

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

**הדוחות הכספיים של
רפאל מערכות לחימה
מתקדמות בע"מ -
מצב החברה וסיכונה**



הדוחות הכספיים של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - מצב החברה וסיכונה

רקע

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, המתמחה בפיתוח מערכות חימוש והגנה למרחבי האוויר, היבשה והים, וכן בפיתוח פתרונות בתחומי התקשוב, איסוף ועיבוד של מודיעין ולוחמה ברשת. רפאל פועלת במבנה של שבע חטיבות, מהן שלוש חטיבות עסקיות - חטיבת הגנה אווירית, חטיבת אוויר ומודיעין וחטיבת יבשה וים. הדוחות הכספיים המאוחדים של החברה כוללים את דוחותיה ואת הדוחות של חברות הבנות שלה (קבוצת רפאל)¹. מחזור המכירות של קבוצת רפאל הסתכם בשנת 2021 בכ-10 מיליארד ש"ח, כ-49% מהם היו לייצוא והרווח הנצבר בקבוצת רפאל נכון לסוף שנת 2021 היה כ-4.5 מיליארד ש"ח. ב-31.12.21 הועסקו בקבוצת רפאל 9,517 עובדים, בהם 8,019 ברפאל.

רפאל מציינת בדוחותיה התקופתיים כי יש לה תלות רבה בתקציב הביטחון: נתח עיקרי מפעילות החברה תלוי בתקציבי הביטחון של מדינת ישראל; ושחיקה בתקציבי הביטחון או שינוי סדרי העדיפויות הביטחוניים במדינת ישראל עלולים לפגוע בביצוע התקשרויות ולפגוע בתוצאות הכספיות של החברה. בהקשר זה יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 יושם תקציב מדינה "המשכ"י²; ובדוח התקופתי של רפאל לשנת 2019 ולשנת 2020 צוין כי נוכח זאת חל עיכוב בקבלת הזמנות ממשרד הביטחון בשנים אלו.

ברבעון הראשון של שנת 2020 התפרצה מגפה עולמית בעקבות התפשטות נגיף הקורונה. בדוח התקופתי של רפאל לשנת 2020 צוין כי ככלל ניתן לומר כי הגדרת החברה כמפעל חיוני איפשרה לה להמשיך לתפקד באופן סביר יחסית לחברות אחרות במשק; כי החברה המשיכה לפעול ולתפקד באופן מיטבי בהתחשב בנסיבות ובמגבלות; וכי היא נקטה צעדים ששמרו על הרווחיות התפעולית שלה. עוד צוין כי הפגיעה בשנת 2020 הייתה בעיקר בקבלת הזמנות חדשות מחו"ל בהיקף קטן מיעד התקציב ובתוצאות הפעילות של חלק מחברות הבנות; וכי לאורך כל התקופה לא הסתמנה בעיה בכל הקשור למימון פעילות החברה. בדוח התקופתי של רפאל לשנת 2021 צוין כי התפשטות הנגיף גרמה, בין היתר, לשיבוש בשרשרת האספקה.

באפריל 2021 איחדה רפאל בדוחותיה הכספיים את חברת אירונאוטיקס בע"מ ואת חברת קונטרופ טכנולוגיות מדיקות בע"מ³.

1 הנתונים הכספיים המובאים בדוח זה מתייחסים לפעילות הקבוצה, אלא אם כן צוין אחרת. הנתונים הכספיים מוצגים במונחים נומינליים.

2 בחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי "שנת תקציב המשכ"י היא שנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק התקציב לאותה שנה. לפי חוק זה, בשנה כזאת רשאית הממשלה להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת.

3 רפאל ואירונאוטיקס מחזיקות בקונטרופ בשיעורים שווים (50%). דוחותיהן הכספיים של אירונאוטיקס ושל קונטרופ אוחדו לראשונה ב-1.4.21 לאחר שרפאל השיגה שליטה בחברת אירונאוטיקס.



