

היבטים בבקרה של משרד הביטחון על רכש טובין מסוימים

תקציר

רקע כללי

מדי שנה בשנה רוכש משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) טובין מסוימים לשימושם של ספקים כחלק מההתקשרות עימם לביצוע הזמנות עבור צה"ל. רכש טובין אלה כפוף להנחיות שקבע משהב"ט לגופים המבצעים רכש זה, לרבות כללים למימוש ולבקרה על הרכש. דוח זה מתייחס לפעילות הרכש במינהל ההרכשה והייצור שבמשהב"ט (להלן - מנה"ר).

פעולות הביקורת

בתקופה שמינואר עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבקרה של משהב"ט על תהליכי רכש טובין מסוימים לשימושם של הספקים עימם הוא התקשר בשנים 2012-2014. הביקורת נערכה במשהב"ט : במנה"ר, באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף הכספים (להלן - אכ"ס) וביחידת הכלכלן הראשי למערכת הביטחון. בדיקות השלמה נערכו באגף תקשוב וניהול מערכות מידע במשהב"ט ; בצה"ל, בין היתר, בחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) ובמפקדת זרוע היבשה.

דוח ביקורת זה קוצר מאחר שוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים ממנו לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הליקויים העיקריים

אי-קיום בקרה על ניהול הטובין והשימוש בהם אצל הספק

1. בניגוד להוראות משהב"ט ומנה"ר, בכ-90% מההזמנות שנבדקו¹ לא קיים מנה"ר בקרה ייעודית ויזומה על הספק. היעדר בקרה עלול להוביל לשימוש בטובין המסוימים שרכש משהב"ט, שלא לצורכי ההזמנה שאליה יועדו.
2. עשר מתוך 13 מערכות במנה"ר (מסגרות ארגוניות המאגדות מספר מחלקות, והעוסקות כל אחת בתחום רכש מוצרים מוגדר, להלן - מערכות) שבהן נבדקו ההזמנות האמורות, אינן נוהגות לערוך בסיום ההזמנה בדיקת מלאי מסכמת אצל הספק בנוגע לניצול הטובין המסוימים שרכש משהב"ט, כנדרש בהוראות. כתוצאה מכך, אין בידי מנה"ר מידע מלא על עודפי טובין אשר לא נוצלו, שהם הלכה למעשה רכוש משהב"ט.

ליקויים בבקרה באמצעות המערכת הממוחשבת

בכ-40% מההזמנות שנבדקו, לא סימנו הגופים הדורשים² ומנה"ר במסמכי הרכש שבמערכת הממוחשבת את נושא הרכש בקוד המתאים. בשל כך, הנתונים במערכת הממוחשבת אינם משקפים לאשורה את תמונת המצב של ההתקשרויות הכוללות את רכש הטובין המסוימים לשימושם של הספקים.

ההמלצות העיקריות

על ראש מנה"ר לוודא, שיקוימו הבקורות הנדרשות על ניהול הטובין והשימוש בהם אצל הספק. בהתייחס לרישום נושא הרכש במערכת הממוחשבת, על הגופים הדורשים בצה"ל ועל מנה"ר להקפיד על רישום תקין.

- 1 סך הכל נבדקו 25 הזמנות, אשר נתח רכש הטובין לשימוש הספקים עבורן היווה כמחצית מההיקף הכספי של רכש טובין אלה בשנים 2012-2014.
- 2 גופים במערכת הביטחון אשר הועמדה לרשותם מסגרת תקציבית, והם רשאים להגיש דרישות לרכש במסגרת זו.

סיכום

בדוח זה נמצאו ליקויים משמעותיים בבקרה של משהב"ט על תהליכי רכש של טובין מסוימים, ובבקרה שלו על השימוש בטובין הנמצאים ברשות הספקים, אף כי טובין אלה הינם הלכה למעשה רכוש משהב"ט. כתוצאה מכך, גובר הסיכון, בין היתר, לשימוש הספקים בטובין שלא לצורכי ההזמנה שאליה יועדו.



מבוא

מדי שנה בשנה רוכש משהב"ט טובין מסוימים לשימושם של ספקים כחלק מההתקשרות עימם לביצוע הזמנות ופרויקטים עבור צה"ל. רכש טובין אלה כפוף להנחיות משהב"ט, המגדירות תנאים, כללים ותהליכים ייחודיים לרכש זה. כללים אלו עוגנו אף בהוראות מנה"ר.

פעולות הביקורת

בתקופה שמינואר עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבקרה של משהב"ט על תהליכי רכש של הטובין האמורים ב-25 הזמנות שבוצעו בשנים 2012-2014³ ואשר נתח רכש הטובין לשימוש הספקים עבורן היווה כמחצית מההיקף הכספי של רכש טובין אלה באותן שנים. הביקורת נערכה במשהב"ט: במנה"ר, באת"ק, באכ"ס וביחידת הכלכלן הראשי למערכת הביטחון. בדיקות השלמה נערכו באגף תקשוב וניהול מערכות מידע במשהב"ט; בצה"ל, בין היתר, בח"א ובמפקדת זרוע היבשה.

דוח ביקורת זה קוצר מאחר שוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים ממנו לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

אי-קיום בקרה על ניהול הטובין והשימוש בהם אצל הספק

על פי הוראות משהב"ט ומנה"ר, הספק מחויב להשתמש בטובין המסוימים שמשהב"ט רוכש אך ורק לצורכי ההזמנה של משהב"ט, ולא להשתמש בהם לכל מטרה אחרת. עם סיום ההזמנה הוא מחויב להחזיר למשהב"ט את כל הטובין שנרכשו שלא נעשה בהם שימוש.

1. הוראות משהב"ט ומנה"ר קובעות כללים לבקרה על ניהול הטובין המסוימים והשימוש בהם אצל הספק, ולפיהם במהלך מימוש ההזמנה, נדרשות המערכות במנה"ר, המאגדות כאמור מספר מחלקות העוסקות ברכש, לערוך בדיקה במתקני הספק בנוגע לניהול הטובין ולשימוש בהם בהתאם להנחיות שבהזמנה. עוד נקבע בהוראת משהב"ט, כי הגוף הרוכש⁴ יוכל להיעזר במשרד הנדסי פרטי לצורך כך, על חשבון תקציב העסקה. נושא זה אף עוגן בהוראות מנה"ר.

-
3. ההזמנות נבחרו כך שייצגו מספר משתנים, לרבות: 1. ספקים גדולים לצד מספר ספקים קטנים שנבחרו באקראי; 2. יחידות רכש במנה"ר - שלוש היחידות המרכזיות שבהן נעשה רכש זה: יחידת סגן ראש מנה"ר לרכש אוויר וים, יחידת סגן ראש מנה"ר לרכש יבשה ויחידת סגן ראש מנה"ר לתקשוב ומודיעין.
 4. גוף במשהב"ט שהוסמך בהתאם להרשאות לערוך התקשרות בשם משהב"ט, ומטפל בתהליך ההרכשתי. הגוף הרוכש לעניין דוח זה הוא מנה"ר.

בביקורת עלה כי בכ-90% מההזמנות שנבדקו לא קיים מנה"ר בקרה ייעודית ויזומה אצל הספק, והוא אף לא ניצל את האפשרות העומדת לרשותו להיעזר בבדוק הנדסי חיצוני לצורך כך. יתרה מזאת, חלק מבעלי התפקידים במנה"ר כלל לא היו מודעים לכך שעומדת לרשותם האפשרות להיעזר בבדוק הנדסי לצורך קיום הבקרה.

בפגישות שהתקיימו בין נציגי מנה"ר לבין נציגי משרד מבקר המדינה ביוני ובולי 2015 מסרו נציגי מנה"ר הסברים שונים לאופן קיום הבקרה ואף לצורך בה, כלהלן:

א. חלק מנציגי המערכות במנה"ר מבקרים לעתים במתקני הספקים במסגרת קשרי העבודה השוטפים עימם.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי אין בכך בקרה סדורה על ניהול הטובין והשימוש בהם, כנדרש בהוראות.

ב. נוסף על כך טענו נציגי מנה"ר, כי את הבקורות על ניהול הטובין המסוימים והשימוש בהם אצל הספק אמורה לעשות היחידה לבקרת הרכש במנה"ר, שהיא יחידת מטה, האחראית לבקרה על תהליכי הרכש במנה"ר ולפעילות ביקורת פנימית בו.

משרד מבקר המדינה מציין, כי לפי הוראת משהב"ט, האחראית לקיום בקרה מוטלת על המערכות במנה"ר. סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש וראשת היחידה לבקרת הרכש הדגישו בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי תפקידה של היחידה בהקשר זה הוא לדגום כל חצי שנה ספק אחד שמקבל טובין לצורך הזמנות משהב"ט. עוד הדגיש סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש, כי ביקורת מדגמית זו נעשית בנוסף על הבדיקות שנדרשות המערכות במנה"ר לקיים ולא במקומן.

ג. עוד מסרו נציגי מנה"ר בנוגע לצורך בקיום בקרה, כי הספקים הגדולים מקפידים על עמידה בכללים.

יצוין, כי בביקורת שערכה ראשת היחידה לבקרת הרכש במנה"ר ביוני 2014 באחד ממפעליו של ספק ישראלי גדול, שבה נבדקה עמידתו בדרישות לניהול הטובין המסוימים, נמצא, בין היתר, כי היו אי-התאמות בכמויות שרשם הספק במסמכי הרכש השונים של אחד משני הפריטים שנבדקו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיימת חשיבות רבה לבקרה על ניהול הטובין המסוימים והשימוש בהם אצל הספק, מאחר שהיעדר בקרה זו עלול להוביל לשימוש בטובין שרכש משהב"ט שלא לצורכי ההזמנה שאליה יועדו. בפועל, הבקרה על הספקים לא התקיימה כנדרש. אי לכך, על ראש מנה"ר לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להבטיח שיקוימו הבקורות שנקבעו.

בהתייחסותו מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת השיב מנה"ר, כי תינתן הנחיה לגופים הרוכשים לפרט בתכנית העבודה השנתית אילו בקורות יבוצעו בשנת העבודה, וכי מנה"ר יחייב את הגופים הדורשים להעמיד תקציב מראש לביצוע כמות הבקורות הנדרשות במהלך חיי פרויקט. עוד ציין מנה"ר, כי לאחר כל בקרה במתקני הספק יופק דוח מפורט, שייחתם על ידי סגן ראש מנה"ר הרלוונטי ויופץ לסמנכ"ל וראש מנה"ר. כמו כן, הנחה מנה"ר את המערכות לקיים עד סוף שנת 2015 בקרה במפעלים המשתמשים בטובין המסוימים שרכש משהב"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על ראש מנה"ר לפעול לשינוי כללי הבקרה על ניהול הטובין והשימוש בהם אצל הספק, כפי שנקבעו בהוראות משהב"ט, בהתאם למכלול הצעדים עליהם הצהיר.

2. לפי הוראות משהב"ט ומנה"ר בסיום ההזמנה ועם הספקת המוצר על ידי הספק יערכו המערכות בדיקת מלאי מסכמת אצל הספק בנוגע לניצול הטובין המסוימים. הוראת משהב"ט וכן הוראת מנה"ר בנושא בודק הנדסי מאפשרות לגוף הרוכש להיעזר בבודק הנדסי חיצוני גם לצורך כך. יתרות טובין שלא נוצלו ונותרו בידי הספק הן רכוש משהב"ט, ועל כן על הספק להחזירן למשהב"ט.

בביקורת עלה כי עשר מתוך 13 המערכות במנה"ר שבהן נבדקו ההזמנות האמורות, אינן נוהגות לערוך בסיום ההזמנה בדיקות מלאי מסכמות אצל הספק בנוגע לניצול הטובין, וממילא אינן מנצלות את האפשרות העומדת לרשותן להיעזר בבודק הנדסי לצורך עריכת בקרה זו. גם בהתייחס לבקרה בסיום ההזמנה מסרו חלק מנציגי מנה"ר, כי היחידה לבקרת הרכש במנה"ר אחראית לכך. אחרים מסרו כי הם מסתמכים על דיווחי הספקים אודות יתרות טובין שנותרו במפעליהם. יודגש, כי הסתמכות על היחידה לבקרת הרכש או על דיווחי הספקים אינה תואמת את הוראות משהב"ט ומנה"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר בדיקות מלאי מסכמות, אין בידי מנה"ר מידע מלא על עודפי הטובין המסוימים אשר לא נוצלו, שהם הלכה למעשה רכוש משהב"ט. למצב זה אף עלולות להיות השלכות על דיוקם של הנתונים שבדוחות הכספיים של משהב"ט.

בהתייחסותו מאוקטובר 2015 לממצאי הביקורת ציין מנה"ר, כי הוא יעדכן את הוראתו בנושא בודק הנדסי, כך שעם סיום ההספקות בפרויקט תיערך בדיקה במפעל, ויועבר לסמנכ"ל וראש מנה"ר דוח מסכם המפרט את עודפי הטובין אשר לא נוצלו בפרויקט.

ליקויים בבקרה באמצעות המערכת הממוחשבת

בהוראת משהב"ט בנושא טיפול בדרישות מוגדרת דרישה כמסמך במערכת הממוחשבת המהווה בקשה של גוף דורש מגוף רוכש שיערוך עבורו התקשרות להספקת טובין (להלן - דרישה). על פי הוראות משהב"ט, כאשר מדובר בטובין מסוימים שנרכשו לשימוש הספקים, באחריות הגוף הדורש לסמן זאת במערכת הממוחשבת בקוד המתאים. בהוראות מנה"ר צוין, כי על הגוף הרוכש לוודא כי הקוד המתאים מסומן במערכת הממוחשבת.

בביקורת נמצא, כי בכ-40% מההזמנות שנבדקו, הגופים הדורשים לא סימנו את נושא הרכש בדרישה בקוד המתאים, ומנה"ר לא וידא שקוד נושא הרכש מתאים. דוגמאות לסימון שגוי של נושא הרכש נמצאו בהזמנה של ח"א משנת 2012 לתחמושת מסוימת, בהזמנה של זרוע היבשה משנת 2014 למערכת נשק מסוימת, ובהזמנה של אגף התקשוב בצה"ל משנת 2013 לפרויקט בתחום התקשורת. כתוצאה מאי-ההקפדה על סימון הרכש בקוד המתאים, הנתונים במערכת הממוחשבת אינם משקפים לאשורה את תמונת המצב של ההתקשרויות הכוללות את רכש הטובין המסוימים לשימושם של הספקים.

בהתייחסותו מנובמבר 2015 לממצאי הביקורת הודיע צה"ל, כי "כלל הגופים פעלו לתיקון הליקויים". עוד מסר, כי ח"א זיהה פער ידע בקרב גורמי הרכש בחיל, שהוביל לבקרה לא מספקת ולהעברת דרישות ללא סימון כנדרש. בהתאם לכך, הפיץ ח"א הבהרה של ההנחיות לכל הדרגים העוסקים ברכש בחיל. עוד ציין צה"ל, כי בזרוע היבשה נערכו שינויים בתהליכי הבקרה והאישור, כך שסימון נושא הרכש מבוקר. בהתייחסותו מאוקטובר 2015 הודיע מנה"ר כי יבוצע רענון בנוגע לצורך להקפיד על רישום מתאים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצב שבו הגופים הדורשים בצה"ל ומנה"ר אינם מקפידים על סימון נושא הרכש במערכת הממוחשבת בקוד המתאים פוגע במעקב ובפיקוח של משהב"ט אחר ההתקשרויות הכוללות את רכש הטובין המסוימים לשימוש הספקים. נוכח האמור, על הגופים הדורשים ועל מנה"ר להקפיד על רישום תקין של קוד נושא הרכש לצורך קבלת תמונת מצב עדכנית ומקיפה של כלל התקשרויות אלו, היקפן הכספי, פילוחן לפי ספקים, בחינת סטאטוס הביצוע שלהן ועוד.

סיכום

בדוח זה נמצאו ליקויים משמעותיים בבקרה של משהב"ט על תהליכי רכש של טובין מסוימים, ובבקרה שלו על השימוש בטובין הנמצאים ברשות הספקים, אף כי טובין אלה הינם הלכה למעשה רכוש משהב"ט. כתוצאה מכך, גובר הסיכון, בין היתר, לשימוש הספקים בטובין שלא לצורכי ההזמנה שאליה יועדו.

