

פרק שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות ביקורת

באגף התקציבים ובאגף הכספים נבדקו פעולות תכנון התקציב והפעולות הכספיות של המשרד; נבדק הדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1975; נבדקו ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב וסדרי רישום ובקרה תקציבית.

נבדקו הפעולות לרכישת מערכת ציוד לעיבוד נתונים עבור אגף הכספים וסדרי הפעלתו של הציוד.

במינהל הרכשה והייצור נערכה ביקורת על עסקאות במספר תחומים: ביצוע חוזה של המשרד עם מפעל תעשייתי, בדבר ייצור והרכבה של מערכות ציוד, שנמשך על פני שנים מספר; רכישות בארץ של שמי מנוע, מוצרי מתכת ופלסטיקה, ורכישות של ציוד בחוץ לארץ; נערכה ביקורת במפעלי תפירה ואחסנה; נבדק שחרור מטעני יבוא מהנמלים.

נבדקה ההתארגנות של הרשות הייעודית למפעלי מערכת הבטחון.

באגף בינוי ונכסים נערכה ביקורת על ניהול מקרקעין.

נערכה ביקורת בארכיון צה"ל ומערכת הבטחון; נסקרו פעולות מוסיאון צה"ל על שלוותיו.

נבדק טיפולו של המשרד במתן היתר לעובד בכיר לכהן כיושב ראש מועצת מנהלים של חברה תעשייתית.

רכישת מחשבים

ביוני-ספטמבר 1976 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הבטחון בנוגע לרכישת מחשבים לעיבוד נתונים של המשרד.

המחשב הראשון של המשרד נשכר מחברה א' ב-1968, בעקבות מכרז בין נציגי שלוש חברות. בשנים 1969-1974 שכר המשרד מחברה א' ציוד נוסף ובינואר 1975 רכש ממנה מחשב חדש, בהוצאה של \$605,000 פו"ב. רכישת מחשב נחשבת כדאית אם מתכננים להפעילו במשך 40 חודש לפחות. במקרה זה החליט המשרד על רכישת המחשב כאשר נדונו תכניות בדבר שינויים במערך עיבוד הנתונים ונתבקשו פתרונות לטווח ארוך. נוסף על המערכת המרכזית של המחשב רכש המשרד ציוד עזר בסך של \$161,600 פו"ב, שסופק רק במארס 1976 ולא הותקן עד סוף 1976.

לאחר שהתברר שגם המחשב החדש לא יספיק לצרכים הגדלים של המשרד, ביקש המשרד במאי 1975 הצעות לאספקת מערכות לעיבוד נתונים, לפי דרישות מוגדרות, מנציגים של ארבע חברות, ביניהן גם חברה א'; נבחרה הצעת חברה ב'.

במארס וביוני 1976 נדונה החלפת המחשב במשרד הבטחון, לאחר קבלת חוות דעת ועדה מקצועית של המשרד ומומחים אחרים. בספטמבר 1976 אישר מנכ"ל משרד הבטחון שכירת מחשב מחברה ב' לשנתיים, החל בפברואר 1978. משרד מבקר המדינה בדק את התהליכים שקדמו לקבלת ההחלטה, והתייחס גם לדיונים שהתקיימו בין משרד הבטחון ובין גורמים ממלתיים אחרים הפועלים בתחום עיבוד נתונים אלקטרוני.

תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 וביצועו

בשנת 1976 ערך משרד מבקר המדינה, באגף התקציבים ובאגף הכספים של משרד הבטחון (להלן המשרד), פעולות ביקורת בתחום תכנון תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 וביצועו. הביקורת, שהתייחסה למספר סעיפי הוצאה והכנסה, נערכה לפי הרישומים בספרי המשרד ולפי הדו"ח הכספי שלו לשנה הנדונה; בעניין הוצאות בינוי נערכה בדיקת השלמה במרכז הבינוי של צה"ל. הדו"ח הכספי המרוכז על ביצוע תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 הוגש למבקר המדינה ב-3.11.1976. הדו"ח הכספי המפורט הוגש רק ב-24.1.1977.*

ההרשאה להוצאה

1. חוק התקציב לשנת הכספים 1975, תשל"ה—1975, אושר על ידי הכנסת ביום 30.6.1975. עד אותו מועד פעלה הממשלה במסגרת ההרשאה להוצאה לפי חוק תקציב הביניים לשנת הכספים 1975, תשל"ה—1975, שנתקבל בכנסת ביום 20.3.1975.

הצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 נערכה על ידי משרד הבטחון והוגשה על ידי ביום 15.5.1975, למשרד האוצר ולוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והבטחון של הכנסת, המטפלת בתקציב הבטחון (להלן — הוועדה). ההצעה הסתכמה בסך 22,000 מליון ל"י, והיא כללה גם אומדן של הוצאה מתוך הכנסה מיועדת, בסך 1,263 מליון ל"י, בקירוב. ההצעה כללה רורבה כללית בסך 71.9 מליון ל"י, שהוצגה בסעיף משנה נפרד, וכן את תקציבה המאוזן של התעשייה הצבאית.

מרכיב היבוא הישיר בהצעת התקציב לשנת הכספים 1975 הסתכם ב-1,650 מליון דולר, שנקבלו בהצעת התקציב בסכום של 11,352 מליון ל"י והיוו 51.7% מהתקציב. החישוב בהצעת התקציב נעשה לפי שער של 6.90 ל"י לדולר לרכישת טובין (כולל היטל יבוא בשיעור של 15%), ו-6.00 ל"י לדולר לשירותים. עקב מדיניות הממשלה בעניין שינויים בשער המטבע, גדלו הוצאות המשרד במטבע חוץ, במונחים של ל"י. בינואר 1976 אמד המשרד את הגידול בהוצאה בסכום של 1,955 מליון ל"י.

במשך שנת הכספים 1975 דנה הוועדה בעניין התקציב בישיבות מספר, שמעה הסברי המשרד לפרטי הוצאה שונים והתייחסה בדיוניה לטיפול התקציבי במספר סעיפי תקציב. תוך כדי דיון בתקציב המקורי הובאו לדיון בוועדה גם דרישות המשרד לשינויים בתקציב (ראה להלן).

ב-23.2.1976 התקבל בכנסת חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1975, תשל"ו—1976, ובו יועד סך 3,325 מליון ל"י כתוספת לתקציב הבטחון, ועוד 110 מליון ל"י כתוספת לתקציב השטחים המוחזקים. מסעיף הוצאה 47 שבתקציב המדינה — תקציבים מיוחדים, הועבר לתקציב הבטחון סכום של כ-367 מליון ל"י.

רק ב-23 למארס 1976 אישרה הוועדה את חלוקת תקציב הבטחון לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה, לרבות תקציב נוסף בסך 3,355 מליון ל"י (ראה להלן), והעברה לתקציב הבטחון מסעיף הוצאה 16 שבתקציב המדינה בסך 70 מליון ל"י. עוד אישרה הוועדה באותו מועד שינויים באומדן ההכנסה המיועדת; התרת השימוש בהכנסה או בהפחתה עודפת ושימוש בעודפים בסך 1,118 מליון ל"י בקירוב, שהיו בתקציב המשרד בשנת הכספים 1974. מהעודפים — 997 מליון ל"י היו עודף רגיל ו-121 מליון ל"י עודפים מיוחדים. העודפים יועדו למטרות שלהן הוקצבו בשנת 1974.

מסכום התוספת לתקציב יועד סכום של 1,955 מליון ל"י — לכיסוי ההפרשים עקב שינויים בשער המטבע; 1,370 מליון ל"י יועדו לכיסוי צורכי מימון נוסף (ראה להלן), מתוך זה — 200 מליון ל"י למשימות מאושרות חדשות**, ו-50 מליון ל"י לתשלומי מכס קנייה, שנגרמו על ידי ביטול הפטור המותנה על חומרים ורכיבים, המיובאים על ידי ספקים מקומיים לצורך ייצור ציוד צבאי. מתוך סכום התוספת למשימות שהיו כלולות בתקציב יועדו 270 מליון ל"י

* בדו"ח המרוכז מוצגות ההוצאות בסעיפי המשנה, בדו"ח המפורט כלולות ההוצאות בכל פרטי ההוצאה, וכן מוצגות בו התחייבויות המשרד.

** ההוצאה למעשה בנין פעולות אלה בשנת 1975 הסתכמה בכ-70 מליון ל"י בלבד. הביצוע נמשך בשנת 1976.

לסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים; 263 מליון ל"י לסעיף משנה חימוש; ו-184 מליון ל"י — לסעיף משנה תגמולים ושיקום.

סכום התוספת של 1,370 מליון ל"י הוא נטו, לאחר שנעשו בהצעת התקציב המקורית קיצוצים, לפי הצעת המשרד, בסכום של 400 מליון ל"י, בחלק מסעיפי ההוצאה. את היקף תכנית העבודה שלו לשנת 1975 ("ההתקשרויות", ראה להלן עמ' 625) קיצץ המשרד בסכום של 1,150 מליון ל"י (ראה להלן).

2. העברת סכומים מסעיף 16 בתקציב המדינה. (א) ב-6.10.1975 פנה המשרד אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן הממונה) בבקשה, כי יאשר העברת סכום של 70 מליון ל"י לתקציב משרד הבטחון, למימון רכישות, מסעיף הוצאה 16 שבתקציב המדינה — הוצאות חירום אזרחיות. בקשה זאת הועברה על ידי הממונה אל הוועדה ב-29.1.1976. במכתב של המשרד אל הממונה מיום 19.1.1976 נכללו תביעות לתוספות בתקציב הבטחון, בסכום של 3,355 מליון ל"י. במסמך זה שוב הוזכרה הבקשה להעברת 70 מליון ל"י נוספות מסעיף 16. מסמך זה הוגש לוועדה על ידי הממונה ב-4.2.1976.

(ב) בחוק התקציב מס' 2, שהתקבל בכנסת ב-23.2.1976, נכללה, כאמור, תוספת לתקציב הבטחון בסכום של 3,325 מליון ל"י בלבד, דהיינו 30 מליון ל"י פחות מהסכום שהמשרד, בתיאום עם משרד האוצר, תבע כתוספת.

(ג) ב-15.3.1976 פנה הממונה אל הוועדה, בבקשה לאשר העברת עוד 30 מליון ל"י לתקציב הבטחון, מסעיף הוצאה 16, והודיע, כי הסכום מיועד לכיסוי תוספת של 4 מליון דולר עבור רכש בטחוני, שנרשם בתקציב, ללא הכיסוי המתאים בל"י.

(ד) באישור של הוועדה מיום 23.3.1976 (ראה לעיל), נכללה חלוקה של תקציב נוסף למשרד הבטחון בסכום של 3,355 מליון ל"י, (בעוד שבחוק התקציב מס' 2, הסכום שיועד למשרד הבטחון, היה, כאמור, 3,325 מליון ל"י) והועברה מסעיף הוצאה 16 לתקציב הבטחון, בסכום של 70 מליון ל"י.

(ה) בסעיף 11 (ב) לחוק התקציב לשנת הכספים 1975, תשל"ה-1975, נקבע, כי שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים, לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים שבסעיף הוצאה 16 — הוצאות חירום אזרחיות, "ובלבד שאלה לא יוצאו, אלא לסעיפי הוצאה שבחלק ב' לתוספת הראשונה". ההעברה לתקציב הבטחון מסעיף 16, לפי הצעת משרדי הבטחון והאוצר, נעשתה בלא שהסכום המועבר יועד למטרות שבמסגרת סעיפי ההוצאה המפורטים בחלק ב' לתוספת הראשונה, כפי שנדרש בחוק. ואולם, בחוק תקציב הביניים לשנת הכספים 1976, תשל"ו-1976, שנחקל בכנסת ב-30.3.1976 נקבע, כי בחוק התקציב לשנת הכספים 1975, תשל"ה-1975, בסעיף 11 (ב), הסיפא, החל מהמלה "ובלבד", תימחק. תחילתה של הוראה זאת מ-1.4.1975.

(ו) בספטמבר 1976, לקראת סגירת ספרי החשב הכללי, הודיע הממונה לוועדת הכספים, כי במכתביו הנוכחים לעיל נפלה טעות. לדבריו נפתח פרט הוצאה חדש בתקציב הבטחון — בסעיף משנה הג"א — השתתפות הוצאות חירום אזרחיות בתקציב הבטחון בסכום של 100 מליון ל"י.

בפרט זה אמור היה להרשם כהפתחת אותו סכום. בספרי משרד הבטחון לא נפתח פרט הוצאה חדש בשם זה, וההעברות מסעיף הוצאה 16 לתקציב הבטחון נשארו רשומות כהפתחות בסעיפי משנה אחרים, שלהם ייעד אותן המשרד מלכתחילה.

תכנון התקציב

1. לקראת כל שנת כספים עורך אגף התקציבים של המשרד, בתיאום עם גורמי משרד הבטחון והמטכ"ל, תכנית המהווה ביסוס לדרישות התקציביות בנושאים שבהם מתכנן המשרד פעולות באותה השנה, וחלוקת תקציב המימון להתקשרויות שאגף התקציבים מציע לאשר את ביצוען תוך שנה, הנקראת "תכנית מיתאר". המיתאר מוגש להנהלת משרד הבטחון ולמטכ"ל, כדי לקבל אישורם להרכב הצעת תקציב הבטחון, שתוגש על ידי אגף התקציבים. אגף התקציבים מעדכן את המיתאר לפי מידע המתקבל בקשר להיקף הצפוי של תקציב הבטחון. לקראת שנת 1975 נערכו שתי תכניות מיתאר — בספטמבר 1974 ובינואר 1975.

במיתאר שהגיש האגף בינואר 1975, מיתאר מס' 2 — שהתייחס לסכום הכולל של הצעת התקציב בפועל — 22 מיליארד ל"י, נאמר, כי מסגרת תקציבית זאת תחייב האטה בתכניות המקבילות שערך האגף, אשר אומדן ההוצאה לגביהן (לאחר שינוי שער המטבע בנובמבר 1974) הסתכם ב-25.3 מיליארד ל"י.

מעיון במיתאר עולה, כי 12.4 מיליארד ל"י מהתקציב היו מיועדות לכיסוי התחייבויות משנים קודמות. מתוך זה — 3.7 מיליארד ל"י להוצאות בארץ, ו-8.7 מיליארד ל"י לרכישות במטבע חוץ. כמחצית מהסכום הנוטר, בעיקר מן הסכומים שנועדו להוצאה בארץ, העמיד המשרד לכיסוי הוצאות שוטפות. הדרושות למערך הקיים, שהגמישות בהן היא מצומצמת, כגון: תגמולים ושיקום לנכים ולמשפחות שכולות, שכר, רכישת מזון וציוד אישי. מכאן, שהסכום שנותר לביצוע תכניות חדשות, ובמיוחד בארץ, היה קטן.

2. כבר בראשית שנת הכספים הוברר למשרד, שההקצבות הכלולות במספר סעיפי תקציב להוצאות בארץ, אינן מספיקות לתשלום בגין המשימות שהחל בביצוען (ראה גם בעמ' 626). הסיבות לכך היו: זקיפת הוצאות שנעשו בשנת הכספים 1974 לחובת תקציב 1975 (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 829, ועמ' 626) וקביעת מקדמי מימון גמורים לנושאים שתוכננו לביצוע בשנת הכספים 1975. במשך השנה גם התברר, שההתייקרות הממוצעת גדולה יותר ממה שהובא בחשבון בתכנון התקציב, לפי הנחיות האוצר.

הנהלת המשרד ביקשה לאמוד את הסכום שיחסר לה למילוי כל תכנית העבודה שנכללה בתקציב, ולהחליט על קדימויות בביצוע. במסגרת התקציב. בחוות דעת שהגיש היועץ הכלכלי למערכת הבטחון למנכ"ל המשרד במאי 1975 נאמר, כי לביצוע מלוא תכנית העבודה תידרש תוספת של כ-1.5 מיליארד ל"י. ראש אגף התקציבים צפה בחודש יוני, שהסכום הדרוש יגיע ל-1.8 מיליארד ל"י. ועדה פנימית לקביעת קדימויות, שמינה מנכ"ל המשרד ביוני 1975, אמדה את הסכום החסר בכ-3.2 מיליארד ל"י. בדו"ח הוועדה הפנימית, שהוגש בחודש אוגוסט, נאמר, כי בהעדר מידע מפורט לגבי יתרת ההזמנות הפתוחות, היו קביעותיה לגבי צורכי המימון מבוססות במידה רבה על אומדנים. הוועדה לא יכלה להציע שיטה לקביעת קדימויות. באוקטובר קבע צוות שמינה עוזר שר הבטחון, כי הסכום החסר עלול להסתכם בכ-3.4 מיליארד ל"י.

3. עד אוקטובר 1975 הצטבר חוב שוטף של המשרד, בעיקר לספקים ולקבלנים, שנאמד על ידי אגף הכספים בכחצי מיליארד ל"י. במועד זה מונו עוזרי שר הבטחון ומנכ"ל משרד האוצר כצוות לבדיקת מצב תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975. הצוות העביר ממציאו ומסקנותיו בנושאי מצב תקציב הבטחון, הייצור הבטחוני בארץ וסדרי הבקרה על תקציב הבטחון לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר הבטחון ב-3.12.1975. הצוות העריך את הסכום שיחסר לביצוע פעולות המשרד בסך 1.25 מיליארד ל"י עד 1.45 מיליארד ל"י, וזאת לאחר שכבר ננקטו פעולות להאט, ביצוע התכניות. מסקנת הצוות הייתה, כי לפעולות בשנת 1974 משקל רב בהוצאות הפער, והשאר נובע מתחילת תקציב לשנת 1975. לדעת הצוות תוכנן חלק מההקצבות ללא כיסוי מלוא התייקרויות וניתן היה לשער שיווצרו בהן גרעונות, במיוחד בסעיף משנה שכה והוצאות אישיות ובסעיף משנה תגמולים ושיקום. על סמך מסקנות הצוות דרש המשרד תוספת לתקציב הבטחון, וזו אושרה בחוק התקציב מס' 2 (ראה לעיל).

4. להלן פרטים בדבר תכנון התקציב במספר סעיפי משנה:

(א) שכר ותשלומים אישיים. בהצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 נכלל סכום של כ-1.66 מיליארד ל"י להוצאות שכר ותשלומים אישיים. ההוצאה למעשה הסתכמה בכ-2.2 מיליארד ל"י. ההוצאה עלתה על ההקצבות בכ-49 מיליון ל"י — 2%, לאחר שההקצבות הוגדלו בכ-482 מיליון ל"י — 29% בקירוב. בפרטי ההוצאה לשכר חיילים בשירות קבע ולאזרחים, בתחום העיקרי עלתה ההוצאה על ההקצבה בכ-110 מיליון ל"י — 11%, לאחר שההקצבה הוגדלה בכ-209.9 מיליון ל"י — 26%. כלומר, ההוצאה עלתה על ההקצבה המקורית בכ-40%. בפרטי ההוצאה בשאר התחומים הייתה ההוצאה נמוכה מההקצבה הסופית.

בהצעת תקציב הבטחון מוצג הרכב כוח האדם בצה"ל, המוגדר כ"שיא תקציבי", והוא מבטא את הממוצע החודשי של מספר המשרות, שהתקציב אמור לכלול את הסכומים הדרושים בעבורן. אגף התקציבים קובע שיא זה וכן את "שיא אג"מ", שהוא מספר התקנים שאג"מ מוסמך להקצותם.

(1) בשנת 1974 נקט צה"ל צעדים להגדלת מספר המשרות בצבא הקבע (ראה להלן). במסגרת צעדים אלה הועלה השכר בשירות הקבע, הול מאוקטובר 1974, בשיעור ניכר.

(2) ביוני 1975 פרסם אגף התקציבים מסמך, שבו פירט את נתוני שיאי כוח האדם שקבע, ואת אופן חישובם. בחישוב השיא התקציבי הוספו לשיא אג"מ משרות לכיסוי שכרם של חיילים בשירות חובה, שלפי הוראות הצבא הם זכאים לשכר של משרתים בשירות קבע, ושל חיילים הנדרשים לשרת בצה"ל מספר חודשים לאחר תום תקופת

• בסכומים אלה כלולות ההקצבות המיועדות למימון סעיפי שכר בסדר הכוחות של צה"ל, ולא כלול מרכיב השכר בתקציבים משימתיים.

שירות החובה. השיא התקציבי היה נמוך באלפי משרות מהשיא התקני עקב ההנחה, שחלק מהתקנים לא יהיו מאורשים במשך כל השנה.

(3) כבר בראשית שנת הכספים הוברר לאגף התקציבים, כי תשלומי השכר בפועל יעלו על ההקצבות שהיו כלולות בתקציב, וניתנה הוראה להקטין את היקף המצבות.

(4) מבדיקות שערך אגף התקציבים לגבי חודשים אפריל עד ספטמבר 1975, עולה, שמספר המשכורות ששולמו על ידי מ"ש באותם חודשים היה גדול מהשיא התקציבי באלפי משרות. פער זה קטן בהדרגה. לפי ביקורת של אגף התקציבים אותרה מחצית ההפרש כקשורה בכך שהמצבות עלו על השיא התקציבי. מטכ"ל/אכ"א ומ"ש החלו לערוך בדיקות תקופתיות בדבר התאמה בין נתוני מ"ש על תשלומי משכורת ובין נתוני אכ"א על משרתי הקבע. בספטמבר 1976 קבע אגף התקציבים נוהל למעקב ולפיקוח על תקנים ומצבות של צבא הקבע, שלהפעלתו שותפים אגף התקציבים, אג"מ ואכ"א.

(ב) סעיף משנה תגמולים ושיקום. ההקצבה בסעיף משנה תגמולים ושיקום מיועדת לתשלום תגמולים והטבות כספיות אחרות ולמתן שירותים כלכליים, סוציאליים ורפואיים למשפחות שכולות ולגני צה"ל. הזכאות לתגמולים ולחלק מהשירותים וההטבות האחרים נקבעת על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (נוסח משולב), וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"ז-1950. סכומי התגמולים תלויים בדרגת הנכות ובמצבו המשפחתי והכלכלי של הזכאי, והם מחושבים בשיעורים קבועים ממשכורות של עובדי מדינה. ההקצבה וההוצאה בפועל בסעיף המשנה תגמולים ושיקום בשנות הכספים 1973 עד 1975 היו כדלקמן (באלפי ל"י)

1973			(1) 1974			1975		
הוצאה למעשה	הקצבה מעודכנת	הקצבה מקורית	הוצאה למעשה	הקצבה מעודכנת	הקצבה מקורית	הוצאה למעשה	הקצבה מעודכנת	הקצבה מקורית
198,548	169,000	118,000	561,236	326,430	255,000	658,860	674,000	500,000

(1) החל משנת הכספים 1974 כלולות בסעיף המשנה גם הוצאות מנגנון אגף השיקום.

הגידול המשמעותי בהוצאות במרוצת שנת הכספים 1974 נובע בעיקר מקבלת החלטות על הגדלת התגמולים וההטבות, שלא נלקחו בחשבון אף בעדכון ההקצבה לאותה שנה. ההחלטות התקבלו בעקבות המלצותיה של ועדה ציבורית, שמונתה על ידי שר הבטחון (ראו דו"ח שנת 25, עמ' 784).

(1) תגמולים לגנים. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1975 נאמר, כי מספר הנכים הזכאים לתגמולים ב-1.4.1975 הגיע ל-17,619 איש. בדברי ההסבר מפורטות קבוצות הנכים מקבלי התגמולים לפי גובה התגמול החודשי שהיו זכאים לו ב-1.4.1975. חישוב שערכה הביקורת לפי נתונים אלה מראה, שהיה דרוש סכום של 82.8 מיליון ל"י. המשרד צפה, כי עד סוף שנת הכספים יגיע מספר הזכאים לכ-21,400 והיה צפוי גם גידול בתגמולים עקב התייקרות. ההקצבה המקורית הייתה 63 מיליון ל"י בלבד.

(ג) תגמולים למשפחות שכולות. בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, כי מספר המשפחות השכולות הזכאיות לתגמולים ב-1.10.1974 הגיע לכ-10,000. מחישוב שערכה הביקורת עולה, שהיה דרוש סכום של 127.2 מיליון ל"י לתשלום התגמולים לאוכלוסייה זאת, על בסיס גובה התגמולים בראשית השנה. המשרד צפה, כי עד סוף שנת הכספים ייכללו באוכלוסייה, שתוכר כזכאית לתגמולים, יותר מ-11,000 משפחות. גם בתגמולים אלה היה צפוי גידול עקב התייקרות. ההקצבה המקורית הייתה 104.6 מיליון ל"י בלבד.

בנושא התגמולים והשיקום ניתן ודרוש לערוך אומדן הוצאה מקורב בחלק ניכר מפרטי ההוצאה, הואיל והמידע בדבר החשומים השוטפים הוא עדכני, ומרבית התשלומים מעוגנים ומפורטים בהוראות חוק או בנוהל. מאידך, חלק ניכר מההוצאה מתורכנת בסעיף משנה זה היא קשיחה, ולא ניתן לקצץ בה באמצעים מינהליים. השוואת התכנון לביצוע בפרטי ההוצאה על התגמולים ובפרטים אחרים בסעיף משנה זה מצביעה, שהתכנון התקציבי לא הביא בחשבון את כל הצרכים שהמידע עליהם היה מצוי בידי המשרד.

*

המצב הדחוק שבו מצא המשרד את עצמו מבחינת תקציב ומבחינת מימון, גרם רק בחלקו מקצב בלתי צפוי של התייקרויות, ובעיקר הוא תוצאה מליקויים בתכנון התקציב מהסוג שהודגם לעיל, וכן — כפי שמתבטא בפרק על בינוי — מהקצבה לא מספקת בגין תכניות שהיו כבר בביצוע או שתוכנן להתחיל בהן בשנת 1975 ("מקדם מימון").

ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של המשרד הסתכמה ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1975 ב־25,400 מליוני ל"י ונותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 1,421 מליון ל"י לפי הפירוט הבא (באלפי ל"י):

הוצאה כוללת	תקציב	הוצאה למעשה	עודף הרשאה
הוצאה כוללת	28,157,323	26,555,641	1,601,682
מזה הוצאה מהכנסה מיוחדת	(1,336,653)	(1,155,641)	(181,012)
	(1)26,820,670	25,400,000	1,420,670

(1) בדו"ח הכולל של תקבולים והוצאות המדינה לשנת הכספים 1975, שהוגש על ידי החשב הכללי, רשומה ההקצבה בסכום קטן ב־10 מליון ל"י מהסכום הרשום בספרי משרד הבטחון.

עודף ההרשאה על ההוצאה בסך 1,421 מליון ל"י הוא תוצאה של עודפי הרשאה במספר סעיפי משנה, שהסתכמו ב־1,654 מליון ל"י, והוצאת יתר במעיפי משנה אחרים, בסך של 233 מליון ל"י. העודף נוצר בסעיף משנה תימוש; בסעיף משנה ציוד ושירותי אספקה; בסעיף משנה מרכז צל"מ וחלפים; ובסעיף משנה לבינוי בנושא ב'. הוצאות היתר העיקריות היו בסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים (ראה לעיל) — 139.1 מליון ל"י; בסעיף משנה לבינוי בנושא א' (ראה להלן) — 55.5 מליון ל"י, ובסעיף משנה חיל הים — 32.4 מליון ל"י.

1. בדיקת ביצוע התקציב העלתה, כי החל ב־10.4.1976 הפסיק המשרד לזקוף תשלומים בעד טובין ושירותים, שנחשבו עד תום שנת הכספים 1975, לתקציב של אותה שנה; וזקף אותם לחובת התקציב לשנת הכספים 1976. נוסף על כך — הוצאות בסך 235 מליון ל"י, המתייחסות לשנת הכספים 1975, בגין טובין ושירותים, ששולם בעדם בראשית אפריל 1976, נזקפו תחילה לחובת התקציב לשנת הכספים 1975, אולם לקראת סגירת הספרים, באוקטובר 1976, שונה הרישום והסכום הועבר לחובת התקציב לשנת 1976 (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 829). לפי סעיף 14(ב) של חוק התקציב לשנת הכספים 1975, סכום שהוקצב לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס יראוהו כמוצא, משבוצה העבודה, או משנתקבל השירות או הנכס, אם שולם עד תום חודש ימים מתום שנת הכספים.

2. גמלאות לאנשי צבא קבע, משולמות על ידי מת"ש ומימון בא מסעיף הוצאה "גמלאות ופיצויים" שבתקציב המדינה.

בהצעת תקציב הבטחון המקורית לשנת 1975 נכללו בסעיף משנה שכר ותשלומים אישיים הקצבה לתשלום גמלאות למשרתי קבע בסך 55 מליון ל"י והפחתה באותו סכום, במסגרת אישור השינויים בתקציב הבטחון אושרו למשרד הגדלת ההקצבה וההפחתה לסך 76 מליון ל"י.

ההוצאה למעשה שנוקפה לפרט ההוצאה הסתכמה ב־92.6 מליון ל"י. משרד האוצר רשם בסעיף ההוצאה "גמלאות ופיצויים" הוצאה בסך 85 מליון ל"י, והעביר סכום זה למשרד הבטחון, שרשם אותו בספריו כהפחתה. יוצא, שתקציב הבטחון נשא בהוצאה מעבר להפחתה. שהסתכמה ב־7.6 מליון ל"י, ואין התאמה בין הרישום בסעיף ההוצאה "גמלאות ופיצויים" לבין הרישום בספרי משרד הבטחון.

תקציב בינוי

תקציב הבטחון לשנת 1975 כלל סכום של כ־1.8 מיליארד ל"י לנושאי בינוי ואחזקה*. עיקר ההקצבה ניתן לשלושה נושאים: 378 מליון ל"י לנושא א', 567 מליון ל"י לנושא ב', ו־540 מליון ל"י לנושא ג'. בסכומים אלה כלולות גם הוצאות שכירות והוצאות נלוות, שהמשרד כוללן בסעיפי בינוי.

נושא א'

מרכז בינוי של צה"ל, הכפוף לאגף אפסנאות במטה הכללי (מטכ"ל/אג"א), אחראי לתכנון ולביצוע של מספר נושאי בינוי. מרכז בינוי מזמין את עיקר עבודות הבינוי אצל קבלנים;

* לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 1975 (קלנדריה) הייתה תפוקת הבנייה במשך כ־16 מיליארד ל"י.

באמצעות שירותי הבינוי של אגף בינוי ונכסים של משרד הבטחון. כן אחראי המרכז לעבודות המבוצעות על ידי יחידות בינוי בפיקודים המרחביים. הוצאות סגל יחידות הבינוי של צה"ל ושירותי הבינוי של המשרד אינן כלולות בתקציבי הבינוי.

התקשרויות

עבודות הבינוי, שיחידות מערכת הבטחון מורשות להפעילן, מבוססות על הרשאות תקציביות ל"התקשרויות", הנקבעות על ידי אגף התקציבים של המשרד. משאושרה ליחידה התקשרות, היא רשאית לבצעה על כל שלביה, החל משלב התכנון דרך עריכת מכרזים וחוזים ועד לתשלום, בתנאי שהיקף הפעולה נמצא בתחומי הסכום שאושר להתקשרות. אגף התקציבים אחראי להתאמת התשלומים שיידרשו בגין ההתקשרויות שאישר, להקצבות הכלולות בתקציבים השנתיים.

התכנית התקציבית של הבינוי בנושא א' ערוכה במתכונת של תקציב שוטף דו-שנתי. ההנחה היא, כי עיקר ההתקשרויות הנערכות מדי שנה יתבצע תוך שתי שנות תקציב.

תכנית לשנים עתידות

לפי הוראות חוקי התקציב, מקום שמצוי בתקציב סכום המכונה "תכנית" או "תכנית התחייבויות", אין לפעול או להתחייב אלא בגבולות סכומים אלה. המשרד הציג בפירוטים להצעת התקציב לשנת הכספים 1975, בצד פרטי ההוצאה, טור שהגדיר אותו כ"תכנית לשנים עתידות". נתונים נוספים לגבי תכניות העבודה הכוללות, שבמסגרתן מבוקשים תקציבי המימון וההתקשרויות, מוצגים בדברי הסבר לתקציב, בפירוט שונה בסעיפי המשנה השונים.

בהצעת התקציב לשנת 1975, לגבי נושא א', מוצגת "תכנית לשנים עתידות" בסכום כולל של 549.7 מליון ל"י. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי מסמכי העבודה, ששימשו בסיס לדרישה התקציבית, עולה, כי הסכום הכלול ב"תכנית" חושב כדלקמן (באלפי ל"י):

ה	ד	ג	ב	א
תכנית לשנים עתידות	מימון בתקציב שנת 1975	התקשרויות שייערכו בשנת 1975 וישולמו בשנה הבאה	התקשרויות שוטפות שייערכו עד סוף שנת 1975	יתרה של התקשרויות משנת 1974
549,665	378,235	200,000	434,400	293,500
$א + ב + ג - ד = ה$				

כלומר, בטור ה"תכנית" שבהצעת התקציב, כלול בסכום אחד אומדן של הסכום שתשלומי יידחה לאחר שנת הכספים, המורכב מיתרה של התקשרויות קיימות ושל התקשרויות שיופעלו תוך השנה על חשבון שנת הכספים הבאה. מההצגה שבהצעת התקציב וכן מדברי הסבר לא ניתן לעמוד על אופן קביעת הסכום המתייחס לתכנית לשנים עתידות. סכום התכנית איננו זהה ליתרת ההתחייבויות החוזיות, שהמשרד קשור בהן, ואשר להן אין ביטוי בתקציב (ראה להלן).

הצגה תקציבית

סעיף המשנה, שנועד לנושא א', כולל פרטים של עבודות, הממוינות לפי פיקודים וחילות. כן מוצג במרוכז חלק ההוצאה שאמור להיות מבוצע על ידי יחידות הבינוי של צה"ל, והוא מופחת כולו כנגד הפחתה שמקורה בפרטי ההוצאה המשימתיים — מרבית הסכום על חשבון סעיף המשנה האמור וחלקו על חשבון סעיפי משנה אחרים. סעיף המשנה מחולק לשתי קבוצות של פרטים: משימות בינוי ושכירויות — 333 מליון ל"י; בדיק; אחזקה ושירותים — 45 מליון ל"י. חלוקה זאת מופיעה בדפי הריכוז של הצעת התקציב, המוגשת לאישור הוועדה, ומשום כך שינוי ההקצבה בכל קבוצה, טעון אישור כמשמעותו בחוק התקציב.

בפירוטים להצעת התקציב כלולים מאות פרטי הוצאה. הפרטים כוללים קבוצות של משימות, שלביצוץ הוקצב סכום מימון שנתי. במיתאר הבנייה של צה"ל מוצגות המשימות בנפרד, ואגף התקציבים מאחד אותן בפרטי תקציב. יש פרטים הכוללים עבודות בעבור יחידה אחת ובאתר אחד, פרטים אחרים מתייחסים למספר יחידות או לפיקוד והם מבוצעים במספר אתרים, ויש פרטים שתיאורם כללי עוד יותר. עקב שינויים בפרטים הכוחות ושינויים אחרים בעדיפויות, שהוכנסו על ידי צה"ל, שונו תכניות בינוי, היקפן וייעודן, ולא ניתן לעקוב אחר ביצוע תכניות שאושרו בשנה הקודמת: בפרטים רבים נכללו בשנת הכספים 1975 עבודות שלא היו כלולות בהם בשנת הכספים 1974, בפרטים אחרים שונה תיאורן של העבודות או של היחידות שבעבורן מבוצעות העבודות; עבודות שנכללו בשנה מסוימת בפרט אחד, הוצגו לאחר מכן בפרט אחר, או שמספר פרטים אחדו לפרט אחד. היו עבודות שנכללו בתקציב לשנת הכספים 1974 והוצגה תכנית התחייבויות בגינה, אך בתקציב לשנת הכספים 1975 אינן מופיעות.

קביעת מקדם מימון

בכל אחת מהשנים 1971—1973 הסתכמו התקציבים השנתיים לנושא א' בכ-70 מליון ל"י, ותקציבי ההתקשרויות בכ-90 מליון ל"י. בשנים 1974 ו-1975 שינה אגף התקציבים את היחס בין ההתקשרויות לבין התקציב השנתי: בשנת 1974 נקבע התקציב בסכום של 330 מליון ל"י. אגף התקציבים אישר לצה"ל באותה שנה תכנית התקשרויות כדלקמן: התקשרויות בסכום של 600 מליון ל"י אושרו להפעלה שוטפת בשנת התקציב; נוסף על כך אושרו התקשרויות בסכום של 235 מליון ל"י לתכנון ולביצוע, אך התשלום בגינה נדחה כולו לשנת 1975. תוך שנת 1974 הוגדל סכום ההתקשרויות ב-23 מליון ל"י והתקציב — ב-20 מליון ל"י. הביצוע בפועל הסתכם ב-429 מליון ל"י, דהיינו הייתה הוצאת יתר באותה שנה בסכום של 79 מליון ל"י.

במיתאר מס' 1, שערך המשרד בספטמבר 1974 לקראת שנת הכספים 1975 (ראה לעיל), הסתכמה תחנית ההקצבה לנושא א' בסכום של 600 מליון ל"י, שמתוכו יועדו 293.5 מליון ל"י לכיסוי יתרת ההתקשרויות שאושרו להפעלה שוטפת בשנת 1974; סכום זה צפוי היה שיתבע תוך שנת 1975. 306.5 מליון ל"י יועדו לכיסוי התקשרויות שיאושרו בשנת 1975, לפי החישוב הבא: תוכננה תכנית התקשרויות בסכום של 722.5 מליון ל"י (כולל 235 מליון ל"י להתקשרויות שהוחל בביצוען בשנת 1974), שמתוכה נועד להידחות תשלום של 416.0 מליון ל"י. לפי תכנית זאת היה מקדם המימון עבור ההתקשרויות השוטפות, שחלקן כבר היה בתהליך עבודה וחלקן היה מיועד לעבודות אחזקה, המבוצעות באופן שוטף, $722 : 306 = 42\%$.

במיתאר מס' 2, שנערך בינואר 1975, נכללה הצעה, שלנושא א' יוקצב סכום של כ-354 מליון ל"י, מתוכו יועדו 293.5 מליון ל"י לכיסוי ההתקשרויות משנים קודמות, ו-60.5 מליון ל"י בלבד לכיסוי התקשרויות שיאושרו בשנת הכספים 1975. הסכום של 60.5 מליון ל"י פורט כדלקמן: 30.5 מליון ל"י להוצאות אחזקה ו-30 מליון ל"י להשלמת משימות קיימות ולתכניות פיתוח. במיתאר מס' 2 לא צויין היקף ההתקשרויות המתוכנן לשנת 1975.

בתקציב לשנת 1975 נכללה הקצבה של 378 מליון ל"י, והמשרד אישר תכנית התקשרויות חדשות בסכום של 434.4 מליון ל"י על חשבון שנת 1975, ועוד 200 מליון ל"י התקשרויות על חשבון שנת 1976. מקדם המימון להתקשרויות חדשות, שאושרו לביצוע שוטף בשנת 1975, היה אפוא 19% . החישוב הינו כדלקמן (במליוני ל"י):

378.0	ס"ה התקציב המאושר
-293.5	כיסוי התקשרויות משנים קודמות
84.5	מימון להתקשרויות חדשות

$$19\% = 84.5 : 434.4$$

מכאן, שאגף התקציבים של המשרד לא התאים את היקף ההתקשרויות החדשות להקצבה שעמדה לרשותו. לדעת הביקורת היה על המשרד, משנודע לו סכום תקציבו, להתאים את היקף האישורים לביצוע תכניות, למסגרת התקציבית. במועד זה ניתן ודרוש היה להחליט על הקדימויות בצורה מתוכננת.

1. נושא הבינוי היה כאמור אחד הנושאים שהכבידו על תקציב הבטחון בשנת 1975, עקב הפער הגדול שהיה בין ההתקשרויות לבין התקציב המאושר, ועקב קשיחותן של ההתקשרויות. בהעדר מידע עדכני על הביצוע לפי סעיפי תקציב, טיפל המשרד בנושא הבינוי בכללותו, על פי הנתונים שהיו בידיו, אגף בינוי ונכסים של המשרד.

ההקצבה הכוללת שנכללה בתקציב לנושאי בינוי התקרבה כאמור לעיל לכ-1.8 מיליארד ל"י. בחינת התשלומים שיידרשו בגין ההתחייבויות וההתקשרויות שהיו קיימות, הצביעה על גרעון בסכום של מאות מיליוני ל"י לפי אומדן, שערך צוות בראשותו של היועץ הכלכלי למערכת הבטחון והוגש להנהלת המשרד בראשית מאי 1975 — על פי נתונים מחודש מארס — (ראה לעיל) היו צפויים בנושא הבינוי תשלומים בהיקף של 2.13 מיליארד ל"י לעבודות בינוי באמצעות קבלנים, ועוד כ-10% לעבודות בביצוע עצמי של יחידות צה"ל. לפי אומדן שהגיש ראש אגף בינוי ונכסים בראשית יולי 1975, היה דרוש סכום של 2.2 מיליארד ל"י, כרבע ממנו לנושא א', מ"מ ראש אגף הכספים אמר בסוף חודש יולי את הגרעון הצפוי בנושאי הבינוי ב-404 מליון ל"י, כשליש ממנו לנושא א'. המשרד נקט צעדים מינהליים שונים כדי להאיט את זרם התשלומים. בין היתר הורה מנכ"ל משרד הבטחון, במאי 1975, כי עבודות בינוי גדולות יובאו בפניו לדין מוקדם, לפני מסירתן לקבלנים; בספטמבר קבע המנכ"ל, כי נושאי בינוי יובאו לאישורו עוד לפני הוצאת המכרז.

ההאטה במסירת עבודות בינוי תוך כדי שנת התקציב היה בה אמנם כדי להועיל להקטנת הגרעון, אך במועד זה היו כבר עבודות רבות בתהליך ביצוע וממילא לא ניתן היה לקבל החלטות על פי קדימויות רצויות.

2. במהלך המשא ומתן שניהל משרד הבטחון עם משרד האוצר במשך השנה בקשר לתביעתו להגדיל את התקציב, קיבל על עצמו משרד הבטחון לקצץ בתכנית ההתקשרויות והמיומן לשנת 1975. באוקטובר 1975 הציג המשרד תכנית קיצוצים בהתקשרויות בסכום של 1.2 מיליארד ל"י. בפועל היה היקף הקיצוצים 1.150 מיליארד ל"י (ראה לעיל). הפרש בסכום של 50 מליון ל"י היה בסעיף המשנה לבינוי בנושא א', שנכלל בסך הכל בסכום 70 מליון ל"י. מתוך זה חלו רק 20 מליון ל"י על ההתקשרויות לשנת 1975, ואילו 50 מליון ל"י היו על חשבון התקשרויות לשנת 1976. לא היה מקום להציג הקטנה בהתקשרויות לשנת 1976 במסמך הנוגע לקיצוצים בתקציב 1975.

3. התקציב המאושר וההוצאה בפועל בסעיף המשנה לבינוי בנושא א' היו כדלקמן (במיליוני ל"י):

תקציב מקורי	378.0
שינויים במשך השנה (נטו)	70.0
סה"כ	448.0
ההוצאה למעשה	503.5
חריגה	55.5

(א) במסגרת התוספת לתקציב הבטחון הוקצבה לסעיף המשנה הנדון תוספת בגובה של 125.3 מליון ל"י, מתוך זה 91 מליון ל"י למשימות חדשות (שההוצאה בפועל בגינן בשנת הכספים 1975 הגיעה לכ-34 מליון ל"י). ההקצבה הכוללת לסעיף המשנה הסתכמה ב-498 מליון ל"י. בהתחשב בכך שבשנת 1974 הייתה בסעיף משנה זה הוצאת יתר (ראה לעיל, עמ' 626), העביר המשרד הקצבה מסעיף המשנה הנדון לסעיפים אחרים בתקציב הבטחון, בסכום של 50 מליון ל"י, והתוספת נטו הסתכמה על כן ב-70 מליון ל"י, כלומר, המשרד חייב את ההוצאה השוטפת בחלק מהחריגה דאשתקד.

(ב) החריגה בסך 55.5 מליון ל"י היא נטו, והיא תוצאה של עודפים וחריגות בפרטי הוצאה שונים. למעשה החריגה במשימות מתוכננות היא יותר גדולה.

(ג) המשרד ניכה מההוצאות שנוקפו לסעיף משנה זה סכום של 36.3 מליון ל"י, וחייב בו את סעיף המשנה המתייחס לנושא ג'. פעולה זו נעשתה לפי אומדן, והיא מתייחסת להוצאות שובעו בשתי שנות כספים, ללא אבחנה. הוצאות בסכום כולל של 20 מליון ל"י, שהיו רשומות תחילה בספרים לחובת תקציב שנת 1975, נוקפו לחובת התקציב לשנת 1976 (ראה לעיל, עמ' 624).

התחייבויות חוזיות

משרד הבטחון נוהג להוציא "צו התחלת עבודה" לקבלנים שזכו במכרז, עוד לפני חתימת חוזה אתם. הצו, שיש בו משום התחייבות של המשרד, מוצא לאחר קבלת אישור לביצוע העבודה מראש אגף בינוי ונכסים או מהמנהל הכללי של המשרד. עם התחלת העבודה על פי הצו, נוהג המשרד גם לשלם לקבלנים, לפני חתימת החוזה, שתי חשבוניות ביניים.

מכיוון שאגף הכספים רושם בספרי התחייבות רק על פי חוזה חתום כדין על ידי המורשים לכך, לא השתקפו ההתחייבויות על פי צווי התחלת עבודה בספרי המשרד, ולא היו איפוא למשרד רישומים על מלוא ההתחייבויות בגין עבודות בנייה.

משרד הבטחון מצרף לדו"ח הכספי השנתי על ביצוע התקציב דו"ח התאמת התחייבויות למעשה לתכנית התחייבויות, המבטא יתרת התחייבויות שנעשו באותה שנה ובשנים קודמות על חשבון תקציבי השנים הבאות. יתרת ההתחייבויות מסוג זה לסוף שנת הכספים 1975, שנועדה לנושא א', הסתכמה ב-16 מליון ל"י. לעומת זאת רשומות בספרי המשרד לאותו מועד התחייבויות בסך 151 מליון ל"י. ההפרש נובע מכך, שהיתרה בספרי המשרד כוללת גם התחייבויות שנועדו לביצוע עד אותו מועד, והדו"ח על ההתחייבויות הכלול בדו"ח הכספי אינו מבטא אותן. אף היתרה הרשומה בספרי המשרד אינה משקפת את מלוא ההתחייבויות, הואיל ואינה כוללת את ההתחייבויות המוטלות על המשרד בגין צווי התחלת עבודה, לגבי עבודות שעוד לא נחתמו עליהן חוזים (ראה גם בדו"ח שנתי 21, עמ' 647 ובדו"ח שנתי 24, עמ' 696).

עבודות בינוי בביצוע עצמי

יחידות בינוי של צה"ל מבצעות, באחריותו של מרכז בינוי, עבודות בדק ואחזקה ועבודות בינוי. על עבודות המבוצעות על ידי יחידות הבינוי לא ניתן להפעיל את הכלים, הנהלים וסדרי הבקרה הנהוגים לגבי עבודות המבוצעות על ידי שירותי הבינוי של המשרד, וצה"ל הוציא בנדון הוראות משלו (ראה גם להלן). מפעם לפעם נקבעו הגבלות באשר לסוגי העבודות שניתן לבצע בביצוע עצמי, ולהיקפן. הוראה של צה"ל מינואר 1965 קובעת, כי עבודות בינוי, שיגויים ובדק שניתנות להגדרה, ושערכן עולה על 30,000 ל"י, תימסרנה עקרונית לביצוע על ידי קבלנים, באמצעות משרד הבטחון. בביצוע עצמי הותר לבצע עבודות שהיקפן קטן מ-30,000 ל"י, עבודות דחופות, עבודות שאינן ניתנות להגדרה, ועבודות שביצוען העצמי יהיה זול ב-25% או יותר. עוד נאמר בהוראה, כי הסמכות לאישור עבודות בינוי בביצוע עצמי בתנאים האמורים, היא בידי ראש אג"א או מי שהוסמך על ידיו. בדברי ההסבר לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1975 נאמר, כי באמצעות יחידות הבינוי יבוצעו עבודות שערכן אינו עולה על 50,000 ל"י וכן עבודות דחופות, עבודות במתקנים, ועבודות מיוחדות באישור של ראש אג"א, או מי שהוסמך על ידיו. להסדר זה אין ביטוי בהוראות משרד הבטחון וצה"ל. יחידות הבינוי מוסמכות להזמין חלק מעבודותיהן אצל קבלנים. ההיקף הכספי המירבי של עבודה, שיחידות הבינוי מוסמכות לסמור לקבלן, נקבע מפעם לפעם על ידי אגף הכספים.

בשנת הכספים 1975 הסתכם התקציב לעבודות בביצוע עצמי בנושא א' בכ-88 מליון ל"י וההוצאה בפועל בכ-104.5 מליון ל"י, מתוכה כ-23 מליון ל"י על עבודות, שיחידות הבינוי מסרו לקבלנים.

1. עיון בתיקים של עבודות שבוצעו על ידי יחידות הבינוי בשנת 1975, בסכומים העולים על 50,000 ל"י העלה, כי בדרך כלל היו אישורים של אג"א לביצוע עצמי, אולם האישורים לא כללו הנמקה להחלטה, ולא ניתן לעמוד, מעיון בתיקים, על קיומם של תנאים מיוחדים.

2. מרכז בינוי מקבל את ההקצבות לעבודות ממטכ"ל/אג"א. יחידות הבינוי פותחות תיקי עבודה, ובמשך השנה הן מדווחות למרכז על ההוצאות המצטברות לפי סוגי תשומות — שכר עבודה, צריכת חומרים, ואומדן של עלות ההובלות — מבלי לזקוף אותן לפרטי ההוצאה המתאימים.

במשך שנת 1975 לא דיווח מרכז בינוי למשרד הבטחון על ההוצאות בגין צריכת חומרים, עקב תקלה ברישום הממוכן. רק לקראת סגירת הספרים העביר מרכז בינוי למשרד דו"ח מרוכז על כלל ההוצאות במשך השנה, לרבות החומרים.

3. לפי נוהלי משרד הבטחון על מרכז בינוי להוציא "אישור ביצוע" כהרשאה לעבודה; העתק מאישור הביצוע יש להעביר ליחידת הממונה על הכנסות והוצאות ופיקוח תקציבי באגף הכספים

(להלן — הפיקוח התקציבי) לשם בדיקה ושריון תקציב. הביקורת העלתה, שמרכז בינוי נהג להוציא את אישורי הביצוע לגבי עבודות בביצוע עצמי של צה"ל רק עם סגירת תיקי העבודה או עם סגירת הספרים, דהיינו חודשים מספר לאחר תום שנת הכספים. משום כך לא היה במשרד, במשך השנה, מידע על העבודות ועל ההוצאה בגינן שהצטברה לחובת פרטי התקציב.

4. בסוף שנת הכספים על מרכז בינוי, לפי נהליו, להפיק דו"ח ממוכן על עבודות בביצוע עצמי, ממוין לפי פרטי הוצאה, כבסיס לזקיפת ההוצאות לחובת פרטי התקציב. בשנת 1975 לא עלה בידי מרכז הבינוי להפיק דו"ח כזה ובמקום זה הגיש לפיקוח התקציבי דו"ח שנערך ידנית, מרביתו על פי נתונים על הביצוע שהיו בידי, וחלקו על פי אומדנים.

5. משרד מבקר המדינה בדק במרכז בינוי 12 תיקים של עבודות בביצוע עצמי, שנוקפו לפרטים של בדק ואחזקה. הביקורת העלתה:

(א) תיקי עבודה כללו, בדרך כלל, מספר משימות, שבחלק מהמקרים אושרו על ידי מטכ"ל/אג"א במסגרת של פרטי הוצאה שונים, וצירופן לתיק אחד נעשה על ידי מרכז בינוי. במקרים אלה לא תאם שם התיק את תכנו, ופיקוח על מהות ההוצאה בהתאם לשם זה, לא יכול להיות משמעותי.

(ב) בחלק מהאישורים שנתן מטכ"ל/אג"א, לא צוין הפרט התקציבי שחויב בעד העבודה, אלא נאמר שהמיון יהיה מסכומי רזרבה פנימיים. הזקיפה לפרט תקציבי נעשתה על ידי מרכז בינוי במועד סגירת הספרים. מרכז בינוי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי דרך פעולה זאת הופסקה בשנת 1976. במספר תיקי עבודה כלל מרכז בינוי משימות בדק ואחזקה יחד עם משימות שמטכ"ל/אג"א קבע, כי יבוצעו על חשבון פרטים של בינוי חדש. באישורי הביצוע זקף מרכז בינוי את כל ההוצאה שהצטברה בתיק על חשבון פרטי אחזקה, אף אם רוב ההקצבות ניתנו על חשבון פרטי בינוי חדש.

(ג) במקרה אחד אישר מטכ"ל/אג"א ביצוע עבודות בינוי חדשות על חשבון סכומי רזרבה פנימיים ואילו באישור הביצוע נזקפה ההוצאה לפרט הוצאה של בדק ואחזקה.

(ד) במקרה אחד אישר מטכ"ל/אג"א ביצוע עבודות שיפוץ והתקנה למגורים של שני מבנים ובניית מבנה שירותים חדש על חשבון סכומי הרזרבה. אישור הביצוע לעבודות אלה, בסך 300,000 ל"י, נזקף על חשבון פרט ההוצאה של עבודות בדק ואחזקה.

נוכח היקפן הגדול של עבודות בביצוע עצמי, ובמיוחד מאחר שהמעקב אחר ההוצאות מתנהל באמצעות מחשב, יש חשיבות למציאת דרך לדיווח ולמעקב אחר ההוצאות במשך השנה על פי סעיפי תקציב ולא דווקא לפי תיקי עבודה, שבצורתם הנוכחית אין להם משמעות ברורה, גם מבחינה תקציבית וגם מבחינה מהותית.

ההפרדה בין הוצאות בדק ואחזקה לבין הוצאות בינוי חדש, והצגתן בפרטי הוצאה מוגדרים, נועדה לאפשר בקרה על העברת סכומים מנושא למשנה. זקיפת הוצאות בינוי חדש לחובת פרט הוצאה של בדק ואחזקה, על ידי גורמי ביצוע בדרגים שונים, אינה תואמת את הוראות חוק התקציב.

נושא ב'

ההקצבה המקורית בסעיף המשנה לשנת 1975 הסתכמה ב-594.4 מליון ל"י, מתוך זה 567.4 מליון ל"י לפעולות בנושא ב', כדלקמן: 46.5 מליון ל"י לעבודות חדשות, 50 מליון ל"י לאחזקה, ו-470.9 מליון ל"י — להוצאה שהוגדרה ככיסוי יתרת ההתחייבויות משנים קודמות*; 27.0 מליון ל"י הוקצבו לנושאים אחרים.

ההקצבה בסך 46.5 מליון ל"י הייתה כלולה בארבעה פרטי הוצאה, אחד לכל פיקוד מרחבי. המשימות שלהן יועדה הקצבה זו תוארו בדברי ההסבר לתקציב. סך 470.9 מליון ל"י, שהוקצב לכיסוי יתרת ההתחייבויות משנים קודמות, נכלל בפרט הוצאה אחד, ואף בדברי ההסבר אין חלוקה נוספת וביטוי למשימות שעבורן הוא נדרש. התקציב הסופי לסעיף המשנה כולו הסתכם, עקב שינויים שאושרו בתקציב, ב-593.3 מליון ל"י. ההוצאה בפועל הסתכמה ב-423.9 מליון ל"י, ונותר עודף הרשאה בסכום של 169.4 מליון ל"י.

האישורים התקציביים למשימות ניתנו על ידי אגף התקציבים למרכז הבינוי של צה"ל עבור כל משימה בנפרד, לאחר שראש אג"מ אישר את ביצוע המשימה, וסכומם נקבע לפי אומדן של עלות העבודה שהגיש מרכז בינוי, לעתים לאחר קבלת תוצאות מכרז.

* התחייבויות תקציביות.

התחייבויות משנים קודמות

לאחר מלחמת יום הכיפורים התחיל המשרד בביצוע פעולות בינוי בנושא ב'. לביצוע הפעולות נכללו הקצבות בתוספת לתקציב הבטחון לשנת הכספים 1973 ובתקציב לשנת הכספים 1974. בינואר 1975 ערך המשרד תכנית כוללת לעבודות האמורות (להלן — התכנית הראשונה) והגיש לוועדה בקשה לאישור תוספת התקשרויות להשלמת התכנית, שאמורה הייתה להסתיים בשנת הכספים 1976, בסכום כולל של 1.2 מיליארד ל"י. במאי 1975 עדכן אגף התקציבים של המשרד את היקף התכנית, לפי סך כל האישורים בפועל שניתנו לביצוע עבודות במסגרתה. היקף התכנית המעודכנת הגיע ל-980 מליון ל"י, ובתקציב לשנת הכספים 1975 הוקצב לכיסוי יתרת התכנית, כאמור, סכום של 470.9 מליון ל"י. מהדינים וחשבונות של המשרד על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1973 ו-1974 יוצא, כי המשרד שילם על חשבון עבודות אלה כ-640 מליון ל"י (מתוך זה כ-100 מליון ל"י ב-1973 וכ-540 מליון ל"י ב-1974), ויתרת העבודות המאושרות ל-1.4.1975 הסתכמה אפוא בכ-340 מליון ל"י.

תכנית העבודה לשנת 1975

לשנת הכספים 1975 תכנן המשרד תכנית נוספת בהיקף של 314.7 מליון ל"י (התכנית השנייה). לכיסוייה של תכנית זו נקבעו המקורות הבאים: סכום של 127.3 מליון ל"י — גיצול חומרים מתוך המלאי שנרכש בשנת הכספים 1974; 24.5 מליון ל"י — הפחתה על חשבון תקציבים אחרים, עבור חומרים מהמלאי שיגוצלו לנושאים הכלולים באותם תקציבים; ולסכום של 162.9 מליון ל"י תוכנן מימון: 46.5 מליון ל"י הוקצבו בשנת הכספים 1975 ו-116.4 מליון ל"י הוצגו כ"תכנית לשנים עתידות" על חשבון שנת הכספים 1976.

האישורים התקציביים שהוציא האגף בשנת הכספים 1975 הסתכמו בכ-265 מליון ל"י, שמתוכם כ-65 מליון ל"י בלבד כוסו על ידי גיצול חומרים מתוך המלאי ול-200 מליון ל"י נדרש מימון.

בדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע התקציב בשנת הכספים 1975 מפורטת ההוצאה לפי משימות. בדו"ח כלולות למעלה מ-250 משימות; המשימות אינן מוצגות לפי פרטי ההוצאה שנקבעו בתקציב, ולא ניתן לקבוע על פיו, מהו היקף התשלומים שנעשו בגין יתרת התחייבויות של התכנית הראשונה וכמה שולם על חשבון התכנית השנייה.

נושא ג'

בשנת 1975 כלל התקציב המקורי לנושא ג' סכום של 540 מליון ל"י; התקציב המעודכן הסתכם ב-497.4 מליון ל"י. ההוצאה למעשה הייתה 537.5 מליון ל"י, דהיינו הייתה הוצאת יתר בסכום של 40.1 מליון ל"י.

ההקצבה הכוללת לעבודות בביצוע מחלקת הבינוי הגיעה ל-128.4 מליון ל"י. מתוך זה הוצג סכום של 75.2 מליון ל"י כהוצאה מופחתה על חשבון משימות של בינוי חדש, ו-53.2 מליון ל"י — הוצאות בדק ואחזקה.

בסעיף משנה חימוש, נכלל סכום של 51.6 מליון ל"י למימון רכישת רכיבי בינוי מתועש. מתוך זה יועדו 35.2 מליון ל"י לרכישות בחו"ל ו-16.4 מליון ל"י לרכישות בארץ. היקף ההתקשרויות המאושר לנושא זה הגיע ל-151.6 מליון ל"י. מעיון בהסברים הכלולים בספר התקציב עולה, כי בסכום האמור כלולה הקצבה לרכישת מבנים מתפרקים. מן הנכון היה לכלול הקצבות לרכישת רכיבי בינוי בתקציב לנושא ג'.

יבוא מבנים מתפרקים

בשנת 1974 אושרה עסקה של יבוא מבנים מתפרקים עבור מחנות צה"ל, ולמימונה נפתח פרט הוצאה. בתקציב של אותה שנה נכלל סכום של 72.7 מליון ל"י למימון רכישת המבנים, הובלתם והרכבתם בארץ. במרוצת השנה הוגדלו עסקת הרכישה וסכום ההקצבה ל-111 מליון ל"י. במועד עריכת העסקה הייתה כוונה, שחלק מהמבנים יסופק לאחד מחילות צה"ל. במועד מאוחר יותר הוחלט, שהמבנים יסופקו במסגרת עסקה זאת יימסרו כולם למחנות צה"ל; ולרכישת מבנים אחרים נערכה עסקה נוספת.

התקציב להתקשרות זאת נקבע על בסיס של מחיר המבנים, בתוספת אומדן של ההוצאות הנלוות. בדיקות שני אישורים תקציביים, שניתנו בגין ההתקשרות העלתה, כי מרכיבי המחיר בשני האישורים, פרט למחיר הרכישה, לא היו זהים ולא חושבו על פי קריטריון אחיד. בחלק מהמרכיבים לא הוגדלה ההקצבה ביחס מתאים לגידול בעסקה.

בשנת הכספים 1974 נזקף לחובת פרט ההוצאה סכום של 127.4 מיליון ל"י והייתה בו הוצאת יתר בסכום של 16.6 מיליון ל"י. בשנת 1975, שבתקציבה המקורי לא נכלל פרט הוצאה לעסקה האמורה, נפתח במרוצת השנה פרט – כתוצאה מקבלת חיובים (ראה להלן) – ולחובתו נזקפו הוצאות בסכום של 42.2 מיליון ל"י. בתחילת שנת 1976 עמד אג"א על כך, שתקציביו לשנות הכספים 1974 ו-1975 חויבו בגין ההתקשרות הנדונה בהוצאות שעלו על ההקצבה בעשרות מיליוני ל"י, במסגרת פרט ההוצאה האמור, ופרטי הוצאה נוספים.

מבירור שערך אג"א לגבי הרכב ההוצאות שחויב בהן, שסוכם באוקטובר 1976, יוצא, כי ההפרשים העיקריים היו כדלקמן: תקציב אג"א חויב בתשלומים בגין מבנים שנרכשו בעסקה הנפרדת; לפי אומדן שערך אג"א התקציבים, הגיע חלקו של החיל לסכום של עשרות מיליוני ל"י. הוצאות החובלה וההרכבה בארץ של המבנים לכוחות היבשה הסתכמו ב-18.3 מיליון ל"י לעומת 3.8 מיליון ל"י שהיו כלולות באישור התקציבי; שולם מכס בשיעור גבוה מכפי שנלקח בחשבון; גם ההוצאות הנלוות בחוץ לארץ היו גבוהות מהמתוכנן. נוסף לכך התייקרה העסקה במונחים של ל"י, עקב השינויים בשער המטבע. אג"א הסביר, שחלק מגידול ההוצאה על החובלה והרכבה בארץ נגרם מחמת שינויים שחלו לאחר הפרדת הכוחות.

בקרה תקציבית

1. מרכז בינוי ומחלקות הבינוי של חיל האוויר ושל חיל הים (להלן – היוזמים), מעמידים את תקציביהם לעבודות המבוצעות באמצעות קבלנים, לרשות שירותי הבינוי של משרד הבטחון. שירותי הבינוי רשאים לפעול ולחייב את היוזמים במסגרת התקציבית שהועמדה לרשותם. אם דרושה תוספת תקציב – לדוגמה, במקרה שמחיר העבודה המושג במקרו עולה על האומדן שלפיו נקבע התקציב – על שירותי הבינוי לפנות אל היוזמים. היוזמים רשאים לקצץ את היקף המשימה, או להעביר סכומי התקשרות בין משימות. הכלולות בפרט הוצאה אחד. העברת סכומי התקשרויות בין פרטי הוצאה טעונה אישורו של אג"א התקציבים*. הפיקוח על ביצוע התקציב נעשה על ידי הפיקוח התקציבי באגף הכספים.

2. (א) שירותי הבינוי מנהלים מזה כארבע שנים רישום ממוכן, הכולל נתונים בדבר עבודות בשלבי הכנה ובשלבי ביצוע, היקפן המעודכן, אומדן שוטף של התייקרויות, משך ביצוע חוזי והתשלומים שיאושרו בגין כל עבודה. אולם, הרישום הממוכן אינו כולל סימון של הסעיף התקציבי. משום כך לא ניתן להפיק מהדיווח מידע הדרוש לתכנון ולניהול התקציב.

(ב) הפיקוח התקציבי מפקח על ביצוע התקשרויות בהשוואה להרשאות להתקשרות שמוציא אג"א התקציבים.

(ג) רכז חשבונות הבינוי באגף הכספים מאשר תשלומים בגין חוזים עם קבלנים בהשוואה להיקף ההתקשרויות, שאישר אג"א התקציבים לעבודות שבמסגרתן נערכו אותם חוזים.

(ד) מבדיקת הזקיפה לפרטי ההוצאה עולה, כי היו סטיות ניכרות – גם עודף וגם חסר – בין סכומי המימון שהוקצבו לכל פרט הוצאה לבין הסכומים שנזקפו לאותם פרטים. כן נפתחו פרטי הוצאה, שלא היו כלולים בספר התקציב, בעיקר למימון התקשרויות משנים קודמות, שבגינן הגיעו חיובים בשנת 1975. פתיחת פרטי ההוצאה למימון התקשרויות משנים קודמות נעשתה על ידי היחידה לפיקוח תקציבי באגף הכספים.

במסגרת סעיף המשנה לנושא א' נפתחו כמאה פרטי הוצאה, שלא היו כלולים בספר התקציב, וההוצאה עליהם הגיעה לכ-80 מיליון ל"י.

(ה) רישום ההוצאה בספרי המשרד בשנת הכספים 1975 היה בפיגור; בחלק מההוצאה דרושים מיון וזקיפה בין פרטי תקציב. זקיפת ההוצאה על הבינוי העצמי בצה"ל נעשתה רק לאחר קבלת דיווח מהיוזמים, כחצי שנה לאחר תום שנת הכספים. כתוצאה מכך אין בידי המשרד מידע שוטף ועדכני על ההוצאה בפועל בכל פרט.

(ו) ממצאי ביקורת בעניין עיבוד נתונים חשבונאיים ברישומי המשרד ראה להלן.

* המשרד עורך בעצמו העברות רבות בין פרטים של תקציבו, כפי שהם מוצגים בפירוט התקציב (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 674 ודו"ח שנתי 16, עמ' 515).

יוצא, שבנושא הבינוי מתנהלות מערכות מידע ובקרה, כל אחת מהן חשובה כשלעצמה, שלא שולבו, ומשום כך לא מופק מהן מלוא התועלת. פיקוח תקציבי לגבי התקשרויות בלבד, אינו מבטיח בקרה תקציבית על ההוצאה השנתית בכל פרט.

עיבוד נתונים חשבונאיים

אגף הכספים (אכ"ס) מנהל מערכת חשבונות על הוצאות והכנסות תקציביות וכן מערכת חשבונות של חייבים וזכאים (ח"ו), שבה מנוהלים חשבונות ספקים וחשבונות מפעלי מערכת הבטחון ויחידות סמך, שיש להן הנהלת חשבונות עצמאית. מערכת החשבונות של אכ"ס מתנהלת חלקה במחשב של המרכז לעיבוד נתונים של משרד הבטחון (מל"ן), שבו מנוהל רישום משולב של כלל הפעולות החשבונאיות והכספיות של המשרד, וחלקה באמצעות שני מחשבים זעירים, המופעלים באכ"ס, שבצורתם מנוהלת גם כרטסת חשבונות חזותית.

הנתונים הנקלטים במחשבי אכ"ס נרשמים על גבי קסטות מגנטיות ומיועדים לרישום בכרטסת החשבונות החזותית המתנהלת באכ"ס; הנתונים המגיעים ממרכזי החשבונות ומהגזברות רשומים במסמכי רישום ידניים; הנתונים המגיעים ממחשב מל"ן רשומים על גבי סרט מגנטי. במערכת החשבונות שבאכ"ס מתנהלים כ-30,000 חשבונות. דוחות תקופתיים על נתוני התקציב, ההוצאה שנוקפה, רישום ההתחייבויות ויתרות חשבונות ח"ו מופקים באמצעות המחשב של מל"ן.

מאפריל עד נובמבר 1976, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה באכ"ס את רכישת המחשבים הועירים ואת סדרי הפעלתם; במל"ן נבדקו סדרי הפעלת המחשב בעיבוד נתונים חשבונאיים.

רכישת המחשבים הועירים

באפריל 1975 רכש המשרד, באמצעות נציג מקומי של יצרן מחשבים, מערכת ציוד לעיבוד נתונים עבור אכ"ס, במחיר של כ-448,000 ל"י. לאחר חודשים מספר התברר, שיש צורך להגדיל את כושר ביצועם, ולשם כך נרכש ציוד נוסף.

הרכישה המקורית לא כללה ציוד הנחוץ להתאמת הנתונים הנקלטים במחשבי אכ"ס לרישום במחשב מל"ן, ומחשב מל"ן למחשבי אכ"ס, וההתאמה נעשת אחת לחודש על ידי לשכת שירות פרטית בהוצאה חודשית, הנעה בין 10,000 ל"י ל-15,000 ל"י. בדצמבר 1975 החליט המשרד לרכוש את ציוד העזר במחיר של 180,000 ל"י לשם הפעלתו במל"ן. עד סוף דצמבר 1976 לא הושלמה הרכישה.

תכניות מחשב. לאחר הרצה נסיונית של תכניות המחשב שהוכנו היה צורך להכניס בהם שינויים. בין השינויים בתכניות היה שינוי בשיטה של קליטת הנתונים המוזרמים לרישום על גבי מסמכי רישום ידניים. לפי השיטה החדשה אמנם אין נקלטים מסמכים, שיש בהם נתונים שגויים או בלתי מאוזנים, אולם לשם מעקב אחר הזרמת המסמכים המתוקנים חזרה למחשב יש צורך לנהל רישומים ידניים רבים, לרבות רישומים הדרושים לבדיקות של רציפות ושלמות הנתונים.

קליטת נתונים במחשב מל"ן

יחידות המשרד המומינות טובין ושירותים אחראיות לבדיקת חשבונות הספקים ולאישורן. מרכזי החשבונות באכ"ס בודקים את החשבונות, בעיקר אם יש הרשאה תקציבית להוצאה, ומעבירים אותן לרישום באחת משתי המערכות לעיבוד נתונים. בעת קליטת הנתונים עורך המחשב בדיקות שונות לגבי המסמכים המועברים לרישום. להלן דוגמאות.

1. נערכת בדיקה לגבי הרציפות במספור מסמכי הרישום, שהם בעיקר ריכוזי חשבונות של ספקים. הביקורת העלתה, כי בדו"ח המחשב על מסמכים, שמספריהם לא נקלטו, כלולים — ללא אבחנה — מסמכים שלא הגיעו לרישום יחד עם מסמכים שגויים.

2. נערכת בדיקה למניעת רישום כפול של חשבונות. המחשב יכול, לפי התכנית, לקלוט חשבונות הנושאות תאריך עד שנתיים לפני רישומן. יש ספקים המתחילים במספור סודר כל

שנה, ולפיכך קיימת אפשרות, שיגיעו לרישום שתי חשבונות, הנושאות אותו מספר ללא ציון השנה. בתכנית המחשב אין התייחסות לגבי השנה, שבה הוצאה החשבונת. החשבונות השנייה נקלטת רק לאחר הוספת סימול מיוחד. מטעמי יעילות ובקרה רצוי, שמלכתחילה תהיה בתכנית התייחסות לשנת ההוצאה של החשבונות.

אין עורכים בדיקה לגבי חשבונות המועברות לרישום באמצעות המחשבים הועזרים, והיא אף אינה נערכת על ידי המחשב במל"ן, כאשר הנתונים הללו נקלטים בו לצורך רישומם במערכת החשבונות.

3. המחשב מפיק דו"ח מפורט על ריכוזי החשבונות, שבתהליך הקליטה נמצאו שגויות ולא נרשמו בספרי החשבונות. בדיקת דו"חות, שהופקו באוקטובר ובנובמבר 1976, העלתה, שאחוז השיגוים היה גבוה: מכלל פעולות הרישום שהוורמו היו בין 14% ל-59% תנועות שגויות, והן התייחסו ל-19% עד 83% מהיקף התשלומים. במל"ן אין מתנהל רישום סטטיסטי על השיגוים וסוגיהם, ולכן אין בידו לאתר את הגורמים המביאים לשיעור הגבוה של השיגוים, ולנקוט צעדים מתאימים להקטנתו. מתמת ההיקף הגדול של הרישומים השגויים גדול מספר הפעולות המבוצעות ידנית ומסתברל תהליך רישום הפעולות.

המבדק הפנימי של אכ"ס בודק את מסמכי הרישום לפני העברתם למחשב מל"ן. מסמכי רישום, שנחזויהם לא נקלטו במחשב בגלל היותם שגויים, מוזרמים מחדש על ידי מרכזי החשבונות, בלי שיועברו שנית דרך יחידת המבדק הפנימי.

ביצוע תשלומים

משרד הבטחון מבצע תשלומים באמצעות שיקים*. כ-10,000 שיקים לחודש נערכים ידנית בגזברות המשרד, וכ-5,000 שיקים — המיועדים לתשלום בעד רכישות ישירות של צה"ל — מופקים במחשב של מל"ן.

ב-1973 החלט על שכתוב מערכת התכנות לעיבוד נתוני אכ"ס ונקבע, שבאמצעות המערכת החדשה יופקו שיקים לספקים לפי תנאי תשלום קבועים שיונהגו במשרד. המשרד קבע את התנאים רק בדצמבר 1975, אולם תכנית מחשב לביצוע התשלומים לא הוכנה עד סוף דצמבר 1976. ביצוע תשלומים באמצעות מחשב מותנה גם בכך, שיתנהלו רישום ומעקב ממוכנים על שיעבודים ועל עיקולים המוטלים על סכומים המגיעים לספקים. תכנית כזאת טרם הוכנה.

התאמת חשבון עם בנק ישראל ועם בנק הדואר, שבאמצעותם משלם המשרד, נעשית ידנית. הואיל והבנקים משתמשים בשירותי מחשב ניתן לערוך את ההתאמה במחשב, ולצורך זה על המשרד להסב למחשב את פעולותיה של הקופה. דו"חות על ההכנסה וההוצאה של הקופה עדיין נערכים ביד.

רכישה וייצור של מערכות ציוד

באוקטובר 1972 נחתם חוזה בין משרד הבטחון לבין מפעל תעשייתי בדבר ייצור והרכבה של תת-מערכות של ציוד אלקטרוני, שיסופקו לצה"ל, לפי לוח אספקות מפורט, החל במאי 1973 ועד מארס 1976. המשא ומתן על קביעת המחירים ועל שיעור הרווח של היצרן החל במאי 1972. ביוני 1972 אישר המשרד את מחיר המערכת על פי הצעת החברה, שנבדקה על ידי כלכלני מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר), והוסכם על רווח בשיעור של 20%. באוגוסט 1972 דן משרד מבקר המדינה עם משרד הבטחון על ההחלטות שקיבל והפעולות שעשה בעניין ההתקשרות עם המפעל. בעקבות הביקורת הודיע משרד הבטחון, שבמשא ומתן נוסף עם המפעל סוכם, ששיעור הרווח המוסכם יצומצם ולעומתו יתוסף רווח עידוד, אם יושג חסכון בעלות; גם הובטחה שיטה לבדיקת עלויות. סיכומים אלה באו לידי ביטוי בחוזה, שנחתם עם המפעל (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 691).

במהלך הייצור הוכנסו שינויים מספר בייצור תת-המערכות; הוזמנו עבודות פיתוח וייצור של ציוד נוסף, והמשרד הסכים להגדיל את חלקו בהשקעות הבסיסיות הדרושות לייצור. ביוני 1973

* בעניין סדרי תשלומים לספקים ראה דו"ח שנתי 26 (עמ' 832).

אישר מנה"ר למפעל רכישת חומרים להזמנת יחידות נוספות. היקף התקשרות המשרד עם המפעל לפי מחירים שנקבעו בחוזה הסתכם ב־92 מליון ל"י.

בחודשים אפריל ומאי 1976 ערך משרד מבקר המדינה במנה"ר ובאגף הכספים ביקורת על ביצוע העסקה וההזמנות הנוספות ועל סדרי ההתחשבות עם המפעל.

מחיר תת־המערכת ובדיקת העלויות

1. לפי החוזה נקבע מחיר תת־המערכת כמחיר גג, בסך 255,000 ל"י, המורכב מעלות בתוספת רווח מטרה של 14% (לפני תשלום מסים ישירים) ובתוספת רווח עידוד בשיעור 30% מהחסכון שיושג מתחת למחיר הגג. מרכיב היבוא שבמחיר (56%) צמוד לשער החליפין של המטבע ומרכיבי התשלומים המקומיים (30%) להתייקרויות מוכרות בתעריפי שעות העבודה. בחוזה נקבע, שהעלות בפועל לצורך קביעת המחיר הסופי תחושב ותיקבע על בסיס המערכת התמחירית והחשבונאית הקיימת במפעל; המפעל יגיש למשרד דו"חות חצי־שנתיים מפורטים על העלויות המצטברות בגין ייצור תת־המערכת. הוסכם, שהדו"חות ייבדקו ויאושרו על ידי רואה חשבון, שיפעל כנציג המשרד.

ביוני 1973 הגיש המפעל דו"ח על העלויות עד 31.3.1973 וביוני 1974 — דו"ח על העלויות עד 31.3.1974 ולאחר מכן דו"חות תקופתיים נוספים. דו"חות אלה לא נבדקו סמוך לקבלתם במשרד; רק בנובמבר 1974 מינה המשרד רואי חשבון כנציגיו לצורך בדיקת העלויות. רואי החשבון הגישו בסוף ינואר 1975 דו"ח ביניים ראשון, שהתייחס לדו"ח המפעל לתקופה עד 31.3.1974. בדו"ח הביניים ציינו רואי החשבון, שבגלל אי־התאמות בין דו"ח העלויות לבין הרישומים בספרי המפעל ובגלל ליקויים ברישום חומרים, שנקבעו, לדבריהם, בזקיפת הוצאות הובלה ושיוע ובהעמסת הוצאות עקיפות, לא יכלו לקבוע את עלות הייצור. גם בנוגע לרישום שעות העבודה היו לרואי החשבון הסתייגויות.

כיוון שרואי החשבון לא הגיעו לאישור העלויות על פי הדו"חות של המפעל, ובינתיים הגיש המפעל גם דרישות לתשלום הפרשי התייקרות, הציע ראש מנה"ר, במאי 1975, שהמשרד יוותר על בדיקת העלויות, אם המפעל יסכים להמיר את מחיר הגג במחיר קבוע, שיהיה נמוך ב־10% עד 15% ממחיר הגג, בתוספת התייקרויות בשיעורים שנקבעו. המפעל לא הסכים להצעה.

באוגוסט 1975 הסכימו נציגי המשרד, רואי החשבון ונציגי המפעל, שהמפעל יגיש עד 15.9.1975 רשימה של חומרים, שמהם מורכבת תת־המערכת, ועל בסיס רשימה זו, שמהנדסי המשרד יבדקו ויאשרו אותה, "ניתן יהיה להגיע להערכת עלות של תת־המערכת". בדצמבר 1975 הגיש המפעל רשימה של עלות החומרים הדרושים לייצור תת־המערכות, לרבות חומרים מייצור מקומי שמחירים חושב בדולרים, שהסתכמה בסך 6.4 מליון דולר. אולם המשרד החליט, שרשימה זו לא תוכל לשמש בסיס לקביעת העלויות, משום שלא צורפו לה מסמכי קנייה ולא צוין בהם מועד קניית החומרים ושער המטבע, שלפיו שולם בעדם.

2. פיתוח ציוד נוסף, בהוצאה שנאמדה תחילה ב־1 מליון ל"י, הוזמן ביוני 1974, ולפי הצעת המפעל ממארס 1974 נועד להימשך כ־6 חודשים. מחיר הפיתוח נקבע לפי עלויות ביצוע בפועל ורווח קבוע. עד סוף מאי 1976 הוצאו הזמנות פיתוח בסך 2.7 מליון ל"י ושולמו עד אותו מועד כ־2.3 מליון ל"י.

מימון

בנספח לחוזה פורטו לוח התשלומים — ממאי 1972 ועד מארס 1976, ולוח האספקות — ממאי 1973 עד מארס 1976. המפעל לא עמד במועדי האספקה שנקבעו בחוזה, אולם המשרד שילם למפעל בדרך כלל, לפי לוח התשלומים שנקבע, למעט עיכוב כספים בגובה של כשליש ממחיר כל תת־מערכת, שלא סופקה במועד; הכספים שעוכבו הסתכמו בסך כ־7 מליון ל"י. חלק מהפיגור מתייחס לדברי המפעל לעבודות פיתוח, שהוזמן המשרד במפעל. המשרד הסכים לראות כמוצדק פיגור לגבי 19 יחידות בלבד, בעוד שהמפעל טען לסיבות מוצדקות לגבי פיגור בהספקה של מספר יותר גדול של יחידות. עוד במאי 1974 הוסכם בין המשרד ובין המפעל, שהמפעל ישלם למשרד ריבית בגין עודפי מימון. שיעור עודף המימון, שחלה עליו ריבית, טעון הגדרה, והוא הלוי בין השאר בדרך, שבה מתייחסים לפיגורים באספקה — אם הם מוצדקים ואם לאו. המשרד

לא קבע את שיעור עודף המימון ולא גבה ריבית על חשבון עודפי מימון, אם כי לפי נתוני נוצרו עודפי מימון.

דיונים בדבר קביעת מחיר המוצר, חישוב העלויות וסכומי המימון המגיעים למפעל נתקיימו במאי ובאוגוסט 1975, בהשתתפות ראש מנה"ר, היועץ הכלכלי של מנה"ר, מנהל הפרויקט, רואי החשבון ונציגי המפעל. אולם הצדדים לא הגיעו להסכמה ביניהם.

במארס 1976 החליט המשרד לפעול על פי סעיף בוררות שבחוזה ולהעביר להחלטת בורר חיצוני את העניינים השנויים במחלוקת בינו לבין המפעל: קביעת המחיר הסופי, תשלום התייקרויות, האחריות לפיגורים באספקה, מימון יתר ותביעות הדדיות שונות. עד פברואר 1977 לא נתן הבורר את פסק דינו.

רכישת יחידות נוספות

ביוני 1974 הודיע מנה"ר למפעל, שעליו לרכוש חומרים לביצוע הזמנה נוספת של 47 יחידות, אולם לאחר מכן שינה צה"ל את תכנית ההצטיידות, ובמארס 1975 הודיע המשרד למפעל לעכב את רכישת החומרים להזמנה הנוספת. המפעל הודיע, שכבר הזמין רכיבים בכ-5.3 מליון ל"י והוא עומד להוציא הזמנות נוספות בכ-1.5 מליון ל"י. ההזמנה הועמדה בסופו של דבר על 36 יחידות.

בינואר 1976 שילם המשרד 5 מליון ל"י לרכישת חומרים ובמארס 1976 הוציא מנה"ר הזמנות שהסתכמו ב-12 מליון ל"י, לייצור 36 יחידות במחיר זמני של 362,215 ל"י ליחידה (מחיר ההזמנה המקורית מעודכן לינואר 1975); מועדי האספקה לא פורטו בהזמנה.

אספקת חלפים

על פי החוזה התחייב המפעל לספק למשרד חלפים לתת-המערכות לתקופה של 10 שנים מגמר האספקה. בחוזה נקבע, שמחיר החלפים ואופן ביצוע התשלומים בעדם ייקבעו בהסכם נפרד בין הצדדים. הסכם כזה לא נערך.

באוגוסט 1973 הוציא המשרד למפעל הזמנה לאספקת חלפים בסך 1.6 מליון ל"י, על פי הצעה של המפעל מאפריל 1973. הצעת המחירים של המפעל נבדקה על ידי המשרד לעומת מחירים של סוכן מקומי, ונמצאה יותר זולה, אולם היא לא נבדקה לעומת מחירים, שבהם ניתן להשיג חלפים במישרין מייצרנים בחו"ל. רק באוגוסט 1974, משלא הסכים המפעל לקבל הזמנה נוספת לאחד הפריטים במחיר הצעתו מאפריל 1973, בירר המשרד את מחיר הפריט אצל יצרן בחו"ל, והתברר, שרכישה ישירה מיצרן בחו"ל עשויה הייתה להביא לחסכון ניכר.

עבודות תחזוקה

מינואר 1974 עד ינואר 1976 הוזמנו במפעל עבודות תחזוקה של תת-המערכות בסך של 775,000 ל"י. לפי תנאי ההזמנה על המפעל להגיש למשרד חשבוניות חודשיות בצירוף דוחות — מאושרים על ידי נציג החיל — שיפורטו בהם מהות התקלה, תאריכי הכניסה והיציאה של תת-המערכות, מספר שעות העבודה שהושקעו בתיקון ורשימת חלקי החילוף שנצרכו, בציון מחיר שקבע המפעל.

הביקורת העלתה חשבוניות רבות, שהמשרד שילם אותן ללא בדיקה של מחיר החלפים ומספר שעות העבודה, במיוחד בתקופה הראשונה. במקרה אחד סולקה חשבונית על סך 111,187 ל"י, אף על פי שבדוק העיר עליה הערה, שהייתה מחייבת בירור נוסף בדבר מרכיב שעות העבודה. בשנת 1975 הגיע המשרד לידי מסקנה, שמחירי חלקי החילוף היו מופרזים, ובעקבות זה הוא עיכב תשלום בסך 150,000 ל"י, והפחית סכומים מחשבוניות שוטפות. המשרד הודיע, שבדעתו להסדיר את הבעיות שהתעוררו בהסכם תחזוקה, שיערוך עם המפעל.

נכסי טרום ייצור

בחווה עם המפעל הוגדרו הכלים, המיתקנים והציוד הדרושים לייצורם ולהרכבתם של תת-המערכות כ"נכסי טרום ייצור"; עוד נכללו ב"נכסי טרום ייצור" ידע, אימון והדרכת עובדים. ההשקעה בנכסי טרום ייצור נאמדה בכ-5.3 מליון ל"י. הוסכם, ש-75% מן הסכום, שיידרש

למפעל להשקעה בנכסי טרום ייצור, הוא קבל בהלוואה מבנק, והמשרד ישלם את הקרן והריבית — בשיעור של 9% לשנה — בתשלומים רבע שנתיים שווים ורצופים עד מאי 1978; 25% ישלם המשרד למפעל על פי לוח תשלומים שצורף לחוזה. המשרד ביצע את התשלומים — פרעון ההלוואה ותשלום ישיר של 25%, כמוסכם.

— בסוף מארס 1975 הגיש המפעל דו"ח מסכם על הוצאות טרום ייצור הנוגעות לרכישת ציוד, שהסתכמו ב-3.5 מליון ל"י. בהוצאה נכלל סכום של כ-650,000 ל"י עבור שכר עבודה, התקנות וציוד שנרכש בארץ. על פרטי ההוצאה האחרים, מחוץ לציוד, לא הגיש המפעל דו"ח, והסכומים אושרו לתשלום על פי הצהרת המפעל. לדעת הביקורת, אין להסתפק בהצהרה כוללת של המפעל בדבר הוצאה, שבה נושא משרד, בלא שתיבדק אותה הצהרה.

*

הממצאים מתייחסים להתקשרות לשם ייצור של ציוד מתוחכם, בהיקף כספי ניכר, שביצועה על פני שנים מספר. ההסדרים, שנקבעו בין הצדדים בתחילת ההתקשרות בדבר הבקרה של עלויות, שהייתה דרושה, לפי תנאי החוזה, לשם קביעת התמורה המגיעה לייצור, לא עמדו במבחן, וכתוצאה מכך מהווים כעת המרכיבים העיקריים של ההתקשרות נושא לבוררות. נמצא, שגם בהתקשרויות נוספות, הנלוות לחוזה העיקרי, לא הובטחו די הצורך. סדרי בדיקת חשבונות, ורק במרוצת הזמן החל המשרד להקפיד יותר בבדיקות הדרושות.

רכישות שונות

בשנת 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) על הזמנות מייצור מקומי בהיקף כולל של כ-210 מליון ל"י, ועל רכישה מחוץ לארץ בהיקף של כ-19 מליון \$*.

שמני מנוע

משרד הבטחון רוכש מדי שנה בשנה שמני מנוע בסכומים ניכרים. כ-90% מהשמנים, לפי ההיקף הכספי, נרכשים בעקבות מכרזים משלוש החברות לשיווק דלק. המרכיב העיקרי של שמני המנוע הוא שמן בסיסי המתקבל מעיבוד תזקינים מתהליך זיקוק של דלק גולמי. עיבוד זה נעשה במתקנים של חברת שמנים בסיסיים חיפה בע"מ, שמניותיה הן בידי בתי זיקוק לנפט (50%) ושלוש חברות הדלק (50%). תומר הגלם לייצור השמן הבסיסי הוא בבעלותן של שלוש החברות. המוצר הסופי — שמן מנוע לסוגיו — מיוצר על ידי כל אחת מחברות השיווק בנפרד, והוא משווק לצרכנים, לרבות משרד הבטחון, על ידי כל חברה לחוד. מחיר שמני המנוע המשווקים לציבור הוא בפיקוח של משרד המסחר והתעשייה; השמנים מסופקים לתחנות הדלק על ידי חברות השיווק במחיר סיווגי, דהיינו בניכוי הנחה מהמחיר לצרכן, שהוא בפיקוח.

משרד מבקר המדינה בדק את הרכישות של משרד הבטחון של שמן מנוע מסוג אחד, המהווה כמחצית מכלל השמנים שרוכש המשרד; הרכישות בוצעו בשנים 1974—1976. הבדיקה החלה בנובמבר 1974 וחודשה בנובמבר 1976.

משרד הבטחון רוכש את השמן לפי מפרט של צה"ל, הדורש בין השאר תוספת מרכיב מסוים, שאינו מצוי בשמן דומה המשווק לשוק האזרחי. משרד הבטחון לא ערך בעבר אומדן למחיר השמן המבוקש על ידיו, שיהא מבוסס על הנתונים הנמצאים בנדון במשרד המסחר והתעשייה, ועל ניתוח המשמעות של ההבדל שבין השמן הנדרש לפי מפרט צה"ל ובין השמן המשווק באיכות מסחרית. המשרד הסתפק בכך, שהביא בפני ועדת המכרזים את המחירים, שבהם נרכש שמן בהזמנות קודמות.

* ממצאים בדבר רכישה וייצור של מערכות ציוד ראה לעיל, עמ' 633.

משרד מבקר המדינה השווה, לצורך בדיקותיו, את מחירי השמן, שרוכש משרד הבטחון, למחירי שמן הנמכר בשוק האזרחי בשם מסחרי מופר. לצורך ההשוואה הובאה בחשבון עלות החומרים הנוספים הנדרשים לפי המפרט הצבאי, שנאמדה על ידי משרד הבטחון ב־40 ל"י לטון בשנת 1976.

הזמנות משנת 1974

ביוני 1974 הזמין המשרד מחברה א' 4,500 טון של השמן בסך 16.4 מליון ל"י: 3,000 טון בחביות במחיר 3,850 ל"י לטון ו־1,500 טון בצובר במחיר 3,200 ל"י לטון. הסכום ששולם למעשה היה כ־18.0 מליון ל"י, מזה כ־1.6 מליון ל"י בגין התייקרויות.

1. מחיר השמן המסחרי בחביות על פי המחירון של החברה ממאי 1974, כאשר המשרד סיכם את תוצאות המכרז, היה 2,890 ל"י לטון. כפי שמסר משרד המסחר והתעשייה, בתשובה על שאלת הביקורת, נוהגת החברה למכור את השמן לבעלי תחנות דלק, הרוכשים ממנה במישרין, בהנחה של 30%; על כן ניתן לחשב את המחיר הסיטוני של השמן בחביות בסך 2,023 ל"י לטון, ובצובר — בסך 1,734 ל"י*.

2. אספקת השמן אמורה הייתה להתחיל ביולי 1974, בכמות של 500 טון לחודש. במהלך האספקה חלה התייקרות של שמן המשווק לציבור, ומחירוני החברה עודכנו פעמים אחדות. משרד מבקר המדינה חישב את המחיר הסיטוני של השמן המסחרי הדומה, לפי המחירים במחירוני החברה, כפי שהיו במועדים, שנקבעו בהזמנה. לפי חישוב זה היה מסתכם מחירו הסיטוני הכולל של השמן המסחרי, בתוספת הפרש בגין חביות לפי מפרט צה"ל ובתוספת החומר המיוחד, בסך 12.5 מליון ל"י, ב־5.5 מליון ל"י פחות מהמחיר, ששילם משרד הבטחון בעד השמן שרכש. הכמות הגדולה של שמן, שרוכש משרד הבטחון, ופריקתו במספר מצומצם של תחנות אספקה עשוי להצדיק, שההפרש בין המחיר הבסיסי למשרד הבטחון ובין המחיר הקמעוני יהיה אף בשיעור יותר גדול משיעור ההנחה המקובלת לתחנות דלק.

מנה"ר הסביר לביקורת, שבעת הוצאת המכרז במאי 1974 לא הספיקה כמות השמן הבסיסי מייצור מקומי לביצוע ההזמנה של המשרד, והחברה נזקקה ליבוא; מחיר ההזמנה היה מבוסס על מחיר שמן בסיסי מיובא. אותה עת היה מצב מיוחד בשוק הנפט העולמי. בתשובה על שאלת הביקורת השיב מנה"ר, שהואיל ומדובר היה במכרז, לא ראה המשרד מקום לדרוש מהחברה ביסוס להצעתה על פי תיעוד בדבר יבוא החומר ומחירו.

3. לפי תנאי ההזמנה רשאית הייתה חברה א' לדרוש עדכון מחירי המכרז בהתאם לשינויים בשער המטבע ובשיעורי מכס והיטלים וכן בהתאם לאישורים של משרד המסחר והתעשייה בדבר העלאת מחירים לשמן המשווק לציבור.

המשרד שילם עבור התייקרות בגין רכישת השמן 3% ו־8% על פי ההיתרים הכלליים להעלאת מחירים, שנתן משרד המסחר והתעשייה, בעקבות העלאת ההיטל על היבוא באוגוסט 1974 ובעקבות שינוי שער המטבע בנובמבר 1974. חברה א' ויתרה על תביעות התייקרות נוספות בעסקה זו, לאחר שמשרד הבטחון הביא לידיעתה את הערות הביקורת בדבר המחיר הכולל של העסקה; המשרד הביע את דעתו, שעקב ויתור זה מחירי ההזמנה בכללותם סבירים.

4. בהזמנה הנ"ל של המשרד מ־1974 היה המחיר הממוצע לטון שמן כ־4,000 ל"י, ואילו בתזמנה יותר מאוחרת של המשרד — מיולי 1975 — 3,576 ל"י — כל זאת על אף העובדה, שבהזמנה מ־1975 גדל חלקו היחסי של השמן בחביות, שמחירו יותר יקר ממחיר שמן שבצובר, ושהמחיר בהזמנה מ־1975 כבר משקף את מלוא ההתייקרות עקב שינוי שער המטבע.

הזמנות משנת 1975

ביולי 1975 הזמין המשרד, בעקבות מכרז, שמן מהסוג הנ"ל משתי חברות: מחברה א' — 500 טון בחביות במחיר של 3,890 ל"י לטון ו־800 טון בצובר במחיר של 3,040 ל"י לטון; ומחברה ב' — 1,500 טון בחביות במחיר של 3,757 ל"י לטון. ההזמנות הסתכמו בסך כולל של 10 מליון ל"י.

* בתחשיב החברה, כפי שקיבל משרד מבקר המדינה במשרד המסחר והתעשייה, מהווה ערך החביות הרגילות שבשוק האזרחי 10.2% ממחיר השמן. לפי המפרט של צה"ל אספקת השמן היא בחביות חדשות, שמחירן יותר גבוה.

1. חישוב מחיר, ההזמנה, שערך משרד מבקר המדינה על פי המחירון של חברה א', לאחר ניכוי הנחה של 30% ותוך התאמת מחיר החביות לפי מפרט צה"ל, מראה, שהמחיר הסיטוני של השמן המסחרי המקביל במועד הגשת ההצעות למכרו היה מסתכם בכ-9.7 מליון ל"י.

2. בשתי ההזמנות הוצמדו המחירים כדלקמן: חומרי יבוא — לשער החליפין; מחיר השמן הבסיסי — למחירים, שיאשר משרד המסחר והתעשייה; מסים והיטלים — כפי שיוטלו בין מועד פתיחת המכרז לבין מועדי ההספקה. בתיקי מנה"ר נמצאים אישורים לתשלום ההתייקרויות לחברה א', בסך 608,527 ל"י ולחברה ב', בסך 771,246 ל"י; לאחר תשלום ההתייקרויות יגיע מחיר ההזמנה לסך 11.4 מליון ל"י.

3. המועדים, שנקבעו לאספקת השמן, היו: חברה א' — מיולי 1975 עד מארס 1976; חברה ב' — מאוגוסט 1975 עד מארס 1976 — 125 טון בשלושת החודשים הראשונים והשאר מנובמבר 1975 עד מארס 1976. מנה"ר הסכים להארכת מועד אספקת השמן עד אוגוסט 1976.

חברה א' סיפקה את השמן בחביות בתקופה, שבה היה בתוקף המחירון מיוני 1975, ואת השמן בצובר — חלקו כשהיה בתוקף אותו המחירון, חלקו לאחר ששונה המחירון ב-10.11.1975; והשאר — כשהיה בתוקף מחירון מ-12.4.1976. חברה ב' סיפקה את השמן בחביות עד מארס 1976.

חישוב מחיר ההזמנה, שערך משרד מבקר המדינה, בהתאם למחירונים ולמועדי האספקה המעודכנים, ובתוספת ההוצאה על החומר הנוסף לפי מפרט צה"ל, מראה, שאם ישלם המשרד את ההתייקרויות לפי האישורים, שנמצאו בתיקים, יגיע המחיר הכולל של ההזמנה לסכום העולה בחצי מליון ל"י בקירוב על זה הנגזר מהמחירים הסיטוניים של חברה א'.

הזמנות משנת 1976

באוגוסט 1976 הזמין המשרד מתברה ב', בעקבות מכרז, 2,000 טון שמן מאותו סוג בחביות, במחיר 5,323 ל"י לטון ו-500 טון שמן בצובר במחיר 4,037 ל"י הטון. מחירי ההזמנה הוצמדו כדלקמן: חומרי יבוא — לשער החליפין; מחיר השמן הבסיסי — למחירים, שיאשר משרד המסחר והתעשייה; מסים והיטלים — כפי שיהיו בתוקף אחרי 14.6.1976.

ההפרש בין מחיר השמן בצובר לבין מחירו בחביות הוא, לפי ההזמנה, 1,286 ל"י לטון, ואילו שווי החביות לפי המפרט של צה"ל, כפי שנקבע בהזמנה של המשרד מאפריל 1976, היה 924 ל"י לטון בלבד. הפרש זה על 2,000 טון שמן בחביות מגיע ל-720,000 ל"י בקירוב. מלבד הפרש זה, המחיר של השמן בהזמנה מחברה ב' מאוגוסט 1976 הוא קרוב למחיר מהמחיר הסיטוני של השמן המסחרי של אותה חברה.

משרד הבטחון נהג להוציא מכרזים לאספקת שמני מנוע ולמסור את ההזמנות על פי תוצאותיהם מתוך הנחה, שהתחרות בין המציעים תבטיח לו, שהמחיר יהיה מתאים. ממצאי הביקורת, המבוססים על השוואה למחירים סיטוניים של שמנים המשוקים בשוק האזרחי, עולה, שעל המשרד להוסיף על אמצעי המכרז גם ניתוח מחירים מתאים לבדיקת תוצאות המכרזים.

פריטי ציוד (אלונקות)

מאז דצמבר 1973 הזמין מנה"ר יותר מ-50,000 יחידות של פריט אחד (אלונקות), בהיקף כספי של כ-20 מליון ל"י. רוב ההזמנות, שבוצעו בשנים 1975 ו-1976, נמסרו לחברה אחת בדרך של משא ומתן. ההזמנות נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בחלקן בסוף 1975 ובחלקן ב-1976.

הזמנה א'

בדצמבר 1973 הזמין המשרד 10,000 יחידות. מחיר היחידה נקבע במשא ומתן עם חברה, על פי תחשיב שהגיש. היקף ההזמנה הסתכם בכ-3 מליון ל"י.

1. בין מרכיביו של הפריט שהוזמן חלקי מתכת ובר. בתיקי מנה"ר נמצאו פרטים לא מלאים על מחיר חלקי המתכת בלבד; אשר לשאר המרכיבים של הפריט, לא היו כלל נתונים לבדיקת סבירות מחירם. השוואת מחיר חלקי המתכת בתחשיב של החברה למחיר המתכת בחשבונות, שהוגשו כאסמכתאות לקבלת מקדמות מראה, שמחיר המתכת בתחשיב של החברה היה גבוה ממחירו בחשבונות ב-82,000 ל"י.

2. המשרד שילם לחברה מקדמות בשיעור 50% מהיקף ההזמנה כדי להבטיח מחיר קבוע בעד החומרים לייצור. תשלום המקדמות הותנה בהגשת חשבוניות על רכישת החומרים. המשרד הסכים להצמיד למדדי התייקרות את שכר העבודה ואת מחיר הבד, אם כי די היה במתן מקדמות בשיעור 50% כדי להבטיח גם רכישת של הבד. ואמנם בין החשבוניות, ששימשו אסמכתה לתשלום המקדמות, הייתה חשבונית פר-פורמה על רכישת כל כמות הבד. מנה"ר אישר לחברה החזר התייקרות בגין הבד, אולם בעקבות הביקורת ניכה 143,780 ל"י, שכבר שולמו, ולא אישר תביעות של החברה בגין התייקרות הבד.

הזמנה ב'

במארס 1974 קיבל מנה"ר את אישור מנכ"ל המשרד לנהל משא ומתן עם החברה על אספקת 20,500 יחידות גוספות. לא נמצא במנה"ר תיעוד על פנייה ליצרנים אחרים באותו ענף, ובהנמקה למסירת ההזמנה ללא מכרז הגדיר מנה"ר את החברה כספק יחיד.

1. כיוון שלא הוחלט על סוג הבד, שימש לייצור הפריט, לא הוצאה הזמנה לפי הנהלים הרגילים עם גמר המשא ומתן אלא רק במאי 1975, והיא כללה: 15,000 יחידות במחיר 481.19 ל"י ליחידה; 5,500 יחידות ללא הבד במחיר 328.65 ל"י ליחידה; שכר העבודה ומחיר הבד הוצמדו למדדי התייקרות מתאימים.

2. כדי להבטיח מחיר קבוע לחלקי המתכת הוצאו ביולי ובאוגוסט 1974 הזמנות לא סופיות על סך 1.3 מיליון ל"י ועל סך 6.7 מיליון ל"י בקירוב. תשלום מקדמות לפי הזמנות אלה הותנה בהגשת חשבוניות על רכישת החומרים. על פי ההזמנה הראשונה שולמו לחברה מקדמות בסך 885,000 ל"י ועל פי השנייה בסך 2.5 מיליון ל"י. סכומי המקדמות עלו במידה ניכרת על הסכום שהיה דרוש לרכישת החומרים לצורך ייצור חלקי המתכת.

3. המקדמות בסך 885,000 ל"י, ששולמו על פי ההזמנה מיולי 1974, לא נוכו מהחשבוניות השוטפות של החברה בעד אספקות. בעקבות הביקורת נוכה בדצמבר 1975 ובינואר 1976 סכום המקדמה משתי החשבוניות האחרונות של החברה לגבי הזמנה זו.

4. בתיקי מנה"ר לא נמצא תיעוד על בדיקת התחשיב של מחיר הפריט, שהגישה החברה ביולי 1974 ושעל פיו נוהל המשא ומתן אתה. השוואת מחיר חלקי המתכת בתחשיב — כ-16% ממחיר הפריט — למחיר המתכת, כפי שהוא נקוב בחשבוניות, שהוגשו כאסמכתאות לקבלת מקדמות מראה, שמחיר חלקי המתכת בתחשיב גבוה מזה שבחשבוניות ב-52% ולגבי ההזמנה כולה מתבטא ההפרש ביותר מחצי מיליון ל"י.

הזמנה ג'

בפברואר 1976 מסר מנה"ר לחברה הזמנה לאספקת 3,000 יחידות מוגמרות במחיר 550 ל"י ליחידה. הזמנה זו נמסרה בעקבות מכרז, שפורסם באוקטובר 1975 ושרק חברה זו נענתה לו. המשרד פנה לשבעה יצרנים, ששניים מהם הם ספקי מתכת של החברה ולגבי השלישי היה ידוע למנה"ר עוד מההזמנה הקודמת, שאינו מעוניין בייצור הפריט. בעת הוצאת המכרז ועד סיום הביקורת בסוף 1976 עוד לא סופקו 5,500 היחידות שהיו כלולות בהזמנה ב' במחיר יותר נמוך, ושלגביהן שילם המשרד, כאמור, מקדמות.

*

מהממצאים עולה, שמאז סוף 1973 נמסרו לחברה ללא מכרזים הזמנות גדולות לפריט, שייצורו אינו מורכב, בנימוק, שהחברה היא ספקו היחיד. ההזמנות הוצאו במחיר, שלא נבדק היטב, ושולמו לה מקדמות בסכומים ניכרים מעבר לדרוש להבטחת מחיר החומרים, ללא אסמכתאות נאותות, וכן שולמו התייקרויות מעבר לדרוש.

במארס 1976, לאחר הביקורת, נמסרה לייצרן אחר (חברה ב') הזמנה של 12,500 יחידות בעקבות מכרז, שהשתתפו בו 16 יצרנים. המחיר, שהוגש במכרז הוא 361 ל"י ליחידה עם בד — 68% מהמחיר ששולם לחברה א' ב-1975 ו-65% מהמחיר, שלפיו הוזמן אצלה הפריט בפברואר 1976. המחיר, שהציעה חברה א' במכרזו ממארס 1976, היה 509 ל"י ליחידה. להוצאת המכרז קדמה פעולה, שמטרתה הייתה לעניין מספר גדול ככל האפשר של יצרנים.

ציוד ביצורים

נבדקה הזמנה לציוד ביצורים בהיקף של 3.8 מליון ל"י, שנמסרה בעקבות מכרז בפברואר 1975. בתחשיב, שהגיש הספק לביסוס מחיר היחידה, נכלל כמרכיב חשוב מחיר של פסי רכבת משומשים, שהיו דרושים לייצור המחקן. כמות הפסים הדרושה לביצוע ההזמנה כולה נאמדה על ידי הספק ב-600 טון, במחיר כולל של 1.15 מליון ל"י. הספק ציין, שיפחית סכום מסוים ממחיר כל היחידה, אם ישיג המשרד פטור ממכס על פסי הרכבת, שהיה בדעתו לייבא.

מחירי מנה"ר עולה, שהספק רכש 260 טון של פסי רכבת משומשים מרכבת ישראל במחיר 1,200 ל"י לטון; ולפי דבריו רכש עוד 340 טון בשוק האזרחי במחיר 1,500 ל"י לטון. עלות הפסים לספק הסתכמה אפוא לכל היותר ב-822,000 ל"י בעוד שלפי התחשיב שולם לו בעדם כ-1.15 מליון ל"י.

עוד הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב מנה"ר לכך, שיש לבדוק, מה כמות הפסים, שהייתה דרושה לייצור, וכן אם סכום המכס, שנכלל בתחשיב בסכום כולל של 173,250 ל"י, אמנם שולם על ידי הספק — במיוחד מאחר שידוע, שלפחות חלק מהפסים נרכשו שלא מיבוא. בעקבות הביקורת ניגש המשרד לבדיקת הנושא עם הספק.

יריעות מגן ובגדי מגן

נבדקו שמונה הזמנות ליריעות מגן ולבגדי מגן, שנמסרו לספק אחד בעקבות משא ומתן, בסך כולל של כ-10 מליון ל"י. מחיר חומר הגלם לייצור מהווה לפי התחשיב, שהגיש הייצור, כ-70% ממחיר המוצר. מחיר חומר הגלם צמוד לשינויים בשער הל"י לעומת הפרנק השוויצרי, ושכר העבודה — לשינויים במדד. בחלק מההזמנות נמסר הייצור בלבד, ואילו החומר סופק על ידי המשרד, ובכך הושג חסכון מסוים.

משרד מבקר המדינה מסר למשרד הבטחון ממצאים בנוגע לשיעור העמסות בגין הוצאות יבוא בהזמנות, שבהן בוצע היבוא על ידי הספק, וכן בגין שער המטבע, שלפיו היה צורך לחשב את מחיר המוצר באחת ההזמנות.

מנועים לכלי רכב

נבדקו רכשות של מנועים לכלי רכב משני סוגים, מהשנים 1974 ו-1975, בהיקף של כ-19 מליון \$.

1. בשנת 1973 נחתם הסכם מסגרת עם נציג בארץ של יצרן גדול בחו"ל בדבר אספקת מנועים לרכב. נקבע, כי הייצור רשאי להעלות את מחירי המנועים בשיעור שלא יעלה על 7% בשנה. במסגרת ההסכם הוזמנו מהייצרן באמצעות משלחת הקניות של המשרד 1,000 מנועים באפריל 1974; 500 בפברואר 1975 ו-100 באוקטובר 1975. בהזמנה של 500 המנועים מפברואר 1975 הסכים המשרד לשלם התייקרות בשיעור של 7.8%, והוא לא עמד על כך, ששיעור ההתייקרות לא יחרוג מן המוסכם — 7% לשנה. הייצור חילק את ההתייקרות בין המנוע לבין האריזה, בצורה שהמנוע התייקר ב-7% בלבד ואילו האריזה ב-32%.

2. עוד באוגוסט 1974 הציעה חברה מקומית (חברה א'), המייצגת חברה מסחרית בחו"ל (חברה ב'), לספק למשרד אותם המנועים. מנה"ר הזמין אצלה, בנובמבר 1974, 1,000 מנועים במחיר נמוך ב-180 \$ ליחידה מהמחיר, ששולם לייצרן על פי ההזמנה מפברואר 1975. דבר הוצאת ההזמנה לחברה א' לא הובא באותו זמן לידיעת משלחת הקניות של המשרד, שניהלה משא ומתן עם היצרן. מנה"ר הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא לא מסר את המידע למשלחת מטעמי סודיות. הסבר זה אינו מתקבל על דעת הביקורת מאחר שהמשלחת נדרשת לרמה גבוהה של שמירת סודיות.

3. מנה"ר הודיע למשלחת הקניות על ההזמנה מחברה א' רק במאי 1975, ולאחר מכן פנתה המשלחת בבקשת הצעות מחיר גם לחברה ב'. בספטמבר 1975 הוזמנה המשלחת 900 מנועים מחברה ב' ובאוקטובר 1975 — 100 מנועים מהייצרן. המחיר של הייצור בהזמנה של 100 מנועים היה גבוה ב-102 \$ ליחידה מהמחיר הנקוב בהזמנה לחברה ב'.

טרקטורים

באמצע 1974 בדק משרד מבקר המדינה הזמנות של טרקטורים, שנמסרו לייצרן אמריקני בנובמבר ובדצמבר 1973, באמצעות סוכנו בארץ. לפי הסכם בין המשרד ולסוכן נהג הסוכן לתת למשרד הנחה של 14% ממחיר בית החרושת, והתייחס למחירי הצעותיו כאל מחירים מוגנים, בתנאי שהייצרן יקבל את ההזמנה תוך 30 יום מהגשת ההצעה.

בדיקת הזמנות של 13 טרקטורים, בהיקף כספי כולל של \$ 900,000 בקירוב, העלתה, שסכום ההנחה בהצעה נפל בהרבה משיעור 14% המוסכם. ההפרש הסתכם ב-\$ 56,000 בקירוב (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 763).

בהסברי המשרד, שנכללו בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 25, (עמ' 420) צוין, שהמשרד לא מצא מקום לתבוע החזר הסכום. בהצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 25, כפי שאושרו על ידי הכנסת בינואר 1976, צוין בין השאר, שיש לתבוע מהסוכן את החזרת תשלום היתר (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1179):

בינואר 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא. הביקורת העלתה:

1. על סמך חוות-דעת של יועץ משפטי במשרד הבטחון ניהל המשרד משא ומתן עם הסוכן, וביוני 1975 הגיע לפשרה, שלפיה הסכים הסוכן להחזיר למשרד את מחצית הסכום — כ-\$ 28,000.

2. בקשר להזמנות אלה התגלתה סטייה נוספת מתנאי ההתקשרות המקוריים: באוקטובר 1974 הודיע הסוכן למשרד, שלגבי הזמנות מספר לא ייחשבו המחירים כמוגנים, והמשרד יצטרך לשלם בעדן על פי המחירים, שיהיו בתוקף בעת המשלוח. בנובמבר 1974 ובינואר 1975 הורה המשרד למשלחת הקניות בארה"ב לשלם בעד ההזמנות לפי המחיר, שיהיה בתוקף ביום המסירה. הסכמת המשרד גרמה, שמחירי 13 הטרקטורים הנ"ל ומחירי טרקטורים אחרים, שהוזמנו באותה התקופה ובאותם התנאים, התייקרו בסך \$ 330,000 בקירוב.

בהסברים, שנתקבלו ממשרד הבטחון בפברואר 1977, נאמר, שמנה"ר השלים בשעתו עם השינויים בתנאי ההסכם עם הסוכן לנכות המצב בשוק העולמי לגבי רכישת טרקטורים והצורך לקבל בזמן טרקטורים לצרכים דחופים. במועד השלמת דין וחשבון זה נמשכת בדיקת העניין.

מפעלי תפירה ואחסנה

היחידה למפעלי תפירה ואחסנה במינהל ההרכשה והייצור (להלן מנה"ר) אחראית לניהולם של מחסני בדים, עורות וסדקית, של מפעל לגזירת בד ושל מפעל לתפירת מוצרי הלבשה עבור צה"ל. מנהל היחידה כפוף למשנה לראש מנה"ר.

תקן היחידה לשנת 1975 מנה שלושה עובדים במעמד של עובדי מדינה קבועים וכ-170 עובדים המועסקים במסגרת הסכם העבודה הקיבוצי שבין משרד הבטחון להסתדרות העובדים הכללית.

בחודשים אפריל-יוני 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במפעלי היחידה על סדרי קבלת הטובין, אחסנתם וניפוקם; ועל סדרי ניהול המגורה והמתפרה. ביקורת קודמת על פעולות המחסנים, המגורה והמתפרה נערכה בשנת 1971 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 22 (עמ' 698).

שטח אחסנה

מתקני היחידה, פרט למתפרה, שוכנים משנת 1951 במבנים ישנים, על שטח של 40 דונם בקירוב שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. מאחר שהאיזור לא נועד לפי תכנית בניין ערים למחסנים, נהג מינהל מקרקעי ישראל לאשר למשרד הבטחון את החזקתו לתקופה של שנתיים בלבד, ולהאריך את תוקף ההקצאה בתום השנתיים. בינואר 1970 ביקש מינהל מקרקעי ישראל ממשרד הבטחון לפנות את השטח תוך שנתיים.

בדצמבר 1973 הורה מנכ"ל משרד הבטחון להתחיל בתכנון העברת המחסנים. התכנון נמסר לתה"ל — מהנדסים יועצים בע"מ. ביולי 1974 הגישו המתכננים תכנית רב-שנתית להקמת

מרכז אחסנה למשרד הבטחון בשטח של מחנה צבאי; להעברת המחסנים נדרשו לפי אומדן כ-18 מליון ל"י. בדצמבר 1974 הודיע אגף התקציבים של משרד הבטחון, כי עקב מדיניות הממשלה בדבר הקפאת עבודות בינוי, ומאחר שלא הושגה הסכמה בדבר גובה הפיצוי, שמשרד הבטחון יוכל לקבל בגין פינוי השטח הנוכחי, יש להפסיק את כל עבודות התכנון הקשורות בפינוי השטח. עבור התכנון שכבר בוצע שולמו 170,000 ל"י.

מחסני אספקה

1. מחסני הבדים והעורות תופסים שטח מקורה של כ-7,000 מ² בקירוב; מועסקים בהם 31 עובדים. התקציב התפעולי למפעלי האחסנה לשנת הכספים 1975 הסתכם בכ-1.8 מליון ל"י וההוצאה בפועל הייתה כ-2.2 מליון ל"י. התקציב בשנת הכספים 1976 הסתכם בכ-2 מליון ל"י.

2. להלן פירוט תנועת המלאי של הבדים והעורות בשנות הכספים 1973—1975:

1973	1974			1975			
יתרה	יתרה	יצא	נכנס	יתרה	יצא	נכנס	
1.2	4.0	7.0	9.8	2.7	4.8	3.5	בדים (מליוני מטרים)
0.4	0.9	0.95	1.46	0.4	0.8	0.3	עור עליון (מליוני רגל)
48	92	69	113	33.2	59.3	0.5	עור תחתון (טונות)

3. רוב המבנים, שבהם מאוחסנים הטובין, הם ישנים ולא נועדו מלכתחילה לאחסנת בדים, עורות וכי'. במספר מבנים נערמו הטובין לגובה רב ובצפיפות, והסחורות היו סמוכות לקירות ללא מעברי אוורור ואותים וללא סדרי בטיחות. הצפיפות הקשתה על עריכה של ספירת מצאי מדויקת ושלמה וגרעה מאפשרויות הפיקוח על מצב הסחורות מבחינת איכות וכמות.

לאחרונה הוקטן המלאי במחסנים ונעשה לסילוק תופעות הלוואי, שנבעו מאחסנת יתר.

4. בשנים 1975—1972 הוצאו על החזקת המבנים ועל הקמת שני מבנים טרומיים כ-430,000 ל"י; בוצעו רק תיקונים הכרחיים ביותר.

קבלת סחורות מחו"ל

1. החל משנת 1974 הגיע חלק ניכר מהסחורות, שהיו מיועדות למנה"ר, במכולות. במקרים רבים הגיעו מכולות למחסנים ללא מסמכים מפורטים על תכולתן. עוד הגיעו משלוחים במכולות, שהכילו טובין גם ליחידות אחרות במערכת הבטחון — תע"ש, צה"ל; המכולות פורקו תחילה ביחידות אלו, והטובין, שיועדו למחסני מנה"ר הגיעו לעתים ללא מסמכים או עם מסמכים חלקיים, באריוות פתוחות ובצורה שלא הבטיחה את שלימותם. בהעדר מסמכים מפורטים לא הייתה לעתים אפשרות לקבוע את הנזק שנגרם ולעמוד על היקף החוסר.

— לפי הוראות משרד הבטחון יש לרשום אפסניה, המגיעה מחו"ל ללא תיעוד, בתעודות הכנסה וזמניות. על ועדה בת שלושה חברים למיין את המשלוח, ובמקרה של פגם לערוך פרוטוקול מפורט ומדויק. מאחר שוועדה כזאת לא מונתה, חדלה היחידה במאוס 1975 לקבל משלוחים, שהגיעו במכולות ללא מסמכים. חמש מכולות, שהגיעו החל ממאוס 1975, נשארו בנמלים כמחצית השנה, עד שמוינו על ידי עובד, שהוטל עליו לבדוק את תכולת המכולות. בעד השהיית כל מכולה בנמל שילם המשרד בין 1,600—2,000 דולר, לפי משך ההשהייה*.

2. באמצע שנת 1974 הגיע ארצה משלוח של בד דריל אמריקני. הבד — מגולל בגלילים שאורכם אינו אחיד — היה ארוז במיכלי קרטון, שעל כל אחד מהם נרשמה הכמות הכוללת שבמיכל. המחסן ערך תעודות הכנסה לפי הרשום על המיכלים. חלק מהבד נופק לייצרני ההלבשה, באריוה המקורית, ללא מדידה, והם חויבו על פי הרשום על האריוה; וחלקו נשאר במחסן, לשם גזירה במגורה של היחידה. בעת העבודה במגורה נתברר, במקרים רבים, שהכמות במיכל הייתה גדולה מכפי שנרשם עליו. משרד מבקר המדינה דן עם מנה"ר על הצורך להקפיד, שהספקת בד לייצרנים תיעשה על פי מדידה.

* 'מצאי ביקורת בעניין שחרור מטעני יבוא ראה בדו"ח זה, עמ' 644.

סדרי רישום

1. במחסנים כ-1,000 פריטים: בדים, עורות, סדקית וחומרים שונים. רישום המלאי מנוהל ידנית בשתי מערכות כרטיסי מלאי מקבילות, המוחזקות בשטח המחסנים: האחת משמשת את מנה"ר והשנייה את מנהל המחסנים. האסמכתאות לרישום תנועת המלאי הן תעודות הכנסה והוצאה. דו"ח יומי על תנועת הטובין נערך על ידי המחסנאים ומועבר למנה"ר. כל שנה, בתום שנת הכספים, מוחלפים כל כרטיסי המלאי, ויתרות הסגירה של הכרטיסים מועברות כיתרות פתיחה לכרטיסים החדשים.

— כרטיסי המלאי בשתי מערכות הרישום אינם ממוספרים במספר סידורי לשם פיקוח על שלמות הכרטיסיה ולשם מניעת האפשרות להחלפתם. אין אינדקס של כרטיסי המלאי. מנה"ר הודיע, שהוחל בהכנת קטלוג ממוכן של פריטי המלאי במחסנים, והונהגו אמצעי בקרה לשלימות כרססת המלאי.

2. לפי הוראות משרד הבטחון יש לערוך כל שנה, בין התאריכים 20.3 ל-31.3, ספירה כללית של המלאי במחסני המשרד על ידי ועדות ספירה המתמנות לצורך זה.

בספירה חלקית, שנערכה באפריל 1974, לא נעשתה השוואה בין מלאי הבדים, שנמצאו במגורה, לבין היתרות, שהיו רשומות בכרטיסי המלאי, מאחר שלפי דיווח ועדת הספירה, הרישומים בכרטיסים לא היו מעודכנים בעת ביצוע הספירה. הרישומים עודכנו רק ביוני 1974, ובהתאם לכך נרשמו יתרות הפתיחה בכרטיסים.

— בשנת 1975 לא נערכה ספירת המלאי במועד ובהתאם להוראות. ביוני 1975 הוחלט לערוך ספירת מלאי חלקית, שתכלול 39 פריטים בלבד: 25 פריטי בד, מבין 190 פריטים במלאי; 8 פריטי סדקית מבין כ-300 שבמלאי; וכל פריטי העורות. הספירה נערכה ביולי 1975, אולם לא בוצעה כמתוכנן, כיוון שלפי דיווח ועדת הספירה 10 פריטי בד שבמדגם לא היו מסודרים במחסנים באופן, שתתאפשר עריכת הספירה. בפועל נספרו רק 16 פריטי בד, בשווי של כ-40 מיליון ל"י, שהם כ-30% ממלאי הבדים. בשני פריטי בד נמצאו עודפים של כ-4,000 מטר בשווי של כ-50,000 ל"י.

— בשנת 1976 נספרו 38 מבין 196 פריטי בד (90% מהכמות הכללית של הבדים). ועדת הספירה העירה, שבמגורה היו קשיים בספירה בגלל הוצאה והכנסה של סחורות בזמן הספירה, דבר הנוגד את הוראות אגף הכספים. הספירה העלתה עודף בשווי של 441,000 ל"י וחסר בשווי של 452,000 ל"י. ההפרשים, שהועלו בספירה, נבעו מטעויות ברישום ובהגדרה לא מדויקת של סוגי הבד.

3. — נמצאו פריטים רבים במחסני בדים, עורות וסדקית, שבכרטיסיהם לא נרשמה תנועה במשך שנתיים ויותר, וביניהם כ-100 ארגונים של חומרי גלם לייצור סוללות, שנרכשו לפני כעשרים שנה ואינם ראויים עוד לשימוש. ועדה, הפועלת במסגרת מנה"ר, החליטה באפריל 1974 על פינוי החומרים, אך ההחלטה עדיין לא בוצעה.

4. המשרד רכש בשעתו יותר מ-400,000 יחידות של פריטי ציוד מעודפים בחו"ל במחיר של \$ 0.5 ליחידה, מתוך הנחה שלאחר שיפוץ יהיו שמישות, אולם התברר, שלא ניתן לשפץ ושהן גם אינן דרושות עוד להצטיידות. מאז 1970 מאוחסן חלק מציד. זה בשטח היחידה, במקום לא מקורה, וחלק נוסף במחסן שכור; עקב תנאי האחסנה החלו האריות להתפורר. בשנת 1975 שולמו 36,600 ל"י כדמי שכירות עבור מחסן זה.

מנה"ר הודיע, כי חלק מהפריטים ללא תנועה כבר נמכר; פריטים מספר יהיו דרושים בעתיד, ולכן לא נמכרו; ואשר לפריטים הנותרים, מטפל הוא במכירתם לגורמים, העשויים להיות מעוניינים בהם.

ביטוח סחורות במחסנים

הטובין שבמחסנים מבוטחים כנגד שריפה. הביקורת העלתה ליקויים בעדכון שווי הסחורות לצורכי ביטוח ובקשר לחיסוי של סחורות שבמכולות השוהות מחוץ למחסנים עד לפירוקן. בינואר 1977 הודיע מנהל יחידת ביטוח ותביעות במשרד הבטחון, שבמסגרת החלטות כלליות בדבר צמצומם של ביטוחים חיצוניים של נכסי משרד הבטחון החליט המשרד-לאחרונה,

שלהבא לא יבוסחו מחסנים אלה, והסיבה לכך, שמרבית נכסי מערכת הבטחון, שהמלאי במחסנים אלה הוא רק חלק זעיר מהם, ממילא אינם עניין לביטוח מסחרי.

מגזרה

במגזרה גוזרים בדים, המיועדים למתפרה של מנה"ר ולמפעלים אזרחיים קטנים; בדרך זו נשמרת אחידות פריטי הלבוש הנמסרים לתפירה לגורמים רבים. למפעלים גדולים נמסרים הבדים ללא גזירה, והם גוזרים אותם בעצמם. במגזרה מועסקים 19 עובדים. תקציב המגזרה לשנת הכספים 1975 היה כ-0.6 מליון ל"י, מזה כ-440,000 ל"י לשכר עבודה; לשנת הכספים 1976 היה התקציב כ-1.2 מליון ל"י, מזה כ-800,000 ל"י שכר עבודה.

המגזרה פועלת במבנה שאינו מתאים למפעל תעשייתי — השטח קטן, תנאי האוויר והאור לקויים — ואינה מספקת את מלוא הדרישה ליחידות הלבשה גזרות.

מתפרה

1. המתפרה מעסיקה כ-120 איש; בשנת 1972 פתחה המתפרה שלוחה נוספת. תקציב המתפרה לשנת הכספים 1975 הסתכם בכ-3 מליון ל"י, מזה 2.55 מליון ל"י לשכר עבודה. התקציב לשנת הכספים 1976 הוא 4.13 מליון ל"י, מזה 2.77 מליון ל"י שכר עבודה.

בשנת הכספים 1975 נתפרו במתפרה כ-300,000 חליפות חורף, כ-73,000 זוגות מכנסי עבודה, כ-25,000 מעילי רוח, כ-7,000 חולצות קיץ וכ-67,000 כובעים. תוקנו וחודשו 111 מצנחים.

2. בשנת 1967 הונהגה במתפרה שיטת שכר עידוד בייצור מוצרים, שלגביהם ניתן לקבוע נורמות: כ-90 עובדים מקבלים שכר עידוד.

— הנורמות נקבעו על ידי מנהל המתפרה ללא אישור של גורם מקצועי בלתי תלוי, ועודכנו פעמים מספר בתיאום עם ועד העובדים.

מחירי התפירה נקבעים על ידי מנה"ר. אין המתפרה מנהלת רישומים תמחיריים לקביעת עלות הייצור של כל פריט. בדיון עם מנה"ר ביולי 1976 הציעה הביקורת, שיערך תחשיב של עלות המוצרים לשם השוואה למחיריהם של ספקים, שכן על מנה"ר לווסת את מסירת הזמנות הייצור בין המתפרה לבין ספקים פרטיים (ראה גם דו"ח שנתי 22, עמ' 700).

סדרי הגנה בפני אש

— מספר עמדות כיבוי האש במחסנים לא תאם את הדרישות המפורטות בתקנות לפי חוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959, ובהוראות רשויות הכבאות. חלק מהמתקנים נמצאו בלתי תקינים, ולא היו רישומים על עריכת ביקורת. עובדי המחסנים ועובדי המתפרה, פרט לשומרים, לא תורגלו בלחימה באש. על ליקויים בסדרי מניעת שריפות הצביעה הביקורת עוד בשנת 1971, והמצב לא שופר. בעקבות הביקורת הנוכחית הודיע מנה"ר, כי בשיתוף פעולה עם קצין הבטחון של המשרד יפורסמו במחסנים הוראות בקשר למערך הגנה בפני אש; בינואר 1977 החלו בתרגול העובדים.

שחרור מטעני יבוא

קבלת משלוחי יבוא של מערכת הבטחון — משרד הבטחון, צה"ל, חברות הקשורות במערכת הבטחון — ושל משרדי ממשלה (חוץ מיבוא המזון של משרד המסחר והתעשייה), מוטלת על מערכת יבוא ושינוע במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר). הפעולות הקשורות בקבלת המשלוחים הן פריקת המטענים ושחרור מהנמל, לרבות הסדר ענייני מכס והיטלים והזמנת אמצעי העמסה והובלה למסירתם של המטענים למומין. פעולות אלה מבצעת מערכת יבוא ושינוע באמצעות שלוש יחידות; הן פועלות בנמל חיפה ובנמל אשדוד ולגבי מטענים המגיעים בדרך האוויר — בנמל התעופה בן-גוריון. בנמל אילת מקבלת את מטעני היבוא חברת יבוא של חברת צים.

לאחר מלחמת יום הכיפורים גדל היקף המטענים המיובאים, שבהם טיפלה מערכת יבוא ושינוע, והגיע בשנת הכספים 1975 לכ-10,000 מטענים, במשקל כללי של 238,000 טון. לרשות הנמלים שלים משרד הבטחון בעד שירותים שסיפקה כ-58 מליון ל"י, כ-40% בעד דמי אחסנה והשאר בעד דמי רציף ושירותים נוספים.

פריקת המטענים יכולה להיעשות בשתי דרכים: במסירה ישירה מן האניה לכלי תובלה היוצאים אל המזמין, ובמסירה רגילה — למחסני הנמל.

היחידות בנמלים משחררות את המטענים על פי הוראת שחרור של מערכת יבוא ושינוע, שמצורפים לה מסמכי המשלוח: שטר מטען, רשיון יבוא, רשימת אריזה וחשבונית של הספק. מסמכי המשלוח צריכים להגיע מהמשלחות של משרד הבטחון בחוץ לארץ — לגבי משלוחי מערכת הבטחון, וממשרדי הממשלה לגבי המשלוחים שנועדו להם.

בסוף 1975 ובחודשים יוני ויולי 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במערכת יבוא ושינוע וביחידותיה בנמל חיפה ובנמל אשדוד. נבדקו: שחרור מטענים במסירה רגילה במשך שנת 1975; שחרור מטענים, שנארו במכולות; וסדרי הדיווח על הטיפול בשחרור המטענים. בדיקה מיוחדת נעשתה לאיתור מטענים, שהגיעו לפני זמן רב ולא פונו מהנמלים*.

פריקת מטענים במסירה רגילה

מרבית המטענים, שפורקו במסירה רגילה במשך שנת 1975, שוחררו מהנמל כחודש לאחר הפריקה, אולם מטענים לא מעטים שוחררו רק לאחר חודשים רבים. אחסנת סחורות במשך ארבעת הימים הראשונים, מפריקת אנייה פטורה מתשלום דמי אחסנה; לאחר מכן על בעל הטובין לשלם דמי אחסנה, ששיעורם ליום, לפי תעריפי רשות הנמלים, עולה ככל שתקופת האחסנה יותר ארוכה. על כן חלים על מטענים, שהשתהו זמן רב, דמי אחסנה בסכומים גבוהים.

1. לפי הוראות המשרד על המשלחות להעביר את מסמכי המשלוח מיד עם צאתו ובדואר אוויר, כדי שיגיעו ארצה לפני בוא האנייה. הביקורת העלתה, שהמשלחות לא הקפידו על משלוח המסמכים וגרמן בכך עיכוב בשחרור המטענים. להלן דוגמאות:

(א) מסמכי משלוח בן 21 טון שיצא באנייה ב-29.3.1975, הגיעו ארצה ב-12.8.1975; האנייה הגיעה ב-15.4.1975, והמשלוח שוחרר מהנמל רק ב-25.8.1975.

(ב) מסמכי משלוח בן 5.6 טון, שיצא באנייה ב-29.5.1975, הגיעו ארצה ב-28.7.1975; האנייה הגיעה ב-4.6.1975, והמשלוח שוחרר מהנמל רק ב-12.8.1975.

(ג) מסמכי משלוח בן 24 טון שיצא באניה ב-31.5.1975, הגיעו ארצה ב-30.7.1975; האנייה הגיעה ב-13.6.1975, והמשלוח שוחרר מהנמל ב-19.8.1975.

2. שני משלוחים שוחררו באיחור רב בגלל טיפול לקוי במסמכים במערכת יבוא ושינוע:

(א.) מטען עופרת, שהיה מיועד לתע"ש, פורק בנמל חיפה בינואר 1975, אולם שוחרר מהנמל רק בנובמבר 1975. מסמכי המשלוח, שנועד מלכתחילה לאשדוד והועבר לחיפה מטעמי בטיחות, תוקיו בטעות בתיקי מערכת יבוא ושינוע ולא הועברו במועד ליחידה בחיפה. דמי האחסנה ששולמו הסתכמו ב-50,000 ל"י. מעקב נאות מצד המזמין אחרי קבלת העופרת היה בו כדי לקצר את תקופת ההשהייה.

(ב) בראשית מארס 1975 הגיע לאשדוד מטען של 12 ארגוני ציוד צבאי. שמונה מהם פורקו באשדוד בסוף מארס 1975 וארבעה נשלחו לחיפה. מערכת יבוא ושינוע שלחה את הוראת השחרור לחיפה רק ב-1.12.1975.

3. בעד אחסנת משאיות, שנועדו לצה"ל והגיעו לארץ בתקופה מאוגוסט 1974 עד דצמבר 1975, שולמו דמי אחסנה, שהסתכמו ב-1.5 מליון ל"י. אחסנת המשאיות בנמל נחמסכה, משום שצה"ל דרש לבצע בהן שינויים והתקנות לפני שיועברו למחסניו. לדעת הביקורת, היה על היחידות השונות במערכת הבטחון לעשות את ההכנות הדרושות, כדי שתקופת הכשרת המשאיות תהיה מוערית, ובכך היה נחסך חלק גדול מדמי האחסנה.

* ביקורת קודמת על שחרור מטעני יבוא נערכה בשנת 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 553). ביקורת באותה יחידה, על הובלה ימית, נערכה ב-1972, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 23, עמ' 704.

מטענים שנארוזו במכולות

חלק גדול ממטעני היבוא מגיע בשנים האחרונות כשהוא ארוז במכולות. לעתים נארוזים במכולה אחת מטענים המיועדים למוזמינים שונים, ובמקרים אלה מועברת המכולה מנמען לנמען, ומסיבה זו משתנה הטיפול במכולה כזאת. משרד הבטחון משלם לחברת צים דמי השהייה בעד המכולות, לפי תעריף שנקבע במטבע חוץ, החל משבוע לאחר פריקת המכולה מהאנייה, עיכוב שחרורם של משלוחים, שנארוזו במכולות, גורר אפוא תשלומים לחברת צים, נוסף על התשלומים לרשות הנמלים. בשנת הכספים 1975 שילם משרד הבטחון לצים כ-6.5 מליון ל"י בעד השהיית מכולות.

הביקורת העלתה מקרים של השהייה ממושכת של שחרור מטענים ממכולות. לדוגמה:

מועד הפריקה	מועד קבלת המסמכים	מועדי השחרור	מספר מכולות שבמשלוח	דמי אחסנה (בל"י)	דמי השהיית מכולות (בל"י)
24.2.75	26.3.75	4.5 - 15.8	25	92,322	192,288
29.3.75	18.4.75	5.5 - 14.8	20	44,076	89,624
9.2.75	28.2.75	31.3 - 15.8 (1)	6	17,682	33,000

(1) חמש מכולות שוחררו עד 31.3 והמכולה הששית ב-15.8.

ב-1976 נקט מנה"ר צעדים לצמצום ימי השהיית המכולות בנמלים והצליח להוריד את משך השהייה, שהיה ב-1975, לפי נתוניו, כ-37 יום במוצע, בשיעור של שני שלישים בקירוב.

ממצאים מבדיקת מטענים בנמלים ביולי 1976

במסגרת בדיקה, שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בנמלי חיפה ואשדוד ביוני 1976, אותרו מטענים שהגיעו לפני זמן רב ולא שוחררו עד מועד הבדיקה והרי הם:

נמל חיפה

(א) שמונה מטענים של חלקי חילוף וציוד בשביל צה"ל, שני מטענים בשביל משרד הבריאות ומטען אחד בשביל המדפיס הממשלתי היו מונחים במחסנים עוד משנת 1975.

(ב) 22 מטענים בשביל צה"ל ושישה מטענים בשביל משרדי ממשלה, בעיקר משרד הבריאות, הושמו במחסנים בתקופה מ-1.1.1976 עד 16.4.1976 ולא שוחררו עד מועד הביקורת, באמצע יוני 1976. אחד המטענים, שנפרק בפברואר 1976, הכיל 60 קרטונים של סרטי צילום, שיש לאחסנם בתנאי קירור. תשעה מבין עשרת מוזמיני הסרטים שחררו אותם מיד לאחר הגעתם; שישה קרטונים, שנועדו לצה"ל, לא שוחררו והם אוחסנו במקררים של מינהלת הנמל.

(ג) שבעה מטענים, שנשלחו למשרד הבטחון, וארבעה למשרדי ממשלה אחרים, הוכרוזו על ידי מינהל הנמל כסחור-רות שלא נתבעו, לאחר שלא שוחררו תקופה ממושכת. אחד המטענים היה מונח עוד משנת 1974 ויתרם - מ-1975.

נמל אשדוד

(א) אותרו 19 אריוזות של מנועים בשביל צה"ל ובשביל התעשייה האווירית, שהגיעו במשך שנת 1975, ו-54 אריוזים עם מנועים למשאיות, שנפרקו בדצמבר 1975. המנועים אוחסנו בשטח פתוח, חשופים לפגעי מזג האוויר. שבע מתוך 19 האריוזות הועברו על ידי מינהלת הנמל למחסן המיועד לסחורות שלא נתבעו.

(ב) משלוח של מצננים, שהיה מיועד לצה"ל ונפרק בנובמבר 1972, הוצא למכירה פומבית ב-1975. לאחר המכירה ביקש משרד הבטחון לא למסור לקונה את המצננים ופיצה את הקונה כעד ויתורו. מצננים נוספים וחלקי רכב הוכרוזו כסחורות שלא נתבעו.

(ג) המשלוחים: הבאים נפרקו בתקופה מינואר 1976 עד אפריל 1976 ולא שוחררו מהנמל עד מועד הבדיקה ביוני 1976:

18 אריזות של חלקי חילוף למכונות ולרכב, שנשלחו למשרד הבטחון ולמפעלי התעשייה הצבאית והתעשייה האווירית;

125 מיכלים פלסטיים ובהם חומר כימי, המיועדים לתעשייה האווירית;

90 ארגזים של חלקי חילוף למשאיות, במשקל כולל של 46 טון;

10 ארגזים של מצמדים לכלי רכב במשקל כולל של 6.9 טון.

בעקבות הביקורת שוחררו המטענים, שהיו מונחים בנמלים זמן רב, לרבות אלה שהוכרו כסחורות שלא נתבעו. מנה"ר הודיע, שלהבא ייערכו מדי פעם בפעם סריקות בנמלים לאיתור משלוחים שלא שוחררו. לדעת הביקורת על מנה"ר לפרסם נוהל מתאים, שיסדיר את עניין עריכת הסריקות ויביא למניעת הישנותם של הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת.

סדרי דיווח

עד מאי 1976 היה על יחידות מערכת יבוא ושינוע בנמלים למסור למשרד הראשי דו"ח דו-שבועי על משלוחים שלא שוחררו; על מערכת יבוא ושינוע היה לדווח לגופים המזמינים על משלוחים, ששחרורם עוכב במשך יותר מ-21 יום. הביקורת העלתה, שהיחידות בנמלים הגישו דו"ח חודשי על תנועת המטענים בציון מטענים שלא שוחררו. מערכת יבוא ושינוע לא נהגה לדווח לגופים המזמינים על משלוחים, ששחרורם עוכב.

*

באמצע 1976 הוחל בהנהגת שיטה חדשה למעקב שוטף אחר שחרור כל משלוח ומשלוח, ותהליך שחרורם של משלוחים, מעת הגעת האנייה ועד למסירתם, קוצר. בדצמבר 1976 הודיע מנה"ר, כי נעשו שיפורים בשיטה של העברת המסמכים וכן סידורים עם המוביל הראשי — חברת צים, שיאפשרו הכנות מוקדמות לשחרור משלוחים.

הרשות למפעלי מערכת הבטחון (מל"ח)

על פי החלטת הממשלה משנת 1972 אחראים משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, לתכנון המשק החיוני לשעת חירום, לביצוע פעולות ההכנה הדרושות בשעת רגיעה, ולהפעלתו בשעת חירום. משרדי הממשלה פועלים באמצעות רשויות ייעודיות, המתואמות על ידי ועדת המל"ח העליונה. המשק החיוני כולל מפעלים ושירותים הדרושים למאמץ המלחמתי; ומפעלים החיוניים לקיום האוכלוסיה בתקופת הלחימה או מפעלים, שהשבתתם תגרום נזק חמור ומתמשך למשק. מפעל או שירות מוגדר כחיוני למערכת הבטחון, אם תפוקתו דרושה לצה"ל בשעת חירום, במישרין או בעקיפין, מעל ומעבר למלאי ולאמצעים העצמיים העומדים לרשותו, או אם חשוב שייצורו יימשך לצורך חידוש המלאי.

עד לאחר מלחמת יום הכיפורים לא הייתה במשרד הבטחון רשות ייעודית לשעת חירום, בדומה לרשויות ייעודיות בשאר משרדי הממשלה, שתטפל, על פי מדיניות כוללת ומוסמכת, במפעלי ייצור ואספקה החיוניים למערכת הבטחון בשעת חירום. יחידות ואגפים במשרד הבטחון פעלו בנושאי המשק לשעת חירום בנפרד ללא הכוונה מרכזית.

בסוף שנת 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכותו של מינהל ההרכשה והייצור בשעת חירום (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 712) וכן על היערכות תע"ש לקראת שעת חירום בתחום כוח אדם (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 780); ממציאי הביקורת נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. על ההתקדמות שחלה בהיערכות תע"ש לשעת חירום בתחום כוח אדם נערכה ביקורת מעקב, שממצאיה נכללו בדו"ח השנתי 25 (עמ' 857).