נתוני מפתח

<p>כ-50%</p> <p>מההכנסות ממכירות של רפאל מקורן בתקציב הביטחון</p>	<p>כ-46.5 מיליארד ש"ח</p> <p>הכנסות קבוצת רפאל ממכירות בשנים 2017 - 2021</p>	<p>כ-17.9 מיליארד ש"ח</p> <p>היקף המאזן של קבוצת רפאל ל-31.12.21</p>
<p>4 דירקטורים בלבד</p> <p>כיהנו בפועל בדירקטוריון רפאל נכון לסוף שנת 2021</p>	<p>663 מיליון ש"ח</p> <p>סכום הדיבידנדים השוטפים שעליו הכריזה רפאל בגין השנים 2017 - 2021 לעומת הכנסות מצטברות בסך של כ-46 מיליארד ש"ח ורווח נקי מצטבר של יותר משני מיליארד ש"ח</p>	<p>13%</p> <p>שיעור ירידת הרווח התפעולי של רפאל מהכנסותיה ממכירות משנת 2017 (6.1%) עד שנת 2021 (5.3%)</p>

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר 2021 עד יולי 2022 היבטים הנוגעים למצבה העסקי והכספי של רפאל, כפי שהם משתקפים בדוחותיה השנתיים לשנים 2017 - 2021 (התקופה הנבדקת) ובמסמכיה, וכן היבטים הנוגעים לממשל תאגידי. הביקורת נעשתה ברפאל. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, במשרד הביטחון (משהב"ט) ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, כדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים של המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



תמונת המצב העולה מן הביקורת

הכנסות ורווחיות

- בשנים 2020 ו-2021 ירדו ההכנסות ממכירות בקבוצת רפאל, ללא נתוני חברת אירונאוטיקס וחברת קונטרופ, בשיעורים של כ-3% וכ-1% בהתאמה. בשנים אלו לא עמדה קבוצת רפאל באופן מלא ביעדי התקציב. ההכנסות של רפאל ממכירות בשנים 2017 - 2021 היו בסך של כ-9.3 מיליארד ש"ח לשנה בממוצע; סכום הנמוך בכ-38% מזה של אלביט מערכות בע"מ, ובכ-33% מזה של התע"א (ובכ-10% מזה של המגזר הצבאי של התע"א).
- כ-50% מההכנסות ממכירות של רפאל מקורן בתקציב הביטחון. הדבר גורם לתלות רבה של החברה בתקציב זה ועלול לפגוע בתוצאות העסקיות של החברה כאשר יש חוסר יציבות תקציבית או ירידה בתקציב הביטחון השקלי.
- הרווח הגולמי, התפעולי והנקי של רפאל ירדו בשנים 2017 - 2019 ב-1.6%, 0.8% ו-1.4% בהתאמה. בשנים 2017 - 2021 הציגה רפאל בממוצע פער מסוים ברווח הנקי לעומת יעד התקציב, ובשנת 2021 - פער מסוים ברווח התפעולי וברווח הנקי.

היקף קבלת הזמנות מחו"ל - בשנים 2017 - 2021 היקפי ההזמנות מחו"ל שקיבלה רפאל (סולו) היו בממוצע בשיעור של כ-53% מכלל היקף ההזמנות שקיבלה; שיעור הנמוך ב-7% מהיעד לייצוב שנקבע בתוכנית האסטרטגית של רפאל לשנים 2021 עד 2030 - 60%. בשנת 2021 חל קיטון בשיעור היחסי של היקף ההזמנות מחו"ל ב-12% לעומת שנת 2020, וממוצע ההזמנות מחו"ל בשנים 2020 - 2021 ירד ב-9% לעומת שנת 2019.

הרווחיות הגלומה בצבר ההזמנות - שיעור הרווח הגולמי הגלום בצבר ההזמנות של הפרויקטים העיקריים⁴ עלה בשנים 2017 - 2020 ב-2.6% משיעור של 16.7% ל-19.3%; ובשנת 2021 חלה בו ירידה של 0.9%. בשנים 2018 עד 2021 הייתה מגמה של ירידה בשיעור הרווחיות הפרויקטלית⁵ הגלומה בצבר ההזמנות בפרויקטים מעורבים⁶ ובפרויקטי פיתוח עיקריים (ירידה מצטברת של 3.6%), זאת לעומת עלייה של 4% בשיעור הרווחיות של פרויקטים מבוססי ייצור. שניים אלה, ובעיקר הירידה העקבית ברווחיות הפרויקטלית בשנים 2020 ו-2021, עשויים ללמד על שינוי במגמת העלייה שאפיינה את רווחיות צבר ההזמנות של רפאל בשנים 2018 ו-2019. כמו כן, שיעור הרווח הגולמי הממוצע הגלום בצבר ההזמנות של הפרויקטים העיקריים בין השנים 2017 - 2021 נמוך משיעור הרווח הגולמי הממוצע של החברה (סולו) באותן השנים בכ-3.2 נקודות אחוז.

