

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

פעולות הביקורת

בתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) נערכה ביקורת על פרויקט פיתוח, ייצור והצטיידות במערכת, שהינו אחד מהפרויקטים המרכזיים בזרוע היבשה, בהיקף כספי של כמיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה בדק בעיקר את העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט; את אישור הפרויקט בדירקטוריון תעש; את פיתוח וייצור המערכת; את תהליך קבלת ההחלטה של משרד הביטחון לתוספת תשלום לקבלן משנה; את בקשת תעש ממשרד הביטחון לתוספת תקציב; ואת תורת הלחימה להפעלת המערכת. הביקורת נערכה בתעש - במפעל שמפתח ומייצר את המערכת, ובאגף כספים ובקרה בהנהלת תעש; במשרד הביטחון; ובצה"ל.

נערכה ביקורת על ניהול מקרקעי תעש. נבדקו בעיקר יישום הסדר המקרקעין להחכרת קרקעות לתעש ופינוי מתחמי תעש. במתחם תעש שבמרכז הארץ נבדקו בעיקר הזנחת תחמושת מסוכנת; אבטחת המתחם, פעולות תעש במתחם מאז "נטישתו", והמגעים בין תעש לבין מינהל מקרקעי ישראל להחזרת המתחם מתעש למינהל. הביקורת נערכה בתעש, במשרד הביטחון, במינהל מקרקעי ישראל, במשרד האוצר, במשטרת ישראל, בצה"ל ובמשרד לאיכות הסביבה.

עוד בדק משרד מבקר המדינה את סיוע תעש לאגודת "מכבי" באר שבע. נבדק תהליך קבלת ההחלטה על הסיוע, ואם הסיוע ניתן עבור השימושים בהתאם להנחיות מנכ"ל תעש. הביקורת נערכה בתעש.

פרויקט פיתוח ייצור והצטיידות במערכת

תקציר

פרויקט פיתוח, ייצור והצטיידות במערכת (להלן - הפרויקט) הינו אחד מהפרויקטים המרכזיים בזרוע היבשה, בהיקף כספי של כמיליארד ש"ח.

ב-26.7.98 נחתם הסכם בין התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) לבין משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לפיתוח, ייצור והספקה של המערכת. על פי ההסכם, התקשר משהב"ט עם תעש כקבלן ראשי לביצוע הפרויקט במחיר קבוע. כדי לבצע את התחייבויותיה על פי ההסכם, התקשרה תעש עם קבלני משנה שהעיקרי בהם הוא חברה א'.

הנהלת תעש לא הביאה את הפרויקט לאישור הדירקטוריון לפני חתימת ההסכם עם משהב"ט, והוא אושר על ידי הדירקטוריון בדיעבד; גם בקשה לתוספת תקציב, שהגישה הנהלת תעש למשהב"ט, לא הובאה לאישור הדירקטוריון כנדרש בנוהלי תעש.

על פי ההסכם, התחייבה תעש לספק יכולת מיבצעית ראשונית של המערכת לצה"ל במועד מסוים. אולם בפועל היא חורגת ביותר משנתיים מהמועד שנקבע בהסכם.

אף שמרבית הכשלים בניהול ובבקרה של הפרויקט נצפו על ידי נציגי צה"ל כבר בתחילתו, לרבות צורך דחוף בהשלמת צוות הפיתוח בפרויקט, ועל אף התרעות חוזרות ונשנות של צה"ל לתעש כקבלן ראשי ולמטה התכנית במשהב"ט, לא ננקטו הצעדים הנדרשים לתיקון המצב, שגרם לפיגור בפיתוח המערכת.

בעקבות דרישתה של חברה א' מתעש לתוספת תקציב לפרויקט, הגישה תעש למשהב"ט ביוני 2002 בקשה להשלמת תקציב לפרויקט בהיקף כספי של מעל מאה מיליוני ש"ח. התברר, כי תעש כללה את הדרישה של חברה א' בבקשה, בלי שבחנה את הנתונים הכספיים של הפרויקט בחברה א'.

בבקשתה כללה תעש כ-50 מיליון ש"ח עבור 99,000 שעות נוספות, שלטענתה נגרמו לה מעבר לתכולה המקורית בפרויקט. התברר, כי לכשני שלישים משעות העבודה שנכללו בבקשה לא היה בסיס והם לא נכללו בדוחות הכספיים שלה, לאותו מועד. כמו כן התברר, כי תעש לא הביאה לידיעת משהב"ט, כי לפרויקט היה רווח גולמי של 14.5 מיליון דולר באותו מועד. זאת ועוד, תעש כללה בבקשה להשלמת תקציב את חבילות העבודה שבהן נוצר לה גירעון תקציבי בפרויקט, בלי להציג את כלל העלויות בפרויקט ובכללן את חבילות העבודה שבהן נוצר לה עודף תקציבי. יוצא אפוא, שהנתונים הכספיים שכללה תעש בבקשה להשלמת תקציב, לכאורה היה בהם כדי להטעות את מקבלי החלטות במשהב"ט.

מנכ"ל משהב"ט הנחה את מטה התכנית במשהב"ט לבחון את בקשתן של תעש וחברה א' (להלן - התעשיות) לתוספת התקציב. משרד מבקר המדינה העלה, כי הבדיקה שערך מטה התכנית התבססה בעיקרה על בדיקה טכנית הנדסית של תוספות תכולות בפרויקט ועל הערכה של עלויות. מטה התכנית לא בדק את הנתונים הכספיים של הפרויקט, ובהם הדוחות הכספיים של הפרויקט: דוחות התקציב מול הביצוע בפרויקט; ודוחות הערכה לגמר. כמו כן, מטה התכנית במשהב"ט לא תמחר ולא דרש לקזז את ההוצאות הנוספות מתוספת התקציב שביקשו התעשיות, שנגרמו למשהב"ט כתוצאה מהתארכות הפרויקט, ובהן עלויות כוח האדם. בדיקה זו של מטה התכנית הביאה לכך, שהנתונים שהוצגו בפני מנכ"ל משהב"ט, לא שימשו בסיס נאות לקבלת החלטה על ידי מנכ"ל משהב"ט.

