

החזר מס על ציוד

על ציוד וחומרים הנמכרים בצרפת חל מס, המחושב באחוזים משווי הסחורות והערך המוסף בשלבים השונים של הייצור והשיווק (Taxe sur la Valeur Ajoutée — T.V.A.). כיוון שסחורות המיוצאות פטורות מן המס, אין הוא חל על רכישות המשרד. לגבי מרבית הרכישות משלם המשרד מראש רק את המחיר נטו, אך על היתר צריך המשרד לשלם לספקים, מטעמים טכניים, גם את סכומי המס, והספקים מחזירים אותם למשרד, לאחר שקיבלו החזר משלטונות המס הצרפתיים. שיעור המס על סוגי הציוד הנרכשים על ידי המשרד הוא בדרך כלל 25%. בשנת 1963/64 הגיעו הסכומים, שהספקים החזירו, לסך 1.9 מיליון פרנקים צרפתיים חדשים.

משרד מבקר המדינה בדק במארס ובאוגוסט 1964 את סדרי החזר המס והמעקב אחר גבייתו במשרד בארץ ובמשלחת משרד הבטחון בפאריס.

— המשלחת מבצעת את התשלום לספקים תמורת הסחורות לפי חשבון זמני ורושמת את התשלום בסכום כולל בחשבונות חו"ז. עם קבלת חשבון סופי של הספק, הכולל הודעה על החזר המס, מזכה המשלחת את הספק במחיר הציוד נטו ומחייבת את התקציב. לפי זה נשאר ההפרש בין תשלום המקדמה ובין המחיר נטו של הציוד — הפרש השווה לסכום המס — כיתרה פתוחה לחובת הספק, שצריכה להתחסל על ידי זיכוי מצד הספק בגין החזר המס. אולם המשלחת לא רשמה יתרות אלו בנפרד, בצורה שהייתה מאפשרת מעקב אחר גבייה שוטפת של החזרי המס המגיעים.

— המשלחת לא נהגה לרשום בספריה הודעות זיכוי שנתקבלו מספקים; ההודעות הושהו, ורק במרוצת הזמן הופחתו הסכומים מהתשלומים שהגיעו לאותם ספקים. משך הזמן, שעבר מצד קבלת הודעת הזיכוי עד להפחתת הסכום מהתשלום לספק, היה בדרך כלל שלושה עד שישה חודשים. במקרה אחד הובאה בחשבון הודעת זיכוי של ספק מיוני 1961 על סך 73,500 פרנקים צרפתיים חדשים רק בעת תשלום, שנעשה לספק זה באוקטובר 1964. בין מועדי קבלת הודעות הזיכוי ובין הפחתת הסכומים מתשלומים לספקים נעשו תשלומים לספקים בלא שהובאו בחשבון הסכומים, שהגיעו למשרד בעד החזר מס.

בעקבות הביקורת ניגש המשרד לבדיקת ההזמנות שכבר בוצעו, כדי לוודא אם הוא זוכה בהחזר המס; כן הורה חשב המשרד למשלחת להנהיג הסדרים למעקב אחר גביית המס. בבדיקה, שנערכה במשלחת באוגוסט 1964, נמצא, שהסדר המעקב עוד לא הקיף את כל החשבונות, שלגביהם שולם או הוחזר מס. עוד הצביעה הביקורת, שיש לעשות כדי לוודא, אם כל הסכומים בהם זוכה המשרד בעבר אמנם נגבו.

— לגבי מספר רכישות לא קיבלה הביקורת תשובה מספקת מהמשרד, אם המחיר שנקבע כולל מס או לא. הביקורת דרשה, שהמשרד יודא, בכל המקרים שבהם אין הדבר מתברר מתוך מסמכי הרכישה, אם אמנם המחיר שנקבע אינו כולל מס.

הסעות באוטובוסים

יחידות מערכת הבטחון נזקקות לאוטובוסים שכורים להסעת עובדים לעבודה וממנה ולהסעות אחרות. המחלקה להובלה ואחזקה באגף בינוי ומשק, הדואגת להספקת הובלה שכורה (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 437, ודו"ח זה, עמ' 519), עוסקת גם בהספקת אוטובוסים. מתפקידה להתקשר עם ספקי השירות ולבדוק את חשבונותיהם, לאחר שהיחידה, שלמענה נעשו הנסיעות, אישרה את קבלת השירות, ולפני שהחשבונות מועברים לחשב המשרד לתשלום. ספק האוטובוסים היחיד, אתו עובדת המחלקה בהיקף ניכר, הוא קואופרטיב אגד. בשנת 1963/64 סיפק אגד שירותי הסעה במחיר של 2.7 מליון ל"י. המחירון של המשרד להובלה שכורה כולל מחירים לשכירת אוטובוסים, אולם רק ההסעות, שאינן בעלות אופי קבוע, נעשות על פי התנאים, שנקבעו במחירון, ואילו תנאי ההסעות הקבועות — ואלה העיקר — נקבעו בהסכמים מיוחדים עם אגד.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית הראשונה של שנת 1964 במשרד הבטחון את ההסכמים על שירותי ההסעה העיקריים, שסופקו על ידי אגד; נבדקו שירותים, שהיקפם בשנת 1963/64 היה כ-2.1 מליון ל"י. כן נבדקו במסורג התשלומים בעד אותם שירותים, שניתנו מאפריל עד אוקטובר 1963.

ההסכמים וביצועם

1. הסכם על השירותים הנדונים נערך ביוני 1961, והוא הוחלף בראשית 1964 בהסכם חדש, שתוקפו מיוני 1963.

— שני ההסכמים נערכו בצורת מכתבים של ראש אגף בינוי ומשק אל הנהלת אגד. נקבעו בהם רק התנאים היסודיים של השירות — קווי ההסעות, שעות ביצוען, מספרן ומחיריהן, ולא תנאים מפורטים בדבר אופן הפעלת השירות וגם לא תנאים כלליים שמקובל לכלול אותם בחוזים, כגון אחריות לנזקים. בקיץ 1964 הכין משרד הבטחון חוזה על שירותי ההסעה, אך עד דצמבר 1964 לא נחתם החוזה בגלל הסתייגותו של הספק מכמה מהתנאים, שהמשרד מצא לנכון לכלול בו.

2. ההסכם, שהיה בתוקף בשנים 1961—1963, חל על הפעלת שירותי ההסעה בשני קווים — קו ארוך וקו קצר יחסית.

— לגבי הקו הארוך יותר נקבע: מחיר יסודי להסעה הלוך ושוב בשעות של עומס בתנועה — "שעות שיא"; מחיר זול ב-35% מהמחיר היסודי להסעה בשעות אחרות — "שעות שפל"; ומחיר יקר ב-10% מהמחיר היסודי להסעות, שלשם הפעלתן יצטרך הספק לעלות על העסקת 15 אוטובוסים ביממה בשירות. למעשה שילם המשרד את המחיר היקר יותר על כל נסיעה מעל 15 נסיעות בבוקר ו-15 נסיעות בערב, בשעות העומס, גם אם אלו בוצעו בלא צורך בהעסקת יותר מ-15 אוטובוסים.

— להסעות בקו הקצר יותר נקבע בהסכם מחיר אחיד. המשרד נהג לשלם בעד חלק מן ההסעות בקו זה מחיר העולה פי שלושה בקירוב על המחיר האחיד שנקבע.

— לאחר שנעשה ההסכם, נתווסף עוד קו הסעות באותה סביבה, ומחירו לא נקבע בכתב.

המחיר, ששולם בעד הסעות בקו זה, היה גבוה בהשוואה למחירים האחרים בהסכם, והמשרד גם לא קיבל הנחה בהסעות, שנעשו בשעות שפל.

המשרד הסביר, שהייתה קיימת הבנה בין הצדדים, שמחירי ההסעות קשורים גם בהיקף השירות הציבורי באזורים, בהם הופעלו קווי ההסעה בשביל המשרד; לכן היה עליו לשלם מחירים גבוהים מהנקובים בהסכם, אם מספר האוטובוסים, שהיו דרושים לקיום השירות המיוחד, היה גדול ממספר האוטובוסים המנוצל בשירות הציבורי באזור. אולם בהסכם אין אחיזה לתשלומים הנוספים ויש לראות פגם בהפעלת שירות קבוע בהיקף גדול לפי תנאים, שאינם מבוססים על הסכם בכתב, ובחלקם אף נוגדים את אשר נקבע בהסכם בכתב.

3. בהסכם משנת 1961 נקבע, שהמחירים יהיו נתונים לשינוי בעקבות התייקרויות של שכר עבודה, דלק וכיו"ב, כשכל דרישה לשינוי המחירים תיבדק על ידי הצדדים במשותף. הוסכם, שדיון כזה יקום כל פעם, שרשות התעריפים תאשר העלאה כללית של מחירי הנסיעה של אגד בקווים הציבוריים. להסכם לא צורף פירוט של מרכיבי המחיר, שישמש בסיס לחישוב ההתייקרויות.

בשנים 1962—1963 אישרה רשות התעריפים שתי העלאות במחירי הנסיעות בקווים הציבוריים, שהסתכמו ב-20%, והספק דרש מהמשרד העלאה מקבילה במחירים. הפעם ערך המשרד תחשיב לשירות, שהצביע על כך, שאין מקום להעלות את המחירים. לאחר משא ומתן הגיעו הצדדים בסוף 1963 להסכם חדש בתוקף מיוני 1963, שבו שונו תעריפי השירות, ושהיה כרוך בהעלאה כוללת קטנה בהרבה מזו שדרש הספק. בהסכם החדש לא הותנתה עוד עליית מחירי ההסעות בהתייקרות של מרכיבי המחיר, אלא הוסכם להעלות את המחירים — החל מינואר 1964 — אם רשות התעריפים תחליט על העלאת מחירים בשירות הציבורי, בשיעור של 90% משיעור ההעלאה הכללית.

אף על פי שהמשרד השיג בהסכם החדש, בהתחשב בהתייקרות, תנאים נוחים יחסית מאלה, שהיו נהוגים לפי ההסדר הקודם — דבר שיש לייחסו לטיפולו היסודי לקראת המשא ומתן עם הספק — דרוש היה, לדעת הביקורת, להרחיב את הבדיקה על שאלה של רכישת שירות מסוג זה. המדובר בשירות, שהוא בעיקרו קבוע ובעל אופי קונבנציונלי וכרוך בהוצאה שנתית של מליוני לירות. אמנם לא היה מעשי לערוך עליו מכרז, אולם מן המסמכים אינו מתברר, שנערכה בדיקה, שתכלול בחינת הצורות האפשריות של הפעלת השירות — אם לפי השיטה שבחר בה המשרד, שפירושה קניית נסיעות, ואם בדרך אחרת, לרבות הפעלה יעילה ברג"י.

הטיפול בחשבונות

שירותי ההסעה כרוכים בנסיעות של עשרות אוטובוסים מדי יום ביומו, במסלולים שונים, ולכן נודעת חשיבות רבה לדיוק התייעוד, עליו מבוססים התשלומים לספק, המקבל את שכרו לפי מספר ההסעות לסוגיהן.

בשנת 1961 נקבע בין המשרד ובין הספק, שכתיעוד לחשבונותיו ישמשו אישורים אינדיווידואליים, שיינתנו על כל נסיעה על ידי עובדים מוסמכים של היחידות המקבלות את השירות. הסדר זה לא הופעל, ובמקומו מגיש הספק את חשבונותיו החודשיים תוך ציון מספר ההסעות לסוגיהן; ביחידה המקבלת את השירות נבדקים החשבונות על פי רשימות יומיות של

ההסעות, שהיא עורכת, ומעבירה אותן יחד עם החשבונות, וכתיעוד להם, לתשלום. עד אוקטובר 1963 פורטו ברשימות זמני הנסיעות, יעדיהן, שמות הנהגים ומספרי הרישוי של האוטובוסים; לאחר מכן הופסק ציון מספרי הרישוי.

— בדיקה מסורגת של החשבונות לתקופה אפריל—אוקטובר 1963 העלתה מקרים לא מעטים, בהם נרשמו שתי נסיעות, של אותו אוטובוס או של אותו נהג, באותה שעה, או ברווחי זמן בלתי סבירים; בהעדר תיעוד נאות על כל נסיעה, אי אפשר היה לקבוע, מה היו הנסיעות בפועל.

על המשרד היה לבדוק את התיעוד ולעמוד על פיו על כך, שנרשמו לגבי נסיעות זמנים ופרטים, שלכאורה אינם מתקבלים על הדעת. בדיקה כזאת הייתה מועילה, לוא ערכו אותה באופן שוטף, סמוך למועד, שאליו התייחסה; או היה אפשרי לברר את העניין וגם למנוע הישנות של טעויות בעתיד. קיים חשש, שבוצעו תשלומי כפל, אך אחרי תקופה ארוכה לא ניתן לסתור בוודאות את הטענה, שברוב הגדול של המקרים נפלו טעויות רישום בלבד.

במאי 1964 הנהיג המשרד הסדרים, שמטרתם לאפשר בדיקת הרישום היומי על פי רישום מקביל בלתי תלוי, ולהבטיח יתר דיוק ברישומים. הסדרים אלה עוד לא הביאו לתיקון המצב במידה המניחה את הדעת, והביקורת דרשה, שהמשרד יתן את דעתו מחדש על הסדרת התיעוד של ההסעות, ושהוא יפעיל לפחות ביקורת מסורגת על התשלומים. בינואר 1965 הודיע המשרד, שמונה צוות, שיבדוק באופן יסודי את ביצוע ההסעות ויעבד נוהל, שיבטיח פיקוח מכסימאלי.

שנירת ציוד הרמה

לצורך פריקה והטענה של מטענים נזקקות יחידות מערכת הבטחון מפעם לפעם לכלי הרמה שכורים, בהספקת שירותים אלה עוסקת מחלקת הובלה ואחזקה באגף בינוי ומשק על פי דרישות היחידות. להספקת השירות במרכז הארץ ובדרומה קשורה המחלקה לקבוצה קבלנית אחת בלבד; בצפון הארץ מספקים את השירות שלושה ספקים אחרים. בשנת 1963/64 סופקו למשרד שירותים של כלי הרמה וסבלות במחיר חצי מליון ל"י בקירוב, מזה בסך 370,000 ל"י בקירוב על ידי הקבוצה הקבלנית.

בחודשים יוני עד אוגוסט 1964 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרויות עם הספקים, קביעת התעריפים, סדרי הזמנת העבודות ואישור ביצוען, והטיפול בחשבונות. עיקר בדיקת החשבונות הקיפה עבודות, שנעשו על ידי הקבוצה הקבלנית.

1. המחלקה עובדת עם הקבוצה הקבלנית זה שנים; לא נמצא תיעוד, שלהתקשרות זו קדם מכרז או בקשת הצעות מספקים אחרים. בסוף 1963, לקראת גמר תוקפו של החוזה עם הקבוצה, היא דרשה העלאת התעריפים ב-30%—40%. בדצמבר 1963 ביקשה המחלקה הצעות מחירים מארבעה ספקים אחרים, ושלושה מהם הגישו הצעות. לאחר שהשוואת הצעותיהם למחירי הקבוצה בתוספת 30% הראתה, שמחיריה עודם זולים יותר, חודש החוזה עם הקבוצה לשנתיים נוספות. דמי השכירות של כלי ההרמה הועלו ב-10%—14%, והתעריף לעבודות סבלות ב-25%.

— התיאור של פריטי העבודה, שהיה כלול בפנייה לספקים הנוספים היה כללי וניתן היה לפרשו לחומרה. לא פורטו בה תנאים מספר, שהמשרד נהג לפיהם בעבודתו עם הקבוצה הקבלנית ושהם לטובת הספק — הבטחת מינימום של שעות עבודה, תשלום מיוחד בעד ציוד עזר, ועוד — תנאים הידועים היטב לקבוצה הקבלנית. הפנייה גם לא הצביעה על ההיקף הניכר של העבודות. המשרד הודיע, שלמתחרים ניתנו הסברים נוספים בעל פה ושלדעתו היו התנאים ברורים להם במידה מספקת. לדעת הביקורת, הדרך, בה פנה המשרד לקבלת ההצעות, לא היה בה כדי להבטיח בסיס נאות להשוואתן למחירים של הספק, שעמו עבד המשרד עד אז; מתן הסברים בעל פה על תנאים חשובים פוגע בסדרי הטיפול בהצעות, שכן לא ניתן להבטיח בדרך זו, שיינתנו לכל המתחרים הסברים מלאים וזהים, ולעמוד על כך שניתנו הסברים כאלה.

2. תעריפי השכירות לכלי הרמה ולעבודות סבלות, לפיהם עובד המשרד עם הקבוצה הקבלנית, כלולים במחירון המשרד להובלה שכורה.

— כלי ההרמה סווגו במחירון לפי כושר ההרמה בשלוש קבוצות: עד 5 טון, עד 10 טון, עד 20 טון; בראשית 1964 נוסף פריט עד 30 טון. השוואה למחירונים אחרים לכלי הרמה מראה, שנהוג לקבוע סיווג יותר מפורט ושיש הפרשי מחיר ניכרים בין סוגים, שבמחירון המשרד כלולים בקבוצה אחת.

— בדיקת החשבונות של הקבוצה הקבלנית העלתה, שהמשרד מזמין למעשה כלים משני סוגים בלבד: "עד 5 טון", ו"עד 20 טון"; רק במקרה אחד מבין אלה שנבדקו הוזמן מנוף בכושר הרמה של 10 טון. המנופים בכושר הרמה עד 5 טון הוזמנו להנפת משאות מכמה מאות קילוגרמים ועד טון אחד; להרמת משאות מ-3 טון ומעלה, ולעיתים אף משאות קטנים יותר, הוזמנו מנופים בכושר הרמה עד 20 טון. ההפרש בדמי השכירות למנופים משני הסוגים הוא גדול: דמי השכירות היומיים למנוף הקטן יותר (עד 5 טון) היו 150 ל"י ומראשית שנת 1964 — 165 ל"י, ולמנוף הגדול יותר (עד 20 טון) — 200 ל"י ו-250 ל"י.

הביקורת הצביעה על שורה של מקרים בהם הוזמן מנוף בכושר הרמה גדול להרמת משאות קטנים יחסית. המשרד הסביר מקרים אלה בתנאים מיוחדים של ביצוע העבודה, כגון הצורך בהנפת המשא לגובה רב או בהרמתו ממרחק. ברוב המקרים לא ניתן לעמוד על פי התייעוד על קיום נסיבות מיוחדות מסוג זה, והביקורת ציינה, שיש לדאוג לכך, שהתייעוד ישקף את כל הפרטים המיוחדים בעלי המשמעות על ביצוע העבודה; בחלק מהמקרים אין ההסבר מתקבל על הדעת.

— כיום עבודה בסיסי לכלי הרמה נקבע במחירון המשרד יום עבודה של 9 שעות; בעד עבודה עד 4½ שעות משלמים מחצית ממחיר יום העבודה. המחירון אמנם כולל גם תעריף לשעות עבודה בודדות, אולם למעשה נוהג המשרד לשלם בעד כל משך עבודה, שהוא פחות מ-4½ שעות, כאילו היה חצי יום עבודה, ואם משך העבודה עולה על 4½ שעות — כאילו היה יום עבודה שלם. רצוי היה להנהיג יתר דירוג בתשלום בעד חלקי יום. מאחר שבדיקת החשבונות העלתה, שבמרבית העבודות לא היה דרוש יום עבודה מלא של 9 שעות, יש גם לשקול, אם לא היה עדיף לבסס את המחיר על יום עבודה של 8 שעות, כמקובל במחירונים אחרים, כי אז יש להנחת, שהמחיר הבסיסי גמוך יותר.

3. כתייעוד על ביצוע העבודה משמשת תעודת המשלוח של הספק, כשהיא מאושרת על ידי היחידה, שקיבלה את השירות.

— בתעודות המשלוח לא צוין בדרך כלל מספר הרישוי של הכלי; מספר זה מאפשר לבודקי החשבונות לזהות את הכלי ולוודא, אם אמנם יש לו כושר ההרמה, בעדו נתבע תשלום.

— בדיקת התיעוד העלתה מקרים של חוסר דיוק מספיק באישור היחידות שקיבלו את השירות, בנוגע לפרטים המשפיעים על גובה התשלום המגיע לספק, כגון מספר הפועלים שהועסקו ושעות ביצוע העבודה.

*

ממצאים שהם מכמה בחינות דומים לאלה, שהועלו כאן, נכלל תיאורם בדו"ח השנתי 14 (עמ' 437). הממצאים הנוכחיים מחזקים את הדרישה, שהובעה אז, לפיה על משרד הבטחון להפעיל במידה יותר גדולה את ביקורתו על ההוצאה לשכירת רכב וכלים.

רכישת מזון בדרך מכרז

אגף האספקה במשרד הבטחון רוכש, בין היתר, מצרכי מזון בעבור צה"ל. מילוי עד ספטמבר 1964 נערכה בדיקה מסורגת של 68 קניות מזון בדרך של מכרז, בסך כולל של 4.2 מיליון ל"י. התברר, שבשבעה מקרים נמסרו הזמנות בסך כולל של 885,000 ל"י בקירוב לא למציעים, שמחיריהם היו הזולים ביותר, אף שהצעותיהם תאמו את תנאי המכרז. ההפרשים נעו בין 300 ל"י ל-4,300 ל"י. ההזמנות נמסרו לספקים, שהציעו מחירים יותר יקרים, מפני שחיל ההספקה של צה"ל, שעל פי דרישתו נקנה המזון, קבע שמוצריהם טעימים או מושכים יותר משל האחרים, וזאת על פי דוגמאות שהמציעים נדרשו לצרף להצעותיהם ואשר אגף האספקה העביר לחיל ללא ציון שם הספקים. במקרה אחד הודיע ספק לאגף האספקה, שמאחר שבמשך זמן רב לא זכה במכרז אף כשהציע מחיר נמוך מיתר המציעים, אין בדעתו להשתתף עוד במכרזים.

מטרת הקניות על פי מכרז היא לבסס את המחירים על תחרות ולמנוע הפלייה — למעשה או אף למראית עין. כאשר המציע בעל המחיר הנמוך ביותר זוכה במכרז, אין בדרך כלל מקום להרהור אחרי ההחלטה; אולם משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שאם מובאים בחשבון גורמים נוספים, שאינם ניתנים בקלות למדידה, יש צורך לקבוע נוהלים, שיבטיחו שההחלטה תושחת על שיקולים אובייקטיביים. משרד הבטחון הודיע, שהוא בוחן שיטות מתאימות, כגון שיטת ניקוד להערכת כל התכונות של המוצרים המוצעים, כדוגמת השיטה הנהוגה בצבא זר, כאשר אותן תכונות, שאינן ניתנות לבדיקה מעבדתית, נקבעות על ידי צוות משתנה של אנשי צבא.*

* בנוגע למקרים, בהם מכרז אינו עונה על הצרכים של מסירת הזמנות, ראה גם לעיל עמ' 105.