

פיתוח וייצור של מוצר

פיתוח מוצר, המורכב מכמה מערכות, הומן בחוץ לארץ עוד בשנת 1974. פיתוח המוצר לא הוכתר בהצלחה והמשרד ניגש לפיתוחו בארץ. תחילה הומין המשרד, בשנת 1975, פיתוח וייצור של המוצר במפעל אורח'ולאחר מכן — בתעשייה האווירית (תע"א). החל בשנת 1976 עסקו המפעל ותע"א במקביל, כל אחד בנפרד, בפיתוח המוצר ובאספקתו לשתי יחידות שונות בצה"ל. הומנות המשרד, שנמסרו למפעל האורח'י בשנים 1975—1978 ובתחילת 1980 הסתכמו, במחירים שוטפים, בכ"ל 130 מיליון ל"י. הפיתוח בתע"א נעשה במימון משותף של המשרד ותע"א, וחלקו של המשרד במימון זה הוא 60% מעלויות תע"א בפרוייקט עד סוף מארס 1979 ו-50% מאפריל ואילך. לפי נתונים של תע"א הסתכמו כל עלויות הפיתוח עד סוף מארס 1980, במחירים שוטפים, בכ"ל 356 מיליון ל"י, ולפי תחזית שלה ממארס 1980, יסתכמו העלויות הנוספות, עד סיום הפיתוח בשנת 1982, בכ"ל 268 מיליון ל"י. באוקטובר 1978 רכש המשרד בתע"א גם מספר יחידות של המוצר ומערכת ארעית להפעלתו בהיקף כספי, שנאמד על ידי המשרד, במחירי אפריל 1978, בכ"ל 28 מיליון ל"י. ניהול הפיתוח של המוצר ומערכותיו מרוכז ביחידה למחקר ופיתוח במערכת הביטחון (להלן — היחידה למר"פ), שבמסגרתה פועל מטה תכנית לפיתוח המוצר.

בחודשים אפריל—נובמבר 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על התקשרויות של המשרד לפיתוח המוצר וייצורו. הביקורת נערכה ביחידה למר"פ ובתע"א; בדיקת השלמה נערכה במחלקת פיתוח של יחידה בצה"ל.

פיתוח ורכישה בחוץ לארץ

בשנת 1974 הומינה יחידה של צה"ל מחברה בחוץ לארץ, באמצעות משלחת משרד הביטחון, פיתוח של המוצר. במסגרת ההומנה היה על החברה לספק יחידות מספר של המוצר ומערכת להפעלתו. הוצאות המשרד לפיתוח נאמדו בכ"ל 2.7 מיליון \$ והוסכם עם הייצור, שהאספקה תהיה באפריל 1975. הפיתוח לא הוכתר בהצלחה; תשלומי המשרד לחברה הסתכמו בכ"ל 3.4 מיליון \$, עקב התייקרויות ושינויים. בשנת 1975 רכש המשרד, עבור אותה יחידה, מחברה אחרת בחוץ לארץ, יחידות ומערכת הפעלה בסך 1.4 מיליון \$. היחידות שסופקו יצאו מכלל שימוש במהלך הניסויים; ציוד ההפעלה שנרכש נמסר לתע"א כדי שתתאימו לשימוש במערכת ההפעלה הארעית, שהמשרד הומין אצלה (ראה להלן). באוגוסט 1979 הוסכם עם תע"א שתמורת ההתאמה ישלם לה המשרד 6.35 מיליון ל"י.

במועד שבו התקשר המשרד עם החברות בחוץ לארץ כבר עסק המפעל האורח'י בארץ בפיתוח המוצר, שבו החל ביוזמתו עוד בשנת 1974. רק לאחר שנסיגות הפיתוח בחוץ לארץ לא הצליחו, התקשר המשרד, בדצמבר 1975, עם המפעל לפיתוח המוצר. מתיקי היחידה למר"פ אין לראות שנועצו בה בדבר מסירת הפיתוח לחברה בחוץ לארץ ושנבדקה האפשרות של פיתוח מקומי.

מטה התכנית

באוקטובר 1976, לאחר שנודע ליחידה למר"פ על הכפילות בפיתוח, ראתה היחידה צורך להקים גוף מיוחד, שירכז את פעולות הפיתוח של המוצר, ושמשמכותו יהיה למנוע כפילויות בפיתוח בעתיד. בפברואר 1977 מינה מנכ"ל משרד הביטחון מטה תכנית לפיתוח המוצר, שתפקידו לשמש גוף המייצג את המשרד ואחראי לביצוע מדיניותו בתחום הפיתוח של המוצר והמעבר לייצורו על פי תכנית הצטיידות מאושרת. עובד של היחידה למר"פ נתמנה ראש המטה וכחבריו נתמנו עובדים של מינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ושל יחידות אחרות במערך הביטחון ובצה"ל.

מאז כינון מטה התכנית התחלף ראש המטה פעמים מספר וגם בין חברי המטה הייתה תחלופה תכופה. בפרוייקט רב היקף ומורכב, שמעורבים בו גורמים מספר במערכת הביטחון ומפעלי תעשייה, היה דרוש גוף מנהל יציב.

לפי כתב המינוי היה על מטה התכנית להתכנס לדיונים בפרוייקט אחת לחודש לפחות. בפועל לא הייתה התכנסות סדירה; חברים במטה נעדרו מדיונים בפרוייקט ובמשך תקופה ארוכה הייתה פעילותו מעטה. בפברואר 1978 הודיע מנכ"ל המשרד ליחידות שהיו מיוצגות במטה, שהוא רואה בחומרה את העדרות נציגיהם מדיוני המטה. באפריל 1978 העיר אחד מחברי המטה, שמאז הקמתו

לא פעל המטה בכמה תחומים הקשורים בפרוייקט. בשנת 1979 תוגבר מטה התכנית באנשי מקצוע נוספים, בכמה תחומים, מקרב עובדי מערכת הביטחון.

פיתוח בתע"א

תע"א החלה לפתח את המוצר בשנת 1976, לאחר קיום מגעים בנדון עם גורמי מערכת הביטחון. באותו זמן היה כבר המפעל האזרחי בשלב ניסוי של המוצר. באוקטובר 1976 נדונה במשרד הצעה של תע"א לפיתוח המוצר, שבה נאמדה עלות הפיתוח ב-48 מיליון ל"י. בנובמבר 1976 המליצה היחידה למו"פ, על אף שידעה על פעולות המפעל האזרחי, שפיתוח המוצר יבוצע בתע"א; בינואר 1977 אישר מנכ"ל המשרד את פיתוח המוצר בתע"א וקבע, שהמשרד ישא בשליש מהוצאות הפיתוח.

1. במאי 1977 המציאה תע"א למשרד תכנית עבודה לפיתוח, שהסתכמה ב-128.6 מיליון ל"י. תע"א הסבירה למשרד, שההפרש בסך של כ-80.6 מיליון ל"י, בין הסכום שנקבה בו באוקטובר 1976 לבין התכנית ממאי 1977, נובע מהתייקרויות ומתוספת של נושאי פיתוח, שלא נכללו בהצעתה הראשונה. בספטמבר 1977 הסבירה תע"א, שהאומדן הראשון התייחס לפיתוח של מוצר במתכונת של אב-טיפוס, ולא לפיתוח מערכת מבצעית הכוללת את כל המרכיבים הדרושים להכנות לייצור ולקליטה של המוצר על ידי צה"ל.

יוצא, שהאומדן של תע"א התייחס רק לחלק מעבודות הפיתוח ואילו החלטת המשרד בדבר פיתוח המוצר בתע"א התבססה בין היתר על ההנחה, שהצעת תע"א מתייחסת לפיתוח כולו. בנובמבר 1977 החליט מנכ"ל המשרד, לאחר דיון עם מנכ"ל תע"א, להמשיך את הפיתוח בתע"א ולסיימו, וגם להגדיל את שיעור ההשתתפות של המשרד ל-60% מהוצאות הפיתוח ולהגבילה — לשנות הכספים 1977—1979 — לסך 63 מיליון ל"י, במחירי שנת 1977, 21 מיליון ל"י בכל שנה. סיום הפיתוח היה מתוכנן למאס 1980. עוד החליט המנכ"ל, שהמשרד ישתתף גם בהוצאות הפיתוח של תע"א בשנות הכספים 1976 בשיעור 60%.

2. לא נחתם חוזה בין המשרד לבין תע"א בדבר ביצוע עבודות הפיתוח, שיפורטו בו תנאי ההתקשרות, היקפה, נושאי הפיתוח, לוח זמנים לסיום העבודה וההוצאות שהמשרד יכיר בהן כחלק מעלות הפיתוח.

מטה התכנית דרש מתע"א, פעמים רבות, להמציא לו את פירוט התשומות שבוצעו בעבר ושל אלה הנדרשות לביצוע הפעילויות המתוכננות בעתיד. הדבר היה דרוש לו לקיום פיקוח ובקרה על עבודת הפיתוח ועל עלויות תע"א. המטה לא קיבל את הפירוט, כפי שדרש, ועל כן לא אישר את תכנית העבודה שקיבל מתע"א. בינואר 1980 הודיע נציג היועץ הכלכלי למערכת הביטחון במטה התכנית לראש היחידה למו"פ, שהמטה נתקל בקשיים בניהול הפרוייקט מחוסר שיתוף פעולה מצד תע"א. בנובמבר 1978 החליט מטה התכנית לבדוק את עלויות תע"א בפרוייקט באמצעות חברה ליעוץ כלכלי, אולם ההתקשרות עם החברה לא יצאה אל הפועל ובסוף 1980 החליטה היחידה למו"פ להסתפק בבדיקה בכוחות עצמה.

מהאמור לעיל עולה, שהתכנית לפיתוח המוצר לא סוכמה על דעת הצדדים; במשך מרבית התקופה פעלה תע"א ללא תכנית עבודה מאושרת; לא נתקבל ממנה דיווח מפורט על העלויות שהצטברו ועל הנושאים שפותחו, במתכונת שתאפשר פיקוח יעיל מצד היחידה למו"פ. לדעת הביקורת, משנוכח המשרד שלא התממשו ההחלטות בדבר קיום בקרה ופיקוח נאותים היה עליו להימנע, במועד מתאים, מהמשך מימון תכנית הפיתוח.

3. בפברואר 1978 העביר המשרד לתע"א הצעה של חוזה בדבר תנאי הפיתוח, ובספטמבר 1978 — טיוטה של חוזה להערוכה. הערות תע"א לטיוטת החוזה לא נתקבלו במועד והמטה החליט שלא לאשר חשבונות וחשולמי מימון לתע"א, אלא אם כן ייחתם חוזה הפיתוח.

במהלך המשא ומתן נתגלעו בין הצדדים חילוקי דעות, המתייחסים, בין היתר, למתן האפשרות למשרד לערוך בדיקה טכנית וכלכלית של פעולות שנעשו מתחילת הפרוייקט, וכן לחלקו של כל צד בזכויות הייצור הנובעות מהפיתוח ובשימוש בידע שהצטבר. כיוון שתע"א הרחיבה את נושאי הפיתוח מעבר למה שהיחידה למו"פ הייתה מוכנה להכיר, עלתה במשא ומתן גם השאלה של היקף העלויות שהמשרד יממן. עם זאת המשיך המשרד להעביר לתע"א את השתתפותו במימון ועל ידי כך הצטמצמה אפשרותו להשפיע על תע"א ולגרום לחתימת החוזה.

4. באוגוסט 1979 הגישה תע"א למשרד דרישה לכיסוי חלקו, במחירים מעודכנים, מעבר למסגרת שהמשרד אישר בנובמבר 1977. היחידה למו"פ קבעה, שסך של כ-109 מיליון ל"י מהדרישה מתייחס לתקופה שהסתיימה במארס 1979, וכ-78 מיליון ל"י – לשנה השוטפת. בהתחשב בדרישה זו אמדה היחידה למו"פ את חלקו של המשרד במימון עלויות הפיתוח, עד סיומו המתוכנן באפריל 1982, במחירי 1979, בכ-300 מיליון ל"י.

בדצמבר 1979 החליט מנכ"ל משרד הביטחון לקבל את דרישת תע"א בתנאי שייחתם חוזה בין המשרד ותע"א בדבר היקף ההשתתפות של המשרד בפיתוח המוצר. משמעות ההחלטה הייתה לשלם לתע"א סכומים העולים על אלה שתוכננו, ושעליהם הוסכם. כתוצאה מכך צומצם היקף אותו חלק מהתכנית שהמשרד מימן וצומצמו גם נושאים אחרים שנכללו בתכנית המחקר והפיתוח של מערכת הביטחון.

התאמת מיכלל

בשלבי הפיתוח הראשונים ניסתה תע"א להתאים למוצר מיכלל שנרכש בחו"ל; המיכלל הוא פריט מרכזי במוצר ובמהלך הניסויים החברר שאינו מתאים. בשנת 1976 בחרה תע"א במיכלל אחר (להלן מיכלל ב') מייצור של מפעל אחר בחו"ל ורכשה כמה עשרות מיכללים מאותו סוג והתאימה אותם למוצר. ההתאמה כללה בין היתר החלפת רכיבים ובדיקות וניסויים הנדסיים. כשהחליטה על בחירת מיכלל ב' לא בדקה תע"א את אפשרויות האספקה שלו על ידי הייצור, ובשנת 1978, כשנוקקה לכמות נוספת, התברר לה שלא ניתן להשיגו משום שייצורו הופסק עוד ב-1974.

באפריל 1978 החליטה תע"א להשתמש במיכלל ג', שפותח על ידי חברה אחרת בחוץ לארץ, ועלה הצורך לבצע מחדש פעולות התאמה. הוחלט לבחור במיכלל זה בין היתר משום שהוא מיוצר מרכיבים סטנדרטיים, ואף עשוי לשפר את ביצועי המוצר. אמינות המיכלל טרם הוכחה ולכן ביקש החיל מתע"א, בינואר 1979, להחזיק במלאי הקיים של מיכלל ב' עד שתוכח אמינותו של מיכלל ג'. באוקטובר 1978 נחתם זכרון דברים בין החברה מחוץ לארץ לבין תע"א בדבר אספקת מיכלל ג', לרבות שרטוטי ייצור, וכן בדבר התנאים להענקת זכויות לייצר את המיכלל בתע"א. התייעוד הנדסי שנתקבל היה מועט וטעון השלמה; אחד ממרכיבי המיכלל, מייצור של ייצור אחר, לא היה אמין ונצפתה אפשרות שיהיה צורך להשלים את פיתוחו בתע"א.

לפי נתונים של תע"א ממארס 1980 הסתכמו עלויות השלמת הפיתוח וההתאמה של המיכלל בכ-14.7 מיליון ל"י, במחירים שוטפים; הסכום אינו כולל את עלות ההתאמה של שני המיכללים הראשונים.

מערכת הפעלה

תע"א החלה בפיתוח מערכת הפעלה עוד בשלבי הפיתוח הראשונים של המוצר, אולם היא פיתחה אותה במתכונת שלא התאימה לדרישות החיל. הצעת הפיתוח שהגישה תע"א ליחידה למו"פ בינואר 1978, בסך 47 מיליון ל"י, במחירי שנת 1977, נדחתה. היחידה למו"פ והחיל הבהירו לתע"א פעמים אחדות, שלשימוש צה"ל יש לפתח ולייצר מערכת לפי אופיון של החיל, ושהוצאות תע"א לפיתוח המערכת הן על אחריותה ועל חשבונה. תע"א המשיכה בפיתוח המערכת ובדיעבד החליטה היחידה למו"פ, בפברואר 1980, למסור את פיתוח מערכת ההפעלה לתע"א, על בסיס המערכת שהיא פיתחה, ולהכיר בעלויות שהצטברו בתע"א בפיתוח המערכת. הוסכם, שתע"א תישא בעלות השינויים שיידרשו להתאמת מערכת ההפעלה לדרישות צה"ל:

עד סוף מארס 1980 הסתכמו עלויות תע"א בפיתוח מערכת ההפעלה בסך 67.8 מיליון ל"י, במחירים שוטפים, ולפי אומדן תע"א, יסתכמו העלויות הנוספות, עד לגמר הפיתוח, המתוכנן לסוף מארס 1982, בכ-84 מיליון ל"י. ביחידה למו"פ אין פירוט של העלויות שנצברו בפיתוח המערכת שלא על פי האופיון של החיל, ולכן לא ניתן לקבוע איזה חלק מהעלויות חל על תע"א.

מהתייעוד נראה, שהחיל תכנן את קליטת מערכת ההפעלה בשנת 1980. מחמת דחייה של גמר פיתוח מערכת ההפעלה למארס 1982 יצטרך החיל להפעיל את המוצר באמצעות מערכת ההפעלה הארעית, דבר שלהערכת ראש מטה התכנית עלול לגרום תקלות.

רכישת המוצר

1. באוקטובר 1978 התקשר המשרד עם תע"א בחוזה לרכישת 20 יחידות של המוצר, מערכת הפעלה ארעית. וחלפים. בהסכם נקבע לוח תשלומים ופורטו מועדי האספקה.

קביעת המחיר

ההצעה שהגישה תע"א באוקטובר 1977, לקראת חתימת החוזה, התייחסה לאספקת מוצרים מוגמרים ונקבה מחיר לכל אחד מסעיפיה. אולם בהסכם נקבע מראש מחיר רק לחלק ממרכיבי המוצר, ולגבי מרכיבים אחרים נקבע, שהמחיר ייקבע על פי שיטת עלות — "זמן וחומרים".

המשרד אמד את ההיקף הכספי של החוזה במחירי אפריל 1978, ב־27.7 מיליון ל"י. מזה מתייחסים כ־14.7 מיליון ל"י, יותר מחצי, לאספקה לפי שיטת "זמן וחומרים".

מועדי האספקה

לפי החוזה יהיו שלוש היחידות הראשונות של המוצר יחידות אב־טיפוס ויסופקו מדצמבר 1978 עד פברואר 1979; היחידה הראשונה מייצור סדרתי תסופק בספטמבר 1979 והאספקה כולה תסתיים במאי 1980. בפועל החלה האספקה רק באוקטובר 1980 ועד סוף 1980 סופק רק רבע ממספר היחידות שהוזמנו.

1. שלוש יחידות האב־טיפוס נועדו לאפשר לחיל לערוך ניסויים, לרבות ניסויי הפעלה, וליישם, במידת הצורך, בייצור הסדרתי של המוצר את הלקחים שיופקו בניסויים. לפי לוח הזמנים, שנכלל בהצעה של תע"א מאוקטובר 1977, יסופקו שלוש היחידות הראשונות כבר בפברואר 1978, ואילו בחוזה נקבע מועד אספקתן, כאמור, מדצמבר 1978 עד פברואר 1979. בפועל חלו שיבושים ודחיות באספקה, ובאחד השלבים נקבע מועד האספקה של יחידת אב־טיפוס ראשונה לתחילת אוקטובר 1979, אולם החיל לא היה מוכן לקבלה כי לא תאמה את המיפרט הטכני שצורף לחוזה. בתחילת נובמבר 1979 הודיעה תע"א, כי יש באפשרותה למסור את היחידה, אך ביקשה להחזיר לה את מערכת ההפעלה תוך זמן קצר כדי לכלול בה שינויים. החיל לא הסכים לקבל את היחידה, כיוון שלא יהיה סיפק בידי לערוך בה ניסויים והוא חשש לדחייה נוספת בלוח הזמנים; על כן ויתר כליל על השלב של קבלת יחידות אב־טיפוס ועריכת ניסויים לפני הייצור הסדרתי.

