של המצבות שנשלחו לגריסה, של המצבות שבמחסן ושל אלו אשר נשלחו לחידוש. נושא זה הינו בעל חשיבות הן מבחינת הצורך בקיום סדרי מינהל תקינים והן מפאת הרגישות הטמונה בטיפול במצבות החללים.

רכש

היחידה רוכשת זרי פרחים לטקסי זיכרון, הנצחה וקבורה משלושה ספקים. כל ספק אחראי להספקת הזרים באזור מסוים. ההתקשרות עם הספקים מבוססת על מכרזים שנערכו בעבר ושתוקפם הוארך במהלך השנים.

1. הביקורת העלתה פערים של עשרות אחוזים בין המחירים של הספקים השונים, וזאת חרף העובדה שתיאור הזר בהזמנות לספקים זהה לחלוטין. כך למשל, המחיר שהיחידה שילמה בשנת 1993 לספק של אזור מרכז-דרום גבוה ב-72% מהמחיר ששילמה לספק של אזור הצפון, וזאת כאשר כמות הפרחים שהוזמנה באזור מרכז-דרום היתה גדולה פי שלושה מזו שהוזמנה באזור הצפון, היקף שהיה אמור להוזיל את מחיר הזר. היחידה לא נתנה הסבר מניח את הדעת לפערים האלו.

היחידה רוכשת פרחים מהספק של אזור מרכז-דרום כבר למעלה מעשר שנים. בדצמבר 1991 ערכה היחידה, לדבריה, מכרז לרכישת זרי פרחים, והוא היה הזוכה. היחידה לא המציאה למשרד מבקר המדינה תיעוד הנוגע למכרז הנטען. בשנת 1992 רכשה היחידה מהספק של אזור מרכז-דרום זרי פרחים בהיקף של כ-79,000 ש"ח; בשנת 1993 - בהיקף של כ-86,000 ש"ח; ובשנת 1994 - בהיקף של כ-91,000 ש"ח. רק בינואר 1995 ערכה היחידה מכרז לרכישת זרים, ושוב זכה בו אותו ספק.

רכישותיה של היחידה מהספק של אזור מרכז-דרום ב-1994 ללא מכרז נעשו בניגוד לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

יש לראות בחומרה את ביצוע הרכישות ללא מכרז, בעיקר נוכח המחירים הגבוהים שהיחידה שילמה לספק, בהשוואה לספקים אחרים.

2. תקנות חובת המכרזים והוראות משרד הביטחון קובעות, כי הצעות לוועדת מכרזים תוגשנה בידי המציעים כשהן חתומות בתוך מעטפה סגורה, וכן בדרך, במועד, במקום ובמספר עותקים כפי שנקבע במסמכי המכרז; את המעטפות יש לשמור עד לפתיחתן בתוך תיבה מיוחדת, אשר תיפתח בידי ועדת המכרזים.

הביקורת העלתה, כי הטיפול במכרזים, שהיחידה ערכה לרכישת זרי פרחים באזור ירושלים ובאזור הצפון בינואר 1995, נעשה בניגוד לתקנות חובת המכרזים והוראות משרד הביטחון. היחידה קיבלה הצעות אשר נשלחו באופן גלוי באמצעות מכשיר הפקסימיליה; היחידה עיינה בהצעות שהגישו ספקים עוד בטרם התכנסה ועדת המכרזים; ראש מדור בינוי ביחידה המליץ על ספק מועדף, על סמך העיון בהצעות, ראש היחידה אימץ את המלצתו והיחידה הוציאה הזמנות למשיכת זרי אבל, בלי להמתין להחלטתה של ועדת המכרזים. ועדת המכרזים של משרד הביטחון בדקה את הצעות הספקים והסכימה לתוצאות דלעיל, אך ציינה כי בעתיד לא תדון בהצעות ספקים אם לא תגענה סגורות במעטפה.

3. בתקנות חובת המכרזים נקבע, כי לפני תום המועד להגשת הצעות למכרז ייקבע ויירשם בתיק המכרז אומדן של סכום העסקה. בקביעת האומדן יתבססו, בין היתר, על המחיר בישראל שנקב בעבר בהתקשרות עם משרד הביטחון ועל עדכונו של המחיר.

