

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

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



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

רקע

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

רפאל מציינת בדוחותיה התקופתיים כי יש לה תלות רבה בתקציב הביטחון: נתח עיקרי מפעילות החברה תלוי בתקציבי הביטחון של מדינת ישראל; ושחיקה בתקציבי הביטחון או שינוי סדרי העדיפויות הביטחוניים במדינת ישראל עלולים לפגוע בביצוע התקשרויות ולפגוע בתוצאות הכספיות של החברה. בהקשר זה יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 יושם תקציב מדינה "המשכ"י"²; ובדוח התקופתי של רפאל לשנת 2019 ולשנת 2020 צוין כי נוכח זאת חל עיכוב בקבלת הזמנות ממשרד הביטחון בשנים אלו.

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

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

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

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

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



נתוני מפתח

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

פעולות הביקורת

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

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





תמונת המצב העולה מן הביקורת



הכנסות ורווחיות

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



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



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

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

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

6 פרויקטים מעורבים - פרויקטים הכוללים פיתוח וייצור.



השינוי ברווחיות רב-שנתית בפרויקטים עיקריים

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

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

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

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

חלוקת דיבידנד

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

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

7 הפחתת עודפי עלות, מוניטין ונכסים בלתי מוחשיים.



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

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



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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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



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

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



חלוקת דיבדנד



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

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

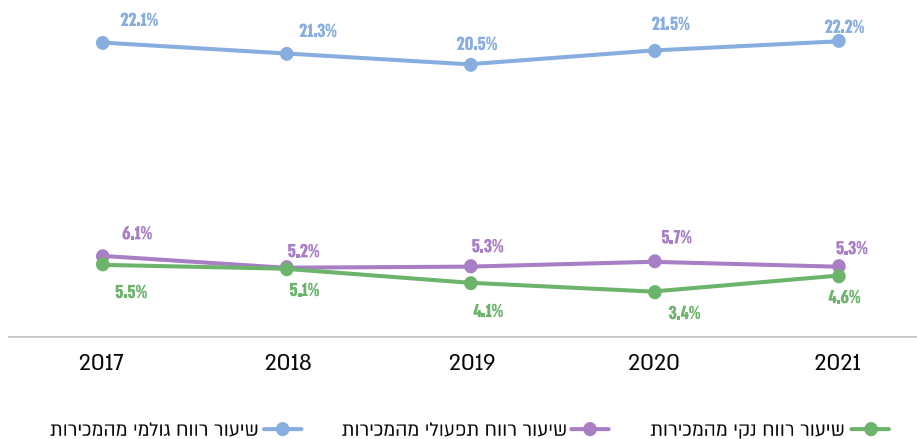
איוש הדירקטוריון ברפאל - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תפעל בתיאום עם רפאל לבחינת שינוי בתקנון החברה באופן שייקבע המספר המזערי של דירקטורים לפעילות הדירקטוריון, בהתחשב, בין היתר, בגודלה של החברה ובמורכבות פעילותה. עוד מומלץ כי השרים הנוגעים בדבר ורשות החברות הממשלתיות, בהתאם לתפקידיה בעניין זה, יפעלו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





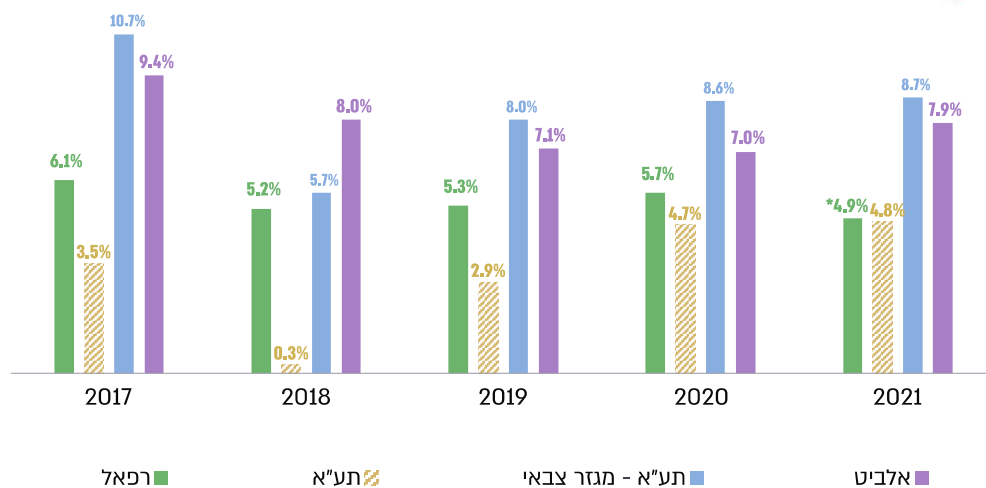
דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023

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



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

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



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט מערכות בע"מ לשנים 2021 - 2017, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בכלל זה נתוני חברת אירונאוטיקס בע"מ וחברת קונטרופ טכנולוגיות מדויקות בע"מ.



סיכום

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

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



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

מבוא

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל) היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), בבעלות מלאה של המדינה. בהיותה חברה ממשלתית, כפופה רפאל בין היתר להוראות חוק החברות הממשלתיות, לתקנות שתוקנן מכוחו ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות.

רפאל מתמחה בפיתוח מערכות חימוש והגנה למרחבי האוויר, היבשה והים, וכן בפיתוח פתרונות בתחומי התקשוב, איסוף ועיבוד של מודיעין ולוחמה ברשת. רפאל פועלת במבנה של שבע חטיבות, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 1: פירוט החטיבות ברפאל



המקור: הדוחות הכספיים של רפאל.

דוחותיה הכספיים של רפאל נערכים בהתאם לתקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים⁸. הדוחות הכספיים המאוחדים שלה כוללים את דוחותיה ואת הדוחות של חברות הבנות שלה (להלן יחד - קבוצת רפאל, הקבוצה או רפאל), וכן את זכויות הקבוצה בחברות כלולות⁹ ובעסקאות משותפות¹⁰.

8 בדוחות הכספיים ל-31.12.17 רפאל אימצה לראשונה את תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים (International Financial Reporting Standards - IFRS), המפורסמים על ידי המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית.

9 ישויות שבהן יש לקבוצה השפעה מהותית על המדיניות הכספית והתפעולית, אך לא הושגה בהן שליטה או שליטה משותפת, והן מוכרות לראשונה לפי עלות ומטופלות בהתאם לשיטת השווי המאזני.

10 הסדרים משותפים שבהם לקבוצה יש זכויות לנכסים נטו של ההסדרים.



להלן יובאו פרטיו של חברות בנות שתוצאותיהן הכספיות אוחדו בדוחותיה הכספיים של רפאל לשנת 2021¹¹:

לוח 1: חברות בנות שתוצאותיהן הכספיות אוחדו בדוחותיה הכספיים של רפאל לשנת 2021

שם חברת הבת	שיעור ההחזקה	שנת האיחוד
⁽¹⁾ Rafael U.S.A. Inc	100%	2020
⁽²⁾ Ercas B.V	100%	2004
אירונאוטיקס בע"מ ⁽³⁾ (להלן - אירונאוטיקס)	50%	2021
קונטרופ טכנולוגיות מדויקות בע"מ ⁽⁴⁾ (להלן - קונטרופ)	75%	2021

המקור: מסמכי רפאל.

- (1) על פי נתונים שהתקבלו מרפאל, בשנת 2021 הסתכמו המכירות של Rafael U.S.A. Inc ללקוחות בתוך קבוצת רפאל ומחוצה לה בכ-412 מיליוני ש"ח.
- (2) על פי נתונים שהתקבלו מרפאל, בשנת 2021 הסתכמו המכירות של Ercas B.V ללקוחות בתוך קבוצת רפאל ומחוצה לה בכ-322 מיליוני ש"ח.
- (3) האיחוד נעשה לראשונה ב-1.4.21 נוכח עדכון ההסכם עם בעלי המניות של חברת אירונאוטיקס, המקנה לרפאל שליטה בה.
- (4) רפאל ואירונאוטיקס מחזיקות בקונטרופ בשיעורים שווים (50%). דוחותיה הכספיים של קונטרופ אוחדו לראשונה ב-1.4.21 לאחר שרפאל השיגה שליטה בחברת אירונאוטיקס.

היקף המאזן המאוחד של קבוצת רפאל בשנת 2019 הסתכם בכ-13.8 מיליארד ש"ח; בשנת 2020, כולל חברת Rafael U.S.A. Inc, בכ-14.7 מיליארד ש"ח; ובשנת 2021, כולל החברות אירונאוטיקס וקונטרופ, בכ-17.9 מיליארד ש"ח.

מחזור המכירות של רפאל הסתכם בשנת 2021 בכ-10 מיליארד ש"ח¹². 49% מהמכירות היו לייצוא; 48% למשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ו-3% ללקוחות אחרים בארץ. ב-31.12.21 הועסקו בקבוצת רפאל 9,517 עובדים, בהם 8,019 ברפאל.

בתקופה הנבדקת (2017 - 2021) גייסה רפאל חוב באמצעות הנפקות פרטיות של אגרות חוב לגופים מוסדיים בסך 1.5 ו-0.8 מיליארד ש"ח, בפברואר 2017 ובאפריל 2021, בהתאמה.

11 חברות בנות אלו מחזיקות בחברות נוספות (חברות נכדות) שחלקן מאוחדות בדוחותיהן.

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



רפאל מכינה מדי שנה בשנה תקציב לשנה העוקבת ברמה פרטנית, על פי המידע העדכני ביותר הקיים בידיה, ותקציב רב-שנתי מתגלגל¹³. בתקציב מפורטים יעדי החברה במונחים כספיים וכן התחזיות לתקופה האמורה. דירקטוריון החברה מפקח על מידת העמידה ביעדים אלו.

בשנים 2016 ו-2017 ביצעה רפאל תהליך תיקוף ועדכון של החזון הארגוני ופיתוח אסטרטגיה ארגונית ועסקית מעודכנת, לרבות גיבוש כיווני פעולה חדשים וקביעת מדדי הצלחה מפורטים לשנים 2018 - 2022 (להלן - התוכנית האסטרטגית). בסוף שנת 2019 החלה החברה בתהליך של תיקוף התוכנית האסטרטגית ועדכונה, ובשנת 2021 החלה בעדכון האסטרטגיה לשנת 2030. במועד סיום הביקורת חלק מתהליכים אלה עדיין נמשכו.

רפאל מציינת בדוחותיה התקופתיים כי יש לה תלות רבה בתקציב הביטחון: נתח עיקרי מפעילות החברה תלוי בתקציבי הביטחון של מדינת ישראל; ושחיקה בתקציבי הביטחון או שינוי סדרי העדיפויות הביטחוניים במדינת ישראל עלולים לפגוע בביצוע התקשרויות ולפגוע בתוצאות הכספיות של החברה. בהקשר זה יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 יושם תקציב מדינה "המשכ"י¹⁴; ובדוח התקופתי של רפאל לשנת 2019 ולשנת 2020 צוין כי נוכח זאת חל עיכוב בקבלת הזמנות ממשרד הביטחון בשנים אלו.

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

באפריל 2021 איחדה רפאל בדוחותיה הכספיים את חברת אירונאוטיקס בע"מ ואת חברת קונטרופ טכנולוגיות מדויקות בע"מ (ראו בהמשך).

פעולות הביקורת

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

13 רפאל מכינה תקציב לחברה סולו ולקבוצה.

14 בחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי "שנת תקציב המשכ"י היא שנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק התקציב לאותה שנה. בהתאם להוראות חוק היסוד, בתקופת "תקציב המשכ"י" רשאית הממשלה להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת (בהתאמות מסוימות) והממשלה תהיה רשאית להתחייב בגבולות סכומים שלא יהיה בהם להגדיל את ההוצאה מעבר לסכום ההוצאה בתקציב המשכ"י.



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

מצבה העסקי והכספי של רפאל

הכנסות ממכירות

שיטות ההכרה בהכנסה

רפאל מציינת בדוחותיה הכספיים כי תקופת המחזור התפעולי¹⁵ הרגיל שלה עולה על שנה, בייחוד בהתייחס לעבודות לפי חוזה ביצוע¹⁶, שבהן יכול המחזור התפעולי להימשך שנתיים עד ארבע שנים.

תקן דיווח כספי בין-לאומי 15 (IFRS#15)¹⁷ בדבר הכנסות מחוזים עם לקוחות קובע בין היתר את הכללים להכרה בהכנסה. בתקן נקבע כי ניתן להכיר בהכנסה כאשר הלקוח משיג שליטה¹⁸ על הסחורה או השירות שהובטחו. עוד נקבע כי במקרים שבהם מועברת השליטה על הסחורה או על השירות לאורך זמן, יש להכיר בהכנסות על פני כמה תקופות דיווח; וכי סכום ההכנסה שיוכר בכל תקופה יחושב על פי מדידת ההתקדמות בביצוע הפרויקט ביחס לקיום מלא של המחויבות (להלן - שיעור ההשלמה). במקרים שבהם לא ניתן למדוד באופן סביר את שיעור ההשלמה (למשל בשלבים המוקדמים של חוזה) אך קיימת ציפייה כי הלקוח ישיב את העלויות שהתהוו, ניתן להכיר בהכנסות עד להיקף העלויות שהתהוו ("מרווח אפס"¹⁹).

מהאמור בדוחותיה השנתיים של רפאל עולה כי השימוש בשיטת ההכרה בהכנסה על פי שיעור ההשלמה כרוך בשימוש באומדנים. אחד האומדנים המרכזיים הוא אומדן סך עלויות החוזה ו"מרווח אפס" - אומדן המבוסס על הערכת כמותיות, מחירים, שעות עבודה ולוחות זמנים צפויים, והוא משמש בין היתר לאמידה של שיעור ההשלמה, לפיו נקבע סכום ההכנסות שיוכרו בתקופת הדיווח. רפאל קובעת את שיעור ההשלמה לפי היחס בין התשומות שהושקעו עד למועד הדיווח ובין אומדן סך עלויות החוזה. רפאל מציינת בדוחותיה הכספיים כי אמידה שגויה של האומדנים

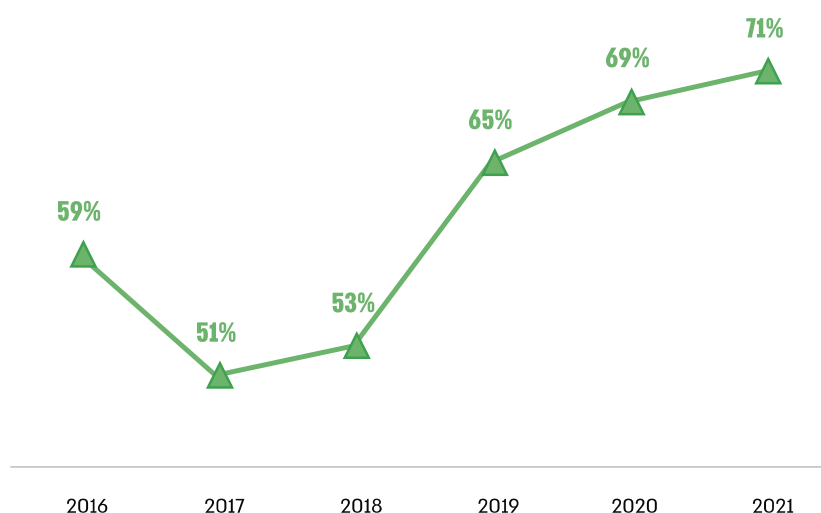
- 15 לפי תקן חשבונאות בין-לאומי מס' 1 (IAS#1) המחזור התפעולי הוא פרק הזמן שחולף בין רכישה של נכסים לצורך עיבוד לבין המימוש שלהם למזומנים או לשווי מזומנים.
- 16 חוזה ביצוע - הסכם בין שני צדדים או יותר שיוצר זכויות ומחויבויות הניתנות לאכיפה להעברת סחורות או שירותים (או חבילה של זכויות או שירותים).
- 17 יישום התקן נקבע לתקופות דיווח שנתיות המתחילות ב-1.1.18 או לאחר מכן, וניתן ליישמו מוקדם יותר תוך מתן גילוי לכך. רפאל החלה ליישם את התקן בדוחותיה השנתיים ב-1.1.18.
- 18 בתקן הוגדר כי השגת שליטה על נכס מתייחסת ליכולת לכוון את השימוש בו ולהשיג את כל ההטבות הנותנות ממנו. שליטה כוללת את היכולת למנוע שימוש בנכס על ידי אחרים. ההטבות מהנכס הן תורמי המזומנים הפוטנציאליים מהשימוש בנכס, הניתנים להשגה בדרכים רבות.
- 19 ללא הכרה ברווח.



עשויה להביא בין היתר לגידול או לקיטון בהכנסות וברווח הגולמי שיזכרו בדוחותיה הכספיים לאורך תקופת החוזה.

להלן מובא תרשים המפרט את שיעור ההכנסות ממכירות שהוכרו לפי שיטת השיעור ההשלמה בשנים 2016 - 2021²⁰:

תרשים 2: שיעור ההכרה בהכנסות ממכירות לפי שיטת השיעור ההשלמה, 2016 - 2021



המקור: מסמכי רפאל.

מהתרשים עולה כי שיעורן של ההכנסות ממכירות שרשמה רפאל בממוצע בשנים 2016 - 2021 לפי שיעור ההשלמה היה כ-61%; כי בשנים 2018 - 2021 הייתה עלייה של כ-18% בשיעור זה; וכי בשנת 2021 היה שיעור ההכנסות ממכירות המוכרות על פי שיטה זו כ-71% מכלל ההכנסות מהמכירות.

הכנסות מהמכירות בדוחות המאוחדים

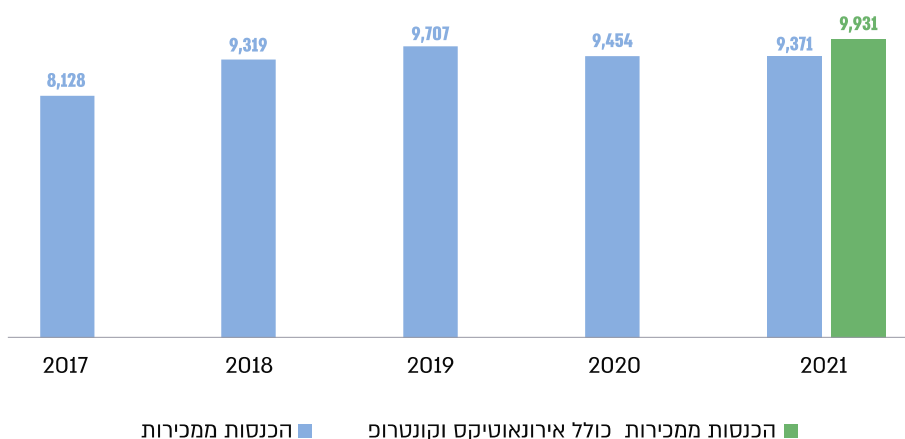
הדוחות הכספיים המאוחדים מציגים את תוצאותיה הכספיות של החברה המדווחת וחברות הבנות שלה כיחידה כלכלית אחת, ללא הפרדה בין פריטים כספיים המוחזקים על ידי החברה המדווחת עצמה לבין פריטים המוחזקים על ידי החברות הבנות שלה. המידע בדוחות הכספיים המאוחדים מאפשר הבנה וניתוח של פעילות הקבוצה כיחידה כלכלית אחת.

20 יתרת ההכנסות ממכירות מוכרות לפי מועדי האספקה ללקוח או לפי מועד הוצאת החשבונית.



להלן יוצגו נתונים בדבר ההכנסות של קבוצת רפאל ממכירות בשנים 2017 - 2021. הנתונים יוצגו גם בנטרול תוצאותיהן הכספיות של אירונאוטיקס וקונטרופ מהתוצאות הכספיות המאוחדות של קבוצת רפאל כפי שהוצגו בדוחות הכספיים, וזאת לשם ניתוח המגמות העולות מפעילותה בשנים 2017 - 2021.

תרשים 3: הכנסות ממכירות קבוצת רפאל, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



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

מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2017 - 2019 גדלו ההכנסות של קבוצת רפאל ממכירות בשיעור שנתי ממוצע של כ-9%, ושיעור הביצוע התקציבי השנתי הממוצע היה כ-100%; וכי בשנים 2020 ו-2021 ירדו ההכנסות ממכירות בשיעורים של כ-3% וכ-1% בהתאמה. בשנים אלו לא עמדה קבוצת רפאל באופן מלא ביעדי התקציב.

עוד עולה מהתרשים כי התרומה השולית להכנסות ממכירות בשנת 2021 הנובעת מאיחודן לראשונה של אירונאוטיקס וקונטרופ הייתה בסך של כ-560 מיליון ש"ח (כ-5.6% מכלל ההכנסות ממכירות הקבוצה); וכי על אף הירידה בהכנסות הקבוצה בשנת 2021 בשיעור של 1% כמתואר לעיל, שיעור הצמיחה בהכנסות מהמכירות של הקבוצה היה 5% בעקבות האיחוד האמור.

בדיון לסיכום שנת 2021 והצגת הדוחות הכספיים לשנה זו של ועדת כספים והשקעות של דירקטוריון רפאל ב-22.3.22 הסביר מנכ"ל רפאל כי הירידה במכירות החברה בשנה זו נובעת בעיקר מקשיים תפעוליים בשרשרת האספקה בחברות הבנות המשמשות קבלני משנה לרפאל.

מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את הצעדים הנדרשים כדי להביא את הקבוצה לעמידה ביעדי ההכנסות ממכירות הנקבעים בתקציב.



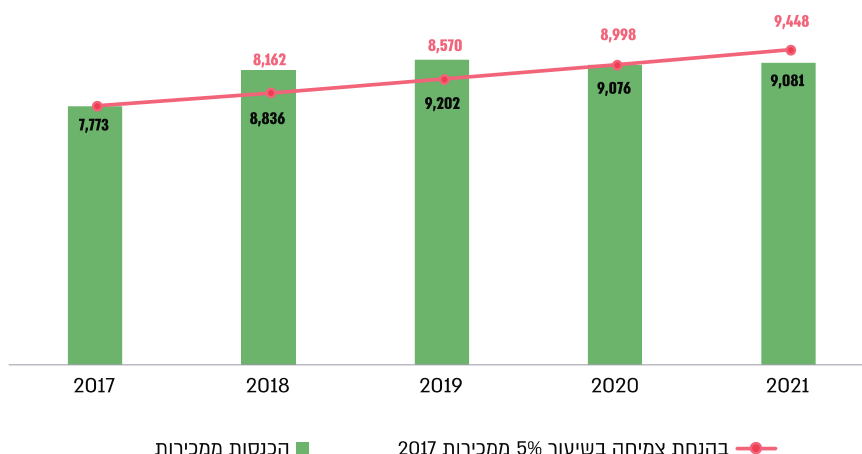
הכנסות ממכירות בדוחות סולו

המידע הניתן במסגרת הדוחות הכספיים של החברה כישות משפטית נפרדת (מידע כספי על החברה ברמת "סולו") עשוי להביא למשתמשים בדוחות כספיים אלה תועלת רבה בהערכת מצבה הפיננסי ויכולתה של החברה לעמוד בהתחייבויותיה הפיננסיות. הדבר חשוב כי בשל עקרון הישות המשפטית הנפרדת, בעלי התחייבות, וכן כל הנושים האחרים, לא יוכלו בדרך כלל להיפרע בגין חובם במישרין מנכסי חברות אחרות בקבוצת החברה האם.

בתוכנית האסטרטגית של החברה משנת 2016 נקבע יעד ולפיו רפאל (סולו) תשמור על קצב צמיחה יציב במכירותיה בשיעור של לפחות 5% בכל שנה.

להלן יוצגו נתונים לגבי ההכנסות ממכירות של רפאל בשנים 2017 - 2021 כפי שדווחו בדוחות הכספיים (סולו)²¹ לעומת יעדי המכירות שנכללו בתוכנית האסטרטגית שלה.

תרשים 4: הכנסות ממכירות רפאל (סולו), 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



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

מהתרשים עולה כי בשנים 2017-2021 היה שיעור הצמיחה השנתי הממוצע של ההכנסות ממכירות כ-4%; שיעור הנמוך בכ-1% לעומת יעד הצמיחה (5% לשנה) שנקבע בתוכנית האסטרטגית - זאת בעיקר בעקבות אי-עמידה ביעד הצמיחה בשנת 2021. עוד עולה כי בשנת 2018 צמחו ההכנסות ממכירות בדוחות הסולו של רפאל בשיעור של כ-14% לעומת השנה הקודמת; כי בשנת 2019 קטן שיעור הצמיחה והיה כ-4%; כי בשנת 2020 נרשמה צמיחה שלילית בשיעור של כ-1% לעומת שנת 2019; וכי בשנת 2021 לא צמחו ההכנסותיה של רפאל מהמכירות לעומת השנה הקודמת. כמו כן בביקורת עלה כי בשנים 2018 ו-2019 עמדה רפאל ביעדי התקציב, ובשנים 2020 ו-2021 היו ביצועיה בפער קטן מיעדי התקציב.

21 הדוח הכספי (סולו) נכלל במסגרת ביאור לדוח הכספי של הקבוצה.



הירידה בהכנסות ממכירות בשנת 2020 כמתואר לעיל הוסברה בדוח השנתי של רפאל לשנה זו בקיטון הפעילות מול משרד הביטחון²².

בדוחותיה השנתיים של רפאל בתקופה הנבדקת (השנים 2017 - 2021) פירטה החברה את גורמי הסיכון שלהם היא חשופה, כפי שמופ, זוהו ותועדפו במסגרת פעילות שביצעה בנושא ניהול סיכונים בשנים 2010 - 2021. בין גורמי הסיכון כללה החברה סיכון הקרוי "תלות גבוהה בתקציבי הביטחון", ולפיו "נתח עיקרי מפעילות החברה תלוי בתקציבי הביטחון של מדינת ישראל. שחיקה בתקציבי הביטחון או שינוי סדרי העדיפות הביטחוניים במדינת ישראל עלול לפגוע בביצוע התקשרויות ולפגוע בתוצאות הכספיות של החברה".

יצוין בהקשר זה כי בדיון של ועדת כספים והשקעות של דירקטוריון רפאל מ-18.3.21 לסיכום שנת 2020 והצגת הדוחות הכספיים לשנת 2020 ציינו חברי הוועדה כי חלקה של ישראל בהזמנות של רפאל גדול מאוד; כי לא-היציבות התקציבית בישראל יש השלכות; וכי יש לחברה תלות בשוק המקומי.

כ-50% מההכנסות ממכירות של רפאל מקורן בתקציב הביטחון. הדבר גורם לתלות רבה של החברה בתקציב זה ועלול לפגוע בתוצאות העסקיות של החברה כאשר יש חוסר יציבות תקציבית או ירידה בתקציב הביטחון השקלי.

מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את ההיקף ואת המאפיינים של התלות של החברה במשהב"ט, לרבות כלקוח עיקרי שלה, ותפעל לגיבוש תוכנית פעולה להקטנת הסיכון הכרוך בכך.

בתגובתה של רפאל מנובמבר 2022 על ממצאי הביקורת היא ציינה כי כל פעילות הפיתוח העסקי של החברה מוכוונת בשנים האחרונות להרחבת תמהיל המוצרים ותמהיל המדינות; וכי בתוך כך הוצב יעד להרחבה של היקף ההזמנות מייצוא אף מעבר להיקף הצמיחה בסך ההזמנות ובכך אף לשנות את היחס עד כדי 60% של הזמנות מחו"ל מכלל הזמנות החברה בסוף שנת 2025.

רווחיות גולמית, רווחיות תפעולית ורווח נקי

בשנת 2021 היה הרווח הגולמי של רפאל (סולו) בסך של כ-1.98 מיליארד ש"ח, הרווח התפעולי כ-461 מיליון ש"ח והרווח הנקי כ-431 מיליון ש"ח. בשנה זו היה הרווח הגולמי של קבוצת רפאל בסך של כ-2.26 מיליארד ש"ח, הרווח התפעולי כ-488 מיליון ש"ח והרווח הנקי כ-431 מיליון ש"ח.

בתוכנית האסטרטגית של רפאל נקבעו יעדים לשיעורים השנתיים של הרווח הגולמי, הרווח התפעולי והרווח הנקי מתוך סה"כ ההכנסות ממכירות של רפאל (סולו): 21%, 6% ו-6%, בהתאמה.

22 המכירות למשרד הביטחון בשנת 2020 היו בסך של 4,374 מיליון ש"ח; קיטון של כ-206 מיליון ש"ח (כ-4%) לעומת ההכנסות ממכירות בשנת 2019 שהיו בסך של 4,580 מיליון ש"ח.

