

תשלומי משרד הביטחון לספקים

תקציר

משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) מתקשר עם ספקים לרכישת טובין, עבודות ושירותים, בעיקר על פי צורכי צה"ל. בסוף תהליך ההרכשה מגישים הספקים חשבוניות, המשמשות בסיס לביצוע תשלום על ידי משהב"ט. יחידות במשהב"ט ובצה"ל אחראיות, לפי העניין, לקליטה, לרישום, לאישור ולתשלום של חשבוניות המתקבלות מספקים. לפי הוראת הארגון של אגף הכספים במשהב"ט (להלן - אכ"ס), מתפקידו העיקריים הוא לבצע את תשלומי משהב"ט "בסכומים, בתנאים ובעיתויים המתאימים".

תהליך הבדיקה והאישור לתשלום של חשבוניות הינו מורכב. ניהול התקין של תהליך זה אמור לאפשר למשהב"ט לשלם לספקים במועד שעליו התחייב בתנאי ההתקשרות עמם, ובהתאם להוראות משהב"ט.

בשנת 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים (להלן - הביקורת הקודמת), שפורסמה בדוח שנתי 57א. אז צוין, כי בשנת 2004 פיגר משהב"ט בתשלום של כ-13.8% מסך כל החשבוניות, בסכום כולל העולה על 1.3 מיליארד ש"ח, וכי אכ"ס לא קיים מעקב שוטף אחר הפיגורים בתשלומים לספקים.

פעולות הביקורת

בתקופה שבין ינואר למאי 2013 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תשלומי משהב"ט לספקים בשנת 2012, לרבות המעקב והבקרה אחר ביצוע התשלומים במועד. דוח ביקורת זה עוסק בתשלומי משהב"ט בשנת 2012 של חשבוניות במטבע מקומי (ש"ח) לכלל הספקים (כ-841,000 חשבוניות, בסך כולל של כ-15 מיליארד ש"ח), לא כולל התעשיות הביטחוניות הגדולות² וגופים ממשלתיים³. הביקורת נערכה במשהב"ט: באכ"ס, באגף ההנדסה והבינוי, במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), ובאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן). בדיקות השלמה נערכו בצה"ל: בחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א).

- 1 מבקר המדינה, דוח שנתי 57א (2006), "פיגורים בתשלומי משרד הביטחון לספקים", עמ' 201.
- 2 ארבע התעשיות הביטחוניות הגדולות - התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כולל אלתא מערכות בע"מ), אלביט מערכות בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (כולל עשות אשקלון תעשיות בע"מ), ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.
- 3 מוסדות ומשרדים ממשלתיים.

עיקרי הממצאים

מעקב ובקרה אחר תשלום חשבוניות לספקים במועד

1. אכ"ס אינו מקיים בקרה ומעקב שוטפים אחר תשלומים ששולמו בפיגור לספקים; הוא אינו עורך דוחות לאיתור חשבוניות ששולמו בפיגור; ואינו מרכז נתונים של מועדי העברת החשבוניות בין הגופים, לצורך בקרה על עמידה בתקני הזמן לשהות חשבוניות בגופים השונים, כפי שנקבעו בהוראת היסוד של משהב"ט לטיפול בחשבוניות.

כתוצאה מכך, אין למשהב"ט מידע שלם ומרוכז על היקף החשבוניות ששולמו בפיגור, והוא אינו פועל באופן שיטתי וסדור לאיתור צווארי בקבוק בתהליך אישור חשבוניות לתשלום, לניתוח הסיבות לכך, ולקיום פעולות למניעת היווצרותם של פיגורים בתשלומים לספקים.

2. מערכת המידע של משהב"ט אינה כוללת בקורות מובנות, המזהות ומתריעות על חשבונית שמועד תשלומה מתקרב או שמועד תשלומה עבר, על פי מאפיינים שנקבעו.

היקף הפיגורים בתשלומים

המציאות של פיגורים בתשלום חשבוניות בהשוואה למועדים שנקבעו במסמכי ההתקשרות עם ספקים, שעלתה כבר בביקורת הקודמת, חזרה גם בשנת 2012. בשנה זו פיגר משהב"ט בתשלום של כ-10% מסך החשבוניות, בסכום כולל העולה על 3 מיליארד ש"ח (כ-21% מהסכום ששולם).

הטיפול בחשבוניות בתחום הבינוי

1. בשנת 2012 פיגר משהב"ט בתשלום של כ-4,400 חשבוניות שהיו בטיפולם של רכזי חשבונות בינוי באכ"ס⁴ (כ-25% מסך החשבוניות שהיו בטיפולם באותה שנה), בסכום כולל של כ-340 מיליון ש"ח (כ-15% מסכום החשבוניות שהיו בטיפולם באותה שנה).

2. המחוזות⁵ באגף ההנדסה והבינוי אינם מנהלים רישום על קליטתן ועל תנועתן של חשבוניות מתכננים ויועצים בין גורמי הטיפול השונים. על כן, אין ביכולתם לנהל מעקב ובקרה אחר תהליך הטיפול שלהם בחשבוניות אלה.

3. מבדיקה של חלק מחשבוניות קבלנים ששילם משהב"ט בפיגור נמצא, כי הטיפול בהן התעכב במחוזות או באכ"ס מעבר לתקני הזמן שנקבעו בהוראות. בחלק מהמקרים הטיפול התעכב בשני הגופים.

4 חשבוניות של מתכננים, של יועצים ושל קבלנים.

5 באגף ההנדסה והבינוי ארבעה מחוזות בפריסה גיאוגרפית. ניהול התכנון והמתכננים הוא מתפקידי המחוזות.

הטיפול בחשבוניות של קניות בהקפה⁶

1. בשנת 2012 פיגר משהב"ט בתשלום של כ-9,300 חשבוניות של קניות בהקפה (כ-35% מסך חשבוניות אלה), בסכום כולל של כ-20 מיליון ש"ח (כ-38%).
2. באכ"ס לא קיים מידע מרוכז על מועדי קבלת חשבוניות של קניות בהקפה מהיחידות בצה"ל, והוא אינו מקיים מעקב ובקרה אחר הטיפול של היחידות בחשבוניות אלה, כדי לאתר את היחידות בצה"ל שבהן קיימים עיכובים משמעותיים בטיפול בחשבוניות אלה.

הטיפול בחשבוניות שירותי פרט במנה"ר ושירותי תברואה באמו"ן

1. בשנת 2012 פיגר משהב"ט בתשלום של כ-1,000 חשבוניות שבהן טיפלה המערכה⁷ לרכש שירותי פרט ביחידה להרכשת שירותים במנה"ר (כ-12% מסך חשבוניות המערכה), בסכום כולל של כ-24 מיליון ש"ח (כ-10%); באותה שנה פיגר משהב"ט בתשלום של 84 חשבוניות שבהן טיפלה מחלקת תברואה באמו"ן (כ-13% מסך חשבוניות המחלקה), בסכום כולל של כ-3.5 מיליון ש"ח (כ-9%).
2. מערכת המידע שבשימוש משהב"ט אינה מקושרת לחלק ממערכות המחשב המשמשות את יחידות צה"ל. כתוצאה מכך, אין לגורמים ביחידה להרכשת שירותים במנה"ר ובמחלקת תברואה באמו"ן מידע ממוחשב בנוגע למועד שבו יחידה בצה"ל קיבלה חשבונית מספק ואישרה אותה.
3. מעבר לכך, המערכה לרכש שירותי פרט במנה"ר ומחלקת תברואה באמו"ן אינן מרכזות נתונים על מועדי קליטת החשבוניות מיחידות צה"ל ועל מועדי העברתן לאכ"ס. בהיעדר ריכוז נתונים זה, נפגעת יכולת המעקב והבקרה על משך הטיפול בחשבוניות לספקים, לרבות איתור גורמים מעכבים. יצוין, כי מחלקת התברואה באמו"ן תיקנה חלק מהליקויים כבר במהלך הביקורת.

סיכום והמלצות

מערכת הביטחון היא גורם מרכזי המשפיע על פעילות המשק הישראלי. משהב"ט, כגוף שאחראי על תשלום תמורה לגורמים אזרחיים אשר סיפקו טובין או שירות לכלל מערכת הביטחון, מחזיק בעוצמה רבה והוא מהווה מקור פרנסה חשוב, לעתים עיקרי, לספקים אלה. יודגש, כי התחייבות כספית של משהב"ט מהווה התחייבות לתשלום של מדינת ישראל, ופיגור בתשלום, שמקורו בעבודה לקויה בגופי משהב"ט וצה"ל, אינו מתיישב עם מינהל תקין.

מהדוח עולה, כי קיימת תופעה חוזרת של פיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים בהיקף של מיליארדי ש"ח; אין ראייה כוללת במשהב"ט של מצב הפיגורים

6. ביטת הקנייה בהקפה, יחידות בצה"ל או במשהב"ט רוכשות טובין ושירותים במישרין מספק, שלא באמצעות גופי ההרכשה הייעודיים במשהב"ט, בסכומי כסף מוגבלים, על פי הוראות משהב"ט וחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

7. המערכת כוללת מספר מחלקות; המחלקה היא תא הרכש הבסיסי במנה"ר, העוסק בתחום מוגדר.

בתשלומים, ונמצאו ליקויים בסדרי הבקרה בנושא זה: אין כללים ברורים לבקרה ולמעקב אחר תשלומים במועד לספקי משהב"ט, לא קיים הליך סדור של בקרה ומעקב על ידי אכ"ס אחר הטיפול בחשבוניות בגופים השונים, והבקורות במערכת המידע במשהב"ט על תהליכי הטיפול בחשבוניות ועל תשלום במועד מוגבלות ואינן יעילות דיין.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה קיום פיגורים בהיקפים משמעותיים בתשלומים לספקים, סוגיה שחוזרת על עצמה למרות הערותיו בדוחות ביקורת קודמים, זאת במיוחד נוכח חוסר האיזון ביחסי הכוחות בין משהב"ט והספקים; חוסר איזון שעלול לגרום לכך שספקים לא ילינו על פגיעה בזכויותיהם ועל נזק שנגרם להם עקב פיגור בתשלום, וממילא משהב"ט לא יפצה אותם בעבור נזק זה. בנוסף לכך, מוסר תשלומים ירוד עלול לגרום לספקים להעלות מחירים, ובכך לגלם את תוצאות העיכובים בתשלומים.

על משהב"ט לפעול למיגור התופעה של פיגורים בתשלומים. זאת, בין היתר, באמצעות קביעת כללים ושיטות לרישום, למעקב ולבקרה; ניתוח תהליכי העבודה לבדיקה ולאישור חשבוניות לתשלום; יצירת ממשק בין מערכות המידע שלו לבין המערכות הממוחשבות של יחידות צה"ל המעבירות אליו חשבוניות, שבהן ממשק זה אינו קיים; ובניית מערכת בקרה, מעקב ודיווח, שתיתן תמונה שוטפת ומלאה אודות הפיגורים בתשלומים, ועל ידי כך תאפשר הפקת לקחים, כדי למנוע עד כמה שניתן המשכו של מצב לקוי זה.



מבוא

משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) מתקשר עם ספקים לרכישת טובין, עבודות ושירותים, בעיקר על פי צורכי צה"ל. בסוף תהליך ההרכשה מגישים הספקים חשבוניות, המהוות מסמך רשמי כתביעה לתשלום. משהב"ט מחויב לשלם את החשבונית במועד שנקבע במסמך ההתקשרות עם הספק, וכפי שנקבע בהוראות משהב"ט.

יחידות במשהב"ט ובצה"ל אחראיות, לפי העניין, לקליטה, לרישום, לאישור ולתשלום של חשבוניות המתקבלות מספקים. לפי הוראת הארגון של אגף הכספים במשהב"ט (להלן - אכ"ס), מתפקידו העיקרי הוא לבצע את תשלומי משהב"ט "בסכומים, בתנאים ובעיתויים המתאימים".

תהליך הבדיקה והאישור לתשלום של חשבוניות הינו מורכב. ניהולו התקין של תהליך זה אמור לאפשר למשהב"ט לשלם לספקים במועד שעליו התחייב בתנאי ההתקשרות עימם. בהקשר זה ראוי להדגיש, שהתחייבות כספית של משהב"ט מהווה התחייבות לתשלום של מדינת ישראל.

בשנת 2005 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פיגורים בתשלומים משהב"ט לספקים (להלן - הביקורת הקודמת), שפורסמה בדוח שנתי 2007⁸. אז צוין, כי בשנת 2004 פיגר משהב"ט בתשלום של למעלה מ-110,000 חשבוניות (כ-13.8% מסך כל החשבוניות), בסכום כולל העולה על 1.3 מיליארד ש"ח (כ-8.8% מסך כל הסכומים לתשלום). על כן צוין בדוח 2007, כי מערכות הבקרה

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007 א' (2006), "פיגורים בתשלומים משרד הביטחון לספקים", עמ' 201.

ביחידות צה"ל ומשהב"ט לא מילאו את ייעודן בטיפול בעיכובים בבדיקת חשבוניות, וכי אכ"ס לא קיים מעקב שוטף אחר הפיגורים לספקים. בדוח שנתי 62 צוין בנוגע לשירותי רפואה לחיילים, כי בשנים 2009 ו-2010 פיגר משהב"ט בתשלום של יותר ממחצית מהחשבוניות שהוזנו למערכת לתשלום, וכי הטיפול בצה"ל באותן חשבוניות מסורבל, ובחלק מהמקרים אף גרם לעיכובים.

דוח הביקורת הנוכחית עוסק בתשלומי משהב"ט בשנת 2012 של חשבוניות במטבע מקומי (ש"ח) לכלל הספקים (כ-841,000 חשבוניות, בסך כולל של כ-15 מיליארד ש"ח), לא כולל התעשיות הביטחוניות הגדולות¹⁰ וגופים ממשלתיים¹¹, זאת משום שיחסייהם עם משהב"ט שונים מאלה של ספקים אחרים. השוני מתבטא בתחומים שונים, כמו היקף הרכש המתבצע מהם ואופיו.

בתקופה שבין ינואר למאי 2013 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תשלומי משהב"ט לספקים בשנת 2012, לרבות המעקב והבקרה אחר ביצוע תשלומים במועד, היקף הפיגורים בתשלומים, ותהליכי הטיפול בחשבוניות באכ"ס, במספר גופים רוכשים¹² ובמספר גופים דורשים¹³. הביקורת נערכה במשהב"ט: באכ"ס, באגף ההנדסה והבינוי, במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר), ובאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן). בדיקות השלמה נערכו בצה"ל: בחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א).

