

מיליון דולר. ב-1999 הפסידה התשלובת הפסד נקי של 0.8 מיליון דולר, שנבע ממחיקת עובות בגין שנים קודמות ומהפרשה לפרישת עובדים.

בשנים 1995-1999 רכש משהב"ט מהתשלובת מו"פ בהיקף כספי של עשרות מיליוני דולרים. היקף המו"פ בתשלובת (כולל רכישות משהב"ט) לא גדל באותן השנים, כיוון שהתשלובת הקטינה את המו"פ העצמי שלה בסכום הדומה לרכש משרד הביטחון של מו"פ.

תעש חייבה את מפא"ת בעלויות בהן לא הייתה אמורה לחייב אותה, כגון חיוב עבור שעות עבודה שלא בוצעו. עם זאת, עקב בקרה לקויה על תהליכי איסוף העלויות בפרויקטים, תעש לא כללה בחשבונותיה את כל העלויות שיכלה לחייב את משהב"ט לפי ההסכם ביניהן. הליקויים בהתחשבות נבעו, בין היתר, עקב הכנסת מערכת מפעלית ממוחשבת חדשה לתשלובת, שבמהלך תהליך הטמעתה לא הופקו ממנה כל הנתונים הדרושים להתחשבות תקינה.

התשלובת מעסיקה יועצים בהיקף משרה מלאה, ומשלמת להם עלות הגבוהה מעלויות עובדים המועסקים בתפקידים דומים. להנהלת התשלובת לא הייתה בקרה מלאה על כמות שעות העבודה שעבדו יועצים אלו.

ממצאי הביקורת עולה, כי חלק מסל המוצרים בתחום התחמושת הכבדה, אשר תרם בעבר לרווחיות תעש, התיישן. חידוש סל המוצרים על ידי הוספת מוצרים בני-שיווק עשוי להחזיר את התשלובת לרווחיות ו"להעמידה על רגליה" - מה שהיה היעד של החלטת הממשלה מאוקטובר 1995. אם יתברר, כי יהיה צורך בקביעת היקפי הרכש של משהב"ט גם בעתיד, ראוי לשקול, כי קביעה זו תותנה בלימוד הגורמים לאי-ההצלחה בעבר, ובהתמקדות בהשגת סל מוצרים שיבטיח את עתידה של התשלובת, וכן, שייקבעו על ידי המדינה קווי ייצור אסטרטגיים לפי צורכי הביטחון.

מפעלי הנשק הקל בהיערכות החדשה

קבוצת מפעלי הנשק הקל (להלן - מק"ל) כוללת את מפעל "מגן" ברמת השרון ואת מפעל "קשת" בקרית שמונה. הקבוצה מנוהלת כאחד ממרכזי הרווח של התעשייה הצבאית לישראל ע"מ (תעש) (להלן - תעש). ביוני 1999 מנתה מצבת העובדים של מק"ל 326 עובדים. כ-80% ממכירות הקבוצה הן לייצוא והשאר הן מכירות בארץ, בעיקר לצה"ל. "סל" המוצרים של מק"ל כולל ארבעה תחומים: אקדחים, תת-מקלעים (להלן - תמ"קים), רובים ומקלעים.

תחום הנשק הקל מהווה ליבה עסקית לתעש. עיקר מכירות הנשק הקל של תעש הן לייצוא, זאת כיוון שהנשק הקל שבו מצטייד צה"ל הינו ברובו נשק מתוצרת ארה"ב, שההצטיידות בו נובעת, בין היתר, ממגבלות תקציב; זאת ועוד, חלק ממנו התקבל מעודפי הצבא האמריקני במחירים נמוכים משמעותית ממחירי כלי נשק דומים מתוצרת תעש. מכירות תעש לצה"ל בשנים האחרונות היו בעיקר של מקלע קל "נגב" וחלקי חילוף לכלי נשק. תחליפים לכלי נשק אלו יכול צה"ל לרכוש בחו"ל. נוכח המצב, שעיקר מכירות הנשק הקל בתעש הן לייצוא, קיומו של התחום צריך להיבחן על פי מדדים עסקיים כלכליים.

בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בנושא, בשנים 1991 ו-1992, שבה נבחן מצבו העסקי של תחום הנשק הקל בתעש¹, נמצא, כי בשנים 1986-1991 סבל התחום מהפסדים כספיים ניכרים, בין היתר בגלל ייצור בעלויות גבוהות ממחיר המכירה. נוכח הממצאים, המליץ משרד מבקר המדינה להנהלת תעש לבחון ביתר יסודיות, אם ואיך ניתן להביא את התחום לרווחיות, ולהחליט לפי תוצאות הבחינה על המשך תפעולו של תחום זה. גם בשנים 1992-1994 צבר התחום הפסדים תפעוליים שהגיעו ליותר מ-50 מיליון דולר.

באוקטובר 1995 אישרה הממשלה סיוע לתעש למימוש התכנית העסקית שלה לשנים 1995-2000; על פיה יועברו מפעלי התעש מנוף ים, מת"א ומירושלים לרמת השרון. לביצוע יעד זה תוקצב בתכנית סכום של 105 מיליון דולר, מתוכם 80 מיליון דולר להעברת מפעלים ו-25 מיליון דולר להשקעות בבטיחות ואקולוגיה בתחום רמת השרון. עוד קבעה הממשלה, שהדרכים והנהלים להעברת הכספים יסוכמו על ידי משרד האוצר. משרד האוצר הקצה לתעש 24.4 מיליון דולר, מתוכם 6 מיליון להעברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון ולטיהור הקרקע באתר; יתרת הסכום הייתה מיועדת להקמה מחדש של המפעל ברמת השרון ולהשקעה במכונות ובציוד.

בהיערכות החדשה² עדיין לא הגיע לאיזון תחום הנשק הקל, על אף שכוח אדם במק"ל צומצם מ-770 עובדים ל-326 עובדים ומפעל "מגן" עבר מת"א לרמת השרון במתכונת מצומצמת, וצויד בטכנולוגיה מתקדמת המוזילה את עלויות הייצור.

בחודשים פברואר ועד דצמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את מק"ל בהיערכות החדשה. נבדקו בעיקר: סדרי ההחלטה להעברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון; התכנית העסקית של מק"ל לשנים 1995-2000; ההשקעות במכונות ובציוד במפעל החדש ברמת השרון; המצב העסקי של מק"ל, מפעל "קשת" בקרית שמונה; ו"סל" המוצרים של מק"ל. הבדיקה נערכה בהנהלת הקבוצה ובמפעליה, במשרד האוצר, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובצה"ל.

ההחלטה להעביר את מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון

1. כאמור, באוקטובר 1995 אישרה הממשלה את העברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון במסגרת סיוע המדינה למימוש תכנית עסקית לתעש לשנים 1995-2000. משרד מבקר המדינה העיר, כי ההחלטה על העברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון, בהשקעה של 24.4 מיליון דולר, לא קדמה בדיקת כדאיות כלכלית של תעש, שאמורה הייתה לכלול את החלופות שהיו צריכות להישקל באותו מועד, אלא הוכנו ונותחו נתוני מפעל הנשק הקל שהוצגו במסגרת התכנית לשנים 1995-2000 (בעניין זה ראו להלן). בדיקה כזאת התחייבה במיוחד נוכח העובדה שמק"ל הפסידה בשנים 1992-1994 כ-50 מיליון דולר. החלופות שהיו צריכות להישקל היו: אם על תעש להמשיך ולפעול בתחום. ואם התשובה חיובית, היה מקום לבחון אם לרכז את התחום במקום אחד או יותר; ואם במקום אחד, היכן המקום: ברמת השרון, לשם ניתן לנייד עובדים בקלות יחסית, או בקרית שמונה, שם יש לתעש מפעל לנשק קל.

בדיון שנערך במאי 1995, העלה סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר את שאלת כדאיות ההעברה, נוכח ההפסד התפעולי שהיה צפוי בשנים 1995 ו-1996 ונוכח איזון תפעולי הצפוי בשנים 1997-2000 של תחום הנשק הקל. הוא הציע לשקול חלופות שתהוונה תמריץ

¹ בעניין זה ראו דוח שנתי 43, עמוד 946.

² בשנים 1994-1996, בעקבות החלטת ממשלה, עבר המפעל מת"א לרמת השרון, צומצם כוח האדם ושופר המיכון.

לתעש לפינוי המפעל בלי להקימו מחדש. באותו דיון טען מנכ"ל משהב"ט, כי אם המפעל מרוויח או מאוזן, הוא ממליץ על המשך הפעלתו. בסיכום הדיון קבע הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, כי העברת מפעל "מגן" מותנית בהצגת רווחיות או איזון, ואכן תעש הציגה תכנית עסקית לשנים 1995-2000, ובה הוצג תחום הנשק הקל כמאוזן החל משנת 1997, תכנית זו לא הייתה מבוססת (בעניין זה ראו להלן).