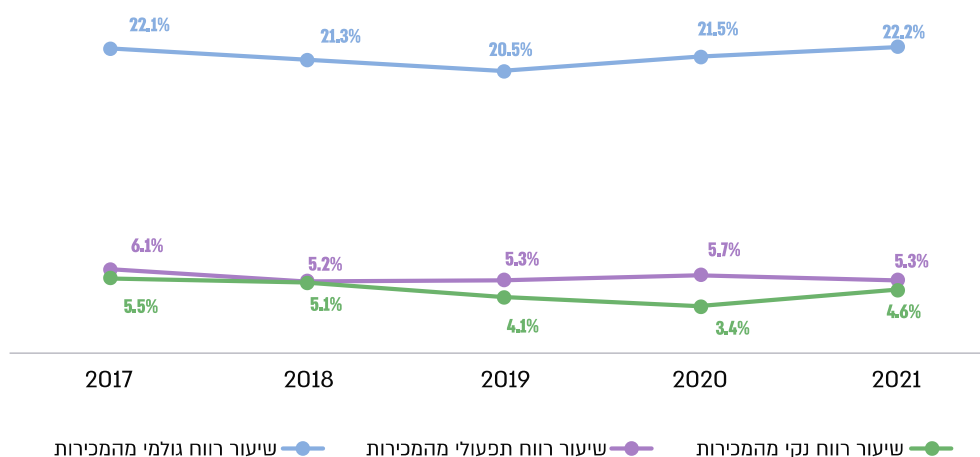


נמצא כי רפאל לא קבעה יעדי רווחיות בכל הנוגע לפעילות הקבוצה. יצוין בהקשר זה כי היקף ההכנסות מהמכירות השנתי הממוצע של רפאל (סולו) בשנים 2017 - 2021 מתוך ההכנסות ממכירות של הקבוצה הוא 95%.

מומלץ כי במסגרת תהליך עדכון אסטרטגיית רפאל לשנת 2030 תקבע החברה גם יעדי רווחיות לקבוצה בכללותה.

להלן יוצגו נתונים בדבר שיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי לפי דוחותיה המאוחדים של רפאל:

תרשים 5: שיעורי הרווח הגולמי, התפעולי והנקי של קבוצת רפאל מהמכירות²³, 2021 - 2017



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

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 שיעור הרווח הגולמי הממוצע מתוך סך ההכנסות ממכירות היה כ-21.5%; וכי בשנת 2021 הוא היה כ-22.2%, שיעור הדומה לזה משנת 2017 (לאחר ירידה בשנים 2018 ו-2019 ועלייה בשנים 2020 ו-2021).

עוד עולה כי שיעור הרווח התפעולי הממוצע מתוך סך ההכנסות ממכירות בשנים 2017 - 2021 היה כ-5.5%; וכי בעוד שבשנת 2017 שבה היה הרווח התפעולי בשיעור של 6.1%, בשנת 2021 הוא היה כ-5.3%, לאחר ירידה של כ-0.4% משנת 2020.

23 נתוני שנת 2021 מוצגים בתרשים זה ללא נתונין של חברות אירונאוטיקס וקונטרופ, שאוחדו לראשונה ב-1.4.21.



כמו כן עולה כי בשנים 2017 - 2021 היה השיעור הממוצע של הרווח הנקי מתוך סך ההכנסות ממכירות כ-4.5%; כי בשנים 2017 - 2020 ירד שיעור הרווח הנקי מ-5.5% ל-3.4%, וכי בשנת 2021 הוא היה 4.6%, לאחר עלייה של כ-1.2% משנת 2020²⁴.

איחוד תוצאותיהן הכספיות של אירונאוטיקס וקונטרופ בשנת 2021 העלה את הרווח הגולמי של הקבוצה בכ-184 מיליון ש"ח (ואת שיעור הרווח הגולמי בכ-0.6%); והקטין בכ-9 מיליון ש"ח את הרווח התפעולי (ואת שיעור הרווח בכ-0.4%).

כמו כן עלה בביקורת כי בשנים 2017 - 2021 הציגה רפאל בממוצע פער מסוים ברווח הנקי לעומת יעד התקציב, ובשנת 2021 - פער מסוים ברווח התפעולי וברווח הנקי.

בהתייחס לרווח הנקי הצפוי של רפאל לשנת 2022 יצוין כי בישיבת ועדת כספים והשקעות של הדיקטוריון מ-16.12.21 בנושא אישור תקציב 2022 ותכנון 2023 - 2024 ציין סמנכ"ל בכיר לכספים ובקרה (להלן - סמנכ"ל הכספים) כי בכוונת רפאל לשלם מס בסכום של כ-450 מיליון ש"ח עבור רווחים כלואים²⁵ בסכום של כ-4.5 מיליארד ש"ח הנדרשים לשם מתן מענה על צורכי ההתרחבות האנ-אורגנית של רפאל ולצורכי תשלום דיבידנד בשנים הקרובות.

בדוחותיה הכספיים ל-31.12.21 ציינה רפאל כי לאחר תאריך הדוח היא הצהירה על שחרור רווחים כלואים בסכום של כ-1 מיליארד ש"ח, שבגינם שילמה מיסים בסכום של כ-150 מיליון ש"ח; וכי השפעותיהם של הצעדים שתנקוט החברה בעניין זה יבואו לידי ביטוי בדוחות הכספיים של שנת 2022.

עולה כי בשנת 2022 הרווח הנקי של רפאל צפוי לקטון בעשרות אחוזים בעיקר עקב תשלום המס בגין רווחים כלואים.

ניתוח השוואתי של רפאל וחברות מתחרות מבחינת ההכנסות והרווח

בישראל פועלות שלוש חברות ביטחוניות גדולות: התע"א, אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט) ורפאל (להלן - שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל). רפאל והתע"א הן חברות ממשלתיות, אלביט היא חברה ציבורית.

להלן מפורט בלוח דירוגן של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל ברשימת התעשיות הצבאיות ברחבי העולם על פי היקף הכנסותיהן בתחום הצבאי.

24 בישיבת ועדת כספים והשקעות של הדיקטוריון לסיכום שנת 2021 והצגת הדוחות הכספיים לשנת 2021 מ-22.3.22, הוצג כי הגידול ברווח הנקי בשנת 2021 נובע מהטבת מס שקיבלה החברה.

25 הכנסה צבורה (רווחים כלואים) - סה"כ ההכנסה של חברה שנצברה ושמתיימים לגביה התנאים המפורטים בחוק עידוד השקעות הון (תיקון מס' 74), התשפ"ב-2021: (א) הכנסה שהייתה פטורה ממס חברות בשנת המס שבה הופקה; (ב) החברה טרם חבה במס חברות בגין הכנסה זו, למעט חבות במס בשל סכום שנתנה לחבר בני אדם המוחזק על ידה.



לוח 2: דירוג שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות לפי הכנסותיהן בתחום הצבאי מתוך 100 חברות ביטחוניות בעולם, 2017 - 2021

2021	2020	2019	2018	2017	
31	30	31	35	28	אלביט ⁽¹⁾
37	37	41	44	39	תע"א
41	44	44	46	42	רפאל ⁽²⁾

המקור: אתר האינטרנט Defense news.

(1) בנובמבר 2018 מוזגה פעילותה של חברת תעש מערכות בע"מ באלביט.

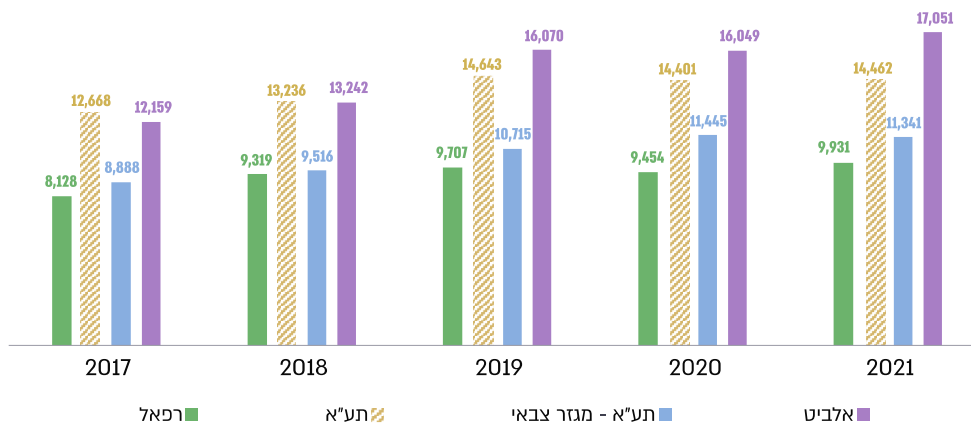
(2) באפריל 2021 אוחדו דוחות אירונאוטיקס וקונטרופ עם דוחותיה של רפאל.

מהלוח עולה כי בשנים 2017 - 2021 דורגה רפאל בדירוג נמוך מזה של אלביט והתע"א לפי ההכנסות בתחום הצבאי; וכי בשנים 2017 עד 2021 השתפר דירוגה בדרגה אחת. עוד עולה כי בשנת 2021 השיגה רפאל את השיפור הטוב ביותר בדירוג לעומת שתי התעשיות הביטחוניות הישראליות האחרות.

להלן בתרשימים הבאים מוצגים נתונים השוואתיים של ההכנסות ממכירות ושל שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי של החברות הביטחוניות הגדולות בישראל:

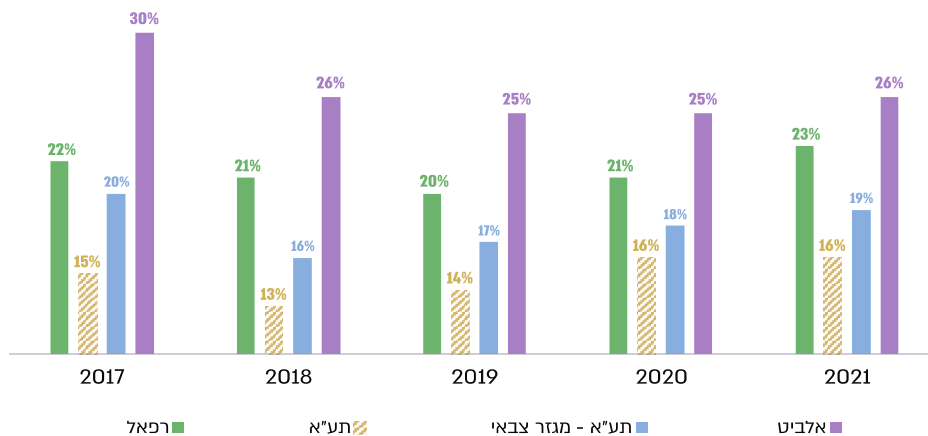


תרשים 6: ההכנסות ממכירות של שלוש החברות הביטחוניות הגדולות בישראל²⁶, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט לשנים 2017 - 2021, מסמכי התע"א, שער החליפין (להלן - שע"ח) ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 7: שיעור הרווח הגולמי מהמכירות בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, 2017 - 2021

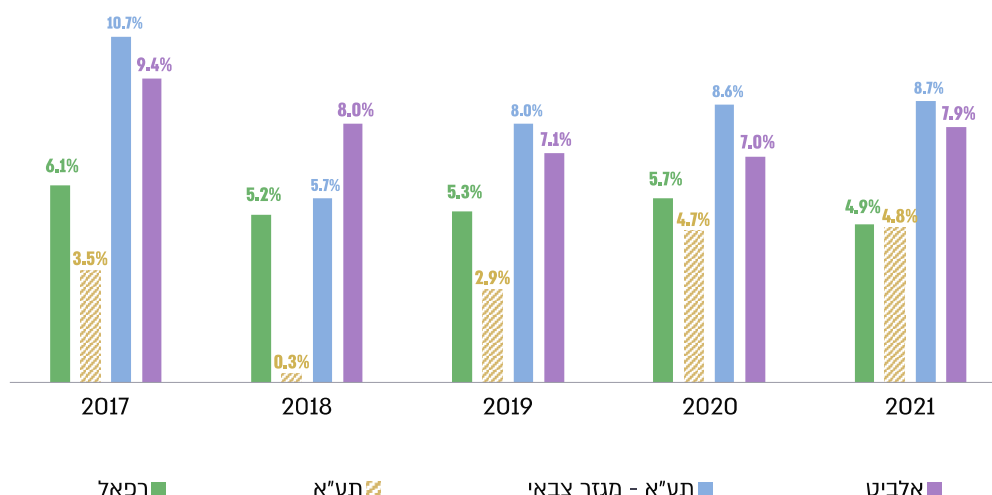


לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט לשנים 2017 - 2021, מסמכי התע"א, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

26 לצורך ההשוואה מוצגים נתוני ההכנסות מכלל מכירותיה של התע"א, וכן מוצגים בנפרד נתוני פעילותה בתחום הצבאי. יצוין כי ב-1.1.19 הוקמה בתע"א חטיבת התעופה תוך איחודן של שלוש חטיבות שעסקו בעיקר בתחומי פעילות אורחיים וכן חלקים ממפעל מסוים. תוצאותיה הכספיות של חטיבת התעופה לא נכללו בנתוני המגזר הצבאי, מאחר שעיקר פעילותה של החטיבה הוא במגזר האזרחי. נתוני הכנסות ממכירות של המגזר הצבאי בתע"א התקבלו מהחברה; נתוני הרווחיות של המגזר הצבאי חושבו על ידי משרד מבקר המדינה על פי הנתונים שבדוחות הכספיים של התע"א.



תרשים 8: שיעור הרווח התפעולי מהמכירות בשלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, 2017 - 2021



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט לשנים 2017 - 2021, מסמכי התע"א, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

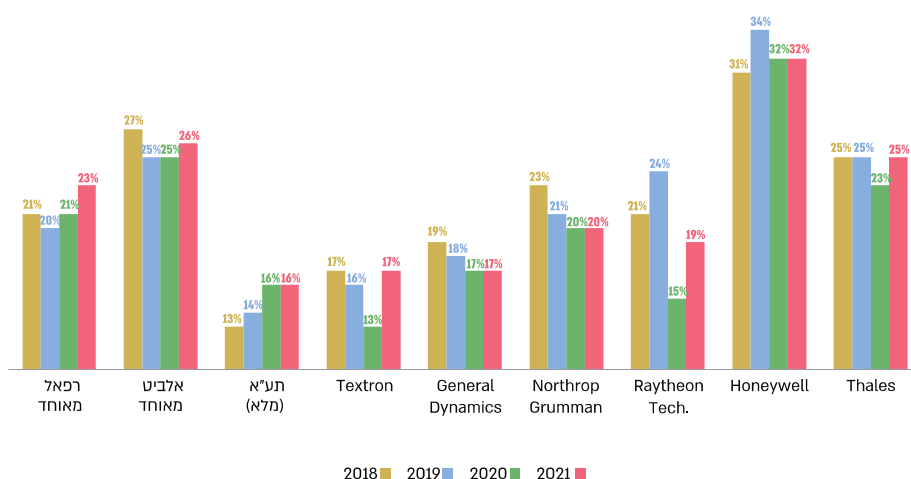
מהתרשימים לעיל עולה כי ההכנסות של רפאל ממכירות בשנים 2017 - 2021 היו בסך של כ-9.3 מיליארד ש"ח לשנה בממוצע; סכום הנמוך בכ-38% מזה של אלביט, ובכ-33% מזה של התע"א (ובכ-10% מזה של המגזר הצבאי של התע"א). עוד עולה כי שיעורו הממוצע של הרווח הגולמי של רפאל מההכנסות ממכירות היה בשנים אלו כ-21%, נמוך בכ-5% משיעור הרווח הגולמי הממוצע של אלביט באותן השנים, וגבוה בכ-7% מזה של התע"א (בכ-3% מהמגזר הצבאי של התע"א). שיעורו הממוצע של הרווח התפעולי של רפאל היה בשנים אלו כ-5.5% בממוצע; שיעור הנמוך בכ-2.4% ובכ-2.8% משיעור הרווח התפעולי הממוצע של אלביט ושל המגזר הצבאי של התע"א באותן השנים בהתאמה, וגבוה בכ-2.3% מזה של התע"א. כמו כן עולה כי בשנת 2021 ירד שיעורו של הרווח התפעולי ברפאל, ולעומת זאת בתע"א ובמגזר הצבאי של התע"א הוא עלה בכ-0.1% ובאלביט בכ-0.9%; ואף שבשנים 2019 ו-2020 שיעור הרווח התפעולי של רפאל היה גבוה מזה של התע"א בכ-2.4% ובכ-1% בהתאמה, בשנת 2021 הוא כמעט השתווה לו. בשנים 2019 ו-2020 היה שיעור הרווח התפעולי של רפאל נמוך מזה של המגזר הצבאי של התע"א בכ-2.7% וכ-2.9% בהתאמה; ובשנת 2021 - היה נמוך ממנו בכ-3.8%.

יצוין בהקשר זה כי בחישוב הרווח הגולמי של רפאל קיימת הטיה כלפי מעלה, מאחר שעל פי המדיניות החשבונאית הנהוגה בחברה עלויות בגין הפסד בפרויקטי פיתוח וסכומים שנתנה רפאל כהנחה ללקוח נזקפות לעלויות המחקר והפיתוח (להלן - מו"פ) העצמי שאינן נכללות בחישוב הרווח הגולמי.



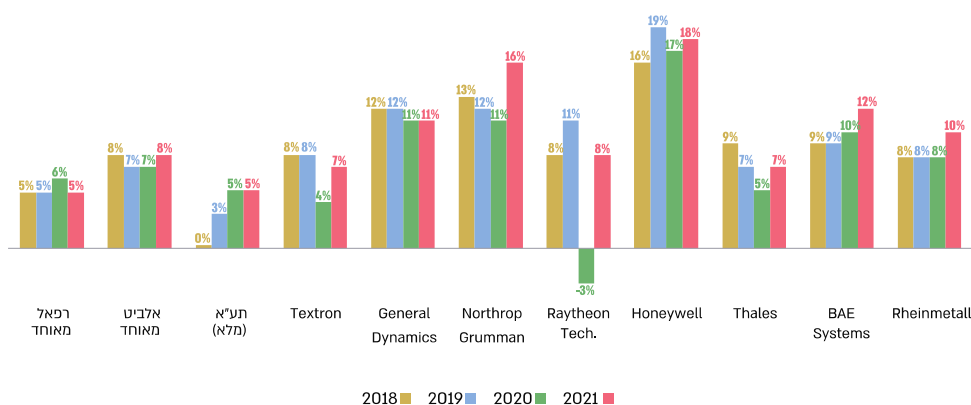
להלן השוואות שעשתה רפאל במאי 2022 בינה לבין חברות מתחרות בארץ ובעולם מבחינת שיעורם של הרווח הגולמי והרווח התפעולי מתוך המכירות:

תרשים 9: השוואה בין רפאל לחברות מתחרות מבחינת שיעור הרווח הגולמי מהמכירות, 2018 - 2021



המקור: מסמכי רפאל.

תרשים 10: השוואה בין רפאל לחברות מתחרות מבחינת שיעור הרווח התפעולי מהמכירות, 2018 - 2021



המקור: מסמכי רפאל.



מהתרשימים עולה כי שיעור הרווח הגולמי הממוצע של החברות הנבחרות בענף בשנים 2018 - 2021 היה שווה לשיעור הרווח הגולמי הממוצע של רפאל בשנים אלו והסתכם בכ-21%. עוד עולה כי הרווח התפעולי הממוצע של החברות הנבחרות בענף היה בשנים אלו כ-9%, ושל רפאל כ-5%. כמו כן עולה כי אף שבשנת 2021 שיעור הרווח הגולמי מהמכירות של רפאל היה גבוה משיעור הרווח הגולמי הממוצע של חברות מתחרות בעולם²⁷ בכ-1.4%, שיעורו של הרווח התפעולי מהמכירות שרשמה רפאל בשנה זו הסתכם בכ-5% והיה נמוך בכ-6.1% משיעור הרווח התפעולי הממוצע של חברות מתחרות בעולם שהסתכם בכ-11.2%.

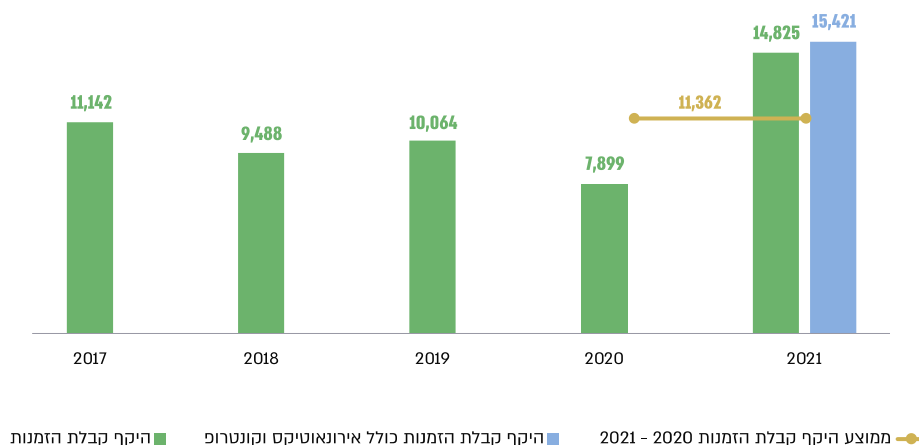
מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את הגורמים המעכבים את הגידול ברווח התפעולי שלה ותפעל להגדרת האמצעים הנדרשים להגדלתו.

ההזמנות של רפאל בשנים 2017 - 2021

היקף קבלת הזמנות

בשנים 2017 - 2021 היה ההיקף השנתי הממוצע של ההזמנות שקיבלה קבוצת רפאל בסך של כ-10.8 מיליארד ש"ח. להלן יוצגו נתונים בדבר היקף קבלת ההזמנות של הקבוצה בשנים 2017 - 2021.

תרשים 11: היקף קבלת הזמנות, 2017 - 2021²⁸ (במיליוני ש"ח)



לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

27 ללא אלביט ותע"א.

28 ב-9.2.21 אישרה ועדת כספים והשקעות של הדירקטוריון את בקשת הנהלת רפאל להגדיל את התקציב בסעיף קבלת הזמנות לשנת 2021 ב-2 מיליארד ש"ח. התקציב לשנת 2021 המוצג בתרשים כולל סכום זה.



מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 חלה ירידה בהיקף קבלת ההזמנות בשיעורים של 14.8%, 9.7% ו-29.1% לעומת שנת 2017 בהתאמה. עוד עולה מהתרשים כי היקף קבלת ההזמנות הממוצע בשנים 2020 ו-2021 היה גבוה בכ-13% ביחס לשנת 2019. בשנת 2021 חלה עלייה בשיעור של כ-88% בהיקף קבלת ההזמנות של רפאל (ללא אירונאוטיקס וקונטרופ). תרומתן של החברות אירונאוטיקס וקונטרופ להיקף ההזמנות הסתכמה בשנה זו ב-596 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-4% מהיקף ההזמנות בדוח המאוחד. כמו כן, עלו בביקורת פערים מסוימים בשנים 2018 - 2020 בין היקף קבלת ההזמנות לבין יעדי התקציב וכן בין היקף קבלת ההזמנות הממוצע בשנים 2020 ו-2021 ליעד התקציב הממוצע בשנים אלו.

הירידה בהיקף קבלת הזמנות בשנת 2020 והעלייה בשנת 2021 כמתואר לעיל הוסברו בדוחות השנתיים של רפאל לשנים אלו: בנוגע לשנת 2020 הוסבר כי נוכח היעדר תקציב מדינה מאושר, חל עיכוב בקבלת הזמנות ממשלה ב"ט, שגרם לפער של כמיליארד ש"ח בקבלת הזמנות החברה לשנה זו²⁹; וכי נוכח משבר הקורונה היקף קבלת ההזמנות מחו"ל היה נמוך מהתקציב³⁰.

אשר לגידול בהיקף ההזמנות שהתקבלו בשנת 2021 הוסבר³¹ כי הדבר נובע מהזמנות שהתעכבו בשנת 2020 בעקבות משבר הקורונה והעיכוב באישור תקציב המדינה, וקבלתן בשנת 2021; מהצלחה בפעילות השיווק ומאיחוד הדוחות הכספיים של חברות אירונאוטיקס וקונטרופ בדוחות הכספיים של רפאל החל מהרבעון השני לשנת 2021.

נוכח ההסברים המובאים לעיל, התייחסה רפאל בניתוחיה לממוצע סכום ההזמנות בשנים 2020 ו-2021 שהיה כ-11.4 מיליארד ש"ח (ללא נתוני אירונאוטיקס וקונטרופ). בהתאם לכך, הגידול בהיקף קבלת הזמנות של קבוצת רפאל משנת 2017 ועד לשנת 2021 היה כ-5% כולל הזמנות אירונאוטיקס וקונטרופ, וכ-2% בלעדיהן.

קבלת הזמנות מהשוק המקומי ומחו"ל

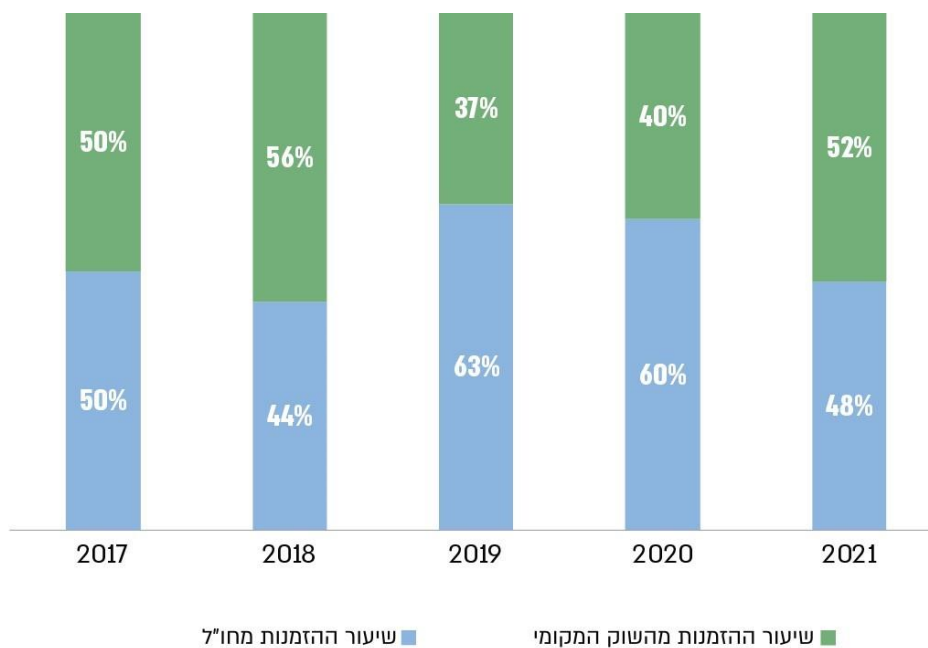
בתוכנית האסטרטגית של רפאל לשנים 2021 - 2030 נקבע לחברה (סולו) יעד לייצוב שיעור ההזמנות מחו"ל על 60% מתוך סך היקף ההזמנות השנתי. בישיבת ועדת כספים והשקעות ב-26.11.20 נקבעו יעדי התקציב להיקף קבלת הזמנות מחו"ל של הקבוצה ושל החברה (סולו) לשנת 2021.

להלן פילוח נתוני ההזמנות של רפאל (סולו) ושל הקבוצה בשנים 2017 - 2021:

29	בפרק "הסברי הדירקטוריון על מצב ענייני החברה בתקופת הדיווח" שנכלל בדוח הדירקטוריון לבעלי המניות לשנה שהסתיימה ב-31.12.20.
30	היקף קבלת הזמנות מחו"ל בשנת 2020 היה כ-69% מהתקציב לשנה זו.
31	בדוח הדירקטוריון לבעלי המניות לשנה שהסתיימה ב-31.12.21.



תרשים 12: שיעור ההזמנות מחו"ל ומהשוק המקומי שקיבלה רפאל (סולו),
2021 - 2017

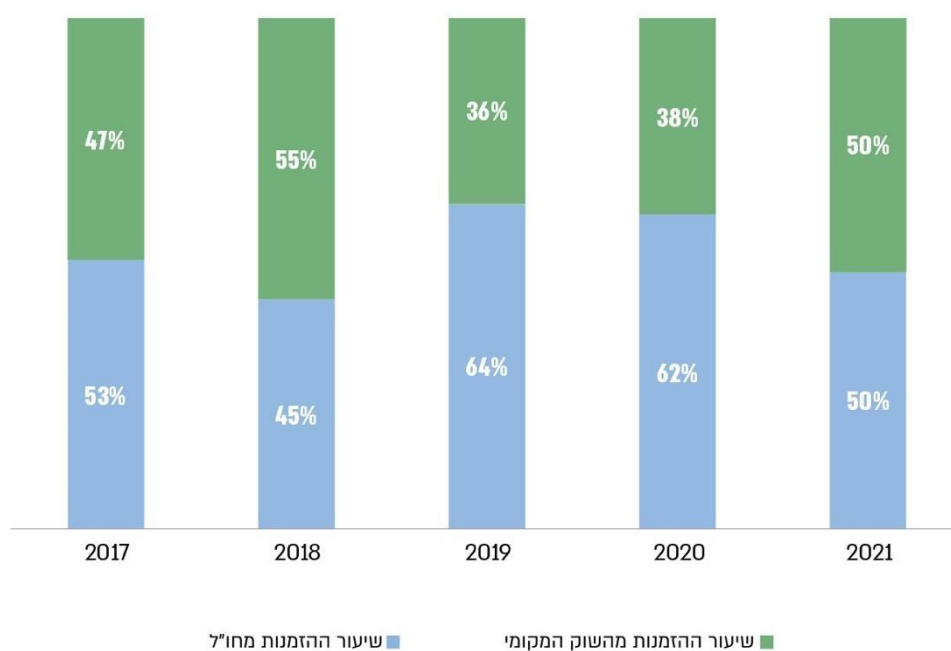


לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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



תרשים 13: שיעור ההזמנות מחו"ל ומהשוק המקומי שקיבלה קבוצת רפאל, 2017 - 2021

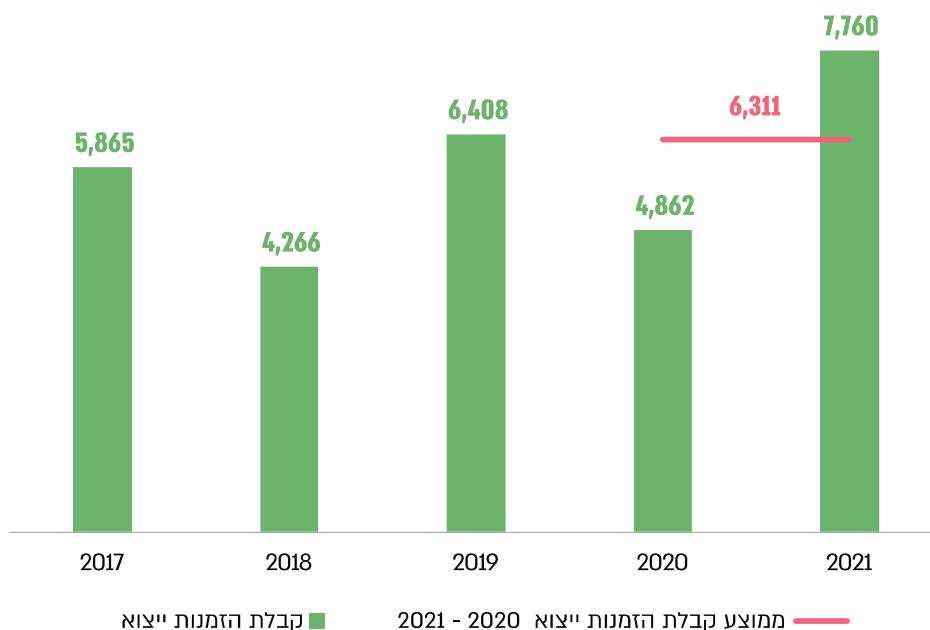


לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי היקף קבלת ההזמנות השנתי של קבוצת רפאל מחו"ל בשנים 2017 - 2021 היה בממוצע כ-55% מתוך כלל ההזמנות. בשנת 2021 חל קיטון בשיעור היחסי של היקף קבלת ההזמנות מחו"ל בכ-12% לעומת שנת 2020.



