

## הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל)

### פעולות ביקורת

בחלק מעסקות הייצוא נדרשת רפא"ל לבצע רכש ממדינת הלקוח כתנאי לביצוע העיסקה (רכש גומלין). משרד מבקר המדינה בדק ברפא"ל את המבנה הארגוני, את שיטות העבודה, את המעקב ואת הבקרה בקשר לרכש הגומלין, וכן את תכנון רכש הגומלין בעסקות ייצוא לארבע מדינות ואת ביצועו. הביקורת נערכה בהנהלת רפא"ל, בהנהלת חטיבת הטילים שלה ובמינהלותיה. בדיקות השלמה נערכו, בין היתר, ביחידת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון ובאגף לסיוע לייצוא ביטחוני שבמשרד הביטחון.

### היבטים בהתחייבויות רפא"ל לרכש גומלין בגין עסקות ייצוא

#### תקציר

בחלק מעסקות הייצוא של רפא"ל היא נדרשת לבצע רכש ממדינת הלקוח (רכש גומלין), כתנאי לביצוע העיסקה. על פי נתוני רפא"ל, בשנים 1996-2001 היא התחייבה לרכש גומלין בהיקף כספי של כ-366 מיליון דולר, במסגרת עסקות ייצוא בהיקף כספי של כ-415 מיליון דולר.

הנהלת רפא"ל לא קבעה את המבנה הארגוני ואת השיטות לטיפול ולבקרה על רכש הגומלין ברפא"ל, ולא הגדירה את תחומי האחריות ואת הסמכויות של העוסקים בכך בהנהלה ובחטיבות, וממילא נושאים אלה לא קיבלו ביטוי בנהליה. כתוצאה מכך, בהנהלת רפא"ל ובהנהלת חטיבת הטילים לא היה מעקב שיטתי אחר עמידת רפא"ל בהתחייבויותיה ואחר העלויות שצברה בגין רכש הגומלין. היעדר המעקב עלול לגרום להטלת קנסות על רפא"ל ולפגיעה במוניטין שלה.

רפא"ל ניהלה משא ומתן להעברת ידע לייצור כחלק מרכש הגומלין בשתי עסקות ייצוא ללא קבלת היתר ממשרד הביטחון, וייצאה ידע זה תוך ביצוע חריגות מהיתרים ומהוראות משרד הביטחון.

המידע בדבר כלל ההתחייבויות של רפא"ל בהתקשרויותיה השונות, לרבות לרכש גומלין, אינו זמין דיו לכל העוסקים בהתקשרויות אלה. כיוון שכך, קיים חשש שרפא"ל תתחייב, במסגרת הסכמים לרכש גומלין, התחייבויות החופפות בתכולה

להתחייבויות אחרות שנתנה, ולא יתאפשר לה לעמוד בהתחייבויותיה אלה, על כל המשתמע מכך.

תכנון מוקדם של רכש הגומלין מהווה שלב חיוני בתהליך ההתקשרות של רפא"ל עם לקוחותיה. משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי ההתקשרות לביצוע רכש הגומלין בעסקות ייצוא של חטיבת הטיילים לארבע מדינות. בעסקות שנבדקו היו ליקויים שחלקם חזרו ונשנו, בין היתר, כיוון שרפא"ל לא הפיקה לקחים מכל מקרה ומקרה. ראוי לציין, כי להפקת הלקחים ולקביעת המבנה הארגוני והשיטה לביצוע רכש גומלין יש חשיבות יתרה במיוחד בנוגע לחטיבת מערכות, המיועדת לשמש קבלן ראשי בעסקות ייצוא ולעסוק גם ברכש גומלין שהוא נושא חדש בחטיבה זו.



הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (להלן - רפא"ל) הייתה בתקופת הביקורת יחידת סמך<sup>1</sup> של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). ייעודה העיקרי הוא פיתוח וייצור של אמצעי לחימה והספקתם לצה"ל. משהב"ט אישר לרפא"ל לייצא מערכות נשק מסוימות מתוצרתה. בחלק מעסקות הייצוא שלה, כתנאי לביצוע העסקה, רפא"ל נדרשת לבצע רכש ממדינת הלקוח (להלן - רכש גומלין, Offset).

במסגרת עסקות הייצוא שלה מקיימת רפא"ל שלושה סוגים של רכש גומלין:

א. רכש גומלין ישיר - התעשייה במדינת הלקוח (להלן - התעשייה המקומית) מהווה קבלן משנה של רפא"ל. רפא"ל רוכשת ממנה מכלולים או חלקים עבור המוצר שמכרה ללקוח ושכנינו נוצרה ההתחייבות לרכש גומלין. בדרך כלל, גם השקעת רפא"ל בהקמת קו ייצור והכשרת היצרן במדינת הלקוח מהווה רכש גומלין ישיר.

ב. רכש גומלין עקיף צבאי - רפא"ל רוכשת מהתעשייה המקומית, המהווה קבלן משנה שלה, מכלולים או חלקים עבור מוצרים צבאיים שאינם קשורים למוצר שבגינו נוצרה ההתחייבות לרכש הגומלין. רכש זה יכול להתבצע עבור רפא"ל על ידי צד שלישי תמורת עמלה.

ג. רכש גומלין עקיף - צד שלישי מבצע בשם רפא"ל, תמורת עמלה, רכש של סחורות או של שירותים במדינת הלקוח, שאינו קשור למוצרים צבאיים. אם הצד השלישי הוא הרשות הממשלתית לשיתוף פעולה תעשייתי במשרד התעשייה והמסחר (להלן - הרשפ"ת), היא אינה גובה מרפא"ל עמלה עבור שירותיה. לעתים מאשר הלקוח לרפא"ל הכרה בביצוע רכש גומלין עקיף, אם היא מוכיחה את תרומתה לזכייה של תעשייה מקומית בעסקה בישראל או בחו"ל. ישנם מקרים שרפא"ל מבצעת רכש זה.

ממידע שהצטבר ברפא"ל עלה, כי קיימים הבדלים בין המדינות שרפא"ל מייצאת להן בכל הקשור לטיפול בנושא רכש הגומלין על ידי הרשות הממשלתית במדינת הלקוח העוסקת ברכש גומלין (להלן - הרשות הממשלתית), ובכל הקשור לכללים ולהנחיות לרכש הגומלין. במספר מדינות תפקיד הרשות הממשלתית, כמו גם הכללים וההנחיות לרכש גומלין, מוגדרים וברורים, ובמדינות אחרות הם אינם קיימים כלל, על אף שאותן מדינות דורשות רכש גומלין. בשנים האחרונות מקובל

1 יחידת סמך - יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד. ב-1.1.02 הפכה רפא"ל לחברה ממשלתית - חברת רפאל בע"מ.

במספר רב של מדינות לדרוש מספקיהן מחו"ל רכש גומלין בשיעור של 100% מההיקף הכספי של העיסקה. חלק מהמדינות מאשרות מכפילים<sup>2</sup>, שלעתים הם תוצאה של משא ומתן בין ספק ללקוח. ככל שהמכפיל גדול יותר, ההיקף הכספי של הרכש שמבצעים הספקים בפועל או ההיקף הכספי של השקעתם קטן יותר. לכן, באמצעות מכפילים גבוהים מעודדות מדינות לספק להן את אשר הן מעוניינות בו.

כאשר רפא"ל מבצעת רכש גומלין ישיר או רכש גומלין עקיף צבאי בתחום פעילות מסוים, היא נושאת בעלויות מעבר למחיר הרכישה מהתעשייה המקומית. זאת בגין עלויות הנובעות מתהליך של בחירת יצרן מהתעשייה המקומית, הכשרתו והסמכתו לשמש כקבלן משנה של רפא"ל העומד בדרישותיה, לרבות הקמת תשתית ייצור אצלו. כמו כן, רפא"ל נושאת בתוספת עלויות הנובעות מההפרש שבין מחיר הרכישה מהתעשייה המקומית לבין מחיר חלופי<sup>3</sup>. במקרים של רכש גומלין עקיף נושאת רפא"ל, בדרך כלל, בעלויות של תשלום עמלה לצד שלישי המבצע רכש זה עבורה.

על פי נתונים, בשנים 1996-2001 התחייבה רפא"ל לרכש גומלין בהיקף כספי של 366 מיליון דולר, במסגרת עסקות ייצור שהיקפן הכספי הסתכם בכ-415 מיליון דולר.

משרד מבקר המדינה בדיק בחודשים יולי עד דצמבר 2001 את המבנה הארגוני, את שיטות העבודה, את המעקב ואת הבקרה בקשר לרכש הגומלין ברפא"ל, וכן את תכנון רכש הגומלין בעסקות ייצור של רפא"ל לארבע מדינות ואת ביצועו. נתונים מסוימים עודכנו עד פברואר 2002. הביקורת נערכה בהנהלת רפא"ל, בהנהלת חטיבת הטילים שלה (להלן - החטיבה) ובמינהלותיה. בדיקות השלמה נערכו בעסקות נוספות בחטיבה, בחטיבת מערכות ברפא"ל, ברשפ"ת, ביחידת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב) ובאגף לסיוע לייצור ביטחוני במשהב"ט (להלן - סיב"ט).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

להלן פירוט העסקות שנבדקו:

א. עיסקה עם מדינה א' למכירת מערכת בהיקף כספי של כ-50 מיליון דולר נחתמה בשנת 1996. התחייבות רפא"ל לרכש גומלין ישיר ועקיף הייתה בשיעור ניכר מההיקף הכספי של העיסקה. עד יוני 2001 ביצעה רפא"ל כ-80% מהתחייבותה לרכש הגומלין בעיסקה, ועל פי הערכתה היא תשלם את התחייבותה לרכש הגומלין במקביל להתקדמות העיסקה.

ב. בעיסקה עם מדינה ב' רפא"ל היא קבלן משנה, ובחוזים שחתמה עם הקבלן הראשי היא התחייבה לרכש גומלין במדינה ב'. העיסקה מורכבת משתי התקשרויות. ההתקשרות הראשונה היא משנת 1995, למכירת מערכת נשק א' ומערכת נוספת בהיקף כספי של כ-30 מיליון דולר (להלן - העיסקה הראשונה). בעיסקה זו התחייבה רפא"ל לרכש גומלין של סחורות ושירותים בשיעור ניכר מההיקף הכספי של העיסקה, ולפחות 60% מההתחייבות לרכש הגומלין תבוצע ישירות במדינה ב', והיתרה תירכש מהקבלן הראשי. עד יוני 2001 ביצעה רפא"ל כ-98% מהתחייבותה לרכש הגומלין בעיסקה הראשונה. להערכת רפא"ל, היא תממש את היתרה, על פי החוזה, עד דצמבר 2002.

2 מכפיל - ערך גדול מ-1, הנותן ביטוי לערך שמדינת הלקוח מוכנה להכיר בו כרכש גומלין, בהשוואה למחיר השוק של המוצר או של השירות או בהשוואה לערך של השקעת הספק בה.

3 מחיר חלופי - מחיר השווה לעלות הייצור ברפא"ל או לעלות קבלנות המשנה בשוק תחרותי.

ההתקשרות השנייה, שנחתמה בשנים 1997 ו-1998, היא למכירת מערכת נשק ב' ומערכת נוספת בהיקף כספי של כ-20 מיליון דולר נטו<sup>4</sup> (להלן - העיסקה השנייה). בעיסקה השנייה התחייבה רפא"ל לרכש גומלין של סחורות ושירותים במדינה ב' בשיעור ניכר מההיקף הכספי נטו, עד אוקטובר 2001. אולם, עד מועד סיום הביקורת ביצעה רפא"ל רק כ-13% מהתחייבותה לרכש גומלין בעיסקה השנייה.

ג. עיסקה עם מדינה ג' למכירת מערכת בהיקף כספי של כ-30 מיליון דולר נחתמה בשנת 1998. רפא"ל התחייבה לרכש גומלין ישיר בשיעור ניכר מההיקף הכספי של העיסקה. במועד סיום הביקורת סיימה רפא"ל את מלוא התחייבותה לרכש גומלין בעיסקה.

ד. בעיסקה עם מדינה ד' רפא"ל היא קבלן משנה, ובחווה שנחתם בשנת 2000 בינה לבין הקבלן הראשי בהיקף כספי של כ-30 מיליון דולר התחייבה רפא"ל לרכש גומלין במדינה ד' בשיעור ניכר מההיקף הכספי של החווה. על פי החווה התחייבה רפא"ל לייצוא מערכת נשק ג'. במועד סיום הביקורת, מימוש רכש הגומלין בעיסקה היה בראשיתו, ולהערכת רפא"ל הוא יבוצע בהתאם לתכנון.

## ארגון, מעקב ובקרה

### 1. נהלים

הנהלת רפא"ל עסקה בנושא רכש גומלין בגין עסקות ייצוא שלה כבר בשנת 1989. הדבר התבטא בכך, שבאגף הרכש שבהנהלת רפא"ל נכתב מסמך שקבע, בין היתר, כי מכירה למדינות מתפתחות תחייב את רפא"ל להתארגן ולהתאים עצמה לעסקות שבהן רכש גומלין יהיה חלק בלתי נפרד מחווה המכירה. במסמך גם הודגשה החשיבות שרפא"ל ראתה בתכנון נכון של רכש גומלין.

באוקטובר 1999, כעשר שנים מאוחר יותר, ערך מנכ"ל רפא"ל דיון ובו הציגה החטיבה את פעילותה בנושא רכש גומלין. בדיון קבע המנכ"ל, כי מדובר בנושא רב-ממדי ובהיקף כספי ניכר, שריכוזו "ללא מתודה ארגונית מוסכמת, טומן בחובו מנגנוני כשל חמורים".

משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף שחשיבות רכש הגומלין הייתה נהירה להנהלת רפא"ל, עד למועד סיום הביקורת היא טרם קבעה כללים מחייבים בנושא זה, וממילא הם לא קיבלו ביטוי בנהלי רפא"ל. ראוי לציין, כי בנהלי רפא"ל, הדנים בנושאים אחרים, שולבו הנחיות מסוימות, כגון ההנחיה לכלול את עלויות רכש הגומלין באומדן העלויות של העיסקה לשם קביעת מחירה. אך גם באותם נושאים שבאים לידי ביטוי בנהל, לא הקפידו ליישם את הוראותיו בכל המקרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת רפא"ל לעגן מוקדם ככל האפשר את נושא רכש הגומלין בנהלים מתאימים, תוך התייחסות, בין היתר, להיבטים הנדונים בדוח זה, כגון המבנה הארגוני, המעקב והבקרה.

4 היקף כספי נטו - היקף כספי של החווה בניכוי ההיקף הכספי של העבודה שביצע הקבלן הראשי עבור רפא"ל.

## 2. מבנה ארגוני והגדרת תפקידים

רכש גומלין הוא מערך בין-תחומי, שבו מעורבים אנשים העוסקים בשיווק ובמכירות, ברכש, בהנדסה ובייצור, בניהול פרויקטים וכמובן ברכש גומלין. במפעלים הדומים לרפא"ל קיימים מבנים ארגוניים שונים של מערך זה. ההחלטה על המבנה הארגוני המתאים לרפא"ל, וכפועל יוצא הגדרה של התפקידים, האחריות והסמכויות, חיונית כדי להבטיח טיפול יעיל ומועיל בנושא מורכב זה. משרד מבקר המדינה העלה, כי במועד סיום הביקורת טרם הגדירה רפא"ל את המבנה הארגוני ואת שיטת העבודה בנושא רכש הגומלין.

א. ממסמכי רפא"ל עלה, כי אחת השאלות שנידונו בהנהלת רפא"ל נגעה לכפיפות של מנהל רכש הגומלין בחטיבה (להלן - הממונה בחטיבה) ליחידה המטפלת ברכש או לסגן מנהל החטיבה לשיווק. במועד סיום הביקורת נותרה בעינה החלטת מנכ"ל רפא"ל להותיר החלטה זו בידי מנהלי החטיבות, עד אשר יגובשו ברפא"ל המבנה הארגוני והשיטה לטיפול בנושא רכש הגומלין.

ב. באוקטובר 1999 הטיל מנכ"ל רפא"ל על הסמנכ"ל לשיווק ופיתוח עסקי את האחריות לטיפול ברכש גומלין בהנהלת רפא"ל, ובכך אישר את החלטת קודמו מספטמבר 1997. בעקבות החלטה זו, הוטל על ראש יחידת התקשורות באגף השיווק והפיתוח העסקי בהנהלת רפא"ל (להלן - הממונה בהנהלה) לטפל ברכש הגומלין, בנוסף לתפקידה. באותו מועד קבע המנכ"ל, כי יוקם צוות שיציג עד 1.12.99 את המלצותיו בתחום הארגון והמתודולוגיה של רכש הגומלין ברפא"ל.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד למועד סיום הביקורת לא הוקם צוות זה, והנהלת רפא"ל לא טיפלה בנושא, על אף שמנכ"ל רפא"ל הגדירו כנושא, שמימוש "מהווה מרכיב בעל השפעה כבדה על מערכת היחסים עם הלקוח, מהווה חלק מאסטרטגיית זכייה, עם פוטנציאל פיתוח עסקי והשלכות קריטיות על עסקות עתידיות". לפיכך, לא הוגדרו אחריותה של הממונה בהנהלה וגם לא סמכויותיה. לעומת זאת, הממונה בחטיבה ניסח את הגדרת תפקידו שאושרה בהנהלת החטיבה, אך לא עוגנה בהליכה. בחטיבות אחרות לא נמצאו הגדרות תפקיד של הממונים על רכש גומלין.

הממונה בהנהלה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי בכוונתה להקים עתה את הצוות הנ"ל, וכי המלצותיו יועברו לידיעת משרד מבקר המדינה לאחר שהצוות יסיים עבודתו. בפועל הוקם הצוות באפריל 2002, לאחר מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חלפו יותר מעשר שנים מהמועד שבו החלה רפא"ל לעסוק ברכש גומלין. פרק זמן ארוך זה היה אמור להספיק לקבל החלטה על המבנה הארגוני ועל מתודולוגיית רכש הגומלין ברפא"ל. קיימת חשיבות יתרה לסיום הטיפול בנושא זה, תוך ניצול הניסיון שרכשה חטיבת הטילים, ובמיוחד בהקשר לחטיבת מערכות. זאת כיוון, שעל פי תכניות רפא"ל חטיבה זו מיועדת לשמש קבלן ראשי בעסקות ייצוא, ולכן היא תעסוק גם ברכש גומלין, נושא חדש בחטיבה זו.