במאי 2000 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי בפברואר 1992 נערכה בדיקה לחלופות של סגירת המפעל או המשך הפעלתו, ובה נמצא, כי המשך הפעלתו של המפעל היא כדאית יותר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קודם להחלטה על העברת המפעל לרמת השרון ב-1995, הייתה צריכה להיערך בדיקה נוספת בסמוך לאותו מועד, וזאת נוכח ההפסדים הכבדים שצברה תעש מאז מועד הבדיקה ב-1992. ההחלטה שלא לסגור את המפעל, נגדה את קביעת ועדת ההשקעות, מאזן וכספים, והוועדה האסטרטגית של הדיריקטוריון, שקבעו באוקטובר 1991, שמפעל שלא יגיע לאיזון עד 1994, ייסגר.

2. ההחלטה להקים מחדש את המפעל ברמת השרון, התבססה על פי נתוני התכנית העסקית של תעש לשנים 1995-2000, ובה הוצג תחום הנשק הקל כמאוזן תפעולית החל משנת 1997. משרד מבקר המדינה העלה, כי התכנית העסקית לא כללה נתונים חשובים, ובכללם: הוצאות הייצור הקבועות והמשתנות לכל מוצר; והשפעת מסירת עבודות לקבלני חוץ על עלות שעת העבודה. כמו כן, לא התבססה התכנית על תחזית מכירות מבוססת. בהיעדר נתונים כאלו, ההחלטה על הקמה מחדש של המפעל לא הייתה מבוססת דיה.

בתכנית העסקית לשנים 1995-2000 תוכנן, שהמכירות תגדלנה בשנת 2000 ב-29.3% לעומת המכירות בשנת 1995, ותעמודנה על 51.6 מיליון דולר; ואילו השכר הישיר בדולרים יהיה זהה בשנת 2000 לזה של שנת 1995, ויסתכם ב-7.2 מיליון דולר. סך ההוצאות המשתנות באותן שנים יגדל ב-13.5% בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסיכויים למימוש התכנית העסקית לשנים 1995-2000 היו נמוכים, נוכח העובדה ש"סל" המוצרים של מק"ל מאופייני ברובו במוצרים בשלבי גרות (בעניין זה ראו פירוט בפרק על "סל" המוצרים של מק"ל). זאת ועוד, התכנית העסקית לא כללה נתונים על המחירים והכמויות של המוצרים שעליהם היא התבססה ועל תחזית המכירות וההוצאות המשתנות בכל אחת מאותן שנים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי נתוני המכירות בתכנית העסקית התבססו על תחזיות להזמנות רב-שנתיות של משהב"ט ושל לקוחות מחו"ל, שלא היו מבוססות ושביעיד לא התממשו. כך, למשל, הייתה הערכה מופרזת לגבי מכירות מקלע קל "נגב", שהיה אמור להיות המוצר העיקרי במכירות מק"ל בשנות ה-90, אולם בפועל הוזמנה פחות ממחצית הכמות החזויה. דוגמה נוספת הנה תחזית המכירות בתכנית העסקית של "תבור" - רובה סער מתקדם (להלן - רוס"ם) - שפיתוחו היה אמור להסתיים בסוף שנת 1995, ולהימכר בארץ ובחו"ל החל משנת 1996, אולם כבר במועד הכנת התכנית העסקית היו פיגורים בפיתוחו. יצוין, כי עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 1999, עדיין לא הסתיים פיתוח ה"תבור". מכירות מקלע קל "נגב" ורוס"ם "תבור" תוכננו להיות כמחצית המכירות בשנים 1995-2000. הקיטון במכירות גרם לאי מימוש התחזית בתכנית העסקית. כך לדוגמה, בשנת 1997 תכננה מק"ל למכור בעשרות מיליוני דולרים, בפועל הסתכמו המכירות ב-78% מהתכנון, התכנית העסקית הציגה תחזית לרווח תפעולי של כ-0.9 מיליון דולר, אך בפועל הסתכם ההפסד במיליוני דולרים.

3. בפברואר 1996 נחתם הסכם בין משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל לבין תעש להעברת מפעל "מגן" והקמתו ברמת השרון (להלן - ההסכם). במאוס 1996, כחודש לאחר חתימת

ההסכם, טען סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר בדיון שנערך עם נציגי תעש, כי במפעל "מגן" הושקעו עשרות מיליוני דולרים, והוסיף ש"בראיית בעלים, אין סיכוי ממשי להחזר ההשקעה". עוד אמר, כי התוצאות העסקיות החזויות של המפעל לשנים 1997 ו-1998 מצביעות על איזון תפעולי, בשעה שהדרישה היא לרווחיות מזערית של כ-10%, וכי "משפט הקיום של המפעל, גם אם יוצאו עובדים נוספים לגמלאות ויבוצעו השקעות נוספות, לא הוכח". הוא דרש מתעש לבחון ולהציג למשרד האוצר אם יש כדאיות כלכלית בהמשך קיומו של התחום. לא נמצא תיעוד שתעש בחנה והציגה למשרד האוצר את הנושא.

בתשובתו של משרד האוצר מ-4.6.00 לשאלת משרד מבקר המדינה, מה טעם מצא לדרישה לבדיקה חודש לאחר חתימת ההסכם, הסביר משרד האוצר, כי בשנת 1996 הוא העלה חששות על יכולתה של תעש לממש את התחזיות העסקיות בתחום הנשק הקל; כיוון שבאותו מועד, טרם מומש רוב תקציב הפיננסי וההעברה, וניתן היה לייצרו לאפיקים כדאיים יותר מבחינה כלכלית לתעש, פנה סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר לתעש בנידון.

במאי 1996 חזר ופנה סגן הממונה על אגף התקציבים באוצר למנכ"ל תעש, וביקש את עמדת הנהלת תעש ויו"ר הדירקטוריון בשאלה אם למפעל יש "משפט קיום", וכן בנוגע למידת חיוניותו של המפעל למערך המוצרים של תעש. זאת נוכח העובדות הבאות: במפעל "מגן" הצטברו הפסדים שהסתכמו בשנים 1994-1996 בכ-34 מיליון דולר; ההשקעות הדרושות להעברת המפעל למתחם רמת השרון הינן בהיקף כספי של כ-25 מיליון דולר; ועל פי תכנית העבודה שהציגה הנהלת המפעל לשנים 1996-1998, אין למפעל יכולת החזר של ההשקעות.

ביוני 1996 הודיע מנכ"ל תעש לסגן הממונה על אגף התקציבים באוצר, כי תוצאות הבדיקה המחודשת של התכנית העסקית המעודכנת למפעל הנשק הקל מצביעות על כך שיש "משפט קיום" למפעל, ויש סיכוי טוב שהתוצאות העסקיות בשנים 1997 ואילך תהיינה טובות יותר מהתחזית שבתכנית העסקית שאישרה הממשלה באוקטובר 1995. בנוסף לכך הודיע, כי מפעל "מגן" חיוני למכלול העסקים של תעש כמרכיב בסיסי חיוני המאפשר עסקות שיווק ל"סל" מוצריו. ללא מרכיב זה, תהיה פגיעה קשה ביכולת השיווק של תעש בעולם. בעקבות הודעתו של מנכ"ל תעש, אישר משרד האוצר את ביצוע ההעברה של מפעל "מגן" מת"א למתחם תעש ברמת השרון ואת מימונה.

משרד האוצר הודיע ב-4.6.00 למשרד מבקר המדינה, כי בחן את הכדאיות הכלכלית של המשך קיומו של תחום הנשק הקל בתעש, ובכללו את הכדאיות הכלכלית להעברתו, כולל האפשרות לסגירתו, וזאת על ידי הצגת עמדותיו בדיון שנערך בין משרד האוצר ותעש במאי 1995. עוד הסביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי עמדות משהב"ט והנהלת תעש נותרו חד-משמעיות בדבר נחיצותו וחיוניותו של המפעל, ובדבר קביעת מנכ"ל תעש שהתוצאות העסקיות של המפעל משנת 1997 ואילך יצביעו על רווחיות ועל יציבות כלכלית. נוכח כל אלה, המשיך משרד האוצר בפעילות לפינוי המפעל ולהעברתו. בהתייחס לתשובת משרד האוצר, מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח חששותיו של משרד האוצר בדבר יכולת תעש לעמוד בתחזיותיה בתחום הנשק הקל, מן הראוי היה, שמשרד האוצר היה עורך בדיקה כלכלית של כדאיות ההשקעה בהעברה, או לחלופין היה בוחן את הבסיס לתכנית העסקית של תעש לשנים 1995-2000, שכבר באותו מועד ניתן היה לראות שאינה מבוססת, ולא להסתפק בקביעותו של מנכ"ל תעש.

באוקטובר 1999 פנה משרד מבקר המדינה למנכ"ל תעש וביקש את מסמך הבדיקה שעליו התבססה הודעתו למשרד האוצר, שהתוצאות העסקיות של מפעלי הנשק הקל תהיינה טובות יותר מאשר בתחזית העסקית. עוד התבקש מנכ"ל תעש להתייחס לשאלות: האם נבחנה החלופה של סגירת מפעל "מגן" נוכח העובדה, שבמועד קבלת ההחלטה הוא היה מפעל מפסיד; מה היו

השיקולים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה שלא לסגור, ולהקימו מחדש ברמת השרון; והאם נבחנה החלופה של העברתו מת"א לקרית שמונה ואיחודו עם מפעל "קשת".

