

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

פעולות הביקורת

בתעשייה הצבאית לישראל בע"מ בדק משרד מבקר המדינה את "מכללת תעש לאבטחה וללוחמה בטרור" החל מתהליך הקמתה, דרך סדרי תפעולה ועד להעמדתה למכירה. הבדיקה נערכה במכללה; בתעש - בהנהלת הקבוצה למערכות ביטחון, בייעוץ המשפטי, במינהל הבטיחות ובמינהל הביטחון; במשרד הביטחון - ביחידה לסיוע ולייצוא הביטחוני, וביחידת הממונה על הביטחון; ובמשרד הפנים - ביחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים.

מכללת תעש לאבטחה וללוחמה בטרור

תקציר

מכללת תעש לאבטחה וללוחמה בטרור¹ (להלן - המכללה) הינה שותפות רשומה של התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) וחברה פרטית (להלן - חברה א'). משרד מבקר המדינה בדק את המכללה החל מתהליך הקמתה, דרך סדרי תפעולה ועד להעמדתה למכירה.

בשנת 1998 החלה תעש בפעילות להקמת מכללה לאבטחה וללוחמה בטרור (להלן - לוטר), במסגרת הקמת תחום עסקים חדש, שתפקידו היה לתת מענה לאיומים במסגרת סכסוכים בעצימות נמוכה, ולהציע ללקוחות חבילת שירותים הכוללת הכשרה והדרכה בנוסף למכירת נשק ותחמושת קלה. ב-15.2.99 רשמה תעש את המכללה כשותפות². ב-25.7.99 נחתם הסכם בין תעש, חברה א' והמכללה, ולפיו תצורף חברה א' כשותפה ותחזיק 25% מהבעלות במכללה. תעש מסרה את הטיפול המשפטי בנושא הקמת המכללה למשרד עורכי דין חיצוני בסוף שנת 1998, בהיקף כספי של 255,000 ש"ח, בלי שפנתה קודם לכן לייעוץ המשפטי שלה. באוגוסט 1999 החלה המכללה את פעילותה העסקית, וצברה עד 31.12.01 הפסדים בסך 326,000 דולרים.

1 ב-30.4.01 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על מכללת תעש לאבטחה ולוטר, שותפות רשומה מס' 1-54-0191731.

2 בשלב הראשון הוקמה שותפות בשיעור אחזקות של 99% לתעש ו-1% לחברת נאמנות.

דירקטוריון תעש אישר ב-20.1.99 את הקמת המכללה במסגרת שותפות, זאת לאחר שהנהלת תעש ביצעה פעולות להקמת המכללה. ההסכם שנחתם עם חברה א' ב-25.7.99 לא הובא לאישור דירקטוריון תעש. בהחלטתו לא קבע הדירקטוריון אבני דרך לבחינת מימוש היעדים שהוצגו בדיון ב-20.1.99, ובכללם: הכנסת שותפים נוספים לשותפות שהוקמה, וירידת הנתח של תעש עד ל-51% בבעלות בשותפות, והגעה להיקף של 70%-80% מכלל הפעילויות שיש בשוק לנושא.

תעש פעלה כדי לצאת מתחולת הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות, בכך שהקימה שותפות ולא חברה-בת, באמצעות החלטה שאינה מנויה בהחלטות המחייבות אישור שרים או הממשלה, לפי סעיף 11 בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. רישיון העסק שניתן למכללה עם הקמתה מהיחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים שבמשרד הפנים, ניתן שלא כדין, נוכח העובדה, שהמכללה הינה ישות משפטית נפרדת מתעש ולא בבעלותה המלאה אלא בשיתוף עם גורם פרטי, דבר המחייב הכרזה של שר הביטחון על המכללה כ"מפעל ביטחוני" על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הכריז שר הביטחון ב-16.1.03 על המכללה כ"מפעל ביטחוני" לעניין חוק רישוי עסקים.

נמצא, כי במהלך הקמת המכללה, שדרגה היחידה הממונה על הביטחון במשרד הביטחון את דרישות הסף להכשרת מאבטחים, כך שתאמו לתכנית הקמת המכללה; באופן זה, הייתה המכללה היחידה מבין הגופים האחרים בתחום זה, שעמדה בדרישות הסף החדשות שנקבעו.

בחלק מהמקרים ניהלה המכללה משא ומתן עם לקוחות בחו"ל וערכה קורסים בחו"ל ללא קבלת היתרים מהיחידה לסיוע ולייצוא ביטחוני במשרד הביטחון, תוך כדי הפרה של הוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1992.

דירקטוריון תעש אישר את הקמת המכללה על סמך תכנית עסקית שלא הייתה מבוססת דיה. תעש השקיעה בהקמת המכללה כמיליון דולר. על פי התחשיב שנכלל בתכנית העסקית להחזר ההשקעה, ההשקעה הייתה אמורה להיות מוחזרת לאחר שנתיים וחצי, בסוף שנת 2001; התחשיב לא שקלל את ההסתברות לקבלת ההכנסות שבתכנית העסקית ולא כלל את מלוא עלויות השכר, ותעש לא קיבלה את החזר השקעתה עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003). נוכח התוצאות העסקיות וההפסדים הנצברים, נאלצה המכללה להכין תכנית עסקית מתוקנת לשנים 2001-2006 ולבצע תכנית הבראה כשנתיים לאחר שהוקמה. זאת ועוד, גם התכנית העסקית המתוקנת, שגיבשה המכללה, אינה מבוססת דיה וכוללת עלויות חלקיות.

בספטמבר 2002 החליטה תעש למכור את המכללה. במועד סיום הביקורת (אפריל 2003) נמשך תהליך המכירה.



בשנת 1998 החלה התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) בפעילות להקמת מכללה לאבטחה וללוחמה בטרור (להלן - לוטר), כדי לאפשר הקמת קבוצה למערכות ביטחון כתחום ארגוני חדש בתעש (להלן - התחום), שימכור ללקוחות פוטנציאלים חבילת שירותים מלאה,

הכוללת הכשרה והדרכה בנוסף למכירת תחמושת ונשק קל; ושתפקידו לתת מענה לאיומים במסגרת סכסוכים בעצימות נמוכה. ב-15.2.99 רשמה תעש את מכללת תעש לאבטחה וללוט"ר (להלן - המכללה) כשותפות בשיעור אחזקות של 99% לתעש ו-1% לחברת נאמנות. ב-25.7.99 נחתם הסכם בין תעש לבין חברה פרטית (להלן - חברה א') ולבין המכללה, ולפיו תצורף חברה א' כשותפה ותחזיק 25% מהבעלות בשותפות במכללה. עוד נקבע, כי המכללה תנוהל ותופעל על ידי השותפות, אשר הוקמה למטרה זו על ידי תעש. באוגוסט 1999 החלה המכללה את פעילותה העסקית. על פי מסמכיה, תפקידיה העיקריים של המכללה הינם הכשרה והדרכה של מאבטחים לגופים מוסדיים וממלכתיים בארץ ובעולם במגוון קורסי הכשרה ביטחונית, לוחמה בטרור ומניעת פשיעה. תעש השקיעה בהקמת המכללה כמיליון דולר, ועד ל-31.12.01 הסתכמו הפסדי המכללה בכ-326,000 דולרים. יצוין, כי כשלוש שנים לאחר הקמת המכללה, בשנת 2002, פורק התחום שבמסגרתו פעלה המכללה כמסגרת ארגונית, אולם המפעלים שנכללו במסגרתו ובכללם המכללה ממשיכים בפעילותם העסקית.

משרד מבקר המדינה בדק בתקופה ינואר 2001 עד נובמבר 2002, לסירוגין, את סדרי הקמת המכללה, תהליך מתן רישיון עסק להקמתה ולהפעלתה, ההיתרים שקיבלה המכללה לניהול מו"מ ולייצוא ממשרד הביטחון, התכניות העסקיות של המכללה, וסדרי הניהול והתפעול של המכללה. הבדיקה נערכה במכללה; בתעש - בהנהלת הקבוצה למערכות ביטחון, בייעוץ המשפטי, במינהל הבטיחות ובמינהל הביטחון; במשרד הביטחון - ביחידה לסיוע ולייצוא הביטחוני (להלן - סיב"ט), ביחידת הממונה על הביטחון (להלן - מלמ"ב); ובמשרד הפנים - ביחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים. בדיקות השלמה נערכו באפריל 2003.

סדרי הקמת המכללה

1. בחירת השותף להקמת המכללה והסכם השותפות

כאמור לעיל, בשנת 1998 בחנה תעש הקמת תחום אשר אמור היה לאגד פעילויות קיימות בתעש, כמו מכירת נשק קל ותחמושת קלה, ואליהן תתווספה פעילויות משלימות, כמו מתן שירותי הדרכה בנושאי האבטחה. תעש בחנה צירופם של שותפים פוטנציאליים, כדי לגשר על פערי הידע שהיו לה בנושא.

במאי 1998 סיכם מנכ"ל תעש את נושא הקמת המכללה וקבע, כי הפעילות תתרכז במפעל "מגן"³ ותהווה תחום עסקים חדש, וכי "יש לאתר שותף אסטרטגי, עסקי ומקצועי שישלים את מה שחסר לתעש". עוד הנחה מנכ"ל תעש, כי יוקם צוות היגוי לניהול מו"מ עם שותפים פוטנציאליים. ביולי 1998 הוחלט, כי הצוות יפנה למספר חברות לבחינת צירופן לשותפות, וכי בתוך שבועיים יבחר צוות ההיגוי את השותף.