## 3. מעקב ובקרה

בשנים האחרונות חל גידול בצבר ההזמנות של רפא"ל בד בבד עם דרישות הולכות וגוברות מצד לקוחותיה לביצוע רכש גומלין בהיקפים כספיים ניכרים, שביצעו נמשך לעתים מספר שנים. נוכח האמור לעיל, צפוי היה שרפא"ל תבצע מעקב ובקרה לאורך זמן רב על מצב רכש הגומלין ועל עלויותיו בכל עסקותיה, החל משלב השיווק וכלה בסיום ההתחייבות. מעקב כזה היה מאפשר לה לקבל בכל עת תמונה עדכנית על התחייבויותיה לרכש הגומלין, ויאפשר לה לשפר את תכנונו וביצועו בעסקות חדשות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המעקב והבקרה ברפא"ל אחר עלויות רכש הגומלין ומצב התחייבויותיה לביצוע לקה בחסר, כמפורט להלן:

א. מערכת מידע - במועד סיום הביקורת לא הייתה בידי רפא"ל מערכת מידע לביצוע בקרה על רכש הגומלין. זאת על אף שהצורך במערכת כזו עלה בהנהלת רפא"ל כבר בשנת 1989, והחטיבה ניסתה לבנותה בשנת 1996, ועל אף שלדעת הממונה על הרכש והמלאי בהנהלת רפא"ל ממאוס 2000, "למצב לקוי זה יש מחיר עסקי-כלכלי".

משרד מבקר המדינה מציין, כי במהלך השנים הצטבר ברפא"ל מידע רב על הדרישות של הרשויות הממשלתיות במדינות השונות לרכש גומלין ישיר או עקיף צבאי, ועל האפשרויות לבצע רכש גומלין עקיף. כמו כן, הצטבר ברפא"ל מידע על יכולותיהן והעדפותיהן של התעשיות המקומיות במדינות השונות.

רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי בכוונתה לכלול בעתיד את הטיפול בנושא רכש הגומלין במערכות המידע, אך היא טרם הכינה לכך תכנית. עוד הודיעה, כי "משאבי המחשוב שיכולים לטפל [ברכש גומלין] מופנים בשלב זה לביצוע משימות שמוגדרות בעדיפות גבוהה יותר".

ראוי שרפא"ל תשלב מוקדם ככל האפשר במערכת ממוכנת את המידע הנ"ל, יחד עם תמונה עדכנית על ההתחייבויות הקודמות שנתנה ללקוחותיה ועל דרישות חדשות של לקוחות פוטנציאליים. זמינות מידע זה תסייע לאנשי השיווק ברפא"ל, כמו גם לממונים על רכש הגומלין, בנייהול משא ומתן ובתהליך ההתקשרות עם לקוחות חדשים.

ב. הבקרה בהנהלת רפא"ל - משרד מבקר המדינה העלה, כי הממונה בהנהלה לא קיימה מפגשים תקופתיים עם הממונים בחטיבות לשם העברת מידע רלוונטי, לרבות עדכונים, וכן לא הייתה שגרת דיווח מהחטיבות להנהלה. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי לא היו בידי הממונה בהנהלה נתונים על עלויות רכש הגומלין בעסקות שהסתיימו, על יתרות הזכות בעסקות בחטיבה שניתן לנצלן בחטיבות אחרות, ועל מצב ההתחייבויות של רפא"ל לרכש גומלין.

כמו כן, בדוחות הכספיים המבוקרים של רפא"ל לא הוצגו בביאורים התחייבויותיה הרב-שנתיות לרכש גומלין, כפי שנהוג בגופים עסקיים אחרים. על פי נתוני רפא"ל, יתרת התחייבויות אלה ליום 31.12.01 הסתכמה בכ-230 מיליון דולר.

רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי כיוון שכל עבודת רכש הגומלין רוכזה למעשה בחטיבה, הממונה בחטיבה ריכז את כל המידע הנדרש בנושא זה. עוד הודיעה, כי היא "תשקול הכללת נתון יתרת מחויבות לרכש גומלין בדוחות החברה, החל משנת 2002, תוך התחשבות בסיווג הביטחוני וההיבט העסקי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תפקיד הממונה בהנהלה הוא להוות כלי בקרה על הפעילות בנושא רכש הגומלין בחטיבות, וכי המצב ברפא"ל ולפיו הממונה בחטיבה מבצע פעילותו ללא בקרה מקצועית של הנהלת רפא"ל, אינו תקין, ועלול לגרום נזק לרפא"ל. אף מנכ"ל רפא"ל קבע באוקטובר 1999, כי "ריכוז נושא [רכש הגומלין] על ידי אדם אחד, ללא מתודה ארגונית מוסכמת, טומן מנגנוני כשל חמורים".

ג. הבקרה בחטיבה - ממסמכי רפא"ל עלה, כי בידי הממונה בחטיבה היו נתונים על עלויות רכש גומלין עקיף בעסקות השונות. אולם, לא היו ברשותו נתונים מלאים אודות עלויות רכש הגומלין הישיר המנוהל במסגרת הפרויקטים במינהלות. הדבר נבע מכך שהממונה בחטיבה לא קיבל בסדירות דיווחים מלאים מהמינהלות בנושא זה.

מהאמור לעיל עלה, כי בחטיבה לא הייתה שגרת דיווח בנוגע למצב רכש הגומלין. יתרה מכך, בדיווחים שהתקבלו לא צוינו יתרות זכות כלשהן. כתוצאה מכך, הממונה בחטיבה לא היה מודע לקיומן של כל יתרות הזכות ברכש הגומלין בעסקות מסוימות, שניתן לנצלן, לכאורה, בעסקות אחרות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי גם במינהלות החטיבה לא נאספו נתונים על עלויות בגין רכש גומלין ישיר. הנתונים שרפא"ל מסרה למשרד מבקר המדינה בקשר לעסקות הייצוא שבדק, הנוגעים לעלויות רכש גומלין בהשוואה לעלויות הייצור ברפא"ל, שונו מספר פעמים במהלך הביקורת, דבר המעיד כי לא היה ברפא"ל מאגר נתונים ברור המשמש להערכת עלויותיה בגין רכש גומלין ישיר. זאת, על אף שהמנהל הקודם של החטיבה<sup>5</sup> קבע בשנת 1997, כי ייאספו נתונים על עלויות החטיבה בגין רכש גומלין, ובהיותו מנכ"ל רפא"ל הנחה באוקטובר 1999 לבנות מודל לתמחור עלויות אלה בהתבסס על הניסיון שהצטבר, כך שניתן יהיה לכלול אותן בהצעות המחיר בעתיד.

ד. מעורבות הממונה בחטיבה בעסקות - המנהל הקודם של החטיבה קבע בשנת 1997, כי יש לערב את הממונה בחטיבה במגעים עם הלקוחות הפוטנציאליים כבר בשלב המשא ומתן. זאת כדי שיוכל להתחיל מוקדם ככל שניתן במגעים עם חברות סחר, עם תעשיות מקומיות ועם רשויות ממשלתיות, כבר לפני גיבוש העיסקה. עוד קבע, כי הממונה בחטיבה ישתתף בהכנת הצעות מחיר, וחתימתו תהיה אחד התנאים לאישור הצעה או עיסקה, וכי עליו לקיים מפגשים תקופתיים עם ראשי מינהלות ועם אנשי השיווק ברפא"ל.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בחטיבה לא נקבע תהליך, שלפיו מעודכן הממונה בחטיבה על עסקות ייצוא מתהוות, הכוללות דרישה להתחייבות רפא"ל לרכש גומלין. יתר על כן, אצל הממונה בחטיבה לא נמצא תיעוד המצביע על כך שקיבל עדכונים על עסקות מתהוות, ולפיכך לא ניתן לדעת אם עודכן, מתי וכיצד. כמו כן, לא נמצא תיעוד המצביע על מפגשים תקופתיים שערך הממונה בחטיבה עם ראשי מינהלות ועם אנשי השיווק ברפא"ל.

משרד מבקר המדינה העלה עוד, כי במאי 1998 עדכן אגף הכספים והבקרה של רפא"ל את הנוהל לאישור הצעות מחיר וחוזים, והממונה בחטיבה נוסף לרשימת החותמים על גיליון אישורים להצעת מחיר או חוזה. אולם, על אף שחלפו יותר משלוש שנים מביצוע העדכון, הממונה בחטיבה הבהיר למשרד מבקר המדינה, כי לא היה מודע לנוהל זה ולעדכון שצויין לעיל.

ממסמכי רפא"ל עלה עוד, כי בעיסקה עם מדינה ג' ובעיסקה נוספת, הממונה בחטיבה לא היה מעורב, והמשא ומתן עם הרשות הממשלתית ועם התעשייה המקומית נוהל על ידי אנשי השיווק ואנשי המינהלה. עולה מתוך הדברים, שהנחיות המנהל הקודם של החטיבה לא בוצעו, והייתה בכך תרומה לנזק שנגרם לרפא"ל (ראו בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך לשתף את הממונים בחטיבות בעסקות שבהן נדרש רכש גומלין כבר בשלבים הראשונים של המשא ומתן, צריך לקבל ביטוי בהחלטה של הנהלת רפא"ל על המבנה הארגוני ועל המתודולוגיה של הנושא ברפא"ל.

