

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה

חטיבת מערכות נשק

ריכוז ממצאים

חטיבת מערכות נשק (להלן - חמ"ן) ברשות לפיתוח אמצעי לחימה (להלן - רפא"ל) פועלת כחטיבה עצמאית. היא עוסקת בפיתוח, בייצור, בהספקה ובתחזוקה של מערכות לחימה לצורכי קרב היבשה ושל מכלולים ומשגרים לטילים ולרקטות. בחמ"ן מועסקים כ-900 עובדים. הפדיון לעובד בשנת 1992 הסתכם בכ-328,000 ש"ח, מעבר למקובל כחיוני בתעשיות הבטחוניות. עיקר מכירות חמ"ן היו אמנם ללקוחות מחוץ לרפא"ל, אולם בשיעור שהלך ופחת מכלל מכירותיה, מ-65% בשנת 1989 ל-50% במחצית שנת 1993.

משנת 1989 נמשך קו הירידה במכירות חמ"ן, שהגיע לשיאו בירידה תלולה של כ-40% במחצית הראשונה של שנת 1993, לעומת שיעור ירידה קטן יותר בעלויות ובהוצאות. כתוצאה מכך הפסידה חמ"ן בשנים 1989 - 1992 עשרות רבות של מיליוני ש"ח; הפסדיה גדלו בשנים אלה משנה לשנה.

חמ"ן לא הצליחה לאתר שווקים וקווי מוצר להגדלת מכירותיה; זאת מאחר שלא ניתחה אותם בצורה יסודית, על סמך מידע שהיה בידי הנהלת רפא"ל. חמ"ן הוציאה בשנים 1989 - 1992 עשרות מיליוני ש"ח על פעילותה במחקר ובפיתוח במימון עצמי (להלן - מו"פ עצמי), בלא שפיתחה מוצר המבטיח את עתידה הכלכלי כחטיבה לקראת שנות האלפיים. חלק מההוצאות שימשו למימון העסקת עובדים מיותרים ביחידות חמ"ן, ולא היוו כלי אסטרטגי האמור להבטיח את עתידה העסקי.

בגלל הירידה בהיקפי מכירותיה בשנים 1989 - 1992, ומאחר שלא היה בידי רפא"ל מנגנון לצמצום כוח האדם בהתאם, נוצר בחמ"ן עודף של עובדים ישירים שנוצל באופן לא יעיל. המשמעות של עודף זה היתה עלות מיותרת שהסתכמה בעשרות מיליוני ש"ח.

הנהלות חמ"ן ורפא"ל לא הציגו בדוחותיהן התקופתיים להנהלות הממונות עלות מיותרת זו, המשקפת חוסר יעילות, בנפרד מהעלויות המתייחסות לתפוקות חמ"ן; מצב זה הקל עליהן לעקוף דיון ממצה בנוגע לחמ"ן ולהנציח את עודף עובדיה.

התחזיות שהציגה הנהלת חמ"ן בפני הנהלת רפא"ל, שהצביעו על גידול במכירותיה בשנים 1990 - 1992, היו מוטות כלפי מעלה ולא התבססו על נתונים מוסמכים של צה"ל. הערכות שגויות אלה גרמו להחלטות לא מבוססות של הנהלת רפא"ל בנוגע לתחומי הפעילות העתידית של חמ"ן ובנוגע למעמדה כחטיבה עצמאית.

באוגוסט ובספטמבר 1987, במסגרת דיונים של הנהלת רפא"ל על תכנית ההבראה השנייה, הועלתה האפשרות של ביטול חמ"ן כחטיבה. בספטמבר 1987 החליט מנהל רפא"ל להשאיר כחטיבה. בינואר 1991 קבע מנהל רפא"ל, כי בחינת מעמדה של חמ"ן

תקיים כחודש לאחר מכן. עד סיום הביקורת לא בחנה הנהלת רפא"ל את ההצדקה לקיומה כחטיבה נפרדת. הנהלת רפא"ל לא חישבה במשך כל השנים אומדן עלות הנובעת ממעמד חמ"ן כחטיבה עצמאית, ולא השוותה עלות זו לתועלת שהפיקה מהמשך מעמד זה, לעומת זו שתצמח משינויו.



הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) היא יחידת סמך¹ של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). ייעודה העיקרי של רפא"ל הוא לעסוק בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה, הספקתם לצה"ל, מכירתם ושיווקם לחו"ל. במילוי ייעודה אמורה רפא"ל לפעול לפי אמות מידה כלכליות, כשהיא פועלת בסביבה עסקית-תחרותית.

רפא"ל מורכבת מחטיבות הפועלות מאפריל 1989 כמרכזי רווח. אחת מהן היא חטיבת מערכות נשק (חמ"ן), שעיסוקיה הייעודיים המוגדרים הם: פיתוח, ייצור, הספקה ותחזוקה של מערכות לחימה לצורכי קרב היבשה; אמצעים לביטחון שוטף ולצורכי הגנה אזרחית; מכלולי הנעה, ראשי קרב (רש"ק) ומשגרים לטילים ולרקטות.

משנת 1992 מורכבת חמ"ן מארבעה מרכזי עלות² הכוללים שלוש יחידות מו"פ ומפעל ייצור (להלן - מיט"ם). כן שייכות אליה שלוש מינהלות קווי מוצר הפועלות כמרכזי רווח. המינהלות אחראיות למכירת מוצרי החטיבה (להלן - מינהלה א', מינהלה ב' ומינהלה ג'). בסוף 1992 הועסקו בחמ"ן כ-862 עובדים, ובסוף יוני 1993 הגיע מספרם ל-900. מכירות חמ"ן הסתכמו בשנת 1992 בכ-282.8 מיליון ש"ח³, 57.4% מהן ללקוחות מחוץ לרפא"ל, והשאר עבורות בקבלנות משנה עבור חטיבות אחרות ברפא"ל (להלן - מכירות פנימיות). במחצית שנת 1993 הסתכמו מכירות חמ"ן ב-84.2 מיליון ש"ח, כשמחציתן הן מכירות פנימיות.

משרד מבקר המדינה בחן בחודשים מארס - יולי 1993, לסירוגין, את התוצאות העסקיות של חמ"ן ויחידותיה (ללא התייחסות לתוצאות הפעילות של יחידות שהועברו בשנת 1992 לאחריות חטיבה אחרת) בשנים 1989 - 1992 ובמחצית הראשונה של שנת 1993, בהיבטים של מכירות ויעילות בניצול המשאבים.

תוצאות עסקיות

מנתוני רפא"ל עולה, כי חמ"ן הפסידה משנת 1989 ועד מחצית שנת 1993⁴ סכומים שהצטברו לעשרות רבות של מיליוני ש"ח.

הפדיון לעובד בשנת 1992 הסתכם בכ-328,000 ש"ח, מעבר למקובל כחיוני בתעשיות הבטחוניות, אולם בהתאם לנתוני רפא"ל, היקפי המכירות של חמ"ן ירדו בעקביות מדי שנה

¹ יחידה שהמשרד הממונה עליה העניק לה עצמאות ניהולית מסוימת.

² מרכז עלות הוא מרכז תמחירי האחראי לעמידה בהיקף עלויותיו המתוכננות, ביחס לתפוקה המתוכננת. המרכז אינו קובע את סוגי המוצרים והשירותים שהוא מוכר, לא את לקוחותיו ולא את מחירי המכירה.

³ כל הנתונים הכספיים הם במחירי דצמבר 1993.

⁴ שנת התקציב של רפא"ל, בדומה לשנה התקציבית במשרדי הממשלה, התחילה בשנת 1992 ב-1 בינואר; עד אז היא התחילה ב-1 באפריל, ולפיכך שנת התקציב 1991 נמשכה תשעה חודשים בלבד.

בשנה משך השנים 1989 - 1992, ובעיקר במחצית שנת 1993. להלן שיעורי השינויים השנתיים שחלו בהיקפי מכירות חמ"ן משנה לשנה (באחוזים):

	1990	1991	1992
מכירות חיצוניות	(-)20.5	(-)1.2	(-)17.5
מכירות פנימיות	(-)3.3	(-)22.5	20.4
ס"ה מכירות	(-) 14.6	(-)9.6	(-)4.8

מרבית המכירות החיצוניות של חמ"ן נועדו למערכת הביטחון, וב-1991 כ-55% היו מכירות של מוצרים משלימים למוצרים שחטיבת הטילים ברפא"ל שימשה להם כקבלן ראשי. מכאן, שהיקף מכירות חמ"ן תלוי בהיקפי ההזמנות של משהב"ט למערכות שמוכרת חטיבת הטילים.

במסמכי חמ"ן נרשם שהירידה החדה במכירות במחצית שנת 1993, לעומת התחזיות, נבעה מפגור בקבלת הזמנות ממשלהב"ט ומחטיבת הטילים ומסיבות תפעוליות; וכי הירידה הקיצונית ברווחיות באותה תקופה נבעה מגידול בשכר ובהוצאות, למרות הירידה במכירות. הביקורת בחנה את ביסוס התחזיות למכירות חמ"ן ואת יעילותה, ונמצאו סיבות נוספות שהביאו לירידה החדה במכירות וברווחיות, כפי שיפורט בהמשך.

תחזית המכירות ומדיניות השיווק

משרד מבקר המדינה הצביע על כך שהירידה במכירות החיצוניות והתגברות תלותה של חמ"ן בהזמנות של מערכת הביטחון מחטיבת הטילים היו תוצאה של אי-פיתוח מוצרים חדשים בעלי סיכויים למכירה, מה שהביא למחסור במוצרים שיבטיחו את עתידה. מחסור זה נבע, לדעת משרד מבקר המדינה, ממחדלי הנהלת חמ"ן בשנים 1990 ו-1991 לבחון שווקים וקווי מוצר; מחדלים אלה הולידו תחזיות לא מבוססות בתחום פיתוח מוצרים עתידיים, כלהלן:

1. בניגוד למתחייב מפעילותה בסביבה עסקית-תחרותית, חמ"ן לא ניתחה את השווקים השונים בענפים ובקווי המוצר השונים שבהם היא פעלה; היא לא בחנה את ההתפתחויות הענפיות, את המתחרים הקיימים והפוטנציאליים, ואת מידת התחרותיות בכל שוק ובכל ענף. בדצמבר 1990 קבע מנהל חמ"ן, כי חמ"ן תתבסס בעיקר על ענף לוחמת יבשה, כשצה"ל הוא "לקוח מרכזי". חמ"ן לא ניתחה את ההתפתחויות הצפויות בענף - אם מדובר בענף צומח או דועך - ולא בחנה את מידת חשיפתו לתחרות בין-לאומית. יתר על כן, תחזיות מנהל חמ"ן היו בניגוד לתחזיות רפא"ל משנת 1985 ואילך, של ירידה מתמשכת בתקציבי הרכש והפיתוח של משהב"ט עבור צה"ל⁵.

2. בתחזיותיה מפרברואר עד דצמבר 1990 למכירות בשנים 1990 - 1994, הציגה חמ"ן בפני הנהלת רפא"ל שיעורי גידול שנתיים חזויים במכירותיה החיצוניות. מאחר שהיא לא בחנה מראש את הביסוס למימוש סיכויי המכירות שאותן היא הציגה, התברר בדיעבד שהם לא התממשו. כך עולה בקווי המוצר הבאים:

(א) חמ"ן הציגה תחזית של גידול צפוי במכירת אמצעי לחימה מסוים. שיעור מכירות אמצעי לחימה זה מכלל מכירות חמ"ן באותה עת הסתכם בכ-1%, והיא צפתה לשנת 1991 גידול בשיעור של 964%, כלומר - להיקף המהווה כ-11.9% ממכירותיה; כמו כן היא צפתה לשנת 1993 גידול בשיעור של כ-40%, כלומר - להיקף המהווה כ-15.8% מהמכירות. חמ"ן הציגה תחזיות אלה, אף

⁵ ראה דוח שנתי 36, עמ' 1024.

על פי שכבר במאי 1990 ידעה, שההצלחה הטכנית של הניסוי שערך חיל החימוש לפרויקט המוביל בקו מוצר זה טרם הוכחה, וכן שסיכויי מכירתו, לפי סיכומים ראשוניים של התכנית הרב-שנתית של צה"ל מיולי 1991, הוצגו כקלושים. ממסמכי רפא"ל עולה, כי גם לא הוכח עדיין שצה"ל עומד לרכוש את פרויקט הדור הבא בקו מוצר זה.

(ב) חמ"ן הציגה גידול צפוי במכירות קו מוצר מסוים ליצוא. שיעור המכירות מקו מוצר זה היה כ-1.8% מכלל יצוא חמ"ן בשנת 1990. חמ"ן צפתה גידול בשיעורים של 139% בשנת 1991 ו-267% נוספים בשנת 1992, להיקף המהווה כ-14.2% מכלל יצוא חמ"ן. תחזיות אלה לא התממשו; ממכתב שהוציאה רפא"ל מסוף יולי 1993 עולה, כי לדעתה קו מוצר זה היה בעל אטרקטיביות וכושר תחרות שיווקיים נמוכים.

(ג) באוקטובר 1990 הציגה חמ"ן גידול חזוי במכירותיה לשוק האזרחי והפרה-צבאי בשנת 1991 לעומת 1990 בשיעור שנתי של 900% (חמישה מיליון ש"ח). בשנים 1992 ו-1993 תוכנן גידול בהיקף המכירות לשווקים אלו לכ-9.3 מיליון ש"ח, המהווים שיעור גדול של 66.6% ביחס לשנת 1991.

ביולי 1991 קבע מנהל חמ"ן, כי "לא נעשה ניתוח מעמיק לגבי היתרון היחסי" של חמ"ן בנוגע ל"כל מערכת/מערך מול מתחרים בפועל או פוטנציאליים, סיכויי זכייה ותכנית פעולה". למרות קביעתו זו, לא דאג מנהל חמ"ן גם אז לביצוע ניתוחים אלו. לפיכך לא יכלה חמ"ן לקבוע באופן מושכל, את דרכי הפעולה שעליה לנקוט כדי לחדור לשווקים בקווי המוצר השונים ואת האמצעים הנחוצים לשם יצירת יתרונות יחסיים למוצריה בענפים ובשווקים השונים.

3. בדצמבר 1990 קבע מנהל חמ"ן יעד אסטרטגי של הגדלת שיעור מכירותיה החיצוניות לגורמי חוץ, ביחס לכלל מכירותיה, תוך כדי צמצום תלותה במכירותיה הפנימיות לחטיבות רפא"ל האחרות.

כתוצאה מאי-מימוש התחזיות לגבי המכירות לגורמי חוץ, לא עמדה חמ"ן, למעט בשנת 1991, ביעד האסטרטגי שקבע מנהל חמ"ן - להגדיל את נתח המכירות החיצוניות. בפועל, לא הצליחה חמ"ן להגדיל את מכירותיה החיצוניות, וגברה תלותה בחטיבות אחרות אף יותר מהמתוכנן בתקציב - עד לכמחצית ממכירותיה במחצית שנת 1993 - כש-70% ממכירותיה הפנימיות יועדו לחטיבת הטילים.

4. בדצמבר 1990 הציג מנהל חמ"ן יעד מוצהר של שיפור הרווחיות לכ-7% מהמכירות (6% משהב"ט; 15% יצוא); באוקטובר 1991 אף הציגה חמ"ן להנהלת רפא"ל גידול חזוי בשיעורי הרווחיות של קווי המוצר בשנת 1993 (בהשוואה לשיעור הרווח שתוכנן בשנת 1992). חמ"ן לא פירטה את הדרכים שבהם תפעל להגדלת רווחיותה. למרות האמור לעיל, תכננה חמ"ן בתקציביה השנתיים שיעורי רווחיות נמוכים מהיעד שהציב מנהל חמ"ן.

חמ"ן גם לא עמדה ביעדי הרווחיות שתכננה בתקציביה, ואף הפסידה בכל אחת מהשנים 1990 - 1992 עשרות מיליוני ש"ח.

5. אחד האמצעים העיקריים של חמ"ן למימוש מטרותיה ודרכיה האסטרטגיות לעתיד היה פעילות המו"פ העצמי. לדעת מנהל חמ"ן מספטמבר 1990, הוצאות חמ"ן בגין מו"פ עצמי נועדו "ליזום ולבסס את המוצרים לטווח ארוך" שבהובלתה, כדי לבסס את תעסוקת עובדיה ולהותיר לה רווח בעתיד.

(א) חמ"ן הוציאה בגין פעילותה במימון עצמי בשנים 1989 - 1992 עשרות מיליוני ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא הציגה חמ"ן, גם לא למועצה המייעצת של רפא"ל, "מוצר מרכזי שיכול להוביל את החטיבה בשנים מאוחרות יותר (לקראת שנות ה-2000)". עד סוף שנת 1992 חמ"ן לא

הציגה מוצר עתידי בעל סיכויי מכירה, שהיה משפר את מצבה ופותח לה אפיקים שיווקיים חדשים.

(ב) בדצמבר 1990 המליץ אגף השיווק בהנהלת רפא"ל לרכז מאמצים במספר מצומצם של נושאים "מבטיחים" ("פרויקט דגל") באמצעות המימון העצמי; אגף השיווק הציע כ"פרויקט דגל" מרכזי בחמ"ן את פרויקט הדור הבא בקו המוצר האמור לעיל. למרות ההצעות וההמלצות של אגף השיווק, נוצלו תקציבי המו"פ העצמי בשנים 1990 - 1992 בעשרות מחקרים ופיתוחים קטנים, שהסיכוי שמערכת הביטחון תזמין את תוצריהם הוא נמוך. מנהל חמ"ן התקשה בנובמבר 1991 אף "לאחר את כיווני המקור" של קווי המוצר בתכנית העבודה במו"פ העצמי, שבהם אמורה היתה חמ"ן להתמקד. לדוגמה, חמ"ן לא הקצתה בשנת 1990 תקציבי מו"פ עצמי וכוח אדם מתאים לפרויקט הנ"ל, שאותו היא הגדירה כבעל סיכויי מכירה; תקציב המו"פ העצמי של חמ"ן לפרויקט לחדשים אפריל - דצמבר 1991 הסתכם רק ב-519,488 ש"ח. בתקציב המו"פ העצמי ל-1992 תקצבה חמ"ן לנושא 111,290 ש"ח בלבד.

(ג) חמ"ן הוציאה בשנים 1991 - 1993 כספים מתקציביה, ללא קשר למדיניותה, כדי לפתור את בעיות האבטלה הסמויה של עובדיה, זאת באישור הנהלת רפא"ל. כך לדוגמה, החריגה בהוצאות מהתקציב בשנת 1991, בהיקף של 10.9 מיליון ש"ח, נועדה ברובה לנושאים שהוגדרו "לצורך ניהול הגירעון", כגון "הסבת תוכנה מ-CDC"; בשנת 1992 הוציאה חמ"ן כ-17.8 מיליון ש"ח מתקציביה למימון שכרם של 49 עובדים ישירים שעסקו בנושאי שיווק ותפעול; ובחודשים ינואר - יוני 1993 הוציאה חמ"ן כ-7.9 מיליון ש"ח למימון שכרם של 40 עובדים ישירים לנושאי תשתית, שבחלקם אינם קשורים לנושאי פיתוח.

האמור לעיל בעניין התחזיות והשימוש בתקציבים, מצביע לכאורה על שיקול דעת שגוי. כתוצאה מכך, חמ"ן לא פיתחה מוצרים שיבססו את פעילותה לקראת שנות האלפיים, ואף לא כאלה שיבטיחו את תעסוקת עובדיה לטווח ארוך; מאידך נאלצה להשתמש בחלק מתקציביה כדי לממן העסקת כוח אדם מיותר ביחידותיה.

הנהלת רפא"ל אימצה בשנים 1990 ו-1991 את ההערכות הבלתי מבוססות של חמ"ן למכירותיה החזויות בשנים 1991 - 1994, ונמנעה מלדרוש מהנהלת חמ"ן ניתוח מבוסס של קווי מוצר ושווקים. כל אלה הביאו להתעלמות חמ"ן מהצורך לאתר קווי מוצר ושווקים חדשים שיבטיחו את עתידה העסקי לטווח ארוך, ולפעול בכיוון הנדרש באמצעות המו"פ העצמי. כתוצאה מכך, עתיד חמ"ן והבטחת ניצול קיבולת הפיתוח והייצור הפוטנציאליים של משאבי האנוש והתשתית העומדים לרשותה, נותרו תלויים בביקוש צה"ל למוצרים מסוימים ולביקוש הנגזר מהמכירות של חטיבות אחרות ברפא"ל, בעיקר חטיבת הטילים⁶.

יעילות בניצול משאבים

1. **ניצול שעות תעסוקה:** ממסמכי חמ"ן עולה, כי הגידול בהפסדיה בשנים 1990 - 1992 נבע, בין השאר, מירידה חדה בתפוקה. רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי התפוקה לעובד בחמ"ן ירדה בשל עודף בכוח האדם, כיוון שלא נמצא מנגנון לפלטו, מאחר שלא הוקנו להנהלת רפא"ל סמכויות מספיקות בנושא.

העודף בכוח אדם ישיר התבטא בניצול לא יעיל של העובדים הישירים בחמ"ן. בינואר 1988 קבע צוות הוראות ההרכשה של משהב"ט שבראשות היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, כי בהתאם

⁶ לאחר מועד סיום הביקורת הודיעה רפא"ל למשרד מבקר המדינה, ש"פרויקט הדגל" שנבחר הוא כניסה לשיפוץ ולהשבחה של פלטפורמות, וכי היא זכתה בחוזה מול לקוח זר בעסקה של עשרות מיליוני דולרים.

למקובל בתעשיות, סך כל שעות התעסוקה שעובד ישיר (עובד שניתן לזהות את עבודתו ולשייכה לפרויקט פיתוח או ייצור) מסוגל לבצע במשך השנה, הינו 1,900 שעות⁷. ב-1.2.93 קבע משהב"ט, כי "אין לבצע תחשיב בו מספר שעות העבודה הישירות לעובד ישיר נמוכות מ-1,860 שעות לשנה (בממוצע 155 שעות עבודה לחודש)" (להלן - התקן).

הנהלות חמ"ן ורפא"ל לא חישבו בדוחותיהן התקופתיים בשנים 1989 - 1991 את עלות העובדים הישירים שהועסקו מעבר למתחייב על פי התקן, ולא הציגו אותן כעלויות הנובעות מניצול בלתי יעיל של כוח האדם בחמ"ן, בנפרד מעלויות הייצור שיוחסו לתפוקות חמ"ן באותן שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הצגת נתוני עלות עודפת זו בנפרד הקלה על הנהלות חמ"ן, רפא"ל ומשהב"ט להימנע מלהידרש באותן שנים לדיון ממצה בסוגיית פליטת כוח אדם מיותר בחמ"ן, והקלה עליהן להנציח בכך את המצב הקיים של עודף עובדים.

בהתאם לתחשיב שערך משרד מבקר המדינה, העסקת כוח אדם ישיר בהיקף שעות לאדם הנמוך מהתקן שקבע משהב"ט, הביאה את חמ"ן להעסיק בשנים 1989 - 1991 עובדים ישירים מעבר לדרוש בשיעור שגדל מ-6.2% ב-1989 ל-30.6% ב-1991, ועלות העובדים הישירים שהועסקו מעבר למתחייב על פי התקן הגיעה למיליוני ש"ח, תוך כדי עלייה משנה לשנה.

משרד מבקר המדינה לא חישב את הפסדי חמ"ן שנבעו מאי ניצול יעיל של כוח האדם בשנת 1992, מאחר שלפי הסברי הנהלת רפא"ל, בוצע בחמ"ן שינוי במבנה הארגוני באמצע שנת 1992, ו"נתוני השעות הממוצעות הם מעוותים".

2. ניצול ציוד ומתקנים: עיקר הנכסים הקבועים שמחזיקה חמ"ן הם מתקנים וציוד לייצור, המצויים במיט"ם ובמינהלה ג'. למועד סיום הביקורת אין לחמ"ן מידע על קיבולת ייצור פוטנציאלית של המתקנים ושל ציוד הייצור, ואין לה תכנית לניצול קיבולת זו; לפיכך גם אין נתונים על "חוסר נצילות" מתוכננת במתקני תשתית ובציוד הייצור. משרד מבקר המדינה בדק שני מתקנים במיט"ם ובמינהלה ג' והעלה, כי בשנים 1990 - 1992 הם נוצלו חלקית בלבד.

(א) בשנים 1988 ו-1989 השקיעה חמ"ן כ-9.6 מיליון ש"ח בהקמת מרכז לעיבוד שבבי ממוחשב (להלן - המרכז) במיט"ם⁸. היקף שעות העבודה שתוכנן לעבודת הציוד במרכז, בהיקף מלא של שלוש משמרות, הוא כ-490 שעות בחודש. בשנת 1990 הסתכם שיעור הניצול רק בכ-75% מהמתוכנן; לרפא"ל אין נתונים על שיעור ניצול המרכז בשנת 1991; בשנת 1992 גדל היקף שעות ההפעלה של ציוד המרכז מ-68.6% בחודש ינואר ל-71.8% בחודש מאי ולכ-91.8% בחודש נובמבר; ברבעון הראשון של שנת 1993 חל שיפור בהיקף ניצול הציוד, שגדל מ-89.6% בינואר לכ-94.1% במאוס.

(ב) בשנים 1983 - 1985 השקיעה חמ"ן במתקן ערבול במינהלה ג' כ-6.3 מיליון ש"ח (1.8 מיליון ש"ח בבינוי ו-4.5 מיליון ש"ח בציוד). בהתאם לנתוני רפא"ל, בארבע השנים 1989 - 1992 נוצל המתקן בהיקף כולל של 378 ימים (שיעור ניצול של 51%).

עתידי חמ"ן

כאמור, כמחצית ממכירות חמ"ן הן מכירות פנימיות לחטיבות אחרות ברפא"ל; 70% מהן מיועדות לחטיבת הטיילים. גם 55% ממכירותיה החיצוניות הן של מוצרים המשלימים את מוצרי חטיבת הטיילים. ממסמכי רפא"ל נובע, כי על ידי מיזוג החטיבות יכלה רפא"ל לחסוך חלק

⁷ ראה דוח שנתי 40, עמ' 883, סיפא.

⁸ ראה דוח שנתי 40, עמ' 881, רישא.

מהוצאות ההנהלה, השיווק, המכירות והכלליות של חמ"ן. לדעת משרד מבקר המדינה, תלותה המהותית של חמ"ן בפעילות של חטיבת הטילים בעידן של מרכזי רווח, כמעט ללא תרומה ייחודית לפעילות רפא"ל, מטילים ספק בצורך בחמ"ן כחטיבה עצמאית ובפעילותו של מטה הנהלתה, ובמטות ניהול של קווי מוצר נפרדים, בשעה שהם משלימים קווי מוצר ראשיים הפועלים בחטיבת הטילים. להלן שתי דוגמאות:

1. מינהלה א' עוסקת בפיתוח ובמכירות של משגרים, המשלימים את מוצרי חטיבת הטילים. מכירות משגרים אלה בשנת 1991 היוו כ-80.6% מהמכירות החיצוניות של קו המוצר. כבר בסוף דצמבר 1989 קבע סגן מנהל חמ"ן, שכיחן בתקופת הביקורת כראש מינהלה א', כי "קיים קשר הדוק בין משגרים וטילים, הרבה אנרגיה מבוזזת בתיאומים. ניתן היה להגיע לייעול ולחסכון אם היו מאחדים את הטילים עם המשגרים".

2. בשנת 1991 כ-22% ממכירות מיט"ם היו של מכלולים ושל תת-מכלולים לחטיבת הטילים, כש-74% ממכירותיו ללקוחות חיצוניים היו בגין המשגרים.

הנהלת רפא"ל כבר דנה באוגוסט - ספטמבר 1987, במסגרת דיוניה בתכנית ההבראה השנייה, באפשרות של ביטול חמ"ן כחטיבה; ב-4.9.87 החליט מנהל רפא"ל להשאיר את חמ"ן כחטיבה ייעודית ברפא"ל. בינואר 1991 המליץ סגן מנהל רפא"ל לשיווק להקטין את מספר החטיבות ברפא"ל לשלוש, ולבטל את חמ"ן כחטיבה. באותו מועד קבע מנהל רפא"ל, כי "דיון אמיתי לעומק יהיה בעוד חודש". בפועל לא התקיים דיון המשך.

רק בסוף יולי 1993 הציג מנהל רפא"ל את האפשרות לבטל אחת מהחטיבות ברפא"ל, ולהעביר פעילויותיה לחטיבות הנותרות. אולם למועד סיום הביקורת, טרם דנה הנהלת רפא"ל בהמשך הצורך בקיום חמ"ן כחטיבה. רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הנושא יטופל במסגרת תכנית לשינוי ברפא"ל - במהלך שנת 1994.

משרד מבקר המדינה העיר, כי משנת 1987 ועד למועד סיום הביקורת, לא חישה הנהלת רפא"ל אומדן של העלות הנובעת ממעמד חמ"ן כחטיבה עצמאית, ולא השוותה את העלות לתועלת שהיא מפיקה מהמשך מעמד זה או התועלת משינויו. מהסברי רפא"ל למשרד מבקר המדינה עולה, כי נתונה על הוצאות הנהלה, שיווק, מכירה וכלליות של חמ"ן בשנים 1989 - 1991 אינם נכונים, מאחר שבשנים אלה השתנו הגדרות סעיפי הוצאות אלה; והנתונים הנכונים אינם זמינים, מאחר שלצורך הצגתם דרושה "עבודה ידנית להפרדתם מתוך סך הוצאות החטיבה". היעדר נתונים נכונים מונע מחמ"ן ומהנהלת רפא"ל מידע הנדרש לניתוח העלויות הנובעות מקיום חמ"ן כחטיבה נפרדת, וממילא גם את ניתוחן. הימנעותה מעיבוד הנתונים ומניתוחם הביאה לכך שרפא"ל נמנעה בשנים 1989 - 1993 מלבחון שינויים במעמד חמ"ן כחטיבה עצמאית - כאלה שהיו יכולים לתרום לחסכון בהוצאות רפא"ל. יצוין, כי משמעות דחיית הדיון בנושא מעמדה העצמאי של חמ"ן לשנת 1994 היא הוצאות נוספות לרפא"ל בגין מטה הנהלת חמ"ן ומטות הניהול של קווי מוצריה, בהיקף שאינו ידוע להנהלת רפא"ל, כאשר לא קיים צורך ודאי במטות אלו.



הפסדיה השנתיים של חמ"ן גדלו מ-1989 עד המחצית הראשונה של שנת 1993 בעשרות מיליוני ש"ח, בעיקר כתוצאה מירידה בהיקפי מכירותיה החיצוניות. גם פעילות המו"פ העצמי בחמ"ן, שהייתה כרוכה בהוצאות ניכרות, לא הביאה לחמ"ן כיוון עסקי ממשי.

הנהלת רפא"ל לא דרשה מחמ"ן לערוך ניתוחים שיבססו את תחזיותיה למכירות ולרווחים בעתיד. כמו כן, הנהלת רפא"ל גם לא בחנה את נחיצות קיומה של חמ"ן כחטיבה עצמאית, ולא השוותה את אומדן העלות של מטות הנהלתה לתועלת שרפא"ל מפיקה מכך. הירידה במכירות והתגברות התלות בחטיבת הטילים, בלא שלחמ"ן יש מוצרים משלה שיבטיחו את עתידה הכלכלי, יוצרות מצב המחייב את הנהלת רפא"ל לבחון לעומק ולהחליט בהקדם, אם יש צורך בחמ"ן כחטיבה נפרדת, עם מטה הנהלה נפרד, ואם יש צורך במטות של המינהלות ובמיט"ם.