

2. לסוף מארס 1975 היו בידי משרד התקשורת מקדמות על חשבון עבודות שכביצו מהשנים 1971 עד 1974, שהסתכמו ב-392 מליון ל"י. אין מקום שהתחשבות בין משרדית חימשן זמן רב, ועל המשרד לגשת לסיומה בהקדם.

תשלומים לספקים

משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבטחון בעניין הסדרי מימון לא אחידים, שנקבעו עם כמה ספקים; ועל חוסר הקפדה על קיום מועדי התשלום שנקבעו בתנאי ההתקשרות. בעקבות הביקורת הוציא המשרד, בדצמבר 1975, נוהל המסדיר את מועדי התשלומים שיבוצעו בהתאם לסוגי ההתקשרויות. שינוי במועדי התשלום טעון אישור מראש של ראש אגף הכספים או סגנו.

הביקורת הפנימית במערכת הבטחון

על חשיבותם של ביקורת פנימית וסדרי בידוק כגופים המבוקרים עמד מבקר המדינה מאז שנות החמישים. בעקבות הביקורת החליטה הממשלה, ביוני 1959, על הקמת יחידות לביקורת פנימית בכל משרדי הממשלה. על התפתחותה של הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה נמסר מִפֶּעַם לִפְעַם בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, וגם בדו"ח זה – בפרק על משרד האוצר.

במערכת הבטחון הוקמה יחידה לביקורת פנימית – הפיקוח המשקי – עוד ב-1954; ב-1958 וב-1959 אורגנו בחלק מאגפי משרד הבטחון יחידות מבדק פנימי הכפופות לראשי האגפים. בשנים האחרונות, ובמיוחד בשנת 1975, הוחל בהקמת יחידות הממלאות תפקידים של ביקורת פנימית גם בצה"ל.

בחודשים הראשונים של שנת 1975 התעוררה שאלת הביקורת הפנימית במערכת הבטחון, במיוחד בעקבות גילויים חמורים בתחום השמירה על טוהר המידות, חלקם על ידי ביקורת המדינה וחלקם בדרכים אחרות. באפריל 1975 פנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת למבקר המדינה בבקשה, שיבדוק את סדרי הפיקוח הפנימי במערכת הבטחון.

במאי 1975 קיימה הוועדה דיון, בהשתתפות מבקר המדינה, שבו מסר שר הבטחון בהרחבה על גישתו לנושא ועל פעולות, שהחליט לנקוט לתיקון המצב: לארגן מחדש את מערך הבקרה של המשרד ושל צה"ל; למנות איש ציבור כמבקר פנימי של מערכת הבטחון, שיהיה ממונה על פעולות הפיקוח המשקי, ושני אנשי ציבור נוספים כיועצים למבקר הפנימי; האחד בתחום המשפטי והשני בתחום הכלכלי פיננסי למנות אנשי ציבור ובעלי מקצועות חופשיים כחברים קבועים בוועדות המכרזים של המשרד; להרחיב את התקנים לעובדי הביקורת הפנימית ולגייס אנשי מקצוע בתחום הכלכלה והמשפט לעבודה לפי חוזים מיוחדים; לבדוק ולשפר את נוהלי הרכש; להנהיג רוטציה במשרות ולבדוק ולשפר את המבנה הארגוני של המשרד. מבקר המדינה, בדברי תשובתו, שם את הדגש על חשיבותה של התקינות במינהל הציבורי. חברי הוועדה התייחסו לנושא בהיקף רחב.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1975 סקר משרד מבקר המדינה את פעולות הביקורת הפנימית במערכת הבטחון: הפיקוח המשקי, המבדקים הפנימיים במשרד הבטחון, היחידות לביקורת פנימית בתע"ש וברשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), יחידות הביקורת הפנימית בצה"ל – באגפי המטכ"ל, במפקדת חיל האוויר, ובמפקדת חיל הים. כן נבדק ארגונה מחדש של

הבקרה הפנימית במערכת הבטחון בעקבות צעדים, שנקט שר הבטחון באמצע שנת 1975, להגברת החסכון והיעילות ולמניעת פגיעות בטוהר המידות. (בדבר ביקורת קודמת על פעולות הפיקוח המשקי, ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 182).

הפיקוח המשקי

הפיקוח המשקי הוקם במסגרת משרד הבטחון כגוף משותף למשרד הבטחון ולצה"ל. הוא מעסיק עובדים אזרחיים ואנשי צבא; סמכויותיו ותפקידיו הוגדרו הן בהוראות הפיקוח העליון של צה"ל והן בהוראות משרד הבטחון.

הפיקוח המשקי ערך ביקורת על תחומי הפעילות של משרד הבטחון, צה"ל ויחידות סמך לפי תכנית עבודה שנתית ולפי פניות מיוחדות מהנהלת משרד הבטחון, המטכ"ל וראשי יחידות במערכת הבטחון. מגמת התכנית היא לערוך ביקורת במחזוריות קבועה במשרד הבטחון ובצה"ל לפי חשיבות הנושא, ההיקף הכספי וסדרי הבקרה הפנימית הקיימים באגף או ביחידה המבוקרת. המפקח המשקי דיווח על תוצאות הביקורת באופן שוטף לשר הבטחון, למנכ"ל המשרד ולרמטכ"ל והפיץ את העתקי הדו"חות השוטפים לגופים אחרים במערכת הבטחון ולמשרד מבקר המדינה. בסוף כל שנת כספים עורך הפיקוח המשקי דו"ח מסכם על עיקרי הממצאים בכל אחד מנושאי הביקורת, ומשנת 1971 כלל הדו"ח גם נתונים על תיקון ליקויים.

לפי הוראות המשרד, היה הפיקוח המשקי אחראי גם להכוונת המבדקים הפנימיים של המשרד, רד, למעקב אחר מתן תשובות למשרד מבקר המדינה ולמעקב אחר תיקון הליקויים, שהעלה מבקר המדינה. כן מתפקידו לקיים מעקב אחר הטיפול של אנשי המשרד ויחידות הסמך בתלונות של גורמי חוץ בעניינים משקיים או בעניינים הכרוכים באי סדרים ובחשש לפגיעה בטוהר המידות; עוד הוא מטפל בהצעות ייעול.

בשנת 1975 הועסקו בפיקוח המשקי 24 עובדים לעומת תקן של 35 עובדים; 17 מהעובדים הועסקו בתפקידי ביקורת, בכלל זה המפקח המשקי; מהם שמונה עסקו בביקורת יחידות צה"ל והיתר בביקורת משרד הבטחון ויחידות הסמך. באמצע שנת 1975 היו שמונה מעובדי הביקורת בעלי השכלה אקדמאית בתחומי הכלכלה והחשבונאות. מצב זה של איוש משרות בשיעור של כ-70% מהתקן כלבד קיים כבר מזה שנים.

1. מהדו"חות של הפיקוח המשקי לשנות הכספים 1971 עד 1974 עולה, שעיקר הביקורת במשרד הבטחון נערכה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובשנים 1971 ו-1972 גם במשרד לחות המשרד בחו"ל. להלן פירוט הדו"חות העיקריים של הפיקוח המשקי על מנה"ר והמשלחות בארבע השנים הנ"ל.

1971 — עמלה מרכישת מסוקים; תמריצי יצוא; הזמנות מחברה תעשייתית בארץ; הזמנות מחברה בחו"ל; בדיקה חלקית במשלחת בארה"ב; בדיקה כללית במשלחת בפרס; ספירת מצאי במחסני מנה"ר.

1972 — טיפול בשחרור חלפים מהמכס; בדיקת שתי מערכות ייעודיות במנה"ר; בדיקה כללית בשתי משלחות של המשרד באירופה; התקשרות עם חברה תעשייתית; ספירת מצאי במחסני מנה"ר.

1973 — פיקוח על תחלופת רכב שכור; רכישת גנרטורים; היחידה לרכישת ציוד משרדי; ספירת מצאי במחסני מנה"ר.

1974 — הזמנות של ציוד כללי מספק אחד; הזמנות בתחום המזון; אישור פטור מותנה; רכישת מוצרים מחברה אחת בארץ ובחו"ל.

הביקורת במנה"ר לא כללה בדרך כלל התקשרויות לרכישת מערכות נשק גדולות בארץ ובחול; לא נבדקו מינהלות הפרוייקטים של המשרד, התקשרויות של המשרד להקמת מפעלים חדשים, וחוזים רב שנתיים; גם לא בעקבות ממצאים של מבקר המדינה בתחומי פעילות אלה.

2. פעולות הביקורת של הפיקוח המשקי באגף הכספים ובאגף התקציבים של המשרד היו מצומצמות. בתקשי"ר אמנם נקבע, שביקורת על עבודת החשבים והגוזברים הראשיים של המשרדים ויחידות הסמך לא תיערך על ידי הביקורת הפנימית של המשרד אלא על ידי יחידת הביקורת של החשב הכללי, אולם הסדר זה אינו חל על משרד הבטחון, שבו אין חשב מטעם החשב הכללי.

3. בשנת 1974 החל הפיקוח המשקי, ביזמת ראש אגף בינוי ונכסים ועל פי הנחיית מנכ"ל המשרד, לבדוק בצורה מקיפה באגף בינוי ונכסים את סדרי מסירת ההזמנות להת- בצרות ברמת הגולן ואת סדרי הפיקוח על עבודת הקבלנים. באגף זה, שעורך מדי שנה בשנה חוזים לבנייה בהיקף כספי גדול מאוד, נערכו בשנים האחרונות רק בדיקות מצומ- צמות; באגף בינוי ונכסים גם פעולות המבדק הפנימי הן מצומצמות מאוד (ראה להלן).

4. בכל שנה נערכה ביקורת באגף האמרכלות בנושאים הבאים: ב-1971 — המבדק הפנימי; ב-1972 — תחזוקת כלי רכב; ב-1973 — משלוח מברקים; וב-1974 — יחידת ההדרכה.

5. להלן עוד כמה מהתחומים, שנבדקו על ידי הפיקוח המשקי בשנים האחרונות: בשנים 1971, 1972 ו-1974 נערכו ביקורות בנושאים אחדים באגף השיקום; בהוצאה לאור נבדק נושא אחד בשנת 1973; בשנת 1972 נבדקו שני נושאים במחלקת המכירות ולפי בקשתה של הנהלת חברת שק"ם נבדק המפעל לעיבוד בשר; בתע"ש נערכה לאחרונה בשנת 1971 בדיקה של עודפי מלאי ונבדקו פעולות מפעל אחד; לתע"ש מבקר פנימי משלו (ראה להלן).

6. בצה"ל מקיפה הביקורת של הפיקוח המשקי בכל שנה תחומי פעילות רבים, בעיקר בנושאים משקיים, ניהול מלאי, סדנאות לכלי רכב, תחזוקת ציוד וענייני כוח אדם. חלק מעבודות הביקורת נעשו לפי יזמת צה"ל ובמקרים מספר בהשתתפות חוליות פיקוח של צה"ל. בעקבות פעולות ביקורת בצה"ל נערכו בדיקות השלמה במנה"ר ובאגף הכספים של משרד הבטחון.

להלן פירוט הנושאים שנבדקו על ידי הפיקוח המשקי בצה"ל בשנים 1973 ו-1974:

1973 — אפסנייה ביחידות פיקודיות של חיל הרפואה; תחזוקת ציוד קשר בדרג הפיקוד; אבדן ציוד בצה"ל; מרכז שיקום; סדנה במחנה מטכ"ל; מחסני אימון פיקודיים; הפעלת מוסכים משולבים; גיוס ושחרור רכב וציוד מכני הנדסי.

1974 — שיקום מנועים בחברה פרטית; ענייני אפסנאות בהג"א; אבדן ציוד בצה"ל; הבקרה והמבדק הפנימי בצה"ל; טיפול בשלל מלחמה; ענייני רכש וקליטת ציוד בשתי יחידות; ציוד, תחזוקה ובקרה מינהלית ביחידה אחת; גיוס רכב אורחי; מרכז שיקום לרכב; הזמנות רכש בחול; שני בסיסי הדרכה; אפסנאות במחנה מטכ"ל.

7. הפיקוח המשקי נוהג לערוך מעקב אחר תיקון הליקויים בכל מקרה של ביקורת חוזרת באותו נושא, אולם אין נערך מעקב שיטתי אחר תיקון הליקויים תקופה מסוימת לאחר ביצוע הביקורת. הנתונים המובאים בדו"ח המסכם של הפיקוח המשקי כממצאי מעקב מכו- ססים בעיקר על הודעות של הגופים המבוקרים או על פעולות תיקון שנעשו במהלך הבי- קורת. בכמה מקרים, שנערך מעקב בעקבות ביקורת חוזרת באותו נושא, התברר, שהמ- לצות, שנתקבלו בעקבות הביקורת הקודמת, לא בוצעו.

מבדקים פנימיים במשרד הבטחון

בחלק מאגפי המשרד קיימים מבדקים פנימיים הכפופים לראשי האגפים; לפי ההוראות עיקר תפקידם הוא לערוך בדיקה של פעולות האגפים, שהוגדרו בהוראות הפנימיות של כל אגף ואגף, בעת ביצוען. בסמכות המבדק הפנימי לאשר את ביצוע הפעולות או לעכבן עד לתיקון הליקויים, שהעלתה הבדיקה.

בטבלה דלהלן מספר המועסקים באגפים במבדק פנימי בשנת 1975 לעומת כלל מספר העובדים באגפים:

היחידה	כלל המועסקים	מועסקים במבדק פנימי
אגף הכספים	210	15
מנה"ר	372	12
אגף השיקום	198	3
בינוי ונכסים	227	1
אמרכלות	177	2
מכירות	49	1
הוצאה לאור	43	1
המשלחת בארה"ב (1)		1
	ס"ה	36

(1) המבקר הפנימי של המשלחת עוסק בביקורת לאחר מעשה בלבד.

המשרד לא קבע קריטריונים שיבטיחו, שמספר המועסקים במבדק פנימי ייקבע לפי ההיקף הכמותי והכספי של פעולות היחידה ולפי מספר המועסקים כדי לאפשר מבדק וביקורת יעילים, ואף לא נקבעו קריטריונים למיומנות הנדרשת מעובדי המבדקים. בחלק מיחידות המשרד לא הונהג מבדק פנימי בכלל, בעיקר במשלחות המשרד באירופה ובמינהלות הפרו-ייקטים, אם כי גופים אלה מוסרים הזמנות בהיקף כספי גדול.

בהוראות המשרד בדבר הפעלת הפיקוח המשקי נקבע, שעל המבדקים הפנימיים באגפים לדווח ליחידת הביקורת המרכזית של המשרד – הפיקוח המשקי – באמצעות ראשי האגפים על ממצאי הביקורת, אולם דיווח כזה לא קיים כבר שנים מספר, ולמעשה גם לא הונהגו סדרי דיווח בכתב של יחידות המבדק הפנימי לראשי האגפים. הנהגת דיווח פנימי על ממצאי המבדקים הפנימיים והנהגת חילופי אינפורמציה בין האגפים לבין הפיקוח המשקי הן חשובות כדי להביא לתיקון הליקויים ולניצול המידע על ליקויים, המתגלים בגוף אחד ויש להם השלכות על יחידות אחרות, שכן ניצול מידע כזה עשוי לתרום להגברת היעילות והחסכון במערכת הבטחון.

להלן תיאור פעולות המבדקים הפנימיים באגף הכספים, במנה"ר, באגף השיקום ובאגף בינוי ונכסים בשנת 1975.

1. באגף הכספים יחידת מבדק וביקורת המונה 15 עובדים; מנהל היחידה כפוף לראש האגף. תפקידה העיקרי של היחידה באגף, המטפל באלפי חשבוניות בסכומים גדולים מאוד, הוא לבדוק את כל התיעוד המגיע לאגף ממרכזי חשבוניות הספקים לצורך רישום בספרים. נבדקות בעיקר שלמות התיעוד ונכונות הרישומים במסמכים, שעורכים מרכזי החשבוניות.

לפי הוראות האגף אין רושמים בספרים ואין מבצעים תשלום אלא באישור יחידת המבדק הפנימי. אשר לתיעוד המגיע לרישום בספרים מיחידות הסמך, כשיחידת הסמך. היא הספק, נערכת בדיקה מסורגת. בגלל עומס העבודה מחליט לפעמים ראש היחידה שלא לבדוק מסמכי רישום או הוראות תשלום מסרימים, והאישור ניתן בצירוף חותמת המציינת, שהתייעוד לא נבדק.

כאשר מתגלה ליקוי בהכנת הוראות תשלום, במסמכי רישום או במסמכי לוואי, מחזיר עובד המבדק הפנימי את המסמכים למרכז החשבונות בצירוף הודעה על הליקוי, הנרשמת בטופס המיועד לכך. בסוף כל שבוע ממיין ראש היחידה את מספר ההודעות על ליקויים לפי מרכזי חשבונות ומדווח על כך בדו"ח סטטיסטי. אולם לא נערך מיון לפי סוג הליקויים, ואין הסדר לדווח לראש האגף על ליקויים מיוחדים, שנתגלו במהלך הבדיקות.

