



**משרד מבקר המדינה
החטיבה לביקורת מערכת הביטחון**

דוחות ביקורת על איגודים הקשורים למערכת הביטחון

ירושלים, כסלו התשנ"ב - דצמבר 1991

מספר קטלוגי 91-010

בקובץ זה מובאים שישה נושאים מתחום מערכת הביטחון. חמישה מהם עוסקים בפעילות של התעשיות הביטחוניות והתובלה, ואחד – ב"אגודה למען החייל".

הדוחות מתמקדים בעיקר בתחומי הפעילות המיוחדים של הגופים הללו. וכמה מהם דנים בסוגיות חשובות של הניהול התעשייתי והמשקי של תכניות ועסקות. כאלה הם הדוחות על הסבת מטוסי נוסעים למטוסי מטען. על "תשלובת מפעלי יצחק" של התע"ש, ועל "גלרס" מיסודו של רפא"ל. הדוח על חברת "צ.פ.ע." דן בתהליך חיסולה.

בקובץ נידונות גם שתי סוגיות עקרוניות. האחת באה לידי ביטוי בדוח על ה"אגודה למען החייל", ועיקרה הצורך בתיקון ליקויים, כדי שהאגודה תפעל כראוי לאגודת מתנדבים מקרב הציבור למען רווחת החייל. אמנם בעת הביקורת היו לאגודה הישגים, אך לא נשמר העיקרון של ניהול חסכוני, המתחייב ביתר שאת כשמדובר בכספי תרומות מן הציבור. הניהול והתפעול של האגודה באמצעות מתנדבים, לא זאת בלבד שלא התחזק, אלא אף הומר מקצתו בניהול מקצועי בידי שכירים. הסוגיה העקרונית השניה נסבה על ניהול חברת "מנועי בית שמש", ועל חלקם של הגורמים הממשלתיים בכישלון הבראתה. עשר שנים חלפו מאז היה למפעל ממשלתי. וכל אותה עת לא הושגה אלא האטה בקריסתו, כשקופת הציבור פורעת מדי פעם בפעם את החובות התופחים. אם לא תימצא דרך להבראת המפעל בעתיד הנראה לעין, אזי יש לפעול בנחישות לסגירתו.

הביקורת הנוקבת הנמתחת בקובץ לא באה אלא להצביע על ליקויים למען יתוקנו, וכדי להושיט עזרה להבראת המפעלים שנבדקו.

הביקורת בדוחות המובאים בזה מעודכנת ברובה לקיץ 1990. אחדים מן הגופים המבוקרים כבר הודיעו על שורת צעדים שנקטו לתיקון הליקויים, דבר שיבוא לידי ביטוי – במידת הצורך – בדוחות ובמעקבים הבאים של משרד מבקר המדינה. יש לראות בכך צעד בכיוון הרצוי.

מבקר המדינה

מרים בן - פורת

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>		
7	האגודה למען החייל	.1
43	פעולות להבראת חברת מנועי בית שמש בע"מ	.2
59	"תשלובת מפעלי יצחק", תע"ש – תכנן בקרה והבטחת איכות	.3
71	גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ והחזקותיה	.4
97	צ.פ.ע. חברה בע"מ	.5
105	הסבת מטוסים	.6

האגודה למען החייל

ריכוז ממצאים

המטרות של האגודה למען החייל (להלן - האגודה) הן ארגון הפעולות של הציבור האזרחי במדינה ופעולות העם היהודי בתפוצות למען חיילי צה"ל ורווחתם, בתחומים שבהם אין מוסדות הצבא פועלים.

א. מבין 21 חברים שבהנהלה המצומצמת של האגודה, 14 הומלצו או אושרו על ידי יו"ר האגודה. הרכב זה של ההנהלה המצומצמת אינו ערובה לקיום סדרי האיזון הנדרשים.

ב. מוטת השליטה של יו"ר האגודה הייתה נרחבת מכדי שתהיה יעילה.

ג. לא הייתה בתקנון האגודה ובנוהליה הגדרת תפקידים וסמכויות של יו"ר המרחבים, ותפקיד מנהל המרחב לא הוזכר כלל. לא נקבעה בתקנון הגבלה במספר הקדנציות של ממלאי התפקידים הנבחרים במרחבים ובסניפים.

ד. שיטת הבחירה של יו"ר הנהוגה בפועל באגודה - שלפיה היוזם בהצעת המועמדים ליו"ר האגודה הוא שר הביטחון ולא ההנהלה - אינה עולה בקנה אחד עם לשון תקנון האגודה ורוחו, ומעלה את החשש לאפשרות למינויים פוליטיים.

ה. האגודה שילמה ליועץ המשפטי שלה שכר טרחה גבוה במיוחד, בלי שיהיה לה מידע מספיק על היקף הטיפול שלו בענייניה ומהותו. בהסכם עימו נכללו סעיפים העלולים לפגוע משמעותית באינטרסים של האגודה.

ו. האגודה התעלמה מהצורך בקשר ישיר בין גובה שכר הטרחה של היועץ לבינוי והנדסה שהעסיקה לבין העבודה שהוא ביצע.

ז. הוועדה לטיפול בהתנדבות לא הייתה פעילה, ולא נעשה די לגיוס מתנדבים חדשים.

ח. מועדונים, שהקימה האגודה בערים ובמועצות מקומיות, בהשקעה משמעותית של משאבים, מנוצלים מעט מאוד על ידי החייל היחיד.

ט. לא הייתה לאגודה מדיניות מוגדרת של אחזקת יתרות נזילות לכיסוי הקרנות הרשומות בדוחותיה הכספיים. לא היו לה נהלים כיצד לטפל בטובין המתקבלים כתרומות מתורם שלא קבע להם ייעוד.

י. הועלו ליקויים בתהליך הגשת הדוחות של המרחבים למחלקת הכספים של ההנהלה על ביצוע התקציב, כגון: איחור בהגשה, אי הכללת נתוני הסניפים ודיווח בדיעבד על ביצוע הוצאות חריגות. מחלקת הכספים בהנהלת האגודה לא קיימה בקרה יעילה ושוטפת, בזמן אמת, על פעולותיהן של המערכות הכספיות במרחבים.

יא. לרכישת רכב ואחזקתו, קיבלו כמה עובדים בכירים הלוואות ארוכות טווח וללא ריבית, הקצאת מכסת ק"מ גבוהה וכוללת (גלובלית) ותשלום גבוה לכל ק"מ. לשני עובדים נוספים הוענקו מעמד ודרגה גבוהים יותר, כדי שגם הם ייכללו ברשימת הזכאים להטבות.

י"ב. המחיר, ששולם תמורת הדפסה של כרטיסי הגרלה לשנת 1989 ומתן שירותי תכנון, היה גבוה בהרבה מהמחיר שהושג במכרז לאותם שירותים - מכרז שפורסם לקראת ההגרלה של שנת 1991.

י"ג. במשך שנים לא נחתם בין צה"ל לבין האגודה מסמך המפרט את כמות השירותים שעל האגודה לספק במתקני החינוך של צה"ל; דבר שגרם לעימותים בין הצדדים.

י"ד. היעדר אמנה, הממסדת את הקשרים בין האגודה לבין צה"ל ומשרד הביטחון והמחייבת את כולם, היווה את אחד הגורמים העיקריים למתחים ולחילוקי דעות בין צה"ל לבין האגודה.



מטרת האגודה למען החייל (להלן - האגודה) בהתאם לתקנון שלה, כפי שתוקן לאחרונה במאסר 1988, הן: (א) לקדם את ענייני החייל בשטחי הרווחה, החינוך והתרבות, בין היתר, על ידי הקמה ואחזקה של בתי הבראה, אכסניות ומועדונים; (ב) ליוזם, לארגן ולהנחות פעולות אימוץ של יחידות צה"ל, על ידי או בעזרתם של רשויות מקומיות או גופים אחרים, ולפקח על פעולות אלה; (ג) לדאוג לרווחתו של החייל המאושפז בבית חולים או בבית החלמה; (ד) להגיש סעד אישי לחייל בודד או נזקק; (ה) לאגד את ידידי החייל בארץ ובחו"ל בחוגי מתנדבים לעזרת האגודה.

סמכויות האגודה הן, בין היתר, לפעול בתיאום עם צה"ל, כדי לקדם את מטרת האגודה, לייסד סניפים מקומיים, לאגדם ולהפעילם במסגרת מרחבים או בכל מסגרת אחרת, שהנהלת האגודה תמצא אותה מתאימה במדינת ישראל או מחוץ לה, לקבל תרומות, מתנות ועיזבונות ולהשתמש בהכנסות האגודה וברכושה שימוש מועיל לביצוע תפקידיה ולקידום מטרתיה.

בתקופה נובמבר 1989 עד אוגוסט 1990 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת באגודה. נבדקו: המבנה הארגוני שלה, העסקת יועצים, התיאום והשילוב בין נציגי הציבור והמתנדבים של האגודה לבין מנגנונה, תקציב האגודה וביצועו, היבטים כספיים הקשורים לפעילותה, מתן הלוואות לרכישת רכב לעובדים, מפעל ההגרלה ויחסי האגודה עם צה"ל. הביקורת האחרונה באגודה פורסמה בדוח שנתי 38 (עמ' 957).

המוסדות הארציים של האגודה

1. מועצת האגודה. לפי תקנון האגודה, הרכב מועצת האגודה (להלן - האגודה) מתחדש אחת לשלוש שנים. בעת הביקורת היו במועצה 282 חברים: יו"ר האגודה, יו"ר ארבעת המרחבים, יו"ר 84 הסניפים, 16 נציגי סניפים לפי קביעת יו"ר האגודה, שני נציגי משרד הביטחון, שני נציגי צה"ל, 26 עמיתים(*), שהם מתנדבים שמנוים כחברים

(* לפי סעיף 7 בתקנון האגודה, יכולים להתקבל כעמיתים באגודה יחיד בישראל ויחיד בחו"ל; קבלת עמית טעונה אישור יו"ר האגודה. לשר הביטחון סמכות למנות עמית באגודה, ללא אישור יו"ר האגודה.

במועצה מאושר על ידי יו"ר האגודה, 10 עמיתי כבוד(*) והיתר 137 נציגים של 72 גופים ציבוריים(**).

מסמכויות המועצה, בין השאר, לאשר או לבחור את הנהלת האגודה, לפי העניין, לבחור את ועדת הביקורת הארצית על פי המלצת יו"ר האגודה (פירוט ראה בהמשך), ולהחליט על שינויים בתקנון האגודה. המועצה תתכנס, בהתאם לתקנון, אחת לשנה לפחות.

2. **הנהלת האגודה.** הנהלת האגודה (להלן - הנהלה) תיבחר, לפי סעיף 10 בתקנון, מתוך חברי המועצה לתקופת כהונה של שלוש שנים ויהיו בה 58 איש, כלהלן: יו"ר האגודה, ארבעה יו"ר של המרחבים, 12 יו"ר של סניפי האגודה (שלושה מכל מרחב), שני נציגי משרד הביטחון, שני נציגים מצה"ל, יו"ר חברת "נח" (**), 25 חברי המועצה, שישה חברי מועצה, שהם עמיתים, ובנוסף להם חמישה עמיתי כבוד.

לפי סעיף 10 (ב) של התקנון, הנהלה תבחר את יו"ר האגודה על דעת שר הביטחון. יו"ר האגודה ישמש גם יו"ר הנהלה ויו"ר הנהלה המצומצמת (ראה להלן). יו"ר האגודה, בתיאום עם שר הביטחון, יציע בפני הנהלה לבחור לו ממלא מקום (מ"מ), סגן או סגנים מבין הנהלה.

מסמכויות הנהלה, בין השאר, לקבוע את מדיניות האגודה ולנהל את ענייניה, ולאשר את התקציב השנתי של האגודה; וכן להרכיב ועדות קבע ואחרות מבין חברי המועצה, חברים או עמיתים אחרים של האגודה, שתוסמכנה לפעול בשם הנהלה באותם התפקידים, שהנהלה תטיל עליהן. ועדות הקבע הן: ועדת הכספים, ועדת שירותים לחייל, ועדת מנגנון, ועדת נכסים ובניין וועדת פרסום ויחסי ציבור. עוד מינתה הנהלה ועדות אחרות - גיוס אמצעים בארץ, מכרזים, הגרלה, פעילות חו"ל, תקנון וטיפול ההתנדבות. במועד הביקורת הוועדה לטיפול ההתנדבות לא הייתה פעילה (פירוט ראה בהמשך). בשנת 1989 התקיימו ארבע ישיבות של הנהלה והשתתפו בהן, בממוצע בכל ישיבה, כ-53% מחבריה.

3. **הנהלה מצומצמת.** לפי סעיף 11 של התקנון, תורכב הנהלה המצומצמת מבין חברי הנהלה, והרכבה יהיה: יו"ר האגודה, שימש גם יו"ר הנהלה המצומצמת, מ"מ וסגן יו"ר האגודה, יו"ר כל אחד מהמרחבים, יו"ר כל אחת מוועדות הקבע של הנהלה, נציג משרד הביטחון, נציג צה"ל, יו"ר חברת "נח" ועמיתי כבוד.

מסמכויותיה ומחובותיה של הנהלה המצומצמת: לנהל את ענייניה השוטפים של האגודה בהתאם לסמכויות המוקנות להנהלה בתקנון האגודה, למעט הרכבת ועדות קבע ואחרות, הקמת מרחבים או סניפים, איחודם או פירוקם. כמו כן, אין מסמכותה של הנהלה המצומצמת לאשר את תקציבה השנתי של האגודה; להאציל סמכויות וייפוי כוחם של מרחבים או סניפים לנהל מו"מ עם מוסדות; ולחתום על הסכמים וחוזים בשם האגודה. סמכויות שהן, כאמור, מסמכויותיה של הנהלה.

(*) בתקנון לא הייתה הגדרה למונח "עמית כבוד", ומגבלה למספרם.

(**) המדובר בגופים הציבוריים, שהם חברי האגודה כהגדרתם בתקנון האגודה.

(***) לפי סעיף 5 בתקנון האגודה, רכישת מקרקעין לשימושה של האגודה תיעשה על ידי חברת "נח" (נכסי חיל), שהיא חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

בעת הביקורת היו בהנהלה המצומצמת 21 חברים, וביניהם ארבעה עמיתים. על ההנהלה המצומצמת להתכנס אחת לחודש לפחות. בשנת 1989 התקיימו תשע ישיבות של ההנהלה המצומצמת והשתתפו בהן, בממוצע לכל ישיבה, כ-90% מחבריה.

4. **מרחבים ומוסדות.** אשר למרחבים קובע התקנון, בין היתר, כי הסמכויות והחובות של המרחבים על מוסדותיהם הינן להגשים את מטרות האגודה ולנהל את ענייני המרחב, בהתאם לתקנון האגודה ולהחלטות ההנהלה, ההנהלה המצומצמת או ועדות הקבע. הנהלת המרחב תאושר על ידי הנהלת האגודה לתקופת כהונה של שלוש שנים מיום הבחירה בהרכב: יו"ר המרחב, יו"ר כל הסניפים במרחב (חברי הנהלת הסניפים נבחרים על ידי מועצת הסניף), נציג צה"ל ועוד עד חמישה עמיתים מהמרחב.

באגודה ארבעה מרחבים; מאז שנת 1970 פועלת האגודה לפי חלוקה ארצית מרחבית: שלושה מרחבים מול שלושת הפיקודים ומרחב אחד מול חיל האויר, חיל המודיעין ויחידות אחרות, כגון מטכ"ל ובסיסי הדרכה. ארבעת המרחבים מרכזים את פעילותם של 84 סניפים - 27 במרחב הצפון, 19 במרחב התיכון, 20 במרחב המרכז ו-18 במרחב הדרום.

הביקורת העלתה מספר ליקויים במבנה הארגוני של האגודה, כלהלן:
א. כאמור, על פי התקנון, רוב חברי ההנהלה המצומצמת הם חברים בה בתוקף תפקידם במוסדות האגודה. 14 מבין 21 חברי ההנהלה המצומצמת נבחרו לתפקידם במוסדות האגודה בעקבות הצעה או אישור של יו"ר האגודה, כאמור לעיל. לדעת מבקר המדינה, על האגודה להבטיח, על ידי שינוי בתקנון, שבהנהלה המצומצמת יהיה מספר רב יותר של חברים, שאין להם מחויבות לכאורה ליו"ר. הדבר דרוש לקיום איזון נאות בהנהלה של גוף ציבורי.

ב. על פי תקנון האגודה, מסמכויות מועצת האגודה לבחור את ועדת הביקורת הארצית, על פי המלצת יו"ר האגודה. יו"ר האגודה הוא כאמור גם יו"ר ההנהלה ויו"ר ההנהלה המצומצמת המנהלת את ענייניה של האגודה. אי לזאת, העירה הביקורת, שבחירתה של ועדת הביקורת הארצית מן הראוי שתיעשה על ידי ועדה מטעם המועצה, ולא תהיה מותנית בהמלצת יו"ר האגודה.

ג. יו"ר האגודה משמש למעשה גם ראש הדרג הקובע את מדיניות אגודה וגם ראש הדרג הביצועי של האגודה. לדעת מבקר המדינה, ריכוז סמכויות אלה בידי אדם אחד אינו רצוי. על ראש הדרג הביצועי לנהל את האגודה, תוך כדי ביצוע החלטות ההנהלה המצומצמת, ולדווח ליו"ר ההנהלה המצומצמת; ואילו על יו"ר ההנהלה המצומצמת להבטיח את עבודתה הסדירה של ההנהלה המצומצמת, לרבות תפקידה בקביעת המדיניות ובבקרה על פעולות האגודה. מבחינה זאת קיים ניגוד בין שני התפקידים.

ד. ליו"ר האגודה מוטת שליטה נרחבת: כפופים לו ישירות 21 נושאי משרה: עוזר, מבקר פנים ראשי ומנהלת לשכה; שמונה מנהלי יחידות מטה, חמישה מנהלי קריות חינוך, ארבעה מנהלי קריות נופש, ומנהל בית החייל באילת. אשר למנהלי המרחבים, קיים ויכוח על כפיפותם (ראה להלן). מוטת שליטה רחבה מקשה על המנהל להקדיש זמן לשיחות, להבנת בעיות ולתיאום הדרוש בין הכפופים לו, זאת במיוחד אם הוא ממלא גם את תפקיד היו"ר וגם את תפקיד המנהל בפועל.

ה. אין בתקנון האגודה ולא בנוהליה הגדרת תפקידים וסמכויות של יו"ר המרחבים, ותפקיד מנהל המרחב אינו מוזכר כלל. אי בהירות

זאת גרמה בעבר לסכסוכים במרחב הדרום, ובמועד הביקורת עדיין גרמה ליחסי עבודה מתוחים בין יו"ר האגודה לבין יו"ר ומנהל מרחב המרכז. ליחסים אלה השלכה גם על ציבור המתנדבים, והם עלולים להשפיע אף על המורל ברמות השונות של האגודה.

ו. לדעת מבקר המדינה, כדי למנוע סכסוכים, אי הבנות ומתחים בעבודה, וכדי להגביר את המוטיבציה של עושי המלאכה, נציגי הציבור, השכירים והמתנדבים לשם הגשמה יעילה של יעדי האגודה, מן הראוי שהאגודה תשקול את הצעדים הבאים:

(1) ההנהלה תעסוק בקביעת מדיניות ובבקרה בלבד. אותו דין לגבי הנהלות המרחבים, שבראשם יו"ר המרחב. ארבעת יו"ר המרחבים, שהם חברים בהנהלה המצומצמת, יעסקו תוך כדי הסתייעות בפורום המרחבי, בייצוג המדיניות שנקבעה למרחבים שבהם נבחרו.

(2) ריכוז תפקידי הניהול של האגודה יהיה בידי מנהל כללי, וליו"ר תהיה גישה ישירה לכל עובדי האגודה. בכל מרחב יהיה מנהל בנפרד מיו"ר המרחב. המנהל הכללי יעמוד בראש מערכת הביצוע והוא, מנהלי המרחבים ומנהלי יחידות המטה יהוו הנהלה ביצועית (פורום ניהול).

במהלך הביקורת, בישיבת ההנהלה המצומצמת ב-21.5.90, מונה מנהל כללי של האגודה. באותה ישיבה הוגדרו תפקידי ונוהלי העבודה של המנכ"ל, כלהלן: המנכ"ל כפוף ליו"ר ופועל מטעמו ובהנחייתו; המנכ"ל יתאם את עבודת ההנהלה הארצית עם המרחבים ועם קריות הנופש והחינוך; יתאם את הכנת תכנית העבודה השנתית של האגודה ויפקח על ביצועה ועל ביצוע החלטות ההנהלה הארצית. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי לא הוגדרו בבירור סמכויותיו של המנכ"ל, ולא נקבע אלו מחלקות ואלו עובדים כפופים לו ישירות.

(3) קיימת תופעה של בחירה חוזרת, רצופה ורבת שנים של ממלאי תפקידים נבחרים בהנהלת האגודה ובוועדותיה, בהנהלת המרחבים, הסניפים וועדותיהם. לדעת מבקר המדינה, על האגודה לשקול להנהיג הגבלת משך שהותם בתפקיד של נציגי הציבור, כך שכהונתם תהיה מוגבלת לקדנציה אחת או לכל היותר שתיים. מבקר המדינה אינה רואה פסול בבחירתו של אדם שנית לתפקיד לאחר הפסקה נאותה.

(4) מן הראוי לפעול לצמצום כוח האדם המינהלי ביחידות המטה, לדוגמה: על ידי איחוד המחלקות לגיוס אמצעים בארץ עם מפעל ההגדרה; וכן בכוח האדם המינהלי במרחבים, בין השאר, על ידי הטלת תפקידים על מתנדבים בתחום הנהלת חשבונות, מיבצעים מיוחדים ומזכירות (פירוט ראה בהמשך).

לדעת מבקר המדינה, על האגודה להביא לידי כך, שהמבנה הארגוני יבטיח הפרדה בין קביעת מדיניות ובקרה לבין ניהול, עיקרון חשוב בגוף ציבורי ארצי, שגדל במשך השנים עם הרחבת יעדיו. על האגודה גם לעבד מחדש את התקנון שלה ולהגדיר את תפקידיהם של ההנהלה, של ההנהלה המרחבית (הגוף המייעץ המרחבי) ושל נושאי המשרות העיקריים, ולקבוע כפיפות ברורה של נושאי התפקידים במשרד הראשי של האגודה ובמרחבים.

עוד מן הראוי להשלים את קובץ נוהלי האגודה, שבו הוחל כבר בסוף שנת 1978, אך לא נמשכה הכנתו. פרק חשוב בנוהלי האגודה יוקצה לסוגי הדיווח למיניהם, מהסניפים למרחבים, מהמרחבים למנהל הכללי ומהמנהל הכללי להנהלה.

באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת האגודה אישרה הקמתן של ארבע ועדות לבחינה ולהמלצה של מדיניות ברמה אסטרטגית בנושאי התנדבות; כלכלה וגיוס כספים; קביעת המבנה המוסדי, המבנה הארגוני והתקנון; ושירותים לחייל. האגודה ציינה, כי ההערות וההמלצות של הביקורת יובאו לפני הוועדות שאושרו, והאגודה תפעל על פי רוח הדברים, כפי שפורטו בממצאי הביקורת.

5. בחירת יו"ר האגודה. סעיף 10 (ב) של תקנון האגודה קובע, כי "ההנהלה תבחר יו"ר האגודה על דעת שר הביטחון". בישיבה מספטמבר 1990 הביא יו"ר האגודה בפני ההנהלה את המלצתו של שר הביטחון בנוגע למועמד לתפקיד יו"ר האגודה, וההנהלה בחרה בו. יו"ר האגודה הנבחר נכנס לתפקידו ב-15.11.90.

מן האמור לעיל עולה, כי המועמד לתפקיד יו"ר האגודה הוצע על ידי השר ולא ביוזמת ההנהלה. כבר קודם לכן, באותו חודש, פרסמה העיתונות, שהשר כבר מינה, כביכול, את המועמד ליו"ר האגודה.

בנובמבר 1990 הודיעה לשכת שר הביטחון, כי משרד הביטחון לקח לתשומת לבו את הערות הביקורת בנושא דרך בחירת יו"ר לאגודה; עם זאת אין מניעה פורמלית, שהיוזמה לבחירת יו"ר תבוא גם משר הביטחון - ובלבד שהמלצתו תהא נתונה לבחירה חופשית של הנהלת העמותה; הכלל שלפיו המינוי צריך להיות לגופו (ולא מינוי פוליטי) חל בין אם השר או בין אם הנהלת העמותה הציעו את המועמד.

הביקורת העירה, כי השיטה, שלפיה היוזם בהצעת מועמדים הוא השר ולא הגוף הבוחר, אינה עולה בקנה אחד עם לשון התקנון ועם רוחו. שיטה זו מעלה את החשש לאפשרות למינויים פוליטיים, ואילו הדעת נותנת, שלתפקיד מרכזי בגוף בעל רגישות ציבורית כמו האגודה למען החייל, בחירת המועמד תיעשה, ככלל, לא על פי מניע פוליטי. מן הראוי להקפיד על כך, שההנהלה תציע את המועמדים ושהמועמד שייבחר יהיה על דעת שר הביטחון, כנאמר בתקנון. הניסיון הראה, שמינוי יו"ר לאגודה משיקולים פוליטיים אינו לטובת האגודה ומעמדה הציבורי.

יועצים מקצועיים

במסגרת פעילותה השוטפת מסתייעת האגודה תמורת שכר טרחה בשירותיהם של יועצים שונים. בעת עריכת הביקורת שכרה האגודה את שירותיהם של יועץ משפטי, יועץ כלכלי ויועץ לבינוי והנדסה.

ההיקף התקציבי של שכר הטרחה של שלושת היועצים הני"ל הגיע בשנת 1988 ל-13.2% מסך ההוצאות הארגוניות של הנהלת האגודה. בשנת 1989 גדל ההיקף התקציבי והגיע ל-14.3%. התשלומים לשלושת היועצים בשנת 1989 הסתכמו בכ-532,000 ש"ח.

בנוסף לשלושת היועצים הקבועים, מעסיקה הנהלת האגודה יועצים במשימות מוגדרות ובעלות אופי חד פעמי בדרך כלל, כגון יועץ לנושאי כוח אדם ויועץ לנושאי ארגון ומינהל.

1. יועץ משפטי

העסקתו של היועץ המשפטי הנוכחי (להלן - היוע"מ) החלה באפריל 1981. קדמה לה פעילותו ההתנדבותית רבת השנים בהנהלת האגודה כיו"ר ועדת השירותים לחייל וכחבר הנהלה.

ההחלטה על העסקתו הביאה בהכרח להפסקה במתן שירותיו של עו"ד אחר. במהלך ישיבת ההנהלה המצומצמת, שהתכנסה במאוס 1981, ציין נציג משרד הביטחון בהנהלת האגודה דאז, כי בהעסקתו של היוע"מ היה טעם לפגם מבחינה ציבורית, נוכח פעילותו הציבורית ומעורבותו בהנהלת האגודה, מה עוד ששירותיו של עו"ד הקודם השביעו רצון, לכל הדיעות.

ביוני 1981 החליטה ועדת הכספים של האגודה על גובה התשלומים ליוע"מ, שכללו תוספת לשכר הטרחה בשיעור של 25% עבור השימוש ברכבו ו-25% עבור השימוש במשרדו של היוע"מ. הותנה ששכר הטרחה שעליו הוחלט ישולם כתמורה ליעוץ ולביצוע כל עבודה משפטית שתוטל עליו ללא כל תוספת כספית, וכי כך יצוין בגוף החוזה.

במהלך אותה ישיבה אישרה ועדת הכספים את שכר הטרחה של עורך הדין הקודם עבור שמונת החודשים האחרונים עד להחלפתו, בסכום הנופל ממחצית הסכום שאושר ליוע"מ. עו"ד הקודם הועסק בעת הביקורת במרחב תיכון, ושכר טרחתו ביוני 1990 היה 2,000 ש"ח לחודש. במרחב צפון ובמרחב מרכז מתקבלים שירותי ייעוץ משפטי בהתנדבות.

בחוזה העסקתו של היוע"מ, שנחתם בדצמבר 1981, צוין, כי במסגרת תפקידו כיועץ משפטי של האגודה יגישו הוא ומשרדו להנהלת האגודה את כל השירותים המשפטיים, אשר הנהלת האגודה תזדקק להם. גם בסעיף אחר בחוזה נאמר, שהתמורה המשולמת לו היא עבור ייעוץ משפטי וביצוע כל עבודה משפטית שתוטל עליו.

במאי 1982 ובנובמבר 1983 אישר היו"ר דאז להעלות את שכר טרחתו של היוע"מ, וזאת ללא אישור ועדת הכספים וועדת המנגנון של האגודה, וביוני 1984 אישר היו"ר שינוי מהותי בשיעורי התוספת עבור השימוש במשרדו וברכבו של היוע"מ - 42.5% תוספת במקום 25% עבור כל אחד מהמרכיבים הנ"ל. לשינוי שיעורי התוספת לא נמצאו אישורים מהגורמים המוסמכים באגודה.

בדצמבר 1985 ערך מבקר מערכת הביטחון בדיקה באגודה והמליץ לבדוק את הצורך בהעסקת יועצי חוץ ואת ההצדקה להעסקת יוע"מ בשכר מלא בכלל וברמת שכר כזו בפרט. בעקבות המלצת מבקר מערכת הביטחון, מינה יו"ר האגודה ועדה מיוחדת לבדוק את הצורך בהעסקתו של היוע"מ (להלן - ועדת היוע"מ). ועדת היוע"מ סיכמה ביולי 1986, כי משרדו של היוע"מ ימשיך במתן שירותי ייעוץ משפטי לאגודה, כפי שנהג עד כה, ובנוסף לכך יטפל בענייני הנכסים של האגודה. כמו כן החליטה הוועדה לגבש הצעה לשכר טרחה מותנה באישור ועדת הכספים של הנהלת האגודה. בנובמבר 1986 אימצה ועדת הכספים את החלטות ועדת היוע"מ והחליטה לעדכן את שכר הטרחה ממדד אפריל 1984 למדד פברואר 1986 ובנוסף לשלם לו 900 ש"ח לחודש עבור טיפול במקרקעין של האגודה ושל חברת "נח".

החלטת ועדת הכספים של האגודה לאשר תוספת לשכר הטרחה של היוע"מ אינה עולה בקנה אחד עם תנאי חוזה העסקתו, שבהם נקבע כאמור, במפורש, כי היוע"מ יבצע כל עבודה משפטית עבור האגודה. בנוסף לכך העסיקה האגודה באותה עת משפטן נוסף לצורך טיפול בעיזבונות, ויועץ לבינוי והנדסה, שטיפל גם ברישום מקרקעין ונכסים של האגודה (ראה להלן).

כבר בנובמבר 1986, לאחר אישור ועדת הכספים, העלה היוע"מ תביעות כספיות חדשות, שכללו, בין השאר, הגדלת שכר טרחה עבור טיפול במקרקעין ל-2,000 ש"ח לחודש. במכתב מ-17.6.87 ליו"ר האגודה

ציין המבקר הפנימי של האגודה מדוע, לדעתו, אין לשלם ליוע"מ, ולו אף אגורה אחת, מעבר למה שסוכם אתו ואושר בעבר.

הסיבות שאותן מנה המבקר היו, בין היתר: א. שכר הטרחה של היוע"מ צמוד למדד במלואו החל בפברואר 1986, בניגוד לשכר העובדים במשק, שנשחק ריאלית בתקופה זו בכ-35% מול מדד יוקר המחיה; ב. השינוי בשכר הטרחה הנובע מטיפולו במקרקעין עומד בניגוד גמור למסוכם איתו ומשמיט את היסוד המוסרי לפיטורו, מטעמי חיסכון, של עו"ד שטיפל בנושאים אלה עבור חברת "נח".

המבקר הפנימי מסיים בשאלה: "מה מותר לנו כמוסד ציבורי לשלם והאם יעמוד התשלום בביקורת הציבור?". חרף עמדתו נחתם חוזה בין האגודה לבין היוע"מ בספטמבר 1987 עם תוקף למפרע מ-1.2.87 למשך שלוש שנים, ובו נכללה העלאת שכר הטרחה שנתבעה על ידי היוע"מ בנובמבר 1986. התשלומים ליועץ המשפטי בשנת 1989 הסתכמו בכ-183,000 ש"ח, ובשנת 1990 בכ-216,000 ש"ח.

האגודה לא דאגה לקבל מהיועץ המשפטי דיווח מרוכז בתקופות קצובות על ההיקף ועל מהות טיפולו בענייניה. בעקבות פניית הביקורת, ביקש המבקר הפנימי מהיועץ המשפטי לקבל מידע בעניין זה. לדבריו, הוא נענה בשלילה. מאחר שמדובר בשכר טרחה גבוה במיוחד, היה על האגודה לעמוד במשנה תוקף על כך שיימסר לה דיווח תקופתי, כאמור. בנסיבות הקיימות, בהיעדר דיווח מספק ובהיעדר אימות לדיווח, אין ודאות לקיומו של בסיס המצדיק תשלום שכר טרחה כזה.

ועדת הכספים אישרה תוספת שכר טרחה בלבד, אולם ההסכם כולל שינויים וסעיפים נוספים בעלי משמעויות מרחיקות לכת אשר לאופן ההתקשרות החוזית והאפשרויות לסיומה - ושלא נמצא להם אישור ממוסדותיה המוסמכים של האגודה:

א. סעיף מס' 7א' - "הסכם זה הוא בתוקף בדיעבד לתקופה של שלוש שנים (להלן - הקדנציה) החל מיום 1 פברואר 1987, והוא יתחדש מאליו בתום כל קדנציה לקדנציה נוספת, אלא אם יודיע צד למשנהו בראשית הקדנציה, המתחדשת לא יאוחר מיום 15 פברואר של אותה הקדנציה כי ההסכם לא יתחדש יותר בקדנציה הבאה".

על פי סעיף זה, יש לכאורה בידי האגודה פרק זמן של 14 ימים הראשונים של הקדנציה בלבד, כדי להודיע שההסכם לא יתחדש יותר בקדנציה שלאחריה. לדעת מבקר המדינה, תנאי כזה אין הדעת סובלתו. נוכח העובדה, שהחווה הנוכחי נחתם בספטמבר 1987 בתוקף בדיעבד מיום 1.2.87 נשללה מלכתחילה מן האגודה האפשרות להודיע על אי חידוש ההסכם בגמר הקדנציה הראשונה.

בפברואר 1990 הודיע יו"ר האגודה ליוע"מ במכתב, כי החווה עימו לא יתחדש לקדנציה נוספת. היוע"מ, בהתבססו על החווה האחרון שנחתם בינו לבין האגודה השיב, כי סעיף 7א' קבע, כי ההודעה על אי חידוש הקדנציה מתייחסת לאי חידוש הקדנציה האמורה להתחיל ב-1.2.93, ולכן לא ניתן לסיים את ההסכם באופן מיידי. בעת סיום הביקורת, המשיך היוע"מ במתן שירותים לאגודה. הביקורת העירה, כי בנסיבות אלה על האגודה לבחון לאתגר עם היועץ המשפטי למערכת הביטחון את האפשרות להפסקת ההתקשרות החוזית עם היועץ המשפטי שלה. בעקבות הביקורת, פנה יו"ר האגודה ב-15.11.90 ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, וביקש להנחותו בנוגע להעסקתו של היוע"מ, ולאיזה ייעוץ משפטי זקוקה האגודה. היועץ המשפטי למערכת הביטחון

הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוחל בטיפול בנושא זה בתיאום עם משרד המשפטים, במגמה להביא לשינוי במצב הקיים. בינואר 1991 הבהיר יו"ר האגודה ליוע"מ שלה, כי בהמשך להודעת האגודה מפברואר 1990 על סיום תקופת העסקתו ולאחר גמר כל הארכות הנוספות שנתנו בנידון, לא ישמש עוד כיועץ משפטי של האגודה החל ב-1.2.91.

ב. בהתאם לחוזה, במקרה של פטירת היוע"מ או אי יכולתו לתפקד במהלך הקדנציה, יהיה עיזבונו זכאי לתשלומים של השכר הכולל למשך שנה, שתחילתה ביום הפטירה; בתוך אותה שנה יעביר משרד היוע"מ אם יידרש לכך על ידי האגודה, את התיקים למשרד אחר לפי החלטת האגודה.

לדעת מבקר המדינה, אין צורך בתקופה של שנה תמימה לשם בחירתו של יועץ משפטי חדש והעברת התיקים אליו.

במאי 1991, במסגרת הליך משפטי שהתקיים בין היוע"מ לבין האגודה, הגיעו הצדדים להסכם פשרה, שקיבל תוקף של פסק דין ואשר לפיו תועבר לבוררות בורר יחיד, שיכריע במחלוקת בין הצדדים בעניין השירותים המשפטיים שהיוע"מ נתן על פי החוזה עימו והתביעות הכספיות הנובעות ממנו.

מן הראוי, שבהחלטה על העסקתו של יועץ משפטי ועל היקפה ישתתפו גם נציגי היועץ המשפטי למערכת הביטחון ונציגי משרד המשפטים, וכי בהסכם שיערך עימו יישמרו בצורה המיטבית ענייניה של האגודה. יש מקום שבין אמות המידה לקביעת היועץ המשפטי תילקח בחשבון, בין היתר, גם היותו יועץ משפטי של מוסדות או גורמים אחרים. הדבר מתחייב במיוחד כאשר מדובר בגוף כמו האגודה, שחייב לשמור על תדמיתו הציבורית ואמור לנצל את עיקר הכספים המועברים אליו למטרות שלשמך נועדו.

2. יועץ לבינוי והנדסה

באוקטובר 1986 נחתם חוזה בין האגודה לבין חברה הנדסית (להלן - החברה) לביצוע סקר בנוגע לשישה פריטי מקרקעין של האגודה והבנוי עליהם: בחינת השימושים החלופיים בהם וקבלת נתונים לצורך רישום מקרקעין שאינם רשומים בלשכת רישום המקרקעין; החברה התחייבה לבצע את הסקר בתוך שישה חודשים, אלא אם כן יוארך המועד לסיום הביצוע בהסכם בין הצדדים. בחוזה נקבע, שהתשלום לחברה יהיה על פי שעות עבודה מדווחות, לפי תעריפים עדכניים של משרד הביטחון ליועץ או שותף מומחה בעל משרד.

במארס 1987 חתמו האגודה והחברה על מסמך, המהווה נספח לחוזה המקורי. שניים מסעיפי הנספח דנים ברישום נכסים, שאמור היה להיות מלכתחילה בתחום אחריותו של היוע"מ, שקיבל גם תוספת תשלום כתמורה להסכמתו לטפל במקרקעי האגודה (כפי שפורט לעיל). בהטלת האחריות לנושאים אלה על החברה יש משום תשלום כפול עבור אותה פעולה.

בנספח לחוזה נקבע, כי בחודשים מארס 1987 ועד אוגוסט 1987 ישולם לחברה תשלום כולל (גלובלי) ולאחר מכן יוחזר המצב לקדמותו, דהיינו לצורת התשלום על פי שעות מדווחות, שהייתה נהוגה בחודשים אוקטובר 1986 ועד פברואר 1987.

במהלך דיון בוועדת הכספים, ביוני 1987, הועלתה הצעה לפנות אל מהנדס המכהן כסגן יו"ר ועדת הנכסים ולקבל את חוות דעתו בנוגע להתקשרות עם החברה. בתשובתו מנובמבר 1987 אל יו"ר האגודה המליץ המהנדס על העסקת החברה בחוזה למשך שנה נוספת, מאחר שחסר בעל

תפקיד הנדסי מתאים במסגרת המערכת המינהלית של האגודה, ועבודת החברה עד אז הייתה חיונית. המהנדס ציין, בין היתר, כי הקביעה בנספח לחוזה, שלפיה שכר הטרחה אינו תלוי ישירות ומיידית בעבודה המתבצעת, הינה לקויה. הוא הוסיף והמליץ, כי השכר יוצמד לעבודה הריאלית שהחברה תבצע והחשבונות יוגשו לאישור נציג ועדת הנכסים, שיבקר וידריך את החברה בעבודתה.

בפברואר 1988 חתמה האגודה, לאחר אישור ועדת הכספים, על חוזה עם החברה, שתוקפו מ-1.1.88 עד 31.12.88, ואשר בו נקבע שכר טרחה כולל צמוד למדד.

מבקר המדינה העירה, כי היה על האגודה להבטיח באמצעות החוזה תלות ישירה בין שכר הטרחה של החברה לבין העבודה המתבצעת על ידיה, כפי שהמליץ סגן יו"ר ועדת הנכסים של האגודה.

בדצמבר 1988 הגיש יו"ר ועדת הנכסים את מסקנותיה של ועדת משנה, שהוקמה על פי בקשת יו"ר האגודה לשם דיון בנושא החברה. לפיהן - כל זמן שבאגודה לא יועסק מהנדס, יהא המשך העסקתה של החברה חיוני, אולם היקף עבודתה הצטמצם לאחרונה, מאחר שחלק מהנושאים שבטיפול הסתיימו או שעומדים להסתיים. כדי למנוע הוצאת כספים לריק וללא ביקורת, הוא המליץ, כי ההתקשרות עם החברה תהיה על בסיס שעות עבודה מדווחות, לפי תעריפי משרד הביטחון ליועצים בכירים, כולל הצבת יעדי עבודה, מוגדרים בהיקף ובזמן. עיקר המלצתו הייתה, כי על האגודה להחליט על בנייתו של מרכיב הנדסי קבוע, שיהווה בכל הקשור לנכסים את הזרוע המקצועית-הנדסית שלה.

מאחר שתוקף החוזה עם החברה פג כאמור ב-31.12.88, אישר יו"ר האגודה במארכ 1989 את המשך העסקת החברה בהתאם לתנאי החוזה, עד לחתימת חוזה חדש או עד להחלטה אחרת. הארכה זו לא הובאה בפני ועדת הכספים ולא קיבלה את אישורה.

באוגוסט 1989 הוארך תוקף ההסכם בין האגודה לבין החברה בדיעבד מיום 1.1.89 ועד 31.12.89. בהסכם החדש הוארכה תחולתם של תנאי החוזה הקודם, ובפרט הסעיף הדין בתשלום כולל צמוד. התשלום לחברה בשנת 1988 הסתכם בכ-108,000 ש"ח, ובשנת 1989 - בכ-131,000 ש"ח. במארכ 1990 סיימה החברה את מתן שירותיה לאגודה.

מבקר המדינה העירה, כי לאורך כל השנים 1986-1990, חרף הערות חוזרות ונשנות של ועדת הנכסים, התעלמה האגודה מהצורך ליצור תלות ישירה בין שכר הטרחה לבין העבודות שהחברה ביצעה.

3. יועץ כלכלי

התקציב המקורי בסעיף ייעוץ כלכלי לשנת 1989 היה 150,000 ש"ח. התקציב הוגדל במהלך שנת 1989 ל-200,000 ש"ח, ועד סוף נובמבר 1989 הוא נוצל כמעט במלואו. התשלום עבור חודש דצמבר נזקף לסעיף תקציבי אחר. סך הכל שולם ליועץ הכלכלי בשנת 1989 סכום של כ-227,000 ש"ח, ומינואר עד אוגוסט 1990 כ-96,000 ש"ח.

היועץ הכלכלי הגיש חשבונות חודשיים בפירוט תאריכים, משימות ושעות עבודה מושקעות. חשבונות אלה כללו גם שעות עבודה, שבוצעו מחוץ למשרדי האגודה וכן עבודות הכנה, עריכה והדפסה של דוחות שונים. שכר הטרחה של היועץ הכלכלי שולם בהתאם לתעריף משרד הביטחון עבור יועצים מומחים, תעריך המתפרסם ומתעדכן תקופתית.

הביקורת העלתה, כי החשבונות שהוגשו על ידי היועץ הכלכלי לא אומתו ולא אושרו על ידי מזמיני העבודה, והתשלום בוצע לאחר אישור מנהל מחלקת הכספים.

שירותי ייעוץ כלכלי הוזמנו על ידי גורמים שונים בהנהלת האגודה, כגון: יו"ר האגודה, מנהל מחלקת כוח אדם, מנהל מחלקת משק ונכסים ומנהל מחלקת הכספים. כל גורם באגודה היה רשאי להזמין את שירותיו של היועץ הכלכלי. לדעת מבקר המדינה, ראוי שיהיה גוף מתאם, שבאמצעותו יועברו ההזמנות לעבודה. בעקבות הביקורת, בדצמבר 1990, הוציאה האגודה נוהל להעסקת היועץ הכלכלי, ולפיו העסקת היועץ הכלכלי מחייבת אישור מראש של יו"ר האגודה. האחריות לביקורת, מעקב ואישור ביצוע העבודות על ידי היועץ הכלכלי הוטלה על מנהל מחלקת הכספים בהנהלה.

פעולות המתנדבים באגודה

מספר המתנדבים הפועלים במוסדות האגודה, במרחבים ובעיקר בסניפים נע, לפי רישומים באגודה, בין 2,500 ל-3,500. חלק גדול של המתנדבים פועלים גם בארגונים התנדבותיים אחרים, שמספרם הלך וגדל בשנים האחרונות, במיוחד בתחום הרווחה והבריאות.

1. מתנדבי האגודה מתחלקים לשלושה סוגים עיקריים:

א. נציגים של מוסדות ציבוריים התנדבותיים וכן עמיתים הפועלים במסגרת מוסדות ההנהלה של האגודה, בוועדות הקבע ובוועדות אחרות, במוסדות הנהלת המרחבים ובוועדות במרחב - אלה הם המתנדבים הקבועים והמתמידים בדרך כלל; ב. מתנדבים פעילים מספר ימים בשבוע בתפקידים קבועים במשרדי המרחב, בבתי החייל, במזוננים ובקפטריות בקריות חינוך ונופש אחדות; ג. מתנדבים העוסקים במיבצעים תקופתיים או חד פעמיים בסניפי האגודה. מרבית המתנדבים שייכים לסוג שלישי זה.

הביקורת העלתה, כי לא היה רישום מרכזי של כלל המתנדבים ולא היה רישום מלא של המתנדבים במרחבים. בעת פעילותם של המתנדבים - כגון מכירת כרטיסי הגרלה, איסוף תרומות או ביקור ביחידות צה"ל - עונדים המתנדבים, בדרך כלל, תגים של האגודה ובידיהם תעודות האגודה. רצוי, שמרחבי האגודה והסניפים יעדכנו וישלימו את רישומיהם בד בבד עם הוצאת התעודות. באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת החליט יו"ר האגודה להטיל על מנהל מחלקת כוח אדם שבהנהלת האגודה את האחריות לכוח האדם המתנדב באגודה, לארגן ולנהל אותם ולהעלות ברישומי המחשב את כל הפרטים הנדרשים אודותיהם.

2. אחת התופעות הבולטות היא, שהתמתדם הראויה לכל שבח של ותיקי האגודה לא הייתה מלווה בפעילות ממוסדת ראויה לשמה לגיוס מתנדבים חדשים, במיוחד מבין גמלאי צה"ל או מבין הורי החיילים. כבר במאי 1985 אישרה הנהלת האגודה להקים ועדה לטיפול בהתנדבות במטרה למצוא דרכים לקרב דור המשך לפעילות למען האגודה. בשנים 1985 ו-1986 קיימה הוועדה שתי ישיבות. המרחבים התבקשו להציע משימות, כדי לגבש מאגר מתנדבים חדש, אולם מאחר שלא הייתה היענות ראויה לשמה מצד המרחבים, הפסיקה הוועדה לפעול.

3. משיחות שניהלו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהלי המרחבים, דרכם עוברים עיקר קשרי העבודה בין הסניפים להנהלת המרחב, התברר, כי ב-25% עד 30% מהסניפים בכל מרחב, פעילות המתנדבים היא זעומה. אשר לגיוס אמצעים, בשיחות שניהלו נציגי משרד מבקר המדינה עם עשרה יושבי ראש של סניפים הושמעה הדיעה, כי ריכוז

מירבי של גיוס אמצעים במחלקה לגיוס אמצעים בארץ ובמחלקת ההגדרה שבהנהלת האגודה פוגע במוטיבציה של המתנדבים בסניף.

לדעת מבקר המדינה, על האגודה להגביר את הקשר עם המתנדבים בדרכים הבאות:
א. חידוש הפעילות של הוועדה לטיפול ההתנדבות; ב. גיבוש צוותי המתנדבים באמצעות פגישות חברתיות, הרצאות וטיולים; ג. הרחבת חוגי המתנדבים וקירוב גמלאי צה"ל והורים של חיילים לשירות המתנדבים; ד. שילוב מתנדבים בתפקידים מינהליים וטכניים במשרדי המרחבים ובמתקנים; ה. עידוד המוטיבציה על ידי השתתפות במיבצעי גיוס כספים; ו. הכנת נוהלי עבודה לסניפים, שיבטיחו רצף פעולתם במשך כל השנה על ידי יצירת מעורבות יתר בין המתנדבים בסניף לבין יחידות צה"ל. מבקר המדינה העירה, כי ריענון הנהלות המרחבים והסניפים, כפי שצוין לעיל בעניין המבנה הארגוני, יגביר גם הוא את ההתנדבות. באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת האגודה החליטה בישיבתה מ-23.9.90 להקים ועדה לנושאי התנדבות, כדי לקבוע יעדים אופרטיביים להנעה ולטיפול של מתנדבים.

מועדוני האגודה

האגודה מקיימת שני מועדונים בבית החייל בתל אביב, ומועדונים ב-17 רשויות מקומיות. בשש רשויות מקומיות - נהריה, בני ברק, לוד, ראשון לציון, בת-ים ומזכרת בתיה - המועדונים משמשים בעיקר כמשרדי סניף האגודה במקום ולהתכנסות פעילי הסניף; לדברי יו"ר הסניפים ומנהלי המרחבים הנוגעים בדבר, כמעט שאין במועדונים אלה פעילות או ביקור של חיילים יחידים.

המועדונים בלוד, בנהריה, בקריית מלאכי ובאשדוד הוקמו מכספי תרומות, שהגיעו לאגודה מתורמים בארץ ומתרומות של קהילות בחו"ל.

על הקמת המועדון בקריית מלאכי החליטה הנהלת האגודה כבר ביולי 1980. ההחלטה התקבלה בעקבות בקשתו של ראש המועצה המקומית קריית מלאכי מיולי 1979. באותה ישיבה גם נידון תקציב האגודה לשנת הכספים 1980 ודובר על תכניות בנייה של ארבעה מועדונים נוספים - אשקלון, דימונה, אשדוד ומעלות, אך תכניות אלה לא בוצעו מחוסר מימון (על המועדון באשדוד ראה להלן). בעת הדיון על תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1982 התייחס יו"ר מרחב הדרום למועדונים בעיירות פיתוח והדגיש, בין השאר, כי כפי שקרה למועדונים במצפה רמון ובקריית גת, הם לא יחזיקו מעמד. יו"ר מרחב הדרום ציין, כי הקמת המועדונים כרוכה בהשקעות רבות, ונראה לו, כי יש לשכנע את התורמים להקדיש תרומתם למועדונים ביחידות צה"ל. יו"ר מרחב הצפון ביקש דיון נוסף בנושא, אך דיון כזה לא התקיים.

המועדון בקריית מלאכי נפתח בספטמבר 1984. המבנה הוא חד קומתי עם מרתף, בסך הכל כ-640 מ"ר; עלות המועדון, על פי נתוני האגודה, הסתכמה בכ-668,000 דולרים. לפי הסברי יו"ר סניף האגודה, משמש המועדון להתכנסות תקופתית של פעילי הסניף (בין 20 ל-30); המועדון מיועד הן לפעולות תרבות ונוער של הרשות המקומית והן לפעילות צה"ל, בעיקר לכנסים של יחידות באזור. מסתבר שהמועדון מנוצל אך מעט על ידי החייל היחיד.

נושא הקמת בית חייל ומרכז נופש באשדוד התעורר כבר בשנת 1964 בעקבות פנייתו של ראש הרשות המקומית ליו"ר הוועד הארצי למען החייל. בדצמבר 1979 פנה שנית ראש עיריית אשדוד ליו"ר האגודה בבקשת סיוע להקמת בית חייל באשדוד, שבה בסיס חיל הים ובסיסים אחרים. הקמת מועדון לחייל אושרה, כאמור לעיל, בפברואר 1980.

המועדון נפתח באפריל 1990. עלות המועדון ששטחו כ-560 מ"ר הסתכמה, על פי נתוני האגודה, ב-606,000 דולרים. ביוני 1990 טיפלו עדיין הסניף המקומי של האגודה ומדור הנוער של העירייה בתכנון פעולות המועדון, כמו כנס למתגייס, הרצאות לתלמידי כיתות, הכנה לצה"ל ולפעילות חברתית.

באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי על סמך בדיקה בשטח, שהוכיחה כי המועדונים שהוקמו ברשויות המקומיות כמעט שאינם משרתים את החיילים, בוטלה המדיניות להקים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לקיים דיון מקיף, רצוי בתיאום עם צה"ל, למצוא דרך שתקיים את השירות לחייל במועדונים הקיימים ולקבוע ייעודים אחרים למשאבי הציבור, שיהוו אתגר לתורמים ויאפשרו מתן שירותים רבים יותר לחייל היחיד.

היבטים כספיים

משרד מבקר המדינה בדק מספר היבטים של ניהול הכספים הקשורים באגודה במשך שנות הכספים 1985-1989. נבדקו, בין היתר, שינויים בהרכב ההוצאות וההכנסות, ביצוע סעיפי תקציב עיקריים, בקרה תקציבית ופיקוח מחלקת הכספים בהנהלת האגודה על מחלקות כספים במרחבים. הביקורת התבססה על נתוני הדוחות הכספיים ועל נתונים נוספים, בעיקר בנוגע לשנת 1989, שהתקבלו מהאגודה.

1. נתוני מאזן

האגודה מפרסמת דוחות כספיים נפרדים לכל אחד מארבעת המרחבים ולהנהלת האגודה. כמו כן מפרסמת האגודה דוח כספי מאוחד, המתייחס לכלל האגודה. הדוחות הכספיים כפופים לאישורה של הנהלת האגודה ומתפרסמים באיחור. לדוגמה: הדוחות הכספיים לשנה שהסתיימה ב-31.12.88 פורסמו במאוס 1990; עד אוקטובר 1990 טרם אושרו הדוחות הכספיים של מרחב דרום ומרחב מרכז, וממילא טרם אושר הדוח הכספי המאוחד לשנה שהסתיימה בדצמבר 1989.

האגודה ערכה את דוחותיה הכספיים בערכים נומינליים לא מתואמים. רכוש קבוע והשקעה בנכסים נרשמו בערכם ההיסטורי, ולכן ערכם הרשום לא ייצג את שוויים הריאלי ליום עריכת הדוחות הכספיים (ראה להלן); יש להביא עובדות אלה בחשבון לצורך השוואת נתונים מדוחות כספיים שונים. האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבמאזן ל-31.12.89 יוצגו הנכסים בערכים ריאליים.

הביקורת ערכה השוואה בין הנתונים של המאזנים המאוחדים של האגודה ל-31.3.87 ול-31.12.88, שאושרו על ידי רואי החשבון של האגודה.

מהשוואת הנתונים, כפי שהם מופיעים במאזני האגודה עולה, שבמשך התקופה גדל סך כל מאזן האגודה בכ-9.4% בערכים נומינליים. כמו כן חלה בתקופה זו ירידה ברכוש השוטף שבידי האגודה יחסית להתחייבויות השוטפות: ב-31.3.87 כיסה הרכוש השוטף כ-119% מערך ההתחייבויות השוטפות, ואילו ב-31.12.88 רק כ-86%. עם זאת, היו לאגודה ב-31.12.88 השקעות נוספות בסך של כ-1.8 מיליוני ש"ח. אם כוללים השקעות אלה ברכוש השוטף, מגיע היחס השוטף לכ-124%. בתקופה זו חלה עלייה גם בהתחייבויות השוטפות יחסית לסך כל המאזן - מכ-25% ב-31.3.87 לכ-34% ב-31.12.88.

2. נכסים בבעלות האגודה

א. השקעות האגודה בנכסים ובפיקדונות נזילים הסתכמו ב-31.12.88 בסכום של 10.276 מיליוני ש"ח, מתוכם 0.497 מיליוני ש"ח בנכסים. הנכסים נרשמו במאזן בערכים היסטוריים וכללו, בין היתר, וילה (שנמכרה ב-1989) ושלוש דירות מגורים. לפי הסברי האגודה, השקעות אלו, בנוסף לנכסי אגודה אחרים, אמורות לכסות את ערכן של קרנות האגודה (כמעט כולן מיועדות למטרות מוגדרות) ולשמש עתודה להשלמת פיצויי פיטורין לעובדים.

מבקר המדינה העירה, כי האגודה לא הגדירה מדיניות לאחזקת יתרות נזילות לכיסוי הקרנות, ואין לה נהלים המטפלים בנושא. על האגודה לגבש מדיניות כזו ונהלים התואמים אותה, תוך כדי הגדרת סכומים, שיוחזקו כנגד כל קרן וקרן וכנגד העתודה לפיצויים. אם יימצאו יתרות מעבר למתחייב, יש להעבירן לתקציבה השוטף של האגודה.

ב. הדירות הרשומות בסעיף השקעות התקבלו מעיזבונות לא מיועדים. לכן ניתן היה, לדעת מבקר המדינה, לשקול מכירתן ושימוש בכספים שיתקבלו במסגרת התקציב השוטף של האגודה למטרה אשר לה הם נועדו - רווחת חיילי צה"ל.

באגודה לא היו נהלים המגדירים את דרכי הטיפול בטובין לא מיועדים המתקבלים כתרומות. על האגודה לדאוג להוצאת נהלים, שיסדירו את הנושא מבחינת תקופת אחזקת הטובין, מכירתם ושימוש בכספי הפידיון.

3. הוצאות והכנסות

א. הכנסות האגודה בשנת 1988 הסתכמו ב-56.630 מיליוני ש"ח וההוצאות - ב-59.070 מיליוני ש"ח, במחירים של דצמבר 1989. האגודה מגייסת את אמצעיה ממספר מקורות. העיקריים הם: תרומות מהארץ ומחו"ל, הגרלה ו"שירותים", המהווים ביחד כ-50% (*) מסך כל הכנסות האגודה. בנוסף, מקבלת האגודה הכנסות מהפעלת מתקני חינוך, מתקני נופש ובתי חייל המהוות כ-40% מסך כל ההכנסות. כ-10% הנותרים הם הכנסות בגין ריבית והכנסות שונות. עיקר הוצאות האגודה הינן בגין הפעלת המתקנים האמורים (כ-50%) ובגין שירותים לחייל (כ-20%); כ-25% הוצאות נוספות הן בגין גיוס אמצעים, ומהווים למעשה את העלות הממוצעת של גיוס ההון, ו-5% הוצאות שונות, כגון רכישת רכב.

