

שכירת יועצים בתחום המחשבים על ידי שלוחת מנה"ר בממ"ס

ריכוז ממצאים

בראשית שנת 1989 הוקמה במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) שבמשרד הביטחון (להלן - המשרד) יחידה מיוחדת לרכש מחשבים ותוכנות וכן של ציוד ושירותים נלווים עבור צה"ל. שלוחת מנה"ר (להלן - השלוחה) הפועלת במרכז מחשבים ורישום ממוכן שבצה"ל (ממ"ס) הינה אחת המחלקות ביחידה זו, והיא רוכשת, בין השאר, ציוד ושירותים בתחום המחשבים עבור גופים דורשים בצה"ל, וביניהם, האגף לטכנולוגיה ולוגיסטיקה (אט"ל) וחטיבת המחשוב שבמפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי. להלן עיקר הממצאים שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא שכירת יועצים בתחום המחשבים (להלן - יועצים) שבאחריות השלוחה. פירוט הממצאים בהמשך.

מספר הספקים, שמהם נשכרו היועצים, היה מצומצם ביותר. זאת בעיקר משני טעמים: ראשית, במרבית ההזמנות בוצעה ההתקשרות עם הספקים בנוהלי ספק יחיד. שנית, באותם המקרים שבהם קוימה תחרות, בחירת הספקים, אשר אליהם נשלחו בקשות להצעת מחיר (להלן - בל"ס), וקביעת מספרם לא נעשו בשיטה המבטיחה הפצת בל"ס למרב הספקים המתאימים להשכרת כוח אדם בתחום המחשבים.

טופס הבל"ס המופץ לספקים אינו תואם את אופן הבחירה של הספקים להשכרת יועצים.

אין הקפדה מספקת על מילוי הוראות החוק, התקנות והוראות המשרד בנוגע לסמכויות למתן פטור ממכרז.

השלוחה אינה מנהלת רישומים ממוחשבים של נתונים חיוניים לצורך הפעלת פיקוח ובקרה ברמת סבירות נאותה על מילוי התנאים בהוראות המשרד ובהזמנות.



בראשית שנת 1989 הוקמה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) שבמשרד הביטחון יחידה מיוחדת לרכש מחשבים ותוכנות וכן של ציוד ושירותים נלווים (להלן - היחידה). היחידה, הפועלת במסגרת יחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר שבמנה"ר, מחולקת לארבע מחלקות. תחומי הפעילות של המחלקות תואמים את תחומי הפעילות של הגופים הדורשים בצה"ל ובמשרד, שעבורם היא רוכשת.

שלוחת מנה"ר, הפועלת במרכז מחשבים ורישום ממוכן שבצה"ל (להלן - ממ"ס), הינה המחלקה הרוכשת ציוד, תוכנות ואחזקות, ומשנת 1996 היא גם שוכרת יועצים בתחום המחשבים, עבור גופים דורשים בצה"ל, וביניהם האגף לטכנולוגיה ולוגיסטיקה (להלן - אט"ל) וחטיבת המחשוב, לרבות ממ"ס, שבמפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי.

בחודשים מאי-ספטמבר 1997 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על שכירת יועצים על ידי השלוחה בשנים 1995, 1996 וראשית 1997. בדיקות השלמה נערכו באט"ל ובחטיבת המחשוב.

הבדיקה הקיפה 60 הזמנות המהוות 85% מתוך סך כל ההזמנות לשכירת יועצים, שנפתחו במהלך השנים 1995, 1996 וראשית 1997. התפלגות ההזמנות שנבדקו לפי תקציבן הינה כדלקמן:

הזמנות	תקציב ההזמנה
4	100,000 ש"ח ומטה
11	100,000 - 250,000 ש"ח
28	250,000 - 500,000 ש"ח
11	מ-500,000 עד למיליון ש"ח
6	מעל מיליון ש"ח
60	סה"כ

הליכי בחירה של ספקים ויועצים

ההחלטה בדבר הצורך בשכירת יועץ והגדרת הכישורים הנדרשים מהיועץ הינן של הגופים הדורשים בצה"ל. השלוחה ממלאת תפקיד פעיל בהחלטה בנוגע לאופן ביצוע הרכש, בתהליך הבחירה הראשוני של הספק ממנו יישכרו היועצים לביצוע העבודה ובקביעת תנאי ההתקשרות עמו. עם זאת, מרבית ההתקשרויות לשכירת יועצים הן התקשרויות המשך, עם ספקים שנבחרו בעבר לביצוע העבודה, ומעורבותה של השלוחה בהן הינה מוגבלת ביותר. כמו כן, אין לשלוחה מעורבות כלשהי בפיקוח על איכות העבודה השוטפת עם היועצים.

