

התעשייה הצבאית

פעולות ביקורת

בהנהלת התעשייה הצבאית נבדק הדו"ח הכספי לשנת 1971/72.

בשני אגפי ייצור בענף המתכת נבדקו השקעות בנכסי קבע. הבדיקה התייחסה להכנת תקציב ההשקעות, תהליכי אישורו על ידי הנהלת תע"ש, שיטות הדיווח והפיקוח על ביצוע התקציב, ניצולת הציוד באגפים אלו ופעולות בינוי שלהם.

באגף שירותי הייצור נערכה ביקורת על שירותי התחבורה הכוללים מחלקת תחבורה ומוסך. במחלקת התחבורה נבדקו סדרי הפעלה של כלי הרכב שבידיה, שכירת רכב מגורמי חוץ וסדרי דיווח. במוסך נבדקו סדרי הטיפול בתיקוני רכב וכלים מנועיים אחרים, מסירת עבודות למוסכי חוץ, פעולות האפסנאות ומחסן חלפים ואספקת דלק.

באגף ייצור, העוסק בתחום התחמושת, נערכה בדיקה במחלקה-העוסקת במסירת עבודות ליצרנים אורחיים. נבדקו הסיידורים המינהליים בקשר למסירת עבודות, ופיקוח על חמרי גלם הנמסרים ליצרני חוץ.

המאזן ליום 31.3.1972

בשנת 1971/72 נעצר הגידול המהיר בהיקף הייצור, שאפיין את תע"ש בשנה שלפניה. הייצור עלה במונחים ריאליים ב-8% על הייצור בשנת 1970/71. התפתחות זו באה בעקבות סיום מלחמת ההתשה. היקף הייצור לצה"ל נשאר כמעט ללא שינוי; לעומת זאת גדל ייצור מוצרים ליצוא ב-60% בקירוב. הייצור לשוק האזרחי והייצור של נכסי קבע לשימוש עצמי נשארו ברמה של שנת 1970/71.

מחיר שעת העבודה הייצורית עלה בשנה הנסקרת בכ-23%, בעיקר עקב העליות בשכר. לעומת זאת התייקרות החומרים הייתה בכ-4% בלבד. התייקרו גם מחירי העבודות, שנמסרו ליצרנים אחרים. בממוצע הסתכמה ההתייקרות בשנה הנסקרת בכ-12%. עקב ההתייקרות אישר משרד הבטחון לתע"ש העלאת מחירים, לראשונה מאז 1968/69.

בשנה הנסקרת גדלו רכישות של תחמושת על ידי תע"ש בחו"ל עבור צה"ל עקב כדי היקף בעל משמעות. המדובר בעיקר במילוי הזמנות, שנמסרו לספקים עוד בעת מלחמת ההתשה.

בשנת 1971/72 גדל היקף הנכסים שבידי תע"ש בכ-11%. הגידול היה בנכסי הקבע ובמלאי תוצרת מוכנה ותוצרת בעבודה; לעומת זאת הלך והתמעט במידה ניכרת מלאי החומרים מחמת שינוי המדיניות בנושא זה.

תע"ש הגדילה בשנה הנסקרת את העתודות והקרנות שלה במידה ניכרת, והן הגיעו ל-47.4 מליון ל"י. העתודה לפיצויי פיטורין מכסה כעת 100% מההתחייבות המותנית של תע"ש. העתודה לכיסוי הוצאות יבוא ורכש גדלה מעבר לדרוש; ההפרשה להבטחת ערך המלאי הוגדלה השנה ב-12.2 מליון ל"י.

כתוצאה מספיגת חלק מההתייקרות ירד שיעור הרווח מאספקה לצה"ל ל-8.4% במידת מה ירד גם שיעור הרווח מהיצוא.

שנת 1971/72 הייתה שנת מפנה מבחינת מספר העובדים המועסקים בתע"ש; באמצע השנה הגיע מספר העובדים לשיא והחל לרדת לקראת סוף השנה. מגמת צמצום מספר העובדים נמשכה גם בשנת 1972/73. יחד עם זאת עלה מספר העובדים העקיפים. בשנת 1971/72 הופיעו בתע"ש הסימנים הראשונים של צמצום הפעילות, ועלולה להתעורר בעיה של ניצול כושר תפוקה עודף.

היקף הייצור והאספקה

הטבלה הבאה מראה את הגידול בהיקף הייצור של תע"ש במחירי עלות בשנים 1969/70 עד 1971/72 (באחוזים):

1969/70	1970/71	1971/72
לעומת	לעומת	לעומת
1968/69	1969/70	1970/71
18.8	58.3	21.2

במסגרת האספקה לצה"ל מעבירה לו תע"ש מוצרים, שהיא רוכשת בחו"ל. רכישות אלה היו בתחילה בממדים קטנים, אך בשנת 1971/72 הגיעו להיקף ניכר של 26.3 מליון ל"י. התעשייה הצבאית מעבירה מוצרים אלה לצה"ל במחירי עלות בתוספת ההוצאות, שהיו כרוכות בביצוע הרכישה.

בדוחות הכספיים השנתיים שלה נהגה תע"ש להוסיף את סכומי הרכש לעלויות הייצור מחד ולאספקה לצה"ל מאידך. כלילת הרכש מביאה להצגה לא נכונה של היקף הייצור של תע"ש.

בשנה הנסקרת נמשכה מגמת ההתייקרות של תשומות הייצור ולפי אומדן משרד מבקר המדינה היא הגיעה בממוצע ל-12%. האומדן מתבסס על תחשיב תע"ש, שלפיו התייקרה עלות שעת העבודה הייצורית בשיעור של 22.5% לעומת 18.9% בשנה שקדמה לה. בחישוב אומדן התייקרות התשומות נכללה עלייה בעלות השעה הייצורית בלא הוצאות פחת והוצאות ריבית. אין בידי תע"ש ריכוז ההתייקרויות של התשומות האחרות ומידת השפעתן על עלות הייצור. לפיכך ערך משרד מבקר המדינה סקר על השינויים במחירי החומרים בין שנת 1971/71 לבין שנת 1971/72. הסקר התייחס ליותר מ-80% מסוגי החומרים שהיו בשימוש תע"ש בשנת 1971/72. לפי הסקר הסתכמה ההתייקרות הממוצעת של החומרים בכ-4% (לגבי תחולת ההשפעה של היטל יבוא ושינוי שער ה"י ראה להלן). התייקרות במחירי העבודה של יצרני חוץ הובאה בחשבון ב-16%, במקביל להתייקרות הממוצעת של שכר עבודה בישראל*. בהתחשב בהתייקרות הממוצעת הנ"ל של 12% מגיע הגידול הריאלי של הייצור בשנת 1971/72 ל-8% בקירוב.

הטבלה הבאה מראה את שיעור הגידול הריאלי בהיקף הייצור לעומת שנת הבסיס 1967/68 ומשנה לשנה:

1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
100	129	145	202	218
	29	12	39	8

מדד הגידול הריאלי בייצור

שיעור הגידול הריאלי לעומת שנה קודמת ב-%

* ראה סקר בנק ישראל מס' 40 מאוקטובר 1972 עמ' 74.

** הנתונים אינם כוללים את הרכישות בחו"ל ועבודות בניין של קבלני בניין.

היקף עבודות הייצור, שביצעו יצרנים אורחיים עבור תע"ש בשנת 1971/72 עלה ב-15% בקירוב. חלקן בכלל עלויות הייצור ירד ל-14.1% בשנת 1971/72 לעומת 14.8% בשנת 1970/71. (ראה "מחלקה לעבודות חוץ", להלן, עמ' 821).

חומרים, שתע"ש מייבאת, משמשים הן לייצור מוצרים עבור מערכת הבטחון והן לייצור מוצרים המיועדים בעיקר ליצוא. לדברי תע"ש לא ניתן בדרך כלל בעת יבוא החומרים ליעד אותם לפי שוקי המכירה של המוצרים. באוגוסט 1970 הוטלה על היבוא תוספת מכס (היטל) בשיעור של 20%. עד אוגוסט 1971 היו טובין, ששימשו לייצור של ציוד לחימה ושהובאו באישור שר הבטחון, פטורים מתשלום ההיטל. בהעדר אפשרות לקבוע בעת היבוא את ייעוד החומרים לא שילמה תע"ש עד אוגוסט 1971 את ההיטל בעת היבוא גם על חומרים, ששימשו אחר כך לייצור מוצרים, שלא נועדו למערכת הבטחון. לקראת הכנת המאזן לסוף מארס 1972 זיכתה תע"ש בספריה את חשבון האוצר ב-2.4 מליון ל"י בעבור ההיטל על חומרים, שיובאו אחרי אוגוסט 1970 וששימשו לייצור מוצרים, שיוצאו בשנת 1971/72. תחשיב הסכום, שבו זוכה האוצר, אינו מבוסס די הצורך, בהעדר רישומים מפורטים למטרה זו.

על יבוא חומרים בתקופה אוגוסט 1971 עד מארס 1972 שילם משרד הבטחון את ההיטל ואת הפרשי השער וחייב את תע"ש באוקטובר 1972 בסך 2.3 מליון ל"י בעבור תשלום ההיטל והפרשי שער על חומרים, שיובאו בתקופה זו וששימשו לייצור מוצרי יצוא. גם סכום זה אינו מבוסס על נתונים בדוקים.

משרד מבקר המדינה העמיד את תע"ש ואת המשרדים הנוגעים בדבר על הצורך לקבוע ביתר דיוק את סכום ההיטל, שעליה להעביר למשרד האוצר ולמשרד הבטחון בגין התקופה עד 31.3.1972.

התפלגות האספקה

הטבלה הבאה מראה את הגידול בהיקף האספקה במחירי מכירה, בשנים 1969/70 עד 1971/72. כולל אספקה הנובעת מרכש עבור צה"ל בחו"ל (ב-%) :

1969/70 לעומת 1968/69	1970/71 לעומת 1969/70	1971/72 לעומת 1970/71
33.7	53.9	29.5

היקף האספקה במחירים שוטפים לכל קבוצות הלקוחות עלה, אולם חל שינוי בהתפלגות האספקה ביניהן. בעוד שחלקה של האספקה למערכת הבטחון ולשוק האזרחי בארץ ירד במקצת הרי שחלקה של האספקה ליצוא עלה במידה ניכרת והגיע ל-19% מכלל האספקה.

שינויים בסעיפי המאזן

נכסים קבועים: הערך של הנכסים הקבועים לאחר ניכוי פחת עלה ב-26.6% לעומת השנה שקדמה לה.

* ראה פרק השקעות בנכסי קבע, עמ' 806.

בשנת 1971/72 הושקעו בנכסים קבועים: 64.3% במכונות, מיתקנים וכלי עבודה; 24.6% במבנים ומקרקעין; 7.4% בקווי אינסטלציה של מים וקוויטור; ו-3.7% בנכסים אחרים. ההשקעה לעובד הגיעה לסוף שנת 1971/72 לסך 17,300 ל"י לעומת 9,700 ל"י בשנת 1968/69.

לסוף מארס 1972 היה הערך המאזני של הנכסים הקבועים שבבעלות הישירה של משרד הבטחון והמוחזקים על-ידי תע"ש 23.3 מליון ל"י לאחר ניכוי פחת מצטבר של 12.6 מליון ל"י. ההשקעה בשנת 1971/72 הייתה בסך 7.4 מליון ל"י. הפחת נרשם בחשבון מקביל ולא נזקף לעלויות הייצור של המוצרים המופקים בעזרת נכסים אלה. במידה שהנכסים מנוצלים לייצור מוצרים בעבור לקוחות מחוץ למערכת הבטחון, יש חשיבות לכלילת הוצאות הפחת בין עלויות הייצור, כדי לקבוע אל נכון את הרווח שהושג וכדי לפצות את משרד הבטחון על השימוש ברכושו. גם לגבי מוצרים המסופקים ללקוחות השייכים למערכת הבטחון יש משמעות לכלילת הפחת בעלויות הייצור, לשם תחשיב בלבד, כדי להעמידם על השווי הנכון של המוצרים, שסופקו להם. אשר לייצור ללקוחות מחוץ למערכת הבטחון קבעה הנהלת תע"ש נהלים בעניין זה בתחילת נובמבר 1972. מלאי תוצרת בעבודה ותוצרת גמורה. מלאי התוצרת בעבודה ותוצרת גמורה גדל ב-25%. בסוף מארס 1972 היה מלאי התוצרת בעבודה שווה לשישה חודשי ייצור לעומת מלאי של שישה חודשים בסוף 1970/71.

מלאי חומרים. במלאי חומרים (בכללם משלוחים בדרך) חלה ירידה של 11.7%. שווי המלאי לסוף מארס 1972 הגיע כדי 8.5 חודשי צריכה. לעומת 12 חודשי צריכה בסוף מארס 1971. נוסף על מלאי זה מחזיקה תע"ש חומרים שבבעלות ישירה של משרד הבטחון. במלאי זה חלה עלייה של 11.8%.

הון קבוע

ההון גדל בשנה האחרונה ב-19.1%. מקורות הגידול הם: מרווחי תע"ש; מריבית תחשיב בית על הערך הנקי בשנת 1971/72; מההקצבה השנתית של משרד הבטחון על חשבון הקמת מפעל באיזור פיתוח.

ועדה, שמינה שר הבטחון ב-1966, המליצה להוסיף על הוצאות התעשייה הצבאית ריבית תחשיבית בשיעור של 5% על הערך הנקי — נכסים פחות התחייבויות. בשנת 1971/72, כמו גם בשנה שלפניה, לא הובאה בחשבון הריבית יתרת הרווחים שטרם יועדו שהייתה בתחילת שנת 1971/72 בסך 38.5 מליון ל"י. כלילת היתרה הייתה מעלה את סכום הריבית התחשיבית ב-1.9 מליון ל"י והרווח השנתי היה קטן באותו סכום. כפי שמסתבר מהגדרת הוועדה, יש עוד לכלול בערך הנקי לצורכי חישוב הריבית התחשיבית גם קרנות פנימיות וכן אותו חלק מן ההפרשות העולה על הדרוש — הפרשה להבטחת ערך המלאי וקרן לכיסוי הוצאות יבוא ורכש (ראה להלן).