מעקב ובקרה אחר תשלום חשבוניות לספקים במועד

בהוראת היסוד של משהב"ט לטיפול בחשבוניות (להלן - הוראת היסוד) נקבעו כללים לטיפול בחשבוניות במשהב"ט, לרבות קליטתן, בדיקתן, אישורן ותשלומן. בתהליך אישור החשבוניות מעורבים בדרך כלל שלושה גורמים: הגוף הדורש או הגוף המקבל¹⁴, הגוף הרוכש ואכ"ס. חשבונית שמגיש ספק נקלטת ומאושרת במשהב"ט בהתאם לתנאים שנקבעו. ככלל, הגוף הרוכש ואכ"ס בודקים את תקינות החשבונית, ומוודאים שצורפו אליה המסמכים הנדרשים (כגון תעודת משלוח) ובדיקה של המחירים ושל הפריטים בחשבונית¹⁵.

כדי לאפשר תשלום במועד לספק, נקבעו בהוראות משהב"ט, בהוראות הגופים הרוכשים ובהוראות הגופים הדורשים, תקני זמן לשהות חשבונית בגופים הרוכשים (כולל גוף דורש אם הוא מקבל את החשבונית) ובאכ"ס. לאחר שחשבונית מאושרת לתשלום היא משולמת באמצעות היחידה למימון גבייה וספקים שבאכ"ס.

1. בביקורת הקודמת עלה, בין היתר, כי אכ"ס לא קיים מעקב שוטף אחר הפיגורים בתשלומים ולא פעל כדי לאתר יחידות במשהב"ט ובצה"ל שערכו בדיקת חשבוניות. עוד עלה, שעל אף היותו של אכ"ס גוף הנושא באחריות כוללת במשהב"ט לביצוע תשלומים לספקים במועד, הוא לא הפעיל

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "הספקת שירותי רפואה לחיילים על ידי צה"ל ומשרד הביטחון", עמ' 1579.

10 ארבע התעשיות הביטחוניות הגדולות - התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כולל אלתא מערכות בע"מ), אלביט מערכות בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (כולל עשות אשקלון תעשיות בע"מ), ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

11 מוסדות ומשרדים ממשלתיים.

12 גוף רוכש הוא יחידה שהוסמכה בהתאם להרשאות לערוך התקשרות בשם משהב"ט.

13 גוף דורש הוא יחידה, שלפי דרישתה נרכשו הטובין, השירות או העבודה.

14 גוף מקבל הוא יחידה בצה"ל או במשהב"ט, המקבלת בפועל את הטובין, השירות או העבודה.

15 לא כולל חשבוניות מסוימות, כגון חשבוניות מרק"ט (מערכת ממוחשבת לרכש פריטים קטלוגיים) המשודרות ישירות על ידי הספק למערכת, וחשבוניות המשולמות במנגנון הממוכן (מנגנון לאישור חשבוניות העומדות בקריטריונים שמגדיר חשב משהב"ט).

מערכת בקרה, שהייתה מאפשרת לו לקבל תמונה ברורה על עיכוב הטיפול בחשבונות בגופים הדורשים ובגופים הרוכשים; וממילא אכ"ס לא נקט פעולות כלפי גופים אלה במטרה לייעל את תהליך בדיקת החשבונות שהם קיימו, ולהגביר בכך את הבקרה על תשלומים במועד.

בהערות ראש הממשלה לדוח 57א של מבקר המדינה, הובאה תגובת משהב"ט לממצאי הביקורת, ולפיה אכ"ס "יכין דוח תלת חודשי קבוע שיציג את הפיגורים, ויפרסם אותו לגורמים הרלוונטיים במשרד. הדוח יוצג בפני המנכ"ל ויופץ לגורמי צה"ל הרלוונטיים".

בביקורת הנוכחית עלה, כי אכ"ס אינו מרכז נתוני מעקב אחר מועדי העברת החשבונות בין הגופים, זאת לצורך בקרה על עמידה בתקני הזמן שנקבעו בהוראות. זאת ועוד, למרות ההצהרה דלעיל, אכ"ס אינו עורך ואינו מפיק דוחות כלשהם לאיתור חשבונות ששולמו בפיגור, ואינו מקיים בקרה ומעקב שוטפים אחר פיגורים, כך שלמשהב"ט אין מידע שלם ומרוכז על היקף החשבונות ששולמו בפיגור, הסיבות לפיגור, והגורמים האחראים לו.

יתרה מכך, במהלך הביקורת, בפברואר 2013, עדכן משהב"ט את הוראת היסוד, ובין היתר, ביטל את פרק הבקרה, שחייב את אכ"ס להפיק דוחות מעקב בנוגע לתשלום באיחור לספקים; כמו כן, ביטל חלק מכללי הטיפול בקליטה וברישום של חשבונות, שחייבו את יחידותיו ברישום קליטה ותנועה של חשבונות בין גורמי הטיפול השונים במשהב"ט. בכך צומצמה מחויבות אכ"ס לקיים בקרה על תשלום חשבונות במועד, והן יכולתו לנקוט פעולות למניעת היווצרות פיגורים.

מהאמור לעיל עולה אפוא, שאין למשהב"ט תמונה כוללת של מצב הפיגורים בתשלומים, והוא פועל באופן שאינו שיטתי וסדור לאיתור צווארי בקבוק בתהליך אישור חשבונות לתשלום, לניתוח הסיבות לפיגור בתשלום, ולקיום פעולות למניעת היווצרות של פיגורים בתשלומים לספקים.

2. בשנת 2008 הטמיע משהב"ט מערכת מידע אינטגרטיבית לניהול תהליכי העבודה והמשאבים (ERP), המטפלת, בין היתר, בחשבונות לספקים. בביקורת נמצא, כי מערכת המידע שבשימוש משהב"ט לוקה בחסר בנוגע למעקב ולבקרה אחר תשלום במועד של חשבונות לספקים, כמפורט להלן:

א. אין אפשרות להפיק ממערכת המידע דוח הכולל את מועדי העברת החשבונות מהגופים הרוכשים לאכ"ס. במצב זה, לא ניתן לאתר את הגורמים האחראיים לעיכוב בחשבונות (כאשר קיים עיכוב) - גופים רוכשים, אכ"ס או שילוב של גורמים אלה גם יחד.

ב. חלק מהיחידות בצה"ל (ראו בהמשך) אינן מקושרות למערכת המידע שבשימוש משהב"ט, כך שהן נדרשות להעביר ידנית לגופים הרוכשים במשהב"ט חשבונות כדי שאלה יזינו אותן למערכת, דבר שיש בו כדי לגרום לעיכוב בתהליך הטיפול בחשבונות ולפגום ביכולת המעקב אחריהן.

ג. אין בקורות מובנות - בקורות המהוות חלק בלתי נפרד ממערכת המידע - המזהות ומתריעות על חשבונית שמועד תשלומה מתקרב או שמועד תשלומה עבר, על פי מאפיינים שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר מידע שלם ומרוכז במשהב"ט בנוגע לפיגורים בתשלומי לספקים פוגע ביכולתו של אכ"ס לבצע את תשלומי משהב"ט במועד. לכן, חשוב שראש אכ"ס¹⁶, מר צחי מלאך, יקבע כללים לקיום הליך סדור של מעקב ובקרה אחר חשבוניות ששולמו בפיגור, ויפעל להקמת מנגנון בקרה לצורך כך הן באכ"ס והן בגופים הרוכשים, זאת כדי לאתר צווארי בקבוק בתהליך ולצמצם את היקף הפיגורים. כמו כן, ראוי שמשהב"ט יפעל ליצירת ממשק בין מערכות המידע שלו לבין המערכות הממוחשבות של יחידות צה"ל המעבירות אליו חשבוניות, שבהן ממשק זה אינו קיים.

