

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל)

פיתוח מוצר ועסקת ייצוא

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (להלן - רפא"ל) היא יחידת סמך¹ של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). ייעודה העיקרי הוא פיתוח וייצור של אמצעי לחימה והספקתם לצה"ל.

באמצע שנות ה-80 חזה משהב"ט, כי הזמנותיו מרפא"ל יצומצמו. במטרה להקטין את תלותה של רפא"ל במשהב"ט ולשמור על חוסנה הכלכלי, אישר משהב"ט לרפא"ל לחשוף אמצעי לחימה וידע טכנולוגי, שפותחו עבור צה"ל, בפני לקוחות בחו"ל, דבר שאיפשר לרפא"ל להגדיל את הייצוא.

על סמך אישור החשיפה של משהב"ט, חתמו ממשלות מדינה 1 וישראל בשלהי 1997 על הסכם לשיתוף פעולה (להלן - עיסקה 1). על פי הסכם זה, תמכור רפא"ל למדינה 1, בין היתר, את מוצר א'. רפא"ל העריכה, כי תקבולי עיסקה 1 יכסו את מלוא עלות פיתוח מוצר א'. בסמוך לאחר החתימה על עיסקה 1 עלה ספק במערכת הביטחון, לרבות ברפא"ל, לגבי התממשות העיסקה. ספק זה התחזק ככל שחלף הזמן. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, העיסקה לא יצאה אל הפועל.

כתוצאה ממאמצי השיווק של רפא"ל, היא שולבה במהלך השנים 1997 ו-1998 כקבלן משנה בעיסקה למדינה 2 שנחתמה קודם לכן בין הקבלן הראשי לבין ממשלת מדינה 2 (להלן - הלקוח). חלקה של רפא"ל בעיסקה זו כלל ייצור והספקה של מוצר א', של מוצר ב' ועבודות נוספות.

רפא"ל חתמה עם הקבלן הראשי על שני הסכמים עבור הלקוח (שייקראו להלן יחד - עיסקה 2), האחד במהלך שנת 1997 להספקת יחידות של מוצר ב' (להלן - עיסקה ב'), והשני בשנת 1998 להספקת יחידות של מוצר א' ועבודות נוספות (להלן - עיסקה א'). היקפה הכספי של עיסקה ב', שאמורה להסתיים באוקטובר 2001, הסתכם במיליוני דולרים. רפא"ל העריכה במועד חתימת ההסכם, שמעיסקה זו צפוי לה הפסד של מיליוני דולרים. היקפה הכספי של עיסקה א' הסתכם אף הוא במיליוני דולרים, והיא אמורה להסתיים בספטמבר 2001. במועד חתימת ההסכם העריכה רפא"ל, שמעיסקה זו צפוי לה הפסד של מיליוני דולרים. בהסכם של עיסקה א' נקבע, כי תהיה ללקוח אופציה לרכוש מרפא"ל באמצעות הקבלן הראשי יחידות נוספות של מוצר א' בסכום של עשרות מיליוני דולרים. רפא"ל העריכה, כי הרווחיות מממוש האופציה תסתכם במיליוני דולרים. בפועל הלקוח לא מימש את האופציה עד 1.9.00, המועד בו פג תוקפה. בדצמבר 2000 עדכנו רפא"ל והקבלן הראשי את ההסכם, וכללו בו אופציה נוספת, שעל פיה יוכל הלקוח להזמין באמצעות הקבלן הראשי יחידות של מוצר א' ותמיכה כוללת בסכום של 2.8 מיליון דולר.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי היא העריכה בעת החתימה על עיסקה א', שעלות פיתוח מוצר א' והעבודות הנוספות (להלן - פיתוח מוצר א') תסתכם במאות מיליוני שקלים. רפא"ל תכננה לכסות את עלות הפיתוח מתקבולי עיסקה 1, ואם זו לא תצא אל הפועל, היא תכננה לממן את עלות הפיתוח ממקורותיה. תכנון זה התבסס על העובדה, שבמינהלת פרויקט א' עתיד היה להתפנות כוח אדם,

¹ יחידת סמך - יחידה, שהמשרד הממונה עליה העניק לה עצמאות ניהולית מסוימת.

עקב סיום הפיתוח של פרויקט אחר; עובדה זו הציגה רפא"ל בפני משהב"ט. רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי את כוח האדם העודף לא כדאי היה, או לא ניתן היה, לצמצם, בשל הצורך לשמר ידע החיוני למדינה במינהלת פרויקט זה, וכן בשל חוסר היכולת של רפא"ל כיחידת סמך לפטר עובדים מיידית.

עיסקה 2 מנוהלת באחת מחטיבות רפא"ל (להלן - החטיבה) בשתי מינהלות פרויקט. במינהלת פרויקט ב' מבוצע פרויקט מוצר ב', ובמינהלת פרויקט א' מבוצעים הפרויקטים עבור עיסקה א'.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2000 עלה, כי על פי נתוני רפא"ל עיסקה ב' תסתים בהפסד של עשרות מיליוני ש"ח, לפני הוצאות מימון. הגידול הניכר בהפסד, של כ-310%, בהשוואה להפסד הצפוי על פי הערכת רפא"ל בעת חתימת ההסכם, נבע מאמדתן עלויות חלקי. עוד עלה, כי עלות פיתוח מוצר א', כפי שהוערכה בתחילת 1998, תסתכם בכ-85% מהתכנון, וזאת לפני הוצאות מימון ולאחר הפחתה של תכולות העבודה שרפא"ל ביצעה בהשוואה לתכנונה הראשוני. עיסקה א' תסתים בהפסד של מיליוני ש"ח, וזאת בשל התחייבותה של רפא"ל לספק ללקוח יחידות של מוצר א' חינם.

כתוצאה משינוי ההסכם בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי בדצמבר 2000, העריכה רפא"ל, כי "סביר שיצומצם... היקף הספקת [מוצר א'] חינם". כמו כן, בפברואר 2001 קיבלה רפא"ל מהקבלן הראשי הזמנה ליחידות של מוצר א' במסגרת האופציה הנוספת. להערכת רפא"ל, רווחיה מממוש אופציה זו יסתכמו במיליוני ש"ח.

ההפסד הניכר של רפא"ל בעיסקה 2 והפסדה מהשקעתה בפיתוח מוצר א', שהסתכמו במאות מיליוני ש"ח, מומנו באמצעות תקציב משהב"ט עקב גירעון ניכר בתזרים המזומנים. כדי לבקר את הפעילות שביצעה רפא"ל בעיסקה א' ואת תקציב העיסקה, הקים משהב"ט ביולי 1998 במינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת) גוף מטה (להלן - מטה התכנית).

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, סיימה רפא"ל את פיתוח מוצר ב', וסיפקה במסגרת העיסקה מספר יחידות. להערכתה, יתר היחידות יסופקו במועדים שנקבעו בהסכם בינה לבין הקבלן הראשי. כמו כן, סיימה רפא"ל את העבודות הנוספות ללקוח, ומוצר א' נמצא בשלבי פיתוח סופיים. על פי הערכת רפא"ל, היא תספק את מוצר א' עד סוף שנת 2001.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני עד דצמבר 2000 את תהליך קבלת ההחלטות ברפא"ל ובמשהב"ט לאישור השלמת פיתוח מוצר א' ולביצוע עיסקה 2, את התוצאות העסקיות הצפויות ואת הבקרה של משהב"ט על פיתוח מוצר א' ועל העיסקה. נתונים מסוימים עודכנו עד יולי 2001. הביקורת נערכה בהנהלת רפא"ל ובחטיבה, ובדיקות השלמה נערכו ביחידות משהב"ט שלהלן: מפא"ת, יחידת היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - היועץ הכלכלי), האגף לסיוע ייצוא ביטחוני (להלן - סיב"ט) ויחידת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה, כדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים של המדינה, בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

החלטות רפא"ל על המשך פיתוח מוצר א' ועל ביצוע עיסקה 2

1. תכניות עסקיות

לפני קבלת החלטה על כדאיות השקעה בפיתוחו של מוצר, מקובל וראוי להכין תכנית עסקית לטווח ארוך, שאמורה לכלול, בין היתר, את ניתוח השוק והמתחרים, את תחזית המכירות ואת הרווחיות שבצדה.

(א) עיסקה ב' - ממסמכי רפא"ל עלה, כי לצורך השתלבותה בעיסקה ב' היה עליה להשקיע עבודת פיתוח בהתאמת מוצר קיים לדרישות הלקוח. עוד עלה, כי השיקול המכריע שהביא את המנכ"ל הקודם של רפא"ל, בהמלצת הסמנכ"ל הקודם לשיווק וראש מינהלת פריוקט ב', לבצע את העיסקה היה ההחלטה לשתף פעולה עם הקבלן הראשי באמצעות הקמת תאגיד משותף בחלקים שווים (להלן - התאגיד). תחום עיסוקו של תאגיד זה יהיה ניהול, שיווק ומכירה של מוצר ב' ומוצרים דומים לו. המנכ"ל הקודם של רפא"ל ראה בהקמת התאגיד יתרונות לרפא"ל, בין היתר, בחלוקת ההשקעה בפיתוח מוצר ב' בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי, וכן בניצול יתרונותיו של הקבלן הראשי בשיווק מוצר ב' ומוצרים דומים לו בעולם, שיביאו לעסקות משותפות נוספות גם בתחומי פעילות נוספים. ההחלטה להקמת התאגיד ולביצוע העיסקה במסגרתו התקבלה בהנהלת רפא"ל, על אף שהיה ידוע לה שבישראל קיימות מספר חברות העוסקות בתחום זה, ולרפא"ל אין יתרון יחסי באותו סוג מוצר. ניסיון העבר הראה, כי השקעותיה של רפא"ל בתחום זה לא היו כדאיות; ומנהל החטיבה הקודם המליץ שלא להשקיע בפיתוח מוצר חדש, והתריע בפני המנכ"ל הקודם של רפא"ל במאי 1997, כי "הרווחיות העתידית [ממוצר ב' ומוצרים דומים לו] צפויה להיות נמוכה". עם זאת הוא קבע, כי יש מקום להקים את התאגיד "רק מתוך ראיית תרומות לרפא"ל בטווח הארוך".