בהתייחס לפניית משרד מבקר המדינה לקבל את מסמך הבדיקה, הסבירה תעש במכתבה מנובמבר 1999, כי "במועד מתן התשובה למר ניר גלעד³ אכן היה 'משפט קיום' למפעל והאלטרנטיבה לסגירתו הייתה גרועה מהמשך תפעולו". בהתייחסות נוספת שהעבירה במאי 2000 הודיעה תעש, כי ביצועי מפעל "מגן" ברבעון הראשון של שנת 1996, אשר בסמוך לו כתב מנכ"ל תעש את מכתבו למשרד האוצר, הראו, שהמפעל נמצא בנתיב הנכון ושהביצוע טוב יותר מהתחזית. בהתייחס לתשובת תעש מה-23.5.00 מעיר משרד מבקר המדינה, כי המדדים הכלכליים ברבעון הראשון של שנת 1996, שעלו ביססה תעש את מכתבה למשרד האוצר, כאמור לעיל, מדדים הכוללים את צבר ההזמנות, את המלאי, את הנזילות ואת המוצרים ורווחיותם, הצביעו דווקא על החמרה בתוצאות הכספיות בהשוואה לתחזית, עקב נטל חובות העבר. כך, לדוגמה, תכננה תעש למכור את רובה ה"גליל", שהיווה כ-63% מהמכירות ברבעון הראשון של שנת 1996, ברווח גולמי של 16%, אולם בפועל מכרה את רובה ה"גליל" בהפסד גולמי של 2%. נתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם תשובת תעש, ש"הביצוע [ברבעון הראשון של שנת 1996] היה טוב יותר מהתחזית".

יוצא אפוא, שתשובת מנכ"ל תעש לסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר לא נשענה על הנחות יסוד מבוססות, שהרי כבר אז, במועד מתן התשובה ביוני 1996, ניתן היה לדעת, כי לתכנית העסקית של מק"ל לשנים 1995-2000 לא תהיינה תוצאות טובות מהתחזית, כיוון שהתחזית שהוצגה לא תתממש. זאת נוכח העובדה, שבאותו מועד ניתן היה לדעת, כי תכנית ההצטיידות של צה"ל כללה רכישה של מקלעי "נגב" בכמות קטנה מזו שתוכננה. שנת 1996, כמו גם שנת 1995, הסתיימה בהפסד של כ-17 מיליון דולר; כתוצאה מאי מימוש תחזית המכירות, ההפסד של שנת 1996 היה צפוי בחלקו כבר במועד מתן תשובת תעש למשרד האוצר ביוני 1996.

בעניין אפשרות העברת מפעל "מגן" לקרית שמונה הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "החלופה של העברת 'מגן' לקרית שמונה לא הייתה מעשית, בגלל חוסר האפשרות לנייד את העובדים ובעיקר את כוח האדם המקצועי וההנדסי לקרית שמונה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא תיעוד שתעש בחנה את הקמת מרכזי העיבוד האוטומטיים (בעניין זה ראו פירוט בהמשך) בקרית שמונה, ואם מרכזי העיבוד האוטומטיים היו יכולים להיות מופעלים על בסיס כוח האדם המועסק במפעל "קשת" שבקרית שמונה, או כוח אדם שניתן היה לגייס מקרב תושבי הצפון. חלופה זו לא הייתה דורשת ניוד גדול של עובדים, והיה בה גם השגת יעד לאומי של מתן תעסוקה לתושבי קו העימות.

ביצוע העברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון

1. העברת כספים לפני החלטת ממשלה: פעולות להעברת המפעל מת"א לרמת השרון החלו בינואר 1994 עוד בטרם התקבלה החלטת ממשלה בנובמבר 1995 ובטרם נחתם ההסכם בפברואר 1996. עד למועדים אלו הוציאה תעש 7.4 ו-9.7 מיליון ש"ח על פעולות העברה, בהתאמה, שמומנו על ידי משרד האוצר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על משרד האוצר להימנע מלהעביר לתעש את הסכומים, טרם שהתקבלה החלטת הממשלה וטרם שנחתם

³ מי ששימש באותה עת כסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, ומשמש במועד פרסום דוח זה כחשב הכללי במשרד אוצר.

ההסכם. העברת הסכומים בטרם קבלת החלטת הממשלה, הופך אותה לאקט פורמלי גרידא, ולא לכך נועדה החלטה כזו.

2. **צמצום מצבת העובדים:** במסגרת הצעדים להבראתו של מפעל "מגן" ולהעברתו למתחם רמת השרון, תכננה הנהלת תעש להקטין את מצבת העובדים במפעל, כך שבסופו של תהליך תוכנן שיישאר במפעל כ-200 עובדים. הממשלה התחייבה להעביר כספים למימון פרישת עובדים. עלות פרישת העובדים נאמדה ב-12-14 מיליון דולר. במועד הביקורת, יוני 1999, מצבת העובדים במפעל "מגן" הייתה גבוהה ב-52 עובדים, המהווים כ-25% מעבר למסגרת שנקבעה בתכנית ההבראה.

3. **אישור ההשקעה במכונות ובציוד למפעל "מגן":** בתחילת דצמבר 1994 העבירה תעש למשרד האוצר תכנית השקעה בסך 7.3 מיליון דולר במכונות ובציוד, המיועדים למפעל "מגן" שיוקם ברמת השרון. משרד האוצר העביר את תכנית ההשקעה לבדיקה של חברה חיצונית (להלן - החברה). בתחילת ינואר 1995 הגישה החברה את מסקנותיה למשרד האוצר וקבעה, כי ציוד ומכונות יירכשו נוכח דרישות וחוקים בתחום איכות הסביבה; נוכח אילוצי שטח הנובעים מההעברה לרמת השרון, שלא יאפשרו למפעל לעמוד בתכנית הייצור על פי התחזיות השיווקיות; וכן בשל ציוד שלא ניתן להעביר לרמת השרון עקב מצבו המכני הרעוע. משרד האוצר אימץ את מסקנות החברה.

כ-3.4 מיליון דולר (המהווים כ-50% מתקציב ההשקעות במכונות שנדרש להקמת המפעל ברמת השרון) יועדו לרכש שלושה מרכזי עיבוד אוטומטיים (להלן - מכונות FMC) המאפשרים ייצור של מגוון פריטים בכמויות גדולות ללא מגע יד אדם. בעניין זה קבעה החברה במסקנותיה, כי "ציוד זה חיוני לצורך היערכות המפעל על פי תחזיות השיווק משנת 1998 ואילך, אולם רכישתו חייבת להיות הדרגתית, כדי להקטין את הסיכון למקרה שיתהוו שינויים בלתי צפויים בהערכות השיווקיות". החברה המליצה לפרוס את ההשקעה בציוד על פני שלוש שנים, כדי לבחון בתום תקופת הקליטה של הציוד החדש שנרכש, את הצורך בהשקעה נוספת, תוך התייחסות לתוצאות הייצור ולמצב השוק. המוצר העיקרי שמלכתחילה הוצב כיעד לייצור במכונות אלו היה מקלע קל "נגב".

משרד מבקר המדינה העלה, כי משרד האוצר אישר במאי 1996 לאחד את ההזמנה לרכישת מרכזי עיבוד גמישים של השנה הראשונה והשנה השנייה להזמנה אחת, בהיקף כספי של 2.5 מיליון דולר, על אף המלצת החברה. שני מרכזי העיבוד הגמישים הגיעו לתעש בסוף שנת 1996 והחלו לפעול במאי 1997. יוצא אפוא, כי פריסת ההשקעה על פני שלוש שנים, שמטרתה הייתה להקטין את הסיכון שיהיו שינויים בלתי צפויים בהיערכות השיווקית (דבר שכאמור קרה), וכן לבדוק את יכולתה של המערכת החדשה לתת מענה ייצורי נדרש, לא בוצעה. יתרה מזאת, בפברואר 1997 אישר משרד האוצר את רכישת מרכזי העיבוד הגמיש השלישי עוד בטרם נצבר ניסיון תפעולי במפעל ובטרם מומשה תחזית המכירות, וזאת על אף המלצת היועץ ששכר משרד האוצר לפיקוח על פעולות ההעברה.

כאמור, התנאי השני להצטיידות במרכזי העיבוד הגמישים היה עמידה בתחזית המכירות שהעבירה תעש למשרד האוצר במאי 1995, שעל בסיסה נקבע הצורך בשלושה מרכזי עיבוד גמישים. משרד מבקר המדינה השווה את המכירות בפועל לתחזית המכירות שעל בסיסה התקבלה החלטה, והעלה, כי אף לא באחת מהשנים עמדה תעש בתחזית המכירות. המכירות היו נמוכות ב-21%-35% מהמתוכנן, כמפורט להלן:

שיעורי הסטייה מתחזית המכירות

| שנה | שיעור הסטייה |
|------|--------------|
| 1995 | (27%) |
| 1996 | (21%) |
| 1997 | (23%) |
| 1998 | (35%) |

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משרד האוצר אישר כאמור את רכישת מרכז העיבוד השלישי, על אף שמק"ל לא עמדה בתחזית המכירות שלה, וטרם נצבר ניסיון בהפעלת המכונות, שהיו התנאים להמשך ההצטיידות במרכזי העיבוד הגמישים. יצוין, כי רכישת מרכזי העיבוד הגמישים נועדה לייצור מקלע קל "נגב", שבתחזית המכירות שלה הציגה מק"ל, שצה"ל ירכוש ממנה אלפי מקלעים, בשעה שתכנית הצטיידות של צה"ל למקלע קל "נגב" כללה כאמור, רכש של כמות קטנה יותר של מקלעים, שלייצורם ניתן היה להסתפק ברכש של מספר קטן יותר של מרכזי עיבוד גמישים.

