

פרר שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות ביקורת

נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון: הדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1972 והמאזן ליום 31.3.1973; נבדקה ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב; נערכה בדיקה מסורגת של חשבונות תקציב וחז"ז.

נערכה ביקורת על התקשרויות רב-שנתיות של המשרד עם ארבעה מפעלים תעשייתיים לייצור ואספקה של מוצרים בטחוניים. נבדקו התקשרויות המשרד עם יצרן מקומי, לרכישת מוצרים בהיקף גדול. נבדק המשך הטיפול בעסקאות, שעליהן דווח בדו"ח שנתי 20 (עמ' 642), ובדו"ח שנתי 22 (עמ' 695). כן נבדקו עסקאות חדשות עם אותו יצרן.

נבדקו רכישות מוצרים מחברה מסחרית בחו"ל והסכם לרכישת ידע לייצור מוצר בארץ באמצעות אותה חברה. כן נבדקה התקשרות המשרד עם מפעל בבעלות המדינה, לייצור ואספקה של המוצר, שבעבורו נרכש הידע.

נסקרו סדרי היערכותו של מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) לטיפול בצרכים הדחופים של צה"ל בשעת חירום; נבדקו הזמנות לרכישת מוצרי טכסטיל, עוד, אלקטרוניקה ותחמושת, שנמסרו ליצרנים בארץ בחודשים אוקטובר-נובמבר 1973.

באגף בינוי ונכסים נערכה ביקורת על הטיפול המינהלי של שירותי הבינוי בחשבוניות הקבלנים; הוחל בביקורת על פעולות מחלקת הנכסים שבאגף.

הוחל בביקורת על פעולות אגף השיקום, בתחום טיפולו במשפחות נפגעי מלחמת יום הכיפורים.

תקציב הבטחון לשנת הכספים 1972 וביצועו

בחודשים נובמבר-דצמבר 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ביצוע תקציב הבטחון לשנת הכספים 1972 על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדין וחשבון הכספי שלו לשנה הנדונה, שהוגש למבקר המדינה ביום 15.11.1973. הבדיקה הייתה מסורגת והיא התייחסה לרישום ההוצאה וההכנסה בכמה מסעיפי תקציב.

ההרשאה להוצאה

תקציב הבטחון המקורי לשנת הכספים 1972 וחלוקתו לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה נקבעו על ידי ועדה משותפת (להלן הוועדה) של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והבטחון של הכנסת ביום 26.5.1972 על פי סעיף 5 (א) לחוק התקציב לשנת הכספים 1972, תשל"ב-1972.

הצעת תקציב הבטחון כללה רזרבה כללית בסך 34 מליון ל"י, שהוצגה בסעיף משנה נפרד. כמו כן נכללה בסעיף משנה "שונות" רזרבה מיוחדת לכיסוי התייקרויות צפויות בשכר בסך 60 מליון ל"י, וזאת נוסף על התייקרויות בשכר העבודה לפי מקדם 1971, שנכללו בסעיפי השכר שבתקציב. בסה"כ הסתכמו סכומי הרזרבה שבהצעת תקציב הבטחון ב-94 מליון ל"י.

1. במהלך הדיונים על הצעת תקציב הבטחון, אישרה הוועדה את בקשות המשרד להגדלה ולשינויים כלהלן:

(א) הגדלת תקציב ההוצאה בסך 220.5 מליון ל"י; הסכום הועד לסעיף משנה חימוש, למימון הגידול בהיקף הרכישות בחו"ל.

(ב) שימוש בהכנסה מיועדת נוספת, שנתקבלה בפברואר 1972, הקשורה בביטול עסקת מטוסים שנרכשו בצרפת, ושלא נכללה בתקציב לשנת הכספים 1971 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 681).

(ג) העברת סך 9 מליון ל"י מסעיף משנה רזרבה שבהצעת תקציב הבטחון לכיסוי הוצאות נוספות, שלא הובאו בחשבון בהצעה המקורית.

2. במאס 1973 אישרה הוועדה תוספת בסך 75 מליון ל"י בקירוב לתקציב הבטחון על ידי העברה מסעיף הוצאה 28 – תקציבים מיוחדים. חלוקת התוספת לפרטי הוצאה אושרה על ידי הוועדה. עיקר סכום התוספת הועד לנושאים הבאים: סך 14.5 מליון ל"י לכיסוי התייקרויות נוספות בשכר; סך 14.5 מליון ל"י, לכיסוי התחייבויות משנים קודמות שפרעונם נדחה לשנה זו; סך 10 מליון ל"י לכיסוי התייקרויות ברכישות מהתעשייה הצבאית; סך 10 מליון ל"י לכיסוי הוצאות הכנה למצעד הכ"ה למדינה; סך 5.7 מליון ל"י לכיסוי חלקי של הגידול בהוצאות שיקום, הכשרה מקצועית ומענקים לנכים ולמשפחות שכולות; סך 4.8 מליון ל"י להקמת בתי-חייל – כסכום מקביל לתרומות שנתקבלו לאותה מטרה. יתרת סכום התוספת הועדה להגדלת ההקצבה בסעיפים שונים של התקציב, בעיקר למשימות חדשות, שלא היו מתוכננות בתקציב המקורי.

3. במאס 1973 קיבל משרד הבטחון את אישורה של הוועדה, בהתאם לסעיפים 11 (ב) ו-12 (ב) לחוק התקציב לשנת 1972, תשל"ב-1972, לשימוש בעודפים בסך 610 מליון ל"י בקירוב, שנתהוו בביצוע בתקציבו בשנת הכספים 1971: מזה סך 605.5 מליון ל"י כעודפים בסעיפי ההוצאה של התקציב וסך 4.6 מליון ל"י כעודפים מיוחדים. עיקר הסכום – סך 550 מליון ל"י בקירוב – הועד לסעיף משנה חימוש. יתרת הסכום הועדה לאותן המטרות, שלהן נועדו ההקצבות בשנת הכספים 1971.

4. במשך שנת הכספים 1972 ובעיקר במאס 1973 אישרה הוועדה את בקשות המשרד לשינויים בתקציבו לשנת הכספים 1972: העברות בין סעיפי משנה; העברות בין פרטים לפי החלוקה שבדפי הריכוז של התקציב ושינויים באומדן ההכנסה המיועדת; התרת השימוש בהכנסה או בהפחתה עודפת; שינויים בתקציב התעשייה הצבאית ועוד.

5. תקציב הבטחון לשנת הכספים 1972 היה זהה בהיקפו, במחיריו שוטפים, לתקציב לשנת הכספים 1971. כתוצאה מגידול שחל בתקציב המדינה ירד חלקו של תקציב הבטחון בשנת הכספים 1972 והגיע ל-33% מהיקף תקציב המדינה, לעומת 41% בשנת הכספים 1971. גם חלקו של תקציב הבטחון כאחוז מהתל"ג ירד מ-25% בשנת הכספים 1971 ל-18%.

* בעניין הקמה של בתי חייל ומתקנים אחרים של האגודה למען החייל, ראה דו"ח זה (בפרק "האגודה למען החייל").

בשנת הכספים 1972. להלן טבלה המראה את התפתחות תקציב הבטחון בשנות הכספים 1966 עד 1972.

תקציב הבטחון		הרשאה כוללת במליוני ל"י		
שנת הכספים	תקציב המדינה	תקציב הבטחון	כאחוז מתקציב המדינה	כאחוז מהתל"ג ⁽¹⁾
1966	4,900	1,200	25	10
1967	6,300	1,900	30	16
1968	6,900	2,600	38	17
1969	9,100	3,400	37	20
⁽²⁾ 1970	11,400	5,000	44	24
1971	15,200	6,200	41	25
1972	18,700	6,200	33	18
⁽³⁾ 1973	19,800	6,300	32	16

(1) לפי נתונים שבדבריו הסבר לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1972.

(2) החל משנת הכספים 1970 כוללת ההרשאה בתקציב הבטחון הקצבות לכיסוי שווי של אספקות שנתקבלו בתנאי אשראי לזמן ארוך. פרעון התשלומים בהתאם לתנאי האשראי הוא על ידי האוצר, מהתקציב לתשלום חובות (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 673).

(3) תקציב מקורי.

מרכיב היבוא שבתקציב הבטחון הצטמצם בשנת הכספים 1972 והגיע לשיעור 41% מהתקציב, לעומת 48% בשנת הכספים 1971. תקציב הבטחון המקורי לשנת הכספים 1972 כלל הוצאה מתוכננת בסך 467 מליון דולר, מזה סך 271 מליון דולר בעד אספקה מתוכננת בתנאי אשראי, לעומת סך 680 מליון דולר בשנת הכספים 1971, מזה סך 178.5 מליון דולר בתנאי אשראי.

ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של המשרד הסתכמה ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1972 ב-6,060 מליון ל"י, לעומת תקציב מאושר על כל שינויי בסך 6,200 מליון ל"י, ונותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 140 מליון ל"י בקירוב, לפי הפירוט הבא (הסכומים באלפי ל"י):

תקציב	הוצאה למעשה	עודף הרשאה
הוצאה ברוטו	6,981,047	167,845
הוצאה מהכנסה מיועדת	(780,800)	(26,721)
	6,200,247	140,124

1. עודף ההרשאה על ההוצאה בסך 140 מליון ל"י הוא מבחינה תקציבית תוצאה נטו מאי ניצול הרשאה במספר סעיפי משנה בתקציב הבטחון, שהסתכם ב-170 מליון ל"י, והוצאות יתר בסעיפי משנה אחרים בסך של כ-30 מליון ל"י. הוצאות היתר הייתה בעיקר

בסעיף משנה חימוש (כ-13 מליון ל"י), בסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים (כ-12 מליון ל"י), ובמינהל השטחים המוחזקים (כ-4 מליון ל"י).

2. עודף ההרשאה בתקציב הבטחון לשנת 1972 נובע בעיקר משתי פעולות:

(א) כבר בשבוע הראשון של אפריל 1973 הפסיק המשרד לזקוף תשלומים בעד טובין ושירותים, שנתקבלו עד תום שנת הכספים 1972, לתקציב של אותה שנה; התשלומים בסך 123 מליון ל"י, שנעשו באפריל-מאי 1973 בעד טובין ושירותים כנ"ל, נזקפו לחובת התקציב לשנת הכספים 1973. לפי סעיף 13 (ב) לחוק התקציב לשנת הכספים 1972, רואים סכום שהוקצב כאילו הוצא אם שולם עד תום ששה שבועות מסיום שנת הכספים.

(ב) התקציב כלל הקצבות בסך 1,774 מליון ל"י (כ-352 מליון דולר), לכיסוי שווי הציוד שאמור היה להתקבל כתנאי אשראי באותה שנה. הזקיפה התקציבית לחובת פרטי ההוצאה שבתקציב התבססה על סכומי שטרות בסך 1,744 מליון ל"י (כ-346 מליון דולר), שנחתמו והועברו לספק. עודף ההרשאה נוצר כתוצאה מפער בזמן, בין קבלת האספקה ובין חתימת השטרות.