באוגוסט 1997 נחתם הסכם העקרונות להקמת התאגיד (להלן - הסכם העקרונות) בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי, ובו נקבע, שעיסקה ב' תבוצע במסגרת התאגיד שהקמתו מותנית באישור משהב"ט. עוד נקבע, שהיקף המכירות של היחידות של מוצר ב' לקבלן הראשי הוא מיליוני דולרים, ונקבעו תנאים נוספים (ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה העלה, כי רפא"ל לא הכינה תכנית עסקית לפני חתימתה על הסכם העקרונות. יש לציין, כי בנספח להסכם העקרונות נקבע, כי "התכנית העסקית תגובש על ידי שני הצדדים בתוך כחודשיים ותצורף להסכם העקרונות". בפועל בחנה רפא"ל לראשונה את מאפייני השוק בספטמבר 1997, לאחר שנקבעה התמורה שתקבל מעיסקה ב'. אולם רפא"ל לא כללה במסמך הבחינה הנ"ל את כל מתחריה, ואף לא את תחזית מכירותיה והרווחיות שבצדה. רק במאוס 1998 הכינה רפא"ל תכנית עסקית למוצר ב' לשנים 1998 עד 2002, ובה עדכנה את תחזית המכירות שהכינה בינואר 1998, שלא כללה את ההסתברות למימוש המכירות ואת השפעתה על הרווחיות.

מהאמור לעיל עולה, כי הנהלת רפא"ל הניחה, כי שיתוף הפעולה עם הקבלן הראשי במסגרת הקמת התאגיד יגנה לרפא"ל יתרונות לטווח הארוך, דבר שהיווה שיקול מרכזי בעת חתימת רפא"ל על עיסקה ב'. אולם, היא לא הכינה תכנית עסקית לתאגיד ואף לא למוצר החדש שפיתחה, לפני חתימתה על הסכם העקרונות. עוד הניחה, שמהב"ט יאשר את הקמת התאגיד, אך לא ביקשה את אישורו בכתב בסמוך להקמתו, ולבסוף האישור לא ניתן (ראו בהמשך).

(ב) פיתוח מוצר א' - ממסמכי רפא"ל עלה, כי התכניות העסקיות למוצר א', שהכינה רפא"ל בשנים 1994 עד 1996, היו חלקיות, שכן הן התייחסו אך ורק למכירת מוצר א' למדינה 1; ולא כללו תחזית מכירות ללקוחות נוספים ואת הרווחיות מהן; כמו כן הן לא כללו ניתוח מתחרים של רפא"ל. יתר על כן, רפא"ל לא עדכנה את תכניתה העסקית למוצר א' משנת 1996, ולא ניתחה את שוק הלקוחות לפני שחתמה על עיסקה א' בשנת 1998. זאת על אף העובדה שבמועד זה עלו ספקות ממשיים לגבי סיכויי קיומה של עיסקה 1.

המנכ"ל הקודם של רפא"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2001, כי אילוצי כוח האדם העודף והצורך לשמר גרעין ידע במינהלת פרויקט א' ברפא"ל "היו חזקים משמעותית ממשקלה של התכנית העסקית", ולכן היא לא עודכנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שהתעורר ספק ממשי בדבר סיכויי קיומה של עסקה 1, היה ראוי כי רפא"ל תכין תכנית עסקית חדשה, ובמסגרתה תבחן את השוק העולמי ואת עמדת צה"ל להצטייד במוצר א', ורק לאחר מכן תחליט על כדאיות השלמת פיתוחו. משרד מבקר המדינה מציין, כי ראוי היה, שרפא"ל תכלול את האילוצים שנבעו מעודף כוח אדם ומהצורך לשמר ידע במינהלת פרויקט א', כחלק מהתחשיבים בתכנית העסקית. כמו כן, ראוי היה לבחון חלופות עסקיות שונות לשימוש בידע זה באמצעות כוח האדם העודף, לרבות אפשרות לפיתוח מוצר מסוגו של מוצר א' כמענה לצורכי צה"ל ולו גם למימוש בטוח הארוך, וזאת לפני החלטה על עסקה א'.

רק במארס 1999, כשנה לאחר החתימה על ההסכם בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי, הכינה החטיבה, על פי הנחיית מנכ"ל רפא"ל, מסמך שכותרתו פוטנציאל עסקי למוצר א' (להלן - המסמך). המסמך כלל תחשיב להחזר יתרת ההשקעה בפיתוח מוצר א' ממכירות עתידיות, שהסתכמה באותה עת בעשרות מיליוני דולרים. באותו מועד רפא"ל הניחה, כי עד שנת 2000 היא תקבל הזמנות משלוש מדינות, לרבות מהלקוח, בסבירות של בין 30% ל-100%. ואשר יסתכמו במאות מיליוני דולרים, כאשר הרווח המהווה יסתכם בעשרות מיליוני דולרים. כלומר, על פי תחשיב רפא"ל, יתרת השקעתה בפיתוח מוצר א' תוחזר במלואה מרווחי מכירותיה בגין הזמנות שתקבל עד שנת 2000.

מטה התכנית, שמינה משהב"ט לבקר את פעילות רפא"ל בפיתוח מוצר א', בדק את המסמך באמצעות ראש היחידה הכלכלית לפרויקטים והתקשרויות ביחידת היועץ הכלכלי. על פי הערכתו, תחשיבי רפא"ל היו אופטימיים, נוכח העובדה שהערכת הרווחיות הממוצעת בעסקות שהציגה רפא"ל, בשיעור מסוים מהמכירות, הייתה גבוהה לעומת שיעור הרווחיות הממוצע בפרויקטים שביצעה החטיבה בעבר. עד סוף שנת 2000, מועד סיום הביקורת, לא קיבלה רפא"ל הזמנת המשך מהלקוח וגם לא קיבלה הזמנות למוצר א' משתי המדינות הנוספות מהן תכננה לקבלן.

משרד מבקר המדינה העיר, כי רפא"ל הציגה בפני משהב"ט תמונת מצב, שלא היה בה לשקף את הכדאיות העסקית הטמונה בפיתוח מוצר א'. רפא"ל הציגה במסמך הנחות אופטימיות, ובכללן ההנחות על שיעורי הסבירות לקבלת הזמנות. לדוגמה, רפא"ל העריכה כ-100% את הסבירות למימוש האופציה של הלקוח להזמנה נוספת בסך עשרות מיליוני דולרים, באמצעות הקבלן הראשי. אופציה זו, שהייתה נתונה למעשה לשיקול דעתו של הלקוח בלבד, לא מומשה ותוקפה פג, על אף שהיה בידי רפא"ל מכתב כוונה של הלקוח לממשה. נוכח ניסיונה של רפא"ל בעסקה 1, שלא יצאה אל הפועל, מן הראוי היה שרפא"ל תנקוט יתר זהירות בעת הכנת תחזיות עסקיות.

רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה במארס 2001, כי התחזיות שהציגה במארס 1999 היו הטובות ביותר לאותו מועד. עוד הסבירה, כי עסקות של מוצרים מסוגו של מוצר א' מתממשות לאחר זמן רב יחסית, ונתונות להשפעות בלתי צפויות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסבר רפא"ל מאשש את האמור לעיל, ועל רפא"ל היה לנקוט יתר זהירות בעת הכנת תחזיות עסקיות, במיוחד נוכח הערות היועץ הכלכלי על ההנחות האופטימיות בתכנית העסקית. מן הראוי, שרפא"ל תחליט על פיתוח מוצריה על סמך נתונים עסקיים מבוססים שייכללו בתכנית העסקיות. תכניות אלה ראוי שיעודכנו בהתאם לשינויים מהותיים החלים באחת או יותר מהנחות היסוד שעליהן התבססו, דבר שלא נעשה במקרה זה.

2. אמדן העלויות של עיסקה 2

על פי נוהלי רפא"ל, במהלך הכנת הצעת מחיר כלשהי ללקוח יש לבצע תכנון מפורט לעיסקה, שאמור לכלול, בין היתר, תכולת עבודה, פירוט עלויות, תחשיב רווחיות, וסיכונים חוזיים, תפעוליים, כלכליים ואחרים.

(א) עיסקה ב' - ממסמכי רפא"ל עלה, כי אמדן עלות עיסקה ב' שהכינה החטיבה, ואשר שימש בסיס להחלטת המנכ"ל הקודם של רפא"ל לאשר את ביצועה, היה חלקי ומוטה כלפי מטה. החטיבה לא הכינה תכנון מפורט לעיסקה בעת הכנת אמדן העלויות כמתחייב מנוהלי רפא"ל. כמו כן, מנגנון הבקרה של הנהלת רפא"ל על אמדן זה לקה בחסר. להלן הפרטים:

באפריל 1997 העריכה החטיבה את העלויות בעיסקה ב'. אולם חודש לאחר מכן נערך דיון בראשות המנכ"ל הקודם של רפא"ל בנושא עיסקה 2 על שני מרכיביה, ובו הציגה החטיבה אמדן עלויות לעיסקה ב' הנמוך בכ-26% מהערכתה הראשונית. אמדן זה לא כלל את העלויות כמפורט להלן:

(1) עלויות בגין סיכוני פיתוח, עלויות בגין רכש גומלין ועמלות סוכן (שהחטיבה העריכה אך לא הציגה).

בדיון שצוין לעיל, אמנם הוזכרו עלויות שונות ועמלות סוכן שהתייחסו לעיסקה 2, אולם החטיבה לא הציגה למנכ"ל באופן ברור אם הן כללו עלויות של עיסקה ב'.

(2) האמדן לא כלל את מלוא עלויות הפיתוח, שכן בעת הכנתו לא היו בידי רפא"ל נתוני תכולת העבודה המלאה.

(3) באמדן לא ניתן ביטוי לעלויות מימון ואסקלציה² ולעלויות נוספות בגין העברת עבודות ייצור לקבלן הראשי, כמתחייב מההסכם בינו לבין רפא"ל.

רפא"ל אמנם הניחה בעת החתימה על הסכם העקרונות, שתזרים המזומנים שלה בעיסקה יהיה מאוזן, אך להערכה זו לא היה בסיס. שכן, רק במאוס 1998, כשמונה חודשים לאחר חתימת הסכם העקרונות, סיכמה רפא"ל עם הקבלן הראשי את תנאי התשלום, שיצרו לה גירעון בתזרים המזומנים בכל תקופת ביצועה של העיסקה.

