

התעשייה הצבאית

נציגויות השיווק של תעש בחו"ל

מערך השיווק בתעש מורכב מאגף השיווק בהנהלת תעש, מיחידות השיווק במפעלים ומנציגויות תעש בחו"ל. בשנים 1991 - 1997 השיגה תעש הזמנות לייצוא בהיקף כספי של 211 מיליון דולר בממוצע לשנה. בשנת 1996 היו לתעש תשע נציגויות שיווק בחו"ל, ועלות תפעולן באותה שנה הייתה כ- 4.4 מיליון דולר. משרד מבקר המדינה בדק את פריסת הנציגויות בחו"ל, את הדיווחים לדירקטוריון בנושאי השיווק, את תכניות העבודה של הנציגויות ואת הפיקוח והבקרה של אגף השיווק על פעילויותיהן ועל הוצאותיהן. פירוט הממצאים מובא בהמשך. להלן עיקריהם:

א. תעש המשיכה בשנים 1992 - 1995 למקם את מרבית נציגויותיה בשווקיה המסורתיים (ארה"ב ומערב אירופה), על אף שחזתה בתכניותיה האסטרטגיות את צמצומם. תעש קבעה מדדים לבחינת היחס בין עלויות הפעלת הנציגות לבין ההזמנות שהיא משיגה. בשנים 1988 - 1995 לא עמדו כמחצית מהנציגויות של תעש בחו"ל במדדים אלה, ובכללן נציגויות בשווקים המסורתיים.

ב. לתעש לא הייתה מדיניות שעל פיה תיפתחנה נציגויות או תיסגרנה; מנכ"ל תעש לשעבר ומנהל אגף השיווק לשעבר לא שיתפו במקרים רבים את יתר חברי הנהלת תעש בהחלטות על פתיחת נציגויות או סגירתן.

ג. הנהלת תעש דיווחה לדירקטוריון במספר מקרים דיווחים לא נכונים בנוגע לתחזיות המכירות של תעש ולעלויות הפעלתן של הנציגויות.

ד. לתעש חסרים נהלים והנחיות עבודה הדרושים להסדיר את פעילות אגף השיווק ככלל והנציגויות בחו"ל בפרט.

ה. נציגויות תעש בחו"ל (למעט חברה-בת הפועלת כנציגות וושינגטון) אינן פועלות על פי תכניות עבודה שנתיות, ואינן מדווחות בכתב על פעילותן לאגף השיווק, דבר שאינו תואם את הדרישות בתכניות האסטרטגיות של תעש.

ו. הנציגויות בחו"ל מדווחות לתעש מידע חלקי על הסיבות שגורמות לזכייה או לכישלון במכרזים שבהם היא משתתפת, ותעש אינה מפיקה לקחים מכך. מרבית מפעלי תעש אינם מנהלים מעקב מסודר אחר תהליך קבלת הצעות המחיר, ששלחו ללקוחותיהם הפוטנציאליים, או דחייתן.

ז. באמצע שנות ה-90 העבירה תעש את כל תיקי השיווק מאחד מאזורי השיווק שלה לחברה במדינה ז' המהווה את נציגות השיווק שלה שם, וחתמה עמה על הסכם.

על פי ההסכם, תשולם לחברה עמלה בשיעור מסוים עבור עסקות שתשיג בעתיד לתעש. בהסכם לא נקבע במפורש שהחברה אינה זכאית לעמלה עבור תיקי השיווק מלפני הקמתה; לאחר שהחברה דרשה במועד מאוחר יותר תוספת עמלה עבור עסקות כאלו, ביטלה תעש באופן חד-צדדי את ההסכם.

ח. בינואר 1995 חתמה תעש, רטרואקטיבית מספטמבר 1994, על הסכם למשך שנה עם ראש נציגות לשעבר, למתן שירותים בארבעה נושאים. תעש שילמה לו עבור פעילותו כ- 208,000 דולר, מהם כ- 136,000 דולר עבור הוצאותיו, בלי שדיווח לה בכתב איזו פעילות הוא ביצע.

ט. נמצאו ליקויים בבקרה הכספית של תעש על הוצאות הנציגויות. עד 1997 נבדקו דוחות ההוצאות של הנציגויות באיחור של עד שנתיים; החל מינואר 1997 נבדקים רק 25% מדוחות אלו, ולפיכך 75% מהדוחות מאושרים ללא בדיקה.

י. לשליחים שולמו החזרי הוצאות בניגוד לנוהלי תעש, כגון: טיסות במחלקה ראשונה; לינה במלונות פאר; תשלום דמי ייצוג במשכורת בנוסף להוצאות אירוח; שכירת רכב בארץ בזמן חופשות; וכן החזרי הוצאות פרטיות שלא דווחו כהוצאות אירוח ושנכללו בחשבון המלון. במרבית המקרים קיבלו השליחים החוזרים על הוצאות אירוח שלא בהתאם לנוהלי תעש.

יא. תעש לא ניהלה מעקב אחר ניצול ימי החופשה של השליחים והעובדים המקומיים בחו"ל. לכן קיים חשש שהיא שילמה להם במועד פרישתם פדיון עבור ימי החופשה שכבר ניצלו.

יב. במקרה אחד העלה משרד מבקר המדינה, כי שליח של תעש בחו"ל קיבל החזר הוצאות שלא כדין. לאחר בדיקה החליט מנכ"ל תעש על הפסקה מיידית של עבודתו בתעש.

A

תפקידו של מערך השיווק בתעש להשיג הזמנות לתעש, והוא מורכב מאגף השיווק בהנהלת תעש, מיחידות השיווק במפעלי תעש ומנציגויות תעש בחו"ל. בשנים 1992 - 1996 פתחה תעש שש נציגויות וסגרה 11. בשנת 1996 הפעילה תעש נציגויות בחו"ל, ובהן הועסקו 24 עובדים, מהם 16 עובדים מקומיים. עלות הפעלת הנציגויות בחו"ל בשנת 1996 הסתכמה בכ- 4.4 מיליון דולר.

בשנים 1991 - 1997 השיג מערך השיווק הזמנות לייצוא בהיקף כספי של 211 מיליון דולר במוצא לשנה (הנתונים בדולרים שוטפים). תעש סיווגה¹ 160 מיליון דולר מהסכום האמור לנציגויות חו"ל, ו- 51 מיליון דולר למשלחות המקומיות².

משרד מבקר המדינה בדק בתקופה ינואר 1996 - אוגוסט 1997, לסירוגין, את פריסת הנציגויות בחו"ל, את דיווחי הנהלת תעש ואגף השיווק לדירקטוריון בנושאי השיווק, את תכניות העבודה של הנציגויות, את ההתקשרויות של תעש עם נציגים לשעבר בחו"ל, ואת הפיקוח והבקרה על

1 זקפה לזכותן, אף שלא הן בהכרח השיגו הזמנות אלה (פירוט בעניין זה ראו בהמשך).
2 משלחת מקומית הינה משלחת הפועלת מול לקוחות בחו"ל, אך מקום מושבה הוא בארץ.

פעילויות הנציגויות והוצאותיהן. הבדיקה נערכה בארץ: באגף השיווק שבתעש, באגף כספים וכלכלה, בייעוץ המשפטי וביחידת התעסוקה. בדיקות השלמה נערכו בנובמבר 1998.

הכנת תכניות אסטרטגיות בתחום השיווק

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה, בין היתר, את תכניות הפעולה של החברה לאותה השנה, ואת תכניותיה לטווח הארוך. ממסמכי תעש עולה, כי אמנם בשנים 1993 ו-1994 הגישה הנהלת תעש לדירקטוריון תכניות שיווק אסטרטגיות לתקופה של מספר שנים, אך רק בנובמבר 1995, לראשונה מאז הפכה תעש לחברה, היא הגישה לאישור הדירקטוריון תכנית פעולה שנתית (לשנת 1996) בנושא השיווק. משרד מבקר המדינה העלה את הבעיות הבאות:

1. כבר בדצמבר 1992 הדגיש מנהל אגף השיווק, שאסטרטגיה שיווקית חייבת לכלול תכנית כיצד לממש את היעדים השיווקיים של תעש. משרד מבקר המדינה העלה, כי התכניות האסטרטגיות מהשנים 1993 ו-1994 לא כללו תכניות כאלה. יצוין, כי בדצמבר 1997, במסגרת דיונים שערכה תעש לגיבוש תכנית עסקית לשנים 1999 - 2002, קבע מנכ"ל תעש, כי אגף השיווק הציג תכנית לכניסת הזמנות, אך לא כיצד לממש אותה. הוא הנחה את אגף השיווק להכין מסמך המפרט את תכנית השיווק.

2. התכנית העסקית הרב-שנתית לשנים 1995 - 2000 (להלן - התכנית), שדירקטוריון תעש אישר במאי 1995, לא כללה תכנית אסטרטגית לשיווק. מצוין בה, שנגזרת ממנה שורה של נושאים, שעבורם יהיה צורך להכין תכניות ביצוע מפורטות, וביניהן היערכות אגף השיווק ומערכת המשלחות בחו"ל. בנובמבר 1995 הגיש אגף השיווק תכנית שיווק שנתית לשנת 1996 לוועדה האסטרטגית של הדירקטוריון. הוועדה דחתה את התכנית, וביקשה מאגף השיווק להציג במאסר 1996 מספר נושאים שיווקיים, ובכללם את סדרי העדיפויות להקצאת משאבים על פי משלחות ומוצרים, כנדרש על פי התכנית העסקית. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1997, תכניות כאלו לא הוכנו.

3. בנובמבר 1996 הכין אגף השיווק תכנית שיווק שנתית לשנת 1997. משרד מבקר המדינה העלה, כי גם תכנית זו איננה מפורטת על פי אמות המידה שדרשה הוועדה האסטרטגית של הדירקטוריון שנה קודם לכן, ואיננה קובעת את הפעילויות בהן יעסוק אגף השיווק ואת הפעילויות של המשלחות ושל יחידות השיווק במפעלים. באוקטובר 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "תחזית לקבלת הזמנות של הנציגות מהווה את תכנית העבודה הכללית של הנציגות. אין בידינו תכניות אחרות". בהתייחס לתשובת תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי, שתעש תכין תכניות עבודה לכל העוסקים בשיווק בהתאם לדרישות המנכ"ל והדירקטוריון שלה.

4. החל משנת 1991 הייתה ידועה לתעש תכנית הרכש של צה"ל מתעש של תחמושת כבדה לשנים 1993 - 1996 בסכום ממוצע של כ-50 מיליון דולר לשנה. ביוני וביוולי 1994 אישר משרד הביטחון לתעש תכניות כאלו. על אף זאת, באמצע יולי 1994 הגישה הנהלת תעש לדירקטוריון "תכנית והיערכות אסטרטגית" של מערך השיווק לשנים 1994 - 1999, שכללה מכירת תחמושת כבדה לצה"ל ב-100 מיליון דולר לשנה, דבר שלא היה לו אחיזה במציאות וסתר את הודעת משרד הביטחון לתעש בנושא.

שבוע לאחר אישור משרד הביטחון מיולי 1994 הכינה תעש תכנית אסטרטגית "חדשה", ובסוף יולי 1994 אישר אותה הדירקטוריון. משרד מבקר המדינה העלה, כי התכנית "החדשה", שכללה פעם נוספת מכירת תחמושת כבדה לצה"ל ב-100 מיליון דולר לשנה, התבססה על יעדי מכירות

בלתי ריאליים הן למשרד הביטחון והן לייצוא. מנהל אגף השיווק הסביר לדירקטוריון באותו מועד, שהמשמעות של הגשת תכנית ובה יעדי מכירות נמוכים, על פי דרישת משרד הביטחון, פירושה סגירה של נציגויות בחו"ל. באוגוסט 1994 הציגה תעש לצוות היגוי, שמינתה הממשלה לבחינת תכנית ההבראה של תעש, את התכנית "החדשה". צוות ההיגוי דחה אותה, כיוון שלא תאמה את תכניות ההצטיידות של צה"ל. באוקטובר 1997 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי התכנית נבנתה "גם על בסיס הערכות לשינויים צפויים בתכנית הרכש" של משרד הביטחון.

בתכנית "החדשה" הציגה תעש לדירקטוריון ולממשלה יעדי ייצוא של 300 מיליון דולר לשנה, לעומת 240 מיליון דולר בתכנית הקודמת, ללא שנמצא במסמכי תעש ביסוס לשינוי זה.

דיווחים לדירקטוריון

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1992 - 1997 דיווחה הנהלת תעש במספר מקרים דיווחים לא נכונים לדירקטוריון על פעולות השיווק. להלן פירוט:

(א) ביולי 1993 הודיע אגף השיווק לדירקטוריון, ובינואר 1996 למשרד מבקר המדינה, כי תעש פתחה נציגות בפולין כדי לאפשר משם פעילות למדינות השכנות. משרד מבקר המדינה העלה, שבפועל פעל הנציג בפולין בלבד, דבר שנקבע גם במסמכי הקמת הנציגות.

(ב) באמצע שנות ה-90 הציג מנהל אגף השיווק לדירקטוריון את תכניתה של תעש להעברת נציגותה ממדינה א' למדינה ז'. אחת הסיבות להעברה הייתה, שלא ניתן לתת דרכונים דיפלומטיים לשליחים חדשים. משרד מבקר המדינה העלה, כי כלל לא הייתה בעיה כזו, כיוון שלנציגים במדינה א' לא היו דרכונים דיפלומטיים אלא דרכוני שירות, והם לא בוטלו. בנוסף לכך, תעש כלל לא תכננה הצבת שליחים חדשים במדינה א'.

מספר חודשים מאוחר יותר הצביעה הנהלת תעש לדירקטוריון על חיסכון בעלויות תפעול חברה שתוקם במדינה ז', שתהווה את נציגות השיווק של תעש באחד מאזורי השיווק שלה (להלן - "החברה"). משרד מבקר המדינה העלה, כי הנהלת תעש הציגה לדירקטוריון שהתקציב השנתי לתפעול "החברה" יהיה נמוך מעלות התפעול השנתית במדינה א', על אף שמסמכי תעש עולה, כי עלות התפעול השנתית של נציגות א' הייתה נמוכה יותר. כמו כן היא לא הציגה לדירקטוריון את עלויות סגירת נציגות א', שהסתכמו בכ- 300,000 דולר, ואת כל עלויות השיווק העתידיות באותו אזור שיווק, שהיו גבוהות מאשר במדינה א'.

(ג) כמו כן, באותו מועד הציגה הנהלת תעש לדירקטוריון גם תחזית קבלת הזמנות, שלא כללה את ההזמנה הצפויה ממדינה ז' בהיקף כספי משמעותי - הזמנה שלמען השגתה הוקמה "החברה". כשנה מאוחר יותר דיווח מנכ"ל תעש לדירקטוריון, כי התחושה היא, שתעש עומדת לזכות בהזמנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא עדכנה את תחזית קבלת ההזמנות גם כאשר גבר הסיכוי לזכייה בהזמנה.

(ד) במאי 1995 דיווח מנהל אגף השיווק לדירקטוריון, כי בידי תעש תכניות רב-שנתיות של מדינות מסוימות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בידי תעש לא היו תכניות כאלה.

(ה) במאי 1995 הודיע מנהל אגף השיווק לדירקטוריון, כי בשנים האחרונות הקפידה תעש מאוד על עמידה בתחזיות קבלת ההזמנות, אך בנובמבר 1995, בדיון בדירקטוריון, קבע היו"ר, כי "התכניות שמציגים אינן מתממשות, הסטיות הן גדולות, יש תחושה של חוסר שליטה בנתונים, יש חריגה מסמכות". גם בדצמבר 1996 ובדצמבר 1997 הועלה בדירקטוריון, כי יש

התעשייה הצבאית

נציגויות השיווק של תעש בחו"ל

מערך השיווק בתעש מורכב מאגף השיווק בהנהלת תעש, מיחידות השיווק במפעלים ומנציגויות תעש בחו"ל. בשנים 1991 - 1997 השיגה תעש הזמנות לייצוא בהיקף כספי של 211 מיליון דולר בממוצע לשנה. בשנת 1996 היו לתעש תשע נציגויות שיווק בחו"ל, ועלות תפעולן באותה שנה הייתה כ- 4.4 מיליון דולר. משרד מבקר המדינה בדק את פריסת הנציגויות בחו"ל, את הדיווחים לדירקטוריון בנושאי השיווק, את תכניות העבודה של הנציגויות ואת הפיקוח והבקרה של אגף השיווק על פעילויותיהן ועל הוצאותיהן. פירוט הממצאים מובא בהמשך. להלן עיקריהם:

א. תעש המשיכה בשנים 1992 - 1995 למקם את מרבית נציגויותיה בשווקיה המסורתיים (ארה"ב ומערב אירופה), על אף שחזתה בתכניותיה האסטרטגיות את צמצומם. תעש קבעה מדדים לבחינת היחס בין עלויות הפעלת הנציגות לבין ההזמנות שהיא משיגה. בשנים 1988 - 1995 לא עמדו כמחצית מהנציגויות של תעש בחו"ל במדדים אלה, ובכללן נציגויות בשווקים המסורתיים.

ב. לתעש לא הייתה מדיניות שעל פיה תיפתחנה נציגויות או תיסגרנה; מנכ"ל תעש לשעבר ומנהל אגף השיווק לשעבר לא שיתפו במקרים רבים את יתר חברי הנהלת תעש בהחלטות על פתיחת נציגויות או סגירתן.

ג. הנהלת תעש דיווחה לדירקטוריון במספר מקרים דיווחים לא נכונים בנוגע לתחזיות המכירות של תעש ולעלויות הפעלתן של הנציגויות.

ד. לתעש חסרים נהלים והנחיות עבודה הדרושים להסדיר את פעילות אגף השיווק ככלל והנציגויות בחו"ל בפרט.

ה. נציגויות תעש בחו"ל (למעט חברה-בת הפועלת כנציגות וושינגטון) אינן פועלות על פי תכניות עבודה שנתיות, ואינן מדווחות בכתב על פעילותן לאגף השיווק, דבר שאינו תואם את הדרישות בתכניות האסטרטגיות של תעש.

ו. הנציגויות בחו"ל מדווחות לתעש מידע חלקי על הסיבות שגורמות לזכייה או לכישלון במכרזים שבהם היא משתתפת, ותעש אינה מפיקה לקחים מכך. מרבית מפעלי תעש אינם מנהלים מעקב מסודר אחר תהליך קבלת הצעות המחיר, ששלחו ללקוחותיהם הפוטנציאליים, או דחייתן.

ז. באמצע שנות ה-90 העבירה תעש את כל תיקי השיווק מאחד מאזורי השיווק שלה לחברה במדינה ז' המהווה את נציגות השיווק שלה שם, וחתמה עמה על הסכם.

על פי ההסכם, תשולם לחברה עמלה בשיעור מסוים עבור עסקות שתשיג בעתיד לתעש. בהסכם לא נקבע במפורש שהחברה אינה זכאית לעמלה עבור תיקי השיווק מלפני הקמתה; לאחר שהחברה דרשה במועד מאוחר יותר תוספת עמלה עבור עסקות כאלו, ביטלה תעש באופן חד-צדדי את ההסכם.

ח. בינואר 1995 חתמה תעש, רטרואקטיבית מספטמבר 1994, על הסכם למשך שנה עם ראש נציגות לשעבר, למתן שירותים בארבעה נושאים. תעש שילמה לו עבור פעילותו כ- 208,000 דולר, מהם כ- 136,000 דולר עבור הוצאותיו, בלי שדיווח לה בכתב איזו פעילות הוא ביצע.

ט. נמצאו ליקויים בבקרה הכספית של תעש על הוצאות הנציגויות. עד 1997 נבדקו דוחות ההוצאות של הנציגויות באיחור של עד שנתיים; החל מינואר 1997 נבדקים רק 25% מדוחות אלו, ולפיכך 75% מהדוחות מאושרים ללא בדיקה.

י. לשליחים שולמו החזרי הוצאות בניגוד לנוהלי תעש, כגון: טיסות במחלקה ראשונה; לינה במלונות פאר; תשלום דמי ייצוג במשכורת בנוסף להוצאות אירוח; שכירת רכב בארץ בזמן חופשות; וכן החזרי הוצאות פרטיות שלא דווחו כהוצאות אירוח ושנכללו בחשבון המלון. במרבית המקרים קיבלו השליחים החוזרים על הוצאות אירוח שלא בהתאם לנוהלי תעש.

יא. תעש לא ניהלה מעקב אחר ניצול ימי החופשה של השליחים והעובדים המקומיים בחו"ל. לכן קיים חשש שהיא שילמה להם במועד פרישתם פדיון עבור ימי החופשה שכבר ניצלו.

יב. במקרה אחד העלה משרד מבקר המדינה, כי שליח של תעש בחו"ל קיבל החזר הוצאות שלא כדין. לאחר בדיקה החליט מנכ"ל תעש על הפסקה מיידית של עבודתו בתעש.

א

תפקידו של מערך השיווק בתעש להשיג הזמנות לתעש, והוא מורכב מאגף השיווק בהנהלת תעש, מיחידות השיווק במפעלי תעש ומנציגויות תעש בחו"ל. בשנים 1992 - 1996 פתחה תעש שש נציגויות וסגרה 11. בשנת 1996 הפעילה תעש נציגויות בחו"ל, ובהן הועסקו 24 עובדים, מהם 16 עובדים מקומיים. עלות הפעלת הנציגויות בחו"ל בשנת 1996 הסתכמה בכ- 4.4 מיליון דולר.

בשנים 1991 - 1997 השיג מערך השיווק הזמנות לייצוא בהיקף כספי של 211 מיליון דולר במוצא לשנה (הנתונים בדולרים שוטפים). תעש סיווגה¹ 160 מיליון דולר מהסכום האמור לנציגויות חו"ל, ו- 51 מיליון דולר למשלחות המקומיות².

משרד מבקר המדינה בדק בתקופה ינואר 1996 - אוגוסט 1997, לסירוגין, את פריסת הנציגויות בחו"ל, את דיווחי הנהלת תעש ואגף השיווק לדירקטוריון בנושאי השיווק, את תכניות העבודה של הנציגויות, את ההתקשרויות של תעש עם נציגים לשעבר בחו"ל, ואת הפיקוח והבקרה על

1 זקפה לזכותן, אף שלא הן בהכרח השיגו הזמנות אלה (פירוט בעניין זה ראו בהמשך).
2 משלחת מקומית הינה משלחת הפועלת מול לקוחות בחו"ל, אך מקום מושבה הוא בארץ.

פעילויות הנציגויות והוצאותיהן. הבדיקה נערכה בארץ: באגף השיווק שבתעש, באגף כספים וכלכלה, בייעוץ המשפטי וביחידת התעסוקה. בדיקות השלמה נערכו בנובמבר 1998.

הכנת תכניות אסטרטגיות בתחום השיווק

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה, בין היתר, את תכניות הפעולה של החברה לאותה השנה, ואת תכניותיה לטווח הארוך. ממסמכי תעש עולה, כי אמנם בשנים 1993 ו-1994 הגישה הנהלת תעש לדירקטוריון תכניות שיווק אסטרטגיות לתקופה של מספר שנים, אך רק בנובמבר 1995, לראשונה מאז הפכה תעש לחברה, היא הגישה לאישור הדירקטוריון תכנית פעולה שנתית (לשנת 1996) בנושא השיווק. משרד מבקר המדינה העלה את הבעיות הבאות:

1. כבר בדצמבר 1992 הדגיש מנהל אגף השיווק, שאסטרטגיה שיווקית חייבת לכלול תכנית כיצד לממש את היעדים השיווקיים של תעש. משרד מבקר המדינה העלה, כי התכניות האסטרטגיות מהשנים 1993 ו-1994 לא כללו תכניות כאלה. יצוין, כי בדצמבר 1997, במסגרת דיונים שערכה תעש לגיבוש תכנית עסקית לשנים 1999 - 2002, קבע מנכ"ל תעש, כי אגף השיווק הציג תכנית לכניסת הזמנות, אך לא כיצד לממש אותה. הוא הנחה את אגף השיווק להכין מסמך המפרט את תכנית השיווק.

2. התכנית העסקית הרב-שנתית לשנים 1995 - 2000 (להלן - התכנית), שדירקטוריון תעש אישר במאי 1995, לא כללה תכנית אסטרטגית לשיווק. מצוין בה, שנגזרת ממנה שורה של נושאים, שעבורם יהיה צורך להכין תכניות ביצוע מפורטות, וביניהן היערכות אגף השיווק ומערכת המשלחות בחו"ל. בנובמבר 1995 הגיש אגף השיווק תכנית שיווק שנתית לשנת 1996 לוועדה האסטרטגית של הדירקטוריון. הוועדה דחתה את התכנית, וביקשה מאגף השיווק להציג במאסר 1996 מספר נושאים שיווקיים, ובכללם את סדרי העדיפויות להקצאת משאבים על פי משלחות ומוצרים, כנדרש על פי התכנית העסקית. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1997, תכניות כאלו לא הוכנו.

3. בנובמבר 1996 הכין אגף השיווק תכנית שיווק שנתית לשנת 1997. משרד מבקר המדינה העלה, כי גם תכנית זו איננה מפורטת על פי אמות המידה שדרשה הוועדה האסטרטגית של הדירקטוריון שנה קודם לכן, ואיננה קובעת את הפעילויות בהן יעסוק אגף השיווק ואת הפעילויות של המשלחות ושל יחידות השיווק במפעלים. באוקטובר 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "תחזית לקבלת הזמנות של הנציגות מהווה את תכנית העבודה הכללית של הנציגות. אין בדינו תכניות אחרות". בהתייחס לתשובת תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי, שתעש תכין תכנית עבודה לכל העוסקים בשיווק בהתאם לדרישות המנכ"ל והדירקטוריון שלה.

4. החל משנת 1991 הייתה ידועה לתעש תכנית הרכש של צה"ל מתעש של תחמושת כבדה לשנים 1993 - 1996 בסכום ממוצע של כ-50 מיליון דולר לשנה. ביוני וביוולי 1994 אישר משרד הביטחון לתעש תכניות כאלו. על אף זאת, באמצע יולי 1994 הגישה הנהלת תעש לדירקטוריון "תכנית והיערכות אסטרטגית" של מערך השיווק לשנים 1994 - 1999, שכללה מכירת תחמושת כבדה לצה"ל ב-100 מיליון דולר לשנה, דבר שלא היה לו אחיזה במציאות וסתר את הודעת משרד הביטחון לתעש בנושא.

שבוע לאחר אישור משרד הביטחון מיולי 1994 הכינה תעש תכנית אסטרטגית "חדשה", ובסוף יולי 1994 אישר אותה הדירקטוריון. משרד מבקר המדינה העלה, כי התכנית "החדשה", שכללה פעם נוספת מכירת תחמושת כבדה לצה"ל ב-100 מיליון דולר לשנה, התבססה על יעדי מכירות

בלתי ריאליים הן למשרד הביטחון והן לייצוא. מנהל אגף השיווק הסביר לדירקטוריון באותו מועד, שהמשמעות של הגשת תכנית ובה יעדי מכירות נמוכים, על פי דרישת משרד הביטחון, פירושה סגירה של נציגויות בחו"ל. באוגוסט 1994 הציגה תעש לצוות היגוי, שמינתה הממשלה לבחינת תכנית ההבראה של תעש, את התכנית "החדשה". צוות ההיגוי דחה אותה, כיוון שלא תאמה את תכניות ההצטיידות של צה"ל. באוקטובר 1997 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי התכנית נבנתה "גם על בסיס הערכות לשינויים צפויים בתכנית הרכש" של משרד הביטחון.