תרשים 14: היקף קבלת הזמנות מחו"ל לקבוצת רפאל, 2017 - 2021
(במיליוני ש"ח)³²



לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 היקף קבלת ההזמנות הממוצע מחו"ל של קבוצת רפאל היה כ-5.8 מיליארד ש"ח בשנה. עוד עולה כי בשנים 2018 ו-2020 נרשם קיטון יחסי בהיקף קבלת הזמנות מחו"ל בשיעורים של 27%-24% בהתאמה, לעומת השנים הקודמות להן. בשנים 2020 ו-2021 קיבלה קבוצת רפאל בממוצע הזמנות בסך של כ-6.3 מיליארד ש"ח³³. כמו כן, עלו בביקורת פערים בשיעורים מסוימים בין היקף קבלת ההזמנות הממוצע מחו"ל של קבוצת רפאל בשנים 2017 - 2021 לבין התקציב השנתי הממוצע בשנים אלו. מומלץ כי הנהלת רפאל תנתח מהן הסיבות לפער מיעדי התקציב לקבלת ההזמנות מחו"ל ותפעל לשיפור מדדי הביצוע בנושא זה.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היא מגדירה מדי שנה יעדי צמיחה בשוק המקומי ובשוק הבין-לאומי, תוך הצבת וקטור אסטרטגי של שינוי יחס ההזמנות בסיום התוכנית הרב-שנתית ל-40% שוק מקומי ו-60% חו"ל.

32 נתוני הביצוע בפועל לשנת 2021 כוללים את נתונין של החברות אירונאוטיקס וקונטרופ שלא נכללו בתכנון תקציב 2021.

33 כפי שהוסבר לעיל, נוכח אירועים ייחודיים בשנים 2020 ו-2021 התייחסה רפאל בניתוחיה לממוצע תוצאות פעילותה בשנים אלו.



קבלת הזמנות מארצות הברית

בתוכנית האסטרטגית של רפאל מהשנים 2016 ו-2017 נקבע יעד ולפיו עד לשנת 2022 תגיע החברה להיקף שנתי של קבלת הזמנות מארצות הברית שלא יפחת מסכום מסוים.

בביקורת עלה כי בשנים 2018 ו-2019 היקף קבלת ההזמנות מארה"ב עלה על היעדים השנתיים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית, אולם בשנים 2020 ו-2021 חלה ירידה מסוימת מהיעדים שנקבעו לשנים אלו.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא ציינה כי אחת לשנה מוצגת לדירקטוריון האסטרטגיה שלה לגבי פעילותה בארה"ב ותוכניות העבודה הנוגעות לפעילות זו ומתקיים דיון בנושא.

מומלץ כי דירקטוריון רפאל ימשיך לדון בדרכים ובחסמים למימוש היעד שנקבע בתוכנית האסטרטגית להיקף מכירות החברה בארה"ב.

צבר הזמנות

צבר הזמנות הוא סכומן הכולל של ההזמנות המחייבות³⁴ אשר טרם הוכרו כהכנסות בדוחות הכספיים. צבר ההזמנות מבטיח את המשך קיומן של הכנסות עתידיות לחברה. לרוב, ככל שהפרויקטים של חברה מורכבים ועתירי פיתוח וייצור, מימושם מתפרס על פני תקופות ארוכות יותר, וכך גם זרם ההכנסות שמתקבל בגינם.

כאמור, רפאל מציינת בדוחותיה הכספיים כי תקופת המחזור התפעולי הרגיל שלה נמשכת יותר משנה, בייחוד בהתייחס לעבודות לפי חוזי ביצוע, שבהן יכול המחזור התפעולי להימשך שנתיים עד ארבע שנים.

בשנים 2017 - 2021 גדל צבר ההזמנות של קבוצת רפאל³⁵ בשיעור של כ-19.5% (וללא צבר ההזמנות של אירונאוטיקס וקונטרופ - בכ-16%). ב-31.12.21 הסתכם צבר ההזמנות של הקבוצה בכ-28.8 מיליארד ש"ח, שהם פי 2.9 מהכנסותיה ממכירות בשנה זו. כ-49% מסכום זה מיועד לייצוא, והיתרה לשוק המקומי.

צבר ההזמנות - תכנון לעומת ביצוע

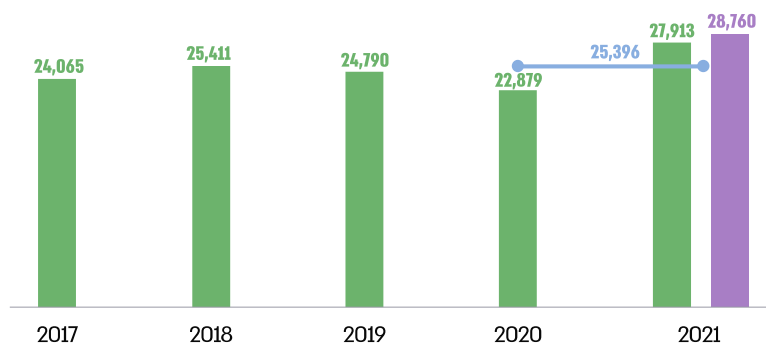
בשנים 2017 - 2021 היה צבר ההזמנות הממוצע של רפאל בסך של כ-25 מיליארד ש"ח לשנה. להלן יוצגו היקפי צבר ההזמנות של רפאל בשנים 2017 - 2021:

34 הזמנה מחייבת - הסכם בין שני צדדים או יותר שיוצר זכויות ומחויבויות הניתנות לאכיפה.

35 ובכלל זה חברות אירונאוטיקס וקונטרופ.



תרשים 15: צבר ההזמנות, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



— ממוצע צבר הזמנות 2021 - 2020 ■ צבר הזמנות כולל אירונאוטיקס וקונטרופ ■ צבר הזמנות ללא אירונאוטיקס וקונטרופ

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

מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2019 ו-2020 חל קיטון בצבר ההזמנות בשיעור של 2.4% ו-7.7% בהתאמה. עוד עולה מהתרשים לעיל כי בשנת 2021 חלה עלייה בשיעור של 22% בצבר ההזמנות (ללא נתוני אירונאוטיקס וקונטרופ). תרומתן של החברות אירונאוטיקס וקונטרופ לצבר ההזמנות בשנה זו הייתה כ-847 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-3% מצבר ההזמנות המאוחד. ממוצע סכום צבר ההזמנות בשנים 2020 ו-2021 (ללא אירונאוטיקס וקונטרופ) היה כ-25.4 מיליארד ש"ח. כמו כן עלה בביקורת כי בשנים 2019 ו-2020 היה פער מסוים בין צבר ההזמנות לבין היעד התקציבי שנקבע לכך, ובשנת 2021 עלה צבר ההזמנות על היעד התקציבי.

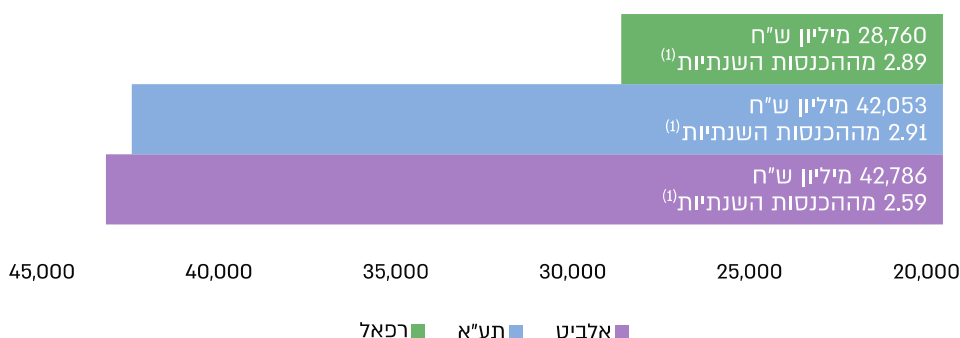
בישיבת ועדת כספים והשקעות של הדירקטוריון ב-22.3.22 שבה נדון בין היתר נושא "סיכום שנת 2021 והצגת הדוחות הכספיים לשנת 2021", ציין יו"ר הוועדה כי "הגידול בצבר ההזמנות ב-2021 מספק לחברה ביטחון רב בכך שייתכן שיאפשר להשיג גידול במכירות וצמיחה גדולה יותר מהמתוכנן".

השוואת צבר ההזמנות של שלוש החברות הביטחוניות הגדולות

משרד מבקר המדינה השווה בין צבר ההזמנות של שלוש החברות הביטחוניות הגדולות בישראל - רפאל, התע"א ואלביט - ביחס להיקף הכנסותיהן ממכירות בשנת 2021. להלן תרשימים המציגים את ממצאי השוואה:

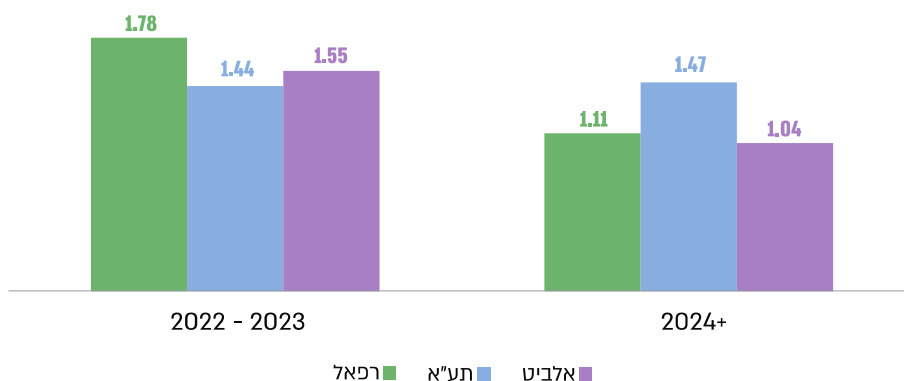


תרשים 16: צבר ההזמנות של שלוש החברות הביטחוניות הגדולות והיחס בינו לבין ההכנסות השנתיות בכל חברה, 31.12.21 (במיליוני ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט ל-31.12.21, שע"ח ל-31.12.21 לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
(1) צפי שנות מימוש לפי הכנסות ממכירות בהתאם לדוחות הכספיים ל-31.12.21.

תרשים 17: צבר ההזמנות של שלוש החברות הביטחוניות הגדולות יחסית להיקף ההכנסות השנתיות שלהן, לפי שנות מימושו הצפוי להכנסות (31.12.21)

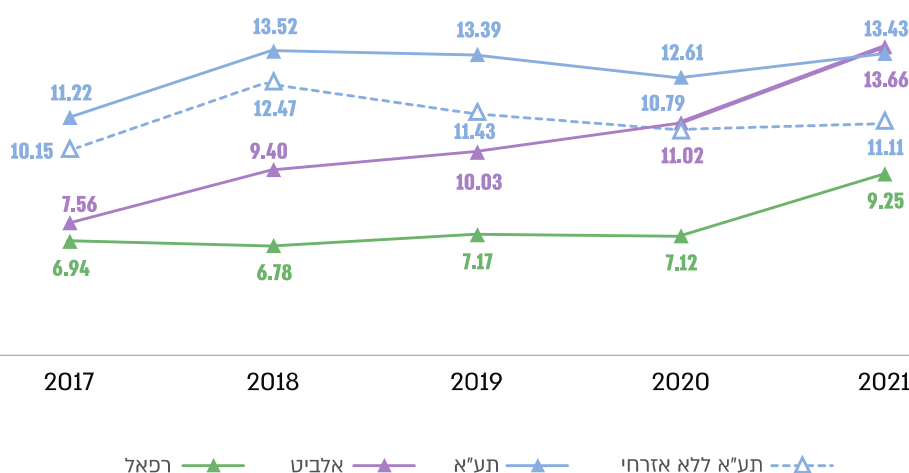


לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט ל-31.12.21, שע"ח ל-31.12.21 לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים לעיל עולה כי צבר ההזמנות של רפאל ל-31.12.21 היה בהיקף מכירות של שלוש שנים בקירוב; היקף הדומה לזה של התע"א וגבוה בכ-12% מזה של אלביט. צבר הזמנות זה מספק לחברה ביטחון בהכנסותיה לטווח הזמן הבינוני. אשר לפריסת צבר ההזמנות לפי שנות מימושו להכנסות, עולה כי בשנים 2022 ו-2023 היחס בין הצבר להיקף ההכנסות השנתיות של רפאל גדול בכ-15% וב-24% מזה של אלביט והתע"א בהתאמה. החל משנת 2024 היחס בין צבר ההזמנות להיקף ההכנסות השנתיות ברפאל גדול מזה של אלביט בכ-7% וקטן מזה של התע"א בכ-24%.

תרשים 18: התפתחות צבר ההזמנות בשלוש החברות הביטחוניות הגדולות, 2017 - 2021 (במיליארדי דולר)



המקור: מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי משנת 2017 ועד לשנת 2021 גדל צבר ההזמנות של רפאל בשיעור של כ-33%, בעוד שצבר ההזמנות של התע"א גדל ב-20% ובמגזר הצבאי בכ-9%, וצבר ההזמנות של אלביט גדל בכ-81%. עוד עולה כי שיעור הגידול בצבר ההזמנות של רפאל בשנת 2021 יחסית לשנת 2020 הוא הגבוה ביותר מבין שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות, והסתכם בכ-30% לעומת כ-7% וכ-24% בתע"א ובאלביט בהתאמה.

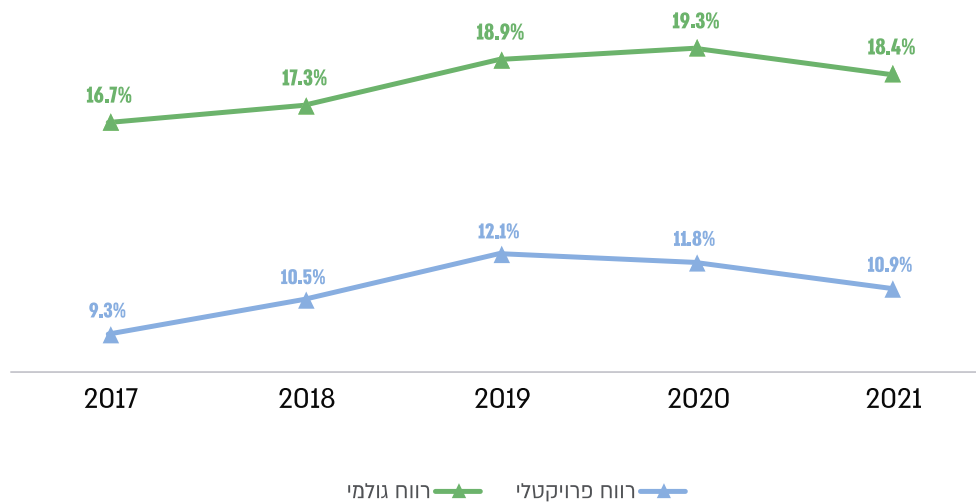
הרווחיות הגלומה בצבר ההזמנות

נוסף על היקף צבר ההזמנות, הרווחיות הגלומה בו היא אחד המדדים החשובים להערכת מצבה העסקי של חברה בטווח הבינוני והארוך. להלן שיעורי הרווחיות הגולמית והרווחיות החשבונאית



הפרויקטילית (להלן - רווחיות פרויקטילית או רווח פרויקטילי)³⁶ הגלומות בצבר ההזמנות לפרויקטים עיקריים בשנים 2017 - 2021.³⁷

תרשים 19: שיעורי הרווחיות הגולמית והרווחיות הפרויקטילית שהיו גלומות בצבר ההזמנות לפרויקטים עיקריים, 2017 - 2021



לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2018 ו-2019 עלה שיעורו של הרווח הפרויקטילי הגלום בצבר ההזמנות של הפרויקטים העיקריים ב-1.2% ו-1.6% בהתאמה; ובשנים 2020 ו-2021 חלה ירידה בשיעורו של הרווח הפרויקטילי ב-0.3% וב-0.9% בהתאמה. שיעור הרווח הגולמי הגלום בצבר ההזמנות של הפרויקטים העיקריים עלה בשנים 2017 - 2020 ב-2.6%; ובשנת 2021 חלה בו ירידה של 0.9%. שינויים אלה, ובעיקר הירידה העקבית ברווחיות הפרויקטילית בשנים 2020 ו-2021, עשויים ללמד על שינוי במגמת העלייה שאפינה את רווחיות צבר ההזמנות של רפאל בשנים 2018 ו-2019.

עוד עולה כי שיעור הרווח הגולמי הממוצע הגלום בצבר ההזמנות של הפרויקטים העיקריים בשנים 2017 - 2021 נמוך משיעור הרווח הגולמי הממוצע של החברה (סולו) באותן שנים בכ-3.2 נקודות אחוז.

36 רווחיות פרויקטילית - רווח גולמי בניכוי הוצאות הנהלה וכלליות ובניכוי הוצאות מכירה ושיווק, ללא עלויות מחקר ופיתוח מחושבות על פי עקרונות חשבונאיים.

37 הניתוח מבוסס על כ-150 פרויקטים (ממוצע שנתי) בשנים 2017 - 2021 לשוק המקומי ולייצוא, שהוזמנו מרפאל (סולו) בשיטת התקשרות "מחיר קבוע" ושהיקף כל אחד מהם הוא יותר מ-10 מיליון דולר. בשנים 2019 - 2021 היה היקף צבר ההזמנות לפרויקטים אלה בשיעור של כ-78% - 83% מתוך כלל הצבר.



בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא ציינה כי הפער בין הרווחיות הגולמית הממוצעת הגלומה בצבר ההזמנות של פרויקטים עיקריים ובין הרווחיות הגולמית השנתית של החברה נובע מפרויקטים בהיקפים קטנים מ-10 מיליון דולר וכן מהערכה עדכנית של אומדן העלויות להשלמה בפרויקטי ייצור לייצוא, לרבות מעדכון מרכיב העלויות הבלתי צפויות מראש (בצ"ם).

אשר לירידה ברווח הפרויקטלי וברווח הגולמי הגלומים בצבר ההזמנות לפרויקטים עיקריים, מומלץ כי הנהלת רפאל תנתח מהם הסיבות והגורמים לשינוי במגמת הרווחיות החל משנת 2020 ותפעל למתן מענה בהתאם לכך. עוד מומלץ כי הנהלת רפאל תקבע יעדים לרווחיות צבר ההזמנות בפרויקטים עיקריים ומנגנון לפיקוח ובקרה.

להלן פילוח של רווחיות פרויקטלית של יתרת צבר ההזמנות לפרויקטים עיקריים בשנים 2017 - 2021, לפי סוגי הפרויקט ולפי שווקים:

לוח 3: שיעור הרווחיות הפרויקטלית הגלומה ביתרת צבר ההזמנות לפרויקטים עיקריים בסיום השנים 2017 - 2021

2021	2020	2019	2018	2017	
13.8%	13.8%	12.0%	9.8%	8.9%	פרויקטי ייצור
7.9%	9.0%	11.3%	11.5%	10.1%	פרויקטים מעורבים ⁽¹⁾ / פרויקטי פיתוח
12.9%	15.6%	14.7%	12.7%	10.6%	הזמנות מחו"ל
8.6%	6.8%	8.5%	8.6%	8.0%	הזמנות משוק מקומי

לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
(1) פרויקטים הכוללים פיתוח וייצור.

מהלוח עולה כי בשנים 2018 עד 2021 הייתה מגמה של ירידה בשיעור הרווחיות הפרויקטלית הגלומה בצבר ההזמנות בפרויקטים מעורבים ובפרויקטי פיתוח עיקריים (ירידה מצטברת של 3.6%), זאת לעומת עלייה של 4% בשיעור הרווחיות של פרויקטים מבוססי ייצור. עוד עולה כי בשנת 2020 חל קיטון בשיעור הרווחיות הפרויקטלית הגלומה בצבר ההזמנות המיועד לשוק בישראל ביחס לשנים 2017 - 2019; ובשנת 2021 חלה ירידה בשיעור הרווחיות הפרויקטלית הגלומה בהזמנות מחו"ל.

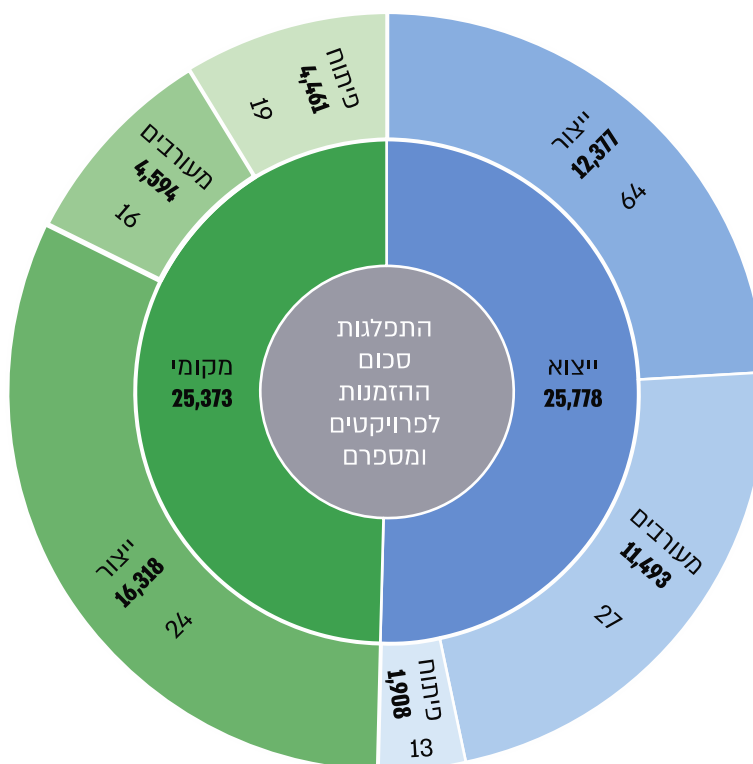
הירידה ברווחיות צבר ההזמנות של רפאל בפרויקטים מעורבים ובפרויקטי פיתוח וכן בהזמנות מחו"ל, כפי שעולה מנתוני רפאל שלעיל, עשויה להביא לירידה ברווחיות החברה בשנים הבאות. אשר על כן מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן מגמות אלה ותשקול את הצורך בקידום צעדים שיבלמו את הפגיעה ברווחיותה.



השינוי ברווחיות רב-שנתית בפרויקטים עיקריים

ההיקף המצטבר של ההזמנות ל-31.12.21, הנוגע ל-163 פרויקטים עיקריים שהיו לרפאל במועד זה, הסתכם בכ-51 מיליארד ש"ח. מסכום זה הוכר כהכנסות ממכירות בדוחות הסולו של רפאל סך של כ-28 מיליארד ש"ח; ויתרת ההזמנות של פרויקטים אלה שנכללה בצבר ל-31.12.21 הייתה כ-23 מיליארד ש"ח, זאת מתוך צבר ההזמנות כולל של רפאל (סולו) בסך של כ-27.4 מיליארד ש"ח. להלן יוצגו סך ההזמנות לפרויקטים אלה וכן ניתוח של הרווחיות הפרויקטלית שלהם, בפילוח לפי סוג הפרויקט (פרויקטי ייצור, פרויקטי פיתוח ופרויקטים מעורבים), ולפי שוק היעד (השוק המקומי וח"ל):

תרשים 20: התפלגות סכום ההזמנות לפרויקטים העיקריים³⁸ ומספרם ל-31.12.21, בפילוח לפי שוק היעד וסוג הפרויקט (במיליוני ש"ח)



לפי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

38 סכום ההזמנות היה בסך כולל של כ-51 מיליארד ש"ח ל-163 פרויקטים עיקריים.



מהתרשים עולה כי כ-64% ממספר ההזמנות לפרויקטים עיקריים וכ-50% מסכום ההזמנות הכולל לפרויקטים עיקריים ל-31.12.21 התקבלו לפרויקטי ייצוא; כי כ-56% מסכום ההזמנות לפרויקטים עיקריים הם בגין פרויקטי ייצור (כ-57% מהם לשוק המקומי), כ-31.5% בגין פרויקטים מעורבים (כ-29% מהם לשוק המקומי) ו-12.5% בגין פרויקטי פיתוח (כ-70% מהם לשוק המקומי). עוד עולה כי בגין 24 פרויקטי ייצור לשוק המקומי (כ-15% ממספר הפרויקטים העיקריים) קיבלה רפאל הזמנות בסך של כ-16 מיליארד ש"ח (כ-32% מסכום ההזמנות הכולל לפרויקטים העיקריים); וכי בגין 27 פרויקטים מעורבים לייצוא (כ-17% ממספר הפרויקטים העיקריים) קיבלה רפאל הזמנות בסך של כ-11.5 מיליארד ש"ח (כ-22% מסכום ההזמנות הכולל לפרויקטים העיקריים).

במסמכי רפאל נערכה השוואה בין שיעורי הרווח הפרויקטלי והרווח התפעולי³⁹ כפי שנחזו על ידי רפאל במועדי החתימה על ההזמנות של הפרויקטים העיקריים לבין שיעורי הרווח כפי שנחזו על ידי רפאל ב-31.12.21.

מהמסמכים עולה כי תחזית שיעורי הרווחיות הפרויקטלית והרווחיות התפעולית הממוצעים ל-31.12.21 בפרויקטים מעורבים (הן אלה המיועדים לשוק המקומי והן אלה המיועדים לייצוא) ובפרויקטי פיתוח המיועדים לייצוא נמוכה מתחזית שיעורי הרווחיות בפרויקטים אלה במועדי ההזמנות.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא ציינה כי בנוהל הרשאות החתימה של החברה נקבעו מדרגי אישור להצעות מחיר והזמנות, הכוללים סמכויות אישור להצעות ברווחיות נמוכה או בהפסד; וכי הנהלת רפאל בוחנת הנחיות אלו באופן תדיר ומעדכנת אותן בהתאם לצורך, באישור דירקטוריון החברה.

ממסמכי רפאל עולה כי ירידה ברווחיות הפרויקטים התרחשה על אף הבקרה שקיימו ההנהלה והדירקטוריון של רפאל בנושא.

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

39 רוח תפעולי שווה לרווח פרויקטלי בניכוי הוצאות מחקר ופיתוח ישירות והעמסת הוצאות מחקר ופיתוח עצמי מחושב על פי עקרונות חשבונאיים.



ניתוח הרווחיות של כמה פרויקטים הפסדיים

מתוך כלל הפרויקטים העיקריים ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים לגבי כמה פרויקטים שבגינם חזתה רפאל בסוף שנת 2021 את סכום ההפסד התפעולי הגדול ביותר.

עולה כי כמחצית מתוך הפסד תפעולי חזוי ב-31.12.21 בכמה פרויקטים נובעת מכמה פרויקטי פיתוח המיועדים למשהב"ט; הפסד שמקורו בהוצאות המו"פ העצמי של רפאל בפרויקטים אלה.

יצוין בהקשר זה כי בישיבת הדירקטוריון ב-29.3.22, שבה נדונו בין היתר סיכומי פעילות של החטיבות העסקיות לשנת 2021, הציג מנהל חטיבה מסוימת כי הרווח התפעולי של החטיבה נמוך יחסית גם בגלל הוצאות המו"פ העצמי שעלו בשיעורן עקב ההשקעות בפרויקטים שלעיל.

עוד יצוין כי דוח של מבקר המדינה משנת 2022⁴⁰ העלה בין היתר ממצאים מניתוח הרווחיות בפרויקטי פיתוח של רפאל למשהב"ט וללקוחות זרים.