הבירור ביחידה העלה, שלמעשה ניתן להעביר לתשלום שלא באמצעות יחידת המבדק הפנימי הוראות לתשלום מפרעות, בגין עבודות תחזוקה ושירותים, לפני גמר בדיקת החשבונות.

2. במינהל ההרכשה והייצור מועסקים במבדק פנימי 12 עובדים; מנהל היחידה כפוף לראש מנה"ר. היחידה מאורגנת לפי תחומים, הכוללים את כל המערכות הייעודיות של מנה"ר. סגן מנהל היחידה מרכז את כל פעולות המבדק הקשורות במסירת הזמנות לסוכנים בארץ. מספר הזמנות מנה"ר בשנה בארץ הוא כ-15,000 וסכומן הכולל הוא כ-4 מליארד ל"י.

לפי ההוראות על יחידת המבדק הפנימי לבדוק ולאשר את תקינות הפעולות הבאות: פניות לספקים להשתתף במכרז; טיוטה של כל הזמנה לספק; תביעות של ספקים להשלים הפרשי התייקרויות; וסגירת תיקי ההזמנות, כשהטיפול ברכישה הסתיים. בדיקה זו מתרכזת בעיקר בשאלה, אם הושלמה האספקה לפי תנאי ההזמנה ואם החזיר הספק ציוד או עודפי חומרים, שקיבל מהמשרד לביצוע ההזמנה; לעומת זאת אין נבדקים פרטי ההתחשבות הסופית עם הספק. במקרה של תשלום מקדמות אין המבדק הפנימי של אגף הכספים בודק את ההתחשבות הסופית בקשר לביצוע ההזמנה. במשך הזמן צומצם מספר התיקים המועברים לבדיקה לקראת אישור סגירתם, ולאחרונה מטפלת יחידת המבדק בסגירת חלק קטן מתיקי ההזמנות של מנה"ר – רק בתיקים שהיקפם הכספי עולה על 50,000 ל"י, שנמסרו לספקים בארץ, ללא מכרז. שאר תיקי ההזמנות נסגרים על ידי יחידות הביצוע.

על יחידת המבדק הפנימי מוטל, לפי ההוראות, גם לערוך בדיקה מסורגת של תיקי הזמנות בתהליך הביצוע, לפי תכנית עבודה שנתיית, אולם בדיקות כאלה עוד לא נעשו.

3. אגף בינוי ונכסים. בשנת 1974 מסר האגף למתכננים וקבלנים מאות הזמנות לתכנון ולבנייה, בהיקף כספי של מאות מליוני ל"י, וערך התקשרויות לתחזוקה בסכומים ניכרים. פעולות האגף הקשורות בנכסי המשרד הן רבות ומגוונות, ועליו מוטלת האחריות לרכישה ומכירה של נכסי דלא ניידי – דירות, קרקעות ועוד. לפי הוראות המשרד על המבדק הפנימי באגף לבדוק את דרישות היוזמים לבנייה – אם נעשו על פי הנהלים – את מסמכי המכרז או את שלבי המשא ומתן עם קבלנים, את פרטי החוזה וקביעת המחירים והתאמתם לפרטי המכרז, את סדרי הפיקוח על עבודת הקבלנים ואת סדרי אישור גמר העבודה והחש-בונת הסופית.

יש לראות בחומרה, שמוזה שנים מועסק באגף עובד אחד בלבד במבדק פנימי, ולכן פעולות המבדק הן מצומצמות ביחס לפעולות האגף. בדו"ח השנתי 23, (עמ' 714) עמד משרד מבקר המדינה על כך, שהשיטות הנקוטות בידי האגף אינן מבטיחות די הצורך סדרי בקרה נאותים על טיפול בהצעות מתחרים ושנגרמו בשל כך לעתים פגיעות בתקינות הפעולות הכרוכות במסירת עבודות.

4. אגף השיקום. בחקן האגף היו שתי משרות למבדק פנימי. עד סוף שנת 1974 הועסקו במבדק באגף, מזמן לזמן, עובדים אחדים, אולם לא נתקבלו עובדים קבועים לתפקידי ביקורת. בדו"ח שנתי 25 (עמ' 789), עמד מבקר המדינה על כך, שנוכח ריבוי פעולות האגף, ובכללן פעולות כספיות, מן ההכרח לקיים ביקורת פנימית מקיפה ושוטפת על פעולותיו.

ביוני 1975 מונה עובד בכיר של אגף השיקום כממונה על המבדק הפנימי, ונתקבלו עוד שני עובדים קבועים. באוגוסט 1975 אושרו תקנים לשישה עובדי מבדק פנימי באגף השיקום.

ביקורת פנימית ביחידות סמך

1. בתעשייה הצבאית קיים אגף לביקורת ואו"ש, והוא כולל מחלקה לביקורת פנימית ומחלקה לאו"ש. בסוף פברואר 1975 מנה האגף מלבד מנהל ומזכירה 15 עובדים – 9 מהם במחלקה לביקורת פנימית ו-6 במחלקת או"ש. לעובדי הביקורת הכשרה כהנהלה חשבונית ומהם שהשתלמו בעיבוד נתונים אוטומטי.

בנוהל, שפרסם מנכ"ל תע"ש, הוגדרו התפקידים ודרכי הפעולה של האגף לביקורת פנימית ואו"ש: על האגף לשמש כלי ניהול של מנכ"ל תע"ש, וייעודו לבחון את הפעולות הפיננסיות, המשקיות והארגוניות של תע"ש ולסייע להגברת יעילותן. תפקידיה העיקריים של המחלקה לביקורת פנימית הם לערוך ביקורת שיטתית וסקרים בכל יחידות תע"ש. דו"ח על ממצאי הביקורת בצירוף המלצות לתיקון הליקויים יש להמציא למנהל היחידה המבוקרת ולמנכ"ל תע"ש. על המחלקה לעקוב אחר תיקון הליקויים שהיא העלתה וכן אחר תיקון הליקויים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה ועל ידי הפיקוח המשקי למערכת הבטחון, ולדווח על תוצאות המעקב למנכ"ל תע"ש. כן מוטל עליה לבדוק את ניהול המחסנים והמלאי ולנהל את רישום האינבנטר והרכוש של תע"ש ולפקח עליהם מבחינה כמותית וכספית. לבד מביקורת על יחידות תע"ש חובה על האגף גם לערוך ביקורת פנימית בחברות שהן בבעלות המדינה ומנוהלות על ידי תע"ש, וכן לטפל בתלונות המגיעות להנהלת תע"ש.

לקראת כל שנת כספים עורכת המחלקה תכנית עבודה שנתית במגמה לקיים ביקורת בכל אחת מיחידות תע"ש במחזוריות קבועה, תוך מתן דגש לנושאים רגישים ולהיענות לבקשות מיוחדות של ראשי יחידות בתע"ש.

בשנים 1973 ו-1974 בדקה המחלקה לביקורת פנימית, בכל אגפי הייצור, סדרי מסירת עבודות לקבלנים, הוצאות אירוח, תשלומי אש"ל ונסיעות, ניהול קופות, ניהול מטבחים, השאלת ציוד ונושאים שנבחרו לבדיקה ביחידות, באגפים ובחברות המנוהלות על ידי תע"ש, כגון נהלים וסדרי דיווח לגבי תכנית פיתוח, מערכת התמחיר באגף אחד, יחידה לעיבוד נתונים, תשלומי שכר לעובדי תע"ש ועובדי חברת עשות אשקלון ונושאים אחרים. דו"חות על תוצאות הביקורת מעביר האגף למנהל תע"ש וליחידה המבוקרת.

המחלקה לביקורת פנימית מרכזת את הטיפול בבירור אי התאמות המתגלות בספירת המלאי, הנערכת כמחסני תע"ש באופן שוטף. המחלקה לאו"ש של האגף עוסקת לעתים במהלך עבודתה בפעולות, שיש בהן היבט של ביקורת.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שכמה תחומי פעולה חשובים לא נבדקו תקופה ארוכה ודרוש, שתיערך בהם ביקורת שיטתית – ובמיוחד באגף הכספים של תע"ש המעסיק כ-30 עובדים. גם הפיקוח המשקי של המשרד לא ערך ביקורת בתחום זה בתע"ש. אף לא נבדקו במשך שנתיים רכישות של תע"ש בארץ ובחו"ל, ואופן הניצול של תקציבים להשקעות בנכסי קבע. בשנת הכספים 1975 בדקה היחידה רכישות בארץ בכל יחידות תע"ש. עוד עמד משרד מבקר המדינה על כך, שהמחלקה לביקורת פנימית לא ערכה במקרים מספר

מעקב אחר תיקון הליקויים ובמקרים אחדים שנתגלו ליקויים חוזרים, לא צוין הדבר בדו"חות הביקורת ולא בערך בירור של הסיבות שגרמו לכך.

הרישום המרכזי של נכסי הקבע של תע"ש – הכמותי והכספי – נעשה בעזרת מחשב. על מנהלי החשבונות של המפעלים לעדכן את הרישום באמצעות רשם האיננוטר של המחלקה לביקורת פנימית, ועליה הוטל לדאוג לעדכון הנתונים המוזנים למחשב. השתתפות הביקורת הפנימית בניהול נכסי הקבע אינה תואמת את עקרון ההפרדה בין ביצוע הפעולות לבין הביקורת עליהן.

2. ברפא"ל פועל מבקר פנימי, הכפוף למנכ"ל. ביחידת הביקורת הפנימית ארבעה עובדים, בכלל זה המבקר. הביקורת הפנימית פועלת לפי תכנית עבודה שנתית, ומדווחת למנהל רפא"ל ולראשי היחידות המבוקרות. אחת לשנה מוסר המבקר הפנימי למנכ"ל רפא"ל דו"ח, הכולל גם פעולות מעקב אחר תיקון ליקויים.

בשנים 1973 ו-1974 ערכה יחידת הביקורת ברפא"ל בדיקות בעיקר בנושאים הבאים: ב-1973 – רכישות ועבודות חוץ; תשלום בעד שעות עבודה נוספות וסדרי עבודה על פי מדגם של עובדים בכל יחידות רפא"ל; ענייני רכב שכור; ניהול מלאי ומחסנים; קופות דמי מחזור. ב-1974 – רכישות ועבודות חוץ; עבודות בניו; קרן ההשתלמות לעובדי מחקר; יחידת ההדרכה וניהול ענייני עובדים; תפעול רכב; ניהול מלאי ומחסנים; המבנה הארגוני והגדרות התפקידים ברפא"ל. היחידה לא עסקה בביקורת מערכת הכספים והחש-בונות של רפא"ל.

הביקורת הפנימית בצה"ל

אגף כוח אדם

1. על פי הוראות הפיקוד העליון אחד מתפקידי מחלקת ארגון, מחקר ובקרה במטכ"ל/אכ"א הוא לקיים מערכת בקרה על ביצוע המדיניות של אגף כוח האדם ברמות השונות. במסגרת המחלקה פועל ענף ביקורת, שמתפקידו לבצע ביקורות ביחידות הרישום (יחידות סדירות, יחידות מילואים ויחידות שמחוץ לסדר הכוחות של צה"ל) בכל הנושאים שבאחר-ריות מטכ"ל/אכ"א. עוד על הענף לעסוק עם קיום ביקורת ביחידות, בהדרכה בביצוע הפקודות וההוראות של מטכ"ל/אכ"א. קווים מנחים לביצוע הביקורות ביחידות צה"ל נקבעו בפקודות מטכ"ל. בסוף 1975 היו בענף עשרה קצינים. אחד הקצינים היה ממונה על המעקב אחר ביצוע המלצות נציב קבילות חיילים.

מאפריל 1974 עד נובמבר 1975 נערכו 429 ביקורות רגילות, 49 ביקורות מורחבות, 31 ביקורות הדרכה ו-40 ביקורות פתע, שהקיפו את מרבית יחידות הרישום בצה"ל. בדרך כלל מקיפה ביקורת אחת, בעיקר ביחידות המילואים, מספר יחידות רישום הכפופות לאותה עוצבה או השוכנות בסמוך זו לזו. מלבד הביקורת ביחידות רישום עורך הענף בדיקות מיוחדות בנושאים שונים.

נמצא, כי לא נקבעו הנחיות לתדירות ביצוע הביקורת ביחידות הרישום. מעיון ברישומים התברר, כי בעוד שב-532 יחידות רישום נערכו מאפריל 1974 עד אוקטובר 1975 משלוש עד חמש ביקורות, לא נבדקו כלל 154 יחידות רישום אחרות. בין היחידות שלא נבדקו היו מפקדות קציני חיל ראשיים, שלוש יחידות תחזוקה, בסים הדרכה, יחידות מחיל הקשר ויחידות ריתוק משקי. הביקורת הפנתה את תשומת לב הענף לכך. בנובמבר ודצמבר 1975 נבדקו

93 מהיחידות דלעיל. מטכ"ל/אכ"א מסר למשרד מבקר המדינה, כי עד סוף שנת העבודה 1975 ייבדקו 61 היחידות הנותרות.

אחת לחודש עורך הענף תכנית ביקורת ביחידות בהתייעצות עם נציגי הפיקודים והחילות. הביקורת ביחידה נערכת במתכונת קבועה על פי שאלונים. נבדקים סדרי רישום ודיווח על כוח אדם סדיר ומילואים; סדרי עדכון ותיוק של פקודות ומסמכים; סדרי שיבוץ של כוח אדם, סיווגו וקידומו; נוהל גיוס חירום, וכן סדרי טיפול בפרט, לרבות נושאי דת, חינוך ומשטר מחנה. הביקורת ביחידה סדירה או במספר יחידות מילואים הממוקמות בסמוך זו לזו נמשכת יום עד יומיים. בתום הבדיקה נערך דו"ח המפרט את ממצאיה. בדו"ח מוערכים הישגי היחידה בנושאים שנבדקו. עותקי דו"ח הביקורת מועברים למפקד היחידה, למפקדות הממונות, לראש אכ"א ולמחלקות ומתקני אכ"א. אחת לשלושה חודשים עורך הענף דו"ח מרכז, ובו מפורטות הביקורות שנערכו והציונים, שניתנו ליחידות. דו"ח זה בחתך של פיקודים מועבר לידעת הרמטכ"ל, אלופי הפיקודים, מפקדי הזרועות וקציני חיל ראשיים. על פי פקודות מטכ"ל נדרש מפקד יחידה שנבדקה לדווח על תיקון הליקויים שהועלו, והענף מנהל מעקב על כך.

מפעם לפעם יוזם מטכ"ל/אכ"א ביקורת במתקני אכ"א ומטיל את ביצועה על הענף. כך, לדוגמה, נבדקו בשלישות הראשית נוהלי עדכון של רישומי כוח אדם כאמצעות המחשב; במינהל התשלומים נבדקו פעילויות של מדור שכר קבע ושל מדור אזוריים; ובבסיס קליטה ומיון נבדק ענף המילואים. מתקני אכ"א הן יחידות גדולות, ופעילותן המינהלית עניפה, והיה רצוי, שתהא בהן תכנית ביקורת סדירה וינהל מעקב אחר ביצועה.

2. בפקודות מטכ"ל נקבע, כי על מחלקת תכנון במטכ"ל/אכ"א לבדוק את סדרי קריאת חיילי המילואים לשירות מילואים פעיל, לוודא העסקתם באותו שירות וייעוד, שלשום נקראו, ולוודא קיום תנאי שירות הולמים ושמירת זכויות החיילים בהתאם לפקודות הצבא. ביצוע תפקידים אלה מוטל על אחד המדורים שבענף תנועת כוח אדם מילואים שבמחלקה. בסוף 1975 שירתו במדור שני קצינים. ניתן לבצע את בדיקות המדור גם על ידי קצינים נוספים במטכ"ל/אכ"א אולם נמצא, כי לא הועסקו בכך קצינים מלבד קציני המדור.

מאפריל 1975 ועד סוף נובמבר 1975 ערך המדור שלוש בדיקות בלבד. מאז ספטמבר 1974 הוא עסק בעיקר בטיפול בתלונות של חיילי מילואים. ביולי 1975 קבע סגן ראש אכ"א, שכדי לאפשר למדור לבצע תפקידיו יש לתגברו בקציני מילואים. עד סוף 1975 לא תוגבר המדור ולא מילא אפוא את משימותיו המוגדרות. מטכ"ל/אכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1976, כי מחלקת התכנון נערכת לביצוע ביקורת על שירות מילואים פעיל.