בינואר 1995 קבעה החברה, כי הציוד שתכנן מפעל "מגן" למכור במסגרת ההעברה, עקב מצבו המכני הרעוע, הינו בעל ערך כספי מזערי, ואין להתייחס אליו כבעל ערך. באוקטובר 1995 קבע משרד האוצר, כי סכומים שיתקבלו ממכירת הציוד, יקוזזו מהוצאות ההעברה בניכוי עלויות המכירה. התברר, כי במסגרת פינוי מפעל "מגן" מת"א, מכרה תעש ציוד שהוגדר כ"ציוד רעוע" בסכום של כ-716,000 דולר במחירי אותן שנים. משרד מבקר המדינה העלה, כי תקבולי המכירה מהציוד לא קוזזו מהסכום שהקציב משרד האוצר להעברה.

ב-4.6.00 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהחברה קבעה שהציוד חסר ערך, לא בחן את הנושא. וכי נוכח ממצאי משרד מבקר המדינה, שהציוד נמכר בכ-716,000 דולר, הוא יבחן את קיזוז הסכום מתעש.

4. **הקמת מחלקת הציפויים:** במסגרת תכנית העברת "מגן" לרמת השרון, תוכננה הקמת מחלקה לציפוי חלקי נשק קל במפעל "סלביץ"⁴ בהשקעה של 1.5 מיליון דולר, תוך ניצול התשתיות הקיימות במפעל. ההחלטה נבעה מכך שציפוי הכרום הקשה הינה פעילות המחייבת מיומנות מקצועית, ובהקמת המחלקה במפעל "סלביץ" ניתן היה להתבסס על חלק מהתשתיות הקיימות, וכן מהעובדה שפעילות זו כרוכה בטיפול בחומרים רעילים, שם יש מתקני הטיהור מתאימים למשימה זו. התברר, כי מחלקת הציפויים לנשק קל הוקמה במפעל "מגן" ולא במפעל "סלביץ", וכתוצאה מכך גדלה ההשקעה בפועל בהשוואה להשקעה שתוכננה, מ-1.5 ל-4.3 מיליון דולר. תוספת ההשקעה באה על חשבון פרויקטים שבוטלו במסגרת תכנית ההעברה. משרד האוצר אישר את השינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי להחלטה על הקמת מחלקת הציפויים במפעל "מגן" לא קדמה בדיקת כדאיות כלכלית. זאת ועוד, עם הקמת המחלקה במפעל "מגן" גדלה השקעת תעש בהקמת מחלקת ציפויים לנשק קל ב-2.8 מיליון דולר, השקעה שהייתה נמנעת אם המחלקה הייתה מוקמת במפעל "סלביץ". כמו כן, הקמת המחלקה במפעל "מגן" גרמה לתוספת מוקד של

⁴ מפעל "סלביץ" הינו אחד ממפעלי תעש ברמת השרון.

חומרים רעילים ושפכים מזוהמים בתעש, דבר שגם הוא היה נמנע אם המחלקה הייתה מוקמת במפעל "סלבין".

המצב העסקי של מק"ל

מק"ל מהווה מרכז רווח והפסד בתעש. להלן לוח שבו מוצגים נתונים עיקריים מתוך הדוחות על התוצאות העסקיות של מפעלי הנשק הקל לשנים 1996-1998 (הנתונים מוצגים במיליוני דולרים).

| | <u>1999 תחזית</u> | <u>1998 תקציב</u> | <u>1998</u> | <u>1997</u> | <u>1996</u> | |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|--|
| מכירות | 30.2 | 42.9 | 32.4 | 37.2 | 37.1 | |
| רווח (הפסד) גולמי | 4.2 | 6.0 | 4.7 | (3.9) | (1.2) | |

מכירות

מרבית המכירות של מק"ל בשנת 1998 היו לייצוא (כ-86%), והשאר מכירות לשוק המקומי, ובעיקר למשהב"ט.

1. **מכירות ללקוחות בחו"ל:** מכירות מק"ל לייצוא הינן במגמת ירידה. הקיטון במכירות לייצוא בשנת 1998 בהשוואה לתחזית נבע בין היתר מהסיבות הבאות: נשיא ארה"ב אסר על ייבוא כלי נשק חצי אוטומטיים לארה"ב, ובכללם רובים מסוג "עוזי" ו"גליל" מתוצרת תעש; חוסר הצלחתו של מפיץ הנשק הקל בארה"ב, שאיתו עבדה תעש, לשווק את המוצרים שלה לשוק האמריקני; וכן אי מימוש מחצית מעסקת מכירת רובי "גליל" לקולומביה. בנוסף לכך, צפה המפעל שיקבל בשנת 1998 הזמנות למקלע קל "נגב" מחו"ל בהיקף כספי של מיליוני דולרים, ומימש הזמנות בהיקף כספי של מאות אלפי דולרים בלבד.

2. **מכירות ללקוחות מקומיים:** הקיטון במכירות לשוק המקומי בשנת 1998, בהשוואה לתחזית, חל כתוצאה מאי מימוש תחזית מכירות מקלע קל "נגב" לצה"ל, בין היתר עקב דרישות לשיפורים, שהביאו לדחיית ההספקות לשנה הבאה.

צבר הזמנות

צבר ההזמנות של מק"ל מהווה מדד לניבוי לתחזית המכירות של מק"ל לשנים הבאות. נמצא, כי בשנים 1996-1998 קטן צבר ההזמנות בשיעור ניכר. יתרה מזאת, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי צבר ההזמנות לשנת 2000 ואילך, על פי נתוני התקציב המעודכן לשנת 1999, מסתכם בכמה מיליוני דולרים, המכסה רק חלק קטן מתחזית המכירות הצפויה לשנת 2000. יצוין, כי הירידה הנמשכת בצבר ההזמנות מסכנת את יכולת מק"ל להמשיך ולפעול במתכונת הנוכחית. אם מק"ל לא תצליח להגדיל את היקף צבר ההזמנות, היא תאלץ לבצע צעדים לצמצום כושר הייצור.

רווח גולמי

בשנת 1998 הציגה מק"ל, לראשונה מתחילת שנות ה-90, רווח גולמי בסך של 4.7 מיליון דולר, וזאת על פי מסמכי תעש, כתוצאה מתהליכי התייעלות במפעל "מגן" שנבעו משיפורים

טכנולוגיים. סיבה נוספת לגידול ברווח הגולמי בשנת 1998 הייתה הפיחות בשער השקל ביחס לדולר באוקטובר 1998. בעניין זה ציין מנכ"ל תעש ב-4.3.99, כי "הרווח הגולמי שהושג הינו חד-פעמי בחלקו".

מלאי

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מק"ל, שיעור המלאי היה גבוה יחסית למכירות בשנים 1997 ו-1998. שיעור זה היה 72% ו-78% מהמכירות, בהתאמה, דבר המצביע על ייצור עודף בהשוואה למכירות. נוכח רמת המלאי הגבוהה, ביקשה הנהלת תעש את מפעל "מגן" במהלך שנת 1997 להציג תכנית להקטנת רמת המלאי. באפריל 1998 הציג המפעל תכנית מפורטת להקטנת רמת המלאי בכ-25% עד לסוף שנת 1998. בפועל, המפעל לא השיג את היעד, והמלאי ירד בסוף שנת 1998 רק ב-6%, וזאת עקב אי התממשות תחזית המכירות לשנת 1998.

משרד מבקר המדינה ריכז ממסמכי תעש את נתוני המלאי של שלושה מוצרים עיקריים ל-31.12.97 ול-31.12.98 והשווה אותם לצבר ההזמנות של מק"ל ל-31.12.98. מהנתונים עלה, שמק"ל המשיכה לייצר מוצרים למלאי בלי להתחשב בנתוני צבר ההזמנות שבידיה.

מבדיקת יתרות המלאי של מק"ל ל-30.6.99 התברר, כי המלאי לאותו מועד הסתכם ב-20.5 מיליון דולר, הכולל 5.6 מיליון דולר בגין מלאי מקלע קל "נגב". משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שבאותו מועד לא היו בידי מק"ל הזמנות להספקת המקלע, לא היה צורך ליצור למלאי. במאי 2000 הסבירה תעש למשרד מבקר המדינה, כי המלאי נבע ממלאי הכנות לייצור שטרם קוזז, מ-1,000 קנים שיוצרו, ממלאי חומרי גלם שזמן הספקתם ארוך, וממלאי "נגב" שיוצר שלא כנגד הזמנה.

מלאי "מת"

משרד מבקר המדינה העלה, כי סעיף המלאי בדוחות הכספיים של מק"ל לשנת 1998 כלל מלאי המוגדר על פי כללי חשבונאות מקובלים כמלאי "מת". בסכום זה יש צורך להקטין את המלאי הרשום בדוחות הכספיים של מק"ל, ולהגדיל את הפסדיה.