ממסמכי תעש עולה, כי צוות ההיגוי פנה לחמש חברות ובחן אותן לפי מספר מדדים: תחום התמחות, מחזור עסקים, מוניטין, יכולת מימונית, רצון להיכנס כשותף, והציפיות מתעש. מסיכומי הפגישות עולה, כי חברה א' דורגה כבעלת סיכויים טובים מאוד להיבחר כשותפה במכללה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא תיעוד כיצד שקלל צוות ההיגוי את המדדים המפורטים לעיל, ואיזה ציון קיבלה כל חברה בדירוג הסופי.

3 מפעל "מגן" - הינו אחד משני המפעלים של תעש המייצרים נשק קל.

מסקנות צוות ההיגוי לבחינת החברות הצביעו על כך, שרק שתיים מבין חמש החברות שנבחנו התאימו להקמת המכללה, כיוון שהתמחו בשירותי ייעוץ, הדרכה והקמת יחידות; תחום התמחותן של שלוש החברות האחרות שנבחנו לא היה רלוונטי. יוצא אפוא, שהבחירה של תעש להקמת המכללה הצטמצמה למעשה בין שתי חברות בלבד, ומתוכן דורגה חברה א' כראשונה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי היה שצוות ההיגוי יבחר מלכתחילה חברות שתחום התמחותן רלוונטי להקמת המכללה, ומבינהן יבחר את השותפה להקמת המכללה.

בסוף אוגוסט 1998 סיכם צוות ההיגוי את תהליך הבחירה של החברות והחליט, כי מבין החברות שנבחנו, תעש תפנה לחברה א' לשם הקמת המכללה. בינואר 1999 כתב סמנכ"ל תעש ומנהל מפעלי מק"ל⁴ לחברי צוות ההיגוי, כי צוות ההיגוי אומנם המליץ על חברה א' כשותפה פוטנציאלית, אולם סיכומי המו"מ עם חברה א' תלויים באישור הנהלת תעש, ויהיו תקפים רק לאחר אותם אישורים. ב-25.7.99 נחתם הסכם שותפות בין תעש לחברה א'.

כחצי שנה קודם לחתימת הסכם השותפות בין תעש לחברה א', התקשרה תעש עם חברה א' (ב-6.12.98) למתן שירותי ייעוץ בהקמת המכללה. על פי הזמנת הרכש, התחייבה תעש לשלם לחברה א' 14,850 ש"ח לחודש, למשך שנה, בגין ניהול פרויקט הקמת בית ספר לאבטחה אזרחית. בהסכם השותפות שנחתם בין תעש לבין חברה א' ביולי 1999, נקבע, כי לצורך חלקה של חברה א' בשותפות הוערך הידע שחברה א' תעביר לשותפות בסך 294,622 ש"ח, לרבות ידע בקשר לתכנון, הקמה והפעלה של מתקני האימונים, וכי ערך הידע ייחשב כהשקעה של חברה א' בהון השותפות. לא נמצא תיעוד המפרט את הידע שהועבר לשותפות וכיצד הוערך ידע זה. מן הראוי, שתעש הייתה בוחנת אפשרות, שהערכת שווי הידע שהעבירה חברה א' לשותפות תיקבע על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיים טעם לפגם בבחירת חברה א' כיועצת להקמת המכללה, בשל העובדה שכבר קודם לכן היא הומלצה כשותפה פוטנציאלית להקמת המכללה, דבר המקנה לה לכאורה יתרון על שותפות פוטנציאליות אחרות.

ימים ספורים לפני חתימת הסכם השותפות התלה משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את ההיתרים לניהול מו"מ שקיבלה חברה א' משהב"ט, הנדרשים לצורך הכשרת חניכים בחו"ל. נוכח זאת, השותפות הייתה מנועה מלקבל היתרי סיב"ט להכשרת חניכים בחו"ל או מחו"ל. יצוין, שקבלת ההיתרים הינו מרכיב קריטי בתפעול המכללה, נוכח עיסוקה בהכשרות של חניכים מחו"ל או בחו"ל המחייבות קבלת אישור ממשרד הביטחון (בעניין זה ראו פירוט בהמשך). נוכח אופי פעילות השותפות התלויה בהיתרי סיב"ט, מן הראוי, שתעש הייתה בוחנת את נושא ההיתרים במשהב"ט בטרם חתמה על הסכם עם חברה א'.

בהסכם שנחתם ביולי 1999 נקבע, כי המכללה תנוהל ותופעל על ידי השותפות, אשר הוקמה למטרה זו על ידי תעש בפברואר 1999. כמו כן, צוין בהסכם, כי תעש הקימה את המתקנים על חשבונה, בשטח המוחזק על ידיה, והיא תעמידם לשימוש השותפות תמורת דמי רשות (להלן - דמי רשות) בסכום חודשי של 50,000 ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן, שישולם ממועד חתימת ההסכם. התברר, כי מאז הקמת השותפות ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2002 לא העבירה השותפות את דמי הרשות לתעש (בעניין זה ראו פירוט בהמשך).

4 מפעלי מק"ל - הינם שני מפעלי התעש - מפעל "מגן" ומפעל "קשת" - המייצרים נשק קל.

עוד נקבע בהסכם, כי השותפות תנוהל על ידי דירקטוריון, וכל שותף יהיה זכאי למנות דירקטור אחד בגין כל 20% של חלקו בשותפות. הדירקטוריון יקבע את מדיניות השותפות, ינחה וילווה את ביצועה ואת עסקי השותפות, ויהיה הגוף המוסמך להחליט בכל עניין הקשור במדיניות השותפות ועסקיה.

2. התקשרות עם משרד עורכי דין

בסוף שנת 1998 פנתה תעש למשרד עורכי דין לטיפול בנושא הקמת המכללה וההסכם עם חברה א', במסגרת התקשרות שיש לה עם משרד עורכי הדין לטיפול במטלות מזדמנות שונות, שאושרה בידי רשות החברות הממשלתיות בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שתעש הייתה פונה תחילה לייעוץ המשפטי שלה שיטפל בנושא הקמת המכללה, ורק אם הוא היה קובע, כי נדרשת מומחיות מיוחדת בנושא הנדון, שאינה בתחום מומחיותו, הייתה פונה לייעוץ משפטי חיצוני. יצוין, כי הייעוץ המשפטי של תעש אמון על הדינים המיוחדים החלים על תעש והרלוונטיים לה, וגם מטעם זה, ראוי ונכון היה לפנות תחילה אליו לעניין הנדון. תעש שילמה כ-255,000 ש"ח למשרד עורכי הדין עבור הטיפול בהקמת המכללה.

זאת ועוד, למשרד מבקר המדינה נמסרו גרסאות שונות בנוגע למעורבות יו"ר הדירקטוריון לשעבר של תעש בקבלת ההחלטה להתקשר עם משרד עורכי הדין. בעוד שתעש מסרה, כי ההתקשרות עם משרד עורכי הדין נעשתה על פי הנחיית יו"ר הדירקטוריון לשעבר, הכחיש זאת היו"ר עצמו מכל וכל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחלטה מעין זו תתועד כהלכה, לרבות תהליך קבלת ההחלטה, הגורמים שהיו מעורבים בקבלתה והנימוקים לה, על מנת שלא תתאפשר מחלוקת עובדתית בנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות ושניתן יהיה להתחקות אחר התהליך והשיקולים שביסוד ההחלטה.

3. בחירת דרך ההתאגדות של המכללה

לאחר שנבחרה השותפה להקמת המכללה כמפורט לעיל, בחנה תעש מספר חלופות לצורת ההתאגדות של המכללה. ב-19.10.98 נערך דיון בנושא בהשתתפות משרד עורכי הדין ונציגי תעש. בדיון הוצגו הנחות הבסיס של שיתוף הפעולה עם חברה א' המפורטות להלן: (א) התאגדות המאפשרת הקמה מהירה ולא מסורבלת, שאינה מצריכה קבלת אישורים של גופים חיצוניים. (ב) התאגדות המאפשרת גמישות תפעולית רבה, בניגוד להפעלה במסגרות קיימות של תעש. (ג) שמירה של העסק "בידי" תעש, גם במקרה של סיום שיתוף הפעולה עם חברה א' בשלב כלשהו בעתיד, מצב שיאפשר הפעלתו של העסק בשיתוף פעולה עם גופים אחרים. (ד) ניסיון להגביל אחריות תעש לפעילויות שיבוצעו באמצעות המכללה.

לאור האמור לעיל, הועלו בדיון שתי חלופות לשיתוף הפעולה הנ"ל: (א) התקשרות במסגרת קבלנית: המכללה תהיה בבעלות של אחד הצדדים (תעש או חברה א') כאשר הצד האחר יספק לבית הספר שירותים כנגד תמורה שתיקבע כאחוזים מהרווח של המכללה. (ב) התקשרות במסגרת שותפות: הצד אשר פונה ללקוחות המכללה, מתקשר אתם ומקבל את התקבולים מההתקשרות אתם, יקבל למעשה שירותים מהצד האחר, ויעביר לו את התמורה המגיעה לו בגין שירותים אלו. עוד צוין בדיון, כי פועל יוצא ממבנה זה במקרה של פירוק שיתוף הפעולה בעתיד הוא, שה"עסק"

יהיה שייך לאותו גוף מפעיל, אשר יתקשר במישרין עם לקוחות המכללה וירכוש עם הזמן מוניטין אצל אותם לקוחות, אשר יישארו אצלו במקרה של פירוק שיתוף הפעולה בעתיד.

המשתתפים בדיון המליצו על הקמת שותפות, כדרך היעילה ביותר להפעלת המכללה, לאור השיקולים המפורטים להלן: ההקמה אינה מסורבלת, אין חובת מכרז, השותפות תהיה גוף שינוהל בצורה יעילה נפרדת, השותפות נוחה לחלוקת רווחים, והנכס יישאר בידי תעש במקרה של פירוק.