אגף אפסנאות

בנובמבר 1974 פנה ראש אג"א לרמטכ"ל והציע לו להקים מחלקה במטכ"ל/אג"א, שתע-סוק בנושא הדרכה וביקורת בשיטה המאחדת בתוכה הדרכה מקצועית ביחידות, ובמיוחד ביחידות מחסני החירום, וביקורת על פעולות היחידות בהמשך להדרכה. סוכם להקים צוות הדרכה וביקורת זמני לחצי שנה בראשות קצין בדרגת אלוף משנה. הצוות הורכב מענף לביקורת יחידות, שפעל עוד קודם לכן במטכ"ל/אג"א, ומשני צוותי משנה ארעיים – האחד להדרכה אפסנאית, המונה ארבעה קצינים, והשני לביקורת מרכזי אג"א, המונה קצין אחד. על צוות הדרכה וביקורת הוטל גם לתאם ולכוון את פעולות הביקורת ביחידות מטעם חיל החימוש, חיל הקשר, חיל התחזוקה, חיל ההנדסה וחיל הרפואה בנושאי התחזוקה, שהם מופקדים עליהם. עד מועד סיום הביקורת לא אושר תקן להקמת המחלקה.

במארס 1975 קבע מטכ"ל/אג"א, כי עדיפות בביקורת ובהדרכה תינתן לאוגדות וליחידות שדה אחרות וכי לביקורת תוקדם, בדרך כלל, פעולת הדרכה. ההדרכה באוגדה נמשכת

כחודש וחצי עד חודשיים, והיא נעשית על ידי קבוצה המונה כ-20 איש מצוות ההדרכה במטכ"ל/אג"א ומיחידות הביקורת של החילות האפסנאיים. תכנית ההדרכה לשנת העבודה 1975 הקיפה את כל אוגדות צה"ל ואחת מן החטיבות המרחביות. תוך כדי ההדרכה סוקר הצוות את הליקויים שהתגלו ואת הפעולות, שנעשו לתיקונם. עם סיום ההדרכה ביחידות עורך צוות הדרכה וביקורת דו"ח, המובא לידיעת ראש אג"א והמפקדות הנוגעות בדבר*.

1. ענף הביקורת שבצוות אמור לבדוק ביחידות צה"ל סדרי אחסון וטיפול בציוד, סדרי רישום ודיווח, נוהל הצטיידות בשעת חירום, תחזוקת מתקנים, מניעת בזבז, וכן מתן שירותים אפסנאיים לחיילים. עוד עורך הענף בדיקות מיוחדות במסגרת ביקורות על הכוננות בצה"ל כולו או על פי פניות גורמים שונים במטה הכללי. הענף מנה בספטמבר 1975 ארבעה קצינים ורב-סמל.

מאפריל עד דצמבר 1975 ערך הענף ביקורת במרבית היחידות של ארבע אוגדות וב-16 יחידות נוספות. עוד ערך הענף 23 בדיקות לבירור תלונות או על פי דרישה מיוחדת. מטכ"ל/אג"א הסביר למשרד מבקר המדינה, שבכוח האדם, שעמד לרשותו, לא היה באפשרותו לתכנן ולבצע ביקורת ביחידות נוספות.

הביקורת ביחידות נעשית על ידי קציני הענף בשיתוף מדור ביקורת של חיל התחזוקה. משך הבדיקה ביחידות הוא יום עד יומיים. לצורך הבדיקה נעזר הענף בשאלונים. ממצאי ענף הביקורת מסוכמים בדו"ח. ניתן ציון להערכת הישגי היחידה בכל אחד מן הנושאים שנבדקו וציון כללי. הדו"ח מועבר למפקד היחידה ולידיעת ראש אג"מ, ראש אג"א, והמפקדות הנוגעות לדבר. סיכום תלת חודשי לגבי היחידות שנבדקו והישיגיהן, לרבות ביקורת החילות האפסנאיים, מועבר לרמטכ"ל ולראשי האגפים במטה הכללי, לאלופי הפיקודים, למפקדי הזרועות ולקציני חיל ראשיים.

הגורמים, שנקבעו בדו"ח כאחראים לתיקון הליקויים, נדרשים לדווח על תיקונם, והענף מנהל מעקב בהתאם לכך. הענף לא עמד על קבלת תשובה, שתפרט תיקון כל ליקוי וליקוי, והסתפק בתשובה כללית, שכל הליקויים תוקנו.

2. צוות הדרכה וביקורת אמור לבדוק את הארגון, את נוהלי ההפעלה ואת השליטה על המלאי במרכזי הציוד, התחמושת, הדלק, המזון, ההובלה והבינוי; במרכזי שיקום ותחזוקה; במרכזי הספקה; ביחידות החימוש שבפיקודים המרחביים; ובמתקני תחזוקה אחרים. יחידות אלה מקיימות פעילות משקית עניפה מאד בתחום ההרכשה, התחזוקה והשירותים. ההקצבות הכספיות לביצוע תפקידיהן מסתכמות במאות מיליוני לירות בכל שנה. (בדבר פעילות במתקנים האפסנאיים ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 733). גם מטכ"ל/אג"א בהצעתו להקמת מחלקת הדרכה וביקורת הדגיש את הצורך בחיזוק הפיקוח על ניהול הפעילות המשקית במתקניו. התקן שהוצע לענף, שיעסוק בביקורת מתקנים אלה, היה של 13 קציני ביקורת. בינואר 1975 התחיל בביקורת במרכזים קצין בדרגת סגן אלוף, שערך מתחילת אפריל ועד סוף ספטמבר 1975 ביקורת במרכז הספקה אחד.

אגף מודיעין

אחריות המטה לנושאי תקציב, ארגון, שלישות, אפסנאות ובינוי מוטלת על מחלקת ארגון במטכ"ל/אמ"ן. בשנת העבודה 1975 הקימה המחלקה בענפיה השונים מדורי מעקב ובקרה בנושאים שבתחום אחריותם. בתחילת שנת העבודה גם הוגדרו מחדש תפקידיו של קצין מבדק וביקורת של חיל המודיעין, שהוא קצין מטה בדרגת סגן אלוף הכפוף לראש אמ"ן. במסגרת תפקידיו הוטל עליו ליוזם, לרכז ולתאם את פעולות הביקורת בחיל המודיעין

* בדבר הדרכה ביחידות מחסני החירום ראה דו"ח זה, עמ' 912.

בתחומי הארגון והמינהל. נמצא, כי בשנת העבודה 1975 עסק קצין הביקורת של החיל בעיקר בריכוז ובעיבוד של לקחי מלחמת יום הכיפורים.

אגף המטה הכללי

החל מיוני 1974 הועלו על ידי אג"מ הצעות להקמת גוף ביקורת באגף המטה הכללי. באפריל 1975 אושרה הקמת מחלקת ביקורת. רוב תקניה נוצרו על ידי צמצום תקנים של מחלקת תכנון וארגון. תקן המחלקה כולל קצינים ובתקן מלחמה – קצינים נוספים. בנובמבר 1975 הוחל בהקמת המחלקה. בעת הביקורת אויש תפקיד ראש המחלקה על ידי קצין בדרגת אלוף משנה.

בהתאם לפקודת הארגון אמורה המחלקה להנחות את גופי הביקורת הקיימים באגפי המטכ"ל בנושאי ביקורת כלליים; לבצע ביקורת ומעקב בתחומי הארגון, תקני כוח אדם וציוד לחימה ביחידות צה"ל; לבקר ולפקח על כשירות יחידות צה"ל ועוצבותיו למילוי ייעודן, ולקיים מעקב אחר תיקון הליקויים, שנתגלו על ידי גופי הביקורת השונים בצה"ל. המחלקה כפופה לראש מטכ"ל/אג"מ ומתואמת על ידי ראש מחלקת תכנון באג"מ. מטכ"ל/אג"מ הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1976, כי הוא עומד להציע שינויים בנושא ארגון הביקורת באגף.

מפקדת חיל האוויר

אחרי מלחמת יום הכיפורים התליט מפקד חיל האוויר, שיש להגביר את הביקורת בחיל ולהקים גופי ביקורת בלתי תלויים בכפיפות ישירה אליו. חיל האוויר הציע הקמת מינהל תקציבים וביקורת משקית ומינהל ביקורת איכות. הקמת המינהלים אושרה על ידי הרמטכ"ל באוקטובר 1974.

1. מינהל תקציבים וביקורת משקית אמור לבקר את הפעילות הכללית והמשקית, למעט ביקורת איכות ובטיחות, של חיל האוויר במטרה לוודא, שפעילות זו נעשית בצורה יעילה וחסכונית ובהתאם לפקודות ולנהלים, ושהפקודות והנהלים אמנם תואמים את ייעוד החיל ומשימותיו. במסגרת המינהל הוקם, באוקטובר 1974, ענף ביקורת, ובו חמישה קצינים וקצין ביקורת מתחיר הכפוף ישירות לראש המינהל.

בספטמבר 1974, לקראת התחלת פעולתו, העביר הענף למפקד החיל רשימה של 130 נושאים לביקורת בתחומי ציוד, בינוי, כוח אדם, ארגון, מבצעים ומודיעין, מהם אמור הענף לבחור את מטרותיו. מאוקטובר 1974 ועד דצמבר 1975 פרסם הענף 53 דו"חות על נושאים, שהסתיימה בדיקתם. 17 מהבדיקות נערכו על פי תלונות, שהתקבלו מחיילים ומאזרחים. בדצמבר 1975 נמצאו בשלבי טיפול שונים 45 בדיקות נוספות.

אופייה של הביקורת ומשך הזמן להשלמתה משתנים בהתאם לנושא שנבדק; בעוד שבירור התלונות עשוי להסתיים תוך פרק זמן קצר יחסית, נעשית במרבית הנושאים בתחום המשקי בדיקה מקיפה, הנמשכת זמן יותר ממושך. עם סיום הבדיקה נערך דו"ח המתאר את מטרת הביקורת והיקפה ואת השיטה, שננקטה בה, וניתן פירוט הממצאים לרבות המלצות. במרבית המקרים מועברים הדו"חות למפקד החיל. המפקד מקבל את ההמלצות או מעלה אותן לדיון, ובעקבות הדיון הוא מחליט, אם יש לאמץ ולהפכן לנהל מחייב.

2. מינהל ביקורת איכות עוסק בביקורת בתחום התעופה והתחזוקה ובחקירת תאונות אוויר. ביולי 1975 הגישה מחלקת תכנון וארגון בלהק אוויר הצעה לארגון חדש של המינהל. בהתאם להצעה יעסוק המינהל, בנוסף על ביקורת בתחום התעופה והתחזוקה גם

בביקורת בתחום המינהל; הוא יבדוק את הנושאים הבאים: ניצול יעיל של פוטנציאל כוח האדם והאמצעים; התאמת מסגרות ארגוניות למשימותיהן; נושאי שלישות, פרט ויחידה; וכן נושאים אחרים הקשורים במינהל תקין.

3. להק ציוד במפקדת חיל האוויר עוסק בביקורת מקצועית טכנית ביחידות החיל בתחום התחזוקה, באמצעות ענף ביקורת אווירונאוטית. עוד נערכות במרוצת השנה כמה בדיקות מקיפות בתחום התחזוקה על ידי צוותים מקצועיים המתמנים במיוחד לצורך זה.

פקודות מפקדת חיל האוויר מטילות על אחד הענפים בלהק ציוד לבקר את הפעילות האפ-סנאית ביחידות החיל מבחינת תקינותה, יעילותה ומידת החסכון הנהוגה בה. הענף ממלא את תפקידיו בתחום זה באמצעות מדור ביקורת הכולל חוליית ביקורת אפסנאות כללית. מלבד עריכת ביקורת ביחידות חיל האוויר מטפל המדור בדו"חות על ציוד שחסר או ניזוק ובודק תוצאות ספירות מצאי, שנערכו ביחידות החיל. על פי התקן אמורים להיות במדור שישה קצינים, שישה נגדים וחמישה חוגרים; בסוף 1975 היו בו ארבעה קצינים, שני נגדים ושני חוגרים.

נמצא, כי לא נקבעו הנחיות בדבר תדירות הביקורת ביחידות, וכי לא נערכה תכנית ביקורת שנתית או תקופתית אחרת. הוסבר, כי המגמה היא לערוך אחת לשנה ביקורת בכל אחד ממחסני היחידות, אולם מפאת חוסר כוח אדם אין המדור יכול לעמוד בכך. מאפריל 1974 עד דצמבר 1975 לא נבדקו כלל, בתחום האפסנייה הייעודית עשר מיחידות החיל. יחידות אלה חלקן נבדקו לאחרונה לפני שנתיים עד שלוש שנים וחלקן לא נבדקו מאז הקמתן. בתחום האפסנייה הכללית נבדקו בתקופה דלעיל רק 30% מ-37 היחידות שברשותן אפסנייה זו. בשנת העבודה 1975 נערכו שלוש ביקורות בלבד. הסיבה למיעוט הביקורת היא, שה-חולייה אוישה רק בקצין אחד.

עם סיום הביקורת ביחידה נערך דו"ח, המועבר למפקד היחידה ולידיעת ראש להק ציוד במפקדת החיל. בדו"ח מפורטים הליקויים, וניתנות הנחיות לתיקונם. המדור קובע מועד, שבו יש לדווח על התיקון של ליקויים שהועלו, והוא מנהל מעקב בהתאם לכך.

מפקדת חיל הים

1. לאור הגידול, שחל בסדר הכוחות של חיל הים ובהיקף פעולותיו, נדרשה מחלקת ים, במאי 1975, להגיש הצעה בדבר הקמת מדורי בקרה במחלקות המטה. המחלקה הציעה להרחיב בשלב ראשון את גופי הבקרה שבמחלקת ציוד ובמחלקת כוח אדם ולהגדיר מחדש את תפקידיהם, ובשלב שני לאחדם למחלקה, שתקיף את כל תחומי פעילות החיל ותהיה כפופה למפקד חיל הים. בתחילת נובמבר 1975 החליט מפקד החיל, שבכל אחת ממחלקות המטה יהיה מדור בקרה בניהול קצין מטה ובקרה. עוד הוחלט למנות קצין ביקורת חילי.

2. בין תפקידי מחלקת ציוד במפקדת החיל לפקח על תחזוקת האפסנייה, שמישותה, ניצולה הנכון וסדרי רישומה. אחד מענפי המחלקה אחראי לביקורת מקצועית טכנית וענף אחר לביקורת מינהלית. בענף זה קיים מדור ביקורת והדרכה. בתקן המדור ראש מדור בדרגת רב סרן, שני קצינים נוספים ונגד. בסוף 1975 אויש המדור על ידי קצין זוטא אחד, ששימש כראש המדור. המדור נעזר לביצוע הביקורת ביחידות בקצינים ונגדים מענפי המחלקה השונים לפי הנושאים הנבדקים. בשנות העבודה 1974 ו-1975 תוכננה ונרצעה ביחידות החיל ביקורת אחת לשנה.

בביקורת ביחידות נבדקים סדרי אחסון, רישום וטיפול בציוד ייעודי של חיל הים ובציוד שבאספקת מרכזי הציוד של מטכ"ל/אג"א. בגמר הביקורת מתפרסם דו"ח, המועבר ליחידה

ומובא לידיעת מפקד החיל, ראש מחלקת ציוד וענפי המטה הנוגעים לדבר. המדור דורש מהיחידות דיווח על תיקון הליקויים ומנהל מעקב.

*

מהממצאים בפרק זה עולה, כי כשלושים קצינים מאיישים יחידות, שתפקידן המוגדר לשמש כיחידות ביקורת פנימית, וזאת בנוסף על יחידות לביקורת מקצועית טכנית. מרבית יחידות הביקורת הפנימית הן יחידות חדשות יחסית, ולא לגבי כולן גובשו דפוסי ארגון ופעולה; הן עדיין אף לא אוישו בהיקף המתוכנן. מספר יחידות הראו פעילות עניפה למדי שהיה בה כדי לתרום לשיפור המינהל שבתחום טיפולן. לדעת הביקורת יש לזיום פעולות להדרכת הקצינים העוסקים בביקורת פנימית במגמה לשפר ולייעל את פעולותיהם.

יחידת מבקר מערכת הבטחון

יחידת מבקר מערכת הבטחון הוקמה ביוני 1975. לפי הגדרת התפקידים של מבקר המערכת, שאושרה על ידי הנהלת המשרד, פועלת יחידת הביקורת כגוף משותף למשרד הבטחון ולצה"ל, בכלל זה יחידות סמך ומפעלים השייכים למשרד הבטחון או, שהמשרד משתתף בהנהלתם או בתקציבם. מבקר המערכת מתמנה על ידי שר הבטחון וכפוף לו ומתואם על ידי מנכ"ל המשרד ועל ידי הרמטכ"ל. מבקר המערכת ידווח אחת לשנה לשר הבטחון, לרמטכ"ל ולמנכ"ל המשרד. ביחידת המטה של מבקר המערכת: שני אנשי ציבור שהם יועצים; קצין בדרגת תת אלוף, שהוא יועץ לנושאי מינהל צבאי; עובד הממונה על הכוונת המבדקים הפנימיים, שתפקידו להנחות מבחינה מקצועית את המבדקים הפנימיים ביחידות הסמך ובאגפים. משרה אחרונה זו עדיין לא אוישה.