3. ההקצבה לכיסוי אספקה מתוכננת כתנאי אשראי כלולה בסעיף משנה "חימוש". לעומת עודף ההרשאה בעסקאות אשראי בשנת הכספים 1972, בסך 30 מליון ל"י בקירוב, מראה הדו"ח הכספי על ביצוע התקציב עודף הוצאה בסעיף משנה "חימוש" בסך 13.4 מליון ל"י. יוצא, שההוצאה למעשה, שאינה קשורה בעסקאות אשראי, שנרשמה לחובת סעיף משנה חימוש, חרגה מההקצבה בסך 43.4 מליון ל"י.

סעיף משנה חימוש

בתקציב הבטחון לשנת הכספים 1971 נקבעה תכנית תקציבית העולה בהיקפה הכספי בסך 500 מליון ל"י על התקציב המאושר לאותה שנה. בפירוטם לתקציב של אותה שנה נרשמו הסכומים העודפים על התקציב המאושר כ"דחיית ביצוע" לשנת הכספים 1972, בצורת הפחתות בסכום כולל של 500 מליון ל"י. בתקציב לשנת הכספים 1972 לא כלל המשרד הקצבות מוגדרות לכיסוי פעולות, שהתשלום בעדן נדחה מהשנה הקודמת. בדברי ההסבר לתקציב צוין, שדחייה זו פוזרה בתקציב לשנת הכספים 1972 לסעיפי התקציב על ידי התאמת מקדמי המימון. יחד עם זאת שוב נפלה ההקצבה המאושרת בסעיף משנה חימוש בסך 503 מליון ל"י מהתכניות התקציביות: בסך 153 מליון ל"י הקטין המשרד את ההקצבה בפרט הוצאה אחד, ואילו הסך 350 מליון ל"י הוצג כהפחתה בסכום גלובלי, ללא חלוקה מחייבת, מהסכומים שהוקצבו לפרטי ההוצאה האחרים שבסעיף המשנה.

רישום ההקצבה והמעקב התקציבי מתנהלים בספרי המשרד לפי הסכומים הגדולים יותר הכלולים בפירוטי התקציב, והמשרד מתייחס לסכומים אלה כאילו הם המותרים להוצאה לגבי כל פעולה ופעולה. הצגת הפחתה בסכום גלובלי גורעת מעילות מערכת הפיקוח התקציבי, שנועדה להבטיח, שההוצאה תישאר בגדר ההקצבה לפי חלוקתה.

עוד בדו"ח שנתי 21, שבו דווח על ביצוע תקציב הבטחון לשנת הכספים 1969 (עמ' 643), עמד מבקר המדינה על כך, שהואיל ובמסגרת הוראות חוק התקציב קיימים הסדרים המאפשרים למשרד להתקשר ולהיכנס להתחייבויות מעבר לסכום ההקצבה בשנה מסוימת, והואיל ומשרד הבטחון מתכנן את פעולותיו על בסיס רב שנתי באותם תחומים שדבר זה דרוש, לא נראה שהשיטה, שלפיה כוללים בתקציב סכומים שנועדו ל"דחיית תשלום", דרושה או מועילה.

2. בדיקת התכנון התקציבי במספר פרטי הוצאה, לאור ההוצאה למעשה, העלתה, שההקצבות שנכללו בתקציב לאותן פעולות (כ-480 מליון ל"י) עלו בהרבה על הדרוש באותה שנה (כ-220 מליון ל"י) ונותרו עודפי הרשאה גדולים. בחלק מהמקרים אף עולה עודף ההרשאה על סכום ההזמנות-הפתוחות שהיה רשום בספרי המשרד ל-31.3.1973 לחובת אותו פרט הוצאה.

כתוצאה מצורת התיקצוב כמתואר לעיל, המלווה בהפחתה כוללת ללא חלוקה מחייבת, לא ניתן לקבוע אם עודפי ההרשאה נובעים מדחיית הביצוע או מקביעת תקציב בהיקף העולה על הדרוש. עודפי ההרשאה בפרטי ההוצאה שימשו מקור לכיסוי עודפי הוצאה בפרטים אחרים. חלוקת סעיף משנה חימוש לפרטי הוצאה כמשמעותם בחוק התקציב היא בלתי מפורטת, ושינויים בהקצבות שכפרטים נעשים על ידי המשרד בעצמו. אמנם מוצדקת גמישות סבירה בביצוע תקציב חימוש, אולם, כפי שהעיר מבקר המדינה בדו"ח שנתי 17, עמ' 533, הקצבה הרי היא מיועדת לתכניות מוגדרות ולהן בלבד, והיא מאבדת חלק גדול ממשמעותה, אם ניתן להעביר ללא אישור פרלמנטרי סכומים בהיקף גדול מתכנית אחת לשנייה.

3. המשרד זקף לתקציבו בשנת הכספים 1971 את הפרשי השער והיטל היבוא החלים על רכישות התעשייה הצבאית באותה שנה (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 680). בשנת הכספים 1972, עקב הפעלת מחירון חדש למחירי התוצרת שסיפקה התעשייה הצבאית, שהביא בחשבון את הפרשי השער וההיטל החל על היבוא, החליט המשרד לשערך את מלאי החומרים המיובאים שהיו בידי תע"ש עד מארס 1972. לפי הערכת המשרד יגיע ההפרש הנובע מהשערורן לסך 25 מליון ל"י בקירוב. התעשייה הצבאית העבירה למשרד במארס 1973 זיכוי על סך 12.2 מליון ל"י בגין הפרשי שער והיטל החלים על חומרים שנצרכו מהמלאי בשנת הכספים 1972. יתרת הסכום הנובע מהשערורן תועבר למשרד בשנת הכספים 1973 (בעניין זה ראה גם בדו"ח זה, בפרק על התעשייה הצבאית, עמ' 771).

בפירוטים להקצבות, שנכללו בסעיף משנה חימוש, נכללו שני פרטי הפחתה בסך כולל של 25 מליון ל"י. סכום ההפחתות היה אמור להתקבל מהתעשייה הצבאית בגין שימוש במלאי חומרי גלם, שנרכש בעבורה ונזקף לחובת תקציב המשרד בשנת הכספים 1971. המשרד לא קיבל זיכוי מתע"ש בשנת הכספים 1972 על שימוש בחומרים, שנרכשו מתקציבי שנים קודמות, ולכן לא רשם בספריו את מימוש ההפחתה. לעומת זאת זקף המשרד את הסך 12.2 מליון ל"י הנ"ל לזכות פרטי ההפחתה. יוצא, שהמשרד רשם כמימוש ההפחתה סכום הנובע משערורן ולא משימוש בחומרים שתוקצבו בשנים קודמות, כפי שתכנן בתקציבו. על השינוי במהות ההפחתה ועל יעוד הסכום הנובע משערורן לא ביקש המשרד ולא קיבל הרשאה תקציבית, כדרוש.

תכנית התחייבויות

בסעיף 14 (א) לחוק התקציב לשנת הכספים 1972, תשל"ב-1972, נקבע, שמקום שבשם פרט או בשם סעיף משנה מצויים סכומים המכונים "תכנית" או "תכנית התחייבויות", תהיה הממשלה רשאית לפעול או להתחייב במסגרת של הוצאה בסכומים אלה בלבד. שר האוצר רשאי, על פי הצעת הממונה על סעיף ההוצאה, להגדיל את הסכומים האמורים, ובלבד שלא יגדיל אף אחד מהם בסכום העולה על מליון ל"י אלא באישור הוועדה. כן רשאי שר האוצר, באישורה המוקדם של הוועדה, להוסיף תכנית חדשה. אין החוק מאפשר התרת השימוש בעודפי תכניות משנה אחת בשנה שלאחריה. בסעיף 14 (ה) לאותו חוק

נקבע, שתוך ארבעה חודשים מתום שנת הכספים 1972 יגיש הממונה על סעיף הוצאה לשר האוצר דו"ח על ההתחייבויות שהתחייב בהן בשנת הכספים 1972 במסגרת "תכנית". דו"ח זה ייערך בצורה שתאפשר השוואת התחייבויות למעשה לעומת התכנית.

הסדר זה בא להבטיח הרחבת הידיעה על תכנון הפעולות הרב שנתיות, לקבוע את המסגרת בדפוסים חוקיים ולעצב את התכנית בצורה מחייבת, שבמסגרתה תהיה הממשלה רשאית להתחייב ולפעול, וכן ליצור מיכניזם לאישור שינויים בתכניות ולדיווח על ביצוען.

משרד הבטחון הציג, בפירוטם לתקציבו בשנת הכספים 1972, סכומי התחייבויות ליד חלק מהפרטים – אמנם לא בכל המקרים, שהתחייבויות היו מעבר לשנת התקציב השוטפת, ולא תמיד במשמעות אחידה. סכומי ההתחייבויות שנרשמו בתקציב הסתכמו ב-1,973 מליון ל"י בקירוב. במאסר 1973 קיבל המשרד, באמצעות האוצר, את אישור הוועדה להגדלת סכומי ההתחייבויות המקוריות ולהוספת התחייבויות חדשות שהסתכמו ב-132 מליון ל"י. לפי זה הגיע סכום ההתחייבויות שבתקציב לסך 2,105 מליון ל"י בקירוב.

סכומי ההתחייבויות שהוצגו בפירוטם לתקציב מייצגים למעשה רק תכנית להתקשרויות במשך שנת הכספים 1972 על חשבון השנים הבאות. אין המשרד מציג בתקציבו את מלוא הסכום הרב שנתי ועל ידי כך גותנים הסכומים המוצגים בתקציב רק מידע חלקי על היקף התכניות וההתחייבויות של המשרד על חשבון תקציבי השנים הבאות. בפרטי הוצאה של סעיף משנה חימוש הוצגו התחייבויות בסכום כולל של 1,610 מליון ל"י, בעוד שבדברי ההסבר של סעיף המשנה מובאים פרטים על תכניות רב שנתיות, לביצוע בשנים הבאות, בהיקף גדול פי שלושה בקירוב מהסכום הנ"ל.

המשרד כלל בדו"ח הכספי על ביצוע תקציבו לשנת הכספים 1972 דו"ח על התחייבויות שנעשו באותה שנה על חשבון תקציבי שנים באות. לפי אותו דו"ח הסתכמו התחייבויות המשרד, המתייחסות לסעיפי משנה ופרטי תקציב שבהם הוצגו התחייבויות, בסך 3,336 מליון ל"י לעומת התחייבויות מאושרות בסך 2,105 מליון ל"י. המשרד הסביר שההפרש נובע בעיקר מכך, שבדו"ח נכללו סכומי התחייבויות והזמנות שנעשו בשנים קודמות.

המשרד מנהל בספריו רישום שוטף על התקשרויות והזמנות שנעשו. יתרת ההתקשרויות וההזמנות הפתוחות ליום 31.3.1973 הסתכמה ב-3,771 מליון ל"י. התחייבויות המשרד במסגרת התקשרויות והזמנות, הרשומות בספרי המשרד, שביצען יהיה בשנים הבאות, כוללות יתרות של התחייבויות, שנעשו לפני שנת הכספים 1972, והן מתייחסות גם לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה, שבהם לא הוצגה התחייבות בתקציב.

כדי לקבל מידע מלא על ההיקף הרב שנתי של תכניות המשרד ועל התחייבויותיו על חשבון השנים הבאות, בזיקה לתקציב, נראה דרוש, שהמשרד יציג בתקציבו את מלוא הסכום של התכנית הרב שנתית, וידווח על סכומי ההתחייבויות שנעשו ועל יתרת התכנית. על ידי כך תתאפשר קבלת מידע מלא על התחייבויות המשרד על חשבון תקציבי השנים הבאות.

הכנסה מיועדת

האומדן המקורי של הכנסה מיועדת שנכלל בתוספת השניה לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1972, הסתכם ב-380 מליון ל"י בקירוב; הכנסה נוספת בסך 37.8 מליון ל"י הוצגה בפירור

* בדבר ביקורת על תכניות התחייבויות בתקציב הפיתוח, ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 176.

טים לסעיף משנה חימוש ולא נכללה בתוספת השניה לתקציב. האומדן המקורי הסתכם אפוא ב־417.8 מליון ל"י. במשך השנה ביקש המשרד וקיבל אישור הוועדה לשימוש בהכנסה מיועדת נוספת בסך 363 מליון ל"י, ולפי זה הסתכם אומדן ההכנסה המיועדת בסך 780.8 מליון ל"י. ההכנסה בפועל שנרשמה בספרי המשרד בשנת הכספים 1972 הסתכמה ב־754 מליון ל"י. בין פרטי ההכנסה המיועדת כלול סכום שנתקבל עקב ביטול עסקת המטוסים בצרפת, וכן סך 53.2 מליון ל"י. שנתקבל ממכירת ציוד צבאי בחו"ל.

1. מלבד ההכנסה העודפת, שהמשרד קיבל אישור הוועדה לניצולה, הוצגה בדו"ח הכספי בכמה פרטים הכנסה עודפת נוספת, שהסתכמה ב־20.2 מליון ל"י בקירוב, שהמשרד לא כלל אותה בבקשותיו לאישור הוועדה. המשרד כלל עודפים אלה בדו"ח הכספי שלו כעודפי תקציב רגילים בפרטים השונים, במקום להעבירם להכנסות המדינה כדרוש.

2. אומדן ההכנסה כלל סך 28 מליון ל"י מהמוסד לביטוח לאומי — העברת הסכומים, שהמוסד גובה בשנת הכספים 1972 כהיטל התגוננות אזרחית בשיעור 0.3% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, לשם שימוש בהם להוצאות הקשורות בהתגוננות אזרחית, שאותן מבצע משרד הבטחון. ההכנסה שנתקבלה למעשה בשנת הכספים 1972 הסתכמה ב־31.1 מליון ל"י. המשרד לא ביקש את אישור הוועדה ליעוד ההכנסה העודפת בסך 3.1 מליון ל"י.

ההרשאה המקורית להוצאה המותנית בהכנסה, שהייתה כאמור בסך 28 מליון ל"י, הוגדלה על ידי התרת השימוש בעודפי תקציב משנת הכספים, 1971 לסך 34.4 מליון ל"י. הוצאת המשרד על הפעולות, שלהן נועדה ההכנסה באותה שנה, הסתכמה ב־28.6 מליון ל"י. מלבד סכום זה זקף המשרד לחובת פרט ההוצאה, במאוס 1973, בתיאום עם האוצר, סך 3.5 מליון ל"י בגין הלוואה שניתנה לספק שעמו קשור המשרד בחוזה לאספקת מוצרים הקשורים בהתגוננות אזרחית. ההלוואה ניתנה לשנה אחת ובריבית שנתית בשיעור 12%, והיא נועדה לאפשר לספק לפרוע הלוואה במטבע חוץ, שאותה לקח לצורך מימון ביצוע הזמנות המשרד, ושהמשרד התחייב בחוזה לשאת בהפרשי שער המטבע לגביה.

3. ההכנסה משכר לימוד בבתי ספר קדם צבאיים הסתכמה בשנת הכספים 1972 ב־1.3 מליון ל"י, לעומת אומדן בסך 1.9 מליון ל"י. הטיפול בגביית התחייבויות החניכים הוא בידי בנק, תמורת עמלה בשיעור 2.5% (החל באפריל 1973 הועלה שיעור העמלה ל־5% והותנה עם הבנק, שהוא ישא באחריות על מלוא תשלום שכר הלימוד שהחניך התחייב לשלם, מבלי להתחשב בגבייה בפועל). הבנק מדווח על סכומים שגבה ומעביר את התמורה למשרד. על פי ההסכם בין המשרד והבנק אין המשרד מחייב את הבנק ברבית על הסכומים שנתקבלו בבנק עד מועד העברתם למשרד.

בדיקת התחשבות המשרד עם הבנק העלתה, שהעמלה חושבה כאחוז מסכום התחייבויות החניכים ולא כאחוז מסכום הגבייה בפועל בהתאם למוסכם. התחייבויות החניכים הגיעו בשנת הכספים 1972 לסך 2.1 מליון ל"י בקירוב, לעומת גביה בפועל בסך 1.3 מליון ל"י. תשלום היתר שאושר לבנק הסתכם ב־20,000 ל"י בקירוב; הבנק גם לא העביר למשרד סך 50,000 ל"י שגבה מחניכים שטרם חתמו על התחייבות לתשלום שכר הלימוד.

לפי דו"ח שהגיש הבנק למשרד בספטמבר 1973 הסתכמו הפיגורים בגביית שכר הלימוד עד אותו מועד בסך 430,000 ל"י, מזה כ־320,000 ל"י מתייחס לשנים 1968 עד 1971 וסך 110,000 ל"י בקירוב מתייחס לשנת הכספים 1972.

בהסדרת התחייבויות החניכים ובהפנייתם לבנק מטפלת יחידה אחרת במשרד — הממונה על העסקת עובדים אזרחיים. בדיקת חיקי החניכים, שהופנו לבנק בשנת הכספים 1972,

בהשוואה לדו"חות של הבנק העלתי, שעד מועד הביקורת — דצמבר 1973 — היו 366 חניכים מבין 1,550 הלומדים בכתי ספר קדם צבאיים, שטרם הסדירו את התחייבותם לתשלום שכר הלימוד ולכן לא נכללו בדו"חות של הבנק על הגבייה.

4. מאז שנת הכספים 1971 מעביר משרד הבטחון את הכנסותיו מהחזר הוצאות שנים קודמות לאוצר, והן נכללות בהכנסות מהחזר הוצאות שנים קודמות שבתקציב המדינה. הסדר זה אינו חל על החזר הלוואות, שניתנו לעובדי מערכת הבטחון מתקציבי שנים קודמות.

ההכנסה מהחזר הלוואות שנתקבלה בשנת הכספים 1972 הסתכמה ב־3.5 מיליון ל"י בקירוב לעומת אומדן בסך 2.75 מיליון ל"י. הסכום כלל ריבית בסך 900,000 ל"י בקירוב. הכנסות מריבית שייכות לפי מהותן להכנסה הכללית של המדינה והמשרד מעביר הכנסות אחרות מריבית לאוצר כדרוש.

5. בשנת הכספים 1972 נתקבלה הכנסה מהתעשייה האווירית בע"מ בעד שימוש במלאי וציוד שבבעלות המשרד, בסך 4 מיליון ל"י בקירוב. סכום ההכנסה כלל סך 1.9 מיליון ל"י בקירוב בעד פרעון שנתי על חשבון הלוואות שנתן המשרד לתעשייה האווירית.

במסגרת העברת הנכסים, שהיו בבעלות משרד הבטחון, לתעשייה האווירית בעת ארגונה כחברה בע"מ ב־1968 הוסכם, שתמורת השקעות המדינה בנכסים אלה תמסור החברה לממשלה מניות בערך נקוב של 30 מיליון ל"י ואגרות חוב בלתי צמודות בסכום השווה ליתרת ההשקעה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 732). בינואר 1971 הוסכם, שהתעשייה האווירית לא תמסור אגרות חוב על יתרת ההשקעה, אולם היא תפרע את התחייבויותיה לפי המועדים שנקבעו בהסכם המקורי. הסכום שניתן לתעשייה האווירית כהלוואות בעלים הסתכם ב־25.9 מיליון ל"י; מזה סך 15 מיליון ל"י לפרעון ב־20 תשלומים שנתיים שווים ורצופים, החל במארס 1975, בריבית של 4%, והיתרה בסך 10.9 מיליון ל"י לפרעון ב־17 תשלומים שנתיים, החל במארס 1972, בריבית של 6%.

משרד הבטחון משקף אמנם במאזנו בחשבונות מקבילים את יתרת ההלוואות ועוקב אחר פרעון התמורה, אולם זכויות אלה לא נכללו במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה כזכויות הנובעות מביצוע התקציב. המשרד גם לא קיבל אישור תקציבי ליעוד הכנסה הנובעת מפרעון ההלוואה (קרן וריבית).

השתתפויות

משרד הבטחון משתתף מתקציבו למתן תמיכות ומענקים קבועים וחד פעמיים לגופים ציבוריים, שיש למערכת הבטחון עניין בפעולתם. ההקצבה המקורית בסעיף משנה השתתפויות הסתכמה ב־3 מיליון ל"י. במשך השנה הוגדלה ההקצבה בסך 5 מיליון ל"י בקירוב והסתכמה בסך 8 מיליון ל"י בקירוב. עיקר ההוצאה למעשה, שהסתכמה אף היא ב־8 מיליון ל"י, נועד להשתתפות בהקמת בתי חייל בסך 5.2 מיליון ל"י וכן השתתפות בתקציב האגודה למען החייל בישראל בסך 902,400 ל"י. ההשתתפות בהקמת בתי החייל ניתנת באישור האוצר, כסכום מקביל לתרומות שמקבלת האגודה למען החייל לאותה מטרה. התחייבות המשרד להשתתפות בהוצאות על הקמת בתי החייל בשנים הבאות מגיעה לסך 9 מיליון ל"י בקירוב.

לחובת סעיף המשנה "השתתפויות" נזקפה הוצאה בסך 957,000 ל"י, בגין פיצויים שניתנו לעובדי התעשייה האווירית שפרשו, בעד התקופה עד אפריל 1968 — מועד הפעלתה של התעשייה האווירית כחברה בע"מ.

