

פרק שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות הביקורת

נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון: הדו"ח הכספי לשנת 1964/65 והמאזן ליום 31.3.1965; מספר סעיפי הוצאה והכנסה תקציביים; נערכה בדיקה מסורגת של פקודות יומן והמסמכים המתייחסים אליהן, של חשבונות חייבים וזכאים, ושל מחיקות מהחשבון. נערכה ביקורת קופות בקופה הראשית של המשרד, ובקופות של שלוש יחידות סמך; נבדקו ההסדרים למתן הלוואות לעובדי מערכת הבטחון, וניהול קרנות משותפות עם מוסדות כספיים. נבדק הטיפול בחשבונות קבלנים לעבודות צבע.

בשירותי הבינוי נבדקו: מספר עבודות בנייה וסלילה, הטיפול בהקמת מבנים טרומיים, וההסדרים לאישור תשלומי מפרעות לקבלני בנייה בעד חומרים. בלשכת המרכז נבדקה מסירת עבודות שיפוף ואחזקה, ומשרד מבקר המדינה דן עם היחידה בדבר שיפור הסדרי המסירה של העבודות.

ביחידת סמך אחת נבדקו הטיפול בעבודות בנייה ומתן שירותים לקבלנים; נבדקה רכישת ציוד חשמל.

באגף חימוש נבדקו: רכישת ציוד צבאי, ציוד אלקטרוני, מצנחים ומיכלי דלק, והזמנה של בניית ספינות במספנות ישראל.

באגף האספקה, במחלקת הובלה ואחזקה, נבדק הטיפול בעבודות תיקון ותחזוקה של כלי שיט, רכב וציוד מכאני; במחלקה ליבוא ותובלה נבדקו הובלת משלוחים בים והטיפול בחשבונות הובלה.

במחלקת המכירות נבדקו הטיפול במכרזים ובמכירות ללא מכרז, סדרי ניהול המחסן המרכזי, ונוהלי העבודה של המחלקה.

במחלקת ביטוח ותביעות נבדק הטיפול בתביעות אזרחים בנוזקין.

ביחידת מחקר נבדקו סדרי מכירת שירותים וקבלת הכנסות מגורמי חוץ; כן נבדק ניהול מחסנים והטיפול באפסניה אינוונטארית.

נערכה ביקורת בחברה לפיתוח מדע בישראל.

מתן ערבויות. בדיקת חשבונות מקבילים בספרי משרד הבטחון העלתה, שהמשרד ערב מדי פעם בפעם להתחייבויות כספיות של תאגידים, שהוא משתתף בהנהלתם ובמימון פעולותיהם. הובא לתשומת לב משרד הבטחון, שבהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח—1958, רק שר האוצר מורשה לערוב בשם המדינה להתחייבות כספית.

מחיקה מחשבון. המשרד לא הגיש תביעה אזרחית על הנוזק, שנגרם לו, במקרה שחייל מעל בכספים, שהיו מופקדים בידו, ונידון על כך בבית דין צבאי. הביקורת העמידה את המשרד על כך, שאת המגיע למדינה בגין הנוזק האזרחי יש לגבות במידת האפשר; יתרת חוב, שאינה ניתנת לגבייה, יש למחוק מהספרים בהתאם לנוהלים שנקבעו למחיקת חובות בדרך כלל.

היחידה להסברה ולפניות הציבור. נערכה ביקורת ביחידה להסברה ולפניות הציבור, שאחד מתפקידיה העיקריים הוא לרכז את הטיפול בפניות אזרחים למערכת הבטחון, במיוחד בנושאים הקשורים בשירות בצה"ל. בעקבות הביקורת דן משרד מבקר המדינה עם משרד הבטחון בשאלות הנוגעות לארגון היחידה ולסדרי עבודתה.

ענייני תקציב

חלוקת תקציב הבטחון ואישור שינויים בו

לפי סעיף 4 לחוק התקציב לשנת 1964/65, ולשנים שקדמו לה, תקציב הבטחון הוא הסכום, שיוקצב לתקציב הבטחון על ידי ועדת הכספים, על פי הצעת הממשלה, מתוך סעיפי ההוצאה 28 ו-91 — "תקציבים מיוחדים", ביחד עם הסכום המוקצב בסעיף ההוצאה 06 "משרד הבטחון". חלוקתו של תקציב הבטחון לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה נקבעת על ידי ועדת הכספים, על פי הצעת הממשלה.

1. הצעת תקציב הבטחון כוללת שלושה חלקים עיקריים: (א) תקציב הוצאה; (ב) אומדן הכנסה מיועדת (תוספת שלישית); (ג) הכנסות והוצאות מפעלים עסקיים (תוספת רביעית).

(א) הצעת תקציב ההוצאה כוללת: (1) סך הכול כללי של תקציב ההוצאה נטו, ורשימה של סכומי הוצאה, שכל אחד מהם מסומן בארבע ספרות, דהיינו סעיפי המשנה, שבמיעוטם מחולק הסכום המוצע לסכומים חלקיים לסוגי הוצאה שונים (להלן "הריכוז"); (2) פירוט חלוקת סעיפי המשנה והסכומים החלקיים לפרטי הוצאה; ברוב סעיפי המשנה — חוץ מאלה המתייחסים לתקציבי רכש ומדע — החלוקה היא מפורטת מאוד בחלק זה של הצעת התקציב. דברי ההסבר המלווים את הצעת התקציב מתייחסים לפרטיו.

(ב) התוספת השלישית ערוכה לפי המתכונת המקובלת לגבי התוספת השלישית לתקציב המדינה.

(ג) התוספת הרביעית לתקציב הבטחון, שהונהגה לראשונה בתקציב לשנת 1963/64, כוללת את תקציביהם המאוזנים של המפעלים התעשייתיים. בסעיף 7 של חוק התקציב, הודן בתוספת הרביעית לתקציב המדינה, אינה מוזכרת תוספת רביעית לתקציב הבטחון.

2. סעיף 8 לחוק התקציב קובע בנוגע לשינויים בתקציב, ששר האוצר רשאי, בהודעה לוועדת הכספים, להעביר סכומים מסעיף משנה אחד לסעיף משנה אחר שבאותו סעיף הוצאה, ובלבד שסך כל הסכומים המועברים מסעיף משנה אחד לסעיף משנה אחר לא יעלה על 50,000 ל"י, אלא באישור הוועדה. כן רשאי שר האוצר להעביר כל סכום מפרט אחד לפרט אחר שבאותו סעיף משנה, או לפרט חדש באותו סעיף משנה, ובלבד שסך כל הסכומים המועברים מפרט לפרט קיים או לפרט חדש לא יעלה על 200,000 ל"י, אלא באישור הוועדה.

לגבי שינויים בתקציבו נוהג משרד הבטחון כלהלן:

(א) המשרד מבקש את אישור הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ובאמצעותו — במידת הצורך — אישור ועדת הכספים, כאשר מדובר בהגדלה של סעיפי המשנה או של הסכומים החלקיים המופיעים בריכוז שבראש הצעת התקציב להוצאה, וגם כאשר מדובר בהעברות בין סכומים אלה. המשרד עצמו קובע לאחר מכן את ייעוד ההגדלה או ההעברה לפרטי ההוצאה. אין המשרד נוהג ללוות את בקשותיו לשינויים בדברי הסבר בכתב בדבר הסיבות המצריכות את השינויים.