זה מספר שנים רוכשת היחידה זרי אבל מספק מסוים באזור ירושלים. ב-1994 שילמה היחידה לספק זה מחיר של 54 ש"ח לזר, ואילו בשנת 1995, במכרז מינואר 1995, זכתה הצעתו של הספק, שעמדה על 100 ש"ח (עלייה של 82%). היחידה לא ערכה אומדן של סכום העסקה, כמתחייב מתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הדרך שבה ניהלה היחידה את המכרזים מנוגדת לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו על פיו.

העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם

תקן כוח האדם ביחידה עומד על 50 עובדים. היחידה מעסיקה בפועל 41 עובדים, כלומר תשעה מתחת לתקן. הם ממלאים תפקידים במטה היחידה ובמחוזותיה. מדברי ראש היחידה עולה, כי התקנים הנותרים מנוצלים ביחידות אחרות של אגף השיקום.

בביקורת עלה, כי זה שנים מעסיקה היחידה עובדים באמצעות חברת כוח אדם נוסף לעובדיה הקבועים, על אף העובדה שעובדים אלה יכולו להיות מועסקים במשרות הכלולות בתקן היחידה שלא היו מאוישות. להלן נתונים על היקף ההעסקה של עובדים בדרך זו במהלך שלוש השנים האחרונות (בשעות):

שנה	מחוז צפון	מחוז ירושלים	מחוז מרכז-דרום	ס"ה
1992	12,105	9,955	14,515	36,575
1993	11,551	11,960	14,096	37,607
1994	13,898	14,595	10,911	39,404
ס"ה	37,554	36,510	39,522	113,586

ממוצע סך שעות העבודה שתמורתן שילמה היחידה לחברת כוח האדם בשנים האחרונות מקביל למספר השעות של כ-16 משרות מלאות, המהוות כ-40% מכלל העובדים הקבועים המועסקים ביחידה.

חוזה ההתקשרות של היחידה עם חברת כוח האדם קובע, בין היתר, כי העסקת עובדים תהיה על פי זימון של היחידה, וכי על החברה לעמוד בהספקת כוח האדם המתאים בתוך 48 שעות. מהמסמכים עולה, כי חברת כוח האדם, שעמה היתה היחידה קשורה בעת עריכת הביקורת, לא תמיד עמדה בהתחייבותה זו. מברור שערך משרד מבקר המדינה עם מנהלי המחוזות ביחידה עולה, כי חלק מהעובדים המועסקים באמצעות חברות כוח האדם כלל לא אותרו על ידי החברה, אלא על ידי מנהלי המחוזות עצמם. עוד עולה, כי היחידה נותרה לעתים קרובות עם מחסור בעובדים, משום שהחברה לא סיפקה את כוח האדם שהוזמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטה של העסקת עובדים לאורך שנים באמצעות חברות פרטיות, שננקטה במקרים אלו, מהווה למעשה אמצעי לעקיפת מסגרת תקן כוח האדם של אגף השיקום ומסגרת התקציב שלו. משרד מבקר המדינה כבר העיר בנושא זה בעבר (ראה לדוגמה דוח שנתי 44, בפרק על המועצה המקומית עמנואל, עמ' 1133).

חלקת גדולי האומה בהר הרצל

בעניין חלקת גדולי האומה בהר הרצל והר הזיתים החליטה ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים במאוס 1981, לאמור:

(א) להטיל על משרד הביטחון, באמצעות המחלקה להנצחת החייל, את האחריות לביצוע ההפעלה השוטפת ואת האחריות לביצוע התכנון, הפיתוח, הבנייה והאחזקה של חלקות גדולי האומה בבית העלמין שבהר הרצל ובבית העלמין שבהר הזיתים.

(ב) להטיל את מימון ההוצאות הכרוכות בביצוע הפעולות כפי שפורטו בסעיף א' לעיל - על משרד ראש הממשלה ומתוך תקציבו.

(ג) בהמשך לעיל - לקבוע, כי בכל הפעולות האמורות יקיימו משרדי ראש הממשלה והביטחון סידורי תיאום ובקרה הדדיים ונוהלי דיווח לוועדת השרים לענייני סמלים וטקסים - בנושאים הנ"ל.

