משרד הבטחון

פעולות ביקורת

באגף הכספים ובאגף התקציבים נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון; הדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב לשנת 1973 והמאזן ליום 31.3.1974; נבדקה ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב; נערכה בדיקה מסורגת של חשבונות תקציב וחו"ז; עוד נערכה ביקורת בקופה הראשית של המשרד.

במינהל ההרכשה והייצור נערכה ביקורת על התקשרות רב־שנתית עם חברה תעשייתית לייצור ואספקה של מוצר בטחוני; נבדקה רכישת רכב מחברה מקומית; נערכה ביקורת על רכישות בתחומים שונים: ציוד בתי מלאכה, מערכות אלקטרוניות, מצרכי מזון ושמנים.

באגף בינוי ונכסים נערכה ביקורת על רכישה ושכירה של דחפורים; הביקורת נמשכת. נבדקו סדרי מסירת עבודות תכנון. בלשכת הצפון של האגף נבדקו פעולות בקשר עם ביצוע עבודות ביצורים.

נבדקו פעולות יחידת המכירות בפינוי שלל.

בוועדת מל"ח עליונה וברשויות הייעודיות שבמשרדי הממשלה נסקרו הפעולות של מערך מל"ח במלחמת יום הכיפורים ובתקופת החירום שאחריה, הפקת הלקחים וישומם.

נבדקו פעולות אגף השיקום במתן עזרה למשפחות שכולות.

תקציב הבטחון לשנת הכספים 1973 וביצועו

בחודשים נובמבר ודצמבר 1974 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ביצוע תקציב הבטחון לשנת הכספים 1973 על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדין וחשבון הכספי שלו לשנה הנדונה, שהומצא למבקר המדינה ביום 18.11.1974. הבדיקה הייתה מסורגת והתייחסה לרישום ההוצאה וההכנסה בכמה סעיפי תקציב.

ההרשאה להוצאה

הצעת תקציב הבטחון, שהוגשה ביום 11.3.1973 לאישור הוועדה המשותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והבטחון של הכנסת (להלן הוועדה) הסתכמה ב־6,275 מליון ל"י. נוסף לכך כללה ההצעה אומדן של הכנסה מיועדת בסך 483 מליון ל"י בקירוב. ההצעה הכוללת, לרבות ההוצאה מהכנסה מיועדת, הסתכמה ב־6,758 מליון ל"י.

הצעת התקציב כללה רזרבה כללית בסך 20 מליון ל"י, שהוצגה בסעיף משנה נפרד. עוד נכללה רזרבה מיוחדת בסעיף משנה "שונות", לכיסוי התייקרויות צפויות בשכר העבודה בסך 30 מליון ל"י, וזאת נוסף על התייקרויות שנכללו בסעיפי השכר שבתקציב. סך כל הרזרבה שבהצעת התקציב היה 50 מליון ל"י.

במהלך הדיונים על הצעת התקציב החליטה הוועדה על קיצוץ בתקציב, שיושג על ידי דחיית מימון סך 100 מליון ל״י לשנת הכספים 1974. בישיבתה מיום 22.5.1973 אישרה הוועדה את תקציב הבטחון ואת חלוקתו לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה, לפי הצעת המשרד. לאחר דחיית מימון בסך 100 מליון ל״י לשנת 1974 הסתכמה ההרשאה להוצאה ב־6,658 מליון ל״י. המשרד הפחית את הסך 100 מליון ל״י מההקצבה לתכנית רב שנתית אחת; השינוי קיבל את אישורה של הוועדה במארס 1974, במסגרת שינויים שונים בתקציב הבטחון.

1. על פי חוק התקציב (מס׳ 2) לשנת הכספים 1973, שנתקבל בכנסת ביום 16.10.1973, הועד סך 1,000 מליון ל״י כתוספת לתקציב הבטחון לאותה שנה.

2. בחוק התקציב (מס׳ 3) * לשנת הכספים 1973, שנתקבל בכנסת ביום 18.3.1974, הועד עוד סך 9,070 מליון ל״י כתוספת לתקציב הבטחון לאותה שנה.

3. בישיבתה מיום 29.3.1974 אישרה הוועדה את חלוקת התוספת שאושרה לתקציב הבטחון על פי חוקי התקציב מס׳ 2 ומס׳ 3 לשנת הכספים 1973, וכן העברת סכומים לתקציב הבטחון מסעיף הוצאה 47 — תקציבים מיוחדים, שבתקציב המדינה. התוספת לתקציב הבטחון לשנת 1973, כפי שנדרשה על ידי המשרד ואושרה על ידי הוועדה, הסתכמה ב־10,320 מליון ל״י, מזה 1,468 מליון ל״י בקירוב לכיסוי תשלומים לחיילי המילואים, באמצעות צה״ל וקרן ההשוואה. 306 מליון ל״י בקירוב הועדו לכיסוי ההוצאה הנוספת על היטל היבוא עם העלאתו בשיעור 5% החל מנובמבר 1973.

4. במארס 1974 קיבל משרד הבטחון את אישורה של הוועדה, בהתאם לסעיפים 12(א) ו־13(א) לחוק התקציב לשנת 1973, תשל״ג—1973, לשימוש בעודפים בסך 81.5 מליון ל״י בקירוב, שהיו בתקציבו בשנת הכספים 1972, מזה 59 מליון ל״י עודפים בסעיפי הוצאה של התקציב וכ־22.5 מליון ל״י עודפים מיוחדים. הסכום הועד לאותן המטרות, שלהן נועד בשנת הכספים 1972.

5. במשך שנת הכספים 1973 ובמארס 1974 אישרה הוועדה את בקשות המשרד לשינויים בתקציבו לשנת הכספים 1973: 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.

6. תקציב הבטחון המקורי לשנת הכספים 1973 היה זהה בהיקפו, במחירים שוטפים, לתקציב של שנת הכספים 1972. בעקבות מלחמת יום הכיפורים גדל תקציב הבטחון ב־1973 מ־6,175 מליון ל״י ל־16,617 מליון ל״י. תקציב הבטחון המקורי לשנת הכספים 1973 אמור היה להיות כ־31% מתקציב המדינה ו־16.7% מהתל״ג באותה שנה; אולם עקב השינויים הנ״ל הגיע חלקו לכ־51% מתקציב המדינה ול־45.5% מהתל״ג באותה שנה.

חלקו של מרכיב היבוא שבתקציב הבטחון גדל בשנת הכספים 1973 והגיע לשיעור 54% מהתקציב לעומת 41% בשנת הכספים 1972: תקציב הבטחון המקורי לשנת הכספים 1973 כלל הוצאה מתוכננת על יבוא בסך 517 מליון $; אולם עקב גידול ההקצבה להצטיידות הגיע מרכיב היבוא בתקציב באותה שנה ל־1,687 מליון $.

---

* בחוק התקציב (מס׳ 3) תוקן גם סעיף 14 (ב) של החוק העיקרי ועל ידי כך נתאפשרה למשרד זקיפת הוצאות בעד שירותים ונכסים שנתקבלו במשך שנת הכספים 1973, אם ישולמו תוך שלושה חודשים מתום שנת הכספים.

הוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של המשרד הסתכמה ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1973 ב־15,201 מליון ל"י, ונותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 1,416 מליון ל"י לפי הפירוט הבא (הסכומים באלפי ל"י):

	תקציב	הוצאה למעשה	עודף הרשאה
הוצאה ברוטו	17,218,252	15,751,276	1,466,976
הוצאה מהכנסה מיועדת	(601,045)	(550,078)	(50,967)
	16,617,207	15,201,198	1,416,009

העודף בסך 1,416 מליון ל"י הוא תוצאה של עודפים במספר סעיפי משנה שבתקציב הבטחון, שהסתכמו ב־1,800 מליון ל"י בקירוב, וחריגות בסעיפי משנה אחרים שהסתכמו ב־384 מליון ל"י.

עודף ההרשאה בתקציב הבטחון לשנת הכספים 1973 נותר בעיקר בשני סעיפי משנה (ראה להלן): 881.4 מליון ל"י בסעיף משנה חימוש, והוא תוצאה בעיקר מאי קבלת מלוא הציוד שתוכנן לאספקה באותה שנה; 632.8 מליון ל"י בסעיף משנה "תשלומים למערך המילואים", והוא תוצאה מאי ניצול מלוא ההקצבה של ימי המילואים.

סעיף משנה חימוש

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1973 נותר עודף הרשאה בסך 881.4 מליון ל"י. חלוקת סעיף משנה חימוש לפרטי הוצאה כמשמעותם בחוק התקציב היא מצומצמת מאד, והמשרד עושה שינויים בהקצבות שבפרטים ללא אישור, כדרוש לפי נוהלי חוק התקציב.

במסגרת מענק תוכנן לאספקת ציוד בסך 1,500 מליון $ במשך שנתיים.

ההוצאה למעשה, שנזקפה לחובת התקציב בגין אספקה באותה שנה, הסתכמה ב־995 מליון $ בקירוב. ההכנסה מהמענק נזקפה להכנסות המדינה בסעיף "מלוות ומענקים מחוץ לארץ".

עיקר הזקיפה של הסך 995 מליון $ בספרי המשרד לחובת התקציב התבססה על דו"חות אספקה, שנתקבלו מהחילות, ועל מחירים שצויינו במסמכי האספקה של הציוד; אספקה בסך 175 מליון $ בקירוב נרשמה בספרי המשרד על פי מחירים זמניים, כפי שניקבו במסמכי ההתקשרות, כיוון שלא נתקבלו בגינה חשבוניות.

בפרטי ההוצאה המתייחסים לרכישות בשביל חיל האוויר עלתה ההוצאה שנרשמה על ההקצבה בכ־48 מליון ל"י, והיא נבעה בעיקר מאספקת ציוד בסך 75 מליון ל"י בקירוב, שנתקבל בשנה הנדונה במסגרת שתי עסקאות, שלגביהן לא תוכננה הקצבה, אף על פי שבספרי המשרד הייתה רשומה התחייבות בעד אותן העסקאות.

התכנית התקציבית של המשרד, כפי שהוצגה בפירוטים לסעיף משנה חימוש, מוצגת בסכום העולה ב־350 מליון ל"י על סכום ההקצבה הכלול בסעיף המשנה. כנגד סכום זה הוצגה בדפי הריכוז שבהצעת התקציב הפחתה גלובלית באותו סכום כדחיית מימון לשנת 1974.

בדיקת התכנון התקציבי במספר פרטי הוצאה, לעומת ההוצאה למעשה, העלתה, שההקצבות שנכללו בתקציב לאותן פעולות (כ־670 מליון ל"י) עלו על הדרוש למימון באותה שנה (כ־351 מליון ל"י) ונותרו עודפי הרשאה גדולים. בחלק מפרטי ההוצאה עולה עודף ההרשאה אף על סכום ההזמנות הפתוחות (כולל דרישות שהועברו למשלחות לשם טיפול ברכישות) הרשום בספרי המשרד ל־31.3.1974, לחובת אותו פרט הוצאה. כתוצאה מצורת התיקצוב המתוארת לעיל, המלווה בהפחתה כוללת כ"דחיית מימון", לא ניתן לקבוע אם עודפי ההרשאה נגרמו מדחיית הביצוע או מדרישת הקצבות בהיקף גדול מהדרוש.

התארגנות לייצור

ההקצבה המקורית בסעיף משנה "התארגנות לייצור" הייתה 14.3 מליון ל"י. לאחר השינויים שאושרו בתקציב הוגדלה ההקצבה לסך 77.3 מליון ל"י. ההוצאה למעשה, כפי שנרשמה בספרי המשרד באותה שנה, הסתכמה ב־63.7 מליון ל"י ונותר עודף הרשאה בסך 13.6 מליון ל"י.

1. לאחר מלחמת יום הכיפורים החליט המשרד להגדיל את מלאי חומרי הגלם המיועד לייצור מוצרים בטחוניים לשעת חירום, ועיבד תכנית כוללת לביצוע במשך שנים מספר. ההוצאה שנזקפה למעשה בשנת הכספים 1973 הסתכמה ב־36.5 מליון ל"י.

הזקיפה לחובת התקציב נעשתה על ידי הפחתת ההוצאות שנצברו בגין רכישות למלאי בפרטי הוצאה אחרים שבתקציב המשרד, מבלי שפורטו סוגי החומרים והמוצרים שנרכשו באותה שנה.

2. במארס 1974 ניתנה לתעשייה האווירית הלוואה בסך 15 מליון ל"י בריבית של 9% לשנה, שתיפרע ב־16 תשלומים חצי שנתיים של קרן וריבית החל ב־15.9.1976. ההלוואה ניתנה למימון רכישת מלאי לביצוע עבודות בטחוניות בתעשייה האווירית. בתנאי ההלוואה ניתנה למשרד אופציה להמיר את ההלוואה בהון מניות במועד שתאשר רשות החברות הממשלתיות. במאי 1974 אישרה רשות החברות הממשלתיות רכישת מניות של תע"א בסכום זה.

במארס 1972 ניתנה לתע"א הלוואה עומדת בסך 4.2 מליון ל"י למימון מלאי חלפים למטוסי חיל האוויר, שהטיפול באחזקתם הוא בידי תע"א. באפריל 1974 החליט המשרד להמיר את ההלוואה במניות של תע"א וביקש מתע"א להקצות מניות למדינת ישראל בסכום ההלוואה. תקציב רכישת המניות והחזרת ההלוואה בסך 4.2 מליון ל"י נעשה בתקציב המשרד לשנת הכספים 1973.