לפי נתוני המאזנים המאוחדים צברה האגודה בשנת 1988 (***) גירעון כספי בסך של 1.893 מיליוני ש"ח במחירים שוטפים, זאת לעומת שנת 1987, שבה נרשם עודף הכנסות על הוצאות בסך 1.479 מיליוני ש"ח. כאמור, במועד הביקורת טרם נערך דוח כספי לשנת 1989, ואולם לפי נתוני ביצוע תקציב של האגודה, צברה האגודה עודף של כ-150,000 ש"ח במחירים שוטפים. מקור העודף הוא ב-2 מיליוני ש"ח שהאגודה קיבלה ממשד הביטחון בגין חוב משנים קודמות, שנבע מהפעלת מתקני חינוך (ראה להלן). סכום זה אינו שייך במישרין לתוצאות השוטפות של שנת 1989, ובלעדיו הייתה השנה מסתיימת כנראה בגירעון של כ-1.850 מיליוני ש"ח.

(*) נתוני שנת 1988.

(**) כאן ובהמשך הכוונה לשנות הכספים.

להלן לוחות המרכזים את ההוצאות וההכנסות של האגודה בשנים 1985-1988, כפי שהן מופיעות בדוחותיה הכספיים המאוחדים, באלפי ש"ח במחירים של דצמבר 1989. נתוני שנת 1987 - להוציא נתוני הגרלה ושירותים - המתייחסים במקור לתשעה חודשי פעילות, שוערכו על ידי משרד מבקר המדינה לצורך השוואה ל-12 חודשים, בהנחה שהנתונים התנהגו בצורה קווית (לינארית) על פני כל השנה. באוקטובר 1990 הסבירה האגודה, כי ההנחה של קוויות בביצוע בשנת 1987 אינה מתאימה גם למתקני הנופש ולבתי החייל, מפני שרוב הפעילות בהן מתבצעת בין החודשים אפריל עד דצמבר. דא עקא, שהאגודה עצמה לא ערכה השוואה של נתוני הוצאותיה והכנסותיה במתקני הנופש ובבתי חייל, כדי לאפשר הסקת מסקנות בדוקות מהנתונים הכספיים.

לוח מס' 1
האגודה למען החייל - הוצאות והכנסות

=====

1985			1986			1987			1998			
הכנסות	הוצאות	עודף/ (גירעון)	הכנסות	הוצאות	עודף/ (גירעון)	הכנסות	הוצאות	עודף/ (גירעון)	הכנסות	הוצאות	עודף/ (גירעון)	
16,327	18,887	(2,561)	19,857	24,126	(4,268)	22,526	28,085	(5,559)	23,037	29,756	(6,719)	שירותים לחייל
0	9,238	(9,238)	0	14,492	(14,492)	0	13,354	(13,354)	0	12,743	(12,743)	מתקנים
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	שירותים לחייל
16,327	28,125	(11,798)	19,857	38,618	(18,761)	22,526	41,439	(18,913)	23,037	42,499	(19,462)	ס"ה
												גיוס אמצעים
2,463	282	2,181	3,724	460	3,264	3,820	2,357	1,464	3,978	2,413	1,564	שירותים
600	329	271	529	293	235	688	269	419	546	281	266	מיבצעים אחרים
1,910	791	1,119	13,713	6,695	7,018	12,598	8,399	4,199	15,980	10,498	5,482	הגרלה
5,281	944	4,337	7,200	1,548	5,652	12,599	1,405	11,194	9,145	1,475	7,670	תרומות/גיוס
												אמצעים
466	0	466	626	0	626	1,316	0	1,316	378	0	378	הקצבות מצה"ל
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	ומשהב"ט
10,720	2,346	8,374	25,792	8,996	16,796	31,021	12,430	18,591	30,027	14,667	15,360	ס"ה
5,507	1,677	3,831	1,508	450	1,057	2,947	1,187	1,760	3,566	1,904	1,663	אחר
32,554	32,148	407	47,157	48,064	(908)	56,494	55,056	1,438	56,630	59,070	(2,439)	ס"ה

לוח מס' 2
סעיפי הוצאות והכנסות כ- % מס"ה הוצאות והכנסות

1985		1986		1987		1998		
הוצאות מס"ה %	הכנסות מס"ה %	הוצאות מס"ה %	הכנסות מס"ה %	הוצאות מס"ה %	הכנסות מס"ה %	הוצאות מס"ה %	הכנסות מס"ה %	
50.2%	58.8%	42.1%	50.2%	39.9%	51.0%	40.7%	50.4%	שירותים לחייל
0.0%	28.7%	0.0%	30.2%	0.0%	24.3%	0.0%	21.6%	מתקנים
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	שירותים לחייל
50.2%	87.5%	42.1%	80.3%	39.9%	75.3%	40.7%	71.9%	ס"ה
								גיוס אמצעים
7.6%	0.9%	7.9%	1.0%	6.8%	4.3%	7.0%	4.1%	שירותים
1.8%	1.0%	1.1%	0.6%	1.2%	0.5%	1.0%	0.5%	מיבצעים אחרים
5.9%	2.5%	29.1%	13.9%	22.3%	15.3%	28.2%	17.8%	הגרלה
16.2%	2.9%	15.3%	3.2%	22.3%	2.6%	16.1%	2.5%	תרומות/גיוס אמצעים
1.4%	0.0%	1.3%	0.0%	2.3%	0.0%	0.7%	0.0%	הקצבות מצה"ל ומשהב"ט
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	ס"ה
32.9%	7.3%	54.7	18.7%	54.9%	22.6%	53.0%	24.8%	
16.9%	5.2%	3.2%	0.9%	5.2%	2.2%	6.3%	3.2%	אחר
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	ס"ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

לוח מס' 3
הוצאות והכנסות - מדד גידול

1985 = 100

1986		1987		1988		
הוצאות	הכנסות	הוצאות	הכנסות	הוצאות	הכנסות	
122	128	138	149	141	158	שירותים לחייל
-	157	-	145	-	138	מתקנים
=====	=====	=====	=====	=====	=====	שירותים לחייל
						ס"ה
						גיוס אמצעים
151	163	155	836	162	856	שירותים
88	89	115	82	91	85	מיבצעים אחרים
718	847	660	1062	837	1328	הגרלה
136	164	239	149	173	156	תרומות/גיוס אמצעים
134	-	282	-	81	-	הקצבות מצה"ל ומשהב"ט
=====	=====	=====	=====	=====	=====	ס"ה
241	383	289	530	280	625	
27	27	54	71	65	114	אחר
=====	=====	=====	=====	=====	=====	ס"ה
145	150	174	171	174	184	

מהנתונים שבלוח מס' 1 עולה, שבשנת 1986 חלה עלייה בהכנסות נטו (לאחר ניכוי ההוצאות) של האגודה מ"שירותים" (כ-50%) ובעיקר מההגרלה (כ-52.7%). כמו כן גדלו ההכנסות נטו מתרומות בשיעור של כ-30%. סך כל ההוצאות נטו בשני הסעיפים עלו בשנת 1986 בכ-59% יחסית לשנת 1985.

ראוי לציין, שבשנים 1987 ו-1988 נשארו סך ההוצאות נטו בסעיפים אלה כמעט ללא שינוי (גידול של כ-4%), תוך כדי שינוי הרכבם הפנימי: הוצאות האגודה נטו לשירותים לחייל ירדו בכ-12%, לעומת עלייה בהוצאות נטו למתקנים בשיעור של כ-57%.

בשנת 1987 חל שינוי בהרכב הכנסות האגודה. משנה זו היא החלה להפריש 50% מהכנסותיה מ"שירותים" לטובת "קרן למען ביטחון ישראל" (לבי"י); ירידה בהכנסות מ"שירותים" קוזה בשנת 1987 על ידי עלייה ניכרת בהכנסות נטו מתרומות, שאף גרמה להיווצרות עודף הכנסות על ההוצאות בסוף השנה בסך 1.438 מיליוני ש"ח.

ב-1988 פחתו ההכנסות נטו מתרומות בשיעור של כ-31%, יחסית ל-1987. מאחר שהאגודה לא צמצמה, כאמור, את הוצאותיה בגין השירותים לחייל והמתקנים בהתאם, נוצר בסוף השנה גירעון בסך 2.439 מיליוני ש"ח.

ב. השנים 1985-1988 התאפיינו בעלייה מתמדת בעלות גיוס ההון באגודה. אמנם חלק מעלייה זו מוסבר בהפרשת מחצית מהכנסות ה"שירותים" החל מ-1987 לקרן לבי"י ולגלי צה"ל, אך זו אינה מסבירה את כל המגמה. להלן נתוני האגודה על עלות גיוס ההון בסעיפים עיקריים, ובניכוי השפעת ההפרשה לקרן לבי"י וההעברה לגלי צה"ל:

1985	1986	1987	1988	
11.5%	12.4%	17.1%	17.7%	שירותים הגרלה
41.4%	37.1%	58.7%	58.0%	(בניכוי כרטיסי חיים)
17.9%	21.5%	11.1%	16.1%	תרומות
20.9%	27.9%	32.8%	37.3%	ס"ה

מהנתונים עולה, שבין השנים 1985 ל-1988 גדלה עלות גיוס ההון מ-20.9% ל-37.3%, ומקור הגידול הינו בעיקר בסעיפי ה"שירותים" וההגרלה.

כאמור, ב-1986 חלה עלייה חדשה בהכנסות מההגרלה, שהביאה בעקבותיה עלייה בהוצאות עבור ההגרלה, שהיוו באותה שנה כ-49% מההכנסות. בשנת 1988 היו ההוצאות מההגרלה כ-66% מהכנסותיה.

כתוצאה מגידול בעלות גיוס ההון, חל שינוי בהרכב הוצאות האגודה. אמנם ההוצאות לרווחת החייל גדלו, אך בשנת 1985 הופנו 87.5% מהוצאותיה לשירותים לחייל ולמתקנים ורק 7.3% נועדו לגיוס אמצעים, ואילו ב-1988 הופנו לשירותים לחייל ולמתקנים 71.9% מסך כל ההוצאות, לעומת כ-24.8% לגיוס אמצעים.

עלות שכר ונלוות בהנהלת האגודה. על פי נתוני שנת 1988, התקציב המבוצע על ידי הנהלת האגודה מהווה למעלה מ-72% מסך כל תקציב האגודה.

להלן טבלה המתארת את הגידול השנתי הריאלי (דהיינו מעבר לעליית המדד) בעלויות שכר ובהוצאות נלוות, בסעיפי הפעילות העיקריים, בין השנים 1986 ל-1988. באותן השנים הסתכמו הוצאות אלה בכ-9.6 מיליוני ש"ח ובכ-13.8 מיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 1989, בהתאמה.

שיעור גידול בין 1986 ל-1988	
64.8%	מחנות נופש
41.7%	סדרות חינוך
28.3%	בית חייל
19.2%	גיוס כספים
26.6%	הוצאות אירגוניות

43.2%	ס"ה בכל הסעיפים

מהנתונים עולה, שבין השנים 1986 ל-1988 גדלו עלויות השכר וההוצאות הנלוות בשיעור של 43.2% מעבר לעלייה במדד המחירים לצרכן. כתוצאה מכך, גדל החלק של השכר בסך כל הוצאות ההנהלה בשנים אלה: ב-1986 היוו עלויות השכר 25.8% מסך כל הוצאות הנהלת האגודה וב-1988 עלה השיעור ל-32.3%. האגודה הסבירה, שחלק מהעלייה הריאלית בשכר נובעת מחקיקת חוק שכר מינימום ומגידול בפעולות, בעיקר בימי נופש. יצוין שאין באגודה נתונים בדבר השפעת חוק שכר המינימום והשינויים בהרכב מצבת כוח האדם, המאפשרים לקבוע את היקף ההשפעה של גורמים אלה על גידול ריאלי בשכר ובהוצאות הנלוות.

העמסה על מתקני חינוך. ב-1981 נכנסה האגודה לנושא חינוך החיילים (פירוט ראה בהמשך). פעילות האגודה בנושא זה ממומנת על ידי צה"ל, המשלם עבור אחזקת מתקני החינוך.

בשנת 1987 הועמסו על החינוך 21.7% מכלל ההוצאות הארגוניות של האגודה, ושיעור הוצאות החינוך היווה כ-21.1% מסך כל ההוצאות של האגודה בסעיפים עיקריים. בשנת 1988 הועמסו על החינוך כ-31.1% מההוצאות הארגוניות, ושיעור הוצאות החינוך היווה כ-25.6%; כלומר שיעור העמסה של ההוצאות הארגוניות על מתקני החינוך גדל מ-10.8% ב-1987 ל-15% ב-1988. גידול העמסות על מתקני החינוך ב-1988 לא עמד ביחס מתאים לגידול הפעילות בתחום החינוך באותה שנה.

4. ביצוע תקציב

האגודה פעולת על בסיס תקציב שנתי המפרט את סעיפי הפעילות בצד ההוצאות וההכנסות לפי המרחבים ואת פעילותה הכוללת של האגודה. ביצוע הסעיפים העיקריים בצד ההכנסות של התקציב השנתי של האגודה לשנת 1988 הסתכם בכ-43.9 מיליוני ש"ח ובשנת 1989 בכ-49.7 מיליוני ש"ח. ביצוע התקציב מאופיין, בעיקר, על ידי התאמת רמת ההוצאות לרמת ההכנסות המשתנה; זאת עקב חוסר יכולתה של האגודה להשפיע על היקף של חלק ניכר מההכנסות שלאגודה אין שליטה עליהן. בהתאם לשינויים המתרחשים, נעשים שינויים בתקציב המקורי, כגון הגדלה או הקטנה של סעיפי פעילות והעברת סכומים בין הסעיפים.

בשנים 1986-1988 היו סך כל הכנסות האגודה בסעיפים עיקריים גבוהות ב-10.0%-21.5% מהתקציב המקורי, כאשר עיקר הסטייה היה בסעיפי גיוס כספים בארץ ו"בשירותים" (גם בשנת 1989).

בביצוע סך כל התקציב בצד ההוצאות נמצאו פערים בין הביצוע בפועל לבין התקציב המקורי בשיעורים שבין 7.6% ב-1989 ל-22.3% ב-1986.

5. בקרה תקציבית

בקרה תקציבית מהווה כלי ניהולי חשוב לקבלת החלטות בתחומים שונים; הבקרה נעשית על ידי מעקב שוטף אחר ביצוע מסגרת התקציב תוך כדי איתור חריגות מהתכנון.

הבקרה התקציבית על ביצוע מסגרת התקציב נעשית באגודה בנפרד בכל אחד מהמרחבים וכן בהנהלה. על פי הוראת ההנהלה מיוני 1980, ידווחו המרחבים אחת לשלושה חודשים למחלקת הכספים בהנהלה על ביצוע התקציב, בהתייחס לתקופה שחלפה מאז תחילת השנה. מחלקת הכספים בהנהלה מרכזת את הנתונים ברמה של כלל האגודה ומדווחת תקופתית לוועדת הכספים הארצית.

מחלקת הכספים בהנהלת האגודה מקבלת דיווחים תקופתיים מהמרחבים על ביצוע התקציב וכן דיווחים אחרים, דוגמת דוח על ההגרלה ודוח על "שירותים"; הדוחות על ביצוע התקציב אמורים להיות ערוכים בהתאם להוראת ההנהלה האמורה מיוני 1980. הביקורת העלתה, שהדוחות מוגשים שלא בהתאם להוראה הנ"ל. התגלו ליקויים בתהליך הגשת דוחות על ביצוע התקציב (ודוחות אחרים) על ידי המרחבים, כגון איחור בהגשה, אי הכללת נתוני הסניפים ודיווחים בדיעבד על ביצוע הוצאות חריגות. בניגוד להוראת הנהלה, דוחות ביצוע תקציב אינם ערוכים במתכונת אחידה ואינם מפרטים נתונים כספיים חשובים, כגון תוספות או הפחתות לתקציב מקורי, סכומי הזמנות שהוצאו אך טרם בוצעו לתאריך הדוח והיתרה התקציבית. הדוחות מוגשים במתכונת של סך כל מרחב, ללא פירוט מצב הסניפים. מהאמור עולה, שמחלקת הכספים בהנהלת האגודה אינה יכולה לבצע פיקוח שוטף ויעיל על ביצוע התקציב ועל חריגות ממנו.

לדוגמה, בשנת 1988 הגישה מחלקת כספים במרחב מרכז דוחות כספיים שונים באיחור. בתום שנת הכספים התברר, שהמרחב חרג ממסגרת התקציב ללא אישור, תוך כדי צבירת גירעון בסך של כ-420,000 ש"ח (לעומת עודף של 25,000 ש"ח בשנה הקודמת).

במארס 1989, בתגובה לפניית מנהל מחלקת הכספים בהנהלת האגודה, מינה יו"ר האגודה צוות לבדיקת המצב הכספי בהנהלת מרחב מרכז; צוות הבדיקה העלה, כי ועדת הכספים המרחבית לא התכנסה בשנת 1988 כלל, וכי הנהלת המרחב לא דנה כלל באותה שנה בשינויים בתקציב. כמו כן היו בשנת 1988 ליקויים בתפקוד מנגנון הכספים במרחב. עוד ציין הצוות, כי מצא חריגה לא מאושרת מתקציב ההוצאות בשיעור של 24%. עיקר הממצאים נגעו לדיווחים לא שלמים ולא אמינים על ביצוע בפועל ועל ניצול התקציב.

לדעת מבקר המדינה, ממצאים אלה מצביעים על אי קיום הוראות ההנהלה בדבר דיווח תקציבי על ידי המרחב, ועל ליקויים בתהליך הבקרה על ביצוע התקציב במרחבים מצד מחלקת הכספים בהנהלת האגודה. לא קיים, בין היתר, נוהל תקציבי מגובש בדבר אחריות הממונים על ביצוע התקציב במרחבים במקרים של חריגות לא מאושרות.

6. פיקוח על מרחבים

מנתוני האגודה עולה, שמחלקות הכספים במרחבים פועלות בתחומים רבים כיחידות עצמאיות, ללא כפיפות ישירה למחלקת הכספים הראשית.

הדבר מתבטא, בעיקר, בנושא השקעת אמצעים נזילים. באגודה לא קיימת מערכת הנהלת חשבונות מאוחדת, אלא מערכות נפרדות לכל מרחב ומרחב. גם הבקרה התקציבית מתבצעת, כאמור, על ידי כל מרחב באופן עצמאי.

כתוצאה מכך, מחלקת הכספים בהנהלת האגודה (ולכן גם הנהלתה) אינה מקיימת בקרה יעילה ושוטפת, בזמן אמת, על פעולותיהן של המערכות הכספיות במרחבים. כמו כן, מחלקת הכספים בהנהלת האגודה אינה מקיימת ביקורת שוטפת על תהליך איסוף הנתונים המועברים אליה ועל אמינותם. מצב זה גורם לקושי בניהול יעיל של מערך הכספים באגודה, ואינו עולה בקנה אחד עם נהלים סבירים.

א. לדוגמה, השקעת יתרות כספיות נעשית, כאמור, על ידי כל מרחב ומרחב (וכל סניף במרחב), זאת ללא קיזוז של יתרות חיוביות ושליליות בין סניפים ומרחבים, על מנת לחסוך בעלויות מימון בגין היתרות השליליות, ולהגיע לתשואה מירבית על היתרות החיוביות, ברמה של סך כל האגודה. על האגודה לקבוע נהלים, שיבטיחו שהשקעת הכספים העומדים לרשותה תיעשה ביעילות.

ב. לא קיימים באגודה נהלים המגדירים את המבנה הארגוני של מנגנון הכספים, את סמכויות מחלקת הכספים בהנהלת האגודה והעומד בראשה ואת כפיפותם, ואת הסמכויות של מחלקות כספים במרחבים ואת כפיפותן.

כבר ב-1986 קבע מבקר המדינה(*): "יש מקום לשקול מחדש אם יש צורך בניהול מרחבים וסניפים כאישויות חשבונאיות נפרדות. שינוי בתפיסה מינהלית עשוי להביא יתר יעילות בעבודת האגודה, לחיסכון ניכר בכוח אדם, לצמצום בהוצאות על הנהלת חשבונות ועל ניהול אפסנייה, לחיסכון בהפקת מאזנים של המרחבים והסניפים, לביטול הצורך בניהול הרזרבות הכספיות בצורת "קרנות" במרחב ובסניפים, וליעול תנועת הכספים בסניפים".

לדעת מבקר המדינה, אין להמשיך בניהול נפרד של מערכות של הנהלת חשבונות בכל מרחב, שכן ניהול נפרד, כאמור, והיעדר בקרה שוטפת עליהן מצד הנהלת האגודה, גורמים לחוסר יעילות ולנזקים שיש למונעם.

לאחרונה החלה האגודה בתהליך איחוד של מערכות הנהלת החשבונות, ואף הקימה ב-21.11.89 ועדה מיוחדת, שתפקידה להציע דרך לארגון מחדש של מערך הנהלת החשבונות. האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת, החליטה להנהלה המצומצמת באוקטובר 1990 על איחוד הנהלת החשבונות. לדעת מבקר המדינה, על האגודה לזרז תהליך האיחוד וכן לקבוע נהלים מחייבים, שיגדירו את הסמכויות ואת הכפיפויות במערך הכספים באגודה.

7. גיוס תרומות בארה"ב

א. כאמור, מהוות תרומות מגורמים בארץ ובחו"ל אחד ממקורות ההכנסה של האגודה. על פי נתוני ביצוע התקציב של שנת 1988, קיבלה האגודה בשנה זו תרומות במחירים שוטפים בסך 7.519 מיליוני ש"ח, שהם כ-17% מסך כל הכנסותיה באותה השנה; 3.758 מיליוני ש"ח (כ-50%) הם תרומות מחו"ל.

(*) דוח שנתי 36, עמ' 1327, בפרק על האגודה למען החייל.

תרומות מארה"ב מגויסות על ידי אגודת ידידים, שהקימו גורמים מקומיים, ואשר מטרתה המוצהרת היא גיוס כספים לרווחת חיילי צה"ל. אגודה זו פועלת בשם האגודה בישראל ותחת חסותה; עלות תפעולה (שכר פעילים ואחר) ממומנת מתוך כספי התרומות, והיתרה מועברת לאגודה בישראל. הכספים המתקבלים נרשמים בספרי האגודה בארץ כנטו, ללא רישום עלות גיוסם בארה"ב.

אגודת הידידים לא דיווחה באופן רשמי לאגודה בארץ על מצבה הכספי, ולא אפשרה ביקורת ספרים על ידי גורמים רשמיים מהאגודה בארץ, כגון מבקר פנימי ראשי.

מאחר שאגודת הידידים בארה"ב פועלת בשם האגודה בארץ ותחת חסותה, מן הראוי שהאגודה תעמוד על כך שדוחותיה הכספיים של אגודת הידידים, המבוקרים בידי רואה חשבון מקומי וכן מסמכים כספיים אחרים, יועברו לעיונה בארץ; זאת על מנת שתוכל לעמוד על מצבה הכספי של אגודת הידידים, ובכלל זה על שיעור ההכנסות המועברות אליה מכלל ההכנסות. בעקבות הביקורת הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי הדוחות הכספיים אכן יועברו לעיון הנהלת האגודה בארץ.

ב. הביקורת ערכה אומדן של עלות גיוס הון כוללת על ידי אגודת הידידים. האומדן מתבסס על נתונים חלקיים על הכנסות ועל הוצאות האגודה, כפי שנאספו במחלקת קשרי החוץ של האגודה, ועל נתונים של עלות תפעול מחלקה זו בארץ.

מנתוני ביצוע התקציב של האגודה עולה, שעלות אחזקת המחלקה לקשרי החוץ בארץ, באחוזים מסך ההכנסות מחו"ל, הייתה - בשנת 1987 כ-23%, בשנת 1988 כ-20%, ובשנת 1989 כ-25%.

מתוך הנתונים על עלות תפעול אגודת הידידים בארה"ב - נתונים שנמצאו, כאמור, במחלקת קשרי החוץ של האגודה - למדים שבתקופה אפריל עד אוגוסט 1989 הסתכמה עלות התפעול בכ-58% מהכנסותיה. מחישוב שערכה הביקורת עולה, שסך כל עלות גיוס ההון בארה"ב בתקופה זו (כולל עלות המחלקה בארץ בשיעור של 25% מהכנסות נטו מחו"ל) הגיעה לכ-69%.

יש לציין, שהשיעור של 58% מעלות תפעול האגודה בארה"ב (ללא הוצאות בארץ) הוא בגדר ממוצע. מנתוני האגודה עולה שבמרחב אחד בארה"ב הייתה עלות התפעול באותה תקופה כ-79.4% ובמרחב אחר כ-115.3%. בנוגע למרחב האחר נמצאו נתונים, ומהם עולה שבתקופה אפריל 1987 - אוגוסט 1989 (שנתיים וחצי) הסתכמה עלות התפעול הממוצעת במרחב בשיעור של כ-104% מסך ההכנסות, זאת כאמור ללא עלות המחלקה לקשרי החוץ בארץ.

לדעת מבקר המדינה, המשך המצב, שבא לידי ביטוי בנתונים דלעיל, ללא הגדלה משמעותית בהכנסות, מעמיד בסימן שאלה את זכות קיומם של המרחבים השונים בארה"ב. האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1990, כי בתקופה מינואר עד יוני 1990 הושגה ירידה משמעותית בעלות גיוס ההון בארה"ב, לשיעור של 37.6%, זאת בעיקר על ידי הקטנה משמעותית של ההוצאות.

8. נסיעות לחו"ל

עובדי האגודה וגורמים אחרים מטעמה מבקרים מעת לעת במדינות שונות בחו"ל, אם לצורך גיוס אמצעים ואם לצורך ייצוג והידוק קשרים עם קהילות יהודיות מקומיות.

האגודה משלמת את הוצאות הנסיעה, כולל כרטיסי טיסה ואש"ל של עובדיה, וכן משתתפת חלקית בהוצאות נסיעה של גורמים היוצאים לחו"ל בהזמנת אגודות ידידים מקומיות.

מנתונים שמסרה האגודה למשרד מבקר המדינה עולה, שבתקופה ינואר 1988 - אוגוסט 1990 התקיימו מטעם האגודה 27 ביקורים בחו"ל, מתוכם עשרה ביקורים של עובדי האגודה.

הביקורת העלתה, שבאגודה לא קיימים נוהלי אישור נסיעה לחו"ל, המפרטים את תהליך מתן האישור ואת הגורמים המאשרים. בפועל אישר את הביקורים יו"ר האגודה, אשר ביקר אף הוא בתקופה האמורה שלוש פעמים בחו"ל.

בפברואר 1990 המליץ המבקר הפנימי הראשי למנות ועדה, שתאשר נסיעות שליחים לחו"ל. ביוני 1990 החליטה ההנהלה המצומצמת, בהמלצת יו"ר האגודה, להקים ועדה לקשרי חוץ וגיוס אמצעים בחו"ל, אשר, בין היתר, תגבש נוהל נסיעות ושליחויות לחו"ל, בזיקה לנוהלי משרד הביטחון.

עד מועד סיום הביקורת, טרם גיבשה הוועדה את הנוהל האמור. על האגודה לזרז תהליך גיבוש הנוהל ולהקפיד לאשר נסיעות לחו"ל בהתאם למה שייקבע.

9. מכירה פומבית

מחלקת גיוס אמצעים בארץ מטפלת בכל הקשור בתרומות שמקורן בארץ, לרבות ה"שירותרום", עיזבונות והתרמה ישירה של עובדים במקומות העבודה. בין היתר, מרכזת המחלקה את המכירה הפומבית השנתית המאורגנת על ידי קבוצת מתנדבות א.ל.י (אהבה לחיילי ישראל). בשנת 1990 הסתכמו ההכנסות נטו מהמכירה בכ- 156,000 ש"ח.

המכירה הפומבית כוללת שורה של פעילויות מינהליות וכספיות, כגון: התקשרות עם תורמים בכוח לצורך גיוס מוצגים למכירה, הערכת שווי המוצגים, ארגון המכירה, קבלת כספים והעברתם לאגודה וטיפול במוצגים שלא נמכרו.

ביקורת שערך המבקר הפנימי הראשי של האגודה על מכירה פומבית שנערכה במארכס 1989, העלתה ליקויים הקשורים בצעדים ארגוניים של המכירה, כגון: הערכת שווי מוצגים, רישום ומעקב אחרי המוצגים ודיווח כספי.

מהמסמך של המבקר הפנימי עולה, שבאגודה קיימת מזה זמן הצעת נוהל בנושא מכירה פומבית, שהוכנה על ידי מחלקת ביקורת פנים; במועד סיום הביקורת הצעה זו עדיין לא אושרה.

ענייני כוח אדם

המבנה הארגוני של האגודה משלב פעילות של מתנדבים ושל עובדים בשכר. השכירים מאיישים את הנהלת האגודה, המרחבים ובתי החייל ואת קריות החינוך וקריות הנופש.

על פי המלצת מבקר מערכת הביטחון בדוח משנת 1985, נערך סקר כוח אדם בכל יחידות האגודה על ידי גורם חיצוני. בעקבות הסקר החלה האגודה לעדכן את תקני כוח האדם שלה.

1. תקני כוח אדם. עד למועד סיום הביקורת עודכנו תקני כוח האדם של האגודה, למעט בשלושה מרחבים, וצומצם מספר המשרות. לשישה

מתקנים פורסמו תקני כוח האדם החדשים ללא אישור מוקדם של ועדת המנגנון, שבסמכותה לאשר תקנים.

על פי נתונים נכונים לדצמבר 1989, היה תקן כוח האדם באגודה 663 משרות והמצבה - 658.

שיא התקן הכללי משתנה, בהתאם לעונה ולסוג התעסוקה של קריות הנופש ובית פלדמן(*) מ-752.5 תקנים ועד 580.5 תקנים (הפרש כולל של 172 תקנים).

111 מתוך 658 עובדים, שהם כ-17%, מועסקים בתפקידים מינהליים בהנהלות האגודה והמרחבים. לדעת מבקר המדינה זהו שיעור גבוה. באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי מימוש התכנית להנהלת חשבונות מרוכזת (ראה לעיל) תביא גם לחיסכון בכוח אדם בהנהלות המרחבים.

2. תנאי העסקתם של העובדים הבכירים בהנהלת האגודה. בהנהלת האגודה מועסקים 13 מבין 20 העובדים הבכירים שבאגודה. שבעת הנותרים מועסקים במרחבים. שלושה מבין העובדים הבכירים שבהנהלת האגודה מועסקים על פי חוזה מיוחד. שניים מהחוזים המיוחדים נערכו ונחתמו בלא ידיעת ועדת המנגנון ואישורה, כנדרש.

לארבעה עובדים בכירים הקצתה הנהלת האגודה מכסה חודשית כוללת של שעות נוספות (לשלושה מהם 60 שעות ולאחד 80 שעות). ל-13 מבכירי ההנהלה הוקצו מכסות ק"מ כוללות (בעניין זה ראה פירוט בהמשך).

לדעת מבקר המדינה, ההסדר עם ארבעת העובדים הבכירים, בדבר תשלום שעות נוספות ללא רישום ודיווח, אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין, ואינו מאפשר פיקוח על העבודה, שבגינה מקבלים עובדים אלה את התשלום הנוסף.

רכב

1. כלי רכב

בשנת 1986 היו בבעלות האגודה כלי רכב שונים בהתאם לפירוט שלהלן:

15 -	13 מתוכם צמודים לעובדים הבכירים)	1. בהנהלה
10 -		2. קריות חינוך ונופש
10 -		3. מרחבים
2 -		4. בית החייל באילת

בישיבת ההנהלה המצומצמת של האגודה, שהתקיימה באפריל 1986, התנהל דיון במגמה לבטל את שיטת "הרכב הצמוד" ולעבור "לאחזקת רכב לפקידות נדרשת", תוך כדי קביעת רמות ניידות על פי הצרכים התפקודיים של הנוגעים בדבר, ומכירת הרכב שבעלות האגודה למחזיקים בו. עם קבלת ההחלטה העקרונית לביצוע השינוי, ובמגמה לסייע למחזיקים ברכב הצמוד ככל שניתן הוחלט, כי ההנהלה תתן להם הלוואה, למספר שנים ובתנאים טובים לרכישת רכב זה. המגמה הייתה, שהם יוכלו לרכוש את הרכב וגם להחזיר את ההלוואה מהכסף שישולם להם על ידי האגודה כהשתתפות חודשית באחזקת הרכב. כמו כן הוחלט, כדי להקל עליהם, כי בתקופה של החזרת ההלוואה תהיה גמישות בהשתתפות הכספית של האגודה, על ידי תשלום בגין מכסת קילומטרים שתיקבע בהתאם (ראה להלן).

(*) מתקן של האגודה, שהועמד לרשות קצין חינוך ראשי של צה"ל, ובו פעל, בין היתר, בית הספר למנהיגות של צה"ל.

לסיכום נושא רכב המנהלים באגודה, הוחלט עוד למנות ועדה בלתי תלויה (להלן - הוועדה) שתבחן את צורכי הניידות של הנהלת האגודה, המרחבים והמתקנים, ואת הקצאת כלי הרכב למנהלים על פי דרגותיהם ותפקידיהם.

הוועדה הגישה את מסקנותיה לאגודה בספטמבר 1986 והמליצה כדלהלן:
א. לבטל את הצמדת הרכב לבעלי תפקידים בהנהלה, במרחבים ובמתקנים, פרט לרכב יו"ר האגודה ורכב המנכ"ל שלה (תקן מנכ"ל האגודה לא היה מאויש עד מאי 1990).
ב. להעמיד לרשות הנהלות המרחבים והמתקנים רכב מסחרי מתאים לצורכי עבודה בלבד, בלי להצמידו לבעל תפקיד כלשהו.
ג. להנהיג לבעלי תפקידים מינהליים את שיטת "הפקידות הנדרשת", כמקובל בשירות המדינה, ולפי רמות הניידות שתיקבענה בשירות המדינה מזמן לזמן.
ד. להעמיד לרשות המנהלים הלוואות עד 5,000 ש"ח (שווה ערך ל-3,362 דולרים) במקרים רגילים, ולא יותר מ-7,500 ש"ח (שווה ערך ל-5,044 דולרים) במקרים יוצאים מן הכלל, ולתקופה שלא תעלה על חמש שנים, כל זאת - לפי הכללים המקובלים בשירות המדינה.

בדיון שהתקיים בהנהלה המצומצמת הובאה לידיעת המשתתפים התנגדותם של המחזיקים ברכב הצמוד לשנוי השיטה. כסיכום לדיון הוחלט לפעול על פי הצעת יו"ר האגודה, שנוסחה כדלהלן: "...מעבר מרכב צמוד לרכב שירות כאשר יקוים דיון נפרד לגבי כל רכב ורכב וכאשר בתקופת המעבר עד להחזר ההלוואה תיקבע מכסה גמישה של מספר הק"מ שיקבל כל מנהל, זאת כדי לאפשר למנהלים לשלם את החזרי ההלוואה ללא מאמץ כספי ניכר".

בינואר 1987 הפיצה הנהלת האגודה לאוכלוסיית בעלי הרכב הצמוד מסמך המפרט את הסדרי הביטול ולוח זמנים כללי: א. בשלב ראשון יבוטל רכב צמוד בהנהלה; ב. תחולת הביטול תהא לא יאוחר מ-31.3.87; ג. תמונה ועדת רכב מיוחדת (להלן - ועדת הרכב) לסיכום פרטים עם כל הנוגעים בדבר. בוועדה שמונתה היו חברים: סגן יו"ר האגודה - יו"ר, יו"ר האגודה ושני סגני יו"ר האגודה - חברים. לוועדה זו הועבר כל הטיפול בהסדר הרכב למנהלים, ולכן ועדת המנגנון לא טיפלה בהלוואות, כפי שנדרש בתקנון.

באותו מסמך פורסם, שהתקרה ההלוואה לכל אחד מהזכאים תהיה שוות ערך בשקלים ל-15,000 דולרים, ותוחזר בתשלומים חודשיים רצופים במשך שש או שמונה שנים, לפי קביעת ועדת הרכב. הלווים לא יחויבו בריבית על ההלוואה, אלא בהצמדה למדד יוקר המחיה או לשינויים בשכר הנובעים מהסכמי העבודה. בפועל ניתנו ההלוואות כשהן צמודות ליוקר המחיה והתשלומים החודשיים צמודים לעלות השכר על פי תוספת היוקר והסכמי השכר במשק הציבורי. סכומי ההלוואות שניתנו היו, כפי שנקבעו על ידי ועדת הרכב, בין כ-5,400 עד ל-15,000 דולרים. מכאן שתקרת ההלוואה שקבעה האגודה גבוהה פי ארבעה וחצי מתקרת ההלוואה למקרים רגילים, ופי שלושה מתקרת ההלוואה, למקרים יוצאים מן הכלל, שעליהם המליצה הוועדה דלעיל.

כמו כן נקבע במסמך מינואר 1987, כי החזר הוצאות אחזקת הרכב יתבסס על שני מרכיבים: א. רמת ניידות "ד" על פי הוראות החשב הכללי לפקידות הבכירה בממשלה, וכן על פי ההסדר המקובל במוסדות ציבור, הכולל 833 ק"מ אחזקה שוטפת והוצאות קבועות (אגרות רישוי, ביטוח חובה ומקיף); ב. תשלום לק"מ על פי "חשב"; מתשלום זה ינוכו התשלומים עבור ההוצאות הקבועות הנכללות כבר ברמת

ניידות "ד". לכל עובד זכאי תאושר מכסת ק"מ נוספת על פי היקף העבודה והצרכים הייחודיים שלו.

נקבע גם, כי מכסת הק"מ, שתוקצה לכל זכאי, תיבדק מדי פעם מחדש, עם החלפת תפקיד ובכל מקרה - עם גמר תקופת ההלוואה.

לדעת מבקר המדינה, ההלוואות ללא ריבית בסכומים גבוהים ולתקופות ארוכות, שניתנו לעובדים בכירים של האגודה לשם רכישת הרכב, מהוות הטבה מופלגת. הקצאת מכסת ק"מ כוללת, ללא צורך בדיווח על הנסיעות שבוצעו, כדי לתת אפשרות בדרך זו להחזיר את ההלוואה, נוגדת סדרי מינהל תקין.

2. הקצאת מכסות ק"מ. מהשוואה שערכה הביקורת בין ממוצע ק"מ חודשי של הרכב הצמוד, לבין מכסות הק"מ הכוללות שהוקצו לפי קביעת ועדת הרכב לעשרה מבכירי ההנהלה שהחזיקו בו, עולה, כי ההקצאה הייתה גבוהה יותר. האגודה שילמה לעובד בכיר בממוצע לשנה עבור 30,000 ק"מ. הסכום המתקבל עולה בהרבה על ההקצבה הניתנת בדרגת ניידות "ד" לפי התקשי"ר.

בעת הביקורת שילמה האגודה לעובדים הנ"ל עבור החזקת רכב על פי תעריף "חשב". צוות הביקורת ערך השוואה בין תשלום על פי תעריף "חשב" לבין תשלום על פי התעריף של החשב הכללי בשנת 1987. ההשוואה נעשתה על פי דגם של בעל רכב שנפח מנועו הוא 1,600 סמ"ק, המקבל החזר הוצאות בעד 3,000 ק"מ לחודש, ומשלם מס שולי בשיעור של 40%. מההשוואה עולה, כי התשלום לפי תעריף "חשב" גבוה מהתשלום לפי תעריף החשב הכללי ב-38%.

בעת סיום הביקורת היה המצב כדלקמן: תשעה כלי רכב נרכשו על ידי המחזיקים בהם; שני כלי רכב נמכרו; וארבעה כלי רכב נשארו בבעלות האגודה, מהם שניים צמודים ליו"ר האגודה ולמתנדב המשמש מתאם הפעולות בחו"ל ושניים אחרים הם טנדרים המשמשים כרכב אספקה ורכב מיבצעי להגרלה. בנוגע לרכב במרחבים ובמתקנים הוא נשאר כ"רכב צמוד" לבעלי תפקידים עד לחידוש מינוי ועדת הרכב בתחילת חודש אוגוסט 1989.

3. הקצאת הלוואות. יו"ר האגודה קיים שיחות עם סגנו ועם מנהל מחלקת הכספים בנושא הקצאת הלוואות. בספטמבר 1987, כסיכום לשיחות, רשם יו"ר האגודה מזכר, ובו הציע להקנות לשני עובדים מעמד בכיר כמנהלי ענפים, כדי ליצור עבורם את הזכאות שיש לעובדי האגודה הבכירים, לקבל הלוואות לרכישת רכב ולאחזקתו; כמו כן הציע באותו מזכר הסדר ייחודי להענקת הלוואה לעובד נוסף. ההסדרים הוצאו לפועל באוגוסט 1988. בעת מתן שתי ההלוואות לא היה להן אישור מוועדת הכספים ומוועדת המנגנון.

רק במזכר מיוני 1989 הפנה מנהל מחלקת הכספים את תשומת לבו של יו"ר האגודה להיעדר האישור. ההלוואות אושרו בוועדת הכספים בדיעבד, במהלך הביקורת, בנובמבר 1989.

4. תנאי אחזקת רכב לעובדים חדשים. ראוי לציין, שלעובדים באגודה, שדרגתם עד דרגה י"ט (כולל), נקבעה דרגת ניידות כמקובל בשירות המדינה. לעומת זאת, העניקו לעובדים בתפקידים בכירים, שהתקבלו לעבודה בשנים 1986 עד 1989, מכסת ק"מ כוללת גדולה ולפי תעריפי "חשב", שכאמור, הם גבוהים מהתעריף המשולם בשירות המדינה.

לעובד אחד, שהחל לעבוד בנובמבר 1986, הוענקה מכסה חודשית של 2,000 ק"מ על פי "חשב" כמכסה כוללת, ללא צורך בדיווח על הנסיעות. בעת החתימה על חוזה העסקתו ביוני 1987 העלו את המכסה ל-3,000 ק"מ בתוקף למפרע מ-1.1.87. עם חידוש חוזה העסקתו באוקטובר 1987 שוב העלו את המכסה הפעם ל-4,000 ק"מ לחודש באותם תנאים. החוזה האחרון שנחתם היה בתוקף עד 31.8.88, לאחר מכן לא נחתם חוזה, אולם התנאים האמורים קוימו גם במהלך שנת 1989.

יצוין, כי בסיכום ישיבת ועדת מנגנון מדצמבר 1986 נקבע במפורש, שלדעת הוועדה, יש לשלם לעובד זה על פי הוראות החשב הכללי ולא על פי תעריף "חשב". בדיון שערכה ועדת משנה לוועדת המנגנון בפברואר 1987, דיווח מנהל מחלקת משק וכספים דאז, כי התשלום אכן מבוצע על פי התקשי"ר והוראות החשב הכללי, אולם הביקורת העלתה, כי בפועל, עד סיום הביקורת, קיבל העובד את התשלום על פי תעריפי "חשב", והדיווח שנמסר היה אפוא דיווח מטעה.

לארבעה עובדים נוספים אישר יו"ר האגודה מכסות של 3,000-3,500 ק"מ לחודש לפי תעריף "חשב", ללא אישור ועדת המנגנון לתנאים אלה.

לדעת מבקר המדינה, תשלום מכסות ק"מ כה גבוהות וכוללות אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות הוצאות, ההולמת הנהלת ארגון מתנדבים, שעיקר מקורותיו מתרומות. כבר בדוח השנתי 34 העיר מבקר המדינה, כי ההסדרים לכיסוי הוצאות הנסיעה בתפקיד של עובדים בשירות הציבורי אסור להם שישמשו מקור להטבות שכו. הם צריכים להיקבע אך ורק על פי צורכי השירות ולאור העקרונות של חיסכון, יעילות ומינהל ציבורי תקין.

מסיכום ממצאי הביקורת בענייני רכב עולה, כי: א. עם המעבר משיטת "רכב צמוד" לשיטת "אחזקת רכב לפקידות נדרשת" - כשלעצמו מעבר רצוי - העניקה האגודה למספר עובדים בכירים הטבות מופלגות לרכישת הרכב ואחזקתו, על ידי מתן הלוואות ארוכות טווח ללא ריבית וכן על ידי הקצאת מכסת ק"מ גבוהה וכוללת ותשלום גבוה עבור כל ק"מ. האגודה לא יישמה את הצעות הוועדה הבלתי תלויה שמינתה, בדבר תקרת הלוואות ובדבר קביעת רמות ניידות כמקובל בשירות המדינה.

ב. בשני מקרים הוענקו לעובדים, על פי המלצת יו"ר האגודה, מעמד ודרגה גבוהים יותר, רק כדי שממלאי התפקידים הנ"ל ייכללו ברשימת הזכאים להטבות האמורות. בשני מקרים אושרו ההטבות על ידי ועדת הכספים רק בדיעבד ובאיחור רב.

ג. עובדים חדשים, שהתקבלו לתפקידים בכירים החל משנת 1986, זכו אף הם להקצאת מכסת ק"מ גבוהה וכוללת.

הגרלה שנתית

האגודה מקיימת מדי שנה בשנה הגרלה נושאת פרסים המיועדת לכלל הציבור בישראל.

במאי 1985 החליטה ועדת המנגנון להקים מחלקה לגיוס אמצעים בארץ, שתהיה אחראית, בין שאר תפקידיה, גם לנושא הגרלה השנתית. בפועל נוהל מפעל הגרלה בשנים 1986 עד 1988 על ידי מנהל מחלקת השירותים לחייל בהנהלת האגודה (להלן - המנהל), שיזם, פיתח ויישם שינויים ושכלולים. בשנת 1988 החלה האגודה להיעזר בשירותי הפצה מקצועיים ברחבי המדינה, זאת בנוסף להפצת כרטיסים על ידי מתנדבי האגודה.

בשנת 1988 היו הכנסות ההגרה במונחים של דצמבר 1989 כ-16 מיליוני ש"ח, והוצאותיה באותם מונחים, כולל הפרסים שחולקו וכרטיסי חינוך, כ-10.5 מיליוני ש"ח. בשנת 1989 היו ההכנסות כ-12.9 מיליוני ש"ח וההוצאות כ-8.7 מיליוני ש"ח.

1. כרטיסי ההגרה והפצתם. כרטיסי הגרלה מופצים לציבור הרחב הן בדרך של מכירה ישירה והן באמצעות הדואר, וקיימים שלושה דגמי כרטיסים.

עבור הגרלת 1988 הוזמנו 8,800,000 כרטיסים, והופקו 10,000,000 מספרים משתתפים בהגרלות: בסך הכל חולקו 4,116,000 כרטיסים, מהם נמכרו 3,435,000. עבור הגרלת 1989 הוזמנו 9,000,000 כרטיסים, הופקו 16,000,000 מספרים משתתפים בהגרלות ונמכרו 2,753,000.

מבקר המדינה העירה לאגודה, כי היה מקום לשקול את הקטנת כמות הכרטיסים לשנת 1989, נוכח תוצאות המכירה ב-1988. למספר הכרטיסים שהוזמנו עבור הגרלת 1989 הייתה השלכה ישירה גם על תשלום עבור שירותי ייעוץ, פיקוח ומעקב על ההגרה (כמפורט להלן). באוקטובר 1990 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1990 הוקטנה כמות הכרטיסים.

2. הגרלת 1989. באוגוסט 1988 הגיש המנהל ליו"ר האגודה הצעה לביצוע ההגרה על ידי התקשרות חוזית עם משרד פרטי שהוא, המנהל, יקים. הצעה כתובה זו התבססה על שיחות קודמות בין השניים. היועץ המשפטי של האגודה בדק את מכלול ההיבטים המשפטיים הקשורים בפרישתו הצפויה של המנהל, עיסוקו בנושא הגרלות והתקשרויות אפשריות של האגודה עם משרדו. באפריל 1988 קבע היועץ, כי: "סיוס עבודתו בעתיד הנראה לעין של המנהל באגודה לפעילות עסקית עצמאית, אין בה כדי להגבילו הן באשר לאופי פעילותו העסקית גם אם יש בדעתו לעסוק בקידום מכירות באמצעות הגרלות, פיתוח הגרלות וכיוצא בו. ומאידך אף אין מניעה שהאגודה תתקשר עם המנהל לקבלת שירותים בנושאי ההגרה, מה גם כאשר יש בהתקשרות כזו לקדם את האינטרסים של האגודה בשטח זה של ההגרות". לדברי יו"ר האגודה, לא היה באותה תקופה בארץ גורם פרטי נוסף בתחום של תכנון וניהול הגרלות.

ההנהלה המצומצמת של האגודה דנה בהצעתו של המנהל באוגוסט 1989 והחליטה, כי אינה מקבלת את הצעתו לניהול מפעל ההגרה על ידי התקשרות חוזית. מהחלטה זו עולה, כי חוות הדעת של היועץ לא התקבלה על דעת ההנהלה המצומצמת. בהחלטות נוספות, שקיבלה ההנהלה המצומצמת באותו מועד, הוצע למנהל תפקיד ניהולי בכיר במסגרת האגודה, ואף הובעה נכונות להעסיקו על בסיס של חוזה אישי. בסוף אוקטובר 1988 פרש המנהל מעבודתו.

באוקטובר 1988 פנתה האגודה לחברה, שהדפיסה את הכרטיסים שנה קודם לכן, וביקשה הצעת מחיר עבור הדפסת כרטיסי ההגרה ושירותים נוספים, כגון: פיתוח כרטיס ההגרה הכולל תכנון ושיטות מעקב, פיקוח וייעוץ בנוגע למערכת ההגרה על כל שלביה, לרבות פיקוח טכני של הדפסת הכרטיסים. ראוי לציין, שהשירותים הנוספים לא היו כלולים בעבר בהתקשרויות בין החברה לבין האגודה. לדברי האגודה, הקימה החברה מחלקה למתן שירותים אלו, שכללה את המנהל שפרש מהאגודה.

החברה הגישה בהפרש של מספר ימים שתי הצעות מחיר הנבדלות זו מזו בשני פרטים: א. הצעת מחיר ראשונה (ללא תאריך) נושאת חותמת

האגודה מ-11.10.88 ומציינת במפורש, כי המעקב, הפיקוח והייעוץ בנוגע למערכת ההגרלה על כל שלביה, לרבות פיקוח טכני של הדפסת הכרטיסים, יינתנו על ידי המנהל הפורש. הצעת מחיר זו מוצגת בערכים דולריים. ב. בהצעת המחיר המאוחרת יותר מ-12.10.88 הושמט שמו של המנהל ונקבע, כי השירותים האמורים יינתנו על ידי החברה. הצעת מחיר זו מוצגת בערכים שקליים שווי ערך למחיר בסיסי בדולרים.

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את פניית האגודה לחברה, שהעסיקה את המנהל הפורש, להספקת שירותים נוספים כאמור, ולהדפסת הכרטיסים. הדבר נוגד את החלטתה המפורשת של ההנהלה המצומצמת מאוגוסט 1988, שאין להעסיק בענייני ההגרלה באופן פרטי (על התשלום עבור השירותים הנוספים, ראה להלן).

3. עלות ההדפסה. כמחיר בסיסי להצעות החברה שימש הערך הדולרי של מחיר הדפסת כרטיס להגרלה ב-1988, על מחיר בסיסי זה דרשה החברה תוספת התייקרויות, וכן עלות של 0.01 דולרים עבור השירותים הנוספים שיינתנו על ידה. המשמעות המעשית של עלות 0.01 דולרים לכרטיס עבור השירותים הנוספים היא, שהאגודה שילמה 90,000 דולרים נוספים עבור תשעה מיליוני כרטיסים שהודפסו.

ההתייקרות הכוללת של מחיר הדפסת כרטיס הגרלה לשנת 1989 הייתה בפועל 40.12%. הגדלת עלות הפקת הכרטיסים בשיעור כה גבוה יש בה כדי להפחית משיעור ההכנסות ממפעל ההגרלה.

לקראת ההגרות בשנים 1990 ו-1991 פרסמה האגודה מכרז להדפסת הכרטיסים וגם להספקת השירותים הנוספים. להגרלה בשנת 1990 זכתה אותה חברה ואילו להגרלה בשנת 1991 זכתה חברה אחרת. המחיר שסוכם עם החברה האחרת בנובמבר 1990 הוא מחצית הסכום, במחירים שוטפים, מהסכום ששולם עבור הכרטיסים שנתיים קודם לכן. מבקר המדינה מעירה, כי עובדה זו מצביעה על כך, שהתמורה ששולמה לחברה בשנת 1989 הייתה מופרזת.

4. שיבוץ פרסים בכרטיסים לזכייה מיידית. מיד עם תום מפעל ההגרלה 1989 הציע המבקר הפנימי הראשי ליו"ר האגודה לערוך סקר שיבוץ הפרסים בכרטיסים לגירוד ולזכייה מיידית. גודלו של המדגם המייצג לביצוע הסקר נבדק עם מדעני האוניברסיטה העברית בירושלים, אשר המליצו על בדיקת 4,000 כרטיסים, שבהם צפויה סטיית תקן של עד 2%. שיקולים נוספים הכתיבו לאגודה הגדלת המדגם עד ל-13,000 כרטיסים.

ממצאי הסקר, שהוצגו באוגוסט 1989, מצביעים על אי התאמה של הפרסים על גבי הכרטיסים לפריסה המתוכננת ועל פיזור לא אחיד, כמו כן מצביעות תוצאות הסקר על חריגות בחלוקת כמות הפרסים וסוגיהם בכרטיסים.

מדעני האוניברסיטה העברית, שהתבקשו לחוות דעתם על ממצאי הסקר ציינו, כי ממצאים אלה מורים על אפשרות של תקלה, אנושית או מכנית, בזמן הדפסת הכרטיסים ומעלים את הסברה, כי ייתכן שפלטות מסוימות הודפסו פחות פעמים מהמתוכנן, דבר שעשוי להסביר את הייצוג החסר של פרסים מסוימים. כמו כן הצביעו המדענים על האפשרות שערבוב הכרטיסים לאחר חיתוכם לא היה שיטתי, עובדה היוצרת פיזור בלתי אחיד.

המלצות מדעני האוניברסיטה העברית לשיפור המצב בעתיד מתמקדות בהגברת הפיקוח של האגודה וגם של גורם אובייקטיבי שאינו תלוי

ביצרון, בתהליכי הפקת הכרטיסים - הדפסה, חיתוך, ערבוב וכד', וזאת לשם פיקוח על איכות הביצוע. האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1990, כי הופקו לקחים שכבר יושמו בהגרת 1990.

רכישות באמצעות מכרזים

במסגרת פעילותה השוטפת רוכשת האגודה מוצרים ושירותים שונים. פעילות הרכש מוסדרת על ידי הוראות ההנהלה.

1. סמכויות לאישור רכישות

בהוראות ההנהלה ניתן, בין השאר, פירוט של סמכויות אישור לרכישות וערכים כספיים מותרים לכל דרג. באוקטובר 1988 אישרה ועדת הכספים עדכון הערכים הכספיים המותר לכל דרג (ללא מע"מ) וכן קבעה, כי ערכים אלה יעודכנו בהתאם לעליית המדד אחת לשישה חודשים, וזאת ללא אישור מיוחד של הוועדה.

במהדורה מחודשת של הוראות ההנהלה, הנושאת תאריך 28.3.89, אין עדכון לערכים כספיים, שבסמכות כל דרג, ואין גם אזכור לחובה לעדכןם אחת לחצי שנה, כפי שקבעה ועדת הכספים.

על האגודה לעדכן את הנוהל, כך שיכלול את ההחלטה לעדכון מחירים אוטומטי אחת לחצי שנה, וכן לוודא שעדכון כזה אכן יתבצע בלוח הזמנים שנקבע.

2. היקף ההתקשרויות

הוראות ההנהלה מחייבות, כי הזמנות הרכישה תישאנה מספר סידורי שוטף, וכי עותק אחד של כל הזמנה יישמר בפנקס ובארכיון.

במהלך הביקורת לא נמצאו פנקסי הזמנות כנדרש, שמהם ניתן היה ללמוד על היקף ההתקשרויות של האגודה.

החל מיולי 1989 מופקים טופסי ההזמנות על ידי מחשב מחלקת הכספים. קובץ ההזמנות מכיל רק את ההזמנות הפעילות עדיין, ואילו כל הזמנה שסופקה ושולמה יורדת מהקובץ. לדעת מבקר המדינה, על האגודה לבנות ולנהל גם קובץ של הזמנות שבוצעו, כדי שניתן יהיה ללמוד מרישומי המחשב על היקף ההתקשרויות של האגודה.

3. ועדת המכרזים

ועדה זו מתכנסת בקביעות לדיון ברכישות, והחלטותיה נרשמות בפרוטוקולים מיוחדים. הביקורת העלתה, כי במספר מכרזים נרשמו החלטות הוועדה על גבי מסמך ממסמכי המכרז, ללא עריכת פרוטוקול כנדרש.

לועדת המכרזים מוגשת לעתים חוות דעת של הגוף המזמין או של מחלקת המשק - ולא תמיד בכתב - על הצעות שהוגשו. נמצאו פרוטוקולים המתייחסים לחוות דעת מקצועית, שאין לה סימוכין בכתובים.

על ועדת המכרזים לוודא, כי חוות הדעת יוגשו (אם בכלל) בכתב ויתויקו עם שאר מסמכי המכרז.

הקשר בין האגודה לבין צה"ל

1. פעילות האגודה לרווחת החיילים (שירותים לחייל). האגודה פועלת, כאמור, לרווחת חיילי צה"ל ולשיפור תנאי שירותם. במסגרת פעילותה לרווחת החיילים פועלת האגודה הן בתוך בסיסי צה"ל והן מחוץ להם. למשל, האגודה מקימה מועדונים בבסיסים, ובערים,

וטרמפיאדות בדרכים, ומארכת חיילים במתקני נופש ובבתי חייל ברחבי הארץ.

פעולות אלו מחייבות תיאום בין האגודה לבין צה"ל. תיאום זה לובש צורות ביטוי שונות ברמות הקשר השונות בין הגופים. חרף התיאום קיימים כמה תחומי מחלוקת (כמפורט בהמשך).

נציג צה"ל הינו חבר בהנהלה המצומצמת של האגודה. נציגי אכ"א משתתפים בדיוני הוועדות הציבוריות של האגודה, ובמיוחד בוועדת שירותים לחייל, האחראית לאישור תכנית הפעילות של האגודה בתחום השירותים לחייל.

עיקרי תכנית העבודה של האגודה מובאים לידיעת צה"ל. חלק מהנושאים המתוכננים דורשים את אישור הצבא ואת השתתפותו הפעילה במימוש התכנית, כגון הקמת מועדונים בבסיסים ושיפוצם וארגון נופש לחיילים. לנושאים אחרים אינו דרוש אישור הצבא, ונציגיו אף נמנעים מהבעת עמדה פורמאלית ביחס אליהם, כגון: אישור לשי לחייל והשי לחייל הבודד.