בביקורת שלעיל גם עלה כי התעשיות הביטחוניות - התע"א ורפאל - משתתפות בעלויות פיתוח בפרויקטים למשהב"ט בסכומים ניכרים המסתכמים במאות מיליוני דולרים ממקורות המו"פ העצמי שלהן; וצוין כי ביישום 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 (להלן - מעהב"ט)⁴¹.

בדוח האמור הומלץ כי התע"א תבחן ותקבע, 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.

להשקעה הניכרת של רפאל בפרויקטים כמתואר לעיל יש השפעה על יכולתה להקצות מקורות מו"פ לתחומי פעילות אחרים, זאת גם אם ההשקעה נעשתה על בסיס החלטה מודעת נוכח צפי להחזר שלה בעתיד, כגון בעקבות הערכות בנוגע להתקשרויות אפשריות עם לקוחות בחו"ל שייתכן שיתממשו.

נוכח השפעת ההשקעה של רפאל במימון הפיתוח בפרויקטים למשהב"ט, מומלץ כי דירקטוריון החברה יקבע קווים מנחים לפעילות זו ויוודא כי הם יעוגנו בתוכניתה האסטרטגית המתעדכנת.

40 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח", עמ' 42.

41 בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.



הצגת צבר ההזמנות בדוחות הכספיים

בחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "דוחות כספיים - דוחות שנתיים וביניים"⁴² נקבע בין היתר כי על החברה לתאר בדוחותיה הכספיים את צבר ההזמנות לתאריך הדוח, בפילוח לפי תקופת ההכרה בהכנסה הצפויה, בחתך של רבעונים לשנה הקרובה ובחתך של שנים לתקופות שלאחר מכן; כי ינתן צבר הזמנות גם לתאריך הדוח על המצב הכספי לשנה שקדמה לדוח, תוך ציון ביטול או שינוי שהיו בפועל מול הצבר שניתן בעבר והסבר בגינם; וכי יש לאפיין מילולית את תמהיל הצבר מבחינת מוצרים עיקריים, תוך השוואה לתמהיל בשנים קודמות הכלולות בדוח.

להלן נתוני הצפי לפריסת המימוש של צבר ההזמנות של רפאל כפי שהוצגו בדוחותיה הכספיים ל-31.12.21:

לוח 4: צפי למימוש צבר ההזמנות כהכנסות לקבוצת רפאל, 31.12.21 (במיליוני ש"ח)

השנה שבה צפוי להתממש צבר ההזמנות כהכנסה	סכום צבר ההזמנות שצפוי להתממש	שיעור צבר ההזמנות שצפוי להתממש
2022	10,060	35%
2023	7,630	27%
2024 ואילך	11,070	38%
סה"כ	28,760	100%

לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי רפאל מציגה בדוחותיה הכספיים את פילוח ההכנסה הצפויה מצבר ההזמנות בכל אחת מהשנתיים הבאות, ואת יתרת הסכום למימוש בשנים שלאחר מכן - בסכום כולל אחד, שלא על פי הפילוח שנקבע בחוזר רשות החברות. כמו כן, לא מובאים בדוח נתוני צבר ההזמנות לשנה הקודמת, כנדרש בחוזר האמור.

מימוש צבר ההזמנות של רפאל נפרס על פני כמה שנים. אי לכך, קיימת חשיבות לגילוי נתונים בדוחות הכספיים הנוגעים לצבר: פירוט משך הזמן הצפוי למימוש, הצגת מספרי השוואה ופירוט לגבי השינויים שחלו בצבר.



על רפאל להציג בדוחותיה הכספיים את פילוח ההכנסה הצפויה מצבר ההזמנות בחתך של רבעונים לתקופה הקרובה ובחתך של שנים לתקופות העוקבות, כנדרש בחוזר רשות החברות, וזאת לפחות למשך תקופת המחזור התפעולי של החברה⁴³. כמו כן על רפאל להציג את נתוני ההשוואה של צבר ההזמנות לתאריך הדוח הקודם תוך ציון הביטולים והשינויים שחלו בהם. נתונים אלה עשויים לאפשר למשתמשים בדוחות הכספיים של רפאל לנתח את המגמות העולות מהשינויים בצבר ההזמנות שלה ולהעריך את זרם ההכנסות הצפוי לה בכל תקופה.

שיעור עלות השכר מהמכירות

הוצאות השכר הן מרכיב עיקרי בהוצאותיה של רפאל (כ-37% בממוצע מהוצאות רפאל סולו⁴⁴ בשנים 2017 - 2021). היקף עלויות השכר משפיע במישורין על רווחיות החברה (הגולמית והתפעולית). שימוש במדד הבוחן את עלויות השכר בחברה ביחס למכירותיה מסייע בידי ההנהלה והדירקטוריון בין היתר בבחינת ההשפעה של היקפי כוח האדם המועסק ושל הסכמי השכר בין החברה לעובדיה על תוצאות פעילותה. יצוין כי רפאל מחלקת תגמול רבעוני לעובדים על בסיס עמידה ביעדים. התגמול עוגן בהסכמי השכר, נתון לשיקול דעת החברה ומאושר על ידי הדירקטוריון.

להלן יוצג ניתוח של שיעור עלויות השכר מתוך סה"כ ההכנסות ממכירות בשנים 2017 - 2021 כפי שנרשמו בדוחות הכספיים של רפאל (סולו)⁴⁵.

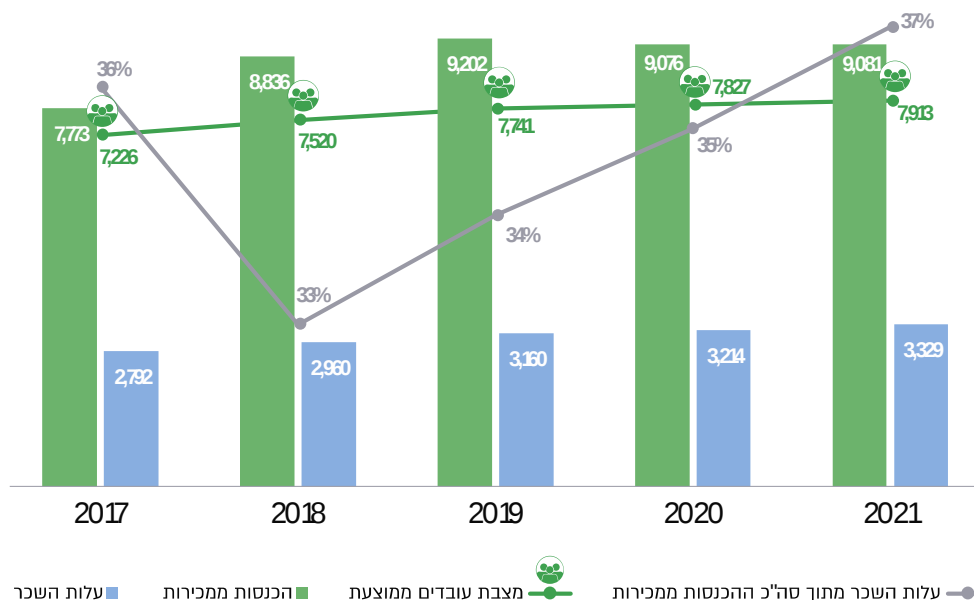
43 לפי תקן חשבונאות בין-לאומי מס' 1 (IAS#1) המחזור התפעולי הוא פרק הזמן שחולף בין רכישה של נכסים לצורך עיבוד לבין המימוש שלהם למזומנים או לשווי מזומנים. בדוח התקופתי של רפאל לשנת 2021 נכתב כי תקופת המחזור התפעולי של החברה נמשכת יותר משנה, ובהתייחס לעבודות על פי ביצוע היא עשויה להימשך שנתיים עד ארבע שנים.

44 ללא הוצאות והכנסות אחרות, ללא הוצאות והכנסות מימון וללא הוצאות מיסים.

45 הניתוח לא נעשה על נתוני הקבוצה נוכח השפעת איחודן של אירונאוטיקס וקונטרופ בשנת 2021 על נתוניה.



תרשים 21: שיעור עלויות השכר מתוך סה"כ ההכנסות ממכירות (סולו), 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



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

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2021 גדל שיעור עלות השכר מתוך ההכנסות ממכירות בכ-4%. עוד עולה כי לעומת גידול ממוצע של כ-5% במצבת העובדים הממוצעת וגידול ממוצע של כ-3% בהכנסות ממכירות בשנים אלו, גדלו עלות השכר הכוללת בשיעור של כ-13% (יותר מפי שניים מהגידול במצבת העובדים), ועלות השכר הממוצעת לעובד בשיעור של כ-7%. כמו כן עולה כי בשנת 2021 גדל שיעור עלות השכר מתוך סה"כ ההכנסות ממכירות לעומת השנה הקודמת בכ-2%; וכי בעוד שמצבת העובדים הממוצעת גדלה בשיעור של כ-1.1%, גדלו סה"כ עלויות השכר ועלות השכר הממוצעת לעובד בשיעור של כ-3.6% וכ-2.5%, בהתאמה.

בדוחותיה השנתיים של רפאל לתקופה הנבדקת (2017 - 2021) פירטה החברה את גורמי הסיכון שהיא חשופה להם, כפי שמופ, זוהו ותועדפו במסגרת פעילות שביצעה בנושא ניהול סיכונים בשנים 2010 - 2021. בין גורמי הסיכון כללה החברה סיכון הקרוי "ניהול ההון האנושי ויחסי עבודה", ולפיו היא חשופה לחריגה בעלויות שכר ובסמכויות ניהוליות אשר תפגע ברווחיותה לטווח הקצר ולטווח הארוך. החברה ציינה כי היא פועלת לצמצם את החשיפה, וכי היא חתמה על הסכמי שכר עם כל הוועדים⁴⁶; הסכמים שהם בעלי השפעה גבוהה על עתידה.

46 מהדוחות השנתיים של רפאל לתקופה הנבדקת (2017 - 2021) עולה כי בפברואר 2018 חתמה רפאל על הסכמי שכר עם כל הוועדים בחברה.



ועדת כספים והשקעות של דירקטוריון רפאל עקבה לאורך השנים אחר הגידול בהוצאות השכר. למשל, בישיבת הוועדה ב-18.3.21 לסיכום שנת 2020 והצגת הדוחות הכספיים ציין יו"ר הוועדה את הגידול בשיעור עלות השכר מתוך סך כל ההכנסות ממכירות לעומת שנים קודמות.

הסביבה העסקית שבה פועלת רפאל מעמידה אותה בתחרות על המשאב האנושי עם חברות היי-טק, לרבות מהשוק האזרחי, בדגש על כוח אדם מהתחום הטכנולוגי; תחרות שהלכה וגברה בשנים האחרונות אשר משפיעה על השכר שהיא מציעה ביחס לשכר שמוצע בחברות המתחרות. עם זאת, לעלייה במדד עלויות השכר ביחס להכנסות ממכירות יש השפעה ישירה על רווחיות החברה ועל כושר התחרות שלה. זאת נוכח העלייה במדד זה בשנים 2018 - 2021 בשיעור של כ-12%, ובייחוד נוכח הצפי להמשך העלייה בשנים 2022 - 2024 בכ-4% לעומת שנת 2021.

מומלץ כי הנהלת רפאל תמשיך לפעול למיפוי הצעדים הנדרשים לצמצום הסיכון של הגידול בעלויות השכר ותנקוט את הפעולות המתחייבות לשינוי במגמת העלייה האמורה. כמו כן מומלץ כי דירקטוריון רפאל ימשיך לעקוב אחר פעולות ההנהלה בעניין זה.

הכנסות ורווח גולמי לעובד

מהדוחות השנתיים של רפאל עולה כי מצבת כוח האדם ברפאל (סולו) ל-31.12.17 ול-31.12.21 מנתה 7,406 ו-8,019 עובדים בהתאמה (גידול של כ-8%). ב-31.12.21 מנתה מצבת העובדים בקבוצת רפאל 9,517 עובדים.

להלן יובא פירוט בדבר מצבת כוח האדם בקבוצת רפאל ל-31.12 בשנים 2017 - 2021 ומספר העובדים הממוצע בכל שנה⁴⁷:

47 חושב על ידי משרד מבקר המדינה כממוצע של מספר העובדים בסוף השנה הקודמת ומספר העובדים בסוף השנה הנוכחית.



לוח 5: מצבת כוח האדם בקבוצת רפאל, 2017 - 2021,
ומספר העובדים הממוצע בכל שנה

שנה	מצבת עובדים ב-31.12	מצבת העובדים הממוצעת	שיעור הגידול השנתי במצבת העובדים הממוצעת
2017	7,624	7,640	---
2018	7,883	7,754	1.5%
2019	8,129	8,006	3.2%
2020	8,214	8,172	2.1%
2021 ⁽¹⁾	9,517	8,866	8.5% (כולל בגין איחוד אירונאוטיקס וקונטרופ)

לפי הדוחות השנתיים של רפאל לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
(1) בשנת 2021 אוחדו לראשונה תוצאותיהן הכספיות של אירונאוטיקס וקונטרופ בדוח השנתי של הקבוצה.
מצבת כוח האדם של חברות אלו ל-31.12.21 מנתה 757 ו-296 עובדים בהתאמה.

מנתוני רפאל עולה כי בשנים 2017 - 2021 גדלה מצבת העובדים בקבוצה, בסוף אותן השנים, ב-1,893 עובדים (613 עובדים ברפאל ו-1,280 עובדים בחברות הבנות); גידול של כ-25%. עיקר הגידול היה בשנת 2021 (1,303 עובדים), ומרביתו נבע מאיחודן לראשונה של החברות אירונאוטיקס וקונטרופ בדוח השנתי של הקבוצה.

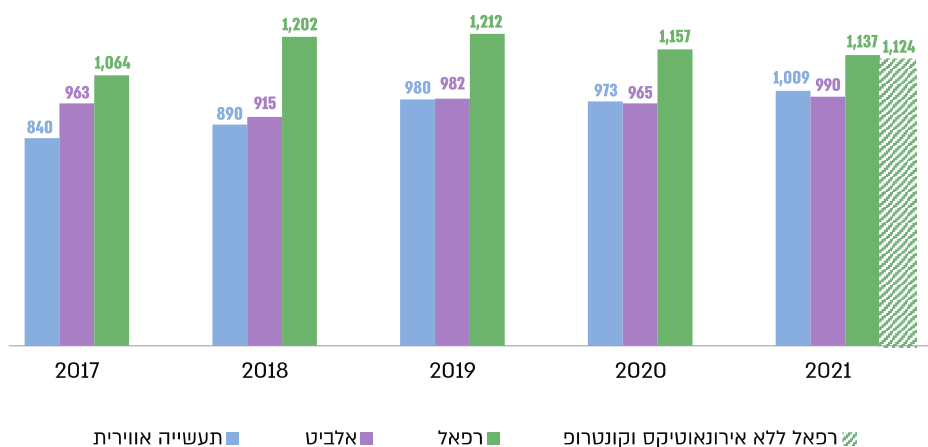
בחישובי ההכנסות לעובד והרווח לעובד נמדדת התרומה הממוצעת של העובד לפעילות החברה. ניתוח מדדים אלה והשוואתם למדדים של חברות דומות בענף עשויים לספק מידע מהותי לגבי מידת היעילות בעבודה, שיעור העבודה הלא יצרנית וקיומה של אבטלה סמויה.

להלן תוצג השוואה בין שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל מבחינת ההכנסה ממכירות והרווח הגולמי לעובד⁴⁸:

48 ההכנסה לעובד ברפאל, בתע"א ובאלביט חושבה לפי מספר העובדים הממוצע בכל שנה.

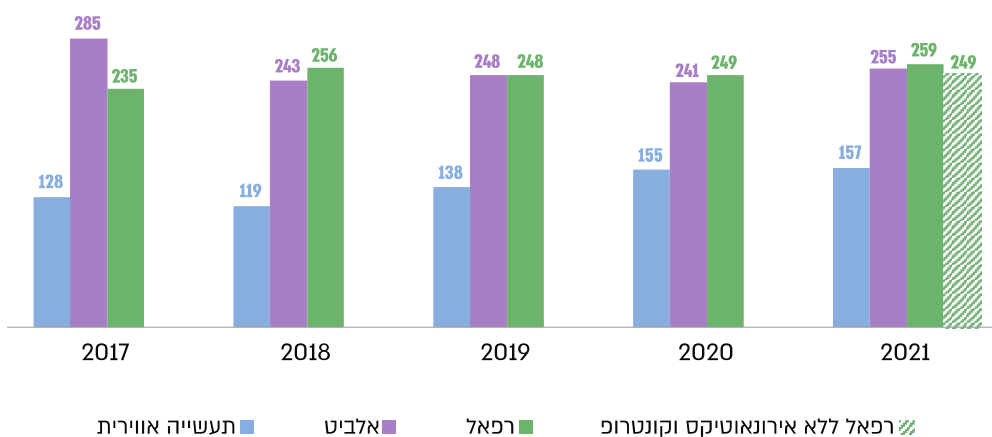


תרשים 22: השוואה של ההכנסות ממכירות לעובד, 2017 - 2021⁴⁹
(באלפי ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט לשנים 2017 - 2021, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 23: השוואה של הרווח הגולמי לעובד, 2017 - 2021
(באלפי ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים של רפאל, התע"א ואלביט לשנים 2017 - 2021, שע"ח ממוצע שנתי לפי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

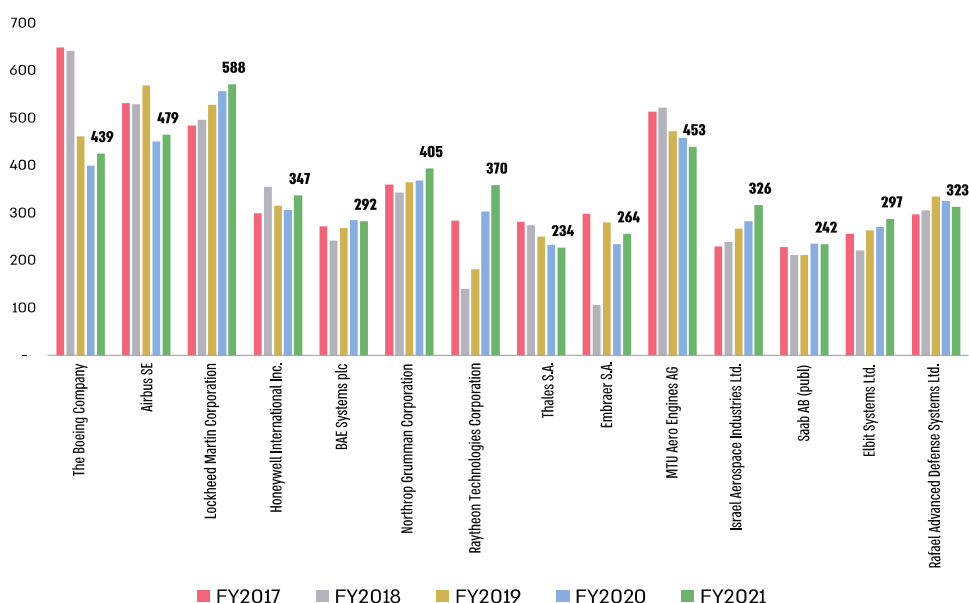
49 בתרשים זה ובתרשים הבא הותאמו נתוני אירונאוטיקס וקונטרול בשנת 2021 לפעילות של שנה שלמה.



מהתרחישים עולה כי ממוצע ההכנסות ממכירות לעובד ברפאל בשנים 2017 - 2021 (כולל אירונאוטיקס וקונטרופ) היה גבוה יחסית לאלביט ולתע"א בכ-20% וכ-23% בהתאמה; כי בשנים 2019 - 2021 חלה ירידה של כ-6% בהכנסות ממכירות לעובד ברפאל; וכי בעוד אלביט ותע"א רשמו בשנת 2021 עלייה בסכום ההכנסות לעובד רשמה רפאל ירידה לעומת שנת 2020⁵⁰. כמו כן עולה כי הרווח הגולמי לעובד ברפאל בשנים 2017 - 2021 היה נמוך בממוצע בכ-2% יחסית לאלביט וגבוה יחסית לתע"א בכ-51.79%.

להלן השוואה שעשתה התע"א בין חברות ביטחוניות מתחרות בארץ ובעולם מבחינת ההכנסות ממכירות לעובד בשנים 2017 - 2021, בציון ההכנסות ממכירות בשנת 2021:

תרשים 24: השוואה של ההכנסות ממכירות לעובד, 2017 - 2021 (באלפי דולר)⁵²



המקור: מסמכי התע"א.

50 הירידה במכירות בשנת 2020 הוסברה בקיטון בפעילות מול משהב"ט. בשנת 2021 הגידול במכירות (כולל אירונאוטיקס וקונטרופ) היה כ-5% לעומת גידול של כ-8% במצבת העובדים הממוצעת; והדבר פגע במדד מכירות לעובד.

51 כאמור, בחישוב הרווח הגולמי של רפאל קיימת הטיה כלפי מעלה מאחר שעל פי המדיניות החשבונאית הנהוגה בחברה, עלויות בגין הפסד בפרויקט פיתוח וסכומים שנתנה רפאל כהנחה ללקוח נזקפות לעלויות המו"פ העצמי שאינן נכללות בחישוב הרווח הגולמי.

52 יצוין כי קיימת הטיה כלפי מעלה של הרווח וההכנסות ממכירות לעובד של התע"א כיוון שבחישוב מספר העובדים לא נכללו 313 עובדים (עובדים זרים וחניכים); כי מספר העובדים באלביט גדל בשנתיים האחרונות, בעיקר עקב כך שנוספו כ-1,000 עובדים בחברות בארה"ב; וכי מספר העובדים ברפאל כולל את עובדי אירונאוטיקס וקונטרופ (כ-1,053 עובדים) וחברות בנות נוספות.



מניתוח הנתונים שבתרשים עולה כי סכום ההכנסות ממכירות לעובד ברפאל בשנת 2021 (כ-320,000 דולר) היה נמוך בכ-11% ובכ-7% מממוצע סכום ההכנסות ממכירות לעובד בחברות המתחרות בעולם ומהסכום החציוני של ההכנסות ממכירות לעובד לשנת 2021, שהיו בסך של כ-364,000 דולר וכ-347,000 דולר, בהתאמה.

מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את הסיבות לירידה במדד ההכנסות ממכירות לעובד בשנים 2020 ו-2021, ותפעל לגיבוש צעדים לשיפורו. עוד מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן דרכים להעלאת הרווחיות הגולמית לעובד.

עמידה באבני דרך חוזיות

רפאל חותמת עם לקוחותיה על חוזים לביצוע פרויקטים בתחומי פיתוח, ייצור ותחזוקה של מוצריה, ובהם נקבעות בין היתר אבני דרך לביצוע התחייבויות החברה בלוחות הזמנים שהוגדרו. פערים בעמידה באבני דרך חוזיות נוצרים במקרים שבהם רפאל אינה עומדת בלוחות הזמנים שהוגדרו בחוזה עם הלקוח. לפערים אלה יש השפעות אפשריות בהיבטים שונים, ובהם: ריתוק משאבי כוח אדם לתקופה שמעבר למתוכנן, בדגש על כוח האדם העוסק בפיתוח, שנמצא לרוב במחסור, ושאינו מתפנה לביצוע פעילויות מתוכננות אחרות.

מנתוני רפאל עולה כי קיים פער מסוים בביצוע אבני דרך חוזיות בפרויקטים.

בדיון מעקב בנושא שקיימה ועדת כספים והשקעות של הדירקטוריון ב-9.2.21 דיווח מנכ"ל רפאל לוועדה כי הנושא נמצא במיקוד ניהולי של ההנהלה ושל הנהלות החטיבות העסקיות והטכנולוגיות, וכי הפער מדווח בדוח הבקרה הניהולי החודשי ונדון במסגרת דיוני סטטוס המתקיימים בחטיבות ובדיונים פרטניים בהנהלת רפאל בהשתתפות מנכ"ל רפאל.

בישיבת ועדת כספים והשקעות ב-22.3.22 בנושא סיכום ואישור של הדוחות הכספיים לשנת 2021 ציין יו"ר הוועדה כי הנושא נמצא במוקד תשומת הלב של המנכ"ל והנהלה ובמעקב הדירקטוריון.

נוכח פער מסוים באבני הדרך החוזיות, מומלץ כי רפאל תבחן את השיטה שהיא נוקטת למעקב אחר מימושן.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא מסרה כי נושא הפער באבני דרך חוזיות נמצא במיקוד ארגוני ובמעקב צמוד של ההנהלה, וכי החברה עושה כל שביכולתה לסגירת פערים בתנאי שוק מורכבים ביותר. רפאל פירטה את פעילות המעקב והבקרה שמקיימים ההנהלה והדירקטוריון בהקשר זה, לרבות: דיוני מנכ"ל בנושא לפחות פעמיים בשנה, הצגת הנושא לפני ועדת הביקורת של הדירקטוריון במהלך השנה ודיון ייעודי שהתקיים השנה בוועדת הכספים של הדירקטוריון.



מומלץ כי הנהלת רפאל תפעל להמשך בחינת תהליכי ניהול הפרויקטים שבהם היו פערים מסוימים והבקרה עליהם, משלב הייזום וההכנה של הצעות המחיר ועד לשלב ביצועם הנוכחי של הפרויקטים; זאת לצורך הפקת לקחים רוחביים וגיבוש כללים ואמצעים לצמצום הפערים בעתיד.



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

השקעה בחברות מוחזקות

על פי מסמכי רפאל, הקמת חברות, מיזוגים ורכישות של חברות הם בין מנועי הצמיחה של הקבוצה, לצד צמיחה פנימית. הרציונל האסטרטגי לביצוע עסקאות אלו הוא: כניסה לתחומי פעילות חדשים; חיזוק מעמדה של רפאל בשווקים גיאוגרפיים שונים; השלמת היכולת הטכנולוגית; חיזוק יכולת ייצורית או הנדסית; והפחתת התחרות באמצעות רכש חברות מתחרות.

בדוח השנתי ל-31.12.21 הציגה רפאל 37 חברות מוחזקות⁵³ עיקריות בארץ ובחו"ל: עשר חברות בנות, בהן ארבע חברות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדוחותיה של רפאל; שבע חברות נכדות, בהן שלוש חברות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדוחותיה של רפאל; 18 חברות כלולות ושתי עסקאות משותפות, המוצגות לפי שיטת השווי המאזני⁵⁴.

בדוח הכספי של רפאל (סולו) ל-31.12.21 הסתכמה יתרת השקעותיה בחברות המוחזקות ב-1.491 מיליארד ש"ח⁵⁵. להלן בתרשים פירוט יתרת ההשקעות בחברות המוחזקות, לפי מקומן הגיאוגרפי:

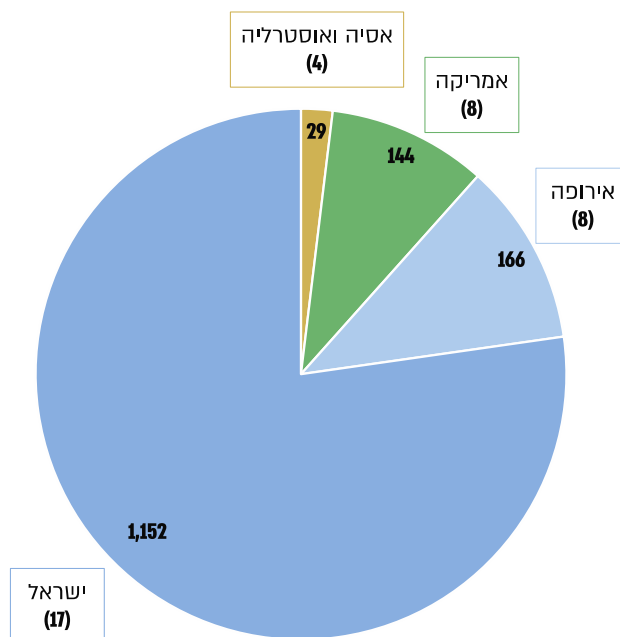
53 חברות מאוחדות וחברות שהשקעת רפאל בהן כלולה, במישרין או בעקיפין, בדוח הכספי שלה על בסיס השווי המאזני.

54 שווי מאזני - השקעה המוכרת לראשונה לפי העלות, ושערכה בספרים מוגדל או מוקטן בגובה חלקו של המשקיע ברווח או בהפסד של הישות המושקעת לאחר מועד הרכישה.

55 יתרת ההשקעות אינה כוללת את ההשקעה בחברת אופגל תעשיות אופטרוניות בע"מ, המוצגת בדוח הכספי של רפאל כמוחזקת למכירה. החברה נמכרה באפריל 2022.



תרשים 25: מספר החברות המוחזקות (מצוין בסוגריים) ויתרת ההשקעות בהן ב-31.12.21, לפי פיזור גיאוגרפי (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עיקר ההשקעות של רפאל בחברות מוחזקות הוא בישראל, הן מבחינת מספר החברות (כ-46% מכלל החברות המוחזקות) והן מבחינת סכום ההשקעה (כ-77% מסך ההשקעות בחברות מוחזקות). יצוין כי יתרת ההשקעה של רפאל באירונאוטיקס⁵⁶ ל-31.12.21 (כ-585 מיליון ש"ח) היא כ-51% מיתרת ההשקעות של רפאל בחברות המוחזקות בישראל.