עודפים מיוחדים

לפי הדו"ח הכספי של המשרד נותר עודף בפרטים, שנכללו בתוספת הרביעית של תקציב הבטחון – רשימת עודפים מיוחדים, בסך 15.4 מליון ל"י. בשנת הכספים 1972 אישרה הוועדה תוספת בסך 10 מליון ל"י לתקציב הבטחון, שהועדה לכיסוי הוצאות ההכנה למצעד הכ"ה של צה"ל. הואיל והמצעד נועד להתקיים ביום העצמאות תשל"ג – במאי 1973 – אישרה הוועדה תוספת פרט ההוצאה לרשימת העודפים המיוחדים, כדי שניתן יהיה לנצל את ההקצבה בשנת הכספים 1973. ההוצאה בפועל, שנרשמה בשנת הכספים 1972 באותו פרט, הסתכמה בסך 2.2 מליון ל"י ונותר עודף הרשאה בסך 7.8 מליון ל"י. המשרד כלל את העודף שנותר בפרט ההוצאה בין יתר העודפים שבתקציבו, ולא כלל אותו ברשימת העודפים המיוחדים שבתוספת הרביעית של התקציב.

התקשרויות עם יצרנים

א'

בחמש השנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה מספר ניכר של התקשרויות של משרד הבטחון עם גורמי תעשייה לייצור מוצרים בטחוניים (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 688). עיקר ההתקשרויות שנבדקו היו בענפי המתכת והאלקטרוניקה – לייצור מערכות ציוד, מכשירים, חלפים ואביזרים. ביוני-אוגוסט 1973 נבדקו ארבע עסקאות נוספות. המדובר בהתקשרויות רב-שנתיות לייצור ראשוני, המחליף יבוא, עם שלוש חברות מקר-מיות, שכל אחת מהן הרחיבה את מפעלה לצורך ייצור המוצרים, ועם חברה מחו"ל, שהקימה ב-1971 מפעל חדש במרכז הארץ. היקף ההתחייבויות הרב-שנתיות של המשרד בגין התקשרויות אלה מגיע לסך 120 מליון ל"י בקירוב. עד מארס 1973 שילם המשרד בגין הכנות לכניסה לייצור ועל חשבון הזמנות סך 30 מליון ל"י בקירוב.

מפעל א'

בשנת 1969 החליט משרד הבטחון לייצר חלקי מתכת למערכות ציוד והתקשר לצורך זה עם חברה בעלת מפעל א', העוסקת זה שנים מספר בעיבוד מתכות. המדובר במוצרים, שבהם החלפת היבוא בייצור מקומי היא בעלת חשיבות בטחונית. באותה שנה סוכמו תנאים ראשוניים להתקשרות ורוכזו במכתב לחברה, שבו הודיע המשרד על כוונתו להתקשר עם החברה בהסכם לרכישת חלקים בכמות מוגדרת במשך חמש שנים. החברה נדרשה להרחיב את מפעלה ולהכשירו לכך, שיתחיל בייצור בספטמבר 1970.

בהתאם למכתב הכוונה, וכן על פי סיכומים בין הצדדים סמוך להוצאתו, מימן המשרד פעולות הכנה של החברה (רכישת ידע והשתלמות של עובדי החברה בחו"ל) וכן הוצאות לרכישת ציוד מעבדה, ציוד עזר וטבעים. החברה, מצדה, הקימה את המכנים הדרושים להרחבת המפעל, בעוד שמיתקני הייצור העיקריים נרכשו על ידי החברה למיכון וציוד תעשיות בע"מ, והוחכרו למפעל.

* חברה זו עוסקת ברכישת ציוד תעשייתי ובמכירתו או השכרתו בעיקר למפעלים המייצרים לצורכי מערכת הבטחון (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 417).

עד מארס 1973 הושקעו בתכנית 26.4 מליון ל"י, מזה 18 מליון ל"י במיתקנים, שנרכשו על ידי החברה למיכון וציוד תעשיות, 5.9 מליון ל"י – השקעות המשרד בפעולות הכנה לייצור ובציוד מעבדה וטבעים, ו-2.5 מליון ל"י – השקעות החברה במבנים (לפי נתונים). לפי הערכת המשרד תגיע ההשקעה במפעל עד סוף שנת הכספים 1974 לסך 30.8 מליון ל"י, מזה 20.0 מליון ל"י השקעות החברה למיכון וציוד תעשיות ו-8.3 מליון ל"י השקעות המשרד. השקעות החברה במבנים היוו חלק מתכנית השקעות גדולה יותר להרחבת מפעלה (7.2 מליון ל"י), שהוגשה ב-1971 למרכז ההשקעות ואושרה על ידיו לפי החוק לעידוד השקעות הון; למפעל ניתן מעמד של מפעל מוכרי.

במכתב הכוונה נאמר, שהמחירים של החלקים ושל הטבעים הדרושים לייצורם, וכן היקף השתתפות המשרד בהשקעות הבסיסיות, ייקבעו על יסוד תכנית כלכלית, שתגיש החברה ושתיבדק ותאושר על ידי המשרד; עד לחתימת הסכם בדבר ההתקשרות עם החברה יממן המשרד את פעולות ההכנה של החברה. המשרד לא עמד על קבלת תכנית כלכלית מהחברה. בשנת 1970 הוכנה טיוטת הסכם לקביעת תנאי ההתקשרות, לרבות מחירי החלקים שיוזמנו; מאז נעשו בו שינויים רבים, אך עד מועד סיום הבדיקה עוד לא גובשו תנאי ההסכם, ובפועל נושא המשרד באופן שוטף בעלויות הייצור של החברה.

מיתקני הייצור נרכשו, רובם ככולם, בחו"ל. ההתקשרויות החוזיות לרכישה נעשו על ידי החברה למיכון וציוד תעשיות, אך למעשה טיפל המשרד עצמו בקבלת הצעות הספקים, בבדיקתן ובאישורן. ספקי המיתקנים והציוד העיקריים מיוצגים בארץ על ידי סוכנים, ומחיריהם כללו, כפי שמסתבר, עמלות לסוכנים. בין המשרד ובין הסוכנים קיימים, זה כמה שנים, הסכמים כלליים בדבר הגבלת העמלה שלהם והשגת הנחות שונות מהמחיר למשרד. לדעת הביקורת, היה מקום לברר אפשרות החלת תנאי ההסכם עם הסוכנים גם על עסקאות אלה.

חוזה בדבר שכירת מיתקני הייצור נחתם ב-1970 בין החברה למיכון וציוד תעשיות ובין החברה בעלת המפעל, לתקופה של 10 שנים. דמי השכירות נקבעו על פי חישוב המבוסס על פחת של 10%, ריבית של 9% על יתרת הקרן ודמי ניהול של 2.5%. בחוזה השכירות ניתנה לחברה בעלת המפעל אופציה לרכוש את הציוד תוך 7 שנים מיום תחילת תקופת השכירות במחיר הקרן, כשהוא צמוד החל מהשנה השנייה לשער הדולר, בניכוי דמי השכירות ששולמו. פחת בשיעור 10% למיתקני ייצור מסוג המיתקנים, שהם נשוא החוזה, הוא גבוה, בהשוואה לאורך החיים של הציוד. לכאורה תשלומי השכירות והחישובי הפחת מתאזנים, אולם מאחר שמחיר המוצרים מבוסס על עלות, שבה נלקח בחשבון מרכיב הפחת בשיעור הגבוה, יוצא, שבעת ניצול האופציה תיהנה החברה מהמחיר המופחת על ידי רכישת המיתקנים במחיר זה.

על סמך מכתב הכוונה נמסרה לחברה באוקטובר 1969 הזמנה לכמות זורדים של חלקי מתכת, שנועדו לאספקה בשנים 1970–1974. שווי הזורדים שהוזמנו מגיע, לפי מחירי חו"ל, ל-15 מליון ל"י בקירוב. החברה לא עמדה במועדי האספקה המוסכמים: עד אוגוסט 1972, לדוגמה, סופקו 137 מבין 280 פריטים מסדרה ראשונה, שהחברה הייתה צריכה לספק עד אז, ו-71 מבין 140 פריטים מסדרה שנייה. מחמת הפיגור באספקה רכש המשרד בחו"ל זורדים, כדי רבע מהכמות שהוזמנה, וגם חלק מהפריטים שבשאר הזורדים, במחיר כולל של 4.2 מליון ל"י.

• בעניין מפעלים מוכרים ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 412.

ההזמנה לייצור זווידים נמסרה לחברה ללא ציון מחירים או תנאי תשלום. סוכם בין הצדדים, שעד לקביעה סופית של המחיר תקבל החברה מימון עלות לפי דיווח שלה, שיתבסס על נוהלי רישום קבועים ושהמימון יינתן על סמך בדיקה ואישור של המשרד.

המשרד מכסה את כל עלויות הייצור של המפעל בגין החלקים. עד מארס 1973 דיווחה החברה על עלויות בסך 11.5 מליון ל"י. סכום זה, בתוספת אומדני העלויות עד סוף תקופת הייצור המתוכננת של הזווידים שהוזמנו (מארס 1975), יגיע לפי הערכת המשרד, במחירים של 1973 לסך 26.5 מליון ל"י. לפי מחירי חו"ל (פו"ב) מגיע ערך הזווידים שיוצרו במפעל, לאחר שחלק מההזמנה הופנה לחו"ל — ל-11 מליון ל"י. לפי תחשיב שעשה המשרד יגיע מחיר הדולר הנחסף בייצור החלקים בשנות הכספים 1972 עד 1974 ליותר מ-17 ל"י.

עלויות הייצור כוללות דמי ניהול המשתלמים לחברה. אלה נקבעו בסכום ממוצע של 540,000 ל"י לשנה בשנות הכספים 1972 עד 1974. הסכום חושב על פי מרכיבים של תשואה המגיעה לחברה על השקעותיה במכנים (160,000 ל"י לשנה) ורווח (8%) על אומדן העלויות.

הפניית חלק מההזמנות ליבוא גרמה ניצול חלקי ובלתי רנטבילי של המיתקנים. בשנת הכספים 1973 עלולים דמי שכירת המיתקנים (3.2 מליון ל"י) להגיע לכדי 50% מכלל עלויות הייצור של המפעל. בנובמבר 1972 החל המשרד לבדוק עם החברה את האפשרות למסור לה הזמנות לייצור סוגים נוספים של חלקי מתכת. עבודה זו עשויה לתרום לניצול יעיל של המיתקנים.

החל ב-1971 התיר המשרד לחברה להשתמש בציוד גם לייצור שלא בשביל מערכת הבטחון. בטיוטת הסכם בעניין זה, שטרם נחתם נקבע, שהיא תשלם דמי שימוש למשרד. החברה דיווחה על שימוש כזה במשך כמה חודשים בשנת 1971, ומאז אין למשרד פרטים על כך, והוא לא דרש מהחברה זיכוי בדמי שימוש בציוד.



כמה מהממצאים מצביעים על יעילות נמוכה בניצול כושר הייצור, מבחינת הסדרי המשרד עם המפעל. אמנם יש לראות כרקע להתקשרות את נחיצותו של המפעל מבחינה בטחונית, והמגבלות של היקף הייצור נובעות מצורכי מערכת הבטחון; עם זאת יש, לדעת הביקורת, לעיין באפשרות של ניצול נוסף של כושר הייצור של המפעל, כמוכן להזמנות דרושות ובמחירים, היכולים לעמוד בהתחרות.