4 כ-150 פרויקטים (ממוצע שנתי) בשנים 2017 - 2021 לשוק המקומי ולייצוא, שהוזמנו בשיטת התקשרות "מחיר קבוע", אשר היקף של כל אחד מהם עולה על 10 מיליון דולר.

5 רווחיות פרויקטלית - רווח גולמי בניכוי הוצאות הנהלה וכלליות ובניכוי הוצאות מכירה ושיווק, ללא עלויות מחקר ופיתוח המחושבות על פי עקרונות חשבונאיים.

6 פרויקטים מעורבים - פרויקטים הכוללים פיתוח וייצור.



השינוי ברווחיות רב-שנתית בפרויקטים עיקריים

- ההיקף המצטבר של ההזמנות ל-31.12.21, הנוגע ל-163 פרויקטים עיקריים שהיו לרפאל במועד זה, הסתכם בכ-51 מיליארד ש"ח; מסכום זה הוכר כהכנסות ממכירות בדוחות הסולו של רפאל סך של כ-28 מיליארד ש"ח. תחזית שיעורי הרווחיות הפרויקטלית והרווחיות התפעולית הממוצעים ל-31.12.21 בפרויקטים מעורבים (הן אלה המיועדים לשוק המקומי והן אלה המיועדים לייצוא) ובפרויקטי פיתוח המיועדים לייצוא נמוכה מתחזית שיעורי הרווחיות בפרויקטים אלה במועדי ההזמנות.
- כמחצית מתוך הפסד תפעולי חזוי ב-31.12.21 בכמה פרויקטים של רפאל נובעת מכמה פרויקטי פיתוח המיועדים למשהב"ט; הפסד שמקורו בהוצאות המחקר והפיתוח של רפאל (מו"פ עצמי) בפרויקטים אלה.

שיעור עלות השכר מהמכירות - בשנים 2018 - 2021 גדל שיעור עלות השכר מתוך ההכנסות ממכירות בכ-4%. כמו כן, לעומת גידול ממוצע של כ-5% במצבת העובדים הממוצעת וגידול ממוצע של כ-3% בהכנסות ממכירות בשנים אלו, גדלו עלות השכר הכוללת בשיעור של כ-13% (יותר מפי שניים מהגידול במצבת העובדים) ועלות השכר הממוצעת לעובד בשיעור של כ-7%. בשנת 2021 גדלו סה"כ עלויות השכר ועלות השכר הממוצעת לעובד בשיעור של כ-3.6% וכ-2.5%, בהתאמה. לעלייה במדד עלויות השכר ביחס להכנסות ממכירות יש השפעה ישירה על רווחיות החברה ועל כושר התחרות שלה.

עמידה באבני דרך חוזיות - קיים פער מסוים בביצוע אבני דרך בפרויקטים ברפאל.

השקעה בחברות מוחזקות - בשנים 2017 עד 2021 מימשה רפאל באופן חלקי את התקציב השנתי שיועד לרכש מניות בחברות. הרווח הנקי המצטבר של החברות המוחזקות של רפאל לפני הפחתות⁷ בשנים 2017 - 2021 היה כ-264 מיליון ש"ח, לעומת תחזית גבוהה יותר. אשר לרווח הנקי המצטבר לאחר הפחתות - החברות המוחזקות הפסידו במהלך השנים 2017 - 2021 כ-16 מיליון ש"ח במצטבר לעומת התחזית לרווחיות.