שינויים ביתרת ההשקעות של רפאל בחברות שנרכשו והוקמו בשנים 2017 - 2020

בשנים 2017 - 2020 הקימה רפאל שש חברות ורכשה מניות של שלוש חברות; הגדולה שבהן - חברת אירונאוטיקס. בדוח מבקר המדינה משנת 2022 בעניין תהליכי אישור של הקמת חברות ורכישת מניות בחברות קיימות על ידי חברות ממשלתיות ביטחוניות⁵⁷, נבדקו בין היתר השינויים בערכן של השקעותיה של רפאל בחברות אלו. בדוח עלה כי בתקופה זו שש מהחברות האמורות דיווחו על הפסדים שהגיעו לכ-51 מיליון ש"ח, כי רפאל הכירה בירידת ערך בסך כ-74 מיליון

56 חברה שרפאל השלימה רכישה של 50% ממניותיה בספטמבר 2019.

57 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, עמ' 1309 - 1377.



ש"ח בהשקעותיה בשתי חברות⁵⁸, והפחיתה בספריה עודפי עלות⁵⁹ בגין הרכישות בסך כ-70 מיליון ש"ח, ובסך הכל ההפסד שנוצר לרפאל בגין החזקותיה בחברות אלו היה בתקופה האמורה כ-195 מיליון ש"ח. עוד עלה כי עד 31.12.20 רפאל לא קיבלה דיבידנדים מהחברות שרכשה או הקימה בשנים אלו.

מבדיקה שעשה מבקר המדינה לגבי תוצאותיהן הכספיות של שש החברות האמורות נמצא כי בשנת 2021 חמש מהן דיווחו על הפסד נקי כולל בסך של 15.7 מיליון ש"ח, והחברה השישית - אירונאוטיקס - דיווחה על רווח נקי של 15.2 מיליון ש"ח; כי נוסף על כך רפאל הכירה בירידת ערך בשנת 2021 בסך כולל של כ-50 מיליון ש"ח, בהם 49 מיליון ש"ח בגין הפחתת עודפי עלות באירונאוטיקס; וכי בשנת 2021 רפאל לא קיבלה דיבידנדים מחברות אלו.

שינויים בשנת 2021 ביתרת ההשקעות של רפאל בחברות מוחזקות

במהלך שנת 2021 רכשה קבוצת רפאל מניות של שתי חברות⁶⁰ בסכום של 35 מיליון דולר והפסיקה פעילות של חברה אחת⁶¹. החל מאפריל 2021, בעקבות חתימה על עדכון הסכם עם בעלי המניות של אירונאוטיקס המקנה לרפאל שליטה בחברה זו, אוחדו לראשונה בדוחותיה הכספיים דוחותיהן של אירונאוטיקס ושל קונטרופ⁶².

בשנת 2021 הניבו ההשקעות של רפאל בחברות מוחזקות⁶³ לחברה (סולו) רווח של 8.5 מיליון ש"ח, ולקבוצה - הפסד של כ-600,000 ש"ח, וכן דיבידנדים בסך של 350,000 ש"ח⁶⁴ וחלוקת רווחים בסך של 63.1 מיליון ש"ח⁶⁵.

- 58 אירונאוטיקס בע"מ וכנפית בע"מ.
- 59 עודף העלות - הפער בין ההון של החברה הנרכשת בעת הרכישה על פי דוחותיה הכספיים ובין התשלום עבור הרכישה. על החברה הרוכשת לייחס את עלות הרכישה לנכסים ולהתחייבויות מוחשיים ולא מוחשיים של החברה הנרכשת, מאחר שלא לכל הנכסים הכלכליים של חברה נרכשת יש ביטוי חשבונאי. גם אם קיים ביטוי חשבונאי לנכסים מסוימים, נכסים אלו אינם מבוטאים בהכרח לפי שוויים ההוגן. הפער בין ההון העצמי הנרכש לפי ערכו הפנקסני בספרי החברה לבין עלות הרכישה מיוחס לנכסים הלא מוחשיים, והיתרה מיוחסת למוניטין.
- 60 חברת מגל מערכות ביטחון בע"מ (מגל) וחברת אי.אס.סי. באז בע"מ, שהיא חברה בת של חברת מגל.
- 61 חברת PINE TELECOM CO. LTD, חברה בת של רפאל בדרום קוריאה, שהוחזקה בשיעור של 49% החל משנת 2013, ובעקבות שינויים בהון השתנה שיעור ההחזקה בה בשנת 2020 ל-100%. עם הפסקת הפעילות רשמה רפאל רווחי אקוויטי בסך 194,000 ש"ח.
- 62 בינואר 2012 רפאל רכשה 50% ממניות קונטרופ. חברת אירונאוטיקס מחזיקה ב-50% המניות הנותרות.
- 63 לאחר הפחתת עודפי עלות, והפסד ממימוש השקעות.
- 64 דיבידנד בסך 0.15 מיליון ש"ח מחברת שילת אופטרוניקה בע"מ ו-0.2 מיליון ש"ח מחברת סיאילו טכנולוגיות מתקדמות בע"מ.
- 65 חלוקת רווחים משותפות התקני מצב מוצק - המ"מ. שותפות זו הפכה לחברה בע"מ ב-1.1.22, וערב השינוי חולקו הרווחים האמורים.



עמידה ביעדים שקבעה רפאל לגבי חברות מוחזקות

יעדי רפאל לרכש מניות בחברות

בביקורת עלה כי בשנים 2017 עד 2021 מימשה רפאל באופן חלקי את התקציב השנתי שיועד לרכש מניות בחברות.

סמנכ"ל מיזוגים ורכישות ברפאל מסר למשרד מבקר המדינה, כי תוכניות העבודה בתחום המיזוגים והרכישות נועדו בעיקר להגדיר כיווני פעולה ומסגרת תכנון לתזרים המזומנים של החברה. עוד מסר כי תוכנית העבודה אינה תוכנית מחייבת, וכי היא כרוכה בגורמים חיצוניים רבים שאינם תלויים בחברה; וכי התהליכים מורכבים וממושכים, וייתכן שהם יימשכו כמה שנים עד שיבשילו, ולעיתים אף יקבלו "צורה אחרת מזו שתוכננה מראש".

תוכנית ההשקעות של רפאל בתחום המיזוגים והרכישות מיועדת להוציא אל הפועל את האסטרטגיה של החברה בתחום זה, תוך ביסוס המשך צמיחתה והתפתחותה. תוכנית זו נתמכה בתכנון תזרים המזומנים של החברה. אשר על כן, ועל מנת שתקציב ההשקעות ישקף תוכנית בת מימוש בשנה המתוכננת, מומלץ כי בעת קביעת התקציב יובאו בחשבון הסיכונים הרלוונטיים, על סמך תחקור ניסיון העבר והפקת לקחים, ובהתאם להם - לוחות הזמנים הצפויים למימוש התוכנית.

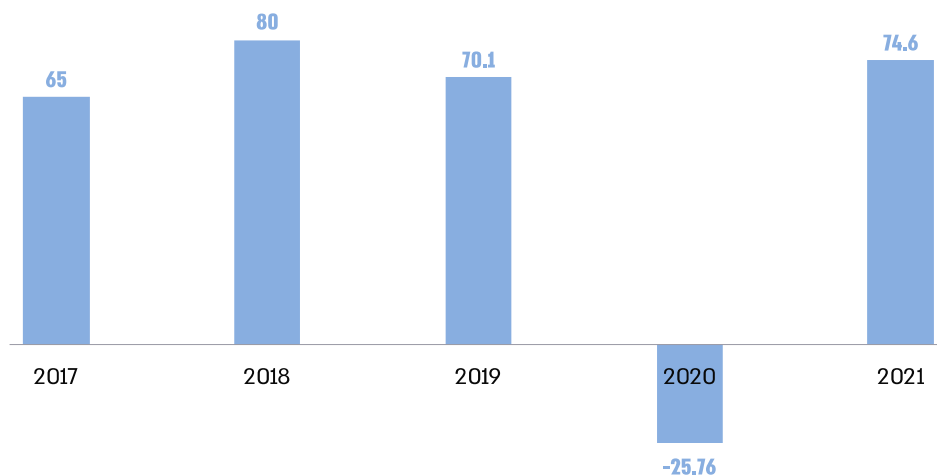
הרווחיות של החברות המוחזקות

להלן יוצגו נתונים בדבר רווחיותן של החברות המוחזקות⁶⁶ בשנים 2017 - 2021, בהתאם למסמכי רפאל:

66 החברות המוחזקות על פי דוחות רפאל (סולו).

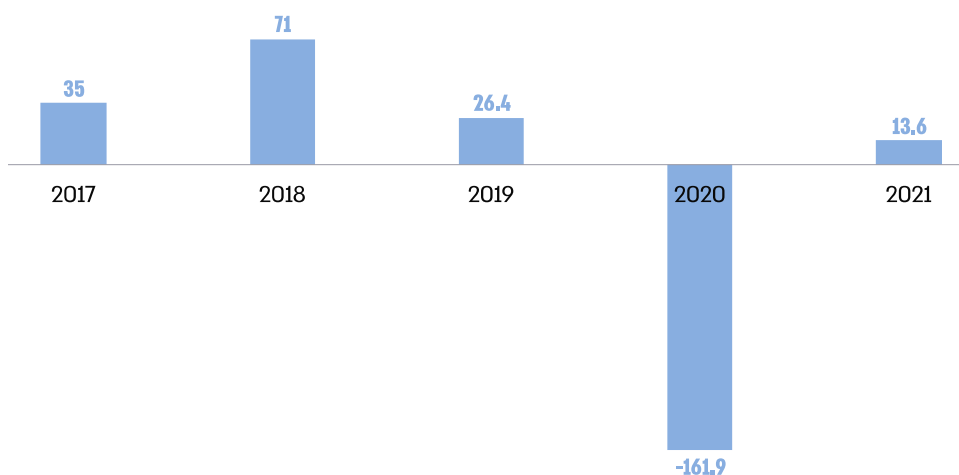


תרשים 26: הרווח הנקי של החברות המוחזקות לפני הפחתות⁶⁷
בשנים 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 27: הרווח הנקי של החברות המוחזקות לאחר הפחתות
בשנים 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

67 הפחתת עודפי עלות, מוניטין ונכסים בלתי מוחשיים.



מהתרשימים עולה כי הרווח הנקי המצטבר של החברות המוחזקות לפני הפחתות בשנים 2017 - 2021 היה כ-264 מיליון ש"ח. יצוין כי רווח זה נמוך מתחזית החברה כעולה ממסמכיה. אשר לרווח הנקי המצטבר לאחר הפחתות - החברות המוחזקות הפסידו במהלך השנים 2017 - 2021 כ-16 מיליון ש"ח במצטבר לעומת תחזית לרווחיות.

בשנים 2017 - 2021 קיבלה רפאל דיבידנד בסך של 127 מיליון ש"ח במצטבר וכן סך של 141 מיליון ש"ח מחלוקת רווחים. בביקורת עלה כי לא קיימים יעדים לגבי תקבולים מדיבידנד ומחלוקת רווחים מהחברות המוחזקות.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא ציינה כי השפעות מגפת הקורונה ואי-הוודאות שנלוותה אליה הביאו לפגיעה בתוצאות החברות המוחזקות וכן לדחייה בלוחות הזמנים למימוש תקציב רכש חברות משיקולים עסקיים ואחרים.

נוכח תוצאות פעילותן של החברות שבהן מחזיקה רפאל לעומת התחזיות, מומלץ כי הנהלת רפאל תבחן את טיב תחזיותיה ותגבש אמצעים לשיפור התחזיות בעתיד. עוד מומלץ כי הנהלת רפאל תקבע יעדים לקבלת דיבידנד וחלוקת רווחים מהחברות שבהן היא מחזיקה, נוסף על היעדים שקבעה לגבי רווחיות. כמו כן מומלץ כי דירקטוריון החברה ימשיך לעקוב אחר ביצועי החברות האמורות ובכלל זה - הסיבות להפסדים מההשקעות בהן, הערך המוסף שהחברות אמורות להשיא לרפאל לרבות תקבולים מדיבידנד ומחלוקת רווחים, והיעדים בעניין שווי החברות.

ההשקעה של רפאל באירונאוטיקס

חברת אירונאוטיקס והחברות המוחזקות שלה (להלן - קבוצת אירונאוטיקס) מתמחות בפיתוח, בייצור, בשיווק ובהפעלה של מערכות וכלים בלתי מאוישים בדגש על כלי טייס בלתי מאוישים (להלן - כטב"מים), וכן מערכות תצפית ומודיעין מוטסות, מערכות תצפית על גבי בלונים מתנפחים ומערכות שליטה ובקרה (להלן - ש"ב). כמו כן, קבוצת אירונאוטיקס מספקת מערכי הגנה משולבים הנשלטים באמצעות מערכות הש"ב, פרי פיתוחה. נוסף על כך היא פועלת בתחום הייצור והפיתוח של אמצעי תצפית אלקטרו-אופטיים.

בספטמבר 2019 רכשה רפאל 50% ממניות אירונאוטיקס תמורת 421.1 מיליון ש"ח. במועד הרכישה רשמה רפאל בספרי החברה את השקעתה באירונאוטיקס על בסיס השווי המאזני; עודפי עלות בסכום של 99.7 מיליון דולר הוקצו בין נכסים בלתי מוחשיים ומוניטין⁶⁸ (62.8 ו-36.9 מיליון דולר בהתאמה). על פי מסמכי רפאל, רכישת אירונאוטיקס איפשרה לרפאל להיכנס לתחום של כטב"מים קטנים שנמצא בהתפתחות מואצת, וצפויה להביא לה תועלות סינרגיות: נוכחות שיווקית במדינות שבהן רפאל טרם פעלה; הרחבת ההיקף של פעילות המחקר, הפיתוח, הייצור והשיווק של מערכות משלימות ומשולבות; ותחומי פיתוח ייעודיים נוספים.

68 שווי מוניטין - ערך שיווי הנקבע לפי ההפרש בין עלות צירוף העסקים ובין השווי ההוגן של הנכסים המוחשיים נטו והנכסים הבלתי מוחשיים.



החל מ-1.4.21, בעקבות חתימה על עדכון ההסכם עם השותף העסקי המקנה לרפאל שליטה⁶⁹ באירונאוטיקס, אוחדו דוחותיה הכספיים של החברה בדוחות של קבוצת רפאל⁷⁰.

בביקורת עלה כי בשנת 2020 היה פער מסוים בין המכירות של אירונאוטיקס והרווח הגולמי שלה לבין יעדי התקציב; וכי בשנת 2021 החברה שיפרה את המכירות ואת הרווח הגולמי.

השינוי בשווי ההשקעה באירונאוטיקס בספרי רפאל

להלן נתונים לגבי השינוי בספרי רפאל של יתרת ההשקעה באירונאוטיקס ממועד רכישתה על ידי רפאל:

לוח 6: הרכב ההשקעה במועד הרכישה (ספטמבר 2019),
ב-31.3.21⁷¹ וב-31.12.21 (במיליוני ש"ח)

משקף את יתרת ההשקעה ל-31.12.21, בניכוי התחייבות לבעלי מניות	משקף את חלקה של רפאל באירונאוטיקס (50%) לפי שיטת שווי מאזני		
	31.3.21	ברכישה	
31.12.21			הון עצמי
245	116	168	עודפי עלות
340	204	352	סה"כ
585	320	520	
			התחייבות אופצית PUT
(7)	(122)	(99)	התחייבות לבעלי מניות
(463)			סה"כ
115	198	421	

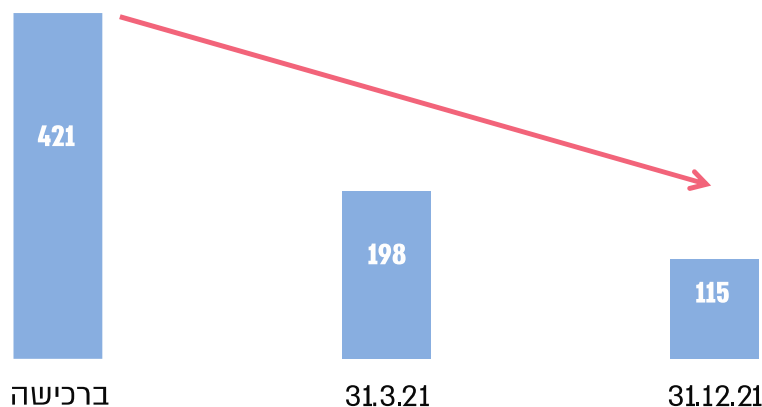
69 ב-30.3.21 חתמה רפאל עם השותף על "נייר עקרונות מוסכמים", ולפיו - בהיעדר הסכמה בדירקטוריון, יהיה ליו"ר אירונאוטיקס (שהוא מנכ"ל רפאל במועד סיום הביקורת) קול נוסף להצבעה, זאת בכפוף למגבלות מסוימות שנקבעו. צוין כי הזכות לקול נוסף תהיה צמודה למנכ"ל הנוכחי של רפאל, ואם יפסיק לשמש בתפקיד המנכ"ל או בתפקיד יו"ר אירונאוטיקס - הזכות תתבטל אוטומטית בתוך שלושה חודשים.

70 בדוחות המאוחדים מוצגת האופציה בסעיף "התחייבויות לבעל מניות בחברה מאוחדת".

71 לפני האיחוד.



**תרשים 28: יתרת ערכה בספרים של ההשקעה באירונאוטיקס נטו⁷²
מיום הרכישה ועד 31.12.21 (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח ובתרשים עולה כי ערכה בספרים של ההשקעה של רפאל באירונאוטיקס ירד ממועד הרכישה (ספטמבר 2019) ועד ל-31.12.21 בכ-306 מיליון ש"ח. מנתוני רפאל עולה כי עיקר ירידת הערך (כ-65% ממנה) נובע מהפחתת עודפי עלות (בסך של 176 מיליון ש"ח) ומהפסדים שוטפים נטו של אירונאוטיקס בתקופה זו (כ-24 מיליון ש"ח)⁷³.

בתגובתה של רפאל על ממצאי הביקורת היא ציינה כי קיים מעקב שוטף של ההנהלה ושל הדירקטוריון אחרי ביצועיה העסקיים של אירונאוטיקס.

נוכח הירידה בערכה בספרים של ההשקעה באירונאוטיקס, מומלץ כי הנהלת רפאל ודירקטוריון החברה ימשיכו לעקוב אחר ביצועיה ואחר מידת העמידה ביעדי רכישה.

היבטים בממשל תאגידי

רשות החברות הממשלתיות הוקמה על פי חוק החברות הממשלתיות, ובין תפקידיה - לייעץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; לטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; לייעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן; לעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות ואחר מידת הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה,

72 בניכוי האופציה וההתחייבות לבעל מניות.

73 יתרת ההשקעה נובעת משערוך האופציה וההתחייבות לבעל מניות, מהפסד חשבונאי שנוצר באיחוד ומהשפעת שינוי שע"ח על ההשקעה.



ולדווח לשרים על ממצאיה; ולבדוק את הדוחות שמגישות לה חברות ממשלתיות ואת החומר שעליו הם מבוססים, ולהגיש לחברה ולשרים את הערותיה על הדוחות.

בדוחותיה הכספיים של רפאל נכתב⁷⁴ כי בהיותה חברה בבעלות ממשלתית מלאה חלות עליה הנחיות רשות החברות הממשלתיות. גם בנוהל פנימי של רפאל בנושא "רפאל בע"מ - חזון, ייעוד ומבנה"⁷⁵ נכתב כי רפאל פועלת על פי הוראות רשות החברות הממשלתיות.

יעדים פיננסיים שקבעה רשות החברות הממשלתיות לרפאל

1. בשנת 2015 הוציא ארגון ה-OECD⁷⁶ קווים מנחים בנוגע לממשל בחברות ממשלתיות⁷⁷ (להלן - קווים מנחים של ה-OECD). במסמך נכתב כי קשיי הממשל התאגידי נובעים מהעובדה שגורמים שונים, בעלי ניגוד עניינים, מעורבים בנטילת אחריות לביצועי החברות הממשלתיות (ההנהלה, הדירקטוריון, גופים המחזיקים בבעלותם חברות ממשלתיות, משרדי ממשלה, הממשלה והמחוקק); כי על המדינה לפעול כבעלים מודעים ופעילים וליישם את זכויות הבעלות שלה; כי כאשר חברות ממשלתיות עוסקות בפעילות כלכלית תחרותית אזי הן ישרתו את הציבור על הצד הטוב ביותר בכך שימקסמו את שווין לטווח הארוך ויצרו זרם נאות של הכנסות לאוצר המדינה.

עוד נכתב במסמך כי רשות החברות הממשלתיות⁷⁸ צריכה לקבוע עבור חברה ממשלתית יעדים תפעוליים, פיננסיים ולא פיננסיים, ולפקח באופן סדיר על יישומם; כי דבר זה יעזור למנוע מצב שבו ניתנת לחברה הממשלתית אוטונומיה "מופרזת" בקביעת יעדיה; כי יעדים אלו יבואו לידי ביטוי כמטרות ספציפיות, כגון יעדים לשיעורי תשואה ומדיניות דיבידנדים; וכי על המדינה לדווח על היעדים ארוכי הטווח של החברה הממשלתית ברמת-העל ולהציג אינדיקטורים בנוגע ליעדיה הכלכליים העיקריים⁷⁹.

2. בתחילת שנת 2019 התקשרה רשות החברות הממשלתיות עם יועצים אסטרטגיים על מנת לבחון מהלכים שונים למימוש בעלות המדינה על החברות הממשלתיות. הבחינה התבססה על מדינות מקרב מדינות ה-OECD הדומות במודל ההפעלה שלהן לרשות. הבחינה העלתה

74 במסגרת פרק בנושא מגבלות ופיקוח על פעילות החברה.

75 נוהל 00.00.00, בתוקף מ-1.5.18.

76 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) - הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח - מסגרת בין-לאומית המספקת פלטפורמה מחקרית ומעשית להשוואה בין מדינות. הארגון מפרסם מחקרים והמלצות במגוון נושאים כלכליים וחברתיים ומנסח עקרונות וקווים מנחים כדי לסייע למדינות לגבש מדיניות בנושאים אלה. ישראל חברה בארגון משנת 2010.

77 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. באתר משרד האוצר מוצג תרגום של המסמך עבור רשות החברות מינואר 2017.

78 במסמך נכתב כי התפקיד הוא של "רשות הבעלות" שהוגדר כגוף האחראי ליישום זכויות הבעלות על חברות הממשלתיות.

79 במסגרת דוח שנתי כולל על החברות הממשלתיות, שבו יפורטו בין היתר הביצועים הכוללים וההתפתחות של החברות וסיכום המידע הפיננסי בנוגע להן.



את חשיבות קביעת היעדים הפיננסיים לחברות הממשלתיות ואת קיומו של תהליך שנתי סדור בנושא זה, כדי לחזק את אינטרס הבעלות של הרשות כנציגת הבעלים מול החברות⁸⁰.

בספטמבר 2019 העבירה רשות החברות הממשלתיות לרפאל⁸¹ מכתב המפרט את היעדים שנקבעו לחברה למדדים פיננסיים בתחומים - איתנות פיננסית, רווחיות, יעילות תפעולית, צמיחה ותשלומי דיבידנד, שעליה להשיג בתוך חמש שנים⁸². רשות החברות הממשלתיות ציינה במכתבה כי גיבשה יעדים עבור החברות הממשלתיות העיקריות על בסיס תוצאות עסקיות רצויות ב"מצב יציב" בטווח הבינוני והארוך, בהתאם למתודולוגיות ולנתוני שוק מקובלים; כי מטרת היעדים הפיננסיים היא הן לקדם תהליך מתמשך של שיח עם החברות ולשמש אבן דרך לדירקטוריון בחברה בבואו לאשר עסקאות, להתוות מדיניות ולפקח על ההנהלה; והן עבור רשות החברות הממשלתיות בקביעת מדיניות בעלים עבור החברה ובמתן ייעוץ לשרים בנוגע לענייני החברה בהתאם לסמכויותיה בחוק. עוד ציינה הרשות כי המכתב משמש אבן דרך ראשונה ביחס לקביעת המדדים והיעדים הרלוונטיים לשנת 2020; וכי היא מצפה מהחברה לגבש תוכנית עסקית מתאימה, שמטרתה להביא בתוך כמה שנים לעמידה ביעדים אלו, שתכלול ציון אבני דרך ויעדי ביניים לכל מדד⁸³.

רשות החברות הממשלתיות הנחתה את החברה לקיים בתוך 30 יום דיון עקרוני בנושא בדירקטוריון; לקיים דיונים ועבודת מטה עם הרשות לגיבוש תוכנית עבודה להתכנסות למדדים מוסכמים על שני הצדדים; ולהגיש לרשות עם תוכנית העבודה לשנת 2020 גם הצעה למודל פיננסי, לרבות עדכון של תוכנית העבודה הרב-שנתית והתוכנית האסטרטגית להתכנסות ליעדים האמורים. הרשות ציינה כי היא מתעתדת לקבוע תהליך שנתי סדור למדידה ולבחינה של מידת העמידה ביעדים וכן מנגנון לעדכוןם.

עוד כתבה הרשות כי אם החברה סבורה שאינה מסוגלת להגיע ליעדים בטווח הנראה לעין, עליה לנמק את הסיבות המרכזיות המונעות הגעה ליעד הרצוי ולהציע יעדים חלופיים ומתווה שנתי מתאים, והכול בהתאם לאישור הדירקטוריון ולאישור הרשות. להלן בלוח מוצגים היעדים הפיננסיים שקבעה רשות החברות הממשלתיות כי על רפאל לעמוד בהם בתוך חמש שנים, ומידת העמידה בהם בשנת 2021:

80 בהתאם לדוח של רשות החברות מספטמבר 2021 על פעילותה בשנת 2020.

81 ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל ולסמנכ"ל הכספים.

82 במכתב ציינה הרשות כי חלק מהחברות אינן עומדות במועד כתיבת המכתב ביעדים שהגדירה להן, וכי היעדים עבורן לא יוחלו באופן מיידי אלא יינתן פרק זמן להתכנסות של עד חמש שנים, זאת בהתאם לנקודת הפתיחה של כל חברה.

83 תוך התחשבות בהסכמים וברפורמות פרטניות של החברה.



לוח 7: היעדים הפיננסיים שהגדירה רשות החברות הממשלתיות לרפאל בשנת 2019 ומידת העמידה ביעדים בשנת 2021

הנושא	שם המדד	תיאור המדד	אופן החישוב	יעד	2021 בפועל
איתנות פיננסית	חוב פיננסי מתואם ל-EBITDA ⁽¹⁾	יחס כיסוי חוב	חוב פיננסי מתואם EBITDA	4-2	-0.3
	FFO ⁽²⁾ + הוצאות ריבית הוצאות ריבית	יכולת החברה לעמוד בתשלומי הריבית באופן שוטף	FFO + הוצאות ריבית הוצאות ריבית	6-3	23
רווחיות	EBIT מתואם ⁽³⁾ הכנסות	שיעור רווחיות תפעולית	EBIT מתואם הכנסות	<9%	5.1%
יעילות	רווח תפעולי לעובד	יעילות יחסית של רכיב השכר	EBIT מתואם מספר העובדים	<25,000 דולר	17,000 דולר
צמיחה	גידול בהכנסות	שיעור הגידול השנתי בהכנסות	הכנסות בשנה n הכנסות בשנה n-1	<3%	עמידה ביעד בממוצע שנתי
	גידול בהכנסות שאינו משני הלקוחות הגדולים			<5%	הערכה של רפאל כי היא עומדת ביעד זה בהתייחס למכירות לייצוא
דיבידנד ⁽⁴⁾	מדיניות דיבידנדים	עמידה בחלוקת דיבידנד לפי מדיניות הבעלים		50% מהרווח הנקי	בגין רווחי שנת 2021 הכריזה רפאל על דיבידנד בשיעור של 50% ⁽⁵⁾ (בנושא זה - ראו בהמשך).

לפי מכתב רשות החברות הממשלתיות מספטמבר 2019, תחשיבי רפאל והדוחות התקופתיים של רפאל ל-31.12.21, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) רווח לפני הוצאות (הכנסות) מימון, מיסים על ההכנסה, פחת והפחתות.
- (2) EBITDA = FFO - Funds From Operations מתואמת (בניכוי הכנסות והוצאות שאינן בבסיס הפעילות התפעולי של החברה) בניכוי תשלומי ריבית ותשלומי מס כפי שמוצגים בדוח על תזרים המזומנים.
- (3) מתבסס על הרווח התפעולי שבדוח רווח והפסד, וכולל התאמות להכנסות ולהוצאות שאינן בבסיס הפעילות התפעולי של החברה (דוגמת שינוי בהתחייבויות בגין הטבות לעובדים ופער בין הכנסות להוצאות אחרות).
- (4) הרשות ציינה במכתבה כי האמור בו אינו פוטר את החברה מיישום חוזר הרשות בדבר ייעוד רווחים וקבלת אישור הרשות מדי שנה על ייעוד רווחים כאמור.
- (5) בניכוי 70 מיליון ש"ח הצמודים למדד המחירים לצרכן (מדד בסיס דצמבר 2010).



ממסמכי רפאל עולה כי בשנת 2019 השיגה רפאל את היעדים שקבעה עבורה רשות החברות הממשלתיות במדדי איתנות פיננסית וצמיחה, אך במועד סיום הביקורת (יולי 2022) עדיין לא השיגה רפאל את היעדים שקבעה לה הרשות בנושא הרווחיות התפעולית המתואמת אשר בשנת 2021 היה שיעורה 5.1% לעומת היעד של יותר מ-9%, ובנושא היעילות (רווח תפעולי לעובד) שהסתכם בשנת 2021 ב-17,000 דולר לעובד לעומת יעד של יותר מ-25,000 דולר; יעדים שכאמור מיועדים להשגה בתוך חמש שנים.

בדיון בדירקטוריון רפאל ב-5.11.19 בנושא היעדים הפיננסיים, שבו השתתף נציג רשות החברות הממשלתיות, ציין ראש יחידת תכנון ובקרה ברפאל כי הדירקטוריון קבע לחברה לפני כעשור⁸⁴ מדדי ביצוע מרכזיים (KPI's⁸⁵); כי הדירקטורים והמנכ"לים של רפאל אימצו מאז מדדים אלו, לרבות את היעד של רווחיות תפעולית בשיעור של 6%; כי מדדים אלו נקבעו בראייה רב-שנתית, אך תקציב החברה לכל שנה יכול לסטות מיעדים אלו על פי הנסיבות הרלוונטיות לאותה שנה; וכי עמידה ביעד רווחיות תפעולית של 9% ויעד יעילות של 25,000 דולר רווח תפעולי לעובד משמעה הקטנת תקציב המו"פ העצמי של החברה בכל אחת מהשנים.

נציג רשות החברות הממשלתיות ציין בדיון בין היתר כי הדירקטוריון הוא הקובע את יעדי החברה, אך נציגי הבעלים חייבים לחוות את דעתם, וכי "חלק מהמטרה הוא להושיב גם את משהב"ט מול היעדים של החברה ולומר שזו הדרישה ורפאל צריכה לעמוד ביעדים"; כי מדובר על "אבני דרך בתהליך של יצירת יעדים פיננסיים"; וכי ראש יחידת תכנון ובקרה ברפאל החל את התהליך מול הרשות וזוהו פערים בין עמדותיהם לגבי מדדי הרווחיות והיעילות.

דירקטוריון החברה חזר ואשרר בדיון את מדדי הביצוע המרכזיים (KPI's) של החברה⁸⁶, והסמך את מנכ"ל החברה להמשיך בעבודת המטה מול רשות החברות הממשלתיות בעניין היעדים הפיננסיים.

לאחר כארבעה חודשים, בישיבת דירקטוריון ב-25.2.20, ציין המנכ"ל כי בשיחה עם נציגי הרשות⁸⁷ הוא הסביר להם כי הדרך היחידה להעלות את הרווח היא על ידי הפחתת הוצאות המו"פ, וכי לחברה אין כל כוונה לעשות זאת.

3. ב-17.11.21 פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר בנושא יעדים פיננסיים, זאת כדי לקבוע הליך סדור של שיח שנתי עם החברות הממשלתיות בנושא, ובכלל זה לקבוע יעדים פיננסיים ארוכי טווח לחברות הממשלתיות, שיאושרו בדירקטוריון החברה; לקבוע קווים מנחים הנוגעים לאישור יעדים אלו, ולגבש תוכנית התכנסות רב-שנתית אשר תשמש את הדירקטוריון בהליך קבלת החלטות ואת הרשות במעקב ופיקוח על החברות; ולקבוע תהליכי עבודה לפיקוח, לבקרה ולטיוב של המדדים והיעדים הפיננסיים. בחוזר נקבע כי

84 על פי מסמכי רפאל, מדדי הביצוע המרכזיים נקבעו בשנת 2008.

85 Key Performance Indicators - KPI's.

86 רווחיות גולמית של 21%, רווחיות תפעולית של 6% ורווחיות נקייה של 6%.

87 סגן מנהל רשות החברות ונציג רשות החברות בדירקטוריון ברפאל.



המדדים יתוקפו מדי שנה בשנה, בין היתר בהתאם לשינויים אפשריים באינטרס של הבעלים.

בחזר נקבע כי על חברות, להן הציעה הרשות מדדים פיננסיים, לדון בהם בדירקטוריון החברה; כי לפני שתתקבל החלטה סופית בדירקטוריון יתקיים דיון עם הרשות; וכי אם סברה הרשות כי היעדים הפיננסיים שמציעה החברה אינם תואמים את עמדת הרשות - היא תודיע על כך לחברה. החזר הנחה כי דירקטוריון החברה יגיש לרשות תוכנית התכנסות רב-שנתית ליעדים שנקבעו, וזאת לא יאוחר מתום הרבעון הראשון של שנת 2022.

החזר ציין כי הרשות תהיה רשאית לשקול את היעדים המצופים מהחברה, הרלוונטיים לסמכויות הרשות על פי דין, ובכלל זה מתן תגמול לעובדי החברה. בהקשר זה פורט כי המדדים הפיננסיים, אם הדירקטוריון יאשרם, יהיו חלק מהותי מתוכנית התגמול של העובדים הבכירים של החברה בשיעורים שתקבע הרשות⁸⁸; כי תוכנית העבודה השנתית להתכנסות ליעדים, כפי שיאשר הדירקטוריון, תהיה בסיס למדידה במודל המשמש לתגמול ולתמרוץ של עובדים בכירים; וכי ככלל אי-עמידה בתוכנית העבודה תוביל להפחתה עד כדי ביטול של התגמול לאותה שנה.

בחזר הוצגה חלוקה של החברות הממשלתיות לארבע קבוצות, ובהן קבוצת החברות התחרותיות - חברות הפועלות בשוק תחרותי והכנסותיהן מבוססות על מחירי שוק, קבוצה שבה נכללה רפאל. יצוין כי עבור חברות אלה קבע החזר את אותם היעדים הפיננסיים שקבעה הרשות במכתבה לרפאל מספטמבר 2019.

4. בדיון של ועדת כספים והשקעות של דירקטוריון רפאל ב-16.12.21 ציין המנכ"ל כי החזר מציב לרפאל יעדים פיננסיים ללא התחשבות במאפייניה, וכי הפחתה של הוצאות המו"פ תאפשר לעמוד ביעדים אך היא חותרת "תחת הייעוד של רפאל".

בדיון שקיים הדירקטוריון באותו היום בנושא היעדים הפיננסיים הוא אימץ את עמדת ועדת הכספים וההשקעות כי הדיון בנושא היעדים צריך להתקיים "ללא ההשקעה במו"פ".

5. ב-26.4.22 כתבה רשות החברות הממשלתיות⁸⁹ לרפאל כי בשנים האחרונות הרשות פועלת לקידום ולהטמעה של נושא היעדים הפיננסיים; כי במסגרת היעדים שייקבעו יובאו בחשבון הנחות העבודה של החברה בעת בניית תקציבה לשנת 2023 ועדכון התוכנית התקציבית הרב-שנתית, וזאת כדי שהדירקטוריון יאשר את המדדים והיעדים שיוסכמו כיעדי החברה לטווח הארוך במסגרת אישור התקציב לשנת 2023, ולא יאוחר מ-31.12.22.

מהמתואר לעיל עלה כי משך קרוב לשנתיים, מאז פירטה רשות החברות הממשלתיות לפני רפאל את יעדיה (ספטמבר 2019) ועד למועד סיום הביקורת (יולי 2022), לא סיכמו רפאל והרשות את יעדיה הפיננסיים של החברה.

88 מטרת מודל התגמול לשפר את ביצועי החברה על ידי תגמול העובדים הבכירים ויצירת מתאם בין מידת השגת יעדי החברה לבין תגמולם.

89 רכו תעשיות ביטחוניות דאז.



יצוין כי בספטמבר 2019 העבירה רשות החברות הממשלתיות גם לתע"א רשימה של יעדים המבוססים על מדדים פיננסיים שעל התע"א להשיג בתוך חמש שנים; וכי בפברואר 2020 עדכנה רשות החברות הממשלתיות את היעדים בשיתוף התע"א⁹⁰.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תסיים לסכם עם רפאל יעדים פיננסיים ארוכי טווח לפעילותה אשר ישקפו את מדיניותה כנציגת הבעלים למדידת הצלחתה של החברה, בהתחשב ביעוד החברה ובמאפייניה הייחודיים, ויאפשרו בקרה אפקטיבית על פעילותה. בכלל זה מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תתייחס בבחינת היעדים הפיננסיים ליעדים שקבע דירקטוריון החברה במסגרת התוכנית האסטרטגית שלה.

כמו כן, נוכח החשיבות של היקף המו"פ העצמי בחברות הביטחוניות הממשלתיות - רפאל והתע"א - כחברות טכנולוגיות, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן בשיתוף עימן את הצורך לקבוע בין יעדיהן את היקף המו"פ העצמי המינימלי שעליהן להשקיע על מנת להבטיח את המשך צמיחתן והתפתחותן בשוק הביטחוני התחרותי.

בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות מנובמבר 2022 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי בשבועות הקרובים היא תמשיך בשיח עם רפאל כדי לסיים את הדיון בנושא היעדים הפיננסיים תוך התחשבות במאפייני החברה ובסביבה העסקית שבה היא פועלת, וזאת בהתייחס ליעדים המקוריים שהוגדרו עבור החברה בחוזר הרשות ולשינויים הרלוונטיים שחלו מאז, ובאופן שיאפשר קביעת יעדים מתאימים לחברה מנקודת מבטה של הרשות כנציגת הבעלים.

חלוקת דיבידנד

בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות) נקבע כי כל בעל מניה זכאי לקבל דיבידנד⁹¹ בהתאם לזכויות הצמודות לכל מניה, אם הוחלט על חלוקת דיבידנד, וכי החלטת החברה על חלוקה זו תתקבל בדירקטוריון החברה⁹². עוד נקבע בחוק כי חברה רשאית לבצע חלוקה מתוך רווחיה (מבחן הרווח⁹³) ובלבד שלא קיים חשש סביר שהחלוקה תמנע ממנה את היכולת לעמוד בחביותיה הקיימות והצפויות, בהגיע מועד קיומן (מבחן יכולת הפירעון).

90 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מרץ 2022**, "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ - מצב החברה וסיכונה", עמ' 1205 - 1305.

91 כל נכס שנותנת החברה לבעל מניה מכוח זכותו כבעל מניה, בין במזומן ובין בכל דרך אחרת, לרבות העברה ללא תמורה שוות ערך ולמעט מניות הטבה.

92 ואולם חברה רשאית לקבוע בתקנונה כי ההחלטה תתקבל באחת מהדרכים האלה: (א) באסיפה הכללית, לאחר שתובא לפנייה המלצת הדירקטוריון; האסיפה רשאית לקבל את ההמלצה או להקטין את הסכום אך לא להגדילו; (ב) בדירקטוריון החברה, לאחר שהאסיפה קבעה את סכום החלוקה המרבי; (ג) בדרך אחרת שנקבעה בתקנון, ובלבד שניתנה הזדמנות נאותה לדירקטוריון לקבוע, לפני שתבוצע החלוקה, כי החלוקה אינה חלוקה אסורה.

93 לעניין מבחן הרווח - יתרת עודפים או עודפים שנצברו בשנתיים האחרונות, לפי הגבוה מבין השניים, והכול לפי הדוחות הכספיים המותאמים האחרונים, המבוקרים או הסקורים, שהכינה החברה, תוך הפחתת חלוקות קודמות אם לא הופחתו עדיין מהעודפים, ובלבד שהמועד שלגביו נערכו הדוחות אינו מוקדם ביותר משישה חודשים ממועד החלוקה.



בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי החלטת הדירקטוריון בדבר ייעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה כהגדרתה בחוק החברות⁹⁴ טעונה אישור של רשות החברות הממשלתיות, וכי אם חלקה הרשות על החלטת הדירקטוריון אזי תפעל החברה על פי החלטת הרשות כפי שאישרה אותה הממשלה⁹⁵. עוד נקבע בחוק כי הדירקטוריון ידאג מדי שנה, בין היתר, להכנת דוח רווח והפסד, ובו מפורט, בין היתר, ייעוד הרווחים.

חלוקת דיבידנד שוטף

בחוזר של רשות החברות הממשלתיות משנת 2018^{97,96} בנושא "חלוקה וייעוד רווחים בחברות ממשלתיות" (להלן - חוזר רווחים) נקבע בין היתר כי ככלל על חברה ממשלתית לייעד מדי שנה לפחות 50% מרווחיה השוטפים⁹⁸, לפני תשלום בונוס מתוך הרווחים לעובדים, לחלוקת דיבידנד במזומן (להלן - דיבידנד שוטף); וכי הרשות רשאית לקבוע מדיניות חלוקה שונה לחברה ממשלתית מסוימת או לקבוצה של חברות ממשלתיות וכן לקבל החלטה החורגת ממדיניות זו נוכח נסיבות פרטניות ומנימוקים שיפורטו.

בהתאם להסכם שחתמה רפאל עם המדינה במעבר לחברה ממשלתית, היא מחויבת מ-1.1.05 ואילך לחלק דיבידנד שנתי לבעלי המניות בסכום שלא יפחת מ-50% מהרווח השנתי הנקי (לרבות בגין רווחי הון) בדוחות הכספיים המאוחדים שלה. נושא זה עוגן גם בתקנון החברה. בשנת 2010 הוסכם בין משרד האוצר לרפאל על שינוי מדיניות הדיבידנד הנהוגה בחברה - הפחתת סכום הדיבידנד השוטף והפניית הסכומים שהופחתו לתחומי מחקר ופיתוח⁹⁹. בשנים 2011 ו-2012 נוכה סך של 50 מיליון ש"ח מסכום הדיבידנד שהחברה הייתה אמורה להעביר למדינה בשל אותן שנים, ומשנת 2013 ואילך מנוכה סך של 70 מיליון ש"ח¹⁰⁰.

94 חלוקה - מתן דיבידנד או התחייבות לתיתו, במישרין או בעקיפין, וכן רכישה; ולעניין זה "רכישה" - רכישה או מתן מימון לרכישה, במישרין או בעקיפין, בידי חברה או בידי חברת בת שלה או בידי תאגיד אחר שבשליטתה, של מניות החברה או ניירות ערך שניתן להמירם למניות החברה או שניתן לממשם במניות החברה, או פדיון של ניירות ערך שהם חלק מהונה העצמי של החברה בהתאם לסעיף 312(ד), ולרבות התחייבות לעשיית כל אחד מאלה, והכול ובלבד שהמוכר אינו החברה עצמה או תאגיד אחר בבעלותה המלאה של החברה.

95 למעט חברות לגביהן שר האוצר הוא הגורם המאשר וחברות לגביהן תובא המחלוקת להכרעת השרים (שר האוצר יחד עם השר שנקבע לפי חוק זה כאחראי לענייני החברה).

96 חוזר 2018-5-2 מדצמבר 2018. קדמו לחוזר זה חוזר 85/47-2 מדצמבר 1985 בנושא ייעוד רווחים; וחוזר ג2-97/1 מפברואר 1997 בנושא ייעוד רווחים.

97 חוזרי רשות החברות הם בבחינת הנחיה מינהלית. בחלק מהחוזרים נכללת הוראה לדירקטוריון החברה ולפיה יש להחיל את הקבוע בהם על החברה, ובחוזרים אחרים נקבע שעל הדירקטוריון לדון בהוראות שבהם ולבחון את האפשרות להחיל את עקרונותיהם על החברה.

98 עודפים שנצברו החל מתחילת שנת הדיווח הכספי ועד מועד הדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים האחרונים שהכינה החברה הממשלתית לפי כללי החשבונאות המקובלים באותה השנה, בהתחשב בהחלטות חלוקה קודמות באותה התקופה.

99 הסיבה לניכוי היא החרגת החברה מהחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

100 הסכומים המנוכים צמודים למדד המחירים לצרכן.



חלוקת דיבידנד שוטף בשנים 2017 - 2021

בחוזר ייעוד רווחים, שמטרתו, בין היתר, להבהיר את האופן שבו על החברה לתת בדוחותיה הכספיים גילוי ביחס לחלוקה ולייעוד של הרווחים, נקבע כי על דירקטוריון חברה ממשלתית לקיים דיון בדבר חלוקה או ייעוד של רווחיה השוטפים והצבורים¹⁰¹ של החברה ולקבל החלטה בנושא, וזאת לפחות אחת לשנה ולכל המאוחר במועד אישור הדוחות הכספיים השנתיים; כי על יו"ר דירקטוריון החברה לפנות לרשות בכתב לקבלת אישורה להחלטה זו, לרבות אם הוחלט שלא לחלק או שלא לייעד רווחים, וזאת בתוך 21 ימים ממועד קבלת ההחלטה על ידי הדירקטוריון; כי יו"ר הדירקטוריון בפנייתו לרשות ינמק את החלטת הדירקטוריון ובכלל זה יציין, בין היתר, את הסכומים שיועדו לחלוקה, לרבות את יום ביצוע החלוקה; ואם החליט הדירקטוריון שלא לחלק רווחים או שלא לייעדם, יציין יו"ר הדירקטוריון את הנימוקים להחלטה.

עוד נקבע בחוזר כי בדוח הכספי יובא גילוי בדבר החלטת הדירקטוריון בעניין ייעוד הרווחים של החברה, שהתקבלה במהלך תקופת הדיווח או לאחר תקופת הדיווח ועד מועד אישור הדוחות הכספיים; כי אם לא התקבלו החלטות כאמור בתקופת הדיווח, תצוין עובדה זו במפורש בדוחות הכספיים.

עלה כי באפריל 2018 הכריזה רפאל על דיבידנד בסכום של כ-100 מיליון ש"ח בגין רווחי שנת 2017, ובאפריל 2019 היא הכריזה על דיבידנד בסכום של כ-166 מיליון ש"ח בגין רווחי שנת 2018. דיבידנדים אלה חולקו ביולי 2019¹⁰². בגין השנים 2019, 2020 ו-2021 לא הכריזה רפאל על סכומי דיבידנד שבכוונתה לחלק בהתאם לנדרש בחוזר רשות החברות הממשלתיות.

בדיון דירקטוריון מ-24.3.20 בנושא אישור הדוחות הכספיים לשנת 2019 ציין מנכ"ל החברה כי הדירקטוריון הוא המחליט על חלוקת דיבידנד, שצפוי להגיע לכ-124 מיליון ש"ח בגין הרווחים השוטפים בשנה זו; וכי ההנהלה ממליצה לדירקטוריון שלא לדון כעת בנושא העברת הדיבידנד עבור רווחי שנת 2019. הדירקטוריון החליט באותו מועד, בין היתר משיקולי "התפשטות נגיף הקורונה ומצב החירום ששרויה בו מדינת ישראל ושאר מדינות העולם", שעתידות להיות לו השפעות נרחבות על המשק הישראלי והעולמי, ושיקולים "היצרים חשש ממשי ואי ודאות לגבי המצב העסקי העתידי של רפאל", כי הוא לא ידון בנושא העברת הדיבידנד עבור רווחי שנת 2019, וכי החלטה בנושא תידחה למועד עתידי שייקבע.

101 יתרת העודפים לפי הדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים האחרונים שהכינה החברה הממשלתית לפי כללי חשבונאות מקובלים, למעט רווחים שוטפים. ב-31.12.21 יתרה זו הסתכמה בכ-4.5 מיליארד ש"ח.

102 חודש אחר כך, באוגוסט 2019, חילקה רפאל דיבידנד מיוחד בסך של 319 מיליון ש"ח (על כך ראו בהמשך).



בביקורת עלה כי בדוח השנתי של החברה לשנת 2019 לא ניתן ביטוי לדחיית הדיון בנושא הדיבידנד השוטף של החברה¹⁰³. עוד עלה כי בשנת 2021 דירקטוריון החברה לא דן בחלוקת דיבידנד בגין הרווחים השוטפים של שנת 2020, וכי גם בדוח השנתי של החברה לשנה זו לא ניתן ביטוי לנושא. זאת שלא בהתאם לנדרש בחוזר ייעוד רווחים של רשות החברות הממשלתיות. בדוח השנתי של החברה לשנת 2021 נכתב כי בכוונת החברה להמליץ על חלוקת דיבידנדים לשנים 2019 - 2021 לאחר אישור הדוחות הכספיים, בהתאם למתווה המסוכם עם רשות החברות הממשלתיות. עם זאת, לא פורטו בדוח הסיבות לדחיית הדיון.

ב-26.5.22 אישר דירקטוריון רפאל סיכום עם רשות החברות הממשלתיות, ולפיו רפאל תכריז על חלוקת דיבידנד בסכום כולל של כ-347.6 מיליון ש"ח בגין רווחי השנים 2019 - 2021 (ראו פירוט לפי שנים בלוח בהמשך); סכום ממנו יקוזו 141.5 מיליון ש"ח¹⁰⁴ מתוך 269 מיליון ש"ח האפשריים לקיזוז בגין דיבידנד מיוחד ששולם בשנת 2019¹⁰⁵, ולפיכך ישולם בפועל סך של 206.1 מיליון ש"ח. בישיבת הדירקטוריון הציג סמנכ"ל הכספים של רפאל כי עקב העומס התזרימי על החברה בשנת 2022¹⁰⁶, סוכם עם הרשות כי תשלום הדיבידנד יבוצע בדצמבר 2022, וכי רפאל שומרת לעצמה את הזכות לפנות לרשות בבקשה לדחיית התשלום לשנת 2023.

להלן בלוח מפורטים הדיבידנדים השוטפים שהכריזה רפאל והדיבידנדים ששילמה בגין רווחי השנים 2017 - 2021:

103 בדוחות הובא פירוט לגבי הדיבידנד המיוחד שהוכרז באותה השנה.

104 66.5 מיליון ש"ח בגין שנת 2023 ו-75 מיליון ש"ח בגין שנת 2024. אם הרווחיות בשנים אלו תהיה בפועל גבוהה מהתחזיות בתר"ש של רפאל לשנים 2022 - 2024 ניתן יהיה לקזז את ההפרש, בהתאם לסיכום שנקבע.

105 בשנת 2019 הגיעו רפאל ורשות החברות לסיכום ולפיו החברה תשלם דיבידנד מיוחד, אשר בחלקו יקוז מהדיבידנד השוטף שישולם בשנים הבאות (בנושא זה - ראו בהמשך).

106 בין היתר עקב תשלום צפוי של 450 מיליון ש"ח בגין מס על רווחים כלואים.



לוח 8: סכומי הדיבידנד השוטף בגין רווחי השנים 2017 - 2021
(במיליוני ש"ח)

שנה	רווח נקי	דיבידנד שוטף ⁽¹⁾	מועד ההכרזה	מועד החלוקה
2017	446	150 ⁽²⁾	4.2018	7.2019
2018	479	166	4.2019	7.2019
2019	397	121 ⁽³⁾	5.2022 ⁽⁴⁾	-/-
2020	322	87 ⁽³⁾	5.2022 ⁽⁴⁾	-/-
2021	431	139 ⁽³⁾	5.2022 ⁽⁴⁾	-/-
סה"כ	2,075	663		

לפי מסמכי רפאל.

(1) משנת 2013 ואילך - 50% מהרווח הנקי בניכוי 70 מיליון ש"ח צמודים למדד המחירים לצרכן (מדד בסיס דצמבר 2010).

(2) הדיבידנד שהוכרז היה בסך של כ-100 מיליון ש"ח, לאחר קיזוז של 50 מיליון ש"ח בגין דיבידנד מיוחד שעליו סוכם בשנת 2013 (על כך ראו בהמשך).

(3) הדירקטוריון אישר את הדיבידנד השוטף בגין שנים אלו כאמור בשנת 2022, וקבע כי הוא ישולם לא לפני סוף שנה זו.

(4) במועד זה אישר הדירקטוריון את חלוקת הדיבידנד.

מהלוח עולה כי בגין השנים 2017 - 2021 הכריזה רפאל על דיבידנדים שוטפים בסך של 663 מיליון ש"ח מתוך רווח נקי של יותר מ-2 מיליארד ש"ח. יצוין כי בשנים אלו היה לרפאל היקף הכנסות של יותר מ-46 מיליארד ש"ח, ורווחיה הצבורים ל-31.12.21 הסתכמו בסך של כ-4.5 מיליארד ש"ח.

מהשתלשלות הדברים המתוארת לעיל עולה כי דירקטוריון רפאל לא קיים הליך לקביעת סכום הדיבידנד השוטף ומועד תשלומם בשנים 2019 - 2021 בהתאם לחוזר הרשות בנושא; וכי רשות החברות הממשלתיות לא עמדה מצידה על קיומו של הליך זה.

מלשכת סמנכ"ל בכיר וראש אגף רגולציה, מינהל ותקשורת נמסר למשרד מבקר המדינה כי הדירקטוריון לא דן בשנים 2020 ו-2021 בנושא חלוקת דיבידנד בגין רווחי השנים 2019 ו-2020 בגלל הדיבידנד החריג ששילמה רפאל בשנת 2019 וההסכם שהיה בגינו עם רשות החברות הממשלתיות.

סגן בכיר למנהלת רשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה כי לפי עמדת הרשות בשנים 2019 ו-2020 התקיימו נסיבות מיוחדות מבחינת החברה, המצדיקות חריגה ממדיניות הרשות בנושא: חל משבר מגפת הקורונה בד בבד ליישום "תקציב המשכי" במדינה,



והדבר פגע בחברה בכמה מישורים. נוכח זאת, לדבריו, סברה הרשות כי נכון היה לחרוג בשנה זו ממדיניותה.

בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא ייעוד רווחים, על דירקטוריון רפאל לדון מידי שנה בשנה בנושא זה עד למועד אישור הדוחות הכספיים השנתיים ולקבל החלטה בעניינו; זאת על מנת לבחון אם החברה יכולה לעמוד במחויבותה לחלק דיבידנד שוטף בשיעור 50% מרווחיה השוטפים. בהתייחס לנסיבות המיוחדות שפירטה הרשות, משרד מבקר המדינה מציין כי על פי חוזר הרשות על דירקטוריון החברה לדון בעניין חלוקת דיבידנד בין שיחליט לחלקו ובין לאו; וכי על אף אותן הנסיבות הוחלט במאי 2022 על חלוקת דיבידנדים מרווחי השנים האמורות.

אשר למתן גילוי בנושא זה - על רפאל לדווח בדוחותיה הכספיים בעניין ייעוד הרווחים של החברה, כנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות; ואם לא התקבלו החלטות בעניין זה בתקופת הדיווח ולאחריה, עליה לציין עובדה זו, לרבות את נימוקי הדירקטוריון. זאת על מנת לספק את המידע הנוגע לנושא למשתמשים בדוחות הכספיים של החברה.

כמו כן מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקיים מעקב אחר מימוש הנחיותיה בכל הנוגע להליך חלוקת הדיבידנדים ולדיווח עליו, ותפעל במידת הצורך לשם כך מול דירקטוריון החברה.

בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת היא ציינה כי מיום כניסתה של מנהלת הרשות לתפקיד¹⁰⁷ היא פועלת למימוש מיטבי של מדיניות משיכת הדיבידנדים מהחברות הממשלתיות.

חלוקת דיבידנד מיוחד

בחוזר ייעוד רווחים נקבע כי נוסף על כך שהרשות רשאית לקבוע מדיניות לגבי חלוקת דיבידנדים מרווחים שוטפים ולקבל החלטות בנושא זה, היא גם רשאית לקבוע מדיניות ייעוד רווחים או לקבל החלטה פרטנית בדבר חלוקה מתוך רווחים צבורים בחברה ממשלתית מסוימת או בקבוצה של חברות (להלן - דיבידנד מיוחד או דיבידנד חריג). עוד צוין כי על דירקטוריון החברה לדון לפחות אחת לשנה גם בעניין ייעוד הרווחים הצבורים של החברה ולקבל החלטה בנושא; כי על יו"ר הדירקטוריון לפנות לרשות בכתב לקבלת אישורה להחלטת הדירקטוריון, לרבות הנימוקים הנוגעים לכך; והרשות תאשר את החלטת הדירקטוריון או תודיע כי היא חולקת עליה. אשר לאופן הדיווח על ייעוד הרווחים בדוחות הכספיים, נקבע כי אם החברה והרשות יהיו חלוקות ביניהן בדבר ייעוד רווחי החברה, בדוחות הכספיים של החברה יש לתת גילוי לדבר המחלוקת, לרבות להחלטת הדירקטוריון ולעמדת הרשות.

בשנת 2013 פנתה רשות החברות הממשלתיות לרפאל בבקשה להעביר למדינה דיבידנד חריג בסך 300 מיליון ש"ח מרווחיה הצבורים, שהיו ב-31.12.12 בסך של כ-1.9 מיליארד ש"ח. לאחר דין ודברים קיבלה הרשות את הטיעונים שהעלתה החברה בהקשר לפגיעה קשה הצפויה לה מתשלום דיבידנד זה, וסוכם כי רפאל תעביר דיבידנד בסכום זה בשנים 2013 ו-2014, וכי הסכום



ישמש מקדמה על חשבון הדיבידנדים השוטפים בשנים 2015 - 2018¹⁰⁸, ויפחת מהם כלהלן: 50 מיליון ש"ח בשנת 2015, 100 מיליון ש"ח בשנת 2016, 100 מיליון ש"ח בשנת 2017 ו-50 מיליון ש"ח בשנת 2018.

הדיבידנד החרג ששילמה רפאל בשנים 2013 ו-2014 בהיקף של 300 מיליון ש"ח שימש בפועל להקדמת תשלומי דיבידנד שוטף על ידי רפאל כמתואר לעיל; הקדמה שמשמעותה היא העמדת אשראי על ידי החברה לבעליה, ובמקרה זה - חברה ממשלתית שנתנה למדינת ישראל הלוואה בסך של 300 מיליון ש"ח ללא חיוב בריבית, צעד שמבחינת החברה כרוך היה בעלויות מימון¹⁰⁹.