(ב) כאשר מדובר בהתרת השימוש בהכנסה מיועדת נוספת או הפחתה עודפת, מבקש המשרד את אישור האוצר או ועדת הכספים; במקרים אלה מצביע המשרד בבקשתו על

הפרט הספציפי, שהוא מבקש להצמיד אליו את העודף. כן מבקש המשרד אישורים לשינויים בפרטי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים.

(ג) את ההעברות בין פרטי הוצאה שבאותו סעיף משנה מבצע המשרד על דעת עצמו, לעתים אפילו בסכומים העולים על 200,000 ל"י; במידה שסעיף המשנה מחולק בריכוז לסכומים חלקיים, עושה המשרד העברות כאלה רק במסגרת קבוצת הפרטים הכלולה בסכום החלקי. כן מבצע המשרד העברות מסעיף משנה "רורבה" שבתקציבו לסעיפי משנה אחרים.

נוהג זה בנוגע לשינויים שונה מהנהל, שעל פיו פועלים שאר משרדי הממשלה, ואשר מבוסס על הוראות החוק.

לגופו של עניין, חלוקת תקציב ההוצאה, כפי שמתבטאת בריכוז, שרק לגביה נהג המשרד כלגבי חלוקה מחייבת, איננה עולה בקנה אחד עם החלוקה המקובלת בתקציבי משרדים אחרים. דוגמה בולטת היא סעיף המשנה "אדמיניסטרציה ופעולות האגפים", המיועד לכסות את מרבית ההוצאות המינהליות של משרד הבטחון עצמו, לאמור סוגי הוצאה — שכר, הוצאות ארגוניות, פעולות שוטפות של אגפי המשרד — שדומיהם, מחולקים לפי פרטי הוצאה, מצויים בתקציביהם של שאר משרדי הממשלה. סעיף משנה זה, שסכומו אינו נופל לפי גודלו מהתקציב הכולל של אחדים ממשרדי הממשלה, והוא גדול מהתקציב המינהלי של רבים מהם, מופיע בריכוז ללא חלוקה, ובמסגרתו מווסת המשרד במשך השנה את החלוקה הפנימית בין סוגי ההוצאה.

הגישה, שוועדת הכספים גילתה בעבר, הייתה, שהטיפול בתקציב משרד הבטחון חייב להיות ככל האפשר מקביל לזה הנהוג ביתר המשרדים (ראה הצעות ועדת הכספים לדו"ח שנתי 11, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת ביום 18.12.1961, סעיף 16). לפי זה יש מקום לדרוש, שעריכת תקציב הבטחון והנוהלים בדבר שינויים בו יותאמו יותר להסדרים הכלליים הקיימים במשרדי הממשלה.

ביצוע תקציב הבטחון לשנת 1964/65

1. המשרד איחר בסגירת ספריו ליום 31.3.1965, והמשיך לרשום פעולות בספרי התקציב לשנת 1964/65 עד ספטמבר 1965. הדו"ח הכספי לשנת 1964/65 והמאזן ליום 31.3.1965 הומצאו למשרד מבקר המדינה באיחור רב: ביום 4.11.1965 במקום ב-31.7.1965, המועד הנקוב בחוק מבקר המדינה. חשב משרד הבטחון הסביר את האיחור בפיגור בדיווח של אחד המפעלים העצמאיים, עקב שינוי, שחל במבנהו ובהנהלת חשבונותיו, וכן בריבוי החומר לרישום לעומת השנים הקודמות. אולם קיום סדרי ביקורת תקינים תלוי במידה ניכרת בשמירה על ההוראה בחוק.

2. בדו"ח הכספי שלו מראה המשרד, בסעיפי המשנה השונים, גרעונות המסתכמים בסך 23.7 מיליון ל"י ועודפים המסתכמים בסך 37.2 מיליון ל"י. הפרש בסך 23.3 מיליון ל"י נוצר בשני צדי התקציב, שכן הכנסה מיועדת בסכום זה לא נתקבלה ולא הוצאה; לפיכך הייתה כלל הוצאת היתר בסעיפי משנה 400,000 ל"י בלבד. הביצוע מסתכם בעודף תקציבי נטו בסך 13.5 מיליון ל"י. בדצמבר 1965 פנה המשרד לממונה על התקציבים באוצר וביקש לקבל את אישור ועדת הכספים לניצול העודף בשנת 1965/66, לפי סעיף 10 (ב) לחוק התקציב.

3. במאזן המשרד ליום 31.3.1965 כלולות הוצאות, שנפרעו וטרם תוקצבו, בסך 31.7 מיליון ל"י; הסכום מורכב מסך 24 מיליון ל"י, החוזר בלי שינוי מאז 31.3.1963 בסעיף "הוצאות על חשבון השנים הבאות", ומסך 7.7 מיליון ל"י בסעיף "מקדמות על חשבון שנים באות", המהווה יתרת מקדמות, שהוקטנה בהדרגה על ידי תקצוב המקדמות.

4. המשרד לא הקפיד, בהצגת ההוצאות בדו"ח הכספי שלו, על קיום הוראות סעיף 12 (ב) לחוק התקציב והוראות החשב הכללי, שהוצאו בעקבותיו, שלפיהן יש לראות כביצוע תקציב הוצאות, שנפרעו תוך 60 יום מתום שנת הכספים. לחובת התקציב נזקפו חשבונות, אף על פי שלא נפרעו עד סוף מאי 1965. בדיקת חשבונות ספקים, קבלנים ומוסדות בסך 17,213,000 ל"י העלתה, שעד סוף מאי נפרע סך 7,189,000 ל"י בלבד, ואילו הסכום הנותר של 10,024,000 ל"י לא נפרע עד אז, ועל כן לא היה מקום לזקוף אותו לחובת ההוצאה התקציבית בשנת 1964/65.

המשרד הסביר, שהוא פועל בדרך זו כל עוד לא חיסל את כל יתרת ההוצאות הבלתי מתוקצבות; עם תקצוב ההוצאות והמקדמות, שבעבר לא נמצא להן מקום בתקציב — תקציב אשר יושלם לא יאוחר משנת הכספים 1966/67 — הוא ינהג ברישום הוצאות לפי הוראות החשב הכללי, המבוססות על הוראות חוק התקציב.

5. בדו"ח הכספי לשנת 1964/65 הציג המשרד את הוצאות החימוש לא לפי החלוקה, שנקבעה להן בתקציב ושאושרה על ידי ועדת הכספים. במיוחד לא הפריד המשרד בדו"ח בין הסכומים, שהוצאו לפרעון חובות ובעד רכישות משנים קודמות, ובין ההוצאה על רכישות שוטפות בחו"ל. יש הבדל בעל משמעות בין הקצבה לכיסוי התחייבויות, עקב תכניות שנים קודמות, ובין הקצבה לרכש שוטף, ועל המשרד להקפיד על הבחנה זו כביצוע התקציב ובדיווח עליו.

6. המשרד רכש בשנת 1963/64 ציוד בחו"ל בתנאי אשראי לזמן ארוך. העסקה תוקצבה בתקציב הבטחון לשנת 1964/65 במלוא היקפה המתוכנן, והאוצר לקח על עצמו לפרוע את התשלומים במועדם, מתוך התקציב לתשלום חובות. למעשה לא הספיק משרד הבטחון לנצל עד גמר שנת הכספים את מלוא האשראי לשם הומנת ציוד; את היתרה הבלתי מנוצלת, בסך 5 מיליון ל"י בקירוב, לא היה מקום לזקוף לחובת התקציב באותה שנה.

7. המאזן של משרד הבטחון ליום 31.3.1965 מראה בין החייבים סך 2 מיליון ל"י בקירוב — יתרות חובה של משרדי ממשלה בעד הוצאות, שהמשרד מימן בעבורם ובעד שירותים, שסיפק להם. בדיקת היתרות העיקריות העלתה, שחלק מהן נובע מכך, שהמשרדים הנוגעים בדבר לא העמידו לרשות משרד הבטחון את מלוא הסכומים לצורך פעולות משותפות, שהיו כלולים בתקציב הבטחון כהפחתות. המשרד ביצע את ההוצאות בהיקפן המתוכנן, ולקראת סגירת הספרים זיכה את פרטי ההפחתה, ומשלא גבה את המגיע לו מהמשרדים, חייב אותם בחשבונות חו"ז.

מן הצורך, שמשרד הבטחון ידאג לקבל באמצעות האוצר, במועד החוקי, את הכיסוי להוצאה מוקצבת שבוצעה, ואשר כיסויה החלקי או המלא צריך לבוא מתקציבו של משרד ממשלתי אחר. סכום שלא נתקבל, אין לזקפו לפרט הפחתה. אין מקום לכך, שמשרד ממשלתי יופיע כחייב במאזנו השנתי של משרד ממשלתי אחר, בגין הוצאה תקציבית.

הכנסה מיועדת

1. אומדן ההכנסה המיועדת לפרטיו כלול בתוספת השלישית לתקציב הבטחון. בחלק המפורט של הצעת תקציב ההוצאה (ראה לעיל) מוצגים פרטי ההכנסה המיועדת, כשהם צמודים לפרטי הוצאה או לקבוצות של פרטי הוצאה. בדו"ח השנתי על ביצוע תקציבו לא נהג משרד הבטחון להציג במרוכז את מימוש ההכנסה המיועדת, אלא הראה אותה רק ליד פרטי ההוצאה וקבוצות פרטי ההוצאה, שאליהם היא התייחסה. מן הדין, שההצגה בדו"ח הכספי תהיה מקבילה להצגה שבתקציב.

2. השוואת פרטי ההכנסה, שנכללו בדו"ח הכספי, לתוספת השלישית על שינוייה המאושרים העלתה, שארבעה פרטי הכנסה, שסכומיהם הותרו להוצאה, ואשר לגביהם נתקבלה הכנסה בסך כולל של 5.9 מיליון ל"י בקירוב, לא הוצגו בדו"ח הכספי, וההוצאה הקשורה בהם הוצגה בסכומי נטו.

3. המשרד הגיש את בקשותיו להתרת השימוש בהכנסה מיועדת עודפת בסוף מארס 1965. מלבד עודפי ההכנסה, שהמשרד קיבל אישור לניצולם, הוצגה בדו"ח הכספי ב-23 פרטים הכנסה עודפת בסך כולל של 1,622,000 ל"י, שהמשרד לא הספיק לקבל אישור לניצולה. המשרד כלל עודפים אלה בדו"ח הכספי שלו כעודפי תקציב רגילים בפרטים השונים, במקום לרשום אותם בחשבון מיוחד לזכות הכנסות המדינה, כדרוש.

4. בין בקשותיו לאישורים לניצול הכנסה מיועדת עודפת, שהמשרד הגיש בסוף השנה, הייתה בקשה להגדלת הפרט "הכנסות מפינוי שטחים ומבנים" מסך 40,000 ל"י לסך 290,000 ל"י ולניצולו לרכישת בית משרדים במסגרת סעיף משנה "מבנים". ההכנסה העודפת נבעה ממכירה של נכס עירוני, שלא שימש לדיוור משרדי, לחברה מסחרית. המשרד החליט עקרונית על העסקה עוד בפברואר 1964, החוזה עם החברה נחתם באוגוסט 1964, וההכנסה נתקבלה סמוך למועד זה.

הכנסה ממימוש נכסי דלא נידי שבבעלות המדינה שייכת לפי מהותה להכנסה כללית של המדינה. בתוספת השלישית לתקציב הבטחון אמנם נכלל מלכתחילה פרט "הכנסות מפינוי שטחים", שלפי חברי ההסבר לתקציב התייחס להכנסה צפויה מפינוי אחת הלשכות האזוריות של המשרד. אולם אין פירוש הדבר, שכל הכנסה אחרת מפינוי או ממכירה של שטחים או מבנים הייתה מיועדת לאותה מטרה — להקמה ולשיפוץ של דיור משרדי של משרד הבטחון. על המשרד היה לפנות בעוד מועד לוועדת הכספים, תוך הסברת מהות הפעולה, כדי שהוועדה תחליט, אם יש מקום לייעד את ההכנסה הצפויה לתקציב הבטחון. קבלת האישור המוקדם לשימוש בהכנסה הייתה דרושה לפי סעיף 5 לחוק התקציב, אף אם רואים בה הכנסה עודפת מהסוג, שהותר בפרט "הכנסות מפינוי שטחים", שכן היא עלתה על 100,000 ל"י.

שירותי הבינוי

יחידת שירותי הבינוי במשרד הבטחון מרכוזת את הטיפול בבנייה בעבור כמעט כל יחידות מערכת הבטחון, בכל הנוגע לעבודות המבוצעות על ידי קבלנים: מתפקידי שירותי הבינוי להתקשר עם קבלנים לשם מסירת העבודה וקביעת תנאיה, לקיים פיקוח באתר

ולאשר את חשבונות הקבלנים. היא פועלת על פי דרישת היחידות, שבעבורן מוקמים המבנים, ועל אלה לדאוג לתקציב לבנייה. היחידה פועלת במשרד הראשי ובארבע לשכות אזוריות, המקיימות את הפיקוח באתר על העבודות המבוצעות במרחבן, ובדקות את חשבונות הקבלנים. במשרד הבטחון פורסמו הגדרות תפקידים וסמכויות לשירותי הבינוי; כן קיימים נוהלים פנימיים לתחומי עבודה שונים ביחידה.

בשנת 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשירותי הבינוי; ביקורת כללית קודמת ביחידה (או — מחלקת בינוי) נערכה בשנים 1960 ו-1961 (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 389, דו"ח שנתי 12, עמ' 286).

נבדקו עבודות גדולות ובינוניות באיזור המרכז; הטיפול של המשרד הראשי והלשכות האזוריות בהקמת מבנים טרומיים במחנות צה"ל (ראה להלן, עמ' 557); סדרי מסירת עבודות קטנות בלשכת המרכז; ותשלומי מפרעות לקבלני בנייה בעד חומרים.

מסירת עבודות גדולות ובינוניות

הבדיקה כללה 19 עבודות בהיקף כספי כולל של 9.3 מיליון ל"י. העבודות שנבדקו היו בעת הביקורת בשלבי טיפול שונים, ובמיעוטן אושר חשבון סופי, זמן קצר לפני הביקורת. ברוב המקרים נמצא, שהייתה הקפדה על כללי מסירת עבודות. במקרים אחדים הועלו סטיות מן הכללים.