בהתייחסותו מאוגוסט 2013 לממצאי הביקורת אישר ראש אכ"ס, בין היתר, כי מערכת המחשוב במשהב"ט "לא מאפשרת בשלב זה קבלת מידע ניהולי על משך הזמן שהחשבונית נמצאת בכל אחת מתחנות האישור" (ההדגשה במקור), וכי לאור ממצאי הביקורת, שלפיהם "עולה חוסר במידע שלם ומרוכז בנוגע להיקף החשבוניות ששולמו בפיגור", הוא פועל ליצירת כלים אשר יצמצמו או ימנעו את התופעה, וביניהם: בחינת שירות לשידור דיגיטלי של חשבוניות ספקים, כך שתהיה למשהב"ט בקרה מלאה על תהליך אישור החשבוניות מרגע קבלת הטובין ועד לביצוע התשלום; ופנייה לאגף תקשוב וניהול מערכות מידע במשהב"ט לפיתוח דוח שיאפשר ניטור של מיקום החשבוניות ושל סטאטוס הטיפול בהן. כמו כן הודיע, כי באכ"ס תתבצע בקרה שוטפת במערכת הממוחשבת לבדוק אם יש חשבוניות בפיגור, וכי יתווספו ניתוח והצגה של נתונים בנוגע לפיגורים בתשלומים בדוחות מנהלים רבעוניים המוצגים לו.

היקף הפיגורים בתשלומים

1. כאמור, אכ"ס אינו נוהג להפיק דוחות על פיגורים בתשלומי משהב"ט, וממילא למערכת המידע שברשותו מגבלות בהפקת דוחות בתחום זה. על כן, בינואר 2013 ביקשו נציגי משרד מבקר המדינה מאכ"ס נתונים גולמיים על תשלומי משהב"ט לספקים בשנת 2012. זאת, לצורך עיבוד עצמי של הנתונים, במטרה לבדוק האם קיימת תופעה של פיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים, ולעמוד על היקפה.

להלן ריכוז הנתונים שעייבד משרד מבקר המדינה בנוגע לפיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים בשנת 2012 (הטבלה מציגה את כמות החשבוניות ששולמו ואת סכומן, ורק את אלה ששילם משהב"ט בפיגור של חמישה ימים ומעלה מהמועד שנקבע בהסכם ההתקשרות עם הספק¹⁷):

16 ראש אכ"ס נושא גם בתפקיד חשב משהב"ט, ומתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.
17 חשבוניות מעל 100 ש"ח.

סכום (באלפי ש"ח)	כמות	
14,885,542	840,931	ס"ה חשבוניות שהוזנו למערכת
3,093,875 20.8%	81,006 9.6%	ס"ה חשבוניות ששולמו בפיגור שיעור החשבוניות ששולמו בפיגור
2,524,205 81.6%	56,944 70.3%	חשבוניות ששולמו בפיגור של 5 - 29 יום ושיעורן מתוך אלה ששולמו בפיגור
341,332 11.0%	11,267 13.9%	חשבוניות ששולמו בפיגור של 30-59 יום ושיעורן מתוך אלה ששולמו בפיגור
122,752 4.0%	4,764 5.9%	חשבוניות ששולמו בפיגור של 60-89 יום ושיעורן מתוך אלה ששולמו בפיגור
105,586 3.4%	8,031 9.9%	חשבוניות ששולמו בפיגור של 90 יום ומעלה ושיעורן מתוך אלה ששולמו בפיגור

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בשנת 2012 פיגר משהב"ט בתשלום של כ-81,000 חשבוניות (כ-10% מסך החשבוניות¹⁸) בסכום העולה על 3 מיליארד ש"ח (כ-21% מהסכום ששולם). עוד עולה, שכ-30% מחשבוניות אלו, בסכום כולל של כ-570 מיליון ש"ח, שולמו בפיגור של 30 יום ומעלה.

2. בהוראת משהב"ט בנושא "תשלום ריבית פיגורים" צוין, כי הגופים הרוכשים במשהב"ט, אכ"ס וכן הגופים הדורשים, אשר מוגשת להם חשבונית על ידי ספק בגין הספקת טובין, עבודה או שירות, נושאים באחריות, כל גורם בתחום תפקידו וחלקו בבדיקה ובאישור החשבונית, לטפל בה בצורה שתמנע עיכוב בביצוע התשלום, כמתחייב בתנאי ההסכם בין משהב"ט לבין הספק. עוד צוין, כי בגין איחורים בתשלומים מעבר למועדי התשלום שנקבעו בעת ההתקשרות, שלא באשמת הספק, ישלם משהב"ט ריבית פיגורים ("ריבית החשב הכללי" המתפרסמת מעת לעת). תשלום הריבית מותנה בבקשה בכתב מאת הספק.

בביקורת התברר, כי בשנת 2012 לא דרשו ספקים ממשהב"ט לשלם להם ריבית פיגורים, וממילא הוא לא חויב ולא שילם ריבית זו.

בהתייחסותו מאוגוסט 2013 לממצאי הביקורת מסר ראש אכ"ס, בין היתר, כי "לא התקבלו תלונות מספקים על איחור בתשלום ולכן ניתן להסיק כי בראיה כוללת התשלומים לספקים מתנהלים כסדרם".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא ניתן להסיק את המסקנה שלעיל, משום שההימנעות מתלונות ומדרישת ריבית פיגורים על ידי ספקים יכולה לנבוע מסיבות שונות, וכבר בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה, כי הספקים ניצבים מול מערך שלטוני עתיר עוצמה, וכי מדובר במערכת יחסים א-סימטרית.

18 כשהחציון הוא 15 ימי פיגור (חציון הוא הערך שמעליו נמצאות מחצית מהחשבוניות ששולמו בפיגור וגם מתחתיו).

משרד מבקר המדינה חישב את סכום ריביות הפיגורים, שמהב"ט היה נדרש לשלם בגין כל החשבוניות ששולמו בפיגור בשנת 2012, אם הספקים היו תובעים זאת. לפי שיעור ריבית הפיגורים שפרסם החשב הכללי (10.25% - שיעור ריבית ממוצעת לשנת 2012¹⁹), הסתכמו הריביות בכ-22.5 מיליון ש"ח.

מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים על פיגור של משהב"ט בתשלום חשבוניות לעומת המועדים שנקבעו במסמכי ההתקשרות, ושכתוצאה מכך נפגעים ספקים. בדוח זה עולה, כי למרות ההערות בדוחות הקודמים, גם בשנת 2012 נמצאו פיגורים בהיקפים משמעותיים בתשלום של משהב"ט לספקים. נוסף על כך, הוא שינה לאחרונה את הוראותיו באופן שמצמצם את מחויבות אכ"ס לקיים בקרה על פיגורים בתשלומים. כמו כן, מערכת המידע הקיימת מוגבלת ביכולותיה בנוגע לבקרה על ביצוע תשלום חשבוניות במועדן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תופעת הפיגורים בתשלום לספקים, ומעיר, כי מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם מינהל תקין, פוגע בזכויותיהם של הספקים, בתדמיתו של משהב"ט, ואף מעמיד את משהב"ט בסיכון להיות חשוף לתביעות של ספקים לתשלום ריבית פיגורים.