באוגוסט 2015 החליטה הממשלה¹¹⁰ כי על רשות החברות הממשלתיות לפנות לדירקטוריון רפאל או התע"א, וככל שיידרש לדירקטוריונים של חברות נוספות, על מנת שידונו בחלוקת דיבידנד מרווחים שנצברו בסכום כולל של 500 מיליון ש"ח, בנוסף לדיבידנד בגין רווחיהן השוטפים; וכי עליה לבחון את עמדת דירקטוריון החברות כאמור ולפעול ככל הניתן לביצוע ההחלטה, לרבות בדרך של הבאת החלטה לאישור הממשלה ככל שיידרש בנסיבות העניין. ממסמכי רפאל¹¹¹ עולה כי דירקטוריון רפאל דחה את פניית רשות החברות הממשלתיות לרפאל בבקשה לדיבידנד חריג בהתאם להחלטה האמורה בשנת 2015 וכן דחה פנייה נוספת של הרשות לחברה שנעשתה בשנת 2016 בבקשה לאשר חלוקת דיבידנדים מרווחים שנצברו בסך 350 מיליון ש"ח.

בדומה להחלטת הממשלה מאוגוסט 2015, גם בינואר 2018 החליטה הממשלה¹¹² כי על רשות החברות הממשלתיות לפנות לדירקטוריון רפאל, לדירקטוריון התע"א, וככל שיידרש לדירקטוריונים של חברות נוספות, על מנת שידונו במהלך שנת 2019 בחלוקת דיבידנד מרווחים צבורים עד לאותו מועד בסכום כולל של 550 מיליון ש"ח, זאת בנוסף לדיבידנד בגין רווחיהן השוטפים לשנים 2016 - 2018; וכי על הרשות לבחון את עמדת דירקטוריון החברות ולפעול ככל הניתן לביצוע ההחלטה, לרבות בדרך של הבאת החלטה לאישור הממשלה ככל יידרש בנסיבות העניין.

ב-26.12.18 פנה מנהל רשות החברות הממשלתיות לדירקטוריון רפאל וציין בין היתר כי גורמי ממשלה שאיתם נפגשו נציגי הרשות ציינו כי נדרש לקדם את משיכת הדיבידנד החרג נוכח הצורך להתכנס למסגרות התקציב לשנת 2019; כי להערכת הרשות וגורמי ממשלה רפאל תידרש לשלם עד סוף נובמבר 2019 דיבידנד חריג בסך 500 מיליון ש"ח מתוך העודפים הצבורים שלה; כי רפאל מתבקשת לכלול בתקציבה לשנת 2019 את תשלום הדיבידנד החרג; כי לדעת

108 תיאור השתלשלות הדברים לקוח ממכתבו של יו"ר דירקטוריון רפאל למנהל רשות החברות מ-31.12.18.

109 במרץ 2012 הנפיקה רפאל למשקיעים מוסדיים ולגופים נוספים אג"ח בסך של כ-500 מיליון ש"ח, בריבית שנתית בשיעור של 4.7%, לפירעון בחמישה תשלומים שנתיים בשנים 2014 - 2018.

110 החלטת הממשלה 373 (5.8.15), בהמשך להצעת משרד האוצר במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנים 2015 - 2016.

111 מצגת לשיבה של דירקטוריון רפאל בנושא דיבידנד מיוחד שהתקיימה ב-23.7.19.

112 החלטת הממשלה 3404 (11.1.18).



הרשות רפאל עומדת במבחני החלוקה¹¹³; כי בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, החלטת דירקטוריון בדבר ייעוד רווחי החברה טעונה אישור של הרשות, ואם תתעורר מחלוקת - על החברה לפעול לפי החלטת הרשות כפי שאישרה אותה הממשלה; וכי שיקולים נוספים, ענייניים ככל שיהיו (כגון פגיעה ביחסי עבודה, קידום פעילות עסקית, השקעות בתשתיות וכו') אינם גוברים על הצורך בחלוקת דיבידנדים, אם בעלי המניות דורשים זאת והחוק מאפשר זאת.

יצוין בהקשר זה כי כלי עזר שגיבשה רשות החברות הממשלתיות עבור דירקטורים בחברות ממשלתיות¹¹⁴ מרכז עבורם מידע בנושאים שונים הנוגעים לפעילותם, לרבות היבטים ושיקולים שעליהם להביא בחשבון במסגרת תהליכי קבלת החלטותיהם, ובהם - נושא הדיבידנד. בנושא זה ציינה הרשות כי בין השיקולים שיש להביא בחשבון, נוסף על תנאי החלוקה המצוינים בחוק, הם אם יש לחברה שימוש חלופי בכסף שעדיף בהרבה על הטובה שתצמח לבעלי המניות מחלוקת; ואם חלוקת הדיבידנד עלולה לפגוע בצמיחה של החברה או ביכולותיה להתמודד עם מתחיה. בהתבסס על פסיקות בתי המשפט בנושא¹¹⁵, ציינה הרשות כי חלוקת דיבידנדים לבעלי המניות חייבת להיעשות בזריזות ובכובד ראש; וכי יש לנקוט זהירות יתר כאשר המימון לחלוקת הדיבידנדים מגיע מגיוס הון חיצוני. בהתייחס להשפעת חלוקת דיבידנדים על החברה ציטטה הרשות את דברי שופט בית המשפט העליון, ולפיהם "ניתן לטעון כי פעולה של חלוקת דיבידנד, מעצם טיבה, מדגימה באופן מובהק את המתח הפוטנציאלי הקיים בין טובת החברה לטובת בעלי מניותיה. זאת, שכן בעוד החלוקה מיטיבה עם בעלי המניות (למצער בטווח הקצר), עצם העברת כספי החברה אל כיסם של בעלי מניותיה מצמצמת את מסת הנכסים של החברה ובכך עשויה לעמוד בניגוד לטובתה (למצער בטווח הארוך)"¹¹⁶.

ב-27.12.18 אישר דירקטוריון רפאל את תקציב החברה לשנת 2019. בפרוטוקול הדיון נכתב כי הדירקטוריון בחן לעומק את פנייתו של מנהל רשות החברות הממשלתיות, וכי לאחר ששמע את השיקולים התקציביים, העסקיים, הארגוניים והמשפטיים, לרבות שיקולים הנוגעים ליחסי העבודה בחברה, החליט הדירקטוריון שלא לכלול תשלום דיבידנד חריג כאמור בתקציב; כי הדירקטוריון שוכנע, על בסיס הנתונים שהציגה לפניו ההנהלה, כי הכללת הדיבידנד בתקציב תביא לפגיעה חמורה בפעילות החברה, ולמעשה תמנע מהחברה לממש את התקציב לשנה זו ואת תוכניותיה הרב-שנתיות; וכי הנימוקים המשפטיים שהוצגו לפני הדירקטוריון "מטילים ספק בדבר חוקיות בקשתו של מנהל הרשות".

ב-31.12.18 כתב יו"ר הדירקטוריון למנהל רשות החברות הממשלתיות דאז מכתב, ובו עדכן אותו לגבי החלטת הדירקטוריון להתנגד לכוונת המדינה "לכפות" חלוקת רווחים מהרווחים הצבורים של רפאל, ופירט את הסיבות לכך. בין היתר ציין יו"ר הדירקטוריון כי הבקשה לקבלת דיבידנד מרווחים צבורים היא בבחינת פגיעה חמורה בחברה, לרבות במימוש תוכניתה האסטרטגית להמשך צמיחה והתפתחות, הכוללת רכישת חברות בארץ ובח"ל, גיוס, קליטה ושימור של המשאב האנושי והשקעה בתשתיות ובקווי ייצור קריטיים¹¹⁷. עוד ציין יו"ר הדירקטוריון כי משיכת

113 בין היתר בחנה הרשות את יתרת המזומנים וההשקעות לזמן קצר, את יתרת העודפים, את סך החוב הפיננסי יחסית לסך הנכסים, את ההון החוזר ואת הצפי לרווחים בשנים הקרובות.

114 כלי העזר, הקרוי "דירקטור", נמצא באתר רשות החברות.

115 דוגמת פס"ד מלרג: פר"ק (מחוזי ת"א) 3421-01-15 **קליר נ' סדן** (פורסם במאגר משפטי, 17.12.16).

116 פס"ד בזק: ע"א 7735/14 **ורדניקוב נ' אלוביץ'** (פורסם במאגר משפטי, 28.12.16).

117 בשנת 2015 החליט דירקטוריון רפאל לייעד כמיליארד ש"ח בקירוב להשקעה בחידוש תשתיות; תוכנית שלדברי יו"ר הדירקטוריון הייתה בתהליכי מימוש, ובעיקר בשנתיים הבאות.



דיבידנד חריג תחייב את החברה לגייס הון, דבר שהגדיר כ"אבסורד" בהיבט הכלכלי הלאומי כיוון שעלות גיוס הון על ידי המדינה נמוכה מזו של החברה. לדברי היו"ר, במישור המשפטי - פניית הרשות וניסיונה "לכפות" חלוקת דיבידנד מרווחים צבורים הן "פעולות הנעשות בחוסר סמכות ולכן נגועות באי חוקיות"; והן בגדר "הפרה" של ההסכמים שנעשו בעבר בין רפאל לרשות החברות הממשלתיות. לסיכום כתב יו"ר הדירקטוריון כי במשיכת הדיבידנד יש כדי להביא לפגיעה ממשית ביכולת של רפאל להמשיך לצמוח, לפתח, לקלוט ולשמר כוח אדם איכותי ולממש את היעדים והאתגרים הלאומיים הניצבים לפניה; וכי אם הדבר ייעשה לא יהיה מנוס מעצירה דרסטית של פעילות רפאל, לרבות צמצום משמעותי בתקציב המו"פ; עצירת השקעות אסטרטגיות בתשתיות טכנולוגיות ובמהלכי פיתוח עסקי, דבר שיפגע ביכולת החברה לשרוד בשוק תחרותי; ובחינת מימוש נכסים, ובכלל זה מכירת חברות בנות, על מנת לשמר את הציבויות הפיננסיות.

נמצא כי שלא בהתאם להנחיית חוזר ייעוד רווחים, רפאל לא הציגה בדוחותיה הכספיים לשנת 2018 את דרישת הרשות כי החברה תחליט לגבי תשלום דיבידנד מיוחד בסך של 500 מיליון ש"ח בשנת 2019 ואת המחלוקת הקיימת בינה ובין הרשות בעניין זה.

ב-16.7.19 חזרה ופנתה רשות החברות הממשלתיות לרפאל בבקשה לקיים דיון בנושא חלוקת דיבידנד מיוחד בסך 500 מיליון ש"ח תוך בחינת החלוקה בהתאם למבחנים שבחוק החברות. ב-23.7.19 קיים דירקטוריון רפאל דיון בנושא, ובסיכומו הנחה את ההנהלה לקיים הידיברות עם גורמי הממשלה המתאימים בדבר האופן שבו משיכת הדיבידנד תשפיע על החברה ובעניין חוות הדעת של יועמ"ש החברה בדבר חוקיות דרישת הממשלה ורשות החברות הממשלתיות, בהתחשב, בין היתר, "בהתחייבויות קודמות של הממשלה כלפי החברה".

ממסמכי רשות החברות הממשלתיות עולה כי באוגוסט 2019 הגיעו רפאל והרשות לסיכום בעניין¹¹⁸. בהתאם לסיכום זה הכריזה רפאל באוגוסט 2019 על חלוקת דיבידנד מיוחד בסך 319 מיליוני ש"ח; מתוכו סך מצטבר של עד 269 מיליוני ש"ח ניתן יהיה לקיזוז מדיבידנדים שוטפים עתידיים בגין רווחי השנים 2020 - 2025 על פי מתווה שסוכם עם הרשות, ולפיו אם סכום הדיבידנד השוטף יהיה יותר מ-166 מיליוני ש"ח - רפאל תשלם באותה השנה דיבידנד בסך 166 מיליוני ש"ח בלבד.

יצוין כי הדיבידנדים השוטפים שהוכרזו בגין רווחי השנים 2020 ו-2021 לא עמדו בתנאים האמורים וסכומיהם לא הופחתו; וכי נוכח הרווחיות החזויה בשנת 2022 צפוי כי גם בשנה זו לא יקוזו סכומים בגין הדיבידנד המיוחד ששולם. כאמור לעיל, בהתאם לסיכום של רפאל עם רשות החברות הממשלתיות לגבי חלוקת דיבידנד בגין רווחי השנים 2019 - 2021, יקוז סך של כ-141 מיליון ש"ח מהדיבידנדים שישולמו בגין רווחי השנים 2023 ו-2024.

ב-26.5.22, בישיבה שבה אישר דירקטוריון רפאל את הסיכום שלעיל, ציין מנכ"ל רפאל כי סוכם עם הרשות שעד מועד השלמת הקיזוז של הדיבידנד המיוחד משנת 2019 (בשנת 2025), לא יידרש עוד דיבידנד מיוחד.

118 מכתב של רשות החברות לרפאל מ-22.8.19 בנושא מדיניות חלוקת הרווחים ברפאל בגין רווחי השנים 2020 - 2025.



עלה כי החלטות הממשלה האמורות לקבלת דיבידנדים מיוחדים בסך כולל של 1.05 מיליארד ש"ח מהחברות הממשלתיות לא יושמו במלואן. לא עלה בידי רשות החברות הממשלתיות להציג למשרד מבקר המדינה תיעוד בנוגע לעניין זה. בנוגע להחלטות אלו הכריזה רפאל על דיבידנד מיוחד בסך של 319 מיליון ש"ח, שלגביו סיכמה הרשות כי סך מצטבר של עד 269 מיליון ש"ח מתוכו ניתן יהיה לקיזוז מדיבידנדים שוטפים עתידיים בגין רווחי השנים 2020 - 2025. זאת, אף כי בהחלטות הממשלה מהשנים 2015 ו-2018 נקבע כי סכומי הדיבידנד המיוחד ייגבו נוסף על הדיבידנדים השוטפים, ואף כי בתקנון החברה נקבע כי על החברה לשלם מדי שנה דיבידנד שוטף בסך 50% מהרווח הנקי שלה.

לתשלום דיבידנד מיוחד יש השפעה אפשרית על תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של החברה ועל תזרימי המזומנים שלה בטווחי הזמן הקצר והבינוני בהיקף של מאות מיליוני ש"ח מרווחיה הצבורים, תשלום שלא נכלל בתוכניות החברה. ולפיכך הוא עלול להוסיף גורם של אי-ודאות בכל הנוגע לפעילות החברה. אי לכך, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תגבש מתווה למימוש החלטות ממשלה בעניין חלוקת דיבידנד מיוחד, לרבות כללים וקווים מנחים, ואת המנגנון ליישומן; וכי היא תציגם לאישור הממשלה. זאת נוכח חשיבות קביעת נורמות למקרים אלה והבקרה עליהם. בכלל זה מומלץ כי הרשות תביא בחשבון גם את התוצאות האפשריות של גיוס הון חיצוני על ידי חברה ממשלתית לצורך תשלום הדיבידנד המיוחד ואת השפעותיו על פעילות החברה.

עמדת משהב"ט בנושא הדיבידנד מחברות ביטחוניות ממשלתיות

משהב"ט הוא גורם מרכזי בשוק הביטחוני בישראל, ובכלל זה הוא לקוח מהותי של התעשיות הביטחוניות. שר הביטחון הוא השר האחראי לענייני התעשיות הביטחוניות הממשלתיות.

ממסמכי משהב"ט עולה כי הוא פעל כמה פעמים מול גורמים במשרד האוצר על מנת לתמוך בעמדת רפאל לגבי הדרישות כי תשלם דיבידנדים מיוחדים כמפורט לעיל. הדבר עלה, למשל, בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בינואר 2019 בהשתתפות מנכ"ל רפאל ונציגי משהב"ט להצגת תוכנית העבודה של רפאל לשנת 2019. בסיכום עיקרי ההתייחסות של נציגי משהב"ט מדיון זה נכתב כי משיכת דיבידנד מיוחד על ידי המדינה תצמצם למעשה את ההשקעה בפעילויות עבור מעהב"ט. מנכ"ל משהב"ט סיכם, בין היתר, כי הוא מסכים עם עמדת רפאל המתנגדת למהלך, נוכח המשמעות לגבי פרויקטי מו"פ והשקעות עבור מעהב"ט.

גם בנוגע לדיבידנדים השוטפים פעל משהב"ט אל מול משרד האוצר. ב-15.1.20 כתב מנכ"ל משהב"ט למנהל רשות החברות הממשלתיות ולראש אגף התקציבים במשרד האוצר כי בשנים 2014 - 2019 הועבר לאוצר דיבידנד בגין פעילות שוטפת בהיקף של כמיליארד ש"ח מרפאל ומהתע"א (רובו מרפאל); וכי משהב"ט, אשר פעילותו משמשת מקור מרכזי לרווחי החברות, אינו שותף לדיבידנד זה. עוד כתב המנכ"ל כי ראוי יהיה לייעד נתח מהדיבידנד שמשלמות התע"א ורפאל לפרויקטי מו"פ ביטחוני, מוקדי ידע ותשתיות לאומיות; כי הוא מבקש לעדכן את נוהל חלוקת הדיבידנד של חברות אלה באופן שמחצית ממנו יישאר בחברות ויועד לפרויקטי מו"פ שצפויים לתרום לפיתוח העסקי של החברות ולהגדלת רווחיהן; וכי משהב"ט יגדיר את השימושים בסכום זה ואת המטרות שהוא ישמש להשגתן לצורכי מעהב"ט וינהל את הנושא.



ב-18.2.20 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט ובו הציג מנכ"ל רפאל את סיכום שנת 2019 ואת תוכנית העבודה של רפאל לשנת 2020. מנכ"ל משהב"ט סיכם, בין היתר, כי רפאל משמשת מעבדה לאומית עבור מעהב"ט והיא גורם מוביל בתחום בהתאם לצורכי מדינת ישראל; כי בכוונתו להתעקש על העברת 50% מדיבידנד החברה לצרכיה ולצורכי מו"פ בהכוונה של משהב"ט; וכי פנייה בנושא הועברה למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות.

ב-27.2.20 קיים מנכ"ל משהב"ט פגישת עבודה עם המשנה לו בין היתר בנושא חלוקת דיבידנד בחברות הממשלתיות הביטחוניות, בהשתתפות הכלכלן הראשי למעהב"ט (להלן - הכלכלן הראשי); ובפגישה עדכן הכלכלן הראשי כי הציג את בקשת המשרד לרשות החברות הממשלתיות ולאגף התקציבים במשרד האוצר, וכי בעוד הרשות תומכת בבקשת המשרד, אגף התקציבים מבקש כי תוצג לו התועלת מהמהלך לכלכלת המדינה.

בפגישת עבודה נוספת ב-16.4.20 בין מנכ"ל משהב"ט למשנה לו עדכן הכלכלן הראשי כי לפי תפיסת משרד האוצר, השארת מחצית מהדיבידנד בחברות לטובת המו"פ הביטחוני שקולה להגדלת תקציב הביטחון; וכי לצד זאת גורמים במשרד האוצר יהיו מוכנים לשקול השקעות כאלו במודל של תרומה מוכחת למשק האזרחי; כי במצב זה מוצע לבצע בכספי הדיבידנד השקעות ממוקדות בנושאים אשר אינם בהכרח בסדר העדיפויות השוטף של החברות אך יש להן תרומה לצורכי הביטחון ולמשק האזרחי ("מיזמים דואליים"); כי מדובר בהשקעות וביוזמות שהתעשיות הביטחוניות כיום נמנעות מלהשקיע בהן; וכי ההשקעות ינוהלו באמצעות קרן ייעודית בתעשייה ל"השקעות דואליות", בפיקוח ובניהול של משהב"ט, התעשיות ומשרד האוצר. עוד ציין הכלכלן הראשי כי ההשקעות והמיזמים יהיו בשלושה תחומים עיקריים: סטארט-אפים המצויים לאחר הוכחת היתכנות ובשלב חיפוש השקעות המשך; השקעות בתשתיות ייצוריות דואליות, אשר עשויות לשמש לתחומים רבים גם בסקטור האזרחי ולהגדיל את הפריור בחברות ובמשק; והשקעות בפרויקטים אשר צפויים להניב תרומה משמעותית גם בהיבטים אזרחיים לאומיים (כדוגמת לוויינות או סייבר). מנכ"ל משהב"ט סיכם כי הוא מאשר להתקדם בנושא מול משרד האוצר והתעשיות הביטחוניות, בהתאם לתחומים שהציג הכלכלן הראשי, "בדגש על כך שההשקעות לא יהיו חלק מהפעילות השוטפת בתעשייה ואינן קשורות לדיונים על תקציב הביטחון".

הכלכלן הראשי למעהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה ב-24.8.22 כי מאז אפריל 2020 ועד "לאחרונה" לא הייתה התקדמות בנושא מול משרד האוצר; וכי לפני כמה שבועות מנכ"ל משהב"ט ביקש לבחון שוב את הנושא בהקשר של פרויקטים ספציפיים. מלשכת מנכ"ל משהב"ט נמסר למשרד מבקר המדינה ב-1.9.22 כי טרם הועברה פנייה בנושא למשרד האוצר.

עלה כי הגם שחוק החברות הממשלתיות אינו מקנה למשהב"ט מעמד בנושא חלוקת הדיבידנדים של החברות הביטחוניות, משהב"ט פנה למשרד האוצר בבקשה כי מחצית הדיבידנד יישאר בחברות הביטחוניות ויועד לפרויקטי מו"פ שצפויים לתרום לפיתוח העסקי של החברות ולהגדלת רווחיהן, וכי משהב"ט יגדיר את השימושים ואת המטרות של סכום זה לצורכי מעהב"ט, וינהל את הנושא. בקשה זו משמעה בקשה להגדלת מקורות מעהב"ט שלא באמצעות תקציב המדינה.



מומלץ כי משרד האוצר יבחן את סוגיית ייעוד חלק מהדיבידנדים, שאמורות לשלם החברות הממשלתיות הביטחוניות למדינה, לצורך הרחבת פעילותן, לרבות עבור פרויקטים למשהב"ט, בשים לב לעמדת משהב"ט. זאת בהיותו של משרד האוצר הגורם הנושא באחריות להכנת הצעה לאישור הממשלה והכנסת להקצאת מקורות המשק במסגרת תקציב המדינה, אל מול צורכי משק אחרים. עוד מומלץ כי משרד האוצר יביא את הנושא להחלטת הממשלה ככל שידרש.

איוש הדירקטוריון ברפאל

חוק החברות הממשלתיות מייחד לדירקטוריון של חברה ממשלתית תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות קביעת המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; קביעת התקציב השנתי של החברה, דרך ביצועו, והשימוש במקורות העומדים לרשות החברה; התווייתן של תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ושל תוכניותיה לטווח הארוך; קביעת תקן עובדי החברה ושכרם; ומעקב רציף אחר מימוש מדיניות החברה, יישום תוכניותיה וניצול תקציביה. כמו כן על הדירקטוריון לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים^{119, 120}; לאשר, על פי המלצת המנכ"ל, את מינויים בהתאם לתקן; למנות את המנכ"ל; ולדון בטיטות הדוחות הכספיים של החברה ובהערות רואה החשבון לגביה.

בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי האחריות והסמכות למינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות נתונות בידי שר האוצר והשר שנקבע כאחראי לענייני החברה¹²¹ (להלן - השרים), זאת לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים¹²² ובמקרים מסוימים בכפוף לחוות דעתה ולהחלטת הממשלה. בחוק נקבע כי בין תפקידי הוועדה לייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד בשים לב, בין היתר, לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי. עוד נקבע בחוק כי דירקטור יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים מתחילת תוקף מינויו; וכי דירקטור שחדל לכהן יכול להתמנות מחדש. המדיניות של רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים הייתה כי דירקטור לא ימונה ליותר משתי כהונות¹²³.

תפקידי רשות החברות הממשלתיות הם, בין היתר, ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות. בכל הנוגע לאישור דירקטורים לחברות הממשלתיות, עד שנת 2013 בחרו השרים מועמדים לתפקיד, ובהמשך לכך, ולאחר אישור המועמדים בוועדה לבדיקת מינויים וקבלת המלצותיה בעניין, אישרו את כהונתם כדירקטורים בדירקטוריונים של החברות. בנובמבר 2013 החליט שר האוצר דאז על הקמת "נבחרת דירקטורים" שתשמש מאגר שממנו יבחרו

119 בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת רשות החברות הממשלתיות.

120 המנכ"ל, סגניו והמשנה לו, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות.

121 ברפאל - שר הביטחון.

122 ועדה שממנה שר האוצר לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית.

123 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח מיוחד על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (2017), עמ' 43.

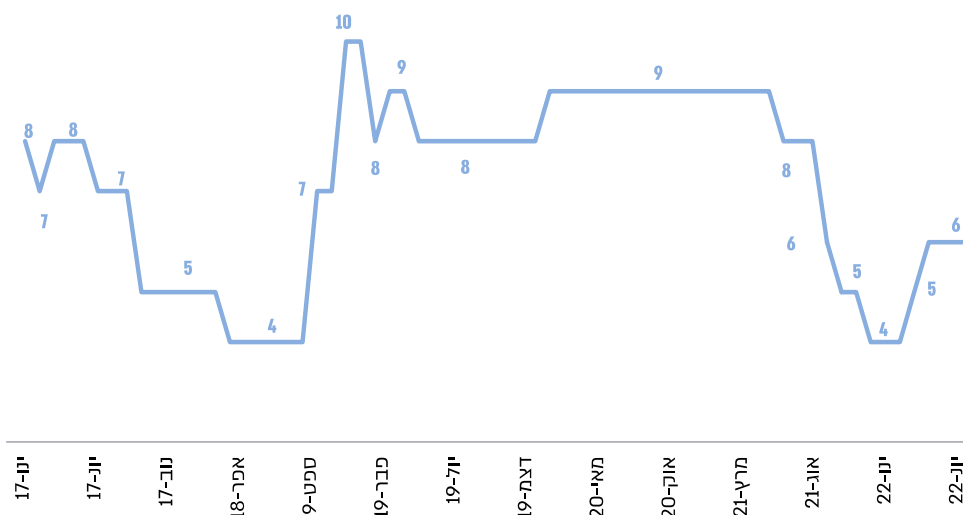


השרים מועמדים לשמש דירקטורים בדירקטוריונים של החברות שבאחריותם¹²⁴. את "נבחרת הדירקטורים" מנהלת רשות החברות הממשלתיות.

איוש הדירקטוריון

ביוני 2022 כיהנו בדירקטוריון רפאל שישה דירקטורים. בשנים 2017 - 2021 הייתה תנודתיות במספר הדירקטורים, ובשנת 2021 מספרם פחת מתשעה לארבעה. להלן בתרשים פירוט של מספר הדירקטורים שכיהנו בדירקטוריון רפאל מינואר 2017 ועד יוני 2022:

תרשים 29: מספר הדירקטורים ברפאל, ינואר 2017 - יוני 2022



לפי נתונים מרפאל ומרשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 כיהנו ברפאל בממוצע כשבעה דירקטורים; כי מאוקטובר 2018 ועד יולי 2021 מספר הדירקטורים היה בין שמונה לעשרה, ומאז הלך ופחת מספרם; כי בנובמבר ודצמבר 2021 כיהנו בדירקטוריון רפאל ארבעה דירקטורים, וביוני 2022 היה מספרם שישה¹²⁵.

124 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח מיוחד על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (2017), עמ' 16.

125 בתקופה הנבדקת (2017 - 2021) התקיימו בישראל ארבע מערכות בחירות: באפריל 2019, בספטמבר 2019, במרץ 2020 ובמרץ 2021.



להלן מוצגת בלוח תקופת כהונתם של הדירקטורים שכיהנו ברפאל נכון ל-30.6.22:

לוח 9: תקופת כהונתם של הדירקטורים בדירקטוריון רפאל נכון ל-30.6.22

דירקטור	תחילת כהונה	משך כהונה (שנים)
1	11.1.17	5.5
2	19.8.18	3.9 ⁽¹⁾
3	19.8.18	3.9 ⁽¹⁾
4	12.11.18	3.6 ⁽²⁾
5	29.1.19	3.4 ⁽³⁾
6	16.2.22	0.4

לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) פרט לתקופה שבין 19.8.21 ל-24.10.21.

(2) פרט לתקופה שבין 12.11.21 ל-16.1.22.

(3) פרט לתקופה שבין 29.1.22 ל-20.3.22.

ועדות הדירקטוריון

בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי הדירקטוריון רשאי להקים מבין חבריו ועדות קבועות או לעניין מסוים; כי סיכומיה של ועדת דירקטוריון יהיו בבחינת המלצות לדירקטוריון, והוא רשאי לאמצם, לשנותם, או לדחותם; וכי על דירקטוריון של חברה ממשלתית למנות ועדת ביקורת¹²⁶ מבין חבריו שמספר חבריה לא יפחת משלושה. בנוהל רפאל בנושא ממשל תאגידי¹²⁷ (להלן - נוהל ממשל תאגידי) נקבע כי ככלל לא יפחת מספר חברי כל ועדה משלושה, וכי המניין החוקי של כל ועדה יהיה רוב חברה; וכן כי הדירקטוריון יגדיר את תחומי הטיפול והאחריות של כל ועדה.