חלוקת דיבידנד

- בגין השנים 2017 - 2021 הכריזה רפאל על דיבידנדים שוטפים בסך של 663 מיליון ש"ח מתוך רווח נקי של יותר מ-2 מיליארד ש"ח, ומהיקף הכנסות של יותר מ-46 מיליארד ש"ח. דירקטוריון רפאל לא קיים הליך לקביעת סכום הדיבידנד השוטף ומועד תשלומו בשנים 2019 - 2021 בהתאם לחוזר הרשות בנושא; ורשות החברות הממשלתיות לא עמדה מצידה על קיומו של הליך זה.
- החלטות הממשלה לקבלת דיבידנדים מיוחדים מחברות ממשלתיות לא יושמו במלואן.

איוש הדירקטוריון ברפאל - נכון לסוף שנת 2021 מספר הדירקטורים ברפאל (בעלת מחזור מכירות שנתי בסך של כ-10 מיליארד ש"ח), היה ארבעה בלבד. בחברות אשר רשות החברות הממשלתיות סיווגה כבעלות רמת מורכבות דומה לזו של רפאל (לדוגמה - חברת

7 הפחתת עודפי עלות, מוניטין ונכסים בלתי מוחשיים.



החשמל לישראל והתע"א), הוגדר מספר מזערי של דירקטורים לפעילות הדירקטוריון, ואילו ברפאל לא הוגדר מספר זה. לשם השוואה, אף שמועד סיום תקופת כהונתם הראשונה של הדירקטורים היה ידוע, השרים הממונים ורשות החברות הממשלתיות לא השלימו פעילותם מבעוד מועד לצורך חידוש מינוים או מינוי דירקטורים אחרים במקומם, כך שבסוף שנת 2021 כיהנו בדירקטוריון רפאל ארבעה דירקטורים לעומת עשרה דירקטורים בחברת החשמל לישראל ותשעה דירקטורים בתע"א.

מינוי רואה חשבון מבקר - נוכח ההרכב החסר של הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים, במשך תקופות ארוכות לא הוחלפו בפרק הזמן הנדרש רואי חשבון מבקרים בחברות ממשלתיות; ברפאל משמש אותו רואה חשבון מבקר במשך יותר מ-15 שנים. זאת, שלא בהתאם לכללי החברות הממשלתיות.



גידול בהיקף צבר ההזמנות - בשנים 2017 - 2021 גדל צבר ההזמנות של קבוצת רפאל בשיעור של כ-19.5%, וללא צבר ההזמנות של אירונאוטיקס וקונטרופ - בכ-16%. זאת תוך כדי התמודדות בשנים 2020 ו-2021 עם השפעות מגפת הקורונה ויישום "תקציב המשכי" במדינה. ב-31.12.21 הסתכם צבר ההזמנות של הקבוצה בכ-28.8 מיליארד ש"ח, שהם פי 2.9 מהכנסותיה ממכירות בשנה זו. צבר הזמנות זה מספק לחברה ביטחון בהכנסותיה לטווח הזמן הבינוני.

עיקרי המלצות הביקורת

הכנסות ורווחיות - מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את הצעדים הנדרשים כדי להביא את הקבוצה לעמידה ביעדי ההכנסות ממכירות הנקבעים בתקציב; וכי תבחן את ההיקף ואת המאפיינים של התלות של החברה במשהב"ט, לרבות כלקוח עיקרי שלה, ותפעל לגיבוש תוכנית פעולה להקטנת הסיכון הכרוך בכך. כמו כן מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את הגורמים המעכבים את הגידול ברווח התפעולי שלה ותפעל להגדרת האמצעים הנדרשים להגדלתו.

השינוי ברווחיות רב-שנתית בפרויקטים עיקריים - מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את ההנחות והאומדנים המשמשים לקביעת תחזית שיעורי הרווחיות במועד ההזמנה. עוד מומלץ כי הנהלת רפאל תנתח את הגורמים לירידה מסויימת ברווחיות הפרויקטים לאורך שנות ביצועם ותציג לדירקטוריון את ממצאיה, לרבות את הצעדים המוצעים לצמצום התופעה. אשר לפעילות של החברה בשוק המקומי (בעיקר עבור משהב"ט) בכל סוגי הפרויקטים - מומלץ כי הנהלת החברה תבחן את הנושא, כי ממצאי הבחינה יוצגו לדירקטוריון לשם קביעת קווים מנחים, דוגמת הרווחיות המינימלית הנדרשת לפעילות זו, וכי קווים מנחים אלה יוטמעו בנוהל הרשאות החתימה של החברה.