טיפול בחשבוניות

נוכח הפיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים, ובהיעדר מידע באכ"ס על הסיבות שגרמו לפיגור, לרבות הגורמים האחראים לו, בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי הטיפול בחשבוניות ואת המעקב והבקרה על ביצוע תשלומים במועד, בארבעה תחומים שבכל אחד מהם למעלה מ-12% מהחשבוניות²⁰ שולמו בפיגור בשנת 2012. להלן פירוט הממצאים:

1. הטיפול בחשבוניות בינוי

אגף ההנדסה והבינוי נושא באחריות לתכנון ולביצוע בינוי עבור צה"ל ומשהב"ט. בין תפקידיו העיקריים: ניהול כלל הממשקים עם ספקים, ובהם מתכננים ויועצי בינוי, לרבות התחשבוניות עמם. יצוין, כי בעבודות בינוי התשלום לספקים מבוסס על חשבוניות חלקיים המוגשים במהלך העבודה, ועל חשבון סופי בסיומה. לחשבוניות אלה מצורפים כל המסמכים הרלוונטיים בהתאם לתנאי ההתקשרות, לרבות חשבוניות. רק לאחר בדיקה ואישור של החשבוניות ניתן לאשר את תשלום החשבוניות. פרקי הזמן לבדיקה ולאישור של חשבוניות חלקיים ושל חשבוניות סופיים על ידי כל אחד מהגורמים נקבעו בהוראת היסוד של משהב"ט ובהוראות אגף ההנדסה והבינוי.

מניתוח של נתוני אכ"ס שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 שילם משהב"ט 17,625 חשבוניות שהיו בטיפולם של רכזי חשבוניות בינוי באכ"ס²¹ בסכום כולל של כ-2.2 מיליארד ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 4,386 חשבוניות (כ-25%), בסכום כולל של כ-340 מיליון ש"ח (כ-15%), כשהחציון הוא 23 ימי פיגור.

- 19 ינואר-מאי 10.50%, יוני-אוקטובר 10.25%, נובמבר-דצמבר 10.00%.
- 20 חשבוניות על סמך הזמנה (הזמנה היא התחייבות חוזית של משהב"ט כלפי הספק) שסכומן מעל 100 ש"ח ומשהב"ט שילם אותן בפיגור של מעל חמישה ימים מהמועד שנקבע בהסכם ההתקשרות עם הספק.
- 21 חשבוניות של מתכננים, של יועצים ושל קבלנים.

א. חשבוניות מתכננים ויועצי בינוי

מתכננים ויועצים מגישים חשבוניות ליחידה להתקשרויות עם מתכננים שבמטה אגף ההנדסה והבינוי (להלן - היחידה), המזינה אותן למערכת הממוחשבת ומעבירה אותן בצירוף המסמכים הרלוונטיים בדואר לבדיקה ולאישור של המחוזות²² או של גופים דורשים, בהתאם לנסיבות. לאחר שהגוף הרלוונטי בדק ואישר אותן, הוא מחזיר ליחידה בדואר להמשך טיפול. לאחר שהיחידה בודקת את החשבוניות, לרבות הימצאותם של המסמכים הדרושים, היא מאשרת ומעבירה אותן לאכ"ס לצורך בדיקה ואישור לתשלום.

(1) מניתוח נתוני אכ"ס על ידי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 שילם משהב"ט 12,033 חשבוניות של מתכננים ויועצים בסכום של כ-352 מיליון ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 3,344 חשבוניות (כ-28%) בסכום של כ-123 מיליון ש"ח (כ-35%), כשהחציון הוא 25 ימי פיגור.

(2) בביקורת עלה, כי אין במחוזות שבאגף ההנדסה והבינוי רישום על קליטתן ועל תנועתן של חשבוניות המתכננים והיועצים. על כן, אין ביכולתם לנהל מעקב ובקרה אחר תהליך הטיפול שלהם בחשבוניות אלה.

ראש היחידה ובעלי תפקידים ממחוז דרום וממחוז מרכז מסרו למשרד מבקר המדינה, כי הסיבות לפיגורים היו, בין היתר: (א) אבדן חשבוניות ומסמכים במעבר בין גורמי הטיפול. (ב) אי-אישור של תפקיד ראש מדור התקשרויות של הגופים הדורשים בצה"ל בתחום היבשה, דבר שהביא ל"פער בניהול ובמעקב אחר החשבוניות". (ג) בדיקה ואישור של גופים דורשים ושל מחוזות בפרקי זמן שמעבר לזמנים שנקבעו בהוראות (חשבוניות חלקיים - 26 ימים, וחשבוניות סופיים - 40 ימים). כך למשל, מבדיקה של 15 חשבוניות שנבחרו אקראית על ידי היחידה נמצא, כי תשע מהן הוחזרו מהגופים הדורשים ליחידה לאחר למעלה מחצי שנה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף ההנדסה והבינוי, כי נוכח היעדר רישום ובקרה על חשבוניות מתכננים ויועצים במחוזות, ונוכח עיכוב ניכר בטיפול של גופים דורשים ואף אבדן של חשבוניות כאלה ומסמכים במעבר מהיחידה ואלה, נדרש, בין היתר, לאמץ שיטה לרישום, מעקב ובקרה על חשבוניות מתכננים ויועצים במחוזות, ולבחון אפשרות של העברת החשבוניות והמסמכים על ידי היחידה למחוזות ולגופים דורשים בדואר אלקטרוני.

בהתייחסותו מספטמבר 2013 לממצאי הביקורת מסר סגן וממלא מקום ראש אגף ההנדסה והבינוי, כי הודגש למחוזות שיש לבצע רישום ומעקב אחר תנועת חשבוניות מתכננים ויועצים.

ב. חשבוניות קבלנים

קבלנים מגישים את החשבוניות למחוזות אגף ההנדסה והבינוי בצירוף חישובי כמויות ומסמכים נדרשים אחרים. לאחר בדיקה במחוז הן מועברות לאכ"ס²³ לבדיקה נוספת ולביצוע תשלום. תקני הזמן שנקבעו בהוראת היסוד ובהוראות אגף ההנדסה והבינוי לטיפול בחשבוניות קבלנים הם:

- 22 באגף ההנדסה והבינוי ארבעה מחוזות בפריסה גיאוגרפית. ניהול התכנון והמתכננים הוא מתפקידי המחוזות.
- 23 חשבוניות חלקיים מועברים לאכ"ס באמצעות המחשב (ללא העברת החשבונית הפיזית).

במקרה של חשבון חלקי - 23 ימים במחוז ו-15 ימים באכ"ס (ס"ה 38 ימים); ובמקרה של חשבון סופי - 100 ימים במחוז ו-35 ימים באכ"ס (ס"ה 135 ימים).²⁴

(1) מניתוח נתוני אכ"ס על ידי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 שילם משהב"ט 5,592 חשבוניות של קבלנים בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח; מהן פיגור משהב"ט בתשלום של כ-1,042 חשבוניות (כ-19%) בסכום של כ-218 מיליון ש"ח (כ-12%), כשהחציון הוא 18 ימי פיגור.