בסיור שנציגי משרד מבקר המדינה ערכו בחלקת גדולי האומה בהר הרצל באפריל 1995, נמצאה החלקה מלוכלכת ובלתי מטופלת כראוי.

על משרד ראש הממשלה ועל משרד הביטחון לפעול על פי החלטת ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים, ולתאם ביניהם את אופן ביצוע העבודות באתר, את הפיקוח על אחזקתו, ואת דרך העברת הכספים, ובאופן זה למנוע מצב אשר יש בו כדי לפגוע בכבוד המדינה ובכבודם של גדולי האומה הקבורים בחלקה.



היחידה להנצחת החייל עושה מאמצים רבים למלא את תפקידה בנושאים רגישים ביותר. תפקידה של היחידה מחייב הטיית אוזן קשבת למשאלות הלב של המשפחות השכולות. עם זאת, על היחידה ועל משרד הביטחון לפעול במסגרת החוק והנהלים.

נוכח החלטת בג"ץ בדיון נוסף, שהובאה לעיל, ונוכח מצב הדברים בבתי הקברות, כפי שתואר בדוח, יש צורך במערכת כללים מקיפה ופרטנית שתסדיר את כל נושא מצבות החללים, באופן שיישמר האיזון בין עיקרון האחידות בבתי הקברות לבין הצורך לתת ביטוי לרגשות המשפחות השכולות.

פיקוח היחידה על עבודות הבינוי לוקה בחסר, ומחייב היערכות לקיומו הקפדני בכל שלבי עבודתם של הקבלנים, ומעש למניעת עבודות החורגות באופן ניכר מההיקף הכספי והכמותי שנקבע בהזמנות, ללא קבלת האישורים המתאימים; על אגף הבינוי להקפיד לקבל מהקבלנים את ההנחות שהוא זכאי להן מכוח חוזה ההתקשרות עמם.

על היחידה היה להימנע מביצוע רכישות של זרי פרחים ללא מכרז, בעיקר נוכח ההוצאה השנתית הניכרת לרכישת הזרים ונוכח הפערים שהיו קיימים בין המחירים שהיחידה שילמה לספקים השונים עבור זרים זהים.

בעריכת המכרזים לביצוע רכישות יש לנהוג בקפידה לפי תקנות חובת המכרזים.

יש להבטיח, כי מינוי חברי המועצה הציבורית להנצחת החייל ומשך כהונתם יהיו בהתאם לתקנון של המועצה, בעיקר נוכח תחום עיסוקה הרגיש.

ממצאי מעקב

הפיקוח על הייצוא הביטחוני

דוח שנתי 42, עמ' 979

האגף לסיוע וייצוא ביטחוני במשרד הביטחון (להלן - סיב"ט) מופקד על הפיקוח על הייצוא הביטחוני. הביקורת בנושא הפיקוח על הייצוא הביטחוני נערכה בשנת 1991, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 42, עמ' 979.

הביקורת עסקה במתן ההיתרים לניהול משא ומתן על ייצוא ידע ביטחוני וציוד לחימה וכן בפיקוח שמקיים סיב"ט על ייצוא זה. הממצאים העיקריים היו כלהלן: הוראת משרד הביטחון בנושא מתן היתרים לייצוא ביטחוני, שהוצאה בשנת 1982, לא תאמה את הוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני), התשמ"ז-1986 (להלן - צו הפיקוח), ואכרזת הפיקוח על מצרכים ושירותים (ציוד לחימה וידע ביטחוני), התשמ"ז-1986 (להלן - אכרזת הפיקוח); משרד הביטחון (להלן - המשרד) לא השלים ולא עדכן בהוראה לניהול משא ומתן לייצוא ביטחוני את ההגדרה של הפעילות השיווקית המקדימה החייבת בהיתר, כפי שקבעה הוועדה המייעצת למנכ"ל המשרד ביוני 1990; לא היו בסיב"ט נהלים פנימיים העוסקים בתהליך הטיפול במתן ההיתרים לניהול משא ומתן ולייצוא ביטחוני, אף על פי שהוראות המשרד קבעו, כי על סיב"ט לפרסם נהלים כאלה; המשרד לא קבע מדדי זמן למשך הטיפול בבקשות יצואנים להיתרים; הבדיקה שנעשתה בסיב"ט, על תאימות היתר הייצוא להיתר לניהול משא ומתן, היתה ידנית וחסרה, ולא היו קיימים הסדרי בקרה ופיקוח על תאימות ייצוא הטובין הביטחוני בפועל להיתר הייצוא שניתן; סיב"ט לא הוציא היתרים לייצוא ידע ביטחוני, כנדרש בצו הפיקוח ובהוראות המשרד, ולפיכך

לא היה בידי המשרד פיקוח יעיל על ייצוא הידע הביטחוני; ולא היו הסדרי בקרה על ייצוא ביטחוני בעזרת שילוב מערכת היתרי הייצוא עם מערכת המכס.