עמידה באבני דרך חזיות - מומלץ כי הנהלת רפאל תפעל להמשך בחינת תהליכי ניהול הפרויקטים שבהם היו פערים מסוימים והבקרה עליהם, משלב היזום ווההכנה של הצעות המחיר ועד לשלב ביצועם הנוכחי של הפרויקטים. כמו כן מומלץ כי הנהלת רפאל



והדירקטוריון יעמיקו את מעורבותם בנושא זה בדגש על ניתוח פרטני של הסיבות וכן על הפקה ממוקדת של הלקחים והטמעתם בפעילות החברה.

השקעה בחברות מוחזקות - נוכח תוצאות פעילותן של החברות שבהן מחזיקה רפאל לעומת התחזיות, מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את טיב תחזיותיה ותגבש אמצעים לשיפור התחזיות בעתיד. עוד מומלץ כי דירקטוריון החברה ימשיך לעקוב אחר ביצועי החברות האמורות ובכלל זה בנוגע לסיבות להפסדים מההשקעות בהן, לערך המוסף שהחברות אמורות להשיא לרפאל, לרבות תקבולים מדיבידנד ומחלוקת רווחים, וליעדים בעניין שווי החברות.

חלוקת דיבידנד

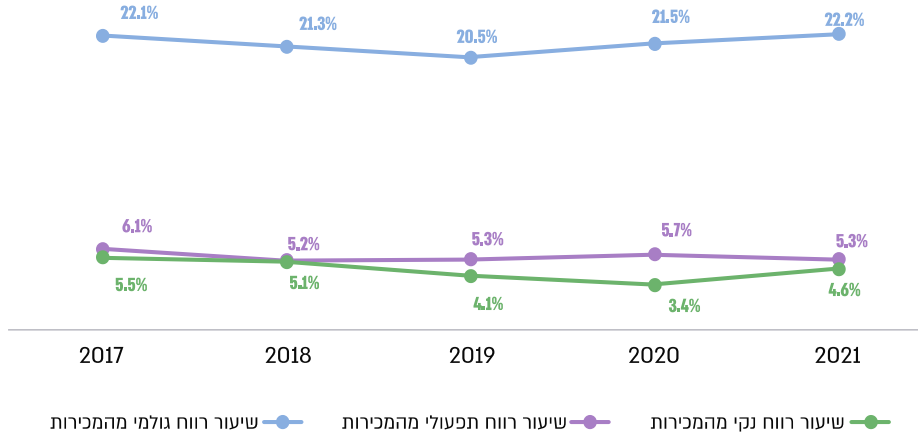
● מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקיים מעקב אחר מימוש הנחיותיה בכל הנוגע להליך חלוקת הדיבידנדים ולדיווח עליו, ותפעל במידת הצורך לשם כך מול דירקטוריון החברה. כמו כן מומלץ כי הרשות תגבש מתווה למימוש החלטות ממשלה בעניין חלוקת דיבידנד מיוחד, לרבות כללים וקווים מנחים, ואת המנגנון ליישומו; וכי היא תציגם לאישור הממשלה.

● על דירקטוריון רפאל לדון מידי שנה בשנה, עד למועד אישור הדוחות הכספיים השנתיים, בייעוד רווחי החברה, וכן עליו לקבל החלטה; זאת על מנת לבחון אם החברה יכולה לעמוד במחויבותה לחלק דיבידנד שוטף בשיעור 50% מרווחיה השוטפים.

