

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

תהליכי קבלת החלטות בתחום פיתוח וייצור מטוסי מנהלים

תקציר

רקע כללי

תחום מטוסי המנהלים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) כולל יכולות פיתוח, רישוי וייצור מטוסים. תחום זה מהווה נדבך מרכזי בעיסוקה של חטיבת כלי טיס אזרחיים בתע"א, והוא אחד המרכזיים בפעילות התע"א, ובמיוחד בפעילות האזרחית שלה. התע"א פועלת בתחום למעלה מ-40 שנה, שבמהלכן ייצרה ומכרה למעלה מ-1,000 מטוסי מנהלים מסוגים שונים. עיסוקה בתחום זה מקנה לה, בין היתר, ידע בתחומי התעופה ומוניטין, וכן תורם להעסקת מאות עובדים בתע"א.

בשנים 2001 ועד 2004 חתמה התע"א על סדרה של הסכמים שעסקו ברכישה, בתפעול ובתמיכה של מטוסי מנהלים עם תאגיד בין-לאומי הפועל בתחום (להלן - חברה א'), ובהם נקבע, בין היתר, כי חברה א' תהיה המשווקת הבלעדית של המטוסים מתוצרת התע"א. הסכמים אלה קבעו את עקרונות שיתוף הפעולה האסטרטגי שבין הצדדים, והסדירו את מכלול היחסים ביניהם.

בדצמבר 2005 אישר דירקטוריון התע"א תכנית לפיתוח ולייצור של מטוס המנהלים מדגם G-280¹ (להלן - פרויקט G-280), על בסיס התכנית שהציגה לו הנהלת התע"א.

מנתוני התע"א עולה, כי בשנים 2000-2012 היא השקיעה עשרות רבות של מיליוני דולרים בפיתוח דגמים של מטוסי מנהלים ובהוצאות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) להשבת מטוסי המנהלים. בשנים אלו צברה התע"א הפסדים תפעוליים של עשרות מיליוני דולרים בתחום זה.

בפברואר 2013 החליט דירקטוריון התע"א לאשר את האסטרטגיה של התע"א להמשך פעילותה בתחום מטוסי המנהלים.

1 בשלבי הפיתוח הראשונים שלו נקרא המטוס P-30. בדוח זה נעשה שימוש בשם המסחרי של המטוס G-280.

פעולות הביקורת

בתקופה שבין ינואר 2013 ליולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, בדגש על תהליכי קבלת ההחלטות בהנהלה ובדירקטוריון בשנת 2005 להשקיע בפיתוח ובייצור מטוס G-280, והבקרה והפיקוח של ההנהלה ושל הדירקטוריון במימוש הפרויקט בשנים 2005-2013. כמו כן, נבדקו תהליכי קבלת החלטות בשנים 2012 ו-2013 של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, והבקרה והפיקוח של רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) על פעילותה של התע"א בתחום זה. הביקורת נערכה בתע"א - בדירקטוריון החברה; במטה החברה - לשכת המנכ"ל, בארגון הסמנכ"ל לכספים, בארגון הייעוץ המשפטי, בחטיבת כלי טיס אזרחיים, ובחטיבת ההנדסה והפיתוח (להלן - חטיבת ההנדסה); במשרד הביטחון - ביחידת היועץ הכלכלי שבאגף התקציבים; וברשות. בדיקות השלמה נעשו באוקטובר 2013.

הליקויים העיקריים

תהליך קבלת ההחלטות בשנת 2005 לבחינת כדאיות ההשקעה במטוס G-280

בשלהי 2005 מינה מנכ"ל התע"א "צוות אדום"², על מנת לבחון את התנעת התכנית לפיתוח ולייצור מטוס המנהלים G-280. על אף ש"הצוות האדום" בדק סיכונים טכניים, הנדסיים וניהוליים בפרויקט והציג אותם להנהלת התע"א, ההנהלה לא בחנה את ההסתברות להתממשותם ואת ההשלכות של מימושם, ולא הגדירה את ההשקעה הנדרשת על מנת לטפל בהם ולהפחיתם.

הנהלת התע"א לא התבססה על סקר שוק עצמאי ובלתי תלוי לבחינת הפוטנציאל של נתח השוק של מטוס G-280 בשוק מטוסי המנהלים, שנכלל בתכנית העסקית. הדבר נדרש נוכח הסיכונים השיווקיים הגבוהים שהיו גלומים בתכנית, הנובעים ממאפייני השוק, ושעלולים היו להשפיע על כדאיותה הכלכלית של התכנית.

פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים, בדגש על פרויקט G-280, יצרה מעמסה מימונית על החברה, בכך שהייתה כרוכה בהשקעה של עשרות מיליוני דולרים ממקורותיה; בחשיפה³ בהיקפים של מאות מיליוני דולרים, ובהוצאות מימון גבוהות בשל כך. דבר, שהגדיל את הסיכון העסקי של התע"א. למרות זאת, בעת אישור התכנית העסקית של מטוס ה-G-280 בדצמבר 2005, ניתוחי הרגישות⁴ שביצעה הנהלת התע"א לא כללו את מלוא הסיכונים השיווקיים בתכנית, את סבירות התממשותם ואת השפעתם על החשיפה בראייה רב-שנתית. כך בין היתר, בסיכונים שבתכנית לא באו לידי ביטוי השינויים האפשריים בשוק מטוסי מנהלים, לרבות האפשרות של ירידה משמעותית במכירות; שינויים, שהיה בהם כדי להביא להגדלת הסיכונים בתכנית.

בתע"א לא נמצא הסבר לשימוש בשיעור ההיוון שנבחר לחישוב כדאיות השקעתה בפרויקט G-280 נוכח הסיכונים שבו. שיעור ההיוון, שעל פיו חושבה הכדאיות הכלכלית להשקעה בפרויקט G-280, לא נתן ביטוי מספיק לסיכונים הכרוכים בפיתוח ובייצור מטוס המנהלים - שעיקרם סיכונים טכנולוגיים, סיכונים שיווקיים ואלה הנובעים מהחשיפה.

- 2 צוות לבחינת פרויקט חדש ולמתן המלצות לשיפורו. הצוות כולל מומחים מתחומים שונים, גם כאלה שאינם עובדי החברה. חברי "צוות אדום" עצמם אינם משתתפים בפרויקט.
- 3 ההשקעה במלאי, שאינה מכוסה בהזמנות, מהווה חשיפה של התע"א.
- 4 בחינת השינויים בערך הנוכחי הנקי, בהנחות שונות.

אישור פיתוח וייצור מטוס G-280 בוועדת הכספים של הדירקטוריון ובדירקטוריון

ועדת הכספים של דירקטוריון התע"א (להלן - ועדת הכספים) לא הנחתה את הנהלת התע"א בנובמבר 2005 לנתח את כלל החלופות העומדות בפני התע"א לפעילותה בתחום. גם הנהלת התע"א לא ניתחה את החלופות השונות בנוגע לפעילות החברה בתחום.

בדצמבר 2005 חתמו התע"א וחברה א' על "מכתב כוונות", שהסדיר מבחינה עקרונית את ההתקשרות לפיתוח ולייצור דגם מטוס המנהלים G-280. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, התע"א טרם חתמה על הסכם מעודכן ומפורט בעניין G-280 עם חברה א', אף שעברו כשמונה שנים מאז שחתמה על "הסכם הכוונות".

ליקויים בבקרה ובפיקוח של הדירקטוריון ושל הנהלת התע"א על מימוש תכנית מטוס המנהלים G-280

על אף דרישת הדירקטוריון מדצמבר 2005, הנהלת התע"א לא דיווחה לוועדת הכספים או לדירקטוריון אחת לרבעון על סטאטוס התקדמות התכנית. היעדר הדיווח מצד הנהלה מקבל משנה חשיבות נוכח החריגות מהתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון במועד האמור, ונוכח דרישתו להביא לידיעתו או לידיעת ועדת הכספים חריגות מתכנית הפיתוח, ללא קשר לדיווח הרבעוני.

בתקופה שמספטמבר 2010 ועד מועד סיום הביקורת, לא התקיימו דיונים שבהם דיווחה הנהלת התע"א לוועדת הכספים ולדירקטוריון על סטאטוס התכנית העסקית של פרויקט G-280, אף שבתקופה זו המשיכו להצטבר בתע"א חריגות נוספות מלוחות הזמנים ומעלויות הפרויקט; זאת בניגוד לקביעת הדירקטוריון בדצמבר 2005. התנהלות זו של הנהלת התע"א אינה תקינה.

על אף היעדר הדיווחים במשך תקופות של כשלוש שנים בנוגע לסטאטוס התכנית העסקית של מטוס ה-G-280, ואף כי מדובר באחד מתחומי הפעילות של התע"א, המאופיין בהפסדים של עשרות מיליוני דולרים, הדירקטוריון לא חזר ודרש מהנהלה לקבל דיווחים על התקדמות התכנית ביחס לזו שהוא אישר בדצמבר 2005. בכך לא קיים הדירקטוריון בקרה ופיקוח נאותים על התכנית.

היעדר סיכומים מדיוני הנהלה על פרויקט G-280 בתקופה שבין פברואר 2011 למועד סיום הביקורת, יולי 2013, אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. זאת במיוחד נוכח הפגיעה ביכולת התע"א לקיים מעקב ובקרה על החלטות הנוגעות לניהול הפרויקט, לרבות הפגיעה ביכולת החברה לקיים תהליכי הפקת הלקחים בפרויקטים מסוג זה ולנקוט צעדי תיקון נדרשים.

התע"א לא עמדה בתכנית העסקית של מטוס ה-G-280 שאישר דירקטוריון התע"א בדצמבר 2005, בין היתר, נוכח התממשות הסיכונים השיווקיים ואלה הנובעים מהחשיפה שהתע"א נטלה על עצמה, ונוכח החריגות מאמדני עלויות הפיתוח ומהערכות לוחות הזמנים. חריגות אלו חייבו את הנהלת התע"א ואת הדירקטוריון להגביר את הפיקוח והבקרה על הפרויקט. למרות זאת, תהליכי הפיקוח והבקרה לא רק שלא תוגברו כנדרש, אלא אף לא עמדו באמות המידה שקבע הדירקטוריון בדצמבר 2005.

עבודת מטה חסרה לגיבוש האסטרטגיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים

עבודת המטה שקיימה ועדה שמינה יו"ר הדירקטוריון לקראת הדיון בדירקטוריון בפברואר 2013, שבו אישר הדירקטוריון את האסטרטגיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, הייתה חסרה, מאחר שלא התייחסה למספר נושאים מרכזיים. מידע מהותי שיכול היה להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בדירקטוריון, לא הוכן לקראת הדיון בדירקטוריון ולא הוצג לו. כך, בין היתר, מסקנות חברת ייעוץ אסטרטגי⁵ (להלן - חברת ייעוץ א') הוגשו רק ליו"ר הדירקטוריון, כיו"ר ועדת האסטרטגיה של התע"א, ולא הוצגו לשאר חברי הדירקטוריון. כמו כן, לא הוצגו לדירקטוריון בחינות וניתוחים מהותיים בנוגע לאי-עמידתו של פרויקט G-280 ביעדי התכנית העסקית שאישר הדירקטוריון, וכן לא נותחו וממילא לא הוצגו החלופות בנוגע לדרך פעילותה של החברה.

מהמתואר לעיל עולה, כי דירקטוריון התע"א אישר את האסטרטגיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים על בסיס עבודת מטה לקויה וחסרה.

פגמים בבקרה ובפיקוח של הרשות

על אף תפקידיה של הרשות, כפי שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), היא לא קיימה בקרה מספקת על פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים, ולא העירה לה בנוגע לתוצאות העסקיות של הפעילות בתחום זה; זאת, למרות ההשקעות הניכרות, החריגות של התע"א מייעדיה העסקיים בתחום זה וההפסדים של עשרות מיליוני דולרים. עד יוני 2013 הרשות גם לא דיווחה לשרים הממונים, קרי - שר האוצר ושר הביטחון, על פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים. בכך לא הפעילה הרשות את הבקרה והפיקוח על התע"א, כפי שהיה עליה לעשות על פי חוק.

5 חברה לייעוץ אסטרטגי, שבהזמנת התע"א ניתחה את תחומי פעילותה של החברה, לרבות את מפעל מטוסי המנהלים.

ההמלצות העיקריות

על הנהלת התע"א לערוך בהקדם עבודת מטה מעמיקה ויסודית לניתוח הסיבות לאי-עמידתה בתכניות העסקיות של פיתוח וייצור מטוסי מנהלים, ולבחון את פעילותה של החברה בתחום זה על בסיס המסקנות והלקחים שיעלו מעבודה זו; זאת, על סמך הערכות ונתונים שלמים ומבוססים, ותוך התייחסות לכלל החלופות העומדות בפני התע"א. על דירקטוריון התע"א לקיים פיקוח ובקרה על תהליך זה, ולקבל החלטות בנוגע לדרך פעילותה של החברה בתחום מטוסי המנהלים מתוך ראייה עסקית ארוכת טווח, נוכח המתואר לעיל.

