

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 מיליוני 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

1979—1981, בתור דמי שימוש במבנה, את עלות הקמת המבנה, לפי ההוצאות שתע"א תישא בהן על פי ההסכמים עם הקבלנים, בתוספת תמורה להון חוזר, וכן סכום קבוע וסופי בסך 800,000 שקלים תמורת העלויות של העבודות שיבוצעו על ידי תע"א בעצמה.

התשלומים שהמשרד אישר לתע"א, לפי החשבוניות שהגישה בשנות הכספים 1979 ו-1980, הסתכמו במחירים שוטפים, בכ-11.7 מיליון שקלים, סכום המהווה את הרוב המכריע של הוצאות ההקמה של המבנה. המשרד רכש עבור המבנה מיתקנים וכלים בסכום של כ-8 מיליון \$. בתכנון המבנה ובהקמתו טיפלה יחידת מהנדס המפעל של תע"א, שהתקשרה לצורך זה עם מתכננים וקבלנים. עבודות הבנייה הסתיימו באוגוסט 1980.

בסוף 1981 בדק משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובתע"א את ההתקשרות בדבר הקמת המבנה ואת ביצועה.

ההתקשרות עם תע"א

בשלבים המוקדמים של המשא ומתן, ביולי 1977, הסכימה תע"א שהיא תישא בעלות ההקמה, ובתעריף שעת עבודה לעבודות האחזקה יכלל הפחת על המבנה ותשואה להון קבוע. בעקבות הסכמת תע"א ניתנה ליחידה של מנה"ר, באוגוסט 1977, הוראה לסכם את המשא ומתן עם תע"א ולהתקשר עמה בחיפוף.

ההתקשרות השתתה ובמאי 1979 ביקשה תע"א לשנות את שיטת ההחזר לתשלומים תקופתיים הכוללים פחת ותשואה לפי שיעור התמורה להון חוזר שיקבע המשרד. תע"א נימקה בקשתה זו בין היתר בכך, שהכללת מרכיב גבוה של תשואה להון בתעריף השעה, תפגע בכושר התחרות של תע"א עם יצרנים אחרים, וקיימת אי ודאות לגבי מספר שעות העבודה בפועל שיידרשו לביצוע הזמנות של המשרד. המשרד נענה לבקשת תע"א ובזכרון הדברים שנחתם בין הצדדים בדצמבר 1979 הוסכם, כאמור, שהמשרד ישלם לתע"א את עלות הקמת המבנה לפי חשבוניות הקבלנים ובהתאם לצבירת העלויות, כפי שיירשמו בספרי תע"א, בתוספת תמורה להון חוזר; וכן סכום קבוע וסופי של 800,000 שקלים, בעד העבודות שתבצע בכוחות עצמה. כמו כן הוסכם, שהמבנה יהיה בבעלות תע"א ויעמוד לשימוש המשרד ללא הגבלה של זמן; כל התשלומים הוגדרו בזכרון הדברים כ"דמי שימוש" שהמשרד ישלם לתע"א מראש. עוד הוסכם, שהפחת שיירשם בספרי תע"א בגין המבנה לא יובא בחשבון בקביעת התעריף לשעת עבודה, שלפיו ישלם לה המשרד את התמורה בעד עבודות האחזקה של הצידור.

יוצא, שהמשרד ויתר על בעלותו על המבנה למרות שהוא נשא למעשה ברוב המכריע של הוצאות הקמתו. הסיבה לכך הייתה, שבעת המשא ומתן היה המשרד בדעה שלא ניתן, מבחינה משפטית, להקנות לו בעלות על מבנה המוקם על קרקע השייכת לתע"א. כשהסגירה נדונה שוב בינואר 1982, בעקבות הביקורת, קבע היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שאכן ניתן היה לפתור אותה — למשל, כדרך של הקניית זכות הכירה על הקרקע למשרד. אין בידי המשרד תיעוד המפרט את התחשיבים והשיקולים המצביעים על כך, שהשקעתו בהקמת המבנה הייתה כדאית מבחינתו.

החל בשנת 1977 כללה תע"א את אומדן הקמת המבנה בתכניות ההשקעה שלה, שקיבלו ממרכו ההשקעות מעמד של "מפעל מאושר" על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט—1959, דבר שזיכה את תע"א במענק בשיעור של 5% מעלות הקמת המבנה, כפטור ממסים עקיפים על ציוד וחומרים שרכשה לצורך ההקמה, ובהלוואות בתנאים מועדפים בהיקף של 40% מהתכנית.

במשא ומתן שקדם לחתימת זכרון הדברים עלתה האפשרות שתע"א תפנה למרכו ההשקעות בבקשה לאשר לתכנית מעמד של "מפעל מאושר", ושהיא תזכה את המשרד בסכומי המענק והפטור ממסים עקיפים ובחלק מההטבה בגין ההלוואות הניתנות בתנאים מועדפים. הביקורת הצביעה על כך, שכאמור כללה תע"א את אומדן הקמת המבנה בתכניות ההשקעה שהגישה למרכו ההשקעות כבר בשנת 1977 והמשיכה לכלול אותו גם בתכניות המעודכנות שהגישה לאחר מכן, וההטבות שקיבלה לא הובאו בחשבון לצורך קביעת היקף התשלומים של המשרד לתע"א בגין הקמת המבנה.

בעקבות הביקורת פנה מנה"ר ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, בנובמבר 1981 ובינואר 1982, וציין, שבעת המשא ומתן עם תע"א דרש ממנה המשרד לא לפנות למרכו ההשקעות בבקשת הטבות בגין

הקמת המבנה, בראותו בצעד זה דרך פעולה לקבלת הטבות ממשרד ממשלתי אחד בעזרת משרד ממשלתי אחר, וביקש את חוות דעתו בעניין. בחוות הדעת עמד היועץ המשפטי על כך, שיש מקום לבדוק אם המשרד אינו זכאי לקבל מתע"א הנתה מדמי השימוש שעליו לשלם לה. עד סוף פברואר 1982 לא פנה המשרד לתע"א בעניין זה.

הקמת המבנה

ועדה שמינה המשרד בינואר 1977 קבעה, שנוכח צורכי צה"ל יש להקים בדחופות מבנה מיוחד לביצוע עבודות האחזקה, ומסיבות של כוונות יש לסיים חלק עיקרי של המבנה עד ינואר 1979. בדו"ח של הוועדה מאוקטובר 1978 צוין, כי כדי שניתן יהיה לבצע עבודות אחזקה של הציוד לפי המתוכנן יש לסיים את עבודות הבנייה של החלק העיקרי עד ספטמבר 1979 ואת הצבת המיתקנים והרצתם עד מאי 1980, וכי על כן יש להתחיל מיד בעבודות הבנייה.

בפועל החלו עבודות הבנייה בפברואר 1979, ובזכרון הדברים נדחה מועד הפעלת החלק העיקרי של המבנה ליולי 1980 ושל המבנה בשלמותו — לאוקטובר 1980. עבודות הבנייה הסתיימו באוגוסט 1980 ואילו עבודות ההתקנה נמשכו בחלקן עד מאי 1981. במועד סיום הביקורת, ינואר 1982, עדיין לא היו כשירים לפעולה שלושה מיתקנים.

תחזית של המשרד וצה"ל מאפריל 1981 הביאה בחשבון, שמאפריל עד אוקטובר 1981 יבוצעו במבנה עבודות אחזקה בהיקף של 17,500 שעות עבודה; בפועל בוצעו באותה תקופה — שבה חלק מהמתקנים עדיין לא היו כשירים לפעולה — עבודות בהיקף של כ-1,150 שעות עבודה בלבד וכ-3,000 שעות עבודה הושקעו בהתארגנות לקראת ביצוע עבודות שיפוץ של הציוד.

ביוני 1979 אמדה תע"א את עלות ההקמה של המבנה בכ-7.7 מיליון שקלים, במחירי תקציב שנת הכספים 1979. בפועל הסתכמה עלות ההקמה, ללא סכומי מס ערך מוסף ותמורה להון חוזר ששילם המשרד לתע"א, בכ-10.1 מיליון שקלים; חלק גדול מהעבודות בוצעו באותה שנת כספים. הסטייה מהאומדן נבעה בחלקה משינויים ותוספות שנעשו במהלך ביצוע העבודות ומהתייקרות במחירי העבודות; הצורך בשינויים נבע מכך שלא נמסרו מראש למתכננים כל הפרטים הטכניים הדרושים; ההתייקרות נגרמה עקב התמשכות תקופת הביצוע, מעבר לזו שנקבעה בחוזים עם הקבלנים, בגלל השינויים והתוספות. היה גם פיגור בקבלתם מחו"ל של מיתקנים ותיעוד טכני להרכבתם והפעלתם; אספקת המיתקנים הייתה כאמור מוטלת על המשרד.

תשלומים לתע"א

לפי תנאי זכרון הדברים הייתה תע"א זכאית לקבל מהמשרד תמורה להון חוזר לתקופה שחלפה מהמועד שבו נשאה בפועל בעלות ההקמה עד למועד התשלום על ידי המשרד.

התקופה שבעדה דרשה תע"א מהמשרד תמורה להון חוזר, בגין התשלומים שלה לקבלנים, חושבה בדרך כלל מתאריך הגשת החשבוניות על ידי הקבלנים עד התאריך שבו הגישה תע"א את החשבוניות שלה למשרד. המשרד אישר את דרישת תע"א ולא ביקש מתע"א פרטים בדבר המועד שבו שילמה לקבלנים את סכום החשבוניות שלהם.

ביולי 1981 אישר המשרד לתע"א חשבונית שלה ממאי 1981, שבה דרשה תמורה להון חוזר בגין תשלומיה לחברה לתכנון לפי החשבונית הסופית של החברה. החשבונית הסופית כללה את כל חשבוניות הביניים שהחברה הגישה בעבר, והמשרד אישר את דרישת תע"א לתמורה להון חוזר גם עבור חשבוניות אלה, למרות שאותן סכומיהן אישר לתשלום לתע"א כבר בשנים 1979 ו-1980. תשלום היתר הסתכם בכ-46,700 שקלים. בעקבות הביקורת זיכתה תע"א את המשרד בסכום זה, בנובמבר 1981. עוד זיכתה תע"א את המשרד, באותו מועד, בסך של כ-111,000 שקלים, שנכלל בחשבונית שלה ממאי 1981, בעד עבודות תכנון של אותה חברה, לאחר שתע"א כבר קיבלה סכום זה על פי חשבוניות ביניים של החברה לתכנון.

