

# משרד הביטחון

## פעולות ביקורת

באגף התקציבים ובאגף הכספים נערכה ביקורת על תכנון תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 וביצועו; נבדקו סדרי בקרה תקציבית; סדרי רישום ודיווח על ההוצאה; תיקצוב בגין התחייבויות משנים קודמות; תכנון וביצוע ההוצאה בכמה תחומי פעולה. עוד נבדקו סדרי התכנון, המימון והמעקב אחר אספקות של תע"ש ורפא"ל לצה"ל וההתחשבות אתם; נבדקה התחשבות עם כמה ספקים ונבדק הניהול של כמה קופות דמי מחזור.

נערכה ביקורת במשלחת הקניות של משרד הביטחון בניו-יורק. הביקורת התייחסה לפעולות המשלחת בתחומי הרכש והכספים וכללה בדיקות מסורגות ביחידות הרכש העיקריות וביחידות לכספים ולמינהל; נערכו בדיקות השלמה ביחידות לכלכלה, לביטחון ולביקורת פנימית של המשלחת.

במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) נבדקו התקשרויות עם כמה מפעלי תעשייה, בחלקן על פי חוזים רב-שנתיים. נבדקה התקשרות עם מפעל באיזור פיתוח לביצוע עבודות אחזקה, שיפוץ ותיקונים של ציוד.

נערכה ביקורת על התקשרות רב-שנתית עם חברה תעשייתית בדבר אספקת מוצר עיקרי לייצור ציוד, ועל תנאי ההתקשרות עם חברה המייצרת מכשירי קשר וציוד אלקטרוני.

במנה"ר ובתעשייה האווירית (תע"א) נבדקה התקשרות עם תע"א בדבר הקמת בית מלאכה מיוחד לביצוע עבודות אחזקה בשביל אחד מחילות צה"ל.

נבדקו הזמנות שוטפות מייצרנים וספקים בארץ לאספקת שמנים תעופתיים, מערכות כיבוי אש, אביזרים למטוס, מערכות אלקטרוניות ומוצרי סריגה.

במנה"ר ובאגף הכספים נערכה ביקורת על רכישות של המשרד מייצרנים וספקים של ציוד צבאי ואזרחי בחוץ לארץ, המיוצגים בארץ על ידי סוכנים.

נבדקו הזמנות להובלת מטענים והסעת חיילים ועובדים אזרחיים באוטובוסים.

בהוצאה לאור של משרד הביטחון נבדקו אופן מסירת עבודות עדכון והדפסה של ספרות טכנית בשביל חיל האוויר; הדפסת ביטאוני צה"ל, ניהול מחסנים וניהול חנות למכירת ספרים ופרסומים אחרים.

נבדקו פעולות יחידת המכירות, בעיקר מכירת עודפי רכב צבאי וטובין שהוחרמו על ידי אגף המכס; עוד נבדקה התקשרות המשרד עם חברה פרטית בדבר אחסון ציוד צבאי עודף וטיפול במכירתו.

ברשות העלוונה לשעת חירום במערכת הביטחון נערכה ביקורת על התארגנות הרשות, תפקידיה והיערכותה לקראת שעת חירום, בעיקר בתחום תכנון האמצעים שיידרשו בשעת חירום למפעלים החיוניים לזרועות מערכת הביטחון.

## העתקת מבנים מסיני לאתרים אחרים

נבדקו עשר הזמנות לפירוק של סככות, מבנים ומיתקני חשמל בסיני והקמתם מחדש באתרים אחרים. הועלו ליקויים בתשלום הפרשי התייקרות ובחישוב מחיריהן של עבודות; הסכמי שינויים נערכו רק לאחר גמר העבודות; אושרו תשלומי ביניים בגין סעיפי עבודה שלא נמדדו; נמסרו לקבלנים עבודות שהיו אמורות להיעשות על ידי מרכז בנייה והביצוע לא נעשה לפי התכנון המקורי; אושר תשלום הפרשי התייקרות, שחלה עקב הפסקות עבודה, שלחלק מהן היו הקבלנים אחראים. ההוראות שניתנו לקבלנים בדבר סדרי פירוק של מיתקני חשמל לא

נשמרו ונמנע פיקוח על שלימות הציוד. ציוד שפורק ממתקנים שונים הובל ביחד וכלל גם פריטים שבורים ומקולקלים; על ידי כך זוכו הקבלנים תמורת ציוד חסר ערך. בהרכבת הציוד באתרים חדשים השתמשו הקבלנים גם בפריטים חדשים משלהם ונשתבשה האפשרות להתחשבן במדויק אתם.

### בדיקת חשבונות

במסגרת בדיקה שנערכה באגף הכספים של המשרד, על רישומים שנעשו בחשבונות ספקים, נמצאו תשלומי יתר לספקים בסכום של כ-10,500 שקלים. בעקבות הביקורת חייב המשרד את חשבונות הספקים בסכומים המתאימים.

## תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 וביצועו

בחודשים נובמבר ודצמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף התקציבים (להלן — את"ק) ובאגף הכספים (להלן — אכ"ס) של משרד הביטחון על פעולות בתחום ביצוע תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980; בדיקות השלמה נערכו גם במינהל ההרכשה של המשרד (להלן — מנה"ר), ובשתי יחידות סמך של המשרד — התעשייה הצבאית (תע"ש) והרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל). הבדיקה הייתה מסורגת ונערכה על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדו"ח הכספי שלו לאותה שנה. נבדקו פעולות רישום של הוצאות והכנסות, תכנון וביצוע ההוצאה בכמה תחומי פעולה שבתקציב, וסדרי התכנון, המימון והמעקב אחר אספקות של תע"ש ורפא"ל לצה"ל וההתחשבנות אתם.

הדו"ח הכספי המרוכז על ביצוע תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 הוגש למבקר המדינה ב-26.10.81; הדו"ח הכספי המפורט הוגש ב-14.12.81.

### ההרשאה להוצאה

1. חוק התקציב לשנת הכספים 1980, התש"ם—1980, נתקבל בכנסת ביום 26.3.80 ונכללה בו הקצבה למשרד הביטחון בסכום של 20,820 מיליון שקלים.

ב-20.3.80 הגיש משרד הביטחון, על דעת משרד האוצר, הצעה מפורטת של תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 לאישור הוועדה המשותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן — הוועדה המשותפת). בישיבתה ביום 25.3.80 אישרה הוועדה המשותפת את תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 וקבעה את חלוקתו ל"תחומי פעולה" ול"תכניות", כפי שפורטו בהצעת התקציב שהגיש המשרד. בתקציב המאושר נכלל אומדן של הוצאה מותנית בהכנסה בסך 1,674 מיליון שקלים; הרשאה להתחייב בסך 13,615 מיליון שקלים; ורורבה בסך 76.7 מיליון שקלים, שהוצגה כתחום פעולה נפרד. עוד נכלל בתקציב הביטחון התקציב המאוון של תע"ש.

ההוצאה במטבע חוץ, שתוכננה בתקציב, הייתה 1,691 מיליון \$ וחלקה הגדול יועד למימון עסקאות רכש. במסגרת זו הסתכמה ההוצאה המתוכננת במט"ח חופשי (מזומן) ב-250 מיליון \$.

ההוצאה במטבע חוץ נכללה בתקציב לפי שער חליפין של 5.04 שקלים ל-\$, כולל מע"מ החל על היבוא; ההקצבה הבניית שדות תעופה בנגב — 276 מיליון \$ סיוע מיוחד — נכללה לפי שער חליפין של 4.65 שקלים ל-\$.

ההוצאה המתוכננת בשקלים הסתכמה ב-12,375 מיליון שקלים. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב, חלקו של תקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1980 היה כ-32% מתקציב המדינה; נטל הביטחון הריאלי על כלכלת המדינה היווה בשנת 1980 כ-14.5% מהתל"ג.

2. אחרי שחוק התקציב לשנת הכספים 1980, התש"ם—1980, נתקבל בכנסת, קבלה הממשלה החלטות אחדות בדבר קיצוצים בתקציב הביטחון, כדלקמן:

באפריל 1980, בעקבות הסכם שכר עם המורים, סוכם על פי דרישת משרד האוצר, שמסגרת התקציב הביטחון תוקטן בסך 125 מיליון שקלים (במחירי תקציב 1980).

אחרי שהתפרסם מדד המחירים לצרכן לחודש אפריל 1980 ראה משרד האוצר צורך דחוף לצמצם את הוצאות הממשלה בארץ, והציע, בין השאר, הקטנה ניכרת בהוצאה המקומית של מערכת הביטחון. הוקמה ועדה מיוחדת לדיון באפשרות לצמצם את תקציב הביטחון בהוצאות מקומיות לשנת הכספים 1980; יושב ראש הוועדה היה שר החקלאות וחבריה האחרים: המנהלים הכלליים של משרד האוצר ומשרד הביטחון, ראש הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר וראש את"ק במשרד הביטחון. הוועדה הרכיבה, לשם דיון בממשלה, רשימה של נושאים אפשריים לקיצוץ, אשר הסתכמה ב-1,250 מיליון שקלים (במחירי תקציב 1980). ב-18.6.80 החליטה הממשלה על קיצוץ בסך 700 מיליון שקלים.

ב-17.8.80, בעקבות פניית ועדת השרים לענייני כלכלה, הסכים ראש הממשלה ושר הביטחון לקיצוץ נוסף בתקציב הביטחון בסך 100 מיליון שקלים. הוא קבע, באותו מועד, גם הנחיות בדבר הפיצוי על התייקרויות, שמערכת הביטחון תקבל, לפי שלוש קטגוריות: יכוסו כל ההתייקרויות במחצית הראשונה של השנה, אחרי שהתקציב קוצץ בקיצוצים השונים שנוכרו לעיל; בסעיפים "שכר" ו"רמון" יכוסו כל ההתייקרויות גם במחצית השנייה של השנה; לגבי רכישות בשוק המקומי יכוסו 80% מההתייקרויות שיחולו במחצית השנייה של השנה. ההחלטה על הקיצוץ וההנחיות בדבר כיסוי ההתייקרויות התבססו על סיכום בין משרד האוצר ומשרד הביטחון, שהתקבל בוועדה בראשות סגן הרמטכ"ל, שמונתה באותו חודש לדיון בבעיות הקשורות בתקציב הביטחון.

נתגלעו חילוקי דעות בין משרד הביטחון ומשרד האוצר לגבי הסכומים לכיסוי התייקרויות המגיעים למערכת הביטחון על פי ההנחיות של ראש הממשלה, הן בנוגע לטכניקות של חישוב ההתייקרויות והן בנוגע לשאלה אם יש להכיר למערכת הביטחון התייקרויות על פי מדד המחירים לצרכן (עמדת משרד האוצר) או על פי מדדים מיוחדים לצריכה הביטחונית (עמדת משרד הביטחון). עקב כך דרש משרד הביטחון, כבר בספטמבר 1980, פיצוי על התייקרויות בסעיפי תקציב הביטחון לשנת 1980, שהסתכם ביותר מ-750 מיליון שקל מעל לסכום שהאוצר היה מוכן להכיר.

3. בחוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1980, התשמ"א—1980, שנתקבל בכנסת ביום 11.11.80, נכללה הקצבה נוספת למשרד הביטחון בסך 6,642.5 מיליון שקלים. תקציב זה משקף, מצד אחד, תוספות לכיסוי התייקרויות בהוצאות מקומיות (כ-4,000 מיליון שקלים) ולכיסוי הפרשי שער (כ-3,000 מיליון שקלים) ותוספת תקציב להוצאה במט"ח (105 מיליון \$); ומצד שני את הקיצוצים בסך 925 מיליון שקלים, שהממשלה החליטה עליהם (ראה לעיל).

4. בחוק התקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1980, התשמ"א—1980, שנתקבל בכנסת ביום 17.2.81, נכללה הקצבה נוספת למשרד הביטחון בסך 2,500 מיליון שקלים, שנועדה לכיסוי הפרשים בשער החליפין של הדולר (מ"מ 7.20 שקלים ל-\$).

5. ב-27.3.81 אישרה הוועדה המשותפת הגדלת תקציב משרד הביטחון לשנת הכספים 1980:

(א) בהתאם לסעיפים 11(א) ו-12(א) לחוק התקציב לשנת הכספים 1980, התשמ"ב—1980, אושר השימוש בעודפים בסך 201.3 מיליון שקלים, שנותרו מתקציב שנת הכספים 1979, מזה כ-173.7 מיליון שקלים עודפים מיוחדים. הסכומים נועדו לאותן המטרות, שלהן נועדו בשנת הכספים 1979.

(ב) לפי סעיף 10(א) לאותו חוק אושרה העברת סך 1,012 מיליון שקלים מסעיף תקציבי 47 — "רורבה כללית" — בתקציב המדינה לתקציב הביטחון. למעשה אשרה הוועדה המשותפת העברה כסכום יותר גדול, אולם החשב הכללי העביר לתקציב הביטחון רק את הסכום האמור (בעניין זה ראה גם בפרק על ביצוע תקציב המדינה בדו"ח זה).

עוד אישרה הוועדה המשותפת באותו מועד העברות בין תחומי פעולה ותכניות שבתקציב הביטחון; הגדלת הסכום של הוצאה מותנית בכ-759 מיליון שקלים; עדכון בתקציב תע"ש ובהרשאה להתחייב.

## ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון הסתכמה ההוצאה בשנת הכספים 1980 ב-30,700 מיליון שקלים, לעומת התקציב המעודכן בסך 31,722 מיליון שקלים, ונותר עודף בסך 1,022 מיליון שקלים לפי הפירוט הבא (במיליוני שקלים):

עודף	הוצאה למעשה	תקציב	
979	33,765	34,744	הוצאה כוללת
43	(3,065)	(3,022)	הוצאה מותנית בהכנסה
1,022	30,700	31,722	ס"ה הוצאה

העודף בסך 1,022 מיליון שקלים הוא תוצאה נטו של אי ניצול בכמה תחומי פעולה, בהיקף של כ-1,675 מיליון שקלים, והוצאת יתר בתחומי פעולה אחרים בכ-653 מיליון שקלים.

1. עודף ההרשאה בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 נותר בעיקר בתחומי הפעולה הבאים: חיל האוויר — 352 מיליון שקלים; מרכז תחמושת — 270 מיליון שקלים; תכנית רכש אחת — 235 מיליון שקלים; מרכז ציוד וחלפים — 113 מיליון שקלים.

2. הוצאת יתר הייתה בעיקר בתחומי הפעולה הבאים: חיל הים — 115 מיליון שקלים; "רמון" יבשה — 111 מיליון שקלים; בינוי ואחזקת מתנות — 82 מיליון שקלים; תגמולים ושיקום — 68 מיליון שקלים; דלק — 54 מיליון שקלים; שכר ותשלומים אישיים — 39 מיליון שקלים.

בשנה הנסקרת נעשו שינויים רבים בתקציב הביטחון — העברות בין תחומי פעולה, שאישרה הוועדה המשותפת, ושינויים שערך המשרד בהקצבות לתכניות השונות בתוך תחומי הפעולה. תכליתם של השינויים הייתה בדרך כלל התאמת ההקצבה להוצאה; השינויים בהקצבות נרשמו בספרים בעיקר בסוף שנת הכספים.

בין תחומי הפעולה, שנותר בהם עודף הרשאה או שהייתה בהם הוצאת יתר, היו גם תחומי פעולה, שלגביהם ביקש המשרד מהוועדה המשותפת שינוי בהקצבה במארכ 1981.

## הוצאה מותנית בהכנסה

בתקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1980 נכלל סכום של הוצאה מותנית בהכנסה בסך 1,674 מיליון שקלים. במשך השנה אישרה הוועדה המשותפת הגדלת סכום ההוצאה המותנית בהכנסה ל-3,022 מיליון שקלים, מזה כ-1,432 מיליון שקלים להוצאה מותנית בהכנסה ממכירת ציוד צבאי לחו"ל; כ-414 מיליון שקלים להוצאה מותנית בהכנסה מהחזרים מעסקאות רכש משנים קודמות; כ-485 מיליון שקלים להוצאה בשטחים. ההכנסה בפועל הסתכמה בכ-3,065 מיליון שקלים, מזה כ-1,480 מיליון שקלים ממכירת ציוד צבאי לחו"ל; החזרים מעסקאות רכש משנים קודמות — כ-549 מיליון שקלים; וכ-420 מיליון שקלים בתחום פעולת מינהל השטחים.

## ההרשאה להתחייב

תקציב הביטחון המקורי כלל גם הרשאה להתחייב על חשבון תקציבים של השנים הבאות בכ-13,615 מיליון שקלים. במהלך השנה עודכנה ההרשאה להתחייב לסך 14,188 מיליון שקלים. לפי הדו"ח הכספי המפורט של המשרד, נזקפו בשנת הכספים 1980 התחייבויות בגין התקשרויות במסגרת אותה הרשאה, שהסתכמו בכ-7,477 מיליון שקלים. היקף ההתחייבויות של המשרד בגין התקשרויות על חשבון השנים הבאות הסתכם, ליום 31.3.81, בכ-31,861 מיליון שקלים.

בשנת הכספים 1979 חתם המשרד על התקשרויות בהיקף של 8,420 מיליון שקלים, לעומת הרשאה להתחייב (מעודכנת) בסך 8,200 מיליון שקלים. בדו"ח שנתי 31 (עמ' 632) העיר מבקר המדינה, כי החריגה נטו מתקרת ההרשאה להתחייב נבעה מהתקשרויות בכמה תחומי פעולה, בסכומים שעלו על ההרשאה באותם תחומים בכ-3,960 מיליון שקל, לעומת עודף הרשאה, שנותר בתחומי פעולה אחרים, בהיקף של כ-3,740 מיליון שקל.

בשתי שנות הכספים, 1979 ו-1980, היה היקף ההתקשרויות, לפי תחומי פעולה, שונה מפכום ההרשאה הרשום בתקציב באותם תחומי הפעולה. מסתבר, שהמשרד מייחס משמעות מזגבלת לפרטי ההרשאה להתחייב, הרשומים על פי חוק בתקציב הביטחון.

## הקצבות לרכש והצטיידות

תקציבי ההוצאה של מרכזי ההשברה של צה"ל מורכבים מהוצאות לרכישת ציוד ומהוצאות תפעול של כל מרכז. נבדקו ההוצאות בשני תחומי פעולה של רכש והצטיידות ונמצא, שבשניהם הייתה ההוצאה בשנת הכספים 1980 גמוכה מההקצבה (המעודכנת) כדלקמן (במיליוני שקלים):

הוצאה	הקצבה מעודכנת	תחום הפעולה
685.8	955.6	א'
2,134.7	2,247.5	ב'

כדיקת הדו"ח הכספי המפורט העלתה, שבכמה תכניות עלתה ההוצאה במידה ניכרת על ההקצבה ובתכניות אחרות לא נוצלה ההקצבה במלואה. להלן עיקרי הממצאים.

### תחום פעולה א'

ההקצבה המקורית לתחום פעולה א' הייתה 733.8 מיליון שקלים; היא הוגדלה ב-102.6 מיליון שקלים בינואר 1981 וב-119.2 מיליון שקלים במארס 1981. ההקצבה המעודכנת הסתכמה בכ-955.6 מיליון שקלים; 71.7 מיליון שקלים להוצאות תפעול ו-883.9 מיליון שקלים לצורכי רכישה.

לפי הדו"ח הכספי המפורט של המשרד נוצר עודף הוצאה בסך כ-5.5 מיליון שקלים בהוצאות תפעול, בעיקר הוצאות יתר על-שכר עבודה והוצאה על תיקון ומיון של תחמושת. נוצר עודף הרשאה לרכישות בסך 275.3 מיליון שקלים, שהם כ-31% מההקצבה המעודכנת לצורכי רכישה. עיקר העודף נוצר בתכניות רכישה, שהיו כ-43% מכלל ההקצבה לרכישת. הביקורת העלתה, שעיקר העודף מתייחס להקצבות שנועדו למימון התחייבויות משנים קודמות.

תכנית א' 1. ההקצבה המקורית לרכישת פגזים הסתכמה ב-186.6 מיליון שקלים; 95.3 מיליון שקלים למימון התחייבויות משנים קודמות ו-91.3 מיליון שקלים לרכישת פגזים מארבעה סוגים בשנת הכספים 1980. בתקציב המעודכן הוקטנה ההקצבה לסך 185.9 מיליון שקלים; ההוצאה למעשה הייתה 68.9 מיליון שקלים. יוצא, שהסכום שנועד בתקציב המקורי למימון התחייבויות משנים קודמות בלבד היה גבוה בכ-26 מיליון שקלים מכל ההוצאה שנוקפה לתחום הפעולה באותה שנה.

עודף ההרשאה בתכנית זו הסתכם ב-117.7 מיליון שקלים, שהם כ-62% מההקצבה המעודכנת. הביקורת העלתה, שהעודף הוא תוצאה של אי רכישת תחמושת מסוגים מסוימים ורכישת כמויות קטנות מהמתוכנן של תחמושת מסוגים אחרים. פגזים משני סוגים מתוצרת תע"ש לא נרכשו כלל בשנת 1980 לעומת רכישה מתוקצבת בהיקף של 56.9 מיליון שקלים. המשרד הסביר, שחלו עיכובים בפיתוח התחמושת והודיע שהאספקה תברצע.

תכנית א' 2. ההקצבה המקורית בתכנית זו הייתה: לכדור א' - 68.54 מיליון שקלים; לכדור ב' - 16.0 מיליון שקלים. עוד תוקצבו 5.62 מיליון שקלים בגין התחייבויות משנים קודמות, ובסך הכל כ-90.2 מיליון שקלים.

בעת עדכון תקציב הביטחון הועמדה ההקצבה על סך 211.7 מיליון שקלים; ההוצאה למעשה הייתה 196.57 מיליון שקלים ונותר עודף הרשאה בסך 15.14 מיליון שקלים, שהם כ-7% מההקצבה המעודכנת.

תכנית א' 3. ההקצבה המקורית הייתה 27.06 מיליון שקלים, מזה 5.9 מיליון שקלים לכיסוי התחייבויות משנים קודמות; 21.16 מיליון שקלים נועדו - לפי דברי ההסבר לתקציב - לרכישת חדשות, מזה כ-20 מיליון שקלים לרכישת כדורים.

בעת עדכון התקציב הועמדה ההקצבה לתכנית זו על סך 89.24 מיליון שקלים וההוצאה הייתה 37.5 מיליון שקלים. נוצר עודף הרשאה של 51.7 מיליון שקלים (58% מההקצבה המעודכנת).

תכנית א' 4. לתכנית זו הייתה הקצבה מקורית בסך 5.55 מיליון שקלים; 345,000 שקלים לכיסוי התחייבויות משנים קודמות ו-5.2 מיליון שקלים לרכישת מערכות. במשך השנה עודכנה ההקצבה לסך 20.8 מיליון שקלים. ההוצאה הייתה 8.3 מיליון שקלים מכיוון שתע"ש לא סיפקה, בשנת הכספים 1980, את כל הכמות שהוזמנה. נותר עודף הרשאה בסך 12.5 מיליון שקלים (60% מההקצבה המעודכנת). את"ק הודיע למשרד מבקר המדינה, שהאספקה שתוכננה לשנת הכספים 1980 תברצע בשנת 1981.

תכנית א' 5. בתכנית זו הייתה ההקצבה המקורית 113.03 מיליון שקלים, מזה כ-54 מיליון שקלים לכיסוי התחייבויות משנים קודמות, וכ-59 מיליון שקלים להחקשרויות בשנת 1980. במשך שנת הכספים 1980 הוגדלה תחילה ההקצבה לסך 135.4 מיליון שקלים ולאחר מכן הוקטנה לסך 134.12 מיליון שקלים.

לפי נתוני הדרייה הכספית של המשרד הסתכמה ההוצאה בתכנית זו בשנת הכספים 1980 בסך 102.5 מיליון שקלים ונוצר עודף הרשאה של 31.6 מיליון שקלים, שהם 23% מההקצבה המעודכנת.

ממנאי הביקורת מצביעים על תכנון תקציבי שאינו מבוסס די הצורך ועל ליקויים בביקורת ובמעקב על ביצוע התקציב, מה גם שאות הבקשות לאישור השינויים בתקציבו הגיש המשרד לקראת סוף שנת הכספים.

### תחום פעולה ב'

התקציב המקורי הסתכם ב-1,725.6 מיליון שקלים: להוצאות רכש - 1,523 מיליון שקלים ולהוצאות תפעול - 202.6 מיליון שקלים. עם אישור העברת עודפים, שנותרו בתקציב שנת הכספים 1979, גדלה ההקצבה ל-1,948.8 מיליון שקלים.

לאחר אישור חוק התקציב (מס' 2) הוגדלה ההקצבה לתחום פעולה זה לסך 2,245.2 מיליון שקלים; ולאחר אישור חוק התקציב (מס' 3) הוגדלה ההקצבה לסך 2,339 מיליון שקלים.

לקראת סוף שנת הכספים אישרה הוועדה המשותפת הקטנה של ההקצבה לתחום פעולה ב' בסך 91.5 מיליון שקלים על ידי העברת סכומים לתחומי פעולה אחרים. ההקצבה המעודכנת לתחום פעולה זה הסתכמה בסך 2,247.5 מיליון שקלים; ההוצאה הייתה 2,134.7 מיליון שקלים ונותר עודף הרשאה בסך 112.8 מיליון שקלים בקירוב. למעשה הייתה הוצאת יתר בתכניות שנרעדו לממן התחייבויות משנים קודמות וכן במימון התקשרויות חדשות בשנת הכספים 1980, בסך כ-48 מיליון שקלים. העודף בסך 112.8 מיליון שקלים נוצר מכך, שנתקבלו הכנסות במסגרת סעיפים של הוצאה מותנית בהכנסה בתחום פעולה זה בהיקף של כ-160 מיליון שקלים מעבר לאומדן שבתקציב.

תכנית ב' 1. ההקצבה המקורית לתכנית זו, בסך 40.06 מיליון שקלים, נועדה לתשלום התחייבויות משנים קודמות - בסך 14.06 מיליון שקלים; להצטיידות בחלפים לנשק לצורכי מלאי כוננות - בסך 21.92 מיליון שקלים, ולצריכה שוטפת של חלפים לנשק - בסך 4.08 מיליון שקלים. בעת עדכון התקציב הוגדלה ההקצבה לסך 60.9 מיליון שקלים. ההוצאה הסתכמה ב-27.8 מיליון שקלים ונותר עודף הרשאה של 33 מיליון שקלים בקירוב (כ-54% מההקצבה המעודכנת).

התחייבויות משנים קודמות: בדברי ההסבר להקצבה בתחום פעולה ב' נאמר, שמכלל ההקצבה המקורית בסך 1,725.6 מיליון שקלים, מיועדים 1,289 מיליון שקלים למימון התחייבויות משנים קודמות.

הביקורת העלתה, שלא בכל המקרים דרוש היה מימון לתשלום התחייבויות בסכומים שתוקצבו. להלן דוגמאות:

(א) ההקצבה המקורית בסך 15.28 מיליון שקלים נועדה כולה לתשלום התחייבויות משנים קודמות. בתקציב המעודכן הועמדה ההקצבה על סך 15.24 מיליון שקלים; ההוצאה הייתה 6.14 מיליון שקלים ונותר עודף הקצבה בסך 9.0 מיליון שקלים (60% מההקצבה).

(ב) ההקצבה המקורית, בסך 30.78 מיליון שקלים, נועדה למימון התחייבויות משנים קודמות. בתקציב המעודכן הועמדה ההקצבה על 8.01 מיליון שקלים בלבד ואמנם הביצוע היה בהיקף ההקצבה המוקטנת.

(ג) ההקצבה המקורית, בסך 10.39 מיליון שקלים, נועדה כולה למימון התחייבויות משנים קודמות. בתקציב המעודכן הועמדה ההקצבה על סך 59.70 מיליון שקלים; ההוצאה הייתה 1.12 מיליון שקלים בלבד, ונותר עודף הקצבה בשיעור 98%.

(ד) ההקצבה המקורית, בסך 13.5 מיליון שקלים, נועדה לתשלום התחייבויות משנים קודמות. בתקציב המעודכן הוגדלה ההקצבה לסך 34.14 מיליון שקלים ואילו ההוצאה הסתכמה ב-12.1 מיליון שקלים בלבד היינו בכ-1 מיליון שקלים פחות מההקצבה המקורית.

(ה) ההקצבה המקורית, בסך 694.3 אלף שקלים, נועדה כולה למימון התחייבויות משנים קודמות. ההקצבה עודכנה לסך 1.08 מיליון שקלים וההוצאה הייתה 634,500 שקלים בלבד.

(ו) בתקציב המקורי הוקצב לתכנית זו סך 36.14 מיליון שקלים מהם 27.9 מיליון שקלים למימון התחייבויות משנים קודמות בתקציב המעודכן הועמדה ההקצבה על 35.7 מיליון שקלים; ההוצאה למעשה הייתה 24.2 מיליון שקלים, קטנה ב-3.7 מיליון שקלים מהסכום שנרעד בתקציב המקורי למימון התחייבויות משנים קודמות.

אטיק הסביר, שתקצוב המימון להתחייבויות משנים קודמות מתבסס על מקדמי מימון אחידים, שנקבעו בהתאם לנסימן העבר, ולפיכך יתכנו נסיבות בין התכנון והביצוע כספיים

מפוימים. מדובר בהקצמות שנועדו למימון אספקות במסגרת הזמנות משנים קודמות ושהמינוע לגבי התקדמות ביצוען יכול להיות מעורבן יותר. שיעור תקציבים ללא צורך פונע בקביעת עדיפויות ההקצאה לפעולות יותר דחופות.

## תחום פעולה ג' — חיל האוויר

נבדקו שלוש תכניות בתחום אחזקה ושירותים ושלוש תכניות בתחום התצטיידות.

### אחזקה ושירותים

תכנית ג' 1 — בדק בתעשייה האווירית. התכנית מיועדת לכיסוי הוצאות תיקונים ושיפוצים של מטוס. חיל האוויר (פרט למטוסי תובלה) בתע"א. תכנית העבודה של החיל לשנת הכספים 1980 בסעיף זה, שאושרה על ידי את"ק, כללה את מספר שעות העבודה.

מנה"ר מוסר הזמנות לאחזקת מטוסים בהתאם להסכם מסגרת לאחזקה שבינו לבין תע"א. על פי ההסכם רשאים נציגי המשרד לקיים מעקב שוטף וצמוד על ביצוע העבודה. מנה"ר לא ריכז נתונים מפורטים על ביצוע החז"מנות, דבר שהיה מאפשר לו לפקח על הביצוע ולבקר בעצמו את החשבונות, אלא הסתפק בבדיקה של יחידות החיל. תפקיד מנה"ר התבטא אפוא בקבלת החשבונות של תע"א, כשהן מאושרות על ידי החיל ובהעברתן לאכ"ס לתשלום.

הסיבות העיקריות להוצאות מעבר להקצבה בתכנית זו היו:

הון חוזר: את"ק הסביר, שבהקצבה לא הובאה בחשבון מקדמה להון חוזר. בהתאם לנתוני אכ"ס שילם המשרד לתע"א בשנת הכספים 1980 כ-20.6 מיליון שקלים עבור "הון חוזר" בתכנית ג' 1 בדק בתע"א (ראה להלן).

עדכון תעריפי ש"ע: באפריל 1981 — לאחר תום שנת הכספים 1980 — אישר המשרד לתע"א העלאה של כ-30% בתעריפי ש"ע לשנת 1980. העדכון הוגדר כזמני, עד לבדיקת ספרי תע"א לשנת 1980; עד דצמבר 1981 בדיקה זו טרם החלה.

מימון הון חוזר. על פי הסכם המסגרת זכאית תע"א לקבל סכום חד פעמי למימון הון חוזר, השווה לרבע מההיקף הכספי של תכנית העבודה השנתית. ההון החוזר יעודכן בהתאם לעדכונים בתכנית העבודה השנתית (שינויים בהיקף העבודה ובתעריף ש"ע). בהתאם להסכם יקרוז ההון החוזר כנגד התביעות לתשלום לאחר מתן הודעה על סיום ההסכם. בפועל מדובר במקדמה עומדת, שאת היקפה קובעים מחדש בכל שנה.

בהתאם למסמכי אכ"ס שלמו לתע"א, עד אפריל 1980, כהון חוזר בגין עבודות אחזקה, כ-18.4 מיליון שקלים. המשרד גרס שלהשלמת תשלום הון חוזר לשנת הכספים 1980 מגיע לתע"א סכום נוסף של כ-16 מיליון שקלים. לעומת זאת דרשה תע"א לתשלום של כ-27.4 מיליון שקלים. ההפרש בסך 11.4 מיליון שקלים נבע לפי חישובי תע"א, מהסעיפים הבאים: א. אי הכללת 101,500 ש"ע — 2.4 מיליון שקלים; ב. אי זקיפת רווח ומע"מ — 8.8 מיליון שקלים; ג. שימוש בתעריף ש"ע לא מעודכן — 200,000 שקלים.

במאי 1980 אושר לתע"א תשלום של 2 מיליון שקלים בגין סעיפים ג' ו-ב'. ביוני 1980 הוחלט לכלול בתשובה הון חוזר גם את הרווח אך לא מע"מ. עוד הוחלט, שהשיטה של חישוב התמורה להון החוזר עם הרווח וללא מע"מ תכלול בהסכם החדש שעמד להתחם (נחתם ב-1981), אך הדבר לא נעשה.

לדעת הביקורת טעון נחשא מימון ההון החוזר בהסכם האחזקה עם תע"א בדיקה מחודשת, בין היתר מהסיבות הבאות:

1. מדובר בתשלום של מקדמה עומדת, דבר שאיננו מקובל בהתקשרויות של מנה"ר.
2. מאז חתימת הסכם המסגרת עם תע"א ב-1978, בעקבות משא ומתן, לא נבדקה המשמעות הכלכלית של ההסדר למימון הון חוזר, ובפרט קביעת שיעור המימון, כ-25% מתכנית העבודה השנתית. הסדר דומה הונהג לגבי עבודות אחזקה של כלי טיס, שהמשרד מזמין אצל כמה מפעלים אחרים\*.

משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, כי על פי הצעת אכ"ס מגנובמבר 1981 החל לבדוק מחדש את נושא מימון ההון החוזר לתע"א. עוד הודיע, שניתנה הוראה להפריך להבא כיסוי תקציבי לתשלום עבור הון חוזר לתע"א, המתחייב מהסכם המסגרת להזמנת עבודות אחזקה.

\* ראה עמ' 567

תכנית ג' 2 — הוצאות טיפול במטוסי תובלה. התכנית מיועדת לכיסוי הוצאות האחזקה בדרג א' ר"ב של מטוס תובלה של חיל האוויר בתע"א.

המעקב אחר הביצוע נעשה על ידי החיל. לדברי את"ק גרם עדכון תעריפי ש"ע, שהמשרד אישר באפריל 1981, להוצאות בלתי צפויות של כ-23.5 מיליון שקלים. תכנית העבודה וביצוע העבודות בכנף תובלה מחושבים על פי שעות טיסה ולא על פי ש"ע.

תכנית ג' 3 — השתלמויות בחו"ל. התכנית מיועדת להוצאה על השתלמויות בחו"ל, של חיילים ואזרחים המשרתים בחיל האוויר, במקצועות שאינם נלמדים בארץ. ההקצבה המקורית הייתה 17.8 מיליון שקלים, לפי החלוקה הבאה (במיליוני שקלים):

1.5	קורסים לפיקוד ומטה
4.9	לימודים אקדמיים בארה"ב
4.1	אימונים בסימולטורים
7.3	קורסים והשתלמויות
17.8	סה"כ

במהלך השנה הוגדלה ההקצבה ל-24 מיליון שקלים; ההוצאה הייתה כ-46 מיליון שקלים ונוצר גרעון של כ-22 מיליון שקלים (48%).

#### הצטיידות

להלן פהטים על שלוש התכניות שנבדקו (במיליוני שקלים):

היתרה	ההוצאה	ההקצבה	התכנית
(89)	625	536	ציוד
(51.7)	52	0.3	מערכת א'
(38.4)	63.5	25.1	מערכת ב'

ציוד — הצטיידות מ'כ'ס'פ' ה'ס'י'ו'ע'. ביולי 1978 חתם המשרד על עסקה עם משרד ההגנה של ארה"ב בדבר רכישת יחידות ציוד בסכום של כ-363 מיליון \$. בתקציב הביטחון נכללה הקצבה בסך 384 מיליון \$; 363 מיליון \$ לביצוע העסקה עם משרד ההגנה ועוד 21 מיליון \$ בגין רכישות מספקים שונים. פריסת המימון, לשנים 1978—1982, הייתה בהתאם לתנאי העסקה. בספטמבר 1978 נענה משרד ההגנה לבקשת משרד הביטחון ושינה את פריסת התשלומים. בדברי ההסבר לתקציב 1979 הציג המשרד את פריסת התשלומים המקורית בלי לעדכנה; בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1980 הוצגה פריסת התשלומים כפי שעודכנה.

בנובמבר 1978 עורכן היקף העסקה ל-366 מיליון \$. במאי 1979 הגדיל את"ק את היקף ההקצבה לכ-370.1 מיליון \$.

בנובמבר 1979 הוצא תיקון להסכם עם משרד ההגנה, שעל פיו הסתכם היקף העסקה ב-373.5 מיליון \$. המשרד החליט לממן את ההפרש בין ההקצבה המאושרת — 370.1 מיליון \$ — לבין היקף העסקה המעודכן — 373.5 מיליון \$ — על ידי העברת עודף הרשאה מעסקה אחרת, לרכישת ציוד מאותו סוג, שנסתיימה.

מערכת א'. לתכנית ייצור מערכת א' נזקפות הוצאות ייצור של 400 יחידות וציוד נלווה, מחיל היחידה נקבע בחוזה, שנחתם בין המשרד לבין יחידת סמך שלו בספטמבר 1978.



להלן פירוט התכנית בשנת הכספים 1980 (באלפי שקלים) :

יתרה	הקצבה		
	הוצאה	מעודכנת	מקורית
(51,700)	52,000	300	38,300

במהלך השנה הקפין את/ק את ההקצבה ל-34.3 מיליון שקלים. מכיוון שלא נרשמו הוצאות בתכנית, העביר את/ק ביוני 1981 סך 34 מיליון שקלים לתכניות אחרות בתחום פעולה חיל האוויר, ובתכנית נותרה הוצאה של 300,000 שקלים בלבד. ההוצאה לחובת תקציב 1980, בסך 48 מיליון שקלים, נזקפה לתכנית רק בספטמבר 1981. הוצאת היתר שנוצרה בתכנית זו בשנת הכספים 1980 מצביעה על תכנון ומעקב תקציבי בלתי מספיקים.

מ ע ר כ ת ב'. לתכנית זו נזקפות הוצאות הייצור של הסדרות הנוספות של המערכות, מעבר ל-400 היחידות הראשונות. ההקצבה המקורית לשנת הכספים 1980 הייתה 32 מיליון שקלים והמעודכנת - 25.1 מיליון שקלים. למעשה חויבה התכנית בסכום של 63.5 מיליון שקלים.

עיקר ההוצאות (כ-56.6 מיליון שקלים) נרשמו בשתי הומונות: לרכישת 184 יחידות ולרכישת 105 יחידות. בשתי הומונות טרם הייתה אספקה והחירוב נעשה על ידי אכ"ס על פי נתוני הדרי"ח הכספי של יחידת הסמך על מלאי העבודות בתהליך ליום 31.3.81.

#### תחום פעולה - תכנית רבי-שנתית

ההקצבה לתחום פעולה זה לשנת הכספים 1980 הסתכמה ב-488.1 מיליון שקלים (סכום הכולל 20 מיליון \$ מכספי הסיוע ו-5.7 מיליון \$ מט"ח חופשי). בפנייה לוועדה המשותפת, שהוגשה בינואר 1981, קוצצה ההקצבה ב-5 מיליון שקלים, ולאחר מכן, בעקבות התוספת שבמסגרת חוק התקציב (מס' 2), הוגדלה ב-87.1 מיליון שקלים והסתכמה בכ-570.2 מיליון שקלים.

במאוס 1981 הוגדלה ההקצבה עוד ב-4.4 מיליון שקלים על ידי העברות מתחומי פעולה אחרים, לכיסוי גרעונות עקב התייקרויות, והועמדה על כ-574.6 מיליון שקלים.

ההוצאה בשנת הכספים 1980 הסתכמה בכ-503.4 מיליון שקלים (כולל 18.1 מיליון \$) ונשאר עודף הרשאה בסך 71.2 מיליון שקלים (הכולל 6.9 מיליון \$). עד שנת 1980 נשארו, כל שנה, עודפי הרשאה בתחום פעולה זה. בס"ה נשארו כעודף כ-30% מההקצבה.

המדובר בתכנית רבי-שנתית לפיתוח וייצור בהיקף גדול, שביצועה מתקדם בקצב איטי מכפי שתוכנן תחילה. מן הנכון היה להקפיד יותר, כעת תכנון התקציב השנתי, על התאמת התכנית התקציבית לצרכים.

1. תחום הפעולה כלל הקצבות לרכישת מערכות בחו"ל, שאספקתן תמשך כמה שנים. משרד הביטחון נוהג לתקצב את רכישותיו על פי מקדמי מימון, שהוא קובע אותם מדי פעם בפעם. בדיקת התכנון התקציבי לרכישת מערכות בסכום של 31 מיליון \$ העלתה, שבשנות הכספים 1979 ו-1980 התקציב המשרד לרכישת אלה סכום השווה ל-14 מיליון \$ בעוד שלפי תנאי ההומונות יכול היה לתקצב רק 3.1 מיליון \$; עיקר העודף נותר בשנת הכספים 1980. תנאי ההומונות במקרה זה לא כללו תשלומים מעבר ל-3.1 מיליון \$ בשנות הכספים 1979 ו-1980. גם במקרה זה נעשה שיעבוד תקציבי שלא לצורך.

2. ההקצבה המקורית לייצור מערכות הייתה 62.5 מיליון שקלים ושימשה רזרבה כללית בתחום הפעולה האמור. במהלך שנת הכספים 1980 הועבר סכום של 56.5 מיליון שקלים לתכניות אחרות באותו תחום פעולה. עוד 6 מיליון שקלים הועדו לרכישת חלקי חילוף. לדעת הביקורת נכון היה לכלול תכנית זו בתקציב בשם "רזרבה" ולקבל הרשאה מתאימה לייצור הכספים.

## תשלומי שכר ותשלומים נלווים

1. לפי נתוני משרד הביטחון הסתכמו תשלומי שכר ותשלומים נלווים בשנת הכספים 1980 ב-3,873.8 מיליון שקלים. סך כל תשלומי השכר היה גבוה ב-1,238.9 מיליון שקלים מההקצבה המקורית לשכר. במשך שנת הכספים 1980 אושרו תוספות להקצבות בסך 1,084.2 מיליון שקלים מהתקציבים הנוספים ובסך 84.4 מיליון שקלים מהעברות בין תכניות. אף ההקצבות הנוספות לא הספיקו למימון כל ההוצאות ונוצרה הוצאת יתר של 70.2 מיליון שקלים.

2. משרד הביטחון כלל בתחומי פעולה אחרים שבתקציבו הקצבות נוספות לתשלומי שכר בארץ, שהסתכמו ב-1,838 מיליון שקלים. חלק מההקצבות לא הספיקו להוצאה, ונוצר עודף הוצאה שמומן בכל המקרים מעודפי הרשאה בתכניות אחרות באותו תחום פעולה: בתחום האמרכלות, לדוגמה, עלתה ההוצאה לשכר ולתשלומים נלווים בכ-11.7 מיליון שקלים (כ-10% על ההקצבה).

3. בשנת הכספים 1980 הסתכמה ההקצבה לשכר ותשלומים נלווים במרכז לעיבוד נתונים של משרד הביטחון ב-5.9 מיליון שקלים; ההוצאה הסתכמה ב-7.4 מיליון שקלים. ההוצאה לקניית שירותי תכנות, שתוקצבה במסגרת פעולות המרכז, הסתכמה ב-3.6 מיליון שקלים, דהיינו 48% מההוצאה על שכרם של העובדים המועסקים במרכז, ר-60% מההקצבה למטרה זו.

גמלאות למשרתי קבע. ההוצאה בתכנית גמלאות למשרתי קבע הסתכמה ב-284.65 מיליון שקלים. ההקצבה המקורית בתכנית זו הייתה 190 מיליון שקלים. היווצרות גרעון הייתה צפויה חודשים רבים לפני סוף שנת הכספים, כשהתברר כי תוספת היוקר והשכר יעלו על האומדן הקודם. בתקציב המעודכן הוגדלה ההקצבה ל-273 מיליון שקלים, אולם ההגדלה לא הייתה מספקת ונוצרה הוצאת יתר בסך 11.6 מיליון שקלים.