אשר לפעילות הרשות, נוכח ממצאי הביקורת שעלו בדוח זה, עליה להעמיק את הפיקוח והבקרה על פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, ולדווח לשרים הממונים על תוצאותיה.

סיכום

כפי שעולה מביקורות קודמות של מבקר המדינה וממצאי דוח זה, על אף ניסיונה הרב בתחום מטוסי המנהלים, לא עמדה התע"א במשך שנים ביעדים שנקבעו בתכניותיה העסקיות בתחום זה, וצברה בשל כך הפסדים של עשרות מיליוני דולרים. הפסדים אלה וההשקעות של מאות מיליוני דולרים מומנו בחלקם על ידי רווחיה של החברה בתחומי פעילות אחרים, ובעיקר התחום הצבאי, והיה בהם כדי להשפיע שלילית על מצבה העסקי של החברה בטווח הבינוני והארוך, ובכלל זה על יכולתה להשקיע בתחומי פעילות אחרים, בעלי פוטנציאל לתשואה גבוהה יותר, לרבות בתחומי המו"פ ופיתוח מוצרים. ההפסדים כפי שהעלה דוח ביקורת זה, נגרמו, בין היתר, על רקע פגמים בעבודת המטה, בתהליכי קבלת ההחלטות לאישור התכנית לפיתוח וייצור מטוס ה-G-280, ובתהליכי הפיקוח והבקרה מצד מקבלי ההחלטות הבכירים בתע"א, ובראשם ההנהלה והדירקטוריון.



מבוא

1. תחום מטוסי המנהלים בתע"א כולל יכולות פיתוח, רישוי וייצור מטוסים. תחום זה, מהווה נדבך מרכזי בעיסוקה של חטיבת כלי טיס אזרחיים⁶ בתע"א, והוא אחד המרכזיים בפעילות התע"א, ובמיוחד בפעילות האזרחית שלה. התע"א פועלת בתחום למעלה מ-40 שנה, שבמהלכן ייצרה ומכרה למעלה מ-1,000 מטוסי מנהלים מסוגים שונים. עיסוקה בתחום זה מקנה לה, בין היתר, ידע בתחומי התעופה ומוניטין, וכן תורם להעסקת מאות עובדים בתע"א.

שוק מטוסי המנהלים מאופיין, ככלל, בתנודתיות בביקוש, הנובעת, בין היתר, מהיותו של המטוס מוצר נוחות אשר במרבית המקרים ניתן להחליפו בטיסות סדירות, בעלות נמוכה יותר. תנודתיות זו מושפעת מהמצב הכלכלי העולמי וממחירי הדלק בשוק העולמי. במצב של משבר כלכלי, עלולה התנודתיות לגרום לפגיעה ניכרת במכירות המטוסים.

שוק זה מאופיין גם בקצב גבוה יחסית של חדשנות, כאשר נוכח התחרות הענפה נדרשות החברות לשווק דגם משופר של המטוס שהן משווקות כל חמש שנים לערך, ולהשיק מטוס חדש אחת ל-10 עד 15 שנים. בין היתר, בהתאם לכך, מאופיין שוק מטוסי המנהלים בהשקעות הון גבוהות.

המשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008 פגע בשוק מטוסי המנהלים הבינוניים שבו פעילה התע"א, וגרם לדחייה של מועדי הספקות ולביטול הזמנות בהיקפים ניכרים. כמו כן, ההאטה הכלכלית שחלה בשנת 2011 בעיקר באירופה, הביאה את שוק מטוסי המנהלים הבינוניים לשפל נוסף מבחינת היקפי הפעילות. במהלך שנת 2012 ניכרה מגמת התאוששות מהשפל שפקד את שוק מטוסי המנהלים בתקופת המשבר הכלכלי העולמי.

בשנים 2001-2004 חתמה התע"א על סדרה של הסכמים שעסקו ברכישה, בתפעול ובתמיכה של מטוסי מנהלים עם חברה א', ובהם נקבע, בין היתר, כי חברה א' תהיה המשווקת הבלעדית של המטוסים מתוצרת התע"א. הסכמים אלה קבעו את עקרונות שיתוף הפעולה האסטרטגי שבין הצדדים, והסדירו את מכלול היחסים ביניהם, לרבות את שיטת ההתקשרות והתשלום עבור המטוסים והשירותים, תוך קביעת מנגנון להספקת המטוסים. בהסכמים נקבע, כי התע"א תפתח ותייצר את כל רכיבי מבנה המטוס, למעט עיצובו הפנימי והחיצוני, ותמסור את המטוסים לחברה א' "במצב ירוק"⁷ לאחר הליכי רישוי; חברה א' תשווק ותמכור את המטוסים ללקוחות הסופיים, תוך קביעת האבזור, העיצוב והריהוט של המטוסים בשיתוף אתם.

על פי ההסכמים שנחתמו, התע"א וחברה א' תשתפנה פעולה בפיתוח ובייצור מטוסי מנהלים חדשים או בפיתוח של דגמי המשך למטוסים קיימים, בהתאם להערכותיהן את דרישות השוק. עוד נקבע בהסכמים, כי אם התע"א וחברה א' לא תגענה להסכמה בנוגע לפיתוח של דגמי המשך, רשאית התע"א לפתח מטוס חדש.

באפריל 2001 אישר דירקטוריון התע"א את עסקת ההתקשרות עם חברה א'. בישיבת הדירקטוריון צוין, כי הדירקטוריון רואה בהסכמים עם חברה א' הישג אסטרטגי רב-משמעות עבור התע"א ופתח להסכמים לשיתוף פעולה עתידי בין החברות.

על בסיס תכניות שהציגה הנהלת התע"א, אישר דירקטוריון התע"א בספטמבר 2002 תכנית לפיתוח ולייצור של מטוס המנהלים מדגם G-150 (להלן - G-150), ובדצמבר 2005 תכנית לפיתוח ולייצור של מטוס המנהלים מדגם G-280 (להלן - G-280).

6 העוסקת בעיקר בפיתוח, ייצור והרכבה של מטוסי מנהלים אזרחיים וייצור מכלולים תעופתיים.
7 מטוס במצב טיסה ללא אבזור, צבוע בצבע לא סופי - ירוק.

2. מנתוני התע"א עולה, כי בשנים 2000-2012 היא השקיעה עשרות רבות של מיליוני דולרים בפיתוח דגמים של מטוסי המנהלים, ובהוצאות מחקר ופיתוח להשבת מטוסי המנהלים. בשנים אלו צברה התע"א הפסדים תפעוליים של עשרות מיליוני דולרים בתחום זה.

במועד סיום הביקורת, יולי 2013, התע"א ייצרה שני דגמים של מטוסי מנהלים המשתייכים לנישת מטוסי המנהלים בגודל בינוני (Mid Size), כלהלן:

א. G-150, שהוא בגודל בינוני, המיועד בעיקר לטיסות פנימיות בארה"ב.

ב. G-280, שהוא בגודל בינוני-גדול (Super Mid-Size), המיועד גם לטיסות בין-יבשתיות.

על פי הנתונים שבדוחות הכספיים של התע"א ל-31.12.12, עד לסוף 2012 סיפקה התע"א לחברה א' 106 מטוסים מדגם G-150 ו-13 מטוסים מדגם G-280.

בפברואר 2013 החליט דירקטוריון התע"א לאשר את האסטרטגיה שהציג הסמנכ"ל ומנהל חטיבת ההנדסה והפיתוח בתע"א בתחום מטוסי המנהלים להמשך פעילותה של התע"א בתחום זה.

פעולות הביקורת

בתקופה שבין ינואר 2013 ליולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, בדגש על תהליכי קבלת ההחלטות בהנהלה ובדירקטוריון להשקיע בפיתוח ובייצור מטוס ה-G-280, והבקרה והפיקוח של ההנהלה ושל הדירקטוריון במימוש הפרויקט בשנים 2005-2013. כמו כן, נבדקו תהליכי קבלת החלטות בשנים 2012 ו-2013 בנוגע לדרך פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, והבקרה והפיקוח של הרשות על פעילותה של התע"א בתחום זה. הביקורת נערכה בתע"א - בדירקטוריון החברה; במטה החברה - לשכת המנכ"ל, בארגון הסמנכ"ל לכספים, בארגון הייעוץ המשפטי, בחטיבת כלי טיס אזוריים, ובחטיבת ההנדסה; במשרד הביטחון - ביחידת היעוץ הכלכלי שבאגף התקציבים; וברשות. בדיקות השלמה נעשו באוקטובר 2013.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה כדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים של המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תהליך קבלת ההחלטות לבחינת כדאיות ההשקעה במטוס G-280

בשלהי 2005 מינה מנכ"ל התע"א "צוות אדום" חיצוני לחטיבת כלי טיס אזוריים בראשות סמנכ"ל לאסטרטגיה ולמו"פ בתע"א, על מנת לבחון את התנעת התכנית לפיתוח וייצור מטוס G-280 (להלן - "הצוות האדום"). "הצוות האדום" בדק היבטים טכנולוגיים, ניהוליים ופיננסיים של התכנית. מטרת הבדיקות הייתה לבסס את הנתונים אשר עמדו בבסיס התכנית העסקית של התע"א בנושא G-280 לפני הצגתה בפני ועדת הכספים והדירקטוריון, לקראת ההחלטה על ההשקעה בתכנית פיתוח וייצור המטוס, וכן להצביע על סיכונים אפשריים בה.

ממצאי "הצוות האדום" הוצגו בישיבות הנהלה מנובמבר 2005, לקראת אישור התכנית בוועדת הכספים ובדירקטוריון התע"א. "הצוות האדום" ציין, בין היתר, כי הוא רואה בהתנעת התכנית תנאי הכרחי להמשך הפעילות בתחום מטוסי המנהלים ושיתוף הפעולה עם חברה א'.

בדצמבר 2005 המליצה ועדת הכספים לדירקטוריון התע"א לאשר השקעה בפיתוח ובייצור מטוס G-280. ביום שלמחרת מתן ההמלצה אישר דירקטוריון התע"א את ההשקעה במטוס G-280 (ראו פירוט בהמשך).

משרד מבקר המדינה בחן את עבודת המטה של הנהלת התע"א, ששימשה בסיס לתכנית העסקית שהיא הציגה לאישור הדירקטוריון בדצמבר 2005. להלן הפרטים:

1. הערכת הסיכונים בפיתוח ובייצור מטוס G-280 במסגרת התכנית העסקית

בנובמבר 2005 הציג "הצוות האדום" למנכ"ל התע"א, בין היתר, את הסיכונים העיקריים בתכנית, שנגעו לעלויות הפיתוח, למודל העלות, למשקל המטוס, לביצועים ולספק הכסף.

בביקורת עלה, כי על אף ש"הצוות האדום" בדק סיכונים טכניים, הנדסיים וניהוליים בפרויקט, והציג אותם להנהלת התע"א, ההנהלה לא בחנה את ההסתברות להתממשותם ואת ההשלכות של מימושם, ולא הגדירה את ההשקעה הנדרשת על מנת לטפל בהם ולהפחיתם.

א. סיכונים שיווקיים הנובעים ממאפייני שוק מטוסי המנהלים

אחד התנאים העיקריים למימוש תכנית עסקית הינו עמידה בתחזית מכירות המבוססת על הערכה ריאלית. תחזית זו מהווה את אבן היסוד ואת הבסיס לאישור השקעה כלשהי. בהתאם לכך, יכולת מימוש תחזית המכירות בענף מטוסי המנהלים, אשר מאופיין, כאמור, בתנודתיות בביקוש, בתחרותיות ובחדשנות, הינה אחת מגורמי הסיכון העיקריים בתכנית העסקית. התממשות סיכון זה, קרי אי-מימוש תחזית המכירות במהלך התכנית, עלולה להוות איום על כדאיותה הכלכלית של התכנית ועל עצם קיומה; זאת, מאחר שיש לכך השפעה ישירה על מספר המטוסים שיימכרו ועל מחיריהם.

ממסמכי התע"א עולה, כי היא הייתה מודעת למאפייני שוק מטוסי המנהלים ולרגישות התכנית העסקית לתנודות אפשריות בו, אשר עלולות היו לגרום לאי-מימוש תחזית המכירות שעמדה בבסיס התכנית. למרות זאת, היא לא בחנה בצורה מספקת את השפעתם של מאפיינים אלו על תחזית המכירות, ולא התבססה על סקר שוק עצמאי. להלן הפרטים:

באוקטובר 2005 הציג מנהל מפעל תכניות בחטיבת כלי טיס אזוריים בדיון הנהלת התע"א בראשות מנכ"ל התע"א את סטאטוס תכנית G-280. בדיון צוין, כי "מסקרי שוק חסויים שערכו בנפרד הן [חברה א'] והן ספקי מנועים ואוויוניקה"⁸ צפוי גידול בפלח

8 אוויוניקה - התקני תעופה חשמליים ואלקטרוניים (כגון תקשורת, מכ"מים, מערכות ניווט ומחשבים) בכלי טיס.