תעש היא חברה ממשלתית, כמוגדר בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. מהיותה גוף דו-מהותי חלות עליה, כעל כל גוף מבוקר שכזה, הן חובות מהתחום הציבורי, כגון החובה לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין, ביעילות ובחיסכון, והן חובות מתחום דיני החברות, ובראשם החובה לפעול לטובת החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, בחירת מודל ההתאגדות על יסוד שיקולים שלא נועדו אלא לעקוף נורמות ציבוריות להן כפופה תעש היתה פסולה. להלן הפירוט:

כאשר תעש המחויבת בחובת מכרזים לפי חוק, מקימה גוף אחר, הממומן מכספי ציבור שיש לו סממנים ציבוריים נוספים, גם הגוף החדש מחויב לפעול לפי דיני המכרזים. גם במודל המשפטי שנבחר, השותפות הינה גוף מעין ציבורי, הכפוף לדיני מכרזים על פי הפסיקה. דיני המכרזים נועדו להבטיח התקשרות מיטבית, תוך שוויון הזדמנויות בין המציעים, תחרות הוגנת ושקיפות. מתהליך קבלת ההחלטה על דרך ההתאגדות עולה, שאחד השיקולים להקמת השותפות היה הימנעות מחובת מכרז. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה, כי שיקול כזה אינו ראוי לגוף ציבורי.

לפי סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כל פעולה משמעותית של חברה ממשלתית, כגון הקמת חברה נוספת, בעצמה או עם אחרים, טעונה אישור שרים (במקרה דנן ראש הממשלה ושר הביטחון) או הממשלה. אף שהקמת המכללה היא פעולה משמעותית, שניתן להניח שבמהלך הרגיל של העניינים הייתה נעשית בדרך המחייבת אישור השרים או הממשלה, פעלה תעש כדי לצאת מתחולת הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות, בכך שהקימה שותפות, שאינה בין ההחלטות המנויות בסעיף 11 הנ"ל. בתגובתה של תעש למשרד מבקר המדינה בפברואר 2003, השיבה תעש, שתהליך קבלת החלטת ועדת שרים אורך בין שישה ל-18 חודשים, עובדה שאינה מתאימה ללוח הזמנים בעולם העסקי, וכי שיקול הזמן הוא שיקול לגיטימי לבחירת צורת ההתאגדות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום לכך שרשות החברות הממשלתיות תבחן אם הקמת שותפות מתיישבת עם רוח חוק החברות הממשלתיות ומטרותיו ועם הכללים הנהוגים ברשות החברות הממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי "לפי החוק אין דרישה לקבלת החלטת ממשלה להקמת שותפות על ידי חברה ממשלתית. לאור זאת ולאור הניסיון שנצבר ברשות בשנים האחרונות בנושא זה ובנושאים אחרים, מקיימת הרשות כימים אלו דיונים בנושא הסדרה ותקין נושאים מסוימים בחוק החברות הממשלתיות. במסגרת דיונים אלו נדון גם נושא הקמת שותפויות על ידי חברה ממשלתית".

אישור הקמת המכללה על ידי דירקטוריון תעש

ב-20.1.99 התכנס דירקטוריון תעש לאשר את הקמת המכללה. כשבוע קודם לכן, הועברה לחברי הדירקטוריון התכנית העסקית של המכללה (פירוט ראו בהמשך) שהוכנה בנובמבר 1998 ומסמך

רקע. על פי מסמך הרקע, זיהתה הנהלת תעש דרישת שוק לריכוז שירותי הדרכה במכללה, כאשר הלקוחות יהיו כל חברות השמירה וכן מוסדות ממלכתיים "הכופים פרופיל הכשרה למאבטח על כל נותני השירות", והוקם צוות היגוי בראשות המנכ"ל אשר בחן היבטים עסקיים ותפעוליים לנושא. צוות ההיגוי זיהה את חולשתה של תעש כארגון הפועל בתחום הייצור והתעשייה לפעול כארגון הנותן שירות, שבו נדרשות מיידיות, זמינות, ביצוע עבודות קצרות מועד, ועבודה על בסיס כוח אדם לא קבוע. הפתרון שהוצע לחיפוי על חסרונות אלו היה עבודה עם שותפים ייחודיים אסטרטגיים. עוד נרשם במסמך הרקע, כי תעש פעלה לאיתור שותפים שיענו על צרכיה, אותרו מספר חברות על פי קריטריונים שנקבעו מראש ואופייין פרופיל לשותף המבוסס על תרומתו הייחודית לעסק. כמו כן, נבחנו מספר צורות התאגדות בסיוע משרד עורכי הדין כמו: חברה-בת, שותפות, והסכם שיתוף פעולה. והוחלט בהנהלה, כי צורת ההתאגדות למימוש הפוטנציאל העסקי בנישה זו תהיה שותפות רשומה.

הנהלת תעש הציגה לדירקטוריון ב-20.1.99 את הרציונל בהקמת בית הספר לאבטחה והסבירה, כי התחום שבו תעש תפעל אינו "שוק ריק שאף אחד לא עוסק בו", אולם היתרון של תעש בהקמת מכללה הוא בהקמת "מערך איכות גבוהה מאוד, שטח מעולה ואמצעים מעולים". עוד הסבירה, כי "נצטרך להיות תחרותיים, לפי אותם כללי משחק שכבר מתקיימים". משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על תעש לבחון אם בפלח השוק הרלוונטי היא יכולה להתחרות במתחרים, בחינה אותה לא עשתה.

באותה ישיבה דיווחה הנהלת תעש לדירקטוריון, כי נבחנו דרכים חלופיות להקמת ארגון כזה, וכי הכוונה להקים שותפות עם שניים או שלושה גורמים העוסקים בנושא מחוץ לתעש, כדי שניתן יהיה לערוך קורסים בחוץ לארץ, קורסים למוסדות, וקורסים לגופים בעלי רמת ביטחון גבוהה מאוד. זאת ועוד, תעש תנסה להגיע דרך שותפויות עסקיות למספר גורמים, בהיקף שיאפשר לה להגיע ליעד של 70%-80% מכלל הפעילות שיש בשוק לנושא. בביקורת עלה, כי המכללה לא עמדה ביעד שנקבע בישיבת הדירקטוריון, ובשנת 2002 הסתכם היקף הפעילות של המכללה בכ-15% בלבד מכלל שוק ההדרכות והאבטחה בארץ, וזאת על פי אומדן של מנכ"ל המכללה, בין היתר עקב אי-השקעה של תעש בהקמת מטווחים נוספים שביכולתם להגדיל את היקף הפעילות של המכללה.

עוד הסבירה הנהלת תעש, כי יש לאשר את הקמת השותפות לפני שהמכללה תחל לפעול, ובמקביל לפעול לקליטת השותפים אל תוך השותפות בהיקף שיאפשר להגיע ל-70%-80% מכלל הפעילויות בשוק, ושהנתח של תעש בשותפות ירד עד לרמה של 51%. זאת, כיוון שתעש שמה לעצמה יעד עסקי לפתוח את המכללה באפריל 1999 (כארבעה חודשים מאוחר יותר), יעד המצריך להקים מטווחים, ליצור מערכי שיעור, להשיג היתרים, לערוך משא ומתן עם השותפים וליצור נוהלי עבודה. התברר, כי עד מועד סיום הביקורת לא צורפו שותפים נוספים לשותפות, למעט חברה א', על מנת להגדיל את היקף הפעילות של המכללה בשוק ההדרכה. כמו כן, תעש לא עמדה ביעד של ירידה בנתח השותפות ל-51%, ובמועד סיום הביקורת עמד הנתח שלה בשותפות על 75%. בתשובתה מפרברואר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיעה תעש, כי קוימו מגעים עם מספר גורמים אסטרטגיים לצירופם כשותפים, אך הם לא נשאו פרי בשל ניגודי אינטרסים ומסיבות שונות ומגוונות. יצוין, כי בהחלטתו מינואר 1999 לא קבע דירקטוריון תעש אבני דרך לבחינת מימוש היעדים שהוצגו בדיון.

בסיכום הדיון אישר הדירקטוריון את "הקמת בית הספר לאבטחה איכותית, במסגרת שותפות כללית רשומה, בשלב הראשון בשיעור אחזקות של 99% לתעש ו-1% לחברה נאמנות, כאשר כל הסמכויות תהיינה בידי תעש". משרד מבקר המדינה העיר, כי הדירקטוריון לא קבע מה יהיה שיעור האחזקה של תעש בשותפות לאחר הצטרפות השותפים. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי היה שההסכם שנחתם עם חברה א' ב-25.7.99 להקמה ולניהול המכללה ולשיתופה בשיעור 25% מהבעלות במכללה, יובא לאישור דירקטוריון תעש.

משרד מבקר המדינה העיר עור, כי דירקטוריון תעש אישר בינואר 1999 את הקמת המכללה במסגרת שותפות לאחר שהנהלת תעש כבר ביצעה פעולות להקמת המכללה כמפורט להלן: מינתה צוות היגוי שהחליט על השותפה שעמה תקים תעש את המכללה, ועל צורת ההתאגדות המתאימה להקמת המכללה שהינה שותפות רשומה, כאמור לעיל, ואף שילם לשותפה שנבחרה 14,850 ש"ח לחודש במשך שנה החל מדצמבר 1998, עבור ייעוץ להקמת המכללה. לפיכך, אישור הדירקטוריון להקמת המכללה, מהווה אישור לעובדה מוגמרת. בפברואר 2003 השיבה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "מקובל שנושאים שונים מובאים לדיון בפני הדירקטוריון ולאישורו רק לאחר שנדונו ונבחנו בדרכי העבודה השונים בחברה ובהנהלתה, ולאחר שכל אלו הגיעו להמלצות ולמסקנות באשר לדרך הפעולה הרצויה, המוצגת בפני הדירקטוריון ומובאת לאישורו. כך נעשה במקרה דנן". בהתייחס לתשובתה של תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי היה להביא לאישור דירקטוריון תעש את נושא הקמת המכללה לפני שנעשו פעולות להקמת המכללה על ידי הנהלת תעש, שהן מעבר לבחינה גרידא, כמו תשלום ליועץ עבור הקמת המכללה כמפורט לעיל.

רישיון עסק להקמת המכללה והפעלתה

סעיף 29א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, קובע, כי "שר הביטחון רשאי, מטעמים שבביטחון המדינה, לקבוע כי עסק טעון רישוי שבו עוסקים בפיתוח, בייצור, בעיבוד, באריזה, באחזקה או באחסנה של חומרי נפץ, חומרי הדף או ציוד לחימה או בתיקון ציוד לחימה - הוא מפעל בטחוני". עוד נקבע בחוק, כי "לעניין פרק זה [רישוי מפעלים בטחוניים] תוקם יחידה לרישוי מפעלים בטחוניים" במשרד הפנים (להלן - היחידה). יצוין, כי ב-14.7.97 הודיע סגן ליועץ המשפטי למערכת הביטחון למנכ"ל תעש, כי על פי הוראות סעיף 29א לחוק, קבע שר הביטחון על פי סמכותו, כי מפעלי תעש הינם מפעלים ביטחוניים לעניין החוק.

בביקורת התברר, כי ברישיון העסק שניתן למכללה ב-28.7.99 נרשם בשם העסק "מפעל מק"ל שלוחה 209 (מכללת לוט"ר)", אף שהמכללה הינה ישות משפטית נפרדת מתעש. כמו כן התברר, כי ברישיון העסק נקבעו תנאים מיוחדים, בין היתר, בנושא התפעול, הדורשים, כי "המתקן יהווה חלק אינטגרלי ממערכת התפעול של מפעל מק"ל ברמת השרון", דבר שאינו מתיישב עם העובדה, שהמכללה נמצאת באזור גיאוגרפי אחר (מטה יהודה) ולא היוותה חלק מהפעילות העסקית של אותו מפעל.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי בפרטי בעלי העסק ברישיון העסק נרשמה תעש בלבד, אף על פי שגם חברה א' שותפה בבעלות על המכללה. בבירור שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר 2002 ביחידה לרישוי עסקים שבמשרד הפנים עולה, כי העובדה שהמכללה מנוהלת בנוסף על תעש גם על ידי חברה א', המחזיקה כ-25% מהבעלות על המכללה, לא הייתה ידועה ליחידה כשנתנה את רישיון העסק כ"מפעל בטחוני". משרד מבקר המדינה מצוין, כי רישיון העסק התקבל שלא כדין, מאחר שהמכללה הינה ישות משפטית נפרדת מתעש, ואיננה אחד ממפעלי תעש (כפי שצוין בבקשה לרישיון העסק), ולא הוכרזה על ידי שר הביטחון כ"מפעל בטחוני", ולכן לא היה מקום לפעול על פי חוק רישוי עסקים בנושא רישוי מפעלים ביטחוניים, באותו מועד.

המכללה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הבקשה לרישוי המכללה הוגשה טרם צירופה של חברה א' כשותפה, וממילא גם טרם הפעלת המכללה במסגרת השותפות; וכי מיד לאחר חתימת הסכם השותפות ועם תחילת פעילותה של המכללה הודיעה תעש ליחידה, כי בכוונתה להפעיל את

המכללה באמצעות שותפות שהקימה לצורך כך. בביקורת נמצא, כי גם בהודעתה האמורה מ-1.8.99 לא מסרה תעש ליחידה, כי השותפות היא בבעלות של תעש וחברה פרטית המחזיקה 25% ממנה.

כאמור לעיל, בעניין הנדון פנה משרד מבקר המדינה למנהל האגף והיחידה שבמשרד הפנים בנובמבר 2002. המנהל הסביר, כי למען הסר כל ספק, נכון היה שהמכללה תוכרז בנפרד כ"מפעל ביטחוני" לצורך מתן רישיון עסק מהיחידה שבמשרד הפנים, על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, מאחר שהמכללה הינה שותפות שלא בבעלות מלאה של תעש, אלא בשיתוף עם גורם פרטי. לדבריו, הוא אף פנה בעניין זה לתעש ולמשהב"ט. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לספק בעניין זה. מכל מקום, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הכריז שר הביטחון בינואר 2003 על המכללה כ"מפעל ביטחוני".

סיוע המלמ"ב בהקמת המכללה

המלמ"ב הינו הגוף המקצועי במשהב"ט המנחה את גופי מערכת הביטחון בנושא אבטחה. סמוך למועד הקמת המכללה, ביוני 1999, הוציא המלמ"ב חוזר בנושא הכשרת מאבטחים, ובו נקבעו דרישות סף להכשרת מאבטחים, ובין היתר נקבע גם האופיון למתקן ההדרכה. דרישות הסף לא כללו דרישה לניסיון מינימלי בהפעלת מתקן להכשרת מאבטחים ודרישה להיקפי פעילות מסוימים - דרישות שהמכללה לא הייתה יכולה לעמוד בהן כיוון שטרם החלה לפעול. דרישות כאלה היו מתאימות למטרה של המלמ"ב לשדרג את רמת ההכשרה (ראו להלן). בסיכום החוזר צוין, כי הוא חל על כל הגופים המאובטחים במערכת הביטחון, והוא תקף מיום פרסומו. ב-18.7.99 התקבלה החלטה של מלמ"ב, להעביר את כל ההדרכות של הגופים המונחים על ידיו ל"מכללת תעש לאבטחה ולוט"ר" העונה לדרישות הסף שנקבעו.

בפברואר 2003 הסביר המלמ"ב למשרד מבקר המדינה, כי במחצית הראשונה של שנת 1999 שודרגו דרישות הסף של המלמ"ב בנושא הכשרת לוחמים למערכי האבטחה, ונוספה בין היתר דרישה לקיום מתקן מאובטח, דרישה שאף לא אחת מהחברות שנבדקו עמדה בה. רק מכללת תעש "הייתה היחידה שהסכימה לעמוד בדרישות מלמ"ב". עוד הסביר המלמ"ב, כי דרישות הסף בנושא הכשרת לוחמים למערכי האבטחה של המלמ"ב שודרגו כשנה בלבד לאחר שנערך סקר לאתר חברות, שיש להן את היכולת והנתונים הבסיסיים לשמש כבית ספר להדרכה, במגמה לשדרג את הכשרת כלל הלוחמים והמאבטחים במערך האבטחה של הגופים המונחים על ידיה, לרמה אחידה וגבוהה. משרד מבקר המדינה מציין, כי במסמך פנימי של תעש מסוף אפריל 1999 בנושא התקדמות פרויקט המכללה בהשתתפות, בין היתר, יו"ר דירקטוריון תעש, מנכ"ל תעש, סמנכ"ל תעש ומנהל מק"ל ומנהל פרויקט המכללה, הועלו היתרונות שבהקמת המכללה שכללו בין היתר "מעורבות והשפעה של המלמ"ב על התשתיות, התכנים וההדרכה" של המכללה. לדעת משרד מבקר המדינה, קיים טעם לפגם במעורבות המלמ"ב במכללה כפי שנעשתה, כאשר במהלך הקמתה שדרג המלמ"ב את דרישות הסף להכשרת מאבטחים, כך שהן תאמו לתכנית הקמת המכללה, ובאופן זה הייתה המכללה היחידה מבין הגופים האחרים שעוסקים באותו תחום, שעמדה בדרישות הסף החדשות שנקבעו.

בביקורת עלה, כי עיקר ההכנסות מקורסים שהמכללה מעבירה בארץ (כ-60% מכלל ההכנסות בארץ) מבוססות על התקשרויות של גופים מונחים על ידי מלמ"ב עם המכללה. התקשרויות אלו מתקבלות בעקבות הנחיית מלמ"ב להעביר את כל ההכשרות של המאבטחים במכללה. כך יוצא, שעיקר ההכנסות של המכללה בארץ מתקבלות מהגופים המונחים על ידי מלמ"ב המהווים למעשה לקוח אחד, עיקרי, דבר המהווה סיכון כלכלי למכללה, זאת משום ששינוי במדיניות הלקוח עלול לגרום להקטנה מהותית בהכנסות המכללה. יצוין, כי בתכנית העסקית לא נבחן הסיכון בהיסמכות על לקוח אחד.

קבלת היתרים לניהול מו"מ וייצוא ביטחוני

צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע בטחוני), התשנ"ב-1992 (להלן - צו הפיקוח), קובע בין היתר, שאסור לאזרח ישראלי לייצא ידע ביטחוני, בין שהייצוא נעשה בדרך של מתן ידע, הדרכה, אימון, ובין בדרך אחרת, ללא היתר ממנכ"ל משהב"ט. עוד נקבעה בצו הפיקוח החובה על כל אדם, לרבות תאגיד, המבקש לעסוק בייצוא ביטחוני או מבקש לנהל משא ומתן לקידום העיסקה, לרבות לצורך מתן ידע ביטחוני למי שאינו תושב ישראל, לקבל היתר לניהול משא ומתן והיתר לייצוא ממנכ"ל משהב"ט.