תזרים מזומנים

על פי דוח תזרים המזומנים, ניתן לחזות את יכולתה של מק"ל לפרוע את התחייבויותיה בטווח הזמן הקצר ובטווח הזמן הארוך, ולהעריך את יכולתה העצמית לממן השקעותיה ללא מימון חיצוני. בסוף שנת 1998 הסתכם תזרים המזומנים של מק"ל בגירעון מצטבר של עשרות מיליוני דולרים.

מנתוני דוח תזרים המזומנים של מק"ל לשנים 1994-1998 עלה, כי בשנים אלה הזרים משרד האוצר למפעל "מגן" כ-20 מיליון דולר להעברת המפעל מת"א לרמת השרון. מעוין במסמכי תעש עלה, כי בשנת 1997 החליטה הנהלת תעש על מתן מענק חד-פעמי למק"ל בסך של 19.6 מיליון דולר, שמטרתו כדברי המשנה למנכ"ל לכספים ולכלכלה, "לתת למפעלים החלשים סיכוי לצאת מהמשבר בו הם נתונים". המענק התקבל בתחילת 1998, וכתוצאה מכך, הוקטנה היתרה השלילית של חשבון הקשר בין תעש לבין מק"ל (חשבון המייצג את יתרת המזומנים במק"ל), ובעטייה הוקטנו גם הוצאות הריבית שתעש חייבה את מק"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתן המענק מהווה סיוע עקיף של תעש למק"ל.

מצבה הכספי של מק"ל לאחר ההיערכות החדשה, כפי שעולה מניתוח הדוחות הכספיים לשנים 1996-1998 מצביע על הפסדים נצברים, על רמת מלאי גבוהה, על תזרים מזומנים שלילי ועל צבר הזמנות נמוך. עוד עולה מניתוח הדוחות הכספיים, כי ללא מימון האוצר להעברת מפעל "מגן" וחידוש המיכון בו, וכן ללא המענק שהתקבל מהנהלת תעש בשנת 1998, ספק אם מק"ל הייתה יכולה לממן את פעילותה השוטפת. גם הוועדה לבחינת עתידן של התעשיות הביטחוניות בישראל (ועדת פלד) קבעה, ביוני 1999, כי בתעש קיימים מוקדי פעילות "מפסידים כרוניים", וכולט לרעה במיוחד תחום הנשק הקל.

"סל" המוצרים של מק"ל"

"סל" המוצרים של מק"ל כולל ארבעה תחומים: אקדחים, תמ"קים, רובים ומקלעים. ממסמך שהכינה הנהלת מק"ל על "סל" המוצרים שלה עולה, כי: תחום האקדחים מאופיין במוצרים בשלבי הבגרות, המתחרים עם דגמים חדשים בשוק העולמי בעלי רמת מחירים נמוכה ואיכות גבוהה. המכירות בתחום זה מהוות כ-20% מכלל המכירות במק"ל לשנת 1998, וכוללות אקדחים מסוג "יריחו" ו"נשר המדבר". תחום התמ"קים כולל את תת-מקלע "עוזי" לסוגיו, הקיים בשוק כבר עשרות שנים. בהיותו נשק בשלב בגרות, פוטנציאל המכירה שלו הולך ופוחת. תחום זה מהווה 2.5% ממכירות מק"ל בשנת 1998. תחום הרובים, שהיווה את עיקר המכירות של מק"ל בשנת 1998, כולל את רובה ה"גליל", הנמצא גם הוא בשלב בגרות. מכירות רובי "גליל" בשנת 1998 הסתכמו ב-19 מיליון דולר, המהוות כ-60% ממכירות מק"ל. תחום המקלעים כולל את מקלע קל "נגב" שנמצא בשלב הצמיחה. בשנת 1998 הסתכמו מכירות המקלע ב-1.8 מיליון דולר, המהוות 5.5% מהמכירות. בנוסף לכך, מק"ל מוכרת חלקי חילוף לכלי הנשק, המהווים כ-12% מכלל המכירות בשנת 1998.

בדיון שערך מנכ"ל תעש עם הנהלת מק"ל במאוס 1999 ציין המשנה למנכ"ל לכספים ובקרה, כי "הבעיה האמיתית ב'מגן' הינה 'סל' המוצרים, היקף המכירות והפעילות השיווקית". ממסמכי תעש עלה, כי "סל" המוצרים של מק"ל הינו ברובו בשלבי הבגרות, למעט מקלע קל "נגב" הנמצא בשלב צמיחה, אולם תחזית המכירות לגביו לא התממשה. רוס"ם "תבור" נמצא במועד הביקורת בשלב פיתוח מתקדם, בו מושקע רוב תקציב הפיתוח של מק"ל. מידת הצלחתו של הרוס"ם תלויה במכירתו לצה"ל, וזאת נוכח העובדה, כי צה"ל משמש מודל חיקוי ללקוחות פוטנציאליים ולקידום מכירות בחו"ל.

מבדיקת ההשקעות במחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) במק"ל בשנים 1996-1998 עלה, כי ההשקעה במו"פ הייתה כ-3% מהמכירות בשנה, ועיקרה הושקעה בפיתוח רוס"ם "תבור". משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיעור השקעה נמוך במו"פ והשקעה במוצר פיתוח אחד, אין בהם כדי להביא לחידוש "סל" המוצרים, ומן הראוי שהנהלת מק"ל תבחן מהו היקף ההשקעות במו"פ הנדרש לחידוש "סל" זה, ולהפכו לבר תחרות, דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה בדק שני מוצרים עיקריים מתוך "סל" המוצרים של מק"ל: מקלע קל "נגב" ורוס"ם "תבור", שתוכננו להוות כמחצית מהמכירות בשנים 1995-2000, והעלה את הממצאים הבאים:

מקלע קל "נגב"

1. ביולי 1994 נחתם הסכם בין משהב"ט לבין תעש להספקת מקלעי "נגב". לפי ההסכם נקבע, כי ההספקה תתחיל בדצמבר 1995. התברר, כי הספקת המקלעים החלה בנובמבר 1996 והסתיימה בפברואר 1998. בעניין זה התריע ראש אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (להלן - אט"ל) באוקטובר 1995 בפני מנכ"ל תעש, והביע את מורת רוחו ואכזבתו כלקוח מרכזי של תעש מדחיות חד-צדדיות ומפתיעות של הספקת המקלעים. עוד ציין, כי גם אם תעש תעמוד במועד ההספקה לצה"ל, יידרש זמן נוסף עד שיסופקו ליחידות, בגלל הצורך בבדיקות קבלה והשלמת הבדיקות שלא בוצעו בשלב אישור הדגם. התברר, שבדיקות הקבלה שתוכננו להימשך שלושה חודשים, נמשכו יותר משמונה חודשים, וגם אז לא עמדו המקלעים בכל דרישות הקבלה. בדצמבר 1998 נחתם הסכם נוסף בין תעש לבין משהב"ט להספקת מקלעים נוספים, מקלעים שסופקו לצה"ל ב-1999.

2. על פי נתוני תעש, ההפסד של מק"ל בגין העיסקה הראשונה הסתכם ב-28% מהמכירה, ובעיסקה השנייה הסתכם הרווח בכ-2% מהמכירה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נתוני תעש על התוצאות העסקיות של מכירת המקלעים למשהב"ט לא כללו: פיצויים שהוסכמו מראש, שתעש שילמה למשהב"ט בגין פיגורים בהספקות; העמסת עלויות הנהלה וכלליות מהנהלת תעש; והעמסת עלויות מביצוע שינויים ושיפורים למקלעים על פי דרישת משהב"ט. יוצא אפוא, כי הוספת עלויות אלו לעלויות הייצור של מקלע קל "נגב" למשהב"ט הייתה גורמת לכך שבעיסקה הראשונה יירשם הפסד גדול יותר מזה שנרשם, וגם בעיסקה השנייה שהוצגה לכאורה ברווח, יירשם הפסד.

3. בעקבות הפיגורים, הטיל משהב"ט על תעש פיצויים שהוסכמו מראש, שהסתכמו באוגוסט 1996 בכ-15 מיליון ש"ח. בדצמבר 1996 ביקש מנכ"ל תעש מראש מינהל ההרכשה והייצור במשהב"ט (להלן - מנה"ר) לבטל את הפיצויים, בנימוק שבייצור הסדרה הראשונה התגלו במקלעים תקלות האופייניות לסדרת ייצור ראשונה של כלי נשק בפיתוח, תקלות שגרמו לפיגור בהספקה ושלתיקונן השקיעה תעש כ-1.5 מיליון דולר. בינואר 1997 אישר ראש מנה"ר את דחיית מועדי ההספקות של המקלעים בשמונה חודשים, דבר שהקטין את הפיצויים שתעש הייתה אמורה לשלם בגין הפיגורים. משרד מבקר המדינה בדק בסוף אוגוסט 1999 במשהב"ט אם הפריטים שהזמין משהב"ט במק"ל סופקו במועד, והעלה, כי היה פיגור של חודשיים עד שישה חודשים מהמועד שנקבע בחוזה. סך הפיצויים שנצברו במשהב"ט בגין הפיגורים הגיעו באותו מועד ל-1.8 מיליון ש"ח, בעיקר בגין פיגורים בהספקות מקלע קל "נגב". יוצא אפוא, כי גם בשנת 1999 המשיכה מק"ל לפגור בהספקות למשהב"ט ולשלם פיצויים בגין הפיגורים.