2. לפי החוזה יוחלפו שלוש יחידות האב־טיפוס, במועד שנקבע מראש, ביחידות מייצור סדרתי. עד דצמבר 1979 הגישה תע"א כמה חשבונות בעד אספקת יחידות האב־טיפוס. החיל לא קיבל אותן, כאמור, אולם הסכים לאשר את חשבונות תע"א כתנאי שלא יחויב, בבוא המועד, בעד היחידות הסדרתיות שיקבל במקומן. היחידה למו"פ אישרה על חשבון אספקת היחידות סך 354,000 ל"י, בלי התניה כל שהיא ובלי תמורה.

היחידה למו"פ התריעה בפני תע"א, פעמים מספר, על הפיגורים בלוח הזמנים של הפיתוח ושל האספקה בייצור. הפיגורים גרמו לכך, שיחידה של החיל, שהייתה אמורה לקלוט את המוצר, נותרה ללא תעסוקה. היחידה למו"פ ביקשה מתע"א להמציא לה לוח זמנים סופי, שיביא בחשבון גם תקלות אפשריות. תע"א לא עמדה בדרישה זו והדחיות בלוח הזמנים חזרו ונשנו עד מועד סיום הביקורת.

בדצמבר 1980 הסבירה תע"א ליחידה למו"פ, שהסיבה העיקרית לדחיות נובעת מניהול עבודות הפיתוח והייצור במקביל, אולם בחוזה הרכישה לא הותנתה האספקה בהתקדמות תכנית הפיתוח, ותנאי החוזה כוללים גם הצהרה של תע"א והתחייבות מצידה, שביכולתה להשיג את כל הדרוש כדי לעמוד בכל תנאי החוזה.

תשלומים

בחוזה נקבע לוח תשלומים, שיבוצעו לפי חשבונות שתגיש תע"א. החשבונות יוגשו על פי שלבים מתוכננים בהתקדמות העבודה ("אבני דרך") שפורטו בחוזה. 90% מסכום החשבונות ישולמו לאחר אישור של המשרד על השגת אבן הדרך, שיינתן תוך חמישה ימים מהודעת תע"א, ו־10% הנותרים ישולמו תוך 60 יום ממועד הגשת החשבונות, לאחר אישורה. לפי נתוני היחידה למו"פ הסתכמו החשבונות שהגישה תע"א עד סוף מארס 1980 בכ־18.6 מיליון ל"י.

אגף הכספים של המשרד מימן לתע"א את תביעותיה לתשלום לפני שנתקבלו אישורים של החיל המזמין והיחידה למו"פ על השגת אבני הדרך. אגף הכספים פעל במקרה זה לפי הסדר כולל בין תע"א והמשרד ולא על פי תנאי החוזה מאוקטובר 1978. כתוצאה מכך שולם לתע"א במאי ובנובמבר 1979 סך של כ־15 מיליון ל"י, אף על פי שהחיל המזמין הודיע שאינו מאשר את החשבונות שהגישה תע"א*.

* בעניין אישור תשלומים לתע"א ראה בדר"ח זה, עמ' 635.

2. בשנים 1975–1978 הזמינה היחידה למו"פ במפעל האורחי פיתוח של המוצר ומערכת הפעלה ואספקה של יחידות מוגמרות בסכום כולל של כ-20 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. היחידות שסופקו שימשו לבחינת המוצר ולהערכת ביצועיו והוכנסו גם לשימוש מבצעי.

בפברואר 1980 הזמין המשרד מהמפעל האורחי ייצור ואספקה של יחידות המוצר ומערכות הפעלה וציוד אחר בסכום כולל של כ-111 מיליון ל"י. לפי תנאי ההזמנה יסופקו היחידות ממאי 1981 עד אפריל 1982. ההחלטה למסור הזמנה למפעל האורחי נתקבלה לאחר שנבדקו הצעות מחיר של המפעל ושל תע"א לאספקת המוצרים. המשרד החליט להעדיף את ההצעה של המפעל בעיקר משום שתע"א עוד לא סיימה את הפיתוח וגם משום שמחירי תע"א היו גבוהים יותר.

*

המשרד הזמין פיתוח של המוצר בחוץ לארץ ללא בדיקה מוקדמת של אפשרויות פיתוח מקומי. על עבודות הפיתוח בתע"א לא נחתם חוזה ולא סוכמו. תנאי ההתקשרות, שיגדירו את התחייבויות המפתח לגבי נושאי הפיתוח, דיווח על התקדמות בהשגת היעדים, ופרטי העלויות שנצברו. על פי דרישת תע"א הגדיל המשרד את המסגרת הכספית של תכנית הפיתוח ואת חלקו במימונה. מטה התכנית, שהיה דרוש במיוחד לניהול פרויקט מהסוג הנדון, לא פעל באורח סדיר; היו"ר וחברים מספר התחלפו כמה פעמים. המשרד הזמין בתע"א אספקה של המוצר בעת שפיתוחו היה עוד בשלבים מוקדמים ובלי שניתן היה למעשה לקבוע לוח זמנים מציאותי לביצוע ההזמנה. דבר זה גרם שיבוש בהערכותיו של החיל המזמין לקליטת המוצר.

התקשרויות עם יצרנים

בחודשים אפריל–אוקטובר 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) על התקשרויות עם יצרנים לאספקת ציוד אלקטרוני, מוצרי מתכת ומכשירי בקרה, בהיקף של כ-2,000 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. ביקורת השלמה נערכה באגף הכספים וביחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון.

ציוד אלקטרוני

נבדקו רכישות מארבע חברות, בסכום כולל של כ-600 מיליון ל"י.

חברה א'

חברה א' – חברה מקומית, שהיא חברת בת של יצרן בחו"ל – מספקת למערכת הביטחון ציוד מיובא מתוצרת חברת האם, לרבות אביזרים וחלקי חילוף, וכן ציוד שהיא מרכיבה בארץ. נבדקו תשע הזמנות בסכום של כ-97 מיליון ל"י ושתי הזמנות שנמסרו לחברת האם, באמצעות משלחת של המשרד בחו"ל, בסכום של כ-5 מיליון \$.

הסדרי רכישה כלליים

מחירי הרכישה מחברה א' מבוססים על המחיר הקטלוגי של מוצרי חברת האם שלה, הכוללים עמלת סוכן לחברה א', ששיעורה מגיע עד 15%*. ההתקשרות בין המשרד וחברה א' הייתה מבוססת מאז אפריל 1977 על התנאים הבאים:

(א) מחיר ציוד מיובא הוא המחיר הקטלוגי של חברת האם בינם הגשת ההצעה, בהנחה של 7.5%. למחיר יתווספו הוצאות החלוקה על יבוא בשיעור 10%, וכן מיסים והיטלים על פי הצהרת החברה. 85% מהמחיר צמודים לשער הדולר; שער הדולר הקובע לחישוב ההתייקרות הוא של החודש שלפני מועד האספקה שנקבע בחוזה.

(ב) מחיר ציוד סטנדרטי המיוצר בארץ יהיה אף הוא לפי המחיר הקטלוגי של חברת האם, בהנחה של 7.5% על מרכיב היבוא.

* ראה גם דו"ח שנתי 30, עמ' 668, סוכן ו'.

(ג) מחיר המוצר יחולק למרכיבים הבאים:

מרכיב היבוא, בשיעור 35%, יומר בל"י על פי שער החליפין בעת הגשת ההצעה ויוספן עליו מיסים והי"טלים, על פי הצהרת החברה, ו-10% בעד הוצאות יבוא. השער הקובע לחישוב התייקרות יהיה שער החליפין הממוצע של החודש השלישי לפני מועד האספקה.

מרכיב העבודה, בשיעור 50%, יומר בל"י ויוצמד לשינויים במדד שכר העבודה של פועל יומי בענף ציוד חשמל ואלקטרוניקה. המדד להישוב התייקרות יהיה של החודש השני לפני מועד האספקה.

15% מהמחיר אינם צמודים להתייקרות.

— בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד לביסוס משקלו היחסי של כל אחד ממרכיבי המחיר, אף שסביר להניח שאינם אחידים בכל המוצרים. לגבי הוצאות היבוא, בשיעור 10%, העירה הביקורת, שבאחת ההזמנות נבדקו הוצאות היבוא על ידי יחידת הנדסה כללית ונמצא, שהן הגיעו לשיעור 5.2% בלבד. תשלומי המכס וההיטלים שולמו לחברה א' על סמך הצהרותיה, בלי שהמשרד דרש אסמכתאות להוכחת ביצוע התשלומים.

— במאי 1978 הסכים המשרד, ששער החליפין לחישוב התייקרות של מרכיב היבוא, בציוד המיוצר בארץ, יהיה של החודש השני לפני מועד האספקה ולא של החודש השלישי; היה בכך מתן הטבה לחברה א'.

— בפברואר 1980 הסכים המשרד לשינוי תנאי הרכישה של ציוד מיובא: ההנחה שקיבל קטנה מ-7.5% ל-5%, ובמקום הצמדה של 85% מהמחיר לשער החליפין של הדולר, כפי שיהיה בחודש שלפני מועד האספקה, הסכים להצמיד את המחיר כולו לשער הממוצע של החודש, שבו תהיה האספקה. לגבי ציוד מייצור מקומי הסכים המשרד לוותר על ההנחה של 7.5% במרכיב היבוא ולהצמיד את מחיר המוצר לשער החליפין של הדולר ביום האספקה.

ממצאים מבדיקת הזמנות

1. ביוני 1979 נמסרה לחברה א' הזמנה לתיקון 3,000 יחידות של מוצר א', שנרכש מעודפים בחו"ל, בסכום כולל של 4.38 מיליון ל"י. הזמנה זו באה במקום הזמנה קודמת, מינואר 1979, שעל פיה הזמן תיקון של 100 יחידות בסדרה נסיונית ו-1,030 יחידות בסדרות ייצור רגילות; ונוסף לכך אופציה לתקן 1,870 יחידות באותם התנאים.

— מחיר תיקון היחידה בסדרה הנסיונית הסתכם בכ-6,809 ל"י, בעוד שמחיר יחידה בסדרות הייצור היה כ-1,070 ל"י. הפרש כה גדול במחיר היחידה בין הסדרה הנסיונית לבין הסדרות הרגילות היה מחייב התייחסות מיוחדת לעניין, ואילו בתיק ההזמנה אין תיעוד על כך, ואף לא על התייחסות להתפלגות של שעות העבודה לשעות של מהנדסים, טכנאים ועובדי ייצור.

— לאחר קבלת הסדרה הנסיונית החליט המזמין על שינוי באריות המוצר. הביקורת העלתה, שהשינוי במחיר ההזמנה בעקבות ההחלטה האמורה חושב על בסיס תעריף לא נכון לשעת עבודה. בעקבות הביקורת הופחת מחיר ההזמנה ב-19,000 ל"י.

2. בשנת 1977 רכש המשרד מחברת האם והעביר לחברה א', לצורכי ייצור בלבד, קו הרכבה של מוצר אלקטרוני, שהיה במפעל של חברת האם, במחיר 2 מיליון \$ בקירוב. ברכישה נכללו הידע ו-800 יחידות מסדרות נסיוניות של המוצר.

(א) — באפריל 1978 הגישה חברה א' הצעה לייצור 6,000 יחידות במחיר של 1,306 \$ ליחידה (לפני מע"מ), בסכום כולל של 145 מיליון ל"י. לאחר בדיקת ההצעה וניהול מו"מ עם החברה נקבע מחיר היחידה בסך 1,155 \$. מחיר זה היה גבוה ניכרת מהתחשיב שערכה יחידה הנדסית של המשרד, שבדקה את הצעת החברה, אך נמוך ממחיר המוצר שהוזמן בחוץ לארץ. המשרד הסביר, שהסכים למחיר יותר גבוה כיוון שמדובר במוצר מורכב ומתוחכם. לדעת הביקורת צריך היה להתחשב בכך שהמשרד שילם בעד הידע שנרכש, ובמסגרת רכישת הידע גם השתלמו עובדי החברה במפעל של חברת האם.

— חלקו של מרכיב החומרים במחיר היחידה הוא 500 \$. החומרים הוזמנו מחברת האם, אף שלדעת משלחת המשרד בחו"ל ניתן היה לרכוש אותם ממקורות אחרים במחיר נמוך יותר. חברת האם אינה מייצרת את החומרים בעצמה, ובמחירים נכללה עמלת סוכן לחברת האם בשיעור 2%.

(ב) — על מחיר המוצר הועמסו תמלוגים לחברת האם בשיעור 8%, שחשלומום הותנה באישור של רואה החשבון של חברה א', שהיא משלמת אותם לחברת האם בגין הידע הספציפי לביצוע הזמנה זו. הביקורת העירה, שהמשרד כבר שילם בעד הידע במסגרת רכישת קו ההרכבה ולא היה מקום לשלם תמלוגים ברכישת מוצר זה. סכום התמלוגים שהועמס על מחיר ההזמנה מגיע לכ"ס 0.5 מיליון \$.

— המשרד שילם תמלוגים לחברה א' על פי אישור כללי של רואה חשבון שהמציאה החברה, בדבר חובת תשלום תמלוגים לחברת האם. באישור לא הייתה התייחסות לידע ספציפי הדרוש לביצוע הזמנה זו. בעקבות הביקורת ערך המשרד בירור עם החברה ונמצא, שהתמלוגים חלים רק על חלק ממחיר המוצר. באוקטובר 1980 קבע היועץ המשפטי במערכת הביטחון, שעל המשרד "לחייב את החברה בגין תשלומי יתר ששולמו לה".

בנובמבר 1980 חייב המשרד את חברה א' בסכום של כ"ס 1.6 מיליון ל"י בגין תשלומי יתר של תמלוגים המתייחסים ל-2,073 יחידות שסופקו; לפי אותו בסיס יחסון המשרד עוד כ"ס 3 מיליון ל"י בגין הפחתת התמלוגים ממחיר היחידות שסופקו עד סיום ההזמנה.

חברה ב'

ביוני 1978 נמסרה לחברה ב' הזמנה לייצור 47 יחידות של מכשיר, במחיר 156,084 ל"י היחידה. לפני כן ייצרה החברה רק 10 יחידות ממכשיר זה.

המשרד ניהל משא ומתן עם חברה ב' בדבר קביעת המחיר על בסיס הצעתה, שנבדקה על ידי יחידה הנדסית של המשרד, ובעקבות הבדיקה הגישה חברה ב' הצעות מעודכנות.

— בבדיקה האמורה הגיעה היחידה הנדסית למסקנה, שלצורך חישוב המחיר יש מקום להפחית את מספר שעות העבודה של מהנדסים וטכנאים, אך להוסיף שעות עבודה של פועלים ולהגדיל את התשלום בגין חומרים. הביקורת העלתה, שבמחיר ההזמנה באה לידי ביטוי ההמלצה לתוספת בגין חומרים ושעות עבודה של פועלים, אך לא הובאה בחשבון במלואה ההמלצה להפחית את מספר שעות העבודה של מהנדסים וטכנאים.

— בדיקת התשלומים ששולמו לחברה בעד הפרשי התייקרות העלתה, שהם חושבו על בסיס נמוך מדי ועל פי שער חליפין לא נכון. על פי ההצעה המעודכנת של החברה היה חודש הבסיס פברואר 1978 ואילו בהזמנה נכתב נובמבר 1977 והמשרד לא עמד על כך. בעקבות הביקורת גבה המשרד מהחברה, בדרך של קיוון, כ"ס 394,000 ל"י.

חברה ג'

המשרד זומין מחברה ג' מוצרים שונים, בהיקף ניכר. נבדקו 18 הזמנות לאספקת מכשיר, שנמסרו לחברה בשנים 1976—1979, בהיקף של 202 מיליון ל"י.

— המכשיר פותח בחיל הקשר. בתיקי מנה"ר לא היה תיעוד על עלות הפיתוח, על מקורות המימון לפיתוח ועל השלב שבו נמסרו המשך הפיתוח והייצור לחברה.

1. במאס 1976 נמסרה לחברה ג' הזמנה לאספקת 80 יחידות של 'המכשיר מדגם א', במחיר 108,200 ל"י היחידה, ו-20 יחידות מדגם ב', במחיר 175,150 ל"י היחידה. במהלך הייצור דרש החיל המזמין שינוי בדגם א', שהתבטא בתוספת של 12,582 ל"י ליחידה. ההיקף המעודכן של ההזמנה היה 13.3 מיליון ל"י.

— בהזמנות, שנמסרו לחברה בשנים 1977—1980, נקבעו מחירים שהתבססו על מחירי ההזמנה הראשונה. החברה ערכנה את הצעותיה על פי מודי התייקרות והמשרד הסתפק בבדיקה של נכונות העדכוניים. המשרד לא דרש הפחתת המחיר בהזמנות גדולות, פרט להזמנה אחת של 80 יחידות, שעליה קיבל הנחה מסחרית של 2.6%.

2. — בדיקת הזמנה לאספקת חלפים העלתה, שלגבי 15 פריטים היה מחיר ההזמנה גבוה בכ"ס 23% בממוצע ממחיר אותם הפריטים בהצעה קודמת. לגבי אחד הפריטים הייתה הערה של החיל המזמין, שהמחיר בהצעת חברה ג' כפול מהמחיר הנכון; הערה זו לא הובאה בחשבון אף בעת מסירת הזמנה נוספת.

— בשלוש הזמנות חושב מרכיב העבודה במחיר היחידה בשיעור גבוה, ועל ידי כך נגרמו למשרד תשלומי יתר בסכום של כ־80,000 ל"י.

3. — חברה ג' נתקלה בקשיים בהשגת אחד הרכיבים, שהיה דרוש בכמויות ניכרות לייצור של רוב ההזמנות. בספטמבר 1979 אישר המשרד דחיית מועדי האספקה של פריטים, שנכללו ב־14 הזמנות שונות, לשישה עד 12 חודשים. בנובמבר 1979 אישר החיל המזמין שימוש ברכיב תחליפי, מתוצרת של יצרן אחר, אולם המעבר לשימוש בו היה כרוך בדחייה נוספת בייצור ובאספקה. במאי 1980 ביקשה החברה שהמשרד יאשר דחיית מועד אספקתן של 10,500 יחידות מאותם הפריטים. בנובמבר 1980 לא היה למשרד מידע לצורך השוואה בין מחיר הרכיב המקורי למחיר הרכיב התחליפי וטרם נקבעו סופית זמני האספקה.

חברה ד'

1. באוקטובר 1976 מסר המשרד להברה ד' הזמנה לפיתוח מכשיר. מחיר פיתוח המכשיר נקבע בהזמנה לפי מחיר עלות בתוספת רווח עידוד. באפריל 1978 מסר המשרד לחברה מכתב כוונה בדבר הכנות טרום-ייצור וייצור סדרה ראשונה של 60 יחידות. ביולי 1979 הוציא המשרד את ההזמנה הסופית בגין הפיתוח, שהסתכמה בכ־6.46 מיליון ל"י וחתם הסכם עם חברה ד' בדבר ייצור שלוש סדרות של מכשירים: הסדרה הראשונה, שעליה נסב מכתב הכוונה, ושתי סדרות נוספות. במקביל להסכם מסר המשרד לחברה ד' שלוש הזמנות לאספקת 206 יחידות במחיר כולל של כ־146 מיליון ל"י, מחיר קבוע צמוד למדדי התייקרות של מרכיביו. בספטמבר 1980 מסר המשרד לחברה הזמנה נוספת לייצור 98 יחידות ולעבודות רטופיט בסדרות הקודמות, בהיקף של כ־197 מיליון ל"י.