5 המנהל הקודם של החטיבה מכהן בתפקיד מנכ"ל רפא"ל מדצמבר 1998.

#### 4. הפקת לקחים

ממסמכי רפא"ל עלה, כי העיסקה הראשונה עם לקוח מחו"ל שבה נדרשה רפא"ל לרכש גומלין הייתה בשנת 1989 (להלן - העיסקה). בעיסקה זו נדרשה רפא"ל לרכש גומלין לסוגיו השונים בהיקף כספי של כ-55 מיליון דולר, שהיווה שיעור גדול מהיקפה הכספי. בעיסקה שבוצעה בחטיבה, היו לרפא"ל קשיים לעמוד בהתחייבותה לרכש גומלין ישיר. רפא"ל סיימה התחייבות זו בשנת 2000.

הממונה בחטיבה ומנהל העיסקה הסבירו למשרד מבקר המדינה ביולי 2001, כי בעיסקה לא היה תכנון מראש של רכש גומלין ישיר. עוד הסבירו, כי תוך כדי ביצוע העיסקה ניהלה רפא"ל משא ומתן עם הרשות הממשלתית על החוזה לרכש הגומלין, שנחתם כשנה ומחצה לאחר החתימה על חוזה העיסקה. ברפא"ל לא נערך דיון להפקת לקחים בנושא רכש הגומלין בעיסקה האמורה, שהייתה לדברי הממונה על רכש גומלין בחטיבה, "עיסקה שכולם למדו באמצעותה" את הנושא.

משרד מבקר המדינה העלה, כי חלק מהליקויים שעלו בעיסקה זו חזרו בעסקות שחתמה רפא"ל מאוחר יותר (ראו בהמשך). כמו כן, ברפא"ל לא נמצא תיעוד בנושא הפקת לקחים גם מעסקות מאוחרות יותר שהסתיימו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפקת לקחים היא אבן יסוד בתהליך ניהול נכון, והיא מאפשרת לארגון להשתפר באופן מתמיד. היעדר תהליך של הפקת לקחים, חוסר מעורבות של מנהלי רכש גומלין בעסקות והיעדר נהלים, תרמו לכך שהליקויים שהתגלו בעבר שבו והופיעו ביחידות שונות בחטיבה, וגרמו להאטת ההטמעה של הנושא ברפא"ל. ראוי היה שרפא"ל תקיים דיון להפקת לקחים מהעיסקה ומאלו שבאו בעקבותיה, ותיישם את הנדרש בעסקות שחתמה מאוחר יותר.

כמו כן, ראוי שדירקטוריון רפא"ל יפעל ליצירת מנגנון בקרה על פעילות רכש הגומלין ברפא"ל.

### שיקולים בהתחייבות רפא"ל לרכש גומלין

#### 1. שיקולים עסקיים

א. שימור ידע ובלעדיות בשוק - משרד מבקר המדינה העלה, כי בחלק מהעסקות שנבדקו לא הוצגו בדיון לאישור העיסקה ולא צוינו בגיליון האישורים פרטי התכנית לרכש גומלין, הכוללים, בין היתר, את שמות המכילים והרכיבים המיועדים לרכש גומלין ישיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת פרטי תכנית רכש הגומלין בעת אישור עסקות תאפשר להנהלת החטיבה ולהנהלת רפא"ל לערוך בקרה על התכנית לרכש גומלין, ולוודא שהיא הוכנה בהתאם להנחיות שנקבעו בנהלים העוסקים במוקדי הידע ובהוצאת עבודות מחוץ לרפא"ל.

ב. השפעת התחייבויות קודמות של רפא"ל - משרד מבקר המדינה העלה, כי המידע בדבר כלל ההתחייבויות של רפא"ל בהתקשרויותיה השונות, לרבות לרכש גומלין, אינו זמין דיו לכל העוסקים בהן. כיוון שכך, קיים חשש שרפא"ל תתחייב, במסגרת הסכמים לרכש גומלין, התחייבויות החופפות בתכולה להתחייבויות אחרות שנתנה, ולא יתאפשר לה לעמוד



בהתחייבויותיה אלה על כל המשתמע מכך. משרד מבקר המדינה העלה מקרה אחד, שבין רפא"ל לבין שתי חברות מחו"ל נחתמו שני חוזים נפרדים, שהייתה ביניהם חפיפה מסוימת בתכולה. חוזים אלה תוקנו מאוחר יותר כך שלא תהיה בהם חפיפה בתכולה, וזאת בלי שנגרם נזק לרפא"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהנהלת רפא"ל תיתן דעתה בנושא זה, ותפעל ליעל את מנגנון הבקרה על ההתקשרויות של רפא"ל, וכך תפעל להגדלת זמינות המידע אודות התחייבויותיה השונות לכל העוסקים בהתקשרויות. זאת כדי למנוע חפיפות בתכולה בין התחייבויות, ולאפשר תכנון מושכל יותר של ההתחייבויות.

## 2. שיקולים כלכליים

שווי נכסי ידע - רפא"ל מעבירה ללקוחותיה בחו"ל במסגרת רכש גומלין נכסי ידע בעלי ערך כלכלי. ממסמכי רפא"ל עלה, כי באוקטובר 1999 החליט מנכ"ל רפא"ל לתמחר את נכסי הידע של רפא"ל, ומונה צוות שהכין מודל לתמחורם (להלן - המודל). על פי המודל, קיימים שני סוגי ידע: האחד "מוחשי", אשר עלות העברתו מתומחרת בעסקות, והיא כוללת, בין היתר, עלויות הקמת קו ייצור, הכנת סימוכי ייצור, הכשרת יצרן והסמכתו. השני - "בלתי מוחשי", שעלותו אינה מתומחרת בעסקות, והוא מהווה למעשה את נכסי הידע של רפא"ל. על פי המודל, מושפע ערך נכסי הידע מעלות פיתוחו ומגורמים כגון: ייחודיות, שימושיות, זמינות, ביקוש עסקי, חדשנות וסיווג ביטחוני.

ראש הצוות שבנה את המודל הסביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2001, כי ערך נכסי הידע הוא נתון שאינו נכלל באומדן העלות של העיסקה, אלא יש להתחשב בו בעת ניהול משא ומתן עם הלקוחות לקביעת מחיר העיסקה, להגדרת המכפילים בעסקות שבהן נדרש רכש גומלין או לקביעת תמלוגים בעסקות אחרות. עוד הסביר, כי המודל שנבנה עדיין חדש ברפא"ל ואינו מחייב, ומנכ"ל רפא"ל טרם אישר אותו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שחלפו למעלה משנתיים ממועד החלטת מנכ"ל רפא"ל על הצורך בתמחור נכסי הידע של רפא"ל, החלטתו עדיין לא יושמה.

רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי המודל להערכת שווי נכסי הידע עדיין אינו מגובש ונמצא בשלב של ניסוי וטעייה. עוד הודיעה, כי מנכ"ל רפא"ל הנחה לבחון את המודל על מספר עסקות.

עולה מתוך הדברים, כי עד מועד סיום הביקורת טרם אימצה רפא"ל שיטה להערכת שווי נכסי הידע שלה. לפיכך, קיים חשש, שבעת מתן התחייבויות לרכש גומלין הכוללות העברת נכסי ידע, רפא"ל אינה מקבלת תמורה הולמת לנכסים אלה.

## 3. שיקולי ביטחון

כדי למנוע זליגת טכנולוגיות ישראליות מסווגות של נשק ומערכות, הקיימים והנמצאים 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, ופקודת הייבוא והייצוא [נוסח משולב], התשל"ט-1979, מטילים חובה על כל מי

שמבקש 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 העסקה, גם לקבל היתר לייצוא ציוד או ידע ביטחוני. הסמכות הסטטוטורית למתן היתר למשא ומתן והיתר לייצוא נתונה בלעדית למנכ"ל משהב"ט, אשר רשאי לאצול סמכות זו. היתר למשא ומתן מתייחס למדינה ולסוג המוצר וניתן לייצואן, בין היתר, עבור אחד או יותר מהתחומים הבאים: הצגה ראשונית של המוצר, משא ומתן למכירת המוצר, משא ומתן להעברת ידע ולשיתוף פעולה בפיתוח.

בחברת עזר והדרכה לייצואני ציוד וידע ביטחוני בהוצאת סיב"ט משנת 1996, מודגשות ומפורטות ההוראות החוקיות הנוגעות לקיום משא ומתן, ובכלל זה הצורך להבחין בין היתר לניהול משא ומתן אשר ניתן לקראת מכירה של ציוד, לבין היתר אשר ניתן, בין היתר, להעברת ידע לייצוא. מודגש שם, כי "על היצואן לקבל היתר לניהול מו"מ נפרד לציוד, והיתר נפרד להעברת ידע במסגרת הדרכה... כמו כן, חובה לקבל היתר לניהול מו"מ נפרד למכירת ידע, העברתו ו/או חשיפתו". עוד מצוין בחוברת העזר הנ"ל, כי "קבלת היתר לניהול מו"מ אינו פוטר את היצואן מהחובה לקבל היתר ייצוא לפני הוצאת הציוד או הידע מגבולות הארץ" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1995-1999 ניהלה רפא"ל משא ומתן עם שתי חברות (ממדינה א' וממדינה ג') על רכש גומלין מהן, במסגרת עסקות ייצוא של רפא"ל למדינות אלה. כדי לבצע את רכש הגומלין, חתמה רפא"ל עם חברות אלה על מזכרי הבנה ועל חוים, והתחייבה להכשירן כיצורים שלה, להקים עבורן קווי ייצור ולהעביר אליהן ידע לייצור.