משרד מבקר המדינה לא מצא תיעוד לכך שמנהלי מק"ל ניתחו את הסיבות לפיגורים בהספקות שנבעו מתקלות בייצור. ניתוח כזה דרוש כדי למנוע פיגורים בהספקות בעתיד. במאי 2000 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, שהסיבות לפיגורים נותחו וטופלו אך לא תועדו, והם נבעו בעיקר מחוסר בשלות המוצר.

4. בינואר 1998 קבע סגן ראש מנה"ר לרכש יבשה, כי צה"ל ירכוש מקלעי "נגב" נוספים עבור המפח"ש⁵. עשרה ימים אחר כך קבע, כי מחיר הייחוס לקביעת מחיר ה"נגב" יהיה מחיר מקלעים דומים בעולם בתוספת הוצאות שינוע, יתרונות טכניים ושמירת קווי ייצור בארץ. בעקבות ההחלטה, החל משא ומתן בין תעש למנה"ר בנושא רכש מקלעי "נגב". בסיומו נקבע,

⁵ ביולי 1999 בוטלה מפקדת חילות שדה (מפח"ש) והוקמה במקומה מפקדת זרוע היבשה לבניין הכוח (מז"י) אליה הועברו סמכויות מפח"ש.

שהמחיר שישלם מנה"ר עבור מקלע יהיה כמה אלפי דולרים, מחיר שהציגה מק"ל למשהב"ט כעלות ייצור של מקלע קל "נגב".

המחיר למקלע קל "נגב" נקבע על פי מחיר ייחוס למחיר מקלעים דומים בעולם. למחיר זה הוסיף מנה"ר אחוזים עבור הוצאות שינוע וביטוח, לאחר מכן עוד מספר אחוזים עבור יתרון טכני ל"נגב", ולסכום שהתקבל הוסיף אחוזים לשמירת קווי ייצור בארץ, זאת כדי להגיע למחיר הקרוב לעלויות הייצור שהציגה תעש למשהב"ט.

הקביעה של מנה"ר למתן האחוזים הנוספים לשמירת קווי ייצור נומקה בהוראת מנה"ר העוסקת במסירת עבודות לקבלני משנה בארץ במסגרת הזמנות משהב"ט של רכש בחו"ל, תנאי שלא התקיים במקרה זה. כמו כן, הוסיף מנה"ר למחיר הייחוס אחוזים נוספים בגין יתרונות טכניים ומיבצעיים. משרד מבקר המדינה העלה, כי אישור התוספות למחיר המקלע בגין יתרונות טכניים ושמירת קווי ייצור בארץ אינו מעוגן בהוראות מנה"ר ומשהב"ט, ומטרתם הייתה להגיע למחיר מטרה, שהוא עלויות הייצור שהציג המפעל במשא ומתן. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מחיר הייחוס למקלע קל "נגב" היה צריך להיקבע על פי מחיר מקלעים דומים בעולם, בתוספת אחוזים עבור הוצאות שינוע וביטוח - ובסך הכל מחיר הייחוס למקלע היה צריך להיות נמוך ב-27% מהמחיר שקבע משהב"ט.

במכתב שהוציא במאי 1999 מנהל מק"ל למשנה למנכ"ל לכספים ובקרה בתעש קבע, כי עלות הייצור בפועל של המקלע עמדה ב-1998 על 85% מהמחיר שהוצג למשהב"ט כמחיר עלות המקלע.

כאמור, הספקת המקלעים בהזמנה הראשונה הסתיימה בפברואר 1998. בתחילת אפריל 1998 התריע ראש ענף נשק במפקדת קצין החימוש הראשי (להלן - מקחש"ר) על תקלות בתפעול מקלעי "נגב". בעקבות התקלות ערכו צה"ל ותעש עבודת מטה, אשר בסיומה, נקבעו שינויים ושיפורים שיש להכניס במקלעים לתיקון התקלות ולשיפור המקלעים. עוד נקבע, כי ההזמנה של המקלעים הנוספים תסופק לאחר ביצוע השינויים והשיפורים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הניסיון בקליטת ההזמנה הראשונה של מקלעי ה"נגב", שהתגלו בהם תקלות שגרמו להשבתת כ-10% מהכלים, לא היה מקום שמקחש"ר תמליץ להצטייד במקלעים שאינם עומדים בכל הבדיקות בהן נדרשו לעמוד בבחינה הסדרתית. במאי 2000 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי עיקר התקלות אירעו בבסיסי אימונים, והן נבעו משימוש לא נכון, מהדרכה לקויה ומירי מאסיבי בכלים.

כאמור, תחזית המכירות של המפעל, כפי שעולה ממכתבו של מנהל מק"ל מדצמבר 1996, כללה מכירת אלפי מקלעי "נגב" לצה"ל בשנים 1997 ו-1998. התברר, כי על פי תכנית ההצטיידות של צה"ל, הוא היה אמור להצטייד בכ-40% מכמות זו בלבד. המקלעים הנוספים שהוזמנו לא היו בתכנית ההצטיידות של צה"ל, והזמנתם התאפשרה בגלל הסטת תקציבי פגזי טנקים לרכש מקלע קל "נגב". עד דצמבר 1999 ייצאה תעש עוד כמה מאות מקלעי "נגב" לחו"ל, ובסך הכל מכרה תעש כמה אלפי מקלעים, שעה שעל פי התכנית האסטרטגית של מק"ל לשנים 1995-2000, תוכננו להימכר 17,000 מקלעים, יעד שמק"ל לא יכלה לעמוד בו.

פיתוח רוס"ם "תבור"

תעש החלה בפיתוח רוס"ם "תבור" בשנת 1993, בעקבות החלטת צה"ל להחליף את רובה הגליל שברשותו, המצוי בשוק זה 25 שנה, ברוס"ם אמריקני מתקדם מסוג M-16A-4. רוס"ם "תבור"

מפותח בתעש במימון עצמי. עד תחילת שנת 1999 השקיעה תעש בפיתוחו ובהכנות לייצורו מיליוני דולרים. פיתוח הרוס"ם מתוכנן להסתיים עד סוף שנת 2001. השוק העיקרי של רוס"ם "תבור" הוא כוחות היבשה בצבאות השונים, בעיקר יחידות חיל הרגלים. היעד השיווקי והאסטרטגי הראשון שקבעו מק"ל למכירת הרוס"ם הינו צה"ל.

1. **סדרי קבלת ההחלטות לפיתוח הרוס"ם**: בסוף שנת 1992 התברר לאגף השיווק בתעש, כי מסתמנת מגמה בצה"ל להחליף את רובה הסער שברשותו ברוס"ם. במאי 1993 מסר סגן הרמטכ"ל להנהלת תעש, כי אין בתכנית הרכש של צה"ל תכנית לרכוש רוס"מים חדשים. ביוני 1993 אישר מנכ"ל תעש את פיתוח הרוס"ם. בדיון שנערך בהשתתפות מנהל הקבוצה ומנהל מפעל "מגן" ציין מנכ"ל תעש, כי יש חשיבות מיוחדת לסיום הפרויקט, הגשתו לבחינות בצה"ל ותחילת שיווקו בעולם מהר ככל האפשר.

בסוף יוני 1993 ציין מנהל מפעל "מגן", כי לדעתו בתום הפיתוח יתקבל רובה בעל תכונות זהות לרובים הקיימים ללא כל יתרון יחסי, וכי אין ביכולתה של מק"ל להעמיד רוס"ם חדש בפרק הזמן שנקבע. בד בבד יש לנסות לשתף פעולה עם חברה שיש לה כלי מוכן, כדי שיבוצעו בו שינויים קלים, ולא להיכנס לפיתוח חדש. באותו מועד ערך צה"ל עבודת מטה בנושא בעקבות הצעת תעש לפיתוח הרוס"ם. עבודת מטה שהסתיימה שנה וחצי מאוחר יותר, בדצמבר 1994, באישור הצורך המיבצעי לפיתוח רוס"ם על ידי מפקד המפח"ש. במשימת הפיתוח של הפרויקט שהוצאה במאוס 1995 נקבע, שפיתוח הרוס"ם יהיה במימון תעש, מלבד הניסויים שצה"ל יממן. עוד נקבע, שסיום הפיתוח לא יחייב הצטיידות צה"ל ברוס"ם, וההצטיידות בו תיבחן בעתיד לאור הצלחתו ונוכח קיומם של מקורות תקציביים לרכישתו.

2. **תכנית עסקית לפיתוח וייצור רוס"ם "תבור"**: בספטמבר 1993 הכינה תעש תכנית עסקית, שהיוותה את הבסיס לכניסה לפיתוח של הרוס"ם "תבור" (להלן - התכנית). בתכנית נקבע, שהחדרת הרוס"ם לצה"ל ודחיקת המתחרים הינה בעלת משמעות קריטית בשלב הראשון בחיי המוצר. בתכנית הוגדרו היעדים האסטרטגים שיושגו עם סיום פיתוח ה"תבור" והחדרתו לשוק, שכללו החזרת תעש למעמד של מוביל בתחום הנשק הקל בעולם, והשאת צה"ל כלקוח עיקרי שישמש כמקדם מכירות לקוחות פוטנציאליים. על פי התכנית נקבע, כי פיתוח ה"תבור" אמור להסתיים לאחר 15 חודש, בסוף שנת 1995, עם קבלת אישור הדגם. משרד מבקר המדינה העלה, כי אישור הדגם צפוי להינתן רק בסוף שנת 2001, דהיינו הפיגור בפיתוח הוא כשש שנים, שהן פי חמישה מהזמן המתוכנן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בתכנית לא נערך חישוב של הערך הנוכחי הנקי של הפרויקט, ולא נערכו מבחני רגישויות בפרויקט הפיתוח לגבי שינוי בהוצאות הפיתוח והשפעתן על רווחיות הפרויקט.