איוש הדירקטוריון ברפאל - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תפעל בתיאום עם רפאל לבחינת שינוי בתקנון החברה באופן שייקבע המספר המזערי של דירקטורים לפעילות הדירקטוריון, בהתחשב, בין היתר, בגודלה של החברה ובמורכבות פעילותה. עוד מומלץ כי השרים הנוגעים בדבר ורשות החברות הממשלתיות, בהתאם לתפקידיה בעניין זה, יפעלו לכך שהליכי בחירתם של דירקטורים חדשים מטעם המדינה או הארכת כהונתם של דירקטורים מכהנים יחלו מבעוד מועד, קודם לסיום כהונתם של דירקטורים מכהנים. כמו כן, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן אפשרויות להסדרת הליך מינוי מזוהר לכהונה נוספת של דירקטורים בחברות ממשלתיות; כי תתקיים תחלופה הדרגתית של הדירקטורים, וכי תיבחן אפשרות לקביעת משך כהונה דיפרנציאלי של דירקטורים בחברות בהתאם לרמת המורכבות של החברות ולסיווגן.

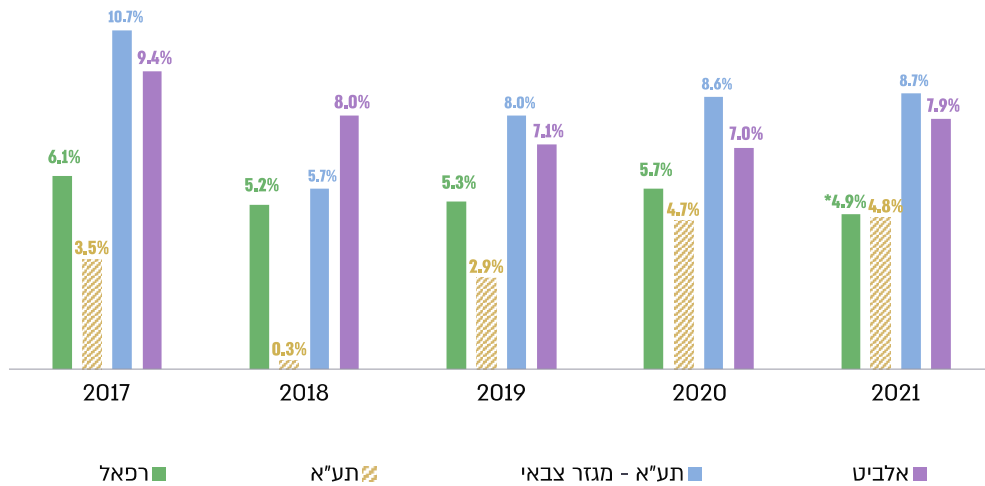


שיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי של רפאל מהמכירות, 2021 - 2017



לפי הדוחות הכספיים של קבוצת רפאל לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעור הרווח התפעולי מהמכירות בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, 2021 - 2017



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט מערכות בע"מ לשנים 2017 - 2021, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ככלל זה נתוני חברת אירונאוטיקס בע"מ וחברת קונטרופ טכנולוגיות מדיקות בע"מ.



סיכום

רפאל היא חברה ממשלתית מהגדולות במדינת ישראל, בעלת יכולות וטכנולוגיות מתקדמות וייחודיות, העוסקת בתחומי הביטחון ובכלל זה בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה לצה"ל ומכירת מגוון מוצרים בתחומים הביטחוניים ברחבי העולם. שימור איתנותה העסקית והפיננסית הוא אינטרס ביטחוני וכלכלי של המדינה. ניתוח התוצאות העסקיות של רפאל בשנים האחרונות מעיד כי לצד הכנסות מצטברות בסך של כ-46.5 מיליארד ש"ח בשנים 2017 - 2021 ורווחים צבורים בסך של כ-4.5 מיליארד ש"ח ל-31.12.21, מתמודדת החברה עם קשיים, ובהם: ירידה בהכנסותיה (ללא חברות בנות) בשנים 2020 ו-2021; ירידה ברווח התפעולי יחסית לשנת 2020; תחזיות להפסד תפעולי בכמה פרויקטים; פער מסויים באבני הדרך החוזיות; ואי-עמידה בכמה מיעדיה העסקיים.

מומלץ כי הנהלת החברה תפעל לעדכון תוכניתה האסטרטגית, גם נוכח ממצאי דוח זה ובהתאם להמלצותיו ובהלימה ליעדים הפיננסיים שישוכמו עם רשות החברות הממשלתיות; וכי התוכנית תובא לבחינת הדירקטוריון ולאישורו. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעקוב אחר הליך גיבוש התוכנית ואחר מימושה.