

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)¹, 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 ראשוניים² ופרויקטי פיתוח מלא³ (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) - 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

כמה אחוזים

רוב מוחלט

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 המרכזיים⁶ של התע"א למשהב"ט בשנים 2016 - 2020 נעשו במסגרת התקשרויות במחיר קבוע

מההתקשרויות של מפא"ת⁴ עם התע"א ועם רפאל מערכות לחימה בע"מ בשנים 2017 - 2020 היו בפטור ממכרז⁵

כמיליארד ש"ח

חלק מסוים

190

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

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

מספר העסקאות השנתי 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 חשבונאיים 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, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתיאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה 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 TRL⁷, 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%⁸ 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 סיכוני 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"ט⁹ 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 במועד¹⁰; 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 ופקטורינג¹¹ 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 שליטה¹²

הנוהל של התע"א בנושא עסקאות עם בעלי עניין¹³ לא עודכן משנת 2014, אף שחלו שינויים באמות המידה לבחינת העסקאות עם בעלת השליטה¹⁴, 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 GTG¹⁵ 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 בהתקשרויות 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 לפעילותה 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, וכן 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 איתו, ותעגן יעדים בתחום זה בתוכניתה האסטרטגית המתעדכנת. עוד מומלץ כי התע"א תבחן מיסוד מנגנון לאישור התקשרויות עם משהב"ט, בהיקף כספי שייקבע, אשר רווחיותו 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 במועד.

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 ותנאיהן תואמים את היקף תקציבו, ושיש ביכולת המשרד לבצע את התשלומים בגין במועד.

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; וזאת על מנת לשמור על עליונותו הטכנולוגית של צה"ל ועל עוצמתו וכן על חוסנם של התעשיות הביטחוניות.



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

מבוא

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). משנת 2007 החברה היא "תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק ני"ע)¹⁶, ובהתאם לכך היא כפופה להוראות החוק ולתקנות שהוצאו מכוחו¹⁷. בנובמבר 2020 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה¹⁸ להפריט את החברה באמצעות הנפקת מניות מיעוט, תוך עיגון של האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה ובחברה הבת (אלתא מערכות בע"מ)¹⁹ ודרכי ההגנה עליהם. במועד סיום הביקורת (ספטמבר 2021) הליך ההנפקה לא הסתיים.

החברה פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות בארבעה מגזרי פעילות עיקריים: חטיבת מערכות טילים וחלל (להלן - מט"ח), העוסקת בעיקר בפיתוח, בייצור ובמכירה של מערכות טילים לתקיפה ולהגנה וכן לוויינים ומכלולי חלל שונים; חטיבת כלי טיס צבאיים (להלן - כט"צ), העוסקת בעיקר בפיתוח, בייצור ובמכירה של כלי טיס בלתי מאוישים; חטיבת מוצרי האלקטרוניקה הצבאית - אלתא מערכות בע"מ (להלן - אלתא), העוסקת בתחום האלקטרוניקה הצבאית, כגון במערכות מכ"ם ובלוחמה אלקטרונית; וחטיבת התעופה²⁰. שלוש החטיבות הראשונות פועלות בעיקר בתחום הצבאי-ביטחוני, והחטיבה הרביעית פועלת בעיקר בתחום התעופה האזרחית.

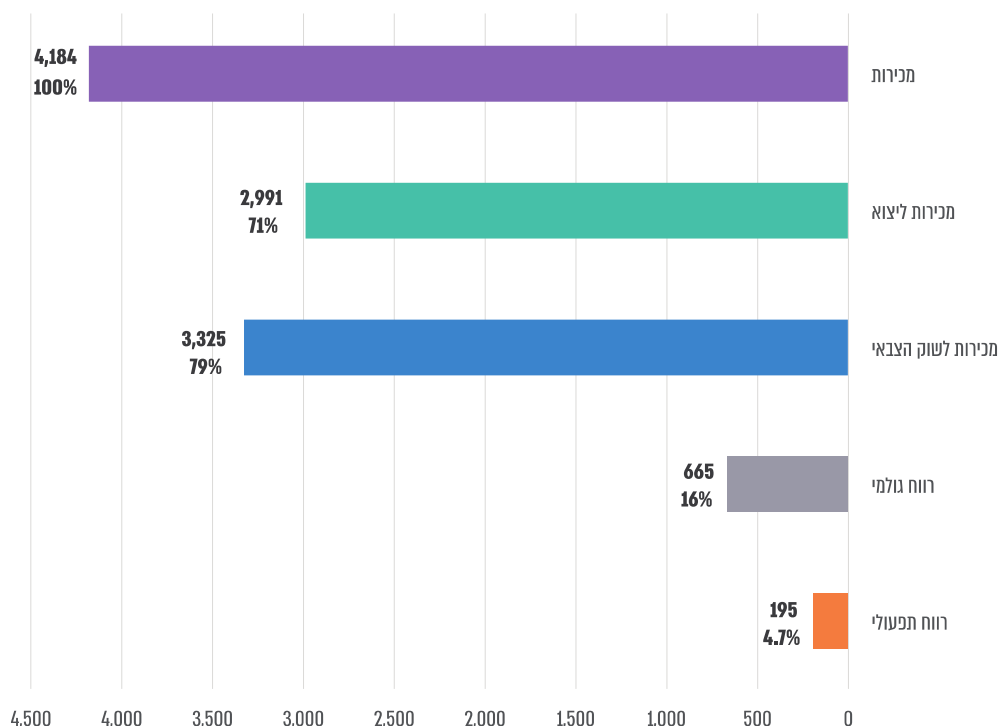
כדי לאפשר למשתמשים בדוחותיה הכספיים להעריך את המהות ואת ההשפעות הפיננסיות של הפעילויות העסקיות שבהן עוסקת התע"א ואת הסביבות הכלכליות שבהן היא פועלת, נותנת החברה בדוחותיה התקופתיים גילוי של נתונים בנוגע למגזרי הפעילות שלעיל. זאת, בהתאם לתקן דיווח כספי בין-לאומי 8 בנושא מגזרי פעילות וכן בהתאם לתקנות ניירות ערך²¹.

- 16 תאגיד מדווח - תאגיד החייב להגיש דוחות והודעות לרשות ניירות ערך ולבורסה לניירות ערך בתל אביב, או לרשות ניירות ערך בלבד לפי חוק ניירות ערך.
- 17 בשנת 2007 הונפקו ונרשמו למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ אגרות חוב של החברה, ובהתאם לכך היא כפופה להוראות סעיף 36 לחוק ני"ע.
- 18 החלטה מח/5.
- 19 חברה בבעלות מלאה.
- 20 חטיבת התעופה החלה לפעול בינואר 2019 לאחר איחוד של חטיבות כלי טיס אזרחיים, בדק מטוסים, והנדסה ופיתוח וכן של ענפי פעילות מסוימים שהיו כלולים לפני כן בחטיבת כט"צ.
- 21 בהתאם לפרק 4 לתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוטת תשקיף - מבנה וצורה), תשכ"ט-1969, ותקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970.



להלן נתונים כספיים לגבי פעילות החברה בשנת 2020 לפי הדוח התקופתי²² שלה ל-31.12.20:

תרשים 1: מכירות התע"א לשוק הצבאי וליצוא כשיעור מסך מכירותיה, 2020 (במיליוני דולר)



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

מנתוני התע"א עולה כי יתרת ההזמנות ממשב"ט הייתה כ-20% מצבר ההזמנות של החברה ל-31.12.20 (כ-2.6 מיליארד דולר).

בהתאם לתקנות ניירות ערך²³ ולתקן דיווח כספי בין-לאומי²⁴ נותנת החברה גילוי בדוחותיה התקופתיים לגבי לקוחות שההכנסות השנתיות מהם היו 10% או יותר מסך ההכנסות (להלן - לקוחות מהותיים). במהלך התקופה שנבדקה בביקורת (השנים 2016 - 2020) ציינה התע"א בדוחותיה התקופתיים כי משרד הביטחון (להלן - משב"ט) הוא לקוח מהותי שלה. בדוח התקופתי ל-31.12.20 ציינה החברה כי בשנת 2020 הסתכמו הכנסותיה מרכישות של משב"ט בכ-993 מיליוני דולר, שהיו כ-24% מסך הכנסותיה, וכי בשנת 2019 הסתכמו הכנסות אלו

22 בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970 נקבעו כללים בנוגע לדוח תקופתי של תאגיד מדווח. הדוח התקופתי כולל בין היתר את הדוחות הכספיים המאוחדים של החברה.

23 בהתאם לפרק 4 סעיף 13 לתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוטת תשקיף - מבנה וצורה), תשכ"ט-1969, ותקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970.

24 סעיף 34 לתקן דיווח כספי בין-לאומי 8 בנושא מגזרי פעילות.



בכ-884 מיליוני דולר, שהיו כ-22% מסך הכנסותיה בשנה זו. עוד ציינה החברה בדוח כי הקשר ההדוק שלה עם צה"ל ועם גורמי הביטחון בישראל מקנה לה יכולת לבחון את מוצריה, ובכך מסייע לשיפור המערכות והמוצרים; כי נוכח המוניטין הבין-לאומי אשר מקף למשהב"ט, התקשרויות התע"א עימו מהוות לעיתים "כרטיס ביקור" בקרב לקוחות אחרים ומשפיעות לחיוב על מעמדה התחרותי של החברה בפעילותה בשוק הצבאי²⁵ ולשיווק מוצריה במדינות השונות; וכי פעילות החברה מושפעת, בין היתר, מהתמיכה ומשיתוף הפעולה של מערכת הביטחון²⁶ (להלן - מעהב"ט), וממערבותה של מעהב"ט בפיתוח מערכות חדשות ובפעילות השיווק מול לקוחות זרים.

התע"א מתקשרת עם משהב"ט בכ-200 עסקאות מכר של מוצרים ושירותים בשנה. התקשרויות אלה מתבצעות בהתאם להוראות משהב"ט (להלן - המ"ב) שבהן נקבעו, בין היתר, כללים כלכליים להתקשרויות של משהב"ט עם ספקי, לרבות התע"א (להלן - כללי ההרכשה). מהדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.20 עולה כי התקשרויותיה עם משהב"ט מתבצעות באחת משתי דרכים: (א) על פי הזמנות שמוציא משהב"ט, עליהן חלים התנאים הכלליים של המשרד, שהם קבועים ואחידים לכלל ספקי משהב"ט, וכן תנאים מיוחדים המתבססים בין היתר על הצעות המחיר שהגישה החברה. בדרך זו מתנהל משא ומתן בין הצדדים בעיקר בכל הנוגע לתכולות העבודה, ולהיקף שעות העבודה שיושקעו בפרויקט; (ב) באמצעות הסכם מפורט שלגביו מתנהל משא ומתן בין הצדדים, ובו מוחלפים התנאים הכלליים בתנאים הקבועים בהסכם הספציפי.

עוד צוין בדוח התקופתי כי החברה עוסקת באופן שוטף בפעילות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) של טכנולוגיות חדשות, בשיפור המערכות הקיימות ובהתאמת המוצרים והמערכות לצרכים הייחודיים של לקוחותיה; כי הליכי המו"פ דורשים משאבים פיננסיים ומקצועיים רחבי היקף; וכי ככלל פעילות המו"פ של התע"א עבור משהב"ט מתבצעת בעיקר במסגרת הזמנות המתקבלות ממנו (להלן - מו"פ מוזמן), חלקן בשילוב מימון עצמי של החברה. יצוין כי פעילות המו"פ כוללת תוכניות מו"פ בשלבים ראשוניים²⁷ ופרויקטי פיתוח מלא²⁸ (להלן - פרויקטי פיתוח).

עלויות המו"פ של התע"א בשנת 2020 הסתכמו בכ-996 מיליון דולר: כ-800 מיליון דולר במסגרת מו"פ מוזמן²⁹, מככל זה מאות מיליון דולר ממהב"ט, וכ-196 מיליון דולר ממקורות עצמיים (להלן - מו"פ עצמי). לדברי התע"א, המו"פ העצמי שלה הוא מו"פ שצפוי לשמש את הפרויקטים העסקיים העתידיים באותו תחום פעילות (להלן - מו"פ גנרי).

בשנים 2016 - 2020 ביצעה התע"א מעל למאה פרויקטי פיתוח מרכזיים³⁰ שהכנסותיה מהם בשנים אלו היו בסך של מיליארדי דולרים; כשליש מהם פרויקטים שביצעה עבור משהב"ט.

25 כמצוין בדוח התקופתי ל-31.12.20 בפירוט עבור שלוש החטיבות הצבאיות.

26 בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.

27 עד לשלב של קדם-פיתוח (ועד בכלל).

28 פיתוח מלא (Full Scale Development (FSD) - בעיקר השלמות והתאמות הנדסיות הנעשות למדגים טכנולוגי עד להגעה למערכת מבצעית. פרויקטי פיתוח מלא כוללים לעיתים גם הצטיידות ראשונית או סדרתית של המוצר.

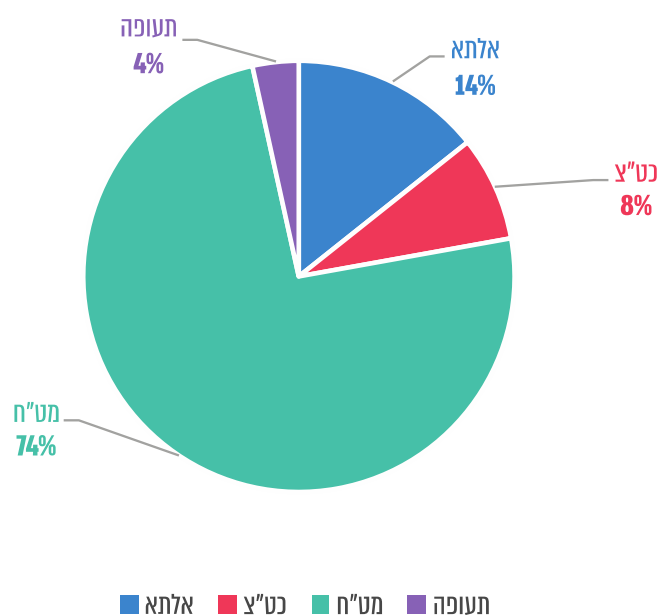
29 המו"פ המוזמן כולל את הוצאות החברה על מחקר ופיתוח של מוצר חדש שהוזמן על ידי לקוח או על שדרוג מוצר קיים בהתאם להזמנתו, לרבות את הוצאותיה על התאמות של מוצרים ומערכות לפי דרישת לקוחות.

30 פרויקטים בהם יש מרכיב פיתוח, וההכנסות מהם היו בסכום רב-שנתי של 15 מיליון דולר ומעלה בין השנים 2016 - 2020. הנתונים אינם כוללים פרויקטים ללקוחות זרים במתווה של Government to Government - GTG.



להלן תוצג התפלגות הכנסותיה של התע"א מפרויקטי הפיתוח המרכזיים שביצעה עבור משהב"ט לפי חטיבות:

תרשים 2: הכנסותיה המצטברות של התע"א מפרויקטי הפיתוח המרכזיים שביצעה למשהב"ט, לפי חטיבות, 2016 - 2020 (באחוזים)



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

מהתרשים עולה כי כ-74% מהכנסות התע"א מפרויקטי הפיתוח המרכזיים שביצעה למשהב"ט בשנים אלו היו הכנסות מפרויקטים שביצעה חטיבת מט"ח.

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 חשבונאיים וכלכליים של ההתקשרויות במסגרת פעילות זו. הביקורת בוצעה בתע"א ובמשהב"ט. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, ברשות ניירות ערך, במשרד המשפטים, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), במשרד הכלכלה והתעשייה וברפאל מערכות לחימה בע"מ (להלן - 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, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתיאום 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.

מדיניות משהב"ט בנוגע לביצוע פרויקטי פיתוח בתעשיות הביטחוניות

משהב"ט פועל 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 הממשלתיות³¹.

על פי המ"ב בנושא "משרד הביטחון - מטרות ויעדים", משהב"ט עומד בראש מעהב"ט האזרחית, שעמה נמנים גם התאגידים שבאחריות שר הביטחון, ובהם החברות הממשלתיות הביטחוניות; והוא מפקד על פיתוח התשתית המדעית, הטכנולוגית, התעשייתית והלוגיסטית בתחומי הביטחון הלאומי שבאחריותו, ועל פיתוח אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) וטיפוח "תשתית תעשייה ביטחונית לאומית יציבה".

בהמ"ב בנושא "הכנת תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית ובקרה אחר מימושה" נקבע כי תוכניות העבודה השנתית והרב-שנתית³² של משהב"ט הן כלי מרכזי לתכנון הפעילות הארגונית, לניהולה ולביצוע בקרה עליה לצורך השגת המטרות והיעדים שהגדירה הנהלת המשרד.

בכל שנת עבודה קובעת הנהלת משהב"ט כמה מטרות ויעדים לפעילותו של המשרד, ובהתאם להם - משימות. זאת, גם בכל הנוגע לפעילות משהב"ט מול התעשיות הביטחוניות. אחד היעדים שקבע משהב"ט לשנים 2018 - 2020 היה חיזוק והכוונה של החברות והתעשיות הביטחוניות בראיית צורכי צה"ל וביטחון המדינה. בשנת 2021 הוגדר היעד "חיזוק והכוונה התעשיות והחברות הביטחוניות, בראיית צורכי צה"ל וביטחון המדינה... והגברת יכולת התעשיות הביטחוניות להתחרות בהצלחה בשוקי העולם וקידום שיתופי פעולה ביניהם".

משהב"ט מממש את מטרותיו בכל הנוגע לתעשיות הביטחוניות בין היתר באמצעות האגפים האלה:

1. **אגף התכנון**³³: על פי הוראת הארגון של האגף³⁴, האגף כולל את יחידת הכלכלן הראשי למעהב"ט, מרכז את הטיפול בנושאי התכנון, הארגון והכלכלה של משהב"ט, ואחראי בין

31 לפי חוק החברות הממשלתיות.

32 מכלול הנושאים האסטרטגיים והמשימות שהטיפול בהם יימשך יותר משנה, בהתאם להגדרה של הנהלת משהב"ט.

33 עד נובמבר 2020 נקרא האגף "הגוף הייעודי לתכנון משולב (גית"ם)". בדוח זה ייקרא אגף התכנון גם בהתייחס לתקופה הקודמת למועד שינוי שמו.

34 הוראה בנושא "הגוף הייעודי לתכנון משולב (גית"ם) הוראת ארגון". במועד סיום הביקורת ההוראה טרם עודכנה.



היתר לתיאום תעשיות ותאגידים שבאחריות משהב"ט. בין תפקידיו: ריכוז עבודת המטה המשרדית בנושאים כלכליים, לרבות מול התעשיות הביטחוניות; גיבוש והנחיה של המדיניות הכלכלית בתחום הרכש והפרויקטים במשהב"ט; וקביעת התעריפים ונוהלי ההתקשרות, בין היתר, עבור חברות ממשלתיות. משהב"ט גיבש קובץ הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט. בהוראות נקבע, בין היתר, כי הכלכלן הראשי למעהב"ט אחראי לריכוז ועריכת שינויים בקובץ ההוראות באמצעות צוות כלכלה משרדי³⁵. בין תחומי פעילותו של צוות זה: הגדרת העקרונות, המתודולוגיות והכללים הכלכליים הנוגעים להתקשרויות שבין המשרד לבין ספקיו ולקוחותיו; גיבוש תורת ההרכשה; ועדכון הוראות משהב"ט הנוגעות לכללים הכלכליים בתהליך ההרכשה.

2. **המינהל למחקר ופיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת):** על פי הוראת הארגון ופקודת הארגון של מפא"ת, מפא"ת הוא גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל, שבין תפקידיו: לקדם ולפתח תשתית טכנולוגית המשמשת למחקר ופיתוח אמל"ח, לרבות תעשיות ביטחוניות; להכווין את פעילות המו"פ של התעשיות הביטחוניות לפי צרכי מעהב"ט; וכן לנהל תוכניות בין ממשלת ישראל לבין ממשלות זרות לפיתוח אמל"ח ולהתעצמות (להלן - GTG)³⁶. בנוסף על כך, מפא"ת משמש גוף רוכש³⁷ בתחום של פיתוח אמל"ח.

כמו כן, פועל במשהב"ט האגף לפיקוח על היצוא הביטחוני (להלן - אפי"י), שעל פי הוראת הארגון שלו מפקח על היצוא הביטחוני כדי להבטיח שמירה על האינטרסים המדיניים והביטחוניים של המדינה, ובין תפקידיו: טיפול בבקשות לקבלת רישיונות שיווק ורישיונות יצוא, לרבות עבור התעשיות הביטחוניות.

הקמת צוותי בדיקה על ידי מנכ"ל משהב"ט

נוכח תרומתן של התעשיות הביטחוניות לביטחון המדינה ולכלכלתה ונוכח ממשקי העבודה הענפים שלהן עם מעהב"ט, מנכ"ל משהב"ט מעורבים במשך השנים בין היתר בעיצוב המדיניות בכל הנוגע לממשקים אלה, בקביעת קווים מנחים בעניינם ובאישור התקשרויות בהיקפים גדולים עם התעשיות להזמנות של פרויקט פיתוח. בשנים האחרונות העלו תעשיות ביטחוניות לפני משהב"ט טענות, בדיונים ובהתכתבויות, בנוגע להתנהלותו כלפיהן כלקוח, כפי שיפורט להלן.

בשנת 2020, בין היתר נוכח פגישות שקיים מנכ"ל משהב"ט עם ראשי התעשיות הביטחוניות הגדולות - התע"א, אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט) ורפאל (להלן - שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות), החליט מנכ"ל משהב"ט על הקמת שני צוותים הנוגעים לפעילות בין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות: ביולי 2020 הוקם צוות לבדיקת תהליכי היצוא הביטחוני

35 צוות בראשות הכלכלן הראשי למעהב"ט, ובין חבריו - ראשי היחידות הכלכליות באגפי משהב"ט או מי שממונה על ידי ראשי האגפים הנוגעים.

36 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.

37 גוף במשהב"ט שרשאי לבצע התקשרויות בשם המשרד.



וייעולם³⁸ במטרה להרחיב את היקף היצוא ולייעל את התהליכים שמקיים משהב"ט בנושא זה; ובנובמבר 2020 הוקם צוות תעשיות ביטחוניות³⁹ במטרה לבחון את הדרכים לחיזוק וביסוס התעשיות הביטחוניות כגורם מרכזי בביטחון המדינה ולהמליץ על צעדים ומדיניות ארוכת טווח במסגרת יחסי הגומלין של משהב"ט עם התעשיות. זאת בדגש, בין היתר, על מדיניות ממשלתית (כבעלים) בנוגע לתעשיות בבעלות הממשלה, שתאפשר היבטים מסוימים בפעילות עסקית ותפעולית בסביבה התחרותית המקומית והגלובלית. בכתב המינוי לצוות תעשיות ביטחוניות כתב המנכ"ל כי לתעשיות הביטחוניות מקום מרכזי בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל ובכלכלתה; וכי למשהב"ט אינטרס להבטיח את עצמאותן של התעשיות מהבחנה הכלכלית, התעשייתית והטכנולוגית ואת יכולתן להתחרות בהצלחה בשוקי חו"ל על מנת שימשיכו לספק לצה"ל אמצעים ויכולות בחזית הטכנולוגיה ולהוות מקור עוצמה ומכפיל כוח לביטחון הלאומי של ישראל, לכלכלה ולחברה. עוד כתב המנכ"ל כי תפקיד משהב"ט לאפשר לתעשיות את הסביבה העסקית והרגולטורית הנכונה, כדי שיוכלו לפעול באופן המיטבי על בסיס כלכלי-עסקי, תוך ביסוס תשתית טכנולוגית וייצורית לטובת עצמאותה ועוצמתה הביטחונית של מדינת ישראל (על תוצרי הצוותים והמלצותיהם - ראו בהמשך).

שיטת ההתקשרות בפרויקטי פיתוח

הוראות משהב"ט בנושא שיטת ההתקשרות

בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - שיטות התקשרות וקביעת מחיר" (להלן - המ"ב בנושא שיטות התקשרות) נכתב כי בהתחשב באופיין של הזמנות הרכש הביטחוניות ונוכח השוני בתנאים הכרוכים בכל התקשרות, פותחו ונקבעו כמה שיטות להתקשרות ולקביעת מחירים המקנות גמישות במשא ומתן ומאפשרות התאמה לייחודיות של כל התקשרות. ככלל, שיטות ההתקשרות נחלקות להתקשרות במחיר קבוע⁴⁰; ולהתקשרות בהחזר עלות, כגון בשיטת "עלות בפועל עם רווח בסכום קבוע"⁴¹, בשיטת "עלות בפועל עם רווח עידוד"⁴² או בשיטת "זמן וחומרים"⁴³.

בהמ"ב צוין כי מבצע ההתקשרות במשהב"ט ישקול ויבחר את שיטת ההתקשרות המתאימה והרצויה לאותה התקשרות בהתאם לרמת הסיכון שבה; וכי כל אחת משיטות ההתקשרות מתבססת על רמת הוודאות הקיימת בקביעת המחיר ומידת הניסיון שנצבר בנושא, וככל שהניסיון והידע בנושא רבים יותר כך השאיפה היא להתקשר במחיר קבוע, ולהפך.

38 בראשות סגן ראש מינהל ההרכשה והייצור לרכש זרועות יבשה וים.

39 בראשות מר יאיר שמיר, ובהשתתפות ראש מפא"ת והכלכלן הראשי למעהב"ט.

40 המחיר מוסכם מראש ואינו מותנה בעלות הביצוע בפועל או בשיעור הרווח (או ההפסד) בפועל של הספק. ישנן התקשרויות בהן הצדדים מסכימים על מחיר זמני עם גג, ובתוך תקופה קצובה לאחר התחלת ביצוע ההתקשרות מוסכם מחיר קבוע שלא יעלה על מחיר הגג.

41 המחיר נקבע בדיעבד עם גמר ביצוע ההזמנה על בסיס עלויות הביצוע בפועל ובתוספת רווח קבוע מראש.

42 המחיר נקבע בגמר ההזמנה על בסיס העלויות בפועל ובתוספת רווח המחושב לפי נוסחת עידוד מוסכמת מראש.

43 תשלום לפי זמן העבודה ותצרוכת חומרים בפועל. התשלום עבור העבודה מחושב לפי מחיר שעה מוסכם מראש בתוספת רווח. התשלום עבור החומרים והחלקים הישירים הוא לפי עלות בפועל בתוספת רווח.



עוד נכתב בהמ"ב כי התקשרות במחיר קבוע היא "חיובית ורצויה", בתנאי שהמחיר שנקבע הוא "בדוק, סביר ומבוסס"; כי התקשרות בשיטה "עלות בפועל עם רווח בסכום קבוע" אינה רצויה בדרך כלל (פרט לנושאי מו"פ) מחמת היעדר התמריץ העיקרי ליעילות, וכי יש להגביל את השימוש בה למקרים הכרחיים; כי התקשרות בשיטת "עלות בפועל עם רווח עידוד" מתאימה להתקשרויות שבהן אומדני העלות נושאים בתוכם מספר רב של גורמים בלתי ודאיים; וכי התקשרות בשיטת "זמן וחומרים" אינה יעילה ואינה רצויה למשהב"ט, היא מחייבת את הספק לבצע רישום שיטתי של שעות העבודה ושל שאר החיובים וכן מחייבת את המזמין לבצע ביקורת על רישום ודיווח זה, וכי השימוש בה יוגבל להזמנות כגון עבודות מו"פ, בהתאם להחלטת המתקשר, או בהתקשרויות טרום-ייצור בנושאים חדשים.