3. מלבד סכומים אלה זקף המשרד לחובת התקציב 9.7 מליון ל"י בגין מימון השקעות מוגדרות בתע"א ובאלתא. הסכום נועד להשקעות בכלים ובמתקנים, לרכישת ידע, ולהש־תתפות של המשרד בהשקעות הכרוכות בהקמת מפעל.

תשלומים למשפחות חיילי מילואים

במסגרת התוספת לתקציב הבטחון, שאישרה הוועדה במארס 1974, נכללה הקצבה בסך 1,468 מליון ל"י לצורך תשלומים למשפחות חיילי מילואים, ששירתו במלחמת יום הכיפורים ובתקופת החירום שלאחריה. ההוצאה שנרשמה למעשה הסתכמה ב־835 מליון ל"י בקירוב ונותר עודף הרשאה בסך 633 מליון ל"י. פירוט ההוצאה שנרשמה היה כדלהלן:

תשלומים למשפחות המגויסים		מליוני ל"י
על ידי מת"ש בארץ(1)		584.0
על ידי המשרד בחוץ לארץ		3.0
תשלומי השלמת משכורת		
סכום שהועבר לתע"ש	3.0	
סכום שהועבר לרפא"ל	6.5	9.5
תשלומים באמצעות קרן ההשוואה מענקים והלוואות, שניתנו לחיילים משוחררים שנרשמו על פי דו"חות האוצר		233.6
		4.6
ס"ה		834.7

(1) בדו"ח השנתי 24 של מבקר המדינה (עמ' 746) הובאו ממצאים בדבר תשלומי יתר למשפחות חיילי מילואים על ידי מת"ש עקב ליקויים בדיווח על מספר ימי השירות. עד סוף שנת 1974 לא נעשתה פעולה לגביית תשלומי היתר, שמת"ש אמד אותם בסך 24 מליון ל"י בקירוב.

בעת הכנת אומדן ההקצבה, במארס 1974, היה ידוע למשרד היקף התשלומים למעשה באותה שנה ולא ברור מדוע נדרשה הקצבה בסכום העולה בהרבה על הדרוש. בפנייתו לוועדת הכספים של הכנסת מיום 4.3.1974 ציין הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר, שעקב ירידת מספר ימי המילואים יחסית לאומדן שהתבססו עליו, נוצר עודף של 130.5 מליון ל״י בסעיף זה, וביקש להעביר סכום זה כפרט נפרד, שמתוכו ימומנו תשלומי הסיוע לחיילים משוחררים עצמאיים, כפי שיקבע בתקנות *. למעשה עלה העודף שנותר בהרבה על הסכום, שנקב הממונה על התקציבים בפנייתו.

סעיף משנה בינוי

ההקצבה בסעיף משנה בינוי, שנכללה בתקציב המקורי לשנת הכספים 1973, הסתכמה ב־74 מליון ל״י, והיא עודכנה בסוף השנה, עקב התוספות והשינויים שאושרו בתקציב, לסך 113.9 מליון ל״י. ההקצבה מוצגת בדפי הריכוז של התקציב בסכום אחד, אולם בפירוטים לתקציב יש חלוקה מפורטת יותר. הרישום בספרי המשרד והמעקב אחר ביצוע התקציב מתנהלים לפי החלוקה שבפירוטים. עבודות הבינוי מבוצעות באתרים שונים וההקצבה מיועדת לפרוייקטים רבים, שביצועם נמשך יותר משנה אחת. המשרד עורך בעצמו את השינויים בהקצבות שבפרטי ההוצאה. נראה, שיש צורך בחלוקה יותר מפורטת בדפי הריכוז של התקציב, כדי לאפשר לוועדה לעמוד על מהות השינויים בתכנית הבינוי ולאשרם.

הכנסה מיועדת

האומדן המקורי של הכנסה מיועדת, שנכלל בתוספת השנייה לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1973, הסתכם ב־483 מליון ל״י בקירוב. הכנסה נוספת בסך 10.4 מליון ל״י הוצגה בפירוטים לסעיף משנה חימוש ולא נכללה בתוספת השנייה לתקציב. האומדן המקורי הסתכם אפוא בכ־493 מליון ל״י. במשך השנה ביקש המשרד וקיבל את אישור הוועדה לשימוש בהכנסה מיועדת נוספת בסך 108 מליון ל״י בקירוב, ולפי זה הסתכם אומדן ההכנסה המיועדת בסך 601 מליון ל״י בקירוב. ההכנסה שנרשמה למעשה בספרי המשרד בשנת הכספים 1973 הסתכמה ב־550 מליון ל״י.

1. בין ההכנסות שנכללו בסכומי ההכנסה המיועדת ונתקבלו בשנת הכספים 1973, היו הכנסות מפינוי קרקעות והכנסות משנים קודמות, שמקומן בהכנסות המדינה; להלן פרטים:

(א) על פי הסדר מיולי 1973 בין משרד הבטחון, משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל התחייב משרד הבטחון לפנות תוך שלוש שנים שטחי קרקע שהוא מחזיק. תמורת פינוי הקרקע ישלם המינהל למשרד הבטחון מתקציבו סך 51.25 מליון ל״י, מזה 50 מליון ל״י עבור הפינוי, ו־1.25 מליון ל״י עבור מחצית המחיר של חכירת קרקע אחרת בשטח דומה בעבור המשרד. הסכום ישולם למשרד במשך חמש שנות כספים, מזה 12.5 מליון ל״י בשנת הכספים 1973. שני שלישים מהסכומים שישולמו לאחר מכן יהיו צמודים למדד יוקר הבנייה, לפי בסיס יולי 1973.

המשרד הועיד בתקציבו לשנת הכספים 1973 הכנסה מפינוי קרקעות בסך 15 מליון ל״י לכיסוי הוצאות בנייה באתרים חדשים. בשנה הנדונה נתקבלה ממינהל מקרקעי ישראל כמתוכנן הכנסה בסך 12.5 מליון ל״י, ואילו ההוצאה שנרשמה למעשה בספרי המשרד הסתכמה ב־82,000 ל״י בלבד. המשרד הצביע על הוצאות אחרות בגין אותה תכנית, שנזקפו לפרטי הוצאה אחרים, בסכום כולל של כ־6.5 מליון ל״י. עודף ההכנסה הוא חלק מהעודף בתקציב הבטחון.

* בנוגע לתיאום הטיפול בסיוע לחיילים משוחררים ראה בדו״ח זה, בפרק על משרד העבודה.

(ב) במגמה להביא לחסכון בהקצאת ימי מילואים והכנסת שיקולים כלכליים בניצולם הוחלט לתקצב בתקציב הבטחון, החל בשנת הכספים 1971, את תשלום התגמול לחיילי המילואים מקרן ההשוואה. בשנת 1972 דן משרד הבטחון עם מועצת קרן ההשוואה על גובה סכום ההחזר בגין החסכון הנוצע, לפי הערכת המשרד, מהחלפת ניצול ימי מילואים באמצעים אחרים שנזקפו לתקציבו. הפעלת ההסדר מצד קרן ההשוואה הייתה מותנית בתיקון חוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ט—1959 (נוסח משולב) (ראה גם דו"ח שנתי 23, עמ' 679). לאחר תיקון החוק פירסם שר העבודה, בדצמבר 1973, תקנות בדבר כללים לקביעת תשלום הפרשים למשרד הבטחון. הביסוס להחזר הוא השוואה בין מספר ימי המילואים המתוכנן לבין מספר ימי המילואים שנוצלו.

בשנת הכספים 1973 נתקבל מקרן ההשוואה סך 21.5 מליון ל"י בקירוב בעד חסכון בימי מילואים בשנות הכספים 1971 ו־1972, ולפיכך זו הכנסה משנים קודמות.

(ג) בשנת הכספים 1973 נתקבלה הכנסה בסך 11.6 מליון ל"י בעד ציוד, שתמורתו שולמה בחוץ לארץ ונזקפה לחובת תקציב המשרד בשנות הכספים 1963 עד 1970. הואיל ולא הייתה אפשרות להביא את הציוד ארצה הגיע המשרד להסדר עם הספק בחוץ לארץ על החזרת התמורה בתוספת ריבית, מחושבת עד 31.12.1973, בשיעור של 7% לשנה.

2. בין סכומי ההכנסה המיועדת שנתקבלו בשנת הכספים 1973 היו:

(א) סך 39 מליון ל"י, שנתקבל מהמוסד לביטוח לאומי בעד הסכומים שגבה המוסד בשנת הכספים 1973 כהיטל התגוננות אזרחית בשיעור 0.3% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי. הסכום הועד למימון הוצאות המשרד על רכישת ציוד להתגוננות אזרחית.

(ב) סך 14.2 מליון ל"י, שנתקבל ממכירת ציוד לחימה בעסקאות ייצוא במסגרת תכניות לסיוע בטחוני למדינות זרות.

3. הכנסה מיועדת בסך 4.2 מליון ל"י, שנתקבלה בשנת הכספים 1973, לא השתקפה בספרי המשרד, בגלל איחור בהגשת הדו"ח הכספי על ביצוע תקציב ההוצאה לאור של מערכת הבטחון לאותה שנה. ההכנסה נרשמה בשנת הכספים 1974.

4. המשרד כלל בתקציב המקורי לניהול השטחים המוחזקים לשנת הכספים 1973 אומדן של הכנסה בסך 112 מליון ל"י, בקרן המיוחדת, שלזכותה נזקפות הפרשות מעבידים וניכויים משכר הפועלים מהשטחים המוחזקים המועסקים בישראל *. במארס 1974 קיבל המשרד את אישור הוועדה לייעוד הכנסה נוספת מהקרן בסך 12 מליון ל"י; האומדן הכולל של ההכנסה מקרן הניכויים הסתכם אפוא ב־124 מליון ל"י. למעשה רשם המשרד בספריו הכנסה מהקרן בסך 6.2 מליון ל"י בלבד, והיתרה הועברה להכנסות המדינה.

5. המשרד כלל באומדן ההכנסה המיועדת הנוספת, שעל ייעודה קיבל אישור הוועדה במארס 1974, סך 14.4 מליון ל"י בעד פריטי שלל שנמסרו לצה"ל. בדברי ההסבר שהובאו בדרישה לייעוד הסכום צוין, שפריטי מזון ודלק תוקצבו במחירים המלא; פריטי שלל וחלפים שנקלטו ונרשמו בצה"ל, שלא ניתן להעריכם, תוקצבו במחיר סמלי של 1 מליון ל"י; פריטי שלל, שנמכרו לרשויות שמחוץ למערכת הבטחון — תמורתם תועבר לאוצר המדינה.

למעשה רשם המשרד בספריו הכנסה בתקציבו לשנת הכספים 1973 בעד דלק ובעד פריטי שלל וחלפים שנקלטו בצה"ל. שימוש בפריטי מזון שנקלטו בצה"ל, שנכללו באומדן לא נרשם באותה שנה. אספקה של פריט אחד, שנתקבל בצה"ל, נרשמה בהכנסות המשרד

* ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 525 ודו"ח שנתי 24, עמ' 513.

בשנת הכספים 1974. סכום של 3 מליון ל"י שנתקבל ביוני 1974, על חשבון, הועבר להכנסות המדינה.

6. המשרד העביר להכנסות המדינה בשנת הכספים 1973 סך כ־8.6 מליון ל"י, שנתקבל בגין ריבית על פקדונותיו בבנקים ועל הלוואות שנתן לעובדי מערכת הבטחון. עוד העביר המשרד לאוצר סך 937,800 ל"י — הכנסה עודפת, שנתקבלה מהחזר הלוואות לעובדים מעל האומדן שאושר.

סדרי רישום ודיווח

1. לצורך מעקב אחר ההוצאות המיוחדות על מלחמת יום הכיפורים רשם המשרד את ההוצאות בסדרת חשבונות תקציביים נפרדת, לפי מתכונת שנקבעה בפירוטים לתקציב. ההוצאות שנרשמו בסדרת חשבונות זו הסתכמו לסוף שנת הכספים ב־5,720 מליון ל"י. חלק מההוצאות הנוספות נזקפו במישרין לפרטי ההוצאה הרגילים שבתקציב. בסוף השנה אוחדו החשבונות יחד עם ההוצאות השוטפות שהיו באותם הסעיפים, והסכומים רוכזו בסעיפי המשנה המתאימים.

הוצאה בסך 703 מליון ל"י לא אוחדה עם פרטי ההוצאה שבסעיפי המשנה ונשארה רשומה בסדרת הרישום המיוחדת. ההוצאה כוללת: כ־360 מליון ל"י בעד פריטי ציוד שנרכשו באותה תקופה; ו־343 מליון ל"י, הוצאות הקשורות להובלה אווירית בתקופת המלחמה.

2. כתוצאה מגידול בנפח חשבוניות הספקים נוצר במשך שנת הכספים 1973 פיגור בבדיקת החשבוניות וברישומן בספרים. בהתחשב בפיגור שנוצר שילם המשרד לספקים מפרעות על חשבון האספקה, שנתקבלה, שנשארה בידיהם עד לסיום הטיפול באישור החשבוניות וברישומן. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבטחון בעניין ההסדרים שהונהגו עם חלק מהספקים במה שנוגע לזיכוי חשבונם לפני קבלת אישורי בחינה וקבלה, מהחיל המזמין, וכן ביחס לטיב הבטחונות ותוקפם, שנתקבלו מספקים נגד מקדמות ששולמו. בדיקת חשבונות הספקים נמשכת.