הספקים בהזמנות שנבדקו היו בתי תוכנה, שהשכירו למערכת הביטחון את שירותיהם של אנשי תוכנה. בתי התוכנה פועלים בהקשר זה כחברות השמה לכוח אדם מקצועי בתחום המחשבים. היועצים, שאת שירותיהם השכירו בתי התוכנה בהזמנות שנבדקו, היו בעיקר מנתחי מערכות בכירים ותכנתנים, אשר נשכרו לפיתוח של מערכות ממוחשבות חדשות והקמתן ולהפעלת מערכות ממוחשבות קיימות. יועצים אלה עבדו על מערכות המחשוב ובמתקנים הצה"ליים כתוספת לכוח האדם הצבאי ובמשולב בצוותים של הצבא. מהתיעוד עולה, כי במקרים רבים נשכרים היועצים לצורך עבודה שוטפת, המשולבת לאורך מספר שנים בעבודת כוח האדם הצבאי התקני.

ביצוע ההזמנות שנבדקו התפצל בין כ-15 ספקים. כ-70% (41) מתוכן נמסרו לשישה ספקים. אחד מהם ביצע כ-22% (13) מתוך סך כל ההזמנות שנבדקו.

בחירת ספקים בהליך של תחרות

בחירת הספקים בהליך תחרותי נעשתה רק ב-25% מההזמנות שנבדקו. במקרים אלה העביר הגוף הדורש לשלוחה אופיון טכני, ללא ציון שמו של ספק מסוים. נוסף על הגדרת הפרויקט, הצורך ביועצים ומספר שעות העבודה המתוכננות, כלל האופיון פירוט של הדרישות המקצועיות מהיועצים, אמות המידה להערכת היועצים המוצעים והניקוד עבור כל אמת מידה, לרבות תנאי סף וציוני סף מקצועיים. השלוחה מצדה הפיצה את האופיון הטכני, בצירוף טופס בקשה להצעת מחיר (בל"ם) ממוחשב, לחמישה ספקים ומעלה, כנדרש בתקנה 5 לתקנות חובת המכרזים (התקשרות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), בנוגע למכרז סגור. ההצעות, שהתקבלו מהספקים במקרים שנבדקו, הוערכו ונשקלו על ידי הגורמים הטכניים המוסמכים

בצה"ל. החלטותיהם של אלה הועברו למנה"ר ולוועדת מכרזים. הוועדה קבעה בהתאם לתוצאות את הספק או הספקים, שישכירו את היועצים.

בביקורת עלה כדלקמן:

1. מספר הספקים, שמהם נשכרו היועצים היה מצומצם ביותר, אף על פי שהשלוחה הפיצה בל"ם למספר גבוה של ספקים. בהתחשב בכך, שהיחידה מתמחה ברכש ציוד ומערכות מחשוב עבור צה"ל כולו, ניתן היה לצפות לכך, שהפצת בל"ם תהיה אמנם רחבה ככל שניתן, אך גם שיטתית ויעילה. מהתיעוד לא ניתן ללמוד על השיטה שלפיה נבחרו הספקים אשר אליהם נשלחה בל"ם וכיצד נקבע מספרם. נמצאה שכיחות גבוהה של המקרים, שספקים שקיבלו בל"ם, נמנעו ממתן מענה או הציעו מועמדים, שלא ענו לדרישות. מן הראוי, שמנה"ר וצה"ל יבחנו דרכים להרחבתו ולייעולו של מאגר הספקים המתאימים להשכרת יועצים.