בחודשים מארס ואפריל 1995 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. הבדיקה נערכה במשרד הביטחון: בסיב"ט וביחידת הממונה על פיקוח הייצוא הביטחוני.

אלו ממצאי המעקב:

הוראות משרד הביטחון בנושא היתרים לייצוא ביטחוני

טיפול במתן היתרים

בינואר 1993 פרסם המשרד הוראה מעודכנת בנושא ההיתרים לייצוא ביטחוני, במקום ההוראה מ-1982; ההוראה הנוכחית תואמת את הוראות צו הפיקוח ואכרזת הפיקוח. המשרד טרם פרסם הוראה מעודכנת בנוגע למתן היתרים לניהול משא ומתן.

הגדרת ניהול משא ומתן

הוראת המשרד בנוגע לקבלת היתר למשא ומתן בנושא ייצוא ביטחוני קובעת מה הם מגעים מוקדמים לקידום עסקה, המחייבים היתר כזה. בדוח שנתי 42 צוין, שהוועדה המייעצת למנכ"ל המשרד קבעה ביוני 1990, כי ההגדרה בהוראה חייבת השלמה ועדכון. השלמה ועדכון אלו לא בוצעו.

נהלים פנימיים בסיב"ט

במאי 1993 הוציא סיב"ט נוהל פנימי בנושא תהליכי עבודה הנוגעים למתן היתרי ייצוא. אולם, סיב"ט עדיין לא הוציא נוהל בנושא תהליכי עבודה הנוגעים למתן היתרים לניהול משא ומתן; בספטמבר 1991 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי עד לסיום הכנת הנהלים יפעל סיב"ט להוצאת הוראות שעה בנושא. בדיקת המעקב העלתה, שהוראות שעה אלו לא פורסמו. בתשובתו מיולי 1995 לממצאי בדיקת המעקב הודיע סיב"ט למשרד מבקר המדינה, כי הוצאת הנוהל מתעכבת עד שתוצא הוראת המשרד המעודכנת בנושא מתן היתרי ניהול משא ומתן. משרד מבקר המדינה חוזר וקובע, כי יש לראות ליקוי בכך, שהטיפול בנושא נמשך זמן רב כל כך.

מדדי זמן לטיפול בבקשות להיתרי ניהול משא ומתן

בעקבות הביקורת, פרסם המשרד באוגוסט 1995 הוראת שעה, הקובעת תקני זמן לטיפול בהוצאת היתרים לניהול משא ומתן בנושא ייצוא ביטחוני. בהוראה נקבעו תקני זמן מרביים לטיפול בהיתרים על ידי כל אחד מהגורמים הנוגעים בדבר ומדדי זמן מרביים לכלל הטיפול במתן ההיתר מיום בקשת ההיתר ועד יום הוצאתו. ההיתרים חולקו לשישה סוגים עיקריים: לשניים מהם (חידוש היתר והיתר למוצר בלתי מסווג למדינה רגילה) נקבע זמן מרבי של 30 יום, לאחרים נקבע זמן מרבי של 60 יום. המערכת הממוחשבת הקיימת מאפשרת מעקב ודיווח על חריגות ממדדי זמן אלה.

היתרי ייצוא

בהוראת המשרד החדשה, שהוצאה כאמור בינואר 1993, בדבר היתרי ייצוא, ובנוהל הפנימי של סיב"ט באותו נושא, נדרש היצואן להצהיר בטופס הבקשה למתן היתר לייצוא ביטחוני על תאימות הבקשה להיתר ייצוא להיתר שקיבל קודם לכן לניהול משא ומתן. בבקשה להיתר ייצוא מצוינים קוד המוצרים ושם, החייבים להיות זהים לאלה שניתן בגינם היתר לניהול משא ומתן. בדיקת המעקב העלתה, שבדיקת התאימות עדיין נעשית בתהליך ידני.