3. עד סוף ינואר 1975 עוד לא נרשמו בספרי המשרד השינויים בתקציב, שאישרה הוועדה במארס 1974, לפי פרטי ההוצאה שנקבעו באישור. עד אותו מועד משקפים ספרי המשרד "הקפאות" בתקציב בסכומים ניכרים בכמה סעיפי משנה, שטרם יועדו לפרטי הוצאה מוגדרים. הוצאה בסך 233 מליון ל"י בגין העלאת שיעור היטל היבוא בנובמבר 1973 נרשמה בסעיף משנה "שונות", ולא נזקפה לפרטי ההוצאה המתאימים. כתוצאה מכך, ההוצאה שנזקפה לסעיפי רכש רבים אינה שלמה. תוספת התקציב שאושרה למשרד בגין הוצאות מוגדרות לא יועדה לפרטי ההוצאה המתאימים ובכך נפגעה הבקרה התקציבית של המשרד. העדר קשר מתאים בין ההקצבה לבין ההוצאה שאליה התייחסה ההקצבה, מקשה על המשרד בתכנון התקציב ובקביעת דרישותיו לשינויים במשך השנה.

הדו"ח הכספי המרוכז על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1973 הומצא למבקר המדינה ביום 18.11.1974. עד מועד סיכום ממצאי הביקורת, סוף ינואר 1975, לא הוגש הדו"ח הכספי המפורט על ביצוע התקציב. מבקר המדינה, ובעקבות הביקורת גם ועדת הכספים של הכנסת, עמדו על כך שחשבונות מערכת הבטחון ינוהלו ויסוכמו במועדים, שנקבעו על פי חוק מבקר המדינה ועל פי חוק התקציב (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 641). בדו"ח שנתי 19 (עמ' 544) הצביע מבקר המדינה על כך, שהפיגור בהגשת הדו"ח הכספי לא רק פוגע בביקורת על ביצוע התקציב, כפי שהוא משתקף בדו"ח הכספי השנתי של המשרד, אלא אף נפגעת הביקורת על פעולות המשרד — על תקינותן ועל משמעותן הכספית.

התופעה של איחור בהגשת הדו"ח הכספי השנתי נמשכת זה שנים רבות. המצב שנוצר בשנת הכספים 1973 הוא תוצאה של עומס העבודה, שהיה במלחמה ואחריה, והדבר בוודאי הכביד על סיכום הדו"ח הכספי במועד, אולם מאידך גיסא, בהתחשב בחלקו הגדול של תקציב הבטחון בתקציב המדינה ובתל"ג, יש יתר חשיבות לסיכום החשבונות במועדם. מתבקש לא רק זירוז הפעולות בתחום זה, אלא גם שכלול השיטות ותחכומן, ואלה צריכים לבוא על ידי ניתוח מערכות ושימוש יעיל יותר במחשב.

התקשרות עם חברה תעשייתית

בחודשים יוני עד אוקטובר 1974 בדק משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) את התקשרות המשרד עם חברה תעשייתית להקמת מפעל לייצור מוצר עבור צה"ל, בהיקף כספי שנאמד בשנת 1972 בסך 30 מליון ל"י לשנה במשך תשע שנים*. עד סוף שנת 1974 הסתכמו תשלומי המשרד על חשבון החוזה בסך 11 מליון ל"י בקירוב.

בשנת 1971 בא משרד הבטחון בדברים עם שתי חברות מקומיות גדולות, שלכל אחת מהן מפעל באותו ענף תעשייתי בקשר לתכנית לייצור המוצר. באוגוסט 1971 הקימו שתי החברות, בעקבות משא ומתן עם המשרד, חברה משותפת, שנועדה לנהל את הייצור של המוצר בשני המפעלים שבבעלותן. סמוך לאותו מועד חתמו המשרד והחברה המשותפת הסכם עם יצרן מחוץ לארץ בדבר קבלת ייעוץ וכישת ידע על תהליך הייצור. המשרד שילם ליצרן מחוץ לארץ סכום השווה ל־600,000 ל"י בעבור ידע שרכש ממנו והתחייב לשלם לו תמלוגים בשיעור של 1.15% מהיקף האספקה השנתית. החברה המשותפת שילמה מצידה ליצרן מחוץ לארץ סכום השווה ל־490,000 ל"י בעבור תכנון וייעוץ. נוסף על כך נרכש חלק קטן מהציוד, שהיה דרוש לייצור, על ידי החברה למיכון וציוד תעשיות בע"מ (להלן החברה למיכון)**.

במחצית הראשונה של 1972 דחה המשרד שתי הצעות של החברה המשותפת בדבר שיטת חישוב מחיר המוצר: האחת — לבסס את המחיר על מחיר מוצר דומה בתו"ל ולהצמידו לפי מרכיביו לשער המטבע, למחירי חומרים מיובאים ולשכר העבודה בארץ; והשנייה — לקבוע מחיר זמני לשנתיים, שיתבסס על העלות בפועל.

ביוני 1972 מינה המשרד ועדה, בראשות היועץ הכלכלי של המשרד, כדי לבדוק אם יש צורך להקים מתקנים לייצור בשני המפעלים; ולהמליץ על המפעל המתאים, אם יוחלט לייצר רק במפעל אחד. לצורך זה ביקשה הוועדה מהחברה המשותפת ומכל אחת משתי החברות השותפות הצעות מפורטות להשקעה הנדרשת לביצוע התוכנית שהן מציעות ולמחיר המוצר. הוועדה הודיעה לחברות, שהיא תתייחס להצעותיהן כאל הצעות במכרז, המחייבות הן את המציע והן את המזמין. את פעולת הוועדה יש לראות על רקע העובדה שלא היו בארץ באותו מועד מפעלים אחרים, שהתמחו בייצור באותו ענף. הוועדה קיבלה שלוש הצעות: הצעת החברה המשותפת בעניין ייצור בשני מפעלים, והצעה של כל אחת מהחברות השותפות בעניין ייצור במפעלה.

בדיקת ההצעות על ידי הוועדה העלתה, שקיים יתרון כלכלי בולט בייצור במפעל אחד לעומת ייצור בשני מפעלים, הן מבחינת ההשקעה הדרושה והן מבחינת המחיר ליחידת

---

* לפי התפתחות המדד שאליו צמודים מחירי החוזה (ראה להלן, עמ' 751) מגיע ההיקף השנתי המשוערך לסוף 1974 ל־78 מליון ל"י.

** בדבר החברה למיכון ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 417.

מוצר; החברה המשותפת דרשה סך 50.4 מליון ל"י להשקעה בשני המפעלים לעומת 38.1 מליון ל"י שדרשה חברה א' ו־36.4 מליון ל"י שדרשה חברה ב'. בעניין זה ציינה הוועדה, שהחברה המשותפת כבר מסרה למשרד הצעה להשקעה לפי תוכנית לייצור בתנאי עלות, שכאמור נדחתה על ידי המשרד, שהייתה גבוהה ב־13 מליון ל"י מהצעתה החדשה, שניתנת בתנאי התחרות.

גם באשר למחיר המוצר הייתה הצעת החברה המשותפת גבוהה במידה ניכרת מהמחיר שדרשה כל אחת מהשותפות, בגלל ההפרש בהשקעה הנדרשת. שתי החברות הציעו מחיר דומה בעד המוצר, אולם לגבי מרכיב העלויות המשתנות, המהווה כ־60% מהמחיר, מסרה רק חברה א' אומדן אם כי בלתי מפורט. חברה ב' הודיעה, שהיא תסכים לייצר במחיר שתדרוש חברה א' למרכיב זה של המחיר. הוועדה מצאה, שמבחינה כספית לא היה הבדל מהותי בין שתי ההצעות, ועל כן החליטה לבסס את הבחירה על שיקולים לגבי מספר קריטריונים איכותיים, במיוחד נסיון, יוזמה וכושר ניהול. לפי זה החליט המשרד להתקשר עם חברה א'.

הואיל וההשקעות הראשוניות נעשו לפני ההתקשרות, הוציא משרד הבטחון מכתב שיפוי לחברה המשותפת ולחברה למיכון בגין הוצאותיהן. משהחליט המשרד להתקשר לייצור במפעל אחד, הוא נשא בהוצאות שנגרמו בשלב המוקדם של ההכנות לייצור כדלקמן: 214,000 ל"י בגין הוצאות ביטול הזמנות של החברה למיכון; 393,350 ל"י שולמו לחברה למיכון בגין ציוד שנרכש על ידה, ולא ישמש לפרוייקט; 201,000 ל"י שולמו לחברה המשותפת בגין ביטול עבודות תכנון בנייה. עוד שילם המשרד לחברה ב' סך 1.1 מליון ל"י בגין מוצרים, שירותים ועבודות פיתוח שביצעה לפי הזמנת המשרד עד המועד שבו נעשתה ההתקשרות עם חברה א'.

בפברואר 1974 חתם משרד הבטחון הסכם עם חברה א' בדבר הקמת מפעל לייצור ולאספקה של המוצר עבור צה"ל. ההשקעה במפעל החדש נקבעה בהסכם לסך 35 מליון ל"י בקירוב; ההיקף הכספי המתוכנן של האספקה במשך תשע שנים יהיה 30 מליון ל"י לשנה, במחירי יוני 1972; מחיר המוצר מבוסס על תחשיב עלויות שהוסכם עליו מראש והוא יהיה קבוע פרט להצמדה (ראה להלן).

מקורות המימון של ההשקעה היו כלהלן: 14.8 מליון ל"י ממקורות עצמיים של החברה הכוללים נכסים קיימים בסך 5.3 מליון ל"י; הלוואות של הבנק לפיתוח התעשייה בסך 11.5 מליון ל"י; וציוד שכור מהחברה למיכון בסך 9.0 מליון ל"י. פירוט ההשקעות כלל, מלבד ציוד ומבנים בסך כולל של 23.9 מליון ל"י, סכומים בלתי מפורטים כגון תכנון — 1.3 מליון ל"י; הקמה — 4.3 מליון ל"י; הרצה — 3.8 מליון ל"י; רזרבה כללית — 2 מליון ל"י. בתיקי מנה"ר לא נמצא תיעוד על הביצוע בפועל של ההשקעה בסעיפים אלה. במאי 1974 הודיעה החברה, כי ההשקעות בוצעו כמתוכנן.

1. **קביעת המחיר.** לפי ההסכם נקבע, שהמחיר יהיה קבוע ומבוסס על אומדן העלות, לפי הצעת המפעל, בתוספת רווח בשיעור 4%. עוד תהיה החברה זכאית לתשואה בשיעור 8% על השקעותיה, צמודה למדד ההצמדה המיוחד לחוזה. 91.1% מהמחיר הוצמדו למדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה בענף שאליו משתייך המפעל; 8.9% מהמחיר אינם צמודים ומהווים תמורה להשקעה שמומנה על ידי הלוואות מוכוונות בלתי צמודות.

בתחשיב ששימש בסיס לקביעת המחיר נכללו העלויות הישירות, מלבד שכר עבודה, בסכום כולל, בשיעור של כ־60% ממחיר המוצר. מרכיב זה בא לכסות עלויות של חומרי הגלם; שירותים שלא נכללו בשכר העבודה; הוצאות לימוד ועלות חומר שנפסל בתהליך העיבוד; והוצאות אחרות. בהעדר פירוט לא היה בידי המשרד מידע לבדיקת חלק חשוב זה של

המחיר. יתר על כן, מאחר שחברה ב' לא הגישה תחשיב משלה לגבי הוצאות אלה, לא היו בידי המשרד גם נתונים להשוואת סבירות המחיר, שדרשה חברה א'.

כאמור, הוצמדו 91.1% מהמחיר למדד מחירי תפוקה בענף. מדד זה מושפע מעלויות הייצור של מוצרים פשוטים יחסית. על כן הוא רגיש במיוחד לשינויים במחירי חומרי גלם מיובאים ובשערי המטבע. מכאן, שאין הוא מייצג את יחודיותו של המפעל החדש, שתוצרתו מתוחכמת יותר.

באומדן העלויות נכללה ריבית תחשיבית צמודה על השקעה בנכסים, אשר אין חל עליהם פחת, כמו קרקע וזכויות חשמל, בסך כולל של 2.3 מליון ל"י; הריבית השנתית על סכום זה במחירי 1972 מגיעה לסך 200,000 ל"י, והיא צמודה למדד. המדובר בנכסים שערכם הריאלי נשמר, ולכן הצמדת הריבית על ההשקעה מהווה פיצוי כפול.

2. **היקף הייצור השנתי.** התחשיב שלפיו נקבע המחיר התבסס על אומדן, ששש שביעיות מתפוקת המפעל יהיו בשביל מערכת הבטחון ושביעית בשביל לקוחות אחרים; המשרד נושא ב־89.5% מהוצאות המפעל הקבועות. אם יהיו שינויים בהיקף המכירה ללקוחות אחרים נקבעו בחוזה הסדרי התחשבנות בין המשרד ובין החברה בגין כיסוי ההוצאות הקבועות.

בחוזה נקבע עוד, שהמשרד רשאי להזמין מהמפעל עבודות שלא במסגרת החוזה. כיוון שהמשרד נושא בהוצאות הקבועות, ייקבע מחירן של עבודות אלה על בסיס העלויות השוליות של המפעל בתוספת רווח בשיעור מוסכם. בעת חתימת החוזה היו כבר בידי המפעל הזמנות של המשרד לאספקת מוצרים אחרים, ובחוזה נקבע, שהזמנות אלה, אם מועד אספקתן חל אחרי מועד הכניסה לייצור, שנקבע בחוזה (ראה להלן), יחשבו כאילו הוזמנו על פי החוזה.