1. כאמור לעיל, בתחילת אוגוסט 1999 החלה המכללה את פעילותה העסקית. כשבועיים לאחר מכן, ב-19.8.99, התקבל בתעש מכתב ממשב"ט, ממנו למדה תעש, כי ימים ספורים לפני חתימת הסכם השותפות החליט משהב"ט על התליית היתרי הייצוא של החברה עד למרס 2000, ובמקביל הוא הורה על פתיחת חקירה פלילית נגדה. בספטמבר 1999 העבירה תעש בקשה למשהב"ט לקבלת היתר לניהול מו"מ לקורס בחור"ל עבור המכללה, בהתאם לדרישות צו הפיקוח. ב-23.9.99 החליטה הוועדה המייעצת של משהב"ט לתת לתעש היתר לניהול מו"מ לקורס בהתניות הבאות: א. "למען הסר ספק, מודגש בזאת כי ההיתר הנ"ל ניתן לתעש ולא לגורם אחר". ב. חברה א' (אשר היתר לניהול מו"מ שלה הושעה על ידי המנכ"ל עד חודש מרס 2000 בגין פעילות זהה, ללא היתר) או מי מטעמה, מנועים מלהיות מעורבים בפעילות כלשהי הנובעת מהיתר זה".

בעקבות ההחלטה, פנו ב-13.10.99 מנכ"ל תעש ויו"ר הקבוצה המאגדת את חברה א' במכתב למנכ"ל משהב"ט, למשנה למנכ"ל, ליועצת המשפטית ולממונה על פיקוח הייצוא הביטחוני במשהב"ט, וביקשו לקצר את תקופת ההתליה של חברה א' עד ל-1.11.99. הטיעונים שהועלו לקיצור התקופה כללו את העובדה שהוקמה שותפות חדשה, ובה תעש תהיה השותפה דומיננטית, עובדה שיש בה כדי להבטיח אי-הישנות מקרים של אי-סדרים. ב-11.11.99 הודיע הממונה על פיקוח הייצוא הביטחוני במשהב"ט למנכ"ל תעש וליו"ר הקבוצה המאגדת את חברה א', כי הוועדה המייעצת מסירה את המגבלות אשר הוטלו על פעילות חברה א' במסגרת השותפות שהקימה עם תעש להפעלת המכללה. כמו כן, ביקשה הוועדה לציין, כי בניגוד לאמור במכתבם, הפעילות נשוא ההתליה לא הייתה בחזקת הפרה טכנית-מינהלית אלא הפרה מהותית וביודעין של צו הפיקוח.

ב-15.11.99 מסר הייעוץ המשפטי בתעש למנכ"ל תעש, למנהל התחום ולראש מינהל הביטחון בתעש, כי אין מניעה שמינהל הביטחון יהיה הגורם שיטפל בפועל בנושא היתרי המכללה, וזאת בכפוף לאמור להלן: (א) בבקשות שתוציא תעש יובהר, כי הן מוגשות בשם ועבור המכללה לצורך פעילות האמורה להתבצע על ידי המכללה, וכי את ההיתרים יש להוציא על שם המכללה; (ב) הסכם השותפות קובע שורה של שירותים שעל תעש להעמיד לרשות השותפות. נושא הטיפול בהיתרים אינו נמנה עם אותם שירותים הנזכרים בהסכם. יש להתייחס לשאלה אם שירות זה יינתן על ידי תעש כנגד תשלום, ואם כן, על איזה בסיס; (ג) עצם טיפולה של תעש בנושא ההיתרים מטיל עליה אחריות בנושא זה, לפיכך יש למסד ולעגן בהסכם בין תעש לשותפות הוראות שונות,

שיבהירו את אחריות המכללה מול אחריות תעש, ושיקנו לתעש אפשרות לפיקוח ולבקרה על הנעשה במכללה בתחום זה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא פעלה בהתאם להנחיית הייעוץ המשפטי שלה: היא לא בחנה את נושא התשלום עבור טיפולה בנושא ההיתרים, ולא הסדירה בהסכם בינה לבין השותפות הוראות, שיבהירו את האחריות של המכללה בנושא ההיתרים כלפי תעש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שתעש תעגן את נושא האחריות של המכללה כלפי תעש בהסכם, וזאת על פי הנחייתו של הייעוץ המשפטי בתעש.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי רק במרס 2000 ביקשה תעש מסיב"ט להנפיק למכללה היתרי מנכ"ל כלליים לפעילות המכללה בחו"ל. היתרים אלה, שניתנו עד ל-29.8.00, ניתנו לתעש בלבד ולא למכללה, אף שמדובר בישות משפטית נפרדת; ולכן, עד לאותו מועד פעלה המכללה כשנה בלא קבלת היתרים ממשב"ט, כמתחייב מצו הפיקוח.

3. כאמור לעיל, תעש מגישה את הבקשות לקבלת היתרים לניהול מו"מ ולייצוא ביטחוני למנכ"ל משהב"ט עבור המכללה. משרד מבקר המדינה בדק 31 בקשות לקבלת היתרים שהוגשו לסיב"ט לפעילויות המכללה בשנים 2000-2002. התברר, כי בשלושה מקרים חרגה המכללה מהוראות צו הפיקוח וניהלה מו"מ עם לקוחות בחו"ל בלי שהתקבל אישור לכך מסיב"ט, ובנוסף לכך ערכה קורסים בחו"ל ללא קבלת היתר ייצוא ממנכ"ל משהב"ט, ובכך הפרה את הוראות צו הפיקוח. להלן פרטים:

במקרה אחד ערכה המכללה סקר לבדיקת הצרכים של לקוח במדינה א', בלי שהיה בידיה ההיתר הנדרש לעריכת הסקר. במקרה שני, ערכה המכללה אימון במכללה לחניכי הג'וינט העולמי, וביניהם חניך ממדינה ב', ללא קבלת היתר. במקרה שלישי העבירה המכללה מסמכים והצעה להתקשרות עם חברה ממדינה ג', ללא קבלת היתר. בתשובתה מפברואר 2003 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי לגבי מדינה א' יש לתעש היתר מנכ"ל משהב"ט לניהול מו"מ; אשר למדינה ב', מנכ"ל המכללה קיבל לכך אישור טלפוני מסיב"ט; ואשר למדינה ג', החומר שהועבר לעיונו בלבד של נציג החברה היה טיוטה ראשונית, "ללא פירוט של תו"ל או מידע מסווג". בהתייחס לתשובתה של תעש, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ההיתרים המצויים בידי תעש אינם מספקים, בהיות המכללה ישות משפטית נפרדת, שלגביה יש לבקש היתרים בנפרד. בכל המקרים שלעיל לא היה בידי המכללה היתר לניהול מו"מ מסיב"ט, דבר המהווה חריגה מהוראות צו הפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש אמורה הייתה להקפיד, שהמכללה לא תחרוג מהוראות צו הפיקוח, דבר שהתבקש נוכח העובדות המפורטות להלן: (א) השותפה של תעש במכללה הפרה את הוראות צו הפיקוח בעבר, ומנכ"ל תעש התחייב אישית בפני מנכ"ל משהב"ט, במכתב מה-13.10.99, כי העובדה שתעש תהיה השותפה הדומיננטית במכללה יש בה כדי להבטיח אי-הישנות מקרים של אי-סדרים; (ב) מכתב הייעוץ המשפטי של תעש בנושא ההיתרים לסיב"ט מ-15.11.99, שבו ציין, כי עצם טיפולה של תעש בנושא ההיתרים מטיל עליה אחריות בנושא. זאת ועוד, גם על המכללה הייתה מוטלת החובה לוודא, כי לא תחרוג מהוראות צו הפיקוח.

בהתייחסותה של סיב"ט מפברואר 2003 לטיטות דוח הביקורת הודיעה סיב"ט, כי "אין לה הערות לעובדות המופיעות בטיטות דוח הביקורת שבנדון בנוגע לפעילות ללא היתר של המכללה לאבטחה ולוט"ר, כאשר זו הייתה ישות משפטית נפרדת מתעש", וכי תדאג להפיץ את הדוח "לוועדה המייעצת למנכ"ל להיתרים למו"מ, כדי שזו תדון בהיבטים של עבירות לכאורה היה וימצאו ממצאים כאלו בדוח הסופי של מבקר המדינה. כמו כן, נפיק לקחים מהמקרה ונפיקו ליצואנים הנוגעים". עוד העירה סיב"ט, כי "לאור ממצאי הדוח, סיב"ט ומפ"י⁵ יקבלו החלטה להפיק היתרים למו"מ והיתרי ייצוא רק על סמך בקשות הנהלת תעש ולא נתייחס לבקשות נפרדות של המכללה לאבטחה ולוט"ר". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמכללה הינה ישות משפטית נפרדת מתעש, מן הראוי שמש"ט יוציא לה היתרים בנפרד מתעש.

התכניות העסקיות של המכללה

1. התכנית העסקית להקמת המכללה לשנים 1999-2003

כאמור לעיל, בישיבת דירקטוריון תעש מיום 20.1.99 הוצגה התכנית העסקית של המכללה לשנים 1999-2003, שעל בסיסה אישר דירקטוריון תעש את הקמת המכללה. משרד מבקר המדינה בחן את התכנית העסקית שהוגשה לדירקטוריון והעלה, כי לא הייתה מבוססת דיה וכללה אומדן עלויות חלקי בלבד. להלן עיקרי הממצאים:

א. כ-50% מתחזית המכירות לשוק המקומי הייתה למשרד החינוך, וכללה הכשרת 3,000 שומרים בשנה, וזאת בלי שהיה למכללה מכתב כוונה או הזמנה ממשרד החינוך. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נתוני ההכנסות בתכנית העסקית לא שוקללו בהסתברות לקבלתם. עוד הוצג, כי פוטנציאל השוק בקורסים העיוניים יכול שני קורסי אבטחת מידע ומחשבים בכל שנה, כאשר השוק המקומי הוערך בכ-50% מפוטנציאל השוק. יצוין, שמאז הקמת המכללה לא הועברו קורסים אלו במסגרתה. בתשובתה של המכללה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי התכנית העסקית הציגה שוק פוטנציאלי ופלחי שוק המהווים יעדי שיווק של המכללה ולא בהכרח הזמנות. בהתייחס לתשובתה של תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי לא נמצא תיעוד או הסבר כיצד נקבע פוטנציאל השוק. כתוצאה מכך, תחזית ההכנסות לא הייתה מבוססת דיה, ולכן גם תחזית השיווק.

