

השאלת טובין לגופים אזרחיים

ביקורת מעקב מורחבת

דוח שנתי 52א, עמ' 42

תקציר

במסגרת פעילותה, משאילה מערכת הביטחון לזמן קצוב ציוד ואפסניה (להלן - טובין) של צה"ל לגופים אזרחיים שונים בארץ (להלן - הגופים השואלים). במחצית השנייה של שנת 2004 הסתכם ערך הטובין המושאלים במאות מיליוני ש"ח. ההשאלות נחלקות לשני סוגים: (א) טובין המושאלים לשימושם של הגופים השואלים על פי צורכיהם (להלן - השאלות א'); (ב) טובין המושאלים לספקי משרד הביטחון (להלן - המשרד) במסגרת הזמנות המשרד לביצוע עבודות עבורו, כדי שישמשו בתהליכי הפיתוח והייצור של מערכות שהוזמנו (להלן - השאלות ב'). הוראות המשרד מגדירות לגופי מערכת הביטחון את סוגי הטובין שניתן להשאל ואת דרכי אישור ההשאלות וניהולן.

במהלך שנת 2000 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ביצוע המעקב והבקרה אחר השאלות הטובין, שמקיימות יחידות מסוימות באגף הכספים שבמשרד (להלן - אכ"ס). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח 52א¹, והצביעו בעיקר על פיגורים, לעתים של שנים, בהחזרת חלק מהטובין לצה"ל, ועל ליקויים במערכות הבקרה שנועדו לעקוב אחר תהליך השאלת הטובין, בצה"ל ובמשרד.

בחודשים יולי - נובמבר 2004 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת על תהליך ביצוע המעקב והבקרה על השאלת טובין ביחידות של אכ"ס שנבדקו בביקורת הקודמת וכן ביחידות נוספות במשרד ובצה"ל. בביקורת המעקב נבדק בעיקר באיזו מידה תוקנו הליקויים שעלו בדוח 52א, ובכלל זה אופן אישור ההשאלות, הבקרה על מתן פטור מדמי השאלה, המעקב אחר מועד סיום ההשאלות והפעולות הננקטות להחזרת טובין שלא הוחזרו במועד. כן נבדק הדיווח של המשרד למשרד מבקר המדינה בנוגע לאופן שבו תיקן את הליקויים שעלו בדוח 52א².

במסגרת הדיווח הנ"ל הודיע המשרד ביוני 2002, כי יקים צוות בין-אגפי בראשות אכ"ס, אשר יציג עד סוף שנת 2002 המלצות על כללי בקרה ומעקב נאותים אחר השאלת טובין. עוד הודיע, כי אכ"ס מתכוון ליזום תיקון להוראת המשרד, שלפיה בסמכות ראש אכ"ס או מנכ"ל המשרד, לפי העניין, לאשר מתן פטור לגופים השואלים מתשלום דמי השאלה. כוונת התיקון להסמיך גופי צה"ל לתת פטור מדמי השאלה עד לסכום מסוים. בביקורת המעקב עלה, כי חרף הדיווח הנ"ל, לא הוקם במשרד צוות בין-אגפי וההוראה לא תוקנה.

1 בנושא זה ראו דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001), בפרק "היבטים בפעילות רכזי חשבונות באגף הכספים שבמשרד הביטחון", עמ' 42.

2 דיווח גוף מבוקר למבקר המדינה על תיקון הליקויים, בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], סעיפים 21א ו-21ב. יודגש, כי על פי סעיף 21ב, דיווח כזה מועבר גם לראש הממשלה.

ביקורת המעקב, שנערכה כשלוש שנים לאחר פריסום דוח 52א, העלתה, שרוב הליקויים לא תוקנו. להלן עיקר הממצאים שעלו בביקורת זו:

א. בשנת 2004 ניהל אכ"ס 87 תיקי השאלות א' המתייחסים להשאלות של טובין שערכם הכולל מסתכם בכ-51 מיליון ש"ח. בדיקת תיקי השאלות א' העלתה, כי כבעבר ובניגוד להוראות המשרד, אכ"ס עדיין לא עורך מעקב אחר גופים שואלים כדי לבדוק את מידת עמידתם בתנאי ההשאלה; ב-31% מהתיקים שנבדקו לא נמצאו ביטחונות תקפים, שהיו אמורים לספק למשרד הגופים השואלים כנגד הטובין שקיבלו, או לא נמצאו ביטחונות כלל; אכ"ס לא הקפיד לבדוק את תחשיבי דמי ההשאלה שהעבירו לו גופי צה"ל, ונהג, ככלל, לאשר את המלצות צה"ל לפטור את הגופים השואלים מדמי השאלה בלי לקבל לכך, כנדרש בהוראות המשרד, אישור מראש אכ"ס או ממנכ"ל המשרד, בהתאם לגובה דמי ההשאלה; ב-51% מההשאלות הסתיימה תקופת ההשאלה, אך הטובין טרם הוחזרו - הערך הכספי של הטובין שלא הוחזרו הסתכם בכ-37 מיליון ש"ח, ותקופת הפיגור בהחזר חלק מהן הגיעה עד חמש שנים. נמצא, כי כבעבר, אכ"ס לא פעל על פי הנדרש בהוראות המשרד, ובמקרים רבים לא מימש את הביטחונות של הגופים השואלים שלא החזירו את הטובין המושאלים במועד.

ב. בתחום ניהול השאלות ב' נמצא, כי אכ"ס ומינהל ההרכשה והייצור שבמשרד (מנה"ר), המבצע הזמנות של עבודות עבור צה"ל, אינם מקיימים מעקב אחר חלק מן ההשאלות, בשל אי-ביצוע התאמות נדרשות במערכת הבקרה הממוחשבת של הזמנות המשרד; בדומה להשאלות א', במקרים רבים גם בהשאלות ב' אכ"ס לא מימש ביטחונות של הגופים שלא החזירו את הטובין המושאלים במועד.