הזמנות למוצרים שלא במסגרת החוזה היו חלקן במחירים קבועים וחלקן במחירים צמודים, אולם לא לפי מדד ההצמדה שנקבע בחוזה. המשרד לא ריכז, לקראת חתימת החוזה, נתונים שלפיהם ניתן לדעת בכמה מסתכמת התחייבותו על פי סעיף זה. אמנם הייתה קיימת התחייבות של המשרד לגבי הכמות המוזמנת של המוצר במסגרת החוזה, אך לא הייתה הצדקה להעלות את המחירים שבהזמנות הקודמות.

בעד הזמנות של מוצרים אחרים יכול היה המשרד לשלם לפי עלות שולית אילו היה מזמין את כל הכמות של המוצר לפי התחייבויותיו בחוזה. המשרד הסביר, שהוא הסכים לשערך את מחיר ההזמנות למוצרים שלא נכללו בחוזה ולהעלות את מחירם אף כי הוזמנו לכתחילה במחירים קבועים, כדי להשלים את המכסה השנתית של הזמנות שהתחייב עליהן בחוזה, במקום לשאת בהוצאות קבועות.

3. **בדיקת העלויות מחדש.** החוזה כולל אפשרות לדיון מחודש במחיר שנקבע. לשם כך חולקה תקופת החוזה לשלוש תת־תקופות: השנה הראשונה — תקופת הכניסה לייצור; שלוש השנים שאחריה — תקופת הייצור הראשונה; חמש השנים שלאחר מכן — תקופת הייצור השנייה. נקבע, כי השנה האחרונה של תקופת הייצור הראשונה תהיה השנה הקובעת. לאותה שנה תיערך בדיקה מפורטת של העלויות והרווח, לפי דרישת היצרן או לפי דרישת המשרד; אם הרווח מהייצור במחירים קבועים, בתום תקופת הייצור הראשונה, יהיה נמוך מ־70% מהרווח הצפוי או גבוה מ־150% ממנו, יתוקן מרכיב העלות במחיר הקבוע.

בהתחשב בהעדר מידע ובחוסר הנסיון בעת חתימת החוזה, שבו נקבע מחיר המוצר כמחיר קבוע, הרי נודעת חשיבות מיוחדת לבחינה מחדש של המחיר לאחר מספר שנות ייצור. אולם אין בבדיקה חד־פעמית, המבוססת על נתוני שנת ייצור אחת, כדי לענות על הצרכים.

יתר על כן, בדיקה חד־פעמית, כפי שנקבעה בחוזה, עלולה אף לפגום בהשגת מטרה אחרת של המחיר הקבוע, שהיא לעודד את המפעל לייעל את הייצור ולהוזיל את עלותו; שכן, משנקבע שתיערך בדיקה חוזרת אחת, שתוצאותיה יהיו תקפות לחמש שנים נוספות, עלול הדבר לגרום לדחיית הייעול. גורם זה, נוסף לעובדה שתקופת הייצור הראשונה היא בחלקה ממילא תקופה של התארגנות והתמחות, עלולים להביא לכך שהמחיר לתקופת הייצור השנייה עלול להיקבע ברמה גבוהה מדי.

4. מימון. בחוזה נקבעו הסדרי תשלום ומימון מוקדם, שבהם נושא המשרד לפי לוח האספקות שעליו התחייב המפעל. בתקופת הכניסה לייצור ישלם המשרד לחברה כ־7 מליון ל״י, לפי לוח תשלומים שנקבע, בגין עלויות קבועות ותשואה על ההון; בתקופת הייצור הראשונה ישלם המשרד לחברה, במשך חצי שנה לפני שנת האספקה, תשלומי התקדמות בשיעור 35% מההזמנה השנתית, במחירים מעודכנים לפי מדד ההצמדה החזוי. בגין הזמנות בכמות שמעל לכמות החזויה, והזמנות שאינן במסגרת החוזה, יתן המשרד לחברה מקדמה בשיעור מוסכם מהיקף כל הזמנה, והיתרה תשולם תוך 60 יום לאחר האספקה. לפי החוזה יכסה משרד הבטחון את מלוא צורכי המפעל בהון חוזר. על כן אין תחשיב העלות כולל הוצאות מימון, ולא יוכרו הוצאות כאלה בעת הדיון מחדש במחיר, על יסוד נתוני השנה האחרונה של תקופת הייצור הראשונה. הסדרי המימון בתקופת הייצור השנייה ייקבעו בהסכמה הדדית בין הצדדים, אף אם לא ייערך דיון חוזר על המחיר.

לפי אומדן הביקורת מממן המשרד למפעל הון חוזר בשווי של כ־28% מערך התפוקה השנתית לצורכי ייצור המוצר, ו־36% מערך התפוקה השנתית של הזמנות שהמשרד יזמין שלא במסגרת החוזה.

המשרד לא קיבל מהחברה נתונים על תזרים המזומנים הצפוי בתקופת הייצור ואף לא על עלות חומרי הגלם, שהם המלאי העיקרי של המפעל עד התחלת הייצור. בהעדר נתונים אלה מבוססים תנאי המימון על נתונים כלליים בלבד.

*

המדובר בהתקשרות רב־שנתית בהיקף כספי ניכר לייצור מוצר חיוני. המשרד ערך עם החברה חוזה מפורט תוך שיתוף הגורמים המקצועיים שלו. המשרד התחייב למסור הזמנות בהיקף שהתבסס על תוכנית ייצור, בנפח שנקבע לפי צורכי מערכת הבטחון. מהממצאים עולה, שהזמנות המשרד אינן מגיעות לפי שעה להיקף שהיה צפוי ולכן הוא החיל את תנאי החוזה, הנוחים יחסית לייצרן, על הזמנות למוצרים אחרים. בשלב שבו עוד לא הוחל בייצור שוטף ניתן לביקורת להתייחס רק לתנאי ההתקשרות והממצאים נוגעים לאופן קביעת המחיר, קביעת מדד ההצמדה, בדיקת העלויות מחדש ותנאי המימון. ביצוע החוזה על ידי המשרד עשוי לשמש נושא לביקורת בעתיד.

רכישת רכב מחברה מקומית

בחודשים יולי עד אוקטובר 1974 נערכה במינהל ההרכשה והייצור ביקורת על רכישת רכב לשימוש צה״ל מחברה בעלת מפעל להרכבת רכב (להלן החברה), בהיקף כספי של כ־120 מליון ל״י. הביקורת הקיפה רכישות של כלי רכב מסוגים שונים ומסדרות ייצור שונות,

שבוצעו בשנות הכספים 1971 עד 1973 ושהיוו כ־85% מהרכישות מהחברה בתקופה שנב־דקה. את חלקי ההרכבה מייבאת החברה מיצרן בחו״ל, שהחברה היא הסוכן הבלעדי של מוצריו בארץ. החברה היא הספק הבלעדי של המשרד לסוגי הרכב הנדונים. ביקורות קוד־מות על רכישות רכב מהרכבה מקומית נערכו בשנים 1968 ו־1970 וממצאיהן סוכמו בדו״ח שנתי 19 (עמ׳ 549), ובדו״ח שנתי 21 (עמ׳ 658).

קומנדקרים ואמבולנסים

בשנות הכספים 1971 עד 1973 הזמין המשרד מהחברה קומנדקרים ואמבולנסים, המורכבים על שלדות של קומנדקרים. באוקטובר 1974 התנהל משא ומתן עם החברה על הזמנה נוספת, לאספקה בשנים 1975 ו־1976.

המשרד רוכש מהחברה קומנדקרים, שהיא מרכיבה בארץ מזה שנים. עד 1968 ייבאה החברה את הרכב כשהוא מפורק למחצה (S.K.D.), ולאחר התמחותה בהרכבה החלה לייבא חלקי הרכבה מפורקים (C.K.D.). החלקים המיובאים משוחררים מהנמל כציוד צבאי, ולכן אין החברה נושאת בתשלומי מכס, להוציא היטל יבוא, שבו נושא המשרד החל באוגוסט 1971.

1. מחירי ההזמנות נקבעו במשא ומתן עם החברה. הבסיס לקביעת המחיר היה תחשיב של החברה, שהוגש למשרד עוד בשנת 1968, כאשר התחילה החברה לייבא חלקי הרכבה מפורקים. סכומי התשומות, שפורטו בתחשיב, ששימשו בסיס למחירי ההזמנות באותה שנה, היו: חלקי הרכבה מיובאים (3,467 $), תשומות מקומיות (4,866 ל״י), הוצאות מינ־הליות ורווח (965 ל״י).

(א) החברה הגישה מסמכים לביסוס מחיר חלקי ההרכבה המיובאים. מחירם נקבע גם בהתחשב בשינויים ברכב, שדרש המשרד, ובהפחתת פריטים, המסופקים מייצור מקומי (השמטות).

(ב) התשומות בארץ פורטו לפי מחירי הפריטים, שהותקנו ברכב (כולל ארגז, ברזנט וצמיגים). לעומת זאת לא פורטו במחיר התשומות מרכיבי העבודה והחומרים. בעד עבודות הרכבה נכלל סך 1,480 ל״י.

(ג) הוצאות מינהליות ורווח חושבו בשיעור 5% ממחיר החלקים המיובאים ו־7% ממחיר התשומות המקומיות. המשרד לא וידא את תנאי ההתקשרות בין יצרן חלקי ההרכבה בחוץ לארץ לבין החברה כסוכנו הבלעדי, ואין בידו אישור על שיעור העמלה הכלולה במחיר החלקים.

2. מחירי ההזמנות, שנמסרו לחברה בשנות הכספים 1969 עד 1973, התבססו על התחשיב הבסיסי בתוספת של מחיר השינויים, שהמשרד דרש, ושל התייקרויות במחירי החלקים המיובאים ובתשומות המקומיות. במשך התקופה הנסקרת העמיקה החברה את הייצור המקומי והתמחתה בביצוע עבודות ההרכבה, אולם המשרד לא בדק מחדש את הרכב התשו־מות ואת התפתחות העלויות; המשא ומתן עם החברה לקביעת מחיר הרכב התייחס לדרי־שותיה בגין השינויים וההתייקרויות, בלא להביא בחשבון את השפעת השינויים בהרכב התשומות ואת ההתייעלות בעבודות ההרכבה. בדיקות מנה״ר הצטמצמו רק לבדיקות הנד־סיות של השינויים. הוראות מנה״ר בנוגע להתקשרויות עם יצרנים חייבו בדיקה של היועץ הכלכלי בכל עסקה, שהיקפה היה 300,000 ל״י ומעלה (מיולי 1974 — 500,000 ל״י). בדי־קות כאלה לא נעשו בהתקשרויות עם החברה.

מחיר הרכב בהזמנה ממאי 1973 הגיע לסך 33,200 ל״י ליחידה, מזה חלקים מיובאים בסך 4,220 $. בנובמבר 1973 נמסרה לחברה הזמנה של קומנדקרים, לאספקה בשנת הכספים 1974.

החברה הגישה תחשיב, שלפיו דרשה התייקרות של כ־25% במחירי הרכב — בחלקים מיובאים ובתשומות מקומיות.

המשרד הציע מחיר זמני, המבוסס על מחירי הזמנות ממאי 1973, והתנה, שהמחיר הסופי ייקבע לאחר בדיקה של כלכלני מנה"ר. במאי 1974 הודיעה החברה, שהיא מוכנה לספק 157 יחידות במחיר הזמני שנקבע; מחירי החלקים להרכבה של יתרת הרכב, שעוד לא נקבעו עם היצרן בחו"ל, ייקבעו, כאשר יגיעו המשלוחים ארצה. באותה עת הוסכם על תש־לום מקדמה בשיעור 85% ממחיר 157 היחידות, שהסתכמה ב־4.5 מליון ל"י. בדרישתה לתשלום המקדמה ציינה החברה, שהיא שומרת לעצמה את הזכות לדרוש תמורת בעד התייקרויות לצורך קביעת המחיר הסופי. מנה"ר לא הגיב על הערה זו, ואישר כאמור את תשלום המקדמה. במהלך הביקורת, באוקטובר 1974, ניגש מנה"ר לבדיקת תנאי העסקה.

3. יחד עם שינוי שער המטבע, באוגוסט 1971, הונהג היטל יבוא בשיעור 20% על ציוד צבאי, וכתוצאה מכך אישר המשרד תוספת למחיר בשיעור 20% ממחיר חלקי ההרכבה המיובאים (סי"פ). התוספת, בסך 3,314 ל"י ליחידה בגין ההיטל, חושבה על מחיר היבוא המוסכם בין המשרד ובין החברה, בלא בדיקת מחיר החלקים המיובאים למעשה. כיוון שהחברה המשיכה בהעמקת הייצור המקומי, שילם לה המשרד למעשה תוספת בגין היטל יבוא בהיקף העולה במידה ניכרת על מה שהיא שילמה כהיטל לשלטונות המס, שכן הוא נשא בתוספת בשיעור 20% גם על פריטים, שסופקו מהייצור המקומי.

ממסמכי היבוא של החברה עולה, שמחיר החלקים המיובאים נפל בהרבה מהמחיר המוסכם. ביבוא שהיה בשנת 1973, הגיע ההפרש ל־800 דולר ליחידה (22%).