עוד העלתה בדיקת המעקב, כי אירעו מקרים של אי-זיהוי חד-משמעי של המוצרים עוד בשלב של הטיפול בבקשה להיתר לניהול משא ומתן לייצוא ביטחוני, כתוצאה ממתן קודים ושמות שונים לאותם מוצרים. לדעת משרד מבקר המדינה, על סיב"ט ליזום בדיקה של כל רשימת המוצרים להם נדרש היתר כזה, כדי למנוע זיהוי לא נכון של מוצרים.

היתרים בנושא ייצוא ידע ביטחוני

הוראת המשרד בנושא היתרים לייצוא ביטחוני מחייבת הוצאת היתרי ייצוא גם לידע ביטחוני. בעבר לא הנהיג המשרד קבלת היתרים לייצוא ידע ביטחוני והסתפק בהיתר לניהול משא ומתן בנושא. בדיקת המעקב העלתה, שהוראה זו מבוצעת כעת כנדרש.

בקרה על הייצוא הביטחוני בפועל

בדיקת המעקב העלתה, שבשנת 1992 הופעלה בקרה ממוחשבת של אגף המכס ומע"מ שבמשרד האוצר על תאימות בין רשימוני הייצוא המוגשים לו לבין היתרי הייצוא הביטחוני שסיב"ט מוציא ומעביר לאגף המכס ומע"מ. אולם בדיקה זו מתייחסת רק למספרו של היתר הייצוא הביטחוני ולסכום הכולל הנקוב בו. טרם הופעלה הבקרה על התאמת שם קוד המוצרים והכמות שבכל היתר ייצוא לנושאי הטובין ולכמותם, כפי שהם מופיעים ברשימוני הייצוא. משרד מבקר המדינה העיר, שפעילות זו חשובה להגברת הפיקוח על הייצוא הביטחוני, ושעל סיב"ט להשלימה בהקדם. בתשובתו לממצאי בדיקת המעקב הודיע סיב"ט ביולי 1995, שלאחר שאגף המכס ומע"מ אישר את השינויים הדרושים במערך המחשוב שלו, מתבצעת עתה עבודה ליישום; והפעלת המערכת החדשה, הכוללת תוספת משמעותית של בקורות, צפויה ליישום במהלך שנת 1996.

הממונה על פיקוח הייצוא הביטחוני

באפריל 1993 הוקמה במשרד יחידת מטה חדשה, המופקדת על פיקוח הייצוא הביטחוני. העומד בראשה (להלן - הממונה) כפוף ישירות למנכ"ל המשרד, ותפקידיו הוגדרו בהוראת המשרד ממאי 1994. בהוראה נקבע, כי הממונה ישמש גם יו"ר הוועדה המייעצת למנכ"ל המשרד לעניין מתן היתרים לניהול משא ומתן לייצוא ביטחוני, וכן כי עליו לקיים, לפי שיקול דעתו, בדיקות מדגמיות בדבר מידת ההתאמה בין ההיתרים לניהול משא ומתן לבין ההיתרים לייצוא ביטחוני.

תנאי לביצוען של הבדיקות המדגמיות הוא קבלה סדירה של כל העתקי היתרי הייצוא הביטחוני. בבדיקת המעקב עלה, שהממונה אינו מקבל את העתקי ההיתרים לייצוא

ביטחוני כדרוש, ולפיכך עד מועד סיום הביקורת לא נערכו בדיקות כאלה, כפי שנקבע בהוראה. משרד מבקר המדינה העיר, כי על סיב"ט להעביר לממונה העתקים מכל ההיתרים לייצוא ביטחוני, הדרושים לעבודתו התקינה.



מאז הביקורת הקודמת נעשו שיפורים בתהליך הפיקוח על הייצוא הביטחוני. על משרד הביטחון להשלים בהקדם את טיפולו בנושאים הטעונים עדיין שיפור, בעיקר בתחום פרסום הוראה מעודכנת בנוגע למתן היתרים לניהול משא ומתן, ובתחום הסדרת מעבר מידע שוטף מסיב"ט לממונה על פיקוח הייצוא הביטחוני.