

# התעשייה האוירית

## פעולות ביקורת

בתעשייה האוירית ובמשרד הביטחון נבדקו סדרי קבלת ההחלטות בנוגע להזמנת שתי סדרות של מערכת נשק, וההתחשבות בגינן.

בתעשייה האוירית בתחום כוח האדם נבדקו יישום הסכמי העבודה הנוגעים לדירוג מחקר.

## קו ייצור למערכת נשק

### ריכוז ממצאים

בין התע"א למשרד הביטחון נוצרה הבנה לפיה תממן התע"א מימון ביניים ייצור של מערכות נשק מסדרה ג' והמשרד ישא בעתיד במימון זה. בתקציב הביטחון לא הוקצה מימון בהיקף של עשרות מיליוני דולרים, כמתחייב מן ההבנה.

הבנה זו משמעותה התחייבות להגדלת תקציב המשרד ללא אישור, והגבלת חופש הבחירה בהקצאה של משאבי התקציב בעתיד.

כשהחלה התע"א, באפריל 1979, להצטייד בפריטים עבור ייצור סדרה ג', לא היה בידיה אישור מועצת המנהלים שלה למימון הביניים הדרוש עבור ההצטיידות.

הצטיידות התע"א, שלא בהתאם לקצב ההזמנות מהמשרד, מנעה מהמשרד לנצל עודפי פריטים שבייצורם הושקעו כ-272,000 שעות. פריטים אלו נותרו בידי המשרד ללא שימוש.

מנכ"ל המשרד, שנכנס לתפקידו באוגוסט 1982, לא היה מודע להנחיות השר מאוקטובר 1981, והורה על המשך הייצור של מערכות נשק מסדרה ג'. ההחלטה חייבה תקצוב נוסף של 105 מיליון דולר לסיום הסדרה.

לא נשמר מרחק פורמלי נאות בין המשרד לתע"א בהסדרים להזמנת סדרה נוספת של מערכות הנשק. התוצאה - נזק כספי למשרד בסך 2.77 מיליון דולר.

בסוף שנות השישים גובשה במערכת הביטחון גישה לפיה יש צורך לפתח ולייצר בארץ מערכות נשק מתקדמות, כדי להקטין את התלות בגורמים מחו"ל. תחילה התבססה התכנית על מערכת נשק, שנקנתה מחו"ל, בה הוכנסו שיפורים; המשכה בפיתוח וייצור דורות מתקדמים יותר, עד לפיתוח ולייצור מערכת נשק מתקדמת (להלן - מערכת הנשק).

מדינת ישראל השקיעה סכומים גדולים מאוד בפיתוח כושר הייצור להקטנת תלותה בגורמים מחו"ל; לפיתוח תשתית טכנולוגית חדישה; ליצירת מקורות תעסוקה לכוח אדם מיומן, לרבות מקורות תעסוקה באזורי פיתוח מסוימים; ולתרומה ליצוא מישראל, בעיקר ליצוא הביטחוני.

פיתוח השלבים השונים של מערכת הנשק וייצורה נעשים בעיקר בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א). בתחילת שנות השבעים החלה התע"א לייצר דור ראשון למערכת הנשק, על פי תכנית רב שנתית.

משרד הביטחון (להלן - המשרד) הזמין את מערכות הנשק מהתע"א עבור אחד מחילות צה"ל (להלן - החיל). ההזמנות התייחסו לסדרות של מערכות נשק ובחלקן סדרות שייצורן הוא רב-שנתי. במהלך שנות השבעים הזמין המשרד סדרות א' וב'. בתחילת שנות השמונים שקל המשרד אם להזמין מהתע"א גם סדרות ג' וד', או לבטל את קו הייצור. בסופו של דבר הוזמנה סדרה ג' מהתע"א בתחילת 1982, ואילו בנוגע לסדרה ד' הורה מנכ"ל המשרד, ביוני 1983, לא להוציא הזמנה, ולהפסיק את העבודה, הוראה שמשמעותה סגירת קו הייצור למערכת הנשק בתע"א.

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים אוקטובר 1984 - אפריל 1985, בעיקר את סדרי קבלת ההחלטות בנוגע לסדרות ג' וד'. כמו כן נבדקו סדרי ההתחשבות בין התע"א למשרד בעקבות ההחלטה על הפסקת הייצור של סדרה ד'. הבדיקה נערכה בלשכות שר הביטחון ומנכ"ל המשרד; במנה"ר, במינהלת התכנית שעסקה בנושא מערכת הנשק (להלן - מינהלת התכנית); באגף התקציבים במשרד; במפקדת החיל ובתע"א.

## דיווח למועצת המנהלים

1. כאמור תכנית הייצור הרב-שנתית של מערכת הנשק נקבעה בשנת 1972. התכנית התבססה על עלייה הדרגתית בכושר הייצור והאספקה. עקב מצוקה תקציבית של המשרד, בפועל עד שנת 1976 לא עלה קצב הייצור והאספקות לשנה על כ-63% מהמתוכנן. החל משנת 1977 צמצם המשרד עוד יותר את תכנית האספקות. באותה עת ייצרה התע"א והרכיבה מערכות מסדרה א'.

ירידת קצב האספקות למשרד והקטנת המימון שנתן, לא הייתה נוחה לתע"א כי משיקולי כדאיות של גוף יצרני העדיפה לעבוד בהיקף ייצור של לפחות 63% מהתכנון המקורי. על מנת לגשר על הפער בין היקף הייצור בתע"א ובין מועדי האספקה והמימון של המשרד, אישרה מועצת המנהלים של התע"א, בסוף שנת 1978, כי התע"א תמשיך לעבוד בהיקף ייצור של 63% מהתכנון המקורי לשנה, כשהפרש ימומן בינתיים על ידה. מימון הביניים של המערכות נעשה בתקווה, כי יימצא להן קונה בחו"ל, או שבעתיד יזמין אותן המשרד בהתאם לתכנית האספקות והמימון שלו.

בסוף מארס 1979 דרש המשרד, כי קצב האספקות לשנה ירד עד לכ-38% מהתכנית המקורית כלומר, היה על התע"א לממן ל-25% מהתכנון המקורי מימון ביניים, אם רצתה להמשיך בקצב ייצור של 63% מהתכנון המקורי. בכך גדלה העלות הכלכלית שהתע"א נטלה על עצמה, שכן נדרש ממנה מימון ביניים בניין כפליים ממספר המערכות ולתקופה ארוכה יותר. הביקורת העלתה, שבמהלך שנת 1979 המשיכה התע"א בייצור של 63% מהתכנית המקורית. אולם הגידול במימון הביניים בניין הייצור אשר ידרש מן התע"א לא הועלה לדיון ולאישור מחודש של מועצת המנהלים שלה. רק באוקטובר ובנובמבר 1979 דווח למועצת המנהלים על ירידת קצב האספקות למשרד; גם אז לא היה דיווח מפורש על מימון הביניים.

2. בסוף שנת 1978 אישרה מועצת המנהלים של התע"א הצטיידות לקראת ייצור של 63% מהתכנון המקורי; חלק קטן עבור סדרה ב' והחלק הגדול עבור סדרה ג'. באפריל 1979 החלה התע"א להצטייד כפריטים אלו. כאמור, בסוף מארס 1979 דרש המשרד להקטין את קצב האספקות של מערכות הנשק. לפיכך גם במקרה זה, לגבי סדרה ג', מדובר היה במימון ביניים של התע"א בהיקף ניכר וזמן ארוך. הביקורת העירה, כי באפריל 1979 כשהורתה הנהלת התע"א להצטייד כפריטים אלו לא היה בידיה אישור של מועצת המנהלים למימון הביניים אשר ידרש. באוקטובר ובנובמבר 1979 דווח למועצת המנהלים על ירידת קצב האספקות למשרד, גם אז ספק אם דווח על מימון הביניים.

## הזמנת סדרה שלישית של מערכת הנשק

1. על פי הוראות משרד הביטחון מתחייב המשרד, כלפי התעשיות והספקים השונים, לשאת בעלויותיהם אך ורק על פי מכתב הזמנה, חוזה, כתב היתר לרכישת חומרים, או מכתב כוונה, כמשמעותו בהוראות המשרד.

בסוף מארס 1979 אישרה הנהלת המשרד את התכנית להמשך ייצור מערכות הנשק, תוך הפחתת קצב הייצור. המדובר היה באישור עקרוני על פיו מינהלת התכנית והנהלת התע"א צריכות היו לגבש תכנית עבודה, ובעקבותיה אמור היה המשרד להתחייב בהזמנות ובמימון כלפי התע"א.

ב-7.6.79, עוד בטרם סוכמה תכנית העבודה, התריע ראש מינהלת התכנית בפני מנכ"ל המשרד, כי משיקולי זמינות מלאי ליצוא, התע"א מייצרת ומתחייבת כלפי גורמים שונים, לפי קצב ייצור של 63% מהתכנון המקורי.

ב-3.7.79 ערך מנכ"ל המשרד דיון, בהשתתפות מנכ"ל התע"א, בנושא המשך ייצור מערכות הנשק. בסיכום הדיון קבע מנכ"ל המשרד, כי על אף שהתע"א מייצרת מערכות נוספות כהכנה ליצוא, לא ידרש המשרד להקדים את המועדים שהוא קבע להזמנת הציוד, או להגדיל את היקף המימון.

בשנות הכספים 1979, 1980 ועד סוף 1981 לא הוציא המשרד כל הזמנה או התחייבות אחרת לתע"א בגין סדרה ג'. יתר על כן, בסוף שנת 1980 אף שקל המשרד להפסיק או לצמצם את ייצור מערכות הנשק. כל אותה עת המשיכה התע"א להשקיע, במימונה העצמי, עשרות מיליוני דולרים בהזמנת חומרים ובייצור מערכות נשק מסדרה ג'. כל ההשקעות הקדימו את מועדי האספקה והייצור, שנקבעו בתכניות המשרד, ונעשו בטרם קבלה הזמנות מהמשרד.

התע"א הסבירה לביקורת, כי לא נטלה על עצמה סיכון עיסקי, למעט העלות של מימון הביניים, שכן לטענתה הייתה הבנה בינה לבין המשרד, שאם אותן מערכות נשק לא ימכרו לקונים מחו"ל – ירכוש אותן המשרד, כפי שאכן קרה. המשרד לא הכחיש טענה זאת, אולם כל אותן שנים הוא לא נתן ביטוי בתקציב הביטחון למחויבותו הרב-שנתית בגין הוצאות והתחייבויות התע"א.

לדעת הביקורת, משנוצרה ההבנה האמורה לעיל, שמשמעותה התחייבות המשרד לרכוש בעתיד את מערכות הנשק, היה צורך על פי הוראות המשרד לכטאה במכתב מפורט, ובעקבותיו גם לתקצב, באופן מלא, את ההתחייבויות הנוספות שהמשרד נטל על עצמו. דבר זה לא נעשה. הבנה מעין זו, ללא ביטוי מלא בתקציב הביטחון, משמעותה חריגה מן ההוראות ומתקציב הביטחון ללא אישור, והגבלת כושר הכחירה בהקצאה של משאבי התקציב בעתיד.

2. בספטמבר 1981, בהמשך לדיונים על צמצום תקציב הביטחון, ולבחינתם של פרויקטים ארוכי טווח, החלה מערכת הביטחון לבחון אפשרויות להפסיק מיידית את ייצור מערכות הנשק. ב-14.10.81 ערך שר הביטחון דיון בסוגייה ובעקבותיו החליט, כי ייצור מערכות הנשק יימשך, אך ורק עד תום שנת הכספים 1982, גם זה תוך שאיפה להשיג מקורות למימון ביניים מן האוצר, ותוך מאמץ מידי למכור ממערכות הנשק לחו"ל, הכל כדי להקל על המצוקה התקציבית. עוד החליט השר, כי לאחר 31.3.83 ייעשה הייצור רק לפי אפשרויות מכירת מערכות נשק מאותו סוג לחו"ל, כשהמדובר בתמורה כספית ודאית על פי חוזה יצוא תחומים.

בדיון דלעיל שהתקיים בלשכת שר הביטחון ב-14.10.81 תמך חלק מהמשתתפים בהפסקת הייצור. לטענתם, לנוכח הקיצוצים בתקציב המשך ההצטיידות במערכות הנשק יבוא על חשבון צרכים אחרים של צה"ל, שהינם חשובים לא פחות. חלק אחר תמך בהצעה להמשך הייצור: (א) משיקולי תעסוקה של מפעלים וכוח אדם בארץ העוסקים בייצור מערכת הנשק; (ב) לנוכח שאיפה להמשיך ולהחזיק בקו הייצור עד לכניסה לייצור של מערכות נשק חדשות יותר; (ג) עקב היות המערכות, מסדרה ג' ואילך, משופרות לעומת הקיימות ברשות החיל; (ד) שיקול לא פחות חשוב היה בעובדה, כי עד סמוך לאותו מועד הסתכמו, על פי נתוני מנה"ר, ההזמנות של התע"א, התחייבויותיה כלפי ספקים שונים, והוצאותיה על חלקים ועל עבודה עבור מערכות הנשק מסדרה

ג', בכ-1.7 מיליארד שקלים (כ-143 מיליון דולר). סכום זה היווה, לפי חישובי מנה"ר, כ-63% מס"ה ההוצאה הצפויה על אותה סדרה, כשכל החלטה על הפסקה מיידית של ייצור מערכות הנשק פירושה הורדה לטמיון של סכומי כסף גדולים מאד.

הביקורת העירה, כי בדיון האמור ובמסמכים הדגישו גורמי המשרד את ההוצאות כפועל וההתחייבויות של התע"א. אולם הם לא הבהירו לשר, כי מדובר למעשה בהתחייבות כספית גדולה של המשרד - שנוצרה על סמך ההבנה עם התע"א לגבי המשך הייצור - ושהתקבלה, כאמור, בדרך לא תקינה ללא מתן ביטוי בהזמנות המשרד ובתקציב הביטחון.

ב-8.11.81 לאחר הדיון כלשכת שר הביטחון ובהסתמך עליו החליט מנכ"ל המשרד, כי במסגרת תקציב הביטחון לשנת 1982 תמשך הפעילות והמימון של מערכות הנשק מסדרה ג', תוך כוונה להשלימן ולהצטייד בהן החל משנת הכספים 1983. עם זאת ציין המנכ"ל, כי ההזמנות יוצאו לתע"א עם הערה, כי החלטה לגבי המשך הרכבת המערכות, לאחר תחילת שנת הכספים 1983, תתקבל במערכת הביטחון לקראת אוגוסט 1982. החלטה זו באה לתת אורכה סבירה לתע"א ולמשרד לקשור עסקאות יצוא ולהבטיח, עד מועד ההכרעה - אוגוסט 1982, מקורות מימון ודאיים, שאם לא כן יפסק הייצור, על פי החלטת השר. בהתאם להסתייגויות אלו הוציא המשרד לתע"א בתחילת 1982 הזמנות ראשונות לייצור ולמימון הסדרה, שתוקפן רק עד תום שנת הכספים 1982.

על פי חישובים שערך המשרד, יתרת התשלומים בגין סדרה ג', שתחול על המשרד אם לא ימצאו מקורות מימון חלופיים, ואם ימשיכו לייצרה אחרי 1.4.83 למרות הוראת השר, תסתכם בכ-105 מיליון דולר. אגף התקציבים במשרד הביטחון הבהיר, שהוצאת סכום זה מתקציב הביטחון תביא לשינוי בתכנית העבודה של צה"ל.

בסוף מארס 1982 החליט מנכ"ל המשרד לחזור ולבקש את אישור השר להצטייד ולממן מתקציב משרד הביטחון גם לאחר שנת הכספים 1982 את מערכות הנשק מסדרה ג'. המסמכים המתייחסים לפונדיה זו הועברו ביוני 1982 ללשכת השר. ככל שהעלתה הביקורת לא שינה השר, עד אוגוסט 1982, את החלטתו שייצור מערכות הנשק ימשך אך ורק עד תום שנת הכספים 1982. באוגוסט 1982 התחלף מנכ"ל המשרד, והמנכ"ל הנכנס החליט, ללא אישור השר, על המשך ייצור מערכות הנשק מסדרה ג' גם לאחר אפריל 1983.

החלטת המנכ"ל, מאוגוסט 1982, לא התבססה על מקורות מימון ודאיים בגין עסקאות יצוא חתומות של אותן מערכות נשק, כפי שהנחה השר, אלא על הערכות לגבי סיכויי היצוא של אותן מערכות, ועל מגעים עם משרד האוצר על מימון חלק מהסך של 105 מיליון דולר, לרכות מימון ביניים - הלוואה שתנתן על ידי משרד האוצר לתע"א. כפועל, ניסיונות היצוא של אותן מערכות לא עלו יפה, וגם אוצר המדינה לא הקצה משאבים. יוצא אם כן, שהמשרד, בניגוד להחלטת השר, נטל על עצמו התחייבויות, שגרמו כסופו של דבר להטלת נטל בסך 105 מיליון דולר על תקציב הביטחון, שכאו על חשבון צרכים אחרים.

בעקבות הביקורת הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי המנכ"ל, שהיה בתפקיד באוגוסט 1982 הודיע, כי למיטב ידיעתו לא קיבל ביוזמתו כל החלטה בניגוד להחלטת השר. הביקורת העירה, כי מן ההכרח שמנכ"ל הנכנס לתפקידו יקבל מידע מלא על החלטות הנהלת המשרד התקפות לאותו מועד, ביחוד כשמדובר בסכומי כסף כה גדולים; כמו כן גורמים בהנהלת מערכת הביטחון, שטיפלו בנושא, צריכים היו להפנות את תשומת לבו של המנכ"ל, כי החלטתו נוגדת את החלטת השר.

## הזמנת סדרה ד' של מערכות הנשק

1. לאחר שמנכ"ל המשרד קיבל באוגוסט 1982 החלטה על המשך ייצור מערכות הנשק מסדרה ג', התקיים בסוף ספטמבר 1982 דיון כלשכת ראש מנה"ר, בהשתתפות החיל והתע"א, בעניין המשך ייצור מערכות נשק מסדרה ד'. באותו דיון לא התקבלו כל החלטות אלא רק המלצות להנהלת המשרד על הצורך להצטייד ולממן לתע"א רכש פריטים, שמועד אספקתם ארוך, ואשר יש בהם כדי לקבוע את מועד תחילת ייצור הסדרה.

מאתר ועד דצמבר 1982 לא התקבלה החלטה על רכש של פריטים ארוכי טווח עבור סדרה ד', ועל מימונם מתקציב הביטחון, אמור היה המימון לחול על התע"א, ובסיכונה הבלעדי, אם תחליט להצטייד בפריטים אלו. בישיבת מועצת המנהלים מיום 15.12.82 דיווח מנכ"ל התע"א על הסיכון הכרוך בכך; באותה ישיבה הצהיר מנכ"ל המשרד, המכהן כחבר מועצת המנהלים בתע"א, כי ימצא דרך לכסות את ההוצאות עבור הסדרה, כדי לא לפגוע בהמשכיות ובכושר ייצור מערכות הנשק בתע"א.

ב-25.1.83, בדיון שערך, הביע מנכ"ל המשרד את דעתו, כי יש לתכנן שתי סדרות ייצור. בדיון הובהר, כי מימון התכנית יהיה מהכנסות היצוא של מערכות נשק אחרות; לכן אין לתקצבה בתכנית העבודה של המשרד, ואין לקצץ בגינה בתכנית העבודה של צה"ל.

בעקבות הדיון המליץ ראש מנה"ר למנכ"ל ב-9.2.83, כי יש להעריך לתכנית ייצור של מערכות נשק מסדרה ד' ולהצטייד, בשלב הראשון, בחומרי גלם עבור אותן מערכות; העתק ממכתב זה נשלח לידיעת הנהלת התע"א. בעקבות ההמלצה חזר והדגיש מנכ"ל המשרד לראש מנה"ר, ב-14.2.83, כי בכונתו לבצע את התכנית בשני שלבים בכמות הקטנה מזו שהוצעה על ידי ראש מנה"ר; גם העתק ממכתב זה נשלח לידיעת הנהלת התע"א.

בעקבות המכתבים דיווח מנכ"ל התע"א למועצת המנהלים של החברה, ב-16.2.83, כי מנכ"ל המשרד נתן הוראה להתקשר עם התע"א לייצור של מערכות נשק בשתי סדרות; באותה ישיבה השתתף גם מנכ"ל המשרד, שלא הסתייג מדברי מנכ"ל התע"א. ב-16.3.83 חזר מנכ"ל התע"א והבהיר כי שיבת מועצת המנהלים של התע"א, כי לפי הכנת התע"א, מכתבו דלעיל של מנכ"ל המשרד מאשר לתע"א רכש עבור מערכות נשק מסדרה ד'.

בהסתמך על מכתב מנכ"ל המשרד מה-14.2.83 פנה ב-17.2.83 ראש מנה"ר לאגף התקציבים במשרד בבקשה להקציב 85 מיליון דולר לתכנית, מתוכם 25 מיליון דולר בשנת 1983. במכתבו ציין ראש מנה"ר, כי לאחר קבלת התקציב תוציא מינהלת התכנית הזמנות לתע"א; גם העתק מכתב זה נשלח לתע"א.

בתשובה לדרישת האמצעים הודיע אגף התקציבים ב-15.3.83 לראש מנה"ר, כי התכנית אינה מתוקצבת במסגרת תקציב הביטחון, ואין ביכולתו לאשר תקציב לפני שיקויים דיון מסכם אצל מנכ"ל המשרד; העתק מכתב זה לא נשלח לתע"א.

בתגובה פנה ב-21.3.83 עוזר ראש מנה"ר למנכ"ל בבקשה, שעד למציאת פתרון כולל לנושא התקציב למערכות הנשק מסדרה ד', להקציב 9 מיליון דולר להזמנה מיידית של חומרי גלם - פריטים ארוכי טווח - עבור הסדרה. ב-25.3.83 הורה מנכ"ל המשרד לאגף התקציבים להקציב ללא דיחוי את הסכום הנדרש.

ב-20.4.83 חזר והורה מנכ"ל המשרד לפעול ללא דיחוי כדי לשלם לתע"א את המגיע לה בגין סדרה ד' בהתאם לתכנית שאישר. העתק החלטת המנכ"ל, שהועברה למנה"ר, נשלח ב-25.4.83 על ידי עוזר ראש מנה"ר לידיעת התע"א, בתוספת הוראה למינהלת התכנית, שעסקה מטעם המשרד בנושא מערכת הנשק, לפעול בהתאם לה.

בישיבת מועצת המנהלים של התע"א מ-27.4.83 הודיע מנכ"ל המשרד, המכהן כאמור כחבר בה, כי הגורם המכתיב בנוגע לסדרה ד' הינו קצב ייצור שנתי של 25% מהתכנון המקורי של המערכות, וכי הוא יעביר הוראה מתאימה במשרד, כולל העברת מימון בהתאם לקצב הייצור. באותה עת אף שוחח מנכ"ל התע"א עם מנכ"ל המשרד, ולדברי מנכ"ל התע"א הוא הבין כי התכנית אושרה על ידי המשרד.

בעקבות מכתבים, הודעות והצהרות אלו החלה התע"א להוציא הזמנות הצטיידות, ולצבור התחייבויות ועלויות בגין סדרה ד'. הביקורת העלתה, שעל אף הודעות והוראות אלו, לא הייתה באותה עת במשרד הביטחון תכנית מאושרת, לרבות מקורות מימון מאושרים, לסדרה ד'. יתר על כן, כל אותה עת הייתה תקפה ועומדת החלטת השר, אשר כאמור מנכ"ל המשרד לא היה מודע לה,

שבהעדר עסקאות יצוא של אותן מערכות נשק, לא תוזמן סדרה ד'. לפיכך במצב שהיה תקף באותו מועד אסור היה ליצור התחייבות של המשרד בגין הסדרה.

בסוף מאי 1983 התמנה למשרד מנכ"ל חדש. ב-29.5.83 הורה המנכ"ל החדש לעכב את האישור בסך 9 מיליון דולר לרכש פריטים ארוכי טווח לסדרה ד'. ב-17.6.83 הודיע המנכ"ל ליחידות משרדו, כי לרשות הסדרה אין מקורות תקציביים, אי לכך אין לאשר פעולות אשר יחייבו את תקציב המשרד; העתק ההודעה נשלח לתע"א. בעקבות ההודעה דרשה התע"א החזר הוצאותיה בסך כ-4.5 מיליון דולר. בעקבות דרישת התע"א ובמהלך הבירורים במשרד טענו מנה"ר ומינהלת התכנית, כי לא ידוע להם על קיום מחוייבות כלפי התע"א בנוגע לסדרה, ואם ישנה מחוייבות הרי שהיא באה עקב פעולות מנכ"ל המשרד.

ב-11.7.84 קבע מנכ"ל המשרד, כי מקובל עליו שיש לפצות את התע"א. הפיצוי שאישר המשרד הסתכם בכ-1,423 מיליון שקלים, במחירי אוקטובר 1984, שהם כ-2.77 מיליון דולר. תשלום הסכום משמעותו הפסד למשרד, שכן לא ניתן לעשות שימוש חלופי בחומרים ובעבודה שהושקעו.

1. תפקידו של מנכ"ל המשרד אמנם מחייב לשקול, מעת לעת, שינויים בתקציב המשרד, תוך בחינת סדרי העדיפויות שנקבעו. אך לדעת הביקורת, בדיקה כזו חייבת להעשות על ידי המשרד בשיתוף יחידותיו השונות, ובדרך כלל ללא ידיעת גורמים מחוצה לו. ככלל, כל עוד לא סוכמו ואושרו התכניות והמקורות השונים לזימונם, יש להזהר מלהצהיר ומלהעביר מידע על החלטות שהינן בשלב ניכוש. גם במקרים בהם קיים צורך, במהלך ניכוש התכנית, לשתף גורמים מחוץ למשרד, מן הראוי שהדבר יעשה תוך התנאות מפורשות והסרת כל ספק באשר לאי-מחויבותו של המשרד כתוצאה ממגעים אלו. כמקרה זה, ייתכן ועקב היות התע"א חברה ממשלתית בשליטה מלאה של המדינה, וקשורה למשרד הביטחון, לא הקפידו אנפי המשרד על שמירת מרחק נאות, ומסמכים, שאמורים היו להיות מסמכים פנימיים, נשלחו לתע"א ללא ההתנאות המתחייבות.

2. אין חולק על כך, שלא הוצאה לתע"א הזמנה או דרישה לייצור סדרה ד', כמשמעותה בהוראת המשרד. יחד עם זאת, גם אין להתעלם מהעובדה שבמספר ישיבות של מועצת המנהלים של התע"א, שנערכו בהשתתפות מנכ"ל המשרד ששימש כחבר כמועצת המנהלים, הוא הצהיר או שמע דיווחים מהם ניתן היה להבין, שהתע"א מסתמכת על הנחיות שניתנו על ידו, להתקשרות עם התע"א בנושא ייצור סדרה ד'; בהצהרות ובדיווחים אלה, שאף קיבלו תימוכין בהתכתבויות כמתואר לעיל, היה כדי לכבול את ידיו של המשרד ולכפות עליו מחויבות כלפי התע"א.

בעקבות הביקורת, שלח משרד הביטחון באוגוסט 1985 את הממצאים דלעיל ליועץ המשפטי לממשלה. משרד הביטחון ביקש מן היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע הנחיות וקריטריונים מוגדרים לאופן התנהגותם של עובדי מדינה המכהנים כחברים במועצת מנהלים של חברה ממשלתית.

## תשלום הפיצוי לתע"א

1. החל מדצמבר 1983 עד מרץ 1984 תבעה התע"א, כאמור, ס"ה 4.5 מיליון דולר בגין הוצאותיה ליצור סדרה ד'. מנכ"ל התע"א הסביר למנכ"ל המשרד במכתבו מדצמבר 1983, שסכום זה נקבע לאחר שהוקטן הנזק למשרד על ידי הסבת כל העלויות שניתנו להסבה ללקוחות אחרים.

ביולי 1984 קבע מנכ"ל המשרד עקרונות לפיהם תפוצה התע"א, לפני משורת הדין, בגין הוצאותיה. המנכ"ל קבע, כי סכום הפיצוי לא יכלול רווח לתע"א; התע"א תסב ללקוחות אחרים חלקים, עבודה וחומרים הניתנים להסבה; סכום השתתפות עצמית של התע"א יהיה ביטוי לסיכון העסקי שהיא לקחה על עצמה בהחלטה על הרכש. בהתאם לכך קבע המשרד, באוקטובר 1984, שהפיצוי יכלול רק את העלויות שנצברו מפברואר 1983 עד סוף ספטמבר 1983.

על פי עקרונות אלו אישר המשרד, בדצמבר 1984, לאחר שבדק כי מתביעת התע"א הופחתו כל הפריטים שהיה להם שימוש חלופי, לשלם לתע"א את הסך האמור של 2.77 מיליון דולר.

מבדיקה שערכה הביקורת התברר, כי המשרד אישר לתע"א תשלום יתר בנין פריטים בהיקף של כ-16,000 שעות עבודה בשווי של כ-266,000 דולר, שניתן היה להסבם ללקוחות אחרים. התע"א הודיעה לביקורת, שיש לקבוע את מספר השעות המדויק, שניתן היה להסב, על פי בדיקה הנדסית. הביקורת הפנתה תשומת לב המשרד לצורך לבדוק, לקבוע ולגבות את שווי השעות.

2. מלבד הסכומים שלקח על עצמו המשרד נשאה גם התע"א בהפסד שנגרם כתוצאה מהחלטתה להכנס לייצור סדרה ד', שלא על סמך מכתב הזמנה או התחייבות אחרת בכתב של המשרד. סכום ההפסד לתע"א נאמד, על פי חישובי הביקורת, בכמיליון דולר.

עוד העלתה הביקורת, כי בניגוד למקובל זקפה התע"א לפרוייקט אחר כ-11,486 שעות עבודה, בשווי של כ-287,000 דולר. עלויות אלו נצברו בתע"א בגין סדרה ד', בתקופה אוקטובר 1983 - פברואר 1985, ואינן ישימות לפרוייקט שאליו נזקפו. בעקבות הביקורת הודיעה התע"א, כי תתן את הרישום השגוי בספריה, באופן שהחיוב יזקף לסדרה ד'.

### עודפים של פריטי מבנה

בשנת 1977 רכש המשרד מהתע"א כמות מסוימת של עודפים של פריטי מבנה (להלן - העודפים), שנוצרו עם ייצור הסדרה הראשונה<sup>(1)</sup>. בעודפים אלו צריך היה המשרד להשתמש בסדרות הייצור הבאות, אולם גם בסדרה השנייה לא נעשה בהם שימוש<sup>(2)</sup>.

כאמור, בתחילת 1982 הוציא המשרד לתע"א הזמנות ראשונות מטעמו לייצור סדרה ג'. כמסגרת אותן הזמנות דרש המשרד, כי התע"א תפעל לניצול מלא של העודפים שבידיה. אולם מאחר והתע"א הצטיידה בפריטים הנדרשים לייצור לסדרה ג' כבר במהלך שנת 1979, הרי שגם בסדרה זאת לא נעשה שימוש בעודפים אשר בידי המשרד. שימוש זה יכול היה להתבצע בסדרה ד', אך כאמור סדרה זאת בוטלה. יוצא אפוא, כי פעולות של התע"א להקדמת ההצטיידות והייצור הותירו את המשרד עם עודפים, בהם הושקעו כ-272,000 שעות. בעודפים אלו לא ניתן לעשות שימוש. על פי הסכם, שנחתם בין התע"א למשרד ב-1982, היה המשרד מקבל תמורת העודפים, אם היו מנוצלים בסדרה ד', כ-730,000 דולר. שווי ההשקעה של המשרד בעודפים, לפי חישובי הביקורת<sup>(3)</sup>, נאמד בכ-7.5 מיליון דולר.



כתוצאה מהכנה שנוצרה בין משרד הביטחון לתע"א נכנסה האחרונה, כטרם קיבלה הזמנות מתאימות מהמשרד, להתחייבויות כספיות בהיקף של עשרות מיליוני דולרים, לשם המשך ייצור מערכות נשק. להתחייבויות שנבעו מההכנה לא היה כיסוי בתקציב הביטחון, לכן בעת מימושו היה צורך לכסותן מתקציב שיועד לתכניות אחרות.

מחוסר ידיעה על החלטת שר הביטחון שלא להמשיך בייצור המערכות אחרי מועד מסוים, קיבל מנכ"ל חדש של המשרד, שנכנס לתפקידו באוגוסט 1982, החלטה על המשך הייצור.

(1) ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 29, עמ' 675 - 678.

(2) ראה דו"ח איגודים מספטמבר 1981 עמ' 14.30 - 14.31.

(3) לפי שווי ממוצע של שעת עבודה בחטיבת הייצור, בשנת הכספים 1985, בתוספת השקעה בחומרים ובחייבים ישירים אחרים.

גם בנוגע לסדרה נוספת של מערכת הנשק החלה התע"א בהצטיידות ובצבירת מחויבויות לפני שקיבלה הזמנה של המשרד. כשהוחלט שלא להכנס לייצור הסדרה הנוספת, ראה עצמו המשרד "מחויב" לפצות את התע"א על חלק מהזנקה שנגרם. "מחויבות" זאת נוצרה בחלקה כתוצאה ממערכת יחסים בלתי-פורמליים הקיימת בין המשרד לתע"א. כמסגרת זאת נכללה התע"א בתפוצה של תכתובת פנימית בין גורמי המשרד, ולא הייתה הקפדה של מנכ"ל המשרד על התבטאויותיו בדיונים במועצת המנהלים של התע"א, בה הוא חבר.

על המשרד להשתית את יחסיו עם התע"א על מערכת נהלים שתבטיח מרחק נאות. כמו כן על המשרד להבטיח קיום מערכת דיווח שתמנע אפשרות שמנכ"ל חדש יקבל, החלטה שנוגדת החלטה קיימת מאחר שלא ידע כלל על קיומה.

## דירוג מחקר

### ריכוז ממצאים

דירוג המחקר בשירות הציבורי נועד, בדרך כלל, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. דירוג המחקר הוא דירוג ייחודי, הן מבחינת המשכורת והן מבחינת התנאים הנלווים לדירוג זה.

בתע"א הועברו עשרות עובדים מדירוג המהנדסים לדירוג המחקר, למרות שאין בעיסוקיהם האלמנטים של מחקר ו/או פיתוח, שלהם נועד דירוג המחקר.

עשרות עובדים אחרים, שדורגו בדירוג המחקר, הועברו לאחר מכן לעיסוקים שאינם אמורים להקנות זכות לקבל דרגות מחקר, אך המשיכו להיות מדורגים בדרגות מחקר, עם כל הזכויות הנלוות לדירוג זה, לרבות קידום בדרגה, חברות בקרן השתלמות וחסכון, הנצברת בערכים דולריים, וממומנת על ידי התע"א בלבד; וכאות לנסיעה להשתלמות בחו"ל למשך 30 יום, אחת לשלוש שנים, על חשבון המעביד; והמשך חברות בקרן ההשתלמות של המהנדסים.

דירוג המחקר בתע"א נועד מלכתחילה לעובדים, שהגיעו לדרגה הבכירה ביותר בדירוג המהנדסים. אך מאז 1981 העבירו לדירוג המחקר גם אחרים, שלא היו בדרגה הבכירה האמורה.

שיבוץ בדירוג המחקר בתע"א והעלאות בדרגה במסגרת דירוג זה, אינם נעשים באמצעות ועדה בלתי תלויה, כפי שנהוג בשירות המדינה, אלא השיבוץ באמצעות ועדה פנימית, והעלאות בדרגה בתהליך רגיל של המלצות הממונים בדרגים השונים ובאישור הסמנכ"ל לכוח-אדם.

בתעשייה האווירית (להלן - התע"א) היו מועסקים ב-1.10.85 כ-21,000 עובדים. עוד 1,100 עובדים הועסקו באמצעות קבלנים, מהם 330 (כ-1.5% מכלל המועסקים) עובדים מחו"ל. מצבת העובדים כללה 3,665 מהנדסים, ש-961 מהם (26.2%) היו מדורגים בדירוג מחקר.

דירוג המחקר הונהג בתע"א בשנות השישים. אותן שנים היו שנות המעבר של התע"א ממפעל המשפץ מטוסים ומנועים, למפעל המסוגל לתכנן ולבצע שינויים במטוסים קיימים ואף לתכנן ולייצר מטוסים חדשים ומערכותיהם. דירוג המחקר יוחד לאליטה המדעית והטכנולוגית ולכן אומצו שתי דרגותיו הבכירות בלבד; הוא נחשב כדירוג המשך לדירוג המהנדסים.

גם בנוגע לסדרה נוספת של מערכת הנשק החלה התע"א בהצטיידות ובצבירת מחויבויות לפני שקיבלה הזמנה של המשרד. כשהוחלט שלא להכנס לייצור הסדרה הנוספת, ראה עצמו המשרד "מחויב" לפצות את התע"א על חלק מהזנקה שנגרם. "מחויבות" זאת נוצרה בחלקה כתוצאה ממערכת יחסים בלתי-פורמליים הקיימת בין המשרד לתע"א. כמסגרת זאת נכללה התע"א בתפוצה של תכתובת פנימית בין גורמי המשרד, ולא הייתה הקפדה של מנכ"ל המשרד על התבטאויותיו בדיונים במועצת המנהלים של התע"א, בה הוא חבר.

על המשרד להשתית את יחסיו עם התע"א על מערכת נהלים שתבטיח מרחק נאות. כמו כן על המשרד להבטיח קיום מערכת דיווח שתמנע אפשרות שמנכ"ל חדש יקבל, החלטה שנוגדת החלטה קיימת מאחר שלא ידע כלל על קיומה.

## דירוג מחקר

### ריכוז ממצאים

דירוג המחקר בשירות הציבורי נועד, בדרך כלל, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. דירוג המחקר הוא דירוג ייחודי, הן מבחינת המשכורת והן מבחינת התנאים הנלווים לדירוג זה.

בתע"א הועברו עשרות עובדים מדירוג המהנדסים לדירוג המחקר, למרות שאין בעיסוקיהם האלמנטים של מחקר ו/או פיתוח, שלהם נועד דירוג המחקר.

עשרות עובדים אחרים, שדורגו בדירוג המחקר, הועברו לאחר מכן לעיסוקים שאינם אמורים להקנות זכות לקבל דרגות מחקר, אך המשיכו להיות מדורגים בדרגות מחקר, עם כל הזכויות הנלוות לדירוג זה, לרבות קידום בדרגה, חברות בקרן השתלמות וחסכון, הנצברת בערכים דולריים, וממומנת על ידי התע"א בלבד; וכאות לנסיעה להשתלמות בחו"ל למשך 30 יום, אחת לשלוש שנים, על חשבון המעביד; והמשך חברות בקרן ההשתלמות של המהנדסים.

דירוג המחקר בתע"א נועד מלכתחילה לעובדים, שהגיעו לדרגה הבכירה ביותר בדירוג המהנדסים. אך מאז 1981 העבירו לדירוג המחקר גם אחרים, שלא היו בדרגה הבכירה האמורה.

שיבוץ בדירוג המחקר בתע"א והעלאות בדרגה במסגרת דירוג זה, אינם נעשים באמצעות ועדה בלתי תלויה, כפי שנהוג בשירות המדינה, אלא השיבוץ באמצעות ועדה פנימית, והעלאות בדרגה בתהליך רגיל של המלצות הממונים בדרגים השונים ובאישור הסמנכ"ל לכוח-אדם.

בתעשייה האווירית (להלן - התע"א) היו מועסקים ב-1.10.85 כ-21,000 עובדים. עוד 1,100 עובדים הועסקו באמצעות קבלנים, מהם 330 (כ-1.5% מכלל המועסקים) עובדים מחו"ל. מצבת העובדים כללה 3,665 מהנדסים, ש-961 מהם (26.2%) היו מדורגים בדירוג מחקר.

דירוג המחקר הונהג בתע"א בשנות השישים. אותן שנים היו שנות המעבר של התע"א ממפעל המשפץ מטוסים ומנועים, למפעל המסוגל לתכנן ולבצע שינויים במטוסים קיימים ואף לתכנן ולייצר מטוסים חדשים ומערכותיהם. דירוג המחקר יוחד לאליטה המדעית והטכנולוגית ולכן אומצו שתי דרגותיו הבכירות בלבד; הוא נחשב כדירוג המשך לדירוג המהנדסים.

דירוג המחקר נועד, בדרך כלל, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. דירוג המחקר הוא דירוג ייחודי הן מבחינת המשכורת והן מבחינת התנאים הנלווים לדירוג זה.

בחודשים מארס - ספטמבר 1985 נדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי השיבוץ של עובדים בדירוג המחקר בתע"א. הבדיקה נערכה במסגרת הביקורת שמשדר מבקר המדינה. עורך בנושא כוח אדם בתע"א; הביקורת נערכה בארגון הסמנכ"ל לכוח אדם ומינהל שבתע"א.

### כללי העברה לדירוג מחקר

באפריל 1972 נחתם הסכם בין הנהלת התע"א, לבין ועד העובדים בעניין כללי השיבוץ בדירוג המחקר. בהסכם נקבע, כי הרשות המוסמכת לאשר שיבוץ עובדים בדירוג המחקר היא ועדה כלל-מפעלית מיוחדת, המתמנית על ידי הנהלת התע"א וכוללת גם נציגות של העובדים; החלטות הוועדה הן סופיות. נקבעו גם "כללים לשיבוץ עובדים בדירוג מחקר", שלפיהם תפעל הוועדה. בהתאם לכללים אלה התנאי לשיבוץ בדירוג המחקר הוא מילוי אחר הדרישות המפורטות שלהלן:

1. העובד, המועמד להעברה לדירוג המחקר, יהיה בדרגה א'++ בדירוג המהנדסים (שהייתה, בעת קביעת הכללים לשיבוץ, הדרגה הגבוהה ביותר בדירוג זה); הוגשה לגביו המלצה של מנהל יחידת התפעול להעברתו לדירוג המחקר; המועמד הוא בעל תואר מוסמך במדעי הטבע, לפחות, או בעל תואר מקביל בשטח ההנדסה, הניתן לאחר ארבע שנות לימוד כמוסד אקדמי מוכר; למועמד ותק אקדמי של 10 שנים לפחות.

2. (א) העובד עוסק במחקר ו/או בעבודת פיתוח ו/או בהנחייה מקצועית בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה;

(ב) לעובד הישגים שיימדדו על ידי הוועדה לפי אמות המידה הבאות: הישגים במחקר שימושי או פיתוח הנדסי, כפי שהם באים לידי ביטוי בפרסומים, בדו"חות פנימיים, ברישום פטנטים או בכל תעודה אחרת המתארת הישגיו של העובד; נתונים שימסור מנהל יחידת התפעול ואשר יתארו את פעולות המהנדס בהעלאת רעיונות חדשים, בהדרכת מהנדסים אחרים, בגיבוש תכניות פיתוח הנדסי ובהפעלת פרויקטים, בכושר לעדכן באופן שוטף את תכניות העבודה ולהוציא מסקנות מתוצאות המחקר והפיתוח ולתרגמן לשפת מעשה;

(ג) העובד עונה על אמות מידה מקצועיות המתאימות לאופיה של כל יחידה בתע"א, כפי שתקבע הוועדה ואשר לא נכללו כאמור לעיל.

הביקורת העלתה, שהוועדה לא קבעה אמות מידה מקצועיות נוספות לאלה הכלולות בסעיפים (א) ו-(ב).

עוד נקבע בהסכם, שמדיניות החברה היא, שדירוג המחקר מהווה המשך לדירוג המהנדסים, בצמידות להחלטות הוועדה לשיבוץ עובדים לדירוג המחקר.

### העברה לדירוג מחקר

1. ב-1.10.85 היו, כאמור, בתע"א 961 עובדים מדורגים בדירוג המחקר (לא כולל 28 עובדי מחקר מושאלים או בחופשה ללא תשלום), שהם למעלה מ-26% מהעובדים המדורגים בדירוג המהנדסים (3,665). בדצמבר 1982 היו בתע"א 2,931 מהנדסים מהם 618 (כ-21%) עובדים בדירוג המחקר. כלומר, מאז דצמבר 1982 גדל מספר העובדים בדירוג המחקר בכ-55%, ומספר המהנדסים גדל ב-25% בלבד.

משרד מבקר המדינה נדק אם כל העובדים המדורגים בדירוג המחקר עונים על הדרישות, שנקבעו בהסכם לעיל, ואם יש הצדקה לגידול האמור במספר העובדים המשובצים בדירוג זה. נבדקו עיסוקיהם של העובדים בדירוג המחקר במועד הביקורת, השכלתם ודרגתם בדירוג המהנדסים לפני העברתם לדירוג המחקר. לגבי 136 עובדי מחקר נבדקו, בתיקיהם האישיים, עיסוקם והוותק האקדמי בעת קבלת דירוג המחקר וכן פרטים אחרים. להלן הממצאים העיקריים:

(א) התנאי הראשון לשיבוץ בדירוג המחקר הוא, שהמועמד יהיה בדרגה א' + מהנדסים, שהייתה הדרגה הגבוהה ביותר בדירוג המהנדסים בעת פרסום כללי השיבוץ לדירוג המחקר, בשנת 1972. לאחר מכן שונה סולם השכר בדירוג המהנדסים: תחילה הייתה דרגה 9 הדרגה הגבוהה ביותר בסולם החדש, אולם במשך השנים נוספו עוד דרגות: +9, +10, +11, +11, ומאז 1981 הדרגה הגבוהה ביותר היא דרגה 11 בכיר.

נבדקו דרגות העובדים בדירוג המהנדסים, שהועברו לדירוג המחקר החל ב-1981 ועד מארס 1985, ונמצא, כי מכין 429 עובדים, שהועברו בשנים אלו לדירוג המחקר, רק 63 (14.6%) היו בדרגה 11 בכיר. דרגותיהם של היתר היו: 90 (כ-21%) בדרגה +11, 177 (41%) בדרגה 11, 78 (18%) בדרגה 10, שבעה (1.6%) בדרגה +9 ו-14 (3.2%) בדרגה 9.

מהנתונים האמורים עולה, שהתע"א לא התאימה את תנאי השיבוץ בדירוג המחקר לשינויים שחלו, במשך השנים, בסולם השכר של דירוג המהנדסים, כדי לשמור על ייחודו של דירוג המחקר, שנועד מלכתחילה רק למי שהגיע לדרגה הבכירה ביותר בסולם השכר של דירוג המהנדסים, אף על פי שהמדיניות של התע"א הייתה, כאמור, שדירוג המחקר יהיה המשך של דירוג המהנדסים.

(ב) 40 עובדים הועברו לדירוג המחקר, למרות שעיסקם, בעת העברתם, לא הצדיק זאת, היות ואין בו האלמנטים של מחקר ופיתוח, שלהם נועד דירוג המחקר, והוא גם אינו כלול בעיסקים אחרים, המאפשרים העברה לדירוג המחקר, כפי שנקבעו בהסכם, שבין הנהלת התע"א ונציגות העובדים.

עיסקיהם של 24 מהם היה שיווק ומכירות: שלושה - הדרכה; שלושה עסקו בתיאום ובניהול פרויקטים של בניה; שניים - באבטחת איכות; אחד - מבקר באגף הייצור; אחד - רופא החברה; אחד - ראש מינהל הבטיחות; אחד - מרכז תכנית השקעות בחברה; אחד - ממונה על אספקה במחלקת קבלנות משנה; אחד - ראש אגד שירותים הנדסיים; אחד - מבקר פנימי; אחד - מנהל שיטות רכש ומלאי.

העברת עובדים אלה לדירוג המחקר לא נעשתה על סמך קריטריונים כלליים שנקבעו מראש.

(ג) 34 עובדים אחרים, שהוענקה להם דרגת מחקר בהתאם לקריטריונים שנקבעו, הועברו לאחר מכן לעיסקים שאינם אמורים להקנות זכות לקבלת דרגות מחקר (מהם 31 לשיווק), אך המשיכו להיות מדורגים בדרגות מחקר, ולהתקדם בסולם הדרגות בדירוג זה. ארבעה מהם הועברו לתפקידים אחרים לאחר ותק של פחות משנה בדירוג המחקר. למשל:

עובד הועבר לדירוג מחקר באוקטובר 1970, בהיותו ר"ח חוזה. כעבור 11 חודשים נשלח מטעם התע"א לחו"ל, שהה שם שנה ולא עסק בעיסקים המצדיקים דירוג מחקר. מאז שוכן הוא מועסק בתע"א בתפקידים שאינם מצדיקים דירוג מחקר. עם זאת הוא קודם בדרגה בדירוג המחקר במהלך תקופה זו.

העברות של עובדים המדרוגים בדירוג מחקר לעיסק שאינו מצדיק דירוג מחקר היו בהתאם להסכם הקיבוץ, ונבעו מהצורך בניידות עובדים לנוכח שינוי המשימות והיקפי התעסוקה. עם זאת סבורה הביקורת, שעל הדיירקטוריון לבחון את הצורך לקבוע כללים מיוחדים האמורים לחול במקרים כאלה, תוך התחשבות בייחודו של דירוג המחקר וצורכי התע"א מחד גיסא, וברמת שכרו של העובד, כולל התנאים הנלווים, מאידך גיסא.

2. הוועדה לשיבוץ עובדים בדירוג המחקר כתע"א, בה מופעלות כאמור, רק שתי הדרגות העליונות, מורכבת מעובדי התע"א בלבד. בעת עריכת הביקורת היו חבריה מנהל חטיבת ההנדסה (יו"ר), שלושה עובדים בכירים ושני נציגים של העובדים. לאחר השיבוץ הראשוני בדירוג המחקר, מאשרים העלאות בדרגה בתהליך רגיל של המלצות הממונים בדרגים השונים. השוני הוא רק בזה, שבדירוג המחקר נדרש האישור של הסמנכ"ל לכוח אדם ומינהל. משך הזמן העובר מהשיבוץ לדירוג המחקר ועד קבלת הדרגה הבכירה ביותר (א' +) בדירוג זה הוא כתשע שנים בממוצע.

לשם השוואה יצוין, כי בשירות המדינה - לרבות שלוחות של מערכת הביטחון, כגון רפא"ל, שהיא יחידת סמך של משרד הביטחון הפועלת לפי שיקולים עסקיים - מסורה קביעת הדרגות, של עובדי מחקר בדרגות העליונות, בידי ועדת דירוג עליונה, בלתי תלויה ביחידה הנוגעת בדבר. הוועדה מורכבת משני מדענים בכירים, שמונו לאחר התייעצות עם מנהל המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, ובא כוח של נציג שירות המדינה. לדעת הביקורת, כאשר השיבוך והעלאות בדרגה בתע"א נעשים על ידי אנשי התע"א, ללא גורמים חיצוניים, דרושה הקפדה ודבקות בכללים שנקבעו, מאחר ובלעדיהם עלולים להגיע ביתר קלות לחריגות.

### סולם דירוג המחקר ותנאי העסקה

1. סולם דירוג המחקר בשירות המדינה הוא כן שמונה דרגות. עד לגמר הביקורת, באוקטובר 1985, הופעלו בדירוג המחקר של התע"א שתי הדרגות העליונות א' וא'+; אולם התע"א הוסיפה ביניהן עוד שתי דרגות: א'½ וא'¾.

2. במשא ומתן בין הנהלת התע"א לבין נציגות העובדים נדונה ההפעלה, במחצית השנייה של שנת 1985, של עוד שתי דרגות: ב' וג' (נמוכות מא'). המגמה של התע"א הייתה, לא להעלות עובד, העונה על הקריטריונים שנקבעו, מיד לדרגה א', אלא לדרגה ג' או ב' - בהתאם לדרגתו הנוכחית כדירוג המהנדסים. בעקבות התנגדות מנהל רשות החברות הממשלתיות להנהגת שתי הדרגות הנוספות, הודיע ממלא מקום המנכ"ל, בישיבת הדירקטוריון של התע"א, בסוף יולי 1985, שאין התע"א מפעילה דרגות ב' וג'. נציגות העובדים לא השלימה עם אי הפעלת שתי הדרגות הנוספות והגישה תובענה לבית הדין האזורי לעבודה בת"א. בעת סיום הביקורת, באוקטובר 1985, עוד נמשך ההליך המשפטי.

3. תנאי השכר כדירוג המחקר בתע"א הם יותר טובים, במידה ניכרת, מתנאי השכר כדירוג המהנדסים, הן בגובה המשכורת החודשית והן מבחינת התנאים הנלווים לדירוג זה. השוואת השכר ברוטו בין שני הדירוגים, לפי משכורת אוקטובר 1985, לעובד בעל 15 שנות ותק, ותוספת נוכחות מלאה, הנהוגה בתע"א בשני סולמות הדירוג העלתה, שהכרוטו בדרגה א' מחקר, שהיא כאמור הנמוכה בין דרגות המחקר בתע"א, הסתכם ב-1,752,350 שקלים. סכום זה גבוה בכ-20% מהכרוטו בדרגה הנכונה ביותר (11 בכיר), כדירוג המהנדסים, הנהוג בתע"א, שהסתכם ב-1,461,152 שקלים. בדרגה א'+ מחקר הסתכם הכרוטו ב-2,000,070 שקלים, סכום גבוה בכ-37% מהכרוטו בדרגת המהנדסים הנ"ל. הסכומים האמורים (בשני הדירוגים) אינם כוללים שכר עידוד (כ-15%), שכר שעות נוספות, אחזקת רכב וטלפון.

4. למדורגים כדירוג המחקר יש קרן השתלמות מיוחדת, שהיא גם קרן חיסכון, בערכים דולריים, הממומנת כולה על ידי המעביד. מאז 1981, בהתאם לפסק בוררות, המדורגים כדירוג מחקר חברים גם בקרן השתלמות של המהנדסים. נוסף על החברות בשתי הקרנות האלה, זכאים העובדים כדירוג המחקר לצאת להשתלמות של 30 יום לחוץ לארץ, על חשבון המעביד, אחת לשלוש שנים (ראה להלן).

5. כאמור, מועסקים גם ברפא"ל עובדים רבים כדירוג המחקר. השוואת המשכורת המשולבת ברוטו, בדרגות א' וא'+ מהקר בתע"א לזאת של רפא"ל, באותן הדרגות, העלתה, כי בתע"א המשכורת בדרגה א' גבוהה ב-28.4%, ובדרגה א'+ ב-23.7%, מהמשכורות המשולבות ברפא"ל באותן הדרגות (מדובר בהשוואת משכורת ללא ותק, ללא שכר עידוד או תוספת התייעלות, ללא שכר שעות נוספות, וללא השתתפות באחזקת רכב וטלפון). התע"א הסבירה, שהפער במשכורת משמש פיצוי מסוים לכך שלעובדיה המדורגים כדירוג המחקר אין זכות לשנת שבתון, ואילו לעובדי המחקר בדרגות אלה ברפא"ל יש זכות לצאת, פעם בשש שנים, לשבתון של שנה בארץ או בחו"ל. בתקופת השבתון בחו"ל זכאים עובדי רפא"ל למענק חודשי, בדולרים: בדרגה א' בסכום של \$2,334 ובדרגה א'+ - \$2,892. בתע"א זכאים העובדים כדירוג המחקר לצאת להשתלמות של 30 יום בחו"ל, על חשבון המעביד פעם בשלוש שנים.

## קרנות השתלמות

1. להלן פירוט הקרנות ואפשרויות ההשתלמות של העובדים בדירוג המחקר, שהן נרתבות יותר מאלה של המהנדסים.

קרן השתלמות מחקר: הקרן נועדה לאפשר השתלמות לעובדים בדירוג המחקר, לעדכון ידיעותיהם המקצועיות בשטחי התמחותם, על ידי השתלמויות, השתתפות בסמינרים, קורסים, סיורים מקצועיים וכנסים מדעיים בארץ ובחו"ל. כל העובדים המדורגים בדירוג המחקר הם חברים בקרן, שהיא לא רק קרן השתלמות, אלא גם קרן חיסכון לזכותו של העובד.

הקרן הוקמה ביולי 1977 והיא ממומנת כולה מכספי המעביד (תע"א). חשבונות הקרן מתנהלים במרכז תשלומי שכר בתע"א, המנהל חשבון אישי, בערכים דולריים, לכל עובד מחקר. כ-1 באפריל מופרש לקרן, לזכותו של העובד, סכום, בערכים דולריים, הווה לסכומים שנקבעו בתקשי"ר למטרה זאת לגבי עובדי מדינה. בדירוג מחקר: הסכומים מעודכנים מדי פעם בפעם. להלן הסכומים, בדולרים, שבהם זוכו עובדי המחקר בתע"א כ-1.4.85: דרגה א' - 3,045; א'½ - 3,802; א'¾ 4,180.5; א' + 4,559 (כאמור, דרגות א'½ וא'¾ הן דרגות, שנקבעו בתע"א, וסכומי הזיכוי כדרגות אלה הם יותר מא' ופחות מא' + שנקבעו בתקשי"ר). הפסיק העובד את עבודתו בתע"א רשאי העובד, או שאריו, לקבל את הכספים שנצטברו לזכותו בקרן, לאחר ניכוי מס הכנסה כחוק, כשקלים, לפי השער היציג של הדולר בעת התשלום.

ועדה מקצועית של ארבעה עובדים בדירוג המחקר מאשרת את תכנית ההשתלמות וסעיפי ההוצאות של עובד המבקש לצאת להשתלמות. למלא מקום מנכ"ל התע"א הזכות לדחות בקשה להשתלמות, אם מספר המשתלמים בתקופה נתונה עולה על 20% מכלל העובדים המדורגים בדירוג המחקר, ואם המצב בתע"א מחייב השארותו של העובד בעבודה.

מספר ההשתלמויות בחו"ל של עובדי המחקר באמצעות קרן השתלמות מחקר, היו כלהלן: בשנת 1983 - 472; בשנת 1984 - 678, ובשנת 1985 (ינואר - אוגוסט) 583.

השתלמויות בחו"ל: התע"א מאפשרת לעובד המשובץ בדירוג מחקר, לצאת להשתלמות בחו"ל אחת לשלוש שנים. ההשתלמות מותאמת לדרישות הידע בעיסוקו ו/או בתפקידו, בהתחשב בצורכי העבודה, והיא על חשבון התע"א. משך זמן ההשתלמות בחו"ל הוא עד 30 יום; העובד זכאי להשתלם במשך פחות מ-30 יום ולצבור את היתרה להשתלמות בעתיד.

עובד המפסיק עבודתו בחברה מסיבה כלשהי, לרבות פרישה לגמלאות, מאבד את זכותו להשתלמות, אף אם צבר עד עזיבתו יתרות זכות משנות עבודתו בעבר.

להלן מספר העובדים שיצאו להשתלמות על חשבון התע"א: בשנת 1983 - 173; בשנת 1984 - 211; ובשנת 1985 (ינואר - אוגוסט) - 186.

קרן השתלמות מהנדסים: הקרן מנוהלת על ידי בנק "יהב"; חברים בה העובדים בדירוג המהנדסים ובדירוג המחקר. העובד משתתף ב-2.5% משכרו החודשי והמעביד - ב-7.5% אחת לשלוש שנים יכול העובד לנצל את הכספים שהצטברו בקרן ליציאה להשתלמות. אחרי שש שנים רשאי העובד לקבל את כל הכסף שהצטבר לזכותו ולנצלו כראות עיניו. מרווחי הקרן אין מנכים לעובדים מס הכנסה.



דירוג המחקר הוא דירוג יחודי, שנועד, כשירות הציבורי, לעובדים העוסקים במחקר ובפיתוח, ובתע"א - גם לעובדים העוסקים בהנחייה מקצועית בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. השכר החודשי בדירוג זה כתע"א נבחר כמידה ניכרת מהשכר בדירוג המהנדסים. גם התנאים הנוזיים בדירוג זה, במיוחד תנאי ההשתלמות, טובים במידה ניכרת מאלה שבדירוג המהנדסים.

1. בתע"א הועברו לדירוג מחקר 40 עובדים, שאין בעיסוקם אלמנטים של מחקר ו/או פיתוח ו/או הנחייה מקצועית בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה, שלהם נועד מלכתחילה דירוג המחקר. העברתם של עובדים אלה לא נעשתה על בסיס קריטריונים שנקבעו מלכתחילה.

לדעת הביקורת יש לבטל את החלטתו של דירוג המחקר על עיסוקים שאין בהם אלמנטים של מחקר ופיתוח. הרחבת תחום העיסוקים פונעת בייחודו של דירוג המחקר ובמנמה של הענקת משכורת ותנאים נלווים לעובד כהתאם לעיסוקו; היא גם עלולה לפגוע באיזון הקיים שבין המשכורות של אוכלוסיות העובדים השונות בחברה. על התע"א להיות גם מודעת להשלכות מפעולתה על כלל העובדים בתע"א ולעתים גם על עובדים מחוץ לתע"א. מכל מקום, אם התע"א רואה לנכון להגדיל את משכורתם או להעניק הטבות לקבוצות עובדים מסוימות למשל לעובדים העוסקים בשיווק, עליה לעשות זאת בצורה נאותה, כאישור הדירקטוריון ובתיאום עם רשות החברות הממשלתיות, ולא על ידי העברתם לדירוג המחקר.

2. 34 עובדים, שהיו משובצים כדירוג המחקר, הועברו לתפקידים אחרים, בעיקר שיווק ומכירות, שהעיסוק בהם אינו אמור להקנות זכות לקבל דירוג זה.

לדעת הביקורת, על הנהלת התע"א והוועדה לשיבוץ עובדים כדירוג המחקר לקבוע כללים, שצריכים לחול במקרים כאלה, תוך התחשבות בייחודו של דירוג המחקר מחד גיסא וברמת שכרו של העובד מאידך גיסא.

3. התע"א לא דאגה להתאים את תנאי השיבוץ כדירוג המחקר לשינויים שחלו בסולם דירוג המהנדסים. זאת כדי להבטיח, שדירוג המחקר ייוחד רק לעובדים שהגיעו לשיא סולם השכר כדירוג המהנדסים. מ-1981 ועד מארס 1985 שובצו כדירוג המחקר 366 עובדים, שדרגתם הייתה נמוכה מהדרגה הגבוהה ביותר כדירוג המהנדסים. כתוצאה מכך חלה סטייה מהכללים שהתע"א קבעה, וגם נפגע ייחודו של דירוג המחקר.

4. כשירות המדינה, לרבות ברפא"ל, מופקד קידום כדרגה כדירוג המחקר בידי ועדת דירוג עליונה בלתי תלויה. בתע"א ניתנת דרגה א' מחקר לעובד על ידי ועדה פנימית, והעלאה מעל לדרגה א' נעשית בתהליך רגיל.

לדעת הביקורת, צריכה הוועדה לטפל בהעלאות כדירוג המחקר עד לדרגה העליונה (א'+). כמו כן יש להקפיד, שדרגה א' מחקר ומעלה תינתן רק לעובדים כדרגת המהנדסים הבכירה ביותר.