

ואינה מאפשרת להבחין בין ציוד תקין ושמיש, ולעתים אף חדש, לבין ציוד, היכול לשמש כגרוטות בלבד; בין כלי רכב במצב תקין, לבין כלי רכב שעברו תאונה ונועדו לפירוק בלבד.

כעת עריכת הביקורת החלה החטיבה בניסיון למכור ציוד "היישר מן המדף", דהיינו, שניתן לראות אותו ולעמוד על טיבו. ועדה קובעת את המחירים, והציוד נמכר ללא מכרז. במקביל מעדכנת החטיבה את הרשימות של הציוד המוצע למכירה, והן אמורות להיות מופצות על גבי תקליטוני מחשב לקונים פוטנציאליים.

כעת כחינת שיטות מכירה בחטיבה, עליה גם לבחון בצורה מקצועית את שיטת שיווק המוצרים על ידי איתור והגדרת השווקים הפוטנציאליים לכל סוג של ציוד שמוצע למכירה, ולבדוק את הדרכים המתאימות להפצת מידע בדבר קיומו של ציוד זה, ובכלל זה פרסום יעיל.



ניהול מערכת מכירה של ציוד מסוגים שונים הנמכרים על ידי החטיבה מחייב תכנון כלכלי ושיווקי, כך שהתמורה המתקבלת תשאף למירב ההכנסה. על החטיבה לבחון דרכים, שיאפשרו מתן מידע מספק לקונה על סוג הציוד המוצע למכירה ועל איכותו.

היעדר מידע מהימן ומדויק על מצבם של כלי הרכב המוצעים למכירה גורם, למידה גבוהה של אי ודאות. הפחתת אי הודאות באמצעות הערכות שוויון על סמך בדוקה מפורטת יותר של כלי הרכב, עשויה להביא תועלת גם לחטיבה וגם לקונה, וניתן יהיה לצפות לקבלת תמורה נאותה יותר כגון המכירה.

על החטיבה לשקול מיון הפריטים המוצעים למכירה, במקרים שבהם ניתן לעשות כך, וצירוף רשימות פריטים מפורטות להצעות מכירה, וכן שינוי דרכי הפרסום במטרה להגיע למספר מירבי של קונים פוטנציאליים. כמו כן, על משרד הביטחון להוציא נהלים לקביעת אמות מידה למכירת ציוד במשקל.

כדי למנוע מציוד האסור במכירתו בארץ לחדור לשווקים המקומיים, על משרד הביטחון לקבוע כהוראותיו דרכים לפיקוח על מכירת ציוד זה ועל ייצואו לחו"ל.

פעולות חברת "גפים" בע"מ

ריכוז ממצאים

חברת "גפים" בע"מ (להלן - החברה) היא חברה ממשלתית, שכל מניותיה, למעט אחת, מוחזקות בידי משרד הביטחון. החברה מספקת גפיים מלאכותיות לנכים ועוסקת בייצור ובייבוא של מוצרים אורתופדיים מסוגים שונים.

א. החברה לא ניהלה מערכת תחשיבי עלויות מוסדרת ושיטתית. אף על פי שהוראות משרד הביטחון קובעות, כי על הספקים של המשרד לקיים מערכת כזו, לא דרש זאת המשרד מהחברה. היעדר מערכת תחשיבי עלויות מנע מהחברה לאתר מבין המוצרים את אלו הגורמים לה הפסדים, לעמוד על מידת יעילותה ולקבל החלטות בהתאם.

ב. משרד הביטחון שילם עבור מספר תותכות מחיר הגבוה מהמחיר שמשרד הבריאות שילם עבורן לחברה.

ג. לעובדי החברה שולם שכר עידוד על פי נורמות תפוקה שנקבעו כבר ב-1974 ומאז לא נבדקו. הנורמות נקבעו על סמך נתונים מהייצור בעבר ולא על פי חקרי עבודה עדכניים. כתוצאה מכך, שיעורי הפרמיות ששולמו היו לעתים גבוהים.

ד. החברה שילמה למספר עובדים בכירים תוספת קבועה, בלא שקיבלה לכך אישור מרשות החברות הממשלתית. כמו כן, שילמה להם החברה עבור שעות נוספות כוללות, ללא רישום ודיווח - אף זאת ללא קבלת אישור מהרשות.

ה. התשלום של משרד הביטחון לחברה עבור אחזקת ציוד במחסן והספקתו לנכים נקבע כשיעור מערך הפריטים (25%) שהמחסן מנפיק, אף שהוצאות החברה בניהול המחסן לא היו קשורות, ברובן, לערך הכספי של הפריטים.

ו. דירקטוריון החברה לא מינה ועדת ביקורת פנימית ולא הגדיר את תפקידיו וסמכויותיו של המבקר הפנימי, כמתחייב מנוהל רשות החברות הממשלתיות. המבקר הפנימי בחברה לא הגיש זה כשלוש שנים דוח כלשהו בכתב למנכ"ל או לדירקטוריון בנוגע לפעולות החברה.



חברת "גפים" בע"מ (להלן - החברה) נוסדה ב-1949 במטרה לספק גפיים מלאכותיות לנכי משרד הביטחון ולחפש פתרונות לשיקומם האורתופדי. ב-1963 רכשה הממשלה את מניות החברה, והיא הפכה לחברה ממשלתית. משרדי החברה שוכנים בבניין השייך למכון הלאומי לגפיים ע"ש לואיס⁽¹⁾ (להלן - מכון לואיס). השימוש במשרדים ניתן לחברה ללא תשלום.

בנוסף לייצור גפיים תותבות, מייצרת החברה נעליים אורתופדיות, מכשירים אורתופדיים שונים ואביזרי עזר המיועדים לנכים. החברה גם עוסקת ביבוא מוצרים אורתופדיים, לרבות עגלות נכים, לצורך מכירתם לנכים בארץ. בעת הביקורת העסיקה החברה 76 עובדים.

בתקופה מארס עד אפריל 1991 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות החברה, בעיקר בנוגע לשנים 1989 ו-1990. ביקורת קודמת על החברה נערכה ב-1976 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 28, עמ' 867.

הון מניות

הון החברה מורכב מ-10,000 מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח כל אחת. המניות מוחזקות בידי משרד הביטחון, למעט מניה אחת המוחזקת בידי חברת "שקם" בע"מ. הון מניות החברה, המונפק והנפרע, הסתכם ב-31.3.91 ב-1,961,062 ש"ח.

מוסדות מנהלים

הדירקטוריון של החברה מורכב מ-11 חברים, כדלקמן: נציגי משרד הביטחון, נציגי קופת החולים של הסתדרות העובדים הכללית, נציגי ציבור, נציגי משרד הבריאות, נציגי מכון לואיס, נציגי משרד האוצר ונציגי ארגון נכי צה"ל.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975, (להלן - החוק), יו"ר הדירקטוריון יזמן את ישיבות הדירקטוריון ויקבע זמנו, מקומן וסדר יומן: בפועל, חברי הדירקטוריון של החברה הוזמנו

(1) מכון לואיס הוא מוסד התנדבותי, שהוקם ושמומן על ידי תורם יהודי מחו"ל. בין יתר פעולותיו מנהל המכון את כספי תקציב משרד הבריאות המיועדים לרכישת תותבות לנכים, והוא מעביר את התשלומים עבור התותבות לחברות השונות. המכון יזום גם השתלמויות ומחקרים בתחום האורתופדיה.

לישיבות ההנהלה באמצעות מכתבים החתומים על ידי מנכ"ל החברה; בעקבות הביקורת, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה ביוני 1991, כי להבא תנהג בהתאם; גם רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) הודיעה, כי היא פנתה לחברה וביקשה, ששייכות הדירקטוריון יזומנו רק על ידי יו"ר הדירקטוריון.

בחברה פועלת ועדה של הדירקטוריון המורכבת מיו"ר הדירקטוריון, מהמנכ"ל ומארבעה חברים נוספים מקרב חברי הדירקטוריון. החלטות הוועדה מועברות לאישור הדירקטוריון.

בעת הביקורת שימשו ראש היחידה לשירותים רפואיים כאגף השיקום של משרד הביטחון וסגן ראש אגף הכספים כמשרד הביטחון כנציגי משרד הביטחון בדירקטוריון החברה. ראש היחידה לשירותים רפואיים מטפל, בין היתר, כקשרים עם החברה מחד, לרבות אישור הזמנות עבור נכי צה"ל, ואילו כחבר דירקטוריון הוא אמור לשרת את העניינים העסקיים של החברה, כולל קשריה עם משרד הביטחון, מאידך.

אמנם, הסייגים בחוק בנוגע לניגוד עניינים של דירקטורים מקרב הציבור אינם חלים על דירקטורים עובדי מדינה⁽²⁾. עם זאת, לדעת מבקר המדינה, כנסיכות אלה, שבהן היקף המגעים של ראש היחידה עם החברה הוא גדול במיוחד, המצב של ניגוד עניינים שנקלע אליו הוא כזה, שעלול לפגוע באורח מהותי במילוי שני תפקידיו; דבר זה מקבל יתר משמעות יתר נוכח העובדה שמשרד הביטחון הוא הלקוח העיקרי של החברה⁽³⁾.

הביקורת הפנימית

בהתאם לחוק, על החברה למנות מבקר פנימי, זולת אם אישרה הרשות. שהיקף פעולות החברה או ופיין אינו מחייב מינוי של מבקר פנימי. זה מספר שנים מועסק בחברה על פי חוזה מבקר פנימי, שאינו עובד החברה, בהיקף של ארבע שעות חודשיות בלבד, על בסיס של שכר קבוע לשעת עבודה (כ-40 דולרים לשעה). מ-1.10.88 עד סוף 1990 שולמו למבקר הפנימי כ-8,700 ש"ח. המבקר הפנימי בחברה מוזמן בקביעות לישיבות ההנהלה ומשתתף בהן.

הדירקטוריון לא מינה מקרב חבריו ועדה לביקורת פנימית ולא קבע נהלים לעבודת הביקורת בחברה, כפי שמחייב נוהל הרשות. כמו כן, לא הנדיר הדירקטוריון את תפקידיו ואת סמכויותיו של המבקר הפנימי, כנדרש בחוק. המבקר הפנימי לא הגיש לדירקטוריון תכנית עבודה, והדירקטוריון לא עקב אחר פעולותיו של המבקר הפנימי.

מיוני 1988 עד מועד סיום הביקורת לא הגיש המבקר הפנימי דוח כלשהו בכתב למנכ"ל או לדירקטוריון בנוגע לפעולות החברה. למשרד מבקר המדינה גם לא הומצאו דוחות ביקורת מטעם המבקר הפנימי בחברה, הקודמים למועד הנ"ל.

בעקבות הביקורת, הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי ביקשה מהחברה להעלות לדיון בישיבה הקרובה של מועצת המנהלים של החברה את הנושאים הבאים: אימוץ נוהל הביקורת הפנימית, שפורסם על ידי הרשות, והקמת ועדה של הדירקטוריון לביקורת ולמעקב אחר ביקורת המבקר הפנימי.

(2) כעניין ניגוד עניינים בקרב דירקטורים עובדי מדינה, ראה דוח מבקר המדינה משנת 1989 על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות.

(3) לעניין פסילת בעל תפקיד מלכהן, ישירות מכוח החלת הכלל בדבר ניגוד עניינים ולעניין התנגשות אפשרית בין שני אינטרסים שלטוניים, ראה בג"ץ 589/86, שמעון נ. המועצה המקומית קרית מלאכי, פד"י מ"א (2), 617, וכן בג"ץ 244/86, רכיבו נ. בנטוב ראש המועצה המקומית אופקים, פד"י מ"ב (3), 183.

קביעת מחירים

ב-1989 הסתכמו מכירות החברה ב-8.4 מיליון ש"ח, וב-1990 – בכ-9.6 מיליון ש"ח. בהתאם לנתוני החברה הייתה התפלגות המכירות ללקוחות בשנת 1990 כדלקמן: 50% – משרד הביטחון; 22% – לקוחות פרטיים; 18% – משרד הבריאות; ו-10% – קופות חולים, משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי.

מכירות החברה מתבססות על שלושה מחירונים: מחירון המיועד למטופלי מערכת הביטחון, שעל פיו נקבעים המחירים גם למטופלי קופות החולים, משרד האוצר והביטוח הלאומי; מחירון המיועד למטופלי משרד הבריאות; ומחירון ללקוחות פרטיים.

1. עד 1973 נקבעו מחירי המוצרים של החברה, המיועדים למערכת הביטחון, על יסוד בדיקה, שערכה יחידת הפיקוח המשקית של משרד הביטחון ב-1966. המחירים עודכנו מדי פעם על ידי הוספת שיעורי ההתייקרויות. החל ב-1974 נעשו עדכונים אלו בתיאום עם היועץ הכלכלי של משרד הביטחון ובאישורו. רק ב-1986 ערך משרד הביטחון תחשיב עלויות של המוצרים בתכונה. בהתאם להוראות משרד הביטחון, יש לקיים בדיקה כזו מדי שלוש שנים; עד מועד הביקורת, כחמש שנים מתום הבדיקה הקודמת, לא נבדק התחשיב מחדש.

2. הוראות משרד הביטחון קובעות, כי ספקים של משרד הביטחון יידרשו לקיים כמפעליהם מערכת תמחיר מסודרת ושיטתית. החברה לא מנוזלת מערכת כזו, והמשרד לא דרש ממנה לעשות כך.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1991, כי חברה פרטית לארגון מדעי ניהול (להלן – החברה לארגון) עורכת ב"גפים" סקר מוקדם של צבירת עלויות לפי מוצר, והוא נמצא בשלבים סופיים. על משרד הביטחון לוודא, שבחברה תוקם בהקדם מערכת תמחיר, כפי שנקבע בהוראות.

3. החברה מספקת תותבות לנכי משרד הבריאות כמחירים שנקבעו על ידי ועדה מטעם משרד הבריאות והמתעדכנים מדי תקופה. חלק מהתותבות שמייצרת החברה עבור נכי מערכת הביטחון ונכי משרד הבריאות הן מאותו סוג ובאותה איכות. הביקורת ערכה השוואה בין מחירון משרד הבריאות לבין מחירון משרד הביטחון בנוגע למספר תותבות, שהן מאותו סוג ובאותה איכות. ההשוואה העלתה, כי המחירים הקבועים כמחירון של משרד הביטחון נבזוים מהמחירים הקבועים כמחירון של משרד הבריאות.

להלן מספר דוגמאות:

סוג התותבת	מחירון משרד הבריאות (בש"ח)	מחירון משרד הביטחון (בש"ח)	הפער באחוזים
BK (מתחת לברך)	3,213	5,182	61.2
AK (מעל הברך)	3,504	5,574	59.0
PTB (מתחת לברך)	2,323	3,409	46.7
PTG (מתחת לברך)	2,323	3,409	46.7
TK (דרך הברך)	4,098	5,840	42.5
AK (בית גדם מעץ)	1,800	2,208	22.6

משרד הביטחון והחברה מסרו לביקורת, כי חברת "גפים", השוכנת בבנייני "מכון לואיס", אינה משלמת שכר דירה עבור השימוש במבנה. בתמורה לכך מספקת החברה לזכאי משרד הבריאות, ש"מכון לואיס" מטפל ברכישת תותבות עבורם, תותבות על פי המחירון של משרד הבריאות, שהוא זול משמעותית מהמחירון של משרד הביטחון (בנוגע למספר תותבות מאותו סוג).