כמו כן לא עורכנה במידה מספקת השתתפות תקציב המדינה בתשלום הגמלאות, שהייתה 263 מיליון שקלים בלבד. כתוצאה מכך נזקף סך 21.65 מיליון שקלים לחובת תקציב הביטחון\*.

את"ק הודיע למשרד מבקר המדינה, שהנושא של תכנון תקציב הגמלאות ובמקביל סעיף ההוצאה בתקציב המדינה, בתחום פעולה גמלאות ופיצויים, הוסדר בתקציב לשנת הכספים 1981. התחשבות עם משרד האוצר בקשר לשנת הכספים 1980 נערכה בשנת 1981.

ימי שירות מילואים. משרד הביטחון מתכנן בתקציבו השנתי את העלות הישירה של ימי מילואים (מזון, ריפוי, ציוד וכו'), ואילו את התגמולים לאנשי המילואים משלם המוסד לביטוח לאומי במסגרת ענף ביטוח שירות מילואים (ראה בדו"ח זה, בפרק על המוסד לביטוח לאומי).

בתקציב הביטחון נכללה בתחום פעולה אחד הקצבה לתגמולים עבור ימי שירות מילואים, המוצגת בתקציב כנגד הפחתה באותו סכום – השתתפות המוסד לביטוח לאומי. בדברי ההסבר לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 צוין, שהדבר נעשה במגמה להביא לחיסכון בהקצאת ימי מילואים על ידי הכנסת שיקולים כלכליים בניצולם.

המשרד רשם בספריו רק את ההוצאה הישירה של צה"ל בגין ימי שירות מילואים ואילו התגמולים המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי נרשמו בסכום אחד, שהיה זהה לסכומי ההקצבה וההפחתה המקוריים. התגמולים ששילם המוסד לביטוח לאומי לחיילי מילואים הסתכמו בשנת הכספים 1980 בסך של כ-903 מיליון שקלים.

שיטת הצגה זו, אם כי יש בה התקרבות לעומת שנים קודמות, שבהן לא הוצג כלל התשלום של המוסד לביטוח לאומי, משמעותה מוגבלת. מן הנכון היה, לדעת הביקורת, להקצות את מלוא ההקצבה של עלות ימי המילואים לזרועות ולחילות השונים, כדי לאפשר ליחידות לבחון את המשמעות הכלכלית של השירות ובכך להמריצן לחיסכון ריאלי בהוצאה. יש מקום לבחון את האפשרות לבצע את התשלומים לחיילי המילואים במישרין על ידי צה"ל ולקבל את החזר התגמולים במרוכז מהמוסד לביטוח לאומי.

## מימון רשות פיתוח אמצעי לחימה

רשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) היא יחידת סמך של משרד הביטחון העוסקת בפיתוח אמצעי לחימה ומייצרת מערכות נשק שהיא פיתחה. החל בשנת 1973 מתנהלת רפא"ל כמשק סגור בעל

\* ראה גם בדו"ח שנתי 31, עמ' 626.

אופי עסקי; משרד הביטחון מממן את הוצאותיה באופן שוטף. לפי הדו"ח הכספי של רפא"ל לשנת הכספים 1980 הסתכמו מכירותיה באותה שנה בסך של 988.4 מיליון שקלים. מרבית המכירות הן ליחידות מערכת הביטחון ומיעוטן ללקוחות אחרים, בארץ ובח"ל.

סדרי מימון. במאסר 1977 הוציא משרד הביטחון הוראה בדבר סדרי ההתקשרות של יחידות מערכת הביטחון עם רפא"ל, סדרי המימון של פעולותיה ההתחשבות עמה. לפי הוראות אלה יקבע היקף המימון השוטף לכל שנת כספים על פי התקציב המאושר לרפא"ל, המבוסס על תקציבי הגופים המומינים, שיועדו לעבודות ברפא"ל; על הכנסות מעבודות לגורמים אחרים, ועל תכנית העבודה השנתית של רפא"ל ותחזית ההוצאות לביצוע התכנית. על אכ"ס לממן את ההוצאות לפי תזרים מימון חודשי, שיוכן בתיאום עם רפא"ל.

1. רפא"ל ממציאה לאכ"ס, כל חודש, את דרישתה למימון, המתבססת על תחזית לביצוע תשלומים בארץ, כגון תשלומי שכר ותשלומים לספקים. אכ"ס מאשר את דרישת המימון ומעביר לרפא"ל את הסכומים הנדרשים וגם מבצע ישירות תשלומים עבורה, כגון בעד מסים ובעד עבודות ושירותים שמספקות לה יחידות המשרד.

2. מרבית העבודות של רפא"ל מבוצעות במחיר עלות וחלקן במחיר קבוע. בעבודות שיבוצעו במחיר עלות יהווה סכום ההזמנה מסגרת הוצאה מקסימלית שממנה אין לחרוג; ואם יש צורך לחרוג מסכום ההזמנה תמשיך רפא"ל בעבודה רק לאחר שהגוף המומין יגדיל את ההזמנה בסכום הנדרש. מחמת עיכובים באישור תכנית העבודה של רפא"ל ובהוצאת הוזמנות של היחידות לרפא"ל, היא מבצעת לעתים עבודות לפני קבלת ההזמנות. מדו"ח לשנת הכספים 1980 שהמציאה רפא"ל למשרד הביטחון באפריל 1981 עולה, שרפא"ל ביצעה עבודות בהיקף של כ-40.8 מיליון שקלים, שעבורן לא קיבלה הוזמנות, עד למועד הדיווח.

3. לפי הוראות משרד הביטחון על רפא"ל להגיש לגופים המומינים ולאכ"ס, אחת לשלושה חודשים, חשבוניות לגבי כל סוגי העבודות, שיפורטו בהן העלויות לסוגיהן ורווח. החשבוניות נועדו לשמש אמצעי בקרה בידי אכ"ס על המימון המגיע לרפא"ל לפי התשומות שהשקיעה: בעבודות במחיר קבוע יהיה מימון זה בהתאם לגובה סכום העלויות שנצברו לפי החשבוניות, שלא יעלה על 90% מהיקף ההזמנה; ובעבודות במחיר עלות יהיה גובה המימון לפי סכום העלויות שנצברו כפי שייבדקו ויאושרו על ידי המומין. על אכ"ס לקיים מעקב אחר המימון שניתן לרפא"ל בהשוואה להזמנות שנמסרו לה ולחשבוניות שאושרו.

החשבוניות שרפא"ל מגישה במשך השנה, מתייחסות רק לעבודות המבוצעות במחיר עלות ואינן כוללות מס ערך מוסף ורווח. לגבי עבודות המבוצעות במחיר קבוע ממציאה רפא"ל למומינים, במשך השנה, תעודות משלוח על האספקות, ללא חשבוניות. אחת לשנה, לאחר תום שנת הכספים, ממציאה רפא"ל למומינים ולאכ"ס חשבוניות סופיות לכל העבודות שביצעה, לבדיקה ולאישור. החל בשנת הכספים 1980 ממציאה רפא"ל לאכ"ס, אחת לחודש, גם "דו"ח צבירת עלויות", המפרט את העלויות שנצברו לביצוע ההזמנות במחיר עלות. הדו"ח משמש לזיקפה שוטפת של המימון לרפא"ל להזמנות השונות. גם בדו"ח זה אין נתונים על מס ערך מוסף ורווח.

תשלום המימון לרפא"ל מתבסס למעשה על תכנית העבודה של רפא"ל. אכ"ס אינו טורד, במשך השנה, השוואה בין התשלומים בפועל לבין חשבוניות שהגישה רפא"ל או היקף העלויות שצברה, כביצוע ההזמנות לסוגיהן, ואין הוא מכין את דו"ח המעקב התקופתי הנדרש.

4. כספי המימון שרפא"ל מקבלת מאכ"ס והתקבולים שלה מלקוחות, מוחזקים בבנק ישראל ובבנק הדואר ובאמצעותם היא מבצעת את תשלומיה: שכר עבודה, רכישת חומרים ועבודות חוץ. לפי נתוני רפא"ל, המותאמים עם בנק הדואר, ובהתחשב בהמחאות שהוציאה לקראת סוף החודש ושנפרעו רק בחודש העוקב, עמדו לרשותה בבנק, במשך שנת הכספים 1980, סכומים שבין 2.3 מיליון שקלים ל-24 מיליון שקלים. במאסר 1981 החזירה רפא"ל לאכ"ס 34 מיליון שקלים, מזה 25 מיליון שקלים מהיתרה שלה בבנק הדואר ו-9 מיליון שקלים מהיתרה בחשבון הסילוקין אצל החשב הכללי. לפי ספרי המשרד הייתה לרפא"ל יתרת חוב למשרד; של כ-23.9 מיליון שקלים, ל-31.3.81.

5. במאזן רפא"ל ליום 31.3.81 הוצגה יתרת העבודות בתהליך בשביל המשרד בסך של 65.3 מיליון שקלים; יתרת המימון שרפא"ל קיבלה כנגד עבודות אלה הוצגה במאזן בסך של 95.7 מיליון שקלים. את הפרש, בסך 30.4 מיליון שקלים, ייחסה רפא"ל למלאי המיועד להזמנות המשרד, לרבות הוזמנות של יחידות הסמך שלו, מתוך המלאי הכללי שבידיה.

אישור חשבוניות. יתרת חשבון המקדמות לרפא"ל ליום 31.3.81 מסתכמת, לפי ספרי אכ"ס, בכ-780 מיליון שקלים. הסכום מייצג את ההיקף הכולל של תשלומי המימון לרפא"ל בגין עבודות למערכת הביטחון, אשר לגביהן אכ"ס עוד לא קיבל חשבוניות שאושרו על ידי המזמינים. סך של כ-50 מיליון שקלים מהיתרה מתייחס להזמנות משנת הכספים 1974 עד 1978; לדעת הביקורת יש לזרז את ההתחשבות הסופית בגין הזמנות אלה.

לפי הוראות המשרד, על היחידות המזמינות להודיע לאכ"ס על חשבוניות של רפא"ל שהמוזין לא אישר אותן תוך 45 יום, ולהעבירן לביורר ולהכרעה של ועדה הפועלת לצורך זה ליד היועץ הכלכלי למערכת הביטחון. כיוון שרפא"ל ממציאה חשבוניות סופיות למזמינים רק לאחר תום שנת הכספים, ולא לפני חודש יולי, נעשה הביורר תקופה ארוכה לאחר תום שנת הכספים; הביורר של החשבוניות לשנת הכספים 1978 התקיים בינואר 1980 ושל שנת הכספים 1979 — בינואר וביוני 1981. במועד הביקורת, בדצמבר 1981, עוד לא נקבע איזה חשבוניות משנת הכספים 1980 יובאו לטיפול הוועדה.

כדי למנוע עיכוב בסגירת הספרים אין אכ"ס ממתין לסיכומים של הוועדה אלא מחייב את תקציב המזמינים ומוכה את חשבון רפא"ל בסכום המלא של העתקי החשבוניות שהגיעו לידיו. ההתחשבות השנתית בין אכ"ס ורפא"ל, שנועדה להתאים את תשלומי המימון לחשבוניות שאושרו, נעשית לפני סיום הביירוים על ידי הוועדה. לגבי שנות הכספים 1978 ו-1979 הובאו לביורר בוועדה חשבוניות בסך של כ-106 מיליון שקלים. הוועדה לא אישרה סך 6.5 מיליון שקלים, המתייחס ברובו לשנת הכספים 1979, ולגבי סך 7.6 מיליון שקלים מחשבוניות שנת הכספים 1978 בקשה הוועדה לקבל מרפא"ל פרטים נוספים. הפרטים לא נתקבלו עד מועד סיום הביקורת.

מס ערך מוסף. אמצעי המימון שמשרד האוצר מזרים למשרד הביטחון כוללים גם סכומים בגין מס ערך מוסף (מע"מ) שמשרד הביטחון משלם בגין הזמנות מיחידות הסמך שלו. העבודות שרפא"ל מבצעת הן בחלקן אספקות של טנבין ושירותי מחקר ופיתוח המבוצעים במהלך שנת כספים אחת, ובחלקן עבודות רבי-שנתיות, המתחלקות להזמנות שנתיות. בספטמבר 1976 אישר אגף המכס, הסדר שלפיו תעביר רפא"ל את תשלומי המע"מ בגין עבודות רבי-שנתיות אחת לשנה, בתום שנת הכספים; ולגבי עבודות אחרות תעביר את המע"מ עם האספקה או עם גמר מתן השירות; אם יהיו תשלומי התקדמות הם לא יהיו חייבים במע"מ.

הביקורת העלתה, שתשלומי המע"מ בגין אספקות במשך השנה הועברו לאגף המכס רק לאחר תום שנת הכספים, ולא לפי ההסכם. עוד העלתה הביקורת, שאכ"ס מקבל מרפא"ל במשך השנה חשבוניות ביניים ודו"חות, המאפשרים לייחס את תשלומי המימון באופן שוטף לעבודות השונות, לרבות העבודות הרבי-שנתיות. לכאורה חלה אפוא במקרה זה הוראה של חוק מס ערך מוסף, התשל"ו—1975, הקובעת, שאם שולמו סכומים כל שהם על חשבון התמורה בשירות שנתיתו מתמשכת, יהול החיוב במע"מ, לגבי כל סכום ששולם, בעת תשלומה. ההסדר בין רפא"ל ובין אגף המכס אפשר לרפא"ל לא להעביר, במשך שנת הכספים 1980, סך של כ-80 מיליון שקלים, בעוד שבאותה שנה היא קבלה החזר מס חשומות בסך של כ-40 מיליון שקלים.

לדעת הביקורת לא הייתה רפא"ל זקוקה להסדר המיוחד בדבר תשלום מע"מ בגין עבודות מתמשכות והיא יכולה לעמוד בהוראות החוק, כפברואר 1982 הודיע אכ"ס למשרד מבקר המדינה, שנעשים מאמצים להנהיג הגשת חשבוניות תקופתיות מסכמות על ידי רפא"ל. עם הפעלת הסדר זה ניתן יהיה להעביר לאגף המכס את סכומי המע"מ במשך השנה.

מימון עבודות ליצוא. התקבולים במטבע חוץ מעבודות ליצוא מופקדים לזכות רפא"ל בבנק ישראל, חלקם בפקדון לזמן קצוב, והם נושאים ריבית. סכומים אלה עומדים לרשות רפא"ל למימון הוצאותיה, במשך השנה. יתרת הפקדונות ליום 31.3.81, במחירים שוטפים, עלתה בכ-78% על היתרה ל-31.3.80, והסתכמה בכ-162.9 מיליון שקלים — כ-18.4 מיליון \$, מזה כ-117.4 מיליון שקלים — כ-13.25 מיליון \$ — פקדונות לזמן קצוב. לפי הדו"ח הכספי של רפא"ל לשנת הכספים 1980 הסתכמו המכירות ליצוא באותה שנה בכ-138.8 מיליון שקלים. בסכום זה נכללו, ללא הפרדה, הכנסות מריבית והפרשי שער מפקדונות במטבע חוץ, בסך 59.9 מיליון שקלים, שהיו כ-43% מכלל ההכנסות מהיצוא.

בדיון שקיים באוקטובר 1978, בהשתתפות סגן החשב הכללי במשרד האוצר ונציגי אכ"ס ורפא"ל, סוכם, שהכנסות במטבע חוץ, המתייחסות לעסקאות יצוא של רפא"ל שנגמרו, יומרו למטבע מקומי בגמר כל עסקה. בדצמבר 1979, בדיון שבו השתתפו החשב הכללי במשרד האוצר וסגנו, ראש אכ"ס

ונציגי רפא"ל, נקבעו התנאים שבהם תקבל רפא"ל את הריבית על פקדונות שלה במטבע חוץ, ובין היתר צוין, שמימון עלויות היצוא של רפא"ל יהיה ממקורות מטבע חוץ. בביאורים לדו"ח הכספי של רפא"ל, לשנת הכספים 1978 ו-1979, צוין, שבהתאם לסיכום מאוקטובר 1978, מומרים הפקדונות בגמר כל עסקה. לפי יתרת הפקדונות ליום 31.3.81, ולעומתה יתרת המקדמות מלקוחות בחו"ל לאותו תאריך, מתייחס סך של כ-12.5 מיליון \$ מיתרת הפקדונות לתקבולים שהצטברו בגין הזמנות שכבר סופקו ללקוחות ושעוד לא הומרו, ולריבית שנתקבלה מפקדונות אלה. בשנת הכספים 1980 המירה רפא"ל 5.7 מיליון \$ — כ-45.4 מיליון שקלים — שנועדו למימון עלויות היצוא. ההמרה נעשתה רק פעמיים במשך השנה — בנובמבר 1980 הומרו 2 מיליון \$ ובמארס 1981 כ-3.7 מיליון \$ — ולא באופן שוטף עם הצטברות העלויות. מחמת השינויים שחלו בשער המטבע קטנו הסכומים שצריך היה להמירם והדבר השפיע על גובה יתרת הפקדונות במטבע חוץ בסוף השנה.

הרווחים מייצוא, לרבות הכנסות מריבית והפרשי שער, נכללו ברווח השנתי הכולל המשמש לרפא"ל, בדרך כלל, לעבודות מחקר ופיתוח (מו"פ) שהיא עצמה יוזמת. עבודות מו"פ נכללות בתכנית העבודה המאושרת וממומנות על ידי אכ"ס במסגרת המימון השוטף. הצטברות של הפקדונות במטבע חוץ מקנה לרפא"ל צבירה שוטפת של הכנסות מריבית והפרשי שער. מן הראוי שמומנו לזמן יקבע גובה הפקדונות המירבי על פמך בדיקה של הצרכים השוטפים של רפא"ל במטבע חוץ, ושל הדרוש לשמירת הערך הריאלי של הרווחים. בעקבות הביקורת החלו אגף הכספים ורפא"ל לדון עם סגן החשב הכללי בדבר קביעת כללים מפורטים הנוגעים להמרה של פקדונות רפא"ל במטבע חוץ ולשימוש בהם.

סיוע למימון היצוא. בשנת 1979 החלה רפא"ל לדון עם משרד האוצר ובנק ישראל בדבר קבלת סיוע כספי, שיאפשר לה לממן ייצור למלאי של מוצרים המיועדים ליצוא, כדי שניתן יהיה לספקם ללקוחות סמוך לקבלת הזמנה. לקראת סוף שנת הכספים 1980, במארס 1981, זיכה אגף הכספים את חשבון רפא"ל בסך 18 מיליון שקלים למטרה זו — 12 מיליון שקלים שהקציב אגף התקציבים במשרד האוצר ו-6 מיליון שקלים מתקציב הביטחון. במאזן ליום 31.3.81 זקפה רפא"ל סכום זה, שהוגדר כ"השתתפות בקידום היצוא", להון העצמי. במערכת צבירת העלויות שלה יחסה רפא"ל להקצבה זו עבודות בסך של כ-14.2 מיליון שקלים שביצעה במשך שנת הכספים, במימון שוטף של משרד הביטחון. נוכח סדרי המימון השוטף לרפא"ל, האמצעים הכספיים שעמדו לרשותה והיקף עבודותיה ליצוא, לא נזקקה רפא"ל להקצבה הנוספת, ששמשה להגדלת ההון העצמי שלה.

### אספקה של תע"ש למערכת הביטחון

בהוראה של משרד הביטחון, שהייתה בתוקף בשנת הכספים 1980\*, נקבע, שכדי להבטיח רציפות של הייצור במפעלי התעשייה הצבאית ולאפשר לה עמידה במועדי האספקה, תכסה תכנית ההזמנות שתמיסר לתע"ש היקף אספקות דו-שנתי: "תכנית אספקות" מאושרת לשנה הראשונה ו"תכנית התקשרות" לשנה השנייה, שתתבסס על התכנון התקציבי הרבי-שנתי של המשרד.

לקראת שנת הכספים 1980 לא נקבעה "תכנית התקשרות" לשנה שלאחריה. "תכנית האספקה" בעבור כוחות היבשה וחיל האוויר, לשנת הכספים 1980, התגבשה סופית במועד מאוחר מזה שנקבע בהוראות המשרד. רק ביוני 1980 הוציאה תע"ש תכנית, שפרטה את הכמויות והערכים הכספיים של המוצרים שיסופקו ברבעוני השנה. כדי לאפשר רציפות בייצור ובאספקה למערכת הביטחון, המציאה תע"ש למפעליה, בנובמבר 1979, בהסחמך על תחזיות חלקיות של המזמינים, תכנית אספקה משלה לכוחות היבשה ולחיל האוויר לרבעון הראשון של השנה.

אספקה לחיל האוויר. תע"ש רוכשת הומרים לביצוע הזמנות שיסופקו לאחר השנה השוטפת ומתחילה בייצור המוצרים. על בסיס הזמנות כאלה סיפקה תע"ש לחיל האוויר בשנת הכספים 1980 מוצרים שאספקתם לא תוכננה לאותה שנה, במקום מוצרים שנכללו בתכנית האספקה השנתית. ולא סופקו. בשנים האחרונות גדלה במידה רבה יתרת ההזמנות של חיל האוויר, שאספקתן לא תוכננה לשנת הכספים השוטפת. גרמו לכך בין היתר קיצוצים בתקציב חיל האוויר שהוחלט עליהם לאחר הוצאת ההזמנות והתייקרות המוצרים, שלא הותרה הקצבה כספית מספיקה לכמות שטרם סופקה.

בראשית שנת הכספים 1981 הגיעה יתרת ההזמנות לחיל האוויר, שטרם סופקו, להיקף אספקה של שנה וחצי עד שנתיים. כיוון שההזמנות הן התחייבות של החיל לרכוש את המוצרים שהזמין,

\* ההוראה בדבר סדרי התקשרות של יחידות מערכת הביטחון עם תע"ש וסדרי המימון והתשלום לתע"ש בעד עבודות אלה, הוצאה בדצמבר 1976; פרקים מסוימים עודכנו באוקטובר 1980, ובאוקטובר 1981 הוצאה ההוראה במהדרה חדשה.

מצטמצמת באופן ניכר מידת הגמישות שיש לחיל בקביעת עדיפויות או שינויים בהזמנות בעת תכנון התקציב לשנים הבאות.