1. הקמת בית מלאכה נסתיימה באפריל 1964, והקבלן הגיש חשבון סופי על סך 859,000 ל"י בקירוב. ביקורת על מסירת העבודה העלתה: שירותי הבינוי ניגשו לביצוע העבודה באוקטובר 1961. כדי להחיש את הקמת המבנה, שהיה דרוש ליחידה המזמינה בדחיפות, הוחלט לבצע את השלב הראשון — עבודות עפר ויסודות — עד עונת הגשמים, ובנימוק זה נתבקש אישור ראש אגף בינוי ומשק למסור חלק זה של העבודה, שנאמד בסך 80,000 ל"י, בלא מכרז. העבודה נמסרה, לאחר שנוהל משא ומתן עם שלושה קבלנים. בראשית שנת 1962 נתבקש ונתקבל אישורו של המנהל הכללי של משרד הבטחון למסור את ביצוע השלב השני של העבודה, בדרך של משא ומתן, לאותו קבלן, כדי למנוע פיצול האחריות על המבנה ולהבטיח המשכיות הביצוע ותיאום מושלם בשני השלבים גם יחד. הצעת הקבלן לביצוע השלב השני, בסך 806,640 ל"י, הועמדה לאחר משא ומתן, בעיקר עם קבלני משנה, שעבודותיהם היוו חלק חשוב מהעבודה כולה, על סך 603,750 ל"י.

מהמסמכים מתברר, שהמשרד עשה להורדת המחיר, שהקבלן דרש בעד ביצוע השלב העיקרי של העבודה. גם אין לשלול את האפשרות, שבדיעבד היו קיימים נימוקים בעד מסירת המשך העבודה לקבלן זה, לאחר שכבר היה עסוק בעבודת השלב הראשון, אם כי ההיקף הכספי הקטן יחסית של השלב הראשון, וגם האופי הסטאנדרדי של עבודה זו, אינם מצביעים על צורך ענייני רב למסור דווקא לו את העבודה העיקרית. אם אמנם מסירת העבודה הראשונה בהכרח גררה מסירת העבודה הגדולה כולה לאותו קבלן, היה דבר זה מחייב להימנע מלבצע אף את השלב הראשון ללא מכרז, למרות שיקולי הדחיפות.

2. בחודשים הראשונים של שנת 1961 טיפלו שירותי הבינוי בשני מכרזים לשתי עבודות שונות בעבור יחידה אחת; בשני המקרים זכה במכרז אותו קבלן (קבלן א'), וההצעה

הזולה השנייה הייתה של קבלן אחר (קבלן ב'). המחירים השונים שהוצעו היו: במכרו הראשון 725,161 ל"י לעומת 731,963 ל"י, ובמכרו השני 470,591 ל"י לעומת 493,111 ל"י. מסירת העבודות עוכבה משנתברר, שליחידה המזמינה היו קשיים לממן את העבודות, והיא ביקשה להזדקק לאשראי מהקבלן, שיאפשר לה לחלק את ההוצאה על שלוש שנות תקציב. שירותי הבינוי ניהלו משא ומתן עם שני הקבלנים: קבלן א', שזכה במכרזים, דרש ריבית בעד האשראי, בעוד שקבלן ב' היה מוכן לתת אשראי בלא ריבית, ועל ידי כך הפכו הצעותיו לזולות יותר. בסופו של דבר חולקו העבודות בין הקבלנים: העבודה הראשונה נמסרה לקבלן א', והעבודה השנייה לקבלן ב'.

בינתיים נמצאו הדרכים למימון רגיל של העבודות על ידי המשרד: בחוזה עם קבלן א', שנחתם בדצמבר 1961, לא הותנו כל תנאי תשלום מיוחדים; בחוזה עם קבלן ב', שנחתם במארס 1962, אמנם נקבע, שהתמורה תשולם בשלושה שיעורים — באפריל 1962, ביולי 1962 וביולי 1963 — בתנאי שהתשלומים במועדים אלה לא יעלו על הסכומים, שיגיעו לקבלן אותה שעה על פי חשבונות ביניים; אולם למעשה נעשו התשלומים בדרך ובקצב המקובלים במשרד, ולא עוד אלא שאף בתנאי האשראי, כפי שנקבעו בחוזה, לא הייתה הטבה ממשית למשרד, כיוון שממילא לא היה מקום לתשלומים מזורזים יותר, בהתחשב בהתקדמות העבודה כפי שהוסכם עליה.

לדעת הביקורת לא היה מקום לנהל משא ומתן עם הקבלן, שלא זכה במכרו, על יסוד תנאי תשלום, שלא היו כלולים במכרו. דבר זה היה פסול אף לזלא הביאה במקרה זה השתלשלות העניינים לידי כך, שהמשרד התקשר עם הקבלן, שלא זכה במכרו, ומסר לו את העבודה על פי הצעה, שהייתה גבוהה ב-22,000 ל"י מהזולה ביותר, ולא נהנה למעשה מכל הטבה בתנאי התשלום.

3. ביולי 1964 הוציאו שירותי הבינוי מכרו להקמת מבנים למעבדות הנדסיות וסלילת כבישי גישה. עקב דרישה של היחידה המזמינה הוצא המכרו לפני שהושלם תכנון העבודה. נתקבלו שש הצעות, שהזולה שבהן הייתה בסך 1.75 מיליון ל"י, והשנייה בסך 1.897 מיליון ל"י. מציע המחיר הזול ביותר הודיע, עם הגשת ההצעה, שבגלל חוסר תכניות מפורטות מתבססים המחירים המוצעים בכמה סעיפים על הנחות, שהוא מוכן להבהיר, וגם פירט לדוגמה הסתייגויות לחמישה סעיפים, שלא היו עקרוניות, ושהוערכו על ידי שירותי הבינוי בסך 2,500 ל"י בלבד. בטעות לא הבחינו שירותי הבינוי, שההסתייגויות פורטו לשם הדגמה בלבד, ולקבלן נמסרה הודעה, שזכה במכרו. לאחר מכן העלה הקבלן דרישות שונות, וביניהן הסתייגות עקרונית מהשיטה, שלפיה יש לבצע אחת המדידות. לאחר משא ומתן עם הקבלן הוסכם להעלות את מחיר העבודה ב-40,000 ל"י בקירוב; התוספת מצאה את ביטוייה בחוזה על ידי ביטול הנחה כוללת בסך 20,000 ל"י, שהקבלן נתן בהצעתו, ותוספת בשיעור 1.92% למחירים בחלק מסעיפי כתב הכמויות — תוספת, שסכומה עוד עשוי להשתנות עם שינוי הכמויות או כתוצאה מהתייקרות. המשרד הסביר, שראה בהסכם זה את הרע במיעוטו, כיוון שגם אחרי הויתורים לקבלן נשארה הצעתו זולה ביותר מ-100,000 ל"י מההצעה הבאה אחריה.

מאחר שהמשרד הוציא את המכרו לפני שהשלים את כל הנתונים, ולאחר מכן לא בדק את ההצעות בתשומת הלב הדרושה, הייתה ידו על התחתונה, והוא ראה עצמו נאלץ לשלם סכום של 40,000 ל"י בקירוב, למרות שלא היה משוכנע בצדקת התביעה.

4. לעבודה של הרחבת חדרי ניתוח בבית החולים בתל השומר, שנמסרה לטיפול שירותי הבינוי על דעת מע"צ, ביקשו שירותי הבינוי הצעות משבעה קבלנים. נתקבלו הצעות משני קבלנים, אחת בסך 387,4000 ל"י והשנייה בסך 419,771 ל"י. שירותי הבינוי ניהלו משא ומתן רק עם הקבלן בעל ההצעה היקרה יותר; זה הוריד את סכום הצעתו ל-380,666 ל"י, והעבודה נמסרה לו בסכום זה.

דרך זו של טיפול בהצעות מתחרות פסולה. המזמין במקרה זה היה משרד ממשלתי אחר, שהעלה נימוקים, שבגללם יהיה עדיף לעבוד עם הקבלן, שהעבודה נמסרה לו, אולם יחידה ממשלתית המטפלת במסירת עבודות אסור לה לסטות בצורה כה רצינית מהנהל התקין המחייב, אף לפי דרישתה של יחידה אחרת הנוגעת לעניין.

מפרעות לקבלני בנייה בעד חומרים

משרד מבקר המדינה בדק תשע עבודות, שבהן אישרו לשכות אזוריות תשלום מפרעות לקבלנים בעד חומרים, שטרם הובאו למקום העבודה, בהתבסס על סעיף 38(3) של החוזה הסטנדרטי לבנייה, המשמש למשרדי הממשלה בהתקשרויות עם קבלנים. אותו סעיף קובע, שהקבלן רשאי לבקש מהממשלה מפרעה על חשבון חומרים, שנאגרו במקום המבנה או שהספקתם הובטחה, והממשלה רשאית לאשר מפרעה כזאת עד כדי 90% מערך החומרים, כנגד ערבות בנקאית או ערבות מתאימה אחרת במלוא ערך החומרים. ניסוח התנאי בחוזה הוא כללי מאוד. אין הוא קובע באילו מקרים ובאילו שלבים של העבודה ישולמו המפרעות, ומה ההוכחות, שעל הקבלן להמציא, שאכן הבטיח את אספקת החומרים.

1. הלשכות האזוריות השונות נהגו בעניין זה באופן שונה: בעוד שלשכות הנגב והצפון נהגו לאשר מפרעות בעד חומרים, שטרם הובאו למקום העבודה, רק מששוכנעו, שאלה כבר נמצאים בעיבוד לצורך העבודה במפעלי הקבלן או אצל קבלני משנה, נהגה לשכת המרכז לאשר מפרעות גם בעד חומרי גלם, שטרם הובאו למקום ואשר עוד לא נמצאו בעיבוד. תיקי העבודות לא כללו בדרך כלל תיעוד לכך, שהקבלן רכש את החומרים או שהם נמצאים בעיבוד. במקרה אחד נכללה בתשלום, שהוגדר כמפרעה בעד חומרים, מפרעה על חשבון הוצאות התארגנות של הקבלן.

2. — הטיפול החשבונאי במפרעות היה לקוי: הלשכות האזוריות נהגו לאשר את המפרעות על חשבון חומרים, שטרם הובאו למקום, במסגרת חשבונות ביניים של קבלנים, אף על פי שלפי החוזה רק בעד עבודה שהושקעה במבנה וחומרים שנאגרו במקום רשאי הקבלן לדרוש תשלום בחשבון ביניים. כיוון שאגף הכספים, שאליו מועברים חשבונות הביניים לשם רישום ותשלום אחרי אישורם על ידי הלשכות, לא הבחין בין סוגי תשלומים אלה, נרשמו המפרעות האמורות לזכות הקבלנים. על ידי תשלום המפרעה אוזן חשבון הקבלן, ולא הראה יתרת חובה כדרוש, אף על פי שמפרעה מסוג זה מהווה חוב של הקבלן למשרד, שיחוסל רק עם הספקת החומרים ושימוש בהם בעבודה.

משרד מבקר המדינה דן עם שירותי הבינוי ועם חשב המשרד בדבר הצורך להבהיר יותר, הן לקבלנים והן ללשכות האזוריות, את התנאים, שבהם ישולמו מפרעות בעד חומרים, ולקבוע נוהלים מתאימים בנדון.

בדצמבר 1965 קבע המשרד נוהל, שלפיו יהיו הלשכות האזוריות רשאיות לאשר במסגרת

חשבונות הביניים רק מפרעות בעד חומרים, שנאגרו במקום העבודה, או חומרים, שכבר משמשים לייצור או לעיבוד מוצרי בנייה בבתי המלאכה של הקבלן, או אצל קבלני המשנה שלו; מפרעות בעד חומרים, שאספקתם תובטחה בדרך אחרת, ישולמו רק במקרים מיוחדים לפי המלצת מנהל שירותי הבינוי ובאישור חשב המשרד, ויירשמו לחובת הקבלן. המשרד הודיע, שלאחר הפעלת הנוהל לתקופת ניסיון יכלול המשרד בחוזים עם הקבלנים הגדרת התנאים לתשלום מפרעות בעד חומרים. במקום ההוראות הכלליות של סעיף 38 (3) הנוכחי, ושהוא יעלה את הנושא לדיון גם בוועדה הבינמשרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים.

הנוהל, שנקבע על ידי המשרד, יש בו כדי להסדיר את הפעולה בתחום הנדון. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שדרוש עוד להגדיר, מהו התייעוד, שעליו יתבסס אישור של מפרעות בעד חומרים הנמצאים בעיבוד מחוץ למקום העבודה. עוד הומלץ, שבעבודות גדולות הכרוכות בתקופת ביצוע ארוכה יתן המשרד מראש את דעתו על השאלה, אם הוא ישתתף במימון על ידי מפרעות, ויגדיר את תנאי המימון במסמכי המכרז, כדי שיהיו ידועים לכל המתחרים על קבלת העבודה.

עבודות בנייה ביחידת סמך

נערכה ביקורת על עבודות בנייה, שהיו בטיפול של מחלקת עבודות של יחידת סמך. לצורך מסירת חלק מהעבודות נוקה היחידה לחווי מסגרת עם קבלנים, שעל פיהם יבצע הקבלן עבודות או שירותים לפי הזמנות, שיימסרו לו מדי פעם בפעם. בחוזים צוין אומדן ההיקף הכספי הכולל של ההזמנות, שיימסרו לקבלן, בלי שהמשרד התחייב, שאמנם ימסור הזמנות במלוא היקף זה. כן נקבעו מחירים בסיסיים: תעריפים לכוח אדם לסוגיו ולציוד מכאני, ולעתים גם מחירים ליחידות עבודה סטאנדרדיות ומחירים לחומרים; המשרד שמר לעצמו את האפשרות למסור לקבלן הזמנות גם לפי מחיר קבלני, שייקבע בעת מסירת ההזמנה. חוזים כאלה נערכו בין היתר עם מספר קבלנים, כדי לווסת ביניהם את החלוקה של עבודות תוך ניצול מירבי של כוח האדם המקצועי; עם זה הייתה המגמה למסור מדי פעם בפעם עבודות מוגדרות בדרך של התחרות במחירים. תחולת ההתקשרויות הוארכה והיקפן הוגדל מדי פעם בפעם על ידי תוספות, עם התקדמות תכנון העבודות.

הבדיקה, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1965, כללה עשרה חוזים, בהיקף כספי כולל גדול, בעיקר חווי מסגרת, שלפיהם נמסר מספר ניכר של עבודות. ברוב החוזים לא אושר עוד חשבון סופי עד סיום הביקורת, בנובמבר 1965; התשלומים בוצעו לפי חשבונות ביניים; בגלל אופי החוזים יש לראות חלק גדול מהם כחשבונות סופיים למעשה.

ממצאי הביקורת נמסרו ליחידה החל ממארכ ועד אוקטובר 1965. עד מועד השלמת דו"ח זה, בתחילת פברואר 1966, לא קיבל משרד מבקר המדינה את הסברי היחידה למספר ניכר מבין הממצאים.

1. באמצע 1962 התקשרה היחידה עם קבלן בחווה מסגרת. התעריפים לכוח אדם, שנקבעו בחווה זה, היו גבוהים עד כדי 30% מהתעריפים, שלפיהם שילמה היחידה באותה

תקופה ובתקופה מאוחרת יותר בעד סוגי כוח אדם דומים לקבלנים אחרים, ואף לאותו קבלן על פי חוזה אחר עמו באותה תקופה. במיוחד היו גבהים התעריפים לכוח אדם בדירוגים מקצועיים גבוהים, שמרבית ההוצאה על העבודה הייתה קשורה בהם. גם תנאי הצמדת תעריפי כוח אדם להתייקרות היו בחוזה הגדון קשים יותר בשביל המזמין מאשר בכל החוזים האחרים: 70% מהתעריף לכוח אדם הוצמד להתייקרות, במקום 60% בחוזים אחרים, וההצמדה הייתה למרכיב העבודה שבמדד יוקר הבנייה ולא למדד יוקר המחיה. במהלך הביקורת הסבירה היחידה, שהמחירים הגבוהים בעבודה הנדונה נבעו מדרישותיה הטכניות ומכך, שבתקופה, שבה נערך החוזה, שרר מחסור חמור בכוח אדם מקצועי.

— החוזה הגדון הוארך והורחב מספר פעמים, ועד סיום הביקורת, בנובמבר 1965, הגיע היקף העבודות, שבוצעו על פיו, ל-280% של האומדן המקורי, מזה הרוב בתנאי רג"י, לפי התעריפים הנ"ל. במסגרת המשא ומתן על אחת התוספות לחוזה, שסוכם רק לאחר שכבר הוגדל היקף העבודה עד קרוב ל-250% של האומדן המקורי, הסכים הקבלן לספוג חלק מההתייקריות, אולם על ספיגה חלקית של ההתייקריות הוסכם גם עם קבלנים אחרים, שעסקו באותה תקופה בעבודות דומות; כן נתן הקבלן הנחה חד-פעמית קטנה יחסית — פחות מ-1% מהיקף העבודה עד אותה עת.

— לפי אותו חוזה מסגרת נמסרו לקבלן בשנים 1962 עד 1964 16 עבודות בתנאי קבלנות: מחציתן עבודות קטנות, עד 10,000 ל"י כל אחת, ומחציתן עבודות גדולות יחסית. למסירת שתיים מהעבודות הגדולות קדם מכרו מצומצם, שהקבלן זכה בו; בשני מקרים אחרים נתקבלו אמנם הצעות גם מקבלנים אחרים, אך הטיפול בקבלתן ובניהול המשא ומתן לא היה לפי הכללים המקובלים: עבודה אחת נמסרה לקבלן, שאתו היה חוזה המסגרת, לאחר שהוזיל את הצעתו, אך זו עדיין נשארה יקרה יותר ב-7% מהצעה אחרת, שנתקבלה לאותה עבודה; בעבודה שנייה פנתה המחלקה לקבלן נוסף כחודש וחצי לאחר הפנייה לקבלן, שהעבודה נמסרה לו, והיא לא המתנה עד שהקבלן הנוסף יגיש את הצעתו. יתר העבודות הגדולות נמסרו לקבלן ללא התחרות; לשם בדיקת הצעה של הקבלן לעבודה, שהיקפה בעת המסירה נאמד ב-185,000 ל"י, התבססה היחידה על המחירים בחוזה אחר של אותו קבלן, ולא התייחסה למחירים הזולים יותר של קבלן אחר בעבודה, שהייתה דומה במפרטה הטכני.

— בגלל דחיפותה של עבודה, שעליה הוצא מכרו מצומצם בשנת 1963, נתבקש אותו קבלן, לפי אותו חוזה מסגרת, להתחיל בביצוע חלק מוגדר ממנה בתנאי רג"י, ותכנית היחידה הייתה להמשיך בעבודה בתנאי קבלנות, משיסוכמו תוצאות המכרו לעבודה כולה. אותו קבלן זכה במכרו וביצע חלקים אחרים של העבודה במחירים קבלניים, וגם הציע מחיר קבלני לאותו חלק, שבו החל ברג"י. אולם בסופו של דבר נמשך ביצוע חלק זה בתנאי רג"י, בהיקף של 67,000 ל"י; מתיק העבודה לא נראו הסיבות לכך.

2. עבודה בשיטת רג"י נמסרה בשנת 1961 בדרך של משא ומתן עם קבלן יחיד. בהנמקה למסירת העבודה צוין, שעוד שני קבלנים היו מועמדים לניהול משא ומתן על מסירתה, אך אחד מהם לא היה להעת היחידה מתאים לבצע עבודה זו, ואילו השני לא היה מוכן לבצע עבודות כאלה בתנאי רג"י.

— תקופת ביצוע העבודה נקבעה בחוזה המקורי למשך שנה, והיקפה נאמד ב-200,000

ל"י. למעשה בוצעו עבודות במסגרת אותו חוזה במשך שנים מספר בהיקף של 950,000 ל"י. הקבלן עבד על פי הזמנות לעבודות מוגדרות, שנמסרו לו מדי פעם בפעם, ובכללן הזמנות לעבודות מסוגים, שהחוזה המקורי לא נקב בהם. לפיכך הפך למעשה חוזה, שנועד לקבלת שירות מוגדר, לחוזה מסגרת, שנוצל לביצוע עבודות בהיקף גדול במשך מספר שנים. מתיק העבודה אינו נראה, שמדי פעם בפעם נבדקה האפשרות למסור עבודות בתנאים של התחרות.

3. — לעבודה קבלנית נתקבלו בספטמבר 1963 שתי הצעות — האחת בסך 73,000 ל"י והשנייה בסך 136,000 ל"י. ההצעה הזולה נפסלה על ידי ועדת המכרזים מטעמים ענייניים, והעבודה נמסרה למציצת היקר, לאחר שבעקבות משא ומתן הקטין את המחיר ל-114,000 ל"י, לפי חוזה מסגרת, שעל פיו ביצע עבודות שונות באותה עת. מהתיק מתברר, שהיחידה התליטה לערוך מכרז בין חמישה קבלנים. לשאלת משרד מבקר המדינה הסבירה היחידה, שהיא פנתה לקבלנים טלפונית, כדי שיבואו לקבל את מסמכי המכרז; שניים מהם הודיעו בעל פה, שלא ישתתפו במכרז, והשלישי איחר לבוא לקבל את מסמכי המכרז.

לדעת הביקורת דורשת הוצאת מכרז בין קבלנים פנייה בכתב, חוך מתן שהות נאותה להגשת ההצעה.

4. בין העבודות, שבוצעו לפי תווי מסגרת בשיטת רג"י, היו במספר מקרים עבודות, שלדעת הביקורת היו מוגדרות במידה מספקת לשם קביעת מחיר קבלני, צורת התקשרות, שהיא כרגיל עדיפה למזמין.

5. המסמכים העיקריים הדרושים לבדיקת החשבונות בעבודות רג"י הם: הזמנה המגדירה את העבודה הנדרשת מבחינה עניינית וכמותית, ויומני עבודה, מאושרים על ידי מפקחים של המזמין, המבהירים את מהות העבודה שנעשתה, ואת שעות העבודה של הפועלים לסוגיהם ושל הציוד שהושקעו. בנסיבות, שבהן בוצעו העבודות הנדונות, היה צורך בהקפדה מיוחדת בפיקוח ובתיעוד, כיוון שעבודות רבות נעשו בתנאי רג"י בעת ובעונה אחת על ידי קבלנים שונים, וגם על ידי אותם קבלנים לפי חוזים שונים.

— במקרים אחדים נמסרו לקבלנים ההזמנות בכתב לאחר שהעבודות כבר בוצעו. היחידה הסבירה, שבגלל דחיפות העבודה ניתנו לקבלן הוראות ביצוע בעל פה, וההזמנה נמסרה לאחר מכן. קרה, שנערכו לאחר מעשה השלמות או תיקונים להזמנות, משנתברר, שהיו טטיות בין ההזמנה המקורית ובין הביצוע מבחינת סוגי הפועלים: הקבלן תבע תשלום בעד פועלים מסוגים מקצועיים גבוהים יותר משנדרש להעסיק באותה הזמנה. במקרה אחד, שבו הייתה סטייה מסוג זה בין החשבון שאושר ובין ההזמנה, חויב הקבלן, בעקבות הביקורת, בסך 2,073 ל"י. במקרה אחד אף ניתנה הזמנה בדצמבר 1963 בדבר שירותם של מהנדסים וטכנאים, שהועסקו על ידי הקבלן במשך כל אותה שנה; חשבונות הקבלן בעד ההעסקה אושרו במשך השנה ללא הזמנה בכתב כאסמכתה.

— בתיקי מחלקת העבודות לא היו מסמכים, שיעידו על הסוג המקצועי של הפועלים, שהועסקו על ידי הקבלנים, כשהסוג המקצועי קובע את התשלום בעד השקעת עבודה. היחידה המציאה לביקורת הסברים בדבר קביעת הסיווג המקצועי של רתכים; לא הומצא לביקורת חומר בנוגע לסוגים אחרים של פועלים.

— בנוגע לשלושה חשבונות בעבודה אחת משנת 1962, בסכום כולל של 60,000 ל"י, לא נמצאו יומנים בחיקי מחלקת העבודות. במקרים הבים תיאור מהות העבודה שביומני העבודה היה סתמי, ובמקרים אחדים לא היה כל תיאור. ביומנים של עבודה אחת נהשם רק מספר שעות העבודה לכל פועל, ולא נרשמו התחלת העבודה וסיומה, כדרוש לשם בידוק; צורת רישום זו נמצאה בכמה מקרים גם בעבודות אחרות.

— לגבי שתי עבודות ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מפורטת של הרישומים בחלק מיומני העבודה משנת 1964, והצביע על אי התאמות אל הרישומים המתנהלים ביחידה, וכן על רישום נוכחות של אותם פועלים בשתי עבודות באותו זמן. עוד העלתה הביקורת מקרים, שבהם היחידה לא הפחיתה משעות העבודה, שבעדן שולם לקבלן ברגי, את זמני ההפסקות לארוחות, כפי שהיה דרוש לעשות, מאחר שהתעריפים לכוח אדם מתייחסים לשעות עבודה למעשה.

בנוגע לאחת העבודות ערכה היחידה, בעקבות הביקורת, בדיקה משלימה וחיבה את הקבלן בסך 5,773 ל"י, וגם מינתה ועדה פנימית לבידור הסיבות לאי ההתאמות והכפילויות ברישום. הוועדה עוד לא סיכמה את מסקנותיה. אשר לעבודה האחרת לא הודיעה היחידה, עד סיום הביקורת, על טיפולה בממצאים.

בעקבות הביקורת נקטה היחידה צעדים להגברת הפיקוח על עבודות רגי: במאי 1965 פורסמו הוראות מפורטות לפיקוח ורישום בדבר העסקת פועלים וצידוד מכאני; בספטמבר 1965 הוקם במחלקת עבודות מדור פיקוח מיוחד, שמתפקידו להנחות את המפקחים ולבדוק את חשבונות הקבלנים ואת יומני העבודה; כאמצעי עזר למניעת כפילויות ולריכוז הנתונים על סיווגם המקצועי של הפועלים, הנהיג המדור כרטסת אישית של פועלי הקבלנים המועסקים בעבודות רגי.

6. — בעבודה אחת דרש הקבלן, בחשבונות שהגיש לפי שיטת רגי, תשלום בעד רשם. היחידה לא הכירה בתביעה זו, כיוון שעל הקבלן לשאת בהוצאה מסוג זה ולכסותה מתוך התוספת, שנועדה בין השאר להוצאותיו הכלליות, ופעמים חוזרות מחקה אותה מהחשבונות; בתקופות שונות בשנת 1963 שולם בכל זאת לקבלן לפי דרישתו. הביקורת איתרה תשלומים כאלה בסך 8,000 ל"י, ועמדה על כך, שיש לגבות אותם מהקבלן.

— בשנת 1962 קיימה היחידה קורס ושיתפה בו שני עובדים של קבלן, ולאחר מכן הועסקו העובדים על ידי הקבלן בעבודות בעבור היחידה. היחידה שילמה לקבלן סך 3,890 ל"י בעד העסקת העובדים בתקופת הקורס, כחודשיים וחצי. גם אם היחידה הייתה מעוניינת בהכשרתם בשביל עבודותיה, לא היה מקום, שהיא תשלם את שכרם לפי התעריף החוזי, שכלל רווח מוסכם לקבלן.

רכישת חומרים באמצעות קבלנים ושכירת ציוד

1. לפי חוזה אחר רכשה היחידה אצל קבלן מדי פעם בפעם חומר, בתקופה מספטמבר 1962 עד יוני 1964. המחיר נקבע להזמנה, שכללה 12 יחידות בלבד, ובמרוצת הזמן נרכשו באותו מחיר 380 יחידות בסך כולל של 12,000 ל"י. באותה תקופה רכשה מחלקת ההספקה של היחידה באופן שוטף חומר מאותו סוג אצל יצרנים; עלות החומר ליחידה, לרבות הוצאות הובלה, הייתה נמוכה ב-20% מהמחיר, ששולם לקבלן, וזאת מלבד התוספת בשיעור של 12%, ששולמה לו.

2. במסגרת עבודת הרכבה ברגי שילמה היחידה לקבלן סך 55,000 ל"י — דמי שכירות בעד 470 ימי עבודה של מרחס בתקופה מיולי 1962 עד מארס 1964; דמי השכירות כוללים את שכר המפעיל.