2. בבל"מים שנשלחו לספקים של יועצים, שהיו בתיקים שנבדקו, מופיע תנאי, ולפיו סדר העדיפות בניקוד ההצעות יהיה: מרכיב כלכלי - 60%, ומרכיב טכני - 40%. בביקורת נמצא, שטופס הבל"ם הממוחשב אינו תואם את אופן ביצוע התחרות בין ספקים אלה. בפועל, לניקוד הנ"ל, אשר ברגיל ניתן למרכיב הכלכלי ולמרכיב הטכני לצורך שקילת הצעותיהם של ספקי מוצרי מדף, לא היתה משמעות במקרים של שכירת יועצים שנבדקו. תוצאותיהם של המכרזים לשכירת יועצים נקבעו בפועל, במרבית המקרים, על פי תוצאות השקילה הטכנית של כישוריהם המקצועיים של המועמדים, שהציעו הספקים המתחרים. שכן, הגופים הדורשים מקפידים לפרט באופיונים הטכניים את הדרישות המקצועיות מהמועמדים, וקובעים תנאי סף וציוני סף. ספק, שמועמדיו אינם ממלאים אחר הדרישות המקצועיות שבאופיון, נפסל על הסף, והצעתו הכלכלית אינה מגיעה כלל להערכה. מועמדי הספקים העומדים בדרישות הסף, מדורגים לפי הציון הטכני הניתן להם וביצוע ההזמנה יימסר לספק, אשר קיבל בגין שקלול ציוניהם הטכניים של מועמדיו את הציון הטכני הגבוה ביותר. מאחר שהיועצים נשכרים על פי תעריפים קבועים מראש של המשרד, המדורגים לפי כישורים מקצועיים, והואיל והספקים המתחרים, המכירים תעריפים אלה, מתאימים אליהם את הצעותיהם הכלכליות, התוצאה של השקלול הטכני, הנובעת מכישורי המועמדים, קובעת גם את התוצאה הכלכלית. רק באותם מקרים שבהם זוכים ספקים מתחרים בציונים טכניים זהים, יש משמעות להצעותיהם הכלכליות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי, שצה"ל והמשרד יבדקו וישקלו מהי שיטת המיון והבחירה של הספקים ההולמת ביותר את הצרכים; יתאימו לשיטה שנבחרה את ההגדרות והמיון של תנאים המהווים דרישות סף או דרישות יחסיות; ויתאימו את נוסח הבל"ם הממוחשב לשיטה שתבחר. בתגובתם לממצאי הביקורת הודיעו מנה"ר בינואר 1998 וצה"ל בדצמבר 1997 למשרד מבקר המדינה, כי במנה"ר הוקם צוות לגיבוש תנאי הבל"ם וניסוחם, שיועברו גם לחוות דעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, וכי צה"ל יסייע ככל שיידרש להתאמת נוסח ההגדרות בטופס הבל"ם הממוחשב לשיטת המיון והבחירה של הספקים.

פטור ממכרז

ב-75% מההזמנות שנבדקו (45 הזמנות) בוצעה ההתקשרות עם הספקים בנוהלי פטור ממכרז, במסגרת התקנות.

במקרים שבהם הגוף הדורש הגדיר את המטרה שלשמה נדרשה שכירת יועצים כ"המשך" ביצוע של דרישה או הזמנה קודמת, הופעלו נוהלי ההתקשרות הפטורה ממכרז, וביניהם התקנות והוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) בנושא קבלת שירותי ייעוץ ושירותי עזר בכוח אדם: הגוף הדורש העביר לשלוחה מסמך, שעניינו הנמקה להמשך ההתקשרות עם הספק. למסמך זה צירף הגוף הדורש את התיעוד שדורש מנה"ר, לרבות, אופיון טכני מעודכן. במסמכים ננקבו שמותיהם של הספק המסוים ושל היועצים, שנשכרו בהזמנה הקודמת. לצורך קבלת אישור

לפטור ממכרז, הוצג החומר האמור על ידי אנשי השלוחה וצה"ל לפני ועדת פטור הפועלת ביחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר. משאשרה הוועדה את ההתקשרות עם הספק, הוציאה השלוחה הזמנה.

