

היערכותו של מינהל ההרכשה והייצור בשעת חירום

מינהל ההרכשה והייצור במשרד הבטחון (להלן מנה"ר) ממונה על רכישת הרוכ הגדול של ציוד, מצרכים ומוצרים אחרים למערכת הבטחון. בשנים האחרונות גדלה פעילות מנה"ר והקיפה, מלבד הטיפול בעסקאות רכש, הרחבת מקורות האספקה של מוצרים בטחוניים מייצור מקומי. היקף ההוצאה על הרכישות הגיע בשנת הכספים 1972 לכ-60% מהתקציב של משרד הבטחון.

משרד מבקר המדינה עורך ביקורת על פעולות מנה"ר בתחומים שונים. בשנים האחרונות נבדקו במיוחד התקשרויות רב שנתיות עם יצרנים לאספקת מוצרים בטחוניים (ראה לאה רונה בדו"ח שנתי 23, עמ' 688), וכן סדרי מסירת הזמנות מייצור מקומי (דו"ח שנתי 23, עמ' 682). בדו"ח זה, עמ' 630, מובאים ממצאים גם מבדיקת התקשרויות רב שנתיות עם יצרנים, שנערכה בשנת 1973. בחודשים נובמבר ודצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התארגנותו של מנה"ר בזמן רגיעה לשעת-חירום (להלן שע"ח) והיערכותו בתקופת החירום הנוכחית. הביקורת כללה סקירה של הפעילות ובדיקה של הזמנות טובין בענף הטכסטיל והעור. עוד נבדקו תנאים והסדרי מימון, שנקבעו בהזמנות גדולות חדשות לציווד אלקטרוני ותחמושת.

שילוב מפעלים במערך האספקה

1. בספטמבר 1970 הוציא משרד הבטחון הוראה בדבר שילוב מפעלים, המספקים טובין ושירותים הדרושים לצה"ל בשע"ח, במערך האספקה של מערכת הבטחון. ההוראה הוצאה במגמה לאתר את המפעלים בזמן רגיעה, ולטפל באישורם כמפעלים חיוניים לפי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז—1967*.

בהוראה הוגדרו ארבע דרגות שילוב של מפעלים במערך הבטחוני: שילוב חלקי, הנותן רק זכות קדימה לצורכי צה"ל לעומת לקוחות אחרים; שילוב מלא, המעמיד את כל אמצעי המפעל לצורכי צה"ל; שילוב עם תגבור, המאפשר לתגבור את כושר הייצור של המפעל בכוח אדם צבאי; והפעלה לפי צו, שפירושה הפעלת המפעל לצורכי צה"ל על ידי "רשות מבצעת", לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957.

הפעולות של ארגון השילוב והפיקוח על המפעלים חולקו בין גורמי צה"ל ובין המשרד. היחידה לארגון ולגיוס אמצעים במטכ"ל/אג"א מרכזת את העניין מטעם צה"ל. היא צריכה להכין, בזמן רגיעה, את רשימת המפעלים ששירותם יהיה דרוש לצה"ל בשע"ח; לתכנן את כוח האדם שיהיה דרוש להפעלתם; לדאוג לאישורם של המפעלים כמפעלים חיוניים ולריתוקם של העובדים למפעלים — על ידי השלישות הראשית לגבי עובדים חייבי גיוס לצה"ל, ועל ידי המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה לגבי עובדים אחרים. עוד על היחידה לדאוג לריתוק כלי רכב למפעלים החיוניים באמצעות ועדה, הפועלת ליד ראש אג"א. יחידות שונות בצה"ל יהיו אחריות לקביעת קדימות בעבודה, לתגבור בכוח אדם, לבחינת העבודות ולאישורן.

במשרד הבטחון הוטל הטיפול העיקרי בנושא על מספר יחידות במנה"ר, כל אחת בתחום התמחותה. על מנה"ר לבדוק, בזמן רגיעה, אם המפעלים שאת שירותיהם דרש צה"ל, מתאימים להפעלה בשע"ח; עליו גם להכין מראש חוזים על התנאים של קניית הטובין

* בדבר ביקורת על אישור מפעלים חיוניים ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 442; בעניין צורכי הרכב של מפעלים חיוניים ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 601.

ומתן השירותים, וצווים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים – למקרה שיהיה צורך להפעיל את המפעלים ללא הסכמת בעליהם, במיוחד אם יפרו בעליהם חוזה שחתמו עליו; מנה"ר יהיה אחראי לטיפול המסחרי ולהתחשבות עם המפעלים.

אישור מפעלים חיוניים למשק האזרחי ולצורכי מערכת הבטחון, הוא בסמכותו של המפקח הכללי על כוח האדם במשרד העבודה. האישור ניתן על פי המלצה של ועדה בינמשרדית מייצגת קבועה שמינה שר העבודה, שהוא הממונה על ביצוע חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז–1967. בראש הוועדה עומד נציג צה"ל. לפי ספר המפעלים החיוניים למשק בשע"ח, שהכין המפקח הכללי על כוח האדם, הגיע מספר המפעלים שאושרו בחיוביים, בספטמבר 1973, ל-2,786 מהם 446 מפעלים שאושרו לפי יזמת יחידות שונות של מערכת הבטחון; מספר זה אינו כולל את המפעלים המספקים רק חלק מתפוקתם למערכת הבטחון (ראה להלן). המפקח על כוח האדם מוציא גם דו"חות על כוח האדם המועסק במפעלים חיוניים; הדו"חות דרושים למנה"ר, כדי לעמוד על מידת הכוונות של המפעלים, שהוא עתיד לשלבם במערך האספקה בשע"ח. הדו"ח שהיה בידי מנה"ר היה נכון לאוקטובר 1972.

המפעלים שרק חלק מתפוקתם דרוש לצה"ל בשע"ח נקבעו על ידי מנה"ר עצמו, בנוסחו לאתר מקורות אספקה לצה"ל. לפני מלחמת יום הכיפורים איתר מנה"ר כ-80 מפעלים מסוג זה, המייצרים דברי טכסטיל ועור, ציוד אלקטרוני וציוד כללי, והחל לטפל באישורם של 50 מהם כמפעלים חיוניים. לגבי השאר הוא לא הספיק עד אז לברר את כושר הייצור שלהם ואת האמצעים הדרושים להפעלתם בשע"ח. לפני המלחמה אושרו רק 28 מבין המפעלים כמפעלים חיוניים. כעת סבור מנה"ר, שהמספר הכולל של מפעלים מסוג זה מגיע ל-150 והוא מוסיף לטפל בהכללתם במסגרת המפעלים החיוניים. עם זאת יש מגבלות על האפשרויות לרתק כוח אדם למפעלים אלה, משום שהדבר עלול לפגוע ביחידות שונות בצה"ל.

בשנים האחרונות הכין מנה"ר מספר חוזי מסגרת, לדוגמה, שהיו מיועדים לחתימה עם בעלי המפעלים החיוניים. בחוזים נקבעו עקרונות לביסוס מחירי המצרכים והשירותים שיוזמנו במפעלים על ידי מערכת הבטחון בשע"ח. עוד כללו החוזים תנאים בדבר פיקוח על העבודה, רישום, ביטוח עובדים ותגבור כוח אדם על ידי צה"ל. החוזים לא נחתמו, בגלל חילוקי דעות על אחדים מהתנאים ובדבר האחריות לעובדי תגבור במקרה של תאונת עבודה, וגם בשל קשיים בהגדרה של צורכי צה"ל.

2. במאי 1973 אותרו כ-250 מפעלים לטיפול בכלי רכב מגויס** – מוסכים, בתי מלאכה, תחנות שירות ותחנות דלק – שבחלקם אושרו עד אז כמפעלים חיוניים. סקר שערך צה"ל בספטמבר 1973 נועד לאשר מוסכים נוספים שישולבו במערך האספקה בשע"ח, אולם הפעולה לא הסתיימה עד פרוץ המלחמה.

לאחר פרוץ המלחמה שילב משרד הבטחון במערך שע"ח כ-120 מפעלים לטיפול ברכב, מהם כ-100 שהטיפול בשילובם הוכן עוד לפני המלחמה. כוח האדם האזרחי במפעלים תוגבר בעובדים מקצועיים מגויסים. הפיקוח על ביצוע העבודה ואישורה הוטל על קציני קישור ובוחנים של צה"ל; היועץ הכלכלי של מנה"ר קבע את שיטות ההזמנה, הרישום והדיווח, והגשת החשבוניות. המפעלים מטפלים בעיקר ברכב אזרחי מגויס.

* חלק ניכר מהם מוסכים ושירותים אחרים לרכב.

** בדבר גיוס רכב תובלתי לשירות חירום, ראה בדו"ח זה, עמ' 661.

לאחר הפעלת השילוב, באוקטובר 1973, נתגלעו חילוקי דעות בין מנה"ר לבין בעלי המפעלים בעניין מחירי העבודה והחלפים: כלכלני מנה"ר אישרו מחיר של 22 ל"י לשעת-עבודה, ללא אבחנה בין סוגי עבודות וסוגי עובדים; עוד אושר תשלום למפעלים בסך 7 ל"י לשעת עבודה של חיילים שהוצבו לעבודה בהם, לכיסוי הוצאות עקיפות של המפעלים; כעד חלפים הסכים מנה"ר לשלם לפי מחיר עלות בתוספת דמי טיפול, ואילו בעלי המפעלים דרשו את מחיר המכירה ללקוחות אורחיים, בהנחה מסוימת. מחירי שירותים אחרים נקבעו במשא ומתן בין בעלי המפעלים ובין מחלקת הובלה ואחזקה במנה"ר.

בתקופה מ-6.10.73 עד 15.12.73 הוציאה מחלקת תובלה ואחזקה כ-47,500 הזמנות לטיפול ברכב; עד אותו מועד נתקבלו חשבוניות על סך 4 מליון ל"י, שמהן נבדקו והועברו לתשלום חשבוניות בסך 530,000 ל"י. עוד נתבעו, כמפרעות על סמך דוחות ביצוע של גורמי צה"ל, 10 מליון ל"י, ואושרו לתשלום 5.2 מליון ל"י. ההוצאה תסתכם לפי הערכת המחלקה ב-20 מליון ל"י.

בחשבוניות שהוגשו למשרד, הפרידו המפעלים בין עבודה שנעשתה על ידי עובדי המפעלים לבין עבודה שנעשתה על ידי חיילים, המתגברים את כוח האדם במפעלים. הביקורת הצביעה, שהיה רצוי לדרוש מגורמי צה"ל שתגברו את המפעלים גם דיווח שוטף על הצבתם של חיילים לעבודה במפעלים, כדי לאפשר השוואה ובקרה על החשבוניות של המפעלים.

3. בחודשים יוני - אוקטובר 1972 קיבל מנה"ר ממטכ"ל/אג"א תחזית של המוצרים שיידרשו לצה"ל, באורת דחוף, בשעת. אלה היו אומדנים של עשרות מוצרים אזרחיים חיוניים לצה"ל (מוצרי הלבושה והנעלה, ציוד אישי ועוד) ועל פי האומדנים ערך מנה"ר תחזית שלו לגבי אפשרויות האספקה בשעת חירום. לגבי סוגי פריטים רבים היו פערים גדולים בין תחזית הדרישות של צה"ל לבין המלאי הפוטנציאלי הקיים בשוק, וכומר הייצור של המפעלים. אפשרויות האספקה היו גם מותנות במקרים רבים בהבטחת חומר גלם או בריתוק כוח אדם בשעת. חלק מהמפעלים שנועדו לייצר את המוצרים לא היו מאושרים כמפעלים חיוניים והטיפול באישורם לא נסתיים עד פרוץ המלחמה. כך לדוגמה: בדיון שהתקיים בפברואר 1973 בין נציגי צה"ל ונציגי מנה"ר הצביע מנה"ר על אפשרות מצומצמת מאוד (2% מאומדן הדרישה) לאספקה של שמיות בשעת ועל הצורך להזמין מוצרים אלה בעוד מועד בחו"ל. באפריל 1973 הודיע מנה"ר למטכ"ל/אג"א, שמימוש המלצות ההצטיידות מחייב הקצבה מתאימה וקבלת דרישות מצד צה"ל. בתיקי מנה"ר לא נמצא תיעוד על תגובת צה"ל, ועד לפרוץ המלחמה לא היה טיפול נוסף בנושא זה.

4. באוגוסט 1972 המליצה ועדה, שמינה סגן מנכ"ל המשרד, שתוקם רשות מרכזית למערכת הבטחון, שתרכז בידיה את העניינים הקשורים בריתוק מפעלים חיוניים הדרושים לצה"ל בשעת חירום. הרשות תטפל גם בריכוז מידע, במעקב ובפיקוח על המפעלים, ותסייע להם להגיע לרמת כוונות דרושה. המלצת הוועדה עוד לא בוצעה.

התארגנות מנה"ר בשעת

1. ביולי 1973 אורגן מנה"ר מחדש, בצורה המאפשרת לו חלוקת תפקידים וסמכויות, העשויה להתאים יותר להתרחבות פעילותו.

בפרוץ מלחמת יום הכיפורים החלו להגיע למנה"ר דרישות דחופות מצה"ל בהיקף גדול. על מנה"ר היה לטפל, נוסף לצריכת חירום זו, במספר רב של דרישות לאספקה שוטפת שצה"ל העביר אליו באיחור. בחודש אוקטובר נתקבלו דרישות לאספקה פי שניים מהמוצע

החודשי במחצית הראשונה של השנה. כדי להתגבר על העומס איחד מנה"ר הזמנות לאותם סוגי טובין, דבר שהקל על הטיפול.

לפי נתוני מנה"ר עשוי היקף הרכישות בשנת הכספים 1973 לעלות על ההיקף המתוכנן: בארץ — ב-100%, ובחו"ל ב-300%. רוב הזמנות בארץ היו לאספקה שוטפת מייצור, בחלקן לאספקה שתמשך מספר שנים בעתיד, ומקצתן — רכישות של מוצרים מהמלאי של הספקים.

מצבת כוח האדם במנה"ר מנתה ערב המלחמה 440 עובדים, מהם 40 חיילות. במהלך המלחמה גויסו לצה"ל 60 מבין העובדים ונתקבלה תגבורת של 175 עובדים — אנשי צבא, עובדי יחידות אחרות במשרד ומתנדבים, שהעלתה את המספר הכולל של העובדים ל-555.

2. בהתחלת המלחמה הוציא ראש מנה"ר נוהל רכישות זמני, שמגמתו הייתה פישוט תהליכי הרכישה. ראשי היחידות במנה"ר הוסמכו לאשר במקרים דחופים רכישות במו"מ מקוצר, אף בסכומים החורגים מתחום סמכויותיהם ולפני קבלת הדרישות מצה"ל. על רכישות טובין ושירותים, וכן על מתן הוראות עבודה למפעלים, שלא על סמך דרישה פורמאלית מצה"ל, לפי הנהל שהיה קיים בזמן רגיעה, נערך רישום מיוחד, שהעתקו הועבר לראש מנה"ר ולמנכ"ל. הוראות רכישה למשלחות המשרד בחו"ל ניתנו במברקים על ידי מנכ"ל המשרד, ולאחר מכן הוציא מנה"ר הזמנות מוגדרות, כמקובל. ב-20 באוקטובר הוחלט, שהזמנות חירום בארץ יוצאו להבא רק במסגרת סמכותם של הממונים על אישור הרכישות, ושהרכישות בארץ צריכות להסתמך על דרישה בכתב מהמוזמן.

ב-26 באוקטובר הוציא מנה"ר נוהל נוסף, שלפיו הזמנה בערך כספי העולה על 300,000 ל"י תיבדק אף בזמן חירום על ידי היועץ הכלכלי למנה"ר; רכישה דחופה, שלגביה אין נתונים מספיקים לקביעת סבירות המחיר, תאושר על ידי היועץ הכלכלי במחיר זמני והמחיר הסופי ייקבע במו"מ מאוחר יותר; מחיר זמני הוא המחיר ששילם המשרד בהזמנה קודמת, בגין המוצר, או מוצר דומה. כדי לקבוע את המחיר הסופי יובאו בחשבון התייך-ריות בחומרים ובשכר העבודה, וכן הכמות המוזמנת של המוצר.

מנה"ר הוציא הזמנות רבות במחירים זמניים, ובהן נקבע, שהיצרן יהיה זכאי לקבל תוספת על המחיר הזמני הנקוב בהזמנה, שעליה יוסכם בין הצדדים, אשר תכלול את ההתייקרויות ותשקף את השוני בהיקף ההזמנות ואת התמחות המפעל. לא נקבע משקלם של מרכיבי המחיר הצמודים לשער המטבע ולרמת שכר העבודה; לא נקבע כל תנאי המאפשר, בשעת קביעת המחיר הסופי, לחזור ולבדוק אם בנסיבות ההזמנה החדשה וההזמנה הקודמת משמש המחיר הקודם בסיס נאות לנקיבת המחיר החדש.

עוד הוצא באוקטובר נוהל הנוגע למסירת מכתבי כוונה לספקים — הכנתם, בדיקת תוכנם על ידי היועץ הכלכלי והתימתם, ותשלום מקדמות לצורך רכישת חומרים. בנוהל הודגש, שהמקדמה לרכישת חומרים תשולם נגד דוקומנטים מתאימים. מכתבי הכוונה שהוצאו בזמן הקרבות בוטלו בסוף אוקטובר והוחלפו בהזמנות.

3. יחידות מנה"ר נדרשו לדווח יום-יום לראש מנה"ר על פעילותן. הדיווחים מהימים הראשונים למלחמה מצביעים על כך, שהיו קשיים לרוב, שנבעו בעיקר מחוסר עובדים ואמצעי תובלה ושינוע, עקב הגיוס, ומחוסר מלאים מספיקים של מצרכים וחומרי גלם. הוברר, שמפעלים רבים לא יכלו לעמוד בדרישות המוגברות. לחלק מהמפעלים לא היו תקנים מאושרים של כוח אדם וכלי רכב, לחלק אחר היו תקנים נמוכים מהדרוש; צה"ל גייס עובדים וכלי רכב של המפעלים האלה, דבר שצמצם עוד יותר את כושר תפוקתם. עד

מועד סיום הביקורת הגיש מנה"ר בקשות לצה"ל לשחרורם משירות והחזרתם לעבודה של כ-2,000 עובדים ו-75 כלי רכב. נענו בחיוב כ-30% מהבקשות לשחרור עובדים ו-20% מהבקשות לשחרור כלי רכב. מאידך הוברר, שמלאי חומר גלם לפריטי הלבשה והנעלה, שהיה במחסני המשרד (בערך כולל של 18 מליון ל"י בקירוב) היה לעזר רב, ושקיום מגזרה ומתפרה של המשרד היה חיוני מאוד, אם כי גם למפעלים אלה חסרו אמצעי תובלה *.

הביקורת ריכזה נתונים לגבי פריטים חיוניים בענף טכסטיל ועור, שהיה פיגור באספקתם ערב המלחמה; נערכה השוואה בין הכמויות החסרות וכמויות הצריכה השנתית. עוד רוכזו נתונים על האספקה בחודש אוקטובר 1973 לגבי חלק מהפריטים, שעל אספקתם היה דיווח מרוכז במנה"ר. הנתונים הראו, שבאספקה השוטפת של חלק מהפריטים היה פיגור ניכר ערב המלחמה, שבחלקו הוסבר על ידי המשרד במחסור בחוטי כותנה. עוד הראו הנתונים, שדרישות צה"ל שהגיעו למנה"ר באוקטובר 1973, עלו למעשה בהרבה על הצריכה המשוערת. מנה"ר הצליח להבטיח אספקת פריטים שונים בכמויות שאף עלו על התחזית שלו גם בפריטים שהיה פיגור באספקתם השוטפת; אך לגבי חלק מהפריטים נתאפשר הדבר רק הודות לאספקה ממקורות חו"ל.

4. תוך כדי דיון בלקחי המלחמה הועלו במשרד הצעות להגדלת מלאי החומרים במחסניו, ולעידוד החזקת מלאים של חומרי גלם אצל יצרנים פוטנציאליים. בעקבות הדיונים אושרה תוכנית לרכישה מיידית של כמויות נדירות וחומי צמר לצורכי הציידות לשנת הכספים 1975, שיאוחסנו במחסני המשרד. ההיקף המתוכנן של הרכישות עולה פי כמה על המלאי הקודם. אשר לרכישת חומרי גלם על ידי יצרנים, הוצאו הזמנות ייצור מוגדרות, שבמסגרתן ניתנו מיקדמות ליצרנים לרכישת חומרי גלם (ראה להלן).

הזמנת טובין מייצור מקומי

הביקורת בדקה את ההזמנות העיקריות בארץ בענף הטכסטיל והעור, שנמסרו בתקופה אוקטובר - דצמבר 1973. נבדקו 30 הזמנות, בהיקף כספי של 33 מליון ל"י בקירוב, בחלקן רכישות מהמלאי ובחלקן הזמנות ייצור. כל הרכישות נעשו בדרך של משא ומתן, בהתחשב באפשרות האספקה של כל ספק. המצרכים שניקנו מהמלאי היו בדרך כלל מהסוגים הנמכרים בשוק וטיבם היה, על פי רוב, שונה מהדרישות שבמפרט צה"ל. עוד נבדקו, כאמור, תנאי הזמנות של ציוד אלקטרוני ותחמושת. הבדיקה העלתה:

1. בתשע מבין ההזמנות של מוצרי טכסטיל ועור שנבדקו נרכשו מצרכים על פי מפרט צה"ל, בסכום כולל של 7 מליון ל"י בקירוב, במחירים שנקבעו במשא ומתן, על פי הצעות הספקים. המחירים עלו כ-12% עד 30% (20% בממוצע) על מחירי הזמנות קודמות, כולן משנת 1973. הוסבר לביקורת, שהתוספת משקפת את ההתייקרויות במרכיבי המחיר, במיוחד במחירי חומר הגלם. המחירים בהזמנות נקבעו כמחירים סופיים, ואף במקרה אחד לא נמצא, שהמחיר אושר ונקבע כמחיר זמני, כנדרש בנהלי החירום של מנה"ר.

המחירים ברכישות ממלאי של ספקים, שהיוו חלק גדול מכלל הרכישות, נקבעו במשא ומתן על פי הצעת הספק. הוסבר לביקורת, שאלה היו מחירי מכירה לסיטונאים, שעליהם ניתנו במקרים מספר הנחות מסחריות.

פריטים שהוזמנו לפי מפרטי צה"ל נבחנו בהתאמה למפרטים; פריטים שנקנו מהמלאי של הספקים צריכים היו להיבחן על פי דוגמה של הספק, שנבנתה קודם לכן ואושרה על ידי

* בעניין רכישה, ייצור ואחסנה של מוצרי טכסטיל ועור - ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 698.

חיל הספקה. למעשה כחנו בוחני צה"ל את כל הקניות לפי מפרטי צה"ל. ברוב תיקי ההזמנות נמצאו תעודות בחינה, ובהן הערות המצביעות על פגמים (חוסר כמשקל, הפרש במידה, תפירה לקויה, גוונים שונים בכגד, לולאות פגומות ועוד). בתיקי ההזמנות לא היו תגובות להערות הבוחנים והמשרד הסביר שלא הגיב, משום שלא ניתן היה לדרוש התאמה למפרטי צה"ל כאשר הפריטים נרכשו מהמלאי של הספק ומלכתחילה לא יוצרו לפי מפרט צה"ל. עוד הסביר, שבהזמנות שיוצרו לפי מפרטי צה"ל נשלחו התראות ליצרנים, והמשרד ישקול הפחתה מהמחיר בגין פגמים בייצור.

לפי תנאי ההזמנות, הוצאות ההובלה של המצרכים שנרכשו, עד למקומות המסירה, חלות על הספק. בגלל מחסור באמצעי תובלה אצל הספקים נמסרו מוצרים לגורמי צה"ל במקומות הייצור, או בבתי המסחר של הספקים, וההובלה נעשתה באמצעים של המשרד. עד מועד סיום הביקורת לא ריכוז מנה"ר נתונים, שעל פיהם יש לחשב את דמי ההובלה, ולא חייב את חשבונות הספקים בהתאם.

2. בנובמבר 1973 נמסרו לחברה גדולה 10 הזמנות לאספקת ציוד ופריטי ציוד מתכלה בסכום כולל של 134 מליון ל"י בקירוב, לאספקה עד יולי 1974. בהזמנה העיקרית, בסך 100 מליון ל"י, ניקב מחיר הזמנה קודמת, בתוספת התייקרויות. הציוד שבהזמנה זו נרכש בעבר על ידי המשרד מהחברה בהזמנה משנת 1970, שבה נקבע מחיר תקרה והרווח הוגבל ב-10% בלבד; לצורך התחשבות שמר המשרד לעצמו את הזכות לבדוק את העלויות והוסכם, שאם יתברר שהרווח יעלה על 10%, יקבל המשרד את מחצית הרווח שמעל 10%. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא בדק המשרד את עלויות הייצור של הפריטים שנרכשו ב-1970 ולא התחשבן עם החברה.

לפי תנאי התשלום ישלם המשרד על חשבון ההזמנות הגדולות מביין 10 ההזמנות הנ"ל (בהיקף כספי של כ-130 מליון ל"י) מקדמה בשיעור 65% מהמחיר, ועל שאר ההזמנות מקדמה בשיעור 50%; מחצית המקדמה מיועדת לרכישת חומרים מיבוא והיא תשולם, כנאמר בהזמנה, כנגד הגשת חשבון מאושר; ומחציתה תיפרע בשלושה תשלומים חודשיים. כלל המימון מסתכם בסך 86 מליון ל"י בקירוב. לאחר חתימת ההזמנות הסכים המשרד שהסכום של 86 מליון ל"י ייפרע בשיעורים חודשיים קבועים מראש, כלהלן: בנובמבר 1973 – 27 מליון ל"י, בדצמבר – 26 מליון ל"י, בינואר 1974 – 17 מליון ל"י ובפברואר – 16 מליון ל"י. התשלומים נעשו ללא קשר עם התשלומות בפועל של החברה על חומרי גלם ומרכיבים אחרים, שהיה צורך לקבען על פי מסמכים של יבוא חומרים ודוחות התקדמות.

3. בדצמבר 1973 נמסרו למפעל תעשייתי הזמנות לייצור בסכום כולל של 92 מליון ל"י בקירוב. המחירים נקבעו כמחירים זמניים, הטעונים בדיקה ואישור. בהזמנות נקבע, שהמשרד ישלם למפעל מקדמה לרכישת חומרי גלם בשיעור 35% מהמחיר. במקרה זה הותנה בהזמנות, שמרכיב חומרי הגלם המיובאים הכלול במחיר יהיה קבוע ולא תחול עליו כל הצמדה.

4. בעניין מימון רכישת מלאי חומרים לייצור מוצרים בטחוניים אחרים – ראה בדו"ח זה, עמ' 704.



מנה"ר השקיע מאמץ ניכר כדי לעמוד במשימה שהוטלה עליו לצורכי שעת החירום – אספקת טובין ושירותים לצה"ל בדחופות. במועד סיום הביקורת עוסק מנה"ר בהפקת לקחים,

במגמה להתאים את ההסדרים הארגוניים ואת נוהלי העבודה לנסיבות החדשות. בכואו לקבוע את התנאים הסופיים של ההזמנות, שנמסרו בתקופת החירום, נראה דרוש, שמנה"ר ישקוד על השגת מיטב התנאים שניתן להשיגם בהתאם לנסיבות ולסבירות העסקית.

הטיפול המינהלי בחשבונות קבלנים

שירותי הבינוי במשרד הבטחון (להלן השירות) אחראים למסירת עבודות בנייה וסלילה לקבלנים, לפיקוח על העבודות ולהתחשבות עם הקבלנים. השירות פועל באמצעות הנהלת מרכזית וחמש לשכות אזוריות. בדיקת החשבונות, שמגישים הקבלנים במהלך העבודה ולאחר סיומה, מוטלת על הלשכות האזוריות, המעבירות אותן להנהלת השירות לאישור סופי ולביצוע התשלום.

משרד מבקר המדינה עורך, לסירוגין, ביקורת על פעולות השירות על ידי בדיקה מפורטת של עבודות נבחרות וקבוצות של עבודות, ועל ידי בדיקת הסדרים כלליים במשרד הראשי ובלשכות. העבודות, שנבדקו בשנים האחרונות, היו בעיקר: עבודות הקמה של מיתקנים צבאיים ושל מקלטים (ראה ד"ח שנתי 20, עמ' 658); עבודות בנייה בלשכת הנגב (ד"ח שנתי 21, עמ' 662; וד"ח שנתי 23, עמ' 728); עבודות ביצורים בסיני (ד"ח שנתי 22, עמ' 702 ראה גם להלן, עמ' 720). בשנת 1972 נבדקו סדרי מסירת עבודות בינוי לקבלנים; (ד"ח שנתי 23, עמ' 708).

בחודשים אפריל-יוני 1973 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת השירות ובלשכות את סדרי בדיקת חשבונות הקבלנים והעברתן לתשלום*. נבדקו ההסדרים הכלליים לטיפול בחשבונות וסדרי הדיווח מהלשכות להנהלת השירות. עוד נערכה בדיקה מסורגת של הטיפול בחשבונות, שהקיפה 220 עבודות גמורות; 170 מהן, שהחשבונות הסופיות עליהן הסתכמו ב-36 מליון ל"י, היו עוד בטיפול לשכות במועד סיום הביקורת. כן נערכה בדיקת מעקב על הטיפול של השירות בממצאי ביקורת בדבר תשלומים לקבלנים ולספקים, שהועלו כבדיקת עבודות ביצורים בסיני.

הסדרים כלליים לטיפול בחשבונות

הכנת חשבונות הקבלנים לתשלום הוסבה למחשב החל ב-1972; נתוני החוזים מוזנים למחשב לפי סעיפיהם, עם פירוט כמויות ומחירי יחידות עבודה. החשבונות המוגשות במהלך העבודה נבדקות על ידי עובדי הלשכות, מתוקנות ומועברות למחשב להכנת התשלומים. בדיקת מחירי היחידה לעומת המחירים החוזיים וכן בדיקה אריתמטית נעשות במחשב.

הלשכה מעסיקה מפקח באתר, שתפקידו לאשר ביצוע העבודות. בגין החשבונות הראשונות של הקבלן מאשרת הלשכה, בעבודות גדולות, תשלום על חשבון, ללא עריכת בדיקת כמויות. עם התקדמות העבודה מדווחת הלשכה למחשב נתונים על כמויות בדוקות של העבודה שבוצעה, והתשלומים נערכים על ידי המחשב. נתונים על הוספות ושינויים בעבודתה, הנעשים לפי דרישות היזם או המפקח באתר, מוזנים למחשב כסעיפים חריגים, ללא פירוט מחיריהם, ומאשרים בגינם תשלום "על חשבון". החשבונות הסופית, שמגישים הקבלן

* בדבר ביקורת על טיפול בחשבונות סופיות של קבלנים במשרד השיכון ראה ד"ח שנתי 15, עמ' 437; וד"ח שנתי 17, עמ' 471.

עם גמר העבודה, נבדקת כלשכה על פי התכניות, יומני העבודה, המדידות שנעשו וניתוח מחירים, וההוראות בדבר הוספות ושינויים. כשלב זה נערכים בדרך כלל גם הסכמים בדבר מחירי ההוספות והשינויים.

נמצאו מקרים, שהלשכות לא אישרו חשבוניות, כיוון שלא הגיעו להסכם עם הקבלנים בדבר תביעותיהם. במקרים כאלה מטפלת באישור החשבונית הסופית מחלקת תחשיבים והתקשרויות בהנהלת השירות; ולעתים נדרשת התערבות של ראש השירות או ראש אגף בינוי ונכסים של המשרד בעריכת הסכם סופי עם הקבלן.

בדיקת תיקים של 40 עבודות גמורות, שהחשבוניות עליהן הועברו באופן שגרתי מהלשכות להנהלת השירות בעת הביקורת העלתה, כי הטיפול בהנהלה נמשך בדרך כלל כשבועיים-שלושה; שלימות התיעוד בתיקים נבדקת, לפני העברת החשבוניות לתשלום, על ידי המבדק הפנימי של השירות. לשם בקרה נוספת נוהגת הנהלת השירות לערוך, באמצעות חוליה מיוחדת, בדיקה חוזרת של חלק מהחשבוניות שנבחרו באקראי. בדיקה חוזרת זו נמשכת כחודשיים ויותר.

דיווח מהלשכות לשירות

הלשכות מציאות להנהלת השירות דו"ח חודשי המפרט; עבודות, שעדיין לא הוחל כבי-צוען (בשלבי מסירה שונים); עבודות בביצוע; עבודות גמורות, שהחשבונית הסופית שלהן עוד לא הועברה להנהלת השירות. הדו"ח אינו משקף את התקדמות הטיפול בחשבונית הסופית, והלשכות עצמן גם הן לא ניהלו מעקב אחר שלבי הטיפול בחשבוניות.

מאז 1971 נסתמנה מגמה של עלייה במשך הטיפול בחשבוניות סופיות של עבודות שנגמרו. בשנת הכספים 1971 היו בטיפול השירות 1,835 עבודות גמורות, שמהן אושרו והועברו חשבוניות סופיות על 1,155 עבודות בסך 286.8 מליון ל"י. בשנת הכספים 1972 נתוספו עוד 1,306 עבודות גמורות, שמהן אושרו והועברו חשבוניות סופיות על 1,220 עבודות בסך 298.2 מליון ל"י. ביוני 1973 היו בטיפול השירות כ-660 עבודות גמורות, שהטיפול בחשבוניותיהן הסופיות לא הסתיים. בין 170 העבודות שנבדקו הייתה אחת שנגמרה עוד ב-1969, 11 שנגמרו ב-1970, 68 ב-1971, 70 עד סוף יולי 1972 ו-20 – עד סוף אוקטובר 1972. 8 מהחשבוניות שלא נגמר הטיפול בהן הן בסדר גודל של מליוני ל"י; 58 – מאות אלפי ל"י, ו-104 – בסדר גודל של עשרות אלפי ל"י כל אחת.

עריכת חשבוניות סופיות

הביקורת עמדה על הסיבות, שעיכבו את גמר הטיפול בבדיקת החשבוניות הסופיות: בכמחצית המקרים לא הגיש הקבלן חשבונית סופית, כחלק ממקרים אלה – אף תוך יותר משנה ממועד גמר העבודה, אף על פי שהלשכה התרחה בקבלנים, שתכין את החשבוניות בעצמה; במקרים האחרים נגרמה ההשהייה בלשכות.

כדי לסיים בדיקת חשבונית סופית צריך שיהיו בידי הלשכה הסכמים על הוספות ושינויים, אישור תקציבי של היזם, שבעברו מבוצעת העבודה, להוספות ושינויים ולהתייקרויות ותעודה על גמר העבודה. הביקורת העלתה, שבמקרים רבים התעכב אישור החשבונית הסופית בשל חסרונם של חלק ממסמכים אלה. במקרים אחדים התעכב גמר הטיפול בחש-בוניות מחמת ליקויים טכניים ומשרדיים שונים, כגון אבדן חשבוניות או יומני עבודה.

הסכמים על הוספות ושינויים

במהלך העבודה נדרשים הוספות ושינויים, לעתים על ידי יום העבודה, ולעתים – על ידי המפקח כאחר מהמת הנאים בשטח, שלא נחזו מראש, או תכנון בלתי מדויק. לפי הוראות השירות יש לערוך הסכמי שינויים לא יאוחר מחודש ימים מהמועד, שבו הוזמן השינוי. הביקורת העלתה, שמרבית ההסכמים על הוספות ושינויים לא נערכו תוך הזמן שנדרש, אלא רק בעת עריכת החשבונית הסופית.

בעקבות הביקורת, שנערכה ב-1970 בלשכת הנגב, הנהיגה הלשכה הסדרים לעריכת הסכמי שינויים סמוך להזמנתם (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 728). הלשכה גם מדווחת למחשב על הנתונים שבהסכמי השינויים ועל ידי כך מתאפשרת עריכת החשבוניות, הכוללות את כל סעיפי העבודה. משרד מבקר המדינה דן עם השירות בדבר הצורך להנהיג הסדרים דומים גם בלשכות האחרות ולהקפיד על ביצועם.

אישור תקציבי

השירות מקפיד לדרוש אישור תקציבי לביצוע עבודות בגבול ההיקף החוזי של העבודות בלבד; כאשר נדרשים במהלך העבודה הוספות ושינויים, אין הלשכות מקפידות בכל מקרה לדרוש מהיזמים אישורים תקציביים להוספות ושינויים, אלא דוחות זאת לשלב של הטיפול בחשבונית הסופית של הקבלן. הדבר גורם עיכוב באישור החשבונית, אם היזם לא שריין בעוד מועד את התקציב הדרוש. כאשר השינויים נעשו לפי דרישת המפקח כאתר, והדבר לא הובא לידיעת היזם בעוד מועד, הוא לא הביא כלל בחשבון את הצורך להעמיד תקציב נוסף לאותה עבודה. השירות אינו מביא בחשבון בעת בקשת התקציב המקורי, הדרוש לביצוע העבודה, אף את ההתייקרות הצפויה בגין הצמדת המחירים למדד עלות הבנייה, וגם בשל כך הוא נזקק לאישור תקציבי נוסף של היזם. להלן דוגמאות:

(א) בניית מטבח במחנה צבאי נמסרה על ידי לשכת הנגב במחיר 312,000 ל"י. בעת בדיקת החשבונית הסופית, בנובמבר 1972, נדרש מהיזם אישור תקציבי נוסף בסך 92,400 ל"י לכיסוי הוצאות בגין עבודות נוספות שדרש ובגלל סטייה באומדן הכמויות שהגיש. עד יולי 1973 לא הומצא האישור התקציבי הנוסף.

(ב) בניית חדר אוכל נמסרה לביצוע על ידי לשכת המרכז, בסך 420,000 ל"י. העבודה נמרה באוגוסט 1972, ובנובמבר 1972 דרשה הלשכה מהיזם אישור תקציבי נוסף בסך 30,000 ל"י בגין הוספות, שהיזם ביקש. עד מועד סיום הביקורת הומצא אישור תקציבי נוסף על סך 3,500 ל"י בלבד, והחשבונית הסופית עוד לא אושרה.

(ג) בניית מחסנים נמסרה על ידי לשכת הדרום בסך 41,000 ל"י. החשבונית הסופית, בסך 45,000 ל"י, הוגשה בספטמבר ואושרה באוקטובר 1972. מחוסר אישור תקציבי לתוספת בסך 4,000 ל"י לא הועברה החשבונית הסופית לתשלום עד לסיום הביקורת.

(ד) הרכבת גנרטור נמסרה על ידי לשכת הדרום בסך 18,200 ל"י. במארס 1972 הגיש הקבלן חשבונית סופית בסך 19,430 ל"י. גמר החשבון עוכב בלשכה מחוסר אישור תקציבי נוסף בסך 1,230 ל"י ורק בעת הביקורת, במאי 1973, הועבר להנהלת השירות בהערה, שיש לדאוג לקבלת אישור תקציבי נוסף.

בסוף אפריל 1973 היו בהנהלת השירות כ-30 חשבוניות סופיות, שנבדקו ואושרו על ידי לשכות אזוריות, חלקן עוד מסוף 1972, שלא הועברו לתשלום מחוסר אישור תקציבי. היקפן הכולל של חשבוניות אלה היה 7.5 מליון ל"י, וחסרו אישורים תקציביים ל-880,000 ל"י – 12%.

לדעת הביקורת רצוי, שעוד כאשר השירות מטפל בדרישת התקציב המקורי לעבודה מהיום תוכא כחשבון תוספת מתאימה לתשלום התייקרויות הנובעות מהמוסכם בחוזה, וכן תוספת עבור תשלומים בגין שינויים; דבר זה ימנע עיכוב תשלומים מחוסר אישור תקציבי. הסדר דומה כבר עשה המשרד לגבי הרכישות באמצעות מנה"ר. גם הוראות התכ"ם (13.103) מאפשרות שריון תקציב בתוספת 10% להתייקרויות.

תעודת גמר

הלשכה נותנת לקבלן אישור על גמר העבודה, לאחר שהמפקח באתר אישר, שהושלמו כל התיקונים שהוא דרש. התעודה מצורפת לחשבונית הסופית ומאפשרת גמר ההתחשבות עם הקבלן. הביקורת העלתה מקרים, שהלשכות השהו מתן תעודת גמר בגלל הסיבות הבאות: הקבלן לא ביצע תיקונים, שדרש המפקח; העבודה המוזמנת הייתה חלק מתכנית יותר גדולה, והלשכה דחתה מתן התעודה עד לגמר העבודה כולה; היה חוסר תיאום עם הזים, וקשיים טכניים בכדיקת קבלה של העבודה. להלן דוגמאות:

(א) בעבודת חשמל, שמסרה לשכת הצפון, ציין המפקח, בנובמבר 1971, שיש לעשות כמה השלמות קלות: להציב שלט-אזהרה ליד חיבור הארקה; לתקן לחצן בדיקה; להתקין לוח תכניות מעודכן. הלשכה חזרה על דרישותיה אלה בדצמבר 1971. ביוני ובאוקטובר 1972 חזרה הלשכה פעמים נוספות על הדרישות. עד למועד סיום הביקורת לא ניתנה תעודה על גמר העבודה.

(ב) מאגר מים, שהוקם באילת, בסוף 1971, היה בשימוש במשך כשנה וחצי, בלי שניתנה תעודת גמר מחמת אי ביצוע תיקונים שנדרשו. רק במאי 1973 נתבקש הזים לקבוע תאריך לביקורת קבלה באתר, לצורך מתן אישור להוצאת תעודת גמר.

(ג) בעבודות מבנה שנמסרו על ידי לשכת הצפון, בסך 30,000 ל"י בקירוב, ושנסתיימו באפריל 1971, נערך ביקור קבלה רק באוגוסט 1972 בגלל פיגורים בעבודות חשמל, שביצע הזים עצמו.

(ד) עבודות חשמל למשאבת דלק, שנמסרו על ידי לשכת הדרום, נגמרו בפברואר 1972. עד מאי 1973 לא ניתנה תעודת גמר - וממילא לא הוגשה חשבונית סופית - משום שמיכלי הדלק לא מולאו, והמשאבה לא נוסתה.

משרד מבקר המדינה דן עם השירות בדבר הצורך למנוע עיכוב מתן תעודת גמר, בעיקר כאשר הקבלן השלים את העבודה, וקבלתה מתעכבת מסיבות שאינן תלויות בו. כאשר מתן התעודה, וממילא גמר הטיפול בעבודה, מתעכב בגלל אי השלמת תיקונים על ידי הקבלן, מן הנכון היה, שבמקרים המתאימים לכך תוכל הלשכה לדאוג בעצמה לביצוע התיקונים על חשבון הקבלן, ושתנאי במשמעות זו ייכלל בחוזה הסטנדרטי, שבו משתמש השירות.

קניית שירותי פיקוח ובדיקת חשבוניות

כדי להתגבר על מחסור כוח אדם מקצועי התקשרו הלשכות בהסכמים עם משרדים פרטיים לביצוע עבודות פיקוח ובדיקת חשבוניות. מרבית ההסכמים נערכו בשנים 1971 ו-1972, ומאז מסתמנת מגמה של ירידה.

בנדקו 28 הסכמים, שעל פיהם שולם שכר טרחה בסך 1.5 מליון ל"י בקירוב. שכר הטרחה נקבע לרוב באחוזים מהיקף העבודה, ששיעורם תלוי בהיקף השירותים הנדרשים, כגון בדיקת כמויות וחשבוניות בלבד, או פיקוח באתר וכיו"ב. לעתים הגדרת השירותים אינה מפורטת די הצורך, ואין נוהגים לפרט, כיצד חושב האחוז, לצורך קביעת שכר הטרחה,

בהתחשב בהרכב השירותים. בכמה חוזים נקבע שכר טרחה בסכום קבוע בעד ייעוץ ופיקוח. כתוצאה מכך תנאי ההעסקה ותנאי התשלום לא היו אחידים בנושאים זהים.



חיבות רבה נודעת לבדיקת החשבונות הסופיות תוך תקופה קצרה ככל האפשר לאחר סיום העבודה. בדיקת הכמויות ובירור תביעות הקבלנים, הן בנוגע לעבודות שנעשו במסגרת החוזה המקורי והן בנוגע לעבודות שנתוספו או שונן, מאפשרים להגיע לתוצאות יותר מבוססות, אם נעשו סמוך לביצוע, ממצאי הביקורת מצביעים על כמה תחומים, שבהם יש צורך למנוע עיכובים בתהליך הבדיקה. גם ניצול יתר של שירותי המחשב, במיוחד לטיפול בהסכמים על תוספות ושינויים, עשוי לייעל את התהליך.

ממצאי מעקב — הקמת ביצורים בסיני

בדיקת המעקב באה בעיקר כדי לוודא אם אמנם בוצעו כמה גביות החזר, בהתאם לממצאי הביקורת בדבר תשלומי יתר לקבלנים ולספקים (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 702).

הובלת חדרי בטון: בחשבונות על הובלת חדרי בטון, שאושרו לתשלום, עוגל משקל החדרים בדרך כלל כלפי מעלה, וכתוצאה מכך שולם למובילים, לפי חישובי הביקורת, כ־18,000 ל"י מעל למגיע. תשלומים בעד הפעלת מנופים לא היו מבוססים על תיעוד מספיק ולא היו סבירים.

השירות ערך בדיקה חוזרת של חשבונות המובילים, ובאוקטובר 1972 גבה מהם סך 9,300 ל"י. נערך בירור מקיף עם ממלאי התפקידים בלשכת הבינוי בסיני בדבר סכירות הנתונים שבתיעוד, ונתקבלו הסברים על מרבית החריגות שהועלו.

רכישת חומרי ביצורים 1. בדיקת החשבונות העלתה ליקויים בהתחשבות עם שלושה ספקים: תשלום הוצאות הובלה לספק, לפי המוסכם אתו, אם כי המשרד בעצמו טיפל במשלוחים ונשא בהוצאות ההובלה; טעות אריתמטית בעריכת חישוב; שימוש במחיר אחיד לגדלים שונים ועוד. בעקבות הביקורת תוקנו החשבונות, והספקים חייבו להחזיר את תשלומי היתר.

לאחר עריכת החשבון הסופי עם שלושת הספקים, גבה המשרד, בתקופה מארס—אוקטובר 1972, את תשלומי היתר בסך 299,300 ל"י.

2. עקב אי התאמות, שהועלו בבדיקת התיעוד על תנועת החומרים ממחסנים של ספק לאתרי העבודה ולמחסני צה"ל, דרש משרד מבקר המדינה מהשירות לערוך בדיקה חוזרת של החשבונות מבחינת הכמויות שסופקו.

השירות התקשר עם משרד של רואי חשבון לצורך בדיקת החשבונות וכמויות החומרים ששימשו לבנייה. בעקבות הדו"ח של רואי החשבון, ולאחר משא ומתן עם הספק, החזיר הספק למחסני צה"ל, במאי 1972, עודפי חומרים, שערכם הכספי מגיע לסך 35,000 ל"י בקירוב.