באוגוסט 1998 הכינה הנהלת מק"ל תכנית מעודכנת בנושא פיתוח ה"תבור". על פי התכנית המעודכנת, אישור הדגם יסתיים בסוף שנת 1999. עוד נקבע, כי צה"ל יצטייד ב-23,000 רוס"מים בשנים 2000-2005. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תחזית מכירות זו אינה תואמת את התכנית הרב-שנתית של צה"ל, וכי היה על הנהלת תעש לבחון את כדאיות המשך הפיתוח נוכח נתונים אלו, דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בתכנית המעודכנת מ-1998 מוצג חישוב, ולפיו ההחזר של ההשקעה יתקבל לאחר שש שנות מכירה בשיעור היוון של 12% לשנה, והתרומה המצטברת למפעל תהיה כ-8.2 מיליון דולר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בחישוב הערך הנוכחי הנקי היה צורך לנטרל את המכירות של הרוס"ם לצה"ל. משרד מבקר המדינה חישב את הערך הנוכחי הנקי על פי ריבית שנחית של 12% בהתבסס על נתוני תעש בתכנית המעודכנת מאוגוסט 1998, ללא תקבולי המכירות למשהב"ט, ובתוספת ההשקעה שנותרה במו"פ, והעלה, כי צפוי הפסד של

מיליוני דולרים. יוצא אפוא, שהמשך ההשקעה בפיתוח רוס"ם "תבור" לאותו מועד לא הייתה כדאית.

תעש החליטה על פיתוח רובה סער בשנת 1993, כאשר בצה"ל טענו שאין הצדקה לכך. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1999 הפיתוח טרם הסתיים. ההחלטה על פיתוח מוצר בתעש אמורה להתבסס על יכולת טכנולוגיות לפיתוח המוצר ולייצורו בתוך פרק זמן קצוב, ועל הערכה כלכלית המצביעה על רווחיות צפויה של הפרויקט. במצב הנוכחי, שבו קיימות חריגות בעלויות הפיתוח ופיגורים בלוח הזמנים, ושעל פי התכנית, החזר ההשקעה יתקבל רק לאחר שנים רבות, מן הראוי, כי תעש תבחן מחדש את כדאיות המשך הפרויקט ואת אמות המידה להקצאת משאבים לתכניות הפיתוח במק"ל.



עיקר מכירות מק"ל בשנת 1998 היו של רובי "גליל", מוצר הנמצא בשלב הבגרות. מקלע קל "נגב", שהיה אמור להיות המרכיב העיקרי במכירות מק"ל בשנות ה-90, לא עמד בתחזית בגלל פיגורים בפיתוחו, בעיות בייצור המקלעים שסופקו לצה"ל, והיקף מכירות מצומצם (בעיקר לצה"ל). היקף המכירות המצומצם נבע בעיקר מהעובדה, שתעש לא הצליחה לשווקו בעולם, זאת בעיקר עקב מחירו הגבוה בהשוואה למתחריו. רוס"ם "תבור", שאמור להיות מוצר משלים למכירות מקלע קל "נגב" במחצית השנייה של שנות ה-90, לא סיים את פיתוחו עד מועד סיום הביקורת, וצה"ל, המוגדר בתעש כלקוח עיקרי, לא התחייב לרוכשו. יוצא אפוא, כי למק"ל אין "סל" מוצרים שהם בני-שיווק בהיקף כספי מספיק כדי לקיים את התחום.

מפעל "קשת"

מפעל "קשת" בקרית שמונה הינו אחד משני מפעלי הנשק הקל של תעש, והוא פועל בעיקר בתחום העיבוד השבבי המדויק. מרבית תוצרתו הינה עבור מפעלי תעש ומערכת הביטחון. ביוני 1999 מנתה מצבת העובדים של המפעל 74 עובדים בעלי ותק ממוצע של כ-20 שנה. כאמור המפעל נמצא בקרית שמונה באזור עדיפות לאומית.

מנתוני התוצאות העסקיות של מפעל "קשת" בשנים 1996-1998 עלה, כי בכל אחת מהשנים הרוויח המפעל כמפורט להלן (הנתונים במיליוני דולרים):

| 1998 | 1997 | 1996 | |
|------|------|------|------------|
| 4.36 | 4.62 | 4.60 | מכירות |
| 2.99 | 4.53 | 4.37 | עלות המכר |
| 1.37 | 0.09 | 0.23 | רווח גולמי |
| 1.36 | 0.17 | 0.45 | רווח נקי* |

* בשנים 1996 ו-1997 נבע הגידול ברווח הנקי בעיקר מהכנסות מיוחדות עקב מימון פרישת עובדים.

הייצור במפעל "קשת" מתבצע בטכנולוגיה מיושנת, דבר הדורש זמני כיוון ארוכים יותר, תהליכי עבודה יקרים, מספר עובדים גדול יותר לביצוע התהליכים ועלות אחזקה גבוהה, הנובעת מתקלות ושיבושים בציוד (שהינו מיושן). כדי להיות בר-תחרות למפעל "מגן" וכן למפעלים דומים באזורי פיתוח, הכין מנהל מפעל "קשת" תכנית השקעה למפעל של 1.2 מיליון דולר, אותה העביר לאישור הנהלת תעש באוגוסט 1998 כדי שתועבר למרכז ההשקעות⁶ לאחר מתן האישור. יצוין, כי ההשקעה בהתאם לתכנית הנ"ל תחסוך לתעש 288,000 דולר, המהווים 24% מההשקעה המתקבלת כהחזר למפעל באזור פיתוח. יתרה מזאת, ההשקעה במכונות ובציוד תשפר את רווחיות מפעל "קשת", ותאפשר לו להתחרות עם מפעלים אחרים בעזרת טכנולוגיה מתקדמת, שתזיל את עלויות הייצור ותשפר את תוצאותיו העסקיות. בספטמבר 1999, שנה לאחר שהועברה התכנית להנהלת תעש, היא הוגשה למרכז ההשקעות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי ביצוע שיפורי מיכון תשאיר את מפעל "קשת" בנחיתות יחסית למפעל "מגן" ולמפעלי מתכת אחרים באזורי פיתוח. בעניין זה התריע מנהל מפעל "קשת" בינואר 1999 במכתב למנהל מק"ל, ובו דרש להחליף את הציוד המיושן, דבר שיקטין את עלות התיקונים ואת זמני ההשבתה. במכתבו ציין מנהל המפעל, כי ללא ביצוע ההשקעה בציוד, המפעל יאבד את יכולת התחרות שלו.

מבדיקת התפלגות ההזמנות לפי לקוחות של מפעל "קשת" בשנים 1997 ו-1998 עלה, כי למעלה ממחצית העבודות התקבלו מ"משהב"ט, אם כהזמנות ישירות מתוקף היותו מפעל באזור פיתוח ואם במסגרת הזמנות שבהן נדרשה תעש לבצע חלק מהעבודה במפעל "קשת" בקרית שמונה. כך, לדוגמה, בהזמנות של מקלע קל "נגב" קבע מ"משהב"ט, כי "שליש מערך ההזמנה יבוצע במפעל תעש בקרית שמונה". מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, כי תעש לא ביצעה את הנחיות מ"משהב"ט, וחלקו של מפעל "קשת" בשתי ההזמנות הסתכם ב-17% וב-24% מסך כל עלויות הייצור של המקלע, במקום שלישי כפי שנקבע בהזמנות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על ידי הגדלת נתח חלקו של מפעל "קשת" בייצור מקלע קל "נגב", ניתן היה להגדיל את נפח פעילותו של מפעל "קשת" לשנים הנ"ל, ובכך לשפר את תוצאותיו העסקיות. יצוין, כי גם בשנת 2000 מתכנן מ"משהב"ט להזרים למפעל "קשת" הזמנות בהיקף כספי של 4 עד 6 מיליון ש"ח.

בינואר 1999 הוציא מנהל מק"ל מכתב למנכ"ל תעש ולמשנה למנכ"ל לכספים ולבקרה בנושא תכנית איזון מפעלי הנשק הקל. בסיכום מכתבו המליץ לסגור את המפעל בקרית שמונה, נוכח העובדה, כי סגירתו והעברת הייצור ממנו למפעל "מגן" ולקבלני חוץ, במכירות של כ-35 מיליון דולר, יחסכו לתעש כ-2.3 מיליון דולר לשנה. החיסכון יהיה כתוצאה מהעברת הייצור למפעל "מגן" וליצרני חוץ, הקטנת עלות העבודה עקב גיוס עובדי חברה שעלותם זולה יותר מעובדי תעש, וחסכון בהוצאות עקיפות ובחומרים. עלות הסגירה הוערכה ב-4.6 מיליון דולר וכללה עלות פיצויים, העברת ציוד והכשרת שטח לקליטתו.