לביצוע הביקורת והמעקב שתי יחידות תפעוליות הכפופות למבקר המערכת:

הפיקוח המשקי למערכת הבטחון הפועל במתכונתו, שהייתה קיימת, ותפקידו לקיים את הביקורת במערכת הבטחון. בהצעת התקן החדשה 41 משרות מהן 34 בתפקידי ביקורת. כאמור לעיל רק 24 משרות מאוישות, מהן 17 על ידי עובדי ביקורת.

היחידה לביקורת ביצוע החלטות היא יחידה חדשה, שתפקידה העיקרי לעקוב אחר ביצוע של המלצות הביקורת ושל החלטות, שנתקבלו בעקבותיהן על ידי דרגי הביצוע. כמו כן תפעל יחידה זו כמכשיר ביקורת, פיקוח וייעוץ עצמאי על פי הנחיות מבקר המערכת בכל תחום, שהוא יבחר. ליחידה זו הוקצו שבע משרות בתקן, מהן חמש לתפקידי ביקורת; כל המשרות אוישו. שלושה מעובדי הביקורת הם קציני צבא בדרגת אלוף משנה, ושניים הם עובדים בכירים של משרד הבטחון.

הצעת התקן החדשה של מבקר המערכת הגדילה את התקנים לעובדי ביקורת מכל הסוגים מ-22, כפי שהיה בתקן הפיקוח המשקי, ל-46 משרות, מהן שלוש של יועצים בכירים. בס"ה דרש מבקר המערכת 56 משרות תקניות, ומהן אוישו עד סוף דצמבר 1975 37 משרות.

*

עם הקמת היחידה נתוספו ליחידת מבקר המערכת בדרג הבכיר כוחות חשובים ומנוסים, שביכולתם להדריך את הפיקוח המשקי, להרחיב פעילותו ולהעמיקה וגם למלא כמה תפקידים חדשים, שעד עכשיו לא היו קיימים.

מממצאי ביקורת המדינה במשך השנים, ומתוצאות חקירות אחרות, שנעשו בין מבפנים ובין על ידי גורמים בלתי תלויים מבחוץ, מתבקשים תיקונים ושיפורים יסודיים מצד מערכת הבטחון בענייני ארגון, מינהל ותקינות הפעולות. הקמת מערך הביקורת החדש הוא צעד חשוב בכיוון הנכון; עוד לא עבר די זמן בכדי להעריך, באיזו מידה יושגו המטרות, כתוצאה מפעולות מבקר המערכת.

משלחת משרד הבטחון בניו-יורק

משלחת משרד הבטחון בניו-יורק רוכשת בארצות הברית ובקנדה ציוד צבאי ממקורות אזרחיים וצבאיים עבור צה"ל ומפעלי מערכת הבטחון. המשלחת מקיימת קשר עם משרד ההגנה האמריקאי ועם ספקים אזרחיים ומייצגת את משרד הבטחון בהתקשרויות בשם מדינת ישראל. המשלחת גם מטפלת בהשגת רשיונות יצוא לפרטי ציוד צבאי מהשלטונות האמריקאיים ובמשלוח הציוד ארצה.

לפי נתוני המשלחת, היה בשנת 1974 מספר ההזמנות הקטנות, עד \$ 2,000, בשיעור של 68% מכלל ההזמנות ו-1.1% מהיקפן הכספי; הזמנות מ-\$ 2,000 ועד \$ 25,000 – 24% מכלל ההזמנות ו-5.8% מהיקפן הכספי; הזמנות מעל \$ 25,000 – 8.0% מכלל ההזמנות ו-93.1% מהיקפן הכספי. המשלחת מטפלת בהזמנות לא מעטות שסכום כל אחת מהן 1 מיליון \$ ויותר. חלק מההזמנות הגדולות לספקים אזרחיים נמסרו בעקבות משא ומתן, שנוהל בהשתתפות נציגי המשרד הראשי, וחלקן אף נחתמו בארץ ובמסרו לביצוע למשלחת.

המשלחת מטפלת גם בפיקוח ובמעקב אחר ביצוע הזמנות ייצור, הכוללות מרכיבים של פיתוח לפי מפרטים של המזמין. הטיפול בהזמנות אלו הטיל עבודה רבה על ראשי המחלקות והמדורים, שאינו קשור בפעולות הרכש השוטף והביא לכך, שעיקר הטיפול בהזמנות רגילות הוטל על קניינים, שהם עובדים ארעיים (ראה להלן).

כוח אדם ומבנה ארגוני

במשלחת עבדו בסוף שנת 1974 33 עובדים של מערכת הבטחון בארץ, שנשלחו לשרת במשלחת לתקופה ארוכה (להלן שליחים) ועוד עובדים ארעיים, בעיקר ישראלים השוהים בחו"ל. המשלחת מורכבת ממחלקות רכש ייעודיות, מחלקת משלוחים, מחלקת ניתוח עלויות, ועוד ארבע מחלקות: כספים, מינהל, ביקורת פנימית ושירותי מחשב. ראש המשלחת כפוף למנכ"ל משרד הבטחון. בראש כל מחלקה פרט לשתיים – ניתוח עלויות ושירותי מחשב – עומד שליח. ראשי מחלקות הרכש כפופים לעוזר בכיר של ראש המשלחת; ראשי המחלקות הרוכשות עבור יחידות הסמך של מערכת הבטחון, וכן ראשי המחלקות המינהליות כפופים לראש המשלחת. עובדים ארעיים הועסקו בכל המחלקות; במחלקות הרכש הם הועסקו בתפקידי קניינות ובתפקידי עזר מינהליים.

תקציב והוצאות

תקציב המשלחת אינו כולל את משכורת השליחים. המכוסה מתקציב המנגנון של משרד הבטחון; המשלחת משלמת את המשכורת לפי הנחיות מהארץ. לפי נתוני המשלחת הסתכמה ההוצאה על שכר, דמי ייצוג, החזקת רכב וחניון ילדי עובדים בשנת 1974

בכ" 630,000 \$. המשכורת הממוצעת לשליח באמצע 1975 היתה \$ 1,800 לחודש; המשכורת הממוצעת לעובד ארצי היתה \$ 600 לחודש.

בחודשים מאי ויוני 1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשלחת. נבדקו ההסדרים הארגוניים; סדרי מסירת הזמנות לספקים ומעקב אחר ביצוען; מערכת החשבונות; סדרי התשלומים והתקשרויות אחדות עם ספקים אורחיים. הביקורת התייחסה בעיקר לפעולות המשלחת בשנת 1974. בדיקות השלמה נערכו במנה"ר בארץ. ביקורת קודמת נערכה במש"לחת בשנת 1969. ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 632. (בדבר ביקורת בנספחות צה"ל כוואשינגטון, ראה עמ' 896).

נוהלי רכישות

הביקורת הקודמת, שנערכה במשלחת בשנת 1969, קבעה, שבמשלחת לא היה נוהל קניות מקיף ומפורט המגדיר את התהליכים של בקשת הצעות, מסירת ההזמנות ודירוג הסמכויות של ממלאי התפקידים. בסוף שנת 1970 פרסמה המשלחת נוהלי רכש; ביולי 1971 הוגדרו תפקידי הביקורת הפנימית, ובנובמבר 1971 נוהלי מערכת המיכון. בנהלים אלו הוגדרו תהליכי העבודה, סדרי קבלת הצעות מספקים וסמכויות המבצעים. הונהג טופס הנמקה, המאפשר בקרה על שיקולי המבצע בבחירת הספק. בהזמנות בעלות ערך כספי גדול, הכו"ללות יתנאים מיוחדים, הוטל על המבצעים להיוועץ בראש המשלחת או סגנו לפני קביעת תנאי העסקה. באפריל 1975 פרסמה המשלחת מחדש קובץ נהלים. בקובץ: נוהלי מינהל ובטחון, נהלים חדשים בדבר סדרי רכש ממקורות צבאיים ואורחיים, נוהלי אישור חשבוניות ומש"לוח הציוד לארץ. בנוהלי הרכש נקבעו הסדרי בדבר קבלת הצעות מספקים, ניהול משא ומתן, סמכויות חתימה ועוד.

בהזמנות, שהיקפן עד \$ 2,000, הותר להסתפק בקבלת הצעת מחיר מספק אחד. מותרת קבלת הצעות מחיר בעל פה ובמקרה שהזמנה דומה נמסרה לאותו ספק במשך השנה מותר למסור לו הזמנה נוספת ללא קבלת הצעה. אם נערך משא ומתן ונתקבלו הצעות בטלפון, יש לערוך תרשומת בכתב בטופס מיוחד שיועד לכך.

על הזמנה מסוג זה הורשו לחתום, קניין של מחלקת רכש ביחד עם נציג מחלקת החשבונות. זה האחרון גם הוא נמנה עם עובדי מחלקת הרכש.

הנהלים הקנו אפוא סמכויות רחבות לקנייני המחלקות בהוצאת ההזמנות הקטנות. אמנם לפי נוהלי המשלחת הוטל על מנהל מחלקת החשבונות לבדוק, אם כל הזמנה והזמנה בוצעה לפי הנהלים, אולם בדיקות כאלו לא נעשו ובפועל הוענקה סמכות החתימה השנייה על ההזמנות הקטנות, בשם מחלקת החשבונות, לעובדים ארעיים, שהיו מועסקים במחלקת הרכש, ולעתים אף כפופים לקניינים. מעמדם של עובדים אלה השתנה לאחרונה (ראה להלן).

בהזמנות שהיקפן הכספי מעל \$ 2,000 יש לקבל הצעות בכתב מ"2-3 ספקים לפחות ולנמק את השיקולים לבחירת הספק. על הזמנות מסוג זה הורשו לחתום הקניין, כחותם ראשון, מנהל מחלקת רכש, ומנהל מחלקת החשבונות או עוזרו. על הזמנות מעל \$ 5,000 הורשו לחתום מנהל מחלקת רכש, כחותם ראשון, מנהל מחלקת החשבונות וראש המשלחת או סגנו.

לפי הנהלים, יש לטפל בכל דרישה מהארץ, שהיקפה הכספי עולה על \$ 25,000 בשיתוף עם מחלקת ניתוח עלויות של המשלחת. מחלקה זו עוסקת בשני תחומים עיקריים כסיוע למחלקות הרכש: ריכוז אינפורמציה בקשר למקורות אספקה וסיוע בניתוח מרכיבי עלות. לעתים משתתף נציג מחלקת ניתוח עלויות יחד עם הקניין בחיפוש מקורות האספקה ובמשא

ומתן עם הספקים. נציג של מחלקת ניתוח עלויות צריך לנמק את בחירת הספק ולאשר למעשה ביצוע של כל הזמנה והזמנה.

— במקרים רבים ניהלו קניינים משא ומתן עם ספקים באמצעות הטלפון גם בהזמנות, שהיקפן עלה על \$ 2,000, בלא שנערכו תרשומות בכתב לשיחות. במחלקה אחת נמצאו מחיקות על גבי טבלאות השוואה של מחירים, שהביאו לידי כך, שהצעה שהייתה בשלב ראשון זולה, הפכה להיות יקרה. המחיקות והשינויים נערכו על ידי הקניין בעקבות משא ומתן בטלפון, אולם לא נערכה תרשומת על מהלך המשא ומתן: מי הוא הספק, שפנו אליו לראשונה לאחר קבלת ההצעות, מה היא האינפורמציה שנמסרה לו, ואם פנו לכל הספקים המתחרים בבקשה להורדת מחירים.

— במשלחת לא נהגו לרשום את המכתבים הנכנסים מספקים. עניין זה חשוב במיוחד, משום שהצעות מחיר רבות מתקבלות במשלחת ביזמת ספקים ללא פנייה אליהם. באחת המחלקות נמצאו מכתבי ספקים רבים ללא חותמת המעידה על תאריך קבלת המכתב במשלחת.

שיטות עבודה וארגון

המאפיינים של השוק האזרחי בארה"ב הם מספר גדול של מקורות אספקה והתחרות בין ספקים וספקי משנה על ההזמנות. ההבדלים במחירים בין מקורות האספקה השונים מגיעים לעיתים לעשרות אחוזים. כמו כן מפותח שוק של עודפי ציוד צבאי המוחזק בידי גורמים מסחריים; בשוק זה המחירים אינם קבועים. מכאן, שידע לאיתור מקורות אספקה, יחד עם ארגון ושיטות עבודה יעילות ופיתוח שיטות לאיסוף מידע, הם תנאים הכרחיים לביצוע יעיל של הקניות.

1. במשלחת תחלופה גדולה של כוח אדם: הן השליחים והן העובדים הארעיים משרתים כ-3-4 שנים בממוצע. בשנת 1974, כשחלה עלייה תלולה בהיקף הרכישות, נתקבלו עובדים חדשים רבים, ולמעשה היו כ-50% מעובדי המשלחת בעלי נסיון קצר יחסית בענייני רכש ובפעולות המינהליות של המשלחת. בנוכחות אלו יש צורך בפעילות הדרכה מפותחת ושיטתית הן בשביל השליחים והן בשביל העובדים הארעיים; המשלחת לא פעלה די הצורך בתחום זה.

בגלל עומס העבודה הועסקו עובדים ארעיים חדשים יחסית בעבודות רכישה הדורשות נסיון וידע. במועד הביקורת, טיפלה המשלחת בהקמת מערכת מידע מרכזית ממוכנת על ספקים וספקי משנה וכן מערכת לשמירת אינפורמציה על הזמנות הכוללת מחירים היסטוריים של פריטי ציוד, במקום כרטיסיות ורשימות, שנוהלו על ידי כל קניין וקניין לחוד. העדר מערכת מידע מרכזית גרם, שלא הייתה העברת אינפורמציה בין המחלקות על רכישות, יצרנים מקוריים ומחירי פריטים. דבר זה היה נחוץ במיוחד בגלל האופי הדומה של חלק מהרכישות במחלקות אחדות של המשלחת.

2. המשלחת נדרשה לעתים לטפל בעסקאות, שניתן להן טיפול מוקדם במגע עם הנציג הישראלי של הייצרן. הקשר המוקדם עלול ליצור עובדות ולהפריע במשא ומתן המסחרי של המשלחת. במקרים, שיש למשלחת קשר שוטף עם היצרן צריך להבטיח, שלא ייווצרו עובדות כובלות מראש, במיוחד בקביעת המחירים.

3. מספר ההזמנות, שמוסרת המשלחת, הוא אחד המדדים להערכת מספר העובדים הדרושים לביצוע העבודה. לפי נתונים סטטיסטיים של המשלחת אמנם חל גידול במספר הפריטים שהוזמנו ובמיוחד בהיקף הכספי, אך לא חל שינוי מהותי במספר ההזמנות לספקים אזרחיים בשנת 1974 לעומת שנת 1972 ו-1973.

כוח האדם שהוקצה לטיפול בהזמנות גדל באופן ניכר. חלק יחסי ניכר מכוח האדם עסק בהזמנות הקטנות.

4. בדצמבר 1974 מינה ראש המשלחת ועדה לבהינת המבנה הארגוני של המשלחת ולייעול העבודה. בוועדה היו חברים חמישה מראשי המחלקות של המשלחת ומנהל משלחת רשות ההשקעות בצפון אמריקה. עיקר המלצות הוועדה בענייני הרכישות, שהוגשו לראש המשלחת במאי וביוני 1975, היו כדלהלן: להטיל את עבודת הקניינות על שליחים בלבד ולהעסיק עובדים ארעיים רק כפקידי קניות, ובעיקר בניתוח הצעות הספקים ומעקב אחר ביצוע הזמנות; להפריד בין תפקידי קניינות לבין טיפול בהזמנות שיש בהם מרכיב של פיתוח, הדורש ידע טכני ומעקב רצוף במפעל; להגביר את המאמץ המושקע בביצוע ההזמנות הגדולות ולרכז את ביצוע ההזמנות, שהיקפן הכספי אינו עולה על \$ 2,000 והזמנות דחופות מאוד במדור נפרד בכל מחלקה. ראש המשלחת הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1976, שלאחרונה הוחל במימוש המלצות הוועדה ובחלקן הן כבר הופעלו.

אישור חשבוניות

במחלקת הרכש הועסק עד אוגוסט 1975 עובדים, שתפקידם לאשר את חשבוניות הספקים, הם היו כפופים לראשי מחלקות רכש או לקניינים. כמה מאשרי חשבוניות הוסמכו לחתום בשם מחלקת החשבוניות על הזמנות לספקים בסכומים עד \$ 2,000 (ראה לעיל).