בפקודת מטכ"ל לעניין האגודה נקבע, בין היתר, כי האגודה הינה המוסד שהוסמך לארגן, לבצע ולבטא את הפעילות למען חיילי צה"ל; האגודה מייצגת ומבטאת כלפי העם את הצרכים של חיילי צה"ל בתחומים המוגדרים בפקודות; פעילות האגודה למען חיילי צה"ל מתבצעת באותם מישורים ובאותם נושאים, שבהם אין מוסדות צה"ל מטפלים.

לפי פקודה זו, תשולב פעילות האגודה בפעילות צה"ל ואכ"א ינחה את קשרי האגודה עם יחידות צה"ל, יגדיר ויתאם את קווי פעולותיה של האגודה מנקודת ראותו של צה"ל.

גם פקודת מטכ"ל, הדנה באימוץ של יחידות צה"ל, קובעת, כי פעולות האימוץ תבוצענה בתיאום עם האגודה, וככלל - כל העברת כספים על ידי הגוף המאמץ ליחידה המאומצת, שתהיה במסגרת פעולות האימוץ, תיעשה רק באמצעות האגודה. יתר על כן, הוראות משרד הביטחון מגדירות את האגודה במפורש כגוף היחיד המוסמך מבחינת המשרד לפעול לרווחת חיילי צה"ל ולהתרים למטרה זו בשם משרד הביטחון וצה"ל. מפקודות המטכ"ל ומהוראות משרד הביטחון עולה, כי הוענקה לאגודה בלעדיות בפעילות לרווחת החייל(*).

על אף העולה מפקודות מטכ"ל ומהוראות משרד הביטחון, לא נקט אכ"א, המייצג את צה"ל בתחום רווחת החייל, כל פעולה למניעת פעילות של עמותות חילויות או יחידתיות, שמטרותיהן המוצהרות כוללות את רווחת החייל, שלא עשו כן בתיאום עם האגודה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1990, שהוא ריענן את הנהלים ואת הפקודות בנושא יחסי גומלין בין יחידות צה"ל לבין עמותות אזרחיות מאמצות, הקובעים, בין היתר, שהתיאום בין צה"ל לגוף המאמץ ייעשה באמצעות האגודה.

2. נקודות המחלוקת העקרוניות בין צה"ל לבין האגודה. בין האגודה לבין מערכת הביטחון נוצרה, מטבע הדברים, מערכת יחסים מורכבת ומסועפת, אך עד מועד הביקורת לא היה כל נוהל הממסד

(*) לעניין גיוס תרומות לצה"ל קיימת גם קרן לב"י; שמטרותיה הן: חינוך, פיתוח וייצור אמצעי לחימה ורכישת ציוד רפואי למערכת הביטחון. ראה דוח שנתי 39, עמ' 824.

מערכת זו והמחייב את כולם. בהיעדר נוהל כזה, חסרה מסגרת מוסכמת מראש ליישוב נקודות מחלוקת בין האגודה לצה"ל.

ב-15.2.88 העביר סגן ראש אכ"א ליו"ר האגודה את תמצית תפיסת צה"ל בנוגע לאגודה למען החייל, כדי לקבל את התייחסותו לקראת דיון, שאמור היה להתקיים באותו חודש. תפיסת צה"ל מתייחסת לשני נושאים: א. ייעוד האגודה, כפי שצה"ל רואה אותו, כמשלימה את פעילות צה"ל בתחום תנאי שירותם של החיילים; ב. יציאת האגודה משלושה בסיסי צה"ל המשמשים את מערך החינוך וההשכלה של צה"ל, שבהם מבצעת האגודה את האחזקה והשירות; בנוגע לשני מתקנים נוספים השייכים לאגודה והמשמשים את מערך החינוך וההסברה, יש לפתוח משא ומתן על אופן ועל תנאי תפעולם ואחזקתם.

אשר לייעוד האגודה, נקודת המוצא של עמדת האגודה שונה מזו של צה"ל. הדבר בא לידי ביטוי במכתבו של יו"ר האגודה לראש אכ"א מ-24.2.88. על פי דבריו: "ייעודה ותפקידיה בתחומי הרווחה, נובעים מרצונו של הציבור בארץ... להוסיף לרווחת החייל... אין לאגודה מחויבות להשלים את החסר בתקציבי צה"ל". (ההדגשה במקור).

מול עמדת צה"ל רוצה האגודה לשמור לעצמה את הזכות להגדיר באופן עצמאי ועל פי תפיסתה את תרומתה לרווחת החיילים, כולל הערכת צורכיהם, בתחומים שקיבלה על עצמה, כמו הכללת סיוע לחינוך בין יעדיה היסודיים. האגודה תתייחס לצרכים אלה בהתאם לפניות צה"ל, אך מתוך שיפוט עצמי.

אמנם יש לייחס חשיבות ראויה לעצמאות האגודה בקביעת מדיניות ובקבלת החלטות בעניינים הנתונים לטיפול. עם זאת לא ניתן לכאורה לקיים פעילות בצה"ל שלא לפי סדר העדיפויות שלו, שנקבע על ידי רשויותיו. עניין זה, עד כמה שהוא מורכב ועדין, צריך לקבל ביטוי ברור וחד משמעי במסמך עקרוני, המסדיר את הקשרים הפורמאליים בין האגודה לבין צה"ל. (פירוט בעניין זה ראה בהמשך).

ניהול ואחזקת מתקני החינוך על ידי האגודה. האגודה החלה לטפל בנושא החינוך בשנת 1981 ביוזמת הרמטכ"ל דאז ובמטרה ליצור תנאים טובים יותר, בקורסים להשכלת יסוד, לחיילים המהווים את האוכלוסיות החלשות ביותר בצה"ל. באותה תקופה סוכמו כללי התחשבות המבוססים על כיסוי כל ההוצאות בפועל על ידי צה"ל בדרך של תשלום לאגודה. לא נקבע גג תקציבי להוצאות ולא נחתם חוזה. במשך השנים גדל מספר מתקני החינוך, שהאגודה התבקשה לנהל ולתחזק.

בשנת 1983 נחתם סיכום דברים בין נציגי קצין חינוך ראשי בצה"ל לבין נציגי האגודה. סיכום דברים זה הוא המסמך היחיד החתום על ידי שני הצדדים, והוא מתייחס רק להתחשבות בין שני הגופים לשנת הכספים 1983.

במועד הביקורת, בשנת 1990, התנהלה פעילות חיל החינוך של צה"ל בעיקר בחמישה מתקנים: שלושה מחנות צה"ל המתוחזקים במלואם על ידי האגודה, ושני מתקנים ייעודיים של האגודה, שהיא העמידה לרשות חיל החינוך של צה"ל, והמתוחזקים גם הם על ידיה.

במכתבו האמור לראש אכ"א מ-24.2.88 ציין יו"ר האגודה, כי "...האגודה לא תרצה להמשיך לסייע - כקבלנית על בסיס יחסים מסחריים - למתקני החינוך שבהם מתחנכים מפקדים וסגל... בעוד שהיא תחדל

לטפל בחיילים נעדרי השכלת יסוד מושלמת". כלומר, אם יוחלט על יציאת האגודה ממתקני החינוך, היא תצא מכולם, ואילו מערך החינוך של צה"ל יאלץ לצאת ממתקני האגודה.

חילוקי הדעות בנושאים שצוינו לעיל נשארו בעינם, ואף התחדדו לאחר פגישה בין ראש אכ"א ליושב ראש האגודה, שהתקיימה ב-25.2.88. כתוצאה מחילוקי דעות אלה, ובהמשך לקביעת סגן ראש אכ"א, החליטה הנהלת האגודה על יציאתה ממתקני החינוך, האגודה הסכימה לדחות את ביצוע ההחלטה עד להשגת תיאום עם צה"ל על דרך הביצוע.

3. עלות השירותים של האגודה במתקני החינוך. ההבדל העיקרי והחשוב ביותר בין פעילות האגודה בתחום אחזקת מתקני החינוך לבין פעילותה לרווחת החייל מתבטא בכך, שפעילות האגודה לרווחת החייל ממומנת על ידיה; לעומת זאת, נדרש צה"ל לשלם עבור אחזקת מתקני החינוך. המחלוקת בין צה"ל לבין האגודה סבה בעיקר על גובה התשלום ועל התמורה כנגדו.

עלות השירותים של האגודה במתקני החינוך נבחנה בנפרד על ידי שני גופים: א. אגף בינוי ונכסים במשרד הביטחון שבחן אותה עבור מבקר מערכת הביטחון ב-1987, וגיבש הערכה, שלפיה האגודה זולה בכ-25% מכל פתרון מקביל; ב. אג"ת, שבדק בסיוע מקצועי של אג"א את תמחיר האחזקה של המתקן הגדול ביותר, וגיבש הערכה, שלפיה שירות האגודה יקר משמעותית מפתרונות אחרים, כגון אחזקה על ידי צה"ל או על ידי קבלנים.

אכ"א טען בשם צה"ל, שהאגודה נתנה שירותים מעבר לנדרש, ולכן התמחיר גבוה מדי. ראוי לציין, שבמשך השנים לא נחתם מסמך המפרט את דרישות צה"ל מהאגודה במושגים של כמות השירותים שעל האגודה לספק במתקני החינוך. אגף התקציבים במשרד הביטחון בחן את הסיבה להיווצרות הפער בין טענת אכ"א לטענת האגודה, והגיע למסקנה התואמת את טענת אכ"א.

בפברואר 1988 קבע אכ"א את עמדת צה"ל על הפסקת מתן שירותים על ידי האגודה במתקני החינוך שבבעלות צה"ל. הביקורת העלתה, כי עד לאותו מועד לא נעשתה כל עבודת מטה בעניין זה; רק לאחר מועד זה החל צה"ל לבחון מעשית את יציאת צה"ל ממתקני האגודה, ואת נושא ההפעלה העצמית של מתקני החינוך שבבעלות צה"ל. לקראת סיום הביקורת הסתיימה עבודת המטה להגדרת התנאים להמשך הפעלת מתקני החינוך על ידי האגודה, והם סוכמו עם האגודה. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם חוזה בין הצדדים, וכאמור, המתקנים ממשיכים להיות מתוחזקים על ידי האגודה.

4. ההתחשבות על אחזקת מתקני החינוך. בשנים הראשונות, עד 1986, כיסה צה"ל את כל החשבונות, שהוגשו על ידי האגודה עבור אחזקת מתקני החינוך. החל בשנת 1986 מכסה צה"ל את החשבונות חלקית בלבד ובעיקר מתקציב קצין החינוך הראשי, שהוא תקציב המותנה בהכנסות. לדברי האגודה, החוב המצטבר הגיע בסוף 1989 לכ-4.4 מיליוני ש"ח. הפער המצטבר מהווה כ-14.5% מסך כל ההוצאות של האגודה.

במהלך הביקורת ערך היועץ הכספי לרמטכ"ל בדיקה של גירעון האגודה בקריות החינוך בשנים 1986-1989. בסוף יוני 1990 הוגשו המסקנות, והומלץ לכסות את הגירעון על ידי אכ"א בסכום של 1.822 מיליוני ש"ח ועל ידי האגודה בסכום של 2.598 מיליוני ש"ח. על כך נוספו המלצות נוספות, כדלהלן:

א. יש לפתור את בעיית הגירעון של האגודה בקריות החינוך בשנת 1990 בעזרת מגעים ישירים בין האגודה לבין אכ"א.

ב. יש לסכם בהקדם חוזה בין האגודה לבין צה"ל למתן ביטוי מחייב להיקף השירותים, שהאגודה תספק בשנת 1990, ולהיקף התקבולים שהיא תקבל מצה"ל תמורת שירותים אלה.

ג. יש להיערך לגיבוש הסכם לשנת 1991.

ד. את החוזים לשנת 1990 ולשנים עתידיות צריך לגבש צה"ל (אכ"א או קצין החינוך הראשי). על החוזים להיחתם בידי משרד הביטחון ובידי גורמים מוסמכים אחרים, כמפורט בהוראות המשרד.

ה. על האגודה לספק שירותים לצה"ל בקריות החינוך, בהתאם למסגרת התקציב המיועד לכך, ולא לחרוג ממנה ללא קבלת התחייבות רשמית של אכ"א.

בסוף יולי 1990 אישר מנכ"ל משרד הביטחון את המסקנות וההמלצות של היועץ הכספי לרמטכ"ל.

לדעת מבקר המדינה, לא הייתה הצדקה לגרור במשך שנים את הגירעונות של האגודה, שנבעו מאחזקת מתקני החינוך. יש לוודא שבמקרה שיתעוררו בעיות כאלה בעתיד, תיערך בדיקה על ידי בורר מוסכם או ממונה, בתוך פרק זמן קצר ומוגדר מראש. כמו כן, ראוי שהצדדים יפעלו עתה ליישומן של ההמלצות, שצוינו לעיל.

5. היחסים הפורמאליים בין האגודה לבין מערכת הביטחון. האגודה הינה גוף התנדבותי, שיעודו לפעול לרווחת חיילי צה"ל, ופעילותו מותרת על פי פקודות הצבא.

כבר בשנים הראשונות לקיומה קיבל הקשר בין האגודה לבין צה"ל ביטוי פורמאלי בתקנות ובהוראות הפנימיות של כל אחד מהגופים המעורבים: א. תקנון האגודה למען החייל; ב. פקודת מטכ"ל 35.0812 והוראת הפיקוד העליון 2.0102; ג. הוראת משרד הביטחון מס 11/82.

עד מועד סיום הביקורת לא היה כל מסמך הממסד את הקשרים בין הגופים הללו והמחייב את כולם. בהיעדר מסמך כזה חסרה מסגרת ממוסדת ומוסכמת מראש ליישוב מחלוקות בין האגודה לבין צה"ל.

הן מערכת הביטחון והן האגודה מודעות זה זמן רב לצורך במסגרת מוסכמת, שתסדיר את הקשרים המוזכרים. בתחילת 1986 יזם שר הביטחון פעילות בנושא. ביוני 1986 הוקם צוות לניסוח אמנה, שנועדה למסד את היחסים בין האגודה לבין מערכת הביטחון. לראש הצוות מונה ראש אגף בינוי ונכסים דאז של משרד הביטחון. הצוות הורכב מנציגי האגודה, צה"ל והמשרד.

נציגי האגודה והמשרד בצוות הניסוח פעלו על פי רוב למיסוד המצב הקיים בשטח באותו זמן, ואילו נציגי צה"ל פעלו להגדרת מצב שונה מהותית (כפי שפורט לעיל).

צוות זה פעל עד ינואר 1988. במועד זה הוקפאה פעילותו, בעקבות הודעת נציגי צה"ל ש-"קיים עתה תהליך בצה"ל, אשר מגמתו לשנות את יחסי האגודה וצה"ל באופן בסיסי". באותו מועד הונחה בפני חברי הצוות טיוטה לאמנה, שהייתה על דעת האגודה ועל דעת משרד

הביטחון, פרט למספר קטן של סעיפים שנותרו פתוחים לדיון ולליבון, וביניהם דרישת האגודה להבטיח את בלעדיותה בפעילות לרווחת החייל ובאיסוף כספים למטרה זו (כפי שפורט לעיל). ביולי 1989 סוכם בין מנכ"ל משרד הביטחון לבין יו"ר האגודה, שיש לחדש את פעילות הצוות, אולם עד מועד סיום הביקורת לא חודשה פעילות הצוות.

לדעת מבקר המדינה, יש לחדש את עבודת הצוות ללא דיחוי, תוך קביעת לוח זמנים קצר לליבון הנושאים שבמחלוקת והעברתם להכרעת גורם מוסכם (למשל, מנכ"ל משרד הביטחון או אף שר הביטחון). היעדר אמנה היווה אחד הגורמים העיקריים למתחים ולחילוקי הדעות שבין צה"ל לבין האגודה.

*

האגודה למען החייל היא גוף, שחבריו התלכדו מתוך התנדבות ורצון חופשי במטרה לקדם את רווחת החייל. כדי להשיג מטרה זאת, וכדי להתאים ככל האפשר את פעילות האגודה למושגי הרווחה ההולכים ומשתנים במרוצת השנים, מעסיקה האגודה עובדים בשכר נוסף למתנדבים במוסדות הנבחרים למיניהם שליד ההנהלה, במרחבים ובסניפים.

כדי לשפר את הדימוי הציבורי שלה, וכדי להבטיח ככל האפשר תפקוד יעיל במערכת אחת של אנשי ציבור, מתנדבים ועובדים בשכר, על האגודה למצוא איזון נכון בין הסמכויות והאחריות של ההנהלה הנבחרת, המנהל הכללי והמחלקות המקצועיות במשרד הראשי לבין המסגרת המרחבית על סניפיה.

לדעת מבקר המדינה, על ההנהלה הנבחרת לקבוע את מדיניות האגודה, לכוון את הנהלות המרחבים ולהבטיח בקרה על ניהול פעולות האגודה בכללותן. בעשותה כן, עליה להבטיח שיישאר מרחב פעולה למסגרות המקומיות, שבהן יוכלו התושבים להביא לידי ביטוי את נכונותם להתנדבות וליזום פעולות בתחומים שונים.

חשוב מאוד לעשות לטיפול ההתנדבות, לגיבוש המתנדבים ולמציאת דרכים להפעלתם המוגברת בתפקידי האגודה ובפעולותיה. בעקבות הביקורת החליטה האגודה להטיל על אחד מעובדיה הבכירים לרכז, לארגן ולנהל את כוח האדם המתנדב. הגבלת הקדנציה של נבחר הציבור במוסדות האגודה תתן סיכוי לריענון השורות של המתנדבים, ולשילוב מנהיגות מתחדשת בקידום פעולות האגודה והעמקת הקשר והטיפול בחיילים.

שיטה, שלפיה היוזם בהצעת המועמדים ליו"ר האגודה הוא השר, מעלה את האפשרות למינויים פוליטיים. הדעת נותנת, שבחירת מועמד לתפקיד מרכזי בגוף שיסודו כאמור בהתנדבות, תיעשה, ככלל, שלא על פי מניע פוליטי, ותבטיח בדרך זו את נאמנותו לציבור כולו.

בדיקת ההיבטים הכספיים העלתה את הצורך לגבש מדיניות בנושאי אחזקת יתרות נזילות לכיסוי הקרנות, טיפול בטובין לא מיועדים המתקבלים כתרומות, פיקוח תקציבי וקביעת המבנה הארגוני של מנגנון הכספים, והגדרתה בנהלים.

אם יידרשו שירותי יועצים מקצועיים, על האגודה להימנע מקביעת תנאים חריגים בחוזים שלה עימם. דוגמה מובהקת להתקשרות בתנאים

חריגים באה לידי ביטוי בהסכם שחתמה האגודה עם היועץ המשפטי שלה, הן על שיעור שכר הטרחה והן על היקף ההעסקה וסיומה. הוא הדין בקביעת תנאים חריגים בהסכמי העבודה עם עובדיה הבכירים, ביניהם אלה המתייחסים להלוואות לרכישת רכב ותשלומים עבור אחזקתו. התנאים החריגים מהווים שימוש בזבזני בכספי ציבור, ואינם עולים בקנה אחד עם מדיניות הוצאות שעל האגודה לנקוט, ובהיותה ארגון מתנדבים, שעיקר מקורותיו בתרומות הציבור. עובד ציבור מופקד על כספי הציבור בגדר נאמן, התייחסות לא רצינית לכספי ציבור היא מעילה באמונו.

מבקר המדינה רואה חשיבות גדולה לחתימה ללא דיחוי על אמנה בין האגודה לבין צה"ל ומשרד הביטחון, שתהווה מסגרת מוסכמת וממוסדת ליחסי הגומלין ביניהם. על האמנה גם לקבוע, שבעתיד יועברו סכסוכים להכרעתו של גורם מוסמך.

ביולי 1991 הודיע יו"ר האגודה למבקר המדינה, כי האגודה שקדה לתקן את מירב הליקויים על פי הממצאים שהעלתה הביקורת.

פעולות להבראת חברת "מנועי בית שמש" בע"מ

ריכוז ממצאים

בשנת 1968 הוקמה חברת מנועי בית שמש בע"מ (להלן - מב"ש). בסוף שנות השבעים קבעה ממשלת ישראל, שהחברה תהיה בית היוצר למנועים סילוניים בישראל. בעקבות ההחלטה רכשה המדינה בשנת 1981 את רוב מניות חברת מב"ש והפכה לבעלת השליטה בחברה בשיעור 98%. בשנת 1984 רכשה חברה זרה 40% מהמניות. בשנים 1981-1988 צברה חברת מב"ש הפסדים שהסתכמו בכ-212 מיליוני דולרים. בעקבות הסדר חובות במסגרת תכנית הבראה, פחת ההפסד המצטבר של החברה, ולסוף שנת 1990 הוא עמד על כ-50 מיליוני דולרים.

א. משרדי הממשלה לא הצליחו לבצע את מדיניות הממשלה להבריא את חברת מנועי בית שמש בע"מ או למכרה לגורם עסקי.

ב. במשך שנת 1986 התנהלה החברה ללא מנכ"ל וללא יו"ר דירקטוריון. מנכ"ל בפועל מונה רק בסוף 1986, ואילו יו"ר דירקטוריון מונה רק באוגוסט 1988.

ג. על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יתקיימו ישיבות הדירקטוריון של חברה ממשלתית לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים. בפועל, לא התקיימו בחברת מב"ש ישיבות דירקטוריון במשך 14 חודשים ממארכ 1986; במשך 20 חודשים ממאי 1987 התקיימו שש ישיבות דירקטוריון בלבד. דווקא בתקופות אלה, הייתה דרושה פעילות מוגברת לשם קבלת החלטות בנושא הבראת החברה ומעקב אחר ביצוען.

ד. משרדי הממשלה אפשרו למב"ש עד לסוף שנת 1988 להגדיל את מצבת החובות, וכך לצבור הפסדים במשך תקופה ארוכה, במקום לבצע פעולות הבראה "אמיתיות".

ה. תחזית המכירות של היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, שעליה התבססה השקעה במימון המשרד, לא התממשה. החברה לא הצליחה לקבל הזמנות ליצוא לפריטים שהוסמכה לייצור, וכך ירדה השקעה זו לטמיון.

ו. ב-1988 נקבעה תכנית הבראה רביעית(*). התכנית לקתה, בין השאר, בכך שלא נקבעו בה יעדים להגדלת המכירות, כשהם נתמכים בתכניות עסקיות מפורטות.

ז. תכנית הבראה הרביעית לא הביאה להבראת החברה, חרף מענק בסך כ-112 מיליוני דולרים, ומחיקת חובות נוספים בבנקים בסך כ-64 מיליוני דולרים.

ח. ב-5.2.89 אישר דירקטוריון מב"ש יעדים לתכנית עסקית חדשה. משרד הביטחון והחברה הזרה, השותפה בחברה, לא עמדו בהתחייבויות, שנטלו על עצמם במסגרת התכנית, ואשר תכליתן הייתה להבטיח תעסוקה בחברה בשנים 1989-1991.

(*) בנוגע לתכניות הבראה קודמות ראה דוח שנתי 36, עמ' 1306.

ב-1968 הוקמה, בבעלות משותפת של מדינת ישראל ושל חברה צרפתית שבבעלות תעשיין צרפתי, חברת מנועי בית שמש בע"מ (להלן - מב"ש). במועד היווסדה הייתה לחברה הצרפתית שליטה במב"ש באמצעות רוב במועצת המנהלים ורוב זכויות ההצבעה באסיפה הכללית.

בסוף שנות השבעים קבעה ממשלת ישראל, שמב"ש תהיה בית היוצר למנועים סילוניים בישראל, מתוך כוונה שייצור חלקי מנוע והרכבתם יבוצעו במב"ש. בדצמבר 1980 חזר ואישר שר הביטחון (להלן - השר) קביעה זו, בהקשר לייצור המנוע למטוס ה"לביא". בספטמבר 1981 רכשה המדינה את רוב מניות מב"ש, תמורת עשרה מיליוני דולרים, והפכה לבעלת השליטה בחברה בשיעור של 98%. 2% המניות הנותרות נשארו בקרן על שם התעשיין הצרפתי.

ההחלטה על ייצור מנוע ה"לביא" חייבה השקעות בהיקף ניכר ביותר בתשתית מבנית, במערך הנדסי וארגוני ובכוח אדם מיומן. גורמי ייצור אלה אמורים היו לייצר דגמים של פריטי מנוע ה"לביא" שיאושרו בידי יצרן המנוע המקורי. פעולת האישור מכונה הסמכה (להלן - ההסמכה). בפועל, עקב בעיות ניהוליות וארגוניות, כמעט לא קודמה תכנית מנוע ה"לביא", ועד לסוף 1987, מועד ההחלטה על הפסקת ה"לביא", הוסמכה מב"ש על ידי יצרן המנוע לייצר 52 פריטים בלבד, מתוך כ-500 פריטי מנוע ה"לביא" שמב"ש הייתה אמורה לייצר.

ממועד רכישת מניות מב"ש על ידי המדינה ועד 1984 היו למב"ש הפסדים - עקב הקטנת היקף המכירות לחברה הצרפתית לאחר מכירת חלקם בבעלות על מב"ש, פיגור במועדי הספקת מוצרים למשרד הביטחון (להלן - המשרד), פסילות רבות של מוצרים בתהליך הייצור ושל מוצרים מוגמרים, וגידול במלאי מוצרים מוגמרים ומוצרים בתהליך, דבר שהצריך קבלת הלוואות והוצאות מימון גבוהות.

מב"ש נקלעה בתקופה זו למצב שבו לא היה לה מוצר שתוכל לשווק, ושייפצה אותה על הירידה בהיקף המכירות לחו"ל. ייצור מנוע ה"לביא", שהיה אמור להיות המוצר העתידי העיקרי שלה, נועד לסוף שנות השמונים. בתקופת הביניים עסקה מב"ש, בעיקר, בתחזוקת מנועים קטנים עבור המשרד, עבודה שלא סיפקה תעסוקה מלאה למצבת כוח האדם שלה.

ועדה לבחינת מצב מב"ש, שהתמנתה על ידי השר ביולי 1983, ציינה כי מב"ש מצויה במשבר חריף הנובע מארגון תעשייתי לקוי, ממחסור בידע הנדסי ומניהול פיננסי וחשבונאי גרוע, וכי במצבה זה אין היא יכולה להיות הקבלן הראשי לייצור מנוע ל"לביא". עם זאת ציינה הוועדה, כי הפקעת ייצור המנוע תביא לניווט של מב"ש, שעה שזו מהווה משענת לעיירת הפיתוח בית-שמש; ועל כן המליצה להעביר את מב"ש מבעלות ממשלת ישראל לבעלותו של גורם עסקי תעשייתי.

באוגוסט 1984 רכשה חברה זרה 40% ממניות מב"ש, שהיו בידי המדינה, תמורת 10.1 מיליוני דולרים. השיקול העיקרי לשילוב החברה הזרה במב"ש היה הסיכוי להגדיל משמעותית את היקף המכירות של מב"ש עד למועד ייצורו של המנוע למטוס ה"לביא". החברה התחייבה לספק למב"ש עבודה בתנאי תחרות ובהיקף של 500,000 שעות עבודה לשנה (כ-20 מיליוני דולרים, לפי אומדן) במשך שבע שנים החל בשנת 1985.

בהסכם שנחתם בין הממשלה לבין החברה הזרה התחייבה הממשלה להעביר את מניותיה לגורם שלישי, בתוך שנתיים מיום חתימת ההסכם, כך שמב"ש לא תהיה יותר חברה ממשלתית. עוד נקבע בהסכם, כי החברה הזרה תהיה רשאית למכור את מניותיה במב"ש ולקבל החזר של השקעותיה בתוספת ריבית (ליבור+1%), בהיווצר אחת מהנסיבות הבאות:

(1) תבוטל תכנית מטוס ה"לביא", או הקבלנות הראשית של מב"ש לייצור המנוע; (2) מב"ש לא תהיה רווחית - לא תהיה מסוגלת לכסות את הוצאותיה כולל הוצאות מימון - במשך שישה חודשים עוקבים בשנה השנייה מחתימת ההסכם; (3) מב"ש לא תעמוד בהתחייבויותיה במשך שישה חודשים עוקבים, בשנה השנייה להסכם, לספק מוצרים לחברה הזרה באיכות הנדרשת ועל פי לוח הזמנים שנקבע; (4) הממשלה לא תמכור את מניותיה לגורם שלישי כאמור לעיל. כל אחת מהנסיבות התקיימה, אולם החברה הזרה לא פרשה.

בפברואר 1985 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה תכנית הבראה (השלישית במספר) (*), שכללה צמצום מצבת כוח אדם, הגדלה הדרגתית של התפוקה, הגדלת ההון החוזר, ודחיית פירעון ההלוואות. במסגרת תכנית הבראה (השלישית), העניק האוצר למב"ש כ-3.4 מיליוני דולרים, והזרים כ-17.6 מיליוני דולרים כהלוואות. בסופו של דבר, לא השיגה התכנית דבר ממטרותיה, למעט פיטורין של כ-560 מבין כ-1,300 עובדי מב"ש.

בשנים 1984-1988 המשיך מצב מב"ש להידרדר, ועד לסוף 1988 הסתכם ההפסד המצטבר של מב"ש בכ-212 מיליוני דולרים. ממועד רכישת מניות מב"ש על ידי החברה הזרה בשנת 1984, עסקה מב"ש בהיערכות לייצור חלקים למנוע ה"לביא", שאמור היה להיות המוצר העיקרי שלה. ב-30.8.87 החליטה הממשלה על סגירת פרויקט ה"לביא", החלטה שהותירה את מב"ש ללא המוצר העיקרי, שתכניות הפיתוח והייצור שלה התבססו עליו.

ב-19.5.88, לנוכח כישלון ניסיונות המכירה של מניות המדינה במב"ש לגורם עסקי, החליטה הממשלה על המשך קיומה של מב"ש ועל תכנית הבראה רביעית, שבמסגרתה הוסדרו חובות מב"ש בהיקף של כ-164 מיליוני דולרים (פירוט ראה בהמשך).

בתקופה אפריל עד אוגוסט 1990 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו להבראת מב"ש בשנים 1986-1990. הבדיקה נערכה במב"ש; במשרד - בלשכת המנכ"ל, בלשכת היועץ הכלכלי (להלן - היועכ"ל) ובלשכת היועץ המשפטי; ובמשרד האוצר (להלן - האוצר) - בלשכת המנכ"ל, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ובאגף התקציבים. ביקורת קודמת בנושא פעולות והשקעות בחברת מב"ש נערכה ב-1985 ופורסמה בדוח שנתי 36, עמ' 1306.

התפתחויות בשנים 1984-1990

כאמור, מאז רכישתה של מב"ש על ידי הממשלה, החלה מב"ש לצבור הפסדים. להלן טבלה המפרטת את הנתונים הכספיים העיקריים בשנים 1984/5-1990 במיליוני דולרים שוטפים (**):

(*) בנוגע לתכניות הבראה קודמות ראה דוח שנתי 36, עמ' 1306.
(**) הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים בדולרים, שנערכו על ידי רואה החשבון. הדוחות תורגמו על ידי לדולרים, בהתאם לכללים החשבונאיים המקובלים.

1984/5	1985/6	1986 (**)	1987	1988	1989	1990	
20.1	18.0	14.6	18.5	13.5	18.1	19.0	מכירות
36.5	26.5	18.7	23.8	20.1	17.9	19.5	עלות המכר רווח (הפסד)
(16.4)	(8.5)	(4.1)	(5.3)	(6.6)	0.2	(0.5)	גולמי
9.1	18.0	17.2	29.7	23.7	0.1	0.3	הוצ' מימון
(28.2)	(35.0)	(23.4)	(36.6)	(31.9)	(0.4)	(1.8)	רווח (הפסד) שנתי
	(*)						רווח (הפסד)
(85.0)	(120.0)	(143.4)	(180.0)	(211.9)	(48.2)	(50.0)	מצטבר
65.5	91.2	112.8	147.5	11.3	103	10.4	יתרת התחייבות מענקים ומחילת חוב
				164.1			מספר מועסקים ממוצע
1276	855	700	680	646	411	426	תפוקה שנתית (***)
21.8	25.1	27.8 (***)	28.1	22.8	46.2	44.6	למועסק (באלפים)

(*) כולל הוצאה לפיצוי פרישת עובדים בסך 6.3 מיליוני דולרים.
 (**) תפוקה של תשעה חודשים בלבד, עקב מעבר לשנה קלנדרית.
 (***) תפוקה אקוויוולנטית לשנה שלמה.
 (****) מכירות ושינויים במלאי, מחולק במספר המועסקים הממוצע.

את עשר השנים האחרונות ניתן לחלק, בהתאם למצבת כוח האדם, לשלוש תקופות. התקופה משנת 1981 עד ל-1985 (להלן - תקופה ראשונה), שבה הועסקו במב"ש כ-1,300 עובדים; התקופה משנת 1985 עד 1988 (להלן - תקופה שנייה), שבה הועסקו כ-700 עובדים; התקופה משנת 1989 ואילך (להלן - תקופה שלישית), שבה צומצם מספר המועסקים עד לכ-400 עובדים.

מנתוני הטבלה עולה, כי פרט לשנת 1988 (ראה להלן) הייתה יציבות מסוימת במכירות, אך זו התבטאה בדולרים במחירים שוטפים. פירוש הדבר, שריאלית חלה ירידה במכירות. עם זאת, במשך הזמן חלו צמצומים בכוח האדם, כך שהתפוקה למועסק גדלה, במיוחד בשנתיים האחרונות.

ב-1988, לקראת סוף התקופה השנייה, בעקבות החלטת הממשלה לסגור את פרויקט ה"לביא", חלה ירידה ניכרת במכירות, ומב"ש הפכה לקבלן משנה לחלקי מנועים. בכך נסתם הגולל על היותה יצרן מנועים.

להלן טבלה המפרטת את מכירות מב"ש ליצוא ולשוק המקומי (במיליוני דולרים):

	1984/5	1985/6	1986	1987	1988	1989	1990	
			(*)					
ס"ה מכירות	20.1	18.0	14.6	18.5	13.5	18.1	19.0	
ליצוא	4.5	3.0	4.3	5.7	4.7	6.6	7.9	
לשוק המקומי	15.6	15.0	10.3	12.8	8.8	11.5	11.1	
המכירות לשוק המקומי כללו גם:								
(1) היערכות לייצור הלבאי	6.1	5.3	4.1	6.4	--	--	--	
(2) היערכות לייצור ליצוא	--	--	--	--	2.0	1.4	0.6	

(*) תפוקה של תשעה חודשים בלבד, עקב מעבר לשנה קלנדרית.

מהנתונים עולה, כי שיעור המכירות ליצוא גדל מ-16.6%, השיעור הנמוך ביותר, ועד לכ-41.6%. עם זאת, מדובר על היקף מכירות נמוך יחסית למספר העובדים בחברה.

מירב המכירות לשוק המקומי היו למשרד. הן כללו בשנים 1984-1987 את ההיערכות לייצור מנוע ה"לביא", בשיעורים שבין 35% ל-50% מהיקף המכירות. בשנים 1988-1990 רשמה מב"ש בספריה כמכירות גם חלק מהפיצוי שהעניק לה המשרד בעקבות סגירת פרוייקט ה"לביא". הפיצוי המתבטא בתשלום בגין שעות עבודה שהושקעו בייצור הדגמים של פריטי מנועים, שנועדו ליצוא, ונרשם כמכירות.

בשתי התקופות הראשונות חל גידול בהתחייבויות ובהוצאות המימון, והתוצאות העסקיות השנתיות התבטאו מדי שנה בהפסד. בשנים 1984-1988 חל גידול של למעלה מ-100 מיליוני דולרים בהתחייבויות מב"ש. גידול החוב מלמד לכאורה, כי היו למב"ש מקורות מימון, וכי לא הייתה לה בעיה לגייס אמצעים נזילים. בפברואר 1985 סייעו משרדי הממשלה, המפקחים על פעולתה של מב"ש, לגייס כספים, באמצעות מתן ערבות מדינה לבנקים, בהיקף של 32.3 מיליוני דולרים בגין התחייבויותיה. במאוס 1986 החליטה הממשלה לא להעמיד יותר לרשותה כספים נוספים, בין במישרין ובין על דרך מתן ערבויות. בפועל, גם לאחר החלטה זו, התחייבויות מב"ש המשיכו לגדול, כתוצאה מהסדרים עם משרדי הממשלה.

העזרה שהושטה למב"ש, כמתואר, גרמה לכך, שהייתה לה אפשרות לגייס כספים, עובדה שאפשרה לה להישרד. אילו היה מצבה הכלכלי מוצא ביטוי בהיעדר מקורות מימון, ייתכן שהייתה נעשית פעולה מתקנת של ממש בשלב מוקדם.

בתקופה השלישית (תקופת תכנית ההבראה הרביעית) חלה עלייה בתפוקה לעובד מכ-28,000 דולרים לשנה, שהיוו את שיא התפוקה לעובד בתקופה השנייה, עד כ-46,000 דולרים לשנה. בשנת 1989, לראשונה מאז רכישת מניות מב"ש על ידי המדינה, הושג גם רווח גולמי. עם זאת, היעדים שנקבעו בתכנית העסקית, שאושרה על ידי דירקטוריון מב"ש ב-5.2.89 (פירוט ראה בהמשך), לא מומשו; ובאותה שנה הסתכם ההפסד ב-2% מהיקף המכירות. בשנת 1990 גדל ההפסד לכ-9.4% מהיקף המכירות, והסתכם בכ-1.8 מיליוני דולרים.

ניהול החברה

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יתקיימו ישיבות הדירקטוריון של חברה ממשלתית לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים, זולת אם קבעו השרים, לאחר התייעצות עם הרשות, מועדים אחרים לפי טיב עסקיה של החברה; המניין החוקי לישיבות הדירקטוריון הוא רוב חבריו, ובהם לפחות דירקטור אחד מטעם המדינה; ההחלטות יתקבלו ברוב דיעות של המשתתפים בהצבעה; היו הדיעות שקולות - יכריע היושב ראש; והכל כשאין הוראה אחרת במסמכי היסוד של החברה.

ממסמכי מב"ש עולה, שבתקופה שבין מארס 1986 למאי 1987 לא התקיימו כלל ישיבות דירקטוריון. בשנת 1987 התקיימו שתי ישיבות דירקטוריון בלבד - במאי ובדצמבר; ועד לפברואר 1989 התקיימו ארבע ישיבות דירקטוריון נוספות. יצוין, כי דווקא בתקופות אלה, היית דרושה הנהגה נמרצת של הדירקטוריון, כדי להבריא את החברה.

ההסכם בין המדינה לבין החברה הזרה ממאי 1984 קבע, בין היתר, כי בדירקטוריון החברה יהיו תשעה חברים: שלושה ימונו על ידי החברה הזרה, חמישה - על ידי השרים (*) הממונים, ודירקטור נוסף - על ידי הקרן של התעשיין הצרפתי.

ב-5.1.86 הגיש מנכ"ל מב"ש דאז את התפטרותו וביקש לשחררו מתפקידו לכל המאוחר בפברואר 1986. ב-20.3.86 הודע גם יו"ר הדירקטוריון על התפטרותו מתפקידו החל מ-31.3.86; ובאוקטובר 1986 התפטר דירקטור נוסף מטעם המדינה. נכון לאוקטובר 1986 נותרו בדירקטוריון חמישה חברים בלבד, אחד מהם מטעם המדינה.

מנהל הרשות התריע בפני השרים באוקטובר 1986, שמב"ש מתנהלת בעצם על ידי מספר עובדים בכירים, וללא הגדרה ברורה של סמכות ואחריות; המשך קיומה מבוסס על הסדרים, שאינם עומדים בדרישות החוק ושאינן להשלים עם קיומם. הוא דרש לפעול מיד למינוי דירקטוריון, שיבחר ביו"ר וימנה מנכ"ל.

במכתב ששלח השר בדצמבר 1986 ציין השר, בין היתר, כי הוא ער למצב, אך לא ניתן למצוא, בשלב זה, אדם הולם שיאות לקבל תפקיד המנכ"ל. השר הציע לאייש את דירקטוריון מב"ש מיד, בדירקטור נציג האוצר ובדירקטור נציג המשרד, כדי שהדירקטוריון ימנה מנכ"ל בפועל לפי סעיף 42(ג) לחוק החברות הממשלתיות.

רק בדצמבר 1986 מונה מנכ"ל בפועל. מכאן שמב"ש התנהלה כעשרה חודשים ללא מנכ"ל. בדצמבר 1987 התכנס הדירקטוריון בהרכב של חמישה חברים, שמינו את המנכ"ל בפועל למנכ"ל. המינוי נכנס לתוקפו לאחר אישור השר ושר האוצר ב-11.2.88. בתקופה שבין 12.6.88 ל-13.7.88 מונו שלושה דירקטורים נוספים, וב-23.8.88 אישרו השרים את מינויו של הדירקטור, שנבחר ליו"ר הדירקטוריון.

החלטות על קיומה של מב"ש

כבר ב-31.7.85 הודיע יו"ר הדירקטוריון דאז לשר ולשר האוצר על מצבה הכספי הקשה של מב"ש. לדעתו לא היה כל סיכוי, שמב"ש תצליח לתפקד ולשאת בנטל השוטף של ההפסד המצטבר. הוא ציין, שאם לא תינקט פעולה לפתרון הבעייה, גורלה של מב"ש נחרץ.

(*) שר האוצר והשר.

בישיבות שהתקיימו באוקטובר 1985, במארס ובאפריל 1986 אישרה הממשלה את החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה להמשיך ולקיים את מב"ש; ולמנות צוות משותף (להלן-הצוות) למשרד ולאוצר, שיבדוק את האפשרויות להמשך קיומה, וניהל משא ומתן למכירתה.

הצוות המליץ על מינוי כונס נכסים למב"ש. ב-11.11.86 אימצה ועדת השרים לענייני כלכלה את ההמלצה. היא הטילה על השר ועל שר האוצר לבצעה ולדווח לוועדה בתוך חודש ימים.

ההחלטה לא בוצעה, כיוון שב-23.11.86 החליטה הממשלה לבדוק שוב את עתיד מב"ש, באמצעות ועדת שרים מיוחדת.

ב-21.12.86 אישרה הממשלה את המלצת ועדת השרים המיוחדת למנות אישיות בכירה בתחום הכלכלי כיושב ראש צוות חדש, שינהל משא ומתן למכירת מניות המדינה במב"ש.

ב-21.4.87 החליטה הממשלה לקבל את הצעתו של רוכש מסוים, בכפוף לסיכום חיובי בינו לבין המשרד בנוגע להיקף הזמנות של מערכת הביטחון ושל החברה הזרה, ובכפוף להבטחת היקף תעסוקה מזערי ל-450 איש.

ב-30.8.87 תיקנה הממשלה את החלטתה מ-21.4.87, וקבעה, כי התנאים שיסוכמו עם הרוכש יכללו גם סיכון כספי ממשי שלו בסך חמישה מיליוני דולרים, כדי להבטיח את המשך קיומה של מב"ש. משמעות השינוי הייתה, שהרוכש לא יקבל את החברה "כמעט בחינם".

ב-19.5.88 בעקבות הפסקת המשא ומתן עם הרוכש הנ"ל, אישרה הממשלה מחדש פעולות להבראת מב"ש, שבאו לביטוי בתכנית ההבראה הרביעית.

פעולות למכירת מב"ש

1. ב-29.10.85, שנה וחצי לאחר חתימת ההסכם לרכישת 40% ממניות מב"ש על ידי החברה הזרה, הטילה, כאמור, ועדת השרים לענייני כלכלה על הצוות לנהל משא ומתן עם רוכשים פוטנציאליים. המכירה התחייבה, כאמור, מההסכם עם החברה הזרה להעביר את מניות המדינה בתוך שנתיים לגורם שלישי.

חודשיים מאוחר יותר, ב-26.12.85, הטילו השרים על הצוות להציג בפניהם הסכם מכירה חתום בראשי תיבות עד לסוף ינואר 1986.

ב-2.11.86, לאחר משא ומתן שנמשך כשנה עם חברה ישראלית, הגיע הצוות למסקנה, כי מב"ש אינה בת מכירה, שהיא חסרת נכסים כלכליים שיבטיחו תשואה נאותה להשקעה, שאין צידוק כלכלי לקיומה, ושאין גורם עסקי המוכן לרכוש אותה. הצוות המליץ על סגירת מב"ש לאלתר ועל החזרת הנושא לוועדת השרים לענייני כלכלה.

2. ב-21.12.86 מונה צוות חדש על ידי הממשלה. הצוות החדש המליץ לקבל את הצעתו של אחד הרוכשים הפוטנציאליים. ההצעה כללה, בין השאר, דרישה להתחייבות הממשלה לכסות את חובות מב"ש, למעט שלושה מיליוני דולרים כנגד אשראי לקוחות. כן נכללה בה דרישה להתחייבות הממשלה לתשלום פיצויי הפיטורין שיידרשו. התחייבויות מב"ש ל-31.12.86 הסתכמו בכ-113 מיליוני דולרים. ב-21.4.87 החליטה הממשלה לקבל את הצעתו של הרוכש, בכפוף לסיכום חיובי בין הרוכש למשרד.

לאחר משא ומתן ולאחר החלטת הממשלה, שעל הרוכש לשאת בסיכון של חמישה מיליוני דולרים להמשך קיום החברה, הודיע הרוכש ב-3.1.88 למנכ"ל האוצר, כי הוא מסיר סופית את הצעתו.

3. בעקבות הכישלונות למכור את מניות המדינה במב"ש, החליטה, כאמור, הממשלה על תכנית הבראה רביעית (פירוט ראה בהמשך), במגמה לפעול למכירת חלקה של המדינה במב"ש מיד עם סיום תכנית הבראה. בפברואר 1989 גיבש האוצר מחדש תנאים למשא ומתן עם רוכשים פוטנציאליים. המשרד התחייב לרכוש ממב"ש עבודות בהיקף של כעשרה מיליוני דולרים בשנה בשקלים, ולעשות את מירב המאמצים להשיג למב"ש הזמנות נוספות במסגרת רכש גומלין בהיקף של כחמישה מיליוני דולרים בשנה. האוצר דרש התחייבות מצד הרוכש להעמיד לרשות מב"ש ערבויות כספיות בסך של חמישה מיליוני דולרים לפחות, לשם הפעלה יעילה של החברה ולצורך השקעות, לתקופה של חמש שנים. כן דרש התחייבות מצד הרוכש להעסיק במב"ש עובדים, בהיקף שיידרש, לביצוע יעיל של ההזמנות שתהיינה בידי החברה.

מאמצי המכירה המחודשים לא נשאו פרי, וב-18.7.90 הגיעו שוב נציגי הרשות ונציגי אגף התקציבים באוצר למסקנה, ש"מנקודת ראות כלכלית בלבד אין הצדקה לקיומה של מב"ש, ומן הראוי לפרק אותה". למסקנה זו הגיעו נוכח כישלון המאמצים למכור את מב"ש ונוכח המשך צבירת ההפסדים וחוסר הוודאות בנוגע לתעסוקה אפשרית. עם זאת - לאור הלקח מניסיון העבר, שלא ניתן לסגור את מב"ש - המליצו נציגי הרשות ונציגי אגף התקציבים בפני מנכ"ל האוצר על החלופה היחידה שנתרה לדעתם, והיא: ניהול משא ומתן עם התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) לרכישת מניות המדינה במב"ש.

ב-22.7.90 דיווח מנכ"ל האוצר לשר האוצר על כישלון ניסיונות המכירה של מב"ש לגורם עסקי פרטי. לדעתו קיימות רק שתי חלופות להעברת הבעלות על מב"ש: (1) מכירת חלקה של הממשלה לחברה הזרה; (2) מכירת מב"ש לתע"א ויציאת החברה הזרה מהשותפות.

באוגוסט 1990 הודיעה התע"א לאוצר, כי היא מוכנה לנהל משא ומתן עם בעלי המניות של מב"ש ולחתום על חוזה ניהול לשלוש שנים עם אופציה לרכישת מב"ש, בכפוף למספר תנאים.

לא נמצאו מסמכים באוצר המעידים על דחיית ההצעה של התע"א. אולם ב-5.9.90 פנה מנהל הרשות לשר האוצר והמליץ להקפיא את ניסיונות המכירה של מב"ש למשך שנתיים, ולגרום וליציאתה של החברה הזרה.

4. ניסיונות המכירה לא הוקפאו. ב-14.3.91 פרסמה הרשות מודעה בעתונות "כי היא שוקלת אפשרות למכור את מניות חברת מב"ש שבבעלות המדינה". נכון לאוגוסט 1991, מנהלת הרשות משא ומתן למכירת חלקה של המדינה במניות מב"ש לחברה ישראלית פרטית בהסכמת החברה הזרה.

סגירת פרויקט ה"לביא"

מב"ש נבחרה להיות הקבלן הראשי למנוע ה"לביא" - PW1120. משמעות הבחירה הייתה, שמב"ש תפתח תשתית טכנולוגית ותבצע השקעה בציוד ובהכשרת עובדים. על גורמי ייצור אלה הוטל לייצר דגמים של פריטי מנוע ה"לביא", שייצורם יאושר בידי יצרן המנוע. עד לינואר 1988 הוסמכה מב"ש לייצר 52 פריטי מנוע. תהליך ההסמכה של 43 פריטים נוספים נמשך במועד הפסקת הפרוייקט. יצוין ש-95 פריטים אלה זהים לפריטים הנמצאים במנוע F-100 המורכב במטוסים צבאיים אחרים, כגון F-15 ו-F-16.

בעקבות סגירת הפרוייקט, היה ברור שמנוע PW1120, שתוכנן להיות מוצר עיקרי במב"ש, לא יוזמן. בעקבות זאת, הגישה מב"ש למשרד תביעה בסך של כ-9.7 מיליוני דולרים, שכללה החזר השקעותיה במסגרת התארגנות לייצור מנוע ה"לביא" והחזר השתתפותה העצמית במסגרת טרום הייצור לפריטי המנוע. לאחר משא ומתן נחתם ב-15.6.88 הסכם גמר התחשבות, בין המשרד לבין מב"ש, ועל פיו הייתה מב"ש אמורה לקבל 6.3 מיליוני דולרים.

מנכ"ל המשרד נתן אישור עקרוני במארכס 1988, לייעד את כספי הפיצויים למב"ש להמשך ההשקעה בהסמכת 30 מתוך 43 הפריטים, שבהם עסקה מב"ש במועד הפסקת הפרוייקט. האישור ניתן לאחר שהיועכ"ל הציג למנכ"ל המשרד תחשיב, ולפיו הוכחה הכדאיות הכלכלית להמשך ההשקעה בהסמכתם של מרבית הפריטים בשנת 1988.

היועכ"ל הסביר למנכ"ל המשרד, שהמשך תהליך ההסמכה של 30 הפריטים שצוינו יאפשר למב"ש להגדיל את פוטנציאל המכירות העתידי בהיקף שבין ארבעה לשבעה מיליוני דולרים לשנה. ההנחה בתחשיבי היועכ"ל הייתה, שהיקף המכירות של פריטים אלה יגיע לכ-67 מיליוני דולרים במחירי 1988 במשך 11 השנים הבאות. מתוך זה היקף המכירות בשנים 1988-1990 נאמד בכ-14.6 מיליוני דולרים.

ב-5.5.88 אישר מנכ"ל המשרד להשקיע כשישה מיליוני דולרים, מכספי הפיצויים בגין סגירת פרוייקט ה"לביא", בתכנית ההסמכות של מב"ש. התכנית כללה פעולות להסמכה של 27 מתוך 30 הפריטים; והצטיידות בשתי מכונות שנדרשו בהיקף כספי של 0.9 מיליוני דולרים.

הביקורת העלתה, כי מב"ש לא עמדה בתכנית ההסמכות בהתאם לבדיקת הכדאיות הכלכלית של היועכ"ל. בפועל, עד לאוקטובר 1990 הוסמכו על ידי יצרן המנוע 19 פריטים בלבד; וגם המכונות שנדרשו, הגיעו באיחור - במחצית הראשונה של 1990.

גם תחזית המכירות לא התאמתה. החברה לא קיבלה הזמנות לפריטים שהוסמכו, ונכון למועד סיום הביקורת ירדה ההשקעה לייצור הפריטים לטמיון. החברה הזרה הזמינה פריט אחד בלבד בשנת 1989 על סך כ-79,000 דולרים, כ-0.54% בלבד מתחזית המכירות ליצוא לשנים 1988-1990. גם המשרד הזמין פריט אחד, בהיקף כספי של כ-82,000 ש"ח בלבד.

תכנית הבראה רביעית

ב-27.1.88 הציע מנכ"ל מב"ש לממשלה לבצע תכנית הבראה נוספת. עיקרי התכנית כללו צמצום מצבת כוח אדם במב"ש; הבטחת תעסוקה למשך שלוש שנים הן מהמשרד והן מהחברה הזרה בהתאם להתחייבויותיה; כיסוי כל החובות של מב"ש; ומימוש השקעת בעלים, שהובטחו למב"ש על מנת להבטיח את ההשקעות הנדרשות בתשתית ובציוד. ב-3.2.88 המליץ היועכ"ל למנכ"ל המשרד לאמץ את התכנית ולבצעה כמקשה אחת.

לדעת מבקר המדינה, תכנית הבראה לא הייתה שלמה, כיוון שלא כללה תכנית ייצור על פי קווי מוצר; יעדי מכירות הנתמכים בתכניות עסקיות מפורטות; ואסטרטגיות שיווק המבוססות על ניתוח שווקים, תוך כדי התייחסות למתחרים העיקריים ולמוצרים דומים. לא נקבע גם הקשר בין המבנה הארגוני לתהליך הייצור, לסוגי המוצרים, לכיווני ההתמחות ולמדדי התייעלות בסיסיים.

הממשלה אישרה את תכנית ההבראה הרביעית ב-19.5.88, כשנתיים וחצי לאחר שהתברר שתכנית ההבראה השלישית נכשלה. עיקרי התכנית היו כדלקמן: (1) יש להמשיך ולקיים את מב"ש; (2) הממשלה תיטול על עצמה את החובות ותבטיח תעסוקה לכ-400 עובדים; (3) יש לפנות לשר האוצר ולשר הביטחון ולהשלים את הרכב מועצת המנהלים ולמנות יו"ר; (4) על השר, על שר האוצר ועל מנהל הרשות לסיים בתוך שבועיים את המשא ומתן לפיטורים של כ-270 עובדים ולקבוע את גובה הפיצויים שישולמו.

לביצוע החלטות הממשלה בנושא הסדר החובות והפיטורין, מינה מנכ"ל האוצר שלושה צוותים: צוות לניהול המשא ומתן עם הבנקים; צוות להסדר החובות הנוספים של מב"ש; וצוות שיטפל בנושא הפיטורים.

כאמור, אפשרו משרדי הממשלה למב"ש לגייס אמצעים נזילים, וכתוצאה מכך נדחה ביצוען של פועלות מתקנות. להלן פירוט החובות שהצטברו עד לסוף 1988, בארבע קבוצות עיקריות (במיליוני שקלים או דולרים, ההצגה בדולרים היא תרגום של החובות בש"ח לפי שער החליפין).

<u>ס"ה חובות</u>		מהות החוב
דולרים	ש"ח	-----
120.0	192.0	לבנקים
		חובות נוספים:
5.0	8.0	למוסדות שונים בגין עובדים
37.8	64.0	למשרדי ממשלה
1.5	2.4	לספקים
44.3	74.4	
<u>164.3</u>	<u>266.4</u>	ס"ה

החובות ל"מוסדות שונים בגין עובדים", בהיקף כספי של כשמונה מיליוני ש"ח, כללו חובות לביטוח לאומי, ל"מבטחים", לקופות גמל, לקרנות השתלמות ולמס אחיד. החובות למשרדי ממשלה, בהיקף כספי של כ-64 מיליוני ש"ח, כללו חובות למס הכנסה, למס ערך מוסף, למס רכוש והלוואות החשב הכללי.

בסוף 1988 הגיעו סכומי התשלומים שנוכו משכרם של העובדים ולא הועברו למס הכנסה לכ-20 מיליוני ש"ח (כ-11.8 מיליוני דולרים); החוב למס הכנסה הגיע לכ-55 מיליוני ש"ח (כ-32.5 מיליוני דולרים) כולל ריבית, הצמדה וקנסות; חובות מס ערך מוסף, שלא הועברו, הגיעו לכ-3 מיליוני ש"ח (כ-1.9 מיליוני דולרים), כולל ריבית, הצמדה וקנסות.

א. הסדר החובות לבנקים

ב-27.10.87 התקיים דיון בלשכת הממונה על התקציבים באוצר. בדיון הודיע החשב הכללי שבאוצר (להלן - החשכ"ל), ששר האוצר אישר הנחיות לניהול משא ומתן עם הבנקים. על פי ההנחיות, יוסדר נושא החובות לבנקים באופן בלתי תלוי במכירת מניות המדינה במב"ש: 60% על חשבון המדינה ו-40% מחילת החוב על ידי הבנקים. החשכ"ל קבע, כי הבדיקה של אימות היקף החובות ונתוני הריבית תיערך על ידי רואה חשבון, שימונה על ידיו.

להלן נתונים על הסדר החובות, כפי שנחתם ובוצע בין החשכ"ל לבין הבנקים (במיליוני ש"ח):

הסכון להחזר- 60% מהיתרה המתוקנת ל-31.3.87	יתרת חוב מתוקנת(*) ל-31.3.87	יתרת חוב לבנקים ל-31.3.87	בנק
5.4	9.0	9.5	א'
5.1	8.5	9.2	ב'
6.4	10.7	12.1(*)	ג'
15.7	26.1	31.8	ד'
22.3	37.2	41.7	ה'
=====	=====	=====	ס"ה

(*) היתרה תוקנה על ידי ניכוי הריבית החריגה לתקופה 1.4.84 - 31.3.87.
 (**) קיים חוב נוסף בערבות האוצר על סך 22 מיליוני ש"ח (13.6 מיליוני דולרים) ל-31.3.87, שנכלל בהסדר נפרד.

ב-29.11.88 נחתמו הסכמים להסדרי חובות מב"ש בין החשכ"ל לבין הבנקים. ההסכמים נחתמו על בסיס הנתונים שהגיש רואה החשבון, שלדבריו "שיקפו סדרי גודל בלבד של חובות מב"ש לבנקים". על פי ההסכמים, נערך חישוב מחדש של הריבית שנצברה בשיעור של פריים + 1%, לתקופה שבין 1.4.84 ל-31.3.87, ויתרת החוב לבנקים ל-31.3.87 תוקנה בהתאם (להלן - יתרת החוב המתוקנת). המדינה שילמה לבנקים ב-30.11.88 סכום שכלל 60% מהיתרה המתוקנת, בתוספת ריבית לתקופה מ-31.3.87 ועד מועד התשלום. הסכום ששולם הסתכם ב-86.4 מיליוני ש"ח. הבנקים מצידם מחקו את שאר 40% מיתרת החוב המתוקנת.

כתנאי להבראת מב"ש, נקבע הסדר החובות כבר ב-1983, אך בוצע רק בנובמבר 1988. במשך כל אותה תקופה הייתה לחובות אלה השפעה מהותית על התוצאות העסקיות של מב"ש כגורם להגדלת הפסדיה.

