

פעולות ביקורת

נבדק הטיפול של החטיבה למשאבים חומריים ברכישה, בבנייה ובשיפוץ של משרדי נציגויות ובתים של ראשי נציגויות בטוקיו, בטשקנט, בסידני ובבוקרשט. כן נבדקו היבטים אחדים של הפיקוח הכספי על הנציגויות בחו"ל.

טיפול בבנייה ובשיפוץ של מבני נציגויות

תקציר

החטיבה למשאבים חומריים (להלן - החטיבה) במשרד החוץ (להלן - המשרד) מטפלת בניהול נכסי המשרד בחו"ל, נותנת הדרכה והכוונה לקציני המינהלה שבנציגויות ומנהלת פרויקטים חדשים. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של החטיבה ברכישה, בבנייה ובשיפוץ של משרדי נציגויות ובתים של ראשי נציגויות בטוקיו, בטשקנט, בסידני ובבוקרשט.

החטיבה לא קבעה מסגרת תקציב נפרדת לכל פרויקט, שבה יובאו בחשבון כל מרכיביו, ולא ניהלה רישום הוצאות נפרד לכל אחד מהם. גם לא היה ריכוז לפי סוגי ההוצאה, כגון תשלומים ליועצים ולקבלנים, נסיעות לחו"ל, רכישת רהיטים וציוד. בשל כך לא היה בידי המשרד מידע מלא על העלויות בפועל של כל פרויקט. הוצאה של מיליוני ש"ח על פרויקטים, בלא שנקבעה מסגרת תקציב, בלא מעקב צמוד ושיטתי ובלא רישום מפורט של העלויות של כל פרויקט ופרויקט, יש בה משום פגיעה בסדרי מינהל תקין.

על אף שיש להכין לכל פרויקט פרוגרמה שבה יפורטו כל דרישות המשרד והנציגות ולהגישה לאישור הנהלת המשרד כדי שתשמש בסיס לתכנון, לא נמצא כי הוכנו פרוגרמות כאלה לפרויקטים שנבדקו.

תקנה 14 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעת כי "רשאית ועדת מכרזים לפטור מחובת מכרז התקשרות בעיסקה עם תושב מדינת חוץ או התקשרות בעיסקה שביצועה נעשה במדינת חוץ". הבדיקה העלתה, שוועדת המכרזים של המשרד לא דנה ברכישות ובהתקשרויות שהיו במסגרת הפרויקטים שנבדקו.

יש החלטות שנתקבלו בדבר רכישה, בנייה ושיפוץ נציגויות בסכומים ניכרים בלא שנמצאו מסמכים המעידים מי החליט על כך ומתי, ובלא אישור הנהלת המשרד; וההחלטה על רכישת מגרש ובניית משרדי השגרירות ובית השגריר בטשקנט, אף בלא

שנמצא כי הוגשה בקשה לקבלת אישור של הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל כנדרש.

בחלק מהפרויקטים שנבדקו הועסקו אדריכלים, מתכננים ויועצים בלא שניתן לדעת כיצד נבחרו - עם מקצתם נחתמו חוזים לפני שנים, ובהם נקבע כי יוארכו אוטומטית, וחוזים עם אחרים לא נמצאו.

נמצא, כי הסכומים ששולמו למתכננים וליועצים שהועסקו בבניית השגרירות ובית השגריר בטשקנט היו פי שלושה עד פי שבעה מהמקובל במגזר הציבורי-ממשלתי, על פי התעריפים של משרד הביטחון. כמו כן, שכר הטרחה ששולם לאדריכלית, שהועסקה בשיפוץ השגרירות בבוקרשט, היה גדול במידה רבה מהמקובל.

במועד הביקורת לא היו סטנדרדים לריהוט משרדי נציגויות ובתים של ראשי נציגויות ישראל בחו"ל. נמצא, כי לשגרירות ולבית השגריר בטוקיו נרכשו רהיטים מספקים באיטליה ובאנגליה בסכום כולל של כ-400,000 דולר, ובכלל זה כ-50,000 דולר לריהוט שני חדרי אוכל בבית השגריר; ולקונסוליה הכללית בסידני נרכשו רהיטים מספק איטלקי בסך כ-57,500 דולר. יש שנרכשו רהיטים בלא מעורבות מתאימה של המשרד ובסכומים שלכאורה נראים בלתי סבירים.

על המשרד לנקוט צעדים שיבטיחו עמידה בנורמות ציבוריות ומקצועיות ובכללי מינהל תקין בטיפולו בבנייה ושיפוץ של מבני נציגויות. כן דרושה מעורבות רבה יותר של הנהלת המשרד בהליכי קבלת החלטות.



משרד החוץ (להלן - המשרד) מחזיק בנכסים של המדינה בחו"ל באמצעות נציגויותיו, והם: משרדי נציגויות, בתי שרד לראשי נציגויות ודירות למגורי שליחים. שוויים של הנכסים עשרות מיליוני דולרים. לפי נתוני המשרד, בשנת 2001 היו לו 102 נציגויות ברחבי העולם, 39 מהן שכנו בבניינים בבעלות המדינה והשאר בבניינים שכורים. כן היו בבעלות המדינה 33 בתי שרד למגורי ראשי נציגויות ו-13 בתים ודירות, שבמקצתם התגוררו אנשי סגל. בבעלות המדינה גם 12 מבנים ודירות במדינות שבהן נסגרו הנציגויות.

