

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

הבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה

בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

תקציר

רקע כללי

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) היא חברה ממשלתית הכפופה לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). בשנת 2015 היה היקף מכירות התע"א כ-3.7 מיליארד דולר.

במסגרת תפקידם מקבלים דירקטוריון התע"א וועדותיו, המנכ"ל והנהלת התע"א החלטות, חלקן בעלות השפעה מהותית על פעילות החברה בטווח הקצר ועל קידומה בטווח הארוך. בפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון התע"א וועדותיו נרשמות ההחלטות שהתקבלו. הדיונים וההחלטות של ההנהלה¹ מתועדים במערכת ממוחשבת "QM-7" (להלן - המערכת הממוחשבת). יישום מלא וממצה של החלטות אלו הכרחי לפעילות התקינה של החברה, כדי להבטיח את קידומה בהתאם למדיניות הדירקטוריון ולהחלטות שקיבלו הגורמים המוסמכים. לפיכך נדרשת מערכת פיקוח ובקרה יעילה אחר יישום ההחלטות.

על פי חוק החברות הממשלתיות, יו"ר הדירקטוריון חייב לדווח בכתב לשרים הממונים על החברה ולרשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) אחת לשישה חודשים על עבודת הדירקטוריון. עוד נקבע בחוק, כי רשות החברות תבדוק את הדוחות שמגישות לה החברות הממשלתיות ותעיר את הערותיה לחברות ולשרים.

בנוהל של רשות החברות מיולי 1992 בנושא הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות (להלן - נוהל רשות החברות) נקבע, כי בין תפקידיו של המבקר הפנימי בחברה ממשלתית לבחון את ביצוע החלטות הדירקטוריון; וכי בין תפקידי ועדת הביקורת של הדירקטוריון לערוך בקרה, באמצעות המבקר הפנימי או באופן אחר, על ביצוע החלטות הדירקטוריון והנחיותיו. עוד נקבע בנוהל של רשות החברות, כי על יו"ר הדירקטוריון לדווח לשרים ולרשות החברות במסגרת דוח יו"ר הדירקטוריון, מדי מחצית שנת כספים, האם יש המלצות של ועדת הביקורת בנוגע לליקויים שעלו בדוחות הביקורת של המבקר הפנימי שטרם תוקנו, ומה הסיבות לכך.

בתע"א, מזכיר התע"א (להלן - מזכיר החברה) והמבקר הפנימי מקיימים בקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, ועוזר המנכ"ל - אחר יישום החלטות ההנהלה.

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר 2015 עד אוגוסט 2015, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, את הבקרה שקיימה התע"א על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, ועל יישום החלטות ההנהלה, בעיקר בשנים 2011-2014. בכלל זה נבדקו הדיווחים של התע"א לרשות החברות ולשרים. כמו כן, נבדקה העמידה של התע"א בחוק החברות הממשלתיות, בנוהל של רשות החברות ובנוהלי החברה בכל הנוגע ליישום החלטות בתע"א. הביקורת נערכה בתע"א. בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות.

הליקויים העיקריים

היעדר דיווח של יו"ר דירקטוריון התע"א לשר הביטחון ולשר האוצר על ההחלטות שהתקבלו בדירקטוריון בוועדת הביקורת

בשנים 2011 עד 2014, יושבי ראש דירקטוריון התע"א, מר דב בהרב ומר רפי מאור², כלל לא הגישו לשרים הממונים ולרשות החברות דוח על עבודת הדירקטוריון ועל ההחלטות שהתקבלו; כמו כן, לא פירטו את המלצות ועדת הביקורת של הדירקטוריון בנוגע לליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית ושרם תוקנו, ואת הסיבות לכך³. זאת שלא בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות ונוהל רשות החברות. רשות החברות לא פעלה מול התע"א כדי לקבל את הדוחות האמורים.

מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו בתע"א

1. השיטה הידנית לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון שמנהל מזכיר החברה, מר שלום חמי, אינה מאפשרת לגורמים הנוגעים להחלטות להיחשף באופן שוטף לסטאטוס יישומן, לרבות ההחלטות שטרם יושמו, לקבל רישום מרוכז של ההחלטות שעדיין יש ליישם, ולשתף ביעילות את המידע הנוגע בין כל המעורבים בתהליך.

2 יו"ר דירקטוריון התע"א לשעבר, מר ד' בהרב, כיהן בתפקידו בתקופה שבין יולי 2011 לאוגוסט 2013; מר ר' מאור מונה כיו"ר הדירקטוריון בנובמבר 2013.

3 בשנים האמורות העביר מזכיר החברה לרשות החברות דוחות על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון, אך הם לא היוו תחליף לדוחות של יו"ר הדירקטוריון.



לגבי כ-60% מההחלטות שנכללו בדוחות המעקב, המבקר הפנימי לא וידא את יישומן מול הגורמים בתע"א האחראים לביצוען, אלא הסתמך על דיווחי מזכיר החברה, מר ש' חמי. בבקרה כזו אין כדי להציג את המצב לאשורו.

2. המבקר הפנימי דאז, מר יעקב נוס⁴, קיים מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו וזאת באמצעות דוחות מעקב⁵. נמצא כי לגבי כ-60% מההחלטות שנכללו בדוחות המעקב, המבקר הפנימי לא וידא את יישומן מול הגורמים בתע"א האחראים לביצוען, אלא הסתמך על דיווחי מזכיר החברה, מר ש' חמי. בבקרה כזו אין כדי להציג את המצב לאשורו.

3. חלק ניכר מההחלטות שהתקבלו בוועדת הכספים של הדירקטוריון החל מיוני 2013 לא יושמו עד מאי 2015. לא נמצא כי יו"ר ועדת הכספים ביקשה ממזכיר החברה להמשיך ולקבל עדכונים בנוגע לסטטוס יישום החלטות ועדת הכספים שטרם יושמו.

אשר לדיווח עתי של מזכיר החברה, מר ש' חמי, ליו"ר הדירקטוריון, לא נמצאו במסמכי התע"א כל תימוכין לדיווחים של המזכיר בעניין סטטוס יישום ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו. אשר לפעילות הדירקטוריון בהקשר זה יש לציין, כי היא לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטותיו.

ליקויים במעקב אחר יישום החלטות ההנהלה

המערכת הממוחשבת למעקב אחר יישום החלטות ההנהלה בתע"א, האמורה לתת תמונה עדכנית של סטטוס ביצוע החלטות, לא עשתה זאת בחלק מהמקרים, כך ששימועות מסוימות הוצגו בה כפתוחות אף כי הושלמו, לכאורה. במצב זה לא ניתן לדעת בוודאות אילו מהשימועות הושלמו, בלי שהדבר הוזן למערכת הממוחשבת, ואילו משימות לא הושלמו במועד. דהיינו, מערכת המעקב אחרי יישום החלטות ההנהלה אינה משקפת את התמונה האמיתית של יישום החלטות הנהלת התע"א.

עוזרי המנכ"ל, מר גבי סמסון ומר אייל אקשטיין⁶, לא העבירו לטיפול המנכ"ל או לטיפול גורם בכיר בעל סמכויות מטעמו דוחות תקופתיים או דוחות אד-הוק המרכזים את ההחלטות שלא בוצעו, על פרטיהן, בדגש על ההחלטות המהותיות ואלה שמועד ביצוען עבר מזמן. בהיעדר מהלך של "היזון חוזר" מעין זה, יש כדי לפגוע בתהליך הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה, ואף להביא לכך שחלק מההחלטות לא תבוצענה במשך פרקי זמן חריגים, או שלא תבוצענה כלל.

בתע"א לא נמצאו תימוכין לתשובות שהעבירו מנהלי התע"א לעוזרי המנכ"ל ולמנכ"ל בעניין יישום החלטות ההנהלה, לרבות הסיבות לעיכוב ביישומן. כמו כן, לא נמצאו תימוכין לפעילות המנכ"ל, מר יוסף וייס, מול הגורמים האחראים, במטרה להביאם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם. משכך פעילותו לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטות ההנהלה.

4 המבקר הפנימי לשעבר, מר י' נוס, כיהן בתפקידו עד יולי 2015.
 5 דוחות תקופתיים שעניינם "מעקב אחר ביצוע החלטות דירקטוריון התע"א".
 6 עוזר המנכ"ל לשעבר, מר ג' סמסון, כיהן בתפקידו מינואר 2010 עד ליולי 2014. מר א' אקשטיין מונה כעוזר המנכ"ל ביולי 2014.

ההמלצות העיקריות

על התע"א להפיק את הלקחים הנדרשים מדוח זה, ולבחון הפעלת מערכת ממוחשבת לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון במקום המערכת הידנית הנהוגה, על מנת לקיים מעקב מלא ויעיל אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו. בנוסף לכך, על התע"א לייעל ולהטמיע את מערכת הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה. כמו כן, על יו"ר דירקטוריון התע"א להקפיד לדווח לשרים הממונים ולרשות החברות, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות.

סיכום

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין. בין היתר, עליה לוודא כי ההחלטות שמקבלים הדירקטוריון וועדותיו וההנהלה תיושמה במלואן ובמועד שנקבע להן, זאת באמצעות מערכות בקרה יעילות, הנותנות מענה לצורכי החברה. יישום מלא וממצה של החלטות הדירקטוריון וההנהלה הינו מהותי לפעילות התקינה של החברה, כדי להבטיח את קידומה בהתאם למדיניות הדירקטוריון. על אף זאת, עלו בביקורת פגמים בבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, שמקורם בין היתר בפגמים במערכת הבקרה, שתכליתה לאפשר פיקוח ובקרה אחר יישום ההחלטות. גם במערכת הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה נמצאו פגמים, אשר הביאו לכך שביצוען של חלק מההחלטות נמשך פרקי זמן חריגים, ואף היה בהם כדי להביא לכך שחלקן לא תבוצענה כלל. מן הראוי שדירקטוריון התע"א ומנכ"ל התע"א יפעלו להעמקת הבקרה שמקיימים הגורמים האחראים על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה.



בביקורת עלו פגמים
בבקרה על יישום
החלטות
הדירקטוריון
וועדותיו. גם
במערכת הבקרה
אחר יישום החלטות
ההנהלה נמצאו
פגמים

מבוא

התע"א היא חברה ממשלתית הכפופה לחוק החברות הממשלתיות. החברה עוסקת במספר תחומי פעילות, שהעיקריים שבהם: מערכות טילים וחלל, אלקטרוניקה צבאית, כלי טיס צבאיים ואזרחיים, ושיפוץ ואחזקה של מטוסים. בשנת 2015 היה היקף מכירות התע"א כ-3.7 מיליארד דולר. על פי חוק החברות הממשלתיות, הדירקטוריון של החברה מתווה את מדיניות החברה, ומפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ופעולותיו, והמנכ"ל אחראי לניהול השוטף של ענייניה במסגרת החלטות הדירקטוריון. על פי חוק החברות הממשלתיות, חובה על הדירקטוריון לקבוע מדי שנה בשנה את תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תכניתיה לטווח הארוך; ולעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה. עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות, כי הדירקטוריון רשאי להקים מבין חבריו ועדות קבועות או לעניין מסוים, וכי הוא ימנה ועדת ביקורת מבין חבריו.

במסגרת תפקידם מקבלים דירקטוריון התע"א וועדותיו, המנכ"ל והנהלה החלטות, חלקן בעלות השפעה מהותית על פעילות החברה בטווח הקצר ועל קידומה בטווח הארוך. בפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון התע"א וועדותיו נרשמות ההחלטות שהתקבלו. הדיונים וההחלטות של הנהלה מתועדים במערכת הממוחשבת. יישום מלא וממצה של החלטות אלו הכרחי לפעילות התקינה של החברה, כדי להבטיח את קידומה בהתאם למדיניות הדירקטוריון ולהחלטות שקיבלו הגורמים המוסמכים. לפיכך נדרשת מערכת פיקוח ובקרה יעילה אחר יישום ההחלטות שהתקבלו.

בנוהל רשות החברות נקבע, כי בין תפקידיו של המבקר הפנימי בחברה ממשלתית לבחון את ביצוע החלטות הדירקטוריון; וכי בין תפקידי ועדת הביקורת של הדירקטוריון לערוך בקרה, באמצעות המבקר הפנימי או באופן אחר, על ביצוע החלטות הדירקטוריון והנחיותיו.

בנוסף למבקר הפנימי, מקיים גם מזכיר החברה מעקב אחר ביצוע ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו. אשר להחלטות הנהלה, מקיים עוזר מנכ"ל החברה מעקב אחר יישום ההחלטות שקיבלה, באמצעות המערכת הממוחשבת.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2015 עד אוגוסט 2015, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, את הבקרה שקיימה התע"א על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, ועל יישום החלטות הנהלה, בעיקר בשנים 2011-2014. בכלל זה נבדקו הדיווחים של התע"א לרשות החברות ולשרים. כמו כן, נבדקה העמידה של התע"א בחוק החברות הממשלתיות, בנוהל של רשות החברות ובנוהלי החברה בכל הנוגע ליישום החלטות בתע"א. הביקורת נערכה בתע"א – בלשכת יו"ר הדירקטוריון, בלשכת המנכ"ל, במשרד מזכיר החברה, בארגון המבקר הפנימי ובחטיבת כלי טיס אזרחיים. בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות.

היעדר דיווח של יו"ר דירקטוריון התע"א לשר הביטחון ולשר האוצר על ההחלטות שהתקבלו בדירקטוריון ובוועדת הביקורת

בשנים 2011 עד 2014
יושבי ראש דירקטוריון
התע"א, מר ד' בהרב
ומר ר' מאור, כלל לא
הגישו לשרים
הממונים ולרשות
החברות דוח על
עבודת הדירקטוריון
ועל ההחלטות
שהתקבלו

בחוק החברות הממשלתיות נקבע, כי יו"ר הדירקטוריון חייב לדווח לשרים הממונים על החברה, קרי שר הביטחון ושר האוצר, ולרשות החברות אחת לשישה חודשים, בתוך 90 ימים ובכלל עת לפי דרישת השרים או הרשות, דין וחשבון בכתב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון. עוד נקבע בחוק, כי רשות החברות תבדוק את הדוחות שמגישות לה החברות הממשלתיות, ותעיר את הערותיה לחברות ולשרים.

נוהל רשות החברות קובע, כי הדיווח של יו"ר הדירקטוריון לשרים ולרשות החברות יכול, בין היתר, דיווח "האם ומתי במשך התקופה המדווחת ביצעו המבקר הפנימי, ועדת הביקורת והדירקטוריון את התפקידים המוטלים עליהם בחוזר [בנוהל] זה", וכן דיווח על ההחלטות שקיבלו ועדת הביקורת והדירקטוריון בהקשר זה. עוד נקבע בנוהל רשות החברות, כי על יו"ר הדירקטוריון לדווח לשרים ולרשות במסגרת דוח יו"ר הדירקטוריון אם יש המלצות של ועדת הביקורת בנוגע לליקויים שעלו בדוחות הביקורת של המבקר הפנימי ושטרם תוקנו, ומה הסיבות לכך.

יצוין, כי בתע"א מעביר מזכיר החברה, מר ש' חמי, לרשות החברות מדי כחצי שנה דיווח בעניין: "דין וחשבון על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון". דיווח זה כולל גם דיווח של המבקר הפנימי (בנושא זה ראו בהמשך).

בביקורת עלה, כי בשנים 2011 עד 2014 יושבי ראש דירקטוריון התע"א, מר ד' בהרב ומר ר' מאור², כלל לא הגישו לשרים הממונים ולרשות החברות דוח על עבודת הדירקטוריון ועל ההחלטות שהתקבלו, ולא פירטו את המלצות ועדת הביקורת הנוגעות לליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית ושטרם תוקנו, ואת הסיבות לכך; זאת שלא בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות ונוהל רשות החברות. אשר לדיווח מזכיר החברה, מר ש' חמי, לרשות החברות - הדיווח אינו מהווה תחליף לדוח יו"ר הדירקטוריון (ראו פירוט בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות, כי על פי חוק החברות הממשלתיות, היה עליה לקבל את דוחות יו"ר הדירקטוריון לשרים, וכי היא לא פעלה מול התע"א כדי לקבלם.

רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי היא תפעל לקבלת הדוחות האמורים מהתע"א.

לאחר מועד סיום הביקורת, יולי 2016, הודיע מזכיר החברה, כי בעקבות הביקורת העבירה החברה לרשות החברות, עם העתק לשרים, את דוח עבודת הדירקטוריון בגין המחצית השנייה של 2015.

דיווחי מזכיר החברה לרשות החברות

בחוק החברות הממשלתיות נקבע, בין היתר, כי רשות החברות "תייעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן, תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים; תבדוק את הדוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית ואת החומר שעליו הם מבוססים ותעיר הערותיה עליהם לחברה ולשרים".

בשנים 2012-2015⁸ העביר מזכיר החברה, מר ש' חמי, לרשות החברות דיווחים חצי-שנתיים על פעולות התע"א שהתייחסו גם לעבודת הדירקטוריון. המזכיר פירט בדיווחיו, בין היתר, את רשימת ועדות הדירקטוריון, נושאים עיקריים שעלו בדיוני הדירקטוריון, ההחלטות שהתקבלו בדירקטוריון, ואת הדיווח של המבקר הפנימי על הבקרה בחברה.

כאמור, דיווח יו"ר הדירקטוריון לשרים הממונים ולרשות החברות היה אמור להתייחס גם להמלצות ועדת הביקורת בנוגע לליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית, ושטרם תוקנו, ולסיבות לאי-תיקון הליקויים. משרד מבקר המדינה העלה, כי בדיווחים האמורים של מזכיר החברה לרשות החברות לא הייתה כל התייחסות לנושאים אלה.

נוכח האמור לעיל, ומאחר שהדיווחים של מזכיר החברה לא הוגשו לשרים הממונים, הם אינם מהווים תחליף לדוחות שהיה על יו"ר הדירקטוריון להגיש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות, כי משנת 2012 ועד סיום הביקורת באוגוסט 2015 רשות החברות לא העירה לתע"א על כך שהדיווחים שהעביר לה מזכיר החברה אינם כוללים פירוט של המלצות ועדת הביקורת.

רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא תוודא שדיווחי התע"א יכללו פירוט של המלצות ועדת הביקורת, כנדרש.

מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו בתע"א

המעקב של מזכיר החברה על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו

1. מזכיר החברה מקיים מעקבים אחר החלטות הדירקטוריון וועדותיו באמצעות טבלאות מעקב שהוא מנהל ידנית, שבהן נרשמים מועד הדיון, מספרו, ההחלטה שהתקבלה ומעקב שוטף אחר סטאטוס יישום ההחלטה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיטת המעקב הידנית לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון שדלעיל, אינה מאפשרת לגורמים הנוגעים להחלטות להיחשף באופן שוטף לסטאטוס יישומן, לרבות החלטות שטרם יושמו, לקבל רישום מרוכז של החלטות שעדיין יש ליישם, ולשתף ביעילות את המידע הנוגע בין כל המעורבים בתהליך. נוכח זאת, מן הראוי שהתע"א תבחן הפעלתה של מערכת ממוחשבת, במקום השיטה הידנית, מתוך מטרה לתת מענה לסוגיות אלה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי נערכה זה מכבר בחינה על ידי מזכיר החברה של שינוי שיטת המעקב הנוכחית לשיטה ממוכנת, ולאחר ששקל את הנושא החליט כי השיפור הצפוי בטיב המעקב אינו מצדיק את ההשקעה במערכת ממוכנת. עם זאת ונוכח המלצת מבקר המדינה, ישוב ויבחן מזכיר החברה, יחד עם המבקר הפנימי של החברה, שימוש במערכת ממוחשבת אשר תשרת את שני הגורמים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שבהערכת העלות והתועלת הצפויה משימוש במערכת ממוכנת ייטלו חלק גורמים נוספים בהנהלת התע"א, כדי לאפשר התייחסות ובחינה מערכתית של התועלת שתושג בפעילות התע"א כתוצאה מייעול ביישום החלטות הדירקטוריון והבקרה עליהן.

2. בדוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בעבר, הנוגעים לפעילות התע"א, עלו בין היתר ליקויים הנוגעים ליישום חלק מההחלטות שקיבל הדירקטוריון, אשר יש בהם כדי להצביע גם על פגמים בפיקוח ובבקרה. להלן הפרטים:

א. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא: "פיתוח וייצור מטוסי מנהלים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ"⁹, עלה, כי על אף החלטת הדירקטוריון מדצמבר 2005, כי הנהלת התע"א תדווח לוועדת הכספים ו/או לדירקטוריון



שיטת המעקב הידנית לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון שדלעיל, אינה מאפשרת לגורמים הנוגעים להחלטות להיחשף באופן שוטף לסטאטוס יישומן

אחת לרבעון על סטאטוס התקדמות התכנית לפיתוח ולייצור של מטוס מנהלים G-280; וכי במידה של סטייה מתכנית הפיתוח, תובא החריגה לידיעת ועדת הכספים או הדירקטוריון בהזדמנות הראשונה האפשרית - ההנהלה לא דיווחה לוועדת הכספים או לדירקטוריון, כנדרש. כך לדוגמה, בתקופה 6.8.07-8.8.06 ובתקופה 14.9.10-31.7.13 לא דיווחה הנהלת התע"א כלל על סטאטוס התקדמות התכנית. בדוח הביקורת נקבע, כי היעדר דיווח הנהלה בתקופות אלו מקבל משנה חשיבות נוכח החריגות המהותיות מהתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון, ונוכח דרישת הדירקטוריון להביא לידיעתו או לידיעת ועדת הכספים במקרים כאלה דיווח מיוחד.

ב. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא: "התקשרות התעשייה האווירית לישראל בע"מ עם יועצי שיווק ואסטרטגיה"¹⁰ עלה, כי על אף החלטת הדירקטוריון מאוקטובר 2007, כי הנהלת התע"א תדווח על מספר היועצים בחברה ועל תנאי העסקתם לוועדת כוח אדם אחת לחצי שנה ולוועדת הביקורת אחת לשנה, ההנהלה לא דיווחה בעניין כלל לדירקטוריון ולוועדותיו בשנים 2010 ו-2011, למעט העברת רשימת שמות היועצים שהוצגה בישיבת דירקטוריון בסוף אוגוסט 2012.

המעקב שעורך המבקר הפנימי אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו

1. כאמור, בנוהל רשות החברות נקבע, כי בין תפקידיו של המבקר הפנימי לבחון את ביצוע החלטות הדירקטוריון. עוד נקבע בנוהל, כי מתפקידה של ועדת הביקורת של הדירקטוריון לערוך בקרה, באמצעות המבקר הפנימי או באופן אחר, על ביצוע החלטות והנחיות הדירקטוריון.

2. בתע"א קיים המבקר הפנימי דאז, מר י' נוס¹¹, מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, וזאת באמצעות דוחות תקופתיים שעניינם: "מעקב אחר ביצוע החלטות דירקטוריון התע"א" (להלן - דוחות המעקב). דוחות אלה מוגשים לוועדת הביקורת של הדירקטוריון, וכן ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל החברה ולעוזר המנכ"ל. בדוחות המעקב צוין, כי מזכיר החברה מקיים גם הוא, באופן בלתי תלוי ובמקביל לדיווחי המבקר הפנימי, מעקבים תקופתיים אחר החלטות הדירקטוריון וועדותיו.

בדוחות המעקב פורטו ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו בתקופת הדיווח, על פי הסיווג כלהלן: (1) ההחלטות שבוצעו, או שהן בשלבי ביצוע סופיים; (2) ההחלטות שטרם בוצעו, או שהטיפול בהן טרם הסתיים; (3) ההחלטות שטרם בוצעו, ומוצע להסירן מהמעקב.

10 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 857.

11 ראו הערה 4.

3. משרד מבקר המדינה בדק את דוחות המעקב מהשנים 2012 עד 2015¹², שהגיש המבקר הפנימי לחברי ועדת הביקורת, וכן לנציגי רשות החברות¹³. בדוחות אלה ערך המבקר הפנימי מעקב אחר יישומן של 121-34 החלטות מדי תקופה, שהתקבלו בדירקטוריון ובוועדותיו בשנים 2011-2014, במתכונת שתוארה לעיל. המבקר הפנימי בדק את יישומן של ההחלטות בהתבסס על נתוני מזכיר החברה, כפי שפורט בדוחות המעקב. מהדוחות עולה, כי המבקר הפנימי לא וידא את יישומן של כ-60%¹⁴ מההחלטות, מול הגורמים בתע"א האחראים לביצוען, אלא הסתמך על דיווחי מזכיר החברה. את יתר ההחלטות בדק המבקר הפנימי על בסיס המידע שבפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וועדותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בבקרה כזו אין כדי להציג את המצב לאשורו, כיוון שברוב המקרים המבקר הפנימי, מר י' נוס, לא וידא שההחלטות אכן יושמו, אלא הסתמך טכנית על גורם בקרה אחר, ולא על מידע שהתקבל מהגורמים האחראים לביצוע ההחלטות.

אי-דיווח מזכיר החברה ליו"ר הדירקטוריון וליושבי ראש ועדות הדירקטוריון בנוגע לסטאטוס יישום החלטות

בקרה על יישום ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו נועדה בראש ובראשונה לאתר מקרים של אי-יישום ושל עיכובים ביישום ההחלטות, זאת כדי לאפשר לגורמים שקיבלו אותן לעמוד על הסיבות לכך, ולנקוט במידת הצורך ו"בזמן אמת" צעדים מתקנים. נוכח זאת קיימת חשיבות רבה מאוד לתהליך שוטף של "היוון חוזר", שבו הגורם האחראי למעקב אחר יישום ההחלטות מדווח באופן עתי למקבלי ההחלטות על "צווארי הבקבוק" ועל הקשיים שנוצרו בעת יישום החלטותיהם. יצוין בהקשר זה, כי הדיווח התקופתי על דוחות המעקב לוועדת הביקורת של הדירקטוריון כמתואר לעיל, אינו מהווה תחליף לתהליך זה, בעיקר נוכח מאפייני דיווח זה, ובהם לוחות זמנים לא גמישים להגשת הדיווח, והיעדר יכולת להציף אד-הוק קשיים שהתגלו בביצוע ההחלטות.

כאמור, בתע"א מוטלת האחריות על בקרה שוטפת אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו על מזכיר החברה. המזכיר מקיים בקרה זו באמצעות טבלאות מעקב שהוא מנהל ידנית, שבהן נרשמות ההחלטות וסטאטוס ביצוען. תפקידו בהקשרים אלה אינם מוגדרים בנוהלי התע"א.

12 דוחות הביקורת מ-29.5.12, 25.10.12, 30.12.13 ומ-22.2.15. הדוח של שנת 2014 הוגש ב-22.2.15 והתייחס להחלטות שהתקבלו עד 30.9.14.

13 נציגי רשות החברות משתתף בישיבות הדירקטוריון וועדותיו במעמד של משקיף.

14 170 החלטות מתוך 288 שהתקבלו בתקופה האמורה.

במסמכי התע"א לא נמצאו כל תימוכין לדיווחים של המזכיר ליו"ר הדירקטוריון בעניין סטאטוס יישום ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון

משרד מבקר המדינה מעיר לתע"א על היעדר התייחסות בנהליה לפעילות מזכיר החברה בהקשר לבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, ובכלל זה דיווח שוטף ליושבי ראש ועדות הדירקטוריון הרלוונטיות בנוגע לסטאטוס יישום ההחלטות שהתקבלו. כמו כן, לא נמצא בתע"א כי בשנים 2014-2012 דיווח מזכיר החברה, מר ש' חמי, ליושבי ראש ועדות הדירקטוריון בנוגע לסטאטוס יישום החלטות שהתקבלו.

במהלך דיון ועדת הכספים בספטמבר 2014, במענה לשאלתה של יו"ר הוועדה, ציין מזכיר החברה, כי מעקב אחר יישום החלטות נעשה על ידי "ריכוז כל ההחלטות, העברתם לגורמים הרלוונטיים ומעקב אחר ביצועם". בדיון החליטה הוועדה, כי טבלת מעקב ההחלטות תוצג בפניה.

בביקורת עלה, כי רק כעבור כחמישה חודשים, בפברואר 2015, מסר מזכיר החברה ליו"ר ועדת הכספים, לבקשתה כאמור, טבלת מעקב בנוגע לסטאטוס יישום החלטות הוועדה. הטבלה כללה פירוט של 57 החלטות שקיבלה ועדת הכספים מאז יוני 2013, מתוכן 40 החלטות (כ-70%) שטרם יושמו ומועד ביצוען חלף. לתשע החלטות נוספות (שטרם יושמו) נקבע מועד ביצוע מאוחר יותר.

מטבלת המעקב עולה, כי שתיים מההחלטות שטרם יושמו עד מאי 2015, התקבלו כבר בשנת 2013, דהיינו, לא יושמו במשך תקופה העולה על שנה וחצי. אחת מהחלטות אלה בנושא: "הגנה מטבעית דולר - שקל בקשה לעדכון מדיניות הגנה" התקבלה בוועדת הכספים ביוני 2013, ולפיה תוצג בפניה בדיקה "בנוגע ליצירת הגנה לפרויקטים גדולים". על אף ההחלטה, בדיקה זו לא הוצגה לוועדת הכספים.

בהקשר לאמור לעיל יש לציין, כי אף שחלק ניכר מההחלטות שהתקבלו בוועדת הכספים החל מיוני 2013 לא יושמו עד מאי 2015, כמתואר לעיל, בביקורת לא נמצא כי יו"ר ועדת הכספים הגיבה לדוח המעקב בנוגע לסטאטוס יישום החלטות הוועדה, שמסר לה מזכיר החברה בפברואר 2015. כמו כן, לא נמצא כי יו"ר הוועדה ביקשה ממזכיר החברה להמשיך ולקבל עדכונים בנוגע לסטאטוס יישום החלטות ועדת הכספים שטרם יושמו.

אשר לדיווח עתי של מזכיר החברה, מר ש' חמי, ליו"ר הדירקטוריון, מסר מזכיר החברה למשרד מבקר המדינה כי הוא מדווח לו במסגרת פגישות אישיות שהוא מקיים איתו.

במסמכי התע"א לא נמצאו כל תימוכין לדיווחים של המזכיר ליו"ר הדירקטוריון בעניין סטאטוס יישום ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו. כמו כן, לא נמצאו תימוכין לפגישות האמורות, דהיינו סיכומי דיון ובהם עיקרי הנושאים שהועלו ופירוטם. אשר לפעילות הדירקטוריון בהקשר זה יש לציין, כי היא לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטותיו.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי כחלק מהצעדים המתקנים, מיולי 2015 החל מזכיר החברה להעביר את טבלאות "מעקב ההחלטות הפתוחות" ליושבי ראש הוועדות באופן מסודר בכתב וכן לדירקטוריון (לכל הדירקטורים); וכי המזכיר יעשה כן אחת לחצי שנה.

פגמים בבקרה על יישום החלטות שקיבלו ועדת הביקורת וועדת הכספים

משרד מבקר המדינה בדק את היישום של מספר החלטות שקיבלו ועדת הכספים וועדת הביקורת של הדירקטוריון, כפי שעולה ממסמכי התע"א, לרבות מטבלאות המעקב שמנהל מזכיר החברה:

1. במרץ 2011 החליטה ועדת הכספים כי דיווח בנושא רכש גומלין¹⁵ יוצג בפני הוועדה מדי חצי שנה. בביקורת עלה, כי על אף ההחלטה, הנושא לא הוצג בדיוני ועדת הכספים בשנים 2011-2014, פרט לדיונים שהתקיימו באוגוסט 2011, שבמהלכם נדונו גם נושאים אחרים, ולדיון שהתקיים בדצמבר 2014.
 2. בדיון שקיימה ועדת הביקורת באפריל 2011 בנושא "נסיעות לחו"ל בקרת המפעלים" היא החליטה כי ביוני או ביולי 2011 תוצג בפניה הצגה סטטיסטית של נסיעות לחו"ל (של עובדי החברה) בחמש השנים האחרונות, לרבות סכומים כוללים, עלות כרטיסי טיסה, הוצאות אשל, וכן התשלום שהתע"א שילמה למשרדי הנסיעות; כל זאת מול צמיחת התע"א בחמש השנים האחרונות. עוד החליטה הוועדה, כי תוצג המדיניות (של התע"א) בנושא צבירת נקודות הנוסע המתמיד ויוצגו הנתונים הקיימים בחברה בעניין זה.
- ממסמכי התע"א עולה, כי בדיון בוועדת הביקורת, שהתקיים ביולי 2011, עדכן המבקר הפנימי, כי הוקמה ועדה לנושא נסיעות לחו"ל בראשות הסמנכ"ל לתכנון ואסטרטגיה, וזו תסיים את עבודתה בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2011 ותדווח עד סוף השנה.
- בדצמבר 2011, בדיון שהתקיים בוועדת הביקורת, דיווח המנכ"ל כי לעניין נסיעות לחו"ל, "מונתה ועדה שבחנה את התלונות ומנסים להגדיר את נוהל החברה בנושא נסיעות לחו"ל". בדיון הוחלט, כי הוועדה תציג את תוצאות עבודתה (בפני ועדת הביקורת).

משרד מבקר המדינה העלה, כי רק ביולי 2014, כעבור כשנתיים וחצי מאז החלטת ועדת הביקורת בדצמבר 2011 כי תוצג בפניה הצגה סטטיסטית של הנסיעות לחו"ל, נמסר לה דיווח בעניין זה. יצוין, כי נתוני השלמה בנושא נמסרו לוועדה אחרי עשרה חודשים נוספים, במאי 2015. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדיונים שהתקיימו בוועדה ביולי 2014 ובמאי 2015 לא העירה הוועדה על האיחור של מספר שנים בהצגת הנושא, ביחס למועד שבו דרשה הוועדה לקבל את הדיווח, ולא דרשה הסבר ממזכיר החברה לשאלה מדוע לא העלה את דבר אי-הדיווח בפניה.

3. בדיון שהתקיים במרץ 2014 בוועדת כספים בנושא גירעון תזרימי בעסקה מסוימת, דנה הוועדה במשמעות העסקה לתע"א, ועמדה על החשיבות האסטרטגית שלה לחברה בכלל ולא לתא מערכות בע"מ¹⁶ (להלן - אלתא) בפרט. בדיון החליטה הוועדה, בין היתר, לעדכן את נוהלי החברה, כך שבמידה שישנה עסקה מהותית לתע"א, לרבות לחברות-הבנות שלה, יידרש אישור של דירקטוריון התע"א (חברת-האם) לביצועה.

בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2015, התע"א לא עדכנה את נהליה בנושא. בדומה למקרים אחרים שפורטו לעיל, גם במקרה זה לא נמצא כי הבקרה אחר יישום החלטות בתע"א העלתה מבעוד מועד את הנושא בפני ועדת הכספים.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי קיימים מקרים שבהם ביצוען של החלטות נדחה מטעמים שונים, לרבות טעמים עסקיים או בשל הצורך לקבל הבהרות מהוועדה או מיור הוועדה הרלוונטיים, או בשל הצורך בבחינת ההחלטה והדרך הנכונה ליישמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר הליך מנומק, מסודר ומתועד של המעקב אחר יישום החלטות, לא ניתן לדעת אם היו סיבות ראויות לדחיית ביצוע ההחלטות.

הגבלת הגישה של המבקר הפנימי למידע

בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), נקבע, כי המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע שברשות הגוף שהוא מבקר או שברשות אחד מעובדיו, ושלדעת המבקר הפנימי דרוש לביצוע תפקידיו. עוד נקבע בחוק, כי למבקר הפנימי תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר רגיל

**אי-מתן גישה למבקר
הפנימי למסמכים
בשנים 2012 ו-2013
היה בו כדי לפגוע
ביכולתו לקיים מעקב
אחר יישום החלטות**

או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש כמבקר.

בנוהל רשות החברות נקבע, כי מתפקידיו של המבקר הפנימי, בין היתר, לבחון את "ביצוע החלטות הדירקטוריון כפי שנקבעו וביצוע הנהלים שנקבעו בחברה, לרבות הכללים והנהלים שקבעה הרשות".

עוד נקבע בנוהל, כי "למבקר הפנימי תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע או ממוחשב, לכל בסיס נתונים", והוא יהא רשאי לדרוש ולקבל כל מידע, מסמכים והסברים הדרושים לו לפי שיקול דעתו למילוי תפקידו, וכל עובד החברה לרבות המנכ"ל חייבים למסור כל מסמך או מידע לפי דרישתו.

בשנים 2012-2014 צורפו דיווחיו של המבקר הפנימי דאז, מר י' נוס, לדיווחים ששלח מזכיר חברה לרשות החברות כמתואר לעיל.

מהדיווחים החצי-שנתיים של המבקר הפנימי דאז, מר י' נוס, שנשלחו לרשות החברות באפריל ובספטמבר 2013 ובנובמבר 2014 עולה, כי במחצית השנייה של שנת 2012 ובשנת 2013 חלק מהפרוטוקולים היו חסויים בפניו¹⁷. בביקורת לא נמצאו תימוכין המבהירים את הסיבות לאי-מתן גישה למבקר הפנימי לפרוטוקולים האמורים.

המבקר הפנימי דאז הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015, כי לא הועברו אליו פרוטוקולים מהמחצית השנייה של שנת 2012 עד אמצע שנת 2014, למעט אלה של ועדת הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-מתן גישה למבקר הפנימי למסמכים בשנים 2012 ו-2013 היה בו כדי לפגוע, בין היתר, ביכולתו לקיים מעקב אחר יישום החלטות. לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי נמצא שבשנים 2014 ו-2015 לא הוגבל המבקר הפנימי בגישה למידע הנוגע לעבודתו, נוכח ההיבטים העקרוניים של הסוגיה, על התע"א להקפיד גם בעתיד לאפשר לו גישה בלתי מוגבלת למידע הדרוש לו למילוי תפקידו, לרבות מסמכים הנוגעים לבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, בהתאם להוראות החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לרשות החברות, כי על אף שבדוחות שהועברו אליה צוין כי חלק מהפרוטוקולים היו חסויים בפני המבקר הפנימי, היא לא העירה לתע"א על כך, אף כי הדבר נגד את חוק הביקורת הפנימית ואת נוהל רשות החברות.

ליקויים במעקב אחר יישום החלטות ההנהלה

בנוהל התע"א "עוזר למנכ"ל - הגדרת תפקידים" הוגדר, כי בין תפקידיו של עוזר המנכ"ל - להיות נוכח בדיוני ההנהלה ובדיונים אחרים של המנכ"ל לפי הוראותיו

ולנהל מעקב על ביצוע החלטותיהם. עוד הוגדר, כי תפקידו יבוצע בצמידות למדיניות החברה ולנהליה. ממסמכי התע"א ומהסברי עוזר המנכ"ל, מר איל אקשטיין, לנציגי משרד מבקר המדינה עולה, כי הוא הגורם בתע"א האחראי לבקרה על יישום החלטות שהתקבלו בדיוני ההנהלה¹⁸.

1. המעקב אחר יישום החלטות שהתקבלו בדיוני ההנהלה נעשה על ידי עוזר המנכ"ל באמצעות מערכת ממוחשבת הנמצאת בשימוש בכל הדרגים בתע"א. למערכת זו מוזנים פרוטוקולים מדיונים שמקיימים גורמי התע"א בדרגים השונים, וכן ההחלטות שהתקבלו, לרבות בעלי התפקידים האחראים ליישמן והמועדים האחרונים לביצוען. עם ביצוע ההחלטה, הגורם המבצע אמור לעדכן במערכת הממוחשבת את דבר ביצועה. עוזר המנכ"ל, מר א' אקשטיין, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הוא מקיים מדי פעם בפעם, לרוב אחת לחודש, בקרה אחר יישום החלטות ההנהלה, כפי שבאו לידי ביטוי ברישומים שנעשו במערכת הממוחשבת. במקרה שהבדיקה מעלה כי ישנן החלטות שלא בוצעו אף שעבר המועד שנקבע לכך, עוזר המנכ"ל אמור לפנות לגורם האחראי בתזכורת בעניין. במקרים שבהם פנייתו נעשית בכתב, מעביר עוזר המנכ"ל עותק ממנו למנכ"ל החברה.

משרד מבקר המדינה סקר את החלטות ההנהלה הרשומות במערכת הממוחשבת כדי לבדוק באיזו מידה תומך הרישום בצורכי הבקרה על יישומן. נמצא, כי במערכת נרשמים מדי שנה בשנה מאות פרוטוקולים מדיונים בדרגים שונים, לרבות ההנהלה, ובהם אלפים רבים של משימות לביצוע, באופן כרונולוגי. התע"א לא הגדירה במערכת הממוחשבת אפשרות לסימון החלטות שנקבעו כמהותיות על ידי מקבלי החלטות, כדי לאפשר בקרה יעילה על יישום מכלול החלטות, בדגש על אלה המהותיות. במצב זה, נדרש עוזר המנכ"ל לאתר בין אלפי משימות את אלה הנוגעות להחלטות ההנהלה, ללא אפשרות להבחין בין הנתונים המהותיים יותר לבין אלה שחשיבותן פחותה. נוכח ריבוי החלטות כמתואר לעיל, היעדר אפשרות להתמקד בראש ובראשונה באלה המהותיות עלול לפגוע ביעילות הבקרה שביכולתו לקיים על יישום החלטות.

מן הראוי אפוא, שהתע"א תשפר את יכולות המערכת הממוחשבת באופן שתציג בשגרה את החלטות שהתקבלו על פי המהות שלהן, כפי שיקבעו מקבלי החלטות.

2. עוזר המנכ"ל העביר לנציגי משרד מבקר המדינה, על פי בקשתם, את פרטי הפרוטוקולים וההחלטות שהתקבלו בדיוני ההנהלה, שהתקיימו ממאי 2013 עד נובמבר 2014, כפי שהיו רשומים במערכת הממוחשבת בינואר 2015. ההחלטות האמורות נועדו להתבצע בתקופה מנובמבר 2013 עד דצמבר 2014. דיוני ההנהלה התנהלו בראשות המנכ"ל ובהשתתפות ההנהלה הבכירה של התע"א, ועסקו, בין היתר, בנושאים הבאים: הצעת תקציב, הצגת תוצאות עסקיות רבעוניות והתכנית העסקית של התע"א. הפרוטוקולים כללו פרטים בדבר הנושאים שהועלו לדיון ומשימות שהטיל המנכ"ל על המנהלים הבכירים, כולל



מערכת המעקב אחר
יישום החלטות
ההנהלה אינה
משקפת את התמונה
האמיתית של יישום
החלטות הנהלת
התע"א

המועדים לביצוע המשימות. כמו כן, במערכת צוין סטאטוס המשימות - כסגורות (בוצעו) או כמשימות לביצוע (טרם בוצעו).

מהנתונים דלעיל עלה, כי לגבי 17 משימות מתוך 222 (כ-8%) היה רשום בינואר 2015 במערכת הממוחשבת סטאטוס "לביצוע", זאת אף שמשימות אלו היו אמורות להתבצע עד דצמבר 2014.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי לא ניתן להסיק על "אי ביצוע משימה" מעצם היותה פתוחה במערכת. עוד הודיעה, כי עובדת היותן של המשימות פתוחות במערכת נובעת בעיקר מהתמשכות תהליך הטמעת המערכת לכלל המנהלים והעובדים. מההתייחסות הפרטנית של התע"א לכל אחת מהמשימות עולה, כי רוב המשימות נעשו במסגרת לוחות הזמנים המקוריים שהוגדרו להן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המערכת הממוחשבת למעקב אחר יישום החלטות הנהלה, האמורה לתת תמונה עדכנית של סטאטוס ביצוע החלטות, לא עשתה זאת בחלק מהמקרים, כך שמשימות מסוימות הוצגו בה כפתוחות אף כי הושלמו, לכאורה, כעולה מההתייחסות התע"א דלעיל. כמו כן, במערכת הממוחשבת לא נרשמו הסיבות לעיכוב בביצוע החלטות, כך שלא ניתן לדעת אם אלה נגרמו מכשלים ביישומן, או מסיבות אחרות, כהסברי התע"א. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי במצב זה לא ניתן לדעת בוודאות אילו מהמשימות הושלמו בלי שהדבר הוזן למערכת הממוחשבת, ואילו משימות לא הושלמו במועד. דהיינו, מערכת המעקב אחר יישום החלטות ההנהלה אינה משקפת את התמונה האמיתית של יישום החלטות הנהלת התע"א. נוכח זאת ראוי שהתע"א תפעל בהקדם להטמעת המערכת, על מנת שזו תשקף את מצב יישום החלטות לאשור.

בהקשר לאמור לעיל ראוי לציין, כי אף שעוזרי המנכ"ל, מר ג' סמסון ומר א' אקשטיין¹⁹, העבירו כאמור למנכ"ל עותקים ממכתבי התזכורת שהוציאו לגורמים בתע"א, שלא יישמו במועד החלטות הנהלה (ראו להלן), הם לא העבירו לטיפול המנכ"ל או לטיפול גורם בכיר בעל סמכויות מטעמו דוחות תקופתיים או דוחות אד-הוק המרכזים את החלטות שלא בוצעו, על פרטיהן, בדגש על החלטות המהותיות ועל אלה שמועד ביצוען עבר מזמן. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מהלך של "היזון חוזר" מעין זה, יש כדי לפגוע בתהליך הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה, ואף להביא לכך שחלק מההחלטות לא תבוצענה במשך פרקי זמן חריגים, או שלא תבוצענה כלל.

כך לדוגמה: ממסמכי התע"א עולה, כי מדי פעם בפעם פנו עוזרי המנכ"ל במרוכז למנהלים בכירים בתע"א בנושא עיכובים בביצוע החלטות הנהלה. כך למשל, ביוני 2014 העביר עוזר המנכ"ל ל-17 גורמים בכירים²⁰ בתע"א את מספר המשימות,

19 ראו הערה 6.

20 סמנכ"לים, סגן סמנכ"ל, מ"מ סמנכ"ל, ראש מינהל ויועץ מיוחד למנכ"ל.

שמועד ביצוען עבר ושטרם הושלמו. להלן בטבלה פירוט בנוגע לנתונים שהעביר עוזר המנכ"ל לשלושה מהסמנכ"לים:

לוח 1: מספר משימות מנכ"ל פתוחות ליוני 2014

משימות מנכ"ל פתוחות	תפקיד
42	סמנכ"ל לכספים
46	סמנכ"ל לשיווק
26	סמנכ"ל ומנהל חטיבת אלתא

יצוין, כי עד ליוני 2014 כלל הגורמים הבכירים בתע"א, שאליהם פנה עוזר המנכ"ל (עם העתק למנכ"ל), לא ביצעו 315 משימות שהטיל המנכ"ל, שמועד ביצוען עבר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפנייה האמורה של עוזר המנכ"ל לא פירטה את המשימות שטרם בוצעו ואת המועדים האחרונים לסיימן, וכן לא התייחסה לתזכורות שהופנו בעבר לגורמים האחראים לביצוע. בביקורת לא נמצאו תימוכין לתשובות שהעבירו המנהלים לעוזרי המנכ"ל ולמנכ"ל בעניין יישום החלטות ההנהלה, לרבות הסיבות לעיכוב ביישום החלטות. כמו כן, לא נמצאו תימוכין לפעילות המנכ"ל, מר' י' וייס, מול הגורמים האחראים, במטרה להביאם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם. משכך פעילותו לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטות ההנהלה.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימת²¹ "מטלות מנכ"ל פתוחות", הכוללת משימות שעליהן החליטה ההנהלה בראשות המנכ"ל, שהסטאטוס שלהן במערכת הממוחשבת הוא "בפיגור", כפי שבאו לידי ביטוי ברישומים שבמערכת הממוחשבת במאי 2015. נמצא, כי במועד האמור הצטברו בתע"א משימות רבות שעליהן הוחלט בדיונים, שהמועד שנקבע לביצוען עבר. בבדיקה עלה, כי מינואר 2014 ועד אפריל 2015 (כשנה ושלושה חודשים), הצטברו במערכת הממוחשבת 81 משימות²² בסטאטוס "בפיגור".

מסקירת המשימות דלעיל עולה, כי לכל אחת מהן נקבע יעד לסיום, ומנהל אחראי לביצועה. בביקורת לא נמצאו תימוכין, כי המנכ"ל, מר' י' וייס, נקט פעולה כלשהי מול הגורמים האחראים, או לחלופין אישר לדחות את מועדי ביצוע החלטות.

21 מהנתונים שהעביר עוזר המנכ"ל לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2015.

22 לא נמצאו נתונים לגבי כלל המשימות שהוטלו בתקופה האמורה.



על מנכ"ל התע"א, או
גורם בכיר מטעמו,
לפעול ישירות
ונחרצות מול הגורמים
האחראים כדי לקבל
הסברים, ובמידת
הצורך - לדרוש ביצוע
מידי של החלטות

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי אישור דחיית מועד ביצוע החלטות נעשה בכתב במערכת, על פי התקדמות הנושא וההיזון החוזר מהחטיבות. הדחיות אושרו על ידי עוזר המנכ"ל, בשילוב שיקול דעת ובהיוועצות בכתב (מזכרים פנימיים) ובעל פה עם המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במערכת הממוחשבת לא עודכן סטאטוס המשימות, וכי 81 משימות היו רשומות כאמור בסטאטוס "בפיגור"; זאת שלא בהתאם לתשובת התע"א. יתר על כן, כאמור, לא נמצאו תימוכין לאישור דחיית מועדי ביצוע החלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, וכדי לייעל את מערכת הבקרה אחר יישום החלטות הנהלה בתע"א, על עוזר המנכ"ל להעביר דיווח תקופתי מרוכז למנכ"ל, ובו יפרט ויביא לתשומת לבו את החלטות שלא בוצעו, בפרט אלו המהותיות, את הגורמים האחראים לכך ואת משך הפיגור בביצוען. כמו כן, על מנכ"ל התע"א, או גורם בכיר מטעמו בעל סמכויות בעניין, לפעול ישירות ונחרצות מול הגורמים האחראים כדי לקבל הסברים, ובמידת הצורך - לדרוש ביצוע מידי של החלטות.

סיכום

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין. בין היתר, עליה לוודא כי החלטות שמקבלים הדירקטוריון וועדותיו וההנהלה תישמנה במלואן ובמועד שנקבע להן, זאת באמצעות מערכות בקרה יעילות, הנותנות מענה לצורכי החברה. יישום מלא וממצה של החלטות הדירקטוריון וההנהלה הינו מהותי לפעילות התקינה של החברה, כדי להבטיח את קידומה בהתאם למדיניות הדירקטוריון. על אף זאת, עלו בביקורת פגמים בבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו, שמקורם בין היתר בפגמים במערכת הבקרה, שתכליתה לאפשר פיקוח ובקרה אחר יישום החלטות. גם במערכת הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה נמצאו פגמים, אשר הביאו לכך שביצוען של חלק מההחלטות נמשך פרקי זמן חריגים, ואף היה בהם כדי להביא לכך שחלקן לא תבוצענה כלל. מן הראוי שדירקטוריון התע"א ומנכ"ל התע"א יפעלו להעמקת הבקרה שמקיימים הגורמים האחראים על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה.