

תהליכי התקשרות עם חברה לייעוץ בתחום התכנה עבור חיל האוויר והחלל

תקציר

חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) נעזר בספקים בתחום התכנה, ובהם חברה אזרחית (להלן - החברה). בשנים 2002-2009 התקשר משרד הביטחון (להלן - משהב"ט)¹ עם החברה בעשרות התקשרויות לייעוץ ולפיתוח בתחום התכנה ולאפיון מבצעי בהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח. ההתקשרויות בוצעו לאחר קבלת דרישות רכש² לכך מח"א - חלקן להעסקת יועצים בשיטת "זמן וחומרים"³, וחלקן במחיר קבוע מראש⁴ באמצעות הגדרת משימות או תכולות לביצוע. במסגרת חלק מההתקשרויות מועסקים יועצי החברה בבסיסי צה"ל על פי צורכי ח"א ומבצעים את עבודתם באמצעות שימוש בתשתיות ח"א, כגון משרדים, מחשבים וטלפונים.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל עד אוגוסט 2009 את תהליכי ההתקשרות של משהב"ט עם החברה ואת מעורבות גורמי ח"א בתהליכי טרום-הרכש⁵ והרכש. הביקורת נעשתה בח"א - בלהק ציוד (להלן - לצ"ד) וביחידת התכנה של ח"א שבלצ"ד, בלהק ראש המטה ובמינהלת מסוימת (להלן - המינהלה) שבלהק ראש המטה העוסקת בתחום התכנון והשליטה המבצעית בח"א; ובמשהב"ט - במנה"ר ובאגף התקציבים.

עיקרי הממצאים

העברת מידע מח"א לחברה

בשנת 2006 העבירו גורמים בלצ"ד לחברה אומדנים⁶ שהכינו בנושא שעות העבודה הדרושות לביצוע תכולות העבודה המבוקשות. הם פגעו ביכולת המיקוח במשא ומתן

- 1 במשהב"ט קיים מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) האחראי לבחירת ספקי טובין ושירותים ולהתקשרות עמם.
- 2 על פי הוראות מנה"ר, דרישת רכש היא בקשה אשר גוף בעל תקציב המבקש להתקשר עם ספק (להלן - גוף דורש) מגיש למנה"ר כדי שירכוש עבורו טובין או שירותים.
- 3 על פי הוראות משהב"ט, בשיטת התקשרות זו סכום התשלום נקבע, בין היתר, לפי זמן העבודה בפועל ובהתאם לתעריף לשעה שנקבע לפי סוג העובד.
- 4 על פי הוראות משהב"ט, בשיטת התקשרות זו מחיר ההתקשרות מוסכם מראש ואינו תלוי בעלות הביצוע בפועל.
- 5 על פי הוראת פיקוד עליון שעניינה מגבלות על נציגי צה"ל בהתקשרויות עם ספקים, טרום רכש הוא השלב שבו הגוף הדורש בצה"ל מגבש את דרישותיו לפני העברת דרישת רכש רשמית למשהב"ט.
- 6 על פי דיני המכרזים אומדן הוא מסמך פנימי המסייע לגוף הרוכש לבחון את סבירות הצעת הספק.

שקיים מנה"ר עם החברה על עלות ההתקשרות וביכולת הבקרה של מנה"ר על הצעותיה ובכך הם פגעו בהליך ההתקשרות.

בשנים 2007 ו-2008 איתרו גורמים במינהלת מועמדים לתפקידי יועצים והעבירו לחברה מידע בעניין העסקתם. לאחר מכן ביקש ח"א ממנה"ר מתן פטור ממכרז, ומשהב"ט התקשר עם החברה ולא ביצע תחרות בין ספקים פוטנציאליים. גורמי ח"א ערערו בפעולותיהם את האיזון ואת עיקרון השוויוניות שבין מתחרים פוטנציאליים וגרמו למתן עדיפות לחברה על פני ספקים פוטנציאליים אחרים.

בשנים 2007-2009, בשלבי טרום-הרכש, העבירו גורמים בלצ"ד ובלהק ראש המטה לחברה באמצעות הדואר האלקטרוני הפנימי של ח"א מידע בנושא תקציבים, צורכי כוח אדם ועוד שאין להעבירו על פי הוראות משהב"ט וצה"ל.

פטור ממכרז בנימוק של עסקת המשך

בשנים 2003-2008 אישרה ועדת הפטור⁷ במנה"ר פטור ממכרז בתשע התקשרויות עם החברה להעסקת עשרות יועצים בהיקף כספי של כ-12 מיליון ש"ח, בנימוק שמדובר ב"עסקת המשך בין אותם הצדדים במסגרת פרויקט אחד עד לסיומו", אף שלא דובר בעסקת המשך על פי תכולת עבודה המוגדרת כפרויקט יחיד. בכך פעלה הוועדה שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות או תקנות חובת המכרזים) ולהוראת משהב"ט בעניין חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) ובעניין התקנות, ומשהב"ט לא קיים מכרז כנדרש כדי לאפשר לחברות נוספות להתחרות על העסקת היועצים.

מאגר מידע מרכזי להעסקת יועצים

ביחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש לא מרוכזים סיכומי ועדת היועצים האגפית⁸ בנושא ספקים הנותנים שירותי ייעוץ, לרבות הסיכומים על פטור ממכרז, והוועדה שבראשותו אינה מנהלת מאגר מידע על ההתקשרויות אתם כנדרש בהוראת משהב"ט בעניין זה. בכך נפגעים הבקרה והמעקב בנושא העסקת היועצים.

הגדרת תכולת העבודה וביצועה

ח"א הגדיר בדרישות רכש למשהב"ט מהחברה תכולות עבודה במחיר קבוע מראש הכוללות הכנת הגדרות של דרישות מבצעיות של מערכות ומימוש⁹ של דרישות אלו. במצב דברים זה מיטשטשת חלוקת האחריות, הסמכות והבקרה שאמורה להתקיים

7 על פי הוראת יסוד משהב"ט בעניין ועדת פטור ממכרז יפעלו במשהב"ט ועדות פטור ממכרז שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר פטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים.
8 על פי הוראת משרד הביטחון (המ"ב) בעניין אישור צורך והתקשרות עם יועצים פועלות במשהב"ט ועדות יועצים אגפיות שהוקנו להן כל הסמכויות שניתנו לוועדות פטור ממכרז במשהב"ט על פי המ"ב יסוד בעניין ועדות פטור ממכרז.
9 מימוש - כתיבת תכנה לביצוע הפעולות שהוגדרו בדרישות המבצעיות.

בין הגוף המגדיר את תכולות העבודה ובין הגוף המבצע אותה, ונפגעת הבקרה על תכולות העבודה.

תעריפי יועצי תכנה

אמות המידה שקבע משהב"ט בהוראתו בנוגע למרבית תעריפי היועצים המועסקים באמצעות בתי תכנה מאפשרות לו להתקשר עם ספקים להעסקת יועצים ללא השכלה בתחום התכנה ואף ללא השכלה אקדמית או טכנולוגית, ולשלם להם תעריף גבוה מזה שקבע משהב"ט אף לאקדמאים בכירים.

סיכום והמלצות

למכלול הקשרים שמקיים צה"ל עם ספקים, לרבות יועצים, יש רגישות מובנית, היות שבמקרים רבים ספקים ויועצים אזרחיים קשורים בקשר בלתי אמצעי עם נושאי תפקידים ביחידות הצבאיות. כדי לשמור על כללי מינהל תקין, נקבעו במערכת הביטחון הוראות שחובה להקפיד עליהן. במקום "שנפרצת הגדר" לא זו בלבד שמופרים כללי המינהל התקין אלא גם נפתח לכאורה פתח לפגיעה בטוהר המידות ולהשרשת תרבות ארגונית לקויה, בעיקר כשהדבר נמשך זמן רב.

בדיקת תהליכי ההתקשרות בין משרד הביטחון ובין החברה בשנים 2002-2009 העלתה ליקויים בשלבי טרום-הרכש והרכש בחיל האוויר והחלל ובמשרד הביטחון, ובכלל זה נמצא כי גורמים בחיל האוויר והחלל ובמינהל ההרכשה והייצור לא פעלו על פי סדרי מינהל תקין, על פי הוראות משרד הביטחון וצה"ל ועל פי תקנות חובת המכרזים. גורמים בחיל האוויר והחלל העבירו לחברה מידע אשר היה בו כדי לתת לה עדיפות על פני ספקים פוטנציאליים אחרים ולפגוע בתחרות ביניהם, ולפגוע בהליך המיקוח בנושא עלות ההתקשרות אשר מינהל ההרכשה והייצור היה אמור לקיים עם החברה וביכולתו של מינהל ההרכשה והייצור לבצע בקרה בנושא הצעותיה של החברה.

נוכח ממצאי הביקורת כי הועבר מידע מגורמים בחיל האוויר והחלל לחברה, על צה"ל ככלל ועל חיל האוויר והחלל בפרט לפעול בנחישות למניעת העברת מידע לספקים שאין להעבירו על פי הוראות הצבא ומשרד הביטחון, וכן לתת את הדעת לסוגיית חיבור ספקים, לרבות יועצים, לרשת הדואר האלקטרוני, כדי לשמור על ה"גבול" שבין הספקים והיועצים ובין אנשי הצבא.

הליקויים בנוגע למתן פטור להעסקת יועצים בהתקשרויות בנימוק של עסקת המשך בין אותם צדדים בפרויקט אחד עד לסיומו, מעידים על "היד הקלה" שבאישור פטורים במשרד הביטחון. הפטור צריך להיות חריג ואילו ההליך התחרותי הוא "דרך המלך" להתקשרות. מן הראוי שמשרד הביטחון יפעיל כנדרש מערכות פיקוח ובקרה על דרישות הרכש שמתקבלות מצה"ל, שימנעו את האפשרות להעניק פטור ממכרז לספקים במקרים שבהם יש לקיים תחרות בהתאם לחוק.

מן הראוי שצה"ל ומשרד הביטחון ילמדו את ממצאי הדוח ויבחנו את הסיבות והגורמים להיווצרות הליקויים, יטפלו בהם ויבטיחו את תקינות פעילות גורמי חיל האוויר והחלל ומשרד הביטחון בשלבי טרום-הרכש והרכש, ואת השלכות הנובעות

ממקרים אלו על היחסים שבין ספקים לבין גופים צנאיים במקרים דומים בכלל צה"ל.



מבוא

חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) נעזר בספקים בתחום התכנה, ובהם חברה אורחית (להלן - החברה). בשנים 2002-2009 התקשר משרד הביטחון (להלן - משהב"ט)¹⁰ עם החברה בעשרות התקשרויות לייצור ולפיתוח בתחום התכנה ולאפיון מבצעי בהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח. ההתקשרויות בוצעו לאחר קבלת דרישות רכש¹¹ לכך מח"א - חלקן להעסקת יועצים בשיטת "זמן וחומרים"¹², וחלקן במחיר קבוע מראש¹³ באמצעות הגדרת משימות או תכולות לביצוע. במסגרת חלק מההתקשרויות מועסקים יועצי החברה בבסיסי צה"ל על פי צורכי ח"א ומבצעים את עבודתם באמצעות שימוש בתשתיות ח"א, כגון משרדים, מחשבים וטלפונים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל עד אוגוסט 2009 את תהליכי ההתקשרות של משהב"ט עם החברה ואת מעורבות גורמי ח"א בתהליכי טרום-הרכש¹⁴ או טרום-המכרז (להלן - טרום-רכש) ובתהליכי הרכש, בעיקר לגבי התקשרויות שנעשו לפי תעריף לשעת עבודה להעסקת יועצים. הביקורת נעשתה בח"א - בלהק ציוד (להלן - לצ"ד) וביחידת התכנה של ח"א שבלצ"ד (להלן - היחידה), בלהק ראש המטה ובמינהלת מסוימת שבלהק ראש המטה העוסקת בתחום התכנון והשליטה המבצעית בח"א (להלן - המינהלה); ובמשהב"ט - במנה"ר ובאגף התקציבים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

העברת מידע מח"א לחברה בשלב טרום-הרכש

בהוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) בעניין מגע עם ספקים בשלב טרום-הרכש נקבע כי "כדי לשמור על עקרונות השוויון והתועלת המערכתית, בשלב הטרום מכרזי, אין לקיים מגעים, לרבות לצורך קבלת מידע, עם ספק מסוים או ספקים מסוימים. אם יהיה צורך בקיום מגעים או בקבלת מידע,

-
- 10 במשהב"ט קיים מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) אחראי לבחירת ספקי טובין ושירותים ולהתקשרות עמם.
 - 11 על פי הוראות מנה"ר, דרישת רכש היא בקשה אשר גוף בעל תקציב המבקש להתקשר עם ספק (להלן - גוף דורש) מגיש למנה"ר כדי שירכוש עבורו טובין או שירותים.
 - 12 על פי הוראות משהב"ט, בשיטת התקשרות זו סכום התשלום נקבע, בין היתר, לפי זמן העבודה בפועל ובהתאם לתעריף לשעה שנקבע לפי סוג העובד.
 - 13 על פי הוראות משהב"ט, בשיטת התקשרות זו מחיר ההתקשרות מוסכם מראש ואינו תלוי בעלות הביצוע בפועל.
 - 14 על פי הוראת פיקוד עליון שעניינה מגבלות על נציגי צה"ל בהתקשרויות עם ספקים, טרום רכש הוא השלב שבו הגוף הדורש בצה"ל מגבש את דרישותיו לפני העברת דרישת רכש רשמית למשהב"ט.

ייעשה הדבר באמצעות פרסום RFI [בקשה לקבלת מידע¹⁵] או בדרך אחרת, לפי הוראות המשרד, וזאת בצורה שוויונית ותוך שיתוף כל הספקים הפוטנציאליים הרלוונטיים". עוד נקבע בהוראה כי פנייה לספקים, על ידי נציג צה"ל, לקבלת מידע טרום-רכש, תיעשה לכל הספקים הפוטנציאליים הרלוונטיים, לפי הכללים שפורטו בהוראת הפיקוד העליון שעניינה מגבלות על נציגי צה"ל בהתקשרויות עם ספקים (להלן - הפ"ע) ולפי המ"ב שלעיל.

בהפ"ע נקבע כי בשלב טרום-הרכש והרכש לא יעביר נציג צה"ל לספק פוטנציאלי מידע, לרבות מידע טכני, "שעלול לערער את האיזון ואת עיקרון השוויוניות שבין המתחרים הפוטנציאליים, ולגרום למתן עדיפות לספק אחד על משנהו". יצוין כי בהתאם להפ"ע ולהמ"ב שלעיל רשאי נציג צה"ל לפנות לספק לקבלת מידע בנושאים שהיקף תקציבם עד 170,000 ש"ח, ובלבד שהוא "לא ייצור, בפנייתו לספק, מצב בו תקוים - ולו לכאורה - מחויבות כלפי ספק פוטנציאלי, ויבהיר כי המידע נדרש לצורך בחינה בלבד".

1. משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 2007-2009, בשלבי טרום-הרכש, העבירו גורמים בלצ"ד ובלהק ראש המטה לחברה באמצעות הדואר האלקטרוני הפנימי של ח"א (להלן - דוא"ל) מידע בנושא תקציבים, צורכי כוח אדם ועוד שאין להעבירו על פי הוראות משהב"ט וצה"ל. בכך יכול והיה משום ערעור של האיזון ושל עקרון ההזדמנות השווה בין ספקים פוטנציאליים. להלן שתי דוגמאות לאמור לעיל. יצוין כי במקרים שלהלן לא בוצעה התקשרות עם החברה.

א. באוקטובר 2007 כתב ראש תחום במחלקת אמצעי לחימה בח"א בדוא"ל למנכ"ל החברה כי בתחום פיתוח מסוים נדרשים יועצים; ו"הייתי מעוניין לקבל הצעת מחיר לייעוץ בנושאים אלו, אם צריך, אוכל להוסיף פרטים נוספים לגבי אופי הפיתוח".

ב. במרס 2008 כתב מפקד גף ביחידה למנכ"ל החברה דוא"ל בנושא "כוח אדם שכור": "דיברנו לפני כחודש וחצי. מאז העניינים התקדמו. הולכת להיות שורה תקציבית של 350,000 ש"ח לשכור תכניתן. אני שולח לך בזאת את תיאור התפקיד הנדרש בראיתנו", כגון ניסיון מעשי מוכח של שנתיים לפחות בפיתוח תכנה. הדוא"ל הסתיים במילים "לפעולתך בהקדם".

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "העברת המידע נבעה מהתפיסה כי אין במעשה משום פגיעה ביכולת המשא ומתן עם החברה. עוד מסר צה"ל כי פנייתו של הקצין "לא עמדה בכללי המנהל התקין, אך נעשתה על ידי מי שאינו מוסמך [כקצין פרויקט] כלל".

2. במרס 2007 פנה בדוא"ל ראש מדור (להלן - רמ"ד) בח"א למנכ"ל החברה בשאלה כלהלן: "מי נכון שיחתום על ההנמקה לספק יחיד" - ראש מחלקה או ראש להק. למחרת ענה לו המנכ"ל כלהלן: "ברקתי מול משרד הביטחון - המסמך 'הנמקה פטור ממכרז' לא נראה מספיק טוב. יש שתי אפשרויות לתקן: 1. לציין שעד כמה שידוע לכם אין היום אנשים בעלי כישורים וידע על המערכות הנדרשות כמו הצוות המוצע. 2. לקשר את העבודה הזאת ל[מינהלה] ולעבודה שצוות של החברה מבצע שם. הקישור יכול להיות ע"י ציון שהמערכות הנדרשות דומות, קשורות ומתממשות ל[מינהלה] ונדרש תאום בין שני הצוותים".

15 פנייה אל ספק או ספקים לצורך קבלת מידע טרום-רכש על פריטים, עבודה או שירות קודם לקבלת החלטה בנושא הוצאת בקשה להצעת מחיר. היענות לפנייה מצד הספק אינה בגדר התחייבות לחתימת חוזה בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פניית הרמ"ד שלעיל נעשתה בניגוד לאיסור שבהמ"ב ובהפ"ע לקיים מגעים עם ספקים בשלב טרום-הרכש. מה גם שלא ראוי שגורמי ח"א יתייעצו עם ספק בעניין הנימוק למתן פטור ממכרז, שאמור להיות תהליך פנימי בח"א ובמנה"ר, שהרי הפטור נועד לאפשר למסור לספק את העבודה ללא מכרז. התייעצות שכזאת פוגעת בהליך מתן הפטור במשהב"ט ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

נוכח העברות המידע לספקים באמצעות הדוא"ל שנמצאו בביקורת, שחלקן מתוארות לעיל, מעיר משרד מבקר המדינה כי על צה"ל ככלל ועל ח"א בפרט לתת את הדעת על סוגיית העברת המידע, לרבות על חיבור ספקים ובכללם יועצים לרשת הדוא"ל, כדי לשמור על ה"גבול" שבין הספקים והיועצים ובין אנשי הצבא, וכן לפעול בנחישות למניעת העברת מידע שחל איסור להעבירו על פי הוראות הצבא ומשהב"ט.

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי חלק מהליקויים שנכללו בדוח נובעים מהמורכבות של "התנהלות שוטפת של קצינים עם ואל מול יועצים אזרחיים, אשר עובדים יחדיו ובמשולב, בשגרת היום-יום ובין השאר מקושרים באמצעות רשת הדוא"ל הפנימי. הערת המבקר בנושא זה נכונה". עוד הודיע צה"ל כי ננקטת פעולה לצמצום גישת הספקים לרשת הדוא"ל, להגדרת "גבולות ברורים" לעבודה באמצעות רשת הדוא"ל, ולהקמת חסמים לשמירת ה"גבול" שבין ספקים ובין אנשי צבא, לרבות נהלים ובקרה.

פטור ממכרז בנימוק של עסקת המשך

בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), נקבע כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות או תקנות חובת המכרזים), נקבעו עילות הפטור שבהתקיימן לא תהיה חובה על משהב"ט לערוך מכרז לגבי עסקאותיו. אחת מהעילות היא "עסקאות המשך בין אותם צדדים במסגרת פרויקט אחד עד לסיום הפרוייקט". הדבר נועד, בין היתר, לאפשר לגורם שהחל בביצוע הפרוייקט לעבוד בו ברציפות ולמנוע בזבוז זמן וכסף שייגרמו בגין העברת ביצוע הפרוייקט לגורם אחר.

1. במאי 2002 אישרה ועדת הפטור¹⁶ במנה"ר בנושא שירותי עזר ושירותי כוח אדם (להלן - ועדת הפטור) להתקשר עם החברה כספק יחיד להעסקת יועץ יחיד כמוקד ידע ייחודי, ומשהב"ט הוציא הזמנה לכך בהיקף כספי של 300,000 ש"ח (להלן - ההזמנה הראשונה). ההיקף הכספי החזוי של הפרוייקט היה 900,000 ש"ח, והתאריך המשוער לסיומו היה מאי 2003. ביוני 2003 אישרה ועדת הפטור להעסיק יועץ נוסף (להלן - היועץ השני) במסגרת אותה התקשרות. במכתב הפנייה לוועדת הפטור נכתב כי ההיקף הכספי החזוי של הפרוייקט¹⁷ באותו מועד גדל ל-30 מיליון ש"ח, כלומר פי 33 מההיקף הכספי החזוי שהיה שנה קודם לכן.

לדעת משרד מבקר המדינה מהגידול המשמעותי בהערכת ההיקף הכספי הנדרש עד לסיום הפרוייקט מ-900,000 ש"ח ל-30 מיליון ש"ח, שהציג הגוף הרוכש במנה"ר כבר ביוני 2003 לוועדת הפטור

16 על פי הוראת יסוד משהב"ט בעניין ועדת פטור ממכרז, יפעלו במשהב"ט ועדות פטור ממכרז שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר פטור ממכרז על פי התקנות.

17 בביקורת לא נבדקו הסיבות לגידול בהיקף הכספי.

השתמע גם שצפוי גידול ניכר בהיקף כוח האדם שיועסק בפרויקט. מכאן שאישור ועדת הפטור ביוני 2003 בנימוק של הוספת כוח אדם להתקשרות היה לפרויקט שונה משמעותית בהיקפו מזה שאישרה לראשונה הוועדה במאי 2002, ומכאן שלא ניתן לראות את ההתקשרויות הנוספות בשנים 2003-2008 כעסקאות המשך (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שמסמך הנמקה של ח"א להתקשרות עם החברה להזמנה שנייה היה לניצול הייחודיות של היועץ הראשון כמוקד ידע ייחודי, אישור ועדת הפטור וההזמנה השנייה של משהב"ט לא כללו את העסקת היועץ הראשון. נוסף על כך לא נמצא בתיקי הרכש שבמנה"ר מסמך הנמקה של ח"א להעסקת היועץ השני.

2. בשנים 2003-2008 אישרה ועדת הפטור במנה"ר פטור ממכרז בתשע התקשרויות עם החברה להעסקת עשרות יועצים בהיקף כספי של כ-12 מיליון ש"ח, בנימוק שמדובר ב"עסקת המשך בין אותם הצדדים במסגרת פרויקט אחד עד לסיומו". כל פטור שניתן להתקשרות התייחס להזמנה הקודמת לה, דהיינו הזמנות המשך להזמנה הראשונה שלעיל שהיקפה הכספי היה כאמור 300,000 ש"ח. יצוין כי במסמך הפנייה לוועדת הפטור ביולי 2008 להעסקת יועצים שהגיש מנה"ר נכתב שההיקף הכספי הכולל של הפרויקט עד לסיומו הוא 50 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישורי ועדת הפטור ניתנו אף שלא דובר בעסקת המשך על פי תכולת עבודה המוגדרת כפרויקט יחיד, אף שההיקף הכספי המשוער הכולל גדל מ-900,000 ש"ח ל-50 מיליון ש"ח, ואף שהפטור הראשון להזמנה הראשונה ניתן להעסקת עובד מומחה ייחודי, והוא לא הועסק במסגרת הזמנות המשך. בכך פעלה הוועדה שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים ולהוראת משהב"ט בעניין חוק חובת המכרזים ובעניין התקנות, ומשהב"ט לא קיים מכרז כנדרש כדי לאפשר לחברות נוספות להתחרות על העסקת היועצים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הליקויים בנוגע למתן פטור להעסקת יועצים בתשע ההתקשרויות דלעיל בנימוק של עסקת המשך בין אותם צדדים בפרויקט אחד עד לסיומו מעידים על "היד הקלה" שבאישור פטורים במשהב"ט. הפטור צריך להיות חריג ואילו ההליך התחרותי הוא "דרך המלך" להתקשרות. מן הראוי שמשהב"ט יפעל להגברת הבקרה על ההיקפים הכספיים של הפרויקטים, על הסיבות למתן הפטור, על כמות היועצים המועסקים וכדומה (בעניין הבקרה ראו בהמשך).

בתגובת מנה"ר מיוני 2010 למשרד מבקר המדינה בנושא הליקויים שעלו בדוח זה לגבי מתן פטור ממכרז בהתקשרויות על פי שעות עבודה, דהיינו לפי שיטת "זמן וחומרים", הוא לא התייחס למתן הפטורים שתוארו לעיל. עם זאת מנה"ר ציין כי הוא נמנע זה כשנה מלבצע מכרזים לשכירת כוח אדם בהתקשרויות על פי שעות העבודה וכי רוב המכרזים הם לתוצרים המוגדרים מראש, דהיינו על פי תכולות לביצוע במחיר קבוע מראש.

העברת מידע מסחרי מח"א לחברה והבקרה על עלות ההתקשרות

בהמ"ב בעניין מסירת מידע מסחרי בתהליכי התקשרות¹⁸ נקבע כי מידע של המשרד הוא מידע או ידע שנוצר על ידי המשרד בתהליך קבלת ההחלטות והטיפול בעסקה ובהתקשרות, כגון: סיכומי דיונים, ניתוח והערכה כלכלית או טכנית, מפרטים טכניים, אפיונים ושרטוטים, כוונות הצטיידות, נתונים כספיים וכמויות מוזמנות. בהוראה נקבע כי עובד או גורם מוסמך בצה"ל לא ימסור מידע או ידע, לרבות ידע טכנולוגי, אף אם הוא בלתי מסווג, לכל גורם בלתי מורשה שאין המידע או הידע בתחום מילוי תפקידו ולרבות במהלך ביצוע ההתקשרות וההזמנה.

בהפ"ע נקבע כי "בשלב בחירת הספק וההתקשרות, חל איסור על נציגי צה"ל לבוא במגע עם תעשיות וספקים בנושאים הקשורים לבחירת הספק וההתקשרות, למעט במקרים בהם נדרשת השתתפות על ידי משהב"ט".

בהמ"ב בעניין התקשרות עם ספקים עקב פטור ממכרו מוגדרים הכללים, התנאים והמסגרת לניהול משא ומתן עם ספקים קודם לביצוע ההתקשרות שלא בעקבות מכרו. על פי הוראה זו, לפני פנייה לבקשת הצעת מחיר מספק תכין היחידה הרוכשת במנה"ר אומדן¹⁹ שישמש לבדיקת סבירות ההצעה במסגרת הכנת הצעה נגדית במסגרת משא ומתן בין הספק ובין מנה"ר לקביעת מחיר ההתקשרות. יצוין כי לעתים נעזר מנה"ר בח"א להכנת האומדן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שבהמ"ב בעניין מסירת מידע מסחרי בתהליכי ההתקשרות ובהפ"ע נקבע כי אין לבוא במגע עם הספק בנושא ההתקשרות, העבירו גורמים בלצ"ד לחברה אומדנים שהכינו בנושא שעות העבודה הדרושות לביצוע תכולות העבודה המבוקשות. כיוון שהכנת אומדן נועדה - על פי המ"ב בעניין התקשרות עם ספקים עקב פטור ממכרו - להיכלל בתהליך הכנת הצעה נגדית לניהול משא ומתן בין מנה"ר ובין הספק, אזי בפעילותם פגעו גורמי לצ"ד ביכולת המיקוח במשא ומתן שקיים מנה"ר עם החברה על עלות ההתקשרות וביכולת הבקרה של מנה"ר על הצעותיה ובכך הם פגעו בהליך ההתקשרות.

יצוין כי בביקורת הועלו מקרים שבהם היקף שעות העבודה והתקציב שנדרשו בהצעת החברה היו כמעט זהים לאומדני השעות ולתקציב שהקצה ח"א לצורך ביצוע הרכש ממנה. אף על פי כן, הדבר לא עורר סימני שאלה בקרב גורמי מנה"ר אשר קיימו את המשא ומתן עם החברה ואישרו את ההתקשרות.

להלן דוגמה:

1. בביקורת נמצא כי בינואר 2006 רמ"ד בלצ"ד שלחה למנכ"ל החברה דוא"ל בנושא פרויקט מסוים הפותח במילים "לעינייך בלבד". הדוא"ל כלל פירוט של תכולות העבודה המבוקשות והערכה, דהיינו אומדן, של שעות העבודה הנדרשות לביצוען. במרס 2006 העבירה הרמ"ד למנה"ר אופיין טכני מינואר 2006, ובו מפורטות תכולות העבודה הנדרשות מהחברה והערכת ח"א לגבי סך השעות הנדרשות לביצוע העבודה, הדומה לאומדן השעות שבינואר 2006 העבירה הרמ"ד לחברה.

במרס 2006 שלח מנה"ר לחברה בקשה להצעת מחיר לביצוע התקשרות עמה כספק יחיד באמצעות משא ומתן ואת האופיין הטכני של ח"א שלעיל מינואר 2006 בלא שצירף אליה את הערכת ח"א על כמות השעות הנדרשת לביצוע העבודה. באותו יום שלח מנכ"ל החברה למנה"ר הצעת מחיר

18 שלב הכולל את קבלת דרישת הרכש מצה"ל במשהב"ט, הוצאת בקשה להצעת מחיר לספק על ידי משהב"ט, תהליכי המכרו או המשא ומתן, חתימת חוזה והוצאת הזמנה.

19 על פי דיני המכרזים אומדן הוא מסמך פנימי המסייע לגוף הרוכש לבחון את סבירות הצעת הספק.

מפורטת, שהסתכמה בסך 1.479 מיליון ש"ח, לעומת דרישת הרכש שהוציא ח"א למנה"ר בפברואר 2006 שהייתה בסך 1.477 מיליון ש"ח. הצעת החברה שלעיל ממרס 2006 דומה בהיקף השעות הנדרשות לביצוע המטלות שהוגדרו באופיין לאומדן ח"א שהרמ"ד העבירה בינואר 2006 למנכ"ל החברה.

כאמור בהמ"ב בעניין התקשרות עם ספקים עקב פטור ממכרו, אומדן ח"א שבידי מנה"ר היה אמור לשמש את משהב"ט (בהיעדר מכרז) ככלי לבחינת סבירותה של הצעת החברה כספק יחיד לביצוע העבודה. בעקבות קבלת הצעת החברה קיים מנה"ר משא ומתן אתה וסיכם על דעת שני הצדדים כי מחיר ההתקשרות הכולל יהיה כ-1.421 מיליון ש"ח. יצוין כי כבר בסוף מרס 2006 כתב ראש ענף בלצ"ד למנה"ר כי הצעת המחיר של החברה "נבחנה על ידינו ונמצא שהערכת העלות/זמנים הנדרשים על ידי הספק הינם סבירים לחלוטין ותואמים את האומדנים שבוצעו בחיל האוויר". כזכור, הרמ"ד העבירה למנכ"ל החברה בינואר 2006 את האומדן.

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא מאמין שכל בעלי התפקידים שלעיל פעלו בתום לב ובאווירה של דחיפות "פרוייקטלית" ונחישות להשגת היעדים ומתוך הבנה שהחברה היא היחידה המצליחה להעמיד כוח אדם מומחה תוכן, ושאינן בפעולתם כדי לספק יתרון כלשהו לחברה. עוד הודיע צה"ל כי צוותי עבודה בח"א מנתחים את ממצאי הביקורת בנוגע למגעים שבין צה"ל ובין החברה בשלבי טרום-ההתקשרות וההתקשרות כדי לממש תכנית מקיפה בנושאי הכשרה, הדרכה, הרשאה ובקרה שתמנע תקלות דומות בעתיד.

2. בהוראת מנה"ר בעניין עריכת בדיקות הנדסיות בהזמנות מנה"ר מוגדר כי הזמנות שערכן הבדיד או המצטבר השנתי גדול ממיליון ש"ח יחויבו בבדיקות הנדסיות במנה"ר, וכי סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש מוסמך לאשר פטור מעריכת בדיקה הנדסית.

בסוף מרס 2006 שלח ראש מערכה במנה"ר לסגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש בקשה לפטור מעריכת בדיקה הנדסית לצורך ההתקשרות שלעיל, ונימק זאת כלהלן: בחוות דעתם של נציגי ח"א, הכוללת את עמדתה של הרמ"ד בלצ"ד, צוין כי ההצעה אמינה מאוד בהיבט של משך הזמן הנדרש לביצוע התכולות, כי היא נמצאת ב"גבול התחתון", וכי להערכתם "ההצעה מדויקת"; הבודק ההנדסי מטעם מנה"ר ציין שיש קושי מהותי לבצע בדיקה הנדסית, ולדבריו סביר להניח שהוא יאשר את הצעת החברה כפי שהיא על סמך הנתונים שהוצגו לפניו. באותו יום אישר סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש את מתן הפטור המבוקש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות שבהן העבירה הרמ"ד בלצ"ד לחברה את אומדן השעות, חוות הדעת האמורה, הכוללת את עמדתה של הרמ"ד בלצ"ד, ולפיה הצעת החברה "אמינה מאוד", כלל לא הייתה צריכה להינתן. חוות הדעת של ח"א לא הייתה בגדר בקרה אובייקטיבית על הצעת החברה. בפעולת העברת האומדן לחברה השמיטה הרמ"ד את הקרקע לביצוע בקרה בתהליך ההתקשרות במנה"ר לבחינת הצעת החברה.

איתור יועצים על ידי ח"א ואישור להתקשר אתם

בשנים 2007 ו-2008 איתרו גורמים במינהלה מועמדים המתאימים להערכתם לתפקידי יועצים והעבירו לחברה מידע בעניין העסקתם, לעתים אף בידיעתו של ראש המינהלה. להלן דוגמאות:

1. באוגוסט 2007 כתב רס"ן מהמינהלה דוא"ל למנכ"ל החברה בנושא יועץ לתפקיד "מאפיין" (להלן - המאפיין): "ראיינתי את [המאפיין]. הוא הביע עניין להצטרף לצוות האפיין... מבקש

להמשיך את גלגול הקליטה. נדרש שייפגש איתך ועם [ראש המינהלה]. אני מעביר לך את הטלפון שלך לתאום".

כחודש לפני הדוא"ל שלעיל ובעקבות בקשת ח"א להעסיק יועצים על פי רשימת שמות אישרה ועדת הפטור ביולי 2007 פטור ממכרז (בנימוק של עסקת המשך בין אותם צדדים במסגרת פרויקט אחד עד לסימום) להזמנת משהב"ט להעסקת יועצים מהחברה על פי הרשימה. משרד מבקר המדינה העלה כי במועד האישור לא העלה מנה"ר לאישור הוועדה את שמו של המאפיין שלעיל, וכי שמו הוסף במועד בלתי ידוע ובכתב יד, לאחר שהתקבל אישור הוועדה, לטופס הפנייה שאישרה הוועדה. ההיקף הכספי להעסקתו הסתכם בכ-150,000 ש"ח.

זאת ועוד, בספטמבר 2007 הוציא משהב"ט הזמנה לחברה לשכירת היועצים, לרבות המאפיין. נמצא כי גם במקרה אחר הוסף שמו של יועץ בכתב יד לפטור שאישרה הוועדה לאחר מתן הפטור והוצאה הזמנה עבורו.

2. א. במרס 2007 שלחה המינהלה למנכ"ל החברה את שמותיהם ומספרי הטלפון של שלושה יועצים וביקשה מהמנכ"ל "ליצור איתם קשר". כמה ימים לאחר מכן העביר ח"א למנה"ר דרישת רכש שיועדה להתקשרות בעניין "כוח אדם מומחה" בהיקף תקציבי של 300,000 ש"ח. במסמך ההנמקה לפטור ממכרז (ללא תאריך) שהעביר ח"א למנה"ר הוא ביקש להתקשר ללא מכרז עם החברה. במסמך נכתב, בין היתר, כי "אין היום למיטב ידיעתנו אנשים בעלי כישורים וידע על המערכות הנדרשות כמו [היועצים האמורים]".

ממסמך הפנייה של מנה"ר לוועדת הפטור (ללא תאריך) עולה כי האנשים שח"א ביקש להעסיק כיועצים לא הועסקו בעבר בחברה. ועדת הפטור אישרה באפריל 2007 פטור ממכרז להתקשרות עם החברה בנימוק כי "נדרשת מומחיות מיוחדת לגביה יש ספק יחיד בלבד", בהתבסס על התקנות.

ב. ח"א כתב באפיונים הטכניים שצירף לשתי דרישות רכש שהעביר למנה"ר כי מטרת הדרישות היא הכנת אפיונים מבצעיים עבור מערכת מסוימת, שתבוצע באמצעות שכירת יועצים. היועצים יהיו כפופים "למאפיין על" של המערכת מח"א, יפעלו בהתאם להוראותיו, והוא יאשר את ביצוע עבודתם. מקום העבודה העיקרי של היועצים הוא במחנה צה"ל ("ב"קריה") ולא בחברה. בסיס ההתקשרות לביצוע העבודה הוא תשלום עבור ביצוע שעות עבודה ולא על פי תכולות מוגדרות מראש, שהן תוצר שבאחריות החברה לספק.

בפברואר 2007 כתב רס"ן מהמינהלה דוא"ל למנכ"ל החברה ולידיעת ראש המינהלה בעניין יועץ ה"מועמד להצטרף לצוות האפיון. אני נפגש איתו ביום שלישי בשמונה בבוקר. אני מעוניין שברצף יפגוש אותך בתור מי שמועמד להיות המעסיק שלו. מעוניין?".

במרס 2007 אישרה ועדת הפטור את בקשת הגוף הרוכש במנה"ר להוסיף את העסקת היועץ להזמנת משהב"ט מהחברה. סיבת הפטור הייתה הוספת כוח אדם בפרויקט במסגרת פטור קיים. בסוף אותו חודש הוסיף אותו מנה"ר להזמנה, ובמסגרתה נקבע כי הוא יועסק תמורת כ-125,000 ש"ח.

ג. במקרה אחר נמצא כי ביוני 2007 כתב בדוא"ל ראש המינהלה לראש צוות בה ולידיעת מנכ"ל החברה כי "צריך לפעול מול אחת מחברות הכ"א [כוח האדם] לבחירתו [של היועץ]". דהיינו, לדעתו של ראש המינהלה ניתן היה לפנות לחברות נוספות לבחירת היועץ, אולם הדבר לא נעשה. יצוין כי באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי שליחת הדוא"ל למנכ"ל החברה מקורה ב"טעות הקלדה".

לאחר שח"א העביר את שמות היועצים לחברה ולאחר מכן ביקש ממנה"ר מתן פטור ממכרז, התקשר משהב"ט עם החברה ולא ביצע תחרות בין ספקים פוטנציאליים על מתן שירותי הייעוץ כנדרש לפי תקנות חובת המכרזים. משרד מבקר המדינה מעיר כי גורמי ח"א ערערו בפעולותיהם את האיזון ואת עקרון השוויוניות שבין מתחרים פוטנציאליים וגרמו למתן עדיפות לחברה על פני ספקים פוטנציאליים אחרים על אף האיסור לעשות כן העולה מהוראות משהב"ט וצה"ל בעניין מגבלות על העברת מידע לספקים.

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לתפיסתו "תוספת יועצים לתיק רכש קיים הינה בהתאם לחוקים ונהלים ונמצאת בליבת היכולת לממש פרויקטים ותכולה (ההדגשה במקור)"; תהליך הוספת היועצים "דורש ברור שמי ופטור" במשהב"ט; "תוספת יועצים לתיק קיים אינה בגדר תהליך טרום-רכש ועד מימוש ההתקשרות אליו מתייחסות (ההדגשה במקור)" ההמ"ב וההפ"ע שתוארו לעיל, כיוון שלא מתקיימת תחרות בין חברות אלא תוספת להזמנה קיימת.

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

א. צה"ל לא התייחס בהודעתו שלעיל לכך שהוועדה אישרה פטור לתוספת יועצים לאחר שח"א העביר את שמותיהם לחברה. מנה"ר הוא הגורם המוסמך לאתר ספקים, לרבות חברות הנותנות שירותי ייעוץ ולקבוע את דרך ההתקשרות אתם. אין זה מסמכותו של ח"א להפנות לחברה אנשים כדי שיועסקו באמצעותה כיועצים. בפעילותו פגע ח"א ביכולת של מנה"ר ושל ועדת הפטור לבצע את תפקידם.

ב. בחלק מהמקרים שהועלו בביקורת לא דובר על הוספת יועצים לתיק רכש קיים אלא על הזמנת רכש חדשה.

אפיון יועצים

בדוא"ל ששלח בפברואר 2007 רס"ן מהמינהלה למנכ"ל החברה ולחברה נוספת ולידיעת ראש המינהלה נכתב כלהלן: "בהמשך לשיחתנו: אני מעוניין לאתר [ארבעה] אנשים שיצטרפו לצוות האפיון.... אשמח לעזרתכם. אנשים אשר יגיעו ישירות אלי, יופנו אליכם בתור מעסיקים פוטנציאליים". מהדוא"ל עולה גם כי לא נדרש יועץ מסוים ל"צוות האפיון", אלא נדרש רק רקע "מטה מבצעי" באחד התחומים שצוינו בדוא"ל.

בדוא"ל ששלח במרס 2007 הרס"ן מהמינהלה למנכ"ל החברה ולחברה אחרת ולידיעת ראש המינהלה נכתב כי אדם מ"מחלקת מבצעים [של ח"א] מעוניין להצטרף לצוות האפיון. דיבר איתי היום וסיכמנו על אפשרות עבודה... יפנה אליכם בנושא. יועלה לאישור [ראש המינהלה] בהמשך".

ביולי 2007 כתב ראש המינהלה במסמך ההנמקה ששלח למנה"ר לקבלת פטור ממכרז (ספק יחיד) עבור החברה בנושא יועץ אפיון מבצעי כי נדרשת העסקת יועצים תוך ניצול הניסיון המבצעי וכמשתמשים מבצעיים של מערכות שונות שבפיתוח במינהלה. ביולי 2007 נתנה ועדת הפטור שבמנה"ר פטור ממכרז. באוגוסט 2007 התקשר משהב"ט עם החברה כספק יחיד להעסקת יועצים עבור ח"א ובהם היועץ שלעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המינהלה ביקשה ממנה"ר להתקשר עם החברה כספק יחיד להעסקת יועצים ללא מכרז, לרבות היועץ האמור שאותו איתר ח"א, אף שעל פי המאפיינים הכלליים להעסקת יועצים שהגדירה המינהלה ניתן היה לקיים מכרז בין חברות פוטנציאליות. הדבר עולה גם מהדוא"ל שנשלח לשתי חברות לפני הפנייה למנה"ר. בפעולתה זו תרמה המינהלה לכך שמנה"ר לא קיים הליך תחרותי להתקשרות עם חברות להעסקת יועצים העומדים במאפיינים שהגדירה המינהלה, שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל כי המינהלה "העסיקה" שתי חברות בתחום האפיון, "הפעילה קריטריונים דומים הנגזרים מכללי המנהל התקין אל מול שתי החברות ובתיאום עם משרד הביטחון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסבר זה אינו נוגע לפניית המינהלה למנה"ר לקבלת פטור ממכרז ואישור החברה כספק יחיד, כמתואר לעיל. פנייה זו בוצעה למרות פניות של ח"א לשתי חברות בנושא העסקת יועצים.

עוד הודיע צה"ל באוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה כי הבקשות לספק יחיד הוגשו משתי סיבות עיקריות: "צורך מבצעי וצורך להדבקת לוחות זמנים אל מול הסיכון בעצירת פרויקט במשבר הנובעת ממכרז"; "ידע יחודי אשר נרכש ע"י האנשים אשר כבר פעלו [בפרויקט] ואשר צברו ניסיון יחודי" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהנמקה של ח"א לוועדת הפטור למתן פטור ממכרז עבור החברה הוא לא ציין "צורך מבצעי וצורך להדבקת לוחות זמנים" כעילה לבקשת הפטור. זאת ועוד, הידע הייחודי הוא של האנשים ולא של החברה שח"א ביקש להתקשר אתה כספק יחיד. דהיינו ניתן היה לקיים מכרז בין חברות פוטנציאליות.

מאגר מידע מרכזי להעסקת יועצים

בהמ"ב בעניין התקשרות עם יועצים נקבע כי ועדות היועצים האגפיות²⁰ הפועלות במשהב"ט ינהלו מאגר מידע היסטורי של היקפי העסקות אשר אושרו על ידיהן. מאגר המידע יכלול, בין היתר, פרטים על כל ההתקשרויות להעסקת יועצים כגון פרטים על נושא הייעוץ, על מספר שעות העסקת היועץ ועל ההיקף הכספי של ההזמנה. הדבר נועד לאפשר מעקב ובקרה בנושא מספר שעות ההעסקה של היועצים ומשך העסקתם. סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש עומד בראש ועדת היועצים האגפית בנושא שירותי עזר ושירותי כוח אדם במנה"ר.

20 על פי המ"ב בעניין אישור צורך והתקשרות עם יועצים פועלות במשהב"ט ועדות יועצים אגפיות שהוקמו להן כל הסמכויות שניתנו לוועדות פטור ממכרז במשהב"ט על פי המ"ב יסוד בעניין ועדות פטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה העלה כי ביחידת סגן ראש מנה"ר לתיעוש וניהול הרכש לא מרוכזים סיכומי ועדת היועצים האגפית בנושא ספקים הנותנים שירותי ייעוץ, לרבות הסיכומים על פטור ממכרז, והוועדה שבראשותו אינה מנהלת מאגר מידע על ההתקשרויות אתם כנדרש בהמ"ב. בכך נפגעים הבקרה והמעקב בנושא העסקת היועצים.

הגדרת תכולת העבודה וביצועה

בהוראת אגף התכנון בצה"ל בעניין תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל נקבע כי הגוף המבצעי מגדיר את הדרישות המבצעיות, והגוף הטכני/לוגיסטי אמור לממש אותן. משרד מבקר המדינה מציין כי הפרדת סמכויות זו היא אבן יסוד של מערכת הבקורת והאיזונים בצה"ל, ונועדה להבטיח קבלת מוצר מיטבי תוך שמירה על כללי מינהל תקין.

בביקורת נמצא כי בכמה מקרים הזמין משהב"ט מהחברה על פי דרישות רכש שהגדיר ח"א תכולת עבודה במחיר קבוע מראש הכוללות הכנת הגדרות של דרישות מבצעיות של מערכות ומימוש²¹ דרישות אלו. דהיינו החברה שימשה הן כגוף המבצעי והן כגוף המממש הטכני-לוגיסטי. במצב דברים זה מיטשטשת חלוקת האחריות, הסמכות והבקרה שאמורה להתקיים בין הגוף המבצעי, המגדיר את תכולת העבודה, ובין הגוף הטכני-לוגיסטי המבצע אותה, ונפגעת הבקרה על תכולת העבודה. ראוי שח"א יקפיד על הפרדה בין הגורמים המגדירים תכולות ובין הגורמים המממשים אותן, כדי לאפשר לו לבצע בקרה טובה יותר על תכולת העבודה המתקבלות ועל עלותן, וכדי שמשב"ט לא יזמין מאותו ספק הן את הגדרת תכולת העבודה והן את ביצועה.

להלן דוגמה:

בדרישת רכש של ח"א ממנה"ר מינואר 2007 בהיקף תקציבי של 486,000 ש"ח כלל ח"א בתכולת העבודה של החברה הגדרה של הדרישות המבצעיות למערכת מסוימת, המרת האפיון המבצעי הנכלל במסגרת הדרישה המבצעית, לאופיין תכנה, וביצוע עבודת תכנה למימוש השינויים במערכת בהתאם לאופיין. בפברואר 2007 הזמין משהב"ט מהחברה תכולת עבודה בהיקף תקציבי של 485,644 ש"ח בהתאם לדרישת ח"א שלעיל.

באוגוסט 2010 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה כי היועץ שהגדיר את הדרישות המבצעיות עובד בהנחיית הגוף הדורש בלבד, ואילו היועץ המממש אותן עובד בהנחיית הגוף המממש; וכי העבודות מבוצעות תמיד בראשותם ובאחריותם של גופי ח"א ובהנחייתם בלבד, באופן שהפרדה בין הגדרת תכולות ובין מימושן נשמרת. עוד מסר צה"ל כי החברה "לא מתערכת ואין מדווחים לה על תוכן העבודה של היועצים שנשכרו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הבקשות להצעות המחיר שמנה"ר העביר לחברה כללו את מלוא תכולת העבודה: הגדרת דרישות מבצעיות, המרתן לדרישות טכניות ומימושן, וכך גם הצעות המחיר שהחברה העבירה למנה"ר. בשלושה תחומים אלו קבעה החברה את תכולת העבודה של כל עובדיה מראש בהצעת המחיר, באופן שלא נשמרה הפרדה בין התחומים.

21 מימוש - כתיבת תכנה לביצוע הפעולות שהוגדרו בדרישות המבצעיות.

תעריף יועצי תכנה

בהמ"ב בעניין "תעריפי יועצים, בתי תכנה והתקשרויות כלליות" נקבעו אמות המידה לקביעת תעריפי שעת עבודה להתקשרות עם יועצים, לרבות כאלה המוגדרים כבית תכנה ועם יועצים שמהות ההתקשרות אתם היא בתחום התכנה. לגבי יועצים שאינם עוסקים בתחום התכנה אמות המידה כוללות ותק, השכלה, והבחנה בין טכנאים, הנדסאים ואקדמאים. עוד נקבעו בהמ"ב 28 רמות שונות של מומחיות הנדרשת מהיועצים בתחום התכנה. לכל רמה נקבע תעריף לשעה. רק לגבי שתיים מ-28 הרמות נקבעה אמת מידה של השכלה בתחום התכנה.

א. בדצמבר 2007 התקשר משהב"ט עם החברה להעסקת שני יועצים לפי ערך של 175 ש"ח לשעה ו-180 ש"ח לשעה, בהתאמה. ההתקשרות בוצעה לפי התעריף של משהב"ט לבתי תכנה כמוגדר בהמ"ב שלעיל למנתח/מהנדס מערכות. בביקורת עלה כי לשני היועצים האמורים אין השכלה פורמלית בתחום התכנה, ובמועד ההתקשרות היה אחד מהם סטודנט לרפואה. התעריף שנקבע להם גבוה במעט או כמעט זהה לתעריף משהב"ט להעסקת אקדמאי בכיר (לא בתחום התכנה) בעל ותק של 10-15 שנים, שהיה באותה עת 176 ש"ח. יצוין כי התעריף להעסקת אקדמאי זוטור היה 89 ש"ח לשעה בלבד.

ב. במאי 2008 התקשר משהב"ט עם החברה להעסקת שני יועצים לפי ערך של 195 ש"ח לשעה. ההתקשרות בוצעה לפי תעריף של משהב"ט לבתי תכנה כמוגדר בהמ"ב שלעיל למנתח/מהנדס מערכות. לשני היועצים לא הייתה השכלה פורמלית בתחום התכנה, ובמועד ההתקשרות היה אחד מהם סטודנט לפסיכולוגיה, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה והיועץ השני היה סטודנט להנדסת תעשייה וניהול.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב שתואר לעיל התאפשר כיוון שאמות המידה שקבע משהב"ט בהוראתו שלעיל בנוגע למרבית תעריפי היועצים המועסקים באמצעות בתי תכנה לא מחייבות מהיועצים להיות בעלי השכלה פורמלית בתחום התכנה. הדבר מאפשר למשהב"ט להתקשר עם ספקים להעסקת יועצים ללא השכלה בתחום התכנה ואף ללא השכלה אקדמית או טכנולוגית, ולשלם להם תעריף גבוה מזה שקבע משהב"ט אף לאקדמאים בכירים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשהב"ט יבחן את הנושא וישקול לקבוע בהוראותיו אמות מידה בנושא השכלה פורמלית בתחום התכנה, לרבות מספר שנות ניסיון, לגבי תעריפי יועצים המועסקים באמצעות בתי תכנה.

סיכום והמלצות

למכלול הקשרים שמקיים צה"ל עם ספקים, לרבות יועצים, יש רגישות מובנית, היות שבמקרים רבים ספקים ויועצים אזרחיים קשורים בקשר בלתי אמצעי עם נושאי תפקידים ביחידות הצבאיות. כדי לשמור על כללי מינהל תקין, נקבעו במערכת הביטחון הוראות שחובה להקפיד עליהן. במקום "שנפרצת הגדר" לא זו בלבד שמופרים כללי המינהל התקין אלא גם נפתח לכאורה פתח לפגיעה בטוהר המידות ולהשרשת תרבות ארגונית לקויה, בעיקר כשהדבר נמשך זמן רב.

בדיקת תהליכי ההתקשרות בין משרד הביטחון ובין החברה בשנים 2002-2009 העלתה ליקויים בשלבי טרום-הרכש והרכש בחיל האוויר והחלל ובמשרד הביטחון, ובכלל זה נמצא כי גורמים בחיל האוויר והחלל ובמינהל ההרכשה והייצור לא פעלו על פי סדרי מינהל תקין, על פי הוראות משרד הביטחון וצה"ל ועל פי תקנות חובת המכרזים. גורמים בחיל האוויר והחלל העבירו לחברה מידע אשר היה בו כדי לתת לה עדיפות על פני ספקים פוטנציאליים אחרים ולפגוע בתחרות ביניהם, ולפגוע בהליך המיקוח בנושא עלות ההתקשרות אשר מינהל ההרכשה והייצור היה אמור לקיים עם החברה וביכולתו של מינהל ההרכשה והייצור לכצע בקרה בנושא הצעותיה של החברה.

נוכח ממצאי הביקורת כי הועבר מידע מגורמים בחיל האוויר והחלל לחברה, על צה"ל ככלל ועל חיל האוויר והחלל בפרט לפעול בנחישות למניעת העברת מידע לספקים שאין להעבירו על פי הוראות הצבא ומשרד הביטחון, וכן לתת את הדעת לסוגיית חיבור ספקים, לרבות יועצים, לרשת הדואר האלקטרוני, כדי לשמור על ה"גבול" שבין הספקים והיועצים ובין אנשי הצבא.

הליקויים בנוגע למתן פטור להעסקת יועצים בהתקשרויות בנימוק של עסקת המשך בין אותם צדדים בפרויקט אחד עד לסיומו, מעידים על "היד הקלה" שבאישור פטורים במשרד הביטחון. הפטור צריך להיות חריג ואילו ההליך התחרותי הוא "דרך המלך" להתקשרות. מן הראוי שמשרד הביטחון יפעיל כנדרש מערכות פיקוח ובקרה על דרישות הרכש שמתקבלות מצה"ל, שימנעו את האפשרות להעניק פטור ממכרז לספקים במקרים שבהם יש לקיים תחרות בהתאם לחוק.

מן הראוי שצה"ל ומשרד הביטחון ילמדו את ממצאי הדוח ויבחנו את הסיבות והגורמים להיווצרות הליקויים, יטפלו בהם ויבטיחו את תקינות פעילות גורמי חיל האוויר והחלל ומשרד הביטחון בשלבי טרום-הרכש והרכש, ואת ההשלכות הנובעות ממקרים אלו על היחסים שבין ספקים לבין גופים צבאיים במקרים דומים בכלל צה"ל.