ג. במועד סיום ביקורת המעקב, 32% מההשאלות של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבצה"ל בערך כספי של כ-60 מיליון ש"ח, ו-58% מההשאלות של חיל האוויר בערך כספי של כ-69 מיליון ש"ח, טרם הוחזרו, על אף שתקופתן הסתיימה.



במסגרת פעילותה, משאילה מערכת הביטחון לזמן קצוב ציוד ואפסניה (להלן - טובין) של צה"ל לגופים אזרחיים שונים בארץ (להלן - הגופים השואלים). במחצית השנייה של שנת 2004 הסתכם ערך הטובין המושאלים במאות מיליוני ש"ח. במשרד הביטחון (להלן - המשרד) ובצה"ל פועלות יחידות המופקדות על תחומים שונים בתהליך האישור והניהול של ההשאלות, במטרה לוודא, שהטובין הושאלו על פי הכללים שנקבעו לשם כך, והוחזרו לצה"ל במועד.

במהלך שנת 2000 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ביצוע המעקב והבקרה אחר השאלת הטובין, שמקיימות יחידות מסוימות באגף הכספים שבמשרד (להלן - אכ"ס). ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 52א³ והעלו ליקויים עיקריים, כלהלן: (א) פגמים בתהליכי מתן פטור לגופים

3 בנושא זה ראו דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001), בפרק "היבטים בפעילות רכזי חשבונות באגף הכספים שבמשרד הביטחון", עמ' 42.

שואלים מתשלום דמי השאלה; (ב) פיגורים בהחזרת חלק מהטובין לצה"ל, לעתים של שנים; (ג) ליקויים במערכות הבקרה שנועדו לעקוב אחר תהליך השאלת הטובין, בצה"ל ובמשרד (ראו פירוט בהמשך).

ביוני 2002 דיווח המשרד למבקר המדינה על תיקון ליקויים שעלו בדוח שנתי 52א⁴. במסגרת הדיווח צוין, כי יוקם במשרד צוות בין-אגפי בראשות אכ"ס, אשר יגבש המלצות על כללי בקרה ומעקב נאותים אחר השאלות טובין. עוד דיווח המשרד, כי הצוות יציג את המלצותיו במהלך שנת 2002. בדיווח נוסף מיולי 2002 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי אכ"ס מתכוון ליוזם תיקון להוראת המשרד, שלפיה בסמכות ראש אכ"ס או מנכ"ל המשרד, לפי העניין, לאשר מתן פטור לגופים השואלים מתשלום דמי השאלה. כוונת התיקון להסמיק גופי צה"ל לתת פטור מתשלום דמי השאלה עד לסכום מסוים.

בחודשים יולי - נובמבר 2004 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת על תהליך ביצוע המעקב והבקרה על השאלת הטובין במשרד ובצה"ל, שנועדה בעיקר לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שעלו בדוח שנתי 52א. הביקורת נערכה במשרד: באכ"ס - במערכת חשבונות הרכשה צה"לית ישירה (להלן - יחידה א'), במערכת חשבונות אוויר (להלן - יחידה ב'), במערכת חשבונות יבשה וים (להלן - יחידה ג') ובמערכת חשבונות תחזוקה (להלן - יחידה ד'); במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) - ביחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש; בצה"ל - באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטה הכללי (להלן - אט"ל) ובחיל האוויר (להלן - ח"א).

תהליך השאלת טובין

הוראות המשרד קובעות, כי "השאלה" - משמעותה, להקנות זכות שימוש בטובין הן כשכירות בתמורה והן כהשאלה שלא בתמורה, לזמן קצוב, כפי שנקבע בכל הסכם השאלה". התהליך של ניהול השאלת הטובין והבקרה אחר החזרתם במועד מורכב ומשתרע לאורך כל תקופת ההשאלה. התהליך כולל מספר שלבים עיקריים, כלהלן: קבלה במשרד של בקשת ההשאלה מגוף שואל והעברתה להתייחסות יחידת צה"ל הנוגעת בדבר (להלן - הגוף המשאיל); בחינה מקצועית של הבקשה בצה"ל, תוך התייחסות, בין היתר, לצורכי צה"ל בטובין המבוקשים מחד, ולמידת החיוניות של מטרת ההשאלה מאידך; מתן אישור עקרוני של צה"ל לביצוע ההשאלה ליחידות אכ"ס ומנה"ר הרלוונטיות לצורך בחינה ואישור בקשת ההשאלה; אישור המשרד לגוף המשאיל לביצוע ההשאלה; מעקב המשרד והגוף המשאיל על עמידת הגוף השואל בתנאי ההשאלה, לרבות החזרת הטובין במועד שנקבע; החזרת הטובין לגוף המשאיל, ואישור צה"ל למשרד לסגירת תיק ההשאלה.

הגופים הרוכשים⁵ במשרד ואכ"ס אחראים, כל אחד בתחומו, לניהול תהליכי השאלות הטובין במשרד, ובכלל זה בדיקת הבקשות המתקבלות מגופים שואלים, העברתן לצה"ל, הכנת המסמכים הדרושים לאישורן, ומעקב אחר החזרת הטובין המושאלים במועד שנקבע בתנאי ההשאלה.