בעקבות הוראה של מנכ"ל משרד הביטחון, לבדוק את האפשרות לבטל הזמנות משנים קדמות בתע"ש, שלא סופקו, המליץ החיל, בסוף 1981, לבטל הזמנות בשווי של 86 מיליון שקלים, במחירי אפריל 1981. אולם לאחר שהתברר שהייצור הוא בתהליך מתקדם, ההזמנות לא בוטלו.

תכנית האספקה המקורית לחיל האוויר, שהוציאה תע"ש ביוני 1980, כללה כ-240 מוצרים ועבודות תיקון ושיפוץ. האספקה בפועל, על בסיס אותם המחירים, הייתה קטנה בכ-17%. 44 מוצרים או עבודות, שהם כ-7% מכלל האספקה המתוכננת, לא סופקו כלל. לפי הסברי תע"ש לא סופקו שבעה מוצרים, בהיקף של כ-3.7 מיליון שקלים, כיוון שפיתוחם עוד לא הסתיים; והפיגור באספקה של שאר המוצרים נבע משינויים טכניים שדרש החיל, מעיכובים במהלך הייצור בתע"ש או בבחינתם על ידי החיל. 72 מוצרים או עבודות סופקו בכמות קטנה בכ-48% מהכמות המתוכננת. לפי הסברי תע"ש נבעה גם תופעה זו מדרישות טכניות של החיל או מקשיים שבהם היא נתקלה במהלך הייצור. 45 מוצרים סופקו בכמות שעלתה על המתוכנן בסך של כ-48 מיליון שקלים, כ-39% מעבר לאספקה המתוכננת. בין המוצרים שלא סופקו או שסופקו בחלקם היו מוצרים שנכללו בתכנית האספקה, שחיל האוויר המציא למשרד הביטחון באוגוסט 1979, וציין, שמוצרים אלה הם סוגי חימוש מכריעים ואספקתם דחופה ביותר. הפיתוח של מרבית המוצרים האלה עוד לא הסתיים. לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון לשנת הכספים 1980 עלתה האספקה הכוללת של תע"ש לחיל האוויר על הסכום שהוקצב בכ-36.6 מיליון שקלים.

אספקה לכוחות היבשה. תכנית האספקה המקורית של תע"ש לכוחות היבשה, לשנת הכספים 1980, שתע"ש הוציאה ביוני 1980, כללה כ-90 מוצרים ועבודות. האספקה בפועל באותה שנה על בסיס אותם המחירים, הייתה קטנה יותר בכ-11%. 22 מוצרים ועבודות, כ-9.4% מהאספקה המתוכננת, לא סופקו כלל. תע"ש הסבירה, ששמונה מהמוצרים, בסך 2.5 מיליון שקלים, לא סופקו כיוון שפיתוחם עוד לא הסתיים; והפיגור באספקה של שאר המוצרים נבע משינויים טכניים שדרש החיל המזמין, מעיכובים במהלך הייצור בתע"ש או בבחינתם על-ידי המזמין. 23 מוצרים ועבודות סופקו בכמות קטנה מהמתוכנן בסך של כ-50 מיליון שקלים, המהווה כ-24% משווי האספקה המתוכננת של המוצרים האלה. לפי הסברי תע"ש גרמו לכך שינויים טכניים שדרש החיל המזמין, שינויים בסדרי עדיפויות שלו או קשיים שבהם נתקלה תע"ש במהלך הייצור. כ-26 מוצרים ועבודות סופקו בכמות גדולה מהמתוכנן בסכום של כ-35 מיליון שקלים, שהם כ-8% מההיקף הכספי שתוכנן לגביהם.

לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון לשנת הכספים 1980 הייתה האספקה של תע"ש לכוחות היבשה נמוכה, בסך של כ-75 מיליון שקלים, מהסכום שהוקצב. לפי אותו דו"ח הייתה האספקה של תע"ש לכלל מערכת הביטחון באותה שנה נמוכה בכ-25 מיליון שקלים מהסכום הכולל שהוקצב.

בנובמבר ובדצמבר 1980 עדכנו תע"ש ומשרד הביטחון את תכנית האספקה של תע"ש לשנת הכספים 1980. העדכון התבסס על האספקה בפועל עד אותו מועד ועל התחזית לאספקה עד סוף השנה; על-ידי כך ניתן אישור בדיעבד לסטיות שחלו מתכנית האספקה המקורית. עבור האספקות שנדחו לשנת הכספים הבאה תקבל תע"ש את המחיר למועד האספקה בפועל, בהתאם למחירון לאותה שנה, שנקבע בהתחשב ביתרת המימון של המשרד שבידי תע"ש בראשית השנה. בעת קביעת המחיר אין התייחסות ספציפית למקרים שתע"ש לא עמדה במועדי האספקה המתוכננים.

האספקות לכוחות היבשה בשנת הכספים 1980 כללו אספקה של שני מוצרים המסתכמת, לפי מחירי שנה זו, בכ-87 מיליון שקלים, שהתמורה בעדם נתקבלה בשנות הכספים 1978 ו-1979, על פי המחיר המוסכם לאותן השנים. לקראת סיומן של שנות הכספים המציאה תע"ש למרכז תחמושת של צה"ל, לפי סיכום בינה לבין מטכ"ל/אג"א, תעודות משלוח על אספקת המוצרים, אם כי למעשה המוצרים עוד לא סופקו, וקבלה את תמורתם. מהתיעוד נראה, שהסדר זה נועד לאפשר הפקת חשבונות וקבלת זיכוי בעד אספקה, כאשר האספקה בפועל תהיה יותר מאוחר. מרכז תחמושת אישר את קבלת המוצרים, ולאחר מכן ערך תעודות ניפוק שלפיהן הוחזרו המוצרים לתע"ש לשם תיקון. בהסתמך על אישורי הקבלה הגישה תע"ש חשבונות למשרד והן שימשו בסיס לחיוב התקציב של מטכ"ל/אג"א ולזיכוי תע"ש בספרי המשרד. בתעודות המשלוח על אספקת המוצרים לצה"ל בשנת הכספים 1980 צוין, שהמדובר בהחזרה של מוצרים שנתקבלו בהשאלה מצה"ל. יוצא, שבתע"ש, במרכז התחמושת ובעקבותיהם גם במשרד הביטחון, נעשו פעולות רישום שיש בהן פגיעה בסדרי

מינהל תקין ובסדרי בקרה תקציבית. תע"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה, שמדובר במקרים חריגים, ולהבא תמנע מדיווח על אספקה שלא בוצעה.

רווחי תע"ש והתשואה להון שהמדינה השקיעה בתע"ש, מתוספים כל שנה להון העצמי שלה, שהסתכם ליום 31.3.81 בסך של כ"כ 2,036 מיליון שקלים. בשנות הכספים 1979 ו-1980 חל גידול ריאלי בהון העצמי, לפי חרשובי תע"ש, בכ"כ 37%. לפי נתוני תע"ש יועדו כ"כ 434 מיליון שקלים, מתוך ההון העצמי ליום 31.3.81, להשקעות, והשאר, כ"כ 1,602 מיליון שקלים, לא יועדו והם משמשים כזרימה כחון חוזר. לדעת הביקורת רצוי לבחון מחדש את היקף הנזילות הדרושה לתע"ש, מבחינת האפשרות לתקצב חלק מהסכומים ליעדים מוגדרים, במסגרת העדיפויות הנקבעות בתקציב הביטחון.

## תשלומי ריבית פיגורים

נבדקו כ"כ 100 חשבוניות המתייחסות ל-28 התקשרויות עם ספקי שירותים הנדסיים, שבכולן שולמה ריבית פיגורים. ארבע התקשרויות היו עם קבלני בנייה, בסכום של כ"כ 1.8 מיליון שקלים, ו-24 התקשרויות עם משרדי תכנון ופיקוח, בסכום של כ"כ 4.3 מיליון שקלים.

1. החווים הסטנדרדיים בין משרד הביטחון וספקי שירותים הנדסיים מחייבים את המשרד לפרוע חשבוניות שהוגשו לו כדלקמן: חשבוניות בעד עבודות תכנון ופיקוח — תוך 60 יום מקבלתן במשרד; חשבוניות חלקיות של קבלנים — תוך 44 ימים; ויתרת חשבוניות סופיות — תוך 135 ימים (עד אפריל 1981 — 105 ימים). אם המשרד אינו עומד במועדי התשלום דלעיל הוא משלם לספקים ריבית פיגורים, לפי שיעורים שהחשב הכללי קובע מדי פעם בפעם.

על פי ההוראות הקיימות נבדקות מרבית החשבוניות על ידי שלושה גורמים: היום (מרכז בינוי של צה"ל או גורמים מומינים אחרים), אגף בינוי ונכסים ואכ"ס, שגם מבצע את התשלום. פעולות כל הגורמים אמורות להסתיים תוך המועדים שנקבעו בחוים.

חשבוניות רבות, שהגישו ספקי שירותים הנדסיים, לא נפרעו במועד שנקבע בחוזה והמשרד שילם לספקים ריבית פיגורים. מינואר עד דצמבר 1981 שילם המשרד למתכננים ולקבלנים ריבית פיגורים בסך של כ"כ 4.5 מיליון שקלים.

ב-28 התקשרויות שנבדקו הסתכמו תשלומי הריבית בסך של 864,000 שקלים: 258,000 שקלים בעבודות בנייה ו-606,000 שקלים בעבודות תכנון ופיקוח. בשני סוגי העבודות הגיעו שיעורי התשלומים של ריבית פיגורים לכ"כ 14% מהיקף העבודות שנבדקו. תשלומי הריבית נוקפו לחובת המשימות, והיה בכך כדי להקטין את תקציבי הבינוי.

2. אצל כל אחד מהגורמים שבדקו את החשבוניות חלו עיכובים בטיפול בהן, בעיקר מחוסר הקצבה כספית בהיקף הדרוש, או מחוסר הסכם שינויים עם הקבלנים. על פי ההוראות יש לחתום על הסכם שינויים מיד עם הזמנת השינוי או התוספת לעבודה.

עד אוגוסט 1980 לא נהג מרכז הבינוי לציין בסדירות את מועד קבלת החשבונית ולכן חרשבה הריבית מהתאריך שציין הקבלן.

לאחר אישור החשבונית מוציא אגף הכספים "הודעת זיכוי לתשלום". נמצאו 12 מקרים, שעברו 10 עד 30 יום מתאריך הודעת הזיכוי עד תאריך הפירעון למעשה; המשרד שילם ריבית פיגורים גם בגין עיכובים אלה.

נמצאו כמה מקרים, שהמשרד הקדים תשלומים לקבלן כנגד ויתור על ריבית פיגורים בלי שנעשה חישוב אם הסכומים אכן מתקזזים. למשל: ביולי 1980 תבע קבלן א' ריבית פיגורים בסך כ"כ 83,000 שקלים; ביולי 1981 הוסכם עמו, שיוותר על תביעתו והמשרד יקדים בשלושים יום תשלום של כ"כ 2.6 מיליון שקלים. הביקורת העלתה, שתביעתו של הקבלן הייתה מבוססת על חישובים לא מדויקים של ימי פיגור ועל שיעור ריבית גבוה מכפי שהמשרד רשאי לשלם וכן על זקיפת ריבית בגין מע"מ, שעליו אין לזקוף ריבית. למעשה הגיעו לקבלן בעד ריבית רק כ"כ 38,000 שקלים. חישוב שערכה הביקורת לגבי המשמעות הכספית של הקדמת התשלום מסתכם ביותר מ-200,000 שקלים; יתר על כן — המיקדמה קוזזה אחרי 60 יום ולא אחרי 30 יום. בינואר 1982 הודיע המשרד, שהמקרה יבדק מחדש.

3. בספטמבר 1979 נמסרה לקבלן ב' הזמנה להקמת מיתקן בסכום של כ"כ 733,000 שקלים, מזה סך של 16,500 שקלים (2.2% מהיקף החוזה) בעד עבודות תחזוקה של המיתקן לתקופה של שנה.

בספטמבר 1980 הגיש הקבלן חשבונית סופית, שכללה את מחיר הקמת הביטחון בלבד. המשרד פרע את החשבונית רק במאוס 1981 והקבלן דרש ריבית פיגורים בעד התקופה שמעבר ל-105 ימים, שהיו נהוגים לאישור חשבונית סופית. אגף בינוי ונכסים התייחס לחשבונית כאילו היא חלקית, שעל פי תנאי החוזה יש לפרוע אותה תוך 44 ימים. כתוצאה מכך שילם המשרד ריבית פיגורים בסך 47,000 שקלים, במקום 25,000 שקלים שהיה משלם בגין חשבונית סופית. בינואר 1982 הודיע המשרד, שהוא יוציא הוראות להפריד, בהתקשרות עם הקבלנים, בין ההתקנה לבין התחזוקה, כדי שתוגש חשבונית סופית לכל חלק בנפרד.

4. בדיקה מסורגת של חישובי הריבית העלתה טעויות, המסתכמות בתשלומי יתר של יותר מ-16,000 שקלים. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהוא בדק מחדש את החשבוניות והורה לגבות את תשלומי היתר; הונגו הסדרים שימנעו מקרים כאלה בעתיד.

## משלחת הרכש בניו יורק

משלחת משרד הביטחון בניו יורק (מ"ש"ן) היא זרוע של משרד הביטחון לביצוע פעולות רכש בצפון אמריקה. המשלחת רוכשת מערכות נשק, תחמושת, חלקי חילוף וטובין אחרים, חלקם מזרועות ההגנה של ארה"ב וחלקם מספקים אורחיים, על פי דרישות של חילות צה"ל ושל יחידות סמך של המשרד. תהליך הרכש, שהמשלחת מופקדת עליו, כולל בירור מקורות ההספקה, בחירת הספק (לגבי חלק ניכר מהרכישות, אלה שאינן מבוצעות באמצעות זרועות ההגנה), מסירת הזמנות, קבלת הטובין, הסדרת התובלה ארצה, ותשלום לספק. לגבי חלק מהדרישות כרוך הרכש גם בהשתתפות בההליך הפיתוח של מוצר חדש או בשינוי המיפרט של מוצר קיים. עוד רוכשת המשלחת שירותים, כגון קורסים מקצועיים, ייעוץ, בדיקת ציוד ותיקונים.

בשנת הכספים 1980 מסרה מ"ש"ן לזרועות ההגנה של ארה"ב ולספקים אורחיים כ-25,000 הזמנות, בערך כספי של כ-599 מיליון \$; מתוכן יותר מ-23,000 הזמנות קטנות, בסכומים של עד 25,000 \$ כל אחת, שהסתכמו בכ-65 מיליון \$, ו-79 הזמנות, בסכומים של 1 מיליון \$ ומעלה כל אחת, שהסתכמו בכ-310 מיליון \$. הזמנות רבות כללו יותר מפריט אחד ולעתים עשרות פריטים. התשלומים שביצעה מ"ש"ן באותה שנה הסתכמו בכ-1.3 מיליארד \$.

הממונה על המשלחת הוא ראש המשלחת (רמ"ש"ן), ויש לו שני סגנים — סרמ"ש"ן לנושאי רכש וסרמ"ש"ן לארגון ומינהל. המשלחת כוללת שבע יחידות רכש, שבע יחידות מטה ושירותים ויחידה לקידום היצוא הביטחוני. ארבע יחידות מבצעות רכש בעבור ורועות צה"ל, שדרישותיהן נמסרות למ"ש"ן בדרך כלל בצורת הפניות ממינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (מנה"ר); שלוש יחידות הרכש האחרות רוכשות טובין בשביל גופים אחרים במערכת הביטחון, שדרישותיהם אינן עוברות דרך מנה"ר; יחידות אלה מקבלות מהמשלחת שירותי מחשב, תשלומים, שירותי מינהל ואחרים, אך אינן כפופות לרמ"ש"ן אלא לגופים שבשבילם הן רוכשות. יחידות השירותים הן: שינוע, כלכלה וניתוח עלויות, כספים, מינהל, ביטחון, מחשב, מבקר פנימי. במ"ש"ן משרתים למעלה מ-200 עובדים, רובם עובדים מקומיים ישראלים (עמ"י, בעיקר סטודנטים) ומיעוטם שליחים מ ישראל.

בחודשים יולי ואוגוסט 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במ"ש"ן. הביקורת התייחסה בעיקר לדרכי הפעולה של מ"ש"ן בתחומי הרכש והכספים, וכללה בדיקות מסורגות ביחידות הרכש העיקריות וביחידות לכספים ולמינהל, ובדיקות השלמה ביחידות לכלכלה, לביטחון ולביקורת פנימית.

## רכש

1. אף כי ערך הרכישות של מ"ש"ן אינו מבוטל כלל בהיקפו, אין הוא מספיק גדול, ביחס לשוק האמריקני, כדי להקנות למ"ש"ן השפעה על שוק זה. אין גם למ"ש"ן סמכות, כפי שיש למשרד ההגנה, לפסול מרכיבי עלות מסוימים (כגון פרסומת), להגביל את שיעורי הרווח או לבדוק את ספרי החשבוניות של הספקים. הגורמים העיקריים שמש"ן יכולה להפעיל הם המשקל הכלכלי של הזמנותיה וכוח השכנוע והתושיה של עובדיה, תוך ניצול התחרות בין ספקים, במידה שהיא קיימת.



מספר שהכינה מש"ן ביוני 1981 עולה, כי חלק מהייצרנים בארה"ב מקיימים מדיניות מחירים, שלפיה המחיר ליצוא גבוה בכ" 20% בממוצע מהמחיר למכירה מקומית. מדיניות מחירים זו מופעלת באופן אוטומאטי בהצעות מחירים למש"ן, אף על פי שתנאי הרכישה של מש"ן והים למעשה לאלה של רוכש מקומי. סביר להניח, שחלק מהייצרנים נוהגים לקבוע מחירים גבוהים ליצוא כדי לכסות את העלות של מערכת שיווק שיש להם מחוץ לארה"ב, או — לגבי יצרנים שאינם עוסקים בדרך כלל ביצוא — כדי לכסות את תוספת העלות הקשורה בהיערכות ליצוא הסחורות. לגבי חלק מהייצרנים, היצוא לישראל באמצעות מש"ן אינו כרוך בעלות ממשית נוספת.

משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת מש"ן במשמעויות הנובעות מדרישת הייצרנים לשלם להם מחירי יצוא גבוהים מאלה שהם מוכנים לקבל בעד מכירת תוצרתם בשוק המקומי. הנהלת מש"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נסיונותיה לשכנע יצרנים להמנע מהפעלת נוהג זה כלפי מש"ן, בהתחשב בכך שתנאי המכירה למש"ן דומים לאלה של מכירה ללקוח מקומי, לא השיגו תוצאות של ממש.

2. ניכרת מגמה של סוכנים בארץ להתמנות כנציגי ספקים רבים ככל האפשר בארה"ב, ולהשיג בדרך זו דמי עמלה אף בגין רכישות של סוגי ציוד שמש"ן רכשה בעבר ללא מעורבות של מתווכים. בכמה מסמכים של מש"ן מדובר על הצורך למנוע, במידת האפשר תשלומים לסוכנים כאשר אין כל תועלת בתיוכם, ולצמצם את עמלותיהם כאשר שיעורי העמלה גבוהים ביחס לתועלת שמערכת הביטחון מפיקה משירותיהם.\*

הגרישה למידע של צה"ל ומשרד הביטחון, העשוי להשפיע על תנאי רכישה של מש"ן, חייבת להיות חסומה בפני סוכנים, נאחר שהאינטרסים שלהם אינם קולים בקנה אחד עם האינטרס של מערכת הביטחון, להשיג ציוד וטובין במחירים נמוכים ככל האפשר. ממסמכים במספר תיקים עולה, כי לעתים נודעו לסוכנים בארץ פרטי דרישות עוד לפני שהועברו למש"ן, ולעתים אף משפיעים הסוכנים על הגדרתם של פריטים או על זיהויים, באופן העלול למנוע או לצמצם הפעלת גורם התחרות בידי מש"ן.

במסמכים שנמצאו בתיקי מש"ן (המחלקה לקשר ואלקטרוניקה ביחידה לרכש לחילות היבשה) מדובר על השגות מהדלפת מידע חשוב לסוכנים בארץ באופן העלול לפגוע בעמדת המיקוח של מש"ן. במקרה אחד, של הזמנה בחיפה של למעלה מ-2 מיליון \$, העלה ספק את הצעת המחיר שלו בשיעור ניכר כשנודע לו, במהלך המו"מ, שהצעת הספק המתחרה היחיד נפסלה בגלל חוסר אמינות טכנית.

סוכנות מסוימת ניסתה לנתק את הקשר בין מש"ן למספר יצרנים באמצעות הסדרים שעשתה עם הייצרנים, שלפיהם תגיש הסוכנות הצעות מחיר למש"ן במקומם. לדברי מש"ן הסכימו ארבע חטיבות של חברה גדולה לדרישתה לבטל את הנוהג, אבל הן ממשיכות לשלם לסוכנות דמי עמלה הכלולים במחירי ההזמנות. מש"ן הודיעה, כי היא ממשיכה במאמציה לשכנע ארבעה ספקים נוספים לקיים קשרי מסחר ישירים עם מש"ן.

3. כדי להפעיל ביעילות את גורם התחרות מבקשת מש"ן הצעות מחיר ממספר מירבי של ספקים מתאימים, תוך מאמץ לגלות את הייצרנים המקוריים של רכיבים הכלולים במערכות נשק ולרכוש חלפים מייצרנים מקוריים, במקום מייצרני המערכות וממתווכים.

מאגרי הנתונים העיקריים על הייצרנים מצויים במרכז לעיבוד נתונים (מל"ן) של משרד הביטחון ובידי גורמי עיתוד בחילות צה"ל. מזה כמה שנים מתנהל פרויקט העשרת מקורות, המיועד להשלים את איסוף הנתונים, עריכתם ומיחשובם. מש"ן וצוותי עיתוד של חילות צה"ל אוספים נתונים על יצרנים וספקים אחרים של פריטים הדרושים לצה"ל; על הכמויות המחיריים המקורות של פריטים שרכשו מש"ן וזרועות ההגנה של ארה"ב; ועל מספרי הקטלוג של פריטים.