בהקשר זה הועלה בביקורת כדלקמן:

1. לא נמצא מקרה, שבו סירבה הוועדה לתת פטור ממכרז.

2. במרבית הזמנות ההמשך שנבדקו, ההנמקה של הגוף הדורש לצורך בהתקשרות עם ספק יחיד ומסוים היתה אחת: החיוניות שבהמשך הקשר עם עובדי הספק, שנשכרו לעבודה בהזמנה קודמת. זאת, כדי למנוע אבדן זמן וכסף עקב החלפת האנשים בעלי הניסיון והידע, שעבדו בפרויקט על פי ההזמנה הקודמת. נוכח התדירות הגבוהה יחסית, שבה התחלפו היועצים במהלך חייהן של ההזמנות שנבדקו, מעוררת הנמקה זו את הקשיים הבאים:

(א) לפי מסמכי ההנמקה של הגוף הדורש, ההצדקה לפטור מתבססת על הידע והניסיון האישי של "מומחים" מסוימים, בשעה שהפטור הניתן על ידי הוועדה הוא להתקשרות עם הספק המשכיר את היועצים.

(ב) על פי המ"ב, אין צורך לחזור לוועדת פטור ולקבל את אישורה לחילופי יועצים במהלך חייה של ההזמנה. חילופים כאלה אף לא מובאים לידיעת הוועדה במסגרת בקשה לפטור ממכרז בגין התקשרות המשך עם אותו הספק, ולפיכך, גם אינם נשקלים במסגרת שיקוליה לעניין מתן הפטור. יוצא אפוא, שספק, משפעם נבחר להשכיר יועצים לפרויקט ובחירתו התבססה על יועצים מסוימים, שהציג במכרז שעל פי תוצאותיו יצאה אליו ההזמנה הראשונה, המשיך להשכיר יועצים, בהסתמך על פטור ממכרז, גם אם המשכה של העבודה בפרויקט בוצע על ידי יועצים שונים מאלה שהועסקו בתחילה.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שבהמ"ב תיקבע הוראה כללית, ולפיה חילופי יועצים במהלך ביצוע פרויקט ובמהלך חיי הזמנה יובאו לאישורה של ועדת הפטור.

3. בביקורת עלה, כי למרות האמור בתקנות, הפטור שנתנה ועדת הפטור החטיבתית שביחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר, היה סופי, ללא קשר לסכומי ההזמנות או להיותן הזמנות המשך. לאמור, לא היתה הקפדה על מילוי הדרישות הקבועות בתקנות בנוגע לעילות ולסמכויות למתן פטורים, כדלקמן:

ראשית, על פי התקנות, לוועדת פטור יש סמכות לפטור מחובת מכרז, אם אומדן "סכום העסקה נמוך מסכום ההרשאה, לפי סעיף 6(ב) לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, ... של עובד ברמת ראש החטיבה הבכירה באגף הנוגע בדבר". אם אומדן הסכום של העסקה גבוה יותר, מורות התקנות, כי יש להביא את העניין לפני ראש האגף הנוגע בדבר, או לפני מנכ"ל המשרד, בהתאם לסכומי הרשאותיהם, לפי חוק נכסי המדינה ולפי המ"ב בעניין הרשאות במשרד הביטחון. במקרים אלה רק הם, לפי העניין, מוסמכים על פי ההוראות האמורות לאשר פטור מחובת מכרז.

שנית, ההנמקה לפטור ממכרז בהזמנות ההמשך שנבדקו היתה, כאמור, הכדאיות שבהמשך העסקה של עובדי ספק מסוים, שנשכרו בהזמנה קודמת, בשל הידע והניסיון שרכשו. פירוש הדבר הוא, כי על הזמנות המשך לשכירת יועצים חלים, בהתאם לתקנות, התנאים למתן פטור ממכרז בעסקות נוספות המהוות המשך לעסקות קודמות. בתקנות נקבע, כי הסמכות למתן פטור ממכרז בנוגע לעסקות המשך תלויה ביחס שבין אומדן סכום העסקה הנוכחית לבין העסקות הקודמות לה בשרשרת.¹

¹ לעניין הסמכויות לאשר פטור בעסקות המשך ראה גם בדוח שנתי 47, עמ' 921, 924.