השוק של מטוסי מנהלים מגודל בינוני-גדול⁹, וכי מטוס חדש של חברה א' (G-280) ייקח חלק של עשרות אחוזים משוק זה.

בנובמבר 2005 הציג "הצוות האדום" להנהלת התע"א את ממצאיו בנוגע לפרויקט G-280. מנכ"ל התע"א הנחה בדיון, בין היתר, לשים דגש על מועד היציאה של המטוס לשוק, מאחר שקיימת מחזוריות במכירות של מטוסי המנהלים (בדרך כלל חל שפל כל 10 שנים). על פי לוחות הזמנים שהוצגו, מועד יציאת המטוס לשוק היה אמור לחול בתקופת השפל, ולכן המנכ"ל הנחה להכין "תכנית פיתוח אגרסיבית" כדי להקדים את מועד יציאתו של המטוס.

על פי ממצאי "הצוות האדום" מנובמבר 2005, התע"א לא קיבלה לידיה, וממילא לא בחנה, את תחזית השוק של חברה א' בטרם החליטה על השקעה בדגם מטוס זה. "הצוות האדום" העיר, בין היתר, כי הוא רואה "טעם לפגם באי-חשיפת תחזית השוק של חברה א' (בהנחה שיש כזו) לתע"א וממליץ להעיר על כך" לחברה א'.

(1) בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי למיטב ידיעתה, חברה א' אינה מבצעת תחזיות שוק עצמאיות אלא מסתמכת על תחזיות של ספקים. עוד הודיעה, כי קיבלה את כל תחזיות השוק שהיו בידי חברה א', וכי הנחת "הצוות האדום" כאילו יש בידי חברה א' סקר שוק שלא הובא לידיעת התע"א - מוטעית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שבעקבות ממצאי "הצוות האדום" התע"א הייתה פונה לחברה א' לבידור העניין, נוכח חשיבותו של הסקר לביסוס התכנית העסקית למטוס G-280, לקראת אישורה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הנהלת התע"א לא התבססה על סקר שוק עצמאי ובלתי תלוי לבחינת הפוטנציאל של נתח השוק של מטוס ה-G-280 בשוק מטוסי המנהלים, שנכלל בתכנית העסקית. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר נדרש נוכח הסיכונים השיווקיים הגבוהים שהיו גלומים בתכנית כפי שפורטו לעיל, הנובעים ממאפייני השוק, ושעלולים היו להשפיע על כדאיותה הכלכלית של התכנית.

(2) עוד הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה, כי בכל ההחלטות העסקיות הגדולות שמקבלים הנהלת החברה והדירקטוריון, המתבססות על סקרי שוק וניתוחים כלכליים, קיים מרכיב של אי-ודאות; וכי לא ניתן היה לנבא במדויק את התפתחות השוק ואת המשבר בסוף 2008, אשר היכה במיוחד בנישת מטוסי המנהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מרכיב אי-הודאות, הקשור למאפייני שוק מטוסי המנהלים, היה אמור למצוא ביטוי בתכנית העסקית שגיבשה התע"א בשנת 2005, בין היתר בהגדלת שיעור ההיוון¹⁰ לבחינת הכדאיות הכלכלית של ההשקעה, כדי שישקף את הסיכונים הגלומים בה; דבר שלא נעשה. יתר על כן, גם לאחר המשבר בסוף שנת 2008, התע"א לא עדכנה את שיעור ההיוון (בעניין זה ראו פירוט בהמשך).

9 Super Mid Side.

10 שיעור הריבית המשמש להמרת סדרה של תקבולים ותשלומים עתידיים לערך נוכחי.

ב. אומדן עלויות הפיתוח והייצור

תנאי חשוב נוסף למימוש תכנית עסקית הוא הערכה מבוססת של עלויות הפיתוח והייצור שתוכננו ושנקבעו לתכנית. בביקורת עלה, כי עבודת המטה לבחינת עלויות הפיתוח של מטוס ה-G-280 לא הייתה מבוססת דיה, וכללה הערכת חסר של עלויות הפיתוח. להלן הפרטים:

(1) בעת הגשת הבקשה לאישור התכנית לוועדת הכספים ולדירקטוריון בדצמבר 2005 מסר סמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים, כי "רמת הסמך" בהערכת העלויות לתכנית גבוהה עקב דמיון לתכניות קודמות ודמיון למבנה ומערכות דגם G-200.

ממסמכי התע"א עולה, כי למרות רמת הסמך הגבוהה בהערכת העלויות של התכנית עקב דמיון לתכניות קודמות, תכנית הפיתוח של מטוס G-280 כללה הנחות יסוד שהביאו להערכת חסר של עלויות הפיתוח. הדבר עלה, בין היתר, בדיון הנהלת התע"א מפרברואר 2009, שבו הציגה הנהלת חטיבת כלי טיס אזרחיים למנכ"ל התע"א כי התכנית העסקית של מטוס ה-G-280 אמנם התבססה על שימוש חוזר במרכיבי התכנית של מטוס ה-G-200, אולם בפועל, המטוס תוכנן מההתחלה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי תכולות הפיתוח והערכת עלותן "נעשו בפירוט רב אל מול התצורה המוסכמת של המטוס, במועד אישור התכנית, אל מול הנחות היסוד". עוד הודיעה, כי "ברבות הזמן, נצברו חריגות שנבעו (בין היתר) מאי-עמידה בחלק מהנחות היסוד, בתוספת תכולות, שעלותן לא הוערכה נכון ובעיות שונות במהלך התכנון".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ניסיון העבר של התע"א וכניסתה לתכנית פיתוח וייצור מטוס מנהלים חדש, המאופיינת בסיכונים ובהשקעה עצמית של עשרות מיליוני דולרים, חייבה את הנהלת התע"א להכין תכנית עסקית על בסיס הנחות יסוד ריאליות ועל הערכות תכולה מבוססות. ללא אלה, התכנית העסקית שהציגה ההנהלה לדירקטוריון בדצמבר 2005 הייתה חסרה ולא מבוססת דיה בכל הקשור להערכת עלויות הפיתוח. דבר שהיה בו כדי להביא להצגה מוטת של הכדאיות הכלכלית של התכנית העסקית.

(2) בדצמבר 2005 הציג סמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים, בין היתר, את ניתוחי הרגישויות לתכנית העסקית של ה-G-280 על פי מספר פרמטרים, ובהם: סטיות בעלויות הפיתוח בהשוואה לתקציב; וסטיות בעלויות הייצור הסדרתי למטוס.

ממסמכי התע"א עולה, כי ניסיון העבר שלה בפרויקטים דומים בתחום פיתוח וייצור מטוסי המנהלים (G-100 ו-G-200) הצביע על חריגות משמעותיות בעלויות הפיתוח, העולות על אלו שנלקחו בחשבון בעת ביצוע ניתוחי הרגישויות הנ"ל, כפי שאף הוצג בישיבה של ועדת הכספים מנובמבר 2005 (בעניין זה ראו פירוט בהמשך). משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות זאת, התכנית העסקית לא התייחסה כלל לאפשרות של חריגה בעלויות הפיתוח בשיעור העולה על זה שנבחן בניתוחי הרגישות, כמו גם לאפשרות של חריגה בעלויות הייצור מעבר לשיעור שהוצג בהן; וממילא אפשרויות אלו לא הוצגו לדירקטוריון.

ג. סיכוני חשיפה של התע"א בתכניות לפיתוח וייצור מטוסי המנהלים

ממסמכי התע"א עולה, כי במשך שנים היא מימנה השקעה במלאי מטוסי מנהלים, שאינו מכוסה בהזמנות, המהווה חשיפה של התע"א. על פי הדוחות הכספיים של התע"א ל-31.12.12, מלאי המוצרים ומטוסי המנהלים בתהליך הסתכם ב-128 מיליון דולר. החשיפה של התע"א, בצירוף ההשקעות העצמיות הגדולות הנדרשות בפיתוח ובייצור המטוסים, גורמים לה לממן את פעילותה בתחום מטוסי המנהלים בהיקפים כספיים של מאות מיליוני דולרים, ממקורות הון עצמי ומלקיחת אשראי, דבר שבא לידי ביטוי בהוצאות מימון גבוהות.

ממסמכי התע"א עולה, כי נושא החשיפה הגבוהה של החברה בתחום מטוסי המנהלים ומשמעותיותו לגבי פעילותה עלה בדיונים של הנהלת התע"א ושל הדירקטוריון שלה. כך לדוגמה, בישיבת הדירקטוריון באוגוסט 2011 הוא אישר להגדיל את החשיפה של מטוסי המנהלים בחטיבת כלי טיס אזרחיים. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ביוני 2012, ציין אחד הדירקטורים, כי "ריכוז חשיפות במקום אחד כמו בחטיבת כלי טיס אזרחיים מעיד על סיכון גבוה מעבר למשמעות התוחלת"¹² הכללית בחברה". יו"ר הדירקטוריון אמר באותו נושא, כי בחטיבת כלי טיס אזרחיים החשיפה והסיכון גבוהים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים, בדגש על תכנית הפיתוח והייצור של ה-G-280, יצרה מעמסה מימונית על החברה, בכך שהייתה כרוכה בהשקעה של עשרות מיליוני דולרים ממקורותיה; בחשיפה בהיקפים של מאות מיליוני דולרים ובהוצאות מימון גבוהות בשל כך. דבר, שהגדיל את הסיכון העסקי של התע"א. למרות זאת, בעת אישור התכנית העסקית של מטוס ה-G-280 בדצמבר 2005, ניתוחי הרגישות שביצעה הנהלת התע"א לא כללו את מלוא הסיכונים השיווקיים בתכנית, את סבירות התממשותם ואת השפעתם על החשיפה בראייה רב-שנתית. כך בין היתר, בסיכונים שבתכנית לא באו לידי ביטוי השינויים האפשריים בשוק מטוסי המנהלים, לרבות האפשרות של ירידה משמעותית במכירות; שינויים, שהיה בהם כדי להביא להגדלת הסיכונים בתכנית.

12 מכפלת היקף הנזק הכספי, שעלול להיגרם לתע"א ממימוש הסיכון, בהסתברות למימוש.

ד. שיעורי ההיוון ביחס לסיכונים

שיעורי ההיוון¹³ לבחינת כדאיות כלכלית של השקעה, אמורים לשקף את הסיכונים הכרוכים בה. לשינויים בשיעורי ההיוון השפעה על רווחיותה הצפויה מההשקעה ועל כדאיותה הכלכלית של התכנית העסקית. ככל ששיעורי ההיוון המשמשים לחישוב הכדאיות הכלכלית גבוהים יותר, כך קטן הערך הנוכחי הנקי¹⁴ של התכנית העסקית, וממילא קטנה הכדאיות הכלכלית, עד כדי הפסד צפוי.

בתכנית העסקית שהציג מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים ולדירקטוריון התע"א בדצמבר 2005, בדקה הנהלת התע"א את הכדאיות הכלכלית להשקעה ב-G-280 לפי שיעור היוון מסוים.

יצוין בהקשר זה, כי בפברואר 2004 העביר הסמנכ"ל לכספים של התע"א לסמנכ"לים, למנהלי המפעלים ולמנהלי הכספים של התע"א מסמך ובו קבע, בין היתר, כי בתחשיב הצעות מחיר לטווח ארוך (מעל שש שנים), יש לעשות שימוש בשיעור ההיוון הנ"ל. מהמסמך עולה, כי מדובר, בין היתר, בריבית לצורך גיוס הון עתידי של החברה, נוכח שינויי הריביות בעולם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התכנית העסקית של פיתוח וייצור מטוס G-280 התאפיינה בסיכונים ייחודיים וגבוהים כפי שתואר לעיל, ולכן שיעור ההיוון שבו נעשה שימוש בתכנית, היה אמור לשקף סיכונים אלה. על אף זאת, לא נמצאו בתע"א מסמכים הבוחנים את מידת ההתאמה של שיעור ההיוון שקבע הסמנכ"ל לכספים למאפייני התכנית העסקית.

