

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

---

**היבטים בקשרי הגומלין  
בין התעשייה האווירית  
לישראל בע"מ  
למשרד הביטחון בדגש  
על פרויקטי הפיתוח**





## היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

### רקע

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה. החברה פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות בארבעה מגזרי פעילות עיקריים: טילאות וחלל, אלקטרוניקה צבאית, כלי טיס צבאיים, וכן בתחום התעופה האזרחית. בשנת 2020 הסתכמו מכירותיה בכ-4.18 מיליארד דולר, מזה כ-3.33 מיליארד דולר לשוק הצבאי (כ-79%). משנת 2007 החברה היא "תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק ני"ע)<sup>1</sup>, ובהתאם לכך היא כפופה להוראות החוק ולתקנות שהוצאו מכוחו.

משרד הביטחון (משהב"ט) הוא גורם מרכזי ודומיננטי בתחום הרכש הביטחוני בישראל, הפועל בכמה מישורים מול התעשיות הביטחוניות: הוא לקוח מהותי שלהן, פועל להגברת המכירות שלהן בחו"ל ורגולטור בתחום היצוא הביטחוני. שר הביטחון הוא השר האחראי לענייני התעשיות הביטחוניות הממשלתיות. משהב"ט מתקשר עם ספקיו, לרבות התע"א, בהתאם להוראותיו, הקובעות בין היתר כללים כלכליים להתקשרויותיו. ככלל, שיטות ההתקשרות של משהב"ט עם ספקיו נחלקות להתקשרות בהחזר עלות ולהתקשרות במחיר שנקבע מראש (מחיר קבוע).

בשנת 2020 הסתכמו הכנסותיה של התע"א מרכישות של משהב"ט בכ-993 מיליון דולר, שהיו כ-24% מסך הכנסותיה. יתרת ההזמנות משהב"ט הייתה כ-20% מצבר ההזמנות של החברה ל-31.12.20 (כ-2.6 מיליארד דולר). ככלל, פעילות המחקר והפיתוח (המו"פ) של התע"א עבור משהב"ט מתבצעת בעיקר במסגרת הזמנות המתקבלות ממנו, חלקן בשילוב מימון עצמי של החברה. פעילות המו"פ כוללת תוכניות מו"פ בשלבים ראשוניים<sup>2</sup> ופרויקטי פיתוח מלא<sup>3</sup> (להלן - פרויקטי פיתוח).

- 1 תאגיד החייב להגיש דוחות והודעות לרשות ניירות ערך ולבורסה לניירות ערך בתל אביב, או לרשות ניירות ערך בלבד לפי חוק ניירות ערך.
- 2 עד לשלב של קדם-פיתוח (ועד בכלל).
- 3 פיתוח מלא (Full Scale Development (FSD) - בעיקר השלמות והתאמות הנדסיות הנעשות למדגים טכנולוגי עד להגעה למערכת מבצעית. פרויקטי פיתוח מלא כוללים לעיתים גם ייצור סדרה ראשונית של המוצר.



**נתוני מפתח**

**רוב**

**משמעותי**

**רוב מוחלט**

**כמה אחוזים**

שיעור הרווחיות התפעולית המינימלית שהגדירה התע"א בתוכנית האסטרטגית להתקשרויות בתחומי פעילות "הנדרשים לצורך ביטחוני של משהב"ט" לעומת אחוזים אחרים ביתר התקשרויותיה עם משהב"ט ועם לקוחות אחרים

מעשרות פרויקטי הפיתוח המרכזיים<sup>6</sup> של התע"א למשהב"ט בשנים 2016 - 2020 נעשו במסגרת התקשרויות במחיר קבוע

מההתקשרויות של מפא"ת<sup>4</sup> עם התע"א ועם רפאל מערכות לחימה בע"מ בשנים 2017 - 2020 היו בפטור ממכרז<sup>5</sup>

**כמיליארד ש"ח**

סכום החוב המרבי של משהב"ט לתע"א בשנים 2017 - 2020 (חוב זה היה בפברואר 2020)

**חלק מסוים**

מפרויקטי הפיתוח המרכזיים שביצעה התע"א בשנים 2016 - 2020 למשהב"ט הסתכמו בהפסד תפעולי. זאת לעומת חלק קטן יותר מהפרויקטים שביצעה ללקוחות זרים

**190**

מספר העסקאות השנתיות הממוצע שחתמה התע"א בשלוש השנים האחרונות עם משהב"ט, בהיקף ממוצע של כ-5.2 מיליון דולר לעסקה

4 המינהל למחקר ופיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית שבמשהב"ט.