מפעל ב'

בשנת 1972 ניהל המשרד משא ומתן עם חברה מקומית בדבר ייצור ואספקה של חלפים בעלי שימוש חשוב בתחום, שהיה לה בו נסיון קודם. המשרד היה קשור עם החברה משנת 1968, בנוגע לייצור חלפים מסוג אחר. בדבר ביקורת על התקשרות עם החברה ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 703.

המשא ומתן על העסקה החדשה התנהל עם יצרן של חלפים מאותו סוג בחו"ל, שהסכים להעמיד לרשות החברה את הידע הדרוש לייצור ולהיכנס לשותפות בעסקת הייצור בארץ, על ידי רכישת חלק מהמניות של החברה. בספטמבר 1972 נחתם תזכיר בין המשרד ובין

החברה והיצרן בחו"ל, ובו סוכמו בקווים כלליים תנאי ההתקשרויות בין הצדדים. בנובמבר 1972 פורטו התנאים בהסכמים: שני הסכמי ידע נחתמו – אחד בין המשרד ובין היצרן בחו"ל והשני בין היצרן בחו"ל ובין החברה (ההסכם השני נוגע בעיקר לאמצעים הטכניים ולטכנולוגיית הייצור). הסכם לייצור החלפים נחתם בין המשרד ובין החברה.

בעד הידע ומתן רשיון לייצור נקבעה תמורה בסך 900,000 דולר, ועוד תמלוגים בשיעור 8% ממחיר החלפים בתקופה של 10 שנים. המשרד והחברה נושאים בחלקים שונים בתמורת הידע ורשיון הייצור, שעליהם הוסכם עם היצרן בחו"ל. המשרד שילם ליצרן בחו"ל את חלקו בדמי הידע – בסך 450,000 דולר – והתחייב לשלם את חלקו בתמלוגים במשך 10 שנים – בשיעור 4% ממחיר החלפים. את הידע העמיד המשרד לרשות החברה, וכן העביר לה את הרשיון לייצור.

המשרד התחייב במסגרת ההסכם עם החברה לשאת בהוצאות על רכישת כלי ייצור וציוד מעבדה עד לסכום של 1.1 מליון דולר. עוד ישלם המשרד לחברה לכיסוי הוצאות קדם-ייצור סך 600,000 דולר ב-24 תשלומים חודשיים. החברה התחייבה לשאת מצדה, נוסף על חלקה בדמי הידע והוצאות סקר ולימוד שהיו לה, בכל ההוצאות, שיהיו לה בעתיד בגין רכישת קרקע והקמת מבנים שיידרשו, וכן בהוצאות ציוד כללי לביצוע הפרוייקט. היקף ההתחייבויות של המשרד בעסקה הגיע תחילה לסך 85 מליון ל"י, ולאחר מכן הוקטן, על ידי הקטנת כמות החלפים, ל-70 מליון ל"י בקירוב.

בהסכם התחייב המשרד להזמין מהחברה כמות מוגדרת של זוודי חלפים, שיסופקו במנות שנתיים שוות החל בשנת 1975, במחיר של 110,000 ל"י לזווה, צמוד לשער הדולר האפקטיבי ליצוא מוצרי מתכת, למעט מקדמות בשיעור 30% עד 35% ממחיר המנה השנתית. המשרד הסביר, שהוא רואה את המחיר כסביר על סמך השוואה למחירי החלפים של הציוד בחו"ל.

מפעל ג'

במאי 1970 ניהל המשרד משא ומתן עם חברה המייצרת מכשירים בחו"ל בדבר הקמת מפעל בארץ, שיעסוק בהרכבה ובייצור של אותם המכשירים, שהמפעל מייצר בחו"ל. מכשירים מאותו סוג מיוצרים גם על ידי יצרנים אחרים בחו"ל. החברה ייסדה חברת בת בישראל, שכמעט כל מניותיה הן בבעלות חברת האם. במאי 1971 נחתם חוזה בין המשרד לבין חברת הבת, שבו התחייבה להקים ולהפעיל על חשבונה בישראל מפעל למחקר, פיתוח, הרכבה וייצור של מכשירים על פי ידע וסיוע הנדסי, שתקבל מחברת האם. המשרד מצדו התחייב להזמין מכשירים מסוגים מוגדרים, או מסוגים אחרים שיסכם עליהם, בסכום של \$ 150,000 לפחות לשנה, בתקופה של חמש שנים.

בחווה נקבע, שמחירי המוצרים שיוזמנו בארץ לא יעלו על מחירי הקנייה, שמשלחת הקניות של המשרד בחו"ל הייתה משלמת בשערי בית החרושת בחו"ל בעד מוצרים מאותו סוג בזמן הוצאת ההזמנה.

המפעל קיבל מעמד של מפעל מאושר, מאחר שהוא אמור לייצא חלק ממוצריה. היקף תכנית ההשקעות שלו, שאושרה על ידי מרכז ההשקעות בפברואר 1973, מגיע לסך 3.9 מליון ל"י.

בתקופה מארס 1971 עד אפריל 1973 נמסרו לחברה על ידי מערכת הבטחון הזמנות בסכום של 7.5 מליון ל"י בקירוב, מזה 1.6 מליון ל"י על ידי אחד המפעלים של מערכת הבטחון. המכשירים שהוזמנו היו מהסוגים שמייצרת חברת האם בחו"ל, וכן כמה פריטים, שפותחו במיוחד על ידי המפעל.

שתי הזמנות נמסרו לחברה בהיקף כספי כולל של 580,000 ל"י (אחת מהן — בסך 450,000 ל"י — נמסרה על ידי המפעל של מערכת הבטחון). בהצעתה המקורית דרשה החברה בעד שלושה מבין הפריטים שהוזמנו מחירים גבוהים פי כמה ממחירי הצעות של יצרנים אחרים בחו"ל. לאחר משא ומתן הוזילה החברה את מחיריה, אולם גם לאחר ההוזלה עלו מחירי ההזמנות ב-25% עד 37% על מחירי ההצעות האחרות. חמש הזמנות אחרות, בהיקף של 3.9 מיליון ל"י, נמסרו לחברה במחירי פו"ב של חברת האם בחו"ל, בלא שהיה ברור של המחירים אצל ספקים אחרים.

התחייבות המשרד על פי החוזה היא לרכוש מהחברה מכשירים, במידה שהיא תעמוד בתנאי תחרות. לדעת הביקורת, דרוש שהמשרד יקפיד על ברור מחירי החברה והשוואתם למחירי יצרנים אחרים.

באחת ההזמנות, שנמסרה לחברה באוגוסט-1972 בסך 807,000 ל"י, נקבע מחיר המכשיר שהוזמן, בחלקו, לפי שער דולר גבוה מהשער הרשמי. מסיבה זו ובשל טעות אריתמטית, שנפלה בתחשיב המחיר, היה תשלום יתר לחברה, שלפי חישוב של משרד מבקר המדינה הגיע לסך 71,000 ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת דרש המשרד מהחברה להחזיר את ההפרש. בנובמבר 1973 נתקבל מהחברה זיכוי בסך 38,500 ל"י בגין הטעות האריתמטית; המשא ומתן על גביית יתרת הסכום עוד נמשך.

המשרד והמפעל של מערכת הבטחון הוזמנו אצל החברה גם עבודות פיתוח של אבות-טיפוס וייצור סדרתי של מכשירים, בסכום כולל של 2.3 מיליון ל"י. ההזמנות נמסרו בהס-תמך על הצעות יחיד של החברה, שבהן ניקבו המחירים בסכומים גלובליים, ללא פירוט אומדני עלויות ורווח.

מפעל ד'

בשנת 1969 החליט המשרד לייצר בארץ פריטי ציוד מסוגים מיוחדים. לצורך זה בחר המשרד בחברה בעלת מפעל קיים, שייצרה בעבר פריטים מאותה קבוצת מוצר כשכיל המשרד. בראשית 1971 סוכם התנאים הכלליים של ההתקשרות, לרבות מחירי הפריטים והכמויות שיוזמנו. המחירים נקבעו במשא ומתן, על בסיס הצעת החברה. המשרד הסכים להשתתף בהוצאות הפיתוח של המפעל, הדרוש לביצוע ההזמנות, בסכום של 50,000 ל"י. עד מארס 1973 נמסרו לחברה הזמנות בסכום כולל של 2.5 מיליון ל"י בקירוב, המיועדות לאספקה עד 1974. שווי האספקה, עד מועד סיום הביקורת, הגיע ל-1.1 מיליון ל"י. תנאי ההתקשרות לא הוסדרו בחוזה.

עוד בראשית הייצור הסתמנו פיגורים באספקה, וכדי להבטיח אספקה סדירה הסכים המשרד, בפברואר 1971, שהחברה תייבא כ-15% מהפריטים שהוזמנו. בעד התוצרת המיובאת שולמו המחירים שנקבעו להזמנה מייצור מקומי. בדיקת חשבונות החברה על אספקת פריטים מיובאים בסך 320,000 ל"י והשוואתן למחירי פו"ב של הפריטים שבמסמכי היבוא מראות, שיש לחברה מרווח של 30% — שיעור העולה במידה ניכרת על הוצאות יבוא מקובלות. לדעת הביקורת אין סיבה להותיר לחברה מרווח גדול, כאשר היא נזקקת ליבוא בגלל פיגור בייצור. (בדבר ממצא ביקורת דומה ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 551).

על פי תנאי התשלום שולמה לחברה מקדמה בשיעור 20% מערך כל ההזמנה. משהוחלט על יבוא חלק מהפריטים, מימן המשרד גם את מלוא התמורה של המשלוחים בעת הגיעם ארצה. בדיקת ההתחשבות עם החברה העלתה, שהמשרד לא הקפיד על ניכוי נכון של

סכום המקדמות, כולל מימון יבוא, מחשבוניות האספקה של החברה; כתוצאה מכך נותרו בידי החברה בשנים 1971-1973 עודפי מימון ניכרים. בעקבות הביקורת גבה המשרד חזרה מהחברה, ביולי 1973, את עודף המימון, שהסתכם עד אז ב-230,000 ל"י בקירוב.

ב'

מאז שנת 1969 עורך משרד מבקר המדינה ביקורת על עסקאות של משרד הבטחון עם יצרן בארץ לייצור קבוצת מוצרים מסוג חדש, להספקה במשך שנים מספר; המדובר במוצרים בטחוניים חשובים. עד סוף 1973 הגיע היקף ההתקשרויות, לפי ארבעה חוזים, לסכום הקרוב ל-200 מליון ל"י, ובדצמבר 1973 התנהל עם היצרן משא ומתן על שתי הזמנות נוספות, בהיקף של 40 מליון ל"י בקירוב. עד אותו מועד הסתכם שווי האספקה, לפי המחירים שבתחומים, ב-120 מליון ל"י בקירוב, והיקף התשלומים ליצרן ב-100 מליון ל"י בקירוב. הקווים האופייניים לעסקאות אלה הם: ההתקשרות הראשונה ואלה שלאחריה נמסרו בדרך של משא ומתן עם יצרן יחיד; המדובר בייצור בסדרות גדולות, שבו רבות האפשרויות לייעול הייצור והוזלתו.

ממצאים בדבר התקשרות עם היצרן, ובדבר התנאים שבהם נמסרה ההזמנה הראשונה, נכללו בדו"ח שנתי 20 (עמ' 642); הממצאים נדונו בוועדת הכספים של הכנסת (הצעות ועדת הכספים, כפי שאושרו על ידי הכנסת, ראה בדו"ח השנתי 21, עמ' 832). בדו"ח שנתי 22 (עמ' 695) נמסר על ממצאי מעקב בנוגע להזמנה הראשונה (חזוה א') ועל ממצאים מבדיקת חוזים נוספים ב' ו-ג'). בחודשים נובמבר-דצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה את המשך ההתפתחות של העסקאות האלה, וכן עסקאות חדשות עם היצרן.

חזוה א'

ההזמנה הראשונה, מיולי 1969, בסך 78 מליון ל"י, הייתה מבוססת על מחיר קבוע למוצר. בעקבות הביקורת נכנס משרד הבטחון מחדש למשא ומתן עם היצרן על תנאי ההזמנה, ובנובמבר 1970 נחתם חזוה (חזוה א'), שלפיו המחיר הקבוע, שנקבע בהזמנה המקורית, יהא מחיר תקרה המורכב מ"עלות ייצור מתוכננת" בשיעור של 94% ו"רווח מתוכנן" בשיעור של 6%; אם תהיה העלות למעשה קטנה מהעלות המתוכננת, יתחלק החסכון שווה בשווה בין היצרן ובין המשרד. בדו"ח שנתי 22 נמסר על התוצאות של ההסדרים האלה לגבי 78% מהאספקה, כפי שנתבררו מהתחשבות ביניים. החברר, שהשינוי בתנאי ההזמנה הביא לתיקון בעל משקל רב בתנאי ההתקשרות. עם זאת הצביעה הביקורת על המרווח הגדול של היצרן, שנותר אף לאחר שהמשרד זוכה ב-50% מהחסכון הניכר ב"עלות הייצור המתוכננת".

אספקת המוצר הסתיימה במאי 1972. באוקטובר 1972 הגיש היצרן דו"ח מפורט על עלויות הייצור לגבי 22% האחרונים של האספקה וכן דו"ח מסכם על העלות של האספקה כולה. לפי החשבון הסופי הסתכם החסכון הכולל בעלויות הייצור ב-17.4 מליון ל"י, ומזה זכאי המשרד לפי החזוה להחזר של 50%.

על פי החזוה הייתה אמורה האספקה להימשך כחמש שנים ולהסתיים במאוס 1974. בחזוה נקבעו מועדי תשלום מפורטים לפרעון התמורה בשנים 1970 עד 1974: התשלום החל בכל שנה יבוצע בשיעורים חודשיים שווים; היצרן לא יהיה זכאי להחזר הוצאות מימון או ריבית, הן לגבי התקופה הקודמת לחתימת החזוה והן לגבי התקופה שלאחריה. עוד נקבע בחזוה,

שעל היצרן להחזיר למשרד את חלקו בחסכון בעלויות תוך תקופה שלא תעלה על שלושה חודשים מעריכת תחשיב סופי של העלות הממוצעת של האספקה כולה.

למעשה סיים היצרן את ייצור הכמות שהוזמנה במשך שלוש שנים, והאספקה הסתיימה כאמור במאי 1972. המשרד לא הקדים את מועדי התשלום שנקבעו ופרע את התמורה לפי המועדים המקוריים בחוזה; לעומת זה הסכים לכלול בעלות המוכרת את אותו חלק מהוצאות המימון של היצרן החל על יתרת החוב של המשרד בגין האספקה. בחישוב החוב הביא היצרן בחשבון את ההחזר המגיע למשרד בגין חלקו בחסכון לפי התקופות, שבהן נוצר החסכון החל באפריל 1971. הוצאות המימון, שהוכרו כעלויות ייצור, הסתכמו ב-5.5 מליון ל"י בקירוב. סכום זה כלל סך 612,000 ל"י, שהוכר כריבית על חוב המשרד בתקופה אפריל-אוקטובר 1972, דהיינו מגמר תקופת הייצור עד מועד פירעון יתרת התמורה.

להלן טבלה המראה את תוצאות העסקה ואת המרווח שבין העלות המוכרת והתמורה הכוללת, לאחר הפחתת חלקו של המשרד בחסכון; המרווח של היצרן כאחוז מהעלות המוכרת הגיע לשיעור 22.5%:

שיעור המרווח כאחוז מהעלות המוכרת	אלפי ל"י	
	76,800	עלות ייצור מתוכננת ⁽¹⁾
	59,400	עלות מוכרת, למעשה ⁽²⁾
	17,400	חסכון בעלויות
	8,700	חלקו של המשרד בחסכון
14.6	8,700	חלקו של היצרן בחסכון
7.9	4,700	רווח מתוכנן
22.5	13,400	ס"ה המרווח ליצרן

(1) מחיר החוזה, לאחר התאמות, בניכוי רווח מתוכנן בשיעור 6%.

(2) המשרד לא הכיר בגורמי עלויות אחדים, שהסתכמו ב-2.8 מליון ל"י. מזה סך 1.4 מליון ל"י הוצאות מימון השקעות ומלאי; כ-570,000 ל"י בעד הפרש הנובע משיטת חישוב הפחת; 410,000 ל"י תשלומים לחברת האם וסך 400,000 ל"י תרומה למטרה ציבורית.

חוזה ב'

ביוני 1971 נחתם חוזה ב' לרכישת כמות נוספת מהמוצר שהוא נושא של חוזה א', כדי 50% מהכמות שבחוזה א', בהיקף כספי של 34 מליון ל"י. בחוזה ב' נקבע מחיר קבוע ליחידה, שהוא נמוך ב-12.5% מהמחיר הבסיסי בהזמנה הקודמת, לאספקה במשך שלוש שנים החל בשנת הכספים 1972. 70% מהמחיר הוצמדו לשינויים בשער המטבע, במחירי חומרי גלם ובשכר העבודה, לפי שיעורים ומדדים שנקבעו בחוזה. מחיר היחידה נקבע על סמך תוצאות הייצור של מתצית הכמות שבחוזה א', וכלי להתחשב במגמה של הוזלה נוספת בייצור, שכבר נסתמנה באותה תקופה, אלא שהמשרד עוד לא קיבל נתונים עליה. מועדי התשלום בחוזה נקבעו כשנה לאחר מועדי האספקה והיצרן לא יהיה זכאי להחזר הוצאות מימון הקשורות בכך.

המשרד הסביר, שהוא העדיף לקבוע בחוזה ב' מחיר חדש ליחידה, במקום להמשיך בשיטה של חוזה א', משום שהשיג על ידי כך הוזלה מיידיית של המחיר. עוד הסביר, שההיקף

השנתי של הייצור בחוזה ב' קטן בהרבה מאשר לפי חוזה א', דבר שישפיע על עלויות הייצור.

בדו"ח שנתי-22 הצביע מבקר המדינה על כך, שהמחיר בחוזה ב', בהתחשב בהתפתחות בחוזה א', נקבע ברמה גבוהה מדי, ויש מקום, שהמשרד ייכנס למשא ומתן לחיקונו.

ביוני 1972 פנה היצרן למשרד וביקש שיינתן לו לזרז את קצב הייצור והאספקה על פי חוזה ב', בנימוקים הבאים: עליו להבטיח תעסוקה מאוזנת לעובדיו ולנצל את כושר הייצור באופן אופטימלי; הזירו גם יביא חסכון למשרד בשל צמצום הפרשי ההתייקרות, שיהיה על המשרד לשלם בגין תנאי ההצמדה, שנקבעו בחוזה. ביוני 1972 סוכם בין המשרד ובין היצרן, שתקופת האספקה תקוצר משלוש שנים לשנתיים; מועדי הפרעון נשארו ללא שינוי. המשרד הסכים לבקשת היצרן לזרז את האספקה והיצרן מצדו הסכים להזיל את מחיר החוזה ב-480,000 ל"י (כ-1.5%) – שיעור, שלדעת הביקורת, ממצה באופן חלקי את ההזולה, שכבר נסתמנה בעלויות הייצור.

חוזה ג'

חוזה ג', שנחתם בספטמבר 1971, הוא למוצר אחר במסגרת אותה משימה, בהיקף כספי של 68 מליון ל"י בקירוב, לאספקה בשנים 1972 עד 1976. עם חתימת החוזה שולמה ליצרן מקדמה, בסך 3.5 מליון ל"י, לרכישת מלאי חומרים ולמימון הוצאות ייצור אחרות. מחיר המוצר נקבע לפי שיטת "עלות בפועל בתוספת רווח עידוד". נקבעה עלות משוערת ורווח בסיסי בשיעור של 5.25% ממנה. המשרד התחייב לשאת בעלות בפועל, בכפיפות לבדיקת מרכיביה. אם יושג חסכון, והעלות בפועל תהיה קטנה מהעלות המשוערת, יעלה הרווח עד לשיעור מירבי של 8.5% מהעלות המשוערת; אם העלות בפועל תהיה גבוהה מהעלות המשוערת, יוקטן הרווח עד לשיעור מזערי של 2% מהעלות המשוערת.

תחשיב העלות המשוערת שהגיש היצרן ניבדק על ידי כלכלני המשרד, אולם חישוב כמויות החומרים הדרושים לייצור, שיעורי הנפולת ומספר שעות העבודה שיושקעו בייצור נעשה על סמך חוות דעת של מומחה מחו"ל, שהעסיק היצרן. המשרד לא ערך מצדו בדיקה נגדית לקביעת סבירות הנתונים הכמותיים שבתחשיב.

בחוזה נקבע, שתמורת האספקה תשולם כל רבע שנה על פי דו"ח עלויות של החברה לאחר בדיקתו על ידי המשרד, החל בשנת הכספים 1972. מן התשלומים בעד האספקות תנוכה תמורה בעד פריט, שהמשרד מזמין במישרין בחו"ל, ומחירו נכלל במחיר האספקה.

מאפריל 1972 עד ספטמבר 1973 סיפק היצרן כ-28% מהכמות המוזמנת, והגיש דו"חות על עלויות הייצור לפי המועדים, שנקבעו בחוזה. התברר, שהעלות בפועל נפלה בהרבה מהעלות המשוערת. בשנת הכספים 1972 הגיעה העלות בפועל לגבי 18% מהכמות המוזמנת, לרבות התייקרות מאושרת, לכ-87% מהעלות המשוערת. העלות בפועל לגבי כ-10% מהכמות המוזמנת, שסופקה באפריל – ספטמבר 1973, הגיעה לשיעור 80% מהעלות המשוערת. כפי שמסתבר מהדו"חות על העלויות, נבע עיקר ההפרש מכך, שמספר שעות העבודה שהושקעו ליחידה היה קטן בהרבה מזה שבתחשיב של העלות המשוערת; תופעה זו התבלטה כבר מהתחלת הייצור, ובהמשכו ירד מספר שעות העבודה לפחות עד מתחצית האומדן. חלק אחר מההפרש נבע מצמצום שיעורי הנפולת של החומרים בייצור, שהוכאז בחשבון באומדן. כתוצאה מכך, שהעלות בפועל הייתה נמוכה מהעלות המשוערת, היה היצרן זכאי מהתחלת הייצור לרווח בשיעור המירבי שנקבע בחוזה; בשל הגבלת שיעור

הרווח כאמור היה המחיר הכולל, שאותו שילם המשרד, נמוך מהמחיר הבסיסי, המורכב מהעלות המשוערת בתוספת רווח בסיסי. מבחינה זו פעלו תנאי החוזה ככיוון הרצוי. עם זאת, התבססות על אומדן בלתי מבוקר לא היה בה כדי להבטיח, שהחסכוניות נובעים כולם מייעול.

בדצמבר 1971 הוחלט על דעת אגף הכספים של המשרד והיועץ הכלכלי של מנה"ר, שאותו חלק מהמקדמה בסך 3.5 מליון ל"י, שלא נוצל לרכישת חומרים, ישא ריבית לזכות המשרד. למעשה נרכשו חומרים בסכום קטן מסכום המקדמה, וההתחשבויות על הריבית המגיעה מהיצרן נעשתה באוקטובר 1972, על בסיס 15%, והיא הסתכמה ב-212,600 ל"י. המשרד כלל את סכום הריבית בהתחשבויות על ההחזר המגיע לו מהיצרן לפי חוזה א', ולפי זה הוא קיבל רק מחצית הסכום הנ"ל. משרד מבקר המדינה העיר, שלא היה מקום לקשור את סכום הריבית המגיעה בעד המקדמה, שניתנה לרכישת חומרים לכיצוע חוזה ג', עם ההחזר המגיע למשרד לפי חוזה א' ובכך לוותר ליצרן על סך 106,300 ל"י. דרוש, שהמשרד יטפל בגביית הסכום הנ"ל מהיצרן.

אין בתיקי מנה"ר נתונים, שמהם ניתן לערוך השוואה בין סכום הריבית, שגבה המשרד, לבין ההוצאה, שתיגרם לו מחמת התייקרויות במחיר החומרים.

הזמנות נוספות

1. בינואר 1973 נחתם חוזה נוסף (חוזה ד'), בין המשרד ובין היצרן לייצור מוצר נוסף מאותה קבוצת מוצרים, לאספקה תוך שנה מתאריך אישור הדגם על ידי המזמין. מחיר היחידה נקבע במשא ומתן עם היצרן ובהסתמך על תחשיב, שהוא הגיש על אומדן העלויות לייצור המוצר; מחיר המוצר יהיה קבוע לכל תקופת האספקה, פרט להצמדה לשינויים בשער המטבע ובשכר העבודה בהתאם למרכיבי המחיר שנקבעו, לפי בסיס אוקטובר 1972 – המועד שבו הוגשה ההצעה. המשרד גם התחייב לשאת בהשקעה ספציפית בכלי ייצור ובתכנון גיות בסך 1.15 מליון ל"י. היקף ההזמנה מגיע לסך 6 מליון ל"י בקירוב. המשרד שילם ליצרן, במאוס 1973, מקדמה בסך 2 מליון ל"י והתחייב לשלם עוד 2 מליון ל"י בשנת הכספים 1973. היתרה תיפרע בשנת הכספים 1974.

המזמין אישר את הדגם ביוני 1973. בנובמבר 1973 עודכן המחיר בעקבות שינויים בשער המטבע, התייקרויות בשכר העבודה ובהיטל היבוא, והיקף ההזמנה הגיע לסך 7 מליון ל"י בקירוב.

2. בנובמבר 1973 התנהל משא ומתן עם היצרן על הזמנות של כמויות נוספות מהמוצר, שנרכש לפי חוזה א' וכן מהמוצר שנרכש לפי חוזה ד'. המחירים עוד לא נקבעו עם היצרן, אולם על פי מכתב כוונה של המשרד מנובמבר 1973 נתבקש היצרן לרכוש את כל החומרים והחלקים הדרושים לייצורם. המשרד התחייב לממן את רכישת החומרים והחלקים בתשלום לומים שוטפים, על יסוד מסמכי רכישה והוכחת ביצוע תשלומים על ידי היצרן, עד לסך 15 מליון ל"י.

אספקה ואחסנה של המוצרים

1. המשרד החליט לייבא בעצמו פריטי משנה מסוימים, שמחירים נכלל במחירי החוזים א' ו-ב'. רכישת הפריטים נזקפה בשנת הכספים 1971 לחובת התקציב בלא לחייב את היצרן בתמורתם. בעקבות הביקורת הקודמת חייב המשרד את היצרן, בפברואר 1972, בסך 2.5 מליון ל"י, בעד כמות של פריטים שייבא המשרד (ראה דו"ח שנתי 22).

המשרד המשיך ביכוא הפריטים בעצמו וזקף את תמורתם לחובת התקציב, כפי שנהג בשנת הכספים 1971 (בשנת הכספים 1972 נזקף סך של \$ 274,500 ובשנת הכספים 1973 סך \$ 274,500. המדובר בכמות זהה ובאותו מחיר). במאוס ובמאי 1973 העביר היצרן למשרד הודעות זיכוי בעד אספקת הפריטים, לפי המחיר החוזי, בסך 3.1 מליון ל"י. הביקורת העלתה, שעד מועד סיום הביקורת לא נרשמו הודעות הזיכוי לחובת החשבון של היצרן שבספרי המשרד. השהיה ברישום הודעות הזיכוי בספרי המשרד פוגעת בסדרי בידוק תקינים. יתר על כן, לדעת הביקורת יש לחייב את היצרן במחיר הפריטים מיד עם אספקתם על ידי המשרד.

2. המשרד טיפל כאמור בעצמו ברכישת פריט הדרוש לייצור בחוזה ג'. היצרן מדווח למשרד מדי פעם בפעם על הכמות שהמשרד מספק לו, בניכוי הכמות שנצרכה בייצור. המשרד לא הבטיח לעצמו נתונים מלאים, שיאפשרו לו בקרה על דו"חות היצרן.

3. המוצרים המסופקים על ידי היצרן, פרט לרכישה לפי חוזה ד', מיועדים לפי שעה לאחסנה. המשרד החליט להטיל על היצרן לשכור מחסנים בכמה מקומות בארץ, ולטפל באחסנת המוצרים בעבור המשרד. המשרד מכסה את ההוצאות הקשורות בשכירת המחסנים ובטיפול באחסנה, בתוספת העמסות בגין הוצאות כלליות ועקיפות וכן רווח בסכום קבוע, בשיעור 8% מאומדן ההוצאות הישירות בכל שנה. הוצאות האחסון, שהמשרד נשא בהן, בכללן רווח של היצרן, הסתכמו בתקופה נובמבר 1970 – מארס 1973 בסך 2.4 מליון ל"י. אומדן הוצאות האחסנה לשנת הכספים 1973 מגיע לסך 1.6 מליון ל"י. היצרן מצרף לחש-בוניותיו על האספקה שובר ניפוק, המאשר העברת כמות המוצרים הכלולה בחשבונית ממפעלו למחסנים, וכן תעודת בחינה של המזמין, המאשרת ביצוע בדיקות על טיב המוצרים. המשרד גם מקבל דו"ח מהמחסנאי המועסק על ידי היצרן על כמות המוצרים שנכנסה למחסן, אולם אינו מקיים מצדו ביקורת כמותית על המלאי שבמחסנים.



בהתקשרויות עם היצרן, שקיבל הזמנות בהיקף כספי גדול, במעמד של ספק בלעדי, הושגו תיקונים בעלי משקל רב כתנאי החוזים וחסכון ניכר במחירי האספקה. עם זאת דרושה עמידה קפדנית על התנאים העסקיים ושמירה על קיומם.

עסקאות עם חברה מסחרית בחו"ל

בחודשים מאי-יוני 1973 בדק משרד מבקר המדינה במנה"ר ובאגף הכספים של משרד הבטחון, עסקה של רכישת ידע לייצור של מוצר בטחוני, שצריכתו שוטפת. הרכישה נעשתה מייצרן בחו"ל באמצעות חברה מסחרית (להלן החברה). באמצעות אותה חברה רוכש משרד הבטחון מוצרים שונים, בהיקף גדול, בעיקר חלפים המיוצרים בחו"ל. הביקורת נערכה על הרכישות מהחברה בשנת הכספים 1972, שהיקפן היה כ-12 מליון ל"י; רכישות אלה היוו את מרביתן של הרכישות מאותו סוג במדינה, שהיא מקור הפריטים האלה.

משרד הבטחון קשור עם החברה מזה שנים: עד שנת 1966 קנה המשרד ממנה בעיקר חלפים ומכללים מעודפים; מאז 1967 גדלו מאד הרכישות ורוכן, מבחינת ההיקף הכספי, היו ציוד

מייצור חדש והמשרד ריכז אצל החברה את רוב רכישותיו כפריטים חשובים. ביקורת על עסקי משרד הבטחון עם החברה נערכה בשנת 1966 ושוב בשנת 1970. ממצאי הביקורת שנערכה ב-1970 נדונו בוועדת הכספים של הכנסת, שהביאה את סיכומיה והצעותיה לממשלה.

רכישת ידע והזמנה לייצור מקומי

בשנת 1970 החליט משרד הבטחון לעבור לייצור בארץ של מוצר שצריכתו שוטפת, וש- בעבר נרכש בחו"ל. מכתבי כוונה בנדון נמסרו לשלושה מפעלים: שני מפעלים החלו לטפל בהכנות לייצור, ומפעל שלישי – בייצור של מוצר אחר מאותה קבוצת מוצרים. לצורכי הייצור בשני המפעלים הראשונים היה דרוש ידע מיצרן בחו"ל, שמוצרים מתוצרתו קנה המשרד בעבר מהחברה.

1. אחד המפעלים, שקיבל מכתב כוונה בעניין ייצור המוצר, פנה באוגוסט 1970 לחברה – בהיותה סוכן של היצרן – בדבר רכישת הידע מהיצרן. מנהל החברה היה מעוניין להיכנס כשותף במפעל לייצור המוצר בארץ והיתנה תנאים נוספים בעניין רכישת הידע לייצור. במאי 1971 היה ברור, שהמפעל בארץ לא יוכל לרכוש את הידע מהיצרן ולא יתחיל בייצור המוצר. בנובמבר 1971 הוברר, שגם המפעל השני, שקיבל מכתב כוונה, לא יתחיל בייצור.

2. בדצמבר 1971 החליט משרד הבטחון למסור את הייצור למפעל המנוהל על ידי התעשייה הצבאית (להלן – המפעל). בפברואר 1972 ביקרו נציגי המפעל יחד עם מנהל החברה במפעל של היצרן בחו"ל; פגישות נוספות של נציגי המפעל, מנהל החברה, אנשי משלחת משרד הבטחון ונציגי היצרן, נערכו בנובמבר ובדצמבר 1972, ובראשית 1973 הושג הסכם בעניין רכישת הידע: היצרן הסכים למכור את הידע לחברה, והחברה ערכה הסכם נגדי עם המפעל.

המפעל התחייב לשלם ליצרן, כתשלום חד-פעמי, סך 60,000 דולר: 24,000 דולר עם חתימת ההסכם; 18,000 דולר – שנה לאחר התחלת האספקה של המוצר מייצור של המפעל; ועוד 18,000 דולר – שנה לאחר מכן. תשלום זה מהווה כ-1.5% מערך הזמנה ראשונה שקיבל המפעל לייצור המוצר (ראה להלן). עוד התחייב המפעל לשלם לחברה המסחרית תמלוגים שוטפים, בשיעור 4% מהפדיון ממכירת המוצר. כנימוק לאישור התמלוגים לחברה שימשה טענתה, שהיא הסוכן הבלעדי בארץ של היצרן.

על פי תחשיב שהגיש המפעל למשרד הבטחון באוגוסט 1972, ושהתבסס על ייצור של 50,000 יחידות מהמוצר, אושר לאחר משא ומתן מחיר של 400 ל"י ליחידה. המחיר צמוד להתייקרויות בחומר גלם מיובא (142.50 ל"י), בשכר עבודה (44.50 ל"י) ובהזמנות מקבלני משנה (157 ל"י); לפי התחשיב כולל המחיר רווח בשיעור 6% ודמי עמלה בשיעור 2% בעד ייצור באמצעות קבלני משנה. כתחשיב נלקח בחשבון תשלום ליצרן בעד הידע בסך 5 ל"י ליחידה ותמלוגים המסחרית בסך 16 ל"י בקירוב ליחידה. יוצא אפוא, שהתמלוגים שהסכים המשרד לשלם לחברה בעד חלקה ברכישת הידע יסתכמו, לגבי אספקת 50,000 יחידות, בכ-800,000 ל"י; הסכום עשוי לגדול עם הגדלת היקף ההזמנות של המוצר מהמפעל.

לדעת הביקורת הסכם זה בדבר תשלום תמלוגים הוא יוצא דופן. המדובר הוא לא בתמלוגים ליצרן, כי אם למי שתיווך בעסקה של רכישת הידע. התשלום אף אינו מוגבל בכמות מוגדרת, כאשר המוצר הינו בצריכה שוטפת של צה"ל.

3. בהזמנה שהוצאה למפעל באפריל 1972 נקבע, שהוא ימציא דגמים לבחינה באוקטובר 1972, ושלושה חודשים לאחר אישור הדגמים יחל באספקה שוטפת של 2,000 יחידות בחודש. הואיל ורכישת הידע התעכבה והמפעל לא החל בייצור שוטף בראשית 1973, ביקש המשרד, שהיה זקוק למוצר, להזמין כמות מסוימת ממנו בחו"ל.

המשלחת בחו"ל הודיעה, בראשית מארס 1973, שהזמנות שתתקבלנה עד 15.3.1973 תסופקנה במחיר ההזמנה האחרונה, כ-70 דולר ליחידה. באותו מועד כבר היה קיים הסכם הידע בין המפעל לבין היצרן והמפעל היה, מעוניין שהזמנת המוצר תיעשה באמצעותו. מנה"ר תמך בדרישה המפעל, אולם למרות זאת הוזמנה המשלחת ב-14.3.1973 5,000 יחידות באמצעות החברה, כפי שנהגה להזמין בעבר.

4. בפברואר 1972, בעת שהמפעל רק החל במשא ומתן בדבר רכישת הידע מהיצרן, הגיש מפעל מקומי, המייצר מוצר דומה בעבור המשרד, הצעה לייצר 50,000 יחידות של המוצר במחיר 352.50 ל"י היחידה; הוא הודיע שיש לו הציוד והידע הדרושים לייצור. המשרד לא פתח אז במשא ומתן עם יצרן זה בדבר הצעתו. המשרד הסביר, שהוא לא ראה לנכון לרכוש את כל הזמנותיו לאותה קבוצת מוצרים בידי מפעל אחד, שבאותה עת כבר היו בידיו הזמנות רבות של מערכת הבטחון; בחינת הדגמים של המוצר האחר עדיין לא הייתה מאושרת על ידי החיל המזמין. רק בעקבות תחזית צריכה מוגדלת של המוצר, מסר המשרד ליצרן זה בינואר 1974 הזמנה לייצור של 10,000 יחידות מהמוצר, במחיר זמני, הכפוף לבדיקה ולאישור סופי של המשרד.

רכישות בחו"ל

על פי מסמכי הרכישה שבתיקי מנה"ר מסרה המשלחת את הזמנותיה לרכישת חלפים מהחברה לאחר בירור מחיריהם אצל ספק ממשלתי. תיקי מנה"ר אינם כוללים את ההצעות המקוריות של הספק הממשלתי והביקורת יכלה לעמוד על מחיריו רק על פי התכתבות עמו בדבר פריטים שהוא נתבקש למחוק מן ההזמנות. השוואת מחירים, שנערכה לגבי 78 פריטים, העלתה, שבדרך כלל היו מחירי החברה זולים ממחירי הספק הממשלתי ב-6.5% בממוצע. עם זאת הועלו גם מקרים מספר, שהוזמנו מהחברה פריטים במחירים שעלו על מחירי ההצעה של הספק הממשלתי או של מקור אספקה אחר.

ביוני 1972 ביקש מנה"ר מהמשלחת לברר אפשרות רכישת 218 יחידות מפריט מסוים. באוגוסט 1972 הציע הספק הממשלתי לספק 24 יחידות מהמלאי במחיר של 310 דולר ליחידה; על מחיר זה ניתנה הנחה של 7.5%. המשלחת ביקשה הצעה מהחברה, וזו נקבה ב-4.10.1972 במחיר של 370 דולר ליחידה, לאספקה תוך 14 חודש. ב-6.10.1972 הגדיל מנה"ר את דרישתו ל-418 יחידות.

ב-26.10.1972 הודיעה המשלחת למנה"ר, שהספק הממשלתי מוכן לספק 242 יחידות מהמלאי במחיר הצעתו מאוגוסט 1972 (דהיינו 287 דולר נטו); עוד הודיעה, שהחברה עומדת במחיר הצעתה - 370 דולר - רק אם יוזמנו 218 יחידות לפחות. המשלחת שאלה אם להזמין מהספק הממשלתי 200 או 242 יחידות. מבלי להמתין לתשובת מנה"ר הוזמנה המשלחת מהחברה ב-26.10.1972, 218 יחידות במחיר 370 דולר ליחידה. הכמות הנותרת שהייתה דרושה נרכשה: 42 יחידות במחיר נטו של 287 דולר ליחידה מהספק הממשלתי והיתר ממקור אספקה אחר, שהמשרד מצא כחודש לאחר מכן, במחיר של 240 דולר ליחידה. החברה נדרשה לספק את הפריט בחודשים יוני-ספטמבר 1973; באותה תקופה לא נתקבלה כל אספקה. הפריטים מהמקורות האחרים נרכשו מהמלאי וסופקו סמוך למועד הזמנתם.

עד סיכום הממצאים, בראשית פברואר 1974, לא קיבל משרד מבקר המדינה ממשרד הבטחון הסבר לדרך טיפול זו בהזמנה.

מועדי אספקה

לזמן האספקה נודעת חשיבות רבה בהוצאת ההזמנות ולעתים קובע גורם זה את בחירת הספק. בדיקת תיקי הזמנות לחלפים מהחברה העלתה, שהיא פיגרה באופן ניכר במועדי האספקה שהתחייבה עליהם.

1. בהזמנה לחלפים ממאוס 1972 נרכשו 2,000 יחידות מפריט אחד. תנאי האספקה שנקבעו היו: 100 יחידות בכל אחד מארבעת החודשים הראשונים, החל מ-1.6.1972, ולאחר מכן 200 יחידות בחודש עד השלמת האספקה. לפי זה הייתה צריכה האספקה להסתיים במאי 1973. למעשה החלה האספקה בסוף דצמבר 1972, ולא בכמויות שהובטחו, והיא הסתיימה בספטמבר 1973.

2. בנובמבר 1971 הוזמנו מהחברה חלפים בהיקף כספי של מליון דולר בקירוב. מועדי האספקה שנקבעו: התחלה – 3 חודשים מקבלת ההזמנה וסיום תוך 9–10 חודשים, דהיינו עד אוגוסט 1972. למעשה סופקו עד יוני 1973 חלפים ב-340,000 דולר בלבד.

3. בדצמבר 1971 הוזמנו חלפים בסך 700,000 דולר בקירוב. מועדי האספקה היו 12–13 חודש. עד למועד הביקורת ביוני 1973 לא הייתה אספקה כלשהי. בנובמבר 1972 הוזמנו חלפים בסך 120,000 דולר, לאספקה תוך 3 עד 6 חודשים. גם הזמנה זו לא סופקה עד למועד הביקורת, ביוני 1973.

4. בהזמנה לחלפים מיוני 1972, בסך 430,000 דולר, נקבעה האספקה לתקופה ינואר–יולי 1973. ההספקה התחילה רק ביולי 1973 ועד ספטמבר 1973 סופקו חלפים בסך 260,000 דולר.

הסדרי תשלום

הביקורת בעבר העלתה, שהיו למשרד הבטחון הסדרי תשלום מיוחדים עם מנהל החברה. מבקר המדינה עמד על כך, שהסדרים אלה אינם תואמים ניהול ממשלתי תקין של ענייני כספים. הביקורת הנוכחית העלתה, שעוד לא פסקה הוויקה להסדרים אלה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהתקשרויות משלחת המשרד בחו"ל עם החברה עדיין מהווים חלק עיקרי מקנייתיה בקבוצת מוצרים חשובה. מעמד הבלעדיות שהוענק לחברה הפריע למשלחת בהתקשרות ישירה עם יצרן, שממנו נדרש ידע לייצור בארץ, והידע נרכש רק לאחר שמנהל החברה השיג את התנאים שדרש, שלא היו נוחים למשרד.

נוכח ההתמדה בשמירה על היחסים המיוחדים עם החברה, שעל תופעותיה המדאיגות הצביעה הביקורת בעבר, והממצאים הנוספים של הביקורת הנוכחית, הביא מבקר המדינה ביום 11.2.1974 את העניין לידיעת שר הבטחון ושר האוצר, והצביע על הצורך בבדיקה מקיפה ומעמיקה של הנושא.