4. בבדיקת דוח הזמנות לספק יחיד, שהפיק מנה"ר לבקשת משרד מבקר המדינה, נמצא, כי בנוגע למרבית הזמנות ההמשך, עילת הפטור המוזרמת למערכת ההזמנות הממוכנת הינה "עסקה לביצוע עבודות מומחים או יועצים עבור צה"ל", לפי התקנות. זאת, ללא התייחסות להיותן הזמנות המשך. כמו כן מבדיקת תיקי ההזמנות נמצא, שבמערכת ההזמנות הממוכנת של המשרד אין קישור בין הזמנות המשך להזמנה הראשונה ובין הזמנות ההמשך לבין עצמן. יוצא אפוא, כי קיימת אי-התאמה בין העילה לפטור ממכרז, שהוזרמה למערכת ההזמנות, לבין ההנמקה ששימשה בפועל למתן הפטור. כמו כן, מערכת ההזמנות הממוכנת אינה תומכת בהפעלה - בהתאם לחוק, לתקנות ולהמ"ב - של הסמכויות למתן פטור ממכרז בנוגע לעסקאות המשך ושל סמכויות החתימה על הזמנות במקרים שבהם מגדילה הזמנת המשך את התקציב שהוקצה להזמנה הראשונה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להקפיד על מילוי התנאים הנדרשים בתקנות ובהמ"ב לצורך פטור ממכרז בעילת ספק יחיד; לגרום להפעלת סמכויות החתימה על הזמנות בהתאם להוראות; וכן לגרום להתאמה בין מסמכי ההנמקה לפטור ממכרז לבין עילות הפטור ממכרז כפי שהן בפועל וכפי שהן מוזרמות למערכת ההזמנות הממוכנת. לצורך כל זה מן הראוי, בין השאר, ליצור קישור במערכת ההזמנות הממוכנת בין הזמנות המשך להזמנות קודמות. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה בינואר 1998, כי במשרד מבוצעת עבודת מטה המיועדת להגדרת מערכת מחשוב תומכת בנושאי שכירת כוח אדם וליצירת קישור במערכת הממוכנת בין הזמנות המשך להזמנות קודמות. עוד הודיע מנה"ר, כי בעתיד יקפיד על מילוי התקנות.

התנאים בהזמנות

בהזמנות להעסקת יועצים, שמנה"ר מוציא לספקים, מפורטים: המטרה - באופן כללי ביותר, הסעיף התקציבי של ההזמנה, תקופת חיי ההזמנה, שיטת ההתקשרות וסכום ההזמנה. כמו כן, מצוינים שמות היועצים הנשכרים בהזמנה ותנאי העסקתם. בביקורת נמצא כדלקמן:

תכולת העבודה וכמות שעות העבודה

בהזמנות שנבדקו, להוציא חלק מההזמנות לאחזקת מערכת מסוימת, לא נמצא פירוט, מעבר לתיאור הכללי של ההזמנה, של המטלות, שלביצווען נשכרו היועצים. כמו כן, אף לא באחת מההזמנות שנבדקו פורטה כמות שעות העבודה המתוכננת מהיועצים לפי ההזמנה; זאת, אף על פי שלפי המ"ב בעניין קבלת שירותי ייעוץ, יש לציין זאת בהזמנה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הואיל ושיטת ההתקשרות, אשר לפיה משולמת עלות שכירתם של היועצים, הינה שעות עבודה בפועל, הרי שמן הראוי לכלול פירוט של שעות העבודה המתוכננות מהיועצים במהלך ביצוע ההזמנה. זאת, הן כדי להגדיר בבהירות מספקת את היקף מחויבותו של הספק לפי ההזמנה ואת רמת אחריותו כלפי המשרד, והן כדי שפירוט כמות השעות המתוכננת מכל אחד מהיועצים הנשכרים בהזמנה יהווה בסיס למעקב מצד מנה"ר, כנדרש בהמ"ב הנ"ל, על קבלה בפועל של השירות המוסכם, שעבורו משולמים הכספים לפי ההזמנה.