מתכונת ארגון, שבה כפופים מאשרי חשבוניות הספקים לקניינים, יוצרת מצב הנוגד את עקרונות הבירוק; מה גם שהתברר שלעיתים הועסקו מאשרי חשבוניות גם בטיפול בהתקשרויות עם ספקים. במאי 1975 המליצה ועדה לבהינת המבנה הארגוני, שתהיה כפיפות מלאה של מאשרי החשבוניות למנהל מחלקת החשבוניות. בסוף אוגוסט 1975 הודיעה המשרד למשרד מבקר המדינה, שמאשרי החשבוניות כפופים כעת למחלקת החשבוניות.

ניכוי הנחות

ספקים בארה"ב נוהגים לתת הנחה בשיעור 0.5%–2% בגין תשלום תוך 10 ימים מהאספקה. במדגם של כ-250 תיקים שנבדקו נמצאו כ-60 חשבוניות, שאושרו לתשלום בלא שתנוכה מהם ההנחה שהספק התחייב לתת. כ-20 מהמקרים אושרה החשבונית לתשלום תוך 10 ימים; ביתר המקרים שולמה החשבונית בתוך 30 יום. סכום ההנחות שלא נגבו, בחשבוניות שנבדקו, הוא ניכר.

בחלק מהמקרים הייתה סיבת האיחור באישור החשבונית שהספק לא צירף את תעודות המשלוח של הציוד לחשבונית. הביקורת העירה, שעל המשלחת לעמוד על כך, שספק, המתחייב לתת הנחה בגין תשלום מוקדם, ימציא את מסמכי האספקה יחד עם החשבונית. איחור בהצגת תעודות המשלוח אין בו כדי למנוע מהמשלחת לנכות את ההנחה, שהוסכם עליה, אם האיחור הוא באשמת הספק. לעיתים השיקול המכריע בבחירת הספק הוא ההנחה בגין תשלום במזומנים תוך תקופה קצרה.

פיקוח ומעקב אחר ביצוע ההזמנות

אחד מתפקידיה החשובים של המשלחת הוא לטפל בדרישות מהארץ בהתאם לעדיפויות. שקובע המזמין, ולוודא שהאספקה תתקבל מהספקים בזמן, לפי לוח הזמנים, שנקבע בהזמנות.

רכש ממקורות אורחיים

לפי נוהלי המשלחת מבוצע הפיקוח והמעקב אחר ביצוע הדרישות, שנתקבלו מהארץ, וההזמנות, שנמסרו לספקים אורחיים, באמצעות דו"חות מעקב, שמפיק המחשב אחת לחודש.

במקרה של השהיית הטיפול בדרישה בגלל בירורים עם המשרד בארץ נשלחת באופן אוטומטי לאחר חודש תזכורת לגוף המטפל בדרישה בארץ.

בעקבות הביקורת הקודמת הודיע ראש המשלחת למשרד מבקר המדינה, שהונהג, שהאחראי לרכישה יקיים מעקב אחר ביצוע ההזמנות בכל שלביהן (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 635). הביקורת הנוכחית העלתה, שבמחלקות הרכש הגדולות מתויקים מסמכים בדבר אספקה וחשבוניות הספקים בנפרד מתיקי ההזמנות המכילים מסמכים רק על מהלך ההתקשרות עם הספק. לפי הנהלים הוטל ביצוע המעקב אחר האספקה על העובדים המטפלים באישור חשבוניות הספקים. על עובדים אלה לדווח על פגור באספקת ציוד ועליהם הוטלה האחריות לטיפול בזירוז הספקים.

עוד העלתה הביקורת, שפרט לשתי מחלקות רכש לא נעזרו המחלקות במשלחת באופן סדיר, בדו"חות המעקב, שמפיק המחשב. בגלל פיצול תיקי המסמכים ובגלל הכמות הגדולה של דרישות והזמנות פתוחות לא קיים למעשה פיקוח ומעקב סדיר אחר טיפול של המחלקות בדרישות ואחר ביצוע ההזמנות. נתקבלו במשלחת תלונות מהגופים הדורשים בארץ על פגורים באספקה, ורק לאחר מכן ננקטה פעולה על ידי המשלחת. אף אם לא תמיד ניתן למנוע פגור באספקה, יש למעקב אחר ביצוע ההזמנות חשיבות רבה בכך, שהוא מאפשר לעדכן את הגופים הדורשים בארץ בדבר מועד האספקה הצפוי.

החל מנובמבר 1974 ולאחרונה במאי 1975 דיווח המבקר הפנימי של המשלחת על כך, שרוב מחלקות הרכש אינן נעזרות בדו"חות המעקב שמפיק המחשב. בינואר 1975 הציע המבקר הפנימי לערוך מבצע של גמר טיפול בתיקים פתוחים שלפי דו"חות המחשב היה הטיפול בהם בפגור, אולם מבצע כזה לא נערך ובאפריל 1975 אף חל גידול של כ-30% במספר התיקים הללו לעומת דצמבר 1974.

בדצמבר 1975 הודיעה המשלחת למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה מקפידות כל מחלקות המשלחת לערוך מעקב אחר ביצוע ההזמנות, וכי שונה נוהל המעקב כדי להגביר את יעילותו.

הזמנות דחופות

לפי הסדר עם מנה"ר הותר ליחידות בארץ למסור במישרין למשלחת במברק דרישה לרכישה דחופה של פריטי ציוד וחלפים, שהעדרם גורם השבתת מערכת נשק. הזמנות אלו מוגבלות ל-\$ 5,000 והן מסווגות לפי מועד האספקה הנדרש בשלוש דרגות דחיפות (מחודש עד 3 חודשים). בסוף שנת 1974 נתקבלו במשלחת 7 עד 20 מברקי דרישה ביום.

בדיקה של למעלה מ-100 תיקי רכישה מהסוג הנ"ל במחלקה אחת העלתה שהזמנות רבות סופקו בפגור ניכר, שעלה לעתים על שנה מן המועד, שנדרש על ידי החיל. חלק מהפגור בהזמנות שנבדקו נגרם מחמת השהיית הטיפול של המשלחת בדרישה; לעתים הפרטים שנתקבלו היו משובשים. למחלקה לא היה רישום עזר של ההזמנות ושלבי הטיפול בהן, אף כי דו"חות המעקב של המחשב מופקים אחת לחודש או שלושה שבועות, שהוא זמן ארוך בהתחשב בדחיפות ההזמנות (ראה להלן).

רכש ממקורות צבאיים

הביקורת הקודמת קבעה, שבכמה עסקאות לא התנהל במשלחת מעקב אחר קבלת פריטי הציוד שהוזמנו. דו"חות שהופקו בעזרת מחשב באותה תקופה לא עורכנו, ולכן לא יכלו לשמש לעריכת מעקב אחר האספקה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 639). הגידול בהיקף הרכישות

מאז שנת 1969 הכביד על המעקב אחר האספקה, ורק באמצע 1975 החלה המשלחת בתכנון מערכת ממוכנת למעקב רצוף וסדיר. המעקב על ידי הגופים הדורשים בארץ אינו עונה על צורכי ההתחשבות עם הספקים.

— בעסקה אחת לרכישת מערכות, שנחתמה באוקטובר 1973, בסכום כולל של 12.4 מליון \$, נכללו חלפים בסך 900,000 \$. המערכות נשלחו ארצה בתקופת המלחמה, ובתחילת 1974 זיכתה המשלחת את הספק בכל סכום העסקה בכלל זה החלפים, שאספקתם נמשכה בשנת 1974 ובשנת 1975. בספטמבר 1974 נתבקש המשרד על ידי המשלחת לאשר, שכ-30 פריטים בערך כספי כולל של 210,000 \$ נתקבלו בארץ, כי למשלחת עצמה לא היה מידע על כך; לפי החשבוניות נשלחו הפריטים ארצה בחודשים מארס עד יוני 1974. בנובמבר 1974, בעקבות הודעה של החיל, הודיע מנה"ר למשלחת, כי אין באפשרותו לאשר שפריטי הצידוד נתקבלו, בהעדר פריטים על מסמכי המשלוח והמליץ לאשר את החשבוניות; החשבוניות אושרו.

במאי 1975 נתבקש שוב המשרד על ידי המשלחת לאשר ששני פריטים, האחד בכמות של 10 יחידות והשני בכמות 12 יחידות בערך כספי כולל של 240,000 \$ בקירוב, נתקבלו בארץ. פריטים אלו נכללו בחשבוניות של הספק מפברואר ומאפריל 1975, ולפי החשבוניות נשלחו ארצה במארס 1975.

באוקטובר 1974 החליט המשרד לחתום על חוזה לרכישת חלפים מתוך מלאי, הממומן בחלקו על ידי המשרד בסכום כספי כולל של 15 מליון \$ בשנה. לפי תנאי החוזה, שנחתם בנובמבר 1974, הפקידה המשלחת סך 5 מליון \$ בגין מלאי קבוע ועוד 3.74 מליון \$ כתשלום ראשון בגין האספקה הצפויה ברבע הראשון של השנה (עד סוף פברואר 1975). עד נובמבר 1975 הייתה אפשרות לפי החוזה למסור הזמנות בסך של 15 מליון \$. עד אז הסתכמו ההזמנות לפי החוזה ב-12 מליון \$.

גמר ההתחשבות בעסקאות גדולות

חוזים לרכישת ציוד באמצעות ספק גדול נחתמים על גבי טופס סטנדרדי של הספק. בחוזה נקבעים מחירי הפריטים המוזמנים כמחיר זמני; בחשבוניות בגין אספקת הציוד נקבעים המחירים הסופיים לתשלום. על מחירי הפריטים מטיל הספק בחוזה העמסה סטנדרדית בגין הוצאות ניהול בשיעור 2% מערך הציוד; הוצאות אריזה — 3.5% והוצאות אחרות כגון הובלה, בשיעור 5.5% עד 9.6% מערך הציוד. הוצאות אלו מועמסות באופן קבוע בלא קשר לסוג הציוד המוזמן.

הביקורת העלתה, שהמשלחת אישרה ושילמה חשבוניות סופיות, שבהן נקבעו הוצאות לפי שיעורי העמסה, גם כאשר בחוזה נקבע בסעיף מיוחד, שהוצאות אלו יחושבו לפי העלות בפועל. בכמה מקרים, שהמשלחת חויבה לפי יזמת הספק לפי ההוצאה בפועל, הגיעה הוצאה זו לסכום הקטן בשיעור ניכר מההוצאה, שהועמסה באותם חוזים לפי אומדן: ב-19 חוזים בסכום כולל של 21.2 מליון \$ נקבעו הוצאות הטיפול באריזה וההובלה לפי שיעורי העמסה בסכום כולל של 1.9 מליון \$. אף כי בחוזים אלו נקבע בסעיף מיוחד, שההוצאות ייקבעו לפי העלות בפועל, זיכתה המשלחת את הספק בכל הסכום הנ"ל לפי חשבוניות סופיות שנמסרו לה. לעומת זאת ב-5 חוזים בסכום כולל של 11.8 מליון \$ נקבעו הוצאות ההובלה והטיפול לפי שיעורי העמסה בסכום כולל של 1.4 מליון \$ ושולם סכום קטן יותר באופן ניכר, לפי ההוצאה למעשה. ראש המשלחת הודיע באוקטובר 1975, שהמשלחת עוסקת בסקירת חוזים גדולים שביצועם נסתיים, במגמה לאתר את המקרים, שבהם יש מקום לטיי-פול בקביעת גובה ההוצאות למעשה.

סדרי רישום ודיווח

במחלקת החשבונות הועסקו בסוף שנת 1974 20 עובדים, מהם 3 שליחים ו-17 עובדים ארעיים. במחלקות הרכש הועסקו 18 עובדים ארעיים באישור חשבוניות של ספקים (ראה לעיל). לפי אומדן של המחלקה אושרו לתשלום בשנת 1974 כ-80,000 חשבוניות, כ-50% מהן חשבוניות של ספקים אזרחיים. רישומי הנהלת החשבונות נעשים בעזרת מיכון קוג' בנציונאלי. כ-70% מהשיקים לספקים הופקו בעזרת מחשב.

1. מערכת החשבונות משקפת את התשלומים לספקים בגין אספקה או בגין מקדמות ותשלומי התקדמות לפי תנאי החוזים. כמו כן מתנהל במחשב רישום סטטיסטי על ההזמנות הנמסרות לספקים אזרחיים – חלק מההזמנות לצבא ארה"ב – ועל יתרות ההזמנות הפתוחות. מערכת החשבונות אינה משקפת את ההתחשבות עם הספקים מהשלב, שבו נוצרה ההתחייבות החוזית. רק במקרה של תשלום מקדמה לספק מתנהל במשלחת חשבון לספק; ביתר המקרים, שהם הרוב הגדול של ההזמנות, התשלום מבוצע כנגד האספקה, ואין נפתח כרטיס לספק. באוקטובר 1975 הודיעה המשלחת כי החלה לתכנן מערכת רישום משולבת של ההזמנות והתשלומים באמצעות מחשב, שישקפו את ההתחשבות עם הספקים.

2. התקשרויות להזמנת ציוד מצבא ארה"ב נעשות על גבי טפסים שלו. לפי נוהלי המשלחת, בכל מקרה של התקשרות מסוג זה על מחלקת הרכש להוציא גם הזמנה פנימית על גבי טופס הזמנה סטנדרטי לצורך מעקב אחר ביצוע ההזמנה ולעדכון נתוני המחשב. אין במחשב צבירת נתונים על תשלומים בגין עסקאות עם הספק, ולמעשה אין גם עדכון שוטף של המחשב בהזמנות שהוצאו לו.

מחלקת החשבונות התחילה מאז מלחמת יום הכיפורים לרכז ברישומי עזר את ההתקשרויות עם הספק ואת התשלומים בגין אספקת הציוד; לגבי הזמנות, שהוצאו לפני המלחמה, אין בידי המשלחת נתונים מדויקים על היקפן הכולל ועל יתרת ההתחייבויות ומצב האספקות.

הסדרי מימון

משרד מבקר המדינה דן עם המשלחת בדבר הסדרי מימון שנבקעו עם בנק ישראלי הפועל בניו-יורק, ובהסדרים שנעשו לתשלום הריבית לבנק.

ממצאים מבדיקת עסקאות

רכישת דחפורים

בסוף שנת 1974 בדק משרד מבקר המדינה כאגף בינוי ונכסים של המשרד את פעולותיו לרכישת 19 דחפורים משומשים בארה"ב. משרד מבקר המדינה דרש ממשרד הבטחון, בדצמבר 1974, שיומין מהמשלחת את מסמכי הקנייה והחשבוניות הנוגעים לרכישת כל הדחפורים המשומשים; המסמכים לא הומצאו עד מועד סיום הביקורת באותה שנה (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 770). כמסגרת הביקורת במשלחת נבדקו התקשרות המשלחת עם החברה שבאמצעותה רכשה את הדחפורים, סדרי בחינת הדחפורים, קביעת המחירים והחזר הוצאות הובלה וביטוח לחברה.

— תשעה מתוך 19 הדחפורים שנרכשו לא נבחנו על ידי בוחנים מקצועיים או על ידי גורם מוסמך אחר. שישה מהם נבחנו על ידי פקידים, עובדי המשלחת, ושלושה נבחנו על ידי החברה המספקת בלא השתתפות נציגי המשלחת ובלא שנתקבלו אישורי בחינה של גורם בלתי תלוי. ממסמכים של אגף בינוי ונכסים עולה, ששניים מתוך ששת הדחפורים שנבחנו על ידי עובדי המשלחת, היו כמצב מיכני גרוע.

מתהליך קביעת המחירים לא נראה, שהייתה לתוצאות בחינת הציוד השפעה כל שהיא על המחיר, שדרשה החברה, ובכל המקרים שילמה המשלחת לחברה את המחיר שהיא דרשה. בארבעה מקרים אף הוצאה ההזמנה לחברה במחיר שדרשה, עוד לפני הבחינה.

— מחליפת מכתבים בין החברה למשלחת מתברר, שהמשלחת התחייבה לשלם לחברה את עלות רכישת הדחפורים בתוספת 7%. היה אפוא על המשלחת לקבל מהחברה את מסמכי העלות. המשלחת שילמה לחברה לפי חשבוניותיה סך כולל של 3.8 מליון \$, בכלל זה עמלה בסך 247,000 \$, בלא שקיבלה את המסמכים. בעקבות הביקורת פנתה המשלחת לחברה, והחברה המציאה לה מסמכים.

— המשלחת שילמה לחברה לפי חשבוניות שמסרה כ-81,000 \$ בגין הובלות של הציוד בתוך יבשת ארה"ב, ביטוח וההכנות למשלוח ארצה, אולם המשלחת לא בדקה את סבירות מחירי ההובלה. בדיקת חשבוניות ההובלה ששולמו העלתה תשלומי יתר בגין הובלה. בעקבות הביקורת בדקה המשלחת את חשבוניות ההובלה ודרשה מהחברה החזר בגין תשלומי יתר בסך 7,425 \$.

