

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את תכניות התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) לכניסה לשוק לווייני התצפית האזרחיים, את תכניתיה למימון ושיווק המיזם כפי שהוצגו לדירקטוריון התע"א במהלך השנים 1997-2004, ואת העדכונים והשינויים כפי שהוצגו ביחס לתכניות התע"א המקוריות. כמו כן, נבדקו יחסי הגומלין, שהתהוו במשך שנות קיום המיזם, בינו לבין תכניות החלל של משרד הביטחון.

בנושא תחזוקת מנועי מטוסים של חיל האוויר נבחנו הסוגיות הבאות: מסירת עבודות, וביניהן הסטת עבודות תחזוקה מהתעשיות לחיל האוויר ולחו"ל; חלוקת העבודה בין התעשיות בארץ; רכש בחו"ל עבור חיל האוויר; עריכת מכרזים; ניהול "מלאי עודף" של חלקי חילוף למנועים של חיל האוויר; והבטחת איכות באחזקת מנועים. הביקורת נערכה בחיל האוויר, בתע"א ובמשרד הביטחון.

כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את המינויים לדירקטוריון התע"א.

השקעת התעשייה האווירית בלווייני תצפית אזוריים

תקציר

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) צברה ניסיון ומיומנויות בפיתוח ובייצור לווייני תצפית למטרות צבאיות עבור צה"ל. בעקבות ניסיונה זה, החליט דירקטוריון התע"א בשנת 1997 על הקמת מיזם "ארוס" (EROS - Earth Remote Observation Satellite) (להלן - המיזם) למכירת שירותי תצפית מלוויינים אזוריים לשוק העולמי באמצעות חברת WIS, ששינתה את שמה בשנת 2000 ל-ESI (להלן - החברה). באותו מועד, מרבית מניותיה של החברה הוחזקו על ידי גורמים פרטיים ומיעוטן על ידי התע"א. מטרות המיזם היו פיתוח השוק של לווייני תצפית, ובמיוחד השוק האזרחי, הרחבת סל המוצרים, הגדלת המכירות והרווח של התע"א, ושמירה על מסה קריטית של עבודה בתחום. על פי מסמכי התע"א, עד 31.12.04 רשמה התע"א הפסד מצטבר בספריה בגין חלקה בהפסדי החברה בסך כ-36.7 מיליון דולר.

בתקופה שבין יולי 2003 למאי 2004 בדק משרד מבקר המדינה את תכניות התע"א לכניסה לשוק לווייני התצפית האזוריים, את תכניותיה למימון ושיווק המיזם כפי שהוצגו לדירקטוריון התע"א במהלך השנים 1997-2004, ואת העדכונים והשינויים כפי שהוצגו ביחס לתכניות התע"א המקוריות. כמו כן, בחן משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין, שהתהוו במשך שנות קיום המיזם, בינו לבין תכניות החלל של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

להלן עיקרי הליקויים:

תכניותיה של התע"א למכירה לגורמים אזוריים של לווייני תצפית ושירותי תצפית לוויינית היו חלקיות ובלתי מבוססות דיין מבחינת טיב הנתונים וסבירות ההנחות שעליהן הן נשענו. כל זאת בשוק שבו לתע"א לא היה ניסיון קודם.

הנהלת התע"א לא לקחה בחשבון את מידת יכולתו של השותף האסטרטגי העיקרי, שצירפה למימוש המיזם, לעמוד בהתחייבויותיו המימוניות, ולא הציגה לדירקטוריון התע"א בדיקת נאותות של השותף שערכה חברת ייעוץ חיצונית.

המלצת יו"ר ועדת הכספים של התע"א מינואר 1997, כי היא תעסוק בייצור הלוויין ושיגורו בלבד (להבדיל משיווקו ותפעולו), לא נבחנה ולא הוצגה בפני דירקטוריון התע"א.

החלטות הדירקטוריון מפברואר 1997 ומאוקטובר 1998 למימוש המיזם התקבלו על סמך נתונים שהציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון, בלי שבדקה את מקורות גיוס ההון לתכנית הכוללת, ואת יכולת השקעת השותף במיזם בהון ובהלוואות בעלים. בין היתר, לא הציגה הנהלת התע"א תכנית עסקית כוללת לרבות האמצעים למימושה.

על אף שהנהלת התע"א לא הגישה לדירקטוריון בקשה למתן אשראי בגין ייצור לוויין מתקדם יותר - "ארוס B", כנדרש, נתנה הנהלת התע"א אשראי לחברה ללא אישור הדירקטוריון. האשראי הסתכם עד מועד סיום הביקורת בכ- 39.1 מיליון דולר.

התכנית העסקית שהוצגה לדירקטוריון התע"א במאי 2001, לאחר שיגור "ארוס A", כללה הנחת שיווק מרכזית, בדבר שני חוזים ארוכי טווח, שהייתה אופטימית מדי. הנהלת התע"א הציגה לאישור הדירקטוריון בתדירות שינויים בהיקף התכנית, ללא ניתוח הנחות היסוד המקוריות והנתונים שהביאו להחלטות קודמות, וללא הנמקה מדוע מנקודת המבט של התע"א כדאי להמשיך ולקדם את התכנית העסקית, נוכח השינויים שעליהם הוחלט מעת לעת.

לכשהתעוררו הקשיים במימון המיזם, דרשה הנהלת התע"א מדירקטוריון התע"א לקבל החלטות לאו דווקא משיקולים כלכליים ומבלי שהציגה לו חלופה מעשית, אלא נוכח התחייבויות חוזיות של התע"א כלפי החברה שהייתה בעת ובעונה אחת לקוח של התע"א וגם חברה המוחזקת על ידיה. זאת, ללא שהנהלת התע"א הביאה בפני הדירקטוריון בצורה סדורה ושלמה ובראייה כוללת את המצב ואת ציון מגמת ההרעה בתנאים עבור התע"א. מעת לעת הופיעו בפני הדירקטוריון בישיבותיו נציגים של הלקוח שלה (מנכ"ל החברה ויו"ר דירקטוריון החברה המכהן גם כמנכ"ל התע"א), דבר חריג כשלעצמו, והזינו אותו במידע ללא סימוכין. יש לראות את הדברים גם על רקע העובדה, שהתע"א הינה בעת ובעונה אחת גם הספק וגם מחזיקה במניותיו של הלקוח.

החלטות התע"א לכניסה לשוק לווייני התצפית האזרחיים התבססו על תכניות עסקיות, שלא התחשבו ביכולות השיווקיות המוגבלות מצד החברה שאותה הקימה יחד עם יזמים נוספים מתחום לוויינות התצפית.

המצב שבו בעלי תפקידים בכירים בתע"א ממלאים תפקידים בכירים בחברה טומן בחובו בעייתיות טבועה של חשש לניגוד עניינים, שאין בהסדר שנקבע להתגבר עליה כליל ולהתמודד עם תוצאותיה.

התע"א לא ערכה תחשיב להערכת שווי הידע שתמורתו קיבלה מניות בחברה.

יו"ר החברה, שהוא מנכ"ל התע"א, הציג בוועדת הכספים מצב של אל-חזור לגבי החברה, תוך שהוא מייצג, על פי עדותו הוא, את האינטרסים של החברה, למרות שהוא מחויב, בו-זמנית, כלפי האינטרסים של שני הגופים. זו דוגמה לניגוד העניינים שבו נתון מנכ"ל התע"א בתפקידו כיו"ר דירקטוריון החברה, ניגוד עניינים המובנה בכפל תפקידיו.

משהב"ט לא קבע אמות מידה לעיגון זכויות הקניין שלו ביחס לידע ולמשאבים שהוא צובר במסגרת ההתקשרויות עם התע"א לביצוע פרויקטים ביטחוניים, ואיפשר לחברה, שאת עיקר מניותיה החזיקו רוב השנים גורמים פרטיים, ליהנות מפירות ההשקעה עתירת המשאבים של המדינה, ללא קבלת תמורה או פיצוי הולמים.

הנהלת התע"א לא הציגה בפני דירקטוריון התע"א את מלוא הפירוט הנדרש בנוגע לתנאי אישור המיזם, הגם שהיה בעל משמעות להצלחת המיזם.

הפיקוח והבקרה של התע"א כבעלת מניות עיקרית של החברה היו רופפים, בעיקר בשנים 1997-2000.



התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) השקיעה כ-42.3 מיליון דולר בהקמת חברה עם יזמים אחרים, כשמטרת ההשקעה היו פיתוח השוק של לווויני תצפית אזרחיים, הרחבת סל המוצרים והגדלת המכירות והרווחים של התע"א. נוסף על היותה משקיעה במיזם, הייתה התע"א הקבלן המבצע של הלוויינים האזרחיים, והשתמשה לשם כך בידע שנצבר אצלה מייצור לווויני תצפית צבאיים.

ציפיות התע"א עם כניסתה למיזם לשיגור מספר לוווינים התממשו עד מועד סיום הביקורת בשיגור לווין אחד בלבד, "ארוס A", בדצמבר 2000. ההשקעה בתכנית הסבה לתע"א הפסדים בסך כ-36.7 מיליון דולר מעצם החזקתה היחסית במניות החברה שאותה הקימה. פעולותיה של התע"א כיצורן הלוויין ששוגר, תרמו לרווחיה כ-4.4 מיליון דולר.

לאחר כשמונה שנות פעילות, הפער המהותי במימוש המיזם ביחס לציפיות ממנו נבע מתכניות שאותן התוותה התע"א, שהיו לא מבוססות דיין - בנייתו היכולת להשתלב בשוק, התפתחותו של המיזם והאופן שבו ניתן לגייס כספים למימונו. התע"א כשלה למעשה בגיוס שותף אסטרטגי בעל יכולות פיננסיות מוכחות, שיהיה מוכן להיכנס לתחום ולשאת בסיכונים המתחייבים. כמו כן העלה משרד מבקר המדינה ליקויים הנוגעים לאי-הצגת פרטים עסקיים מהותיים בפני דירקטוריון התע"א, ולאי-בדיקה של כדאיות מימוש התכנית מעת לעת עם שינוי הנתונים שעמדו בפני הנהלת התע"א.

מהדוח עולים מספר ליקויים שעלו אף במהלך ביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בתחום החלל בנושא פרויקט "עמוס"¹. ביניהם ניתן לציין: תכנית עסקית שהייתה חלקית ובלתי מבוססת דיה; נתוני תחזיות הכנסות שלקו בחסר; והפעלת הפרויקט בלי שסוכמו תחילה מקורות המימון, תנאיו ועלותו - דבר שהביא להפסדים ניכרים.

נוכח ממצאי הדוח, התוצאות העסקיות של ההשקעה במיזם וההפסדים ממנו כמשקיע, על התע"א להפיק את הלקחים המתחייבים מהליקויים המתוארים בדוח הנוכחי, הנוגעים לתכנון האסטרטגי והעסקי בכניסה לתחומים עסקיים חדשניים.

מן הראוי, שמשדד הביטחון (משהב"ט) יקבע אמות מידה לעיגון זכויות הקניין שלו ביחס לידע ולמשאבים שהוא צובר במסגרת ההתקשרויות עם התע"א לביצוע פרויקטים ביטחוניים, ושאות מידה אלה תתייחסנה גם להיבטים ביטחוניים.

על משהב"ט להתוות מדיניות המסדירה את התנאים לשיווק מסחרי למדינות השונות.

1 ראו דוח שנתי 50 א של מבקר המדינה (1999), עמ' 208.