בחשבונית שהגישה ביום 17.4.80 דרשה תע"א, והמשרד אישר לה, תמורה להון חוזר בסך של כ-25,200 שקלים בגין תשלום לקבלן בעד עבודת בנייה לפי חשבונית שלו מיום 10.4.80. תע"א דרשה את התמורה להון חוזר בעד חודש מארץ 1980, אם כי כמועד זה הקבלן עוד טרם הגיש את החשבונית. בעקבות הביקורת זיכתה תע"א את המשרד בסכום האמור, בדצמבר 1981.

בנין תשלומי היתר שפורטו לעיל לא דרש המשרד מתע"א, בעד התקופה שהחזיקה בהם, תמורה להון חוזר, המסתכמת, לפי חישובי הביקורת, בכ" 114,000 שקלים.



בתחילת 1977 החליט משרד הביטחון להקים בתע"א מבנה מיוחד לעבודות אחזקה לצורך שבשימוש צה"ל. המשא ומתן הסתיים רק בדצמבר 1979, כאשר עבודות הבנייה של המבנה, שבחן פיסלה תע"א, היו בעיצומן. בשלבים המוקדמים של המשא ומתן הסכימה תע"א שעלות ההקמה תועמס על מחיר שעת עבודה לעבודות האחזקה, אולם בזכרון הדברים שנחתם בדצמבר 1979 נקבע, שהמשרד ישלם לתע"א את עלות ההקמה לפי חשבוניות שתגיש לו; המבנה ייארר בבטלותה ותשלומי המשרד הוגדרו כדמי שימוש במבנה, שישולמו מראש. אין בידי המשרד תיעוד על תחשיביו ושיקוליו המצביעים על כך, שהשקעתו בהקמת המבנה הייתה כראית מבחינתו. עבודות ההקמה והתקנת המיתקים הפתיימו באיחור והן עוד לא הושלמו סופית; עלותן עלתה על האומדן. בכמה מקרים שילם המשרד תשלומי יתר לתע"א, בעיקר בנין תמורה להון חוזר; כעקבות הביקורת זוכה המשרד בסכומים האמורים.

רכישות שונות

משרד הביטחון רוכש מספקים מקומיים טובין הדרושים לצה"ל. חלק מהרכישות הן של מוצרים מיובאים וחלק הן ייצור מקומי. בכל הרכישות נדרשים הטובין לפי מיפרטים של צה"ל; מינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון (מנה"ר) קובע את תנאי האספקה והתשלום. מנה"ר הוציא הוראות מפורטות בנדון לכל יחידותיו.

בחודשים מארס—יוני 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במנה"ר על הזמנות שונות שנמסרו לייצרנים ולספקים בארץ, בסכום של כ-90 מיליון שקלים, במחירים שוטפים, בתנאים ובסכומים שיפורטו להלן. לגבי כמה הזמנות נערכו בדיקות השלמה באגף הכספים, ביחידה למחקר ופיתוח וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

שמנים תעופתיים

1. משרד הביטחון קונה שמן תעופתי מחברות הדלק הישראליות, הרוכשות אותו, בדרך כלל, מסוכנים או ממפיצים ולא מהייצרנים במישרין.

התנאים שהמשרד נהג לציין בהזמנותיו היו: תשלום בשקלים והספקת עד לבסיס. על פי הזמנה שנמסרה לחברה בארץ ביולי 1980 שילם המשרד בעד משלוח של כ-9 טון שמן כ-38% יותר מהמחיר שהחברה שילמה לספק אמריקני. באמצע 1981 החליט מנה"ר לבדוק את האפשרות להוציא הזמנה באמצעות חברות הדלק הישראליות במטבע חוץ.

בעקבות החלטה זו פירסם המשרד, בסוף יולי 1981, מכרו לרכישת שמן תעופתי ונתן לחברות אפשרות להגיש שתי הצעות: בשקלים או בדולרים במחיר פ.ו.ב. ניו-יורק. החברות הגישו הצעות לפי שתי האפשרויות. המשרד פנה גם למשלחת הקניות בניו-יורק בבקשה לבדוק את מחירי השמן כאשר הוא נקנה על ידי צבא ארה"ב.

בעקבות המכרו מסר המשרד הזמנות לחברות שזכו בו, על פי הצעותיהן בדולרים, לאספקת שמן משני סוגים, בסך כולל של כ-450,000\$. הביקורת העלתה: (א) מחיר שמן מסוג אחד נמוך בארה"ב בכ-31% מהמחיר שהמשרד שילם לחברה על פי הצעתה בדולרים; המחיר בחו"ל הוצע לשמן באריזה גדולה שלא התאימה לדרשות המשרד. המחיר, לפי ההצעה בדולרים, נמוך בכ-14% מהמחיר שהציעה החברה בשקלים, בשיטה שעל פיה נהג המשרד לקנות כל השנים. לגבי מחיר השמן מהסוג השני נערכה השוואה של מחיר הק"ג באריות שונות; ההפרש הסתכם בכ-6.5% מהמחיר. (ב) מחיר השמן מהסוג השני נמוך בארה"ב בכ-13% מהמחיר ששילם המשרד לחברה שזכתה במכרו. מחיר ההזמנה נמוך בכ-20% מהמחיר שהחברה הציעה בשקלים.

לדעת הביקורת עדיף היה שמשרד הביטחון ירכוש שמן תעופתי באמצעות משלחות הרכש שלו בחו"ל, וישיג בדרך זו היסכון ניכר.

2. בהזמנה שמסר המשרד לחברה בארץ נכלל תנאי, שההובלה של השמן (בדרך כלל הובלה ימית) תהיה על ידי החברה ועל חשבונה. המשרד שילם לחברה בעד משלוח חלק מן השמנים שהוטס ארצה, את המחיר שניקב בהזמנה ונוסף על כך את מחיר ההובלה האווירית, סכום של \$ 21,238. בעקבות הביקורת דרש המשרד וקיבל מהחברה זיכוי בסך של 13,421 שקלים, תמורת ההובלה הימית בתוספת הצמדה לשער הדולר עד תאריך הגעת השמן ארצה.

3. ברוב ההזמנות שנבדקו הוסכם, כי 95% ממחיר השמן יוצמדו לשער הדולר; השער הקובע לתשלום הפרשי שער נקבע לפי יום גמר הליכי שחרור הטובין מהמכס או יום האספקה המתוכנן, המוקדם שביניהם. בתיקי ההזמנות לא נמצא תיעוד על גמר הליכי השחרור מהמכס, פרט להצהרת הספקים. המשרד שילם את הפרשי השער על פי תאריכי חשבוניות האספקה שהגישו הספקים. מן הראוי היה לדרוש מהספקים לצרף לתביעות תשלום הפרשי שער מסמכים המעידים על מועדי גמר הליכי השחרור משלטונות המכס. בשלוש חשבוניות, שהוגשו על פי הזמנה מיוני 1980, חושבו הפרשי השער לפי תאריך הגשתן, ואילו תאריכי קבלת הטובין היו מוקדמים יותר ושערי החליפין של הדולר לאותו מועד — נמוכים יותר. בעקבות הביקורת חייב המשרד את הספק בכ-12,000 שקלים.

4. ועדת המכרזים, שדנה בהצעות לאספקת שמן על פי מכרז ממאי 1980, החליטה להעביר את ההצעה הזולת ביותר לבדיקה של המחלקה המטפלת בנושא, במגמה לדון בה שנית לאחר קבלת הבהרות נוספות.

המחלקה הודיעה לוועדת המכרזים, שבתקופה יוני 1979 — אפריל 1980 חלה בחו"ל עלייה במחיר חומרי הגלם בשיעור 105%; ובהתחשב בעליית שער החליפין של השקל לעומת מט"ח קיימת עלייה של מחיר המוצר המוגמר בשקלים ב-340%, כלומר עלייה של 115% בשער החליפין של השקל לעומת מט"ח; הערכתה הייתה, שמחיר ק"ג שמן צריך להיות כ-24 שקלים. במכתב של המחלקה לא היה ביסוס לשיעור עליית שער מט"ח ולא ציון מחיר הבסיס, ששימש לקביעת המחיר של 24 שקלים לק"ג. על סמך מכתבה של המחלקה נמסרה ההזמנה למציע הזול ביותר בסכום הצעתו — כ-20 שקלים לק"ג, ובסכום כולל של כ-3.3 מיליון שקלים. הביקורת העלתה, שבאותה תקופה הייתה עלייה של 73% בשער החליפין של השקל לעומת מט"ח.

5. באפריל 1978 הפיץ המשרד מכרז לאספקת 78 טון שמן באריות הבאות: 13 טון בפחים של 20 ק"ג; 53 טון בפחים של 4 ק"ג ו-12 טון בפחיות של ק"ג אחד.

חברה א', שהצעתה הייתה הזולה ביותר, הציעה לספק 13 טון באריות של 25 ליטר, במקום באריות של 20 ק"ג, כפי שהוזמן במכרז; משום כך החליטה ועדת המכרזים, שאין אפשרות להתייחס להצעה זו. חברה ב' הגישה שתי הצעות חילופיות — אחת לפי הכמויות והאריות שבמכרז ואחת לפי אותן אריות אולם לכמות של 94 טון. הצעת חברה ב' ל-78 טון הייתה יותר יקרה מהצעתה של חברה ג' ואילו הצעתה ל-94 טון — זולה יותר. הוועדה החליטה לקבל את הצעתה של חברה ב' ל-94 טון.

— לפי תנאי המכרז, המשרד רשאי לפצל הזמנה כהתאם לצורך. בהתחשב בכך, היה כירי הוועדה להחליט על פסילת הצעת חברה א' רק כאשר ל-13 טון באריות של 25 ליטר ולרכוש ממנה 65 טון באריות של 4 ק"ג וק"ג אחד, כהתאם למכרז; דבר זה היה מביא לחיסכון של כ-14,500 שקלים בקירוב, לעומת המחירים ששולמו בנין פריטים אלה לחברה ב'. אולם משפפלה הוועדה את הצעת חברה א', לא היה מקום — לפי עקרונות המכרז — להעדיף את הצעת חברה ב', לכמות גדולה מזו שהוזמנה במכרז, על הצעת חברה ג', שהייתה זולה יותר מהצעת חברה ב', לכמות המוזמנת.