עניין מפעל "קשת" הועלה בישיבות הדירקטוריון בהן דיווח מנכ"ל תעש, כי חשוב לסבסד את המפעל בקרית שמונה, אך אין זה לגיטימי לדרוש מתעש שנלחמת על כל סנט לסבסד מפעל כזה. בדיון נוסף דיווח מנכ"ל תעש לדירקטוריון, כי בתקציב מק"ל לשנת 1999 צפוי הפסד תפעולי של 3.3 מיליון דולר, כש"בתוך סכום זה כלולים 2.3 מיליון דולר עלויות המפעל בקרית שמונה. זהו נטל שתעש נושאת על גבה בגין נושא לאומי". זאת ועוד, בישיבת הדירקטוריון מסוף נובמבר 1999, בה נערך דיון על עתידו של מפעל "קשת", מסר מנהל הקבוצה, כי "בשנים

⁶ מרכז ההשקעות הינו גוף באחריות משרד המסחר והתעשייה, שתפקידו לקדם מטרות חברתיות וכלכליות של המדינה על ידי מתן הטבות למפעלים.

האחרונות המפעל לא מצליח להגיע לנקודת האיזון, "ושמפעל 'מגן' נקלע למשבר שהמוקד שלו בקרית שמונה.

בהתייחס לדיונים בדירקטוריון מעיר משרד מבקר המדינה, כי:

1. ממסמכי תעש עולה, שמפעל "קשת" לא הפסיד בשנים 1996-1998; דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הודעתו של מנהל הקבוצה לדירקטוריון, שמוקד המשבר של מפעל "מגן" הוא מפעל "קשת" בקרית שמונה.

2. מיקומו של מפעל "קשת" בקרית שמונה היווה תמריץ למשהב"ט למסור עבודות בתחום הנשק הקל לתעש, ולא נטל, כפי שטען מנכ"ל תעש בדיווחו לדירקטוריון.

בהתייחס להערת משרד מבקר המדינה, כי מפעל "קשת" לא הפסיד בשנים 1996-1998, הודיעה תעש במאי 2000 למשרד מבקר המדינה, כי "המחירים שמפעל 'קשת' גובה בגין תוצרתו מהווים עלויות בפועל עבור מפעל 'מגן'. מחירים אלה של 'קשת' גבוהים יותר מאלה שניתן היה להשיג אילו הייצור בוצע ב'מגן'. מאחר וקיום מפעל 'קשת' מחויב המציאות, הרי שהזמנת שירותים יקרים יותר ממה שניתן היה לבצע ב'מגן' מהווה סכסוד ל'קשת'. אם מנטרלים את הסכסוד, ו'קשת' היה 'יורד' ומתיישר למחירי 'מגן', אזי ניתן לראות, כי מפעל 'קשת' אינו רווחי".

בהתייחס להודעת תעש ממאי 2000, מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח העובדה שהעבודות אותן מעביר מפעל "מגן" למפעל "קשת" הינן עבודות אותן החליט מפעל "מגן" לא לבצע בעצמו, וייצורן במפעל "קשת" הותנה בכך, שמחירן לא יעלה על המחיר שנדרש על ידי קבלני החרץ, וכי שאר העבודות המבוצעות במפעל "קשת" מתקבלות כהזמנות ישירות ממשהב"ט, וממומנות במלואן על ידיו, יוצא אפוא, שמפעל "קשת" לא תרם להפסדי מק"ל בשנים 1996-1998. דברים אלה עולים הן מהתיעוד המצוי בידי משרד מבקר המדינה והן מהסברי מנהלת הכספים של מק"ל, ממאי 1999, לנציגי משרד מבקר המדינה.

סדרי ניהול במק"ל

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי במק"ל אין כלים ניהוליים בסיסיים המהווים תנאי הכרחי להפעלה תקינה ולקבלת החלטות.

2. בתחילת 1999 החליט מנהל מק"ל על שינוי מערך השיווק בקבוצה. כתוצאה מהשינוי שונה השיווק מחלוקה גיאוגרפית (שיווק בארץ ושיווק בחו"ל) לשיווק על פי קווי מוצרים, ומונו להם מנהלי תחומים. במתכונת החדשה, אחריות מנהלי התחומים הינה רק על שיווק המוצרים ולא על התחום כולו, כולל אחריות על התוצאות העסקיות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שהשיווק הוא ציר מרכזי בהישרדותה של מק"ל, נוכח צבר ההזמנות הנמוך, יש לבחון אם המתכונת שנקבעה קידמה את השיווק.

3. במהלך 1995 הודיע מנהל הייצור של מפעל "מגן" על כוונתו לפרוש במסגרת תכנית ההבראה של תעש. בעקבות הודעתו, פנה מנהל המפעל למנכ"ל תעש וביקש אישור להמשך העסקתו, תוך שמירה על תנאי הפרישה המועדפים. ב-31.12.98 פרש מנהל הייצור לגמלאות בתנאים מועדפים, לאחר שלא ניתן היה לאשר את המשך שמירת תנאי הפרישה המועדפים שהוענקו לו, ומיד למחרת ב-1.1.99 הוא המשיך לעבוד במפעל באותו תפקיד, כיועץ חיצוני. בסמוך למועד פרישתו לגמלאות פרסם מפעל "מגן" מכרז פנימי למשרה, שאוישה ב-1.1.99 על ידי עובד תעש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קליטתו כיועץ (כמו גם עובדים אחרים שפרשו ונקלטו כיועצים), מיד לאחר שפרש בתנאים מועדפים ולאחר שאוישה המשרה של מנהל הייצור על ידי עובד תעש, גורמת לעלויות כפולות בניהול הייצור במפעל ומצביעה על תופעת "הדלת המסתובבת" בתעש.

4. קו הייצור של המא"ג היה אחד מקווי הייצור המסורתיים של כלי נשק מתוצרת תעש בהם הצטייד צה"ל. בספטמבר 1995 הודיע מנהל מק"ל למשהב"ט על סגירת קו הייצור של המא"ג בתעש. לא נמצא תיעוד שלהחלטה על סגירת הקו קדמה עבודת מטה. כמו כן לא נמצא תיעוד שמנכ"ל תעש אישר את ההחלטה. יצוין, שלתעש אין נוהל לסגירה ולפתיחה של קווי ייצור.

בשנת 1998, נוכח צבר ההזמנות הנמוך במק"ל, ביקשה תעש ממשלהב"ט שיזמין אצלה חלקי חילוף למא"ג - בקשה שאושרה על פי הנחיית סגן ראש מנה"ר לרכש יבשה, ובעקבותיה הוצאו הזמנות לחלקי חילוף למא"ג למק"ל, דבר שחייב אותה להקים מחדש את קווי הייצור שנסגרו בעקבות החלטת מנהל מק"ל מספטמבר 1995. הדבר גרם למק"ל עלויות נוספות וכן פיגורים בהספקות, שנבעו מבעיות טכניות בהקמה מחדש של הקווים ומהפעלתם.



בשנים 1992-1994 צבר תחום הנשק הקל של התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) הפסדים של למעלה מ-50 מיליון דולר. במסגרת תכנית ההבראה של תעש לשנים 1995-2000 בוצעה היערכות חדשה בתחום, שיעודה היה להגיע לאיזון החל משנת 1997 ואילך. התכנית כללה: צמצום מצבת כוח האדם לכדי מחצית; ביצוע שיפורים טכנולוגיים על ידי רכישת מכונות וציוד חדישים, והעברת מפעל "מגן" מת"א לרמת השרון, העברה שעלותה הסתכמה בכ-24.4 מיליון דולר ושמומנה מקופת המדינה. יעד זה לא הושג, ובשנים 1995-1998 צבר התחום הפסדים נוספים.

מצב תחום הנשק הקל בהיערכות החדשה לא השתפר; גם לאחר שהמדינה השקיעה סכום גדול בהקמתו מחדש של מפעל "מגן" ברמת השרון, לא באו הבעיות בתחום על פתרון. העברת המפעל לא הייתה שורש הבעיה, והבעיות המרכזיות של תחום הנשק הקל הן: (א) היעדר "סל" מוצרים בני-שיווק, שיאפשר את המשך העסקת עובדיה וכיסוי עלויותיה. שיפור מצב זה דורש קיומו של "סל" מוצרים המתחדש בהתמדה על מנת להתאים עצמו לצורכי השוק, דבר שלא קרה בתחום הנשק הקל; (ב) בנוסף לכך סובל התחום מעלויות ייצור גבוהות.

נוכח העובדה, שתחום הנשק הקל אינו מהווה ליבה עסקית בתעש ולמדינת ישראל, ושעתידו תלוי ברווחיותו, מן הראוי שתעש תבחן את המשך קיומו של התחום על בסיס סיכויי הבראתו, ואם תחליט על המשך הפעלתו, עליה לקבוע אבני דרך לבחינת עמידתו ביעדים שנקבעו, ולקבל החלטות על המשך קיומו על בסיס עמידתו ביעדים שנקבעו. היה והמדינה תחליט להמשיך לתמוך בתחום, מן הראוי לשקול אם לא עדיף שהתמיכה תופנה למפעל "קשת" בקרית שמונה, דבר שיהיה בו השגת יעד לאומי של מתן תעסוקה לתושבי קו העימות.