בתע"א לא נמצא הסבר לשימוש בשיעור ההיוון שנבחר לחישוב כדאיות השקעתה בפרויקט ה-G-280, נוכח הסיכונים שבו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיעור ההיוון האמור, שעל פיו חושבה הכדאיות הכלכלית להשקעה בפרויקט G-280, לא נתן ביטוי מספיק לסיכונים הכרוכים בפיתוח ובייצור מטוס המנהלים - שעיקרם סיכונים טכנולוגיים, סיכונים שיווקיים ואלה הנובעים מהחשיפה. סיכונים, שהיו אמורים למצוא ביטוי בפרמיית סיכון¹⁵ גבוהה יותר, שהיה בה כדי לפצות על סיכוני החשיפה והשיווק בפרויקט.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי פרויקט G-280 "נחשב לפרויקט ברמת סיכון ממוצעת של התע"א, ולכן שיעור ההיוון [שנלקח] נחשב למתאים לפרויקט".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתע"א לא נמצא ניתוח הבוחן את רמת הסיכון בפרויקט G-280 ביחס לרמות הסיכון בפרויקטים אחרים בחברה, המצביע כי אכן מדובר בפרויקט ברמת סיכון ממוצעת.



- 13 שיעור הריבית המשמש לחישוב הערך הנוכחי הנקי של תקבולים ותשלומים עתידיים.
- 14 מדד לבחינת כדאיות כלכלית של השקעה, המתקבל מהיוון התקבולים והתשלומים הצפויים, הכוללים גם את ההשקעה הראשונית.
- 15 תוספת תשואה שדורש משקיע עבור השקעה שאינה חסרת סיכון.

תהליך קבלת ההחלטות בפרויקט פיתוח הנדסי ושיווקי מורכב, בהשקעה של עשרות מיליוני דולרים, אמור להיות מושתת על עבודת מטה יסודית, שתכליתה, בין היתר, לבחון ולהציג למקבלי ההחלטות מידע, המאפשר להם להגיע להחלטות מיטביות, לטווח הקצר והארוך. עבודת מטה זו אמורה לקדם את הראייה הכוללת בנוגע לפעילות בפרויקט, זאת בהתבסס על ניסיון העבר, תוך ניתוח החלופות השונות. איכות עבודת המטה מהווה אחד הגורמים המשמעותיים לקבלת החלטה מיטבית.

הליקויים בעבודת המטה של הנהלת התע"א כפי שפורטו לעיל, פגמו בניתוח כדאיותה הכלכלית של התכנית המוצעת, והביאו לכך, שהצגת התכנית לדירקטוריון בדצמבר 2005 הייתה חסרה ולא מבוססת דיה במספר תחומים מרכזיים. דבר שהיה בו כדי לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הדירקטוריון. הדבר גרם, בין היתר, לכך שבמועד סיום הביקורת חרגה התכנית העסקית מהיעדים שנקבעו לה, והתוצאות העסקיות של פרויקט G-280 היו בפועל נמוכות מהמתוכנן (ראו פירוט בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפגמים בעבודת המטה שקיימה הנהלת התע"א כמתואר לעיל, התמונה שהציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון לא יכלה להוות תשתית מספקת לצורך קבלת החלטה מיטבית על ידי הדירקטוריון בנוגע להשקעה בפיתוח ובייצור מטוס ה-G-280.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי "הייתה חריגה בעלויות הפיתוח ובלוחות הזמנים, אך זה טבעו של כל פרויקט פיתוח של מטוס חדש". עוד הודיעה התע"א, כי עם סיום הפיתוח התניע מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים תהליך מקיף של תחקור והפקת לקחים מתכנית הפיתוח של ה-G-280.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסברי התע"א בנוגע לטבעו של פרויקט פיתוח מטוס חדש, בעת בחינת הכדאיות הכלכלית של פרויקט G-280 היה עליה לקחת בחשבון את המשמעות הנובעת מכך, לרבות ככל הנוגע לעלויות הפיתוח וללוחות הזמנים (ראו פירוט בהמשך).

אישור פרויקט מטוס G-280 בוועדת הכספים ובדירקטוריון

1. דיונים בוועדת הכספים בנושא רווחיות פעילות התע"א בתחום מטוסי מנהלים

בדיון ועדת הכספים של הדירקטוריון ביוני 2004¹⁶, ציין היועץ המשפטי של התע"א, כי תחום מטוסי מנהלים על סוגיו, שהוא "עיקר מוצרי החטיבה האזרחית, הינו בעייתי במיוחד. שוק זה נכנס הראשון למיתון ויוצא ממנו אחרון... יש להשקיע בתכניות אזרחיות רק כאשר שולי הרווח הינם רחבים וניתן מענה לסיכונים השוק".

16 בשנת 2004 בדקה התע"א אפשרות לייצור מטוס מנהלים קטן (PROJET) בשיתוף עם חברה אחרת. אפשרות זו נדונה בוועדת הכספים של הדירקטוריון.

כחודש לפני אישור פרויקט G-280 בדירקטוריון התע"א, דנה ועדת הכספים בנובמבר 2005, בין היתר, בנושא רווחיות הפרויקטים של מטוסי המנהלים מדגם G-100¹⁷ ומדגם G-200¹⁸. יו"ר דירקטוריון התע"א, שנטל חלק בדיון, ציין, כי מטרת הדיון היא לבחון את רווחיות הפרויקטים בהתאם למספר קריטריונים: התכנון בכניסה, הביצוע בפועל, הסיבות לסטייה מהתכנית ומדיניות רווחים בעתיד.

מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים הציג את סטאטוס רווחיות פרויקט G-200, וציין כי בהנחה שמטוסים מדגם זה יימכרו עד שנת 2010 (כולל), הפרויקט יפסיד. עוד מסר לוועדת הכספים, כי הפרויקט לא יעמוד בתכנית העסקית שלו עקב שלוש סיבות: חריגה בעלויות הפיתוח; הפסד בסדרות הייצור הראשונות; ו"משבר 9/11" והתאגידים, שגרם לירידה דרסטית בקצב הייצור ובמחירי המכירה.

בנוגע לפרויקט G-100 הציג מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים ניתוח, ולפיו הפרויקט יפסיד. עוד הציג, כי הפרויקט לא עמד בתכנית העסקית שלו עקב הסיבות הבאות: חריגה בעלויות הפיתוח, אי-עמידה ביעדי השיווק ומשבר 9/11 והתאגידים.

במהלך הדיון אמר יו"ר הדירקטוריון, כי "על פניו נראה, כי הדירקטוריון עד כה לא עשה את עבודתו בתחום הבקרה והפיקוח".

יו"ר ועדת הכספים מסר בשיבה, כי "לדעתו החברה חייבת לעשות כל שניתן כדי להרוויח בתחום זה ובכל תחום בו פועלת החברה". עוד הוסיף, כי "על פי הניסיון, התחזיות הכספיות בתחום מטוסי המנהלים לא היו נכונות והחברה לא עמדה בתחזיותיה".

כפי שעולה מדיון שהתקיים בנובמבר 2005 בוועדת הכספים, פעילות התע"א בפרויקטים G-100 ו-G-200 לא עמדה ביעדי התכנית העסקית שלהם, והסבה לחברה הפסדים של עשרות מיליוני דולרים. על אף זאת, ועדת הכספים לא הנחתה את הנהלת התע"א לנתח את כלל החלופות העומדות בפני התע"א לפעילותה בתחום מטוסי המנהלים, נוכח האמור לעיל. גם הנהלת התע"א לא ניתחה את החלופות השונות בנוגע לפעילות החברה בתחום.

2. החלטות ועדת הכספים והדירקטוריון לאשר את פרויקט G-280

בדיונים שקיימו ועדת הכספים והדירקטוריון התע"א בדצמבר 2005 הציג מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לאישור את התכנית לפיתוח ולייצור מטוס G-280, שגיבשו התע"א וחברה א'. לפי התכנית, התע"א תהיה אחראית לבצע תכולות מתכנית הפיתוח והייצור של המטוס; חברה א' תבצע תכולות עבור עיצוב פנים, פיקוח על הפיתוח, שיווק ושירות ללקוח; וקבלן משנה יבצע תכולות עבור פיתוח וייצור הכנף. מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים הציג את מודל העלות של המטוס ואת התכנית העסקית, לרבות הסיכונים שבה, כפי שפורטו בחוברת שהופצה לחברי הדירקטוריון לקראת הישיבה.

- 17 מטוס מנהלים G-100 הינו מטוס מנהלים מגודל בינוני המיועד בעיקר לטיסות פנימיות. תהליך הייצור של מטוס זה הופסק במהלך שנת 2006, ובמקומו השיקה התע"א את מטוס המנהלים G-150.
- 18 מטוס המנהלים G-200 הינו מטוס מנהלים מגודל בינוני-גדול (Super Mid-Size) המיועד לטווחים בין-יבשתיים. תהליך הייצור של מטוס זה הופסק בשנת 2012, ובמקומו השיקה התע"א את מטוס המנהלים G-280.
- 19 מתקפת טרור במרכז הסחר העולמי (בנייני התאומים) בניו יורק ב-11.9.01. בעקבות מתקפה זו חלה, בין היתר, פגיעה בשוק מטוסי המנהלים.

עוד הציג מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים ולדירקטוריון את ניתוחי הרגישות לתכנית על פי הפרמטרים הבאים: סטיות בשיעורים מסוימים מעלויות הפיתוח ומעלויות הייצור הסדרתי למטוס; וכן סטייה מסוימת בשיעור הריבית; תסריט פסימי קיצוני²⁰ של "הצוות האדום" ותסריט אופטימי²¹ של חברה א'.

בסיכום הדיון מדצמבר 2005, המליצה ועדת הכספים לדירקטוריון לאשר כניסה לתכנית הפיתוח והייצור של מטוס G-280.

כאמור, יום למחרת מתן ההמלצה, דן דירקטוריון התע"א בתכנית הפיתוח והייצור של מטוס G-280. מפרוטוקול הדיון עולה, כי הדירקטוריון החליט, בהתבסס על המלצת ועדת הכספים, לאשר את התכנית ולהסמיק את מנכ"ל התע"א ואת הסמנכ"ל לכספים לחתום על המסמכים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הנתונים שהציג מנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים בנובמבר 2005 בנוגע לאי-עמידה של התע"א בתכנית העסקית הקודמות לפיתוח מטוסי מנהלים, היה על ועדת הכספים לדרוש לבחון מחדש את הנתונים שהוצגו לה בנוגע לתכנית העסקית של מטוס G-280, לרבות סבירות ניתוח הרגישות דלעיל בכל הנוגע לסטיות מאמדי עלויות הפיתוח ועלויות הייצור הסדרתי של המטוס, וסבירות תחזית המכירות בתכנית נוכח מאפייני שוק מטוסי המנהלים; דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תהליך קבלת ההחלטות בוועדת הכספים בדצמבר 2005 ואת המלצתה לדירקטוריון לאשר השקעה בפרויקט G-280 - ללא ליכון מכלול הסוגיות הנוגעות להמשך פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, וללא שוועדת הכספים הנחתה את הנהלת החברה להשלים פרטים בהצגתה כדי לאפשר לה לבחון האם המידע שנמסר לה מלא ומבוסס בנוגע לנושאים העקרוניים, לרבות תחזית המכירות ואמדיני עלויות הפיתוח.

3. חתימה על הסכמים עם חברה א'

ביוני 2001 חתמו התע"א וחברה א' על הסכם Agreement Operating (להלן - הסכם תפעול) שהתייחס לדגמי מטוסים שייצרה התע"א באותה עת - G-100 ו-G-200.

בדצמבר 2004 חתמה התע"א עם חברה א' על הסכם נוסף - Restated Operating Agreement (להלן - הסכם תפעול נוסף), על בסיס הסכם התפעול מיוני 2001, לשילוב מטוס G-150 מקטגוריית הגודל הבינוני²² בהסכם התפעול²³.

כתוספת להסכם התפעול הנוסף, חתמו בדצמבר 2005 התע"א וחברה א' על Letter of Intent Regarding G-280 (להלן - "מכתב כוונות"), שהסדיר מבחינה עקרונית את ההתקשרות לפיתוח ולייצור דגם מטוס מנהלים חדש G-280 מקטגוריית גודל בינוני-גדול.

20	קצב הספקות ומחיר מטוס נמוכים בהשוואה להנחות התכנית העסקית.
21	קצב הספקות ומחיר מטוס גבוהים בהשוואה להנחות התכנית העסקית.
22	Mid Size.
23	כאמור, מטוס G-150 הינו שדרוג של מטוס המנהלים G-100 מתוצרת התע"א, שייצורו הופסק במהלך שנת 2006.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, יולי 2013, התע"א טרם הסדירה את הסכם התפעול הנוסף וטרם חתמה על הסכם מעודכן ומפורט בעניין G-280 עם חברה א', אף שעברו כשמונה שנים מאז שחתמה על "מכתב כוונות".

4. חלוקת ההשקעות והסיכונים בין התע"א לבין חברה א' בפיתוח מטוס G-280

כאמור, בדיונים בוועדת הכספים ובדירקטוריון שהתקיימו בדצמבר 2005 הציגה הנהלת התע"א גם תכנית לחלוקת עלויות הפיתוח של המטוס G-280 בינה לבין חברה א' וקבלן המשנה וכן את חלוקת נחתי העבודה.

במסגרת חלוקת תכולות הפיתוח והסיכונים בין התע"א לבין חברה א', נטלה התע"א על עצמה את מרבית הסיכונים בתכנית הכרוכים בפיתוח ובייצור המטוס G-280.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התע"א, בטרם החליטה להיכנס לפיתוח מטוס מנהלים חדש בשנת 2005, לא ערכה עבודת מטה לניתוח הסיכונים וחלוקתם בינה לבין חברה א', תוך התייחסות לאופן חלוקת ההכנסות ממכירת המטוסים ביניהן, ולא בחנה אם חלוקת ההכנסות שנקבעה תואמת את מכלול מאפייני ההתקשרות שלה עם חברה א' - לרבות הסיכונים והחשיפה שנטלה על עצמה מחד, והיתרונות, כגון אלה שבהתקשרות עם תאגיד בין-לאומי בעל מוניטין, הפועל בתחום מטוסי מנהלים, מאידך.

ממסמכי התע"א עולה, כי נושא חלוקת הסיכונים בין התע"א לחברה א' עלה גם כשש שנים וחצי לאחר הכניסה לפרויקט G-280, בדיונים שהתקיימו בשנים 2012-2013 בוועדת הכספים ובוועדת האסטרטגיה של הדירקטוריון.

ליקויים בבקרה ובפיקוח של הדירקטוריון ושל הנהלת התע"א על מימוש תכנית מטוס G-280 בשנים 2005-2013

הדירקטוריון אחראי לקביעת האסטרטגיה והמדיניות העסקית של החברה, וכן לעקוב ולפקח על פעילותה העסקית, בהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות. בדיון הדירקטוריון מדצמבר 2005 הוא קבע, כי ההנהלה תדווח לוועדת הכספים ו/או לדירקטוריון אחת לרבעון על סטאטוס התקדמות התכנית לפיתוח ולייצור של מטוס G-280. עוד קבע, כי במידה שתהיה סטייה מתכנית הפיתוח, תובא החריגה לידיעת ועדת הכספים או הדירקטוריון בהזדמנות הראשונה האפשרית לכינוס ועדת הכספים ו/או הדירקטוריון ללא קשר לדיווח הרבעוני.

בביקורת עלה, כי הנהלת התע"א לא דיווחה לוועדת הכספים או לדירקטוריון אחת לרבעון על סטאטוס התקדמות התכנית, כפי שקבע הדירקטוריון. כך לדוגמה, בתקופה 6.8.07-8.8.06, ובתקופה שמ-14.9.10 ועד מועד סיום הביקורת, הנהלת התע"א לא דיווחה כלל על סטאטוס התקדמות התכנית, כנדרש. היעדר דיווח הנהלה בתקופות אלו מקבל משנה חשיבות, נוכח החריגות מהתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון במועד האמור (ראו בהמשך) ונוכח דרישתו להביא לידיעתו או לידיעת ועדת הכספים במקרים כאלה דיווח מיוחד, ללא קשר לדיווח הרבעוני.

עוד עלה בביקורת, כי הדירקטוריון מצדו, לא עמד על דרישתו לקבל דיווחים מהנהלה, כנדרש.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי התקיימו דיונים ברמת ההנהלה הבכירה של חברה א' והתע"א, וכי "בשנים 2005-2011 השתתף באופן פעיל גם יו"ר הדירקטוריון דאז, ובהתאם, הוא היה מעודכן בכל מה שקורה בתחום מטוסי המנהלים והעביר דיווח שוטף לחברי הדירקטוריון" מדיוני ההנהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב שבו הדירקטוריון אחראי, כאמור, לעקוב ולפקח על פעילותה העסקית של החברה, הדיונים ברמת ההנהלה, שבהם השתתף יו"ר הדירקטוריון, אינם מהווים תחליף לדיווח סדור של הנהלת התע"א לדירקטוריון על סטאטוס התקדמות התכנית העסקית של מטוס G-280, כדי לאפשר לו לדון במצב הפרויקט ולהתערב במידת הצורך. אשר לטענת התע"א, כי יו"ר הדירקטוריון העביר דיווחים שוטפים לחברי הדירקטוריון מדיונים אלה, יש להעיר, כי בביקורת לא נמצא שדיווחים אלו תועדו.

להלן החריגות העיקריות בתכנית, לרבות הסיבות להן, שחלקן לא דווחו לדירקטוריון ולוועדת הכספים, כנדרש, כפי שעולה ממסמכי תע"א:

1. אומדן לוחות הזמנים להשלמת הפיתוח ולרישוי המטוס

כאמור, בדיון הנהלה מנובמבר 2005 בנושא אישור תכנית עסקית לפרויקט G-280, הנחה מנכ"ל התע"א, בין היתר, לשים דגש על מועד היציאה של המטוס לשוק. מנכ"ל התע"א הסביר, כי הסיבה לכך היא מחזוריות במכירות של מטוסי המנהלים (בדרך כלל שפל בשוק כל 10 שנים). כמו כן המנכ"ל ציין, כי על פי לוח הזמנים שהוצג בדיון, מועד יציאת המטוס לשוק חל בתקופת שפל, ולכן הנחה להכין תכנית פיתוח אגרסיבית כדי להקדים את מועד יציאתו.

בביקורת עלה, כי התע"א לא הצליחה להקדים את לוחות הזמנים להשלמת הפיתוח. יתר על כן, התע"א אף חרגה מאומדן לוחות הזמנים שאישר דירקטוריון התע"א בדצמבר 2005 לרישוי המטוס. למרות זאת, הנהלת התע"א לא הציגה לוועדת הכספים ולדירקטוריון את סטאטוס לוחות הזמנים של הפרויקט, כנדרש.

אי-הצגת הנושא, כאמור, מקבלת משנה חשיבות נוכח המשמעויות של החריגה בלוחות הזמנים של התכנית, בכל הקשור לתוצאות העסקיות שלה.

2. אומדן עלויות הפיתוח ועלויות הייצור הסדרתי

מנתוני התע"א עולה, כי היא חרגה מאומדני עלויות הפיתוח ועלויות הייצור הסדרתי של המטוס G-280 בהשוואה לאומדנים שהוצגו בתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון בדצמבר 2005.

א. מהצגת סטאטוס התכנית העסקית של פרויקט G-280 של הסמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים מספטמבר 2010 עלה, כי השקעת התע"א בפיתוח המטוס תהיה גבוהה משמעותית מזו שנקבעה בתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון בדצמבר 2005.

ב. עוד עלה מהצגת סטאטוס התכנית העסקית בספטמבר 2010, שעלות הייצור הסדרתית למטוס תהיה אף היא גבוהה לעומת האמדן שאישר הדירקטוריון בתכנית העסקית בדצמבר 2005.

ג. החל ממאי 2007 העלו מספר גורמים בתע"א, בפורומים שונים, סיבות חלקיות לחריגות המתמשכות בלוחות הזמנים ולגידול הניכר בעלויות הפיתוח. להלן פירוט של חלק מהן:

(1) במאי 2007 הציג מנהל פרויקט G-280 לסמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים, כי מסתמן פיגור של כחודשיים בלוח הזמנים בגלל מחסור בכוח אדם ובחירה מאוחרת של ספקים.

(2) בישיבת הדירקטוריון מפברואר 2010, שבה דן הדירקטוריון בהגדלת החשיפה במטוסי מנהלים, מסר סמנכ"ל הכספים של התע"א, כי התע"א הניחה בתכנית העסקית שאושרה בדירקטוריון בדצמבר 2005, כי כל הספקים של הפרויקט יספגו את עלויות טרום הייצור²⁴. במהלך הפיתוח התברר, שחלקם אינם יכולים לספוג את כל העלויות, ולכן הפרויקט נאלץ לשלם מיליוני דולרים נוספים בגין עלויות אלה.

(3) בדיון בוועדת הכספים מספטמבר 2010 הציג הסמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים את הסיבות העיקריות לחריגה מעלויות הפיתוח וממודל עלות הייצור הסדרתי של המטוס, ובכלל זה את תמיכת התע"א בקבלן המשנה האחראי על פיתוח הכנף, את התארכות התכנית שגרמה לעלויות נוספות וכן את "הערכות החסר".

ממסמכי התע"א עלה, כי חוסר ניסיונו של קבלן המשנה האחראי לפיתוח ולייצור הכנף של המטוס וחוסר ניסיונה של התע"א בניהולו, היו אף הם בין הגורמים העיקריים לעיכובים בלוחות הזמנים ולגידול בעלויות הפיתוח של ה-G-280.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף העלאה חלקית של סוגיית החריגות בפרויקט G-280 מפעם לפעם, כמתואר לעיל, התע"א לא ערכה ניתוח מלא וממצה של הסיבות שהביאו לגידול בעלויות הפיתוח, ולדחייה בלוחות הזמנים שנקבעו לסיום הפיתוח. חריגות אלה היו בין הגורמים העיקריים לכך, שבמקום ערך נוכחי נקי חיובי בפרויקט, בהתאם להערכות התכנית העסקית שאישר הדירקטוריון בדצמבר 2005, הפרויקט במועד סיום הביקורת צפוי להסתיים בערך נוכחי נקי שלילי, בהתאם להערכות מיוני 2013.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי במהלך השנים 2013 ו-2014 ביצעה חטיבת כלי טיס אזרחיים תהליך מקיף לתחקור והפקת לקחים מתכנית הפיתוח של G-280, לרבות בנושא החריגה בעלויות הפיתוח ובלוחות הזמנים. עוד הודיעה, כי התהליך נמצא בשלבי סיום, ועם סיומו יוצג להנהלת התע"א.

3. הצגת סטאטוס התכנית לדירקטוריון

א. בספטמבר 2010 הציג הסמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים לוועדת הכספים של הדירקטוריון את סטאטוס תכנית הפיתוח והייצור של מטוס G-280, ונתונים על התכנית העסקית המעודכנת בהשוואה לזו שאישר הדירקטוריון בדצמבר 2005.

24 עלויות שנוצרות בפרויקט בטרם החל את הייצור הסדרתי של המטוסים.

מהמצגת שהוצגה בדיון עולה, כי ניתוח הכדאיות הכלכלית של התכנית נעשה על בסיס אותו שיעור ההיוון שבו נעשה שימוש בתכנית העסקית משנת 2005. זאת, תוך ציון בהערת שוליים, כי בשיעור היוון גבוה יותר (על פי הנחיית המטה) הרווח יקטן. בהערת השוליים לא צוינה המשמעות הכספית של הירידה ברווח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתכנית העסקית שהוצגה לוועדת הכספים של הדירקטוריון בספטמבר 2010, עשתה חטיבת כלי טיס אזרחיים שימוש בשיעור ההיוון בו עשתה שימוש בתכנית העסקית מ-2005. הדבר אף נגד את ההנחיה שהוציא הסמנכ"ל הכספים של התע"א בדצמבר 2008 לסמנכ"לים, למנהלי המפעלים ולמנהלי הכספים של התע"א, ולפיה: בכל המקרים בהם נעשים חישובים כלכליים כמו בחינת השקעות ובחינת כדאיות, ייעשה שימוש בשיעור ריבית מינימאלי גבוה יותר (משיעור ההיוון בו נעשה שימוש בתכניות העסקיות); שיעור זה אינו כולל מרכיב בגין "סיכונים מיוחדים".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ניתוח הכדאיות הכלכלית שהתבסס על שיעור ההיוון האמור משנת 2005, הביא להצגה מוטת כלפי מטה של ההפסד הצפוי בתכנית. יתר על כן, על פי ההנחיה האמורה של הסמנכ"ל לכספים, היה על החטיבה אף לעשות שימוש בשיעור היוון גבוה יותר מהשיעור המינימאלי שהוא קבע, וזאת נוכח הסיכונים המיוחדים בתכנית מטוסי מנהלים, שמקורם במאפיינים ייחודיים של שוק התעופה האזרחית, כמתואר לעיל; דבר שהיה מעלה את אمدן ההפסד הצפוי. יצוין בהקשר זה, כי התכנית העסקית לא כללה ניתוח של הסיכונים שנותרו בה, המנמק את השימוש בשיעור ההיוון שנלקח.

כמו כן, עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר הדיון בוועדת הכספים של הדירקטוריון מספטמבר 2010, לא התקיימו דיונים נוספים, שבהם דיווחה הנהלת התע"א לוועדת הכספים ולדירקטוריון על סטאטוס התכנית העסקית של הפרויקט G-280. אף שבתקופה זו, המשיכו להצטבר בתע"א חריגות נוספות מלוחות הזמנים ומעלויות הפרויקט (ראו בהמשך). זאת, בניגוד לקביעת הדירקטוריון כבר בדצמבר 2005, בדבר חובת דיווח תקופתי וכן דיווח חריג של הנהלה כאשר תהיה סטייה מהתכנית.