במכתב ראש אגף השיקום של משרד הביטחון למשנה למנכ"ל של המשרד ממאי 1988 צוין כדלקמן:

(א) ב-1977 הוסכם, כי אגף השיקום בתיאום עם היועץ המשפטי של מערכת הביטחון ועם אגף בינוי ונכסים של משרד הביטחון, יבוא בדברים עם החברה במגמה להסדיר העמדת הבנין שיוקם בתל-השומר לרשות החברה, בלי שתופקע בעלותו של המשרד על הבניין. באותה עת החליט תורם מחו"ל על הקמת קרן לואיס, שתממן בין היתר את הקמת המבנה.

(ב) ב-1980 נחתם חוזה בין מכון לואיס לבין החברה, ולפיו נתן לה המכון זכות להשתמש בזכויותיו בשתי קומות לתקופה הזוהה לתקופת היתר שניתן למכון על ידי המשרד. על סמך מכלול תנאי חוזה זה, תשלם החברה לירה אחת לשנה. ב-1985, לאחר שפג תוקף היתר של משרד הביטחון לשימוש המכון בשטח, נחתם חוזה חדש בין המכון לבין החברה.

(ג) ראש אגף השיקום ציין, כי במאי 1988 היו המחירים של תותבות לגפיים תחתונות במחירון משרד הבריאות נמוכים ב-29.7% בממוצע מאלה שבמחירון משרד הביטחון; המחירים של תותבות לגפיים עליונות ב-7.15%; המחיר עבור תיקון תותבות ב-4.5%; ומחירים של מכשירים אורתופדיים - ב-19.9%. כמו כן ציין ראש אגף השיקום, כי מחירון משרד הבריאות עומד כנראה להתעדכן בזמן הקרוב בשיעור שבין 5% ל-7.5%, כך שהפער יצטמצם.

ביוני 1988 אישר מנכ"ל משרד הביטחון לחברה לנהל משא ומתן לקביעת תעריפים מוסכמים ללקוחות משרד הבריאות, באופן שיילקח בחשבון הוויתור על שכר הדירה של המבנה שהחברה שוכנת בו. המנכ"ל קיבל את החלטתו נוכח עדכון תעריפי משרד הבריאות בשיעור של 11%, ובהתבסס על המכתב האמור של ראש אגף השיקום ועל המכתב של יחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון מיוני 1988, אשר לפיו, בין היתר, היענות לדרישת משרד הבריאות תוויל בעתיד את מחירי המוצרים שקונה משרד הביטחון.

בהתייחס לנאמר לעיל מעירה מבקר המדינה כלהלן:

(א) פער המחירים בין שני המחירונים היה בעת הביקורת גבוה מהפער שצוין בשנת 1988 ושעליו התבסס מנכ"ל משרד הביטחון. כמו כן, כתשובה למשרד מבקר המדינה מיוני 1991 ציינה החברה, כי פער המחירים גדל עם השנים, מאז 1988, בעקבות עדכונים הלוקים בחסר של משרד הבריאות.

(ב) לא נערך תחשיב של השפעת אי תשלום שכר הדירה על מחיר התותבות. כמו כן, קביעת מחירים המסתמכת גם על עיסקה הסמויה מן העין, כמו קיוזו שכר דירה במקרה זה, אינה רצויה בגוף ציבורי.

(ג) גם החברות הפרטיות המתחרות, אשר אינן זוכות להטבות כלשהן ממכון לואיס, מייצרות תותבות לזכאים על פי המחירון האחיד של משרד הבריאות. אולם אותן חברות בייצרו תותבות לזכאים של משרד הביטחון, גובות עבורן את המחיר הנקוב במחירון משרד הביטחון.

ד. המחירים שמשלם משרד הביטחון לחברה לא הוזלו, כפי שצוין במסמך של יחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון.

מן האמור לעיל עולה, כי ההסברים, שניתנו על הפער בין התעריפים שמשלם משרד הביטחון לבין התעריפים שמשלם משרד הבריאות, אינם מניחים את הדעת. לדעת מבקר המדינה, על משרד הביטחון לבחון את התעריפים שהוא משלם לחברה ולפנות גם לחברות האחרות, כדי שאלה יספקו את התותבות לנכי משרד הביטחון על פי מחירי מחירון משרד הבריאות.

4. ב-1989 הסתכמו רווחי החברה לפני תשלום מסים ב-435,806 ש"ח, ולאחר תשלום מסים הסתכמו הרווחים ב-174,499 ש"ח. להלן פירוט הרווח התפעולי של החברה לשנת 1989 לפי מחלקות (הנתונים בש"ח):

רווח תפעולי	הוצאות הנהלה	רווח גולמי	
306,626	255,076	561,702	אורתופדיה
(53,851)	72,926	19,075	סנדלרייה
(56,581)	104,509	47,928	מכשירים
(16,244)	13,848	(2,396)	כפר-סבא*
99,123	63,107	162,230	רעננה ביה"ח לוינשטיין
24,939	46,794	71,633	חיפה
(12,180)	50,575	38,395	מחסן רפואי
20,116	99,980	120,096	עגלות
362,945	80,335	443,280	נחות מכר
674,793	787,150	1,461,943	ס"ה

* סניף החברה בבית החולים "מאיר" בכפר סבא, המצוין בטבלה, נסגר בהחלטת החברה בתחילת פברואר 1990, מחמת הפסדים שהביאו לאי כדאיות בהפעלתו.

הוצאות ההנהלה, שמופיעות בטבלה, מחולקות בין המחלקות יחסית להכנסותיהן. לדעת מבקר המדינה, חלוקה בשיעור קבוע מן ההכנסות היא שרירותית, ועלולה להוליך למסקנות לא נכונות (ראה להלן בענין ניהול מחסן ציוד לנכים).

מנתונים אלו עולה, כי ארבע מחלקות מתוך תשע סיימו את שנת הכספים בהפסד; כאמור, החברה לא ערכה תחשיבי עלויות לפי התשומות בפועל. משום היעדרה של מערכת לחישוב עלויות לכל פריט ופריט, אין באפשרות החברה לאתר את המוצרים הגורמים לה הפסדים ולעמוד על הסיבות לכך. מבקר המדינה מעירה, כי איתורם של אלו היה מאפשר לחברה לנקוט צעדים כפי שמתבקש, במחלקות שסיימו את שנת הכספים בהפסד.

עוד מעירה מבקר המדינה, כי בנסיבות אלו נפגעת יכולתה של החברה לקבל תמונה ברורה על הוצאותיה ועל מידת יעילותה, ולקבל החלטות בהתאם. גם למשרד הביטחון אין אפשרות לעמוד על סבירות המחירים ועל יעילות החברה והוצאותיה.

ביוני 1991 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, כי החברה לארגון עורכת סקר לקביעת זמנים מוקצבים לייצור מוצריה. החברה ציינה, כי היא מקווה שתוצאות הסקר יאפשרו לה לקבל תמונה ברורה על הוצאותיה, ולאחר מכן המוצרים שהיא משווקת את אלו הגורמים לה הפסדים.

שכר עבודה ונלוות

בשנת 1989 שילמה החברה לעובדיה שכר עבודה ונלוות בסך של כ-3.85 מיליון ש"ח. מסכום זה שולם לעובדי הייצור סך של כ-3.39 מיליון ש"ח ולעובדי המינהלה - סך של 0.46 מיליון ש"ח; בשנת 1990 שילמה החברה שכר עבודה ונלוות בסך של כ-4.31 מיליון ש"ח. מסכום זה שולם לעובדי הייצור כ-3.78 מיליון ש"ח, ולעובדי המינהלה כ-0.53 מיליון ש"ח.

1. החברה משלמת למנהלי מחלקות תשלום קבוע עבור 25 שעות נוספות כוללות (גלובליות) לחודש, ללא רישום ודיווח. בשנת 1989 הסתכמו התשלומים עבור שעות עבודה נוספות כוללות לעשרה מנהלי מחלקות ב-42,363 ש"ח, ובשנת 1990 הסתכמו התשלומים לעובדים אלה ב-48,920 ש"ח.

בעקבות הביקורת, הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי התשלום עבור שעות נוספות כוללות חלק מהעובדים הבכירים מתקיים בחברה זה למעלה מעשר שנים, ולא ניתן לבטלו. עוד הודיעה

הרשות, כי היא דרשה מהחברה לא להחיל הסדר זה על עובדים נוספים, ולשלם להם מאותו מועד עבור שעות נוספות רק בהתאם לצורכי עבודה ועל פי דיווח ורישום.

2. בנוסף לתשלום עבור שעות נוספות כוללות, החברה משלמת למספר עובדים בכירים תוספת קבועה: ב-1989 שולמו בסך הכל 22,075 ש"ח לשישה עובדים וב-1990 - 22,065 ש"ח לשבעה עובדים. גם בנוגע לתוספת זו הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי היא משולמת בחברה זה למעלה מעשר שנים, ולא ניתן לבטלה; וכי היא דרשה מהחברה שלא לשלם גם תוספת זו לעובדים נוספים.

פרמיות

על פי החלטת הדירקטוריון, הנהיגה החברה החל בדצמבר 1974 תשלום שכר עידוד לעובדים. תשלום זה מוענק לכל עובדי החברה, למעט עובדי המחלקה לייצור כיסאות גלגלים, שכן מחלקה זו הוקמה רק במארכ 1988, וטרם הוחלט בחברה על נורמות התפוקה בייצור כיסאות גלגלים.

במחלקות לייצור גפיים מלאכותיות ונעליים אורתופדיות נקבעו נורמות תפוקה על סמך מספר המוצרים שיוצרו בפרק זמן מסוים ושנמסרו ללקוחות. במחלקת מכשירים אורתופדיים נקבעה נורמה על בסיס של מדידת זמן, שהושקע בפועל בייצור המכשירים סמוך להנהגת השיטה. כל הנתונים, שעל פיהם נקבעו נורמות התפוקה בכל המחלקות, מתייחסים לשנים 1972 - 1974.

בהתאם להסכם לתשלום שכר העידוד לעובדים, עודכנה הנורמה ב-2.5% מדי שנה מ-1976 ועד 1982. סך כל העדכון מסתכם בכ-18%, והוא אמור לבטא את ההתייעלות במרוצת שנים אלו.

שיעורי הפרמיה נקבעים מדי חודש לכל מחלקה בנפרד, על פי התפוקה, ומשולמים לכל עובד על פי משכורתו הבסיסית. הפרמיה של עובדי המינהלה בחברה נקבעת על פי הממוצע של שיעורי הפרמיה בכל המחלקות, המשוקלל בהתייחס למחזורן הכספי השנתי.

1. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי גובה הפרמיות במחלקות החברה בשנת 1990 העלתה שבעה מקרים, בשישה חודשים שונים, שבהם שולמה פרמיה מחלקתית של 70% עד 92%. במארכ 1991 הניעה הפרמיה בסניף רעננה לשיעור של 137% מהשכר הרגיל. לדעת מבקר המדינה, פרמיות כשיעורים חריגים כאלה מעידות על נורמות בלתי סבירות, וניתן לייחס זאת לעובדה, שהנורמות בחברה נקבעו על סמך נתונים מן הייצור בעבר ולא על פי חקרי עבודה עדכניים. לעניין זה ראוי לציין, כי הנישה המקובלת בארץ גורסת, ששכר עידוד יונהג במסגרת מועצות ייצור משותפות להנהלה ולעובדים ויתבסס על חקרי עבודה ולא על מצב שהיה קיים במפעל לפני כן.

2. ב-1974 נקבעה במחלקת אורתופדיה שבחברה נורמת תפוקה של 7.4 ימי עבודה לייצור תותבת. החישוב התבסס על ממוצע ההזמנות בשלוש השנים הקודמות. כאמור, בהתאם להסכם, נורמה זו עודכנה אוטומטית במרוצת השנים ב-18%, וב-1982 נקבעה הנורמה סופית ל-5.7 ימי עבודה לייצור תותבת. באפריל 1991, במהלך הביקורת, ערכה כאמור, החברה לארגון עבור משרד הביטחון סקר צבירת עלויות בחברה לפי מוצר. מסיכום ראשון של הסקר עולה, כי במחלקה האורתופדית נמדד זמן הייצור של 14 תותבות מסוגים שונים, ולתותבת אחת נמדד זמן ייצור של 25.35 שעות, זמן הייצור של תשע אחרות נע בין 11.3 ל-17.7 שעות, וזמן הייצור של ארבע הנתרות היה אף נמוך יותר. בעת סיום הביקורת המשיכה החברה הפרטית בביצוע הסקר.

מנתונים ראשוניים אלו עולה, כי זמן הייצור של כל תותבת שונה מאוד מאחת לשנייה: עם זאת הוא אינו עולה, פרט למקרה אחד, על 17.7 שעות, שהן מעט יותר משני ימי עבודה. יש בנתונים האמורים הוכחה נוספת לאי סבירותן של הנורמות הנהוגות בחברה.

לדעת מבקר המדינה, על החברה, בשיתוף העובדים, לקיים בדיקה מקצועית של מערכת שכר העידוד המתבססת על נורמות הייצור, ולבסס את תשלומי הפרמיות על חקרי עבודה

ושיטות שכר עידוד ראויים לשמם. כל זאת במסגרת הנהלים וההנחיות שנקבעו בנושא זה על ידי רשות החברות הממשלתיות בשיתוף עם ההסתדרות הכללית של העובדים. בדיקה זו הינה מחויבת המציאות, והיא עשויה לתרום לייעול ולחסכון על ידי יצירת תמריץ להתייעלות אמיתית. עם זאת יש לזכור, כי גם לאחר מכן יהיה צורך לעדכן את הנורמות כל אימת שחל שינוי בתהליכי העבודה, כמפורט בהנחיות האמורות.

בעקבות הביקורת, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתה לבדוק את עניין שכר העידוד ביסודיות ולבצע שינויים ארגוניים ואחרים להורדת שיעורי הפרמיה. רשות החברות הממשלתיות מסרה אף היא למשרד מבקר המדינה, שהחברה הודיעה לה, כי בכוונתה לבדוק את הנושא ולבצע שינויים, אשר ימנעו שכר עידוד החודג מגבולות הסבירות. עוד הודיעה הרשות, כי ביקשה מהנהלת החברה לכלול נושא זה במשא ומתן על הסכם העבודה הקיבוצי לשנים 1992 - 1994.

ניהול מחסן ציוד לנכים

החברה מנהלת עבור משרד הביטחון מחסן לציוד רפואי, המספק פריטים רפואיים לנכים קשים של משרד הביטחון. הציוד נרכש על ידי החברה, שמעבירה את החשבונות למשרד הביטחון בעת הגעת הציוד למחסן. עבור אחזקת הציוד במחסן והספקתו לנכים נקבע לחברה תשלום בשיעור כולל של 25% מערך של הפריטים שהמחסן מנפיק לנכים.

בשנת 1989 ניפק המחסן לנכים ציוד בסכום של כ-402,000 ש"ח. על פי ההסכם, קיבלה החברה סך של כ-100,500 ש"ח, שהיווה 25% מערך הפריטים שהמחסן הנפיק באותה שנה. מאחר שהחברה העמיסה על המחסן גם הוצאות הנהלה יחסיות, בהתאם להכנסותיו, נוצר הפסד תפעולי למחסן (על הקצאת הוצאות הנהלה בין מחלקות - ראה לעיל). הוצאותיה הישירות של החברה היו כ-51,000 ש"ח, והרווח הגולמי היה בסך של כ-49,000 ש"ח.

הוצאות החברה בניהול המחסן אינן קשורות, ברובן, לערך הכספי של הפריטים. לדעת מבקר המדינה, ראוי היה מסיבה זו לקבוע דמי טיפול המבוססים על הוצאותיה הישירות של החברה בהפעלת המחסן.

עמלת רופאים

בשנים 1989 ו-1990 שילמה החברה כ-36,600 ש"ח דמי עמלה לתריסר רופאים אורתופדיים פרטיים. העמלה שנקבעה לרופאים אלו הייתה כגובה 10% מערך המכירה של כל פריט אורתופדי, שנרשם על ידיהם למטופלים, ואשר נרכש על ידי מטופלים אלו כאחת משלוש חנויות החברה. על גבי הקבלות, שמוציאים הרופאים לחברה, מצוין שהתמורה ניתנה בגין דמי ייעוץ. הסדרי התשלום עם רופאים אלו אינם מעוגנים בהסכם כתוב כלשהו.

מבקר המדינה מעירה, כי בהסדר זה אכן יש משום תרומה לשיווק המוצרים שהחברה מוכרת בחנויותיה. עם זאת, בשל הרווח הכלול בו, עלול הסדר כזה להשפיע על השיקולים הנוגעים לעניינים הרפואיים של הלקוחות; והחברה, כחברה ציבורית, אינה צריכה לתת את ידה לאמצעים פסולים כדי להרחיב את מעגל לקוחותיה. גם בהצגת התשלום כדמי ייעוץ יש טעם לפגם.



חברת "גפים" מספקת לנכים גפיים מלאכותיות וכן מוצרים ושירותים חיוניים ביותר, ובכך תרומתה המיוחדת לשיקום הנכים היא גדולה. עם זאת החברה מנהלת על בסיס עסקי, ובתור

שכזה מטרתה היא להפיק רווחים, ומסיבה זו עליה לפעול כיעילות המורכבת. לכן עליה לנהל מערכת תמחיר מוסדרת ושיטתית, שתתן לה תמונה כרוה על ההוצאות ועל הרווחים של כל מחלקה ושל כל פריט ייצור.

יש לתת את הרעת לשיעורי הפרמיות הגבוהים המשולמים לעובדי החברה, שמקורם בנורמות תפוקה נמוכות, שנקבעו כצורה כלתי מדעית ולפני שנים רבות. ראוי שהחברה תמסר את נושא הביקורת הפנימית כאמצעות הוראות ונוהלי עבודה קבועים, ותדאג לקבל כסדירות דוחות ביקורת ככתב.

הפיקוח על הייצוא הביטחוני

ריכוז ממצאים

האגף לסיוע וייצוא ביטחוני במשרד הביטחון (להלן - סיב"ט) מופקד על הפיקוח על הייצוא הביטחוני.

א. משרד הביטחון לא קבע מדדי זמן למשך הטיפול בבקשות היצואנים להיתרים. קביעת מדדי זמן כאלה חשובה, כדי לפקח ולשלוט על תהליך הנפקת ההיתרים בפרק הזמן הקצר האפשרי, כדי לא להכביד על היצואנים.

ב. אין בסיב"ט נהלים פנימיים העוסקים בתהליך הטיפול במתן ההיתרים לניהול משא ומתן ולייצוא ביטחוני, אף על פי שהוראות משרד הביטחון קבעו, כי על סיב"ט לפרסם נהלים אלו.



בדצמבר 1986 פורסמו צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני), התשמ"ז-1986 (להלן - צו הפיקוח), ואכרזת הפיקוח על מצרכים ושירותים (ציוד לחימה וידע ביטחוני), התשמ"ז-1986 (להלן - אכרזת הפיקוח). צו הפיקוח והאכרזה באו במקום צו ואכרזה משנת 1977, והשינויים העיקריים שנכללו בהם מתייחסים בעיקר לצורך במתן היתר לניהול משא ומתן לצורך ייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני⁽¹⁾, וכן להרחבת סוגי הציוד והידע הנכללים במונחים אלה.

צו הפיקוח מטיל לראשונה חובה על כל אדם, המבקש לנהל משא ומתן לייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני, לקבל היתר ממנכ"ל משרד הביטחון לכך. זאת בנוסף לחובתו לקבל היתר ממנהל, שמונה על ידי שר הביטחון, לכיצוע הייצוא עצמו (להלן - היתר ייצוא).

באותו מועד פורסם תיקון לתקנות שירות ביטחון (חובות אנשי מילואים), התשמ"ז-1986, המחיל על אנשי המילואים את המגבלות והסייגים המתחייבים מפרסום הוראות צו הפיקוח ואכרזת הפיקוח⁽²⁾.

(1) כמפורט בהגדרות מונחים אלה באכרזת הפיקוח.

(2) ב-31.12.91 לאחר סיום הביקורת, נחתם על ידי שר הביטחון (טרם פורסם) צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1991. כמו כן נחתמו על ידי שר הביטחון באותו מועד תיקון לאכרזת הפיקוח ותיקון לתקנות שירות ביטחון (חובות אנשי מילואים). לשינויים שנכללים בהוראות אלה אין זיקה לממצאי הביקורת.

בהתאם לצו הפיקוח הקים מנכ"ל משרד הביטחון ועדה מייעצת למתן היתרים לניהול משא ומתן לצורך הפעלת סמכויותיו לפי הצו (להלן - הוועדה המייעצת). לפי הוראת משרד הביטחון, תפקידה להמליץ בפני המנכ"ל על מתן היתר או על סירוב למבקשי היתר, וכן על קביעת תנאים והגבלות להיתרים או על ביטול היתרים שניתנו.

האגף לסיוע וייצוא ביטחוני במשרד הביטחון (להלן - סיב"ט) מופקד על הפיקוח על הייצוא הביטחוני. במסגרת זו הוא אחראי, בין היתר, לריכוז הפעילות הנדרשת למתן היתר לניהול משא ומתן לייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני ולמתן היתר ייצוא; ראש סיב"ט נתמנה כמנהל לעניין מתן היתר ייצוא.

בחודשים מארס - יוני 1991 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הפיקוח על הייצוא הביטחוני. הביקורת נערכה בסיב"ט, באגף הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (להלן - מלמ"ב), ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש) ובוועדה המייעצת.

הוראות משרד הביטחון בנושא ההיתרים

טיפול במתן היתרים

כאמור, ב-1986 פורסמו אכרזת הפיקוח וצו הפיקוח החדשים. ביוני 1988 פורסמה לראשונה הוראת משרד הביטחון העוסקת בהליכים שיונהגו בסיב"ט ובוועדה המייעצת בכל הנוגע לטיפול בבקשות להיתרים לניהול משא ומתן לצורך ייצוא ביטחוני (להלן - הוראה א'). עדכון להוראה זו פורסם באוקטובר 1991. הוראה אחרת של משרד הביטחון, שפורסמה ב-1982, עוסקת בהליכים הקשורים במתן היתרים לייצוא ביטחוני לפי הצו והאכרזה משנת 1977, והייתה בתוקף גם במועד סיום הביקורת, וממילא אינה תואמת את הוראות צו הפיקוח ואכרזת הפיקוח משנת 1986.

מאז 1988 הוגשו מספר הצעות להוראה חדשה של משרד הביטחון בנושא היתרים לייצוא הביטחוני. הנוסח האחרון של הצעת ההוראה הועבר בינואר 1990 מאגף ארגון בקרה ומידע במשרד הביטחון (להלן - אגף אבי"ט) להתייחסות סיב"ט. במאי 1991 העביר סיב"ט לאגף אבי"ט את התייחסותו להצעה זו. עד דצמבר 1991 לא פורסמה ההוראה.

הגדרת ניהול משא ומתן

הגדרת פעולה של ניהול משא ומתן בצו הפיקוח כוללת מגעים מוקדמים לקידום עיסקה, גם אם לא הסתיימו בכריתת חוזה. הוראה א' של משרד הביטחון מגדירה מגעים מוקדמים כ"הצעת נושא או מוצר, פיתוח, שיווק, תיווך, ייעוץ, הדרכה, מתן ידע, אימון וייצוא ציוד".

בעיית ההגדרה של פעילות שיווקית, שמחייבת או שאינה מחייבת קבלת היתר לניהול משא ומתן, הועלתה בעבר ונידונה בוועדה המייעצת. כדיון מיוני 1990 קבעה הוועדה המייעצת, כי סיב"ט, כתואם עם היועמ"ש, יפעל להשלמת ההגדרה של הפעולות ושליכיהן החייבות כהיתר או פטורות ממנו, ולערוך הוראה א' בהתאם לכך. הוועדה המליצה, כי ההגדרות שיוחלט עליהן תוכרנה ליצואנים. עד דצמבר 1991 לא עורכנה הוראה א' בנושא זה.

נהלים פנימיים בסיב"ט

הוראה א' קובעת, כי סיב"ט יפרסם נהלים פנימיים לצורך יישומה של ההוראה. הביקורת העלתה, כי סיב"ט לא פרסם נהלים כאלה. הוסבר לביקורת, כי לעתים פורסמו הנחיות מטעם ראש סיב"ט בכתב ובעל פה, בעקבות מקרים מסוימים, שהתעוררו בנושאים הקשורים בטיפול בנושא ההיתרים. לדברי סיב"ט, רק חלק מהנחיות אלו בוצע, והיו מקרים שהן לא תאמו זו את זו.

היעדר נהלים פנימיים מחייבים, אשר יגדירו את תחום הטיפול ואת סדר הפעולות ופירוטן של כל אחד מגורמי סיב"ט הקשורים לנושא, נרם לאי בהירויות בתהליך העבודה הקשור בטיפול בהיתרים. בספטמבר 1991 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שתפורם הוראת משרד הביטחון בנושא היתרי הייצוא, יפורסמו נהלים פנימיים לתהליך רישוי הייצוא כולו. עם זאת, ציין המשרד, סיב"ט יפעל להכנת הוראות-ישיעה מתאימות, שתופעלנה עד סיום הכנת הנהלים. עד דצמבר 1991 לא פורסמו הוראות-ישיעה. לדעת מבקר המדינה, יש לראות ליקוי בכך, שתהליך הטיפול בהכנת נהלים פנימיים, שנועדו להגדיר סדרי עבודה בנושא חשוב ורגיש כל כך, נמשך תקופה ארוכה.

משך הטיפול בהיתרים

לפי הוראות משרד הביטחון, סיב"ט הינו הגוף שאליו פונים מבקשי ההיתרים בנושא הייצוא הביטחוני, והוא הגורם האחראי להמצאת התשובות לפונים. כיוון שקידום הייצוא הביטחוני הינו תפקיד עיקרי של סיב"ט, טבעי שהוא יפעל למתן תשובות לבקשות יצואנים בפרק הזמן הקצר האפשרי. מן המסמכים ומבירורים בסיב"ט עלו טענות רבות מצד היצואנים על משך הטיפול החולף ממועד הבקשה להיתר ועד להנפקתו.

הביקורת העלתה, כי ב-28.9.88 הוציא ראש סיב"ט הוראה, המגבילה לעשרה ימים את משך הטיפול בסיב"ט בבקשה להיתר ניהול משא ומתן. ב-22.1.89 הוציא ראש סיב"ט לוח זמנים לטיפול בהיתרים, ובו נקבעו משכי זמן לתהליך הכולל במשרד - בין שבעה ל-45 ימים - בהתאם לסוג הפעילות הנדרשת; באותו מסמך גם נקבע שבמקרה שהטיפול יימשך כפליים משנקבע, יזומן דיון בעניין אצל ראש סיב"ט בהשתתפות כל הנוגעים בדבר.

הוסבר לביקורת, שהסדרים אלה לא הופעלו. במקום זה קוימו בסיב"ט בירורים במקרים שהועלו טענות על ידי מבקשי ההיתרים בדבר עיכובים ממושכים במתן היתר, ונעשו ניסיונות לפתור את הבעיות שהועלו. עוד הוסבר, כי המספר הרב של ההיתרים שיש לאשר ולהנפיק (בשנת העבודה 1990 היו כ-1,200 היתרים למיניהם במסגרת היתרי ניהול משא ומתן וכ-1,700 היתרי ייצוא), הקשה מאוד על הגורמים המטפלים לעקוב כראוי ידנית אחר כל היתר ועל כל אחד משלבי הטיפול בו. הדבר נכון בעיקר בנוגע לבקשות להיתרים לניהול משא ומתן, שתהליך בדיקתן מורכב יותר, וכולל גורמים רבים יותר מאשר בתהליך הטיפול בהיתרי ייצוא.

ב-1.4.91 הופעלה בסיב"ט מערכת ממוחשבת להיתרים לניהול משא ומתן, שנועדה לסייע בטיפול ובבקרה בכל השלבים, ולהנפיק את ההיתרים לניהול משא ומתן לחתימה. מערכת זו קובעת את מועד תחילת הטיפול בבקשת ההיתר ומועד סיומו על ידי כל גורם הקשור בתהליך, ומאפשרת להנפיק תזכורות על עיכובים בתהליך הזרימה לגורמים המעורבים ולדרגים שמעליהם, עד לרמת מנכ"ל משרד הביטחון.

היעדר מדדי זמן מוגדרים, המתואמים עם גורמים מחוץ לסיב"ט המעורבים בתהליך ובעלי תוקף מחייב, למשך הטיפול בשלבים השונים של הכנת ההיתרים, אינו מאפשר, אף באמצעות המערכת הממוחשבת, לבצע מעקב ופיקוח למניעת עיכובים כהוצאת ההיתרים. לפיכך ררוש, לדעת מבקר המדינה, לקבוע בהוראות משרד הביטחון מדדי זמן כאלה לסיב"ט ולגופים אחרים של המשרד. כמו כן יש להנהיג דיווח ממוחשב על חריגות ממדדים אלה. בספטמבר 1991 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי נושא זה נמצא בשלבי כיצוע אחרונים; וכדצמבר 1991 הנושא היה עדיין בעבודת מטה לשם קביעת המדדים.

תהליך הטיפול בבקשות להיתר ניהול משא ומתן ובאישורים הניתנים לפיו

לפי הוראת משרד הביטחון המתייחסת לארגון סיב"ט, הטיפול בהיתרים בסיב"ט הוא באחריותו של העוזר הבכיר להיתרים, המרכז את הטיפול הן בסיב"ט והן עם גופים אחרים של מערכת הביטחון. לפי הוראה א', הוא גם הגורם המקשר בין סיב"ט לבין הוועדה המייעצת למנכ"ל. לאחר אישור המנכ"ל מעבירה הוועדה המייעצת את ההיתר לממונה על ההיתרים בסיב"ט המעבירו למבקש.

1. הביקורת העלתה, שיצואנים ומתווכים קיבלו בעקבות פניותיהם הנחיות ואישורים בנושאים הקשורים להיתרים גם מגורמים נוספים בסיב"ט: מהנדס פרויקטים לפיתוח בסיב"ט (להלן - מפ"פ) העביר ליצואנים הנחיות בעניין בקשותיהם להיתר לניהול משא ומתן, בנוגע למגבלות טכנולוגיות הנובעות מסיבות ביטחוניות, וזאת בטרם ניתן היתר של המנכ"ל לניהול משא ומתן.

2. הועלו מקרים, שבהם ניתן היתר לניהול משא ומתן על ידי מנכ"ל משרד הביטחון למוצרים בסיווג "שמור", בלי שהדבר הועלה כלל לדיון בוועדה הטכנולוגית למגעי חר"ל (להלן - וטמ"ח), שבסמכותה לדון ולהחליט על חשיפת מידע ביטחוני ברמת "שמוך" ומעלה, בגין ייצוא ביטחוני. זאת בהתבסס על המלצתה של הוועדה המייעצת, שניתנה בעקבות אישורים של מלמ"ב ומפ"פ. לפי הסכרי מפ"פ לביקורת, ייצוא של מוצר בסיווג "שמור" לא הועלה כלל לדיון בוטמ"ח באותם המקרים, שבהם כבר ניתן בוטמ"ח אישור לייצא מוצר זה ליעדי ייצוא אחרים, שלפי דעתו הם רגישים יותר מבחינה ביטחונית. משרד מבקר המדינה העיר, שלא היה זה מסמכותו של מפ"פ להחליט בנושא שההכרעה בנוגע לו היא בשיקולה הבלעדי של ועדה, שהוסמכה לכך על ידי משרד הביטחון.

בספטמבר 1991 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי המערכת הממוחשבת להיתרי ניהול משא ומתן, שהחלה לפעול במהלך הביקורת, לא מאפשרת הישנות מקרים כאלה.

3. במקרים רבים ניתן ההיתר לניהול משא ומתן בנושאי ייצוא ציוד בכפופות לתנאי הבא: "מותנה באישור סיב"ט ומלמ"ב לפני כל הגשת הצעה ללקוח". תנאי זה קיים בכל ההיתרים בנושאי ידע. במאוס 1990 התלוננה חברתה בפני ראש סיב"ט על כך, שבמקרים רבים לא קיבלה מסיב"ט במשך תקופה ארוכה מענה לבקשותיה לאישורים שנדרשו בהיתרים לניהול משא ומתן שקיבלה, והדבר עיכב את פעילות הייצוא שלה. ראש סיב"ט טיפל בתלונה ומצא, כי גורמים שונים בסיב"ט מקבלים פניות מיצואנים וקימת אי בהירות בסיב"ט ואצל הפונים אליו בנוגע לגורם בסיב"ט, שעליו לטפל בפניות. עוד מצא ראש סיב"ט, שיש לערוך עבודת מטה ולקבוע נוהל שיגדיר את הגורם המוציא את האישור, ולהודיע למבקשי האישורים שיפנו רק אליו. באותו חודש הוא מינה צוות להכנת נוהל בנושא, אולם נוהל זה לא הוצא עד מועד סיום הביקורת. בספטמבר 1991 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, שנוהל כזה ייכלל בחוברת הסבר ליצואנים ובפברואר 1992 הוא הודיע שחוברת זו הושלמה והועברה לבית הדפוס.

4. כאמור, באוקטובר 1991, לאחר סיום הביקורת, הופץ עדכון להוראה א'. עניינו העיקרי של העדכון נוגע למערכת הממוחשבת להוצאת היתרים לניהול משא ומתן. נקבע שם, כי כל ההיתרים והאישורים, שיוצאו על ידי גורמים במשרד בקשר לבקשה להיתר, יופקו באמצעות מערכת זו. להיתר יתלווה נספח, שיופק גם הוא על ידי המערכת הממוחשבת, ובו, בין היתר, פירוט להיתר והנחיות לביצועו, כתיאום עם מלמ"ב ועם מינהל פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית של משרד הביטחון (מפא"ח). הנחיות אלו לא תחרוגנה ממדיניות הוועדה המייעצת, מהגבלות הביטחון מהחלטות והמלצות וטמ"ח. הנספח ייחתם על ידי ראש סיב"ט.

אם כי כערכון של ההוראה כאמור יש כדי לשפר את הבקרה על הטיפול בכקשות להיתר ככך, שכל הפעילות הנוגעת להיתרים ולאישורים תבוצע באמצעות מערכת זו, חסרות עדיין הגדרות מפורטות בנוגע לסמכות ולאופן הטיפול של כל גורם בסיב"ט הקשור

בהליכים להוצאת ההיתרים. יש להסדיר זאת בנהלים פנימיים מחייבים, ולהפיץ בין מכשירי ההיתרים את המידע הדרוש להם.

בקרה בשלב הביניים שבין מתן ההיתר לניהול משא ומתן לבין מתן ההיתר לייצוא

בעקבות דוח של מבקר המדינה על עסקת ייצוא של רפא"ל⁽³⁾, שבו צוינו חריגות של רפא"ל מהנחיות מלמ"ב על תכולת העיסקה שניתן להעביר ללקוח, מונה במשרד הביטחון צוות, בראשותו של סגן בכיר ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, להפקת לקחים בנוגע לתהליכי העבודה הנוגעים לאישורים הנדרשים לעסקת ייצוא.

בדוח הצוות ממאוס 1988 צוין, בין היתר, כי שלב הביניים בתקופה שבין מתן ההיתר לניהול משא ומתן לבין מתן ההיתר לייצוא, הינו קריטי, ועלולות להתרחש בו תקלות. הוראה א', שפורסמה ביוני 1988, קבעה שני תנאים על פי המלצות של הצוות, שנועדו לאפשר בקרה על פעילות מקבלי ההיתרים לניהול משא ומתן בתקופה שלאחר מתן ההיתר לניהול משא ומתן עד מתן ההיתר לייצוא, אם תתממש העיסקה: (1) מקבל היתר לניהול משא ומתן יחויב להעביר לאישור ראש סיב"ט טיוטה סופית של כל הסכם, שייערך עם לקוח במסגרת ההיתר לניהול משא ומתן. (2) מקבל ההיתר חייב לדווח מדי שישה חודשים, או כפי שיידרש, על כל פעילות בנושא ההיתר.

1. החובה להעביר לאישור סיב"ט טיוטה סופית של כל הסכם עם לקוח לא נכללה בתנאי ההיתר לניהול משא ומתן, וגם לא בהוראה א' המעודכנת שפורסמה באוקטובר 1991. משרד הביטחון הסביר, כי דרישה לטיוטה סופית של כל הסכם עם לקוח לצורך אישור של סיב"ט נוגדת את מדיניות המשרד, כיוון שבכך הוא מטיל על עצמו אחריות לתנאי ההסכם של היצואן עם לקוחו, שאין הוא אמור לשאת בה, ולפיכך בוטלה חובה זו.

2. בנוגע לדיווח מטעם מקבל ההיתר על כל הפעולות בנושא ההיתר, נכללה בנוסח ההיתר לניהול משא ומתן ובהוראה א' משנת 1988 חובת דיווח חצי שנתי מטעם היצואן על פעילויותיו גם בנושא ההיתר. במקביל לחובה זו הונהג בסיב"ט גם דיווח תלת-חודשי, הכולל נתונים כמותיים על החוזים שנחתמו ועל היקף הייצוא שמומש. על פי הוראת המנכ"ל, שהתבססה על המלצתה של הוועדה המייעצת, בעדכון ההוראה מאוקטובר 1991 בוטלה חובת הדיווח החצי שנתי בנוגע לכ-30 תעשיות, המבצעות את עיקר הייצוא הביטחוני של ישראל. משרד הביטחון הסביר שהתעשיות, ששוחררו מחובת הדיווח החצי שנתי, הן בעיקר כאלה שיש להן מערכת מסודרת של פיקוח באמצעות קציני ביטחון ומלמ"ב, והוא מסתפק בדיווח התלת-חודשי שלהן.

היתרי ייצוא

היתר הייצוא ניתן על ידי ראש סיב"ט. בין היתר מצוינים בו המוצר, מדינת היעד, כמות המוצרים וערך הייצוא. תוקף ההיתר הוא לשנה, הוא ניתן להארכה, ומאפשר ליצא את הטובין במספר משלוחים ובתאריכים שאינם נקבעים בהיתר, במשך שנת תוקפו.

בסיב"ט נעשית בדיקה ידנית של תאימות היתרי הייצוא להיתרים לניהול משא ומתן לאותו מוצר ולאותו לקוח, אולם תיאור הטובין שבהיתר הייצוא, לא היה מפורט כאותה רמת פירוט המופיעה בהיתר לניהול משא ומתן. משרד מבקר המדינה העיר, שיש לדרוש מהיצואן להצהיר על התאימות בין בקשתו להיתר ייצוא לבין היתר לניהול משא ומתן שניתן לו, וכמו כן על סיב"ט להבטיח קיומה של בדיקת תאימות נאותה.

(3) דוח שנתי 38, עמ' 934.