5 בשנים 2017 - 2020 משהב"ט ביצע באמצעות מפא"ת מאות התקשרויות בפטור ממכרז עם התע"א ועם רפאל; באותן השנים התע"א ורפאל התמודדו בכמה מכרזים בודדים וזכו בחלקם.

6 פרויקטים בהם יש מרכיב פיתוח, וההכנסות מהם היו בסכום רב-שנתי של 15 מיליון דולר ומעלה בין השנים 2016 - 2020. בשנים 2016 - 2020 ביצעה התע"א עשרות פרויקטי פיתוח מרכזיים למשהב"ט ועשרות רבות של פרויקטי פיתוח מרכזיים ללקוחות זרים.



## פעולות הביקורת

בתקופה שבין אוקטובר 2020 לספטמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את קשרי הגומלין בין התע"א ומשהב"ט בדגש על תחום פרויקטי פיתוח, ובכלל זה - את המדיניות של משהב"ט בכל הנוגע להזמנת פרויקטי פיתוח; את המדיניות של התע"א בנוגע לביצוע הפרויקטים האמורים עבור משהב"ט; את שיטות ההתקשרות בפרויקטים אלה; את רווחיות פעילות הפיתוח של התע"א למשהב"ט; את השתתפות התע"א בעלויות הפיתוח בפרויקטים האמורים; והיבטים חשובים וכלכליים של ההתקשרויות במסגרת פעילות זו. הביקורת בוצעה בתע"א ובמשהב"ט. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, ברשות ניירות ערך (רשות ני"ע), במשרד המשפטים, ברשות החברות הממשלתיות (רשות החברות), במשרד הכלכלה והתעשייה, וברפאל מערכות לחימה בע"מ (רפאל).

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 30.12.21 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התש"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



### שיטת ההתקשרות בפרויקטי פיתוח

לא נקבעו במשהב"ט, לרבות במפא"ת, מדדים להערכת רמות הסיכון הטכנולוגי של פרויקטים, דוגמת TRL<sup>7</sup>, וזאת בין היתר לצורך התאמת שיטות ההתקשרות לרמות הסיכון של הפרויקטים, בדגש על פרויקטי פיתוח.

### הוראות משהב"ט בנוגע לאופן קביעת שיעור הרווח בפרויקטי פיתוח

משהב"ט הגדיר בהוראותיו שיעורי רווח אחידים לכל ההתקשרויות שלו בכל תחומי פעילותו ועם כל ספקיו (5.3% - 9.8%<sup>8</sup> בהתאם לשיטת ההתקשרות), ולא הגדיר שיעורי רווח שונים

7 Technology Readiness Level - TRL. סטנדרט עולמי שקבעה סוכנות החלל של ארצות הברית (NASA - National Aeronautics and Space Administration), המקובל לדירוג סיכויי פיתוח בפרויקטים על פי רמת בשלותם.

8 בהתקשרות במחיר קבוע ניתנת תוספת של 0.5% המותנית באורך ההתקשרות ובקיומם של סיכונים הנובעים מאורך ההתקשרות.



לפרויקטי הפיתוח, על אף מאפייניהם הייחודיים ובעיקר בשל הסיכונים הטכנולוגיים שיש בביצועם.

על אף הסיכונים הגלומים בפרויקטי הפיתוח והשפעת התממשותם על לוחות הזמנים ועל העלויות של הפרויקטים - משהב"ט אינו מאפשר בהתאם להוראותיו לתעשיות הביטחוניות, ובהן התע"א, לכלול מרכיב עלויות בלתי צפויות מראש (בצ"ם) בהצעות המחיר לביצוע הפרויקטים. יצוין כי התע"א כוללת בצ"ם בתחשיביה הפנימיים.

### מדיניות התע"א בנוגע לפעילותה בפרויקטי פיתוח למשהב"ט

התע"א הגדירה בתוכנית האסטרטגית שלה שיעור רווחיות תפעולית מינימלי מסוים להתקשרויות עתידיות בתחומי פעילות "הנדרשים לצורך ביטחוני של משהב"ט" לעומת רווחיות מינימלית בשיעורים אחרים ביתר ההתקשרויות עם משהב"ט ועם לקוחות אחרים, בלי שביססה זאת על תחשיבים לבחינת שיעור הרווח התפעולי הנדרש שיאפשר שולי רווח מספיקים כדי שהחברה לא תפסיד במסגרת ביצוע פרויקטים אלו.