באוקטובר 2003 החליט מנכ"ל משהב"ט לאשר לתעשיות תוספת תקציבית לפרויקט בהיקף כספי של 32 מיליון ש"ח וסיוע דולרי של 9 מיליון דולר לקבלן המשנה בפרויקט, אף על פי שלא הייתה לו מחויבות חוזית לכך, ולוותר על קנסות פיגורים בסך 37 מיליון ש"ח. נוכח הממצאים שהועלו בביקורת, ובכללם, כי הבדיקה שערך מטה התכנית במשהב"ט לא הייתה מבוססת, המליץ משרד מבקר המדינה, שמנכ"ל משהב"ט יורה על ביצוע בדיקה יסודית של הנתונים הכספיים בפרויקט.

במאי 1999 החליט הרמטכ"ל להציב נציג צה"ל לפיקוח על הפרויקט בתחום מסוים, אשר היה מאפשר, לדעת המינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית

במשהב"ט, זיהוי וטיפול מוקדמים יותר בבעיות שהתפתחו בפרויקט. ההחלטה לא מומשה, לנוכח התנגדותו של גורם במשהב"ט, והנושא אף לא הובא להכרעת הדרגים הבכירים של משהב"ט.

על פי הוראת קבע של אגף המיבצעים במטכ"ל, בפיתוח אמצעי לחימה יש לגבש את תפיסת ההפעלה כבר בשלב הראשון - שלב הייזום. התברר, כי בפרויקט זה מסמך תפיסת ההפעלה הופץ בעיצומו של הפיתוח וזמן רב לאחר קבלת האישור לפרויקט. גם בשלב זה תפיסת ההפעלה הייתה חסרה נדבכים מרכזיים.

לא בוצעה כסדרה ובמקביל ללוח הזמנים המתוכנן של הפרויקט עבודת המטה, שנועדה להבטיח את מיצוי מלוא היכולת של המערכת.



משרד מבקר המדינה בדק בתקופה אפריל עד דצמבר 2003, לסירוגין, את העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט; את אישור הפרויקט בדירקטוריון תעש; את פיתוח וייצור המערכת; את תהליך קבלת ההחלטה של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לתוספת תשלום לקבלן משנה; את בקשת תעש ממשלהב"ט לתוספת תקציב; את הלקחים מהתקשרות במחיר קבוע; את תהליך קבלת ההחלטה על הצבת נציג צה"ל לפיקוח על הפרויקט בתחום מסוים; ואת תורת הלחימה להפעלת המערכת. הביקורת נערכה בתעש - במפעל המפתח ומייצר את המערכת, ובאגף הכספים ובקרה בהנהלת תעש; במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל, במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת) ובאגף התקציבים (להלן - את"ק); בצה"ל - בלשכת הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל, באגף התכנון (להלן - אג"ת), במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י), וביחידה הטכנולוגית שבאגף לטכנולוגיה ולוגיסטיקה (להלן - יחט"ל). בדיקות השלמה נערכו בתקופה מרס עד מאי 2004.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק חלק ממנו וכן את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בקשת תעש ממשלהב"ט לתוספת תקציב

1. דרישת חברה א' מתעש לתוספת תקציב

ב-30.12.01 הגישה חברה א' למנהל המפעל בתעש דרישה לתוספת תקציב לפרויקט בסך של כ-12 מיליון דולר (סכום זה אינו כולל 9 מיליון דולר שדרשה חברה א' ממשלהב"ט עבור קבלן המשנה שלה). בינואר 2002 נערך דיון בתעש בנושא תביעת חברה א'. עמדת תעש לגבי התביעה, שאושרה על ידי סמנכ"ל הכספים ומנכ"ל תעש, הצביעה על כך, ש"אין סעיפים שניתן להגדירם תוספות או שינויים", אולם ניתן לנמק את התביעה לתוספת תקציב, ב"פרשנות מרחיבה של הלקוח - תכולת שהתרחבו מעבר למצופה; התארכות הפרויקט; ונושאים שלא תומחרו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש כללה ללא כל שינוי את בקשת חברה א' לתוספת תקציב במסגרת בקשתה לתוספת תקציב ממשלה ב"ט, בלי שבחנה את הנתונים הכספיים של הפרויקט בחברה א', ובכלל זה את חבילות העבודה¹ החריגות שהוגשו בתביעה לתעש, ואת הדוחות הכספיים של חברה א', ובהם דוחות ההערכה לגמר² [הערת שוליים] 149 הפרויקט.

בתשובתה ממרס 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי קיימה תהליך ארוך בצוות משותף עם חברה א' כדי לבחון את היקף הבקשה לתוספת תקציב. בהתייחס לתשובתה של תעש, חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה, כי לא נמצא תיעוד, כי תעש בחנה את הנתונים הכספיים שהגישה חברה א' לתעש, ובהם את הדוחות הכספיים שעליהם אמורה הייתה חברה א' לבסס את תביעתה.

2. בקשת תעש ממשלה ב"ט לתוספת תקציב

מינהלת התכנית בתעש המליצה להנהלת תעש להגיש בקשה למשלה ב"ט לתוספת תקציב. ביוני 2002 הגישה תעש לתוספת תקציב בהיקף כספי של מעל מאה מיליוני ש"ח, וכן לדחיית מועדי ההספקה וביטול הקנסות בפרויקט. נימוקיה לכך היו: היענות ה"תעשייה" במועד חתימת ההסכם להתכנס לתקציב מערכת הביטחון שהיה נמוך ב-15 מיליון דולר מההצעה המקורית; הגשת הצעה לנתח הפיתוח במחיר קבוע; ההצעה לא כללה תוספת סכומים לבצ"ם (בלתי צפוי מראש); יש לתת פרשנות מרחיבה לאופיין בתכולות מסוימות, אשר התרחבו מעבר למה שתוכנן על ידי ה"תעשייה" המבצעת; הנחיית ממשלה ב"ט לפצל את ההזמנות למספר קבלני משנה, שגרמה לריבוי קבלני משנה, להשקעת משאבים נוספים בפתרון בעיות ובתמיכה, ולהעברת נתחי אינטגרציה בין המערכות מקבלני המשנה לחברה א'; פעילויות שלא נחזו מראש ועלו במהלך הפיתוח; הערכת חסר להיקף העבודה בתכולות מסוימות; והתארכות הפרויקט כתוצאה מכל האמור לעיל.