בתכנית "החדשה" הציגה תעש לדירקטוריון ולממשלה יעדי ייצוא של 300 מיליון דולר לשנה, לעומת 240 מיליון דולר בתכנית הקודמת, ללא שנמצא במסמכי תעש ביסוס לשינוי זה.

דיווחים לדירקטוריון

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1992 - 1997 דיווחה הנהלת תעש במספר מקרים דיווחים לא נכונים לדירקטוריון על פעולות השיווק. להלן פירוט:

(א) ביולי 1993 הודיע אגף השיווק לדירקטוריון, ובינואר 1996 למשרד מבקר המדינה, כי תעש פתחה נציגות בפולין כדי לאפשר משם פעילות למדינות השכנות. משרד מבקר המדינה העלה, שבפועל פעל הנציג בפולין בלבד, דבר שנקבע גם במסמכי הקמת הנציגות.

(ב) באמצע שנות ה-90 הציג מנהל אגף השיווק לדירקטוריון את תכניתה של תעש להעברת נציגותה ממדינה א' למדינה ז'. אחת הסיבות להעברה הייתה, שלא ניתן לתת דרכונים דיפלומטיים לשליחים חדשים. משרד מבקר המדינה העלה, כי כלל לא הייתה בעיה כזו, כיוון שלנציגים במדינה א' לא היו דרכונים דיפלומטיים אלא דרכוני שירות, והם לא בוטלו. בנוסף לכך, תעש כלל לא תכננה הצבת שליחים חדשים במדינה א'.

מספר חודשים מאוחר יותר הצביעה הנהלת תעש לדירקטוריון על חיסכון בעלויות תפעול חברה שתוקם במדינה ז', שתהווה את נציגות השיווק של תעש באחד מאזורי השיווק שלה (להלן - "החברה"). משרד מבקר המדינה העלה, כי הנהלת תעש הציגה לדירקטוריון שהתקציב השנתי לתפעול "החברה" יהיה נמוך מעלות התפעול השנתית במדינה א', על אף שמסמכי תעש עולה, כי עלות התפעול השנתית של נציגות א' הייתה נמוכה יותר. כמו כן היא לא הציגה לדירקטוריון את עלויות סגירת נציגות א', שהסתכמו בכ- 300,000 דולר, ואת כל עלויות השיווק העתידיות באותו אזור שיווק, שהיו גבוהות מאשר במדינה א'.

(ג) כמו כן, באותו מועד הציגה הנהלת תעש לדירקטוריון גם תחזית קבלת הזמנות, שלא כללה את ההזמנה הצפויה ממדינה ז' בהיקף כספי משמעותי - הזמנה שלמען השגתה הוקמה "החברה". כשנה מאוחר יותר דיווח מנכ"ל תעש לדירקטוריון, כי התחושה היא, שתעש עומדת לזכות בהזמנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא עדכנה את תחזית קבלת ההזמנות גם כאשר גבר הסיכוי לזכייה בהזמנה.

(ד) במאי 1995 דיווח מנהל אגף השיווק לדירקטוריון, כי בידי תעש תכניות רב-שנתיות של מדינות מסוימות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בידי תעש לא היו תכניות כאלה.

(ה) במאי 1995 הודיע מנהל אגף השיווק לדירקטוריון, כי בשנים האחרונות הקפידה תעש מאוד על עמידה בתחזיות קבלת ההזמנות, אך בנובמבר 1995, בדיון בדירקטוריון, קבע היו"ר, כי "התכניות שמציגים אינן מתממשות, הסטיות הן גדולות, יש תחושה של חוסר שליטה בנתונים, יש חריגה מסמכות". גם בדצמבר 1996 ובדצמבר 1997 הועלה בדירקטוריון, כי יש

פער ניכר בין ההזמנות המתוכננות ובין ההזמנות שהתקבלו. ממסמכי תעש עולה, כי בשנים 1995 ו-1996 מרבית ההזמנות שהתקבלו לא נצפו מראש (בעניין זה ראו בהמשך).

(ו) בסוף ינואר 1997 דיווח מנהל אגף השיווק לדיקטוריון, כי תעש שולטת בשווקים מסוימים, כגון "[במדינה ו'] אנו מקבלים הזמנה כל שנתיים שלוש". ממסמכי תעש עולה, כי ההזמנה הגדולה האחרונה שהתקבלה ממדינה זו הייתה בשנת 1993, ועד סוף 1999 לא צפויות להתקבל הזמנות גדולות נוספות.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי הדיקטוריון לשעבר אישר את החלטות הנהלת תעש לפתיחת נציגויות בחו"ל בדיעבד, ובמספר מקרים הנהלת תעש לשעבר אף פתחה וסגרה נציגויות ללא ידיעת הדיקטוריון.

מדדים שקבעה תעש להחזקת נציגויות בחו"ל

תעש בוחנת את נציגויותיה בחו"ל על ידי שני מדדים עיקריים המשקפים את היחס בין עלות תפעול הנציגות להיקף הכספי של ההזמנות שסווגו לפעילות הנציגות. מדד אחד מסתמך על ביצועי העבר (להלן - מדד ביצוע), והאחר מסתמך על הפוטנציאל העתידי (להלן - מדד תחזית). נמצא, שלרף שמולו נבדקות תוצאות חישוב המדד, קבעו גופים שונים בתעש ערכים שונים במקביל.

1. בשנים 1988 - 1995 שאפה תעש, שהנציגויות תעמודנה במדד ביצוע של 5%. בביקורת עלה, כי כמחצית מהנציגויות לא עמדו בדרישה זו. יתר על כן, בשנים 1991 - 1995 לא עמדו גם במדד התחזית כ-40% מהנציגויות, ובכל זאת המשיכה תעש להפעילן.

המדדים אינם בוחנים אם ההזמנות שהושגו תרמו לרווחיות של תעש, ואף אינם בוחנים מהי תרומת הנציגויות להשגת ההזמנות, הכוללות גם הזמנות מזדמנות שאינן מצריכות פעילות של נציגות, ומהי תרומתם של אנשי השיווק במפעלים ובאגף השיווק ושל הסוכנים לקבלת ההזמנות. תעש אף לא בדקה את כדאיות תפעול הנציגויות, הנציגים, הסוכנים והמפיצים, על אף שכבר ב-1991 היא הייתה אמורה לבדוק זאת, על פי תכניתה האסטרטגית.

יצוין, כי בשנים 1992 - 1996 השיגה תעש מארה"ב, בין היתר על ידי חברה-בת שלה בווינגטון המהווה את נציגות השיווק שלה שם, הזמנות בהיקף כספי של כ-56 מיליון דולר בממוצע לשנה, המהווים כשליש מההזמנות לייצוא. ממסמכי תעש עולה, כי כ-80% מההזמנות אלו אופיינו ברווחיות נמוכה ולעתים תכופות אף בהפסד. גם מרבית ההזמנות שהשיגה תעש באותן שנים באמריקה הלטינית, בין היתר על ידי נציגות קולומביה, היו במחירי הפסד.

במדדים אין ביטוי ליחס בין ההזמנות שהמשלחת משיגה מהמדינה שבה היא ממוקמת לבין ההזמנות שהיא משיגה ממדינות אחרות. הכללת נתון זה במדדים אמורה לקבוע, בין היתר הגורמים, את המדינה שבה תמוקם המשלחת.

כמו כן, המדדים לא כללו את כל עלויות התפעול של הנציגות ושל הדסק³ באזור גיאוגרפי. ב-1996 החלה תעש לבחון מדד ביצוע משולב לעלויות הכוללות. ממסמכי תעש עולה, כי בתחזיתה לשנת 1996 רק שש (43%) מבין 14 המשלחות המקומיות והנציגויות בחו"ל צפויות היו לעמוד במדד המשולב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המדדים הינם חלקיים בלבד, ומאפשרים בחינה מוגבלת של יעילות הנציגויות.

3 דסק - גוף באגף השיווק, המפעיל את נציגויותיו בחו"ל ומתאם את כלל פעילויות השיווק של תעש באזור הגיאוגרפי שעליו הוא אחראי.

תעש אף לא בחנה מהי תרומת הנציגויות להשגת הזמנות ולרווחיותה. בשנים 1988 - 1995 לא עמדו כמחצית מנציגויות תעש בחו"ל במדרדים שהיא עצמה קבעה כתנאי להפעלתן.

נוכח הממצאים, על הנהלת תעש לערוך בדק בית יסודי בתחום פריסת הנציגויות, כולל הכנת תכנית אסטרטגית מפורטת לשיווק וקביעת מיקום הנציגויות על בסיסה; בדיקת מהימנות הדיווחים לדירקטוריון; הוצאת נוהל מפורט בכל הקשור לפעילות הנציגויות; בקרה הדוקה על פעילות הנציגויות ועל תרומתן להשגת הזמנות רווחיות לתעש, ובכללה בקרה כספית על הוצאות הנציגויות והנציגים, תוך כדי הקפדה על עמידה בנהלי תעש. כמו כן, מן הראוי שתעש תבחן את האפשרויות החוקיות לתבוע מהנציגים את השבת הכספים שהיא שילמה להם שלא בהתאם, או מעבר למגיע.

פער ניכר בין ההזמנות המתוכננות ובין ההזמנות שהתקבלו. ממסמכי תעש עולה, כי בשנים 1995 ו-1996 מרבית ההזמנות שהתקבלו לא נצפו מראש (בעניין זה ראו בהמשך).

(ו) בסוף ינואר 1997 דיווח מנהל אגף השיווק לדיקטוריון, כי תעש שולטת בשווקים מסוימים, כגון "[במדינה ו'] אנו מקבלים הזמנה כל שנתיים שלוש". ממסמכי תעש עולה, כי ההזמנה הגדולה האחרונה שהתקבלה ממדינה זו הייתה בשנת 1993, ועד סוף 1999 לא צפויות להתקבל הזמנות גדולות נוספות.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי הדיקטוריון לשעבר אישר את החלטות הנהלת תעש לפתיחת נציגויות בחו"ל בדיעבד, ובמספר מקרים הנהלת תעש לשעבר אף פתחה וסגרה נציגויות ללא ידיעת הדיקטוריון.

מדדים שקבעה תעש להחזקת נציגויות בחו"ל

תעש בוחנת את נציגויותיה בחו"ל על ידי שני מדדים עיקריים המשקפים את היחס בין עלות תפעול הנציגות להיקף הכספי של ההזמנות שסווגו לפעילות הנציגות. מדד אחד מסתמך על ביצועי העבר (להלן - מדד ביצוע), והאחר מסתמך על הפוטנציאל העתידי (להלן - מדד תחזית). נמצא, שלרף שמולו נבדקות תוצאות חישוב המדד, קבעו גופים שונים בתעש ערכים שונים במקביל.

1. בשנים 1988 - 1995 שאפה תעש, שהנציגויות תעמודנה במדד ביצוע של 5%. בביקורת עלה, כי כמחצית מהנציגויות לא עמדו בדרישה זו. יתר על כן, בשנים 1991 - 1995 לא עמדו גם במדד התחזית כ-40% מהנציגויות, ובכל זאת המשיכה תעש להפעילן.

המדדים אינם בוחנים אם ההזמנות שהושגו תרמו לרווחיות של תעש, ואף אינם בוחנים מהי תרומת הנציגויות להשגת ההזמנות, הכוללות גם הזמנות מזדמנות שאינן מצריכות פעילות של נציגות, ומהי תרומתם של אנשי השיווק במפעלים ובאגף השיווק ושל הסוכנים לקבלת ההזמנות. תעש אף לא בדקה את כדאיות תפעול הנציגויות, הנציגים, הסוכנים והמפיצים, על אף שכבר ב-1991 היא הייתה אמורה לבדוק זאת, על פי תכניתה האסטרטגית.

יצוין, כי בשנים 1992 - 1996 השיגה תעש מארה"ב, בין היתר על ידי חברה-בת שלה בווינגטון המהווה את נציגות השיווק שלה שם, הזמנות בהיקף כספי של כ-56 מיליון דולר בממוצע לשנה, המהווים כשליש מההזמנות לייצוא. ממסמכי תעש עולה, כי כ-80% מההזמנות אלו אופיינו ברווחיות נמוכה ולעתים תכופות אף בהפסד. גם מרבית ההזמנות שהשיגה תעש באותן שנים באמריקה הלטינית, בין היתר על ידי נציגות קולומביה, היו במחירי הפסד.

במדדים אין ביטוי ליחס בין ההזמנות שהמשלחת משיגה מהמדינה שבה היא ממוקמת לבין ההזמנות שהיא משיגה ממדינות אחרות. הכללת נתון זה במדדים אמורה לקבוע, בין היתר הגורמים, את המדינה שבה תמוקם המשלחת.

כמו כן, המדדים לא כללו את כל עלויות התפעול של הנציגות ושל הדסק³ באזור גיאוגרפי. ב-1996 החלה תעש לבחון מדד ביצוע משולב לעלויות הכוללות. ממסמכי תעש עולה, כי בתחזיתה לשנת 1996 רק שש (43%) מבין 14 המשלחות המקומיות והנציגויות בחו"ל צפויות היו לעמוד במדד המשולב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המדדים הינם חלקיים בלבד, ומאפשרים בחינה מוגבלת של יעילות הנציגויות.

3 דסק - גוף באגף השיווק, המפעיל את נציגויותיו בחו"ל ומתאם את כלל פעילויות השיווק של תעש באזור הגיאוגרפי שעליו הוא אחראי.

2. מדד נוסף הינו שיעור קבלת ההזמנות ביחס לתחזית השנתית⁴. משרד מבקר המדינה העלה, כי מדד זה אינו משקף את מימוש תחזית קבלת ההזמנות, כיוון שמההזמנות שהתקבלו לא הופחת ערך ההזמנות שלא נחזו. כך לדוגמה בשנים 1995 ו-1996 רק 26% ו-52%, בהתאמה, מתחזית קבלת ההזמנות של הנציגויות בחו"ל התממשה, וכל יתר ההזמנות שהושגו לא נחזו מראש.

הנושאים הנכללים בתחזית השגת ההזמנות הוגדרו על ידי תעש כבעלי סיכוי למימוש מעל ל-80%, דהיינו "אין דבר נראה לעין שעלול למנוע את קבלתה" של ההזמנה. כיוון שתחזית קבלת ההזמנות מהווה בסיס לפעילות השנתית של תעש הן בייצור והן בשיווק, ובשנים 1995 ו-1996 התממשו בממוצע רק כ-42% מהנושאים שבתחזית, מן הראוי שתעש תשלב בהערכת התחזית הסובייקטיבית, אבני דרך, שתהווה אמות מידה אובייקטיביות להשגת תחזית מדויקת יותר.

3. כבר בשנת 1991 תכננה תעש להפעיל מדדים נוספים, כגון שיעור הזכייה בעסקות⁵, או מדדי יכולות (CAPABILITIES), האמורים למדוד את תפוקת הנציגים בנציגויות בחו"ל; אך עד מועד סיום הביקורת היא לא הפעילה אותם. ממסמכי תעש עולה, כי היא אף לא יכולה לחשב את מדד שיעור הזכייה בעסקות, כיוון שמרבית מפעליה ונציגויותיה אינם מנהלים מעקב אחר תהליך הקבלה או הדחייה של הצעות המחיר שהגישו ללקוחותיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הודיעה תעש, כי תבחן לעומק את הערות משרד מבקר המדינה בנושא המדדים.

פריסת הנציגויות בחו"ל

ב-1991 ערכה תעש ניתוח של שווקי העתידים. הניתוח העלה, שבאמריקה הלטינית, בארה"ב ובמערב אירופה, שוק החימוש הצטמצם. לעומת זאת מזרח אירופה עשויה להיות שוק גדול לתעש וכן אפריקה ואסיה; לגבי אסיה העלה הניתוח, שהיא האזור היחיד בעולם שבו תקציבי הביטחון גדלים. גם ביולי 1993, ביולי 1994 ובמאי 1995 הכינה תעש תכניות, שהמשיכו לתאר את המגמות לעיל. על תעש היה להתאים את מערך השיווק שלה לשינויים בעולם.

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף התחזיות, אישר הדירקטוריון דאז את תכניות השיווק, שכללו שמירת האחיזה והמעמד בשווקים המסורתיים (ארה"ב ומערב אירופה) של תעש, הן על ידי הנציגויות והן על ידי פעילות מהארץ; דבר שמשמעותו הייתה התמקדות בפעילויות שיווקיות במדינות שבהן היה צפוי לתעש צמצום בקבלת ההזמנות לעומת השנים שקדמו למועד התמוטטות הגוש המזרחי ולהסכמי צמצום החימוש.

יצוין, כי עד הפיכתה של תעש לחברה, שילבו נציגויותיה במערב אירופה פעילויות רכש ושיווק. בשנים 1991 ו-1992 איחדה תעש ארבע נציגויות רכש שם לנציגות אחת, כדי לחסוך בעלויות. לא כך קרה בשיווק: בשנים 1991 - 1995 הפעילה תעש בין ארבע לשש נציגויות שיווק במערב אירופה, על אף שפעילויות השיווק באזור זה לא חייבו החזקת נציגות במדינות אלה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה תעש, כי בשנת 1997 היא צמצמה את מספר נציגויותיה שם.

תכנית השיווק להשגת יעדי תעש מיולי 1993 קבעה, כי תעש תתמקד ותתבסס בארצות אמריקה הלטינית בצ'ילה, בוונצואלה ובקולומביה. ממסמכי תעש עולה, כי בשנים 1992 - 1996 השיגו

4 שיעור של 100% פירושו, שההיקף הכספי של ההזמנות שהתקבלו זהה להיקף החזוי.

5 שיעור ההזמנות מבין הצעות המחיר שהגישו תעש ללקוחותיה.

נציגויות צ"לה וונצואלה הזמנות בהיקף כספי מצטבר קטן של 7.6, ו-14.1 מיליון דולר, בהתאמה, מרביתן ממדינות אחרות. יוצא אפוא, כי מיקום הנציגויות לא היה מיטבי. יצוין, שעל אף שבאפריל 1996 קבע יו"ר הדירקטוריון, כי "תעש יצאה מהשוק בדרום אמריקה, אך לאחרונה יש לה הזדמנות לחזור לשוק", היא העבירה את מרבית הטיפול בדרום אמריקה לישראל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שתעש תקבע אמות מידה יעילות להפעלת נציגויותיה בעתיד.

2. בתכניתה האסטרטגית תכננה תעש לפתוח מספר נציגויות על פי לוח זמנים נתון וכן להקים חברות-בנות לשיווק באירופה. במסמכי תעש אין כל תיעוד על הסיבות לאי-פתיחתן של נציגויות אלו, או לאי-הקמתן של חברות-בנות.

עם זאת יצוין, כי בתכניתה האסטרטגית מ-1991 תכננה תעש להקים נציגות במזרח אירופה, וביוני 1993 היא פתחה נציגות בפולין, על אף שבינואר 1993 קבע מנהל אגף השיווק, כי "גורם אי הוודאות [לקבלת הזמנות מפולין] בולט מאוד... זהו שוק זמני וספק אם ניתן לבנות עליו תכניות לטווח ארוך". לתעש לא היו תחזיות לקבלת הזמנות מפולין בשנים 1993 - 1995, ובפועל אכן לא התקבלו הזמנות. ביוני 1995 סגרה תעש את הנציגות עקב היעדר הזמנות. במאי 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הנציגות נפתחה בתקופה שבה היו סימנים שפולין מעוניינת ברכש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההסבר שפולין מעוניינת ברכש תמוה, נוכח קביעתו של מנהל אגף השיווק מינואר 1993 דלעיל, שאכן התממשה.

3. כבר ב-1991 תכננה תעש להיות קרובה גיאוגרפית ללקוחותיה. תכניות דומות הוצגו לדירקטוריון גם בשנים 1993 ו-1994. משרד מבקר המדינה העלה, כי פריסת הנציגויות בפועל והתאמת כוח האדם בהן התבצעו באיחור של עד חמש שנים, ובחלקן בלבד. התברר לדוגמה, כי בשנים 1992 - 1994 רק 0.3% מההזמנות שהשיגה נציגות צרפת היו מצרפת. בשנים 1992 - 1995 המצב היה דומה גם בנציגויות גרמניה (9%) וונצואלה (10%). כמו כן, לדוגמה, תכננה תעש לצמצם את מספר הנציגים בארה"ב מ-19 לשישה, ולפתוח שם נציגות בחוף המערבי, שתכלול שלושה נציגים, אך עד 1997 לא צומצם בארה"ב מספר הנציגים כנדרש, וב-1992 היא הקימה נציגות בחוף המערבי של שמונה נציגים.

ב-1991 תכננה תעש לפתוח נציגות במדינה ה'. הנציגות נפתחה רק כשנתיים מאוחר יותר. במחצית השנייה של 1993, במהלך פעילותו של הנציג, השיגה תעש הזמנות ממדינה ה' ב-11.9 מיליון דולר. בתחילת 1994 הפסיק הנציג את פעילותו במדינה ה', ובהיעדרו, ב-1994, השיגה תעש הזמנות ב-1.3 מיליון דולר בלבד. עד מועד סיום הביקורת לא שלחה תעש נציג מחליף, על אף שביולי 1993, לאחר פתיחת הנציגות, היא הכינה תכנית, ולפיה בשנים 1994 - 1998 יעדי המכירות למדינה ה' הינם 100 מיליון דולר, והם בעלי "סיכויים ריאליים ומצדיקים מאמצי שיווק", ואף בתקציבה לשנת 1996 היא תכננה להפעיל את הנציגות על ידי שליח ועובד מקומי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הודיעה תעש, כי "לא נמצאה הצדקה למקם נציג חדש" במדינה ה'. תעש לא הבהירה למשרד מבקר המדינה את השיקולים שביסוד תשובה זו.

4. לאחר הפיכת תעש לחברה ב-1991 הודיע לה משרד החוץ, כי עליה להוציא את נציגיה ממשרדי השגרירויות. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1991 ו-1992 סגרה תעש נציגויות בחו"ל על פי הנחיות משרד החוץ, בניגוד לתכנית האסטרטגית שהייתה תקפה באותו מועד, וללא תכנון מוקדם של הפעילות השיווקית בחו"ל. לעומת זאת, במדינות שבהן איפשר משרד החוץ לתעש להשאיר נציגויות במשרדי השגרירות, היא לא סגרה אותן, על אף שנציגויות אלו לא השיגו הזמנות מהמדינות שבהן מוקמו.

5. מנכ"ל תעש דאז ומנהל אגף השיווק דאז לא שיתפו במרבית המקרים את יתר חברי הנהלת תעש בהחלטות על פתיחת נציגויות או סגירתן, ואף הודיעו באיחור למרכזי הרווח ולמפעלים על כך. יצוין, שסגירת נציגות או פתיחתה כרוכים גם בהיערכות חדשה של המפעלים לטיפול בלקוחות בחו"ל.

6. במסמכי אגף השיווק ובמסמכי הנהלת תעש אין תיעוד לשיקולים שהביאו לסגירת נציגויות או לפתיחתן. עיקרי הדיונים שנערכו בנושא בהנהלת תעש היו על שיבוצי כוח אדם. עם זאת, יצוין, כי לדירקטוריון הוצגו לעתים שיקולים מסוימים (בנושא הדיווחים לדירקטוריון ראו לעיל). כך לדוגמה, בסוף יולי 1994 הודיע בפתאומיות מנהל אגף השיווק לעובדי נציגות פריז, על סגירת הנציגות בתהליך מזורז שיימשך עד סוף ספטמבר 1994. משרד מבקר המדינה העלה, כי גם נציגות זו נסגרה ללא תכנון מוקדם המתחשב בצרכים העסקיים של תעש.

ביולי 1994 הכינה תעש תכנית, ובה נקבע, כי הנהלתה תבדוק את האפשרויות להעביר את מוקדי הפעילות באמריקה הלטינית למדינות בעלות פוטנציאל גבוה יותר מהמדינות בהן התמקדה פעילותה. גם במקרה זה לא נמצא תיעוד לבדיקות שנערכו בנושא.

בדיעבד הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, מה היו השיקולים לפתיחה ולסגירה של נציגויות. כך לדוגמה, באוקטובר 1996 הסבירה תעש, כי ביולי 1992 סגרה את נציגותה בלונדון עקב היעדר עסקות ייצוא עם אנגליה, היעדר תחזיות לשיפור היחסים הביטחוניים עם אנגליה, וירידה בהיקף הרכש שבו עסקה הנציגות. משרד מבקר המדינה העלה, כי ביולי 1991 החליטה תעש על הפסקת הרכש דרך נציגות לונדון, והמשך תפעול הנציגות כמשלחת שיווק בלבד, ולפיכך הפסקת הרכש איננה מהווה סיבה לסגירת נציגות שיווק, והסביר תעש על היעדר תחזיות לעסקות עתידיות עם אנגליה, אינם עולים בקנה אחד עם המשך הפעילות השיווקית בלונדון בשנים 1992 - 1994, והתחזית לעסקות עתידיות עם אנגליה. לו הייתה תעש מחליטה כבר ב- 1991 על הנציגות בלונדון כנציגות שיווק יחידה במערב אירופה, אזי היה זה המועד המתאים להחלטה.

אשר לנציגות בפריז הסבירה תעש בינואר 1996 למשרד מבקר המדינה, כי היא נסגרה, כיוון שהייתה "ירידה ניכרת בתפוקת הנציגות בשנים האחרונות". בהתייחס להסבר, מעיר משרד מבקר המדינה, כי העובדות אינן תואמות: לנציגות בפריז סווגו הזמנות בהיקף כספי גבוה יותר מאשר סווגו למרבית הנציגויות האחרות של תעש בחו"ל יחדיו (למעט ארה"ב), וגם תחזית קבלת ההזמנות לשנת 1994 של הנציגות הייתה קרובה לתחזית של כל יתר נציגויות תעש בחו"ל יחדיו (למעט ארה"ב). לו בחרה תעש את פריז כמקום לנציגות יחידה במערב אירופה, אזי לא הייתה צריכה לסגור את הנציגות בפריז ב- 1994.

*

ניהול מערכת נציגויות אמור לכלול קביעת אמות מידה לכדאיות פתיחת נציגות, המשך קיומה או סגירתה, ובחינת חלופות שונות להשגת היעדים בעלות הנמוכה ביותר. לשם כך, יש לבצע בחינת העלות כנגד התועלת - הוצאות הקמת הנציגות והפעלתה מול התרומה הצפויה ממנה (התרומה כוללת את הרווח החזוי מהמכירות). לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם לתעש היו אמות מידה ראויות להפעלת נציגויותיה על פי עקרונות אלו.

תפעול הנציגויות והפיקוח על פעילויותיהן

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי לתעש חסרים נהלים הדרושים להסדיר את פעילות אגף השיווק ככלל והנציגויות בחו"ל בפרט, הן בנושאי פעילות שיווקית והן בנושאי פתיחה וסגירה של נציגויות. באוקטובר 1997 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי היא מטפלת בהוספת הנהלים הנחוצים לתפקוד אגף השיווק.
2. הנציגויות אמורות לדווח לאגף השיווק על פעילותן בעזרת דוחות חודשיים בנושאים שונים; דוחות סיכום רבעוניים ושנתיים; וכן תכניות ותחזיות לשנה הבאה. המשוב של אגף השיווק על פעילויות הנציגויות אמור להתבסס על דיווחים אלו. משרד מבקר המדינה העלה, כי במסמכי תעש אין תיעוד למשוב כלשהו שהעביר אגף השיווק לנציגויות על פעילותן. כמו כן, הנציגויות מגישות בכתב לאגף השיווק דיווחים חודשיים רק על עלויות תפעולן; לבד מנציגות וושינגטון, שהחל משנת 1995 הגישה דוח סיכום פעילות שנתי בכתב (לשנת 1994), ותכניות עבודה מפורטות לכל אחד מנציגיה (לשנת 1995). במאי 1996 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הנציגויות מעבירות לה דיווחים שוטפים בעיקר בעל פה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שתעש תדרוש מהנציגויות דוחות פעילות בכתב במתכונת שהיא עצמה קבעה, וכך תוכל לקיים בקרה יעילה על פעילותן, דבר שאינו מתאפשר במתכונת הקיימת.
3. בתכניתה האסטרטגית משנת 1991 קבעה תעש לצמצם את עלויות הנציגויות בחו"ל. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1992 - 1995 היא הפעילה את נציגויותיה בחו"ל בעלות הגבוהה ב- 300,000 דולר עד 1,300,000 דולר לשנה מהעלות בשנת 1991. יתרה מזאת, בשנים 1992 - 1994, לדוגמה, מימנה תעש לנציגות בפרזי משרדים ברובע יוקרתי בעלות של כ- 190,000 דולר לשנה. רק בשנת 1995 החלה תעש לצמצם בעלויות תפעול הנציגויות בחו"ל.
- בתכנית האסטרטגית של תעש נקבע, כי היא תקים שותפויות עם חברות שיווק מקומיות, לצורך חלוקת נטל הוצאות השיווק. ממסמכי תעש עולה, כי היא מימנה את כל הוצאות הקמתה ותפעולה של נציגותה במדינה ז'.
4. תעש זוקפת את עלויות הנציגויות בחו"ל באופן זהה לכלל הקבוצות שלה, ולא על פי תרומת הנציגות לקבוצה. עד מועד סיום הביקורת לא בחנה תעש את שיטת הזקיפה, על אף הסתייגויותיהם של מנהלי מרכזי רווח שונים משיטת הזקיפה. בדצמבר 1997 קבע מנכ"ל תעש, כי שיטת החיוב תשונה, אם תוצג שיטה עדיפה במסגרת התכנית האסטרטגית לשנים 1998 - 2002. כבר בינואר 1993 הודיע מנהל אגף השיווק בישיבת צוות של האגף, כי ישנה כוונה להפעיל את הנציגויות כמרכזי רווח, כדי לייעל את הפעלתן. עד מועד סיום הביקורת לא הופעלו הנציגויות כמרכזי רווח.
5. על פי תכניתה האסטרטגית מ-1991, תכננה תעש לתגמל את הנציגים לפי ביצועיהם. ממסמכי תעש עולה, כי רק שכרם של הנציגים בווינגטון ובלונדון מותנה בהישגים.
6. באותה תכנית נקבע, כי תוטל אחריות אישית על הנציגים לעמוד בתחזיות ולהשיג את מטרות השיווק. בביקורת עלה, כי על אף שמרבית הנציגויות לא עמדו שנים רבות בתחזיות קבלת ההזמנות, כמפורט לעיל, תעש לא בדקה את הסיבות לכך ולא הפיקה לקחים.
7. בנובמבר 1993 ערכה תעש דיון בהשתתפות נציגים מאגף השיווק ומהמפעלים, ומטרתו הייתה לאתר את "הבעיות והמכשולים בנושא השיווק בתעש". בין הבעיות שהועלו בדיון היו

היעדר אסטרטגיה שיווקית, חוסר אמון ותקשורת בין המפעלים לאגף השיווק ולנציגויות כגון, יציאת עובדים מהמפעלים לחו"ל ללא תיאום עם גורמים באגף השיווק שטיפלו בנושאים זהים, חוסר בהירות ביחס להגדרות האחריות של המפעלים, האגף והנציגויות, היעדר מחשוב מתאים ועוד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד מועד סיום הביקורת לא פתרה תעש את בעיית חוסר התיאום והתקשורת בין אגף השיווק והנציגויות לבין מרכזי הרווח והמפעלים. בסוף 1996 העלו דירקטורים את בעיית חוסר התיאום בין אגף השיווק למרכזי הרווח והמפעלים. על אף שמנהל אגף השיווק הודיע לדירקטוריון, כי המצב השתפר מאוד, התברר, כי גם ב- 1997 הועלו בעיות של חוסר תיאום ותקשורת בין תשלובת התחמושת לבין אגף השיווק. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שתעש תקבע לאלתר את חלוקת תחומי האחריות של מרכזי הרווח, המפעלים, אגף השיווק והנציגויות, ותמסד את התקשורת ביניהם. באוקטובר 1997 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי היא ערה לבעייתיות ומנסה לשפר את התקשורת בין אגף השיווק לבין מרכזי הרווח והמפעלים.

8. כבר בשנת 1992 העלתה תעש תכנית למחשוב הפעילות השיווקית. התכנית אמורה לכלול, בין היתר, את הפעילויות השיווקיות של הנציגויות, הנגזרות מתכניות השיווק של המפעלים. נמצא, כי במועד סיום הביקורת מרבית מפעליה של תעש עדיין לא ערכו תכניות עבודה ממוחשבות לפעילות השיווקית. בשני מפעלים, שב- 1995 הקימו מערכת ממוחשבת לתכנון ולמעקב אחר הפעילות השיווקית, המערכות לא כללו את כל המרכיבים הדרושים, ובכללם, פעילויות הנציגויות.

אחת ההשלכות של היעדר המחשוב היא, שתעש איננה מפיקה לקחים מתוצאות המכרזים שבהם היא משתתפת, ואיננה מקיימת מעקב מסודר אחר הגורמים שהביאו לכישלון או לזכייה בהם, ולסטייה מתחזיות השגת ההזמנות, בין היתר, כיוון שנציגויותיה בחו"ל מוסרות לה מידע חלקי בלבד על גורמים אלו. בדוחות הקיימים על הסטייה מתחזית קבלת ההזמנות אין ניתוח של הגורמים לסטייה, למעט התייחסות למחיר גבוה. חשיבותו של הניתוח גוברת, כיוון שכאמור בשנים 1995 ו- 1996 לא התממשו מרבית ההזמנות שנכללו בתחזית קבלת ההזמנות. משרד מבקר המדינה העיר, כי היעדר מערכת ממוחשבת פוגם בביצוע הפעילויות השיווקיות הרבות והמגוונות, ובבקרה יעילה עליהן.

9. לנציגי תעש בחו"ל דרושות אשרות שהייה ועבודה מהשלטונות בחו"ל כמקובל באותה מדינה. משרד מבקר המדינה העלה, כי עבור הנציגות במדינה ד', לא פעלה תעש להשגת אשרות אלו משך כשנה וחצי. עקב כך, לדוגמה, נאלץ הנציג לעזוב מדי פעם את מדינה ד' ל- 24 שעות, כיוון שתוקף ויזת השהייה שלו פג, וכך נפגמה פעילותו ונפגעה יכולתו להשיג הזמנות.

10. בשנים 1992 - 1995 נציגויות תעש באסיה כמעט שלא השיגו הזמנות ממרבית המדינות שבתחום טיפולן. כך, לדוגמה, נציגות ג', שכ- 88% מההזמנות שהשיגה בשנים אלו היו ממדינה ג', זאת בין היתר כיוון שהנציג שם כמעט שלא פעל במדינות האחרות שבתחום אחריותו.

נציגות השיווק של תעש במדינה ז'

הסיבות לפתיחת הנציגות

באמצע שנות ה- 90 פנתה תעש לחברה (להלן - חברה א'), כדי שתקים במדינה ז' את "החברה". "החברה" תשמש את תעש כנציגת השיווק באחד מאזורי השיווק שלה, במקום נציגות אחרת באותו האזור שנסגרה באותו מועד.

התכנית שהתגבשה הייתה, שחברה א' תהיה הבעלים של "החברה" שתוקם. תעש תתקשר עם "החברה" בהסכם סוכנות, הכולל תשלום עמלות ל"החברה" בשיעור מסוים מהמכירות שתשיג עבור תעש. הסכם הסוכנות נועד להבטיח כלפי הרשויות במדינה ז', שתעש לא תהיה הבעלים של "החברה", ושל "החברה" לא יתחשב כ"זרוע הארוכה" של תעש.

על פי התכנית שגובשה, תעש תהיה מעורבת בניהול "החברה" באמצעות הדירקטוריון של "החברה" ובאמצעות מנגנונים הקבועים בהסכם אופציה לרכישת מניותיה; הסכם שאמור היה להיחתם בין תעש לבין חברה א'. דירקטוריון "החברה" יכול ארבעה דירקטורים: מנכ"ל חברה א' כיו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל "החברה", ולתעש תהיה הזכות, על פי הסכם האופציה, למנות שני דירקטורים מטעמה לדירקטוריון. תעש הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המתכנת לעיל נקבעה משיקולים של תכנון מס.

חברה א' הינה גם הבעלים של חברה נוספת, שהינה מפיצה של מוצרי תעש. כמו כן מהווה חברה א' סוכנת של תעש לרכש משרד מבקר המדינה העביר לתעש פירוט ליקויים בנושאי ההפצה והרכש.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מנכ"ל תעש לשעבר התווה את המסגרת להקמת "החברה" כסוכנות, ותעש לא בחנה, סמוך למועד הקמת "החברה", חלופות לצורת התקשרות זו.

בינואר 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי פעלה להקמת "החברה" מהסיבות הבאות: התרכזות במימוש אפשרויות והזדמנויות במדינה ז'; הפעלת "החברה" תוך חיסכון במשאבים; ופעולה באמצעות חברה רשומה לשם יתר גמישות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עלויות הפעלת "החברה" היו גבוהות מעלויות הפעלת הנציגות שנסגרה באותו אזור (כפי שפורט לעיל בנושא הדיווחים לדירקטוריון). כמו כן, שנתיים לפני הקמת "החברה" סגרה תעש את נציגותה במדינה ז', על אף הסיבות שמנתה תעש כאמור לעיל כנימוקים להתקשרות עם "החברה". בנוסף לכך, לא השיגה תעש את הגמישות שצפתה בתפעול "החברה", בפיקוח ובשליטה על פעילותה, ולהלן הפירוט:

ההסכמים בין תעש לחברה א' ול"החברה"

1. הסכם האופציה (בין תעש לחברה א'): בעת הקמת "החברה" אמור היה להיחתם הסכם אופציה בין תעש לחברה א' להסדרת מעורבותה של תעש בניהולה. על פי ההסכם, תעש תוכל לרכוש את מניות "החברה" מחברה א' בסכום סמלי בכל מועד, למנות שני דירקטורים (מבין ארבעה) ב"החברה" לפיקוח על פעילותה, ולקבוע רשימת פעולות ש"החברה" לא תוכל לבצע ללא אישור מראש של תעש, וביניהן חריגה מתקציב ופירוק מרצון.

(א) משרד מבקר המדינה העלה, כי רק כשנה מאוחר יותר חתמה חברה א' על הסכם האופציה; תעש לא חתמה עליו עד מועד סיום הביקורת, כיוון שחברה א' לא שלחה לתעש את ההסכם המקורי.

(ב) בתקנון "החברה" נקבע, בין היתר, כי ליו"ר הדירקטוריון יהיה קול מכריע בהצבעה בדירקטוריון. כיוון שלא ניתן היה לתת לנציג תעש את תואר יו"ר הדירקטוריון, על מנת שהדבר לא יפורש כהקמת חברה-בת, ונוכח שיקולי מס, הוסכם בין תעש לחברה א', שיו"ר הדירקטוריון יהיה הבעלים של חברה א', ושנציגי תעש יהיו במיעוט בדירקטוריון "החברה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה עלולה להיפגם יכולתה של תעש להשפיע על דרכי פעולתה של

"החברה". יתרה מזאת, משך כשנה וחצי התמהמהה תעש במינוי שני הדירקטורים שהייתה זכאית למנות; דירקטורים שהיו אמורים לפקח על "החברה" כבר ממועד הקמתה.

(ג) הפיקוח של תעש על פעילות "החברה" והגמישות בתפעולה היו לקויים: על פי מסמכי תעש, היא הייתה אמורה לאשר את התקציבים השנתיים של "החברה" ואת החלטות הדירקטוריון שלה בנושאים שונים, כגון הכפפת מנהלי השיווק של "החברה" להנחיות תעש וסמכויות חתימה על הוצאות שונות. משרד מבקר המדינה העלה, כי רק כשנה וחצי לאחר הקמת "החברה" הובאה לאישור מנכ"ל תעש החלטת דירקטוריון "החברה" בנושאים אלו.

במסמך שהוציאה היועצת המשפטית של תעש, היא קבעה, בין היתר, כי למיטב ידיעתה לא נחתמו עדיין המסמכים הנדרשים לעניין היחסים: תעש - חברה א' - הבעלים של חברה א' - "החברה". אי לזאת, לא התכנס עדיין דירקטוריון "החברה" ולא הוצא פרוטוקול ראשון שאמור לכלול מתן סמכויות לפעול בשם "החברה" ומטעמה והרשאות חתימה. מכאן עולה, לדעתה, שחתימתו של מנכ"ל "החברה" דאז על הסכם לשכירת משרדים עבור "החברה", נעשתה ללא סמכות ושלא כדין. משרד מבקר המדינה מציין, כי המצב המשפטי המתואר באותו מסמך, בדבר היעדר סמכויות פעולה בשם "החברה", נמשך כשנה וחצי לאחר מועד הקמת "החברה".

(ד) כחצי שנה לאחר הקמת "החברה" פנה מנהל החשבונות הראשי של תעש בפעם השלישית למנהל אגף השיווק וטען, כי מאז הקמתה מקבלת "החברה" מקדמות על חשבון הוצאותיה, אך עדיין לא העבירה אף דוח על הוצאותיה, דבר "המהווה פתח לאי-סדרים ולפגיעה בבקרה פנימית נאותה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש הייתה צריכה להימנע מהעברת כספים ל"החברה" ללא דיווח.

(ה) ממסמכי תעש עולה, כי אגף השיווק הודיע לנספח צה"ל במדינה ז' ולאגף לסיוע ייצוא ביטחוני שבמשרד הביטחון (סיב"ט), כי "החברה" נמצאת בשליטתה המלאה של תעש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההודעה לא הייתה נכונה, כיוון שבאותו מועד "החברה" לא הייתה בשליטת תעש, ותעש עדיין לא הייתה מעורבת בניהולה, כמתואר לעיל.

2. הסכם הסוכנות (בין תעש ל"החברה"): (א) תעש קבעה בהסכם הסוכנות עם "החברה" (להלן - ההסכם), כי "החברה" תקבל מתעש, בחישוב שנתי, סכום קבוע של מאות אלפי דולרים לשנה הוצאות תפעול, או עמלה בשיעור מסוים מהמכירות שתשיג לתעש, הגבוה מבין השניים. השיקול שהנחה את תעש בקביעת שיעור העמלה היה, מה ייחשב סביר בעיני רשויות המס במדינה ז', ולא התבסס על העלויות הנובעות מכך. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא כללה בתחשיביה את העמלות שהיא תצטרך לשלם ל"החברה" עבור הזמנות שזו תשיג בהיקף כספי מעל לסכום מסוים לשנה. יצוין, כי כבר בשנה הראשונה לפעילות "החברה" היא דרשה מתעש סכום גבוה במיוחד כעמלות עבור הזמנות בהיקף כספי משמעותי שהושגו בשנה שלאחר הקמתה. מיד לאחר הדרישה החלה תעש לפעול לביטול ההסכם (בנושא זה ראו בהמשך). הנהלת תעש תיארה לדירקטוריון את העמלה שנקבעה בהסכם הסוכנות, כך ש"המודל הנוכחי מבוסס על עמלות ומסתבר בדיעבד שזה בסיס לא זול, כי הוא צובר רווחים יותר גדולים ממה שהתכוונו".

ממסמכי תעש עולה, כי ב-1990, בטרם הוקמה "החברה", ניתנו לתעש חוות דעת משפטיות שקבעו, כי מדינה ח' היא המקום הנוח ביותר מבחינת מיסוי ומבחינת ההתערבות המזערית בענייני תעש של הרשויות באותה מדינה. למדינה ח' גם חשיבות מבחינה שיווקית מסיבות שונות. אילו הוקמה חברה במדינה ח', הייתה תעש משלמת לה את הוצאותיה התפעוליות בתוספת 4% (COST PLUS), ולא עמלות על המכירות, או כיסוי ההוצאות התפעוליות, לפי הגבוה, כפי שקבעה תעש בהסכם עם "החברה". משרד מבקר המדינה מציין, כי שיטת

ההתקשרות עם "החברה" תמוהה, כיוון שעם סוכנים אחרים התקשרה תעש או על בסיס עמלות או על בסיס "COST PLUS".

(ב) ממסמכי תעש עולה, כי היא העבירה ל"החברה" ריהוט וציוד משרדי, והלוותה לה עשרות אלפי דולרים, בלי שקבעה את תנאי ההלוואה ואת מועד פירעונה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הודיעה תעש, כי פתחה במשא ומתן לגבי תנאי ההלוואה ומועד פירעונה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש כלל לא הייתה אמורה לממן את הוצאות הקמתה של "החברה" מעבר לסכומים שנקבעו בהסכם הסוכנות.

(ג) בביקורת עלה, כי עם הקמתה של "החברה" העבירה לה תעש את כל תיקי השיווק שלה באזור פעילותה. בהסכם הסוכנות לא דאגה תעש לקבוע במפורש ש"החברה" אינה זכאית לעמלה עבור תיקי השיווק האמורים. עקב כך דרשה "החברה" עמלות עבור פעילות שיווקית שחלקה הגדול נעשה בטרם הוקמה. כך, לדוגמה, שתי ההזמנות העיקריות שהשיגה תעש ממדינה ז', לאחר פעילות ענפה שערכה משך שנים, היו בהיקף כספי משמעותי, מתוכן מהווה ההזמנה, שלמען השגתה הוקמה "החברה" כ- 80%. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הסכימה תעש, כי למען הסר ספק, רצוי היה לציין במפורש בהסכם הסוכנות, כי "החברה" לא תהיה זכאית לעמלות בגין הזמנה זו ועסקות מסוימות אחרות.

(ד) על פי ההסכם, מעודדת תעש את "החברה", לחפש הזדמנויות למסחר בנושאים שאינם קשורים למוצרי תעש ושאנם בתחרות עם מוצרי תעש. משרד מבקר המדינה העיר, כי כיוון שנקבע שתעש תממן את כל עלויות התפעול של "החברה", מן הראוי היה לעגן בהסכם הפחתה של עלויות התפעול בגין פעילות כזו.

(ה) כשנה לאחר הקמתה חתמה "החברה" על הסכם סודיות עם לקוח בחו"ל, שמטרתו לשמר ידע בין תעש ללקוחותיה, על אף שהסכם הסוכנות לא הסמיך אותה לחתום על הסכמים כאלו בשם תעש.

(ו) כשנה לאחר הקמת "החברה", פנתה היועצת המשפטית של תעש למנכ"ל "החברה", לאחר שמונה לדירקטור ב"החברה", בבקשה לקבל את כתב מינויו, את הסכם ההעסקה של מנהל השיווק של "החברה" ואת הסכם הסוכנות בין תעש ל"החברה" חתום על ידי "החברה". בנוסף התריעה, כי אם נושא השלמת הקמת "החברה" לא יסתיים במועד קרוב, ספק אם התעש תוכל להמשיך בפרקטיקה הקיימת של העברת כספים ל"החברה".

מנכ"ל "החברה" ענה לה, כי כתב מינויו לדירקטור נמסר לאגף השיווק בתעש. התברר, כי עד מועד סיום הביקורת לא הגיע כתב המינוי לידי תעש. כמו כן עלה, כי רק לאחר שמנהל השיווק של "החברה" התמנה למנכ"ל "החברה", חתמה איתו "החברה" חוזה העסקה (כמנכ"ל "החברה").

מנכ"ל "החברה" ענה בנוסף, כי מניעת העברת כספים זה "טרור שלילי" שנועד "לאנוס" אותו לחתום על הסכם הסוכנות שיש לו הערות לגביו. לטענתו, משך חודשים רבים מנהל אגף השיווק לא ענה להשגותיו להסכם, והתשובה היחידה שקיבל הייתה, "שאחתום ואפסיק לבלבל את המוח". יצוין, כי רק כשנה וחצי לאחר הקמת "החברה" נחתם הסכם הסוכנות שתוקפו ממועד הקמתה.

(ז) מנכ"ל תעש חתם על הסכם הסוכנות כשנה וחצי לאחר הקמת "החברה", חודשיים לאחר שתעש זכתה בהזמנה ממדינה ז'. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפחות במועד זה, היה על תעש לעשות מאמץ להוציא את ההזמנה ועסקות נוספות מכלל העסקות המזכות את "החברה" בעמלה. יצוין, כי בפועל, כשהגיעה הדרישה מ"החברה" לתשלום עמלות עבור עסקות אלו, לא נענתה

תעש לדרישה, על אף שממסמכיה עולה, כי היא משייכת ל"החברה" מעורבות מהותית בהשגתן.

(ח) על פי הסכם הסוכנות, לתעש הייתה זכות בלעדית להביא לסיומו. חודש וחצי לאחר חתימת ההסכם החלה תעש לפעול לביטולו וכחצי שנה מאוחר יותר היא הודיעה ל"החברה" על הפסקת ההסכם, כיוון שהתשלומים החודשיים שהיא אמורה להעביר ל"החברה" "אינם היגיוניים". משרד מבקר המדינה מעיר, כי על תעש היה להפסיק את הסכם הסוכנות במועד מוקדם יותר, מועד בו הגיעה למסקנה, כי התשלומים העתידיים שהיא אמורה להעביר ל"החברה" "אינם היגיוניים".

כמו כן, הודיעה תעש ל"החברה", כי המקדמות שקיבלה עבור תפעולה, גבוהות מעמלות המכירה שתעש אמורה הייתה לשלם לה. תעש פעלה להגיע להסדר חדש עם "החברה" על בסיס "COST PLUS", ולאחר ביטול הסכם הסוכנות אכן נחתם הסכם התקשרות חדש בין תעש ל"החברה", על בסיס "COST PLUS", ובו ויתרה "החברה" על דרישותיה לתוספת עמלות בתמורה להתחייבות תעש להמשיך ולהפעילה לפחות כשנה נוספת.

*

תעש הציגה לדירקטוריון נתונים שאינם מעידים על פוטנציאל המכירות האמיתי של "החברה", לא כללה בתחשיביה את כל העלויות הנובעות מסגירת הנציגות במדינה א' והעברת הנציגות למדינת ז', וחתמה על הסכם סוכנות שאיפשר ל"החברה" לדרוש עמלות גם על פעילות שיווקית שעשתה תעש בטרם הוקמה "החברה". כמו כן לתעש לא הייתה שליטה ב"החברה" כפי שהתכוונה מלכתחילה, והיא אף לא עמדה על זכויותיה, כגון נקיטת סנקציות כספיות נגד "החברה" עד למילוי חובותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שתעש תבדוק את הסיבות שהביאו להחלטה החפוזה על סגירת נציגות א' ופתיחת "החברה" כסוכנות, ואת מהימנות הצגת התחזיות לקבלת ההזמנות לדירקטוריון.

התקשרויות עם ראשי נציגויות לאחר פרישתם מתעש

ההתקשרות עם ראש נציגות לשעבר במדינה א'

בינואר 1995 חתמה תעש על הסכם (להלן - ההסכם) עם ראש נציגות לשעבר במדינה א' (להלן - הנציג) לקבלת שירותים לאגף השיווק ולקבוצת הנשק. ההסכם היה בתוקף וטרואקטיבית מספטמבר 1994 לתקופה של שנה.

1. על פי ההסכם, פירוט השירותים שעל הנציג לתת לתעש, היקפם ולוח הזמנים לביצועם, היו אמורים להיקבע מעת לעת. באוגוסט 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הייתה בקשר טלפוני עם הנציג והנחתה אותו מה לעשות. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי היה לתעד בכתב את פירוט השירותים, היקפם ולוח הזמנים לביצועם.

2. על פי ההסכם, מסרה תעש לנציג ארבעה נושאים לטיפול. שניים מהם היו במדינות שבהן מטפלת אחת מנציגויות תעש בחו"ל; ושניים היו למימוש הזמנות קיימות. משרד מבקר המדינה

העלה, כי בשלושה מבין ארבעת הנושאים לא בוצעו עסקות, ובנושא הרביעי אמנם בוצעה עסקה, אך תעש איננה יכולה להעריך את תרומתו של הנציג.

3. על פי ההסכם, יקבל הנציג 72,000 דולר לשנה עבור פעילותו, ובנוסף לכך החזר עבור הוצאותיו. מספטמבר 1994 עד אוגוסט 1995 שילמה תעש לנציג כ- 208,000 דולר, מתוכם כ- 136,000 דולר על סמך הדיווח שלו על הוצאותיו. ממסמכי תעש עולה, כי באחד מארבעת הנושאים הפסיק הנציג לפעול כבר במחצית הראשונה של תקופת ההסכם, ולמרות זאת שילמה לו תעש את מלא התמורה שנקבעה בהסכם.

4. ההסכם לא חייב את הנציג לפעול בלעדית ובמשרה מלאה עבור תעש. עם זאת, הסכום ששולם לו קרוב לעלות אחזקת שליח בחו"ל הפועל כל השנה ובאורח בלעדי לקידום מטרות תעש בלבד.

5. על פי ההסכם, אישורי ההוצאות לנציג אמורים היו להינתן מראש ובכתב. אם הנסיבות לא יאפשרו זאת, אמורה הייתה להיערך תרשומת בדבר מתן אישור בעל-פה. ממסמכי תעש עולה, כי היא לא אישרה בכתב אף הוצאה של הנציג, ואף לא ערכה תרשומות כלשהן בדבר מתן אישור בעל-פה. באוגוסט 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי כל ההוצאות אושרו בעל-פה. בהתייחס להסברה של תעש, מעיר משרד מבקר המדינה, כי מתן האישורים בעל-פה, ללא עריכת תרשומת מתאימה, אינו הולם כללי מינהל תקין.

6. על פי ההסכם, החזר ההוצאות אמור היה להיעשות על פי קבלות מקוריות בלבד. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש שילמה לנציג את 208,000 הדולרים, בדרך כלל על סמך צילומים של קבלות וחשבוניות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי צילומים אלו אינם מוכרים לצורך מס; למרות זאת תעש לא שילמה בגינם מקדמות מס, כפי שמתחייב מהוראות החוק.

7. על פי ההסכם, החזר ההוצאות עבור נסיעות של הנציג לחו"ל אמור היה להתבצע לפי נוהלי תעש. התברר, כי תעש שילמה לנציג, בניגוד לנהלים ולהנחיות, החזרים עבור טיסות במחלקה ראשונה ובמחלקת עסקים, עבור שהייה במלונות פאר, עבור מתנות ועבור הוצאות אירוח ללא הפירוט הנדרש בנהלים, וכן החזרי הוצאות פרטיות, כגון MINIBAR ושירותי חדרים.

8. הנציג דרש מתעש החזרים עבור כמחצית מערך המתנות שרכש לחלוקה ללקוחות, לאחר שהסביר לתעש שפעילותו נעשתה לפעמים גם עבור חברה נוספת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על תעש היה לקבוע בהסכם תשלום חלקי לנציג עבור הוצאות נוספות, כגון טיסה ואש"ל, במקרים שבהם הוא משלב בנסיעותיו פעילות עבור חברות נוספות. על פי נוהל תעש, שהיה תקף בתקופת ההסכם, רשאי מנהל אגף השיווק לאשר רכישת מתנות לאורחים בחו"ל רק על ידי בעלי תפקידים מסוימים בתעש, ובהגבלת סכום. הנציג אינו נכלל בין בעלי תפקידים אלה; למרות זאת אישר לו מנהל אגף השיווק ללא סמכות רכישת מתנות. יתרה מזאת, הוא אף אישר לו רכישת מתנות בסכומים שמעל להגבלה הנ"ל.

9. על פי ההסכם, היה על הנציג להגיש דוחות תקופתיים ודוחות סופיים על מתן השירותים. התברר, כי הנציג לא הגיש דוחות תקופתיים, והדוח הסופי שהגיש היה על מחצית השנה בלבד, ולא כלל פירוט של הפעילות שנעשתה. כך לדוגמה נכתב בדוח, כי "נעשתה פעילות רבה" ונערכו פגישות.

10. לאחר תום תוקף ההסכם שילמה תעש לנציג 13,600 דולר עבור אירוח בחו"ל, על אף שאירוח זה לא היו מעוגן בהסכם כלשהו. על פעילות זו של הנציג גם אין דיווח.

11. התברר, כי ב- 3.9.95, לאחר תום תוקף ההסכם, מינה מנהל אגף השיווק את הנציג לסוכן ללא סמכות ובניגוד לנוהלי תעש, המחייבים את חתימותיהם של מנכ"ל תעש, הסמנכ"ל

לכספים ומנהל קבוצת הנשק הקל. עוד התברר, כי קבוצת הנשק סיכמה עם הסוכן על שיעורי עמלה, אך המינוי לא כלל את פירוט העמלות שישולמו לסוכן. כמו כן, המינוי נערך ללא שיתוף היועץ המשפטי של תעש, שאמור להכין הסכמים מסוג זה; וממילא לא אישר היועץ המשפטי את ההסכם.

במארס 1996 הודיעה תעש לסוכן, כי אינה זקוקה לפעילותו. בתשובה לכך ענה לה הסוכן, כי אינו מקבל את ההודעה על הפסקת פעילותו. תעש לא סיפקה למשרד מבקר המדינה הסברים מספקים לחילופי דברים אלו. כמו כן לא הובהר למשרד מבקר המדינה מה קרה בעקבותיהם: האם חדל הסוכן לייצג את תעש, והאם חדלה תעש לשלם לו עבור שירותיו.

ההתקשרות עם ראש נציגות לשעבר במדינה ב'

ב- 31.12.96, במועד בו ראש הנציגות במדינה ב' סיים את תפקידו, חתמה תעש עם חברה שבבעלותו שהקים באותו מועד (להלן - החברה) על הסכם לסיוע בקידום השיווק והמכירות של מוצריה במדינות שבתחום אחריות הנציגות שבמדינה ב'.

1. על פי ההסכם, אם תתבקש, תלווה החברה במדינות האמורות את נציג תעש במדינה ב', לשם הכרת הלקוחות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נושא זה היה אמור להתבצע במהלך החפיפה בין ראש הנציגות לשעבר לנציג תעש במדינה ב'.

2. על פי ההסכם, בין תפקידי החברה היה לקדם את השיווק במדינות שהוגדרו. כמו כן תפעל החברה בארץ, בעיקר לריכוז הצעות מחיר ממפעלי תעש. משרד מבקר המדינה העיר, כי בפעילויות אלו יש לכאורה כפילות עם הפעילויות של הדסק ושל הנציגות במדינה ב'.

3. החברה מטפלת גם בעסקות שבהן טיפל ראש הנציגות לשעבר בהיותו שליח של תעש במדינה ב'; לחלקן הוגדר בהסכם תשלום עמלות חלקי לחברה. בשתיים מעסקות אלו, בהיקף כספי של 38 מיליון דולר, לא הוקטן תשלום העמלה. לפיכך, קיים חשש שתעש תשלם לחברה את מלוא העמלות.

*

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיטת "הדלת המסתובבת" במסגרתה פותחים נציגי תעש לשעבר, מיד עם פרישתם וללא תקופת צינון, חברות המטפלות בענייני תעש באותן מדינות בהן שירתו, פסולה מיסודה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע תקופת צינון מתאימה, שבמהלכה לא יורשו עובדיה לשעבר לעסוק בשיווק מוצריה, או מוצרים מתחרים למוצריה.

הבקרה הכספית על הוצאות המשלחות

ב- 31.10.90 נקבעו בהסכם קיבוצי מיוחד בין תעש לבין עובדיה, בין יתר התנאים, גם תנאי העסקתם ושכרם של נציגי תעש בחו"ל, ונקבע שאלו יהיו בהתאם למקובל במערכת הביטחון. בהנחיות החברה נאמר, שתנאים אלו יהיו מבוססים על הוראות משרד הביטחון (להלן - המ"ב).

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא קבעה נהלים בנוגע לאישורי הוצאות מסוימות, כגון הוצאות שכר דירה עבור משרדי הנציגות, השתתפות בתערוכות ותנאי האירוח של נציגים בחו"ל המגיעים לארץ בתפקיד; ולפיכך אין אמות מידה בתעש לאישור הוצאות מסוג זה.

2. בנוהל תעש להעברת כספים לנציגויות בחו"ל נקבע, כי ההקצבה החודשית תועבר לנציגות רק לאחר אישור ההוצאות מהחודש הקודם. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש מעבירה כספים לנציגויות לפני שאגף השיווק בודק ומאשר את ההוצאות (פירוט בנושא זה ראו בהמשך).

3. משרד מבקר המדינה בדק את הדוחות הכספיים החודשיים של שלוש נציגויות בחו"ל (להלן - נציגויות א', ב' ו-ג'). נבדקו הדוחות של נציגות א' בשנים 1993 ו-1994 ושל נציגויות ב' ו-ג' בשנים 1994 ו-1995. התברר, כי מינהלן אגף השיווק אישר את הדוחות אף שלא הוסמך לכך.

4. עד 1993 נרשמו נתוני הדוחות הכספיים בספרי תעש בפיגור, עקב עיכובים בבדיקת הדוחות על ידי אגף השיווק. בשנת 1993 התריע אגף כספים וכלכלה בתעש, שהעיכוב פוגע בתהליך העבודה של האגף ובהתאמה הכספית עם חשבונות השליחים. בעקבות זאת החליטה תעש, כי נתוני הדוחות יירשמו בספריה, אף על פי שלא נבדקו על ידי אגף השיווק, ורישומי הספרים יתוקנו במקרה שלאגף השיווק תהיינה הערות על נכונות הנתונים. משרד מבקר המדינה העיר, כי בדרך זו הנציחה תעש את הפיגורים בבדיקת הדוחות הכספיים על ידי אגף השיווק.

במועד הביקורת, בדצמבר 1996, נמצא, כי הדוחות הכספיים של נציגות א' לשנים 1993 ו-1994 ונציגות ג' לשנת 1994 אושרו על ידי אגף השיווק באיחור של כשנה, ואילו הדוחות של נציגויות ב' ו-ג' לשנת 1995 כלל לא נבדקו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדיקה באיחור כה רב לעתים אינה רלוונטית, ובמיוחד במקרים של סגירת נציגות או החלפת נציג.

במאי 1996 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי עקב מחסור בכוח אדם, רק 25% מהדוחות נבדקים, וכל הוצאה בדוחות אלו "נבחנת בקריטריון של תאימותה לנהלים". עולה מכך, ש-75% מהדוחות מאושרים ללא בדיקה, ובכך נמנעת הבקרה על מהות ההוצאות ועל נחיצותן לפעילותה של תעש. עוד עלה, כי רוב הדוחות שאישר אגף השיווק, כללו בדרך כלל הוצאות רבות, כמפורט בהמשך, שהוצאו בניגוד לנהלים. בנובמבר 1998 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי אגף השיווק יבדוק את תנאי השירות של השליחים ואגף משאבי אנוש יבקר אותם.

5. במהלך הביקורת העלה משרד מבקר המדינה, כי אחד מנציגי תעש בחו"ל קיבל החזר הוצאות שלא כדין. הפרטים נמסרו לתעש לבדיקה. בעקבות ממצאי הבדיקה, החליט מנכ"ל תעש להפסיק מיד את עבודתו.

6. משרד מבקר המדינה העלה, כי לתעש יש בקרה חלקית על ההוצאות של נציגויותיה המתואגדות כחברות בחו"ל. הן מגישות לתעש חשבוניות עצמיות על הוצאותיהן, ללא הקבלות והחשבוניות המקוריות. תעש מסתמכת על חשבוניות אלו, ואיננה בודקת מה היו ההוצאות בפועל של הנציגויות. על פי שיטה זו, יכולות הנציגויות לדרוש מתעש החזר הוצאות בסכום גבוה מהוצאותיהן בפועל.

דמי ייצוג: על פי המ"ב, זכאים הנציגים בחו"ל לקבל, על פי דיווח חודשי בפירוט ההוצאות, דמי ייצוג לכיסוי הוצאותיהם עבור אירוח, משלוחי פרחים, מתנות, תשרים וכדומה. אי הגשת הדוח תגרום להפסקת תשלום דמי הייצוג. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש משלמת לנציגים כתוספת שכר קבועה דמי ייצוג חודשיים של 160 - 635 דולר בלי שהם נדרשים למלא

דוחות כלשהם, ובנוסף לכך היא משלמת להם החזרי הוצאות המכוסות על ידי דמי הייצוג. משרד מבקר המדינה העיר, כי תשלום דמי הייצוג כתוספת שכר קבועה איננה תואמת כללי מינהל תקין.

על פי הנחיות תעש מ-1991, ראשי נציגויות מקבלים החזר עבור הוצאות אירוח בנוסף לקבלת דמי הייצוג. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הנחיות אלו, הממסדות את התשלום הכפול, אינן תואמות את ההסכם הקיבוצי, הקובע, כי דמי הייצוג בלבד ישמשו לאירוח. מן הראוי, שתעש תבטל את התשלום הכפול.

הוצאות אירוח ומתנתות: משרד מבקר המדינה העלה, כי במרבית המקרים שנבדקו לא דיווחו ראשי נציגויות א', ב' ו-ג' על אירוח וחלוקת מתנות כנדרש בנהלים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי נציגות א' הוציאה לעתים אלפי דולרים לאדם לאירוח. כך לדוגמה, באוגוסט 1993 אירחה הנציגות במלון פאר משלחת של חמישה אנשים לארבעה לילות בעלות של כ-20,000 דולר. בנוסף לכך שילמה לאחד מהם כ-900 דולר, על אף שלא צורף לתשלום חשבון כלשהו. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי, שתעש תקבע סייגים להוצאות האירוח של הנציגויות, ותקפיד על מילוי הפרטים הנדרשים בטופסי האירוח ובחלוקת המתנות.

ראש נציגות א' אירח במסעדות יוקרה בארץ ובחו"ל, וכן ביקש תוספת של 10% עבור דמי שירות בכל מסעדה שבה היה, על אף שבמקרים רבים היו כלולים דמי השירות במחיר הארוחות. יצוין, כי על פי נוהל תעש, ראש נציגות כלל אינו רשאי לארח בעת היותו בישראל. גם ראשי נציגויות ב' ו-ג' דרשו לעתים החזרים עבור דמי שירות. משרד מבקר המדינה העיר, כי אין לשלם החזר עבור דמי שירות, כיוון שהם כלולים בקצובת דמי הייצוג.

על פי המ"ב ועל פי נוהל תעש, ההוצאות לאירוח אינן מיועדות לאירוח ישראלים ועמיתים ישראלים. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1993 ו-1994 אירחו עובדי נציגות א' את עובדי תעש, וביניהם יו"ר הדירקטוריון, מנכ"ל תעש, הממונה על התפקידים הכלליים, מנהל אגף השיווק, המבקר הפנימי, ונציגים ממפעלים, מקבוצות ומאגף השיווק.

על פי המ"ב, אין לשלם דמי כלכלה והשתתפות בארוחות לנציגים בחו"ל. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1993 ו-1994 שילמה תעש לכל אחד מהשליחים ומהעובדים המקומיים בנציגות א' 60 דולר לחודש עבור דמי כלכלה, ובנוסף לכך שילמה להם עבור ארוחותיהם במסעדה. יתר על כן, תעש לא ניכתה מס הכנסה מהעובדים עבור תשלומים אלו.

על פי הנוהל, סכום המתנה המירבי הוא 100 דולר. ממסמכי תעש עולה, כי ראשי הנציגויות חרגו מכך. כך, לדוגמה, ביוני 1995 דיווח ראש נציגות ב' על מסירת 1,000 דולר במזומן כמתנה.

על פי תקנות מס הכנסה, הניכוי המירבי המותר למתנה לתושב חוץ הוא 15 דולר לשנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף שתעש רוכשת בכל חודש מתנות בעלות הגבוהה מתקרה זו, היא איננה משלמת עליהן מקדמות מס.

טיטות במחלקה ראשונה ובמחלקת עסקים: בשנת 1991 הודיע מנהל אגף השיווק לשליחים, שאין לרכוש כרטיסי טיסה במחלקת עסקים. התברר, כי ראש נציגות א' טס בדרך כלל במחלקה ראשונה ובמחלקת עסקים. גם ראשי נציגויות ב' ו-ג' טסו בחלק מהמקרים שנבדקו במחלקת עסקים. מן הראוי, שתעש תקפיד על רכישת כרטיסי טיסה במחלקת תיירות, ובכך תחסוך בהוצאותיה.

ראש נציגות א' לא צירף את כרטיסי הטיסה אף לא אחד מדוחות ההוצאות שהגיש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר כרטיסי הטיסה חסר התייעוד הדרוש כדי לאשר את עלות הטיסה, את האדם שטס ואת יעד הטיסה. על פי המ"ב, על המשלחת לרכוש את כרטיסי הטיסה הזולים ביותר. ממסמכי תעש עולה, כי היא שילמה עבור טיסותיו של ראש הנציגות עד פי שלושה מהמחיר ששילמה עבור טיסותיהם של נציגים אחרים במחלקת תיירים לאותם יעדים ובאותם מועדים, אך אגף השיווק כלל לא התייחס להפרש בעלויות הטיסות, למעט בחודש האחרון לשירותו של ראש הנציגות, ולא בדק את האפשרות שראש הנציגות יטוס במחלקת תיירים הזולה ממחלקת עסקים. משרד מבקר המדינה העיר, כי הפרש המחיר בין טיסה במחלקה ראשונה לבין טיסה במחלקת עסקים אינו מוכר כהוצאה על ידי מס הכנסה, אך תעש לא שילמה כלל מקדמות מס עבור ההפרש במחירי הטיסות.

מלונות פאר: משרד מבקר המדינה העלה, כי במרבית נסיעותיו של ראש נציגות א' לארצות שבתחום פעילותו, הוא התארח במלונות פאר של רשתות יוקרה, על אף שבאותם מקומות ניתן היה להתאכסן במלונות זולים יותר, במסגרת קצובת האש"ל. גם ראש נציגות ב' התארח במלונות מפוארים בנסיעותיו. כמו כן, נציגים המגיעים לארץ בתפקיד מתארחים בדרך כלל במלונות פאר, ונציגים המגיעים לארץ לחופשה פרטית מקבלים רכב על חשבון תעש.

יצוין, כי על פי הנחיות תעש מ-1991, במקרה של לינה בעלות של מעל ל-100% מקצובת האש"ל היומית, יוחזרו לראשי הנציגויות ההוצאות תוך כדי הסבר לסיבת ההוצאה הגבוהה. ממסמכי תעש עולה, כי אף לא באחד מהמקרים שנבדקו, שבהם לנו ראשי הנציגויות במלונות בעלות של למעלה מ-100% מקצובת האש"ל היומית, צורפו הסברים לסיבת ההוצאות הגבוהות. מן הראוי, שתעש תחסוך בהוצאותיה בנושאים אלו, ותקבע תקרה להוצאות הלינה של ראשי הנציגויות בארץ ובחו"ל.

הוצאות שכר דירה: על פי המ"ב, ההוצאה על שכר דירה לשליח לא תעלה על כ-2,900 דולר לחודש, וגם זאת באישור מראש בלבד. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1992 - 1994 שילמה תעש לראש נציגות א' החזר שכר דירה בסך כ-4,700 דולר לחודש. בנוסף לכך, פעם בשנה, בחודש אוגוסט, שילמה לו תעש סכום כפול עבור שכר הדירה החודשי. תעש לא הסבירה למשרד מבקר המדינה מה פשר התשלום הכפול.

בהסכם ההעסקה של ראש נציגות ב' מינואר 1995 נקבע, כי משכורתו תכלול 332 דולר לחודש דמי אחזקת הבית. בנוסף לכך, תשלם לו תעש 332 דולר לחודש עבור הוצאות החימום והקירור. מברור שערך משרד מבקר המדינה עם הנציג עלה, כי הוצאות אלה נכללות במדינה ב' בתשלום שכר הדירה, אך תעש שילמה לו עבור שכר הדירה וגם 332 דולר לחודש עבור הוצאות החימום והקירור. יוצא אפוא, כי היא שילמה לו החזר כפול עבור אותה הוצאה.

הוצאות טלפון: על פי המ"ב, משכורת חו"ל כוללת בתוכה סכום מתאים עבור שיחות עירוניות בתפקיד מבית השליח. עובד המבקש החזר עבור שיחות בין-עירוניות צריך להצהיר על גוף החשבון, כי השיחות היו בתפקיד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1993 ו-1994 אמנם הצהירו עובדי נציגות א' על סכומים גלובליים עבור שיחות פרטיות, אך לא צירפו לחשבונות הטלפון את פירוט השיחות. לכן לא ניתן לדעת אם קיבלו החוזרים גם עבור שיחות עירוניות ושיחות שאינן בתפקיד.

כבר בשנת 1991 הנחה מנהל אגף השיווק את ראש נציגות ב', כי תעש תשלם את השיחות בתפקיד ושיחה פרטית שבועית לישראל. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא הקפידה על יישום ההנחיה: אף לא באחד מהמקרים שנבדקו צירף ראש נציגות ב' את פירוט השיחות,

ואף לא צירף את חשבון הטלפון; הסכום שולם לו על פי קבלה שהמציא ממשכיר הדירה. מן הראוי, שתעש תחייב את הנציגים לצרף את חשבונות הטלפון ואת פירוט השיחות.

ראש נציגות ג' אמנם צירף את פירוט חשבונות הטלפון לדוחותיו הכספיים, אך אגף השיווק כלל לא בדק אם כל השיחות היו בתפקיד. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי הנציג שוחח פעמים רבות עם ביתו בישראל. ותעש לא ניכתה את עלות השיחות הפרטיות מתשלומיה לנציג.

הוצאות רפואיות: על פי המ"ב, על השליחים בחו"ל להצטרף לקרן ריפוי במקום חברותם בקופת חולים בישראל. התברר, כי תעש לא הייתה חברה בקרן ריפוי, ולפיכך השליחים ובני משפחותיהם לא היו מבוטחים בביטוח רפואי בעת היותם בחו"ל. ממסמכי תעש עולה, כי הוצאות הריפוי החודשיות של ראש נציגות א' ומשפחתו הסתכמו באלפי דולרים בשנים 1991 ו-1992 ובמאות דולרים בשנים 1993 ו-1994. לו הייתה תעש מבטחת בביטוח רפואי את משפחות הנציגים, היא לא הייתה נושאת בעלויות גבוהות אלו. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הודיעה תעש באוקטובר 1997 למשרד מבקר המדינה, כי החלה לבטח את עובדיה בחו"ל בביטוח רפואי.

על פי המ"ב, על כל נציגות לקבוע רופא יחיד לטיפול בשליחיה. התברר, כי הנציגויות לא קבעו רופא יחיד, והשליחים במדינה א' קיבלו החזרים עבור הוצאות ריפוי ותרופות על פי מסמכים מרופאים שונים, ולעתים אף ללא קבלות, ללא מרשם מרופא, ואף הציגו מסמכי דיאגנוזה רפואית ללא שמות המטופלים. יתר על כן, תעש לא ניכתה מס הכנסה מתשלומיה לנציגים בחו"ל עבור חלק מהחזרי ההוצאות הרפואיות שאינן מותרות בניכוי, על אף שהן מהוות הטבות שגר.

על פי המ"ב, בעת ביקור בארץ אמור הנציג לפנות לקופת החולים שבה הוא מבוטח. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1993 ו-1994, כאשר הגיע ראש נציגות א' לישראל, הוא פנה לרופאים פרטיים ועל אף זאת קיבל את החזר הוצאותיו.

שעות נוספות: בשנים 1993 ו-1994 קיבלו העובדים המקומיים בנציגות א', סכומים שנעו בין 150 דולר ל-550 דולר לחודש עבור שעות נוספות גלובליות. משרד מבקר המדינה העיר, כי בדרך זו הגדילה הנציגות את משכורות העובדים המקומיים מעבר לסכומים שנקבעו בהמ"ב.

משרד מבקר המדינה העלה, כי כאשר עבדו העובדים המקומיים במדינה א' שעות נוספות בתערוכה, שולמו להם, בנוסף לתשלומים הגלובליים, החזרים עבור שעות נוספות. גם בתערוכה במדינה ג' קיבלו העובדים המקומיים החזרים עבור שעות נוספות, אך בשני המקרים תעש לא ניכתה מס הכנסה מתשלומים אלה. תשלומים במתכונת כזו אינם עולים בקנה אחד עם חוקי המס.

נסיעות בתחבורה ציבורית: משרד מבקר המדינה העלה, כי בניגוד להמ"ב, קיבלו השליחים במדינה א' החזרים עבור נסיעה במוניות מיוחדות, ועבור נסיעות בין-עירוניות ברכבת במחלקה ראשונה. נמצא, כי במספר קטן של מקרים גם ראשי נציגויות ב' ו-ג' קיבלו החזרים עבור נסיעות במוניות עירוניות. לגבי נסיעות בין-עירוניות ברכב פרטי, נמצא, כי לשליחים במדינה א' הוחזרו בניגוד לנוהל הוצאות דלק ולא על פי מחירי התחבורה הציבורית. החזר הוצאות הדלק חייב בניכוי למס הכנסה, אך תעש לא ניכתה מהעובדים מס הכנסה עבור החזר הוצאות אלו.

לימודים: על פי המ"ב, רשאים השליחים ובני משפחותיהם לקבל החזר עבור לימוד שפות זרות רק אם קיבלו על כך אישור מראש, ולמדו בשנה הראשונה לאחר הגיעם למקום השירות.

התברר, כי תעש שילמה לראש נציגות א' ולאשתו החזרים עבור לימוד השפה הזרה שנתיים לאחר הגיעם למדינה א', ולימודיהם לא אושרו מראש כנדרש.

בהסכם ההעסקה של הנציג לשעבר במדינה ב' נקבע, כי תעש תממן את הוצאות הלימוד של בתו בבית-ספר פרטי בישראל. ממסמכי תעש עולה, כי בשנים 1994 ו-1995 היא שילמה כ-20,000 דולר עבור לימודים אלו. מן הראוי היה לקבוע בהסכם את הסכום המירבי להחזר, ולחסוך גם בהוצאות מסוג זה.

הוצאות פרטיות: משרד מבקר המדינה העלה, כי בחלק מנסיעותיהם שנבדקו של ראשי נציגויות א' ו-ב', לארצות שבתחום פעילותם, הם קיבלו החזרים עבור הוצאות פרטיות שנכללו בחשבון המלון, כגון MINIBAR, שירותי חדרים, וארוחות במסעדות המלון; הוצאות אלה לא דווחו כהוצאות אירוח, ועל כך אינן מצדיקות החזר.

הוצאות ללא קבלות: משרד מבקר המדינה העלה, כי עובדי נציגות ב' רושמים בעצמם קבלות בפנקס קבלות של הנציגות עבור הוצאות שעליהן לא קיבלו קבלות. כך לדוגמה, בשלושה מקרים ב-1995 שולם לפקידה מקומית שכר עבודה בסכום מצטבר שווה ערך ל-1,432 דולר באמצעות קבלות של הנציגות ולא בתלוש משכורת. מן הראוי, שתשלום שכר עבודה לעובדים מקומיים ישולם במשכורת בלבד.

על פי המ"ב, נכללות הוצאות עבור עיתונים בקצובת האש"ל שמקבל הנציג. על אף זאת, בשנים 1993 ו-1994 שולמו למנהל השיווק של נציגות א' החזרים עבור עיתונים וספרות מקצועית בסכום של כ-20 דולר לחודש ואף ללא קבלות; ובחלק מהמקרים שנבדקו, גם ראש נציגות א' לא צירף קבלות עבור מתנות שרכש במאות דולרים. בכל זאת שילמה להם תעש בכל המקרים שנבדקו את הסכומים שדרשו.

ימי חופשה: משרד מבקר המדינה העלה, כי נציגויות תעש בחו"ל לא דיווחו לה בצורה מסודרת על ניצול ימי החופשה של השליחים ושל העובדים המקומיים, ותעש לא ניהלה מעקב אחר ניצול ימים אלו. קיים חשש שתעש שילמה לשליחים במועד פרישתם עבור פדיון ימי חופשה, שלמעשה כבר נוצלו. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שתעש תקבע מתכונת לדיווח ולבקרה חודשית על ניצול ימי החופשה. באוקטובר 1997 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי החלה לנהל מעקב בנושא.

פיצויי פיטורין ופדיון חופשה: משרד מבקר המדינה העלה, כי בינואר 1995 שילמה תעש לנציג במדינה א' כ-100,000 דולר פיצויי פיטורין ופדיון חופשה. על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, הוא היה זכאי לתשלום של כ-36,000 דולר בלבד.

תשלומי הוצאות במזומן: תעש לא קבעה כיצד יש לדווח על ההוצאות שמשלמים הנציגים במזומן, לא ניהלה בקרה על הוצאות אלו ולא השוותה את הקבלות שהתקבלו בגין הוצאות אלו, למשיכות הכספים מחשבונות הנציגויות.

*

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בסדרי קבלת ההחלטות על פריסת נציגויות השיווק של תעש בחו"ל, בתפעול הנציגויות על ידי אגף השיווק, בבקרה של תעש על פעילויות הנציגויות והוצאותיהן הכספיות, ובהפעלת הנציגויות ללא תכניות עבודה.

תעש אף לא בחנה מהי תרומת הנציגויות להשגת הזמנות ולרווחיותה. בשנים 1988 - 1995 לא עמדו כמחצית מנציגויות תעש בחו"ל במדרדים שהיא עצמה קבעה כתנאי להפעלתן.

נוכח הממצאים, על הנהלת תעש לערוך בדק בית יסודי בתחום פריסת הנציגויות, כולל הכנת תכנית אסטרטגית מפורטת לשיווק וקביעת מיקום הנציגויות על בסיסה; בדיקת מהימנות הדיווחים לדירקטוריון; הוצאת נוהל מפורט בכל הקשור לפעילות הנציגויות; בקרה הדוקה על פעילות הנציגויות ועל תרומתן להשגת הזמנות רווחיות לתעש, ובכללה בקרה כספית על הוצאות הנציגויות והנציגים, תוך כדי הקפדה על עמידה בנהלי תעש. כמו כן, מן הראוי שתעש תבחן את האפשרויות החוקיות לתבוע מהנציגים את השבת הכספים שהיא שילמה להם שלא בהתאם, או מעבר למגיע.