הוראות המשרד מגדירות שני סוגים של השאלות, לפי זהות השואל ומטרת ההשאלה: (א) טובין המושאלים לגופים שואלים לשימוש על פי צורכיהם (להלן - השאלות א'); (ב) טובין המושאלים לספקי המשרד במסגרת הזמנות המשרד לביצוע עבודות עבורו, כדי שישמשו בתהליכי פיתוח וייצור של מערכות שהוזמנו (להלן - השאלות ב').

4 דיווח גוף מבוקר למבקר המדינה על תיקון הליקויים, בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), סעיפים 21א ו-21ב. יודגש, כי על פי סעיף 21ב דיווח כזה מועבר גם לראש הממשלה.

5 גוף רוכש - יחידה במשרד העורכת התקשרויות עם ספקים להספקת טובין ושירותים בשם המשרד.

במועד סיום ביקורת המעקב, נובמבר 2004, רוב הטובין הושאלו על ידי יחידות אט"ל וח"א. על פי הנתונים שמסרו גופים אלה למשרד מבקר המדינה, מספר ההשאלות הגיע לכ-700, וערכן הכספי הכולל הסתכם בכ-900 מיליון ש"ח.

הוראות המשרד מגדירות לאכ"ס, למנה"ר ולצה"ל, את סוגי הטובין שניתן להשאל ואת דרכי הביצוע והניהול של ההשאלות, כלהלן:

(א) בקשה להשאלה או להארכת השאלה תידחה, בדרך כלל, כאשר הגוף השואל לא עמד בעבר בהתחייבויותיו למשרד, ובכלל זה לא החזיר את הטובין בזמן הנקוב בחוזה.

(ב) דין הארכה של תקופת השאלה הוא כדין השאלה חדשה, ונדרש, בין היתר, לאשר את ההארכה ולחדש את מסמכי הביטחונות.⁶

(ג) בהשאלה לתקופה העולה על שלוש שנים, יידרש גם אישור של ראש אכ"ס. במקרה של הארכת תוקף השאלה קיימת, אם לאחר הארכה תסתכם תקופת ההשאלה למעל שלוש שנים, יידרש אישור ראש אכ"ס להארכה.

(ד) החליט הגוף המשאל להיענות בחיוב לבקשת ההשאלה, יציין באישור הבקשה, בין היתר, את סכום דמי השאלה שיש לגבות מהגוף השואל. אכ"ס יבדוק את תחשיב דמי ההשאלה.

(ה) הגוף המשאל רשאי להמליץ על אי-גביית דמי השאלה, וראש אכ"ס רשאי לאשר עריכת הסדר השאלה ללא גביית דמי השאלה. ויתור על גביית דמי השאלה עד לגובה 50,000 ש"ח יהיה בסמכות ראש אכ"ס, מעבר לסכום זה יאושר הויתור על ידי מנכ"ל המשרד.

(ו) רישום, מעקב ובקרה:

[1] הגורמים המטפלים בהשאלה במשרד - אכ"ס ומנה"ר - נושאים באחריות לניהול תיק השאלה ובו רישום הטובין שהושאלו; התיק ישמש, בין היתר, למעקב אחר מועדי הסיום של ההשאלות ואחר הארכת תוקפן באם נדרש.

[2] כאשר חלפו 14 יום מתום מועד ההשאלה ולא התקבל ביחידות אכ"ס אישור מהגוף המשאל על החזרת הטובין, יודיע אכ"ס בכתב לגוף השואל כי מועד ההשאלה פג, וכי אם בתוך 14 יום ממועד ההודעה לא יוחזרו הטובין, ימומשו הביטחונות. אם בתוך 14 יום לא התקבל באכ"ס אישור מהגוף המשאל בדבר החזרת הטובין, יפעל אכ"ס למימוש הביטחונות.

[3] מדי חודש בחודשו ישלח הגוף המשאל דוח ממוחשב אל הגוף הרוכש על השאלות שתוקפן יפוג חודש ממועד הדוח.

(ז) בהשאלת טובין במסגרת הזמנה (השאלות ב'), יגדיר הגוף הרוכש בהזמנה המוזרמת למערכת ההזמנות הממוחשבת של המשרד (להלן - מערכת הזמנות) את פרטי הטובין המושאלים, לרבות כמויות הפריטים, ואת תנאי ההשאלה, וכן יסמן את ההזמנה בסימון מיוחד (להלן - קוד זיהוי).

(ח) מערכת ההזמנות תתריע בפני הגוף הרוכש ואכ"ס על הזמנות הכוללות טובין מושאלים, שתשלומי המשרד לספק בגין ביצוען הגיעו לכ-80% מסך ערכן. הגוף הרוכש ואכ"ס לא יאשרו תשלומים לספק מעבר לכך, עד שלא יתקבל אישור מהגוף המשאל על כך שהטובין המושאלים הוחזרו.

(ט) כתנאי לסגירת ההזמנה, ימציא הגוף המשאל לגוף הרוכש הצהרה, שהציוד המושאל הוחזר.

6 הביטחונות כוללים כתב התחייבות, ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח (ספקים, השואלים טובין לצורך ייצור, וגופי מערכת הביטחון פטורים מהצורך להמציא ערבות בנקאית). כתב ההתחייבות ופוליסת הביטוח נשמרים בתיק ההשאלה למעקב על ידי יחידה א'; מסמכי הערבות הבנקאית נשמרים בגזברות אכ"ס לצורך חידושם או מימושם בעת הצורך.