בדו"ח השנתי 22 (עמ' 781) ציין מבקר המדינה, שהוועדה המליצה לחזור ולבדוק מומן לזמן את שיעור הריבית. המוסדות המוסמכים עדיין לא נקטו עמדה כלפי המלצה זו על אף העלייה, שחלה מאז 1966, בשיעורי הריבית הנהוגים במשק. במכתב לשר הבטחון ולשר האוצר מ-4.2.1973 עמד מבקר המדינה על ההשלכות שיש לכלילת ריבית בשיעור בלתי מציאותי על חישובי העלות של המוצרים, והדגיש את החשיבות, שהוא מייחס לעניין זה בעיקר לגבי האספקה ללקוחות מחוץ למערכת הבטחון, אך גם בהתחשבנות בין צה"ל לבין תע"ש. דבר זה דרוש לצורך מדידת היעילות בייצור של תע"ש.

מבקר המדינה המליץ על כך, שעניין הריבית התחשיבית ובמידת הצורך מרכיבים נוספים של עלויות תע"ש, ייבדקו בהקדם על ידי צוות תמחירים.

עתודות והפרשות. בשנת 1971/72 הפרישה תע"ש סכום של 6.3 מליון ל"י לעתודה לפיצויי פיטורין; 2.3 מליון ל"י מסכום זה מתייחסים לשנה הנסקרת ו-4.0 מליון ל"י שימשו כדי להגדיל מ-85% ל-100% את הכיסוי של סכום הפיצויים, שהיו מגיעים לעובדים במקרה של פיטורים. 1.3 מליון ל"י מתוך העתודה לפיצויים נוקפו לעלויות הייצור השוטפות ו-5 מליון ל"י לחשבון ייעוד הרווחים.

לסוף שנת 1970/71 עלתה היתרה בעתודה להוצאות יבוא ורכש, שמטרתה לכסות הוצאות יבוא, שעבורן עדיין לא נתקבלו חיובים, ל-3.0 מליון ל"י לעומת 0.4 מליון ל"י בסוף מארס 1970. עלייה זו משקפת בחלקה את גידול היקף הרכש. בשנת 1971/72 חלה ירידה של כ-16% ברכישת חומרים וציוד לעומת השנה שקדמה לה, אולם הוקיפה לעתודה קטנה רק ב-3.7%, מ-8.2 מליון ל"י ל-7.9 מליון ל"י. יתרת העתודה עלתה מ-3.0 מליון ל"י לסוף 1970/71 ל-4.0 מליון ל"י לסוף 1971/72. סכום זה עולה במידה ניכרת על הוצאות ההובלה, הביטוח, וכו', שעדיין לא שולמו והמתייחסות לחומרים, שנתקבלו בשנת 1971/72. הגדלת העתודה מעבר לדרוש הביאה להצגת עלויות ייצור מוגדלות ובכך להקטנת הרווח של השנה.

ההפרשה להבטחת ערך המלאי גדלה מ-4.2 מליון ל"י בסוף מארס 1971 ל-16.4 מליון ל"י בסוף מארס 1972. אין בידי תע"ש תיעוד המבסס את הצורך בהפרשה בשיעור זה. לפי דו"ח, שהכינה יחידת הביקורת הפנימית של תע"ש לסוף שנת 1971/72 הסתכם שווי המלאי, שאינו דרוש עוד, ב-3.2 מליון ל"י ושווי מלאי הפריטים, שהדרישה להם מועטת בכ-2.0 מליון ל"י. ההפרשה בסך 16.4 מליון ל"י עולה איפוא ב-11 מליון ל"י בקירוב על הדרוש.

לדעת הביקורת, מן הראוי להחזיר עודף של עתודות והפרשות לרווח שלא הועד ולקבוע את השימוש ברווח זה במסגרת תקציב הבטחון.

הון חוזר

שווי הנכסים השוטפים עלה ב-8.8%, וההתחייבויות השוטפות עלו ב-1.2%. מתוך זה כ-53.5%, מהווה מימון של משרד הבטחון הכולל: מימון שוטף לייצור ומימון מיוחד לרכישת מפעל בסך 1.5 מליון ל"י. הון קבוע, רווחים, קרנות ועתודות הסתכמו לסוף מארס 1972 פי שניים בקירוב מהנכסים הקבועים, יחס דומה לזה של השנה שלפניה. היתרה שימשה להון חוזר.

עלות שעת עבודה. המספר הכולל של עובדי תע"ש לסוף מארס 1972 היה קרוב למספר העובדים בסוף השנה שלפניה. לעומת זאת עלה מספר שעות העבודה בתע"ש בשנת 1971/72 עלייה של 5.5% לעומת השנה שלפניה. עובדה זו מוסברת בכך, שבמחצית הראשונה של השנה גדל מספר העובדים ולקראת סוף השנה הוא צומצם. מספר העובדים החודשיים גדל ב-4.6% ואילו מספר העובדים היומיים ירד ב-1.1%. שני שליש מתוספת שעות העבודה היו שעות עקיפות. מגמה זו נמשכה במחצית הראשונה של שנת 1972/73; יחד עם צמצום בעבודה ייצורית חלה אפוא עלייה בעבודה העקיפה לא רק באופן יחסי אלא אף באופן מוחלט. דבר זה גרם בין היתר, שמרכיב של שכר העבודה העקיף, בעלות השעה הייצורית, השתווה לשכר העבודה הישיר, בעוד שבשנת 1970/71 הוא היווה רק 92% ממנו. הגורמים להתפתחות זאת עשויים להיות: שימוש בתהליכי ייצור

מתוחכמים יותר ובעקבות זה הגדלת היקף העבודה של המטה הייצורי; מילוי תקנים מינהליים, שמסיבות כלשהן נשארו בלתי מאוישים, או גידול בלתי מתוכנן במספר העובדים החודשיים העוסקים בדרך כלל בעבודות, שאינן נזקפות למוצר מסוים. אין בידי תע"ש ניתוח הגידול במספר העובדים החודשיים לפי הגורמים השונים.

להלן הרכב עלות שעת עבודה ייצורית (שעה ישירה) בשנים 1970/71 ו-1971/72. בעלות של שעת עבודה ייצורית כלולה העמסה ממוצעת של 56 דקות של עבודה עקיפה, לעומת 53 דקות אשתקד (בל"י):

החלק יחסי בשנת 1971/72	ההפרש		1970/71	1971/72	
	ב-%	ל"י			
22.5	3.66	16.24	19.90		המרכיב
33.1	13.8	5.79	6.59		שכר עבודה ישיר(1)
33.1	23.0	5.35	6.58 ⁽²⁾		שכר עבודה עקיף לשעה ייצורית(1)
10.8	58.5	1.35	2.14		פחת
7.6	11.8	1.36	1.52		חומרים עקיפים
4.3	28.4	0.67	0.86		ריבית על הערך הנקי
11.1	28.5	1.72	2.21		שירותים קנויים

(1) כולל הטבות סוציאליות.

(2) 56 דקות לכל שעה ייצורית לפי מחיר של 7.04 ל"י לשעה.

בשנת 1971/72 חלה עלייה של 13.8% בעלות שעת עבודה הישירה; ועלייה של 17.5% בעלות שעת עבודה עקיפה, והיא הגיעה ל-7.04 ל"י. העלות של שעת עבודה עקיפה עלתה בשנת 1971/72 ב-45% על זו של שעת עבודה ישירה (6.8%) לעומת 20% אג' בשנה שלפניה (3.5%). השכר הממוצע לשעת עבודה הגיע ל-6.81 ל"י, עלייה של 15.6% לעומת שנת 1970/71. מחיר שעת עבודה ייצורית עלה ב-1971/72 בשיעור של 22.5% לעומת עלייה של 18.9% בשנה שלפניה. 78% מהתייקרות של מחיר שעת העבודה נבעו מהעלאה של הוצאות עקיפות — שכר עבודה עקיף, ריבית, פחת וחומרים עקיפים.

עלויות הייצור. משרד מבקר המדינה בדק את העלויות של 55 מוצרים, שהיקף אספקתם לצה"ל בשנת 1971/72 עלה על 500,000 ל"י בכל מוצר ושופקו גם בשנה שלפניה. עלות הייצור של מוצרים אלה הסתכמה ב-65% מעלות הייצור של כלל האספקה לצה"ל באותה שנה. עלויות הייצור ליחידה ב-55 המוצרים גדלו לעומת 1970/71 ב-10.7% בממוצע, בעוד שהתייקרות תשומות הייצור הייתה בשיעור של כ-12%. באותם מקרים, שהגידול היה ניכר בסדרות הייצור הייתה אף ירידה בעלויות: בשישה מוצרים, שעלותם הכוללת הסתכמה ב-16.1 מליון ל"י ואשר הכמויות שיוצרו בשנת 1971/72 היו פי שניים וחצי מאלה של השנה שלפניה, ירדו עלויות הייצור במוצרים אלה בכ-4.7% על אף התייקרות התשומות.

מחירי אספקה

בשנים 1968/69 עד 1970/71 נשמרו בדרך כלל מחירים קבועים במוצרים, שסופקו ברציפות. מהשוואת מחירי המוצרים שסופקו לצה"ל גם בשנים קודמות בהיקף העולה

על 500,000 ל"י לכל מוצר המהווים כ-62.0% מכלל האספקה לצה"ל מתברר, שבשנת 1971/72 הועלו מחירי מוצרים אלה בכ-11.2% בממוצע.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה של מחירי אספקה ועלויות הייצור ב-71 מוצרים שסופקו לצה"ל בשנת 1971/72, כל אחד בהיקף של 500,000 ל"י ויותר. היקף האספקה של מוצרים אלה היה 75.6% מכלל האספקה לצה"ל. להלן פירוט, שיעורי הרווח, שנכלל במחיר המוצרים:

שיעור הרווח ב-%	מספר המוצרים	% מהאספקה לצה"ל	% הרווח (ממוצע)	% מס"ה הרווח
הפסד	7	4.5	(7.1)	(3.8)
0—10	32	28.5	4.8	16.3
11—20	19	36.6	14.9	65.1
21—30	9	4.6	24.3	13.3
מ-31 ומעלה	4	1.4	37.8	6.5
ס"ה	71	75.6	10.8	97.4
שאר האספקה(1)		24.4	0.9	2.6
ס"ה כללי	71	100.0	8.4	100.0

(1) אינו כולל את האספקה הנובעת מרכש עבור צה"ל בחו"ל:

על אף העלייה במחירים וספיגה של חלק מההתייקרויות בשל הייעול ירד שיעור הרווח הממוצע מאספקה לצה"ל (בכללה אספקה לפי הזמנות מינהל ההרכשה במשרד הבטחון) מ-11.4% בשנת 1970/71 ל-8.4% ב-1971/72.

הטבלה הבאה מראה השוואה של התפלגות המוצרים לפי שיעורי רווח בשנת 1971/72 בהשוואה לשנת 1970/71; בטבלה נכללו רק מוצרים, שסופקו לצה"ל בהיקף שמעל 500,000 ל"י.

	% מסך כל הרווח (הפסד)		% הרווח (הפסד) ממוצע לקבוצה		% מהאספקה	
	1970/71	1971/72	1970/71	1971/72	1970/71	1971/72
הפסד	(5.2)	(3.8)	(5.0)	(7.1)	14.5	5.9
רווח עד 20%	28.5	83.5	9.0	10.4	44.6	86.1
רווח מעל 20%	76.7	20.3	26.5	27.5	40.0	8.0
	100.0	100.0	14.1	10.8	100.0	100.0

הטבלה מראה שהרווח במוצרים בהיקף כספי מעל 500,000 ל"י ירד מ-14.1% בשנת 1970/71 ל-10.8% בשנת 1971/72. כמו כן מתברר מהנתונים שחלקם של המוצרים, שבהם השיגה תע"ש רווח בשעור העולה על 20% ירד במידה ניכרת. דבר זה נגרם בחלקו מכך, שתע"ש ספגה חלק מההתייקרות, שחלה בשנה הנסקרת.

הביקורת עסקה בעבר פעמים מספר בשאלה, אם המחירים, שבהם מספקת תע"ש את מוצריה למערכת הבטחון, הם סבירים לא רק בהשוואה לספקים אחרים אלא גם מבחינת שיעור הרווח שהיא השיגה. מהנתונים בטבלה הנ"ל מתברר, שהרווח הממוצע ירד ל-10.8%, אולם רווח זה כולל קבוצת מוצרים חדשים, שהחלו בייצורם בשנת 1971/72 ושיעור הרווח הממוצע שלהם מסתכם ב-19.3%. (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 784).

רווחים וייעודם

בחשבון רווח והפסד לשנת 1971/72 כללה תע"ש בין העלויות הוצאות מיוחדות: 1 מליון ל"י — יצירת עתודה לכיסוי ירידת ערך של חומרים, שהיו מיועדים ליצוא; 2.6 מליון ל"י — להפחתת ערך של נכסים קבועים מעל לזו של השנה שלפניה.

שיעור הרווח ביחס להון הממוצע (הון קבוע ורווח בלתי מיועד) עלה מ-20.8% בשנת 1969/70 ל-21.8% בשנת 1970/71 וירד ל-18.1% בשנת 1971/72. שיעור זה הוא לאחר זקיפת הריבית התחשיבית בשיעור 5% של הערך הנקי.

בשנת 1971/72 היה הרווח מיצוא 21.8 מליון ל"י.

הרווח המוצג במאזן אינו כולל את רווחי חברת שיווק, המוכרת את מוצרי תע"ש. רווח החברה לאחר הפרשה למסים הסתכם בשנת 1971/72 ב-229,500 ל"י. בצירוף רווח בלתי מיועד משנים קודמות הסתכם הרווח בחברה ל-31.3.1972 ב-845,110 ל"י.