כבר בדוח שנתי 43 קבעה מבקר המדינה, כי שיטת התשלום בהתקשרויות שבהן הועסקו יועצים לתקופות ממושכות, כשהתשלום נעשה לפי שעות עבודה בפועל, בלי תחימה ברורה של הנושאים שהיועצים אמורים לעסוק בהם, אינה הולמת ואין בה כדי להבטיח בקרה ופיקוח

נאותים, שיביאו לחיסכון וליעילות בהשגת התמורה כנגד התשלום². בתגובתו לממצאי הביקורת הנוכחית הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה בינואר 1998, כי במשרד מבוצעת פעילות להקמת מערכת ממוכנת, שתבטיח בקרה ופיקוח נאותים.

תקציב ההזמנות

1. בבסיס קביעתו של התקציב בהזמנה עומדת עלותן של מספר שעות העבודה הצפויות במשך תקופת חיי ההזמנה, שהיא במרבית המקרים כשנה. גם כאשר שכירת היועצים הינה למטרת סיוע לפרויקט פיתוח, התקציב בהזמנות אינו נקבע לפי כמות השעות המתוכננת מהיועץ לאורך ביצוע הפרויקט. בביקורת נמצא, שאופן תקצוב זה של ההזמנות לשכירת יועצים גורר צורך בהפקה חוזרת ונשנית של הזמנות המשך; נוצרים קשיים בהיבט של הביצוע השוטף של העבודה בפרויקט, כגון: האטת קצב העבודה לקראת אזילת התקציב בהזמנה; וכן בהיבט של ניהול פרויקט מרובה הזמנות המחייב הליכים מרובים לפטורים ממכרז, סבבי חתימות מרובים, פירעון חשבוניות של אותו ספק משתי הזמנות במקביל (פירוט ראה להלן), וניהול של תיקים וניירת מרובים.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי לשקול דרכים לתקצב את ההזמנות לשכירת יועצים באופן שיצמצם ככל הניתן את הקשיים שתוארו לעיל.

2. בחלק מההזמנות שנבדקו מצויה הוראה, ולפיה נדרשים הספקים לדווח בכתב על ניצול 80% מהתקציב בהזמנה. מהתיעוד עולה, שהספקים בהזמנות שבהן מופיעה הוראה זו, לא קיימו אותה. הואיל ומערכת הכספים הממוחשבת של המשרד צוברת את התשלומים המבוצעים בהזמנות, וניתן לקבל ממנה בכל רגע נתון תמונת מצב עדכנית בנוגע ליתרות הכספיות בהזמנות, המליץ משרד מבקר המדינה לשקול אם יש מקום להוראה כזו בהזמנות. אם מנה"ר סבור, כי יש בה צורך, אזי יש לכלול אותה בכל ההזמנות ולהקפיד על ביצועה מצד הספקים. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע מנה"ל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, כי נוכח הבקרה השוטפת והפרטנית שהוא מנהל על תקציבי ההזמנה, ההוראה הנ"ל אינה חיונית.

מועדי ההזמנות

בין שאר התנאים, שקובעת השלוחה בהזמנות להעסקת היועצים, מפורטים מועדי ההזמנה: מועד תוקף ההזמנה, דהיינו, תאריך תחילת העבודה על פי ההזמנה; ומועד ההספקה, דהיינו, תאריך סיום העבודה על פי ההזמנה. שני מועדים אלה אמורים להיקבע בהזמנה בהתאם לאופיון הטכני, בתיאום עם הגוף הדורש והצעת המחיר של הספק. הם, בצירוף לתקציב ההזמנה, מייצגים, במונחים של זמן ועלות, תכנית עבודה ליועצים שנשכרו, התואמת את דרישותיו וצרכיו של הגוף הדורש, ומוסכמת ומקובלת על הספק. בעיקרון, אמור התקציב בהזמנה, מחד גיסא, להספיק, ומאידך גיסא, להגיע לניצול מלא, במועד ההספקה של ההזמנה.

בדיקת ההזמנות העלתה כדלקמן:

1. מועדי התוקף וההספקה, שנקבעו במספר הזמנות, לא תאמו את האופיון ואת דרישות הגוף הדורש. כך למשל, בהזמנה מסוימת נקבעו מועד תוקף ההזמנה לספטמבר 1996 ומועד ההספקה לספטמבר 1998, אף שבכל המסמכים, לרבות האופיון, מדובר בהעסקה לארבעה חודשים, דהיינו, עד סוף 1996. יתר על כן, התקציב בהזמנה זו תאם לארבעה חודשי עבודה, החשבונית

² ראה בדוח שנתי 43, עמ' 761, 765.

האחרונה הוגשה בינואר 1997, ומאזן השעות עמד באותו מועד על אפס. תופעה זו מצביעה על חוסר תיאום בעניין זה בין הגוף הדורש לשלוחה.

2. (א) בכ-20% מההזמנות שנבדקו נדרשה השלוחה להפיק שינויים להזמנות, שעניינם היה דחייה במספר חודשים של מועד ההספקה. במקרים אלה נותרו במועד ההספקה יתרות תקציביות לא מנוצלות. בתיקי ההזמנות, שמועדן הוארך בשל יתרת שעות לא מנוצלות ביותר משלושה חודשים, לא נמצאו אישורים של ועדת יועצים אגפית או משרדית להארכת התוקף של ההזמנות כנדרש בהמ"ב בעניין שכירת שירותי ייעוץ.

(ב) נמצא, כי כתוצאה מהארכת תוקפה של הזמנה, עובדת מסוימת של ספק מסוים נשכרה באותם חודשים לביצוע עבודה בשני פרויקטים שונים עבור שני גופים צה"ליים. העסקת העובדת בהזמנה השנייה אושרה אמנם על ידי הגוף הדורש הראשון, אך אין באישור זה כדי להבטיח את הפיקוח על מכסת שעות העבודה החודשית המותרת לעובדת על פי המ"ב הנ"ל. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, כי בעקבות ממצאי הביקורת, הודגשה ההנחיה לראשי הפרויקטים לעקוב אחר שעות ההעסקה של היועצים, כפי שנקבעו בהזמנה.

3. במקרים מסוימים, שבהם הוצאה הזמנת המשך לפני שחלף מועד ההספקה של ההזמנה הקודמת, שולמו חשבונות מתוך הזמנת ההמשך; במקרים של הארכת מועד הספקה באחת משתי ההזמנות או בשתייהן נמצאו תשלומים מסורגים. לעניין זה לא מועילה גם ההוראה המופיעה בחלק מההזמנות ההמשך, ולפיה אין לעבוד על פי ההזמנה החדשה לפני מימוש ההזמנה הקודמת.

אחריות הספקים והיועצים

הספקים - בתי התוכנה - שאינם מבצעים עבור צה"ל את פרויקט המחשוב, אלא משכירים כוח אדם המשתלב בעבודת הצוותים הצה"ליים, אינם נושאים, לפי תנאי ההזמנות, באחריות כלשהי לאיכות העבודה של היועצים שהם משכירים. לא זו בלבד, הם גם אינם נדרשים ואינם מחויבים במסגרת ההזמנות לגרום לכך, שהיועצים, שהם משכירים לצורך ביצוע הזמנה מסוימת, ישלימו את ביצוע ההזמנה או יעמדו לרשות הגורם ששכר אותם, כפי שיידרש, לשם ביצוע כמות מסוימת של שעות עבודה.

מההזמנות שנבדקו עולה, כי התחייבותם המפורשת היחידה של הספקים לפי ההזמנות היא, שלא להחליף כוח אדם במהלך חיי ההזמנה ללא אישור מתאים מגורמי צה"ל ומנה"ר; בחלק מההזמנות - שלא להעסיק בפרויקט אחר את כוח אדם שפרש מהפרויקט שעבדו נשכר, אם כי ללא הגדרה של "פרויקט אחר"; במספר קטן של הזמנות - לשאת בעלות ההכשרה של כוח אדם חלופי, אף שלא בכל ההזמנות, מהבודדות שבהן הופיע תנאי זה, היתה גם הגדרה של משך זמן ההכשרה.

