

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022



התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

**הדוחות הכספיים של
התעשייה האווירית
לישראל בע"מ –
מצב החברה וסיכונה**



הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ - מצב החברה וסיכונה

רקע

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. התע"א עוסקת בתחומי הטילאות, החלל, האלקטרוניקה הצבאית, כלי טיס צבאיים, וכן בתחומי פעילות אזרחיים ובהם מטוסי מנהלים, הסבת מטוסי נוסעים לתצורת מטען ושירותי תמיכה נלווים לתחום התעופה. התע"א פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות: שלוש חטיבות פועלות בעיקר בתחום הצבאי-ביטחוני, והחטיבה הרביעית בעיקר בתחום האזרחי. בשנת 2019 כ-73% מהכנסות התע"א מקורן היה בתחום הצבאי-ביטחוני¹. בשנה זו הייתה התע"א החברה הממשלתית בעלת מחזור ההכנסות השני בגודלו מבין כלל החברות הממשלתיות. כ-74% מהכנסותיה של התע"א בשנת 2019 היו ממכירה ללקוחות מחוץ לישראל. ל-31.12.19 החברה העסיקה כ-15,000 עובדים. בנובמבר 2020 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור עד 49% מהון המניות של התע"א בדרך של הצעה לציבור בבורסה לניירות ערך בתל אביב².

- 1 הנדונים שמובאים בדוח זה מתוך הדוחות הכספיים של התע"א הם נתונים שמקורם בדוחות הכספיים המאוחדים, אלא אם צוין אחרת.
- 2 מכירה מעל 35% מהון המניות של החברה תהיה כפופה לקבלת החלטה נוספת של ועדת השרים לענייני הפרטה.



נתוני מפתח

57 מיליון דולר	25 מיליארד דולר	3%	5.8 מיליארד דולר
דיבידנד שהכריזה התע"א בגין השנים 2017 - 2011	הכנסות התע"א בשנים 2017 - 2011	שיעור הרווח התפעולי של התע"א בשנת 2019	היקף המאזן של התע"א ל-31.12.19
75%	5 מיליון דולר	13.4 מיליארד דולר	(27) מיליון דולר
שיעור השטחים שזכויות התע"א בהם אינן מוסדרות בהסכמים, או שההסכמים בעניינם כבר אינם בתוקף, מתוך כלל השטחים שהתע"א פועלת בהם	עלות מופחתת של המקרקעין בספרי התע"א ל-31.12.19	צבר ההזמנות של התע"א ל-31.12.19	תזרים המזומנים (השלילי) מפעילות שוטפת של התע"א בשנת 2019

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר 2020 עד נובמבר 2020 היבטים הנוגעים לדיווח הכספי של התע"א ולמצבה העסקי, כפי שהם משתקפים בדוחותיה הכספיים ובמערכות המידע שלה, וכן נבחנו היבטים הנוגעים לרכוש קבוע ולמקרקעין שלה. הביקורת נעשתה בתע"א וברשות מקרקעי ישראל (רמ"י). בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות; במשרד הביטחון; במשרד האוצר; ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל); וברשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין שבמשרד המשפטים (הטאבו).

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 15.2.21 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת



חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הכנסות ורווחיות: שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי הממוצעים מתוך הכנסות התע"א בחמש השנים האחרונות (2015 - 2019) היו כ-14% וכ-1% בהתאמה. שיעורים אלה מעידים על יציבות בשיעורי הרווחיות הנמוכים של התע"א. שיעורי הרווח התפעולי מההכנסות של התע"א נמוכים יחסית לחברות המתחרות בישראל - רפאל ואלביט מערכות בע"מ (אלביט), ושיעורי ה-EBITDA³ שלה נמוכים גם יחסית למתחרות במדינות אחרות. עם זאת, יצוין כי שיעור הרווח התפעולי הממוצע מההכנסות בשנים 2016 - 2019 בתחום הצבאי ושיעור ה-EBITDA בשנת 2019 בתחום הצבאי של התע"א היו גדולים יחסית לאלביט ולרפאל. נתוני ההכנסות לעובד בשנים 2015 - 2019 של התע"א נמוכים יחסית לאלביט, לרפאל ולממוצע בחברות המתחרות במדינות אחרות בשיעור ממוצע של כ-8%, כ-20% וכ-37% בהתאמה, ונתוני הרווח הגולמי לעובד בשנים אלה היו נמוכים יחסית לאלביט ולרפאל בשיעור ממוצע של כ-54% וכ-48% בהתאמה. שיעורי הרווח התפעולי הממוצעים בתקופה 2017 - 2020 של שתיים מתוך שלוש החטיבות הפועלות בתחום הצבאי (כ-12% וכ-8%) היו גדולים יחסית לשיעורי הרווח התפעולי הממוצע של החטיבה השלישית הפועלת בתחום הצבאי ושל החטיבה הפועלת בתחום האזרחי (כ-6% וכ-0% בהתאמה).



פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים: קיים פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים בתע"א.



הוצאות מחקר ופיתוח (מו"פ) והשקעה בחברות בנות וכלולות: שיעור השקעתה של התע"א במו"פ העצמי מכלל הכנסותיה בשנים 2016 - 2019 היה קטן מזה של החברות המתחרות - רפאל ואלביט בהיקף של כ-38%, וגם שיעור המו"פ המוזמן שלה היה קטן מזה של רפאל. כמו כן, בשנים 2016 - 2019 התע"א לא מימשה את תוכניתה להשקעה בחברות, שהיה בהן כדי לסייע לה ב"צמיחה אנ-אורגנית", ובכלל זה לסייע לה בחדירה לשווקים חדשים, לקווי מוצר ולטכנולוגיות משלימות. למול תקציב מצטבר להשקעה בחברות לשנים 2016 - 2019 בסך של כמאות מיליוני דולר הביצוע עמד על כ-11%.



ניהול סיכונים של התע"א: ברשימת סיכונים המפתח שאישר הדירקטוריון באוקטובר 2019 נכללים סיכונים שלא נכללו בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19.



הסדרת זכויות התע"א בקרקעות: זכויותיה של התע"א במקרקעין בשטח של כ-690 דונם, המהווים כ-20% משטחי הקרקעות שבהן היא פועלת, הן במסגרת הסכמי חכירה

3 רווח לפני הוצאות (הכנסות) מימון, מיסים על ההכנסה, פחת והפחתות.



שתקופתם כבר הסתיימה. התע"א לא פנתה לרמ"י בבקשות לחידוש ההסכמים שתקופת החכירה שנקבעה בהם הסתיימה לאחר שנת 2016. זכויותיה של התע"א בכ-55% משטחי הקרקעות שבהן היא פועלת אינן מוסדרות כראוי בהסכמים מול רמ"י, והיא אינה משלמת עבור השימוש בחלק מקרקעותיה.

מינוי רואה חשבון מבקר: משנת 2016 לא הושלם הליך קבלת אישורם של השרים בדבר מינוים של חברי הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים. משכך, לא הוחלפו רואי החשבון המבקרים במרבית החברות הממשלתיות. בתע"א ובחברת הבת שלה אלתא מערכות בע"מ מכהנים אותם רואי חשבון במשך 13 ו-14 שנים בהתאמה.



שיפור בתוצאות העסקיות של התע"א: בשנת 2018 קבעה התע"א תכנית אסטרטגית להעלאת הרווחיות. הכנסות התע"א גדלו מכ-3.1 מיליארד דולר בשנת 2012 לכ-4.1 מיליארד דולר בשנת 2019. במחצית הראשונה של שנת 2020 חל גידול של כ-5% בהכנסות התע"א לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019; שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי מכלל ההכנסות שלה היו במחצית הראשונה של שנת 2020 כ-16% וכ-6% בהתאמה, זאת לעומת כ-13% וכ-3% בתקופה המקבילה אשתקד.

יעדים פיננסיים שקבעה רשות החברות הממשלתיות לתע"א: בשנת 2019 קבעה רשות החברות הממשלתיות יעדים פיננסיים לטווח ארוך לתע"א. התע"א עמדה ביעדים בנושא איתנות פיננסית וצמיחה כבר בשנת 2019.

צבר הזמנות: צבר ההזמנות הגדול של התע"א, שהיה ב-31.12.19 כ-13.4 מיליארד דולר, מקנה לה מידה רבה יחסית של ודאות וביטחון מבחינת הכנסותיה הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. צבר ההזמנות של התע"א גדול יחסית לצבר ההזמנות של רפאל ושל אלביט.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ההנהלה והדירקטוריון של התע"א ימשיכו לפעול לבחינה ממוקדת של יחידות עסקיות מפסידות ובעלות שיעורי רווחיות נמוכים תוך ניתוח הגורמים לכך, והכנה של תוכנית מפורטת לשיפור מצבן העסקי, הכוללת יעדים עסקיים ולוחות זמנים למימושה.

מומלץ כי הנהלת התע"א תמשיך לפעול ולהפיק לקחים בנוגע לפער מסוים בביצוע אבני דרך בפרייקטים, בדגש על הגורמים לכך.

מומלץ כי התע"א תבחן את השקעתה במו"פ, אל מול היעדים בתוכניתה האסטרטגית, לשם מקסום התשואה מהשקעה זו. זאת על מנת שלא ייפגעו יתרונותיה התחרותיים היחסיים בתחומים הטכנולוגיים וכך תימנע פגיעה גם בתוצאותיה העסקיות העתידיות.

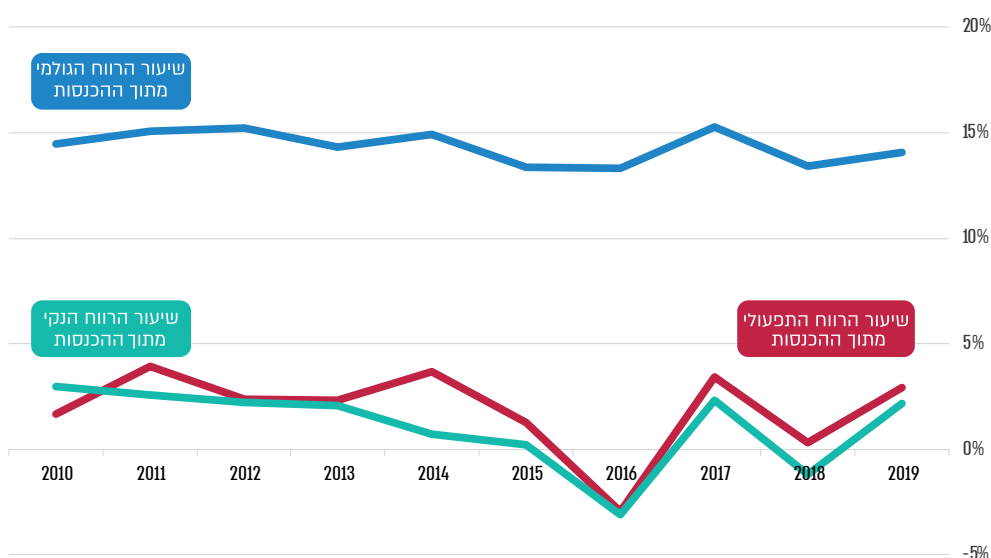
מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות בשיתוף התע"א תבחן מהם החסמים המקשים על התע"א לממש מיזוגים ורכישות ומהן הסיבות להם.



על רמ"י והתע"א לפעול להסדרת הזכויות ותנאי השימוש בקרקעות שבהן התע"א פועלת: עליהן לחדש את ההסכמים שפג תוקפם ולפעול לחתימה על הסכמים בנוגע לקרקעות שלא נחתמו הסכמים לחכירתן. זאת גם בהתאם לאמור בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020. כמו כן, על התע"א לפעול לרישום זכויותיה במקרקעין ברישומי לשכת רישום המקרקעין (טאבו) על מנת לעגן את זכויותיה המשפטיות בהן.

מומלץ כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לוודא כי יוסדרו זכויות התע"א בקרקעות כנדרש, לרבות דמי השימוש בהן, תנאי השימוש ותנאי העברת הבעלות עליהן.

שיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי של התע"א מכלל הכנסותיה, 2010 - 2019



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2010 - 2019.



סיכום

נוכח מאפייניה של התע"א, ובכלל זה יכולותיה הייחודיות והיקף פעילותה בארץ ובחו"ל, היא מהווה, יחד עם תעשיות ביטחוניות ישראליות נוספות, מרכיב חשוב בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לפיכך שימור איתנותה העסקית והפיננסית הוא אינטרס ביטחוני וכלכלי של המדינה. ניתוח התוצאות העסקיות של התע"א בשנים האחרונות מעיד על קשיים רבים איתם מתמודדת החברה. מומלץ כי התע"א, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, תמשיך לפעול להוצאתה אל הפועל של התוכנית האסטרטגית שלה, תוך מעקב צמוד אחר יישומה; וכי התמורה הצפויה מהנפקת מניותיה תשמש בהתאם להחלטת ההפרטה מנובמבר 2020 בין היתר לחיזוק ולביצור של חוסנה הכלכלי. כמו כן, בהתאם לאמור בהחלטת ההפרטה מומלץ כי משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, רמ"י והתע"א יפעלו להסדרת רישום המקרקעין לו עשויה להיות השפעה מהותית על פעילות החברה ועל שווייה.



הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ - מצב החברה וסיכונה

מבוא

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), בבעלות מלאה של המדינה. בהיותה חברה ממשלתית, כפופה התע"א להוראות חוק החברות הממשלתיות, לתקנות שהוצאו מכוחו ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). במאי 2007 הנפיקה התע"א איגרות חוב (להלן - אג"ח) בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ומאז היא מוגדרת "תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968⁴. בנובמבר 2020 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור עד 49% מהון המניות של התע"א בדרך של הצעה לציבור בבורסה לניירות ערך בתל אביב (להלן - החלטת ההפרטה מנובמבר 2020)⁵.

התע"א עוסקת בעיקר בתחומי הטילאות, החלל, האלקטרוניקה הצבאית, כלי טיס צבאיים, וכן בתחומי פעילות אזרחיים ובהם מטוסי מנהלים, הסבת מטוסי נוסעים לתצורת מטען ושירותי תמיכה נלווים לתחום התעופה. מחזור ההכנסות השנתי של התע"א בשנת 2019 הסתכם בכ-4.1 מיליארד דולר⁶. כ-73% מהכנסותיה בשנה זו היו בתחום הצבאי-ביטחוני, והשאר בתחום האזרחי. במחצית הראשונה של שנת 2020 הסתכם מחזור ההכנסות של התע"א בכ-2.1 מיליארד דולר, וכ-78% ממנו היה בתחום הצבאי-ביטחוני. בשנת 2019 הייתה התע"א החברה הממשלתית בעלת מחזור ההכנסות השני בגודלו מבין כלל החברות הממשלתיות. בתחום הצבאי הייתה התע"א בשנת 2019 בעלת מחזור ההכנסות השני בגודלו מבין התעשיות הצבאיות בישראל, ובמקום ה-41 בעולם⁷. כ-74% מהכנסותיה של התע"א בשנת 2019 היו ממכירה ללקוחות מחוץ לישראל.

התע"א פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות: חטיבת מערכות טילים וחלל (להלן - חטיבת מט"ח), חטיבת כלי טיס צבאיים (להלן - חטיבת כט"צ), חטיבת מוצרי האלקטרוניקה הצבאית (להלן - חטיבת אלתא⁸) וחטיבת התעופה האזרחית (להלן - חטיבת התעופה). שלוש החטיבות הראשונות פועלות בעיקר בתחום הצבאי-ביטחוני, והחטיבה הרביעית פועלת בעיקר בתחום האזרחי. ל-31.12.19 החברה העסיקה כ-15,000 עובדים.

הדוחות הכספיים של התע"א נערכים בהתאם לתקני הדיווח הכספי הבינלאומיים. בדוח התקופתי⁹ של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי למועד הוצאת הדוח (מרץ 2020), החברות

4 תאגיד החייב להגיש דוחות והודעות לרשות לניירות ערך ולבורסה לניירות ערך בתל אביב, או לרשות לניירות ערך בלבד לפי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

5 מכירה מעל 35% מהון המניות של החברה תהיה כפופה לקבלת החלטה נוספת של ועדת השרים לענייני הפרטה.

6 הנתונים שמובאים בדוח זה מתוך הדוחות הכספיים של התע"א הם נתונים שמקורם בדוחות הכספיים המאוחדים, אלא אם צוין אחרת. כל הנתונים הכספיים בדוח זה מוצגים במונחים נומינליים.

7 לפי מאגר הנתונים Statista המבוסס על נתוני Defense News.

8 חטיבת אלתא פועלת באמצעות חברת הבת אלתא מערכות בע"מ.

9 בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התשל"ל - 1970 נקבעו כללים בנוגע לדוח תקופתי של תאגיד מדווח.



המוחזקות¹⁰ המהותיות של התע"א היו אלתא מערכות בע"מ (להלן חברת אלתא), וחברת IAI North America Inc. הדוחות הכספיים של חברות אלה ושל חברות נוספות שיש לתע"א שליטה בהן מאוחדים עם הדוחות הכספיים של התע"א. כמו כן, התע"א משקיעה בחברות כלולות¹¹ ובעסקאות משותפות¹² המוצגות בדוחות הכספיים לפי שיטת השווי המאזני¹³. היתרה המאזנית של ההשקעה בחברות הכלולות ובעסקאות המשותפות ל-30.6.20 הייתה כ-91 מיליון דולר.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר 2020 עד נובמבר 2020 היבטים הנוגעים לדיווח הכספי של התע"א ולמצבה העסקי, כפי שהם משתקפים בדוחותיה הכספיים ובמערכות המידע שלה, וכן נבחנו היבטים הנוגעים לרכוש הקבוע לרבות למקרקעין שלה. הביקורת נעשתה בתע"א, וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד האוצר - אגף השכר והסכמי עבודה; ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל); וברשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין שבמשרד המשפטים (הטאבו).

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 15.2.21 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

- 10 חברות שיש לתע"א השפעה מהותית בהן, דהיינו חברות שבהן יש לה זכות הצבעה בשיעור של 20% ומעלה או זכות למנות 20% לפחות מהדירקטורים.
- 11 השקעה המקנה הרשאה להשתתף בקבלת החלטות של החברות בדבר מדיניותן הפיננסית והתפעולית, אולם אין בה כדי להקנות שליטה, או שליטה משותפת בחברות.
- 12 השקעה המקנה שליטה משותפת בחברות שבהן קבלת החלטות מחייבת הסכמה פה אחד של הצדדים שחולקים את השליטה בהן.
- 13 ההשקעה מוצגת לפי עלות בתוספת שינויים שלאחר הרכישה בחלק החברה בנכסים נטו, לרבות "רווח כולל אחר" של החברה הכלולה או של העסקה המשותפת.



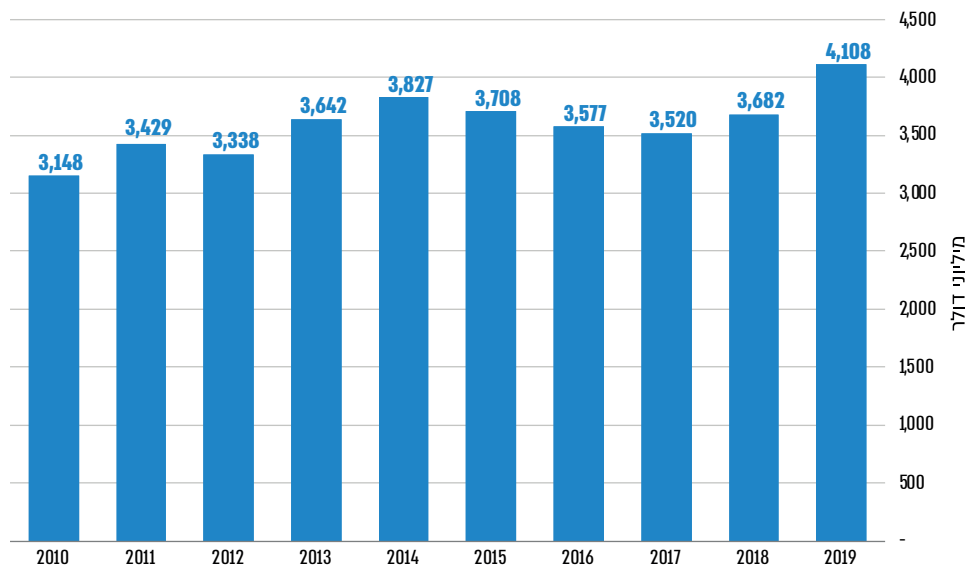
מצבה העסקי והכספי של התע"א

הכנסות ורווחיות

בעשור האחרון (בשנים 2010 - 2019) התאפיין הרווח התפעולי והרווח הנקי של התע"א בתנודתיות רבה, ובייחוד בשנים 2016 - 2019: בשנים 2019 ו-2017 רשמה התע"א רווח נקי בסך 90 ו-81 מיליון דולר בהתאמה. לעומת זאת, בשנים 2018 ו-2016 רשמה החברה הפסד נקי בסך 44 ו-110 מיליון דולר בהתאמה. על פי הדוחות התקופתיים של התע"א הגורמים העיקריים לתנודתיות זו היו עלויות פרישת עובדים, והפסדים מירידות ערך או גריעות של נכסים בלתי מוחשיים¹⁴.

להלן יוצגו נתונים על ההכנסות של התע"א ושיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי שלה מכלל הכנסותיה בשנים 2010 - 2019, וכן ניתוח הרווח התפעולי שלה בשנים 2012 - 2019 לאחר התאמות בגין סכומים כאמור שגרמו לתנודתיות ברווחיות התע"א, כפי שצוינו בדוחות התקופתיים:

תרשים 1: הכנסות התע"א, 2010 - 2019 (במיליון דולר)

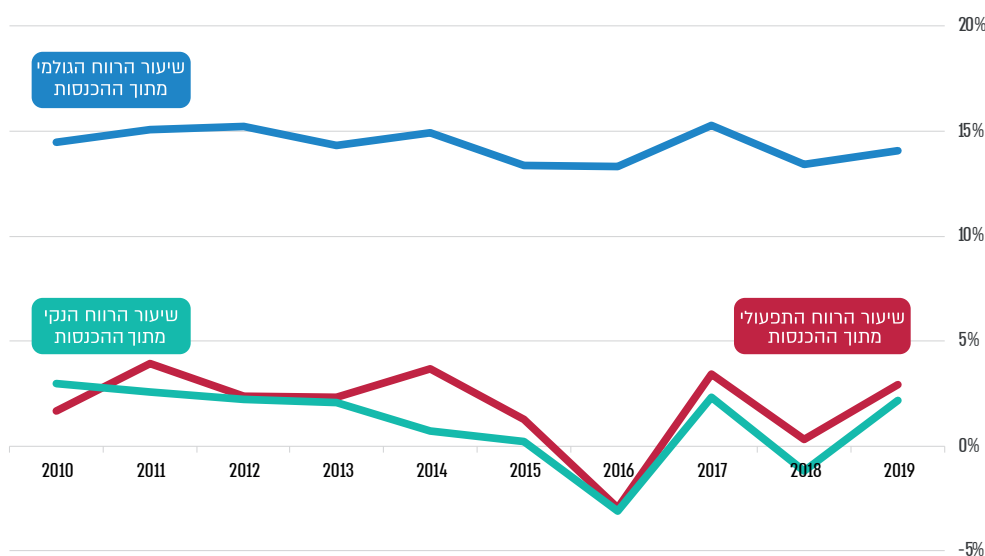


המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2010 - 2019.

14 נכס לא כספי, ניתן לזיהוי, חסר מהות פיזית.

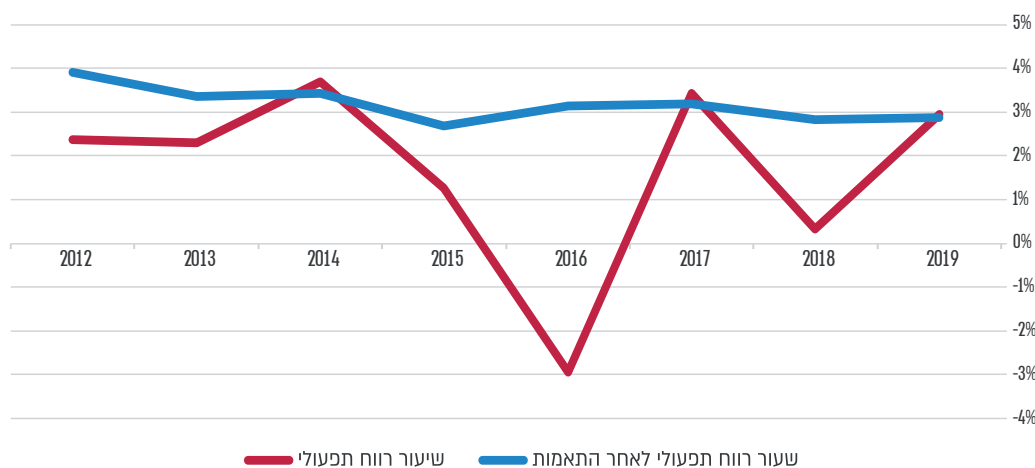


תרשים 2: שיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי של התע"א מכלל הכנסותיה, 2010 - 2019



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2010 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: שיעור הרווח התפעולי של התע"א מכלל הכנסותיה, לאחר התאמות בגין סכומים שגרמו לתנודתיות ברווחיות, 2012 - 2019



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2012 - 2019, נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים שלעיל עולה כי בעשור האחרון (2010 - 2019) ובחמש השנים האחרונות (2015 - 2019) גדלו הכנסותיה של התע"א בשיעור שנתי ממוצע של כ-3%; שיעור הרווח הגולמי מכלל ההכנסות היה בעשור זה כ-14% בממוצע; שיעורי הרווח התפעולי מכלל ההכנסות היו בעשור זה ובחמש השנים האחרונות כ-2% וכ-1% בממוצע בהתאמה; ושיעור הרווח התפעולי לאחר התאמות כאמור היה בשנים 2012 - 2019 וכן בחמש השנים האחרונות (2015 - 2019) כ-3%. נתונים אלה מעידים על יציבות בשיעורי הרווחיות הנמוכים של התע"א. הגם שמשרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגידול בהכנסות התע"א מכ-3.1 מיליארד דולר בשנת 2012 לכ-4.1 מיליארד דולר בשנת 2019, מצופה היה שהגידול בהכנסות יביא לגידול בשיעור הרווחיות התפעולית מכיוון שהתשומות הקבועות משמשות ליצירת תפוקות גבוהות יותר.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי מצב החברה והשוק שבו היא פועלת השתנו במידה ניכרת בעשור האחרון ולכן בבחינת פעילותה יש להתמקד בשנים 2017 ואילך.

יצוין כי במחצית הראשונה של שנת 2020 חל גידול של כ-5% בהכנסות התע"א לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019; ושיעורי הרווח הגולמי והתפעולי מכלל ההכנסות שלה היו כ-16% וכ-6% בהתאמה, זאת לעומת כ-13% וכ-3% בתקופה המקבילה אשתקד. עם זאת, מוקדם לדעת אם נתונים אלה מעידים על מגמת שיפור ארוכת טווח בהכנסות וברווחיות של התע"א, או בשיפור זמני. יצוין בהקשר זה כי תוצאות התע"א בתקופה זו הושפעו (הן לחיוב והן לשלילה) ממשבר נגיף הקורונה.

ניתוח השוואתי של ההכנסות והרווח של התע"א לחברות מתחרות

בישראל פועלות שלוש תעשיות ביטחוניות גדולות: התע"א, רפאל, ואלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט) (להלן - שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות). התע"א ורפאל הן חברות ממשלתיות, ואלביט היא חברה ציבורית. בדוח מיוני 2020 של הכלכלן הראשי למערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט) על התעשיות הביטחוניות לסיכום שנת 2019 והעשור 2010 - 2019 (להלן - דוח התעשיות הביטחוניות 2019) נכתב כי שיעור הרווחיות התפעולית של התע"א בשנת 2019 נמוך משמעותית מהמקובל בענף. להלן יובאו ארבעה לוחות ותרשימים - בלוח הראשון מוצג דירוגן של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות ברשימת התעשיות הצבאיות ברחבי העולם על פי היקף הכנסותיהן בתחום הצבאי, ובתרשימים הבאים מוצגים נתונים השוואתיים של ההכנסות ושל שיעורי הרווח התפעולי שלהן:



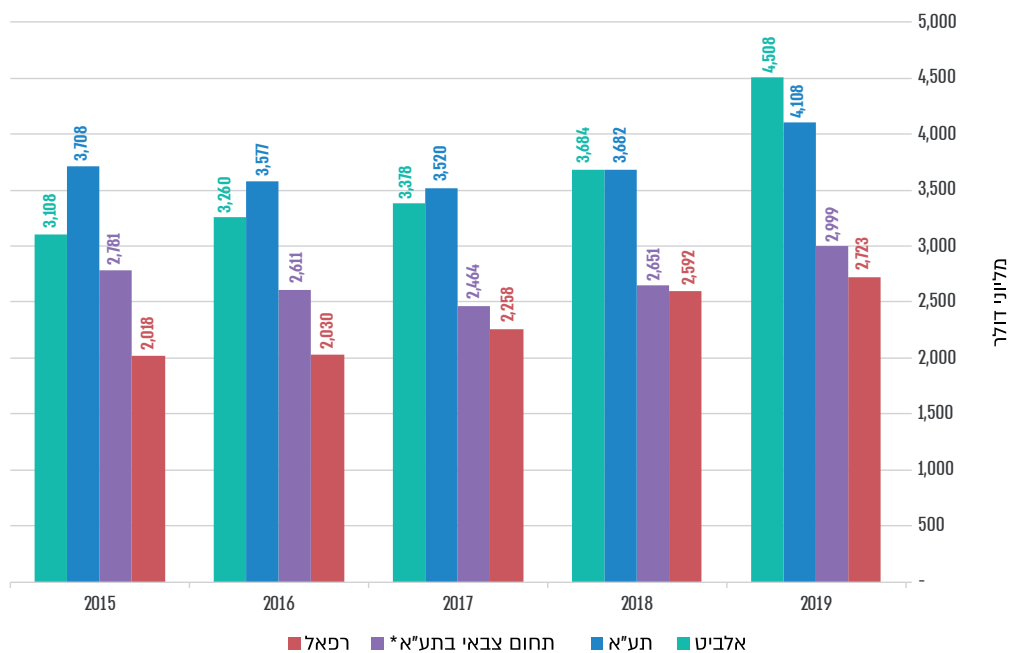
לוח 1: דירוג שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות לפי הכנסותיהן בתחום הצבאי מכלל התעשיות הצבאיות בעולם

שנה	2019	2014	2010
אלביט*	31	34	40
תע"א	41	32	41
רפאל	44	54	55

המקור: נתונים לשנת 2010 ו-2014 - מתוך SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute; נתוני 2019 - מתוך מאגר הנתונים Statistica, המבוסס על נתוני Defense news.

* בנובמבר 2018 מוזגה פעילותה של חברת תעש מערכות בע"מ באלביט. בכל הנוגע לאלביט, כאן ובהמשך הדוח מוצגים נתונים מאוחדים שלה החל ממועד זה.

תרשים 4: ניתוח השוואתי של הכנסות שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות, 2015 - 2019 (במיליוני דולר)

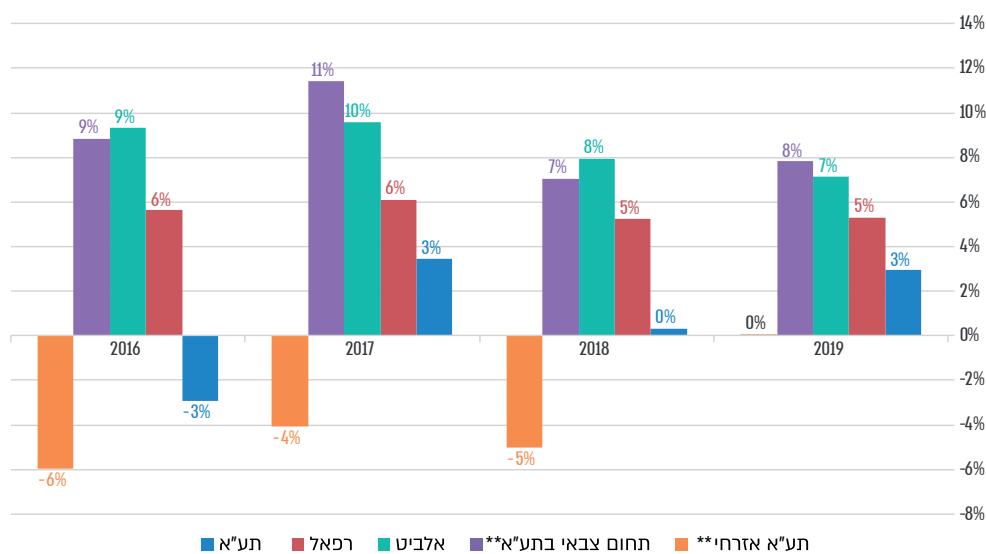


המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל ואלביט לשנים 2015 - 2019; מסמכי התע"א; שער חליפין (להלן - שע"ח) ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לצורך השוואה, בתרשים מוצגים נתונים של התע"א בכללותה, וכן מוצגים בנפרד נתוני פעילותה בתחום הצבאי, בהתאם לנתוני התע"א.



תרשים 5: שיעור הרווח התפעולי* מההכנסות בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות, 2016 - 2019



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל, ואלביט לשנים 2016 - 2019; מסמכי התע"א; שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

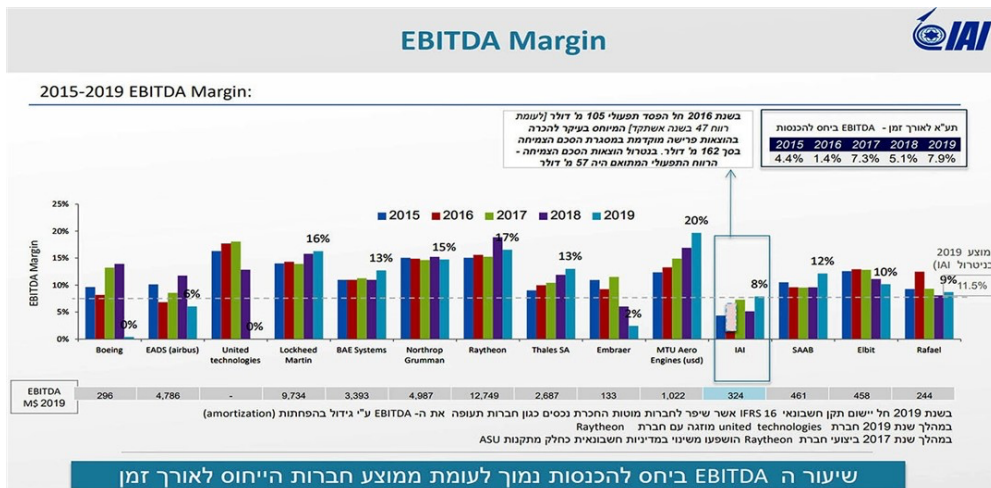
* מעוגל לאחוזים שלמים.

** יצוין כי קיימת הטייה כלפי מעלה של הרווח התפעולי של התע"א בתחומים הצבאי והאזרחי כיוון שבחישוב הרווח לא נכללו עלויות מטה, מ"פ ועלויות של חברות בנות - שלא שויכו לחטיבות העסקיות.



להלן השוואה שעשתה התע"א ביולי 2020 בינה לבין חברות מתחרות מבחינת שיעור הרווח לפני הוצאות (הכנסות) מימון, מיסים על ההכנסה, פחת והפחתות (להלן - EBITDA):

תרשים 6: השוואה בין התע"א לחברות מתחרות מבחינת שיעור ה-EBITDA מההכנסות, 2015 - 2019



המקור: מסמך התע"א.

מניתוח נוסף שעשתה התע"א עולה כי בשנת 2019 שיעורי ה-EBITDA של החטיבות הצבאיות ושל חטיבת התעופה היו כ-10.6% וכ-2.2% בהתאמה.

מהתרשימים שלעיל עולה כי שיעורי הרווח התפעולי של התע"א מההכנסותיה נמוכים יחסית לחברות מתחרות בישראל, ושיעורי ה-EBITDA שלה נמוכים גם יחסית למתחרות במדינות אחרות. עם זאת, חל שיפור מסוים בנתונים אלה בשנת 2019. עוד יצוין כי לפי הדוח הכספי של התע"א ל-30.6.20 - חל שיפור נוסף במחצית הראשונה של שנת 2020. עוד עולה מהתרשימים כי שיעור הרווח התפעולי הממוצע מההכנסות בשנים 2016 - 2019 בתחום הצבאי של התע"א היה גדול יחסית לאלביט ולרפאל. מנתוני התע"א עולה כי גם שיעור ה-EBITDA בתחום הצבאי בשנת 2019 היה גדול יחסית לאלביט ולרפאל.

בספטמבר 2020 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי הרווחיות הנמוכה של התע"א לעומת חברות אחרות בתעשייה אינה אירוע נקודתי וגרמט מסיבות "שורשיות" שנבחנו והוצעו פתרונות עבורן במסגרת התוכנית האסטרטגית שלה. במסגרת התוכנית בוצע ניתוח מעמיק ומקיף של ביצועיה הפיננסיים והתפעוליים של התע"א, לרבות השוואה בינה לחברות מתחרות.



התוכנית האסטרטגית של התע"א

בדצמבר 2018 אישר דירקטוריון התע"א עקרונית את היעדים והכיוונים של התוכנית לפיתוח אסטרטגיית צמיחה רווחית לתע"א - אסטרטגיה לשנים 2019 - 2030 ותוכנית חומש אופרטיבית (להלן - התוכנית האסטרטגית). בפתיחת התוכנית האסטרטגית כתב מנכ"ל התע"א כי הכנסות החברה בעשור האחרון נמצאות ב"סטגנציה" ושיעור הרווחיות שלה הולך ונשחק לרמה גבולית; זאת על אף הצמיחה בשוקי התעופה והביטחון בעולם. בתוכנית נכתב כי הרווחיות של התע"א נמוכה יחסית למתחרות; וכי אם יימשכו המגמות הנוכחיות בתע"א היא עלולה להגיע לידי הפסד בתוך שנה-שנתיים.

בתוכנית קבעה התע"א "יעדי-על": הגעה לשיעורי צמיחה ורווחיות תפעולית ממוצעים לתעשיית התעופה והביטחון בשנת 2023 - קצב צמיחה שנתי של כ-3% ושיעור רווחיות תפעולית של כ-9%; והגעה לנתונים דומים לנתוני הרבעון הראשון של החברות בתעשיית התעופה והביטחון בפרמטרים אלה בשנת 2030 - קצב צמיחה שנתי של כ-7% ושיעור רווחיות תפעולית של כ-11%. בתוכנית פורטו הפעולות הנדרשות למימוש יעדי-העל בתחומים השונים: מיקוד החברה בתחומי פעילות בצמיחה, הרחבת הפעילות בשווקים שמופּו במסגרת התוכנית, שיפור המודל התפעולי והתאמות במבנה הארגוני.

בכמה ישיבות דירקטוריון שהתקיימו בשנים 2019 ו-2020 עודכן הדירקטוריון לגבי יישום האסטרטגיה. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2020 אמר יו"ר הדירקטוריון כי יש לפעול לשינוי האסטרטגיה נוכח משבר הקורונה. מנכ"ל החברה אמר כי מדובר בשלב מוקדם מדי לניתוח הכיוונים העתידיים, וכי הוא לא חושב שבחודשים הקרובים יוכל להציג תהליך של שינוי של כל האסטרטגיה.

במצגת בנושא בחינה של אסטרטגיית החברה לאור השלכות אפשריות של התפתחות משבר הקורונה שהוצגה בישיבת הדירקטוריון האמורה נכתב כי המגזר הצבאי נמצא בחשיפה נמוכה יחסית למשבר, ולכן אין שינוי לגביו ביחס לאסטרטגיה שפותחה ב-2018; כי תחום הסבות מטוסי נוסעים לתצורת מטען צפוי לסבול מפגיעה משמעותית בטווח הזמן המידי ויש לבחון את הכדאיות העסקית של השקעות בו, וצפויה פגיעה גם בתחום שירותי התחזוקה הכוללת למטוסים (ענף ה-MRO) ובתחום מטוסי המנהלים; וכי יש לבחון צמצום הוצאות בטווח הקצר על מנת לעמוד במשבר, כגון בחינת הצורך בתקציבי מחקר ופיתוח (מו"פ) ושיווק והתאמתם לתנאי השוק הנוכחיים.

משרד מבקר המדינה מציין את אימוץ התוכנית האסטרטגית להעלאת הרווחיות, עם זאת בביקורת עלו כמה נושאים שנכללו בתוכנית האסטרטגית שהתע"א פעלה או הייתה אמורה לפעול לקידומם כבר בשנות יישומה הראשונות וטרם צלחו, ובהם: הגדלת ההשקעה בפעילות המו"פ, ביצוע השקעות בחברות בנות והרחבת פעילות באזורים מסוימים.



בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי האסטרטגיה יושמה בהצלחה בכמה תחומים¹⁵, וכי מתחילת יישום האסטרטגיה חלה עלייה במכירות וברווחיות של התע"א.

יעדים פיננסיים שקבעה רשות החברות לתע"א

בשנת 2015 הוציא ארגון ה-OECD¹⁶ קווים מנחים בנוגע לממשל בחברות ממשלתיות¹⁷ (להלן - קווים מנחים של ה-OECD). במסמך נכתב כי על המדינה לפעול כבעלים מודעים ופעילים וליישם את זכויות הבעלות שלה; כי רשות החברות¹⁸ צריכה לקבוע עבור חברה ממשלתית יעדים תפעוליים, פיננסיים ולא פיננסיים, ולפקח באופן סדיר על יישומם; וכי על המדינה לדווח על היעדים ארוכי הטווח של החברה הממשלתית ברמת-העל ולהציג אינדיקטורים בנוגע ליעדיה הכלכליים העיקריים.

עוד נכתב בקווים המנחים של ה-OECD כי על מנת לשמור על סטנדרטים גבוהים של שקיפות על חברה ממשלתית לדווח בין היתר על מידת עמידתה ביעדים הכוללים שלה באמצעות הצגת האינדיקטורים העיקריים לביצועיה הפיננסיים והלא פיננסיים.

בספטמבר 2019 העבירה רשות החברות לתע"א רשימה של יעדים המבוססים על מדדים פיננסיים שעל התע"א להשיג בתוך חמש שנים. המדדים הם בתחומים אלה: איתנות פיננסית, רווחיות, יעילות תפעולית, צמיחה ותשלומי דיבידנד. רשות החברות ציינה במכתבה כי גיבשה רשימה של יעדים לחברות הממשלתיות העיקריות על בסיס תוצאות עסקיות רצויות ב"מצב יציב" בהתאם למתודולוגיות ונתוני שוק מקובלים; וכי הרשות מצפה מהחברה לגבש תוכנית עסקית מתאימה שמטרתה להביא תוך כמה שנים לעמידה ביעדים אלו, וכי על הדירקטוריון וההנהלה לפקח על עמידה בתוכנית. בפברואר 2020 עדכנה רשות החברות את היעדים בשיתוף התע"א. להלן יפורטו המדדים והיעדים המעודכנים שנקבעו, וכן נתוני התע"א בשנת 2019 בנוגע ליעדים אלה, שאותם היא כאמור נדרשת להשיג בתוך חמש שנים:

- 15 כגון איחוד החטיבות האזרחיות לחטיבת התעופה, יציאה מהקו העסקי בתחום הספנות ואיחוד מפעל רמתא העוסק ברכיבים ומערכות עם חטיבת אלתא.
- 16 הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (Organization for Economic Co-operation and Development) - מסגרת בין-לאומית המספקת פלטפורמה מחקרית ומעשית להשוואה בין מדינות. הארגון מפרסם מחקרים והמלצות במגוון נושאים כלכליים וחברתיים ומנסח עקרונות וקווים מנחים כדי לסייע למדינות לגבש מדיניות בנושאים אלה. ישראל חברה בארגון משנת 2010.
- 17 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. באתר משרד האוצר מוצג תרגום של המסמך עבור רשות החברות מינואר 2017.
- 18 במסמך נכתב כי התפקיד הוא של "רשות הבעלות" שהוגדר כגוף האחראי על יזום זכויות הבעלות בחברות הממשלתיות.



לוח 2: היעדים הפיננסיים המעודכנים שקבעה רשות החברות לתע"א,
ובחינת נתוני התע"א בשנת 2019 בנוגע ליעדים שנקבעו

נושא	שם המדד	תיאור המדד	אופן החישוב	יעד	בפועל בשנת 2019
איתנות פיננסית	חוב פיננסי מתואם ל-EBITDA	יחס כיסוי חוב	חוב פיננסי מתואם EBITDA	2 - 4	2.53 שלילי לפי חישוב התע"א 1.05 חיובי לפי חישוב רשות החברות
	FFO + הוצאות ריבית חלקי הוצאות ריבית	יכולת החברה לעמוד בתשלומי הריבית באופן שוטף	FFO + הוצאות ריבית הוצאות ריבית	< 3	25.6
רווחיות	EBIT מתואם**	שיעור רווחיות תפעולית	EBIT מתואם הכנסות	< 8.5%	3%
יעילות	רווח תפעולי פר עובד (אלפי דולר)	יעילות יחסית של רכיב השכר	EBIT מתואם מספר העובדים	< \$25k	\$8k
צמיחה	גידול בהכנסות	שיעור גידול שנתי בהכנסות	הכנסות בשנה n+1 הכנסות בשנה n או הכנסות ממוצעות בשלוש שנים	< 3%	12%
	גידול בהכנסות שאינו משני הלקוחות הגדולים		הכנסות בניכוי שני לקוחות עיקריים בשנה n+1 הכנסות בניכוי שני לקוחות עיקריים בשנה n או הכנסות ממוצעות בשלוש שנים	< 4%	6%

המקור: מכתבי רשות החברות מספטמבר 2019 ומפברואר 2020; תחשיבי התע"א ורשות החברות; הדוחות התקופתיים של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* FFO - Funds From Operations EBITDA בניכוי תשלומי ריבית ותשלומי מס כפי שמוצגים בדוח על תזרים המזומנים.

** לפי הגדרת רשות החברות - רווח תפעולי בתוספת או בניכוי של שינוי בהתחייבויות בגין הטבות לעובדים ופער בין הכנסות להוצאות אחרות ובתוספת ירידת ערך נכסים מוחזקים למכירה.



מלוח 2 עולה כי התע"א השיגה כבר בשנת 2019 את היעדים שקבעה עבורה רשות החברות בנושא צמיחה ואת אחד היעדים בנושא האיתנות הפיננסית. אולם בשנה זו היא טרם השיגה את היעדים בנושא רווחיות ויעילות וכן מדד נוסף בתחום האיתנות הפיננסית, שכאמור מיועדים להשגה בתוך חמש שנים.

בביקורת נמצא כי רשות החברות והתע"א מחשבות באופן שונה את החוב הפיננסי המתואם שמשמש בחישוב אחד המדדים בנושא האיתנות הפיננסית: בשונה מהתע"א, רשות החברות אינה מפחיתה מהחוב הפיננסי המתואם את סכומי המזומנים וההשקעות לטווח קצר של התע"א מתוך הנחה שהמקור של מרביתם הוא מקדמות שהתקבלו מלקוחות ולא "משרתים את החוב". כפי שעולה מהלוח שלעיל, עקב שיטת החישוב השונה כאמור בין רשות החברות והתע"א, קיים הבדל בחישוב המדד של חוב פיננסי מתואם ל-EBITDA: לפי רשות החברות המדד הוא 1.05 חיובי ואילו לפי התע"א הוא 2.53 שלילי; זאת בהשוואה ליעד שקבעה רשות החברות שהוא 2 - 4 חיובי. עוד עלה בביקורת כי התחשיבים של התע"א ושל רשות החברות בוצעו שלא בהתאם לשיטת החישוב שנקבעה במסמך היעדים של רשות החברות מספטמבר 2019 שעודכן בפברואר 2020. לדוגמה, שני הצדדים לא הביאו בחשבון, במסגרת תחשיביהם, התחייבויות בגין חכירות והתחייבויות בגין ריבית והוצאות לשלם, אף שנדרש היה להתחשב בהן.

מומלץ כי רשות החברות, בתיאום עם התע"א, תבהיר את אופן חישוב מדד החוב הפיננסי המתואם ל-EBITDA על מנת להימנע מחילוקי דעות בנושא, ועל מנת שהתע"א תהיה מודעת ליעד שעליה לשאוף להשיגו בעתיד.

היעדים הפיננסיים שקבעה רשות החברות הם כלי חשוב בניהול החברות הממשלתיות, שמציב מטרות שהן אמורות להשיג בתוך פרק זמן של 5 שנים; זאת על מנת לוודא כי ניהולן תקין ויעיל ולהשיא תשואה למדינה מהשקעתה בהן. יש לראות בחיוב את פעילות רשות החברות לקביעת יעדיה הפיננסיים של התע"א לטווח הארוך. התע"א עמדה ביעדים בנושא איתנות פיננסית וצמיחה כבר בשנת 2019.

בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2019 של רשות החברות מנובמבר 2020 (להלן - דוח על החברות הממשלתיות 2019), נכתב כי היעדים והאסטרטגיה של התע"א הם בין היתר גידול בהכנסות, כניסה לתחומי פעילות חדשים ושיפור משמעותי ברווחיותה באמצעות השקעות במו"פ ותשתיות ומהלכי התייעלות פנימיים, ויישום מהלכי שיפור והתייעלות.

משרד מבקר המדינה מציין כי בדוח זה נכלל מידע כללי בנוגע ליעדים של התע"א מתוך תוכניתה האסטרטגית, אך בדוח לא נכלל מידע לגבי היעדים הפיננסיים לטווח הארוך שהציבה לה רשות החברות בספטמבר 2019. מומלץ כי רשות החברות תכלול מידע זה בדוח השנתי על החברות הממשלתיות, בהתאם לקווים המנחים של ה-OECD.

בתגובתה של רשות החברות מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי בכוונתה לכלול במסגרת הדוח השנתי על החברות הממשלתיות את נושא המדדים והיעדים הפיננסיים.



בתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף¹⁹ וטיזת תשקיף - מבנה וצורה), התשכ"ט-1969 (להלן - תקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף), נקבע כי בדוח התקופתי יוצגו האסטרטגיה העסקית של החברה, יעדיה והאמצעים בהם היא משתמשת לביצועם. בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970 (להלן תקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים) נקבע כי בדוח התקופתי יובא תיאור של התאגיד ושל התפתחויות שחלו בעסקיו בשנה האחרונה, בהתאם לפרטים ולעקרונות שבתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי האסטרטגיה והיעדים שלה הם בין היתר גידול בבסיס ההכנסות ושיפור משמעותי ברווחיות באמצעות השקעות במו"פ, בתשתיות ובאמצעות מיזוגים ורכישות וכן באמצעות מהלכי התייעלות פנימיים.

מומלץ כי התע"א תשקול לכלול בדוחותיה התקופתיים, בפרק בנושא יעדים ותוכנית אסטרטגית, את היעדים שקבעה לה רשות החברות ומידע בנוגע למידת עמידתה ביעדים אלה, בהתאם לאמור בקווים המנחים של ה-OECD. זאת בשם לב לפרסום מידע זה בדוח השנתי על החברות הממשלתיות של רשות החברות.

ניתוח הפעילות העסקית של התע"א לפי חטיבות ויחידות עסקיות

1. התע"א פועלת בעיקר באמצעות ארבע חטיבות עסקיות. כל חטיבה כוללת כמה מרכזי רווח (יחידות עסקיות ומפעלים). להלן יתוארו עיקרי הפעילות של כל חטיבה:

א. חטיבת מערכות טילים וחלל (מט"ח) - עוסקת בתכנון, בפיתוח, בייצור ובשיווק של טילים ומערכות נשק לתקיפה ולהגנה, של מערכות חלל, של מערכות שליטה ובקרה ושל מערכות תצפית, ניווט ואיכון.

ב. חטיבת כלי טיס צבאיים (כט"צ) - עוסקת בתכנון, בפיתוח, בייצור, במכירה ובהחכרה של מערכות כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מ).

ג. חטיבת אלתא - עוסקת בתכנון, בפיתוח, בייצור ובשיווק של מגוון מערכות ומוצרים בתחום האלקטרוניקה הצבאית והסייבר. מוצריה בתחום כוללים בין היתר מערכות מכ"ם²⁰ שטח והגנה מרחבית ומערכות מכ"ם רב-משימתיות מוטסות.

ד. חטיבת התעופה - עוסקת בין היתר בפיתוח, בייצור ובהרכבה של מטוסי מנהלים אזרחיים, בפיתוח ובייצור של חבילות הסבה של מטוסי נוסעים לתצורת מטען, בפיתוח, בייצור ובהרכבה של מכלולים תעופתיים לכלי טיס אזרחיים וצבאיים ובמתן שירותי תמיכה למטוסים, למנועים ולאביזרים תעופתיים. החטיבה החלה לפעול בינואר 2019

19 מסמך הצעה של ניירות ערך לציבור.

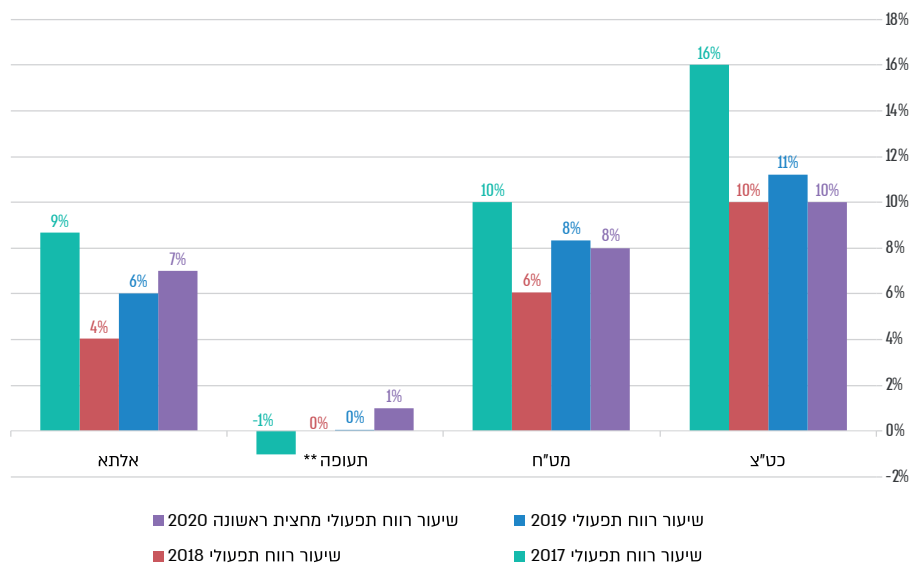
20 מכ"ם (מגלה כיוון ומרחק) - מערכת לגילוי עצמים במרחב ומעקב אחר מקומם, ובכלל זה כלי טיס, כלי שיט וטילים.



לאחר שהועברו אליה פעילויות שנעשו לפני כן בחטיבות כלי טיס אזוריים, בדק מטוסים והנדסה ופיתוח, וכן בענפי פעילות מסוימים שקודם לכן בוצעו בחטיבת כט"צ.

להלן ניתוח הרווחיות של החטיבות השונות של התע"א²¹:

**תרשים 7: שיעור הרווח התפעולי* מההכנסות לפי חטיבות,
30.6.2020 - 2017**



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2017 - 2019; הדוח הכספי של התע"א ל-30.6.2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מעוגל לאחוזים שלמים.

** כאמור, חטיבת התעופה החלה לפעול בינואר 2019 לאחר שהועברו אליה שלוש חטיבות וענפי פעילות מסוימים. בתרשים זה ובהמשך דוח זה הנתונים הנוגעים לשנים 2017 ו-2018 מתייחסים לכלל הפעילויות שהועברו לתחום סמכותה של החטיבה בשנת 2019.

מתרשים 7 עולה כי בתקופה 2017 - 30.6.20 שיעורי הרווח התפעולי הממוצע של חטיבות כט"צ ומט"ח (כ-12% וכ-8% בהתאמה) היו גדולים יחסית לשיעורי הרווח התפעולי הממוצע של חטיבות אלתא ותעופה (כ-6% וכ-0% בהתאמה).

21 נתוני החטיבות אינם כוללים ביטול עסקאות בין החטיבות, ופעילויות שלא יוחסו אליהן, או שמשרתות את כלל החטיבות.



עוד עולה מהתרשים כי שיעור הרווח התפעולי מההכנסות של חטיבות כט"צ, מט"ח ואלתא פחת במידה ניכרת משנת 2017 לשנת 2018, וחל גידול בשיעור זה בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020. עם זאת, שיעורי הרווחיות של חטיבות אלה עדיין קטנים משיעורי רווחיותן בשנת 2017. מומלץ כי דירקטוריון התע"א ימשיך לפעול לשיפור רווחיותה הכוללת של התע"א, בדגש על החטיבות בעלות שיעור הרווח התפעולי הנמוך יותר.

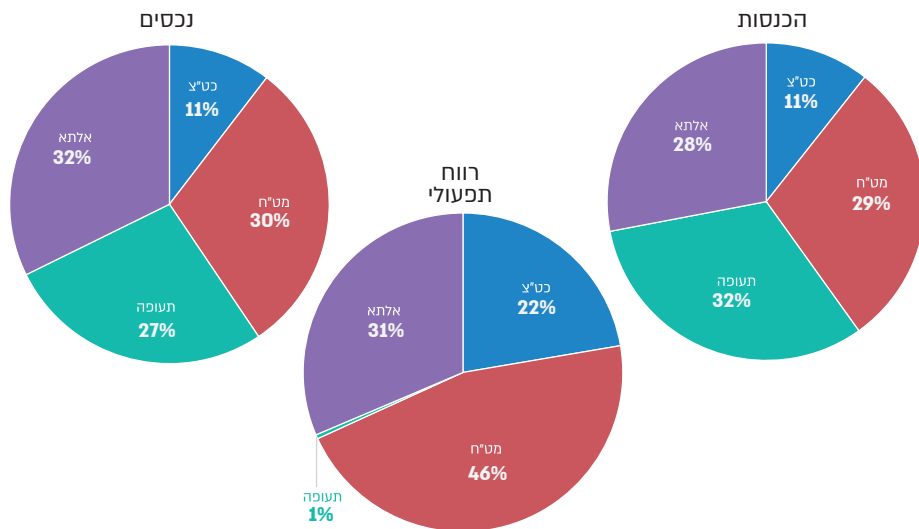
בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הדירקטוריון "פועל ללא ליאות בשיפור רווחיותה הכוללת".

באוקטובר 2020 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי הירידה ברווח התפעולי בשנת 2018 חלה עקב אירועים מיוחדים, כגון הפרשה לחובות מסופקים²² בחטיבת מט"ח והפרשה לקנס והפחתת מלאי בחטיבת אלתא.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שהגורם לחלק מההפחתה בשיעור הרווח התפעולי של חטיבות מט"ח ואלתא בשנת 2018 היה "אירועים מיוחדים", בשנת 2019 לא חזרו שיעורי הרווח לשיעורם בשנת 2017.



תרשים 8: תמהיל ההכנסות, הרווח התפעולי והנכסים* המיוחסים לחטיבות של התע"א**, 2019



המקור: הדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סך צד הנכסים במאזן.

** יצוין כי נוסף על הסכומים המיוחסים לחטיבות יש סכומים שלא הוקצו לחטיבות והתאמות נוספות לדוח המאוחד כדלקמן: סכום שלילי של 434 מיליון ש"ח בהכנסות, סכום שלילי של 121 מיליון ש"ח ברווח התפעולי, וסכום של 692 מיליון ש"ח בנכסים.

מהתרשים עולה כי אף שחלקן של חטיבות כט"צ ומט"ח הוא כ-11% וכ-29% מהכנסות החברה בשנת 2019 בהתאמה, וחלקן בנכסים דומה (כ-11% וכ-30% בהתאמה) - תרומתן לרווחיות גדולה בהרבה - כ-22% וכ-46% בהתאמה. עוד עולה מהתרשים כי בעוד שהכנסות חטיבת התעופה הן כשליש מהכנסות התע"א וחלקה בנכסי החברה דומה (כ-27%) - תרומתה לרווח התפעולי כמעט אפסית. אשר לחטיבת אלתא - חלקה בנכסי החברה ובהכנסותיה דומה לחלקה ברווח התפעולי של החברה.

יצוין בהקשר זה כי בדוח התעשיות הביטחוניות 2019 של הכלכלן הראשי למעב"ט נכתב כי הרווחיות "היפה" של התע"א בשנת 2019 בפעילות הצבאית מסבסדת למעשה את הפעילות האזרחית, שלראשונה זה שנים מציגה רווחיות אף היא.

עוד יצוין בהקשר זה כי בדוח מבקר המדינה משנת 2014²³ נכתב כי התע"א צברה הפסדים של עשרות מיליוני דולרים במשך שנים בתחום מטוסי מנהלים השייך לפעילות האזרחית, וכי הפסדים אלה מומנו בחלקם על ידי רווחיה בתחומי פעילות אחרים ובעיקר בתחום

23 מבקר מדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "התעשייה האווירית לישראל בע"מ - תהליכי קבלת החלטות בתחום פיתוח וייצור מטוסי מנהלים".



הצבאי. כמו כן, בדוח מבקר המדינה משנת 1994²⁴ נכתב כי הרווחים בפרויקטים הצבאיים "סבסדו" בין היתר את הפעילות האזרחית.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי השיפור ברווחיות בחטיבת התעופה בשנת 2019 חל בזכות ההצלחה ביישום התוכנית האסטרטגית של החברה נוכח מיזוג לחטיבה של הפעילויות שנעשו לפני כן בשלוש חטיבות ובענפי פעילות נוספים; וכי ההצלחה נמדדת בהתייעלות הענף האזרחי ובעצירת ההפסדים הכרוניים שנצברו בו במשך עשור, ושהסתכמו בסך של מאות מיליוני ש"ח. עוד מסרה התע"א בפברואר 2021 כי תרומתה הנמוכה של חטיבת התעופה נובעת בין היתר משולי רווח נמוכים יותר בשוק האזרחי.

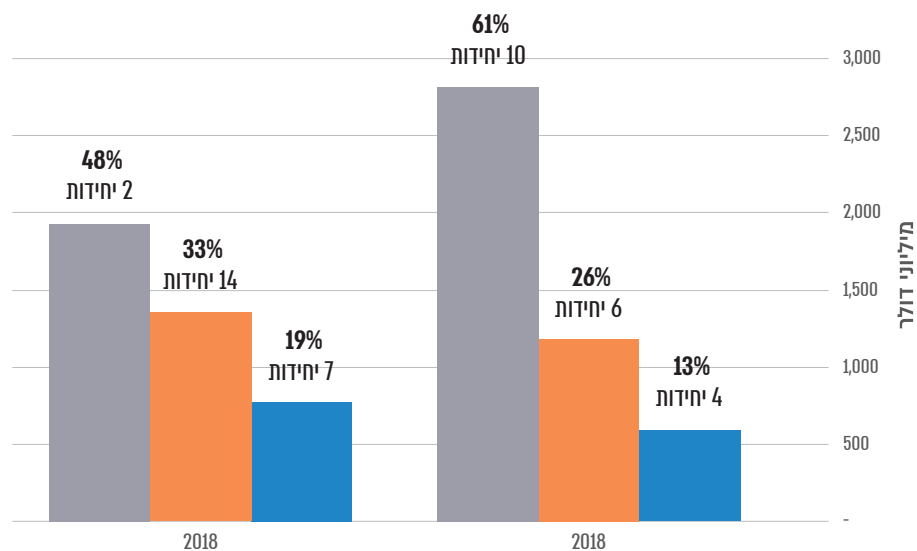
2. ניתוח של פעילות החטיבות בתע"א מעלה כי היחידות העסקיות הכלולות בהן נבדלות זו מזו במידה רבה הן בשיעור הגידול בהכנסות (צמיחה) והן בשיעורי הרווח התפעולי מההכנסות. בתוכנית האסטרטגית של התע"א נכתב כי בשנים 2015 - 2017 כ-40% מהיחידות העסקיות (מרכזי רווח) של החברה רשמו הפסד תפעולי מצרפי מצטבר בסך של כ-200 מיליון דולר.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי בשנת 2018 שבע יחידות עסקיות מתוך 23 ובשנת 2019 ארבע יחידות עסקיות מתוך 20 רשמו הפסד תפעולי. בשנים אלה סכום ההפסד התפעולי של יחידות אלה היה כ-85 וכ-30 מיליון דולר בהתאמה. עוד עלה כי החציון של שיעור הרווח התפעולי של היחידות העסקיות בשנת 2019 היה כ-4.3%; וכי קיימות יחידות עסקיות בעלות שיעור רווח תפעולי נמוך מהחציון בכל חטיבות התע"א.

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 45** (1994), "התעשייה האווירית לישראל בע"מ - המשבר העסקי ותכניות ההבראה".



תרשים 9: שיעור ההכנסות בחלוקה ליחידות העסקיות לפי שיעור הרווח התפעולי, 2018 - 2019 (במיליוני דולר)



■ הכנסות מיחידות בעלות הפסד תפעולי ■ הכנסות מיחידות בעלות רווח תפעולי בשיעור של עד 4.3% ■ הכנסות מיחידות בעלות שיעור רווח תפעולי גבוה מ-4.3%

המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באוקטובר 2020 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי תוצאותיהן של היחידות העסקיות מנותחות באופן שוטף, ובהתאם לכך ולבחינת מגמות לעתיד מתבצעות פעילויות לשיפור התוצאות העסקיות. לדוגמה, נוכח הפסדי חטיבת כלי טיס אזרחיים נעשה שינוי ארגוני מהותי החל ב-1.1.19 שכלל איחוד מפעלים וצעדי התייעלות, מפעל רמתא²⁵ שהיה הפסדי מוזג בשנת 2020 עם חטיבת אלתא והוחלט כי הוא יפסיק בהדרגה לפעול בתחום עיסוקו (ספינות), מפעל תממ²⁶ עבר תוכנית התייעלות, ומפעל תעשיות גולן²⁷ נמצא במיקוד ניהולי.

25 מפעל רמתא (רכיבים ומערכות תעשייה אווירית) עוסק בתכנון, בייצור ובהרכבה של כלים יבשתיים.

26 מפעל השייך לחטיבת מט"ח.

27 מפעל השייך לחטיבת כט"צ.



מהנתונים לעיל עולה כי היחידות העסקיות של התע"א נבדלות זו מזו מבחינת שיעור הרווח התפעולי שלהן, וכי 21 מתוך 23 יחידות בשנת 2018 שהיקף הכנסותיהן מסך ההכנסות הוא כ-52% ו-10 מתוך 20 יחידות בשנת 2019 שהיקף הכנסותיהן הוא כ-39% מסך ההכנסות רשמו רווח תפעולי נמוך מ-4.3% או הפסד תפעולי. הדבר מהווה שיפור במספר היחידות הרווחיות ובשיעור ההכנסות בין השנים 2018 ל-2019. מהדברים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 עולה כי התע"א פועלת לשיפור הרווחיות ביחידות בהן הרווחיות נמוכה.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי ההנהלה והדירקטוריון פועלים לטפל בנושא זה "ללא ליאות" כלשונה וכי היא מתמודדת עם קשיים בנושא, כגון מגבלות רגולטוריות החלות עליה כחברה ממשלטית.

מומלץ כי ההנהלה והדירקטוריון של התע"א ימשיכו לפעול לבחינה ממוקדת של יחידות מפסידות ובעלות שיעורי רווחיות נמוכים תוך ניתוח הגורמים לכך, והכנה של תוכנית מפורטת לשיפור מצבן העסקי, הכוללת יעדים עסקיים ולוחות זמנים למימושה.

המשאב האנושי בתע"א והכנסות ורווח גולמי לעובד

1. ביוני 2020 פרסם אגף השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2018. בדוח נכתב כי בהשוואת מדדי הביצוע לעובד (הכנסות לעובד, רווח גולמי לעובד ורווח נקי לעובד) בין התע"א לבין רפאל "ניכר הפער לטובת רפאל"; כי שיעור הוצאות השכר מההכנסות ברפאל קטן בכ-19% מהשיעור בתע"א, בעוד שהשכר הממוצע ברפאל גבוה ב-10% מבתע"א; וכי התע"א מתמודדת עם הוצאות שכר גבוהות "הזחלות" בקצב מהיר שאינו מותאם לפעילותה, מתקשה בגיוס ובשימור של כוח אדם מצטיין, וחסרה כלי ניהול וגמישות ניהולית הכרחיים. בדוח נכתב כי מועד הפיכתן של התע"א ורפאל לחברות ממשלטיות וסיבות נוספות גרמו לפערים בהסדרי השכר, ההעסקה והתרבות הארגונית בין שתי החברות; וכי התע"א נאלצת להתמודד עם הסדרי העסקה לא מעודכנים, שיטות קביעת שכר וקידום שאינן מותאמות לפעילות החברה ומעורבות של ארגון העובדים.

עוד נכתב בדוח כי בתע"א אין הלימה בין המבנה הארגוני לבין מבנה השכר - חברי הנהלה שנמצאים בראש הדרג מהבחינה הארגונית אינם בהכרח נמנים עם העובדים ששכרם הוא הגבוה ביותר: השכר הממוצע לשנת 2018, לרבות זקיפות הטבה והפרשים משנים קודמות של עשרת העובדים ששכרם החודשי הוא הגבוה ביותר שהם חברי הנהלה בכירה הוא 90,583 ש"ח ואילו השכר הממוצע באותה שנה של עשרת העובדים ששכרם החודשי הוא הגבוה ביותר שאינם חברי הנהלה בכירה הוא 95,475 ש"ח.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי ניהול המשאב האנושי יוחסי עבודה הם גורם סיכון בעל השפעה רבה על עסקי החברה. כמו כן נכתב בדוח כי קיימים עובדים שאין

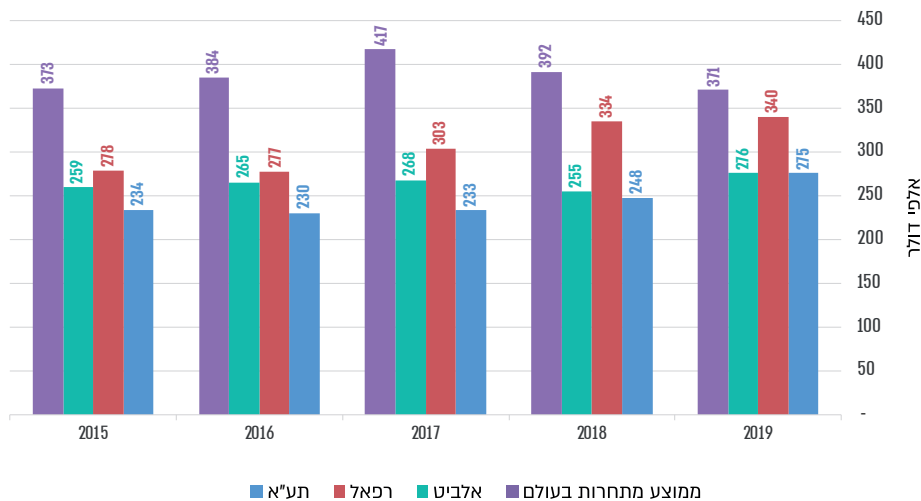


לחברה תעסוקה מלאה עבורם, בעיקר בחטיבת התעופה; כי החברה נוקטת צעדי ייעול בנושא, כגון ניווד עובדים והכשרתם מחדש; וכי החברה היא בעלת גמישות מועטה בכל הנוגע להעסקת כוח אדם, בעיקר עקב הסכמים קיבוציים ומעמדו האיתן של ועד העובדים בחברה, והדבר משפיע לרעה בין היתר על יכולתה של החברה להתייעל ולבצע שינויים ארגוניים.

2. נתוני ההכנסות והרווח לעובד מודדים את התרומה הממוצעת של העובד לפעילות החברה. ניתוח מדדים אלה והשוואתם למדדים של חברות דומות בענף עשוי לספק מידע מהותי לגבי מידת היעילות בעבודה, שיעור העבודה הלא יצרנית וקיומה של אבטלה סמויה.

להלן תוצג השוואה בין שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל מבחינת ההכנסה והרווח הגולמי לעובד:

תרשים 10: ניתוח השוואתי של ההכנסות לעובד*, 2015 - 2019 (באלפי דולר)

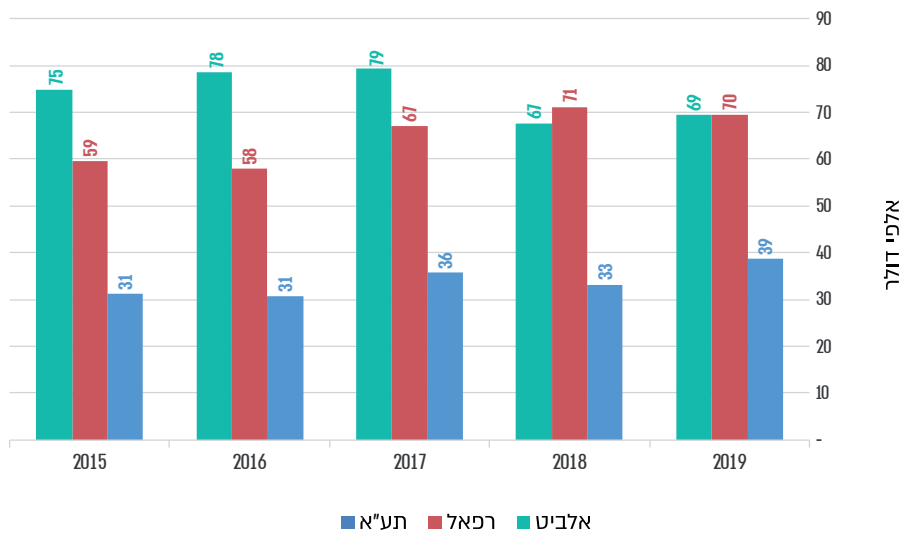


המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א, רפאל, ואלביט לשנים 2015 - 2019; שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל; נתוני ממוצע של מתחרות בעולם - מתוך מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* משרד מבקר המדינה חישב את ההכנסה לעובד בתע"א, ברפאל ובאלביט לפי מספר העובדים הממוצע בכל שנה, ואילו את ההכנסה השנתית הממוצעת לעובד של המתחרות בעולם חישה התע"א לפי מספר עובדים לסוף השנה.



תרשים 11: ניתוח השוואתי של הרווח הגולמי לעובד, 2015 - 2019 (באלפי דולר)



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א, רפאל, ואלביט לשנים 2015 - 2019; שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי ההכנסות לעובד בתע"א בשנים 2015 - 2019 היו נמוכות יחסית לאלביט, לרפאל ולממוצע ההכנסה לעובד בחברות המתחרות במדינות אחרות בשיעור ממוצע של כ-8%, כ-20% וכ-37% בהתאמה; וכי נתוני הרווח הגולמי לעובד בתע"א בשנים אלה היו נמוכים יחסית לאלביט ולרפאל בשיעור ממוצע של כ-54% וכ-48% בהתאמה. הדבר עשוי להעיד על אתגרים שאיתם נדרשת התע"א להתמודד, כגון יעילות בניהול הפרויקטים, עלויות גבוהות של שכר העובדים, תקורות גבוהות שמקורן במבנה החברה, ורמת תעסוקה נמוכה יחסית של עובדי החברה.

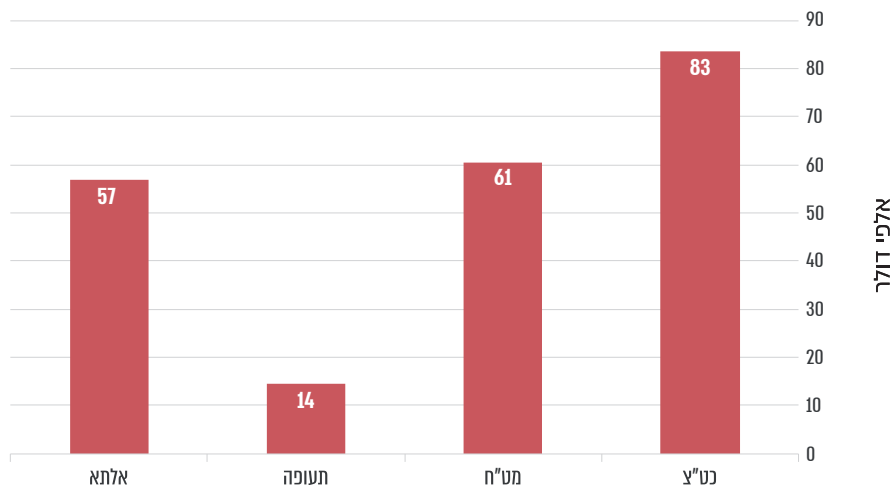
הכלכלנית הראשית של התע"א מבצעת מדי שנה עבודת ניתוח השוואתי של התע"א לעומת חברות מתחרות בישראל ובחו"ל, שכוללת בין היתר ניתוח השוואתי של המכירות, מכירות לעובד, רווח גולמי, שיעורי רווח נקי, EBITDA, יחסים פיננסיים, וכן ניתוח השוואתי לפי חטיבות. עבודות אלו לא כוללות מסקנות העולות מהניתוחים שנעשו בהן והמלצות. בספטמבר 2020 מסרה הכלכלנית הראשית למשרד מבקר המדינה כי עבודות אלו משמשות בעיקר את מנהלי הכספים בחטיבות ובמטה, ואת הנהלת החברה.



בביקורת עלה כי התע"א לא הציגה בשנים 2019 - 2020 לדירקטוריון את הניתוחים ההשוואתיים השנתיים שביצעה הכלכלנית הראשית של התע"א, בדגש על המשמעויות העולות מהם. יצוין כי בישיבות דירקטוריון שהתקיימו בין אוגוסט 2019 לנובמבר 2020 הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון השוואה לאלביט ולרפאל של נתוני דוח רווח והפסד ושל ה-EBITDA בגין תקופות דיווח שחלו בשנים 2018 - 2020.

להלן פילוח של נתוני הרווח הגולמי לעובד לפי חטיבות²⁸:

תרשים 12: רווח גולמי לעובד לפי חטיבות, 2019 (באלפי דולר)



המקור: הדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים שלעיל עולה כי הרווח הגולמי לעובד בחטיבות מט"ח, תעופה ואלטא בשנת 2019 היה קטן מהרווח הגולמי הממוצע לעובד ברפאל ובאלביט. יצוין כי נתוני הרווח הגולמי לעובד לפי חטיבות שמציגה התע"א אף מוטים כלפי מעלה לעומת הרווח הגולמי לעובד ברפאל ובאלביט, מכיוון שהתע"א לא מייחסת לחטיבותיה 1,455 עובדים - המשוויכים למטה החברה, לחברות בנות מסוימות ולגופים כלליים. מומלץ כי דירקטוריון החברה ימשיך לעקוב אחר הרווחיות הגולמית בחטיבות השונות, ויפעל לעדכן במידת הצורך את התוכנית האסטרטגית בתחומי ההתייעלות והצמיחה.

28 (1) התע"א לא הציגה בדוח התקופתי ל-31.12.19 נתוני השוואה של מספר העובדים לשנה הקודמת לפי המבנה הארגוני החדש שכולל את הקמת חטיבת התעופה, ולכן הנתון של מספר העובדים ששימש בחישוב זה הוא מספר העובדים ל-31.12.19 ולא מספר העובדים הממוצע בשנה כפי שנעשה בתרשימים 10, 11. (2) 1,455 מעובדי התע"א אינם מיוחסים לחטיבות ולכן לא נכללים בחישוב. (3) ברווח הגולמי של התע"א נכלל סכום שלילי של כ-17 מיליון דולר שלא יוחס לחטיבות.



בתגובה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי נוכח המתווה של העברתה למעמד של חברה ממשלתית בשנות השבעים של המאה העשרים היא נושאת בעלויות של התייעלות ופרישת עובדים בהיקפים כספיים ניכרים; וכי להשפעות ההסכמים הקיבוציים "לדורותיהם" יש השפעה ניכרת ביותר על מספר המועסקים בחברה ועל קצב הגידול בשכר, ומכאן גם על הפערים בהכנסות וברווח הגולמי לעובד. עוד מסרה התע"א כי כפי שנכתב בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020 יש להשלים את המשא ומתן בין התע"א לנציגות העובדים לחתימה על הסכמים קיבוציים חדשים על מנת לשפר את יכולותיה בניהול כוח אדם.

המאזנים המאוחדים של התע"א

היקף המאזן המאוחד של התע"א ל-31.12.19 הוא כ-5.8 מיליארד דולר, נתון המשקף גידול נומינאלי של כ-32% בעשור האחרון (מ-31.12.09)²⁹. בלוח שלהלן יפורטו נתונים מתוך המאזנים המאוחדים של התע"א לתקופה 31.12.14 - 30.6.20:

29 החישוב נעשה בניטרול השפעת תקן דיווח כספי בינלאומי 15 בשנת 2018 ותקן דיווח כספי בינלאומי 16 בשנת 2019 כמפורט בהמשך.



לוח 3: נתונים מתוך המאזנים המאוחדים של התע"א, 30.6.20 - 31.12.14 (במיליוני דולר)

2014	2015	2016	2017	¹ 2018	¹ 2019	30.6.20	
נכסים שוטפים²:							
1,532	1,399	1,344	1,570	1,479	1,161	1,104	מזומנים ³ ונכסים פיננסיים לזמן קצר ⁴
1,309	1,463	1,530	1,491	1,457	1,658	1,829	לקוחות ונכסי חוזה ⁵
323	324	211	254	578	748	715	חייבים ויתרות חובה ⁶
587	569	561	597	787	820	837	מלאי
3,751	3,755	3,646	3,912	4,301	4,387	4,485	
נכסים לא שוטפים:							
712	747	784	801	843	989	1,049	רכוש קבוע
319	205	229	238	372	439	375	נכסים לא שוטפים אחרים ⁷
4,782	4,707	4,659	4,951	5,516	5,815	5,909	סה"כ נכסים
התחייבויות שוטפות²:							
242	190	231	291	358	298	426	אג"ח והתחייבויות פיננסיות ⁸
2,300	2,316	2,250	2,449	3,175	3,301	3,229	התחייבויות לספקים והתחייבויות חוזה ⁹
559	549	669	666	705	817	830	זכאים אחרים ¹⁰
3,101	3,055	3,150	3,406	4,238	4,416	4,485	
התחייבויות לא שוטפות:							
428	349	276	219	82	44	44	אג"ח
314	297	329	333	360	433	370	התחייבויות אחרות לזמן ארוך



2014	2015	2016	2017	2018 ¹	2019 ¹	30.6.20	
742	646	605	552	442	477	414	
939	1,006	904	993	836	922	1,010	הון עצמי
4,782	4,707	4,659	4,951	5,516	5,815	5,909	סה"כ התחייבויות והון עצמי

המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2014-2019, והדוח התקופתי ל-30.6.20.

- בשנים 2018 ו-2019 יישמה התע"א לראשונה תקני חשבונאות בינלאומיים 15 ו-16 כמפורט להלן.
- תקופת "המחזור התפעולי" של התע"א הוא 3 שנים. הנכסים השוטפים וההתחייבויות השוטפות כוללים פריטים המיועדים והצפויים להתממש בתוך תקופה זו.
- לפי תקן חשבונאות בינלאומי מס' 7 (IAS#7) מזומנים ושווי מזומנים כוללים מזומנים שניתנים לשימוש מיידי, פיקדונות לפי דרישה, והשקעות לזמן קצר ברמת נזילות גבוהה.
- כולל הסעיפים המאזניים האלה: מזומנים ושווי מזומנים, נכסים פיננסיים לזמן קצר וניירות ערך זמינים למכירה.
- כולל הסעיפים המאזניים האלה: לקוחות, הכנסות לקבל בגין עבודות ביצוע נטו או נכסי חוזה נטו.
- כולל הסעיפים המאזניים האלה: חייבים ויתרות חובה, מיסים לקבל, הוצאות מראש בגין חוזי שירות.
- כולל הסעיפים המאזניים האלה: חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך, מיסים נדחים, השקעות בחברות כלולות ועסקאות משותפות ונכסים בלתי מוחשיים.
- כולל הסעיפים המאזניים האלה: חלויות שוטפות בגין אג"ח ונותני אשראי אחרים או הלוואות מתאגידים בנקאיים, התחייבויות פיננסיות לזמן קצר.
- כולל את הסעיפים המאזניים האלה: התחייבויות לספקים ולנותני שירותים, זכאים בגין עבודות בביצוע נטו או התחייבויות חוזה נטו.
- כולל את הסעיפים המאזניים האלה: זכאים ויתרות זכות, הפרשות, דיבידנד לשלם.

בשנת 2018 יישמה התע"א לראשונה את תקן דיווח כספי בינלאומי 15 (IFRS#15) בדבר הכנסות מחוזים עם לקוחות. בשנת 2019 יישמה התע"א לראשונה את תקן דיווח כספי בינלאומי 16 (IFRS#16) בדבר חכירות. מפורטות בזה ההשפעות של יישום תקני הדיווח:



לוח 4: השפעות יישום תקני דיווח כספי בינלאומי 15 ו-16 על סעיפי המאזן (במיליוני דולר)

סעיף מאזני	השפעת יישום תקן דיווח כספי בינלאומי 15	השפעת יישום תקן דיווח כספי בינלאומי 16
מלאי	135	
חייבים ויתרות חובה לזמן קצר	327	26
חייבים ונכסים אחרים לטווח ארוך	86	3
ספקים והתחייבויות חוזה	527	26
זכאים והתחייבויות אחרות לזמן ארוך	68	3
הון עצמי	(46)	

המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2019 ו-2018.

מלוח 3 עולה כי הסעיפים העיקריים בהם חל שינוי מ-31.12.14 ל-30.6.20 הם³⁰: ירידה בסעיף מזומנים ונכסים פיננסיים לזמן קצר בשיעור של כ-28%; גידול בסעיפי לקוחות ונכסי חוזה בשיעור של כ-40%; גידול ברכוש הקבוע בשיעור של כ-47%; וגידול בזכאים אחרים לזמן קצר בשיעור של כ-48%.

ניתוח השינויים בסעיפי המאזן

בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד³¹ (להלן - דוח הדירקטוריון) יהיו הסברים של הדירקטוריון על מצב עסקי התאגיד, תוצאות פעולותיו, הונו ותזרימי המזומנים שלו; וכי ההסברים יתייחסו לאופן השפעתם של אירועים על הנתונים שבדוחות הכספיים ולסיבות שהביאו לשינויים שחלו במצב ענייני תאגיד בהשוואה לשנות הדיווח הכלולות בדוחות הכספיים.

בפברואר 2010 הוציאה הרשות לניירות ערך הודעה לחברות המדווחות בנוגע לדוח התקופתי לשנת 2009. בהודעה נכתב כי סגל הרשות לניירות ערך מצא כי ב"מספר לא מבוטל" של מקרים דוחות הדירקטוריון היו ערוכים במתכונת שלא תאמה את הנדרש בתקנות, תוך התייחסות טכנית, בלתי מספקת או לא בהירה להתפתחות בעסקי התאגיד, והייתה בעצם חזרה מילולית על נתונים מתיאור עסקי התאגיד ונתונים כספיים מן הדוחות הכספיים "מבלי להביא במסגרת הדוח הסברים על דרך של דיון וניתוח, מנקודת מבט הדירקטוריון וכפי שנדונו בישיבות הדירקטוריון עצמן" (ההדגשה במקור); סגל הרשות הדגיש כי על הדירקטוריון מוטלת חובה

30 החישוב נעשה בניטרול השפעת תקן דיווח כספי בינלאומי 15 בשנת 2018 ותקן דיווח כספי בינלאומי 16 בשנת 2019.

31 לפי תקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים - דוח הדירקטוריון הוא חלק מהדוח התקופתי של חברה מדווחת.



לתת גילוי בדוח שישקף את ההתפתחויות ואת מצב עסקי התאגיד לאשורו תוך מתן דגש לעניינים החשובים והמהותיים המשפיעים על עסקי התאגיד ולהימנע מחזרה מיותרת על נושאים וגילוי שאינו רלוונטי הכלול בפרקים אחרים של הדוח. דברים דומים נכתבו גם בעמדה משפטית של הרשות לניירות ערך מדצמבר 2012.³²

בביקורת עלה כי במצגת לדירקטוריון התע"א בנוגע לדוחות הכספיים ל-31.12.19 הניתוח של השינויים בסעיפים המאזניים ושל משמעותם כלל הצגה של המאזניים והסבר קצר ותמציתי לגבי שינוי בשלושה מסעיפיהם. כמו כן, הגילוי שכללה התע"א בפרק בנושא ניתוח המצב הכספי של החברה שבדוחות הדירקטוריון ל-31.12.18 ול-31.12.19 חזר על נתוני המאזן באופן טכני, ללא הסברים וניתוח של המגמות העולות משינויים בסעיפי המאזן, באופן שיאפשר למשקיע להבין את הסיבות לשינויים בסעיפים אלה, כפי שנדרש לפי תקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים והובהר בהודעת לחברות של הרשות לניירות ערך מפברואר 2010 ובעמדה משפטית שלה מדצמבר 2012. לדוגמה:

1. בניתוח המצב הכספי של התע"א ל-31.12.19 שבדוח הדירקטוריון נכתב כי חל גידול בסעיפי מקדמות לספקים, לקוחות ונכסי חוזה, ספקים ונותני שירותים וזכאים ויתרות זכות. מהדוחות הכספיים של התע"א עולה כי הגידול שחל בסעיפים אלה היה בשיעור של כ-24%, כ-14%, כ-25% וכ-12% בהתאמה. בדוח הדירקטוריון נכתב לאיזו חטיבה מיוחס הגידול אך לא הובאו הסברים לגבי מהות הגידול בסעיפים אלה, ולגבי משמעותו, כגון האם יש שינוי בתנאי התשלום מול הלקוחות והספקים, האם הגידול בסעיף מיוחס לפרויקט מסוים וכיצד הוא עשוי להשפיע על תוצאות פעילותה של התע"א בעתיד.
2. בניתוח המצב הכספי של התע"א ל-31.12.18 שבדוח הדירקטוריון יוחסו עיקר השינויים בסעיפים המאזניים להשפעת יישום לראשונה של תקן דיווח כספי בינלאומי 15 (IFRS#15), ולא ניתנו ההסברים לשינויים שחלו בסעיפי המאזן לאחר נטרול השפעות יישום התקן. לדוגמה סעיף התחייבויות חוזה גדל בשיעור של כ-10% לעומת שנת 2017 לאחר נטרול השפעת התקן, ובדוח הדירקטוריון נכתב כי לא חל בו שינוי מהותי; סעיף הלקוחות גדל בשיעור של כ-13% לעומת שנת 2017 לאחר נטרול השפעת התקן, ואילו בדוח הדירקטוריון נכתב כי בנטרול השפעת התקן יש ירידה בסעיף שנובעת מפירעון חובות לקוחות והפרשה לחובות מסופקים בענף החלל.

על דירקטוריון התע"א לפעול בהתאם לנדרש בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים, בהודעה של רשות לניירות ערך מפברואר 2010 ובעמדה המשפטית שלה מדצמבר 2012, ולהגיש לרשות לניירות ערך דוח דירקטוריון המנתח באופן מלא את השינויים בסעיפים המאזניים ומציג את משמעותם.

32 עמדה משפטית מס' 105-25: קיצור דוחות, המתפרסמת באתר הרשות לניירות ערך.



יחסים פיננסיים

יחסים בין סעיפים שונים בדוחות הכספיים מספקים תובנות בנוגע למצב החברה ולמגמות לאורך זמן, וכן מאפשרים ביצוע השוואה לחברות אחרות.

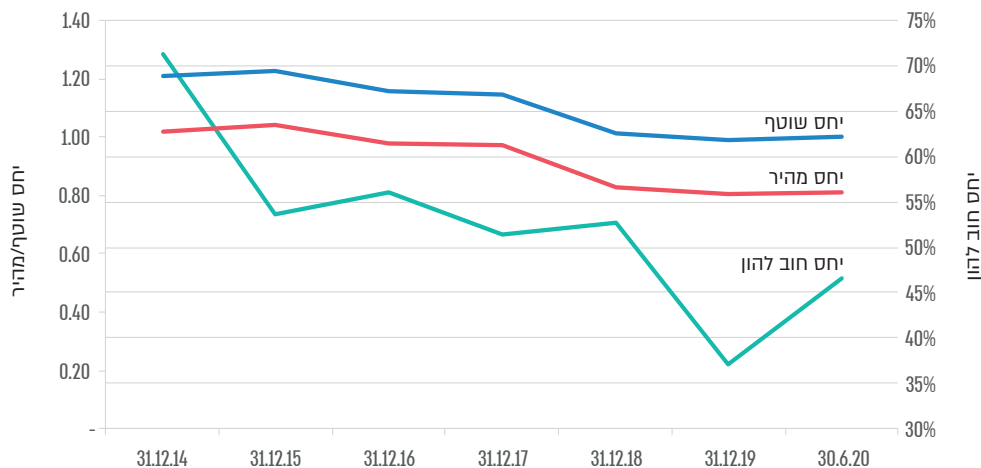
להלן ניתוח של יחסי נזילות ומבנה הון של התע"א שנועדו לבחון את איתנותה הפיננסית ואת יכולתה להתמודד עם קשיים פיננסיים, כגון קשיי נזילות ויכולתה לעמוד בהתחייבויותיה:

יחס שוטף: יחס בין נכסים שוטפים להתחייבויות שוטפות. היחס מעיד על מידת האיתנות הפיננסית של החברה. ככל שהיחס גבוה יותר - ביכולתה של חברה לפרוע ביתר קלות את התחייבויותיה השוטפות מתוך נכסיה השוטפים.

יחס מהיר: יחס בין נכסים שוטפים בניכוי מלאי להתחייבויות שוטפות. היחס מעיד על רמת הנזילות המיידית של החברה. בדומה ליחס השוטף, ככל שהיחס גבוה יותר - החברה יכולה לפרוע ביתר קלות את התחייבויותיה השוטפות מתוך נכסיה השוטפים.

יחס חוב להון: יחס בין חוב פיננסי להון עצמי. היחס מעיד על רמת המינוף³³ בחברה. ככל שהיחס גבוה יותר - החברה בעלת חוב גדול יותר יחסית למקורותיה העצמיים; דהיינו, היא מממנת חלק גדול יותר מפעילותה באמצעות מקורות חיצוניים.

תרשים 13: יחסי נזילות ומבנה הון של התע"א, 2014 - 30.6.20



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2014 - 2019, הדוח הכספי של התע"א ל-30.6.20, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

33 מינוף הוא היחס בין ההון הזר שגייסה חברה לצורך מימון פעילותה לבין ההון העצמי שלה.



מהתרשים עולה כי בין 31.12.14 ל-30.6.20 חלה ירידה הדרגתית ביחס השוטף וביחס המהיר של התע"א, דבר המקבל משנה חשיבות נוכח האתגרים הפיננסיים בתקופת משבר הקורונה. עוד עולה מהתרשים כי חלה ירידה ביחס החוב להון, וכי ירידה זו התמתנה במחצית הראשונה של שנת 2020 בעקבות נטילת הלוואות לזמן קצר. הירידה ביחס החוב להון שעולה מהתרשים מעידה על ירידה בהיקף המינוף של התע"א. יצוין כי התע"א פועלת לגיוס הון באמצעות הנפקת מניות.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא ציינה כי הירידה ביחס השוטף וביחס המהיר מוסברת בחלקה בשינוי סיווג ההתחייבויות למחזיקי האג"ח מזמן ארוך לזמן קצר בשנים 2016 ו-2019.

משרד מבקר המדינה מציין כי סיווג האג"ח כהתחייבויות שוטפות, אשר נעשה נוכח מועד הפירעון הקרב שלהם, משפיע על היחסים הפיננסיים כאמור שמשקפים את יכולת החברה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות, לרבות למחזיקי האג"ח, מתוך נכסיה השוטפים.

ניתוח השוואתי של יחסים פיננסיים

להלן יוצג ניתוח השוואתי של יחסים פיננסיים בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות וכן יוצגו היחסים הפיננסיים הממוצעים בחברות ביטחוניות במדינות אחרות:

לוח 5: ניתוח השוואתי של יחסים פיננסיים, 31.12.19

יחס שוטף	התע"א	אלביט	רפאל	ממוצע בחברות ביטחוניות במדינות אחרות
0.99	1.16	1.16	1.16	1.14
0.81	0.77	0.77	1.02	0.77
0.37	0.57	0.57	0.45	1.40

המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל ואלביט ל-31.12.19; מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החוב של התע"א ביחס להון הוא קטן בהשוואה לחברות המתחרות, בעיקר במדינות אחרות. הדבר מעיד על רמת מינוף נמוכה יחסית לענף העסקי שבו פועלת התע"א. עוד עולה מהלוח כי היחס השוטף של התע"א נמוך מזה שבחברות המתחרות בענף. עם זאת, היחס המהיר שלה הוא ממוצע.



בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא ציינה כי ההשוואה בינה לבין חברות ביטחוניות במדינות אחרות מבחינת יחס החוב להון אינה רלוונטית נוכח המגבלות החלות עליה כחברה ממשלתית בנושא גיוסי חוב והון.

בניתוחים ההשוואתיים השנתיים שביצעה הכלכלנית הראשית של התע"א בנוגע לשנים 2016 - 2019 נכללו ניתוחי היחס השוטף, היחס המהיר ויחס החוב להון באותן השנים יחסית לחברות מתחרות בישראל ובמדינות אחרות. בעבודות לא נכלל ניתוח של הסיבות להבדלים ביחסים אלה בין החברות, ושל המשמעות של נתון זה בתע"א.

בביקורת עלה כי התע"א לא הציגה לדירקטוריון את הפערים בין היחסים הפיננסיים בתע"א לבין אלה של מתחרותיה בדגש על משמעותם. מומלץ כי התע"א תציג לדירקטוריון את ההשוואות האמורות של היחסים הפיננסיים כדי לאפשר לו לבחון משמעויות אלה ולשקול אם יש צורך בנקיטת צעדים בתחומים הרלוונטיים.

הדוחות על תזרימי המזומנים המאוחדים של התע"א

דוח על תזרימי המזומנים שכלול בדוחות הכספיים מספק מידע על תקבולים ותשלומים בחלוקה לשלושה סוגי פעילויות: פעילות עסקית שוטפת (להלן - פעילות שוטפת); פעילויות השקעה של החברה, כגון רכישה של רכוש, השקעה בחברות ובפיקדונות, או מימוש שלהם (להלן - פעילות השקעה); ופעילויות למימון החברה, כגון גיוס או פירעון של אג"ח ושל הלוואות (להלן - פעילות מימון). להלן נתונים מתוך הדוחות על תזרימי המזומנים של התע"א בתקופה 2015 - 30.6.20:



**לוח 6: המזומנים ושווי המזומנים של התע"א, 2015 - 30.6.20
(במיליוני דולר)**

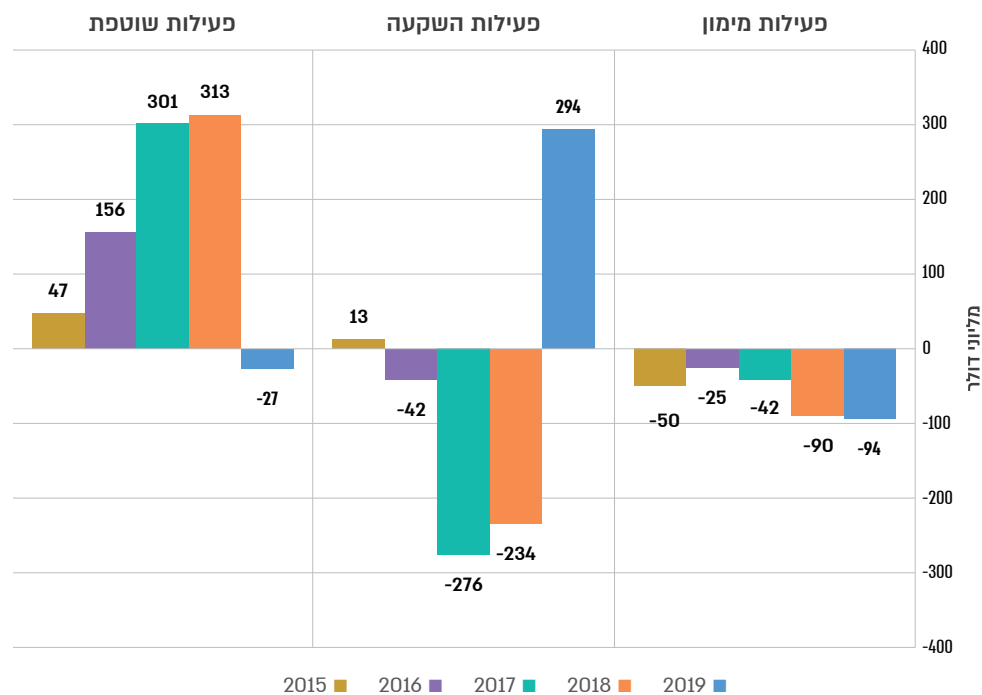
תקופת הדוח	יתרת מזומנים ושווי מזומנים לתחילת התקופה	עליה (ירידה) במזומנים ושווי מזומנים בתקופה	יתרת מזומנים ושווי מזומנים לסוף התקופה ³⁴
30.6.20- 1.1.20	786	(59)	740
2019	618	173	786
2018	652	(11)	618
2017	638	(17)	652
2016	550	89	638
2015	547	10	550

המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2015 - 2019; הדוח הכספי של התע"א ל-30.6.20.

34 ההפרש בין יתרת המזומנים ושווי המזומנים בתחילת התקופה ליתרה בסוף התקופה כולל גם הפרשי תרגום מטבעי של יתרות המזומנים ושווי המזומנים.



תרשים 14: תזרים המזומנים בדוחות המאוחדים של התע"א מפעילות שוטפת, מפעילות השקעה ומפעילות מימון, 2015 - 2019 (במיליוני דולר)



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2019 הפעילות השוטפת של התע"א יצרה גירעון תזרימי של כ-27 מיליון דולר. זאת לעומת השנים 2015 - 2018 שבהן הניבה הפעילות השוטפת תזרים מזומנים חיובי הולך וגדל של עשרות ואף מאות מיליוני דולר. עוד עולה מהתרשים כי חל גידול במזומנים ששימשו אותה בפעילות המימון. זאת בעיקר נוכח פירעון אג"ח של התע"א בשנים 2018 ו-2019.

מהדוח על תזרים המזומנים בשנת 2019 עולה כי התע"א מימנה את הגירעונות האמורים בפעילות השוטפת ובפעילות המימון בעיקר על ידי מימוש פיקדונות לזמן קצר, והדבר בא לידי ביטוי בתזרים החיובי בפעילות ההשקעה.

מהדוח הכספי של התע"א ל-30.6.20 עולה כי במחצית הראשונה של שנת 2020 פעילות המימון (לקיחת הלוואות) מימנה את מרבית צורכי התע"א במזומנים ששימשו אותה לפעילות השוטפת ולפעילות ההשקעה (63 ו-113 מיליון דולר בהתאמה). זאת לעומת השנים 2016 - 2018, שבהן התזרים החיובי מהפעילות השוטפת שימש את מרבית או את כל צורכי החברה בפעילויות ההשקעה והמימון.



למרות השיפור ברווח התפעולי והנקי בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 כפי שהוצג לעיל, תזרים המזומנים של התע"א מפעילות שוטפת בתקופות אלה היה שלילי. דהיינו השיפור ברווח לא תורגם במלואו לתזרים מזומנים.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי החל משלהי שנת 2019 ובשנת 2020 קיים פיגור מצטבר וקבוע של תשלומי משהב"ט לתע"א והוא הגיע במחצית הראשונה של שנת 2020 להיקפים של מאות מיליוני ש"ח³⁵; למרות זאת, תזרים המזומנים של התע"א, ללא חברת הבת אלתא, היה חיובי בשנת 2019 ואלמלא הפיגור האמור הייתה החברה מציגה תזרים מזומנים חיובי למועד זה גם בדוח הכספי המאוחד. עוד מסרה התע"א בפברואר 2021 כי אין כל סיכון תזרימי בפעילותה מול משהב"ט.

יצוין כי תזרים המזומנים של התע"א בשנת 2019 אכן הושפע גם מגידול בחוב הלקוח של משהב"ט לתע"א, והנושא הוצג לדיקטוריון. עם זאת, במחצית הראשונה של שנת 2020 חלה ירידה ביתרת החוב של משהב"ט לתע"א, ולפיכך חוב זה אינו מספק הסבר לתזרים המזומנים השלילי שלה לתקופת המחצית הראשונה של שנת 2020.

מומלץ כי התע"א תבחן דרכים לשיפור תזרים המזומנים שלה ובפרט בכל הנוגע לתזרימי מזומנים מפעילות שוטפת, ובכלל זה בהתייחס לחובות של הלקוחות המהותיים, וכי הדיקטוריון ימשיך לעקוב אחר חובות אלה.

נזילות התע"א

1. דירקטוריון התע"א קבע רף תחתון של יתרות המזומנים והנכסים הפיננסיים לזמן קצר בסך 800 מיליון דולר שמשקף את הסכום הנדרש למימון הוצאות החברה לתקופה של חודשיים עד שלושה חודשים. ממצגת בנושא בחינת תזרים מזומנים חזוי לוועדה לבחינת דוחות כספיים ולדיקטוריון מאוגוסט 2020 עולה כי לפי תחזית שמרנית עלולה החברה להגיע לרף זה לקראת סוף שנת 2020.

מהדוחות הכספיים של התע"א עולה כי חל קיטון ביתרות המזומנים והנכסים הפיננסיים לזמן קצר מכ-1.6 מיליארד דולר ב-31.12.17 לכ-1.1 מיליארד דולר ב-30.6.20; ולמועד זה הם היו ברמה הנמוכה ביותר שלהם בעשור האחרון.

2. במחצית הראשונה של שנת 2020 נטלה התע"א הלוואות בסך כ-207 מיליון דולר. בהתאם לכך תזרים המזומנים מפעילות המימון של החברה בתקופה זו היה חיובי והסתכם בסך 117 מיליון דולר.

35 לפי נתוני התע"א - סכומי החוב של משהב"ט ל-31.12.18, ל-31.12.19 ול-30.6.20 היו 468, 417 ו-417 מיליון ש"ח בהתאמה.



המימון שנטלה התע"א בשנת 2020 שיפר את איתנותה הפיננסית בטווח הקצר ומימן את הגירעון בפעילויות השוטפת ובפעילות ההשקעה. מומלץ כי התע"א תפעל לבחינת חלופות לגיוס מקורות מימון לטווח ארוך, ולהוצאתם אל הפועל כדי לאפשר לה יציבות לאורך זמן וצמיחה. זאת בהתחשב בהנפקה צפויה של מניות החברה ובייעוד של התמורה הצפויה להתקבל מההנפקה.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי התמורה של ההנפקה הצפויה ככל שתיועד לחברה, תשמש למטרות השקעות, מו"פ ורכש חברות, ותותיר בידה בכל שנה סכום של מאות מיליוני דולר פנויים לשיפור נזילותה ואיתנותה הפיננסית. כמו כן, פירעון חובות משהב"ט לחברה ישפר את תזרים המזומנים שלה.

3. בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבעו סימני אזהרה המעידים על בעיית נזילות בחברה, אשר ייבחנו הן בדוחות הכספיים המאוחדים והן בדוחות הכספיים הנפרדים של החברה. לפי התקנות במצב בו מתקיים אחד מסימני האזהרה - על החברה לצרף לדוח התקופתי שלה תזרים מזומנים חזוי לתקופה של שנתיים (להלן - תקופת תזרים המזומנים החזוי), ולפרט בדוח הדירקטוריון בין היתר את המקורות הכספיים שמהם החברה צופה לפרוע את ההתחייבויות הקיימות והצפויות שלה.

אחד מסימני האזהרה שנקבעו בתקנות הוא גירעון בהון החוזר³⁶ של החברה והיעדר קביעת הדירקטוריון כי אין בסימן זה כדי להעיד על בעיית נזילות. סימן אזהרה אחר הוא צירוף של גירעון בהון החוזר ותזרים מזומנים שלילי מתמשך³⁷ מפעילות שוטפת. בתקנות נקבע כי אם הדירקטוריון קבע לצורך בחינת סימני האזהרה כי קיום גירעון בהון החוזר או בהון החוזר לתקופה של שנים עשר חודשים או תזרים מזומנים שלילי מתמשך מפעילות שוטפת - אין בהם כדי להצביע על בעיית נזילות בחברה - עליו לפרט את הבחינה שביצע ואת הנימוקים להחלטתו.

36 נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות.

37 בהתאם לעמדה המשפטית 105-27 שפרסמה הרשות לניירות ערך באפריל 2017 בנושא גילוי בדבר תזרים מזומנים חזוי, תזרים מזומנים שלילי מתמשך מפעילות שוטפת הוא אחד מאלה: תזרים שלילי בשנת הדיווח הקודמת וכן בתקופה המצטברת של 6 או 9 או 12 חודשים בשנת הדיווח הנוכחית; תזרים שלילי בשתי שנות הדיווח הקודמות וכן בתקופה של 3 חודשים בשנת הדיווח הנוכחית; תזרים מזומנים שלילי בתקופה של שישה רבעונים רצופים.



לוח 7: ההון החוזר ותזרים המזומנים של התע"א מפעילות שוטפת, 30.6.20 ו-2019

הון חוזר	30.6.20	מאופס	שלילי	בדוחות הנפרדים של החברה
תזרים מזומנים מפעילות שוטפת	31.12.19	שלילי	שלילי	בדוחות המאוחדים
	30.6.20	שלילי	שלילי	
	31.12.19	שלילי	חיובי	

המקור: הדוחות הכספיים של התע"א ל-31.12.19 ול-30.6.20, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שלעיל עולה כי ב-31.12.19 וב-30.6.20 היה לתע"א תזרים מזומנים שלילי מתמשך מפעילות שוטפת בדוחות המאוחדים, גירעון בהון החוזר בדוחות הנפרדים, וגירעון בהון החוזר בדוחות המאוחדים ל-31.12.19.

במצגת לוועדה לבחינת דוחות כספיים של הדירקטוריון ולדירקטוריון באוגוסט 2020 בנושא בחינת תזרים מזומנים חזוי נכתב בהתייחס לסימני האזהרה האמורים שקבעה הרשות לניירות ערך כי עמדת ההנהלה היא כי ל-30.6.20 אין לתע"א בעיית נזילות. במצגת הוצגו נתונים על עמידתה באמות מידה³⁸ כלפי תאגידים פיננסיים ומחזיקי אג"ח, ותזרים חזוי לתקופה של שנה.

בדוח הדירקטוריון לשנה שהסתיימה ב-31.12.19 ובדוח הדירקטוריון לשישה חודשים שהסתיימו ב-30.6.20 נכתב כי הדירקטוריון בחן את המקורות ואת צורכי המזומנים הקיימים והצפויים בטווח הנראה לעין, את צורכי ההשקעות של החברה ואת מקורות המימון הזמינים לה; כי הוצג לדירקטוריון שיש לחברה יכולת לעמוד בצורכי המזומנים באמצעות יצירת מזומנים מפעילות שוטפת וממקורות אחרים; וכי בהסתמך על בחינה זו הגיע הדירקטוריון למסקנה כי אין לחברה בעיית נזילות.

יצוין בהקשר זה כי בדוח הדירקטוריון לתקופה שהסתיימה ב-30.6.20 נכתב כי עם פרוץ משבר הקורונה, ולצורך הגדלת האמצעים הנזילים אשר מחזיקה החברה, היא נטלה הלוואות בסך כולל של כ-207 מיליון דולר, וניכתה חובות של אחד מלקוחותיה בתמורה לסך של כ-180 מיליון דולר. כמו כן באפריל 2020 העמיד תאגיד בנקאי לרשות החברה קו אשראי של 100 מיליון דולר. יצוין כי למועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, קו האשראי עדיין לא נוצל.

38 מידים פיננסיים שחברה צריכה לעמוד בהם בהתאם להסכם קבלת הלוואה או אשראי.



בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי ההון החוזר שלה ל-30.9.20 היה חיובי; כי בכל אחת מהשנים 2017, 2018 ו-2019 היה לחברה תזרים מזומנים חיובי מפעילות שוטפת בדוח הנפרד של החברה; כי יתרת המזומנים ושווי המזומנים שלה ל-30.9.20 הייתה 570 מיליון דולר והאמצעים הנזילים שלה היו 971 מיליון דולר; וכי מדי רבעון דן דירקטוריון החברה במצב נזילות החברה והגיע למסקנה כי אין לחברה בעיית נזילות.

יצוין כי התע"א הציגה שיפור בפרמטרים כגון הכנסות ורווחיות בדוח התקופתי ל-31.12.19 ובדוח הביניים ל-30.6.20, וביצעה פעולות לשיפור הנזילות שלה במחצית הראשונה של שנת 2020. מומלץ כי הדירקטוריון ימשיך לבחון את כלל ההיבטים הפיננסיים בחברה בתקופות הדיווח הבאות בהתאם לסימני האזהרה שבתקנות ניירות ערך לרבות בעניין הון חוזר ותזרים מזומנים.

צבר הזמנות

צבר הזמנות הוא סך ההתקשרויות³⁹ המחייבות של החברה עם לקוחות להספקת טובין ושירותים שטרם הוכרו כהכנסות בדוחותיה הכספיים⁴⁰. צבר ההזמנות מבטיח את המשך קיומן של הכנסות עתידיות לחברה. לרוב, ככל שהפרויקטים של חברה מורכבים ועתירי פיתוח וייצור, מימושם מתפרס על פני תקופות ארוכות יותר, וכך גם זרם ההכנסות שמתקבל בגינם. התקשרויות התע"א עם לקוחות בשנים 2017, 2018 ו-2019 הסתכמו בסך של כ-5.8, כ-5.4 וכ-4.1 מיליארד דולר בהתאמה. צבר ההזמנות של התע"א גדל במידה ניכרת משנת 2016 וב-31.12.19 הוא הסתכם בכ-13.4 מיליארד דולר, שהם פי 3.26 מהכנסות התע"א בשנה זו.

לוח 8: **צפי למימוש צבר ההזמנות כהכנסות לתע"א, 31.12.19 (במיליוני דולר)**

שנה שבה צפוי להתממש צבר ההזמנות כהכנסה	סכום צבר ההזמנות שצפוי להתממש (במיליוני דולר)	שיעור צבר ההזמנות שצפוי להתממש מכלל הצבר
2020	3.4	25%
2021 - 2022	4.6	35%
2023 ואילך	5.4	40%
סה"כ	13.4	100%

המקור: הדוח הכספי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

39 התקשרויות - הסכמה כתובה, כגון חוזה או הזמנה בין הלקוח והספק.

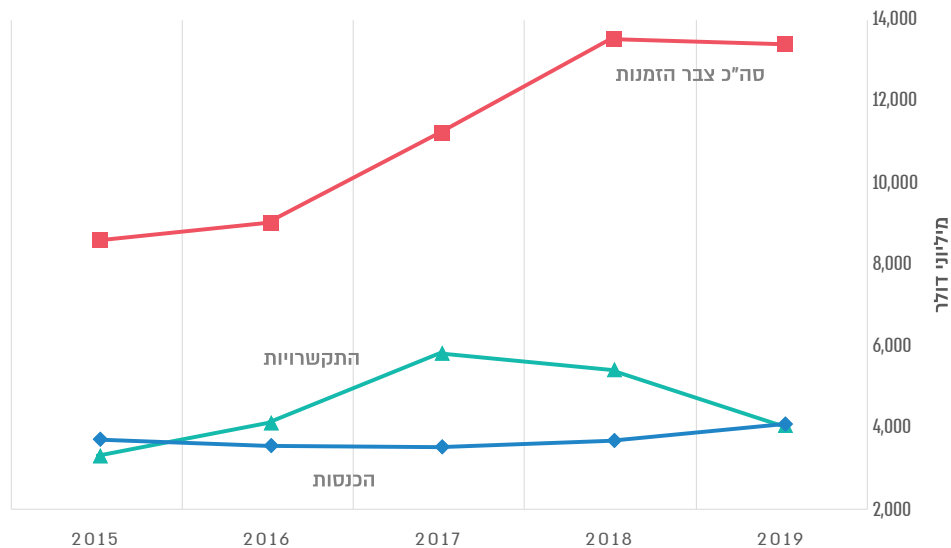
40 לפי סעיף 15(א) לתוספת הראשונה לתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוטת תשקיף - מבנה וצורה), התשכ"ט-1969.



צבר ההזמנות הגדול של התע"א מקנה לה מידה רבה יחסית של ודאות וביטחון מבחינת הכנסותיה הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך.

במצגת של התע"א מדצמבר 2018 לדירקטוריון התע"א בנושא "אסטרטגיית התעשייה האווירית 2030" נכתב כי אחת החוזקות של החברה היא צבר הזמנות גדול ביחידות ספציפיות, וכי אחת מההזדמנויות של התע"א היא צבר משמעותי שניתן לתרגם לרווחיות.

תרשים 15: צבר ההזמנות, היקף ההתקשרויות השנתיות, והיקף ההכנסות השנתיות, 2015 - 2019 (במיליוני דולר)



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2015 - 2019; מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באוקטובר 2020 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי השינוי בסכום ההתקשרויות בין השנים נובע מ"פיקים" הנוצרים מהתקשרויות ב"מגה" פרויקטים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגידול בצבר ההזמנות כעולה מתרשים 15. גידול זה, שמקורו בגידול בזרם ההתקשרויות אמור לגרום לגידול גם בהיקף ההכנסות, אם כי לא באופן מיידי.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 - 2019 צבר ההזמנות, שאמור היה להשפיע על ההכנסות של התע"א, גדל בכ-56%; הכנסות התע"א גדלו בתקופה האמורה בשיעור של כ-11%.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הסיבה לפער בין הגידול בצבר ההזמנות לגידול בהכנסות היא שהעסקאות שתרמו במידה הרבה ביותר לגידול בצבר ההזמנות מבוצעות על פני 5 - 8 שנים, והתרומה שלהן להכנסות מועטה בשנים הראשונות. עוד



נכתב בתגובתה של התע"א כי קצב ההתקשרויות לא תמיד מדביק את קצב הביצוע, והדבר בא לידי ביטוי בירידה בצבר ההזמנות.

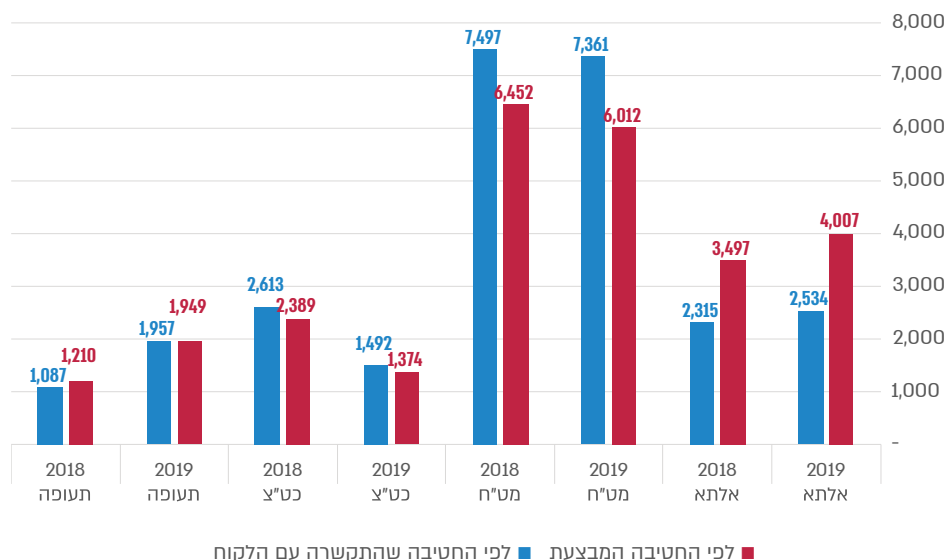
חלוקת צבר ההזמנות לפי חטיבות: בתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף נקבע כי יש לכלול בתשקיף גילוי לגבי צבר ההזמנות ולאפיין מילולית את תמהיל הצבר מבחינת המוצרים עיקריים, תוך השוואתו לתמהיל בשנים הקודמות. בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח התקופתי יובא תיאור של התאגיד ושל התפתחות עסקיו בשנה האחרונה בהתאם לפרטים ולעקרונות שבתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף.

במצגת אסטרטגיית התע"א 2030 ותוכנית חומש אופרטיבית שהכינה חברת ייעוץ עבור התע"א במסגרת גיבוש התוכנית האסטרטגית שלה בשנת 2018 נכתב כי חלק גדול מצבר ההזמנות של החברה בשנת 2017 מרוכז במספר מועט של מפעלים ; כי חלק גדול מצבר ההזמנות הוא ממספר מועט של לקוחות מרכזיים, ובכלל זה חלק מסוים מהצבר הוא מממשלה מסיימת ומחברות מקומיות נוספות במדינה זו, וחלק אחר מהצבר, קטן יותר, הוא מלקוחות בישראל.

בדוחות התקופתיים של התע"א מוצג צבר ההזמנות בהתאם לחטיבה שביצעה את ההתקשרות עם הלקוח. בחלק מההתקשרויות העבודה בפועל מבוצעת בחלקה על ידי חטיבה אחרת בתע"א.

להלן השוואה של נתוני צבר ההזמנות בחלוקה לחטיבות התע"א, לפי החטיבה שביצעה את ההתקשרות, כפי שמוצג בדוחות התקופתיים, וכן לפי החטיבה שעתידיה לבצע את ההזמנה בפועל:

תרשים 16: חלוקת צבר ההזמנות לפי חטיבות, 2018 - 2019 (במיליוני דולר)



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א ל-31.12.18, 31.12.19; נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני התע"א עולה כי אף שלפי הדוחות התקופתיים חטיבת אלתא אחראית להתקשרות בכ-19% ובכ-17% מצבר ההזמנות של התע"א ל-31.12.19 ול-31.12.18 בהתאמה - בפועל היא מבצעת כ-30% וכ-26% מצבר ההזמנות בהתאמה. מנגד, לפי הדוחות התקופתיים חטיבת מט"ח אחראית להתקשרות בכ-55% מצבר ההזמנות של התע"א ל-31.12.19 ו-31.12.18, אולם בפועל היא מבצעת כ-45% וכ-48% מצבר ההזמנות בהתאמה.

מומלץ כי התע"א תשקול לכלול בדוחות התקופתיים שלה מידע לגבי התפלגות צבר ההזמנות לפי החטיבות המבצעות לצד מידע לפי החטיבות המתקשרות, על מנת לשקף באופן מלא יותר את תמהיל הצבר מבחינת המוצרים העיקריים, בהתאם לאמור בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים.

הכנסות בפועל לעומת צבר הזמנות חזוי

בתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף נקבע כי צבר ההזמנות יוצג בפילוח לפי תקופת ההכרה בהכנסה הצפויה. כאמור בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח התקופתי יובא תיאור של עסקי התאגיד בהתאם לעקרונות שבתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף.

בביקורת עלה כי יש הפרשים בין מועדי הצפי של כלל התע"א ושל חטיבות מט"ח ואלתא להכרה בהכנסה שבצבר ההזמנות לבין מועדי ההכרה בהכנסה בפועל.

בהתייחס לממצאי הביקורת מסרה חשבת התע"א למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 כי מניתוח שביצעה החברה נוכח הפערים שעלו בביקורת בין תכנון צבר ההזמנות בחטיבת מט"ח לבין המכירות בחטיבה עלה כי היה פער בין המועד הצפוי להכרה בהכנסה בצבר לבין מועד ההכרה בהכנסה בפועל בארבעה פרויקטים שבהם מרכיב הפיתוח היה מהותי.

מומלץ כי התע"א תבצע בחינה עיתית של פערים בין תחזיות לבין מועדי ההכרה בהכנסה בפועל על פני שנים ותציג זאת לדיין בהנהלת התע"א לצורך הפקת לקחים וטיוב תחזיותיה בדוחות התקופתיים.

שיעור רווח גולמי בגלום בצבר ההזמנות

מנתוני התע"א עולה בין היתר כי בשנים 2018 - 2019 שיעור הרווחיות הגולמית הממוצעת של צבר ההזמנות בחטיבות העוסקות בתחומי הפעילות הצבאית הייתה גדולה מהרווחיות של הצבר בחטיבת התעופה, שעיקר עיסוקה בתחומים האזרחיים. בהקשר זה יצוין כי מנתוני התע"א עולה כי הערכה בנוגע לשיעור הרווח הגולמי בגלום בצבר ההזמנות של חטיבת התעופה וחטיבת אלתא הייתה גבוהה משיעור הרווח הגולמי בפועל בשנת 2019 ומשיעור הרווח הגולמי בפועל בחציון הראשון של שנת 2020.



נמצא כי התע"א לא מציגה לדירקטוריון ולוועדה לאישור הדוחות הכספיים שלו את שיעורי הרווח הגולמי הגלום בצבר ההזמנות של חטיבות החברה⁴¹.

מומלץ כי החברה תציג לדירקטוריון נתונים אלה וכן ניתוח של משמעויותיהם, לרבות בנוגע למגמות הרב-שנתיות של רווחיות הגלומה בצבר ההזמנות של החטיבות השונות ולסיבות לפערים בין צפי הרווח הגולמי בצבר ההזמנות לבין הרווח הגולמי בנתוני תקציב התע"א, כמתואר לעיל, ולבין הנתונים בפועל. הצגה ובחינה של נתונים אלו תאפשר טיוב של תוכניות התע"א להתייעלות ולצמיחה המותאמות לכל חטיבה.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי אינה רואה כל יתרון בהצגת הנתונים כמתואר לעיל, מאחר שפרויקטים שבהם פחת במידה ניכרת שיעור הרווח הגולמי או פרויקטים הפסדיים נידונים בדירקטוריון ובוועדה לאישור הדוחות הכספיים; וכי שיעור הרווח בצבר ההזמנות הוא ממוצע לאורך חיי הפרויקט.

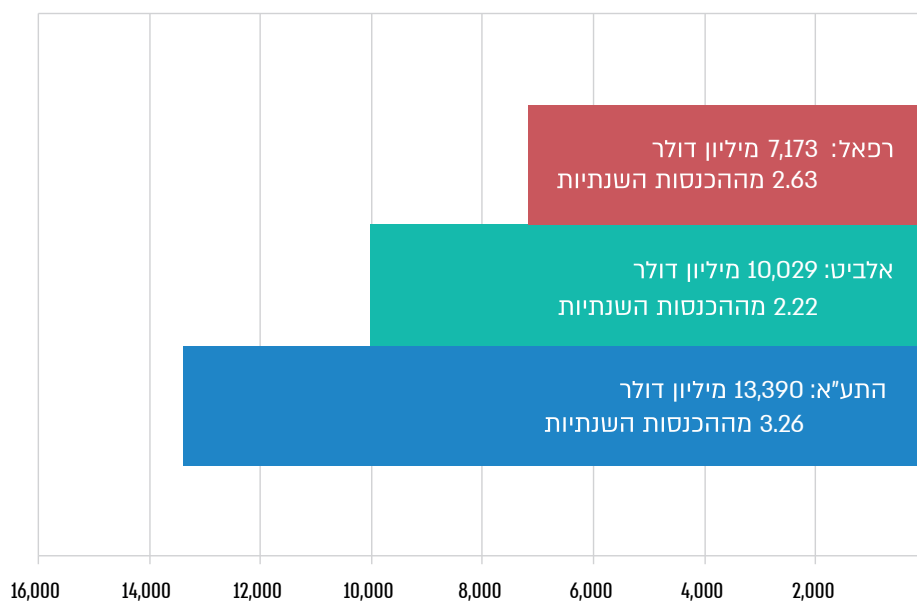
משרד מבקר המדינה מציין כי הרווח הגלום בצבר ההזמנות מייצג את שיעור הרווח הצפוי של החברה לטווח הבינוני והארוך, והוא בבחינת נתון משלים ובעל חשיבות למידע שמוצג לדירקטוריון בנוגע לפרויקטים שחלה ירידה ברווחיותם, ולפיכך מומלץ כי יוצג גם הוא לדירקטוריון.

41 נתונים אלה לא נכללו גם בדוחות התקופתיים של החברה.



השוואת צבר ההזמנות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות

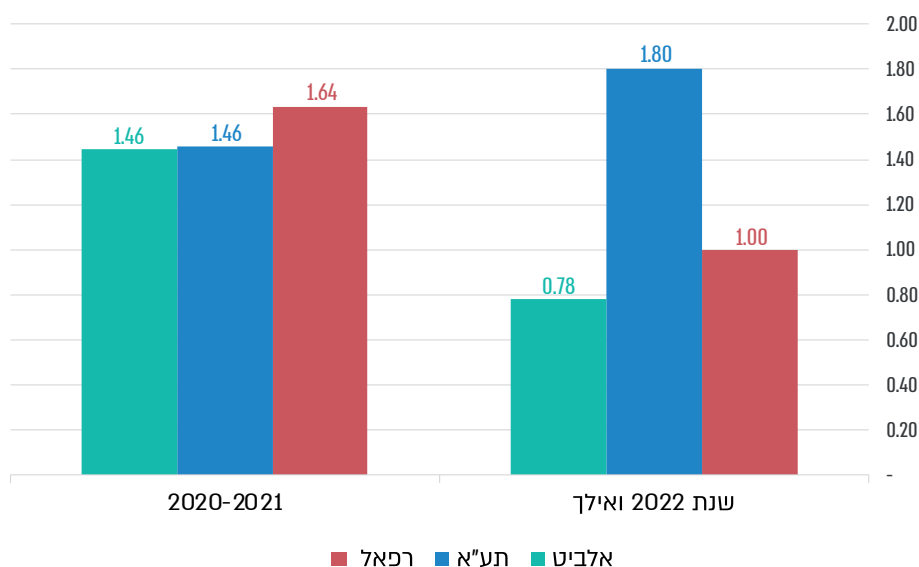
תרשים 17: צבר ההזמנות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות והיחס בינו לבין ההכנסות השנתיות, 31.12.19 (במיליוני דולר)



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל ואלביט ל-31.12.19; שע"ח ל-31.12.19 לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 18: צבר ההזמנות בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות יחסית להיקף ההכנסות השנתיות, לפי שנות מימושו הצפוי להכנסות, 31.12.19



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל ואלביט ל-31.12.19; ש"ח ל-31.12.19 לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי צבר ההזמנות של התע"א גדול יחסית לצבר ההזמנות של רפאל ושל אלביט. מתרשים 18 עולה כי הדבר נובע בעיקר מצבר ההזמנות שעתיד לבוא לידי ביטוי בהכנסותיה משנת 2022 ואילך. הדבר מעיד על פרויקטים ארוכי טווח של תע"א אשר מספקים לה ביטחון בהכנסות לטווח ארוך.

לקוחות מהותיים

בדוח התקופתי ל-31.12.19 נכתב כי אחד מגורמי הסיכון בעלי השפעה גדולה על עסקי החברה הוא תלות בלקוחות. עוד נכתב בדוח כי לתע"א תלות במספר מצומצם של לקוחות מהותיים⁴², וכי היא משקיעה מאמצים משמעותיים בהרחבת מעגל לקוחותיה על מנת להפחית את שיעור הכנסותיה מלקוחות אלה ואת תלותה בהם. עוד נכתב בדוח כי כ-47% מהכנסות התע"א בשנת 2019 היו משלושה לקוחות עיקריים: כ-22% מההכנסות ממשב"ט, וכ-19% וכ-6% היו מלקוח מהותי א' ומלקוח מהותי ב'⁴³ בהתאמה. מהדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2015 - 2018 עולה כי בשנים אלה שיעור הכנסות התע"א משלושת הלקוחות הללו היה דומה. להלן יוצג

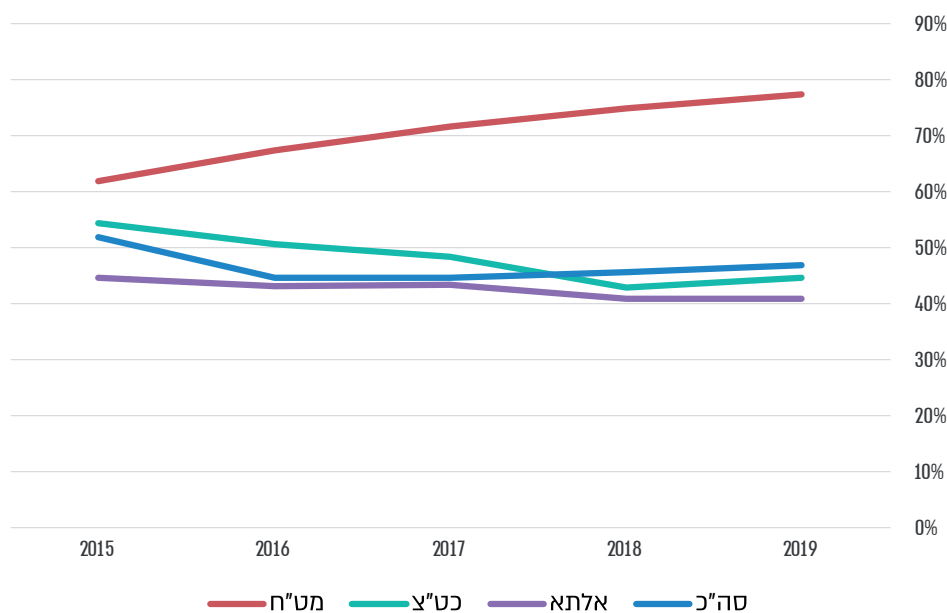
42 לקוח מהותי הוא לקוח ששיעור ההכנסה ממנו הוא יותר מ-10% מההכנסות השנתיות של החברה בשנת הדיווח או בשנה שקדמה לה.

43 לקוח ב' נחשב ללקוח מהותי כיוון שבשנת 2018 שיעור ההכנסות ממנו היה גדול מ-10%.



שיעור ההכנסות של התע"א ושל חטיבות מט"ח, אלתא וכט"צ⁴⁴ מהלקוחות הללו במשך השנים מכלל ההכנסות ומהכנסות החטיבות בהתאמה:

תרשים 19: שיעור הכנסות של התע"א ושל חטיבות מט"ח, אלתא וכט"צ משלושת הלקוחות המהותיים, 2015 - 2019



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

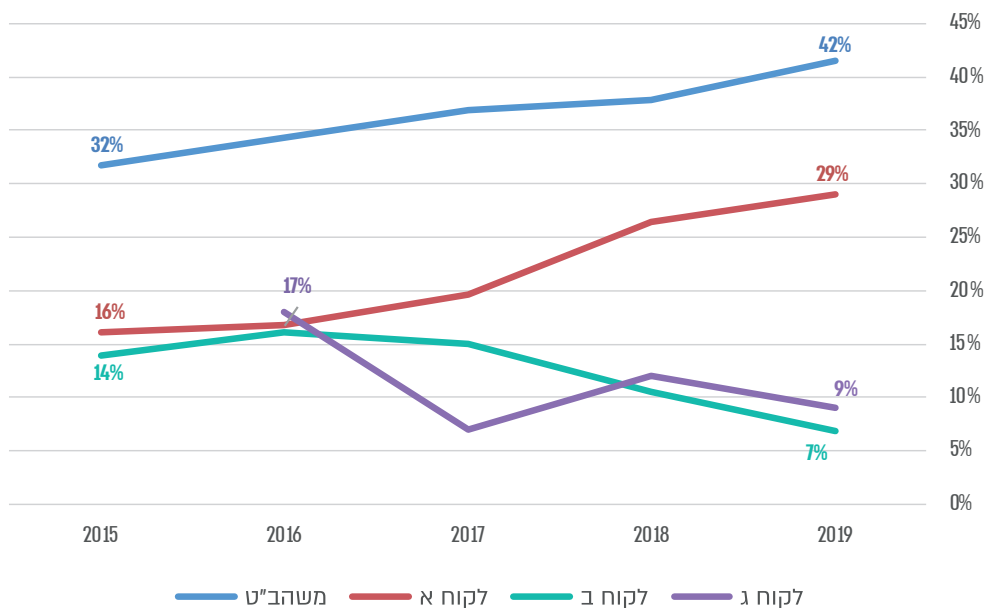
מהתרשים עולה כי בחטיבת מט"ח קיימת התלות הגבוהה ביותר בשלושת הלקוחות המהותיים של התע"א; כי בשנים 2015 - 2019 חל גידול בשיעור ההכנסות של החטיבה מלקוחות אלה; וכי בשנת 2019 כמעט 80% מהכנסות החטיבה התקבלו מהם. יצוין כי הכנסות חטיבת מט"ח הן כ-30% מהכנסות התע"א.

בדוחות התקופתיים לשנים 2016 - 2019 נכתב כי לחטיבת מט"ח יש לקוח מהותי נוסף בהתחשב ביחס בין ההכנסות ממנו להכנסות החטיבה (להלן - לקוח ג'), אך לא בהתחשב ביחס בין ההכנסות ממנו לכלל הכנסות התע"א. להלן יוצג שיעור ההכנסות של חטיבת מט"ח ממשקב"ט ומלקוחות א' ב' ו-ג' על פני שנים:

44 שיעור ההכנסות מלקוחות מהותיים בחטיבת התעופה הוא קטן (כ-3.7% בשנת 2019).



תרשים 20: שיעור הכנסות חטיבת מט"ח מארבעת הלקוחות המהותיים שלה, 2015 - 2019



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התע"א עולה כי בשנים 2015 - 2019 חל גידול בהכנסות חטיבת מט"ח ממהב"ט ומלקוח א' בשיעור של 71% ו-134% בהתאמה, וכי בשנים 2018 ו-2019 יותר מ-85% מהכנסות החטיבה היו מארבעה לקוחות מהותיים.

לקוחות מהותיים של התע"א מקנים לה יציבות ומשמשים לה מקור לצמיחה עתידית. עם זאת נשקף סיכון עסקי מתלותה של החברה בכלל ושל חטיבת מט"ח במיוחד במספר מצומצם של לקוחות: במצב זה ללקוחות אלה יש כוח עסקי משמעותי כלפי התע"א, והדבר עלול בין היתר להשפיע על התנאים העסקיים של ההתקשרויות איתה; יתר על כן, הפסקת התקשרות עם מי מהם עלולה לפגוע במידה ניכרת בהכנסות החברה. בביקורת עלה כי התע"א ערה לסיכונים שבהסתמכות על מספר מצומצם של לקוחות, וצמצום התלות בלקוחות נכלל בין יעדיה המפורטים בתוכנית האסטרטגית משנת 2018 ובין היעדים שקבעה לה רשות החברות.



פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים⁴⁵

התע"א מקבלת את עיקר התשלומים מלקוחותיה בהתאם לעמידה באבני דרך שנקבעו בהסכמים איתם, או בעת אספקת המוצר או השירות ללקוח. פער מסוים בביצוע אבני הדרך גורם בין היתר להארכת תקופת ביצועם של פרויקטים תוך המשך צבירת עלויות לא מתוכננות של כוח האדם.

מנתוני התע"א עולה כי קיים פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים. בדצמבר 2019 הציג הסמנכ"ל לתפעול, רכש ולוגיסטיקה (להלן - סמנכ"ל התפעול) לדירקטוריון התע"א תוכנית לצמצום הפער.

בתוכנית שהציג סמנכ"ל התפעול לדירקטוריון נכללו פעולות שנועדו לסייע לתע"א לצמצם את הפער, כגון קיום דיוני מעקב בראשות סמנכ"ל התפעול עם נציגי החטיבות, הגשת דיווחים רבעוניים למנכ"ל וקיום דיוני מעקב של מנהלי החטיבות.

ביולי 2020 הגיש מבקר הפנים של התע"א דוח ביקורת בנושא בו נכתב בין היתר כי לדעת צוות הביקורת בעיות השורש בנושא טרם טופלו במלואן.

מומלץ כי דירקטוריון התע"א ימשיך לעקוב אחר פעולות ההנהלה שנועדו להתמודד עם הפער המסוים בביצוע אבני הדרך בפרויקטים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח השפעות משבר הקורונה. כן מומלץ כי הנהלת התע"א תמשיך לפעול ולהפיק לקחים מפער זה, בדגש על הגורמים לו. כן מומלץ כי היא תבחן את הצורך בביצוע התאמות בתוכניתה להתמודדות עם הפער.

הוצאות מחקר ופיתוח (מו"פ)

בפתיחה לתוכנית האסטרטגית משנת 2018 כתב יו"ר הדירקטוריון כי התע"א היא אחת מחברות ההייטק הגדולות בישראל, היא מוקד ידע טכנולוגי לאומי בתחומים רבים, ובמהלך השנים הגיעה להישגים טכנולוגיים "דמיוניים". מנכ"ל החברה דאז כתב כי התע"א היא מאבני היסוד של חברות הטכנולוגיה בארץ ועומדת בחזית הטכנולוגיה העולמית בזכות פיתוחן של מערכות ייחודיות ופורצות דרך. במצגת לדיון דירקטוריון מדצמבר 2018 בנושא אסטרטגיית התע"א 2030 נכתב כי אחת החוזקות של החברה, היא עומק טכנולוגי ייחודי שמהווה יתרון תחרותי בתחום הצבאי, המלווה באומץ לכיבוש גבולות טכנולוגיים חדשים.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי חידושים טכנולוגיים תכופים בתחומי הפעילות של החברה הם אחד מגורמי הסיכון בעלי השפעה גדולה על עסקי החברה. בדוח נכתב כי על מנת שתוכל החברה לעמוד בדרישות "מתקדמות" מצד לקוחות, היא נדרשת לבצע מו"פ באופן תמידי, לשפר מערכות ומוצרים קיימים, לפתח מערכות שבהן משולבות טכנולוגיות חדשות ולפתח סל מוצרים המתאים לשוק; כי הליכי המו"פ דורשים משאבים פיננסיים ומקצועיים נרחבים שאין ודאות שיעמדו לרשות החברה; וכי אם החברה תתקשה לבצע ולהציג שיפורים

45 פרויקט - משימה חד-פעמית אשר יעדיה, היקפה וזמן ביצועה מוגדרים מראש.



ופיתוחים מתקדמים או תבצע הליכי פיתוח איטיים, הדבר עלול בין היתר להשפיע לרעה על מעמדה התחרותי ולפגוע בתוצאותיה העסקיות.

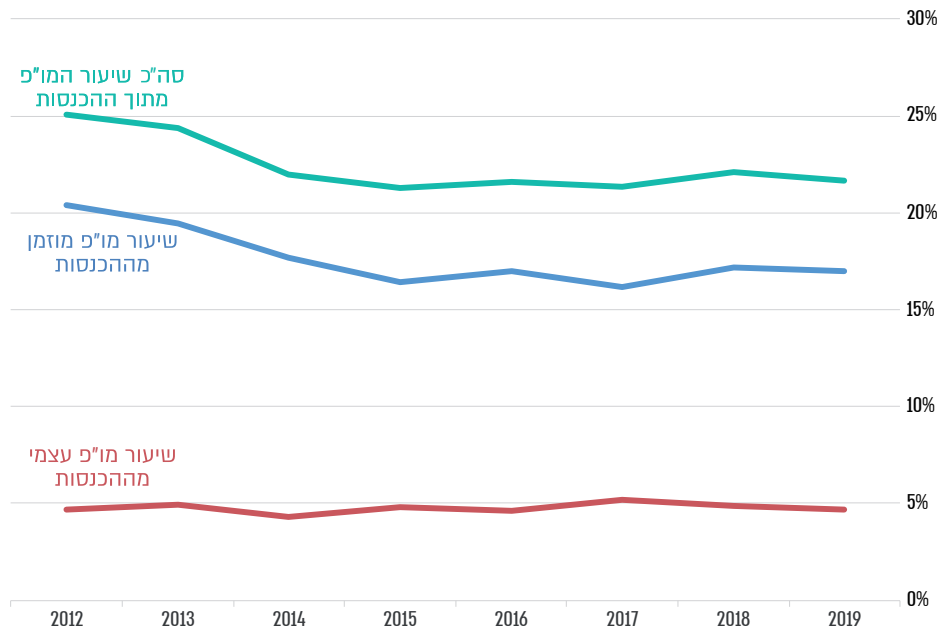
בשנת 2019 ביצעה רשות החברות עבודת מטה שעסקה בבחינת חלופות להרחבת מבנה הבעלות בתע"א (להלן - טיוטת עמ"ט רשות החברות). במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, העמ"ט טרם סוכמה⁴⁶. בטיטת העמ"ט נכתב בין השאר כי שוק התעשיות הביטחוניות מתאפיין בהשקעה גבוהה במו"פ; כי חלק משמעותי מהשוק מבוסס על מוצרים עתירי טכנולוגיה והביקוש למוצרים מתקדמים גדל עם הזמן; כי "התחרות הגוהה" בשוק והסיכונים העתידיים להכנסות התע"א מחייבים אותה לזיהוי מנועי צמיחה חדשים ולהשקעה בהם; כי הוצאות המו"פ הן חלק ניכר מתקציב החברות בשוק זה, וכי התעשיות הביטחוניות בישראל מאופיינות בהוצאות מו"פ עצמי גדולות מהממוצע העולמי (ששיעורו כ-4% מההכנסות); וכי לצורך ביסוס מעמד התע"א בשווקים קיימים ופריצה לשווקים חדשים היא נדרשת בין היתר לבצע מו"פ עצמי גדול יותר כדי להרחיב את סל מוצריה ולשדרגו, כגון בתחומי מטוסים ללא טיס (להלן - מל"טים), לוויינות, החלל והמכ"מים. בדוח התעשיות הביטחוניות 2019 של משהב"ט נכתב כי המו"פ העצמי של התע"א נמוך משמעותית מזה של התעשיות האחרות.

השקעת התע"א במו"פ: פעילות המו"פ של התע"א נעשית הן במימון עצמי שלה (להלן - מו"פ עצמי) והן במימון לקוחותיה במסגרת הזמנות המתקבלות מהם (להלן - מו"פ מוזמן). בשנים 2012 - 2019 עמד שיעור המו"פ העצמי והמוזמן של התע"א על כ-21% - 25% מהכנסותיה.

46 באוגוסט 2020 מסר סגן מנהל רשות החברות ומנהל יחידת החברות הביטחוניות לנציגי משרד מבקר המדינה שהרשות עומדת מאחורי הניתוח המהותי שהוצג בטיטת העמ"ט. עוד מסר, כי מסמך העמ"ט לא נחתם מכיוון שאמור היה להיות מוצג להערות משהב"ט ואגפי משרד האוצר, אך כיוון שכבר קיימת כיום תמימות דעים לגבי הצורך בקידום הנפקת מניות התע"א - אין לרשות צורך להשקיע מאמצים בהמשך קידומו מולם. (בנושא הנפקת מניות התע"א - ראו בהמשך).



תרשים 21: שיעור המו"פ מכלל ההכנסות, 2012 - 2019



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א לשנים 2012 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

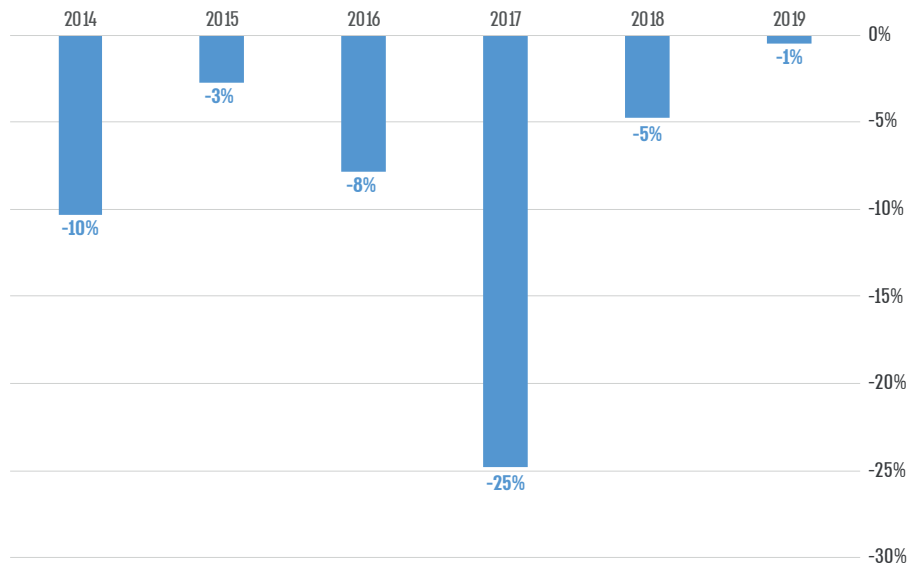
בתוכנית האסטרטגית של התע"א נכתב כי אחד השימושים במקורות הכספיים הצפויים לחברה בשנים 2019 - 2023 הוא השקעה במו"פ בהיקף של 1 - 1.5 מיליארד דולר באמצעות הגדלת שיעור המו"פ העצמי מההכנסות ב-2% בשנה. זאת לצורך מיקוד והשקעה במנועי צמיחה, לרבות כניסה לתחומי פעילות חדשים.

מהתרשים עולה כי בשנים 2013 - 2015 פחת שיעור המו"פ המוזמן מכלל ההכנסות וכי משנת 2015 הוא נותר ברמה קבועה, בעוד ששיעור המו"פ העצמי מההכנסות נותר ברמה קבועה של כ-5% עד שנת 2019 (ועד בכלל). בשנת 2019 ובתקציב התע"א למחצית הראשונה של שנת 2020 היה שיעור המו"פ העצמי 5% מההכנסות, זאת אף שמהתוכנית האסטרטגית של התע"א עולה כי יש להגדיל את שיעור המו"פ העצמי לכ-7% מההכנסות בשנה.

השקעה צפויה בפעילות המו"פ: בתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף נקבע כי חברות יתנו גילוי בנוגע לסכומי ההשקעות הצפויות בפעילות המו"פ שלהן לתקופה של 12 חודשים לפחות ממועד התשקיף. כאמור בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח התקופתי יובא תיאור של עסקי התאגיד בהתאם לעקרונות שבתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף, דהיינו בין היתר בנוגע להשקעות צפויות במו"פ. להלן השוואה בין צפי הוצאות המו"פ של התע"א שנכלל בדוחות התקופתיים שלה ובין ההוצאות בפועל:



תרשים 22: הוצאות המו"פ העצמי בפועל יחסית לצפי הוצאות המו"פ בדוחות התקופתיים, 2014 - 2019



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2013 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הוצאות המו"פ בפועל בשנים 2014 - 2019 היו נמוכות בממוצע בכ-8.5% מהצפי של התע"א, ובשנת 2017 - בשיעור של 25%. עוד יצוין לגבי שנת 2017 כי גם תקציב המו"פ לשנה זו היה קטן בכ-21%⁴⁷ מהוצאות המו"פ הצפויות שנכתבו בדוח התקופתי ל-31.12.2016.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הפער בשנת 2018 היה נוכח תוצאות עסקיות נמוכות מהמתוכנן ובעקבות כך היא החליטה להפחית את הוצאות המו"פ כדי לא להעמיק את ההפסד; וכי בשנים 2014 ו-2015 הפער נובע ממענקי השתתפות במו"פ שהיא קיבלה מגורמים שונים והופחתו מהוצאות המו"פ.

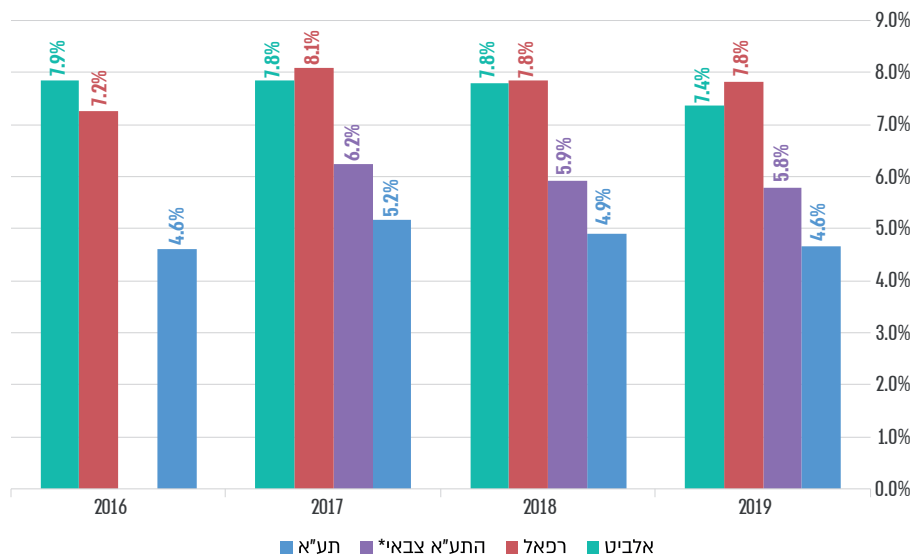
בביקורת עלה כי בדוח התקופתי ל-31.12.19 לא הציגה התע"א צפי להוצאות המו"פ שלה בשנת 2020 כנדרש. יצוין כי נתון זה צוין בדוחות התקופתיים לשנים 2013 - 2018.

47 תקציב המו"פ הסתכם ב-191 מיליון דולר, ולעומת זאת צפי הוצאות המו"פ בדוח התקופתי הסתכם ב-242 מיליון דולר.



השוואה בין שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות מבחינת שיעור המו"פ העצמי

תרשים 23: שיעור המו"פ העצמי מכלל ההכנסות בשלוש התעשיות
הביטחוניות הגדולות, 2016 - 2019



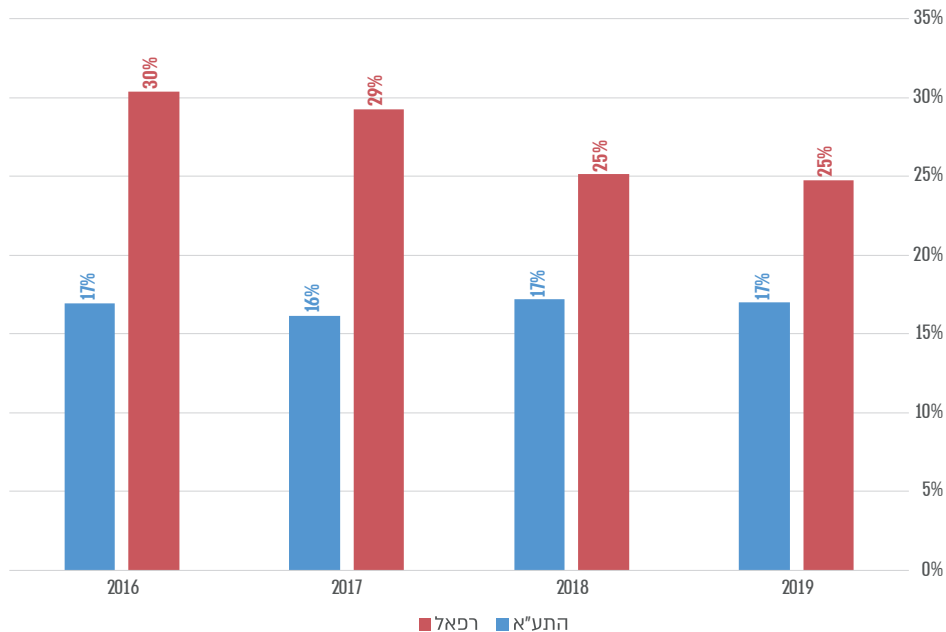
המקור: הדוחות הכספיים של התע"א, רפאל, ואלביט לשנים 2016 - 2019; נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה; שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתון לשנת 2016 לא הוצג בתרשים נוכח השינוי המבני כאמור שנעשה בחטיבות התע"א בשנת 2019, אשר בעקבותיו הוצגו בדוחות הכספיים לשנת 2019 נתוני השוואה לשנים 2017 ואילך בלבד.



להלן השוואה בין תע"א לרפאל מבחינת שיעור המו"פ המוזמן:

תרשים 24: שיעור המו"פ המוזמן מכלל ההכנסות של התע"א ורפאל, 2019 - 2016



המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2016 - 2019; נתונים שמסרה רפאל למשרד מבקר המדינה; ש"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* יצוין כי רפאל מנתחת את נתוני המו"פ המוזמן שלה ביחס להכנסות החברה הלא מאוחדות, ולפי נתוניה שיעורי המו"פ המוזמן מההכנסות בשנים 2016, 2017, 2018 ו-2019 הם כ-32%, כ-31%, כ-26% וכ-26% בהתאמה.

השקעה לא מספקת במו"פ לאורך זמן עלולה לפגוע ביכולת התחרות של התע"א, המבוססת במידה רבה על קידמה טכנולוגית ועל חדשנות במוצריה. מהמוצג לעיל עולה כי שיעור השקעתה של התע"א במו"פ העצמי מכלל הכנסותיה בארבע השנים האחרונות היה קטן מזה של החברות המתחרות - רפאל ואלביט בהיקף של כ-38%. בהתחשב בכך שגם שיעור המו"פ המוזמן בתע"א היה קטן מזה שברפאל, מצבה של התע"א בתחום פעילות המו"פ נחות לעומת מתחרותיה העיקריות בארץ.

מומלץ כי התע"א תבחן את השקעתה במו"פ, אל מול היעדים בתוכניתה האסטרטגית, לשם מקסום התשואה מהשקעה זו. זאת על מנת שלא ייפגעו יתרונותיה התחרותיים היחסיים בתחומים הטכנולוגיים וכך תימנע פגיעה גם בתוצאותיה העסקיות העתידיות. על התע"א להציג בדוחותיה התקופתיים צפי להוצאות מו"פ בשנה העוקבת, בהתאם לנדרש בתקנות ניירות ערך.



בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היקף ההשקעה במו"פ נתון לשיקול דעתה העסקי, וכי בשל רווחיותה של החברה ותזרים המזומנים הנוכחי, כמפורט בדוח הביקורת, אין באפשרות החברה להגדיל במידה ניכרת את המו"פ העצמי. עוד מסרה התע"א כי הגדלת השקעתה במו"פ תבוצע תוך התחשבות בהשפעה על רווחיות החברה, וכי נוכח ההשקעות המהותיות הנדרשות בתחום ייכלל הנושא במסמך ייעוד תמורות ההנפקה שהיא מכינה בעקבות החלטת ההפרטה מנובמבר 2020.

הפחתת תשלומי דיבידנד וקבלת מענקים לצורך השקעה במו"פ ובתוכנית חדשנות

1. בחוזרים של רשות החברות⁴⁸ נקבע כי ככלל על חברה ממשלתית לייעד מדי שנה לפחות 50% מרווחיה השוטפים לחלוקת דיבידנד. בדצמבר 2010 סיכמו התע"א ומשרד האוצר מתווה מדיניות דיבידנדים לשנים 2011 - 2015 (להלן - מתווה מדיניות דיבידנדים) ולפיו התע"א תחלק דיבידנד בשנים 2011 - 2013 בשיעור של 25% מהרווח הנקי; בכל אחת מהשנים 2011 - 2015 ינוכה מסכום הדיבידנד סך של 32.5 מיליון ש"ח; ובנוסף בכל אחת מהשנים 2011 - 2015 תקבל התע"א מענק שנתי בסך 32.5 מיליון ש"ח⁴⁹. עוד נקבע במתווה כי התע"א תשקיע את הסכומים האמורים במו"פ. בביקורת עלה כי משרד האוצר ורשות החברות לא ביצעו בקרה לגבי האופן שבו השקיעה התע"א את המענקים ואת הסכומים שהופחתו מתשלומי הדיבידנד שלה בגין השנים 2011 - 2015, שהיו אמורים להיות מושקעים במו"פ בהתאם לסיכום האמור.

בדצמבר 2019 אישרה רשות החברות לתע"א כי 20 מיליון ש"ח מתוך הדיבידנד בעד שנת 2017 לא יחולקו, אלא ייועדו למימון תוכנית החדשנות של התע"א, לרבות מיזוגים ורכישות בהתאם לתוכנית האסטרטגית שלה, וזאת בהתאם לתוכנית מפורטת שתועבר לרשות החברות. במאי 2020 העביר סמנכ"ל פיתוח עסקים של התע"א לרשות החברות סקירת מצב בנוגע לייעוד הסכום האמור. בסקירה נכתב כי התע"א בוחנת אפשרות להשקיע בכמה חברות הזנק. ביולי 2020 מסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי התע"א החליטה להשקיע את הסכום בחברה מסוימת, וכי ההשקעה והתוכנית המפורטת שלה טרם הוצגו לרשות החברות וטרם קיבלו את אישורה.

ממסמכי התע"א עולה כי לסוף שנת 2019, סכום מצטבר של כ-136 מיליון דולר בגין השנים 2011 עד 2017 ניתן כמענק לתע"א או הופחת מתשלומי הדיבידנד שלה נוכח מתווה מדיניות דיבידנדים ואישור רשות החברות מדצמבר 2019 כדלקמן:

48 חוזר ג/197-2 מפברואר 1977 בנוגע לחברות שאינן מספקות שירותים ציבוריים; וחוזר 5-2-2018 מדצמבר 2018.

49 במתווה נקבע כי הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן.



**לוח 9: סכומי הדיבידנד וסכומי הפחתות דיבידנד ומענקים
בגין השנים 2011 - 2017* (במיליוני דולר)**

דיבידנד בגין שנת	רווח נקי	סכום הדיבידנד שהוכרז**	סכומי הפחתות דיבידנד, והמענקים***
2011	84	0	38
2012	68	0	34
2013	73	9	36.5
2014	27	9	13.5
2015	8	5	8.7
2017	79	34	5.7
סה"כ		57	136.4

המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א; נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הדיבידנדים הוכרו בשנים 2014 - 2019. יצוין כי בגין שנת 2016 לא הוכרז דיבידנד נוכח הפסד נקי בחברה.

** סכום הדיבידנד שהוכרז הוא לאחר הפחתת שיעור הדיבידנד, ולאחר ניכוי הסכום שנקבע במתווה מדיניות הדיבידנדים.

*** כולל הפחתת שיעור הדיבידנד, ניכוי הסכום השנתי ממנו, והמענק השנתי בהתאם למתווה מדיניות הדיבידנדים או לאישור רשות החברות מדצמבר 2019.

בינואר 2020 כתב מנכ"ל משהב"ט למנהל רשות החברות ולראש אגף התקציבים במשרד האוצר כי ראוי יהיה לייעד נתח מהדיבידנד שמשלמות התע"א ורפאל לפרויקט מו"פ ביטחוני, מוקדי ידע ותשתיות לאומיות, כפי שנעשה בעבר; כי הוא מבקש לעדכן את נוהל חלוקת הדיבידנד של חברות אלה כך שמחצית ממנו יישאר בחברות ויועד לפרויקט מו"פ שצפויים לתרום לפיתוח העסקי של החברות ולהגדלת רווחיהן; וכי משהב"ט יגדיר את השימושים ואת המטרות של סכום זה לצורכי מעהב"ט וינהל את הנושא.



משרד מבקר המדינה מציין את סכום הדיבידנד בשנת 2017. אם יגובשו בעתיד הסדרים עם התע"א בנוגע לתשלומי הדיבידנד - מומלץ כי התע"א תכין מראש תוכנית להשקעת סכומים שנובעים מהפחתות בתשלומי דיבידנד ומתן מענקים לצורך חדשנות והשקעות במו"פ, שתכלול בין היתר את היעדים להשקעה, ותציג אותה לרשות החברות לצורך מעקב ובקרה. אשר להפחתת תשלום הדיבידנד של התע"א בגין שנת 2017 - על התע"א להגיש לרשות החברות תוכנית מפורטת להשקעת הסכום, כפי שנדרש באישור הרשות מדצמבר 2019.

2. בדצמבר 2015 כתב מנכ"ל התע"א דאז למנהל רשות החברות דאז בין היתר כי החתימה על מתווה מדיניות הדיבידנדים בוצעה על רקע החרגת התע"א כחברה ממשלתית בבעלות מלאה מתחולת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט - 1959 (להלן - חוק עידוד השקעות הון) החל משנת 2011⁵⁰. דברים דומים כתבו באוגוסט 2018 סמנכ"ל הכספים של התע"א דאז ובנובמבר 2019 סמנכ"ל הכספים של התע"א לגורמים ברשות החברות. בישיבת דירקטוריון התע"א שהתקיימה באוקטובר 2019 מסר סמנכ"ל הכספים כי מתווה מדיניות הדיבידנדים הוא תחליף להטבות שהתע"א אינה זכאית להן מתוקף החוק לעידוד השקעות הון.

במענה על פניית חברי הדירקטוריון ומנכ"ל התע"א במאי 2017 למנכ"ל משהב"ט בבקשה לסיוע בהחלת הטבות לפי חוק עידוד השקעות הון על התע"א, כתב בספטמבר 2017 מנכ"ל משהב"ט דאז למנכ"ל התע"א דאז כי החרגת התע"א מהחלת ההטבות לפי חוק עידוד השקעות הון אכן גורמת להיווצרות "נחיתות עסקית" שלה במקרים מסוימים, וכי כפיצוי על הפסד הטבות אלה קיבלה התע"א עד לשנת 2015 הקלות בתשלומי הדיבידנד למדינה ומענקי השקעה.

בדוח הכספי של התע"א ל-31.12.15 נכתב בביאור המדיניות החשבונאית כי מענקים ממשלתיים שהתקבלו בגין פעילות מו"פ מקוזים מהוצאות מו"פ. בשנים 2014 ו-2015 קוזה 18⁵¹ ו-9 מיליון דולר בהתאמה מהוצאות המו"פ של התע"א בגין מענקים שהתקבלו מהמדינה לפי מתווה מדיניות הדיבידנדים משנת 2010.

ממסמכי התע"א ומשהב"ט עולה כי מתווה מדיניות הדיבידנדים נקבע נוכח החרגת התע"א כחברה ממשלתית מקבלת הטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

בתגובתה של התע"א מפברואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי קיים שוני והבדל מהותי בין הטבות המוענקות על ידי המדינה: הטבות מס במסגרת חוקי עידוד ניתנות על ידי המדינה בכובעה כ"ריבון" ואילו דיבידנדים משולמים למדינה בכובעה כ"בעלים", וכי קיימת אבחנה ברורה בטיפול החשבונאי בין שתי המסגרות.

50 במסגרת תיקון 68 לחוק, שבו נקבע כי חברה בבעלות ממשלתית לא תהיה זכאית להטבות מכוח החוק, כגון מענקי מו"פ ושיעורי מס מופחתים.

51 בגין השנים 2013 ו-2014.



מומלץ שהתע"א תבחן את הצגת תשלומי הדיבידנד בדוחותיה הכספיים בסכומם המלא בנפרד מהסכומים שמקוויזים ממנו, לשם הגברת הבקרה החשבונאית ושיקוף התמונה המלאה.

השקעה בחברות בנות וכלולות

בדוח ביקורת פנימית של התע"א בנושא בקרה על פעילות ודיווחים של חברות בנות ותאגידים מוחזקים שהוצג לוועדת הביקורת של הדירקטוריון במרץ 2019, נכתב כי לתע"א ולחברת הבת שלה אלתא יש 60 תאגידים מוחזקים, בהם 40 תאגידים פעילים; כי 31 מהתאגידים הפעילים הן חברות זרות; כי ב-15 השנים שקדמו לפרסום הדוח השקעה התע"א כ-420 מיליון דולר ברכש חברות, ובתקופה זו נמכרו החזקות בתמורה לכ-125 מיליון דולר; וכי "רובן המכריע של עסקאות הרכישה הניבו הפסדים משמעותיים".

בתוכנית האסטרטגית משנת 2018 נכתב כי התע"א תתפתח גם באמצעות רכישות של חברות לצורך חדירה ל"גיאוגרפיה חדשה או שוק חדש, רכישת טכנולוגיה, מוצרים או קווי עסקים חדשים, השגת יתרון תחרותי (למשל בעלויות) וחזוק של הנוכחות הגלובלית". בתחזית לגידול בהכנסות התע"א בעשור 2019 - 2030, שמובאת בתוכנית האסטרטגית הוערך כי המקור לגידול בסכום משמעותי הצפוי בהכנסות בשנת 2030 יהיה מחברות שירכשו בעשור הקרוב. עוד נכתב בתוכנית כי עד שנת 2023 נדרשים מאות מיליוני דולר לפעילויות מיזוג ורכישה.

בטיט עמ"ט רשות החברות נכתב כי ככל הנראה התע"א תידרש לרכוש חברות במדינות שבהן היא פועלת או להשקיע בחברות אלה על מנת להתמודד עם מדיניות של העדפת רכש מקומי הרווחת במדינות העולם, ונוכח הירידה בכספי הסיוע⁵² בשקלים מארה"ב; וכי זיהוי מוקדם של חברות רלוונטיות לרכישה שישמשו מנוע צמיחה עתידי הוא אתגר מהותי העומד לפני החברה.

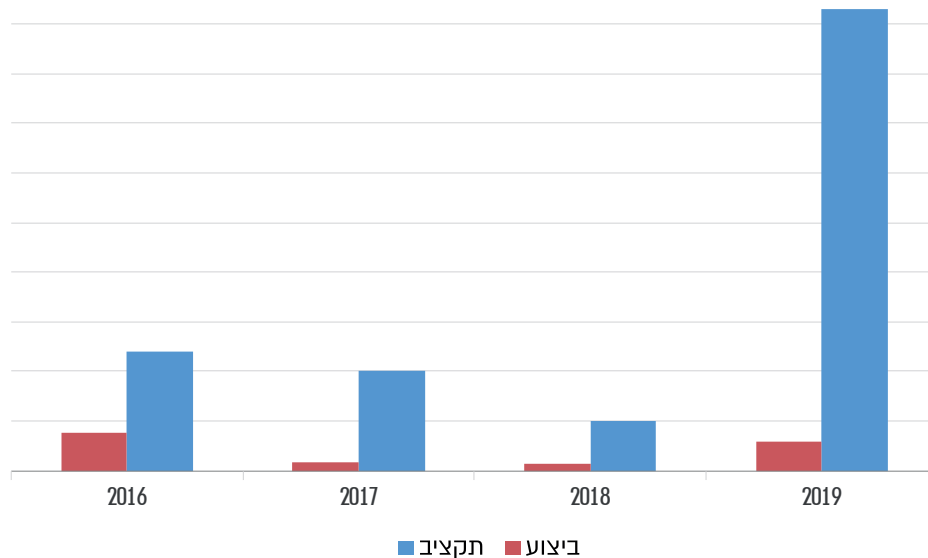
בינואר 2019 אישר דירקטוריון התע"א את התקציב התפעולי של התע"א לשנת 2019. במצגת שהציג סמנכ"ל הכספים דאז לדירקטוריון נכתב כי תקציב ההשקעות בחברות בשנת 2019 הוא מאות מיליוני דולר. בדיון אמר סמנכ"ל הכספים כי התע"א הגיעה לתקרת הזכויות של הגידול העצמי שלה, וגידול מעבר לכך יגיע רק באופן אנ-אורגני⁵³; וכי בכוונת התע"א לרכוש חברות בעלות פוטנציאל צמיחה גדול משלה. הסמנכ"ל הוסיף שכל הצעה להשקעה תוגש לדירקטוריון לקבלת אישור ספציפי.

52 על פי מזכר ההבנות בין ממשלות ישראל וארה"ב מספטמבר 2016 בעניין הסיוע הביטחוני לישראל לשנים 2019 - 2028, כספי הסיוע הניתנים להמרה לשקלים יצומצמו בהדרגה, בייחוד משנת 2025 ואילך. כספי הסיוע הניתנים להמרה לשקלים משמשים את מערכת הביטחון לרכש מהתעשיות הביטחוניות הישראליות (כספים אלה יהיו ניתנים לשימוש לרכש בארה"ב).

53 צמיחה ממקורות חיצוניים כגון מיזוגים ורכישות, ולא ממקורות פנימיים של החברה.



תרשים 25: השקעות התע"א בחברות - תקציב מול ביצוע, 2016 - 2019



המקור: מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנים 2016 - 2019 התע"א לא מימשה את תוכניתה להשקעה בחברות, שהיה בהן כדי לסייע לה ב"צמיחה אנ-אורגנית", ובכלל זה לסייע לה בחדירה לשווקים חדשים, לקווי מוצר ולטכנולוגיות משלימות. עוד נמצא כי למול תקציב מצטבר לשנים הנ"ל בסך של כמאות מיליוני דולר הביצוע עמד על כ-11%.

נוסף על כך, נוכח הקיטון ביתרות המזומנים שלה, תזרים המזומנים השלילי מפעילותה השוטפת בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020, והשפעות משבר הקורונה על פעילות החברה - במועד ביצוע הביקורת מסתמן כי עליה לפעול לגיוס מקורות חיצוניים למימון מיזוגים ורכישות.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי מימוש האסטרטגיה לרכישת חברות הוא חלק משיקול הדעת העסקי שלה; כי לא נמצאו חברות מתאימות להשקעה, או שהמחיר שנדרש בעבורן היה גבוה מערכך; וכי קיימות מגבלות רגולטוריות החלות על חברות ממשלתיות המקשות את רכישת השליטה בחברות ויש לקדם שינוי בתחום זה.

מומלץ כי רשות החברות בשיתוף התע"א תבחן מהם החסמים המקשים על התע"א לממש מיזוגים ורכישות ומהן הסיבות להם. זאת כדי לוודא כי התע"א עומדת ביעדי התוכנית האסטרטגית.

בתגובתה של רשות החברות מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי בכוונתה לבקש מהתע"א להציג את הנושא בדיונים בוועדה המתאימה בדירקטוריון התע"א.



ניהול סיכונים של התע"א

ביוני 2009 קבעה רשות החברות בחוזר בנושא ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות כי על הדירקטוריון בחברות ממשלתיות מוטלת חובה להתוות מדיניות ניהול סיכונים ולפקח על ביצועה. בחוזר נקבע כי לפחות אחת לשלוש שנים תבצע חברה ממשלתית סקר סיכונים מקיף, שיכלול בין היתר תרחישי סיכון אפשריים, אומדן של מידת הנזק והערכה לגבי הסבירות של התממשות, והפערים בניהול הסיכונים; כי הדירקטוריון יבחן אחת לשנה לפחות את מערך ניהול הסיכונים בחברה, לרבות את מגבלות הסיכון שנקבעו ואת מידת התאמתן ויעילותן, ויתווה מדיניות של בקרה להפחתה של סיכונים מהותיים; וכי יש לתת בדוח הדירקטוריון גילוי לסיכונים המהותיים של החברה לפי טיבם, ולדרג אותם לפי מידת השפעתם.

בינואר 2020 החליפה רשות החברות את החוזר משנת 2009 בחוזר בנושא ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות. בחוזר נקבעו בעלי התפקידים במערך ניהול הסיכונים התאגידי ותפקידיהם, לרבות תפקידי הדירקטוריון וההנהלה בהקשר זה. עוד נקבע בחוזר כי על החברה להגדיר תדירות מתאימה לביצוע סקר הסיכונים שתהיה אחת לארבע שנים לכל הפחות; כי על הנהלת החברה, לגבש מסמך מדיניות לניהול הסיכונים ולאשרו בדירקטוריון; וכי במסגרת ניהול הסיכונים צריך להתייחס לפחות לסיכונים אלה: סיכונים תפעוליים, פיננסיים, סיכונים מעילה והונאה, ציות ורגולציה, מוניטין, טכנולוגיית מידע וניהול המשכיות עסקית.

בחוזר של רשות החברות מינואר 2020 בנושא דוחות כספיים - דוחות שנתיים וביניים (להלן - חוזר רשות החברות בנושא דוחות כספיים) נקבע כי יפורט המועד האחרון שבו הוכן סקר סיכונים עבור החברה. בביאורים לדוח הכספי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי הדוחות מקיימים את הוראות חוזר זה של רשות החברות.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 פירטה החברה את גורמי הסיכון העיקריים שלה. להלן גורמי סיכון נבחרים מתוך אלה שפירטה התע"א:



תרשים 26: גורמי סיכון נבחרים שפורטו בדוח התקופתי של התע"א,
31.12.19

גורמים מאקרו	גורמים ענפיים
<ul style="list-style-type: none"> • שינויים בשערי חליפין • מצב הכלכלה העולמית • המצב הפוליטי והביטחוני בישראל • שינויי חקיקה ותקינה • השפעת יחסים פוליטיים בין-מדינתיים על פעילות החברה בשווקים בין-לאומיים 	<ul style="list-style-type: none"> • תלות גבוהה בתקציבי ביטחון • תלות בלקוחות ובספקים • השפעות חידושים טכנולוגיים תכופים • מקרקעי החברה • התחייבויות לביצוע רכש גומלין • אבדן הזדמנויות עסקיות, רכישות ושיתופי פעולה • אבטחת מידע וסייבר
גורמים מיוחדים	גורמי סיכון ענפיים
<ul style="list-style-type: none"> • ניהול המשאב האנושי ויחסי עבודה • ריכוזיות גיאוגרפית בפעילות החברה 	<ul style="list-style-type: none"> • כשלים בטילים, במשגרים ובלוויינים • עיכובים בפיתוח • שינוי מצב בו החברה הינה ספק ראשי או מוביל בתחומי החלל ומוצרי המכ"ם במדינת ישראל • עלייה במחירי הדלק בתחום התעופה • ירידה בהיקף הפעילות בענף המטענים האוויריים

המקור: הדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנובמבר 2019 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה מצגת בנושא תהליך ומערך ניהול הסיכונים בחברה. במצגת נכתב כי ביולי 2018 אישרה ועדת ניהול סיכונים של הדירקטוריון סקר סיכונים תאגידי; כי במסגרת הסקר מופו שתי רשימות של "סיכוני מפתח" בהתאם לרמת הסיכון שלהן: רשימה של 17 סיכונים מהותיים במיקוד הנהלה לצורך מעקב ודיווח רבעוני לכל הפחות, ורשימה של 9 סיכונים לניהול שוטף, למעקב ודיווח שנתי לכל הפחות; וכי באוקטובר 2019 אישר הדירקטוריון עדכון למערך סיכוני המפתח. במצגת נכללו רשימות של הסיכונים האמורים.



בביקורת נמצא כי ברשימת סיכוני המפתח שאישר הדירקטוריון באוקטובר 2019 נכללים סיכונים שלא נכללו בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19. נוכח ההשפעה האפשרית של התממשות סיכונים אלה על פעילותה של התע"א מומלץ שהיא תעריך את סבירות התרחשותם ובהתאם לכך תשקול להוסיף אותם, כולם או חלקם, לגורמי הסיכון המפורטים במסגרת הדוחות התקופתיים של החברה. עוד מומלץ כי התע"א תציין בדוחות התקופתיים את מועד ביצוע סקר הסיכונים האחרון, כנדרש בחוזר רשות החברות.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי המלצת משרד מבקר המדינה להציג בדוח התקופתי את מועד ביצוע סקר הסיכונים האחרון מקובלת עליה.

המידע בדוחות התקופתיים בנושא השפעות התפשטות נגיף הקורונה על פעילות התע"א

במרץ 2020 פרסמה הרשות לניירות ערך הודעת סגל⁵⁴ בנושא גילוי בדבר השפעות התפשטות נגיף הקורונה על הפעילות העסקית של תאגידים מדווחים. בהודעה נכתב בין היתר כי על מנת להבטיח כי ציבור המשקיעים יקבל מידע מפורט, מדויק ובזמן אמת על השפעות נגיף הקורונה על התאגידים המדווחים - על התאגידים שפעילותם העסקית מושפעת או עלולה להיות מושפעת באופן מהותי מהאירוע לתת גילוי נאות למשקיעים במסגרת דוח הדירקטוריון באופן ברור ומפורט.

במאי 2020 פרסמה הרשות לניירות ערך עמדת סגל⁵⁵ בנושא השפעות משבר הקורונה על הגילוי והדיווח הכספי הנכלל בדוח לרבעון הראשון של שנת 2020 ובדוחות הבאים. במסמך נכתב כי על התאגידים המדווחים לתת גילוי לגבי השפעות משבר הקורונה, ובכלל זה מידע איכותי וכמותי אשר הכרחי לשם הערכת ביצועי התאגיד ולשם קבלת החלטה אם להשקיע בניירות הערך שלו. גילוי זה צריך לכלול לכל הפחות השפעות ספציפיות של המשבר על תוצאות הפעילות של התאגיד והפעולות שנקט כדי להתמודד עם השפעות אלה, לרבות כימות ההשפעות ככל שניתן; הצעדים שנקט התאגיד לחיסכון בעלויות; והשפעה של המשבר על מועד ההשלמה, התקציב והסטטוס של פרויקטים מהותיים.

54 הודעת סגל היא הודעה קצרה של הרשות לניירות ערך לחברות המדווחות לגבי דרכי פעולה שהן נדרשות לנקוט בנושא נקודתי וספציפי.

55 עמדת סגל היא פרשנות מקצועית של רשות לניירות ערך בסוגיות חשבונאיות או משפטיות. פרשנות זו אמורה לבוא לידי ביטוי בפעילות החברות המדווחות.



באפריל 2020 כתב סמנכ"ל הכספים לגורמים בהנהלת התע"א כי משבר הקורונה והשפעתו על התוצאות העסקיות של החברה מחייב נקיטת צעדים מידיים להתייעלות ולצמצום בהוצאות, וכי הנהלת החברה דנה בצעדים אלה. להלן יפורטו הצעדים העיקריים שסמנכ"ל הכספים הנחה לנקוט:

- עצירת השקעות ברכוש קבוע והקפאת התחייבויות קיימות באופן שלא יפגע בפעילות החברה.
- הפחתת עלויות מו"פ בשיעור של כ-60% לעומת התקציב המאושר.
- הפחתת עלויות שיווק ונסיעות לחו"ל.
- הקטנת עלויות הנהלה וכלליות נוכח הוצאת עובדים לחופשה ונוכחות של עד 25% מהעובדים, וכן הקפאת פעילות יעצים.

בדוח הרבעוני של התע"א ל-30.6.20 נכתב כי השפעות משבר הקורונה על רוב תחומי העסקים של החברה בתקופת הדיווח לא היו מהותיות, וכי לא ידוע לחברה על ביטולם של חוזים משמעותיים עם לקוחותיה או על עיכובים משמעותיים באספקות⁵⁶.

עוד נכתב בדוח כי התע"א בוחנת את תחזיותיה בנוגע להתקשרויות עתידיות שטרם נחתמו ולהסכמים נוספים, בעיקר בתחום התעופה; כי המשך הטלתן של מגבלות בתחום זה עלול להביא לפגיעה בביצוע התקשרויות ובהשגת התקשרויות עתידיות בתחום התעופה האזרחית; וכן כי צמצום תקציבי ביטחון נוכח צרכים תקציביים של מדינות בעולם עלולים להשפיע לרעה על תוצאותיה העסקיות של החברה ועל תזרים המזומנים שלה ואף לגרום להפסקתם של חוזים.

56 יצוין כי קדמו לדוח זה שני דיווחים של החברה שהוגשו לרשות לני"ע ב-12.3.20 וב-19.3.20 בנושא השפעות התפשטות נגיף הקורונה.



בדוח פורטו השפעות של משבר הקורונה על תוצאות הפעילות של התע"א ברבעון השני של שנת 2020. להלן עיקרן:

קיטון בהכנסות מענף ה-MRO* השייך לחטיבת התעופה בשיעור של כ-50% יחסית לתקופה המקבילה אשתקד (ירידה בהכנסות מ-121 מיליון דולר ברבעון השני של שנת 2019 ל-63 מיליון דולר ברבעון השני של שנת 2020).	▼
גידול בהפרשה לחובות מסופקים בחטיבת התעופה בסך של כ-5.5 מיליון דולר.	▼
גידול בהוצאות השכר נוכח תשלום בעד שעות עבודה נוספות נוכח עבודה מאומצת במסגרת פרויקטים בעלי חשיבות רבה ומאפייני דחיפות ביצוע.	▼
החברה צמצמה את פעילותה בחודשים מרץ - מאי, ברובה על חשבון ימי החופשה הצבורים של העובדים. בדוח נכתב כי לפעולה זו הייתה השפעה חיובית על תוצאות פעילות החברה ברבעון השני**.	▲
חל צמצום בהוצאות נסיעות לחו"ל ברבעון השני, וכן חלה האטה משמעותית של מאמצי השיווק של החברה***.	▲
חל גידול בשיעורי ריביות ההיוון של התחייבויות החברה למתן הטבות לעובדיה, מתוכו סך של כ-12 מיליון דולר נזקף לדוח רווח והפסד.	▲
החברה רשמה עליית ערך של תיק ההשקעות שלה ברבעון השני בסך כ-9 מיליון דולר, שקיז את כל ההפסד שרשמה ברבעון הראשון בגין ירידת ערך התיק.	▲

* ענף שירותי תחזוקה כוללת למטוסים, מנועים ואביזרים שונים.

** ב-1.7.20 שבו העובדים לעבודה סדירה לאחר סיום "הגל הראשון" של משבר הקורונה.

*** בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי החיסכון בהוצאות כגון נסיעות לחו"ל הוא זניח יחסית לפגיעה בעסקי חטיבת התעופה שצוינה לעיל.

בדיון של המועצה המנהלת של חטיבת כט"צ שהתקיים באוגוסט 2020 בראשות מנכ"ל התע"א דאז בנושא ביצועים ברבעון השני של שנת 2020 הועלו מספר סוגיות: פיגורים בשני פרויקטים בגלל הקורונה; הסבר לגידול ברווח ברבעון השני שנבע מצמצום בהוצאות המו"פ ועלויות הכרוכות בהוצאת הצעות מחיר, ולא מפעילות עסקית והדאגה מכך.

בנוגע להשפעות משבר הקורונה שלעיל שלא צוין סכום השפעתן, מסר החשבונאי הראשי של התע"א למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי לא ניתן לכמתן והן לא נמדדו על ידי התע"א. באוקטובר 2020 מסרה חשבת התע"א למשרד מבקר המדינה כי התע"א מכינה בכל רבעון תחזיות של תוצאות הכספיות לסוף השנה; וכי בהכנת התחזית, וכן בהכנת תקציב החברה לשנת 2021 והתוכנית העסקית לחמש השנים הבאות (2021 - 2025) תבוא לידי ביטוי השפעת משבר הקורונה. עוד מסרה החשבת כי התע"א חזרה לבצע מו"פ עצמי, וכי החברה צופה כי תעמוד בקירוב בסכום המו"פ שנכלל בתקציב השנתי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של התע"א לביצוע התאמות בהיקף הוצאותיה בתקופת משבר הקורונה. מומלץ כי התע"א תרחיב את הגילוי שלה במסגרת הדוחות התקופתיים בנוגע לפעולות שהיא ביצעה נוכח משבר הקורונה, ובנוגע להשפעות של המשבר על פעילותה, ובכלל זה כימותן - כגון צמצום עלויות המו"פ והשיווק, הקפאת פעילות יועצים, ופיגורים באספקות בפרויקטים. זאת בהתאם לאמור בהודעת סגל הרשות לניירות ערך ממרץ 2020 ובעמדת סגל הרשות ממאי 2020. כמו כן, כפי שגם מסרה חשבת התע"א באוקטובר 2020, מומלץ שהתע"א תבחן מהן ההשפעות ארוכות הטווח של משבר הקורונה על פעילותה, אם ישנן, ותעדכן את תחזיותיה בהתאם לכך.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי התע"א עדכנה את תחזיותיה בגין השפעות משבר הקורונה כאמור לעיל בתקציב שהכינה לשנת 2021 ובתוכנית העסקית שלה לשנים 2021 - 2025.

עמדת נציגי הבעלים בנוגע למצבה העיסקי של התע"א ושינוי מבנה הבעלות

עמדת רשות החברות

בטיט עמ"ט רשות החברות נכתב כי ביצועי התע"א ב"שנים האחרונות" היו נמוכים יחסית לביצועי חברות בין-לאומיות בשווקים שבהם היא מתחרה - הביטחון, התעופה והחלל; כי ב"שנים האחרונות" התע"א אינה רווחית, אינה יעילה ואינה צומחת; כי הרווחיות הנמוכה שלה מיוחסת לכמה גורמים, כגון עלויות שכר ופרישה גבוהות מאוד, פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים, ושיעור גדול של פרויקטים ויחידות עסקיות מפסידים.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 בהתייחס למסקנות העולות מהשוואת פעילות לפעילות חברות אחרות בעמ"ט רשות החברות, היא מסרה כי השוואה בין ביצועיה במגזר הביטחוני לביצועים של אלביט ורפאל תעלה מסקנות אחרות.

עוד נכתב בעמ"ט רשות החברות כי התע"א ניצבת מול אתגרים רבים, כגון הגדלת הרווחיות, התמודדות עם מגמות שוק עולמיות, הרחבת מאגר לקוחות, השקעה במנועי צמיחה, ועלויות שכר גבוהות; וכי נראה שהרחבת מבנה הבעלות בתע"א הוא מהלך מתבקש, וכלי מרכזי שיאפשר לה להתמודד עם האתגרים האמורים ולממש את התוכנית האסטרטגית שלה.

עמדת משרד הביטחון

במצגת בנושא "הנפקת מניות בתע"א - סטטוס וניתוח חלופות" של הכלכלן הראשי למעלהב"ט לדיון בראשות שר הביטחון בדצמבר 2019, הוצגו מגבלות וקשיים של התע"א בפעילותה כמפורט בתרשים להלן, ונכתב כי על רקע מצב זה נבחן שינוי במבנה הבעלות בתע"א שצפוי להניב את התמורה הכספית הגבוהה ביותר מבין כל החלופות שנבחנו⁵⁷. שר הביטחון דאז הנחה

57 החלופות שנבחנו הן: הנפקת מניות לציבור, הפרטה מלאה של החברה למעט פעילויות רגישות מסוימות, מיזוג עם חברת רפאל והכנסת משקיע אסטרטגי לחברה.



בדיון לקדם את הנפקת מניות התע"א וסיכם כי התע"א נמצאת במצב פיננסי ותפעולי לקוי בכמה תחומים, כי הדבר מחייב שינוי מהותי, וכי ההנפקה תחזק, תיעל ותשמר את ה"נכס הלאומי" - התע"א.

תרשים 27: הקשיים בפעילותה של התע"א לפי מצגת משהב"ט



המקור: מצגת של הכלכלן הראשי למעהב"ט לדיון בראשות שר הביטחון בדצמבר 2019.

הנפקת מניות התע"א

באוקטובר 2014 החליטה הממשלה⁵⁸ על תוכנית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות, וביניהן התע"א; וכי בשנת 2016 יקודם מהלך של הנפקת מניות מיעוט בתע"א. במאי 2016 פרסמה התע"א תשקיף מדף⁵⁹ לאג"ח, לכתבי אופציה הניתנים למימוש לאג"ח ולניירות ערך מסחריים. תוקף תשקיף המדף הוארך עד למאי 2019. ממסמכי התע"א עולה כי היא פועלת להגשת תשקיף מדף חדש.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי התע"א נערכת לקידום הנפקת המניות בהתאם להחלטת הממשלה, וכי ההנפקה כפופה בין היתר לקבלת אישורים מצדדים שלישיים ולהשלמת פעולות היערכות שטרם הושלמו. בדוח התקופתי של התע"א ל-30.6.20 נכתב כי למועד הדוח אין כל ודאות כי אכן תבוצע מכירה או הנפקה של מניות החברה לציבור, ולמועדה.

58 החלטה מס' 2103 (חכ/42) בנושא תוכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מניות מיעוט של חברות ממשלתיות.
59 תשקיף על בסיסו תוכן הצעה של ניירות ערך לציבור תוך 24 חודשים ממועד פרסומו. הרשות לניירות ערך מוסמכת להאריך את תוקף ההצעה ב-12 חודשים נוספים.



כאמור, בנובמבר 2020 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור עד 49% מהון המניות של התע"א בדרך של הצעה לציבור בבורסה לניירות ערך בתל אביב⁶⁰. בהחלטה נקבע כי החלק מתוך תקבולי ההנפקה שיועבר לתע"א ישמש אך ורק למו"פ, לרכש חברות ולהשקעות. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי מהלך זה יקדם שינוי תרבותי וארגוני בתע"א, ויאפשר לה לתת מענה מיטבי לאתגרים העומדים בפניה, כגון בתחום הרווחיות, ריכוזיות ותלות בלקוחות מסוימים, והשקעות נמוכות במו"פ, בתשתיות וברכישת חברות. כמו כן, החלטת ההפרטה הסמיכה את רשות החברות לפעול יחד עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), משהב"ט ורמ"י להסדרת מעמד נכסי המדינה והמקרקעין המשמשים את התע"א, ככל הנדרש.

לנושאים מסוימים הבאים לידי ביטוי בדוחותיה התקופתיים של התע"א עשויה להיות השפעה על הצגת פעילותה של החברה למשקיעים פוטנציאליים ועל הערכת שווייה לקראת ביצוע ההנפקה. משרד מבקר המדינה בדק בהקשר זה סוגיות הנוגעות לרכוש הקבוע של התע"א, ששיעורו כ-17% מהיקף המאזן ל-31.12.19, בדגש על תחום המקרקעין.

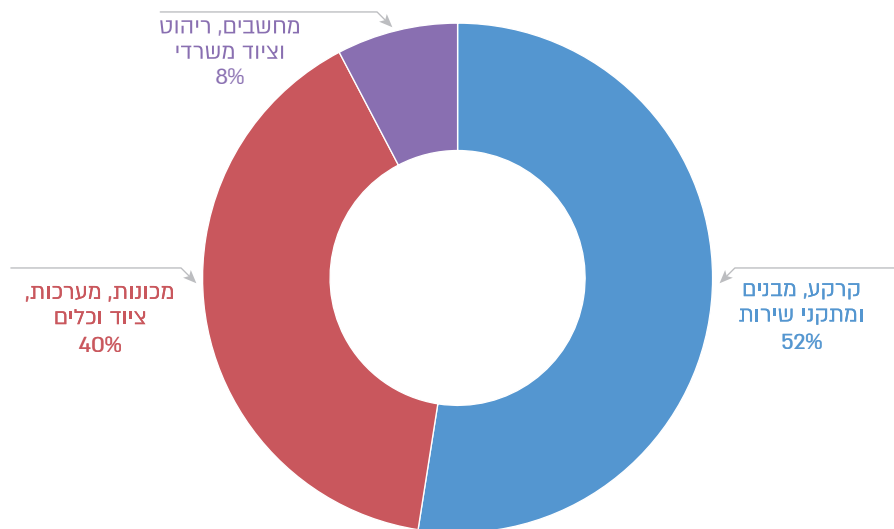
60 הנפקה מעל 35% מהון המניות של החברה תהיה כפופה לקבלת החלטה נוספת של ועדת השרים לענייני הפרטה.



הרכוש הקבוע והמקרקעין של התע"א

העלות המופחתת של הרכוש הקבוע של התע"א ל-31.12.19 ול-31.12.18 הסתכמה ב-989 וב-843 מיליון דולר, שהם כ-17% וכ-15% מסך הנכסים במאזן, בהתאמה. כשליש מהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע מיוחס לפעילות חטיבת התעופה, והשאר לחטיבות האחרות. הרכוש הקבוע כולל בין היתר קרקעות, מבנים ומכונות וציוד. להלן יוצג תמהיל העלות המופחתת של הרכוש הקבוע ל-31.12.19:

תרשים 28: תמהיל העלות המופחתת של הרכוש הקבוע ל-31.12.19



המקור: הדוח הכספי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסגרת הביקורת נבדקו היבטים הנוגעים למקרקעין של התע"א ולרכוש הקבוע שלה, ובכלל זה הרישום החשבונאי, ההצגה בדוחות התקופתיים והסדרה משפטית של הזכויות בהם.

המקרקעין של התע"א

התע"א פועלת על קרקעות בשטח של 3,461 דונם, מהן כ-90% בבעלות המדינה. רמ"י אחראית לניהול מקרקעי ישראל, ובסמכותה להחכירם לתע"א. שאר השטחים נמצאים בבעלות התע"א (46 דונם) ובשכירות מגורמים שונים (284 דונם). ממסמכי התע"א עולה כי זכויות החכירה בכ-75% משטחי המקרקעין שבשימוש אינן מוסדרות בהסכמים או שההסכמים בעניין אינם בתוקף.



עלות המקרקעין הרשומה בספרי התע"א ל-31.12.19 היא כ-14 מיליון דולר, והעלות המופחתת היא כ-5 מיליון דולר. מרבית העלות היא בגין תשלום דמי חכירה ראשוניים או דמי היוון⁶¹ עבור קרקעות. בשנים 2016 - 2019 הסתכמו ההוצאות השנתיות של התע"א בגין דמי חכירה והפחתת דמי חכירה שהונו בכחצי מיליון דולר. להלן פרטים בנוגע לזכויות העיקריות של החברה במקרקעין:

לוח 10: זכויות התע"א במקרקעין, 31.12.19, בדונם

מיקום גאוגרפי	שטח הכולל של הקרקע	שטחים שאינם מוסדרים בהסכמים	שטחים שהסכמי החכירה בגינם אינם בתוקף	שיעור השטחים שאינם מוסדרים בהסכמים או שההסכמים לחכירתם אינם בתוקף
מתחם נמל התעופה בן-גוריון	1,831	1,344	256	87%
באר יעקב	540	540	-	100%
יהוד	275	21	137	57%
אשדוד	כ-200	7	92	50%
באר שבע	181	-	55	30%
רמת הגולן	164	-	150	91%
עטרות	140	-	-	-
עין שמר	130	-	-	-
סה"כ	3,461	1,912	690	75%

המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה; הדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי בגין חלק מהקרקעות בהן פועלת התע"א לא הוסדרו זכויותיה באופן פורמלי, לא משולמים "דמי שימוש"⁶² או הסתיימה תקופת החכירה. עוד נכתב כי הסדרת הזכויות יכולה להיות בתנאים שונים מהותית מהתנאים הקיימים ולהשית על

61 היוון דמי חכירה הוא תשלום מראש של דמי החכירה השנתיים אשר מגלם הנחה מסוימת לעומת תשלום שנתי של דמי חכירה.

62 תשלום לצד שלישי בעד שימוש בקרקע.



החברה תשלומים אשר עלולים להיות מהותיים. בדוח התקופתי נכתב כי מדובר באחד הסיכונים שהחברה חשופה אליהם, וכי מידת השפעתו של סיכון זה על עסקי החברה היא בינונית.

הסכמי חכירה שאינם בתוקף

להלן יוצג ריכוז נתונים בנוגע להסכמי החכירה של התע"א שאינם בתוקף:

לוח 11: מועדי סיום תקופת החכירה של הסכמים שאינם בתוקף

שנה	יהוד	נתב"ג	רמת הגולן	באר שבע	אשדוד	סה"כ	מספר הסכמים
דונם							
2014	14			55		69	5
2016	3				92	95	2
2017			150			150	1
2018	117					118	4
2019	3	256				259	2
סה"כ	137	256	150	55	92	690	14

המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן כמה דוגמאות בנוגע להסכמים אלה:

הסכם חכירה של מפעל רמתא: מפעל רמתא פועל בשטח של כ-180 דונם בבאר שבע. בגין שטח זה יש למפעל ארבעה הסכמי חכירה מול רמ"י. תקופת החכירה שנקבעה באחד ההסכמים, בגין שטח של 55 דונם, הסתיימה באוקטובר 2014. לפי מסמכי התע"א, בפברואר 2014, לקראת מועד סיום תקופת החכירה, הכינה רמ"י שמאות לצורך חידוש ההסכם, ולפיה שווי הזכויות בקרקע (שומה) היה כ-13 מיליון ש"ח. במאי 2014 הגישה התע"א השגה על השומה בה נטען כי בהערכה מטעמה שווי הקרקע היה כ-4 מיליון ש"ח. בינואר 2015 הודיע היועץ המשפטי של מרחב עסקי דרום ברמ"י לתע"א כי רמ"י החליטה לבטל את השומה שהכינה ולהכין שומה חדשה. משנת 2015 התקיימו כמה התכתבויות, שיחות ופגישות בין גורמי התע"א לגורמי רמ"י בנוגע לחידוש ההסכם. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, עדיין לא הכינה רמ"י שומה חדשה לקרקע והסכם החכירה בינה לבין התע"א טרם חודש. יצוין כי באפריל 2017 כתבה סגנית מנהל מרחב עסקי דרום של רמ"י לתע"א בין היתר כי פעילותה של החברה באחד מהמגרשים שבחזקתה ללא חוזה אינה תקינה.

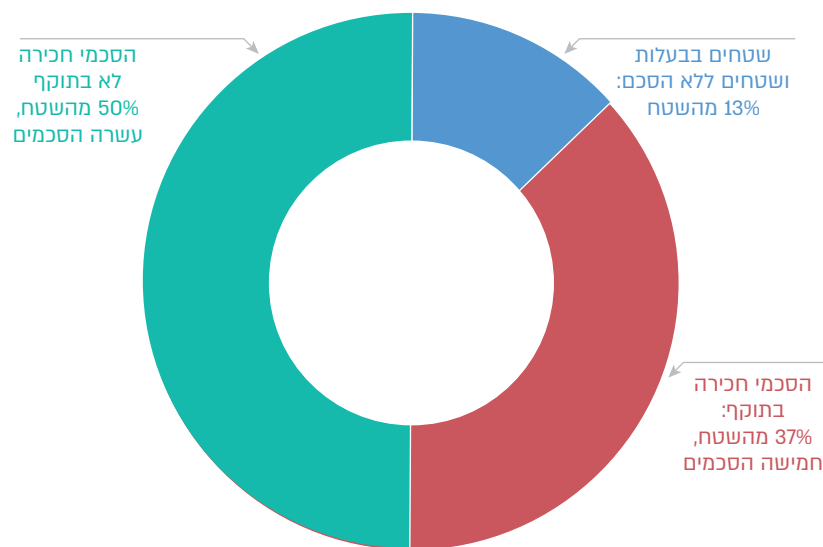


בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היא פעלה להזמנת שומה חדשה וכי עסקת החידוש אושרה במרחב דרום של רמ"י ועתידה לעבור לדיון בהנהלת הרשות.

הסכם חכירה של חברת אלתא: אלתא פועלת בשטח של כ-200 דונם באשדוד. תקופת הסכם החכירה בגין קרקע בשטח של כ-92 דונם הסתיימה ביוני 2016. לפני מועד סיום תקופת החכירה, ביוני 2015 פנתה אלתא לרמ"י בבקשה לחידוש ההסכם, ושוב ביוני 2016 לאחר שהמציאה מסמכים לבקשת רמ"י. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, עדיין לא חודש הסכם החכירה.

הסכמי חכירה של מפעלי מבת ותממ: מפעלי מבת ותממ פועלים בשטח של כ-275 דונם ביהוד. זכויות התע"א בכ-240 דונם מכלל שטח זה מוסדרות ב-15 הסכמי חכירה מול רמ"י⁶³. תקופות החכירה בהסכמים בגין שטחים של כ-137 דונם, המוסדרים במסגרת עשרה הסכמי חכירה⁶⁴, הסתיימו בשנים 2014 - 2019. ממסמכי התע"א עולה כי נציגיה פנו בכמה מועדים לרמ"י בנוגע לחידוש של שלושה הסכמים לחכירת שטחים שתקופת חכירתם הסתיימה בשנת 2014. התע"א לא פנתה לרמ"י בנוגע לחידוש שבעת ההסכמים האחרים שכבר לא היו בתוקף. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, עדיין לא חודש שום הסכם מעשרת הסכמי החכירה האמורים.

תרשים 29: שיעור הסכמי חכירה שאינם בתוקף במתחם יהוד



המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה; הסכמי החכירה של התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

63 יתרת השטח (35 דונם) היא בבעלות התע"א.

64 לפי רישומי רמ"י מדובר בתשעה הסכמים. ההפרש נובע מתוספת להסכם שהתע"א מתייחסת אליו כאל הסכם בפני עצמו.



הסכם שימוש בקרקע של חברת תעשיות גולן⁶⁵: בנובמבר 1970 החליט מינהל מקרקעי ישראל, כשמו אז⁶⁶ לתת הרשאת שימוש לחמש שנים לחברת תעשיות גולן בשטח של כ-150 דונם ברמת הגולן תמורת תשלום דמי הרשאה סמליים. במרץ 1973 חתמו הממונה על הנכסים הנטושים והרכוש הממשלתי של אזור רמת הגולן⁶⁷ וחברת תעשיות גולן על הסכם הרשאה לשימוש בשטח מסביב למפעל תעשיות גולן כאזור ביטחון. הסכם ההרשאה היה לתקופה של חמש שנים עם אופציה להארכה לתקופות נוספות של חמש שנים כל אחת, בכפוף להודעה בכתב של החברה, ועד ל-49 שנים בסך-הכול. בסיכום ישיבה שהתקיימה ביוני 2009 בהשתתפות נציגי מחוז צפון של רמ"י ונציגי התע"א נכתב כי חברת תעשיות גולן לא פנתה לחידוש ההרשאה על אף הקבוע בהסכם. בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי היקף החשיפה הכספית של התע"א לתשלומים בעד שטח זה אינו מהותי.

בסיכום דיון פנימי של מחוז צפון של רמ"י מאפריל 2017 נכתב כי אין מקום לחידוש ההרשאה של התע"א לשימוש בשטח זה, מכיוון שניתן להסדיר "רצועת הפרדה" במסגרת הליכי תכנון (כ"שטח פרטי פתוח"), אם הדבר יידרש מהבחינה הביטחונית. במאי 2017 הודיעה רמ"י לחברת תעשיות גולן כי היא החליטה שלא לחדש את הרשאתה לשימוש בשטח.

בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי זכויותיה של התע"א בקרקע זו הן בהתאם להרשאה מכוח הסכם עם הממונה על הנכסים הנטושים והרכוש הממשלתי של אזור רמת הגולן, וכי למיטב ידיעת החברה זכויות ההרשאה לא חודשו בהתאם למדיניות רמ"י.

בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי יזמה תוכנית בנוגע לתכנון מחדש של השטח האמור וכי התקיימו דיונים בנוגע לשינוי ייעוד השטח, אך עדיין לא קודם התכנון בנושא.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, שטח הביטחון סביב מפעל תעשיות גולן של כ-150 דונם טרם הוסדר במסגרת הליכי התכנון לפי החלטת רמ"י מאפריל 2017, והחברה ממשיכה להחזיק בו ללא הסכם הרשאה בתוקף, וללא תשלום דמי הרשאה.

נוכח החלטתה של רמ"י שלא לחדש את ההרשאה של חברת תעשיות גולן לשימוש בשטח, מומלץ כי התע"א תבחן את מתכונת הצגת זכויותיה בשטח זה בדוחותיה התקופתיים.

65 חברת תעשיות גולן מתכת ואלקטרוניקה בע"מ היא חברה בבעלות מלאה של התע"א. היא חלק מחטיבת כט"צ ועוסקת בפיתוח, ברישוי, בייצור ובשיווק של מושבים סופגי אנרגייה עבור מטוסים ומסוקים.

66 שמו של מינהל מקרקעי ישראל שונה לרשות מקרקעי ישראל נוכח תיקון מס' 7 משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשכ"ט-1960. בדוח זה נעשה שימוש בשמו הנוכחי - רמ"י.

67 בהתאם לתקנות רמת הגולן (הוראות מעבר) (מס' 3), התשמ"ב-1982 הרכוש שנוהל על ידי הממונה על הנכסים הנטושים והרכוש הממשלתי של אזור רמת הגולן הועבר לניהול רמ"י.



בביקורת עלה כי זכויותיה של התע"א בכ-690 דונם, המהווים כ-20% משטחי הקרקעות שבהם היא פועלת, הן במסגרת הסכמי חכירה שתקופתם כבר הסתיימה, וכי תקופת חכירתם של כ-45% מאותם שטחים הסתיימה כבר לפני שלוש שנים לפחות. עוד עלה כי למרות תכתובות ופגישות בין רמ"י לתע"א משנת 2014 ואילך לחידוש חלק מההסכמים, בפועל לא חודש שום הסכם. המצב בו הסכמי החכירה שפג תוקפם לא חודשו במשך תקופות שבין שנה לכשש שנים, ובחמישה מתוך 14 מההסכמים אף יותר משש שנים, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

בנוגע לאמור לעיל יש לציין כי הסכמי החכירה בין רמ"י לתע"א כוללים סעיף סטנדרטי ולפיו לא יאוחר משנה לפני גמר תקופת החכירה החוכר רשאי לבקש מהמחכיר לחדש את החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים לפי תנאי החכירה שיהיו נהוגים במועד החידוש.

בביקורת עלה כי התע"א לא פנתה לרמ"י בבקשות לחידוש ההסכמים שתקופת החכירה שנקבעה בהם הסתיימה לאחר שנת 2016.

על רמ"י ותע"א לבחון את כלל הסכמי החכירה שתוקפם פג ולפעול לחידושם. כמו כן מומלץ כי התע"א תקפיד להגיש לרמ"י מראש את בקשותיה לחידוש ההסכמים שתוקפם עומד לפוג, בהתאם לאמור בהם.

בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי החל בשנת 2020 היא פועלת לחידוש הסכמי החכירה של התע"א במתחמי נתב"ג ויהוד שפג תוקפם.

היעדר התראה על סיום תקופת חכירה במערכת הממוחשבת של רמ"י:

1. ביוני 2020 מסרו נציגי רמ"י למשרד מבקר המדינה כי המערכת הממוחשבת של רמ"י אינה מתרה על סיום תקופות חכירה; כי לאחר סיומן ממשיכה רמ"י להוציא לחוכרים דרישות לתשלום שסכומם כסכום דמי חכירה השנתיים ששולמו בעבר, ואילו לגבי הסכמים שבהם הונו דמי חכירה אין רמ"י מוציאה דרישת תשלום כאמור. בנובמבר 2020 מסר החשבונאי הראשי של התע"א למשרד מבקר המדינה כי התע"א משלמת דמי חכירה בגין הקרקעות ביהוד, נתב"ג ואשדוד שהסתיימה תקופת החכירה שלהן.

בביקורת עלה כי רמ"י לא טיפלה ביוזמתה בחידוש הסכמי חכירה של התע"א כאשר החברה לא פנתה אליה בעניינם.

מומלץ כי רמ"י תפעל להקמת מערכת ממוחשבת שתתרה מבעוד מועד על הסכמי החכירה שתוקפם צפוי לפוג ותפעל מול הגופים החוכרים לחידושם.

בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היא נסמכת על תאגידים כגון חברות ממשלתיות בייזום ובנקיטת הליכים; כי יש לה אלפי חוכרים שלא חודשה להם תקופת החכירה ומכאן שהתע"א אינה חריגה בהקשר זה; כי לנוכח המשאבים הנתונים לה היא אינה רואה צורך במעקב אחר חוזים שפקעו ואחר חידושם; וכי כפי שנכתב בהסכמי החכירה - האחריות לחידוש תקופת החכירה חלה על המחכיר, ובייחוד כאשר מדובר בגורם ממשלתי.



משרד מבקר המדינה מציין כי רמ"י מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל ושמירה על זכויותיה של המדינה בקרקעות שלה. מימוש אחריות זו משמעו בין היתר חידוש הסכמי חכירה, גביית דמי החכירה בגינם, ובחינת מצב הקרקעות במועד חידוש הסכמי החכירה. מומלץ כי רמ"י תפעל לחידוש הסכמי חכירה שבהם החוכר לא פנה אליה מיוזמתו, ולפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתתמוך בפעילות זו. זאת באותו אופן ולפי אותם כללים לגבי גורמים ממשלתיים ולגבי גורמים פרטיים.

2. בחוק לתיקון סדרי משפט ומינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - חוק סדרי משפט ומינהל), נקבע כי כל עובד ציבור שנתבקש להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, להחליט בבקשה ולהשיב למבקש בכתב בתוך 45 יום ממועד קבלתה, אלא אם חלים טעמים כמפורט בחוק לדחיית המועד למתן מענה, ובמקרה זה עליו להודיע למבקש עד תום תקופה זו מהם הטעמים לדחיית המענה וציון מועדו הצפוי של המענה. על חובת הנאמנות של רשות מינהלית כלפי הציבור המחייבת אותה להחליט בבקשה להפעיל את סמכותה בתוך זמן סביר ראו בספרו של י' זמיר⁶⁸ ובפסיקת בג"ץ⁶⁹.

לדוגמה, בפסק דין של בית משפט השלום⁷⁰ ממרץ 2020 נקבע כי התעלמות רמ"י במשך שנים רבות מפניות חוזרות ונשנות של התובעים להארכת תקופת החכירה מצביעה על אי-עמידתה בחובת ההגינות ובחובת תום הלב כלפי התובעים, ומהווה "התרשלות ממושכת". בפסק הדין נכתב כי התעלמות זו גרמה לתובעים נזקים בגין דחיית זכותם להיוון דמי חכירה. ציון כי פסק הדין נתון בהליך ערעור, אך בכל מקרה יש בו כדי ללמד כי שיהיו במתן החלטה בבקשה להפעלת סמכות מינהלית עלול לגרום נזק למבקש.

בביקורת עלה כי רמ"י לא השיבה על פניות של התע"א מהשנים 2015 ו-2016 בנוגע לחידוש תקופות החכירה בשלושה הסכמי חכירה הנוגעים לקרקעות שבשימוש החברה ביהוד. היעדר תגובת רמ"י על פניות התע"א אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של רשות להשיב לפונים אליה בכתב בתוך פרק זמן סביר. נוסף על כך, הדבר אף עלול לגרום נזקים כספיים לתע"א מכיוון שרק לאחר חידוש הסכמי חכירה באפשרותה להוון את דמי החכירה, וכן נוכח העלייה האפשרית בשווי הקרקע בין מועד סיום הסכם החכירה לבין מועד החידוש בפועל, אשר עלולה להביא להתייקרות דמי החכירה.

נוכח חובת הנאמנות החלה עליה כרשות מינהלית, על רמ"י להקפיד לבחון את בקשותיה של התע"א לחידוש הסכמי החכירה ולהשיב לה ככל שניתן במועדים שנקבעו, ובכל מקרה בתוך פרק זמן סביר.

68 י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב', 2011), עמ' 1093.

69 בג"ץ 79/56, **קושלביץ והימלפרב נ' המועצה המקומית נס-ציונה**, פ"ד י 1789, 1792; בג"ץ 100/88 **חברת גזית קונסיליום השקעות ופיתוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות**, פ"ד מג(1) 29, 33.

70 ת"א (חי') 45072-02-015, **איתן דודוביץ נ' רשות מקרקעי ישראל** (פורסם בבנו, 24.3.20).



קרקעות שאינן מוסדרות בהסכמים

מתחם נתב"ג

מתחם נתב"ג של התע"א משתרע על שטח של כ-1,830 דונם בבעלות המדינה, בהם שטח כ-1,340 דונם אינו מוסדר כראוי בהסכמים עם רמ"י⁷¹, כדלקמן:

1. שטח של כ-315 דונם שקיימת טיוטה של הסכם פיתוח⁷² בעניינו מיוני 1977 שלא נחתמה עד למועד סיום הביקורת. בטיטה נכתב כי רמ"י מוכנה להחכיר לתע"א את השטח רק לאחר שהחברה תפתח אותו ותקים מבנים למטרותיה, וזאת עד לאפריל 1980. עוד נכתב כי לאחר מילוי תנאי הסכם הפיתוח רמ"י מתחייבת להתקשר עם התע"א בהסכם חכירה. לפי רישומי רמ"י המעודכנים למועד סיום הביקורת - השטח הוחכר לתע"א, והחברה משלמת בעדו דמי חכירה שנתיים. לפי נתוני התע"א דמי החכירה השנתיים הם כ-90,000 ש"ח. בביקורת לא נמצא כי נחתם הסכם חכירה בין הצדדים בהמשך לטיטות הסכם הפיתוח.

2. שטח של כ-1,018 דונם שיש טיוטת הסכם חכירה בעניינו משנת 1968 שלא נחתמה. טיוטת ההסכם הייתה לתקופה של 49 שנים שהסתיימה במרץ 2017.

א. בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי זכויות השימוש שלה בקרקע זו מעוגנות בהחלטת ועדה להקצאת שטחים⁷³ מאפריל 1965 בנושא הקצאת שטחים למשהב"ט למטרת הקמתו של מפעל תעשייתי, כי זכויותיה בשטח אינן מוסדרות והיא אינה משלמת דמי חכירה בגינו; וכי היא עלולה להידרש לשלם עבורו סכומים שיכולים להיות מהותיים.

ב-19.5.20 מסר החשבונאי הראשי של התע"א למשרד מבקר המדינה כי התע"א אינה משלמת דמי חכירה בעד מתחם זה, ובספריה יש הפרשה בגינם בסך 6.1 מיליון דולר עבור שבע שנים בהתאם לדיני ההתיישנות בישראל, על פי הסכומים המשולמים בעד שטחים סמוכים. דברים דומים מסרה הלשכה המשפטית של התע"א למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020.

ב. יצוין כי בטיטות חוות דעת מאפריל 2020 שהזמינה התע"א מיועץ משפטי חיצוני בנושא "חוזה חכירה אזור מערבי - ש.א.ל - חוות דעת", בגין שטח של 26 דונם שהם חלק מ-1,018 הדונם האמורים, נכתב כי הובהר ליועץ שרמ"י והתע"א פועלות בהתאם לטיטות החוזה שלא נחתם, והתע"א משלמת את דמי החכירה לרמ"י בהתאם לטיטה זו.

בספטמבר 2020 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי אושרה עסקת החכרת הקרקע כולה (שטח של 1,018 דונם) לתע"א על ידי רמ"י בינואר 1980; כי לצורך חתימה על

71 זאת בנוסף על הסכמים שאינם בתוקף כפי שצוין לעיל.

72 הסכם בין רמ"י לבין יזם המייעד קרקע לבנייה, בתנאים שאישרה רמ"י. בהתקיים תנאיו של הסכם זה זכאי היזם להתקשר עם רמ"י בהסכם חכירה.

73 ועדה שבה היו חברים נציג משהב"ט, נציג התע"א ונציג רמ"י.



הסכם החכירה דרשה רמ"י מהתע"א מסמכים שלא הומצאו לה, ולכן לא נחתם ההסכם; וכי בעד קרקע זו משלמת התע"א דמי חכירה שנתיים.

יצוין כי ביולי 2007 כתב יועץ של התע"א בענייני תכנון לסגנית היועץ המשפטי של התע"א כי כל עוד הזכויות בקרקע זו אינן רשומות ואינן מוסדרות, לא ניתן לבצע הליך ומיזם משותף עם גורם חיצוני בשטח זה; וכי כל פעולה כזאת חייבת להיות עם בעלי הזכויות, שהם אינם מזהים.

במסמך של התע"א מיוני 2016 בנושא מדיניות פיתוח למתקן ביטחוני קיים לקמפוס נתב"ג נכתב כי בטווח הארוך מתוכנן פינוי ובינוי בחלק משטח זה.

עולה כי היעדר הסדרה של הזכויות של התע"א בקרקע בשטח של כ-1,018 דונם, עלול לפגוע בקידום תוכניות לפינוי ולבינוי בשטח לפי תוכניתה מיוני 2016. על רמ"י והתע"א להשלים חתימה על הסכם חכירה בגין שטח זה במתחם נתב"ג ואת תשלום דמי החכירה בגינו.

בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי נדרש להסדיר בחוזה חכירה את השטח בהיקף של 315 דונם, וכי דמי החכירה ייבדקו במסגרת הסדרה של חוזה החכירה של התע"א.

מפעל אלתא

1. ממסמכי חברת אלתא עולה כי במאי 2013 היא רכשה מגורם פרטי זכויות חכירה בקרקע בשטח של 7 דונם הצמוד לשטחה בתמורה ל-310,000 דולר. בהסכם הרכישה נכתב כי הגורם הפרטי רכש זכויות אלה בפברואר 2005 מחברה א', שהייתה בעלת זכויות חכירה מרמ"י בקרקע. עוד נכתב בהסכם כי קיימת מחלוקת משפטית בין חברה א' לבין רמ"י בנוגע לדרישת רמ"י להחזרת השטח אליה לצורך הקצאתו לאלתא. בהקשר זה כתב בינואר 2013 נציג רמ"י לחברת אלתא במענה על פנייתה בנושא, כי אם חברה א' תפנה את השטח האמור ותחזיר אותו לרמ"י, היא תשקול בחיוב את הקצאתו לאלתא לשם הרחבת מפעליה בכפוף לאישור הגורמים המוסמכים ברמ"י ובהתאם לנהלים ולהחלטות שיהיו תקפים במועד זה.

באפריל 2018 דחה בית המשפט המחוזי⁷⁴ את תביעתה של חברה א' נגד רמ"י להאריך את תקופות החכירה של קרקעות שחכרה, בין היתר של קרקע זו. ביולי 2018 ערערה חברה א' על פסק הדין⁷⁵. בפועל, נכון למועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, מעמדה המשפטי של חברת אלתא בקרקע לא הוסדר מול רמ"י.

2. באוגוסט 2020 מסרה היועצת המשפטית של רמ"י מרחב ירושלים למשרד מבקר המדינה כי התע"א לא ביקשה, וממילא רמ"י לא אישרה את העברת הזכויות בקרקע לאלתא; כי אם רמ"י תקצה לחברת אלתא את הקרקע - הדבר יהיה בכפוף להסדרה חוזית ולתשלום

74 ת"א (מרכז) 36934-12-09 שמעון נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 30.4.18).

75 ע"א 5566/18 שמעון נ' מינהל מקרקעי ישראל. יצוין כי לאחר מועד סיום הביקורת, ב-3.12.20 דחה בית המשפט העליון את הערעור.



בהתאם לכך; כי הקרקע שהוחכרה לחברה א' יועדה למטרת מטעים חקלאיים, ובמצב המשפטי הקיים חברת אלתא אינה רשאית להשתמש בה לייעוד אחר; וכי לאחר שתושב הקרקע לרמ"י וישונה יעודה ניתן יהיה להקצות אותה לאלתא. באוגוסט 2020 מסרה חברת אלתא למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2020 היא החלה בבנייה בשטח שעתידיה להסתיים בחודש יוני 2022.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, המשיכה חברת אלתא לעסוק בבניית מתקניה בשטח האמור, הגם שמתקיימים הליכים משפטיים בין רמ"י לחברה א' ומעמדה המשפטי של אלתא בקרקע טרם הוסדר מול רמ"י.

בהתחשב בהליכים המשפטיים המתנהלים בנוגע לקרקע, על אלתא ורמ"י לפעול להסדרת מעמדה בקרקע של מפעל אלתא.

מפעל מל"מ⁷⁶ בבאר יעקב

1. מפעל מל"מ שוכן בבאר יעקב בשטח של כ-540 דונם. ביולי 1966 המליצה ועדה בהשתתפות נציגי משהב"ט, התע"א ורמ"י להחכיר לתע"א בין היתר את הקרקע שבה שוכן המפעל. בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 נכתב כי זכויותיה בקרקעות בבאר יעקב מעוגנות בהמלצות הוועדה האמורה; וכי התע"א אינה משלמת דמי חכירה בגינם. באוקטובר 2020 מסר החשבונאי הראשי של התע"א למשרד מבקר המדינה כי אין בספרי התע"א הפרשה בגין דמי שימוש או חכירה של קרקע זו.

בביקורת לא נמצא כי רמ"י אימצה את המלצת הוועדה מיולי 1966 בנוגע להחכרת הקרקע בבאר יעקב לתע"א, וטרם נחתם הסכם חכירה בין הצדדים.

ביולי 2020 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי אין לה הסכם עם משהב"ט או עם התע"א לגבי הקרקע בבאר יעקב; כי משהב"ט מעולם לא ביקש מרמ"י כי תאשר לתע"א להשתמש בקרקע; וכי בעקבות הביקורת בכוונת רמ"י להסדיר את השימוש של משהב"ט והתע"א במתחם.

משרד מבקר המדינה מציין כי פעילותו של מפעל מל"מ במשך עשרות שנים על קרקע של מאות דונם שבבעלות המדינה בלי שרמ"י הקצתה אותה לתע"א ובלי שהסדירה את נושא תשלום דמי החכירה בעדה, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

על רמ"י לפעול להסדיר נושאים אלה מול התע"א, כנדרש. כמו כן על התע"א לכלול בספריה הפרשה לדמי חכירה בעד קרקע זו.

76 מפעל מערכות לחימה מתקדמות (מל"מ) השייך לחטיבת מט"ח.



2. בדוח מבקר המדינה משנת 2011⁷⁷ נכתב כי הרוב המוחלט של המידע בנוגע להקצאת קרקעות למעלה"ט מנוהל ברמ"י באופן ידני והדבר מונע את אחזורו, בין היתר לצורך ניהול שוטף של תהליך הקצאות הקרקעות, חידושן והתחשבנות בעניינן. יצוין בהקשר זה כי בדוח נוסף של מבקר המדינה⁷⁸ נכתב כי רמ"י אינה מנהלת באופן ממוחשב את מקרקעי בסיס חיל האוויר והחלל (בח"א) 27 וכן את כלל המקרקעין שמוחזקים ע"י משהב"ט.

באוקטובר 2020 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי המידע בנוגע להקצאת קרקעות למעלה"ט ולמתקנים מסווגים של התעשיות הביטחוניות, לרבות של התע"א, מנוהל בה באופן ידני, וטרם הוקמה מערכת ממוחשבת כאמור; כי משנת 2013 נעשו ניסיונות להקמת מערכת ממוחשבת בשיתוף משהב"ט אולם הם לא צלחו; וכי בהיעדר מערכת ממוחשבת אחידה לרמ"י ולמשהב"ט יש פער בין מספר תיקי המקרקעין של מעלה"ט שמנוהלים בשני הגופים (ברמ"י יש כ-1,500 תיקים, ולפי רישומי משהב"ט יש כ-3,000 תיקים), יש ליקויים בגביית דמי חכירה ממעלה"ט, ורישומי רמ"י בנוגע לשימוש מעלה"ט בקרקעות אינם מלאים.

במהלך הביקורת הנוכחית לא עלה בידי רמ"י להמציא לידי משרד מבקר המדינה מסמכים בנוגע לזכויות בקרקעות בבאר יעקב שבשימוש התע"א, והיא אף פנתה לתע"א בבקשה לקבל ממנה מידע בנושא. עולה כי אין בידי רמ"י מערכת מידע ובה נתונים על הקרקעות המשמשות לצורך מתקנים מסווגים המשמשים גופים ביטחוניים.

על רמ"י ומשהב"ט לבחון את החסמים שמנעו עד כה את הקמתה ברמ"י של מערכת לרישום ממוכן ומאורגן של קרקעות המשמשות את משהב"ט וגופים ביטחוניים נוספים ולפעול לגיבוש פתרונות שיאפשרו את הקמתה.

הקצאה של קרקעות בבעלות המדינה מחייבת הסדרה פורמלית, אשר בה יקבעו בין היתר תנאי השימוש בקרקע, התנאים להעברתה לצד שלישי, ודמי השימוש בה. בביקורת עלה כי זכויותיה של התע"א בכ-55% מהקרקעות שבהן היא פועלת אינן מוסדרות כראוי בהסכמים מול רמ"י, וכי היא אינה משלמת עבור השימוש בחלק מקרקעותיה. היעדרם של הסכמים המסדירים את הזכויות של התע"א בקרקעות אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והוא עלול לפגוע בזכויותיה של התע"א בקרקעות וביכולתה החוקית לבצע בהן פעולות. כמו כן, נוכח התיישנותם המשפטית של חובות כספיים לאחר שבע שנים - היעדר ההסדרה אינה מאפשרת לרמ"י לגבות מהתע"א דמי חכירה בעד שימוש שעשתה במשך עשרות שנים בחלק מהקרקעות ללא תמורה.

הדבר מקבל משנה תוקף נוכח הסיכון שצוין בדוחות התקופתיים של התע"א ולפיו הסדרת הזכויות יכולה להיות בתנאים שונים מהותית מהתנאים הקיימים, ולהשית על החברה תשלומים אשר עלולים להיות מהותיים, וכן נוכח הפרטתה הצפויה של התע"א.

77 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה".

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "פינוי בסיס חיל האוויר והחלל "בח"א 27" ממבנים ומתשתיות וניקוי קרקע מזוהמת בשטחו - ביקורת מעקב מורחב".



על רמ"י והתע"א לפעול להסדרת הזכויות ותנאי השימוש בקרקעות שבהן התע"א פועלת: עליהן לחדש את ההסכמים שפג תוקפם ולפעול לחתימה על הסכמים בנוגע לקרקעות שלא נחתמו הסכמים לחכירתן. זאת גם בהתאם לאמור בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020.

רישום חסר של זכויות חכירה ובעלות בלשכת רישום המקרקעין (טאבו)

סעיף 7 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין) קובע כי עסקה במקרקעין טעונה רישום בלשכת רישום המקרקעין; וכי עסקה שלא נגמרת ברישום כאמור רואים אותה כהתחייבות לביצוע עסקה. רישום זכויות חכירה ובעלות בלשכת רישום המקרקעין שבמשרד המשפטים מקנה זכות קניינית לחוכר או לרוכש. רמ"י ממשיכה בניהולם של נכסים בחכירה שאינם רשומים בלשכת הרישום, ומחויבת במתן שירות רישומי שוטף בגינם. הרישום בלשכת רישום המקרקעין גובר על כל רישום אחר, לרבות רישום בספרי רמ"י.

בביקורת עלה כי התע"א לא רשמה בלשכת רישום המקרקעין, בהתאם לאמור בחוק המקרקעין, את כל זכויות החכירה שלה, למעט שטח של 255 דונם במתחם נתב"ג, ואת זכויות הבעלות שלה במקרקעין שביהוד ובאשדוד בשטח של כ-46 דונם. על התע"א לפעול לרישום זכויותיה במקרקעין ברישומי לשכת רישום המקרקעין (הטאבו) על מנת לעגן את זכויותיה המשפטיות בהן.

דיווח התע"א על זכויות במקרקעין בדוח התקופתי

בתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף נקבע כי יש לכלול בתשקיף תיאור קצר של המיקום והמאפיינים הכלליים של עיקרי המקרקעין של החברה, וכי אם רכוש מהותי כלשהו אינו בבעלות התאגיד או שהוא מוחזק תחת מגבלה מהותית - יש לציין זאת ולתאר בקצרה את זכויות התאגיד בו. בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח התקופתי יובאו תיאור של התאגיד והתפתחות עסקיות בשנה האחרונה בהתאם לפרטים ולעקרונות שבתקנות ניירות ערך - פרטי התשקיף.

בביקורת עלו פערים בין הדיווח של התע"א בדוח התקופתי שלה ל-31.12.19 בנוגע למקרקעין לבין נתונים ומסמכים שבידיה הנוגעים לזכויות בקרקעות, כגון הסכמי חכירה.



לוח 12: פערים שעלו בביקורת בין הדוח התקופתי ל-31.12.19 ובין נתונים ומסמכים הנוגעים לזכויות בקרקעות

פרוט הפער	רישום בדוח התקופתי ל-31.12.19	מתחם
בביקורת עלה כי מועדי סיום תקופות החכירה של קרקעות אלה הם בין השנים 2019 - 2031. ההסכם שלכאורה הסתיימה תקופת החכירה שלו בשנת 2017 לא נחתם.	"תקופות החכירה לגבי מקרקעין בגינם התקשרה החברה בהסכמי חכירה (כ-500 דונם) שהסתיימו/תסתיימנה (לפי העניין) בין השנים 2017-2031."	נתב"ג
השטח הכולל של מתחם נתב"ג הוא כ-1,830 דונם.	השטח הכולל של המתחם הוא כ-2,000 דונם	נתב"ג
בשנת 2041 תסתיים חכירת שטח של כ-70 דונם שהם כ-35% מהשטח הכולל שהתע"א חוברה באשדוד, ולפיכך אין מדובר ב"עיקר" השטח. תקופת החכירה של השטח העיקרי שבחכירה (כ-90 דונם) הסתיימה בשנת 2016.	"תקופות החכירה לגבי עיקר שטח המקרקעין תסתיימנה בשנת 2041"	אשדוד

נוכח הפערים המוצגים בלוח 12 על התע"א לתקן את דיווחיה על מנת שישקפו באופן מדויק את מצב זכויותיה בקרקעות.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הנושא ייבחן ויתוקן ככל הנדרש במסגרת הדוח התקופתי ל-31.12.20.

גילוי בדוחות התקופתיים בדבר השווי ההוגן⁷⁹ של זכויות התע"א בקרקעות

בתקן חשבונאות בינלאומי מס' 16 (להלן - תקן חשבונאות 16) נכתב כי משתמשים בדוחות הכספיים עשויים לראות במידע בנוגע לשווי הוגן של רכוש קבוע רלוונטי לצרכיהם, כאשר הוא שונה מהותית מהערך בספרים; וכי התקן מעודד ישויות לתת גילוי למידע בנוגע לשווי ההוגן כאמור.

במסמך פנימי שהכינה התע"א לבחינת הסכמי חכירה לקראת יישום לראשונה של תקן דיווח כספי בינלאומי 16 נכתב כי כ-75% מהחכירות של נכסי הנדל"ן בהם משתמשת התע"א מבוצעות ללא הסכמי חכירה בתוקף, ואם יש הסכמים כאלה, בדרך כלל מדובר בסכומים לא

79 המחיר שבו תתרחש עסקה רגילה למכירת נכס בין משתתפים בשוק.



מהותיים; וכי חכירות שאינן מגובות בהסכמים בעלי תוקף אינן מוגדרות כ"חובה" לעניין התקן ולכן הן אינן מטופלות לפיו מבחינה חשבונאית.

הקרקעות של התע"א מוצגות בדוחותיה הכספיים ל-31.12.19 בעלות מופחתת של כ-5 מיליון דולר. בדוחות הכספיים של התע"א לא ניתן גילוי לגבי השווי ההוגן של זכויותיה בקרקעות שבשימושה, אשר יכול להסתכם בסכומים משמעותיים.

מומלץ כי התע"א תבחן אפשרות לבצע הערכה של השווי ההוגן של הזכויות שלה בקרקעות, ולהציג מידע זה בדוחותיה בהתאם לתקן חשבונאות 16. יצוין כי חשיבות הצגת השווי ההוגן עולה נוכח הפרטת הצפיה של תע"א.

פעולות משרד האוצר ורשות החברות בנוגע לקרקעות של התע"א

חוק החברות הממשלתיות קובע כי אחד מתפקידי רשות החברות הוא לעקוב אחר פעילותן של החברות הממשלתיות, מהלך עסקיהן ומצבן הכספי, ולדווח על כך לשר האוצר ולשר האחראי על ענייני החברה⁸⁰.

תפקיד החשכ"ל הוא בין היתר לחתום על חוזים והתקשרויות בשם הממשלה ולייצגה בעסקאות על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי המדינה). בדוח מבקר המדינה משנת 2004⁸¹ נכתב כי היועצת המשפטית של משרד האוצר מסרה למשרד מבקר המדינה כי האחריות לשמירת נכסי המדינה נתונה בידי החשכ"ל, וכשמדובר במקרקעין - גם בידי רמ"י.

בדוח מבקר המדינה האמור נכתב כי אין רישום מסודר של זכויות המדינה בחלק מנכסי החברות הממשלתיות ושל תנאי העברתם לשימוש החברות; כי הבעיה מחמירה כאשר החברות הממשלתיות נתונות בתהליך הפרטה והמדינה אינה ערה לכל זכויותיה בנכסים, דבר שפוגע בכוח המיקוח שלה; וכי שווי נכסים אלה לא הובא בחשבון בעת קביעת מחיר המכירה של חברות שהמדינה הפריטה בעבר.

עוד נכתב בדוח כי רק לקראת הפרטה או שינוי מבני בחברות הממשלתיות מתקיימים דיונים נמרצים בין הממשלה לחברות הממשלתיות בנוגע למיפוי הנכסים, לזכויות הבעלות עליהם ולשימוש בהם, וכי מדובר בנושאים שנויים במחלוקת שלא נמצא להם פתרון מידי, וגם לאחר השינוי המבני הנושא לרוב אינו מוסדר; וכי מידע מדויק על הזכויות במקרקעין חיוני לצורך הערכת שווי הקרקעות באופן אמין לקבלת החלטות, כגון בנושא הפרטה. מבקר המדינה המליץ בדוח כי רשות החברות ואגף החשכ"ל ייזמו סקר מלא לאיתור כל נכסי המדינה שבשימוש החברות הממשלתיות, כי רשות החברות תפעל להסדרת המחלוקות עם החברות הממשלתיות בנושאי מקרקעין, ותשקול לדרוש מהן דמי שימוש כלכליים עבורם, ותעגן דרישה זו או ויתור עליה בהסכמים איתן; וכי על היחידות השונות במשרד האוצר ורשות החברות להיערך באופן

80 השר האחראי על ענייני התע"א הוא שר הביטחון.

81 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), "מאזן המדינה ליום 31.12.03 ניהול נכסי מדינה מוחשיים ורישומם".



מקצועי מיטבי לקראת שינויים מבניים מתוכננים בחברות הממשלתיות, ובכלל זה לیبון כל הסוגיות המשפטיות הכרוכות בזכויות על הנכסים.

בהערות ראש הממשלה ממאי 2005 על דוח ביקורת זה נכתב כי בכוונת החשכ"ל לבצע מיפוי של הנכסים בחברות הממשלתיות, לרבות של כלל ההסדרים והחוזים הקיימים, ולקבוע כללים והנחיות להבטחת מעקב ושמירת זכויות המדינה בנכסים אלה.

בדוח אחר של מבקר המדינה⁸² נכתב כי רשות החברות השיבה למשרד מבקר המדינה כי האחריות לניהול רישום נכסי המדינה והמעקב אחריהם נתונה בידי החשכ"ל מכוח חוק נכסי המדינה, ואילו האחריות לניהול המעקב אחר נכסי המדינה המוחזקים בידי חברות ממשלתיות נתונה בידי רשות החברות. בדוח נכתב כי יש לבצע מעקב שוטף אחר השינויים בנכסים, וכי ביצוע סקר נכסים ערב הפרטה, בלחץ הנסיבות, אינו תחליף לניהול שוטף ותקין של הנכסים.

בעקבות דוח ביקורת זה, בספטמבר 2006 קבעה רשות החברות בחוזר כי החברות הממשלתיות נדרשות להעביר לה מידע בנוגע לזכויותיהן בנכסים, וכי על החברות לבצע מעקב שוטף ושיטתי אחר הנאותות והשלמות של רישום הנכסים והזכויות הצמודות להם בספרים, ובכל רישום אחר בהתאם להוראות כל דין; וכי יו"ר הדירקטוריון ימסור לה דיווח שנתי על נאותותו ושלמותו של המעקב האמור. בדוחות התקופתיים השנתיים של התע"א בפרק העוסק בתיאור עסקי התאגיד מפרטת התע"א את זכויותיה במקרקעין במתחמי הפעילות השונים.

בדוח מבקר המדינה משנת 2020⁸³ נכתב כי מן הראוי שתהיה בידי החשכ"ל ורשות החברות רשימה מלאה של הנכסים המוחזקים בידי החברות הממשלתיות, הכוללת מידע אודות מהות הנכסים המוחזקים בידי החברות הממשלתיות, וכן פירוט על אופן השימוש בו; כי המדינה קיבלה החלטות בנוגע לנכסים של חברת החשמל לישראל (חח"י) מבלי שהיה בידיה מידע על כלל הנכסים ושויים הכספי; וכי בהיעדר מידע בדוחות הכספיים של חח"י בנוגע לשויי הנכסים שבידיה, על רשות החברות והחשכ"ל לגבש מנגנון חלופי להגברת הבקרה על התמורה המתקבלת בעת מכירתם.

בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020 נקבע כי רשות החברות מוסמכת לפעול עם החשכ"ל, משהב"ט ורמ"י להסדרת מעמד נכסי המדינה בתע"א ומעמד המקרקעין המשמשים אותה.

בביקורת עלה כי קיימים פגמים בהסדרת זכויותיה של התע"א בחלק ניכר מהקרקעות שבשימושה. היעדר רישום מסודר של זכויות המדינה בחלק מנכסי החברות הממשלתיות ושל תנאי העברתם לשימוש החברות מעלה קשיים בפרט כאשר החברות נתונות בתהליך הפרטה; מכאן עולה חשש כי שויי נכסים אלה לא יובא בחשבון בעת קביעת מחיר המכירה של חברות בעת ההפרטה. יצוין בהקשר זה כי ליקויים בנוגע להיעדר מידע מלא בידי החשכ"ל ורשות החברות בנוגע לנכסי חברות ממשלתיות ושויים עלו בדוחות מבקר המדינה משנים 2004, 2007 ו-2020.

82 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות".

83 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020** (2020), "חברת החשמל לישראל - הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה".



מומלץ כי אגף החשכ"ל ורשות החברות יפעלו לוודא כי יוסדרו זכויות התע"א בקרקעות כנדרש, לרבות דמי השימוש בהן, תנאי השימוש ותנאי העברת הבעלות עליהן, וכן יודאו כי השווי ההוגן של הקרקעות מקבל ביטוי כנדרש, זאת בהמשך לאמור בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי כחלק מהליך הפרטה היא מקדמת הסדרה של הנושא מול רמ"י. בתגובתו של אגף החשכ"ל מינואר 2021 על ממצאי הביקורת הוא ציין כי הנושא נמצא בתחום האחריות של רשות החברות ורמ"י.

תוספות בנייה וניצול הקרקעות במתחמי התע"א

אישור תוספות בנייה במתחמי התע"א נוכח מיצוי סמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בעניין זה

בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) נקבע כי הסמכות למתן היתר לבנייה במתקן ביטחוני נתונה בידי ועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (להלן - ולמ"ב). ההליך בפני הוולמ"ב אינו מחייב הגשת תוכניות בנייה מפורטות והוא נמשך פרק זמן קצר בהרבה מהליך אישור תוכניות בנייה רגיל. בחוק התכנון והבניה נקבע כי ככלל בניין, מחנה או דרך המוחזק על ידי שלוחה של מעהב"ט, לרבות חברה ממשלתית שהשר האחראי עליה הוא שר הביטחון, שאושרה על ידי משהב"ט, היא מתקן ביטחוני. בהתאם להגדרה זו, שטח המוחזק על ידי התע"א נחשב למתקן ביטחוני אשר לגביו חלות סמכויות ולמ"ב והקלות בחוק.

בסעיף 172 לחוק נקבעו תנאים לפטור מהיתר לגבי מתקן ביטחוני נוסף בתוך מתקן קיים של מעהב"ט (להלן - פטור מהיתר). בנוהל שהוציא במרץ 2009 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז בנושא הוולמ"ב שהופנה ליועצים המשפטיים של משרד הפנים ומעהב"ט נקבע כי הקמת מתקן ביטחוני בתוך מתקן קיים כאמור בסעיף 172 בהיקף בנייה משמעותי תהיה טעונה אישור של הוולמ"ב.

בנובמבר 2015 התקיימה ישיבה בנושא עדכון נוהלי הוולמ"ב בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז⁸⁴, סגנית היועץ המשפטי של משרד הפנים, סגן היועץ המשפטי במשהב"ט וגורמים נוספים ממשרדים אלה ומצה"ל. בישיבה אישר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שהוולמ"ב תהיה רשאית לאשר בנייה בפטור מהיתר בהיקף של עד 32.25% מהבינוי שהיה קיים בשנת 2009⁸⁵ (להלן - סמכות הוולמ"ב).

באוגוסט 2020 מסר סגן מהנדס התע"א למשרד מבקר המדינה כי התע"א קרובה למיצוי מלא של זכויות הבנייה שבסמכות הוולמ"ב לאשר לה בפטור מהיתר כמפורט בלוח 13; וכי כבר כיום

84 היועץ המשפטי לממשלה משמש ראש מערכת היעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה ולכל משרדיה ושלוחותיה.

85 במתקן שבו בוצע עד מועד הישיבה בינוי של פחות מ-5% מהבינוי שהיה קיים בשנת 2009 - ניתן יהיה לבצע תוספת של 15% על הבינוי שהיה בשנת 2009, ובמתקן בו בוצע בינוי נוסף של 5% לפחות מהבינוי שהיה קיים בשנת 2009 - ניתן יהיה לבצע תוספת של 15% על הבינוי שהיה בשנת 2009 ו-15% נוספים על הבינוי זה, ובסה"כ - 32.25% מהבינוי שהיה קיים בשנת 2009.



דרושים לה בחלק מהמתחמים היתרים לבנייה בהיקף שאין לוולמ"ב סמכות לאשר לה בפטור מהיתר, כגון מתחמי באר יעקב ובאר שבע.

בשנת 2016 הכינה התע"א מסמכי מדיניות לפיתוח ארבעה ממתחמי הקרקע שלה - יהוד, נתב"ג, באר יעקב ואשדוד. ביוני 2020 הכינה התע"א תקציר לתוכנית אב עבור מתחם באר שבע. בתוכניות האמורות התייחסה התע"א לתוספות בנייה מתוכננות עבור המתחמים האמורים כמפורט בלוח 13.

לוח 13: שטחי בנייה קיימים ומתוכננים במתחמי התע"א, במ"ר

שם המתחם	שטח בנוי 29.12.19*	סה"כ שטח בנוי שבסמכות הוולמ"ב לאשר**	שיעור השטח הבנוי ב-29.12.19 מכלל השטח שבסמכות הוולמ"ב לאשר	סה"כ שטח בנוי מתוכנן לפי מסמכי מדיניות פיתוח
נתב"ג	481,787	531,990	91%	713,004
אשדוד	138,383	153,926	90%	184,388
באר יעקב	95,493	95,524	100%	172,475
יהוד	123,094	125,350	98%	331,763
באר שבע	52,400	42,575	123%***	143,000
סה"כ	891,157	949,365	94%	1,544,630

המקור: מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* השטח הבנוי כולל בקשות שהגישה התע"א לוולמ"ב וטרם אושרו.

** לפי תחשיב של התע"א.

*** התע"א הגישה לאישור הוולמ"ב בקשה לבנייה של כ-15 אלף מ"ר בחריגה מסמכותו, וזאת במסגרת היתר בנייה מותנה כמתואר בהמשך.

בספטמבר 2020 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי כדי להתגבר על בעיית דחיפות באישור היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים, יכולה הוולמ"ב לאחר מיצוי סמכויותיה כאמור, לתת היתר בנייה המותנה בקידום התוכנית האזרחית (להלן - היתר בנייה מותנה); וכי היתר כזה מאפשר לתע"א בנייה במקביל לביצוע ההליכים האזרחיים (הרגילים) להוצאת היתר בנייה. עוד מסר כי לפי מדיניותו של משהב"ט הדבר נעשה רק בנוגע למתקנים המיועדים לתת מענה לצורכי מעהב"ט, ולא בנוגע להליכי בינוי שנועדו לפעילות ייצוא.

נמצא כי התע"א מיצתה או קרובה למצות באופן מלא את זכויות הבנייה שבסמכות הוולמ"ב להקנות לה, וכי יהיה עליה להשתמש בהליכים הרגילים לקבלת היתרי בנייה הדרושים לפעילותה לצורך מימוש מדיניות הפיתוח שלה; הליכים שאורכים זמן רב ועלולים לעכב את מימוש תוכניותיה.



יצוין כי נוכח מדיניות משהב"ט, ולפיה היתרי בנייה מותנים יינתנו רק בנוגע למתקנים הנותנים מענה לצורכי מעהב"ט (לאחר מיצוי סמכות הוולמ"ב כאמור) - התע"א חשופה לסיכון של הימשכות הליכים לתכנון מבנים המיועדים לפעילות הייצוא שלה; פעילות שהניבה כ-74% מהכנסותיה בשנת 2019. הדבר עלול לפגוע ביכולת התע"א להתקשר בעתיד עם לקוחות זרים נוכח עיכוב אפשרי בלוחות הזמנים להקמת תשתיות לפרויקטים, ובלוחות הזמנים לביצוע פרויקטים שהיא תבצע עבורם, ומכאן אף ברווחיותם. מומלץ כי משהב"ט ומשרד המשפטים יבחנו את נושא מיצוי הסמכויות של הוולמ"ב, ויבחנו פתרון, ככל שנדרש, בנוגע לתהליכי התכנון והבנייה של התע"א.

בתגובת מינהל התכנון בדצמבר 2020 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי אישורן של תוכניות האב לפיתוח מתחמי התע"א כתוכניות סטטוטוריות עשוי לתת מענה לסיכון האמור. דברים דומים מסר בינואר 2021 משרד המשפטים בתגובה על ממצאי הביקורת. כמו כן מסר משרד משפטים כי לא מוכרת לו כל פנייה המציגה צורך או בקשה לקידום בנייה נוספת מכוח הסמכות המוקנית לוולמ"ב בחוק התכנון והבניה בעניינה של התע"א, וכי אם תעלה בקשה להתייעצות או בקשה אחרת יהיה נכון לסייע ולבחון את הכלים החוקיים האפשריים למתן מענה לצורכי התע"א.

ניצול יעיל של שטחי התע"א

הביקורת העלתה כי בחלק ממתחמי התע"א נמצאים מבנים נמוכים, צריפים ושטחים ריקים; וכי יתכן שניתן להשתמש בקרקעות באופן יעיל יותר, כגון על ידי בנייה לגובה ושימוש בשטחים פתוחים. לדוגמה: בצד המזרחי של מתחם נתב"ג יש צריפים ומבנים נמוכים, באזורים שלגביהם מסר סגן מהנדס התע"א למשרד מבקר המדינה כי בהיותם מרוחקים מנתב"ג ניתן לבנות עליהם בניינים בגובה שמונה עד עשר קומות (מפה 1); ובמתחם רמת"א יש קרקע פנויה⁸⁶ בשטח של 37 דונם בחכירה מרמ"י משנת 1979.

86 יצוין כי במועד סיום הביקורת יש לתע"א תוכניות לבנייה על מגרש זה.



מפה 1: צריפים, מבנים נמוכים ושטחים ריקים במתחם נתב"ג



המקור: מסמך התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנוהל של רמ"י משנת 2009 בנושא הקצאת קרקע לצורכי ביטחון נקבע כי אם במשך שנה ממועד הקצאת קרקע למשהב"ט לא הוחל בפיתוח השטח או לא נעשה בו שימוש למטרה שלשמה הוא הוקצה - יפנה מנהל המחוז ברמ"י למשהב"ט בדרישה להחזרת השטח; וכי בכל מקרה ימשיך המחוז במעקב ופיקוח לגבי הנעשה בשטח עד למימוש מטרת ההקצאה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2011⁸⁷ נכתב כי רמ"י אינה מקיימת כל פיקוח ובקרה יזומים על ניהול הקרקעות שהוקצו לצה"ל, וכי היא נדרשת לוודא כי צה"ל משתמש בקרקעות באופן התואם לשימוש שאושר לו. ביוני 2020 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי יחידה שלה ("מרחב השמירה") אמורה "להרים דגל אדום" כאשר יש קרקע מוכרת שאינה מנוצלת או אינה משמשת לייעוד שנקבע עבורה; ועם זאת הבקרה על צורכי הקרקעות של התעשיות הביטחוניות היא באחריות גורמים ביטחוניים ורשות החברות. יצוין כי בביקורת לא נמצא עיגון נורמטיבי לאחריות שציינה רמ"י שיש לגורמים ביטחוניים ולרשות החברות לבקרה על צורכי קרקעות של התעשיות הביטחוניות.

מומלץ כי התע"א תבצע בחינה של יעילות שימוש בקרקעות שהעמידה לרשותה המדינה, לשם ניצולן המיטבי. עוד מומלץ כי רמ"י תבחן את ניצול שטחי המדינה שבשימוש התע"א לשם איתור שטחים שאינם מנוצלים במלואם ע"י החברה.

87 מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2011), "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה".



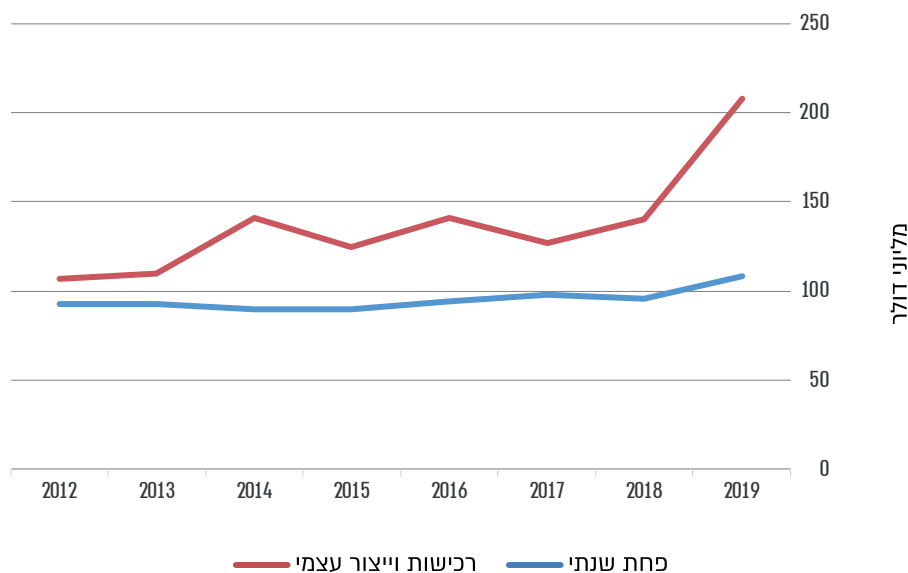
בתגובתה של רמ"י מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי במרבית המקרים נמנע ביקור בדרך קבע של נציגי "מרחבי השמירה" באופן שאינו מאפשר לה לבחון אם מתקיימות פעולות בנייה במתקן זה או אחר. עוד מסרה רמ"י לגבי הקרקע הפנויה במתחם רמתא כי מכיוון שמדובר במתקן ביטחוני עלתה אפשרות ברמ"י כי קיים בינוי תת-קרקעי ורק אגב טיפול בעסקה סמוכה פנתה רמ"י לקבלת תצהיר מהתע"א בנוגע לבינוי בשטח; וכי לאחרונה הוגשה תוכנית לבנייה במגרש.

מומלץ כי רמ"י בשיתוף התע"א תפעל לצורך הסדרת אישורים ביטחוניים הנדרשים לעובדיה הרלוונטיים או לחלופין תבחן מנגנוני בקרה חלופיים, זאת כדי לאפשר לה למלא את חובתה לבצע פיקוח ובקרה על הקרקעות שבשימוש התע"א ולוודא כי הן מנוצלות בהתאם לייעודן.

סוגיות נוספות בנושא הרכוש הקבוע של התע"א

משרד מבקר המדינה בדק את סכום הרכישות והייצור העצמי של רכוש קבוע בתע"א בשנים 2012 - 2019 לעומת סכום הפחת השנתי. אם היקפי רכש של רכוש קבוע וייצור העצמי בחברה עסקית גדולים מהיקפי הפחת, ניתן להניח שהחברה נמצאת במסלול של צמיחה. להלן הנתונים מתוך הדוחות הכספיים של התע"א:

תרשים 30: סכום רכישות וייצור עצמי של רכוש קבוע ופחת שנתי, 2012 - 2019 (במיליוני דולר)



המקור: הדוחות הכספיים של התע"א ל-31.12 בשנים 2012 - 2019.

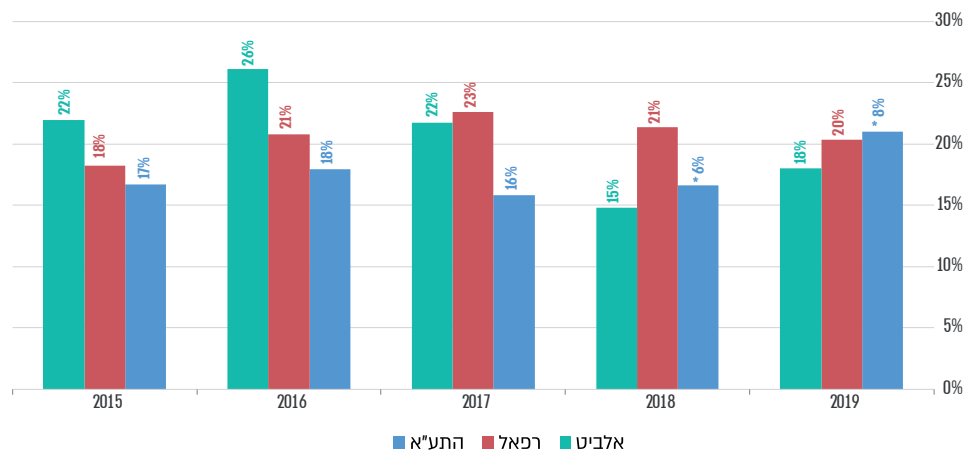


יש לציין לחיוב את המצב העולה מהתרשים ובו סכום הרכישות והייצור העצמי של רכוש קבוע בתע"א בשנים 2012 - 2019 היה גדול מסכום הפחת השנתי, דבר שיש בו כדי להעיד על מגמת התפתחות של החברה וצמיחתה.

עוד עולה מהתרשים כי בשנת 2019 חל גידול של עשרות אחוזים בסכום הרכישות והייצור העצמי של רכוש קבוע יחסית לשנים הקודמות. ממסמכי התע"א עולה כי הדבר נובע בעיקר בעקבות השקעה שביצעה חטיבת כט"צ במל"טים שיועדו להחכרה ללקוח.

ניתוח השוואתי

תרשים 31: רכישות וייצור עצמי של רכוש קבוע בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות יחסית לעלות המופחתת של הרכוש הקבוע שלהן, 2015 - 2019



המקור: הדוחות הכספיים לשנים 2015 - 2019 של התע"א, רפאל ואלביט.
* ברכוש הקבוע של התע"א בשנים 2019 ו-2018 נכלל סכום רכישות בגין עסקת מל"טים שהתע"א החכירה ללקוח, בסך 53 ו-7 מיליון דולר בהתאמה (בנושא זה ראו בהמשך).

שיעור השקעה גדול ברכוש קבוע יחסית לרכוש שנמצא בידי החברה עשוי להעיד על גידול צפוי ביעילות החברה, ועל צמיחה. בשנים 2015 - 2019 היה שיעור ההשקעה השנתי הממוצע של רפאל ברכוש קבוע כ-21% מהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע; שיעור ההשקעה השנתי הממוצע של אלביט, עד למיזוגה עם חברת תעש בשנת 2018, היה כ-23% מהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע. שיעור ההשקעה הממוצע בתע"א היה כ-18%. ההשקעה הנמוכה ברכוש הקבוע יחסית לחברות מתחרות בענף עלולה להעיד על יעילות ופריון נמוכים בתע"א לעומת מתחרותיה - אלביט ורפאל, נוכח שימוש בציד ומכשור מתקדמים פחות. מומלץ כי תע"א תבחן את שיעור השקעתה ברכוש קבוע ותעדכן במידת הצורך את תוכניותיה בנושא.



רישום חשבונאי של עסקה מסוימת

בשנת 2018 חתמה התע"א על הסכם עם לקוח לביצוע עסקה בעלת מאפיינים מסוימים. בפברואר 2019 קיבלה התע"א ממשרד יועצים חוות דעת שהוכנה לבקשתה בנוגע להכרה בהכנסה מעסקה זו לפי כללי חשבונאות בינלאומיים מקובלים, וביצעה רישום חשבונאי בהתאם.

בביקורת עלה כי חוות דעת זו לא הוצגה לוועדה לאישור הדוחות הכספיים של הדירקטוריון.

מניתוח נתוני העסקה עולה כי קיימים בה תנאים שיכולים להתאים לרישום חשבונאי אחר, זאת בהתאם לתנאים שנקבעו בתקן דיווח כספי בינלאומי.

בתגובתה של התע"א מפברואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי ניתוח העסקה נעשה על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ואושר על ידי רואה החשבון המבקר. עוד מסרה כי היא סבורה כי לא קיימת חלופת טיפול חשבונאי לעסקה ועל כן לא התקיים דיון בנושא בוועדה לאישור הדוחות הכספיים של הדירקטוריון.

אופן הטיפול החשבונאי בעסקה זו משפיע במידה ניכרת על עיתוי ההכרה בהכנסה וברווח, וכן על סכומי ה-EBITDA של התע"א. יצוין כי ה-EBITDA משמש בין היתר לבחינת מידת עמידתה של התע"א באמות מידה פיננסיות וביעדים שקבעה לה רשות החברות.

מומלץ כי כאשר הטיפול החשבונאי בעניינים מהותיים נבחן ונתמך בחוות דעת חיצונית תציג הנהלת התע"א את חוות הדעת לפני הוועדה לאישור דוחות כספיים של הדירקטוריון, כדי לאפשר לה למלא את תפקידה לדון בנושא המדיניות החשבונאית שאומצה והטיפול החשבונאי שיושם בעניין מהותי של החברה, ולגבש המלצה בהתאם⁸⁸.

עלות רכוש קבוע שהופחתה במלואה

1. בתקן חשבונאות 16 בנושא רכוש קבוע נכתב כי משתמשים בדוחות הכספיים עשויים לראות במידע מסוים כרלוונטי לצרכיהם, כגון מידע על רכוש קבוע שעלותו הופחתה במלואה והוא עדיין בשימוש, וכי התקן מעודד ישויות לתת גילוי למידע זה.

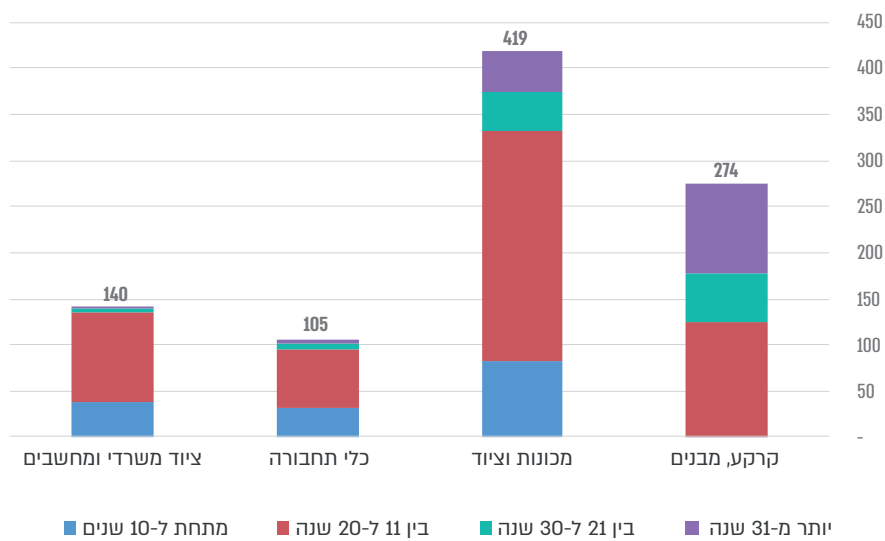
בדוחות הכספיים של התע"א לשנים שהסתיימו ב-31.12.18, 31.12.17 ו-31.12.16 נכתב כי עלות הרכוש הקבוע שהופחת במלואו ועדיין בשימוש החברה הוא כ-930, 891 ו-849 מיליון דולר בהתאמה. בדוח הכספי ל-31.12.19 לא הוצג נתון זה. ממסמכי התע"א עולה כי במועד זה הסתכמה העלות האמורה ב-938 מיליון דולר. במאי 2020 מסר החשבונאי הראשי של התע"א למשרד מבקר המדינה כי מדובר בנתון שרמת הביסוס הקיימת לגביו אינה ודאית ולכן לעת עתה הוחלט להסירו מהדוחות; וכי מבדיקה נוספת שביצעה התע"א באותו מועד עלה כי חלק משמעותי ביותר מהרכוש שהופחת במלואו אכן ממשיך לשרת את החברה.

88 כפי שנקבע בתקנות החברות (הוראות ותנאים לעניין הליך אישור הדוחות הכספיים), התש"ע-2010.



כ-38% מעלות הרכוש הקבוע שבשימוש התע"א ל-31.12.19 הופחתה במלואה⁸⁹. מכאן עולה שהתע"א משתמשת בשיעור ניכר מהרכוש הקבוע מעבר לאורך חייו הצפוי.

תרשים 32: גיול רכוש קבוע שהופחת במלואו ועדיין בשימוש התע"א לפי עלותו, 31.12.19 (במיליוני דולר)



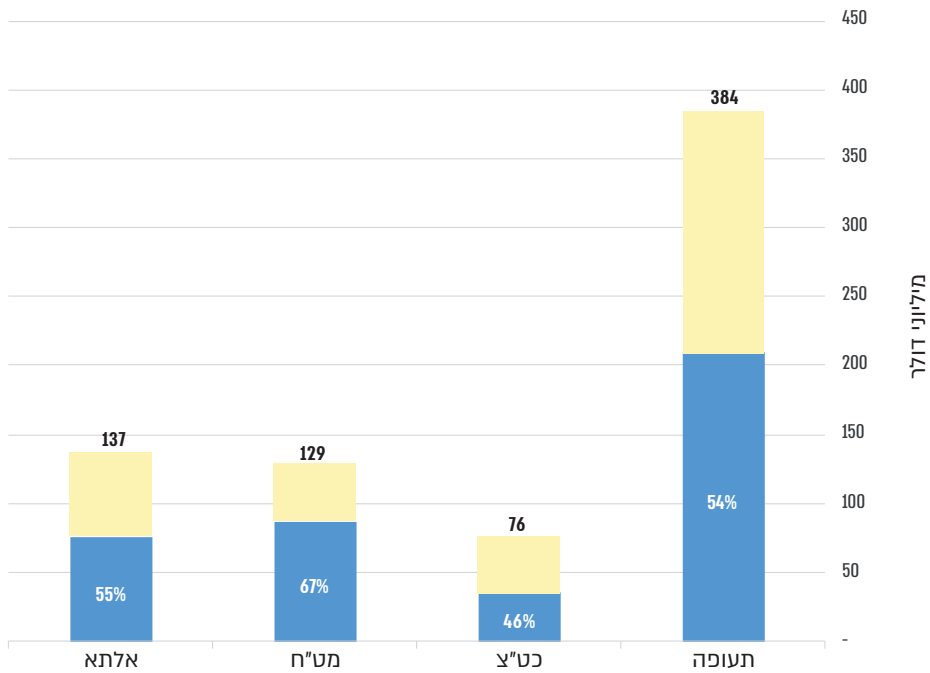
המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומנתוני התע"א עולה כי כ-45% מהנכסים שהופחתו במלואם ועדיין משמשים את התע"א הם מכונות וציוד; וגילם של כ-57% מהנכסים שהופחתו במלואם הוא בין 11 ל-20 שנה.

89 עלות רכוש קבוע שהופחת במלואו בסך 938 מיליון דולר מתוך עלות הרכוש הקבוע בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.19 בסך 2,466 מיליון דולר.



תרשים 33: עלות מכונות וציוד שהופחתו במלואם ועדיין נמצאים בשימוש יחסית לעלות הכוללת של המכונות והציוד בחטיבות התע"א, 31.12.19 (במיליוני דולר)



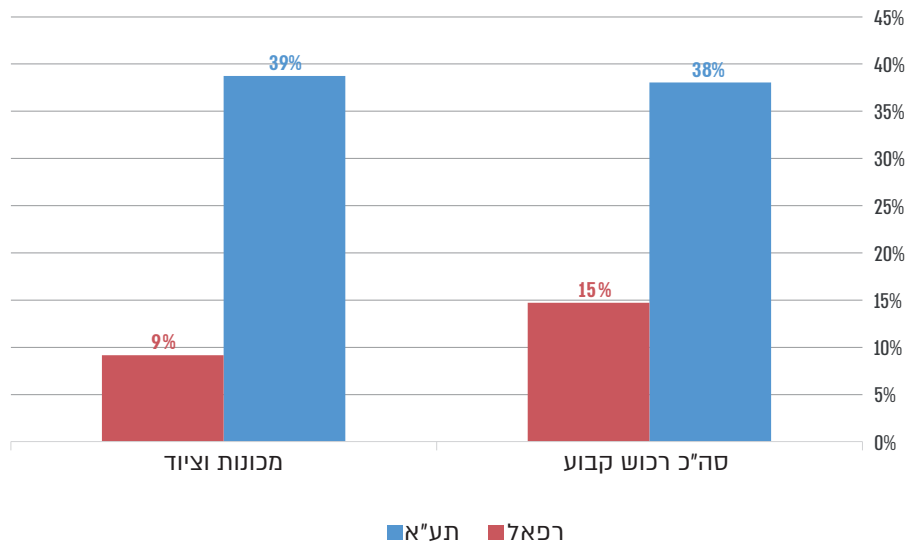
המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שלוש מהחטיבות של התע"א - התעופה, מט"ח ואלתא, משתמשות בציוד ובמכונות שמרביתו (יותר מ-50% ממנו) הופחת במלואו, וכי בחטיבה הרביעית - כט"צ, שיעור המכונות והציוד שהופחת במלואו ועדיין נמצא בשימוש מתקרב ל-50%.



להלן השוואה בין נתוני התע"א ורפאל בנוגע לשימוש ברכוש קבוע שהופחת במלואו:

תרשים 34: עלות רכוש קבוע שהופחת במלואו ועדיין נמצא בשימוש יחסית לעלות הכוללת של הרכוש הקבוע ברפאל ובתע"א, 31.12.19



המקור: נתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה; הדוח הכספי של רפאל ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור השימוש של התע"א ברכוש קבוע שהופחת במלואו גדול בהרבה מהנתון המקביל ברפאל, זאת בפרט בסעיף "מכונות וציוד". נוכח הנתונים דלעיל והחשיבות של רכוש קבוע, בדגש על מכונות וציוד, לפעילות החברה, מומלץ כי התע"א תבחן את החלופות העומדות לפניה להגדלת השקעותיה בתחום זה, לרבות נוכח מקורות המימון שעשויים לעמוד לרשותה בשנים הקרובות, ונוכח הצרכים בהשקעות בתחומי פעילות נוספים. זאת כדי לסייע לה להתחרות ביעילות בשוק הביטחוני שבו היא פועלת.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי תמורת ההנפקה הצפויה תיועד בין היתר להשקעות ברכוש קבוע.

2. מניתוח הנתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה בנוגע לנכסים שהופחתו במלואם אך עדיין נמצאים בשימוש החברה עולה כי כ-43% מעלות נכסים אלה (399 מיליון דולר) מקורה בעלות של פריטים שעלות כל אחד מהם נמוכה מ-100,000 דולר. לדוגמה בחטיבת התעופה מספר הנכסים שהופחתו במלואם גדול מ-54,000 פריטים. ממסמכי התע"א עולה כי בשנת 2018 עשה ארגון הכספים בדיקה בנוגע לשימוש של החטיבות בנכסים שהופחתו במלואם, שעלותם גבוהה ממיליון דולר. מנתונים שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה



עולה כי הנכסים שעלותם פחותה מ-1 מיליון דולר הם כ-79% מעלות הנכסים שהופחתו במלואם.

מומלץ כי התע"א תיבחן את כלל הפריטים שהופחתו במלואם מבחינת היקף השימוש בהם ביחידות התע"א ותגרע את אלה שיימצא שאינם בשימוש.

מידע בנוגע לעלות הנכסים שהופחתו במלואם ועדיין משמשים את התע"א עשוי להיות בעל ערך עבור משתמשי הדוחות הכספיים שלה, כפי שצוין גם בתקן חשבונאות 16. זאת מאחר שהוא עשוי לספק למשקיעים מידע חשוב בנוגע להתיישנות הרכוש של החברה, למידת הקדמה הטכנולוגית שלו, ליעילות ופרייון של הייצור בחברה ולהשקעות הנדרשות בעתיד. לפיכך מומלץ כי התע"א תבחן הצגה של נתונים אלו בדוחותיה.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הנתון בדבר עלות הרכוש הקבוע שהופחת במלואו ועדיין נמצא בשימוש החברה הוסר בדוח ל-31.12.19 נוכח "אי בהירות" של הנתון שנכלל בדוח ל-31.12.18, וכי היא ביצעה עבודה מקיפה בנושא במהלך שנת 2020, ובהתאם לכך היא תכלול גילוי בנושא בדוח הכספי ל-31.12.20.



הביקורת על הדוחות הכספיים של התע"א

משנת 2007 פירמה א' מבקרת את הדוחות הכספיים ומצרפת אליהם את חוות דעתה בעניינם. בביקורת עלה כי בכל השנים בהן ביקרה הפירמה את הדוחות הייתה חוות דעתה חלקה ונטולת הסתייגויות⁹⁰. בחוות הדעת נכתב כי לדעת רואה החשבון (להלן - ר"ח או ר"ח מבקר) הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את הוראות הגילוי לפי חוזרי רשות החברות. גם חוות הדעת של ר"ח המבקר בנוגע לאפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי⁹¹ של החברה הייתה בלתי מסויגת.

ר"ח המבקר התבסס בחוות דעתו גם על דוחות כספיים של חברות בנות שדוחותיהן אוחדו עם דוחותיה הכספיים של התע"א ור"ח אחרים ביקרו אותם, ושהיו כ-26.86% וכ-23.54% מהנכסים המאוחדים ומההכנסות המאוחדות בשנת 2019 בהתאמה. הנתונים הנוגעים לחברות כלולות שלא אוחדו מבוססים גם הם על דוחות כספיים שביקרו רואי חשבון אחרים. את הביקורת על הדוחות הכספיים של חברת הבת אלתא מבצעת משנת 2006 פירמה ב'.

שכר טרחת ר"ח המבקר

בחוק החברות, התשנ"ט - 1999 (להלן - חוק החברות) נקבע כי שכרו של ר"ח המבקר (להלן - שכר או שכר טרחה או שכ"ט) עבור פעולות ביקורת ייקבע בידי האספה הכללית או הדירקטוריון, אם האספה הכללית הסמיכה אותו לכך; וכי שכרו של ר"ח המבקר עבור שירותים נוספים שאינם פעולות ביקורת ייקבע בידי הדירקטוריון.

בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים נקבע כי בדוח הדירקטוריון יובאו פרטים בנוגע לשכר הכולל שמשלם התאגיד לכל ר"ח מבקר בעד שירותי ביקורת, שירותים הקשורים לביקורת ושירותי מס, ולשעות העבודה שהוא השקיע במתן שירותים אלה.

בדוח הדירקטוריון של התע"א לשנה שהסתיימה ב-31.12.19 נכתב כי מספר השעות שהשקיע ר"ח המבקר שלה בשנים 2018 ו-2019 היה 11,789 ו-10,947 בהתאמה. בפירוט שעות העבודה האמורות הוצגה חלוקה בין שעות שהושקעו בשירותי ביקורת, שעות שהושקעו בשירותים בנוגע לאפקטיביות הבקרה הפנימית ושעות שהושקעו בשירותי מיסוי ואחרים. יצוין כי התעריף לשעת ביקורת וסקירה של ר"ח מבקר נקבע על ידי רשות החברות⁹².

שכ"ט של ר"ח לכל שנה מובא לאישור דירקטוריון התע"א פעמיים - בפעם הראשונה בתחילת השנה לצורך אישור תקציב לשכ"ט, ובפעם השנייה לאחר סיום הביקורת לצורך אישור שכ"ט

90 חוות דעת חלקה בלתי מסויגת משמעה שהדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את המצב הכספי של החברה, את תוצאות פעולותיה, את השינויים בהון ואת תזרימי המזומנים שלה לתקופות המדווחות בהתאם לתקני הדיווח וההוראות הרלוונטיות.

91 לפי סעיף 9ב לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970 יש לצרף לדוח השנתי על הבקרה הפנימית של חברה חוות דעת של ר"ח המבקר בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי.

92 בחזר מינואר 2014 בנושא "נוהל העסקת רואי החשבון המבקרים את החברות הממשלתיות ושכר טרחתם".



בפועל. בדוח הדירקטוריון נכללים נתוני שכ"ט לשנת הדוח ולשנה הקודמת: נתוני שנת הדוח כוללים הערכה של שכ"ט במועד הוצאת הדוח או תקציב שכ"ט, ונתוני השנה הקודמת אמורים לכלול את נתוני שכ"ט בפועל.

בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2018 דירקטוריון התע"א אישר את שכ"ט רו"ח המבקר בגין שירותי ביקורת ובגין שירותי ביקורת על האפקטיביות הבקרה הפנימית בלבד; שכ"ט בגין שירותים נוספים על שירותי הביקורת לא הובא לאישורו, שלא בהתאם לנדרש לפי חוק החברות. בשנת 2019 אישר הדירקטוריון שירותים נוספים בהיקף של כ-43% מסך השירותים הנוספים שהתקבלו בפועל. יצוין כי סכומו של שכ"ט בגין השירותים הנוספים על שירותי הביקורת בשנים 2017 - 2019 היה כ-11% בממוצע מסך שכ"ט של רו"ח בשנים אלה בתע"א.

בהנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018 (להלן הקווים המנחים לרו"ח המבקר) נקבע כי רו"ח של חברה ממשלתית יגיש למשרד מבקר המדינה אחת לשנה דוח שנתי מפורט, שכולל בין היתר פרטים על שכ"ט המשולם לו. נתוני שכ"ט של רו"ח המבקר של חברת אלתא בדוח לפי הקווים המנחים לרו"ח המבקר בשנים 2018 ו-2019 כללו את נתוני שכ"ט בפועל באותן שנים.



לוח 14: נתוני שכ"ט של ר"ח המבקר של חברת אלתא בשנת 2018

שירותי ביקורת	דוח הדירקטוריון של התע"א לשנת 2019		שכ"ט בפועל בהתאם לדיווח שהתקבל לפי הקווים המנחים לר"ח מבקר		שיעור ההפרש בשעות בדוח הדירקטוריון לעומת שכ"ט בפועל	שיעור ההפרש בשכ"ט לעומת דוח הדירקטוריון
	שעות	שכ"ט באלפי ש"ח	שעות	שכ"ט באלפי ש"ח		
שירותי ביקורת	3,200	640	3,238	617	1%	4%
שירותי ביקורת על אפקטיביות הבקרה הפנימית	1,000	200	1,300	223	23%	10%
שירותי מיסוי ואחרים	300	60	450	86	33%	30%
סה"כ	4,500	900	4,988	926	10%	3%

המקור: דוח שנתי מפורט לפי קווים מנחים של ר"ח המבקר של חברת אלתא למבקר המדינה לשנת 2018; דוח הדירקטוריון של התע"א ל-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי בדוח הדירקטוריון של התע"א לשנת 2019 לא עודכנו נתוני שכ"ט לשנת 2018 של ר"ח המבקר של חברת אלתא לנתוני שכ"ט בפועל והוצג בהם תקציב השכ"ט. יצוין כי נתוני שכ"ט לשנת 2018 של ר"ח של התע"א עודכנו לסכום בפועל.

על חברת אלתא למסור לתע"א את הנתונים העדכניים בנוגע לשכ"ט השנתי של ר"ח המבקר שלה, כנדרש בתקנות ניירות ערך - דוחות תקופתיים, ועל התע"א להציגם כנדרש בדוח הדירקטוריון שלה.

בתגובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היא מקבלת את ההמלצה והיא תיישם אותה בדוח התקופתי ל-31.12.20.



מינוי ר"ח מבקר

בכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי החברות הממשלתיות) שהותקנו מתוקף חוק החברות הממשלתיות נקבע כי שר המשפטים ושר האוצר ימנו ועדה שתפקידה להמליץ בדבר מינויו וביטול מינויו של ר"ח לחברה ממשלתית; כי בוועדה יהיו שבעה חברים⁹³; וכי הוועדה יכולה לפעול כל עוד לא התפנה מקומו של אחד מחבריה⁹⁴.

עוד נקבע בכללים כי המלצת הוועדה תובא לדיון, באמצעות רשות החברות, באספה הכללית של החברה; כי החלטת האספה הכללית בדבר מינוי ר"ח טעונה אישור של רשות החברות; וכי אישור הרשות למינוי ר"ח יינתן לתקופה שהיא תקבע, ובלבד שהתקופה הכוללת של המינוי לא תעלה על שש שנים רצופות. יצוין כי בנושא זה נכתב בדוח מבקר המדינה משנת 2007⁹⁵ כי העסקת רואי חשבון לתקופה ממושכת עלולה ליצור קשרי תלות לא רצויים בין רואי החשבון המבקרים ובין החברות.

ביוני 2020 החליטה הממשלה להעביר לשר הדיגיטל הלאומי את הסמכויות שניתנו לשר האוצר לפי חוק החברות הממשלתיות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2018⁹⁶ נכתב כי הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים לא התכנסה ממרץ 2012 עד פברואר 2015 מכיוון שהיא הייתה חסרה את ההרכב הנדרש לצורך פעילותה; כי עקב כך לא הוחלפו ר"ח בחברות הממשלתיות שנדרשה החלפתם; כי בפברואר 2015 הושלם מינוי חברים חדשים לוועדה והתחדשה פעילותה, והיא נדרשה לדון בין היתר בבחירת ר"ח מבקר לתע"א ולא לתא. בדוח נכתב כי בתגובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 נמסר כי נוכח הליקויים שעלו בדוח - כוונתו לכוון ועדה חדשה אשר תדון במינוי ר"ח מבקרים לחברות הממשלתיות, ועד להקמתה תוארך כהונתם של ר"ח המכהנים ולא ימונו ר"ח מבקרים חדשים. ביולי 2020 מסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי עד לאותו מועד אושר מינויים של חלק מחברי הוועדה, וטרם הושלם מינויו של יו"ר הוועדה.

משנת 2016 ועד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, לא הושלם הליך קבלת אישורם של השרים בדבר מינויים של חברי הוועדה לבחירת ר"ח מבקרים. משכך, לא הוחלפו במועד ר"ח המבקרים "במרבית החברות הממשלתיות" כדברי רשות החברות, ולפיכך בתע"א ובחברת אלטא מכהנים אותם ר"ח במשך 13 ו-14 שנים בהתאמה.

בתגובתה של רשות החברות למשרד מבקר המדינה מינואר 2021 נמסר כי הרשות פעלה, וממשיכה לפעול, מול השרים האחראים על מנת לקדם את מינוי החברים לוועדה.

בתגובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מינואר 2021 נמסר כי לאותו מועד מכהנים בוועדה ארבעה מתוך שבעת החברים שנקבעו בכללי החברות הממשלתיות וכן ממלאת מקום

93 שלושה חברים מקרב הציבור, שני רואי חשבון, יושב ראש (יו"ר) מועצת רואי החשבון או עובד משרד המשפטים, ויו"ר דירקטוריון חברה ממשלתית שתציע רשות החברות.

94 למעט אם מי שהתפנה מקומו הוא אחד משלושת נציגי הציבור, ובתנאי שאין מדובר ביו"ר הוועדה.

95 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות".

96 מבקר המדינה (2018), "מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות ממשלתיות".



מנכ"ל משרד המשפטים, שנתמנתה גם ליו"ר מועצת רואי החשבון, מוסמכת לכהן כחברה חמישית בוועדה מתוקף תפקידה, ולפיכך חסרים בהרכב הוועדה שני נציגי ציבור (מתוך השלושה שנקבעו בכללים). עוד עלה מתגובת משרד המשפטים כי ב-18.10.20, ב-4.11.20 וב-18.11.20 התקיימה חליפת מכתבים בין שר הדיגיטל הלאומי לשר המשפטים בעניין מינוי מועמדים לוועדה. בתגובה מטעם שר המשפטים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2021 נמסר כי מינויים לוועדה בתקופת הבחירות כפופים למגבלות שקבע היועץ המשפטי לממשלה, וכי בכפוף למגבלות אלה הציע משרד המשפטים מועמדת לתפקיד יו"ר הוועדה, שממתינה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים וכן לאישור שר הדיגיטל הלאומי.

על שר הדיגיטל הלאומי ושר המשפטים לפעול להשלמת מינוי חברי הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים, כדי לאפשר את פעילותה להחלפת רואי החשבון המבקרים בחברות שבהן הם לא הוחלפו בתום התקופה של 6 שנים רצופות שנקבעה בכללים האמורים, ובהן בתע"א ובחברת אלתא.

מינוי אותו ר"ח מבקר לתע"א ולחברת הבת אלתא: בדוח מבקר המדינה האמור משנת 2018 נכתב כי בדיוני הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים בשנת 2015 עלתה הסוגיה של מינוי אותו ר"ח לחברת האם ולחברת הבת של חברה ממשלתית. בדוח נכתב כי בדיוני הוועדה הועלו עמדות שונות בנושא זה, וכי לגבי התע"א וחברת הבת אלתא הייתה עמדתה העקרונית של רשות החברות שהוצגה לפני הוועדה כי את הביקורת בחברת אלתא צריך לעשות אותו ר"ח שעושה ביקורת בתע"א. זאת נוכח איחוד אפשרי עתידי בין החברות ורמה גבוהה של יתרות הדדיות⁹⁷. מהדוח עולה כי הוועדה לא הכריעה בסוגיה זו.

מומלץ כי עם כינוסה של הוועדה למינוי ר"ח מבקרים היא תשלים בשיתוף עם רשות החברות את גיבוש עמדתה בנוגע למינוי אותו ר"ח מבקר לתע"א ולחברת אלתא.

בתגובתה של רשות החברות מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי עם חידוש פעילותה של הוועדה למינוי ר"ח מבקרים היא תעלה את הנושא לדיון.

97 יתרות של חברה אחת בספרי החברה האחרת.



סיכום

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית מהגדולות במדינת ישראל, העוסקת בתחומי הביטחון והתעופה ובכלל זה פיתוח וייצור של אמצעי לחימה לצה"ל ומכירת מגוון מוצרים בתחומים הביטחוניים והאזרחיים ברחבי העולם. התע"א היא חברה בעלת יכולות וטכנולוגיות מתקדמות וייחודיות. בסוף שנת 2019 היא העסיקה כ-15,000 עובדים, ומכירותיה השנתיות הסתכמו ביותר מ-4 מיליארד דולר, מהן כ-3 מיליארד דולר ליצוא. נוכח מאפייניה, ובכלל זה יכולותיה הייחודיות והיקף פעילותה בארץ ובחו"ל, היא מהווה, יחד עם תעשיות ביטחוניות ישראליות נוספות, מרכיב חשוב בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לפיכך שימור איתנותה העסקית והפיננסית הוא אינטרס ביטחוני וכלכלי של המדינה.

ניתוח התוצאות העסקיות של התע"א בשנים האחרונות מעיד על קשיים רבים איתם מתמודדת החברה, כגון: שיעורי רווחיות קטנים בפעילותה האזרחית; שונות גבוהה ברווחיות בין החטיבות והיחידות העסקיות; פריון נמוך בתחומי הפעילות האזרחיים לעומת תחומי הפעילות הצבאיים; תזרים מזומנים שלילי מפעילות שוטפת בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של 2020 המושפע בין היתר מפיגור בפירעון חובות משהב"ט; פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים; השקעה נמוכה יחסית במו"פ עצמי וברכוש קבוע; וקשיים במימוש מיזוגים ורכישות. בחלק מהמדדים העסקיים והפיננסיים מצבה של התע"א נחות לעומת מצבן של חברות מתחרות בארץ ובעולם, דבר שאף הוא מעיד על הקשיים שהיא מתמודדת עימם ומדגיש אותם.

על רקע קשיים אלה, מתקיימים כמה תהליכים לשיפור מצבה של התע"א, ובהם: החברה הכינה תוכנית אסטרטגית מקיפה בשנת 2018; רשות החברות קבעה בשיתוף התע"א יעדים פיננסיים ארוכי טווח לפעילותה; ורשות החברות, משהב"ט, משרד האוצר והתע"א פועלים לקידום הנפקת מניות מיעוט של התע"א, בין היתר מתוך כוונה להזרים מקורות כספיים לחברה ולהגביר את האוריינטציה העסקית שלה. בהקשר זה יצוין כי בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 חל שיפור ברווח התפעולי והנקי של התע"א.

מומלץ כי התע"א, בשיתוף רשות החברות, תמשיך לפעול להוצאתה אל הפועל של התוכנית האסטרטגית, תוך מעקב צמוד אחר יישומה. עוד מומלץ כי התע"א תעשה שימוש מושכל בתקבולי ההנפקה לכשיתקבלו בהתאם לאמור החלטת ההפרטה מנובמבר 2020 בין היתר לחיזוק ולביצור של חוסנה הכלכלי בתחומים כגון: פיתוח עסקי; השקעה בטכנולוגיות, במחקר ובפיתוח, במיזמים בעלי פוטנציאל עסקי משמעותי ובחידוש ציוד. זאת בד בבד עם המשך בחינה של פעילות החברה בטווח הקצר ושל יעדיה העסקיים בטווח הארוך, בדגש על זיהוי של ענפי פעילות נושאי הפסד או תשואה לא מספקת יחסית לחלופות, ונקיטת צעדים לביטולם אם יימצא שהפעילות בהם אינה כדאית.

נוסף על כך, בהתאם לאמור בהחלטת ההפרטה מנובמבר 2020 - מומלץ כי משרד האוצר, רשות החברות, רמ"י והתע"א יפעלו להסדרת רישום המקרקעין לו עשויה להיות השפעה מהותית על פעילות החברה ועל ושווייה.