השקעות בנכסי קבע

בשלוש השנים 1969/70, 1970/71 ו-1971/72 הרכיבה התעשייה הצבאית במידה רבה את השקעותיה בנכסי קבע. השקעות אלו הסתכמו — לפי מחירים שוטפים — יותר מפי שלושה מהיקף ההשקעות בשלוש השנים, שקדמו להן. מתוך כלל ההשקעות הושקעו בשלוש השנים האחרונות 61% במכונות, במתקנים ובציוד אחר, ו-39% במבני תעשייה ובמבני משרדים לעומת 69% ו-31% בשלוש השנים הקודמות.

ההשקעות שימשו בעיקר להגברת כושר התפוקה על ידי תוספת ציוד ומתקנים, לייצור מוצרים חדשים, למודרניזציה של תהליכי הייצור, לשיפור טיב המוצרים ולהחלפת ציוד שהתבלה או התישן. במקביל היה צורך בהקמת מבני תעשייה לקליטת הציוד הנוסף ובהקמה ובהרחבה של בנייני מינהלה.

הצורך בהשקעות הנרחבות קשור היה בביקוש של צה"ל לנשק ותחמושת, שגבר בעקבות מלחמת ששת הימים, בעיקר מחמת מלחמת ההתשה. ביקוש זה חייב את תע"ש לספק לצה"ל בדחיפות מירבית כמויות גדולות של נשק ותחמושת, בכללם מוצרים חדשים, שייצורם דרש רמה טכנולוגית מתקדמת.

המקורות, ששימשו למימון ההשקעות, היו בעיקר רווחים מאספקת מוצרים למערכת הבטחון, הרוכשת החל מ-1967/68 מוצרים אלה במחירים קבועים; רווחים ממכירות תע"ש לחו"ל ולגורמים אזרחיים בארץ; הפרשות וקרנות פנימיות. תקציב ההשקעות השנתי נכלל בתוספת השלישית של תקציב הבטחון המתייחסת לפעולות תע"ש.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על דרך הכנת תקציב ההשקעה בתע"ש, תהליך אישורו, שיטת הפיקוח על ביצועו ועל ביצוע ההשקעות בשנים מאגפי הייצור העיקריים.

באגפים אלה הסתכמו ההשקעות בשנת 1970/71 בכ-40% מכלל ההשקעות של תע"ש באותה שנה, ובשנת 1971/72 בכ-36% מכלל תקציב ההשקעה.

סדרי תיקצוב ודיווח

1. מתכונת הדיווח הכספי על ביצוע ההשקעות אינה מקבילה לזו של התקציב מהסיבות הבאות: תע"ש מתכננת את תקציב ההשקעות על בסיס התקשרויות חוזיות, בעוד שהדיווח הכספי הוא על בסיס מצטבר לפי חיובים בחשבונו; הדיווח הכספי כולל איפוא מימוש התקשרויות, שנכללו עוד בתקציבי שנים קודמות, וכן השקעות, שהמקורות למימוןן הם מחוץ לתקציב ההשקעות הרגיל של תע"ש, כגון אמצעים מיוחדים, שהקציב משרד הבטחון. הדו"ח המרכזי על ביצוע תקציב ההשקעות — במידה שהוכן — אף הוא אינו ערוך במתכונת, שבה נערך התקציב, ובכך נמנעת עריכת השוואה תקציבית (בנוגע לדיווח ראה להלן).

2. הוראות נוהל על הכנת תקציב ההשקעות כתע"ש הוכנו באפריל 1969 כדי להגביר את הפיקוח על השקעותיהם של אגפי הייצור ויתר יחידות תע"ש. בהוראות נקבעו שלבי הכנת התקציב, מועדי הדיונים עליו ואישורו.

בדיקה מפורטת של תהליכי ההכנה של תקציבי ההשקעות בשנים מאגפי הייצור שנבדקו העלתה, שבשלוש השנים מאז פרסום הנוהל חלו פיגורים גדלים והולכים בהכנת התקציב ואישורו. הדיונים המוקדמים לקראת שנת הכספים 1971/72 נערכו בחודשים דצמבר 1970 — ינואר 1971. האגפים הגישו את התקציבים המתוקנים במארס 1971, והנהלת תע"ש אישרה את התקציבים סופית רק בחודשים יולי-אוגוסט 1971 — ארבעה חודשים אחרי התחלת שנת התקציב.

3. לפי הוראות הנוהל של תע"ש על אגפי הייצור למיין את ההשקעות בהצעת התקציב, שהם מגישים; לארבע קבוצות לפי ייעודן: השקעות שוטפות לחידוש אמצעי הייצור ושיפורם; השקעות בציוד לשם הרחבת כושר הייצור של מוצרים קיימים; השקעות לשם ייצור של מוצרים חדשים; הכנות ייצור ראשוניות.

שני אגפי הייצור לא הגישו את תקציביהם במתכונת שנקבעה אלא מיינו את ההשקעות בעיקר לפי מוצרים ומחלקות ייצור. העדר מיון על פי ההוראות הקשה על הנהלת תע"ש לפקח על כך, שחלוקת האמצעים הכספיים תהא בהתאם ליעדים העיקריים שהוצגו.

הצעות התקציב של אגפי הייצור לא לוו בהסברים על המטרות, שההשקעה נועדה להשיגן, וציוני דרך בביצוע ההשקעה, כגון מועדי קבלת הציוד והפעלתו. מידע זה היה מסייע להנהלת תע"ש ולהנהלות אגפי הייצור במעקב אחר ביצוע ההשקעות.

4. תע"ש לא נהגה להכין תכנית רב-שנתית להשקעות לגבי נושאים, שניתן היה לצפותם, במיוחד חידוש שגרתו של ציוד שהתבלה, השקעות המשתרעות על יותר משנת תקציב אחת, והשקעות שעל ביצוען כבר הוחלט עקרונית. אף אם השקעה ארוכת טווח נזכרה ברשומות של תע"ש, לא נעשה הדבר על פי כללי תיקצוב. העדר תקציב רב-שנתי, אפילו לגבי השקעות, שביצוען השתרע על יותר משנה תקציבית אחת, הקשה לפקח על ההיקף הכולל של תכניות השקעה חשובות. לדעת הביקורת, בתשלובת תע"ש-שיטתית בסדר גודל של תע"ש, מן הראוי היה לערוך תקציב רב-שנתי על סמך נתונים ידועים תוך קביעת נהלים המבטיחים עדכון במקרים של שינויים בעלי משמעות.

5. הוראות הנוהל מחייבות את אגפי הייצור להגיש להנהלת תע"ש אחת לשלושה חודשים דו"ח מצטבר על ההתחייבויות הכספיות, שקיבלו עליהם במהלך הביצוע של

תכנית ההשקעות. הדיווח בא כדי לאפשר פיקוח על ביצוע תקציב ההשקעות. אגפי הייצור לא קיימו את ההוראות: בשנת 1970/71 לא הוגשו כלל דו"חות ביצוע שנתיים, ובשנת 1971/72 הוגשו דו"חות הביצוע רק באוקטובר 1972.

הרכב הנתונים שהיו כלולים בדו"חות של אגפי הייצור השתנה מפעם לפעם. הדו"חות שהוגשו בשנים 1968/69 ו-1969/70, כללו יותר מידע מהכלול בדו"חות לשנתיים שלאחר מכן. הדו"חות בכללותם לא שיקפו בצורה נאותה כל מה שדיווח כזה צריך היה לתת: שינויים בסעיפי תקציב בציון האסמכתאות להם, עודף או חסר בכל פרט תקציבי, העברות מסעיף לסעיף בציון האסמכתה לאותה פעולה ושלב הביצוע של כל השקעה מבחינה פיסית. על כן אין לקבוע, אם סדר העדיפויות של השקעות נשמר, כפי שנקבע על-ידי הנהלת תע"ש.

בנובמבר 1972 הודיעה הנהלת תע"ש, כי הכינה הוראות נוהל, שמטרתן לשפר את שיטת הדיווח, ולהביא, בין השאר, להכנת הדו"חות בסמוך ככל האפשר לסוף התקופה הנדונה.

אף כי תקציב ההשקעות של אגפי הייצור מאושר באיחור — האישור הסופי ניתן לעתים באיחור עד כדי חמישה חודשים מתחילת שנת הכספים — מבצעים מנהלי האגפים תוך השנה שינויים רבים במבנהו על-ידי העברת הקצבות מסעיף לסעיף; העברות בסכומים גדולים נעשות בידיעה או באישור של הנהלת תע"ש. היקף השינויים הגדול יש בו כדי להצביע על הכנה לא נאותה של סעיפי תקציב הן לגבי פריטי ההשקעות עצמן והן לגבי האמצעים הכספיים הדרושים.

בדיקה אקראית של תקציבי ההשקעה והדו"חות על ביצועם, שהגישו אגפי הייצור, העלתה מקרים מספר, שלא נשמרו סדרי התקציב והדיווח.

(א) בשנת 1968/69 הומין אגף ייצור מכונה בסך \$77,000. ההשקעה נכללה רק בתקציב 1969/70. בתקציב לשנת 1970/71 נכלל שוב סכום של \$38,000 לאותה מטרה, אולם ההקצבה נוצלה למטרות אחרות.

(ב) בשנת 1970/71 הומין אגף ייצור מכונה בסך \$120,000 לאספקה בשנת 1971/72 ולתשלום בשנים 1971/72 ו-1972/73. הרכישה לא הייתה כלולה לא בתקציב 1970/71 ולא בתקציב 1971/72.

(ג) בשנת 1970/71 הוקצב לאגף ייצור סך 233,000 ל"י להקמת קו ייצור. האגף לא ניצל את ההקצבה, והיא נשארה ברשותו גם בשנת 1971/72. אולם אותה שנה ביקש וקיבל האגף לאותה מטרה הקצבה נוספת בסך 185,000 ל"י. למעשה היה דרוש להקמת קו הייצור סך 172,000 ל"י. האגף ביקש איפוא פעמיים הקצבה לאותה מטרה, ובהעדר אמצעי בקרה מתאימים אושרו לו שתי ההקצבות.

(ד) בשנת 1969/70 הוקצב בתקציבו של אחד מאגפי הייצור סך 210,000 ל"י לרכישת מכש וסך 98,000 ל"י למחרטה. במשך השנה הוגדלה ההקצבה למכש ל-240,000 ל"י וההקצבה למחרטה ל-152,000 ל"י. למעשה רכש האגף על חשבון הקצבות אלו שתי מחרטות, והן מסיפוס שונה מזה, שהוצג בתקציב. בשנת 1970/71 הוקצב לאותה מחלקה סך 492,000 ל"י; רוב סעיפי ההקצבה נועדו להקמת מתקנים בביצוע עצמי. בארבעה סעיפים עלו ההשקעות במידה ניכרת על המוקצב, ואילו שלושה סעיפים אחרים לא בוצעו כלל. הסטיות נגרמו בשל הערכת שעות העבודה לביצוע כל אחד מאותם סעיפים, שלא הייתה מבוססת די צורכה.

רצוי, שהנהלת תע"ש תעמוד על כך, שאגפי הייצור יכינו את תכניות ההשקעה ביתר הקפדה.

קבלת החלטות על השקעות

בבחירת הצידוד השיקולים העיקריים הם טכניים וכלכליים. הצידוד צריך לענות על הצרכים של אגפי הייצור, כדי שהם יוכלו לספק את המוצרים בכמויות ובאיכות

הדרושה. ברכישת ציוד לייצור מוצרים לצה"ל חשובים במיוחד שיקולים טכניים כדי שהמוצרים יוכלו לעמוד בדרישות האמורות; עם זה מן הצורך להכין גם חישוב כדאיות כדי להעריך את מחיר היתרונות הטכניים. כשהמדובר ברכישת ציוד לייצור מוצרים ליצוא או לגורמים אורחיים — המהווה חלק ניכר מהייצור הכללי של תע"ש — עשויים חישובי הכדאיות להיות מכריעים: בשנת 1971/72 הגיעה אספקת מוצרים ליצוא ולשוק האזרחי לכ- 23% מכלל האספקה; תחזית הייצור לשנים הבאות מצביעה על הגדלת השיעור. אשר להשקעות בציוד חדיש ומתוחכם, יש עדיפות לשיקול, שתע"ש חייבת לקדם את רמתה הטכנולוגית, אף אם החישובים אינם מצדיקים זאת מבחינה כלכלית; אולם זה אמור רק לגבי אותו חלק מהציוד, הדרוש לאותה תכלית. בדרך כלל המדובר הוא ביחידות מעטות מכל טיפוס.

אחד משני אגפי הייצור הכין בשנת 1970 שני תחשיבים טכניים-כלכליים מפורטים: אחד בקשר לרכישת מכונות בקרה ספרתית ואחד בקשר לרכישת ציוד לייצור קנים. החישוב לגבי מכונות הבקרה הספרתית נערך, לאחר שכבר נרכש הציוד. לגבי כמה רכישות חשובות באותה תקופה הוכנו תכניות של מערך הציוד והחישוב עלותו, אך לא חישובי כדאיות על היבטיהם. האגף השני הסתפק בהכנת תכניות כלליות של מערך הציוד לפרוייקטים העיקריים והחישוב עלותו. לדעת הביקורת, מהצורך, שאגפי הייצור ירחיבו ויעמיקו את הכנת התחשיבים הטכניים-כלכליים, כי על פיהם ניתן לקבל החלטות מבוססות על רכישת נכסים קבועים בהיקף כספי ניכר.

תע"ש השקיעה סכומים גדולים בנכסים קבועים, שהיו דרושים כדי לספק את צורכי צה"ל במוצרים חדשים או במוצרים קיימים בכמויות, שהיו גדולות בהרבה מאלה, שתע"ש נדרשה לספק בעבר (ראה "קבוצת מוצרים" להלן עמ' 813). ההשקעות בנכסים אלה נעשו מהמקורות הכספיים הפנימיים של תע"ש, כפי שהדבר מקובל לגבי ההשקעות השוטפות. לא נעשו הסדרים בין משרד הבטחון ובין תע"ש למקרים, שלא תוכל תע"ש להחזיר לעצמה את השקעותיה בדרך זקיפת פחת למוצרים בגלל תנודות בהיקף ההזמנות של צה"ל. יש לציין, שבכמה התקשרויות עם יצרנים אורחיים היה משרד הבטחון מוכן להבטיח ליצור כמות מזערית של עבודה לתקופה מוגדרת מראש או להבטיח את היצור בדרך אחרת מפני הסיכון, שהשקעתו בנכסי קבע לא תנוצל במלואה (ראה דו"ת שנתי 21, עמ' 647). להסדרים מתאימים בתחום ההשקעות בין משרד הבטחון כמזמין ובין תע"ש כמפעל המתנהל על בסיס עסקי יש משמעות לא רק מבחינת אופן ההתחשבות בין גופים השייכים לאותה מערכת, אלא גם לשם הבלטת גורמים כלכליים, העשויים להשפיע על החלטות בדבר כושר הייצור הרצוי ובדבר אופי הציוד שיש לרכוש: ציוד לשימוש ספציפי לעומת ציוד לשימוש אוניברסלי.

ניצולת של אמצעי ייצור

בשני אגפי הייצור בדק משרד מבקר המדינה את ניצולת הציוד לסוגיו: ציוד קונבנציונלי; ציוד חדיש מבחינה טכנולוגית — מכונות בקרה ספרתית המבצעות מספר פעולות שונות לפי תכניות שנקבעו; ציוד ספציפי, המהווה חלק מקווי ייצור של מוצרים חדשים או שנועד לייעל את הייצור.

הועלו מקרים של ניצולת נמוכה או אף העדר ניצולת של ציוד — בחלקו ציוד, שהושקעו סכומים גדולים ברכישתו והתקנתו. הסיבה העיקרית לכך הייתה צמצום בכמויות של נשק ותחמושת, שדרש צה"ל עקב שיפור המצב הבטחוני, ושינויים בתכניות. באחד מקווי הייצור העלתה הביקורת, שלא ניתן לנצל את הציוד בגלל חוסר תיאום בין תע"ש לבין רשויות צה"ל.

בדרך כלל לא נוהל בשני האגפים — להוציא מפעל אחד השייך לאחד מהם — רישום סדיר של זמני ההפעלה של הציוד. לא היה אפוא בידיהם מידע מרוכז ומעודכן על מידת ניצולת הציוד.

אגף ייצור א'

האגף הוא אחד מאגפי הייצור העוסקים בעבודות מתכת. במאסר 1971 ערך האגף סקר על מידת הניצולת של הציוד בעשרת החודשים הראשונים לשנת 1970/71. הסקר התייחס ל-36 מרכזי ייצור מבין 90 מרכזים, שהיו באגף. נתברר, שב-15 מרכזים הייתה הניצולת הממוצעת פחות מ-60% מהניצולת התקנית במשמרת אחת, כפי שנקבע באגף הייצור; ב-10 מרכזים היא הייתה בין 60% לבין 100% וב-5 מרכזים נעה בין 100% לבין 130%. במספר מרכזי ייצור ירד שיעור הניצולת הממוצעת מזה של שנת 1968/69.

הסקר אינו מעמיד את ניצולת הציוד בפועל מול הניצולת המתוכננת ואינו מפרט את הסטיות מהמתוכנן ואת הסיבות לחוסר ניצולת. ריכוז נתונים על ארבעה מרכזי ייצור, שערך משרד מבקר המדינה מתוך הסקר, מראה, שבשנים 1969/70 ו-1970/71 נתוספו מכוונות חדשות רבות במרכזים אלו, וירדה הניצולת הממוצעת בשלושה מהמרכזים כלהלן: מ-83% ל-46%, מ-70% ל-59%, מ-53% ל-46%; במרכז הייצור הרביעי הייתה מידת הניצולת שווה בשתי השנים, אולם נמוכה — כ-40% מהתקנית. פירוש הדבר, שהיה שימוש בלתי יעיל בהון המופעל, הואיל והוצאות פחת של ציוד מוכתבות בעיקר על ידי גורם הזמן.

אשר למפעל, שהתנהל בו רישום על הפעלת הציוד, התברר, שבשנים 1970/71 ו-1971/72 היה שיעור הניצולת של 10 מבין 12 מכוונות בשווי של כ-250,000 ל"י, שנרכשו והופעלו בשתי השנים, בין 20% לבין 60% מהתקנית במשמרת אחת.

ציוד חדיש

בתוך הציוד, שנרכש בעבור האגף, היו 15 מכוונות חדישות, שמחיריהן נעו בין 100,000 ל"י ל-700,000 ל"י כל אחת: 8 מכוונות בקרה ספרתית; 4 מכוונות, המופעלות על ידי לוח תקעים; ו-3 מכוונות חריטה משוכללות. ההשקעה הכוללת הייתה בסך 3.2 מליון ל"י. מכוונה מהסוג החדש מסוגלת לבצע ברציפות כמה פעולות, שלביצונן היו דרושות קודם כמה מכוונות; מאפשרת חסכון בכוח אדם; ומביאה לשיפור באיכות המוצר. היא עשויה ליעל במיוחד את הייצור בסדרות קטנות הודות לחיסכון בהכנות הייצור וכדומה. המחיר הגבוה של מכוונות מסוג זה ותקופת ההתיישנות הצפויה, הקצרה יחסית, מתנים את כדאיות ההשקעה בהפעלת הציוד בשתי משמרות לפחות (200%).

מנתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה לגבי החודשים אפריל עד אוקטובר 1971, נתברר, שהניצולת הממוצעת של ארבע מכוונות הבקרה הספרתית הגיעה לשיעור של 125% בלבד, ואילו שיעור הניצולת של יתר הארבע היה פחות מ-100% בגלל תקלות בהפעלתן. במקרים רבים לא הכין האגף תחשיב כדי לעמוד על מידת הכדאיות במעבר לייצור במכוונות החדשות לעומת ייצור בציוד מקובל.

אחת ממכוונות הבקרה הספרתית נרכשה בסך 515,000 ל"י בתחילת 1970. בעת הדיון בהצעה לרכישת המכוונה ביקש מנהל תע"ש תחשיב הנדסי-כלכלי לשימוש במכוונה זו; תחשיב זה לא הוגש. המכוונה נרכשה במסגרת תקציב ההשקעות הכללי של תע"ש; לאחר מכן נוקפה ההשקעה לתקציב הפרוייקט מיוחד, שמומן בנפרד על ידי משרד הבטחון.

מרישומי ניצולת המכונה, שבהם הוחל ביוני 1971, עולה, שבתקופה יוני עד אוקטובר 1971 הופעלה המכונה רק במחצית מימי העבודה; גם לאחר מכן התעוררו קשיים טכניים מרובים בהפעלה.

קווי ייצור

כלי נשק

בשנת 1968 ניגש המפעל להקמת קו ייצור לכלי הנשק, שבו הושקע כ-1.1 מליון ל"י, בכלל זה, הכנות ייצור. בסך 330,000 ל"י נרכשו שתי מכונות, שהן ספציפיות למוצר זה. על דעת צה"ל תוכננה אספקה של כמות של 1,500 יחידות כלי נשק; ביולי 1971 הודיע צה"ל להנהלת תע"ש, שההצטיידות תצומצם עד למחצית הכמות שתוכננה. הומונו 400 יחידות לאספקה בשנת 1971/72 ו-250 לאספקה בשנת 1972/73. לפיכך החליטה תע"ש לייצר רק את שני הרכיבים העיקריים של הכלי ולייבא את יתר הרכיבים. עד סוף 1972 לא התחיל המפעל בייצור שוטף של אחד הרכיבים העיקריים, והקו הופעל בהיקף מינימלי כדי לשמור תקופה ארוכה ככל האפשר על גרעין כוח אדם מאומן. לדעת הביקורת, מן הצורך להגיע להחלטה על עתידו של קו הייצור. במקרה של הפסקת הייצור יש מקום לנצל את הציוד האוניברסלי למטרות אחרות ולמצוא במידת האפשר שימוש אחר גם לציוד הספציפי. מלבד ייצור כלי הנשק נפגע ייצור התחמושת לכלי זה. עד סוף מארס 1972 הסתכמה השקעת תע"ש בהכנות ייצור התחמושת ב-1.7 מליון ל"י; ניצול השקעה זו לא נכלל בבדיקה הנוכחית.

קלעים לכדורים

המדובר בשני דגמים של כדורים: אחד היה כבר זמן רב בשימוש צה"ל, ואחד הוכנס למערך לפני שנים מעטות. בתחילת 1968 קיבלה תע"ש הזמנה לכמות של כחצי מליון כדורים מהדגם הראשון לאספקה בשנים 1968/69 ו-1969/70. תע"ש לא עמדה בתאריכי האספקה, ובמשך הזמן הוקטנה ההזמנה עד שבוטלה לחלוטין. ביחס לדגם השני נתקבלו בשנת 1969/70 הזמנות של כמויות ניכרות — 800,000 יחידות, ובספטמבר 1970 הודיע צה"ל, שהיו דרושים כמליון כדורים בשנה.

לאחר שנתקבלו ההזמנות ונוכח ההזמנות הצפויות החליטה הנהלת תע"ש על הקמת קו ייצור מיוחד לקלעים. נקבע, שמרבית הציוד שבאותו קו יוכל לייצר את שני סוגי הקלעים, ורק מספר קטן של מכונות יהיו מיוחדות לסוג קלעים אחד. בספטמבר 1970 הכין המפעל תכנית, המפרטת את הציוד הדרוש להקמת הקו לפי שלוש רמות תפוקה, כשההשקעה ברמה הגבוהה ביותר נאמדה ב-2.3 מליון ל"י. הנהלת תע"ש אישרה השקעה בסך 1.8 מליון ל"י לשנים 1969/70 עד 1971/72. הרכבת הקו הסתיימה בתחילת 1972.

עוד בסוף 1971 הכין המפעל סדרה נסיונית של הקלעים מהסוג הראשון, שהועברו לבחינת דגם באגף ייצור אחר של תע"ש. הבחינה העלתה תוצאות חיוביות באמצע 1972. אולם בידי תע"ש אין עתה הזמנה לסוג זה. אשר לסוג השני קיבל המפעל באפריל 1972 הודעה להקפיא את הייצור בגלל חוסר בציוד בדיקה. בהזמנת הציוד טיפלה תע"ש עד יוני 1971; במועד זה הועבר הטיפול בהזמנה לידי החיל המומין. מפאת עיכובים שונים נמסרה ההזמנה לייצרן רק במאי 1972. צה"ל הקטין את הזמנתו ל-300,000 קלעים, אך בהעדר ציוד בדיקה אין המפעל יכול להתחיל בייצור, ובעת סיום הביקורת בנובמבר 1972 הקו לא היה מופעל.

חוליות לשרשרת כדורים

הצריכה של שבעה דגמים של מוצר זה נאמדה בשנת 1970 בכמות גדולה מאוד של יחידות לשנה בשנים הקרובות. לפיכך השקיעה תע"ש ברכישת מכשירים, תנורים ומיכשור, שהיו דרושים לייצור החוליות, סך 1.3 מליון ל"י. במשך שנת 1971 הותקנה מרבית הציוד, ונתאפשרה התחלת הייצור. בינתיים, עקב שינויים במערך ביטל צה"ל הזמנות לשלושה דגמים, אולם השאיר בתוקפן הזמנות גדולות לשני דגמים והזמנות יותר קטנות לשני דגמים אחרים. בשינוי ההזמנות יש כדי לגרוע מאפשרות הניצול של חלק מהמיכשור, אולם הקו בכללותו דרוש. עד סוף שנת 1972 לא הופעל הקו בהיקף המתוכנן עקב בעיות הקשורות בהכנת המיכשור המתאים ובהשגת חומרי גלם.

יציקה מדויקת

בשנת 1968 החליטה הנהלת אגף הייצור להרחיב את המחלקה, שעסקה ביציקה מדויקת, ולעבור לשיטת יציקה חדישה. נחתם חוזה ידע עם חברה מחו"ל, תוכנן מערך ייצור ושופץ מבנה המחלקה. עד מארס 1972 הושקעו במחלקה כ-1 מליון ל"י, מזה 360,000 ל"י במבנה והשאר במכונות ומתקנים. הייצור לפי התהליכים החדשים החל בנובמבר 1971. בעת סיום הביקורת בנובמבר 1972 לא עלתה תפוקת המחלקה על 40% מכושר התפוקה המתוכנן; הסיבה לכך, שכושר התפוקה עלה על הצרכים של אגף הייצור.

פעולות בינוי

פעולות הבינוי העיקריות בעבור האגף היו הקמת שני מבני תעשייה במפעל המרכזי של האגף וביצוע שיפוצים במבנים של מפעל משנה. העבודות בוצעו באמצעות אגף בינוי ונכסים במשרד הבטחון.

(1) בשנת 1968 הוחלט להקים במפעל המרכזי של האגף בניין בן שתי קומות ובניין בן קומה, שהיו מיועדים למחלקה למכניקה עדינה. באמצע שנת 1969 הוחלט להוסיף לבניין בן שתי הקומות קומה שלישית. הקמת המבנים נמסרה לקבלן בסוף 1968 על פי מכרז. לאחר מכן נמסרה לו הבנייה גם של הקומה השלישית בתנאים, כפי שנקבעו במכרז. הבנייה כולה נסתיימה בתחילת 1971 — באיחור של כחצי שנה מהמועד שנקבע עם הקבלן. ההשקעה במבנים אלה הסתכמה ב-2.3 מליון ל"י — סכום העולה בכחצי מליון ל"י על מה שהוקצב למטרה זו. עלייה זו נגרמה מחמת התייקרויות במשך ביצוע העבודה, שהסתכמו ב-240,000 ל"י, ושינויים ותוספות בהיקף כספי של 270,000 ל"י, שלא היו כלולים בתכנית המקורית. אגף בינוי ונכסים הסביר, שבגלל דחיפותה החלה העבודה, בלא שהוכנו כתבי כמויות מדויקים, וההערכה התקציבית נעשתה לפי תכניות כלליות. השלמתם של כתבי הכמויות והערכה מדויקת של העבודה נעשו רק במהלך העבודה ולאחר גמר התכנון.