— המשרד החליט על מסירת הזמנות לסדרות ב' ו-ג' (148 יחידות) עוד לפני שהסתיים המשא ומתן על מחיר היחידה בהזמנה לסדרה א' (58 יחידות). לדעת הביקורת היה מקום לכרוך את כל ההזמנות להתקשרות רב-שנתית אחת, שעשויה להבטיח רציפות באספקה ולאפשר למשרד — על פי הוראות ההרכשה — לדרוש מהחברה לצמצם את שיעור הרווח ב־0.5% עד 1%. חישוב שערך משרד מבקר המדינה, על פי מחירי 1979, העלה, שמחירן של שלוש ההזמנות גדל משום כך בכ־2.5 מיליון ל"י.

2. — בתחשיב ששימש בסיס לקביעת מחיר היחידה נכללה תוספת של 5% על העלות תמורת אחריות הייצור לטיב המוצר למשך שנתיים. על תוספת זו הועמסו רווח ו־1.8% בעד מכס ומס קנייה. להעמסות אלה אין הצדקה משום שעבודות הנעשות בתוקף האחריות לטיב — אפילו אם מחירן נכלל בהזמנת הייצור — הן עבודות שירות ואחזקה, שעליהן לא תחול העמסה של מכס ומס קנייה. העמסות יתר אלה מסתכמות, בהזמנות לארבע הסדרות, בכ־2.8 מיליון ל"י, מהם כ־2.5 מיליון ל"י בעד רווח וכ־300,000 ל"י בעד מכס ומס קנייה.

3. — בהזמנות לסדרות ב' ו-ג' נקבעו תנאי תשלום לפי שלבים מתוכננים והתקדמות העבודה — "אבני דרך": בעד עבודה על סמך הצהרה שהעבודה בוצעה; בעד חומרים — 80% עם הגשת התביעות, והיתרה — לאחר האספקה. תביעות מימון ישולמו תוך 30 יום וחשבוניות בעד אספקה תוך 60 יום; הפרשי הצמדה ישולמו במקביל לתשלומי התקדמות. משרד מבקר המדינה העיר, שעל פי הוראות ההרכשה ינתן מימון בגין מרכיב העבודה, בהזמנות שהמשרד מממן לפי אבני דרך, תוך 60 יום ולא תוך 30 יום. בעקבות הביקורת הודיע מנה"ר לאגף הכספים, שיש לתת מימון על מרכיב העבודה על פי אבני דרך תוך 60 יום, כמקובל, ולחייב את חשבון החברה ב־1.5 מיליון ל"י בעד הקדמת המימון בעבר.

הוראות ההרכשה מתירות אמנם הסתמכות על הצהרת הייצור, שסיים אבני דרך שנקבעו, אולם בעבודה בהיקף ובמורכבות כאלה היה מקום, לדעת הביקורת, לקיים פיקוח מטעם המשרד על ביצוע העבודה, ולהתנות את התשלום באישור המזמין.

4. — המועד הקובע לחישוב התייקרויות, הן לגבי מרכיב העבודה והן לגבי מרכיב החומרים, נקבע לחודש שלפני מועד האספקה, אף שאין זה סביר להניח, שתשומות העבודה והחומרים חלות באותו חודש.

5. לגבי הוצאות שהיקפן ומועדי ביצוען ידועים, כגון תשלום בעד חומרים, הוצאות מכס ותשלום לקבלני משנה, היה על המשרד לשקול דרכים להמנע מהצמדה למדדי התייקרות של מועד מאוחר מתאריך ההוצאה. הצמדת התייקרות לפי מדדים של תאריך מאוחר ממועד השקעת התשומות אין לה הצדקה עניינית, פרט לתשלום ריבית לתקופה שבין ההוצאה לבין התשלום על ידי המשרד.

6. אספקת המכשירים נדרשה בקצב של 10 יחידות לחודש והייתה אמורה להסתיים באוגוסט 1982; באפריל 1980 הוסכם בין המשרד והחברה על הקדמת מועדי האספקה של סדרות ב' ו-ג' בשלושה חודשים. כפיצוי להקדמת מועדי האספקה אישר המשרד, על פי דרישת חברה ד', תוספת תשלום של 4.57 מיליון ל"י. עד סוף 1980 סופקו 118 יחידות (כ-38%).

מוצרי מתכת

נבדקו התקשרויות לרכישת מוצרי מתכת עם שתי חברות מקומיות וההסדרים הכלליים שנבקעו עם אחת מהן לגבי חישוב תשומות העבודה.

חברה ה'

1. המשרד מוסר לחברה ה', שהיא יצרן יחיד של המוצרים המוזמנים ממנה, הזמנות ייצור במחיר קבוע וצמוד להתייקרויות. לשם ניסוס מרכיבי המחיר של המוצרים בדקה יחידה הנדסית של המשרד, לפני הוצאת ההזמנות, את התשומות של חומרים ושעות עבודה; תעריפי שעות העבודה נקבעו על ידי היועץ הכלכלי למערכת הביטחון עוד ב-1975, על בסיס נתונים משנת 1974, ועודכנו מדי פעם בפעם.

באוגוסט 1978 החליט המשרד לבדוק מחדש את תעריפי שעות העבודה שהוא מאשר לחברה ה' והטיל את הבדיקה על משרד של רואי חשבון. הבדיקה החלה באפריל 1979 ובמאי 1980 הגישו רואי החשבון דו"ח על בדיקת תעריפי שעות עבודה והצעה לקביעת תעריפים חדשים. עוד הגישו רואי החשבון דו"ח על עבודת ועדה לבדיקת תעריפי החיוב בעד חלקי חילוף, שהם היו חברים בה. באוקטובר 1980 הוחלט, שתעריפים חדשים, מבוססים על הצעת רואי החשבון, יאושרו לגבי הזמנות שימסרו לחברה אחרי 1.10.80.

2. באוגוסט 1979 מסר המשרד לחברה ה' הזמנה לייצור 90 יחידות ציוד במחיר של 5.2 מיליון ל"י ליחידה. היחידה הנדסית של המשרד בדקה במפעל של החברה את זמני הייצור בפועל בסדרות ייצור קודמות. היחידה התייחסה בבדיקתה לסדרת ייצור של 30 יחידות, והסיקה, שלגבי 30 יחידות נוספות צפויה התייעלות בשיעור של כ-10% ולסדרה נוספת של 30 יחידות — בשיעור של 5% נוספים. היחידה המליצה גם לבדוק את ההעמסה בשיעור 20% על שעות עבודה ישירות בגין עבודות ישירות "בלתי מדווחות", הנהוגה במרכזי התמחיר של החברה.

— הביקורת העלתה, שהערות היחידה הנדסית בדבר התייעלות לא התבטאו בקביעת המחיר; גם לא הובא בחשבון מידע שהיה בידי ראש מחלקה במנה"ר, שהחברה מוכנה להקטין את מחיר היחידה אם יוזמנו 90 יחידות. המשרד התבסס על הנמקת החברה, שהייצור מבוצע בסדרות ייצור קטנות ושהמוצר אינו חדש ולכן כבר לא צפויה התייעלות נוספת בייצורו, אולם על כך אין תיעוד בתיקי מנה"ר.

בדיקת ההעמסה של 20% בגין עבודות בלתי מדווחות לא הוטלה על רואה החשבון ב-1979, כאשר בדק את תעריפי שעות העבודה. רק בסוף יוני 1980 נקבע, שרואה חשבון יבדוק נושא זה. בתעריפים שהוסכם עליהם באוקטובר 1980 עוד לא הובאו בחשבון תוצאות בדיקה זו.

3. — לוח הזמנים שנקבע לאספקה היה מאמצע פברואר 1979 עד סוף דצמבר 1983. המועד הקובע לחישוב ההתייקרות היה כדלקמן: לגבי חומרי יבוא — 13 חודש לפני האספקה; לגבי שכר עבודה — 5 חודשים לפני האספקה, ולגבי הרווח המוסכם — 8 חודשים לפני האספקה. בעת מסירת ההזמנה הייתה כבר אספקה של 8 יחידות והוגשו חמש חשבוניות על סך של 45.6 מיליון ל"י. המשרד פרע את החשבוניות בין אפריל וספטמבר 1979. באותה עת ידע המשרד, על פי תנאי ההזמנה, שעל פי המועדים הקובעים לחישוב ההתייקרות יהיה על חברה ה' להחזיר חלק מן הסכומים, אולם הוא לא פעל לקבלתם מיד. רק ביוני 1980 החזירה חברה ה' 6.1 מיליון ל"י, אולם המשרד לא חייב אותה בריבית בעד החזקת הכספים. על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, בהתאם לשיעורי הריבית שקבע היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, מגיע למשרד הביטחון החזר של כ-3 מיליון ל"י, במחירי יוני 1980. בעקבות הביקורת ניגש משרד הביטחון לבידור העניין, אולם לא סיים אותו עד סיכום דו"ח זה. משרד מבקר המדינה ממשיך לעקוב אחר הנושא.

בדצמבר 1980 הוסכם בין משרד הביטחון וחברה ה', שהמשרד יוציא שינוי להזמנה ולפיו ינתן לחברה ה' תשלום התקדמות. בעד מרכיב החומרים ויועלה שיעור הריבית על ההון החוזר מ-40% ל-54% באספקות מאפריל 1980 ואילך.

4. — המשרד מסר לחברה ה' הזמנות לחלפים על פי מחירון שלה. מחיריהם של חלק מהחלפים נבדקו במשרד. בהתאם לסיכום עם ראש מנה"ר, נהגה חברה ה' לדרוש בעד חלפים מחיר העולה ב-36% על מחיר אותם החלקים כשהם מורכבים, בייצור שוטף, בערכות שלמות. עוד באוגוסט 1976 חיווה היועץ הכלכלי של מנה"ר את דעתו, שאין הצדקה להעמסה זו כאשר מומינים את החלפים במהלך הייצור של הציוד. אולם המשרד המשיך למסור לחברה ה' הזמנות חלפים, שרובם ככולם היו למוצרים שעודם בייצור שוטף, על פי המחירון שלה, שמחיריו כללו את ההעמסה של 36%. לגבי הזמנות חלפים משנת 1978 מסתכמת ההעמסה הנוספת בכ-3.4 מיליון ל"י ולגבי הזמנות 1979 בכ-8 מיליון ל"י. לדעת הביקורת היה ניתן, בעת המשא ומתן על קביעת המחירים והתנאים, להוזיל את מחירי ההזמנות של 1978 ו-1979 באחוז ניכר.

גם היחידה ההנדסית של המשרד, שבדקה הצעת מחירים לחלפים של אחד מסוגי הציוד שמייצרת חברה ה', לא ראתה הצדקה להעמסה זו, כשהציוד נמצא בייצור שוטף. בפברואר 1980 מינה היועץ הכלכלי למערכת הביטחון ועדה לבדיקת מחירם של החלפים המוזמנים מחברה ה'. במסקנות שהגישה הוועדה, במאי 1980, צוין, שלא עלה בידי חברה ה' להביא את כל הנתונים הכספיים וההנדסיים לביסוס טענותיה בדבר עלויות יתר הנגרמות לה בייצור חלפים; ועוד — שתעריפי שעות העבודה שנקבעו לחברה ה' נותנים לה פיצוי מלא בעד עלויות עקיפות בייצור חלפים.

במארס 1980 אישר ראש מנה"ר. הוצאת הזמנות לחלפים לציוד האמור לעיל, במחיר הכולל העמסה ספציפית של 20%.

באוקטובר 1980 הוסכם בין המשרד והחברה שבהזמנות לחלפים שימסרו לחברה מאוקטובר 1980 עד ספטמבר 1981 תינתן תוספת של 30% : 15% תמורת הפחתת תעריף שעת העבודה בהזמנות ייצור של המשרד מהחברה, ו-15% — תוספת להוצאות ישירות, הנוגעות לייצור חלקי חילוף. במשך השנה יהיה על חברה ה' להציג ביסוס לתביעת התוספת. בעד הוצאות ישירות עקב ייצור חלקי חילוף. בהזמנות שייחתמו אחרי 1.10.81 תינתן תוספת של 15% בגין ההפחתה. בתעריף שעת העבודה והתוספת בגין ההוצאות הישירות חסוכם על פי הוכחת החברה.

חברה ו'

1. באוקטובר 1977 מסר משרד הביטחון לחברה ו' הזמנה לייצור 45 יחידות ציוד; בינואר 1978 הוגדלה הכמות ל-65 יחידות ומחיר ההזמנה הסתכם בכ-27 מיליון ל"י. בהצעת המחיר, שהגישה חברה ו' למשרד באוגוסט 1977, היא דרשה מקדמות לרכישת חומרי גלם, שיהיו צמודות לשערי החליפין של המטבעות בארצות שמהן, מייבאים את החומרים: 42% לשער ה-£ ו-58% לשער המארק הגרמני (מ"ג).

בהזמנה נקבע, שמרכיב חומר גלם מיובא יהיה צמוד לשער המטבע הממוצע החודשי בחודש שלפני קבלת התשלום בעד ההתקדמות בפועל; לא צוין בהזמנה על פי איזה מטבע חוץ תחושב ההתייקרות ואיזה יהיה חודש הבסיס. בחודשים מארס, מאי ויוני 1978 קיבלה חברה ו' מקדמות לרכישת חומרי גלם בסך כולל של 12.6 מיליון ל"י, וביוני 1978 קיבלה תשלום הפרשי התייקרות על המקדמות, בהצמדה לשער החליפין של ה-£, בסך של כ-5 מיליון ל"י.

— באוקטובר 1978 ביקשה חברה ו' לתקן את חישובי ההתייקריות על פי שערי החליפין של הארצות שמהן ייבאה את חומר הגלם, "בהתאם למוסכם". המשרד ערך חישוב מחדש של ההתייקרות: 70% ממחיר חומרי הגלם חושבו בהצמדה לשער המ"ג, ו-30% — על פי שער ה-£. על פי החישוב החדש שולמו למפעל עוד 2.15 מיליון ל"י. אין תיעוד על הסכמה לשינוי היחס בין המטבעות, לעומת ההצעה המקורית של הייצור ששימשה בסיס להסכם. אין להוציא מכלל אפשרות שהכוונה הייתה שלא היצור יצטרך לשאת בתוצאות שינוי שער רלבנט לגבי האספקה שלו, אך מאחר שבמסמכים בכל זאת היה הסדר מוסכם אחר, מן הנכון היה שהסכמה לשנות את הבסיס תינתן בכתב על דעת ראש מנה"ר.

בתנאי ההזמנה נקבע, שהמשרד יספק לחברה ו' רכיבים משני סוגים הדרושים לה להשלמת הייצור; בפברואר 1978 הומין אותם המשרד ממפעל תעשייתי. באפריל 1979 הודיע המפעל למשרד, שההקצבה

לצורכי אספקת הרכיבים להזמנה זו נוצלה ויש להעביר הקצבה נוספת להשלמת האספקה של הכמות המוזמנת; האישור לכך נמסר למפעל ביולי 1979 וכתוצאה מכך חל פיגור באספקת הרכיבים.

— ביולי 1979 ביקשה חברה ו' דחיית מועדי האספקה, בהתאם לקצב אספקת הרכיבים. היענות המשרד לבקשה זו גררה תשלום הפרשי התייקרות לחברה ו' בסך של כ-2.6 מיליון ל"י. הביקורת העירה, שלא היה נכון לתקן את מועדי האספקה של כל יחידות הצידוד, מכיוון שהסכום בהזמנה המקורית למפעל היה מספיק ל-51 יחידות. היה על המשרד לקבוע, בהזמנות שמסר למפעל, מועדי אספקה מותאמים למועדי האספקה של היחידות שמייצרת חברה ו'. כמו כן היה על המשרד לעקוב אחר ההתקדמות באספקת הרכיבים על ידי המפעל, ולדאוג בעוד מועד לתיקון ההזמנה.

2. במאי 1979 מסר המשרד לחברה ו' הזמנה לאספקת 35 יחידות צידוד, בהיקף של כ-28 מיליון ל"י. על פי תנאי ההזמנה הובטחו לחברה מיקדמות לרכישת חומרי גלם; מחיר החומרים הוצמד לשער החליפין של מטבע חוץ והמועד הקובע לחישוב ההתייקרות — החדש שלפני תשלום המיקדמה.

— בחודשים אוגוסט-אוקטובר 1979 שילם המשרד לחברה ו' מיקדמות לרכישת חומרי גלם בסך של 12.4 מיליון ל"י. באוקטובר 1979 הגישה חברה ו' תביעה לקבל הפרשי התייקרות בגין חומרי הגלם בסך של 4.9 מיליון ל"י. המשרד חשב את הפרשי התייקרות על פי השער בעת מתן המיקדמות ולא — כפי שנקבע בהזמנה — על פי השער בחודש שלפני מתן המיקדמות, ואישר לחברה ו' תשלומי התייקרות בסך 5.9 מיליון ל"י. בעקבות הביקורת חייב המשרד את חברה ו' בכ-1 מיליון ל"י ששולמו מעל המגיע.

על פי תנאי ההזמנה אמורה הייתה האספקה להסתיים במאסר 1980, אך לפני כן נתגלעו חילוקי דעות בין חברה ו' ויחידת הבחינה של צה"ל בדבר קבלת היחידות: בשל ליקויים שנמצאו בחלק מהיחידות של סדרת הייצור הקודמת, זרשה יחידת הבחינה שחמש היחידות הראשונות מהסדרה החדשה יבחנו כדגמים; תנאי כזה לא היה בהזמנה וחברה ו' לא הסכימה לכך; חברה ו' טענה, ששונחה שיטת הייצור וליקויי הסדרה הקודמת לא יחזרו בסדרה זו. במאי 1980 הוחלט, שצה"ל יקבל את היחידות וחברה ו' תתן את היחידות נוספת לגבי טיבן. סיבה נוספת לעיכוב באספקת היחידות הייתה, כמו בהזמנה הקודמת, איחור באספקת רכיבים, שהמשרד היה אמור לספק אותם. ביוני 1980 הסכים המשרד לדחות את מועדי האספקה עד סוף ספטמבר 1980.

3. באוקטובר 1977 מסר המשרד לחברה ו' הזמנה לייצור 42 ערכות צידוד ובפברואר 1978 הוגדלה הכמות ל-50 ערכות; היקף ההזמנה המוגדלת היה כ-21.5 מיליון ל"י. על פי דרישת המשרד, התחייבה חברה ו' להזמין עבודות הקשורות בייצור הערכות מייצגן אחר. הייצור לא עמד במועדי ביצוע העבודות, כפי שהתחייב, והמשרד הסכים, על פי דרישת חברה ו', לדחות את מועדי האספקה של הערכות. על פי הסבר שניתן למשרד מבקר המדינה, יתבע המשרד פיצוי מהייצור בעד העיכוב בביצוע העבודות.