אמדן העלויות שהעריכה החטיבה אושר בהנהלתה, אולם לא אושר בהנהלת רפא"ל כמתחייב מנוהליה. ראוי לציין, כי למנגנון הבקרה חשיבות רבה, כיוון שהוא נועד, בין השאר, להתמודד עם הנטייה להערכות אופטימיות בשלב התכנון, שעלולות להטעות את מקבלי החלטות.

אמדן העלויות החלקי היווה בסיס להחלטת המנכ"ל הקודם של רפא"ל מאוגוסט 1997, לחתום על ההסכם של עיסקה ב' במחיר של מיליוני דולרים ובהפסד מתוכנן של מיליוני דולרים. רפא"ל תכננה לכסות את הפסדה מעיסקה זו מהרווחים שצפתה מעיסקה א', שהייתה אז בתהליך משא ומתן. אולם כחצי שנה לאחר מכן חתמה רפא"ל על עיסקה א' בהפסד צפוי מעיסקה זו.

העובדות שתוארו לעיל מצביעות על כך, שהערכת העלויות ברפא"ל, שעל פיה החליט המנכ"ל הקודם של רפא"ל לבצע את עיסקה ב' ולנהל משא ומתן עם הקבלן הראשי לקביעת מחיר המכירה, הייתה לקויה. כתוצאה מכך גדלו הפסדי רפא"ל בהשוואה לתכנון לפני החתימה על הסכם העקרונות. יתר על כן, ממסמכי רפא"ל עלה, כי הצגת מלוא העלויות בפני המנכ"ל הקודם של רפא"ל לפני חתימת ההסכם הייתה מביאה להחלטה שלא לאשר את ביצוע העיסקה. להלן הפרטים:

² אסקלציה - הוצאה הנגרמת כתוצאה מהתייקרות המדדים השקליים ביחס להתייקרות בדולר או במטבעות אחרים. בעיסקה זו, מחיר המכירה נקבע בדולרים, ואילו העלויות צמודות ברובן למדדים השקליים. כיוון שההנחה לעת הזו היא, כי עליית המדדים השקליים גבוהה מעליית הדולר, נגרמת הוצאה שיש להתייחס אליה כאשר קובעים את מחיר המכירה ואת תנאי הצמדתו.

במאי 1998 הציג מנהל החטיבה בפני המנכ"ל הקודם של רפא"ל, כי עלויות עיסקה ב', לרבות הוצאות המימון, גדלו. על פי חישוב משרד מבקר המדינה, התבטא הגידול שהוצג בכ- 60% בהשוואה להערכה שהוצגה בפני המנכ"ל לפני החתימה על הסכם העקרונות. בתגובה לדברי מנהל החטיבה ציין המנכ"ל, כי "המינהלה ידעה שההחלטה בנדון היא קשה וגבולית, המשמעות המוצגת עתה היו מביאות את התהליך כולו ואת ההחלטה למקום אחר מזו שנלקחה". גם בדיון הנהלה שנערך ביוני 1999, אמר מנכ"ל רפא"ל הנוכחי, כי "לו היה ידוע מראש, שמדובר בהשקעה עצמית של [מיליוני דולרים], לא הייתה רפא"ל נכנסת לנושא".

(ב) עיסקה א' - ממסמכי רפא"ל עלה, כי בעת חתימתה על עיסקה א', בדומה לעיסקה ב', לא היו ברשותה כל הנתונים לחישוב עלויותיה, לרבות תכולת העבודה, התנאים הכלליים בהסכם ותנאי התשלום של הקבלן הראשי אליה. להלן הפרטים:

בתחילת 1998 חתמה רפא"ל עם הקבלן הראשי על ההסכם של עיסקה א', ובו נקבע מחיר העיסקה. בהסכם זה לא סוכמו תנאי התשלום, תכולת העבודה והתנאים הכלליים של העיסקה, בהתייחס, בין היתר, לפיצוי כספי שישולם במקרה של הפרת ההסכם, וכן בנוגע לאחריות הביצוע. במאס 1998 סיכמה רפא"ל עם הקבלן הראשי את תנאי התשלום, אולם גם במועד זה עדיין לא סוכמו תכולת העבודה והתנאים הכלליים של העיסקה, אשר סוכמו רק ביולי 1999, בעת שנחתם ההסכם המפורט של עיסקה א' בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי.

העובדות, שתוארו לעיל, מצביעות על כך שרפא"ל ניהלה משא ומתן וסיכמה את מחירי עיסקה 2 אף שלא היו בידיה כל הנתונים הדרושים לקביעת המחירים. נתונים אלה עשויים היו לשפר את עמדתה במשא ומתן ולתרום לכך שהמחיר או התנאים הנלווים יהיו טובים יותר עבורה. מהאמור לעיל עולה, כי רפא"ל לא פעלה על פי נורמות התנהגות עסקית מקובלות בעת שהעריכה את עלויותיה בעיסקה 2.

היתרי משהב"ט לניהול משא ומתן

כדי למנוע זליגת טכנולוגיות ישראליות מסוגות של נשק הפתעה והכרעה, הקיים והנמצא בשלבי פיתוח, פועלת מערכת הביטחון למציאת האיזון בין קידום הייצוא הביטחוני לבין אבטחת האינטרסים החיוניים שלה. הדבר מחייב בדיקה פרטנית של כל אמצעי לחימה המיועד לייצוא, כולל הפיתוח והידע הקשורים בו.

המצב החוקי - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1991, שהוציא שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, מטיל חובה על כל אדם (לרבות חברה), המבקש לעסוק בייצוא של ציוד ביטחוני, בייצוא של ידע ביטחוני וכן בייצוא או בתיווך בפעולות אלה, לקבל מראש היתר לניהול משא ומתן, ולאחר מכן, עם סיכום העיסקה, גם לקבל היתר לייצוא ציוד או ידע ביטחוני. הסמכות הסטטוטורית למתן היתר למשא ומתן והיתר לייצוא נתונה בלעדית למנכ"ל משהב"ט, אשר רשאי להאציל סמכות זו. המנכ"ל רשאי, לפי שיקול דעתו, לתת היתר למשא ומתן, לסרב לתתו, לקבוע בו תנאים, להתלותו או לבטלו. כן רשאי המנכ"ל למנות ועדות מייעצות למתן היתרים למשא ומתן לצורך הפעלת סמכויותיו. בנוסף לכך, רשאי המנכ"ל להפעיל את סמכויותיו שלפי צו זה, ולפי העניין, גם לאחר מתן היתר למשא ומתן. היתר למשא ומתן מתייחס למדינה ולסוג המוצר וניתן ליצואן, בין היתר, עבור אחד או יותר מהתחומים הבאים: הצגה ראשונית של המוצר, משא ומתן למכירת המוצר, משא ומתן להעברת ידע ולשיתוף פעולה בפיתוח.

בחוברת עזר והדרכה ליצואני ציוד וידע ביטחוני בהוצאת סיב"ט משנת 1996, מודגשות ומפורטות ההוראות החוקיות הנוגעות לקיום משא ומתן, ובכלל זה מגעים מוקדמים לקידום עסקה. בחוברת האמורה נקבע, בין היתר, כי "חובת קבלת ההיתר [לניהול משא ומתן] חלה גם במקרים של מגעים מוקדמים בארץ או בחו"ל לקידום עסקה ... ובכלל זה: הצעת נושא או מוצר, פיתוח, שיווק ... כמפורט בתקנות".

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות רפא"ל בכל הנוגע לבקשת היתרים להצגת מוצר א' ללקוח וללקוחות אחרים, ולניהול משא ומתן למכירת מוצר א' ללקוח. הביקורת העלתה ליקויים בנושאים אלה, חריגות מהיתרים ומהוראות משהב"ט ומצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1991.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מנהלים ועובדים ברפא"ל, לרבות הסמנכ"ל הקודם לשיווק ברפא"ל והנציג הקודם של רפא"ל בארץ הלקוח, פעלו שלא כדין. פעילות כזו עלולה להביא לידי חשיפת טכנולוגיות או מידע אחר, אשר עלולות לפגוע בכושרו של צה"ל בעתיד. לפיכך, על הנהלת רפא"ל ועל המלמ"ב למצוא את הדרכים הראויות למנוע חריגות והישנות תופעות דומות בעתיד, ולנקוט את כל האמצעים, לרבות אמצעים משפטיים העומדים לרשותם, נגד אלה שחרגו.

משהב"ט עדכן את משרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי "עובדי רפא"ל שהיו מעורבים בניהול המו"מ על שיתוף הפעולה התעשייתי עם הלקוח והמועסקים כיום בחברות העובדות מול מעשהב"ט [מערכת הביטחון], יוזמנו לשימוע אצל סגן ראש מלמ"ב ובמידה ויוכח כי היו שותפים למהלך, יינזפו".

ניהול המשא ומתן

נוהל רפא"ל להתקשרויות מגדיר את הרכב הצוותים להכנת הצעות מחיר ללקוחות ולניהול משא ומתן עמם. על פי הנוהל, בצוותים יהיו לכל הפחות בעלי התפקידים הבאים: מוביל הנושא (רצוי ראש הפרויקט), מנהל טכני ומנהל התקשרויות. הצוות המכין הצעת מחיר יכלול גם מנהל כספי של ההצעה, ואילו הצוות המנהל משא ומתן יכלול גם עורך דין ונציג כספים ובקרה. עוד צוין בנוהל האמור, כי גורמים נוספים יצורפו לצוותים על פי הצורך.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד ניהלה רפא"ל משא ומתן במסגרת המגעים המוקדמים עם הלקוח, וכיצד ניהלה את המשא ומתן עם הקבלן הראשי בעסקה 2. בכדיקה עלו הממצאים הבאים:

1. הסמנכ"ל הקודם לשיווק הציג ללקוח עשרות רבות של יחידות מוצר א' חינם, בלי שהנושא נבחן ונידון בהנהלת רפא"ל ובחטיבה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתן ההצעה ללקוח ויצירת המחויבות כלפיו על ידי הסמנכ"ל הקודם לשיווק בלבד הייתה בניגוד לנוהלי רפא"ל, ומימושה עלול לגרום להפסדי רפא"ל בעסקה א'. ראוי לציין, כי על פי ההסכם של עסקה א', התחייבה רפא"ל לספק חינם מחצית מכמות היחידות של מוצר א' שהוצעו ללקוח, ואת המחצית השנייה תספק גם כן חינם בתנאי שהלקוח יממש את האופציה.