3. התייחסות צה"ל ומשלה ב"ט לבקשה להשלמת תקציב

בעניין הבקשה לתוספת תקציב כתב ב-16.7.02 ממלא מקום ראש מו"פ במשלה ב"ט לעזור מנכ"ל משלה ב"ט, כי תמצית ההתייחסות של ראש מטה התכנית במשלה ב"ט בעניין הבקשה לתוספת תקציב הינה, כי אין בסיס ענייני וחוזי לבקשת ה"תעשייה" לתוספת תקציב לפרויקט. ב-24.7.02 הועברה התייחסות אג"ת לנושא הבקשה שהבהירה, כי "נכונה עמדת מפא"ת כי לתעשייה אין שום עילה לתביעה לפיצוי כספי. תמוהה פניית החברות לקבלת פיצויים במצב בו פרויקט אינו עומד בלוחות זמנים ועקב כך מביא לדחייה בכשירות המיבצעית. הענות לתביעה הצפויה של התעשייה תהיה שגויה, ועלולה להוות מסר בעייתי לתעשיות אחרות בפרויקטי פיתוח נוספים."

ב-25.7.02 קיים מנכ"ל משלה ב"ט דיון בנושא. בדיון דיווח מנכ"ל תעש, כי תעש וחברה א' (להלן - התעשיות) גיבשו "תכנית התאוששות" לפרויקט, שכללה תגבור כוח אדם הנדסי ובקשה ממשלה ב"ט לכיסוי פערי מימון (תוספת תקציב שקלית בסך 72 מיליון ש"ח במחירי אפריל 1996, ותוספת בהיקף של 5 עד 8 מיליון דולר). בדיון ציין רמ"ח אמל"ח מז"י, כי קיים חוסר שביעות רצון במז"י מאופן התנהלות הפרויקט, ולכן מז"י אינה רואה עצמה כמחויבת לתביעה שהוצגה על ידי התעשיות, ותביעה זו נידחת על ידיה. היועץ הכלכלי למערכת הביטחון ציין, כי היענות לתביעת

1 חבילות העבודה כוללות את פירוט העבודה לפי סוגיה, כאשר בכל אחת מהן מוצגת העלות שנצברה בפועל והעלות המתוכננת עד לסיום הפרויקט, בהשוואה לתקציב המתוכנן.
2 העלויות שהוצגו בדוחות הערכה לגמר הפרויקט כוללים את העלויות שנצברו וכן את העלויות הצפויות עד להשלמת הפרויקט.

התעשיות עשויה לגרור השפעות תקדימיות בהיבט העקרוני של פתיחת הזמנות במחיר קבוע. בסיכום הדיון ציין מנכ"ל משהב"ט, כי הפרויקט זקוק "לתכנית שיקום", אשר במרכזה יאותרו הבעיות המרכזיות, והדגיש, כי בחינת הנושא אינה קשורה בשלב זה לקביעת הגורם שיישא בעלויות המימון.

באוקטובר 2002 התקיים דיון באג"ת, ובו הוצגה תכנית הבראה לפרויקט שגיבשו נציגי צה"ל והתעשיות. התכנית כללה עדכון מהותי של תכנית העבודה, אבני הדרך ולוחות הזמנים. כאמור, ב-15.10.02 אישר סגן הרמטכ"ל את תכנית הבראה וציין, כי "מדובר בפרויקט יבשתי עתיר משאבים שנקלע לקשיים, הן מסיבות של פיתוח בעייתיות... והן מבחינת קשיים תקציביים בתעשיות". כמו כן הדגיש, כי המענה לתכנית מבחינת ה"תעשייה" הינו עמידה ביעדי התכנית, וכי יש להבהיר לתעשיות שאין עילה לבקשה לתוספת תקציב (ההדגשה במקור).

4. בחינת מטה התכנית במשהב"ט את הבקשה לתוספת תקציב

מטה התכנית במשהב"ט בחן את הבקשה לתוספת תקציב, שהוגשה למשהב"ט ביוני 2002. ב-30.1.03 סיכם מטה התכנית את הבחינה שנערכה בהנחיית מנכ"ל משהב"ט. נבחנו שלושה מרכיבים עיקריים: (1) הבקשה לתוספת תקציב של 72 מיליון ש"ח במחירי אפריל 1996 (105.8 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003³) (להלן - הבקשה לסיוע בשקלים); (2) הבקשה לביטול קנסות פיגורים בפרויקט בהיקף של 25 מיליון ש"ח במחירי אפריל 1996 (37 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003); (3) הבקשה לסיוע בפתרון משבר קבלן המשנה.

בהתייחסותו לבקשה לתוספת התקציב קבע מטה התכנית במשהב"ט, כי "לגבי הנושא של התקשרות במחיר קבוע - התעשייה הסכימה לפיתוח במחיר קבוע ובכפוף לבדיקה הנדסית וזה נוהל מקובל בכל פרויקטי הפיתוח במפא"ת". "לצורך הכנת מסמכי ההתקשרות נערכו מפגשים רבים שמטרתם הייתה בדיוק זו - לגרום להבנה מלאה של התעשייה את דרישות האופיון, ה-S.O.W⁴ ושאר ניירות ההתקשרות ובסופו של תהליך חייבנו את התעשייה לחתום על כל עמוד ועמוד באופיונים הטכניים וב-S.O.W על מנת שלא נגיע למצב של אי הבנות כפי שצוין בפניית התעשייה".