בפברואר 1992 הודיע סיב"ט למשרד מבקר המדינה, כי החל ב־5.2.92 כולל טופס הבקשה להיתר ייצוא הצהרה של היצואן על תאימות בין בקשתו להיתר ייצוא לבין ההיתר לניהול משא ומתן.

היתרים בנושא ייצוא ידע ביטחוני

אכרזת הפיקוח מפרטת את הידע הביטחוני בר הפיקוח. ידע זה מתייחס לשלושה תחומים: ידע צבאי, ידע המתייחס למוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ולשירות הביטחון הכללי, וידע המתייחס לפיתוח, ייצור וטיפול בצידוד לחימה. צו הפיקוח והוראות משרד הביטחון מחייבים כאמור לקבל היתרים לידע, כפי שנעשה הדבר בנוגע לצידוד לחימה.

נושא ייצוא הידע הביטחוני הינו רגיש ביותר. רוב העוסקים בידע המתייחס לשני התחומים הראשונים הינם קציני מילואים בכירים, או עובדים לשעבר של מוסדות ביטחוניים, שצברו בתחומים אלה ניסיון בעת שירותם. כיוון שבתחומים אלה אין מדובר בטובין הניתנים להגדרה מוחשית, קיים קושי בהגדרה מדויקת ומצמצמת של נושא ההיתר.

ב־31.3.91 היו בתוקף 321 היתרים למשא ומתן, והם כללו 55 היתרים לחברות ידע ויועצים שהקיפו כ־175 איש.

1. ההיתר ניתן לאחר שנערכת בדיקה ביטחונית לגופים ולאנשים המבקשים את ההיתר, ובנוגע למדינות ולגופים שאליהם רוצה מבקש ההיתר ליצא. ההיתר ניתן לניהול משא ומתן לידע בסיווג "בלמ"ס". הבקרה על הידע שעל ייצואו יתנהל משא ומתן מתבססת על התניה שבהיתר, שכל הצעה תועבר לסיב"ט ולמלמ"ב לאישור לפני הגשתה ללקוח, ועל הנחה שמקבלי ההיתר אכן יקיימו את ההתניה שבהיתר ולא יחרגו ממנה.

2. בטופס ההיתר לניהול משא ומתן מצהיר המבקש, שהוא חייב בקבלת היתר ייצוא נוסף בנפרד ומראש לכל עיסקה או חתימת חוזה.

להיתר הייצוא חשיבות רבה בהכילו הצהרה של המבקש שבה הוא מתחייב לקיים את כל תנאי ההיתר, ולהודיע מיד על כל שינוי שיחול בפרטי ההיתר. בספטמבר 1991 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, שאכן יש מקום, שבמסגרת היתר הייצוא יונהג פירוט של נושאי הידע שאותם ניתן לספק ללקוח, וכי הנושא יטופל על ידי סיב"ט בהקדם.

בקרה על הייצוא הביטחוני בפועל

בשנים 1987 ו־1988 קיימו סיב"ט והנהלת המכס דיונים לסיכום שיטת פעולה משותפת, על ידי שילוב של מערכת ממוחשבת של היתרים לייצוא ביטחוני שתוקם בסיב"ט, עם המערכת הממוחשבת של המכס. המטרה היא לאפשר את שיוכם של טובין לייצוא לכאלה החייבים בהיתר ייצוא ביטחוני, ולוודא קיומו של היתר כזה כאשר הוא נדרש, וכן בדיקת תאימותם של פריטי הייצוא, הכמויות והסכומים במשלוחים שונים, להיתר ייצוא שהוצא בגינם. הפעילות בנושא הופסקה ב־1988 על ידי סיב"ט.

במאי 1990 הוצג הנושא בפני ראש סיב"ט החדש עם היכנסו לתפקידו. בתכנית העבודה של סיב"ט לשנת 1991 צוין, שישוכם נושא הפיקוח באמצעות המכס על היתרי ייצוא ותיבדק האפשרות לשלב בנושא זה את חטיבת השינוע ותובלת חו"ל במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) במשרד הביטחון, המעסיקה מפקחים בנמלי הים והאוויר, שלהם סמכויות של תחנות מכס בנוגע לנושאים שבטיפולם. משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1991, כי שילוב המערכת הממוחשבת שלו בנוגע להיתרים לייצוא עם המערכת הממוחשבת של המכס, יסייע, בין היתר, להגברת שיתוף הפעולה ביניהם ולמתן אמצעים למכס לפיקוח בנושא ייצוא ביטחוני.

משרד מבקר המדינה העיר, שיש חשיבות להסריר בהקדם את כדיקת היתרי הייצוא של סיב"ט לעומת מסמכי הייצוא המוגשים על ידי היצואנים. לביצוע פעולה זו דרוש לשלב את מערכת היתרי הייצוא עם המערכת הממוחשבת של אנף המכס.

היתר ייצוא – שינוע מטענים

כפועל, בכל היתר ייצוא, ללא קשר לסיווג הייצוא, נדרש היצואן לתאם משלוחי הטובין עם מנהל היחידה הגיאוגרפית המתאימה בסיב"ט ועם מלמ"ב, וכן לקבל ממנהל היחידה הגיאוגרפית בסיב"ט הנחיות לסימול הציוד לפני ביצוע הייצוא. הביקורת העלתה, כי היחידות הגיאוגרפיות אינן עוסקות בתיאום משלוחים ובסימולם, ועל כן ההפניה אליהן היא מיותרת.

משרד מבקר המדינה העיר, שטופס היתר הייצוא הקיים מטיל ללא צורך תנאים שווים ומכבידים על כל יצואן ולכל סוגי הייצוא ויעדיו. במקום תנאים אלה, העיר משרד מבקר המדינה, על סיב"ט להתנות את היתר הייצוא בקבלת הנחיות ממלמ"ב אך ורק בנוגע לייצוא מסווג המחייב זאת לפי הוראות משרד הביטחון. משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, שהערותיו יובאו בחשבון בעת הכנת טופס חדש של היתר ייצוא.



ייצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני מחייב פיקוח ובקרה של משרד הביטחון, כדי למנוע נזקים ביטחוניים ומדיניים העלולים להיגרם בנינו.

כשנה האחרונה חל שיפור בכקרה וכפיקוח של משרד הביטחון בנוגע לתהליך מתן היתר לניהול משא ומתן לייצוא ביטחוני, עם הפעלתה של מערכת ממוחשבת ועדכון ההוראה בנידון. על משרד הביטחון לשפר את סדרי הפיקוח והבקרה בנוגע לשלב שבין הוצאת היתר לניהול משא ומתן לייצוא ביטחוני לבין ביצוע הייצוא עצמו. כמו כן יש לשפר את הסדרי הפיקוח על הייצוא הכיטחוני כפועל, וככלל זה את שיתוף הפעולה עם אנף המכס.

ממצאי מעקב

דיוור לחיילים בשירות קבע ולעובדי משרד הביטחון

דוח שנתי 39, עמ' 844

משרד הביטחון (להלן – המשרד) מספק דירות שכבועלות או בחזקתו לחיילים בשירות קבע ולעובדי המשרד, הנאלצים להעתיק מקום מגוריהם לצורך מילוי תפקידם, וכן לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות. המשרד משתתף גם בשכר דירה ששוכר החייל, בהתאם לאמות מידה שנקבעו בפקודות מטכ"ל.

הביקורת על תכנון וביצוע שירותי דיוור לחיילים בשירות קבע, וכן על ניצול הדירות שכבועלות המשרד ואחזקתן נערכה בחודשים מארס עד יוני 1988, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 39 (עמ' 844).

אלה הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת:

א. מדבית הדירות, מאלה שנרכשו לפני יותר מ-15 שנים, לא היו מאוכלסות שנה ומעלה, והן ממוקמות בקומות העליונות בבתים ללא מעליות, בעיקר במצפה רמון, בבאר שבע, בנצרת ובצפת.