מכשירי בקרה

נבדקו הזמנות בהיקף של כ-260 מיליון ל"י, שנמסרו לחברה ו' בשנים 1976-1979.

הזמנת ייצור של מכשיר

בינואר 1976 מסר משרד הביטחון לחברה ו' מכתב כוונה בדבר מתן זכות ייצור בלעדית של מכשירי שפותח, לפי הזמנת משרד הביטחון, על ידי חברה בחוץ לארץ. לחברה ו' הוקנתה זכות בלעדית לייצור המכשיר, והיא התחייבה לשלם לחברה המפתחת בעד זכות הייצור, וכן את שכר עובדי החברה המפתחת שיועסקו בהדרכת עובדי חברה ו' בארץ ובחוץ לארץ וגם 5% מערך המכירות של המכשיר, כתמלוגים.

בספטמבר ובדצמבר 1976 מסר המשרד שתי הזמנות לייצור 106 יחידות של המכשיר, במחיר גג של 320,000 ל"י ליחידה: עלות יעד בסך 250,000 ל"י, רווח יעד בסך 30,000 ל"י ורווחה לגידול בהוצאות בסך 40,000 ל"י.

חברה ו' תבעה מהמשרד החזר בגין תשלום תמלוגים לחברה המפתחת — כ-20,000 ל"י ליחידה, במחירי 1975. החברה נימקה את תביעתה בכך, שלא כללה תשלומים "אלה" בתחשיבים ששימשו בסיס

לקביעת מחיר המכשיר. המשרד לא עמד על עניין זה בעת בדיקת התחשיבים, אף שההתחייבות לשלם תמלוגים הייתה ידועה לו. בנובמבר 1976 הושגה פשרה ומחצית סכום התמלוגים הוספה למחיר הגג.

על פי תנאי הזמנות הייתה אספקת המכשירים אמורה להתחיל באוקטובר 1976 ולהסתיים ביוני 1978. היחידות הראשונות סופקו רק בינואר ובמארס 1977 ולא עמדו במבחני הקבלה של צה"ל; ביוני 1978 נתקבלה החלטה להפסיק את ייצור המכשירים. מהתיעוד שעמד לרשות הביקורת עולה, שחברה זו נתקלה בבעיות טכניות בייצור, שלא נמצא להן פתרון במסמכי הידע שקיבלה מהחברה המפתחת. תוך כשנה התגברה חברה זו על הקשיים ונתאפשר לה להמשיך באספקה. בדצמבר 1979 הודיעה חברה זו למשרד, שהיא מוכנה לשאת בעלות שעות העבודה שהשקיעה בפתרון בעיות הייצור, אולם היא דרשה מהמשרד החזר הוצאות ישירות. שהיו לה בסך \$ 128,000; עוד תבעה החברה, שהמשרד יאשר דחיית מועדי האספקה ועדכון מחיר הגג. עדכון מחיר הגג בלבד נאמד על ידי המשרד, במחירי 1978, בכ"ס 25 מיליון ל"י. הסדר תביעות החברה נמשך עד סוף 1980 (ראה להלן). עד סוף 1980 סיימה החברה את אספקת המכשירים שהוזמנו.

הסדרי מימון

1. — עד דצמבר 1977 מימן המשרד את הזמנותיו מחברה זו באופן שוטף, על פי דרישות מימון חודשיות של החברה, ללא פירוט תשומותיה בפועל בכל הזמנה. המשרד התחייב לשלם לחברה זו הפרשי התייקרות על התשומות לפי מועדי האספקה בפועל של המוצרים שהוזמנו; המשרד לא הביא בחשבון את המימון שניתן ואת מועדי התשלום על ידי המשרד. בתדריך ההתקשרות עם החברה, שהוציא היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, נקבע, שתביעות התייקרות יוגשו יחד עם תביעות המימון; אולם דבר זה לא נעשה.

בדו"ח שנתי 29 (עמ' 669) העיר מבקר המדינה, שהשיטה שלפיה מימן המשרד את הזמנותיו מחברה זו, לא היה בה כדי לאפשר לו קיום בקרה נאותה על עלות התשומות ועל מצב המימון למעשה. בעקבות הביקורת נקבעו סדרי מימון חדשים בין המשרד והחברה, לפי התקדמות העבודה, לגבי הזמנות שנמסרו לחברה לפי דרישות שהגיש צה"ל. ההל מדצמבר 1977; הסדרי המימון הקודמים נמשכו לגבי הזמנות שאספקתן טרם נסתיימה.

2. ביוני 1979 החליט המשרד לבדוק את תביעות חברה זו לתשלום הפרשי התייקרות בחמש הזמנות, שאספקתן הסתיימה, ולחשב את ההתייקרות תוך התחשבות בסכומי המימון שניתנו ובמועדי התשלומים. למעשה נבדקו רק שלוש הזמנות, שבשתיים מהן לא נגמרה האספקה ובשלישית הייתה הצמדה של מלוא המחיר לשינויים בשער החליפין של המטבע. על סמך חישוב ממוצע של ההתייקרות בשלוש הזמנות החליט המשרד לשלם לחברה זו, החל ביולי 1979, רק 83.14% מתביעותיה בגין הפרשי התייקרות. בדצמבר 1979 הסכים מנה"ר לשלם לחברה זו 90% מתביעותיה, עקב אישור תוספת בשיעור 6.5% בגין תשואה להון חוזר בעד איחור במימון ההתייקרויות.

— בידי המשרד לא היה מידע על אופן חלוקת המימון בעד התשומות בייצור; לא ניתן לקבוע איזה חלק מהמחיר יש להצמיד למדד ואיזה — לשינוי בשער המטבע. באותה תקופה היו הבדלים משמעותיים בין שיעור עליית המדד לבין השינוי בשער המטבע, ולא ניתן אפוא לחשב במדויק את תשלומי היתר — אם היו כאלה — עקב ייחוס לא נכון של סכומי המימון לתשומות ולמועדי התשלום בעדן. המשרד לא דרש החזר של תשלומי יתר גם כשלא היה ספק ששילם אותם, אף לא בהזמנות שאספקתן עוד נמשכה באותו מועד.

3. — בפברואר 1977 מסר המשרד לחברה זו הזמנה לאספקת מוצר, בהיקף של כ"ס 20 מיליון ל"י. על פי ההזמנה היה המועד הקובע לחישוב ההתייקרות של מרכיב העבודה — שלושה חודשים לפני מועד האספקה. לאחר מכן הסכים המשרד לשינוי מועדי האספקה ואז שונה גם המועד הקובע לחישוב התייקרות של עבודת הרכבה סופית, ונקבע על פי המדד של חודש האספקה. שינוי זה הגדיל את תשלומי ההתייקרות בכ"ס 225,000 ל"י. בעקבות הביקורת חייב המשרד את חשבון החברה בסכום זה.

מימון מיוחד

עקב תביעות שונות, שהגיש חברה זו למשרד הביטחון, מינה מנכ"ל המשרד צוות לבדיקת מצבה הכלכלי. על פי מסקנות הצוות, שהוגשו באוקטובר 1980, היו לה הפסדים בביצוע הזמנות משתי

סיבות עיקריות: חריגה במספר שעות עבודה בפרוייקטים שהוזמנו במחיר קבוע; וקשיי מימון, שנבעו בין היתר ממעבר משיטת מימון שוטף על ידי המשרד לשיטת מימון לפי התקדמות העבודה.

בנובמבר 1980 הודיע מנכ"ל המשרד לחברה ז', שהמשרד החליט להכיר בחלק מהפסדי החברה הקשורים לחמש הזמנות, כדלקמן: בהזמנת המכשירים המתוארת לעיל יעמיד המשרד לרשות חברה ז' מיקדמה באופן שערך הריבית וההצמדה על המיקדמה יסתכם לסך של 21.9 מיליון ל"י על פי המדד הממוצע לחודשים יולי-ספטמבר 1980. סכום זה ינתן לחברה ז' לשיפוי הפסדיה הנובעים מפיגור במועדי האספקה; עבור חריגת מספר השעות מעבר למחיר גג; ועבור החשלומים לחברה המפתחת תמורת עזרה שהגישה כדי להתגבר על תקלות הייצור; בשתי הזמנות יעמיד המשרד לרשות חברה ז' מיקדמות, שערך הריבית וההצמדה עליהן יסתכם בסך 82.6 מיליון ל"י; המשרד ידון מחדש בדרך המימון של שתי הזמנות נוספות.

המשרד היתנה מתן הקלות לחברה ז' בכך שבעלי המניות ישיעו בחברה 6 מיליון \$ וימנו לדירקטוריון דירקטור מומלץ על ידי המשרד; צוות של המשרד יערוך בדיקות שוטפות בספרי החברה. המשרד שומר לעצמו את הזכות לדרוש שינוי תנאי ההזמנות אם יתברר לו, שיש בהן רעוים עודפים לחברה.

המדובר בחברה שהייתה חברה ממשלתית ולמשרד הביטחון יש עניין במוצרי החברה (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 693). משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר טיפול משרד הביטחון בענייני החברה.

*

ההתקשרויות עם התעשייה האזרחית לייצור מוצרים חדשים ולייצור שוטף מהוות חלק חשוב מהפעילות של משרד הביטחון בתחום הרכישות בארץ, לצד פיתוח התעשיות של מערכת הביטחון עצמה. מימצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקביעת המחירים ותנאי המימון לא הקפיד המשרד על ביסוס מספיק, דבר שהוא חשוב במיוחד כאשר בהירת הייצורים אינה נעשית על פי תחרות. דרושה עמידה יותר קפדנית על תנאים עסקיים והגדרתם, ועירנות גם בניהול השוטף של העסקים עם החברות במסגרת החוזים הרב-שנתיים.

הרכבת ציוד

בחודשים מאי-אוגוסט 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכבה והייצור (מנה"ר) ובאגף הכספים על הזמנות של ציוד הרמה וחילוץ וחלקי חילוף לציוד זה, שנמסרו למפעל מקומי בשנות הכספים 1976-1979, בהיקף כספי של 137 מיליון ל"י, במחירים שוטפים.

מנופי חילוף מדגם א'

1. תכנית ההצטיידות של צה"ל לשנים 1975 ו-1976 כללה רכישת 230 מנופים מדגם א', שאספקתם תוכננה בנובמבר 1975 עד ספטמבר 1976.

בין נובמבר 1973 ומאי 1974 מסר המשרד למפעל, שהוא ספק יחיד לציוד מסוג זה, שלושה מכתבי כוונה, שבהם נתבקש המפעל לרכוש חומרים להרכבת 230 מנופים. המשרד התחייב לממן את רכישת החומרים על סמך מסמכי יבוא, שהמפעל יגיש.

— המשרד מסר למפעל מכתבי כוונה בדבר ייצור בהיקף ניכר, לפני שהיה בידו מיפרט מאושר לייצור; לפני שקיבל מהמפעל הצעת מחיר; ובלי שבדק את כושר הייצור של המפעל. בעבר סיפק המפעל לצה"ל הזמנות בהיקף לא גדול ולא תמיד עמד במועדי האספקה*.

2. הצעת מחיר למנוף נחקלה רק בסוף 1975 וסוכמה עם המפעל בפברואר 1976. בעוד שבסוף 1973 אמד המשרד את מחיר המנוף בכ-110,000 ל"י עד 120,000 ל"י, ועל פיו תוקצבה התכנית, היה המחיר שהוסכם עליו בפברואר 1976 כ-236,700 ל"י. לפיכך מסר המשרד למפעל, באפריל 1976, הזמנה ל-90 מנופים בלבד. מועד האספקה היה דצמבר 1976 ונדחה לאחר מכן ליוני 1977. הזמנות נוספות, להשלמת תכנית ההצטיידות, נמסרו למפעל באוקטובר 1977 — ל-50 מנופים, ובאוגוסט 1978 — שתי הזמנות שיחד היו ל-90 מנופים.

* ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 762.

סיבות עיקריות: חריגה במספר שעות עבודה בפרוייקטים שהוזמנו במחיר קבוע; וקשיי מימון, שנבעו בין היתר ממעבר משיטת מימון שוטף על ידי המשרד לשיטת מימון לפי התקדמות העבודה.

בנובמבר 1980 הודיע מנכ"ל המשרד לחברה ז', שהמשרד החליט להכיר בחלק מהפסדי החברה הקשורים לחמש הזמנות, כדלקמן: בהזמנת המכשירים המתוארת לעיל יעמיד המשרד לרשות חברה ז' מיקדמה באופן שערך הריבית וההצמדה על המיקדמה יסתכם לסך של 21.9 מיליון ל"י על פי המדד הממוצע לחודשים יולי-ספטמבר 1980. סכום זה ינתן לחברה ז' לשיפוי הפסדיה הנובעים מפיגור במועדי האספקה; עבור חריגת מספר השעות מעבר למחיר גג; ועבור החשלומים לחברה המפתחת תמורת עזרה שהגישה כדי להתגבר על תקלות הייצור; בשתי הזמנות יעמיד המשרד לרשות חברה ז' מיקדמות, שערך הריבית וההצמדה עליהן יסתכם בסך 82.6 מיליון ל"י; המשרד ידון מחדש בדרך המימון של שתי הזמנות נוספות.

המשרד היתנה מתן הקלות לחברה ז' בכך שבעלי המניות ישיעו בחברה 6 מיליון \$ וימנו לדירקטוריון דירקטור מומלץ על ידי המשרד; צוות של המשרד יערוך בדיקות שוטפות בספרי החברה. המשרד שומר לעצמו את הזכות לדרוש שינוי תנאי ההזמנות אם יתברר לו, שיש בהן רעוים עודפים לחברה.

המדובר בחברה שהייתה חברה ממשלתית ולמשרד הביטחון יש עניין במוצרי החברה (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 693). משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר טיפול משרד הביטחון בענייני החברה.

*

ההתקשרויות עם התעשייה האזרחית לייצור מוצרים חדשים ולייצור שוטף מהוות חלק חשוב מהפעילות של משרד הביטחון בתחום הרכישות בארץ, לצד פיתוח התעשיות של מערכת הביטחון עצמה. מימצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקביעת המחירים ותנאי המימון לא הקפיד המשרד על ביסוס מספיק, דבר שהוא חשוב במיוחד כאשר בהירת הייצורים אינה נעשית על פי תחרות. דרושה עמידה יותר קפדנית על תנאים עסקיים והגדרתם, ועירנות גם בניהול השוטף של העסקים עם החברות במסגרת החוזים הרב-שנתיים.

הרכבת ציוד

בחודשים מאי-אוגוסט 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכבה והייצור (מנה"ר) ובאגף הכספים על הזמנות של ציוד הרמה וחילוץ וחלקי חילוף לציוד זה, שנמסרו למפעל מקומי בשנות הכספים 1976-1979, בהיקף כספי של 137 מיליון ל"י, במחירים שוטפים.

מנופי חילוף מדגם א'

1. תכנית ההצטיידות של צה"ל לשנים 1975 ו-1976 כללה רכישת 230 מנופים מדגם א', שאספקתם תוכננה בנובמבר 1975 עד ספטמבר 1976.

בין נובמבר 1973 ומאי 1974 מסר המשרד למפעל, שהוא ספק יחיד לציוד מסוג זה, שלושה מכתבי כוונה, שבהם נתבקש המפעל לרכוש חומרים להרכבת 230 מנופים. המשרד התחייב לממן את רכישת החומרים על סמך מסמכי יבוא, שהמפעל יגיש.

— המשרד מסר למפעל מכתבי כוונה בדבר ייצור בהיקף ניכר, לפני שהיה בידו מיפרט מאושר לייצור; לפני שקיבל מהמפעל הצעת מחיר; ובלי שבדק את כושר הייצור של המפעל. בעבר סיפק המפעל לצה"ל הזמנות בהיקף לא גדול ולא תמיד עמד במועדי האספקה*.

2. הצעת מחיר למנוף נתקבלה רק בסוף 1975 וסוכמה עם המפעל בפברואר 1976. בעוד שבסוף 1973 אמד המשרד את מחיר המנוף בכ-110,000 ל"י עד 120,000 ל"י, ועל פיו תוקצבה התכנית, היה המחיר שהוסכם עליו בפברואר 1976 כ-236,700 ל"י. לפיכך מסר המשרד למפעל, באפריל 1976, הזמנה ל-90 מנופים בלבד. מועד האספקה היה דצמבר 1976 ונדחה לאחר מכן ליוני 1977. הזמנות נוספות, להשלמת תכנית ההצטיידות, נמסרו למפעל באוקטובר 1977 — ל-50 מנופים, ובאוגוסט 1978 — שתי הזמנות שיחד היו ל-90 מנופים.

* ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 762.

3. מחיר המנוף בהזמנה הראשונה כלל את כל חלקיו. ההזמנה השנייה נמסרה במחיר של 263,940 ל"י למנוף, ולא נכלל בה מחיר הכנסת, שנאמד בסך 25,000 מ"ג ליחידה; שתי ההזמנות נמסרו במחיר קבוע ולא צמוד להתייקרות. בשתי ההזמנות הנוספות, שנמסרו למפעל באוגוסט 1978, היה מחיר היחידה 563,386 ל"י ו-95% ממנו הוצמדו להתייקרות כדלקמן: 47.1% — למדד העבודה בענף מוצרי מתכת; 18.4% — לשער החליפין של ה"ש; 29.5% למדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה בענף מוצרי מתכת.

4. — כאמור נועדה אספקת ההזמנה הראשונה להסתיים ביוני 1977; למעשה היא הסתיימה בפברואר 1978. בשל הפיגור באספקה היה צורך לדחות גם את מועד גמר האספקה של ההזמנה השנייה, שהיה במארס 1978. עד סוף אפריל 1980 הורכבו רק 32 מנופים מההזמנה השנייה, ואספקת שתי ההזמנות הנוספות, שנועדה להסתיים ביולי 1979, כלל לא החלה.

5. המיפרט הטכני להרכבת המנופים הוכן בצה"ל בנובמבר 1974 ועודכן במארס 1975. קבלתם של 90 המנופים מההזמנה הראשונה אושרה לאחר בדיקה והם הוכנסו למערך צה"ל. מן המסמכים שנבדקו במנה"ר עולה, שבעת הפעלת המנופים נתגלו תקלות, והעיקרית שבהן — התעקמות זרוע המנוף. מבקר מערכת הביטחון בדק את נושא ההתקשרות עם המפעל והצביע על כמה ממצאים בעלי משקל בעניין בחינות הקבלה של המוצר*. מבקר המערכת המליץ לנקוט אמצעים משמעותיים נגד האחראים לסדרי הבחינה הלקויים ולהגיש תביעה נגד היצרן, שלא עמד בתנאי ההזמנה.

לאחר בירורים נוספים אישר מנכ"ל משרד הביטחון את תיקונם של 90 המנופים שבמערך ושל 32 המנופים מההזמנה השנייה, שטרם נתקבלו למערך, ללא החלפת החומר המשמש לייצור זרוע המנוף. המשרד ניהל משא ומתן עם המפעל בדבר האחריות הכספית לתיקונים והוחלט, שתשומות העבודה יהיו על חשבון המפעל ובעד החומרים הנוספים הדרושים לייצור ישלם המשרד. ההוצאה הנוספת, שהמשרד ישא בה, נאמדה ב-3,350 ל"י ליחידה. במאי 1980 ניתן למפעל אישור עקרוני להמשיך ההרכבה של המנופים עם זרוע מחוזקת ועם שיפורים במערכת ההידראולית.

— מהתיעוד שעמד לרשות הביקורת לא ניתן לקבוע, שנקטו צעדים משמעותיים נגד האחראים לבחינות הקבלה, ושהוגשה תביעה כספית נגד המפעל.

6. בשנת הכספים 1974 אושר תקציב בסך 27 מיליון ל"י לביצוע התכנית. בגלל ההשהיות בקביעת המחיר ובהוצאת ההזמנה נדרשו לביצוע התכנית, באפריל 1976, יותר מ-50 מיליון ל"י. בסוף 1978 נאמדה עלות האספקה של 230 המנופים ביותר מ-100 מיליון ל"י. הואיל ומחיר שתי ההזמנות האחרונות, שאספקתן לא החלה עד סוף 1980, צמוד להתייקרויות, צפוי גידול נוסף בעלות התכנית, נוסף על ההוצאה בגין חיזוק זרוע המנוף ושיפור המערכת ההידראולית, כאמור לעיל.

7. — במועד הביקורת הצטברו הסכומים, שהמשרד שילם למפעל כמיקדמות לרכישת חומרים לביצוע הזמנות למנופים מדגם א', שעדיין לא סופקו, לכ-25.4 מיליון ל"י. כנגדם היו בידי המשרד ערבויות בסכום של 8.16 מיליון ל"י; חומרים שהבעלות עליהם הועברה לידי המשרד, אולם אוחסנו במפעל, בשווי של 3 מיליון ל"י; ו-32 מנופים, שהיו טעונים תיקון ואישור בחינה. המשרד לא קיים פיקוח על שלימות החומרים שבידי המפעל ועל שימורם.

מנופים מדגם ב'

1. ביולי 1974 נתקבלה דרישת צה"ל להרכבת 279 מנופים מדגם ב' על גבי משאיות. המשא והמתן עם המפעל נתמשך ורק בדצמבר 1975 נמסרה לו הזמנה ראשונה, להרכבת 62 מנופים, לאספקה החל בפברואר 1976, בקצב של 20 יחידות בחודש. באפריל 1976 הוגדל מספר המנופים בהזמנה ל-198 ובדצמבר 1976 עודכנו מועדי האספקה; האספקה אמורה הייתה להסתיים ביוני 1977. ביולי 1977 שוב הוגדל מספר המנופים והיה 255; מועד גמר האספקה נקבע לאפריל 1978.

2. מחירן של 198 יחידות היה, על פי תנאי ההזמנה, כ-73,400 ל"י ליחידה, ובלתי צמוד להתייקרות; 57 היחידות הנוספות הוזמנו במחיר 106,380 ל"י ליחידה ו-95% ממחירן, לאחר ניכוי סכום המיקדמה שניתנה, הוצמדו להתייקרות של מדד שער העבודה בענף מוצרי מתכת.

3. המנופים הורכבו על גבי משאיות שצה"ל העביר למפעל. 50 המנופים הראשונים הורכבו במשאיות מופעלות במנוע בנוזן; לאחר מכן העביר צה"ל למפעל משאיות מופעלות במנוע דיזל

* על סדרי בחינה של מוצרים מייצור מקומי ראה עמ' 714.

ונדרשו כמה התקנות נוספות להתאמת המנופים למשאיות; התקנות אלה נעשו ב־148 משאיות ושולמו למפעל 596 ל"י ליחידה. ל־11 ממשאיות אלה נדרש המפעל לספק גם גל-הנעה ושולם בעדו כ־3,000 ל"י ליחידה.

4. — אספקתם של 198 המנופים, שנועדה להסתיים ביוני 1977, נסתיימה רק בדצמבר 1978. 57 המנופים, שאספקתם נועדה להסתיים באפריל 1978, לא סופקו עד אמצע 1980, בין היתר משום שצה"ל לא העביר לייצור את אחד הפריטים שהיו דרושים להרכבה. ביוני 1980 סופקו 32 מנופים, והמשרד שילם הפרשי התייקרות בגין אספקה זו בסכום של כ־5.5 מיליון ל"י.

מנופים מדגם ג'

באפריל 1978 נתקבלה דרישת צה"ל לייצור מנופי חילוץ, שיורכבו על גבי טנקים. אביטיפוס של מנוף החילוץ יוצר במפעל על פי הזמנה קודמת. ברשות המפעל נשארו חומרים שנרכשו בשביל הזמנת האביטיפוס.

מנה"ר נשא ונתן עם המפעל בדבר התנאים לאספקת המנופים ומסר לו, בפברואר 1979, הזמנה בתנאים הבאים: מועדי האספקה — שתי יחידות בחודש, החל בשישה חודשים לאחר קבלת ההזמנה; התשלום — מיקדמה בשיעור 90% ממרכיב החומרים תשולם לאחר מסירת ההזמנה, כנגד הצהרה של המפעל שהחומרים ברשותו; מרכיב החומרים במחיר המנוף צמוד למדד תפוקת התעשייה בענף מוצרי מתכת, כפי שיהיה חודשיים לפני תשלום המיקדמה; מרכיב העבודה והרווח צמודים למדד שכר העבודה באותו ענף בחודש שלפני מועד האספקה. המפעל ערער על תנאי ההצמדה, ובהזמנה מעודכנת, שנמסרה למפעל באפריל 1979, שונה המועד הקובע לחישוב הפרשי הצמדה בגין מרכיב החומרים ליום דרישת המימון על ידי המפעל.

עד מועד סיום הביקורת שילם המשרד למפעל עבור חשבונות שהגיש סך של 3.78 מיליון ל"י בגין אספקת יחידות, על פי המחיר שהיה בקוב בהזמנה, וסך 4.15 מיליון ל"י עבור חשבונות בגין התייקרות מרכיבי העבודה והרווח. נוסף על כך שולמו למפעל מיקדמות למימון רכישת חומרים בסך 3.77 מיליון ל"י והפרשי התייקרות על המיקדמות בסך 8.13 מיליון ל"י. בס"ה שולמו על חשבון ההזמנה 19.8 מיליון ל"י. סכום זה אינו כולל הוצאות שיקום של משאבות הידראוליות, שאוחסנו זמן רב במחסני צה"ל לצורך ביצוע ההזמנה, ונתבלו.

להלן, בטבלה, פירוט הזמנות המנופים שנמסרו למפעל ונבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, ומצב האספקה בפועל:

מועד הדרישה של החיל	מועד הזמנה	מספר היחידות שהוזמנו וסוגן	היקף כספי במיליוני ל"י במחירים שוטפים	מועד האספקה שנקבע בהזמנה	מספר יחידות שסופקו בפועל ומועד האספקה
1973	אפריל 1976	90-דגם א'	21.2	דצמבר 1976	90-פברואר 1978
1973	אוקטובר 1977	50-דגם א'	16.4	נובמבר 1977-מאס 1978	32
1974	אוגוסט 1978	40-דגם א'	24.4	יולי 1979	—
1974	אוגוסט 1978	50-דגם א'	31.5	יולי 1979	—
יולי 1974	דצמבר 1975	255-דגם ב'	21.0	מאי 1976-אפריל 1978	198-דצמבר 1978 57-אמצע 1980
אפריל 1978	פברואר 1979	דגם ג'	11.3	מאוגוסט 1979	יוני 1980
			125.8	סה	

עגורנים הידראוליים

1. במאס 1977 נתקבלה דרישת צה"ל להרכבת 50 עגורנים על גבי משאיות. משיקולים תקציביים הוזמנו, בספטמבר 1977, 42 עגורנים בלבד והובטחה אופציה להזמנת שמונה עגורנים נוספים באותם התנאים. בינואר 1978 הוגדל מספר היחידות ל־50.

2. מחיר העגורן היה מחיר מעודכן של הומנה קודמת והגיע ל-70,344 ל"י. 85% מהמחיר הוצמדו כדלקמן: 40% למדד שכר העבודה בענף מוצרי מתכת, בחודש שלפני האספקה; 45% למדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה באותו-ענף בחודש השלישי שלפני האספקה.

3. — מועדי האספקה, שנקבעו בהומנה מספטמבר 1977, היו ממאוס עד מאי 1978, בקצב של 14 יחידות בחודש. בינואר 1978, עם מסירת ההומנה המוגדלת ולאחר שצה"ל הודיע, שלא יוכל לספק כלי רכב להרכבה לפני יולי 1978, נקבעו מועדי אספקה חדשים — מאוגוסט עד דצמבר 1978. עד מועד סיום הביקורת הורכב וסופק לצה"ל רק עגורן אחד.

4. בנובמבר 1978 הגיש המפעל חשבונית בעד העגורן בסך 73,716 ל"י, כולל תוספת של 3,372 ל"י בעד הוספת כמה אביזרים; חשבונית בגין הפרשי התייקרות הוגשה בנפרד. המשרד שילם את החשבונית בעד האספקה ודחה את תשלום הפרשי התייקרות עד לקביעת תנאי הצמדה חדשים. במאי 1980 שונו תנאי הצמדה ומועדי האספקה: 45% מהמחיר הוצמדו למדד שכר העבודה בחודש שלפני האספקה; 50% מהמחיר הוצמדו למדד מחירי מוצרי מתכת, כפי שיהיו חודשיים לפני האספקה; מועד האספקה נדחה לדצמבר 1980. שינוי תנאי ההומנה גרם העלאה ניכרת במחיר ההומנה.

חלקי חילוף

1. המשרד הזמין מהמפעל חלקי חילוף למנופים במחירים שניקבו במחירון של המפעל. נבדקו שבע הזמנות של חלקי חילוף, שנמסרו למפעל מספטמבר 1977 עד דצמבר 1979, בהיקף כספי כולל של 11.26 מיליון ל"י.

להלן, בטבלה, פירוט של ההזמנות לחלקי חילוף שנמסרו למפעל, שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, ומצב האספקה בפועל לסוף 1980:

מועד ההומנה	היקף כספי במיליוני ל"י במחירים שוטפים	מועד האספקה שנקבע בהומנה	היקף האספקה כאחוז ממחיר ההומנה
ספטמבר 1977	1.52	פברואר — נובמבר 1978	20
דצמבר 1977	1.37	יולי 1978 — מארס 1979	63
ינואר 1978	1.38	אפריל — דצמבר 1978	20
מארס 1978	1.12	יוני 1978 — יוני 1979	50
דצמבר 1979	1.37	אוקטובר 1980	22
ינואר 1980	2.00	יולי — אוקטובר 1980	30
פברואר 1980	2.50	ספטמבר — דצמבר 1980	11
סה"כ	11.26		

— בתיקי ההומנות לא נמצאה השוואה בין מחירי החלקים שהוזמנו למחירים בהרכבה המקורית של המנופים, דבר הדרוש לבדיקת סבירות המחירים. אין תיעוד על ניהול משא ומתן עם המפעל בדבר קבלת הנחה בגין גודל ההומנה.

2. הטיפול בדרישה אחת של צה"ל לחלקי חילוף בתמשך מאוקטובר 1975 עד ספטמבר 1977. באותו חודש נמסרה למפעל הומנה בסכום של 1.14 מיליון ל"י, לאספקה עד סוף יוני 1978. 85% ממחיר המוצרים הוצמדו לתייקרות כדלקמן: 35% למדד שכר העבודה בחודש שלפני מועד האספקה; 50% למדד של מחיר מוצרי מתכת, כפי שיהיה חודשיים לפני האספקה.

במאי 1978 ובאפריל 1979 מסר המשרד למפעל עדכונים לגבי הזמנתם של פריטים שונים. באפריל 1979 גדל היקף ההומנה כ-1.52 מיליון ל"י. עד יוני 1979 הגיש המפעל חשבוניות בעד אספקה בסכום של כ-232,600 ל"י בלבד; הפרשי התייקרות בגין האספקה הסתכמו בכ-103,500 ל"י.

3. הומנה של חלקי חילוף בהיקף של כ-1.34 מיליון ל"י נמסרה למפעל בדצמבר 1977; בדצמבר 1978 הוגדל ההיקף ל-1.37 מיליון ל"י והאספקה נועדה להסתיים במארס 1979. עד מארס 1979 סופק רק כ-53% מהפריטים

שהוזמנו והוגשו חשבוניות על סך 625,600 ל"י. ממאי 1979 עד מאי 1980 הייתה אספקה נוספת והוגשו חשבוניות בסך כ-240,000 ל"י.

4. בינואר 1978 נמסרה למפעל הזמנת חלקי חילוף בסכום של כ-1.38 מיליון ל"י על פי דרישה של צה"ל מאוגוסט 1976. מועד גמר האספקה נקבע לדצמבר 1978. עד יוני 1979 הוגשו חשבוניות בסך 225,000 ל"י ודרישה לתשלום הפרשי ההתייקרות בכ-110,000 ל"י.

5. במארס 1978 נמסרה למפעל הזמנת חלקי חילוף בסכום של 950,000 ל"י. ההזמנה עודכנה פעמיים ובינואר 1979 היה היקפה 1.12 מיליון ל"י ומועד גמר האספקה - יוני 1979.

עד יוני 1979 הוגשו חשבוניות ע"ס כ-525,000 ל"י בלבד. מיולי 1979 עד מאי 1980 הוגשו חשבוניות נוספות בעד אספקה בסך כ-150,000 ל"י. הפרשי ההתייקרות בגין חשבוניות אלה מסתכמים בכ-216,000 ל"י.

6. בדצמבר 1979 ובתחילת 1980 מסר המשרד למפעל שלוש הזמנות של חלקי חילוף: בסכום של כ-2.5 מיליון ל"י, בסכום של כ-2 מיליון ל"י ובסכום של כ-1.37 מיליון ל"י. בהזמנות אלה הוצמדו להתייקרות 90% מהמחיר, ואושרה למפעל תוספת של 5% בעד אריזה ובחינה. אספקת חלקי החילוף נועדה להסתיים תוך עשרה חודשים ממסירת ההזמנה. בסוף 1980 היה פיגור באספקה, לעומת לוח הזמנים שנקבע.

ביוני 1980 הוסכם בין המשרד והמפעל, שהזמנות לחלקי חילוף מתקציב 1980 יוצאו רק לאחר שתערך בדיקה הנדסית וכלכלית וייקבע מחדש מחיר שעת עבודה. עד סוף 1980 לא סוכמו עם המפעל מחירים חדשים לחלפים.

בנובמבר 1980 התקיימו דיונים בין המשרד והמפעל והמשרד הסכים, שהזמנותיו משנת הכספים 1978 יסופקו עד פברואר 1981 והמשרד ישלם בעד ההתייקרות על פי מועדי האספקה החדשים. בינואר 1981 הסכים המשרד לוותר על יתרת אספקת החלפים שהוזמנו בשנת 1977.

*

משרד הביטחון מסר למפעל הזמנות שלא על פי תנאי תחרות עם יצרנים אחרים. המשרד הזמין ממנו הרכבת ציוד בהיקף ניכר ובדרך כלל מימן את רכישת החומרים להרכבה זמן רב לפני שקיבל מוצרים מוגמרים. מכתבי כוונה ואישורים לרכישת חומרים ניתנו למפעל לפני שנקבע מחיר המוצר ואף לפני שהמפעל הגיש את הצעת המחיר. בתנאים אלה הייתה ידו של המשרד על התחבונה במשא ומתן על תנאי מסירת ההזמנות.

בכל ההזמנות שנבדקו חלו פיגורים גדולים במועדי האספקה ותכניות ההצטיידות לא מומשו במועד המתוכנן. מלבד הנזק הישיר שנגרם לצה"ל מחוסר ציוד הייתה גם התייקרות העבודה, שחייבה קבלת אישורים לתוספת תקציב בגין הזמנות, שתקציבן כבר אושר בעבר. המשרד הכיר באחריותו לחלק מהעיובים באספקה למרות שלא היה חייב לעשות כך בכל מקרה, ובעקבות זאת הסכים לאשר את דחיית מועדי אספקה ולשלם את הפרשי ההתייקרות שהיו כרוכים בכך.

הזמנות של חלקי חילוף נמסרו למפעל במחירים שניקבו במחירון שלו, בלי שנבדקה סבירות המחירים. המשרד שחרר את המפעל מקיום התחייבותיו לגבי הזמנות משנת 1977 ונשא בהתייקרות נוספת בגין הפיגור באספקת חלפים.

עבודות בנייה

מאז מארס 1979 מפנה צה"ל את כוחותיו מסיני ונערך על מיתקניו מעבר לגבול הבין-לאומי בין ישראל למצרים. מרכז הבינוי של צה"ל מעביר דרישותיו לעבודות בנייה לאגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון, המבצע את העבודות, בעיקר באמצעות קבלנים, בפיקוחן של חמש לשכות בינוי. על פי נתוני משרד הביטחון נמסרו לקבלנים, עד סוף אוגוסט 1980, עבודות בהיקף של כ-9.8 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים.

• ראה גם בדו"ח שנתי 30, עמ' 418.

שהוזמנו והוגשו חשבוניות על סך 625,600 ל"י. ממאי 1979 עד מאי 1980 הייתה אספקה נוספת והוגשו חשבוניות בסך כ-240,000 ל"י.

4. בינואר 1978 נמסרה למפעל הזמנת חלקי חילוף בסכום של כ-1.38 מיליון ל"י על פי דרישה של צה"ל מאוגוסט 1976. מועד גמר האספקה נקבע לדצמבר 1978. עד יוני 1979 הוגשו חשבוניות בסך 225,000 ל"י ודרישה לתשלום הפרשי ההתייקרות בכ-110,000 ל"י.

5. במארס 1978 נמסרה למפעל הזמנת חלקי חילוף בסכום של 950,000 ל"י. ההזמנה עודכנה פעמיים ובינואר 1979 היה היקפה 1.12 מיליון ל"י ומועד גמר האספקה - יוני 1979.

עד יוני 1979 הוגשו חשבוניות ע"ס כ-525,000 ל"י בלבד. מיולי 1979 עד מאי 1980 הוגשו חשבוניות נוספות בעד אספקה בסך כ-150,000 ל"י. הפרשי ההתייקרות בגין חשבוניות אלה מסתכמים בכ-216,000 ל"י.

6. בדצמבר 1979 ובתחילת 1980 מסר המשרד למפעל שלוש הזמנות של חלקי חילוף: בסכום של כ-2.5 מיליון ל"י, בסכום של כ-2 מיליון ל"י ובסכום של כ-1.37 מיליון ל"י. בהזמנות אלה הוצמדו להתייקרות 90% מהמחיר, ואושרה למפעל תוספת של 5% בעד אריזה ובחינה. אספקת חלקי החילוף נועדה להסתיים תוך עשרה חודשים ממסירת ההזמנה. בסוף 1980 היה פיגור באספקה, לעומת לוח הזמנים שנקבע.

ביוני 1980 הוסכם בין המשרד והמפעל, שהזמנות לחלקי חילוף מתקציב 1980 יוצאו רק לאחר שתערך בדיקה הנדסית וכלכלית וייקבע מחדש מחיר שעת עבודה. עד סוף 1980 לא סוכמו עם המפעל מחירים חדשים לחלפים.

