

התעשייה הצבאית

פעולות הביקורת

נבדקו המאזן ליום 31.3.1963 וחשבון רווח והפסד לשנת 1962/63, ונערכה בדיקה מסורגת של הוצאות הייצור ושל ההוצאות הכלליות בשלושה מפעלים; נערכו בדיקות של קופות דמי מחזור במספר מפעלים; נבדק שילוב תחזית הייצור הכוללת בהכנת התקציב השנתי. בנוגע למספר מוצרי נשק ותחמושת נבדקו: הערכה מוקדמת, רישומים תמחיריים וקביעת העלות, ועריכת התחשיבים לייצור לצורכי צה"ל וליצוא. נבדקו ההשקעות ברכישת ציוד וניצולו. כן נערכה ביקורת בדבר קיום ההוראות של חוק שעות עבודה ומנוחה.

מאזן התעשייה הצבאית

הדין וחשבון הכספי של התעשייה הצבאית מראה, שבשנת הכספים 1962/63 חלה התרחבות ניכרת בהיקף הפעולות של המפעל, בעיקר בייצור לשם יצוא. ב-1962/63 עלה היקף הייצור ב-28% לעומת השנה הקודמת. היצוא של נשק ותחמושת עלה בשנה זו ב-187%. חלק מהעלייה בא כתוצאה משינוי שער המטבע.

חלה עלייה גדולה בסעיפי הרכוש והתחייבויות של המפעל: הרכוש הקבוע עלה ב-19.8%; הרכוש השוטף ב-40.9%; התחייבויות שוטפות ב-36.1%.

נבדקו על ידי הביקורת המאזן של המפעל ליום 31.3.1963 וחשבון רווח והפסד לשנת 1962/63.

תוצרת

שווי מלאי התוצרת, המורכב מתוצרת מיועדת לצה"ל ומתוצרת ליצוא ולשוק האזרחי בארץ, שווה לשני שלישים בקירוב מכלל המכירות במשך השנה, במחיר העלות. שיעור גבוה זה של מלאי התוצרת יש לייחס בעיקר למחזור האיטי (פעם בשנה במוצק) של מלאי התוצרת המיועדת לצה"ל. איטיות המחזור הוסברה על ידי התעשייה הצבאית בחלקה בכך, שהמלאי כולל מוצרים הנמצאים בתהליכי פיתוח וייצור ממושכים.

זכאים

1. התעשייה הצבאית כללה בין הזכאים סכום של 1,728,000 ל"י כרווח, שעוד לא מומש מעסקאות יצוא, שהעבודות עליהן בוצעו בשנה הנסקרת, ורשמה כהכנסות רק את העלות, בהנמקה שתמורת העסקאות לא נתקבלה עד תום שנת הכספים. רישום כזה אינו תואם את הנהוג של התעשייה הצבאית משנים קודמות, שלפיו נרשמו תוצאות העסקאות בשלמותן, בהתאם לעקרונות החשבונאות בשיטה המצטברת. לפיכך יש לראות בסכום של 1,728,000 ל"י רווח השמור ברזרבה.

2. בין הזכאים כלולה הפרשה בסך 2 מליון ל"י עקב ויכוח עם הלקוח על טיב התוצרת שסופקה.

הפרשות ורזרבות

בסעיף זה כלולות קרן לפיצויי פיטורים בסך 770.000 ל"י וקרן לחופשה שנתית בסך 1.3 מליון ל"י (ראה לעיל, "קרנות פנימיות", עמ' 420).

הון מושקע על ידי משרד הבטחון

המאזן מראה גידול בהשקעות המדינה לעומת המאזן הקודם. לדעת הביקורת יש להוסיף להון המושקע גם את הסכומים הבאים: 1,728,000 ל"י — רווחים שטרם מומשו ונרשמו לא ברווח אלא בין "זכאים", ויתרת הרווח שטרם יועד.

הון חוזר

ההון החוזר של המפעל גדל בשנת 1962/63 ב-70.7%; לפי נתוני התעשייה הצבאית הסתכמה ההגדלה בפחות מזה, אולם לדעת הביקורת יש להוסיף לסכום זה הפרשות בסך 3,728,000 ל"י, שנכללו במאזן התעשייה הצבאית בין הזכאים, במקום בין ההפרשות והרזרבות (ראה למעלה — "זכאים").

מן הראוי שמשרד הבטחון יקבע את המסגרת הנאותה של ההון החוזר הדרוש לפעולות התעשייה הצבאית, בהתחשב באמצעים ממקורות פנימיים, העומדים לרשות המפעל (ראה גם להלן, עמ' 483).

הרווחים מקורם בעיקר מעסקאות יצוא. היקף עסקאות היצוא והמכירות ללקוחות בארץ עלה מ-100% בשנת 1960/61 ל-136.4% בשנת 1961/62 ול-256% בשנת 1962/63.

במשך השנים האחרונות התרחב המפעל בהתמדה ונעשו בו השקעות גדולות ברכוש קבוע. כוח ייצורו עולה בהרבה על צורכי צה"ל בהספקה, וחלק גדול מהייצור הגיע ליצוא. הניצול המשקי של הפוטנציאל הקיים בציוד ובכוח אדם מאומן תלוי במידה גדולה בזה, אם המפעל יוכל גם בעתיד למצוא שווקים לתוצרתו.

עריכת תחשיב של מוצר

בשנת 1961 בדק משרד מבקר המדינה את התוצאות הכספיות מייצור מספר מוצרים של התעשייה הצבאית למטרות יצוא וביניהם מוצר כימי אחד. בדו"ח שנתי 12 (עמ' 304) עמדה הביקורת על חלוקת העלות בין הספקה לצה"ל לבין הספקה ליצוא.

נוכח ההבדלים הניכרים, שנתהו בין העלות המחושבת לצה"ל לבין העלות המחושבת ליצוא בשנים 1960/61—1962/63, כפי שהם באים לביטוי בטבלה דלהלן, ניגשה הביקורת בנובמבר ודצמבר 1962, ובאפריל—יוני 1963, לבדוק מחדש את עלות המוצר לצה"ל.

העלויות בשנים 1960/61—1962/63

1960/61		1961/62		1962/63		ההספקה
עלות לטון	כמות	עלות לטון	כמות	עלות לטון	כמות	
5"י	טון	5"י	טון	5"י	טון	
10,380	35.8	23,347	20	12,832	59.5	צה"ל
3,670	86.3	3,918	113	5,173	84.5	יצוא

הטבלה מצביעה על תנודות גדולות מאוד בעלות לצה"ל בין שנה לשנה. המפעל של התעשייה הצבאית, המייצר מוצר זה, הוא צורך בטחוני, ותפקידו העיקרי לספק את הצריכה לצה"ל. הפרשי הצריכה עשויים להיות ניכרים בין תקופה רגילה לבין תקופת חירום. את עודף כושר התפוקה משתדל המפעל לנצל כדי לייצר ליצוא. כל שנה עורך המפעל על בסיס החשבונות השנתיים חישוב שולי של עלות טון של המוצר ליצוא.

את המוצר המיועד ליצוא משווק המפעל בשוק העולמי, שבו המחירים, שניתן להשיגם בהתחרות מסחרית, נמוכים מהעלות הממוצעת של המפעל, ולוא היה המפעל עורך את תחשיבו ליצוא על בסיס העלות הממוצעת, היה מתהווה בעסקאות היצוא הפסד גדול. הפדיון, שהמפעל קיבל מעסקאות היצוא, עולה רק בסכום זעום על העלות השולית, כפי שהמפעל מחשב אותה. לפיכך אף לפי חישוב זה לא תרם היצוא כמעט להוזלת המחיר לצה"ל. מחיר זה — על תנודותיו התלולות — נראה למעשה כפונקציה של התוצאות העסקיות מהיצוא.

מצב דברים זה מחייב הנהגת תמחיר יותר מתעמק, הבנוי על הבחנה ברורה בין העלויות הקבועות ובין העלויות המשתנות והמשתנות-למחצה. על המפעל להגיע לידיעה יותר מבוססת על השפעת השינוי בהיקף התפוקה על תנועת העלויות.

תמחיר מעין זה יאפשר לתעשייה הצבאית להימנע מעסקאות יצוא, בהן ההכנסה אינה מכסה את העלות השולית של העסקה, וכן יאפשר לצה"ל או למשרד הבטחון לבדוק ברורות את הצדקת המחירים הנקבעים לצה"ל.

לדעת הביקורת מתבקשת ממצב דברים זה המסקנה, שעל משרד הבטחון לשקול ולהחליט בדרג גבוה, אם ובאיזו מידה אמנם כדאי היצוא, וכן על מי — צה"ל או התעשייה הצבאית — לספוג את הפסדי הייצור, הנובעים מעודף כושר התפוקה של המפעלים מעל הצרכים של צה"ל.

מקדמה להשלמות הייצור והתקציב

התעשייה הצבאית מייצרת בשביל צה"ל ובשביל מזמיני חוץ. למימון ייצורה בשביל צה"ל נועד לה תקציב שנתי המבוסס על תחזית של הייצור בשנת התקציב להזמנות צה"ל. תחזית הייצור כוללת שלושה סוגי הזמנות: הזמנות של שנים קודמות, שעוד לא סופקו במלואן — "השלמות"; הזמנות חדשות לייצור תוך השנה התקציבית; והזמנות רזרביות, שישמשו

להבטחת רציפות הייצור. סכום התקציב מוגבל להוצאות המשוערות על הסוג השני, דהיינו : הזמנות שוטפות.

מטבע הדברים אין התעשייה הצבאית מספקת, תוך השנה התקציבית, את מלוא התוצרת של ההזמנות השוטפות : חלק מהן נמצא בסוף השנה בשלבי ייצור שונים, וייתכן שבייצור של חלק אחר עוד לא הוחל. נוצר אפוא תמיד פער בין סכום התקציב לבין שווי האספקה מתוך ההזמנות השוטפות. עודף התקציב, שלעומתו עוד לא סופקה התוצרת, נרשם בסוף כל שנת כספים כחוב למשרד הבטחון. חוב זה מהווה למעשה מקדמה, שהתעשייה הצבאית קיבלה ממשרד הבטחון על חשבון הספקה לצה"ל בעתיד, נוסף על מקדמה, שהיא מקבלת למימון הייצור לגורמי חוץ ; בינתיים משמש חוב זה הון חוזר בידי התעשייה הצבאית.

בעד הזמנות שוטפות לצה"ל קיבלה התעשייה הצבאית הקצבה לשנת הכספים 1962/63. במשך השנה היא סיפקה לצה"ל — מתוך השלמות ומתוך הזמנות שוטפות — תוצרת בשווי הנופל ב־3.3 מליון ל"י מההקצבה. היתרה נוספה בסוף השנה כחוב למשרד הבטחון.

מטרת המקדמה הניתנת בצורה זו לתעשייה היא לאפשר לה מימון ההשקעה במוצרים בתהליך הייצור ובמוצרים מוגמרים, שהזמנו על ידי צה"ל ועוד לא סופקו. השיעור המוצדק של המקדמה הוא אפוא השווי של המוצרים בתהליך הייצור והמוצרים המוגמרים, שנוצרו במשך השנה התקציבית ועוד לא סופקו.

השיטה, שבה קובע משרד הבטחון את תקציב התעשייה הצבאית, אינה מתחשבת בשיקול זה, אלא משאירה בידי התעשייה מקדמה בשווי כל ההזמנות של שנים קודמות, שעוד לא סופקו. התוצאה היא, שסכום מקדמה זו הוכפל תוך שנתיים, בלי שנבדק אם היה צורך בכך, על אף הדרישות החוזרות מצד מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 301). לדעת הביקורת מן הצורך, שהתעשייה הצבאית תמציא למשרד הבטחון, באופן שיטתי ובתקופות קצובות, נתונים מלאים על מצב ההזמנות ועל שווי המוצרים בתהליך הייצור והמוצרים המוגמרים שעדיין לא סופקו, ושמשך הבטחון יבדוק לאור נתונים אלה, איזה חלק מהחוב ישמש לתעשייה הצבאית כמקדמה על הזמנות, העומדות בפועל לביצוע בשנת הכספים, אליה מתייחס התקציב. יתרת החוב תשמש כיסוי לביצוע הזמנות שוטפות ואפשר יהיה להקטין בסכום זה את ההקצבה הדרושה לכך.

העסקת עובדים בשעות נוספות

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א—1951, מתנה העסקת עובדים בשעות נוספות וביום המנוחה השבועית בקבלת אישור משרד העבודה או ממי שהוסמך על ידיו. לשנים 1962 ו־1963 קיבלה התעשייה הצבאית היתר ממשרד העבודה להעסיק עובדים בשעות נוספות כדלקמן :

- 250 עובדים כל אחד 2 שעות נוספות ביום ולא יותר מ־5 שעות בשבוע ;
- 350 עובדים כל אחד 2 שעות נוספות ביום ולא יותר מ־10 שעות בשבוע ;
- 200 עובדים כל אחד 3 שעות נוספות ביום ולא יותר מ־15 שעות בשבוע.

כן התיר משרד העבודה להעסיק בימי המנוחה השבועית 120 עובדים לביצוע עבודות הכרוכות בתהליכים כימיים רצופים, בניקוי מכונות ובייצור הזמנות דחופות לצורכי

הבטחון. בתנאי שלא יעבדו יותר משתי שבתות במשך חודש ימים, ובס"ה לא יותר מ-240 ימי עבודה בשבתות בחודש לכל העובדים.

בדיקה מסורגת של העסקת עובדים בשעות עבודה נוספות ובימי המנוחה השבועית העלתה :
1. בשנת 1962 הסתכמו שעות העבודה הנוספות של עובדי התעשייה הצבאית ב-528,783 שעות לעומת כ-387,500 המתאפשרות בגבולות ההיתר. מספר העובדים שהועסקו עלה על המספר שבהיתר ; כך למשל ביולי 1962 הועסקו 1,124 עובדים ב-51,200 שעות נוספות, ובספטמבר 1962 — 944 עובדים ב-48,200 שעות נוספות, לעומת 800 עובדים ו-34,500 שעות בקירוב שאושרו בהיתר.

2. באותם החודשים שנסקרו הועסקו בימי המנוחה השבועית 393 עובדים ביולי ו-426 עובדים בספטמבר 1962 לעומת 120 עובדים שמוותר היה להעסיקם בשתי שבתות ולא יותר מ-240 ימי עבודה במנוחה השבועית בכל חודש.

בדיקה ב-2 מפעלים העלתה, שמספר עובדים, שהועסקו בימי המנוחה השבועית, לא קיבלו במקומם שעות מנוחה כפי שנקבע בחוק.

בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958, (נוסח משולב), הובא העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

תיקון ליקויים

הערכות מוקדמות של מחירים

דו"ח שנתי 13, עמ' 471

בארבעת המפעלים שנבדקו נערכו לגבי המוצרים הערכות מוקדמות לא-מפורטות של מחירים. המחלקה להזמנות חוץ הסתפקה בקביעת המחיר המשוער של המוצרים המוזמנים. הליקוי תוקן רק במפעל אחד, בדרך של עיבוד נורמות מדודות ; ביתר המפעלים ובמחלקה להזמנות חוץ לא חל שינוי במצב.

קביעת הערך המאזני של מוצרים בלתי גמורים

דו"ח שנתי 12, עמ' 300

כדי לקבוע את הערך של המוצרים הבלתי גמורים במידה יותר גדולה של דיוק נדונה האפשרות של הנהגת סטנדרדים של שעות עבודה לשלבי הייצור השונים כנהוג כבר במפעל אחד.

התעשייה הצבאית הודיעה, שבמידה שהמעבר לשיטת רישום ממוכנת יאפשר זאת, תיערך מדידת זמנים לכל פעולה של ייצור ; הדבר הונהג עתה בייצור של מוצר סטנדרדי נוסף, במפעל אחר.