אשר לבקשת ה"תעשייה" לסיוע בשקלים, כתב מטה התכנית, כי חלק לא מבוטל מההפסד הכספי ב"תעשייה" נובע מהיערכות לא נכונה ומראש של ה"תעשייה" בכמות ובאיכות כוח האדם בפרויקט, דבר שגרם להתארכות בזמן בפרויקט וממילא להפסדים בהתאם. הלקוח התריע על נושא זה מספר לא מבוטל של פעמים ובדרגי הנהלה בכירים ב"תעשייה".

בסיכום בדיקתו קבע מטה התכנית במשהב"ט, כי תוספת "העלות בפועל"⁵ של תעש וחברה א' בהשוואה לעלות שתוכננה בפרויקט הסתכמה ב-47.2 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003, וכללה 129,000 שעות עבודה, שבוצעו מעבר לתכנון המקורי, כאשר חלקה של תעש הסתכם בכ-50%. "העלות בזיקה ללקוח"⁶ שאושרה על ידי מטה התכנית הסתכמה ב-3.7 מיליון ש"ח בלבד. בנוסף לכך ציין מטה התכנית, כי נתח מסוים של העבודה בוצע על ידי נציגי המשרד (צה"ל) במקום ה"תעשייה"; עקב כך נגרמו למשרד (צה"ל) הוצאות כוח אדם וגיוס של חיילי מילואים בשל דחיית לו"ז הפרויקט. בחלק מהמקרים ניהלה ה"תעשייה" לא נכון את הפרויקט, העסיקה עובדים וקבלני

3 כפי שחישב מטה התכנית במשהב"ט.

4 S.O.W הינו מסמך המגדיר את תכולת העבודה הכוללת הנדרשת מה"תעשייה".

5 עלות בפועל - העלות הנוספת שנגרמה ל"תעשייה" בעקבות התארכות הפרויקט על פי חוות הדעת של צוות הבדיקה במשהב"ט.

6 "עלות בזיקה ללקוח" - העלות הנוספת ב"תעשייה", שנגרמה בעקבות בקשות או דרישות של הלקוח על פי חוות הדעת של צוות הבדיקה במשהב"ט.

משנה לא מקצועיים לאורך תקופה ולא נערכה כנדרש בנושא הנדסת מערכת ותוכנה, ובכך גרמה במישרין לעלויות נוספות.

מטה התכנית המליץ, כי "אין מקום לפיצוי כספי כל שהוא לתעשיות אלא לפני משורת הדין", עם זאת ציין, כי "ברור שנדרשת הליכה מסוימת כלפי החברה על מנת לייצב את הפרויקט ולהשלימו כמתוכנן". כמו כן, המליץ מטה התכנית לוותר על חלק מפיצוי הפיגורים בפרויקט בתנאי שהתעשיות יעמדו ביכולת מיבצעית ראשונית במועד מסוים, שחורג בשנתיים מהמועד המתוכנן הראשוני. ב-17.2.03 העביר מ"מ ראש מו"פ למנכ"ל משהב"ט את סיכום עבודת המטה, וכתב, כי "חשוב לציין שסיוע נוסף כזה עשוי ליצור תקדים מסוכן מול כלל התעשיות הביטחוניות, בכך שלמעשה 'פתח' הסכם במחיר קבוע, שנעשה אחר מו"מ ובדיקה הנדסית כוללת".

משרד מבקר המדינה בחן את עבודת המטה שערך מטה התכנית במשהב"ט, בנושא הבקשה לתוספת תקציב, שלפי תוצאותיה, העלויות הנוספות של תעש ושל חברה א' מהפרויקט הסתכמו ב-47.2 מיליון ש"ח, כאשר חלקה של תעש מהווה כ-50% מהעלויות. משרד מבקר המדינה העלה, את הליקויים הבאים:

א. הבדיקה התבססה בעיקרה על בדיקה טכנית הנדסית של תוספות של תכולות בפרויקט והערכה של העלויות. מטה התכנית לא בדק את הנתונים הכספיים של הפרויקט, ובהם: את דוחות הרווח והפסד של הפרויקט; את דוחות התקציב מול הביצוע בפרויקט; ואת דוחות הערכה לעלויות להשלמה עד סיום הפרויקט. זאת ועוד, מטה התכנית לא דרש מהתעשיות נתונים אלו, אשר מהם היה למד, כי לחלק מהותי משעות העבודה שביקשה תעש⁷ [הערת שוליים] 154 במסגרת הבקשה להשלמת תקציב לא היה בסיס, והן לא נכללו בדוחות הכספיים שלה (ראו פירוט בהמשך). יוצא אפוא, שהבדיקה של מטה התכנית את הנתונים הכספיים התבססה על הערכה בלבד ולא על בדיקה נאותה של העלויות בפרויקט.

ב. נבדקו רק חבילות העבודה (המייצגות את העלויות) שהגישו התעשיות למשהב"ט, המהוות לטענתן תוספת לתכולה המקורית של הפרויקט. מתוכן אישר מטה התכנית לתעש 66,319 שעות נוספות בפרויקט, שערכן הכספי כ-24 מיליון ש"ח. יצוין, כי בחלק מחבילות העבודה שלא נבדקו נוצר עודף תקציבי המקוז חלק מהעלויות הנוספות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על מטה התכנית במשהב"ט לבדוק את כל חבילות העבודה בפרויקט ולא רק את חבילות העבודה שהגישו התעשיות במסגרת הבקשה לתוספת תקציב.