מערכות כיבוי אש

נבדקו הזמנות לייצור מערכות לכיבוי אש, שנמסרו לייצורן א', בסך כ-6.5 מיליון שקלים.

1. בפברואר 1978 מסר המשרד לייצורן א' הזמנה לייצור סידרה נסיונית של שש יחידות בסך של כ-300,000 שקלים. מחיר היחידה נקבע כמחיר גג והיה מבוסס על הצעת הייצורן. בהזמנה נקבע, שהייצורן ידווח למשרד על העלויות והמחיר הסופי יקבע עם גמר העבודה. אם העלות בפועל תהיה גבוהה מעלות היעד יהיה המחיר הסופי מורכב מהעלות בפועל בתוספת רווח היעד וחלקו של הייצורן

(60%) בחיסכון שהושג. בדיקת הצעת הייצור נמסרה ליחידה ההנדסית של המשרד, אולם היא הפסיקה את הבדיקה לאחר שלא הצליחה לקבל את כל הנתונים הדרושים לבדיקה.

ההזמנה נקבעו מועדים לסיום ארבעה שלבי ביצוע, ממאי 1978 עד אוגוסט 1979; בינואר 1980 הוגדל סכום ההזמנה לכ-500,000 שקלים והמועדים של סיום שלבי הביצוע הועתקו עד דצמבר 1980. בדצמבר 1981 עוד נערכו ניסויי שדה בשתי היחידות הראשונות; תשלומי המשרד הסתכמו בכ-470,000 שקלים.

2. ביולי 1980 הגיש יצרן א' למשרד הצעה לייצור 150 יחידות. היועץ הכלכלי למנהל בדק את ההצעה והמליץ לאשר תעריף שעת עבודה נמוך בכ-30% מהתעריף שהציע הייצרן; התעריף שהיועץ הכלכלי המליץ עליו גבוה מכל תעריף אחר במפעלים דומים.

עוד המליץ היועץ הכלכלי, שייקבע בהזמנה מחיר זמני, כפוף לתעריף כפי שיחושב על סמך נתוני שנת 1981, ולא יעלה או ירד ביותר מ-10% מהתעריף שהוא ממליץ עליו.

המשרד והייצרן הסכימו, שבשלב ראשון יזמין המשרד 120 יחידות במחיר גג, שהייצרן הציע ל-300 יחידות, ובמהלך ביצוע הזמנה זו ייקבע מחיר קבוע. ההזמנה נמסרה לייצרן בפברואר 1981 ובמאוס 1981 הזמין המשרד ממנו עוד 30 יחידות.

3. משרד מבקר המדינה בדק את התחשיב, ששימש כסיס לקביעת המחיר. הביקורת העלתה שבתשובה הרווח שבמחיר נכללו 6% מהעלות, למעט פחת, כתמורה לסיכון. על פי הוראות משרד הביטחון ניתן היה לאשר תמורה לסיכון בשיעור 3.5% מהעלות, כלומר 573.2 שקלים למערכת במקום 982.62 שקלים שהמשרד אישר. כך כל ההפרש, לגבי 150 יחידות, מסתכם ב-61,415 שקלים, במחירי סוף 1979.

אביזרים למטוס

נבדקו הזמנות של זוודי אביזרים למטוס שהמשרד מסר לייצרן ב', בסכום כולל של כ-24 מיליון שקלים.

1. בדצמבר 1980 נסתיימה אספקתם של זוודי אביזרים למטוס על פי הזמנה מיוני 1976; האספקה נועדה להסתיים ב-1976. בהזמנה צוין, שנוסח ההזמנה הוא ארעי ויוחלף בנוסח קבוע, שייקבע על ידי היועץ המשפטי, אולם נוסח ההזמנה לא הוחלף. בתיק ההזמנה חסרים כמה מסמכים המאוזכרים בנוסח ההזמנה ואמורים לחייב את המשרד והייצרן. מסמכים אלה לא הומצאו לביקורת.

ביוני 1977 נקבעו מועדי האספקה, החל בספטמבר 1977. בין פריטי ההזמנה היו 34 משאבות שנועדו להמסר עד מאוס 1978; 10 משאבות סופקו בין מאוס 1976 לנובמבר 1979. בגלל בעיות ייצור והרכבה שייצרן ב' נתקל בהן לא נמסרו שאר המשאבות בזמן ובאוגוסט 1980 אושר לוח זמנים חדש למסירת 24 משאבות — מאפריל עד אוקטובר 1980. האספקה נסתיימה בדצמבר 1980.

דחיית מועדי האספקה משמעותה הסכמת המשרד לשאת בהתייקרות שחלה מאז המועדים המקוריים אף על פי שהייצרן היה אחראי לפיגורים.

2. בנובמבר 1978 מסר המשרד לייצרן ב' הזמנה נוספת לזוודי אביזרים למטוס, שכללה אספקת 31 משאבות מאותו הדגם ממאוס עד דצמבר 1979. האספקה לא החלה במועד שנקבע ובנובמבר 1979 נקבעו מועדים חדשים: מפברואר 1980, בקצב של ארבע יחידות בחודשיים. הייצרן ביקש להתחיל באספקת המשאבות לפי ההזמנה מנובמבר 1978, במקביל לאספקה הנמשכת לפי ההזמנה הקודמת. בפברואר 1980 סירב המשרד לאשר את הבקשה, אולם באוגוסט 1980 אישר אספקת חמש משאבות בחודשיים, במקביל לאספקה הנמשכת של ההזמנה הקודמת.

3. בינואר 1980 מסר המשרד לייצרן ב' הזמנה, הכוללת בין היתר חומרים לייצור 25 משאבות מאותו הדגם, למרות הקשיים שהיו למפעל בייצור ועל אף הפיגור הרב באספקה.

מערכות אלקטרוניות

מערכת א'

1. בספטמבר 1978 מסר משרד הביטחון לחברה א' היתר לרכישת חומרים לייצור 20 יחידות של מערכת אלקטרונית (מערכת א') בסך 2 מיליון שקלים ובמאי 1979 נמסרה לה הזמנת ביניים. הזמנה סופית אמורה הייתה להמסר לחברה א' עד 15.6.79. במועד הביקורת עוד נמשכו עבודות הפיתוח של המערכת, על פי הזמנות מהשנים 1975 ו-1977.

2. המו"מ על תנאי ההומנה נמשך עד פברואר 1980. בפברואר 1980 נמסרה לתברה א' הומנה ייצור ל-20 יחידות במחיר קבוע, צמוד להתייקרויות של מרכיבי המחיר, בסך 11.07 מיליון שקלים, מבוסס על מחירי שנת 1978.

בהומנה נקבע, שההכנות לייצור יושלמו עד 1.6.80; מ-15.7.80 ואילך יסופקו יחידות מוגמרות, בקצב של יחידה אחת בחודש וחצי, עד 1.12.82. עד דצמבר 1981 קיבל צה"ל 12 יחידות.

היועץ הכלכלי למנה"ר קבע את תעריפי העבודה על פי סיכום עלויות העבודה ב-1978, שהותאמו למדד של ינואר 1978. משרד מבקר המדינה בדק את התעריפים החדשים לשעת עבודה של מהנדסים וטכנאים, בתוקף מינואר 1978, והעלה, שהם היו גבוהים בכ-34% מהתעריפים הקודמים, שהתבססו על בדיקה משנת 1977 ועודכנו לינואר 1978. מספר שעות העבודה של מהנדסים וטכנאים הם כ-75% מכלל שעות העבודה המושקעות בייצור.

על עלות החומרים, בסך 2.9 מיליון שקלים, הועממו 10.5% בעד הוצאות יבוא, ו-6% בעד הוצאות שינוע. שיעורי העמסה אלו אושרו לחברה א', לגבי כלל הזמנות המשרד ממנה, עוד בשנת 1968 ומאז לא נבדקו מחדש. עוד בשנת 1978 העיר משרד מבקר המדינה, על פי תוצאות בדיקה שערך לגבי הזמנות של מערכות אחרות, שהוצאות היבוא של חברה א' הסתכמו בהזמנות החן כ-5.5% בלבד. רק ב-1980 בדק מנה"ר את נושא העמסות והפחית את שיעור העמסה בעד הוצאות יבוא בהזמנות היותר מאוחרות מחברה א' ל-7%. אילו הועמסה תוספת בשיעור 7% בלבד בעד הוצאות יבוא בהומנה מפברואר 1980 היה המשרד חופר כ-80,000 שקל, במחיר המקורי של ההומנה.

מערכת ב'

1. במאסר 1977 נחתם הווה בין משרד הביטחון לבין חברה אחרת (להלן — חברה ב') בדבר שיפוע האבטיפוס של מערכת ב', שחברה ב' פיתחה על פי הומנה מ-1972; וייצור שתי יחידות נוספות. בעקבות החווה מסר המשרד לחברה ב' הומנה, שמחירה נקבע בשיטה של החזר עלויות בתוספת רווח בסכום קבוע. היקף ההומנה נאמד, במחירי נובמבר 1976, בכ-2.92 מיליון שקלים, והיה מבוסס על השקעת 178,000 שעות עבודה. שלוש היחידות נועדו להמסר לצה"ל באוקטובר 1977, בינואר 1979 ובאפריל 1979.

היחידה הראשונה לא הושלמה במועד שנקבע. ממסמכים שונים בתיק עולה, כי חברה ב' נקלעה לקשיים שונים ומספר העובדים שהועסקו בביצוע ההומנה ירד "מתחת למינימום ההכרחי". באוגוסט 1978 החלה העברת העבודות לחברה אחרת (חברה ג'), שחברה ב' התמוגה אתה במאי 1979. בדצמבר 1978 הגישה חברה ג' הצעה בדבר השלמת ההומנה.

2. בינואר 1981 נחתם הסכם בין המשרד לבין חברה ג' ועל פיו נמסרה לחברה ג' הומנה להשלמת העבודה שהוומנה מחברה ב' במאסר 1977. סכום ההומנה הוא 7.9 מיליון שקלים במחיר קבוע, נכון לספטמבר 1980, וצמוד להתייקרויות. מרכיבי העבודה חושב על פי התעריפים שאושרו לחברה ב'. מספר שעות העבודה שניקב בהומנה הוא 154,719, נוסף על 153,000 שעות העבודה שהשקיעה חברה ב'. בהומנה נקבעו מועדי אספקה חדשים: פברואר, יולי ונובמבר 1981.

3. מחיר ההומנה כולל תשואה להון חוזר בסך 410,000 שקל, שתושבה, כהתאם להוראות מנה"ר, על פי השינויים כמדר עלות העבודה. משרד מבקר המדינה ערך תחשיב של תשואה להון חוזר תוך הפרדת עלות העבודה ועלות החומרים, משום שמנמת התייקרותם של שני המרכיבים אינה אחידה, ונתקבל פסוק של 390,000 שקל בלבד. לדעת הביקורת יש מקום שהמשרד יבחון מרי פעם בפעם את ההוראות בדבר שיטת ההצמדה ויתאים אותן לשינויים החלים במשק לגבי כל אחד ממרכיבי העלות.

4. בהסכם להשלמת הפרוייקט בין משרד הביטחון וחברה ג', מינואר 1981, נאמר בין היתר, כי אין בחתימת ההסכם משום ויתור של המשרד על כל זכות, תביעה או טענה אשר יש לו על פי ההסכם עם חברה ב' מ-22.3.77. הצדדים ידונו בתביעות הודיות להסדר תוך שנה ממועד העלאת התביעות. לא נקבעה הגבלת זמן להגשת התביעות.

עוד בנובמבר 1979 הגיש מנה"ר ליועץ המשפטי למערכת הביטחון פירוט תביעות בגין נזקים שנגרמו לו על ידי הפרת ההסכם עם חברה ב', מבוסס על דו"ח של היחידה ההנדסית של המשרד בדבר כ-20,000 שעות עבודה שהושקעו להעברת ידע, תיעוד ושרטוטים מחברה ב' לחברה ג'

ר-47,430 ש"ע שהשקיעה חברה ב' וצה"ל לא אישר אותו משום שחברה ב' לא עמדה בדרישות המיפוט. בפרוט התביעות לא נכללה דרישת פיצוי בעד פיגור באספקה על פי סעיף בהסכם עם חברה ב', הקובע, שהמשרד זכאי לפיצויי פיגורים בסכום קבוע של 500 שקלים לשבוע ולא יותר מ-40,000 שקלים ליחידה.

מכתב מאפריל 1981 עולה, כי היועץ המשפטי היה סבור, שלכיסוס תביעות המשרד דרוש, שמנה"ר יטעה עבודת הכנה ויערוך חשבונות מדויקים. עד סוף דצמבר 1981 לא הוכנה ולא הוגשה לחברה ג' תביעה בנוי הפסדים שנגרמו למשרד עקב הפרת ההסכם על ידי חברה ב', אף על פי שהפסקת הייצור בחברה ב' והמשכתו בחברה ג' הגרילו בחברה את היקף ההזמנה ודחו לזמן רב את מסירת היחידות הנמורות.

מוצרי סריגה

נבדקו 21 הזמנות של מוצרי סריגה, בהיקף של כ-17.4 מיליון שקלים, שנמסרו בשנים 1979 ו-1980.

1. על פי הוראות מנה"ר ניתנו 40 יום לטיפול במסירת ההזמנה, לאחר שנתקבלה החלטת ועדת המכרזים. בהזמנות שנבדקו נמצאו מקרים, שהטיפול במסירת ההזמנה ארך זמן יותר ממושך הספק דרש דחיית מועדי האספקה, משום שמשך הזמן שנותר לייצור היה בלתי סביר. במקרים נוספים דחה המשרד את מועד האספקה משום שמלכתחילה נקבעו במכרז מועדי אספקה לא ריאליים. הסכמת המשרד לדחיית מועדי האספקה היא התחייבות לשלם הפרשי התייקרות בהתאם למועדי האספקה החדשים. בארבע מן ההזמנות שנבדקו, בסכום של כ-3.9 מיליון שקלים, התבטא ההפרש בכ-262,000 שקלים.

2. בהזמנות למוצרי סריגה מפורטות בדרך כלל המידות של המוצרים המוזמנים: קטן, בינוני, גדול ומיוחד, ומספר היחידות הנדרש בכל אחת מהמידות. המשרד לא הקפיד על קבלת הכמויות על פי המידות שנדרשו, אף שלעיתים היו ההבדלים ניכרים.

3. הוראת מנה"ר, שהייתה בתוקף במועד הביקורת, איפשרה לתת לספקים מקדמות אם סכום ההזמנה עלה על 30,000 שקלים ומועד האספקה חל שישה חודשים או יותר לאחר מועד קבלת ההזמנה.

באוגוסט 1980 הסכים צוות הוראות ההרכשה, לאחר תיאום עם ראש אגף הכספים, לתקן את ההוראה ולאפשר מתן מקדמה אם מועד ההספקה יחול שלושה חודשים או יותר לאחר קבלת ההזמנה. בסוף 1981 עדיין לא נכנסה לתוקף הוראה מתקנת. בחלק מההזמנות שנבדקו ניתנו מקדמות בסכומים שבין 123,000 שקלים ליותר מ-600,000 שקלים, אף על פי שהאספקה נדרשה, על פי תנאי ההזמנה, תוך שישה חודשים ממועד קבלת ההזמנה.

4. הביקורת העלתה שני מקרים, שהמשרד אישר לספקים הפרשי התייקרות גבוהים בכ-9,000 שקלים מהסכומים שהגיעו להם. בעקבות הביקורת חייב המשרד את הספקים בסכומים אלה.

עסקאות באמצעות סוכני יבוא

בחודשים יולי ונובמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובאגף הכספים, על רכישות של משרד הביטחון מייצרנים וספקים של ציוד צבאי ואזרחי בחוץ לארץ, המיוצגים על ידי סוכנים בארץ. נבדקו ההסדרים הכלליים בין המשרד והסוכנים; כ-30 הזמנות שנמסרו לייצרנים המיוצגים על ידי סוכנים, שלמשרד יש הסכם אתם בדבר מתן הנחות והחזר עמלות; וסדרי גביית הכספים מאותם הסוכנים. נערכה בדיקת מעקב אחר הטיפול בממצאי הביקורת באותו נושא משנת 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 661).

1. בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, שמשרד הביטחון לא הכין מערכת מידע משלו בדבר עמלות הסוכנים הכלולות במחיר הטובין. עוד העירה הביקורת, כי לא ניתן לראות שהבקשות של הסוכנים לקבל היתר בדבר קבלת עמלה בגין ציוד צבאי, נבחנו לאור הקריטריונים שנקבעו בחוק*, בעיקר בעניין הצורך בשירותי הסוכן. לדעת הביקורת לא מיצה המשרד את האפשרויות שנתן לו החוק.

* חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תיקון מס' 6) התשל"ז-1976.

לדעת הביקורת עדיף היה שמשרד הביטחון ירכוש שמן תעופתי באמצעות משלחות הרכש שלו בחו"ל, וישיג בדרך זו היסכון ניכר.

2. בהזמנה שמסר המשרד לחברה בארץ נכלל תנאי, שההובלה של השמן (בדרך כלל הובלה ימית) תהיה על ידי החברה ועל חשבונה. המשרד שילם לחברה בעד משלוח חלק מן השמנים שנתוטס ארצה, את המחיר שניקב בהזמנה ונוסף על כך את מחיר ההובלה האווירית, סכום של \$ 21,238. בעקבות הביקורת דרש המשרד וקיבל מהחברה זיכוי בסך של 13,421 שקלים, תמורת ההובלה הימית בתוספת הצמדה לשער הדולר עד תאריך הגעת השמן ארצה.

3. ברוב ההזמנות שנבדקו הוסכם, כי 95% ממחיר השמן יוצמדו לשער הדולר; השער הקובע לתשלום הפרשי שער נקבע לפי יום גמר הליכי שחרור הטובין מהמכס או יום האספקה המתוכנן, המוקדם שביניהם. בתיקי ההזמנות לא נמצא תיעוד על גמר הליכי השחרור מהמכס, פרט להצהרת הספקים. המשרד שילם את הפרשי השער על פי תאריכי חשבוניות האספקה שהגישו הספקים. מן הראוי היה לדרוש מהספקים לצרף לתביעות תשלום הפרשי שער מסמכים המעידים על מועדי גמר הליכי השחרור משלטונות המכס. בשלוש חשבוניות, שהוגשו על פי הזמנה מיוני 1980, חושבו הפרשי השער לפי תאריך הגשתן, ואילו תאריכי קבלת הטובין היו מוקדמים יותר ושערי החליפין של הדולר לאותו מועד — נמוכים יותר. בעקבות הביקורת חייב המשרד את הספק בכ-12,000 שקלים.

4. ועדת המכרזים, שדנה בהצעות לאספקת שמן על פי מכרז ממאי 1980, החליטה להעביר את ההצעה הזולת ביותר לבדיקה של המחלקה המטפלת בנושא, במגמה לדון בה שנית לאחר קבלת הבהרות נוספות.

המחלקה הודיעה לוועדת המכרזים, שבתקופה יוני 1979 — אפריל 1980 חלה בחו"ל עלייה במחיר חומרי הגלם בשיעור 105%; ובהתחשב בעליית שער החליפין של השקל לעומת מט"ח קיימת עלייה של מחיר המוצר המוגמר בשקלים ב-340%, כלומר עלייה של 115% בשער החליפין של השקל לעומת מט"ח; הערכתה הייתה, שמחיר ק"ג שמן צריך להיות כ-24 שקלים. במכתב של המחלקה לא היה ביסוס לשיעור עליית שער מט"ח ולא צוין מחיר הבסיס, ששימש לקביעת המחיר של 24 שקלים לק"ג. על סמך מכתבה של המחלקה נמסרה ההזמנה למציע הזול ביותר בסכום הצעתו — כ-20 שקלים לק"ג, ובסכום כולל של כ-3.3 מיליון שקלים. הביקורת העלתה, שבאותה תקופה הייתה עלייה של 73% בשער החליפין של השקל לעומת מט"ח.

5. באפריל 1978 הפיץ המשרד מכרז לאספקת 78 טון שמן באריות הבאות: 13 טון בפחים של 20 ק"ג; 53 טון בפחים של 4 ק"ג ו-12 טון בפחיות של ק"ג אחד.

חברה א', שהצעתה הייתה הזולה ביותר, הציעה לספק 13 טון באריות של 25 ליטר, במקום באריות של 20 ק"ג, כפי שהוזמן במכרז; משום כך החליטה ועדת המכרזים, שאין אפשרות להתייחס להצעה זו. חברה ב' הגישה שתי הצעות חילופיות — אחת לפי הכמויות והאריות שבמכרז ואחת לפי אותן אריות אולם לכמות של 94 טון. הצעת חברה ב' ל-78 טון הייתה יותר יקרה מהצעתה של חברה ג' ואילו הצעתה ל-94 טון — זולה יותר. הוועדה החליטה לקבל את הצעתה של חברה ב' ל-94 טון.

— לפי תנאי המכרז, המשרד רשאי לפצל הזמנה כהתאם לצורך. בהתחשב בכך, היה כדאי הוועדה להחליט על פסילת הצעת חברה א' רק כאשר ל-13 טון באריות של 25 ליטר ולרכוש ממנה 65 טון באריות של 4 ק"ג וק"ג אחד, כהתאם למכרז; דבר זה היה מביא לחיסכון של כ-14,500 שקלים בקירוב, לעומת המחירים ששולמו בנין פריטים אלה לחברה ב'. אולם משפסלה הוועדה את הצעת חברה א', לא היה מקום — לפי עקרונות המכרז — להעדיף את הצעת חברה ב', לכמות גדולה מזו שהוזמנה במכרז, על הצעת חברה ג', שהייתה זולה יותר מהצעת חברה ב', לכמות המוזמנת.

מערכות כיבוי אש

נבדקו הזמנות לייצור מערכות לכיבוי אש, שנמסרו לייצורן א', בסך כ-6.5 מיליון שקלים.

1. בפברואר 1978 מסר המשרד לייצורן א' הזמנה לייצור סידרה נסיונית של שש יחידות בסך של כ-300,000 שקלים. מחיר היחידה נקבע כמחיר גג והיה מבוסס על הצעת הייצורן. בהזמנה נקבע, שהייצורן ידווח למשרד על העלויות והמחיר הסופי יקבע עם גמר העבודה. אם העלות בפועל תהיה גבוהה מעלות היעד יהיה המחיר הסופי מורכב מהעלות בפועל בתוספת רווח היעד וחלקו של הייצורן

(60%) בחיסכון שהושג. בדיקת הצעת הייצור נמסרה ליחידה ההנדסית של המשרד, אולם היא הפסיקה את הבדיקה לאחר שלא הצליחה לקבל את כל הנתונים הדרושים לבדיקה.

ההזמנה נקבעו מועדים לסיום ארבעה שלבי ביצוע, ממאי 1978 עד אוגוסט 1979; בינואר 1980 הוגדל סכום ההזמנה לכ-500,000 שקלים והמועדים של סיום שלבי הביצוע הועתקו עד דצמבר 1980. בדצמבר 1981 עוד נערכו ניסויי שדה בשתי היחידות הראשונות; תשלומי המשרד הסתכמו בכ-470,000 שקלים.

2. ביולי 1980 הגיש יצרן א' למשרד הצעה לייצור 150 יחידות. היועץ הכלכלי למנהל בדק את ההצעה והמליץ לאשר תעריף שעת עבודה נמוך בכ-30% מהתעריף שהציע הייצרן; התעריף שהיועץ הכלכלי המליץ עליו גבוה מכל תעריף אחר במפעלים דומים.

עוד המליץ היועץ הכלכלי, שייקבע בהזמנה מחיר זמני, כפוף לתעריף כפי שיחושב על סמך נתוני שנת 1981, ולא יעלה או ירד ביותר מ-10% מהתעריף שהוא ממליץ עליו.

המשרד והייצרן הסכימו, שבשלב ראשון יזמין המשרד 120 יחידות במחיר גג, שהייצרן הציע ל-300 יחידות, ובמהלך ביצוע הזמנה זו ייקבע מחיר קבוע. ההזמנה נמסרה לייצרן בפברואר 1981 ובמאוס 1981 הזמין המשרד ממנו עוד 30 יחידות.

3. משרד מבקר המדינה בדק את התחשיב, ששימש כסיס לקביעת המחיר. הביקורת העלתה שבתחשוב הרווח שבמחיר נכללו 6% מהעלות, למעט פחת, כתמורה לסיכון. על פי הוראות משרד הביטחון ניתן היה לאשר תמורה לסיכון בשיעור 3.5% מהעלות, כלומר 573.2 שקלים למערכת במקום 982.62 שקלים שהמשרד אישר. כך כל ההפרש, לגבי 150 יחידות, מסתכם ב-61,415 שקלים, במחירי סוף 1979.

אביזרים למטוס

נבדקו הזמנות של זוודי אביזרים למטוס שהמשרד מסר לייצרן ב', בסכום כולל של כ-24 מיליון שקלים.

1. בדצמבר 1980 נסתיימה אספקתם של זוודי אביזרים למטוס על פי הזמנה מיוני 1976; האספקה נועדה להסתיים ב-1976. בהזמנה צוין, שנוסח ההזמנה הוא ארעי ויוחלף בנוסח קבוע, שייקבע על ידי היועץ המשפטי, אולם נוסח ההזמנה לא הוחלף. בתיק ההזמנה חסרים כמה מסמכים המאוזכרים בנוסח ההזמנה ואמורים לחייב את המשרד והייצרן. מסמכים אלה לא הומצאו לביקורת.

ביוני 1977 נקבעו מועדי האספקה, החל בספטמבר 1977. בין פריטי ההזמנה היו 34 משאבות שנועדו להמסר עד מאוס 1978; 10 משאבות סופקו בין מאוס 1976 לנובמבר 1979. בגלל בעיות ייצור והרכבה שייצרן ב' נתקל בהן לא נמסרו שאר המשאבות בזמן ובאוגוסט 1980 אושר לוח זמנים חדש למסירת 24 משאבות — מאפריל עד אוקטובר 1980. האספקה נסתיימה בדצמבר 1980.

דחיית מועדי האספקה משמעותה הסכמת המשרד לשאת בהתייקרות שחלה מאז המועדים המקוריים אף על פי שהייצרן היה אחראי לפיגורים.

2. בנובמבר 1978 מסר המשרד לייצרן ב' הזמנה נוספת לזוודי אביזרים למטוס, שכללה אספקת 31 משאבות מאותו הדגם ממאוס עד דצמבר 1979. האספקה לא החלה במועד שנקבע ובנובמבר 1979 נקבעו מועדים חדשים: מפברואר 1980, בקצב של ארבע יחידות בחודשיים. הייצרן ביקש להתחיל באספקת המשאבות לפי ההזמנה מנובמבר 1978, במקביל לאספקה הנמשכת לפי ההזמנה הקודמת. בפברואר 1980 סירב המשרד לאשר את הבקשה, אולם באוגוסט 1980 אישר אספקת חמש משאבות בחודשיים, במקביל לאספקה הנמשכת של ההזמנה הקודמת.

3. בינואר 1980 מסר המשרד לייצרן ב' הזמנה, הכוללת בין היתר חומרים לייצור 25 משאבות מאותו הדגם, למרות הקשיים שהיו למפעל בייצור ועל אף הפיגור הרב באספקה.

מערכות אלקטרוניות

מערכת א'

1. בספטמבר 1978 מסר משרד הביטחון לחברה א' היתר לרכישת חומרים לייצור 20 יחידות של מערכת אלקטרונית (מערכת א') בסך 2 מיליון שקלים ובמאי 1979 נמסרה לה הזמנת ביניים. הזמנה סופית אמורה הייתה להמסר לחברה א' עד 15.6.79. במועד הביקורת עוד נמשכו עבודות הפיתוח של המערכת, על פי הזמנות מהשנים 1975 ו-1977.

2. המו"מ על תנאי ההומנה נמשך עד פברואר 1980. בפברואר 1980 נמסרה לתברה א' הומנה ייצור ל-20 יחידות במחיר קבוע, צמוד להתייקרויות של מרכיבי המחיר, בסך 11.07 מיליון שקלים, מבוסס על מחירי שנת 1978.

בהומנה נקבע, שההכנות לייצור יושלמו עד 1.6.80; מ-15.7.80 ואילך יסופקו יחידות מוגמרות, בקצב של יחידה אחת בחודש וחצי, עד 1.12.82. עד דצמבר 1981 קיבל צה"ל 12 יחידות.

היועץ הכלכלי למנה"ר קבע את תעריפי העבודה על פי סיכום עלויות העבודה ב-1978, שהותאמו למדד של ינואר 1978. משרד מבקר המדינה בדק את התעריפים החדשים לשעת עבודה של מהנדסים וטכנאים, בתוקף מינואר 1978, והעלה, שהם היו גבוהים בכ-34% מהתעריפים הקודמים, שהתבססו על בדיקה משנת 1977 ועודכנו לינואר 1978. מספר שעות העבודה של מהנדסים וטכנאים הם כ-75% מכלל שעות העבודה המושקעות בייצור.

על עלות החומרים, בסך 2.9 מיליון שקלים, הועממו 10.5% בעד הוצאות יבוא, ו-6% בעד הוצאות שינוע. שיעורי העמסה אלו אושרו לחברה א', לגבי כלל הזמנות המשרד ממנה, עוד בשנת 1968 ומאז לא נבדקו מחדש. עוד בשנת 1978 העיר משרד מבקר המדינה, על פי תוצאות בדיקה שערך לגבי הזמנות של מערכות אחרות, שהוצאות היבוא של חברה א' הסתכמו בהזמנות החן כ-5.5% בלבד. רק ב-1980 בדק מנה"ר את נושא העמסות והפחית את שיעור העמסה בעד הוצאות יבוא בהזמנות היותר מאוחרות מחברה א' ל-7%. אילו הועמסה תוספת בשיעור 7% בלבד בעד הוצאות יבוא בהומנה מפברואר 1980 היה המשרד חופר כ-80,000 שקל, במחיר המקורי של ההומנה.