פעילות רפא"ל שתוארה לעיל נעשתה בלי שרפא"ל קיבלה ממשלה"ט היתר לנהל משא ומתן על העברת ידע לייצור לחברות במדינה א' ובמדינה ג'. רפא"ל גם ייצאה ידע לייצור לשתי החברות הנ"ל תוך חריגה מהיתרים ומהוראות משהב"ט.

רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי לדעתה לא הייתה חריגה, כיוון שבעסקה עם מדינה א' היה לרפא"ל היתר לניהול משא ומתן לתחזוקה, ובעסקה עם מדינה ג' לא הייתה העברת ידע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היתר לניהול משא ומתן לתחזוקה אינו כולל היתר למשא ומתן להעברת ידע לייצור, ואף אינו כולל היתר לייצוא ידע זה. לפיכך, קיום המשא ומתן שתואר לעיל עם התעשיות במדינה א' ובמדינה ג' וייצוא הידע אליהן חייב קבלת היתרים מתאימים מאת מנכ"ל משהב"ט. ביצוען ללא קבלת ההיתרים עלול להביא לידי חשיפת ידע או טכנולוגיות, ועלול לפגוע בכושרו של צה"ל למלא את משימותיו בעתיד.

רפא"ל כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי בפעילות שביצעה לא הייתה משום פגיעה בביטחון המדינה. עוד טענה, כי החוק הוא כללי ודורש הבהרות, וכי היא פועלת מול גורמי משהב"ט על מנת לקבל הבהרות לגבי הבדלים בין העברת ידע במסגרת קבלנות משנה רגילה לבין העברת ידע במקרים אחרים.

סיב"ט הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי על בסיס המידע בטיוטת דוח הביקורת הוא סבור "שעל רפא"ל היה לקבל תחילה היתר לניהול מו"מ לצורך [העברת] ידע לייצור [למדינה א' ולמדינה ג']". עוד הודיע, כי ביום 5.5.02 החליטה הוועדה המייעצת למנכ"ל משהב"ט למתן היתרים לניהול משא ומתן להעביר את קטע הרוח הנוגע לליקויים ולחריגות לכאורה של נציגי רפא"ל על צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצוא ציוד ביטחוני וידע ביטחוני), התשנ"ב-1991, לבדיקת היועץ המשפטי של משהב"ט.

## תהליכי ההתקשרות של רפא"ל בחו"ל לביצוע רכש גומלין

פעילות רפא"ל הקשורה ברכש גומלין אמורה להתחיל זמן רב לפני ביצוע עסקה, ולהתבצע במקביל לפעילות השיווק החל משלביה הראשונים, כחלק מתכנית עסקית שלמה. על פי מסמכי רפא"ל, פעילות זו אמורה לכלול את השלבים הבאים:

- א. זיהוי לקוחות פוטנציאליים לרכש גומלין.
  - ב. הכרת כללי רכש הגומלין במדינה - הכרת הרשות הממשלתית העוסקת ברכש גומלין, לרבות הכללים והדרישות שלה מהספקים; והכרת הסוגים של רכש גומלין האפשריים לביצוע במדינת הלקוח.
  - ג. סקר תעשיות מקומיות - במידה שיידרש מרפא"ל רכש גומלין ישיר או עקיף צבאי, עליה לסקור ולהכיר את יכולת התעשיות המקומיות, העדפותיהן ופערי הידע אצלן, שאותם יהיה על רפא"ל להשלים.
  - ד. הגדרה של תכולת קבלנות המשנה - לאחר שרפא"ל זיהתה תעשיות מקומיות מתאימות, עליה להגדיר להן את תכולת קבלנות המשנה למכלולי המוצר שהן יספקו במסגרת רכש הגומלין בעסקה המסוימת. זאת בהתחשב בהתחייבויות קודמות שנתנה רפא"ל.
  - ה. משא ומתן עם התעשיות המקומיות וחתימת חוזה לקבלנות משנה - על רפא"ל לפעול לחתימת חוזה קבלנות משנה במחירים כדאיים עבורה, ולהתנות את החוזה בזכייתה בעסקה.
  - ו. במקרים שבהם נדרש מרפא"ל רכש גומלין עקיף, עליה לוודא את יכולתה לבצעו בסיוע הרשפ"ת, או סיב"ט, או באמצעות גורמים אחרים בישראל, או לחלופין - באמצעות צד שלישי תמורת עמלה. כאשר רפא"ל נעזרת בחברות סחר כדי למלא אחר התחייבותה, היא נדרשת לשלם להן עמלה בשיעור שנקבע מרכישותיהן. במקרים שרפא"ל נעזרת ברשפ"ת באמצעות קיזוזים הנעשים בגין עסקות המחייבות את המדינה בחו"ל לרכש גומלין בישראל, רפא"ל לא נדרשת, לעת עתה, לשלם עמלה כלשהי. חוזה לרכש גומלין עקיף יותנה גם הוא בזכיית רפא"ל בעסקה.
  - ז. העמסת רכש הגומלין על קבלני משנה - על רפא"ל לנהל משא ומתן עם קבלני המשנה שלה, שמחוץ למדינת הלקוח, במטרה לחייבם ברכש גומלין יחסית לחלקם בעסקה, במידה שיש בכך יתרונות לרפא"ל.
  - ח. חתימת חוזה עם הרשות הממשלתית - רפא"ל תנהל משא ומתן עם הרשות הממשלתית, לרבות על המכפילים שיוכרו לה, במטרה לחתום חוזה לרכש גומלין עימה שיותנה בזכייה בעסקה.
  - ט. אומדן של עלויות רכש הגומלין לרפא"ל בעסקה.
  - י. התחייבות רפא"ל לרכש גומלין בהצעת המחיר לעסקה.
- משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי ההתקשרות של רפא"ל בחו"ל לביצוע רכש גומלין בעסקות ייצוא לארבע מדינות, והעלה בהם ליקויים. להלן הפרטים:

### 1. עסקה עם מדינה א'

הדרישה לרכש גומלין ישיר הייתה ידועה לרפא"ל כבר בשלבי השיווק הראשונים של העסקה. משרד מבקר המדינה העלה, כי גיליון האישורים שעל פיו אושרה הצעת המחיר שהוגשה ללקוח בשנת 1994, כלל, בין היתר, נתוני רווחיות של העסקה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נתוני רווחיות אלה חושבו בלי שנלקחו בחשבון העלויות הצפויות לרפא"ל בגין רכש הגומלין הישיר בעסקה, כפי שמחייבים נוהלי רפא"ל.

בשנת 1995 חתם ראש מינהלה קודם ברפא"ל על הסכם לשיתוף פעולה עם חברה א' ממדינה א', ועל פיו הורחב שיתוף הפעולה גם לעסקות נוספות, ובסוף 1995 חתם ראש המינהלה הקודם עם חברה ב' על מזכר הבנה בנושא החוזה לשיתוף הפעולה והחוזה לרכש גומלין (להלן - מזכר ההבנה). מזכר ההבנה צורף לחוזה העיסקה עם מדינה א', שחתמה רפא"ל בראשי תיבות עם הלקוח בתחילת 1996. במזכר ההבנה סוכמו, בין היתר, העקרונות הבאים: חברה ב' תשתף ישירות בשיעור גדול מההיקף הכספי של העיסקה; רפא"ל תשתף חברות נוספות ממדינה א' בשיעור קטן מההיקף הכספי של העיסקה; רפא"ל תשתף את חברה ב', חברה ג'<sup>7</sup> וחברות אחרות באזור עדיפות לאומית של מדינה א' בפרויקט אחר עבור חיל האוויר הישראלי בהיקף כספי של כ-2 מיליון דולר; רפא"ל תשלם התחייבותה לרכש גומלין במדינה א' באמצעות רכש גומלין עקיף.

משרד מבקר המדינה מציין, כי לא נמצא תיעוד המצביע על כך שרפא"ל הכינה תחשיב רווחיות לפני החתימה בתחילת 1996 על חוזה העיסקה, שבו עודכנו נתוני הרווחיות משנת 1994. זאת על אף שחלו שינויים בהרכב ההצעה ובנוסחת ההצמדה, וכל גידול משמעותי בהתחייבות רפא"ל לרכש גומלין. במועד זה לא היו ידועות לרפא"ל עלויות רכש גומלין.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי בעת החתימה על מזכר ההבנה הניחה רפא"ל את ההנחות הבאות בלי שבדקה במשרד ההגנה של מדינה א' את תקפותן של כל הנחותיה: (א) בחישוב חלקה של התעשייה המקומית שבמדינה א' ייכללו גם עלויות הרכיבים שתעשייה זו תרכוש מרפא"ל. הנחה זו התבססה על סיכום כתוב בין רפא"ל לחברה ב' מיום החתימה על מזכר ההבנה. (ב) שילוב החברות ממדינה א' בפרויקט אחר עבור חיל האוויר הישראלי יהיה באמצעות הזמנת תת-מערכת מחברה בבעלות גורם ממדינה א' הממוקמת במדינה אחרת. (ג) השלמת ההתחייבות של רפא"ל לרכש גומלין תבוצע באמצעות שיתוף פעולה עם חברה ב' בנושא המערכת במדינות נוספות, וכן באמצעות רכישות שוטפות של רפא"ל ממדינה א'.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לפני שרפא"ל חתמה על מזכר ההבנה ובראשי תיבות על חוזה העיסקה, שבו נקבע מחירה, היא לא הכינה תכנית מפורטת למימוש רכש הגומלין שעליו התחייבה. יתר על כן, ההנחות שהניחה רפא"ל בעת שחתמה על מזכר ההבנה, שתוארו לעיל, לא התממשו, כיוון שמשרד ההגנה של מדינה א' לא אישר שרכישות חברה ב' מרפא"ל ייחשבו כחלק מעבודת חברה ב', ולא הכיר ברכישת תת-מערכת במדינה האחרת כרכש גומלין. כמו כן, רפא"ל לא הצליחה לנצל את חוזה שיתוף הפעולה שלה עם חברה ב' למימוש התחייבותה לרכש גומלין עקיף כפי שתכננה.