### רווחיות התע"א בפרויקטי פיתוח עבור משהב"ט

משרד מבקר המדינה ערך ניתוח בנושא רווחיות בפרויקטי הפיתוח המרכזיים של התע"א למשהב"ט וללקוחות זרים, לרבות פרויקטי פיתוח הפסדיים; והעלה ממצאים בנושאים אלו.

### ההשתתפות של התעשיות הביטחוניות במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט

משהב"ט לא קבע בהוראותיו כללים בנוגע להיקף ההשתתפות ולגובה ההנחה המסחרית שהוא דורש מספקיו. התעשיות הביטחוניות משתתפות בעלויות פיתוח בפרויקטים למשהב"ט בסכומים ניכרים המסתכמים במאות מיליוני דולרים. בהמשך יישום המדיניות של משהב"ט, ולפיה יידרשו התעשיות הביטחוניות להשתתפות ניכרת בעלויות הפיתוח בפרויקטים, יש כדי להשפיע על מצבן העסקי בטווח הארוך וכפועל יוצא מזה - גם על יכולתן לספק בעתיד פתרונות טכנולוגיים מיטביים למערכת הביטחון (מעהב"ט).

### תשלומים של משהב"ט לתע"א

הליך הבקרה של משרד האוצר לרבות בקרת ראש אגף הכספים וחשב משהב"ט<sup>9</sup> על ההתקשרויות של משהב"ט לא איפשר לוודא את קיומם של מלוא המקורות התקציביים לתשלום התחייבויותיו במועדן.

בשנים 2017 - 2020 משהב"ט לא פרע את מלוא חובותיו לתע"א ולרפאל במועד<sup>10</sup>; מגמה שהחמירה בשנת 2020. בפברואר 2020 הסתכמו חובות משהב"ט לתע"א ביותר ממיליארד

9 ראש אגף הכספים משמש גם כחשב משהב"ט.

10 למעט בחודשים מאי 2018 - יולי 2019, בהם פרע משהב"ט את חובותיו לרפאל במועד.



ש"ח; ובמרץ 2020 הסתכמו חובותיו לרפאל בכ-694 מיליון ש"ח. משהב"ט לא שילם ריבית בגין האיחורים בתשלומים אלה, זאת שלא בהתאם להוראותיו.

**האיחור בתשלומי החובות של משהב"ט לתעשיות הביטחוניות הגדולות אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והוא גורם להן חוסר ודאות תזרימית ופוגע בתזרים המזומנים שלהן מפעילות שוטפת, חושף אותן לסיכון של אי-עמידה באמות מידה פיננסיות מול תאגידים פיננסיים ומחזיקי אגרות חוב (אג"ח), ופוגע במערכת היחסים בינן ובין ספקיהן. זאת נוסף על עלויות מימון ופקטורינג<sup>11</sup> אשר פגעו ברווחי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ובדיבידנד שישלמו למדינה מרווחים אלה. התע"א אמדה את עלויות המימון בשנים 2017 - 2020 בגין האיחור בתשלומים בעשרות מיליוני ש"ח, מתוכם כ-42% בגין עלויות מימון למקורות חיצוניים.**

### תשלומי התע"א לספקיה

**בשנים 2018 - 2020 התע"א לא שילמה לספקיה במועדי התשלום בהתאם להוראות חוק מוסר תשלומים, התשע"ז-2017 (לא יאוחר מ-45 יום מהמועד שבו הומצא לה החשבון או מ-30 יום מתום החודש שבמהלכו הומצא לה החשבון). בשנת 2020 תקופת האשראי לתשלום לספקיה הגיעה ל-81 ימים.**

### היבטים חשבונאיים בנוגע לפרויקטי פיתוח של התע"א עבור משהב"ט

**הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ורכוש בלתי מוחשי בדוחות הכספיים של משהב"ט מתבסס על נתונים שמדווחות היחידות השונות, שאין ביניהם אחידות מבחינת עלויות המו"פ הנזקפות לסעיפי רכוש, קרי - הרישום הינו חסר, ואינו שיטתי ואחיד, והוא אינו בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים.**

### עסקאות התע"א עם בעלי שליטה<sup>12</sup>

**הנוהל של התע"א בנושא עסקאות עם בעלי עניין<sup>13</sup> לא עודכן משנת 2014, אף שחלו שינויים באמות המידה לבחינת העסקאות עם בעלת השליטה<sup>14</sup>, כפי שעולה מדיווחי החברה לרשות ני"ע ולבורסה לני"ע בתל אביב בע"מ.**

11 מימון עכשווי כנגד החזר תשלומים עתידיים, בניכוי ריבית ועמלה מוסכמות.