רכישת מעילים

נבדקו הזמנות לכמות גדולה של מעילי רוח, שנרכשו מכמה מקורות אספקה. הועלו ממצאים בקשר לרכישות שבוצעו משתי חברות — יצרן וסוכן.

1. ביולי 1974 פנתה המשלחת לכמה ספקים ויצרנים בבקשה לקבל הצעות מחיר לאספקת 14,000 מעילי רוח צבאיים. חברה א' העוסקת בייצור מעילים מסוג זה הודיעה שהיא מיוצגת על ידי חברה ב', המספקת בדרך כלל למשלחת עודפים של ציוד מסוגים שונים וממקורות שונים. המשלחת פנתה לחברה ב', שהציעה 14,000 מעילים במחיר 23.50 \$ ליחידה, לעומת הצעה של חברה ג' במחיר 23.38 \$ ליחידה פחות הנחה בשיעור של 2% על כל הסכום, אם ישולם תוך 10 ימים ממועד האספקה.

— מתיעוד בתיקי המשלחת עולה, שהמשלחת ניהלה משא ומתן בעל-פה עם חברה ב' להורדת המחיר, אולם אין תיעוד על כך, שנוהל מו"מ במקביל עם חברה ג', שהייתה זולה יותר בשלב הראשון. המשלחת רכשה מעילים מחברה ב' גם בפברואר 1974, בדרך של משא ומתן.

בספטמבר 1974 מסרה המשלחת לחברה ב' הזמנה לאספקת 11,300 מעילים מייצור חברה א' במחיר 23.00 \$ למעיל, בלא שניסתה לברר את גובה עמלת הסוכן. מועד התשלום — 10 ימים ממועד האספקה, ללא הנחה. בהזמנה נכללה אופציה לרכוש 5,000 מעילים נוספים באותו המחיר.

2. באוקטובר 1974 נתקבלה במשלחת דרישה לרכישת כמות גדולה של מעילים מאותו סוג. המשלחת פנתה לחברה א' ולחברה ד' בבקשה לקבל הצעות מחיר. ב-31.10.1974 הודיעה מחלקת ניתוח עלויות של המשלחת למחלקת הרכש, שבאותו היום או במועד סמוך לו, נערך דיון עם מנהל חברה א', שבו עמד מנהל חברה א' על החלטתו לספק למשלחת מעילים מייצור רק באמצעות חברה ב'.

למחרת ב-1.11.1974 הציעה חברה א' 23,000 מעילים במחיר 21.75 \$ ליחידה בסכום כולל של כ-500,000 \$. בהצעתה צוין, שלפי הסכמת בוחן טכסטיל של המשרד יסופק בד שונה מזה שצויין בתקן הצבאי המקורי. בהצעתה לא הוזכרה חברה א' כלל את עניין הסוכנות של חברה ב', ואמנם המעילים נרכשו מחברה א', לפי הצעתה.

3. כ-8.11.1974, כשבוע לאחר שנתקבלה מחברה א' הצעה לאספקת 23,000 מעילים ללא תיווכה של חברה ב', מסרה המשלחת לחברה ב' כסוכן של חברה א', הזמנה נוספת בסכום כולל של \$ 300,000 לאספקת 13,000 מעילים במחיר של \$ 23.00 למעיל, לתשלום תוך 10 ימים מהאספקה, ללא הנחה. הנימוק למסירת ההזמנה לחברה ב' היה, שהמדובר במימוש האופציה מהזמנה קודמת.

— גם במקרה זה לא ביררה המשלחת מהו גובה העמלה הכלולה במחיר. כ-18.3.1975 הודיעה המשלחת למנה"ר, שחברה א' מציעה מעילים נוספים מאותו סוג במחיר \$ 19.25 למעיל, ומנה"ר השיב, שאין צורך במעילים נוספים.

רכישת מערכות ציוד

הביקורת העלתה שני מקרים חמורים של השהייה בטיפול בדרישות דחופות לרכישת ציוד. ההשהיה נגרמה אצל כמה מהגורמים המטפלים בהזמנת ציוד, כפי שעולה מהפרטים שלהלן:

1. ביוני 1972 מסר חיל בארץ למנה"ר, דרישה לרכישת מספר מערכות ציוד בדחיפות "מיידית". בתחילת ספטמבר 1972 הועברה הדרישה למשלחת. בינואר 1973, לאחר שה- מערכות נדרשו שוב באופן דחוף, שאלה המשלחת במברק את מנה"ר, אם אין כפילות בין דרישה זו לבין דרישה אחרת שגם בה הוזמנו מערכות מאותו סוג בעסקה אחרת. באותו חודש ניתנה תשובה למשלחת, כי יש לרכוש את המערכות על פי שתי הדרישות. באפריל ובמאי 1973 פנה שוב החיל לברר את גורל ההזמנה, אולם תשובה לפניותיו לא נתקבלה מהמשלחת. במלחמת יום הכיפורים סופקו והגיעו מספר יותר גדול של מערכות מסוג זה ממקור אחר.

ביוני וביוולי 1974 פנו שוב החיל ומנה"ר למשלחת בבקשה לברר את מועד האספקה של המערכות תוך הדגשת נחיצותן. בסוף ספטמבר 1974 פנתה המשלחת לראשונה, לאחר שנתיים מקבלת הדרישה הראשונה, לספק המערכות. הספק דרש בעבור המערכות מחיר כולל של \$ 300,000 במקום כ- \$ 230,000 שהוקצבו מראש לפי מחירון של הספק, ובאותו חודש פנתה המשלחת למנה"ר בבקשה לאשר את הגדלת ההקצבה, כדי שתוכל לחתום על ההזמנה. בסוף יולי 1975 פנתה שוב המשלחת למנה"ר בעניין זה, וב-7.8.1975 נתקבלה תוספת ההקצבה במשלחת.

בפברואר 1975 פנה החיל לראש מנה"ר בבקשה למנות חוקר מטעם המשרד לבדיקת המקרה כדי למנוע הישנותו. במכתבו ציין החיל, כי בגלל השהיית הטיפול נגרם נזק רב. ראש מנה"ר בדק את השתלשלות העניינים וקבע, שהיו ליקויים בטיפול של כל הגורמים, שעסקו בהזמנה: החיל, מנה"ר והמשלחת. בסוף אוקטובר 1975, במועד סיום הביקורת, דרש החיל שנית מראש מנה"ר למנות חוקר לבדיקת הנושא, ובינואר 1976, הודיע ראש מנה"ר למשרד מבקר המדינה, שהחליט למנות חוקר, שיבדוק את הסיבות להשהיית הטיפול ברכישת המ- ערכות.

2. ביוני 1974 מסר החיל למנה"ר דרישה לרכישת כמות של מערכות מסוג אחר. במב- רקים של החיל למשלחת ולמנה"ר צוין, שגם מערכות אלו דרושות בדחיפות רבה. עד 12.12.1974 התעכב אישור הדרישה במנה"ר ובאגף הכספים במשרד הבטחון. בסוף ינואר 1975 העביר מנה"ר את הדרישה למשלחת.

ביוני 1975, כשנה לאחר שמסר את הדרישה, פנה החיל למנה"ר ולמשלחת בבקשה לברר, אם בוצעה ההזמנה ומהו מועד האספקה. בסוף יולי 1975 לאחר שני מברקים נוספים, שנש- לחו אליה, הודיעה המשלחת, כי הדרישה אמנם נתקבלה אולם לא היה בה טיפול עד אותו מועד. בסוף שנת 1975 הוזמנה המשלחת מהספק את המערכות.

טיפול בהזמנות מסוכנים בארץ

תשלומי המשלחת לספקים בגין הזמנות, שנמסרו לסוכניהם בארץ, עלו מ-10 מיליון \$ בשנת הכספים 1972 ל-31.5 מיליון \$ בשנת הכספים 1975. בשנת 1975 טיפלה המשלחת באמצעות חברת משלוחים והובלות בארה"ב במשלוחים של כ-2,860 הזמנות.*

1. ביולי 1973 מינה ראש המשלחת ועדה מעובדי המשלחת שתבדוק ותשווה את המחירים לציוד הנרכש באמצעות סוכנים בארץ לבין המחירים, שבידי המשלחת להשיג לאותו ציוד על ידי רכישה ישירה מהיצרנים בארה"ב. מסקנות הוועדה נמסרו לראש המשלחת בדצמבר 1973. הוועדה עמדה על כך, שהזמנות רבות נמסרו בארץ לסוכנים של ספקים, שאינם יצרנים אלא סוכני יצרנים, או לסוכנים של ספקים, שלמשלחת קשרי מסחר ישירים אתם. הוועדה קבעה, שבמקרים רבים בידי המשלחת לרכוש ישירות מיצרנים של הציוד ובכך להשיג מחירים נמוכים בשיעור ניכר. לפי אומדן של הוועדה ביצוע כל ההזמנות במישרים על ידי המשלחת היה מביא חסכון בשיעור של כ-10% מסכומן הכולל. הוועדה המליצה להעביר את כל ההזמנות שסכומן עולה על \$25,000, לביצוע ישיר על ידי המשלחת. המלצה זו לא באה לידי מימוש.

המשלחת הודיעה, שהיא פועלת בצורה תקיפה כדי למנוע שבמחיר חוזים, שהיא חותמת ישירות עם ספקים בארה"ב יכללו דמי עמלה לסוכנים בארץ, וכן עושה מאמצים ניכרים להתקשרויות ישירות עם יצרנים בארה"ב במקום התקשרויות עם סוכנים בארה"ב במטרה למנוע תשלום דמי תיווך ועמלות. מאמצים אלו הביאו לדברי המשלחת, בתקופה האחרונה לחסכונות במאות אלפי דולרים.

2. החל מאמצע שנת 1971 נקבע בהוראות מנה"ר, שבכל הזמנה לסוכן בארץ, לאספקת טובין מארה"ב יועברו הטובין לחברת משלוחים והובלות בארה"ב (להלן – החברה), שתטפל בהעברתם ארצה. החברה תעביר למשלחת את חשבוניות הספקים, לאחר שאישרה את קבלת הטובין והמשלחת תבדוק את התאמת פרטי החשבוניות לפרטי ההזמנה ותשלם לספק.

שירותי חברת המשלוחים

בשנת 1975 שילמה המשלחת לחברה כ-180,000 \$ בגין הוצאות הובלה, דמי טיפול מיוחד במשלוחים והוצאות משרדיות, ועוד \$28,000 בקירוב בגין דמי טיפול קבועים בהזמנות. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי המעקב והפיקוח של המשלחת על פעולות החברה: לא נערכה בדיקה של חשבוניות ההובלה שמגישה החברה ושל שייכותן להזמנות המשרד; חלק מחשבוניות ההובלה הוגשו כמסמכים מצולמים. במדגם מצומצם של כ-180 חשבוניות נמצאו 7 חשבוניות הובלה בגין הזמנות של גופים אחרים ו-4 חשבוניות כפולות בסכום כולל של כ-250 \$. על הליקויים בקשרים עם החברה עמד המבקר הפנימי של המשלחת בדו"ח, שמסר לראש המשלחת בדצמבר 1974. בינואר 1976 הודיעה המשלחת למשרד מבקר המדינה שהופסק ההסדר עם החברה.

טיפול בתלונות

במהלך הביקורת התברר, שתלונות רבות מגיעות למשלחת מספקים בנושאים שונים. מסמכי התלונות והטיפול בהם לא רוכזו. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שרצוי שייקבע נוהל

* בעניין קניות באמצעות סוכנים, ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 656.

לטיפול בתלונות ושמשמכי התלונה, הכירור והתשובה למתלונן ירוכזו. בעקבות הביקורת פרסם ראש המשלחת נוהל לטיפול בתלונות.

ביקורת פנימית

בעקבות הביקורת הקודמת במשלחת מונה במשלחת ב-1970 מבקר פנימי (ראת דו"ח שנתי 20, עמ' 642). ביולי 1971 פורסם נוהל מפורט בדבר סדרי הבדיקה של המבקר הפנימי ובדבר סדרי הדיווח והטיפול בליקויים, שהועלו על ידי הביקורת הפנימית. המבקר הפנימי עוסק בביקורת על עסקאות ועל פעולות מינהליות של המשלחת ומדווח על ממצאיו לראש המשלחת.

התקשרויות עם יצרנים

בשנת 1975 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) על הזמנות ממפעלים אזרחיים לציד צבאי מסוגים שונים, לשרשראות לוח"מ, למוצרי טקסטיל ולשימורי בשר; ועל הזמנות של עבודות לשיקום ציוד. ההיקף הכספי של ההזמנות שנבדק מגיע ל-288 מליון ל"י בקירוב.

רכישת ציוד

נבדקו התקשרויות לרכישת מוצרים ממפעל תעשייתי גדול בשנים 1974 ו-1975. היקף ההזמנות שנבדק היה כ-210 מליון ל"י. עד סוף מארס 1975 הסתכמו תשלומי המשרד על חשבון אותן הזמנות בכ-70 מליון ל"י.

קביעת המחיר

1. בנובמבר 1973 * נמסרה למפעל הזמנה לאספקת מוצרים מסוגים שונים בהיקף כספי של 100 מליון ל"י בקירוב; סיום תקופת האספקה נקבע ליולי 1974. בהזמנה ניקב מחיר המוצר, שנקבע בהזמנה קודמת, בתוספת התייקרות. המוצרים הכלולים בהזמנה הנדונה נרכשו בעבר על ידי המשרד מהמפעל בהזמנה משנת 1970, שבה נקבע מחיר תקרה והרווח הוגבל ב-10% בלבד. לצורך התחשבות שמר המשרד לעצמו את הזכות לבדוק את העלויות, והוסכם, שאם יתברר, שהרווח יעלה על 10%, יקבל המשרד את מחצית הרווח שמעל 10%. בעקבות הביקורת, שנערכה בשנת 1973, הודיע משרד הבטחון, שהוא דן עם החברה על השיטה, שלפיה יבדוק המשרד את עלויות הייצור (בעניין זה ראה גם להלן, עמ' 856).

2. בחודשים אפריל ומאי 1974 ניהל המשרד משא ומתן עם המפעל על אספקת מוצרים ופריטי ציוד אחרים לאספקה בשנת 1975. הואיל ותכנית ההצטיידות של צה"ל לא הייתה מסוכמת באותו מועד, וכדי לאפשר למפעל להכין מלאי חומרים ורכיבים לייצור, החליט המשרד, במאי 1974, על מסירת נתונים על דרישותיו למפעל, וזאת לצורך "הכנת חומרים ולא התחייבות מוחלטת לרכישה". המשרד התחייב לממן את רכישת החומרים עם הצגת מסמכי הרכישה עד למסירת ההזמנות למפעל ועד לקביעת תנאיהן.

* באותה עת נמסרו למפעל גם הזמנות לפריטים מתכלים ולפריטים אחרים בהיקף כספי של 34 מליון ל"י. תנאי ההזמנות נסקרו על ידי משרד מבקר המדינה בסוף 1973, במסגרת בדיקת היערכותו של מנה"ר בשעת חירום. ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 717.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1974 מסר מנה"ר לחברה 12 הזמנות בהיקף כספי כולל של 104.3 מליון ל"י. בהזמנות צוין, שהאספקה בפועל תיעשה אך ורק לאחר קבלת אישור מנה"ר, ושהכמויות של המוצרים שיוזמנו על ידי המשרד עוד ייקבעו סופית. המחירים הבסיסיים של המוצרים נקבעו לפי המחירים, שהיו בהזמנות משנת 1973, וצוין, שהם יותאמו לאחר סיכום ההתייקרויות לשנת 1974. המשרד התחייב לשלם למפעל, על פי קצב תשלומי המפעל לספקי החומרים, על סמך הצהרתו, עד לגובה של 50% מהיקף ההזמנה; יתרת התמורה תיפרע 45 ימים לאחר האספקה.

לאחר שטרומה תכנית ההצטיידות ביוני 1975, נמסרו למפעל באוגוסט ובספטמבר 1975, שמונה הזמנות סופיות למוצרים הנ"ל, ולפריטי ציוד אחרים, בהיקף כספי כולל של 139 מליון ל"י, לאספקה מנובמבר 1975 עד אפריל 1976. ההזמנות לא הקיפו את כל סוגי המוצרים, שעליהם נמסרו למפעל הזמנות זמניות בשנת 1974 לצורך רכישת החומרים.

מחירי המוצרים שבהזמנות הסופיות נקבעו כדלהלן: בחמש ההזמנות העיקריות מבחינת ההיקף הכספי הכולל (כ-125 מליון ל"י) עודכן מחיר המוצרים בהתאם לשינויים, שחלו בשער המטבע, ולהתייקרויות בשכר שהיו עד סוף ינואר 1975. בשלוש ההזמנות הנותרות, בהיקף כספי כולל של כ-14.5 מליון ל"י, צוין, שמחיר ההזמנות הוא זמני וכפוף לבדיקת תחשיב החברה. בעדכון מחירי המוצרים לא הובא בחשבון, שרכישת חלק מהחומרים מומנה על ידי המשרד לפני שינוי שער המטבע מנובמבר 1974 במסגרת המקדמות, שניתנו לחברה על חשבון אותן ההזמנות. מנה"ר הודיע, כי עניין המקדמות ותשלומי ההצמדה הקשורים בהזמנות אלה יידון מחדש עם המפעל.