2. ברפא"ל לא נמצאו כתבי מינוי לצוותים שהכינו את הצעת המחיר, ולצוותים שניהלו את המשא ומתן, כמתחייב מנוהליה. בנוסף לכך עלה ממסמכי רפא"ל, כי לא היה צוות קבוע למשא ומתן עם הקבלן הראשי. המשא ומתן נוהל במועדים מסוימים על ידי המנכ"ל הקודם של רפא"ל והסמנכ"ל הקודם לשיווק שלה, לעתים ללא מעורבות החטיבה, ובמועדים אחרים על ידי צוותי משא ומתן של המינהלות בחטיבה.

3. צוותי המשא ומתן של המינהלות בחטיבה פעלו מול הקבלן הראשי ללא תיאום ביניהם, זאת על אף שבמקרה דנן מדובר בעיסקה אחת של הקבלן הראשי מול הלקוח. לדוגמה, ממסמכי רפא"ל עלה, כי נציגי מינהלת פרויקט ב' למשא ומתן סברו משך מספר חודשים לאחר החתימה על עיסקה ב', כי מינהלת פרויקט א' תשלם את עמלת הסוכן במסגרת עיסקה א'. עובדה זו תרמה, בין היתר, להערכת העלויות החלקית בעיסקה ב', שכן התשלום של עמלת הסוכן בעיסקה זו בוצע על ידי מינהלת פרויקט ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול משא ומתן בעיסקה הכוללת מוצרים שונים המפותחים והמיוצרים על ידי מינהלות נפרדות, ראוי שייעשה תוך כדי שיתוף פעולה ותיאום בין הגופים השונים המעורבים. הליקויים בניהול המשא ומתן, שהתבטאו, בין השאר, בכך שהוא בוצע שלא על ידי צוות קבוע, ולעתים ללא מעורבות החטיבה, גרמו, בין היתר, לליקויים השונים בהיערכותה של רפא"ל לעיסקה.

פיקוח ובקרה של משהב"ט ואישוריו לפיתוח מוצר א' ולעיסקה 2

1. עיסקה ב'

כאמור, רפא"ל חתמה בשנת 1997 עם הקבלן הראשי על הסכם עקרונות להקמת תאגיד משותף בחלקים שווים. הסכם העקרונות כלל את עיסקה ב' כעיסקה ראשונה של התאגיד. בהסכם העקרונות נקבע, כי בתקופה שבין אישורו על ידי הגורמים המוסמכים של שני הצדדים ועד לרישום התאגיד, ינוהל שיתוף הפעולה בין הצדדים על פי האמור בהסכם העקרונות. עוד נקבע, כי הקמת התאגיד מותנית, בין היתר, בקבלת אישור של משהב"ט ושל גורמים ממשלתיים נוספים.

בהתאם להוראות משהב"ט, ההרשאה לחתימת הסכמים של רפא"ל לשיתוף פעולה תעשיית בישראל נתונה בידי מנכ"ל משהב"ט ביחד עם מנכ"ל רפא"ל ועם חשב משהב"ט. משרד מבקר המדינה בחן את הליך אישור הסכם העקרונות, לרבות עיסקה ב', ברפא"ל ובמשהב"ט, והעלה את הממצאים הבאים:

ממסמכי רפא"ל ומשהב"ט עלה, כי המנכ"ל הקודם של משהב"ט וחשב משהב"ט לא אישרו את הסכם העקרונות קודם לחתימתו, שכן הוא לא הוצג להם במועד זה. אמנם, יום לאחר חתימת ההסכם האמור, ערכן המנכ"ל הקודם של רפא"ל את המנכ"ל הקודם של משהב"ט בפגישה עבודה ביניהם על כך שחתם על הסכם בנושא מוצרים מסוגו של מוצר ב' עם הקבלן הראשי, וזאת בהתייחס לעיסקה 2. ראש סיב"ט הציג בפגישה הסתייגות של מנכ"ל חברה אחרת העוסקת בתחום זה מהחתימה על הסכם העקרונות, אולם בסיכום הפגישה לא נרשמה התייחסות כלשהי של המנכ"ל הקודם של משהב"ט בנוגע להסכם; כלומר, הוא לא אישר את הסכם העקרונות. אולם על אף האמור, עלה ממסמכי רפא"ל, כי היא הבינה שהמנכ"ל הקודם של משהב"ט לא התנגד להסכם העקרונות, ולכן החלה בביצוע העיסקה. המנכ"ל הקודם של משהב"ט הבהיר למשרד מבקר המדינה ביולי 2001, כי הוא התנגד ולא אישר את עיסקה ב'.

רק באמצע אפריל 1999, כשנה ושמונה חודשים לאחר מועד חתימת הסכם העקרונות, ובעקבות פניית רפא"ל למשהב"ט ולממונה על הרשות להגבלים עסקיים בבקשה לאשר את ההסכם המפורט להקמת התאגיד המשותף, הודיע המנכ"ל הקודם של משהב"ט לרפא"ל, כי הוא אינו מאשר. זאת מהנימוק שהשוק בתחום המוצרים מסוגו של מוצר ב' בישראל רווי במתחרים, ומצב זה גורם לתחרות ולהורדת מחירים למחירי עלות ואף למחירי הפסד, שעלולים לגרום להתמוטטות של חלק מהחברות העוסקות בתחום זה. ראוי לציין, כי גם בשנת 1997, בעת שרפא"ל ערכנה את המנכ"ל

הקודם של משהב"ט בעניין ההסכם שחתמה להקמת התאגיד, היה שוק המוצרים מסוגו של מוצר ב' בישראל רווי.

מיום החתימה על הסכם העקרונות ועד אפריל 1999, המועד שבו הביע המנכ"ל הקודם של משהב"ט את התנגדותו להקמת התאגיד, צברה רפא"ל כ-50% מהעלויות הצפויות בעיסקה. כיוון שכך, לרפא"ל לא היה כדאי לבטל את עיסקה ב', והיא נותרה עם עיסקה מפסידה, בלי ששיתוף הפעולה לטווח ארוך עם הקבלן הראשי באמצעות הקמת התאגיד, שהיווה את השיקול המרכזי לביצוע העיסקה, התממש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המנכ"ל הקודם של רפא"ל היה לקבל אישור בכתב להסכם העקרונות, שנחתם באוגוסט 1997, מכל הגורמים המוסמכים, כמתחייב מהוראת משהב"ט, ולא להסתפק בדיווח בלבד למנכ"ל הקודם של משהב"ט. כל עוד לא התקבל האישור, על רפא"ל היה להימנע מלצבור עלויות בעיסקה ב'.

2. פיתוח מוצר א' ועיסקה א'

(א) אישורי משהב"ט לפיתוח מוצר א' ולעיסקה א' עד ליצירת המחויבות החוזית - להלן לוח זמנים של סדר האירועים העיקריים הקשורים לפיתוח מוצר א' ולעיסקה א', עד למועד יצירת המחויבות החוזית של רפא"ל להספקת מוצר א':

סוף 1997 - נחתמה עיסקה 1 בין ממשלת מדינה 1 לממשלת ישראל. סמוך לאחר החתימה החל להתעורר במערכת הביטחון ספק בדבר קיום העיסקה, ובעקבותיו הנחה היועץ הכלכלי את רפא"ל להכין את תקציבה בהנחה שעיסקה 1 לא תצא אל הפועל.

מסוף 1997 ועד מועד החתימה על עיסקה א' בתחילת 1998 - במהלך תקופה זו (לא ידוע מתי) המנכ"ל הקודם של משהב"ט נתן אישור עקרוני למנכ"ל הקודם של רפא"ל לחתום על עיסקה א'.

תחילת 1998 - רפא"ל והקבלן הראשי חתמו על ההסכם של עיסקה א', ועל פיו תספק רפא"ל, בין היתר, יחידות של מוצר א' או של מוצר דומה ללא תמורה.

אפריל 1998 - אושר תקציב רפא"ל לשנת 1998 בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט. המנכ"ל הקודם של רפא"ל לא הזכיר בדיון את עיסקה א', אך הציג את הבעיה של עודף כוח אדם במינהלת פרויקט א', שעלותו השנתית נכללה בתקציב רפא"ל לשנה זו.

מאי 1998 - המנכ"ל הקודם של רפא"ל הציג בדיון בפני ראש מפא"ת את בעיית עודף כוח האדם בפיתוח, בין היתר, במינהלת פרויקט א' בגין סיום פרויקט פיתוח אחר. המנכ"ל לא הזכיר את עיסקה א'. באותו מועד אישר ראש מפא"ת לרפא"ל להשתמש בכוח האדם שהתפנה בחטיבה לטובת פיתוח מוצר א'.

יולי 1998 - התקיים סקר תיכון עם הלקוח ובו הוצג מוצר א'. לדעת היועצים המשפטיים של רפא"ל ושל הקבלן הראשי, במועד זה נוצרה המחויבות החוזית בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי ובינו לבין הלקוח לספק לו את מוצר א'.

סוף יולי 1998 - הוקם מטה התכנית במשהב"ט לפיקוח ולבקרה על המשך פיתוח מוצר א' ברפא"ל. משרד מבקר המדינה בחן את הליכי האישור לפיתוח מוצר א' ולעיסקה א' ברפא"ל ובמשהב"ט, והעלה את הממצאים הבאים:

על פי לוח האירועים עולה, שכבר בשלהי 1997 התעוררו ספקות במערכת הביטחון בדבר מימושה של עיסקה 1. לפיכך, פעלה רפא"ל בהתאם להנחיית היועץ הכלכלי, וכללה בהצעת התקציב לשנת 1998 את עלויות המשך פיתוח מוצר א' בשנה זו, אך לא כללה את המכירות למדינה 1. בהתייחס

לאישור עיסקה א', מציין משרד מבקר המדינה, כי המנכ"ל הקודם של משהב"ט אישר מראש רק עקרונית את העיסקה.