(2) בהיעדר מידע מרוכז באכ"ס בנוגע למועדי העברת החשבוניות בין הגופים, ביקש משרד מבקר המדינה ממחוז דרום וממחוז מרכז להשלים את המידע האמור²⁵ בנוגע לחשבוניות ששילם משהב"ט בפיגור: 150 חשבוניות שבהן טיפל מחוז דרום,²⁶ כשהחציון הוא 10 ימי פיגור; ו-85 חשבוניות שבהן טיפל מחוז מרכז,²⁷ כשהחציון הוא 40 ימי פיגור. זאת, כדי לאתר את הגורמים שהיו אחראים לעיכוב בתשלום אותן חשבוניות לקבלנים, וכדי לברר את הסיבות לעיכוב זה. להלן הממצאים:

(א) מבין 150 חשבוניות שבהן טיפל מחוז דרום, התעכבו מעבר לתקני הזמן 75 חשבוניות במחוז ו-123 חשבוניות באכ"ס (מהן 48 חשבוניות אצל שני הגופים). מבין 85 חשבוניות שבהן טיפל מחוז מרכז, התעכבו מעבר לתקני הזמן 69 חשבוניות במחוז ו-40 חשבוניות באכ"ס (מהן 24 חשבוניות אצל שני הגופים). להלן טבלה המציגה את ממוצע ימי הטיפול במחוזות ובאכ"ס מעבר לתקני הזמן שנקבעו בהוראות:

חציון ימי הפיגור (מעבר לתקני הזמן)		
באכ"ס	במחוז	
23	10	מחוז דרום
13	10	חשבון חלקי
		חשבון סופי
24	5	מחוז מרכז
60	49	חשבון חלקי
		חשבון סופי

(ב) לכמחצית מהחשבוניות שהיו בטיפול מחוז דרום, לא היה למנהל המחוז הסבר לעיכוב בטיפול, ובנוגע ליתר החשבוניות מסר, כי העיכוב נבע, בין היתר, מעומס עבודה גדול. אשר לחשבוניות שבהן טיפל מחוז מרכז, ראשת חטיבת תחשיבים, חשבוניות והתקשרויות במחוז מרכז

24 חשבון סופי בא לסכם את ההתחשבות בין הקבלן למשהב"ט בגין החוזה ובגין החשבוניות החלקיים ששולמו במהלך ביצוע העבודה. זמן הטיפול בחשבון סופי של קבלן הוא ארוך משום מורכבות הטיפול בו. כך למשל, חשבון סופי עובר בדיקה ראשונה על ידי מפקח במחוז ובדיקה שנייה ביחידת התחשיבים וההתקשרויות במחוז. נוסף על כך, חשבוניות סופיים החורגים מסמכות החתימה של מנהל המחוז (כגון חשבוניות סופיים מעל מיליון ש"ח), מועברים למזכירות סגן ראש אגף ההנדסה והבינוי להתקשרויות שבמטה לבדיקה נוספת.

25 המחוזות מנהלים רישום אודות תנועתן של חשבוניות קבלנים בין גורמי הטיפול השונים בתוך המחוז ומחוצה לו.

26 חשבוניות מארבע "קבוצות רכש" שבהן שיעור החשבוניות ששולמו בפיגור היה גבוה מ-22%, מספר החשבוניות בפיגור היה גבוה מעשר, והסכום ששולם בפיגור היה גבוה מ-2 מיליון ש"ח.

27 חשבוניות משתי "קבוצות רכש" שבהן שיעור החשבוניות ששולמו בפיגור היה גבוה מ-32% והסכום ששולם בפיגור היה גבוה מ-1 מיליון ש"ח.

מסרה למשרד מבקר המדינה, כי רוב החשבוניות שהתעכבו היו של חשבוניות סופיים, וזאת בעיקר עקב עומס עבודה של מפקחים ותחלופה גבוהה של בודקי חשבוניות.

ראשת חטיבת חשבוניות ההנדסה והבינוי באכ"ס מסרה למשרד מבקר המדינה, כי אישור חשבוניות חלקיים התעכב מהסיבות הבאות: (1) הקבלן לא צירף לחשבון ערבות כנדרש²⁸ (מרבית המקרים). (2) לא הייתה התאמה בין הרשום בכתב הכמויות החוזי לבין הכמויות שאושרו לביצוע בפועל. (3) שינויים בהזמנות לא אושרו על ידי כל מורשי החתימה הנדרשים²⁹. בנוגע לסיבות לעיכוב אישור חשבוניות סופיים מסרה, בין היתר, כי: (1) החשבוניות נבדקים פיזית, דבר שכרוך בבירורים עם המחוזות ועם גורמים במטה ואורך זמן. (2) בנוסף להזרמת החשבוניות למערכת הממוחשבת, על המחוזות להעבירן בדואר, ולעתים הן מגיעות בעיכוב רב או אובדות.

בהתייחסותו מספטמבר 2013 לממצאי הביקורת מסר סגן וממלא מקום ראש אגף ההנדסה והבינוי הסברים נוספים לעיכוב בטיפול בחשבוניות, וביניהם: קשיי מעבר בין מערכות מידע, וקליטת חשבוניות סופיים מקבלנים ללא צירוף כלל המסמכים הנדרשים (שאותם הנחה להחזיר לאלתר לצורך השלמות לפני קליטתם).

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף ההנדסה והבינוי ולאכ"ס, כי תקני הזמן שנקבעו בהוראות אמורים להוות יעדים בני השגה בנוגע לזמן הטיפול של כל גורם בתהליך הבדיקה והאישור של חשבוניות, תוך התחשבות במשאבים הנדרשים לכך. נוכח פיגור בתשלום של כ-19% מחשבוניות הקבלנים בשנת 2012, ראוי לבצע ניתוח ובחינה של תהליך הטיפול של חשבוניות קבלנים לצורך ייעולו.

בהתייחסותו מספטמבר 2013 לממצאי הביקורת הודיע ממלא מקום וסגן ראש אגף ההנדסה והבינוי, כי הקים צוות על מנת לבחון את תהליך הטיפול בחשבוניות, להצביע על צווארי בקבוק, ולהציע חלופות והמלצות לשיפורו ולייעולו. נקבע, כי הצוות יגיש את המלצותיו עד סוף שנת 2013.

2. הטיפול בחשבוניות של קניות בהקפה³⁰

שיטת הקנייה בהקפה נועדה לאפשר ליחידות צה"ל לבצע בתנאים מסוימים רכש במישרין מספקים ובסכומי כסף מוגבלים, ולכן בשיטה זו יחידות צה"ל משמשות הן כגוף דורש והן כגוף רוכש. יחידות צה"ל מקבלות חשבוניות מספקים, בודקות אותן ומעבירות אותן לאכ"ס בצירוף המסמכים הנדרשים לצורך אישור וביצוע תשלום.

א. מניתוח נתוני אכ"ס על ידי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 שילם משהב"ט 26,800 חשבוניות לקניות בהקפה, בסכום כולל של כ-52 מיליון ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 9,305 חשבוניות (כ-35%), בסכום של כ-20 מיליון ש"ח (כ-38%), כשהחציון הוא 24 ימי פיגור.

28 קבלנים נדרשים להמציא למשהב"ט ערבות בנקאית לביצוע העבודה. במקרה של חשבון חלקי ראשון או הגדלת הזמנה, אכ"ס אינו מאשר תשלום עד לקבלת הערבות.

29 אכ"ס נושא באחריות לאישור התשלומים ולניהול המידע על התשלומים שנעשו במסגרת ההזמנה, ובעת אישור חשבונית אכ"ס מקיים בקרה שההזמנות הרשומות במערכת המידע אכן נחתמו על ידי המורשים על פי ההרשאות. יצוין, כי סיבה זו רלוונטית גם לעיכוב באישור חשבוניות סופיים.