המשרד לא ביקש מהחברה רשימה של הפריטים, שסופקו מייצור מקומי, והמשיך בתשלום מחירם לפי שער של 5.22 ל"י לדולר; באותה עת היה השער הרשמי של ה־$ 4.20 ל"י; המשרד שילם אפוא לחברה פרמיה בשיעור 24%. החברה לא נדרשה לדווח למשרד על עלויותיה בפועל בייצור הפריטים. לפי שיטת חישוב זו צמוד מחיר הפריטים לשינויים בשער המטבע, אף על פי שרוב התשומות של החברה בפריטים אלה הן תשומות מקומיות.

בעקבות השמטת פריטים מהיבוא קטנו הוצאות אריזה, הובלה ימית וביטוח. החברה הוסיפה לכלול בתחשיביה הוצאות אלה בגין פריטי היבוא בהיקף שנקבע לפני העמקת הייצור המקומי ובתוספת התייקרויות, והמשרד לא עמד על הצורך לדרוש תיקון בתחשיב בגין ההפחתה בהוצאות.

4. החברה נהגה להגיש למשרד, בצירוף להצעותיה בדבר מחיר הרכב, טבלת השוואה בין מחירי חלקי ההרכבה המיובאים, כפי שנקבעו בתחשיב המקורי, לבין מחירי אותם חלקי הרכבה כפי שניקבו בהצעה. הביקורת העלתה, שמחיר החלקים המיובאים שבהצעה היה בכל מקרה גבוה בסכום קבוע מהמחיר, שהסתכם לפי הפריטים שבטבלה. מנה"ר לא עמד על ההפרש. לדעת הביקורת מן הצורך, שייערך בירור יסודי של סיבת ההפרש. לפי הכמות שהוזמנה בהזמנות שנבדקו, מסתכם ההפרש בכ־200,000 $.

5. במחיר ההזמנות, שמסר המשרד לחברה החל בשנת הכספים 1972, נכללה תוספת בגין הפרש במחיר הובלה ימית. בהצעות החברה צוין, שמדובר בהפרש בין מחיר ההובלה, כפי שנכלל בתחשיב המקורי ובתחשיב, שהגישה החברה בתחילת 1972, לבין מחיר ההובלה למעשה. הביקורת העלתה, שבתחשיב המקורי, ששימש בסיס לקביעת מחיר הרכב, נכלל סך 146 $ בעד הובלה וביטוח ימי. יוצא, שלא רק שלא הגיעה לחברה בשנת 1972 תוספת בעד הובלה ימית, אלא שגם לפני כן שילם המשרד בעד הובלה ימית יותר ממה שהגיע לה. ההפרש מסתכם בכ־114,000 $.

6. החברה מחשבת את שווי החלקים המיובאים לפי השער הרשמי של ה־$ בתוספת 2%, לכיסוי עמלה בנקאית. המשרד לא דרש מהחברה תיעוד על תשלום עמלות בנקאיות בסכום שנדרש. השיעור המקובל של עמלה בנקאית נע בין 0.25% לבין 0.5%, ותשלומי היתר מסתכמים אפוא בכ־120,000 $ לפחות.

7. באפריל 1973 דרשה החברה הוצאות מימון בסך 115,700 ל"י בגין הלוואה, שקיבלה במטבע חוץ לצורך תשלום ליצרן בעד חלקי הרכבה מיובאים. החברה נימקה את דרישתה בכך, שהיא הזמינה את חלקי ההרכבה סמוך לתאריך מכתב הכוונה, שמסר לה המשרד — כחצי שנה לפני מסירת ההזמנה בפועל וקבלת המקדמה מהמשרד. המשרד אישר את תשלום הוצאות המימון והוסיף את הסכום למחיר של 369 יחידות רכב, שהוזמנו באותה שנת הכספים; התוספת הייתה 313 ל"י ליחידה. בסכום זה הוגדל גם מחיר היחידה בהזמנות לכ־190 יחידות, שנמסרו לחברה לאחר מכן. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר, שהוא יקטין את התשלומים עבור ההזמנות שנמסרו.

8. בשנת 1971, במעבר בין סדרות ייצור הוחלף מנוע הקומנדקר למנוע קטן יותר ויקר יותר. השינוי התבטא בהתייקרות ערכת היבוא ב־94 $. הזמנת 50 אמבולנסים ממאי 1971 חושבה לפי המחיר החדש. ביולי 1971 הודיעה החברה, שהיא תרכיב באמבולנסים את המנוע מהסוג הקודם, ותמורת זה תרכיב בקומנדקרים שהוזמנו קודם לכן את המנוע מהסוג החדש, וההפרשים יתקזזו. על פי התיעוד שבידי המשרד לא ניתן לקבוע, שאכן סופק רכב עם המנוע החדש בכמות הנכונה. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר, שהוא יאמת עם החיל המזמין את הנתונים בדבר אספקת רכב עם מנוע חדש.

משאיות

כדי שהמשרד יוכל למלא התחייבויותיו לפי הסכם להספקת ציוד בטחוני ליצוא הזמין מהחברה, באוגוסט 1971, 600 כלי רכב משלושה סוגים, בהיקף כספי של 5 מליון $ בקירוב (כ־25 מליון ל"י).

עסקת היצוא בוטלה באפריל 1972 לאחר שהחברה הספיקה לייצא 52 כלי רכב בלבד, בהיקף כספי של 1.2 מליון ל"י. עד אז הסתכמו תשלומי המשרד לחברה על חשבון העסקה בסך 10 מליון ל"י בקירוב. בעת ביטול העסקה היו במפעל של החברה בארץ חלקי הרכבה (C.K.D.) של כ־440 כלי רכב. יבוא חלקי ההרכבה של כ־120 יחידות נוספות עוכב.

1. החברה פנתה למשרד הבטחון ולאוצר בדרישה לפצותה על נזקיה בעסקה, אף על פי שבתנאי ההזמנה לא נכללה אפשרות כזאת. מנכ"ל משרד הבטחון הטיל על היועץ הכלכלי של המשרד לבחון את האפשרות למכור את כלי הרכב לגורם אחר או לצה"ל, לאחר גמר הרכבתו והתאמתו לצורכי צה"ל. המדובר ב־408 משאיות, שאינן בשימוש אזרחי בארץ.

היועץ הכלכלי של המשרד המליץ להשלים את הרכבת כלי הרכב ולספקם לצה"ל למרות אי הנוחות, שתיגרם בכך למערך התחזוקה של צה"ל, כיוון שהרכב מונע בבנזין ואינו מתאים למפרט של צה"ל. מנה"ר הציע לשלם לחברה לפי המחיר המקורי של עסקת היצוא. מחושב ב־$ לפי השער האפקטיבי של היצוא, בתוספת מחיר השינויים שדרש צה"ל; המחיר הכולל מסתכם בסך 49,700 ל"י ליחידה.

בינואר 1973 אישר מנכ"ל משרד הבטחון רכישת 370 כלי רכב במחיר שהציע מנה"ר, ו־38 ערכות בלתי מורכבות, שיהוו מלאי של מכללים וחלקים לאחזקה. מחיר הערכות הבלתי מורכבות נקבע בסך 39,090 ל"י ליחידה, ונכללו בו, מלבד מחיר היבוא, סך 500 ל"י בגין ריבית וסך 1,861 ל"י בגין דמי טיפול, אחסנה ונזקים, שחושבו בשיעור 5% ממחיר הערכות.

בנובמבר 1973, עקב הגדלת שיעור היטל היבוא ב־5% ושינויים, שדרש צה"ל, אישר המשרד העלאת מחיר היחידה בסך 1,680 ל"י. בינואר 1974 נמסרה לחברה ההזמנה לאס־פקת 370 היחידות המורכבות במחיר של 51,380 ל"י ליחידה ו־38 היחידות הבלתי מורכבות במחיר 40,560 ל"י ליחידה. האספקה נקבעה לתקופה פברואר 1974 עד מארס 1975. סך כל ההזמנה הסתכם ב־20.6 מליון ל"י בקירוב. האספקה בפועל החלה במארס 1974; עד אוקטובר 1974 סופקו 228 יחידות.

2. בתנאי ההזמנה נקבע, שתינתן לחברה מקדמה בשיעור 82% מהיקף ההזמנה, נגד ערבות וללא ריבית, בניכוי המקדמות, ששולמו על חשבון עסקת היצוא. יתרת התמורה (18%) תיפרע 45 ימים מתאריך האספקה. בפברואר 1974 שולמה לחברה מקדמה בסך 8.2 מליון ל"י; יחד עם הסכום, ששולם קודם לכן על חשבון עסקת היצוא, הסתכמה המקדמה ב־16.9 מליון ל"י.

3. במאי 1974 דרשה החברה פיצוי בגין התייקרות, שחלה בין מועד סיכום תנאי ההזמנה למועד תשלום יתרת המקדמה, בפברואר 1974. לחילופין היא הציעה להגדיל את המחיר בסכום, שיפצה אותה על הוצאות המימון, שנגרמו לה בגלל האיחור שבקבלת יתרת המק־דמה. לאחר דיונים בעניין הנדון בין נציגי החברה לבין נציגי המשרד הגישה החברה, באוגוסט 1974, תביעה לכיסוי הריבית על הפיגור במתן המקדמה בסך 942,133 ל"י. באוק־טובר 1974 אישר מנה"ר את התביעה והורה לאגף הכספים לבצע את התשלום. בהתחשב בהתחייבות החברה, שלא תחול התייקרות על רכב, שעליו שולמה מקדמה, ובשים לב לכך, שחלק מעלות המימון נכלל במחיר החלקים שהוזמנו, אין זה סביר, לדעת הביקורת, שהמש־רד ישא בסכום, שתבעה החברה. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר, שהוא עיכב את התשלום לחברה ומנהל משא ומתן על ביטולו.

4. לעומת הזמנת המשאיות הנ"ל, שבה שילם המשרד מחיר גבוה מהמחיר, שנקבע בעסקה המקורית, השיג תנאים יותר נוחים ברכישת רכב מסוג, שנמכר גם לשוק האזרחי ושמחירו נקבע על ידי משרד התחבורה.

באוקטובר 1973 מסר המשרד לחברה הזמנה לאספקת 78 יחידות של רכב מדגם, שאף הוא היה כלול בעסקת היצוא. מחיר ההזמנה נקבע על פי אישור של משרד התחבורה, שהיה בתוקף בעת מסירת ההזמנה; מחיר זה היה גבוה ב־1,900 ל"י ליחידה ממחירי 1972. המשרד אישר סכום נוסף של 500 ל"י בגין התייקרות משוערת לשנת 1973 "עבור תוספת צה"לית", ועל ידי כך נקבע מחיר של 28,600 ל"י ליחידה. סמוך לתאריך מסירת ההזמנה שולמה מק־דמה בשיעור 82%, שהסתכמה ב־1.8 מליון ל"י. הרכב סופק לצה"ל בתקופה יוני עד ספטמבר 1973.

5. לשם התאמת הרכב, שהיה מיועד ליצוא, לדרישות צה"ל נעשו בו שינויים, שבעדם שילם המשרד כ־600,000 ל"י. חלקי הרכבה, שלא באו לידי שימוש מחמת השינויים, ושמחי־רם היה כלול במחיר ההזמנה, נשארו בידי החברה, והמשרד לא דרש זיכוי כלשהו בעדם. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהוא ידרוש מהחברה תמורה בעד חלקי ההרכבה.

רכב מדגמים אזרחיים

משרד הבטחון רוכש מהחברה גם כלי רכב, שכדוגמתם נמכרים בשוק האזרחי. הזמנות המשרד הן בשינויים מסויימים, לפי דרישות צה"ל. את המחירים לדגמים האזרחיים קובע משרד התחבורה, והמחיר למשרד הבטחון מחושב לאחר הנחה מוסכמת ובתוספת בעד השינויים הנדרשים. נבדקו רכישות של רכב מסוג זה בסך 33 מליון ל"י.

1. משרד התחבורה קובע את מחיר הרכב לשוק האזרחי בהתבסס על נתוני היצרנים בדבר הערך המוסף שלהם בהרכבה מקומית, בהשוואה למחיר רכב המיובא כשהוא מורכב. שיטה זו של קביעת המחיר אינה מביאה בחשבון את עלויות ההרכבה בפועל מבחינת העמקת הייצור המקומי והשינויים במחיר של היצרן בחו"ל. קביעת שיעור הערך המוסף, על ידי משרד התחבורה, היא אינדיקטיבית בלבד, משום שהפער התיאורטי בין מחיר הובלה ימית של חלקי הרכבה לבין מחיר הובלת רכב מורכב מותיר בידי היצרן המקומי מרווח גדול, שנועד לשמש תמריץ לפיתוח תעשיית הרכב בארץ. יתר על כן, משרד התחבורה מאשר ליצרן המקומי תוספת בשיעור 5% ממחיר הרכב בגין הוצאות שיווק, שאינן רלוונטיות ברכישות של משרד הבטחון.

2. התוספת בגין הוצאות שיווק מחושבת על מחיר הכולל מסים, שאינם חלים על ציוד צבאי: 30% על ג'יפים ומשאיות ו־50% — על טנדרים. המשרד מקטין את מחיר הזמנותיו בסכום המסים הכלולים במחיר, שאישר משרד התחבורה, אולם אינו מקטין את סכום הוצאות השיווק, שחושבו לפי 5% על כל המחיר. תשלומי יתר, שנגרמו על ידי העמסת הוצאות שיווק על סכומי המסים, הסתכמו בהזמנות שנבדקו ב־83,000 ל"י בקירוב.