משרד מבקר המדינה העלה עוד, כי לפני שרפא"ל התחייבה לרכש גומלין היא לא בדקה, ולכן לא ידעה, שמדינה א' אינה מכירה במכפילים. כמו כן, רפא"ל לא ערכה סקר תעשיות באזור העדיפות הלאומית של מדינה א', ולא סיכמה עם התעשייה המקומית את המחירים עבור העבודה שתבצע. רפא"ל גם לא בדקה ברשפ"ת, לפני שהתחייבה לרכש גומלין עקיף, אם למדינת ישראל יש עסקות עם מדינה א' אשר באמצעותן ניתן לסייע לרפא"ל לממש רכש גומלין זה. רפא"ל בדקה נושאים אלה רק לאחר שנקבע מחיר העיסקה, במסגרת הכנת תכנית מפורטת למימוש רכש הגומלין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שרפא"ל תבחן את תקפות הנחותיה לפני שחתמה על מזכר ההבנה, ובראשי תיבות על החוזה, כפי שעשתה כשנה מאוחר יותר, כשהיה עליה לגבש תכנית לרכש גומלין שתהיה מקובלת על משרד ההגנה של מדינה א'.

6 חברה שנוסדה במהלך 1995 כתוצאה מאיחוד החטיבה הצבאית של חברה א' עם חברה אחרת.  
7 חברה קשורה לחברה ב' וממוקמת באזור עדיפות לאומית של מדינה א'.

משרד מבקר המדינה מציין, כי העקרונות שרפא"ל סיכמה עליהם עם חברה ב' במזכר ההבנה, יצרו לה מגבלות בעת ההכנה של התכנית לרכש גומלין הנ"ל, וביצועה גרם לרפא"ל לתוספת עלויות משמעותית בעיסקה. על פי הערכת רפא"ל מיוני 2001, תוספת עלויות הצפויות בגין רכש גומלין עד לסיום עיסקה זו תסתכם בכ-22 מיליון ש"ח<sup>8</sup>, שהיוו כ-11% מההיקף הכספי של העיסקה.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי במסגרת חוזה שיתוף הפעולה, שנחתם כדי למלא התחייבות לרכש גומלין בעיסקה עם מדינה א', שיתפה רפא"ל את חברה ב' בהכללה גם עבור העיסקה עם מדינה ג'. לטענת המינהלה, שיתוף זה יצר לרפא"ל יתרת זכות של רכש גומלין שניתן יהיה לממש בעסקות עתידיות עם מדינה א'. אולם, לדברי הממונה בחטיבה, כלל לא בטוח שיתרת זכות זו תנוצל, כיוון שבמדינה א' אין רשויות המטפלות ברכש גומלין. על פי נתוני רפא"ל, הסתכמה תוספת עלויות בגין יצירת יתרת הזכות האמורה בכמיליון ש"ח. תוספת זו נבעה ברובה ממחיר הכללת המערכת על ידי חברה ב', שהיה גבוה בכ-40% בהשוואה לעלות הכללתו ברפא"ל.

## 2. עיסקה עם מדינה ב'

בחוזים של שתי ההתקשרויות הנכללות בעיסקה עם מדינה ב' התחייבה רפא"ל לרכוש סחורות ושירותים ממדינה ב'.

א. העיסקה הראשונה - משרד מבקר המדינה העלה, כי רפא"ל לא הכינה תכנית למימוש התחייבותה לרכש גומלין לפני שחתמה עם הקבלן הראשי על החוזים של העיסקה הראשונה. זאת כיוון שבמינהלה "חשבו שיותר קל וזול לשלם את הקנס מאשר לבצע את רכש הגומלין". אולם ראוי לציין, כי ממסמכי החטיבה עלה, שדרך הפעולה העדיפה על הנהלת החטיבה הייתה לממש את התחייבותה לרכש גומלין ולהימנע מקנסות ומפגיעה במוניטין שלה.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי לאחר החתימה על החוזים בין רפא"ל לבין הקבלן הראשי נערך בחטיבה ניסיון ראשון לגבש את תכנית רכש הגומלין הישיר לעיסקה זו. בעת גיבוש התכנית, היו לרפא"ל קשיים בתכנון מימוש התחייבותה לרכש גומלין. הקשיים נבעו, בין היתר, מהיכולות הירודות של התעשיות המקומיות, שהתגלו בסקרים שערכה רפא"ל בתעשיות האלקטרומכניות והאופטיות במדינה ב'. ממסמכי רפא"ל עלה, כי תכנון מוקדם של רכש הגומלין היה עשוי לסייע לה לפתור חלק מהקשיים הנ"ל, זאת באמצעות רכש בתחומים מכניים פשוטים.

בפועל, לא היו הזמנות של רפא"ל מהתעשיות במדינה ב', למעט מתעשייה אחת, ולפיכך ההיקף הכספי של הזמנותיה במדינה ב' לרכש גומלין ישיר היה קטן מהותית מההיקף הכספי של התחייבותה לרכש גומלין. לכן, ביוני 1996 המליץ הממונה הקודם בחטיבה למנהל הקודם של החטיבה, כי "רכש גומלין בסכומים החסרים ... נוכל לבצע רק באמצעות חברות מסחר, תמורת עמלה".

8 כל הנתונים בש"ח המופיעים ברוח הם במחירי יוני 2001.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הקשיים שתוארו לעיל מדגישים את הצורך בעריכת הסקר בתעשיות קודם לחתימה על התחייבות לבצע רכש גומלין.

ב. העיסקה השנייה - משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף הקשיים שהיו לרפא"ל במילוי התחייבותה לרכש גומלין בעיסקה הראשונה, במיוחד הקשיים באיתור מפעלים שאיכות עבודתם מתאימה לדרישות רפא"ל, הרי שגם לפני החתימה על העיסקה השנייה רפא"ל לא הכינה תכנית לרכש גומלין. תכנית כזו אמורה הייתה לכלול, בין היתר, התקשרות עם חברות סחר לרכישת זיכויים תמורת עמלות. היעדר תכנית תרם לכך, שבמועד סיום הביקורת ביצעה רפא"ל רכש גומלין בגין העיסקה השנייה בהיקף כספי שהיווה כ-13% בלבד מהתחייבותה בעיסקה זו, ונותרה עם התחייבות בהיקף כספי ניכר שטרם מומשה.

רפא"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי "מימוש רכש גומלין עקיף מהווה אוסף של ניצול הזדמנויות, ולא ניתן להכין תכנית למימוש זה". עוד הסבירה, כי בחוזה העיסקה השנייה שחתמה עם הקבלן הראשי מצוין, כי התחייבות רפא"ל לרכש גומלין תשתנה בהתאם לשינוי בהתחייבות הקבלן הראשי כלפי הלקוח, וכי הקבלן הראשי לא דיווח לה באופן מסודר על מימוש חלקו ברכש גומלין.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הקבלן הראשי הצהיר בפני רפא"ל בנובמבר 2001, ש"רמת המחויבות [שלן] הייתה ונשארה בגובה החוזה הראשי", אך לא הציג לרפא"ל את חוזהו עם הלקוח, ולפיכך רפא"ל לא יכלה לבדוק את נכונות הצהרתו.

משרד מבקר המדינה מציין, כי ממסמכי רפא"ל עלה, שהיא החלה לרכוש במדינה ב' עבור העיסקה השנייה רק במחצית הראשונה של שנת 2001, והיא תכננה לממש את מחויבותה זו עד שנת 2003. נוכח הקצב שבו ביצעה רפא"ל את התחייבותה לרכש הגומלין בעיסקה הראשונה, ומהאמור לעיל עולה, כי רפא"ל לא יכלה לעמוד בהתחייבותה בפרק הזמן שהוגדר בחוזים - אוקטובר 2001. ראוי לציין, כי על פי החוזים, אם רפא"ל לא תמלא את כל התחייבותה בתוך חצי שנה מהמועד הנ"ל, היא צפויה לקנסות בשיעור של עד 5% מההיקף הכספי של רכש הגומלין שלא ביצעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שרפא"ל מתחייבת לבצע רכש גומלין עליה להעריך האם וכיצד תוכל לעמוד בהתחייבותה בפרק הזמן המוגדר בטיטוט החוזה שעליה לחתום. לפיכך, גם במקרה זה, ובמיוחד נוכח ניסיון העבר, היה על רפא"ל לתכנן מראש את רכש הגומלין בעיסקה השנייה. כמו כן, כאשר רפא"ל מתחייבת "גב אל גב", לקבלן ראשי כלשהו, לרבות בנושא רכש גומלין, עליה לכלול בחוזה עימו דרישה חד-משמעית להצגת התחייבותו ללקוח - התחייבות שהיא נדרשת לממש במסגרת "גב אל גב".