בהקשר זה יצוין, כי בדיון הדירקטוריון ממרץ 2012 בנושא אישור הדוחות הכספיים לשנת 2011, ציין רואה החשבון החיצוני של התע"א, כי "לדעתנו הדירקטוריון במהלך שנת 2012 צריך לחזור ולבחון את התקדמות התכנית העסקית של ה-G-280 לאור שוק מטוסי המנהלים".

ב. בביקורת עלה, כי גם לאחר הצגת סטאטוס פרויקט G-280 לוועדת הכספים של הדירקטוריון בספטמבר 2010, המשיכו להצטבר בו חריגות.

משרד מבקר המדינה רואה את היעדר הדיווח של הנהלה לדירקטוריון התע"א, כמתואר לעיל, כמצב לא תקין, במיוחד נוכח החריגות שהמשיכו להצטבר בתכנית G-280, שהיא התכנית המרכזית והעיקרית בתחום מטוסי המנהלים בתע"א.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי אמנם הנהלת התע"א לא דיווחה לדירקטוריון על מצב התכנית העסקית, אולם היא מסרה דיווחים שוטפים על מצב

הפרויקט ועל החריגות לוועדת הכספים ולוועדה לבחינת הדוחות הכספיים של הדירקטוריון.

על אף האמור בתשובת התע"א, ממסמכי התע"א עולה, כי הדיווחים לוועדת הכספים ולוועדה לבחינת הדוחות הכספיים של התע"א התייחסו לאישור הדוחות הכספיים של התע"א ולהשפעת התוצאות העסקיות של הפרויקט על הרווחיות הכוללת של התע"א בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי דיווחים אלה אינם מהווים תחליף להצגה מלאה ושלמה לדירקטוריון בנוגע למצב הפרויקט ביחס ליעדים שנקבעו בתכנית העסקית, לרבות מכלול החריגות והסיבות להן, במטרה לבחון את מצבו ולגבש צעדים מתקנים לעתיד.

יתר על כן, על אף היעדר הדיווחים במשך תקופות של שנים בנוגע לסטאטוס התכנית העסקית של מטוס ה-G-280, ואף כי דובר באחד מתחומי הפעילות של התע"א, המאופיין בהפסדים, הדירקטוריון לא חזר ודרש מהנהלה לקבל דיווחים על התקדמות התכנית ביחס לזו שהוא אישר בדצמבר 2005; בכך לא קיים הדירקטוריון בקרה ופיקוח נאותים על התכנית.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי "בכוונת הדירקטוריון לקיים בהקדם דיון על סטאטוס התכנית העסקית של ה-G-280".

(1) ביוני 2013 הוצגו נתונים מתוך התכנית העסקית של מטוס G-280 שגיבשה חטיבת כלי טיס אורחיים, לסמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אורחיים ולסמנכ"ל הכספים של התע"א. נתונים אלה לא הוצגו לדירקטוריון התע"א ולוועדת הכספים שלו (ראו בהמשך).

בדומה לתכניות העסקיות הקודמות, גם התכנית מיוני 2013 חושבה לפי שיעור ההיוון בו נעשה שימוש בשנים 2005 ו-2010. זאת, בהתבסס על ההנחה של חטיבת כלי טיס אורחיים, כי "לאחר גמר הפיתוח לא קיימים סיכונים, ובנוסף יש כבר התקשרויות" למכירת מטוסים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חישוב הערך הנוכחי הנקי בתכנית לפי שיעור היוון האמור, שעשתה חטיבת כלי טיס אורחיים, נגד את ההנחה של הסמנכ"ל לכספים מדצמבר 2008 דלעיל. נוכח זאת, ונוכח הסיכונים השיווקיים ואלה הנובעים מהחשיפה, שעדיין נותרו בתכנית, היה על החטיבה לבחון את הערך הנוכחי הנקי של התכנית גם על פי שיעור היוון גבוה יותר, דבר שלא נעשה. יצוין בהקשר זה, כי התכנית שהציגה החטיבה לא כללה כל ניתוח של הסיכונים שנותרו בה, המנמק את השימוש שעשתה בשיעור היוון זה.

(2) בדיון הנהלה שהתקיים ביוני 2013 בראשות מנכ"ל התע"א ובהשתתפות, בין היתר, סמנכ"ל הכספים, סמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אורחיים ומנהל מפעל מטוסי מנהלים, הציגה חטיבת כלי טיס אורחיים נתונים מתוך התכנית העסקית של החטיבה לשנים 2013-2017, לרבות בתחום מטוסי המנהלים. מנכ"ל התע"א ציין בדיון, בין היתר, כי התכנית לא מציגה מתווה מחמיר, שעלול לקרות במידה שהנחות התכנית לא תתממשנה.

בסיכום התכנית העסקית מיוני 2013 צוין, בין היתר, כי לפי תחזית השוק²⁵, תימכר כמות מסוימת של מטוסים מדגם G-280. לעומת זאת, בדוח שערכה חברת הייעוץ האסטרטגי א', שהיא בין הגדולות בעולם, על פי הזמנת התע"א בפברואר 2012, היא כתבה, בין היתר, כי המשך פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים מאופיינת בסיכונים רבים, וכי "בהסתכלות קדימה" קיימת סבירות גבוהה, כי מפעל מטוסי מנהלים יתקשה להגיע לכמות מספקת שנתית של מטוסים. עוד צוין בדוח, כי מחירו של ה-G-280 מציב אותו כיקר בקטגוריה שלו (ראו פירוט בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ניסיון העבר, התנודתיות המאפיינת את שוק מטוסי המנהלים והערכת חברת הייעוץ האסטרטגי א', היה על התע"א להתייחס במשנה זהירות לתחזית המכירות דלעיל מיוני 2013 ולהערכות העולות מתחזית זו, בהשוואה לתחזית המכירות שנכללה בתכנית העסקית שאישר הדירקטוריון ב-2005.

(3) ממסמכי התע"א עלה, כי ההפסדים בפועל שהיא רשמה בדוחותיה הכספיים בנוגע לפרויקט G-280 עד ל-31.12.12, כללו את ההשקעה בפיתוח שנאמדה בעשרות מיליוני דולרים, שלא תוחזר, ואת ההפסדים שנרשמו בגין מכירות המטוסים בסדרות הייצור הראשונות. ההפסדים שנרשמו בדוחות הכספיים של התע"א הסתכמו בעשרות מיליוני דולרים. בעניין זה ציין מנכ"ל התע"א בוועדת הכספים מאוגוסט 2011, כי "ההשקעה בפיתוח לא תוחזר והיא נמחקה. ההסתכלות כעת היא קדימה על מנת להרוויח לפי מטוס".

ממסמכי התע"א עלה, כי במערכת הממוחשבת של התע"א אין דיווח כספי על פרויקט G-280, המציג את כלל הנתונים הכספיים שנצברו בו, בדגש על ההשקעה בפיתוח ובסדרות המטוסים. התוצאות העסקיות של פרויקט G-280 מוצגות במכור, דבר המקשה על קבלת תמונה זמינה, מלאה וכוללת על התוצאות העסקיות של הפרויקט. נוכח זאת, על הנהלת החטיבה לפעול לריכוז הדיווח הכספי של פרויקט G-280 במערכת המחשוב של התע"א במסגרת אחת, שתאפשר זמינות בקבלת תמונת מצב הפרויקט.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי "כפעילות מתקנת" היא בוחנת את הצעדים הנדרשים על מנת ליישם איחוד דוחות כספיים של פרויקטים, וכי תציג את הפתרון המוצע לדירקטוריון.

4. סיכומים מדיוני הנהלה

בביקורת עלה, כי בתקופה שבין פברואר 2011 למועד סיום הביקורת, יולי 2013, הציגה חטיבת כלי טיס אזוריים, מפעם לפעם, למנכ"ל התע"א ולדירקטוריון מצגות הנוגעות לפרויקט G-280, ובהן פירטה בעיקר את נתוני החשיפה של התע"א שנבעו מפעילותה של חטיבת כלי טיס אזוריים. בדיונים שקיים הדירקטוריון הוא אישר את החשיפות הנובעות מהשקעה בפיתוח ובייצור מטוסי המנהלים, לרבות של ה-G-280. עם זאת, במסמכי התע"א לא נמצאו סיכומי הדיונים של הנהלת התע"א, לרבות פירוט הסוגיות שנדונו, ההחלטות

25 על פי הערכה של חברת הייעוץ האסטרטגי ב'.

שהתקבלו וההנחיות שניתנו בפרויקט. זאת, על אף המשבר בשוק מטוסי המנהלים שחל באותה תקופה, שחייב את הנהלת התע"א לקיים בקרה ופיקוח הדוקים במיוחד בפרויקט.

בדצמבר 2012 ובמרץ 2013 פנה משרד מבקר המדינה לתע"א בבקשה לקבל סיכומים מדיוני הנהלה שבהם נדון תחום מטוסי המנהלים. במענה לכך הודיע עוזר מנכ"ל התע"א למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013, כי "לאחר בדיקת העניין, התברר כי עקב חילופי גברי, וכנראה מטעמי סודיות, נגרסו רשומות מודפסות כגון סיכומי דיון"; לפיכך, המסמכים שנמצאו הם אלה שנשמרו במדיה הדיגיטלית. עוד הודיע, כי למניעת הישנות המקרה, יצאה הנחיית מנכ"ל בדצמבר 2012, המחייבת להכניס סיכומי דיון במערכת לניהול סיכומי דיון ומשימות.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת, הודיעה התע"א ביוני 2014, כי הדיווח דלעיל שמסרה למשרד מבקר המדינה (בנוגע לגריסת המסמכים) אינו נכון, וכי "התקיימו דיונים, אך לא תמיד נכתבו סיכומי דיון".

בהקשר לכך יודגש, כי הסיכומים מדיוני ההנהלה אמורים לכלול נושאים והצעות שהועלו בפני מקבלי ההחלטות, הניתוחים והערכות שהוצגו להם, החלטות שקיבלו ובהן הצעדים האופרטיביים וההנחיות שניתנו, לרבות הנימוקים והאחראים לביצוען. סיכום כתוב של כל אלה הכרחי לצורך תיעוד תהליכים וזיכרון ארגוני, ובעיקר לצורך קיום מעקב ובקרה אחר ביצוע ההחלטות שקיבל המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר סיכומים מדיוני ההנהלה, כפי שטוענת התע"א כעת, אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. וזאת במיוחד נוכח הפגיעה ביכולת התע"א לקיים מעקב ובקרה על החלטות הנוגעות לניהול הפרויקט, לרבות הפגיעה ביכולת החברה לקיים תהליכי הפקת לקחים בפרויקטים מסוג זה ולנקוט צעדי תיקון נדרשים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לתע"א, כי מסירת דיווח לא נכון במהלך הביקורת, בנושא גריסה של המסמכים, הוא מעשה שלא ייעשה מצד גוף מבוקר כלפי הביקורת.

5. ניהול סיכונים

ניהול סיכונים בפרויקט פיתוח הנדסי מורכב, דוגמת G-280, אמור להיות דינמי ומתמשך, ולהתבצע כחלק מניהול השוטף של הפרויקט בתהליך שיטתי וסדור. מטרתו לאתר ולזהות את הסיכונים, להעריך את ההסתברות להתרחשותם, לבחון את השלכות התממשותם, לתעדפם מבחינת הטיפול הנדרש, לקבוע ולבצע תכנית למזערם ולקיים בקרה על ביצוע הפעילויות הנדרשות מכך.

ביוני 2011 הוציאה הרשות חוזר בנושא "ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות". מטרת החוזר הייתה לקבוע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך מסודר לניהול הסיכונים שלהם היא חשופה, תוך יצירת מנגנוני בקרה. יצירת מערך ניהול הסיכונים נועדה להפחית את רמת הסיכונים לה חשופה החברה, ולמנוע או לצמצם את התממשותם. ניהול הסיכונים נועד לתת בידי ההנהלות והדירקטוריונים של החברות הממשלתיות אמצעי לזיהוי אירועים העלולים לגרום נזק לארגון, ולהגדיר את רמת הסיכון בהתאם ליעדי החברה ומטרותיה ובהתאם ליעדים העסקיים והאסטרטגיים שקבעה לעצמה החברה.