מנכ"ל רפא"ל הקודם הסביר למשרד מבקר המדינה במארכ 2001, כי קיבל מהמנכ"ל הקודם של משהב"ט באמצעות שיחת טלפון "אישור מפורש ולא כתוב להמשיך" בפיתוח מוצר א'. זאת לפני חתימת ההסכם עם הקבלן הראשי לביצוע עיסקה א'. עוד הסביר, כי בשיחת הטלפון הבהיר למנכ"ל משהב"ט הקודם ש"אין ב[עיסקה 2] כיסוי עלויות הפיתוח אלא באופן חלקי בלבד". כמו כן הבהיר, כי הרקע לבקשתו היה התערעורתה של עיסקה 1 מחד, ועודף כוח אדם בפיתוח ברפא"ל, מאידך.

המנכ"ל הקודם של משהב"ט הבהיר למשרד מבקר המדינה באפריל 2001, כי אכן אישר מראש למנכ"ל הקודם של רפא"ל לחתום על עיסקה א' למדינה 2, זאת "בשעה ש[עיסקה 1] הייתה חיה". עוד הבהיר, כי אישורו לעיסקה לא התייחס למוצר ב' ולא להצעת רפא"ל לספק ללקוח יחידות של מוצר א' חנם, שני אלה הובטחו ללקוח על ידי המנכ"ל הקודם לשיווק של רפא"ל ולדעת המנכ"ל הקודם של משהב"ט "היו טעות". בנוסף לכך הסביר, כי ברקע לאישור היו בעיותיה של רפא"ל, ובהן בין היתר, "עודף כוח אדם ואי יכולת בסיסית לפטר עובדים". עוד הבהיר, כי האישור להמשך הפיתוח ניתן על בסיס הנחה שצה"ל יצטייד במוצר א' בעתיד, מאחר שגם בעבר רכש צה"ל אמצעי לחימה שרפא"ל פיתחה ביוזמתה ולא על בסיס דרישה מיבצעית רשמית של צה"ל.

אולם האישור העקרוני שנתן המנכ"ל הקודם של משהב"ט לעיסקה, שהיה למעשה קבלת החלטה על המשך פיתוח מוצר א' עד לסימו כעבור כשנתיים, ניתן בלי שהובאה בפניו תכנית עסקית מפורטת. יתר על כן, משמעות ההחלטה הייתה, שהפיתוח כולו ימומן מתקציב משהב"ט, שכן לרפא"ל במצבה הכספי המעורער באותו מועד, לא היו מקורות אחרים למימון. כמו כן עולה, שהאישור לעיסקה א' ניתן בלי שמשב"ט ורפא"ל בחנו חלופות להעסקת כוח האדם העודף במינהלת פרויקט א' שברפא"ל, שעסק בפיתוח. במיוחד אמורים הדברים לגבי אפשרות פיתוח מוצר מסוגו של מוצר א' שייתן מענה לצורכי צה"ל ולצורכי הלקוח כאחד. הדבר חייב לבצע עבודת מטה מעמיקה של מפא"ת ביחד עם צה"ל כבר לפני מועד האישור. בחינת חלופות אלה החלה רק בדצמבר 1998 לאחר שהוקם מטה התכנית, והסתיימה ביוני 1999 בלי שנמצאה חלופה כזו (ראו בהמשך).

בנוסף לכך עולה מהדברים, כי קודם לאישור לפיתוח מוצר א' ולעיסקה א', המנכ"ל הקודם של רפא"ל לא הציג בפני המנכ"ל הקודם של משהב"ט את כל הפרטים. במיוחד אמורים הדברים בנוגע להתחייבות רפא"ל לספק ללקוח יחידות של מוצר א' חנם. יתר על כן, חלק מהפרטים שהוצגו לא תאמו את העובדות שהיו ידועות באותה עת. מדובר בכך, שלא היה בעיסקה 2 בכדי לכסות חלק כלשהו מעלויות הפיתוח, אלא רק את העלויות בגין העבודות הנוספות.

כאמור, המנכ"ל הקודם של משהב"ט אישר את תקציב רפא"ל לשנת 1998 בדיון שנערך בתחילת אפריל 1998. בדיון זה הציג המנכ"ל הקודם של רפא"ל בפני הנהלת משהב"ט, כי עד סוף 1998 צפוי ברפא"ל עודף כוח אדם, בין היתר, במינהלת פרויקט א', בגין סיום פרויקט פיתוח אחר וכן בגין אי יציאתה לפועל של עיסקה 1. רפא"ל כללה בתקציב, בין היתר, את עלות כוח האדם העודף שתכננה להפנות לפיתוח מוצר א'. עלות כוח אדם זה הסתכמה, על פי אומדן משרד מבקר המדינה, בכ-50 מיליון ש"ח לשנה. אולם, המנכ"ל הקודם של רפא"ל והמנכ"ל הקודם של משהב"ט לא ציינו בדיון זה את קיומה של עיסקה א', שהיוותה למעשה פתרון תעסוקתי לחלק ניכר מכוח האדם העודף האמור, גם לשנים 1999 ו-2000. כיוון שהדיון נסב, בין היתר, על נושא העודף בכוח האדם, מעוררת עובדה זו תמיהה, שכן נכון היה שהמנכ"ל הקודם של רפא"ל יציג את הנושא כבעיית מימון של עודף כוח האדם שמועסק בפיתוח מוצר א' עבור עיסקה א' ולא כבעיית חוסר תעסוקה.

יתר על כן, משהב"ט הבהיר למשרד מבקר המדינה במארכ 2001, ש"עד יולי 1998 לא ידע המשרד על העיסקה עם [מדינה 2]". משרד מבקר המדינה מעיר, כי המנכ"ל הקודם של משהב"ט הבהיר למשרד מבקר המדינה באפריל 2001, כי תשובת משהב"ט אינה נכונה. אולם, גם בסיכום דיון

שנערך אצל ראש מפא"ת בתחילת מאי 1998, במטרה למצוא פתרון לבעיית עודף כוח האדם במינהלת פרויקט א' ברפא"ל, לא הזכיר המנכ"ל הקודם של רפא"ל את עיסקה א', והדבר מחזק את טענת משהב"ט, שלפיה לא ידע על קיומה של העיסקה.

בדיון בראשות ראש מפא"ת, שהוזכר לעיל, ציין המנכ"ל הקודם של רפא"ל, שלהערכתו "ל [מוצר א'] צפוי סיכוי טוב הן מבחינת האפשרות ש[אחד מחילות צה"ל] יצטייד בו וגם סיכויי הייצוא שלו טובים". החלטתו של ראש מפא"ת התקבלה בלי שהוא בחן כראוי את כוונות צה"ל בנוגע להצטיידותו העתידית במוצר א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה ש"משהב"ט ורפא"ל יבחנו במועד זה, כחודשיים לאחר חתימת ההסכם לביצוע עיסקה א', ולפני שנוצרה המחויבות החוזית להספקת מוצר א', את כדאיות העיסקה ואת כדאיות השלמת הפיתוח לעומת עלות העסקת כוח האדם העודף. בדיקה כזו במועד שצוין לעיל, הייתה מצביעה על כך שהעלות החזויה להשלמת הפיתוח באותו מועד, שהוערכה במאות מיליוני ש"ח, הייתה גבוהה מעלות העסקת כוח האדם העודף באותה תקופה, שנאמדה על פי חישוב משרד מבקר המדינה בכ-60% מהעלות החזויה להשלמת הפיתוח באותו מועד. כמו כן, ראוי היה לבחון במועד זה חלופה לפיתוח מוצר מסוגו של מוצר א' שיתאים גם לצורכי צה"ל וגם לצורכי הלקוח.

עולה מתוך הדברים, שתהליך קבלת ההחלטות לאישור עיסקה א' עבור לקוח זר ולאישור המשך פיתוח מוצר א' ומימונו באמצעות תקציב משהב"ט, לקה בחסר. על משהב"ט להיות מודע לצורכי צה"ל ומערכת הביטחון בתחום המוצרים מסוגו של מוצר א', שהוא תחום חיוני למדינת ישראל, ולתכנון ולהקצות מבעוד מועד בהתאם לכך את המשאבים להעסקת עובדי רפא"ל בתחום זה. קיום קבוצה גדולה של עובדי מחקר ופיתוח לצרכים לא מיידיים, גם בתחומים אחרים, מחייב את רפא"ל ומפא"ת להכין תכנית ארוכת טווח של נושאים הדרושים למערכת הביטחון שאותם אפשר לקדם באמצעות עובדים אלו, וכך להפיק מהם את מירב התועלת. על משהב"ט ורפא"ל לבחון נושאים אלו בהשוואה לכדאיות ביצוע פרויקטים לייצוא, כאשר יש כאלה. בהעדר תכנית כזו, גוברת הנטייה לאשר עסקות ייצוא לא רווחיות, כפי שאירע במקרה זה. על משהב"ט להבטיח, כי יהיה תכנון כזה, משום שעדיין הוא המממן את רפא"ל ונושא בעלות כוח האדם העודף ובעלות בגין הצורך לשמר מוקדי ידע חיוניים בה.

(ב) הוראות משהב"ט לבדיקה ולאישור עסקות - כאמור, רפא"ל חתמה בתחילת 1998 עם הקבלן הראשי על ההסכם לביצוע עיסקה א'. על פי הוראת משהב"ט הדנה בהרשאות ובסמכויות חתימה במשהב"ט בעסקות שסכומן מעל 25 מיליון דולר, יחתום מנכ"ל משהב"ט בעצמו על ההסכמים. כמו כן, בהוראת משהב"ט בנושא עסקות ייצוא נקבע, כי "חוזים של יחידת סמך מעל סכום של 10 מיליון דולר, יהיו חייבים באישור של היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (הכוונה לבדיקה שיחידת הסמך לא תיכנס לפרויקט ייצוא בהפסד או בתזרים שלילי)".

ממסמכי רפא"ל עלה, כי ההסכם של עיסקה א', שהיקפו, כולל האופציה, הגיע לעשרות מיליוני דולרים, נחתם על ידי ראש מינהלת פרויקט א' ברפא"ל בידיעת המנכ"ל הקודם של רפא"ל, אך בלי שהמנכ"ל הקודם של משהב"ט חתם עליו, ובלי שהיועץ הכלכלי אישר את פרטיו.