בין ההזמנות הזמניות שנמסרו למפעל באוגוסט ובספטמבר 1974 היו הזמנות לרכישת חלקי מוצרים ופריטי ציוד אחרים בהיקף כספי כולל של 43.5 מליון ל"י; עד מועד סיום הביקורת – סוף דצמבר 1975 – לא נמסרו למפעל הזמנות סופיות בגינם. המשרד מימן כאמור 50% מהיקף ההזמנות הנ"ל.

3. במאי ובאוגוסט 1975 הזמין מנה"ר מהמפעל 1,900 יחידות של מוצר במחיר של 4,400 ל"י ליחידה, כשהוא צמוד לשינויים בשער המטבע ולהתייקרויות בשכר. מחיר היחידה כלל העמסה בגין הוצאות פיתוח, שהמשרד הסכים לשאת בה ושהסתכמה, לפי הצעת המפעל, ב-294 ל"י ליחידה, מחושבת על אספקה של 1,500 יחידות של המוצר. כאמור הזמין המשרד 1,900 יחידות, ולא היה מקום להעמיס הוצאות פיתוח על מחיר היחידה, שהוזמנו מעל ל-1,500 יחידות. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר, שהוא ניגש לחיוב חשבון המפעל בהפרש, שהסתכם ב-120,000 ל"י בקירוב.

תנאי ההצמדה ותשלום התייקרויות

1. מחירי המוצרים העיקריים הנרכשים מהמפעל התבססו בעבר על מחירי המוצרים בחו"ל, והם עודכנו מדי פעם בפעם: מרכיב החומרים המיובאים, שמשקלו במחיר נקבע ב-50% מהמחיר, הוצמד לשינויים בשער המטבע; 40% מהמחיר הוצמד להתייקרויות בשכר העבודה. יחס מרכיב היבוא בחישוב הפרשי ההצמדה לא השתנה, ואין בידי המשרד פרטים על מידת התייעלות המפעל בייצור ועל התפתחות בהעמקת הייצור המקומי.

בשנים 1974 ו-1975 עשה המשרד הסדרים מיוחדים למימון רכישותיו מהמפעל והגדיל את הסכום, ששולם כמקדמה על חשבון הזמנותיו. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הכסחון על הצורך לבחון את תנאי ההצמדה של המחיר בהתחשב בתנאי המימון החדשים.

2. בהוראות מנה"ר מדצמבר 1974 נקבע, כי לצורך חישוב הפרשי הצמדה עקב שינוי שער המטבע, יידרשו היצרנים להגיש לבדיקת מנה"ר את הנתונים הבאים: (א) כמות

המוצרים מתוך ההזמנה, שסופקו למשרד לפני תאריך השינוי; (ב) כמות המוצרים המוגמרים במלאי המפעל, וכן כמות שוות ערך של מלאי מוצרים בלתי גמורים בתהליך הייצור, ביום שינוי השער; (ג) העתק מההצהרה על מלאי חומרי היבוא ליום שינוי השער, שהגיש היצרן לאוצר לצורך תשלום ההיטל, וכל מסמך המוכיח ביצוע התשלום הראשון לאוצר על חשבון היטל זה.

באפריל 1975 הגיש המפעל תביעה להפרשים בגין שינוי שער, היטל בטחון, והיטל על המלאי, שחלו על יתרת האספקה בכל אחת מההזמנות, בסך כולל של כ-66 מליון ל"י, מהן כ-54.9 מליון ל"י עבור הזמנות, שנתקבלו במפעל לפני נובמבר 1974, והיתרה עבור הזמנות, שנתקבלו לאחר תאריך זה.

המפעל ביקש תשלום מידי של 50% מסכום ההפרשים של הקבוצה הראשונה עד לגמר בדיקת המשרד ואישור תביעתם. כדי שהמשרד יוכל לבדוק את התביעה הוא ביקש מהמפעל להגיש את המסמכים המפורטים בהוראות מנה"ר. עד מועד סיום הביקורת – סוף דצמבר 1975 – לא הגיש המפעל את המסמכים.

בדיון אצל ראש מנה"ר ביוני 1975 סיכם עם ראש אגף הכספים של המשרד, שעד לגמר בדיקת תביעות להתייקרויות יאשר אגף הכספים לתשלום 60% מתביעות המפעל רק לגבי הציוד, שכבר סופק בפועל. בהתאם לסיכום זה שילם המשרד למפעל עד סיום הביקורת הנוכחית כ-16.1 מליון ל"י על חשבון התייקרויות בעקבות שינוי שער המטבע בנובמבר 1974, בלי שהמפעל הגיש לבדיקה את המסמכים שנדרשו.

על פי ההסדר הנ"ל מיוני 1975, שילם המשרד התייקרויות והפרשי שער בנובמבר 1974 בסך 3.4 מליון ל"י, על הזמנות המשרד משנת 1973 שהמפעל התחייב לסיים את אספקתן עד סוף יולי 1974. לא היה מקום להתחשב בהתייקרויות, שחלו לאחר מועד האספקה החוזי.

רכישת פריטים מתכלים

במסגרת ההזמנות, שהוצאו למפעל בשנת 1974 לצורך רכישת חומרים, נכללו הזמנות לרכישת חומרים לפריטים מתכלים בהיקף כספי של 16.5 מליון ל"י. על חשבון אותן הזמנות שילם המשרד למפעל בנובמבר 1974 וביוני 1975 מקדמה בסך 8.3 מליון ל"י (50% מהיקף ההזמנה).

הזמנה סופית לאספקת הפריטים המתכלים נמסרה למפעל בנובמבר 1975, בהיקף כספי כולל של כ-7.2 מליון ל"י, לאספקה עד מארס 1976. ההזמנה ליתרת הכמות של הפריטים נדחתה לשנת הכספים 1976. מחירי הפריטים שבהזמנה בנובמבר 1975 התבססו על מחירי הזמנות קודמות בתוספת הפרשי התייקרויות ושינויים בשער המטבע עד סוף ינואר 1975. בקביעת המחיר ובאישור ההתייקרויות לא הובא בחשבון, שהמשרד שילם מקדמה למימון רכישת החומרים עוד בנובמבר 1974.

בדיקת עלויות

בהזמנות גדולות של המשרד מהמפעל בשנת 1970 שמר המשרד לעצמו זכות לבדוק את העלויות, ואף הבטיח לעצמו לקבל את מחצית סכום הרווח שיעלה על 10%. אולם לצורך הבדיקה, שהוסכם עליה לפי תנאי ההזמנות, לא נקבעה מתכונת לסדרי רישום והמצאת מידע על עלויות ולא נקבעו קריטריונים לאישורן, כפי שדרוש כדי להבטיח בדיקה מש- מעותית על בסיס מוסכם.

למעשה לא נקבעו הסדרים עם המפעל על בדיקת העלויות, ומחירי ההזמנות עודכנו ללא אימות של מרכיבי התשומות בפועל, שהיו למפעל בייצור כל מוצר. בדיקה כזאת הייתה מאפשרת למשרד לבחון את סבירות המחירים של הזמנותיו מהמפעל ולקיים בקרה על תשלומי התייקרויות והפרשי שער.

באוגוסט 1975 החליט ראש מנה"ר להזמין אצל משרד רואי חשבון בדיקת עלויות במפעל לייצור המוצרים. בשלב ראשון מתייחסת בדיקת רואי החשבון למספר שעות העבודה הישירות (שעות ייצוריות) הממוצעות, שהיו דרושות לייצור כל מוצר בשנת 1974, וכן לאימות מחירי הקנייה של החומרים הנצרכים לייצור. הבדיקה אינה מתייחסת להזמנות המשרד משנים קודמות. עד מועד סיום הבקורת לא הגיש משרד רואי החשבון דו"ח על הבדיקות שנעשו.

שרשראות לוחל"מ

משרד הבטחון רכש שרשראות לוחל"מ ממפעל מקומי. מחירן של השרשראות נקבע בדרך של משא ומתן, המבוסס על תחשיבים, שהמפעל ושני יצרני משנה המייצרים בעבורו מגישים למשרד. לפי התחשיבים חלקו של היצרן הראשי במחיר המוצר המוגמר עולה על שלישי, חלקו של יצרן משנה א' הוא כמחצית והשאר – חלקו של יצרן משנה ב'. לצורך קביעת המחיר ניהל המשרד משא ומתן עם שלושת הגורמים. בקורת קודמת על התקשרויות עם אותם יצרנים לאותה מטרה נערכה בשנת 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 542, וממצאי מעקב – דו"ח שנתי 19, עמ' 566).

ביוני 1975 בדק משרד מבקר המדינה שלוש הזמנות לאספקה שוטפת של שרשראות בהיקף כספי כולל של 28.9 מליון ל"י. ההזמנה הראשונה הוצאה ביוני 1973, וכמועד התחלת האספקה נקבע אוקטובר 1973; ההזמנה השנייה הוצאה בנובמבר 1973 ומועד התחלת האספקה מארס 1974; ההזמנה השלישית הוצאה בינואר 1974, ומועד האספקה נקבע החל מאותו חודש. תנאי התשלום היו: 30% מערך כל הזמנה שולם עם הוצאתה, והשאר – 60 יום ממז – עד האספקה. ההזמנות הנדונות היו לייצור השרשראות בשיטה חדשה, על פי ידע שהיצרן, בסיועו של המשרד, רכש ממפעל בחוץ לארץ. השיטה החדשה הייתה אמורה לשפר את טיב המוצר ולהאריך את תקופת שמישותו.

1. המחיר המקורי, שניקב בהזמנה הראשונה, התבסס על מחיר הזמנה לייצור בשיטה הקודמת. נאמר בהזמנה, כי תחשיבי היצרן הראשי ויצרני המשנה ייבדקו על ידי המשרד, ובהתאם לתוצאות הבדיקה ייקבע מחיר לייצור בשיטה החדשה, וההזמנה תתוקן.

המשרד העלה מפעם לפעם את המחירים בהזמנה הראשונה בעקבות מו"מ, שנוהל עם היצרנים, אך הוא לא התבסס על תחשיבים בדוקים. גם ההזמנה השנייה הוצאה במחירים שהוגדרו "זמניים", והם תוקנו בעקבות מו"מ. בנובמבר 1973, מועד הוצאת ההזמנה השנייה, נקבע לגבי כל אחת משתי ההזמנות מחיר כולל של 7 מליון ל"י – וזאת בעקבות הודעתו של היצרן הראשי, כי הייצור על פי השיטה החדשה יקר מהייצור בשיטה הקודמת בשיעור של 50%.

בספטמבר 1974, לאחר שההזמנה הראשונה כבר סופקה במלואה, דן המשרד בתביעות היצרן הראשי לתקן את המחירים הזמניים בשתי ההזמנות. באותו מועד עדיין לא היה בידי המשרד תחשיב בדוק על עלויות הייצור. הוחלט לאשר לגבי ההזמנה הראשונה מחיר כולל של 8 מליון ל"י. לגבי ההזמנה השנייה הייתה אי הסכמה בין היועץ הכלכלי במנה"ר לבין היצרן הראשי, בדבר העלויות, והמשרד החליט לאשר מחיר של פשרה – בגובה של

8,750,000 ל"י. באוקטובר 1974 אישר המשרד העלאת מחיר ההזמנה השנייה כולה בכ-1 מיליון ל"י נוספות עקב תביעה לתשלום התייקרות, שהוגשה על ידי יצרן משנה א', אף זאת בטרם נבדקו העלויות של יצרן זה.

רק בדצמבר 1974 — לאחר שכבר הסתיימה האספקה על פי ההזמנה הראשונה וההזמנה השנייה ובוצע חלק מהאספקה על פי ההזמנה השלישית — דן המשרד בתחשיב, שערך היועץ הכלכלי לגבי עלויות הייצור. התחשיב התייחס לשלוש ההזמנות, ולפיו היה המחיר, שהיה על המשרד לשלם ליצרן הראשי בעד חלקו בהזמנה הראשונה ובהזמנה השנייה נמוך בכ-1.2 מיליון ל"י, מכפי שנקבע. בתשובה על פניית משרד מבקר המדינה הודיע משרד הבטחון, בנובמבר 1975, כי הוא מטפל בעניין תיקון המחיר, ששולם בהזמנות האמורות.

המשרד עבד תקופה ממושכת על בסיס של הערכה מוקדמת. סמוך להתחשבות הסופית ראה מקום לקבוע מחיר חדש, שאף הוא לא היה מבוסס על תחשיבים מדויקים. לדעת הביקורת, מעקרונות הניהול העסקי התקין הוא, שאם לא ניתן לדייק בתחשיבים יש לעשותם בזהירות כך שלא יוצר מצב, שבו המזמין צריך לדרוש החזר כספים מספק.

2. ההזמנה השלישית הוצאה בינואר 1974, אף היא במחיר זמני. נדרשה אספקה רצופה, חודש חודש, החל מהחודש שבו הוצאה ההזמנה. המחיר, שניקב בהזמנה זו לראשונה, היה 7 מיליון ל"י; בפברואר 1975 הועלה המחיר ל-8.4 מיליון ל"י וביוני 1975 ל-11.2 מיליון ל"י.

לגבי חלקו של היצרן הראשי בהזמנה זו קבע היועץ הכלכלי בדצמבר 1974 מחיר שחושב לפי בסיס יולי 1974. בתיקון ההזמנה, שהוצא בפברואר 1975, כלולה העלאה בגין חלקו של היצרן הראשי בסכום גבוה ב-438,000 ל"י מהסכום שחושב על ידי הכלכלן.

ביוני 1975 החליט המשרד, כי יש לשלם ליצרן הראשי התייקרויות לפי מועדי האספקה בפועל, שהיו החל מאוקטובר 1974, בנימוק, שזמני האספקה המקוריים לא היו מציאותיים. בעקבות החלטה זו ערך היועץ הכלכלי תחשיב, שהביא בחשבון את ההתייקרות עד אותם מועדים, ולפי זה נקבע המחיר הסופי בעד חלקו של היצרן הראשי בהזמנה בסכום העולה ב-250,000 ל"י על זה, שנקבע בתחשיב מדצמבר 1974.

גם בהזמנה זו תיקן המשרד את המחירים בדרך של משא ומתן, אף כי בשלב מוקדם יחסית של האספקה כבר היו בידיו נתונים בדוקים של העלויות. הקביעה שמועדי האספקה המקוריים לא היו מציאותיים, נעשתה לאחר סיום האספקה. כדי להצדיק תשלום נוסף אין די בטענה סתמית, שמועדי אספקה, שהספק הסכים להם, לא היו מציאותיים מלכתחילה.

3. המשרד ניהל משא ומתן, כאמור, גם עם שני יצרני המשנה, לגבי חלקם הם במחיר. במאוס 1974, לאחר בדיקת תחשיביו של יצרן משנה א' (להלן — יצרן המשנה), נקבע, שהמחיר הבסיסי בעד חלקו יהיה צמוד להתייקרויות החל מיוני 1973 — מועד הוצאת ההזמנה הראשונה — ועד למועד האספקה.

בדיקת היועץ הכלכלי של מנה"ר במאוס 1975 העלתה, ששולם ליצרן המשנה על חשבון התייקרויות בגין ההזמנה הראשונה וההזמנה השנייה סך של 1,732,920 ל"י, בעוד שהגיע לו, על פי תוצאות הבדיקה, סך של 763,598 ל"י בלבד. הכלכלן הצביע על מקדמות בסכום מים ניכרים, שהמשרד שילם ליצרן המשנה, אולם המשרד החליט להתעלם מהמקדמות, ולהכיר במלוא התייקרויות. לפי חישוב זה של המשרד הגיעו ליצרן המשנה תשלומים על חשבון התייקרויות בגובה של 1,370,980 ל"י, ונותר בידיו מימון עודף בגובה של 361,940 ל"י; יצרן המשנה החזיר סכום זה למשרד.

מהמסמכים עולה, שהסיבה, שהסכום שהוכר כהתייקרויות עלה על הסכום שחושב על ידי הכלכלן, נעוצה בכך, שהמשרד הסכים לממן ליצרן המשנה את עודף הייצור שלו, שלא נקלט על ידי היצרן הראשי, שהייצור שלו היה בתהליך של מעבר לשיטת הייצור החדשה. תקופות העיכוב באספקה מיצרן משנה א' ליצרן הראשי והכמויות שעוכבו אינן ניתנות לשחזור ואינן בדוקות. יתר על כן, למשרד לא היה קשר חוזי עם יצרן המשנה ואף לא סיבה עניינית, שיטילו עליו לשאת בהוצאות מימון הייצור העודף.