נוכח ההיקף הנרחב של פעילות דירקטוריון רפאל, עבודתו נעשית בחלקה במסגרת ועדות דירקטוריון. להלן נתונים על מספר הישיבות שקיים דירקטוריון החברה בשנים 2017 - 2021, לרבות במסגרת ועדותיו:

126 על פי חוק החברות תפקידיה של ועדת הביקורת הם, בין היתר, לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם. על פי נוהל ממשל תאגידי של רפאל בין תפקידיה של הוועדה גם לבחון את מדיניות ניהול הסיכונים הכוללת של החברה ולהמליץ לדירקטוריון לגביה.

127 נוהל מס' 00.00.09 בתוקף מ-20.1.19.



לוח 10: מספר ישיבות הדירקטוריון וועדותיו בשנים 2017 - 2021

ממוצע 2021 - 2017	2021	2020	2019	2018	2017	
26	20	28	25	29	28	מליאת הדירקטוריון
29	28	26	31	27	31	ועדות הדירקטוריון
55	48	54	56	56	59	סה"כ ישיבות

לפי מסמכי רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2017 - 2021 קיים דירקטוריון רפאל בממוצע כ-55 ישיבות בשנה, מהן 26 ישיבות של מליאת הדירקטוריון; וכי בשנת 2021 פחת מספר הישיבות של מליאת הדירקטוריון בכ-30% ביחס לשנים קודמות.

בנוהל ממשל תאגידי נכתב כי דירקטוריון רפאל מינה את הוועדות האלה: ועדת ביקורת בטיחות וגהות¹²⁸, ועדת כספים והשקעות, ועדת אסטרטגיה ופיתוח עסקי וועדת ציות. בנוהל פורטו תפקידי הוועדות; תפקידים שהם מהותיים לתפקוד התקין של רפאל. למשל, על ועדת כספים והשקעות לבחון את טיטוט הדוחות הכספיים ולהמליץ לדירקטוריון אם לאשרם; לבחון את מידת האפקטיביות של מערך הבקרה הפיננסית הפנימית של החברה ולהמליץ לדירקטוריון בעניינים אלו; ולפקח ולאשר את מדיניות ההשקעות הפיננסיות של החברה.

מפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון ב-26.10.21 עלה שבגלל מיעוט חברים בדירקטוריון כל חבריו צפויים לשמש חברים בכל ועדותיו.

חלוקת העבודה בין מליאת הדירקטוריון לבין ועדותיו, שבמסגרתן יפעלו חלק מהדירקטורים, עשויה לייעל את עבודתו, בין היתר, באמצעות מתן אפשרות לחברי הדירקטוריון להעמיק ולהתמחות בנושאים מורכבים. ועדה אשר כל חברי הדירקטוריון חברים בה מייתרת את קיומה ואינה מייעלת את עבודת הדירקטוריון.

מומלץ כי בדירקטוריון רפאל יכהנו דירקטורים במספר שיאפשר את חלוקתו לוועדות על מנת לאפשר לחברי הדירקטוריון להתמחות ולהעמיק בנושאים מורכבים שבתחומי העיסוק של הוועדות.

קביעת מספר דירקטורים מזערי

בחוק החברות נקבע כי חברה רשאית לקבוע בתקנונה¹²⁹ את מספר הדירקטורים ואת מספרם המזערי והמרבי. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת

¹²⁸ למועד הנוהל פעלו ועדת הביקורת והממשל התאגידי וועדת הבטיחות והגהות כוועדה אחת.

¹²⁹ בחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון הנרשם עם התאגדות החברה ותקף מעת התאגדותה, וכי דין תקנון כדין חוזה בין החברה לבעלי מניותיה ובינם לבין עצמם.



ממשלה; וכי בהחלטה להקים חברה ממשלתית תקבע הממשלה, בין היתר, את המספר הכולל של הדיקטורים. בהחלטת הממשלה בעניין הקמת רפאל¹³⁰ נקבע כי דירקטוריון החברה ימנה 13 דירקטורים. בתיקון לחוק החברות הממשלתיות משנת 2003 נקבע כי בחברה שהמדינה ממנה בה את כל הדיקטורים לא יעלה מספרם הכולל של חברי הדירקטוריון על 12 חברים.

ברשות החברות הממשלתיות פועלת ועדה שמסווגת את החברות הממשלתיות לפי גודלן ומורכבותן ועל פי ניקוד בטווח של 1 עד 10 (1) לחברה הגדולה והמורכבת ביותר¹³¹. רפאל מוגדרת כחברה בסיווג 10 (1) החל מדצמבר 2011. לפי נתוני רשות החברות הממשלתיות, שלוש חברות ממשלתיות מסווגות בסיווג זה - רפאל, התע"א וחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י).

בלוח הבא מובאים נתונים לגבי מספר הדיקטורים המזערי הנדרש בחברות אלה על פי התקנונים שלהן ומספר הדיקטורים בפועל נכון לסוף שנת 2021:

לוח 11: מספר דירקטורים בחברות המסווגות בסיווג 10 (1)

רפאל	תע"א	חח"י	
לא נקבע	5	7	מספר הדיקטורים המזערי הנדרש בתקנון
⁽¹⁾ 4	9	10	מספר הדיקטורים בפועל בסוף שנת 2021

לפי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד מבקר המדינה.
(1) במועד סיום הביקורת היה מספר הדיקטורים שישה.

מהלוח עולה כי נכון לסוף שנת 2021, מספר הדיקטורים בפועל ברפאל היה ארבעה בלבד. לשם השוואה, בחח"י ובתע"א, חברות אשר רשות החברות הממשלתיות סיווגה כבעלות רמת מורכבות דומה לזו של רפאל, הוגדר מספר מזערי של שבעה וחמישה דירקטורים (בהתאמה) לפעילות הדיקטוריון, ואילו ברפאל לא הוגדר מספר מזערי של חברי דירקטוריון; וכי מספר הדיקטורים בפועל נכון לסוף שנת 2021 היה יותר מכפול ממספר הדיקטורים ברפאל (עשרה ותשעה דירקטורים לעומת ארבעה).

נוכח היקף פעילותה הרחב של רפאל, כחברה עסקית ענפה בעלת היקף מכירות שנתי של כ-10 מיליארד ש"ח, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תפעל בתיאום עם רפאל לבחינת שינוי בתקנון החברה באופן שייקבע המספר המזערי של דירקטורים לפעילות הדיקטוריון, בהתחשב, בין היתר, בגודלה של החברה ובמורכבות פעילותה. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את הצורך בקביעת המספר המזערי של דירקטורים בחברה ממשלתית, כפי שנקבע מספרם המרבי. זאת לשם הבטחת קיומו של פורום רחב ומגוון שיוכל למלא באופן המיטבי את המשימות הרבות שבאחריות הדיקטוריון ובסמכותו.

130 החלטת הממשלה 4125 (6.11.94).

131 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח מיוחד על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (2017), עמ' 27.



חילופי דירקטורים ברפאל

נוכח מורכבות תפקיד הדירקטור ומרכזיותו, יש חשיבות למידת היכרותו את החברה ולניסיון הנצבר שלו בכל הנוגע לתחומי פעילותה. קל וחומר בחברה עסקית ענפה כרפאל.

על חשיבות הניסיון הנרכש על ידי הדירקטורים לביצוע תפקידם ניתן ללמוד מפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון רפאל לאורך השנים. למשל, בישיבת דירקטוריון ב-16.4.19 ציין יו"ר הדירקטוריון כי מודל כהונת דירקטורים הוא מודל שלפיו כאשר חברים מגיעים למצב שבו ניתן להסתייע בניסיון שהם צברו ובהיכרותם עם החברה, הם עוזבים, וכי מצב זה "לא מקל על רפאל"¹³². בישיבת הדירקטוריון ב-26.8.21 ציין היו"ר כי בפגישתו עם מנכ"ל משהב"ט הוא הדגיש לפניו, על רקע פרישתו של שלוש דירקטוריות, כי לדירקטוריון החברה נדרש מינימום של אנשים מעורבים המכירים את החברה; כי החברה גדולה ומורכבת; וכי "דירקטור גם אחרי חצי שנה לא מסוגל לשלוט במורכבות השיקולים כפי שהם בחברת רפאל"; כי אמורים לעזוב את הדירקטוריון דירקטורים נוספים; וכי יש "לטפל בבעיה זו מיד". דירקטור אחר ציין באותה ישיבה כי בחברות מסוגה של רפאל "המיומנות נרכשת תוך כדי מילוי התפקיד", וכי החלפה בתדירות גבוהה של דירקטורים כשהם יודעים למלא את תפקידם ביעילות, היא "לא לעניין".

בביקורת עלה כי בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2021 שבעה מתוך תשעה דירקטורים שכיהנו בדירקטוריון רפאל היו אמורים לסיים את תפקידם נוכח חלוף שלוש שנים מאז מינוים¹³³, ודירקטור נוסף היה אמור לסיים את תפקידו בינואר 2022. עוד עלה כי אף שמועד סיום תקופת כהונתם הראשונה של הדירקטורים היה ידוע, השרים הממונים - שר האוצר ושר הביטחון - ורשות החברות הממשלתיות לא השלימו את פעילותם מבעוד מועד לצורך חידוש מינוים או מינוי דירקטורים אחרים במקומם; ואף כי ארבעה מהם¹³⁴ חזרו לשמש כדירקטורים ברפאל, מועד מינוים מחדש היה כחודשיים לאחר סיום כהונתם; וכי דירקטורית חדשה החלה בתפקידה באפריל 2022. בנסיבות אלה, בדצמבר 2021 אישר דירקטוריון החברה את תקציבה לשנת 2022 בהרכב של ארבעה דירקטורים.

לפיכך, לא הייתה רציפות בכהונתם של דירקטורים ברפאל והיו פרקי זמן שבהם פחת מספרם, זאת נוכח אי-מינויים של דירקטורים חדשים במועד או עיכוב במינוי מחדש של דירקטורים שכהונתם הסתיימה.

בתגובתו של משרד האוצר על ממצאי הביקורת מדצמבר 2022 הוא מסר כי מרגע שהאחריות על רשות החברות עברה למשרד האוצר¹³⁵, פעל שר האוצר בהקדם לחידוש כהונתן של שתי דירקטוריות ברפאל; ובינואר 2022 הוארכה כהונתו של דירקטור נוסף.

132 כאמור, בחוק נקבע כי דירקטור יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים מתחילת תוקף מינויו; וכי דירקטור שחדל לכהן יכול להתמנות מחדש.

133 שלושה דירקטורים ב-19.8.21; שניים נוספים ב-4.11.21; דירקטור נוסף ב-10.11.21; ודירקטור נוסף ב-11.11.21.

134 שני דירקטורים ב-25.10.24, דירקטור נוסף ב-17.1.22; ודירקטור נוסף ב-21.3.22.

135 ביולי 2021 החליטה הממשלה להחזיר לשר האוצר את הסמכויות שניתנו לו לפי חוק החברות הממשלתיות.



מומלץ כי השרים הנוגעים בדבר - שר האוצר ושר שנקבע כאחראי לענייני חברה ממשלתית - ורשות החברות הממשלתיות, בהתאם לתפקידיה בעניין זה, יפעלו לכך שהליכי בחירתם של דירקטורים חדשים מטעם המדינה או הארכת כהונתם של דירקטורים מכהנים יחלו מבעוד מועד, קודם לסיום כהונתם של דירקטורים מכהנים, שכן השתהות במינוי דירקטורים חדשים או קטיעת פעילותם של דירקטורים עד למינוי חדש עלולה לפגוע בתפקוד המיטבי של הדירקטוריון, ובכלל זה עלולה לפגוע ביכולת הפיקוח והבקרה שלו על פעילות החברה, ובכך גם בתוצאות פעילותה.

בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת היא מסרה כי היא סבורה שמינוי של דירקטורים בחברות ממשלתיות בעיתוי ובאופן הנדרש הוא בעל חשיבות רבה לתפקוד החברות, ועל כן היא פועלת על מנת לסייע לשרים לאיש את הדירקטוריונים במועד ונוקטת את כל האמצעים העומדים לרשותה לשם כך.

עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן אפשרויות להסדרת הליך מינוי מזורז לכהונה נוספת של דירקטורים בחברות ממשלתיות. כמו כן מומלץ כי תתקיים תחלופה הדרגתית של הדירקטורים, כי תיבחן אפשרות לקביעת משך כהונה דיפרנציאלי של דירקטורים בחברות בהתאם לרמת המורכבות של החברות ולסיווגן.

בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת היא מסרה כי ב-31.8.22, לאחר מועד סיום הביקורת, מינתה מנהלת הרשות ועדה ציבורית ייעודית¹³⁶. בכתב המינוי של הוועדה נכתב כי בין תפקידי הוועדה לבחון ולייעץ למנהלת הרשות בנושאים הנוגעים למינויים של דירקטורים, לרבות: תמהיל והרכב מומלצים לדירקטוריון בהתייחס לחברות הממשלתיות השונות, קביעת מספר הדירקטורים המומלץ בדירקטוריונים, בחינת המשך והרצף של הכהונה, צעדים למניעת היעדר מניין חוקי (קוורום) לפעילות הדירקטוריון ודרכים להתמודד עם מצב של היעדר קוורום כאמור; וכי הוועדה צפויה להגיש את המלצותיה כשישה חודשים לאחר תחילת פעילותה. עוד מסרה הרשות כי צפוי שהוועדה תספק מענה מקצועי על נושאים רוחביים העולים בהמלצות הביקורת.

מינוי רואה חשבון מבקר

בחוק החברות נכתב בין היתר כי חברה תמנה רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים שלה ויחוזה את דעתו עליהם; וכי הוא אחראי כלפי החברה ובעלי מניותיה לאמור בחוות דעתו לגבי הדוחות הכספיים. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי המינוי של רואה חשבון לחברה ממשלתית טעון אישור של רשות החברות הממשלתיות, וכי רואה חשבון של חברה ממשלתית חייב למסור לדירקטוריון, לשרים ולרשות, לפי דרישתם, ידיעות על ענייני החברה, לערוך בחברה ביקורת מיוחדת ולמסור לה דוח על תוצאותיה.

136 ועדה מייעצת למנהלת רשות החברות הממשלתיות בנושא "מינוי דירקטורים, יושבי ראש דירקטוריון ומנכ"לים בחברות הממשלתיות וחיוק מעמדם".



בכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי החברות הממשלתיות), שהותקנו מתוקף חוק החברות הממשלתיות נקבע כי שר המשפטים ושר האוצר¹³⁷ ימנו ועדה שתפקידה להמליץ, בין היתר, על דבר מינויו או ביטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית (להלן - הוועדה למינוי רואי חשבון); כי בוועדה יהיו שבעה חברים¹³⁸; כי תוקף פעולתיה של הוועדה לא ייפגע אם התפנה מקומו של אחד מנציגי הציבור, אלא אם כן הוא מכהן כיו"ר הוועדה; וכי תקופת המינוי של חברי הוועדה תהיה ארבע שנים.

עוד נקבע בכללי החברות הממשלתיות כי רשות החברות הממשלתיות תציע לוועדה לפחות חמישה רואי חשבון המתאימים לחברה מסוימת¹³⁹, על פי אמות מידה שתקבע להתאמתם של רואי חשבון לסוגי חברות ממשלתיות; כי הוועדה תבחן את הצעת הרשות ותמליץ על רואה חשבון מביניהם¹⁴⁰; כי המלצת הוועדה תובא לדיון, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, באסיפה הכללית של החברה¹⁴¹; כי החלטת האסיפה הכללית בדבר מינוי רואה חשבון טעונה אישור של רשות החברות הממשלתיות; וכי אישור הרשות למינוי רואה חשבון יינתן לתקופה שהיא תקבע, ובלבד שהתקופה הכוללת של המינוי לא תעלה על שש שנים רצופות¹⁴².

העסקת רואי חשבון לתקופה ממושכת עלולה ליצור קשרי תלות לא רצויים בינם ובין החברות¹⁴³. יצוין בהקשר זה כי בקווים המנחים של ה-OECD בנוגע לממשל בחברות ממשלתיות¹⁴⁴ נכתב בין היתר כי על מנת לחזק את האמון במידע שנמסר בדיווח הכספי השנתי של חברה ממשלתית יש להכפיפו (לפחות בחברות ממשלתיות גדולות) לביקורת חיצונית אשר תבוצע בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים מוכרים; כי על המבקר החיצוני ליהנות מאותם קריטריונים של אי-תלות החלים על חברות במגזר הפרטי; וכי בדרך כלל מדובר, בין היתר, בקיום רוטציה תקופתית של המבקר או בקיום מכרז לביצוע הביקורת החיצונית.

-
- 137 ביוני 2020 החליטה הממשלה להעביר לשר הדיגיטל הלאומי את הסמכויות שניתנו לשר האוצר לפי חוק החברות הממשלתיות. ביולי 2021 החליטה הממשלה להחזיר לשר האוצר את הסמכויות לעיל.
- 138 שלושה חברים מקרב הציבור, שני רואי חשבון, יו"ר מועצת רואי החשבון או עובד משרד המשפטים ויו"ר דירקטוריון חברה ממשלתית שתציע רשות החברות.
- 139 מתוך רואי החשבון שפנו לרשות ומעוניינים בהעסקתם כרואי חשבון של חברה ממשלתית.
- 140 או על יותר מרואה חשבון אחד אם סברה הוועדה כי החברה זקוקה לכך.
- 141 בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי השרים ימנו את בא כוח המדינה להשתתפות ולהצבעה באסיפה הכללית של חברה ממשלתית מכוח המניית שהמדינה מחזיקה בהן. בישיבות האסיפה הכללית של רפאל בשנים 2017 - 2020 השתתפו נציגי רשות החברות, יו"ר הדירקטוריון ומזכיר החברה.
- 142 הרשות רשאית, לאחר עיון בהמלצת הוועדה, לחזור ולאשר את הארכת תקופת מינויו של רואה החשבון בשנה אחת נוסף על שש השנים, אם סברה כי החלפתו עלולה לגרום נזק ממשי לחברה או לבעלי מניותיה.
- 143 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007**, "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 115.
- 144 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. באתר משרד האוצר מוצג תרגום של המסמך עבור רשות החברות מינואר 2017.



על פי מסמכי רשות החברות הממשלתיות, היא אישרה ב-14.7.08 את החלטת האסיפה הכללית של רפאל למנות את פירמה א' לרואה החשבון המבקר של החברה לשנת 2007, ומשנה זו ועד מועד סיום הביקורת (יולי 2022), קרי במשך יותר מ-15 שנים, המשרד משמש בתפקיד זה¹⁴⁵.

להלן פירוט השתלשלות הדברים:

ממרץ 2012 עד פברואר 2015 לא התכנסה הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים מכיוון שהיא הייתה חסרה את ההרכב הנדרש לצורך פעילותה. עקב כך לא הוחלפו בחברות הממשלתיות, לרבות רפאל, רואי חשבון שנדרשה החלפתם. בפברואר 2015 הושלם מינוי חברים חדשים לוועדה והתחדשה פעילותה.

ב-7.9.15 החליטה הוועדה להמליץ על מינוי פירמה ב' לרואה החשבון של רפאל, אך המלצה זו לא הובאה לפני האסיפה הכללית לאישורה. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016, בהתייחס לממצאי ביקורת בנושא מינוי רואי חשבון מבקרים¹⁴⁶, כי בכוונתו לכונן ועדה חדשה אשר תדון במינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות, ועד להקמתה תוארך כהונתם של רואי חשבון המכהנים ולא ימונו רואי חשבון מבקרים חדשים.

ב-3.7.22 הודיעה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי מפברואר 2016 לא הובאו מינויים שהומלצו על ידי הוועדה לאישור אסיפות כלליות; כי היו כמה חברות שבהן התקיימה רוטציה של רואי חשבון לפני קבלת הודעת מבקר המדינה¹⁴⁷; וכי הוועדה פעלה מאפריל 2015 ועד לדצמבר 2017, עת הסתיימה כהונתו של יו"ר הוועדה.

שלא כעולה מכללי החברות הממשלתיות, במועד סיום הביקורת (יולי 2022) עדיין לא הושלם מינוי חברי הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים בידי שר המשפטים ושר האוצר, והדבר פגע בקידום תהליך מינוי רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות.

ב-1.8.21 קיבלה הממשלה החלטה בנושא הקלות ברגולציה של החברות הממשלתיות¹⁴⁸, ובה נקבע כי לצורך שיפור התנהלות החברות הממשלתיות ובמטרה לשפר את ביצועיהן יש, בין היתר, להטיל על השר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות (כאמור לעיל שר האוצר) ועל שר המשפטים לתקן את כללי החברות הממשלתיות לעיל באופן שהוועדה למינוי רואי חשבון תוכל לפעול במניין חוקי של שלושה מחבריה ותכלול את בעלי התפקידים האלה: החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי מטעמו, שישמש גם יו"ר הוועדה; מנכ"ל משרד המשפטים או עובד משרד המשפטים בדרגת סמנכ"ל מטעמו; נשיא לשכת רואי חשבון בישראל או נציג מטעמו; יו"ר דירקטוריון לשעבר של חברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה, שקבע מנהל רשות החברות הממשלתיות; ונציג ציבור שימונה על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר.

145 על פי דיווחי רואה החשבון המבקר למשרד מבקר המדינה בהתאם לקווים מנחים לרואה חשבון של איגוד, התשע"ח-2017, הפירמה משמשת בתפקיד זה כבר משנת 2006.

146 ראו בעניין זה בדוח מבקר המדינה, **דוח מיוחד על מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות ממשלתיות** (2018).

147 התבצעה רוטציה גם בכמה חברות לפני פרסום הדוח בנושא (באפריל 2018).

148 החלטת הממשלה 238 (2021).



ב-8.11.21 כתב ממלא מקומו של מנהל רשות החברות הממשלתיות דאז לשר האוצר ולשר המשפטים כי נכון לנובמבר 2021 הרכב החברים המכהנים בוועדה הוא כדלקמן:

הרכב הוועדה	סטטוס איש	הערות
שלושה נציגי ציבור, אחד מהם משמש יו"ר הוועדה	-	יו"ר - מינויו נדרש לצורך חידוש פעילות הוועדה
	✓	
	-	
שני נציגי לשכת רואי חשבון	✓	
	✓	
עובד משרד המשפטים	-	המינוי נדרש לצורך חידוש פעילות הוועדה
יו"ר דירקטוריון חברה ממשלתית	-	המינוי נדרש לצורך חידוש פעילות הוועדה

מהטבלה עולה כי בנובמבר 2021 כיהנו בוועדה שלושה חברים, וכי נדרשו שלושה חברים נוספים, לרבות היו"ר, כדי לחדש את פעילותה.

עוד כתב ממלא מקום מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי ללא קבלת המלצות הוועדה לא רשאית הרשות לפעול להחלפת רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות, אשר בחלקן מכהנים רואי חשבון מבקרים במשך תקופות ממושכות שחורגות מהתקופה המותרת; וכי נוכח האמור הוא מבקש לפעול להשלמת הרכב הוועדה בכלל, ובפרט למינוי חברי הוועדה הנדרשים לחידוש פעילותה. עוד עדכן ממלא מקום מנהל רשות החברות הממשלתיות במכתבו כי הרשות מקדמת בד בבד את יישום החלטת הממשלה שלעיל ופועלת לתקן את כללי החברות הממשלתיות.

בעקבות החלטת הממשלה מ-1.8.21 הכינה רשות החברות הממשלתיות טיוטת תיקון לכללי החברות הממשלתיות¹⁴⁹. בדברי ההסבר לטייטה נכתב, בין היתר, כי מטרת התיקון היא לא להידרש להליכי מינוי מורכבים בידי השרים, שכן הדבר הוביל לכך שפעילות הוועדה נקטעה במשך תקופות ארוכות; כי על מנת לאפשר לה לפעול גם בנסיבות שבהן לא מונו שני חברים המכהנים בוועדה מכוח מינוי השרים, מוצע כי היא תוכל לפעול בהרכב של שלושה חברים ומעלה; וכי תוקף פעולתיה של הוועדה לא ייפגע עקב פינוי מקומם של עד שניים מבין חבריה.

ב-8.6.22 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי התיקון לכללי החברות הממשלתיות פורסם לשימוע לציבור; כי עם סיום ההליך ולאחר בחינת ההערות על ידי כלל גורמי הממשלה המעורבים (רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר ומשרד המשפטים) יובא נוסח התיקון לאישור משרד המשפטים.

149 טיוטת כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם) (תיקון), התשפ"ב-2022.



בתגובתו של משרד המשפטים מנובמבר 2022 על ממצאי הביקורת הוא מסר כי טיטוט התיקון הועברה לוועדת הכספים על ידי שר האוצר ושר המשפטים באוגוסט 2022¹⁵⁰. בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת היא ציינה כי טרם התקיים דיון בנושא.

נוכח ההרכב החסר של הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים במשך תקופות ארוכות, לרבות מסוף שנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת (יולי 2022), לא הוחלפו בפרק הזמן הנדרש רואי חשבון מבקרים בחברות ממשלתיות; ברפאל משמש אותו רואה חשבון מבקר במשך יותר מ-15 שנים. זאת, שלא בהתאם לכללי החברות הממשלתיות.

בתגובתה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת היא מסרה כי ב-30.10.22 חתמו שר המשפטים ושר האוצר על כתבי מינוי של יו"ר הוועדה למינוי רואי חשבון ושל חבר ועדה נוסף; וכי בכך הושלם ההרכב הנדרש לחידוש פעילות הוועדה.

נוכח הקמה מחדש של הוועדה למינוי רואי חשבון, על רשות החברות הממשלתיות לפעול בהתאם לסמכויות הנתונות לה כדין על מנת לקדם את כינוסה ופעילותה של הוועדה. זאת כדי שתתקיים תחלופה עיתית של רואי החשבון המבקרים בחברות הממשלתיות, ובהן רפאל, כנדרש וכדי לא ליצור קשרי תלות לא רצויים בין רואי החשבון לבין החברה.

150 בכפוף לאישור הכללים על ידי ועדת הכספים של הכנסת - יחתמו שר האוצר ושר המשפטים על תיקון הכללים; והתיקון יפורסם ברשומות.



סיכום

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל) היא חברה ממשלתית מהגדולות במדינת ישראל, בעלת יכולות וטכנולוגיות מתקדמות וייחודיות, העוסקת בתחומי הביטחון ובכלל זה בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה לצה"ל ומכירת מגוון מוצרים בתחומים הביטחוניים ברחבי העולם. בסוף שנת 2021 הועסקו ברפאל, לרבות בחברות הבנות שלה, כ-9,500 עובדים, מכירותיה הסתכמו בכ-10 מיליארד ש"ח, מהם כ-50% לייצוא; וצבר ההזמנות של הקבוצה הסתכם בכ-28.8 מיליארד ש"ח, שהם פי 2.9 מהכנסותיה ממכירות בשנה זו.

בגין השנים 2017 - 2021 הכריזה רפאל על דיבידנדים שוטפים בסך של 663 מיליון ש"ח מתוך רווח נקי של יותר מ-2 מיליארד ש"ח, ומהיקף הכנסות של יותר מ-46 מיליארד ש"ח. הרווחים הצבורים של החברה ל-31.12.21 הסתכמו בסך של כ-4.5 מיליארד ש"ח.

נוכח מאפייניה של רפאל, ובכלל זה יכולותיה הייחודיות והיקף פעילותה בארץ ובחול, היא משמשת, עם תעשיות ביטחוניות ישראליות נוספות, מרכיב חשוב בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. לפיכך שימור איתנותה העסקית והפיננסית הוא אינטרס ביטחוני וכלכלי של המדינה.

ניתוח התוצאות העסקיות של רפאל בתקופה הנבדקת (השנים 2017 - 2021) מעיד כי לצד הכנסות מצטברות בסך של כ-46.5 מיליארד ש"ח בשנים 2017 - 2021 ורווחים צבורים בסך של כ-4.5 מיליארד ש"ח ל-31.12.21, מתמודדת החברה עם קשיים, ובהם: ירידה בהכנסותיה (ללא חברות בנות) בשנים 2020 ו-2021; אי-עמידה בשנת 2021 במלוא יעד הצמיחה שנקבע בתוכנית האסטרטגית שלה וירידה ברווח התפעולי יחסית לשנת 2020; שחיקה לאורך שנים ברווחיות הפרויקטלית הגלומה ביתרת צבר ההזמנות לפרויקטי פיתוח ופרויקטי פיתוח וייצור (מעורבים) עיקריים; תחזית הפסד תפעולי בכמה פרויקטים, ובהם פרויקטים למשהב"ט; פער מסוים באבני הדרך החוזיות; ירידה בהכנסות לעובד; אי-עמידה במלוא יעדי התקציב לביצוע רכש מניות בחברות; וקושי בעמידה ביעדיה לקבלת הזמנות חדשות.

בשנים האחרונות מתקיימים כמה תהליכים שנועדו להשפיע על תוצאות פעילותה של רפאל בשנים הבאות, ובהם: תיקוף התוכנית האסטרטגית שלה ועדכונה לשנת 2030; וגיבוש יעדים פיננסיים ארוכי טווח לפעילות החברה על ידי רשות החברות הממשלתיות ובתיאום עימה.

נוכח נתוני העסקיים של רפאל בתקופה הנבדקת מומלץ כי הנהלת החברה תפעל לעדכון תוכניתה האסטרטגית, גם נוכח ממצאי דוח זה ובהתאם להמלצותיו ובהלימה עם היעדים הפיננסיים שסוכמו עם רשות החברות הממשלתיות; וכי התוכנית תובא לבחינת הדירקטוריון ולאישורו. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעקוב אחר הליך גיבוש התוכנית ואחר מימושה.