לפי דו"חות הקבלן, שהתבססו על יומני עבודה, נבע חלק ניכר מהשינויים והתוספות מאיחורים במסירת התכניות, מהעדר תיאום בין המתכננים השונים ומעיכובים בהתקנת רשת החשמל על ידי מחלקת החשמל של תע"ש. אלו היו גם הסיבות העיקריות לפיגור בסיום הבנייה.

(2) בדצמבר 1968 אושר תקציב של 1.6 מליון ל"י לשיפוץ מבנים במפעל משנה על פי אומדן של אגף בינוי ונכסים במשרד הבטחון. לפי נתוני אותו אגף הסתכמו הוצאות השיפוץ ב-2.2 מליון ל"י, בכלל זה הוצאות שיפוץ מבנים של אחת המחלקות הנמנית עם ההנהלה המרכזית — בסך 360,000 ל"י, שלא נכללו בתכנית המקורית. נוסף על השקעות אלה ביצע אגף ייצור א' בעצמו עבודות שיפוץ בסך 772,000 ל"י. לפיכך הסתכמה ההשקעה בכ-3.0 מליון ל"י. אין בידי תע"ש תיעוד המפרט את הסיבות להפרש של 1 מליון ל"י בקירוב בין התקציב המאושר לבין ההשקעה למעשה.

אגף ייצור ב'

בשנים 1969/70 עד 1970/71 השקיעה תע"ש בנכסים קבועים באגף ייצור ב' בעיקר בהקמה ובהרחבה של קווי ייצור ובחידוש ציוד.

קבוצת מוצרים

בשנת 1966/67 הומין צה"ל כמות של יחידות לאספקה בשנת 1968/69. אותה שנה, בעת מלחמת ההתשה, הודיע צה"ל, שתדירש כמות גדולה בהרבה, ולאחר מכן — במאי 1970 — שוב שילש את ההזמנות.

עוד בנובמבר 1969, כאשר היה על תע"ש להתארגן לרמת תפוקה, כפי שנדרשה ב־1968/69, הושקעו 750,000 ל"י בציוד ובמתקנים והשקעה זו איפשרה לה להגיע לתפוקה חודשית כפי שנדרש. או. כדי לספק את ההזמנות הגדולות של צה"ל החל ממאי 1970, השקיעה תע"ש עד סוף מארס 1972 באגף זה 7.7 מליון ל"י במבנים ובציוד. אגפי ייצור אחרים, העוסקים בשלבים אחרים של ייצור המוצר, השקיעו גם הם לפי אומדן תע"ש, סך 5.4 מליון ל"י בנכסים קבועים, כדי להעלות את התפוקה להיקף הדרוש.

האגף הומין את הציוד הדרוש, בחלקו ציוד ספציפי, שרכישתו הייתה מוצדקת בשל הכמות הגדולה שהוזמנה ובהתחשב בדגמים, שהאגף עמד לייצר. חלק מהציוד שהוזמן הגיע לישראל באמצע 1970, והיתר עד סוף אותה שנה; התקנת הציוד נמשכה עד סוף שנת 1971.

עם סיום מלחמת ההתשה באוגוסט 1970 צומצמו ההזמנות באופן דרסטי. בשנת 1970/71 יצר האגף כמות של יחידות, ותע"ש הפחיתה בשנה זו 2.9 מליון ל"י מהשקעותיה באמצעי הייצור באותו אגף.

בהתחשב בהקטנת ההזמנות לא המשיכה תע"ש לזקוף פחת לפי השיעור של השנה הקודמת אלא הפחיתה בשנת 1971/72 את יתרת ההשקעה בסך 4.9 מליון ל"י. אם כי היקף הייצור באותה שנה היה קטן מזה שבשנה הקודמת, איפשר המרות שבמחיר המוצר את ספיגת מלוא ההפחתה, ועוד נותר רווח.

כדורים

הכדור נמנה זה כבר עם מוצרי תע"ש. נוכח הכפלת ההזמנות של מוצר זה בשנת 1969/70 והתחזיות להזמנות בשנים שלאחר מכן ולשם שימור טיב המוצר החליטה תע"ש לכלול בתקציב השקעות של שנת 1969/70 תוספת ציוד לקו הייצור בסך 300,000 ל"י. התחזיות של תע"ש לגבי כמויות הכדורים שיוזמנו לא התאמתו, ולשנת 1970/71 לא נחשבו כלל הזמנות מצה"ל למוצר זה. לא התאמתו גם הציפיות לקבלת הזמנות מחו"ל.

תע"ש הומינה את הציוד הנוסף במאי 1969. בהזמנה נקבע, שהציוד יסופק עד פברואר 1970. חלק מהציוד הגיע רק ביולי 1970, ובגלל הפסקת ייצור המוצר הושגתה התקנת הציוד והושלמה רק בדצמבר 1971. בעת סיום הביקורת נמצא שימוש אלטרנטיבי חלקי רק לחלק מהציוד, ואילו רובו עדיין מושבת.

החלפת מכבש

בשנת 1968 החליטה תע"ש לרכוש מכבש חדש, לאחר שהתיישן המכבש הקודם ולא ענה עוד על צורכי האגף. המכבש, שעלה בגודלו על קודמו, נקנה במחיר 1.1 מליון ל"י בקירוב. הוא הוזמן בינואר 1969, והיצרן הבטיח את אספקתו כעבור חמישה חודשים, אך לאחר מכן דחה את המועד בתשעה חודשים. האגף ניצל דחייה זו כדי לדרוש ביצוע שינויים, שיאפשרו יותר רחב. המכבש סופק במארס 1971 — כשנה לאחר המועד השני שנקבע על ידי היצרן — במידה רבה מחמת השינויים. שדרש האגף: הפיגור גרם הוצאות, משום שהיה צריך להמשיך ולהפעיל את המכבש הישן, מה שהיה כרוך בתיקונים תכופים ועל כן בהפסקות בייצור. היה גם צורך להפעיל את המכבש בשלוש משמרות, בו בזמן שהמכבש החדש היה מסוגל לבצע את היקף העבודה במשמרת אחת.

להפעלת המכבש החדש במלוא כושרו נחוצים מתקני עזר. המתקנים בשווי של 1.9 מליון ל"י הוזמנו רק ביולי 1969. מועד אספקתם נקבע לינואר 1971 אך הם סופקו רק במארס 1972. האיחור בהזמנה ובאספקה לא איפשרו הפעלה מלאה של המכבש החדש. הנהלת תע"ש לא דרשה פיצויים מהיצרנים על ההפסדים, שנגרמו לה עקב הפיגורים באספקת הציוד.

פעולות בינוי

בתקציב השקעות לשנת 1970/71 הוקצב סך 2.8 מליון ל"י להקמת מבנה תעשייתי. תכנית האגף הייתה לרכוש במבנה את הציוד והמתקנים של אחד מקווי הייצור המיוחדים שלו. הנהלת האגף מסרה את תכנון המבנה למשרד אדריכלים, וביצוע הבנייה

נמסר לקבלן באמצעות אגף בינוי ונכסים של משרד הבטחון. במהלך הבנייה התלונן אגף בינוי ונכסים על חוסר שיתוף פעולה ותיאום מצד אגף ייצור ב' בתכנון השטח, בתכנון המפורט של הבנייה ובפיקוח השוטף על הביצוע. אגף ייצור ב' עמד על כך, שהוא עצמו יערוך את תכנית צנרת החשמל בבניין וגם יבצע אותה, אך אגף בינוי ונכסים טען, שהתכנית שהוכנה אינה תואמת את התכנון הכללי, ודבר זה עלול לפגוע באספקט הארכיטקטוני של המבנה ואף לגרום איחור במסירת העבודה לקבלן והעלאת מחירים.

הקמת המבנה נמסרה בתחילת 1970, על פי מכרז, לקבלן במחיר 2.1 מליון ל"י. העבודה נסתיימה כעבור 14 חודש — כחצי שנה אחרי המועד שנקבע בחוזה. הסכום הסופי, שדרש הקבלן ושאושר על ידי אגף בינוי ונכסים, עלה ב-400,000 ל"י על הסכום שנקבע בחוזה. להנהלת אגף ייצור ב' היו כמה הסתייגויות מטיב הביצוע ומהמחירים של עבודות שונות, שפורטו בחשבון. עוד טען אותו אגף, שאין בניסוח תנאי החוזה כדי לוודא, שעבודות אחדות, שעבורן דרש הקבלן תשלום בנפרד, לא היו כלולות בין העבודות, שהקבלן התחייב לבצע אותן על פי החוזה המקורי.

לאחר סיום הבנייה שקעה הרצפה בצד אחד של המבנה, עוד לפני שהותקן בו הציוד הכבד, שנועד להיות בחלק זה מהמבנה. בספטמבר 1971 הציע אחד ממתכנני המבנה לדחות את תיקון הרצפה עד לאביב 1972, אך אגף ייצור ב' דרש לערוך את התיקונים לאלתר ועל חשבון הקבלן. בעת סיום הביקורת הועמדו מכונות רק במחציתו של הבניין, ומחציתו השנייה עדיין לא הייתה מנוצלת ברובה. עד לסיום הביקורת לא אישרה הנהלת אגף ייצור ב' את קבלת המבנה.

לדעת הביקורת, חלוקת התפקידים, הסמכויות והאחריות בין אגף ייצור ב' כמזמין העבודה, שהמבנים צריכים לענות על צרכיו, ובין אגף בינוי ונכסים, שאמור היה לתת את השירות של מסירת העבודה לקבלן, פיקוח עליה ובדיקת ההתחשבות, לא הוגדרו די הצורך. העדר הגדרה ברורה היה בין הסיבות לתקלות בטיפול בעבודה.



תע"ש השקיעה בשנים האחרונות סכומים גדולים בציוד ובמבנים, ובכך הגדילה במידה רבה את כושר הייצור שלה. האמצעים, שהיו דרושים לכך, באו בעיקר מתוך משאבים עצמיים; פחת, ריבית תחשיבית ורווחים, שנצברו מתוך המכירות לצה"ל ומעסקאות יצוא.

בהתחשב במצב ההצטיידות של תע"ש בתקופה שלפני מלחמת ששת הימים היה ללא ספק צורך בהשקעות ניכרות. אולם כיוון שמאז, במשך כמה שנים, נעשו השקעות גדולות ובהתחשב בכושר הייצור שהתהווה יש מקום לבדיקה, באיזה קצב יש להמשיך ולהשקיע בהצטיידות של תע"ש, ובאילו מידה קיימת אפשרות להקל מעל התקציב ומעל אוצר המדינה על ידי החזרת אמצעים נצברים. על העניין האחרון עמד מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 19 (עמ' 602), בציינו את הצורך בקביעת מדיניות לשימוש בעודפים הנצברים בידי תע"ש. כדי שצורכי תע"ש, מערכת הבטחון וכלל צורכי המשק יבואו לביטוי מאוזן, מן הדרוש, שבבדיקה ישותפו, פרט לנציגי הנהלת תע"ש, נציגי משרד הבטחון, משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה.

שירותי תחבורה

שירותי התחבורה כפופים לאגף שירותי התעשייה של תע"ש. הם כוללים שתי יחידות — מחלקת תחבורה ומוסד מרכזי — ולהן הנהלה משותפת. מחלקת התחבורה מספקת שירותי הובלה והסעה לכל יחידות הייצור והשירותים ברכב שבבעלות תע"ש שבידיה וברכב-שכור. המחלקה גם מפקחת מבחינה מקצועית על כלי הרכב הצמודים בקביעות ליחידות תע"ש. המוסד המרכזי מתחזק, מתקן ומשפץ כלי רכב וציוד מיכני של תע"ש בבתי מלאכה שלו ובאמצעות מוסכי חוץ. בשנת 1971/72 הגיע המחזור של שתי המחלקות ל-12.9 מליון ל"י לרבות שירותים, שהמוסד סיפק למחלקת התחבורה בסך 0.9 מליון ל"י.

לסוף מארס 1972 הגיע השווי הפנסיוני של הציוד להסעה ולהובלה שבבעלות תע"ש ל-6.8 מליון ל"י, והוא היה מורכב מ-289 כלי רכב, 132 מלגוזות, 51 טרקטורים וציוד עזר אחר. כלי הרכב של תע"ש מתחלקים כדלהלן: 114 מכוניות נוסעים וטנדרים קלים, 91 טנדרים שמשקל מטענם המורשה הוא מעל ל-750 ק"ג, 64 משאיות ו-20 אוטו-בוסים.

מחלקת התחבורה והמוסד המרכזי הן יחידות חשבון נפרדות, וכל אחת מהן מכינה דו"ח כספי שנתי משלה. שתי היחידות נותנות את שירותיהן ליחידות תע"ש השונות, בדרך כלל לפי תעריפים המקובלים בשוק או לפי העלות בתוספת דמי טיפול. הן מחזירות ליחידות המזמינות את עודפי ההכנסה, שהתהוו בשנת הכספים השנייה לאחר מתן השירות.

מחלקת התחבורה

בשנת 1971/72 הגיע היקף הפעילות של המחלקה ל-8.8 מליון ל"י, מזה שירותים ברכב שכור בסך 6.5 מליון ל"י ושירותים ברכב שבידי המחלקה בסך 2.3 מליון ל"י; הכנסות בסך 5.6 מליון ל"י נובעות ממתן שירותי הובלה של מטענים והכנסות בסך 3.2 מליון ל"י — משירותי הסעה. בסוף מארס 1972 היו בידי המחלקה 72 כלי רכב. מספר העובדים הגיע ל-52 מהם 38 נהגים והשאר עובדי מינהל.

הביקורת במחלקת התחבורה נעשתה בחודשים פברואר — אפריל 1972 ועודכנה באוקטובר 1972. נבדקו סדרי הפעלה של רכב השייך לתע"ש, שכירת רכב מגורמי חוץ וסדרי דיווח.