מערכת ב'

1. במארס 1977 נחתם הווה בין משרד הביטחון לבין חברה אחרת (להלן — חברה ב') בדבר שיפוע האבטיפוס של מערכת ב', שחברה ב' פיתחה על פי הומנה מ-1972; וייצור שתי יחידות נוספות. בעקבות החווה מסר המשרד לחברה ב' הומנה, שמחירה נקבע בשיטה של החזר עלויות בתוספת רווח בסכום קבוע. היקף ההומנה נאמד, במחירי נובמבר 1976, בכ-2.92 מיליון שקלים, והיה מבוסס על השקעת 178,000 שעות עבודה. שלוש היחידות נועדו להמסר לצה"ל באוקטובר 1977, בינואר 1979 ובאפריל 1979.

היחידה הראשונה לא הושלמה במועד שנקבע. ממסמכים שונים בתיק עולה, כי חברה ב' נקלעה לקשיים שונים ומספר העובדים שהועסקו בביצוע ההומנה ירד "מתחת למינימום ההכרחי". באוגוסט 1978 החלה העברת העבודות לחברה אחרת (חברה ג'), שחברה ב' התמוגה אתה במאי 1979. בדצמבר 1978 הגישה חברה ג' הצעה בדבר השלמת ההומנה.

2. בינואר 1981 נחתם הסכם בין המשרד לבין חברה ג' ועל פיו נמסרה לחברה ג' הומנה להשלמת העבודה שהוומנה מחברה ב' במארס 1977. סכום ההומנה הוא 7.9 מיליון שקלים במחיר קבוע, נכון לספטמבר 1980, וצמוד להתייקרויות. מרכיבי העבודה חושב על פי התעריפים שאושרו לחברה ב'. מספר שעות העבודה שניקב בהומנה הוא 154,719, נוסף על 153,000 שעות העבודה שהשקיעה חברה ב'. בהומנה נקבעו מועדי אספקה חדשים: פברואר, יולי ונובמבר 1981.

3. מחיר ההומנה כולל תשואה להון חוזר בסך 410,000 שקל, שתושבה, כהתאם להוראות מנה"ר, על פי השינויים כמדר עלות העבודה. משרד מבקר המדינה ערך תחשיב של תשואה להון חוזר תוך הפרדת עלות העבודה ועלות החומרים, משום שמנמת התייקרותם של שני המרכיבים אינה אחידה, ונתקבל פסוק של 390,000 שקל בלבד. לדעת הביקורת יש מקום שהמשרד יבחון מרי פעם בפעם את ההוראות בדבר שיטת ההצמדה ויתאים אותן לשינויים החלים במשק לגבי כל אחד ממרכיבי העלות.

4. בהסכם להשלמת הפרוייקט בין משרד הביטחון וחברה ג', מינואר 1981, נאמר בין היתר, כי אין בחתימת ההסכם משום ויתור של המשרד על כל זכות, תביעה או טענה אשר יש לו על פי ההסכם עם חברה ב' מ-22.3.77. הצדדים ידונו בתביעות הודיות להסדר תוך שנה ממועד העלאת התביעות. לא נקבעה הגבלת זמן להגשת התביעות.

עוד בנובמבר 1979 הגיש מנה"ר ליועץ המשפטי למערכת הביטחון פירוט תביעות בגין נזקים שנגרמו לו על ידי הפרת ההסכם עם חברה ב', מבוסס על דו"ח של היחידה ההנדסית של המשרד בדבר כ-20,000 שעות עבודה שהושקעו להעברת ידע, תיעוד ושרטוטים מחברה ב' לחברה ג'

ר-47,430 ש"ע שהשקיעה חברה ב' וצה"ל לא אישר אותו משום שחברה ב' לא עמדה בדרישות המיפוט. בפרוט התביעות לא נכללה דרישת פיצוי בעד פיגור באספקה על פי סעיף בהסכם עם חברה ב', הקובע, שהמשרד זכאי לפיצויי פיגורים בסכום קבוע של 500 שקלים לשבוע ולא יותר מ-40,000 שקלים ליחידה.

מכתב מאפריל 1981 עולה, כי היועץ המשפטי היה סבור, שלכיסוס תביעות המשרד דרוש, שמנה"ר יטשה עבודת הכנה ויערוך חשבוניות מדויקים. עד סוף דצמבר 1981 לא הוכנה ולא הוגשה לחברה ג' תביעה בנוי הפסדים שנגרמו למשרד עקב הפרת ההסכם על ידי חברה ב', אף על פי שהפסקת הייצור בחברה ב' והמשכתו בחברה ג' הגרילו בחברה את היקף ההזמנה ודחו לזמן רב את מסירת היחידות הנמורות.

מוצרי סריגה

נבדקו 21 הזמנות של מוצרי סריגה, בהיקף של כ-17.4 מיליון שקלים, שנמסרו בשנים 1979 ו-1980.

1. על פי הוראות מנה"ר ניתנו 40 יום לטיפול במסירת ההזמנה, לאחר שנתקבלה החלטת ועדת המכרזים. בהזמנות שנבדקו נמצאו מקרים, שהטיפול במסירת ההזמנה ארך זמן יותר ממועד הספק דרש החיית מועדי האספקה, משום שמשך הזמן שנותר לייצור היה בלתי סביר. במקרים נוספים דחה המשרד את מועד האספקה משום שמלכתחילה נקבעו במכרז מועדי אספקה לא ריאליים. הסכמת המשרד לדחיית מועדי האספקה היא התחייבות לשלם הפרשי התייקרות בהתאם למועדי האספקה החדשים. בארבע מן ההזמנות שנבדקו, בסכום של כ-3.9 מיליון שקלים, התבטא ההפרש בכ-262,000 שקלים.

2. בהזמנות למוצרי סריגה מפורטות בדרך כלל המידות של המוצרים המוזמנים: קטן, בינוני, גדול ומיוחד, ומספר היחידות הנדרש בכל אחת מהמידות. המשרד לא הקפיד על קבלת הכמויות על פי המידות שנדרשו, אף שלעיתים היו ההבדלים ניכרים.

3. הוראת מנה"ר, שהייתה בתוקף במועד הביקורת, איפשרה לתת לספקים מקדמות אם סכום ההזמנה עלה על 30,000 שקלים ומועד האספקה חל שישה חודשים או יותר לאחר מועד קבלת ההזמנה.

באוגוסט 1980 הסכים צוות הוראות ההרכשה, לאחר תיאום עם ראש אגף הכספים, לתקן את ההוראה ולאפשר מתן מקדמה אם מועד ההספקה יחול שלושה חודשים או יותר לאחר קבלת ההזמנה. בסוף 1981 עדיין לא נכנסה לתוקף הוראה מתקנת. בחלק מההזמנות שנבדקו ניתנו מקדמות בסכומים שבין 123,000 שקלים ליותר מ-600,000 שקלים, אף על פי שהאספקה נדרשה, על פי תנאי ההזמנה, תוך שישה חודשים ממועד קבלת ההזמנה.

4. הביקורת העלתה שני מקרים, שהמשרד אישר לספקים הפרשי התייקרות גבוהים בכ-9,000 שקלים מהסכומים שהגיעו להם. בעקבות הביקורת חייב המשרד את הספקים בסכומים אלה.

עסקאות באמצעות סוכני יבוא

בחודשים יולי ונובמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובאגף הכספים, על רכישות של משרד הביטחון מייצרנים וספקים של ציוד צבאי ואזרחי בחוץ לארץ, המיוצגים על ידי סוכנים בארץ. נבדקו ההסדרים הכלליים בין המשרד והסוכנים; כ-30 הזמנות שנמסרו לייצרנים המיוצגים על ידי סוכנים, שלמשרד יש הסכם אתם בדבר מתן הנחות והחזר עמלות; וסדרי גביית הכספים מאותם הסוכנים. נערכה בדיקת מעקב אחר הטיפול בממצאי הביקורת באותו נושא משנת 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 661).

1. בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, שמשרד הביטחון לא הכין מערכת מידע משלו בדבר עמלות הסוכנים הכלולות במחיר הטובין. עוד העירה הביקורת, כי לא ניתן לראות שהבקשות של הסוכנים לקבל היתר בדבר קבלת עמלה בגין ציוד צבאי, נבחנו לאור הקריטריונים שנקבעו בחוק*, בעיקר בעניין הצורך בשירותי הסוכן. לדעת הביקורת לא מיצה המשרד את האפשרויות שנתן לו החוק.

* חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תיקון מס' 6) התשל"ז-1976.

בעקבות הביקורת הורה ראש מנה"ר, שהסוכנים יגישו למשרד, בעת חתימת ההסכם בדבר החזר עמלות, את ההסכם המקורי בינם לבין לייצרנים. עוד קבע ראש מנה"ר שהסוכנים יגישו בקשת היתר נפרדת לגבי כל עסקה שהיקפה מעל 1 מיליון \$.

2. ביולי 1981 השלים משרד הביטחון הכנת טיוטה של חוזה מסגרת בינו לבין ארגון הגג של הסוכנים (להלן החוזה החדש), שנועד להחליף את ההסכם שהיה בתוקף מאז 1978. עד מועד סיום הביקורת, בסוף 1981, לא נסתיים המשא ומתן על טיוטת החוזה ולא נחתם חוזה חדש עם הסוכנים.

3. משלחות משרד הביטחון בחוץ לארץ (להלן המשלחות) נתנו בעבר להעביר למשרד בארץ העתקי הזמנות שנמסרו לספקים. לא תמיד הייתה בהזמנות התייחסות לעמלה הכלולה במחיר ההזמנה. המשלחות הפסיקו להעביר ארצה את העתקי ההזמנות; הן מעבירות את נתוני ההזמנות באמצעות מחשב. רוב הנתונים בדבר העמלות, הכלולות בדרך כלל במחיר הטובין, נמצאים בידי המשלחות המזמינות; העברתם ארצה ושילובם במערכת ההזמנות הממוחשבת עשויה למנוע את הצורך לערוך בירורים לגבי כל הזמנה בנפרד ולהקל על אגף הכספים של המשרד בהכנת תביעותיו מן הסוכנים.