מוצרי טקסטיל

נבדקו הזמנות לייצור מוצרי טקסטיל בסכום כולל של כ-44 מליון ל"י. ביקורת קודמת על רכישות של מוצרי טקסטיל נערכה בשנים 1968 ו-1971 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 552, ודו"ח שנתי 22, עמ' 698).

הזמנות לייצור פריטי לבוש

המשרד מוסר הזמנות לייצור מכנסיים לשני יצרנים גדולים, המספקים גם את הבד, ולכמה יצרנים קטנים יותר, התופרים מבד, שהמשרד ממציא להם.

בין אפריל 1973 עד מארס 1975 מסר המשרד הזמנות לייצור מכנסיים בסכום כולל של 7.7 מליון ל"י. מתוכן נמסרו הזמנות ייצור בסכום של 3.6 מליון ל"י לאחד משני היצרנים הגדולים (יצרן א') והשאר ל-12 יצרנים קטנים. ההזמנות נמסרו במשא ומתן. המשא ומתן עם יצרן א' התבסס על תחשיבים שהוא הגיש. בתחשיב אחד נפלה טעות, שהמשרד לא הבחין בה. לאחר הערת הביקורת חויב היצרן בסכום של כ-4,000 ל"י. היצרנים הקטנים לא הגישו, בדרך כלל, תחשיבים.

נבדקו שלוש הזמנות שנמסרו ליצרן א' בדצמבר 1973, בפברואר 1974 וביוני 1974. הסכום הכולל של ההזמנות הגיע ל-7.1 מליון ל"י, מזה כ-4.9 מליון ל"י בעד בד וכ-2.2 מליון ל"י בעד הייצור.

1. המשרד ערך טופס תחשיב לצורך ניהול מו"מ, הכולל פרטים בדבר עלויות הייצור. התחשיבים, שהגיש היצרן, לא נערכו על גבי הטופס, והם פחות מפורטים מהנדרש. נכללו בהם מחיר הבד ומחיר הייצור. בתחשיב הייצור כלול סעיף הנקרא "דמי תפירה", המהווה כ-85% ממנו, שמרכיביו לא פורטו. יתרת הסכום מורכבת מדמי גזירה, ועלות כפתורים, תווית וחוט תפירה. המחירים ששולמו ליצרן א', בעד ייצור המכנסיים עלו בכ-35% על אלה, ששולמו ליצרנים הקטנים על פי הזמנות, שנמסרו באותו מועד. לדעת הביקורת היה על המשרד לעמוד על קבלת פרטים מלאים על מרכיבי המחיר, כדי שתהיה לו אפשרות לבחון את סבירותו.

2. תמורת הבד שילם המשרד מחיר, שנקבע בהזמנה אחרת לאספקה שוטפת של בד, שמסר המשרד לאותו יצרן, ואותה הזמנה הייתה בתוקף באותו מועד. אף מחיר הבד נקבע במשא ומתן, שהתבסס על תחשיב: התחשיב כלל 10% הוצאות מימון והוצאות כלליות ו-10% רווח. גם בתחשיב הייצור נכלל סעיף "מימון והוצאות", שחושב לגבי כלל העלויות, לרבות הבד. שיעורו של סעיף זה בהזמנה מדצמבר 1973 היה 5% ובהזמנות משנת 1974 היה 6%. הואיל ומרכיב הבד בהזמנות אלה מגיע לכ-4.9 מליון ל"י, מגיע הסכום, שנכלל בשלוש ההזמנות כהוצאות מימון והוצאות כלליות בגין מרכיב זה, לכ-260,000 ל"י.

בתשובה על פניית משרד מבקר המדינה הסביר המשרד, שבתקופת הייצור נושא היצרן במימון שווי הבד. תקופה זו מוערכת על ידי המשרד כחדשיים. לדעת הביקורת, שיעורים

של 5% עד 6% ממחיר הכד לכיסוי הוצאות מימון והוצאות כלליות בנסיבות אלה הם גבוהים. יתר על כן, אם היו הגורמים, שטיפלו בעסקה, סבורים, שיש מקום לשלם הוצאות מימון אלה בגין הכד, היה מקום לשתף את אגף הכספים בבדיקת הנושא.

הזמנות לאספקת אהלים

נבדקו שלוש הזמנות לאספקת אהלים, בסכום כולל של 6.4 מליון ל"י.

בנובמבר 1973 הוציא המשרד מכרז לארבעה יצרנים לאספקת 2,500 אהלים, ובמאי 1974 ביקש מאותם יצרנים הצעות לאספקת 1,900 אהלים. למכרז הראשון נענו שלושה יצרנים, וועדת המכרזים החליטה לחלק את ההזמנה ביניהם. בפועל נמסרה רק הזמנה של 1,000 אהלים, לאחד המציעים (להלן – יצרן א'). יצרן א' הוא גם יצרן הכד לאהלים. המשרד הסביר, כי המציעים האחרים חזרו בהם מנכונותם לבצע את ההזמנה עקב קשיים בהשגת חומרים; המשרד לא המציא תיעוד על כך. למכרז השני נענו ארבעה יצרנים, והוועדה החליטה לחלק ביניהם את ההזמנה. בפועל נמסרה ההזמנה לשני בעלי ההצעות הוולות ביותר. מיצרן א' הוזמנו עוד 1,000 אהלים, ומיצרן אחר הוזמנו 500 אהלים.

על פי תנאי המכרזים היה על המציעים לצרף להצעותיהם תחשיב מפורט של מרכיבי המחיר על גבי טופס, שהמשרד המציא להם. בטופס זה יש לפרט את עלות החומרים, שכר העבודה, והוצאות כלליות, המוגדרים כ"מחיר עצמי" ההופך ל"מחיר המוצע" לאחר שמתווסף רווח; בסעיף נפרד יש לציין את המסים וההטלות. בפניות של המשרד אל היצרנים נאמר, כי אין לכלול במחירים את ערך מס הקנייה על הכד, והמשרד ימציא ליצרנים אישור לקבלת פטור ממס זה בגין אספקה לייצור בטחוני.

ההצעות, שנתקבלו מהיצרנים, לא נערכו בהתאם לכללים, שקבע המשרד. צוין בהם מחירו של כל חומר בסכום אחד – כולל מס הקנייה – ושכר העבודה. על כלל העלויות העמים יצרן א' סעיף של "רווח, מימון והוצאות כלליות" בשיעור של 14% במכרז הראשון ו-15% במכרז השני. יצרן ב' כלל סעיף "רווח" בשיעור של 15%. מהסכום הכולל הפחיתו הספקים את ערך מס הקנייה נטו.

יוצא, שהמשרד קיבל עליו לשלם מימון והוצאות בשיעור של 14% או 15% על תשלום, שהספק נשא בו תקופה קצרה – עד, לקבלת החזר המס בעקבות הפטור. התשלום, שנשא בו המשרד בשני המכרזים כמימון והוצאות בגין סכומי המס, הגיע לכ-120,000 ל"י. בהזמנות הנדרשות שולמו מקדמות בשיעורים ניכרים. משום כך היה גם מקום לדרוש, כי הוצאות המימון יוצגו כנפרד.

שימורי בשר

משרד הבטחון רכש שימורי בשר מכמה יצרנים מקומיים. מחיר השימורים נקבע במשא ומתן, המתבסס על תחשיבים, שהיצרנים מגישים. נבדקו הזמנות לייצור שימורים מבשר תרנגול הודו, בסכום כולל של כ-3.5 מליון ל"י, שנמסרו ביוני 1973, בדצמבר 1973 ובאוגוסט 1974. בהזמנות אלה סיפק המשרד ליצרנים את הבשר.

1. מחיר הבשר מהווה כשני שלישים מעלות הייצור. בתחשיבים, שהמשרד אישר, כלול רווח בשיעור של 12% על כל העלות. מאחר שמימון הוצאות הייצור – כולל עלות הבשר – הוא מרכיב בעל משקל בסעיף הרווח, היה על המשרד לבחון את גובה הרווח, שמוצדק להעמים על מחיר הבשר, שהוא סיפק, ואשר מימונו והטיפול ברכישתו לא היו מוטלים על היצרנים.

המשרד הסביר, כי בהזמנות, שלגביהן הוא מספק את הבשר, הוא מתחייב לשלם תוך 60 יום לאחר האספקה, ואילו בהזמנות, שבהן סיפק היצרן את הבשר, מועד התשלום היה 15 או 21 יום לאחר האספקה. בדחיית מועד התשלום בעד המוצר המוגמר יש, לדברי המשרד, פיצוי על מימון הבשר על ידיו, ומשום כך לא ראה מקום להקטין את הרווח לגבי עלות הבשר. לדעת הביקורת היה על המשרד לקבוע לגבי עלות הבשר רווח בשיעור נמוך יותר מזה, שהוא משלם בגין עלות הייצור.

2. בתחשיב של ייצור השימורים כלול הבשר לפי 10 ל"י לק"ג. חיוב הספקים בגין הבשר נעשה לפי 9 ל"י לק"ג. המשרד הסביר, כי הוא נוהג להכיר בשיעור של 10% פסולת בבשר תרנגול הודו מהסוג המשמש לייצור השימורים הנדונים. נוהג זה נקבע, לדברי המשרד, בהסתמך על חוות דעת, שניתנה לפני שנים אחדות על ידי טכנולוג מזון. המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה את חוות הדעת האמורה.

בהזמנות נקבע, כי על היצרנים לספק כמות בשר השווה לזו, שהמשרד מעמיד לרשותם, ושמחיר הבשר, שהמשרד מספק, הוא 9 ל"י לק"ג. אין תיעוד שיראה כי תנאי ההתקשרות מחייבים את היצרן לספק בשר נקי, לאחר הפחתת 10% פסולת. לדעת הביקורת, על המשרד לדאוג לכך, שתהיה בנמצא אסמכתה לביסוס שיעור הפסולת, שהוא מכיר בו, ושנתאי ההתקשרות יבואו לידי ביטוי בהזמנות.

שיקום ציוד

באוגוסט 1974 פנה המשרד לחמישה קבלנים בבקשה להציע מחיר לעבודות מתכת ומסגרות לשיקום ציוד. לפי דעת מנהל המחלקה המטפלת בנושא היו חמשת הקבלנים מסוגלים לבצע את העבודה, אולם רק שלושה מהם היו קבלנים מוכרים; שני הקבלנים האחרים הוכרו כספקים מוכרים במהלך ביצוע העבודה, כשאחד מהם זכה במכרז והשני היה לקבלן משנה שלו.

העבודה נמסרה לביצוע בתנאי רג"י. למעשה מסר הקבלן, שזכה במכרז, את ביצוע העבודה לקבלן משנה, שאף הוא השתתף במכרז, אולם לא זכה בו, משום שהצעתו הייתה יותר יקרה. תנאי ההזמנה אוסרים העברת ההזמנה, כולה או חלקה, לקבלן אחר ללא אישור של המשרד. אישור כזה לא ניתן.

המשרד העמיד מפקחים מטעמו באתר העבודה לשם מעקב אחר התקדמות העבודה ולדיווח על ביצועה. בידי המפקחים לא היו הנחיות מתאימות, ואף לא נמסרו להם שרטוטים, שלפיהם היה על הקבלן לבצע את העבודה. המשרד הסביר, שהעבודה בוצעה בתנאי לחץ עקב תלונות של החיל המזמין על טיב עבודת הקבלן ועל ארגון בלתי יעיל בעבודתו. הוחלט להעמיד באתר העבודה קצין מהנדס מטעם החיל, בנוסף למפקחי המשרד.

בחודשים ספטמבר עד נובמבר 1974, שבהם עבד הקבלן כאמור בתנאי רג"י, הוא הגיש את החשבוניותו בצירוף יומני עבודה, שאישר המפקח מטעם המשרד. ביומני העבודה לא נרשמו שמות העובדים אלא פורטו מקצועות העובדים, ומספר העובדים מכל מקצוע ומספר השעות. העדר שמות העובדים מנע ממנה"ר אמצעי פיקוח יעיל. המשרד אישר את החשבוניות בהתבסס על חתימת המפקח על יומני העבודה.

בנובמבר 1974 הוחלט, שהעבודה תימשך על בסיס קבלני, ונקבעו מחירים קבלניים לפרטי עבודה שונים, המבוססים על מכסת שעות עבודה לכל פריט. הצדדים היו רשאים לערער על המכסות, שנקבעו, תוך שבועיים, ואמנם המשרד החל במדידת זמני עבודה ונתקבלו

תוצאות. שהיו מביאות למחירים נמוכים מאלו, שנקבעו בנובמבר 1974; אולם המדידות נמשכו זמן רב, והקבלן תבע וקיבל תשלומים לפי המכסות היותר גבוהות.

בעת ההחלטה על מעבר לתשלום לפי מחיר קבלני לא קבע המשרד את היקף התיקונים, שנעשו עד אותו מועד כתנאי רג"י בעבודות, שהיו בתהליך הביצוע, ובכך נשמטה ממנו האפשרות של בקרה על תביעות הקבלן בגין תיקונים, שנעשו לאחר המעבר לשיטה החדשה.

עסקאות עם חברה מסחרית בחו"ל

משרד מבקר המדינה בדק מאז שנת 1966 עסקאות, שביצע המשרד עם חברה מסחרית בחו"ל. עד אז היה המשרד קונה מהחברה בעיקר חלפים ומכללים מעודפים. החל בשנת 1967 קונה המשרד מהחברה גם ציוד חדש, והיקף עסקאותיו עמה גדול. הבדיקות העלו, כי היו ליקויים חמורים בביצוע כמה עסקאות גדולות ובמכלול היחסים המסחריים, שהיו בין המשרד לבין החברה. בין הליקויים – העדפת החברה על פני ספקים אחרים; לגבי חלק מסוגי הרכישות – מתן מעמד של בלעדיות, וכתוצאה מכך – הגבלת פיתוח קשרי המשרד עם מקורות אספקה אחרים והכבדה על מעבר לייצור פריטים שונים בארץ; פיגורים באספקה במקרים רבים, ללא תגובה מצד המשרד, כפי שהייתה מתבקשת לפי הנסיבות, והסדרי תשלום בלתי תקינים. במהלך הביקורת הובאו ממצאים לידיעת שר הבטחון ושר האוצר בשנת 1968 ובשנת 1974. מבחינת השלכות אפשריות הובא העניין בשנת 1968 גם לידיעת ראש הממשלה. ממצאי הביקורת, שנערכה בשנת 1970, נדונו בוועדת הכספים של הכנסת, שהביאה את סיכומיה והצעותיה לממשלה.

בפברואר 1974 הביא מבקר המדינה לידיעת שר הבטחון ושר האוצר, לפי סעיף 14(א) לחוק מבקר המדינה, ממצאי ביקורת חוזרת שנערכה בשנת 1973. בפנייתו הצביע מבקר המדינה על הצורך לערוך בדיקה מקיפה ומעמיקה של מכלול היחסים עם החברה (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 711). לפי הוראת שר הבטחון נתמנתה במאוס 1974 ועדה פנימית של המשרד לבדיקת הנושא.

ממצאי הביקורת, שמשרד מבקר המדינה ערך ב-1973, נדונו בוועדה של הכנסת לענייני ביקורת המדינה, וזו ביקשה ממבקר המדינה לעקוב אחרי עבודת הוועדה הפנימית ולדווח לה על ממצאי הביקורת, לאחר שהוועדה הפנימית תסכם את מסקנותיה. (ראה סיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 24, כפי שאושר על ידי הכנסת – דו"ח שנתי 25, עמ' 986).

דו"ח הוועדה הפנימית הוגש למנכ"ל משרד הבטחון באוקטובר 1974. תוארו בו במפורט ליקויים בעסקאות עם החברה מאותם סוגים, שמבקר המדינה עמד עליהם בעבר. נוכח הממצאים, שהעלתה הוועדה, וביניהם ממצאים הנוגעים לקשרים אישיים קרובים, שקיים מנהל החברה עם עובדים של המשרד, המליצה הוועדה, כי היועץ המשפטי למערכת הבטחון יחוות דעתו, אם יש מקום לערוך חקירה בדבר אופן פעולתם של עובדים במשרד הבטחון. בהמשך לפעולות הוועדה בדק הפיקוח המשקי של מערכת הבטחון עסקאות, שנעשו בארץ עם סוכן של החברה. בדו"ח של הפיקוח המשקי נאמר, כי לסוכן היה "מעמד מיוחד" במשרד. במקרים לא מעטים התבצעו עסקאות אלו במחירים שהוא קבע, בלי שהמחירים נבחנו על ידי המשרד ובלי שנעשה נסיון למצוא מקורות אספקה אלטרנטיביים. היו מקרים, שהסוכן לא סיפק את כל הסחורה המוזמנת, או שסיפק סחורה פגומה, והמשרד לא הגיב על