ב. משרד מבקר המדינה העלה, כי אומדן עלויות השכר שנכללו בתכנית העסקית היה חלקי ונעשה ללא בדיקה מעמיקה של כמות האנשים הנדרשת להפעלת המכללה ועלות משכורתם. להלן פירוט: אומדן העלויות העקיפות כלל את אומדן עלויות השכר של עובדים עקיפים⁶ בסכום של 118,000 ש"ח לחודש. בעלויות השכר של העובדים העקיפים לא נכלל שכרם של מנהלת חשבונות, פקידה, עוזר למנכ"ל, שלושה עובדי אחזקה ומנהל עסקי. זאת ועוד, בפועל הסתכמו עלויות השכר של העובדים העקיפים עד להפעלת תכנית ההבראה (פירוט ראו בהמשך) ביוני 2001 בכ-197,000 ש"ח לחודש, כ-40% מעבר לאומדן עלויות השכר שנקבעו בתכנית העסקית, שכלל תוספת לשכר העובדים בשיעור של 6% כל שנה. כמו כן, עלויות השכר של מנכ"ל המכללה, שמומן על ידי תעש, היו גבוהות בכ-48% מהעלויות שנקבעו בתכנית העסקית. יתרה מזאת, עלות שכרו של מנהל תחום הלחימה הייתה גבוהה בכ-82% מהעלויות שחושבה בתכנית העסקית. משרד מבקר המדינה מציין, כי הסטיות המהותיות של עלויות השכר בין התכנית העסקית לבין הביצוע בפועל מצביעות על תכנון

5 מפ"י - הממונה על הפיקוח הייצוא במש"ט.

6 עובדים עקיפים - עובדים שאינם ישירות להכשרה ולהדרכה של החניכים במכללה, כמו לדוגמה מנכ"ל ומנהל תחזוקה.

לקוי. זאת ועוד, נוכח העובדה שעלויות השכר הינן מרכיב עיקרי מהעלויות של המכללה, מן הראוי היה להציג בתכנית העסקית נתונים הולמים שיכללו את מלוא עלויות השכר של העובדים העקיפים.

ג. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי בתכנית העסקית נכלל חישוב, ולפיו החזר השקעה של תעש בסך כמיליון דולר בשיעור היוון של 16% לשנה יתקבל לאחר שנתיים וחצי של הפעלת המכללה. בביקורת עלה, שהאומדנים של ההכנסות וההוצאות, שבהן השתמשה תעש לחישוב הערך הנוכחי הנקי, היו חלקיים כיוון שלא שוקללה ההסתברות לקבלת ההכנסות, ולא נכללו מלוא עלויות השכר בתכנית העסקית, והדבר גרם, בין היתר, לתוצאה מוטעית של החישוב ולעובדה שתעש לא קיבלה החזר עבור השקעתה במכללה במועד שצפתה.

ד. בלוח שלהלן מוצגים נתונים מהתכנית העסקית ומהרוחות על התוצאות העסקיות של המכללה לשנים 1999-2001 (הנתונים מוצגים באלפי דולרים). יצוין, כי הנתונים בתכנית העסקית הוצגו בשקלים ותורגמו לדולרים לפי שער חליפין ממוצע של אותה שנה.

	2001			2000			1999		
	מחזוריות	ביצוע	סטייה	מחזוריות	ביצוע	סטייה	מחזוריות	ביצוע	סטייה
הכנסות	36%	1,800	2,817	50%	1,311	2,642	79%	160	780
עלות הכנסות	4%	1,411	1,465	15%	1,170	1,374	40%	242	406
רווח גולמי	71%	389	1,352	89%	141	1,268	122%	(82)	374
הנהלה וכלליות *	42%	314	544	36%	368	577	75%	81	317
רווח תפעולי	90%	75	808	133%	(227)	691	386%	(163)	57
הוצאות מימון	80%	(11)	(55)	43%	24	42	101%	(2)	127
רווח נקי	90%	86	863	139%	(251)	649	130%	(161)	(70)
רווח מצטבר	123%	(326)	1,442	171%	(412)	579	130%	(161)	(70)

* סעיף הנהלה וכלליות בתכנית העסקית כלל הוצאות שיווק לשנים 1999-2001 ששילמה בפועל תעש ולא המכללה בסכומים של 256,400 ו-240 אלפי דולרים, בהתאמה.

מנתוני הלוח עולה, כי המכללה לא עמדה ביעדי המכירות שנקבעו בתכנית העסקית, ובשל כך גם לא עמדה ביעדי הרווחיות שהוצגו. כך לדוגמה, נקבע רווח מצטבר לאחר שלוש שנים של 1.4 מיליון דולר, אולם התברר, כי המכללה הפסידה בפועל בשנים אלו כ-326,000 דולרים מההווים סטייה של 123% מהתחזית. מניתוח נתוני התוצאות העסקיות בשנים 1999-2001 עולה, כי חל שיפור במצבה הכספי של המכללה, אולם כמפורט לעיל, המכללה לא עמדה ביעדי הרווחיות שנקבעו בתכנית העסקית. בפברואר 2003 הודיע מנכ"ל המכללה למשרד מבקר המדינה, כי "אכן המכללה הפסידה הן ב-99 והן ב-2000 סכומים גבוהים יחסית, אך כבר משנת 2001 לאחר תכנית ההבראה עברה המכללה לרווח אשר גדל פי 7 ב-2002". משרד מבקר המדינה מציין, כי הנתונים שעליהם הסתמך מנכ"ל המכללה בתשובתו לשנת 2002 לא היו סופיים, מאחר שרואי החשבון של המכללה טרם אישרו עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003) את הדוחות הכספיים לשנת 2002.

בדיון מה-28.3.01 ציין מנהל התחום, כי ההשקעה במכללה נעשתה על בסיס התכנית העסקית, וכיוון שיעודה של המכללה "להכניס הכנסות לבעלים (החזר השקעה)", ייעוד זה לא מומש". כמו כן, ציין, כי ישנה סטייה בין התחזית לבין הביצוע בתכנית העסקית. עוד צוין בדיון על ידי מנהלת הכספים של התחום, כי עקב אופי הפעילות של המכללה וחתך הקוחות המיוחד, אין למכללה צבר הזמנות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התכנית העסקית שהוצגה לדייקטוריון תעש ועל בסיסה אושרה הקמת המכללה, כללה אומדן עלויות שכר חלקי ותחזית הכנסות שאינה מבוססת דיה. כתוצאה מכך, התחשיב שהוצג בתכנית העסקית להחזר ההשקעה של תעש במכללה בסך כמיליון דולר, שהיה אמור להתקבל לאחר שנתיים וחצי, בסוף שנת 2001, התבסס על נתונים חלקיים, וגרם לכך שתעש לא קיבלה את החזר השקעתה במועד בו צפתה. יצוין, כי מנהלת הכספים בתחום לא ערכה בקרה על מימוש התכנית העסקית. מן הראוי, כי לפני קבלת החלטה על כדאיות הקמת המכללה, הייתה תעש בוחנת את התועלת הצפויה מההקמה בהיבטים של רווחיות ותרומה אסטרטגית בטווח הארוך, אשר יש להביאם בחשבון בשקלול התכנית העסקית, זאת לאחר בדיקה וניתוח מעמיק של חלופות אשר ישמשו בסיס למקבלי ההחלטות טרם אישור הקמת המכללה.

2. תכנית ההבראה

במחצית הראשונה של שנת 2001 צברה המכללה הפסד של כ-100,000 דולר, וזאת בנוסף להפסד שנצבר עד שנת 2000, שהסתכם בכ-412,000 דולר. כמו כן, ממסמכי תעש עולה, כי נכון ל-30.9.02 הסתכם החוב של המכללה לתעש בכ-3.2 מיליון ש"ח, שמורכב בעיקרו מאי-תשלום דמי רשות לתעש החל מיום הקמתה של המכללה, ומתשלומי המשכורות שתעש שילמה עבור חלק ממנהלי המכללה. יצוין, כי החוב הנצבר של המכללה לתעש מצביע גם על התלות הכספית של המכללה בתעש.

בינואר 2002 דיווחה מנהלת הכספים של התחום להנהלה, כי המכללה "אינה מסוגלת כיום לפרוע את כל החוב מאמצעיה הפנימיים". נוכח התוצאות העסקיות, הבהיר מנהל התחום בתחילת מאי 2001, כי "הפסד של כ-100 אלף דולר ומכירות של 265 אלף דולר לעומת התחזית מדאיג מאוד ונובע לא רק מאובדן הכנסות אלא גם ממבנה עלויות קבוע שאינו מתאים לעסק. השרד שהמכללה משדרת לבעלים יש לנו מבנה הוצאות קבועות ואנחנו לא יכולים לכסות אותם ואנו מבקשים מתעש שיממן את ההפסדים עד שהמכללה תתייצב". נוכח זאת, ביקש מנהל התחום להנחות, כי המכללה לא נמצאת במהלך עסקים רגיל, ויש לנקוט מספר פעולות להציג תכנית רווח והפסד לחציון השני, המבוססות על הכנסות ברמת סבירות גבוהה ו"לנקוט בצעדים מיידיים לצמצום בעלויות רכש ושכר, אחרת לא ניראה כיצד להגיע ליעדים". עוד הנחה, כי החציון השני של שנת 2001 לא יפתח אלא אם המכללה תראה שהיא מרוויחה, והוסיף, כי "אין כל רצון ונכונות לממן את הפסדי המכללה עד לנקודת האיוון".