בביקורת עלה, כי ניהול הסיכונים על ידי הנהלת התע"א בפרויקט G-280 במשך שנות פעילותו בשנים 2005-2013 היה חלקי, לא כלל את הסיכונים השיווקיים ואת הסיכונים הנובעים מהחשיפה בפרויקט, ומיוני 2011 אף נעשה שלא בהתאם לעולה מהנחיית רשות החברות הממשלתיות; דבר שגרם לפגיעה בניהול הפרויקט. התממשות הסיכונים הייתה אחת הסיבות העיקריות להפסדים שנגרמו לה, בהיקף כספי של עשרות מיליוני דולרים.



מהמתואר לעיל עולה, כי התע"א לא עמדה בתכנית העסקית של מטוס ה-G-280 שאישר דירקטוריון התע"א בדצמבר 2005, בין היתר, נוכח התממשות הסיכונים השיווקיים ואלה הנובעים מהחשיפה שהתע"א נטלה על עצמה, ונוכח החריגות מאמדי עלויות הפיתוח ומהערכות לוחות הזמנים. לדעת משרד מבקר המדינה, חריגות אלו חייבו את הנהלת התע"א ואת הדירקטוריון להגביר את הפיקוח והבקרה על הפרויקט. למרות זאת, תהליכי הפיקוח והבקרה לא רק שלא תוגברו כנדרש, אלא אף לא עמדו באמות המידה שקבע הדירקטוריון, כאמור, כבר בדצמבר 2005 בנוגע לקבלת דיווח רבעוני שוטף ודיווח חריג על מצב הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעילות הלקויה של הנהלת התע"א ושל הדירקטוריון בתחום הבקרה והפיקוח על הפרויקט פגעה בהתנהלותו.

תחזית להמשך פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים

על רקע המשבר בשוק התעופה העולמית הזמינה התע"א בשנים 2010 ו-2012 מחברת הייעוץ האסטרטגי א' מספר עבודות ל"סקירת כיוונים אסטרטגיים" עבור התע"א ולניתוח תחומי פעילות שלה, לרבות ניתוח של מפעל מטוסי מנהלים. הבדיקות שערכה חברה זו כללו, בין היתר, סקירה וניתוח של נתוני הפעילות העסקית של התע"א, ובכלל זה של שוק התעופה, ומטרתן הייתה לספק להנהלת התע"א ולדירקטוריון תשתית ובסיס לתכנון אסטרטגי בתע"א. להלן פירוט:

1. באפריל 2010 הגישה חברת הייעוץ האסטרטגי א' למנכ"ל התע"א דוח המנתח את פעילותה של התע"א בתחום מטוסי מנהלים בהשוואה לשוק מטוסי המנהלים הבינוניים הקיים.
2. כשנתיים מאוחר יותר, בפברואר 2012, מסרה אותה חברה ליו"ר דירקטוריון התע"א מסמך מסכם שעניינו "סקירת כיוונים אסטרטגיים" של התע"א, ששימש את התע"א כבסיס להכנת התכנית האסטרטגית שלה לשנים 2013-2018, שאישר הדירקטוריון בחודשים ינואר ופברואר 2013. תכנית זו כללה, בין היתר, ניתוח של תחום מטוסי המנהלים ועדכון הנתונים שהוצגו לתע"א באפריל 2010.

להלן המסקנות העיקריות שעלו מהדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א' מפברואר 2012 בנוגע להיקף שוק מטוסי המנהלים העולמי, וסיכויי התע"א להתחרות בשוק זה נוכח רמות המחירים שנקבעים בו:

א. מחירי המכירה של מטוסי המנהלים בשוק בקטגוריה של גודל בינוני-גדול נעים בין 18 ל-25 מיליון דולר למטוס; מחירו של ה-G-280 מציב אותו כמטוס יקר בקטגוריה שלו.

יצוין בהקשר זה, כי ועדת הכספים הייתה מודעת למחירו הגבוה יחסית של מטוס G-280.

ב. על מנת לכסות את עלות פעילותו של מפעל מטוסי מנהלים²⁶, תצטרך התע"א למכור כמות מסוימת של מטוסים בשנה. להערכתה של חברת הייעוץ א', קיימת סבירות גבוהה, כי מפעל מטוסי מנהלים יתקשה להגיע לכמות הספקות שנתיים ברמה זו, בהתבסס על דגמי ה-G-150 וה-G-280.

באותו דוח העריכה חברת הייעוץ גם, כי על פי הנחות תרחיש סביר, המכירות של המטוסים מדגמים ה-G-150 וה-G-280 צפויות להגיע לשיאן בשנים 2013-2016, אך "לא יגיעו לרף כיסוי העלויות לאורך רוב התקופה". היא ציינה, כי לנוכח תהליך ארוך של פיתוח ורישוי מטוסים, לא סביר שדגם חדש²⁷ בייצור התע"א יגיע לרמת הספקות משמעותית עד לשנת 2018, זאת גם אם התע"א תתניע את תכנונו באופן מיידי.

ג. בהתבסס על הנתונים כאמור, הציעה חברת הייעוץ לבצע "מהלך התייעלות מקיף" במפעל מטוסי מנהלים, על מנת לאפשר לתע"א למנף את ההשקעה ב-G-280, ובהנחה שלא ניתן יהיה לשנות את ההסכם עם חברה א'. מהלך ההתייעלות היה אמור להיות מושג באמצעות צמצום עלויות תקורה, במקביל ליישום מספר שיפורים בתהליך ייצור המטוסים. יצוין, כי להערכת חברת הייעוץ האסטרטגי א', עיקר הפסדי מפעל מטוסי מנהלים נובעים ממרכיב כוח האדם, שלא היה מותאם בגודלו לצורכי הייצור.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מפעל מטוסי מנהלים נמצא בתהליך התייעלות מתמשך להורדת עלות הייצור הסדרתית של המטוס. תהליך זה נמצא במעקב שוטף של סמנכ"ל ומנהל חטיבת כלי טיס אזרחיים.

עבודת מטה חסרה לגיבוש האסטרטגיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים

התע"א היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, הכפופה לחוק החברות הממשלתיות. החוק מטיל על הדירקטוריון של חברה ממשלתית חובה לקבוע, בין היתר, את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעילותה הפיננסית.

1. דיון בוועדת האסטרטגיה

א. ביולי 2012 מינה יו"ר הדירקטוריון ועדת אסטרטגיה לתע"א בראשותו ובהשתתפות מנהלים בכירים בתע"א²⁸ (להלן - הוועדה). על פי כתב המינוי, תפקיד הוועדה, אשר פעלה באמצעות מספר ועדות משנה: "לגבש ולהמליץ לדירקטוריון על האסטרטגיה של החברה". עבודת הוועדה כללה מיפוי האתגרים וההזדמנויות המרכזיים העומדים בפני

26 עלות ייצור מטוסי מנהלים במפעל בלבד, ללא העמסת עלויות בגין פיתוח ה-G-280, וללא הוצאות מימון בגין חשיפת מימונית של התע"א בשל השקעתה העצמית בייצור מטוסים.

27 דגם חדש של מטוס מנהלים שתפתח התע"א בנוסף לדגמים הקיימים.

28 בין היתר, בהשתתפות מנכ"ל התע"א, מנכ"ל אלטא מערכות בע"מ, ראש דסק שיווק ישראל בתע"א ועוזר יו"ר הדירקטוריון.

התע"א, ניתוח השווקים שבהם היא פועלת, הגדרת "מפתחות הצלחה" בשווקים השונים, בחינת חלופות והמלצות על דרכי הפעולה המועדפות.

בהתאם לכך, מינה יו"ר דירקטוריון התע"א בסוף יולי 2012 ועדת משנה לוועדה (להלן - ועדת המשנה), שהייתה אמורה לעסוק בתחום התעופה האזרחית, בראשות סמנכ"ל לפרויקטים מיוחדים.

ממסמכי התע"א עולה, כי ועדת המשנה קיימה מספר דיונים שעסקו בתחום מטוסי מנהלים. בסיכום דיון של ועדת המשנה מדצמבר 2012 בראשות יו"ר דירקטוריון התע"א, ובהשתתפות הנהלת התע"א²⁹ אמר סמנכ"ל ומנהל חטיבת ההנדסה, כי קיימת "סינרגיה" של תחום מטוסי המנהלים עם כלל הפעילויות של החברה. עוד אמר בנוגע לפרויקט G-280, כי מדובר ב"מטוס טוב עם פוטנציאל לרווחיות, ניתן ונכון להמשיך איתו".

ב. בדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א' מפברואר 2012 הוצגה תחזית להמשך פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים, המאופיינת בסיכונים רבים, ובהם: סבירות גבוהה שהתע"א תתקשה למכור כמות מטוסים הנדרשת לכיסוי פעילותו של מפעל מטוסי מנהלים ברמת מחירים שיבטיחו רווחיות, והערכתה, כי היא לא תגיע לרמת הספקות משמעותיות של מטוס מנהלים חדש עד לשנת 2018, גם אם תתניע את תכנונו באופן מיידי.

על אף זאת, בביקורת לא נמצא, כי בדיון בוועדת המשנה התבקשה חטיבת כלי טיס אזרחיים לערוך ניתוחים של נתונים ותחזיות הנוגעים להיבטים מהותיים בפעילות החברה בתחום מטוסי המנהלים - כאלה הנוגעים לתוצאות העסקיות של הפרויקטים בתחום שניהלה או מנהלת התע"א, לרבות עמידתם של פרויקטים אלה ביעדים ובתחזיות. כמו כן, לא נעשה ניתוח של קשרי הגומלין שבין פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים לבין פעילותה בתחומי פעילות אחרים (סינרגיה), לרבות בחינת ההיבטים הכלכליים של קשרים אלה והצגת משמעותם במונחים כמותיים; אפשרויות להמשך התייעלות בתהליכי הפיתוח והייצור, לרבות בתחום כוח האדם; החלופות האפשריות העומדות בפני התע"א בנוגע לדרך פעילותה של החברה ומשמעותן.

עבודת המטה שנעשתה לקראת הדיון בוועדת המשנה בנוגע לפעילות בתחום מטוסי המנהלים הייתה חסרה, מאחר שלא התייחסה למספר נושאים מרכזיים. מידע מהותי וחיוני לא הוכן ולא הוצג לה ולדירקטוריון החברה (ראו פירוט גם בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סוגיות מהותיות, אשר היו אמורות לשמש בסיס לגיבוש מסקנות והמלצות בנוגע לעיסוקה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, לא נבחנו ולא סוכמו בוועדת המשנה, ולא הוצגו ליו"ר הדירקטוריון בתפקידו כראש הוועדה.

29 מנכ"ל התע"א, סמנכ"ל ומנהל חטיבת הנדסה ופיתוח, סמנכ"ל לפרויקטים מיוחדים ומנהל מפעל מטוסי מנהלים.

2. אישור הדירקטוריון לאסטרטגית התע"א בתחום מטוסי המנהלים

בינואר 2013 הציג יו"ר דירקטוריון התע"א לחברי הדירקטוריון את תהליך קביעת האסטרטגיה של התע"א לשנים 2013-2018. יו"ר הדירקטוריון ציין, כי כל החומר³⁰ רוכז ונערך בצורה מפורטת, מקצועית ויסודית והועמד לעיון הדירקטורים בעוד מועד.

חודש לאחר מכן, בפברואר 2013, קיים הדירקטוריון ישיבה נוספת, ובה הציג סמנכ"ל ומנהל חטיבת ההנדסה את האסטרטגיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים. בין היתר הציג, כי קיימת סינרגיה בין המטוסים האזרחיים, המטוסים הצבאיים והמטוסים ללא טייס; כן הציג את ההפסדים התפעוליים³¹ של התע"א בתחום מטוסי המנהלים בשנים 2000-2011 שהגיעו לעשרות מיליוני דולרים; וכן, בין היתר, את פרויקט G-280, שלגביו מסר, כי הוא "נחשב למטוס מעולה".

לסיכום, הציג סמנכ"ל ומנהל חטיבת ההנדסה לדירקטוריון, כי תחום מטוסי המנהלים הוא תחום נכון לתע"א מבחינת הידע, הניסיון והתשתיות, אולם מהווה מקור להפסדים.

בסיכום הדיון החליט הדירקטוריון לאשר את האסטרטגיה שהציג סמנכ"ל ומנהל חטיבת ההנדסה בתחום מטוסי המנהלים, וקבע, כי "על החטיבה [כלי טיס אזרחיים] להתאים את ההוצאות לנפח הפעילות ולעמוד ביעד רווח [מסוים] בתחום מטוסי המנהלים על פי תמחיר החברה כתחום עסקי בפני עצמו".