החטיבה למשאבים חומריים (להלן - החטיבה), שבאגף המינהל במשרד, מטפלת בניהול נכסי המשרד בחו"ל, נותנת הדרכה והכוונה לקציני המינהל שבנציגויות, ומנהלת פרויקטים חדשים. היא עוסקת, בין השאר, ברכישה, בשכירה, בבנייה ושיפוץ של משרדי נציגויות ובתים של ראשי נציגויות. על רכישה או בנייה של בניינים בחו"ל מחליטה הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל שבמשרד האוצר, שבראשה עומד סגן החשב הכללי, וחברים בה נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד החוץ והאוצר וממערכת הביטחון. בחטיבה שתי מחלקות, כל אחת אחראית לטיפול בכ-50 נציגויות.

בחודשים יולי-אוקטובר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול נכסי המשרד בחו"ל. הבדיקה התמקדה בטיפול ברכישה, בבנייה ושיפוץ של מבני נציגויות בטוקיו, טשקנט, סידני ובוקרשט.

1. מתחילת שנות התשעים, עם הקמתן של נציגויות חדשות במדינות חבר העמים ובמדינות ערב, נרכשו, נבנו ושופצו על ידי החטיבה מבנים רבים (להלן - פרויקטים). בשנים 1995-2000 טיפלה החטיבה, בין השאר, בכ-25 פרויקטים שעלותם נעה בין 300,000 לכ-20 מיליון דולר לפרויקט. לא היתה מערכת מסודרת לניהול הנכסים ולא הופעלו אמצעים לניהול התקציב ולמעקב אחר הוצאות הפרויקטים; לא היתה מערכת ממוחשבת לניהול תחזוקת נכסי הנציגויות; גם המערכת הממוחשבת

לניהול המצאי בנציגויות קרסה, ומאז ינואר 2000 לא עודכנו נתונייה. הבדיקה העלתה ליקויים חמורים במערך ניהול הפרויקטים בארבע הנציגויות ובמעקב אחר ההוצאות על כל פרויקט.

באמצע שנת 2000 החלה החטיבה בתכנון שינויים ניהוליים, כמו מחשוב המערכות האמורות, והקימה מטה הנדסי ובו אדריכל ומהנדס המועסקים בקביעות בחטיבה. אולם המעבר לשיטות ניהול חדשות דורש זמן ממושך ובמועד הביקורת טרם הופעלו כל המערכות בשיטות החדשות.

2. כדי להוציא לפועל פרויקטים של בינוי שיעמדו בנורמות מקובלות במגזר הציבורי-ממשלתי, על המשרד לנקוט הליכים אלה: להכין לכל פרויקט פרוגרמה שבה יפורטו כל דרישות המשרד והנציגות, בכללן השטחים הדרושים, גודלם ואפיונם, דרישות ביטחון, מיגון, תקשוב ובטיחות, וכן העקרונות לתכנון מערכות חשמל, מיזוג אוויר, מעליות וכיו"ב; להגיש את הפרוגרמה לאישור הנהלת המשרד, כדי שתשמש בסיס לתכנון המפורט; לקבוע מראש תקציב לפרויקט; לדווח באופן שוטף על ניצול התקציב; בהכנת התקציב יש להביא בחשבון את כל ההוצאות הצפויות, כמו על רכישת הבניין או הקרקע, הוצאות עקיפות, והוצאות על תכנון ופיקוח, נסיעות, תשלומים לקבלנים וספקים, רכישת רהיטים וציוד; לפעול על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו מכוחו. הבדיקה בארבע הנציגויות העלתה, כי החטיבה לא תמיד פעלה בהתאם לנורמות אלה, כמפורט להלן.

3. ההקצבה לרכישה, לשכירה, לבנייה ולשיפוץ של מבנים, ולרכישת רהיטים וציוד כלולה בתקציב המשרד בתחום הפעולה "ייצוג המדינה בחו"ל". כן מקצה משרד האוצר תקציב נוסף לפיתוח, רכישת ושיפוץ של נציגויות בחו"ל בתקנה תקציבית מיוחדת, שנכללת בסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" בתקציב הפיתוח. לשינויים במבנים, לשכירת מבנים, לתחזוקתם ולרכישת ציוד ורהיטים, הוקצו בתקציב המשרד בשנת 2000 כ-78.9 מיליון ש"ח, וההוצאה בפועל הסתכמה ב-70.2 מיליון ש"ח; לבינוי ולהעברת נציגויות, לרכישת נציגויות (מזה כ-27.8 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה) ולהשקעות חד-פעמיות בהקמת נציגויות חדשות הוקצו כ-77.4 מיליון ש"ח, וההוצאה היתה כ-22.1 מיליון ש"ח. בתקציב הפיתוח הוקצו באותה שנה כ-28.5 מיליון ש"ח לרכישה ולשיפוץ של נציגויות בחו"ל, וההוצאה בפועל היתה כ-13.5 מיליון ש"ח.

4. כדי לאפשר בקרה נאותה על הסכומים שהוצאו על כל פרויקט, יש לרשום את ההוצאות שהוצאו מתחילתו ועד סיומו, ולהשוותם לתקציבו. משרד מבקר המדינה ביקש מהחטיבה נתונים על מסגרת התקציב ואומדן העלויות שנקבעו לכל פרויקט שהיה בטיפול בשנים 1995-2000, וההוצאה הכוללת על כל פרויקט עד לסיומו, אולם לא היו בידיה נתונים אלו, למעט על שלושה פרויקטים. החטיבה לא קבעה מסגרת תקציב נפרדת לכל פרויקט, שבה יובאו בחשבון כל ההוצאות הצפויות, ולא ניהלה רישום הוצאות נפרד לכל אחד מהפרויקטים; גם לא היה ריכוז לפי סוגי ההוצאה, כגון תשלומים ליועצים ולקבלנים, נסיעות לחו"ל, רכישת רהיטים וציוד. לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאה של מיליוני ש"ח על פרויקטים, בלא שנקבעה מסגרת תקציב, בלא מעקב צמוד ושיטתי ובלא רישום מפורט של העלויות של כל פרויקט ופרויקט, יש בה משום פגיעה בסדרי מינהל תקין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת הוא נערך לרשום את ההוצאות על כל פרויקט בנפרד, כדי לאפשר מעקב יעיל.

5. תקנה 14 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), קובעת כי "רשאית ועדת מכרזים לפטור מחובת מכרז התקשרות בעיסקה עם תושב מדינת חוץ או התקשרות בעיסקה שביצועה נעשה במדינת חוץ". הבדיקה העלתה, שוועדת המכרזים של המשרד לא דנה ברכישות ובהתקשרויות שהיו במסגרת הפרויקטים שנבדקו, אף שמדובר בפרויקטים בהיקף כספי של מיליוני ש"ח.

השגרירות ובית השגריר בטוקיו

1. השגרירות ובית השגריר בטוקיו שביפן הם בבעלות מדינת ישראל. לדברי המשרד, בעקבות רעידת אדמה ביפן ב-1994 הוחלט שיש צורך להרוס את בית השגריר ולבנות חדש במקומו. ממסמכי המשרד עולה, שתוכנן גם להגדיל את בניין השגרירות ולעשות בו שינויים ושיפוצים, אולם לא נמצאו מסמכים המעידים מי החליט על כך ומתי.

בתחילת שנת 1997 הכין אדריכל ישראלי תכנון ראשוני לעבודות הבנייה והשיפוץ. האדריכל נבחר על בסיס הסכם שנחתם עמו עוד בספטמבר 1992, ובו נקבע שתוקפו לשנה אחת והוא יוארך אוטומטית לשנה נוספת, אלא אם כן החליט אחד הצדדים שלא להאריכו.

2. הביקורת העלתה, כי לא הוכנה פרוגרמה לפרויקט. בתשובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בפברואר 1997 הכינו קצין המינהלה ועוזרו פרוגרמה ראשונית לתכנון השגרירות. הברדיקה העלתה, שמדובר רק ברשימת חדרים של בעלי תפקידים בשגרירות, שאיננה פרוגרמה כנדרש שאותה אמורה הנהלת המשרד לאשר. לא הומצאה גם פרוגרמה לבניית בית השגריר.

3. בין אפריל 1997 למאוס 1999 חתמה השגרירות חוזים עם חברות יפניות לתכנון המפורט של הפרויקט, ולביצוע עבודות הבנייה בשגרירות ובבית השגריר. לפי החוזים הסתכמו עבודות התכנון והבנייה בכ-5.74 מיליון דולר. הפרויקט כולו היה אמור להסתיים באוקטובר 1999.

עלויות הפרויקט: 1. החטיבה לא הכינה תקציב מפורט ונפרד לפרויקט ולא ניהלה רישום מרוכז של כל ההוצאות הקשורות לפרויקט. הוצאות נזקפו לסעיפי תקציב של החטיבה, של חטיבת הביטחון ושל אגף התקשוב; הוצאות על נסיעות עובדי החטיבה ויועצים לטוקיו נזקפו לסעיפים כלליים בתקציב המשרד. בשל כך לא היה להנהלת המשרד מידע מרוכז על ההיקף הכספי של הפרויקט, לא במהלך הבנייה ולא בסיומה.

2. משרד מבקר המדינה ריכז ממסמכי החטיבה והנהלת החשבונות נתונים על הפרויקט, ומהם עולה, שההוצאות הגיעו לסכום כולל של יותר מ-7 מיליון דולר. סכום זה אינו כולל הוצאות שנוקפו לסעיפי תקציב שונים והיה קשה לזהותן בוודאות, כגון: עשרות נסיעות של עובדי המשרד, יועצים ומתכננים ושליחת רהיטים וציוד בדואר הדיפלומטי.

התקשרות עם קבלן חשמל: מערכת חשמל מסוימת הותקנה בידי קבלן חשמל ישראלי (להלן - קבלן החשמל), המועסק כמעט בכל הפרויקטים של החטיבה ובכל הנציגויות של המשרד. לא נמצא כי נחתם עם הקבלן חוזה לביצוע העבודה, שעלותה היתה כ-61,000 דולר.

רכישת רהיטים לשגרירות ולבית השגריר: במועד הביקורת לא היו סטנדרדים לריהוט משרדי נציגויות ובתים של ראשי נציגויות ישראל בחו"ל.

1. לצורך ריהוט השגרירות ובית השגריר בטוקיו ביקשה החטיבה הצעות מחיר מספקי רהיטים באיטליה, באנגליה ובישראל. ארבעה ספקים הגישו הצעות להספקת רהיטים למשרדי השגרירות, שניים ישראלים ושניים איטלקים. ביולי 1998 רוכזו ההצעות של הספקים ברשימה, אך לא נעשתה השוואת מחירים בין פריטי ריהוט שונים. האדריכל בחר בשני הספקים האיטלקים לריהוט השגרירות, ונרכשו מהם רהיטים בסכום של כ-240,000 דולר. לא ברור כיצד נתקבלה ההחלטה.

2. שלושה ספקים הגישו הצעות לריהוט בית השגריר, שני הספקים האיטלקים וספק מאנגליה. האדריכל הישראלי ומעצבת פנים נשאו ונתנו עמם באישורה של החטיבה, אך ללא מעורבותה. בעקבות המו"מ נרכשו הרהיטים מספק איטלקי ומספק האנגלי בסכום של כ- 160,000 דולר, ובכלל זה כ-50,000 דולר לריהוט שני חדרי אוכל.

לדברי מנהל החטיבה דאו הספקים שנבחרו מספקים רהיטים ברמה טובה, ובארץ אין ספקים של רהיטי משרד ברמה מתאימה. בתשובתו טען המשרד, כי הרהיטים נרכשו באירופה מכיוון שביפן הרהיטים יקרים יותר ולא בהכרח ברמה גבוהה יותר. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין כי גורם מקצועי חיצוני מקבל החלטה בעלת משמעות כספית כמתואר, שלכאורה נראית בלתי סבירה, ללא מעורבות מתאימה של המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי באמצע שנת 2001 הוא קבע סטנדרדים לריהוט בתי ראשי נציגויות והתחיל לקבוע סטנדרדים לריהוט משרדי הנציגויות.

השגרירות ובית השגריר בטשקנט

מאז כינון היחסים הדיפלומטיים עם אוזבקיסטן בתחילת שנות התשעים, חיפשה השגרירות מבנה של קבע לשגרירות ולבית השגריר בטשקנט שבאוזבקיסטן, ששכנו במבנים לא מתאימים. ביוני 1998 ביקר מנהל החטיבה בטשקנט ובעקבות זאת כתב לסמנכ"ל למינהל כי "אותר מגרש לבנייה, אנו במו"מ לבניית משרדים ובית שגריר בהשקעה של 1,000,000 דולר".

במאי 1999 נחתם הסכם עם חברה (להלן - קבלן א') ונקבע בו שהמשרד ישלם 215,000 דולר בעד זכויות הקבלן במגרש ו-1,200,000 דולר בעד הבנייה. לא נמצא שהנהלת המשרד אישרה את רכישת המגרש או את הבנייה; גם לא נמצא שהמשרד הגיש לוועדה הבין-משרדית למקצועי חו"ל בקשה לאשר את הרכישה ואת הבנייה. בתשובתו הודיע המשרד, כי ההחלטה על רכישת המגרש והבנייה נתקבלה בידי מנהל החטיבה, בידיעת הסמנכ"ל למינהל. קבלת החלטה זו, ללא אישור הנהלת המשרד והוועדה, יש בה משום פגיעה בסדרי מינהל תקין.

תכנון הפרויקט והתקשרות עם מתכננים: 1. לא נמצא שהמשרד הכין פרוגרמה שתפרט את דרישות המשרד לבניין השגרירות ולבית השגריר. בתשובתו הודיע המשרד, כי בספטמבר 1998 הוכנה פרוגרמה, וכהוכחה לכך המציא רשימה שהכינה אדריכלית ישראלית (להלן - האדריכלית) ובה מפורטים השימושים בבניין השגרירות ובבית השגריר והשטח המוקצה לכל אחד מהם. רשימה זו אינה פרוגרמה המפרטת את כל דרישות המשרד שאותה היתה אמורה הנהלת המשרד לאשר.

2. בפרויקט הועסקו מנהל פרויקט, מתכננים ויועצים: האדריכלית, יועצים לתכנון קונסטרוקציה, חשמל, מיוזג אוויר, הסקה, מים וביוב ועוד. למשרד מבקר המדינה לא הוברר כיצד נבחר מנהל הפרויקט ובעלי המקצוע האמורים, ואף לא נמצאו הסכמים שנחתמו עמם. לתשובתו מנובמבר 2001 צירף המשרד הסכם משנת 1992 שנחתם עם מנהל הפרויקט. כן טען המשרד כי "ההתקשרות בין המשרד והמתכננים היא על בסיס נהלים וחוזים משנים קודמות".

בתשובתו מדצמבר 2001 הוסיף המשרד כי בשנה האחרונה הורחב מאגר המתכננים והיועצים שהמשרד מעסיק ונחתמו עמם חוזים, לאחר שעברו הליכי מיון ובחירה בוועדת המכרזים של המשרד; לפני התחלת עבודות יחתום עמם המשרד הזמנות עבודה בהתאם לחוזים.