מדיניות התע"א בנושא שיטת ההתקשרות

בנוהל פנימי של התע"א בנושא "התקשרות עם לקוחות בארץ ובחו"ל" נקבע כי במידת האפשר, על מנהל הצעת המחיר⁴⁴ לקבוע את שיטת ההתקשרות עם משהב"ט לביצוע עבודות פיתוח⁴⁵ באחת משיטות החזר העלות, שבהן מחושבת עלות העבודה לפי מחיר שעה מוסכם מראש: "עלות בפועל עם רווח בסכום קבוע", "זמן וחומרים" או "עלות בפועל עם רווח עידוד". בנוהל צוין כי בשיטת התקשרות במחיר קבוע יש "סיכון מיוחד".

עלה כי למרות ההעדפה של התע"א להתקשר בעבודות פיתוח עם משהב"ט באחת משיטות החזר העלות, רוב משמעותי ממספר פרויקטי הפיתוח המרכזיים למשהב"ט ורוב הכנסותיה מפרויקטים אלה בשנים 2016 - 2020 היו במסגרת התקשרויות במחיר קבוע.

עוד עלה כי בשנים 2016 - 2020 חל גידול יחסי במכירות התע"א למשהב"ט במסגרת התקשרויות במחיר קבוע לעומת התקשרויות בהחזר עלות.

מנכ"ל התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי בעבר הזמנות משהב"ט לפיתוח נעשו בשיטת "זמן וחומרים" והזמנות לייצור - במחיר קבוע; כי "בתקופה האחרונה" יש מגמה ברורה של משהב"ט לעבור להזמנות של פרויקטי פיתוח במחיר קבוע; וכי בנסיבות אלה התע"א לוקחת על עצמה יותר סיכונים, ולעיתים סיכונים גבוהים, שעם התממשותם - הפרויקט מסתיים בהפסד.

קביעת שיטת ההתקשרות על ידי ועדת מפתחים במפא"ת

בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - מבוא ותנאי יסוד" נכתב כי בכל התקשרות המתבצעת באמצעות משא ומתן חייב הגורם המתקשר במשהב"ט להצדיק ולנמק בכתב ובחתימתו את שיקוליו והחלטותיו, בין היתר, לגבי שיטת ההתקשרות⁴⁶.

44 מי שמונה על ידי החברה לטפל בהכנת ההצעה ללקוח.

45 ההגדרה המורחבת של המונח "פיתוח" בנוהל כוללת - בדיקות היתכנות, תיכון מוקדם ומסמכים ראשוניים, פיתוח מלא, והתאמת מוצר קיים.

46 וכמו כן ביסוס המחיר והתנאים האחרים באותה התקשרות.



המ"ב בנושא "בחירת מפתחים ואישורם לביצוע עבודות מפא"ת" דנה בבחירה ובאישור של מפתחים לביצוע עבודות מו"פ תשתיות ואמל"ח, שמפא"ת מבצע את ההתקשרות בעניין, זאת לרבות פרויקטי פיתוח מלא. על פי ההוראה, המפתחים יבחרו על ידי ועדה לבחירת מפתחים⁴⁷ (להלן - ועדת המפתחים), במכרז או בפטור ממכרז, שבסמכותה לקבוע את שיטת ההתקשרות עם המפתח. עוד נקבע בהמ"ב כי על המחלקה המקצועית במפא"ת⁴⁸ לצרף לבקשה לדיון בוועדה (להלן - בקשה או בקשות), בין היתר, את המלצתה לגבי שיטת ההתקשרות; כי שיטת ההתקשרות תיקבע בהתאם להמ"ב בנושא שיטות התקשרות; וכי בפרוטוקול דיוני הוועדה יתועדו מהלך הדיון, החלטות הוועדה ונימוקיה.

נמצא כי בשנים 2016 - 2020 אישרה ועדת המפתחים מאות בקשות להתקשרות עם התע"א בפטור ממכרז⁴⁹; וכי עשרות אחוזים מהבקשות ורוב משמעותי מהיקפן הכספי אושרו בהתקשרויות במחיר קבוע.

ראש מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי שיטת ההתקשרות נקבעת בדרך כלל בהתאם לרמת הבשלות של הפרויקט: אם רמת הוודאות נמוכה יותר - ההתקשרות היא בשיטת החזר עלות, ואם רמת הוודאות גבוהה יותר (כגון בהתקשרות לפיתוח מלא והצטיידות) - ההתקשרות תהיה במחיר קבוע.

סגן ראש מפא"ת לקשרים טכנולוגיים (קש"ט) ומשימות מיוחדות, העומד בראשות ועדת המפתחים, מסר למשרד מבקר המדינה כי ככלל משהב"ט שואף להתקשר עם ספקים במחיר קבוע "שעליו יש מעקב הנהלה אצל הספק". עוד מסר כי שיטת ההתקשרות נקבעת בהתאם לרמת הוודאות בפרויקט, לפיה ניתן להעריך את התשומות שיידרשו לביצוע הפעולות בו, כמפורט להלן: כאשר רמת הוודאות נמוכה מאוד, כגון בפעילות של מחקרים ובדיקות היתכנות, ההתקשרות תבוצע בשיטת החזר עלות; כאשר רמת ודאות בינונית, כגון בפעילות של קדמי פיתוח והדגמות, שיטת ההתקשרות תהיה "עלות בפועל עם רווח בסכום קבוע" או מחיר קבוע; ובפעילות של פיתוח מלא והצטיידות שיטת ההתקשרות תהיה מחיר קבוע.

הכלכלן הראשי למעב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי כאשר מוצר מגיע לבשלות טכנולוגית מסוימת מעדיף משהב"ט להתקשר עם התעשייה להמשך פיתוחו במחיר קבוע, תוך קביעה של יעדים, לרבות אבני הדרך ולוחות הזמנים, וכן קנסות פיגורים; דבר המאפשר לה בקרה וניהול יעילים יותר מצדה ומעורבות רבה יותר של הנהלתה. עוד מסר כי בהתקשרות בשיטת החזר עלות "יש פחות בקרה בתעשייה"; כי מדיניות זו הוכיחה את עצמה בעמידה בלוחות זמנים בפרויקטים; וכי בעוד שמפא"ת מתקשר עם ספקים בשיטת "החזר עלות" במסגרת תוכניות

47. בראשות ראש מפא"ת. ממלא מקום קבוע לראש מפא"ת בתפקידו כראש הוועדה ימונה על ידי המנכ"ל. בין חברי הוועדה: נציגים ממנהל ההרכשה והייצור במשהב"ט (מנה"ר), מאגף התקציבים במשהב"ט (את"ק), מיחידת הכלכלן הראשי למעב"ט, מאגף הכספים במשהב"ט (אכ"ס) ומיחידת ההתקשרויות במפא"ת, יועץ משפטי, ומומחה בתחום מדעי או טכנולוגי (המשמש כחבר במידת הצורך בלבד).

48. מחלקות ביחידת המו"פ, ביחידה למחקר ותשתית טכנולוגית (מת"ט) או במינהלות מפא"ת, לפי העניין.

49. בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, נקבעו עילות שבהתקיימן - רשאית ועדת פטור ממכרז לאשר התקשרות שלא באמצעות מכרז.



הממומנות מתקציב המו"פ המרכזי⁵⁰, ההתקשרויות בפרויקט פיתוח מלא מתבצעות בעיקר בשיטת "מחיר קבוע".

מזכירת ועדת המפתחים מסרה למשרד מבקר המדינה כי לבקשות שמקבלת הוועדה לא מצורפים מסמכים נלווים לגבי שיטת ההתקשרות; כי בהתאם לצורך, חברי הוועדה מפנים שאלות לנציג המקצועי לגבי שיטת ההתקשרות המבוקשת, וכי השאלות והתשובות מתועדות בפרוטוקול הוועדה. עוד מסרה כי לעיתים, כאשר ל"מתאם"⁵¹ יש התלבטות לגבי שיטת ההתקשרות המתאימה, גורם מהמחלקה המקצועית מתייעץ בעניין עם יחידת ההתקשרויות במפא"ת⁵² לפני כינוסה של הוועדה.

בביקורת עלה כי הבקשות המוגשות לוועדת המפתחים אינן כוללות נימוק בכתב בכל הנוגע לשיטת ההתקשרות המבוקשת.

יצוין בהקשר זה כי נושא נימוק שיטת ההתקשרות הועלה במסגרת דיון שקיים צוות משנה לצוות כלכלה במאי 2015⁵³. מסיכום הדיון עלה כי ראש היחידה להתקשרויות במפא"ת אמר בדיון כי לרוב שיטת ההתקשרות ברורה מעצם עקרונות הרכש המעוגנים בהוראה (פיתוח ראשוני - בהחזר עלות, פיתוח מלא - במחיר קבוע), ולכן אין צורך לנמקה, וכי הצוות סיכם כי "נושאים בהם קיים שיקול דעת למתקשר יש חשיבות לנמק ולתעד לרבות קביעת שיטת ההתקשרות".

מומלץ כי ועדת המפתחים תקבל במסגרת הבקשות נימוקים בכתב להצדקת שיטת ההתקשרות המבוקשת, לרבות הערכות לגבי רמת המורכבות הטכנולוגית של הפרויקט העתידי, בין היתר בהסתמך על הערכות של התעשיות בעניין זה, ותדון בסיבות להתקשרות בשיטה שהוצעה בבקשה, תוך תיעוד הדיון בנושא.

בתגובתו של מפא"ת מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי יש מקום לבחון את האפשרות לתעד במסגרת הבקשה המוגשת לוועדת המפתחים את נימוקי הבחירה בשיטת ההתקשרות.

התקשרות במחיר קבוע בפרויקטים עם סיכונים טכנולוגיים משמעותיים

כאמור, בהמ"ב בנושא שיטות התקשרות נכתב כי התקשרות במחיר קבוע היא "חיונית ורצויה", בתנאי שהמחיר שנקבע הוא "בדוק, סביר ומבוסס"; ובמסמך פנימי של מפא"ת פורטו מאפייני פרויקטים המתאימים להתקשרות בכל אחת משיטות ההתקשרות, ובכלל זה רמת הסיכון של הפרויקט.

- | | |
|----|---|
| 50 | תקציב העומד לרשות מפא"ת בעיקר לצורך התקשרויות בגין תוכניות מו"פ בשלבים של קדם-הפיתוח. |
| 51 | מתאם מקצועי במפא"ת, המוביל את הנושא העולה לדיון בוועדה. |
| 52 | יחידה להתקשרויות, מידענות ובקרה במפא"ת שיעודה לטפל בכל ההיבטים הכלכליים וההתקשרויות בפרויקטים במפא"ת. |
| 53 | בנושא חוות דעת כלכלית, כהגדרתה בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - מבוא ותנאי יסוד". |



יצוין כי בעולם, לרבות ישראל, קיימים מדדים מקובלים להערכת הסיכונים הטכנולוגיים של פרויקט פיתוח. כך למשל, בנוהל ניהול פרויקט של התע"א הוגדרה רמת הבשלות הטכנולוגית (TRL)⁵⁴ של פרויקט כמדד בטווח 1-9 לציון רמת הבשלות הטכנולוגית של המערכת המפותחת, תת-המערכת או המכלול נשוא הפרויקט, המאפשרת בכל שלב של הפרויקט להעריך את הסיכונים הטכנולוגיים שיש בו. ככל שהמדד גבוה יותר כך מידת הבשלות הטכנולוגית גבוהה יותר, והסיכונים הטכנולוגיים קטנים יותר.

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

במרץ 2019 כתב מנכ"ל התע"א דאז למנכ"ל משהב"ט דאז כי בפרויקטים עם מרכיב פיתוח מהותי דורש משהב"ט מהתע"א להתקשר בשיטת המחיר הקבוע, "וזאת למרות שהוראות ההרכשה של המשרד ממליצות על התקשרות בשיטת החזר עלות", וכי שיטת התקשרות זו מטילה את מרב הסיכון על התע"א והתארכות תהליך הפיתוח נרשמת כהפסד לחברה⁵⁵.

ראש מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ניהול הפרויקט צריך להביא בחשבון התמודדות עם תנאי אי-ודאויות בפרויקט, לרבות מורכבות הטכנולוגיה. עוד מסר כי הפיתוח עבור משהב"ט הוא פורץ דרך, כי פרויקטי הפיתוח המלא הם פרויקטים מורכבים וכרוכים בסיכון גבוה (יחסית לפרויקטי הצטיידות) ולכן אפשר שהם אולי רווחיים פחות בטווח הזמן הקצר; ובהמשך מחזור החיים של המוצר ונגזרותיו, לעיתים הם מהווים מקור לרווח ולעליונות טכנולוגית.

מומלץ כי צוות כלכלה בראשות הכלכלן הראשי למעהב"ט יבחן להוסיף להמ"ב הרלוונטיות הבחנה בין פרויקטי פיתוח מלא ברמות סיכון שונות, וכן שיקולים מנחים לבחירת שיטת ההתקשרות לביצוע פרויקטים המתאפיינים ברמת מורכבות טכנולוגית גבוהה, ולפיכך - שיש סיכון רב לאי-עמידתם ביעדיהם.

עוד מומלץ כי לקראת כניסה לפרויקטים של פיתוח מלא והצטיידות, מפא"ת יקיים תהליך מובנה של בחינת סיכוני הפיתוח שיש בביצועם ויפעל להצגת תוצרי בחינה זו בפני ועדת המפתחים, זאת כדי לאפשר את קידום ההתקשרות באמצעותה בהתאם לשיטות ההתקשרות שתואמות את הסיכונים האמורים.

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

55 למכתב המנכ"ל צורף מכתב שכתב ב-18.2.19 המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל הכספים דאז, המפרט את הסוגיות האמורות.



הוראות משהב"ט בנוגע לאופן קביעת שיעור הרווח בפרויקטי פיתוח

בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - מבוא ותנאי יסוד" נכתב בין היתר כי במסגרת תהליך ההתקשרות חייב מבצע ההתקשרות לשקול ולבחור את תנאי היסוד הכלכליים בהתקשרות.

בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - תשלומים, הצמדות ורווח" נקבעו, בין היתר, עקרונות קביעת הרווח בהתקשרויות של משהב"ט עם ספקים, לרבות התע"א. בהוראה נכתב כי יש צורך לקבוע את הרווח כמרכיב נפרד בין מרכיבי המחיר בכל התקשרות שהמחיר בה מבוסס על תחשיבי עלות או בכל התקשרות המתבצעת במסגרת משא ומתן; וכי הרווח התחשיבי מחושב לפי שיעור מסוים מהעלויות המוכרות בהזמנה⁵⁶, והוא נועד לתת לספק תמורה עבור המרכיבים האלה:

- **ניהול ומאמץ ארגוני** - פעילויות שהספק מבצע בתחומי הטכנולוגיה⁵⁷, הניהול⁵⁸ ובקרת העלויות⁵⁹, לשם עמידה בדרישות ההזמנה, ואשר לא באות לידי ביטוי בעלויות המוכרות.
- **סיכון** - הסיכון שהספק מקבל עליו בהתאם לשיטת ההתקשרות בינו לבין משהב"ט ובהתאם לרמת אי-הוודאות הגלומה בה (להלן - רמת הסיכון). ככל שרמת הסיכון הגלומה בשיטת ההתקשרות גבוהה יותר לספק, כך גדל שיעור הרווח.
- **השקעה ברכוש קבוע** - (להלן - תמורה לרכוש קבוע - תל"ק⁶⁰) מתן פיצוי לספק על תשואה אלטרנטיבית חסרת סיכון על השקעה אשר היה נהנה ממנה לולא השקיע ברכוש קבוע המשמש אותו בעבודתו מול משהב"ט.

56 משהב"ט אינו מכיר בכל העלויות הנגרמות לספק לצורך ביצוע ההזמנה. כך למשל מהוצאות השיווק מוכרות רק עלויות השכר של אנשי השיווק, והוצאות המו"פ העצמי לא מוכרות במלואן.

57 שימוש בטכנולוגיה מתקדמת הנדרשת לביצוע ההזמנה או פיתוח טכנולוגיה לצורך ההזמנה.

58 מאמצי הספק לשלב ולתאם את המשאבים הנחוצים לעמידה בדרישות ההזמנה.

59 יכולת הספק לארגן, לפקח ולבקר את העלויות, תוך מתן דיווחים שוטפים ומפורטים בעלי רמת אמינות גבוהה.

60 בדיונים של צוות כלכלה מכונה התל"ק "מרכיב התמורה להון".



להלן שיעורי הרווח לספקי משהב"ט בהתאם להמ"ב האמורה:

לוח 1: שיעורי הרווח לספקי משהב"ט בהתאם להמ"ב, לפי מרכיבים

סוג ההתקשרות	ניהול ומאמץ ארגוני	סיכון	השקעה ברכוש קבוע	תוספת בגין אורך תקופת ההתקשרות ⁽¹⁾	הרווח הכולל
החזר עלות	4.0%	0%	1.3%	0%	5.3%
מחיר קבוע	4.0%	4.5%	1.3%	0.5%	10.3%

על פי הוראות משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) אם משך הזמן הצפוי בין מועד ההזמנה לבין "מרכז הכובד של האספקות המתוכננות" ארוך מ-20 חודשים, והספק הוכיח כי קיימים סיכונים אשר נובעים מאורך ההתקשרות.

נמצא כי משהב"ט הגדיר בהוראותיו שיעורי רווח אחידים לכל ההתקשרויות שלו בכל תחומי פעילותו ועם כל ספקיו, ולא הגדיר שיעורי רווח שונים לפרויקטי הפיתוח, על אף מאפייניהם הייחודיים ובעיקר בשל הסיכונים הטכנולוגיים שיש בביצועם. להלן פירוט פעילות משהב"ט בנושא:

בחינת שינוי עקרונות הרווח

בשנים 2013 ו-2014 הוביל סגן ראש אגף התקציבים לכלכלה במשהב"ט דאז במסגרת צוות כלכלה עבודת מטה⁶¹ (להלן - עמ"ט) בין היתר לבחינת שינוי מודל הרווח בהתקשרות עם התעשיות.

ממסמכי צוות כלכלה עולה כי העמ"ט התבצעה בשיתוף מנהל ההרכשה והייצור במשהב"ט (מנה"ר) ומפא"ת; וכי במסגרתה גובשו שני נושאים לשינוי - נושא ההצמדה ועקרונות הרווח; כי בכל הנוגע לעקרונות הרווח - השינוי שהוצע בעמ"ט התבסס על רציונל לפיו תהיה הלימה בין הסיכון הגלום בהתקשרות לבין שיעור הרווח, כך שככל שיש בהתקשרות יותר סיכון עבור הספק כך הרווח שהוא יקבל בגין אותה התקשרות יהיה גבוה יותר; וכי לשינוי עקרונות הרווח היה צפוי פוטנציאל לחיסכון תקציבי.

במאי 2014 התקיים דיון של צוות כלכלה, ובו הוצגו מסקנות צוות משנה⁶² בנושא עקרונות הרווח בהתקשרויות משהב"ט עם ספקיו. מסיכום הדיון ומהמצגת שהוצגה בו עלה כי הרציונל לשינוי עקרונות הרווח הוא, בין היתר, התאמתו למאפייני ההתקשרות; וביטול רכיבי רווח שלדעת הצוות אינם רלוונטיים עוד: ניהול ומאמץ ארגוני ורכיב התמורה לרכוש קבוע (תל"ק). כמו כן הוצגו היתרונות והחסרונות הטמונים בשינוי המוצע מבחינת משהב"ט והספקים. בין היתר צוין כי השינוי

61 באותו מועד יחידת הכלכלן הראשי נכללה באגף התקציבים שבמשהב"ט (את"ק). עם פרישתו של סגן ראש את"ק מתפקידו, המשיך הכלכלן הראשי למעבה"ט את העמ"ט.

62 צוות משנה לצוות כלכלה בהשתתפות, בין היתר, מנה"ר, מפא"ת ואגף הכספים במשהב"ט.



יביא להלימה בין רמת הסיכון לשיעור הרווח ויאפשר בקרה טובה יותר על הפרויקטים. מנגד, צוין בין היתר כי התעשיות הביטחוניות עלולות להתנגד לשינוי נוכח פגיעה אפשרית ברווחיהן. ממסמכי משהב"ט עלה כי במשך תקופת ביצוע העמ"ט עודכנו התעשיות בעניין השינוי המתוכנן.

עוד עלה ממסמכי משהב"ט כי עמדת שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות הייתה שעליהן לקבל בהתקשרויותיהן עם משהב"ט תשואה גבוהה מכפי שהציע משהב"ט, במיוחד בגין רכיבי הסיכון.

במצגת של הכלכלן הראשי למעהב"ט בנושא "סטטוס עבודת מטה מול התעשיות - פורום כלכלי - מרץ 2015" צוין כי השינויים המוצעים הם "שינויים משמעותיים במערכת היחסים ההרכשית מול התעשיות הביטחוניות, המשנה הסדרים של עשרות שנים. במצגת הוצגו עמדות התעשיות, לרבות הטענה כי גם כך רווחיות התעשייה נמוכה והשינויים ישחקו אותה עוד יותר; והטענה כי השינוי המוצע הוא שינוי לא מאוזן במדרגות הרווח, ואינו נותן מענה להתקשרויות בסיכון גבוה.

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי עקרונות המודל הוצגו לתעשיות בשנת 2014 והן הביעו התנגדות לשינוי⁶³; כי טענותיהן העיקריות נגד השינוי נדונו והוצגו למנכ"ל משהב"ט דאז בשנת 2015.

באוגוסט 2015 סיכם מנכ"ל משהב"ט כי מטרת העדכון הייתה לבצע שינוי בהסכמה ש"פשט" את התהליך וייתב את התוצאות; כי מתוך העבודה שבוצעה עולה כי עלות השינוי גבוהה וכי אין כדאיות לבצעו; וכי יש להשאיר את המצב הקיים.

בחינה השוואתית של מודל הרווח לספקים בהתקשרויות משהב"ט למודלים בעולם

בשנת 2018 בחן הכלכלן הראשי למעהב"ט מודל אלטרנטיבי למודל הרווח הקיים. במסגרת זו נערכה בחינה השוואתית של מודל הרווח לספקים בהתקשרויות משהב"ט למודלים מקבילים בעולם, ובמיוחד אל מול המודל הבריטי. במצגת מאפריל 2018 שהכין הכלכלן הראשי למעהב"ט בנושא זה הוא ציין כי מרכיב הרווח נועד לפצות את הספק עבור ההשקעה שלו בהשוואה להשקעה אלטרנטיבית בעלת סיכון דומה, כלומר - שיעור הרווח הגולמי תלוי ברמת הסיכון המוטל על הספק, וכי שיעורי הרווח הנקובים בהוראות משהב"ט הם קבועים, ולא מפורטת המתודולוגיה לחישובם.

63 צוין כי מצגת של רפאל משנת 2013 בנושא "משמעות שינוי שיטת ההצמדה ושיעור הרווח על רפאל" עלה כי השינוי צפוי היה להקטין את הרווח של החברה.



להלן פירוט מודל הרווח במדינות שנבחנו:

לוח 2: השוואת מודל הרווח בהתקשרויות משהב"ט עם ספקיו למודלים בעולם

המדינה	שיעור הרווח
ישראל	על פי הוראות משהב"ט, שיעור הרווח קבוע בהתאם לשיטת ההתקשרות
ארה"ב	נקבע עבור כל חוזה בנפרד במסגרת משא ומתן ובהתבסס על 30 פרמטרים
בריטניה	שיעור רווח ספציפי לכל תעשייה בהתאם לסיכון הפיננסי שלה
אוסטרליה	לא נקבעה נוסחת רווח - הרווח נקבע במסגרת משא ומתן
הולנד	לא נקבעה נוסחת רווח - הרווח נקבע במסגרת משא ומתן
צרפת	שיעור הרווח נקבע באופן שיתמך את הספקים בהתאם לביצועים

על פי מסמכי משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתייחס למודל הבריטי צוין במצגת, כי שיעור הרווח כולל בין היתר את הרכיבים האלה: שיעור רווח נורמטיבי ביחס לעלות, אותו קובע הרגולטור הבריטי מדי שנה; והתאמות לרווח זה, לרבות תוספת סיכון משתנה - התאמה פרטנית של פרמיית הסיכון, שנקבעת במשא ומתן כדי לפצות את הספק עבור הסיכונים הכרוכים במבנה העלויות בפועל לעומת הצפי שנקבע בחוזה ההתקשרות.

נמצא כי הבחינה שביצע משהב"ט ב-2018 לא הביאה לשינוי בשיעורי הרווח שבהתקשרויות שלו עם ספקיו בהתאם לרמות הסיכון שבהן.

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי המודל הבריטי אינו רלוונטי למשהב"ט נוכח תהליכי העבודה שלו עם התעשיות, מספרם הרב של הגורמים שהוא עובד עימם והקושי התפעולי והניהולי ליישם מודל זה. כמו כן הוא מסר כי בעבר ציינו לפניו גורמים מהתעשייה כי בארה"ב ניתנים שיעורי רווח כוללים "שיכולים להגיע עד 15%"; וכי משהב"ט לא בדק זאת.

עוד מסר הכלכלן הראשי למעהב"ט למשרד מבקר המדינה כי תנאי ההרכשה של משהב"ט ברורים, שקופים, הוגנים ואחידים לכל התעשיות; כי הוראות משהב"ט מתעדכנות אחת לתקופה, אולם לא השתנו בהם הכללים לחישוב הרווח; כי שיעורי הרווח נקבעו לפני שנים רבות, ומאז לא חלו בהם שינויים; כי לא ידוע על סמך מה נקבע שיעור הרווח ברכיב התמורה לסיכון; כי רכיב התמורה לרכוש קבוע (תל"ק) נקבע על סמך עבודה שמשהב"ט עשה בעבר הרחוק והוא משקף תשואה לטווח ארוך בשוק ההון.



נוכח הצורך לקבוע שיעורי רווח לתעשיות על בסיס כלכלי שיוצר קשר בין מידת הסיכון לתשואה ונוכח הפערים בנוגע לביסוס חלק מרכיבי הרווח, 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. בהקשר זה מומלץ כי כאשר מדובר בפרויקטים בעלי מורכבות טכנולוגית רבה שמימושם כרוך בסיכון רב ושההתקשרות לביצועם היא בשיטת מחיר קבוע, תיקבע התשואה תוך התחשבות בסיכונים הגלומים בהם. יש לדבר משנה חשיבות נוכח העובדה כי מרבית ההתקשרויות של משהב"ט עם התעשיות הביטחוניות, לרבות התע"א, בפרויקטי פיתוח הן התקשרויות במחיר קבוע, שבמסגרתן מושגים סיכונים על התעשיות.

