

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

התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

---

**תהליכי אישור הקמת  
חברות ורכישת מניות  
בחברות קיימות  
על ידי חברות ממשלתיות  
ביטחוניות**







## תהליכי אישור הקמת חברות ורכישת מניות בחברות קיימות על ידי חברות ממשלתיות ביטחוניות

### רקע

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א), אלתא מערכות בע"מ (אלתא) ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל) הן חברות ממשלתיות ביטחוניות, עסקיות וטכנולוגיות מובהקות, הפועלות בשווקים דינמיים ותחרותיים בארץ ובעולם. השוק התעופתי והביטחוני העולמי מאופיין במיזוגים, ברכישת חברות ובמיזמים משותפים, שנדרש לבצעם במהירות וביעילות, כחלק משגרת עסקיהן. התע"א, אלתא ורפאל כפופות לדרישות אסדרתיות בעניין זה שקובעות מדינות זרות וקובעת המדינה, וביניהן החובה לקבל את אישור הממשלה או את אישור רשות החברות הממשלתיות (הרשות) ומשרד הביטחון (משהב"ט) להקים חברות ולרכוש מניות בחברות קיימות. בשנים 2018 - 2020 דווחו בעולם בשוק זה על 367 מיזוגים ורכישות בהיקף כספי של כ-268 מיליארד דולר.



**נתוני מפתח**

<p><b>10</b> <b>חודשים</b> <b>7-1</b> <b>חודשים</b></p>	<p><b>6.5</b> <b>חודשים</b> <b>4.5-1</b> <b>חודשים</b></p>	<p><b>1.3</b> <b>מיליארד</b> <b>ש"ח</b> <b>266-1</b> <b>מיליון ש"ח</b></p>	<p><b>9-10</b> <b>חברות</b> <b>בארץ</b> <b>ובחו"ל</b></p>
<p>הזמן הממוצע שחלף ממועד מתן אישורי הדירקטוריון של רפאל והתע"א, בהתאמה, להקים חברות או לרכוש מניות בחברות קיימות ועד לקבלת אישורי הממשלה. הזמן המרבי לקבלת האישור היה כ-13.5 חודשים</p>	<p>הזמן הממוצע שחלף ממועד מתן אישורי הדירקטוריון של רפאל והתע"א, בהתאמה, להקים חברות או לרכוש מניות בחברות קיימות ועד לקבלת אישורי רשות החברות</p>	<p>הסכומים שאישרו הדירקטוריונים של רפאל והתע"א, בהתאמה, להשקיע בהקמת חברות וברכישת מניות בחברות קיימות בשנים 2017 - 2020</p>	<p>בשנים 2017 - 2020 התע"א, אלתא, והחברות הבנות שלהן הקימו או רכשו מניות ב-10 חברות; ורפאל והחברות הבנות שלה - ב-9</p>
<p><b>עשרות</b> <b>מיליוני</b> <b>דולר</b></p>	<p><b>מאות</b> <b>מיליוני</b> <b>דולר</b></p>	<p><b>34%</b> <b>מהחברות</b> <b>הביטחוניות</b> <b>הגדולות</b> <b>בעולם</b></p>	<p><b>195</b> <b>מיליון ש"ח</b> <b>וכמה</b> <b>עשרות</b> <b>בודדות של</b> <b>מיליוני ש"ח</b></p>
<p>בשנים 2019 - 2020 העלתה הנהלת התע"א לאישור הדירקטוריון בקשות להשקעות בסכום של עד עשרות מיליוני דולר, שהם כ-5.8%-9.2% מהסכום המתוכנן לשנים 2019 - 2023</p>	<p>סכום ההשקעות בחברות המתוכנן בהתאם לתוכנית האופרטיבית של התע"א לשנים 2019 - 2023</p>	<p>17 מתוך 50 החברות הביטחוניות הגדולות בעולם הן חברות בבעלות ממשלתית מלאה, חלקית, ישירה או עקיפה, מרביתן בסין, רוסיה, צרפת וישראל</p>	<p>ירידות הערך של רפאל והתע"א, בהתאמה, מהשקעותיהן בחברות שרכשו בשנים 2017 - 2020</p>



## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2020 עד אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי האישור של הקמת חברות ורכישת מניות בחברות קיימות על ידי התע"א, אלתא, רפאל והחברות הבנות שלהן. השלמות בוצעו עד נובמבר 2021. בביקורת נבדקו בעיקר המסד הנורמטיבי הנוגע להקמת חברות ולרכישת מניות, הניסיונות של רשות החברות להקל באסדרה הקיימת, התאמת המיזוגים והרכישות שמבצעות התע"א ורפאל לתוכניות האסטרטגיות שלהן, והשינויים בערכן של השקעות התע"א, אלתא ורפאל בחברות שהקימו ובחברות שאת מניותיהן רכשו בשנים 2017 - 2020. הביקורת נעשתה בתע"א, ברפאל, ברשות החברות, במשהב"ט ובמשרד הכלכלה והתעשייה.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 30.12.2021.

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 ובתיאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 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

**הקמת חברות ורכישת מניות על ידי התע"א, אלתא, רפאל והחברות הבנות שלהן:** הזמן הממוצע שעבר ממועד מתן אישורי הדירקטוריון של התע"א להקים חברות או להשקיע בחברות קיימות ועד לקבלת אישורי רשות החברות היה כ-4.5 חודשים ועד לקבלת אישור הממשלה - כ-16 חודשים, וכ-7 חודשים בנטרול שלוש החלטות אשר לא הועברו לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה. הזמן הממוצע שעבר ממועד מתן אישורי הדירקטוריון של רפאל להקים חברות או להשקיע בחברות קיימות ועד לקבלת אישורי רשות החברות היה כ-6.5 חודשים ועד לקבלת אישור הממשלה - כ-10 חודשים.

**יישום החלטת הממשלה מדצמבר 2008 לגבי המסלול הירוק:** נוסף על היעדר קריטריונים ברורים למתן אישור משהב"ט, אין מגבלה על מספר הפניות של משהב"ט ורשות החברות לקבל השלמות או הבהרות מהחברות, ולכן משך הזמן הכולל לסיום תהליך האישור לחברות הממשלתיות לרכוש מניות באמצעות המסלול הירוק אינו מוגבל. תהליך זה גורם לנחיתות של החברה הממשלתית לעומת חברה שאינה ממשלתית בכל הנוגע לרכישות האמורות. משכך, המסלול הירוק אמנם שיפר את תהליך האישור הנדרש



לרכישת מניות בחברות על ידי התע"א, אלתא ורפאל, אולם לא נתן מענה שלם לצורכיהן לעומת ההוראות שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות.

**ייושם החלטת הממשלה ממאי 2018 לגבי תוכנית החדשנות:** ממועד החלטת הממשלה בעניין תוכנית החדשנות, מאי 2018, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2021, התע"א, אלתא ורפאל לא רכשו מניות בחברות קיימות באמצעות התוכנית. זאת בין היתר נוכח המגבלות שהתוכנית משיתה עליהן, ובהן סכום רכישה נמוך, שיעורי החזקה נמוכים ואי-הגבלת מספר הפניות של משהב"ט ורשות החברות לקבל השלמות או הבהרות מהחברות, ולכן משך הזמן לסיום תהליך האישור אינו מוגבל ואינו מאפשר מענה מהיר על צורכי השוק.

**פעילות רשות החברות להקלות באסדרה:** על אף ההכרה של רשות החברות ומשהב"ט במשך יותר מעשור בצורך להקל באסדרה החלה על התע"א, אלתא ורפאל ועל אף התהליכים שביצעו בעניין זה, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2021, טרם עלה בידי רשות החברות ומשהב"ט לקדם הקלה באסדרה שנקבעה בחוק החברות הממשלתיות ובהחלטות הממשלה בעניין המסלול הירוק ותוכנית החדשנות.

**דיון בדירקטוריונים של החברות בעניין חוזר החדשנות:** דירקטוריון התע"א דן ביוני 2019 בחוזר החדשנות שהתקינה רשות החברות בספטמבר 2017, כשנה וחצי לאחר המועד שבו נדרשה התע"א לעשות כן. רפאל לא מיפתה את החסמים לביצוע תוכנית החדשנות ואת המגבלות העלולות לחול עליה ולא שלחה לרשות החברות פירוט של החסמים והמגבלות. משכך רפאל לא מיצתה את ההזדמנות להשפיע על תוכן החלטת הממשלה ממאי 2018 בנושא תוכנית החדשנות.