ב. הסדר חובות עם משרדי ממשלה ומוסדות

בעקבות בדיקת יתרות החוב ואישורן על ידי הצוות להסדר החובות הלא בנקאיים של מב"ש, העביר האוצר כספים למב"ש בהיקף של כ-40 מיליוני ש"ח. באוגוסט 1988 פרעה מב"ש את חובותיה, לאחר שהביטוח הלאומי ושלטונות מס ההכנסה ומס ערך מוסף מחקו לה חובות בהיקף של כ-28.7 מיליוני ש"ח.

ב-29.1.89 הודיע הממונה על התקציבים באוצר ליו"ר הדירקטוריון, כי לאחר הסדר החובות לא יינתנו סכומים נוספים, ועל מב"ש להיערך בהתאם.

בשנת 1989 התברר בהנהלת מב"ש, שבספרי החברה נותרו רשומות התחייבויות נוספות, בסכום נומינלי של כ-4.6 מיליוני ש"ח, שלא נכללו בהסדר החובות. באפריל 1989, בעקבות פניית מנכ"ל מב"ש, ויתר החשכ"ל, במסגרת הסדר החובות הכולל של מב"ש, על כ-5 מיליוני ש"ח (כ-4.2 מיליוני ש"ח בסכומים נומינאליים).

ג. פרישת עובדים

ב-4.8.88 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד (להלן - ההסכם), שבא להסדיר את תנאי פרישתם של העובדים במב"ש, וזאת על פי החלטת ועדת השרים לענייני מב"ש, כי "תנאי הפרישה לכ-270 עובדי מב"ש שיפרשו, יהיו פחות מהתנאים שניתנו למפוטרי פרויקט ה"לביא" בשיעור של 5%; ותנאי הפרישה יחולו על העובדים הפורשים בלבד ולא יחולו ולא

יובטחו לעובדים הממשיכים לעבוד במב"ש; תחולתו של ההסכם הוגבלה לאנשים, ששמותיהם פורטו בנספח להסכם, ואשר פרישתם הייתה על דעת הצדדים.

להלן סולם הפיצויים, כפי שנקבע לעובדי מב"ש :

תשלום הסתגלות בחודשים	שיעור מענק פרישה מפיצויים בסיסיים(*)	דמי הודעה מוקדמת בחודשים	ותק בשנים
1	150%	1	עד 2
3	175%	1	2 עד 5
2	175%	2	5 עד 6
3	200%	2	6 עד 11
4	225%	2	מעל-11

(*) פיצויים בסיסיים, כהגדרתו של מונח זה בהסכם - סכום הפיצויים שהיה משתלם לעובד מכוח חוק פיצויי הפיטורים והתקנות על פיו, לו פוטר אלמלא היה הסכם זה קיים, בכפוף לאמור בהסכם העבודה הקיבוצי המיוחד, שלפיו מועסקים עובדי מב"ש.

ההסכם קבע, כי הסכומים שיגיעו בגין מענק הפרישה ותשלום ההסתגלות יהיו בשיעור של 95% מסולם הפיצויים, כמתחייב מהחלטת הממשלה. כאמור לפי החלטה זו יהיו תנאי הפרישה של עובדי מב"ש שיפרשו פחות מהתנאים שניתנו למפוטרי פרויקט ה"לביא", בשיעור של 5%; לכל העובדים הפורשים, שעליהם חל ההסכם, תשלום תוספת בשיעור 11% מן המשכורת הקובעת, אשר תתווסף למשכורת האחרונה של העובד, ותובא בחשבון לצורך כל תשלום המגיע מכוח ההסכם, וזאת במקום קידום בדירוג. הרשות הסבירה, כי התוספת של 11% לבסיס הפיצויים נבעה מכך, שעובדי מב"ש לא עלו בדרגה במשך מספר שנים בשל מצבה הכלכלי.

מבקר המדינה העירה, כי: (א) לפורשי מב"ש ניתנה לצורך פיצויים במסגרת ההסכם שנחתם, תוספת של 11% לבסיס השכר, שלא על פי החלטת הממשלה. לדעת מבקר המדינה, התייחסה החלטת הממשלה לבסיס השכר, שהיה נהוג במב"ש במועד ההחלטה, ולא לתוספת שניתנה לאחר ההחלטה, שעליה, לכאורה, אין להחלטה תחולה; (ב) בניגוד להחלטת הממשלה, לא נקבע בהסכם, כי גם הפורשים במסלול פנסיה מוקדמת יקבלו 5% פחות מתנאי הפרישה למפוטרי פרויקט ה"לביא".

בעקבות החתימה על ההסכם, פרשו ממב"ש ב-28.8.88 291 עובדים - כ-42% ממצבת כוח האדם במב"ש באותו מועד, 277 במסלול פיצויים ו-14 במסלול פנסיה מוקדמת. לאחר פרישתם נשארו במב"ש כ-396 עובדים. עלות פרישת העובדים, שמומנה על ידי האוצר, הסתכמה בכ-12 מיליוני דולרים.

עד סוף שנת 1988, בהתאם לתכנית, צומצם מספר העובדים מ-687 ל-396; והסתיים ביצוע ההסדר של חובות מב"ש בהיקף של כ-266 מיליוני ש"ח (כ-164 מיליוני דולרים) לבנקים ולמוסדות, אך לא מומשה התחייבות הממשלה לספק תעסוקה לכ-400 עובדים (ראה לעיל, תכנית ההבראה הרביעית).

התפתחויות בשנים 1989-1990 - לאחר תכנית ההבראה הרביעית

ב-1.9.88 ביקש היועכ"ל מיו"ר הדירקטוריון, שיפנה להנהלה לגבש תכנית עסקית מפורטת, אשר תקבע את הדרך להוצאת מבי"ש מהמשבר ותבטיח, כי "ההשקעות הגדולות של המשלה במבי"ש יביאו לתפקודה התקין והשוטף ולעצמאותה העסקית". ואמנם, ב-5.2.89 אישר דירקטוריון מבי"ש יעדי תכנית עסקית חדשה, ויו"ר הדירקטוריון דיווח עליהם לשר האוצר ולמנכ"ל האוצר במארכ 1989.

להלן יעדי התכנית: (1) להגיע בסוף 1989 להיקף מכירות של כ-20 מיליוני דולרים, תוך כדי השגת נקודת איזון; (2) להקטין את מספר העובדים ולשנות את היחס בין העובדים הישירים לבלתי ישירים; (3) להגדיל את המכירות לעובד בתוך שלוש שנים ל-80,000 - 85,000 דולרים; (4) להרחיב את סל המוצרים לסל רווחי יותר; (5) להחליף את הציוד המיושן בציוד מודרני, כדי לשפר את כושר הייצור ולהגדיל את כושר התחרות.

כדי להבטיח את ביצוע יעדי התכנית ואת פעילותה התקינה של מבי"ש, דרש היו"ר מבעלי המניות הזרים הון חוזר של שלושה עד ארבעה מיליוני דולרים, להשקיע בחידוש ציוד כשישה מיליוני דולרים, ולממן פרישת עובדים לא ישירים נוספים. עד מועד סיום הביקורת דרישתו של יו"ר הדירקטוריון לסיוע לא נענתה.

בשנת 1989 החלה הידרדרות מחודשת, שקיבלה תאוצה ב-1990, כאשר ההפסד השנתי עלה מ-2% מסך המכירות בשנת 1989, לכ-9.4% מסך המכירות בשנת 1990. ב-1.4.90 הבהיר יו"ר הדירקטוריון, כי אחת הסיבות להידרדרות המחודשת היא אי העמידה של המשרד והחברה הזרה בהתחייבויות הכלולות בתכנית ההבראה הרביעית לספק הזמנות, שיבטיחו תעסוקה מלאה לכ-400 עובדי מבי"ש בשנים 1989-1991; הזמנות כאלה היו עוזרות למבי"ש להתארגן לקראת הרחבת קווי הייצור וחוג הלקוחות.

ב-9.4.90 דיווח מנהל הרשות לשר הביטחון ולשר האוצר, כי מבי"ש נמצאת שוב במצב מדאיג של תחילת הידרדרות, כתוצאה מאי הצלחתה לקבל הזמנות מהמשרד ומהחברה הזרה בהיקף המזערי הדרוש לה.

גם היועכ"ל התריע ב-17.5.90 בפני השר ובפני מנכ"ל המשרד על הידרדרות מבי"ש כתוצאה מירידת המכירות לעומת התכנית העסקית, וכתוצאה מאי קבלת הזמנות הן מהמשרד והן מהחברה הזרה; כמו כן התריע והסביר, שבמצב כזה יידרשו פיטורים נרחבים, ואולי אף סגירת מבי"ש בשנת 1991, וזאת בהתאם לצפי הקיים של הזמנות המשרד והחברה הזרה.

ביולי 1990 הודיע יו"ר הדירקטוריון של מבי"ש לשר ולשר האוצר - בהתאם לעמדה שהביע כבר במארכ 1989 - שעליהם לסייע למבי"ש במימון תכניות ההשקעה בציוד לייצור ובכניסה למוצרים חדשים ולשווקים חדשים, ולהזרים הון חוזר ומימון לוויסות כוח האדם המקצועי. היו"ר הזהיר את בעלי המניות, כי עיכוב בסיוע יגרום להידרדרות מהירה.

ב-18.7.90 הגיעו שוב נציגי הרשות ונציגי אגף התקציבים באוצר למסקנה, שמנקודת ראות כלכלית גרידא, אין הצדקה לקיומה של מבי"ש, ומן הראוי לפרקה. למסקנה זו הגיעו, נוכח התהליך המחודש של צבירת הפסדים, ותחזית הביצוע לשנת 1990 המצביעה על חוסר ודאות אשר לתעסוקה אפשרית.

ב-22.7.90 דיווח מנכ"ל האוצר לשר האוצר על המצב הכספי הגרוע שאליו נקלעה מב"ש, כתוצאה מהיקף הזמנות נמוך, שאינו מאפשר להגיע לנקודת איזון; וכן על חוסר יכולתה להתאים את כוח האדם לרמת הפעילות העסקית, ולהשקיע בציוד חדש, כדי להתייעל.

הצורך בהשקעות במב"ש היה ידוע לבעלי המניות (למשרדי הממשלה וגם לחברה הזרה). מסיבה זו התחייבו שני הצדדים כבר במסגרת הסכם שנחתם עם כניסתה של החברה הזרה כשותפה ביוני 1984, להשקיע במב"ש מיד עם מכירת חלקה של המדינה לגורם עסקי.

ממסמכי מב"ש עולה, שבשבע השנים האחרונות לא היו השקעות בציוד לייצור. לכן הציוד הוא ברובו מיושן ובלתי יעיל, וחלקו אינו ראוי לשימוש כלל. כל אלה פגעו בכושר הייצור ובכושר התחרות שלה.

ב-5.9.90 פנה מנהל הרשות לשר האוצר בבקשה לזמן בהקדם האפשרי דיון בנושא במב"ש, לנוכח מצבה, והמליץ להשקיע כעשרה מיליוני דולרים נוספים בציוד ובהון חוזר בשנתיים הקרובות. עד למועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בעניין ולא הוחלט על הדרך שתאפשר למב"ש להמשיך ולתפקד כחברה עסקית.

לדעת מבקר המדינה, השקעה כשלעצמה בציוד ובהון לא תפתור את בעייתה העיקרית של מב"ש - היעדר הזמנות בכמות מספקת של מוצרים, אשר ביכולתה לייצר במחירים שיכסו את העלויות. המשך קיומה של מב"ש כחברה עסקית תלוי ביכולתה לייצר מוצרים נוספים ולשווקם, ועל ידי כך להגדיל את היקף מכירותיה, תוך כדי כיסוי העלויות.

*

מב"ש נועדה להיות בית היוצר למנועים סילוניים בישראל. לא ברור אם אי פעם גובשה במב"ש, או במשרד, תכנית ממשית כיצד לממש יעד זה. הפסדים ובעיות ניהול קשות התגלו במב"ש זמן רב לפני שהמשלה החליטה על ביטול תכנית ה"לביא". גם קיום "שותף" אסטרטגי בעל ידע ומוניטין לא הספיק כדי למנוע הידרדרות. מאז 1981 צברה מב"ש הפסדים אשר גדלו מכ-10 מיליוני דולרים ב-1981 ל-37 מיליוני דולרים ב-1987. בסוף 1988 הגיע ההפסד המצטבר לכ-212 מיליוני דולרים.

מב"ש, אשר נועדה לספק מנועי סילון עבור ה"לביא" וחיל האויר, הפכה לנטל כבד על המשרד, אשר היה אמור להזרים אליה הזמנות, לאו דווקא לפי הצרכים, אלא כדי להבטיח תעסוקה לעובדי מב"ש שמספרם הלך ופחת. במהלך התקופה בוצעו ארבע "תכניות הבראה". התוצאה המעשית היחידה מאותן תכניות הייתה, שמספר המועסקים ירד מהשיא של כ-1,300 עובדים, שנמשך עד 1985, לכ-400 עובדים בסוף התקופה.

גם תכנית ההבראה הרביעית, אשר שחררה את מב"ש מנטל החובות והביאה לצמצום מספר העובדים לכ-400, לא הביאה לשיקום מב"ש.

עתידה של מב"ש לא ברור, היות שאין לה "סל מוצרים" בר-שיווק בכמות ובמחיר שיאפשרו את המשך העסקת עובדיה וכיסוי עלויותיה. סל המוצרים גם חייב להתחדש בהתמדה על מנת להתאים עצמו לצורכי השוק. חידושו מחייב השקעות בהסמכת עובדי מב"ש בייצור פריטי מנועים וציוד. לא ברור אם ההכנסות הצפויות ממכירת המוצרים יחזירו את ההשקעות הנדרשות. בשנים האחרונות נעשו ההסמכות של

פריטי מנוע על חשבון המשרד ונרשמו כמכירות של מבי"ש, כך שמתעורר ספק אם התוצאות העסקיות המדווחות משקפות את המצב לאמיתו.

הטיפול של המשרדים הממונים בבעיות מבי"ש היה חלקי ומאוחר. הוא עסק ב"תוצאות" ולא בגורמים. תכניות ההבראה לא התבססו על ניתוח יסודי ומעמיק של בעיות מבי"ש ושל התנאים הנדרשים להבראתה. לא גובשה אסטרטגיה של מדיניות מוצרים ושיווק, ולא הוגדרו צורכי השוק, שאותם הייתה מבי"ש אמורה לספק. לא נערכו תחזיות של מכירות המבוססות על כושרה של מבי"ש לעמוד בתחרות, ולא נערכה תכנית השקעות המתחייבת מתכנון כני"ל. ממילא, תכניות ההבראה עסקו רק בהפחתת מספר המועסקים במגמה להתאימה למכירות, ואף דבר זה טרם הושג. כבר בשנת 1983 העלתה ועדה מטעם המשרד, כי הניהול של מבי"ש אינו ברמה המתחייבת מן המשימות אשר הוטלו עליה, אך הבעיות בניהול נמשכו.

המשרדים הממונים ומועצת המנהלים, בהרכב שהתחלף במהלך התקופה, אפשרו להנהלה ללוות כספים לכיסוי ההפסדים, שגדלו בשנים 1984 - 1988 בלמעלה מ-100 מיליוני דולרים. הלוואות אלה קיבלה מבי"ש לא על סמך כושר החזר שלה, כי אם על סמך האמונה של המלווים, כי הממשלה, כבעלת המניות, לא תיתן למבי"ש ליפול. ההלוואות אמנם אפשרו את המשך קיומה למרות ההפסדים, אך דחיית הטיפול בפעולות מתקנות עוד החריף את הבעייה, ומצבה של מבי"ש הלך והחמיר.

גם לאחר שהממשלה העניקה למבי"ש 112 מיליוני דולרים, במסגרת תכנית ההבראה הרביעית ב-1988, והבנקים מחקו חוב של 64 מיליוני דולרים, לא באו בעיות מבי"ש על פתרון. הטעם לכך נעוץ בעובדה, שההפסדים המצטברים היו לא שורש הבעיה אלא תוצאתה וביטוי לחומרתה. על כן המענק, אשר מחק אותם הפסדים, לא יכול היה לפתור את הבעייה אלא - כמו ההלוואות דלעיל - אך אפשר דחייה ביישום הפתרון הנדרש והחריף את המצב.

הניסיונות למכירת מבי"ש לא עלו יפה. לא נמצא משקיע המוכן "לרכוש" את מבי"ש ולהבטיח תעסוקה לעובדים בה.

בעיות מבי"ש מחייבות ניתוח יסודי. המשך קיומה מותנה באיתור סל מוצרים, שיעמוד בדרישות הכלכליות הבסיסיות, ויורכב ממוצרים בני שיווק, שניתן לייצר תוך כדי ניצול כושר הייצור הקיים, ואשר המחיר שיושג עבורו יכסה את עלויות ייצורו, כולל החזר ההשקעות הנוספות הנדרשות. אם אין אפשרות לאתר סל מוצרים כזה, אין למבי"ש עתיד, ויש למנוע מצב שבו תמשיך לשמש "בור ללא תחתית" להזרמת כספי המדינה. במקרה כזה תרומתה של מבי"ש לכלכלת בית-שמש עלולה אך לגרום לחוסר יציבות ולתקוות שווא, וממילא איננה חיובית.

לאחר מועד סיום הביקורת, ב-3.11.91, החליטה הממשלה, בין היתר - בהמשך להחלטה של ועדת השרים לענייני הפרטה (מכירת מניות המדינה בחברות הממשלתיות) - לאשר חתימה על הסכם עם "אורמת טורבינות (1965) בע"מ" לניהול מבי"ש, זאת בכפוף לגיבוש פתרון על ידי משרד האוצר ומשרד הביטחון בסוגיית מימון הזמנות של משרד הביטחון במבי"ש. בהחלטת הממשלה נקבע, כי ההסכם יהיה מושתת על העיקרונות הבאים:

א. העברת מניות ניהול ל"אורמת" בהסכמת החברה הזרה המחזיקה כאמור ב-40% ממניות מבי"ש;

ב. מב"ש תחדל להיות חברה ממשלתית בתקופת הניהול על ידי "אורמת", וזאת בהתאם להסדר משפטי שיושג בין המדינה לבין "אורמת", ואשר יאושר על ידי שר המשפטים;

ג. מתן אופציה לאורמת לרכוש מהמדינה בתקופת הניהול את המניות שבידיה, במחיר ובתנאים שיוסכמו בין הצדדים מראש.

לפי החלטת הממשלה תתחלק תקופת הניהול לשתיים: תקופת הניהול הראשונה האמורה להימשך שלושה חודשים, ואשר תחל עם חתימת מזכר הבנה עקרוני; בתקופה זו תהיה המדינה אחראית הן להפסד מב"ש והן לתזרים המזומנים; ובמהלכה רשאית "אורמת" להפסיק את הניהול. התקופה השנייה תימשך שנה ותשעה חודשים, ותחל עם חתימת הסכם ממצה בין הצדדים; בתקופה זו תישא "אורמת" באחריות לתוצאות הפעילות העסקית, ואם היא לא תממש האופציה שניתנה לה לרכישת מניות החברה מהמדינה, היא תהא אחראית להחזרת החברה למצב שהייתה בו ביום החתימה על ההסכם.

עוד הוחלט, כי בתקופת הניהול הראשונה יפעלו הצדדים לחתימת הסכמים, וביניהם התחייבות של משרד הביטחון לבצע רכישות שנתיות ממב"ש בסכום של עד כ-8.5 מיליוני דולרים, וזאת במהלך תקופת הניהול ושנה נוספת לפחות.

"תשלובת מפעלי יצחק", תעש - תכנון, בקרה והבטחת איכות

ריכוז ממצאים

לתעש הנהלה מרכזית שכפופות לה חטיבות הכוללות מפעלי ייצור, וביניהן חטיבת מפעלים לייצור תחמושת (להלן - החטיבה) האחראית מבחינה ארגונית ל"תשלובת מפעלי יצחק" (להלן - התשלובת).

בתשלובת שלושה מפעלים לייצור תחמושת לנשק קל, שמרביתה נמכרת לצה"ל ומקצתה ללקוחות בחו"ל. הביקורת בחנה בעיקר את תהליכי תכנון העבודה השנתית, את הבקרה על הביצוע ואת הפעילות להבטחת האיכות בתשלובת בשנים 1990-1987. תכנית מפורטת לשנת 1990 אושרה באיחור של רבע שנה.

א. בשנת 1987 התנהלה פעילות התשלובת ללא תכנית עבודה מגובשת ומאושרת. בשנים 1989-1998 פעלה התשלובת על פי תכניות עבודה מאושרות, אך הן לא היו מפורטות ומבוססות דיין.

ב. בשנים 1990-1987 לא בוצעה בקרה תמחירית שוטפת על הפעילות השנתית. לפיכך לא ניתן היה למדוד את יעילות ניצול המשאבים ולגלות את הסיבות להפסדים.

ג. כלי הבקרה הכספיים, שעמדו לרשות הנהלת התעש, הנהלת החטיבה והנהלת התשלובת - כגון דוחות כספיים של התעש, אומדני רווחיות מפעילות התשלובת ומערכת התמחיר שלה - היו לקויים.

ד. בשנת 1987 הסתכמה עלות האיכות, המשמשת מדד ליעילותה של פעילות הבטחת האיכות, בכ-8.4 מיליוני דולרים. למעלה ממחציתה של עלות האיכות נבעה מתיקון תוצרת לקויה ומייצור חוזר של תוצרת שנפסלה בסוף תהליך הייצור, ומיעוטה מפעילות למניעת תקלות לפני תחילת הייצור ובמהלכו. בשנת הכספים 1988 הסתכמה עלות האיכות בכ-6.7 מיליוני דולרים. כ-37% מעלות האיכות נבעו מתיקונים ומייצור חוזר, ומיעוטה - כ-10% מפעילות למניעת התקלות הנ"ל.

ה. בין נובמבר 1989 לאוגוסט 1990 סירב צבא ארה"ב לקבל תחמושת שהוזמן בתשלובת, מפאת אי התאמתה של המערכת להבטחת האיכות שלה לתקני האיכות המקובלים בצבא ארה"ב; וכן מפאת חריגות מהמיפרט הטכני. הפסילה גרמה לתשלובת תוספת הוצאות, שהסתכמה, על פי חישובי הביקורת, בכ-690,000 דולרים וכן לעיכוב של עשרה חודשים בתשלום, שהסתכם, אף הוא על פי חישובי הביקורת, בכ-1.1 מיליוני דולרים, בגין התחמושת שהספקתה עוכבה.

ו. כתוצאה מליקויים בבקרת האיכות בתהליך הייצור פסלה התשלובת במהלך 1990 תחמושת גמורה, שהייתה מיועדת לצה"ל. הפסילה והייצור החוזר גרמו לתשלובת הוצאות נוספות שהסתכמו בעשרות אלפי דולרים.



התשלובת הוקמה בשנות ה-70 בעקבות פניית ממשלת ישראל לתעש לייצור מקור תעסוקה לתושבי נצרת עילית, ויש לה שלושה מפעלים לייצור תחמושת לנשק קל. מרבית אספקות התשלובת מיועדות לצה"ל

ומקצתן ליצוא. כן לדוגמה, בתקופה שמינואר עד אוקטובר 1990 הסתכמו ההכנסות מיצוא בכ-5.5 מיליוני דולרים, כ-22% מההכנסות באותה תקופה.

מערכת הביטחון רואה בקיום התשלובת צורך חיוני: בשעת רגיעה - כמענה להגבלות חלקיות או אף למניעת רכש תחמושת בחו"ל מסיבות מדיניות; ובשעת חירום - כמענה לצרכים המוגדלים. צורך זה התבטא במיוחד בהקמת אחד המפעלים לייצור תחמושת עבור צה"ל בסוף שנות ה-70, כלקח ממלחמת יום הכיפורים. על פי הערכת התעש, מסתכמת עלות הציוד במפעל זה בכ-25 מיליוני דולרים.

בתקופה מאוגוסט עד אוקטובר 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך הכנת תכנית העבודה השנתית ואת הוצאתה לפועל, וכן את הפעילות להבטחת איכות בתשלובת. הבדיקה נערכה גם במינהל ההרכשה והייצור במשרד הביטחון, בהנהלת התעש ובהנהלת החטיבה.

במועד סיום הביקורת (אוקטובר 1990) טרם העריכה התעש את תוצאות הפעילות (*) בתשלובת בשנת 1989. על פי נתוני התשלובת מפברואר 1991, לאחר מועד סיום הביקורת, הסתיימה שנת 1990 ברווח של כמיליון דולרים (במחירי אותה שנה).

סיום שנת 1990 ברווח, בהשוואה לשנים 1987 ו-1988 שהסתיימו בהפסד, נבע גם מצמצום מצבת כוח האדם, שהסתכם ב-1989 ב-89 עובדים. לסוף 1990 תוכנן צמצום ב-19 עובדים נוספים.

ניהול הייצור ובקרת עלויותיו

1. תכנון ובקרה

תכנית העבודה השנתית של התשלובת כוללת תחזית הוצאות והכנסות ממכירות. לאחר אישור התכנית על ידי הנהלת החטיבה, היא אמורה לשמש כלי לניהול הייצור ולבקרה על מידת השגת היעדים ורמת היעילות בניצול המשאבים ששימשו ביצירת התפוקה. זאת על ידי ניתוח תמחירי של הפעילות השוטפת במהלך השנה והשוואתה למתוכנן, תוך כדי ניתוח הסטיות שהתגלו, ונקיטת פעולות מתקנות למניעת הישנותן.

א. שנת כספים 1987 - בינואר 1987, במסגרת דיון לקביעת תכנית העבודה לשנת 1987, קבע מנהל התעש, כי על אגף תיאום הייצור בהנהלת התעש ועל הנהלות החטיבה והתשלובת לגבש תכנית עבודה, אשר לפיה יסתכם ההפסד הצפוי מהפעילות בתשלובת בכשני מיליוני דולרים לכל היותר. כמו כן הוא הורה לצמצם את מצבת כוח האדם בתשלובת, ולהציג בפניו את הוצאות התפעול החזויות בפירוט לפי מרכיביהן.

מבקר המדינה העירה, כי הנחיות אלה לא הוצאו לפועל. בשנת 1987 ייצרה התשלובת תחמושת ללא תכנית עבודה מאושרת על ידי הנהלת התעש. כתוצאה מכך גם לא ניתן היה לבצע בקרה על ביצוע העבודה במהלך השנה בהשוואה לתכנית.

בשנת הכספים 1987 הסתכם ההיקף הכספי של הייצור בתשלובת (כולל ייצור למלאי של כ-3.8 מיליוני דולרים) בכ-23.3 מיליוני דולרים. התעש הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי היה הפסד בשנה זו מפעילות התשלובת, וכי אומדנו הוכן במסגרת ניסיון לאמוד את התוצאות

(*) הפעילות הינה סך כל המכירות בתוספת הגידול במלאי התוצרת בתהליך ובמלאי התוצרת הגמורה.

מהפעילות ב-1987. מבקר המדינה העירה, כי הניסיון לאמוד את התוצאות מהפעילות לא עלה יפה עקב ליקויים בכלי הניהול והבקרה הכספיים (ראה המשך).

ב. שנת הכספים 1988 - ב-18.5.88 אישרה הנהלת החטיבה את תכנית העבודה של התשלובת לשנת הכספים 1988. על פי התכנית הייתה אמורה התשלובת לייצר תחמושת בהיקף כספי של 25.1 מיליוני דולרים. התכנית לא כללה נתונים חיוניים, כגון: הוצאות תפעול מפורטות לסוגיהן, נתונים מפורטים של שעות עבודה ישירות מתוכננות לכל הזמנת לקוח במסגרת התכנית ותחזית לרווחיות מהפעילות.

בהיעדר תכנית עבודה ותקציב מפורטים לפי סוגי ההוצאות בגין תשומות הייצור, כאמור לעיל, לא ניתן היה לערוך ניתוח השוואתי ותמחירי מפורט בין התכנון לביצוע, ולבחון את יעילות הייצור ואת ניצול המשאבים בגינו. ניתוח זה נדרש במיוחד לנוכח ההפסד שהיה לתשלובת גם בשנת הכספים 1988.

ג. שנת הכספים 1989 - במאי 1989 הציגה הנהלת התשלובת בפני הנהלת החטיבה תכנית הבראה לשנתיים. התכנית הייתה אמורה להקטין את ההפסד הצפוי מפעילות התשלובת ב-1989. עיקרי התכנית, שאושרה על ידי מנהל החטיבה ביוני 1989, היו: צמצום מצבת כוח האדם בכ-90 עובדים, ביצוע שינויים ארגוניים, כמו איחוד שניים משלושת המפעלים שבתשלובת, והתייעלות בניצול כוח אדם. כמו כן הוצגו מספר יעדים: חיסכון ברכש; שיפור פעילות הבטחת האיכות, שתביא להקטנת כמות המוצרים הנפסלים בבחינה ראשונית ולחיסכון כספי של 1.2 מיליוני דולרים; ושיפור כלי התכנון וכלי הבקרה התקציבית והתמחירית, הלוקים בחסר.

תכנית ההבראה (להלן - התכנית), שאושרה על ידי מנהל החטיבה ושהוצגה בפני הנהלת התעש, לקתה בחסר כלהלן:

- 1) התכנית לא כללה אבני דרך, יעדי ביניים ולוח זמנים למעקב ולבקרה על ביצוע היעדים, שהיו אמורים להסתיים בתוך שנתיים.
- 2) התכנית לא פירטה כיצד נקבע וכיצד יושג יעד הקטנת רכש חומרי גלם בהיקף כספי של 1.4 מיליוני דולרים; בנוסף לכך לא כללה צעדים מפורטים, שבאמצעותם יצומצמו ההוצאות לרכש עבודות חוץ.
- 3) התכנית כללה רשימה של 90 עובדים, שהיו מיועדים לפיטורין, וביניהם עובדים זמניים, עובדים לפני פרישה לגמלאות ועובדים שנעדרו מהעבודה לעתים מזומנות. קביעת רשימת המפורטים ומספרם לא התבססה על ניתוח עיסוקים מפורט על פי מוקדי הפעילות השונים, שהיה מאפשר לאתר במדויק את הפער בין מצבת העובדים לבין תעסוקתם. התכנית גם לא פירטה כיצד תושג התייעלות בניצול כוח האדם, שתביא לגידול בפריון.

בנוסף לליקויים בהכנת התכנית, שתוארו לעיל, התשלובת והחטיבה גם לא ערכו לסוף שנת 1989 אומדן לתוצאות מהפעילות בשנה זו, כפי שנעשה בשנים קודמות. לפיכך לא ניתן היה לבקר את עמידת התשלובת ביעדי התכנית, ולערוך בה שינויים במידה שנדרשו כדי לבצע את יעדיה העיקריים כמתוכנן.

ד. שנת הכספים 1990 - בשנת זו הוצגה תכנית עבודה מפורטת, שאושרה רק באפריל 1990, כשלושה חודשים לאחר תחילת שנת העבודה(*). מעיון בתכנית עולה, כי ברבעון הראשון של 1990 הייתה אמורה פעילות התשלובת להסתיים ברווח של כ-3.2 מיליוני

(*) משנת 1990 עברה התשלובת לשנת עבודה שתחילתה בינואר.

דולרים. תכנית התשלובת לא כללה תכנון רבעוני לרבעונים הנותרים של השנה, כמקובל בגופים עסקיים רבים.

מנתוני החטיבה עולה, כי הרווח מפעילות התשלובת ברבעון הראשון הסתכם בכ-1.8 מיליוני דולרים בלבד, ירידה של 43% בהשוואה לתכנון הרבעוני. על אף הסטייה הניכרת, לא ערכו התשלובת והחטיבה ניתוח תמחירי של התוצאות מהפעילות בתשלובת מזה ושל תכנית העבודה בתקופה זו מזה, כמקובל בגופים עסקיים. לפיכך לא ניתן היה לעמוד על הסיבות לאי התממשות התכנית ולקבוע על פיהן את הפעולות המתקנות הנדרשות.

2. כלי ניהול ובקרה כספיים

א. דוחות כספיים ואומדני תוצאות מפעילות - כאמור הציגו הנהלת התשלובת והנהלת החטיבה אומדנים לתוצאות מפעילות בשנות הכספים 1987 ו-1988. בנוסף לאומדנים האמורים הוצגו בדוחות הכספיים של התעש בשנים אלה נתונים חלקיים על פעילות התשלובת, כגון: פירוט הוצאות התפעול שנצברו במשך השנה, וכן ערכי מלאי חומרים, מלאי בתהליך ומלאי מוצרים מוגמרים בתום שנות הכספים הנ"ל.

הדוח הכספי הוא כלי ניהולי חשוב, ואמור לבטא את מצבה הכספי של התעש. הביקורת בחנה את הנתונים, שהוצגו בדוח הכספי של התעש לשנת הכספים 1988, ואשר התייחסו לפעילות התשלובת בשנה זו, וכן את אומדן התוצאות מפעילותה, שהוצג לשנה זו. הבחינה העלתה, כי הנתונים בדוח הכספי לא היו מבוססים דיים, כלהלן:

(1) הנתונים, שהוצגו בדוחות הכספיים של התעש לשנת 1988, לא הותאמו לשינויים שחלו ברמת המחירים בישראל, כמתחייב על פי כללים חשבונאיים מקובלים הנהוגים בגופים עסקיים, דהיינו - הצמדה למדד המחירים לצרכן או לשער החליפין של הדולר. כתוצאה מליקוי מהותי זה, לא שיקפו הדוחות את המצב הכספי לאשורו. מבקר המדינה כבר העיר על כך בעבר^(*), בהתייחסו לדוח הכספי של התעש לשנת הכספים 1983.

אמנם אומדן התוצאות, שערכה הנהלת החטיבה על הפעילות בשנת 1988, כולל נתונים בדולרים, כדי לבטא בכך את השינויים שחלו ברמת המחירים, אולם היו אלה נתונים חלקיים בלבד (ראה בהמשך).

(2) (א) בהוצאות הייצור, שהוצגו בדוח הכספי של התעש ל-1988, ואשר התבססו על נתוני התשלובת, נכללו עלויות עבודה ועלויות עקיפות בגין ייצור מספר סוגי תחמושת בערכים שליליים, דבר שאינו סביר ומעמיד בספק את מהימנות הנתונים הנ"ל. לייצור סוגים אחרים של תחמושת לא נזקפו כלל עלויות, אם כי ברור שהתשלובת ייצרה התחמושת זו במהלך השנה. עובדה זו מצביעה על בקרה לקויה המשליכה על מהימנותם של נתוני עלות הייצור, שהוצגו בדוח הכספי, בכללותם.

(ב) בנוסף לכך קיימת אי התאמה בין מרכיבי עלות הייצור של התשלובת, הכלולים בדוח הכספי של התעש ל-1988, לבין אלה שבדוח עלות הייצור של התשלובת, שאמור היה לשמש בסיס לנתוני הדוח הכספי. אי ההתאמה מסתכמת בכ-1.6 מיליוני ש"ח, המהווים כ-6% מסך ההוצאות הנ"ל שהוצג בדוח הכספי. אי ההתאמה מתייחסת לעלות העבודה ולעלות העקיפה בייצור, שהן כ-46% מעלות הייצור שהוצגה בדוח הכספי.

(*) ראה דוח שנתי 35, עמ' 1188.

(ג) צריכת חומרי גלם בתשלובת הסתכמה בשנת הכספים 1988, על פי הדוח הכספי, בכ-14.4 מיליוני שקלים. הביקורת בחנה מדגם, שכלל 26% מעלותם של חומרי הגלם, שהוצגו בדוח הכספי ושנצרכו במהלך שנת הכספים 1988. לא נמצא תיעוד מספיק - כגון, שוברי ניפוק החומרים מהמחסן לייצור - לאימות הנתון שחומרי הגלם שבמדגם אכן נצרכו בפועל.

(3) ערך מלאי התוצרת הגמורה, שהוצג בדוח הכספי של התעש, הסתכם בכ-29.1 מיליוני ש"ח, והתבסס על פי אומדן המחירים בהזמנות מהלקוחות השונים. על פי כללי חשבונאות מקובלים, כאשר יש ודאות בדבר היכולת למכור מוצרים אלה, יש לקבוע את ערך המלאי שלהם על פי עלות ייצורם או על פי מחירי השוק, הנמוך מביניהם, ולא על פי המחיר שבהזמנה, שאינו המחיר הסופי.

מבקר המדינה העירה, כי הצגת ערך מלאי תוצרת גמורה בדוח הכספי של התעש לשנת הכספים 1988, כפי שנעשתה, אינה עולה בקנה אחד עם כללים חשבונאיים מקובלים.

עוד העלתה הביקורת, כי התשלובת הגדילה ב-1988 את כמות התוצרת הגמורה בארבעה סוגי תחמושת, המהווים כ-42% מסך התוצרת הגמורה בסוף השנה. ייצור סוגי התחמושת הנ"ל גדל בשיעור שבין 27%-ל-219% בהשוואה לשנה הקודמת, ובוצע בלי שהיו לתשלובת נתונים על מידת הסבירות שיימכרו ועל המחירים.

(4) בנוסף להצגה הלקויה בדוח הכספי של התעש, ההכנסות מהמכירות, שהוצגו באומדן התשלובת לתוצאות פעילותה בשנת 1988, לא נשענו על חשבוניות שהוצאו ללקוחות עם ביצוע המכירה. ההכנסות הנ"ל נקבעו על פי נתונים שהוגדרו על ידי התעש כ"קירוב של ההכנסות". זאת ועוד, נתוני ערך מלאי התוצרת הגמורה, שהוצגו באומדן האמור, חושבו על פי מחירי המכירה בלבד, ולא על פי עלות הייצור או על פי מחיר המכירה, הנמוך מבין השניים כמקובל (ראה לעיל).

לפיכך לא ניתן היה לאמת את נתוני ההכנסות ואת ערך מלאי התוצרת הגמורה. בעקבות הביקורת הודיעה התעש, כי במסגרת היערכותה לפעילות כחברה ממשלתית והפעלת החטיבות כמרכזי רווח, נקבעות ההכנסות מהמכירות החל מנובמבר 1990(*) על פי החשבוניות, שהוצאו ללקוחות השונים.

ב. מערך תמחירי - התשלובת זוקפת את העלויות הנצברות בייצור סדרות של סוגי התחמושת ללא הפרדה בין סדרות הייצור וללא הפרדה בין סוגי ההזמנות ללקוחות השונים. כתוצאה מכך לא ניתן לנתח בפירוט את הפעילות ואת הרווחיות לפי סוגי העסקות השונות ולאחר סטיות מדגם העלות התקני המתייחס לייצור סדרתי.

בשנת הכספים 1989 לא ערכה התעש דוח כספי. לפי הסבריה למשרד מבקר המדינה, לא הוכן הדוח הכספי, כיוון שהחל באפריל 1989 התאימה את הנהלת חשבונותיה למתכונת הנדרשת להכנת "הדוח על הנכסים וההתחייבויות של התעשייה הצבאית ל-31.12.89" - המהווה מאזן פתיחה של החברה. עוד הסבירה התעש, כי לא ניתן היה לנהל במקביל שתי מערכות של הנהלת חשבונות, האחת לפי הכללים החשבונאיים שנקבעו כאמור לצורך מאזן הפתיחה, והשנייה לפי

(*) עד לנובמבר 1990 פעלה התעש כיחידת סמך של משרד הביטחון שהעניק לה סמכות ניהולית מסוימת.

הכללים שלפיהם נערך הדוח הכספי הנומינלי ל-31.3.89. מבקר המדינה העירה, כי הפעלת התעש כחברה ממשלתית אושרה רק בנובמבר 1990, ובכל מקרה חייבת הייתה התעש לערוך דוח כספי לשנת הכספים 1989. במועד סיום הביקורת טרם הוצג דוח כספי זה, כמקובל בגופים עסקיים.

העובדות שתוארו לעיל מצביעות על בקרה שאינה מניחה את הדעת. על כן יש להביאה בהקדם לרמה הנדרשת.

3. הבטחת איכות

הבטחת איכות פירושה מכלול הפעולות להבטחת תכונותיו של המוצר, כפי שהוגדרו על ידי הלקוח, לרבות היבטים של אמינות, תחזוקה, זמינות, בטיחות ושרידות. עלות האיכות מורכבת מעלות מניעת הליקויים ומעלות הבקרה והערכת איכות המוצר. לכך יש להוסיף את עלות הטיפול בליקויים שאירעו, הנובעת מעריכת שינויים, תיקונים, וייצור חוזר של מוצרים שנפסלו, ותחזוקה. איסוף נתוני עלות האיכות וניתוחם נועד למדוד את יעילות הבטחת האיכות - תוך כדי איתור גורמי התקלות והליקויים הקיימים במערכת הבטחת האיכות במפעל - לרבות יעילות הפעולות שנקטו לתיקונם.

הבטחת איכות מוצר נאותה משמשת גם כלי להקטנת עלויות האיכות, להגדלת הפריץ ולקיצור לוחות הזמנים, כתוצאה ממניעת תקלות ופסילות בשל אי עמידה בדרישות הלקוחות. את הבטחת האיכות יש לשלב כבר במהלך תכנון המוצר וההיערכות לייצור, שכן בשלבים אלה ניתן למנוע ליקויים ופסילות בעלות נמוכה בהשוואה לתיקונים במוצרים המוגמרים בסוף תהליך הייצור.

א. על פי אומדני התשלובת, הסתכמה עלות האיכות בשנת הכספים 1987 בכ-8.4 מיליוני דולרים (במחירי 1987). כ-54.4% מעלות האיכות נבעו בעיקר מתיקונים ומייצור חוזר, מחמת אי עמידה בדרישות האיכות שהוגדרו על ידי הלקוחות השונים; 6.4% מהעלות נבעה מפעילות מוקדמת למניעת תקלות; יתרת העלות, כ-39.2%, נבעה מבקרת איכות המוצרים במהלך הייצור, לרבות בדיקתה בסופו.

הרכב עלות האיכות הצביע על ליקוי מהותי במערכת הבטחת האיכות בתשלובת, בכך שהתמקדה בעיקר בבקרת האיכות בסוף תהליך הייצור ובתיקון הליקויים, שנמצאו במוצרים המוגמרים, ולא בפעולות מניעה מוקדמת. בדוח קודם(*) העלתה מבקר המדינה, כי בתקופה שבין 1.4.87 ל-20.9.88 דחו בוחני חיל החימוש בבדיקת קבלה ראשונית, בשל פגמי ייצור או מסיבות מינהלתיות, או לבירור נוסף, 36% מהמוצרים אשר התשלובת הגישה כראויים להספקה. שיעור הדחייה של מוצרי התשלובת היה הגבוה ביותר מבין מפעלי החטיבה, שמוצריהם נבחנו על ידי צה"ל בבדיקות קבלה באותה תקופה.

ב. במאוס 1988 הציג מנהל התשלובת בפני מנהל החטיבה תכנית פעולה לשיפור הבטחת האיכות בתשלובת. התכנית כללה פעילויות, כגון השלמה ועדכון תיקים של תהליכי ייצור ושל הוראות העבודה לייצור סוגי התחמושת, הדרכה לעובדים, הערכת ביצועי ספקים ובקרתם ואיסוף עלויות איכות.

הביקורת העלתה, כי בשנת הכספים 1988 מערכת הבטחת האיכות בתשלובת הייתה עדיין לקויה, כלהלן:

(*) ראה גם דוח שנתי 39, עמ' 933.

1) בשנת הכספים 1988 הסתכמה עלות האיכות בכ-6.7 מיליוני דולרים (במחירי 1988). כ-37% מעלות האיכות נבעו מתיקונים ומייצור חוזר של מוצרים מוגמרים, שנמצאו לקויים בבחינה ראשונית בתשלובת, וכ-53% נבעו מבקרת איכות המוצרים. רק כ-10% נבעו מפעילות למניעת תקלות. כאמור, הרכב פעילות הבטחת האיכות לסוגיה, כפי שתואר לעיל, ובדומה לשנת הכספים 1987, מצביע על ליקוי מהותי בפעילות זו.

התעש הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בעת הכנת הדוח ל-1988 לא היו בידיה נתונים מתועדים על חלק ממרכיבי העלויות. נתונים אלה התבססו בחלקם על הערכות ולא על נתונים בפועל, וחלקם אף לא מוינו כהלכה. החל באפריל 1990 שיפרה התשלובת את איסוף עלויות האיכות.

מבקר המדינה העירה, כי גם בשנת הכספים 1989 צברה התשלובת את נתוני עלות האיכות באופן חלקי בלבד, ותוך כדי שימוש בהערכות על מרכיבי עלות שלא היו בידיה. בשנת הכספים 1990 נצברו החל באפריל 1990 רק נתוני העלות בגין תיקון ליקויים וייצור חוזר, ולא נצברו נתוני עלות מניעת התקלות ועלות בקרת איכות המוצרים. לנוכח ליקוייה הבולטים של מערכת הבטחת האיכות של התשלובת בשנים 1987 ו-1988 ראוי היה, כי המעקב והבקרה ישופרו, וכי יינקטו פעולות לצבירה מלאה של כל מרכיבי עלות האיכות.

2) במקרים מסוימים תוך כדי בדיקות רגילות, נמצאו ליקויים באיכות התחמושת. כתוצאה מכך דרש צה"ל מהתשלובת לבצע בדיקות קבלה מחמירות יותר, מעבר למתחייב על פי תקני הבטחת איכות מקובלים. כך לדוגמה, לאחר פסילת שתי מנות תחמושת מסוג 5.56 מ"מ מתוך חמש שנבדקו, דרש צה"ל באוגוסט 1988 לבצע בדיקות קבלה מחמירות יותר לתחמושת שתסופק בעתיד, שמשמעותן הינה תוספת עלות לתשלובת.

ג. ביוני 1989 הציג מנהל החטיבה להנהלת התעש תכנית הבראה, כדי להביא את התשלובת לאיזון בין הכנסותיה להוצאותיה. על פי התכנית, הייתה התשלובת אמורה לצמצם עלויות ולחסוך כ-6.6 מיליוני דולרים. כ-1.2 מיליוני דולרים מהחיסכון היו אמורים לנבוע משיפור מערך הבטחת האיכות ומצמצום העלות בגין פסילות תחמושת.

התכנית שהוצגה לא פירטה את הפעילויות שיש לבצע להשגת יעד זה; ולא ציינה את הגורמים האחראים לביצוען. לא הוצגו גם אבני דרך ולוח זמנים לבקרה יעילה על הביצוע.

נוכח הליקויים במערכת הבטחת האיכות בתשלובת בשנים 1987 ו-1988 מן הראוי היה, שיבוצע תכנון מפורט ונאות, ושיושקע מאמץ גדול יותר לשיפור תחום זה.

בנוסף להיעדר תכנון נאות לפעילות לשיפור הבטחת האיכות, הרי שבפועל לא עמדה התשלובת ביעד החיסכון שהציבה לעצמה, כמפורט להלן:

הספקת תחמושת לצבא ארה"ב

התשלובת מספקת תחמושת לצבא ארה"ב כבר משנת 1984. בסוף נובמבר 1989 הודיע בוחן איכות מטעם צבא ארה"ב לתשלובת, כי הספקת כל סוגי התחמושת מתוצרתה - ששווים דאז היה 1.1 מיליוני דולרים - תיפסק מיד. הנימוקים שנתן צבא ארה"ב היו כלהלן: במהלך סקרי איכות, שביצע באותו חודש, עלו ליקויים שונים, בעיקר באי התאמת

מערכת הבטחת האיכות הכוללת בתשלובת לנדרש על פי תקן איכות המקובל בצבא האמריקני, שעליו הוסכם בחוזה ההתקשרות; התשלובת חרגה מהמיפרט הטכני החוזה בנוגע למידות של קלע בתחמושת מסוג 0.45 אינץ'.

עוד הודיע הנציג האמריקני, כי הפסקת ההספקות תימשך עד לקבלתן של תכנית התשלובת לתיקון הליקויים, ושל תוצאות מבדקי איכות להוכחת השיפורים ולהתאמת מערך הבטחת האיכות הכולל לתקן האיכות של צבא ארה"ב.

על פי מסמכי התעש, היו עיקרי התגובות של הנהלת התעש, במהלך בירור הטענות של הבוחן האמריקני, כלהלן:

1. כדי להתאים את מערכת הבטחת האיכות של התשלובת לתקן האיכות של הצבא האמריקני, החלה התשלובת, בסיוע הנהלת החטיבה ויועצים חיצוניים, בעדכון ובהשלמה של נוהלי הבטחת האיכות, תהליכי הייצור, הוראות העבודה, הדרכת עובדים ותהליך בקרת האיכות.
2. התשלובת אכן חרגה מהמיפרט הטכני לייצור הקלע, הואיל ותוצאות הניסויים שביצעה הוכיחו, שלא חל שינוי באיכות המוצר. יתר על כן, איכות זו אף שופרה בעקבות השינוי במידות הקלע, שהוכנס כבר ב-1988.
3. התשלובת סיפקה לצבא ארה"ב תחמושת כבר משנת 1984 כאמור, ועמדה בפיקוח שוטף של בוחני האיכות האמריקנים, תוך כדי תיקון הליקויים שנמצאו מעת לעת. החריגות, שהתגלו בנובמבר 1989, נבעו משחיקה בבקרה של הנהלת התשלובת. לטענתה, חילופי מנהלי התשלובת בינואר 1990 יביאו את הדבר על תיקונו.

התשלובת הגישה לנציגי צבא ארה"ב בדצמבר 1989 ובפברואר 1990 בקשות לחידוש תהליך בחינות הקבלה והספקת התחמושת. האישור ניתן באמצע מאי 1990, אולם ההספקות עוכבו עד אוגוסט 1990, במועד שבו סוכם הפיצוי הכספי, שיקבל המזמין בגין החריגות מהמיפרט הטכני ובגין הפיגורים בהספקות. הפיצוי הסתכם ב-167,000 דולרים.

פסילתה הזמנית של התשלובת כספק תחמושת לצבא ארה"ב, כמתואר לעיל, גרמה לה נזקים כלהלן: בתקופת הפסילה הייתה לתשלובת תוספת עלויות, שהסתכמו (על פי חישובי הביקורת) בכ-690,000 דולרים; לדברי התעש, היא לא זכתה במכרז להספקת תחמושת ללקוח אחר בהיקף כספי של כ-130,000 דולרים; כמו כן עוכב במשך כעשרה חודשים תשלום שהגיע לתשלובת, בגין תחמושת שהספקתה הופסקה, ואשר הסתכם (על פי חישובי הביקורת) בכ-1.1 מיליוני דולרים.

לסיכום, שיפור בפעילות הבטחת האיכות בתשלובת התחייב במיוחד מהסיבות כלהלן:
א. כבר בשנת 1987 העלו מבדקים, שערכו בוחני האיכות האמריקנים, ליקויים שונים בנוהלי הבטחת האיכות, בהוראות עבודה ובכיוול מכשירי מדידה. יתר על כן, חלק מהליקויים שתוארו עלו שוב במבדקי איכות של הבוחנים האמריקנים במהלך שנת 1989, עוד לפני פסילת התשלובת כספק באיכות ירודה מהנדרש. אמנם באוגוסט 1989 אישרו הבוחנים האמריקנים את מערך הבטחת האיכות של התשלובת לאחר שביצעה פעולות מתקנות במהלך 1989, אך בנובמבר 1989 חלק מהליקויים עלו שוב.

ב. בתחילת שנת הכספים 1989 התברר להנהלת התשלובת ולהנהלת החטיבה, כי חל שינוי מהותי במדיניות בחינות האיכות של הממשל האמריקני. מבדקי האיכות נעשו מפורטים ויסודיים יותר מבעבר תוך התייחסות למערך הבטחת האיכות הכולל, בכל שלבי הפעילות

בתשלובת, ולמידת התאמתו לתקני האיכות הצבאיים, כנדרש בחוזי ההתקשרות.

הספקת תחמושת לצה"ל

בשנת הכספים 1989 ערכה התשלובת שיפורים במפעליה, כדי לעמוד בדרישות האיכות של צה"ל. באותה השנה סופקו מיליוני כדורים מסוג 5.56 מ"מ רגיל, שנבחנו בבדיקות קבלה מורחבות, וחלקם גם על פי תקן קבלה חמור יותר בהשוואה לשנים קודמות. זאת בהתאם לדרישות צה"ל, שנימקן בצורך למנוע ליקויים שונים באיכות התחמושת, שהיו בשנים קודמות. על פי אומדן התשלובת מאוגוסט 1989, שינוי תקן הקבלה אמור היה לגרום לתשלובת תוספת עלות של כ-14 דולרים לכל 1,000 כדורים שייבחנו.

על פי נתוני חיל החימוש, השיפורים בהבטחת האיכות שביצעה התשלובת הביאו לכך, שבתקופה שבין 1.4.89 ל-31.12.90 דחו בוחני צה"ל כ-7.9% מהתחמושת שסיפקה התשלובת בתקופה האמורה. על אף השיפורים, בהשוואה לפסילת 36% מהתחמושת שסופקה לצה"ל בתקופה שמאפריל 1987 עד לספטמבר 1988 כאמור לעיל, עדיין נותרו ליקויים במערכת הבטחת האיכות, כלהלן:

מנהל הבטחת האיכות בתשלובת קבע בפברואר 1990, כי עקב ליקויים באיכות תחמושת מסוג 5.56 מ"מ, נאלצה התשלובת לפרק תחמושת שהייתה כבר ארוזה ומוכנה למשלוח, למיינה ולארוז אותה שוב. כתוצאה מכך נשאה התשלובת בתוספת עלות שהסתכמה בכ-18,000 דולרים. עוד קבע המנהל, כי ליקויים דומים המהווים "פגם חמור", התגלו בכדורים מוגמרים רק בסוף תהליך הייצור, ולפני העברת התחמושת לבחינות קבלה בצה"ל. תופעות אלה נבעו, על פי הערכת מנהל הבטחת האיכות בתשלובת, מליקויים בכיוון מכוונות וכן מבקרת איכות לקויה בשלביו של תהליך הייצור. כתוצאה מכך נפסלה תחמושת גמורה בסוף תהליך הייצור והועברה לייצור חוזר, שגרם לתוספת עלות, שניתן היה להקטינה אילו מערכת בקרת האיכות הייתה מאתרת את התקלות בשלב מוקדם יותר.

לדוגמה, מנתוני התשלובת עולה, כי באפריל 1990 נשאה התשלובת בתוספת עלות שהסתכמה בכ-32,000 דולרים, בגין פסילת 175,000 כדורים מסוג 7.62 מ"מ שיוצרו ב-1989, בסוף תהליך הייצור. באוגוסט 1990 הסתכמה תוספת העלות לתשלובת בגין פסילת כ-200,000 כדורים מסוג 5.56 מ"מ בסוף תהליך הייצור בכ-30,000 דולרים.

התעש הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הכדורים האמורים שנפסלו היו כ-0.3% בלבד מסך הייצור בתקופה שמינואר עד אוגוסט 1990. הביקורת העירה, כי פסילה זו קטנה ככל שתהיה ראוי היה שתימנע, ועל כך גם העיר מנהל הבטחת האיכות של התשלובת כבר בפברואר 1990.

הבטחת איכות רכש חומרי גלם

כאמור החלה התשלובת בשיפור מערכת הבטחת האיכות שלה כבר ב-1989. בנוסף לכך, בשנת 1990 נערכה הנהלת החטיבה לשיפור הבטחת האיכות במפעליה האחרים להוציא התשלובת, בדגש על התאמתם לנדרש על פי תקן האיכות המקובל בצבא ארה"ב. לצורך כך נשכרו שירותיו של יועץ חיצוני ונערכו מבדקי איכות במפעלי החטיבה ובתשלובת. כאמור, באפריל 1990 התשלובת אף החלה באיסוף שיטתי ומדויק יותר של עלויות האיכות. על אף זאת עדיין התגלו במבדקי האיכות בתשלובת ליקויים, כלהלן:

התשלובת רוכשת חומרי גלם, פריטים ומכלולים מספקים בחו"ל וכן ממפעלים השייכים לחטיבה ולתעש. איכות הרכישות אמורה להתאים לרמת האיכות הנדרשת מהמוצר הסופי על פי חוזי ההתקשרות עם הלקוחות. האחריות על כך מוטלת על הקבלן הראשי, ולשם כך עליו לנקוט פעולות שונות, החל בבחירת הספק, הוצאת הזמנת הרכש והגדרת הדרישות וכלה בבדיקות קבלת הטובין בשער המפעל.

1. חומר גלם, שנרכש מספק מסוים, הועבר לקו הייצור כתקין, בהתבסס על דוח בחינה של הספק ועל דוח בחינה מדגמית של מחסן התשלובת. במהלך הייצור התברר, כי החומר אינו עומד בדרישות. לאחר בחינת איכות נוספת, שנערכה בתשלובת במהלך הייצור, נפסל החומר כולו, כלא מתאים לייצור.

ראוי לציין, כי ממסמכי החטיבה מספטמבר 1990 עולה, כי התשלובת פעלה כדי למנוע תופעות דומות בעתיד; חומרי הגלם מתוצרת הספק הנ"ל נבדקים, ובמקביל נבדקת האפשרות לרכוש חומר זה מספקים אחרים.

מבקר המדינה העירה, כי ראוי שהתשלובת תרכוש את חומרי הגלם מספקים חיצוניים, שיוסמכו על ידיה כמתאימים לנדרש על פי תקן האיכות המקובל בצבא ארה"ב. כמו כן תבצע לאחר ההסמכה ובהתאם לתקן זה ביקורות מעת לעת, כדי להבטיח שלא חל שינוי באיכותם של הספקים שהסמיכה.

2. התשלובת רוכשת חומר הודף לכל סוגי התחמושת שהיא מייצרת, ממפעל השייך לתעש. נציגי יחידת בחינה של קצין חימוש ראשי בדקו את מערך הבטחת האיכות באחד מקווי ייצור החומר ההודף במפעל. באוגוסט 1990 קבע נציג יחידת הבחינה, כי "קו הייצור אינו קביל על יחידת הבחינה"; זאת עקב אי-התאמה לתקנים הנדרשים, וכן עקב ליקויים שונים במערכת הבטחת האיכות הכוללת במפעל, שהתבטאו בנוהלי הבטחת האיכות, בבקרת איכות רכש חומרי גלם מספקים, באחסנת חומרי הנפץ, בכיול מכשירי המדידה ובתהליך הייצור.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שמדובר בליקויים משנת 1990, הדבר מוכיח כי עדיין קיימים ליקויים בבקרת איכות הרכישות מספקים של התשלובת, שלא עמדה על פגמים במערכת הבטחת האיכות הכוללת של יצרן החומר ההודף לפני ביצוע ההתקשרות. התשלובת הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי אמנם נקטה צעדים, כגון: ביצוע בדיקות קבלה מחמירות בכניסת החומר ההודף לתשלובת; ופעילות משותפת עם המפעל לשיפור איכות מוצריו. מבקר המדינה העירה, שגם אם כך הדבר, אין בכך כדי לפטור את התשלובת מן הצורך להבטיח, שמערכת הבטחת האיכות במפעל האמור תעמוד בדרישות התקנים המקובלים.