ראוי להדגיש, שבעניין הוראת משהב"ט, שלפיה נדרש אישור של היועץ הכלכלי לכל עסקת ייצוא מעל 10 מיליון דולר, הבהיר המנכ"ל הקודם של משהב"ט למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי אינו מכיר הוראה המחייבת בדיקה של היועץ הכלכלי לכל עסקת ייצוא של יחידת סמך בסכומים שמעל 10 מיליון דולר, וכי "היועץ הכלכלי אינו מסוגל לבדוק וגם ספק אם אכן בודק ובודק כל עסקת בת 10 מיליון דולר של רפא"ל, שהרי זו עבדה בדפוסי חברה ממשלתית".

נציגת היועץ הכלכלי הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר ובדצמבר 2000, כי היועץ הכלכלי מטפל בתכניות העבודה של רפא"ל ברמה הכללית, ואינו עוסק בפרטי הפרויקטים המרכיבים אותן.

עוד הבהירה, כי בכוונת היועץ הכלכלי לבחון בעתיד אפשרות ליישם הצגת רווחיות של פרויקטים עיקריים בהצעת התקציב של רפא"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכבוקה נוספת, ידרוש היועץ הכלכלי מרפא"ל לכלול בתקציבה השנתית לפני אישורו, גם את נתוני הרווחיות ואת תזרימי המזומנים בפרויקטים העיקריים של הייצוא שלה. כך ניתן יהיה לאתר את היקף המימון הדרוש לרפא"ל מתקציב משהב"ט מוקדם ככל האפשר, ולתת לכך את העדיפות הראויה בעת שמהב"ט עורך את תקציבו.

(ג) פעילות מטה התכנית ואישורי משהב"ט להמשך פיתוח מוצר א' - על פי הוראות משהב"ט, על מרפא"ת להקים מטה תכנית כאשר מדובר בפרויקט פיתוח שמזמין משהב"ט עבור צה"ל. ממסמכי מרפא"ת עלה, כי במקרה זה הוחלט להקים באופן חריג מטה תכנית עבור עסקת הייצוא של מוצר א' למדינה 2 מהסיבות הבאות: ההיקף הכספי הניכר של עלויות פיתוח מוצר א'; האפשרות שצה"ל יצטייד במוצר א' (שכאמור, לא נבחנה כראוי); וכן המשך הפעילות ברפא"ל עבור עסקות ייצוא עתידיות שטרם התקבלו הזמנות עבורן. ההיקף הכספי הניכר של עלויות הפיתוח יצר חשש במשהב"ט, כי מימון הפיתוח, גם בשנים הבאות, יהיה מתקציבו, ולכן בין שאר תפקידיו היה על מטה התכנית לפקח על המימון לתכנית שנתן משהב"ט מתקציבו.

המטה מנה 12 חברים, ובהם נציגי משהב"ט ונציגי צה"ל, ובראשו עמד ראש ענף במרפא"ת. על המטה הוטל, בין היתר, לקיים מעקב תקציבי על התכנית, ולהפנות תשומת לב הדרגים הבכירים במשהב"ט לצורך בקבלת החלטות בנושאים הקשורים לתכנית.

מטה התכנית עסק בפעילויות שאינן מאפיינות מטה תכנית רגיל. בדיקת פעולות מטה התכנית ותהליכי קבלת ההחלטות במשהב"ט על המשך פיתוח מוצר א' לאחר אישורו בשנת 1998 העלתה, כי משהב"ט אישר לרפא"ל מספר פעמים להמשיך בפיתוח מוצר א', זאת לפני שהסתיימו בדיקות המטה, שנועדו להמליץ על המשך העיסקה, על שינויים בה או על ביטולה. להלן הפרטים:

(1) מטה התכנית התריע בפני ראש מרפא"ת ובפני המנכ"ל הקודם של משהב"ט כבר בדינוני הראשונים, ברבעון האחרון של 1998, כי "הכרחי לפתור מיידית את סוגיית התקציב למימון המשך הפעילות" בנושא מוצר א', וכי "קצב הפעילות הגבוה ברפא"ל קובע עובדות - נדרשת הכרעה מהירה". בראשית ינואר 1999 המליץ ראש מו"פ (מחקר ופיתוח) במרפא"ת לעצור את העבודה בפרויקט, זאת כיוון שהיא מומנה מתקציב משהב"ט, ועדכן את מנכ"ל רפא"ל על החלטתו. כתוצאה מכך, הנחה מנכ"ל רפא"ל את החטיבה לצמצם את הפעילות בפרויקט במטרה לחסוך בהוצאות, וזאת עד להכרעת מנכ"ל משהב"ט על עתיד הפרויקט. בדיון נוסף שערך ראש מו"פ בפברואר 1999, ובו השתתף גם מנהל החטיבה, הוא החליט להמליץ למנכ"ל הקודם של משהב"ט להפסיק את הפרויקט, והנחה את רפא"ל לצמצם את הפעילות בפרויקט עד להכרעת מנכ"ל משהב"ט.

יום לאחר הנחיית ראש מו"פ לצמצם את הפעילות בפרויקט, הנחה מנכ"ל רפא"ל את ראש החטיבות, כי הפיתוח של מוצר א' "חוזר לפעילות בהיקף מלא ברפא"ל", וזאת על אף שהנושא עדיין לא הועלה להכרעת מנכ"ל משהב"ט. מנכ"ל רפא"ל הסביר למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי נתן את ההנחיה, בין היתר, כיוון שקיבל אישור בעל-פה מהמנכ"ל הקודם של משהב"ט, ולפיו "אין להפסיק כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת". לקראת הכרעת מנכ"ל משהב"ט העריכו רפא"ל והקבלן הראשי, כי עלות ביטול העיסקה גבוהה מהיתרה להשלמת הפיתוח, ולכן לדעתם לא כדאי היה לבטל את העיסקה.

(2) ביוני 1999 נערך דיון אצל המנכ"ל הקודם של משהב"ט, לבחינת המשך הפיתוח של מוצר א'. אמדן עלות השלמת הפיתוח באותו מועד הסתכם בעשרות מיליוני דולרים. באותו דיון החליט המנכ"ל הקודם של משהב"ט, כי העיסקה תימשך אך ורק אם ימצאו מקורות מחוץ למערכת הביטחון למימון הפיתוח בשנים 2000 ו-2001, וכן שהמימון יינתן תוך כדי שמירה על תזרים מזומנים חיובי. לאחר מכן, באוגוסט 1999, חזר בו המנכ"ל הקודם של משהב"ט ואישר לרפא"ל

לפרוס את המימון החיצוני על פני שלוש עד ארבע שנים, שמשמעותו הייתה ויתור על דרישתו בדבר תזרים מזומנים חיובי, ובדבר צורך במימון ביניים של משהב"ט כגישור על פערי התזרים.

בהתאם להנחיית המנכ"ל הקודם של משהב"ט, החלה רפא"ל במשא ומתן עם מפעל ישראלי (להלן - המפעל) ועם הקבלן הראשי להשתתפותם במימון פיתוח מוצר א', וזאת בהנחה שיפיקו רווחים בעסקות ייצוא עתידיות. בעת שהתנהל המשא ומתן הנחה מנכ"ל משהב"ט את רפא"ל להמשיך בפיתוח מוצר א' ולעמוד בהתחייבותה ללקוח. ההנחה ניתנה, מאחר שרפא"ל דיווחה למנכ"ל הקודם של משהב"ט בספטמבר 1999, כי היא הגיעה להסכמה עם המפעל ועם הקבלן הראשי, ולפיה כל אחד מהם יממן 12 מיליון דולר מעלות המשך הפיתוח, זאת על אף שרפא"ל ידעה, כי ישנם קשיים במשא ומתן שהיה בעיצומו באותה עת.

משרד מבקר המדינה מציין, כי עד למועד סיום הביקורת לא חתמה רפא"ל על הסכם למימון חיצוני עם המפעל, ורק במאוס 2000 נחתם הסכם בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי למימון חיצוני. על פי ההסכם בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי, רשאית רפא"ל, בין היתר, ללוות ממנו לכל היותר 12 מיליון דולר במהלך ארבע שנים. עוד עולה מההסכם, שרפא"ל יכולה להחליט במהלך ארבע השנים, שלא להגדיל את סכום ההלוואה עד לסכום של 12 מיליון דולר, אם לא תחפוץ בכך. לאחר מועד סיום הביקורת, באפריל 2001, לוותה רפא"ל מהקבלן הראשי 3 מיליון דולר (מתוך 12 מיליון דולר).

במאוס 2000 הפנה מטה התכנית את תשומת לב מקבלי החלטות במשהב"ט, שההסכם למימון חיצוני אינו פותר את בעיית מימון עלות פיתוח מוצר א'. זאת, בין היתר, כיוון שרפא"ל יכולה להחליט שלא ללוות את מלוא הסכום של 12 מיליון דולר.

במאי 2000 אישר מנכ"ל משהב"ט את ההסכם, ואף אישר "להמשיך, לפי שעה, לממן את הפיתוח עד גמר ההתחייבות ל[לקוח] (בלבד) - על חשבון גירעון רפא"ל [תקציב הביטחון]". מנכ"ל משהב"ט קבע בדיון, כי "הפרויקט אושר בעבר, ונכון להמשיך ולסיים את פיתוחו". עוד הנחה מנכ"ל משהב"ט את רפא"ל, לגבש בתוך חודשיים הסכם עם המפעל למימון 12 מיליון הדולרים הנוותרים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי העובדה שמתוך 24 מיליון הדולרים לוותה רפא"ל 3 מיליון דולר בלבד, מחזקת את אשר נאמר במטה התכנית במאוס 2000, ש"אין כל ביטחון שהנחיית המנכ"ל תבוצע", וכי "אנו עדים לתהליך המרוקן את הנחיית המנכ"ל [למימון חיצוני של 24 מיליון דולר] מתוכן". עולה מתוך הדברים, שהמשך פיתוח מוצר א' עבור לקוח זר בלבד, ממומן ברובו באמצעות תקציב משהב"ט של מדינת ישראל.

רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2001, כי החלטתה בנוגע לקבלת יתרת ההלוואות מבוססת על שיקולים עסקיים, וכי ההסכם עם המפעל אינו בא לידי מימוש עקב חילוקי דיעות בנוגע לתנאי ההסכם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על רפא"ל היה להציג בפני המנכ"ל הקודם של משהב"ט כבר בספטמבר 1999 את הקשיים שהיו לה בעת המשא ומתן למימון חיצוני. משלא עשתה כך ודיווחה, כי הגיעה להסכמה עם הקבלן הראשי ועם המפעל בנושא, היא פעלה באופן לא ראוי, וגרמה למנכ"ל הקודם של משהב"ט לקבל החלטה על סמך נתונים בלתי מלאים.

מהאמור לעיל עולה, כי בין אפריל 1998 לבין מאי 2000 אישר משהב"ט מספר פעמים לרפא"ל להמשיך את פיתוח מוצר א', ולצבור עלויות שמומנו מתקציב משהב"ט.

לדעת משרד מבקר המדינה, כבר בשלהי 1997, בעת שעלו ספקות בדבר קיומה של עיסקה 1, ובמיוחד עוד בטרם נוצרה המחויבות החוזית להספקת מוצר א' ללקוח, היה על משהב"ט לבחון חלופות לפיתוח מוצר אחר ממשפחת מוצר א', שיתאים לשימוש בצה"ל ויענה לדרישות הלקוח, וכן לבחון חלופות של מקורות מימון לעיסקה מחוץ למערכת הביטחון. כאמור, חלופות אלו נבחנו מאוחר יותר במשך למעלה משנתיים. בחינה יסודית של מכלול החלופות, שעמדו בפני משהב"ט באותה עת, כבואו לאשר את המשך פיתוח מוצר א', הייתה מונעת מאוחר יותר מלהציב את

משהב"ט בפני עובדות מוגמרות; וממקבלי ההחלטות במשהב"ט לאשר את המשך פיתוח מוצר א' תחת אילוצים שנבעו כתוצאה מהעלויות הרבות שנצברו, מהצורך להימנע מביטול הסכם עם לקוח זר ומפגיעה ביחסי מסחר בינלאומיים.

(ד) סמכויות מטה התכנית - משרד מבקר המדינה בדק את הסמכויות שניתנו למטה התכנית לביצוע תפקידיו, והעלה את הממצאים הבאים:

מטה התכנית התריע כבר בדצמבר 1998, והמשיך להתריע גם בשנים 1999 ו-2000, בדיווחים שהעביר לראש מפא"ת ולמנכ"ל משהב"ט (הקודם והנוכחי), כי הוא מתקשה לבקר ולפקח על הפעילות שבוצעה ברפא"ל מפאת הסמכויות המוגבלות שקיבל. לדוגמה, בדצמבר 1999 התריע מטה התכנית, כי "בהעדר צוות טכני ... בהקשר לפרויקט זה - למטה אין לפי שעה כלים לביצוע הליווי והבקרה הנדרשים". לפיכך, החליט מטה התכנית, בין היתר, לדרוש מרפא"ל דיווחים טכניים ודיווחים כלכליים. ממסמכי החטיבה עלה, כי עד למועד סיום הביקורת דיווחיה למטה התכנית היו חלקיים בלבד. באוגוסט 2000 התריע שוב מטה התכנית באותו נושא, והמליץ לראש מפא"ת לשקול שינוי בתפקידיו וסמכויותיו של מטה התכנית או להחליט על ביטולו. בפועל, ראש מפא"ת לא שינה את סמכויות מטה התכנית, והוא המשיך לתפקד ללא סמכויות וללא כלים כבעבר.

ממסמכי משהב"ט עלה, כי מימון הגירעון של רפא"ל בפרויקט בוצע ישירות מתקציב משהב"ט; וזאת, ללא תלות באישורים מאת מטה התכנית על התקדמותה של רפא"ל בהתאם לאבני דרך שקבעה עם הקבלן הראשי, כמקובל במטות תכנית אחרים. משהב"ט הסביר למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי "לרשות מטה התכנית, שהוקם עבור [עיסקה 2] לא הועמדו הכלים ... ולכן לא הייתה לו תמונה טובה על המתרחש בפרויקט ולא הייתה אפשרות שישפיע על מהלך פיתוחו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמטה התכנית שהוקם לפרויקט ייצא היה מטה חריג במשהב"ט, מן הראוי היה להעמיד לרשותו מנגנונים מיוחדים, שיאפשרו לו לפקח ולבקר את הפרויקט, במיוחד בהיבט התקציב, דבר שלא נעשה.

עלויות פיתוח מוצר א' והתוצאות העסקיות

1. עיסקה ב' - במועד סיום הביקורת צפויה עלות העיסקה להסתכם בחריגה של כ-60% מהעלות ששימשה בסיס לאישורה על ידי המנכ"ל הקודם של רפא"ל. ממדי החריגה בעלויות של עיסקה ב' החלו להתברר במינהלת פרויקט ב' בינואר 1998, מספר חודשים מועט לאחר החתימה על עיסקה ב'. כתוצאה מהחריגה בעלויות, גדל ההפסד הצפוי בכ-310% מההפסד המתוכנן.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי החריגה הניכרת בעלויות בהשוואה לעלויות המתוכננות בעת החתימה על עיסקה ב' נבעה בעיקר מהסיבות שלהלן:

(א) תוספת עלות בגין פיתוח מוצר ב' בסך של כ-18 מיליון ש"ח נבעה מהערכות עלות חלקיות; מתוספת בתכולת עבודות הפיתוח מעבר לתכנון המקורי; ומחוסר יעילות תפעולית. כל זאת משום שהחטיבה הניחה בעת התכנון, שמוצר ב' יהיה מבוסס ברובו על מוצר דומה קיים, ובפועל פותח מוצר חדש, שכלל רק חלק קטן ממרכיבי המוצר הדומה הקיים.

(ב) תוספת עלות בייצור בסכום של מאות אלפי דולר. בעת תכנון העיסקה העריכה רפא"ל שכל הייצור יתבצע על ידיה, אולם בפועל הקבלן הראשי ביצע עבור רפא"ל חלק מעבודות ייצור מוצר ב' בהתאם להסכם שביניהם. התוספת בעלויות הייצור נבעה מכך שמחירי הייצור אצל הקבלן הראשי היו גבוהים בהשוואה לעלויות הייצור ברפא"ל.

2. (ג) תוספת עלות בגין עלויות מימון ועמלות סוכן, שלא נכללו בהערכת העלויות בעת החתימה על העסקה.

בדיון להפקת לקחים, שנערך בהנהלת רפא"ל ביוני 1999, הציגה החטיבה תכנית שכללה תחזיות להחזר השקעת רפא"ל בפיתוח מוצר ב'. לפי התכנית, תוחזר ההשקעה (שהיא ההפסד בעסקה) בתוך חמש שנים, דהיינו עד סוף שנת 2003, וזאת מרווחי רפא"ל ממכירות של כ-54 יחידות של מוצר ב' לשנה בממוצע. התכנית שהוצגה התבססה על ההנחה, שהמנכ"ל הקודם של משהב"ט יאשר את הקמת התאגיד, וזאת על אף שכבר באפריל 1999 הקמת התאגיד לא אושרה. ממסמכי רפא"ל עלה, כי עד מועד סיום הביקורת מכרה רפא"ל 11 יחידות של מוצר ב' בנוסף לאלו שמכרה בעסקה ב', ברווח של כמיליון ש"ח. כלומר, רפא"ל לא עמדה בתחזית מכירות של מוצר ב' לשנים 1999 עד 2000, שקבעה בתכנית שהוזכרה לעיל.

2. עסקה א' - ההפסד בעסקה א' יסתכם במיליוני ש"ח. הפסד זה נבע מכך שרפא"ל התחייבה לספק ללקוח יחידות של מוצר א' חינם.

רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי בדצמבר 2000 היא הגיעה להסכמה עם הקבלן הראשי על שינוי בהסכם, כך שהספקת היחידות של מוצר א' תהיה לפי דרישת הלקוח ונתונה למשא ומתן בין רפא"ל [לקבלן הראשי]. לכן סביר שיצומצם (לא ברור עדיין עד כמה) היקף הספקת יחידות של מוצר א' חינם.

בפברואר 2001, לאחר מועד סיום הביקורת, קיבלה רפא"ל הזמנה ליחידות של מוצר א' ולתמיכה כוללת בהיקף כספי של 2.8 מיליון דולר, במסגרת מימוש האופציה הנוספת. על פי הערכת רפא"ל, הרווח ממימוש אופציה זו יסתכם במאות אלפי דולרים.

3. פיתוח מוצר א' - במועד החתימה על עסקה א', העריכה רפא"ל את עלויות הפיתוח של מוצר א' במאות מיליוני ש"ח. עד למועד החתימה על עסקה א' עבור הלקוח בתחילת 1998 השקיעה רפא"ל בפיתוח מוצר א' עבור מדינה 1 כ-49 מיליון ש"ח. ביוני 1999 ערכה רפא"ל תכנית הפחתה בתכולות העבודה, שהביאה לצמצום בעלויות הפיתוח של כ-15%. התכנית המצומצמת נבנתה "על פי המינימום הנדרש כדי לעמוד בחוזה [עם הלקוח]" והתייחסה, בין היתר, לצמצום היקפי בדיקות שונות, הפחתת אمدן עלויות בגין סיכוני פיתוח והקמת קו ייצור מצומצם לעשרות יחידות של מוצר א' בלבד. ראוי לציין, כי על פי הערכת רפא"ל, אם לקוח נוסף אחר ירצה להצטייד במוצר א', ידרשו עלויות השלמה לביצוע הבדיקות שקוצצו ולהקמת קו ייצור מתאים בהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח.

במועד סיום הביקורת השקעת רפא"ל הצפויה בפיתוח מוצר א' נרשמה ברפא"ל כהפסד. כנגד הפסד זה יש בידי רפא"ל תוצרים מהשקעתה בפיתוח, שהדרך להפיק מהם תועלת היא באמצעות עסקות רווחיות, אם תהיינה.

4. עלויות מימון - על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, עלויות המימון הריאליות של פיתוח מוצר א' מסתכמות בכ-32 מיליון ש"ח, ועלויות המימון הריאליות של עסקה א' מסתכמות בכ-6 מיליון ש"ח. עלויות אלו נבעו מהגירעון בתזרים המזומנים במהלך תקופת פיתוח מוצר א' מתחילת 1998 ובמהלך כל תקופת ביצוע העסקה.