מחלקת התחבורה מחייבת את מפעלי תע"ש המשתמשים בשירותיה בתעריפים קבועים. עבור השירותים, שהיא מספקת בכלי הרכב שברשותה, מחייבת המחלקה את יחידות תע"ש לרוב לפי תעריפים, שהיא משלמת למובילי חוץ. על דמי ההובלה ברכב שכור מוסיפה המחלקה דמי טיפול בשיעור של 10% לכיסוי הוצאות מינהל הקשורות בהפעלת רכב זה — הזמנת הרכב, בדיקת חשבוניות המובילים וכו'. עודף ההכנסות על ההוצאות הסתכם בשנת 1971/72 ב-463,000 ל"י; כ-270,000 ל"י מהעודף (58%) מקורם בדמי הטיפול בעד רכב שכור.

רכב מחלקת התחבורה

כלי הרכב שבידי מחלקת התחבורה מתחלקים לארבעה סוגים עיקריים: אוטובוסים, משאיות ובכללן נגרים, טנדרים וג"פים ומכוניות נוסעים. לכל אחד מכלי הרכב שברשותה מנהלת המחלקה רישום של ההכנסות ושל הוצאות ההפעלה לסוגיהן.

- המחלקה לא ריכזה ולא ניתוחה נתונים אלה לפי הסוגים של הרכב כדי לעמוד על התוצאות המשקיות של כל סוג.

משרד מבקר המדינה ערך על סמך נתוני המחלקה לשנת 1970/71 ניתוח של ההכנסות וההוצאות מכל סוג של כלי רכב. לפיו הסתיימה באותה שנה הפעלת האוטובוסים והמשאיות בעודף של 282,000 ל"י ואילו הפעלת טנדרים, ג'יפים ומכוניות נוסעים הסתיימה בגרעון של 82,000 ל"י. מניתוח לפי סוג כלי הרכב, שהמחלקה הכינה בנובמבר 1972 לפי בקשת משרד מבקר המדינה, התברר, שעל אף העלאת תעריפים הסתיימה הפעלת טנדרים וג'יפים בגרעון של 11,000 ל"י.

לשם קביעת העלויות המתייחסות לרכב המחלקה ולרכב השכור מעמיסה המחלקה 24% מהוצאות המינהל על רכב עצמי ו-76% על רכב שכור, בהתאם להיקף הכספי של השירותים שניתנו. לדעת הביקורת היה נכון יותר להעמיס את הוצאות המינהל בהתאם למספר ההזמנות לכלי רכב. על בסיס זה תהיה חלוקת ההוצאות בשנת 1971/72, 40% על רכב של המחלקה ו-60% על רכב שכור.

אוטובוסים. רכב זה משמש להסעת עובדי תע"ש למקום עבודתם. כדאיות הפעלת האוטובוסים היא תוצאה מן הפחת המועט של הרכב, שנרכש במחיר נמוך עקב היותו ישן, ומן הפעלתו על ידי עובדי המחלקה מחוץ לשעות העבודה הרגילות שלהם. בשעות נוספות: עד נובמבר 1971 היה התעריף לאוטובוסים של מחלקת התחבורה גבוה ב-25% מהתעריפים, שלפיהם שילמה תע"ש לקואופרטיבים לתחבורה. רק באותו מועד הושוו תעריפי המחלקה לתעריפים, שהיא משלמת לקואופרטיבים לתחבורה. העודף מהפעלת האוטובוסים בשנת 1970/71 היה 37% מהמחזור והוא ירד בשנת 1971/72 ל-23% ממחזור של 604,000 ל"י. השוואת התעריפים מתחילת השנה הייתה מצמצמת את העודף ל-8% בקירוב.

תע"ש פטורה מאגרת רישוי בסך 1,500 ל"י לכל אוטובוס בשנה, ומסים ואגרות עירוניות החלות בדרך כלל על חברות התחבורה. דבר זה, מתייחס גם ליתר סוגי הרכב.

משאיות. תעריפי המשאיות של המחלקה זהים לתעריפים, שתע"ש קבעה עם חברות ההובלה. בדיקת הניצולת בחודשים ינואר ופברואר 1972 העלתה, שהמשאיות שבידי המחלקה היו מנוצלות כדי 63% מימי העבודה. שבאותה תקופה. מבין 34 משאיות, שהיו באותו זמן בידי המחלקה, נוצלו בכל יום בממוצע רק 21 משאיות; 7 משאיות היו בכל יום במוסק, ו-6 משאיות נשארו בלתי מנוצלות. העודף בהפעלת משאיות הגיע בשנת 1971/72 ל-10% מהמחזור, שהסתכם ב-1.1 מליון ל"י. הוצאות התיקונים של המשאיות היו בשנת 1970/71 39% מכלל הוצאות ההפעלה ובשנת 1971/72 — 33%.

טנדרים. כלי רכב אלה הופעלו בשנת 1970/71 בתעריפים זהים לתעריפים של מובילי חוץ, והפעלתם הסתיימה בהפסד של 51,000 ל"י מתוך מחזור של 119,000 ל"י. בשנת 1971/72 הועלו התעריפים בלמעלה מ-100%, ועלו על התעריפים המקובלים בשוק לגבי רכב מסוג זה. על אף זאת הסתיימה גם באותה השנה הפעלת הטנדרים, שהיקפה היה 151,000 ל"י, בגרעון. המחלקה מנוהלת כאמור כיחידת חשבון סגורה כדי לאפשר לעמוד על מידת יעילותה היחסית וכדאיותה המשקית של הפעלתה. קביעת תעריפים גבוהים מהתעריפים המקובלים בשוק פוגעת בהשגתה של מטרה זו.

משרד מבקר המדינה ריכו נתונים על 14 כלי רכב מסוגים שונים, שבשנת 1970/71 נסתיימה הפעלתם בהפסד שנתי שנע בין 1,500 ל"י לבין 15,000 ל"י לכל כלי רכב. בשנת 1971/72 נסתיימה הפעלת 6 מכלי רכב אלה ברווח; 2 נמכרו, ואילו הפעלתם של

6 כלי הרכב הנותרים הסתיימה גם בשנת 1971/72 בהפסד כולל של 29,000 ל"י. כפי שיוצא מנתונים אלה, המשיכה המחלקה להחזיק בכלי רכב, שהפעלתם אינה כדאית. המחלקה לא ריכזה נתונים על כלי רכב שהפעלתם הסתיימה בהפסד, ואין תיעוד, שהיא דיווחה על כך להנהלת האגף הממונה עליה, תוך מתן הסברים מתאימים.

רכב שכור

מרבית ההסעות וההובלות נעשות, כאמור, באמצעות רכב שכור. בשנת 1971/72 הסתכמו דמי השכירות ב-6.0 מליון ל"י. הסעת עובדים נעשית באמצעות הקואופרטיבים לתחבורה והובלת מטענים — באמצעות חברות הובלה.

המחלקה גובה כאמור מיחדות תע"ש דמי טיפול בשיעור של 10% בעבור שכירת רכב. בשנת 1971/72 הייתה דרושה רק כמחצית מדמי הטיפול לכיסוי ההוצאות שהיו למחלקה בגין טיפול ברכב השכור.

כיוון שבגין רכב שכור, שמעמידים אותו לרשות היחידות מחייבים אותן בדמי טיפול, ואילו בגין רכב שבבעלות תע"ש אין מחייבים אותן בדמי טיפול, קיימים שני מחירים שונים בעד אותו השירות. הנהלת תע"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא תבחן את האפשרות להנהיג תעריף אחיד לשני סוגי הרכב.

בשנת 1971/72 הייתה המחלקה קשורה עם 13 חברות להובלת מטענים במשאיות, והמחזור הסתכם ב-2.6 מליון ל"י. חשבוניות של 4 חברות הסתכמו ב-2.0 מליון ל"י ואילו של 9 חברות אחרות — 600,000 ל"י. ההתקשרות עם שני הקואופרטיבים לתחבורה על הסעת עובדים נעשתה על פי תנאים שנקבעו במשא ומתן.

המחלקה מזמינה סנדרים בעיקר מחברה אחת. בשנת 1971/72 הסתכמו חשבוניות של חברה זו ב-721,000 ל"י; מחברה שנייה נתקבלו חשבוניות בסך 46,000 ל"י.

— ההתקשרויות עם חברות להובלה לא נעשו על פי מכרזים אלא על פי הסכמתן לתנאים ולתעריפים, שהציעה תע"ש. התעריפים משתנים לפי שיעורי ההתייקרות. שמשרד התחבורה מאשר לענף ההובלה. לדעת הביקורת, יש למסור את הובלות המטענים על פי מכרזים שנתיים ולקבוע קריטריונים לחלוקת העבודה בין המובילים בהסבת תמך על תוצאות המכרז.

— כבסיס לתשלום דמי ההובלה משמשת תעודת ההובלה כשהיא חתומה על-ידי עובדי המפעל השולח והמפעל, שקיבל את המטען. במרבית התעודות לא צוינו הפרטים האישיים של החותמים, ולכן לא ניתן לזהותם ולקבוע, אם התעודות נחתמו על ידי המוסמכים לכך. במרבית התעודות לא צוין משקל המטען ונפחו, כך שאין לעמוד על מידת הניצול של כלי הרכב (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 558). בדיקה אקראית העלתה, שהחשבוניות, בעיקר על הסעות, שהסתכמו בשנת 1971/72 בכ-170,000 ל"י, נפרעו בלא שהיחידות, שקיבלו את השירות, אישרו אותן כדרוש.

בתחילת 1972 נודע להנהלת תע"ש ששלושה מעובדיה, ביניהם שניים מעובדי מחלקת התחבורה הקימו חברת הובלה הקשורה עם חברה המבצעת הובלות בהיקף ניכר עבור תע"ש. הנהלת תע"ש טיפלה בעניין תוך מגע עם נציבות שירות המדינה והעניין נחקר על ידי חוקר מבין עובדיה הבכירים של תע"ש, שנתמנה על ידי נציב השירות.

בהתחשב בחוות הדעת של החוקר הראשי בנציבות שירות המדינה, שלא נגרם לתע"ש נזק כספי כתוצאה מפעולתם של שני העובדים, החליט מנהל תע"ש לנזוף באחד מן

העובדים, והעובד התחייב להפסיק כל פעולות פרטיות בתחום שיש לו זיקה לעבודתו בתע"ש. העובד השני פרש מהעבודה.

שעות עבודה וימי מנוחה

— הנהלת תע"ש קיבלה במסגרת חוק שעות עבודה ומנוחה היתר ממשרד העבודה להעסיק כל נהג עד 20 שעות נוספות בשבוע. מדיווח על שעות העבודה של עובדי תע"ש לחודש נובמבר 1971 עולה, שכמה נהגים הועסקו על ידי מחלקת התחבורה והמפר-עלים בין 140 עד 180 שעות נוספות לחודש.

— הנהגים בתע"ש מועסקים בימי מנוחה שבועיים. בינואר 1972, למשל, היו במחלקה ובמפעלים מספר ניכר של נהגים, שעבדו שלושה, ארבעה ובמקרה אחד אף חמישה ימי מנוחה שבועיים בחודש. העסקת עובד ביותר משני ימי מנוחה שבועיים ברציפות נוגדת את הוראות החוק. המחלקה אף לא הקפידה לתת לנהגים אלה מנוחת פיצוי. במקרה זה מדובר בפגיעה חמורה בחוק הבא להבטיח לעובד את מנוחתו, ויחד עם זאת יש לו גם השלכה על שמירת הבטיחות בדרכים.

הוראות הבטיחות של תע"ש המתייחסות לכמויות המירביות של חומר נפץ לפי סוגיו, שרשאי כלי רכב להוביל, הן לעתים פחות חמורות מהוראות מקבילות של צה"ל. התער-שייה הצבאית הסבירה, שהתנאים שבהם היא מובילה את מטעניה שונים מהתנאים הקיימים בצה"ל: נהגים קבועים ומנוסים ומשאיות קבועות ומוחזקות בהתאם לצרכים המיוחדים.

רכישת כלי רכב

תע"ש רוכשת כלי רכב ישירות מיצרני הרכב בארץ ומיבואנים. יחידות אחרות של מערכת הבטחון רוכשות כלי רכב באמצעות מינהל ההרכשה של משרד הבטחון. (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 858). השוואה העלתה, שהמחירים ששילמה תע"ש היו גבוהים מהמחירים, ששילם מינהל ההרכשה, בין 100 ל-750 ל"י, בהתאם לדגם המכונית. לדעת הביקורת עשוי ריכוז הרכישות באמצעות משרד הבטחון להביא לחיסכון.

סדרי דיווח

דו"ח מחשב מיוחד תוכנן כדי לפרט לגבי כל אחד מכלי הרכב שבבעלות תע"ש את עלויות ההפעלה, כגון הוצאות בעד דלק, הוצאות תיקונים, פחת וגם נתונים על מרחקי הנסיעה (לגבי מלגזות וטרקטורים — שעות עבודה). למעשה אין מוזנים את המחשב בנתונים על מרחקי הנסיעה, שעבר כלי הרכב במשך התקופה, או בנתונים על מספר שעות העבודה של המלגזות והטרקטורים. בהעדר נתונים אלה אין לעמוד על פי דו"ח המחשב על מקדמים בעלי משמעות כמו מספר קילומטרים לכל ליטר דלק, וסכום הוצאות התחזוקה לכל קילומטר נסיעה. גם אותם נתונים המובאים בדו"ח לא נוצלו לצורכי פיקוח וניהול של המחלקה והנהלת האגף. הביקורת המליצה לכלול בדו"ח נתונים נוספים, כגון ימי עבודה בפועל של כלי הרכב, ימי שהייה במוסך וימי אבטלה.

הדו"ח הכספי השנתי של מחלקת התחבורה מראה את חלוקת ההכנסות לפי מקורותיהן — יחידות תע"ש, חילות צה"ל וגורמי חוץ — אך אינו משקף את תוצאות הפעילות לפי תפקודים: שכירות רכב והשכרת רכב עצמי. תע"ש הודיעה, ששיפור הרישום

והדיווח במחלקה נמצא בטיפול. המגמה היא להסב את הנושא למחשב כדי לקבל נתונים לצורכי ניהול וחשבונאות.

המוסך המרכזי

המוסך המרכזי מתקן, משפץ ומתחזק כלי רכב וציוד מכני — טרקטורים ומלגוזות של תע"ש. חלק מהעבודות מוסר המוסך לגורמי חוץ, משום שהן עבודות שאין הוא עוסק בהן או משום עומס יתר בעבודה. עוד נמסרים לתיקונים קלים במוסכי חוץ כלי רכב של מפעלים המרוחקים מהמוסך המרכזי.

ההיקף הכספי של פעולות המוסך בשנת 1971/72 הסתכם ב-4.1 מליון ל"י. באותה שנה טיפל המוסך בכ-300 כלי רכב, 130 מלגוזות, 50 טרקטורים וציוד עזר.

המוסך מחולק לארבע יחידות משנה: מוסך רישוי, מוסך ציוד מכני, מוסך רכב ויחידת אחזקה. יחידת האחזקה עוסקת בקבלת רכב והפנייתו לתיקון ובטיפול במאגר הרכב התחליפי, שמנה בסוף מארס 1972 49 כלי רכב. רכב זה משמש כתחליף לרכב, שנמסר לתיקון במוסך. למוסך מסונפת יחידת אפסנאות המחזיקה במחסן ובתחנת דלק, לסוף מארס 1972 מנה צוות עובדי המוסך 98 איש: 43 עובדים מקצועיים, 26 חניכים, 8 חיילים, 10 עובדי אפסנאות ו-11 עובדי מינהל.

בחודשים מאי—יולי 1972 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי העבודה, מסירת עבודות למוסכי חוץ, רכישה וניפוק של חלפים וסדרי פיקוח ומעקב אחר פעילויות המוסך.

שהיית כלי רכב במוסך

— במשך חודש פברואר 1972 מסר המוסך 249 כלי רכב לאחר טיפול תקופתי או תיקונים: ב-192 כלי רכב סיים המוסך את הטיפול תוך יום עד ארבעה ימים, ב-17 כעבור חמישה עד שמונה ימים וב-40 כלי רכב כעבור עשרה ימים ויותר. אשר לרכב, שהשתתף זמן רב במוסך, אין עליו תיעוד המסביר את סיבת שהותו הארוכה. המוסך אינו מכין ריכוז חודשי או תלת-חודשי לצורכי הניהול ולצורכי דיווח לאגף הממונה, בצירוף הסברים לחריגות בזמני השהייה.

פיקוח על עלויות

— בעת קבלת רכב אין המוסך מעריך את מספר שעות העבודה הדרושות לתיקונו. ברישומים על ביצוע העבודה אין חלוקה של שעות העבודה, שהושקעו בתיקון הרכב, לפי רכיבים או מכללים שתוקנו וסוגי העבודות שבוצעו. חוסר אומדנים ורישומים על הזמן, שהושקע בכל אחת מפעולות התיקון ברכב, מקשה לפקח על יעילות העבודה.

בדיקה של עלויות שיפוץ מכללים העלתה הפרשים ניכרים בשעות העבודה, שהיו דרושות לביצוען, גם לגבי עבודות אלו לא קבע המוסך אומדני זמן. לא היה מעקב אחרי מקרים, שמספר השעות שהושקעו עלה בהרבה על הממוצע המקובל, ואין תיעוד המסביר חריגות אלה.

מתוך הרישומים של המוסך התברר, שבכמה דגמים של כלי רכב הוחזרו לשיפוץ מכללים שערכם ניכר, זמן קצר יחסית אחרי השיפוץ הקודם, ובלי שהרכב עבר מרחק נסיעה המצדיק, לפי המקובל, שיפוץ נוסף. הניצולת של מנועים, למשל, ששופצו במוסך, הייתה

נמוכה מהממוצע המקובל. הרישומים לא רוכזו על ידי המוסד לשם הסקת מסקנות על טיב העבודה ולצורכי ייעול בעתיד.

השוואת העלויות של כמה עבודות במוסד המרכזי למחירים, שדרשו מוסכי חוץ בשנת 1971/72, העלתה, שעלויות התיקון במוסד המרכזי היו גבוהות בשיעור ניכר מהמחירים של מוסכי חוץ. על הנהלת האגף לתת את דעתה להפרשים אלה ולהשתמש במחירים של מוסכי החוץ ככלי בקרה לפעולות המוסד מבחינה כספית.

תיקונים במוסכי חוץ

ההיקף הכספי של תיקונים, שנמסרו למוסכי חוץ בשנת 1971/72, הסתכם ב-509,000 ל"י; כ-60% מן התיקונים נמסרו ל-11 מוסכים. עם מרבית המוסכים הוסכם על מחירים קבועים לפי סוגי העבודה, בלא שנערכו מכרזים, כפי שנדרש בנוהלי תע"ש (על הצורך במכרזים או במציאת הסדר אחר, שיבטיח בחירה אובייקטיבית של מוסכים ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 93).

יחידת האפסנאות

הרישום במחסן. הביקורת העירה להנהלת המוסד על טעויות בקביעת מחירי פריטים שונים, שהוכנסו למחסן. טעויות אלו נגרמו מחמת זיהוי לא נכון של פריטים שנרכשו ומחמת קביעת מחיר זמני בלתי מבוסס לחלפים, שיובאו מחו"ל. רישום בלתי נכון של מחירי פריטים פוגע בדיוק קביעת שווי המלאי ומעוות את עלות התיקונים בעת גיפוק הפריטים לעבודה.

רכישת חלפים. בשנת 1971/72 הוכנסו למחסן חלפים וחומרים בשווי של 1.8 מליון ל"י. רכישות בחו"ל ורכישות לפי הסכמים שנתיים עם כמה ספקים ורכישות דלק נעשו באמצעות אגף ההשברה, והסתכמו ב-1.4 מליון ל"י; רכישות בסך 400,000 ל"י ערך המחסן באורח ישיר.

- סכום הרכישות הישירות אצל אחד הספקים, שאינו סוכן של יצרן, הגיע לכ-100,000 ל"י, ואילו סכום הרכישות אצל הספק השני בגודלו הגיע ל-47,000 ל"י. לא נמצא תיעוד המראה שהרכישות מספקים אלה היו במחירים נמוכים ממחירי ספקים אחרים. במידה שיש מקום לרכז רכישות, ראוי לבצען, לדעת הביקורת, על פי התנאים ובמחירים הנקבעים בהסכמים שנתיים על סמך מכרזים בין אגף ההשברה לספקים.

- למחסן לא הייתה תכנית קניות שנתיית, ויש לראות בכך את הגורם העיקרי לריבוי פעולות הרכישה. בינואר 1972, למשל, ביצעה האפסנאות 560 רכישות. באותו חודש נרכשו 68 פריטים שונים ביותר מפעולת רכש אחת. ביוני 1972 נקבעו במחסן כמויות מלאי מינימום ומלאי הזמנה לכל פריט כדי למנוע פיצול מיותר של רכישות. עוד העלתה הביקורת, שלעתים פוצלו קניות, באופן שסכום הקנייה הבודדת לא חרג מסמך כויות האפסנאות או לא חייב בקשת הצעות מכמה ספקים, כפי שמחייבים הנהלים.

- נוהלי תע"ש מחייבים שכל משלוח המתקבל למחסן ייבדק על ידי מנהל המחסן מבחינה כמותית ואיכותית ומבחינת התאמתו להזמנה. עליו גם לחתום על תעודת הקבלה כאישור לביצוע הבדיקה. נוהל זה לא נשמר.

אספקת דלק

בשנת 1971/72 סיפקה תחנת הדלק השייכת לאפסנאות 625,000 ליטר בנזין ו-530,000 ליטר סולר. הנפקת דלק לרכב נרשמת בכרטיס תחנת הדלק ובדו"ח הנסיעות של הרכב. בדיקת הניפוקים של נובמבר 1971 העלתה, שכמות הדלק, שנופקה לפי רישומי התחנה לשישה כלי רכב, עלתה על הכמות, שנרשמה בדו"ח הנסיעות. לא נערכה בדיקת התאמה של שני הרישומים ולא בוררו סיבות ההפרשים.

- כושר הקליטה של מיכלי הדלק בתחנה הוא 37,500 ליטר בנזין ו-17,250 ליטר סולר. לסוף מארס 1970 הייתה, לפי הרישומים, כמות הדלק במיכלים 70,082 ליטר בנזין ו-43,468 ליטר סולר ולסוף מארס 1971 69,315 ליטר בנזין ו-55,007 ליטר סולר. הדבר נגרם מחמת פגור ברישום הניפוקים.

- מחיר הרכישה של הדלק בשנת 1971/72 היה 58 אג' לליטר. הדלק סופק לכלי רכב במחיר של 63.8 אג' לעומת 60.5 אג', שהוא המחיר בתחנות הדלק בשוק האזרחי. לדעת הביקורת יש לספק את הדלק במחיר, שאינו עולה על מחיר השוק, כדי להעריך את היעילות היחסית בהפעלת התחנה.

תוצאות ההפעלה

חשבונות המוסך לשנת 1971/72 מראות עודף הכנסות בסך 123,000 ל"י. מניתוח החשבונות מתברר, שדמי הטיפול בשיעור של 10% המועמסים על הניפוקים לא כיסו את הוצאות ההפעלה של המחסן, שהגיעו לכ-14% משווי הניפוקים. עודף ההכנסות התהווה מהשכרת רכב תחליפי המוחזק במוסך ומתיקוני רכב. העודף מהשכרת הרכב התחליפי נוצר, לאחר שבשנת 1971/72 הוכפלו תעריפי ההשכרה לעומת השנה הקודמת. העודף מתיקוני רכב הושג כתוצאה מקביעת מחיר לשעת עבודה שהוא גבוה במקצת מהעלות בפועל.



מערכת ההוראות והנהלים של הרישום החשבונאי והתפעולי בשירותי התחבורה טעונה השלמה. מן הצורך להקפיד על ביצוע ההוראות והנהלים הקיימים, כדי שמערכת הרישומים והדיווחים תוכל לשמש כלי יעיל לניהול ולפיקוח שוטף ולקבלת החלטות הנוגעות לשתי היחידות של שירותי התחבורה. הרישומים הקיימים לא רוכזו ולא נותחו, ולכן לא יכלו לשמש להסקת מסקנות במידה הדרושה (בנוגע לצורך ברישום ובניתוח פעולותיהן של יחידות המשנה של תע"ש ראה בדו"ח שנתי 22, עמ' 784).

לדעת הביקורת, מן הצורך שהנהלת תע"ש תערוך בדיקה יסודית כדי לקבוע מה הוא ההיקף האופטימלי של משק כלי הרכב לסוגיהם, שבבעלותה, ומה הוא ההיקף הרצוי של פעילות המוסך המרכזי. בבדיקה זו מן הראוי להתחשב בהיבטים השונים של קיום שירותי תחבורה עצמאיים בתע"ש.

מחלקה לעבודות חוץ

בשנת 1971/72 מסרה תע"ש ליצרני חוץ עבודות בהיקף כספי של 14.1% מכלל הייצור. לכל אחד מאגפי הייצור של תע"ש יחידה לטיפול במסירת העבודות. רוב העבודות הוזמנו על ידי האגף העוסק בייצור תחמושת קלה ובהרכבה של תחמושת כבדה. בשנת 1971/72 מסר האגף, באמצעות מחלקתו לעבודות חוץ, 1,600 הזמנות בסך 20.3 מליון ל"י לכי-300 יצרנים, שהיו פעילים בעיקר בענף המתכת. ובייצור מוצרי פלסטיק, גומי

ועץ, חומרי אריזה, עבודות תפירה, דפוס וכו'. לגבי הזמנות אלה קבע האגף את התנאים עם היצרנים. עוד נמסרו באותה שנה, באמצעות המחלקה, 20 הזמנות בסך 17.7 מליון ל"י לשני יצרנים גדולים — אחד מהם חברה שמניותיה בבעלות המדינה והמנוהלת על ידי תע"ש — בתנאים שנקבעו אתם על ידי הנהלת תע"ש.

בסוף מארס 1972 היו מועסקים במחלקה 21 עובדים: 9 עובדים טיפלו בקשרים עם יצרני חוץ, 4 בהנהלת החשבונות ו-8 בעבודות משרד אחרות. הוצאות המינהל הסתכמו בשנת 1971/72, ב-2.1 מליון ל"י לרבות העמסת הוצאות של הנהלת אגף הייצור בסך 750,000 ל"י, והוצאות הובלה ואחסון בסך 427,000 ל"י.

בחודשים מאי ויוני 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה להוציא עבודות, שנמסרו לשני היצרנים הגדולים. הממצאים עודכנו באוקטובר 1972. נבדקו סדרי הוצאת הזמנות, אספקת חומרי גלם והתחשבות עם היצרנים.

כרססת יצרנים

המחלקה לעבודות חוץ מנהלת כרססת יצרנים, לפי ענפים, הכוללת שמותיהם של כ-300 יצרנים. הכרססת צריכה לשמש כלי עזר בבחירת היצרנים, שהמחלקה מוסרת להם עבודות לפי צורכיהם של המפעלים היצרניים של האגף. כדי שהיא תמלא את ייעודה צריכה הכרססת לכלול נתונים על גודל מפעלי היצרנים וכוח תפוקתם, הציוד העיקרי שבידיהם, התמחותם המיוחדת ונסיון המחלקה מהתקשרויות קודמות.

— בדיקת הכרססת העלתה, שהמידע הכלול בה אינו מלא ואינו מעודכן. מבין 42 היצרנים העוסקים בעבודות חריטה רגילות, רשומים רק בכרטיסיהם של שבעה נתונים על מפעליהם וגם רישומים אלה אינם מלאים. מבין 29 יצרנים העוסקים בחריטה במחרטות אוטומטיות צוינו נתונים בשלושה כרטיסים בלבד. לגבי עשרה יצרנים בענף המכניקה העדינה רשומים בכרססת פרטים רק על שניים ולגבי 34 יצרנים בענף המסגרות צוינו נתונים רק על שניים.

כדי לבחור את היצרנים המתאימים ביותר לביצוע העבודות וכדי לשותף בהן מספר מירבי של יצרנים דרוש, לדעת הביקורת, שהבחירה תסתמך על כרססת יצרנים, שתכלול מידע נרחב ומעודכן עליהם, עד כמה שאפשר. כמו כן רצוי, שהכרססת תכלול מספר מירבי של יצרנים בכל ענף.

מסירות עבודות

1. המחלקה מקבלת הזמנות לביצוע עבודות על ידי יצרני חוץ על פי דרישות מפעלי הייצור של האגף. עם קבלת הזמנה נוהגת המחלקה להכין הערכה של מחיר העבודה. לפי הוראות הנוהל של תע"ש על המחלקה למסור עבודות בהיקף כספי בין 2,500 ל"י לבין 3,500 ל"י באישור של מנהל המחלקה, לאחר פנייה לשלושה יצרנים בבקשה להגיש הצעות מחיר. עבודות, שהיקפן עולה על 3,500 ל"י, יש למסור במכרז מצומצם. על המחלקה לבקש הצעות ממספר מירבי של יצרנים, אך לא פחות משלושה; מסירת עבודות טעונה אישור של ועדת מכרזים בראשותו של מנהל אגף הייצור. רק במקרים, שיש רק יצרן יחיד המסוגל לספק את המוצר ברמה הנדרשת על ידי תע"ש, מסמיכות ההוראות את מנהל המחלקה למסור עבודה במשא ומתן ישיר עם היצרן.

— במרבית העבודות, שהיקפן הכספי עלה על 3,500 ל"י ושהגיעו לעתים לכמה עשרות אלפי ל"י, פנתה המחלקה בבקשה להגיש הצעת מחיר רק לשלושה יצרנים; במקרים

לא מעטים נתקבלו הצעות מיצרן אחד או שניים. במקרים אלו הצטמצמה או נשמטה כליל האפשרות לבחור בין כמה הצעות את ההצעה הטובה ביותר, דבר המונח ביסודה של שיטת המכרזים. הוראות הנוהל של תע"ש אינן מדגישות את הצורך שהיחידות ינקטו את הצעדים הדרושים כדי לקבל כמה הצעות, באופן שתובטח התחרות של ממש.

2. - הוראות הנוהל קובעות כאמור שיש למסור הזמנות מעל להיקף כספי מסוים בדרך של מכרז מצומצם, אך הן אינן מפרטות את הקריטריונים, שלפיהם יש לבחור את היצרנים, שיוזמנו להשתתף במכרז, אף כאשר מספר היצרנים שעשויים להיות מועמדים לקבלת העבודה הוא רב למדי.

בדיקה אקראית של הזמנות ליצרנים, העוסקים באותו ענף ייצור, שהם בעלי מעמד דומה מבחינת כושר הייצור, העלתה, שיצרן אחד הוזמן להשתתף במספר מכרזים גדול בהרבה ממספר המכרזים, שבהם שותפו יצרנים אחרים. המחלקה העבירה ליצרן זה, בתקופה ינואר 1970 עד אוקטובר 1973, 153 הזמנות להגיש הצעות, שמהן זכה ב-100 עבודות בהיקף כולל של יותר מ-1 מליון ל"י. ליצרן אחר פנתה המחלקה באותה תקופה 57 פעמים בבקשה להגיש הצעות; יצרן זה זכה ב-37 עבודות בסכום של רבע מליון ל"י. ליצרן שלישי פנתה המחלקה בקשר ל-40 עבודות, והוא זכה ב-27 מהן, בסכום כולל של כחצי מליון ל"י. לדעת הביקורת יש לקבוע גהלים המבטיחים אפשרות שווה למירב היצרנים להתחרות על עבודות הנמסרות על ידי תע"ש ופזיור מתאים של העבודות ביניהם.

3. - באוקטובר 1970 ביקשה המחלקה מחמישה יצרנים הצעות מחיר לייצור 2 מליון גרעיני פלדה לכדורים, כשבכוונתה היה להזמין שישה מליון יחידות של מוצר זה. שני יצרנים הציעו מחיר של 3 אג' ליחידה והיצרנים האחרים מחירים של 4.5 אג' ו-6.5 אג' ליחידה. ועדת המכרזים החליטה למסור הזמנה לייצור 2 מליון גרעינים לכדורים לכל אחד מהיצרנים, שהציע מחיר של 3 אג', וכן ליצרן, שהציע מחיר של 4.5 אג', בתנאי, שינוהל משא ומתן עם יצרן זה על הורדת המחיר. בעקבות המשא ומתן הסכים היצרן למחיר של 4 אג' והוא קיבל את ההזמנה. כעבור זמן הסכימה המחלקה לבטל את ההזמנה לפי בקשתו של אחד משלושת היצרנים, שנתקל בקשיים טכניים בייצור, וביקשה תחת זאת באפריל 1971, הצעות לאספקת שלושה מליון גרעינים משני היצרנים, שבידיהם כבר היו הזמנות ל-2 מליון יחידות כל אחד ומיצרן נוסף. נתקבלה הצעה של 3.5 אג' ליחידה, מהיצרן שמחירו הקודם היה 3 אג' והצעה של 4 אג' ליחידה מהיצרן השני, שבידיו כבר הייתה הזמנה באותו מחיר. ועדת המכרזים קיבלה את ההצעה הזולה יותר, ולפיכך התרכזו בידי היצרן הזמנות לחמישה מליון יחידות.

החלטת ועדת המכרזים למסור את ההזמנות ליצרנים במחירים שונים מוצדקת, רק אם ידוע בבירור, שהיצרנים במחיר הזול יותר אינם מסוגלים לייצר את כל הכמות הנחוצה לתע"ש בזמן הדרוש. מסתבר, שבעניין זה לא היה מידע בידי המחלקה, ולכן היה מקום לפנות ליצרנים, ששותפו במכרז הראשון, בבקשה לציין את הכמויות שביכולתם לספק. העובדה, שהיצרן, שהציע את המחיר הזול ביותר, קיבל על עצמו לייצר 3 מליון יחידות נוספות מוכיחה, כי ההחלטה המקורית על חלוקת ההזמנה לא הייתה נכונה וגרמה הוצאות נוספות.

4. - ב-23 באוגוסט 1971, הזמינה המחלקה ייצור מוצר, שלפי תנאיה היה על היצרן להתחיל באספקתו עוד באותו חודש. המחלקה התחייבה לספק את החומרים לייצור המוצר, אך אספקת החומרים החלה בסוף ספטמבר 1971, והיצרן החל באספקה

בנובמבר 1971. המחלקה קבעה אפוא בהזמנתה מועד בלתי מציאותי לתחילת האספקה. קביעת תנאים כאלה עלולה לעורר ספק בעיני יצרנים, אם יש להתייחס ברצינות לתנאים, שהמחלקה קובעת בהזמנותיה.

הצעות למכרז

1. לפי תנאי המכרז על היצרן להפקיד בתע"ש עם מסירת הצעתו ערבות בשיעור של 10% מערך ההצעה, לשם הבטחת מילוי ההתחייבויות שהוא קיבל עליו לפי הצעתו והזמנת תע"ש. ערבות זו היא בדרך כלל שטר בטחון של היצרן. הבדיקה העלתה מקרים מספר, שלא נתקבלו שטרי ערבות. השוואת סכומי השטרות שבידי תע"ש להיקף ההזמנות, שהיו באותו מועד בידי היצרנים, העלתה, שלגבי יצרנים רבים לא הגיעו סכומי השטרות ל-10% מסכום ההזמנות. על המחלקה לדאוג לכך, שתקבל עם כל הצעה את ערבויות היצרנים לפי תנאי המכרז של תע"ש.

2. לעתים הגדילה המחלקה את ההיקף הכמותי של עבודה, שהיא הזמינה אצל יצרנים, ולעתים היא נאלצה לצמצמו. כדי לקבוע את המחיר הנאות, שיש לשלם, במקרים כאלה, בעד תוספת הכמות, או כדי להעריך נכונה את ההפסד שנגרם ליצרן מצמצום העבודה, רצוי שהמחלקה תדרוש מהיצרנים לפרט בהצעותיהם, את החלוקה בין העלויות הקבועות להזמנה, כגון השקעות בהכנות ייצור, לבין עלויות הייצור המשתנות. המחלקה לא דאגה לקבל נתונים כאלה מיצרנים אף לגבי עבודות בהיקף כספי ניכר. (בעניין הצורך בפירוט הצעות של יצרנים, ראה גם בדו"ח שנתי 19, עמ' 553).

פיקוח על חומרים

ברוב העבודות, שהמחלקה מזמינה אצל יצרנים, היא מספקת להם את חומרי הגלם הדרושים לביצוען, תחשיב של צריכת החומרים נעשה על בסיס הכמות התקנית הדרושה לייצור של מוצר אחד. לגבי כל הזמנה רושמת המחלקה את כמויות החומרים, שנמסרו ליצרן, לעתים קרובות לא סיימה המחלקה את חשבון החומרים עם גמר ההזמנה אלא העבירה אותם להזמנה נוספת, שנמסרה ליצרן. כתוצאה מכך נמשכה ההתחשבנות עם היצרנים על החומרים זמן ממושך, עד שנגמרו כל העבודות, או עד להודעת היצרן על מחסור בחומרים. דבר זה עורר בכמה מקרים חילוקי דעות עם היצרנים.

לפי סדרי מינהל תקינים על המחלקה לסיים את ההתחשבנות על החומרים עם היצרן מיד עם גמר העבודה כדי לקבוע את כמות החומרים, שעליו להחזיר, ולפי הצורך עליה לדאוג להחזרתם. אם המחלקה מחליטה, מסיבות כלשהן, לספק ליצרן חומרים מעל לכמות שחושבה, מן הצורך לנמק החלטה זו בתיק ההזמנה.

פיקוח במהלך הייצור

עיקר תפקידם של עובדי המחלקה, העומדים בקשר עם היצרנים, הוא לעקוב אחר התקדמות העבודות, לפקח עליהן במהלך הייצור ולבדוק, אם המוצרים מתאימים למיפ"רטים. במחלקה לא נוהל רישום על הביקורים אצל היצרנים, תאריכיהם והערות המבקר על ההתקדמות בעבודה, טיבה, סיבות לפיגורים וכו' כדרוש לפי סדרי גיהול תקינים.

עם צמצום הייצור בתע"ש החל משנת 1972 נסתמנה מגמה לבצע במפעלי תע"ש סוגי עבודות, שנמסרו קודם לכן ליצרני חוץ. דבר זה עלול לפגוע בעיקר באותם היצרנים, שחלק גדול מכושר הייצור שלהם נוצל בעבור מילוי הזמנות של תע"ש.

הביקורת העלתה מקרים מספר, שאף בוטלו הזמנות ליצרני חוץ, אחרי שזכו במכרו. השתתפות במכרו קשורה בדרך כלל בהוצאות ובעבודה מינהלית. יתר על כן יצרן שזכה במכרו ולא קיבל בסופו של דבר את העבודה, עלול להימנע בעתיד מהשתתפות במכרזים של המחלקה. מותר גם לצפות, שתע"ש כגוף ממלכתי תקפיד על יחסים הוגנים ליצרנים, שאתם היא עובדת.

עבודות תיכנון

באוקטובר 1970 העבירה מחלקת תע"ש לעבודות חוץ לחברה לייצוא הנדסי הזמנה לתכנון ייצור והרכבה של קו ייצור לתחמושת. ההזמנה נמסרה ללא מכרז בנימוק, שלחברה מומחיות מיוחדת. לפי תנאי ההזמנה נקבע תשלום מירבי עבור התכנון בסך 20,000 ל"י והגבול העליון בעד ייצור הציוד והרכבת קו בסך 50,000 ל"י.

בינואר 1971 ביקשה החברה להגדיל את ההזמנה ב-78,180 ל"י; סך 42,680 ל"י בעד ציוד ומתקנים שלא היו כלולים בתכנון הקודם של החברה; תוספת 8,000 ל"י בעד הרכבה והתקנה; תוספת של 27,500 ל"י לחברה בעבור תכנון. יחד עם זאת קיבלה עליה תע"ש לטפל בהזמנת הציוד המתקנים; תפקיד זה היה מוטל לפי ההזמנה על החברה. התוספות אושרו על ידי הנהלת האגף.

בתיקי ההזמנה שבמחלקה לא נמצא תיעוד המנמק, מדוע שולם לחברה עבור התכנון יותר מהסכום המירבי, שנקבע בהזמנה, וכיצד חושבה התוספת בסך 27,500 ל"י.

ממצאי מעקב

שכר עידוד

דו"ח שנתי 21, עמ' 728

שכר העידוד בתע"ש נקבע על פי נורמות מדודות או על פי נקודות הערכה. נורמות מדודות מבוססות על קביעה מקצועית אונייטיבית. של הזמן הדרוש לביצוע כל פעולת ייצור (נורמה); נקודות הערכה מבוססות על הערכה של הישגי העובד על ידי הממונים עליו.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 21, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 926), ציינה הוועדה בחיוב את הנהגת שיטת שכר העידוד במפעלי תע"ש עוד בשנים הראשונות לקיומם, עם זה היא המליצה, שרצוי שמפעלי תע"ש ישקדו על הרחבת השיטה של שכר עידוד על פי נורמות מדודות בשביל כל אותן עבודות, ששיטה זו מתאימה להן; לעבודות שלא מתאימה להן שיטת הנורמות המדודות, יש למצוא בשיתוף עם המכון לפריון העבודה צורת עידוד אחרת, שלא תהווה תוספת שכר קבועה. כמו כן ציינה הוועדה ששימוש נרחב בשיטת נורמות נקודתיות עלולה להביא לדיכוי, שהיא תיהפך לתוספת שכר קבועה.

הוועדה הדגישה את דברי הביקורת, כי התועלת משיטת שכר העידוד מותנית בהפעלת התקינה הכללת, בעיקר קביעת נורמות נאותות ומדידה נכונה של התפוקה. ביקורת מעקב, שנערכה בינואר 1973, העלתה: