

חברת מנועי בית שמש בע"מ

פעולות והשקעות בחברה

ריכוז ממצאים

רק לאחר שמדינת ישראל רכשה, בספטמבר 1981, את השליטה במב"ש עמדו משרדי הממשלה על מצבו הקשה של המפעל.

מ-1981 עד 1984 הוקמו מספר רב של ועדות, שהגישו דו"חות והמלצות, התחלפו מנהלים כלליים ומועצות מנהלים, לרבות יו"ר המועצה, הוזרמו עשרות מיליוני דולרים, אולם בעיית המפעל טרם נפתרה. יתר על כן, מצבו של המפעל אף התדרדר. בסוף שנת הכספים 1984 היה למב"ש הפסד מצטבר של כ-80 מיליון דולר.

חלק מהסיוע למב"ש, שאושר באפריל 1982 על ידי שר הביטחון ושר האוצר, הועבר רק לאחר למעלה מחצי שנה. הדחייה הביאה להחמרת מצבו של המפעל.

הנהלת מב"ש הגישה למשרדי הביטחון והאוצר תכנית הבראה רב-שנתית, שאישרה מועצת המנהלים שלו במארס 1983. כחצי שנה לאחר מכן, עדיין לא התקבלו החלטות של משרדי הממשלה בעניין התכנית.

הנהלת מב"ש פעלה מתוך הנחה שתכנית ההבראה הרב-שנתית תאושר, ובהיעדר מימון מבעלי המניות לקחה הלוואות אשר הביאו להחמרה נוספת במצב החברה.

מועצת המנהלים של מב"ש והנהלתו לא הצליחו לממש במשך למעלה משנה, מאוקטובר 1983, תכנית לצמצום כוח האדם בחברה.

במהלך הכנתה של תכנית הבראה חדשה, לא קיימה מועצת המנהלים של מב"ש ישיבות במשך כשלושה וחצי חודשים, מנובמבר 1984, למרות נחיצותן לנוכח מצב המפעל והשינויים במדיניותו. התכנית, אשר גובשה, אושרה על ידי מועצת המנהלים רק בדיעבד, ולאחר שאושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה.

תכנית ההבראה, שבביצועה הוחל בפברואר 1985, כללה תחזיות ונתונים אשר לא עמדו במבחן המציאות. חלק מן הנתונים לא היו נכונים אף במועד הגשתם.

לכ-580 עובדים אשר פרשו ממב"ש, שולמו פיצויים גבוהים, שחרגו מהסכומים ומהליכי האישור, שקבעה ועדת השרים לענייני כלכלה.

ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה את ההסכם למכירת חלק ממניות מב"ש לחברה זרה. ב"דברי ההסבר" שהונחו בפני הוועדה לא באו לידי ביטוי מספר סוגיות חשובות הכרוכות בו, בעיקר בנוגע להוצאות כספיות נוספות בהן עלולה המדינה לשאת בעתיד.



סקירה

1. בשנת 1968 נחתם הסכם בין תעשיין יהודי צרפתי (להלן - התעשיין הצרפתי) לבין ממשלת ישראל, בדבר הקמת מפעל לייצור מנועים בישראל, באזור בית שמש. באותה שנה הוקמה חברת

מנועי בית שמש בע"מ (להלן - מב"ש) בבעלות משותפת של מדינת ישראל וחברה צרפתית, שהיא בבעלות התעשיין הצרפתי. במועד היווסד מב"ש הייתה לחברה הצרפתית שליטה במב"ש באמצעות רוב זכויות ההצבעה באסיפה הכללית של בעלי המניות, רוב במועצת המנהלים.

לאחר הקמתו עסק מב"ש בעיקר בייצור חלקי מנועים ובהרכבת מכלולים ומנועים תעופתיים, על פי ידע של החברה הצרפתית. בתחילת שנות השבעים החל מעבר הדרגתי של חיל האוויר לרכוש של מטוסים אמריקאים, ועמו שינוי ממנועי סילון צרפתיים המוגדרים כ"קטנים", למנועי סילון אמריקאים המוגדרים כ"גדולים". שינוי זה חל גם על הרכב סל המוצרים של מב"ש.

מתחילת 1974 ואילך, החל חיל האוויר להצטייד במטוס ה"כפיר", פרי פיתוח וייצור של התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א). במטוס ה"כפיר" הותקן מנוע אמריקאי "גדול" (J-79). מפעל מב"ש השתלב בתכנית ה"כפיר" כשהוא מייצר חלקים ומכלולים לאותו מנוע. באותה תקופה התפתחה גם בתע"א פעילות ענפה בתחום מנועי סילון, בעיקר בתחום שיפוצם ואחזקתם.

לנוכח תחומי העיסוק המשותפים, של התע"א ומב"ש, בנושא מנועי סילון נחתם בסוף שנת 1976 זכרון דברים בין ממשלת ישראל, לבין החברה הצרפתית והתע"א. זכרון הדברים קבע, בין היתר, כי מב"ש יהפך לבית היוצר של תעשיית מנועי סילון בישראל; מניות מב"ש שבידי המדינה יימכרו לתע"א, שמצידה התחייבה להעביר בהדרגה את ייצור חלקי המנועים והרכבתם, שבו עסקה, למב"ש.

שיתוף הפעולה בין השותפים הצרפתיים לבין התע"א לא עלה יפה, ובשנת 1978 טענה התע"א, כי לפי הבנתה, כניסתה לשותפות במב"ש הייתה מותנית בהעברת ניהול המפעל והשליטה בו לידיה. באוקטובר 1978 דרשה התע"א ממשדד הביטחון (להלן - המשרד) להעביר את השליטה לידיה, והודיעה שאם דרישתה לא תתקבל, תוותר על חלקה בבעלות על מב"ש. עקב דרישה זאת חזרה מדינת ישראל ורכשה מידי התע"א, בסוף 1978, את מניות מב"ש שבידיה. מדינת ישראל חזרה להיות הבעלים על חלקה כמקודם. בסוף 1978 אישרה ממשלת ישראל זכרון דברים חדש, בינה לבין החברה הצרפתית והתעשיין הצרפתי, שחזר וקבע שמב"ש יהיה בית היוצר למנועים סילוניים בישראל.

2. בפברואר 1980 החליטה ממשלת ישראל על פיתוח וייצור מטוס ה"לביא". ייצור חלקי המנוע עבור ה"לביא" והרכבתו אמורים היו להיעשות בישראל. לאחר ההחלטה התפתח ויכוח ומאבק בין מב"ש לתע"א מי מביניהם יהיה הקבלן הראשי לייצור המנוע ה"לביא". מחד גיסא עמדו הבטחות ממשלת ישראל לתעשיין הצרפתי, ועתידו של מפעל מנועים בעיירת פיתוח. מאידך גיסא טענה התע"א, כי מינויה כקבלן ראשי אינו נוגד החלטות של ממשלת ישראל, באשר לקביעת מב"ש ככית היוצר למנועים בישראל. על פי טענת התע"א, מב"ש מייצר ומתמחה במנועי סילון "קטנים" - תחום בו יוכל להמשיך ולהתמחות, ואילו מנוע ה"לביא הינו מנוע "גדול", ובו יכול מב"ש לקבל זכות לייצר ולהתמחות רק בחלקים מסוימים ממנו. עוד טענה התע"א, כי מינוי מב"ש כקבלן ראשי למנוע יביא להשקעות מיותרות בהיקף ניכר ביותר, כאשר בתע"א כבר קיימת תשתית מבנית, מערך הנדסי וארגוני מתאימים, לרבות כוח אדם מיומן. נושא מנוע ה"לביא נדון גם בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בין השאר, העלו חברים בוועדה ונציגי ציבור אחרים, הצעה להקים מינהלת גג (קונסורציום) לתעשיית המנועים, שתיוווג התארגנות תעשייתית בארץ של מספר מפעלים, ביניהם מב"ש והתע"א, לייצור משותף של המנוע.

ב-8.12.80 חזר ואישר שר הביטחון, ברוח החלטת הממשלה מסוף 1978, שמב"ש יהיה בית היוצר של המדינה למנועי סילון, לרבות המנוע למטוס ה"לביא". עוד החליט השר להקים ועדה בין משרדית, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון, ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר והתמ"ת, התע"א ומב"ש, לבחון את הדרוש לייצור מנוע ה"לביא" בארץ, לבחון את היכולת הקיימת בתע"א להשתלב בייצור, ולהמליץ על הדרך המיטבית לשילוב התע"א בתכנית זו.

ב-15.1.81 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הביטחון. הוועדה, ברוב קולות חבריה ובהתנגדות נציג התע"א, חזרה והמליצה למנות את מב"ש כקבלן ראשי למנוע ה"לביא", תוך שילוב התע"א באותה פעילות. ב-13.2.81 אישר שר הביטחון את המלצות הוועדה.

3. ייצור והרכבה של מנוע "גדול" כמנוע ה"לביא", הינו אתגר הנדסי, המחייב ידע מקצועי וטכנולוגי רב. לשם כך, שאפה מדינת ישראל להכניס כשותף למב"ש חברת מנועים זרה גדולה, (להלן - החברה הזרה), שעסקה בפיתוח מנוע מתאים ל"לביא". לשם ניהול המו"מ עם החברה הזרה שאפו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לקבל לידיהם שליטה מלאה במב"ש. באותו מועד השליטה במב"ש הייתה, עדיין, בידי התעשיין הצרפתי והחברה הצרפתית. לנוכח סירובו של התעשיין הצרפתי להישאר בעל מניות במב"ש אך בלי שליטה, רכשה מדינת ישראל בספטמבר 1981 את מניות מב"ש, שהיו בידי ובידי החברה הצרפתית, תמורת עשרה מיליון דולר. כאמור להלן, רק באוגוסט 1984 הצטרפה החברה הזרה כשותפה במב"ש.

4. בסוף שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים, עד למועד רכישת המניות מידי השותפים הצרפתיים, היה עדיין מב"ש מפעל רווחי. באותן שנים עסק מב"ש, בעיקר: (א) בייצור חלקים ובהרכבת מכלולים ומנועים למטוס ה"כפיר"; (ב) בשיפוץ ובתחזוקה של מנועים צרפתיים "קטנים" עבור חיל האוויר; (ג) ביצוא, אשר היווה כשליש מסך כל ההכנסות, בעיקר של חלקי מנוע בקבלנות משנה, לחברה הצרפתית.

על אף שבשנת 1980 היה עדיין המפעל רווחי, בפועל, החלו להצטבר נתונים, שהיה בהם להצביע על קשיים גדלים והולכים. המפעל פיגר במועדי האספקות של מוצרים למשרד, בייחוד של מכלולים וחלקים למנוע (J-79) המיועד למטוס ה"כפיר". פיגורים אלו הקטינו את הכנסות המפעל ואף גרמו לו הפסדים. יתר על כן, פיגורים אלו הצביעו על קשיים בהתמודדות עם טכנולוגיות חדשות, היעדר כוח אדם מקצועי ומיומן, והיעדר ציוד ומכונות מתאימים. קשיים אלו הולכו לפסילות רבות, של מוצרים בתהליך ושל מוצרים מוגמרים, שגרמו לנזקים כספיים. כתוצאה מכך, גדל היחס של מלאי מוצרים מוגמרים ושל מוצרים בתהליך, לעלות המכירות - מ-63% בשנת הכספים 1977 ל-300% בשנת הכספים 1980. גידול המלאי גרם ללקיחת הלוואות ולהוצאות מימון כבדות.

משרדי הממשלה לא עמדו על הקשיים כבואם להמליץ בפני הממשלה על רכישת מניות מב"ש אשר בידי התעשיין והחברה הצרפתית. יתר על כן, הם גם לא הבחינו בסיכון הנוסף שהיה כרוך ברכישה, והוא ערעור היחסים עם השותפים הצרפתיים, שעלול היה לגרום לפגיעה בהיקף העבודה בקבלנות משנה עבורם. רק לאחר רכישת המניות על ידי מדינת ישראל, התברר למשרדי הממשלה מצבו הקשה של המפעל. התחייב אם כן, שלאחר הרכישה יעשו הנהלת מב"ש ומועצת המנהלים שלו, בשיתוף עם משרדי הממשלה, מאמץ להבריא את המפעל.

בחודשים אפריל - ספטמבר 1985, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו מועצת המנהלים, הנהלת מב"ש ומשרדי הממשלה הנוגעים בעניין, כדי להביא לשיפור מצבו של המפעל, ולהתאימו לייצור מנוע ה"לביא". הבדיקה, המתייחסת לתקופה החל מ-1981, נערכה במב"ש, בתע"א, במשרד הביטחון (בלשכת היועץ המשפטי, בלשכת היועץ הכלכלי, במינהלת תכנית ה"לביא", במינהלת תכנית מטוס, בלשכת השר ובלשכת המנכ"ל), ובמשרד האוצר (ברשות החברות הממשלתיות ובאגף התקציבים). ביקורת קודמת בנושא רכישת השליטה במב"ש, נערכה בשנת 1983, ופורסמה בדו"ח שנתי 34, עמ' 695.

מצבו של מפעל מב"ש

לאחר הרכישה, התדרדר מצבו של מב"ש בגלל הגורמים המתוארים לעיל, ומאחר ולא היו בידי מנגנון של מוצרים ושל מנועים שיוכל למכרם: ולא נעשו די מאמצים לשווק את מוצריו בחו"ל: (א) ייצור מנוע ה"לביא" אמור היה להיעשות רק בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, לכשיוחל בייצור סדרתי של המטוס. עד אותה עת לא נותר למפעל, אלא להתארגן ולהיערך לקראת ייצורו תמורת תשלום מהמשרד לכיסוי שעות העבודה שמב"ש משקיע בכך. (ב) תחזוקת המנועים ה"קטנים" עבור חיל האוויר ספקה עבודה אך לא בהיקף משמעותי. (ג) תחזוקת מנועים "גדולים" (כגון: J-79 עבור ה"כפיר" ו-F-100 עבור ה-F-16) נעשתה בתע"א. (ד) ייצור המנוע עבור

ה"כפיר" והרכבתו, אמנם תרמו משמעותית למפעל, מבחינת התעסוקה, אך לא נעשו די מאמצים למכור בשוקי העולם חלקים ממנו. הייתה גם צפויה ירידה בהיקף המכירות של המנוע למשרד, לאחר שכבר יוצרו מספר ניכר של מנועים ומטוסי "כפיר". (ה) יציאת השותפים הצרפתיים אף הקטינה, כאמור, את היקף המכירות.

לנוכח הרעת מצבו של מב"ש, הקימו משרדי הממשלה בשנים 1981 - 1984, מספר ועדות לבחון את מצבו. באותה תקופה התחלפו מועצות המנהלים והנהלת מב"ש, והוכנו תכניות הבראה. המדינה הוריימה 40 מיליון דולר סיוע למב"ש עד לסוף שנת 1984; בשנת 1985 עמדו להזרים כ-20 מיליון דולר נוספים במסגרת תכנית להבראת המפעל. אולם מצבו של המפעל הלך והתדרדר. ב-1980 דיווח המפעל על רווח; ומאז עד סוף 1984 צבר הפסד של כ-80 מיליון דולר.

בכל אותה תקופה היה היקף המכירות נמוך, במידה רבה, מהעלות הכרוכה בייצור המוצרים שנמכרו, דהיינו, למפעל היה הפסד גולמי. בנוסף, היו למפעל הוצאות אחרות בעיקר הוצאות מימון כבדות. סכום המכירות לעומד לא היה גבוה מ-16,000\$ לשנה, וכרוב השנים היה נמוך מ-10,000\$ - סכום שהינו נמוך מאוד לעומת המקובל בתעשיות מתקדמות. סך כל המכירות בשנות הכספים 1981 ו-1982 היה כעשרה מיליון דולר לכל שנה. בשנת הכספים 1983 הגיע ל-13 מיליון דולר, ובשנת הכספים 1984 לכ-20 מיליון דולר. בחלק מאותן שנים היה סכום ההפסד מעל 20 מיליון דולר לשנה. מספר העובדים במפעל היה יציב רוב התקופה, כ-1,300 עובדים.

מב"ש קבלן ראשי למנוע ה"לביא"

כאמור, ב-13.2.81 החליט שר הביטחון, כי מב"ש יהיה הקבלן הראשי למנוע ה"לביא" בישראל. הכוונה הייתה להגיע לייצור מירבי של כ-80% מערך המנוע, כאשר בייצור משתתפים גורמים תעשייתיים ישראלים נוספים. אולם לנוכח קשיים כספיים ותפעוליים, היעדר כוח אדם מיומן והיעדר ידע הנדסי, התעוררו לאחר 1981 כתוצאה מבדיקות של מספר ועדות וגורמי מטה של המשרד, ספקות רבים בנוגע ליכולתו של מב"ש לעמוד במשימה.

בין 1981 ל-1984, עקב בעיות ניהוליות וארגוניות, לא קודמה מעשית תכנית מנוע ה"לביא". בינואר 1984 הוכנה במב"ש תכנית רב-שנתית לייצור המנוע לשנים 1984 - 1993. התכנית לא אושרה על ידי מינהלת תכנית ה"לביא" מכיוון שהתכנון לא עמד ביעדים שנקבעו. לפי התכנית יגיעו כל התעשיות העוסקות בנושא המנוע בארץ רק ב-1994 לייצור של 80% מערכו של המנוע. על פי נתונים מעודכנים יותר, שמסרה כסוף שנת 1985 מינהלת תכנית ה"לביא" לביקורת, יגיע ייצור המנוע בארץ לשיעור מירבי בשנת 1993, וגם אז לא יעלה על כ-60%. הירידה בשיעור נובעת משינוי כולל בחלוקת פיתוח מטוס ה"לביא" וייצורו בין התעשיות בארץ לבין תעשיות בחו"ל, בעיקר בארה"ב. בספטמבר 1985 ייצרו התעשיות השונות בארץ, לפי הזמנות של המשרד, עבודות טרום ייצור עבור מכלולי מנוע רק בערך של 12% ממחירו: 8.4% במב"ש ו-3.6% על ידי קבלני משנה.

אם מב"ש לא יעמוד ביעדים שנקבעו לו, תרכוש ממשלת ישראל את המנועים ישירות מן החברה הזרה, ומב"ש יהיה רק לקבלן משנה. גם אם יעמוד מב"ש ביעדים, יגיע עומק הייצור של המפעל ל-26% בלבד ממחיר המנוע וזאת רק בשנת 1993. לפיכך היקף העבודה והרווח יהיו מצומצמים מהחזוי.

תכנית ההבראה הראשונה

1. כאמור, רק לאחר שמדינת ישראל רכשה את השליטה במב"ש עמדו משרדי הממשלה על מצבו הקשה של המפעל. ב-12 בינואר 1982 מינה שר הביטחון ועדה להמליץ על עתיד מב"ש. הוועדה הגישה את המלצותיה במאס 1982, וציינה מספר תופעות שליליות במפעל: (א) תזרים מזומנים שלילי וחובות כבדים, שחלקם הגדול הם חובות לזמן קצר; (ב) גידול ניכר בהיקף מלאי העבודות

בתהליך, שערכו שווה לערך תפוקה של 11 - 18 חודשי ייצור; (ג) פיגורים באספקות למשרד; (ד) מחסור במכונות ובציוד מתאים לביצוע יעיל של ההזמנות.

הוועדה המליצה לסיים בהקדם משא ומתן עם החברה הזרה לצרופה כשותפה במכ"ש ולמנות יו"ר פעיל למועצת המנהלים של מכ"ש, כנציג של ממשלת ישראל בשותפות. עוד המליצה הוועדה, לצמצם מיידית את כוח האדם, כאשר גידול מחדש בהיקפו ייעשה רק על סמך הזמנות מוכחות. בפועל נותרה מצבת העובדים בעינה.

2. בנוסף לוועדה דלעיל, מינו בינואר 1982 שר הביטחון ושר האוצר ועדה בין-משרדית, לדיון בבקשת מכ"ש להגדלת ההון הנפרע שלו על ידי הבעלים. הוועדה המליצה, להורים למכ"ש סיוע בהיקף של כ-24 מיליון דולר, מתוכם 13.5 מיליון דולר יומרו מחובות לזמן קצר להלוואות לטווח ארוך, באמצעות בנקים מסחריים (קונסולידציה של חובות); הוועדה גם המליצה להחליף את מנכ"ל החברה. שר הביטחון ושר האוצר אישרו את ההמלצות באפריל 1982, אולם הסיוע הכספי הועבר בחלקו לחברה רק אחרי למעלה מחצי שנה. הדחיות גרמו להחמרה במצבו הכספי של המפעל, עקב גידול בהוצאות המימון שלו.

3. לנוכח המלצות הוועדות דלעיל הוחלף גם מנכ"ל מכ"ש, וביוני 1982 מונה מנכ"ל בפועל אשר החל להכין תכנית הבראה רב-שנתית למפעל. התכנית אושרה על ידי מועצת המנהלים של מכ"ש בפברואר 1983.

התכנית התבססה על ההנחה, כי הנציגים של בעלי המניות, דהיינו, משרד הביטחון ומשרד האוצר בשם מדינת ישראל, רואים במכ"ש "בית יוצר למנועי סילון", וקבלן ראשי לייצור המנוע של מטוס ה"לביא" בארץ. לפי תכנית ההבראה, אשר עלותה הכוללת הוערכה בכ-101 מיליון דולר, נדרש מבעלי המניות מימון בהיקף של כ-79 מיליון דולר, במשך חמש שנים. כ-22 מיליון דולר נוספים יהיו ממקורות עצמיים וממימון ביניים מלקוחות.

על פי התכנית, סכום של כ-41 מיליון דולר נועד לכיסוי הגירעון המצטבר והוצאות המימון, ולהחזר מוקדם של הלוואות הקונסולידציה. 22 מיליון דולר נועדו להשקעות בייצור מנוע הלבאי. כ-20 מיליון דולר לפיתוח תשתית הנדסית, דהיינו השקעות בציוד, מכונות ומעבדות. כ-18 מיליון דולר במחקר ופיתוח מוצרים חדשים ויכולת טכנולוגית, בעיקר יכולת לפתח רכיבים למנועים, ופיתוח מנועים לצרכים מיוחדים (מנועים מתכלים ומנועים לתעשייה).

על פי התכנית, היקף המכירות צפוי היה לגדול מסך 25.6 מיליון דולר בשנת הכספים הקרובה - 1983, עד לסך 52 מיליון דולר בשנת הכספים 1987. התחזיות התבססו בעיקר: על מכירת מנוע ה"כפיר" (J-79) בארץ ועל אפשרויות יצואו בהיקף גדול; מכירת מנועים צרפתיים "קטנים"; ומכירות בעתיד, בעיקר ליצוא, של מנועים שיפותחו (מנועים מתכלים ומנועים לתעשייה).

במארס 1983, לאחר אישור התכנית על ידי מועצת המנהלים של החברה, העביר המנכ"ל בפועל של מכ"ש את עיקרי התכנית לשר הביטחון ולשר האוצר, לאישורם. אולם, לנוכח המחיר הגבוה שנדרש מן הממשלה למימון התכנית, ומחמת ספקות שהתעוררו במערכת הביטחון, בנוגע ליכולת מכ"ש להיות הקבלן הראשי לייצור מנוע ה"לביא" - לא התקבלו כל החלטות של משרד הממשלה. יתר על כן, כתוצאה מהספקות, נערך משרד הביטחון, באותה תקופה, לבחינה של האפשרויות לשינוי המבנה הארגוני של תעשיית המנועים.

במקביל, בתקופה שלאחר מינוי מנכ"ל בפועל למכ"ש, ועד לסיום הבחינה מחדש של המשרד בנושא התארגנות תעשיית המנועים, פעלה הנהלת מכ"ש ומועצת המנהלים שלו מתוך הנחה שתכנית ההבראה שהגישו תאושר. בהתאם לכך לא צומצם כוח האדם במכ"ש, ואף חל גידול במספר המנהלים הבכירים, ובצי רכב הנוסעים של החברה. עד ספטמבר 1983, הושלם מבנה להרכבה של מנוע ה"לביא", לרבות משרדי הנהלה חדשים, בעלות של כ-2.5 מיליון דולר⁽¹⁾. המבנה לא היה נחוץ לתפעול השוטף של מכ"ש אלא בטווח הארוך, ובטווח הקצר היווה מעמסה כספית.

(1) לפי שער החליפין של הדולר ליום 30.9.83.

מתוך אותה הנחה, ובהיעדר מימון מבעלי המניות, נאלצה הנהלת המפעל לקחת, בתקופת הבחינה מחדש של נושא ההתארגנות של תעשיית המנועים, הלוואות בהיקף ניכר, שהסתכמו בכ-17 מיליון דולר בתקופה שבין 31.7.82 ועד 31.12.83. הוצאות המימון גדלו, והגיעו בשנת הכספים 1982 לכ-10.9 מיליון דולר, שהם כ-106% מההיקף המכירות של מב"ש באותה שנה. ההפסד של מב"ש באותה שנת כספים הגיע לכ-23 מיליון דולר.

לנוכח הרעת מצבו של המפעל, ולנוכח העובדה שעד לסוף אוגוסט 1983 לא אושרה לביצוע תכנית ההבראה, החליט המנכ"ל בפועל של מב"ש לפרוש מתפקידו. במכתבו ליו"ר מועצת המנהלים ציין המנכ"ל הפורש, כי כל תמיכה פיננסית שקיבל המפעל עד לאותה עת, לא הייתה בהתאם לתכנית ונתקבלה כאחור ובהיקף שאינו תואם את התכנית. לכן, רוב הלוואות שימשו לתשלומי ריבית על הלוואות, במקום למימוש התכנית עצמה. יו"ר מועצת המנהלים החליט גם הוא להתפטר מתפקידו, ובמכתבו מספטמבר 1983 לשר הביטחון ציין, שלא הייתה כל התייחסות של המשרד לתכנית הרב-שנתית. קודם להתפטרות ציין היו"ר, כישיבת מועצת המנהלים מסוף אוגוסט 1983, את היעדר הקשר המתאים בין מועצת המנהלים לבעלים, ואת הקשיים בתיפקוד המועצה כתנאים אלה. היו"ר גם ציין, כי מועצת המנהלים לא קיבלה הכוונה וגיבוי מן הבעלים.

4. מן האמור לעיל עולה, כי התכנית שהכינה ההנהלה ומועצת המנהלים של מב"ש, הייתה למעשה תכנית להרחבת המפעל, בעיקר על חשבון כספים רבים שהיה על הממשלה להזרים. לא הוכנה תכנית לצמצום המפעל, לרבות פיטורין שהתחייבו מהיקף הפעילות המצומצמת, שתהיה בתקופה שעד להרחבת המכירות ובכללן מכירות מייצור ה"לביא".

מנכ"ל מב"ש דאז הסביר לביקורת, כי לפני הכנת התכנית לא נתנו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להנהלת המפעל, הנחיות וקווי יסוד על פיהם היה עליה להכין תכנית, תוך שימת דגש על צמצומים ועל פיטורין, שיביאו גם להקטנת היקף ההזרמה הממשלתית. יתר על כן, לטענת המנכ"ל אף התקבלו באותה תקופה הנחיות בעל פה ממשרדי ממשלה, שלא לבצע פיטורין.

לעומת הסביר המנכ"ל דלעיל, הבהיר משרד הביטחון את עמדתו, כי ככלל, פעולות של חברה ממשלתית, מתבססות על הנחיות של מועצת המנהלים, כאשר למשרדי הממשלה אין סמכות להנחותה, לרבות מתן קווי יסוד להכנת תכנית להבראה. הביקורת העירה, כי אכן תפעולה השוטף של חברה והאחריות לניהולה הם בידי מועצת המנהלים והנהלת החברה, בהתאם לשיקולים עסקיים. אולם, משנקלעה חברה ממשלתית לקשיים, והיא נזקקת לסיוע כספי גדול מבעליה, כבמקרה דנן, חייבת הייתה מועצת המנהלים שלה לכלכל את צעדיה בתיאום ובהסכמה מראש של בעלי המניות. היה עליה לברר את כוונותיהם בנוגע לעתיד המפעל, ולמסגרת האמצעים שהיו מוכנים להעמיד לרשות החברה ובאלה תנאים. אחרת, ישקיעו מועצת המנהלים והנהלת המפעל זמן וכסף ללא חכלית, כפי שאמנם קרה.

תכנית ההבראה השנייה

לאחר שהתכנית הראשונה לא אושרה ולא מומשה ואף חלה הרעה במצבו של המפעל, מינה שר הביטחון ב-3.7.83 ועדה לבחינת מצב מב"ש, והתאמתו לשמש כקבלן ראשי לייצור מנוע ה"לביא". ב-1.8.83 הגישה הוועדה את חוות דעתה ואת המלצותיה. הוועדה ציינה, כי מב"ש מצוי במשבר חריף המאופיין על ידי ארגון תעשייתי לקוי, מחסור בידע הנדסי, ניהול פיננסי וחשבונאי גרוע, ובמצבו הכספי אינו יכול להיות הקבלן הראשי לייצור מנוע ה"לביא". יחד עם זאת, הפקעת ייצור המנוע ממב"ש תביא לניווט המפעל, שעליו נשענת עיירת פיתוח. הוועדה ציינה, כי תנאי הכרחי להיות המפעל הקבלן הראשי למנוע ה"לביא", הוא שינוי המסגרת העסקית בה נמצא המפעל. על כן המליצה הוועדה להעביר את מב"ש מבעלות ממשלת ישראל, לבעלות של גורם עסקי-תעשייתי. עוד המליצה הוועדה, כי המשרד יעשה כל שביכולתו לשלב את החברה הזרה בבעלות על מב"ש. שר הביטחון אישר את המלצות הוועדה (על הליכי המו"מ לשילוב החברה הזרה ראה להלן).

בספטמבר 1983 מונה יו"ר חדש למועצת המנהלים של מב"ש. הבעלים ציפו ממנו שיפעל להבראת המפעל. היו"ר החדש מינה צוות בדיקה, בראשות מי שהתמנה מאוחר יותר כמנכ"ל מב"ש. על הצוות הוטל להמליץ בפני יו"ר מועצת המנהלים על הצעדים בהם יש לנקוט כדי להביא להבראה מהירה של מב"ש.

הצוות המליץ ב-17.10.83 כלהלן: (1) למנות בהקדם האפשרי מנכ"ל למב"ש; (2) לשפר את מבנה ההון של החברה, ובמיוחד לפעול לשחרורה המידי מעול המימון של ההפסדים המצטברים; (3) להכנס למר"מ אינטנסיבי עם המשרד, במטרה לחתום בהקדם על חוזה מקיף בנושא מנוע ה"לביא"; (4) לצמצם את היקף כוח האדם בחברה, ולהתאימו לצרכיה; (5) לארגן מחדש את המבנה התפקודי של החברה.

צוות הבדיקה ציין, בין השאר, כי מצבת כוח האדם של החברה מבליטה חוסר יחס נאות בין מספר עובדי הייצור לבין עובדי השירותים - 481 עובדי ייצור מתוך ס"ה 1,325 עובדים, שהיו במב"ש באוגוסט 1983.

ב-24.10.83 קבעה מועצת המנהלים, כי יש לנקוט בצעדים חריפים ומהירים, מאחר וההפסד החודשי הגיע לכ-2.5 עד 3.0 מיליון דולר. גם ועדת השרים לענייני כלכלה, בישיבתה מיום 4.12.83, הדגישה את הצורך בכיצוע מהיר של צעדים להבראת מב"ש. למרות האמור לעיל, לא החלו ההנהלה ומועצת המנהלים של מב"ש בכיצוע כל הצעדים הדרושים להבראת המפעל. על פי דו"ח שהכין משרד האוצר, בנובמבר 1984, מתברר, כי התכנית להבראת החברה, שאמורה הייתה להתבצע על ידי מנכ"ל מב"ש, לא התממשה למרות שלמב"ש הוזרמו, ב-12 החודשים עד לאותו מועד, כ-23 מיליון דולר מהממשלה ומהחברה הזרה. מן הדו"ח עולה, כי קיים פיגור ניכר בקצב המכירות; קיים גירעון בתזרים המזומנים התפעולי (הגירעון החודשי ללא הוצאות מימון הסתכם בכמיליון דולר לחודש); וכי קיים עודף של כ-500 עובדים במפעל, מאחר ולא בוצעה תכנית הקיצוץ בכוח האדם.

בדצמבר 1984 התפטר מנכ"ל מב"ש מתפקידו. על פי טיוטת הדו"ח הכספי של מב"ש, הסתכם ההפסד שלו לשנת הכספים 1984 בכ-26.5 מיליון דולר, וההפסד המצטבר לסוף שנת הכספים 1984 הגיע לכ-80 מיליון דולר. משרד הביטחון הסביר לביקורת, כי ההפסד המשקף את פעילות מב"ש לשנת הכספים 1984 מוערך בכ-18.8 - 19.8 מיליון דולר, וההפרש נובע בעיקר ממחיקת מלאי מת. הביקורת העירה, כי גם לאחר הסתייגות זאת עדיין מדובר בהפסד ניכר.

תכנית ההבראה השלישית

מתחילת דצמבר 1984, מועד פרישתו של המנכ"ל, ועד למינויו של מנכ"ל חדש בפברואר 1985, נוהל מב"ש על ידי ממלא מקום מנכ"ל. ממלא המקום הוגבל, על פי הוראה של יו"ר מועצת המנהלים, לא לבצע כל שינוי במב"ש עד לכניסתו של מנכ"ל חדש.

מאחר וגם תכנית ההבראה השנייה לא בוצעה כמלואה והמצב במפעל אף החמיר, פנה יו"ר מועצת המנהלים במב"ש למיועד למלא את תפקיד המנכ"ל. היו"ר ביקש ממנו להכין תכנית הבראה חדשה.

ב-7.2.85 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את תכנית ההבראה, אשר הוכנה על ידי המיועד לתפקיד מנכ"ל מב"ש, ואשר סוכמה גם עם משרדי האוצר והביטחון. תכנית ההבראה חזתה הגדלת המכירות להיקף של 32 מיליון דולר בשנת הכספים 1985, מתוכם 8.4 מיליון דולר יצוא. התכנית גם צפתה צמצום מספר העובדים, לרבות פעולות ייעול וחסכון במפעל, לשיפור מצבו הפננטי. הוועדה החליטה: (1) להעביר לחברה מענק בשקלים שלא יעלה על סכום השווה ל-3.4 מיליון דולר, לתשלום פיצויי פיטורין ופרישה לעובדי המפעל, בשיעורים שיאושרו על ידי רשות החברות הממשלתיות; (2) להשקיע במב"ש בשקלים סכום של שישה מיליון דולר; (3) לערוב להלוואות מב"ש עד ל-32.3 מיליון דולר; (4) הסכומים והערבויות יינתנו בהתאם לעמידת המפעל בתכנית ההבראה, כפי שתבוקר על ידי צוות משותף של משרד הביטחון, משרד האוצר ומב"ש.

1. הביקורת העירה, כי תכנית ההבראה דלעיל גובשה כבר בנובמבר 1984, אולם לא הובאה לאישור מועצת המנהלים של מב"ש. רק ב-12.3.85 אישרה מועצת המנהלים של מב"ש, בדיעבד, את תכנית ההבראה, כחודש לאחר שכבר אושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה. יתרה מזו, מאז סוף נובמבר 1984 ועד ל-12.3.85 לא התכנסה מועצת המנהלים. לפיכך במשך שלושה וחצי חודשים, בהם התקיימה פעילות נרחבת, במסגרת תהליך בעל חשיבות- לגבי קיומו ותפקודו של המפעל, נותרה מועצת המנהלים מנותקת וחסרת יכולת להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, שהם באחריותה הישירה.

2. תכנית ההבראה התבססה, כאמור, על תחזית מכירות לשנת הכספים 1985 בהיקף של כ-32 מיליון דולר. בתכנית צוין, כי נתוני המכירות הינם שמרניים, ומבוססים על הזמנות בפועל או תחזיות, שבנוגע להן כבר נתקבלו החלטות במערכת הביטחון. לעומת זאת, מדיווח של מנכ"ל מב"ש מ-29.6.85 לוועדת השרים לענייני כלכלה עולה, כי תכנית המכירות לשנת הכספים 1985 תסתכם בכ-24 מיליון דולר בלבד. המנכ"ל הסביר בדו"ח, כי הצמצום בתכנית נבע מצמצום בתקציב הביטחון, מעיכובים בהכנות לייצור חלקי מנועים, אשר חלו בשנת 1984, ומחוסר הזמנות ליצוא. לדברי המנכ"ל השינוי בתכנית המכירות ידחה את מועד ההשגה של נקודת האיזון.

הביקורת העלתה, כי את הצמצום בתקציב הביטחון, אותו ציין המנכ"ל כאחד מגורמי השינוי ברמת המכירות, ניתן היה להביא בחשבון עוד בפברואר 1985, בזמן הגשת התכנית לוועדת השרים. שכן עוד בתחילת ינואר 1985, לאחר מגעים בין נציגי המשרד ומב"ש, העביר מב"ש למשרד, תקציב מעודכן אשר קוצץ, בחלק ממרכיביו, בשיעור של 25%, זאת לנוכח הצמצום בתקציב הביטחון. עוד העירה הביקורת, כי השינוי הניכר בהיקף היצוא החזוי - מסך 8.4 מיליון דולר כפי שנכלל בתכנית ההבראה מפברואר 1985, לסך של 4 מיליון דולר על פי הדו"ח מיוני 1985, מצביע שתכנית ההבראה לא הוכנה ביסודיות.

3. תכנית ההבראה מפברואר 1985, לרבות התכנית המתוקנת מיוני 1985, וכן תקציב מב"ש ממאוס 1985 לשנת הכספים 1985, מתבססים בחלקם על תעריף של כ-32\$ לשעת עבודה של המפעל. אחד הלקוחות הגדולים של מב"ש הינו משרד הביטחון הבודק מעת לעת ומאשר את התעריף עליו תתבסס ההתחשבנות. הביקורת העירה, כי תעריף השווה בשקלים לכ-32\$ לשעה, לא אושר למב"ש על ידי המשרד. באותה תקופה נע התעריף המאושר בין 23\$ ל-27\$ בלבד לשעת עבודה. עוד העירה הביקורת, כי תעריף של 32\$ לשעה אינו סביר מאחר שמפעלים אחרים, שהינם עתירי השקעות וידע, קיבלו מהמשרד באותה תקופה תמורה הנמוכה ממנו.

מכל האמור לעיל עולה, שסכום המכירות למשרד ותעריף השעה, שנכללו בתכנית המתוקנת ובתכנית המקורית, שהוגשו לוועדת השרים לענייני כלכלה, מוטים כלפי מעלה.

4. מרכיב מרכזי בתכנית ההבראה, היה צמצום מצבת כוח האדם לרמה המתאימה להיקף הפעילות החזויה, ולשיפור היחס בין עובדים בלתי ישירים לעובדים ישירים. בתכנית אשר הוצגה לפני ועדת השרים פורט יעד של 850 עובדים לעומת כ-1,300 שהיו במפעל בינואר 1985, וצמצום תקציב השכר השנתי מ-20 מיליון דולר לכ-12.5 מיליון דולר.

כאמור, אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את תכנית ההבראה, ובמסגרתה הקצתה למפעל מענק בסך שלא יעלה על 3.4 מיליון דולר לתשלום פיצויי פיטורין ופרישה לעובדים. הסכום התבסס בעיקרו על תחשיב, שהגישה הנהלת מב"ש בתכנית ההבראה, לפיו פיטוריהם של 500 עובדים, לפי שיעור פיצויים של 250%, יעלה 3.4 מיליון דולר.

(א) ב-17.3.85 לאחר מאבקים עם נציגי העובדים, נחתם הסכם לפיטורי 300 עובדים. בהסכם נקבע, כי הסדרי הפרישה יהיו כפי שיסוכמו עם רשות החברות הממשלתיות, וכי הנהלת מב"ש מצהירה על כך, שהרשות הסכימה להחיל על מקרה זה את התקדימים, שהיו בחברות ממשלתיות אחרות. ההצהרה ניתנה על ידי הנהלת מב"ש בשם רשות החברות הממשלתיות, למרות שבאותה עת לא היה בידיה אישור מן הרשות לקביעה זאת.

(ב) ב-16.4.85 חתמה ההנהלה על הסכם כיבוצי מיוחד עם נציגי העובדים, המפרט את שיעורי הפיצויים שיקבלו העובדים, ולטענת המפעל השיעורים הם על פי תקדימים שהיו בחברות ממשלתיות אחרות; ההסכם נחתם ללא אישורה של רשות החברות הממשלתיות, כנדרש על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה, ואף לא הובא לאישור מועצת המנהלים של מב"ש. יתר על כן, ההסכם אף חרג מתקדימים שהיו בחברות ממשלתיות אחרות; לכן סירבה רשות החברות הממשלתיות לאשרו בדיעבד.

לפי ההסכם הקיבוצי המיוחד, העובדים שיפוטרו אמורים היו לקבל פיצויי פיטורין מוגדלים בשיעור ממוצע של 220%, עד לשיעור מירבי של 290%, ומענק פרישה מיוחד בשיעור של 25%. על פי נתונים אלו הגיע שיעור הפיצויים המירבי, שאמורים היו העובדים לקבל, לכ-315%. בנוסף נקבע, כי העובדים יקבלו תשלום עבור "תקופת הודעה מוקדמת" בהתאם לוותק שלהם בחברה, כאשר עובדים שעבדו כמב"ש חמש שנים ומעלה יהיו זכאים להודעה מוקדמת של ארבעה חודשים. המפוטרים זכאים גם לסכומים הצבורים בקרן פנסיה או בכל קופת גמל אחרת, וכן לסכומים שנצטברו לזכותם בקרנות ההשתלמות.

ב-18.4.85 סוכם על דעת משרדי האוצר והביטחון, כי היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, בשיתוף עם נציגי האוצר ורשות החברות הממשלתיות, יגדירו מחדש את רכיבי ההסכם על בסיס גובה הפיצויים הכולל, שסוכם בין העובדים וההנהלה. הביקורת העירה, שמסמעות ההחלטה היא לאשר, בליט ברירה, את העלות הכוללת שנקבעה בהסכם, ורק להתאים את רכיביו להנחיות רשות החברות הממשלתיות. זוהי התאמה טכנית, כדי שלא ייווצר תקדים, שישפיע על שיעור פיצויי פיטורין בגופים ממשלתיים אחרים.

ב-31.7.85 אישרה רשות החברות הממשלתיות את ההסכם הקיבוצי המיוחד המתוקן. לפי התיקון הופחתו הפיצויים לשיעור מירבי של 240%, אולם תקופת ההודעה המוקדמת הווארכה, כך שהסכום הכולל אותו ישלם המפעל לא השתנה בעיקרו. ס"ה ישלם המפעל, בעיקר מכספי המדינה, כ-10.5 מיליון דולר, למרות שועדת שרים לענייני כלכלה אישרה 3.4 מיליון דולר בלבד. המדובר בפיטורין של כ-580 עובדים לעומת 450 עד 500 על פי תכנית ההכרזה.

5. בדברי ההסבר של מב"ש לתכנית ההכרזה נאמר, כי עיקר הפיטורין יחולו על עובדי מינהל ועל עובדים עקיפים, ואילו עובדי ההנדסה והייצור יפגעו רק במעט. הכוונה הייתה לצמצם בעיקר במספר העובדים העקיפים, שאינם תורמים ישירות לייצור. ואמנם, בשלב הראשון פוטרו 300 עובדים, כ-77% מהם עובדים עקיפים. אולם, בשלב השני, בעת קביעת שיעור פיצויי הפיטורין, נכלל בהסכם מה-16.4.85 סעיף לפיו רשאי כל עובד, שאיננו ברשימת המפוטרים, להתפטר מרצונו עד ליום 31.5.85, ולקבל אותן זכויות. כתוצאה מכך התפטרו 236 עובדים נוספים, ורק 52% מתוכם היו עובדים עקיפים.

ההרשאה של הנהלת מב"ש לפיטורין מרצון בתנאים מועדפים יצרה קשיים בתחומים שונים במפעל, כי התפטרו גם עובדים חיוניים. כדי למנוע התפטרויות כאלה הבטיחה הנהלת המפעל, לעובדים חיוניים שרצו לעזוב, כי גם לאחר 31.5.85 יוכלו לפרוש לפי תנאי ההסכם עד 30.11.85. מתוך בעלי האופציה מימשו כ-40 את זכותם להתפטר מרצון ובתנאי ההסכם. הביקורת העירה, כי צמצום מספר העובדים במפעל על ידי פיטורין מרצון אינו מבטיח את יעול המפעל; היעול יושג, בין היתר, אם צמצום התעסוקה יהיה לפי צורכי המפעל.

6. על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קביעת תנאי שכר הינה בסמכותה של מועצת המנהלים, בהתאם לכללים שקבעה הממשלה, ובאישורה. הביקורת העירה, כי הסדרי פיטורין ופיצויים הינם במהותם הסדרי שכר, ומן הראוי היה להביא לאישור מועצת המנהלים את הסכם הפיטורין מיום 16.4.85 ואת הסדר הפרישה מרצון הכלול בו לפני החתימה עליו; ההסכם גם לא אושר על ידי בדיעבד. הסדר הפרישה מרצון על משמעויותיו הכספיות והתפעוליות, לא הובא לאישור ועדת השרים לענייני כלכלה, למרות שלא נכלל בתכנית ההכרזה המקורית שהוגשה לוועדה.

7. לאחר סיום הביקורת, התקשר משרד האוצר, בסוף נובמבר 1985, עם משרד רואי חשבון לבדיקת תשלומי הפיצויים למפוטרים, ועמידתם במבחנים שנקבעו בהסכם הקיבוצי. מממצאים ראשוניים ומבדיקה מדגמית של משרד רואי החשבון, כפי שהוגשו בתחילת דצמבר 1985 למשרד האוצר, עולה כי נתגלו חריגים בכיצוע תשלומי הפיצויים, מעבר לתנאים ולסכומים הנובעים מההסכם.

מכירת חלק ממניות הממשלה במב"ש

כאמור, בתחילת אוגוסט 1983 הגישה הוועדה לבחינת מצבה של מב"ש את המלצותיה. הוועדה המליצה, כי משרד הביטחון יעשה כל שביכולתו לשלב את החברה הזרה בבעלות על מב"ש. בתחילת ספטמבר 1983 מונה יו"ר חדש למועצת המנהלים. מיו"ר זה ציפו הבעלים כי יפעל להעברת חלק מהבעלות על מב"ש לידי החברה הזרה. ב-19.12.83 מינו השרים את יו"ר מועצת המנהלים לנהל מו"מ עם החברה הזרה. המו"מ נמשך מספטמבר 1983 ועד אוגוסט 1984, מועד בו נכנס לתוקפו ההסכם בין ממשלת ישראל לחברה הזרה, בדבר מכירת 40% ממניות מב"ש לחברה.

1. המו"מ היה חידוש של מו"מ שהחל עוד ב-1981, שבמהלכו נחתם ב-29.6.81 הסכם בין המשרד לבין החברה הזרה לפיתוחו ולייצורו של המנוע למטוס ה"לביא". להסכם מ-1981 צורף מוכר הבנה בין הצדדים בו הובהר, כי ההסכם לא יהיה בר תוקף אלא לאחר שיתקבל על דעת שני הצדדים פתרון בדבר כניסה של החברה הזרה לשותפות במב"ש. אולם המו"מ לא הסתיים, כי נתגלו מספר נקודות מחלוקת בין המשרד לבין החברה הזרה שעיקרן: (א) חשש של החברה הזרה משותפות גלויה בחברה ישראלית, דבר שעלול לפגוע בעסקותיה בארצות ערב. החברה הזרה הייתה מוכנה להכנס לשותפות האמורה רק באמצעות חברת קש. משרדי הממשלה עמדו על כך שהשותפות תהיה גלויה; (ב) רתיעתה של החברה הזרה מכניסה לשותפות, לנוכח מצבו הפיננסי והניהולי הגרוע של מב"ש.

קשיים אלו ואחרים, שנתגלו במהלך המו"מ, גרמו שעד סוף 1983 לא הייתה כל התקדמות במגעים בין משרדי הממשלה לבין החברה הזרה.

2. על פי כתב המינוי, שקיבל יו"ר מועצת המנהלים של מב"ש, בדצמבר 1983, ינוהל המו"מ על ידו, בכפוף להנחיות שיקבל מהשרים, ובהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות. סיכום המו"מ יוגש כהמלצה, ועל פי החוק יהיה טעון אישור הממשלה, בהתייעצות עם רשות החברות.

(א) הביקורת העלתה, כי עוד קודם למינויו הרשמי של יו"ר מועצת המנהלים של מב"ש, באוקטובר 1983, מכתב לחברה הזרה ובו הצעה לעקרונות ההתקשרות עמה. המכתב נשלח לפני שהתקבלה התייחסות משרדי הביטחון והאוצר לאמור בו. היו"ר העביר למשרדים טיוטה, ובתחילת נובמבר 1983 התייחסו היועץ הכלכלי והיועץ המשפטי של מערכת הביטחון, ומנהל אנף התקציבים של משרד האוצר לטיוטה. התייחסותם הייתה בעיקר לעובדה, שבהצעה הובעה הסכמה של מדינת ישראל לכסות את כל ההפסדים המצטברים של מב"ש, עד למועד כניסת החברה הזרה לשותפות, למרות שהמשרדים הנוגעים בדבר טרם דנו בכך.

(ב) בדיון שהתקיים ב-5.1.84 בהשתתפות מנכ"ל המשרד ומנכ"ל משרד האוצר סוכם, כי יוקם צוות לניהול המו"מ בראשותו של יו"ר מועצת המנהלים, ובהשתתפות: יועץ משפטי; רואי חשבון ונציגים ממשרדי האוצר והביטחון. הביקורת העלתה, כי בפועל נוהל המו"מ בעיקר על ידי יו"ר מועצת המנהלים של מב"ש.

3. במאי 1984, לאחר סיום המו"מ, נחתם הסכם למכירת המניות בין ממשלת ישראל לחברה הזרה. ההסכם אושר בסוף יוני 1984 על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה, ונכנס לתוקפו באוגוסט אותה שנה.

בהסכם נקבע: (1) תמורת 40% ממניות מב"ש ישלמו הקונים לממשלת ישראל סך של שבעה מיליון דולר, אותם תעניק הממשלה למב"ש. סך של 3.1 מיליון דולר נוספים יושקעו במב"ש מכספי

הלוואה שיתנו הקונים בריבית של 1% לשנה. ההלוואה תהפוך להון מגיות, כאשר מדינת ישראל תמכור את יתרת מניות מב"ש שבידיה לגורם ישראלי עסקי, כפי שהתחייבה בהסכם; (2) במועד המכירה תעניק הממשלה למב"ש שישה מיליון דולר⁽²⁾, ואילו החברה הזרה תשקיע ארבעה מיליון דולר; (3) הצטרפותם של שותפים נוספים למב"ש תחייב אישור של החברה הזרה; (4) ממשלת ישראל מתחייבת לרכוש ממב"ש בכשלושה מיליון דולר תא ניסוי שהקים מב"ש למנועי סילון, והתא ימשיך לשמש את מב"ש לצרכיו; (5) החברה הזרה מתחייבת לספק למב"ש, בכל שנה, ולמשך שבע שנים, החל מ-1985, עבודה בהיקף של 500,000 שעות⁽³⁾ על בסיס תחרותי, ולפי תקני הרכש של החברה הזרה; (6) ממשלת ישראל מתחייבת שמב"ש יהיה קבלן ראשי לכל תכנית שתהיה בעתיד בנושא מנועי מטוסים; (7) ממשלת ישראל מתחייבת לממן את הכספים, שיידרשו לצורך ביצוע צמצום כוח האדם, כמתחייב מתכנית ההבראה שתבוצע במב"ש.

עוד נקבע בהסכם, כי החברה הזרה תהיה רשאית לפרוש מהשותפות, ולקבל החזר של השקעותיה במב"ש בתוספת ריבית (ליבור + 1%) בהתקיים אחד מהמקרים הבאים: (1) תבטל תכנית מטוס ה"לביא", או הקבלנות הראשית של מב"ש לייצור המנוע; (2) אם מב"ש לא יהיה רווחי – לא יכסה את הוצאותיו כולל הוצאות מימון – במשך שישה חודשים עוקבים בשנה השנייה מחתימת ההסכם; (3) אם מב"ש לא יעמוד בהתחייבויותיו במשך שישה חודשים עוקבים בשנה השנייה להסכם, לספק מוצרים לחברה הזרה, באיכות הנדרשת ועל פי לוח הזמנים שנקבע; (4) אם הממשלה לא תמכור את מניותיה לגורם שלישי תוך שנתיים מיום חתימת ההסכם.

מההסכם עולה, כי אם יתקיים אפילו אחד מהמקרים הנ"ל, יכולה החברה הזרה לראות את השקעתה במב"ש כהלוואה דולרית הנושאת ריבית.

שילוב החברה הזרה במב"ש היווה הישג משמעותי, לנוכח הקשיים שאותה החברה הערימה בעבר. שילובה עשוי להגדיל באופן משמעותי את היקף המכירות הצפוי של מב"ש למשך שבע שנים, במסגרת אותן 500,000 שעות עבודה שנתיות. השילוב יאפשר למב"ש פיתוח תשתית טכנולוגית, וקבלת ידע מעבר לזה הניתן על פי חוזה הידע, שנחתם בעבר בין המשרד לחברה הזרה.

הביקורת העירה, כי ב"דברי ההסבר" שהובאו בפני ועדת השרים לענייני כלכלה, לא נכללו כל הדיכטים שנבעו מן ההסכם, כמפורט להלן:

(א) בהסכם אמנם אין התחייבות של מדינת ישראל לשאת בנטל הפסדי העבר, אך כאמור, נקבע בו, כי אם מב"ש לא יהיה רווחי, במשך שישה חודשים עוקבים בשנה השנייה ממועד חתימת ההסכם, רשאית החברה הזרה לפרוש מהשותפות. כדי להפוך למפעל רווחי, על מב"ש לכסות הוצאות מימון גבוהות, בגין הלוואות שלקחה לכיסוי הפסדי העבר. לא ניתן לכסות הוצאות מימון אלו, בתוך השנתיים ממועד חתימת ההסכם מההכנסות התפעוליות של מב"ש, אלא אם תכסה ממשלת ישראל את ההלוואות ואת הוצאות המימון שנוצרו בניגון. ללא פעולה זאת, עלולה להיות לחברה הזרה עילה לפרוש מהשותפות במב"ש, ולקבל לידה את השקעתה, מאחר ולא התמלאו תנאי ההסכם האמורים.

הלוואות שנטל מב"ש לכיסוי הפסדי העבר הינם בהיקף של עשרות מיליוני דולרים. הביקורת העירה, כי האפשרות שיהיה צורך שממשלת ישראל תישא בנטל חובות העבר, אם ברצונה בהמשך קיומה של השותפות, לא באה לידי ביטוי ב"דברי ההסבר", שהונחו בפני ועדת השרים לענייני כלכלה, בכואה לאשר את ההסכם למכירת המניות. לדעת הביקורת, סוגיית הפסדי העבר והחובות כגינם הייתה שאלה חשובה ביותר, אשר מן הראוי היה לפרטה בכתב בפני ועדת השרים עוד קודם לקבלת ההחלטה, דבר שלא נעשה.

לאחר חתימת ההסכם דרשה החברה הזרה, בישיבות מועצת המנהלים של מב"ש, ובפניות בכתב, שמדינת ישראל תישא בנטל החובות. במועד סיום הביקורת התקיימו דיונים, בין משרדי הממשלה

(2) תעניק ולא תשקיע מאחר ובאותו מועד כבר לא תהא בעלת מניות במב"ש.

(3) שנת עבודה של אדם הינה כ-1,900 שעות.

השונים לבין הנהלת מב"ש, בנושא נטל הפסדי העבר. מן הדיונים עולה, כי על הממשלה יהיה לשאת בנטל הפסדי העבר, כולם או חלקם, או, שיהיה עליה לסגור את המפעל. כתוצאה מכך, יהיה עליה לשאת בהוצאות כבדות הכרוכות בסגירה, בין היתר, החזר כספי ההשקעה לחברה הזרה, ותשלום פיצויים לעובדים.

(ב) "דברי ההסבר" להצעת ההחלטה על מכירת המניות לחברה הזרה לא כללו עוד שני פרטים חשובים:

(1) בהסכם עם החברה הזרה נקבע, כי מב"ש יערוך תכנית להבראתו, וכי הוצאות שיהיו למפעל כגין פיטורי, עובדים יחולו על ממשלת ישראל. ביטוי לכך לא ניתן ב"דברי ההסבר". סכום הפיצויים כגין פיטורי כ-580 עובדים נאמד, עד מועד סיום הביקורת, בכ-10.5 מיליון דולר, והוא מוטל בעיקרו על ממשלת ישראל.

(2) כאמור, נמנעה בעבר מכירת מניות מב"ש לחברה הזרה, בגלל שמשרדי האוצר והביטחון התנגדו לכך, שההתקשרות תיעשה באמצעות חברת קש, מחשש לכניעה לחרם הערבי. בהסכם משנת 1984 למכירת המניות לחברה הזרה נקבע, כי המניות ימכרו לחברה הזרה, אולם יוחזקו על ידי חברת נאמנות, שהיא אותה חברת קש. עוד נקבע בהסכם, כי ממשלת ישראל תשמור את פרטי ההסכם, לרבות פרטי הרוכש, בחשאיות. ההיבט המדיני והבעייתיות שהייתה בעניין זה בעבר, לא הוזכרו ב"דברי ההסבר".

מהאמור לעיל עולה, שהיו ליקויים ב"דברי ההסבר" להסכם, אשר הוגשו לוועדת השרים לענייני כלכלה. המשרד הסביר, כי הצעת ההחלטה ו"דברי ההסבר" נעשו במתכונת המקובלת, וכי אין בידיו הנחיות אחרות בעניין זה. לטענת המשרד מטרת "דברי ההסבר" היא להאיר נושאים בולטים בהחלטה, והם אינם מיועדים לפירוט ולניתוח של כל היבטי ההחלטה. עוד הוסיף המשרד, כי להצעת ההחלטה ול"דברי ההסבר" צורף גם נוסח ההסכם.

הביקורת העירה, כי מן הראוי ש"דברי ההסבר" המונחים בפני הממשלה או בפני ועדה מוועדותיה, יהיו מסמך אשר יכלול את כל ההתחייבויות הכלכליות, המשפטיות והמדיניות, שמדינת ישראל עומדת לקחת על עצמה. המסמך צריך לכלול נימוקים התומכים בבקשה לקבלת ההחלטה, ונימוקים לשלילתה, תוך פירוט הסיכונים והמשמעויות הנובעות מהם, כדי שבידי מקבלי ההחלטות יהיה כספים מספיק לאשר או לדחות את הצעת ההחלטה, או לפייגה בסייגים נוספים.



1. כ-1981 קיבלה לידיה הממשלה את השליטה על מב"ש, ושילמה 10 מיליון דולר לרכישת המניות של התעשיין הצרפתי. לאחר הרכישה התברר, כי המפעל מפגר מבחינה טכנולוגית, מעסיק עובדים עורפים, ואף החל לצבור הפסדים. לפיכך חייבים להביא להבראתו במהירות.

מ-1981 עד 1984 הוקמו מספר רב של ועדות, שהגישו דו"חות והמלצות, התחלפו מנהלים כלליים ומועצות מנהלים, לרבות יו"ר המועצה, הוזרמו עשרות מיליוני דולרים, אולם בעיית המפעל טרם נפתרה. יתר על כן, מצבו של המפעל הלך והתדרדר. בסוף שנת הכספים 1984 היה למב"ש הפסד מצטבר של כ-80 מיליון דולר.

2. תכניות ההבראה שהכינו הוועדות השונות התבססו, בין היתר, על נכס עיקרי של מב"ש, שהוא הזכות להיות קבלן ראשי למנוע ה"לביא". אלא, שנכס זה היה אמור לתת תרומה משמעותית למפעל רק בתחילת שנות התשעים. עד אז היה הכרח לבסס את המפעל בעיקר על מוצרים אחרים, אותם צריך היה לייצר ולשווק. בהתאם לכך, חייב המצב להקטין את מספר העובדים ולהתאימו להיקף המכירות הקיימות. פעולות אלו, לרבות מימוש תכניות ההבראה, לא נעשו או לא נעשו בעיתם.

3. להורדרדות מצבו של המפעל תרמו גם ההליכים האיטיים בהם פעלו משרדי הממשלה כדי לסייע למפעל; פעולות שלא עמדו בקצב המהיר בו השתנו התנאים והצרכים. תרומה נכבדה לכך הייתה גם למועצת המנהלים ולהנהלת מב"ש, שלא תמיד השכילו לבנות תכנית מציאותית, או שלא עלה בידיהן לבצע תכנית להרחבת היקף המכירות, לייעול ולצמצום כנדרש.

4. לנוכח האמור לעיל, ספק אם משרדי הממשלה, רשות החברות הממשלתיות ומועצות מנהלים של חברות ממשלתיות, מסוגלות להכריא חברות ממשלתיות שנקלעו לקשיים. לפיכך, יש מקום שהממשלה תדון ותברוק מחדש את מעורבות המדינה בחברות ממשלתיות. בהקשר זה, יש גם לבחון את הכלים לניהולן התקין והיעיל של החברות, וכלי הדיווח והבקרה לממשלה ולבנסת.

5. הישג משמעותי היה ההסכם לשילוב של החברה חורה, כאוגוסט 1984, כשותפה במב"ש. בבואה לאשר את ההסכם, קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה, הצעת החלטה ו"דברי הסבר" על ההסכם. "דברי ההסבר" לא כללו היבטים חשובים, בעיקר היבטים כספיים, המטילים נטל כלכלי על ממשלת ישראל.

מן הראוי ש"דברי ההסבר" המונחים בפני הממשלה או ועדה מוועדותיה יהוו מסמך, אשר יכלול את כל ההתחייבויות הכלכליות, המשפטיות והמדיניות. מסמך זה, מן הראוי שיכלול נימוקים התומכים בהצעת ההחלטה, ונימוקים לשלילתה, תוך פירוט הסיכונים והמשמעויות הנובעים מהם.