30 בשיטת הקנייה בהקפה יחידות צה"ל או במשהב"ט רוכשות במישרין מספק, שלא באמצעות גופי ההרכשה הייעודיים במשהב"ט, בסכומי כסף מוגבלים, על פי הוראות משהב"ט וחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

ב. באכ"ס לא קיים מידע מרוכז על מועדי קבלת חשבוניות של קניות בהקפה מהיחידות בצה"ל, והוא אינו מקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר הטיפול של היחידות בחשבוניות אלה. בהיעדר מידע מרוכז באכ"ס על מועדי קבלת החשבוניות מהיחידות הדורשות בצה"ל, בחן משרד מבקר המדינה 64 חשבוניות ששילם משהב"ט בפיגור של מעל 100 ימים ושסכומן מעל 9,000 ש"ח. התברר, כי מבין 64 חשבוניות אלה כ-69% (44 חשבוניות) היו בטיפול של ח"א, כשהחציון הוא 153 ימי פיגור. על כן בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של ח"א בחשבוניות של קניות בהקפה.

ח"א מפעיל מערכת ממוחשבת (להלן - מערכת ח"א), שבאמצעותה מנהלות יחידות החיל, בין היתר, את הטיפול בחשבוניות של קניות בהקפה. על פי נוהל עבודה בח"א בנושא ביצוע רכש בהקפה³¹, יחידות החיל מקבלות חשבוניות מספקים, מחתימות אותן, מזינות אותן למערכת ח"א, ולאחר בדיקה מעבירות אותן למחלקת תקציבים ובקרה במטה החיל (להלן - מת"ב). מת"ב מקיימת בקרה על תהליך הרכש בהקפה ועל טיפול היחידות בחשבוניות, לרבות בדיקת נכונות פרטי החשבוניות, לעומת הפרטים שהזינו היחידות למערכת הממוחשבת. בתום הבדיקה, משגרת מת"ב את נתוני החשבוניות שבמערכת ח"א לאכ"ס באמצעות תקשורת מחשבים. כעבור מספר ימים מת"ב מעבירה לאכ"ס גם את החשבוניות³², בצירוף המסמכים הנלווים. על פי נתוני ח"א, בשנת 2012 הוא טיפל בכ-8,300 חשבוניות של קניות בהקפה בסכום כולל של כ-17 מיליון ש"ח.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם מת"ב בנוגע לעיכוב בתשלום של 44 החשבוניות שהוזכרו לעיל, נמצא, כי הסיבות העיקריות לפיגור בתשלום לספקים היו: חילופים של כוח אדם רלוונטי ביחידות, אבדן פיזי של חשבוניות, ושימוש בסעיף תקציבי לא נכון.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש חשיבות שאכ"ס יקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר הטיפול בחשבוניות של קניות בהקפה, כדי לאתר את היחידות בצה"ל שבהן קיימים עיכובים משמעותיים.

בהתייחסותו מאוגוסט 2013 לממצאי הביקורת מסר ראש אכ"ס, כי ככלל, התשלום באכ"ס מתבצע עד ארבעה ימים לאחר קבלת נתוני החשבוניות בשידור בצירוף החשבונית והמסמכים, ולפיכך אין עיכוב בתשלום ממועד ההגעה לאכ"ס והסיבה "לפיגור במועדי התשלום נובעת ככל הנראה מעיכוב החשבונית ביחידה [בצה"ל]". עוד ציין, כי כיוון שהקנייה אינה נרשמת במערכת הממוחשבת במשהב"ט, לאכ"ס אין את האפשרות לקיים מעקב אחר החשבוניות שנקלטו במערכת ח"א.

כאמור, מתפקידיו העיקריים של אכ"ס הוא לבצע את תשלומי משהב"ט "בעיתויים המתאימים". משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם להערכת אכ"ס פיגור בתשלומי חשבוניות של קניות בהקפה לספקים נובע מעיכוב בטיפול של צה"ל בחשבוניות, עליו לקיים את התאום הנדרש עם צה"ל, ולמצוא את הדרך המתאימה לקיום מעקב ובקרה, על פי מאפיינים שיקבע.

3. הטיפול בחשבוניות שירותי פרט במנה"ר

היחידה להרכשת שירותים במנה"ר מבצעת רכש של שירותי פרט, רפואה, שיקום ותנאי שירות, בעיקר עבור הזרועות והפיקודים בצה"ל. על פי הוראת מנה"ר בנושא הטיפול בחשבוניות, הגוף

31 המבוסס על הוראת משהב"ט בנושא.

32 על פי הוראת משהב"ט בנושא, מת"ב אמורה להעביר את החשבוניות לאכ"ס בתוך 10 ימים מהמועד שבו התקבלו ביחידות.

המקבל נושא באחריות לבדיקה ולאישור קבלת השירות, בין היתר, מבחינת טיבו ומועד קבלתו; מנה"ר נושא באחריות לבדיקה ולאישור תקינות החשבוניות, לרבות קיום מסמכים נלווים נדרשים; ואכ"ס עורך בדיקה נוספת ומשלם את החשבוניות.

מניתוח נתוני אכ"ס על ידי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 טיפלה המערכה³³ לרכש שירותי פרט שביחידה להרכשת שירותים ב-8,310 חשבוניות, בסכום כולל של כ-231 מיליון ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 1,019 חשבוניות (כ-12%), בסכום של כ-23.6 מיליון ש"ח (כ-10%), כשהחציון הוא 15 ימי פיגור.

עיקר הרכש שמבצעת המערכה לרכש שירותי פרט הוא בתחום "השכלה והכשרה"³⁴. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-197 חשבוניות בתחום זה שסכומן 1,000 ש"ח ומעלה, ושאותן שילם משהב"ט לספקים בפיגור של מעל 30 ימים.

בבדיקה נמצא, כי 95% מהחשבוניות האמורות הן בעבור שירותים שנרכשו לחיל החינוך והנוער כגוף דורש. לחיל החינוך והנוער שלוחה ביחידה להרכשת שירותים, המזינה את חשבוניות החיל למערכת המידע של משהב"ט. בנוגע ל-37 מבין 197 החשבוניות, מסרו נציגי היחידה להרכשת שירותים ונציג מפקדת קצין החינוך והנוער הראשי ביחידה למשרד מבקר המדינה, כי הפיגורים במועדי התשלום נבעו, בין היתר, ממחסור בכוח אדם ומאבדן של חשבוניות (מהמסמכים עולה, כי כ-14% מהחשבוניות אבדו). עוד מסרו, כי כדי להפחית את כמות החשבוניות המטופלות ולהוריד את עומס העבודה, באפריל 2013 התבקשו הספקים של חיל החינוך והנוער להגיש חשבונית מרוכזת אחת לחודש (ולא בעבור כל פעילות בודדת).

יצוין, כי מערכת המידע שבשימוש משהב"ט אינה מקושרת למערכות המחשב המשמשות את יחידות צה"ל, וכתוצאה מכך, אין לגורמים ביחידה להרכשת שירותים מידע ממוחשב בנוגע למועד שבו יחידה בצה"ל קיבלה חשבונית מספק, ואשר ממנו, על פי רוב, מתחיל מניין ימי התשלום לספק. עוד יצוין, כי למערכת המידע הקודמת של משהב"ט היה ככלל ממשק למערכות שבשימוש יחידות צה"ל.

מעבר לכך, היחידה להרכשת שירותים אינה מרכזת נתונים על מועדי קליטת החשבוניות מיחידות צה"ל ועל מועדי העברתן לאכ"ס. בהיעדר ריכוז נתונים זה, נפגעת יכולת המעקב והבקרה על משך הטיפול בחשבוניות לספקים, לרבות יכולת איתורן במקרה של אבדן, ואיתור גורמים מעכבים.

בהתייחסותו מאוגוסט 2013 לממצאי הביקורת מסר מנה"ר, כי סיבה נוספת לעיכוב בתשלומים היא שחיל החינוך והנוער משמש גוף דורש עבור כלל זרועות צה"ל ומשתמש בהזמנות מאגדות. עקב שינויים בתקציב לאורך השנה, נדרש החיל להגדיל הזמנות שכבר אושרו, דבר שמחייב סבב חתימות נוסף לאישור ההגדלה. כך, שאין אפשרות להעביר חשבונית לתשלום עד להשלמת סבב החתימות.

משרד מבקר המדינה מעיר למנה"ר, כי ראוי שהיחידה להרכשת שירותים תרכז נתונים בנוגע לקליטתן ולתנועתן של החשבוניות בין גורמי הטיפול השונים, זאת על מנת לקיים מעקב ובקרה על משך הטיפול בחשבוניות.

33 מערכה כוללת מספר מחלקות; המחלקה היא תא הרכש הבסיסי במנה"ר, העוסק בתחום מוגדר.
34 בשנת 2012 טיפלה המערכה ב-6,098 חשבוניות בתחום זה, שהסתכמו בכ-153 מיליון ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 744 חשבוניות (כ-12%) בסכום של כ-17 מיליון ש"ח (כ-11%), כשהחציון הוא 19 ימים.

4. הטיפול בחשבוניות שירותי תברואה באמו"ן

האחריות לתחום הגנת הסביבה ותשתיות במערכת הביטחון היא מתפקידיו העיקריים של אמו"ן. חטיבת תשתיות והגנה על הסביבה באמו"ן מבצעת הרכשה של שירותי פינוי אשפה ביחידת ופסולת מוצקה ממחנות צה"ל באמצעות גורמים אזרחיים - קבלנים ורשויות מקומיות. ספקים אלה מגישים את חשבוניותיהם למחלקת תברואה בחטיבת תשתיות והגנה על הסביבה (להלן - מחלקת תברואה), אשר סורקת אותן ומעבירה באמצעות הדואר האלקטרוני לגופים דורשים בצה"ל. לאחר קבלת החשבוניות המאושרות חזרה, מורימה אותן מחלקת תברואה למערכת המידע של משהב"ט, ולאחר בדיקה הן מועברות לאכ"ס. על פי הסכם ההתקשרות עם הספקים, משהב"ט נדרש לשלם את חשבוניותיהם בתוך 60 ימים ממועד קבלתן במשרד לאחר אישור צה"ל. יצוין, שאין לגורמים במחלקת תברואה מידע ממוחשב אם יחידה בצה"ל אישרה חשבונית של ספק, כי כאמור מערכת המידע שבשימוש משהב"ט אינה מקושרת למערכות המחשב המשמשות את יחידות צה"ל.

מניתוח נתוני אכ"ס על ידי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2012 טיפלה מחלקת תברואה ב-649 חשבוניות, בסכום כולל של כ-39 מיליון ש"ח; מהן פיגר משהב"ט בתשלום של 84 חשבוניות (כ-13%), בסכום של כ-3.5 מיליון ש"ח (כ-9%), כשהחציון הוא 21 ימי פיגור.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם מחלקת תברואה נמצא, כי עיקר הסיבות לפיגור בתשלומי משהב"ט לספקים היו: א. איחור בהזנת חשבוניות על ידי מחלקת תברואה למערכת הממוחשבת של משהב"ט (בין היתר עקב תחלופה גבוהה בכוח אדם בשירות חובה במחלקה, דבר שהביא לחוסר יציבות ולפגיעה במקצועיות הטיפול בחשבוניות). ב. הקלדת מועדים שגויים של מסירת חשבוניות. ג. שינויים בהזמנות שטרם אושרו על ידי כל מורשי החתימה הנדרשים, לא אפשרו אישור חשבוניות שהוגשו בגינן.

עוד עלה בבקורת, כי מחלקת תברואה לא ריכזה נתונים בנוגע לקליטתן ולתנועתן של החשבוניות בין גורמי הטיפול השונים, זאת לצורך מעקב ובקרה, שיש בהם לסייע לאיתור עיכובים בתהליך הטיפול בחשבוניות ולמנוע פיגורים בתשלומים לספקים.

בהתייחסותו מאוגוסט 2013 לממצאי הביקורת הודיע אמו"ן, בין היתר, כי מחלקת תברואה החלה (במאי 2013) בניהול רישום של כלל החשבוניות שהתקבלו, ושהוא פועל להפקת דוח למעקב אחר חשבוניות מרגע הזנתן למערכת הממוחשבת ועד לקבלת אישור אכ"ס. עוד הודיע, כי הקדים את ספירת ימי התשלום (60 ימים) למועד הגשת החשבוניות במחלקה על ידי הספקים (במקום ספירה ממועד קבלת אישור צה"ל).

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את התיקון של חלק מהליקויים שעשתה מחלקת תברואה באמו"ן במהלך הביקורת.

סיכום והמלצות

מערכת הביטחון היא גורם מרכזי המשפיע על פעילות המשק הישראלי. משהב"ט, כגוף האחראי על תשלום תמורה לגורמים אזרחיים אשר סיפקו טובין או שירות לכלל מערכת הביטחון, מחזיק בעוצמה רבה, והוא מהווה מקור פרנסה חשוב, לעתים עיקרי, לספקים אלה. יודגש, כי התחייבות כספית של משהב"ט מהווה התחייבות לתשלום של מדינת ישראל, ופיגור בתשלום, שמקורו בעבודה לקויה בגופי משהב"ט וצה"ל, אינו מתיישב עם מינהל תקין.

מהדוח עולה, כי קיימת תופעה חוזרת של פיגורים בתשלומי משהב"ט לספקים בהיקף של מיליארדי ש"ח; אין ראייה כוללת במשהב"ט של מצב הפיגורים בתשלומים, ונמצאו ליקויים בסדרי הבקרה בנושא זה: אין כללים ברורים לבקרה ולמעקב אחר תשלומים במועד לספקי משהב"ט, לא קיים הליך סדור של בקרה ומעקב על ידי אכ"ס אחר הטיפול בחשבוניות ועל בגופים השונים, והבקורות במערכת המידע במשהב"ט על תהליכי הטיפול בחשבוניות ועל תשלום במועד מוגבלות ואינן יעילות דיין.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה קיום פיגורים בהיקפים משמעותיים בתשלומים לספקים, סוגיה שחוזרת על עצמה למרות הערותיו בדוחות ביקורת קודמים, זאת במיוחד נוכח חוסר האזון ביחסי הכוחות בין משהב"ט והספקים; חוסר איזון שעלול לגרום לכך שספקים לא ילינו על פגיעה בזכויותיהם ועל נזק שנגרם להם עקב פיגור בתשלום, וממילא משהב"ט לא יפצה אותם בעבור נזק זה. בנוסף לכך, מוסר תשלומים ירוד עלול לגרום לספקים להעלות מחירים, ובכך לגלם את תוצאות העיכובים בתשלומים.

על משהב"ט להמשיך ולפעול למיגור התופעה של פיגורים בתשלומים. זאת, בין היתר, באמצעות קביעת כללים ושיטות לרישום, מעקב ובקרה; ניתוח תהליכי העבודה לבדיקה ולאישור חשבוניות לתשלום; יצירת ממשק בין מערכות המידע שלו לבין המערכות הממוחשבות של יחידות צה"ל המעבירות אליו חשבוניות, שבהן ממשק זה לא קיים; ובניית מערכת בקרה, מעקב ודיווח, שתיתן תמונה שוטפת ומלאה אודות הפיגורים בתשלומים, ועל ידי כך תאפשר הפקת לקחים, כדי למנוע עד כמה שניתן המשכו של מצב לקוי זה.