תמחור עלויות בלתי צפויות מראש (בצ"ם) בפרויקטי פיתוח

סיכון בפרויקט הוא אירוע ספציפי עתידי, לא ודאי, שהתרחשותו תקשה על העמידה ביעדי הפרויקט. ככלל, תכנון פרויקטים ומימושם מתבצעים בתנאי אי-ודאות אשר הולכת וגדלה ככל שהפרויקטים מחייבים חקר של תחומים שאין בידי הגורם המפתח ידע קודם לגביהם. ככל שנדרש פיתוח של טכנולוגיה מתקדמת יותר, גדלה אי-הוודאות הטכנולוגית בכל הנוגע למרכיבי השונים של הפרויקט, המשליכה על סיכויי לעמוד ביעדים הנדרשים, ובעיקר בזמן ביצוע הפרויקט, בעלויות ובמשאבים⁶⁴. ניתוח סוגי אי-הוודאות והסיכונים הכרוכים בהם ומתן ביטוי כמותי לסבירות התממשותם משמשים בסיס לחישוב רכיב "בלתי צפוי מראש" (להלן - בצ"ם) בתמחור הפרויקט, וזאת לצורך הערכה ריאלית של העלויות שלו.

תמחור עלויות בצ"ם בתע"א: התע"א מנהלת פרויקטים תוך תמחור הסיכונים הגלומים בהם במסגרת בצ"ם הנכלל בעלויותיהם המתוכננות. בדצמבר 2009 הופצה הנחיה מטעם ארגון הכספים בחברה בנושא הבצ"ם⁶⁵, ולפיה ככלל בכל פרויקט יתקצב בצ"ם⁶⁶ כדי להגן על הרווחיות המתוכננת של הפרויקט מפני הוצאות בלתי צפויות, סיכונים צפויים וכאלה שאינם מזוהים. בהנחיה פורטו כמה סוגי בצ"ם. בהנחיה מעודכנת ממאי 2020 פורטו סוגי הבצ"ם האלה: בצ"ם "פרויקטלי בגין סיכונים", שנועד להגן על היקף העלויות בפרויקט בגין סיכונים מזוהים העשויים להתממש לאורך חיי הפרויקט (להלן - בצ"ם פרויקטלי); ובצ"ם התייקריות, שנועד לתת מענה להתייקריות בתעריפי שעה ובתשומות אחרות⁶⁷. תקצוב הבצ"ם נבחן בכמה שלבים: בשלב הכנת הצעת המחיר, עם קבלת הפרויקט, ובמהלך חיי הפרויקט - בחינה עיתית להתאמתו לנדרש ושינויים בו עם התקדמות הפרויקט והפחתת הסיכונים.

64 כגון הזמינות והאיכות של המשאבים המושקעים בפרויקט (בייחוד כוח האדם וציוד).

65 "תכנון ניהול ובקרת הבצ"ם בפרויקטים, מסמך הפעלה".

66 חובת תקצוב הבצ"ם נקבעה לגבי פרויקטים הנמשכים יותר משנה ושהיקפם גדול מ-2 מיליון דולר.

67 יצוין כי בהנחיה הקודמת (משנת 2009) נכלל גם בצ"ם הנהלה שנועד לתת מענה לסיכונים שאישרה הנהלת החטיבה ויועד לשימוש במקרים חריגים.



ממסמכי התע"א עולה כי סכום הבצ"ם שהיא קבעה בארבעה פרויקטים הפסדיים מסוימים לא הספיק לכיסוי הגידול בעלויות שנצברו בהם עד לסוף שנת 2020 ולעמידה ברווחיות התפעולית הצפויה.

יצוין כי בשנת 2018 הכין המבקר הפנימי של התע"א דוח ביקורת בנושא מדיניות הבצ"ם בחברה ויישומה. הביקורת כללה המלצות לשיפור ניהול הסיכונים ותמחור הבצ"ם במסגרת הפרויקטים, לרבות עדכון המתודולוגיה בנושא ובהתאם לכך - עדכון של ההנחיה משנת 2009 ושל מערכות המידע הרלוונטיות⁶⁸.

עוד יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 הפיץ ארגון הכספים של התע"א לחטיבות בחברה עדכונים להנחיה בנושא הבצ"ם בפרויקטים. בהנחיה המעודכנת משנת 2020 נכתב כי ניהול הבצ"ם פרויקטלי⁶⁹ הוא אחד האמצעים לביצוע בקרה הדוקה על עמידת הפרויקטים ברווחיותם הצפויה; וכי הבצ"ם מתוקצב בתשומות הפרויקט וכלול במחיר המכירה הנקוב בהצעת המחיר ללקוח. עוד נכתב כי תקצוב יתר של בצ"ם פרויקטלי עלול לפגוע בכושר התחרות של החברה ובסיכויי הזכייה בפרויקט, ותקצוב חסר של הבצ"ם מהווה סיכון למימוש הפרויקט ולעמידה ביעדי הרווחיות. בהנחיה צוין כי הבצ"ם הפרויקטלי צריך להיות שווה לעלות המשוקללת של הסיכונים הרלוונטיים המזוהים בפרויקט או גבוה ממנה ב-10% לכל היותר.

תמחור עלויות בצ"ם בהתאם להמ"ב: כאמור, בביצוע פרויקטי פיתוח גלומים סיכונים, ובייחוד סיכונים טכנולוגיים. ראש מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ניהול פרויקט יש להביא בחשבון מרכיבים שונים, ובהם - תנאי אי-ודאויות ומורכבות טכנולוגית; וכי אם מרכיבים אלה אינם מובאים בחשבון - התוכנית נקלעת לקשיים ולעיכובים, והדבר עלול לגרום לדחיות במועד סיומו של הפרויקט ולהפסדים.

נמצא כי 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 בצ"ם בהצעות המחיר לביצוע הפרויקטים. יצוין כי התע"א כוללת בצ"ם בתחשיביה הפנימיים.

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי על פי הוראות משהב"ט, התעשיות אינן רשאיות לתמחר בצ"ם בהתקשרויות עם משהב"ט; וכי הן מתמחרות את הסיכונים בדרך אחרת, למשל באמצעות הוספת שעות עבודה בפרויקט. עוד מסר כי תמחור סיכונים הוא לגיטימי; וכי ייתכן שיש מקום לתקן את הוראות משהב"ט בנושא זה ולאפשר הגדרת בצ"ם בפרויקטים.

68 התע"א מנהלת את הסיכונים העיקריים בפרויקטים באמצעות מערכת ייעודית לניהול סיכונים (נסיכ"ה). מערכת נוספת ("הדיווח האחיד") משמשת לניהול ולריכוז של נתוני פרויקטים, ובכללם גם תקציב הפרויקט (לרבות בצ"ם), ולהצגת דוחות מעקב וסטטוס.

69 סיכונים טכנולוגיים ותפעוליים, סיכונים עמידה בלוחות זמנים, וסיכונים כספיים כגון קנסות פיגורים וסיכונים מטבע.



בתגובתה של רפאל מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי העובדה שמהשב"ט אינו מאפשר לכלול מרכיב בצ"ם בהצעות המחיר בעייתית ביותר במקרים של הסכם הכולל סיכוי פיתוח גדולים.

מפאת מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי היעדר מרכיב בצ"ם ייעודי בהצעות המחיר אין משמעותו שהסיכון לא גולם בהצעת המחיר; כי למיטב ידיעתו התעשיות מתמחרות את הסיכון בביצוע פרויקט בכל אחד ממרכיבי הפרויקט, על פי רמת בשלותם הספציפית, וכי לדעתו זו הדרך הנכונה לתמחר סיכון טכנולוגי "באופן ענייני, שקוף ומדוד ולא בסעיף כללי שאינו מאפשר לקבל נימוקים לתמחורו".

מומלץ כי משהב"ט יבצע עבודת מטה, בשים לב לעמדות התעשיות הביטחוניות, לבחינת הדרך המיטבית להכללת מרכיבי עלויות בלתי צפויות מראש בהתקשרויות עם התעשיות הביטחוניות לביצוע פרויקטים עבורו, ובייחוד פרויקט 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.

קביעת תעריפים לשעת עבודה

בהמ"ב בנושא "הוראות כלכליות להתקשרויות משהב"ט - עקרונות העלות, התמחור וקביעת תעריפים" (להלן - המ"ב לקביעת תעריפים) צוין כי משהב"ט קובע בדרך כלל לספקים איתם הוא עורך התקשרויות רכש חוזרות תעריפים לשעת עבודה (להלן - תעריף שעה); וכי התעריפים נקבעים במסגרת הליך "Audit"⁷⁰ עבור כל ההתקשרויות שמחירן מבוסס על חישובי עלות, הן לשם הגשת תחשיבי עלות מראש לקביעת המחיר, והן לשם דיווח על העלויות בפועל. בהוראה פורטו רכיבים שמהשב"ט מכיר בהם, קרי - רכיבים שייכללו בתעריף, ורכיבים שאינם מוכרים. עוד צוין בהמ"ב כי לספקים גדולים⁷¹ אפשר שייקבעו כמה תעריפי שעה, וזאת בהתאם לאופי העבודה ובהתאם למומחיות הנדרשת לביצוע הפעולות.

עוד נקבע בהמ"ב כי "ככלל, קביעת תעריף מחדש על סמך בדיקת ספרים נוספת תיעשה מדי 3 שנים"⁷², וכי לאישור ועדת התעריפים⁷³ יוגשו תעריפים שיתבססו על נתונים "לכל היותר שנתיים אחורה ממועד הגשת התעריף לאישור הוועדה"⁷⁴.

70 בדיקת ספרי הספק לצורך אישור תעריפי שעת עבודה, הכוללת בדיקת רישומים כספיים וחשבונייים, מסמכים, דוחות, ספרי הנהלת חשבונות, מערכת תמחיר, דוח כספי מבוקר ודוחות לרשויות; שנועדה לוודא את הנכונות, הרלוונטיות והסבירות של העלויות שעליהן מבוססים תחשיבי תעריפי שעת העבודה.

71 ספקים אשר מערכת התמחיר שלהם מאפשרת זיהוי עלויות ושעות.

72 לעיתים תיתכן בדיקת ספרים במועד אחר זאת לאחר ששוכנע משהב"ט כי חל שינוי מהותי במבנה הספק או כשהתנאים האובייקטיביים מצדיקים דחיית הבדיקה.

73 ועדה האחראית לגיבוש מדיניות בתחום אישור תעריפים, אשר לה הסמכות הבלעדית לאישורם באופן סופי. יו"ר הוועדה - הכלכלן הראשי למעלה"ט. חבריה: ראש היחידה הכלכלית במנה"ר, חשב משהב"ט וראש אגף כספים או נציגו, ונוסף על כך חבר מתחלף: ראש היחידה הכלכלית באגף אשר הספק נמצא בתחום אחריותו.

74 אישור חריגים מנוהל זה ייבחן על ידי הכלכלן הראשי למעלה"ט והיחידה הכלכלית באגף הרלוונטי האחראי לביצוע ה"Audit".



בהוראת הארגון של אגף התכנון נקבע כי הכלכלן הראשי למעלה"ט אחראי, בין היתר, ליחידה לתעשיות ביטחוניות. לפי הגדרת התפקיד, על ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות לרכז את כל פעילות המטה הקשורה ליחסי הגומלין שבין התעשיות הביטחוניות למעלה"ט, לרבות: ריכוז עבודת המטה להגדרת האינטרסים הביטחוניים של מעלה"ט בתעשיות; ריכוז עבודת המטה לקביעת תעריפי שעה לתעשיות על בסיס "Audit" אחת לשלוש שנים; ליווי פרויקטים גדולים; ניתוח שוטף של הנתונים העסקיים של התעשיות, התקציב השנתי ודוחות ביצוע, והצגת משמעויות נגזרות למקבלי ההחלטות במשרד.

בהתאם להמ"ב, קביעת תעריפי השעה צריכה להתבצע על בסיס "Audit" אחת לשלוש שנים. בביקורת עלה כי ה"Audit" האחרון שביצעה יחידת הכלכלן הראשי למעלה"ט בתע"א, נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2021), שהתבסס על דוחותיה הכספיים של החברה לשנת 2015, הסתיים בשנת 2019, ועל בסיסו נקבעו תעריפי השעה בהתקשרויות של התע"א עם מעלה"ט מתחילת שנת 2020 ואילך, זאת לאחר שמנכ"ל מעלה"ט דחה את החלטת תעריפי ה"Audit" מאפריל 2019 לינואר 2020 במענה לבקשת התע"א; וכי ה"Audit" שקדם לו בוצע בשנת 2004.

יצוין כי בשנת 2019 ביצעה התע"א שינוי במבנה הארגוני שלה⁷⁵; וכי ממסמכיה עולה כי קשה להשוות בין תעריפי מעלה"ט למפעלים השונים בתע"א, שנכנסו לתוקף בתחילת שנת 2020 ומתבססים על המבנה הארגוני שלה משנת 2015, ובין תעריפי הביצוע בפועל של החברה לאחר השינוי במבנה הארגוני.

עוד עלה בביקורת כי ה"Audit" האחרון ברפאל הסתיים בשנת 2010 וזה שלפניו בוצע בשנת 2000.

מהאמור לעיל עולה כי ביצוע ה"Audit" בתע"א וברפאל אינו נעשה בהתאם לקבוע בהמ"ב ובהגדרת התפקיד של ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות, שלפיהן עליו לקבוע תעריפי שעה לתעשיות אחת לשלוש שנים.

בנושא זה מסר הכלכלן הראשי למעלה"ט למשרד מבקר המדינה כי ברפאל בוצעו במהלך השנים מאז ה"Audit" כמה עדכונים והתאמות לשינויים הארגוניים שחלו, וכי "Audit" שנקבע לשנת 2020 נדחה בשל הקורונה.

בביקורת עלה עוד כי משנת 2016, עם מינויו של ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות הקודם לתפקיד הכלכלן הראשי למעלה"ט, ועד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2021) - משרת ראש היחידה אינה מאוישת.

75 חטיבת התעופה החלה לפעול בינואר 2019 לאחר איחוד של חטיבות כלי טיס אזוריים, בדק מטוסים, והנדסה ופיתוח ושל ענפי פעילות מסוימים אשר קודם לכן נכללו בחטיבת כט"צ.



ראש היחידה לארגון, תקינה והנדסת ייצור במשהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי התקן של משרת ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות, שאינו מאויש, משמש מפעם לפעם כמקור תקינתי לתגבור זמני ביחידות האגף.

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי תפקיד ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות אינו מאויש כיום וכי הוא אינו ממלא תפקיד זה נוסף על תפקידו; כי הוא מטפל בחלק מהנושאים שבהם הוא טיפל בעבר כראש היחידה לתעשיות ביטחוניות; וכי כלכלנים אחרים ביחידת הכלכלן הראשי מבצעים את יתר הפעילות שהיה אמור לבצע ראש היחידה.

על יחידת הכלכלן הראשי למעהב"ט לבצע את הליכי הבדיקות של ספרי התעשיות הביטחוניות, כבסיס לעדכון תעריפי השעה בהתקשרויות של משהב"ט איתן, מדי שלוש שנים כנקבע בהוראות המשרד, וכן בעקבות שינויים ארגוניים משמעותיים המתבצעים בתעשיות, זאת כדי שתעריפי השעה ישקפו את עלויות הביצוע בפועל. כמו כן מומלץ כי אגף התכנון יבחן מחדש את ייעוד היחידה לתעשיות ביטחוניות ואת תפקידה לעומת המבנה הארגוני הקיים; ויפעל לאיזשה בהתאם לתוצאות הבחינה שיבצע, תוך עדכון הוראות הארגון ועדכון התקינה בהתאם לכך.

הכרה בעלויות מו"פ עצמי במסגרת תעריף השעה

בהמ"ב לקביעת תעריפים נקבע לגבי עלויות מו"פ, כי במסגרת ה"Audit" יש להפריד בין מו"פ מוזמן לבין מו"פ עצמי של הספק⁷⁶; וכי ספקים שהכלכלן הראשי יגדיר כ"ספקים עתירי מו"פ" על בסיס שני קריטריונים מצטברים - מרכיב המו"פ העצמי הביטחוני והאזרחי של הספק הוא לפחות 5% מסכום המכירות הכולל, ומרכיב המו"פ העצמי הביטחוני הוא לפחות 3% מסכום המכירות למשהב"ט - יקבלו תוספת של 1% לתעריף השעה בגין מו"פ עצמי.

נמצא כי משהב"ט אישר לתע"א שיעורים שונים מ-1% בגין מו"פ עצמי בתעריף השעה בחלק ממפעליה, בלי שקבע ועיגן בהוראותיו קריטריונים לשיעורים השונים. להלן הפירוט:

מסיכום דיון של צוות כלכלה מנובמבר 2015, בין היתר בנושא "מודל מוצע להכרה במו"פ עצמי בתעריף", עלה כי הצוות סיכם בעבר שיש הצדקה כלכלית להעלות את השיעור בגין מו"פ עצמי מרמה של 1% "לרמה גבוהה יותר", וכי המלצת הצוות הייתה שיש "לאמץ את עקרון התוספת לתעריף בגין עתירות מו"פ", ויש לקבוע פרמטרים אשר "יבטאו את השונות בין התעשיות". בסיכום הדיון צוינו פרמטרים מוצעים לבחינת שיעור התוספת בגין מו"פ לתעריף: שיעור המו"פ העצמי הביטחוני מהמכירות; שיעור הגידול השנתי הממוצע בהשקעה במו"פ עצמי בשלוש השנים האחרונות; שיעור המו"פ המוזמן מהמכירות; שיעור הוצאות השכר בסעיף המו"פ העצמי; והכרה רק במו"פ עצמי הרלוונטי לצורכי משהב"ט.

76 מחקר ופיתוח הממומן על ידי הספק עצמו ואשר אינו ממומן על ידי הזמנה ספציפית של משהב"ט, או של מזמין אחר, או על ידי תמיכת גורם ממשלתי.



עוד נכתב בסיכום הדיון כי בראייה כלכלית מו"פ עצמי של התעשייה היא הוצאה לגיטימית ויש מקום להכיר בה כבכל הוצאה תקורתית אחרת⁷⁷; כי המו"פ העצמי של התעשייה תורם למשהב"ט; כי נושא ההכרה בעלויות המו"פ העצמי של התעשייה עולה בכל פעם שמתבצע תהליך "Audit"; כי יש לשקול לעדכן את מדיניות המשרד בנושא; וכי הדיון בנושא יימשך⁷⁸.

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי לא התקיים דיון נוסף בנושא המו"פ העצמי במסגרת צוות כלכלה, וכי הנושא נדון פרטנית במסגרת עדכון תעריפי השעה בתע"א.

מומלץ כי צוות כלכלה ישלים את הדיון בנושא עלויות המו"פ העצמי המוכרות במסגרת תעריף השעה, לרבות לגבי הצורך בקביעת פרמטרים שיבטאו את ההבדלים בין התעשיות ובין סוגי הפעילויות בהן, ויפעל לעדכון ההוראות הנוגעות במשהב"ט, ככל שיידרש.

בתגובתו של משהב"ט מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי הוא בוחן ומעדכן את הוראות המשרד הנוגעות לחישוב ולעדכון של תעריפי השעה לספקים, לרבות סוגיית המו"פ העצמי ואופן הכללתו בתעריף.

היבטים מכריים של התקשרויות מפא"ת עם התע"א ורפאל

בחוק חובת המכריים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכריים), נקבע כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה, אלא על פי מכרז פומבי, הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו; וכי עורך המכרז לא יפלה בין מציעים. המכרז נועד להעניק לרשות הציבורית את מרב היתרונות בכל הנוגע לאיכות ההצעה, למחירה ולתנאיה ולהבטיח שיעלו בקנה אחד עם האינטרס של יעילות המינהל וחיסכון בכספי הציבור. זאת באמצעות מנגנון התחרות. עקרונות אלה צוינו גם בפסיקה⁷⁹.

בתקנות חובת המכריים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכריים), נקבע כי לגבי עסקאות בנושא מו"פ משהב"ט אינו חייב לבצע מכרז פומבי אלא "מכרז סגור" - מכרז שבו הפנייה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד⁸⁰. כמו כן, בתקנות נקבעו עילות שבהתקיימן - ההתקשרות אינה מחייבת עריכת מכרז (להלן - פטור ממכרז). בהמ"ב בנושא "חוק חובת המכריים 1992 והתקנות המותקנות על פיו" נקבעו הוראות מקבילות לחוק ולתקנות הנוגעות לפעילות משהב"ט. בהמ"ב צוינו העילות לפטור ממכרז, כגון עסקה שההתקשרות בה נדרשת בדחיפות, לרבות לשם היענות לצרכים מבצעיים; עסקה עם בעל רעיון חדשני וייחודי בתחום הביטחוני שפנה מיוזמתו למשרד; עסקת המשך שתבוצע בתוך שלוש שנים

77 כגון שיווק והשקעה בתשתיות.

78 נוסף על מרכיבים מוכרים אחרים בתעריף שנדרש לתקפם.

79 לדוגמה: עע"מ 1966/02 **המועצה המקומית מג'אר נ' ג'מאל אבראהים** (פורסם במאגר ממוחשב); עע"מ 6464/03 **לשכת שמאי המקרקעין בישראל נ' משרד המשפטים** (2004) (פורסם במאגר ממוחשב).

80 עוד נקבע בתקנות כי עסקה שגורמי ביטחון מוסמכים קבעו כי היא מסווגת בסיווג ביטחון "שמור" ומעלה ניתן לבצע במכרז סגור.



ממועד העסקה הראשונה, בתנאים שאינם גרועים למזמין ביחס לעסקה הראשונה, ועסקאות המשך במסגרת פרויקט אחד עד לסיום הפרויקט; התקשרות שמתבצעת עם הספק היחיד בישראל של טובין או שירותים או עם בעל היכולת הטכנולוגית או מדעית לביצועם (להלן - ספק יחיד)⁸¹.

בשנים 2017 - 2020 ביצע מפא"ת כמה מכרזים; התע"א ורפאל התמודדו בחלקם וזכו במכרזים מסוימים. בשנים אלו ביצע משהב"ט באמצעות מפא"ת מאות התקשרויות בפטור ממכרז עם התע"א ועם רפאל.

מנתוני מפא"ת עולה כי בשנים 2017 - 2020 רוב מוחלט מההתקשרויות שלו עם התע"א ועם רפאל היו בפטור ממכרז.

ממסמכי מפא"ת עולה כי קיימות סיבות רבות לשימוש השכיח במפא"ת בפטור ממכרז, כגון מוקדי ידע ומתקני תשתית שהם יחידים במדינה ונמצאים בתעשיות מסוימות; מעבר ל"פיתוח מלא" לאחר השקעה רבה, הן של מפא"ת והן של תעשיות מסוימות, בפיתוח אבני בניין טכנולוגיות ומדגימים; ופרויקטי המשך שמזמין מפא"ת מחברות עמן ביצע בעבר פרויקטים באותו התחום.

ראש הוועדה לבחירת מפתחים במפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי לעיתים מפא"ת מתקשר לביצוע הדגמה⁸² בפטור ממכרז עם כמה תעשיות, ולאחר מכן, נוכח תוצאות ההדגמה, מתבצעת התקשרות עם אחת מהן לביצוע הפרויקט או שנערך מכרז (בעניין התנאים שדורש משהב"ט בהליכים אלה, לרבות - השתתפות כספית גבוהה מצד התעשיות בהגעה למדגימים - ראו בפרק בנושא השתתפות של התעשיות הביטחוניות במימון פרויקטי פיתוח). כמו כן בהתאם לצורך, מפא"ת נוהג לבצע הליך מקדמי של הפניית בקשות לקבלת מידע מהתעשיות השונות⁸³, דבר שאינו מחייב אישור של ועדת המפתחים. עוד מסר ראש הוועדה כי אין למפא"ת ריכוז נתונים בנוגע להיקפם של הליכים מקדמיים אלה.

יצוין בהקשר זה כי בדוח מבקר המדינה משנת 2018⁸⁴ צוין כי הוועדה לבחירת מפתחים במפא"ת מנהלת ידנית את נתוני המכרזים שהיא מקיימת, וכי לדברי מפא"ת היא צפויה להתחיל להשתמש ב"מודול מכרזים" בשנת 2018. מביקורת מעקב שנערכה בשנת 2021⁸⁵ עולה כי טרם מוכנו ההליכים המכרזיים שמנהל מפא"ת.

81 יצוין כי בהתאם לתקנות נדרש אישור של מנכ"ל משהב"ט להתקשרויות הנעשות בעילות פטור מסוימות ולהתקשרויות הנעשות בעילות פטור מסוימות שהן בהיקף כספי מסוים.

82 Request For Demonstrator - RFD. בקשה להדגמה היא שלב בתהליך ייזום של פרויקט פיתוח או הצטיידות, ובו מתבקשת התעשייה להדגים למשהב"ט הלכה למעשה את פעולתה של טכנולוגיה או מערכת בסביבת פעולה שהוא הגדיר.

83 Request For Information - RFI. בקשה זו מאפשרת למשהב"ט לקבל מידע מספקיו בכמה נושאים, ובהם יכולות טכנולוגיות, עלות הפרויקט, זמן ביצוע, מורכבות, והסיכונים הכרוכים בו. שלב זה מתבצע בתהליך הייזום של פרויקטי פיתוח או הצטיידות כדי להעשיר את הידע הדרוש לגיבוש דרישות מפורטות לפיתוח ולרכש של מערכות ואמצעים.

84 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "ניהול תוכניות המחקר והפיתוח במערכת הביטחון".

85 ביקורת בנושא "ניהול תוכניות המחקר והפיתוח במערכת הביטחון - ביקורת מעקב".



הכלכלן הראשי למעלה"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי כמעט כל ההזמנות של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות מתבצעות במתווה של "ספק יחיד", ולכן גלומה בהן "פרמיית מונופול", שהיא משמעותית לעומת התקשרויות המבוצעות על בסיס מכרז.

סמנכ"ל השיווק של רפאל מסר למשרד מבקר המדינה כי התחרות בין התעשיות נעשית על ידי משהב"ט גם דרך דרישה להוזלת עלויות בהתקשרויות בפטור ממכרז כ"ספק יחיד" בעזרת שימוש במנוף של פנייה למתחרים. הכלכלן הראשי למעלה"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי כשמשהב"ט מחליט לצאת לתחרות או שרק "מאיים" בתחרות - המחיר שדורשים הספקים יורד, ולעיתים באופן משמעותי.

תקנות המכרזים מאפשרות מרחב של שיקול דעת בידי משהב"ט אם להתקשר בדרך של מכרז (פומבי או סגור) או בדרך של פטור ממכרז, בהינתן העילות והתנאים המצוינים בהן. נוכח העובדה שרוב מוחלט מהתקשרויותיו של משהב"ט נעשות בפטור ממכרז בהתאם לעילות הפטור שבתקנות - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקדם גיבוש של קווים מנחים לאופן הפעלת שיקול הדעת על ידי ועדת המפתחים 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.

מפא"ת מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הצורך בהקמת מערכת מידע לניהול המכרזים ידוע, וכי הוא מתעתד להקימה.

מדיניות התע"א בנוגע לפעילותה בפרויקטי פיתוח למשהב"ט

האסטרטגיה של התע"א בנוגע לפעילותה מול משהב"ט

מטרות החברה ושיקולי פעולתה: בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), נקבע כי התכלית של חברה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה שיקולי פעולה אחרים.

בתקנון ההתאגדות של התע"א נקבע כי בין מטרות החברה "לתכנן, לפתח, לייצר, לתקן, לשפץ, ולשכלל כל גופים, ציוד, מכשירים, כלים ואביזרים הקשורים למערכת הביטחון ולצרכיה". יצוין בעניין זה, כי אחד מגורמי הסיכון שציינה התע"א בדוח התקופתי שלה ל-31.12.20 היה "שיקולי פעולה של חברה ממשלתית". בסעיף זה ציינה החברה כי בהתאם לחוק החברות הממשלתיות רשאית ממשלת ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע לה שיקולי פעולה אחרים, אשר אינם בהכרח שיקולים עסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה שאינה ממשלתית, וכי לא מן הנמנע שממשלת ישראל תנחה את החברה לפעול על פי "שיקולים אחרים".



התוכנית האסטרטגית של החברה: בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע, בין היתר, את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע מדי שנה את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח הארוך; ולקבוע ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה.

נוהלי התע"א נועדו לפרט בכתב את המדיניות, דרכי העבודה והתהליכים המינהליים הנוגעים לחברה⁸⁶. בנוהל של התע"א בנושא "התכנון האסטרטגי בחברה" נקבע כי התכנון האסטרטגי של החברה כפוף למדיניות הכללית הנקבעת על ידי הדירקטוריון בתחום מטרותיה ופעולותיה הפיננסיות של החברה.

בסוף שנת 2018 אישר דירקטוריון החברה את התוכנית האסטרטגית שלה לשנים 2019 - 2030. בתוכנית נכתב כי אחד מערכי החברה הוא "ביטחון ישראל", וכי התע"א תפעל "ללא פשרות כדי להמשיך מורשת מפוארת של מצוינות וחדשנות טכנולוגית למען ביטחון ישראל". בהקשר של פעילותה מול מעהב"ט נכתב בתוכנית, בין היתר, כי השוק בישראל מהווה עבור התע"א רק כחמישית מההכנסות; וכי הצלחתה של החברה בשוק המקומי היא הבסיס להצלחתה בשווקים בחו"ל, החשובים מאוד לקיומה.

יישום האסטרטגיה בתוכנית נחלק לשלושה טווחי פעילות: לשנת 2019 הכינה החברה תוכנית פעולה אופרטיבית; לשנים 2019 - 2023 הוגדרו יעדי-על ואבני דרך עיקריות; ולשנים שלאחר מכן ועד שנת 2030 הוגדרו יעדי-על בלבד. תחומי הפעילות של החברה סווגו לחמש קטגוריות, ולכל אחת מהן נקבעו מדדים לשיעור הרווח התפעולי המינימלי, לרבות קטגוריה בשם "דרישות משהב"ט".

המשנה למנכ"ל התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי כל הפעילויות של החברה, לרבות פרויקטים שבהזמנת משהב"ט, מפולחות לפי הקטגוריות שנקבעו בתוכנית האסטרטגית; כי הרווחיות שנקבעה לכל קטגוריה לא נבחנת ברמת הפרויקט הבודד אלא ברמה של כלל הפרויקטים הנכללים בה; כי ייתכן שהרווחיות של פרויקט המשויך לקטגוריה מסוימת תהיה שונה מהרווחיות שהוגדרה לאותה קטגוריה נוכח שיקולים עסקיים אחרים⁸⁷.

בביקורת עלה כי התע"א הגדירה בתוכנית האסטרטגית שלה שיעור רווחיות תפעולית מינימלי מסוים להתקשרויות עתידיות בתחומי פעילות "הנדרשים לצורך ביטחוני של משהב"ט" לעומת שיעורים 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.

עוד עלה בביקורת כי לאחר אישור התוכנית האסטרטגית בסוף שנת 2018, התקשרה התע"א בפרויקט מרכזי אחד (מבין עשרות הפרויקטים המרכזיים שנבדקו במהלך הביקורת) ברווחיות תפעולית חזויה במועד ההתקשרות שלא בהתאם לקביעה באסטרטגיה (רווחיות תפעולית מינימלית בשיעור מסוים).

86 על פי נוהל בנושא "עריכה, אישור ופרסום של נהלים בחברה והטמעתם".

87 כגון: חדירה לשוק חדש או שמירה על שוק קיים.



לא נמצא כי התע"א הגדירה מנגנון בקרה לצורך וידוא כי שיעור הרווחיות המאושר באופן פרטני עבור כל פרויקט שבקטגוריית "דרישות משהב"ט" אכן מביא לעמידה ביעד הרווחיות המצרפי המינימלי שנקבע עבור כל קטגוריה, כאמור.

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. כמו כן מומלץ כי ייקבעו כללים לאישור כל פרויקט גם בהתאם לקטגוריה אליה הוא שייך; וכן ייקבע מנגנון שיעריך את השפעת רווחיותו הצפויה של הפרויקט על הרווחיות הכללית של הקטגוריה כאמור. 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.

תוכניות העבודה של החטיבות בהתבסס על התוכנית האסטרטגית: בהמשך לאישור התוכנית האסטרטגית של התע"א בסוף שנת 2018 בדירקטוריון החברה, הוצגו לאישורו במרץ 2019, בהתאם להנחייתו, התוכניות האסטרטגיות החטיבתיות והתוכניות העסקיות שלהן. במצגות שהובאו לפניו הוצגה פעילות החטיבות בפילוח לקטגוריות שנקבעו בתוכנית האסטרטגית, לרבות בקטגוריית "דרישות משהב"ט". יצוין כי גם בתוכנית האסטרטגית המעודכנת ברמת החטיבות, שדירקטוריון החברה אישר בספטמבר 2020, חולקו קווי העסקים של החברה לאותן קטגוריות, לרבות קטגוריית "דרישות משהב"ט".

המשנה למנכ"ל התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי החלוקה לקטגוריות באסטרטגיה מיושמת בפועל, בין היתר, באמצעות הקצאה גדולה יותר של כספי מו"פ לקווי העסקים שמסווגים לקטגוריות מסוימות; כי היקף המו"פ המוקצה מאושר על ידי ארגון המו"פ גם בהלימה לאסטרטגיה; וכי מתקבלים דיווחים רבעוניים על יישום האסטרטגיה, כולל דיווח על הקצאת כספי מו"פ בפועל בהתאם לחלוקה לקטגוריות.

נמצא כי בשנים 2016 - 2020 מכירות של תע"א למשהב"ט בפרויקטי פיתוח מרכזיים בהיקף של עשרות אחוזים משויכות על ידי התע"א לקטגוריית "דרישות משהב"ט"; קטגוריה שכאמור קבעה לה רווחיות תפעולית בשיעור מינימלי מסוים.

ניהול פעילות השיווק של התע"א למעהב"ט

נוכח החשיבות שמייחסת התע"א לקשריה עם צה"ל ומשהב"ט, כמתואר לעיל, החליט הדירקטוריון של החברה בפברואר 2018 כי יש לרכז את ניהול הפעילות מולם בידי סמנכ"ל בחברה.

בתוכנית האסטרטגית שאישר דירקטוריון התע"א בסוף שנת 2018 לשנים 2019 - 2030 צוין כי האסטרטגיה השיווקית בתחום הצבאי תתבסס על חיזוק מעמד החברה בשוק הביתי בישראל כמנוף מרכזי להגדלת כלל מכירותיה, בין היתר באמצעות עבודת שטח בקרב מקבלי ההחלטות במשהב"ט, וכי לצורך חיזוק הקשרים עם מקבלי ההחלטות יש למסד "חזית אחת" לניהול הקשר עם המשרד.



באפריל 2021 אישר דירקטוריון החברה מינוי של סמנכ"ל "אסטרטגיה וישראל", ובין תפקידיו - תיאום רוחבי של פעולות התע"א מול מעהב"ט והובלת פעילות דסק ישראל מולה.

רווחיות בפרויקטי פיתוח עבור משהב"ט

היקף פעילות הפיתוח של התע"א למשהב"ט:

ממסמכי מפא"ת והתע"א עולה כי פרויקטי פיתוח שמבצעת התע"א בהזמנת משהב"ט כמתואר לעיל מתאפיינים במורכבות טכנולוגית גבוהה. הסיכונים בפרויקטים מסוג זה הם גבוהים יותר בהשוואה לפרויקטים שאינם כוללים מרכיבי פיתוח משמעותיים, ולכן יש סבירות גבוהה יותר שעלויותיהם יחרגו מהעלויות הצפויות ושרווחיותם תיפגע.

מנתוני התע"א עולה כי הפרויקטים שהיא מבצעת למשהב"ט הם בעלי מרכיבי פיתוח גדולים יותר מאשר הפרויקטים ללקוחות זרים, ולפיכך הסיכונים לחריגה מהעלויות המתכננות בפרויקטים אלה הם גבוהים יותר; מה שיכול להשפיע גם על הרווחיות שלהם יחסית לפרויקטים ללקוחות זרים.

בשנים 2016 - 2020 ההיקף השנתי הממוצע של ההכנסות מפרויקטי פיתוח מרכזיים של התע"א עבור משהב"ט ועבור לקוחות זרים היה מאות מיליוני דולר ומאות רבות של מיליוני דולר בהתאמה.

משרד מבקר המדינה ערך ניתוח בנושאים הבאים: רווחיות בפרויקטי הפיתוח המרכזיים של תע"א למשהב"ט וללקוחות זרים, לרבות פרויקטי פיתוח הפסדיים, ורווחיות בפרויקטי פיתוח של רפאל למשהב"ט וללקוחות זרים; והעלה ממצאים בנושאים אלו.

בין היתר עלה כי 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.



נוכח המאפיינים של פרויקטי הפיתוח שבוצעו למשהב"ט, לרבות נתח הפיתוח הגדול בהם והסיכונים הכרוכים בהם, מומלץ כי 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.

משהב"ט מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי המודל העסקי של התעשיות הביטחוניות מושתת בין היתר על השימוש בפעילות מולו כעוגן וכמנוף עסקי לפעילות בחו"ל; כי מערכת יחסי הגומלין בין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות היא מכלול שלם של פעילויות, ובהן: רכש, יצוא,



שימור מוקדי ידע, מו"פ וקשרים בין-לאומיים, הקשורות ומניעות האחת את השנייה; ולפיכך לא נכון לדעתו לבחון רכיב אחד ולא את מכלול הפעילויות.

מורכבות הממשקים בין התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ובין משהב"ט מחדדת את הצורך של התע"א לבחון את רווחיה בפרויקטי הפיתוח שהיא מבצעת למשהב"ט לצד בחינת התועלות הנוספות מפעילותה מולו.

ההשתתפות של התעשיות הביטחוניות במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט

תנאים בהתקשרויות של התעשיות הביטחוניות עם משהב"ט בנוגע להשתתפותן במימון פרויקטי פיתוח

מפא"ת פועל בכמה דרכים לקידום פרויקטים במימון משותף עם התעשיות הביטחוניות, ובהן: פנייה לתעשיות הביטחוניות להדגמות של אמל"ח שיפתחו בהתאם לדרישותיו (RFD), בין בהשתתפות חלקית שלו בעלויות ובין במימון מלא מצידן; וכן ביצוע מכרזים שבהם נקבע מחיר מרבי שאינו מכסה את מלוא עלויות הפרויקט, מתוך הכרה בכך שהתעשיות יישאו בחלק מהמימון. כפועל יוצא מכך, התעשיות הביטחוניות, ובהן התע"א, משתתפות ממקורותיהן במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט, הן באמצעות סכום מוגדר מראש שהתעשייה מתחייבת להשקיע לצורך מימון חלקי של המו"פ והן באמצעות מתן הנחות מסחריות (להלן - השתתפות של התעשיות).

מפא"ת לא מרכז נתונים לגבי סכומי ההשתתפויות של התעשיות בפרויקטי הפיתוח שהן מבצעות, ואינו מנהל רישום של היקפן⁸⁸. התע"א אף היא אינה מנהלת רישום של סכומי ההנחות שנתנה. מנתוני התע"א עולה כי כ-85% מההוצאה השנתית הממוצעת שלה על מו"פ עצמי במסגרת השתתפותה בפרויקטי פיתוח בשנים 2016 - 2020 הייתה עבור פרויקטי פיתוח למשהב"ט. יצוין כי מנתוני רפאל עולה שכ-92% מהוצאותיה הרב-שנתיות על מו"פ עצמי בגין פרויקטי פיתוח היו בגין פרויקטים למשהב"ט.

בהמ"ב בנושא "עבודות פיתוח במימון משותף" נכתב כי "במטרה להשיג יתרונות כלכליים", משהב"ט מבצע התקשרויות לעבודות פיתוח במימון משותף, בהן המשרד והמפתח, דהיינו התעשייה, חולקים במימון ההוצאות. ההוראה קובעת בין היתר כי הבעלות על ידע הנוצר כתוצאה מפיתוח במימון משותף תחלק בין הצדדים בהתאם לחלקו של כל צד במימון הפיתוח. עוד נקבע בהוראה כי מתן הנחה מסחרית על ידי הספק או חריגה מסכום הזמנה במחיר קבוע לא ייחשבו השתתפות של הספק במימון לעניין הזכויות בידע.

88 מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי יש בידיו נתונים לגבי ההזמנות שלו מתע"א בהתקשרויות בשטת "החזר עלות", וכי גובה ההשתתפות בהתקשרויות בשטת "מחיר קבוע" לא ידוע לו. יצוין כי גם לגבי הנתונים שיש בידיו מפא"ת לא מבוצע רישום מרוכז.



יצוין כי רפאל מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת כי משהב"ט רשאי להעביר לצד שלישי ידע שפותח בהשתתפות התעשייה גם אם חלקו במימון היה מינימלי; וכי זליגת ידע מהחברה היא תמריץ שלילי עבורה להשקעה במו"פ, פוגעת לדעתה בתחרות במשק ויש לצמצמה.

בביקורת עלה כי משהב"ט לא קבע בהוראותיו כללים בנוגע להיקף ההשתתפות ולגובה ההנחה המסחרית שהוא דורש מספקיו. יצוין כי התעשיות הביטחוניות משתתפות בעלויות פיתוח בפרויקטים למשהב"ט בסכומים ניכרים המסתכמים במאות מיליוני דולרים, כמפורט בהמשך.

במרץ 2019 כתב מנכ"ל התע"א דאז למנכ"ל משהב"ט דאז כי התע"א מבקשת לדון עם המשרד בכמה סוגיות כלכליות הנוגעות לממשק היומיומי בין החברה למשרד⁸⁹. עוד כתב כי משהב"ט הוא קניין אסטרטגי ובלעדי של אמל"ח ושירותים ביטחוניים בישראל, ולכן ניתן לראות אותו כמונופסון⁹⁰, וחלה עליו חובה מיוחדת ואחריות מוגברת לקביעת תנאי התקשרות הוגנים ומידתיים. המנכ"ל הוסיף כי ב"שנים האחרונות" חלה הרעה בתנאי המכרזים שעורך המשרד, כגון דרישה הולכת וגוברת מהתעשייה להשקעה במימון עצמי, דבר שגורם לפגיעה ניכרת ברווחיות; דרישה להגדרת נתח מסוים מתוך ההשקעה כהנחה מסחרית, דבר שגורם לשלילת זכויות על הידע המפותח; ודרישת המשרד לקבלת זכות שימוש בלתי מוגבלת בידע קודם של התע"א לרבות העברתו לצד שלישי, דבר שפוגע בקניין הרוחני של התע"א. לסיכום כתב המנכ"ל כי קביעת תנאי התקשרות סבירים ומידתיים תגדיל הן את רווחי התע"א ואת היקף הדיבידנד למדינה. מנכ"ל התע"א ציין במכתבו שתי דוגמאות להתנהלות האמורה של משהב"ט.

בשנים 2017 - 2020 ביצע מפא"ת כמה מכרזים. להלן ארבעה פרויקטים שנבדקו במהלך הביקורת, לגביהם בוצעו מכרזים שכללו בין היתר דרישות להשתתפות של התעשיות:

1. **פרויקט א':** בשנת 2017 ערך מפא"ת מכרז בנושא מדגים מסוים, ובו נקבע כי למשהב"ט שמורה הזכות להשתמש בכל מידע או נתון הקשור במענה למכרז ללא כל הגבלה וכן זכות להעברת הידע לצד שלישי, וכי המשרד יקצה לפרויקט תקציב קבוע וסופי, ואם החברה תחליט כי כדי לעמוד בדרישות המכרז עליה לממן חלק מהפעילות - היא תציג זאת כהנחה ללקוח. מסיכום דיון ועדת מפתחים של מפא"ת מיוני 2017 עולה כי האומדן⁹¹ של תכולת הפרויקט גבוה פי שניים מהתקציב שיקצה משהב"ט. יצוין כי המכרז בוטל ומפא"ת החליט לפתח את המדגים בשתי תעשיות ביטחוניות בהתקשרויות במתווה של "ספק יחיד".

אשר לפניו משהב"ט לתעשיות לביצוע הדגמות (RFD) יצוין כי הן הופנו בעת ובעונה אחת לכמה תעשיות; כי נדרשה בהן השתתפות מצד התעשיות - לרבות השתתפות בהיקף ניכר; וכי משהב"ט אינו מתחייב להתקשר עם אחת התעשיות לאחר ההדגמה להמשך פיתוח ולהצטיידות.

89 למכתב המנכ"ל צורף מכתב שכתב המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל הכספים דאז, המפרט את הסוגיות האמורות.

90 מצב שוק שבו יש קונה אחד ומספר יצרנים המתחרים ביניהם. מצב זה נותן לקונה שליטה למעשה על השוק.

91 בהמ"ב בנושא "תהליכי הוצאת בקשה להצעת מחיר ובחירת ספקים לרכש מוצרים, שירותים ועבודות אחזקה" נקבע כי לפני הוצאת מכרז, יכין הגוף הרוכש במענה"ט אומדן מחיר לפרטים נשוא המכרז, וכי מחיר מקסימום ייקבע על בסיס אומדן המחיר.



עוזרת בכירה לוועדה לבחירת מפתחים במפא"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי כאשר ה-RFD מחייב את התעשייה להשקיע מאמץ שאינו זניח, נוהג המשרד לממן באופן מלא או חלקי את עלות ה-RFD; וכי התעשיות אינן מחויבות להגיש מענה ל-RFD. ראש מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט פועל בדרך זו במקרים מעטים בלבד, ובהיקף כספי קטן יחסית; כי הדבר נועד לצמצום חוסר ודאות טכנולוגית; וכי דרך פעולה זו אינה חריגה בשוק הביטחוני העולמי, מוכרת לתעשיות מפעילותן בעולם וידועה במינוח "No Cost – No Commitment".

2. **פרויקט ב':** ביוני 2019 הוציא מפא"ת בקשה להצעת מחיר⁹² (להלן - בל"מ) לתע"א, לאלביט ולרפאל לחימוש מסוים במחיר קבוע. בבל"מ צוין מחיר הגג לתכולות הפיתוח, וכן נקבעו מחירי גג ומגבלות כלכליות לגבי שאר התכולות בהצעת המחיר.

באוגוסט 2019 קיימה התע"א דיון פנימי בראשות מנכ"ל התע"א דאז לאישור הצעת מחיר לבל"מ האמור. בסיכום הדיון נכתב כי דרישות הבל"מ מכתובות תנאים "קשים", למשל מחיר הגג עבור הפיתוח, שהוא כ-50% מהעלות המינימלית שלו; ההתחייבות של משהב"ט להצטיידות היא עבור מספר קטן יחסית של יחידות; והתחייבות של התע"א למחיר של המערכת למשך שבע שנים. מנכ"ל התע"א דאז אישר להגיש הצעה שמגלמת עלויות פיתוח ממקורות עצמיים של התע"א. התע"א זכתה במכרז, ובדצמבר 2019 קיבלה הזמנה ראשונה משהב"ט. יצוין כי סמנכ"ל השיווק של רפאל מסר למשרד מבקר המדינה כי נוכח דרישות משהב"ט החליטה רפאל שלא להגיש מענה לבל"מ.

3. **פרויקט ג':** במאי 2017 הוציא מפא"ת לתע"א, לאלביט ולרפאל בל"מ בתחום מסוים במחיר קבוע. בין התנאים שנקבעו בבל"מ:

- הצעת המחיר לתכולת הבסיס של הפרויקט לא תעלה על סכום מסוים.
- במועד שבו הוצאה הבל"מ אין למשהב"ט "דרישה תקציבית"⁹³ לצורך הוצאת הזמנה למימוש הפרויקט; ולאחר קבלת ההצעות ובחירת ההצעה הטובה ביותר, יחליט המשרד אם לגייס מימון מגורם שישתתף בפרויקט, או לממן את הפרויקט בעצמו, אם בכלל⁹⁴.
- כל תוצרי ההתקשרות וכלל הידע הטכנולוגי יהיו בבעלות מלאה ובלעדית של המשרד.

באוקטובר 2017 כתב מנכ"ל התע"א דאז למנכ"ל משהב"ט דאז כי לאחרונה מתרבים המכרזים שבהם יש לתע"א קושי מהותי להתמודד עם דרישות משהב"ט בנושא ידע וקניין רוחני; כי הדרישות של משהב"ט "חורגות ממתחם הסבירות ואף הולכות ומקצינות ממכרז למכרז" [ההדגשה במקור]; כי במכרזים נכללו תנאים קיצוניים נוספים כגון ציון מפורש של תקציב המשרד מול דרישות פיתוח שברור כי הן חורגות באופן ניכר מהתקציב,

92 לפי המ"ב בנושא "תהליכי הוצאת בל"מ ובחירת ספקים לרכש מוצרים, שירותים ועבודות אחזקה" - הוצאת בקשה להצעת מחיר מתבצעת באמצעות מכרזים לסוגיהם השונים או על בסיס פטור ממכרז.

93 דרישה לשריין תקציב לביצוע פעילות מסוימת שיש לה כיסוי בתקציב משהב"ט.

94 מפא"ת מסר בעניין זה כי בהתאם להוראות משהב"ט נדרש ככלל כי עם פרסום בל"מ יוקצה תקציב ייעודי להתקשרות, וכי במקרים חריגים מפורסם בל"מ ללא הקצאת תקציב להתקשרות באישור מנכ"ל משהב"ט ותוך פרסום גילוי נאות לכך במסמכי הבקשה; כפי שקרה בעניין פרויקט זה.



מבלי שהדבר יבוא לידי ביטוי בזכויות בידע, או ציון שאין למשרד תקציב למימוש המכרז ושמורה לו הזכות לא לממש את המכרז, וזאת לאחר שהתע"א משקיעה סכומים ניכרים בהכנת המענה למכרז. מנכ"ל התע"א סיכם וכתב כי התנאים האמורים פוגעים באופן מהותי בזכויות התע"א.

בפברואר 2018 כתב מנכ"ל התע"א דאז לראש מפא"ת כי להערכת התע"א הסכום שנדרש להשקיע בפרויקט גדול בעשרות מיליוני דולר מהסכום המרבי שנקבע בבל"מ; כי סיכויי היצוא של מערכת מסוג זה מוגבלים ביותר, והסבירות להחזר ההשקעה עבור הזוכה נמוכה; וכי השקעה זו תבוא על חשבון השקעות אחרות בתחומים החשובים לתעשייה ולמעהב"ט. בפברואר 2018 כתב גורם במפא"ת למנכ"ל התע"א דאז כי ללא ספק נדרשת השקעה של מו"פ עצמי בפרויקט, שבחלקה הגדול היא "תשתיתית וגנרית" לכל מי שרוצה להיכנס לתחום האמור, והכוונה היא שבעקבות פרויקט זה יפותחו יישומים נוספים; וכי משהב"ט נוקט בשיטות שונות של מכרזים, והשיטה להגביל את סכום המכרז מקובלת היום במקומות רבים בעולם ובארץ.

לבקשת ועדת הכספים של דירקטוריון התע"א כתב במאי 2018 נציג המחלקה המשפטית של התע"א התייחסות פנימית בנוגע להיבטים משפטיים משמעותיים שבמסמכי המכרז שערך משהב"ט. בהתייחסותו זו כתב בין היתר כי המכרז כולל תנאים בעייתיים ומקפחים ולפיהם - כל הידע הטכנולוגי והקניין הרוחני שיווצרו במסגרת הפרויקט יהיו בבעלות מלאה ובלעדית של משהב"ט; וזאת אף שהתע"א תישא בפועל בחלק ניכר ממימון הפרויקט נוכח המחיר המרבי שהציב משהב"ט בבל"מ.

במאי 2018 הובא המענה לבל"מ לאישור ועדת הכספים ומו"פ של דירקטוריון התע"א. הוועדה המליצה לדירקטוריון החברה לאשר את המענה שכלל השקעה מסוימת המתפרסת על פני כמה שנים. בהתייחס לתנאים הנוגעים לבעלות על הידע אמר מנכ"ל התע"א דאז בדיון כי משהב"ט "שינה פוזיציה מול התעשיות הביטחוניות", וכי מדובר בשימוש בכוח שיש בידו. באותו החודש אישר דירקטוריון התע"א את הצעת המחיר במענה לבל"מ. במצגת לוועדת הכספים ומו"פ ולדירקטוריון ממאי 2018 נכתב בין היתר כי מדובר במכרז אסטרטגי; וכי יש לתחום זה פוטנציאל עסקי משמעותי.

ביוני 2019 התקיים דיון של ועדת המפתחים של מפא"ת. מסיכום הדיון עולה בין היתר כי רפאל נתנה למשהב"ט הנחה משמעותית. הוועדה אישרה את זכייתה של רפאל במכרז, כיוון שהצעתה הייתה "הטובה ביותר כלכלית, טכנית וניהולית".

4. **פרויקט ד':** בדצמבר 2018 אישרה הוועדה לבחירת מפתחים במפא"ת יציאה למכרז לפיתוח ולהצטיידות ראשונית בתחום מסוים. מסיכום הדיון של הוועדה עולה כי יש למעהב"ט הבנה טובה מאוד לגבי היכולות ואומדן המחירים של התעשיות בפרויקט; כי אומדן עלויות הפיתוח של הפרויקט עומד על סכום מסוים; כי המשרד מעריך שתהיה השתתפות עצמית משמעותית של התעשיות; כי יגביל את ההצעות בגין הפיתוח להנחה מרבית ולמחיר מרבי; וכי אומדן המחיר למשרד עבור הפיתוח הוא כשליש מאומדן עלויות הפיתוח.

בדצמבר 2018 הוציא מפא"ת לתע"א, לרפאל ולאלביט בל"מ לפרויקט ד' במחיר קבוע. תנאי הסף שנקבעו בבל"מ כללו בין היתר את התנאים האלה:

- התחייבות של המציע כי כל הידע המגולם ב"תקינה" שתפותח במסגרת הפרויקט,



לרבות ידע קודם המשולב בתקינה זו, יהיה בבעלות משותפת של החברה ומשהב"ט, והאחרון יהיה רשאי לנהוג בו מנהג בעלים ולהעבירו לצד ג' כלשהו ובלבד שההעברה תהיה לצורך המשרד כמשתמש סופי⁹⁵;

- המציע יצהיר כי שיעור ההנחה בהצעתו לגבי תכולת הבסיס אינו עולה על שיעור מסוים;
- מחיר הגג לתכולת הפיתוח שהוגדרה במסמך הוא סכום מסוים (לאחר ההנחה)⁹⁶;
- המציע נדרש להגיש, בנוסף על הצעתו למימוש התוכנית, הצעת מחיר בתחום מסוים להוכחת יכולתו בתחום זה;
- המציע מתחייב שלא למכור או להציע למכירה מערכת זהה או משופרת או "נגזרת" של המערכת נשוא ההסכם, על כל אחד ממרכיביה העיקריים, בלא שיקבל מראש מהמשרד אישור בכתב לכך.