3. לא נמצאו בחטיבה או באגף הכספים רישומים מרוכזים בדבר התשלומים ששולמו למתכננים וליועצים. מבדיקת כרטיסי הנהלת החשבונות עולה, כי לאדריכלית שתכננה את הפרויקט שולם משנת 1998 עד יולי 2001 סכום השווה לכ-170,500 דולר - כ-14% מעלות הפרויקט (שהיתה 1,200,000 דולר); למתכנן החשמל שולמו באותן שנים כ-42,100 דולר - כ-29% מעלות עבודות החשמל; למתכנן מערכות התברואה, מיזוג האוויר וההסקה שולמו כ-61,500 דולר - כ-27.5% מעלות העבודות האלה; למתכנן הקונסטרוקציה שולמו כ-35,100 דולר - כ-9.6% מעלות עבודות בטון יצוק באתר; ולמהנדס הישראלי שמונה למנהל הפרויקט שולמו כ-38,050 דולר. בסך הכול שולמו להם (מדובר בסכומים שזוהו בוודאות) כ-348,000 דולר - כ-30% מעלות הפרויקט. הסכומים ששולמו למתכננים גדולים פי שלושה עד פי שבעה המקובל במגזר הציבורי-ממשלתי, על פי התעריפים של משרד הביטחון.

עלויות הבנייה: 1. לא נמצא שנקבעה מסגרת תקציב לפרויקט, שתביא בחשבון את כל ההוצאות הצפויות. בהנהלת החשבונות של המשרד נהגל בשנים 1998-2001 כרטיס חשבון לפרויקט. רוב ההוצאות על הבנייה נזקפו לחובת הכרטיס הזה, אולם נמצאו חיובים גם בכרטיסי חשבון אחרים של החטיבה. מבדיקת הכרטיסים הללו עולה כי משנת 1998 עד יולי 2001 הגיעו ההוצאות על הפרויקט (ההוצאות שזוהו בוודאות) לסך כ-1,790,000 דולר. מסכום זה שולמו כ-1,260,000 דולר לקבלן א'. לדברי מנהלת מחלקת נכסים, עד דצמבר 2001 שולמו לקבלן א' כ-1.5 מיליון דולר (בעד המגרש, הבנייה ועבודות שונות), ומתנהל עמו מו"מ על תשלום של כ-100,000 דולר בעד תוספות ושינויים.

על הסכומים האמורים יש להוסיף בין השאר: הוצאות על רכישת רהיטים לשגרירות ולבית השגריר, הנאמדות בכ-61,000 דולר, על נסיעות של המתכננים ועובדי החטיבה לטשקנט (כ-30 נסיעות, שהעלות הממוצעת של כל אחת מהן מגיעה לכ-1,500 דולר), ועל התקנת אמצעי ביטחון - רובן נזקפות לחובת סעיפים אחרים בתקציב המשרד - וכן על פיתוח חצר השגרירות, שבאוקטובר 2001 אמדה החטיבה את עלותו בכ-125,000 דולר.

2. מטענים שונים עבור הפרויקט נשלחו מהארץ לטשקנט בדואר הדיפלומטי. נמצא, שמטען של 26 דלתות ביטחון במשקל כ-7 טון נשלח ביוני 2000 בדרך האוויר לטשקנט, בעלות של כ-13,300 דולר. ממברק של השגרירות מאותו חודש עולה, כי משלוח בדרך הים היה זול בהרבה, מה גם שלא היתה בהילות במשלוח. מסיכום דיון בחטיבה באוגוסט אותה שנה עולה שחלק מהדלתות היו מיותרות.

מכל האמור לעיל עולה שההוצאות על הפרויקט יגיעו לפחות לכ-2.3 מיליון דולר, לעומת 1,000,000 דולר כפי שהעריך מנהל החטיבה ביוני 1998.

שיפוץ הקונסוליה הכללית בסידני

1. הקונסוליה הכללית בסידני שבאוסטרליה (להלן - הקונסוליה) שוכנת בבניין רב קומות ומשרדיה בבעלות מדינת ישראל. בנובמבר 1998 ביקש השגריר את אישור החטיבה להעסקת איש מקצוע מקומי כדי שיכין תכנית לשיפוץ הקונסוליה ויאמור את העלויות.

בינואר 1999 שלחה החטיבה לקונסוליה מהנדס (להלן - המפקח), ובעקבות ביקורו התקשרה הקונסוליה עם אדריכל אוסטרי לצורך תכנון השיפוצים. התמורה לתכנון נקבעה בסכום השווה לכ-34,000 דולר. במאוס אותה שנה החל האדריכל האוסטרי בעבודתו. בינואר 1999 העסיקה החטיבה בפרויקט בסידיני גם את האדריכלית, אולם לא נמצא שנחתם עמה חוזה ושהוגדר בבירור תפקידה בפרויקט.

2. לא נמצאו מסמכים המעידים שהוכנה פרוגרמה לפרויקט.

הסכם עם קבלן ב': 1. בתחילת אוגוסט 1999 אמד האדריכל האוסטרי את מחיר השיפוץ ביותר מחצי מיליון דולר. בנובמבר אותה שנה הגישו ארבעה קבלנים הצעות שנעו בין כ-466,500 לכ-636,500 דולר, בכללן קבלן מסידיני (להלן - קבלן ב') שהצעתו היתה בסך כ-502,300 דולר. קבלן ב' התבקש להגיש הצעה אף כי סגנית הקונסול בסידיני כתבה לחטיבה שקבלן ב' מתמחה בעבודות ריצוף ולא בכינוי כולל; גם לדעת האדריכל האוסטרי, ניסיונו של קבלן ב' בעבודות שנדרשו היה פחות משל הקבלנים האחרים ושמו "לא הלך לפניו"; הוא המליץ על הקבלן שהגיש את ההצעה הזולה מכולן, ומועד התחלת העבודות הנקוב בה היה המוקדם ביותר. סגנית הקונסול בסידיני טענה באותה העת, כי "לאור היכרותו המעמיקה של האדריכל עם השוק והחברות המקומיות ... כמו גם מועד התחלת העבודה ואיכות העבודה, יש לייחס רצינות להמלצתו".

2. מהמסמכים עולה, שקבלן ב' התחיל בעבודות בתחילת שנת 2000, אולם לא נמצאו מסמכים המלמדים מי הגורם במשרד שהחליט להעסיקו ומתי, ומה הנימוקים להעסקתו בהתעלם מדעתו של האדריכל האוסטרי. לתשובתו צירף המשרד מכתב מהאדריכלית מנובמבר 2001, ובו נאמר כי בינואר 2000 היא נסעה לסידיני כדי לבדוק את האפשרות לממן את השיפוץ מתקציב המשרד לפרויקט, שהיה 500,000 דולרים אוסטריים (כ-320,000 דולר); לפי התרשמותה קבלן ב' היה היחיד ממגישיו שהצעות, שהיה אפשר לשאת ולתת עמו ולהגיע לסכום זה. אולם משרד מבקר המדינה לא מצא שנקבע תקציב לפרויקט, ולא מצא שהתנהל עם המציעים האחרים מו"מ על שינויים במפרט, כדי שיוכלו להגיש הצעות אחרות, כפי שנעשה עם קבלן ב'. דרך בחירתו של קבלן ב' כמתואר לעיל הקנתה לו יתרון לעומת מציעים אחרים.

3. מדוח ביקור של המפקח בסידיני במאי 2000 עולה, כי אכן "ישנן בעיות במהלך הבנייה שכולן נובעות מהקבלן" ואינן מאפשרות ניהול תקין של העבודה וסיום מוצלח של הפרויקט. ביולי אותה שנה שוב ביקר המפקח בסידיני וכתב כי "קצב ביצוע העבודות מפגר בהרבה אחרי המועד המתוכנן. הסיבה המרכזית: קשיים גדולים עם 'קבלן' לא מנוסה/לא מקצועי".

4. רוב השיפוצים הסתיימו בסוף אוקטובר 2000, כשנה לאחר שהחלה העבודה, ונשארו עבודות אחדות שהקבלן עדיין לא סיים.

עלויות השיפוץ: החטיבה לא הכינה תקציב מפורט לפרויקט ולא ניהלה מעקב שיטתי אחר ההוצאות, ולפיכך לא היה בידיה מידע מלא על ההוצאות בפועל. ההוצאות על הפרויקט בשנים 2000-2001 (עד אוגוסט), כפי שאותרו בידי משרד מבקר המדינה ממסמכי החטיבה, הגיעו לפחות לכ-657,000 דולר (לפי שער ממוצע של 4.1 ש"ח לדולר). סכום זה אינו כולל את ההוצאות לשנת 1999 משום שלא ניתן היה לעמוד על היקפן.

רכישת רהיטים, דלתות וחלונות: 1. במכתבו ממאי 2000 הציע המפקח למנהל החטיבה שהאדריכל האוסטרי יכין את המפרט לריהוט הקונסוליה, כדי להימנע מתיאומים מיותרים ולחסוך בזמן. הוא ציין, שבסידיני יש מבחר מתאים ואמד את התקציב הדרוש לרכישת

ריהוט משרדי בסכום השווה לכ-72,000 דולר. מהמכתב עולה שמנהל החטיבה הסכים לכך. האדריכל האוסטרלי הכין תכנית ריהוט - תמורת תשלום נוסף - בדק הצעות מחיר אחדות של ספקים אוסטרלים ובחר בהצעה של אחד מהם בסכום השווה לכ-67,400 דולר.

2. בדיון שהיה בחטיבה באוגוסט 2000 צוין שההצעה יקרה, ונקבע שהאדריכלית "תוודא קבלת הצעות נוספות", מספק ישראלי ומספק איטלקי, שהחטיבה מרבה לרכוש ממנו. בספטמבר אותה שנה ביקשה האדריכלית הצעות מחיר מהם. ההצעה של הספק האיטלקי (שכללה משלוח והתקנה) היתה בסך כ-64,300 דולר, ושל הישראלי (שכללה רק התקנה בלי משלוח) היתה בסך כ-60,250 דולר; מנהל הפרויקט מטעם המשרד המליץ לנהל משא ומתן עם הספק האיטלקי.

לאחר משא ומתן עם הספק האיטלקי הזמינה ממנו האדריכלית רהיטים בסך כ-57,500 דולר. לא נמצא שהיה משא ומתן עם הספק הישראלי ועם הספק האוסטרלי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 הודיע המשרד כי ההצעה של הספק האוסטרלי "נפלה לא רק משיקולי עלות כמו גם משיקולי עיצוב". לדעת משרד מבקר המדינה, בדרך שבה פעל המשרד הוא לא נהג בשוויון כלפי כל המציעים.

3. מהמסמכים עולה, שהתשלום עבור הרהיטים לא כלל הובלה מהנמל בסידני עד לקונסוליה בסך 4,500 דולרים אוסטרליים, שלא הובאה בחשבון בעת קביעת המחיר. עוד עולה, שלא היתה התאמה בין המפרט לבין התכנית שלפיה הזמינה האדריכלית רהיטים, ולכן הגיעו רהיטים מיותרים ולא הגיעו רהיטים הדרושים לתפקוד השוטף.

4. לפי בקשת האדריכלית באוגוסט 1999, גרע האדריכל האוסטרלי מהמפרט את דלתות הביטחון והחלונות, כדי להזמין מספקים בארץ במטרה להקטין את ההוצאות. הדלתות והחלונות אכן נקנו בארץ. מהמסמכים עולה שהדלתות הגיעו פגומות. חלק מהפגמים נבעו מתהליך הייצור וחלק כתוצאה מהובלתן. במהלך העברתן לקונסוליה נגרמו נזקים למעלית הבניין והקונסוליה שילמה כ-7,500 דולר לתיקונה. החלונות שנקנו בארץ, מספק שממנו מזמינה החטיבה את רוב חלונות הביטחון, היו בגדלים לא מתאימים והקונסוליה נאלצה לשנות את הפתחים בקירות.

התקשרות עם קבלן החשמל: לצורך התקנת מערכת חשמל התקשרה החטיבה עם קבלן החשמל. בינואר 2001 הגיש קבלן החשמל הצעת מחיר בסך כ-35,510 דולר, והעבודה נמסרה לו ללא משא ומתן. לא נמצא שהחטיבה ביקשה או קיבלה הצעות מקבלנים אחרים.

בניין השגרירות בבוקרשט

1. השגרירות ובית השגריר בבוקרשט שכנו במבנים שנשכרו ממשלת רומניה. בתחילת שנת 1998 הודיעה השגרירות לחטיבה, כי עם החזרת הנכסים שהפקיעה ממשלת רומניה לבעליהם המקוריים, תידרש השגרירות לשלם דמי שכירות גבוהים ביותר, ועל כן המליצה לחפש מבנים אחרים לשגרירות ולבית השגריר. בינואר 2000 נחתם עם קבלן ישראלי (להלן - קבלן ג') הסכם לשכירת קומת משרדים. לא נמצא שהוצגו להנהלת המשרד הצעות לרכישת מבנים לעומת שכירות, ולא הוברר למשרד מבקר המדינה מי ומתי החליט לשכור את המשרדים.

2. לפי ההסכם שכרה השגרירות משרדים בשטח של כ-800 מ"ר לחמש שנים; דמי השכירות לשנה יהיו כ-142,800 דולר (כולל מע"מ) וישולמו כל שנה מראש. בתחילת שנת 2000 שכרה השגרירות שטח נוסף מקבלן ג' בצמוד למשרדי השגרירות, בשביל נספח צה"ל, בדמי שכירות בסך 14,280 דולר לשנה (כולל מע"מ). בהסכם נקבע, שקבלן ג' יעשה במשרדים שיפוצים סטנדרטיים על חשבונו, לפי תכניות שיגיש לו המשרד. אולם בדצמבר 1999, עוד בטרם נחתם ההסכם, מסר הקבלן לשגרירות את הצעתו לביצוע עבודות נוספות והתאמות מיוחדות (להלן -ההצעה) בסך 99,580 דולר (לא כולל מע"מ) שביקשה ממנו השגרירות לעשות. העבודות כללו התקנת מערכת מיזוג אוויר, עבודות חשמל, הריסת קירות ועוד. לא נמצאו מסמכים המעידים שהשגרירות ביקשה הצעות אחרות לעבודות אלו.

3. החטיבה לא הכינה תקציב מפורט לפרויקט ולא ניהלה מעקב שיטתי אחר ההוצאות ולכן לא היה בידיה מידע מלא על ההוצאות בפועל. ההוצאות שאותרו בגין הפרויקט בשנים 2000-2001 (עד אוגוסט) הגיעו לכ-344,000 דולר. הסכום אינו כולל הוצאות שהיה קשה לאתר, כגון על נסיעות ואש"ל של מתכננים, עובדי המשרד ומתקינים של ציוד וריהוט, התקני ביטחון ותקשוב, וכן הובלות.

כאמור, ההצעה של קבלן ג' לעבודות נוספות והתאמות היתה 99,580 דולר (לא כולל מע"מ). בפועל שולמו לו, לאחר תוספות ושינויים 148,800 דולר (לא כולל מע"מ), כלומר 49,220 דולר (כ-50%) יותר מהסכום הנקוב בהצעה.

4. לא נמצא שהמשרד הכין פרוגרמה המפרטת את דרישותיו בעניין השיפוצים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה המציאה החטיבה רשימה שהכינה האדריכלית בנובמבר 1999, ובה פורטו הפונקציות שהיו קיימות אז בשגרירות ושטחן, אך מסמך זה איננו בגדר פרוגרמה כנדרש.