12 שליטה כמשמעה בחוק ני"ע - היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, למעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקידו של דירקטור או של בעל משרה אחר בתאגיד. חזקה על אדם שהוא שולט בתאגיד אם הוא מחזיק במחצית או יותר מסוג מסוים של אמצעי השליטה בתאגיד (זכות הצבעה באסיפה כללית או זכות למנות דירקטורים או מנכ"ל).

13 הנוהל קובע את האחריות לאיתור עסקאות החברה עם בעלי עניין (כהגדרתם בחוק ני"ע), לדיווח פנימי עליהן ולאישורן, וכן לדיווח לציבור על העסקאות האמורות.


14 בדוח זה - בעלת השליטה היא מדינת ישראל באמצעות משהב"ט.




משרד מבקר המדינה מציין את פעולות משהב"ט להקמת צוות יצוא ולטיוב ההליכים בנושא רישיונות היצוא ובפעילות GTG<sup>15</sup> ואת תהליך הבחינה לגבי היבטים שונים בממשקי הפעילות של המשרד עם התעשיות הביטחוניות במסגרת הקמת צוות תעשיות.


## עיקרי המלצות הביקורת

### הוראות משהב"ט בנוגע לאופן קביעת שיעור הרווח בפרויקטי פיתוח


מומלץ כי משהב"ט יבחן בראייה כוללת את מרכיבי הרווח בהתקשרויות שלו עם התעשיות אל מול הסיכון הגלום בהן, בין היתר תוך ביצוע השוואה בין-לאומית וניתוח תשואות ענפיות מקובלות. 

מומלץ כי משהב"ט יבצע עבודת מטה, בשים לב לעמדות התעשיות הביטחוניות, לבחינת הדרך המיטבית להכללת מרכיבי עלויות בלתי צפויות מראש בהתקשרויותיו עם התעשיות הביטחוניות לביצוע פרויקטים עבורו, ובייחוד פרויקטי פיתוח בהם גלומים סיכונים ניכרים; ובהתאם לממצאי בחינתו יעדכן את הוראותיו בנושא. זאת כדי לאפשר, בין היתר, התנהלות שקופה בנושא הבצ"ם בינו לבין התעשיות הביטחוניות, לרבות התע"א. 

### היבטים מכריזים של התקשרויות מפא"ת עם התע"א ורפאל

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקדם גיבוש של קווים מנחים לאופן הפעלת שיקול הדעת על ידי ועדת המפתחים במפא"ת בבחירת מתכונת ההתקשרות - מכרז פומבי, מכרז סגור או פטור ממכרז. עוד מומלץ כי מפא"ת יקים מערכת מידע לניהול ההליכים התחרותיים שהוא מבצע, כדי שיוכל להציג תמונת מצב לגבי כלל ההתקשרויות שהוא מבצע באמצעות מכרזים והליכי תיחור אחרים, הסיבות לנקיטת הליך כזה או אחר, ותוצאותיו. 

### מדיניות התע"א בנוגע לפעילות בפרויקטי פיתוח למשהב"ט

מומלץ כי משהב"ט, משרד האוצר, ורשות החברות יפעלו למינוי ועדה לבחינת המדיניות בעניין השתתפותן של התעשיות הביטחוניות (ממשלתיות ואחרות) במימון פרויקטי פיתוח, ובכלל זה: השפעתה של מדיניות זו על פעילותן השוטפת של התעשיות, על חוסן הפיננסי ומצבן העסקי בטווח הבינוני והארוך, וכך על יכולתן לספק בעתיד מגוון פתרונות טכנולוגיים שייתנו מענה לצורכי צה"ל. עוד מומלץ כי יקבעו ויפרסמו קווים מנחים ומודל עסקי. 

15 GTG) Government To Government הם הסכמים בהם משהב"ט חותם עם ממשלות של מדינות יעד על הסכמים לפיתוח ולייצור של מערכות נשק. בד בבד עם חתימת הצדדים על הסכמים אלה, חותם משהב"ט בשם מדינת ישראל על הסכמי "גב אל גב" עם התעשיות הביטחוניות הישראליות, ובהם מתחייבות התעשיות הביטחוניות לממש את ההתחייבויות שנטלה על עצמה המדינה בהסכמים האמורים.