במרץ 2019 כתב מנכ"ל התע"א דאז למנכ"ל משהב"ט דאז בנושא מכרז זה בין היתר כי התע"א השקיעה ב"שנים האחרונות" כסף רב ממקורותיה בפיתוח ובהדגמות של אבני בניין טכנולוגיות רלוונטיות למערכת, מתוך כוונה ברורה לתת מענה למכרז לכשיתפרסם; כי לתע"א יש יכולות טכנולוגיות וניהוליות מלאות לתת מענה שלם ומיטבי לדרישות המכרז; וכי למרות זאת הוא החליט שהתע"א לא תגיש הצעה למכרז ולא תתמודד בו נוכח דרישות "קיצוניות ובלתי סבירות" בעיקר מבחינה עסקית, כגון השקעה עצמית גבוהה, זכויות המשרד על הידע, לרבות ידע קודם והזכות להעברתו לצד ג', ודרישה להתחייבות שלא למכור את המערכת או את אחד ממרכיביה העיקריים, תנאי השולל את היכולת להחזיר ההשקעה⁹⁷.

בדצמבר 2019 אישרה הוועדה לבחירת מפתחים, בתפקידה כוועדת מכרזים כי חברת רפאל היא הזוכה במכרז. בסיכום הדיון נכתב בין היתר כי נוכח מרכזיות הפרויקט והפוטנציאל לייצוא רפאל נתנה למשהב"ט הנחה בשיעור המרבי.

יצוין כי לאחר המכרז התקיימה חליפת מכתבים בין אחת המתמודדות ובין משהב"ט, שבה עלו טענות מצידה לגבי תנאי המכרז, ובהם: מחיר גג שנקבע לתכולת הבסיס, כאשר בפועל העלות הריאלית גבוהה ממחיר זה, והגדרת הנחה מרבית בשיעור ניכר שיש בה "עידוד ברור למציעים להפסיד...".

ראש מפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט לא דורש מהתעשיות הביטחוניות להשקיע במו"פ, אלא שמפא"ת קובע לעיתים מחיר מרבי במכרז, שמשמעותו היא שהן צריכות להשקיע מהמו"פ העצמי שלהן; וכי ההחלטה על היקף ההשקעה במו"פ היא של התעשיות בלבד, בהתאם לשיקולים האסטרטגיים שלהן, לתוכניות העסקיות שלהן, ולצפי שלהן להחזיר ההשקעה. ראש מו"פ במפא"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי כ-40% מהמו"פ העצמי של

95 מפא"ת מסר כי המטרה של דרישה זו היא לאפשר שילוב של מרכיבים מצד ג' בתוך המערכת ("ארכיטקטורה פתוחה").

96 יצוין כי הפרויקט כולל מרכיבים נוספים על מרכיב הפיתוח.

97 ההחמרה בעניין זה נוגעת להתייחסות בבל"מ גם לכל אחד ממרכיביה העיקריים של המערכת.



התעשיות הגדולות מבוצע עבור הזמנות מפא"ת; ועם זאת אין למפא"ת סמכות לשלוט במו"פ העצמי של התעשיות, המושקע לפי האינטרסים הכלכליים של התעשייה.

אשר להכוונת המו"פ העצמי בתעשיות הביטחוניות, בין היתר באמצעות השתתפות התעשיות בעלויות הפיתוח בפרויקטים למשהב"ט, יצוין כי באפריל 2021 הציג צוות תעשיות ביטחוניות למנכ"ל משהב"ט את ממצאי הביניים של עבודתו, והמליץ בין היתר להמשיך להכווין את המו"פ ה"גנרי" בתעשיות. בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט לגבי ממצאי הביניים של הצוות אמר הכלכלן הראשי למעהב"ט כי "בהיעדר מקורות למשהב"ט, משתמשים בתעשיות". במאי 2021 הציג הצוות את ממצאיו הסופיים. במצגת לדיון זה נכתב כי אחת מהמלצות הצוות היא "המשך ועידון הכוונת המו"פ הגנרי בתעשיות"⁹⁸.

רפאל מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת כי השתתפות התעשייה בהוצאות הפיתוח כוללת הזמנות שבהן נקבע כי ההשתתפות תיחשב להנחה שאותה יש לפרט בהצעה, או שמשהב"ט קובע סכום מקסימלי להצעה אף שברור שעלויות הפיתוח גבוהות יותר.

ההשתתפות של רפאל והתע"א בעלויות הפיתוח של ארבעת הפרויקטים שלעיל למשהב"ט הייתה בסכום הגבוה פי שישה מסכום ההזמנות של משהב"ט בגין פרויקטים אלה. השתתפות התעשיות הביטחוניות בעלויות של פרויקטי פיתוח למשהב"ט מגדילה את היקף המקורות העומדים לרשותו למימוש נדבכי פיתוח והתעצמות צה"ל, מעבר לאלה שבתקציב הביטחון. מצד התעשיות הביטחוניות - ההחלטה לגבי היקף השתתפותן בעלויות הפרויקטים למשהב"ט, נוכח דרישתו, תלויה במשתנים רבים, ובהם: אסטרטגיית סל מוצרים, תחרות על פלח שוק, והערכה בנוגע לפוטנציאל המכירות בחו"ל של תוצרי הפרויקטים שיאפשרו את החזר ההשקעה במו"פ והשגת רווח. ההחלטה על השתתפות במימון הפיתוח, המתבצעת בין היתר מתקציבי המו"פ העצמי של התעשיות, משפיעה על כיווני המו"פ שלהן, בהתאם לצורכי מעהב"ט.

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 למעהב"ט. במישור הלאומי מדובר בשיקולים ביטחוניים ובשיקולים כלכליים-משקיים, שנדרש לבחנם בראיית-על.

יצוין בהקשר זה כי מימוש החלטת הממשלה בנוגע להנפקת המניות של התע"א תביא לכך ששתיים משלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בארץ יהיו חברות ציבוריות, שעליהן לתת דין וחשבון גם לבעלי מניותיהן מהציבור, והן נמדדות על ידי המשקיעים בשוק לפי תוצאותיהן העסקיות ולפי מחיר המניות שלהן.

98 כאמור, הדבר עולה גם מיעדי משהב"ט בתוכנית העבודה שלו לשנת 2021 וגם מתפקידי מפא"ת כפי שנקבעו בהוראת הארגון ופקודת הארגון שלו.



רישיונות שיווק ויצוא בפרויקטים בהם יש השקעה של התעשייה

בהוראת הארגון של מפא"ת נקבע כי תפקידיו הם בין היתר ייזום וניהול של תוכניות בין ממשלת ישראל לבין ממשלות זרות לפיתוח אמל"ח ולהתעצמות (GTG); והובלת ועדות מייעצות למתן רישיונות שיווק ביטחוני⁹⁹.

חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007, קובע כי פעולות של שיווק ביטחוני ויצוא של ציוד ביטחוני טעונות רישיון מאפ"י¹⁰⁰, האחראי לתחום זה ומוסמך לתת רישיונות שיווק ויצוא ולקבוע בהם תנאים. בחוק נקבע כי שר הביטחון ימנה ועדות מייעצות לאפ"י לצורך מתן המלצה בדבר מתן הרישיונות כאמור. בהמ"ב בנושא "הפיקוח על היצוא הביטחוני" נקבע כי השיקולים העיקריים שינחו את הוועדות במימוש ייעודן הם, בין היתר, שיקולים של ביטחון לאומי, מדיניות חוץ וסיוע לקידום היצוא הביטחוני¹⁰¹. יצוין כי בהתאם להמ"ב, ראש מפא"ת עומד בראש הוועדה המייעצת הטכנולוגית הכללית (וטמ"ח)¹⁰² המופקדת על בחינה מקצועית של בקשות לרישיונות שיווק¹⁰³. עוזרת בכירה לוועדה לבחירת מפתחים במפא"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי בנוגע להיתרי שיווק לא שוקל מפא"ת שיקולים מסחריים, ואינו מתנה את מתן הרישיונות בהתקשרויות מסחריות עם המשרד. עוד מסרה כי הוועדה אינה מוסמכת ולא נדרשת להבהיר למפתחים מהו פוטנציאל היצוא של המערכת.

החלטות התעשיות הביטחוניות אם להשתתף במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט ולהשקיע במו"פ ממקורותיה תלויות בין היתר בהערכתן לגבי פוטנציאל היצוא של המוצרים שיפותחו במסגרת הפרויקטים.

לדוגמה, בהצעת המחיר שהגישה התע"א למפא"ת לפרויקט מסוים נכתב כי היא מניחה בהצעתה שמשהב"ט יאשר בקשות עתידיות של התע"א ליצוא נגזרות של הפרויקט על מנת לאפשר לה להחזיר את השקעותיה העצמיות בפרויקט.

גם בהשקעותיה של התע"א במו"פ ממקורותיה לקידום פרויקטים עצמיים לפי שיקוליה העסקיים היא נסמכת על הערכותיה בנוגע לסיכויי קבלת היתרי יצוא ושיווק.

בסקר סיכונים תאגידי שביצעה התע"א בשנת 2020 צוינו סיכונים הנוגעים לפעילות מול משהב"ט, ובהם הסיכונים האלה:

- רכישה של מערכת והפיכתה למערכת מבצעית על ידי מעהב"ט היא מקדם שיווק משמעותי מול הלקוחות בחו"ל. כישלון בשיווק ובהחזרת מוצרי התע"א למעהב"ט הוא סיכון שיווקי למוצרי התע"א מול לקוחות חו"ל, בייחוד נוכח התמיכה הגלויה של מעהב"ט בשיווק

99 בפרק זה נעשה שימוש במונחים "היתר" ו"רישיון" באותה המשמעות.

100 בחוק נקבע כי פעולות אלה טעונות אישור של ה"רשות המוסמכת". הרשות המוסמכת הוגדרה ככל אחד מאלה: מנכ"ל משהב"ט או ראש אפ"י שהמנכ"ל הסמיכו לעניין חוק זה או עובד בכיר של אפ"י שהוא לפחות ראש חטיבה או יחידה מקבילה לה, שמנכ"ל משהב"ט הסמיכו לעניין חוק זה.

101 זאת נוסף על שיקולים אחרים, כגון ביטחון לאומי ומדיניות חוץ.

102 בוועדה חברים נציגים של מפא"ת, אפ"י, האגף לייצוא ביטחוני (סיב"ט), אגף ביטחוני-מדיני (אבט"מ), אגף הממונה על הביטחון (מלמ"ב), צה"ל ומשרד החוץ.

103 בהמ"ב 58.01 בנושא "הפיקוח על היצוא הביטחוני" נקבע כי רישיון יצוא הוא לרוב מימוש של רישיון שיווק, שניתן בשלב מוקדם יותר, והוא מאפשר ביצוע בפועל של יצוא.



המוצרים שהיא רכשה;

- הגבלות על שיווק ויצוא של מוצרים מצד המשרד עלולות לפגוע בכומר התחרות של החברה בפעילותה בעולם.

צוות משהב"ט בנושא תהליכי היצוא הביטחוני: צוות לבדיקת תהליכי היצוא הביטחוני וייעולם (להלן - צוות יצוא), שממנה כאמור מנכ"ל משהב"ט ביולי 2020, בחן בין היתר את נושא מתן ההיתרים לשיווק וליצוא.

בדוח לסיכום עבודת הצוות מדצמבר 2020 נכתב כי חובה על משהב"ט לעשות ככל שניתן כדי לחזק את התעשייה ולאפשר לה להתחרות בשווקים בתנאים הטובים ביותר; כי השוק הביטחוני בישראל מוגבל מאוד במשאבים שלו, ולכן כדי להמשיך ולפתח יכולות - התעשיות נדרשות להגביר את יכולת הייצור והמכירה מחוץ לגבולות המדינה; וכי כדי לשמר את היכולות הייחודיות של התעשייה הישראלית חובה על המשרד לסייע ככל הניתן להגברת היצוא שלה. הצוות פירט כמה בעיות שיש לטפל בהן, ובין היתר:

- חוסר שקיפות כלפי התעשיות לגבי הסיבות לדחיית בקשותיהן להיתרי יצוא;
- היעדר מדיניות בנושאים מסוימים הנוגעים ליצוא;
- תחרות מיותרת בין התעשיות הביטחוניות בנוגע למוצרים שידוע מראש שהמפסיד נותר ללא יכולת יצוא עתידית;
- לתעשייה יש "תחושה כי היא נמצאת במו"מ מול צה"ל או מפא"ת" כדי שתוכל לקבל את תמיכתם ברישיון יצוא.

עוד כתב הצוות כי תהליך מתן רישיונות היצוא אינו מגובה ב"דירקטיבות ברורות", כגון האיון בין התועלת מהיצוא ל"נזק למדינה"; כי הדבר גורם לכך שהתעשיות יחמיצו הזדמנויות עסקיות; וכי הצוות ממליץ לקבוע מדיניות ברורה בנוגע למתן היתרי יצוא, להתנהל בשקיפות ולקבוע קריטריונים אחידים לתעשיות בכל הנוגע לעסקאות GTG.

בדצמבר 2020 הציג הצוות את ממצאיו והמלצותיו למנכ"ל משהב"ט. המנכ"ל קבע כי הצוות יציג את העבודה בפורום של ראשי אגפים במשהב"ט (פורום מקס"ם¹⁰⁴), וכי תוגדר תוכנית עבודה מפורטת הכוללת גורם אחראי ולוחות זמנים. בפברואר 2021 הציג ראש הצוות את הממצאים לפורום מקס"ם. מנכ"ל משהב"ט סיכם בין היתר כי עיקר ההכנסות של התעשיות הביטחוניות מקורן ביצוא; כי חיזוק תחום זה מזוהה כקריטי לאיתנות הכלכלית; כי על משהב"ט לבחון באופן רציף את מדיניות היצוא, תהליכים, רגולציה ועוד, כדי לאפשר לתעשיות לייצא ולהרוויח, תוך שמירה על האינטרסים הביטחוניים; כי כל פעילות ה-GTG מחייבת את אישורו; כי נדרש לגבש עקרונות לעסקאות "יצוא מו"פ"; וכי לצורך כך יוקם צוות בראשות ראש אגף התכנון עד למאי 2021. מלשכת ראש אגף התכנון נמסר למשרד מבקר המדינה כי הנושא נמצא באחריות הכלכלן הראשי למעהב"ט, והטיפול בו טרם הסתיים.

104 פורום בראשות מנכ"ל משהב"ט ובהשתתפות כמה ראשי אגפים במשהב"ט, ובו דנים בנושאי מקס"ם - מכירות, קשרי חוץ, סיוע ויצוא ביטחוני והממונה על הביטחון (מלמ"ב).



יצוין כי במצגת מינואר 2021 של מנכ"ל התע"א לצוות אחר שמינה מנכ"ל משהב"ט (צוות תעשיות ביטחוניות) צוין כי הבעיות העיקריות שאיתן מתמודדת התע"א הן בין היתר היעדר מדיניות יצוא ברורה והגבלות הדוקות מדי על היצוא; וכי מתבקשת מדיניות ברורה ושקופה בנושא יצוא ורישיונות.

למתן רישיונות לשיווק וליצוא ביטחוני, לרבות התנאים הנכללים בהם, יש השפעה מהותית על פוטנציאל המכירות של התעשיות בעולם, ומכאן - על התשואה הצפויה להתקבל מהשקעותיהן בפיתוח; דבר המשפיע על נכונות התעשיות להשתתף במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט. בהתאם לכך, למתן הרישיונות יש גם השפעות אפשריות משמעותיות על המשק בהיבטי תעסוקה ותוצר, וכן על הכנסות המדינה מדיבידנד מהחברות הביטחוניות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה מציין את הקמת צוות יצוא ואת הפעולות שנוקט משהב"ט, על פי הנחיית המנכ"ל, לטיוב ההליכים בנושא רישיונות היצוא ובפעילות GTG.

נוכח מסקנות צוות יצוא והחשיבות של הנושא כמפורט לעיל, מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יוודא את מימוש המלצות הצוות בנוגע לקביעת מדיניות ברורה וקריטריונים אחידים למתן רישיונות יצוא; כי אלה ייושמו באופן ענייני ושוויוני, וכי ההחלטות בנושא זה ומכלול השיקולים הנלווים אליהן יובאו לידיעת התעשיות הביטחוניות, על מנת שהן יוכלו להפיק מהם לקחים במסגרת התנהלותן העסקית. כמו כן, מומלץ שהקריטריונים האמורים יתייחסו בין היתר לפוטנציאל היצוא ולתועלות לתעשיות ולמשק לצורך קידום היצוא הביטחוני.



לרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות יש חשיבות רבה עבורן בכמה היבטים: משהב"ט הוא מונופסון בתחום הרכש הביטחוני בישראל ולקוח מהותי שלהן (כ-20% מהכנסות התע"א בממוצע בשנים 2016 - 2020 מקורן בפרויקטים למשהב"ט); המונית הבין-לאומי של צה"ל מסייע ביצוא של מוצרים שנרכשו עבורו; פעילותו של משהב"ט לשיווק של פרויקטים במתווה GTG ונגזרותיו¹⁰⁵ אשר היוו כ-13% מהכנסות התע"א בשנים 2016 - 2020; ופעילותו של המשרד כרגולטור בנוגע לרישיונות שיווק ויצוא, המשפיעה על הכנסות התעשייה מיצוא.

נוכח האמור לעיל, רכש של משהב"ט מתעשייה כזו או אחרת עשוי לתרום רבות לעסקיה, וכדי לקדם רכש זה - התעשיות הביטחוניות נכונות להציע למשהב"ט הנחות מסחריות משמעותיות, והן גם משקיעות ממקורותיהן במו"פ לפי הכוונתו ובהוכחות היתכנות לפי דרישותיו.

105 התקשרויות של התע"א באופן ישיר עם מדינה זרה, שבהן משהב"ט שימש כגורם מתווך.



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, וכן על יכולתן לספק בעתיד מגוון פתרונות טכנולוגיים שייתנו מענה לצורכי צה"ל. עוד מומלץ כי יקבעו ויפרסמו קווים מנחים ומודל עסקי.

בתגובתה של רשות החברות מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי הקמת פורום לבחינת הנושא, שיקיים שיח עם שאר הגורמים, הוא חשוב ונכון; וכי היא תשמח לתרום מהידע שלה בנושא.

תשלומים של משהב"ט לתע"א ושל התע"א לספקיה

בחוק מוסר תשלומים לספקים, התשע"ז-2017 (להלן - חוק מוסר תשלומים), נקבע כי משרד ממשלתי שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה ישלם את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 יום ממועד קבלת החשבון - אם התקופה לתשלום לספק נספרת ממועד המצאת החשבון, או לא יאוחר מ-30 יום מתום החודש שבו הומצא לו החשבון - אם התקופה לתשלום לספק נספרת מתום החודש שבמהלכו הומצא החשבון למזמין. עם זאת, בחוק נקבע כי הוא לא יחול על עסקאות בין משהב"ט לבין תאגיד אם היקף ההתקשרויות ביניהם, בממוצע שנתי, הוא 500 מיליון ש"ח לפחות. דהיינו, החוק אינו חל על תשלומי משהב"ט לתעשיות הביטחוניות הגדולות, ובהן התע"א ורפאל. יצוין כי סייג זה לתחולת החוק אינו פוטר תעשיות אלה מחובותיהן לפי הוראות החוק לעניין מועדי התשלום לספקיהן.

בהמ"ב בנושא "מוסר תשלומים ותשלום ריבית פיגורים" נקבע לגבי תאגיד שהיקף התקשרויותיו עם משהב"ט גדול מ-500 מיליון ש"ח [בשנה] כי מועד התשלום יהיה לא יאוחר מ-60 ימים מהמועד שבו התקבל החשבון במשרד. עוד נקבע בהוראה כי בגין איחורים בתשלומים מעבר למועדי התשלום שנקבעו בה יתווספו לתשלום הפרשי הצמדה וריבית בהתאם להנחיות שנקבעו בהוראה. גם בהוראת אגף הכספים (להלן - אכ"ס) בנושא מועדי תשלום נקבע כי מועד התשלום לתעשיות הגדולות (התקשרויות בהיקף שנתי של מעל 500 מיליון ש"ח) הוא 60 יום מתאריך קבלת החשבונית¹⁰⁶.

בביקורת עלה כי בשנים שנבדקו (2017 - 2020) משהב"ט לא פרע את התחייבויותיו לתע"א ולרפאל בתוך 60 ימים ממועד קבלת החשבון במשהב"ט בהתאם להמ"ב.

106 יצוין כי גם בגרסה הקודמת של ההוראה נקבע כי מועד התשלום הוא 60 יום מתאריך קבלת החשבונית.



להלן נתוני התע"א לגבי מספרם הממוצע של ימי האשראי למהב"ט בשנים 2017 - 2020 שהם מעבר למועדים שבהם אמורים היו להתבצע התשלומים¹⁰⁷ (להלן ימי אשראי באיחור)¹⁰⁸:

לוח 3: מספרם הממוצע של ימי אשראי באיחור בתשלומי מהב"ט לתע"א, 2020 - 2017

השנה	סכום חשבוניות (מיליוני ש"ח)	מספרם הממוצע של ימי אשראי באיחור
2017	2,578	13
2018	2,763	15
2019	2,193	39
2020	2,376	51 ⁽¹⁾

המקור: נתוני התע"א.

(1) ימי האשראי באיחור לשנת 2020 כוללים ימי איחור בתשלום בגין חשבוניות ששולמו עד למרץ 2021, ואינם כוללים את ימי האיחור בגין חשבוניות בסך כ-71.2 מיליון דולר שלא שולמו עד למועד זה, ושימי האשראי באיחור בגינן הם 148 יום.

להלן בתרשים מוצגים הסכומים שמהב"ט איחר בתשלומם לתע"א ולרפאל בשנים 2017 - 2020¹⁰⁹:

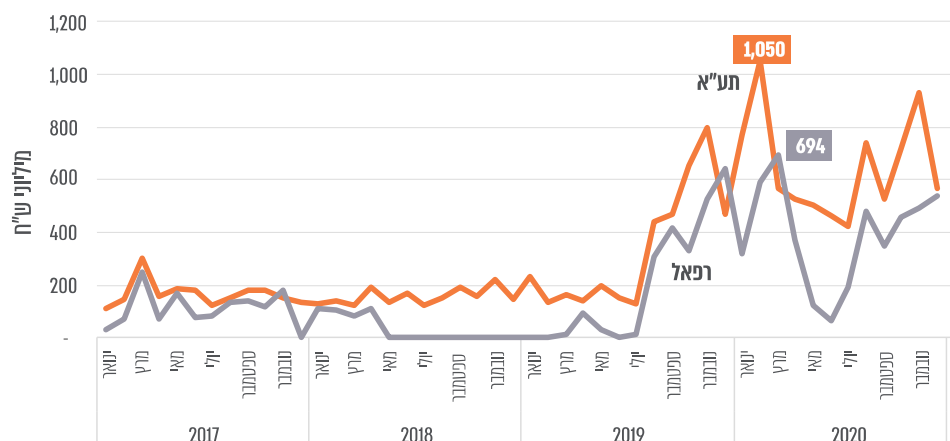
107 אכ"ס מסר למשרד מבקר המדינה כי אין לו יכולת להצליב בין נתוני רפאל והתע"א לגבי ימי האשראי וסכום האיחורים בתשלומים ובין נתונים מהמערכת שלו מאחר שבוצעו שינויים במועדי החשבוניות במערכת של מהב"ט לצורך הסדרי המימון והפקטורינג (בנושא זה ראו בהמשך).

108 ימי האשראי באיחור בגין חובות של מהב"ט שהתע"א המחיתה לגוף פיננסי (כמתואר בהמשך) חושבו עד למועד המחאתם.

109 היקף ההכנסות הממוצע של התע"א ושל רפאל ממהב"ט בשנים 2017 - 2020 היה כ-0.8 מיליארד דולר וכ-1.07 מיליארד דולר בהתאמה.



תרשים 3: סכומים שמהב"ט שילם באיחור לתע"א ולרפאל, (במיליוני ש"ח) 2020 - 2017



על פי נתוני התע"א ורפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בתקופה שנבדקה (בשנים 2017 - 2020) משהב"ט לא פרע את מלוא חובותיו לתע"א ולרפאל במועד¹¹⁰; מגמה שהחמירה בשנת 2020. בפברואר 2020 הסתכמו חובות משהב"ט לתע"א ביותר ממיליארד ש"ח; ובמרץ 2020 הסתכמו חובותיו לרפאל בכ-694 מיליון ש"ח. בביקורת עלה כי משהב"ט לא שילם ריבית בגין האיחורים בתשלומים אלה, וזאת שלא בהתאם להוראותיו.

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

הגורמים לפיגורים בתשלומי משהב"ט לתעשיות הגדולות

בהוראת הארגון של אכ"ס נקבע כי ייעודו הוא להבטיח ביצוע מיטבי של הפעילות הכספית במעבה"ט על פי הוראות החוק וכללי מינהל תקין; וכי בין תפקידיו ומטרותיו לבדוק עמידה בכללים המחייבים בעת חתימה על התחייבויות המשרד, טיפול בהסדרי מימון בעסקאות משהב"ט וכן ביצוע של תשלומי המשרד בתנאים ובעיתויים המתאימים. עוד נכתב בהוראה כי חשב משהב"ט מתמנה לתפקידו על ידי החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), והוא כפוף למנכ"ל משהב"ט. בהוראת תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ס)¹¹¹ נקבע כי חשבי משרדי הממשלה מהווים זרוע ארוכה של משרד האוצר במשרדים.

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

111 הוראות תכ"ס הן הנחיות מנהליות שמפרסם אגף החשכ"ל במשרד האוצר. ההוראות כוללות הנחיות אופרטיביות ומקצועיות למשרדי הממשלה, ובהם משהב"ט.



משהב"ט מנהל את פעילותו במסגרת תקציב שנתי שקובעת הכנסת בחוק לכל שנת כספים (להלן - תקציב מימון). זאת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה ולחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). בהתבסס על תקציב המימון קובע אגף התקציבים במשהב"ט (להלן - את"ק) מסגרות תקציב להתקשרויות שנתיים ורב-שנתיות לגופים במשהב"ט (להלן - מערכת ההתקשרויות)¹¹².

החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנושא זה כי האיחור בתשלומי משהב"ט לתעשיות הביטחוניות נוצר בשל תקצוב יתר במערכת ההתקשרויות המשמשת לצורך הניהול התקציבי של משהב"ט, כי האיחור בתשלומים הועצם בשנים האחרונות בגלל קיומה של "שנת תקציב המשכ"י", כי הוא אינו מרוצה מרמת הבקרה שיש לחשב משהב"ט כדי לוודא שהמחויבויות שהמשרד מקבל עליו תואמות את היקף תקציבו; וכי משרד האוצר מנסה לפתח, בשיתוף עם אגף התקציבים של המשרד, כלים להגברת הבקרה על התקשרויותיו של משהב"ט.

חשב משהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי הסיבות לאיחורים בתשלומי המשרד לתעשיות הגדולות היו מצוקה תזרימית של המשרד בשנת 2020 שנגרמה בין היתר מ"שנת התקציב המשכ"י"¹¹³ ומחזיו פחות מוצלח של מערכת ההתקשרויות; כי מערכת ההתקשרויות עלולה ליצור אשליה שיש בידיו סכומים המאפשרים את מימון ההתקשרויות, וכאשר מתגלה המצב בפועל אין מספיק זמן להגיב ולתקן; כי דחיית התשלומים לתעשיות היא אילוץ, והיא מתבצעת במסגרת הידברות ולפי החוק, ולתעשיות הגדולות יש יכולת להתמודד עם פערי המימון; וכי גם בשנת 2021 יש בעיות תזרימיות אך ההתנהלות היא יותר זהירה, וכיום הוא מבצע תהליך של הסקת מסקנות בנושא זה.

ביולי 2021 הגיש מבקר אכ"ס לחשב משהב"ט סיכום ביקורת שהכין על פי הנחייתו בנושא "התנהלות תקציבית למול תזרים - שנת 2020". נוכח הניתוח שעשה מבקר אכ"ס הוא המליץ בסיכום בין היתר על עבודה משותפת של אכ"ס ואת"ק לטיוב תהליכים תוך שיתוף פעולה הדוק; על ביצוע שינוי מהותי במערכות המחשוב ובסדרי העבודה, באופן שינתן ביטוי במערכות המחשב לתקציב המימון; ועל פיתוח מודלים וניטור לצורך מעקב הדוק אחר הפרמטרים המשפיעים על התקציב והתזרים. בסיכום הביקורת נכתב כי הוקם צוות משותף לאכ"ס ואת"ק לצורך טיוב תהליכים ומיסוד מנגנוני בקרה והטמעה במערכות הממוכנות.

בתגובתו של אגף התקציבים במשרד האוצר מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי משהב"ט מוציא אל הפועל התקשרויות חדשות החורגות ממסגרת התקציב שהועמד לרשותו בניכוי התחייבויות קודמות שלו, וכי מדובר בפרקטיקה שאינה מתיישבת עם חוק יסודות התקציב; כי פרקטיקה זו מתאפשרת כיוון שמערכת התקציב וההתקשרויות של משהב"ט נפרדת מזו של יתר משרדי הממשלה¹¹⁴ מפאת סיווג הביטחוני, והיא אינה כפופה לפיקוח ישיר של משרד האוצר; וכי לפיכך, משרד האוצר אינו יכול לבקר באופן מלא את הכיסוי התקציבי של התקשרויות משהב"ט.

112 זאת בהתבסס על מודל סטטיסטי הקושר בין תקציב המימון למערכת ההתקשרויות. התקציב השנתי להתקשרויות שונה בהיקפו מתקציב המימון, וזאת כדי להביא לניצול מרבי של האחרון.

113 בחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי "שנת תקציב המשכ"י" היא שנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק התקציב לאותה שנה; וכי בשנה כזאת רשאית הממשלה להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת.

114 מערכת מרכבה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.



בתגובתו של אגף החשכ"ל מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי את"ק שבמשהב"ט מזין את תקציב ההתקשרות, הגבוה מתקציב המימון, למערכת העצמאית שיש למשרד; כי במצב שבו את"ק קובע את היקף פעילות מעהב"ט, ואכ"ס נדרש לממן את ההזמנות ולהסביר את החריגות מתקציב המימון, יש לדעתו הפרדה בין סמכות לאחריות. עוד מסר כי הכלים העומדים לרשות חשב משהב"ט אינם מספקים נוכח מבנה התקציב; כי אגף החשכ"ל ואכ"ס מנסים לפתח כלים נוספים, אך ללא הסכמת משהב"ט לשתף את אנשי החשבנות בהליך אישור תוכנית ההתקשרות - הבקרה תישאר "מעוקרת". אגף החשכ"ל הדגיש כי ללא שינוי של שיטת העבודה מהיסוד לא ניתן יהיה לייצר מנגנוני פיקוח ובקרה מספקים; וכי יש לבסס את מנגנון הבקרה של חשב משהב"ט על קצב ההתקשרויות ורמת הפעילות של משהב"ט כדי לוודא שמחויבויות שהוא נוטל תואמות את היקף תקציבו.

בתגובתו של את"ק מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי הוא דוחה את הטענה כי האיחור בתשלומי משהב"ט לספקים נבע מתקצוב יתר במערכת ההתקשרויות; כי התשלומים לספקי משהב"ט בשנים 2019 - 2020 הושפעו מקיצוצים רוחביים בלתי צפויים בתקציב הביטחון ומהתנהלות של המשרד ללא חוק תקציב מאושר; כי היקף ההתחייבויות הרב-שנתיות ידועות ומוצגות לחשב משהב"ט ולגורמים נוספים במשרד האוצר; כי תקציב הביטחון מפוקח ומבוקר באופן הדוק על ידי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר; וכי קיימים כלי בקרה נרחבים בידי חשב משהב"ט ואגף התקציבים משרד האוצר, כגון דוחות תקופתיים, פגישות עיתיות וגישה למערכות התקציב.

בתגובתו של אכ"ס מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי לטעמו יש הכרח לטפל בנושא תקציב ההתקשרות באופן שפעילות המשרד תהיה בהתאם למקורות שהועמדו לרשותו בחוק התקציב; כי האגף ביצע בדיקה יסודית בנוגע להתנהלות התקציבית אל מול התזרים על מנת להמליץ על שיפור התהליכים; וכי בהנחיות לתכנון שפרסם מנכ"ל המשרד לשנת 2022 נכללה הנחיה להידוק שיתוף הפעולה בין אכ"ס לאת"ק לשם מיצוי הפיקוח והבקרה בנושא תקציב המימון ותקציב ההתקשרות.

מהאמור לעיל, כמו גם מדברי גורמי משרד האוצר, עולה כי במועד סיום הביקורת, הליך הבקרה של משרד האוצר לרבות בקרת חשב משהב"ט על ההתקשרויות של משהב"ט לא איפשר לוודא את קיומם של מלוא המקורות התקציביים לתשלום התחייבויותיו במועדן.

על אגף החשכ"ל ואכ"ס, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם את"ק במשהב"ט, לפעול לשיפור ולחזוק של מנגנוני הבקרה על התקשרויות משהב"ט, כדי לוודא שהיקפן ותנאיהן תואמים את היקף תקציבו, ושיש ביכולת המשרד לבצע את התשלומים בגינן במועד.



המחאת הזכות של התע"א לקבלת תשלומים ממשלה

בהוראת תכ"ס בנושא "ביצוע תשלומים - אמצעי תשלום" צוין כי משרדי ממשלה מקבלים מעת לעת בקשות מספקים להמחות לצד ג' תשלומים אשר מגיעים להם. בהוראה נקבע כי מותרת המחאת זכות מוטב¹¹⁵ במסגרת פעילות פקטורינג¹¹⁶ לשם קבלת מימון.

ממסמך פנימי של אכ"ס במשהב"ט מדצמבר 2020 עולה כי לצורך גישור על פערי מימון בשנת 2019 סיכם משהב"ט הסדרי מימון עם תעשיות ביטחוניות במגזר הממשלתי והפרטי, כגון הסדר לדחיית מועדי תשלום והסדר לביצוע פקטורינג בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח; וכי הדרכים שבאמצעותן התמודד משהב"ט בשנת 2020 עם פערי המימון הן דחייה של תשלומים של המשרד לגורם שאחת החברות עשתה עמו עסקת פקטורינג, וכן דחייה לשנת 2021 של תשלום חשבוניות לתעשיות ביטחוניות בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח.

בדוח הכספי של משהב"ט ל-31.12.20 נכתב לגבי יתרות החוב של המשרד לספקים ולנותני שירותים בישראל כי בגין סך של כ-1.25 ל-31.12.19 וכ-1.2 מיליארד ש"ח ל-31.12.20 נעשו שינויים בתנאי התשלום בתיאום עם שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות, לרבות כ-0.38 וכ-0.3 מיליארד ש"ח ל-31.12.19 ול-31.12.20 בהתאמה באמצעות פקטורינג.

בכל הנוגע לתע"א - בדצמבר 2019 ובמרץ 2020 התקשרה התע"א עם גורם פיננסי לביצוע פקטורינג בסך 380 מיליון ש"ח ו-700 מיליון ש"ח בהתאמה^{117,118}. במכתבם של מנכ"ל וחשב משהב"ט לתע"א מדצמבר 2019 בנושא "המחאת חוב בגין חשבוניות מאושרות לתשלום משנת 2019" צוין כי משהב"ט ישלם מחצית מסכום החוב (190 מיליון ש"ח) לגורם הפיננסי ביוני 2020 ואת המחצית השנייה (190 מיליון ש"ח) בספטמבר 2020; ובמכתבם ממרץ 2020 בנושא "המחאת חוב בגין חשבוניות מאושרות לתשלום מהשנים 2019 - 2020" נכתב כי משהב"ט ישלם מחצית מסכום החוב (350 מיליון ש"ח) באוקטובר 2020 ואת המחצית השנייה (350 מיליון ש"ח) בנובמבר 2020. לפי חישוב של התע"א - עלות הפקטורינג לחברה לקבלת התשלומים בשנים 2019 ו-2020 הייתה מיליוני ש"ח.

עלה כי תע"א ביצעה פקטורינג של חובות משהב"ט בשנים 2019 - 2020 בסכומים של 1,080 מיליון ש"ח ובעלות של מיליוני ש"ח.

בשנים 2020 ו-2021 פנתה התע"א למשהב"ט בבקשה לאשר לה להמחות את זכותה לתשלומים נוספים ממנו (פקטורינג), אך לא התקבל אישור לכך. במרץ 2021 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי התע"א פונה מדי שבוע למשהב"ט בבקשה לבצע פקטורינג נוסף; וכי משהב"ט מפנה

115 בעל זכות לקבלת תשלום.

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

117 מנכ"ל התע"א וסמנכ"ל הכספים שלה חתמו על הסכמי פקטורינג וכנדרש הודיעו למשהב"ט על המחאת זכות לצד ג'. צוין כי דירקטוריון התע"א עודכן לגבי תהליך הפקטורינג.

118 צוין כי בסיכום בין התע"א ומשהב"ט הוחלט כי בד בבד עם דחיית תשלומים בסך 380 מיליון ש"ח משנת 2019 לשנת 2020, משהב"ט הקדים תשלום לתע"א בסך של כ-182 מיליון ש"ח מפרברואר 2020 לדצמבר 2019.



את החברה לחשכ"ל, והלה משיב כי היועץ המשפטי של משרד האוצר אינו מאשר לעשות זאת ומפנה אותה שוב למשהב"ט (בעניין זה ראו בהמשך).

בנובמבר 2020 כתב מנכ"ל התע"א למנכ"ל משהב"ט כי זה יותר משנה משהב"ט אינו משלם באופן סדיר את חובותיו לתע"א, וכי אי-תשלום החוב עד לסוף אותה שנה עלול לפגוע בחברה מכמה בחינות: אי-עמידה באמות מידה פיננסיות¹¹⁹ כלפי התאגידים הפיננסיים ומחזיקי אגרות החוב (להלן - אג"ח), עד כדי חשש לחילוט ערבויות; תזרים שלילי מפעילות שוטפת שפוגע במילות החברה ועלול לחייב אותה בדיווחים מיוחדים על מצבה הכספי לרשות ניירות ערך ולציבור; קושי לשלם לספקים במועד; ופגיעה בדירוג החברה¹²⁰. עוד כתב המנכ"ל כי משהב"ט לא אישר לתע"א להמשיך להמחות את זכותה לקבל את התשלומים שהמשרד חייב לה, והדבר פוגע בתזרים המזומנים שלה¹²¹.

יצוין בהקשר זה כי בדוח מבקר המדינה¹²² משנת 2021, שבחן בין היתר את מצבה העסקי של התע"א, נכתב כי תזרים המזומנים מפעילותה השוטפת בשנת 2019 היה שלילי, וכי התע"א מימנה את פעילותה זו באמצעות לקיחת הלוואות. בתשובתה של התע"א מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה למשרד מבקר המדינה כי החל משלהי שנת 2019 ובשנת 2020 פיגר משהב"ט בקביעות בתשלום חובותיו לחברה, וכי סכום החובות הצטבר והסתכם במחצית הראשונה של שנת 2020 למאות מיליוני ש"ח; כי למרות זאת תזרים המזומנים של התע"א, ללא חברת הבת אלטא, היה חיובי בשנת 2019, ואלמלא הפיגור האמור הייתה החברה מציגה תזרים מזומנים חיובי למועד זה גם בדוח הכספי המאוחד שלה.

גובר התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי התע"א נפגעת מהאיחור בתשלומי החובות של משהב"ט בכמה בחינות, לרבות פער תזרימי שלצורך כיסוי לקחה התע"א הלוואות וביקשה להעמיד לרשותה קו אשראי בנקאי, ופגיעה במערכת היחסים עם ספקיה, שבאה לידי ביטוי בהחמרה בתנאי תשלום עתידיים של החברה לספקיה. ראש מחלקת מסחר פיננסי בארגון הכספים של התע"א מסרה למשרד מבקר המדינה כי על בסיס תחשיב שביצעה, עלויות האשראי של התע"א בשנת 2020 למימון האיחורים בתשלומי החובות של משהב"ט הסתכמו במיליוני ש"ח, וזאת נוסף על עלות הפקטורינג.

המשנה למנכ"ל התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת סקר סיכונים תאגידי שבוצע בשנת 2020, מופו כמה סיכונים הנוגעים לפעילות עם משהב"ט, לרבות: פגיעה בתזרים המזומנים של החברה עקב אי-עמידה בתנאי תשלום חוזיים מלקוחות, בין היתר משהב"ט. סיכון התזרים נקבע כסיכון תאגידי.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי לקיחת הלוואה על ידי התעשיות למימון פעילות ממשלתית הוא מצב לא יעיל מבחינת המדינה; וכי עלות גיוס האשראי על ידי התעשייה היא גבוהה מזו שהמדינה הייתה משלמת.

119 מדידים פיננסיים שחברה צריכה לעמוד בהם בהתאם להסכם קבלת הלוואה או אשראי.

120 דירוג אשראי הוא הערכה של סוכנות דירוג לגבי סיכוני אשראי של הגוף המדורג וליכולתו לעמוד בתשלומי התחייבויותיו במלואם ובזמן.

121 דברים דומים כתב בנובמבר 2020 סמנכ"ל הכספים דאן לחשב משהב"ט.

122 מבקר המדינה, **דוח שנתי מרץ 2022**, "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ - מצב החברה וסיכונה".



בביקורת עלה כי נוכח האיחור בתשלומי חובות של משהב"ט בשנים 2019 ו-2020 נטלה התע"א אשראי בנקאי והמחאה לנותן האשראי את זכותה לקבל תשלומים ממשהב"ט בהיקף כולל של כ-1.1 מיליארד ש"ח. במסגרת המחאה הזכות קיבל משהב"ט אשראי נוסף לתקופות של בין שישה לתשעה חודשים, ובעקבות כך תשלום חלק מהחשבוניות נדחה לתקופה של יותר משנה לעומת מועד התשלום המקורי.

האיחור בתשלומי החובות של משהב"ט לתעשיות הביטחוניות הגדולות אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והוא גורם להן חוסר ודאות תזרימית, פוגע בתזרים המזומנים שלהן מפעילות שוטפת, חושף אותן לסיכון של אי-עמידה באמות מידה פיננסיות מול תאגידים פיננסיים ומחזיקי אג"ח, ופוגע במערכת היחסים ביניהן ובין ספקיהן. זאת נוסף על עלויות מימון ופקטורינג 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"ח¹²³, מתוכם כ-42% בגין עלויות מימון למקורות חיצוניים.

בחוק יסודות התקציב נקבע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה; כי הממשלה לא תקבל הלוואה בשקלים מתאגיד בנקאי¹²⁴; וכי הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתוכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי הפקטורינג, שבמסגרתו נדחים תשלומים בין שנות תקציב, הוא למעשה מעקף של המגבלות החלות נוכח דיני התקציב ושל סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה במסגרת התקציב השנתי, וכן גורם להקטנתו של התקציב בשנים העוקבות; וכי לפי עמדתם מדובר בפעילות שאינה לגיטימית ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. עוד מסרו כי אף שביצוע פקטורינג כשלעצמו במהלך שנת תקציב הוא פרקטיקה שעשויה להיות מקובלת, מדובר במצב שנכפה על התעשיות ופועל לרעתן, והמצב חמור אף יותר כשמדובר במהלך חוצה שנות תקציב כאשר התקציב השנתי אינו מספיק לצרכים; וכי השימוש בפקטורינג חוצה-שנים מקנה עדיפות למשהב"ט על פני שאר משרדי הממשלה שאינם יכולים לגייס מימון חיצוני בדרך זו. אגף התקציבים הוסיף בתגובתו על ממצאי הביקורת כי עסקאות הפקטורינג האמורות נעדרות היגיון כלכלי ומשקפות התנהלות בעייתית של משהב"ט לעמידה "מלאכותית" במסגרת התקציב ודחיית הבעיה לשנה העוקבת; כי תכליתן של עסקאות אלה, לפי הוראות התכ"ס, היא להיטיב עם ספקים באופן שמשרת את שיקוליהם העסקיים, אך בכל הנוגע לתשלום החוב של משהב"ט - התעשיות הביטחוניות, שהן ספקיו, הן הנפגעות העיקריות; וכי לעמדתו עסקאות אלה אינן לגיטימיות ואינן עולות בקנה אחד עם התנהלות תקינה של תקציב המדינה.

החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי לדעתו יש להסדיר את נושא מועדי התשלום לתעשיות, למרות החרגתם מחוק מוסר תשלומים; וכי אגפו פועל להסדיר את תשלום כלל החובות של

123 התע"א מסרה כי החישוב בוצע לפי שיעור הריביות על הלוואות שהיא לקחה או לפי ריביות ממוצעות בשוק בתקופה זו.

124 למעט בהתקיים תנאים מסויימים שנקבעו בסעיף 48 לחוק.



משהב"ט בתוך כמה חודשים. סגן בכיר לחשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה¹²⁵ כי עסקאות הפקטורינג עם התע"א הובאו לאישור אגף החשכ"ל נוכח חריגות, והוא אישר אותן נוכח המצוקה התזרימית של התע"א בעקבות העיכוב בתשלומים של משהב"ט. בתגובתו על ממצאי הביקורת הוסיף אגף החשכ"ל כי נושא הפקטורינג מוסדר בהוראת תכ"ם המאפשרת את ביצועו; כי הפקטורינג הוא כלי פיננסי חיוני ומקובל למימון בטווח הקצר, לצורך גמישות; וכי לדעת האגף יש להסדיר את מועדי הפירעון של חובות משהב"ט לתעשיות הביטחוניות אף שהנושא אינו כפוף לחוק מוסר תשלומים.

בתגובתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי לעמדתו עסקאות פקטורינג לתקופה אשר חורגת מתנאי תשלום מקובלים בעסקאות שהמדינה עורכת, ובפרט כשהתשלומים בגין חוצים שנות תקציב, הן אסורות באשר הן מנוגדות לתכליתם ולהגיונם של דיני התקציב ולחוק יסודות התקציב; וכי עניין הוא הגדלת התקציב, הלכה למעשה, מעבר למגבלות הקבועות בחוק.

יצוין בהקשר זה כי בשנת 2021 נדרש היועץ המשפטי לממשלה לעניין אשראי שלקח ספק של משהב"ט מגורם פיננסי לצורך מימון הצטיידות על פי עסקת רכש מסוימת של משהב"ט וכי בפברואר 2021 כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הגדלת ההוצאה הממשלתית באמצעות הלוואה, שבאותו עניין נעשתה באמצעות דחיית מועד החזר האשראי, היא דרך מימון שאינה מתיישבת עם דיני התקציב; וכי היועץ המשפטי לממשלה הבהיר לגורמי הביטחון כי מעהב"ט או כל משרד ממשלתי אחר לא יוכלו לנקוט שוב בדרך מימון¹²⁶.

בתגובתו של משרד המשפטים מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי חוות דעתו האמורה קובעת עקרונות מנחים להתנהלות תקציבית תקינה ובהתאם לדין; וכי יישום העקרונות צריך להידון בין משהב"ט לבין משרד האוצר, בליווי הייעוץ המשפטי של המשרדים, ואם יתעוררו סוגיות משפטיות או יידרשו הבהרות או השלמות בנוגע לחוות הדעת - היועץ המשפטי לממשלה יחווה את דעתו בנושא.

תגובות הצדדים המפורטות לעיל מחדדות את הצורך בהסדרת תנאי התשלום ומתכונת הפקטורינג של משהב"ט לתעשיות הביטחוניות ובאופן אישורה, בפרט נוכח החרגת מחוק מוסר התשלומים ונוכח איחור משהב"ט בתשלומיו להן.

מומלץ כי גורמי משרד האוצר (אגף החשכ"ל 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.

125 ב-7.10.21.

126 היועץ המשפטי לממשלה אישר את עסקת המימון הזאת, בין היתר נוכח נסיבות ייחודיות ודחיפות ביצועה. יצוין כי במרץ 2021 הגישה התנועה למען איכות השלטון עתירה לבג"ץ בנוגע לחוקיות העסקה לפי דיני התקציב, ובג"ץ דחה את העתירה. ראו בג"ץ 1602/21 **התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.8.21).



תחולת חוק מוסר תשלומים על התעשיות הביטחוניות

בשנים 2018 - 2020 התארכה תקופת ימי האשראי של התע"א לתשלום לספקיה: בשנת 2018 התקופה הייתה 69 ימים, ובשנים 2019 ו-2020 הייתה 67 ו-81 ימים בהתאמה.

בחוק מוסר תשלומים נקבע כי גוף מתוקצב¹²⁷ ישלם לספק את התמורה בעד עסקה לא יאחר מ-45 יום מהמועד שבו הומצא לו חשבון או מ-30 יום מתום החודש שבמהלכו הומצא לה החשבון; כי תמורה שלא שולמה עד למועד התשלום תשולם לספק בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, ובחלוף 30 ימים ממועד התשלום - בתוספת ריבית פיגורים; וכי שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר בהתייעצות עם השר הנוגע לעניין לפי דין ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת רשאים לקבוע פטור מהוראות החוק, או מועדי תשלום השונים מהמועדים שנקבעו בו, בהתאם לסוגים שונים של מזמינים, ספקים או עסקאות.

ביולי 2018 כתב מנכ"ל משהב"ט דאז לשר הביטחון דאז כי הוא סבור שהחוק פוגע בחברות הממשלתיות שלא לצורך, משום שמדובר בחברות הפועלות בזירה כלכלית תחרותית, ונכון יותר להשוות את מעמדם למעמדן של חברות במגזר הפרטי ולאפשר להן חופש פעולה לממן את פעילותן; כי החברות הממשלתיות נפגעות גם בשל ההחרגה שבוצעה בחוק לגבי תנאי התשלום בעסקאות של משהב"ט איתן; וכי המשרד סבור כי הפתרון לכך הוא בהבחנה בין תשלום של חברות הממשלתיות הביטחוניות לספקים קטנים ובינוניים, שלגביהם יחולו המועדים שנקבעו בחוק, לבין תשלום לספקים גדולים, שלגביהם תנאי התשלום יישוו לאלה של חברות פרטיות. המנכ"ל ציין כי נמסר למשהב"ט שמשרד הכלכלה והתעשייה מסרב להקנות לחברות הביטחוניות הממשלתיות הקלה זו, וביקש כי שר הביטחון דאז יפנה לשרי האוצר והכלכלה לצורך תיקון הנושא.

גובר התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי התקיימו מגעים עם משרד הכלכלה והתעשייה להתקנת תקנות להקלה בתחולת החוק על החברות הממשלתיות הביטחוניות, אך השרים וועדת הכלכלה לא אישרו את טיוטת התקנות; וכי תנאי התשלום של התע"א לספקיה בישראל הם "שוטף+90" למעט ספקים חריגים¹²⁸.

סגנית בכירה למנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לחוק, תנאי התשלום של חברות ממשלתיות לספקיהן הם "שוטף+30" או 45 יום (בהתאם לשיטת העבודה)¹²⁹. במסגרת חקיקת החוק, נקבע הסדר מקל יותר עבור חברות ממשלתיות, שהיה בתוקף במשך שנה ממועד חקיקת החוק. במהלך שנה זו נעשו מאמצים לקבוע תקנות שיסדירו ימי אשראי בעבור גופים אלה או חלקם, תוך התחשבות בכלל המאפיינים שלהם. משרד הכלכלה פעל ביחד עם משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות להתקנת התקנות, אולם בחלוף השנה שבה חל ההסדר האמור לא הגיעו לנוסח סופי של תקנות אלו. נוכח זאת, על גופים אלו חלים מועדי התשלום שמחייבים את הממשלה. כמו כן, גם סגנית בכירה למנהל רשות החברות (בפועל) מסרה למשרד מבקר המדינה כי על החברות הממשלתיות חלים מועדי התשלום שנקבעו בחוק.

127 חברה ממשלתית היא גוף מתוקצב לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב.

128 ספקי כוח אדם ועסקים קטנים לפי בקשה.

129 עד 30 יום מתום החודש שבמהלכו הומצא החשבון למזמין או עד 45 יום מהמועד שבו הומצא החשבון למזמין.



בביקורת עלה כי בשנים 2018 - 2020 התע"א לא שילמה לספקיה במועדי התשלום בהתאם להוראות חוק מוסר תשלומים, וכי תקופת האשראי לתשלום לספקיה הגיעה ל-81 ימי אשראי בשנת 2020.

על התע"א לעמוד בתשלום לספקים במועדים שנקבעו בחוק מוסר תשלומים, לא יאוחר מ-45 יום מהמועד שבו הומצא לה החשבון או 30 יום מתום החודש שבו הומצא לה החשבון, ולשלם הפרשי הצמדה וריבית כחוק על תשלומים בפיגורים.

יצוין כי בפברואר 2021 הותקנו תקנות מוסר תשלומים לספקים (דיווח על יישום החוק) (הוראת שעה), התשפ"א - 2021. בתקנות נקבע כי מסוף שנת 2021 תגיש חברה ממשלתית למנהל רשות החברות דיווח על יישום חוק מוסר תשלומים לגבי שנות הכספים 2021 עד 2023, ומנהל רשות החברות ימסור לוועדת הכלכלה של הכנסת דוח שיכלול ריכוז של כל המידע שהגישו החברות הממשלתיות. אופן הדיווח ומועדי הדיווח נקבעו בתקנות.

מומלץ כי רשות החברות תפעל להעלאת נושא תשלומי התע"א לספקיה לדיון בדירקטוריון החברה.

רשות החברות מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת כי היא תבקש מדירקטוריון התע"א לדון בהשפעת חוב משהב"ט על מועדי התשלומים של החברה לספקיה, וזאת בהתאם לחוק מוסר התשלומים.

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

הטיפול החשבונאי במשהב"ט ברכש פרויקטי פיתוח מהתע"א

הרכש של משהב"ט מהתע"א כולל הזמנות לייצור של מערכות ואמל"ח, וכן למחקר ולפיתוח של אמצעים כאלה. בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתקינה החשבונאית הממשלתית¹³⁰ משהב"ט אמור לרשום את המערכות והאמצעים שהוא רכש כנכסים, ואת עלויות הפיתוח כהוצאה או כנכס - רכוש קבוע או נכס בלתי מוחשי.

תקן חשבונאות ממשלתי מס' 17 בנושא רכוש קבוע קובע את הכללים לרישום רכוש קבוע, לרבות ציוד צבאי, ולדיווח עליו. תקן חשבונאות ממשלתי מס' 31 בנושא נכסים בלתי מוחשיים קובע את הכללים לרישום נושא זה ולדיווח עליו. בהתאם לתקנים אלו משרד ממשלתי יכיר ברכוש קבוע או בנכס בלתי מוחשי אם צפוי שהעלות המושקעת תייצר הטבות כלכליות עתידיות.