ג. מטה התכנית לא תמחר ולא דרש קיזוז של ההוצאות הנוספות שנגרמו למשהב"ט כתוצאה מהתארכות הפרויקט, מתוספת התקציב שביקשה ה"תעשייה", ובכללן: עלויות כוח אדם בצוותי הפרויקט וגיוס אנשי מילואים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הבדיקה שערך מטה התכנית לעניין הבקשה של תעש לתוספת תקציב ממשהב"ט לא הייתה מבוססת ומקיפה דיה. דבר שהביא לכך שהנתונים שהוצגו בפני מנכ"ל משהב"ט לא שימשו בסיס נאות לקבלת החלטה על ידי מנכ"ל משהב"ט. נוכח זאת, המליץ משרד מבקר המדינה שמנכ"ל משהב"ט יורה על ביצוע בדיקה יסודית של הנתונים הכספיים בפרויקט, כדי שיוודא שזכויותיו של משהב"ט לא יקופחו.

7 משרד מבקר המדינה בדק רק את חלקה של תעש בבקשה שהגישו למשהב"ט, מאחר שחברה א' איננה גוף מבוקר על פי סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

במרס 2004 הודיעה מפא"ת למשרד מבקר המדינה, כי "לא היה ממין תפקיד המטה לבצע בדיקת רווחיות חשבונאית-כלכלית, לא בוצעה בדיקה מסוג זה. לעומת זאת, כן בוצעה בדיקה יסודית, מבוססת ומקיפה לתכולות הנוספות בפרויקט". עוד הודיעה, כי "מבדיקה שבוצעה על ידי מטה התכנית, לבקשת מנכ"ל משהב"ט, ולפי נתוני התעש, התברר [שהפרויקט] מצוי בהפסד תפעולי גדול מסוף שנת 2001, ולכן אין שינוי בהמלצות המטה המקוריות כפי שהועברו למנכ"ל משהב"ט".

בהמשך לתשובתה של מפא"ת ממרס 2004, העלה משרד מבקר המדינה, כי משהב"ט לא גילה, שתעש כללה בחישוב ההפסד "התפעולי הגדול" בסוף שנת 2001 הוצאות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) ומימון שאינן קשורות לפרויקט. נטרולם של הוצאות המו"פ והמימון היה מקטין את ההפסד התפעולי בפרויקט לכדי כ-7 מיליון ש"ח, שעה שתעש הגישה למשהב"ט בקשה להשלמת תקציב בהיקף כספי של כ-50 מיליון ש"ח. יצוין, כי מנכ"ל משהב"ט הבהיר לתעשיות ב-9.4.03 בנושא דרישתן לתוספת תקציב, ש"יפצה אותם על ההפסד בפועל". יוצא אפוא, כי על פי הנחייתו, הפיצוי המירבי של תעש בגין הפרויקט היה אמור להיות כ-7 מיליון ש"ח. עוד מצוין משרד מבקר המדינה, כי ההפסד התפעולי בפרויקט, שהציגה תעש בהשוואה לתקציב המקורי של הפרויקט, נובע בעיקרו מהוצאות הנהלה וכלליות של הנהלת תעש, שלא הוצגו למשהב"ט בבקשה להשלמת תקציב לפרויקט, שהתבססה כאמור, על גידול בהוצאות הישירות בפרויקט (שעות עבודה בפרויקט).

5. החלטת מנכ"ל משהב"ט

ב-3.3.03 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא בהשתתפותם של מנכ"ל חברה א', מנכ"ל תעש, ראש מנה"ר וראש מפא"ת. בדיון טען מנכ"ל תעש, כי "תעש לא יכולה לספוג את ההפסדים שנוצרו בפרויקט אשר נחתם במחיר קבוע". ב-9.4.03 כתב סמנכ"ל חברה א' לראש מטה התכנית במשהב"ט, כי מנכ"ל משהב"ט הבהיר, שיפצה את התעשיות על ההפסד בפועל בלבד וינכה מהעלויות הגלומות בדרישת התעשיות את כל הרווח הפוטנציאלי בהזמנות.

ב-25.8.03 פנה מנכ"ל תעש למנכ"ל משהב"ט וביקש ממנו לבטל את הקנסות בפרויקט, כיוון שבפועל תעש וחברה א' "מפסידות ממון רב בפרויקט". ב-31.8.03 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון נוסף בהשתתפות מנכ"לי תעש וחברה א'. בדיון ציין מנכ"ל חברה א', כי "סיוע בהיקף [כספי] של 35 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003 הוא המינימום ההכרחי להמשך הפרויקט" (ההדגשה במקור).

ב-22.10.03 שלח עוזר מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל תעש, למנכ"ל חברה א' ולממלא מקום ראש מו"פ את החלטת מנכ"ל משהב"ט, ולפיה: "ישולם סכום של 30 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003; ישולם סכום של 2 מיליון ש"ח (במחירי ינואר 2003) עבור העמסות עבר על רכש... לחברת א'; ישולם סכום של 9 מיליון דולר... שהועבר לצורך פתרון משבר... קבלן המשנה... (קודם לסיכום זה); ישמטו פיצוי פיגורין בגובה 37 מיליון ש"ח (במחירי היום) ובנוסף תבוצע דחייה של שלושה חודשים למועדי האספקות, בהזמנות ההצטיידות". עולה מכך, כי הסיוע של משהב"ט בעקבות בקשת התעשיות לתוספת תקציב הסתכם בכ-109 מיליון ש"ח.

למכתב מה-22.10.03 צירף עוזר מנכ"ל משהב"ט נוסח לחתימה, שנחתם ואושר על ידי מנכ"ל משהב"ט. ב-28.10.03 וב-2.11.03 חתמו מנכ"ל תעש ומנכ"ל חברה א' בהתאמה על המסמך, כי הם מאשרים ומתחייבים לאמור לעיל, וכי בכך הסתיימו כל תביעותיהם בגין הפרויקט.

בהיעדר תיעוד לשיקולים שביסוד ההחלטה של מנכ"ל משהב"ט לשלם לתעשיות תוספת תקציבית של 32 מיליון ש"ח, ולוותר על פיצוי פיגורים בסך 37 מיליון ש"ח, פנה משרד מבקר המדינה בפברואר 2003 למנכ"ל משהב"ט לקבלת השיקולים.

במאי 2004 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי מנכ"ל משהב"ט קיבל את החלטתו על בסיס תמונת מצב כוללת שהוצגה לו ועל רקע חשיבות הפרויקט. הנחת היסוד שעליה התבססה החלטת המנכ"ל, הייתה הרצון להשלים את הפרויקט בהצלחה ולהצטייד במערכת לשימוש צה"ל, וכי היה צורך למצוא פתרון מהיר לסוגיה התקציבית ולתת מענה לצורך שנוצר במישור הכספי-תקציבי. "להערכתנו הפרויקט היה ללא רווח תפעולי, כאשר ברקע הייתה התראה להפסקתו. לכן לא נראה לנו נכון להעמיס על התעשיות גם פיצוי פיגורים שהיו מעמיקים את המשבר. על רקע האמור לעיל, נקבע על ידי המנכ"ל פיצוי כספי לתעשיות ברמה המינימלית הנדרשת", על מנת שתעש וחברה א' לא יודיעו על הפסקת הפרויקט.

בהתייחס לתשובתו של משהב"ט מעיר משרד מבקר המדינה, כי "תמונת המצב הכוללת" שהוצגה בפני מנכ"ל משהב"ט בנושא הייתה על בסיס עבודת מטה התכנית במשהב"ט, שכאמור לעיל כללה הערכה בלבד של הנתונים הכספיים בפרויקט ולא בדיקה יסודית שלהם, ולכן לא יכלה לשמש בסיס נאות להחלטתו של מנכ"ל משהב"ט.

6. ההתאמה בין נתוני הבקשה לבין נתוני התוצאות העסקיות של הפרויקט

א. להלן לוח ובו נתונים שהוצגו לדירקטוריון תעש ב-29.10.98, בו אושר הפרויקט בדירקטוריון, ונתונים על הפרויקט שנכללו בדוחות הכספיים של תעש לשנים 2000-2002. יצוין, כי ב-31.12.98 הציגה תעש את הנתונים בדוחות הכספיים מחדש, ובהם מוינו מחדש עלויות שנכללו בעלות המכר, לסעיף הוצאות הנהלה וכלליות, דבר שהביא להגדלת הרווח הגולמי⁸ בפרויקט לכ-9% מההכנסות.

שנה	שיעור הרווח הגולמי מההכנסות(*)
1998	6.10%
1998 (**)	9.00%
2000	8.58%
2001	8.76%
2002	7.51%

* ההכנסות כוללות את סך ההכנסות בפרויקט, ובכללם את השינויים והעדכונים שנעשו במהלך הפרויקט.
** מוין מחדש.

מנתוני הלוח עולה, כי תעש התקשרה עם משהב"ט לביצוע הפרויקט ברווח גולמי של 6.1% מההכנסות, ושעודכן בעקבות ההצגה מחדש שעשתה תעש בדוחות הכספיים ל-31.12.98, ל-9% מההכנסות. בעקבות הבריקה ההנדסית של משהב"ט במרס 2001, עודכן מחיר הפרויקט, ולפיו הציגה תעש רווח גולמי של כ-8.8% מההכנסות. בשנת 2002, בה הגישה תעש בקשה לתוספת תקציב, הוצג רווח גולמי הנמוך ב-1.3% בלבד מהרווח הגולמי שהוצג שנה קודם לכן. יוצא אפוא, שהרווח הגולמי בפרויקט קטן לכל היותר בכ-9 מיליון ש"ח, שעה שתעש הגישה בקשה לתוספת תקציב משהב"ט בהיקף כספי של כ-50 מיליון ש"ח במחירי ינואר 2003, דבר המצביע על פער של כ-41 מיליון ש"ח בין הקיטון ברווחיות הפרויקט, לבין ההיקף הכספי של הבקשה לתוספת תקציב שהגישה תעש למשהב"ט.

8 רווח גולמי של הפרויקט מחושב על פי כללי חשבונאות מקובלים, כסך ההכנסות הישירות מההסכם כולל שינויים ותוספות בניכוי עלויות ישירות המזוהות בלעדית עם העבודה ובכללם עלויות טרום-הסכם.

בתשובתה ממרס 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי קיים הפסד תפעולי בפרויקט, וכי מרווח תפעולי של מספר מיליוני דולרים בתחילת הפרויקט עבר הפרויקט להפסד תפעולי של מספר מיליוני דולרים במועד הגשת הבקשה לתוספת תקציב, ומכאן נובעת ההצדקה לבקשת תעש ממשב"ט. בהתייחס לתשובתה של תעש מציין משרד מבקר המדינה, כי על פי הוראת כספים של תעש בנושא הצעת מחיר, ועל פי הוראות משרד הביטחון, יש לנטרל מהחישוב את הוצאות המימון⁹ והמו"פ¹⁰, שנכללו בהפסד התפעולי שהציגה תעש בתשובתה, מאחר שאינם מהווים חלק מעלות הפרויקט. זאת ועוד, עיקר ההפסד התפעולי של תעש מהפרויקט, כפי שעולה מתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004, נובע מגידול בהוצאות הנהלה וכלליות של הנהלת תעש, שלא נכללו בבקשה להשלמת תקציב ממשב"ט, שהתבססה על גידול בעלויות הישירות בפרויקט (שעות עבודה בפרויקט).

ב. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין שעות העבודה שנכללו בדוחות הכספיים, לבין אלו המופיעים בדוחות הכספיים ל-30.06.02 (מועד בו הגישה תעש למשב"ט את הבקשה להשלמת תקציב) והעלה, כי בעוד שלפי הדוחות הכספיים הוצג גידול של כ-40,000 שעות עבודה בפרויקט, הרי שבבקשה לתוספת תקציב ביקשה תעש 99,000 שעות עבודה נוספות. נוכח שעות העבודה העודפות (59,000) שדרשה תעש, שלא נכללו בדוחות הכספיים שלה לשנת 2002, המהוות כשני שלישים מהיקף בקשתה לתוספת תקציב, בחן משרד מבקר המדינה את בסיס העלויות בבקשה לתוספת תקציב.

ב-18.9.03 הציגו מנהל הכספים, חשב המפעל, מנהל התכנית ומנהל התפעול והבקרה של התכנית, מסמך המסביר את הפער של 59,000 שעות העבודה בין הדוחות הכספיים של תעש לבין הבקשה להשלמת תקציב שהגישה תעש למשב"ט ביוני 2002, כמפורט להלן: (א) 11,000 שעות עבודה נדרשו עבור תכולות טרם קבלת החוזה; (ב) 12,000 שעות עבור מינהלת הפרויקט נדרשו בגין התארכות הפרויקט, כאשר ההנחה של תעש הייתה, כי יתווספו פרויקטים שבהם יועסקו עובדי מינהלת הפרויקט, הנחה שלא מומשה; (ג) 18,000 שעות עבודה נוספו בגין תמחור לקוי של ייצור מכלול. (ד) 18,000 שעות עבודה בסעיף התייעלות ושונות נדרשו בגין קיצור חצי שעת עבודה במסגרת התייעלות של כלל תעש והעברת עבודות מייצור עצמי לקבלני משנה.

בהתייחס להסבר תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי לדרישה לקבל תמורה ל-11,000 שעות העבודה עבור התכולות טרם קבלת החוזה לא היה לתעש בסיס, כיוון שההסכם במחיר קבוע משקף את מלוא התמורה עבור תכולת הפרויקט.

לגבי טענת תעש שתמחור המכלול היה לקוי, מעיר משרד מבקר המדינה, כי אף שתעש הסבירה למשרד מבקר המדינה ב-18.9.03, כי עקב השינוי בייצור המכלול, נדרשת תוספת של תשע שעות לייצורו, הסבר שחזר גם בתשובתה של תעש ממרס 2004, הרי שתוספת זו לא קיבלה ביטוי בדוחות הכספיים שלה לשנת 2002.

לעניין טענת תעש, כי 12,000 שעות עבודה של מינהלת הפרויקט לא נכללו בדוחות הכספיים של תעש, מציין משרד מבקר המדינה, כי רואי החשבון של תעש הסבירו ב-22.10.03, כי לפי מצג תעש, "שעות אלו אינן חלק אינטגרלי מהפרויקט" (ההדגשה במקור).

אשר ל-18,000 שעות העבודה שדרשה תעש בסעיף "התייעלות ושונות", מעיר משרד מבקר המדינה, כי לדרישה זו לא היה בסיס, כיוון שמנכ"ל משב"ט הבהיר לתעשיות, כי ישפה אותן אך ורק בגין ההפסד בפועל ולא בגין תהליכי התייעלות. ב-28.12.03 העבירה תעש הבהרות למשרד מבקר המדינה, בין היתר בנושא שעות העבודה שנדרשו בגין "התייעלות ושונות", והסבירה, כי אלו שעות עבודה שנכללו בבקשה להשלמת תקציב כשעות עבודה, אולם בדוחות הכספיים לשנת 2002

9 על פי הוראת כספים של תעש, יש לכלול בעלות הפרויקט רק הוצאות מימון בגין ערכויות מקדמה, ביצוע או גידור, שלא בוצעו בפרויקט, ולכן אין להכלילן בעלות הפרויקט.

10 הוצאות המו"פ שהועמסו לעלות הפרויקט, אינן עלויות פיתוח של הפרויקט, ולכן אין להכלילן בעלות הפרויקט.

הוצגו שעות אלו בסעיף "קבלני משנה", מאחר שהמרתם בוצעה לאחר מועד הבקשה ועד לאישור הדוחות הכספיים. בהתייחס להבהרות של תעש, חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה, כי שעות העבודה שדרשה תעש ממשהב"ט כהתייעלות בפרויקט, על ידי המרת שעות עבודה לקבלני משנה, אין להן בסיס, כמפורט לעיל. זאת ועוד, הטענה של תעש, כי שעות העבודה הומרו לאחר מועד הגשת הבקשה, אינה רלוונטית.

ג. כאמור, הבקשה להשלמת תקציב שהגישה תעש למשהב"ט כללה רק את חבילות העבודה שבהן הוצגו שעות העבודה המהוות תוספת לתכולה המקורית בפרויקט, ולא כללה פירוט של כלל העלויות בפרויקט ובהן חבילות העבודה, שנצבר בהן לתעש עודף תקציבי בגין שעות עבודה.

בתשובתה ממרס 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "ברור שבזמן הגשת הבקשה היו פעילויות אשר תומחרו ב-WBS [חבילות העבודה] והתקציב שהוקצה להן עדין לא נוצל במלואו, אבל באותו הזמן התכנית עדין לא הסתיימה ופעילויות אלו המשיכו לצבור חיובים. הצפי באותו זמן היה שעד לסיום התכנית יתרת התקציב תנוצל". בהתייחס לתשובת תעש מעיר משרד מבקר המדינה, כי חבילות העבודה בפרויקט (WBS) כוללות הן את העלויות שבוצעו בפועל והן את העלויות הצפויות עד למועד סיום הפרויקט, לפיכך, תשובת תעש, כי הצפי באותו מועד היה, שעד לסיום התכנית יתרת התקציב תנוצל, היה צריך לבוא לידי ביטוי בחבילות העבודה לאותו מועד, דבר שלא נעשה.

ד. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא כללה בהצהרת המנהלים המצורפת לדוחות הכספיים לשנת 2002 את דרישתה לתוספת תקציב ממשהב"ט ביוני 2002, ולא הביאה לידיעת רואי החשבון שלה את העובדה, שבבקשה להשלמת תקציב שהגישה תעש למשהב"ט היא ציינה שהפער התקציבי "מביא את התעשיות להפסדים בהיקפים אשר מעמידים את שתי החברות במצב בלתי אפשרי מבחינת ההתמודדות עם המשך הפעילות בתכנית". מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם חשב תעש ב-13.11.03 הוא מסר, כי הוא לא בדק את הבקשה להשלמת תקציב, אולם "לא נראה לו שהייתה בעיה מהותית בדוחות הכספיים של תעש המצריכה הצגה מחדש" של הדוחות הכספיים לשנת 2002.

העובדה, שהדוחות הכספיים של תעש לשנת 2002, כפי שאישרה הנהלת תעש לרו"ח, אינם כוללים חלק ניכר (60%) מהעלויות שנכללו בבקשה של תעש למשהב"ט, מלמדת, כי לא היה בסיס להגשת הבקשה להשלמת תקציב למשהב"ט בהיקף הכספי שהוגשה.

ה. תזרים מזומנים - הנהלת המפעל, ובכללה מינהלת הפרויקט, אינן מנהלות תזרים מזומנים של הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של הפרויקט והשפעתו על הדוחות הכספיים של תעש ועל המפעל, ראוי היה לנהל תזרים מזומנים לפרויקט.



לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הנתונים הכספיים שכללה תעש בבקשתה לתוספת תקציב ממשהב"ט, שלכאורה יש בהם כדי להטעות את מקבלי ההחלטות במשהב"ט. נתונים אלה אף לא הוצגו כאמור לעיל לדיקטוריון תעש ולא הובאו לידיעת רואי החשבון שלה.

בתשובתה ממרס 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "בשום שלב לא הייתה לתעש כוונה להטעות את מקבלי ההחלטות במשהב"ט. כל המידע והנתונים הכספיים, עליהם התבססה בקשתנו המוצדקת לתוספת תקציב ממשהב"ט, היה גלוי ולא הוסתר משום גורם ובפרט לא מגורמי משהב"ט".

בהתייחס לתשובת תעש ממרס 2004 חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה, שהנתונים הכספיים שכללה תעש בבקשה לתוספת תקציב, יש בהם לכאורה להטעות את מקבלי ההחלטות במשהב"ט, נוכח העובדות הבאות: (א) לכשני שלישים משעות העבודה שנכללו בבקשה לתוספת תקציב ממשלהב"ט, לא היה בסיס; (ב) תעש לא הציגה למשהב"ט את כל הנתונים הכספיים בפרויקט, ובהם את הרווח הגולמי בפרויקט בסך 14.5 מיליון דולר; (ג) ההפסד התפעולי בפרויקט, שהציגה תעש בתשובתה ממרס 2004 בהשוואה לתקציב המקורי של הפרויקט, נובע בעיקרו מגידול בהוצאות הנהלה וכלליות של הנהלת תעש, שלא הוצגו למשהב"ט בבקשה לתוספת תקציב לפרויקט, שהתבססה על גידול בהוצאות הישירות בפרויקט; (ד) תעש לא הציגה למשהב"ט את כל חבילות העבודה בפרויקט, ובכללן את חבילות העבודה שבהן נצבר לה עודף תקציבי.

פרויקט פיתוח, ייצור והצטיידות במערכת הינו אחד מהפרויקטים המרכזיים בזרוע היבשה, בהיקף כספי של כמיליארד ש"ח. לביצוע הפרויקט התקשר משהב"ט עם תעש ביוני 1998. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים מהותיים בביצוע הפרויקט, שנמצא בפיגור של יותר משנתיים מלוח הזמנים המתוכנן ובכללם: ניהול לקוי של תהליך הפיתוח והייצור, והיעדר בקרה נאותה ואפקטיבית של מטה התכנית במשהב"ט. עוד נמצאו ליקויים משמעותיים בתחום הבקרה הכספית על הבקשה להשלמת תקציב הפרויקט, ובפיתוח התפיסה המיבצעית.

משרד מבקר המדינה העלה כלהלן: (א) הנתונים הכספיים שכללה תעש בבקשתה לתוספת תקציב ממשלהב"ט, היה בהם לכאורה כדי להטעות את מקבלי ההחלטות במשהב"ט, וזאת נוכח העובדה שלחלק מהותי מהבקשה להשלמת תקציב לא היה בסיס; (ב) איכות ורמת הבדיקה שערך מטה התכנית במשהב"ט, לגבי הבקשה שהגישה תעש לתוספת תקציב, הייתה חלקית, ולא שימשה בסיס נאות לקבלת החלטה על ידי מנכ"ל משהב"ט; (ג) חוסר הלימה שבין התקדמות פיתוח המערכת לגיבוש התפיסה המיבצעית להפעלתה.

נוכח האמור, ממליץ משרד מבקר המדינה, כי משהב"ט יערוך בחינה מחודשת ויסודית של בקשת תעש לתוספת תקציב, כדי שלא ייעשה שימוש בכספי תקציב הביטחון, ללא בסיס נאות; ייבחנו ויופקו הלקחים מהליכי הפיקוח והבקרה על ניהול הפרויקט, של מטה התכנית במשהב"ט על הקבלן הראשי ושל הקבלן הראשי על קבלני המשנה שלו, כדי למנוע הישנות מקרים של פיגור בפיתוח פרויקטים, הנובעים מכשלים שזוהו במהלך הפרויקט ולא טופלו כנדרש; כמו כן ראוי, שתיבחן משמעות הוויתור על קנסות בפרויקטי פיתוח, נוכח העובדה שוויתור עליהם, כפי שעולה בדוח זה, מקטין את יעילות ההרתעה למניעת כשלים; בבחירת קבלנים לביצועם של פרויקטים מורכבים, על משהב"ט לבחון גם את יכולותיו הטכנולוגיות של הקבלן, ובד ובבד גם את האיזון בין יכולות אלה ליכולותיו הארגוניות לשמש גורם מתאם ומפקח על קבלני משנה הנוטלים חלק בפרויקטים מורכבים מסוג זה. כן נדרש צה"ל להשלים את גיבוש התפיסה המיבצעית, לצורך מיצוי יכולותיה המיבצעיות של המערכת ומימוש מלוא המטרות שהוגדרו לה.