4. המשרד נתן לסוכנים היתרים לקבל עמלה בגין אספקת ציוד צבאי, בהתאם לחוק (להלן חוק הסוכנים). ביוני 1980 קיבל מנכ"ל משרד הביטחון החלטה חדשה הקובעת, שיינתן היתר לסוכנים שיתקיימו בהם התנאים הבאים:

(א) הסוכן פועל כנגזר של חברת חוץ מכוון הסכם שיומצא למשרד; (ב) הסוכן התחייב להודיע למשרד על כל שינוי בהסכם בינו לבין לייצרן; (ג) הוכח שהסוכן מקבל מהליצרן תשלום קבוע, ללא קשר להיקף העסקאות עם המשרד, ואינו מקבל דמי עמלה נוספים אפילו מצסקאות שאינן עם המשרד; (ד) הסוכן תורם לעניין השגת ציוד צבאי ונותן או עשוי לתת שירותים משמעותיים במסגרת עבודתו; (ה) היתר יוענק לשנה ויחודש כל שנה או יענוד הסוכן בתנאים דלעיל.

מסוף 1980 עד סוף 1981 לא חידש המשרד את ההיתרים של הסוכנים, שחתמו על הסכם בדבר החזרי עמלות, מכיוון שהמתין לאישור החוזה החדש. בפברואר 1982 חידש המשרד את ההיתרים לתקופה של שלושה חודשים על פי ההסכם הישן. המשרד המשיך לחדש את ההיתרים של סוכנים, שאיתם אין לו חוזה, בצורה כוללת ולשנה מראש.

5. המשרד המשיך לתת היתרים לסוכנים המקבלים מהליצרנים שהם מייצרנים תשלום תקופתי קבוע ולא דריש מהם החזר כלשהו. עמדת המשרד היא, שהתשלום הקבוע ניתן לקבץ תמורת כלל פעילותו ואינו מועמם על מחיר הציוד שהמשרד רוכש. הואיל וכמה סוכנים מקבלים תשלום תקופתי בסכומים גדולים, במקרה אחד עד כדי \$ 265,000 בשנה, ובמקרה נוסף — כ-\$ 239,000 בשנה, לא ניתן, לדעת הביקורת, לקבוע באופן חד-משמעי, שאין כל קשר בין הסכומים שהם מקבלים לבין היקף העסקאות בין מערכת הביטחון והליצרנים שהסוכנים מייצגים. מן הראוי שהמשרד ידרוש מהסוכן להמציא תיעוד בדבר חלקו של הציוד הצבאי בכלל מכירותיו ויחלים מהדריש אם אין מקום לדריש החוזרים גם ממקבלי תשלום תקופתי קבוע.

6. בדו"ח שנתי 30 העיר מבקר המדינה, שאגף הכספים לא הכין לעצמו כלי מעקב אחר החזר דמי עמלה. בראשית 1980 התארגן המשרד לגביית החזרי עמלות מהסוכנים כפי שהם התחייבו בהסכם איתם, בעד התקופה מאפריל 1977 עד אפריל 1980. אגף הכספים גבה החוזרים ממרבית הסוכנים; בתחילת 1982 עוד נמשך הטיפול בגביית החוזרים מארבעה סוכנים.

לפי נתוני אגף הכספים גבה המשרד מסוכנים, עד אפריל 1981, כ-\$ 605,000 בגין הזמנות שהמשלחות מסרו במישרין לליצרנים, שהסוכנים מייצגים אותם; הסכום הזה כולל את החוזרים שאגף הכספים דרש בגין התקופה עד אפריל 1980. לגבי התקופה שלאחר מכן נכללו החוזרים שנתקבלו, אולם אגף הכספים לא הספיק לבדוק אם אלה כל הסכומים שהגיעו לו. המשרד מעביר לסוכנים דו"ח מחשב תלת-חודשי על הזמנות שהמשלחות מסרו לליצרנים ובמקביל מפיץ דו"ח מחשב על החשלושים לליצרנים. אגף הכספים משווה בין דו"ח התשלומים לליצרנים לבין הנתונים על החזרי עמלות מהסוכנים. בעת עריכת הביקורת היה במשרד הביטחון פיגור בכדיקת החוזרים.

7. על פי דו"חות של המשרד הזמינו המשלחות מאפריל 1977 עד אפריל 1980, מייצרנים המיוצגים בארץ על ידי סוכנים שהתחייבו להחזיר כספים למשרד, הזמנות בסך כולל של כ-\$ 177 מיליון \$.

ובשנת הכספים 1980 — בסך של 111 מיליון \$. משרד מבקר המדינה בדק 30 הזמנות משנת הכספים 1980, בסכום כולל של כ־3 מיליון \$, ואת היקף הסכומים שהגיעו מכמה סוכנים, בתוקף ההסכם שנחתם איתם. הביקורת העלתה:

סוכן מס' 1. סוכן מס' 1 מסבל, מהייצרנים שהוא מייצג, עמלה בשיעור 5%; הוא התחייב להחזיר למשרד 1%. בפברואר 1980 פנה המשרד לסוכן בדבר החזר עמלות ולא נענה. בעקבות הביקורת חודשה התביעה, באוקטובר 1981, והמשרד קיבל מהסוכן כ־18,000 שקלים.

סוכן מס' 2. סוכן מס' 2 התחייב להחזיר למשרד 20% מדמי העמלה שיקבל. בשנת הכספים 1980 נמסרו לייצרנים שהוא מייצג הזמנות בסכום של כ־900,000 \$ ומהן נסתים, עד מועד הביקורת, ביצוען של הזמנות בסך של כ־151,000 \$. המשרד לא קיבל החזרים מאוקטובר 1980 עד דצמבר 1981; בדצמבר 1981 החזיר הסוכן למשרד כ־516,000 שקלים. הסכום חושב על פי שער החליפין מאוקטובר 1981.

סוכן מס' 3. באוגוסט 1979 נתן המשרד לסוכן מס' 3 היתר לקבל עמלה בגין אספקת ציוד צבאי; בהגדרת סוג הציוד צוין רק ציוד אלקטרוני. ביארי 1980 מסר המשרד לייצרן בחו"ל הזמנה בסכום של יותר ממיליון \$ לאספקת ציוד אוטומוטיבי. בעת מסירת הזמנה לא ידע המשרד, שסוכן מס' 3 מייצג את הייצרן דלעיל גם לגבי ציוד אוטומוטיבי. עובדה זו גודעה למשרד רק בתחילת 1981 ואז דרש המשרד מהסוכן שיבקש היתר גם לגבי ציוד אוטומוטיבי. עד ינואר 1982 לא נגמר הטיפול בנושא.

כאמור, קבע ראש מנה"ר, בעקבות הביקורת הקודמת, שהסוכנים יבקשו היתר נפרד לגבי כל עסקה שהיקפה מעל 1 מיליון \$, והמשרד ינהל מוז"מ בדבר גובה העמלה לגבי כל עסקה בנפרד. בעת מסירת הזמנה, במאי 1980, לא ניהל המשרד משא ומתן לגבי גובה העמלה, אף שהיקף העסקה עלה על 1 מיליון \$.

באפריל 1981 ביקש הסוכן להוסיף את שמו של יצרן נוסף לרשימת הייצרנים שהוא מייצג וצירף העתק ההסכם בינו לבין הייצרן, שעל פי תנאיו הוא מקבל מהייצרן עמלה בשיעור של 10% בהזמנות עד 200,000 \$. הסוכן מחזיר למשרד 2.5%. בשנת הכספים 1980 מסרה המשלחת לייצרן זה הזמנות בהיקף של 500,000 \$. מאפריל 1981 עד פברואר 1982 הוציאה המשלחת הזמנות לייצרן בסך של כ־75,000 \$.

סוכן מס' 4. בשנת הכספים 1980 נמסרו לייצרנים שסוכן מס' 4 מייצג אותם הזמנות בסכום של כ־3.7 מיליון \$; והמשרד לא גבה החזרים בגין ההזמנות. בעקבות הביקורת קיבל המשרד, בנובמבר 1981, החזרים בסך 9,024 \$.

מעקב אחר תיקון ליקויים

סוכן א'

לסוכן א' הסכם עם המשרד בדבר החזר עמלות ומתן הנחות למשרד וכן היתר לקבל עמלה בגין אספקת ציוד צבאי. באפריל 1979 התיר מנכ"ל משרד הביטחון למסור ללא מכרו הזמנה, בהיקף של 500,000 \$, לייצרן שסוכן א' מייצג אותו. הזמנת המשלחת הסתכמה בכ־565,000 \$ וכללה, על פי הצהרת הייצרן, עמלת סוכן בסך 42,550 \$. עד סוף 1979 לא דרש המשרד מהסוכן החזר דמי עמלה:

הסוכן הודיע למשרד, שעמלתו הייתה 37,500 \$ וממנה היה חייב להתורר למשרד 1,500 \$. בירורים נוספים העלו, שהיו לסוכן שני הסכמים עם הייצרן, שעל פי כל אחד מהם היה זכאי לקבל עמלות בשיעורים שונים, לגבי עסקאות שהיקפן שונה, ומכאן נבע השוני בחישוב סכום העמלה. באפריל 1981 חתם הסוכן על הסכם חדש עם המשרד בתחולה למפרע מיולי 1979. על פי ההסכם החדש מגיעה לסוכן בעסקה החדשה עמלה בסך 42,550 \$ ועליו להחזיר למשרד 3,000 \$.

הביקורת העירה, שעל פי ההסכם בין המשרד והסוכן מאפריל 1981 זכאי המשרד לקבל מהסוכן החזרים נוספים בגין כל ההזמנות שהיקפן כל אחת מהן יותר מ־100,000 \$, שנמסרו לייצרנים שהוא מייצג מיולי 1979 ואילך. בעקבות הביקורת הגיש המשרד לסוכן א' תביעה לקבלת החזרים.

סוכן ב'

סוכן ב' מייצג כ־60 יצרנים וספקים. אישור של רואה-חשבון שהסוכן המציא, בדבר הייצרנים שהוא מייצג, התייחס רק לשמות שברשימה ולא לנתונים אחרים שפורטו בה. בעקבות הביקורת דרש המשרד מהסוכן אישור לגבי שיעורי העמלה שהוא מקבל מהספקים.

בינואר 1980 נתקבל מהסוכן אישור של רואה-חשבון לגבי העמלות שהוא מקבל מ-37 ספקים; לגבי השאר הודיע הסוכן, ששיעור העמלה אינו מוזכר בהסכמים שבינו לבין הספקים והוא יודיע על כך לאחר בירור אתם. בעקבות הביקורת דרש המשרד מהסוכן, בדצמבר 1981, להמציא את כל הפרטים, ולהסביר אי התאמתו בין מסמכים שונים.