אכ"ס מופקד על התכנון, הניהול והביצוע של מכלול הפעילויות הכספיות של מעהב"ט. בכלל זה, על אכ"ס לנהל את מערכת הרישום הכספית-חשבונאית ולהכין את הדוחות הכספיים של

130 תקנים שמפרסם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית.



משהב"ט. במסגרת תפקידיו, מרכזי אכ"ס נתונים על סכומי ההשקעה של גופי מעהב"ט במו"פ, בין היתר לצורך הצגתם בדוחות האמורים.

רישום של נכסים בדוחות הכספיים של משהב"ט:

בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.20 נכתב בנוגע לרכוש הקבוע כי משהב"ט החל בשנים האחרונות למפות חלק מנכסי מעהב"ט; כי מיפוי הנכסים במעהב"ט אינו שלם, ובמקרים רבים מבוסס על הערכות ואומדנים בדבר שוויים; כי הנתונים נאספו באופן ידני, ולא ניתן לבצע בקרת שלמות לעניין הרישום החשבונאי בגינם ולקבוע את מידת מהימנותם והתאמתם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל. בנוגע לנכסים בלתי מוחשיים צוין בדוחות הכספיים כי מיפויים אינו מלא, וכי בידי חלק ממשרדי הממשלה יש מידע חלקי בלבד על נכסים אלה.

בדוחות הכספיים של משהב"ט ל-31.12.20 נכתב כי המשרד מיישם באופן חלקי את תקן חשבונאות ממשלתי מס' 17 בנושא רכוש קבוע; כי עלויות שהושקעו בנכסים כלולות בסעיפי ההוצאה, ולגבי מרבית הנכסים לא מתבצעת התאמה של סעיפי ההוצאות והיוון לרכוש קבוע, בשל היעדר מנגנון מיכוני התומך בכך; וכי השיטות למדידת רכוש קבוע ולהכרה בו אינן אחידות, ובסיסי מידע שונים שימשו להכרה ברכוש קבוע. עוד נכתב בדוחות כי המשרד מיישם את תקן חשבונאות ממשלתי מס' 31 להיוון עלויות פיתוח לנכס בלתי מוחשי; ובדוח על הביצוע הכספי¹³¹ נכתב כי הוצאות רכש מלאי וצריכת ציוד מתכלה כוללות גם הוצאות שיש להוון למלאי, לרכוש קבוע או לרכוש בלתי מוחשי, אך במערכת הכספית טרם הוקם המנגנון המיכוני התומך בכך.

בביקורת עלה כי במשהב"ט אין מודול¹³² של ניהול רכוש קבוע במערכת הממוכנת לתכנון משאבי ארגון (ERP¹³³).

החשבונאית הראשית וראש יחידת הפיקוח התקציבי (להלן - פת"ק) באכ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה כי זאת מסיבות של שמירה על ביטחון מידע; כי יחידות במעהב"ט מפיקות נתונים בנוגע לרכוש הקבוע ממערכות המידע שלהן; כי מערכות אלה אינן מוכוונות לרישום חשבונאי, והדיווח של היחידות לאכ"ס מתבצע על בסיס צבירת עלויות תקציביות, מידע לוגיסטי או תחשיבים כלכליים; כי יש יחידות שאינן מדווחות כלל על רכוש קבוע; וכי יחידת החשבונאית הראשית ממשיכה בהשלמה הדרגתית של רישום הרכוש שטרם דווח במסגרת הדוחות הכספיים של משהב"ט. ראש יחידת פת"ק מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הכנת הדוחות הכספיים של משהב"ט, אכ"ס אינו מבצע בחינה לצורך היוון ההוצאות לנכס בלתי מוחשי בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מס' 31.

מומלץ כי אכ"ס ישלים את רישום הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של משהב"ט בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים.

131 דוח המקביל לדוח רווח והפסד.

132 חלק מתוך המערכת הכוללת שמתפקד כמערכת עצמאית.

133 Enterprise Resource Planning.



היוון עלויות פיתוח לנכס:

בשנים 2019 ו-2020 רשם משהב"ט בדוח על הביצוע הכספי הוצאות מו"פ בהיקף של מיליארדי ש"ח; ואת הוצאות הפיתוח וההצטיידות הראשונית של מעהב"ט בסעיף "הוצאות רכש מלאי וצריכת ציוד מתכלה"¹³⁴.

בביקורת עלה כי משהב"ט אינו מהוון עלויות פיתוח לרכוש קבוע או לרכוש בלתי מוחשי בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים.

ראש יחידת פת"ק מסר למשרד מבקר המדינה כי עלויות מו"פ נכללות בסעיף רכוש קבוע בדוחות הכספיים רק אם היחידה מדווחת עליו כרכוש כזה, ואין אחידות בדיווח בין היחידות בנושא. לדוגמה, הוא מסר כי מנהלת מסוימת במפא"ת מדווחת על עלויות פיתוח במסגרת הרכוש הקבוע בדיווחיה לאכ"ס, לצורך רישום בדוחות הכספיים, ואילו מנהלת אחרת במפא"ת אינה מוסרת דיווח כזה. בדיווח של המנהלת המסוימת לאכ"ס נכתב כי השקעותיה בפיתוח עד לשנת 2020 הן בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, וכי ניתן לרשום כמחצית מתוך עלויות הפיתוח כנכס.

מהמתואר לעיל עולה כי 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 לסעיף רכוש, קרי - הרישום הינו חסר, ואינו שיטתי ואחיד.

יצוין כי דוח מבקר המדינה בנושא "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18"¹³⁵ עסק בין היתר ברישום החסר של הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים והמליץ כי החשב הכללי ישלים את המיפוי והתיקוף של המודלים והאומדנים של כל הרכוש הקבוע והנכסים שבידי המדינה לצורך רישומם החשבונאי והצגתם באופן נאות בדוחות הכספיים של המדינה. כמו כן עסק הדוח באי-מיפוי הנכסים הבלתי-מוחשיים והמליץ כי החשב הכללי יסדיר את המיפוי של נכסים אלה ואת הרישום שלהם בספרי המדינה, כדי להציגם במלואם בדוחות הכספיים.

רישום רכש על בסיס מצטבר בדוחות הכספיים של משהב"ט

בתקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 בנושא הצגת דוחות כספיים נכתב כי מטרת התקן היא להבטיח השוואתיות הן בין דוחותיה הכספיים של אותה ישות בתקופות שונות, והן בין דוחותיה הכספיים לאלה של ישויות אחרות; וכי לצורך כך התקן קובע כללים מנחים להצגת דוחות כספיים על בסיס מצטבר¹³⁶. בתקן נכתב כי הוצאות הן אחד הרכיבים שיוכרו בדוחות הכספיים על בסיס מצטבר.

134 נשא זה עלה גם בביקורת מבקר המדינה בנושא "ניהול תוכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון - דוח מעקב".

135 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18".

136 בהתאם לחשבונאות על בסיס מצטבר - עסקאות ואירועים מוכרים בדוחות הכספיים בעת התהוותם ונרשמים ברשומות החשבונאיות ומוכרים בדוחות הכספיים בתקופות שאליהן הם מתייחסים.



בהוראת תכ"ם מאוגוסט 2008 בנושא עקרונות לניהול חשבונות במשרדי ממשלה נקבע כי הרישומים החשבונאיים לצרכים חשבונאיים יהיו על בסיס מצטבר; וכי חשב משרד ממשלתי יהיה אחראי לנאותות הרישומים החשבונאיים.

בדוח הכספי של משהב"ט ל-31.12.20 נכתב בנוגע למדיניות החשבונאית של המשרד כי הוא מיישם את תקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 באופן חלקי ומציג את הדוח על המצב הכספי ואת הדוח על הביצוע הכספי בחלקו על בסיס מצטבר; וכי ההוצאות בדוח על הביצוע הכספי כוללות הוצאות שנצברו בשנת 2020, על פי סוג ההוצאה.

בביקורת עלה כי משהב"ט אינו רושם את כלל העלויות, לרבות בגין רכש בפרויקטים מהתע"א, ובהם פרויקטי פיתוח, על בסיס מצטבר כנדרש לפי כללי החשבונאות הממשלתיים והוראת תכ"ם. הדבר אף אינו עולה בקנה אחד עם האמור בביאור המדיניות החשבונאית של משהב"ט ולפיו ההוצאות המוצגות הן הוצאות שנצברו בתקופה המדווחת, דהיינו הוצאות שנרשמו על בסיס מצטבר.

החשבונאית הראשית וראש יחידת פת"ק מסרו למשרד מבקר המדינה כי הרישום החשבונאי של הוצאות בגין פרויקטים, לרבות פרויקטי פיתוח, נעשה על פי חשבונות ולא על פי ההתקדמות בפרויקטים. דהיינו, הרישום החשבונאי של ההוצאות אינו בהתאם לתקופה שבה בוצעו.

נציג משרד החשבונאית הראשית שבמשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי משרדי הממשלה, ובהם משהב"ט, נדרשים לבצע את הרישומים החשבונאיים על בסיס מצטבר. עוד מסר כי הם נדרשים לרשום הוצאות בתקופה החשבונאית שבה נוצרו ללא תלות במועד קבלת החשבונית או במועד התשלום בפועל.

בביקורת נמצא כי ההתאמות לרישום על בסיס מצטבר יכולות להסתכם במאות מיליוני ש"ח. לפי נתוני התע"א, סכום הפעילויות שבוצעה עבור משהב"ט עד 31.12.20 ובגין היא טרם הגישה חשבוניות הוא כ-150 מיליון דולר, וסכום החשבוניות שהיא הגישה עד 31.12.20 וטרם ביצעה את הפעילויות בגין הוא כ-350 מיליון דולר.

מומלץ כי אכ"ס יפעל לרישום של העלויות בגין רכש בפרויקטים, לרבות בפרויקטי פיתוח, בספרי משהב"ט ובדוחותיו הכספיים, תוך הפרדה נאותה בין סעיפים מאזניים¹³⁷ - רכוש קבוע ורכוש בלתי מוחשי, לסעיפים תוצאתיים¹³⁸; וזאת על בסיס מצטבר, בהתאם לתקופה שבה בוצעה הפעילות ונוצרה המחויבות לתשלום בגין, בפרט לגבי פרויקטים בהיקף כספי גדול. זאת בהתאם למתחייב מהתקינה החשבונאית הממשלתית, על מנת לספק למשתמשים בדוחות הכספיים מידע אמין, שימושי ובר-השוואה למשרדי הממשלה האחרים, ולצורך אחידות הדיווח בדוחות הכספיים של המדינה. יצוין כי רישום כראוי של הנכסים, המוחשיים והבלתי מוחשיים, יאפשר למשרד גם מעקב מתכלל אחר נכסיו¹³⁹.

137 סעיפים הנכללים במאזן.

138 סעיפים הנכללים בדוח על הביצוע הכספי.

139 יצוין בהקשר זה כי התע"א שילמה למשהב"ט בשנים 2019 ו-2020 בגין שימוש בידע ובציוד של המשרד במסגרת יצוא ביטחוני 18 ו-14 מיליון דולר בהתאמה.



הטיפול החשבונאי בהוצאות מו"פ בתע"א וברפאל

1. התע"א היא כאמור "תאגיד מדווח", ולכן כפופה לחוק ני"ע ולתקנות שהותקנו מכוחו. בתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף)^[140] וטיוטת תשקיף - מבנה וצורה), התשכ"ט-1969 (להלן - תקנות ני"ע - פרטי תשקיף), נקבע כי בתשקיף שתגיש חברה המעוניינת להציע ניירות ערך לציבור תובא סקירה של פעילות המו"פ שלה ויפורטו בנפרד סכומים שהוצאו לפעילויות מו"פ במסגרת השקעות התאגיד, וסכומים שהוצאו על מו"פ במסגרת מימון לקוח לצורכי פיתוח ספציפי בעבורו; וכן יובא מידע בדבר סכומים שהוצאו בגין מו"פ בהבחנה בין סכומים שהוכרו כהוצאה לבין סכומים שהוכרו כנכס בלתי מוחשי. בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970, נקבע כי בדוח התקופתי יובא תיאור של התאגיד ושל התפתחויות שחלו בעסקיו בשנה האחרונה, בהתאם לפרטים ולעקרונות שנקבעו בתקנות ני"ע - פרטי התשקיף.

התע"א ורפאל, כחברות ממשלתיות, כפופות לחוזרי רשות החברות. בחוזר של רשות החברות מינואר 2020 בנושא "דוחות כספיים - דוחות שנתיים וביניים" נקבעו הנחיות דומות להנחיות שנקבעו בתקנות ניירות ערך שלעיל בנוגע לגילוי בנושא עלויות המו"פ בדוחות התקופתיים.

2. ההשקעות של התעשיות הביטחוניות במו"פ מאפשרות את הישגיהן הטכנולוגיים, שהם הבסיס ליתרון התחרותי שלהן. לכן רישום נאות לצורך מעקב אחר השקעות אלה הוא חיוני. גורמים שונים, ובהם בעלי מניות, אנליסטים, מלווים ואף החברות עצמן, בוחנים את הוצאות המו"פ של החברות הביטחוניות כנתון המשקף את ההשקעה שלהן בטכנולוגיה ובמנועי צמיחה עתידיים. בחינה זו כוללת לרוב גם ניתוח השוואתי בין החברות בענף. להלן דוגמאות:

א. הנהלת התע"א מציגה לדירקטוריון באופן עיתי השוואה בינה ובין רפאל ואלביט מבחינת הוצאות המו"פ העצמי. היא הציגה השוואות כאלה, לדוגמה, במצגת לדירקטוריון ממרץ 2020 לגבי נתוני הדוחות הכספיים ל-31.12.19 ו-31.12.18; במצגת לדירקטוריון מאוגוסט 2020 לגבי נתוני הדוחות הכספיים ל-30.6.20; ובמצגת לדירקטוריון מנובמבר 2020 לגבי נתוני הדוחות הכספיים ל-30.9.20.

ב. בטיט עבודת מטה שביצעה רשות החברות בשנת 2019 היא השוואה בין התע"א ובין רפאל ואלביט מבחינת שיעור המו"פ העצמי מתוך ההכנסות.

ג. הכלכלן הראשי למעלה"ט מכין דוח שנתי על התעשיות הביטחוניות. בדוח מיוני 2020 לסיכום שנת 2019 והעשור 2010 - 2019 ובדוח מיוני 2019 לסיכום לשנת 2018 נערכה השוואה בין התע"א, אלביט ורפאל מבחינת שיעור ההשקעה במו"פ מכלל הכנסותיהן.

ד. בדוח שביצעה חברת דירוג באוגוסט 2020 נעשתה השוואה בין השקעתה של התע"א במו"פ ובין השקעות במו"פ של חברות אחרות בענף.



ה. בדוח מבקר המדינה משנת 2021 שבחן בין היתר את מצבה העסקי של התע"א¹⁴¹ נערכה השוואה בין שיעור השקעתה של התע"א במו"פ העצמי מכלל הכנסותיה בשנים 2016 - 2019 לזה של החברות המתחרות - רפאל ואלביט.

3. **הטיפול החשבונאי בהוצאות מו"פ בתע"א וברפאל:** בדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.20 נכתב כי החברה עוסקת באופן שוטף בפעילות מחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות, בשיפור המערכות והמוצרים הקיימים ובהתאמתם לצרכים הייחודיים של לקוחותיה; וכי עלויות המו"פ בחברה בשנת 2020 הסתכמו בכ-995 מיליון דולר - מתוכם סך של כ-196 מיליון דולר ממקורות עצמאיים שהוכר בדוחות הכספיים כהוצאות מו"פ, וסך של כ-800 מיליון דולר לביצוע מו"פ במימון לקוחות, אשר הוכר בדוחות הכספיים כעלות מכר (מו"פ מוזמן); כמו כן נכתב כי השקעות במו"פ שהוכרו כנכס בלתי מוחשי בדוחות הכספיים בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, הסתכמו בשנת 2020 בכ-41 מיליון דולר.

בהוצאות המו"פ העצמי של התע"א נכללות בין היתר עלויות בגין השתתפותה במימון מו"פ בפרויקטי פיתוח למשהב"ט. מנתוני התע"א עולה כי ההוצאה השנתית הממוצעת על מו"פ עצמי בגין פרויקטים בפיתוח משותף עם משהב"ט בשנים 2016 - 2020 הייתה בהיקף של עשרות מיליוני דולר.

לעומת המצב בתע"א, בדוח התקופתי של רפאל ל-31.12.20 נכתב כי בהוצאות מו"פ בדוחות הכספיים נכללות עלויות ההשקעה העצמית שלה במו"פ וכי פעילות פיתוח שהוזמנה מלקוח נכללת במסגרת עלות המכירות. בדוח נכתב כי הוצאות המו"פ העצמי שלה לשנת 2020 היו כ-753 מיליון ש"ח (כ-219 מיליון דולר) והוצאות פיתוח שהווננו באותה שנה והוכרו כנכס הסתכמו בכ-28 מיליון ש"ח.

ראש יחידת תקציב ובקרה באגף הכספים של רפאל מסר למשרד מבקר המדינה כי רפאל זוקפת להוצאות המו"פ העצמי את העלויות שלה בגין הפסד פרויקטלי בפרויקטי פיתוח וסכומים שנתנה כהנחה ללקוח. מנתוני רפאל עולה כי סכום המו"פ העצמי הרב-שנתי בגין פרויקטים ל-31.12.20 הוא מעל למיליארד ש"ח, בכלל זה שני פרויקטי פיתוח אתגריים.

קיימים הבדלים בין רפאל ותע"א מבחינת המדיניות החשבונאית בעניין הטיפול בהוצאות המו"פ העצמי - בתע"א נקפות לסעיף זה הוצאות מסוימות בגין השתתפותה במימון מו"פ בפרויקטי פיתוח למשהב"ט וברפאל נקפות לסעיף זה עלויות בגין הפסד פרויקטלי בפרויקטי פיתוח וסכומי ההנחות שנתנה ללקוח.

רפאל מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת כי הנתונים בנוגע להוצאות המו"פ המוזמן מוצגים בדוח בקרה ניהולי, שאינו מפורסם לציבור מסיבות של סיווג ביטחוני.

141 מבקר המדינה, **דוח שנתי מרץ 2022**, "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ - מצב החברה וסיכונה".



מומלץ כי החברות ינהלו את רישום הוצאותיהן על מו"פ עצמי תוך הבחנה בין מו"פ שבוצע במסגרת פרויקטים מוזמנים ובין מו"פ אחר. עוד מומלץ כי רפאל תכלול בדוחותיה השנתיים נתונים בנוגע להיקף המו"פ המוזמן שלה, בכפוף למגבלות הביטחוניות, על מנת לספק לקורא מידע מלא על השקעותיה במו"פ. מומלץ כי הגורמים הנוגעים בדבר, רשות החברות ומשהב"ט, ייקחו בחשבון את ההבדלים במדיניות החשבונאית בבואם להשוות בין החברות בענף ולהסיק מהם מסקנות.

רשות החברות מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת כי בעתיד היא תביא בחשבון את ההבדלים האמורים מבחינת המדיניות החשבונאית בין התע"א לרפאל בעת ביצוע השוואה בין החברות.

בקרה ומעקב של דירקטוריון התע"א על ביצוע פרויקטים עבור משהב"ט

הנהלת התע"א מדווחת לדירקטוריון על פרויקטים בהתאם לקריטריונים האלה¹⁴²:

- אחת לשנה - על פרויקטים בהיקף כספי רב-שנתי גדול מ-300 מיליון דולר; ועל פרויקטים בהיקף כספי רב-שנתי הגדול מ-200 מיליון דולר, שהיקף הפיגורים באספקות בהם עולה על 20% מהיתרה לגמר (להלן - קריטריונים בנוגע להיקף הפרויקטים).
- אחת לרבעון - על פרויקטים בהם חל קיטון בסך 20 מיליון דולר לפחות בתכנון הרב-שנתי של הרווח הנקי בהם בהשוואה לתכנון המקורי (מסמך הקצבות בסיסי), ועל פרויקטים שבהם יש הפסד נקי של יותר מ-10 מיליון דולר בתקופת הדיווח.
- במועד אישור הדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים - דיווח לוועדת הדירקטוריון לאישור דוחות כספיים על פרויקטים עיקריים שהשפיעו על הרווחיות בתקופה המוצגת.

142 קריטריונים אלה עודכנו לאחרונה בישיבת דירקטוריון שהתקיימה ב-7.10.19.



לוח 4: דיווחי הנהלת התע"א לדירקטוריון ולוועדותיו בשנת 2019

תאריך	פורום ההצגה	מידע שהוצג
פברואר 2019	דירקטוריון	פרויקטים שעמדו בקריטריונים נוכח היקפם ⁽¹⁾ , חלק מהם עבור משהב"ט.
יולי 2019	ועדת השקעות ופיתוח עסקי של הדירקטוריון	פרויקטים ללקוחות זרים העומדים בקריטריון של היקף פרויקט רב-שנתי הגדול מ-300 מיליון דולר.

(1) דווח על אחד מהפרויקטים מאחר שהיקפו הכספי היה גדול מ-200 מיליון דולר והיקף הפיגורים בו חרג מ-20% מהיתרה לגמר; שאר הפרויקטים דווחו נוכח היקפם הכספי. בחינת ההיקף הכספי של הפרויקטים נעשתה בהתייחס להיקפם הכולל פרויקטים מקבילים שבוצעו ללקוחות זרים.

יצוין כי בשנת 2020 הנהלת התע"א לא דיווחה לדירקטוריון על פרויקטים שעמדו בקריטריונים של היקף כספי כאמור, מכיוון שהדירקטוריון לא התכנס בתקופת משבר הקורונה באופן שאיפשר דיון בפרויקטים בעלי סיווג ביטחוני. עוד יצוין בהקשר זה כי בדצמבר 2020 הכינה התע"א מצגת על פרויקט מסוים למשהב"ט שעמד בקריטריון של קיטון בתכנון הרב-שנתי של הרווח הנקי¹⁴³, אך המצגת לא הוצגה לדירקטוריון.

בשנים 2020 ו-2021 דיווחה הנהלת התע"א לוועדה לאישור דוחות כספיים של הדירקטוריון על פרויקטים עיקריים שהשפיעו על הרווח הגולמי שלה¹⁴⁴. בין 9% ל-21% מהפרויקטים שדווחו היו פרויקטים בהזמנת משהב"ט. במסגרת הדיווח מסרה ההנהלה נתוני תקציב לגבי מכירות ורווח גולמי (מסמך הקצבות מעודכן), נתוני ביצוע בפועל, נתוני יתרה לגמר, וכן נתונים בנוגע לסיכונים שנותרו בפרויקטים.

עסקאות עם בעלי שליטה

1. כאמור, במאי 2007 הנפיקה התע"א אג"ח בבורסה לני"ע בתל אביב בע"מ (להלן - הבורסה), ומאז היא מוגדרת "תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ני"ע. בהמשך הנפיקה התע"א סדרות נוספות של אג"ח: בנובמבר 2009, בינואר 2013 וביוני 2014. בהיותה של התע"א חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, עסקה המתבצעת בינה לבין מדינת ישראל נחשבת לעסקה עם בעלת השליטה בחברה, כמשמעות המונח "שליטה" בחוק ני"ע¹⁴⁵. בדוח זה בעלת השליטה היא מדינת ישראל באמצעות משהב"ט.

בדוחות הרבעוניים והתקופתיים של התע"א היא כוללת דיווח מרכז לגבי כלל העסקאות בהן היא התקשרה עם המדינה בתקופה הנסקרת בדוח: מספר העסקאות וסכומן המצרפי.

143 נוכח קיטון ברווח הנקי בסך מיליוני דולר בתקופה המדווחת (שנת 2020).

144 בדינוי הוועדה לבחינת דוחות כספיים, שהתקיימו ב-23.3.20, 24.5.20, 6.8.20, 12.11.20, ו-9.3.21.

145 שליטה - 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).



להלן דיווחי התע"א על עסקאות שנחתמו עם בעלת השליטה, כפי שהוצגו בדוחותיה התקופתיים לשנים 2016 - 2020:

לוח 5: עסקאות שנחתמו עם בעלת השליטה, 2016 - 2020

עסקאות שנחתמו עם בעלת השליטה			השנה
סה"כ (במיליוני דולרים)	הסכום הממוצע לעסקה (במיליוני דולרים)	מספר העסקאות	
1,705	6.5	261 ⁽¹⁾	2016
867	4.0	218	2017
967	5.3	181	2018
1,094	5.6	194	2019
918	4.6	199	2020

המקור: הדוחות התקופתיים של התע"א לשנים 2016 - 2020 ונתוני התע"א.
(1) בדוחות התקופתיים של החברה לשנת 2016 מצוין מספר ההזמנות (1,030) ולא מספר העסקאות שביצעה.

מהטבלה עולה כי בשלוש השנים האחרונות חתמה התע"א בממוצע על כ-190 עסקאות בשנה עם משהב"ט, בהיקף ממוצע של כ-5.2 מיליון דולר לעסקה.

בדוח התקופתי לשנת 2020 ציינה התע"א כי בהתאם לסמכותה של רשות ני"ע ובהתאם לסמכות המסורה לבית המשפט המחוזי על פי חוק ני"ע, ניתן לחברה פטור מגילוי פרטים שעלולים לפגוע בביטחון המדינה. זאת לאחר שמי ששר הביטחון הסמיך לכך אישר בתעודה בחתימת ידו כי יש בגילוי הפרטים משום פגיעה בביטחון המדינה¹⁴⁶. עוד ציינה כי במועד הדוח, החברה מבצעת מספר פרויקטים שלגביהם ניתן לה פטור מגילוי פרטיהם. עד כה אושרו לחברה בקשות פטור מגילוי פרטים, מחמת סוד ביטחוני, בהתבסס על תעודות חיסיון שהוציאה מלמ"ב בשנים 2007, 2009, 2010 ו-2016.

2. עסקה חריגה הוגדרה בחוק החברות כעסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, עסקה שאינה תנאי השוק או עסקה העשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, על רכושה או על התחייבויותיה. בחוק נקבע כי עסקה חריגה של חברה פרטית¹⁴⁷, שהיא חברת

146 בסע' 36ג(ב) בחוק ני"ע נקבע כי בית המשפט רשאי לפטור תאגיד מגילוי פרט בדוח אם ראה שנתמלאו התנאים האמורים בסע' 19(א)(2), בשינויים המחויבים; וכי היועץ המשפטי לממשלה יהיה המשיב בבקשה.

147 חברה שאינה ציבורית (חברה שמניותיה רשומות למסחר בבורסה או חברה שמניותיה הוצעו לציבור ומוחזקות בידיו). לעניין זה נחשבת התע"א ל"חברה פרטית".