בנובמבר 1980 התקיימו דיונים בין המשרד והמפעל והמשרד הסכים, שהזמנותיו משנת הכספים 1978 יסופקו עד פברואר 1981 והמשרד ישלם בעד ההתייקרות על פי מועדי האספקה החדשים. בינואר 1981 הסכים המשרד לוותר על יתרת אספקת החלפים שהוזמנו בשנת 1977.

*

משרד הביטחון מסר למפעל הזמנות שלא על פי תנאי תחרות עם יצרנים אחרים. המשרד הזמין ממנו הרכבת ציוד בהיקף ניכר ובדרך כלל מימן את רכישת החומרים להרכבה זמן רב לפני שקיבל מוצרים מוגמרים. מכתבי כוונה ואישורים לרכישת חומרים ניתנו למפעל לפני שנקבע מחיר המוצר ואף לפני שהמפעל הגיש את הצעת המחיר. בתנאים אלה הייתה ידו של המשרד על התחבונה במשא ומתן על תנאי מסירת ההזמנות.

בכל ההזמנות שנבדקו חלו פיגורים גדולים במועדי האספקה ותכניות ההצטיידות לא מומשו במועד המתוכנן. מלבד הנזק הישיר שנגרם לצה"ל מחוסר ציוד הייתה גם התייקרות העבודה, שחייבה קבלת אישורים לתוספת תקציב בגין הזמנות, שתקציבן כבר אושר בעבר. המשרד הכיר באחריותו לחלק מהעיובים באספקה למרות שלא היה חייב לעשות כך בכל מקרה, ובעקבות זאת הסכים לאשר את דחיית מועדי אספקה ולשלם את הפרשי ההתייקרות שהיו כרוכים בכך.

הזמנות של חלקי חילוף נמסרו למפעל במחירים שניקבו במחירון שלו, בלי שנבדקה סבירות המחירים. המשרד שחרר את המפעל מקיום התחייבותיו לגבי הזמנות משנת 1977 ונשא בהתייקרות נוספת בגין הפיגור באספקת חלפים.

עבודות בנייה

מאז מארס 1979 מפנה צה"ל את כוחותיו מסיני ונערך על מיתקניו מעבר לגבול הבין-לאומי בין ישראל למצרים. מרכז הבינוי של צה"ל מעביר דרישותיו לעבודות בנייה לאגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון, המבצע את העבודות, בעיקר באמצעות קבלנים, בפיקוחן של חמש לשכות בינוי. על פי נתוני משרד הביטחון נמסרו לקבלנים, עד סוף אוגוסט 1980, עבודות בהיקף של כ-9.8 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים.

• ראה גם בדו"ח שנתי 30, עמ' 418.

בחודשים יולי-נובמבר 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף בינוי ונכסים ובשתי לשכות של האגף, על ביצוע עבודות תשתית ובנייה. לשכת הנגב טיפלה בכ-25% מכלל העבודות שנמסרו. בלשכה זו נבדק תיעוד הנוגע ל-32 מתוך 51 עבודות שהיו בביצוע, בהיקף של כ-440 מיליון ל"י; בלשכת הדרום נבדקו עבודות בהיקף של 7 מיליון ל"י. כמו כן נערכה ביקורת מעקב על סדרי הבקרה בפעולות היערכות במבצע רמון (ראה בדף"ח שנת"י 30, עמ' 702).

סדרי מסירת עבודות

1. מרכז הבינוי, היוזם את עבודות הבנייה, אחראי להכנת התכנית, לקביעת אומדן ההוצאה, כתבי המכר, ומועדי הביצוע, ולקבלת האישור התקציבי. אגף בינוי ונכסים מטפל בשלבים הבאים של ביצוע העבודה: הוצאת מכרזים לקבלנים; בדיקת הצעותיהם ובחירת הקבלן המבצע — בדרך כלל באמצעות ועדת מכרזים ולעתים ללא מכרז — על פי הרשאה הניתנת על ידי ועדה של המשרד לפטור ממכרז; הוצאת צו התחלת עבודה; פיקוח על העבודה; בדיקת חשבוניות הקבלנים, לרבות ניתוחי מחירים ומתן הוראות תשלום לאגף הכספים של המשרד.

2. לשכות האגף מטפלות בעצמן בהוצאת מכרזים ובמסירת עבודות שעלות כל אחת מהן נאמדה בפחות מ-3 מיליון ל"י; במסירת עבודות יותר גדולות מטפל האגף. הקבלנים המוזמנים להשתתף במכרז נבחרים מתוך רשימת הקבלנים המוכרים, שאושרו על ידי הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים שליד החשב הכללי, והרשומים בהתאם לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאות, התשכ"ט-1969.

3. — מספר החברים בוועדות המכרזים נקבע בהוראות משרד הביטחון והרכבן משתנה לפי היקף העבודות. בהוראות משרד הביטחון מספטמבר 1979, שהייתה בתוקף עד מארס 1980, נקבע, שבקבלת החלטות לגבי עבודות שהיקפן המתוכנן מעל 4 מיליון ל"י, כל אחת, חייבים להשתתף כל חברי ועדת המכרזים. משרד מבקר המדינה העיר, שבתקופה האמורה קיבלו ועדות המכרזים החלטות ללא נוכחות כל חבריהן.

4. — שוויון התחרות בין כל המבצעים הוא תנאי יסודי בכל מכרז. יש להבטיח, בין היתר, שמסמכי המכר יומצאו לכל הקבלנים בעת ובעונה אחת. נמצאו מקרים, שמסמכי המכר נשלחו לחלק מהקבלנים באיחור. לדוגמה: למכרז על הקמת סככות, שבו נקבע מועד פתיחת ההצעות ל-14.12.79, הוזמנו 14 קבלנים והם קיבלו את המסמכים עד 28.11.79. ארבעה קבלנים הוספו לרשימת המשתתפים והמסמכים נשלחו אליהם במועד מאוחר יותר.

5. — אומדן עלות העבודה נועד לשמש בסיס לבדיקת הצעות הקבלנים. בעבודות רבות נמצאו הפרשים גדולים מאד בין ההערכה המקדמת של מרכז בינוי לבין הצעות הקבלנים, ובכך נשמש הבסיס לבדיקת סבירות המחירים. לדוגמה: בעבודה פיתוח הסתכם האומדן ב-17 מיליון ל"י וההצעה הוולה ביותר ב-32 מיליון ל"י; בעבודות תשתית הסתכם האומדן ב-12 מיליון ל"י וההצעה הוולה ביותר ב-24 מיליון ל"י; עבודת שיפוץ של מבנים יבילים נאמדה ב-8 מיליון ל"י וההצעה הוולה ביותר הסתכמה ב-4 מיליון ל"י. במקרים כאלה מתעוררים ספקות לגבי אמינות האומדן והמשרד נאלץ לנהל משא ומתן עם המציע הוול ביותר על נכונות המחיר שהוא קובע.

במאי 1979 הוציא האגף מכרז לעבודות עפר למחסנים. אומדן העלות של מרכז בינוי היה כ-52 מיליון ל"י ותוקן לאחר מכן ל-59 מיליון ל"י. הצעת הקבלן שזכה במכרז הסתכמה ב-58 מיליון ל"י, אולם הוא הוסיף הסתייגות לאחד מפרטי ההצעה. הוספת הסתייגות להצעתו צריכה הייתה, על פי ההוראות, לפסול את השתתפותו של הקבלן במכרז, אולם האגף ניהל משא ומתן אתו ולאחר הסרת ההסתייגות אושרה לו תוספת של 3.7 מיליון ל"י. הצעת הקבלן שזכה במכרז הייתה נמוכה מההצעה הבאה בכ-20% ומזו שאחריה — בכ-27%.

6. המועד הנדרש להתחלת הביצוע ומשך הביצוע משפיעים על נכונותם של קבלנים להשתתף במכרז וגם על המחירים: דרישת ביצוע העבודה תוך זמן קצר עלולה להעלות את מחירי ההצעות, משום שהקבלנים דורשים תוספת מחיר בגין בנייה מזורזת.

מרכז הבינוי סיווג חלק גדול מהעבודות של מבצע רמון כעבודות דחופות. אף על פי כן לא נעשו כל ההכנות וההסדרים, שיאפשרו את ביצוע העבודה במועד. בדיעבד הסכים המשרד לדחיית מועדי הביצוע וגם נשא בתשלומים שנבעו מהדחייה. להלן דוגמאות:

א. — התקנת דרכי גישה ועבודות תשתית, בהיקף כספי של 24 מיליון ל"י, נועדו להיגמר תוך ארבעה חודשים. למעשה ניתנה לקבלן ארכה נוספת של 10 שבועות בעיקר משום שנגרמו לו עיכובים כתוצאה מעבודה מקבילה שבוצעה כאותו שטח על ידי חיל הנדסה; בגלל הפסקות עקב סיבות ביטחוניות; אי הגשת תכניות בזמן; אי מתן הקצבה ועבודות נוספות שדרש היזם. לקבלן שולמו כ-1.1 מיליון ל"י כדמי בטלה של פועלים וציוד.

ב. — בניית מערכת מים וביוב במחנות ומניים נועדה להיגמר תוך 50 יום. מועד הביצוע הוארך ב-34 ימים בגלל הגשת תכניות בלתי מתאימות ושינויים בתוואי צנרת מים ובתכנון בריכות אידוי.

ג. — עבודות פיתוח נועדו להסתיים תוך ארבעה חודשים. תכניות העבודה שנמסרו לקבלן לא איפשרו התחלת ביצוע העבודה בזמן שנקבע והיה צורך למדוד את השטח ולסמנו מחדש.

ד. — בעבודת הקמה ושיפוץ של מבנים נמתנה הפיקוד ניתנה לקבלן ארכה של חודשיים בגלל פיגור בהגשת תכניות ואי פירוק כבלי חשמל, שהפריעו למהלך העבודה; שולמו לקבלן 100,000 ל"י כשכר בטלה של פועלים.

בדיקת חשבוניות

1. — קבלנים מגישים חשבוניות חלקיות עם התקדמות העבודה. מפקחי הלשכות מאשרים את החשבוניות לתשלום לאחר מדידת כמויות ובדיקת מחירים. בכמה מקרים אישרה הלשכה לתשלום חשבוניות חלקיות שכללו פרטי עבודה שלא בוצעו, וסכומי היתר קווצו מחשבוניות שהוגשו מאוחר יותר. במקרה אחד שולם סכום יתר של 3.3 מיליון ל"י, וקווצו לאחר מכן.

2. — על פי הוראות משרד הביטחון יש לקבל אישור להזמנת שינויים במהלך העבודה ולהוציא פקודת שינויים סמוך לדרישת השינוי, נמיוחד כאשר השינויים מתייחסים לפרטי עבודה שלא נכללו בהזמנה המקורית ושמחירים לא נקבעו. הביקורת העלתה, שההתחשבות בעד שינויים נערכה ללא הכנת ניתוח מחירים; רק במסגרת אישור החשבון הסופי אושרו השינויים בדיעבד ונקבעו מחירי העבודות שבוצעו במסגרת השינויים.

3. בדצמבר 1978 הוזמן מרכז בינוי פירוק של 34 סככות בסיני, העברתן והקמתן מחדש במחנות צה"ל. העבודה נמסרה לטיפול של שתי לשכות בינוי: קבלן א' זכה במכרז של לשכה אחת להעברת שמונה סככות בסך 1.2 מיליון ל"י; וקבלן ב' — במכרז, שהיה בטיפול של שתי לשכות, להעברת 26 סככות בסך 2 מיליון ל"י.

— לפי החשבונות הסופיים שולם לקבלנים בעד עבודות שלא נכללו בכתב הכמויות, סך 1.4 מיליון ל"י. חלק מהעבודות הנוספות בוצעו בתנאי רגי'; לגבי חלק אחר סוכמו המחירים במשא ומתן בין נציגו של קבלן ב' לבין המפקח, והסכם השינויים נערך רק סמוך למועד ההתחשבות הסופית. ניתוחי המחירים נתקבלו על ידי לשכת הדרום בלי בדיקה ושימשו בסיס להכנת החשבון הסופי. חאגף לא דרש אסמכתאות לניתוחי המחירים בעת בדיקת החשבונות הסופיים.

בהתאם לחוזים עם הקבלנים אמור היה צה"ל לנתק את מערכת החשמל, וקבלן אחר — להוריד את לוחות האסבסט, לפני תחילת עבודתם של הקבלנים. מאחר שעבודות הכנה אלו לא בוצעו במועד, נדחה מועד הפירוק של הסככות: במקום אחד למשך 15 יום, במקום אחר למשך 21 יום ובמקום שלישי — למשך 70 יום. מערכת החשמל פורקה על ידי קבלנים ושולמו להם בגין זאת כ-200,000 ל"י. עוד שולמו לקבלנים כ-240,000 ל"י בעד פירוק צינורות ולוחות מרותכים. עבודות אלה הוכרו כעבודות נוספות, שבגללן נדחה מועד ביצוע העבודה כולה ושולמו גם הפרשי התייקרות.

בחוזים עם הקבלנים נקבע, שהמפקח יערוך, בנוכחות נציג הקבלן, דו"ח מצאי מפורט של המבנים, שיפורטו בו הפריטים הפגומים שיש להחליפם. השוואת החשבוניות בעד העבודות הנוספות שבוצעו במהלך הרכבת הסככות לדו"חות המצאי העלתה, שאושרו לאחד הקבלנים תשלומים בעד פריטים שלא נכללו בדו"חות המצאי בסך של 88,000 ל"י. עוד שולמו 26,000 ל"י בעד תיקוני-ברגים ותיקוני צבע, שעל פי החוזה אמור היה הקבלן לבצעם על חשבונו.

לפי החוזה עם קבלן ב' היה עליו לפרק, להעביר ולהקים מחדש שלוש סככות במחיר של כ-80,000 ל"י לסככה. באוקטובר 1979 פורקו הסככות והועברו לבסיסי צה"ל. הקבלן לא יכול היה להרכיב את הסככות משום שלא הוכנו להן יסודות.

— בינואר 1980 הודיע קבלן ב', שהוא רואה את עצמו פטור מהאחריות להקמת הסככות. במארס 1980 הוסכם בין הלשכות לבין הקבלן, שישולם לו בנפרד עבור התארגנות לביצוע הקמת שתי סככות, לפי חישוב מיוחד, ובעד יתר העבודות ישולם לו בהתאם לתנאי החוזה. למעשה שולמו לקבלן בעד "התארגנות" 20,000 ל"י נוספות לכל סככה.

בדיקות טיב

בחווים שנחתמו עם הקבלנים נקבע, כי החומרים שבהם ישתמשו הקבלנים בביצוע העבודות יהיו בהתאם לתקן המקובל או בהתאם למה שצוין במיפרט. הועלו מקרים, שטיב החומרים לא היה בהתאם לתקן או למיפרט. אגף בינוי ונכסים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תוצאות בדיקות טיב החומרים מועברות למתכנן ועליו להחליט אם להרוס מיבנה שלא עמד בבדיקה או לחייב את הקבלן בסכום כספי עבור טיב לקוי. במקרים שהעלתה הביקורת הוחלט לחייב את חשבוניותיהם של הקבלנים במסגרת ההתחשבות הסופית.

ממצאי מעקב

להלן ממצאי ביקורת המעקב על סדרי הבקרה בפעולות היערכות במבצע רמון:

מבקר מערכת הביטחון הציב עובדי ביקורת כמשקיפים קבועים במקדי הפעילות של מבצע רמון. ליקויים שהועלו הובאו לתשומת לב המבצעים, אולם לא נערכו דו"חות ביקורת. ביולי 1979 הקים מבקר המערכת צוות ביקורת למבצע רמון בן ארבעה מבקרים, בעלי ניסיון בתחום הבנייה. הצוות הגיש דו"ח על עבודתו לחיל האוויר, למטכ"ל / אג"א ולאגף בינוי ונכסים. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הנכון היה שממצאי-ביקורת של הצוות יועברו גם לרמטכ"ל ולהנהלת משרד הביטחון.

צוות הביקורת המיוחד למבצע רמון, הגיש, מינאר עד ספטמבר 1980, 12 דו"חות ביקורת, שהומצאו בחלקם לרמטכ"ל ולסגנו, ובחלקם למנכ"ל משרד הביטחון, לאגף בינוי ונכסים ולמרכז הבינוי; דו"ח אחד הומצא לסנן שר הביטחון. מימצאי הביקורת של הצוות התייחסו בעיקר לסדרי מסירת העבודות ולהתחשבות עם מתכננים וקבלנים.

הוועדה לבחירת מתכננים במשרד הביטחון לא ניהלה רישום נפרד לגבי עבודות שמסרה בקשר למבצע רמון.

ביוני 1980 הוציא האגף הוראה להפריד ברישומים בין עבודות רמון לבין עבודות אחרות, אולם ההוראה לא בוצעה.

משרד מבקר המדינה דן עם האגף על הצורך להשלים את הנתונים על מתכנני חוץ שלא היו ברישומי המחשב; לשותף את מבקר האגף כמשקיף בדיוני הוועדה לבחירת מתכננים, ובדיוני הוועדה המחליטה על פטור ממכרזים; להתאים את הוראות האגף בדבר בחירת מתכננים להוראות של הנהלת המשרד בנדון; לעדכן ולהגדיר מחדש את תפקידי יחידת הביקורת הפנימית; לקבוע קריטריונים להחלטה בדבר מכרזים, כשיש כמה אלטרנטיבות, ולהביא זאת לידיעת הקבלנים. באוקטובר 1979 הודיע אגף בינוי ונכסים שהוא פועל ליישום ההערות וההמלצות של משרד מבקר המדינה.

ביקורת המעקב העלתה: האגף שלח פניות לכל המתכננים, ששמותיהם לא נכללו ברישימת המתכננים וחלקם צורפו לקובץ. המבקר הפנימי או נציגו משתתפים בדיוני הוועדה לבחירת מתכננים ובדיוני הוועדה לפטור ממכרזים. אגף בינוי ונכסים פנה לאגף הארגון של המשרד על מנת שיתאים את הוראות האגף להוראות המשרד בדבר בחירת מתכננים. הטיפול בהתאמת הנהלים טרם הסתיים. הוגדרו מחדש תפקידי יחידת הביקורת הפנימית והוצאו הוראות מתאימות בקשר לכך. ראש אגף בינוי ונכסים קבע קריטריונים להחלטה בדבר מכרזים, שיש בהם כמה אלטרנטיבות.

ציוד קשר במערך מל"ח

מערך מל"ח (משק לשעת חירום) כולל את ועדת מל"ח העליונה, את הרשויות הייעודיות לשעת חירום במשרדי הממשלה ואת רשויות מל"ח בארבעה דרגים: ארצי, פיקודי, מחוזי ומקומי.

בזמן חירום אמורות הוועדות והרשויות של מל"ח לעבור לפעילות, כנדרש לצורך מילוי ייעודן, במשך כל שעות היממה. ועדות המל"ח המרחביות יפעלו כמרכזי הפעלה, והרשויות הייעודיות —

בדיקות טיב

בחווים שנחתמו עם הקבלנים נקבע, כי החומרים שבהם ישתמשו הקבלנים בביצוע העבודות יהיו בהתאם לתקן המקובל או בהתאם למה שצוין במיפרט. הועלו מקרים, שטיב החומרים לא היה בהתאם לתקן או למיפרט. אגף בינוי ונכסים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תוצאות בדיקות טיב החומרים מועברות למתכנן ועליו להחליט אם להרוס מיבנה שלא עמד בבדיקה או לחייב את הקבלן בסכום כספי עבור טיב לקוי. במקרים שהעלתה הביקורת הוחלט לחייב את חשבוניותיהם של הקבלנים במסגרת ההתחשבות הסופית.

ממצאי מעקב

להלן ממצאי ביקורת המעקב על סדרי הבקרה בפעולות היערכות במבצע רמון:

מבקר מערכת הביטחון הציב עובדי ביקורת כמשקיפים קבועים במקדי הפעילות של מבצע רמון. ליקויים שהועלו הובאו לתשומת לב המבצעים, אולם לא נערכו דו"חות ביקורת. ביולי 1979 הקים מבקר המערכת צוות ביקורת למבצע רמון בן ארבעה מבקרים, בעלי ניסיון בתחום הבנייה. הצוות הגיש דו"ח על עבודתו לחיל האוויר, למטכ"ל / אג"א ולאגף בינוי ונכסים. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הנכון היה שממצאי-ביקורת של הצוות יועברו גם לרמטכ"ל ולהנהלת משרד הביטחון.

צוות הביקורת המיוחד למבצע רמון, הגיש, מינאר עד ספטמבר 1980, 12 דו"חות ביקורת, שהומצאו בחלקם לרמטכ"ל ולסגנו, ובחלקם למנכ"ל משרד הביטחון, לאגף בינוי ונכסים ולמרכז הבינוי; דו"ח אחד הומצא לסנן שר הביטחון. מימצאי הביקורת של הצוות התייחסו בעיקר לסדרי מסירת העבודות ולהתחשבות עם מתכננים וקבלנים.

הוועדה לבחירת מתכננים במשרד הביטחון לא ניהלה רישום נפרד לגבי עבודות שמסרה בקשר למבצע רמון.

ביוני 1980 הוציא האגף הוראה להפריד ברישומים בין עבודות רמון לבין עבודות אחרות, אולם ההוראה לא בוצעה.

משרד מבקר המדינה דן עם האגף על הצורך להשלים את הנתונים על מתכנני חוץ שלא היו ברישומי המחשב; לשותף את מבקר האגף כמשקיף בדיוני הוועדה לבחירת מתכננים, ובדיוני הוועדה המחליטה על פטור ממכרזים; להתאים את הוראות האגף בדבר בחירת מתכננים להוראות של הנהלת המשרד בנדון; לעדכן ולהגדיר מחדש את תפקידי יחידת הביקורת הפנימית; לקבוע קריטריונים להחלטה בדבר מכרזים, כשיש כמה אלטרנטיבות, ולהביא זאת לידיעת הקבלנים. באוקטובר 1979 הודיע אגף בינוי ונכסים שהוא פועל ליישום ההערות וההמלצות של משרד מבקר המדינה.

ביקורת המעקב העלתה: האגף שלח פניות לכל המתכננים, ששמותיהם לא נכללו ברישימת המתכננים וחלקם צורפו לקובץ. המבקר הפנימי או נציגו משתתפים בדיוני הוועדה לבחירת מתכננים ובדיוני הוועדה לפטור ממכרזים. אגף בינוי ונכסים פנה לאגף הארגון של המשרד על מנת שיתאים את הוראות האגף להוראות המשרד בדבר בחירת מתכננים. הטיפול בהתאמת הנהלים טרם הסתיים. הוגדרו מחדש תפקידי יחידת הביקורת הפנימית והוצאו הוראות מתאימות בקשר לכך. ראש אגף בינוי ונכסים קבע קריטריונים להחלטה בדבר מכרזים, שיש בהם כמה אלטרנטיבות.

ציוד קשר במערך מל"ח

מערך מל"ח (משק לשעת חירום) כולל את ועדת מל"ח העליונה, את הרשויות הייעודיות לשעת חירום במשרדי הממשלה ואת רשויות מל"ח בארבעה דרגים: ארצי, פיקודי, מחוזי ומקומי.

בזמן חירום אמורות הוועדות והרשויות של מל"ח לעבור לפעילות, כנדרש לצורך מילוי ייעודן, במשך כל שעות היממה. ועדות המל"ח המרחביות יפעלו כמרכזי הפעלה, והרשויות הייעודיות —

כמטות הפעלה. למרכזים ולמטות נקבעו תקנים לשעת חירום, המאוישים בעיקר על ידי חיילי מילואים.

בחודשים יולי-אוקטובר, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במרכזי ההפעלה ובמטות ההפעלה של מל"ח. נבדקו המיקום וכן האחסנה, הרישום והאחזקה של מערכות הקשר במרכזים ובמטות ההפעלה. הביקורת נערכה במטה מל"ח הארצי ובמטות ההפעלה הארציים של הרשויות הייעודיות למים, למזון ומשק כללי, אשפוז ופ.ס.ח; ובמרכזי ההפעלה של פיקוד הצפון, פיקוד המרכז ומחוז התבור.

מיון המרכזים והמטות

המרכזים והמטות אמורים להיות ממוקמים במקומות מוגנים: מיקלטים, מרתפים, קומות ראשונות מוגנות. לצורך מילוי תפקידן יצוידו, בין היתר, במערכות קשר, שיאפשרו בשעת חירום לכל מרכז או מטה הפעלה לקיים קשר סדיר ואמין עם הרמות הממונות, המקבילות והכפופות, ובצורה זו לשלוט ולפקח על ביצוע המשימות שבאחריותם. מערכות הקשר מותקנות לפי ספציפיקציות של מפקדת קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי ובפיקוח של מומחי קשר, המוצבים ביחידות ריתוק משקי של מל"ח.

— 25 מטות הפעלה — שלושה מהם בדרג ארצי ו-22 בדרג פיקודי — מוקמו במתקנים לא מוגנים. שבעה מהמטות הפיקודיים הם בפיקוד הצפון, 11 בפיקוד המרכז וארבעה בפיקוד הדרום.

בין מרכזי ההפעלה, שאינם במבנים מוגנים, גם מרכזי הפעלה של כמה ערים בעלות אוכלוסייה גדולה. בשלושה מטות הפעלה ארציים ובמטה הפעלה ברשות ייעודית אחת בפיקוד הצפון לא בוצעו עבודות בנייה ותשתית הדרושות לקליטת מערכות הקשר הקווי.

בספטמבר 1979 נקבע, שצה"ל יסייע למערך מל"ח במקרים שייפגעו מרכזים או מטות הפעלה.

ציוד קשר — תקנים ורישום

א) מערכות הקשר במרכזים ובמטות ההפעלה של מערך מל"ח כוללים קשר קווי, לרבות קווי חיוב, קווי מגנטו (גל"נים), קווי טלקס וכן מערכות קשר אלווטי — ניחות וניידות. המועצה לקשר ולאלקטרוניקה הקצתה למערך מל"ח 25 תדרים להפעלת קשר אלווטי. תדרים אלה הם של גורמים אזרחיים ובשעת חירום יועמדו לשימוש בלעדי של מערך מל"ח.

הציוד של מערכת הקשר כולל ציוד הנמצא ברשות משרדי ממשלה שונים, מופעל לצורך מילוי תפקידים בזמן רגיעה, ויהיה מופעל למילוי אותן המשימות בשעת חירום; וכן ציוד קשר, שנרכש מתקציבי מל"ח לשימוש בשעת חירום בלבד. הציוד לשעת חירום כולל כ-1,100 מכשירי טלפון מסוגים שונים, 40 מרכזיות, 17 מכשירי טלקס, 16 מערכות קשר רדיו סטטיות ו-23 מערכות קשר ניידות; הוא נמסר למרכזים או למטות ההפעלה לאחסנה ויופעל כאמור בשעת חירום בלבד. הציוד מאוחסן ב-12 מטות הפעלה ארציים וב-24 מרכזים או מטות הפעלה פיקודיים: 9 בפיקוד הצפון, 8 בפיקוד המרכז ו-7 בפיקוד הדרום.

ב) בשנת 1976 פירסם מטה מל"ח הארצי נוהל הפעלה ואחזקה של מערכות הקשר הקווי, הן בזמן רגיעה והן בשעת, במרכזים ובמטות ההפעלה של מערך מל"ח. הנוהל עודכן ופורסם מחדש בשנת 1979. הסעיפים העיקריים שבנוהל הם: ההסדרים למתן אישור להפעלת מערכת הקשר בזמן רגיעה; שיטת ההפעלה ובדיקת הקשר בזמן רגיעה; הזמנת קווי טלפון וציוד; אחסנת ציוד הקשר ושמירתו; רישום וערכון מערכת הקשר; סימון ציוד קשר; ביטחון קשר וסדרי הפעלת מערכת הקשר בשעת חירום. בשנת 1979 השתלמו משקי קשר, חיילי מילואים שירותו בשעת חירום למיתקני מל"ח, בהשתלמות בת שישה ימים, להכרת מערך הקשר והפעלתו.

— מטה מל"ח הארצי לא קבע תקנים לציוד קשר עבור המרכזים ומטות ההפעלה. כמו כן לא נוהל במטה מל"ח הארצי רישום אפסנאי של ציוד קשר שנתקבל ונמסר למרכזים או למטות ההפעלה ולא היו בידי מטה מל"ח הארצי אישורי קבלה ממקבלי הציוד. גם במרכזים ובמטות ההפעלה לא נוהל רישום מצאי של ציוד קשר. בשנת 1976 נערכו, על פי דרישת הממונה על הקשר במטה מל"ח הארצי, ספירות מצאי, אולם לא השתמשו בהן לפתיחת רישומים אפסנאיים סדירים. מאז 1976 לא נערכו ספירות מצאי נוספות. לא ניתן אפוא לקבוע מה הוא הציוד שנמסר למרכזים ולמטות ההפעלה לאחסון ואם נמצא בהם כל הציוד שהועבר.

בעקבות הביקורת הורה הממונה על הקשר במטה מל"ח הארצי לערוך ספירת מצאי של הציוד להפעלת הקשר הקווי והרדיו, הנמצא במרכזים ובמטות ההפעלה הארציים, הפיקודיים והמחוזיים, ולהעביר את דו"חות הספירה למטה מל"ח הארצי, כשהם מאושרים ותחתומים על ידי ראשי המטות. נוסף על כך גויסו לשירות פעיל שישה חיילי מילואים מיחידת ריתוק משקי של מל"ח והוטל עליהם לסייע למרכזים ולמטות ההפעלה בסימון ציוד הקשר, ברישום ובדיון מסמכי עזר (פריסת ממלאי תפקידים והקשר על גבי תרשימים, רישום עזר לטלפניות, עזרון דו"חות ועוד).

אחזקת קשר קווי

קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי הקצה למערך מל"ח 1,477 קווי טלפון; עוד 56 קווים הם בשלבי התקנה.

בהתאם לנוהל יבצעו האחראים על המרכזים ועל מטות ההפעלה ביקורות כוננות קשר במרכזים ובמטות פעמיים בשנה: הביקורת הראשונה תקיף בדיקת קווי חיוג במרכזיה, קווי חיוג בפריסה, קווי טלקס, קווי מגנטו (גל"נים) ומערכות הכוח של המרכזיה ובדיקת מטען ומים במצברים; בביקורת השנייה תבדק כל מערכת הקשר, שנבדקה בבדיקה הראשונה, ונוסף עליה קווי המגנטו המופעלים בשעת חירום. בביקורות אלה ישתתף נציג מטה מל"ח הארצי. הבדיקה, האחזקה והתיקונים שיידרשו יבוצעו על ידי טכנאי משרד התקשורת, בתיאום עם מפקדת קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי.

— מדו"חות על הביקורות שנערכו בשנים 1979 ו-1980 עולה, שהאחראים על המרכזים ומטות ההפעלה ביצעו את ביקורת הכוננות רק פעם אחת בשנה; הביקורת כללה גם את קווי החירום.

אחזקת קשר רדיו

בינואר 1980 נחתם הסכם בין משרד הביטחון לבין חברה פרטית בדבר מתן שירותי אחזקת קשר רדיו של מערך מל"ח; תוקף ההסכם עד נובמבר 1980. החברה התחייבה לערוך ביקורות תקופתיות — ארבע פעמים בשנה — בתחנות הרדיו הסטטיות של מערך מל"ח: שתי ביקורות לפי לוח זמנים של החברה ושתי ביקורות — לפי לוח זמנים של מטה מל"ח הארצי. שירות האחזקה לתחנות הניידות ינתן פעמיים בשנה, במרכזי ההפעלה הפיקודיים. אם ידרשו תיקונים נוספים בתחנות הניידות הם ייעשו בתחנות השירות של החברה.

בהסכם לא נכללה בדיקת האנטנות במיתקני מל"ח. בהצעה להסכם שנתי עם החברה, החל ב-1.11.80, נכלל סעיף בדבר בדיקת האנטנות, הכבילים והתננים במיתקני מל"ח בכל הארץ, פעם בשנה; במהלך הבדיקה יתוקנו ליקויים שיחולו.

כוח אדם

מטה מל"ח הארצי, באישור מטכ"ל/אג"מ, קבע את תקן כוח האדם להפעלת ציוד הקשר בשע"ח במרכזי ההפעלה של מערך מל"ח.

בנובמבר 1980 מנה התקן 241 איש והמצבה — 162. חסרו בעיקר ממלאי תפקידים בשני מקצועות: אלחוטנים ומפעילי מרכזיות. בפיקוד הצפון חסרו 22% מהאלחוטנים (תקן — 27, מצבה — 21) ו-34% מהמרכזנים (תקן 29, מצבה — 19); בפיקוד המרכז חסרו 32% מהאלחוטנים (תקן — 32, מצבה — 22) ו-91% מהמרכזנים (תקן — 34, מצבה — 3); בפיקוד הדרום חסרו 41% מהאלחוטנים (תקן — 22, מצבה — 13) ו-37% מהמרכזנים (תקן — 24, מצבה — 15).

יחידות ריתוק משקי

בחודשים אפריל—יולי 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידות ריתוק משקי — יחידות שהוצבו בהן חייבי שירות ביטחון, שבשעת מלחמה לא ייקראו לשירות בצה"ל, אלא ישארו מרותקים למפעלים חיוניים. נבדקו ההסדרים הכלליים הנוגעים לארגון יחידות ריתוק משקי וכפיפותן, וסדרי ההפעלה בזמן רגיעה של יחידות ריתוק משקי, שמשרד העבודה והרווחה אחראי להן, לרבות זימונם לשירות מילואים פעיל של אנשי היחידות האלה.

בעקבות הביקורת הורה הממונה על הקשר במטה מל"ח הארצי לערוך ספירת מצאי של הציוד להפעלת הקשר הקווי והרדיו, הנמצא במרכזים ובמטות ההפעלה הארציים, הפיקודיים והמחוזיים, ולהעביר את דו"חות הספירה למטה מל"ח הארצי, כשהם מאושרים ותחתומים על ידי ראשי המטות. נוסף על כך גויסו לשירות פעיל שישה חיילי מילואים מיחידת ריתוק משקי של מל"ח והוטל עליהם לסייע למרכזים ולמטות ההפעלה בסימון ציוד הקשר, ברישום ובדיון מסמכי עזר (פריסת ממלאי תפקידים והקשר על גבי תרשימים, רישום עזר לטלפניות, עזרון דו"חות ועוד).

אחזקת קשר קווי

קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי הקצה למערך מל"ח 1,477 קווי טלפון; עוד 56 קווים הם בשלבי התקנה.

בהתאם לנוהל יבצעו האחראים על המרכזים ועל מטות ההפעלה ביקורות כוננות קשר במרכזים ובמטות פעמיים בשנה: הביקורת הראשונה תקיף בדיקת קווי חיוג במרכזיה, קווי חיוג בפריסה, קווי טלקס, קווי מגנטו (גל"נים) ומערכות הכוח של המרכזיה ובדיקת מטען ומים במצברים; בביקורת השנייה תבדק כל מערכת הקשר, שנבדקה בבדיקה הראשונה, ונוסף עליה קווי המגנטו המופעלים בשעת חירום. בביקורות אלה ישתתף נציג מטה מל"ח הארצי. הבדיקה, האחזקה והתיקונים שיידרשו יבוצעו על ידי טכנאי משרד התקשורת, בתיאום עם מפקדת קצין קשר ואלקטרוניקה ראשי.

— מדו"חות על הביקורות שנערכו בשנים 1979 ו-1980 עולה, שהאחראים על המרכזים ומטות ההפעלה ביצעו את ביקורת הכוננות רק פעם אחת בשנה; הביקורת כללה גם את קווי החירום.

אחזקת קשר רדיו

בינואר 1980 נחתם הסכם בין משרד הביטחון לבין חברה פרטית בדבר מתן שירותי אחזקת קשר רדיו של מערך מל"ח; תוקף ההסכם עד נובמבר 1980. החברה התחייבה לערוך ביקורות תקופתיות — ארבע פעמים בשנה — בתחנות הרדיו הסטטיות של מערך מל"ח: שתי ביקורות לפי לוח זמנים של החברה ושתי ביקורות — לפי לוח זמנים של מטה מל"ח הארצי. שירות האחזקה לתחנות הניידות ינתן פעמיים בשנה, במרכזי ההפעלה הפיקודיים. אם ידרשו תיקונים נוספים בתחנות הניידות הם ייעשו בתחנות השירות של החברה.

בהסכם לא נכללה בדיקת האנטנות במיתקני מל"ח. בהצעה להסכם שנתי עם החברה, החל ב-1.11.80, נכלל סעיף בדבר בדיקת האנטנות, הכבילים והתננים במיתקני מל"ח בכל הארץ, פעם בשנה; במהלך הבדיקה יתוקנו ליקויים שיחולו.

כוח אדם

מטה מל"ח הארצי, באישור מטכ"ל/אג"מ, קבע את תקן כוח האדם להפעלת ציוד הקשר בשע"ח במרכזי ההפעלה של מערך מל"ח.

בנובמבר 1980 מנה התקן 241 איש והמצבה — 162. חסרו בעיקר ממלאי תפקידים בשני מקצועות: אלחוטנים ומפעילי מרכזיות. בפיקוד הצפון חסרו 22% מהאלחוטנים (תקן — 27, מצבה — 21) ו-34% מהמרכזנים (תקן 29, מצבה — 19); בפיקוד המרכז חסרו 32% מהאלחוטנים (תקן — 32, מצבה — 22) ו-91% מהמרכזנים (תקן — 34, מצבה — 3); בפיקוד הדרום חסרו 41% מהאלחוטנים (תקן — 22, מצבה — 13) ו-37% מהמרכזנים (תקן — 24, מצבה — 15).

יחידות ריתוק משקי

בחודשים אפריל—יולי 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידות ריתוק משקי — יחידות שהוצבו בהן חיילי שירות ביטחון, שבשעת מלחמה לא ייקראו לשירות בצה"ל, אלא ישארו מרותקים למפעלים חיוניים. נבדקו ההסדרים הכלליים הנוגעים לארגון יחידות ריתוק משקי וכפיפותן, וסדרי ההפעלה בזמן רגיעה של יחידות ריתוק משקי, שמשרד העבודה והרווחה אחראי להן, לרבות זימונם לשירות מילואים פעיל של אנשי היחידות האלה.