### 3. עיסקה עם מדינה ג'

א. לפני החתימה על העיסקה - בשנת 1997 הגישה רפא"ל למשרד ההגנה של מדינה ג' הצעת מחיר לעיסקה למכירת 25 יחידות של מערכת ולביצוע עבודות נוספות בהיקף כספי של

9 "גב אל גב" - משמעותו, שקבלן המשנה מתחייב למלא כלשונן את התחייבויותיו של הקבלן הראשי כלפי הלקוח, בהתאם לנתח העבודה שמבצע קבלן המשנה.

כ-70 מיליון דולר (להלן - העיסקה המורחבת). ההצעה כללה תכנית לרכש גומלין מחברה במדינה ג' (להלן - המפעל) בשיעור ניכר מהיקפה הכספי של העיסקה. על פי ההצעה, המפעל ייצר ויכליל, בין היתר, תיבות מארבעה סוגים, ויבדוק אותן באמצעות ציוד הבדיקה שיקבל מרפא"ל.

הרשות הממשלתית של מדינה ג' אישרה את הצעת רפא"ל לרכש גומלין ישיר במלואה, והכירה בכך שציוד הבדיקה שרפא"ל תספק למפעל שווה בערכו לכ-50% מההיקף הכספי של רכש זה. כמו כן אישרה, כי את יתרת התחייבויותיה תממש רפא"ל באמצעות רכש גומלין ישיר מהמפעל, שהיקפו הכספי יהיה שווה לפחות לחצי מעלויות העבודה הכרוכות בביצוע רכש זה. ההצעה הנ"ל של רפא"ל נועדה להגדיל את סיכוייה לזכות בתחרות על העיסקה, ולקבל הכרה מירבית על ביצוע רכש הגומלין באמצעות המכפילים.

ראוי לציין, כי בעת ההגשה של הצעת המחיר, היה בידי רפא"ל מידע שלפיו כמות היחידות של המערכת שהלקוח יזמין יכולה להשתנות. על אף זאת, רפא"ל לא תכננה אפשרות להתאים את התכנית לרכש גומלין לשינויים בהיקפה הכספי של העיסקה.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי היא לא בדקה חלופות נוספות לאופן המימוש של רכש הגומלין, כגון: רכש מתעשיות אחרות, רכש עקיף צבאי או רכש אחר מהמפעל. כמו כן, לא נמצא תיעוד המצביע על כך שרפא"ל ערכה סקר ראשוני בתעשיות המקומיות לפני שהחליטה להתקשר עם המפעל.

רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי הרשות הממשלתית במדינה ג' העדיפה את המפעל קבלן משנה שבאמצעותו יבוצע רכש הגומלין הישיר בעיסקה, והיה לכך משקל בעת בחירת המתמודד שיזכה בעיסקה. לפיכך החליטה רפא"ל שלא לבדוק קבלני משנה אפשריים נוספים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי להתקשרות עם קבלן משנה אחד, על פי העדפת הרשות הממשלתית, היו אמנם, במקרה זה, יתרונות מההיבט השיווקי, אולם יש לכך, בין היתר, חסרונות מההיבט הכלכלי וסיכונים בהיבט הבטחת איכות. לפיכך, במקרים כגון אלה על הנחלת רפא"ל לערוך בחינת עלות לעומת תועלת, ולנהוג על פי תוצאותיה. במקרה הנדון לא נמצא תיעוד שהצביע על כי נערכה בחינה מעין זו.

ראוי לציין, כי נוהלי רפא"ל מחייבים לערוך סקר יסודי כחלק מהסמכת יצרן. לפיכך, במקרים שהלקוח או הרשות המקומית במדינתו מעדיפים תעשייה שבאמצעותה יבוצע רכש הגומלין, על רפא"ל לוודא, כתנאי להסכמתה להעדיף תעשייה מסוימת, את התאמת התעשייה לדרישותיה. זאת על ידי עריכת סקר יסודי מוקדם ככל האפשר.

ב. אחר החתימה על העיסקה - בשנת 1998 נחתם חוזה בראשי תיבות בין רפא"ל לבין משרד ההגנה של מדינה ג' על העיסקה, שכללה 15 יחידות של המערכת בהיקף כספי של כ-30 מיליון דולר (להלן - העיסקה המצומצמת). ממסמכי רפא"ל עלה, כי לאחר החתימה על העיסקה החלה רפא"ל בהכנת הצעה מעודכנת לרכש גומלין, ובסוף 1998 היא חתמה עם הרשות הממשלתית על חוזה, ובו התחייבה לרכש גומלין בשיעור הגבוה מהשיעור שכללה בהצעתה. זאת על אף שרפא"ל טרם סיכמה את מחירי הרכישה מהמפעל וטרם בחנה את יכולתו להיות ספק שלה.

כתוצאה מהקטנת היקף העיסקה, ועקב המידע שהגיע לרפא"ל לאחר שחתמה על החוזה לרכש גומלין, שלפיו תידרש תקופה ארוכה להסמכת המפעל, החליטה רפא"ל, כי המפעל ייצר רק סוג אחד של תיבת אלקטרוניקה (להלן - התיבה). רפא"ל הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי ההחלטה על סוג התיבה התקבלה גם כיוון שהיא אפשרה למפעל לנצל באופן מיטבי את ציוד הבדיקה שקיבל, וכן כיוון שרפא"ל לא התחייבה לייצרה באמצעות קבלני משנה שלה בישראל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי ברפא"ל לא נמצא תיעוד המצביע על בחינת חלופות ועל שיקולי רפא"ל בעת החלטתה על תכולת רכש הגומלין בעיסקה המצומצמת, בדומה לעיסקה המורחבת. יתרה מכך, רק בשנת 1999, לאחר מועד חתימת החוזה לרכש גומלין, רפא"ל מצאה לנכון לערוך סקר על יכולות המפעל והוא נעשה באופן חלקי בלבד. הסקר לא הושלם על אף הערת מבצעו, כי יש להשלימו, כיוון שנבדקו רק חלק מהתחומים שתוכננו להיבדק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סיקור המפעל על ידי רפא"ל כשנתיים לאחר ההתקשרות הראשונית עימו, ובאופן חלקי, מצביע על תהליך לקוי של איתור קבלני משנה במדינת הלקוח במסגרת התכנית לרכש גומלין. סיקור מלא ומוקדם יותר היה מאפשר לרפא"ל לקבל מידע על הסיכונים הכרוכים בעבודה עם המפעל, ולתכנן צעדיה בהתאם.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי בעת שרפא"ל הגישה הצעת מחיר לעיסקה המורחבת היא העריכה את עלויות רכש הגומלין בכ-6% מההיקף הכספי של המכירות הצפויות. לאחר שזכתה בעיסקה המצומצמת, במחיר שנקבע על בסיס הצעת המחיר של העיסקה המורחבת והורדת תכולת העיסקה, העריכה רפא"ל את עלויות רכש הגומלין בכ-9.5% מההיקף הכספי של המכירות הצפויות. עולה מהנתונים, כי בשעה שההיקף הכספי של העיסקה הצטמצם בכ-48%, הקטינה רפא"ל את הערכתה לעלויות רכש הגומלין רק בכ-16%.

בעיסקה זו נוצרה לרפא"ל יתרת זכות ברכש גומלין של כ-33.3 מיליון ש"ח שלא תוכננה מראש. על פי החוזה לרכש גומלין שנחתם בין רפא"ל לבין משרד ההגנה של מדינה ג', תוכל רפא"ל לממש יתרה זו רק בעסקות עתידיות של רכישת יחידות נוספות של המערכת על ידי משרד ההגנה של מדינה ג'. באפריל 2002 חתמה רפא"ל עם משרד ההגנה של מדינה ג' על עסקת המשך, שבה תנצל רק כ-13% מיתרת זכות זו. ניצול יתרת הזכות במלואה מוטל בספק, שכן הוא תלוי בחתימת עסקות נוספות לרכישת יחידות של המערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שרפא"ל תסקור ביסודיות את המפעל ותסכם עימו את תכולת העבודה ואת מחירי הרכישה קודם לחתימת ההסכם לרכש גומלין. בהתחשב בסיכום זה, היה על רפא"ל לקבוע את תכולת התכנית לרכש גומלין ואת היקפה, ולהכין הצעה מודולרית לרכש הגומלין, זאת כדי שניתן יהיה להתאימה לשינויים אפשריים בכמות יחידות המערכת שיוזמנו. רפא"ל לא פעלה כך, ולכן נגרמו לה עלויות נוספות בלתי הכרחיות, והיא נותרה עם יתרת זכות בלתי מתוכננת של רכש גומלין, שהיכולת לממשה במלואה בעתיד מוטלת בספק.

#### 4. עיסקה עם מדינה ד'

בשנת 1998 העריכה רפא"ל, כי סיכוייה לזכות בעיסקה עם מדינה ד' תלויים מאוד בשיתוף הפעולה עם תעשיות מקומיות, שיכלול העברת ידע וייצור מקומי במיוחד בתחום שאותו העדיפה מדינה זו. במטרה לאתר תעשיות מועמדות לרכש גומלין ישיר, ולאחר הצעת משרד ההגנה של מדינה ד' לפנות ישירות לתעשיות אלה תוך מתן עדיפות לחברה ד', קיימו נציגי רפא"ל במהלך 1998 פגישות בשלוש תעשיות ביטחוניות במדינה ד': חברה ד', חברה ה' וחברה נוספת. בפגישות התברר לרפא"ל, כי תשתיות הייצור בשלושתן הן בלתי מפותחות, ותידרש השקעה כספית מצדן כדי להביאן לרמה הנדרשת. בעקבות פגישות אלה החליטה מינהלת הפרויקט ברפא"ל לבחור בחברה ד' כמפעל העיקרי לביצוע רכש הגומלין הישיר. זאת, בין היתר, בגלל גודלו, השפעתו במדינה ויכולת המדינה להשקיע בתשתיתו.



ממסמכי רפא"ל עלה, כי ההחלטה על בחירת חברה ד' התקבלה על אף שמבין שלוש התעשיות שבחנו נציגי רפא"ל אף לא אחת נמצאה עדיפה בהיבט תשתית הייצור; רפא"ל לא בחנה את הנכונות של התעשיות השונות ושל משרד ההגנה של מדינה ד' להשקיע בתשתיות אצלן. כמו כן רפא"ל לא ערכה ביניהן תחרות על המוצר שהיא הייתה אמורה לרכוש מהן, ולא בחנה חלופות לרכש גומלין מהן תוך כדי התייחסות לסוגי המוצרים ולכמויות.

רפא"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי בעת התחרות על העסקה היא התקשרה עם חברה ד', כדי לשפר את סיכוייה לזכות בעסקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני ההחלטה על בחירת חברה ד', מן הראוי היה שרפא"ל תבחן חלופות להתקשרות מבין התעשיות הנוספות שתוארו לעיל תוך כדי התייחסות להיבטים, כמו: השפעתן על הסיכויים לזכייה בעסקה, ההיקף הכספי של הזיכוי ברכש הגומלין, הסיכונים והעלויות, לרבות ההשקעה הדרושה בתשתית הייצור בכל תעשייה, וכן אפשרות לקבל סיוע ממשרד ההגנה של מדינה ד' לתעשיות השונות. הדבר התחייב נוכח העובדה שבידי רפא"ל היה מידע שהצביע על הצורך בהשקעה בתשתיות הייצור בתעשיות האמורות, וכן על קיומה במדינה ד' של מדיניות סיוע לתעשיות לקידום הייצוא בתחום שאותו העדיפה מדינה ד'.

במועד סיום הביקורת היה בידי רפא"ל אישור מהרשות הממשלתית של מדינה ד', ולפיו אם היא תמלא את כל התחייבותה לרכש גומלין ישיר מהתעשייה במדינה ד', היא תקבל הכרה בהיקף כספי ניכר, שייצור לה יתרת זכות אצל הקבלן הראשי של כ-29% מעבר להתחייבותה של רפא"ל כלפיו. משרד מבקר המדינה מציין, כי יצירת יתרת זכות זו לא נידונה ברפא"ל במסגרת בחינת חלופות, שכן, כאמור לעיל, זו לא בוצעה.

רפא"ל לא סיכמה את מחירי הרכישה מחברה ד' לפני שזכתה בעסקה בשנת 2000, כיוון שלטענתה סירבה חברה ד' לנהל עימה משא ומתן מפורט על המחירים לפני הזכייה. סמוך לאחר מועד החתימה על העסקה נחתם חוזה בין רפא"ל לבין חברה ד', ובו הוגדרה תכולת העבודה של חברה ד', אך לא סוכמו מחיריה. החוזה הותנה בסיום מוצלח של המשא ומתן על נושאים נוספים, לרבות על המחירים. החוזה נחתם בתנאים שתוארו לעיל כתוצאה מדרישת משרד ההגנה של מדינה ד' מהקבלן הראשי לחתום על חוזה העסקה, ובעקבות דרישתו מרפא"ל לסכם את עניין רכש הגומלין בחברה ד'.

משרד מבקר המדינה מציין, כי במקרים שבהם אין אפשרות לסכם מחירים עם קבלני המשנה לפני החתימה על העסקה, כפי שאירע במקרה זה, מן הראוי לתת ביטוי לסיכונים הנובעים מכך בהערכת העלויות של העסקה. בעסקה עם מדינה ד' לא ניתן לכך ביטוי מספיק בהערכת העלויות. על פי הערכת רפא"ל, במועד סיום הביקורת, עלויות רכש הגומלין עד לסיום ההתחייבות לרכש גומלין בעסקה זו צפויות להסתכם בכ-9.8 מיליון ש"ח. עלויות אלה כוללות תוספת של כ-44% בהשוואה לעלות המתוכננת שנבעה מעלויות הרכש הישיר מקבלן המשנה.

ראוי לציין, כי ממסמכי רפא"ל עלה, שהמשא ומתן בין רפא"ל לבין חברה ד' הגיע למבוי סתום כתוצאה מחילוקי דעות ביניהן על המחירים, ובעיקר על ההשקעה בתשתית. ולכן החליטה רפא"ל לערוך תחרות בין חברה ד' לבין חברה ה', שלדברי מנהל תכנית מדינה ד' ברפא"ל, הייתה באותו זמן המתחרה הפוטנציאלית היחידה שבאה בחשבון בתחרות מול חברה ד'. במועד זה החליטה חברה ד' להעביר את הייצור עבור העסקה מחטיבת המערכות לחטיבת התחזוקה שלה, בלי

שהודיעה על כך לרפא"ל. בסקר שערכה רפא"ל בחטיבת התחזוקה במהלך התחרות, היא נמצאה כבלתי מתאימה להיות ספק של רפא"ל. כתוצאה מכך התקשרה רפא"ל עם הספק היחידי האפשרי שנותר - חברה ה' - ובאמצעותו מתבצע רכש הגומלין הישיר בעיסקה.

#### 5. השתתפות קבלני משנה בהתחייבות רפא"ל לרכש הגומלין

מקובל, כי קבלני משנה משתתפים ברכש גומלין שעל הקבלן הראשי לבצע לפי חלקם היחסי בעיסקה. בהתאם לכך קבע המנהל הקודם של החטיבה בשנת 1996, כי בעסקות ייצוא שבהן ישולבו קבלני משנה מחוץ למדינת הלקוח, יש להודיע להם מראש, כי יחויבו ברכש גומלין לפחות לפי חלקם היחסי בעיסקה. משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף זאת, רפא"ל לא חייבה אף באחת מהעסקות שנבדקו את קבלני המשנה שלה ברכש גומלין, ובניהן עסקות שעבורן התקשתה רפא"ל להכין תכנית לרכש גומלין בהתאם להתחייבותה.

ממסמכי רפא"ל עלה, כי בשלבים המוקדמים של העסקות עם מדינה א' ועם מדינה ג' תכננה החטיבה להעמיס חלק מהדרישות לרכש גומלין של מדינות אלה על קבלני המשנה שלה שמחוץ למדינות הנ"ל. עוד עלה מהמסמכים, כי חלק מקבלני המשנה, שעיימם ניהלה רפא"ל מגעים בנושא זה, נתנו לכך את הסכמתם. אולם המגעים בין החטיבה לבין אותם קבלני משנה הופסקו. ברפא"ל לא נמצא תיעוד המצביע על ההחלטה להפסיקם ועל הסיבות לכך.



רכש הגומלין, שנדרשת אליו רפא"ל זה למעלה מעשר שנים, מהווה תנאי להתקשרות רפא"ל עם הלקוח בחלק מעסקות הייצוא. על פי נתוני רפא"ל, בעסקות ייצוא בהיקף כספי של כ-415 מיליון דולר, שביצעה רפא"ל בשנים 1996-2001, התחייבה רפא"ל לרכש גומלין בהיקף כספי של כ-366 מיליון דולר. נמצאו ליקויים במבנה הארגוני בהקשר למעקב ולבקרה על רכש הגומלין ברפא"ל, ובהקשר לתכנון ולביצוע שלו בעסקות ייצוא של רפא"ל לארבע מדינות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו והשפעתו המשמעותית של רכש הגומלין על יכולתה של רפא"ל לזכות בעסקות ייצוא שלה, ועל שמירת מעמדה והמוניטין שלה בשוק הביטחוני הבין-לאומי, על הנחלת רפא"ל לפעול בהקדם לשיפור תפקודה בתחום זה. במיוחד אמורים הדברים לגבי הסדרת כל שלבי תהליך רכש הגומלין, החל מתכנונו, עבור לביצועו וכלה ביצירת מנגנון בקרה עליו. בעניין זה, ראוי שדירקטוריון רפא"ל ייצור מנגנון בקרה על פעילות רכש הגומלין ברפא"ל.

ההיקפים הכספיים של רכש הגומלין בתעשיות הביטחוניות, לרבות ברפא"ל, הינם מהותיים בהשוואה להיקפים הכספיים של עסקותיהן. רכש הגומלין הוא תחום אשר הולך ומתפתח בשנים האחרונות, וקשור גם לתחומים הנוגעים למשרדי ממשלה אחרים בנוסף למשהב"ט. לפיכך, ראוי שהנושא יקבל טיפול מערכתי כולל תוך כדי שיתוף פעולה בין-משרדי.