3. המשרד קונה רכב במחירים, שאישר משרד התחבורה, אולם אינו מקבל באופן שוטף את התחשיבים, שעל פיהם נקבעים המחירים, ואינו בודק, אם שיקולי משרד התחבורה הולמים גם את תנאי הרכישה של משרד הבטחון. במכתב של משרד התחבורה לחברה, מיוני 1973, צוין, שהמחיר שהוא קובע הוא מחיר רכב הנמכר לשוק האזרחי, וביחידות בודדות בלבד, ואין הוא מהווה אישור ובסיס לשינוי במחיר רכב מאותו סוג הנמכר למשרד הבטחון. המחיר, שקבע משרד התחבורה, הוא אפוא מחיר מירבי לצרכן הבודד, והוא כולל גם העמסה בגין הוצאות שיווק, ואין הצדקה להתבסס עליו בקניות גדולות (בעניין זה ראה עוד בדו"ח שנתי 19, עמ' 551).

המשרד קיבל הנחה של 500 ל"י ליחידה בגין קנייה בכמויות גדולות, סכום הנופל בהרבה מההעמסה בגין הוצאות שיווק, שנכללה במחיר. סכום ההנחה לא שונה מאז שנת 1966, אם כי מחיר הרכב כמעט הוכפל מאז.

תנאי מימון

תנאי המימון של הזמנות המשרד מהחברה עד שנת הכספים 1970 היו: 35% ממחיר ההזמנה — במועד מסירת ההזמנה; 35% נוספים — בעת האספקה, ו־30% הנותרים — כעבור 45 יום ממועד האספקה.

באפריל 1970 סוכמו עם החברה תנאי מימון חדשים, שלפיהם ישלם המשרד בעת מסירת ההזמנה מקדמה בשיעור 22% מהיקפה; בעת קבלת חלקי ההרכבה מחו"ל — 60% נוספים; ויתרת התמורה, בשיעור 18% — 45 יום לאחר האספקה. עם קביעת תנאי מימון אלה התחייבה החברה, שלא יחולו שינויים במחירי התשומות המקומיות של הרכב, ושלא תחול התייקרות בגין שינוי שער המטבע במחירי הרכב שהוזמן עד לאספקה בפועל. המקדמות ניתנות ללא ריבית.

1. תנאי מימון אלה חורגים מהמקובל בענף הרכב, שבו משתלמת עיקר התמורה לאחר אספקת הרכב. לגבי הרכב הנמכר גם לשוק האזרחי מקבל המשרד, בגין תנאי המימון, הנחה בסך 500 ל"י לכל יחידה, המגיעה במונחים של ריבית ל־3%—4% לשנה. המשרד לא הביטיח לעצמו הנחה נוספת עם המעבר משיטת המימון, שהייתה נהוגה עד אפריל 1970, לשיטה החדשה, שלפיה ניתנה הטבה ניכרת לחברה בתנאי המימון.

2. בביקורת הקודמת עמד מבקר המדינה על כך, שבמימון רכישותיו של משרד הבטחון מהחברה יש להביא בחשבון את הסדרי האשראי, שהיו לה עם ספקיה בחוץ לארץ ואשר את מחירו כולל הספק במחיר המוצר. במכתב של החברה למשרד הבטחון מספטמבר 1969 היא הודיעה, שעליה לפרוע את חשבוניותיה ליצרן בחוץ לארץ 120 יום לאחר בוא האונייה הנושאת את חלקי ההרכבה. מהתיעוד שבתיקי ההזמנה לא נראה ששיקול זה הובא בחשבון בעת ההחלטה על מתן המקדמות לחברה.

3. מחיר הרכב, שבהזמנות המשרד החל באוגוסט 1971, כלל היטל יבוא בשיעור 20%. לפי הסדר בין החברה ובין הנהלת המכס היא משלמת את ההיטל במועד סמוך לאספקת הרכב, ולא בעת יבוא חלקי ההרכבה. יוצא, שהמשרד מימן לחברה מקופת המדינה סכומים המגיעים לאוצר, אך משולמים לו בפועל רק אחרי זמן ניכר.

4. בהזמנות המשרד לג׳יפים נהוגים אותם תנאי המימון, אולם המשרד אינו מקבל את ההנחה בסך 500 ל״י ליחידה בגין תנאי המימון. בשנת 1973 הוזמנו מהחברה 646 ג׳יפים, כך שההפסד מאי קבלת ההנחה מסתכם בכ־300,000 ל״י.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהוא יפעל לשינוי תנאי המימון שבהזמנותיו מהחברה.

התייקרויות

בספטמבר 1971, לאחר שינוי שער המטבע באוגוסט 1971, הודיעה החברה למשרד, שלא תחול התייקרות על רכב מסוג קומנדקר ואמבולנסים, שהזמין המשרד ושעליו שולמה המקדמה; הרכב שוחרר מהמכס ותמורתו שולמה ליצרן בחוץ לארץ לפני מועד שינוי השער; על הרכב המשווק גם לשוק האזרחי, שעליו שולמה המקדמה, תחול רק תוספת בגין היטל על המלאי בהתאם לתקנות שעת חירום (הסדרים בעקבות שינוי שער המטבע), תשל״א—1971.

למעשה שולמו לחברה הפרשי מטבע, שהסתכמו ב־91,000 ל״י בקירוב, על 31 יחידות קומנדקר. לגבי הרכב האזרחי תבעה החברה תוספת, שהסתכמה ב־703,600 ל״י בקירוב בגין מלוא ההתייקרויות, שאישר משרד התחבורה. מנה״ר אישר את תביעת החברה בלא להביא בחשבון את המקדמות, שהוא שילם לה, ובלא לבקש ממנה הוכחה בדבר תשלום מלוא ההיטל על המלאי, כפי שנקבע בתקנות. בהזמנה ל־200 משאיות, בסוף מאי 1971, שילם המשרד את מלוא ההתייקרויות, שאישר משרד התחבורה כתוצאה משינוי השער, אף כי המשרד שילם לפני שינוי שער המטבע מקדמה בשיעור 82% ממחיר 53 יחידות. במקרה זה הסתכמו תשלומי היתר לחברה בכ־150,000 ל״י.

*

בעקבות הביקורת הודיע משרד הבטחון, שהוא הטיל על היועץ הכלכלי של המשרד לבדוק מחדש את תנאי ההתקשרות עם החברה — אופן קביעת המחיר, סדרי הבקרה עליו ותנאי המימון. משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הבטחון על הצורך לגבות בחזרה מהחברה את הסכומים הגדולים, ששולמו לה מעל למגיע.

רכישות של ציוד מכני

בחודשים יוני עד אוקטובר 1974 בדק משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור (להלן מנה"ר) רכישות מיצרנים מקומיים ורכישות באמצעות סוכנים, של ציוד בתי מלאכה וציוד ממונע, והתקנות ברכב ייעודי, שבוצעו בשנים 1972 עד 1974, בהיקף כולל של כ־90 מליון ל"י. היצרנים שההזמנות מהם נבדקו התמחו בייצור ציוד הדרוש למשרד והם כמעט כולם ספקים בלעדיים למערכת הבטחון בתחומי הייצור שלהם.

מיכליות תדלוק ומערכות לכיבוי אש

נבדקו 30 הזמנות בהיקף של 42 מליון ל"י, שהוזמנו מיצרן אחד (להלן היצרן), בעיקר לייצור מיכליות תדלוק ולשיפוצן. היצרן החל בראשית שנות הששים לפתח ולייצר מיכליות תדלוק ניידות למטוסים; מאז הוא משמש ספק יחיד למשרד למיכליות ניידות. מחיר המיכליות נקבע במשא ומתן בין המשרד והייצרן ומרכיביו העיקריים הם: מחיר חלקי הרכבה מיובאים, בתוספת הוצאות יבוא; מחיר של חלקי הרכבה המיוצרים על ידי היצרן או על ידי יצרנים אחרים בארץ; שכר עבודה; ורווח.

מחיר המוצר

מחיר חלקי הרכבה המיוצרים בארץ נקבע על בסיס מחיר התייחסות למחיר של אותם החלקים בחו"ל. המשרד לא בדק את עלות החלקים המיוצרים בארץ והסביר, ששיטת קביעת המחיר לפי מחיר התייחסות כדאית כאשר הוא קונה ציוד מייצור מקומי במחיר של ציוד מיובא. משרד מבקר המדינה עמד על כך בעבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 23, עמ' 691, שאין לקבוע מחיר ייצור מקומי על פי מחיר התייחסות למחיר חו"ל בלבד, משום שאין להניח מראש הקבלה בין הייצור המקומי ובין הייצור בחו"ל בגלל השוני בעלות התשומות.

בנובמבר 1970 קבע הכלכלן של מנה"ר, על יסוד מסמכים שהגיש לו היצרן, ולאחר משא ומתן אתו, שהמשרד יכסה ליצרן הוצאות יבוא בשיעור כולל של 15.5% על מחיר מרכיבי היבוא בשער המפעל בחו"ל. בהוצאות היבוא נכללו גם הוצאות אריזה ומשלוח. הביקורת העלתה מקרים, שהמשרד שילם תוספת של 15.5% גם כאשר מחיר היבוא כלל הוצאות הובלה עד הנמל או עד האניה בחו"ל וגם כאשר המחיר הנקוב כלל כבר את הוצאות האריזה. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר שהוא דרש מהיצרן את החזר תשלומי היתר.

בין ההזמנות שנבדקו הייתה הזמנה לגרורים בהיקף של 26.4 מליון ל"י, שנמסרה ליצרן באפריל 1974. במקרה זה הוצמד מחיר מרכיבי היבוא לשינויים בשער המטבע ומרכיב הייצור המקומי הוצמד לשינויים בתעריף שעת העבודה במפעל של היצרן, שיוסכם עליהם מדי פעם בפעם.

תנאי תשלום

בהזמנות שהוצאו עד אפריל 1974 נקבע שהמשרד יממן 75% מהיקף ההזמנות על פי דו"חות התקדמות, שייבדקו על ידי מנה"ר, ו־25% ישולמו בעת מסירת המיכליות, על פי אישור קבלה של החיל המזמין. היצרן מקבל בנפרד מימון ליבוא, ועל תשלומים שקיבל מהמשרד, לפי מסמכי יבוא שהציג, עליו לדווח בדו"חות ההתקדמות. המחלקה לא הקפידה על כך שבדו"חות ההתקדמות, שלפיהם ניתנת ההוראה לחישוב המקדמה, יצוין אם היצרן קיבל בנפרד תשלומים על חשבון יבוא. הביקורת העלתה מקרים שהיקף המימון של המשרד היה משום כך גדול מהדרוש לפי התקדמות העבודה.

בהזמנה מאפריל 1974 נקבע, שהיצרן יקבל, על פי מסמכים שיגיש, מקדמות בשיעור של עד 58% מהיקף ההזמנה למימון של היבוא ושל הזמנות מקבלני משנה. עד נובמבר 1974 שולמו לו כמקדמות 14.3 מליון ל"י.

מערכות כיבוי אש מטלטלות

ביוני 1972 הוזמנו מהיצרן, ללא בקשת הצעות מיצרנים אחרים, 10 מערכות כיבוי אש מטלטלות מהרכבה מקומית במחיר 25,857 ל"י ליחידה. המשרד רוכש בחוץ לארץ מערכות משלימות לאלה המורכבות בארץ, באמצעות סוכן, במחיר 8,500 $ ליחידה.

בדצמבר 1973 דרש צה"ל 21 מערכות נוספות. המשרד קיבל הצעת מחיר ממפעל אחר, שהסתכמה בסך 24,922 ל"י למערכת המיוצרת בארץ ו-7,000 $ בקירוב למערכת המשלימה המיובאת.

המשרד החליט לא לרכוש את המערכות מהמפעל האחר אלא ניהל משא ומתן עם היצרן להורדת מחיריו. ביוני 1973, מסר המשרד ליצרן הזמנה ל-21 מערכות במחיר של 20,383 ל"י ליחידה. המערכת המשלימה מיבוא הוזמנה באמצעות סוכן במחיר 8,500 $ ליחידה בקירוב. השוואת ההצעות העלתה, שהצעת המפעל האחר לשתי המערכות יחד הייתה יותר זולה ב-1,800 ל"י ליחידה. מנה"ר הסביר שהמפעל האחר היה באותה עת בשלבי הקמה והיה חשש שלא יעמוד במועדי האספקה הדרושים.

כדי לפתח מקורות אספקה אלטרנטיביים היה מקום, לדעת הביקורת, למסור לפחות חלק מן ההזמנה למציע האחר, שהצעתו אף הייתה יותר זולה. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר בפברואר 1975 שהוא מתכנן רכישה נוספת של המערכות וכבר הזמין הצעות מתחרות משני המפעלים.

רכישת מיכליות

באוקטובר 1973 היו אצל היצרן בתהליך ייצור 23 מיכליות תדלוק, שהיו מיועדות ליצוא ויוצרו לפי אופיו של לקוח בחו"ל. המחיר שנקבע ללקוח בחו"ל, לפי תוצאות של מכרז בינלאומי, היה כ-45,000 $ למיכלית. שער הדולר ליצוא היה באותה עת 5.41 ל"י, כ-244,000 ל"י למיכלית.

בדצמבר 1973 אישר מנכ"ל משרד הבטחון להפקיע את המיכליות לצורכי צה"ל. צו לתפיסת המיכליות ניתן על ידי ראש מנה"ר בינואר 1974.

היצרן דרש מהמשרד עבור מיכלית 278,000 ל"י. המשרד ערך בדיקה של עלויות הייצור של היצרן והסכים לשלם לו את הסכום שדרש אף כי היה גבוה מהמחיר שהיה היצרן משיג ממכירת מיכלית לחוץ לארץ. בינואר ובמאי 1974 מסר המשרד ליצרן הזמנות ל-23 המיכליות שנתפסו במחיר כולל של 6.4 מליון ל"י בקירוב. המיכליות סופקו באיחור ניכר: בהזמנה מינואר 1974 נקבע, ש-11 מיכליות יסופקו תוך 60 יום והיתר — עד סוף אפריל 1974. עד פברואר 1975 סופקו 14 מיכליות, והשאר היו בשלבי בחינה.

רכישת מנופים

המשרד מזמין מנופים מסוגים שונים, בעיקר להרכבה על גבי כלי רכב של צה"ל, מחברה שהתמחתה בייצור זה. נבדקו 13 הזמנות בסכום כולל של 2.4 מליון ל"י מהשנים 1972 ו-1973. 11 מ-13 ההזמנות נמסרו לחברה ללא בקשת הצעות מספקים אחרים.

1. בחלק מההזמנות למנופים היו, לפי המסמכים, פיגורים באספקה, שהוסברו על ידי המשרד בחלקם בכך שהרכב שעליו היה צורך להרכיב את המנופים לא הועמד לרשות היצרן, ובחלקם בצורך בבירורים טכניים עם צה"ל. בינתיים היה על המשרד לשלם ליצרן, לפי תנאי ההזמנות, מקדמות בשיעור של 75%—85% מהיקפן הכספי הכולל.

2. בין ההזמנות הייתה הזמנה מספטמבר 1972 בסך 156,000 ל"י בקירוב, לאספקת חלקי חילוף עד דצמבר 1972. בהצעת החברה מיוני 1972 נקבע, ש־60% מהחלקים יסופקו מהמלאי והיתר — תוך ארבעה חודשים. עד יוני 1973 סופקו חלקים בסך 50,000 ל"י בקירוב. יתר החלקים לא סופקו עד סוף 1974, אף על פי שאחדים מהם היו דרושים באופן דחוף בדצמבר 1973.

3. בנובמבר 1973 הוציא המשרד מכתב כוונה לחברה בדבר הזמנת 70 מנופים מדגם שהוא מייצר. הספק נתבקש להכין, לא יאוחר מאשר עד אמצע דצמבר 1973, חלקים בסכום שלא יעלה על 4.2 מליון ל"י בקירוב, אולם המשרד לא התחייב למסור לו הזמנה. בדצמבר 1973 ובאפריל 1974 הגיש צה"ל דרישות לאספקה של 160 מנופים נוספים מאותו דגם.

עוד באוקטובר 1973 הגישה החברה למשרד רשימת מכללים ואביזרים שעליה לייבא לשם ייצור 70 מנופים. באותו מועד באמד ערך היבוא ב־721,000 $ בקירוב. החברה העריכה שתוכל לספק שמונה מנופים בחודש ותחל באספקה שמונה חודשים לאחר קבלת ההזמנה. באותו מועד היה המחיר המשוער למנוף 110,000 ל"י עד 120,000 ל"י. החברה הבטיחה להגיש הצעת מחיר עד סוף נובמבר 1973.

המשרד אישר לחברה מקדמות ליבוא חלקי הרכבה למנופים הנוספים ועד סוף נובמבר 1974 שילם סך 2.4 מליון ל"י כמקדמות, בלא שקיבל הצעת מחיר למנוף. במכתב מנובמבר 1974 הבטיחה החברה להגיש הצעת מחיר עד סוף דצמבר 1974.

לפי המחיר המשוער מאוקטובר 1973 עשוי היה היקף העסקה להגיע ל־25 עד 30 מליון ל"י, ולפי מחירי סוף 1974 עשוי היקפה לעלות במידה ניכרת. מתיקי מנה"ר לא נראה, שנבדקה יכולתה של החברה לעמוד בהזמנה גדולה בהרבה מהיקף ההזמנות שנמסרו לה בעבר, מה גם שהיא לא תמיד עמדה במועדי האספקה שנקבעו בהזמנות קטנות יחסית. עד סוף 1974, כשנה לאחר שנמסר לחברה מכתב הכוונה ולאחר ששולמו מקדמות בסך 2.4 מליון ל"י, לא נקבע מחיר סופי להזמנה. עובדה זו עלולה להעמיד את המשרד במצב נחות בעת הדיון על קביעת המחיר.

רכישת מלגזות

המשרד מזמין מלגזות לשימוש במחסני צה"ל ממפעל מקומי, שהתמחה בהרכבתן. נבדקו 26 הזמנות מהשנים 1973 ו־1974 בסך 6.8 מליון ל"י בקירוב.

1. ההזמנות לאספקת מלגזות נמסרו למפעל לאחר משא ומתן, ללא בקשת הצעות מספקים אחרים. המחיר ששולם היה מבוסס על מחיר החלקים המיובאים בתוספת עלות מחושבת של תשומות מקומיות. בשמונה מבין 13 סוגי מלגזות היווה החלק של תשומות מקומיות פחות מ־20%.

2. בתחשיב של מחיר המלגזות, בשתי הזמנות מנובמבר 1973, הובאו בחשבון הוצאות יבוא בשיעור 7% ממחיר המלגזות. מרשימוני יבוא של חלקי הרכבה, שהיו בתיקי ההזמנות, עולה, שהוצאות היבוא היו בשיעור 4.3% ו־5.5%. ההפרש בשתי ההזמנות מסתכם בכ־6,000 ל"י.

3. בהזמנה אחת ל־10 מלגזות, בהיקף של 517,000 ל״י, קבע הכלכלן של מנה״ר את מחיר המלגזה ותיקן אותו לאחר מכן על דעת המפעל למחיר יותר נמוך. ההזמנה נמסרה למפעל לפי המחיר הגבוה, ולפי אותו מחיר נמסרה גם הזמנה נוספת לחמש מלגזות. ההפרש ל־15 מלגזות מסתכם ב־8,670 ל״י. בעקבות הביקורת הודיע מנה״ר שהוא מטפל בתיקון מחיר ההזמנות.

טרקטורים

המשרד רכש טרקטורים של יצרן מארצות הברית באמצעות סוכנו של היצרן בארץ; נבדקו 20 הזמנות מהסוכן בסכום כולל של 2.6 מליון דולר.

הסוכן הודיע, שהוא מקבל מהיצרן הנחה בשיעור 20% על המחירים הקטלוגיים. לפי הסכם עם המשרד הוא נתן לו, עד אפריל 1974, הנחה של 14% מהמחיר ו־6% היוו עמלה. החל באפריל 1974 שינה הסוכן את תנאי המכירה: ההנחה למשרד הוקטנה ל־12%. בידי המשרד לא היה מחירון של היצרן.

התשלומים ליצרן נעשים בארצות הברית, באמצעות משלחת הקניות של המשרד. היצרן מגיש למשרד חשבוניות לפי חשבוניות פרו־פורמה, שמוציא הסוכן בארץ במחירים נטו, לאחר חישוב ההנחה. על תשלום במזומנים מקבל המשרד הנחה נוספת בשיעור 2%.

לגבי קנייה בהיקף כה גדול מן הראוי היה שמנה״ר יקבל מחירונים מקוריים של היצרן או יקבל הצעת מחירים באמצעות משלחת הקניות שלו בארצות הברית. המשרד הסביר, שמחירוני היצרן מצויים בידי הסוכן וניתן לבדוק על פיהם את חשבוניות הפרו־פורמה שהוא מגיש, אולם מתיקי ההזמנות לא ניתן להיווכח שאכן נעשו בדיקות כאלה. יתר על כן, המשרד לא דרש מהסוכן שיצרף את הצעות המחיר של היצרן לביסוס המחיר הנקוב בחשבונית הפרו־פורמה.

1. בחודשים נובמבר ודצמבר 1973 הזמין המשרד באמצעות הסוכן 13 יחידות של דחפורים וטרקטורים בהיקף כספי כולל של 900,000 $ בקירוב. הסוכן ציין בהצעותיו, שחשבונית הפרו־פורמה נערכה על בסיס הנחה של 14%, הניתנת למשרד הבטחון לפי הסכם. עוד ציין, ש״המחירים הם בתוקף ל־30 יום, ועלולים להשתנות לאחר תקופה זו, ללא הודעה מוקדמת; עם קבלת ההזמנה בבית החרושת נחשבים המחירים כמוגנים״. המשרד מסר את הזמנותיו לסוכן בעוד מועד, לפני תום 30 יום מהתאריך הנקוב בהצעותיו, ובמחירים נטו כפי שנקבעו בהצעה.

הביקורת העלתה, שסכום ההנחה שנקבע בהצעה נפל למעשה בהרבה משיעור 14% המוסכם. ההפרש לרעת המשרד הסתכם ב־56,000 $ בקירוב.

למנה״ר לא היה הסבר להפרשים בסכומי ההנחות, ובעקבות הערת הביקורת הוא פנה בנדון לסוכן. בנובמבר 1974 הודיע הסוכן למנה״ר, שבעת הגשת הצעותיו היה ידוע לו שהציוד יתייקר בשיעור 7%, ולצורך ספיגת ההתייקרויות הקטין את סכום ההנחה המגיע למשרד.

חישוב לפי הסבר זה, שנתקבל מהסוכן לאחר מעשה ובעקבות הביקורת, אינו תואם את מחירי הציוד שנקבעו בהזמנות של המשרד על פי הצעות הסוכן. הסוכן לא ציין בהצעותיו את עניין התייקרות הציוד וכתב במפורש בהצעתו, שהמחירים נטו מחושבים בניכוי הנחה בשיעור 14%. הביקורת רואה בחומרה מסירת הזמנות לסוכן ללא בדיקת הצעותיו וללא תיקון מחיר הציוד לפני מסירת ההזמנות. יתר על כן, אף בחישוב של המחירים לפי ההסברים שנתקבלו מהסוכן בנובמבר 1974, לא נתקבלה תוצאה הזהה עם פרטי ההצעה. לדעת

הביקורת יש לראות בכל ההפרש בסך 56,000 $ תשלום יתר, שעל המשרד לתבוע מהסוכן את החזרתו.

2. באפריל 1974 הודיע הסוכן למנה"ר, שהחל בתאריך זה תוקטן ההנחה הניתנת למשרד ב־2%, עבור ההוצאות הכרוכות באחריות ובשירותים מיוחדים שהוא נותן לציוד שהמשרד רוכש. בהודעה נאמר: "2% אלה חייבים להישאר בתוך חישוב החשבון בהתאם לסדרים הקבועים שלנו עם היצרן".

המשרד אישר את ההסדר הנ"ל בלא שבדק את משקל ההוצאה הנוספת, שהסוכן נושא בה לדבריו החל באפריל 1974, ואשר לא נשא בה עד אז. כלילת התוספת בשיעור 2% בתוך "חישוב החשבון" משמעותה תשלום במטבע חוץ בעד סכום שנדרש בעד הוצאות מקומיות.

הזמנות שונות

1. בקשר עם הזמנה שנמסרה במאי 1972 לחברה מקומית, לאספקת 20 מלגזות מיובאות בסך כולל של 1,418,000 ל"י בקירוב, נתקבלה מהחברה גם הצעה לספק מלגזות דומות מהרכבה מקומית, במחיר נמוך ממחיר היבוא. ההפרש לגבי ההזמנה כולה היה עשוי להס־תכם — לפי פרטי ההצעה — ב־294,000 ל"י. מהתיעוד בתיקי מנה"ר אינו עולה שהמשרד בדק את האפשרות לקנות את המלגזות מהרכבה מקומית.

2. בהזמנה לפריטי ציוד לרכב, שנמסרה בדצמבר 1973 בסך 584,000 ל"י, נקבע, שמחיר הציוד כולל תמורה בעד שכר עבודה עד לתקרה של 52 שעות עבודה ליחידה. היצרן הת־חייב לדווח למשרד על התשומות בשעות עבודה ולהקטין את המחיר אם התשומות בפועל יהיו נמוכות מ־52 שעות. עד סוף 1974 לא דרש המשרד נתונים מהיצרן בדבר תשומות שעות העבודה. בעקבות הביקורת הודיע המשרד שהוא דרש מהיצרן דו"ח לפי התחייבויותיו בהזמנה.

רכישות שונות

רכישת מצרכי מזון

בחודשים מארס עד מאי 1974 ערך משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ביקורת על רכישת מצרכי מזון מסוגים שונים. נבדקו הזמנות בהיקף כספי כולל של 80 מליון ל"י בקירוב. רוב ההזמנות היו מתקופת החירום — אוקטובר 1973 עד ינואר 1974. בדיקות השלמה נעשו בדצמבר 1974. הרכישות נעשו בעקבות מכרזים או קבלת הצעות מספקים אחדים. בדבר ביקורת על הספקת מזון לצה"ל ראה עמ'

1. מנה"ר רוכש בשר קפוא ברבעים ממשרד המסחר והתעשייה. חלק מהבשר מועבר לעיבוד במיתקן של מרכז מזון של צה"ל. בשנים 1969 עד 1971 נמסר על פי מכרז חלק מהבשר לעיבוד במפעלים אזרחיים; ממצאים בדבר המצב התברואי באחד ממפעלי העיבוד האזרחיים בשנים אלו והפיקוח עליו ראה בדו"ח שנתי 22, עמ' 734. תפוקת המיתקן של יחידת מרכז מזון אינה מספקת לעיבוד כל הבשר הדרוש לצה"ל; מסיבה זו, וכן כדי להימנע מהקפאה חוזרת של הבשר, מייבא המשרד בשר קפוא מעובד מחו"ל.

החל בשנת 1971 רוכש מנה"ר בשר קפוא מיובא, מעובד וארוז בחבילות, באמצעות חברה ישראלית הקשורה לספק בחו"ל. החברה היא ספק בלעדי לסוג זה של בשר, שחלקו מכלל הבשר שצה"ל רוכש הולך וגדל. בשנת הכספים 1973 רכש מנה"ר באמצעות החברה בשר בשווי של 16.4 מליון ל"י, ובתקופה אפריל עד דצמבר 1974 הסתכמו ההזמנות לבשר קפוא מעובד וארוז בסך 20 מליון ל"י בקירוב.

מחירי הבשר נקבעו בתיאום עם משרד המסחר והתעשייה. אין בידי משרד הבטחון נתונים על מרכיבי המחיר, לרבות הוצאות עיבודו בחו"ל. בהתחשב בהיקף הכספי הגדול של קניות מספק בלעדי, דרש משרד מבקר המדינה, בדצמבר 1974, שהמשרד יקבל מהחברה נתונים על מרכיבי המחיר, לצורך בדיקת סבירותו ולצורך בדיקת דרישות החברה בגין התייקרויות ושינויים אחרים במחיר. ריכוז הקניות מספק אחד במוצר חיוני גורם לתלות של המשרד בספק. דרוש, שהמשרד, בתיאום עם משרד המסחר והתעשייה, יפעל להשגת מקורות אספקה נוספים, מה גם שלאחרונה מאפשרים זאת תנאי השוק העולמי.

2. המשרד רוכש פרי הדר מהמועצה לשיווק פרי הדר באמצעות חברת שיווק של המועצה. המשרד נהג לקנות את הפרי בהנחה של 10% מהמחיר הסיטונאי וכן קיבל מהחברה מדי פעם בפעם עודפי פרי ללא תמורה. בירור שערך משרד מבקר המדינה במועצה העלה, שתנאי האספקה של הפרי לא היו לפי ההסדרים הכלליים שנקבעו בין המועצה לבין חברת השיווק ושבנובמבר 1974 נחתם הסכם בין המשרד לבין המועצה, שלפיו יקבל המשרד להבא הנחה בשיעור 30% מהמחיר הסיטונאי של הפרי. עוד העלה הבירור, שבעוד שצה"ל היה אמור לקבל מזמן לזמן עודפי פרי ללא תמורה, הייתה אספקה זו מועטת בשנים האחרונות. בעקבות הביקורת הודיעו המשרד והחברה, שהעניין יוסדר על ידי אספקת פרי למשרד ללא תמורה בשווי כולל של 650,000 ל"י.

3. במהלך הביקורת היו מקרים לא מעטים, שבידי האחראים לקניות במנה"ר לא היו הסברים לשאלות הנוגעות לחישוב המחירים ולמרכיבים אחרים של תנאי הקניות והם נזקקו לספקי הטובין לשם מתן הסבר. לדעת הביקורת מדובר על עניינים שהמידע עליהם צריך להיות ברשות מנה"ר, ובדרך כלל צריך גם להשתקף בתיעוד *.

פיתוח וייצור מערכות אלקטרוניות

בחודשים מאי עד יוני 1974 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות המשרד עם מפעלים מקומיים בשנים 1971 ו־1972, לפיתוח וייצור של מערכות אלקטרוניות, בהיקף כספי כולל של 30 מליון ל"י.

חברה א'

פיתוח המערכת

ביוני 1971 מסרה חברה א' למשרד, לפי דרישתו, הצעת מחיר ראשונית לפיתוח וייצור מערכת אלקטרונית: 2.1 מליון ל"י לפיתוח ועוד 5.8 מליון ל"י לייצור מערכות אחדות. באותו חודש נתן המשרד לחברה א' ולקבלן משנה שלה אישור להתחיל בפיתוח. בדצמבר 1971 החליט המשרד להזמין מהחברה את עבודות הפיתוח ולקבוע את מחירן על בסיס עלות יעד בתוספת רווח עידוד. מרכיבי עלות היעד הסתכמו, לאחר שינויים ותוספות שדרש החיל המזמין, בסך 4 מליון ל"י, והרווח — בסך 400,000 ל"י. הרווח המינימלי שתקבל החברה יהיה 200,000 ל"י; במידה שיושגו חסכונות או שהעלות תעלה על עלות היעד, יחולק ההפרש בין המשרד ובין החברה לפי מקדם, שנקבע מראש.

המשרד שילם לחברה א' את הוצאותיה לפי חשבוניות שהגישה לו ושבהם פורטו שעות העבודה שהושקעו בפרוייקט. עלות החומרים, עבודות קבלני משנה והוצאות כלליות ניקבו בחשבוניות ללא פירוט והמשרד אישר אותן בלא לדרוש את הפירוט. מרכיב החומרים ועבודת קבלני משנה מגיע ל־40% מהעלות הכוללת של הפרוייקט.

* על החשיבות של שלימות התיעוד בתיקי ההזמנות עמד מבקר המדינה עוד בעבר (לאחרונה בדו"ח שנתי 23, עמ' 687).

החברה פיגרה באופן ניכר בביצוע העבודה לפי התכנית. עד מאי 1974 הסתכמו עלויות הפיתוח, לרבות הרווח, ב־6 מליון ל״י בקירוב.

מהתיעוד שבתיקי המשרד עולה, שהזמנת עבודת הפיתוח הובאה לידיעת היחידה למחקר ופיתוח של המשרד רק כשנה לאחר שהוחל בעבודה. היחידה העירה על כך, שפנו אליה לאחר מעשה והביעה את דעתה, שאילו ניתן לה לערוך במועד בדיקה של הצעת הפיתוח, הייתה יכולה להציע קווים אחרים לפתרונות טכניים ולהביא לחסכונות בפרוייקט.

ייצור הסדרה

בדצמבר 1972 מסר המשרד לחברה א׳ ולקבלן המשנה שלה הזמנות לייצור המערכות שפותחו, בסך 12 מליון ל״י, ועוד הזמנות לחלפים ואביזרים בסך 2.3 מליון ל״י. המחיר ליחידה נקבע כמחיר קבוע צמוד למדדים שונים; לפי תחשיב שמסרה החברה כלל המחיר רווח בשיעור 10% ועוד 5% בגין סיכון ו־2% אחריות. המחיר נבדק על ידי כלכלני מגה״ר.

לפי תנאי ההזמנות התחייב המשרד לשלם לחברה מקדמות ולממן באופן שוטף חלק מההוצאה על חומרים ועבודה. תשלומי המקדמות לפני התחלת האספקה הסתכמו ב־6 מליון ל״י בקירוב. באספקה של המערכות היו פיגורים של חודשיים עד ארבעה חודשים, לעומת המועד שנקבע בהזמנה.

חברה ב׳

במאי 1973 מסר המשרד לחברה ב׳, אחרי משא ומתן שנמשך כשנה וחצי, הזמנה בסך 7.58 מליון ל״י לפיתוח ולייצור אב טיפוס של מערכת אלקטרונית. הוסכם, שהמשרד ישלם לחברה את עלות התשומות בפרוייקט בתוספת רווח, שנקבע מראש בסכום קבוע. הרווח חושב בשיעור 12% מהעלות המתוכננת של העבודה, 5% ממחיר החומרים, ועוד 10,000 ל״י. שיטת ההתקשרות נותנת לחברה תמריץ לחסוך בעלויות ובכך להעלות את ריווחיות הפרוייקט.

בפברואר 1974 הוגדל סכום ההזמנה בסך 1.1 מליון ל״י, בגין הזמנה לייצור של תת מערכת, שנמסרה לקבלן משנה של חברה ב׳; המחיר מורכב מאומדן עלות ורווח קבוע בסך 55,000 ל״י ועוד 50,000 ל״י, שקיבלה חברה ב׳ כדמי טיפול בביצוע ההזמנה.

המשרד שילם לחברה תשלומי התקדמות לפי דו״חות חודשיים שהגישה לו, אם כי בדו״חות לא פורטו העלויות בגין חומרים ותשלומים לקבלני משנה, ולא צורפו מסמכים לביסוס כאמור בחוזה. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה עבודת הפיתוח, ומהמסמכים עולה, שתקופת הפיתוח תימשך הרבה מעל לצפוי.

עמלת סוכן

בשנת 1971 בדק משרד מבקר המדינה התקשרות של משרד הבטחון עם חברה בדבר הקמת מפעל תעשייתי (דו״ח שנתי 22, עמ׳ 679). אגב בדיקה זו העלתה הביקורת, שהחברה שולבה בעסקת רכש, כסוכן של יצרן גדול מחו״ל (להלן היצרן) המייצר ציוד, שהמשרד רוכש. החברה הביאה לידיעת המשרד הסכם שבינה ובין היצרן, שלפיו ישלם היצרן לחברה עמלה בשיעור 5% מעסקאותיו עם המשרד. בחוזה לרכישת ציוד, שנערך בין המשרד

לבין היצרן בדצמבר 1970, בהיקף של 11.9 מליון $ נקבע, שבמקרה זה המחיר אינו כולל עמלת סוכן. המשרד מצידו התחייב לשלם להברה דמי עמלה בשיעור 2%, דהיינו כ־240,000 $, וכן הבטיח לפעול להשגת הטבות נוספות, בהיקף כספי דומה, למפעל, שהחברה הקימה. בינואר 1971 שילם המשרד לחברה סך 100,000 ל״י כמקדמה בגין העמלה. בעקבות הביקורת קבעה ועדת הכספים של הכנסת בסיכומיה והצעותיה לדו״ח שנתי 22 * כדלהלן: ״הוועדה סבורה, בהסתמך על ממצאי הביקורת, שלא היה צורך בשילובה של החברה כסוכן בעסקת רכש ציוד בחו״ל, ולא הייתה הצדקה לתשלום דמי עמלה; אם יש חשיבות לתמיכה במפעל תהיה זו תמיכה ישירה בדרכים המקובלות למתן עידוד למפעלים״.

בדצמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה את המשך טיפולו של המשרד בעניין.

1. בתחילת 1974 ניהל המשרד משא ומתן עם היצרן לרכישת ציוד בהיקף כספי ניכר. באותו מועד הגיע המשרד להסכם עם החברה, שהיא מוותרת על תביעתה לדמי עמלה מעסקאות של המשרד בשנים 1970 עד 1973, וכי בעסקה החדשה תהיה העמלה בשיעור 0.5% מהיקפה, והכספים יושקעו בפיתוח המפעל; החברה תשקיע מצדה במפעלה סכום דומה. החברה הודיעה על פרטי ההסכם ליצרן. בעקבות ההסכם עם החברה הזמין המשרד מהיצרן ציוד בהיקף כספי כולל של 18 מליון $. היצרן הצהיר, שמחירי הציוד אינם כוללים עמלה לחברה.

2. הביקורת העלתה, שבדצמבר 1973 ובמשך שנת 1974 רכש המשרד לפי הזמנות אחרות ציוד וחלפים מהיצרן במחיר כולל של 3 מליון $, ושבמחירי הציוד נכללה עמלה לחברה בשיעור של 5%. ממסמכי המשרד עולה, שההתקשרויות נעשו במישרין עם היצרן, ולפי דברי המשרד לא היה צורך בשירותי סוכן לביצוען.

בעקבות הביקורת הודיע משרד הבטחון למשרד מבקר המדינה, בראשית פברואר 1975, שהגיע להסכם עם החברה, שלפיו תועמד העמלה, שהיא תקבל בגין עסקאות המשרד בעבר על 0.5% במקום 5% שנקבעו במחירי ההזמנות. דמי העמלה וסכום מקביל, שיוקצב על ידי בעלי החברה, יושקעו בפיתוח המפעל. החברה התחייבה שלא לדרוש דמי עמלה בגין עסקאות עם היצרן, שיעשה המשרד בעתיד.

שכירה ורכישה של דחפורים

בחודשים נובמבר ודצמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה באגף ביטוי ונכסים (להלן האגף) את התקשרויות משרד הבטחון לשכירה ורכישה של דחפורים גדולים מסוג די.9 משומשים מחו״ל; התקשרויות אלו נעשו בשנת 1974, בהיקף כספי כולל של 8 מליון $ בקירוב. הבדיקות הושלמו במינהל ההרכשה והייצור (מנה״ר) ובאגף הכספים של המשרד.

את העסקאות שבהן מדובר יש לראות, לפי הסברי המשרד, על רקע הדרישה המוגברת לציוד מכני כבד (להלן — הציוד) לצורך ביצוע עבודות ביצורים ועל רקע מועדי האספקה הארוכים של ציוד חדש **.

שכירת ציוד

ביוני 1974 הגיש ראש האגף למנכ״ל המשרד דו״ח על מו״מ, שהוא ניהל עם שלוש חברות מחו״ל בדבר שכירת דחפורים משומשים מהסוג האמור. אחת ההצעות התייחסה לציוד

* ראה דו״ח שנתי 23, עמ׳ 966.

** בעניין הקמת ביצורים בצפון, ראה עמ׳ 791.