שכר האדריכלית שולם לפי שעות עבודה שדיווחה עליהן, אולם לא נמצא הסכם שנחתם עמה. לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, קיבלה האדריכלית בעבור עבודות התכנון כ-23,500 דולר - כ-15.8% מעלות עבודות השיפוץ (לפי שער ממוצע של 4.1 ש"ח לדולר). נוסף על כך שולמו לה הוצאות נסיעה ואש"ל. שכר הטרחה ששולם לאדריכלית גדול במידה רבה מהמקובל במגזר הציבורי-ממשלתי.

5. המשרד לא העסיק מפקח או מנהל פרויקט כדי לעמוד על ביצוע העבודות וההתחייבויות של קבלן ג' וכדי לתאם בין המתכננים והיועצים השונים שהועסקו בפרויקט. רוב עבודות הפיקוח הוטלו על קצינת המינהלה של השגרירות.

התקשרות עם קבלן החשמל: עבודות חשמל מסוימות נמסרו לקבלן החשמל שהגיש הצעה בסך 36,610 דולר. הצעתו הוגשה ואושרה באוקטובר 2000, כשכבר הועסק בפרויקט. לא נמצא שהחטיבה ביקשה הצעות מחיר מכמה קבלנים או שנעשתה השוואה למחירי עבודות דומות.



הביקורת העלתה, כי בפרויקטים שנבדקו לא תמיד עמד המשרד בנורמות המקובלות במגזר הציבורי-ממשלתי: יש שהחלטות התקבלו ללא מעורבות הנהלת המשרד ולעתים ללא אישורה, והחלטה אחת אף ללא אישור כנדרש של הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל; לא הוכנה לכל פרויקט פרוגרמה המפרטת את כל דרישות המשרד וטעונה אישור של הנהלת המשרד; ועדת המכרזים של המשרד לא דנה ברכישות או בהתקשרויות שהיו במסגרת הפרויקטים; לא הוכנה מסגרת תקציב לכל לפרויקט, לא נעשה רישום מרוכז של ההוצאות על כל פרויקט ולא נוהל מעקב שיטתי אחריהן; בחלק מהפרויקטים שנבדקו הועסקו מתכננים ויועצים בלא שניתן לדעת כיצד נבחרו - עם מקצתם נחתמו חוזים לפני שנים, ובהם נקבע כי יוארכו אוטומטית, וחוזים עם אחרים לא נמצאו; לחלק מהפרויקטים רכש המשרד רהיטים ממקומות מרוחקים בעולם ובסכומים ניכרים, בלא מעורבות מתאימה של המשרד ובלי שנקבעו סטנדרדים לריהוט וציוד של נציגויות ובתי ראשי נציגויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שיוצאו מיליוני דולרים על פרויקטים של המשרד בלא מעקב שיטתי ובלא רישום מפורט של עלות כל פרויקט ופרויקט על כל מרכיבו. בשל מורכבות הטיפול ברכישה, בבנייה ובשיפוץ של מבנים הנמצאים בעשרות מדינות, ובשל הסכומים הניכרים המושקעים בהם, על המשרד לנקוט צעדים שיבטיחו עמידה בנורמות ציבוריות ומקצועיות ובכללי מינהל תקין. כן דרושה מעורבות רבה יותר של הנהלת המשרד בהליכי קבלת החלטות.

הפיקוח הכספי על הנציגויות בחו"ל

תקציר

ענייני הכספים במשרד החוץ מנוהלים בידי אגף הכספים. באגף יש מחלקת תחום חו"ל, שתפקידה לפקח על הנהלת החשבונות של הנציגויות בחו"ל. המחלקה אחראית גם להכנת תקציבי הנציגויות, לפיקוח על ביצועם ולהדרכת הנציגויות בענייני כספים.

בכל הנציגויות יש מערכת ממוחשבת אחידה לניהול חשבונות, המקושרת למערכת מקבילה הנמצאת באגף הכספים, בה נקלטים כל הנתונים המגיעים מחו"ל ועיבודם מאפשר פיקוח ומעקב מרוכז בנוגע להוצאות ולהכנסות של הנציגויות בחו"ל. על סמך נתונים אלה אמורים חמישה ראשי המדורים (להלן רמ"דים) המרחביים במחלקה לפקח על ניהול הכספים בנציגויות. כן עליהם לקיים ביקורי מטה בנציגויות, לפי תכנית עבודה. המשרד מעסיק גם ארבעה קציני מינהל אזוריים (להלן קמ"א), שתפקידם לעשות ביקורת מקצועית ולסייע לקציני המינהל. משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים של הפיקוח הכספי על הנציגויות.

להכשרתם ולניסיונם של הרמ"דים נודעת חשיבות רבה. הביקורת העלתה, כי תקופות השירות של הרמ"דים במחלקה היו קצרות והתחלופה היתה רבה. ההכשרה הייעודית היחידה המוצעת לרמ"דים היא קורס במשך שבועיים שהמשרד מקיים באמצעות לשכת רואי החשבון, קורס שהשתתפות בו אינה חובה.