בשלב זה, המידע הכלול בהפניות המגיעות מהארץ לגבי ספקים אפשריים, ולגבי פרטי רכישות קודמות של זרועות ההגנה ואף אלה של מש"ן, אינו מלא, וחלק מהמידע משובש. מצב זה נובע מקשיים במיחשוב מפתא מורכבותם והיקפם של הנתונים. עוד מתברר, כי בידי גופים דורשים — בעיקר בחיל האוויר — מידע רב בדבר מקורות הספקה פוטנציאליים, שנאסף על ידי צוותי עיתוד ששהו בארה"ב, אולם מידע זה לא תמיד משתקף בהפניות למש"ן.

\* בעניין עסקאות של משרד הביטחון עם סוכנים, ראה גם עמ' 580 בדו"ח זה.

בחקר נתונים מלאים ומדויקים בהפניות צרכים קנייני מש"ן לחפש נתונים אלה ידנית בקבצי מיקרופיש ובדו"חות מודפסים שונים. בשל עומס העבודה עורכים רוב הקניינים בדיקות מלאות בעיקר לגבי פריטים הנדרשים בהיקף כספי נדול. לעתים מסתמכים קניינים בבדיקת קובץ שיש בו רק אנדיקציה למחיר ששילמו וזרועות ההגנה של ארה"ב, ללא ציון התאריך, הכמות והמקור, ואינם בודקים את הקבצים שבהם רשומים הנתונים המדויקים והמלאים על רכישות של הזרועות.

אי השלמת המיחשוב הוא אחד הגורמים העיקריים לעומס העבודה, המצמצם את יכולתה של מש"ן להקדיש תשומת לב מעמיקה יותר לשיפור תנאי הרכש, ומכך עלולים להגרם הפסדים כספיים. מאחר שהשלמת המיחשוב תארך עוד זמן רב, מתבקש, שבכל מקרה שבידי הגופים הלוגיסטיים בצה"ל נמצאות רשימות יותר מלאות ומעודכנות מאלה המצויות בידי מש"ן, ימסרו למש"ן העתקים מהרשימות לשם שימוש ידני.

בינואר 1982 הודיעו מש"ן ואגף ארגון בקרה ומידע במשרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי בחדשים האחרונים חלה התקדמות ניכרת בפרייקט העשרת מקורות, הודות למאמצים מיוחדים שנעשו הן במיחשוב והן בהעברת מידע מגופים זורשים למל"ן. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הביטחון בדבר צעדים נוספים שיינקטו להמשך ביצועו של הפרוייקט.

4. מש"ן רוכשת רכיבי מערכות מארבעה מקורות עיקריים: יצרני המערכות, שמחיריהם גבוהים בדרך כלל; יצרנים מקוריים של רכיבים; מתווכים; ספקים המייצרים רכיבים בעיקר באמצעות קבלני משנה. מש"ן איתרה את היצרנים המקוריים של מרבית הרכיבים, והרכש מייצרני המערכות הצטמצם מאד, אולם לגבי כמה מערכות — במיוחד מסוקים — לא התאפשר למש"ן לאתר את מרבית היצרנים המספקים רכיבים לייצור המערכות, ונוצרה בחירה בעיקר בין רכישה מיצרן המערכות לבין רכישה ממתווכים או מיצרנים שאינם ספקים של יצרן המערכות.

הבעיה העיקרית היא הבטחת תקינות הרכיבים, במיוחד של אלה שפגמים בהם עלולים לפגוע בבטיחות כלי טיס ("פריטי בטיחות טיסה"). מדו"ח של ועדה של שלושה ראשי יחידות במש"ן, מאפריל 1981, שסקרה את הבעיה בהקשר אחר (ראה להלן), עולה, כי עד סוף 1980 לא הייתה הנחיה בקשר להבטחת התקינות של "פריטי בטיחות טיסה". בהתחשב בהפרשים גדולים בין המחירים וחמני ההספקה שהציעו יצרני המערכות לבין אלה שהציעו מתווכים וספקים אחרים — ובעוד מידע על היצרנים שהם ספקים של יצרני המערכות — נהגה היחידה לרכש לחיל האוויר להזמין פריטים רבים מהמתווכים ומהספקים האחרים. לדברי ראש היחידה נהגה יחידתו בדרך כלל להזמין ממשרד ההגנה של ארה"ב בדיקת איכות של הפריטים שהוזמנו ממקורות אלה.

בשנת 1979 צמצם מגהל המחלקה, המופקדת על רכש פריטי מסוקים, את הרכישות מאחד המתווכים. לפי ההסבר, שניתן לאחר מעשה, נבע הדבר מטענות של קציני חיל האוויר נגד רכישת פריטי בטיחות טיסה מהמתווך שלא קיים כלל מערכת בקרת איכות. עד אז הייתה למעשה הסכמה שבשתיקה מצד החיל לרכוש פריטי בטיחות טיסה מהספקים השונים, כפי שנהגה מש"ן. בסוף שנת 1980 הנחה ראש להק ציוד את היחידה לרכש לחיל האוויר לרכוש פריטי בטיחות טיסה רק מספקים שמכרו לאחרונה את אותם הפריטים לזרועות ההגנה של ארה"ב. על כך העירה ועדת ראשי היחידות דלעיל, כי העובדה שזרועות ההגנה רכשו פריט מספק מסוים אינה מבטיחה שהספק יקפיד באותה מידה על איכותם של הפריטים המסופקים לישראל, ומאידך העובדה שספק לא מכר פריט לזרועות ההגנה אינה מעידה בהכרח על חוסר אמינות טכנית.

חיל האוויר לא קבע רשימה של "פריטי בטיחות טיסה". ראש המחלקה במש"ן, שנכנס לתפקידו לקראת סוף 1980, בהיותו קצין חיל האוויר בעל מומחיות טכנית, לקח על עצמו להזמין פריטים שתקינותם חיונית לבטיחות טיסה, לפי שיפוטו, רק מספקים של זרועות ההגנה; ואילו פריטים אחרים הוא המשיך להזמין גם מספקים אחרים. ביוני 1981 הודיע ראש להק ציוד ליחידת הרכש כי עובדי מש"ן, לרבות קציני חיל האוויר, אינם מוסמכים, כעקרון, לקבוע אילו הם הפריטים שניתן לרכוש מספקים שאינם עומדים בקריטריון האמור של החיל; בעקבות זאת חזר ראש המחלקה לרכוש פריטים מאותם ספקים. ראש להק ציוד הביע נכונות לשקול את הצעת ראש המחלקה לשלוח צוותים לשם החיל לשם הסמכת ספקים המומלצים על ידי מש"ן להספקת פריטים מסוימים בעבור ישראל. היחידה לרכש לחיל האוויר המליצה בפני ראש להק ציוד לבחון בשלב ראשון הסמכה של שני ספקים.

בשנתיים האחרונות נודעו למש"ן, באמצעות כירורים שנעשו עם מספר מתווכים, שמותיהם של יצרנים מקוריים המספקים רכיבים ליצרן הראשי של המסוקים. המבקר הפנימי של מש"ן עמד בנובמבר 1980 על כך שיש לכלול יצרנים אלה ברשימת הספקים של מש"ן. הספקים שעליהם המליצה יחידת הרכש בפני ראש להק ציח, להסמכה לייצור בעבור חיל האוויר, אינם יצרנים מקוריים אלא ספקים המארגנים ייצור במפעלים שונים.

מש"ן הסבירה לביקורת, כי היצרנים המספקים רכיבים ליצרן המערכות מסרבים למכור את מרבית הפריטים ישירות ללקוחות בגלל מחויבותם ליצרן המערכות. עם זאת, לגבי יצרנים שחלק מפריטיהם ניתן לרכוש מהם ישירות, מן הראוי לשקול את האפשרות להסמיכם לצורך הספקה ישירה לישראל, מאחר שיש סיכוי לרכוש מהם פריטים במחירים נוחים וברמה טובה של אמינות.

5. מערכות נשק ותחמושת ניתן לרכוש רק מזרועות ההגנה של ארה"ב. חלקי חילוף של מערכות נשק, ופריטים אחרים שאינם כלולים ברשימת פריטי החימוש שמוטר לרכשם רק מזרועות ההגנה, ניתן לרכוש מספקים אורחיים; חלק מאותם פריטים המותרים למכירה על ידי ספקים אורחיים – אלה שגם זרועות ההגנה של ארה"ב משתמשות בהם – ניתן לרכוש גם מזרועות ההגנה.

לרכישה מהזרועות ומספקים אורחיים יש יתרונות ומגרעות: רכישה מזרועות ההגנה עשויה להיות זולה יותר, כתוצאה מהיתרון לגודל ומהסמכות של זרועות ההגנה להכתיב לספקים חלק מתנאי הרכישה. לגבי פריטים הנמצאים במלאי זרועות ההגנה בכמות העולה על רמת המלאי הנדרשת, עשוי זמן ההספקה להיות קצר למדי והמחיר – נוח במיוחד. מאידך, תהליך קשירת עסקה עם זרועות ההגנה כרוך בהליכי אספקה ומימון מורכבים ולא תמיד עדיפים.

קו הפעולה הכללי של מש"ן הוא לרכוש כל מה שניתן בעסקאות אורחיות, אלא אם כן יש סיבות מיוחדות לרכוש מזרועות ההגנה – הבדל גדול במחיר או בזמן ההספקה. במצב שגרתי, כאשר מתקבלות הצעות מחיר מכמה ספקים אורחיים, הרי קניין העוסק ברכש מספקים אורחיים אינו אמור לבדוק לשם השוואה את המחיר שזרועות ההגנה עשויות לקבוע בעד הפריט הנדרש.

לא נערכה השוואה סטטיסטית כאורה שיטתי של הפרשי המחירים והתנאים בין שני מקורות הרכישה, דבר הדרוש כדי לשקול את החיסכון האפשרי מהגברת הרכישה מזרועות ההגנה מול המגזרעות הכרוכות בכך. המחשב לא תמיד רושם בהפניות את המחירים של קניות קודמות מזרועות ההגנה, דבר שמקשה מאד על עריכת השוואה, ורכישות מזרועות ההגנה "בעסקאות פתוחות" (שהרכב הפריטים שייכללו בהן אינו נקבע מראש) אינו נרשמות לאחר מכן בהפניות ברשימת הרכישות הקודמות של אותם הפריטים.

חלקי חילוף של מערכות נשק הנמצאות בשירות בזרועות ההגנה של ארה"ב ושל מדינות אחרות ניתן לרכוש באמצעות הסדרי עיתוד משותפים הכרוכים בהשקעת כספים במלאי שבידי זרועות ההגנה בארה"ב. הסדרים אלה אמורים לאפשר הספקה בטוחה, מהירה וזולה יחסית. הביקורת העירה, כי בהתחשב בתנאים הנוחים יחסית של הסדרים אלה מן הראוי שתיערך בדיקה שיטתית של כדאיותם והאפשרות להגדיל את היקפם.

על פי נוהלי משרד ההגנה, יכול ספק שהציע פריטים למכירה למדינה זרה למנוע ממנה, באמצעות תלונה לזרועות ההגנה, לרכוש אותם פריטים מזרועות ההגנה, כדי שהברירה של רכישה מהזרועות לא תשמש מנוף להורדת המחירים שהספק הציע. בכך מוגבל מרחב התמרון של מש"ן.

הביקורת איתרה שני מקרים של רכישות מעל ל-1 מיליון \$ מיצרנים מנופוליסטים, שהציעו למש"ן מחירים גבוהים בהרבה מאלה שבהם מכרו את אותם הפריטים לצבא היבשה של ארה"ב. בשני המקרים הצליחה מש"ן להשיג במשא ומתן הורדה ניכרת של הצעות המחיר הראשונות, כך שרכישת הפריטים מהיצרנים הייתה יותר כדאית מרכישתם מצבא היבשה של ארה"ב.

בדרך כלל לא ניתן לערער או להתמקח על המחירים המשוערים שקובעות זרועות ההגנה. המחיר המשולם בפועל הוא סכום העלות בפועל לפי חישוב הזרועות. בעסקאות ריק"מ גדולות תושג חיסכון ניכר בדמי הניהול: תחילה קבע צבא ארה"ב דמי ניהול בשיעור המירבי של 5%, בהתחשב בשיעור שביקשה ישראל בתצורה, לרבות החלפת רכיבים תקינים ברכיבים מייצור ישראלי; רמ"ש"ן ביקש מצבא ארה"ב להוריד את דמי הניהול לשיעור של 3%, בטענה שהייצור הישראלי הקטין למעשה את המעמסה המינהלית של צבא ארה"ב. צבא ארה"ב החליט לקבוע שיעור 4%. במקרה אחר העיר מנה"ר את תשומת לב מש"ן לכך, שבשתי הזמנות בגין סוג מסוים של תחמושת, שנחתמו בזמנים שונים אך מומשו בבת אחת, נקבעו מחירים שונים לכל פריט. מש"ן ערערה על המחיר

בעסקה הראשונה וצבא ארה"ב הסכים לקבוע מחיר אחיד, הקרוב לנמוך מבין שני המחירים שנקבעו תחילה.

(6) בחיקי רכש רבים משתקף היתרון לגודל בהזמנות. הנחות ניכרות מוצעות לעתים בגין רכישות מעל לכמויות מוגדרות (מדרגות מחיר). רמשי"ן הסביר לביקורת, כי מצוקת התקציב ומידורו גורמים למסירת הזמנות קטנות ומונעים ניצול רב יותר של מדרגות המחיר.

מש"ן הכניסה, בטפסים חדשים של בקשה להצעת מחיר, משבצת, שבה יכול הספק למסור פרטים בדבר מדרגות מחיר. למעשה ספקים רבים אינם ממלאים משבצת זו. במקרים שבהם הכמות הנדרשת של פריט מסוים קרובה לסף המדרגה, שמעבר לו תנתן הנחה משמעותית, במיוחד בפריטים הנצרכים בכל שנה בכמויות גדולות, הרי תוספת ההוצאה הנדרשת למימון רכישת תוספת הכמות עד לסף המדרגה עשויה לעתים קרובות להיות כדאית ביותר. לפיכך מן הראוי שמש"ן תמריץ את הספקים למסור פרטים על מדרגות מחיר, ואף תבקשם לענות בכתב אם אין מדרגות מחיר נהוגות אצלם.

בשנת 1981 הורחבה פעמיים הסמכות של קניינים לחרוג מהכמויות הנדרשות, בלי הרשאה מיוחדת של הגוף הדורש, כדי לנצל מדרגת מחיר. מעבר להיקף הכספי והכמותי המוגבל של סמכות זו, מקבלים קניינים לעתים רשות מהגופים הדורשים להגדיל כמויות לשם ניצול מדרגות מחיר.

הגדלת הכמויות המוזמנות, בהשוואה לכמויות שנדרשו תחילה, מתאיבת הגדלת ההקצבה, העשויה להניע לכמה עסקאות אלפי דולרים. במשי"ן קיים נוהל המחייב קניין לפנות לראש המחלקה שלו כל אימת שקיומה של מדרגת מחיר נראה לו מצדיק את הגדלת הכמות הנרכשת. לדעת הביקורת מן הראוי שהנוהל יאפשר הצגת הכרירה גם בפני הגוף הדורש בארץ בכל מקרה שהחיסכון האפשרי עולה על סף מסוים (במנותים של כסף או אחוזים), בהתחשב בכך שלגבי חלק מן הפריטים הנדרשים תתכן בידי הגוף הדורש גמישות מסוימת בעיתוי הרכישה.

נמצאו מקרים, שאחד הספקים הודיע שאינו מציע מחיר לכמות כה קטנה, והקניין לא ברר לאיזו כמות יציע הספק מחיר, ואיזה מחיר, אלא הסתפק בהצעות שהתקבלו מספקים אחרים. מן הראוי שהקניינים יבררו את הצעת המחיר של הספק לכמות יותר גדולה, בהתחשב באפשרות שהגוף הדורש יסכים להגדלת הכמות, אם מחיר הפריט יזול.

נמצאו מקרים רבים של דרישת פריט על ידי גוף אחד פעמים מספר במשך שנת כספים אחת, וכן מקרים שפריט נדרש על ידי שני גופים, כגון שני מדורים בענף אחד במרכז ציוד לחימה; מינהלת תכנית טנק ומרכז ציוד לחימה; מינהלת תכנית מטוס ומינהלת פריטי אוויר וכד'. בחלק מן המקרים היו הקניינים ערים לכך והם הגיעו את הגופים הדורשים לצרף את הכמויות. נמצאו שני מקרים, שספקים העירו את תשומת לב מש"ן לאפשרות של הוזלה על ידי צירוף הכמויות שנדרשו בהפניות נפרדות. במקרה אחר נמנע צירוף של כמות נוספת לדרישה קיימת — דבר שהיה עשוי להוזיל את המחיר במשא ומתן — בגלל ויכוח ממושך בין הגוף הדורש לבין מנה"ר על שאלה נוהלית.

(7) דרישות לאספקה דחופה כרוכות לעתים ברכישה לא מיטבית מבחינת המחיר: עמדת המיקוח של מש"ן נחלשת, משום שלא תמיד ניתן להמתין עד קבלת כל ההצעות האפשריות, ולעתים נאלצת מש"ן לבחור בהצעה גבוהה של ספק המבטיח הספקה מהירה מזו של ספק אחר, שהצעתו זולה. דחיפות הדרישות מצריכה לעתים הובלה במטוס במקום באנייה. בשני מקרים נעצר קו הייצור של ציוד חשוב — או כמעט נעצר — מחוסר פריטים קטנים.

לפי נתוני מש"ן היו בשנת הכספים 1980 3,000 דרישות דחופות, לפריטים שהסרונם היה עלול להשפית ממום. צבא היבשה של ארה"ב התלונן, כי שיעור הדרישות הדחופות של חיל האוויר, במסגרת הפרוייקטור המשותפים עמו, הרג מהשיעור שמעבר לו נדרש ברור ותקיין המצב, כדי שלא לפגוע בהסדרים אלה. מיפקדת חיל האוויר הסבירה, כי השיעור הגבוה של דרישות דחופות מושפע מהיקף פעילותו המבצעית. לדעת הביקורת שיעור גבוה של דרישות דחופות יכול גם להצביע על תכנון לא מושלם של המלאי ועיבודו; לפיכך מן הראוי, שהחיל האוויר יבדוק מחדש את הסיבות לכך.

(8) ביולי 1978 הומינה מש"ן מספק מערכת מסוימת עם חלפים ותכניות, בהיקף כספי של 3.2 מיליון \$, על פי רשיון ליצוא חימוש ממחלקת המדינה, שהיה בתוקף עד ינואר 1979. מועד האספקה המתוכנן היה סוף 1979 ותחילת 1980. לפי המקובל ניתן להאריך תוקפם של רשיונות ליצוא חימוש.

באוגוסט 1978 דרש משרד ההגנה מהספק להפסיק את פעילותו במסגרת החווה בנימוק שהפצת הטכנולוגיה של המערכת עלולה לפגוע בביטחון הלאומי של ארה"ב. הספק הודיע למש"ן על דרישת משרד ההגנה בספטמבר 1978. רשיון היצוא חודש בספטמבר 1979, בתנאי שמכלול מסוים של המערכת יוחלף במכלול אחר.

בפברואר 1980 הגיש הספק למש"ן תביעת פיצויים על סך 1.4 מיליון \$ בגין ההוצאות הנוספות שנגרמו לו, לטענתו, מתמת העיכוב הממושך בחידוש הרשיון. במשא ומתן בין הצדדים הוסכם, שמש"ן תשלם לספק פיצויים בסך \$ 505,000.

(9) לאחר שהחמנו 400 ערכות, המתאימות לדגם מסוים של מערכת נשק, הודיעה מפקדת קצין חימוש ראשי, כי הערכות מיועדות להתקנה בדגמים אחרים, ולכן מיותרת תת-ערכה מסוימת הכלולה בהזמנה. מחיר הערכה ללא התת-ערכה המיותרת נמוך ב-82%, אולם בעת שנודע הדבר לא יכול היה הייצור לבטל אותה מההזמנה, וכך נגרמה הוצאה מיותרת של \$ 32,800.

בהודעת מפקדת קצין חימוש ראשי נאמר, שהחלק המיותר "במקרים רבים נזרק והולך לאיבוד, או שלא ייעשה בו שימוש כלל בעתיד". מהמסמכים שבתיק משתמע, שחלקים מיותרים כאלה נרכשו עוד ברכישות קודמות.

חוסר דייקנות בהכנת הדרישה משתקף גם בכך, שהדרישה שהופנתה למש"ן לא כללה בתחילה רכיבים אחרים של הערכות שהיו נחוצים. הדבר התגלה רק לאחר בירור הסיבה, לכך, שהמחיר שניקב בהזמנה היה נמוך בהרבה מהסכום שהקציב הגוף הדרוש. למעשה התברר, שמחיר השוק היה נמוך בהרבה מהאומדן התקציבי גם כשנכללו הפריטים הנוספים שהוזמנו בשלב שני.

בקשר לשתי רכישות גדולות של רכב קרבי משוריין הודיע מרכז ציוד לחימה, באפריל 1980, כי התקבלו משלוחים מצבא ארה"ב שכללו חלפים במחיר כולל של כ-291,000\$, אשר המרכז ביקש לבטל מהעסקאות, במכתבו מספטמבר 1979. לגבי אחת העסקאות מופיע ביטול הפריט בהצעת תיקון לחווה שמסר צבא ארה"ב למש"ן בפברואר 1980, אולם לגבי העסקה השנייה נכללו הפריטים בכל הנוסחאות של ההזמנה. בדיעבד החליט מרכז ציוד לחימה לקבל את החלפים — כיוון שלא היו מיותרים. לדברי מש"ן נשלחו החלפים על ידי צבא ארה"ב בטעות, ולכן הוא היה מוכן שישלחו בחזרה על חשבוננו.

## בקרה על תקינות הרכש

1. נוהלי הרכש של מש"ן אינם מחייבים לרכוש על פי מכרו, כמקובל בכל משרדי הממשלה, ואף לא על פי מכרו עם אופציה לניהול מר"מ בטלפון ("סיבוב שני") עם מספר ספקים במסגרת ועדת המכרזים, כמקובל במשלחת האספקה (גרעינים) בניו יורק. קנייני מש"ן, שהם עובדים מקומיים ישראלים (עמ"י), שולחים לספקים מתאימים בקשות להצעת מחיר והם פותחים ומתייקים את הצעות הספקים עם קבלתן בדואר. הקניינים יכולים לבחור בהצעה הזולה ביותר בשלב ראשון (וכך מקובל לעשות ברוב המקרים) או לנהל מר"מ בטלפון עם שניים או שלושה ספקים, בעלי ההצעות הנמוכות ביותר. חובה לרשום בתיק את תוכן שיחות הטלפון; אם מתקבלת הצעת מחיר מתוקנת, בגין הזמנה מעל 3,000\$, חובה לקבלה בכתב. משלב חיפוש ספקים עד לשלב הפקת הזמנה יכולים הקניינים להעזר במנהלי המחלקות (שליחים) הממונים עליהם, ביחידה לכלכלה ולגיתות עלויות (תתי-עצות ביחידה זו היא חובה לגבי הזמנות מעל 25,000\$) וביחידות אחרות, לפי הצורך. מנהלי המחלקות מטפלים בעצמם בהזמנות הגדולות והבעייתיות.