אג"ח¹⁴⁸, עם בעל השליטה בה טעונה אישורם של ועדת הביקורת של הדירקטוריון (להלן - ועדת הביקורת) ושל הדירקטוריון, בסדר זה; וכי עסקה חריגה של חברה ציבורית טעונה, נוסף על האמור לעיל, אישור של האספה הכללית של החברה. בהתאם לחוק, ועדת הביקורת מוסמכת להחליט, על יסוד נימוקים שיפורטו בנוגע לעסקאות של החברה עם בעל השליטה בה, אם הן עסקאות חריגות או שאינן חריגות לצורך אישורן לפי חוק החברות, ורשאית ועדת הביקורת להחליט כאמור לגבי סוג של עסקאות, וזאת לפי אמות מידה שתקבע אחת לשנה מראש. עוד נקבע בחוק כי על ועדת הביקורת לקבוע את אופן האישור של עסקאות שאינן זניחות¹⁴⁹, ובכלל זה לקבוע סוגי עסקאות כאמור שיהיו טעונות את אישורה של ועדת הביקורת. ועדת הביקורת רשאית להחליט על סיווג כאמור לגבי סוג של עסקאות לפי אמות מידה שתקבע אחת לשנה מראש.

3. בנוהל של התע"א בנושא עסקאות עם בעלי עניין¹⁵⁰ (להלן - נוהל בעלי עניין) נקבעה האחריות לאיתור עסקאות החברה עם בעלי עניין, לדיווח פנימי עליהן ולאישורן, וכן לדיווח לציבור על העסקאות האמורות. בנוהל נכתב כי לפי עמדת המחוקק, עסקאות עם בעלי עניין, לרבות עסקאות עם בעלי שליטה, נתפסות כרגישות הן מבחינת החברה והן מבחינת גורמים אחרים שיש יחסי גומלין בינם ובין החברה; כי הסיבה לכך נעוצה בחשש כי לבעלי העניין יש אפשרות להשפיע על תנאי העסקה מתוקף מעמדם בחברה והקשר שלהם עימה; כי השפעה זו עלולה להתבטא בהתקשרות של החברה בעסקאות או בקביעת תנאים לעסקאות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים של החברה; וכי אישור עסקאות אלה על ידי הגורמים הקבועים בחוק, ובהתאם לפרוצדורה הקבועה בו, נועד להבטיח כי עסקאות שמבצעת החברה עם בעלי עניין עולות בקנה אחד עם טובת החברה.

נוהל בעלי עניין מגדיר את אחריותם של הגורמים בחברה לסיווג עסקאות עם בעלי עניין לצורך אישורן כדין ודיווח לציבור אודותיהן. בנוהל נכתב כי יש לאתר ולזהות כל עסקה עם בעל עניין, אשר מתבצעת על פי רוב ביוזמת המפעלים והחטיבות, ולאשרה בהתאם להוראות הדין לפני ביצוע ההתקשרות; כי צוות דיווח בחברה¹⁵¹ אחראי לריכוז נתוני העסקאות ולפרסום הדיווחים המידיים¹⁵² של החברה על העסקאות; כי באחריות היחידות השונות בחברה לדווח לצוות זה על כל כוונה או משא ומתן להתקשרות בעסקה עם בעלת השליטה; כי צוות הדיווח יבדוק אם העסקאות עומדות באמות המידה שנקבעו לעסקאות חריגות ושאין חריגות, וידווח לסמנכ"ל הכספים של החברה על פרטי העסקאות, על תוצאות הבדיקות ועל המשתמע מהן לגבי אופן הדיווח על העסקאות; וכי ארגון הכספים,

148 חברה שהנפיקה אג"ח לציבור בבורסה.

149 עסקה של חברת אג"ח עם בעל שליטה שוועדת הביקורת החליטה שהיא עסקה לא חריגה וכן סיווגה אותה כעסקה שאינה זניחה.

150 המונח "בעל עניין" בחוק נ"ע כולל בין היתר את הגורמים האלה: מי שמחזיק ב-5% או יותר מהון המניות המונפק של החברה או מזכויות ההצבעה שלה, מי שיש לו סמכות למנות דירקטור אחד או יותר או את המנכ"ל, ומי שמכהן בחברה כדירקטור או כמנכ"ל.

151 הרכב הצוות - ממונה אכיפה פנימית בחברה או מי מטעמו, נציג הלשכה המשפטית, מזכיר החברה או מי מטעמו, נציג דוברות החברה, ונציג ארגון ביטחון.

152 דיווח שמוגש לרשות נ"ע ולבורסה במועדים המפורטים בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970, כדי להעמיד מידע לרשות ציבור המשקיעים.



האחראי להליך אישור העסקאות בהתאם להוראות הדין, יפעל להבאת העסקאות עם בעלת השליטה לאישורים המתאימים במוסדות החברה.

בעניין מאפייני עסקה חריגה צוין בנוהל כי החברה ליבנה עם רשות נ"ע בשנת 2014 את אמות המידה האפשריות לסיווג עסקה של החברה עם בעלת השליטה כעסקה חריגה: על מנת שעסקה עם בעלת השליטה תיחשב עסקה שאינה חריגה, עליה להתבצע, בין היתר, בתנאי השוק, אולם קשה ליישם קריטריון זה בעסקאות שבין התע"א לבין המדינה מאחר שרובן לא ניתנות להשוואה לעסקאות דומות עם לקוחות אחרים; מאחר שעל פי עמדת רשות נ"ע לא ניתן להסתייע בהוראות ההרכשה של משהב"ט כשלעצמן על מנת לבסס תנאי שוק; ומאחר שיישום דווקני של עמדה זו עלול להביא לכך שכל עסקה בין התע"א לבין משהב"ט עלולה להיחשב עסקה חריגה. מהנוהל עולה כי במהלך מגעים שקיימה הנהלת החברה עם רשות נ"ע הוסכם כי הדגש יוסט מקריטריון "תנאי השוק"; כי ועדת הביקורת והדירקטוריון יאשרו עסקאות מהותיות ועסקאות שאינן מתבצעות במהלך העסקים הרגיל, וינתן בגינת דיווח מיידי; וכי ועדת הביקורת והדירקטוריון יאשרו עסקת מסגרת¹⁵³ לתקופה בת שלוש שנים¹⁵⁴ (להלן - עסקת מסגרת), ועסקאות שאינן מהותיות ויכללו בעסקת המסגרת האמורה - יאושרו על ידי סמנכ"ל הכספים של החברה, והן ידווחו במקובץ במסגרת דיווח מרכז שייכלל בדוחות השנתיים והרבעוניים של החברה.

עוד צוין בנוהל כי רשות נ"ע הדגישה שוועדת הביקורת רשאית להחליט על שינוי אמות המידה שהגדירה לקביעת מהותיות של עסקה, וכי רשות נ"ע ביקשה כי יימסרו לה הסברים לשינויים אלה. במאי 2017, במרץ 2019¹⁵⁵ ובמאי 2020 חזרה ודיווחה התע"א לרשות נ"ע ולבורסה¹⁵⁶ על עדכון אמות המידה.

בביקורת עלה כי נוהל בעלי עניין לא עודכן משנת 2014, אף שחלו שינויים באמות המידה לבחינת העסקאות עם בעלת השליטה, כפי שעולה מדיווחי החברה לרשות נ"ע ולבורסה.

בתגובתה של התע"א מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי עדכון הנוהל נמצא בשלבי גיבוש סופיים.

153 על פי תקנות החברות (הקלות בעסקאות עם בעלי עניין), התש"ס-2000, עסקת מסגרת היא עסקה המתירה להתקשר, במהלך העסקים הרגיל, בעסקאות מסוג שנקבע בה, והקובעת מראש את התקופה ואת יתר התנאים לעסקאות כאמור. יצוין כי תקנות אלו נוגעות לחברות ציבוריות.

154 לשלושה סוגי עסקאות: עסקאות מכר שבהן מוכרת החברה למדינה מפעם לפעם מוצרים או שירותים או תכנון, מחקר ופיתוח; עסקאות רכש שבהן רוכשת החברה מהמדינה מפעם לפעם מוצרים או שירותים או תכנון, מחקר ופיתוח; עסקאות למכירת מוצרי החברה לצדדים שלישיים, שבמסגרתן זכאי משהב"ט לעמלות או לזכויות או לתשלומים שונים.

155 במועד זה עודכנו אמות המידה, ונקבע כי אמת המידה לבחינת המהותיות הנמדדת על פי הרווח או ההפסד התפעולי תיבחן יחסית לממוצע התלת-שנתי.

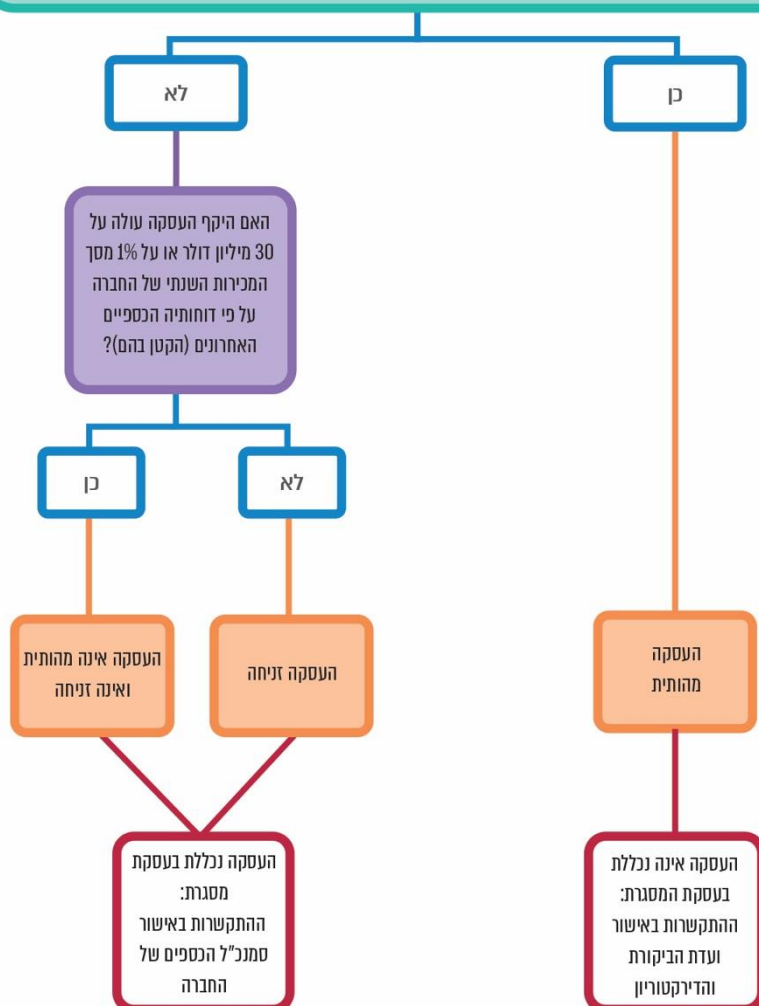
156 במסגרת הדיווחים המידיים.



תרשים 4: הליך סיווג העסקאות בתע"א עם בעלת השליטה והאישורים הנדרשים

האם אחד או יותר מהתנאים הבאים מתקיים?

1. שיעור היקף העסקה מסך צבר ההזמנות של החברה בדוח בכספי השנתי האחרון (מאוחד) גדול מ-5%.
2. שיעור סך המכירות השנתיות במסגרת העסקה מסך המכירות השנתיות של החברה (מאוחד) בדוח הכספי השנתי האחרון גדול מ-3%.
3. שיעור הרווח או הפסד התפעולי השנתי הצפוי מן העסקה מסך הרווח התפעולי של החברה (מאוחד) בערך מוחלט, על פי הדוחות השנתיים (מאוחדים) בשלוש השנים האחרונות גדולים מ-5%.
4. למועד ההתקשרות צפוי הפסד גולמי בגין העסקה.



מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



קריטריון המהותיות: נוהל בעלי עניין מפרט את אמות המידה שאישור ועדת הביקורת ודירקטוריון החברה לבחינת מהותיות העסקאות (להלן - אמות המידה לבחינת מהותיות) בהתאם להיקף העסקה ולרווחיותה הגולמית והתפעולית; תנאים שעם התקיים אחד או יותר מהם תיחשב העסקה עם בעלת השליטה מהותית, ועל כן תסווג כעסקה חריגה. להלן יפורטו אמות המידה לבחינת המהותיות והערכים הרלוונטיים להן בהתאם לתוצאות העסקיות של התע"א בשנים 2019 ו-2020:

לוח 6: אמות המידה לבחינת המהותיות בעסקאות מכר לשנים 2020 ו-2021 (במיליוני דולר)

אמות המידה לבחינת המהותיות	נתונים מהדוחות התקופתיים	אמת מידה לקביעת מהותיות בשנת 2020	נתונים מהדוחות התקופתיים	אמת מידה לקביעת מהותיות בשנת 2021
<u>היקף העסקה יחסית למכירות</u> סך המכירות השנתיות במסגרת העסקה חלקי סך המכירות השנתיות של החברה (מאוחד) בדוח הכספי השנתי האחרון גדול מ-3%	מכירות 2019 4,108	ההיקף השנתי של העסקה 123	מכירות 2020 4,184	ההיקף השנתי של העסקה 126
<u>היקף העסקה יחסית לצבר ההזמנות</u> היקף העסקה חלקי סך צבר ההזמנות של החברה בדוח הכספי השנתי האחרון (מאוחד) גדול מ-5%	צבר הזמנות 2019 13,390	ההיקף הכולל של העסקה 670	צבר הזמנות 2020 12,612	ההיקף הכולל של העסקה 631
<u>רווחיות גולמית של העסקה</u> למועד ההתקשרות צפוי הפסד גולמי בגין העסקה	---	כל פרויקט עם הפסד גולמי	---	כל פרויקט עם הפסד גולמי



אמות המידה לבחינת המהותיות	נתונים מהדוחות התקופתיים	אמת מידה לקביעת מהותיות בשנת 2020	נתונים מהדוחות התקופתיים	אמת מידה לקביעת מהותיות בשנת 2021
הרווחיות התפעולית של העסקה הרווח או ההפסד התפעולי השנתיים הצפויים מן העסקה חלקי סך הרווח התפעולי הממוצע של החברה (מאוחד), בערך מוחלט, על פי הדוחות השנתיים (המאוחדים) בשלוש השנים האחרונות גדול מ-5%	הרווח התפעולי הממוצע 109	הרווח/ההפסד התפעולי השנתי הצפוי בעסקה 4	הרווח התפעולי הממוצע 85	הרווח/ההפסד התפעולי השנתי הצפוי בעסקה 5

המקור: מסמכי התע"א.

מהלוח עולה כי בהתאם לנתונים העסקיים של התע"א, בשנת 2021 עסקה של החברה עם משהב"ט נחשבת מהותית אם היא אחת מאלה: (א) היקפה השנתי גדול מכ-126 מיליון דולר, (ב) היקפה הכולל גדול מכ-631 מיליון דולר, (ג) בהפסד גולמי, (ד) ברווח או בהפסד תפעולי שנתי הגדול מ-5 מיליון דולר.

בשנים 2016 - 2020 התע"א דיווחה על עסקת מכר אחת למשהב"ט בדיווח מייד¹⁵⁷. על פי נתונה, בשנים אלו היא לא התקשרה עם משהב"ט בעסקאות מכר מהותיות הטעונות דיווח מייד.

רשות נ"ע מסרה למשרד מבקר המדינה¹⁵⁸ כי בהתאם לסיכום בינה לבין התע"א משנת 2014, ההקלה שניתנה לתע"א לעניין החובה לבחון את העסקה לפי תנאי השוק כדי לקבוע אם יש לסווגה כחריגה ניתנה לנוכח קושי ממשי של החברה לבסס תנאי שוק בכל עסקה ועסקה; וכן לנוכח ההיקף הגדול של העסקאות עם בעלת השליטה שאינן מהותיות, אשר הקשה על כינוס ועדת הביקורת והדירקטוריון לצורך אישור כל עסקה ועסקה; ובשים לב לכך שמדובר בחברת אג"ח ללא ציבור בעלי מניות; וכי לעמדתה, כלל האצבע לבחינת מהותיות הוא האם העסקה "מהווה 5% מרווחי החברה, סך נכסיה או התחייבויותיה".

157 דיווח מ-28.12.16 על עסקה בסך 345 מיליון דולר לפיתוח ולייצור של מערכת.

158 ב-24.5.21.



עוד מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה¹⁵⁹ כי היא לא הכירה בתנאי ההרכשה כמבססים תנאי שוק מהטעמים האלה: התנאים לא היו מסוימים דיים והותירו מרחב לא מבוטל של שיקול דעת למשרד הרלוונטי (אשר רואים בו כזרועה הארוכה של המדינה כבעלת השליטה); המוצרים היו בעלי אופי ייחודי; וכמו כן תנאי ההרכשה גובשו על ידי המשרד עצמו ולפיכך הם בעלי פוטנציאל לשינוי בהתאם להעדפות המשרד ולאינטרס שלו בעסקה. עוד מסרה הרשות כי בדיונים שקיימה עם נציגי משהב"ט בעניינה של התע"א, היא הבהירה כי ניתן לבסס תנאי שוק רק כאשר יש שוק פעיל ורלוונטי למוצר או לשירות שהעסקה נוגעת להם; כי אם מדובר במוצר או שירות המותאם לדרישות הלקוח יהיה קשה מאוד לבסס תנאי שוק; וכי להבנתה רק לחלק מהעסקאות שמבצעת התע"א יש שוק פעיל רלוונטי שניתן לבסס עליו תנאי שוק.

עסקאות זניחות: על פי נוהל בעלי עניין, ועדת הביקורת והדירקטוריון קבעו כי עסקה זניחה תוגדר כעסקה שהיקפה הכספי השנתי¹⁶⁰ אינו עולה על 1% מסך המכירות השנתי של החברה על פי דוחותיה הכספיים האחרונים (כ-41 מיליון דולר לפי מכירות החברה בשנת 2020) או אינו עולה על 30 מיליון דולר, הקטן שבהם.

עלה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 התקשרה התע"א עם משהב"ט בכמה עסקאות לא מהותיות ולא זניחות¹⁶¹, וכי שיעור המכירות מעסקאות אלו היה עשרות אחוזים מהמכירות שבוצעו במסגרת עסקאותיה החדשות איתן בשנים 2018 ו-2019 ועשרות אחוזים מהמכירות מעסקאותיה החדשות איתן בשנת 2020. יצוין כי בהתאם לנוהל בעלי עניין לא נדרש היה כי עסקאות אלו יובאו לאישור הדירקטוריון.

מנתוני התע"א עלה כי כל העסקאות הלא מהותיות ולא זניחות בינה ובין משהב"ט בשנים 2019 ו-2020 בוצעו בשתי חטיבות.

עוד עלה כי בשנים 2019 ו-2020 שיעור העסקאות הלא מהותיות והלא זניחות של חטיבה מסוימת עם בעלת השליטה היה עשרות אחוזים מהיקף עסקאותיה הכולל בכל שנה.

להלן דוגמה לעסקה שאינה מהותית ואינה זניחה בין התע"א למשהב"ט - בשנת 2019 התקשרה התע"א עם משהב"ט בעסקה מסוימת בהיקף של מעל למאה מיליון דולר. נוכח אי-עמידתה של העסקה ברף המהותיות, בהתאם לאמות המידה שנקבעו כמתואר לעיל, היא לא הובאה לאישור הדירקטוריון, שכן נוכח מאפייניה, המדובר בעסקה שאינה מהותית ואינה זניחה. יצוין כי גם על פי התנאים שנקבעו לאישור מראש של עסקאות על ידי הדירקטוריון, כמוגדר בנוהל התע"א בנושא התקשרויות עם לקוחות בארץ ובחול, לא נדרשה הצגת ההתקשרות לדירקטוריון מראש. עוד יצוין כי רווחיותה החזויה של העסקה

159 ב-18.8.21.

160 בדיווחי התע"א לרשות נ"ע ובדוח התקופתי שלה לשנת 2020 הוגדרה עסקה זניחה בהתאם להיקפה הכספי הכולל ולא להיקפה הכספי השנתי.

161 עסקאות שאינן עומדות בתנאי המהותיות, אך היקפן גדול מ-1% מסך המכירות השנתי של החברה או מ-30 מיליון דולר, הקטן שבהם.



נמוכה מהרווחיות התפעולית המינימלית שנקבעה בתוכנית האסטרטגית של החברה לפרויקטים בקטגוריית "דרישות משהב"ט" על מנת שהפרויקט לא יישא הפסד.

נוכח מספרן המועט של עסקאות שאינן מהותיות ואינן זניחות של התע"א עם משהב"ט ושיעורן הגדול מהיקף העסקאות איתן מדי שנה, מומלץ כי התע"א תבצע עבודת מטה לגבי מאפייני העסקאות שביצעה בשנים אלו, ובהתאם לכך יבחן דירקטוריון התע"א את הבקרה הנדרשת מצידו על עסקאות מסוג זה, לרבות בכל הנוגע לאופן אישורן.

אשר לבקרה של הדירקטוריון על עסקאות זניחות עם בעלת השליטה, יצוין כי עד אוקטובר 2014 חייב נוהל בעלי עניין את החברה להביא לפני ועדת הביקורת אחת לחצי שנה פרטים בדבר כלל התקשרויותיה של החברה עם בעלת השליטה, לרבות על עסקאותיה הזניחות איתה, אך חובה זו בוטלה במסגרת עדכון הנוהל במועד זה.

נוכח תנאי ההתקשרות עם משהב"ט, כמתואר בדוח, לרבות התקשרויות המשתנות את סיכוני הפיתוח על התע"א, דרישתו של משהב"ט להשתתפות התע"א בעלויות הפיתוח, ואי-הכרה בחלק מסעיפי ההוצאות בתעריפי משהב"ט - מומלץ שהדירקטוריון יבחן 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.

עוד מומלץ כי רשות ני"ע תמשיך ותבחן את אמות המידה שהגדירה התע"א לבחינת מהותיות ולבחינת זניחות ואת הגדרתה של עסקת המסגרת, בשים לב למאפיינים הייחודיים של פעילותה של התע"א מול משהב"ט.

4. כאמור, התע"א נערכת להנפקת מניות מיעוט, בעקבותיה תהפוך ל"חברה ציבורית" כהגדרתה בחוק החברות. כחלק מההליך לקידום הנפקת ניירות הערך של חברות בהן המדינה היא בעלת השליטה, לרבות הנפקת מניותיה של התע"א, משרד המשפטים גיבש בהתייעצות עם רשות ני"ע טיוטה לתיקון תקנות החברות (הקלות בעסקאות עם בעלי עניין), התש"ס-2000. מטרת התיקון המוצע היא לעדכן את התקנות האמורות ולהתאים את ההקלות הקבועות בהן ביחס לחברות ציבוריות שבשליטת המדינה. התיקון כולל גם התייחסות לחברות אג"ח שבשליטת המדינה במסגרת ההסדרים הרלוונטיים לחברות אלו.

בתגובתו של היועץ המשפטי למעלהב"ט מנובמבר 2021 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי במסגרת הנפקת מניות המיעוט של התע"א שותף משרד הביטחון באופן מלא בהליך תיקון תקנות החברות (עסקאות עם בעלי עניין), וזאת על מנת לאפשר לחברה להמשיך לפעול כחברה ציבורית בהתאם להוראות החוק מחד גיסא, ולשמור על מתכונת הפעילות הקיימת ואופן ההתקשרויות בין המשרד לחברה מאידך גיסא, באופן שהאינטרסים הביטחוניים של המדינה לא ייפגעו.



בחינת יחסי הגומלין שבין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות

כאמור, בנובמבר 2020 מינה מנכ"ל משהב"ט צוות שיבחן את הדרכים לחיזוקן ולביסוסן של התעשיות הביטחוניות כגורם מרכזי בביטחון המדינה, וימליץ על צעדים ועל מדיניות ארוכת טווח במסגרת יחסי הגומלין של משהב"ט עם התעשיות, שתאפשר גמישות עסקית ותפעולית בסביבה התחרותית המקומית והגלובלית.

בדיון מסכם בנושא תוצרי הצוות בראשות המנכ"ל ממאי 2021 הציג הצוות את המלצותיו לשימור עליונות ועצמאות טכנולוגית, ובהן: הגדלת תקציבי המו"פ בתעשיות הביטחוניות, בין היתר, על ידי עידוד היצוא הביטחוני שלהן באמצעות שינוי המדיניות ותהליכי הרישוי של היצוא, על ידי המשך הכוונת המו"פ הגנרי בתעשיות, ועל ידי עידודן לגיוס כספי ציבור בתמורה להתחייבותן להקצות תקציבים למו"פ גנרי ולמו"פ מוכוון.

המנכ"ל סיכם כי הוא מקבל את המלצות הצוות; וכי יש לנהל את תהליך העבודה והמשימות בתוכנית עבודה מוגדרת בהובלת ראש אגף תכנון, עד לאוקטובר 2021, ותוך בקרה של המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מציין את תהליך הבחינה שזם מנכ"ל משהב"ט לגבי היבטים שונים בממשקי הפעילות של המשרד עם התעשיות הביטחוניות.

מומלץ כי תהליכים הנוגעים לממשקי העבודה בין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות יבוצעו בעתיד בשיתוף עימן.



סיכום

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית מהגדולות במדינת ישראל העוסקת בתחומי הביטחון והתעופה, ובכלל זה בפיתוח, בייצור ובמכירה של מגוון מוצרים בתחומים הביטחוניים והאזרחיים בארץ ובעולם. התע"א היא חברה עסקית הפועלת להשאת רווחיה. כחברת אג"ח חלה עליה חובת דיווח לציבור המשקיעים באמצעות רשות ני"ע.

התע"א פועלת בשווקים תחרותיים, מוצריה מבוססים על טכנולוגיה מתקדמת, והיא נדרשת לפתח את מוצריה ולהשקיע בהם ובתחומי פעילותה בהתאם לשינויים הטכנולוגיים התכופים בסביבת הפעילות שלה. משהב"ט, הרוכש את מוצרי התע"א כדי לתת מענה לצורכי צה"ל, הוא לקוח מהותי של החברה, והפרויקטים שהיא מבצעת עבורו מתאפיינים במורכבות טכנולוגית גבוהה. 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; ובכלל זה - היעדר מנגנון ליישום המדיניות של התע"א בהתייחס לסף הרווחיות המינימלית הנדרש בפעילות מול משהב"ט; תמחור לא מספק בתע"א של עלויות בלתי צפויות (בצ"ם), שלא בהלימה לסיכונים של פרויקטי הפיתוח; אי-הכרה של משהב"ט בעלויות הבצ"ם של התע"א, לרבות בגין סיכונים טכנולוגיים; דרישותיו להשתתפות של התע"א בעלויות פיתוח של פרויקטים למשהב"ט, בהיעדר כללים ברורים ומודל עסקי מוגדר בין הצדדים; ואיחור מתמשך של משהב"ט בתשלום חובותיו לתע"א.

נמצא כי נושאים אלה השפיעו באופן ישיר ועקיף על מצבה העסקי של התע"א, ויש בהם כדי להשפיע על מצבה. עוד נמצא כי התנהלות משהב"ט כלקוח מרכזי ודומיננטי בשוק הביטחוני המקומי, שבאה לידי ביטוי בין היתר בנכונותן של התעשיות הביטחוניות להשתתף בעלויות הפיתוח בפרויקטים למשהב"ט, לבצע עבורו הדגמות של טכנולוגיה ומערכות על חשבונן וכן לדחות את הפירעון של תשלומי משהב"ט מעבר למועד, מגדילה את היקף פעילותו מעבר למקורות שהועמדו לרשותו במסגרת תקציב הביטחון.

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; וזאת על מנת לשמור על עליונותו הטכנולוגית של צה"ל ועל עוצמתו וכן על חוסנן של התעשיות הביטחוניות.