סוכן ה'

על פי זכרון דברים בין המשרד ובין סוכן ה', יתן הסוכן למשרד הנחה בשיעור 6% ממחיר הציוד במטבע חוץ, ויקבל מהמשרד בשקלים עמלה בשיעור 4% מהמחיר המלא; באופן זה יהנה המשרד מהנחה של 2% ממחיר המוצרים, ברנטו. צורת התקשרות זו אופיינית לעסקאות שבהן המחיר למשרד הוא נטו. הסוכן נהג להצהיר, בחשבוניות שתגיש למשרד, שהעמלה בשיעור 4% היא העמלה היחידה שהוא מקבל. בראשית 1978 הודיעה משלחת המשרד בניו-יורק, שהסוכן מקבל מהייצורן שהוא מייצג עוד 5% בעד ביצוע האחזיות. ב-1979 המשיך המשרד למסור לייצורן הזמנות באמצעות הסוכן בלי לסיים את הבירור בדבר הסכומים הנוספים שקיבל מהייצורן.

בשנת הכספים 1980 מסר המשרד לייצורן, באמצעות הסוכן, שמונה הזמנות בסכום כולל של 1.8 מיליון \$, בתנאים שפורטו לעיל, ובלי לברר את הפרשים שבין מחיר הייצורן והמחיר שהציע הסוכן. הסוכן ממשך לקבל מהייצורן 5% ממחיר הציוד כתמורה בעד האחזיות שהוא נותן. המשרד לא בירר אם ניתן להשיג את הציוד במחיר יותר זול, באמצעות מפיצים בארה"ב, ואם ניתן לקבל את שירותי האחזיות של הסוכן לציוד שיירכש ממפיצים.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהתחיל לבדוק הצעות מחיר מפיצים שונים בארה"ב.

סוכן ז'

סוכן ז' הוא חברה המייצגת יצרן של ציוד צבאי, שהמשרד מסר לו, בשנים 1977—1979, הזמנות בסכום של 7.6 מיליון \$. לחברה לא היה היתר לקבל עמלה ממכירת ציוד צבאי וגם לא הסכם בדבר החזר עמלה.

בעקבות הביקורת החל היועץ המשפטי במערכת הביטחון לטפל בעניין. נתברר, שהחברה בארץ היא חברה-בת של הייצורן, המממן את כל הוצאותיה. כהתאם לקריטריונים, שקבע המשרד ביוני 1980, ניתן לחברה בישראל היתר לקבל עמלה בגין כל סוגי הציוד שחברת האם מייצרת. ההיתר ניתן לטפרע, מיום החלת חוק הסוכנים — 31.3.77, לכיסוי כל ההוצאות של החברה אך לא לקבלת סכום קצוב.

סוכן ח'

סוכן ח' מקבל תשלום שנתי קבוע מייצורן של ציוד צבאי ועל פי ההיתר שבידו אינו חייב להחזיר למשרד סכום כלשהו.

ההיתר חודש בסוף אפריל 1981, בתוקף עד סוף דצמבר 1982, מועד תום תוקפו של ההסכם שבין הסוכן והייצורן. בשנת 1981 יקבל הסוכן מהייצורן \$ 265,000, לעומת \$ 176,000 ב-1979 ו-\$ 160,000 ככל אחת מהשנים 1977 ו-1978. לנוכח העלייה בסכום שהסוכן מקבל מהייצורן יש מקום שהמשרד יבדוק מחדש אם אמנם אין יחס כלשהו בין היקף המכירות של הייצורן למשרד הביטחון לבין התשלום שהוא מעביר לסוכן.

סוכן ט'

בשנת 1979 ביקש סוכן ט' היתר לקבל מייצורן של ציוד צבאי תשלום חודשי קבוע בסך \$ 10,000. המשרד החליט, שאין לסוכן צורך בהיתר, משום שבאותה תקופה טרם הזמין המשרד ציוד צבאי מהייצורן המיוצג.

במארס 1980 ביקש הסוכן היתר לקבל מהייצורן תשלום חודשי קבוע של \$ 6,000 על פי הסכם בינו לבין הייצורן. הסוכן צירף לבקשתו אישור של רואה חשבון על קבלת סכום של כ-\$ 184,000 מהייצורן בתקופה מאי 1977 — פברואר 1980. המשרד הוציא היתר לסוכן למשך שנה, החל ב-\$ 25.5.80 ולא התייחס לסכומים שהסוכן קיבל מהייצורן לפני תאריך זה. ההיתר לסוכן ניתן על פי המלצת ראש להק ציוד בחיל האוויר וחרף התנגדותו העקרונית של ראש חטיבת אוויר במנהיג והתנגדותו של ראש מערכת ים שצייין, שלייצורן נציג טכני-אחר בארץ, המטפל בנושאי חיל הים.

בינואר 1982 הוחלט על דעת מנכ"ל משרד הביטחון והיועץ המשפטי למערכת הביטחון, להמליץ לפני הגורמים המוסמכים לא לנקוט פעולה נגד סוכנים שקיבלו בעבר תשלום תקופתי קבוע ולא בקשו היתר כנדרש על פי חוק הסוכנים. היועץ המשפטי ייווים פרסום דברי הסבר על הצורך לקבל היתר ורק לאחר הפרסום יטפל המשרד בנושא כמתחייב בחוק.

סוכן י'

1. סוכן י' מייצג יצרן, שהמשרד רכש ממנו, ביולי 1978, ציוד בהיקף של כ-85 מיליון \$. במאי 1979 הוסכם, שהסוכן יחזיר למשרד \$75,000 מתוך עמלה של \$200,000 הכלולה במחיר הציוד. עד סוף 1979 לא קיבל המשרד מהסוכן החזר כלשהו בגין העסקה.

עד יולי 1981 החזיר הסוכן כשליש מהסכום שהתחייב להחזיר. שיעור החזר מתאים לשיעור התשלום שהמשרד העביר ליצרן.

2. בדצמבר 1979 ביקש הסוכן להוסיף לרשימת הייצרנים שהוא מייצג יצרן המשלם לו עמלה של 5%—10% וייצרן המשלם לו תשלום חודשי קבוע בסך \$3,000. בעת הטיפול בבקשה לא דרש המשרד מהסוכן החזר עמלות שקיבל ללא היתר, לפני הגשת הבקשה.

על פי אישורים שהגיש הסוכן בינואר 1980 הוא לא קיבל בעבר תשלומים מהייצרן הראשון. מהייצרן השני קיבל הסוכן, מאפריל 1977 עד סוף דצמבר 1979, \$100,500. המשרד מסר ליצרן השני שתי הזמנות, בסכום של \$93,000, אף על פי שלא סיים את הטיפול במתן היתר לסוכן לקבל תשלום חודשי קבוע מהייצרן.

סוכן י"א

בשנים 1977 ו-1978 ניתנו לסוכן י"א היתרים לקבל עמלה בגין אספקת ציוד צבאי והסוכן התחייב להחזיר למשרד חלק מהעמלה. בינואר 1979 העיר החיל המזמין, שחלקו של הסוכן בעסקה, שבעדה קיבל עמלה בסך \$83,000, היה מוערי. בספטמבר 1979 ביקש הסוכן היתר לשנה נוספת והודיע, שהוא מקבל תשלום חודשי קבוע משני יצרנים, ומאחד מהם — גם עמלה בקשר לאספקת חלקי חילוף. באוקטובר 1979 ביקש הסוכן לייצג יצרן נוסף. בעבר רכש המשרד ציוד משלושת הייצרנים במישרין.

בינואר 1980 ניתן לסוכן היתר לקבל עמלה בגין אספקת חלפים, בתנאי שיחזיר חלק נמנה למשרד; שיעורי העמלה והחזר פורטו בהיתר. ביוני 1980 נחברר למשרד, שעל פי ההסכם בינו לבין אותי יצרן אין לשלם עמלה לסוכן; היתר בוטל ביולי 1980. על פי הצעת המנכ"ל החיר המשרד לסוכן, באפריל 1981, לקבל מהייצרן תשלום חודשי קבוע בסך \$2,500 לתקופה אוקטובר 1980 — אפריל 1982. לפני כן, בנובמבר 1980, קיבל הסוכן היתר לקבל מייצרן אחר תשלום שנתי קבוע בסך \$10,000.

הזמנות על ידי מערכת תובלה פנים ארצית

מערכת תובלה פנים-ארצית במנה"ר אחראית לאספקת אמצעי תובלה ביבשה, הסעות והובלות, בשביל צה"ל ובשביל יחידות אחרות במערכת הביטחון. ההוצאה על הובלה שכורה הסתכמה בשנת הכספים 1979 בכ-150 מיליון שקלים ובשנת הכספים 1980 — בכ-258 מיליון שקלים. כ-35% מההוצאה מתייחסים להובלות במשאיות וכ-30% להסעות באוטובוסים, לפי הזמנת מרכז הובלה של צה"ל.

בראשית 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במערכת תובלה פנים-ארצית (להלן — היחידה) על הזמנת אמצעי הובלה והסעה עבור מרכז הובלה ומרכז תעסוקת עובדי צה"ל. בדיקת השלמה נערכה באגף הכספים של משרד הביטחון. נבדקו: תנאי ההתקשרות עם מועצת המשאיות — ארגון גג של רוב המובילים הפעילים במשק — בדבר ביצוע הובלות; המחירון שעל פיו משלמים בעדן; הסעת חיילים ועובדים ארזיים של צה"ל באוטובוסים, בקווים קבועים ועל פי הזמנות מיוחדות, לרבות ביצוע הסכם מיוחד בדבר הסעות באופירה. עוד נבדקו נוהלי העבודה של היחידה וכמה מאות חשבוניות שהגישו המובילים והקואופרטיבים לתחבורה בשנות הכספים 1979 ו-1980.

הובלת מטענים

1. בדצמבר 1979 נחתם חוזה מסגרת שנתי בין משרד הביטחון ומועצת המשאיות בדבר תנאי הזמנת הובלות, בשביל מערכת הביטחון; חוזה נפרדים נחתמו עם כל אחד מהמובילים. תוקף חוזה