בהשוואה לשיטת המכרו יש בשיטה הנהוגה במש"ן גמישות יותר גדולה בתהליכי הרכש, וחיסכון לא מבטל. בזמן מצד שני שיטת המכרו מצמצמת את האפשרויות למשוא פנים ולדליפת מידע לספקים מסוימים. כדי למנוע תופעות כאלה בתהליכי הרכש במש"ן מופעלים אמצעי בקרה של גורמים שונים במשלחת, החל בשלב ההזמנה, ואלה הם: הצורך בחתימתם של מנהל ושל נציג יחידת הכספים; מברק של יחידת הכספים, המחייחם לתקינות הנהלית של ההזמנות; ובידיקה כלכלית על ידי היחידה לכלכלה של כל הזמנה מעל 25,000\$ וכל הזמנה מספק יחיד מעל 15,000\$. המבקר הפנימי מקיים ביקורת על גושאים שונים בתחום הרכש; רמ"ן, סרמ"ן לרכש והמבקר הפנימי בחקים — כל אחד מהם — תיקי רכש של שני קניינים בחדש, לפי תכנית שקובע רמ"ן, לשם בחינת טיב עבודתם של הקניינים. בשנת 1980 הוקמה מערכת מחשב חדשה, שאחד מביצועיה העיקריים הוא קיום בקרה אוטומטית על תהליך הרכש — הן במגמה לעזור לקניין לבצע רכישות בהתאם לנוהלי מש"ן ולהמנע מטעויות בתהליך הרכש, והן כדי לעקוב אחר עבודת הקניינים. עם

זאת, מפאת ההיקף הגדול של הרכש ומורכבותו, והעומס הרב המוטל הן על השליחים והן על העובדים המקומיים, אמצעי הבקרה השונים אינם עונים על כל הדרישות.

2. על פי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) התשכ"ט—1969, ועל פי נוהלי מש"ן, שהעובדים מחייבים בכתב לשמור, חלות על עובדי מש"ן הגבלות על העסקתם אצל ספק של מש"ן לתקופה של שנתיים מיום סיום העסקתם במש"ן.

עובד שהפר הוראה זו, לא תנהל עמו מש"ן כל קשר מסחרי, ובנסיבות מיוחדות יהיה רשאי ראש היחידה, שבה הועסק העובד, לנתק את הקשר המסחרי עם הספק עד שיפסיק להעסיק את העובד. אין למש"ן אמצעים נוספים לאכוף את קיום ההתחייבות של העובד, וקשה אף לגלות את הפרה אם הספק והעובד מעוניינים להסתיר זאת. להלן תיאור כמה מקרים של העסקת עובדי מש"ן לשעבר על ידי ספקים.

(א) באוקטובר 1980 התלונן ספק א' לפני רמ"ן על כך, שחברתו, הסוחרת בחלקים למסוקים ואשר מכרה פריטים רבים למש"ן במשך שבע שנים, סבלה ירידה תלולה במכירותיה למש"ן בשנים 1979 ו-1980. הוא העיר גם שקניין א', שהיה מופקר על תחום זה עד שהתפטר ביוני 1980, הועסק אצל ספק ב', המייצר פריטים אלה באמצעות קבלני משנה, וספק זה זכה להזמנות שנשללו מספק א' למרות שהצעותיו היו זולות יותר. רמ"ן הטיל על המבקר הפנימי לבדוק טענות אלה, שמצא, כי אמנם חלה ירידה תלולה בהזמנות למש"ן מספק א' בשנתיים האחרונות, וחלה עליה תלולה בהזמנותיה מספק ב'.

בדיקת המבקר הפנימי העלתה, כי הקניין וראש המחלקה הממונה עליו נמנעו, בכמה מקרים, מהזמנת ציוד מספק א', אף שהצעתו הייתה הוולה ביותר ובכמה מקרים הכינו הזמנות לספק א' אך ביטלו אותן לפני שליחתן לספק.

מסקנת המבקר הפנימי הייתה, שסביר להניח שספק א' הופלה לרעה על ידי ראש המחלקה ועל ידי הקניין, ושהם היפלו לטובה את ספק ב'. מנהל היחידה לרכש לחיל האוויר הסתייג ממסקנות אלה, ואמר, שראש המחלקה לשעבר צמצם את הרכישות מספק א' בגלל התנגדות של קנייני חיל האוויר, עוד ב-1979; לרכישת פריטי בטיחות טיסה מספק זה. מנהל היחידה הסכים, שהיו פגמים נוהליים בפעולות הרכש ובתיעוד בכמה תיקים, אבל לא ראה מקום לחשד שהייתה העדפה מכוונת של ספק ב' מתוך מניעים פסולים (גם ספקים אחרים זכו להזמנות שנשללו מספק א'); לדעתו השתקף בתיקים רק יחס אוהד יותר לספק ב' מאשר לשאר הספקים.

רמ"ן מינה ועדה של שלושה ראשי יחידות במש"ן לבדיקת הנושא. ועדה זו הגיעה, באפריל 1981, למסקנות דומות לאלה של מנהל היחידה לרכש לחיל האוויר והמליצה לא להשקיע מאמצים נוספים בחקירת הפרשה, אלא להסתפק בכך שהקניין לשעבר פוטר מעבודתו אצל ספק ב', לפי דרישת יחידת הרכש, לאחר שהספק הושעה מרשימת הספקים. לדעתה נעשו דברים כאלה בדרך כלל בשגגה ובתום לב, אולם ריבוי הסטיות של קניין א' בקשר לחברה אחת הציב סימני שאלה — אבל לא איפשר הוכחת מעשים פליליים. מש"ן העבירה את הנושא לידיעת הנהלת משרד הביטחון, שהחליטה כי אין מקום לפעולה נוספת.

(ב) שליח של רשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) שהיה ראש היחידה במש"ן לרכש לרפא"ל במשך ארבע שנים וחצי, עד ינואר 1979, החל לעבוד אצל ספק ג' חצי שנה לאחר שהתפטר מעבודתו ברפא"ל. לספק ג' קשרי מסחר עם היחידה במש"ן שבה הועסק השליח. מש"ן הסבירה לביקורת, כי אי נקייטת הצעדים נגד ספק ג' נבעה מכך, שהוא משמש נציג בלעדי לישראל של יצרן שתוצרתו נחוצה למערכת הביטחון. בדצמבר 1981 פנתה מש"ן ליצרן בבקשה לוותר על התיווך של ספק ג' לגבי מש"ן בהתאם לקו הפעולה הכללי של מש"ן בדבר מניעת תיווך מיותר בינה לבין יצרנים.

(ג) קניין ב' סיים תפקידו במש"ן בספטמבר 1978. באפריל 1980 נודע למש"ן כי הוא מועסק אצל ספק א' (ראה לעיל). המבקר הפנימי הורה לעובדי מש"ן לא לבוא בקשר מסחרי עם קניין ב'. נגד ספק א' (שמכירותיו למש"ן הצטמצמו כאמור מסיבות אחרות) לא נקטה מש"ן צעדים משום שעובדת העסקתו של קניין ב' על ידי הספק נודעה למש"ן לקראת סופה של תקופת הצינון.

(ד) לאחר שקניין ג' סיים את תפקידו במש"ן, באפריל 1979, התקבלה במשרד הביטחון הודעה מספק על קנוניה שהציע לו, לדבריו, קניין ג'. העלאת הצעת מחיר ב-\$20,000; ; סכום ההצעה יהיה עדיין נמוך משאר ההצעות, והסכום יחולק בין הספק לקניין. ממסמך של המבקר הפנימי

עולה, כי התלונה נחקרה במשטרת ישראל ולא נמצאו הוכחות מספיקות להעמיד את הקניין לשעבר לדין פלילי.

3. ככמה מקרים הוציאה היחידה לרכש להיל האוויר, בשנים 1979-1981, הזמנות תוך חריגה מנהלי מש"ן. בארבעה מקרים הוציאו מנהלי מחלקות הזמנות ללא חתימות של המורשים, ובאחד המקרים — אף בניגוד לדעת היחידה לכלכלה. במקרה אחר הוציאו מנהל מחלקה הזמנה בטלסק, ללא חתימות מורשים, עוד לפני קבלת ההפנייה, בהסתמך על הדו"ח ממנה"ר, שלפיה הסיק החיל דרישות לפריטים שהוזמנו. למעשה הוזמנו חלק מהפריטים על ידי החיל בשיחות טלפון מן הארץ עם הספק, עוד לפני כן. במקרה אחר הוזמו ציוד מספק בשיחת טלפון. בשלושה מקרים הסכים ספק לבקשת מנהל מחלקה — בשני מקרים בעל פה ובמקרה אחר בטלסק — להתחיל בייצור פריטים עוד לפני שנמסרה הזמנה. בשניים ממקרים אלה ביקש החיל לאחר מכן לברר את האפשרות לבטל או לצמצם את הדרישות המקוריות. מש"ן הייתה עלולה להתחייב בתשלום פיצויים לספקים אלמלא החליט החיל לקיים את הדרישות. רמשי"ן הודיע למשרד מבקר המדינה, במאמר 1982, כי נזף בנתעים ברבר.

מנהלי המחלקות לא העבירו במועד הזמנות תקינות במקום ההזמנות החריגות. רוב החריגות נתגלו על ידי יחידת הכספים רק לאחר חודשים מספר. באחד המקרים נשלח ארצה ציוד שהוזמן בטלסק עוד לפני שהוצאה הזמנה רשמית. לגבי חלק מהחריגות ערך המבקר הפנימי בדיקה של הנסיבות על שאר המקרים מסר המנהל דאו של יחידת הרכש הסברים בתשובה להסתייגויות שהביע חשב מש"ן דאו. לגבי רוב המקרים נמצאו פעולות הרכש סבירות במהותן, וברוב המקרים הייתה הצדקה לביצוע הרכש בדחיפות — בשל דחיפות העניין של הגוף הדורש או בשל הרצון למנוע החמצת הודמנויות טובות במיוחד מבחינה עסקית. אולם, כפי שהעיר מנהל יחידת הרכש, הדחיפות לא הצדיקה את העובדה שמנהלי המחלקות לא עשו מאמצים להשיג את חתימותיהם של המורשים להזמנות שהוצאו בטלסק, ואף לא הוציאו מיד הזמנות כיוסי רשמיות. הוא הגנה את כל עובדי היחידה להמנע מחריגות כאלה בעתיד.

מדובר במספר ניכר של סטיות של יחידה זו מנהלי מש"ן. נהלים אלה נועדו בין היתר להבטיח שיקוימו שיקול ובקרה ברמה הדרושה ביחס לכל הזמנה של מש"ן. בחלק מהמקרים הביעו גורמי הבקרה הסתייגויות עניינית מההחלטות שנתקבלו.

4. תיקי הרכש צריכים להכיל, יחד עם טופסי ההפנייה, הצעות המחיר וההזמנה, את נתוני הרקע והנימוקים להחלטות שנתקבלו. התייעוד כולל טבלת השוואת מחירים, שבה יש לרשום, מלבד הצעות הספקים, נתונים על רכישות של זרועות ההגנה; דף תרשומת משיחות טלפון, וטופס "הסבר להתקשרות עם ספק" — טופס קצר לגבי הזמנות עד \$ 25,000 וטופס יותר מפורט, הכרוך בבדיקות נוספות ובמבדק של היחידה לכלכלה, לגבי הזמנות מעל \$ 25,000.

מבדיקה מסורגת של תיקי רכש — לרבות מספר תיקים שממצאים אחרים לגביהם מוזכרים בדו"ח זה — מתברר, שלא תמיד הייתה הקפדה על כך שבתיקים יירשמו פרטים מלאים להנמקת השיקולים וההחלטות בדבר בחירת הספק וקביעת המחירים.

נמצאו שני מקרים של הוצאת הזמנה לספק שהצעת המחיר שלו לא הייתה הנמוכה ביותר, בלי שגרשמה בתיק סיבה לכך:

(א) בתיק לרכישת 12,200 בסיסי אנטנה ו-6,892 חוליות אנטנה תחתונות הוכנה הזמנה בגין בסיסי האנטנה לספק ד', שהצעתו הייתה נמוכה מזו של ספק ה', אולם ההזמנה בוטלה לפני מסירתה לספק ד' משום שהגוף הדורש הודיע שהספק אינו כשיר מבחינה טכנית לייצור בסיסי אנטנה (ראה לעיל). לפיכך ניהלה יחידת הרכש לחילות היבשה משא ומתן עם ספק ה', ובסימו הזמנו ממנו לא רק בסיסי האנטנה אלא גם החוליות, אף על פי שהמחיר שהוא דרש היה גבוה מהצעת המחיר של ספק ד' (\$ 25.93 לחוליית אנטנה לעומת \$ 25). לא נמצא בתיק הסבר לכך, שחוליות האנטנה לא נרכשו מספק ד', אף שלגבי פריט זה לא הייתה הסתייגות טכנית.

הביקורת העירה גם על כך, שבתיק לא נמצאה הסתייגות מצד גורמי הבקרה במש"ן — היחידה לכלכלה ויחידת הכספים — מהזמנת הפריט מספק שהצעתו הייתה יותר יקרה. בעקבות הביקורת תוקפה בתיק הרכש תרשומת החתומה על ידי מנהל המחלקה לקשר ואלקטרוניקה, המכילה את ההסברים שניתנו לביקורת, שספק ד' סרב לספק את חוליות האנטנה משום שנפגע מפסילתו לייצור

הבטיסים. לדברי מש"ן, יחידת הרכש והיחידה לכלכלה ידעו על כך, אך לא רשמו הסברים אלה בטפסים שמילאו.

(ב) ראש מחלקה לשעבר ביחידה לרכש לחיל האוויר החליט, על דעת מינהלת תכנית מטוס, להזמין חלק מהמכמות הנדרשת של מיסבים למנועי מטוסים מספק ו' והשאר מספק ז', שהצעת המחיר שלו הייתה נמוכה יותר. מהחומר שבתיק השתמע, שההחלטה על פיצול ההזמנה נתקבלה בידיעה שהמחיר של ספק ו' יקר יותר, ושספק זה קיבל מראש המחלקה הסכמה או הנחיה להתחיל בייצור המיסבים עוד לפני הוצאת ההזמנה (ראה לעיל). מנהל היחידה עיכב את הוצאת ההזמנה משום שלא היה בתיק הסבר לפיצול ההזמנה בין שני ספקים שהצעות המחיר שלהם היו שונות, ודרש מראש מינהלת תכנית מטוס לתת הסבר, שיצדיק הוצאת ההזמנה לספק ו'.

מש"ן הסבירה לביקורת, שספק ו' נענה לבקשת מש"ן לבטל מהזמנה גדולה שלו מספר פריטים כדי לאפשר ייצורם בארץ, והסכים לקיים את המחירים שנקבעו בהזמנה לגבי הפריטים שנותרו בה, בתנאי שמש"ן תרכוש ממנו את המיסבים במחירים גבוהים מאלה שהציע ספק ז'.

5. רק בחלק מהמחלקות — בעיקר ביחידת הרכש לחילות היבשה — נהוגים הקניינים לרשום, בטבלאות השוואת המחירים, את כל הנתונים שהם העלו בבירור מקורות אספקה ובדיקת רכישות של זרועות ההגנה של ארה"ב. לעומת זאת במחלקות אחרות — בעיקר ביחידת הרכש לחיל האוויר — נהוגים הקניינים לרשום פרטים כאלה רק לעתים, כשהם בעלי עניין מיוחד לדעתם; ברוב המקרים הם מציינים בטופס ההגמקה אילו קבצי מידע הם בדקו, בלי לרשום את הנתונים שמצאו בהם. יש אפוא מידה של כפילות בחיפושים דומים שעורכים לאחר מכן עובדי היחידה לכלכלה, לגבי הזמנות מעל \$ 25,000, ואף הם לא תמיד רושמים בתיקים את ממצאיהם. לגבי רכישות רבות, פרט לרכישות גדולות ובעייתיות, הקניינים הם הקובעים (כפוף לאישור היחידה לכלכלה לגבי הזמנות בהיקף של \$ 25,000 ומעלה) אם לקבל את ההצעה הנמוכה שהוגשה כמקובל בשגרה, או לנהל משא ומתן עם בעלי ההצעות הנמוכות, או לבדוק אפשרות של רכישה מזרועות ההגנה של ארה"ב. בהעדר רישום מלא של נתונים, העשויים להשפיע על שיקולים אלה, ובהתחשב בעומס העבודה, מצטמצמת יכולתם של מורשי החתימה ושל גורמים הבודקים את איכות פעולות הרכש להעריך את ההחלטות שנתקבלו.

6. לאחר הפקת הומנה מהמחשב ואישורה בידי מורשי החתימה, יש לשלוח מקור והעתק לספק, והוא אמור להחזיר למש"ן העתק מאושר. מבחינת תכניות המחשב של מש"ן, פריט נחשב כמוזמן משהופקה הזמנתו מהמחשב.

יש צורך לוודא, שהספק קיבל את ההזמנה בדואר והתחייב לבצעה. הומנה של מש"ן המתאימה להצעת המחיר של הספק שנבחר, אינה מחייבת את הספק עד שיאשרר אותה. אולם יש ספקים שאינם נוהגים להחזיר למש"ן העתקים מאושררים של הומנות.

אותם העתקים מאושררים שמתקבלים במש"ן, מתויקים בתיקי הרכש, אבל לא בכל המחלקות התקיים מעקב שיטתי אחר קבלתם ונוהל למשלוח תזכורת אם לא נתקבל כעבור זמן מסוים, כפי שהונהג במחלקה לקשר ואלקטרוניקה. לביקורת נמסר, כי לאחרונה הונהג שיטת מעקב אחר קבלת העתקים מאושררים של הומנות בכל המחלקות.

בהעדר רישום כזה אירעה שורה של תקלות חמורות בעבודתו של אחזק הקניינים ביחידה לרכש לחיל האוויר. במקרים מספר הפיק הקניין הומנות מהמחשב אך לא שלח אותן לספקים. הפריטים נרשמו אוטומטית במחשב כמוזמנים, ולא נכלל בדו"חות המעקב אחר פריטים שטרם הוזמנו. בינואר 1981 התלונן החיל, שקניין לא ענה על כמה מברקי זירוז של החיל לגבי פריט, שנדרש בדחיפות בספטמבר 1978 ושמועד אספקתו, לפי ההזמנה שהופקה, היה פברואר 1979. רמ"ש"ן הורה לבדוק את העניין, וכשהתברר שההזמנה לא נשלחה לספק, דרש לבדוק אם דבר כזה אירע גם במקרים נוספים. משהתברר שקרו מקרים דומים רבים, פוטר הקניין ממש"ן.

יחידת הרכש פעלה למציאת כל המקרים האלה, כדי להזמין את כל הציוד שהקניין לא הזמין. הביקורת העלתה מקרה אחד, שהומנה. שהופקה באוגוסט 1979, ושתאריך ההספקה התקוב בה היה מאי 1981, לא נשלחה לספק, אלא המקור וכל ההעתקים נשארו בתיק הרכש. בעקבות הביקורת החלה היחידה בתהליך הרכש מחדש.

7. על היחידה לכלכלה — הכוללת שליח אחד, שלושה עובדים אמריקנים קבועים (שני רואי חשבון ומהנדס) וארבעה עמ"י (שלושה קניינים לשעבר בעלי רקע בכלכלה או בהנדסה, ומוכירה) — מוטלים תפקידי סיוע ובקרה רבים: מציאת ספקים לסוגי ציוד שונים ופיקוח על קובץ הספקים



של מש"ן; טיפול מצד מש"ן בפרוייקט העשרת המקורות (ראה לעיל); ניתוח עלויות לגבי עסקאות שבהן נמסרים למש"ן תחשיבי עלות, וניתוח מחירים בשאר העסקאות; עדכון ושיפור נוהלי הרכש; הדרכת הקניינים; השתתפות במשא ומתן עם ספקים, לצד נציגי יחידות הרכש, לגבי עסקאות גדולות ובעייתיות; מעקב אחר עסקאות עם סוכנים ומתווכים; קביעת הסכמי מסגרת עם ספקים, שנועדו להסדיר את המתכונות והתנאים הכלליים להזמנת ציוד מהספקים; ייעוץ לקניינים בקשר לכל הזמנה מעל \$25,000; וקיום מבדק כלכלי, לפני אישור מורשי החתימה, על כל הזמנה מעל \$25,000\*, וכל הזמנה מספק יחיד מעל \$15,000.

המברק של יחידת הכספים מבוצע על ידי עמ"י אחד לגבי כל ההזמנות מ-\$3,000 ומעלה. יחידת המברק הפנימי מונה שליש אחד.

## כספים

1. לפי בקשה של אגף ארגון בקרה ומידע ערכה מש"ן ב-1981 בדיקה של תהליכי אישור הזכאות לתשלומים וביצועם, במטרה לגלות פרצות המאפשרות הונאה. המברק הפנימי בדק את הנושא ודיווח לסרמש"ן, וסרמש"ן לארגון ומינהל סיכם את הממצאים ביולי. לא כל הפרצות שציין המברק הפנימי מוזכרות בסיכום סרמש"ן, שנשלח לאגף ארגון בקרה ומידע, ולא כל המלצותיו של המברק הפנימי אומצו בסיכום זה.

משרד מברק המדינה דן עם הנהלת מש"ן בממצאים של המברק הפנימי, ובעצדים שיש לנקוט כדי להדק את הבקרה הפנימית. בינואר 1982 הודיעה מש"ן למשרד מברק המדינה, כי ננקטו צעדים לסתימת הפרצות שעליהן הצביע המברק הפנימי.