**ועדת היגוי בין-משרדית להסרת החסמים משנת 2018:** ממועד כינונה במאי 2018 ועד סיום הביקורת, אוגוסט 2021, התכנסה ועדת ההיגוי הבין-משרדית שהקים מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה פעמיים - בנובמבר 2018 וביולי 2019. הוועדה לא דיווחה לממשלה על דיוניה ופעילותה, לא בחנה דרכים להסרת חסמים הנוגעים לאימוץ טכנולוגיות חדשניות בחברות הממשלתיות ולא זימנה לדיוניה גורמים מאסדרים, נציגי התע"א, אלתא ורפאל ונציגי משהב"ט.

**מתן אישור להקים חברות בנות של התע"א:** מיולי 2019 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2021, במשך כשנה וחצי עד כשנתיים, לא עלה בידי רשות החברות להניח לפני ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה את הצעות ההחלטה להקים חברות בנות של התע"א במדינות מסוימות באירופה ובאסיה. הדבר לא איפשר לתע"א לממש את אסטרטגיית הפיתוח העסקי שלה ביעילות. עקב כך שינתה התע"א את תוכניותיה העסקיות בנוגע למדינות אלה והיא פועלת להקים בהן חברות באמצעות חברות זרות (בעלות עקיפה), אף שמלכתחילה תכננה להקים בהן חברות בנות ממשלתיות (בעלות ישירה).

**מימוש אסטרטגיית הפיתוח העסקי בתע"א:** בשנים 2017 - 2020 לא עלה בידי התע"א לרכוש חברה בארצות הברית (ארה"ב) שבאמצעותה תתאפשר בין היתר הרחבת הנוכחות של התע"א בשוק זה.



**מימוש אסטרטגיית הפיתוח העסקי ברפאל:** בשנים 2017 - 2020 (ארבע שנים משש שנות התוכנית) הגדילה רפאל את סכום מכירותיה בארה"ב מ-136 מיליון דולר בשנת 2016 לכ-369 מיליון דולר בשנת 2020, וזאת לעומת יעד מכירות שנתי של 400 מיליון דולר.

**ירידת שווי החברות המוחזקות על ידי רפאל לעומת עלות רכישתן:** בשנים 2017 - 2020 רכשה רפאל מניות בשלוש חברות והקימה שש חברות. בתקופה זו שש מחברות אלה דיווחו על הפסדים שהגיעו לכ-51 מיליון ש"ח. נוסף על כך, רפאל הכירה בירידת ערך בסך כ-74 מיליון ש"ח בהשקעותיה בשתי חברות: אירונאוטיקס וכנפית, והפחיתה בספריה עודפי עלות בגין הרכישות בסך כ-70 מיליון ש"ח, כך שסך ההפסד שנוצר לרפאל בגין החזקותיה בחברות אלו עמד על כ-195 מיליון ש"ח. בהתאם לאמור בדוחות הכספיים של רפאל ושל החברות האמורות שנרכשו או הוקמו, רפאל לא קיבלה דיבידנדים מהחברות שנרכשו או הוקמו עד 31.12.20.

**ירידת שווי החברות המוחזקות על ידי התע"א ואלתא לעומת עלות רכישתן:** בשנים 2017 - 2020 רכשו התע"א ואלתא מניות בשלוש חברות עיקריות. בתקופה זו הכירה התע"א בהפסד בגין שתי חברות הנמצאות בשלבים ראשוניים של פיתוח עסקי בסך כמה עשרות מיליוני ש"ח וברווחים בגין רכישת חברה אחת בסך כמה מיליוני ש"ח. כמו כן, התע"א הפחיתה בספריה עודפי עלות בגין הרכישות בסך כ-0.75 מיליון ש"ח. בהתאם לאמור בדוחות הכספיים של התע"א, התע"א לא קיבלה דיבידנדים מאף חברה מיום הרכישה ועד 31.12.20.



**קידום אסדרה להקלה בהקמת חברות או לרכישת מניות בחברות קיימות:** באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא הקלות באסדרה של החברות הממשלתיות. לפי ההחלטה יתוקן חוק החברות הממשלתיות, וייקבע בו כי בנוגע להקמה או רכש של מניות בחברות קיימות יחולו שינויים במנגנון האישורים ובמשך הזמן לקבלתם, שייטיבו עם הליך הרכש וההקמה ויביאו לשיפור בגמישות העסקית, בזמני התגובה וביכולת הצמיחה של החברות הממשלתיות.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות החברות ומשהב"ט יבדקו בהתאם לתנאי השוק המשתנים את הצורך בייזום החלטת ממשלה נוספת בנושא הקמת חברות ורכש מניות בחברות קיימות או בייזום תיקונים נוספים לחוק החברות הממשלתיות, ויפעלו למתן ההקלות ככל הנדרש, תוך הגדרת לוחות הזמנים וקביעת סדרי האישור של בקשות החברות הממשלתיות הביטחוניות לפי מדרג סכומי ההשקעה.

על ועדת ההיגוי הבין-משרדית בנושא הסרת החסמים והמגבלות העומדים בפני חברות ממשלתיות לאמץ טכנולוגיות חדשניות לחדש את פעילותה כנדרש בהחלטת הממשלה ממאי 2018. מומלץ כי הוועדה תפעל להסרת החסמים האמורים, לרבות אלו הנוגעים לרכישה של מניות בחברות קיימות.

מומלץ כי רשות החברות, בשיתוף משהב"ט, תעלה הצעות להחלטות ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מוקדם ככל הניתן, ובפרט לגבי הקמת שלוש החברות הבנות של התע"א במדינות מסוימות באירופה ובאסיה.

מומלץ כי דירקטוריון התע"א ידון במימוש מדיניות החברה בנושא הקמת חברות ורכישת מניות בחברות ובהשלכות על פעילותה ועל התוכנית האופרטיבית שלה נוכח הפער המסתמן בין התקציב שנועד למטרה זו לבין ביצועו. עוד מומלץ כי דירקטוריון התע"א יקיים דיון ייעודי לגבי החברות שהתע"א הקימה או רכשה מניות בהן משנת 2017, ובין היתר ידון בערך המוסף שהחברות אמורות להשיא לתע"א, ביעדים לגבי שווי החברות ובסיבות להפסדים של החברות שהפסידו. זאת בין היתר לצורך המשך המעקב אחר חברות אלו מול היעדים שייקבעו.

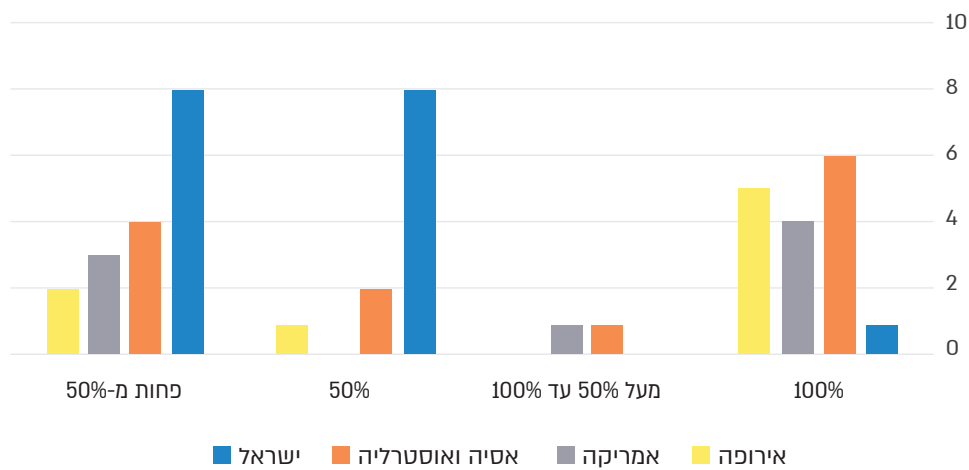
מומלץ כי דירקטוריון רפאל ימשיך לדון מדי פעם בפעם בדרכים למימוש היעדים שקבע בתוכנית האסטרטגית בעניין מכירות החברה בארה"ב, לרבות בחסמים לכך, וכן ידון בחסמים בארה"ב בתחום הקמת חברות ורכישת מניות בחברות ובתרומת חברות אלו לעמידה ביעדי המכירות בארה"ב. עוד מומלץ כי הדירקטוריון יקיים דיון לגבי החברות שרפאל הקימה או רכשה מניות בהן משנת 2017, ובכלל זה בנוגע לסיבות להפסדים מההשקעות בהן, לערך המוסף שהחברות אמורות להשיא לרפאל וליעדים בעניין שווי החברות. זאת בין היתר לצורך המשך המעקב אחר חברות אלו מול היעדים שייקבעו.





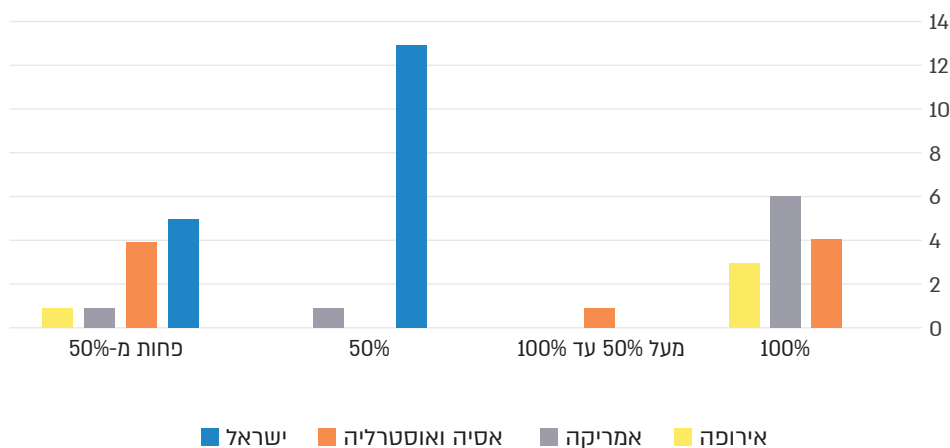
### שיעורי ההחזקה של התע"א, אלתא ורפאל והחברות הבנות שלהן בחברות מוחזקות פעילות, והמקום הגיאוגרפי שלהן

#### התע"א ואלתא



על פי מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

#### רפאל



על פי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

התע"א, אלתא ורפאל פועלות בהתאם לתוכניות האסטרטגיות שלהן בשוק המקומי ובשוק העולמי. שווקים אלה הם דינמיים ותחרותיים ומאופיינים במיזוגים, ברכישות ובמיזמים משותפים. על חברות אלה לבצע את המיזוגים, הרכישות והמיזמים ביעילות ובלוחות זמנים קצרים בהתאם לדרישות השוק, בין היתר כדי לפרוץ לשווקים חדשים, לרכוש טכנולוגיות חסרות, לנצל יתרונות לגודל ואף לצמצם תחרות המאיימת עליהן. בשונה מהחברות שאינן ממשלתיות, התע"א, אלתא ורפאל נדרשות לפעול בנוגע להקמה של חברות ולרכישת מניות של חברות קיימות בהתאם לכללים אסדרתיים שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות ובהחלטות ממשלה. כללים אלה חלים גם כאשר מדובר בהקמה או ברכישה בהיקפים כספיים נמוכים לעומת היקפי הפעילות שלהן. לטענת החברות, הכבדה זו פוגעת ביכולת התחרות שלהן וגורמת להחמצת הזדמנויות עסקיות. רשות החברות הממשלתיות ומשהב"ט ערים להכבדה האמורה אך טרם השלימו גיבוש הקלות בנושא. מומלץ כי רשות החברות ומשהב"ט יסיימו לבחון את צורכי החברות הממשלתיות הביטחוניות בנוגע להקלה באסדרה המכבידה עליהן בנושא, ויפעלו בהתאם לתוצאות הבחינה למתן ההקלות, לרבות קביעת סדרי האישור של בקשות החברות הממשלתיות הביטחוניות לפי מדרג סכומי ההשקעה. זאת כדי לשפר את כושר התחרות שלהן, ולהגביר את יעילותן.