## מדיניות התע"א בנוגע לפעילותה בפרויקטי פיתוח למשהב"ט

מומלץ כי התע"א תבחן, על בסיס תחשיבים, את שיעור הרווח התפעולי המינימלי הנדרש בפרויקטי פיתוח עבור מעהב"ט, שיאפשר לה להגיע לרווח נקי בהתקשרויות איתן, ותעגן יעדים בתחום זה בתוכניתה האסטרטגית המתעדכנת. עוד מומלץ כי התע"א תבחן מיסוד מנגנון לאישור התקשרויות עם משהב"ט, בהיקף כספי שייקבע, אשר רווחיותן נמוכה משיעור הרווחיות המינימלי שנקבע באסטרטגיה של החברה. כמו כן מומלץ כי נוכח המאפיינים של פרויקטי הפיתוח שביצעה התע"א למשהב"ט, לרבות נתח הפיתוח הגדול בהם והסיכונים הכרוכים בהם, התע"א תבחן את ההערכות שעשתה לגבי רווחיותם לפני אישורם ובכל שלבי ביצועם, בהתייחס בין היתר למידת הסיכון הטכנולוגי שלהם, בייחוד כשמדובר בפרויקטים שרווחיותם מלכתחילה צפויה להיות נמוכה; וכן מומלץ כי התע"א תגבש מתודולוגיה להערכת התועלת הצפויה מפרויקטים מסוג זה נוסף על הפוטנציאל לרווחיות, על מנת שתוכל להציג נתון זה לקראת אישורם על ידי הגורמים הרלוונטיים בחברה.

### תשלומים של משהב"ט לתע"א

על משהב"ט לעמוד במועדי התשלום שקבע בהוראותיו, ולשלם הפרשי הצמדה וריבית לספקיו במקרים שבהם הוא אינו פורע את חובותיו במועדם.

על אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגף הכספים במשהב"ט, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם אגף התקציבים במשהב"ט, לפעול לשיפור ולחזוק של מנגנוני הבקרה על התקשרויות משהב"ט, כדי לוודא שהיקפן ותנאייהן תואמים את היקף תקציבו, ושיש ביכולת המשרד לבצע את התשלומים בגין במועדם.

מומלץ כי גורמי משרד האוצר (אגף החשב הכללי ואגף התקציבים), משהב"ט והיועץ המשפטי לממשלה יסדירו את מועדי התשלום של משהב"ט לתע"א ולתעשיות הביטחוניות האחרות, וכן יגבשו קווים מנחים מוסכמים לגבי מתכונת הפקטורינג ואופן אישורה.

### תשלומי התע"א לספקיה

על התע"א לעמוד בתשלום לספקים במועדים שנקבעו בחוק מוסר תשלומים ולשלם הפרשי הצמדה וריבית כחוק על תשלומים בפיגורים.

### עסקאות התע"א עם בעלי שליטה

מומלץ כי נוכח תנאי העסקאות שבין התע"א למשהב"ט, יבחן דירקטוריון התע"א את הצורך לקבוע אמות מידה מעודכנות לעסקאות של החברה עם בעלת השליטה, בדגש על עסקאות שאינן זניחות, לצורך הגדרת אופן האישור והדיווח הפנימי עליהן. זאת בין היתר לשם הגברת מעורבותו בנושא, לרבות הבקרה עליו. כמו כן מומלץ כי הדירקטוריון ישקול לקבוע אמות מידה לבחינת העסקאות עם בעלת השליטה לפי חטיבות ובהתאם להיקפי פעילותן.



## סיכום

לפעילותה של התע"א עבור משהב"ט ככלל ובפרויקטי הפיתוח בפרט, יש השפעות ישירות ועקיפות על תוצאותיה העסקיות, והיא מהותית עבורה בהיבטים רבים. בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לאופן הניהול והבקרה בתע"א של פרויקטי הפיתוח שהיא מבצעת למשהב"ט, ולאופן הניהול והבקרה של משהב"ט בכל הנוגע להתקשרויותיו עם התע"א וכן עם יתר התעשיות הביטחוניות, בדגש על פרויקטי הפיתוח. נמצא כי נושאים אלה השפיעו באופן ישיר ועקיף על מצבה העסקי של התע"א, ויש בהם כדי להשפיע על מצבה. נוכח החשיבות הלאומית של פעילות התעשיות הביטחוניות למשהב"ט בהיבטי ביטחון וכלכלה, מומלץ כי משהב"ט, משרד האוצר ורשות החברות יפעלו, בשיתוף התעשיות הביטחוניות הגדולות, לקביעת עקרונות מנחים לממשקים ביניהם, תוך שמירה על איזון ושקיפות במישורים השונים של קשרי הגומלין ביניהם; זאת על מנת לשמור על עליונותו הטכנולוגית של צה"ל ועל עוצמתו וכן על חוסנן של התעשיות הביטחוניות.