תחום מטוסי המנהלים הוא אחד מתחומי הפעילות המרכזיים של התע"א, אשר היווה במשך עשרות שנים את נושא הדגל שלה בתחום הפעילות האזרחית, מיקם אותה כחברה במועדון היוקרתי של יצרניות מטוסים בעולם, ותרם לתעסוקה של מאות עובדים בחברה. עם זאת, תחום זה התאפיין בהפסדים ובהשקעות הנאמדות בעשרות רבות של מיליוני דולרים, שהניבו לה תשואה שלילית לאורך השנים ושחקו את ההון העצמי שלה. השקעות והפסדים אלה, שמומנו בעיקר מרווחי התע"א בתחומים הצבאיים, השפיעו על יכולתה של החברה להשקיע בתשתיות ובמחקר ופיתוח, ומכאן עלולים לפגוע ביכולת התחרות שלה ובצמיחתה.

על אף זאת, עבודת המטה שנעשתה לקראת הדיון בדירקטוריון בפברואר 2013 בנוגע לפעילות בתחום מטוסי המנהלים, הייתה חסרה, מאחר שלא התייחסה למספר נושאים מרכזיים. מידע מהותי שיכול היה להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בדירקטוריון, לא הוכן לקראת הדיון ולא הוצג לדירקטוריון. כך, בין היתר, מסקנות חברת הייעוץ האסטרטגי א' הוגשו רק ליו"ר הדירקטוריון, כיו"ר ועדת האסטרטגיה של התע"א ולא הוצגו לשאר חברי הדירקטוריון. כמו כן, לא הוצגו לדירקטוריון בחינות וניתוחים מהותיים, כמתואר לעיל, בנוגע לאי-עמידתו של פרויקט G-280 ביעדי התכנית העסקית שאישר הדירקטוריון, וכן לא נותחו וממילא לא הוצגו החלופות בנוגע לדרכי פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים.

30 לדירקטוריון הוצגו מצגות שבהן פורטה האסטרטגיה בתחומי הפעילות העיקריים של התע"א, כפי שגיבשה ועדת האסטרטגיה בהובלת יו"ר הדירקטוריון דאז.

31 ללא הוצאות מימון.

בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי על אף שיו"ר הדירקטוריון היה מודע למסקנות הדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א', שהוצגו לו כיו"ר הוועדה, הוא לא דרש להציגן לדירקטוריון, כדי שישמשו תשתית ובסיס נוספים לתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאסטרטגיה בתחום מטוסי המנהלים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה בכך כדי לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הדירקטוריון.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בנוסף לחברת הייעוץ האסטרטגי א', הוזמנה עבודה נוספת מחברת ייעוץ אסטרטגי ב', שהינה בעלת שם עולמי בנושא. עוד טענה התע"א בתשובתה, כי הדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א' לא נתן מענה מלא, ולכן נזקק לדוח נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חברת הייעוץ האסטרטגי א' היא חברת ייעוץ מהגדולות בעולם, שביצעה עבודה ייעודית בהזמנת יו"ר דירקטוריון התע"א, במטרה לספק תשתית לתכנון אסטרטגי לכל תחומי הפעילות של התע"א, ובכלל זה ניתוח עומק של תחום מטוסי מנהלים, ומכאן חשיבותה. זאת ועוד, גם אם סברה הנהלת התע"א, כפי שעולה מתשובתה, שהדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א' אינו מספק מענה מלא, היה עליה לכל הפחות להציגו לדירקטוריון, לרבות את הפער בין תחזית המכירות שבדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א' לבין תחזית המכירות של חברת הייעוץ האסטרטגי ב' (בדומה לדוח של חברת הייעוץ האסטרטגי א', גם הדוח המלא של חברת הייעוץ האסטרטגי ב' לא הוצג לדירקטוריון). וכן לנמק את הסיבות שבגינן אימצה התע"א את התחזיות של חברת הייעוץ האסטרטגי ב'. זאת, כדי לאפשר לדירקטוריון לקבל תמונה מלאה של ההערכות הקיימות, ולשקול החלטה מושכלת בעניין.

מהמתואר לעיל עולה, כי דירקטוריון התע"א אישר את האסטרטגיה של החברה בתחום מטוסי המנהלים על בסיס עבודת מטה לקויה וחסרה.

3. השקעות התע"א והתוצאות העסקיות שלה בתחום מטוסי המנהלים

בחוק החברות הממשלתיות נקבע, בין היתר, כי "חברה ממשלתית תפעל לפי שיקולים עסקיים שעל פיהם נוהגת חברה לא-ממשלתית זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הוועדה [הכספים של הכנסת], שיקולי פעולה אחרים". חוק החברות, התשנ"ט-1999, הגדיר מהו המאפיין העיקרי לשיקול העסקי של חברה, וקבע, בין היתר, כי "תכלית חברה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה". במאי 2007 פרסמה התע"א לראשונה תשקיף, שעל פיו הונפקו ונרשמו למסחר בבורסה אגרות חוב של החברה, ומאז היא כפופה גם לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

מנתוני התע"א עולה, כי פעילותה בשנים 2000-2012 בתחום מטוסי המנהלים הייתה כרוכה בהשקעות ניכרות, וגרמה לחברה הפסדים.

זאת ועוד, ראוי להדגיש, כי להשקעה של עשרות רבות של מיליוני דולרים בתקופה של כעשור בתחום מטוסי המנהלים, המאופייין בהפסדים, ישנה השפעה על מצבה העסקי של התע"א, ובכלל זה על יכולתה להשקיע בתחומי פעילות אחרים, בעלי פוטנציאל לתשואה גבוהה יותר, לרבות בתחומי המו"פ ופיתוח מוצרים. לדבר עלולה להיות השפעה שלילית על הפיתוח האסטרטגי של החברה בטווח הבינוני והארוך; ומכאן על מצבה העסקי בעתיד.

בדיון שהתקיים בוועדת הכספים באפריל 2012, שבו הציג ממלא מקום סמנכ"ל לכספים של התע"א נתונים כספיים על פעילות התע"א בחטיבות הצבאיות, ציין יו"ר דירקטוריון התע"א, כי "בתע"א התחום הצבאי מסבסד את התחום האזרחי ולכן ניתן לומר שבתחום הצבאי יש רווחיות לא מבוטלת".

פגמים בבקרה ובפיקוח של הרשות

על פי חוק החברות הממשלתיות, השרים הממונים על התע"א הם שר הביטחון ושר האוצר. נציג הרשות משתתף כמשקיף בישיבות הדירקטוריון של התע"א.

תפקידי הרשות, אשר הוקמה מתוקף חוק החברות הממשלתיות, הינם בין היתר, לייצג לממשלה ולשרים בנוגע לחברות הממשלתיות, לסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן ולייצג להן, לעקוב ברציפות אחרי פעילותן, הגשמת מטרותיהן, מהלך העסקים ומצבן הכספי, ולהודיע לשרים על הממצאים. תפקידים נוספים של הרשות הם לבדוק את הדוחות הכספיים שמגישות לה החברות הממשלתיות ואת החומר שעליו הם מבוססים, ולהעיר את הערותיה לחברה ולשרים.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות, כי על הרשות למסור אחת לשנה לשר האוצר דוח על החברות הממשלתיות, ולפרט בו לגבי כל חברה, בין היתר, את מטרותיה העיקריות, את נושאי התפקידים ואת עיקרי דוחותיה הכספיים האחרונים.

בביקורת עלה, כי הרשות לא קיימה בקרה מספקת על פעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים, ולא העירה לה על התוצאות העסקיות של פעילות זו. זאת, למרות ההשקעות הניכרות, החריגות המשמעותיות מיעדיה העסקיים בתחום זה וההפסדים של עשרות מיליוני דולרים שנצברו בשנים 2000-2012, שהרשות הייתה מודעת להם; ואף כי תחום פעילות זה השפיע על מצבה העסקי של התע"א והיה אחד הגורמים לרווחיות הנמוכה שלה. עד יוני 2013 הרשות לא דיווחה לשרים הממונים, קרי, שר האוצר ושר הביטחון, על פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים. בכך, לא הפעילה הרשות את הבקרה והפיקוח על התע"א, כפי שהיה עליה לעשות על פי חוק.

רק ביוני 2013, לקראת סיום הביקורת, העבירה הרשות לשרים מצגת, ובה הוצגו לתשומת לב השרים נושאים נבחרים הנוגעים לפעילות התע"א בתחום מטוסי המנהלים. במצגת נכתב, בין היתר, כי קיימת "חולשה בתחום האזרחי" של התע"א, ובכלל זה בתחום מטוסי מנהלים, וכי בשנים האחרונות מציגה החברה הפסדים של עשרות מיליוני דולרים מפעילותה בו.

הרשות היא חולייה המקשרת בין החברות הממשלתיות לבין הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף זאת, פעילות הבקרה והפיקוח שלה אחר תחום מטוסי המנהלים בתע"א, לא הייתה מספקת.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי התכניות העסקיות מאושרות באופן פרטני על ידי הנהלת החברה והדירקטוריון, וכי היא בוחנת את טיטת הדוחות הכספיים של החברה, מעירה לחברה ככל הנדרש ומבקשת הבהרות בנושאים הנוגעים לדוחות הכספיים. כמו כן, בפגישות שוטפות בין החברה לרשות הציגה החברה את תחום מטוסי המנהלים והתכניות העסקיות, לבקשת הרשות. תכניות אלו הציגו תחזית של גידול במכירות מעבר לרווחיות התחום והחזר השקעות נאות. עוד מסרה, כי "בדיעבד אנו למדים כי השינוי שחל בתכניות עסקיות אלו, נבע בעיקר משינויים במימוש מכירות החברה עקב השפעות אקסוגניות בביקוש ומגמות עולמיות בתחום, לרבות היחלשות העולמית במכירת מטוסי המנהלים והמשבר הכלכלי העולמי משנת 2008".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפסדיה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים במשך כעשור הגיעו לעשרות מיליוני דולרים. להפסדים אלה ולהשקעותיה בתקופה זו שהסתכמו בעשרות רבות של מיליוני דולרים עלולה להיות השפעה שלילית, מצטברת ומשמעותית, על מצבה עסקי של החברה בטווח הבינוני והארוך.

נוכח זאת, מן הראוי כי הרשות תפעל להעמקת הפיקוח והבקרה שהיא מקיימת על הפעילות העסקית של התע"א, לרבות עמידתו של תחום מטוסי המנהלים ביעדים העסקיים שנקבעו לו. זאת, כדי לזהות מרכזי פעילות בעלי פוטנציאל להפסדים ולפקח על צעדי תיקון שנוקטת החברה. כמו כן, מן הראוי שאת מסקנותיה והמלצותיה בעניינים אלה תציג הרשות לשרים הממונים.

סיכום

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, העוסקת, בין היתר, בפיתוח ובייצור מטוסי מנהלים זה עשרות שנים, ותחום פעילות זה הוא מרכזי בפעילותה האזרחית. כפי שעולה מדוחות מבקר המדינה מהעבר וממצאי דוח זה, על אף ניסיונה הרב בתחום מטוסי המנהלים, לא עמדה התע"א במשך שנים ביעדים שנקבעו בתכניותיה העסקיות בתחום זה, וצברה בשל כך הפסדים של עשרות מיליוני דולרים. הפסדים אלה וההשקעות של מאות מיליוני דולרים מיומנו בחלקם על ידי רווחיה של החברה בתחומי פעילות אחרים, ובעיקר התחום הצבאי, והיה בהם כדי להשפיע שלילית על מצבה העסקי של החברה בטווח הבינוני והארוך, ובכלל זה על יכולתה להשקיע בתחומי פעילות אחרים, בעלי פוטנציאל לתשואה גבוהה יותר, לרבות בתחומי המופ"פ ופיתוח מוצרים. ההפסדים כפי שהעלה דוח ביקורת זה, נגרמו, בין היתר, על רקע פגמים בעבודת המטה, בתהליכי קבלת ההחלטות לאישור התכנית לפיתוח וייצור מטוס ה-G-280, ובתהליכי הפיקוח והבקרה מצד מקבלי ההחלטות הבכירים בתע"א, ובראשם הנהלה והדירקטוריון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי דוח ביקורת זה, על הנהלת התע"א לערוך בהקדם עבודת מטה מעמיקה ויסודית לניתוח הסיבות לאי-עמידתה בתכניות העסקיות של פיתוח וייצור מטוסי המנהלים, ולבחון את דרך פעילותה של החברה בתחום זה על בסיס המסקנות והלקחים שיעלו מעבודה זו; זאת, על סמך הערכות ונתונים שלמים ומבוססים, ותוך התייחסות לכלל החלופות העומדות בפני התע"א. על דירקטוריון התע"א לקיים פיקוח ובקרה על תהליך זה, ולקבל החלטות בנוגע לדרכה של החברה בתחום מטוסי המנהלים מתוך ראייה עסקית ארוכת טווח.

אשר לפעילות רשות החברות הממשלתיות, נוכח ממצאי הביקורת שעלו בדוח זה, עליה להעמיק את הפיקוח והבקרה על פעילותה של התע"א בתחום מטוסי המנהלים, ולדווח לשרים הממונים על תוצאותיהם.