הסדרים כלליים

1. מערך צה"ל מגייס בשעת חירום יהודים מילואים, שחייליהם מהווים חלק ניכר מכוח העבודה האזרחי. כדי למנוע שיתוקם של המפעלים החיוניים לקיום פעולות המשק והמאמץ המלחמתי, הוקמו יחידות ריתוק משקי, שהוצבו אליהן חייבי שירות ביטחון, ובאחריותן הועמד כוח האדם הדרוש בשעת-חירום להפעלת המפעלים החיוניים ולקיום השירותים הדרושים להם.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ו-1967, בא להסדיר את הפעלתם התקינה של שירותים ומפעלים חיוניים בשעת חירום. על פי חוק זה, כפי שתוקן באוגוסט 1973, "מפעל חיוני" הוא כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או קיום הספקה או שירותים חיוניים ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה והרווחה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה — על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, ושר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר התעשייה המסחר והתיירות, אישר אותו בצו לעניין זה. שר העבודה והרווחה רשאי למנות ועדה ליעץ לו לעניין מפעלים חיוניים.

שר העבודה והרווחה מינה לתחום זה מפקח כללי על כוח האדם במשרדו (מפכ"ל) והאציל לו מסמכויותיו, ושר הביטחון האציל מסמכויותיו למ"מ קבוע ליו"ר ועדת מל"ח העליונה. המפכ"ל ממלא את תפקידו באמצעות מפקחים מרחביים, שגם אותם ממנה שר העבודה והרווחה.

היזמה לאישור מפעלים כחיוניים באה ממערכת הביטחון, ממשרדי הממשלה וממוסדות ממלכתיים וציבוריים. הבקשות מועברות לדיון בוועדה בין-משרדית מיעצת קבועה, ששר העבודה והרווחה מינה לצורך זה. כיושב ראש הוועדה מכהן נציג צה"ל, ראש מטכ"ל/אג"ת. הוועדה דנה בבקשות היוזמים ומגישה המלצותיה למפכ"ל לגבי הנקודות הבאות:

(א) חיוניות המפעל כלול, חלק ממנו או ייצור פריט או תפוקה מסוימת;

(ב) אומדן התפוקה או השירותים הנדרשים בשעת חירום;

(ג) השאלה, אם המפעל יופעל בשעת חירום על ידי כוח אדם פטור משירות ביטחון בלבד או גם על ידי עובדים החייבים בשירות ביטחון;

(ד) קביעת האחריות לטיפול במפעל — משרד העבודה והרווחה או צה"ל.

חייבי שירות ביטחון, הדרושים בשעת חירום להפעלת המפעלים החיוניים, רוכזו ביחידות ריתוק משקי, שהן מחוץ לסדר הכוחות של הצבא (הסד"כ). מי שהוצב ביחידות אלה אינו מגויס בשעת-חירום לשירות פעיל לצה"ל, כאמור, אולם במצב רגיעה הוא חייב לשרת שירות מילואים פעיל כיתר חיילי המילואים של צה"ל.

יחידות הריתוק המשקי מתחלקות לשש קבוצות עיקריות: יחידות המאגדות עובדי מפעלים חיוניים המשרתים את צה"ל; יחידות של עובדי מערכת הביטחון; עובדי מוסדות המשרתים את צה"ל; עובדי מוסדות ממלכתיים; עובדי יחידות סיוע למערך מל"ח; עובדי מפעלים חיוניים התורמים לקיום המשק ומספקים את השירותים החיוניים לאוכלוסייה בעורף. השליטה והפיקוח על היחידות שבחמש הקבוצות הראשונות הם על ידי צה"ל או רשויות אחרות של מערכת הביטחון; היחידות של-הקבוצה השישית כפופות למפכ"ל על כוח האדם שבמשרד העבודה והרווחה. בפברואר 1975 היו מחוץ לסד"כ 40 יחידות ריתוק משקי ובהן עשרות אלפי חייבי שירות ביטחון.

במאי 1975 נדונה במטכ"ל/אג"ת, בהשתתפות הגורמים האחראים הקשורים לנושא, נחיצותן של יחידות הריתוק המשקי וכפיפותן המינהלית, במגמה לצמצם את מספר היחידות. נתקבלה שורה של החלטות וביניהן: להעביר יחידות מספר מכפיפות לצה"ל לכפיפות למפכ"ל משרד העבודה והרווחה; לדון מחדש בכפיפותן של יחידות הריתוק בכמה מפעלים של מערכת הביטחון; לדון מחדש בכפיפותה של יחידת הריתוק המשקי של חברת אל-על; לכלול את יחידות הריתוק של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וצי הסוחר ברשימות מקובצות של מטכ"ל/אכ"א; ולהעביר את הטיפול בחיילים המרותקים למשרד החוץ לאחריותו של המפכ"ל במשרד העבודה והרווחה.

מרבית ההחלטות שנתקבלו במאי 1975 לא בוצעו ובינואר 1978 נדונו אותם הנושאים מחדש; באותו זמן היה מספר יחידות הריתוק המשקי 55 ומצבת כוח האדם שלהן גדלה בכ-30%. הוטל על יחידה של מטכ"ל/אג"ת להכין עבודת מטה על יחידות הריתוק המשקי. עבודת המטה נסתיימה

באוגוסט 1978 ועל פי מסקנותיה החליט ראש אג"ת לבטל כמה יחידות. עוד במאי 1978 בוטלה יחידת הריתוק המשקי של משרד החוץ, שעל ביטולה הוחלט ב־1975; ובאוקטובר 1978 בוטלה יחידה של עובדי מפעל למוצרי אלקטרוניקה, שהוא ספק של צה"ל. היחידה של עובדי משרד החוץ הוקמה מחדש במארס 1980 והיחידה השנייה — עוד באוגוסט 1979.

— עד סיום הביקורת לא אושר תקן כוח האדם הדרוש לאחת מיחידות הריתוק.

2. המפכ"ל על כוח האדם במשרד העבודה והרווחה בדק את התיקים האישיים של החיילים המרותקים למשרד החוץ והעלה, שהם לא שְׁנָתוּ בשירות מילואים פעיל במשך שנים, ולפיכך החליט לזמן לשירות פעיל כ־20 מהם — פקידים, נהגים, עובדי משק ומינהל — במסגרת תכנית העבודה של שנת 1979. ההזמנות לשירות מילואים פעיל בוטלו באישור מטכ"ל/אכ"א, על פי פניית משרד החוץ. יחידת ריתוק משקי במשרד החוץ הוקמה מחדש במארס 1980.

— בנובמבר 1980 הודיעה מחלקת ארגון ובקרה במטכ"ל/אכ"א, שנקבעה לעובדי משרד החוץ תעסוקה, שתהלוך את כישוריהם הצבאיים ותעסוקתם במשרד, למרות שמדובר בעיקר בעובדים מינהליים, שאין שוני בין אופי תעסוקתם לבין זו של חיילי מילואים אחרים.

3. בלקחים שהפיקה ועדת מל"ח העליונה אחרי מלחמת יום הכיפורים צוין, שאין תיאום בין משרד העבודה והרווחה לבין צה"ל בכל הקשור בכוח אדם המרותק למפעלים החיוניים שבאחריות צה"ל.

המפכ"ל על כוח האדם, אף על פי שהוא אחראי על פי חוק שירות עבודה, התשכ"ז—1967, לריתוק ולתגבור כוח אדם למפעלים חיוניים בשע"ח, אינו יכול לתכנן בזמן רגיעה את מערך כוח האדם שיהיה נחוץ למפעלים חיוניים בשע"ח, משום שצה"ל ומפעלי מערכת הביטחון אינם מדווחים לו על הנעשה בשטח זה במפעלים החיוניים שבאחריותם. מצב זה מונע מהמפכ"ל נקיטת הפעולות הדרושות כדי לספק למפעלים החיוניים שבאחריותו בשעת חירום, כוח אדם מתאים מבין פטורי גיוס לצה"ל ועל ידי כך לאפשר גיוסם לצה"ל של חלק מחיילי שירות ביטחון, שכיום הם מרותקים למפעלים אלה.

יחידות שבאחריות משרד העבודה והרווחה

במשרד העבודה והרווחה הוקם מרכז לריתוק משקי, לטיפול בכוח האדם שירותק בשעת חירום לעבודה במפעלים חיוניים למשק הכללי. למרכז ארבע יחידות מילואים מרחביות, המופעלות על ידי קציני קישור אזרחיים, שקיבלו מינוי לכך מצה"ל. מאז יולי 1969 משמש עוזר המפכ"ל על כוח האדם כראש המרכז, ובתפקידו זה הוא כפוף לשליש הראשי בצה"ל.

התפקידים ומצבת כוח אדם

צה"ל מטיל על יחידות הריתוק המשקי מיכסה שנתית של ימי מילואים, כתגבורת למילוי משימות שונות: אבטחת מיתקנים, שמירת ישובים ואבטחת החוף, החזרת ציוד לכשירות, תעסוקה מינהלית, נהיגה. חיילי המילואים נקראים לשירות מילואים פעיל במספר מחזורים במשך השנה, בהתאם לתאריכים ולמספר האנשים הדרוש, כפי שקובעת מחלקת תכנון כוח אדם במטכ"ל/אכ"א; האיוש נעשה על ידי יחידות הריתוק המשקי עצמן.

הצבה ליחידות ריתוק משקי

המרכז למיכון כוח אדם באכ"א מפיק כרטיס איש חדש לחייל שהשלישות הראשית החליטה על העברתו ליחידת ריתוק משקי. בכרטיס ישנם הפרטים האישיים הבסיסיים לגבי החייל והוא נועד לרישום שינויים בפרטים אלה וכן לרישום אירועים הנוגעים לשירותו בצבא: קורסים והשתלמויות, רכישת מקצוע צבאי ותקופות של שירות מילואים פעיל. היחידה שממנה הועבר החייל ליחידת הריתוק המשקי חייבת להעביר ליחידת הריתוק המשקי, נוסף על הכרטיס האישי, גם את תיק המסמכים האישיים של החייל, המכיל תעודות רפואיות, גליונות התנהגות, רשימות לנהיגה ברכב צבאי. לאחר שהיחידה לריתוק משקי מקבלת את דו"חות המחשב (אלפון) על מצבת כוח האדם ובהם הפרטים על החייל שהועבר אליה, נדרש החייל להתייצב במרכז הקישור של היחידה לריתוק משקי.

— ביחידה לריתוק משקי של מרחב ירושלים לא נמצאו תיקי המסמכים האישיים של 69 חיילי מילואים המוצגים ביחידה משנה עד 10 שנים.

— במארס 1979 בוטלה יחידת ריתוק משקי של רשות השידור. חיילי המילואים המועסקים ברשות השידור הוצבו ליחידת ריתוק משקי של מרחב ירושלים, אך עד מועד הביקורת — מאי 1980 — לא העבירה רשמיש הראשית ליחידה המרחבית את הכרטיסים האישיים.

בשני המקרים לא נקטה יחידת הריתוק המשקי צעדים כדי לקבל את המסמכים שחסרו לה. בעקבות הביקורת הודיע המפק"ל על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, כי היחידה הכינה כרטיסים אישיים ומניים לחיילי המילואים, כתחליף לכרטיסים המקוריים, וקיבלה את כל המסמכים הנוגעים לאנשי המילואים שהשתייכו ליחידה שבוטלה.

— על פי דוחות מחשב של השלישות הראשית הוצבו ליחידת ריתוק משקי של מרחב ירושלים, באפריל 1979, שלושה חיילים מיחידות שונות של צה"ל, אולם היחידות שממן נגרעו החיילים זימנו אותם לשירות מילואים פעיל אצלם גם לאחר מועד ההעברה.

— באוגוסט ובספטמבר 1979 הורתה השלישות להעביר חמישה חיילי מילואים מיחידה צבאית ליחידת ריתוק משקי במרחב הדרום. היחידה הצבאית לא העבירה את מסמכי החיילים ובפברואר 1980 הורתה השלישות הראשית מחדש למלא אחרי פקודת ההעברה. עד מועד הביקורת, ביוני 1980, לא הועברו המסמכים ליחידת ריתוק משקי.

בנובמבר 1980 הודיע מטכ"ל/אכ"א, שהוצא נוהל חדש בדבר הצבת חיילי מילואים ליחידות ריתוק משקי, שעל פיו תובטח בקרה על התייצבותם של המרותקים ביחידות לריתוק משקי.

זימון לשירות מילואים פעיל

— לפי פקודת מטכ"ל יש לשלוח צו קריאה לשירות מילואים שנתי לפחות 42 יום לפני תאריך ההתייצבות. יחידות הריתוק המשקי של מרחב המרכז ומרחב הדרום לא הקפידו לציין בכרטיס האישי את תאריך משלוח צו הקריאה, ובהעדר תיעוד אחר על המשלוח לא ניתן לוודא שהצווים נשלחו וזמן מספיק מראש, כפי שנקבע.

בעקבות הביקורת הורה המפק"ל על כוח אדם להקפיד על ציון מועדי הזימון לשירות מילואים פעיל בכרטיס האישי.

— ביוני 1973 הוציא ראש מרכז ריתוק משקי במשרד העבודה והרווחה נוהל המפרט את אופן הביטול או הדחייה של קריאה לשירות מילואים פעיל מסיבות משקיות, אישיות ורפואיות. בנוהל נקבע, שבקשות לביטול או דחייה מסיבות אישיות יועברו לראש מרכז ריתוק משקי, שהוא הסמכות הבלעדית לביטול או לדחיית שירות מסיבות אישיות. הביקורת העלתה, כי המפקח על כוח אדם במרחב המרכז נוהג לבטל, על דעת עצמו, בקשות לדחייה או לביטול שירות מילואים פעיל מסיבות אישיות.

המפק"ל על כוח האדם במשרד העבודה והרווחה הודיע, שנוהלי דחיית שירות מילואים ייבדקו מחדש.

הוראות זימון לשירות מילואים פעיל לשנת 1979, שהוציא מטכ"ל/אכ"א, קובעות, שיש לערוך בדיקה קפדנית בדבר מספר החיילים הדרושים לפעילות המתוכננת, במגמה למנוע בזבוז ימי מילואים.

— בפברואר 1980 נדרשה יחידת ריתוק משקי במרחב הצפון לזמן לשירות מילואים פעיל 60 חיילים למשך ארבעה שבועות במארס — אפריל 1980, לשם החזרת ציוד למצב תקין. מאחר שתקופת השירות כללה את ימי חג הפסח, נתקבלו ביחידה בקשות רבות לדחיית השירות, אולם הן נדחו. שלושה ימים לפני מועד ההתייצבות התקשר קצין הקישור של היחידה עם פיקוד הצפון כדי לוודא שהחיילים יקלטו ביחידות הדורשות והפיקוד השיב בחיוב. ביום ההתייצבות הודיע נציג הפיקוד שהוא יכול לקלוט רק 20 חיילים באחד המחנות ואת 40 החיילים הנותרים יש לשחרר.

— באוגוסט 1979 דרש מטכ"ל/אכ"א לזמן מאותה יחידת ריתוק משקי שמונה עובדי מתכת לעבודות בסדנאות חימוש. חיילי המילואים התייצבו בהתאם לצווי הקריאה שקיבלו, אולם נציג סדנת חיל חימוש לא בא לקבל אותם. לאחר ההערבות קצין הקישור של יחידת ריתוק משקי שוחררו האנשים מחוסר תעסוקה בשבילים.

בעקבות הביקורת הודיע מטכ"ל/אכ"א, שערך יחד עם פיקוד הצפון בדיקה של תכנון תעסוקת אנשי המילואים, ובעקבותיה בוטלו וצומצמו כמה מחזורי גיוס לשירות פעיל.

הוראות הוימון לשירות מילואים פעיל קובעות, שחיילים בפרופיל רפואי 31—45 לא יועסקו בתפקידי שמירה, אלא בעבודה מתאימה ליכולתם הגופנית. ניתן להעסיק חיילים בפרופילים אלו בתפקידי שמירה בתנאי שרופא היחידה אישר זאת, לאחר בדיקה רפואית.

— 15 חיילי מילואים מיחידת ריתוק משקי במרחב המרכז, בעלי פרופיל 45 ונמוך מזה, גויסו לשירות מילואים פעיל ל-21 יום בדצמבר 1979 לשם טיפול בציד חימוש, אולם הועסקו בשמירה. הדבר הופסק רק לאחר התערבות קצין הקישור של יחידת הריתוק המשקי ונציג המטכ"ל.

— בינואר 1980 הועסקו חמישה חיילי מילואים מיחידת ריתוק משקי של מרחב הצפון, בעלי פרופיל נמוך מ-45, בתפקידי שמירה, ללא אישור של רופא. על פי צווי הוימון אמורים היו החיילים לסייע בשיפוף ציוד והחזרתו למצב תקין.

— בדיקת זימונם לשירות פעיל של כ-500 חיילי מילואים, המוצבים ביחידות הריתוק המשקי, העלתה, כי 29 מהם לא נקראו לשרת במשך 3—10 שנים ברציפות לפי הפירוט הבא:

ביחידה של מרחב הצפון: שלושה חיילים לא נקראו לשירות פעיל חמש שנים ברציפות; שני חיילים — ארבע שנים; ושלושה חיילים — שלוש שנים.

ביחידה של מרחב המרכז: שני חיילים, לא נקראו לשירות פעיל חמש שנים ברציפות; שני חיילים — ארבע שנים; ארבעה חיילים — שלוש שנים.

ביחידה של מרחב ירושלים: שני חיילים לא שירתו 10 שנים ברציפות; שני חיילים — חמש שנים; חייל אחד — שמונה שנים; שני חיילים — שש שנים; שני חיילים — חמש שנים; חייל אחד — ארבע שנים ושלושה חיילים — שלוש שנים.

סדרי בקרה

על פי הנחיות צה"ל, על האחראי ליחידות ריתוק משקי לבקר את היחידות אחת לשלושה חודשים לפחות. עד מועד הביקורת צה"ל לא ביצע בקרה וביקורת, כדרוש.

בנובמבר 1980 הודיעה מחלקת ארגון ובקרה במטכ"ל/אכ"א, כי בבסיס קליטה ומיון הוקמו צוותים שיבצעו ביקורות תכופות ביחידות על זימונם של חיילי שירות ביטחון לשירות מילואים פעיל וכן יקימו בקרה על ביצוע הנחיות ונהלים.

ממצאי מעקב

סדנת רכב בקריה

דו"ח שנתי 30, עמ' 701

בחלק משטח הקריה מופעלת סדנת רכב צבאית, בין שני רחובות צרים וסמוך למבני משרדים. הסדנה, במיקומה הנוכחי, היא מטורד לציבור, גם בעת רגיעה ובמיוחד בשעת חירום.

בעקבות הביקורת החליט צה"ל להעביר את הסדנה אל מחוץ לקריה. באוקטובר 1980 הודיע סגן המטכ"ל, שהפעילות באחר החדש של הסדנה תחל בינואר 1982.

פעולות שיקום

דו"ח שנתי 29, עמ' 691

תגמולים

1. גובה התגמול להורים שכולים מושפע מהכנסתם ממקורות אחרים, להוציא קיצבת זקנה מהביטוח הלאומי ופיצויים מממשלת גרמניה בעד נזקי בריאות. אגף השיקום לא הקפיד לאמת את הצהרות ההורים בדבר הכנסותיהם.