ממצאי דוח שנתי 52א

הביקורת שפורסמה בדוח שנתי 52א נערכה בעיקר ביחידות א', ב' ו-ג' וכן בצה"ל, והעלתה ליקויים עיקריים בניהול השאלות הטובין במשרד ובצה"ל, כלהלן:

א. ליקויים בניהול השאלות שלא במסגרת הזמנות (השאלות א') :

(1) יחידה א' לא אגרה נתונים היסטוריים על ההשאלות שהסתיימו. היעדר הנתונים הקשה על היחידה לקיים מעקב אחר גופים שואלים שלא עמדו בעבר בתנאי ההשאלות, שיאפשר לדחות את בקשותיהם העתידיות להשאלות טובין, כנדרש בהוראות.

(2) בתיקי השאלות שנבדקו ביחידה א' לא נמצאו אישורי ראש אכ"ס לבקשות הגופים השואלים להאריך את תוקף ההשאלות לתקופה העולה על שלוש שנים, או לביצוע השאלות ללא דמי השאלה.

(3) חלק גדול מהשאלות א' לא הוחזרו, אף שתקופתן הסתיימה; לדוגמה, בבדיקת 41 השאלות של ח"א ואט"ל נמצאו 34 (83%) השאלות א', שלפי הרישומים בתיקי ההשאלות שניהלה יחידה א', לא הוחזרו במועד שנקבע. משך הפיגור נע בין שנה ל-10 שנים.

(4) יחידה א' לא נקטה את הצעדים הנדרשים להחזרת הטובין המושאלים, ובכלל זה, לא פנתה לגזברות אכ"ס בדרישה לממש את הביטחונות שנתקבלו מהגופים השואלים.

ב. ליקויים בניהול השאלות שבמסגרת הזמנות (השאלות ב') :

(1) יחידות אכ"ס ב' ו-ג' האחראיות לניהול השאלות ב', לא ניהלו רישום של מרבית נתוני ההשאלות, ובכלל זה רישום מועד תום ההשאלות.

(2) שיטת המעקב והבקרה אחר השאלות ב' באמצעות קוד זיהוי, כפי שיושמה במשרד, לא אפשרה מעקב ובקרה ראויים. בין היתר נמצא, כי בהזמנות המשרד, המוזנות למערכת ההזמנות, לא היה קיים שדה חובה לצורך מילוי פרטי הטובין המושאלים במסגרתן, וברובן אין נרשמים פרטים החיוניים למעקב ובעיקר מועד תום ההשאלות; חלק מההזמנות שכללו השאלות ב', לא סומנו במערכת ההזמנות בקוד זיהוי.

ממצאי ביקורת המעקב

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת מעקב מורחבת על תהליך ניהול השאלות הטובין במשרד ובצה"ל בתחומים שבהם נמצאו ליקויים בביקורת הקודמת, ובכלל זה אופן אישור ההשאלות, הבקרה על מתן פטור מדמי השאלה, המעקב אחר מועד סיום ההשאלות והפעולות הננקטות להחזרת טובין שלא הוחזרו במועד. ביקורת המעקב נערכה כבעבר ביחידות א', ב', ג' ובצה"ל, וכן הורחבה ליחידה ד' ולמנה"ר. להלן הממצאים שעלו בביקורת המעקב:

1. דיווח על תיקון ליקויים

ביוני 2002 דיווח, כאמור, המשרד למבקר המדינה על ההחלטה להקים צוות בין-אגפי לתיקון ליקויים, ועל כך שיגיש את המלצותיו בתוך שישה חודשים. בביקורת המעקב עלה, כי על אף הודעה זו, עד נובמבר 2004, מועד סיום הביקורת, לא הוקם הצוות. כפי שיפורט בהמשך, בהיעדר

בחניה מקיפה של תחום השאלת הטובין במשרד וגיבוש המלצות לשיפור הפעילות בנושא, לא תוקנו רוב הליקויים שעלו בדוח שנתי 52א.

בתגובה לממצאי הביקורת הודיע אכ"ס במרס 2005, כי בשל כוונת המשרד לעבור למערכת ממוכנת אחידה, לא הייתה משמעות להקמת צוות בין-אגפי לנושא ההשאלות, בטרם נפתרו וגובשו עקרונות בנושאי יסוד דוגמת כספים, תקציבים ורכש, כשנושא ההשאלות נגזר מהם; במקום זאת, טיפל אכ"ס בנושא במסגרת פנימית תוך הגשת המלצות להנהלת האגף.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמעבר המשרד למערכת ממוכנת אחידה נמשך כבר מספר שנים וטרם הסתיים, לא היה מקום להשאיר את הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ללא טיפול הולם במהלך תקופה ארוכה זו. עוד ראוי להעיר, שנוכח מאפייני תהליך השאלת הטובין, שבו מעורבים גורמים רבים במשרד ובצה"ל, הטיפול הפנימי של אכ"ס בנושא לא יכול היה להוות תחליף להקמת צוות בין-אגפי לבחינת הנושא ולגיבוש ההמלצות ברמה המערכתית; ואכן, כפי שעלה בביקורת הנוכחית, טיפול פנימי זה לא נשא פרי ומרבית הליקויים מהעבר, כאמור, לא תוקנו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, שדיווח המשרד על תיקון ליקויים לא מומש. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] מחייב את השר האחראי על הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה ולראש הממשלה על הדרכים לתיקון ליקויים שעלו בדוחות מבקר המדינה והמועד לתיקונם, עליהם החליט צוות תיקון ליקויים, וכן לדווח על ליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם, סמוך לאחר קבלת ההחלטות. לפיכך, היה על המשרד לפעול בהתאם לדיווח שמסר; ואם החליט להתמודד עם הליקויים שהעלתה הביקורת באמצעות שינויים במערכת הממוכנת המשמשת לרישום ההשאלות ולבקרה עליהן, היה עליו לדווח על כך, דבר שלא נעשה.

2. ניהול השאלות שלא במסגרת הזמנות (השאלות א')

יחידה א' מנהלת את ההשאלות בעיקר באמצעות תיקים ידניים, האמורים להכיל את כל המסמכים הרלוונטיים, ובכלל זה מסמכי הביטחונות, למעט מסמכי ערבות בנקאית. בנוסף על התיקים, היחידה מנהלת רשימה ממוחשבת, ובה מוזנים פרטיהן העיקריים של ההשאלות, כגון מועדי התחלה וסיום ההשאלה, תיאור הטובין המושאלים וערכם הכספי. לפי רישומי היחידה, הרשימה כללה את כלל השאלות א' שהיו בידי הגופים השואלים בעת עריכת הביקורת.

בהתבסס על ריכוז נתוני ההשאלות שברשימה הממוחשבת, בדק משרד מבקר המדינה את כל 87 תיקי ההשאלות שביחידה א', הכוללים פרטי השאלות של טובין שטרם הוחזרו לצה"ל; ערכם הכולל מסתכם בכ-51 מיליון ש"ח. להלן הממצאים שעלו בבדיקה:

א. מעקב אחר גופים שואלים - נמצא, כי עד סיום ביקורת המעקב יחידה א' לא אגרה נתונים היסטוריים על ההשאלות שהסתיימו, וביניהם נתונים על עמידת הגופים השואלים בתנאי ההשאלות. כתוצאה מכך, עדיין לא הייתה ליחידה האפשרות להתחשב במידע זה בעת קבלת החלטה על אישור בקשות חדשות להשאלות, כנדרש בהוראות המשרד.

ב. ביטחונות לביצוע השאלות - נבדקו ביטחונות (למעט מסמכי ערבות בנקאית) שהתקבלו במשרד לביצוע 87 ההשאלות, כפי שתועדו בתיקי ההשאלות שביחידה א'. הבדיקה העלתה, כי ב-27 תיקים (31%) לא היו ביטחונות תקפים, אם בכלל, למרות הדרישה בהוראות המשרד.

ג. קביעת דמי השאלה - מהתיעוד שבתיקי ההשאלות עלה, כי 47 השאלות בערך כולל של 33 מיליון ש"ח (כ-65% מסך ערך הטובין המושאלים) לא חויבו בדמי השאלה. כבעבר נמצא, כי ככלל, יחידה א' נהגה לאשר את בקשות הגופים המשאילים לפטור את הגופים השואלים מדמי השאלה בלי לקבל, כנדרש בהוראות, את אישור ראש אכ"ס או מנכ"ל המשרד, בהתאם לגובה דמי ההשאלה.

כאמור, בעקבות הליקויים שעלו בדוח שנתי 52א, דיווח המשרד למשרד מבקר המדינה ולראש הממשלה, כי אכ"ס מתכוון ליזום תיקון בהוראות המשרד, ולפיו יוסמכו גופי צה"ל לתת פטור מדמי השאלה עד לסכום מסוים. בביקורת המעקב עלה, כי הוראות המשרד לא תוקנו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה אי-ביצוע תיקון כפי שהוחלט ודווח.

ד. הארכת תקופת השאלות טובין - נמצאו 18 השאלות (21%), שתקופת ההשאלה שלהן עלתה על שלוש שנים, ללא אישורו של ראש אכ"ס, כנדרש.

ה. פיגור בהחזרת טובין - מתייעוד שבתיקי ההשאלות עלה, כי בנובמבר 2004, על אף שתקופתן של 55 השאלות מתוך 87 שנבדקו (63%) הסתיימה, הגופים השואלים טרם החזירו לצה"ל את הטובין שקיבלו. הערך הכספי של הטובין שלא הוחזרו ותקופת השאלתם הסתיימה, הסתכם בכ-37 מיליון ש"ח, ותקופת הפיגור בהחזרת חלק מהם הגיעה עד חמש שנים.

להלן התפלגות ההשאלות לפי משך הפיגור ולפי גופים משאילים:

מספר השאלות שנבדקו	ערך הטובין שלא הוחזרו (מיליוני ש"ח)	מספר השאלות שתקופתן הסתיימה (לפי משך האיחור)					גוף משאיל
		ס"ה	שנתיים עד חמש שנים	שנה עד שנתיים	שישה חודשים עד שנה	חודש עד שישה חודשים	
47	18.0	22	2	3	5	12	אט"ל
27	16.0	24	5	8	6	5	ח"א
8	2.0	4			4		חיל הים
							מפקדת קצין המודיעין הראשי
5	0.7	5		2	2	1	
87	36.7	55	7	13	17	18	ס"ה

מהלוח עולה, כי ב-20 השאלות מבין 55 (כ-36%) תקופת הפיגור עלתה על שנה. תקופת הפיגור בהחזרת טובין בכ-13% (7 מ-55) מהן הייתה בין שנתיים לחמש שנים.

כאמור, על פי הוראות המשרד, 14 יום מתום תקופת ההשאלה אמור אכ"ס להודיע בכתב לגוף שואל שלא החזיר את הטובין, על כוונת המשרד לממש את הביטחונות⁷ שמסר, זאת אם הטובין לא יוחזרו בתוך 14 יום ממועד ההודעה. בביקורת המעקב נמצא, כי ברוב המוחלט של ההשאלות לא

7 אכ"ס נוהג לחייב את חשבונותיהם של הגופים השואלים המנוהלים במשרד בערך הטובין שלא הוחזרו במועד, במקום לממש את ביטחונותיהם. בדוח זה מתייחסת הביקורת לחיוב חשבונות הגופים השואלים כאל חלופה למימוש הביטחונות.

פנתה יחידה א' לגוף שואל שפיגר בהחזרת טובין בלוח הזמנים שנקבע בהוראות - היחידה נהגה לפנות לגופים שואלים מספר חודשים לאחר תום מועד השאלה, ובמקרים אחדים אף לאחר מספר שנים.

עוד נמצא, כי כבעבר, אכ"ס לא פעל על פי הנדרש בהוראות המשרד ולא מימש את הביטחונות של הגופים השואלים שלא החזירו טובין לצה"ל, בתום התקופה של 28 יום מתום תקופת השאלה, כמתחייב. יצוין, כי במהלך שנת 2004 אמנם חייבה יחידה א' את חשבונם של חלק מהגופים השואלים במשרד בערך הטובין שלא הוחזרו כמועד, אך החיוב נעשה במועדים החורגים הרבה מעבר לקבוע בהוראות המשרד, ולעתים אף לאחר שנים ממועד תום תקופת השאלה.

3. ניהול השאלות שבמסגרת הזמנות (השאלות ב')

מיוני 1997 מנהלות יחידות ב', ג', ו-ד', בין יתר משימותיהן, את השאלות ב', באמצעות מערכת הזמנות של המשרד ובעזרת תיקי השאלות, האמורים לכלול את המסמכים הרלוונטיים העיקריים, כגון כתבי התחייבות, פוליסות ביטוח ואישורים עקרוניים של הגופים המשאילים לביצוע ההשאלות. על פי הוראות המשרד, היחידות אחראיות, בין היתר, לקבל מהספקים את הביטחונות בגין ההשאלות, לעקוב אחר תוקפם ולחדשם במקרה הצורך. בביקורת המעקב נבדק ניהול השאלות ב' ביחידות אלה. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

א. ניהול השאלות ב' ביחידה ב' - יחידה ב' אחראית לתהליך אישור השאלות ב', במסגרת הזמנות שיוזמו ח"א והמינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית שבמשרד (מפא"ת). עובד של היחידה מרכז את נתוני ההשאלות באמצעות גיליון ממוחשב ותיק השאלות לצורך קיום מעקב ובקרה. היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה את הגיליון הממוחשב, שכלל פרטי 298 השאלות שנמצאו בטיפול, ובו נתונים המתייחסים, בין היתר, למספרי זיהוי של הזמנות, לסכומן, למועדי תחילה וסיום תקופת ההשאלות ולמצב הביטחונות. כמו כן, מסרה היחידה רשימה של הזמנות המשרד שבטיפול (להלן - הרשימה), שכללו השאלות, מתוך מערכת הזמנות של המשרד.

בביקורת נבדק תהליך המעקב והבקרה שקיימה יחידה ב' אחר 12 הזמנות, הכוללות השאלות, שנבחרו באקראי מתוך הרשימה. נמצא, כי בגיליון הממוחשב, שאמור לרכז את כלל ההשאלות שבטיפול היחידה, אין נתונים המתייחסים להשאלות שבחמש מבין 12 הזמנות שברשימה. יצוין, כי בארבע הזמנות מבין החמש לא היה ברשימה פירוט על מועד תום ההשאלות או על הערך הכספי שלהן. לדוגמה, הזמנה בסך 800,000 ש"ח, שכללה השאלה, לא הופיעה בגיליון הממוחשב, ובמערכת הזמנות לא היה מידע על מועד תום ההשאלה ועל ערכה הכספי.

עוד עלה בביקורת המעקב, כי על פי נתוני הגיליון הממוחשב, תקופת השאלתן של 115 השאלות (39%) מתוך 298 הסתיימה לפני שנה עד שמונה שנים. נמצא, כי יחידה ב' לא נקטה את הצעדים הנדרשים על פי הוראות המשרד כדי להחזיר את הטובין המושאלים - אי-תשלום מלוא התמורה לספק ומימוש ביטחונות - ולא חייבה, בחלק מהמקרים שנבדקו, את חשבונותיהם במשרד בערך הטובין, כפי שהתחייב על פי הוראות המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפגמים בניהול הגיליון הממוחשב והיעדר מידע מלא על נתוני ההשאלות במערכת הזמנות, לא יכלה היחידה לקיים מעקב ראוי אחר ההשאלות שבטיפול.

ב. ניהול השאלות ב' ביחידות ג' ו-ד' - יחידות ג' ו-ד' אחראיות לתהליך אישור השאלות ב', במסגרת הזמנות שיזמו בעיקר אט"ל וחיל הים. היחידות מסרו למשרד מבקר המדינה רשימה של 152 הזמנות שכללו השאלות (להלן - רשימת ההזמנות), וכן נתונים המתייחסים למספרי זיהוי של ההזמנות ולסכומן.

בביקורת המעקב עלה, שיחידה ג' אינה מנהלת תיקי השאלות לפי הדרוש בהוראות המשרד. בתיקים שביחידה לא נמצאו לרוב מסמכי יסוד הקשורים להשאלות, ובמיוחד חלק ממסמכי הביטחונות. גם תיקי ההשאלות שניהלה יחידה ד' לא כללו את כל המסמכים הדרושים. התיקים שבשתי היחידות לא כללו רישום פרטי ההשאלות, ובכלל זה רישום מועדי ההתחלה והסיום של ההשאלות. ללא רישום כאמור, ונוכח פגמים ברישום פרטי ההשאלות בהזמנות המשרד (בנושא זה ראו בהמשך), לא היה באפשרות היחידות לזהות את ההשאלות שלא הוחזרו במועד ולפעול בהתאם.

4. ניהול השאלות במנה"ר

א. טיפול בהשאלות שתקופתן הסתיימה - הוראות מנה"ר מטילות על ראש תחום תשתיות ייצוריות במנה"ר (להלן - ראש תחום תשתיות) את האחריות לתיאום עם צה"ל ועם אכ"ס בנוגע להשאלות ב' במסגרת ההזמנות שמנה"ר מוציא, ועל ניהול המעקב אחר החזרת הטובין שהושאלו.

על פי נתוני מנה"ר, באוגוסט 2004 היו קיימות 49 השאלות של טובין מיחידות אט"ל בערך כספי של כ-55 מיליון ש"ח, שתקופתן הסתיימה אך הטובין המושאלים טרם הוחזרו. הפיגור בהחזרת הטובין נע בין חודש לבין כמעט חמש שנים. ממסמכי מנה"ר עולה, כי רק בשבע מבין 49 ההשאלות הנ"ל פנה מנה"ר לאכ"ס בבקשה לממש את הביטחונות שהמציאו הגופים השואלים, וגם זאת בתקופה שחרגה משמעותית מזו שנקבעה בהוראות המשרד; לעתים, לאחר שנים מתום המועד שנקבע להחזרת הטובין. נמצא, כי אכ"ס מצדו לא פעל למימוש הביטחונות של הגופים השואלים או לחיוב חשבוניותיהם המנוהלים במשרד - לא לגבי שבע ההשאלות שבהן קיבל פניות ממנה"ר, כאמור, ולא לגבי יתר ה-42.

ב. זיהוי השאלות במערכת ההזמנות של המשרד - כאמור, על פי הוראות המשרד, הגופים הרוכשים וביניהם מנה"ר, יסמנו במערכת ההזמנות את ההזמנות הכוללות השאלות בקוד זיהוי, וכן יפרטו בהזמנה או בנספח המצורף אליה את תנאי ההשאלה, את סוג הטובין המושאלים ואת הכמויות.

נמצא, כי במועד סיום ביקורת המעקב חלק מההזמנות הכוללות השאלות לא היו מסומנות במערכת ההזמנות בקוד זיהוי כנדרש, זאת עקב העדפה של המערכת להזין לשדה המיועד לקליטת קוד הזיהוי נתונים אחרים, שאינם קשורים להשאלות. לעומת זאת, נמצאו הזמנות שסומנו בקוד זיהוי, על אף שלא כללו השאלות. סימון הזמנות אלה בקוד זיהוי נעשה בניגוד להוראות המשרד ופגע בבקרה אחר הזמנות שאכן כוללות השאלות.

בתגובה לממצאי הביקורת הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה במרס 2005, כי מדגם ידני של כשליש מאוכלוסיית ההזמנות עם השאלות שערך העלה, שכ-80% מהן מסווגות נכון, כ"הזמנה עם השאלה". עוד הודיע, כי "כפתרון מיידי" לגבי יתר ההזמנות - תצא הודעת ריענון לגורמי מנה"ר בנוגע לאופן סיווג ההזמנות עם השאלות; בטווח הארוך - יוטמעו הלקחים בנושא במערכת ממוכנת עתידית של המשרד.

5. השאלות אט"ל שתקופתן הסתיימה

מחלקת תקציבים ותכנון (להלן - מחלקת תו"ת) היא הגוף המוסמך באט"ל לאשר השאלות של טובין לגופים אזרחיים ולמוסדות ציבור.

מחלקת תו"ת מנהלת את ההשאלות באמצעות מערכת ממוחשבת. בהתבסס על הנתונים שבמערכת, העבירה המחלקה למשרד מבקר המדינה רשימה, שכללה נתונים על 230 השאלות, שטרם הוחזרו לצה"ל, שערכן הכספי הסתכם בכ-389 מיליון ש"ח. בין היתר מושאלים ציוד, כגון: משקף כבודה, רובים, מקלעים, פלדות שריון ועוד. הנתונים ברשימה היו נכונים ל-30.09.04.

בבדיקת הנתונים עלה, כי ב-73 (32%) השאלות, שערכן הכספי מסתכם בכ-60 מיליון ש"ח, הסתיימה תקופת ההשאלה, אך הגופים השואלים טרם החזירו את הטובין.

להלן התפלגות ההשאלות שתקופתן הסתיימה, לפי תקופת האיחור בהחזרת הטובין המושאלים:

איחור בהחזרת טובין						
ס"ה	שלוש עד ארבע שנים	שנתיים עד שלוש שנים	שנה עד שנתיים	שישה חודשים עד שנה	חודש עד שישה חודשים	
73	7	12	14	21	19	מספר השאלות בהן הטובין טרם הוחזרו

במרס 2005 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אט"ל נוהג להודיע בכתב למנה"ר ולאכ"ס על מצב ההשאלות, ולדרוש מהם לחייב את חשבונם של הגופים השואלים שלא החזירו את הטובין במועד. יצוין, כי על אף שברוב המקרים דרישותיו לא נענו, לא פעל אט"ל אל מול הגורמים הבכירים במשרד לזירוז חיוב הגופים, גם לא במקרים של פיגורים חריגים.

בתגובה לממצאי הביקורת, העבירו אכ"ס וצה"ל למשרד מבקר המדינה במרס 2005 נתונים אודות מצב השאלות אט"ל, כפי שמצאו ביטוי במערכות שלהם. נמצא, שקיימות אי-התאמות מהותיות בין הנתונים של אכ"ס ושל צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, שהדבר מצביע על חוסר תיאום בין אט"ל לבין אכ"ס ועל התבססות על נתונים שייכתן שאינם שלמים ומדויקים; בכך יש כדי לפגוע בניהול ההשאלות, ובמיוחד בטיפול בהחזרת טובין שתקופת השאלתם הסתיימה.

6. השאלות ח"א שתקופתן הסתיימה

ענף עורפים וסיוע בח"א (להלן - ענף עו"ס) מרכז, בין יתר משימותיו, את נושא השאלות הטובין בחיל, ובכלל זה את רישום נתוני ההשאלות, ריכוז מסמכי ההשאלה, המעקב והבקרה אחר הטובין המושאלים. הרישום והמעקב אחר ההשאלות מתבצע באמצעות מערכת ממוחשבת. על פי נתוני ענף עו"ס, בנובמבר 2004 היו רשומות במערכת 303 השאלות שטרם הוחזרו לצה"ל, וערכן הכספי הסתכם בכ-426 מיליון ש"ח.

בדיקת הנתונים העלתה, כי תקופתן של 177 (58%) מההשאלות, שערכן הכספי מסתכם בכ-69 מיליון ש"ח, הסתיימה, אך הטובין המושאלים טרם הוחזרו.

להלן התפלגות ההשאלות שתקופתן הסתיימה, לפי תקופת האיחור בהחזרת הטובין המושאלים:

ס"ה	איחור בהחזרת טובין						
	חודש עד שנה	שנה עד שנתיים	שלוש עד ארבע שנים	ארבע עד שש שנים	שש עד 13 שנים	177	
מספר השאלות בהן הטובין טרם הוחזרו	54	43	19	23	30	8	177

בביקורת המעקב עלה, שבענף עו"ס לא קיימת מתכונת תקופתית, אחידה ושיטתית לטיפול בהשאלות שבהן חלף המועד להחזרת הטובין והטובין לא הוחזרו. בשנת 2004 טיפול הענף בנושא היה נקודתי ולא אחיד. בין היתר נמצא, כי פניית הענף לאכ"ס בבקשה לחייב את חשבונם של הגופים השואלים נעשתה לעתים באיחור רב, ולעתים לא נעשתה כלל.

ראוי לציין, כי במהלך הפעילות השוטפת שקיים ענף עו"ס מול אכ"ס בשנת 2004 הסתבר לו, שקיימת אי-התאמה בין הנתונים שברשותו אודות השאלות א' שתקופתן הסתיימה, אך הטובין המושאלים לא הוחזרו, לבין הנתונים של אכ"ס. על אף זאת, לא פעל הענף לבחינת כלל נתוני ההשאלות שברשותו מול אכ"ס, במטרה לבחון אם קיימות אי-התאמות נוספות, וכן ללבן את הסיבות לקיומן, במטרה להביא להתאמה בבסיסי הנתונים.

בתגובה לממצאי הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה במרס 2005, כי ח"א קיים פגישות עבודה עתיות עם אכ"ס בתחום ההשאלות לגישור על אי-ההתאמות בנתונים. עוד הודיע, כי הגדיר מטלות לביצוע, מתוך כוונה שבעתיד לא יישנו אי-ההתאמות.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התופעה הרחבה של פיגורים בהחזרת טובין מושאלים ואי-התאמות רבות הקיימות בין נתוני אכ"ס לבין נתוני אט"ל וח"א, ראוי שצה"ל יפעל באופן שוטף, שיטתי וממוקד מול אכ"ס והגופים הרוכשים הרלוונטיים, לשם העברת מידע ותזכורות על הגופים השואלים המפגרים בהחזרת טובין, והפניית דרישה לחיוב חשבונם. מקרים של פיגורים חריגים, שלא נפתרו במסגרת העבודה השוטפת של אט"ל וח"א מול גורמי המשרד, ראוי שיוצגו לדרגי פיקוד בכירים בצה"ל ויועלו על ידיהם בפני ראש אכ"ס וראש מנה"ר במטרה להביא לפתרון.



על מנת למזער נזק אפשרי העלול להיגרם לצה"ל בשל אי-החזרה במועד של הטובין שהושאלו, חיוני לקיים מערכות שליטה ובקרה יעילות במשרד הביטחון וצה"ל, ולנקוט צעדים נחרצים כנגד הגופים האזרחיים שאינם עומדים בתנאי ההשאלות, ובעיקר אינם מחזירים את הטובין במועד שנקבע לכך.

דוח שנתי א52 הצביע, בין היתר, על תופעה נרחבת של אי-החזרת טובין שהשאל צה"ל לגופים אזרחיים במועד שנדרש, ועל ליקויים מהותיים בתהליכי הניהול והבקרה על ההשאלות, בעיקר במשרד הביטחון.

ביקורת המעקב, שנערכה כשלוש שנים לאחר פרסום דוח שנתי א52, העלתה, שרוב הליקויים, ובכלל זה התופעה של אי-החזרת טובין במועד, לא תוקנו. יתר על כן, על אף דיווח משרד הביטחון למבקר המדינה ולראש הממשלה ביוני 2002 על ההחלטה להקים בתוך חצי שנה צוות בין-אגפי במשרד הביטחון לגיבוש המלצות על כללי בקרה ומעקב נאותים אחר השאלות הטובין, הצוות לא קם וממילא לא הופקו הלקחים ולא הוגשו המלצות. מבקר המדינה רואה בחומרה דיווח על תיקון ליקוי שאין פועלים למימושו.

משרד מבקר המדינה מעיר על ההכרח לפעול למניעת המשך הנזק שנגרם למערכת הביטחון כתוצאה מהיעדר מינהל תקין בפיקוח ובבקרה על השאלות הטובין, ששוויים מאות מיליוני ש"ח; ובכלל זה, הימנעות של אכ"ס ושל חלק מהגופים בצה"ל מהפעולות הדרושות לחיוב חשבונות הגופים השואלים. הדחיפות בתיקון הליקויים בולטת במיוחד בעת של מצוקת התקציב, שעליה שבה ומצביעה מערכת הביטחון.