תכנית ההבראה הוכנה על ידי הנהלת המכללה בהנחיית מנהל התחום, כאמור לעיל, והובאה לאישור דירקטוריון המכללה. מטרת התכנית הייתה להגיע לאיוון בסוף החציון השני של שנת 2001, על ידי צמצום בעלויות החל מיוני 2001 בהיקף כספי כולל של כ-704,000 ש"ח. בסוף מאי 2001 הציג מנכ"ל המכללה בפני הנהלת התחום את תכנית ההבראה, שכללה בין היתר התפטרות של מנכ"ל המכללה והעסקתו כיועץ לפיתוח שיווקי במכללה בעלות חודשית כוללת של 17,500 ש"ח; מינוי מנכ"ל למכללה על ידי מנהל התחום, אשר שכרו ימומן על ידי תעש (ולא על ידי המכללה) והקטנת דמי הרשות שהמכללה משלמת מדי חודש לתעש עבור השימוש בקרקע ובמבנים ב-30,000 ש"ח. באותו דיון ציין מנהל התחום, כי "תרומתה של תעש למכללה לא תסוכם כעת אלא לאחר שהנושא ייבדק".

משרד מבקר המדינה העלה, כי המכללה ישמה את תכנית ההבראה על אף שהנושא לא נבדק ולא הובא לאישורו של דירקטוריון תעש, ואף על פי שנקבע בתכנית ההבראה, כי תעש תממן חלק מהעלויות, כמו ההפחתה בדמי הרשות ומשכורתו של מנכ"ל המכללה, בסכום של כחצי מיליון ש"ח. זאת ועוד, התברר, כי במסגרת תכנית ההבראה לא דרשה תעש מחברה א' השתתפות במימון ההפסדים שנצברו לשנים 1999 ו-2000 על פי חלקה היחסי בשותפות. המכללה הודיעה בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי "הנהלת המכללה הביאה את הדבר לאישור דירקטוריון המכללה, המהווה 'צניג הבעלים'". משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר, כי הנהלת המכללה הייתה צריכה להביא את תכנית ההבראה לאישורו של דירקטוריון תעש בנוסף על אישור דירקטוריון המכללה, מהטעמים שפורטו לעיל.

בבדיקת יישום תכנית ההבראה העלה משרד מבקר המדינה, כי עלויות המכללה בגין שכר המנכ"ל לא קטנו, מאחר שמיד עם פרישת מנכ"ל המכללה מתפקידו ב-1.6.02 מונה מנכ"ל אחר למכללה, והמנכ"ל הקודם המשיך לעבוד במכללה בתפקיד של יועץ למנכ"ל המכללה, דבר הגורם לתוספת בעלויות, כיוון שמדובר בהוספת תפקיד שלא היה קיים קודם לכן.

תכנית ההבראה כללה הפחתה ב-30,000 ש"ח של דמי הרשות שהמכללה אמורה לשלם מדי חודש לתעש על פי ההסכם שנחתם עמה. נוהל תעש בנושא "סמכויות חתימה המחייבות את החברה כלפי גורמי חוץ" קובע, כי מורשי החתימה לשינוי גובה דמי השכירות הינם מנהל הנכסים ומנכ"ל הכספים. התברר, כי המשנה למנכ"ל לכספים ובקרה של תעש החליט ב-6.2.02 לאשר בדיעבד את ההפחתה בדמי הרשות, אשר נכללה בתכנית ההבראה מ-1.6.01, ולהחזיר ל-50,000 ש"ח לחודש החל מ-1.3.02, לא נמצא תיעוד, כי מנהל הנכסים בתעש אישר הפחתה זו. יוצא אפוא, כי מתן האישור רק על ידי המשנה למנכ"ל תעש לכספים ולבקרה היה שלא ברשות ושלא בסמכות.

כאמור, המכללה איננה משלמת לתעש דמי רשות מאז הקמתה, וזאת בניגוד להסכם שנחתם בין תעש לבין חברה א'. בהסכם נקבע כאמור, כי המכללה תעביר לתעש כל חודש דמי רשות עבור השימוש בשטחיה ובמתקניה, דמי רשות שיהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. על פי מסמכי תעש, יתרת החוב של המכללה לתעש בגין דמי הרשות עד ל-30.9.02 הסתכמה בכ-1.6 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר, כי תעש לא פעלה כנדרש בהסכם, ורשמה בספריה את החוב נומינלית, אף שעל פי ההסכם, החוב אמור להיות צמוד למדד המחירים לצרכן, ומן הראוי שתעש תחייב את המכללה גם בהפרשי ההצמדה לדמי הרשות. בתשובתה מפברואר 2003 הודיעה המכללה למשרד מבקר המדינה, כי היא הגיעה להסדר חובות עם הנהלת תעש, הכולל ריביות והצמדות.

3. התכנית העסקית לשנים 2001-2006

בעקבות התוצאות העסקיות לשנים 1999-2000 כמפורט לעיל, ונוכח אי-מימוש התכנית העסקית מנובמבר 1998, גיבשה המכללה באוגוסט 2001 תכנית עסקית חדשה לשנים 2001-2006. משרד מבקר המדינה לא מצא תיעוד על כך שהתכנית העסקית אושרה בדירקטוריון המכללה. מנכ"ל המכללה הבהיר למשרד מבקר המדינה, שהתכנית העסקית לשנים 2001-2006 אושרה על ידי דירקטוריון המכללה בסוף 2001, אולם לא הובאה לאישור דירקטוריון תעש, אף שנקבע שתעש תממן חלק מהתכנית, כמו השקעה בבניית מטווחים. בתשובתה של המכללה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיעה המכללה, כי "ניתן יהיה לקבל אישור הדירקטוריון (הצהרה בדיעבד) על כך שהתכנית הוצגה ואושרה". משרד מבקר המדינה מציין, כי על פי סעיף 108 לחוק החברות,

התשנ"ט-1999, וכללי מינהל תקין, אישור על החלטה כזו היה אמור להיות מתועד בכתב במועד שבו אושר, ולא בהצהרה בדיעבד.

משרד מבקר המדינה בחן את התכנית העסקית. להלן עיקרי הממצאים:

א. על פי התכנית העסקית, בשנת 2001 יסתכמו המכירות ב-1.7 מיליון דולר ובשנת 2006 ב-5.5 מיליון דולר, גידול של כ-224%. גידול זה מוסבר בין היתר בתחזית המכירות לגופים מוסדיים וממשלתיים, כמו בתי המשפט, רשות הנמלים, משמר הכנסת ורכבת ישראל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא היה למכללה מכתב כוונה של גופים אלו להתקשרויות עם המכללה לתקופה הנ"ל. יתר על כן, גם בתכנית העסקית הקודמת לשנים 1999-2003 הציגה המכללה תחזית מכירות הכוללת התקשרויות עם גופים ממשלתיים ומוסדיים אחרים, שסבירות מימושן הייתה נמוכה, ואכן הן לא התממשו.

ב. תחזית הרווח בשנת 2003, שהוצגה בתכנית העסקית לשנים 2001-2006, מוטה כלפי מעלה, כיוון שלא כללה את מלוא אומדן עלויות השכר. להלן הפרטים: תוספות השכר, שהובטחו על ידי הנהלת החברה למנהלים ולעובדים לאחר שתסתיים תכנית ההבראה, לא נכללו בתכנית העסקית. ב-26.5.01 הצהיר מנהל התחום, כי "ברגע שהדבר יתאפשר יועלה השכר שוב לרמה שבה היה".

ג. עוד נקבע, כי דמי הרשות שהמכללה מעבירה לתעש עבור שימוש בשטחיה ומתקניה ישולמו לפי ערכים של החציון השני של 2001, דהיינו לפי סכום של 20,000 ש"ח לחודש, וזאת למשך תקופה של חמש שנים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי סכום זה נמוך ב-30,000 ש"ח לחודש מהסכום שנקבע בהסכם השותפות (50,000 ש"ח), וכי גם ההפחתה שאישר המושג למנכ"ל לכספים ובקרה של תעש, שלא בהתאם לנוהלי תעש, אושרה לתקופה מוגבלת, עד סוף פברואר 2002. יוצא אפוא, שגם דמי הרשות שנכללו בתכנית זו ושלא אושרו על ידי תעש, היו חלקיים ולא שיקפו את מלוא העלויות.

ד. בתכנית העסקית שאושרה בסוף 2001 נקבע, כי החל משנת 2003 ייקלט במכללה עובד נוסף בתפקיד מתאם קורסים. התברר, כי מתאם קורסים הועסק במכללה כבר במועד אישור התכנית העסקית בסוף 2001. מן הראוי היה, שהתכנית העסקית הייתה משקפת את המצב בפועל, ולפיו מתאם הקורסים הועסק כבר משנת 2001, המועד בו הובאה התכנית העסקית לאישור.

יוצא אפוא, שגם התכנית העסקית לשנים 2001-2006 שגיבשה המכללה, כללה אומדן עלויות חלקי ותחזית מכירות שאינה מבוססת דיה. לפיכך מן הראוי לדעת משרד מבקר המדינה, שתעש תשקול את כדאיות המשך תפעול המכללה, וזאת נוכח העובדה, כי הקמת המכללה הייתה במסגרת תחום עסקים חדש בתעש, שפורק בסוף שנת 2002.