באמצע שנות ה-80 אישר משהב"ט לרפא"ל לייצא אמצעי לחימה וידע טכנולוגי שפיתחה עבור צה"ל, כדי שמרווחי עסקות הייצוא תוכל רפא"ל להשתתף בכיסוי עלויות הפיתוח והייצור של אמצעי לחימה חדשים עבור צה"ל.

במהלך שנת 1997 גיבשה רפא"ל שתי עסקות ייצוא גדולות. האחת, עם מדינה 1 על פיתוח וייצור מוצר א', והשנייה עם מדינה 2. הקשר בין שתי העסקות היה בכך, שמוצר א', אשר רפא"ל החלה בפיתוחו עבור מדינה 1, היה אמור להיות חלק מן העסקה עם מדינה 2. המכירות של מוצר א' למדינה 1, לפי ההסכם שנחתם, היו צפויות לכסות גם את מלוא העלות של פיתוח אותו מוצר. העסקה הייתה כדאית כלכלית אף ללא מכירות נוספות, אף שרפא"ל קיוותה כי יהיו כאלה בהמשך. החוזה עם מדינה 1 לא התממש.

עסקה 2 נעשתה באמצעות שני חוזים שנחתמו עם הקבלן הראשי. האחד - להספקת מוצר ב', נחתם בשנת 1997, והשני - להספקת מוצר א' ועבודות נוספות, נחתם בשנת 1998. אף שנחתמו שני חוזים נפרדים, היה קשר ביניהם. זאת, בשל התמריץ שהוצע ללקוח להשגת העסקה, שהיה באמצעות הטבה במסגרת עסקה א' - הספקת יחידות של מוצר א' חנם. בעת החתימה על שני החוזים צפתה רפא"ל הפסד כולל של מיליוני ש"ח ממכירות בסך של כ-96 מיליון ש"ח. העסקה כללה אופציה ללקוח לרכוש עשרות רבות של יחידות נוספות של מוצר א'. אילו מימש הלקוח את אותה האופציה, כי אז היה אולי מתקזז ההפסד, אולם האופציה הייתה של הלקוח, ולא של רפא"ל.

כאשר עלה ספק לגבי התממשותה של עסקה 1, היה על רפא"ל להחליט בשתי סוגיות:
 (א) האם היא ממשיכה בפיתוח מוצר א' בהשקעה נוספת על חשבונה.
 (ב) האם היא ממשיכה בעסקה 2 למרות ההפסד החזוי.

בידי רפא"ל הייתה אפשרות להמשיך בפיתוח מוצר א' ללא קשר עם עסקה 2. שכן לא הייתה צפויה כל תרומה לעלות הפיתוח מאותה עסקה. אולם השלמת עסקה 2 בוודאי חייבה את המשך פיתוח מוצר א', או השקעה בהתאמת מוצר אחר מסוגו של מוצר א' לצורכי אותה עסקה, בהנחה כי הלקוח יסכים לכך.

רפא"ל החליטה להמשיך בפיתוח מוצר א' וגם לא לסגת מעסקה 2. כאשר הוחלט על פיתוח מוצר א' היה אמדן עלות השלמת הפיתוח מאות מיליוני ש"ח, זאת לאחר שעד אותו מועד כבר הושקעו 49 מיליון ש"ח בפרויקט. החלטה עקרונית, להמשיך בעסקה 2, שאישר המנכ"ל הקודם של משהב"ט, התקבלה בלי שהוצגה בפניו תכנית עסקית הדנה בכדאיות ההשקעה; בלי שנבדקה על ידי היועץ הכלכלי; ובלי שכל פרטי העסקה הוצגו בפני המנכ"ל הקודם של משהב"ט. לפי תשובות רפא"ל, הייתה ההחלטה מושפעת מקיום מאגר עובדים אשר התמחו בנושא, שלא הייתה עבורם תכנית לתעסוקה חלופית. מאמדנים שעשה משרד מבקר המדינה, על פי נתוני רפא"ל, עולה, כי אפשר היה לזקוף כ-60% מעלות השלמת הפרויקט להוצאה על העסקת עובדים אלה; יתרת סכום ההשקעה הייתה להוצאות משלימות. ההחלטה על המשך פיתוח מוצר א' נעשתה על יסוד ההנחה, כי לא צפוי שבמשך למעלה משנתיים תהיה לעובדים עבודה חלופית. החלטה זו והוצאת הסכום הנוסף חייבו הכנת מסמך כתוב, המציג בפני המחליטים את סיכויי המכירה של מוצר א' ואת החזר ההשקעה בו, לפחות של יתרת סכום ההשקעה. מסמך כזה לא הוכן בעת שהוחלט על המשך הפיתוח. תכנית עסקית שהוכנה בשנת 1999 וצפתה מכירות ניכרות ורווח ממכירות מוצר א', התבססה, לדעת היועץ הכלכלי, על הנחות אופטימיות ללא ביסוס של ממש. יתר על כן, ההחלטה של המנכ"ל הקודם של משהב"ט לאשר את העסקה, נעשתה בלי שמשב"ט בחן, בין היתר, חלופות אחרות להעסקת מאגר העובדים שלא הייתה עבורם תעסוקה חלופית.

רפא"ל לא הכינה תכנית עסקית להצדקת עסקה 2, על ההפסד שהיה צפוי ממנה. הטיעון כי עסקה זו עשויה להיות פתח לעסקות נוספות באמצעות הקבלן הראשי לא נתמך במסמך שכלל הערכה בדבר הסיכוי למימוש אותן עסקות ולרווחיות מהן. המכירות במסגרת עסקה 2 אף לא היו צפויות לתרום לקליטת העובדים חסרי העבודה החלופית.

כלומר, מדובר בעיסקה שהייתה אמורה להיבחן אך ורק על פי שיקולים עסקיים. מבחן כזה לא נעשה, למרות שהיה צפוי הפסד של מיליוני ש"ח. זאת ועוד, ההתחייבות לספק את מוצר א' במסגרת עיסקה 2 "נעלה" את רפא"ל בהחלטתה להמשיך ולפתח אותו, והיה בה כדי להכביד מאוד על שינוי אותה החלטה אילו היו נוצרות נסיבות המחייבות זאת.

רפא"ל מקיימת קיבולת של עובדים בחטיבה לשם שימור הידע וכושר הייצור לעתיד. משהב"ט הוא הנושא בעלות העסקת אותם עובדים והוא הבעלים של ה"נכס" - קיבולת הפיתוח והייצור. להפקת מירב התועלת מן ההשקעה ב"נכס" היה דרוש, כי משהב"ט יתכנן מראש, לפי צרכיו לזמן ארוך, את גודל הקיבולת לשימור, ויפעל להתאים בהדרגה את מספר העובדים לצרכים. כמו כן על משהב"ט, ובמיוחד על מפא"ת וכן על חילות צה"ל, להכין מאגר של משימות, בדרגות עדיפות שונות, לביצוע באותה יחידה. בהעדר משימות כאלו, רצוי לעודד עסקות ייצוא. אלו צריכות להיבחן בכדאיותן מול יצירת כלים עבור מערכת הביטחון. כאשר היחידות המתאימות במשהב"ט או בצה"ל אינן מכינות משימות לשימוש בקיבולת שנועדה לשימור, נוצר הלחץ להשתמש בה לעסקות ייצוא, אפילו אינן רווחיות.

בדרך כלל אין עסקות ייצוא שכל עלותן נובעת מהעסקת עובדים שאין להם באותו מועד תעסוקה חלופית. במקרה כזה עולה הצורך בהוצאות נוספות, כפי שאירע בפיתוח מוצר א'. כמו כן קשה למצוא עסקות ייצוא שיותאמו, מבחינת משך הזמן וסך המשאבים הדרושים, בדיוק ל"מרווחי הזמן" בין משימות חיוניות למערכת הביטחון. רק הכנת מלאי מספיק של תכניות זמינות לניצול הקיבולת לשימור יבטיח שימוש מיטבי באותו ה"נכס" והפחתת הנטייה לאימוץ עסקות ייצוא לא רווחיות. מלאי כזה של תכניות לא היה, ולא היה ניצול מיטבי של ה"נכס".

ההחלטה על המשך פיתוח מוצר א' לאחר שעלה ספק לגבי התממשות עיסקה 1 הסתמכה על הצורך להבטיח תעסוקה לעובדי החטיבה. עיסקה 2 לא נעשתה משיקולי תעסוקה. היא נעשתה על סמך ציפיות, שלא מצאו ביטוי בתכנית עסקית כתובה, לעסקות עתידיות. רפא"ל חתמה על עיסקה ב' בהפסד מתוכנן. שיקולה המרכזי לכך היה הנחתה, כי כתוצאה משיתוף הפעולה שלה עם הקבלן הראשי באמצעות הקמת תאגיד משותף לייצור מוצרים מסוגו של מוצר ב', יגדלו המכירות וכך גם הרווחים מהן. אולם היא לא הכינה תכנית עסקית לפני החלטתה על הקמת התאגיד, ולפיכך לא היה בסיס מוצק להנחתה. משהב"ט לא אישר את הקמת התאגיד המשותף עם הקבלן הראשי, וממילא פג הסיכוי, הבלתי מוגדר, להפקת תועלת עתידית מן העיסקה עם מדינה 2. הצגה לא מלאה של אמדני העלויות באותה עיסקה גרמה להפסד הצפוי לגדול, בכ-122% במועד השלמת הביקורת. עם זאת, הפחתת תכולת הפיתוח של מוצר א' הביאה להפחתת העלויות להשלמתו בכ-15%.

רפא"ל לא פעלה בהתאם לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1991, שהוציא שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, ובהתאם להיתרים מאת מנכ"ל משהב"ט כמתחייב מהצו.

התכנית לשינוי מעמדה של רפא"ל מיחידת סמך במשהב"ט לחברה עסקית טרם יצאה אל הפועל. ראוי, כי משהב"ט יקיים בקרה על החלטות עסקיות של רפא"ל כדי שלא יישא בתוצאותיהן. לשם כך חשוב, כי כל תכנית השקעה או עסקת ייצוא גדולה תגובה במסמך כתוב המתח את התוצאות הצפויות ומפרש את ההנחות שעליהן מתבסס הניתוח. כך יוכל משהב"ט לקיים את הבקרה הנדרשת.