

פרק שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות ביקורת

נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון: הדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב לשנת 1970/71 והמאזן ליום 31.3.1971; נבדקה ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב; נערכה בדיקה מסורגת של חשבונות תקציב וחז"ז וביקורת בקופה הראשית של המשרד.

נערכה ביקורת על התקשרויות המשרד בדבר הקמת מפעלי תעשייה חדשים להרחבת כושר הייצור המקומי לצורכי מערכת הבטחון. כן נבדקה התקשרות המשרד עם חברה בחו"ל להקמת חברה למחקר ופיתוח בארץ.

במינהל ההרכשה והייצור נבדקו הזמנות ייצור מהתעשייה המקומית בתחומים הבאים: ציוד אלקטרוני ואלקטרו-אופטי; נשק ותחמושת; ציוד לצורכי מקלטים; ביצורים ומתקנים שונים. עוד נבדקו הזמנות למוצרי טכסטיל ועור ולפריטי הלבשה, והניהול של מחסני המינהל ושל מגורה ומתפרה שבניהולו. נערכה בדיקת מעקב אחר ממצאי הביקורת שנכללו בדו"ח שנתי 20 (עמ' 642) בדבר התקשרות המשרד עם יצרן לייצור מוצר חדש בהיקף גדול, ונבדקו הזמנות נוספות שנמסרו לאותו יצרן בשנת 1971.

באגף בינוי ונכסים נערכה ביקורת על הטיפול של שירותי הבינוי בעבודות בסיני; בעיקר נבדקו עבודות ביצורים והוחל בבדיקת עבודות סלילה. עוד נבדק הטיפול של שירותי הבינוי בהקמת מבנים בעבור יחידה עצמאית של מערכת הבטחון.

נערכה ביקורת על פעולות אגף השיקום בתחום שיקום נכי צה"ל שנפגעו במלחמת ששת הימים.

נערכה ביקורת במחלקת המכירות.

ברשות לפיתוח אמצעי לחימה נבדקה ההתארגנות לניהול הייצור של ציוד, שפותח על ידי הרשות, ואספקתו לצה"ל; הביקורת על התכנית נמשכת בגופים נוספים המשתתפים בביצועה.

בתחום הכנת המשק האזרחי לשעת חירום נערכו בדיקות במטה המתאם שליד ועדת מל"ח עליונה בנושאים הבאים: הכנת מלאי לשעת חירום והפעולות לתכנון והכנה של אמצעים להבטחת אספקת מים לאוכלוסייה בשעת חירום.

עבודות תיכון

בביקורת שנערכה בראשית 1971 בשירותי הבינוי של המשרד על הסדרים למסירת עבודות תיכון למתכנני חוץ, הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לבדוק מחדש את הנהלים, ההוראות והתעריפים הקשורים במסירת עבודות תיכון, וכן על הצורך בשילוב של שירותי הבינוי בטיפול בהתקשרות עם מתכננים לעבודות שביוזם צה"ל. שירותי הבינוי הודיעו ביוני 1971, שהוקמה ועדה משותפת עם גורמים הנדסיים בצה"ל במגמה להביא לאחידות בטיפול וכן לפשט את נוהלי העבודה.

בעקבות ביקורת שנערכה בהוצאה לאור, דן משרד מבקר המדינה עם היחידה על הצורך להקפיד על קיום הוראות המשרד בדבר סדרי התקשרויות עם ספקים. כן הצביעה הביקורת שהזמנה לשירות, הורש מומחיות מיוחדת, רצוי שתימסר על פי המלצה של ועדה מקצועית, שישותף בה איש ציבור.

ביצוע תקציב הבטחון

נערכה ביקורת על ביצוע תקציב הבטחון לשנת 1970/71 על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדין וחשבון הכספי של משרד הבטחון לשנה הנדונה, שהוגש למבקר המדינה ביום 8.11.1971. נבדקה ההוצאה וההכנסה בכמה סעיפי תקציב.

ההרשאה להוצאה

תקציב הבטחון המקורי לשנת 1970/71 וחלוקתו לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה נקבעו על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 18.6.1970, על פי סעיף 4(ב) לחוק התקציב לשנת 1970/71.

1. במסגרת הצמצומים בתקציב המדינה לשנת 1970/71, שעליהם החליטה הממשלה ביוני 1970, הוחלט, שתקציב הבטחון יוקטן בסך 20,233,000 ל"י. חלוקת התקטנה לפרטיה נקבעה על ידי משרד הבטחון ופורטה במכתבו למשרד האוצר מיום 8.7.1970. לפי חלוקה זאת הוקטנו הקצבות שונות לפעולות ולמינהל של צה"ל ושל משרד הבטחון בסכום כולל של 7 מיליון ל"י, וסעיף משנה "רזרבה" שבתקציב הבטחון הוקטן מ-40 מיליון ל"י ל-37 מיליון ל"י. עוד הוקטן תקציב מינהל השטחים המוחזקים בסך 10.23 מיליון ל"י. הסכומים, שבהם הוקטן תקציב הבטחון, הועברו, על פי סעיף 8(ו) לחוק התקציב 1970/71, לסעיף הוצאה 37 — "רזרבה מיוחדת".

2. במסגרת חוק התקציב מס' 2 לשנת 1970/71, שנתקבל בכנסת ביום 1.9.1970, הוגדל תקציב הבטחון בסך 1,041 מיליון ל"י. עיקר הסכום — 934 מיליון ל"י — הועד לסעיף משנה חימוש, לעסקאות רכש חדשות בחו"ל, שאספקתן נועדה להתקבל בתנאי אשראי (ראה להלן).

3. במשך שנת 1970/71 אישרה ועדת הכספים תוספות לתקציב הבטחון על ידי העברה מסעיף הוצאה 28 — תקציבים מיוחדים, בעיקר לכיסוי התייקרויות, וכן התירה את השימוש בהכנסה מיועדת עודפת. כן קיבל המשרד את אישור האוצר לשימוש בעודפים מיוחדים, שהיו בתקציבו לשנת 1969/70.

4. בשנת 1969/70 עלתה ההוצאה בתקציב הבטחון ב-70 מיליון ל"י על ההרשאה (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 642). מימון הוצאה היתר נתאפשר על ידי השימוש בכספים, שהחשב הכללי מעמיד לרשות משרד הבטחון בחודשים אפריל—מאי של שנת התקציב החדשה, והמשמים בחלקם לתשלום עבור הספקות ושירותים, שנתקבלו בשנה החולפת. בינואר 1971 הודיע ראש אגף התקציבים של משרד הבטחון לממונה על התקציבים באוצר, שלסכום של 42 מיליון ל"י מהגרעון שנוצר ימצא כיסוי בתקציב הבטחון לשנת 1970/71, אולם הדבר לא נעשה. משרד הבטחון הסביר, שכיסוי אותו חלק מן הגרעון לא נתאפשר, הואיל ותוספת התקציב שהוא קיבל לכיסוי התייקרויות בשנת 1970/71 הייתה קטנה

ממה שדרש. לדעת הביקורת, היה על המשרד לקיים את התחייבותו על ידי הקטנת ההוצאה בתקציבו בשנת 1970/71.

ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של משרד הבטחון לשנת 1970/71 הסתכמה ההוצאה בסך 4,800 מליון ל"י לעומת הרשאה כוללת בסך 5,000 מליון ל"י בקירוב. ההוצאה באותה שנה הייתה גדולה ב-37% בקירוב מההוצאה בשנה הקודמת.

1. עודף ההרשאה על ההוצאה בסך 200 מליון ל"י הוא מבחינה תקציבית תוצאה נטו של סכומים בלתי מנוצלים במספר סעיפי משנה בתקציב הבטחון, שהסתכמו בסך 263 מליון ל"י והוצאת יתר בסעיפי משנה אחרים, בסך של כ-63 מליון ל"י. עיקר העודף (176.5 מליון ל"י) נותר בסעיף משנה חימוש. הוצאת יתר הייתה בעיקר בסעיף משנה חיל אוויר (23.1 מליון ל"י) ובסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים בצה"ל (17.4 מליון ל"י).

2. עודף ההרשאה בתקציב הבטחון קשור בשנה הנסקרת בעיקר בביצוע עסקאות רכש בתנאי אשראי*. המשרד כלל בתקציבו סכום המייצג את שווי הציוד, שאמור היה להתקבל בשנת 1970/71 בתנאי אשראי. נותר עודף בסך 249 מליון ל"י (71 מליון דולר). מהנתונים של המשרד עולה, שבעוד שהאספקה שתוכננה נתקבלה, הוקיפה לחובת התקציב נערכה, בתיאום עם משרד האוצר, על פי סכומי שטרות, שנחתמו ושהועברו לספק. בין קבלת האספקה ובין חתימת השטרות יש פער בזמן, הקשור בתהליך ההתחשבנות.

3. לעומת עודף ההרשאה בהקצבות לעסקאות, שבוצעו בתנאי אשראי בסך 249 מליון ל"י, הסתכם עודף ההרשאה הכולל בתקציב הבטחון ב-200 מליון ל"י בלבד. מכאן שהעודף בעסקאות אשראי, שנובע משיטת הרישום, שימש — מבחינה תקציבית — לכיסוי הוצאת יתר במזומן ב-49 מליון ל"י. הוצאת יתר זו — ואף סכום גדול מזה — כלולה הייתה בסעיף משנה חימוש, שכן כל עסקאות האשראי כלולות בסעיף משנה זה, ואילו עודף ההרשאה בסעיף המשנה, לפי הדו"ח הכספי של המשרד, הסתכם ב-176.5 מליון ל"י בלבד.

— בדיקת הרישומים בסעיף משנה חימוש העלתה, שההוצאה, שנוקפה לחובת התקציב, הוקטנה לקראת סגירת הספרים, בנובמבר 1971, בסך 56.1 מליון ל"י, והסכום נרשם בסעיף מאזני "תקציבי שנים באות"**. ההקטנה נעשתה בסכומים גלובליים בשני פרטים, ללא זיקה לסטטוס של ההוצאה מבחינת סעיף 13 של חוק התקציב לשנת 1970/71. הפעולה נעשתה בתיאום עם האוצר, ומשמעותה הגדלה מלאכותית של עודף ההרשאה בתקציב 1970/71, שעלול להיות מנוצל בשנת 1971/72.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבטחון ועם משרד האוצר על הבעיות בתחום התיקצוב והדיווח הכספי הנובעות מהביצוע של עסקאות בתנאי אשראי: על הפער שנוצר בין התיקצוב לביצוע עקב מעבר מתכנון לפי אספקה לזקיפה לפי סכומי שטרות; ועל הצורך להבחין, ככל האפשר, בתיקצוב, ומכל מקום בדיווח הכספי, בין הקצבות לעסקאות

* ההפרש בין סכום ההקצבה המיועדת לכיסוי האספקה בתנאי אשראי ובין התשלומים, שהיה צורך לבצעם בפועל בשנת 1970/71 על חשבון אותה אספקה, נכלל בהכנסה של האוצר ממלוחות חוץ. האוצר פורע את התשלומים בהתאם לתנאי האשראי מהתקציב לתשלום חובות (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 644).

** הסכום, שהועבר לחובת תקציבי שנים באות, הוקטן אחרי הגשת הדו"ח הכספי לסך 31.1 מליון ל"י, עקב רישום מימוש הפחתה בסך 25 מליון ל"י בתקציב 1970/71, ראה להלן.

בתנאי אשראי ובין הקצבות אחרות, וזאת בשל המשמעות הנוספת שמקבלים שינויים בתקציב.

בעיות אלה מחייבות תשומת לב מאוחדת בכל הנוגע לצורת התיקצוב והדיווח על ההוצאה בסעיף משנה חימוש, שכיום חלוקתו לפרטי הוצאה כמשמעותם בחוק התקציב היא מצומצמת מאוד. מבקר המדינה עמד פעמים חוזרות בעבר על הצורך בשינוי בתחום זה, במיוחד בדו"ח שנתי 17 (עמ' 533): "דרוש, שכל אחת מהפעולות הגדולות של רכש, פיתוח וייצור תוצג כפרט תקציבי נפרד על המשתמע מכך לגבי הסמכויות לאישור שינויים... הקצבה הרי היא מיועדת לתכניות מוגדרות ולהן בלבד, והיא מאבדת חלק גדול ממשמעותה אם ניתן להעביר ללא האישור הפרלמנטרי המתאים סכומים מתכנית אחת לשנייה..."

הביצוע בפרטי תקציב ושינויים בהם

התכנית התקציבית

החל משנת 1968/69 הסתכמה התכנית התקציבית, כפי שהוצגה בפירוטים של תקציב הבטחון, בסכום העולה על התקציב המאושר: בשנת 1968/69 בסך 127 מליון ל"י, בשנת 1969/70 בסך 275 מליון ל"י, ובשנת 1970/71 בסך 500 מליון ל"י. שיטה זו של בניית התכנית התקציבית נועדה לאפשר לכלול בתקציב תכניות, שסכומן הכולל עולה על המסגרת התקציבית שאושרה, ואף לגשת לביצוע, כשההנחה היא, שחלק כלשהו מהפעולות המתוכננות, שאין לאתרן מראש במדויק, לא יגיע לידי ביצוע, או שלא ישולם בעדן, ובדרך זו תימנע חריגה מהמסגרת הכוללת. בדו"ח שנתי 21 (עמ' 642) עמד מבקר המדינה על כך, שהשיטה גורעת מיעילות מערכת הפיקוח התקציבי.

בבואו לתכנן את תקציב השנה החדשה, משעבד המשרד אותו סכום שתכנן לדחות את תשלומו בשנה החולפת, בלא שידע באותה שעה, אם הדבר דרוש, באותו היקף ולאותה תכנית.

בפירוט התקציב לשנת 1970/71 בכללו — מחוץ לסעיף משנה חימוש — הקצבות בסכום כולל של 116.7 מליון ל"י לכיסוי פעולות, שנדחו משנה קודמת, ולכיסוי יתרת התקשרויות משנים קודמות. כנגד חלק מהקצבות אלה נרשמה במישרין הוצאה; בחלק אחר הוקפאו הסכומים שהוקצבו בהן עד סוף השנה, ולאחר מכן חולקו — בדרך של העברות פנימיות — לפרטים אחרים; חלק נוסף נשאר רשום כהקצבות ללא ביצוע, המאזנות חריגות בפרטים אחרים באותו סעיף משנה. גם סידורים אלה גורעים מהבהירות של ההצגה התקציבית, ומשתבש הקשר שבין ההקצבה לוקיפת הביצוע, שהוא מיסודות הניהול התקציבי הנאות.

העברות בין פרטי הוצאה

נוסף על העברות בין סעיפי משנה, ובין פרטי הוצאה המוצגים בדפי ריכוז של תקציב הבטחון, המובאות לאישור ועדת הכספים של הכנסת, עורך המשרד בעצמו העברות רבות בין פרטים של תקציבו כפי שהם מוצגים בפירוט התקציב (בנוגע להבחנה בין החלוקה שבדפי הריכוז של תקציב הבטחון ובין החלוקה הנוספת שבפירוט שלו, ראה במיוחד דו"ח שנתי 16, עמ' 515).

סך כל ההעברות הפנימיות — נוסף על העברת סכומים לפרטי "הקפאה" ומהם לפרטי הוצאה — הסתכם ב־1970/71 370 מליון ל"י בקירוב. בחלק מסעיפי המשנה היה

היקפו של ההעברות הפנימיות גדול מאד ביחס להקצבה הכוללת בסעיף המשנה, וזה מעיד על שינויים גדולים בביצוע לעומת התכנון התקציבי המקורי. ההעברות התקציביות הפנימיות נערכו ברובן הגדול בשני מועדים: בחודש מארס — בעת ובעונה אחת עם הכנת הבקשות לאישור אותן העברות הטעונות אישור ועדת הכספים; וחודשים מספר לאחר-גמר שנת הכספים, לקראת עריכת הדו"ח הכספי.

ריבוי ההעברות הפנימיות נובע בחלקו ללא ספק מתוך הפירוט הרב של חלק מסעיפי התקציב, שלפיו מנוהלים החשבונות על ההוצאה. במידה שפירוט זה יש בו כדי להגביר את הפיקוח של המשרד על הגופים המבצעים תקציב, אין להסתייג ממנו, אף אם הוא מעורר במשך השנה את הצורך בשינויים פנימיים רבים, בתנאי ששינויים אלה נעשים כחלק מקבלת ההחלטה. יש למעט בהעברות תקציביות לאחר מעשה, כדי שהתקציב לא יאבד את משמעותו כמכשיר לבקרה.

רישום התחייבויות

בשנת 1970/71 היה הרישום של אגף הכספים של המשרד בתהליך של מעבר מרישום במכונות של הנהלת חשבונות בכרטיסים חזותיים לרישום באמצעות מחשב. בהסבה למחשב הוחל באפריל 1970, ובד בבד עם כך הופסק רישום התחייבויות (הזמנות) בכרטיסים חזותיים, ונמשך בהם רק הרישום של תשלומים. בגלל קשיים, שהיו בשנה הנסקרת בהפקת מידע עדכני ותקין מהרישום החדש במחשב, לא היו במשך השנה כלים מספיקים לפיקוח תקציבי. לפי הסברי חשב משרד הבטחון ישתפר המצב החל מאפריל 1972 עם הנהגת מערכת רישום נוספת, שנועדה להבטיח פיקוח תקציבי נאות ומפורט.

הכנסה מיועדת והפחתות

1. בתוספת השנייה לתקציב הבטחון נכלל אומדן הכנסה מיועדת, שהסתכם — מחוץ להכנסה הקשורה בתקציב מינהל השטחים המוחזקים — בסך 84 מליון ל"י, ועוד 26 מליון ל"י — עיכוב פקדונות קבלנים.

(א) אומדן ההכנסה כלל סך 24.5 מליון ל"י מהמוסד לביטוח לאומי — העברת הסכומים, שהמוסד גובה החל מאפריל 1970 כהיטל התגוננות אזרחית בשיעור 0.3% מההכנסה החייבת דמי ביטוח לאומי, לשם שימוש בהם להוצאות הקשורות בהתגוננות אזרחית, שאותן מבצע משרד הבטחון. ההכנסה, שנתקבלה למעשה בשנת 1970/71, הסתכמה ב-19.9 מליון ל"י בלבד. ההוצאה של המשרד על הפעולות, שלהן נועדה ההכנסה, הסתכמה עד 31.3.1971 בסך 36.5 מליון ל"י (מזה כ-8 מליון ל"י בשנת 1969/70). המשרד זקף לתקציב הוצאה בסכום ההכנסה בלבד, והיתרה נרשמה בספריו בחשבון חו"ז. הפעולה, שלביצועה אחראי המשרד, תוכננה לשנים מספר, והיה ידוע למשרד הבטחון ולמשרד האוצר, שבשנים הראשונות תעלה ההוצאה על ההכנסה שתתקבל מגביית היטל ההתגוננות, והיה אפוא צורך למצוא להפרש כיסוי תקציבי מתאים. בדצמבר 1971 קיבל משרד הבטחון אישור של ועדת הכספים של הכנסת לתוספת לתקציב הבטחון לשנת 1971/72 בסך 34.7 מליון ל"י לכיסוי הפער שבין ההכנסה מההיטל ובין ההוצאה, לשנה השוטפת ולשנים הקודמות.

(ב) באומדן נכללה הכנסה בסך 19.5 מליון ל"י ממכירת ציוד לארצות חוץ, שיש אתן קשרי סיוע צבאי. ברישומים התקציביים נרשמה הכנסה בסך 5.5 מליון ל"י בלבד. באותה שנה נתקבלה הכנסה נוספת במסגרת עסקאות עם ארצות חוץ בסך 24 מליון ל"י בקירוב, שנרשמה בחשבונות חו"ז. חשב משרד הבטחון הסביר, שהוא רשם בחשבונות התקציביים

רק את ההכנסה, שנתקבלה ממכירת ציוד שסופק ממחסני צה"ל, ואילו החשבונות על ציוד שנרכש לצורך היצוא — בעיקר ממפעלים של מערכת הבטחון — נרשמו בחו"ז. השינוי בשיטה חל באמצע השנה, ומכאן הסתייה מהתכנון התקציבי. לדעת הביקורת, אין לסטות מהכלל, שכל ההוצאות וההכנסות של יחידה ממשלתית צריכות להשתקף בתקציב.

(ג) בנובמבר 1970 נתבקש ונתקבל אישור של ועדת הכספים לשימוש בהכנסה מיוחדת נוספת בסך 350,000 ל"י ממכירת ציוד של חיל אוויר. ההכנסה הועדה לרכישות לחיל האוויר שבסעיף משנה חימוש. ההכנסה נתקבלה בנובמבר 1970, אולם היא נרשמה בחשבונות חו"ז ולא הועברה להכנסות כדרוש.

2. בתקציב תע"ש, שנכלל בתוספת השלישית לתקציב הבטחון לשנת 1970/71, נכלל פרט הוצאה בשם "רווחים והפרשי מחירים שלא ישמשו להוצאה — העברה לחשבון המשרד" — בסך 25 מיליון ל"י. סכום מקביל נכלל בסעיף משנה חימוש כהפחתה. משמעותו של תיקצוב זה, שרווחים שהצטברו או שיווצרו ממכירות לצה"ל בסך 25 מיליון ל"י אמורים היו להיות מוחזרים למשרד.

הפעולה החשבונאית הכרוכה בתיקצוב הנ"ל לא בוצעה לא בספרי תע"ש ולא בספרי המשרד. בינואר 1972 הודיע חשב משרד הבטחון למשרד מבקר המדינה, שחלה טעות ושיש לתקן את הדו"ח הכספי: לרשום את מימוש ההפחתה בסך 25 מיליון ל"י בסעיף משנה חימוש ולהגדיל את הסכום, שנוקף לשנת 1970/71 בקבוצת ההוצאה "כוחות היבשה". התיקון היה מחייב תיקון מקביל במאזן המשרד ובמאזן תע"ש ליום 31.3.1971.

סעיף משנה "שונות" בתקציב הבטחון

בתקציב הבטחון נכלל בכל שנה סעיף משנה "שונות". נערכה ביקורת על ההוצאה וההכנסה בסעיף משנה "שונות" בשנים 1969/70 ו-1970/71, ונסקרה התפתחות ההקצבות בסעיף המשנה משנת 1964/65.

בדו"ח שנתי 21 (עמ' 35) נכללו ממצאי ביקורת על סעיף ראשי "הוצאות שונות" שבטיפולו של משרד האוצר, והם נדונו בוועדת הכספים. בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 21 עמדה ועדת הכספים בין השאר על כך, שסעיף "הוצאות שונות" יפורט בתקציב עצמו, שכן בהעדר פירוט כזה מתהווה מצב, שפעולות רבות עומדות מחוץ לפיקוח מוקדם של הכנסת.

סעיף משנה "שונות" מוצג בדפי הריכוז של תקציב הבטחון בסכום אחד; בפירוט התקציב הוא מחולק לכמה עשרות פרטים ופרטי משנה של הוצאה והכנסה. את ההעברות התקציביות בין הפרטים ופרטי המשנה עורך המשרד בעצמו. בדברי ההסבר לתקציב הבטחון נכללים דברי הסבר לסעיף משנה "שונות". ההוצאה בסעיף המשנה הסתכמה בשנת 1970/71 ב־44 מיליון ל"י וההכנסה ב־42 מיליון ל"י; בשנת 1969/70 הסתכמה ההוצאה ב־37 מיליון ל"י וההכנסה ב־22 מיליון ל"י.

בשנים האחרונות כולל סעיף המשנה, מלבד פרטים שבגלל היקפם הקטן וחוסר משמעות בפירוטם ניתן לראות בהם הוצאות שונות, גם פרטים בעלי משקל כספי ניכר ואופי מוגדר: הקצבות לתשלום פיצויים בעד נזקים; פעולות שיש להן אופי של קרנות; תנועת פקדונות קבלנים.

הטבלה בעמוד הבא מראה את הרכב סעיף המשנה "שונות" בתקציב הבטחון בשנת 1970/71.

הוצאות והכנסות בסעיף משנה "שונות" (באלפי ל"י) לשנת 1970/71

הסעיף	תקציב מקורי	תקציב סופי	הוצאה למעשה	אומדן הכנסה או הפחתה		הכנסה הפחתה למעשה
				מקורי	סופי	
הוצאות שונות						
הקצבות למטכ"ל ולפקידים של צה"ל	192	276	276	—	—	—
להוצאות אירוח ושונות	175	170	170	—	15	11
ביטוח נוסעים ומטען	125	68	68	—	—	—
שירותי כבאות ובטיחות	—	41	41	—	—	—
העלאת עצמות מעפילי קפריסין (1)	25	16	16	—	—	—
פרס בטחון ישראל	—	134	134	—	—	—
תע"ש — מס שבח מקרקעין (1)	40	93	93	—	—	—
שונות	—	51	51	—	—	—
מחיקת חובות (1)	100	697	1,113	—	—	—
ריבית, קומיסיון וחליפין (1)	5,130	13,680	10,431	150	150	73
פיצויי נזקים ותביעות (2)						
קרנות						
רכישת כלי רכב	2,337	2,887	2,345	2,337	2,637	2,525
השקעות במחשבים:						
יחידה א'	7,518	8,672	7,028	7,255	8,755	7,350
יחידה ב'	4,060	4,060	3,282	2,630	2,630	2,630
הלוואות לדיור ולרכב	2,650	3,072	3,010	2,850	2,850	3,402
ס"ה	22,352	33,917	28,058	15,222	17,037	15,991
תנועת פקדונות קבלנים	12,000	40,089	16,105	18,600	24,600	26,240
ס"ה	34,352	74,006	44,163	33,822	41,637	42,231

(1) הוצאות חד פעמיות

הערות

(א) ריבית, קומיסיון וחליפין בסך 1.1 מליון ל"י. עיקר ההוצאה — סך 900,000 ל"י בקירוב — מתייחס להפרשי חליפין ברכישת מטבע חוץ, בעיקר המרה מדולרים למטבעות אירופיים.

(ב) פיצויים בסך 10.4 מליון ל"י. ההוצאה כוללת (1) תשלומים בעד נזקי גוף ורכוש לאזרחים, כתוצאה מאימונים ופעילות שוטפת של צה"ל, בעיקר נזקים לחקלאים; (2) נזקי גוף ורכוש בתאונות, שבהן מעורב רכב צבאי. התשלומים מבוצעים לפי הוראות של מחלקת ביטוח ותביעות של המשרד. בשנה הנסקרת כללה ההוצאה סך 8.5

מליון ל"י — תשלום חד פעמי שלגביו נתקבלה הרשאה מיוחדת, שאושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

(ג) קרן חידוש כלי רכב. הקרן ניוונה מהפרשות לפחת של היחידות המשתתפות בה — משרד הבטחון ויחידות סמך אחדות, לפי שיעורים, שקבע האוצר לסוגי רכב שונים, ומהכנסות ממכירת רכב המוצא מהשימוש. ההוצאה היא על רכישת רכב חדש. בשנה הנסקרת הסתכמו ההפרשות וההכנסות ב-2.5 מליון ל"י, וההוצאה על רכישת רכב ב-2.3 מליון ל"י.

(ד) קרן השקעות במחשבים. הקרן ניוונה מהפרשות לפחת וריבית הכלולות במרכיבי המחיר, שבו מחייבות היחידות המפעילות את המחשבים את לקוחותיהן. ההוצאה היא בעיקרה על רכישת ציוד חדש, לפי תכנית רב-שנתית. בשנה הנסקרת הסתכמו ההפרשות ב-10 מליון ל"י והרכישות ב-10.3 מליון ל"י.

(ה) הלוואות לדיור ולרכב. המדובר בעיקר בהלוואות לעובדי מערכת הבטחון למטרות הבאות: (1) הלוואות לדיור ולצרכים אישיים לחיילים בשירות קבע ולעובדי משרד הבטחון מתוך קרנות משותפות עם בנקים; (2) הלוואות לפקידים נדרשים. בשנה הנסקרת ניתנו הלוואות בסך 3 מליון ל"י, וההכנסה מהחזר הלוואות, מריבית ומהשתתפות משרד השיכון בקרן — ב-3.4 מליון ל"י.

(ו) תנועת פקדונות קבלנים. המדובר, בצד ההכנסה, בסכומים שמעבד המשרד בשעת תשלום לפי חשבוניות ביניים, עד לגמר החשבון הסופי, ובצד ההוצאה — בשחרור הסכומים שעוכבו. הסכומים שעוכבו הסתכמו בשנה הנסקרת ב-26 מליון ל"י, והסכומים ששוחררו לתשלום ב-16 מליון ל"י.

עודפים הנובעים מפעולות הקרנות ומתנועת פקדונות הקבלנים מועברים לעודפים מיוחדים במסגרת התוספת הרביעית שבתקציב הבטחון, לפי הוראות חוק התקציב (סעיף 10(ד) בחוק התקציב לשנת 1970/71).

משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבטחון על הצורך להפריד מסעיף משנה "שונות" את הפעולות, שהן בעלות היקף כספי גדול ואופי מוגדר, שיש הצדקה שיהיו סעיפי משנה בפני עצמם; להעביר חלק מהפרטים לסעיפי משנה אחרים של התקציב, לפי העניין; ולחלק את סעיף המשנה לפרטים כמשמעותם בחוק התקציב.

התקשרויות להקמת מפעלים חדשים

משרד מבקר המדינה בודק התקשרויות של משרד הבטחון עם גורמי תעשייה בדבר הקמת מפעלים חדשים לייצור מוצרים בטחוניים; בדו"ח שנתי 20 (עמ' 642) ובדו"ח 21 (עמ' 647) נכללו ממצאים מבדיקת סדרה של התקשרויות. בשנת 1971 נבדקו שלוש עסקאות נוספות.

המדובר בהקמה של שלושה מפעלים: שני מפעלים האמורים להיות יצרני משנה — אחד בעיקר לעבודות הרכבה (מפעל א'), והשני בעיקר לעיבוד שבבי (מפעל ב'); ומפעל אחד האמור להיות ספק של מוצר מוגמר (מפעל ג'). שלושת המפעלים הוקמו ב-1970: מפעל א' באיזור פיתוח, ושני האחרים — במרכז הארץ.

היקף ההתחייבות הרב-שנתית של המשרד כלפי המפעלים הנ"ל הוא בסדר גודל של 50 מליון ל"י. עד דצמבר 1971 שולם בגין הכנות לכניסה לייצור ועל חשבון הומנות סך 4.5 מליון ל"י.

מפעל א'

הקמת המפעל

בראשית 1969 התקשר משרד הבטחון עם יום פרטי, שלא היה לו מפעל תעשייתי על מנת שיקים מפעל באיזור פיתוח, שיבצע עבודות הרכבה כיצורן משנה של מפעל של מערכת הבטחון. המשרד הודיע ליום במכתב מינואר 1969, על כוונתו להזמין במפעל שיוקם עבודות בהיקף של 20,000 שעות עבודה ישירה לחודש, לתקופה של חמש שנים לפחות. הערך הכספי הרב-שנתי של עבודות בהיקף זה נאמד ב-20 מליון ל"י. היום נדרש לדווח למשרד תוך חודשיים על תכניתו להקמת המפעל ועל המקורות להשקעה. במאי 1969 סוכם, שההזמנה ל-20,000 שעות עבודה ישירה לחודש, או הגדרה שוות ערך, שעליה יוסכם, תקבל ביטוי בחוזה מסגרת; החוזה ייחתם בין המשרד ובין חברה, שתקים את המפעל; והפירוט הטכני לעבודות יוגדר על ידי המפעל של מערכת הבטחון. באוגוסט 1969 הודיע היום, שחתם על הסכם עם משקיע להקמת המפעל. היום הוא מנהל המפעל.

מהתיעוד עולה, שלא הייתה מלכתחילה תכנית מפורטת ומחייבת, שבמסגרתה תוזמן במפעל עבודה בהיקף שהובטח. בפברואר 1970 הודיע המשרד למפעל, שיומין ממנו בהתחלה 8,000 שעות עבודה ישירה לחודש, שיוגדלו בהדרגה, תוך 18 חודש, ל-12,000 שעות עבודה לחודש, ושהמשרד ישתדל להוסיף למפעל תעסוקה ממקורות אחרים במערכת הבטחון. באוקטובר 1970 התחיל המפעל בעבודה סדירה בהרכבות, שמסור לו המפעל של מערכת הבטחון.

המשרד שילם למפעל מקדמות חודשיות בגובה שנקבע על פי הערכת היקף העבודה של המפעל (החל מאוגוסט 1971 — 250,000 ל"י לחודש). עד דצמבר 1971 הסתכמו התשלומים ב-1.7 מליון ל"י בקירוב. רק בסוף דצמבר 1971 נחתם חוזה עם המפעל. תנאי החוזה לא נכללו בביקורת הנוכחית.

בבירורים, שניהל משרד מבקר המדינה עם המפעל של מערכת הבטחון, הביע זה את הדעה, שהייתה אפשרות לבצע את ההרכבות האמורות במסגרתו, ללא צורך בהשקעות מיוחדות אלא תוך תוספת מתאימה של כוח אדם בלבד. הפעולה של משרד הבטחון למען הקמת המפעל על ידי גורמים פרטיים הוסברה במגמה הכללית לשלב מפעלים אזרחיים בייצור הבטחוני. עוד הוסבר, שעל ידי הקמת המפעל באיזור פיתוח, נוצר מקום עבודה לכוח אדם המצוי באיזור, ובכללו כוח אדם מקצועי, שאינו עשוי להיות מנוצל על ידי המפעל של מערכת הבטחון. עוד אין אפשרות להעריך את המשמעות הכספית של הפעולה.

עמלת סוכן

אגב בדיקת ההתקשרות עם מפעל א' העלתה הביקורת, כי במאסר 1970 שולבה החברה, שהקימה את מפעל א', בעסקת רכש, כסוכן של חברה גדולה מחו"ל המייצרת ציוד, שהמשרד רוכש.

1. בראשית 1969 היו מגעים בין משלחת משרד הבטחון ובין היצרן בחו"ל בדבר אפשרויות רכישה של ציוד צבאי מייצורו. בינואר 1970 הודיע היצרן למשלחת, שקיבל רשיון ליצוא הציוד, וגם הביע את נכונותו להעביר למשרד הבטחון ידע לצורך תחזוקה

וייצור בארץ. במאסר 1970 נתקיימו בארץ דיונים עם נציגי היצרן; בדיונים אלה כבר שותף מנהל מפעל א'. לאחר מכן הוא השתתף גם בדיונים בין המשלחת ובין היצרן בדבר רכישות של המשרד מהיצרן.

ביוני 1970 הביא מנהל מפעל א' לידיעת המשרד הסכמים, שנערכו בין חברתו ובין היצרן בחו"ל, שלפי אחד מהם קיבלה חברתו את הייצוג המסחרי של היצרן בארץ. באותו הסכם נקבע, שהיצרן ישלם לחברה המקומית עמלה בשיעור 5%.

2. בדצמבר 1970 נחתם חוזה בין המשרד ובין היצרן בחו"ל בדבר רכישת ציוד מייצורו, בסך כולל של 11.9 מליון דולר. בחוזה צוין, שבמקרה זה המחירים אינם כוללים עמלת סוכן. המשרד קיבל אופציה לרכישת ציוד נוסף וכן לרכישת ידע לייצור בארץ.

עוד מקודם, באוקטובר 1970, סוכם בין המשרד ובין מנהל מפעל א', שהמשרד ישלם לחברתו דמי עמלה בשיעור 2% מערך רכישותיו הישירות מהיצרן בחו"ל. התחייבות המשרד בגין העמלה מגיעה, בהתחשב בהיקף חוזה הרכישה, לסכום השווה ל-240,000 דולר. בינואר 1970 שילם המשרד לחברה סך 100,000 ל"י על חשבון העמלה. החברה התחייבה, שכל ההכנסות מהעמלה יושקעו במפעל א'.

עוד הבטיח המשרד למפעל א' שהוא יפעל להשגת הטבות למפעל עם כניסתו לייצור מקומי (של ציוד מהסוג שנרכש מהיצרן), לפי ידע שיירכש על ידי המשרד, בערך שלא יעלה על 2% מהרכישות הישירות מהיצרן. המשרד עוד לא הגיע כלל להחלטה בדבר הצורך בכניסה לייצור מקומי של הציוד.

- הביקורת הצביעה בפני משרד הנטחון על כך, שלא היה צורך בשילובו של סוכן בינו ובין היצרן. אף בהתחשב בהסברים, שמסר המשרד, לא נראה לביקורת שהייתה הצדקה לתשלום העמלה, ולהבטחת הטבות נוספות. בהעדר הסבר מניח את הדעת יש לראות בעסקה זו מתן הטבה בצורה מוטוית, שאינה הולמת עסקאות של משרד ממשלתי.

מפעל ב'

בתחילת 1969 גיהל המשרד משא ומתן עם חברה תעשייתית להקמת מפעל לעיבוד שבבי. במאי 1969 מסר המשרד לחברה מכתב, המאשר את כוונתו לרכוש ממנה בכל שנה אביזרים בכמות מוגדרת, במשך חמש שנים. ההתקשרות הותנתה בין השאר בכך, שמחירי האביזרים ייקבעו על ידי הצדדים לאחר הגשת תכנית כלכלית להקמת המפעל ואישורה על ידי המשרד. מהמסמכים מתברר, שההשקעה במפעל נאמדה ב-7 מליון ל"י, וההיקף הכספי של ההזמנות, לפי התכנית הנוכחית, עשוי להגיע, בחמש שנים, ל-25 מליון ל"י.

בפברואר 1971 חתם המשרד על חוזה עם החברה. המשרד התחייב להזמין מהמפעל שיוקם כ-800,000 שעות עבודה בתקופה של חמש שנים (100,000 שעות בשנה הראשונה, שיעלו בהדרגה עד 250,000 שעות בשנה החמישית). המשרד יספק למפעל חומרי גלם, חישולים וחלקים ראשוניים בכמות, שתתאים להיקף הייצור השנתי.

תנאי התשלום נקבעו כדלהלן: תמורת סדרת הייצור הראשונה (חמישית מהכמות הכוללת), ישלם המשרד לחברה לפי העלות, שתיקבע לאחר בדיקה ואישור של המשרד, בתוספת רווח קבוע בשיעור 6% מאומדן העלות, שייגש המפעל בתחילת השנה; העלות, שהמשרד יכיר בה, תכלול תשואה על השקעות, לפי שיעורים שנקבעו בחוזה. תמורת סדרת הייצור השנייה (שתי חמישיות מהכמות הכוללת) ישלם המשרד לפי העלות בתוספת רווח קבוע בשיעור 6% מאומדן העלות, שייגש המפעל בתחילת השנה; העלות,

של חסכון או חריגה בעלות בפועל. מחיר קבוע למוצרים ייקבע בתום הסדרה השנייה. המשרד ישלם למפעל הפרשי רווח, במקרה שלא יזמין עבודות בהיקף, שהוסכם עליו בחוזה. גם את ההוצאות השוטפות של החברה בתקופת ההקמה — אוגוסט 1969 עד מארס 1971 — יכסה המשרד; הוצאות אלה יפרע המשרד בשיעורים שנתיים שווים, לאורך תקופת ביצוע החוזה, בתוספת ריבית.

עד יוני 1971 מסר המשרד למפעל הזמנות בהיקף כספי כולל של 2.3 מליון ל"י לייצור כלים ספציפיים, הדרושים לביצוע העבודות, שיימסרו למפעל. עד דצמבר 1971, שילם המשרד על חשבון ההזמנות הנ"ל 2 מליון ל"י ועוד 100,000 ל"י על חשבון הוצאות הקמה.

— בחוזה לא הוגדר, אלו סוגי הוצאה יוכרו כהוצאות הקמה, שהמשרד צריך לשאת בהן.

כן נמסרו למפעל חלק מההזמנות לייצור הסדרה הראשונה וסופקו לו חומרים לביצוע אותן הזמנות, ששוויים, לפי הערכה מנובמבר 1971, 250,000 ל"י — 300,000 ל"י.

— בחוזה נקבע, שלצורך סדרת הייצור הראשונה יסופקו למפעל החומרים והחלקים בכמות העולה בשליש על הדרוש נטו לייצור; ולצורך הסדרות הבאות — לפי הדרוש נטו לייצור וכן תוספת המקובלת במפעל של מערכת הבטחון בעבודות דומות. אין הוראה בחוזה המבטיחה התחשבות סופית על צריכת החומרים והחלקים בפועל. אין בידי המשרד נתונים על שיעור הנפולת המקובל בעיבוד שבבי בעבודות דומות. המפעל של מערכת הבטחון הודיע למשרד, ששיעור התוספת, שנקבע לגבי הסדרה הראשונה, הוא גבוה מדי; לדעתו התוספת הדרושה לחומר גלם לפי ההסדרים המקובלים היא נגבולות 5%; לגבי חישובים נקבעת התוספת בהתאם לסוג החישול ומידת הסיכון שבעיבודו, ולגבי חלקים ראשוניים אין תוספת מקובלת כלל.

מפעל ג'

באוגוסט 1968 נערכו דיונים בין המשרד לבין בעלי מפעל מחו"ל בדבר הקמת מפעל בארץ לייצור מוצרים מסוג המוצרים, שמייצר מפעלם בחו"ל.

באוגוסט 1968 כתב המשרד לבעלי המפעל בחו"ל, שהוא מקדם בברכה את החלטתם להקים מפעל בארץ; אם יותקנו בו אמצעים לשם פיתוח וייצור של מוצרים הדומים לאלה המיוצרים במפעלם שבחו"ל, יספק משרד הבטחון למפעל שיוקם עבודה בהיקף שלא יעלה על 10,000 שעות בחודש; תנאי נוסף, שהמפעל ייצר ליצוא בהיקף דומה. בדצמבר 1968 ויתר המשרד על התנאת הזמנותיו בביצוע יצוא בהיקף מקביל, והסתפק בדרישה מהמפעל, שייצא חלק גדול ככל האפשר מתוצרתו. למפעל הוענק מעמד של מפעל מאושר.

בספטמבר 1969 נחתם חוזה כללי בין המשרד ובין המשקיעים בדבר הקמת המפעל. בחוזה נכללה הזמנה לייצור ואספקה של מוצר אחד — היחידי שהמשרד הזמין בשלב זה במפעל: המדובר במערכת שהמפעל אמור לייצר לפי ידע, שהמשרד מעמיד לרשותו.

המפעל התחייב לספק 350 יחידות של המערכת במשך חמש שנים. מחיר המערכת נקבע ב-7,000 דולר ל-140 יחידות הראשונות ו-6,250 דולר ל-210 היחידות הנוספות, דהיינו בס"ה 2.3 מליון דולר. מרכיב השכר (60%) הוצמד לשינויים ברמת השכר בארץ. המשרד התחייב לשלם בנפרד בעד הכנות ייצור ובעד הכנת כלים ספציפיים הדרושים לייצור, ובלבד שמחיריהם יאושרו על ידי כסבירים על בסיס השוואה למחירי כלים דומים

ממקורות אספקה אחרים. הכלים שייצרו יהיו רכוש המשרד. עד דצמבר 1971 שילם המשרד למפעל 800,000 ל"י בקירוב על חשבון כלי ייצור והכנות ייצור. בספטמבר 1971 מסר המפעל למשרד אב-טיפוס ראשון של המערכת לבדיקה ולאישור.

- עוד בינואר 1969 ביקש המשרד מהמפעל בחו"ל הצעת מחיר מפורטת למערכת ולא נענה. המחיר נקבע בדרך של משא ומתן, אולם אין תיעוד על מהלכו.

- לפי תנאי התשלום שבחוזה ישולם תמורת האספקה בל"י לפי השער כפי שיהיה בתוקף במועד התשלום; פירוש הדבר שהמחיר צמוד כולו לשינויים בשער המטבע, אף על פי שרוב התשלומים שעל המפעל להשקיע הן תשלומים מקומיים. נוסף על הצמדת המחיר כולו לשער המטבע הוצמד מרכיב השכר, 60% מהמחיר, לרמת השכר בארץ. יוצא אפוא, שההצמדה של 60% מהמחיר היא — לפי לשון החוזה — כפולה: הן לשער המטבע והן להתייקרות בשכר. הצמדה כפולה כזאת היא בלתי סבירה, והביקורת הצביעה על כך, שמן הצורך שהמשרד יפעל למען תיקון מתאים של החוזה. מאז חתימת החוזה חל שינוי בשער הל"י באוגוסט 1971.

בראשית פברואר 1972 הודיע משרד הבטחון למשרד מבקר המדינה, שהוא מטפל בתיקון החוזה.

הקמת חברה למחקר ופיתוח

במחצית השנייה של 1969 התקשר משרד הבטחון עם חברה מחו"ל במטרה להקים בארץ חברה, שתעסוק בעיקר במחקר ופיתוח (מו"פ) בתחומים בעלי עניין למשרד הבטחון. החברה מחו"ל (להלן חברה א') פעילה בכמה תחומים של פיתוח וייצור מוצרים מתוחכמים, ועוסקת גם בנושאים בעלי אופי צבאי בתחום האלקטרוניקה. המגמה בהקמת החברה בישראל (להלן חברה ב') הייתה לתרום ליצירת תשתית של תעשייה עתירת מדע. בתחום הספציפי של מו"פ בטחוני אמורה הייתה חברה ב' להיות מכשיר נוסף על המוסדות הקיימים בארץ לביצוע עבודות כאלה. יתרונה הצפוי היה בכך, שהיא תוכל למשוך כוח אדם בעל כישורים מיוחדים, בעיקר הודות להישענותה על חברה מחו"ל בעלת ידע. חברה ב' הוקמה בארץ בראשית 1970.

המניות של חברה ב' הן בבעלות חברה א'. באוקטובר 1970 קיבלה חברה ב' מעמד של מפעל מוכר על פי החוק לעידוד השקעות הון, ובלבד שהחל מהשנה הרביעית לביצוע התכנית תייצא לא פחות מ-25% ממחזוריה, ולא פחות מ-300,000 דולר. מינהלת מרכז ההשקעות פטרה את החברה, לפי סעיף 62 לחוק, ממסים עקיפים.

לפי המסמכים, שהגישה חברה ב' למרכז ההשקעות, יסתכמו השקעותיה ברכוש קבוע בסך 1.8 מליון ל"י ובהון חוזר בסך 850,000 ל"י. כמקורות ההשקעה המתוכננים צוינו: הון מניות בסך 260,000 דולר והלוואות בעלים, לפרעון במשך 7 שנים, לפחות בסך של 290,000 דולר; יתרת ההשקעות תמומן על ידי הלוואות מבנקים. בהמלצת משרד הבטחון קיבלה החברה הלוואה בסך 1.5 מליון ל"י מהבנק לפיתוח התעשייה, לצורך רכישת ציוד.

באוגוסט 1971 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות שבין משרד הבטחון ובין חברה א' בדבר הקמת חברה ב'; עוד נבדקו הזמנות מו"פ שנמסרו לחברה ב' בשנת 1970/71.

ההסכם עם חברה א'

בהסכם, שנחתם בין המשרד ובין חברה א' בנובמבר 1969, התחייב המשרד להזמין בחברה ב', בשלב ראשון, חמשה פרויקטים מוגדרים של מו"פ, בהיקף כספי של 3 מליון ל"י. חברה א' התחייבה להעביר לחברה ב' את הידע המתאים לעבודות המו"פ, לדאוג, שתעמוד לרשותה קבוצת מדענים בכירים (לא פחות מ-20), שישוה בישראל או יגורו בה דרך קבע, ולעזור בהקמת מעבדה, שתאפשר לצוות המדעי לבצע את עבודתו. עוד התחייבה חברה א' להקים, מלבד מעבדות מו"פ בטחוני, מחלקות, שיעסקו בייצור מוצרי יצוא ובשיווק של מוצרים ישראלים לחו"ל. בקשר עם הקמת חברה ב' התחייב המשרד לשלם לחברה א' בעד ידע סך 354,000 דולר (להלן — ההוצאה בדולרים) וסך 1.8 מליון ל"י (להלן — ההוצאה בל"י).

העברת ידע

1. - המשרד הזמין תחילה את חמשת הפרויקטים, שהוגדרו בהסכם, אולם שניים מהפרויקטים, שהתמורה בעדם נאמדה במליון ל"י, לא הגיעו לביצוע, משום שתחברה א' לא העבירה את הידע הדרוש ולא ציידה את חברה ב' במעבדה מיוחדת, שהייתה דרושה לביצועם. המדובר בנושאים, שמשרד הבטחון ייחס להם חשיבות רבה.

2. כחודש לאחר חתימת ההסכם המציא מנהל חברה א' למשרד הבטחון רשימות של נושאים: אחת מהן הוגדרה "שימוש בידע בעד 354,000 דולר", אחרת "שימוש בידע בעד 1.8 מליון ל"י" ושלישית — ידע בנושאים מסחריים, שחברה א' אמורה להעביר לחברה ב'. הנושאים שברשימות, זהים במיעוטם עם נושאי הידע לצורכי הפרויקטים, שהוגדרו בהסכם עצמו, וברובם הם נושאים נוספים.

לפי לשון ההסכם מנובמבר 1969 הוגדרו ההתחייבויות הכספיות של המשרד כקשורות בהעברת הידע לחמשת הפרויקטים, שהוגדרו בו, אולם מאחר שהרשימות הנוספות נערכו סמוך לחתימת ההסכם, יש לראות את תוכנן כרקע, שעליו הושג ההסכם בין הצדדים, המסביר את הציפיות, שהיו משיתוף הפעולה שבין משרד הבטחון ובין חברות א' וב'. לפיכך ביקש משרד מבקר המדינה הסברים ממשרד הבטחון, באיזו מידה מומשו ההבטחות להעביר ידע בנושאי מו"פ בטחוני, שנכללו ברשימות אלה. סגן המדען הראשי למערכת הבטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1972, שבחלק מן הנושאים, שנכללו ברשימות הנוספות, אכן נתקבל ידע בחברה ב', בחלק אחר הידע לא נתקבל אך גם לא נדרש. עוד הודיע, שחברה א' העבירה לחברה ב' ידע בנושאים נוספים, שלא היו כלולים ברשימות הנ"ל.

אשר לאי-העברת הידע בשניים מהנושאים, שהיו מוגדרים בהסכם עצמו, הודיע סגן המדען הראשי, שהמשרד מנהל משא ומתן עם חברה א' לשינוי התנאים הכספיים, שנכללו בהסכם מנובמבר 1969.

מהמסמכים של המשרד מתברר, שעד סוף 1971 לא נכנסה חברה ב' באופן ממשי לפעילות בתחומים אורחיים, ועיסוקה היחיד היה בעבודות מו"פ, שהוזמנו על ידי המשרד.

הקמת הצוות המדעי

לפי רשימה, שהמציאה חברה ב' למשרד בסוף יולי 1971, מנה הסגל שלה באותו מועד 61 עובדים: 13 מהנדסים ומדענים בכירים, 16 מהנדסים אחרים, 15 הנדסאים וטכנאים,

5 אנשי סגל ניהולי בכיר ו-12 עובדי מונירות ומינהלה. 21 מהמהנדסים נתקבלו מחו"ל, בכללם כמה ישראלים חוזרים.

תשלומים לזלזול הקמת החברה

1. בהסכם נקבע שההוצאה בדולרים — סך 354,000 דולר — תשולם לחברה א' בשלושה שיעורים שנתיים שווים החל מ-1970/71, אלא אם כן יתברר, שהחברה אינה מחזיקה בישראל את הצוות המדעי והטכני הדרוש. עד מועד סיום הביקורת בוצעו שני התשלומים הראשונים, בסך כולל של 236,000 דולר.

2. לגבי ההוצאה בל"י — סך 1.8 מליון ל"י — נקבע בחוזה, שהיא תשולם בחמישה שיעורים שנתיים שווים החל מאותה שנה. גם תשלומים אלה הוגדרו בחוזה כתמלוגים לשימוש בידע, שחברה א' העמידה לרשות חברה ב' לצורך ביצוע עבודות מו"פ, שיימסרו לה בתקופה של חמש שנים, בין אם המשרד ימסור למעשה הזמנות נוספות על אלה שנמסרו עם חתימת חוזה ההקמה, ובין אם לאו. אם החברה תעסוק באותה תקופה בפרוייקטים שלא בשביל מערכת הבטחון, יופחתו תשלומי המשרד בשיעור המתאים להיקף התעסוקה האחרת. עד אוגוסט 1971 שילם המשרד בגין ההוצאה בל"י סך 540,000 ל"י. — התשלום של שנת 1970/71 וחלק מתשלום 1971/72.

בחוזה צוין, שחלק מההוצאות כבר נעשו על ידי חברה א', ועל אלה תגיש החברה חשבוניות תוך 30 יום מתאריך חתימת החוזה. אשר ליתרה, על חברה ב' לקבל אישור מראש מטעם המשרד לכל הוצאה גדולה, שתיעשה בעתיד. בהעדר אישור מראש יהיה כיסוי ההוצאה כפוף לבדיקת המשרד בדבר סבירותה.

חברה ב' המציאה למשרד בדצמבר 1969 רשימת הוצאות, שנעשו וייעשו בעתיד על ידי חברה א' בגין הקמת חברה ב', בסך של 1,853,700 ל"י. הרשימה מראה, כאילו מתוך הסכום הנ"ל הוצאו כבר למעלה מ-1.2 מליון ל"י, והיתרה מהווה אומדן הוצאות, שיהיו בעתיד. מתוך סכום ההוצאות שכבר נעשו ניתן פירוט תשומות בסך של 789,200 ל"י: הוא מורכב ממשכורת של 14 אנשי מטה של חברה א', שעבדו בממוצע חודשיים מלאים כדי לתאם את איסוף הידע שיועבר. הוצאה נוספת על העברת ידע בסך 416,500 ל"י, שלדברי חברה א' היא כבר נעשתה, לא פורטה.

משרד הבטחון סירב להתייחס לרשימה הנ"ל, שסכומה נראה לו בלתי סביר, וסיכם עם חברה ב', שהיא תמציא חשבוניות על הוצאות ההקמה בפועל, ואלה ייבדקו על ידי המשרד. מיולי 1970 עד יוני 1971 המציאה החברה שש חשבוניות, שלפיהן הסתכמו ההוצאות, שהיא הגדירה כהוצאות הקמה, באותה תקופה, בסך 1.1 מליון ל"י.

— לא הוגדר מראש, באלו סוגי הוצאות צריך המשרד להכיר כחלות על חשבונו. אף השוני שבין הרכב התביעה המקורית של החברה ובין החשבוניות, שהיא הגישה לאחר מכן ושהמשרד טיפל בהן למעשה, מצביע, שהקריטריונים לא היו ברורים בהסכם המקורי בין הצדדים.

סוגי ההוצאות, שהמשרד אישר היו: משכורת והוצאות של אדם, שהועסק על ידי חברה א' במציאת כוח אדם מדעי בעבור חברה ב'; חלק מהמשכורת של הסגל הניהולי של חברה ב' ונסיעות עובדים לחו"ל; הוצאות מינהליות שונות, הוצאות משפטיות ועוד. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים טיפול המשרד בחשבוניות החברה; עד אז אושרו הוצאות בסכום כולל של 335,000 ל"י. (בין ההוצאות שאושרו — הוצאות משפטיות בסך 50,000 ל"י מתוך 175,000 ל"י, שהחברה תבעה בגין סעיף זה. מסתבר, שעל גובה ההוצאות המשפטיות השפיע בין השאר הסכום הגדול שבו נרשם הון החברה — 62 מליון ל"י).

לדעת הביקורת רצוי, שאף בשלב זה יגיע המשרד להסכם מפורש עם החברה בדבר סוגי ההוצאות, שהוא יכיר בהן כהוצאות הקמה, וגובהן, הדרך לאישור מראש של הוצאות גדולות וכיו"ב.

עבודות מו"פ

בחווה, שבין המשרד ובין חברה א', נקבע, שעבודות מו"פ יוזמנו מחברה ב' על בסיס עלות בתוספת רווח קבוע. בתקופה פברואר 1970 עד מארס 1971 הזמינה לשכת המדען הראשי בחברה ב' עשר עבודות מו"פ בהיקף כולל של 3.5 מליון ל"י. בתקופה אפריל—אוגוסט 1971 נמסרו עבודות נוספות בהיקף כולל של 700,000 ל"י. הרווח חושב על בסיס אומדן העלות, בשיעור 12% על עבודה ישירה ו-5% על הוצאות עקיפות וחומרים (בנוגע לתנאים הכלליים של הזמנות לעבודות מו"פ שבטיפול לשכת המדען הראשי, ראה בדו"ח שנתי 21, עמ' 672).

החברה הגישה חשבוניות חודשיות על עבודות המו"פ, שכללו עבודה ישירה, לפי תעריף לשעת עבודה, חומרים, וכן הוצאות עקיפות בשיעור של 108% על עבודה ישירה. בינואר 1971 הודיעה החברה, שבשיעור ההעמסה של 108% אין כדי לספוג את מלוא ההוצאות העקיפות. לשכת המדען הראשי הבטיחה לחברה לדון בבעיה, כיצד יכוסו ההוצאות העקיפות שמעבר לשיעור ההעמסה של 108%. שיעור ההעמסה הגבוה של הוצאות עקיפות מעיד על רמה גבוהה יחסית של הוצאות מינהליות, בהתחשב בתעסוקה הנוכחית של החברה, שהיא לפי שעה ענשה עבודות למשרד הבטחון בלבד.

— תעריפי שעות העבודה, שפורטו בחשבוניות חברה ב' ושלפיהן שולם לחברה, הם תעריפים אישיים, שקבעה החברה לכל עובד ועובד. התעריף לשעת עבודה למהנדסים הבכירים — ללא העמסת עקיפות, נע בין 19 ל"י — 34 ל"י בקירוב ובממוצע 24 ל"י בקירוב ולשאר המהנדסים בממוצע כ-15.50 ל"י. בתוספת העקיפות, אפילו לפי השיעור הזמני של 108%, עולה התעריף הממוצע למהנדסים בכירים ל-50 ל"י ולמהנדסים אחרים ל-32 ל"י. תעריפים אלה גבוהים במידה ניכרת מתעריפים שלפיהם משלמים לחברות אחרות בעד עבודות הנדסה.

בדצמבר 1971 ניהל המשרד מו"מ עם החברה בדבר קביעת תעריפים נמוכים יותר לש"ע. עד לסיכום המו"מ הודיע המשרד לחברה, שמדצמבר 1971 יחול תעריף זמני של 26.50 ל"י לשעת עבודה של מהנדס.

— מבין עשרה פרויקטים שנבדקו (חוץ משניים שבוטלו כאמור) היו ארבעה צריכים להסתיים במארס 1971; אף אחד מהם לא הסתיים עד מועד הביקורת. לשכת המדען הראשי ציינה כמה סיבות לפיגור: אומדן הזמן המקורי היה אופטימי מדי; הצטיידות החברה נמשכה יותר מהמצופה; חלק מהפיגור נגרם באותו חלק מהעבודה, שביצעו היה בידי חברה א'; חלו שינויים בדרישות המזמין.

*

משרד הבטחון התחייב בהוצאה ניכרת כדי לאפשר את הקמת החברה וגם נושא למעשה במרבית הוצאותיה השוטפות. לשכת המדען הראשי הודיעה למשרד מבקר המדינה, שאף כי חברה א' לא מילאה את כל התחייבויותיה בדבר העברת ידע וסיוע בהקמת חברה ב' ובשל כך לא נתאפשר ביצוע עבודות מסוימות שהמשרד היה מעוניין בהן, הרי עוסקת

חברה ב' בכמה נושאים חשובים וכבר תרמה תרומה ממשית. הביקורת הצביעה, שדרוש שמשרד הבטחון יבדוק מחדש את מערכת הסדריו עם שתי החברות, בהתחשב במידת מילוי התחייבויותיהן, ובמגמה להבטיח שהוא לא ישא מתקציבו — במישרין או בעקיפין — הוצאות של חברה ב' שאינן קשורות, לפי מהותן או לפי גובהן, בעבודות הנעשות בשבילן. המדובר הן בקביעת תעריפים מתאימים לעבודות השוטפות, והן בבדיקה מחדש של ההסדרים, שנקבעו לגבי כיסוי הוצאות הקמה.

משרד הבטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בראשית פברואר 1972, שהוא מנהל משא ומתן עם שתי החברות לשם בדיקת תנאי ההתקשרות.

רכישת ציוד צבאי

בחודשים אפריל-נובמבר 1971 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) הזמנות ממפעלים אורחיים מקומיים בתחום הייצור של ציוד צבאי: ציוד אלקטרוני, נשק ותחמושת, וציוד אלקטרו-אופטי. ההיקף הכספי הכולל של ההזמנות שנבדקו מגיע ל-325 מליון ל"י.

רכישת ציוד אלקטרוני

נבדקו ההזמנות העיקריות לציוד אלקטרוני מהשנים 1969/70 ו-1970/71: הזמנות בסך 150 מליון ל"י בקירוב מחברת תדיראן בע"מ והזמנות בסך 30 מליון ל"י בקירוב מ-15 מפעלים אחרים. עוד נבדקו התקשרויות עם מהנדסים יועצים בתחום האלקטרוניקה, שאצלם הוזמנו שירותים שונים.

ביקורת קודמת בתחום זה נעשתה במחצית השנייה של שנת 1969, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 20 (עמ' 646). הביקורת הנוכחית כללה גם מעקב אחר הממצאים מהבדיקה הקודמת.

רכישות מחברת תדיראן בע"מ*

מחירי הציוד

1. עיקר ההזמנות שנבדקו, מבחינת ההיקף הכספי, היו לשני סוגי מכשירים, ששניהם הוזמנו לראשונה החל משנת 1966/67: מכשיר א' הוזמן בהזמנות הקודמות בסך של 48.9 מליון ל"י ובשנת 1970/71 בהיקף גדול מזה; מכשיר ב' הוזמן בהזמנות הקודמות בסך של 12.6 מליון ל"י ובשנת 1970/71 בסך 8.3 מליון ל"י.

מחירי המכשירים נקבעו לראשונה בשנת 1966, על בסיס מחירי פו"ב של ציוד דומה בחו"ל, בתוספת 15%, ועוד התאמות. בביקורת הקודמת עמד מבקר המדינה על כך, שמחירי חו"ל אינו עשוי לשמש קנה מידה יחיד לקביעת מחיר בייצור מקומי ושעל המזמין לוודא את סבירות המחיר, במיוחד בהזמנות חוזרות, גם בהתחשב בעלויות הייצור המקומי והתפתחותן. בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 20, נאמר, שעל המשרד לתת את דעתו להמלצת הביקורת בדבר נדיקת סבירות המחיר בהתחשב בעלויות.

בהזמנות החדשות הוסכם ללא בדיקה, על המשך האספקה באותם מחירים, בתוספת 16.6% בגין שינוי שער המטבע מנובמבר 1967. המחירים החדשים הוצמדו להתייקרויות

* חברת תדיראן היא מהיצרנים הגדולים בארץ של ציוד אלקטרוני. בדבר החברה ראה גם דו"ח שנתי 20 (עמ' 652). החברה היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה כגוף, שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בשכר בארץ ולשינויים בשער המטבע. עוד הוסכם, שהמחירים יהיו מחירי תקרה, והמשרד שמר לעצמו את הזכות לבדוק את העלויות, ואם יתברר, שהרווח יעלה על 10%, יהיה המשרד זכאי לקבל את מחצית סכום הרווח שמעל 10%. אמנם יש מקום לבדוק לאחר מעשה את עלויות הייצור לפי ההזמנות החדשות, אולם לדעת הביקורת, הואיל והמפעל כבר ייצר בעבר סדרה גדולה של מכשירים, היה על המשרד לערוך בדיקה גם על העלויות בעבר ולהסיק מסקנות מתוצאותיה. עוד הצביעה הביקורת על כך, שלצורך הבדיקה, שהוסכם עליה לפי תנאי ההזמנות החדשות, לא נקבעה מתכונת לסדרי רישום והמצאת מידע על עלויות ולא נקבעו קריטריונים לאישורן, כפי שדרוש לעשות כדי להבטיח בדיקה משמעותית על בסיס מוסכם.

2. ביוני 1969 נדונה עם תדיראן אספקה של כמות גדולה של מכשיר ג. המכשיר מיוצר בחו"ל על ידי חברה המסונפת לחברה האמריקנית המחזיקה בחלק מהמניות של תדיראן. עוד מקודם, בשנת 1968, יובאה כמות של מכשירים באמצעות תדיראן, במחיר של 1,150 דולר ליחידה בתוספת 10% להוצאות יבוא. גם במסגרת ההזמנה החדשה נדרשה תדיראן, מנימוקים של דחיפות, לייבא כ-300 מכשירים. למכשירים אלה נקבע מחיר של 970 דולר, בתוספת 10% להוצאות יבוא. לגבי הכמות הנותרת סוכם, שהמכשירים יסופקו מייצור מקומי על פי מחיר התייחסות של 1,050 דולר ליחידה, בתוספת 10%. המשרד קיבל את הסבר החברה, שהמחיר בהזמנת היבוא האחרונה היה מחיר מיוחד, ואילו המחיר הרגיל לכמות שבה מדובר הוא 1,050 דולר ליחידה.

- בקשר להזמנות היבוא לא פנה מנה"ר למשלחת הקניות של המשרד בארה"ב לשם בירור אפשרויות רכישה אלטרנטיביות. מנה"ר פנה למשלחת רק במאי 1970 וביקש ממנה לברר, באיזה מחיר רוכש צבא ארה"ב את המכשירים, ועשה זאת לצורך השוואה למחיר ההתייחסות, שנמסר על ידי תדיראן. לאחר מספר בירורים חוזרים הודיעה המשלחת למנה"ר, באוגוסט 1970, שהמחיר לצבא ארה"ב הוא 500 דולר ליחידה, אולם לא ידוע מה גודל הסדרה; ובספטמבר 1970 הודיעה המשלחת, שניתן לרכוש מהצבא במחיר הנ"ל כל כמות, שהמשרד מעוניין בה. המנהל הכללי של משרד הבטחון החליט, לאחר דיון, שהתכנית המקורית לייצור מקומי תקיין, אולם תוך בדיקת העלות. על אף זאת ניקב בהזמנה, שנמסרה לתדיראן בפברואר 1971, מחיר של 1,050 דולר בתוספת 10% כמחיר קבוע, הצמוד בחלקו לשינויים בשכר ובשער המטבע. לא הותנה שהמחיר יהיה כפוף לבדיקת העלות, כפי שנקבע בהחלטת המנהל הכללי.

הטיפול בעסקה זו היה לקוי מכמה בחינות:

(א) בירור אפשרויות הרכישה בחו"ל נעשה זמן רב לאחר שהעסקה כבר סוכמה עקרונית עם חברת תדיראן. בירור מוקדם יותר עשוי היה לחסוך סכום נכבד בעסקת היבוא.

(ב) מחירי ההתייחסות, שחברת תדיראן מסרה אותם לא התבססו על תיעוד. יתר על כן ידוע למשרד, שהיצרן המקורי קשור עם חברת תדיראן, ושבנסיבות אלה קשה לוודא, שמחיר ההתייחסות, שהושג ממנו, הוא מחיר אובייקטיבי (בעניין דומה הנוגע לאותה קבוצת חברות ראה בדו"ח שנתי 20, עמ' 638).

(ג) המשרד רכש מכשירים מייצור מקומי במחיר של כ-4,000 ל"י ליחידה (על בסיס מחיר התייחסות של 1,050 דולר ליחידה) במקום לרכוש אותם בחו"ל ב-500 דולר ליחידה. בהתחשב בשיעור מרכיב הייצור המקומי כפי שניתן ללמוד עליו מנוסחת ההצמדה, יוצא, שמבחינת תקציב המשרד עלה כל דולר נוסף כ-11 ל"י, שהוא מחיר גבוה בהרבה מהמקובל בהזמנות המשרד בענף האלקטרוניקה.

3. בדו"ח שנתי 20 הצביעה הביקורת על כך, שמחירים, שהמשרד שילם לתדיראן בעד חלפים, עלו פי שניים ויותר על מחירי הקנייה של החברה. הביקורת העירה, שמן הדרוש שהמשרד יעמוד במפורט על המשמעות הכספית של השירותים הנדרשים מהחברה לגבי החלפים ושהמחירים ייקבעו על בסיס זה ותוך התחשבות בהוצאות החברה.

בעקבות הביקורת ניהל מנה"ר מו"מ עם החברה בדבר דרכי קביעת המחיר של חלקי מערכות ואביזרים מייצור החברה ומיבוא, ושל חלפים שכולם מיובאים. ביולי 1970 הגיע מנה"ר לידי הסכם עמה לפי הקווים הבאים: המחירים של חלקי מערכות, שייצרו בארץ, יתבססו על מחירי התייחסות מאושרים או על בדיקה תחשיבית; מחירי אביזרים, שייצרו בארץ, יתבססו על מחירי התייחסות מאושרים. מחירי אביזרים מיובאים יהיו מחירי קנייה בתוספת 15% להוצאות יבוא ו-7% רווח. על חלפים מיובאים תהיה החברה רשאית להוסיף על מחיר הקנייה שלה 60%, אם היא נדרשת להחזיק מלאי מהחלפים לצורך אספקה במועדים קצרים, ו-30%, אם מועדי האספקה שיידרשו יהיו ארוכים.

— לא נמצא, שההסכמה לתוספות למחירי הקנייה של החלפים בשיעורים הנ"ל התבססה על ניתוח עסקי של סבירותו. ההפעלה הנכונה של שאר חלקי ההסכם מותנית ביכולת המשרד לבקר את מחירי ההתייחסות.

— הביקורת הנוכחית הקיפה שבע הזמנות, שנמסרו לתדיראן אחרי סיכום הקווים הנ"ל, בהיקף כספי כולל של 7.7 מליון ל"י בקירוב: הזמנות בסך של כ-6.7 מליון ל"י לייצור חלקי מערכות ואביזרים, ובסך של כמליון ל"י לחלפים מיובאים. התברר, שהמשרד לא ערך את כל הבדיקות הדרושות כדי לוודא, שקוימו התנאים, שסוכמו עם החברה.

סדרי מימון

בשנים קודמות העיר משרד מבקר המדינה, שמשרד הבטחון מימן את הזמנותיו מתדיראן לפי תכנית מימון כללית, שנקבעה תיכף לסיכום עקרוני של ההתקשרות ובלא שהחברה נדרשה להגיש תחזיות מפורטות על מועדי ההשקעה בתשומות או לדוות עליהן (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 20, עמ' 651).

1. בשנת 1970 ערך משרד הבטחון בדיקה מפורטת של חשבונות המימון עם החברה, ובספטמבר 1970 הגיע לידי הסכם אתה, שעם מסירת כל הזמנה תשולם מקדמה בשיעור 30% מהיקפה, והיתרה תיפרע תוך 45 יום מהאספקה. ביולי 1971 הוסכם, שלגבי ההזמנות של שנת 1971/72 יועמדו המקדמות על 36%. המקדמות אינן נושאות ריבית, אולם הוסכם, שאותו חלק ממחיר ההזמנה, שבעדו שולמה מקדמה, לא יהיה צמוד להתייקרויות.

— שיעור המקדמה שהוסכם עליה הוא גבוה בהתחשב בכך, שסכומה נקבע על פי היקף של הזמנה רב-שנתית, שבה האספקה מתחילה זמן לא רב אחרי התחלת הייצור. על ידי הבטחת המחיר בפני התייקרויות הבטיח את עצמו המשרד בפני ירידת ערך הכסף, אולם ריבית משקפת גם מחיר לשימוש בכסף. לפיכך הבטחה בפני התייקרויות לבדה אינה פוטרת מבדיקה של כל המשמעויות של מימון בדרך של מקדמות, מבחינת מחיר ההון, עיתון ההשקעה בתשומות למעשה, ומחיר המוצר.

2. לפי ההסכם מספטמבר 1970, ובהתחשב בסכומים — ששולמו לתדיראן לפי ההסדרים הקודמים ושעוד לא נתקבלה כנגדם אספקה — שיתרתם ל-31.3.1970 הסתכמה ב-58 מליון ל"י, היה על המשרד לשלם לחברה בשנת 1970/71 בגין מקדמות להזמנות חדשות

ובעד אספקות חזויות כ-38 מליון ל"י. המשרד הועיד לשם כך 28 מליון ל"י מתקציבו לשנת 1970/71, ולגבי היתרה בסך 10 מליון ל"י הוסדר, שהחברה תקבל הלוואה בנקאית, שהמשרד יפרע מתקציבו בשנת 1971/72, וכן ישא בריבית החלה עליה.

- המשרד פרע את הקרן של ההלוואה הבנקאית באפריל 1971 וגדרש לשלם ריבית בשיעור של 15%. המשרד לא שילם את הריבית מיד והסכים לשאת בריבית דריבית. הוא גם לא הראה את ההוצאה על ריבית בספריו אלא העמיס אותה על מחיריהם של שני פריטים הכלולים בהזמנות הרב-שנתיות, שישולם בעדם במרוצת השנים. הסכום הכולל של ריבית בתוספת ריבית דריבית הועמד על סך 1.88 מליון ל"י. מתברר, שההסדר המתואר לעיל היה לקוי מאוד, הן מבחינה תקציבית והן מבחינה עסקית. העמסת הריבית על מחיר של מוצרים אף עלולה להטעות ולשבש עסקאות בעתיד.

רכישות אחרות

סדרי מסירת הזמנות

בדרך כלל מפנה מנה"ר הזמנות פיתוח וייצור של ציוד אלקטרוני ליצרנים יחידים המסוגלים, לפי הערכתו, לעמוד בדרישות הטכניות ובמועדי האספקה. ההחלטה להתקשר עם יצרן יחיד לגבי מוצר מסוים מתקבלת בדרך כלל על ידי הממונה על האלקטרוניקה במנה"ר ומובאת לאישור ראש מנה"ר או סגנו. הועלו מקרים, שהחיל הדורש בא בדברים ישירות עם היצרן ועל פי הנחיותיו. כפי שמסתבר, החל היצרן בהכנות לביצוע ההזמנה, עוד לפני שמנה"ר התקשר אתו התקשרות חוזית.

1. מבין 90 הזמנות שנבדקו, בסכום כולל של 30 מליון ל"י, נמסרו 7 הזמנות בלבד, בסך 4 מליון ל"י, לאחר שהזמנתו הצעות מכמה מפעלים. במקרים אלה נתקבלו הצעות בהפרשי מחיר ניכרים מאוד, כפי שמודגם להלן:

(א) בשנת 1969 הוזמנה אצל יצרן התקנה של מערכות ציוד מבצעי בסכום 158,000 ל"י. על היצרן המליץ החיל הדורש בצינו, שהוא פיתח דגם העונה על הצרכים. הממונה על האלקטרוניקה במנה"ר המליץ על הזמנת הצעות ממספר יצרנים, אך ההמלצה לא באה לידי ביצוע, בנימוק של דחיפות.

ביוני 1970 נתקבלה דרישה להתקנת מערכות נוספות של הציוד המבצעי. הזמנתו הצעות מחיר אצל ארבעה יצרנים; והיקרה ביניהן, של היצרן הנ"ל, הייתה בסך 10,000 ל"י ליחידה והזולה ביותר בסך 6,834 ל"י. ההצעות נבדקו ונמצאו שוות ערך בתכונותיהן הטכניות. לפני שהוחלט על מסירת ההזמנה הודיע היצרן בעל ההצעה היקרה, שכבר 4 חודשים לפני כן הוא החל בהכנת המערכות על פי בקשת החיל הדורש ושהוא הכין את רוב החומרים. בהתחשב בכך ניהל מנה"ר מו"מ עם היצרן וסוכם על מחיר יחידה של 8,450 ל"י.

(ב) בדצמבר 1970 הוצא מכרו בין ארבעה מפעלים לייצור ציוד אחר; מהנדס יועץ אמד את העבודה ב-420,000 ל"י. נתקבלו שתי הצעות בסכומים 1,798,000 ל"י ו-1,050,000 ל"י. נוכח הפער הגדול בין ההצעות ובין ההערכה בוטל המכרז. במו"מ, שנוהל עם שני המפעלים המציעים ועם מפעל נוסף, הציע המפעל הנוסף לספק את הציוד במחיר של 467,500 ל"י, וההזמנה נמסרה לו.

(ג) במארס 1971 הוצא מכרז לייצור אבי-טיפוס וסדרה של ציוד. נתקבלו חמש הצעות שהיקרה ביניהן הייתה בסך 3,340,000 ל"י והזולה בסך 980,000 ל"י. מהנדס יועץ של מנה"ר העריך את העבודה הנדרשת ב-1,617,000 ל"י.

- ההצעה הזולה ביותר הייתה של חברה גדולה. לאחר קבלת ההצעות הניע מנה"ר את החברה לחזור בה מהצעתה ומסר את ההזמנה למציע הזול השני, בסך 1,420,600 ל"י. מנה"ר נימק את פעולתו בכך, שמלכתחילה לא היה מקום להזמין את החברה הגדולה, היכולה לשאת בהפסד, להתחרות על עבודה מהסוג האמור, שצריכה להיות שמורה למפעלים יותר קטנים. לדעת הביקורת לא הצדיק שיקול זה מסירת עבודה במחיר, שהוא ב-50% יותר גבוה על חשבון אוצר המדינה. פגם נוסף הוא, שהפעולה לשם הסרת ההצעה של החברה הגדולה נעשתה, כשכבר היה ידוע, מיהו המתחרה שייהנה מכך.

2. עיקר ההזמנות נמסרו בדרך של מו"מ עם יצרנים יחידים.

הוראות המשרד מטילות על מבצע התקשרות בדרך של מו"מ את החובה לפרט ולנמק בכתב את שיקוליו בעניין בחירת שיטת המחיר (קבוע, על בסיס עלות או כיו"ב) וביסוסו. הצעות יצרנים בתחום האלקטרוניקה נבדקות בחלקן הגדול על ידי מהנדס יועץ, שעליו מוטלת בדיקת האספקטים הכמותיים וההנדסיים. הזמנות מעל לסכום מסוים, שמחיריהן נקבעים במו"מ, צריך על פי ההוראות להעבירן לבדיקת כלכלני מנה"ר. הכלכלנים ערכו ניתוחים תחשיביים למפעלים שונים בענף האלקטרוניקה לצורך קביעת תעריפי שכר עבודה ושיעורי העמסות בגין הוצאות שונות. תעריפים אלה, שהם מוסכמים עם המפעלים, מיועדים לשמש נקודת מוצא לקביעת מחירי ההזמנות.

- שלוש הזמנות בסכום כולל של 2.6 מליון ל"י נמסרו לבעלי הצעות יחידות במחירי הצעותיהם, שאושרו ללא בדיקה. בהזמנות נוספות בהיקף ניכר לא נעשו כל הבדיקות הדרושות. בהתחשב באופי העבודות האלה ובכך, שלסוג זה של ציוד אין בדרך כלל מחיר שוק, יש חשיבות מיוחדת לערוך את כל הבדיקות הדרושות, כדי שהמשרד יודא, שהמחיר שהוא משלם הוא נאות.

מבדיקת המקרים המעטים, שהזמנות לציוד אלקטרוני נמסרו לאחר שנתקבלו כמה הצעות, עולה, שהמוזמן יכול להפיק תועלת רבה מכך, שהוא מזדקק להתחרות. כיוון שבגלל אופי הציוד לא ניתן בכל מקרה להחליט על בחירת היצרן רק על פי המחיר, וכיוון שיש להביא בחשבון גם את טיב הפתרון הטכני שהיצרן מציע, קיימת אפשרות לערוך מכרז דו-שלבי, כאשר בשלב ראשון יוזמנו הצעות לפתרונות טכניים ובשלב שני יתבקשו המפעלים, שפתרונותיהם עונים לצרכים, להגיש הצעת מחיר, ואז תוכל העבודה להימסר תוך ניצול גורם ההתחרות.

3. נערכה בדיקה מסורגת על ההתחשבות עם יצרנים. ממצאים, שנגעו לחישוב המחירים בכמה מן ההזמנות, נמסרו למנה"ר.

שירותים הנדסיים

מנה"ר מוזמן, מזה כמה שנים, שירותי הנדסה אצל מהנדסי אלקטרוניקה פרטיים (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 646). ההזמנות התרחבו מאז שנת 1970/71. השירותים, שנתנו המהנדסים היו: תכנון, בדיקת הצעות ספקים, הכנת הערכה כספית, פיקוח בשלבי ביצוע, בדיקת חשבונות ודו"חות התקדמות עבודה של הספקים או חלק מהם. בתקופה 1970 עד אמצע 1971 נמסרו כ-45 הזמנות בסכום כולל של 400,000 ל"י בקירוב, ברובן למהנדס אחד ומקצתן לשני מהנדסים אחרים. לדעת הביקורת רצוי, שמנה"ר יחלק יותר את הזמנותיו לשירותים הנדסיים.*

* בעניין מסירת עבודות תכנון במשרד השיכון, ראה דו"ח שנתי 19 (עמ' 482), וסיכומיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 19 (דו"ח 20, עמ' 842): בעניין שירותי פיקוח ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת באוניברסיטת תל אביב ממאי 1970 (עמ' 60).

עיקר התשלומים למהנדסי חוץ היו בעד פיקוח על ביצוע פרויקטים. התמורה בעד הפיקוח לכל פרויקט נאמדה בדרך כלל מראש, על פי תעריף מוסכם של שכר לשעת עבודה, ובהתחשב בהערכת גודל הצוות והרכבו ובזמן, שהוא ישקיע בפיקוח. התשלום התבסס על דיווח של המהנדס על שעות העבודה, שהושקעו על ידי צוות הפיקוח בפרויקט. בהתחשב בסכומים הנכרים המוצאים על שירותי הפיקוח דן משרד מבקר המדינה עם מנה"ר על הצורך להנהיג הסדרים, שיהיה בהם כדי לאפשר בדיקת סבירות ההוצאה על השירותים הניתנים בכלל בפרויקטים שבפיקוחו של אותו משרד הנדסי, על פני תקופה של זמן.

רכישת נשק ותחמושת

נבדקו הזמנות לשלושה מוצרים, שנמסרו בשנים 1967—1971 למפעל תעשייתי מקומי. היקף העסקאות שנבדקו מגיע לסך 130 מליון ל"י בקירוב.

מוצר א'

המפעל מייצר סוגים שונים של מוצר א' עבור צה"ל מזה שנים רבות. ההיקף הכספי של ההזמנות למוצר א', שקסר המשרד למפעל בשנים 1967/68—1971/72 מגיע לסך 73.5 מליון ל"י בקירוב.

מחירי המוצר בהזמנות לשנת 1967/68 נקבעו על סמך הצעת המפעל, על בסיס מחירים משנים קודמות, בתוספת התייקרות ובהפחתת מקדם ייעול, שאת שיעורו קבע המפעל. בעת סיכום המחירים האלה קבע המשרד, שלהבא יידרש המפעל למסור הצעות מחירים בליווי תחשיבים מפורטים.

— המפעל מסר הצעות מחירים מפורטות למרכיב החומרים וסכום כולל בעד עבודה, עקיפות ורווח ("הערך המוסף"), המגיע לשיעור של 50% מהמחיר הכולל, וכן נתונים על התייקרויות. המשרד לא דרש פירוט של מרכיבי העלות של הערך המוסף, כפי שהיה צורך לקבל כדי לבדוק באופן יסודי את סבירות המחיר. המחירים אושרו, בדרך של משא ומתן, על בסיס מחירי הזמנות קודמות, בתוספת התייקרויות ובהתחשב במקדם הייעול.

1. — חלק מההתייקרויות במרכיב החומרים, שהמשרד אישר — סך 1.8 מליון ל"י בקירוב — חלו בשל העלאת מחירים של חומרים, שתע"ש מספקת למפעל. הביקורת הצביעה על כך, שמחירי המוצרים, שתע"ש מספקת לצה"ל לא הועלו בשנים 1967/68 עד 1970/71, פרט להעלאה בשיעור 5%—7%, שהייתה ב-1968/69 כתוצאה מהעמסות חדשות. לפיכך לא היה מקום לאשר התייקרות בגין עלייה במחירי חומרים, שתע"ש סיפקה. אם כי המדובר ביחידה של מערכת הבטחון היה צריך מנה"ר לגלות עירנות ולעמוד על כך שהמחיר הועלה ללא הצדקה. לדעת הביקורת מן הצורך, שהמשרד ידרוש החזר הפרשי התייקרות.

2. העלייה במרכיב הערך המוסף בגין התייקרות, פחות מקדם הייעול, משנת 1967 עד 1971, הגיעה בסוג אחד של מוצר ל-12%, בסוג שני ל-5% ובסוג שלישי ל-8.5%.

בין ההתייקרויות במרכיב הערך המוסף שפורטו על ידי המפעל בהצעותיו לרכישות לשנים 1970—1971 נכלל סך של יותר מ-2 מליון ל"י (לפני הפחתת מקדם הייעול) — בגין תוספות לשכר העובדים במסגרת "הסכם החבילה". בבדיקה ראשונה הסתייג מנה"ר מהוספת רוב ההתייקרויות האלה, אולם לאחר משא ומתן, ולאחר שהמפעל עמד על

קביעת המחירים לפי הצעותיו בהביאו השוואות בין מחיריו למשרד הבטחון ומחיריו ליצוא ונימוקים נוספים, החליט המשרד לאשר את המחירים שנדרשו על ידי המפעל.

- בהסכם החבילה כלולים תנאים שנועדו להנחות את המשק בדבר חלוקת העומס של תוספות השכר על פי תנאי ההסכם בין היצרנים והקונים, שכן התחייבו בה המעסיקים שלא להעלות מחירים כתוצאה מתוספת השכר. דבר זה היה מחייב משרד ממשלתי להיכנס גם מצדו לבדיקה יסודית, באיזו מידה ניתן לדרוש מהיצרן כאן לספוג את ההתייקרות או חלק ממנה, ולקבוע מחירים בהזמנה מחודשת על בסיס תוצאות משא ומתן בעניין זה. מהמסמכים המתייחסים למשא ומתן הנוסף לא ניתן היה לקבוע באיזו מידה אכן נערכה בדיקה כזאת.

מוצר ב'

מוצר ב' פותח על ידי המפעל ביזמתו החל משנת 1964/65. משנת 1967 נעשה הפיתוח בתיאום עם גורמים מקצועיים בצה"ל. בדצמבר 1968 מסר המשרד למפעל מכתב, שבו אישר את כוונתו לרכוש ממנו את המוצר בכמות מוגדרת. עם מסירת מכתב הכוונה שילם המשרד למפעל מקדמה בסך מליון ל"י. המפעל נדרש להגיש למשרד הצעת מחיר ותחשיב מפורט לביסוס, שייבדקו על ידי המשרד. באוקטובר 1969 מסר המפעל הצעת מחיר ראשונה בסך 530,000 ל"י ליחידה, שלפי הצהרתו לא כללה הוצאות מימון, רווח ותמלוגים לבעל הידע. כלכלני מנה"ר בדקו את אומדני העלות של המפעל וערכו אומדן משלהם, שהסתכם ב-400,000 ל"י בקירוב.

- במאי 1971 החליט המשרד, לאחר מו"מ, לאשר מחיר יחידה כולל בסך 540,000 ל"י. לא נמצא תיעוד על נימוקי ההחלטה להסכים למחיר זה, גם נוכח הממצאים של בדיקת הכלכלנים. בהזמנה, שמסר המשרד למפעל, נקבעו מרכיבי החומרים והעבודה בעלות של המוצר. מרכיב העבודה הוצמד לשינויים ברמת השכר הארצית. מרכיב החומרים לא הוצמד, כי המשרד התחייב לשלם למפעל מקדמות לרכישת החומרים בשיעורים שנקבעו מראש.

המדובר בהזמנה לסדרה גדולה, שאספקתה אמורה להימשך יותר מ-3 שנים. כאשר סוכמו תנאי ההזמנה, כבר הושלם ייצורן של כמה יחידות. בנסיבות אלה לא היה, לדעת הביקורת, יתרון מיוחד לקביעת מחיר קבוע לכל הסדרה, והיה מקום, שהמשרד ישאיר לעצמו יותר חופש לבדוק את העלויות וליהנות מייעול על ידי קביעת מחיר מבוקר עם תמריצים מתאימים.

רכישת ציוד אלקטרו-אופטי

נבדקו הזמנות לייצור ולפיתוח של ציוד אלקטרו-אופטי שנמסרו לתעשייה האלקטרו-אופטית בע"מ* בשנים 1968—1970. ההיקף הכספי של ההזמנות שנבדקו מגיע לסך 15.5 מליון ל"י בקירוב. הייצור של החברה בתקופה הנסקרת היה בחלקו תגדול למערכת הבטחון, והמשרד מימן את רכישותיו בחברה באופן שוטף, לפי תכנית העבודה השנתית שלה, המאושרת על ידי המשרד.

באוגוסט 1969 מסר מנה"ר לחברה מכתב המאשר את כוונתו לרכוש ממנה מכשיר משלושה סוגים שונים בכמויות מוגדרות. במכתב נקבע, כי משרד הבטחון ישא בהשקעות

* התעשייה האלקטרו-אופטית בע"מ היא גוף מבוקר לפי סעיף 59) לחוק מבקר המדינה כגוף, שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הכרוכות בכניסה. לייצור בסכום כולל של 600,000 ל"י; הציוד הספציפי, שיירכש לצורך הייצור, יהיה רכוש המשרד; הבסיס לחישוב מחיר המכשיר יהיה מחיר חו"ל (פ"ב) לפי 3.85 ל"י לדולר. עוד נקבע, שבשנת הייצור הראשונה, עד ספטמבר 1970, ישלם המשרד לחברה בעד המכשירים לפי עלות הייצור בפועל, אולם לא יותר מאשר 30% מעל מחירי המכשירים בחו"ל — וזאת כדי לכסות את "עקומת הלימוד".

ביוני 1970 מסר מנה"ר לחברה הזמנות לייצור שלושת הסוגים של המכשיר, בהיקף כספי של 7.3 מליון ל"י. המחירים בהזמנות נקבעו על פי הצעות מחירים של שני יצרנים מחו"ל, שמהם רכש המשרד מכשירים שלמים בעבר. בהזמנות נקבע, שאת המרכיב העיקרי של המכשיר תרכוש החברה בחו"ל; עלותו של המרכיב הנ"ל נכללה במחיר המכשיר על פי הערכה, מחוסר נתונים, אולם נקבע, שמחיר המכשיר יתוקן בהתחשב בעלות המרכיב הנ"ל בפועל בהתאם לחשבוניות קנייה, שתציג החברה. יתר תנאי ההזמנות לא פורטו, אלא נקבע באופן כללי, שהמחירים יהיו כפופים לתנאים שמצאו את ביטויים במכתב הכוונה ובחליפת מכתבים בין המשרד ובין החברה ממאי 1970. עד מועד סיום הביקורת סיפקה החברה את מרבית המכשירים שהוזמנו.

מנה"ר אישר את חשבוניות החברה בעד כל המכשירים, לרבות אלה שיוצרו בשנה הראשונה, לפי המחירים שניקבו בהזמנות. הוא לא נכנס לבדיקת העלות בשנת הייצור הראשונה, פרט לגבי הוצאות מיוחדות, שהחברה תבעה אותן בגין "עקומת הלימוד"; הוצאות אלה, אושרו על ידי מנה"ר, לאחר בדיקה ומו"מ, בסך 140,000 ל"י.

- בקביעת מחיר האספקה של סוג אחד של מכשיר חלה טעות מחמת כלילת מרכיב, שבעדו שולם בנפרד. כתוצאה מכך אושר לתשלום סך של כ-50,000 ל"י מעל למגיע. באוגוסט 1971 הודיע מנה"ר למשרד מבקר המדינה, שהוא מטפל בתיקון המחיר.

בתקופת ביצוע ההזמנה הוזל בחו"ל במידה ניכרת מחיר המרכיב העיקרי של המכשיר, שלפי תנאי ההזמנה התחייב המשרד לשלם בעדו לפי חשבוניות הקנייה. רק בנובמבר 1971, אחרי שסופקו רוב המכשירים, הודיעה החברה למנה"ר בכתב על ההוזלה וגם על כך, שהיא רשמה בספריה הפרשה לזכות המשרד בסך 462,420 ל"י, שנועדה להחזר ההפרש שבין מחיר המרכיב למעשה ובין זה שנכלל במחיר הכולל של המכשיר. מנה"ר הודיע למשרד מבקר המדינה, שהיה ידוע לו על ההפרשה הנ"ל משיחות, שקיים עם נציגי החברה, אולם החליט להשאיר בידיה את הסכום המגיע למשרד, לצורך כיסוי תביעות אפשריות בגין עקומת הלימוד.

- משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלא היה מקום לאשר את חשבוניות המפעל בסכום המלא ללא בדיקת מחיר הקנייה של המרכיב העיקרי, כמוסכם. אף לא היה מקום להשאיר בידי החברה סכום גדול בגין אפשרות של תביעות בעתיד וללא רישום הסכום לחובת החברה בספרי המשרד.

רכישת מבני פלדה

מחמת המצב בשוק הבנייה בדק צה"ל, בסוף שנת 1968, את האפשרות להשתמש לצורך כמה סוגים של מבנים בקונסטרוקציות מפלדה, המיוצרות באופן תעשייתי, במקום מבטון מזוין. בשנת 1969/70 רכש המשרד מיצרן בחו"ל כמות של חלקי מבנים מפלדה. אותו יצרן הביע נכונות לסייע בידי המשרד להקים בארץ מפעל לייצור מבנים ולציידו בידע המתאים. המשרד קישר בין היצרן בחו"ל לבין מפעל מקומי לשם מימוש התכנית.

בחודשים אפריל—יולי 1971 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור של משרד הבטחון על התקשרות המשרד עם המפעל המקומי.

לפי החוזה שבין משרד הבטחון ובין המפעל המקומי, שנחתם במאי 1970, התחייב המשרד להזמין מהמפעל תוך שנתיים מיום תחילת החוזה כ-5,000 טון של חלקי מבנים. המדובר בשני סוגי מוצרים, שהשימוש בהם משולב, והמשרד התחייב להזמין 3,000 טון ממוצר א' ו-2,000 טון ממוצר ב'.

תוקף החוזה הוא לחמש שנים. תוך תקופה זו יראה המשרד את המפעל כיצרון בלעדי של המוצרים בישראל ולא ירכוש אותם משום מקור אחר. מחירי המוצרים מייצור מקומי נקבעו לפי מחירים, שהיו בהזמנות הינוא, למוצר א' — 1,750 ל"י לטון ולמוצר ב' — 1,630 ל"י לטון. מחירים אלה צמודים לשינויים במחיר של פלדה בשוק העולמי, בשער המטבע ובשכר פועלי המתכת החל מאפריל 1972, לפי מדדים שנקבעו בחוזה. ההצמדה לשינויים במחיר הפלדה בשוק העולמי ובשער המטבע חלה על 50% מהמחיר; וההצמדה לשכר — על 5% בלבד. בעד כל כמות, שהמשרד יזמין מעל לכמות, שעליה התחייב בחוזה, הוא זכאי להנחה בשיעור 5% במוצר א' ו-12.5% במוצר ב'.

המפעל התחייב להתחיל באספקה מייצור מקומי של מוצר א' תוך עשרה חודשים ושל מוצר ב' תוך שישה חודשים מיום חתימת החוזה, ובלבד שיימסרו לו ההזמנות חמישה חודשים לפני מועד האספקה הנדרש.

— בדצמבר 1969, עוד לפני סיכום תנאי ההתקשרות, הזמין המשרד מהמפעל 250 טון ממוצר ב' במחיר 1,825 ל"י לטון, לאספקה בפברואר 1970. מחיר ההזמנה נקבע על פי הצעת המפעל, שלא נבדקה על ידי המשרד. נימוקי המפעל למחיר הגבוה של ההזמנה היו: מדובר בהזמנה נסיונית; כדי לעמוד בזמני האספקה הוא נאלץ לקנות חומר גלם יקר ממלאי שהיה בארץ.

בתקופה אוגוסט 1970—יולי 1971 הזמין המשרד, במסגרת החוזה, 4,000 טון ממוצר א' וכ-2,750 טון ממוצר ב' להספקה בשנת 1971/72. המחירים בחלק מההזמנות היו נמוכים מהמחיר הבסיסי שבחוזה בגלל ירידה במחיר הפלדה בשוק העולמי; כן הופחתו מחירי המוצרים בהנחת כמות כמוסכם. ההיקף הכספי של ההזמנות הסתכם ב-12 מליון ל"י בקירוב.

למעשה ייצר המפעל כ-50% מהכמות של מוצר א' וכ-90% מהכמות של מוצר ב'; השאר יובאו על ידי המפעל מהיצרן המקורי בחו"ל.

המחיר למוצר א' — בהזמנות הישירות של המשרד מהיצרן בחו"ל נקבע מחיר ליחידה סטנדרטית של מבנה. כדי לאפשר גמישות בהזמנת יחידות מגדלים שונים נקבע המחיר החוזי למפעל המקומי לפי יחידת משקל, והוא חושב על ידי חלוקת מחיר היחידה הסטנדרטית ס"פ, כפי שהיה בהזמנת היבוא של המשרד, במשקלה נטו.

— משרד מבקר המדינה בדק את חישוב המשקל ומצא, שהמחיר ליחידת משקל חושב על פי משקל כולל של יחידה סטנדרטית שהוא קטן בכ-7% מהמשקל הכולל של יחידה כזו לפי מפרטי היצור, וכתוצאה מזה המחיר ליחידת משקל כפי שנקבע הוא גבוה מדי. בעקבות הביקורת ניהל המשרד ביולי 1971 מו"מ עם המפעל לתיקון המחיר החוזי הבסיסי והפחית אותו ב-70 ל"י לטון — 1,680 ל"י במקום 1,750 ל"י. תיקון המחיר בכל ההזמנות היה מסתכם ב-250,000 ל"י בקירוב. אולם במשא ומתן שבין המשרד ובין המפעל הוסכם,

שהתיקון יחול רק על ההזמנות, שהיו פתוחות במועד המשא ומתן — כ־1,500 טון מתוך כ־4,000 טון שהוזמנו; הפחתת המחיר בהזמנות אלה מגיעה ל־100,000 ל"י בקירוב בלבד. לדעת הביקורת, הואיל והמדובר בטעות חישובית, שהמפעל הודה בצורך לתקן אותה, צריך היה המשרד לעמוד על כך שהתיקון יחול על כל ההזמנות.

המחיר למוצר ב' — מחיר מוצר ב' נקבע בחוזה על בסיס של המחיר ליחידת משקל אצל היצרן בחו"ל, בתוספת הוצאות יבוא. המשרד עצמו לא בדק את מחיר היצרן וקיבל את הודעתו של המפעל המקומי, שמחיר זה הוא 18 סנט לליברה. בהתאם לכך נקבע המחיר לטון של מוצר ב' ב־1,630 ל"י. מהמסמכים מתברר, שהיצרן בחו"ל היה מוכן לספק את המוצר למשרד לפי 15 סנט לליברה, כשהכמות המזערית להזמנה היא 1,500 טון. יוצא, שהמחיר של מוצר ב' נקבע בחוזה ברמה גבוהה מדי, בכדי 230 ל"י לטון. ההפרש לגבי הכמות שהוזמנה מגיע ל־700,000 ל"י בקירוב. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הצורך שהמשרד ינהל משא ומתן עם המפעל כדי להגיע להסכם בדבר תיקון מחירי ההזמנות.

- בחוזה זה הובטחה למפעל המקומי הן כמות מינימלית שתוזמן תוך שנתיים, והן בלעדיות באספקת המוצר — ולא רק מייצור מקומי אלא אף מיבוא — למשך חמש שנים. מהמסמכים שבתקי מינהל ההרכשה מתברר, שלפחות לגבי מוצר ב' הייתה אפשרות לפנות ליצרנים אחרים בארץ. לא נראה, שנערכה בדיקה של מקורות אספקה נוספים, קודם שנכנס המשרד להתקשרות רב־שנתית עם המפעל המקומי. נוכח תנאי הבלעדיות שהוענקו גם חסם המשרד בפניו לתקופה ארוכה יחסית את האפשרות להודקק ליצרנים אחרים על בסיס של התחרות, אף לאחר מילוי התחייבותו בדבר הזמנת כמות המינימום מהמפעל הראשון. (בדבר התקשרויות אחרות עם מפעלים, שבהם הוענקו תנאי בלעדיות והבטחת כמות מוגדרת שתוזמן, ראה בדו"ח שנתי 21, עמ' 647).

התקשרות לרכישת מוצרים מסוג חדש מייצור מקומי

בשנת 1969 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותו של משרד הבטחון עם יצרן בארץ לייצור מוצרים בכמות גדולה להספקה במשך שנים מספר. לצורך המשימה ייסד היצרן חברה והקים מפעל בבעלותה. ממצאי ביקורת נכללו בדו"ח שנתי 20 (עמ' 642), והם נדונו בוועדת הכספים של הכנסת (הצעות ועדת הכספים לדו"ח שנתי 20, כפי שאושרו על ידי הכנסת, ראה בדו"ח שנתי 21, עמ' 832).

הביקורת נסבה בעיקר, מלבד שאלות הנוגעות לדרך ההתקשרות עם היצרן, על הזמנה, שהמשרד מסר ליצרן ביולי 1969 בהיקף של 78 מליון ל"י בקירוב. באותה הזמנה נקבע מחיר קבוע ליחידה; מרכיב היבוא הוצמד לשינויים בשער המטבע.

הביקורת הצביעה בין השאר על כך שנוכח העדר כל תחרות לא עשה המשרד די כדי להבטיח, על ידי בדיקה, שמחיר המוצר הוא הנמוך ביותר, שעליו ניתן להגיע להסכם. עוד הצביעה הביקורת, שעל ההתקשרות עם היצרן לא נערך חוזה מקיף המסדיר את כל התנאים, כדרוש.

בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 20 נאמר בין השאר, שבחוזה שיבוא במקום כתב ההזמנה, ייכלל — בהסכמת היצרן — סעיף, המצמיד מחיר זה, לשיעור רווח סביר (8%), עם רשות ביקורת ספרי המפעל, וועדת הכספים רשמה לפנייה הודעה זו.