הואיל ומצב הדברים המתואר לעיל אינו רצוי, העיר משרד מבקר המדינה כדלקמן:

1. מן הראוי שבהזמנות לשכירת יועצים מבתי תוכנה, ישאו הספקים באחריות מפורשת לפעילות לקויה, לרבות אי-עמידה בכמות השעות של ההזמנה, שמקורה בהתנהגות הספק. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל בדצמבר 1997, כי הדרישה לכך, שהספקים ישאו באחריות מפורשת לאיכות הפעילות של כוח האדם המסופק על ידיהם ולנזק שייגרם למערכת הביטחון עקב פעילות לקויה, לרבות אי עמידת הספק בכמות השעות של ההזמנה, תיכלל בבל"מים לשכירת כוח אדם.

2. מן הראוי, שניסוח התנאי בהזמנות לעניין חילופי כוח אדם יהיה אחיד, יעמוד בדרישות של המ"ב, שלפיהן יש לקבוע שיטה של החלפת כוח אדם ושמירת הידע שנצבר אצל העובד המוחלף, ויכלול התניה מתאימה בנוגע לחובת הספק לשאת בעלות ההכשרה של אדם חלופי לתקופה שתיקבע - חובה ששני הצדדים יקפידו על ביצועה. בתגובתו לממצאי הביקורת דיווח מנה"ר בינואר 1998 למשרד מבקר המדינה, כי כיום, במקרים של חילופי כוח אדם, נדרשים הספקים להכשיר את העובד המחליף בתקופה של כחודש וללא תמורה.

מעורבות השלוחה בביצוע ההזמנות להעסקת יועצים

מתיקי שכירת היועצים שנבדקו עולה, כי מהמועד שבו הסתיים הליך ההרכשה, וההזמנה נחתמה על ידי הגורמים המוסמכים במשרד ועל ידי הספק, מצטמצמת הפעילות של השלוחה בנוגע להזמנה להיבט הניהולי שלה בלבד. בהקשר זה ראוי לציין, שהשלוחה אינה מנהלת רישומים ממוחשבים, אשר מאפשרים לה לערוך מעקב ובקרה, לרבות עריכת הצלבות של נתונים, החיוניים לצורך הפעלת פיקוח ברמת סבירות נאותה על מילוי התנאים בהמ"ב ובהזמנות.

כאמור, בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה בינואר 1998, כי במשרד מתבצעת עבודת מטה להגדרת מערכת מחשוב תומכת, המיועדת להבטיח בקרה ופיקוח נאותים על עבודת היועצים.



שכירת יועצים בתחום המחשבים הינו רק אחד מתחומי הפעילות של השלוחה. עם זאת, תחום זה הינו עתיר הון ומשאבים אחרים. לפיכך, ראוי הוא, שהשלוחה תייעל את תהליכי הרכש בתחום זה: תקפיד על שמירת התקנות וההמ"ב החלות על תחום זה; תגרום להרחבת מעגל הספקים המתאימים להשכרת יועצים; תגרום להתאמה בין תנאי טופס הבל"ס המופץ לספקים לבין הליכי בחירתם; תגרום לכך, שתנאי ההזמנות ישקפו נאמנה ובאורח אחיד ככל שניתן, את תנאי העסקת היועצים; ותהדק את הפיקוח על הדיווחים שעל פיהם משולמים כספי ההזמנות.

מעבר לליקויים הפרטניים, שצוינו לעיל, עולה מהממצאים שבדוח זה בעיה עקרונית: בהעדר הוראות מיוחדות לעניין זה, שוכרת השלוחה את שירותיהם של אנשי מחשבים, כאילו היו אלה שירותי ייעוץ, בשעה שהם מיועדים לעבודה שוטפת במשולב עם צוותים צה"ליים ובמתקנים צה"ליים על פרויקטים ארוכי שנים. הדבר גורם קשיים ואי-התאמות בין ההוראות למציאות. לנוכח העובדה, שתחום פעילות זה הינו, כאמור, עתיר הון ומשאבים אחרים, ובעתיד הנראה לעין הוא ילך ויתרחב, מן הראוי, שצה"ל והמשרד ישקלו דרכים להסדיר את הנושא באופן פרטני וממצה, התואם את החוק, התקנות והצרכים.