2. ניצול ההנחות שמציעי ספקים רבים בגין תשלום מהיר (בדרך כלל הנחה של 1% בגין תשלום תוך 10 ימים ממועד הגשת החשבונית, במקום תנאי התשלום הרגילים — תוך 30 יום) היה תלוי עד ראשית 1980 בעירנותם ובוזרינותם של מאשרי החשבונית. לפי חוזר שהוציא חשב המשלוח בינואר 1980 הפסידה מש"ן הנחות במקרים רבים. למאשרי החשבוניות ניתנו הנחיות כיצד למנוע אבדן הנחות והם נדרשו לעשות כל מאמץ לשם כך. בפברואר 1980 הופעלה ביחידת הכספים מערכת מחשב משופרת המציגה לכל מאשרי החשבוניות ריכוז של החשבוניות שבהן מוצעת הנחה, וריכוזים אחרים של החשבוניות לפי זמן הגשתן ומצבי הטיפול בהן, ומאפשרת לממונה על מאשרי החשבוניות לפקח ביעילות על הטיפול בחשבוניות כדי למנוע אבדן הנחות ופיגור בביצוע תשלומים רגילים. במארס 1982 הודיעה מש"ן למשרד מברק המדינה, כי דו"ח שהופק זמן קצר קודם לכן, לגבי שנת 1981, מראה, כי סכום ההנחות שנתקבלו בשל תשלום מזורז הגיע באותה שנה ליותר מחצי מיליון \$, בשל הזמנות בהיקף של כ-50 מיליון \$.

בתיקי יחידת הכספים נמצאו תלונות של ספקים על איחורים בביצוע תשלומים על ידי מש"ן, בעיקר בחודשים שלאחר הסבת מערכת המחשב של הרכש, בנובמבר 1980, למרות מאמצים מיוחדים שעשתה מש"ן לפני ההסבה ובמהלכה למנוע איחורים. ספקים רבים איימו לנקוט צעדים — ביטול הנחות, עיכוב משלוחים, דרישת מקדמות ותשלום מלא מראש או מכתבי אשראי, והבאה בחשבון של פיגורי תשלום בתחשיבי עלות של רכישות חדשות.

יחידת הכספים ויחידות הרכש הצליחו במקרים רבים לשכנע ספקים לחזור בהם מהכוונה לנקוט צעדים. על סמך ההסבר שהמצב נבע מהסבת המחשב והבטחה שהמצב ישופר בקרוב. מההסברים שנמסרו לביקורת מתברר, שחלק מהתלונות נבעו משיבושים מצד הספקים, שגרמו בצדק לעיכוב תשלומים. כדי להגביר את היעילות של תהליך אישור החשבוניות, מינה רמש"ן צוות לבדיקת התהליך, ואומצו חלק מהמלצותיו. אחת המלצות העיקריות היא הפעלת שילוב אוטומטי של המידע הממוחשב של יחידת השינוע על משלוחים שהגיעו, עם המידע הממוחשב של יחידת הכספים על קבלת החשבוניות. מש"ן הודיעה למשרד מברק המדינה, במארס 1982, כי ההמלצה בוצעה ופועלת כתקנה.

3. שני מאשרי חשבוניות מטפלים באישור החשבוניות שמגישות ורועות ההגנה של ארה"ב. עבודתם מתבססת על דו"חות מחשב, המשלבים את המידע על הגשת החשבוניות עם המידע על הגעת המשלוחים. הדו"חות הם רבעוניים, כיוון שהורועות מגישות ריכוזים של חשבוניות כל רבע שנה. בדו"חות מצוין כחריג כל הפרש משמעותי בין כמות מדווחת בחשבוניות לבין הכמות שהתקבלה

\* היקפן הכולל של ההזמנות הקטנות, עד \$25,000, שהוצאו בשנת הכספים 1980, היה כ-65 מיליון \$.

במחסני יחידת השינוע, וכן המחיר הנקוב בחשבונית לבין אומדן המחיר שנקבע בחוזה, וגם בינו לבין האינדיקציה של המחיר האחרון ששילמו הורועות בעד הפריט לפי דו"חות שמוציאות הורועות. המאשרים צריכים להחליט, על סמך בדיקות באמצעים נוספים, באילו מקרים לערער בפני הורועות על סטייה כמותית או כספית, ובאילו מקרים לוותר על התפרש, בהתחשב בגודל הסכומים ובסיכויים לקבל זיכוי מהורועות.

הביקורת העלתה, שעבודתם והחלטותיהם של מאשרי החשבוניות של הורועות לא היתה נתונה לפיקוח כלשהו, על ידי ממונה או עובד אחר, ודו"חות המחשב, שבהם צוינו הסטיות הושמדו לאחר בדיקתם על ידי המאשרים. לביקורת הוסבר, שבהתחשב בכך, שאישור החשבוניות הורועות הוא נושא פחות פתוח למעשים פסולים או לפגיעות אחרות באינטרסים של משי"ן מאשר אישור החשבוניות מספקים אורחיים, ובהתחשב בכך שמנהל המדור לעסקאות צבאיות (שהוא עמ"י) כיחידת הכספים היה הרש יחסית, לא הוקצה זמן לפיקוח על אישור החשבוניות של הורועות. משי"ן הודיעה, כי מתוכנן להפיל את האחריות על עסקאות הרכש מזרועות ההגנה על שלית, לרבות הפיקוח על מאשרי החשבוניות.

4. בבדיקת דפי החשבון לשנת הכספים 1980, של חשבון השיקים העיקרי של משי"ן לתשלומים במט"ח חופשי (להבדיל ממט"ח - סיוע) \*, נמצאו שני מקרים, שכספים בהיקף של מאות אלפי דולרים נשארו ימים מספר בחשבון עובר ושב ולא הושקעו בחשבון ההשקעה ליממה, שמתחילה משי"ן באותו בנק. הסכום הכולל של הפסד הריבית בשני מקרים אלה (לפי חישובי הביקורת על פי שערי הריבית ששררו אז) הוא \$ 1,600. משי"ן הודיעה לביקורת, כי בינואר 1981 הסכימו יחידת הכספים והבנק על הסדר, שלפיו תזוכה משי"ן בריבית בגין כל יתרה מעל \$ 50,000 בחשבון העו"ש.

## מינהל וכוח אדם

1. עבודת הקניינים במשי"ן כרוכה בעיקר בעבודה טכנית רבה, אבל דורשת גם ניסיון, ידע, יומה וכוח שכלני; כל הקניינים הם עמ"י, רובם סטודנטים.

בדו"ח הפעילות השנתי של משי"ן ובהסברים לביקורת הדגישו רמשי"ן וכמה מנהלי יחידות את הפגיעה החמורה באיכות העבודה וביעילותה הנגרמת על ידי התחלופה התכופה של עמ"י; התחלופה של הקניינים, וכן של עובדי כספים, הגיעה ל-50% בשנת הכספים 1980. הסיבות העיקריות לעיבת עובדים הן סיום לימודים וחזרה ארצה; קבלת עבודה אצל מעסיק אמריקני וסיום תפקיד לאחר שלוש שנות שירות במשי"ן או חמש שנות שהות בחו"ל, בהתאם להוראות משרד הביטחון.

אחד הפתרונות החלקיים לבעיית התחלופה של עמ"י וגם של הממונים (השליחים) שהוצעו בדו"ח של ועדת ראשי יחידות, שמיינה רמשי"ן לבדיקת ארגון המשלחת, הוא העסקה קבועה של עובדים אמריקנים מקצועיים כסגנים לראשי יחידות. בשנים האחרונות אמנם הוגדל מספר העובדים המקומיים, שאינם ישראלים, אולם לא הועסקו עובדים כאלה במשרות הבכירות שעליהן דובר בדו"ח.

2. הביקורת דנה עם משי"ן בדרך קבלתו לעבודה של קניין, בינואר 1979, העסקתו וקידומו כדרגה על אף שנתגלו ליקויים בעבודתו ופגיעות כמשמעת העבודה. הקניין פוטר מעבודתו כמשי"ן באפריל 1980, אך התקבל לעבודה ביחידה אחרת כמערכת הביטחון, בהסתמך על המלצה חיובית מאוד וללא כל הסתייגות, שמסר הממונה הישיר עליו כמשי"ן. בהתחשב במידע שהועבר לאותה יחידה נמסר לביקורת, כי העובד יפוטר.

3. במשי"ן מכהן כאמור לעיל סגן רמשי"ן לענייני ארגון ומינהל \*\*. מלבדו שירתו ביחידה למינהל, במועד הביקורת, שלושה שליחים ועמ"י אחד, שתנאי השירות שלו הושוו לאלה של שלית. אחד השליחים היה מופקד על ענייני משק ודואר. משי"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר הביקורת שב ארצה אחד העובדים הבכירים ביחידה למינהל ובקיץ 1982 יצומצם מספר עובדי היחידה לשניים.

יחידת הכספים מבצעת תשלומים בהיקף גדול מחשבוניותה בבנקים הישראלים המיועדים להוצאות רכש שבנינו משלם משרד ההגנה החוזר (החשבונית אשראי סיוע); היחידה אינה מחויבת יתרות זכות בחשבונית אלה, אלא נציגות האוצר אחראית לכיסוי המשיכות מהחשבונות בתום כל יום עבודה. את כספי החוזר (אשראי סיוע) מעבירה ממשלת ארה"ב לנציגות האוצר. החשבונות העיקריים שיחידת הכספים אחראית לניהולם הם אפוא חשבונות המט"ח החופשי, שהיקף הפעולות בהם הרבה יותר קטן.

\*\* ראה גם דו"ח שנתי 30, עמ' 684.

## ביטחון מידע

הביקורת דנה עם רמ"ן ועם קצין הביטחון של מ"ן, וכן עם הממונה על הביטחון במשרד הביטחון, במשמעויות הנובעות מחשיפת המידע הנוגע לפעולות הרכש של מ"ן.

הוסבר לביקורת, כי בארה"ב לא ניתן לשמור על סודיות המידע הנוגע להזמנת מערכות צבאיות, בין שהן מסופקות על ידי יצרנים פרטיים ובין שהן מסופקות על ידי זרועות התגנה, למעט מקרים שזרועות התגנה עצמן קובעות סיווג סודי למערכות המוזמנות.

## יחידת משנה

יחידת משנה של מ"ן לא הייתה נתונה לביקורת של המבקר הפנימי; ביקורת כזו התבקשה כדי להבטיח כיסוי מלא של כל הפעולות הכספיות של מ"ן על ידי הביקורת הפנימית שלה. בעקבות הביקורת בדק המבקר הפנימי את חשבונות היחידה ומסר על כך דו"ח למשרד מבקר המדינה.



משלחת משרד הביטחון בניו יורק היא הגדולה מבין משלחות משרד הביטחון בחוץ לארץ. דרכה עוברות הזמנות הגדולות להצטיידות צה"ל בכלי נשק חדישים, כתוצאה של הסדרים מדיניים בין ישראל לארה"ב. המשלחת רוכשת גם חלק ניכר מחלקי החילוף, המכלולים, התומרים והציוד האחר, הדרוש להפעלתם של כלים אלה ואחרים.

במספר יתיקי רכש, שבדק משרד מבקר המדינה, נמצא, כי הושג חיפיון משמעותי על ידי הזמנת ומאמציהם של עובדי יחידות הרכש ויחידות הסיוע והבקרה של המשלחת. עם זאת לא עלה ברדי המשלחת להמנע מתשלום לייצרנים על פי מחיר שנועד ליצוא, במקום מחיר של רכישה לשוק המקומי, שהוא בדרך כלל נמוך יותר.

במשי"ן קיימת מערכת בקרה, שנועדה להתריע על חריגות כטיפול הכרוך בהוצאת הזמנות לספקים — מבחינה כלכלית ומבחינת התקינות. הביקורת הצביעה על מקרים אחדים, שמערכת זו לא פעלה כראוי: מידע על הזמנות הגיע לרדי ספקים או סוכניהם כטרם עת. זגרה, או עלול היה לגרום, לייקור מחיריהן; לא תמיד נרשמו הנמקות בתיקי הזמנות כדבר פרמי שיהות או החלטות חשובות הנוגעות להזמנה; הוצאו הזמנות שלא על פי הנהלים הכתובים של משי"ן. קיום בקרה קפדנית על הרכש מבחינת הרבצים הכלכליים והנהליים הוא חיוני במיוחד, בהתחשב בחיקף הכספי הגדול של פעולות המשלחת. סדרי העבודה של יחידות הרכש כשולעצמם אינם מבטיחים בקרה מלאה.

הביקורת המליצה לפני משי"ן להדק יותר את הקשר עם הגופים הדורשים בארץ, לשם ריכוז הכמויות הדרושות מפרטים מסוימים בתקופת זמן, והשגת חיפיון הנובע מרכישת כמויות גדולות. הביקורת הדגישה את הצורך בחיפוישים אינטנסיביים יותר אחרי מקורות אספקה והסדרי הרכשה חילופיים להשגת מחירים זולים יותר. הביקורת עקבה אחרי טיפולה של משי"ן במקרים אחדים של הצטרפות קניינים לשעבר לעבודה אצל ספקים, שעמם היה להם קשרי מסחר בעת מילוי תפקידם במשי"ן.

## התקשרויות עם מפעלי תעשייה

### הזמנות ממפעל באיזור פיתוח

בדצמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) את חוזה המסגרת שחתם משרד הביטחון באוגוסט 1980 עם מפעל באיזור פיתוח (להלן המפעל) לעבודות אחוקה, שיפוץ ותיקונים של מסוקים, מטוסים ומערכותיהם והזמנות שנמסרו למפעל, בהתאם לחוזה, בשנות הכספים 1980 ו-1981, בסכום כולל של כ-85 מיליון שקל, במחירים המקוריים של ההזמנות. ביקורת קודמת של התקשרות עם המפעל נערכה ב-1977 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 28, עמ' 732.

1. המשרד משלם למפעל על פי מחירון שנקבע במונחים של שעות לגבי סוגי עבודות במחיר קבוע (להלן השעתון); השינויים בשעתון יהוו רק לגבי מחיר שעת עבודה. השעתון הראשון אושר ב-1976. עוד בשנת 1977 העיר משרד מבקר המדינה, שלא נמצא תיעוד על הבדיקות של השקעת שעות עבודה שאושרו למפעל.

בינואר 1979 בדק המשרד את השעתונים לביצוע עבודות אחזקה; ממצאי הבדיקה הצביעו שדרוש מספר שעות עבודה נמוך ב-10% עד 60% ממספר שעות העבודה שאושרו בשעתון שהיה אז בתוקף. בפברואר 1979 הוסכם, על פי בקשת המפעל, לבדוק את תעריף שעת העבודה במפעל.

הבדיקה הקודמת של תעריף שעת העבודה נעשתה ב-1977 על פי נתונים משנת הכספים 1975, ומאז עורכן התעריף על פי מדדים אובייקטיביים; בדרך כלל נוהג המשרד לבדוק את תעריפי שעת העבודה אחת לארבע שנים. כתוצאה מהבדיקה החדשה ב-1979 הוסכם, במאי 1979, שהתעריפים החדשים של שעת עבודה השעתון יהיו בתוקף למפרע מ-1.10.78 ותעריף שעת העבודה לרבעון אוקטובר-דצמבר 1978 עלה בכ-42%, לכ-24.4 שקלים לשעה. בהתאם לכך הגיש המפעל חשבוניות על הפרשים המגיעים לו בגין עבודה שבוצעה, המסתכמות בכ-426,000 שקל. היועץ הכלכלי למנהל ביקש מאגף הכספים לקזז מחשבוניות התפרשים את יתרת המקדמה שניתנה למפעל, בסך של 400,000 שקלים. אין תיעוד שהמשרד בדק את החשבוניות.

2. באוגוסט 1980 נחתם הסכם מסגרת, בין המשרד והמפעל, לביצוע שירותי אחזקה, תיקון ושיפוץ של ציוד, בתוקף מיום 1.4.80 עד 1.4.83, עם אפשרות להאריכו לשלוש שנים נוספות.

(א) לפי החוזה ישלם המשרד למפעל תמורה בעד העבודות לפי שיטת מחירים קבועים או לפי שיטת זמן וחומרים. המחיר בעד עבודות שיימסרו במחיר קבוע יכלול רווח בשיעור של 11.2% על מרכיב העבודה ו-1.3% על מרכיב החומרים; בשטת זמן וחומרים יהיה הרווח על מרכיב העבודה 7.2% ועל מרכיב החומרים - 1%. תנאי התשלום יהיו כדלקמן: המפעל יקבל מהמשרד מקדמה בשיעור של 25% מהיקף כל הזמנה שנתית, כנגד ערבות מתאימה; המקדמה תשולם למפעל בתחילת כל שנת כספים, ולא יאוחר מסוף חודש אפריל, על פי תחזית סופית של שעות העבודה הדרושות.

(ב) המשרד יעדיך את המקדמה שנתן למפעל בשנה הקודמת, כך שלגבי השנה השוטפת יקבל המפעל 25% מההזמנה השנתית השוטפת. המקדמה לא תקוזז מחשבוניות שהמפעל יגיש במשך השנה. המפעל מתחייב להתוויר למשרד את המקדמה שלושה חודשים לפני תום תוקפו של ההסכם. המשרד יפרע את החשבוניות שיגיש המפעל תוך 60 יום מהגשתן ומאספקת העבודה שהוזמנה.

(ג) תעריף שעת העבודה, שיעודכן כל שלושה חודשים, מורכב מהוצאות ישירות (כ-86%) המעודכנות על פי עלות העבודה לשכיר בענף מוצרי המתכת, והוצאות עקיפות (כ-11%), המעודכנות על פי מדד המחירים לצרכן. בתורה נקבע, כי מרכיב העבודה (למעט פחת) יהיה צמוד למדד החוזי של עלות העבודה לשכיר בענף מוצרי המתכת. הוראת משרד הביטחון קובעת, כי לצורך ההצמדה יש לפרק את מרכיב העבודה לפי המרכיבים של תעריף השעה.

בשנת הכספים 1980 עלה מדד עלות העבודה לשכיר בענף מוצרי מתכת בכ-158%; מדד המחירים לצרכן עלה בכ-133%.

(ד) לפי החוזה כולל הרווח על מרכיב העבודה תמורה להון קבוע בשיעור 2.6% מתעריף שעת העבודה; 4.6% תמורה לניהול ו-4% תמורה לסיכון, וסה"כ 11.2% רווח בהזמנות במחיר קבוע. כל הרווח, לרבות התמורה להון קבוע, הוצמד למדד החוזי של עלות שכר העבודה לשכיר בענף מוצרי מתכת.

הוראות מנהל קובעות, כי ניתן לכלול ברווח 4% מתעריף שעת העבודה כתמורה לסיכון ו-5% כתמורה לניהול; אין להצמיד את התמורה להון קבוע, ואין לחשב אותה כאחוז מתעריף שעת העבודה. תישוב תעריף שעת העבודה בהתאם לחוזה, לאותו רבעון, מגיע ל-214.83 שקלים לעומת 211.95 שקלים על פי החישוב שערכה הביקורת בהתאם להוראות מנהל. התפרש בתחזית העבודה לשנת 1981, של 233,700 שעות, מסתכם ב-673,056 שקלים.

תשלום מקדמה עומדת אינו מעוגן בהוראות משרד הביטחון הנוגעות לתנאי התשלום של המשרד לספקים. המשרד ראה כמתן המקדמה העומדת תמורה לווייתור על תשלום תמורה להון חוזר בלי שבהם את משמעותן הכספית של שתי החלופות. לפי חרשוכי הביקורת ההסכה. כמתן מקדמה בשיעור של 25% עולה על התמורה להון החוזר שהמשרד היה משלם בהתאם להוראות. בעקבות הביקורת החל המשרד לבדוק את הנחש.

3. צה"ל הגיש את תחזית העבודה בין החודשים אפריל ליוני. כתוצאה מכך ברצו תשלומי המקדמה כחודשיים או יותר לאחר הזמן הנקוב בחוזה, והמשרד שילם ריבית פיגורים או, לחילופין, הגדיל את סכום המקדמה בסכום השווה לריבית פיגורים מחולקת בסך כל הריבית ליתרת השנה.

ביוני 1981 השלים המשרד את המקדמה לשנת הכספים 1981, המסתכמת בכ"2.7 מיליון שקלים, כלומר הוסיף כ"15.2 מיליון שקלים ליתרת המקדמה של השנה הקודמת והגדיל אותה בסך של כ"2.9 מיליון שקלים.

במאי 1981 אישר החשב הכללי קבלת ערבות מהמפעל על סך של 12.5 מיליון שקלים, מתוך כ"22.7 מיליון השקלים, שכנגדם היה על המפעל להגיש ערבות כתנאי לקבלת המקדמה. את יתרת סכום הערבות לא אישר החשב הכללי עד סוף יוני 1981; במועד זה הומצאו ערבויות מתאימות. בהתחשב במועד אישור חלק מהערבויות, יכול היה המשרד לשחרר עוד במאי 1981 סכום של 5 מיליון שקלים, ולהשלים את המקדמה שבידי המפעל עד 12.5 מיליון שקלים; באופן זה היה עליו להגדיל את סכום המקדמה בכ"380,000 שקלים בלבד.

מכל מקום, לא הייתה הצדקה להגדיל את המקדמה בגין פיגור בסך של כ"10 מיליון שקלים מאחר שהפיגור כתשלום נגרם כאשמת המפעל, אשר לא הגיש את הערבויות המתאימות בזמן. בהתאם לכך הייתה הגדלת המקדמה מסתכמת בכ"940,000 שקלים.

4. חוזה קודם, ממאי 1977, איפשר לצדדים לבקש דיון מחדש — אחת לשנה — לקביעת מספר שעות העבודה בשעתון. בחוזה מאוגוסט 1980 נקבע, כי השעתון יעודכן פעם בשנה על פי תעריפי שעות עבודה ורווח שחלו במהלך השנה, תוך הפחתת המחירים בשיעור של 3% בגין שכר עידוד המשולם לעובדי המפעל. הצדדים זכאים לבקש "פתיחה חלקית" של השעתון כאשר לדעתם חל שינוי מהותי בעבודה המושקעת, שיגרום שינוי של 25% לפחות במספר השעות המושקעות לעומת המקצבות בשעתון. להוציא מקרים אלה לא יוכל המשרד לבדוק, במשך תקופה של החוזה, את מספר השעות המושקעות בפועל.

5. בחוזה ממאי 1977 נקבע, כי ההזמנה השנתית לשירותי אחזקה היא מסגרת תקציבית מתוכננת בלבד ואינה התחייבות מצד המשרד למלא אותה. בחוזה משנת 1980 נקבע, שאם המשרד יודיע למפעל על הקטנת התחזית, בהתאם למועדים ולשיעורים שפורטו בחוזה, יהיה השיעור המירבי המתור לקטנת התחזית 20%; הקטנת התחזית בשיעור יותר גבוה תחייב את המשרד לשלם למפעל בעד עלויות שנגרמו לו, בתוספת רווח.

6. בשנת 1979 שילם המשרד למפעל בעד עבודות אחזקה ושיפוץ בציוד א', על פי שיטת זמן וחומרים, תמורה בעד 11,600 שעות עבודה ליחידה. ביוני 1980 ביקש המשרד הצעה להמשך ביצוע עבודות אחזקה, ולצורך ניהול מ"מ ביקש הצעה נוספת ממפעל אחר (להלן מפעל ב'), לשם השוואה. הצעת המפעל הסתכמה בכ"11,600 שעות והצעת מפעל ב' בכ"6,500 שעות. באוגוסט 1980 הוחלט למסור את העבודה בשנת 1980 רק למפעל. בעד היחידה הראשונה ישולם לפי 8,976 שעות עבודה; משעות העבודה בכל יחידה נוספת יופחתו 270 שעות ויגיעו ל"6,500 שעות ביחידה מס' 11; ומספר זה של שעות עבודה ישרה קבוע ליתר היחידות.

הצעת המפעל לגבי צביעת ציוד א' הייתה מבוססת על 1,125 שעות עבודה. החיל המזמין אמד את מספר השעות הדרוש לצביעת ציוד א' בכ"15%—20% יותר ממספר השעות הדרוש לצביעת ציוד דומה. החיל המליץ לאשר 550 שעות, אף על פי שמחיר צביעת הציוד הדומה מבוסס על 320 שעות. באוגוסט 1980 אישר המשרד למפעל מספר שעות לצביעת ציוד א' כדלקמן: ליחידה הראשונה 680 שעות; בכל יחידה נוספת — הפחתה של 20 שעות, עד 560 שעות ביחידה השביעית; 560 שעות בכל שאר יחידות הציוד.

7. ביוני 1980 הציע המפעל לבצע עבודות אחזקה ושיפוץ בציוד ב' במחיר 325,578 שקלים ליחידה, המבוסס על 3,841 שעות עבודה ליחידה.

לפי אומדן שערך החיל המזמין אפשר לבצע את העבודה בכ"2,658 שעות. ביולי 1980 הגישו עוד שני מפעלים הצעות לביצוע העבודה: הצעה אחת בסך של 513,290 שקלים ליחידה הייתה מבוססת על 3,122 שעות עבודה והצעה שנייה, בסך 132,570 שקלים ליחידה, הייתה מבוססת על 2,700 שעות עבודה.

בדיון בין נציגי החיל המפעל, שנערך ביולי 1980, ללא השתתפות נציגי מנה"ר, הוסכם על מחיר של 290,740 שקלים, המבוסס על 3,430 שעות עבודה ליחידה.

8. בשנת הכספים 1980 שילם המשרד למפעל 900,000 שקלים בעד 72 שעות ניסוי (טיסות מבחן); 60% ממספר השעות הושקעו בהעברת הציוד מבסיסי החיל המזמין למפעל. לביצוע הניסויים העסיק המפעל שני טייסים במשכורת חודשית, אף שבפועל עבד כל אחד מהם בממוצע שלוש שעות בחודש. המשרד שילם אפוא בעד שעת עבודה בניסויים בממוצע כ־12,500 שקלים, 80% מהסכום מהווה שכר הטייסים.

מנה"ר המליץ, שהחיל יבדוק מחדש את האפשרות לבצע את הניסויים בעצמו; אולם החיל החליט להמשיך בהזמנת הניסויים מהמפעל.

## התקשרות עם חברה תעשייתית

נערכה ביקורת במנה"ר על התקשרות רב-שנתית בין משרד הביטחון לחברה תעשייתית (להלן - החברה). ביקורת קודמת על ביצוע החוזה עם החברה נערכה לאחרונה בשנת 1977 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 28 (עמ' 726).

1. בשנת 1974 נחתם חוזה בין המשרד והחברה בדבר ייצור מוצר; בשנת 1978 נחתם בין הצדדים זיכרון דברים, שסיכם סופית רק נקודות מספר, בהנחה שבמועד יותר מאוחר ייערך חוזה חדש. במאי 1981 הוכנה טיוטת חוזה אך עד תחילת 1982 לא נחתם חוזה סופי.

2. עיקרי השינויים שחלו בזיכרון הדברים משנת 1978 לעומת ההסכם המקורי הם כדלקמן:

(א) תוקף ההסכם הוארך עד יולי 1986, במקום יולי 1982, מכיוון שתקופת הייצור הראשונה החלה רק בינואר 1978.

(ב) המשרד הקטין את הכמות השנתית המינימלית של המוצר שהתחייב להזמין.

(ג) הותר לחברה לייצר את המוצר ללקוחות אחרים ללא אישור מראש של המשרד, בכמות שנתית כפולה מזו שהייתה נקובה בהסכם המקורי.

(ד) התל ב-1978 מוסר המשרד לחברה הזמנות שוטפות במחירים קבועים וצמודים, המהווים חוזר של העלויות המשטניות בלבד בתוספת רווח. ההזמנות נמסרות עד סוף חודש ספטמבר בכל שנה, לאספקה בשנה שלאחריה (בענין העלויות הקבועות ראה להלן).

הסיבה העיקרית לעיכוב החתימה על החוזה החדש הייתה חילוקי דעות בין המשרד והחברה בדבר הכמות המינימלית השנתית של המוצר שהמשרד יתחייב להזמין. בספטמבר 1981 הסכימה החברה לכמות שהמשרד הציע; מעבר לכמות זו יוכל המשרד לבקש הצעות מתחרות ולחברה תהיה זכות סירוב ראשונה. לאחר מכן דרשה החברה שינוי בתנאי תשלום וכאמור החוזה טרם נחתם.

נוסף על ההזמנות השוטפות מסר המשרד לחברה בכל שנה, עד ה-15 בדצמבר, הזמנה שנתית להחזר ההוצאות הקבועות, בהפחתה של הנחת המתייחס להזמנות של לקוחות אחרים. ההתחשבנות על ההוצאות הקבועות נערכה בסוף השנה שבה סופקו המוצרים. שיטה זו למסירת הזמנות החליפה שיטה מורכבת ומסובכת של מסירת הזמנות, שמשרד מבקר המדינה התייחס אליה בביקורת הקודמת. על פי השיטה הזו מסר המשרד הזמנה שנתית אחת שהוצאה בתחילת השנה, שכללה הוצאות קבועות ומשתנות, בעוד שההספקות והתשלומים בוצעו לפי הזמנות מפורטות ושוטפות. כל ההזמנות הוצאו במחירים חזויים ועם גמר האספקה נקבע מחיר סופי ונעשתה התחשבנות.

המשרד משלם בעד הוצאות משתנות בהתאם להתקדמות העבודה, במקום מקדמה בשיעור של עד 35% מהיקף ההזמנה השנתית, שהייתה ניתנת, בהתאם להסכם המקורי, בארבעה תשלומים תוך 120 יום מיום הוצאת ההזמנה.

3. בתווה המקורי משנת 1974 נקבע, כי שלוש שנים לאחר התחלת הייצור יתקיים דיון מחדש על המחירים, על סמך בדיקה מפורטת של רואה חשבון בדבר העלויות והרווח, מבוססת על מערכת תמחיר. בשנת 1978 נערך דיון על המחירים על בסיס דו"חות כספיים של החברה, ולא על פי הנתחיות והמתכונת שבחווה. היועץ הכלכלי למערכת הביטחון המליץ לדרוש הנחה של 10% על המחירים ולאחר מו"מ עם החברה הוסכם על הנחה של 7.5%. המשרד המשיך אפוא לשלם לחברה בעד המוצר על פי מחיר שלא נבדק אלא נקבע על ידי עידכון המחיר בהסכם המקורי, על פי מדדים רלבנטיים, והנחה חד פעמית של 7.5%. משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, שבשנת 1982 יקיים דיון מחדש על המחירים על סמך נתונים משנת 1981. המחירים יהיו בתוקף לגבי ההזמנות שיוצאו לאחר הדיון.

4. ביוני 1981 ביקש המשרד הצעות מחיר לייצור פריט מהחברה, ומחברה אחרת (חברה ב'); עד אז הוזמן הפריט רק מהחברה.

הצעת החברה, לייצור 400 יחידות, הייתה גבוהה בכ" 87% מהצעת חברה ב'. מחיר המוצר נשוא ההסכם מהווה 80% ממחיר הפריט והיה גבוה בכ" 90% ממחיר אותו מרכיב בהצעת חברה ב'. באוגוסט 1981 הוזמן המשרד את הפריט מחברה ב', כסכום כולל של 4.2 מיליון שקלים.

כמארס 1981 הוזמן המשרד מחברה ב' פריט אחר במחיר נמוך בכ" 43% מהמחיר שהציעה החברה. ההזמנה השתכמה ב" 116,000 שקלים.

הרונמאות דלעיל מצביעות על הצורך לבדוק את מחירי החברה. ראוי לציין, כי לפי ההסכם המקורי יהיה תוקף למחירים שייקבעו לאחר הדיון רק לגבי הזמנות עתידיות של המשרד, דהיינו לתקופה קצרה ממהצית משך תוקפו של ההסכם.

5. המשרד והחברה הסכימו ביניהם שיש לקבוע מחירון לכ" 50 פריטים שהמשרד מזמין מהחברה בקביעות. המחירון היה אמור להקבע עד תום תקופת הייצור הראשונה (סוף 1980), אולם עד תחילת שנת 1982 לא נקבע מחירון.

6. בטיוטת החוזה החדש, ממאי 1981, שהצדדים נוהגים על פיה למעשה, נקבע, שבמקרה של עיכוב ביצוע התחייבות של החברה, עקב סיבה שאינה בשליטתה, ידחה המשרד את מועד ביצוע ההתחייבות לתקופה שלא תעלה על מחצית תקופת העיכוב. בשנים 1979 ו-1980 היו סכסוכי עבודה בחברה שגרמו שביתה והשבתה, לסירוגין, שאורכן המצטבר היה כחמישה חודשים. השביתה גרמה פיגורים במהלך הייצור בחברה עצמה וגם אצל ספקים, שהחברה היא ספק משנה שלהם, על פי דרישת המשרד.

במארס 1980 אישר המשרד דחייה של חודש במועדי האספקה בגין השביתה בשנת 1979 ושל חודש בגין השביתה בשנת 1980. באוקטובר 1980 דרשה החברה מהמשרד שיכיר בתקופה שמעבר לימי השביתות עצמן כתקופה של אי ביצוע התחייבות. לטענתה הייתה במפעל שלה האטת עבודה מכוונת בתקופה שלפני פרוץ השביתה וקשיים בכניסה חזרה לייצור. היועץ המשפטי למערכת הביטחון קבע, שהחברה צודקת בטענתה. בינואר 1981 הסכים המשרד לדחות את מועדי האספקה, בגין ההשבתה שהייתה בשנת 1980, בחודש נוסף; ובמאי 1981 הסכים המשרד לדחייה נוספת של 10 ימים, בגין השביתה שהייתה בשנת 1979. בשליש מההזמנות מהווה הדחייה של 10 ימים נוספים דחייה באספקה של עוד חודש.

דחיית מועדי האספקה כמפורט לעיל גרמה שהמשרד ישלם לחברה הפרשי התייקרות בסכום של כ" 2 מיליון שקלים, בהזמנות שהיקפן הכולל הוא כ" 20 מיליון שקלים. הסכום אינו כולל תשלומים בגין נזקים שהפיגורים באספקות גרמו למשרד ולייצרנים אחרים, שהזיכיון להזמין עבודות מהחברה. תביעות אלו והתייחסות המשרד אליהן עדיין לא סוכמו.

בר"ח שנת 31 (עמ' 651) התייחס מבקר המדינה לתשלום הפרשי התייקרות בעד פיגורים שנוצרו באספקת מוצרים על ידי אחד הייצרנים. משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא יתבע מהחברה פיצוי, אולם עד תחילת 1982 לא הוגשה תביעה.

בהוראות משרד הביטחון נקבע, כי שינוי מועדי אספקה הוא לפנים משורת הדין וכפוף למידת עמידתו של הייצור במועדי אספקה של הזמנות קודמות. בשנת 1978 פיגרה החברה באספקה של כ" 12% מהכמות שהוזמנה ממנה, אולם המשרד לא התייחס לעניין זה בעת שאישר את דחיית האספקה בגין השביתות.

7. באוקטובר 1980 תבעה החברה, במקביל לתביעה להכיר בתקופה מורחבת של אי ביצוע ההתחייבות מסיבה שאינה בשליטתה, תמורה להון חוזר בגין התקופה שבין המועד המוכח את החברה לקבל הפרשי הצמדה בגין דחיית מועדי האספקה, ועד מועד קבלת התשלום.

צוות של המשרד, שניהל את המו"מ עם החברה, דחה את דרישת החברה. היועץ המשפטי למערכת הביטחון קבע, כי כל היענות לחברה תהיה לפנים משורת הדין. ביולי 1981 אישר ראש מנה"ר לשלם לחברה תמורה להון חוזר לתקופה המתחילה ב" 1.9.80 ועד התשלום בפועל, בגיבוי התקופה מקבלת, האישור ועד קבלת החשבוניות, במשרד, פחות 60 יום. המשרד ישלם לחברה כ" 1 מיליון שקלים.

לדעת הביקורת אין הצדקה שהמשרד ישלם לחברה תמורה להון חוזר בעד התקופה שבה נמשך כירור הזכויות של הספק לקבלת התשלום.

## רכישות מייצור

נערכה ביקורת על תנאי ההתקשרות של משרד הביטחון עם חברה המייצרת מכשירי קשר וציוד אלקטרוני. ביקורת קודמת על התקשרויות עם החברה לרכישת מוצרים דומים נערכה בשנת 1979 (ראה ד"ח שנתי 30, עמ' 671).

### קביעת מחירי ההזמנה

מאפריל 1979 עד סוף ספטמבר 1981 מסר המשרד לחברה הזמנות במחירים קבועים, שהוצמדו להתיקריות שחלו בתשומות. היקף ההזמנות המקוריות הסתכם בכ-1.22 מיליארד שקלים.

עד אמצע 1980 הייתה בחברה מערכת תמחיר לא שלימה, ולא ניתן היה לקבוע על פיה את העלות של כל אחד ממרכיבי המחיר.

במחצית השנייה של שנת 1980 הפעילה החברה מערכת תמחיר חדשה, שלדעת היועץ הכלכלי למנה"ר מאפשרת לזהות את העלויות של מרכיבי המחיר לגבי סוגי מכשירים שונים. בעקבות הפעלת מערכת התמחיר של החברה, הטיל המשרד על רואה חשבון לבדוק את עלויות המכשירים המיוצרים עבור המשרד בשניים ממפעלי החברה. רואה החשבון נתבקש גם לבדוק את תעריפי שעת העבודה ושיעורי התעמסות על מחירי המכשירים.

בנובמבר 1980 הגיש רואה החשבון את הממצאים על בדיקת העלות של אחד המכשירים, בהשוואה לתחשיב שהגישה החברה.

רואה החשבון העיר, כי מספר שעות העבודה שנדרשו בתחשיב שהוגש למשרד היה גדול במידה משמעותית ממספר שעות התקן, ששימשו בסיס לדו"חות הפנימיים של החברה. לחלק מההבדלים ניתן הסבר מניח את הדעת, אולם פער של 15%—20% אינו ניתן להסבר ונובע לדעת רואה החשבון, ככל הנראה, מהערכת חסר של שעות עבודה שהושקעו בייצור תוצרת בעיבוד או מהערכת יתר של עלות החומרים.

רואה החשבון המליץ, שתיערך גם בדיקה הנדסית ושהמשרד יתן דעתו גם לסבירות צריכת החומרים ושיעורי הנפל; בבדיקה כזאת לא נערכה אף שגם היועץ הכלכלי למערכת הביטחון המליץ עליה.

בנובמבר 1981 הוסכם בין המשרד והחברה, כי המשרד יזמין בדיקה הנדסית מידגמית של שניים שלושה מכשירים, כדי לבדוק את הביצוע בפועל לעומת שעות תקן.

החברה כללה בתחשיב תמורה בעד 1,130 שעות עבודה לייצור המכשיר. לאחר התחשבות בשווי המלאי, לפי מספר שעות העבודה בפועל, סיכם רואה החשבון את מספר שעות העבודה בכ-1,104; לאחר התחשבות בהפרש בין שעות תקן לשעות ביצוע בפועל, הנובע מהערכת חסר של שעות עבודה שהושקעו בתוצרת בעיבוד, הגיע רואה החשבון לסיכום של 1,083 שעות. המשרד אישר לחברה תמורה בעד 1,104 שעות עבודה.

לגבי שתי הזמנות, שנמסרו לחברה בדצמבר 1980 ובמאי 1981, לאספקת 58 מכשירים, בסכום כולל של כ-1.92 מיליון שקלים, מסתכם ההפרש, בחישוב המחיר המקורי של ההזמנות והישוב הפרשי ההצמדה לגבי אחת מהן, מינואר עד מאי 1981, בכ-240,000 שקלים.

### הסדרי תשלום

עד סוף 1978 נהג המשרד להעמיד לרשות החברה מימון בארץ ובח"ל. בינואר 1979 בוטלו הסדרי האשראי בחו"ל והמשרד ניהל מ"מ עם החברה בדבר הסדרי תשלום חדשים, כמפורט להלן.

ביוני 1980 הסכימו המשרד והחברה על שינויים בהסדרי התשלום כדלקמן:

(א) "תשלומי ההתקדמות" ינתנו כנגד הצהרת החברה, שהחומרים המיועדים לייצור נמצאים ברשותה ותמורתם שולמה; על החברה להגיש את התביעה למימון החומרים לפני האספקה הרא- שונה. (ב) במקביל לתביעת תשלום ההתקדמות תגיש החברה תביעה לתשלום הפרשי התייקרות על תשלום ההתקדמות, כדלקמן: (1) מרכיב חומרים מקומיים — על פי מדד המחירים הסיטוניים



של תפוקת התעשייה של חודש אחד לפני חודש תביעת המימון; (2) מרכיב חומרים מיובאים — על פי שער החליפין שהוא הממוצע החודשי של החודש שקדם למימון, ועל פי מדד מחירי החומרים בחו"ל בחודש השישי שלפני תביעת המימון; (ג) החשבונות בגין אספקה יוגשו לאחר האספקה במלוא מחיר הפריטים. המשרד יפרע אותם תוך 45 ימים ויקזו מהם את הנתח המתייחס לתשלומי התקדמות בעד החומרים.

הביקורת העלתה, שהחברה מגישה את רוב החשבונות, כעד חומרים מיובאים והפרשי התייקרות, בראשית כל חודש ומקבלת את התשלום תוך 30 יום. כגישה לה תמורה להון חוזר בעד 45 ימים (ממוצע של חודש שקדם לתביעה בתוספת 30 ימי המתנה לתשלום). למעשה משלם המשרד לחברה תמורה להון חוזר בעד 60 יום. ההפרש לגבי הזמנה שנבדקה, לאספקת 32 מכשירים, מסתכם בכ-104,000 שקלים.

#### תביעות בגין הזמנות משנים קודמות

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, שמשרד הביטחון שילם לחברה הפרשי התייקרות מעבר למה שהגיע לה, וכן סכום נוסף בגין תמורה להון חוזר על הפרשי התייקרות.

בנובמבר 1979 הגישה החברה למשרד תביעה לתשלום תמורה להון חוזר על הפרשי התייקרות מהשנים 1974 ו-1977, שלא שולמו במועד. בדיקת התביעה, בסך 5.12 מיליון שקלים, הוטלה על רואה חשבון, שאישר אותה בסכום שהגישה החברה. על פי החלטת מנכ"ל משרד הביטחון, ולאחר מו"מ עם החברה וחילוקי דעות במשרד בדבר הזכאות והתקופה שבעדה יש לשלם, שילם המשרד לחברה, באוגוסט 1980, סכום של כ-2.99 מיליון שקלים על פי הפירוט הבא: בגין הזמנות 1974 — 0.36 מיליון שקלים; בגין הזמנות 1975 — כ-2.19 מיליון שקלים ובגין הזמנות 1977 — כ-0.44 מיליון שקלים. בעד הזמנות משנת 1975 שילם המשרד תמורה להון חוזר בעד תקופה החל מ-1.4.76, כלומר גם בעד תקופה שקדמה להגשת הנתונים הדרושים לקביעת זכאות וגובה התשלום.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהמשרד ימנע מתשלום תמורה להון חוזר בעד תקופת ניהול מו"מ על עצם הזכאות לתשלום.



התקשרויות רכישניות עם מפעלים אורחיים הן חלק חשוב מפעילות המשרד בתחום הרכישות בארץ ומגמתן להגביר את הייצור המקומי לצורכי הביטחון.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקביעת המחירים ותנאי המימון לא הקפיד המשרד על ביסוס מספיק. היות והתקשרויות מסוג זה נמשכות, ובחירת הייצורים לרוב אינה מתבססת על תחרות, ממליצה הביקורת, שהמשרד יעמיק בבדיקת התנאים המתאימים לכל התקשרות ויבדוק מדי פעם בפעם, אם נוכח שינוי בנסיבות עוד מתאימה המתכונת של ההתקשרות; ביחוד יש לבדוק את התנאים לקראת הארכת תוקפם של חוזים רכישנתיים.

דרושה עירנות בניהול השוטף של העסקים עם הייצורים, עמידה על קומו תנאי ההתקשרות והבטחת בקרה על ביצוע העסקאות מבחינת ההתחשבות, תשלום התייקרויות ותמורה להון חוזר, תוך התחשבות בעיותי המימון והאספקה.

## הקמת בית מלאכה לעבודות אחזקה

בשנת 1976 עמד משרד הביטחון על הצורך להיערך לקראת ביצוע עבודות אחזקה של ציוד שבשימוש צה"ל. המשרד החליט שעבודות האחזקה יבוצעו על ידי התעשייה האווירית (להלן תע"א) בבית מלאכה מתאים, שיוקם לצורך זה בשטחה. בדצמבר 1979 נחתם זכרון דברים בין משרד הביטחון לבין תע"א, שבו התחייבה תע"א לתכנן ולהקים את בית המלאכה (להלן המבנה) על חשבונה ובאחריותה. המשרד התחייב לספק לתע"א מיתקנים למבנה וכלים, ולשלם לה, בשנות הכספים