סדרי ניהול ותפעול המכללה

א. ב-6.9.00, כשנה לאחר הפעלת המכללה, ביקר יו"ר דירקטוריון תעש במכללה וציין, כי "נראה שעד כה השיווק הוא אקראי ומתרכז ב'כתובות' מוכרות. לא נעשתה פעולה שיטתית של פילוח שוק ושל התאמת תוכניות לפלחי שוק שונים", וכי "תשתיות שהוצגו בשעתן כ'אטרקציות' עיקריות כמעט ולא מופעלות". עוד ציין, כי התמחיר שלפיו קובעים מחירים לפעילויות של המכללה, טרם התבסס, ובשלב זה נראה שמסתמכים בעיקר על מחירי מתחרים. לדעתו, יש להגיע בהקדם לתמחיר ולקביעת מחירים מסודרים, ו"לצקת בהקדם סטנדרטים מקובלים בניהול מחסן". כמו כן, דרש "לסיים את השלב הרומנטי ולעבור לשלב העסקים. יש רושם כי המנהלים אינם אגרסיביים מספיק

בכל הקשור ליעדי מכירות ורווחים (למשל, אי-אפשר לקבל משפט כמו 'על פעילות בארץ אי אפשר להרוויח'). נוכח הערותיו של יו"ר דירקטוריון תעש לשעבר, שהצביעו על חריגה מתחזית המכירות ועל תהליך שיווק ותמחור לקויים, ראוי היה שהנהלת תעש הייתה מגבירה את הפיקוח על פעילותה של המכללה.

ב. כאמור, תעש הקימה את המכללה כשותפות ולא כחברה-בת ממשלתית, על מנת לאפשר גמישות תפעולית. משרד מבקר המדינה העלה, כי חלק מהשירותים וההטבות ניתנו למכללה על ידי תעש ללא תמורה, כמפורט להלן: (1) אגף השיווק מסייע למכללה בקבלת הזמנות מחו"ל; (2) מינהל הביטחון אחראי לקבלת היתרים לניהול מו"מ ולייצוא עבור המכללה ממשד הביטחון; (3) מינהל הביטחון בתעש אחראי בין היתר גם לנושא רישיונות העסק בתעש, ולכן פנה עבור המכללה ליחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים שבמשרד הפנים בבקשה להוציא עבורה רישיון עסק; (4) ממונה הביטחון במכללה הוא מתעש (החל משנת 2002 מחייבת תעש את המכללה בגין ממונה הביטחון); (5) תעש מממנת את משכורתו של מנהל התפעול ואת מחצית משכרו של המנכ"ל; (6) תעש נתנה ביטחונות לבנקים עבור אשראי שקיבלה המכללה. נוסף על אלה, תעש נותנת למכללה שירותים תמורת תשלום: ייעוץ משפטי; והתקשרויות עם ספקים באמצעות המרכז לשירותים לוגיסטיים של תעש. מהמתואר לעיל עולה, כי המכללה קשורה בטבורה לתעש. בתשובתה של המכללה למשרד מבקר המדינה הודיעה המכללה, כי מרבית השירותים שניתנו למכללה הינם בהתאם לחוזה הקמת השותפות, ונעשו בידיעה ובהסכמה של תעש מראש, ולא מכוח המציאות.

היקף השירותים הניתנים למכללה מתעש יוצרים תלות תפעולית של המכללה בתעש. זאת ועוד, מרבית השירותים שתעש מעניקה למכללה ניתנים ללא תמורה. יוצא אפוא, כי המכללה המהווה, דה-יורה, ישות משפטית נפרדת מתעש, מהווה, דה-פקטו, אורגן של תעש, וללא תמיכתה של תעש יקשה עליה לפעול.

ג. יתרון יחסי שהציגה המכללה ללקוחותיה בהשוואה למתחריה הינו קיומן של מטרות אלקטרוניות במכללה, אמצעים העשויים לחסוך זמן וכסף באימונים. בדיון שנערך במכללה ב-5.11.01 צוין, ש"ברוב הזמן המטרות אינן תקינות, עובדה הפוגעת קשות בתדמיתה של המכללה". בעניין זה התריע כבר ב-20.9.00 יו"ר הדירקטוריון של תעש. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המכללה, כי "כמכשיר אלקטרוני מורכב ורגיש המורכב ממערכות משולבות אלקטרוניות ומכניות, סבלה המערכת מקשיי לידה, לעיתים מציקים. המכללה והספק השקיעו רבות להגברת אמינותה של המערכת אשר פועלת כיום באופן המניח את הדעת, ועומדת בפני שדרוג". משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח מצבה הירוד של המערכת מן הראוי שהמצב יתוקן.

ד. ביטוחי תעש החלים על המכללה אינם כוללים כיסוי בגין אחריות מקצועית של העובדים. יוצא אפוא, שבמקרה של פגיעה במדריך או בחניך ניתן יהיה לתבוע את המדריך אישית על רשלנות מקצועית. יועץ הביטוח של תעש בדק את נושא ביטוח האחריות המקצועית של המכללה וכתב לתעש בינואר 2001, כי "אין ספק כי ביטוח מסוג זה נחוץ ביותר ויש לערכו, במיוחד אם במהלך הדרכה ייגרם נזק לחניך". המלצתו של יועץ הביטוח הייתה לערוך ביטוח חבות מקצועית בנפרד מתעש. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2002, המכללה לא ביטחה את מדריכיה בביטוח אחריות מקצועית.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, המציא מנכ"ל המכללה למשרד מבקר המדינה ב-7.4.03 פוליסת ביטוח אחריות אישית למכללה לשנת 2003, שתוקפה רטרואקטיבית מה-1.1.01. משרד

מבקר המדינה מעיר, כי ברכישת פוליסת ביטוח אחריות אישית למכללה רטרואקטיבית מה-1.1.01, אין תועלת, מאחר שטרם חתימת הפוליסה ב-16.1.03, לא אירע למרבה המזל מקרה שבו נדרשה המכללה לשלם עבור נזק שנגרם לחניך או למדריך במכללה, ומכיוון שממילא צוין בפוליסה, כי היא "לא תכסה כל נזק שנגרם טרם תחילת הביטוח ושהמבוטח ידע או אמור היה לדעת כי הוא מהווה עילה לתביעה".

ה. המכללה אינה מנהלת מעקב ממוחשב אחר השתלמויות החניכים, אך קיים מעקב ידני שנותן מענה חלקי. לפיכך, אין למכללה אמצעי בקרה יעיל לבחון אם החניכים, שעברו קורסי הכשרה במכללה, חוזרים לאימוני ריענון נוספים במכללה. מן הראוי, שהמכללה תמחשב את נושא קורסי ההשתלמויות של החניכים ותוציא לגופים השולחים והמנחים תזכורת כדי שישלחו את החניכים לאימונים נוספים במכללה בכל פרק זמן שיידרש. המכללה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי רכשה מערכת ממוחשבת שטרם הופעלה.

מימוש המלצות ועדת ואיש

בנובמבר 2000 פנתה תעש למשהב"ט והתריעה על מצבה הכספי הקשה וטענה, כי לקראת אמצע שנת 2001 לא תוכל לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות ללא סיוע כספי מהמדינה. עקב כך, הוקמה הוועדה לבחינת מצבה ועתידה של תעש (להלן - ועדת ואיש), בראשות היועץ הכלכלי למערכת הביטחון. בנובמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר האוצר. יצוין, כי ועדת ואיש התנתה את קבלת הסיוע מהמדינה, בביצוע צעדי התייעלות בתעש. בהתייחסותה לעניין המכללה, המליצה ועדת ואיש לבחון את הצורך בהמשך פעילותה במסגרת החברה. זאת ועוד, המכללה זוהתה על ידי ועדת ואיש כמוקד פעילות בעייתי המהווה חלק מתחום הנשק הקל שהוועדה המליצה להפסיק את פעילותו, ולפיכך לא תהיה הצדקה להמשך קיום המכללה. נוכח זאת, ומאחר שהמשך קיומה של המכללה אינו מגלם סיכון עסקי משמעותי, המליצה ועדת ואיש לאפשר תהליך של בחינת הפוטנציאל וקבלת החלטות בהתאם.

דירקטוריון תעש אימץ את המלצות ועדת ואיש בישיבתו מיום 9.9.02 לאחר שהובטח לתעש על ידי הבעלים סיוע כספי של כ-1.3 מיליארד ש"ח, שיאפשר את המשך פעילותה העסקית. כחלק ממימוש התכנית שעליה המליצה ועדת ואיש, פרסמה תעש ב-22.9.02 מכרז למכירת חלקים מתעש ובין היתר גם את המכללה. יצוין, כי עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003) לא מכרה תעש את חלקה בשותפות במכללה.



מכללת תעש לאבטחה וללוחמה בטרור היא מיזם של התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש), שאינו בליבת העסקים של תעש. על פי ממצאי הביקורת הייתה הקמת המיזם רצופה כשלים משלב הייזום, דרך ההקמה וכלה בהפעלת המכללה. בין השאר, נעשו מספר פעולות המכוונות לעקיפת נורמות ציבוריות מחייבות, ובהן בחירת צורת התאגדות שנועדה בין השאר להימנע מחובת מכרז. בהפעלת המכללה נמצאו טשטוש תחומים בין גופים שיש להם אישיות משפטית נפרדת; אי-תקינות המתבטאת, בין השאר, בקבלת היתרים והכשרים שנדרשו מלכתחילה רק בדיעבד; שינוי אמות מידה ותנאי סף להכשרת מאבטחים על ידי מלמ"ב, שהיה בו כדי להבטיח למכללה בלעדיות; והיעדר פיקוח ובקרה מספקים על ידי דירקטוריון תעש.

תעש החליטה בספטמבר 2002 למכור את המכללה, החלטה זו טרם מומשה עד אפריל 2003. עם זאת, ראוי שתעש תהדק את הליכי הפיקוח והבקרה על המכללה, כל עוד היא בעלת השליטה במכללה.