3. כתוצאה ממערכת הבטחת איכות לקויה במפעל השייך מבחינה ארגונית לחטיבה, והמשמש כספק קלעים לתשלובת, פסלה התשלובת בחודשים יוני ויולי 1990 1.3 מיליוני קלעים נותבים של תחמושת מסוג 5.56 מ"מ עבור צה"ל עקב אי-עמידה בדרישות האיכות. הפסילה מצביעה על ליקוי בבקרת איכות הרכישות מספקים של התשלובת, שלא עמדה על הליקויים במפעל זה עוד לפני ההתקשרות כנדרש על פי תקני איכות מקובלים.

יתר על כן, ליקויים במערכת הבטחת האיכות במפעל האמור אובחנו על ידי הנהלת החטיבה כבר ביולי 1989. אותם ליקויים אובחנו שוב באפריל 1990. עובדה זו מצביעה על כך, שלא נעשו בקרה ומעקב על ביצוע הפעולות המתקנות במפעל האמור, שהומלצו במבדק האיכות מיולי 1989.

במאי 1990 הציג מנהל מחלקת הבטחת האיכות תכנית כוללת לשיפור הבטחת האיכות בחטיבה. התכנית הייתה אמורה להביא בתוך שנה לשיפור הרצוי, באמצעות פעולות הדרכה, גיבוש מדיניות איכות לחטיבה, כתיבת נהלים, וביצוע מבדקים בשלב האחרון של התכנית. במועד סיום הביקורת הופץ למפעלים בחטיבה מסמך מדיניות הבטחת איכות, שלפיו יש לפעול, והחלה הדרכה בנושא.

*

הכנת תכנית העבודה בתשלובת אמנם שופרה, אך במועד סיום הביקורת עדיין הייתה הבקרה התמחירית של הנהלת החטיבה והנהלת התשלובת על ביצוע תכנית העבודה השנתית לקויה. הדבר התבטא באי-עריכת פעולות בקרה תמחירית מקובלות לניתוח הסטיות מתכנון העבודה בעת הביצוע, כדי לעשות לתיקון המצב בעתיד. אחת הסיבות לאי-עריכת בקרה תמחירית נבעה מהיעדר מערך תמחיר ממוחשב. מן הראוי, שהנהלת התעש, החטיבה והתשלובת יפעלו לשיפור נוסף של המעקב והבקרה על ביצוע הפעילות השנתית ולבניית מערך תמחיר נאות.

על אף שיפורים שונים, שבוצעו בחטיבה ובתשלובת להבטחת האיכות, ראוי היה, כי תחום זה - לרבות צבירה מלאה ומפורטת של עלויות האיכות ונקיטת צעדים לתיקון הליקויים - ישופר במידה רבה ממה שבוצע. זאת במיוחד נוכח ליקויי מערכת הבטחת האיכות של התשלובת בשנים 1987 ו-1988 שגרמו לדחיית 36% ממוצריה בבחינת קבלה ראשונית על ידי בוחני חיל החימוש; לדרישת צה"ל לבצע בדיקות קבלה מחמירות יותר; לעלות איכות גבוהה - כ-4.5 מיליוני דולרים ב-1987, וכ-2.5 מיליוני דולרים ב-1988 - שנבעה מתיקון ליקויים ומייצור חוזר; ולסירוב צבא ארה"ב לקבל את מוצרי התשלובת ב-1989 בטענה, כי מערכת הבטחת האיכות בתשלובת אינה תואמת את תקן האיכות המקובל בצבא ארה"ב. השיפור נדרש גם כיוון שתחום הבטחת איכות הופך לנושא מרכזי בניהול העסקי, ושיפורו משמש מנוף להגדלת הפריון והרווחיות בעולם כולו. על הנהלת החטיבה להנהיג פעילות הבטחת איכות בכל שלבי הפיתוח והייצור של המוצרים השונים המיוצרים בתשלובת ובשאר מפעלי החטיבה. הדבר יסייע להקטנת עלויות הייצור ולשיפור הרווחיות.

גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ והחזקותיה

ריכוז ממצאים

חברת גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ היא חברה ממשלתית, שהתאגדה באוקטובר 1981 במטרה ליישם טכנולוגיות צבאיות, שפותחו בעיקר ברפא"ל, לפיתוח מוצרים לשוק האזרחי.

א. המדינה השקיעה במניות גלרם כ-30.5 מיליוני ש"ח, ובנוסף העניקה לה ולחברות שבהחזקתה כ-6.0 מיליוני ש"ח. בשנים 1982 עד 1989 צברה גלרם הפסדים בסך 20.5 מיליוני ש"ח, מהם 4.9 מיליוני ש"ח בשנים 1986-1989, לאחר שבנובמבר 1985 הופעלה תכנית הבראה לייצוב ולשיפור מצבה הכספי. עם זאת, בשנת 1989 הרוויחה גלרם לראשונה כ-0.8 מיליוני ש"ח, אך מדובר בהכנסות מדמי שכירות, שירותים ומימון ולא מפעילותה הייעודית.

ב. עד מועד סיום הביקורת לא הצליחה גלרם ביישום טכנולוגיות צבאיות במוצרים אזרחיים. אי הצלחתה נבעה מאי התאמה מראש של המוצרים שפותחו לשווקים שלהם יועדו, מבדיקות שוק לקיוות, ומאי הצלחת רפא"ל בפיתוח.

ג. בהחזקת גלרם ארבע חברות, והיא השקיעה בהן כ-16.5 מיליוני ש"ח. להלן מצב החברות למועד סיום הביקורת: חברת אלגל מכשור ומערכות בע"מ, שהיא חברת בת ממשלתית, התאגדה במאי 1985 - נמצאת בכינוס נכסים; חברה א', הקשורה לגלרם, התאגדה במאי 1986 - פעילותה הופסקה בינואר 1988; חברת אופגל תעשיות אופטרוניות בע"מ, קשורה לגלרם, התאגדה ביוני 1987 - עתידה אינו ברור; חברה ב', חברה פרטית, שגלרם השקיעה בה בצורת הלוואה ללא מועד פירעון ממאי 1988, התאגדה באותה עת - פעילותה הופסקה בינואר 1989.

ד. שלוש החברות שהפסיקו את פעילותן הפסידו, אלגל - עקב פעילות לקויה של רפא"ל בפיתוח המוצרים שעליהם התבססה, והחברות א' ו-ב', כיוון שאמינות המשקיעים הזרים, שהשתתפו עם גלרם בהקמתן, לא נבדקה כראוי. החברות המוחזקות האמורות הן שגרמו ל-94.5% מהפסדי גלרם.

ה. הביקורת העלתה, כי במספר מקרים בהם קיימה יחסי ספק-לקוח עם רפא"ל, נפגעה גלרם שעה שהמנכ"ל שלה נקלע למצב של ניגוד עניינים. הדבר נבע מהעובדה, שמנכ"ל גלרם היה עד מארס 1987 עובד רפא"ל, ולאחר מכן - עובד בחופשה ללא תשלום, ובתור שכזה השתתף בישיבות של הנהלת רפא"ל.

ו. אף שכדאיותה הכלכלית טרם הוכחה, או לפחות נבדקה, החליט משרד הביטחון במאי 1990 על המשך פעילותה של גלרם.



גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ (להלן - גלרם) היא חברה ממשלתית, שהתאגדה ב-18.10.81 על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-8.7.81. בהתאם להחלטה, מטרותיה העיקריות של גלרם הן הקמת חברות, בבעלות מלאה או בשותפות עם גורמים אחרים, המתבססות על ייצור ושיווק של מוצרים עתירי טכנולוגיה, על מתן שירותים

תעשייתיים למערכת הביטחון ולתעשייה המקומית, ועל יצוא. על פי מסמכי גלרם ומשרד הביטחון, נועדה גלרם ליזום יישום של טכנולוגיות, נושאי פיתוח והסבת מוצרים צבאיים לייצור מוצרים אזרחיים. החברות אמורות להתבסס על ייצורם ושיווקם של מוצרים אלה, וגלרם אמורה לבחון את האפשרות והכדאיות הכלכלית שבהסבות.

הקמת גלרם נבעה מיוזמת הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (להלן - רפא"ל) בשנים 1979-1980, שנועדה להבטיח המשך תעסוקה מלאה ברפא"ל גם אם היקף ההזמנות של משרד הביטחון (להלן - המשרד) יקטן, זאת על ידי הזמנות לפיתוח מוצרים עבור השוק האזרחי, תוך כדי שימוש בידע וביכולת הטכנולוגית של רפא"ל בפיתוח ובייצור אמצעי לחימה מתוחכמים. רפא"ל היא יחידת סמך של המשרד, ובתור שכזו אין היא יכולה לגייס הון ולקבל מענקי השקעה. היא גם חסרה סמכויות מספיקות בניהול כוח האדם ובקביעת מבנה השכר, הנקבע על פי הסכמי השכר במגזר הציבורי, שאינו מתאים לפעילות עסקית. כדי להתגבר על מגבלות אלה, וכדי לאפשר לרפא"ל להסב טכנולוגיות צבאיות לייצור מוצרים אזרחיים (*), יזמה רפא"ל את הקמת גלרם, שבהתאם לתחזיות רפא"ל, אמורה הייתה להזמין ולממן בסוף שנות השמונים פעילות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) של 250 שנות אדם (**).

כדי להגשים ולהסדיר את הניצול העסקי של הטכנולוגיות והידע שנצברו ברפא"ל, היא חתמה ב-24.2.87, כחמש שנים וחצי לאחר הקמתה של גלרם, על הסכם מסגרת עמה, שתחולתו למפרע מיום ההקמה. בהסכם נקבעו העקרונות לשיתוף הפעולה בין רפא"ל לגלרם. הוסכם, שפירוט מלא של הזכויות והתנאים בכל נושא ייעשה בהסכם נפרד וייחודי לכל מקרה של העברת ידע מרפא"ל לגלרם.

מאפריל 1982 עד סוף מארס 1986 השקיע משרד האוצר בגלרם כ-7.9 מיליוני ש"ח (***) . בשנים 1987-1989 השקיעו בה רפא"ל ומשרד האוצר (להלן - האוצר) כ-22.6 מיליוני ש"ח נוספים. ההשקעה בגלרם עד 31.12.89 הסתכמה אפוא ב-30.5 מיליוני ש"ח, מהם כ-1.9 מיליוני ש"ח כתקבולים על חשבון מניות שטרם הוקצו. כל המניות מוחזקות בידי המדינה, למעט מניה אחת המוחזקת בידי חברת שק"ם בע"מ. מאפריל 1982 עד סוף מארס 1986 הפסידה גלרם 15.6 מיליוני ש"ח. מאפריל 1986 עד דצמבר 1988 הפסידה גלרם 5.7 מיליוני ש"ח. הפסדה המצטבר מהקמתה עד ל-31.12.89 הסתכם, על פי ספריה, ב-20.5 מיליוני ש"ח. עם זאת ראוי לציין, כי בשנים האחרונות הלך ההפסד ופחת, וב-1989 אף הרוויחה גלרם כ-0.8 מיליוני ש"ח.

שטחי העיסוק של גלרם הם: ייזום וניהול נושאי מו"פ אזרחיים; ניהול מבנים שהקימה בגן תעשייתי בכרמיאל (להלן - גן גלרם); וניהול, בקרה ותיאום הפעילויות של החברות המוחזקות על ידיה ושל תאגידי הקשורים לרפא"ל. עיקר הכנסותיה נובעות מניהול נושאי מו"פ עבור רפא"ל, מניהול חברות המוחזקות על ידיה ותאגידי הקשורים לרפא"ל ומדמי שכירות שהיא גובה מדיירי גן-גלרם (לעניין דמי השכירות ראה פירוט בהמשך). בסוף יולי 1990 העסיקה גלרם

39

(*) ראה דוח שנתי 35, עמ' 1226-1234.

(**) שנת אדם - ההיקף הכספי של עלות עובד אחד במהלך שנת עבודה.

(***) הנתונים בש"ח הם במחירי דצמבר 1990. הנתונים בדולרים של ארה"ב הם במחירים שוטפים.

עובדים; מהם שישה עשר במשרה מלאה: עשרה עובדי הנהלה ושישה העוסקים בניהול נושאי המו"פ של גלרם. ארבעה מבין שישה עשר העובדים מושאלים מרפא"ל, וגלרם משלמת לה את עלות העסקתם. 23 מבין 39 העובדים שגלרם העסיקה, הושאלו לרפא"ל, שנשאה בעלות העסקתם: 18 מהם על בסיס שעות עבודה או ימי עבודה (בעניין זה ראה בהמשך), וחמישה - במסגרת הזמנת פיתוח עבור רפא"ל.

ב-31.12.89 כיהנו בגלרם תשעה דירקטורים מטעם המדינה, שלושה מהם נציגי ציבור. יו"ר הדירקטוריון הינו מנהל רפא"ל. ב-31.12.89 החזיקה גלרם חברות, שעסקו בפיתוח ובייצור בתחום האלקטרוניקה והפיזיקה, כמפורט להלן: חברת אלגל מכשור ומערכות בע"מ, שהיא חברה בת של גלרם, נמצאת מאז פברואר 1989 בהליך של כינוס נכסים (להלן - אלגל, בעניין פעולות אלגל ראה בהמשך); בנוסף, הוקנו לגלרם שליש מזכויות ההצבעה בחברה ב', כתוצאה ממתן הלוואה ללא מועד פירעון. פעילות חברה זו הופסקה בינואר 1989.

בנובמבר 1985 החליטו הדירקטורים של גלרם ושל אלגל להכין תכניות הבראה לייצוב ולשיפור מצבן הכספי ואיתנותן העסקית, ולבצע תכניות אלה. החלטת הדירקטורים נבעה ממצבן הכספי של החברות, שהוגדר על ידי מנכ"ל גלרם הנוכחי, דירקטור באותו מועד, כמצב של "על סף פשיטת רגל". הדירקטוריונים גם החליפו את ההנהלות של חברות אלה. בתקופה מארס עד יולי 1990 בדק משרד מבקר המדינה את ההתפתחויות העסקיות בגלרם ובהחזקותיה בתקופה שלאחר ההחלטה על תכנית ההבראה, מאפריל 1986 עד אפריל 1990. הבדיקות נערכו בגלרם, ברפא"ל ובמשרד הביטחון - בלשכת המנכ"ל, ביחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - היועכ"ל) וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש). בדיקות השלמה נערכו בצה"ל.

פעילות גלרם בפיתוח מוצרים

לפי הדוחות הכספיים של גלרם, הסתכמה עלות פעילותה בייזום מו"פ אזרחי בשנים 1986-1989 ב-7.3 מיליוני ש"ח, מהם 4.6 מיליוני ש"ח ממקורות רפא"ל, 0.8 מיליוני ש"ח ממקורות גלרם ו-1.9 מיליוני ש"ח שהתקבל כהשתתפות מהמדען הראשי למשרד התעשייה והמסחר (להלן - תמ"ס), בהתאם לחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה התשמ"ד - 1984 (להלן - חוק המו"פ) (*).

חוק המו"פ קובע, בין השאר, כי לא תאושר תכנית מו"פ אם מבקש הסיוע עומד לבצעה על פי הזמנה של אחר תמורת תשלום מלא או חלקי, או אם המבקש עומד לקבל לביצוע התכנית סיוע בדרך של מענק מהממשלה או מאחר. כאמור, הסכם רפא"ל-גלרם מ-24.2.87 מהווה רק מסגרת הקובעת את העקרונות לשיתוף פעולה בין רפא"ל לגלרם, ואילו פירוט מלא של הזכויות ושל התנאים עתיד להיקבע בהסכם נפרד וייחודי לכל מקרה של העברת ידע ומידע מרפא"ל לגלרם. במועד סיום הביקורת טרם נחתמו עם רפא"ל הסכמים מיוחדים, המפרטים את הזכויות של גלרם ושל החברות שבהחזקתה בנושאי המו"פ השונים. כתוצאה מכך, התאפשר מצב שנושאי מו"פ, שגלרם קיבלה בגינם הטבות מהתמ"ס, היו בבעלות מלאה או חלקית של רפא"ל, שהזמינה מגלרם את ייזומם וניהולם, כשבמקביל הזמינה גלרם את פיתוחם מרפא"ל (ראה בפרק על יחסי גלרם-רפא"ל). בנוסף לכך, פעילות גלרם והחזקותיה

(*) על סיוע התמ"ס למפעלים במחקר ובפיתוח, ראה בדוח שנתי 40, עמ' 569-579.

בייזום נושאי המו"פ האלו ממונה בחלקה גם על ידי רפא"ל. לפיכך, ספק אם היה בסיס מספיק לקבלת כספי התמ"ס על ידי גלרם והחזקותיה.

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-22.7.84, אושר לגלרם מימון האוצר בסך ארבעה מיליוני דולרים (להלן - המסלול המקביל). גלרם קיבלה את מלוא הסכום מהמסלול המקביל עד סוף מארס 1988: מחציתם כהגדלת הון מניות נפרע ומחציתם כהלוואות החשב הכללי שבמשרד האוצר. גלרם אמורה הייתה לפרוע את הלוואות החשב הכללי בגין המסלול המקביל, ללא התחשבות בסיכונים הנובעים מעיסוקה במו"פ חדשני. עם זאת, הסכים האוצר באוגוסט 1987 לוותר על החזר שני מיליוני הדולרים, והמיר בדיעבד את חובות גלרם לתשלומים של המדינה בגין מניות גלרם שטרם הוקצו(בעניין התוצאות העסקיות של גלרם ראה בהמשך).

בשנים 1986-1989, במסגרת תכנית הבראתה, התמקדה גלרם במספר מצומצם של נושאים לשוק האזרחי, שעל פי הערכתה טומנים בחובם פוטנציאל עסקי. מסתבר שהקצאת תקציבה לנושאי המו"פ השונים מדי שנה בוצעה שלא על פי שיקולים כלכליים, טכנולוגיים ואסטרטגיים, שנבחנו על פי אמות מידה אובייקטיביות שניתן למדדן ולבקרן. למועד סיום הביקורת אין לגלרם נתונים על עלויות נושאי המו"פ האזרחי בערכים מותאמים. לפיכך מוצגים להלן עלויות רפא"ל שפיתחה נושאים אלו עבור גלרם, על פי נתוניה בשנות התקציב 1983-1989:

הנושא	שנת התחלה	שנת סיום	עלות לרפא"ל בשנים 1989-1984 באלפי ש"ח
רובוטים לתעשיית התפירה	1983	1986	1,961
מקור לייזר תעשייתי	1984	1988	3,434
התקן עזר זמני ללב מכשיר לניקוי פרוסות סיליקון	1984	-----	3,671
פיתוח שונים	1985	-----	1,023
	1983	1988	4,335

נתוני רפא"ל שהובאו לעיל אינם משקפים את מלוא העלויות שנגרמו לגלרם בגין נושאים אלה. לדוגמה, הוצאות השיווק והפיתוח של רובוטים לתעשיית התפירה (להלן - רובוטיק), שעלויות רפא"ל בגינן הסתכמו בכשני מיליוני ש"ח, הסתכמו עד סוף דצמבר 1985, על פי דיווחי גלרם, ב-13.3 מיליוני ש"ח (כארבעה מיליוני דולרים), מהם 6.1 מיליוני ש"ח (2.65 מיליוני דולרים) מהמסלול המקביל, 3.5 מיליוני ש"ח מהשקעה של יצרן זר (*) ו-1.8 מיליוני ש"ח ממקורות רפא"ל. על אלה יש להוסיף את שכרם של עובדי גלרם שעסקו רק ברובוטיק, שנוקף על הוצאות ההנהלה והמכירות של גלרם באותן שנים. ממסמכי גלרם עולה, כי בחודשים אפריל-דצמבר 1986 היא הוציאה בגין רובוטיק כ-245,800 ש"ח, שמומנו מהמסלול המקביל, ובשנים 1987-1989 - כ-167,000 ש"ח נוספים, ממקורתיה.

מנתוני הטבלה עולה, כי במשך התקופה המבוקרת, משנת 1986 עד סוף שנת 1989, הפסיקה גלרם את פעילותה במספר נושאי פיתוח ופעילותה

(*) מבקר המדינה כבר העיר (ראה דוח שנתי 37, עמ' 1254, 1255), כי השקעה זו נבעה מהנחה מהותית במחיר מערכת שנרכשה על ידי רפא"ל במימון מערכת הביטחון, וכי רפא"ל לא העבירה למשרד מידע על טובת ההנאה שהייתה גלומה בהשקעה זו.

נמשכת במספר נושאי פיתוח אחרים. בשנים אלה גלרם לא הצליחה להחדיר מוצרים אלו לשווקים, ולכן לא מימשה כלכלית את השקעתה בנושאי פיתוח אלו. להלן הסיבות העיקריות לאי ההצלחה:

א. גלרם אמורה הייתה לפעול ככל משקיע סביר ולהשקיע בפיתוח מוצריה לאחר בדיקת שוק יסודית של כל מוצר עתידי. בדיקה שכזאת אמורה לבסס סטטיסטית את מהימנות תחזית המכירות המוצגת בתכנית העסקית, במסגרת בדיקת הכדאיות הכלכלית של ההשקעה. בדיקות שכאלה אמורות לכלול סקרי שוק ומחקרי שוק המבוצעים באופן סביר על ידי בעלי מקצוע. גלרם השקיעה בפיתוח מוצרים, ללא שבדקה את שווקי היעד כראוי, בהסתמכה על תחזיות למכירות בלתי מבוססות. להלן ארבע דוגמאות:

(1) רק במאס 1985, כשנתיים לאחר שהחלה להשקיע ברובוטיק, הכינה גלרם תכנית עסקית לפעילותה בנושא. תכנית זו הסתמכה על תחזית למכירות שלא הייתה מבוססת על בדיקת שוק. כך, לא נבדק אם מוצרי רובוטיק שפותחו מתאימים לשוק תעשיית התפירה ומה מידת הצורך בהם. כתוצאה מכך, לא היה לגלרם, גם כשנתיים לאחר תחילת ההשקעה, ביסוס לתחזיות השוק השונות שהיא הציגה. באוקטובר 1986 דיווח צוות של הנהלת גלרם לדירקטוריון גלרם, כי "אין אפשרות להגיע להיקף המכירות שנחזה בתכנית העסקית המקורית... בפרק הזמן שנחזה". בעקבות זאת החליטה גלרם להפסיק את הפעילות בנושא ולעשות מאמצים למכור את הטכנולוגיה שפותחה. עד מועד סיום הביקורת לא נשאו מאמצים אלה פרי.

(2) רק בינואר 1987, כשלוש שנים לאחר שגלרם החלה בפיתוח מקור לייזר לשימושים תעשייתיים (להלן - מקור לייזר), ערך יועץ חיצוני סקר שוק בנושא עבור גלרם. בסקר זה הועלה חוסר אופטימיות בנוגע לסיכויי חדירתה של גלרם לשוק מכשירי הלייזר התעשייתיים. עם זאת רק בנובמבר 1988 היא הסיקה "שהפרוייקט אינו מלהיב את החברות העוסקות בתחום הלייזרים התעשייתיים".

(3) במשך כארבע שנים שבהן השקיעה גלרם בפיתוח התקן עזר זמני ללב, היא הכינה מספר תכניות עסקיות, שהסתמכו על תחזיות למכירות, שלא נערכו לגביהן בדיקות שוק נאותות. בינואר 1990 התברר לגלרם, כי הערכותיה למכירות הצפויות של ההתקן היו גבוהות ב-463% מהערכות משקיע זר, שאמור היה לשווק ולמכור את ההתקן. תחזיות אנשי השיווק של המשקיע הזר היו "נמוכות אפילו מהכמויות שדרושות כדי להחזיר את ההשקעה".

(4) במשך כחמש שנים, שבהן השקיעה גלרם בפיתוח מכשיר לניקוי פרוסות סיליקון המבוסס על לייזר, היא לא בחנה את סיכויי המכירות של מכשיר זה. רק לאחר שהיא בחנה סיכויים אלו באמצעות חברת ייעוץ זרה, דיווחה הנהלת גלרם בינואר 1989 לדירקטוריון, על הערכות "ספקניות" של חברת ייעוץ זו לתכנית עסקית של המכשיר.

ב. רפא"ל לא הצליחה בפיתוח חלק מהמוצרים דלעיל:

(1) מקור הלייזר אמור היה לייצר הספקים של 500-1000w. בנובמבר 1988 התברר, כי "בהשקעה של מעל למיליון דולר קיים מודל מעבדתי" שאינו עומד בדרישות הטכנולוגיות של פיתוח המוצר.

(2) בנובמבר 1989 התגלה במהלך הפיתוח, שהמכשיר לניקוי פרוסות סיליקון הורס את הפרוסות באמצעות הלייזר. מנכ"ל גלרם הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ללא פתרון בעייה זו קרוב לוודאי שגלרם תכריז על הפסקת הפיתוח. למועד סיום הביקורת, טרם נפתרה בעייה זו.

ג. כלקח מאי הצלחת גלרם בפעילותה במו"פ האזרחי בשנים 1986-1988, ולקראת הדיון בעתידה של גלרם (ראה בהמשך), הציע מנכ"ל גלרם בפברואר 1989 לדירקטוריון מדיניות חדשה להשקעה בפיתוח:

- (1) פרויקטים חדשים, למעט יוצאים מן הכלל, ימומשו רק עם שותפים שיווקיים, אשר גם ישקיעו בשלב הפיתוח וייכנסו למחויבות עד להצלחה.
- (2) המאמצים בפיתוח ירוכזו בשני כיוונים בלבד: ציוד ביו-הנדסי רפואי וציוד לתעשיית המוליכים למחצה, וזאת כדי שגלרם תתמחה שיווקית בכיוונים אלה. אולם גלרם לא תדחה הזדמנויות בתחומים אחרים.
- (3) כניסה לפעילות היה רק לאחר שהוכנה תכנית עסקית, שתגדיר את ההשקעה הצפויה, את המכירות, את הדרך השיווק ואת גורם השיווק שעמו תפעל גלרם.
- (4) כניסה לפרוייקט תבוצע רק לאחר שנבחנה זמינות מהנדסי פיתוח מתאימים.

לדעת מבקר המדינה, מדיניות הגיונית זו צריכה הייתה לשמש כבסיס לפעילות גלרם מלכתחילה, ולא היה צורך להוציא 7.3 מיליוני ש"ח עד שתתקבל.

גלרם חתמה ב-19.8.90 על הסכם שותפות עם חברת יזמים, שאושר על ידי הדירקטוריון ב-24.7.90. בהתאם להסכם, אמורה גלרם להשקיע כ-90% מההשקעה הכספית, ואילו חברת היזמים - את הרעיון, את יכולת השיווק ורק 10% מההשקעה הכספית. הביקורת העירה, כי שיעור ההשקעה של גלרם בשותפות אינו תואם את הכוונות שבהקמת גלרם, כפי שהן עולות ממסמכי גלרם ומנכ"ל המשרד, דהיינו שהיזמים החיצוניים הם שישקיעו את ההשקעה הכספית (ראה סעיף (1) דלעיל).

השקעות בחברות

גלרם הקימה בשנים 1985-1988 ארבע חברות והשקיעה בהן על בסיס עלות כ-16.5 מיליוני ש"ח, כמפורט להלן:

שם החברה	תאריך התאגדותה או תאריך ההשקעה בה	שיעור זכויות ההצבעה שבידי גלרם	שיעור מניית ההון שבידי גלרם	השקעות גלרם על בסיס עלות במיליוני ש"ח
אלגל בע"מ	13.5.85	100%	100%	4.3
חברה א'	27.5.86	50%	30%	0.1
אופגל בע"מ	9.6.87	49.9%	50%	12.0
חברה ב'	26.5.88	1/3	--	0.1
(כהלוואה ללא מועד לפירעון)				

חברות אלו אמורות לפתח, לייצר ולספק מוצרים עתירי טכנולוגיה, הן לשוק המקומי והן ליצוא. מוצרים אלו אמורים להתבסס בעיקר על נושאי פיתוח של רפא"ל, וגם של אחרים.

כאמור, אחד ממקורות ההכנסה העיקריים של גלרם היו דמי הניהול בשיעור 2% שגבתה מההכנסות של חברות שבהחזקתה המלאה, ועל פי חלקה היחסי בהחזקתן מהכנסות ש החברות האחרות. בהתאם לכך גבתה גלרם בשנים 1986-1989 דמי ניהול מאלגל ומאופגל בסך 1.3 מיליוני ש"ח. החל ממאי 1988 גלרם גובה דמי ניהול גם מחברה ממשלתית הקשורה לרפא"ל ומשותפות המ"מ (*), שממנה קיבלה על חשבון השנים 1987-1989 סך 447,400 ש"ח.

1. אלגל מכשור ומערכות (1985) בע"מ

אלגל החלה לפעול ב-1982 כחטיבה עסקית של גלרם. היא התבססה מראשיתה של עבודת בקבלנות משנה(להלן - קב"ם) עבור רפא"ל, למימון פעילותה בפיתוח מוצרים לשוק האזרחי. במאי 1985 התאגדה אלגל כחברת בת ממשלתית בבעלות מלאה של גלרם. עד סוף מארס 1986 הסתכמו הפסדי אלגל ב-1.5 מיליוני ש"ח, והתחייבויותיה בסך 4.0 מיליוני ש"ח מומנו על ידי רפא"ל וגלרם. כתוצאה מכך הגיעה אלגל באוקטובר 1985 כדברי מנכ"ל גלרם, ל"סף פשיטת רגל", והנהלתה הוחלפה.

א. בפברואר 1986 הטיל הדירקטוריון על ההנהלה החדשה להכין עד יוני 1986 "תוכנית אסטרטגית", שתמקד במספר קווי מוצר בעלי סיכוי עסקי, תוך כדי צמצום פעילותה בקב"ם. ביוני 1986 אישר הדירקטוריון את הצעות ההנהלה להתמקד בקווי מוצר בתחום האלקטרו-פיזיקה. הביקורת העלתה, שלא הוכנו תכניות עסקיות מפורטות ומבוססות לקווי המוצר שאושרו, ולא הוכנה תוכנית אסטרטגית כוללת לחברה. בשנים 1986-1988 הוציאה אלגל כ-3.2 מיליוני ש"ח בגין פיתוח מוצרים שהזמינה ברפא"ל. אלגל לא הצליחה להחזיר חלק ממוצריה לשווקים ולממש כלכלית את השקעתה בפיתוח מוצריה. הסיבות העיקריות לכך היו:

(1) בשנים 1986-1988 נפגעה, כתוצאה מהופעת מתחרה זר, מכירת מדמים לדופקים אלקטרומגנטיים (להלן - דוא"ם), שאלגל השקיעה בפיתוחם כ-1.6 מיליוני ש"ח. בעזרת עובדי מחקר מרפא"ל, שאותם העסיק בתקופת השבתון שלהם, פיתוח אותו מתחרה בשנים 1983-1986 מכשירים דומים ואף משופרים יותר. הביקורת העירה, כי לפי מסקנת מנהל רפא"ל, אי מניעת תחרות זו נבעה מ"שיקול מוטעה של המאשרים את השבתון", מעבר להיעדר תכנון ובקרה של הנהלתה על אישור שבתונים (**). רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות מספר מקרים נוספים היא שינתה את הנחיות ההנהלה בדבר אישורי שבתון.

(2) לפי דוח ביקורת תיכון מספטמבר 1986, לאחר שלוש שנים של פיתוח שפופרת רנטגן ממוזערת מוקד, ולאחר שאלגל הוציאה כ-1.8 מיליוני ש"ח, השלימה רפא"ל את תכנית העבודה. כתוצאה מכך, השפופרת לא עמדה במיפרט הדרישות של הלקוח, ולא ניתן היה לייצרה בייצור סדרתי. לפי הדוח, אי העמידה במיפרט הדרישות נבע מניהול לא שיטתי ולא מבוקר של הפיתוח ומחוסר ידע עיוני. עלויות אלגל בפיתוח השפופרת הסתכמו, עד אפריל 1987, בכ-2.4 מיליוני ש"ח.

(*) המ"מ - "התקני מצב מוצק" - היא שותפות בין רפא"ל לבין חברה ג' לייצור ולפיתוח רכיבים - ראה דוח שנתי 40, עמ' 894-896.

(**) ראה דוח שנתי 38, עמ' 946.

(3) אלגל השקיעה כ-2.6 מיליוני ש"ח בפיתוח רכיבי מיקרוגלים פסיביים, בלי שבחנה מראש אם יש לרכיבים אלו לקוחות מזוהים בשוק הרכיבים. אלגל אף לא ערכה סקר שוק ראשוני לרכיבים אלה.

ב. כאמור, לא הצליחה אלגל לממש כלכלית את השקעותיה בפיתוח ולא השיגה את ההכנסות המתוכננות מעבודותיה בקב"ם. כתוצאה מכך, נאלצה אלגל החל מאמצע 1987, לממן את פעילותה בהלוואות מבנקים, ובכך הגדילה את הוצאות המימון שלה. בינואר 1988 דיווח רואה החשבון של אלגל לדירקטוריון שלה על הגדלת נטל הוצאות המימון שלה בשנת 1987 ועל הבעייתיות של גודלן הקבוע ושל הגידול בהוצאות העקיפות ובהוצאות ההנהלה, לעומת היקפי המכירות, שהיו מצומצמים.

(1) במארס 1988 סיכמו מנהל רפא"ל ומנכ"ל גלרם על מתן סיוע כספי של רפא"ל לאלגל, שתחזיר בכסף זה לרפא"ל ב-23.3.88 את יתרת חובה בסך 1.1 מיליוני ש"ח. הסיוע בסך 1.1 מיליוני ש"ח (420,000 דולרים) נועד להקטין את הוצאות המימון של אלגל בגין חובה לזמן ארוך לרפא"ל, והוצג בספרי אלגל ורפא"ל כרכישת ידע מאלגל.

(א) במסמכי רפא"ל לא נמצאו אמות מידה לקביעת הערך הכלכלי של הידע, בגינו היא שילמה כ-1.1 מיליוני ש"ח. יתר על כן, למועד סיום הביקורת לא נוצל ידע זה עסקית, ואין לרפא"ל תכניות עסקיות ליישומו גם בעתיד. לפיכך גם אין הצדקה כלכלית לסכום ששילמה רפא"ל לאלגל, ושהוצג לכאורה כתמורה בגין רכישת ידע זה.

בנוסף לכך, כיוון שלא נחתמו הסכמים המסדירים את הבעלות על הידע שפותח ברפא"ל ושמומן בחלקו על ידי אלגל, קיימת האפשרות שרפא"ל קנתה ידע, שהיה למעשה מלכתחילה בבעלותה.

(ב) כאמור, שילמה אלגל לרפא"ל במארס 1988 את יתרת החוב לזמן ארוך, כולל ריבית והפרשי הצמדה. הביקורת העלתה, כי תשלום החוב לא קיבל ביטוי בדוחות הכספיים המבוקרים של אלגל, שנערכו ל-31.12.88. בעקבות הערות הביקורת, תיקן רואה החשבון של אלגל את הדוחות הכספיים.

אלגל זקפה את התקבול ממארס 1988 בסך 1.1 מיליוני ש"ח כהכנסה בשנת 1988, על אף שרוב ההכנסה נבעה מפעילותה בשנים קודמות, בהציגה בעיסקה זו רווח במלוא התקבול. לדעת מבקר המדינה, לא הייתה במקרה זה הקבלה נאותה בין הכנסות להוצאות, ולפיכך הרווח שהוצג הוא בניגוד לכללים חשבונאיים מקובלים.

(2) בהתאם לנתוני אלגל, היא לא עמדה ביעדי התכניות העסקיות לשנים 1986-1988, שאושרו על ידי הדירקטוריון. לחודשים אפריל - דצמבר 1986 תוכנן בתקציב השנתי המאושר רווח של 425,000 ש"ח, אך התקופה הסתיימה בהפסד של כ-1.2 מיליון ש"ח. בשנת 1987 תוכנן בתקציב השנתי המאושר רווח של 1.4 מיליוני ש"ח, אך שנה זו הסתיימה בהפסד של כ-1.8 מיליוני ש"ח. בדצמבר 1987 תכנן הדירקטוריון, כי אלגל תסיים את שנת 1988 ברווח של 165,300 ש"ח, וביולי 1988 הוא עדכן את התקציב השנתי להפסד של כ-711,000 ש"ח; בפועל הפסידה אלגל בשנת 1988 כ-1.4 מיליוני ש"ח. בשנים 1985-1988 צברה אלגל הפסד של 6.6 מיליוני ש"ח.

בספטמבר 1988 עמד דירקטוריון גלרם על הקשיים בתזרים המזומנים של אלגל. באוקטובר 1988 דיווח רואה החשבון של אלגל למנכ"ל גלרם על מגמות שהעמידו בסימן שאלה את יכולת אלגל להמשיך ולהתקיים כעסק חי, כתוצאה מהגורמים המפורטים להלן:

(א) שיעור הוצאות ההנהלה והוצאות כלליות מן המכירות הגיע ל-25%-27%, כתוצאה מאי מימוש תחזית המכירות, שיעור "גבוה מעל לכל פרופורציה המקובלת במשק (המקובל הינו 8%-12% בלבד)". כמו כן, "בשנת 1988 הגדילה אלגל את הוצאות השיווק בשיעור ניכר ומימנה את מרבית הוצאות המו"פ על ידי הלוואות מבנקים. כתוצאה מכך ומהירידה ברווחיות, גדלו מאוד גם הוצאות המימון והגירעון באמצעים הנזילים".

(ב) הפסדי אלגל המצטברים גרמו להון עצמי שלילי, המהווה כ-47% מסך התחייבויות החברה לסוף ספטמבר 1988. זאת בלי להתחשב בשווי מלאי ונכסים קבועים, שבעת מימוש הוא אף נמוך מערכם הרשום בספרים.

ב-16.11.88 החליט דירקטוריון אלגל לפטר את הנהלת אלגל ולמנות כמנכ"ל בפועל את מנכ"ל גלרם, שכינה כיו"ר דירקטוריון אלגל. ב-25.12.88 החליט דירקטוריון אלגל להפסיק את פעילות אלגל ולהעביר את קבלת ההחלטה על המשך קיומה למשרד ולאוצר. ב-4.1.89 החליט שר הביטחון שלא ליזום את פירוק אלגל, בגלל העיתוי הלא מתאים. ממועד הפסקת הפעילות ועד סיום הביקורת, ביולי 1990, נותרה אלגל חייבת כ-2.7 מיליוני ש"ח לאוצר ולתמ"ס וכ-1.3 מיליוני ש"ח לגלרם.

ג. להלן ממצאים המתייחסים לדירקטוריון אלגל:

(1) הגם שבשנת 1988 התקיימו ישיבות דירקטוריון אלגל ללא מניין חוקי, התקבלו בישיבות, שנערכו בחודשים ינואר-נובמבר 1988, החלטות כמו אישור תכנית העבודה ותקציב אלגל לשנת 1988 ופיטורי הנהלת אלגל. מנכ"ל גלרם, ששימש בשנת 1988 כיו"ר דירקטוריון אלגל, הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא התריע בפני רשות החברות והמשרדים הממונים על המצב הבלתי תקין, שבו נשאר בדירקטוריון אלגל רק חבר אחד, אך עקב חילוקי דעות שהתגלעו בין משרד הביטחון למשרד האוצר לא נחתמו כתבי המינוי של שאר הדירקטורים. גם רשות החברות הממשלתיות הודיעה בינואר 1991 למשרד מבקר המדינה, כי מינוי הדירקטורים לא אושר על ידי השרים.

(2) דירקטוריון אלגל אישר תכניות עבודה ותקציבים שנתיים של אלגל לשנים 1986-1987 בלי שדרש וקיבל תכנית אסטרטגית כוללת וכן תכניות עסקיות לכל קו מוצר המסתמכות על הערכות ועל תחזיות בדוקות כראוי של ההכנסות לכל שנת כספים. הדירקטוריון אישר גם היקפי הוצאות הגבוהים מההוצאות שנדרשו להשגת ההכנסות החזויות.

(3) דירקטוריון אלגל לא התחשב במידע שהוצג בפניו, כמו בהודעת המנכ"ל מ-1986 על פגיעה צפויה במכירות דוא"ס כתוצאה מפעילות עובדי המחקר של חטיבת אלקטרוניקה ברפא"ל (להלן - חמא"ל), ששהו בשבתון. ביולי 1987 החליט דירקטוריון אלגל, בראשות ראש חמא"ל, לממן פיתוח רכיבי המיקרוגלים בחמא"ל, על אף שידע שמקורות אלגל למימון הפיתוח הצטמצמו כתוצאה מהירידה בהכנסותיה מעבודות בקב"ס עבור חמא"ל.

מנכ"ל גלרם הסביר לביקורת, כי הוא מודע לכך שאחריותו, כיו"ר דירקטוריון אלגל רבה יותר מזו של הדירקטורים האחרים. לדעת מבקר המדינה, הנסיבות שתוארו לעיל מצביעות על אחריות הדירקטוריון כולו לכישלון העסקי של אלגל.

ד. בנובמבר 1988 הוסכם בבירור ראשוני בין צוותי עבודה של המשרד והאוצר, כי אם תיסגר אלגל, יכסו משרדיהם באופן שווה את חובותיה, לאחר שרואה חשבון יבדוק את נתונה הכספיים. אולם בפברואר 1989 החליט מנכ"ל המשרד, כי כשם שהמשרד "איננו מזוכה ברווחים של חברות ממשלתיות גם אם הן חברות שבהן שר הביטחון הוא השר האחראי לצד שר האוצר איננו רואה עצמו אחראי לכיסוי את החובות שנצברו באלגל". נוכח החלטה זו החליט גם האוצר להפסיק את טיפולו בחובות אלגל ולהמתין להחלטת הנושים האחרים אם לבקש את פירוק אלגל, ולא להתערב בתהליכים שהם נוקטים. בינתיים יבחן האוצר מחדש את עמדתו בנוגע לחברות הממשלתיות הקשורות למשרד, ובעיקר בנוגע לגלרם (בעניין עתיד גלרם ראה בהמשך).

כתוצאה מהחלטת המשרדים להימנע מלסייע לאלגל, מונה באמצע פברואר 1989 כונס נכסים לאלגל עקב בקשת בנק נושה. במאי 1990 סיים כונס הנכסים לממש את רכושה של אלגל, והודיע למנכ"ל גלרם, כי בכונתו להודיע לבית המשפט המחוזי בחיפה על התפטרותו עם סיום תפקידו.

מקרה אלגל הוא מקרה בולט של ניהול לקוי. הלקח ממנו הוא, שאי אפשר לנהל חברה כזאת בצורה חובבנית שאפיינה את כל דרכה, בעיקר בתחום מורכב כיישום טכנולוגיות צבאיות במוצרים לשוק האזרחי. לדעת מבקר המדינה, גם לא היה זה נכון לממן את פעילות המו"פ של אלגל מהלוואות בנקאיות, ומלכתחילה רצוי היה אולי לממן את המו"פ ממקורות אחרים, כמו מקרנות הון סיכון.

2. חברה א'

ב-9.9.85 סוכם בין גלרם לבין חברה זרה על הקמת חברה א' בבעלות משותפת להרכבת רכיבים אלקטרוניים. ב-27.5.86 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה לגלרם להשתתף בהקמת החברה, בהתנותה זאת בהתחייבות החברה הזרה לרכוש רכיבים אלקטרוניים בסך שישה מיליוני דולרים בשנים 1986 ו-1987. בעקבות אישור ועדת השרים לענייני כלכלה, השקיעה גלרם במניות חברה א' כ-133,200 ש"ח באמצעות העברת נכסים לחברה א'. כתוצאה מכך, חברה א' היא חברה קשורה של גלרם. לגלרם המחזיקה ב-30% ממניות ההון (*). וב-50% ממניות ההצבעה של חברה א', יש שלושה נציגים מתוך שישה בדירקטוריון חברה זו. שניים מהם הינם עובדי רפא"ל והשלישי - מנכ"ל גלרם. חברה א' גם קיבלה מענק השקעה לפי חוק עידוד השקעות הון התשי"ט - 1959 בסך 201,000 ש"ח. החברה פעלה בגן-גלרם.

מניתוח בדיעבד של ההשקעה בחברה א', שערך מנכ"ל גלרם במארס 1987 עולה, כי "הייתה זו שגיאה בסיסית להיכנס לשותפות עם חברה קטנה שקו המוצר שלה בירידה, כאשר היא גם ספק חומר הגלם וגם הלקוח למוצר, ושמוחויבותה למפעל המשותף נמצאת בסימון שאלה". על פי נתוני גלרם, ירדו מכירות החברה הזרה מתשעה מיליוני דולרים ב-1985 לארבעה מיליוני דולרים ב-1986. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה, שמנכ"ל גלרם יבחן סוגיה זו שנה קודם לכן וציג אותה לוועדת השרים לענייני כלכלה, לפני שהוועדה אישרה את השקעת גלרם בחברה א'.

תחזיות גלרם למכירות חברה א' התבססו על ההסכם עם החברה הזרה, לפיו היא תרכוש מחברה א' רכיבים בסך שישה מיליוני דולרים בשנים 1986 ו-1987, ועל תחזית, שחברה א' תמכור לאירופה מדי שנה

(*) מניות הון - מניות המקנות לבעליהן זכות הונית בחלוקת דיבידנד ובפירוק, כמפורט בתקנות החברה.

רכיבים בכארבעה מיליוני דולרים, תחזית שלא התממשה. בתקופה יולי עד דצמבר 1986 מכרה חברה א' רכיבים בכ-2.2 מיליוני ש"ח (כ-714,000 דולרים), מהם כ-1.6 מיליוני ש"ח (כ-530,000 דולרים) לחברה הזרה. ב-1987 הסתכמו מכירות חברה א' ב-2.2 מיליוני ש"ח, מהם כ-1.6 מיליוני ש"ח לחברה הזרה.

כתוצאה מתלונת החברה הזרה בנובמבר 1986 על הבטחת איכות לקויה בחברה א', שגרמה לה נזקי מוניטין ותוספת עלויות, הקטינה חברה א' את חיובי החברה הזרה בגין תיקוני הליקויים בכ-200,000 דולרים. כתוצאה מהספקת הרכיבים באיכות לקויה, נמנעה גלרם גם מלתבוע מהחברה הזרה לממש את מלוא התחייבותה להיקף ההזמנות מחברה א', בחששה מתביעות נגדיות של פגיעה במוניטין של החברה הזרה.

ב-29.1.88 החליט דירקטוריון חברה א' להפסיק את פעילות החברה. ההפסד, שנשאה גלרם בגין חברה א' מאז הקמתה, הסתכם בכ-208,200 ש"ח, כ-30% מההפסדים של חברה א'. בנוסף לכך ירד לטמיון מענק ההשקעה שקיבלה חברה א'.

3. אופגל בע"מ

אופגל, שפעלה מ-1.6.84 כחטיבה עסקית בגלרם, התאגדה כחברה על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-25.5.87, שאישרה הקמת חברה משותפת לגלרם ולחברה ג' לייצור מוצרים אלקטרואופטיים. בהתאם להחלטה, 49.9% ממניות ההצבעה הוקנו לגלרם, ואילו 50.1% - לחברה ג'. בעבר התחרתה חברה ג' ברפא"ל על מכירת מערכות ומכלולים אלקטרואופטיים בטכנולוגיית הדמיה תרמית (להלן-הד"ת) למשרד (*).

בהסכם שחתמו רפא"ל, גלרם וחברה ג' ב-22.6.86 (להלן - הסכם המייסדים) הוקנו לאופגל זכויות בלעדיות לייצור מכלולי הד"ת שפותחו ברפא"ל ולשיווק מערכות הד"ת העומדות בפני עצמן, ובעיקר מערכות תצפית. על פי נתוני אופגל, היא העבירה לרפא"ל בהתאם להסכם המייסדים כ-5.5 מיליוני דולרים כתמלוגים על הידע שפותח ברפא"ל, בנוסף לתמלוגים בשיעור עד 3% ממכירות אופגל בכל שנה שרפא"ל זכאית להם. תמורת חלקן במניות אופגל, השקיעו חברה ג' וגלרם באופגל כשלושה מיליוני דולרים כל אחת.

מחצית מהשקעת גלרם הייתה על ידי העברה לאופגל של נכסים, לאחר הערכתם מחדש, בניכוי התחייבויות, בערך של 1.5 מיליוני דולרים, שעליה הסכימה חברה ג'. יצוין, כי אין לאופגל אסמכתאות המבססות את הערך הכלכלי החדש של הנכסים שהועברו מגלרם. (בעניין התוצאות העסקיות של גלרם ראה בהמשך). במועד סיום הביקורת הסתכמה השקעת כל אחד מהצדדים באופגל בכ-12.0 מיליוני ש"ח.

להלן התחזיות למכירות ולרווח של אופגל בשנים 1987-1989, שעליהן התבססה ההחלטה על הקמת אופגל, בהשוואה לתוצאות העסקיות (במיליוני ש"ח ובמחירי דצמבר 1990).

שיעור תשואה	רווח	מכירות	
187.0%	44.0	223.4	תחזית שאישר המשרד, עליה התבססה החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה
		204.9	התחזית על פי הסכם המייחסים
16.5%	3.9	76.8	התחזית על פי אישורי
1.5%	0.35	76.4	דירקטוריון אופגל
			התוצאות העסקיות על פי דוחות כספיים

(*) ראה דוח שנתי 36, עמ' 1298-1305.

מנכ"ל גלרס הסביר לביקורות, כי התכנית העסקית של אופגל התבססה על נתונים אופטימיים, כדי למשוך משקיעים; אם הייתה מבוססת על נתונים מבוססים וזהירים, "הסיכוי להכניס משקיע או לקבל תמורה נאותה...היו קטנים באופן משמעותי". כפי שהוצג בטבלה, נקט מנכ"ל גלרס במדיניות דומה גם כלפי המשרד. מן הראוי היה שגלרס תציג בפני מנכ"ל המשרד, בעת שאישר את התכנית העסקית להקמת אופגל, נתונים מבוססים וזהירים.

להלן פירוט הפעילות של אופגל בייצור ובמכירות של מוצריה, והסיבות לאי השגת יעדי הרווח והמכירות המתוכננים:

א. מכלול א' - הינו מכלול הד"ת למערכות הד"ת נישאות. רפא"ל הציגה במארכס 1985 תחזית מכירות עד סוף שנת 1992 בהיקף 6,900 מכלולי א', ועד סוף שנת 1986 תוכננה מכירת 105 מכלולים. עד ינואר 1987 לא נמכר אף מכלול אחד. באותה עת העריכה גלרס את היקף מכירות המכלולים של אופגל בשנים 1988 - 1992 בכ-435 מכלולים בלבד. משרד מבקר המדינה העיר, כי הערכות גלרס למכירת מערכות מכלול א' ב-1987 התבססו על מכלול, שפיתוחו לא הסתיים ושהוגדר על ידי מנכ"ל גלרס באוקטובר 1988 כ"לא בשל" לייצור.

בנובמבר 1988 החליט דירקטוריון אופגל להפסיק את שיווקו של מכלול א' מאחר שנמצא, כי ההשקעה בהמשך הפיתוח שנדרש איננה כדאית, כיוון שביצועי המערכות ביחס למחיריהן אינם משתווים למערכות מתחרות. ביוני 1990 שקל דירקטוריון אופגל אם למחוק מהספרים את המלאי של מערכות מכלול א' שיוצרו, אף שבדוחות הכספיים של אופגל ל-31.12.89 כבר הופרש סך של 176,400 ש"ח לירידת ערך המלאי של מערכות אלה.

ב. מכלול ב' - הינו המכלול העיקרי, שעליו התבססו התחזיות למכירות אופגל. בהתאם להסכם המייסדים, העניקה רפא"ל לאופגל זכויות בלעדיות לייצורו, ולשיווקו רק כמערכות העומדות בפני עצמן. מכלול זה הוכר בשנים 1982-1985 כאחד מהמשופרים בעולם מבחינה טכנולוגית, ואמור היה להקנות לאופגל נתח משמעותי של שוק הד"ת. בהתאם לתכנית העסקית, שהכינה רפא"ל, במארכס 1985, אופגל אמורה הייתה למכור בשנים 1987-1989 645 מכלולים ב-55 מיליוני דולרים. אופגל לא הצליחה לממש תחזית זו, ומכרה בשנים אלה כ-200 מכלולים בכ-33 מיליוני דולרים בלבד, מהסיבות המפורטות להלן:

(1) ממסמכי אופגל ורפא"ל עולה, כי ההחלטה על הקמת אופגל בוועדת השרים לענייני כלכלה במאי 1987 התבססה על הנחה, כי מיד עם הקמת אופגל ייצרו מכלולי ב' בייצור סדרתי. באותה עת טרם הסתיים פיתוח המכלול ברפא"ל. עקב הפיגורים בפיתוח לא הסתיימו גם ניסויי האמינות שלו במועד סיום הביקורת. לפיכך, טרם אישר צה"ל להצטיידות את דגמי המערכות, שאותן הוא אמור היה לאשר בתחילת 1988 ובנובמבר 1989. עם זאת, קיבל צה"ל בכל אותה תקופה חלק גדול ממערכות אלו באישור חריג. ניסויי האמינות של מכלול ב' נסתיימו רק לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 1990, מועד שבו הושלמה הספקת המערכות לצה"ל.

במארכס 1989 קבע מנכ"ל גלרס, כי רפא"ל הזניחה את השלמת הפיתוח של מכלול ב', כלומר את סיום העברתו לייצור סדרתי, ובכך היא גרמה לאובדן היתרון הטכנולוגי שהיה למכלול בשנים 1985-1987, יתרון שהיה מאפשר לאופגל להשתלט על נתח משמעותי של השוק.

(2) כיוון שפיתוח מכלול ב' ושילובו בתצורות שונות טרם הושלם, החליט דירקטוריון אופגל ב-3.8.87 להותיר את המכירות ואת השיווק של המכלולים ושל המערכות השונות בידי רפא"ל עד ינואר 1989. בהתאם לכך, רפא"ל הייתה אחראית לרכישת כל המערכות והמכלולים שיוצרו באופגל ולהבטחת "הרווחיות של אופגל". לדעת מנכ"ל אופגל, ביטול פעילותה השיווקית העצמאית של אופגל עד ינואר 1989 גרע מיכולתה השיווקית וההנדסית של החברה לטווח ארוך, ובכך מנע ממנה את מימוש תכניתה העסקית.

בהתאם להחלטת הדירקטוריון שלעיל, חתמה רפא"ל בספטמבר 1987 עם לקוח זר ד' על הסכם להספקת שש מערכות מכלול ב' בהיקף 904,000 דולרים. כדי לבצע עסקה זו, הזמינה רפא"ל מאופגל את ייצור המערכות. כיוון שרפא"ל פיגרה בפיתוח המכלול גם מבחינת התצורה שהוזמנה ללקוח ד', סיפקה אופגל לרפא"ל את שש המערכות בתצורה "מיושנת ובעייתית", וזו אישרה את קבלתן. מערכות אלה לא עמדו בדרישות הלקוח, והתגלו בהן תקלות בעת שנמסרו לו. מתוך רצון רפא"ל לפייסו, דרשה רפא"ל מאופגל להחליף את מערכות בתצורה משופרת. להערכת מנכ"ל גלרם מדצמבר 1988, גרמו "הטעות העקרונית" שבשליחת מערכות לא מתאימות, והדרישה להחליף את המערכות לתצורה משופרת, לנזק כולל בסך 341,360 דולרים. רפא"ל ואופגל הסכימו לקביעת מנכ"ל גלרם מדצמבר 1988, כי הנטל הכספי יחולק שווה בשווה ביניהן, ואילו בעלות של תיקון ליקויי הבטחת איכות בייצור הנאמדת ב-120,000 דולרים, תישא אופגל לבדה. לדעת מבקר המדינה, הואיל ותרומתה המכרעת של רפא"ל לנזק ברורה בעליל, לא הייתה הצדקה, לפי שיקולים עסקיים, להסכמת אופגל לשאת במחצית הנזק.

בקשר לאותה עסקה, הצהירה רפא"ל ב-27.9.87 למשרד, כי מערכות שהיא שלחה ללקוח ד', ואשר יוצרו באופגל, הן בהתאם לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני) התשמ"ז-1986 ועל פי הוראות המשרד. הצהרה ברוח זו נתן גם מנכ"ל חברה ג' בספטמבר 1988 בנוגע לעסקה אחרת לאותם מערכות שיוצרו באופגל. התברר ממסמכי רפא"ל והמשרד, כי רפא"ל וחברה ג' לא קיימו את הנדרש בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יצוא ציוד לחימה וידע ביטחוני) התשמ"ז-1986 ואת הוראות המשרד בנוגע לאותה עסקה ולעסקה אחרת. יתר על כן, גורמי רפא"ל היו מודעים לחריגה מהצו הנ"ל ומהוראות המשרד, ולמרות זאת לא פעלו לתיקון ההיבטים הנוגעים לנושא. יצוין, כי בניגוד למתחייב, לא נקט המשרד הליכים כלשהם כלפי האחראים ליצוא המערכות, שהתעלמו מהוראות הצו ומהוראות המשרד. לדעת מבקר המדינה, על המשרד למצות את הבירור עד תום ולנקוט כל צעד מכל סוג שהוא, שיתחייב מבירור כזה.

(3) מסמכי אופגל ורפא"ל מצביעים על ליקויים בהבטחת איכות הייצור של מכלול ב' באופגל, כמפורט להלן:

(א) לייצור המערכות עבור לקוח ד' השתמשה אופגל במיפרט בדיקות קבלה לתת מכלולים ובציוד בדיקה שהיא תכננה, בלי שהתאימה אותם למיפרטי הפיתוח ובלי שקיבלה עבורם את אישור רפא"ל כנדרש.

(ב) בשש המערכות שסיפקה רפא"ל ללקוח ד' ושיוצרו באופגל, התגלו תקלות, שנבעו גם מעבודה לא מיומנת. בעקבות התקלות, ערך הממונה על הבטחת האיכות ברפא"ל, כנציג הקבלן הראשי של הלקוח, סקר על הבטחת האיכות באופגל. באפריל 1988 קבע הממונה, כי תהליך הבטחת האיכות באופגל הינו לקוי. ליקויים בהבטחת האיכות באופגל אותרו גם בסקר ראשוני שערך לקוח אחר, בפברואר 1988, שהתכוון להזמין מכלולי ב' למערכות שפותחו עבור צה"ל, וכן בסקר נוסף שערכה רפא"ל באופגל במאי 1990.

(ג) בספטמבר 1989 התלונן צה"ל, "כי אופגל אינה עומדת ברמת האיכות הנדרשת" בייחוד בפרוייקט מסוים. למועד סיום הביקורת טרם נבדקו הגורמים לתקלות הטכניות בפרוייקט, שאמורים להיבדק על פי כללי הבטחת האיכות.

(ד) למועד סיום הביקורת אין לאופגל נתונים על עלות האיכות בייצור בשנים 1987-1989, מידע שאמור היה לסייע בשיפור איכות הייצור ובהגדלת היעילות והרווחיות.

ג. מכלול ג' - בשנת 1985 החלה רפא"ל לפתח, במימונה העצמי, מכלול ב' משופר בביצועים וממוזער בזיווד (להלן - מכלול ג'), כדי לתת מענה לדרישות חדשות של צה"ל ושל לקוחות זרים, שמכלול ב' אינו עונה עליהן. עד סוף מארס 1990 הוציאה רפא"ל, על פי נתונה החלקיים, כ-20.7 מיליוני ש"ח בגין פיתוח מכלול ג'. עלות ייצורו הסדרתי של מכלול ג' תוכננה להסתכם ב-32% פחות מעלות הייצור הסדרתי של מכלול ב'. ב-1986 הזמין המשרד מרפא"ל שיפורים במכלול ג', והוא מימן אותם בכ-1.2 מיליוני ש"ח.

(1) על פי תכניות אופגל, היא הייתה אמורה להתחיל באפריל 1989 בייצור סדרתי של מכלול ג', מועד שבו אמור היה להסתיים הפיתוח. ממסמכי רפא"ל עולה, כי עד סוף יולי 1990 היא לא עמדה בתכנית הפיתוח של התצורה, שהייתה אמורה להיות מיוצרת באופגל ושיועדה לצה"ל וללקוח זר. למועד סיום הביקורת טרם אושרה השלמת פיתוחו של אב הטיפוס הראשון של תצורה אחרת, שנמסר ביולי 1990 לחברה ג', כעומד בדרישותיה. אופגל הייתה אמורה להתחיל להיערך לקראת ייצורה הסדרתי של תצורה זו ביוני 1990, ואב-הטיפוס אמור היה להימסר ב-31.5.90. פיגורים אלו עלולים לפגוע בהיערכות אופגל לייצור מכלול ג' ולמכירתו, ובשילוב מכלול ג' במערכות שפותחו עבור צה"ל. ממסמכי חברה ג' לאחר מועד סיום הביקורת עולה, כי באמצע דצמבר 1990 סיפקה רפא"ל לחברה ג' אב-טיפוס ראשון של המכלול. מהמסמכים גם עולה, שטרם הובטח מועד מסירת המכלול השני.

מדיוני הנהלת רפא"ל ומסיכום דיון בין רפא"ל לבין חברה ג' מ-2.10.89 מתברר, כי הפיגורים בפיתוח נגרמו, משום שרפא"ל פיתחה את מכלול ג' במספר רב של תצורות, עבור מספר לקוחות שהזמינו סדרות קטנות, במקום להתמקד בתצורה בסיסית אחידה. לכן נדרש כוח אדם רב יותר, שלא היה ברשות רפא"ל כגיבוי הנדסי, ונדרשה מעורבות מתמדת של צוותי הפיתוח והייצור. למועד סיום הביקורת גם טרם הושלמה בהמ"מ (*) הזמנת רפא"ל לפיתוח אחד מרכיבי מכלול ג', והוא טרם הועבר מפיתוח לייצור סדרתי. כיוון שרכיב זה הוא רכיב קריטי במכלול ג', מוטלת בספק יכולתה של אופגל לעמוד בדרישות איכות ובקצב ההספקות הנדרש של מכלול ג'.

(2) מבקר המדינה העירה, כי בתחשיב שהכינה אופגל ביוני 1990 היא התבססה על מחיר מכירה של 155,000 דולרים למכלול; פי שלושה ממחיר היעד, שתוכנן על ידי רפא"ל ב-1987 (כ-53,000 דולרים). לפיכך קיימת אי ודאות בנוגע לסיכויי השיווק והמכירות של מכלול ג'. בהתאם להסברי מנכ"ל גלרם, מכלול ג' יקר יחסית למתחריו, כיוון שכך הוא פותח על ידי רפא"ל ללא התחשבות ביעדי עלותו, וכיוון שטרם הוגדר תהליך המעבר מפיתוח לייצור, כולל עלויות כשל ושיפורי תכן בלתי ידועות, עד תחילת הייצור הסדרתי.

(*) ראה דוח שנתי 40, עמ' 894-896.

השקעות אופגל בתשתית הייצור של מכלול ג' אמורות להסתכם בכ-1.4 מיליוני דולרים. כנגד זאת, עד מועד סיום הביקורת טרם הוזמן מאופגל ייצור המכלולים. כאמור, למועד סיום הביקורת אין לאופגל ולגלרם תחזית מבוססת למכירות מכלול ג', ולכן ספק אם השקעת אופגל בתשתית הייצור של מכלול ג' תגיע לאיזון כלכלי ב-1993, כפי שתוכנן על ידי אופגל ביוני 1990.

יתר על כן, בתחשיב אופגל מיוני 1990 על עלות הייצור הסדרתי יש אי ודאות, זאת מאחר שטרם הושלם פיתוח מכלול ג' לתצורתיו השונות לקראת העברתו לייצור, וטרם יוצרה באופגל סדרת קדם ייצור האמורה לאבחן בעיות בייצור.

ד. עתיד אופגל - עיקר הכנסות אופגל עד 1989 נבעו מייצורו וממכירתו של מכלול ב', שהוגדר בינואר 1990 על ידי רפא"ל כ"מוצר מזדקן", שמכירתו מוטלת בספק. מנכ"ל אופגל הסביר לביקורת, כי התכנית העסקית לשנת 1990 כללה מכירת מכלולי ג', בנוסף למכלולי א' ו-ב'. בדצמבר 1990 טרם השלימה רפא"ל את פיתוח של מכלול ג'. יתירה מזו, לאותו מועד רפא"ל טרם הזמינה מאופגל ייצור מכלולי ג' ו-א', הזמנות שהיקפן בתקציב המתוכנן לשנת 1991 הוא בשיעור 30% מהיקף המכירות המתוכננות. ממסמכי אופגל עולה, כי רפא"ל שערכה את העברת הזמנותיה למכלול ג' מאופגל, השקיעה בתשתית לייצור מכלול ג' וגם החלה בקדם-ייצור של מכלול זה. מנכ"ל אופגל קבע ביוני 1990, כי מצב זה עלול לסכן את גידולה ופיתוח של החברה, ובמצב כזה "טווח החיים של אופגל הוא כשנה וחצי שנתיים בלבד".

ממסמכי רפא"ל וגלרם לאחר מועד סיום הביקורת עולה, כי רפא"ל עיכבה את הזמנותיה מאופגל והחלה בייצור עצמי של מכלול ג' בגלל "ניגודי אינטרסים מהותיים" בינה לבין חברה ג' ואופגל. מהמסמכים עולה, כי האינטרס של רפא"ל היה להחזיר את הייצור והשיווק של מכלולי הד"ית מאופגל לרפא"ל, ובתוך כך להסב את אופגל לשוק המוצרים האזרחיים, שאינם מתחרים ברפא"ל. אינטרס זה נבע מרצון רפא"ל לנצל גורמי ייצור ברפא"ל שאינם מנוצלים במלואם, לשיפור רווחיותה של חטיבת טילים ברפא"ל, ומהחשש מ"חיסול קו מוצר תצפית ואיום על התשתית של שטח אלקטרואופטיקה" ברפא"ל, מצד חברה ג'.

4. חברה ב'

א. במאי 1988 נחתם הסכם בין גלרם לבין חברה מקומית וחברה זרה להקמת חברה ב', שתעסוק בפיתוח, בייצור ובשיווק מערכת אוטומטית לבידוק דם מהירות לצרכים רפואיים. לכל אחד מהשותפים להסכם הוקנו זכויות שוות למינוי דירקטורים בחברה ב'. בהתאם להסכם, החברה הזרה והחברה המקומית אמורות היו להשקיע, כל אחת, כ-200,000 דולרים בהון המניות של חברה ב' במשך שמונה עשר חודשים ממועד אישור תכנית הפיתוח של חברה ב' על ידי התמ"ס. גלרם אמורה הייתה להשקיע בהתאם להסכם, במקביל, סכום זהה כהלוואת בעל עניין ללא מועד לפירעון. בהסכם נקבע, כי ההשקעות בהון המניות ומתן ההלוואה נועדו מלכתחילה לממן את פעילות המו"פ של חברה ב'. הערכת גלרם הייתה, כי ניתן יהיה להשלים את המימון הדרוש לפעילות המו"פ של חברה ב' בסכום 600,000 דולרים כמענק לפי חוק המו"פ. בהסכם בין הצדדים נקבע, כי הצדדים להסכם יפנו לתמ"ס לקבל מענק. כאמור, ההלוואה לחברה ב' נועדה להקנות לגלרם שליש מזכויות ההצבעה בחברה זו וזכויות בבעלות. מבקר המדינה העירה,

כי גלרם פעלה בעניין זה ללא אישור הממשלה, כמתחייב לפי חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, ולפיו התחייבות של חברה ממשלתית לרכישת מניות בחברה קיימת טעונה אישור הממשלה.

ב. גלרם הציגה בדצמבר 1988 את הלוואתה לחברה ב' בסעיף חייבים בערכים שוטפים בסך של 132,000 ש"ח. בהתאם לכללים חשבונאיים מקובלים, היה על גלרם להציג במאזנה את מתן הלוואה כהשקעה, בערכים מותאמים למדד המחירים לצרכן בסך 190,200 ש"ח.

בשנת 1989 הגדילה גלרם את הלוואתה לחברה ב' ב-85,500 ש"ח בערכים שוטפים (בערכים מותאמים - 114,700 ש"ח). כלל הלוואה הסתכמה ב-31.12.89 בכ-217,600 ש"ח בערכים שוטפים (כ-304,900 ש"ח בערכים מותאמים). ב-31.12.89 מחקה גלרם את הלוואתה זו, ואת הסך 16,700 ש"ח זקפה לסעיף הוצאות מו"פ משנים קודמות. בהתאם לכללים חשבונאיים מקובלים, היה על גלרם לזקוף להוצאותיה הפרש בסך 65,800 ש"ח, ולהקטין את רווחיה בשנת 1989 ב-49,100 ש"ח.

ג. גלרם לא בדקה מראש את איתנותה הכספית של החברה הזרה, כמקובל בבדיקת כדאיות כלכלית. רק בינואר 1989 בדקה גלרם, באמצעות נציג רפא"ל באירופה, ומצאה כי "חברה זו איננה יציבה מבחינה כספית, מכירותיה הן בירידה, נזילותה הכספית נמוכה וחובותיה גבוהים", וכי יש לתת לה אשראי "רק תמורת ערבויות ואו ביטחונות".

כתוצאה מכך החליט דירקטוריון חברה ב' ב-16.1.89 להפסיק את פיתוח המערכת. בפועל הופסקה פעילות חברה ב'. כאמור, ב-31.12.89 מחקה גלרם את הלוואתה לחברה ב'. לפי ביאור רואה החשבון, נמחקה הלוואה, בין השאר, כיוון שפעילות המו"פ הופסקה, ולפי הערכת הנהלת גלרם - הסיכוי לממש את השקעה הוא נמוך. למרות זאת הגדילה גלרם בפברואר 1990 את הלוואתה לחברה ב' בכ-45,500 ש"ח. גלרם הסבירה, כי הגדילה הלוואתה לחברה ב' בסכום זה, כדי לקבלו בחזרה כתשלום ריבית מחברה ב' בגין הלוואתה עד לאותו מועד. לדעת מבקר מדינה, הסבר זה אינו סביר, כיוון שלא היה מקום להגדיל את הלוואה של גלרם לחברה שפעולתה הופסקה. כתוצאה מהפסקת הפעילות של חברה ב' ירדו לטמיון השקעת גלרם בחברה ב' ומענקי התמ"ס, שהסתכמו בכ-423,400 ש"ח. הלקח הנלמד מקורותיה של חברה ב' הוא, שביסוס פעילות עסקית על מימון של משקיע חיצוני, בלא בדיקה קפדנית, לפני שמתחייבים על תכנית ממשית, בדבר יכולתו ורצונו לעמוד בהתחייבויותיו, הינו התנהגות אנטי-עסקית הראויה להוקעה.

*

למועד סיום הביקורת היה מצב החברות שהוקמו כלהלן: אלגל נמצאת בכינוס נכסים; חברות א' ו-ב' אינן פעילות; רק אופגל פעילה, אך גם עתידה אינו ברור. כתוצאה מכשלונן העסקי של חברות אלגל, א' ו-ב', הפסידה גלרם בשנים שבהן פעלו חברות אלה כ-6.4 מיליוני ש"ח. בנוסף לכך, ירדו לטמיון גם כספי המדינה, שקיבלו חברות אלה כמענקים וכהלוואות בסך 3.4 מיליוני ש"ח.

ניהול גלרם

1. תוצאות עסקיות של גלרם

א. כאמור, הגדיר מנכ"ל גלרם את מצבה הכספי של גלרם לקראת סוף שנת 1985 כ-"על סף פשיטת רגל". לכן החליט הדירקטוריון על תכנית הבראה ועל החלפת הנהלתה. בבמהלך שנת 1986, שהוגדרה על ידי מנכ"ל גלרם כשנת מעבר, הפסידה גלרם 3.4 מיליוני ש"ח. בשנת 1989 הרוויחה גלרם לראשונה כ-0.8 מיליוני ש"ח.

להלן נתונים באלפי ש"ח על התוצאות העסקיות של גלרם בשנות הכספים 1986-1989:

4-12/86	1987	1988	1989	
				<u>הכנסות ממכירות</u>
*3,040.7				מכירות בארץ
*4,462.9				מכירות בחו"ל
<u>2,414.0</u>	<u>3,877.4</u>	<u>4,509.7</u>	<u>4,120.7</u>	שירותים
9,917.6	3,877.4	4,509.7	4,120.7	סי"ה הכנסות
				<u>עלות המכירות והשירותים</u>
*883.6				חומרים שנצרכו
3,496.8	565.7			שכר עבודה והוצאות נלוות
3,274.3	2,271.1			עלויות אחרות (כולל פחת)
<u>7,654.7</u>	<u>2,836.8</u>	<u>2,780.3</u>	<u>2,612.4</u>	
*10.0				קיטון במלאי
<u>7,664.7</u>	<u>2,836.8</u>	<u>2,780.3</u>	<u>2,612.4</u>	סי"ה עלויות
2,252.9	1,040.6	1,729.4	1,508.3	רווח גולמי
(1,308.7)	(75.4)	(100.5)	(110.0)	הוצאות מחקר ופיתוח-נטו
<u>(4,743.0)</u>	<u>(1,595.5)</u>	<u>(1,374.2)</u>	<u>(1,283.7)</u>	הוצאות מכירה והנהלה
				רווח (הפסד) מפעולות
(3,798.8)	(630.3)	254.7	114.6	לפני הוצאות מימון
(773.7)	(90.7)	(129.2)	293.8	הכנסות (הוצאות) מימון-נטו
<u>2,600.3</u>	<u>1,687.7</u>	<u>**293.8</u>	<u>**238.0</u>	הכנסות (הוצ' אחרות-נטו
(1,972.2)	966.7	(168.3)	646.4	רווח (הפסד) מפעולות
1,231.7)	(1,830.9)	(1,386.5)	----	(הפסד) מפעולות חברת הבת
				חלק החברה ברווחי (הפסדי)
<u>(153.4)</u>	<u>**193.2</u>	<u>(20.0)</u>	<u>149.9</u>	חברות קשורות
(1,385.1)	(1,637.7)	(1,406.5)	149.9	
=====	=====	=====	=====	
(3,357.3)	(671.0)	(1,574.8)	796.3	רווח (הפסד) לשנה

(*) הפעולות מיוחסות לאופגל, שפעלה עד יולי 1987 כחטיבה עסקית של גלרם.
 (**) בסכומים אלו נכלל מדי שנה רווח הון של גלרם בסך 282,200 ש"ח בגין השקעה באופגל (ראה להלן).

להלן פירוט רווחי (הפסדי) גלם מהחברות המוחזקות על ידיה (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	אלגל	אופגל	חברה א'
12/86-4	(1,231.7)	-----	(153.4)
1987	(1,830.9)	(89.1)	20.2
1988	(1,386.5)	73.3	(93.3)
1898	---	131.6	18.3
	-----	-----	-----
	(4,449.1)	115.8	(208.2)

(1) כמוצג בטבלה, 94.5% מההפסדים המצטברים של גלרם מאפריל 1986 עד סוף דצמבר 1989 נבעו מהחברות המוחזקות על ידיה. שאר ההפסדים נבעו מעודף הוצאותיה, בעיקר במו"פ, על הכנסותיה, שהן בעיקרן מדמי השכירות בגן-גלרם ומדמי הניהול. הפעילות במו"פ מומנה ממענקים לפי חוק מו"פ וממקורות רפא"ל, ומהלוואות שהתקבלו מהאוצר ומהבנקים.

(2) מהדוחות הכספיים עולה, כי בשנת 1987 היה לגלרם רווח הון בסך 4.2 מיליוני ש"ח, שאותו היא השיגה מהעברת נכסים בערכם הנקי (בניכוי התחייבויות) לאופגל (כפי שפורט לעיל), כחלק מהשקעתה בחברה זו. ב-1987 זקפה גלרם להכנסותיה סך של 2.4 מיליוני ש"ח מרווח הון זה, שבלעדיו היו הפסדיה מסתכמים ב-3.1 מיליוני ש"ח. רווח הון זה כולל 2.1 מיליוני ש"ח והוא מהווה מחצית מרווח ההון, כיוון שמחצית מהזכויות באופגל הן בידי גלרם; סכום נוסף של 282,200 ש"ח נזקף כרווח הון מדי שנה במשך שבע שנים, החל משנת 1987. גלרם הציגה את יתרת רווח ההון, שטרם מומש, כהכנסה נדחית. יצוין, כי אין לגלרם אסמכתאות המבססות את נתוני רווח ההון.

(3) בהתאם לדוחותיה הכספיים, הרוויחה גלרם לראשונה בשנת 1989 796,300 ש"ח, כ-2.7% מההשקה בהון המניות. רוא החשבון של גלרם הסביר לביקורת, כי השיפור בתוצאות העסקיות של גלרם בשנת 1989 נבע מהקטנת היקף הלוואותיה לזמן ארוך באותה שנה בהשוואה לשנים קודמות, ומשיפור בתנאי האשראי שהשיגה גלרם מספקיה; 62% מחובותיה של גלרם ב-31.12.89 היו חוב לרפא"ל (ב-31.12.88 - כ-84%). מצד אחד הקטין שיפור זה את הוצאות המימון של גלרם, אך מצד שני הוא הגדיל את הכנסות המימון; כך גדלו רווחיה ושופר תזרים מזומניה.

לדעת מבקר המדינה, אין בשיפור שחל ברווח הסופי כדי להצביע על מגמת שיפור בפעילות העסקית של גלרם. כמוצג בטבלה דלעיל, הסתכמו רווחי גלרם מפעולות לפני הכנסות והוצאות מימון נטו בשנת 1989 ב-114,600 ש"ח, ואילו רווחיה מפעולות לפני הכנסות ומהוצאות מימון בשנת 1988 - ב-254,700 ש"ח. על פי ניתוח הדוחות הכספיים של גלרם על ידי היועכ"ל באפריל 1990, חלק גדול מההכנסות נבעו מדמי שכירות ומפעילותה בגן-גלרם, שאינם ממטרות גלרם. היועכ"ל הציע להביא לצמצום פעילות זו.

ב. להלן נתוני הדוחות הכספיים על השינויים בהון ובעודפים של גלרם בשנים 1986-1989 (במיליוני ש"ח):

ס"ה הון ועודפים	גידול ברוחים	ס"ה	תקבולים ע"ח הון מניות	הון מניות	
(7.7)	(15.6) (3.4)	7.9 ----	4.2 ---	3.7 ----	יתרה ל-31.3.86 תנועה ב-4-12.86
(11.1)	(19.0) (0.7)	7.9 18.0	4.2 12.5	3.7 5.5	יתרה ל-31.12.86 תנועה ב-1987
6.2	(19.7) (1.6)	25.9 3.0	16.7 (14.2)	9.2 17.2	יתרה ל-31.12.87 תנועה ב-1988
7.6	(21.3) 0.8	28.9 1.6	2.5 (0.6)	26.4 2.2	יתרה ל-31.12.88 תנועה ב-1989
10.0	(20.5)	30.5	1.9	28.6	יתרה ל-31.12.89

בעקבות ההפסד המצטבר הרשום בסך 20.5 מיליוני ש"ח, נשחקה השקעת המדינה בהון המניות ובתקבולים על חשבון מניות מ-30.5 מיליוני ש"ח ל-10.0 מיליוני ש"ח. על פי חישובי הביקורת, היו הפסדי המדינה גבוהים ב-10.0 מיליוני ש"ח מההפסד המצטבר הרשום, שכן היא אמורה הייתה לקבל ריבית דריבית שנתית מזערית בשיעור 5% על השקעותיה במזומן בגלרם.

כמוצג בטבלה, תוספת ההשקעה של המדינה בגלרם הייתה ברובה ב-1987. כ-42% מתוספת ההשקעה בשנה זו הייתה על יסוד סיכום בין מנכ"ל האוצר לבין מנכ"ל המשרד באוגוסט 1987, שאושר בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה בדצמבר 1987. בהתאם לסיכום, הומרו חובות גלרם לרפא"ל ולאוצר בסך 7.5 מיליוני ש"ח לתקבולים על חשבון הון מניות.

תמורת הסכמתו של האוצר באוגוסט 1987 להמיר את חובות גלרם בסכום 5.6 מיליוני ש"ח, התחייב המשרד להעביר לאוצר כ-1.4 מיליוני ש"ח (450,000 דולרים) בתשלומים לשיעורין במשך שמונה שנים. המשרד נטל על עצמו התחייבות זו, שאותה רפא"ל אמורה הייתה לממן, כהחזר חלקי בלבד של טובת הנאה בסכום 3.5 מיליוני ש"ח, שרפא"ל העניקה לגלרם על חשבון המשרד, ושהמשרד תבע אותה מרפא"ל בחזרה בעקבות הערות הביקורת (*).

*

מניתוח תוצאות העסקיות של גלרם עולות מספר מסקנות:

- 1 94.5% מהפסדי גלרם נבעו מחברות המוחזקות.
- 2 קיימת אי ודאות בנוגע לתוצאות העסקיות, שהוצגו בדוחות הכספיים, וזאת בשל אי הוודאות בנוגע לרווח ההון שזקפה גלרם לרווחיה משנת 1987 ואילך.

(*) ראה בפרק על פעילות גלרם בפיתוח המוצרים והן בדוח שנתי 37, עמ' 1254-1255.

3. רווחי גלרם בשנת 1989 נובעים ברובם מאשראי ספקים שרפא"ל נתנה לגלרם תוך כדי נשיאה בהוצאות מימון זה, ולא מהצלחת גלרם בפעילותה הייעודית.
4. שיפור בתזרים המזומנים של גלרם בשנים 1986-1989, בהשוואה לשנת 1985, נבע מהגדלת השקעות המדינה בה ומקבלת מענקי התמי"ס, ואין בו כדי להצביע על שיפור בפעילותה העסקית.

2. ניהול גן-תעשייתי

מ-1984 עוסקת גלרם בניהול ובתפעול גן תעשייתי בכרמיאל (להלן - גן-גלרם). בגן-גלרם אמורים היו להתאכלס מפעלים וקווי ייצור שבבעלותה ובבעלות החברות המוחזקות על ידיה וגורמים חיצוניים, האמורים לשלם לגלרם דמי שכירות בגין המבנים ותמורת מתן שירותי הגן. על פי תוכניות גלרם, אמורים תקבוליה מדמי השכירות להוות אחד ממקורות המימון לפעילותה, כיוון שצפתה שתקבוליה יהיו גבוהים אף מהחזר ההון על השקעתה בגן - גלרם.

בעניין זה יזמה גלרם הקמת מבנים בגן-גלרם באמצעות רפא"ל. לשם כך התקשרה רפא"ל עם חברת מבני תעשייה בע"מ (להלן-חמ"ת), שהיא חברה ממשלתית העוסקת בהקמת מבני תעשייה למכירה ולהשכרה. ההסכמים להקמת המבנים נערכו בין חמ"ת לרפא"ל, שלה הוקצתה קרקע של גן-גלרם כשטחים לצורכי ביטחון (בעניין הקצאות קרקעות גן-גלרם ראה בהמשך). באוגוסט 1982 חתמו חמ"ת ורפא"ל על הסכם להקמת מנה א' ששטחו 2,200 מ"ר. במאי 1984 נחתמה תוספת להסכם להקמת מבנה להספקות חשמל, מיזוג אויר ואויר דחוס (להלן - מבנה אנרגיה), ששטחו 400 מ"ר. ההסכם נערך כהסכם שכר-מכר, כשרפא"ל מחויבת לרכוש מבנים אלו לאחר כחמש שנות שכירות, דמי השכירות שרפא"ל משלמת לחמ"ת הם בשיעור 6.5% מהעלות הכוללת של המבנים, שהסתכמה ב-9.2 מיליוני ש"ח. לרפא"ל הוקנתה רשות להמחות בכל עת את זכויותיה וחובותיה האמורות לתאגיד או לגוף כלשהו שהוכר כמפעל מאושר, כדי שיוכל ליהנות מהטבות לפי החוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959. בהתאם לכך, באפריל 1984 הודיעה רפא"ל לחמ"ת על המחאת חובותיה וזכויותיה לגלרם בגין מבנה א' ומבנה אנרגיה שבגן-גלרם. בספטמבר 1984 אושרה המחאה זו על ידי דירקטוריון גלרם.

א. ב-20.10.85 אישרה רפא"ל לחמ"ת זכות שימוש בקרקע לצורך הקמת מבנה ב' בשטח 3,050 מ"ר. ב-24.10.85 חתמו חמ"ת וגלרם על הסכם שכר-מכר להקמת מבנה ב', שיועד לאכלס את פעילות הייצור של רובוטיק, שהקמתו אמורה הייתה להסתיים בתוך שנה. הקמת המבנה הסתיימה בתחילת שנת 1988 ובשטח של 3,700 מ"ר. הביקורת העלתה, שגלרם חתמה על ההסכם באוקטובר 1985 ללא שבדקה כראוי את הכדאיות שברובוטיק (ראה לעיל בנושא פיתוח מוצרים). כמו כן לא נמצא תיעוד, כי במועד זה או בסמוך לו הייתה החלטת הדירקטוריון לאשר הסכם זה. ההסכם להקמת המבנה הנוסף בגן-גלרם נחתם, על אף שבאותו מועד כבר הודיע מנהל רפא"ל דאז, כי "תיבחן שאלת ההעברה מכרמיאל ל"לשם" (*). יתר על כן, בניית מבנה ב' שהחלה בנובמבר 1985, נמשכה על אף שבאפריל 1986 כבר התריע מנכ"ל גלרם לדירקטוריון, כי "קיימת בעייה של ייעוד מבנה... שמוקם עבור רובוטיק". הביקורת העירה, כי למרות התרעתו זו של מנכ"ל גלרם, לא נשקלה על ידי הדירקטוריון האפשרות לצמצם או להפסיק את הבינוי של מבנה ב', שהיה רק בתחילתו. ביולי 1990 אישר הדירקטוריון להנהלת גלרם להקדים את רכישת מבנה ב' מיוני 1995 ליוני 1990.

(*) על השקעת רפא"ל ב"לשם" וניצולה, ראה בדוח שנתי 40, עמ' 891.

ב. באפריל 1985 אמדה גלרם את עלות הבינוי של מבנה ב' בשטח 3,450 מ"ר, כפי שתוכנן באותה עת, ב-6.2 מיליוני ש"ח (כ-1,790 ש"ח למ"ר). ביוני 1988 התברר, שעלות המבנה, שנבנה בשטח 3,700 מ"ר, הסתכמה ב-9.7 מיליוני ש"ח (כ-2,622 ש"ח למ"ר); לדברי מנכ"ל גלרם, זו עלות שהינה גבוהה ביחס למבנים דומים; לכן גלרם נאלצת לשלם לחמ"ת דמי שכירות גבוהים בגין מבנה ב'. מנכ"ל גלרם הסביר ביוני 1988 לדירקטוריון, כי עלות גבוהה זו נבעה מהתקשרות עם חמ"ת בשיטת החזר עלות בתוספת רווח יחסי, ובגלל שינויים רבים בתכנון, שערכה גלרם במבנה בעת הקמתו, הקשורים להחלטת הדירקטוריון להפסיק את פעילות רובוטיק, ובשל התאמות המבנה לשוכרים חיצוניים. הביקורת העירה, כי לפני ההתקשרות עם חמ"ת, לא הוצגו בפני הדירקטוריון הצעות חלופיות שהוצעו להנהלת גלרם בשנת 1984, ושהיו זולות יותר מהצעות חמ"ת.

ג. בינואר 1990 הסכימה חמ"ת להקטין את דמי השכירות שגלרם משלמת עבור מבנה ב' בערך נוכחי של 0.9 מיליוני ש"ח (מהוון לפי 8%). עקב כך הוקטנה עלות המבנה לצורך חישוב דמי השכירות מ-9.9 מיליוני ש"ח ל-9.0 מיליוני ש"ח. כתנאי לכך, הסכימה רפא"ל לפצות את חמ"ת חד פעמית בכ-0.6 מיליוני ש"ח, לעניין הסכם שכר-מכר של מבנה אחר של רפא"ל, שהוקם במערך הניסויים. הביקורת העירה, כי תשלום זה של רפא"ל, שנועד לסייע לגלרם, גרם להגדלת עלות ההשקעה של רפא"ל במערך הניסויים ללא תמורה.

ד. ביוני 1989 אישר הדירקטוריון את המלצת מנכ"ל גלרם לרכוש את מבנה א' ואת מבנה האנרגיה, מכוח המחאת הזכויות האמורה. המנכ"ל הסביר לדירקטוריון, כי כתוצאה מהרכישה תזכה גלרם במענקי ההשקעה שחמ"ת קיבלה, ויוקטנו תשלומי דמי השכירות והרכישה בערך נוכחי של כ-2.1 מיליוני ש"ח. עם זאת באוגוסט 1989 כתב מנכ"ל גלרם לדירקטוריון, כי המידע שמסר ביוני 1989 לא היה שלם, כיוון שלא התייחס לסעיף המופיע בהסכם, שעל פיו, לדבריו, הסכום יוקטן במענקי ההשקעה בערכים שוטפים ולא בערכם הצמוד, דבר המגדיל את המחיר בכ-1.2 מיליון ש"ח. מנכ"ל גלרם הסביר לדירקטוריון, כי בניגוד לעמדת חמ"ת כוונת הצדדים להסכם הייתה לדעתו כי מענקי ההשקעה יחושבו בערכם הצמוד.

בינואר 1990 הסמיך הדירקטוריון את הנהלת גלרם לחתום על הסכם הרכישה ועל הסכם בוררות בעניין הסעיף השנוי במחלוקת. במועד סיום הביקורת הודיע מנכ"ל גלרם, כי טרם אושר על ידי פרקליטות המדינה יישוב המחלוקת בדרך של בוררות, ובנסיבות אלה טרם הוכרעה המחלוקת עם חמ"ת.

ה. בהתאם להסכם שנחתם ב-7.1.90, המחתה רפא"ל לגלרם את זכויותיה בגן-גלרם ב-4.1.90 המחאת הזכויות מותנית בהסכמת מינהל מקרקעי ישראל (להלן-ממ"י), הסכמה שטרם ניתנה. גן-גלרם הוקנה לרפא"ל כמתקן ביטחוני, ותמורתו היא שילמה בנובמבר 1982 כ-218,700 ש"ח. בהתאם לתנאי ההקניה מ-12.1.81, היה על רפא"ל להחזיר למשרד את קרקעות גן-גלרם עם הפסקת השימוש בהן כמתקן ביטחוני. רפא"ל לא התכוונה מלכתחילה להקים בגן-גלרם מתקן ביטחוני, אלא ייעדה אותו מראש למפעלי ייצור של מוצרים אזרחיים, בהתאם למטרות ההקמה של גלרם. בפועל הוקמה בגן-גלרם תעשייה, שבחלקה היא אזרחית לחלוטין, ללא ידיעת חטיבת הנכסים שבמשרד.

כאמור, בין התנאים שנדרשו להמחאת הזכויות בגן-גלרם לגלרם, נדרש אישור ממ"י, שדרש לצורך זה את אישור חטיבת הנכסים במשרד להחכרת קרקעות גן-גלרם לגלרם. ב-21.11.89 סיכם ראש חטיבת הנכסים שבמשרד, כי "על אף הקשיים הצפויים הנובעים מטיפול רפא"ל הנוגד

את החוק, יטפל משרד הביטחון בבקשת רפא"ל בתאם לנדרש". כאמור, ממ"י הודיע לביקורת, כי לא אישר את המחאת קרקעות גן-גלרם לגלרם. לא נמצא, כי המשרד נקט צעדים כלשהם בגין הטיפול הלקוי של רפא"ל כמתואר לעיל.

יתר על כן, גלרם גם השכירה שטחי בינוי בגן-גלרם לשוכרים חיצוניים. כתוצאה מההשכרה, הפעלת גן-גלרם בשנים 1988 ו-1988 הסתיימה בעודף תזרימי. גלרם הציגה את עצמה בהסכמי ההשכרה בתור "החוכרת הראשית והמחזיקה הבלעדית". אף ממסמכי גלרם עצמה ומתשובת ממ"י לביקורת עולה, כי הואיל והקרקע לא הוקצתה לגלרם בעבר, אין ולא הייתה לה סמכות להשכיר מבנים בגן-גלרם, אלא רק לרפא"ל, שגם עליה היה לקבל לכך מראש את אישור ממ"י.

3. יחסי גלרם - רפא"ל

כאמור גלרם הוקמה ביוזמת רפא"ל כדי להשתמש בטכנולוגיות ובנושאי פיתוח צבאיים, שהיא עסקה בהם, לשם ייצור מוצרים לשוק האזרחי. כדי להגשים מטרה זו, החליטו שר הביטחון ושר האוצר, ששליש מהדירקטורים של גלרם, כולל היו"ר, יהיו נציגי רפא"ל. האינטרסים של רפא"ל ושל גלרם אינם זהים, וקיימים ביניהן גם יחסי ספק-לקוח. כדי להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן, הזמינה רפא"ל מגלרם, בין השאר, עבודה של עובדי שעה זמניים. נוסף על כך הן חתמו על שלושה חוזים, כלהלן:

א. ב-24.2.87 נחתם הסכם המסגרת להעברת ידע. תוקפו למפרע ממועד הקמת גלרם. דירקטוריון גלרם דן ואישר הסכם זה בנובמבר 1986. בהסכם נקבע, כי "רפא"ל תפעל בשוק המסחרי באמצעות "גלרם" למעט אותם מקרים בהם שיתוף פעולה כאמור פוגע לדעת רפא"ל באינטרסים חיוניים שלה". מהמסמכים עולה, כי בישיבת מטה עסקי של הנהלת רפא"ל ב-23.3.1986, חיווה מנכ"ל גלרם, שהיה באותה עת חבר המטה, את דעתו, כי יש לרכך את הבלעדיות "ויש להטותה לטובת רפא"ל ככל האפשר" (בעניין ניגוד העניינים ראה להלן בפסקה ד')

בשם גלרם חתם על ההסכם מנכ"ל גלרם, שבאותה עת ועד סוף מארס 1987 היה במעמד של עובד רפא"ל המושאל לגלרם. מבקר המדינה כבר העיר, כי במערכת הקשרים המסחריים ביניהן, על רפא"ל וגלרם להקפיד שבשם החברה יחתמו רק נציגים מגלרם שאינם קשורים ברפא"ל, אחרת משתמש שנציגי רפא"ל חותמים עם עצמם (*).

ב. גלרם ורפא"ל חתמו ב-1983 על חוזה, ולפיו רפא"ל מזמינה מגלרם שירותי ניהול של נושאי המו"פ האזרחי. תקוף החוזה מוארך מדי שנה בשנה. על החוזה חתומים עובדי רפא"ל כנציגי גלרם. על פי נתוני רפא"ל, היא שילמה לגלרם בשנים 1984 ו-1985 בגין החוזה לאותן שנים כ-3.2 מיליוני ש"ח, ומאפריל 1986 עד סוף מארס 1990 - כ-2.5 מיליוני ש"ח נוספים, סך הכל כ-5.7 מיליוני ש"ח. תשלומים אלו ירדו מ-2.1 מיליוני ש"ח בשנת 1983 ל-678,000 ש"ח בשנת 1986 ול-375,000 ש"ח בשנת 1989.

בהתאם לחוזה, רפא"ל מזמינה מגלרם שירותי ייזום וניהול לנושאי פיתוח אזרחיים, שגלרם מזמינה מרפא"ל את פיתוחם. בפועל ניתנים שירותי הניהול והייזום על ידי עובדי רפא"ל המושאלים לגלרם. ממסמכי רפא"ל וגלרם עולה, כי לא נקבע למי הוקנו זכויות בעלות בנושאי הפיתוח. אם נושאי פיתוח אלו הם בבעלות גלרם, אין לרפא"ל צורך להזמין שירותי ניהול לנושאים אלה. לעומת זאת, אם נושאי הפיתוח הם בבעלות רפא"ל, יכלה רפא"ל לחסוך חלק מדמי הניהול

(*) בעניין יחסי גלרם-רפא"ל ראה דוח שנתי 35, עמ' 1232.

ששילמה לגלרם על ידי העסקה ישירה של עובדיה המנהלים ממילא נושאים אלו. רפא"ל וגלרם הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הסכומים ששילמה רפא"ל בגין החוזה נועדו לממן את הוצאות הנהלת גלרם בניהול הפיתוח של מוצרים אזרחיים, הוצאות שאין להן מימון חיצוני. לדעת מבקר המדינה, מימון הנהלת גלרם בדרך שתוארה אין לה הצדקה כלכלית. כתוצאה מחוזה זה, גדלו הכנסות גלרם ממתן שירותים וכן גם רווחיה מפעולות המוצגים בדוחותיה הכספיים.

ג. משנת 1986 שואלת רפא"ל מגלרם עובדי-שעה זמניים, תמורת תשלום לפי תעריך מוסכם. בהתאם להגדרת נציגי רשות החברות הממשלתיות, שימשה גלרם כ"סוכנות תעסוקה" של רפא"ל לשכירת עובדי-שעה זמניים. במועד סיום הביקורת העסיקה גלרם כ-18 עובדי-שעה זמניים, שהושאלו לרפא"ל ללא אישור מתחייב של רשות החברות הממשלתיות. האישור נדרש, מאחר שבהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה בעניין הקמת גלרם נקבע, כי "מספר עובדי החברה יהיה לכל היותר 10, כל גידול מעבר למספר זה יהיה טעון אישור רשות החברות הממשלתיות". לדעת נציגי הרשות והאוצר בדירקטוריון, פעילות כזו של חברה ממשלתית איננה חוקית. בעקבות הביקורת, הודיעה רשות החברות הממשלתיות למנכ"ל גלרם בנובמבר 1990, כי תמוה ופסול בעיניה השימוש בגלרם לצורך איוש תפקידים ברפא"ל המוגבלת באיושם עקב סיבות שונות, וכי הרשות מתנגדת לשימוש שעושה רפא"ל בגלרם כ"סוכנות תעסוקה".

ד. החל מיולי 1987, השתתף מנכ"ל גלרם בקביעות בישיבות הנהלת רפא"ל ובדיוניה הפנימיים, למרות היותו עובד רפא"ל בחופשה ללא תשלום (חל"ת) מאפריל 1987. מנכ"ל גלרם השתלב למעשה כחבר הנהלה, כשותף למידע פנימי המוצג בהנהלת רפא"ל וכמבצע מטלות שמטיל עליו מנהל רפא"ל, הקשורות רק לרפא"ל. כך לדוגמה הוא הועסק במרבית זמנו בחודשים יולי - ספטמבר 1987 כחבר צוות להכנת תכנית ההבראה לרפא"ל, ללא שקיבל את אישור דירקטוריון גלרם לכך מראש.

לדעת היועמ"ש מינואר 1988, מצב שבו מנכ"ל גלרם הינו חבר בהנהלת רפא"ל עשוי להיות בעייתי "בהיבט המשפטי של יחסים חוזיים בין רפא"ל לגלרם הכוללים בעיקר שימוש בידע של רפא"ל על ידי גלרם, תמלוגים והסדרים מסחריים וחוזיים, או הזמנות עבודה של רפא"ל מגלרם ובנותיה. שיתוף של מנכ"ל גלרם כחבר בהנהלת רפא"ל עלול להעמידו במצב של ניגוד אינטרסים בכל הנוגע לנושאים הנ"ל". היועמ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בחוות הדעת שהועברה למנכ"ל גלרם הייתה "התראה בדבר הסכנה לניגוד אינטרסים וקביעת הנורמות ליצירת הקווים המפרידים בין רפא"ל לגלרם, תוך שמירת הזיקות המעוגנות בחוק ובהחלטת הממשלה".

בדיוני הנהלת רפא"ל ביולי 1989 קבע סגן מנהל רפא"ל לשיווק, כי "ישנם לעתים ניגודי אינטרסים בין רפא"ל לבין גלרם והחזקותיה, כאשר רק יושרו האישי" של מנכ"ל גלרם "אמור היה למנוע אותם". אולם בנובמבר 1989 הצהיר מנכ"ל גלרם, כי "בכל מקרה גלרם תכופף את רצונה בפני רצונה של רפא"ל, כאשר מדובר באינטרס מהותי של טווח בינוני או ארוך". ואכן הביקורת העלתה מקרים, שפעולתו של מנכ"ל גלרם נגדה לכאורה אינטרסים של גלרם. כך לדוגמה ויתר מנכ"ל גלרם באוקטובר 1987 על דרישת פיצוי מרפא"ל בסך 15,000 דולרים בגין נזקים, שגרמה רפא"ל לגלרם, "עקב ביצוע העבודה באיחור ניכר לעומת תכנית העבודה המוסכמת". דוגמה נוספת פורטה לעיל, בעניין יוזמתו של מנכ"ל גלרם לשמירת האינטרסים של רפא"ל בהסכם שבינה לבין גלרם בנושא העברת ידע.

מנכ"ל גלרם הסביר לביקורת את פעולותיו, שנגדו לכאורה אינטרסים של גלרם והחזקותיה, בכך שהחברות אלה "הוקמו כדי לשרת אינטרסים של רפא"ל בכניסתה למגזר העסקי/אזרחי ולכן קיים שילוב ושיתוף פעולה עם רפא"ל שאמור להביא לתועלת המכסימלית של השילוב ולא תמיד לתועלת המכסימלית של כל גוף בנפרד". כאמור, כבר העירה הביקורת, כי האינטרסים של רפא"ל ושל גלרם אינם זהים. לדעת הביקורת, חובה על מנכ"ל גלרם, בתפקידו ככזה, להביא לתועלת המירבית של גלרם ושל החברות המוחזקות על ידיה, בהתאם להנחיות הדירקטוריון, ובתפקידו ככזה חובת הנאמנות שלו היא בראש ובראשונה לחברת גלרם. אמנם יכולה להתקיים זהות אינטרסים בין החברה לבין רפא"ל, ובמקרים לא מעטים זהות כזו אף תהיה מחויבת המציאות, אולם כל זאת אמור להתקיים תוך כדי שמירה על מרחק נאות והפרדה ברורה בין פעילותו של מי שממלא תפקיד של מנכ"ל בחברה, וככזה כפוף אך ורק להנחיות הדירקטוריון, לבין הפעילות שהוא נוטל בה חלק במסגרת הנהלת רפא"ל.

4. פיקוח ובקרה

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, הדירקטוריון ימנה לחברה מבקר פנימי, זולת אם אישרה רשות החברות הממשלתיות, שהיקף פעולות החברה או אופיין אינו מחייב מינוי של מבקר פנימי. הביקורת העלתה, כי על אף שלא ניתן אישור כזה, עד מועד סיום הביקורת, זה למעלה משנה, אין לגלרם מבקר פנימי.

עתיד גלרם

בעקבות הפסקת פעילות אלגל בסוף 1988 וכינוס נכסיה בפברואר 1989 סיכם מנכ"ל המשרד עם האוצר, שיש לבדוק את דרך הפעילות של כל החברות הקשורות למשרד, ובעיקר את גלרם. במהלך הבדיקה תאותרנה החברות המפסידות, אשר בהן בולט חוסר הכדאיות בהמשך הפעלתן, ותיבחן האפשרות להפסיק מימון מתקציב המדינה ואף לסגור.

מנכ"ל המשרד טען בינואר 1989, כי אין לו כל עניין ביישומים אזרחיים, וכי הרעיון "גלרמי", שלא הצליח בכל שנות פעילותה של גלרם, בטעות יסודו. בנוסף לכך, כבר במארכ 1988 הודיע מנהל רפא"ל למנכ"ל גלרם, כי "חלו שינויים תפישתיים", ולפיהם "יחידות רבות ברפא"ל החלו לבחון אפשרויות של יישום טכנולוגיות שבידן למימוש עסקי שלא באמצעות גלרם". יתירה מזאת, לטענת היועכ"ל מאפריל 1989, גלרם שהוקמה במטרה "להעמיד כלי לפיתוח ולשיווק מוצרים אזרחיים המתבססים על תהליכים וטכנולוגיות שאינן אזרחיות" נהפכה ל"חברת ניהול ואספקת שירותים לקבוצת מפעלים הקשורים לרפא"ל, המייצרים מוצרים בעלי אופי צבאי-ביטחוני מובהק", ולפיכך ספק אם קיים בה צורך. במאי 1989 ביקש מנכ"ל המשרד ממנהל רפא"ל הצעה בנוגע לעתיד גלרם, האמורה להשתלב בתכנית הכוללת למעבר הדרגתי של רפא"ל (או חלקים מתוכה) מיחידת סמך לחברה ממשלתית.

באוקטובר 1989 הציג מנהל רפא"ל למנכ"ל המשרד את עמדתו, כי הצורך של רפא"ל בגלרם הוא מבחינה משפטית, כחברה להקמת מסגרות משותפות עם חברות אחרות או לניהול פעילויות, שלא ניתן לנהלן באופן רשמי ברפא"ל, כל עוד שהיא איננה חברה. עמדת מנהל רפא"ל הוצגה ללא שהנהלת רפא"ל דנה כלל בפעילותה בשוק האזרחי. דיון כזה התקיים לראשונה רק לאחר מועד סיום הביקורת בינואר 1991. על פי מנכ"ל גלרם, למועד סיום הביקורת מוצבים "סימני שאלה כבדים" בנוגע להמשך הצורך של רפא"ל בגלרם בפיתוח שווקים אזרחיים, מעבר לבעייתיות שביישום טכנולוגיות צבאיות בשוק האזרחי.

במאי 1990 אישרו מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל משרד האוצר את המלצות צוות משותף של האוצר ושל המשרד מינואר 1990. המלצות הצוות היו "להמשיך בפעילותה של גלרם על בסיס עסקי ומתן אפשרות לרפא"ל להסתייע בה כחברה בע"מ, לצורך הכוונה וייזום חברות בנות ופרוייקטים אזרחיים", כשמימון פעילותה יהיה מוסדי. דהיינו, מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל משרד האוצר אישרו את המשך מימון גלרם ממקורות רפא"ל וממענקי הממשלה. החלטה זו אינה שונה במהותה מההחלטה, שהתקבלה לפני כתשע שנים, בעת שהוחלט על הקמת גלרם. בתור שכזאת, לדעת מבקר המדינה, ההחלטה אינה מבטיחה את הכדאיות הכלכלית בהפעלת גלרם בעתיד, או את הצלחת רפא"ל ביישום פיתוחיה הצבאיים בשוק האזרחי מעבר להנחיה, כי גלרם תמשיך בפעילותה "על בסיס עסקי". כמו כן, המשרד והאוצר לא הסיקו מסקנות מהפסדי העבר ולא בחנו את העובדה, שגלרם וגורמים אחרים בארץ לא הצליחו לממש בצורה רווחית את הרעיון ליישום הטכנולוגיות הצבאיות במוצרים לשוק האזרחי ואף לא הוכיחו את תקפותו.

*

למעלה מתשע שנים פועלת גלרם כחברה ממשלתית, היוזמת יישום טכנולוגיות צבאיות, שפותחו בעיקר ברפא"ל, בייצור מוצרים לשוק האזרחי, ומחזיקה בחברות, בבעלותה המלאה או החלקית (להלן - החזקותיה), האמורות לייצר ולשווק מוצרים אלו. המדינה השקיעה בהון המניות של גלרם כ-30.5 מיליוני ש"ח עד 31.12.89. בנוסף לכך, קיבלו גלרם והחזקותיה מענקים מהמדינה בסך 6.0 מיליוני ש"ח. עד אותו מועד הסתכמו פעולות גלרם בהפסד מצטבר של 20.5 מיליוני ש"ח, מהם 4.9 מיליוני ש"ח הפסדים שנצברו בשנים 1986-1989. ראוי לציין, כי הפסד זה הלך והצטמצם בשנים האחרונות, והשנה האחרונה אף הסתיימה ברווח קטן, שיפור שנבע לא מהצלחה ביישום הייעוד המרכזי של גלרם, אלא מהכנסותיה ממימון, עקב הגדלת האשראי מספקים שלה, בעיקר על ידי רפא"ל, שספגה את ההוצאות הכרוכות במימון זה.

1. הפסדי גלרם בשנים 1986-1989 נבעו ברובם המכריע מהפסדי החזקותיה, מבדיקות שוק לקויות, מפעילות לקויה של רפא"ל ומהתקשרות עם משקיעים זרים ללא בדיקת יציבותם הכלכלית ואמינותם. כתוצאה מן ההפסדים, הפסיקו שלוש מתוך ארבע החזקותיה את פעילותן, אחת מהן נמצאת בכינוס נכסים. לדעת מבקר המדינה, על המשרד ועל הדירקטוריונים של גלרם והחזקותיה לוודא, שהתכניות העסקיות של גלרם ושל החזקותיה יוכנו כראוי, וכן להגביר את הפיקוח והבראה על פעילות החברות.

2. על רקע לקחי העבר, נודעת חשיבות בכך, שהדירקטוריונים של גלרם והחזקותיה, בבואם לאשר את נושאי הפיתוח ואת קווי המוצר, יקפידו על בחינה יסודית של הכדאיות הכלכלית, יתכננו יעדי ביניים לבקרה ויקיימוה.

3. החלטת מנכ"ל משרד הביטחון ממאי 1990 על המשך פעילות גלרם נבעה, בין השאר, מהצורך לאפשר לרפא"ל פעילות עסקית בתחומים שבהם היא מנועה מלפעול כיחידת סמך. עם זאת מוצע בזה, שמשרד הביטחון ומשרד האוצר יפיקו לקחים מכישלונה העסקי של גלרם.

צ. פ. ע חברה בע"מ

ריכוז ממצאים

בסוף 1973 רכשה צ. פ. ע. חברה בע"מ - חברה ממשלתית שלא הייתה פעילה שנים מספר - 121 כלי רכב כבדים ו-104 נגררים. כלי רכב אלה יועדו לצורכי הובלות המשק האזרחי בשעת חירום (מל"ח), והם היוו את מחסן החירום שעמד רק לרשות מל"ח.

א. בדצמבר 1989 התפטר יו"ר הדירקטוריון מתפקידו ומאז לא מונה אחר תחתיו; מאפריל 1990 לא קוימו ישיבות דירקטוריון, הואיל ופג תוקף מינוים של מרבית חבריו; אסיפה כללית שנתית של החברה לא כונסה במשך שנתיים. מפני שהממשלה לא מינתה את נציגיה לאסיפה הכללית. באוגוסט 1990 כונסה האסיפה הכללית, ואולם נציג המדינה, שהיא בעלת כל המניות, פרט לאחת, לא השתתף. חרף היעדר מניין חוקי, אישרה האסיפה הכללית השנתית את הדוחות הכספיים של החברה ומינתה רואה חשבון.

ב. משרד האוצר לא הקצה לחברה את הכספים הדרושים להחלפת כלי הרכב שהתיישנו במשך השנים, והיא מכרה אותם בהדרגה. עד אמצע 1990 ירדה מצבת כלי הרכב של החברה ל-20 משאיות וגוררים ולנגרר אחד. בכך חוסל כמעט כליל מחסן החירום שהוחזק בידי החברה עבור מל"ח.

ג. בעשר השנים האחרונות קיימו כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר דיונים רבים בדבר עתידה של צ. פ. ע., אך לכלל הכרעה לא הגיעו. היעדר החלטה במשך תקופה כה ארוכה הביא לחיסול כמעט גמור של מחסן החירום שהוחזק על ידי החברה בשביל מל"ח. תהליך זה התרחש בלי שנקבעה חלופה לכושר ההובלה שהיה מרוכז בידי החברה.



באוקטובר 1973, במהלך מלחמת יום הכיפורים, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאפשר ליבואני רכב לייבא 2,500 משאיות, שלהן כושר הובלה של 15-20 טונות, ושהיו דרושות כדי להתגבר על מחסור חמור באמצעי תובלה, ששרר באותה העת. כלי הרכב נועדו להימכר למובילים ומשרד התחבורה התחייב בפני היבואנים, שהממשלה תרכוש את כלי הרכב שלא יימכרו.

בנובמבר 1973 הוחלט, בדיון שהשתתפו בו עובדים בכירים במשרד התחבורה ובמשרד התעשייה והמסחר, שצ. פ. ע. חברה בע"מ - חברה ממשלתית שלא הייתה פעילה שנים מספר (להלן - החברה) - תרכוש את המשאיות שיובאו כאמור ושלא נמכרו; כלי רכב אלה יועדו לצורכי הובלות המשק האזרחי בשעת חירום (מל"ח). בעקבות החלטה זו נחתם זכרון דברים בין הממשלה לבין החברה. נאמר בו, כי ידוע לממשלה שבדעת החברה להתקשר בהסכם עם חברת מפעלי תובלה בע"מ(*) (להלן - מפעלי תובלה), אשר תפעיל את המשאיות של החברה, בנוסף למצבת הרכב הרגילה שלה. ההוצאות של מפעלי תובלה בגין הפעלת משאיות

(*) חברה בת ממשלתית בבעלות מלאה של כימיקלים לישראל בע"מ (כ"ל). פרטים על החברה וקשריה עם צ. פ. ע. ראה בדוח של מבקר המדינה על הביקורת בחברת מפעלי תובלה, שפורסם בשנת 1984.

אלה, בתוספת עמלה בשיעור 7.5%, יכוסו על ידי הממשלה, ואילו הכנסות מפעלי תובלה מהפעלתן יועברו לממשלה באמצעות החברה. בסוף דצמבר 1973 נחתם הסכם בין החברה לבין מפעלי תובלה, המסדיר את הקשרים ביניהן. בעקבות ההסכם רכשה החברה 121 כלי רכב - משאיות וגוררים - ו-104 נגורים (*).

כלי הרכב שבבעלות החברה מאוחסנים ומתוחזקים (**). על ידי מפעלי תובלה. הם היוו את מחסן החירום היחיד של גוררים (סמי-טריילרים), שעמד בלעדית לרשות המשק האזרחי בשעת חירום (מל"ח).

עד אמצע שנת 1990 הגיעה מצבת כלי הרכב של החברה ל-20 משאיות וגוררים ולנגר אחד, וזאת בעקבות מכירה הדרגתית. בכך חוסל כמעט כליל מחסן החירום, שהוחזק בידי החברה בשביל מל"ח.

בשנת 1985 העסיקה החברה שמונה עובדי תחזוקה ובתחילת 1991 - לאחר צמצום מצבת כלי הרכב - שלושה בלבד. אין לחברה מנגנון מינהלי משלה, ומפעלי תובלה היא הנותנת לה שירותי ניהול והנהלת חשבונות. תמורת שירותים אלה משלמת החברה דמי ניהול.

ב-1986 הפסיק משרד האוצר לתקצב את תחזוקת כלי הרכב של צ. פ. ע. מאז מומנה פעילות החברה בעיקר מהכנסות הנובעות מהשכרת כלי רכב לחברת מפעלי תובלה, ממכירת כלי הרכב וחלפים ומהכנסות מימון.

בשנת 1990 הסתכמו הכנסות צ. פ. ע. בכ-900,000 ש"ח: כ-700,000 ש"ח ממכירת כלי רכב, וכ-200,000 ש"ח - מהשכרת הרכב. באותה שנה הסתכמו הוצאותיה בכ-855,000 ש"ח: כ-650,000 ש"ח על אחזקת כלי הרכב, הנהלה וכלליות, וכ-200,000 ש"ח על תקורה, דמי ניהול ומפעלי תובלה ועמלה.

בחודשים יולי-דצמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את השתלשלות הדברים שהביאו למעשה לחיסול מחסן החירום של כלי רכב כבדים בשביל מל"ח. הבדיקה נערכה בחברה ובמפעלי תובלה. בדיקות השלמה נערכו במשרד התחבורה.

החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), בהיותה גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. החברה היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975. שר התחבורה הוא השר האחראי לענייניה ובידו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

מוסדות החברה

במאוס 1978 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את העברת האחריות לחברה משר הפיתוח לשר התחבורה, וביוני 1979 מונה המפקח על התעבורה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון שלה. שאר חברי הדירקטוריון היו עובדים של משרדי האוצר והתחבורה, עובד כ"ל, נציג ציבור ומנכ"ל מפעלי תובלה המכהן גם בתפקיד מנכ"ל החברה. בדצמבר 1989

(*) בעניין ביקורת קודמות, שערך משרד מבקר המדינה על פעולות צ. פ. ע., ראה דוח שנתי מס' 30, עמ' 532, דוח שנתי מס' 33 עמ' 300.

(**) בדבר הפעלת רכב צ. פ. ע. על ידי מפעלי תובלה ראה דוח שנתי מס' 33, עמ' 301. במועד סיום הביקורת הפעילה מפעלי תובלה כלי רכב אחד בלבד.

התפטר יו"ר הדירקטוריון מתפקידו. מאז ועד לסיום הביקורת בתחילת 1991 לא מונה אחר תחתיו.

לאחר אפריל 1990 לא קוימו ישיבות דירקטוריון, הואיל ופג תוקף מינוים של מרבית חבריו. חברי הדירקטוריון לשעבר מתכנסים מאז כ"ועדה מייעצת".

באוגוסט 1990 נערכה האסיפה הכללית השנתית של החברה ולאחריה - אסיפה כללית שלא מן המניין. בשתי האסיפות השתתף רק נציג חברת חרסית וחול זך בנגב בע"מ, שהיא בעלת מניה אחת בחברה (*). נציג מדינת ישראל לא השתתף. חרף היעדר מניין חוקי לפי תקנות ההתאגדות של החברה, אישרה האסיפה הכללית השנתית את הדוחות הכספיים של החברה לשנים 1985-1989 ומינתה לה רואה חשבון; האסיפה הכללית שלא מן המניין החליטה, בין היתר, על מכירת כלי הרכב של החברה. יצוין, כי האסיפה הכללית השנתית הקודמת התקיימה בפברואר 1988. לפי דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון שלה, לא כונסה האסיפה הכללית במשך אותן שנתיים, מפני שהממשלה לא מינתה את נציגיה לאסיפה הכללית.

לדעת מבקר המדינה, היעדר מניין חוקי של דירקטורים וכינוס אסיפה כללית ללא נציג המדינה, שהיא בעלת המניות העיקרית, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם סדרי מינהל תקין. על רשות החברות הממשלתיות ועל משרד התחבורה לפעול ללא דיחוי לתיקון המצב.

דיונים על תפקידיה ועתידה של החברה

1. בזכרון הדברים שנחתם בין הממשלה לבין החברה בנובמבר 1973 לא נקבעו הסדרים לחידוש מצבת כלי הרכב שלה. בפברואר 1976 הגיש מנכ"ל החברה לדירקטוריון שלה תכנית לחידוש מצבת כלי הרכב, אולם הדירקטוריון לא דן בתכנית זו.

2. בתזכיר, שהגישה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר ולשר התחבורה באוקטובר 1978 בעניין החברה, נאמדה עלות הפעלתה בעשרה מיליוני ל"י בשנה, במחירים שוטפים. בתזכיר צוין, כי לא נקבעה מדיניות לחידוש צי הרכב של החברה ואף לא מדיניות בדבר רמת התחזוקה של כלי הרכב ובדבר מלאי החלפים הדרוש. בתזכיר המליץ מנהל הרשות ששר האוצר ושר התחבורה ימנו ועדה בהשתתפות נציגי הרשות לתובלה יבשתית (**), משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות; הוועדה תבדוק אם יש לקיים את החברה במתכונתה הנוכחית ותבחן מחדש את יעדיה, משאביה והארגון של מוסדותיה. הביקורת העלתה, כי ועדה כזאת לא הוקמה.

3. בעשור הראשון לקיומה מכרה החברה 39 משאיות וגוררים ו-13 נגררים. באותה תקופה היא רכשה 35 כלי רכב, חלקם חדשים (***) ; המצבה בסוף 1983 עמדה על 117 משאיות וגוררים ו-91 נגררים. באותה שנה, לאחר שרובו של צי כלי הרכב שברשותה הגיע לגיל של עשר שנים, הכינה החברה תכנית רב שנתית להחלפתם.

(*) צ. פ. ע. הינה חברה פרטית כמשמעותה בפקודת החברות, ולה שני בעלי מניות: מדינת ישראל המחזיקה ב-19,999 מניות וחברת חרסית וחול זך בנגב בע"מ (חברה בת בבעלות מליאה של כ"ל) המחזיקה כאמור במניה אחת.

(**) רשות ייעודית לתובלה יבשתית לשעת חירום במשרד התחבורה.

(***) בשנת 1982 רכשה החברה 15 גוררים משופצים ממפעלי תובלה ו-20 גוררים חדשים ממפעל הרכבה בארץ. בדבר רכישת גוררים אלה, ראה דוח שנתי מס' 33, עמ' 301.

בתכנית הומלץ להחליף מדי שנה, במשך עשר שנים, עשרה גוררים וחמישה כלי רכב אחרים בהשקעה שנתית של כחצי מיליון דולרים. תכנית זו התבססה על צורכי ההובלה של מל"ח.

במאוס 1984 החליט דירקטוריון החברה לרכוש עשרה גוררים, כפוף לאישור משרד האוצר לממן את רכישתם. לאחר שאגף התקציבים באוצר הודיע באותו חודש, שאין הוא יכול להקצות חצי מיליון דולרים לרכישת כלי הרכב, הפסיקה החברה את הטיפול ברכישה. בישיבת הדירקטוריון שלה, שהתקיימה ביוני 1984, דיווח על כך המנכ"ל וציין, כי אי הקצאת משאבים לריענון הרכב מעמידה בספק את יכולתה של החברה לבצע את משימתה בשעת חירום.

4. באפריל 1985 ביקשו שר האוצר ושר התחבורה מיו"ר הדירקטוריון של החברה להעלות על סדר יומו של הדירקטוריון בישיבתו הקרובה את נושא מכירת כלי הרכב והחלפים שבבעלותה. לפי דיווח היו"ר לדירקטוריון, הוגשה בקשת השרים לאחר שצי הרכב של החברה התיישן - עד כדי כך, שאי אפשר היה עוד להשתמש בו לייעודו - לאחר החלטת משרד האוצר שלא לתקצב את חידוש צי הרכב, ולאחר שנענתה בשלילה הפנייה לשלטונות הביטחון, שצה"ל ישחרר מגיוס כלי רכב של חברת תובלה בעלת כושר הובלה הדומה לזה של החברה.

פניית השרים לדירקטוריון התבססה על נייר עמדה, שהכינו הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רשות החברות הממשלתיות. נאמר בו, בין השאר, כי מרבית כלי הרכב שברשות החברה מיושנים ויש להחליפם בקרוב; החברה מעסיקה עשרה עובדים קבועים, וההוצאה למשק (אם מחליפים באופן סדיר את צי הרכב) נאמדת בכ-1.25 מיליון דולרים בשנה (כערכם דאז). בנייר העמדה הובאה המלצה למכור את רכוש החברה ובד בבד לפעול להעמדת כושר הובלה דומה של חברות תובלה אחרות לרשות המשק האזרחי בשעת חירום, כתחליף לחברה; לאחר סיום מכירת הרכוש תפורק החברה.

הדיון בבקשת השרים התקיים בדירקטוריון החברה בישיבתו במאי 1985. בסיכום הדיון החליט הדירקטוריון - לנוכח מצב כלי הרכב ולאחר שהתברר, כי אין סיכוי סביר לחידוש צי הרכב על פי התכנית מאוקטובר 1983 (כאמור לעיל) - למכור את כלי הרכב של החברה ולהטיל על יו"ר הדירקטוריון שלה להביא את החלטה ומשמעויותיה לתשומת לב השרים.

בהתאם להחלטה זו, פנה יו"ר הדירקטוריון ביוני 1985 אל שני השרים וציין, כי ייחודה של יחידת התובלה של החברה במערך מל"ח היה ביכולת ההפעלה המרוכזת של יותר מ-80 גוררים למשימות החיוניות ביותר של המשק האזרחי בשעת חירום ובזמינותם כבר מן היום הראשון לקריאה; חיסולה, בלי למצוא פתרון חלופי, ייצור חסר ניכר בכושר התובלה של המשק האזרחי בשעת חירום.

בשנת 1984 ובמחצית הראשונה של 1985 מכרה החברה 8 גוררים ו-14 נגררים.

5. בהמשך להחלטת הדירקטוריון ממאי 1985, בעקבות פניית שר האוצר ושר התחבורה, החליט הדירקטוריון באוגוסט 1985 על השלבים הבאים למכירת כלי הרכב: בשלב א' - כלי רכב שמצבם הטכני לא שפיר ואפשרות הפעלתם בשעת חירום מוטלת בספק, וכן כלי רכב שאינם נחוצים להובלות מל"ח (15 גוררים משנת ייצור 1977; 27 משאיות משנת 1973; ו-31 נגררים משנת 1973); בשלב ב' - 42 גוררים משנת 1973 שמצבם הטכני סביר, אך הפעלתם בשעת חירום מוגבלת; בשלב ג'

- כלי הרכב שמצבם טוב ותועלתם למשק בשעת חירום רבה וחשובה (20 גוררים שנרכשו בסוף 1982 ו-45 גוררים משנת 1973).

בהתאם להחלטה זו החלה החברה במכירת כלי הרכב והנגוררים, על אף שלא נמצא עדיין תחליף כמבואר.

להלן טבלה המפרטת את התפתחות מצבת כלי הרכב של החברה, מאמצע 1985 עד 1990:

נגררים	משאיות וגוררים	התקופה
-----	-----	-----
77	190	מצבה ביוני 1085
		מכירות:
	(20)	ביולי 1985
		באוגוסט 1985-
(36)	(33)	פברואר 1987
(5)	(13)	ב-1989
(35)	(23)	ב-1990
-----	-----	-----
1	20	מצבה בסוף 1990

6. באוקטובר 1985 התכנסו אצל עוזר שר הביטחון נציגים של משרד התחבורה, של משרד האנרגיה והתשתית, של משרד התעשייה והמסחר, של ועדת מל"ח עליונה ושל צה"ל לדיון בנושא החברה. בדיון סוכם, כי יש להתנות כל פעולה של ביצוע החלטת הדירקטוריון של החברה בדבר מכירת כלי הרכב, במציאת פתרונות חלופיים להובלת הגרעינים והדלק בשעת חירום. פתרונות אלה צריכים להיות על דעת משרד התעשייה והמסחר ומשרד האנרגיה והתשתית, שהם המשרדים האחראים להספקת הגרעינים והדלק למשק, ועל דעת ועדת מל"ח עליונה.

7. בסוף 1985 התקיים דיון בעניין חברת צ. פ. ע. אצל מזכיר הממשלה, ובו השתתפו יו"ר דירקטוריון צ. פ. ע., המנהלים הכלליים של משרד התחבורה, משרד הביטחון, משרד התעשייה והמסחר ומשרד העבודה והרווחה ונציגים של מינהל הדלק, אגף התקציבים באוצר, רשות החברות הממשלתיות ועדת מל"ח עליונה.

מנכ"ל משרד התחבורה ונציג האוצר טענו, כי אין הצדקה לקיומה של צ. פ. ע., וכי אפשר למצוא פתרון חלופי הולם, זול ואמין יותר לצורכי המשק האזרחי בשעת חירום, על ידי גריעת אחד הקואופרטיבים להובלה ממערך הגיוס של צה"ל והעמדתו לרשות המשק האזרחי בשעת חירום.

מנכ"ל משרד הביטחון ואנשי מל"ח שהשתתפו בדיון טענו, כי אחריות התפעול של החברה מוטלת על משרד התחבורה, וכי החברה יכולה לתת תשובה לצורכי המשק האזרחי על פי ייעודה המקורי. מנכ"ל משרד הביטחון ציין, כי לא ניתן לסמוך על פתרון, שלפיו יגרע חלק כלשהו מפוטנציאל ההובלה שיועמד לרשות צה"ל בשעת חירום במגמה

להעמידו לצורכי המשק האזרחי, משום שהצרכים של צה"ל אינם מאפשרים ויתור כזה.

בדיון סוכם, כי מנכ"ל משרד הביטחון ימנה מומחה (קצין מצה"ל), אשר יבדוק את הנתונים העובדתיים בדבר כושרה של החברה ויכולתה להגשים את יעדיה. ממצאי הבדיקה יועברו לידי מזכיר הממשלה.

בעקבות סיכום הדיון אצל מזכיר הממשלה, הגיש צה"ל בפברואר 1986 דוח, ובו הומלץ לבחון את אפשרות הכנסתם של כלי הרכב של החברה לאחסנה יבשה^(*), כדי לשמר את כלי הרכב ולחסוך בהוצאות תחזוקה.

המלצת צה"ל הובאה לפני דירקטוריון החברה במארכ 1986. מנכ"ל החברה גרס, שהכנסת הרכב לאחסנה יבשה הוא תהליך ממושך ויקר ומיועד לאחסון לטווח ארוך; מאחר שתשתית לאחסנה רגילה קיימת, אין חסכון באחסנה יבשה. בסיכום הדיון החליט הדירקטוריון, כי החלטתו הקודמת למכור את כלי הרכב בעינה עומדת.

8. בישיבת דירקטוריון החברה באפריל 1989 הוחלט להטיל על היו"ר לפנות לשר התחבורה, לשר האוצר ולוועדת מל"ח עליונה בבקשה לקבל החלטה בדבר המשך קיומה ותפקודה של החברה.

ביולי 1989 פנה היו"ר אל שר התחבורה וציין, כי לדעתו יש לקבל בחודשים הקרובים החלטה ברורה על עתיד החברה. מן הראוי, שהחלטה זו תתקבל בוועדת השרים לענייני כלכלה, אשר החליטה בזמנה על הקמת החברה, בשנת 1973; אי קבלת החלטה לפני סוף 1989, תחייב את דירקטוריון החברה להפסיק את פעילותה במהלך 1990 מחוסר אמצעים.

9. בספטמבר 1989 שלח ממלא מקום קבוע של יו"ר ועדת מל"ח עליונה מסמך אל שר התחבורה, וממנו עולה, כי מל"ח מייחסת חשיבות רבה להמשך קיום החברה המשמשת כספק של רכב כבד לצורכי מל"ח בימים הראשונים של מצב חירום. לדעתו, מכירת רכב נוסף של החברה משמעותה חיסול יחידת התובלה. במועד זה היו בידי החברה 43 גוררים ו-36 נגררים.

באותו חודש פנה שר התחבורה אל שר האוצר ואל שר הביטחון בהצעה להקצות אמצעים לחידוש משק הרכב של החברה, בסכום של כ-1.2 מיליוני ש"ח בשנה, כדי לאפשר המשך קיומו של מחסן חירום, שייכלול כ-50 גוררים לצורכי התובלה של המשק האזרחי בשעת חירום.

בנובמבר 1989 דחה שר האוצר את הבקשה וציין, כי כושר התובלה של החברה הוא חלק קטן ביותר מהיקף התובלה של מל"ח. קיימים הסדרים עם הרכבת ועם מפעלים בדבר כלי רכב ייעודיים, שיועמדו בעת הצורך לרשות המשק האזרחי לשעת חירום. צי הרכב של החברה הוא מיושן ברובו, לפיכך השגת המטרות שלשמן הוקמה החברה מוטלת בספק. לדעת שר האוצר, יש לפעול לפירוק החברה, מכירת הרכוש הנוותר והעברת הכספים לממשלה. אין טעם בהמשך קיום החברה "אשר עתידה לגסוס בצורה איטית תוך ניצול הכספים שבחברה ואכילת יתר הרכוש".

(*) ב"אחסנה יבשה" מאוחסנים כלי הרכב בכיסוי פלסטי אטום, והלחות בתוך הכיסוי מבוקרת אוטומטית. צורת אחסון זו נועדה לצמצם את הטיפולים היוזמים, שיש לבצע בכלי הרכב, ולשפר את כשירותם בשעת חירום.

10. ממלא המקום הקבוע ליו"ר ועדת מל"ח עליונה פנה שוב בדצמבר 1989 אל מנכ"ל משרד התחבורה והתריע פעם נוספת על המצב הקשה שייווצר עם חיסול החברה. בין השאר ציין, כי מינהל הדלק רכש נגררי דלק חדשים, והגוררים של החברה מיועדים להובלתם.

11. במסגרת ביקורת כוננות, שערך מטה מל"ח ארצי בנובמבר 1989 ברשות לתובלה היבשתית לשעת חירום וביחידותיה, נערכה ביקורת גם בחברה.

בסיכום הביקורת של מטה מל"ח צוין, כי כלי הרכב של צ. פ. ע. הולכים ובלים, וחלקם אינם כשירים למשימות בשעת חירום; הגיעה העת לשקול את המשך הצורך בקיומה: אם תתקבל החלטה חיובית, יש לחדש את צי הרכב שלה; אם המסקנה תהיה שלילית, יש לחסלה.

12. בישיבת דירקטוריון שהתקיימה בדצמבר 1989 מסר היו"ר, כי העתודות הכספיות של החברה יאזלו עד סוף שנת 1990. יש לקבל החלטה בדבר גורלה של החברה, כי קיימת סכנה שהחברה תתפרק בלי תכנון ובלי היערכות; ההחלטה על סגירתה צריכה להתקבל בוועדת שרים לענייני כלכלה, אשר הקימה את החברה, ואין זו החלטה הנתונה בידי הדירקטוריון. בסיכום הדיון החליט הדירקטוריון להמשיך ולפעול, כדי לקבל החלטה ברורה מוועדת השרים לענייני כלכלה.

ב-15.2.90 נערך דיון בנושא החברה בלשכת מנכ"ל משרד התחבורה, וזה הורה לפעול לפירוקה הטיל על אחד מעובדי המשרד להכין מסמך אופרטיבי לפירוקה.

על פי המלצת "הוועדה המייעצת" של החברה (כאמור לעיל) מאוגוסט 1990, החל משא ומתן בין מנכ"ל החברה לבין מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית ומינהל הדלק על מכירתם של 20 הגוררים, שנותרו בחברה, למינהל הדלק.

עד למועד סיכום הביקורת לא התקבלה החלטה על עתיד החברה בוועדת השרים לענייני כלכלה או בכל פורום מוסמך אחר, ואף לא על הפתרונות החלופיים להעמדת נפח ההובלה הדרוש לרשות מל"ח. לפי הודעת רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1991, ממשיך משרד האוצר להחזיק בדעתו, כי יש לפרק את החברה ולמכור את נכסיה.

*

בעשר השנים האחרונות קיימו כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד האוצר, משרד הביטחון, מל"ח ומשרד התחבורה - אין ספור דיונים בדבר עתידה של צ. פ. ע. , אך לכלל הכרעה לא הגיעו. הדבר נבע במידה רבה מכך, שכל אחד מהם ייצג את המקטע שהוא מופקד עליו. משהתברר, כי הדיונים בפורומים השונים הגיעו למבוי סתום, דרוש היה להביא את העניין לשולחן הממשלה, או לאחת מוועדותיה, אך גם דבר זה לא נעשה.

היעדר החלטה במשך תקופה כה ארוכה הביא לחיסול כמעט גמור של יחידת התובלה לשעת חירום, שהוחזקה במסגרת חברת צ. פ. ע. בשביל מל"ח. תהליך זה התרחש על אף החשיבות הרבה שוועדת מל"ח עליונה ייחסה ליחידה זו כספק של רכב כבד לצורכי מל"ח בימים הראשונים של מצב חירום. בחומרה יתירה יש להתייחס לעובדה, שחרף המצב הקשה, שבו מצוי מחסן החירום של החברה, לא נקבעה חלופה להעמדת נפח התובלה הדרוש למל"ח.

הסבת מטוסים

ריכוז ממצאים

החל בשנת 1986 פועלת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) בתחום ההסבה של מטוסים רחבי גוף מסוג "בואינג 747" מתצורת נוסעים לתצורת מטען. לשם קידום השיווק התקשרה התע"א באוגוסט 1988 במזכר הבנה עם חברה בארה"ב (משווק), שאמורה הייתה לרכוש ממנה חבילות הסבה ולמכור אותן ללקוחות הסופיים. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1990, חתמה התע"א על ארבעה הסכמים עם לקוחות לביצוע הסבות; שניים מהם יצאו אל הפועל.

א. התע"א לא בחנה כראוי את ההיבטים הטכניים והכלכליים של פרויקט ההסבות בשלבי הראשוניים, לרבות הסיכונים הכרוכים בהם. כתוצאה מכך, הערכותיה הראשוניות על עלויות הפיתוח והייצור של חבילת ההסבה לא היו מבוססות, והמציאות הייתה שונה במידה ניכרת מהערכות אלו.

ב. בתחילת הדרך התע"א לא הביאה לבחינת הדירקטוריון ולאישורו את ההיבט העסקי שבכניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסי "בואינג 747", זאת למרות המלצה של הוועדה לפיתוח עסקי של ההנהלה לעשות כן.

ג. לאחר מכן, חלק מהדיווחים הטכניים והכלכליים של הנהלת התע"א לדירקטוריון, נמצאו לא מלאים או מאוחרים. לדוגמה, לא נמסר לדירקטוריון על אפשרות של גידול ניכר בעלויות הפיתוח במקרה שספק מסוים בשוק לא יספק לתע"א רכיב בפיתוח חבילת ההסבה, כפי שאכן קרה. השגת הרכיב, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה, הייתה מוטלת בספק רב.

ד. בעיסקה ראשונה עם לקוח לא נערכה התע"א כראוי לקראת ביצוע העבודה והתבססה על אומדני עלויות לא מציאותיים. בפועל, הפסידה התע"א בעיסקה סכום גדול מאוד, לעומת הערכה בדבר רווח צפוי, שנעשתה לפני הכניסה לעיסקה.

ה. התע"א לא בחנה בתכניתיה העסקיות את דרך השיווק המיטבית לכניסה לשוק ההסבות. החלטתה לבחור בשיטה של מפיץ בלעדי לא הייתה פועל יוצא מהכרה מעמיקה של השוק, ולא התבססה על ניתוח של עלות לעומת התועלת הקיימת בשיטה זו.

ו. משהחליטה התע"א לבחור בשיטת המפיץ, היא לא ניהלה תהליך בחירה תקין על פי אמות מידה שהוגדרו בנוהליה, ושמטרתם להבטיח בחירה מיטבית. חלק מתנאי ההתקשרות עם המשווק היו כה קשים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א, עד שכדאיותו של מזכר ההבנה שנחתם עמו מוטלת בספק רב.

ז. בתום שנת ההתקשרות הראשונה החליטה התע"א להמשיך בהתקשרות עם המשווק. החלטה זו התקבלה אף על פי שהמשווק לא עמד בהתחייבויותיו על פי מזכר ההבנה. החוזה החדש, שנחתם עם המשווק בינואר 1990, לא היה מאוזן מבחינת היחס שבין החובות לבין הזכויות של הצדדים, אלא היה מוטה לטובת המשווק.

ח. התע"א אפשרה למשווק לזכות בעמלה בגין שתי עסקות להסבת מטוסים, שהחלו במגעים ישירים בין הצדדים, וזאת לפני מעורבות

המשווק. לפי חוזה מינואר 1990, העמלה למשווק בגין התקשרויות אלה הייתה אמורה להסתכם בסכום ניכר.

ט. דירקטור בתע"א ייצג את המשווק בתחילת המגעים שהתנהלו עם התע"א, ובכלל זה בגיבוש מזכר ההבנה בין התע"א לבין המשווק.



מסוף 1986 פועלת התעשייה האוירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) בתחום הסבת מטוסי נוסעים "בואינג 747" לתצורת מטען. עד אמצע 1987, בעקבות עסקה צפויה עם לקוח, עסקה התע"א בתכנון ראשוני של חבילת הסבה מתצורה של מטען חלקי לתצורה של מטען מלא. משנת 1988 עוסקת התע"א בתכנית כוללת של פיתוח וייצור חבילת ההסבה. בתחום ההסבות פועלת גם החברה המייצרת את המטוס.

באוגוסט 1988 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם חברה בארה"ב (להלן - המשווק). התע"א מינתה את המשווק למפיץ בלעדי ועולמי של חבילות הסבה למטוסי בואינג מדגם 747-200; במאי 1989 הורחבה תחולתו של מזכר ההבנה גם לדגם 747-100. בינואר 1990 חתמו התע"א והמשווק על הסכם נוסף, ובו הוגדרו תנאי התקשרות חדשים.

עד מועד סיום הביקורת התקשרה התע"א עם ארבעה לקוחות לביצוע עסקות להסבת מטוסים. שתיים מהן יצאו אל הפועל: ביוני 1989 נחתם הסכם בין התע"א לבין חברת תעופה זרה (חברה ב') להסבת שני מטוסי קומבי(*) מדגם 747-200 לתצורת מטען מלא (עם אופציה להסבת שני מטוסים נוספים), ובאוקטובר 1990 נחתם הסכם עם חברה אחרת (חברה ד') להסבת עשרה מטוסים מדגם 747-100 מתצורת נוסעים לתצורת מטען מלא.

בתקופה מאי עד נובמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קבלת ההחלטות לכניסה לתחום הסבת המטוסים, וכן את תהליך ההתקשרות עם המשווק. כמו כן נבדקו התוצאות העסקיות הצפויות של שתי העסקות הראשונות להסבת מטוסים. הביקורת נערכה במפעל לשיפוץ ותחזוקת מטוסים (להלן - המפעל), שהוא הגוף האחראי בתע"א לביצוע ההסבות, במפעל לקבלנות משנה (להלן - מלק"ם) של התע"א, במטה חטיבת "בדק מטוסים" (להלן - החטיבה), ביחידת הייעוץ המשפטי, בארגון הסמנכ"ל לכספים ובארגון הסמנכ"ל למחקר ופיתוח.

שלבי כניסה לשוק

בשנים 1987-1980 התמקד חלק ניכר מפעילותה של התע"א בפיתוח מטוס קרב מתקדם לחיל האוויר - ה"לביא". פעילות הפיתוח הייתה אמורה להסתיים בתחילת שנות ה-90, והתע"א הייתה אמורה להיכנס לשלב ייצור המטוס. פיתוח ה"לביא" היה לפרוייקט מוביל בתע"א מבחינת הקביעה של תחומי פיתוח טכנולוגי והעסקת כוח אדם.

באוגוסט 1987 החליטה ממשלת ישראל להפסיק את פרויקט ה"לביא". החלטה זו גרמה למשבר בתע"א וחייבה קביעת אסטרטגיה עסקית חדשה, פיטורים נרחבים של כוח אדם וביצוע שינוי ארגוני. בין היעדים האסטרטגיים, שנקבעו לאחר הפסקת ה"לביא", הייתה כניסה לשווקים אזרחיים; אחד התחומים העסקיים שהוצג כיעד, היה ביצוע עבודות

(*) מטוס דו-תכליתי, המיועד בחלקו להטסת נוסעים ובחלקו להובלת מטענים.

תחזוקה שונות במטוסים רחבי גוף מדגם "בואינג 747", וכן ביצוע הסבת מטוסים אלה מתצורת נוסעים לתצורת מטען.

התע"א פעלה בנושא הסבת מטוסי 747 כבר לפני הפסקת פרויקט ה"לביא", במסגרת עיסקה שלא יצאה אל הפועל. לאחר הפסקת פרויקט ה"לביא" החלה התע"א לגבש תכנית מקפת לכניסה לשוק ההסבות של מטוסי "בואינג 747".

1. עיסקה ראשונה עם לקוח

באמצע 1986 פנתה חברת תעופה זרה (להלן - חברה א') לתע"א בהצעת עיסקה להסבת שלושה מטוסי נוסעים מדגם 747-100 לתצורת קומבי, עם אופציה לשבעה מטוסים נוספים. היקף העיסקה, כולל האופציות, היה אמור להסתכם בכ-100 מיליוני דולרים.

בעקבות ההצעה, ערכה התע"א מספר תחשיבי כדאיות כלכלית, שהצביעו על כדאיות העיסקה. תחשיבים אלה התבססו על ההנחה, שבתע"א קיים הידע הדרוש לפיתוח חבילת ההסבה.

בסוף דצמבר 1986 הציגה הנהלת התע"א את העיסקה הצפויה עם חברה א' לדירקטוריון. ההצגה כללה, בעיקר, התייחסות לכדאיות הצפויה של העיסקה, תוך כדי הדגשת הרווח הצפוי. כמו כן הוצג, כי במקרה של אי עמידת התע"א במועד הספקת המטוס הראשון ללקוח, בין אם בגלל קשיים הנדסיים ובין אם בגלל שהתע"א לא תצליח לקבל אישור לחבילת ההסבה מרשויות התעופה בארה"ב (להלן - FAA), יהיה על התע"א לרכוש את המטוס, להסב אותו לתצורתו המקורית ולמוכרו. דבר שהיה גורם להפסד ניכר. בתחילת ינואר 1987 אישרה ועדת הכספים של הדירקטוריון להנהלת התע"א לחתום על החוזה עם חברה א'. העיסקה לא יצאה אל הפועל בגלל קשיי מימון של חברה זו.

ניתוח סיכוני העיסקה הצפויה עם חברה א', כפי שדווח באותו מועד לדירקטוריון התע"א ולוועדת הכספים שלו, לא היה מלא, בעיקר בכל הנוגע לסיכונים של עמידה ביעדים הטכניים והערכת הכדאיות הכלכלית. התע"א לא בדקה את שאלת הסבירות לחריגה אפשרית בעלויות הפיתוח והייצור, זאת למרות ניסיונה מהעבר, שמצביע על סיכון מעין זה בביצוע עסקות גדולות. ממילא לא ערכה התע"א ניתוח רגישות של כדאיות העיסקה לשינויים האפשריים בממדים, כגון גידול בעלויות הפיתוח ובעלויות הייצור, ואי עמידה בלוחות הזמנים. לדעת מבקר המדינה, בהערכתה היה על התע"א להביא בחשבון, דבר שלא עשתה, שהאומדנים הראשוניים עלולים להתגלות כנמוכים לעומת העלויות בפועל הן של הפיתוח והן של הייצור.

2. שיקולים בכניסה לתחום פעילות חדש

בתחילת 1988 החלה התע"א בבחינת אפשרות לפתח במימון עצמי חבילת הסבה למטוסי בואינג 747, ולהציע אותה ללקוחות.

הערכת התע"א את פוטנציאל שוק ההסבות בעולם התבססה על ציפייה לגידול בדרישה לתובלה אווירית בעתיד, ועל ההנחה שחברות התעופה יחליפו בהדרגה את מטוסי הנוסעים המתיישנים מהדגמים בואינג 747-100 ו-747-200 למטוסים חדישים ואטרקטיביים יותר, ואז חלק מהמטוסים שיוצאו משוק הנוסעים יוסבו למטוסי מטען.

ההסבה המלאה מתצורת נוסעים לתצורת מטען הינה מיבצע הנדסי מורכב, והיא אמורה לכלול ייצור והתקנת דלת מטען, החלפת קורות רצפה, התקנת מערכת גילוי עשן, שינוי מערכת מיזוג אוויר, שינויי פנים ומערכות היגוי והידראוליקה וניסויי קרקע וטיסה. לחלופין ניתן לבצע הסבה חלקית מתצורת נוסעים לתצורת קומבי, או מתצורת

קומבי למטען מלא (הסבה זו אינה מצריכה ייצור והתקנת דלת מטען).

כדאיות כניסה לפרוייקט מסוג זה צריכה להתבסס על הערכה מגובשת של יכולת טכנית לפתח ולייצר את חבילת ההסבה בפרק זמן קצוב, הערכה המושתתת על הידע הקיים, או על הידע שניתן לרכוש ועל אפיוני כוח האדם שבמפעל. כמו כן היא צריכה להתבסס על הערכת כדאיות כלכלית המצביעה על רווחיות הפרוייקט. הערכה זו אמורה להתבסס על מדדים, שנגזרים מהערכת היכולת הטכנית ומהערכות אחרות - הערכות עלות פיתוח חבילת ההסבה ועלות ייצור בסדרה של מטוסים - הנחות על עלות ההשקעות ברכוש קבוע ובייצור ועל עלויות המימון הצפויות. את ההנחות בדבר הביקוש הצפוי, צורות ההסבה השונות (מטען מלא או קומבי) והמחירים הצפויים, יש לבסס על חקר השוק.

על התע"א היה גם להחליט אם לשווק את חבילת ההסבה באופן עצמאי, או באמצעות מפיץ שקונה את חבילת ההסבה מהתע"א ומוכר אותה ללקוחות הסופיים במחיר שנקבע על ידיו בלבד, או באמצעות סוכן שמקבל עמלה מהמחיר הסופי שהתע"א גובה מלקוחות. ההחלטה על דרך השיווק המועדפת אמורה להתבסס על הכרת השוק, אופי הלקוחות והמתחרים והמגבלות החוקיות והמסחריות הקיימות.

תנאי הכרחי נוסף להצלחת הפרוייקט הינו אישור חבילת ההסבה על ידי ה-FAA. אישור זה ניתן לכל אחד מסוגי ההסבות וסדרות המטוסים בנפרד, לאחר ביצוע ההסבה הראשונה ולאחר הוכחה טכנית. על התע"א היה להגיע להחלטה בדבר הדרך היעילה להשגת אישור זה. החלופות שעמדו בפני התע"א היו: לנסות ולמצוא לקוח שיהיה מוכן להסב מטוס בתע"א לפני קבלת האישור מה-FAA בתקווה שזה אכן יינתן, או לקנות מטוס ולהסב אותו לתצורת מטען תוך כדי קבלת אישור מה-FAA ולמוכרו לאחר מכן; במקרה זה הייתה התע"א, כבעלת אישור מה-FAA, כנסת לשוק ביתר קלות.

3. הערכת כדאיות

בשנים 1990-1987 הכינה התע"א מספר הערכות על הכדאיות השיווקית והכלכלית של פרוייקט הסבת המטוסים. עד סוף 1987 התייחסו ההערכות לעיסקה עם חברה א', ומ-1988 לפרוייקט מקיף של כניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסים רחבי גוף, לרבות ההיבטים של הערכת פוטנציאל השוק והכדאיות הכלכלית. הביקורת ריכזה נתונים על עלויות הפיתוח, על עלויות הייצור ועל נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט, כפי שהוערכו בתע"א בנקודות זמן שונות בתקופה פברואר 1988 - יוני 1990 בדולרים, במחירים קבועים.

מהנתונים עולה, שבתקופה פברואר 1988 - יוני 1990 גדל אומדן עלות פיתוח חבילת ההסבה בכ-188%; אומדן עלות ייצור ממוצעת של חבילת ההסבה בסדרת ייצור של עשרה מטוסים גדל בתקופה זו בכ-60%. גידול זה באומדני עלויות הפיתוח והייצור פירושו ירידה בכדאיות הכלכלית החזויה של הפרוייקט, זאת למרות גידול באומדן המחיר החזוי של חבילת ההסבה, שתקבל התע"א, בשיעור של כ-53% באותה התקופה. בתקופה מפברואר 1989 ועד יוני 1990 היו לתע"א מספר הערכות על נקודת האיזון הכלכלית. המועד המשוער של נקודת האיזון נדחה בתקופה זו בשלוש שנים, ומספר חבילות ההסבה הנדרשות כדי להשיג איזון זה גדל ב-178%. התע"א הסבירה למבקר המדינה, כי במהלך התקופה חלו שינויים בתכולת הפיתוח, שמקורם בצורך להתאים את חבילת ההסבה לשלוש תצורות של הסבה; כמו כן התברר, שהתע"א לא תצליח לרכוש מספק בשוק רכיב מסוים, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה (להלן - רכיב), ולכן היה צורך בהשקעות בטרם ייצור בסעיף זה.

השינויים בחבילת הפיתוח, שנדרשו כדי להתאימה לשלוש תצורות הסבה שונות, היו צריכים להילקח בחשבון על ידי התע"א כבר בשלביו הראשונים של הפרוייקט. תחזיות התע"א בדבר האפשרות לרכוש רכיב מוכן מספק בשוק לא היו מבוססות דיין ולא התממשו. השגת הרכיב, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה, הייתה מוטלת בספק רב. כתוצאה מן הצורך לתכנן ולייצר את הרכיב גדלו ההוצאות לתכנון ולפיתוח חבילת הסבה.

4. אישור כניסה לתחום פעילות חדש

ממסמכי התע"א עולה, שהיא בחנה את ההיבטים השונים של העיסקה עם חברה א' במנותק ממכלול ההיבטים של כניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסים רחבי גוף. הצגת העיסקה לדירקטוריון התע"א ולוועדת הכספים שלו, וגם האישור שאלה נתנו לה, התייחסו להתקשרות עם חברה זו בלבד.

בחינה כזו כשלעצמה הייתה לגיטימית, מאחר שכדאיות העיסקה, כפי שהוצגה, לא הייתה מותנית בהמשך הפרוייקט. עם זאת, עולה מהסברי התע"א למבקר המדינה, שהיא ראתה באישור העיסקה החלטה אסטרטגית להיכנס לתחום עסקי חדש של הסבות מטוסי נוסעים רחבי גוף. כמו כן הסבירה התע"א למבקר המדינה, כי בשנים 1986 ו-1987 הציגה הנהלת התע"א את נושא הסבת מטוסים לתצורת קומבי בפני ועדת מו"פ ואסטרטגיה של הדירקטוריון בשלוש הזדמנויות, כדלהלן: א. במסגרת תכנית העבודה המעודכנת של מו"פ עצמי לשנת הכספים 1986; ב. במסגרת תכנית העבודה לשנת הכספים 1987; ג. בעת הצגת "תכנית לטווח ארוך" - תחזית עסקית 1988-1992.

הנושא המסוים של הסבת מטוסי הקומבי אמנם הוצג לוועדת המו"פ והאסטרטגיה במסגרות כוללות שונות, אך ממסמכי התע"א עולה, שהנהלתה לא הביאה לדיון בוועדה ולאישורה את הנושא המיוחד של כניסה לתחום פעילות עסקית חדש של הסבת מטוסי בואינג 747. לכן לא בחנה הוועדה את הערכות התע"א להיבטים השיווקיים, המיבצעיים, הטכניים והכלכליים של הפרוייקט בכללותו.

בעניין זה יש לציין, שב-23.2.88, בסיכום דיון בתכנית העסקית הכוללת של כניסה לתחום הסבת מטוסי בואינג 747 (ראה בהמשך), החליטה הוועדה לפיתוח עסקי של ההנהלה, בין היתר, שיש צורך להכין לוועדת מו"פ ואסטרטגיה של הדירקטוריון את ההיבט העסקי והרציונל שבתכנית, מצד מפעיל המטוס ומצד החטיבה, בנוגע לכניסה להסבת 747. הוועדה לפיתוח עסקי גם קבעה, שאת הנתונים, בתוספת הנמקות להערכות בעבר ובהווה, יש להגיש לוועדת המו"פ והאסטרטגיה לפני אפריל 1988.

הביקורת העלתה, שהחומר הדרוש לא הוגש לוועדת המו"פ והאסטרטגיה, וממילא גם לא נידון על ידה.

תכניות עסקיות

1. תכנית עסקית מפברואר 1988

לאחר שבאמצע 1987 התברר שהעיסקה עם חברה א' לא תצא אל הפועל, ושתקציב הפרוייקט במסגרת מו"פ עצמי של התע"א עומד להיגמר, היה על התע"א להחליט אם להפסיק פעילות בפרוייקט, או לנסות אפשרות של חדירה לשוק ההסבות באמצעות הצעת חבילת הסבה אטרקטיבית למפעילי המטוסים. התע"א בחרה באפשרות השנייה והחלה לגבש תכנית עסקית כוללת לכניסה לתחום הסבת מטוסי בואינג 100-747.

בסוף 1987 פרסמה חברת "מקדונל-דגלס" את תחזית השינויים הצפויים בשוק התעופה האזרחי בשנים 1987-2001. על פי התחזית, צפוי בשנים אלה גידול בדרישה לתובלה אווירית בשיעור של כ-6.5% לשנה בממוצע; לדעת "מקדונל-דגלס" תסופק דרישה זו בחלקה על ידי מטוסי מטען חדשים ובחלקה הגדול - על ידי הסבת מטוסי נוסעים ישנים למטוסי מטען.

בפברואר 1988 הגישה החטיבה לוועדה לפיתוח עסקי של הנהלת התע"א תכנית עסקית להסבת מטוסי נוסעים בואינג 747-100 לתצורת מטען. התכנית התבססה על התחזית של "מקדונל-דגלס" והתייחסה במיוחד לנתח השוק שהתע"א תוכל לזכות בו, למחירים ולעלויות; במאי 1988 הגישה החטיבה מוסף לתכנית העסקית הנ"ל למשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי ולסמנכ"ל למו"פ.

בתכנית עסקיות אלה העריכה החטיבה, בין היתר, שמתוך כ-136 מטוסי נוסעים מדגם בואינג 747-100 שבשוק, יוסבו כ-50 לתצורת מטען, וכי חלק מהם יוסב בתע"א. תחילת ההספקות נקבעה ל-1989. החטיבה המליצה להיכנס לתחום הסבת מטוסים מדגמים 747-100 ו-200-747. במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988 הצביעה החטיבה על כדאיות רכישת מטוס על ידי התע"א והסבתו למטען, כאפשרות עדיפה, בעלת הצדקה עסקית לכניסה לפרוייקט.

א. התייחסות החטיבה לסיכוני הפרוייקט הייתה חלקית. בדומה להערכותיה על העסקה עם חברה א', היא לא ניתחה כראוי את הסיכונים הטכניים והכלכליים הטמונים בפרוייקט. בנוגע לפיתוח חבילת ההסבה, לא נעשה ניתוח פרטני של הסיכונים הכרוכים בפיתוח של כל אחת מהמערכות העיקריות במסגרת תכולת חבילת ההסבה.

לדוגמה, החטיבה לא התייחסה באופן יסודי לסוגיית פיתוח הרכיב המשמעותי (כאמור - הרכיב) בחבילת ההסבה, וקבעה, שעיקר תיכון הרכיב הושלם. קביעה זו לא הייתה מבוססת, מאחר שבמועד פרסום התכנית העסקית, התע"א רק החלה בתיכון ראשוני של הרכיב בכוחות עצמה. גם הערכת התע"א מאותה התקופה, בדבר האפשרות לרכוש רכיבים מוכנים מהספק האמור, לא הייתה מבוססת, מאחר שלא היה על כך סיכום כתוב בינה לבין הספק.

אשר להערכת אומדן עלויות הפרוייקט, החטיבה לא הביאה בכלל חשבון את האפשרות שעלויות הפיתוח והייצור יגדלו, זאת חרף ניסיונה בעבר, שהצביע על אפשרות של גידול כזה בביצוע פרוייקטים גדולים; ממילא גם לא נבדק היקף האפשרות של גידול בעלויות, לא נקבע שריון תקציבי עבירו, ולא נותחו השלכות הגידול האפשרי על כדאיותו הכלכלית של הפרוייקט.

החטיבה גם לא בחנה את השאלה כיצד ישפיע גידול אפשרי בעלויות הפיתוח והייצור על כושר התחרות שלה עם המתחרים הפוטנציאליים. המדד העיקרי ליכולתה של התע"א לחדור לשוק ההסבות היה מחיר חבילת ההסבה, שהיא מציעה לשוק. מחיר זה נגזר מעלויות פיתוח חבילת הסבה, מעלויות ייצור ומכמות ההסבות שהתע"א תבצע. גידול בעלויות הפיתוח והייצור היה פוגע בכדאיות הפרוייקט, שכן מחיר המכירה ללקוחות מושפע מן הביקוש בשוק ומן המחירים שמציעים המתחרים.

במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988 נעשה ניתוח הרגישות של נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט לשלושה משתנים: שינויים במחיר המכירה ללקוחות; שינויים בקצב הסבת המטוסים; ומימון הפרוייקט בעזרת הלוואה מגורם חיצוני או ללא קבלת הלוואה. לא נבחנו

ההבדלים בנקודת האיזון כתוצאה משינויים אפשריים בעלות הפיתוח ובעלות הייצור, במשך תקופת הפיתוח עד לקבלת אישור ה-FAA, ובתקופת הזמן הדרושה לביצוע ההסבה בתע"א.

ב. התייחסות החטיבה לאפיוני חבילת ההסבה שלה לעומת הצעות המתחרים הפוטנציאליים הייתה חלקית, כמפורט להלן:

החטיבה הציגה, שקיים יתרון משמעותי בחבילת ההסבה שהתע"א מציעה ללקוחות לעומת הצעות המתחרים. התע"א ציפתה, כי חדירתה לשוק תתאפשר, בין היתר, על ידי הצגת יתרון משמעותי ללקוחות: חבילת הסבה הדומה בתכונותיה ובאיכותה לרמה הגבוהה בתחום ההסבות, ושתימכר בתחום הזול של המחירים. הערכת התע"א, כי תוכל להציע היתרון הנ"ל ללקוחותיה, לא התבססה על תחשיבי עלות מציאותיים ועל אומדנים מפורטים. על כן, לא ברור על סמך מה הניחה התע"א, כי תוכל להציע ללקוחות יתרון משמעותי כזה ללא הפסדים מהותיים לעצמה.

ג. בתכנית העסקית מפברואר 1988 ובמוסף לה ממאי 1988 לא נכללה בחינה של צורת שיווק חבילת ההסבה הרצויה לתע"א - באופן עצמאי, באמצעות מפיץ או באמצעות סוכן. הגורמים המקצועיים, שממונים על בחינת מפיצים וסוכנים פוטנציאליים, לא התבקשו לבחון את הנושא.

לדעת מבקר המדינה, ההערכות והמסקנות של התכנית העסקית מפברואר 1988, בעיקר בכל הקשור להערכות עלויות, לא היו מבוססות דיין, והראיה לכך הן ההערכות שבאו בהמשך, שהיו שונות.

ד. ב-23.2.88, בסיכום דיון בתכנית העסקית, אישרה הוועדה לפיתוח עסקי של הנהלת התע"א, בין היתר, תקציב בסך 500,000 דולרים להמשך הפעילות בפרוייקט עד 1.6.88, בכפוף למגבלות הדירקטוריון לתקציב מו"פ.

כאמור, למרות החלטה אחרת של הוועדה, בדבר הצורך להציג היבטים מסוימים של התכנית העסקית בפני ועדת המו"פ והאסטרטגיה של הדירקטוריון, הדבר לא נעשה.

מסקנת החטיבה במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988, בדבר כדאיות רכש מטוס נוסעים על ידי התע"א והסבתו למטען כאפשרות עדיפה בעלת הצדקה עסקית לכניסה לתחום הסבת מטוסים רחבי גוף, לא יושמה, ובפועל הותנה הפעילות בפרוייקט במציאת לקוח.

2. אישור מפיץ לעבודות הסבה

עד אמצע 1988 טרם התקשרה התע"א עם לקוח להסבת מטוס. באותה תקופה גם התקרבה החטיבה למיצוי התקציב שאושר לפעילות בפרוייקט, וביוולי 1988 החליטה הנהלת החטיבה, שאין להמשיך ולהשקיע בפרוייקט מעבר לכך. התע"א הסבירה למבקר המדינה, שבמצב זה רק מנוף רציני, כמו קשר עם חברה בעלת יכולת שיווקית ופיננסית, היה בו כדי לקדם את הפרוייקט, להביא לסיום הפיתוח ההנדסי ולכניסה אל תחום ההפצה בין לקוחות פוטנציאליים.

ביוולי 1988 נוצר קשר בין התע"א לבין יזם ישראלי בארה"ב וחברה פיננסית אמריקנית ידועה (להלן - החברה האמריקנית), שהיו מעוניינים להיכנס לתחום הסבת מטוס נוסעים מסוג בואינג 747-200. באוגוסט 1988 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם חברה (כאמור - המשווק), הנמצאת בבעלות משותפת של היזם הישראלי והחברה האמריקנית. במזכר ההבנה, שהיה כפוף לאישור דירקטוריון התע"א, מינתה התע"א את המשווק למפיץ בלעדי לעבודות הסבה של מטוסי

בואינג 747-200 לתצורת מטען (בנוגע למשמעויות ההתקשרות ולהמשכה ראה להלן).

בסוף פברואר 1989 הציגה הנהלת התע"א בפני ועדת הכספים של הדירקטוריון ובפני דירקטוריון התע"א את מזכר ההבנה עם המשווק.

לקראת הדיונים בדירקטוריון ובוועדת הכספים הוגש לחברי הדירקטוריון מסמך, שכלל נתונים התומכים בביצוע עבודות הסבה של מטוסי נוסעים מדגם 747-200 לתצורת מטען בתע"א.

במסמך הנ"ל, וכן במהלך הצגת הנושא לוועדת הכספים ולדירקטוריון, פירטה הנהלת התע"א, בין היתר, את הבסיס השיווקי של הסבת מטוסי 747-200, את העלויות להשלמת הפיתוח, את עלויות הייצור, את המחירים ואת נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט.

הבסיס השיווקי של הפרוייקט מצא ביטוי במסמך הנ"ל בזו הלשון: "חטיבת 'בדק מטוסים' מתרכזת עתה בתחום של הסבת מטוסים מדגם 747-200 מתצורה של נוסעים לתצורה של מטען. בפלח שוק זה אין לתע"א עדיין מתחרים והיא תוכל ליהנות ממעמד בכורה. ... עקב גידול התובלה האווירית בסדר גודל של 10% ומעלה בשנה, עתיד מטוס זה להפוך למאוד מבוקש. התחזית מתבססת על כך, כי מתוך כ-200 מטוסים מדגם זה בעולם יוסבו לפחות כ-50 לתובלה ומתוכם יכולה התע"א לזכות לפחות בנתח מסוים עקב היותה הראשונה המטפלת בדגם זה כעת".

לחלק מההנחות והתחזיות של התע"א דלעיל לא נמצאו תימוכין, כמפורט להלן:

א. מגידול ממוצע בתובלה האווירית לא ניתן ללמוד על השינויים הייחודיים בביקוש למטוסי מטען מסוג בואינג 747, מאחר שסוגי המטוסים השונים עונים לדרישות מיוחדות של פלח שוק מסוים.

ב. התע"א הניחה, שזכה לפחות בנתח מסוים משוק ההסבות בדגם 747-200, בהיותה הראשונה המטפלת בדגם זה. יש לציין, שמבחינה טכנולוגית כמעט ולא קיים הבדל בין ביצוע הסבה בדגם זה, לבין ביצוע הסבה בדגם 747-100. נובע מכאן, שמתחרי התע"א יכלו גם הם לבצע הסבות של דגם 747-200 ללא קשיים ניכרים. עוד יצוין, שהתע"א עצמה לא הייתה ערוכה עדיין באותה עת כדבעי - טכנולוגית ומיבצעית - לענות לדרישות השוק.

ג. התע"א לא בחנה את אפיוני הלקוחות והמתחרים הפוטנציאליים, ואת תגובתם האפשרית לכניסתה לשוק.

ד. הדיווח לדירקטוריון לא כלל ניתוח של היתרונות, שעשויה התע"א להשיג בהתקשרות עם מפיץ בכלל ועם אותו המשווק בפרט, וחסרו בו חוות דעת מקצועיות על משמעויות מזכר ההבנה; כמו כן לא נמסר לדירקטוריון על הסכמת התע"א לאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ(*) בגין עיסקה להסבת מטוסים עם לקוח שהתקשר במישרין עם התע"א ולא באמצעות המשווק (בנושאים אלה ראה בהמשך בפרק הדין בהתקשרות עם המשווק).

(*) סכום שנותר בידי המפיץ לאחר קניית חבילת ההסבה מהתע"א ומכירתה ללקוח סופי.

ועדת הכספים ודירקטוריון התע"א אישרו את מזכר ההבנה עם המשווק, בלי שההיבטים שצוינו לעיל, לובנו. לדעת מבקר המדינה, נושאים אלה היו אמורים לבוא לדיון בפני ועדת המו"פ והאסטרטגיה של הדירקטוריון בטרם יוצג הנושא לדירקטוריון, דבר שלא נעשה.

לפי דברי התע"א, היוותה ההתקשרות עם המשווק שיקול חשוב בהחלטה על המשך ההשקעה בפרוייקט. על כן יש להתפלא על אישור מזכר ההבנה עמו בלי שדווח לדירקטוריון על ניסיונו העסקי הקודם.

3. אישור הקמת הנגר נוסף

א. בסוף יוני 1989 פנתה הנהלת התע"א, באמצעות המנכ"ל לוועדת ההשקעות, של הדירקטוריון לוועדת הכספים של הדירקטוריון ולדירקטוריון בבקשה לאשר הקמת הנגר נוסף למטוסים רחבי גוף, בהשקעה של מיליוני דולרים (כולל רכישת מערכת כלים מיוחדים). כמו כן, ביקשה הנהלת התע"א לאשר חתימת חוזה עם חברה זרה (להלן - חברה ג') להסבת שני מטוסים מדגם 100-747 מתצורת נוסעים לקומבי, כולל אופציות להסבתם של שניים עד ארבעה מטוסים נוספים.

הבקשה לאשר הקמת ההנגר הנוסף התבססה בעיקר על הערכה, שהתע"א תעבוד במשך השנים הבאות על הסבה ועל שיפוץ מספר גדול של מטוסים, וכן על שני חוזים עם לקוחות: חוזה עם חברת תעופה זרה (להלן - חברה ב'), שנחתם בתחילת יוני 1989 להסבת שני מטוסי קומבי מדגם 200-747 למטוסי מטען מלא (עם אופציה לשני מטוסים נוספים), והחוזה עם חברה ג', שעמד כאמור להיחתם (*).

לקראת הדיונים בוועדות ובדירקטוריון התע"א, הופץ לחברי הדירקטוריון תקציר של תכנית עסקית בנושא הקמת ההנגר הנוסף למטוסים רחבי גוף. התקציר כלל תחזית של היקף שוק ההסבות לתע"א, הצגת קווי המוצר העיקריים בהנגר שייבנה והערכות כלכליות על פרויקט ההסבות, לרבות הערכה של עלות השלמת פיתוח חבילת ההסבה. ב-28.6.89 אישרו הוועדות והדירקטוריון את בקשות ההנהלה.

ב. בתקציר הנ"ל העריכה התע"א את עלות השלמת פיתוח חבילת ההסבה, לרבות עלויות טרום ייצור. ממסמכי התע"א עולה, שב-21.6.89 (שבוע לפני הדיון בדירקטוריון) קבע המפעל, שדרושה תוספת השקעה ניכרת במסגרת טרום ייצור לרכיב חיוני לפרוייקט ההסבה, אם לא יהיה ניתן לרכוש אותו מוכן מספק בשוק. משמעות הערכה זו הייתה גידול אפשרי של כ-147% בעלויות השלמת הפיתוח וטרום ייצור וירידה בכדאיות הפרוייקט, עד כדי הפסד, דבר שעשוי היה לשנות את הערכות התע"א על כדאיות בניית ההנגר הנוסף. דא עקא שמידע משמעותי זה לא דווח לוועדות ולדירקטוריון התע"א.

קביעת המפעל על תוספת השקעה שתידרש התבססה על התכתבות המפעל עם מפעל מלק"ם של התע"א בחודשים פברואר עד מאי 1989. במסגרת התכתבות זו העביר מלק"ם, לבקשת המפעל, את הצעת המחיר שלו לפיתוח ולייצור חלקים במסגרת טרום ייצור לרכיב. עקב כך היה למפעל מידע על התוספת לעלות הפיתוח שתידרש - אם התע"א לא תצליח לרכוש רכיבים מוכנים מאותו ספק - כבר מספר חודשים לפני הדיווח לדירקטוריון ביוני 1989.

(*) החוזה נחתם ביולי 1989; באפריל 1990 ביטלה חברה ג' את החוזה, עקב היערכות פנימית בעקבות החלפת הבעלים וההנהלה.

לטענת התע"א, באותה עת עדיין הניחו בחטיבה, שניתן יהיה לרכוש את הרכיב מהספק, ולכן לא יהיה צורך בהוצאות טרום ייצור. במועד הדיווח לדירקטוריון (וגם לאחר מכן), לא הגיעה עדיין התע"א לסיכום עם הספק בדבר רכישת הרכיב, זאת אם כי המגעים עמו התנהלו כבר מתחילת 1987. אם אפוא הניחו בתע"א ביוני 1989, שניתן יהיה לרכוש רכיבים מהספק, היה על הנהלתה לדווח לדירקטוריון ולוועדותיו על שלבי המשא ומתן עם הספק ועל המשמעות הכלכלית של האפשרות שרכישת הרכיב לא תצא אל הפועל, כפי שאכן קרה.

לדעת מבקר המדינה, מידע זה על הגידול האפשרי בעלות הפיתוח, כתוצאה מעלויות טרום ייצור לרכיב, היה בו כדי להשפיע מהותית על שיקול דעתם של חברי הדירקטוריון ושל ועדותיו.

4. תחשיב כלכלי מיוני 1990

במחצית השנייה של 1989 וב-1990 חלו שינויים בתחזיות המפעל אשר לכדאיות הפרוייקט, בעיקר בשל גידול בהערכת עלות הפיתוח, בעלות ביצוע ההסבה בתע"א ובהערכת מחירי מכירה ללקוחות.

לדוגמה, נושא גידול העלויות נידון בפורום בכיר בסוף יולי 1989 בהשתתפות, בין היתר, מנכ"ל התע"א, המשנה למנכ"ל והסמנכ"ל לכספים. בדיון הועלה בעיקר נושא הגידול בהערכת עלויות הפיתוח כתוצאה מהערכה מעודכנת של עלות טרום הייצור (במסגרת עיסקה עם חברה ג'). בסוף נובמבר 1989 פנה ראש מינהל כספים וכלכלה במפעל למנהל המפעל במכתב, שבו קבע, בין היתר, שהערכת יתרת עלות הפיתוח גדלה בכ-127%-153% יחסית לזו שדווחה לדירקטוריון ביוני 1989, ושלדעתו החריגה מצריכה קבלת אישורים מתאימים. חרף קביעה זו לא התבקשו הגורמים המוסמכים בתע"א לאשר את החריגה.

ביוני 1990 הגיש המפעל למנהל הכספים של החטיבה תחשיב חדש על כדאיות הפרוייקט, המתייחס להסבת מטוסי קומבי ומטוסי נוסעים לתצורת מטען מלא.

בתחשיב העריך המפעל, שהעלות של השלמת פיתוח חבילת ההסבה תגדל בכ-153% יחסית להערכה מיוני 1989. התחשיב גם פירט את עלויות הקמת ההנגר הנוסף ואת העלות התפעולית הממוצעת של חבילת הסבה בייצור סדרתי.

מסקנות התחשיב הצביעו על גידול ניכר בעלויות ועל ירידה בכדאיות הכלכלית של הפרוייקט, יחסית לנתונים שהוצגו לדירקטוריון ביוני 1989, וכן יחסית לנתונים שהיו בידי המפעל והחטיבה בתחילת 1990. עיקר השינוי היה בעלות הפיתוח להשלמת הפרוייקט, שגדלה כאמור בכ-153% יחסית להערכה מיוני 1989. נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט נדחתה בשנתיים, ומספר המטוסים שהיה צריך להסב, כדי להגיע לנקודה זו, גדל בכ-32%.

בתחשיב מיוני 1990 שונו מספר הנחות של המפעל, שהיו בתוקף בראשית 1990: בין היתר גדל אומדן שיעור הרווח הצפוי מעבודות השבחה שיעשו על המטוסים ב-50%, וכן גדלה התחזית על מספר ההסבות בכל שנה ב-25% החל בשנת 1994. לולא שינויים אלה בהנחות, התכנית מיוני 1990 הייתה מצביעה על ירידה גדולה עוד יותר בכדאיות של הפרוייקט, יחסית להערכות שהיו בתוקף בשנת 1989 ובתחילת 1990.

התע"א לא ניתחה את הסיבות לשינויים המשמעותיים בעלויות הפיתוח בנקודות זמן שונות ולא הפיקה לקחים מכך. יישום לקחים היה מאפשר להגיע להערכות תקפות יותר.

התחשיב מיוני 1990 לא אושר על ידי הנהלת התע"א, והנתונים בדבר גידול בעלויות וירידה בכדאיות פרוייקט ההסבות לא דווחו לדירקטוריון התע"א או לוועדותיו.

לדעת מבקר המדינה, הואיל ובפברואר וביוני 1989 אישר דירקטוריון התע"א את תכניות הפרוייקט, כפי שהוצגו בפניו, בהתבסס על נתונים מסוימים, והואיל ובנתונים אלה חל שינוי שהשפיע מהותית על המסקנות הנוגעות לכדאיות הכלכלית של הפרוייקט, היה על הנהלת התע"א להביא את הנושא לדיון מחודש בפני הדירקטוריון, דבר שלא נעשה.