בתיק העבודה אין ניתוח של המחיר. השוואת דמי השכירות בחוזה זה עם דמי שכירות לצידוד דומה בחוזים עם קבלן אחר העלתה, שהמחיר בחוזה הנדון גבוה ב-20% בקירוב. דמי השכירות בחוזה הנדון נראים גבוהים גם נוכח העובדה, שמחיר הרכישה של מרחס מאותו סוג באותה תקופה היה 13,000 ל"י בקירוב.

רכישת גופי תאורה

מחלקת העבודות של היחידה הוציאה, באוקטובר 1962, מכרז בין שלושה יצרנים להספקת גופי תאורה פלואורסצנטיים במידות שונות, מצוידים במשנקים מסוג מיוחד, וחלקי חילוף להם. ההזמנה נמסרה ליצרן, שהצעתו הייתה השנייה במחירה (יצרן ב'), לאחר שבמשא ומתן הוזיל את הצעתו, אם כי לא עד כדי מחיר ההצעה הוזלה ביותר.

1. בדיקת הטיפול במסירת ההזמנה העלתה: ועדת המכרזים מסרה את שתי ההצעות הוזלות יותר לבדיקתה של ועדה טכנית. הוועדה, שנעזרה גם ביועץ מקצועי מן החוץ, הגיעה לידי המסקנה, שטיבו של המשנק, שבו משתמש יצרן ב', עדיף, וכיוון שיצרן ב' הוא ספק בלעדי של משנק מאותו סוג, יש למסור לו את ההזמנה. המלצה זו שימשה בסיס להחלטתה של ועדת המכרזים, וההזמנה נמסרה ליצרן ב'.

הוצאת מכרז להספקת ציוד טכני בעל תכונות מיוחדות מן הראוי שתקדם לה בדיקה מקצועית של המוצרים המצויים בשוק, ובמקרים המתאימים אף הזמנת דגמים לבדיקה. על פי תוצאות הבדיקה ניתן לקבוע, אילו יצרנים ישותפו בהתחרות, ובמידה שנראה, שפריט מסוים עשוי להגביל את ההתחרות או אף להוציאה מכלל חשבון, דרוש לבדוק, אם קיימת אפשרות, שהזמין יקח על עצמו את הספקתו של אותו פריט, כדי שהעבודה בכללותה תימסר על בסיס של התחרות. אם מתברר מהבדיקה, שרק יצרן אחד יכול לעמוד בדרישות הטכניות, אין כלל מקום להוצאת מכרז, אולם החלטה כזאת חייבת להתקבל בדרג גבוהה.

2. הציוד וחלקי החילוף סופקו בהדרגה במשך תקופה של שנתיים וחצי בקירוב. הציוד שסופק לא עבר בדיקת קבלה על ידי מדור הקבלה המרכזי הפועל ביחידה, ולאחר זמן התברר, שאין ידיעה מרוכזת מלאה על כמות הציוד וחלקי החילוף שנתקבלו. לקראת אישור החשבון הסופי נערכה ספירה של הציוד, שחלק ניכר ממנו היה מורכב במקומות שונים ביחידה, וכן של חלקי החילוף. פעולה זו דרשה השקעת עבודה מרובה, שניתן היה למנוע אותה אילו נשמרו נוהלי הקבלה הרגילים.

רכישת ציוד צבאי

בחודשים מאי עד אוגוסט 1965 בדק משרד מבקר המדינה מספר עסקאות רכש בסכומים גדולים. המשרד נתן את דעתו במיוחד על פרטי ההתחשבנות עם הספקים, ובייחוד על המשתמע מתנאי התשלום, שנקבעו בחוזים, שהעיקריים בהם היו: תשלום מקדמות

במזומן בשיעור של 20% מהמחיר לפני ההספקה, ותשלום דמי מימון מראש לתקופת האשראי ליתרת המחיר. בין השאר נבדקה המידה, שבה התחשב משרד הבטחון בתנאים כספיים אלה במקרים של שינויים בפרטי ביצוע החוזה, ונבדקו התשלומים בגין הפרשי התייקרות. עוד נבדקו התנאים, שנקבעו לרגל הקדמת תשלומים, שעליה החליט האוצר במהלך ביצוע העסקאות.

תוך כדי הביקורת, שנערכה באגף החימוש ובאגף הכספים של משרד הבטחון, נתברר, שבמשרד הראשי לא היו כל המסמכים החשובים הנוגעים להתקשרויות ולחשבונות, כפי שדרוש לשם קיום מעקב מצד המשרד הראשי מבחינה כספית על ביצוע חוזים, שהטיפול המפורט בהם הוא בידי אחת ממשלוחותיו בחוץ לארץ.

ממצאי הביקורת נמסרו למשרד הבטחון באוגוסט 1965, והם היו אפוא לפניו בעת עריכת החשבונות הסופיים עם היצרנים, שהוחל בה בספטמבר 1965.

רכישת ציוד אלקטרוני

אגף חימוש מזמין ציוד אלקטרוני אצל יצרן מקומי. מאז שנת 1962 נמסרו ליצרן, בדרך של משא ומתן עם יצרן יחיד, בהיותו בעל ידע בתחום הנדון, באישור מנכ"ל משרד הבטחון, הזמנות המסתכמות בסך 470,000 ל"י.

בספטמבר 1965 בדק משרד מבקר המדינה את ההזמנות העיקריות, שנמסרו ליצרן, בהיקף של 330,000 ל"י בקירוב.

1. מחיר הציוד נקבע בדרך כלל על סמך תחשיב, שאותו מגיש היצרן, ועל סמך בדיקה על ידי מהנדסי האגף. לעתים מסתמך האגף בהנמקותיו למסירת ההזמנה ולקביעת תנאיה על מחיר של ציוד דומה בחו"ל, אולם התייעוד על ההשוואה עם מחירי חו"ל בתיקי האגף הוא מועט.

2. בספטמבר 1963 הוזמנו אצל היצרן 40 מכשירים אלקטרוניים בסך כולל של 194,680 ל"י, לפי 4,867 ל"י ליחידה, הוא המחיר, אותו ביקש היצרן בהצעתו בהסתמך על מחיר של ציוד דומה בחו"ל, ובתוספת הובלה, ביטוח ודמי מכס על החלקים המיובאים; את דמי המכס חישב היצרן לפי שיעור ממוצע של 60% על חלקים, שמחיר ס.י.פ. שלהם 550 דולר.

— בדיקת שיעורי המכס החלים על המרכיבים, שפורטו בהצעת היצרן, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה, ששיעור המכס הממוצע על המרכיבים המיובאים הוא כ-34% בלבד. הסיבה לכך היא, שעל סוג מרכיבים, ששוויים מסתכם ב-220 דולר ליחידה, חל מכס בשיעור של 5% בלבד. ההפרש בין דמי מכס בשיעור 60%, שאותם חישב היצרן, ובין דמי המכס כפי שהתקבלו על פי תוצאות הבדיקה מגיע ל-430 ל"י ליחידה, או ל-17,200 ל"י לכלל ההזמנה.

מהתיק מתברר, שהצעת היצרן אמנם נבדקה על ידי האגף, אולם מסתבר, שהאגף לא נתן את דעתו לבדיקת שיעורי המכס.

— המשרד נוהג לשלם ליצרן עם מסירת כל הזמנה מקדמה בגובה של שליש משוויה;