חוזה עם חברה ב'

כאמור, ביוני 1989 נחתם חוזה בין התע"א לבין חברה ב' להסבת שני מטוסים בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא (עם אופציה לשני מטוסים נוספים). לפי הערכת התע"א מינואר 1989, הפרוייקט היה אמור להסתיים ברווח מסוים. למועד סיום הביקורת, נובמבר 1990, סיפקה התע"א את המטוס הראשון ללקוח והיא נמצאת בשלב הסופי של הסבת המטוסים השני.

לפי הערכה מעודכנת, אך לא סופית, של התע"א מיוני 1990, יסתיים הפרוייקט בהפסד גדול מאוד. מנתוני התע"א עולה, שעיקר ההפסד נובע מחריגה של מספר חודשים בלוחות הזמנים שנקבעו, ומחריגה ניכרת בצבירת שעות עבודה.

לדעת מבקר המדינה, חריגה כזו בעלויות ייצור חזויות - כתוצאה, בעיקר, מחריגה ניכרת בצבירת שעות העבודה בעיסקה עם חברה ב' בתקופה קצרה יחסית - מצביעה על אומדן לא מציאותי של עלויות הייצור.

חוזה עם חברה ד'

ב-16.10.90 חתמה התע"א על חוזה עם חברה (להלן - חברה ד') להסבת עשרה מטוסי בואינג 747-100 מתצורת נוסעים לתצורת מטען מלא. המטוס הראשון אמור להיכנס לתע"א לביצוע ההסבה בנובמבר 1991 והאחרון בספטמבר 1996. לפי חישובי התע"א, אמורה העיסקה להסתכם ברווח, במחירים קבועים.

בסוף אוקטובר 1990 הציגה הנהלת התע"א את תנאי ההתקשרות עם חברה ד' לאישור הדירקטוריון. ההצגה כללה, בין היתר, את תמצית תנאי החוזה שנחתם, ואת הערכות התע"א על רווחיות הפרוייקט ועל הסיכונים הצפויים.

בנוסף לעיסקה עם חברה ד', הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון גם הערכות כלכליות ושיווקיות הקשורות לפרוייקט כולל של הסבת מטוסי בואינג 747, לרבות הערכת נקודת איזון מעודכנת של הפרוייקט וציון הרווח הצפוי בשנת 2000. דירקטוריון התע"א אישר את העיסקה עם חברה ד'.

1. הנתונים שהוצגו לדירקטוריון הצביעו על שיפור בתחזית העסקית יחסית לתחשיב מיוני 1990. הוצגה ירידה בשיעור של כ-20% באומדן של מספר הסבות המטוסים, שתבצע התע"א כדי להגיע לנקודת איזון כלכלית.

שיפור זה הושג כתוצאה משינוי בהצגת עלויות הסבת המטוסים לחברה ב', שהוגדרו כעלויות כבולות(*) חד פעמיות, ולכן לא נלקחו בחשבון בחישוב כדאיות הפרוייקט. במדדים הכלכליים של תכנית ההסבות חלה הרעה יחסית להערכה מיוני 1990. הרווח הגולמי הממוצע למטוס ירד בשיעור של כ-40%; כמו כן חלה עלייה נוספת בהערכת עלות הפיתוח להשלמת הפרוייקט בשיעור של כ-11%.

2. החוזה עם חברה ד' נחתם לפני סיום פיתוחו של הרכיב. התע"א לא בחנה אם קיימת סבירות לחריגה באומדני עלויות הפיתוח והייצור של הרכיב, ואת רגישות רווחיות העיסקה לחריגה מן האומדנים האלה.

3. בדיון בדירקטוריון באוקטובר 1990 לא הציגה הנהלת התע"א את התוצאות העסקיות הצפויות מהעיסקה עם חברה ב', שהיו ידועות באותה עת ושהצביעו, כאמור, על ההפסד הגדול הצפוי בעיסקה.

בדיון בדירקטוריון ביקשו מספר דירקטורים לדעת את הלקחים שנלמדו מביצוע העבודה על מטוסי חברה ב', וכיצד עומדים הביצועים לעומת האומדנים. בתגובה ציין מנכ"ל התע"א, שניתן יהיה לנתח את העיסקה רק לאחר סיום העבודה במטוס השני, ולדעתו קיימות חריגות רציניות בפרוייקט בגלל הערכות נמוכות וביצועים "גבוהים". לדעת מבקר המדינה, על המנכ"ל היה לדווח על התוצאות העסקיות הצפויות מהעיסקה עם חברה ב' כפי שהיו ידועות באותה עת, גם אם הן היו בגדר הערכה ראשונית בלבד.

התע"א לא הפיקה לקחים ראשוניים אפשריים מגידול עלויות הסבת מטוסים לחברה ב' ולא יישמה אותם בתכנית העסקית לקראת חתימת חוזה עם חברה ד', זאת כדי שניתן יהיה להעריך בסבירות גבוהה יותר את התוצאות העסקיות הצפויות בעיסקה חדשה זו. לדעת מבקר המדינה, מאחר שבמהלך ביצוע הסבת מטוסים לחברה ב' נרשמו שעות עבודה ועלויות שחרגו משמעותית מעבר לאומדן, צריך היה להביא בחשבון את האפשרות של חריגות דומות גם בעיסקה עם חברה ד'. מכאן החשיבות שבהפקת לקחים, ולו גם חלקיים, כבר במועד מוקדם זה.

*

מסוף 1986 נכנסה התע"א לתחום אזרחי חדש של פעילות - הסבת מטוסי נוסעים רחבי גוף מתצורת נוסעים לתצורת מטען. מבקר המדינה העלתה פגמים בתהליך הכניסה לתחום זה ובהמשך הפעילות בו. ההנחות וההערכות אשר שימשו לבדיקות הכדאיות הכלכלית הוכחו בדיעבד כלא מבוססות ולא אמינות; בתקופת פעילות התע"א בתחום הסבת המטוסים חל גידול ניכר באומדני עלויות הפיתוח והייצור וחלה ירידה בכדאיותו הכלכלית של הפרוייקט.

תהליך ההתקשרות עם המשווק

1. בחירת המשווק

כאמור, ב-25.8.88 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם משווק להפצת חבילות הסבה למטוסי בואינג 747-200. המזכר הבטיח לאותו משווק בלעדיות על כל מכירת חבילות הסבה לתקופה שנקבעה מראש. המזכר כלל גם תנאים, שאם יתמלאו, ימשיך ההסכם לעמוד בתוקף מעבר לתקופה שצוינה בו. אף שתנאים אלה לא קוימו, לא ביטלה התע"א את ההסכם והמשיכה לפעול על פיו. בחודש מאי 1989 הושגה הבנה בעל פה עם המשווק, כי המזכר יחול גם על מטוסים מדגם 747-100, בכך הובטחה למשווק בלעדיות מוחלטת על כל מכירה אפשרית של הסבת

(*) עלויות שהושקעו בעבר בפרוייקט ושלא נלקחו בחשבון לצורך חישוב כדאיות הפרוייקט בעתיד.

מטוסי בואינג 747 על ידי התע"א. בינואר 1990 נחתם בין הצדדים חוזה לחמש שנים. במסגרת אותו חוזה הפך המשווק לסוכן של התע"א וחלק מתנאי ההתקשרות עמו שונו, אך נשמר מעמדו הבלעדי ונקבעה זכותו לעמלה גם בנוגע להזמנות שלא הושגו באמצעותו.

לתע"א יש נוהל הדן במינוי ובהפעלת סוכני מכירה ומפיצים (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל לקבוע אמות מידה לבחירה מיטבית של סוכנים ומפיצים. בין היתר, נקבעו בנוהל אופן בחירת המפיץ והסמכויות והאחריות של גופי מטה שונים בתהליך הבחירה. כך למשל נקבע, כי מינהל שירותי השיווק אחראי לבחירת המפיץ, והלשכה המשפטית - לניסוח תנאי החוזה עמו. כמו כן נקבע, שעל מזכר הבנה לשאת את חתימתו של מנכ"ל החברה או המשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי, ושל הסמנכ"ל לכספים.

בחירת המשווק כמפיץ חבילות ההסבה נעשתה שלא בהתאם לאמות המידה שהוגדרו. להלן הפרטים:

- א. התע"א לא איתרה מספר מפיצים פוטנציאליים ולא קבעה אמות מידה ראשוניות לכישורם לתפקיד.
- ב. מינהל שירותי שיווק לא שותף בבחירת המשווק, וממילא לא היה אחראי לבדיקת המועמד ולהכנת תנאי ההתקשרות עמו.
- ג. הלשכה המשפטית של התע"א לא הייתה מעורבת אף בשלב אחד מהשלבים שקדמו לחתימה על מזכר ההבנה ובניסוחו של מזכר ההבנה עצמו; הדבר הובא לידיעתה רק לאחר שהמסמך נחתם.
- ד. על מזכר ההבנה חתם חתימת יחיד הסגן לענייני שיווק של מנהל החטיבה.

במקביל לא נמצאו בתע"א סיכומי דיון, המלצות או תיעוד אחר מהתקופה הרלוונטית, הבוחנים את כישוריו ואת ניסיונו של המשווק בתחום השיווק לחברות תעופה, והמתארים את אופן בחירתו ואת השיקולים שהביאו להתקשרות עמו.

מטרת הנוהל, כאמור, לוודא, כי כל הצעדים הדרושים לבחירה מיטבית של המפיץ, ננקטו. סטייה מהנוהל מוצדקת רק בהתקיים מצב דברים המחייב סטייה זו. בנסיבות העניין לא נמצא הסבר מספק לחריגה מהנוהל, ולא נמצא תיעוד לקיומן של בדיקות חלופיות, שעשויות היו להגשים את מטרות הנוהל.

תפקידי המפיץ או הסוכן במערך המכירות משתנים בהתאם לאופי השוק ולסוג המוצרים הנמכרים. הדבר תלוי בתכונות המוצר, בשירותים הנלווים למכירתו ובתכונות השוק. יש והמפיץ נוטל על עצמו אף סיכונים, כגון השקעה עצמית ניכרת בקידום מכירות ובפרסום, התחייבות להבטחת היקף מכירות מסוים, החזקת מלאי במימונו ובסיכונו או במתן שירותים שונים. המקובל הוא, כי התפקידים והסיכונים אשר נוטל על עצמו המפיץ או הסוכן, ותרומתו הצפויה להצלחת המכירות הם השיקולים הקובעים אם להעניק לו מעמד בלעדי בשוק מסוים, ואת גודל נתח המפיץ המשוער או את שיעור העמלה.

לפי האומדנים, במהלך התקופה שבה נחתמו וחודשו ההסכמים עם המשווק, הפדיון הצפוי לתע"א ממכירת ההסבות, כולל נתח המפיץ, היה אמור להסתכם בסכום גבוה מאוד. בגין מכירות אלה המשווק היה אמור לקבל, לפי ההסכמים, סכום כה גבוה בתקופה קצרה יחסית, שהייתה מתחייבת בדיקה של כדאיות כלכלית להתקשרות זו.

לא נמצא כל מסמך המעיד, כי התע"א ערכה אי פעם אומדן של העלות והתועלת מאותם ההסכמים. לא נמצא, כי נבחנו דרכים חלופיות לבצע

את אותם התפקידים, שלא הוגדרו בבירור ובאופן מלא, של המפיץ או הסוכן. ההסכמים אף אינם קובעים את רמת ההוצאה המזערית שעל המשווק להשקיע בקידום המכירות. מצד שני, נתח המפיץ או עמלת הסוכן היו אמורים להיות מובטחים כל עוד התע"א תבצע מכירה של הסבות, ללא קשר לדרך שבה הושגו ההזמנות.

לדעת מבקר המדינה, הליכי בחירתו של המשווק והחלטה על תוכן ההסכמים עמו היו בלתי מספקים, והאינטרסים של התע"א לא נשמרו כראוי, כמפורט להלן.

2. עיקרי ההתקשרות לפי מזכר ההבנה

- א. התע"א מינתה את המשווק כמפיץ עולמי בלעדי לעבודות ההסבה של מטוסי בואינג 200-747, והקנתה לו רשיון בלעדי להשיג עבודות הסבה מלקוחות פוטנציאליים.
- ב. תקופת ההתקשרות הראשונית הייתה לשנה, והארכתה הותנתה בהבאת מטוס אחד על ידי המשווק.
- ג. המשווק ישתתף בהוצאות הפיתוח של עבודות ההסבה בסכום של 400,000 עד 500,000 דולרים.
- ד. בהיעדר לקוח ראשון, יספק המשווק לתע"א מטוס לביצוע הסבה. כנגד מסירת הזמנה למטוס זה תיתן התע"א למשווק מכתב ערבות להבטחת החזר מלוא השקעתו ברכישת המטוס. זאת למקרה שהיא לא תצליח לקבל רישוי מה-FAA.
- ה. במקרה שתוקף מזכר ההבנה יפוג לאחר שנה, יהיה המשווק זכאי במשך תקופה של חמש שנים לעמלה בשיעור מסוים מערך כל עבודת הסבה שתבצע התע"א, בתנאי שסכום העמלה למטוס לא יעלה על תקרה מסוימת, ובאופן שהסכום הכולל שישולם למשווק לא יעלה על כפליים מסכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח.
- ו. ההתקשרות בין הצדדים תיכנס לתוקף לאחר אישור מזכר ההבנה על ידי דירקטוריון התע"א.

3. מחיר חבילת ההסבה

באחד מהסעיפים שבטיוטת מזכר ההבנה נקבע, שמחירי חבילות הסבה למשווק מפורטים בנספחים, שהיוו חלק בלתי נפרד ממזכר ההבנה. במועד החתימה על מזכר ההבנה נמחק הסעיף המפנה לנספחים הנ"ל.

מן המסמכים עולה, כי בפועל ראתה התע"א בסכום שצוין בהם את המחיר שהונח ביסוד ההתקשרות עם המשווק, אפילו אם סכום זה לא מצא בסופו של דבר את ביטויו במזכר ההבנה עצמו.

4. השלכות ההתקשרות

א. המשווק אמור היה למכור את המוצר ללקוחות הסופיים במחיר שייקבע על ידיו בלבד. התע"א הפכה למעשה לקבלן משנה של המשווק, שמבצע עבורו עבודות במחיר קבוע מראש, ואילו המשווק לא הוגבל בקביעת המחירים הסופיים. במסגרת זו נוצרה אפשרות של ניגוד אינטרסים בין התע"א למשווק: מחד, התע"א מעוניינת למכור כמות גדולה ככל האפשר של חבילות הסבה, דבר שמחייב מחירי מכירה נמוכים ללקוחות הסופיים, ומאידך, ייתכן שהמשווק מעוניין למכור במחיר גבוה, גם אם הדבר יגרום להקטנת הכמות הנמכרת.

התע"א הסבירה, בין היתר, שהחוק האמריקני אוסר קביעתו של מחיר סופי על ידי היצרן עבור הלקוח הסופי. רק בחוזה שנחתם עם המשווק בינואר 1990 שונה מעמדו של המשווק לסוכן, דבר שאיפשר, בין היתר, לתע"א לקבוע את המחיר הסופי.

ב. על פי הנוהל, תקופת "חוזה עקרוני" עם מפיץ כהגדרתו בנוהל, תהיה בדרך כלל לשנה אחת, עם ברירת הארכה של התע"א לשנה נוספת.

תקופת חוזה ממושכת יותר טעונה אישור מראש ובכתב של המנכ"ל או המשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי. מטרת הנוהל, בין היתר, לאפשר לתע"א הערכה מחודשת של ההתקשרות עם המפיץ לנוכח הישגיו. במזכר ההבנה, בניגוד לנוהל, נקבעה תקופת ההתקשרות עם המשווק לשנה, עם הארכה אוטומטית בהתאם למספר ההזמנות ששיג. לחריגה מהנורמה הסבירה שנקבעה בנוהל, לא ניתן הסבר מספק.

אילו היה תוקפו של מזכר ההבנה פג בתום השנה הראשונה להתקשרות, עקב אי עמידת המשווק בהתחייבויותיו ואי-הבאת לקוחות לתע"א, גם אז הייתה התע"א חייבת, לפי ההסכם, לפצותו ולשלם לו עמלה במשך חמש שנים, עד לתקרה של כפליים מסכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח. תנאי כזה על פיו אינו עומד במבחן של סבירות מבחינת האינטרסים של התע"א.

יצוין, שהמשווק מצדו סיכן מעט מאוד, מאחר שבכל מקרה היה מחזיר לעצמו את הסכומים ששילם לתע"א עם קבלת העמלה הראשונה.

ג. במסגרת מזכר ההבנה לא הוגדרו האמצעים או המשאבים שעל המשווק להשקיע לקידום מכירת חבילות ההסבה. ממילא גם לא נקבעו הסדרי פיקוח של התע"א על מאמצי המשווק בתחום זה.

לדעת מבקר המדינה, עולה מן המקובץ שחלק מתנאי ההתקשרות היו כה קשים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א, עד שכדאיותו של ההסכם כולו מוטלת בספק רב.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שאחד השיקולים לבחירתו של המשווק הייתה התמיכה במימון שהוא היה מוכן להעניק לעסקות ההסבה. על כך יש להעיר, שהתע"א לא בדקה מהו החלק מן השוק הפוטנציאלי שעשוי להזדקק לשירותי מימון כאלה, ולא הבטיחה, כי המשווק או החברה האמריקנית, שהינה מוסד פיננסי גדול, יציעו יחס מועדף ללקוחות התע"א. לאחר מעשה הסתבר, שמבין שלושה לקוחות, שחתמו על חוזים עם התע"א לאחר חתימת מזכר ההבנה, שניים לא נזקקו למימון, והשלישי קיבל מימון מבנק ישראלי גדול באמצעות סניף בחו"ל.

5. אישור מזכר ההבנה

כאמור, מזכר ההבנה, שנחתם באוגוסט 1988, היה כפוף לאישור דירקטוריון התע"א, כפי שנאמר בו במפורש. ב-22.2.89, כשישה חודשים לאחר חתימתו, הובא מזכר ההבנה על ידי הנהלת התע"א לאישור הדירקטוריון.

מצד אחד, עד למועד הגשת מזכר ההבנה לאישור הדירקטוריון לא הביא המשווק כל לקוח לתע"א ואף לא סיפק בעצמו מטוס לביצוע הסבה. מצד שני, במחצית השנייה של 1988 ובתחילת 1989 התנהל משא ומתן עם חברת ב', אשר יצרה קשר עם התע"א ללא תיווך המשווק, על הסבת שני מטוסי קומבי ואופציה להסבת שני מטוסים נוספים.

הדירקטוריון אישר את מזכר ההבנה וכן אישר מתן ערבות בנקאית לטובת המשווק עד סכום מירבי של 25 מיליוני דולרים, אם יביא מטוס להסבה.

לקראת הדיון בדירקטוריון הוגש לחברי הדירקטוריון ב-16.2.89 מסמך, שכלל חומר רקע בנושא הסבת מטוסי 747. המסמך כלל, בין היתר, נתונים שהצדיקו ביצוע עבודות הסבה של מטוסי בואינג 747-200 לתצורת מטען בתע"א (כפי שפורט לעיל בעניין אישור המשווק כמפיץ לעבודות הסבה).

המסמך לא כלל ניתוח מלא של מזכר ההבנה. להלן הפרטים:

א. לדירקטוריון לא הוצג ניתוח היתרון של המשווק בתחום השיווק לחברות התעופה, או מידע אחר המסביר ומבסס את כדאיות ההתקשרות עמו, או עם כל מפיץ אחר.

ב. הדיון נערך בלי שהוצג ניתוח מטעם גורם מקצועי על הכדאיות הכלכלית ועל הסיכונים הטמונים בהתקשרות במזכר ההבנה.

ג. הדיון נערך בלי שהתקבלה חוות דעת משפטית על משמעות תנאי מזכר ההבנה עבור התע"א.

ד. לדירקטוריון לא דווח, כי מזכר ההבנה עם המשווק, אם יאושר, יחול גם על עבודות הסבה לחברה ב' (אשר פנתה, כאמור, לתע"א במישרין ולא באמצעות המשווק קודם לחתימה על מזכר ההבנה באוגוסט 1988), וכי נתח המפיץ, שבו יזכה המשווק בגין הזמנה זו, יעלה על סכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח.

מהאמור לעיל עולה, שהמידע אודות מזכר ההבנה, כפי שהוצג לחברי הדירקטוריון, לא כלל חוות דעת מקצועיות ונתונים מלאים.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שעל פי נוהלי התע"א והחלטות הדירקטוריון, לא נדרש אישור הדירקטוריון להתקשרות בינה לבין המשווק, מאחר שבמהלך העניינים הרגיל חוזה עם מפיץ אינו טעון אישור כזה. עוד הסבירה התע"א, שבקשת אישור הדירקטוריון התמקדה במתן מכתב ערבות בנקאית למשווק.

כתגובה להסבר זה יש להעיר, שאישור מזכר ההבנה על ידי הדירקטוריון נדרש במפורש במזכר ההבנה עצמו, ושמפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון עולה, שאכן הדירקטוריון דן בפרטי העיסקה ואף אישר אותה.

6. הרחבת תחולת מזכר ההבנה

ממסמכי התע"א עולה, כי במאי 1989 הורחבה ושונתה תחולתו של מזכר ההבנה בסיכום בעל פה בין התע"א לבין המשווק. השינוי כלל את המפורט להלן:

א. הענקת בלעדיות שיווק למשווק גם לדגם 100-747.

ב. קביעת חלוקת תקבולים חדשה בין התע"א למשווק. חלוקה זו אפשרה למשווק נתח מפיץ בשיעור גבוה מאוד, שלאחר מכן, בהסכם מאוחר יותר, הסכים המשווק לקבל כעמלה פחות ממחצית משיעור זה.

ג. הסדר זה ייושם, בין אם הלקוח הובא על ידי התע"א ובין אם על ידי המשווק.

ד. חתימת חוזים עם הלקוחות שניהלו באותה עת משא ומתן עם התע"א - חברה ב' וחברה ג' - תזכה את המשווק בנתח מפיץ שיחושב בשיעור שייקבע במועד מאוחר יותר.

הרחבת תחולת מזכר ההבנה העניקה למשווק הטבות נוספות, מעבר למה שהיה זכאי לפי מזכר ההבנה המקורי, כדלהלן:

א. מהערכת התע"א את נתח שוק מטוסי 100-747 הצפוי לה עולה, שבלעדיות שיווק חבילות הסבה לדגם זה הייתה אמורה לאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ כולל בסכום גדול מאוד.

ב. חלוקת ההכנסות ממכירת חבילת הסבה אפשרה למשווק להגיע גם לנתח מפיץ בשיעור גבוה מאוד מכל מכירה, שהינו חריג במידה ניכרת מהמקובל בעסקות אזרחיות מסוג זה.

ג. כאמור, ניהלה התע"א באותה תקופה משא ומתן עם חברה ג' להסבת מטוסים מדגם 100-747. משא ומתן זה לא היה פועל יוצא ממעורבות המשווק, אלא נגרם על ידי סוכן אחר של התע"א, עמו אף נחתם חוזה ב-1.4.89. לפי החוזה יזכה אותו סוכן בעמלה, אם החוזה בין התע"א לחברה ג' ייחתם עד סוף 1989. למרות זאת הסכימה התע"א להכליל

עיסקה זו במסגרת מזכר ההבנה, דבר שהיה אמור לזכות את המשווק בנתח מפיץ.

ממסמכי התע"א עולה, שהיא לא דרשה ולא קיבלה תמורה ממשית בגין הטבות שניתנו למשווק במסגרת הרחבת תחולת מזכר ההבנה. לדעת מבקר המדינה, על התע"א היה להתנות את הרחבת תחולתו של מזכר ההבנה בקבלת תמורה מהמשווק, זאת כדי להגיע לחלוקת השקעות, רווחים וסיכונים מאוזנת יותר.

כאמור, חודשים ספורים לפני הרחבת תחולת מזכר ההבנה אישר הדירקטוריון את המזכר המקורי. אף על פי שהסיכום בעל פה להרחבת התחולה דלעיל שינה והרחיב חלק מסעיפים מהותיים במזכר ההבנה, לא הגישה הנהלת התע"א את מזכר ההבנה לאחר הרחבתו לאישור מחודש של הדירקטוריון.

7. עמלה בגין עסקה עם חברה ב'

כאמור, ב-6.6.89 חתמה התע"א על חוזה עם חברה ב' להסבת שני מטוסי בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא. אף שההתקשרות עם חברה ב' לידתה במגעים ישירים בין התע"א לבניה, וזאת עוד לפני מעורבות כלשהיא של המשווק (שמזכר ההבנה עמו נחתם כאמור ב-25.8.88), הסכימה התע"א לכלול את העיסקה במסגרת מזכר ההבנה, ולאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ, אשר אמור היה להסתכם בסכום ניכר.

יתר על כן, על פי החוזה, שנחתם בין התע"א למשווק בינואר 1990 (כמפורט בהמשך), שיעור העמלה שניתנה למשווק בגין העיסקה עם חברה ב' עולה ב-25% על שיעורי העמלות למשווק בגין עסקות, שהוא ישיג בעתיד לתע"א.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שלפי הערכתה, סייעה החברה האמריקנית בקבלת העיסקה; שבקהילת חברות התעופה אין חברות רבות, והיא פועלת כ"מועדון חברתי סגור"; שהידיעה שחברה בעלת מוניטין כחברה האמריקנית מתעניינת בפרוייקט של התע"א ומתכוונת להיכנס להתקשרות איתה באמצעות המשווק, הוסיפה משקל לתכנית ההסבה המוצעת לשוק; שלאור הקשרים בין החברה האמריקנית לבין חברה ב' סביר הוא, שלפני שחברה ב' פנתה לתע"א היא התייעצה עם החברה האמריקנית; ושעל פי עצתם של אנשי המשווק, העלתה התע"א את המחיר שהוצע לחברה ב' בגין ביצוע "ההסבה האופציונלית".

לדעת מבקר המדינה, בנסיבות האמורות, הכללת עיסקה זו במסגרת מזכר ההבנה והתנאים שניתנו בגינה למשווק, נראית בלתי סבירה.

8. הארכת התקשרות עם המשווק

לפי מזכר ההבנה, משלא הצליח המשווק להשיג לפחות הזמנה אחת במשך שנת ההתקשרות הראשונה, יכלה התע"א לא להאריך את תוקפו. לקראת 25.8.89, מועד סיום שנת ההתקשרות הראשונה, היה המצב העובדתי כדלהלן:

- א. בשנה הראשונה להתקשרות לא השיג המשווק לקוח לתע"א.
- ב. כל הלקוחות שאיתם נוהל משא ומתן, ואשר עם חלקם נחתמו חוזים (חברות ב' ו-ג'), פנו לתע"א במישרין ולא באמצעות המשווק.
- ג. הלקוחות הפוטנציאליים, שעמם נוהל משא ומתן, לא נזקקו למימון ולכן גם לא לשירותי החברה האמריקנית.
- ד. המשווק לא מסר מטוס להסבה, אף שהתחייב לכך במזכר ההבנה.
- ה. לפי הסכם חלוקת התקבולים בין התע"א למשווק, ובהתבסס על הצעות קיימות של מחיר מכירה ללקוחות, המשווק היה אמור לזכות בנתח מפיץ בשיעור גבוה במיוחד.

מהשוואת אומדן עלות ייצור חבילת הסבה בתע"א לתקבול, שהיא הייתה מקבלת ממכירתה, עולה, שהתע"א הייתה מפסידה כמיליון דולרים, בנוסף להשקעתה בפיתוח, ואילו המשווק היה זוכה בעמלה גבוהה ביותר.

ו. בשנת ההתקשרות הראשונה, במסגרת השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה, שילם המשווק לתע"א סך של כ-100,000 דולרים בלבד, מתוך 500,000 דולרים שהתחייב לשלם במזכר ההבנה. במקביל הסכימה התע"א, כאמור, לשלם למשווק עמלה בגין העסקות עם חברות ב' ו-ג'. סכום העמלות, שהוגדר מאוחר יותר (בינואר 1990), היה גבוה באופן משמעותי מתשלומו בפועל של המשווק לתע"א למועד סיום שנת ההתקשרות הראשונה, ומסך התחייבות המשווק לתע"א במסגרת השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה. מכאן שהמשווק כמעט שלא סיכן דבר, ואילו כל סיכוני הפיתוח, כולל עמידה בתנאי הרישוי ועמידה בלוחות זמנים הדוקים, הוטלו על התע"א.

ז. לפי מזכר ההבנה, במקרה של הפסקת ההתקשרות מצד התע"א, היה עליה לשלם למשווק סכום של עד כפליים מהשקעתו, דהיינו 200,000 דולרים. סכום זה נמוך משמעותית מהסכום שהתע"א הסכימה לשלם למשווק במהלך משא ומתן עמו, בגין התקשרויותיה עם חברות ב' ו-ג'.

ח. החוזים החתומים עם חברות ב' ו-ג' להסבת ארבעה מטוסים עם אופציה לארבעה עד שישה מטוסים נוספים, הבטיחו לתע"א היקף עבודות הסבה לתקופה של שנתיים לפחות ללא מימוש האופציות. במצב זה יכלה התע"א להמשיך ולחפש לקוחות נוספים בכוחות עצמה, או לנסות ולמצוא מפיץ אחר.

כאמור, למרות עובדות אלה החליטה התע"א להמשיך בהתקשרות עם המשווק. התע"א הסבירה למבקר המדינה, שהשיקול להמשיך במשא ומתן היה, שתקופת הבשלתן של עסקות מסוג זה הינה ארוכה משנה, וכן שניתוק כזה לא היה פועל לטובת התע"א, משום ההדים אצל הלקוחות הפוטנציאליים בשל הידיעות שהתע"א ניתקה קשר עם החברה האמריקנית, בעלת המוניטין בעולם התעופה המסחרי, על כל הכרוך בכך.

לדעת מבקר המדינה, שיקולי התע"א כפי שפורטו על ידיה, היו צריכים להיבחן לפני החתימה על מזכר ההבנה ולא בדיעבד, כאשר המשווק לא עמד בהתחייבויותיו. מכל מקום, לפי תנאים שנקבעו מראש במזכר ההבנה, היה זה לגיטימי לבטל את ההתקשרות עם המשווק. התע"א לא שקלה נכון את הנזק שייגרם לה במקרה של הפסקת ההתקשרות עם המשווק לעומת התועלת מהמשך קיומה. העובדות כפי שהוצגו לעיל, הצביעו על כדאיות ניתוק הקשר עם המשווק.

9. חוזה עם המשווק

הביקורת העלתה, שלגורמים שונים בתע"א היה ברור שתנאי מזכר ההבנה נוגדים את האינטרסים העסקיים שלה. לדוגמה, ב-10.7.89 העביר סגן היועצת המשפטית בתע"א ליועצת המשפטית הצעת פנייה ליזם ישראלי (שהוא, כאמור, אחד מבעלי המשווק), ובה ציין, בין היתר, שהמשווק טרם הביא לקוחות לתע"א, ושהלקוחות הקיימים התקשרו עמה במישרין; שכל סיכוני הפיתוח, להוציא סכום של 500,000 דולרים של המשווק, מוטלים על התע"א; ושבתחילת המכירה למשווק, כפי שנקבעו במסגרת ההתקשרות, התע"א לא רק שאינה מחזירה את עלויות הפיתוח שהשקיעה, אלא אף אינה מכסה את עלויות הייצור.

כפועל יוצא מכך, הצביע סגן היועצת המשפטית על הצורך בשינוי תנאי ההתקשרות עם המשווק, ואף העלה רעיונות כיצד לעשות זאת. ב-8.1.90 לאחר משא ומתן עם המשווק, נחתם עמו חוזה חדש.

להלן השינויים העיקריים שנקבעו בחוזה מינואר 1990 לעומת מזכר ההבנה:

א. בוטלה התניה, אשר לפיה על המשווק לספק עבודות הסבה בתקופות מוגדרות כתנאי להארכה אוטומטית של תוקף ההתקשרות; נקבע, שלכל צד זכות לסיים את החוזה, אם לא תהיה מכירה של עבודות הסבה במשך שנתיים. עוד נקבע, שבכל מקרה החוזה יהיה תקף עד 25.8.96.

ב. במקרה של סיום ההתקשרות, בוטלה זכאותו של המשווק לעמלה מעבודות ההסבה, שתבוצענה על ידי התע"א במשך תקופה של חמש שנים.

ג. מעמדו של המשווק שונה לזה של סוכן, ונקבעו שיעורי עמלה כאחוזים ממחירי המכירה ללקוחות הסופיים.

(1) עבור חוזה עם חברה ג', המשווק היה אמור לקבל עמלה בשיעור מופחת. בנוסף לעמלה זו למשווק, התחייבה כאמור התע"א לשלם עמלה גם לסוכן שהשיג את ההזמנה.

(2) עבור החוזה עם חברה ב' להסבת שני מטוסים, עם אופציה לשני מטוסים נוספים, נקבע שהמשווק יזכה לעמלה בשיעור גבוה מזה שיקבל עבור עסקות עם לקוחות אחרים. עמלה חריגה זו נתנה, למעשה, פיצוי למשווק בגין אי הכללתו של הסעיף ממזכר ההבנה בדבר זכאותו לעמלה מערך עבודות הסבה שתבצע התע"א, במקרה של סיום ההתקשרות עמו, כמתואר לעיל.

מחישוב הביקורת עולה, שבגין חוזים עם חברות ב' ו-ג', עמלת המשווק הייתה אמורה להסתכם בסכום ניכר. מימוש האופציות הכלולות בחוזים היה גורם לתשלומי עמלות בסכומים נוספים.

ד. אי הכללה של סעיף בחוזה, אשר לפיו המשווק יהיה חייב לספק לתע"א מטוס לביצוע ההסבה, אם לא יצליח להביא לקוח בשנת ההתקשרות ראשונה.

היעדר סעיף זה אינו עולה בקנה אחד עם הסברי התע"א למבקר המדינה, שהחברה האמריקנית מפעילה בעצמה צי גדול מאוד של מטוסים, וכי רווחה גם הציפייה, שבמהלך ביצוע הפרוייקט היא תוכל להעביר את אחד ממטוסיה לביצוע ההסבה בתע"א.

ה. המשווק ישתתף בתשלום קנסות פיגורים, במידה שיהיו, באופן יחסי לשיעור העמלה המגיע לו, עד לגובה העמלה שהוא אמור לקבל.

ו. במקרה של ביטול חוזה בין לקוח לתע"א, יהיה המשווק זכאי לפיצוי מהסכום שתקבל התע"א עבור הנזקים שנגרמו לה, והוא יחושב יחסית לשיעור העמלה המגיעה לו.

שאר התנאים שנקבעו במזכר ההבנה, לרבות אלה שנקבעו מאוחר יותר והמתייחסים להרחבת תחולתו, נשארו ללא שינויים מהותיים, לרבות הבטחת בלעדיות המשווק לשיווק דגמים 747-200 ו-100-747, וסכום השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה.

מהשוואת החוזה עם מזכר ההבנה עולה, שהתע"א הצליחה לשפר חלק מהתנאים, בעיקר בכל הקשור לחלוקת התמורה ממכירת חבילות ההסבה, ולהשתתפותו של המשווק בחלק מסיכוני הפרוייקט הנוגעים לעמידה בלוחות זמנים.

ברם, ניתוח החוזה מינואר 1990 מראה, לדעת מבקר המדינה, כי גם ההסכם החדש על שיפוריו אינו מבטיח לתע"א תמורה הולמת עבור המעמד הבלעדי אשר הקנתה למשווק, שעד לאותו מועד לא הביא לקוח. אמנם המשווק היה אמור להשלים את השקעתו לכדי חצי מיליון דולרים בפיתוח חבילת ההסבה, אך כנגד השקעה זו היה מובטח לו, בעת חתימת ההסכם החדש, כי יקבל עמלות בסכום העולה בהרבה על השקעתו, עבור עבודות הסבה מלקוחות שלא הושגו באמצעותו. החוזה מגדיר במפורש את זכויות המשווק, קובע את שיעורי העמלות על סוגי הסבות ועבודות שונים, וקובע במפורש את מעמדו הבלעדי ביחס לכל סוגי ההסבות ולכל מכירה, כולל הזמנות אפשריות מחברת "אל-על".

בינואר 1990 הייתה כבר התע"א מעורבת מאוד בתכנית ההסבות, בשונה מהמצב בעת שנחתם מזכר ההבנה. בינתיים הושקעו סכומים ניכרים בפיתוח. בנקודת האיזון של הפרוייקט, במצב שבו התע"א הייתה אמורה לכסות את הוצאותיה, ללא כל רווח, היה המשווק אמור לקבל עמלות המסתכמות במיליוני דולרים. למרות זאת אין אפשרות להסיק מסעיפי החוזה, שהמשווק התחייב בהשקעה מסוימת או מוגדרת לקידום המכירות של ההסבות. לדעת מבקר המדינה, גם החוזה מינואר 1990 אינו מאוזן מבחינת היחסים בין החובות לזכויות של הצדדים לחוזה, והוא מוטה לטובת המשווק.

10. מעורבות דירקטור בהתקשרות עם המשווק

בחלק מהמגעים שהתנהלו בין אנשי התע"א לאנשי המשווק, ואשר בעקבותיהם נחתם ב-25.8.88 מזכר ההבנה, השתתף גם אחד הדירקטורים של התע"א, כיועצו המשפטי של המשווק וכמייצגו. הוא ניסח את טיוטת מזכר ההבנה והעבירה להערות הצדדים. הוא אף פעל להוצאת מכתב הערבות הבנקאית.

לדברי הדירקטור, מעורבותו האמורה הייתה פועל יוצא מבקשתו של מנכ"ל התע"א לפעול להבאת נציגי המשווק, שהיה לקוח משרדו, לצורך ניהול משא ומתן; הוא פעל לשכנע את המשווק לבצע עיסקה עם התע"א מתוך רצון לסייע לה, בהנחה שיש בקשר עם המשווק כדי לתרום לתע"א מבחינה עסקית, אך מעולם לא התחייב במסגרת עסקית זו לשמור על האינטרסים של התע"א; הוא דיווח לדירקטוריון על מעורבותו בעיסקה כעורך דינו של המשווק עובר לקיום הישיבה הראשונה של הדירקטוריון שנערכה בעניין זה, ולפיכך לא השתתף בה. יצוין, ששיבת דירקטוריון זו נערכה ב-22.2.89, כחצי שנה לאחר שנחתם מזכר ההבנה.

התע"א הודיעה למבקר המדינה, כי משהתברר ליועצת המשפטית של התע"א, לאחר החתימה על מזכר ההבנה, שהדירקטור מייצג את המשווק, היא הבהירה לו, כי בנסיבות כאלה עליו לבחור בין הפסקת ייצוג הלקוח לבין התפטרות מהדירקטוריון. לדברי הדירקטור, לאחר קבלת הבהרות מהיועצת המשפטית של התע"א, הוא הודיע לה על הפסקת טיפולו בענייני המשווק. כאמור, לא כל תנאי ההתקשרות שסוכמו במזכר ההבנה היו סבירים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א.

מצב הפרוייקט לסוף אוגוסט 1991

בספטמבר 1991 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת עדכון של מצב פרויקט הסבת מטוסי בואינג 747, עד אוגוסט 1991. להלן עיקרי השינויים שחלו בפרוייקט:

1. התע"א חתמה על חמישה חוזים עם לקוחות להסבת חמישה מטוסי בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא ולביצוע עבודות תחזוקה על מטוסים אלה. כמו כן נחתם חוזה נוסף עם אחד הלקוחות המאפשר לו לממש אופציה להסבת מטוס נוסף.

2. ב-10.1.91, בפיגור של ארבעה חודשים, סיימה התע"א את הסבת המטוס השני לחברה ב'. על פי נתוני התע"א, היא סיימה את העיסקה בהפסד גדול מאוד. כזכור, בתחילה העריך המפעל שהעיסקה תסתיים ברווח.

בספטמבר 1991 הגיש מנהל החטיבה למנכ"ל התע"א דוח הפקת לקחים מעיסקת הסבת מטוסים לחברה ב'. הדוח הצביע, בין היתר, על כך שאומדני העלויות שנערכו לקראת העיסקה לא היו מציאותיים, על מבנה ארגוני לא מתאים במפעל ועל הליכים משובשים בקבלת ההחלטות. הדוח המליץ על צעדים שיש לנקוט כדי לשפר את ביצועי המפעל. חלק מהמלצות אלו בוצעו וחלקן נמצאו בשלבי ביצוע.

3. בדצמבר 1990 ערך המפעל תחשיב עדכני של עלות חבילת הסבת מטוסי 747 בייצור סדרתי. בנקודת האיזון הכלכלית שבתחשיב לא חל שינוי יחסית להערכה מאוקטובר 1990.

להלן ההבדלים בהנחות ובהערות, העולים מהשוואת התחשיבים הכלכליים מיוני ומאוקטובר 1990 לאלה מדצמבר 1990.

א. התחשיב מדצמבר 1990 התבסס על התייעלות בקצב מהיר יותר מאשר בתחשיבים מיוני ומאוקטובר 1990.

ב. על בסיס ניסיון שהצטבר במהלך ביצוע הסבת מטוסי קומבי למטען עבור חברה ב', שינה המפעל את הערכותיו בנוגע למספר שעות העבודה שיושקעו בייצור חבילות ההסבה השונות. לפי חישוב הביקורת(*), בתחשיב מדצמבר 1990 גדלה הערכת מספר שעות העבודה הממוצע לייצור חבילת ההסבה, מתצורת קומבי לתצורת מטען בכ-32%, יחסית לזו שביוני 1990. הערכת מספר שעות העבודה הממוצע לייצור חבילת הסבה מלאה מתצורת נוסעים לתצורת מטען גדלה בכ-5%.

השינויים שחלו בהערכות המפעל בנוגע למספר שעות העבודה ולשיעור הלמידה בייצור חבילת ההסבה, מלמדים על מרכיב סיכון גבוה יותר בהערכותיו האחרונות. על בסיס ניסיון העבודה בפועל, הניח המפעל, שיושקע מספר שעות עבודה גבוה יותר בייצור חבילות ההסבה הראשונות, אך מספר זה יקטן במהירות כתוצאה מלמידה מהירה יותר. צירוף שתי ההנחות מפחית את הרווח הצפוי בשנים הראשונות ומעלה את הרווח העתידי, שתלוי במימוש מכירות בעתיד וברמת המחירים. עם זאת יש לציין, שביוני 1991 היו בידי התע"א מספר הזמנות, חלקן במחיר המאפשר תרומה להחזר הוצאות הפיתוח.

4. עד יולי 1991 טרם סיימה התע"א את הפיתוח וטרם הייצור של חבילת ההסבה. ההשקעות שלה בסעיפים אלה למועד זה, לרבות ביצוע ההזמנות, היו גבוהות בכ-23% מסך עלויות הפיתוח וטרם הייצור(**), כפי שהוערכו באוקטובר 1990. התע"א טרם הכינה הערכה מעודכנת של עלות הפיתוח וטרם הייצור של חבילת ההסבה.

5. ביולי 1991 ביקשה הנהלת התע"א מוועדת ההשקעות של הדירקטוריון לאשר הקמת הנגף נוסף, שלישי במספר, למטוסים רחבי גוף. הבקשה התבססה, בעיקר, על תחזית של תע"א בדבר מספר הסבות שהוא פי שלושה ממספר ההסבות, שבו מושגת נקודת האיזון, ועל היקף מסוים של עבודות תחזוקה שוטפות על מטוסי בואינג 747 בשנים הבאות. ההשקעה בהקמת ההנגר אמורה להסתכם בסכום ניכר. התע"א

(*) החישוב נעשה על בסיס נתוני המפעל, בסדרה של 20 מטוסים, ללא נתוני ביצוע הסבת שני המטוסים הראשונים לחברה ב'.

(**) על בסיס הערכה של עלות פיתוח וטרם ייצור מיוני 1989.

העריכה שתחזיר את השקעתה בהנגר בשנת 1995. ועדת ההשקעות המליצה בפני ועדת הכספים והדירקטוריון של התע"א לאשר את הקמת ההנגר הנוסף.

6. במהלך שנת 1991 נוצר קרע ביחסים שבין התע"א למשווק. התע"א לא שילמה למשווק סכומי עמלה המגיעים לו בגין עסקת הסבת המטוסים לחברה ב'. במועד עדכון מצב הפרוייקט על ידי הביקורת מנהלים הצדדים משא ומתן לשינוי תנאי ההתקשרות.

*

כניסת התע"א לשוק של הסבת מטוסי נוסעים למטען היא תכנית חשובה הראויה לברכה. הצלחת התכנית עשויה לאפשר ייצוא בערך של מאות מיליוני דולרים ולספק תעסוקה למאות עובדים. לכאורה, מצביעים השיקולים על כך, כי לתע"א יתרון יחסי באותו שוק. יש לה ניסיון וידע בשיפוץ ובייצור מטוסים וגם מוניטין בענף. בעבר שיווקה התע"א מאות מטוסי מנהלים בשוק האזרחי, והיא גורם מוכר בענף. עד כה ביצעה התע"א עבודות הסבה, במסגרת התכנית הנדונה, בערך של עשרות מיליוני דולרים, ובידיה הזמנות להסבות נוספות, בחלקן הזמנות חוזרות של לקוח שכבר רכש עבודות הסבה מאותו הסוג.

התכנית להסבת מטוסי נוסעים למטען התבססה על ניצול גומחה כלכלית: הפרשי המחירים בין מטוסי מטען חדשים לבין עלות של מטוסי נוסעים מיושנים והסבתם למטען. הכדאיות הכלכלית של ביצוע הסבות כאלה נובעת, ככל הנראה, מכך ששוק הנוסעים מוכן לשם פרמיה גבוהה יותר עבור מטוסים חדשים מאשר שוק המטענים. המדובר בשוק מוגדר למדי. החברות, אשר עשויות להתעניין בהסבה, מספרן אינו רב, ובחלקן הן גדולות ומנוסות. כלומר הלקוחות הפוטנציאליים יכולים לשקול באופן רציונלי בין חלופות, ועומדים לרשותם האמצעים להעריך את התכונות הטכנולוגיות ואת היתרונות הכלכליים של הצעות שונות. לקוחות כאלה יכולים גם לאתר ללא כל קושי את הספקים הפוטנציאליים של הסבת מטוסי 747 למטען. בעת שהתע"א שקלה כניסה לאותו ענף, פעלו בו שתי חברות שהציעו שירותי הסבה.

מימוש היתרון היחסי של התע"א והפיכת הרעיון לתכנית רווחית חייבות עמידה בשלושה תנאים. התנאי האחד הוא השלמת תכנון חבילת ההסבה על כל פרטיה ומרכיביה, כולל קבלת האישורים הדרושים מה-FAA. אותם האישורים מהווים תנאי הכרחי למכירת ההסבה, וגם מהווים מעין "תו תקן" לאמינות המוצר. התנאי השני הוא עלות חבילת ההסבה, שתאפשר להציע את ההסבות ללקוחות פוטנציאליים במחיר תחרותי. התנאי השלישי, שהוא במידה רבה פועל יוצא של קיום התנאים הקודמים, הוא מערך שיווק שיביא לידיעת הלקוחות הפוטנציאליים את היתרונות של ההסבה בכלל ובאמצעות התע"א בפרט.

ההיגיון העסקי חייב, כי בטרם תשקיע התע"א סכומים גדולים בתכנית, תבחן את סיכויי המימוש של התנאים האמורים ותברר לעצמה את הכדאיות היחסית של שילובים שונים שלהם. שהרי קיימים יחסים של השלמה וגם של תחלופה בין התנאים הנ"ל. למשל, החשה של קבלת האישורים הדרושים מה-FAA, אפילו היא כרוכה בהוצאה כספית ובנטילת סיכון מסוים, הייתה מפחיתה מאוד את הסיכון הנחזה על ידי לקוחות פוטנציאליים, וממילא גורמת לחסכון בהוצאות שיווק ואף מאפשרת השגת מחיר גבוה יותר. היה בכך כדי להקל על העמידה בתנאי השני שהוזכר.

דבר זה לא נעשה, ועד כה טרם הושג האישור הדרוש להסבה מלאה, מתצורת נוסעים לתצורת מטען. כתוצאה מכך אמורה התע"א לבצע את ההזמנה הגדולה ביותר שקיבלה, להסבת עשרה מטוסים לחברה ד', תוך כדי נטילת סיכון רב של הוצאה גדולה לפיצוי הלקוח ושל הפסדים, אם האישור לא יושג. קיימת אפשרות לרכוש ביטוח לכיסוי חלק גדול מן הסיכון, אך הביטוח עצמו יגדיל את עלות העיסקה ויפחית את הרווח הצפוי, והעיקר - כל עוד לא התקבל אותו "תו תקן" מה-FAA נעשו מאמצי המכירות בנחיתות יחסית.

התע"א אף לא הצליחה, בשנים הראשונות של תכנון והפעלת הפרוייקט, להגיע לאומדנים מציאותיים של עלות הפיתוח והייצור. כאמור, מדובר בשוק שפעלו בו שני מתחרים. סביר להניח, כי כניסת מתחרה נוסף תשפיע עליהם, וזאת אפילו אם מדובר בשוק צומח. למרות זאת לא בחנה התע"א את תגובתם האפשרית לכניסתה לשוק. באותה עת גם הניחה התע"א, ובלי שהיה לכך יסוד מוצק, כי ספק מסוים יסכים למכור לה רכיב משמעותי לביצוע ההסבה, שהיה עשוי להפחית משמעותית הוצאות וזמן פיתוח. יצוין, כי השגת הרכיב הייתה מוטלת בספק רב. עד לתחילת 1989 לא בחנה התע"א את המשמעות של אי קבלת אותו הרכיב מהספק, ואת הרגישות של רווחיות הפרוייקט ושל נקודת האיזון שלו במקרה שהיא תפתח את הרכיב בעצמה. רגישות כזאת לא מצאה ביטוי בניתוחים הכלכליים ובדיווח לדירקטוריון ביוני 1989. ממילא היו אומדני העלויות, אשר היוו חלק מרכזי בניתוחי הכדאיות, פגומים. רק באוקטובר 1990, בעת אישור עיסקה עם חברה ד', דווחה לדירקטוריון הערכה של עלות הפיתוח וטרם הייצור, שכללה את המשמעות הכלכלית של פיתוח הרכיב באופן עצמאי.

התע"א לא הצליחה להגיע לאומדני עלויות מציאותיים בהקשר לעיסקה עם חברה ב', וחרגה במידה ניכרת בצבירת שעות עבודה ובמועדי הספקה ללקוח. העיסקה, שהייתה אמורה להסתכם ברווח צנוע, הסתיימה בהפסד גדול מאוד.

אפשר בהחלט להבין נכונות לבצע עסקות ראשונות בהפסד, כחלק מן העלות הכלכלית של חדירה לשוק; במקרה זה המדובר בתשלום עבור הקדמת החדירה. במקרה כזה צריך להיות ברור מראש, כי זו המטרה, וכי ההפסד מהווה חלק מן ההשקעה בפרוייקט, השקעה שיחזירו הרווחים העתידיים מעסקות נוספות. כמובן, שאילו היה הפסד צפוי מראש ונעשה מתוך שיקול כאמור לעיל, היה צורך להוסיף את סכום ההפסד הצפוי לעלות הפיתוח. הדבר היה מעלה את נקודת האיזון של הפרוייקט ומפחית את הסיכוי לכדאיותו הכלכלית. הדבר לא נעשה, כי בעת שהוחלט על העיסקה לא היו בידי התע"א תכניות ייצור שלמות ולא אומדנים תקפים של העלויות. לפיכך אין לראות בכישלונה של עיסקה זו מעין "סוף מעשה במחשבה תחילה".

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מיוחדת את תנאי ההתקשרות עם המשווק, שפגעו קשות בסיכויי הרווחיות וההצלחה של הפרוייקט, כגון הבטחת שיעורי נתח מפיץ גבוהים ובלעדיות שיווק למשווק. כמוסבר בדוח, היה נתח המפיץ עשוי, בתנאים מסוימים, להגיע לשיעור העולה בהרבה על המקובל בענף. שיעור זה, ואפילו שיעור העמלה הנמוך יותר בגרסה האחרונה של החוזה, הוא גבוה במיוחד בסוג זה של עסקות, שבהן המשווק לא נדרש להחזיק מלאי, למתן שירותים משלימים, להדרכה טכנית ללקוחות וכיו"ב. הייתה רק ציפייה, כי החברה האמריקנית תסייע בהסדרי מימון, ותהווה מנוף לקידום עסקות.

התע"א השקיעה ניכרים בתכנון חבילת ההסבה ובהקמת מתקני ייצור. התכנית תגיע לאיזון כלכלי, בטרם יושג רווח, רק לאחר

שהתע"א תמכור הסבות בסכום גבוה מאוד. מכירות בסכום כזה יזכו את המשווק, לפי תנאי ההתקשרות עמו, בסכומים שיגיעו למיליוני דולרים, וזאת לפני שהתע"א תזכה לרווח כלשהו. התע"א היא אשר נטלה סיכונים כה גדולים, ואילו המשווק לא התחייב מצדו להשקעה או למאמץ מוגדרים מראש לקידום המכירות. המשווק יהיה זכאי לאותם תשלומים אף אם הקשר עם הלקוחות לא ייווצר באמצעותו.

עיקר החומרה נעוץ לא רק בתנאים נדיבים מדי למשווק ובהיעדר איזון בין החובות והזכויות של שני הצדדים, אלא בעיקר בכך שנפגם כושר התחרות של התע"א, עקב שיעורי עמלות גבוהים לאותו משווק. עמלות בגודל כזה מוצדקות רק בעסקות ששיעור הרווח מהן הוא גבוה מאוד וכאשר ההיקף הרב של המכירות מבוסס על מאמציו, כישוריו וקשריו המיוחדים של הסוכן או המפיץ. תנאים אלה לא התקיימו במקרה הנידון.

גם למתן בלעדיות שיווק למשווק לא נמצאה הצדקה. מתן בלעדיות מוצדק, בדרך כלל, כאשר המפיץ נדרש להשקעות ניכרות במגמה לקדם את המכירות ולשרת את הלקוחות. לא כן היה הדבר במקרה זה.

יתרה מזו, התע"א לא בחנה אם קיימת הצדקה להעמיס על התכנית סכום כה גדול ואם אין דרך לנהל את השיווק באופן כלכלי יותר. גם לא נמצא, כי התע"א בחנה אם אמנם יש למשווק הכישרים והקשרים הנדרשים. היה ידוע כי החברה האמריקנית, הנמנית עם בעלי המשווק, היא מוסד פיננסי רב עוצמה ופעילה במימון עסקות של מכירה ושל החכרת מטוסים. אולם לא נבדק מה החלק מן השוק הפוטנציאלי שעשוי להזדקק לשירותי המימון של אותה החברה, לא נבדקה התחרות בהצעת שירותי מימון כאלה, ולא הובטח כי החברה האמריקנית תציע יחס מועדף ללקוחות התע"א.

בדיעבד התברר, כי אף לא לקוח אחד של התע"א קיבל מימון באמצעות אותה חברה. מדברי התשובה של התע"א לנוסח קודם של דוח הביקורת עולה, כאילו לפני ההתקשרות עם המשווק נאמר לתע"א, כי למשווק "פרוייקט" לביצוע הסבות, וכי הוא מתכנן לממשו באמצעות מפעל במזרח אסיה. עוד נאמר, כי המשווק התבקש על ידי התע"א להסב את ביצוע הפרוייקט לתע"א. לא ידוע לביקורת אם התע"א בדקה את הטענה בדבר הפרוייקט. כאמור, במהלך השנים שבהן הייתה ההתקשרות עם המשווק, לא נמסרה אף הזמנה אחת לתע"א מאותו "פרוייקט", או כל הזמנה אחרת שהושגה באמצעות המשווק.

ייתכן ואת ההסבר להתקשרות בין התע"א למשווק יש לחפש בקטע מסוים מדברי התשובה של התע"א לנוסח קודם של דוח הביקורת: "למרות כל המאמצים לקשור קשר עם מפיצים אשר יפעלו למציאת לקוחות, מבחינה שיווקית לא הייתה התקדמות במכירת הפרוייקט. בלי הוכחת ביצוע ... לא עמדו מפיצים ושותפים רציניים "בפתח תע"א בתור". מבחינת הפיתוח ההנדסי של ההסבה הייתה התקדמות ניכרת, אך התקציב שאושר נגמר והלך, וביולי 1988 החליטה הנהלת חטיבת בדיק שאין להמשיך ולהשקיע בפרוייקט מעבר לאישור הכספי שניתן. במצב זה רק מנוף רציני של קשר מסחרי עם חברה בעלת יכולת שיווקית ופיננסית היה בו כי לקדם את הפרוייקט, להביא לסיום את הפיתוח ההנדסי של ההסבה ולהיכנס לתחום ההפצה בין לקוחות פוטנציאליים".

כלומר, התע"א לא רצתה עוד להסתמך על אמונתה בהצלחה העתידית של הפרוייקט ועל בחינת כלכליות שלה של גודל השוק וכושר התחרות שלה. היא המירה את אלה בהסתמכות על שיקול הדעת של אותו "מנוף רציני", זאת בלא שבדקה כלל את כושרו של המשווק לבצע עבורה את אשר התקשתה באותה עת לעשות בעצמה.

אמונתו של המשווק בהצלחת הפרוייקט קיבלה אומנם גיבוי בהתחייבותו להשקיע סכום של חצי מיליון דולרים בתכנית הסבה, אולם כנגד התחייבויותיו קיבל המשווק התחייבות מאת התע"א להחזר כפול מהשקעתו אם יבוטל החוזה עמו. יתרה מזאת, את חלקו הארי של הסכום שילם המשווק רק לאחר שנחתמו כבר, שלא מיוזמתו, עסקות הייצוא הראשונות, שהיו אמורות להכניס למשווק סכום גדול פי כמה מונים מהשקעתו בתכנית ההסבה.

יוצא אפוא שחלקו בפרוייקט לא חייב את המשווק בנטילת סיכון של ממש, ומדברי התשובה של התע"א עולה, כי המשך ההשקעה מצדה בפרוייקט התבסס על הקשר עם החברה האמריקנית, שלא נבדק. זאת ועוד, המשא ומתן הראשוני עם המשווק התנהל בעת שלתע"א לא היו עדיין לא מוצר ולא תכנית ייצור, שלא לדבר על אישור מה-FAA.

עם זאת קשרה התע"א, באותו מועד, את המשך התכנית ביצירת קשר עם גורם חיצוני לשווק את המוצר שטרם הושלם. ממילא הייתה התע"א בתנאי נחיתות במשא ומתן, מה שהשפיע ככל הנראה על תוכן ההסכמים. כך הפכה ההתקשרות, במקום קרש הצלה, לאבן ריחיים.

ולסיכום, התכנית להסבת מטוסי נוסעים למטען נראתה מראש כתכנית טובה העונה לצרכים של התע"א ולצורכי המשק הישראלי. יש לקוות, כי הליקויים אשר התגלו במהלך ניתוב התכנית מהשלב הרעיוני לביצוע, לא ימנעו את הצלחתה, וכי יופקו מהם הלקחים הדרושים.