

הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
(תעש)

תקציר

רקע כללי

בדצמבר 2013 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על הפרטת תעש. בהחלטה נקבע כי תוקם חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה בשם תעש מערכות בע"מ, ואליה תועבר פעילותה העסקית של תעש

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 ועסקה בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה. במהלך שנות פעילותה הייתה תעש נתונה בקשיים כלכליים כבדים, שבאו לידי ביטוי בין היתר בהפסדים ניכרים של החברה לאורך שנים. בעקבות הקשיים הכלכליים של תעש ניסו משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ומשרד האוצר להפריט אותה או למזגה עם תעשייה ביטחונית ממשלתית אחרת. ניסיונות אלה כשלו. בדצמבר 2013 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על הפרטת תעש (להלן - החלטת ההפרטה)¹. בהחלטה נקבע כי תוקם חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה בשם תעש מערכות בע"מ (להלן - תעש מערכות), וכי אליה תועבר פעילותה העסקית של תעש. עוד נקבע בהחלטת ההפרטה כי כל החזקות המדינה בתעש מערכות יימכרו לרוכש פרטי, וכי רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) תנהל את הליך המכירה.

במרץ 2015 הזמינה רשות החברות את המעוניינים להשתתף בהליך המכירה של תעש מערכות לפנות אליה. בספטמבר 2015 החליטה ועדת המכרזים למכירת מניות המדינה (להלן - הוועדה למכירת מניות המדינה) להזמין חמישה מהפונים (להלן - המתמודדים) להשתתף בהליך המכירה. בתחילת נואר 2016 פרשו מההליך ארבעה מהמתמודדים, ונותרה בו רק חברת אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט).

בשלהי שנת 2015 קבע משרד האוצר כי הרוכש של תעש מערכות ידרש לשלם נוסף על התשלום שיכלול בהצעת המחיר עבור תעש מערכות גם תשלומים נוספים בסך כ-1.1 מיליארד ש"ח² (להלן - התשלומים הנוספים), שהציבו הלכה למעשה מחיר מינימאלי³ לרכישתה. במרץ 2018, במהלך הביקורת, החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה למכור את מניות המדינה בתעש מערכות לאלביט בתמורה ל-1.8 מיליארד ש"ח ועוד 100 מיליון ש"ח "תלוי תוצאות" עסקיות של תעש מערכות. זאת בכפוף להשלמת הליכי המכירה ולקבלת אישור רשות ההגבלים העסקיים ואישור שר האוצר ושר

- 1 החלטה מח/2. ב-16.5.14 התקבלה החלטה מח/4, שהיא תיקון להחלטה מח/2. לפי החלטה מח/4, החלטת הממשלה מח/2 היא החלטת הפרטה גם בעניין עשות אשקלון תעשיות בע"מ, שהייתה באותו מועד חברה-בת של תעש.
- 2 כ-600 מיליון ש"ח עבור עלויות הנוגעת לפרישה עתידית של עובדי תעש מערכות, כ-200 מיליון ש"ח עבור פירעון מידי של החובות של תעש מערכות לבנקים וכ-300 מיליון ש"ח עבור נכסים, זכויות והתחייבויות שרכשה תעש מערכות מתעש. 300 מיליון ש"ח נועדו לכיסוי התחייבויות תעש (נצר השרון) בגין פעילות עבר של תעש שלא הועברה לתעש מערכות.
- 3 בהסכמים לרכישת תעש מערכות לא נקבע מחיר מינימום.

הביטחון האחראים לענייני החברה. במרץ 2018 היה המועד הצפוי להשלמת המכירה 1.7.18⁴.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את תקינות תהליך הפרטת תעש מערכות בין היתר נוכח טענות שהתקבלו במשרד בעניין זה. הביקורת נעשתה בזמן אמת מינואר עד יוני 2016, תוך כדי תהליך הפרטת תעש מערכות; בדיקות השלמה נעשו עד למאי 2018. בביקורת נבדקו בין היתר היבטים הנוגעים לנושאים האלה: פעילות הוועדה למכירת מניות המדינה; ההשפעה האפשרית של מכירת תעש מערכות על השוק הביטחוני בישראל; הערכות השווי של תעש מערכות והכללה בהן של הערך הסינרגי (אגבור)⁵ החזוי של החברה עבור הרוכש; חיוב הרוכש של תעש מערכות בתשלום של כ-1.1 מיליארד ש"ח, נוסף על התשלום שיהיה עליו לשאת בו על פי הצעת המחיר שיגיש עבור רכישת החברה; העברת פעילותה של תעש מערכות לרמת בקע שבנגב; תיעוד פגישות ושיחות שקיימו רשות החברות, משהב"ט והוועדה למכירת מניות המדינה; ואמירה של מנהל רשות החברות הממשלתיות לשעבר לפני דירקטוריון תעש, הנוגעת לתקינות תהליך הפרטה. הביקורת נעשתה במשרד האוצר - ברשות החברות, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), וכן במשהב"ט, במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות ההגבלים העסקיים, בתעש מערכות ובתעש.

בנובמבר 2016 מסר משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים את טיוטת דוח הביקורת בנושא הפרטת תעש, לקבלת תגובתם. בתשובותיהם דחו גופים מבוקרים, ובעיקר רשות החברות, משהב"ט ומשרד האוצר, ממצאים מסוימים שצינו בטייטה בעניין דרך פעילותם. עם זאת ביצעו שלושת הגופים המבוקרים האלו שינויים בחלק מהנושאים שממצאים שעלו בטייטת דוח הביקורת ובמהלך הביקורת נגעו להם, ובכלל זה כאלו שהם דחו בתשובותיהם. בנובמבר 2017 מסר משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים טיוטת דוח ביקורת מעודכנת. על בסיס הביקורת שנעשתה וממצאיה ניתנו בדוח זה גם המלצות לגבי תהליכי הפרטה שיעשו בעתיד, שהרי הביקורת נועדה גם להפקת לקחים.

רשות החברות,
משהב"ט ומשרד
האוצר ביצעו שינויים
בחלק מהנושאים
שממצאים שעלו
בטייטת דוח
הביקורת ובמהלך
הביקורת נגעו להם

4 מתוך דיווח מידי שמסרה במרץ 2018 חברת עשות אשקלון תעשיות בע"מ לבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ולרשות ניירות ערך.

5 שיתוף פעולה בין גורמים שונים המביא לתוצאה טובה יותר מהתוצאה שהייתה מתקבלת מביצוע הפעולות על ידי כל גורם בנפרד.

הליקויים העיקריים

אי-קביעת זהות נציגי המדינה בתהליך ההפרטה

בהחלטת ההפרטה ובנוהל למכירת מניות המדינה בתעש מערכות ממרץ 2015 נקבעו תפקידי נציגי המדינה בתהליך ההפרטה, כגון מיון המתמודדים. משרד האוצר לא הבהיר מיהם הנציגים שיבצעו כל תפקיד, ובכך לא הובהרו מהו המסד הנורמטבי לפעולת הנציגים ומהי חלוקת הסמכויות ביניהם.

הערכות השווי -

אי-תלות וניגוד עניינים של מעריך שווי בהפרטה

הערכת שווי⁶ היא כלי חשוב שאמור לסייע לקבלת ההחלטות בעניין מחיר המכירה. לא נמצא כי נקבעו במשרד האוצר דרישות לגבי אי-תלותו של מעריך שווי בהפרטה בגורמי המדינה הרלוונטיים ובחברה המופרטת. כמו כן לא נקבעו כללים לגבי ניגוד עניינים של מעריך שווי שבהם יצוין באילו נסיבות הערכת השווי לא תיחשב "עצמאית ואובייקטיבית".

משרד האוצר לא נדרש להכריע בסוגיית הפעלת סמכותו של החשכ"ל להטיל וטו בוועדה למכירת מניות המדינה ב"עניינים תקציביים" כהגדרתם בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, וממילא הסוגיה לא הוכרעה. נוסף לכך, לא נקבעו במשרד האוצר תנאים למכירה של חברה ממשלתית במחיר הנמוך מהערכות השווי.

תשלומים נוספים (כ-1.1 מיליארד ש"ח) על התשלום שנכלל בהצעת המחיר לרכישת תעש מערכות (מחיר המינימום)

התשלומים הנוספים הציבו הלכה למעשה מחיר מינימאלי לרכישת תעש מערכות. לפחות אחד המתמודדים ציין בפני רשות החברות כי תשלומים נוספים אלו גרמו לפרישתו מהליך המכירה, וזאת לאחר שהשקיע מזמנו ומכספו בהליך זה. משרד האוצר - אגף התקציבים, אגף החשכ"ל ורשות החברות - קבעו את התשלומים הנוספים בהתאם לאינדיקציות בלבד שהיו בידי רשות החברות בדבר שווייה של תעש מערכות, ולא לפי הערכות שווי.

6 בהחלטת ממשלה 1581 משנת 1991 נקבע כי מכירה פרטית של מניות המדינה בחברה ממשלתית תבצע לאחר שיתקבלו לפחות שתי הערכות שווי של החברה ושל מניות המדינה בה.

במרץ 2015 ביצעו רשות החברות, אגף החשכ"ל ואגף התקציבים תחשיב שנועד לאמוד את הסכום הנדרש לכיסוי התחייבויות תעש (נצר השרון⁷) בגין פעילות עבר של תעש שלא הועברה לתעש מערכות. התחשיב הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח. בתחשיב נכללו בין היתר סכומים שלא היו אמורים לחול על תעש (נצר השרון), וסכומים שתשלומם כבר הוסדר.

משרד האוצר קבע סכום של 300 מיליון ש"ח מחוץ לתקציב המדינה למימון הפעילות של תעש (נצר השרון) שלא הועברה לתעש מערכות, במקום לתקצב את העלויות בגינן ב"דרך המלך", באמצעות תקציב המדינה. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הנקבע בהחלטת ההפרטה כי מבנה ההון של תעש ואופן תקצובה יוסדרו, מכיוון שמשמעות התקצוב והסדרת ההון כאמור בהחלטת ההפרטה הינה הקצאת הכספים המיועדים לכך מתקציב המדינה בלבד. זאת מכיוון שהוא אמור לכלול את כלל ההוצאות הצפויות והמתוכננות של המדינה.

העברת מפעלי תעש מערכות ממתחם רמת השרון לרמת בקע

לא עלה בידי משהב"ט ומשרד האוצר, לרבות רשות החברות, במנגנונים שנקבעו לכך, להבטיח יישום מלא של התוכנית להעברת כל מפעלי תעש ומתקניה ממתחם רמת השרון לרמת בקע, על פי החלטת ההפרטה. גם המנגנון שנקבע בהסכם הרכש של מוצרי תחמושת לשנים 2019 - 2025 בין משהב"ט ותעש מערכות, שנחתם בתקופת ביצוע הביקורת, אינו מחייב מעבר של כל מפעלי תעש ומתקניה לרמת בקע, אלא מאפשר העברה של חלק מהמפעלים והמתקנים למתחם חלופי. זאת ועוד, מחויבותיה של תעש מערכות לפי הסכם הרכש להקים מתקנים מסוימים במתחם רמת בקע אף פקעו לדבריה בסוף 2016. דהיינו המחויבויות האמורות אינן בתוקף.

תוספת לתקציב הביטחון עבור פעולות תכנון ואינטגרציה הנוגעות למתחמי תעש

בהסכם הבנות מאפריל 2014⁸ נקבעו פעולות תכנון ואינטגרציה שיבצע משהב"ט לגבי מתחמי תעש והתמורה שיקבל מרמ"י בגינן, המסתכמת ב-80 מיליון ש"ח. עוד נקבע בהסכם הבנות כי משרד האוצר יעביר לתקציב

7 שמה של תעש שונה לנצר השרון בע"מ - החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח/1 מנובמבר 2015.

8 על ההסכם חתמו משהב"ט, משרד האוצר, רשות החברות ורמ"י.



מנהל רשות
החברות לשעבר
נשמע בדירקטוריון
תעש אומר כי מנכ"ל
משהב"ט לשעבר או
משהב"ט לוחצים
על אלביט להציע
מחיר גבוה עבור
רכישת תעש
מערכות ומבטיחים
לה "כל מיני
הבטחות מהצד"


הביטחון בשנים 2014 - 2022 עוד 980 מיליון ש"ח כשמהב"ט יבצע את פעולות התכנון והאינטגרציה האמורות. תוספת זו לתקציב הביטחון היא "ללא קשר להליך ההפרטה". דהיינו משהב"ט רשאי להשתמש בסכום זה לצורכי מערכת הביטחון לפי שיקול דעתו. תוספות לתקציב הביטחון אמורות להינתן ב"דרך המלך" למימוש היעדים של מערכת הביטחון, ולא באמצעות מתן תוספת תקציבית (בסך 980 מיליון ש"ח) לפעילויות שאינן קשורות להפרטה, כתמריץ לביצוע פעילויות הקשורות בה.

תיעוד לקוי של פגישות ושיבות הקשורות לתהליך ההפרטה

מרבית הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה שהתקיימו מראשית שנת 2016 עד לאוגוסט אותה שנה לא נחתמו; תיעוד של תוכן הפגישות שקיימה רשות החברות עם המתמודדים היה דל; לא תועד תוכן שיחות שקיימו יועצי הרשות עם מתמודדים בנוגע לסיבות לפרישתם מהליך המכירה; לא תועד תוכן הפגישות שקיימו מנהל רשות החברות לשעבר ומנכ"ל משהב"ט לשעבר בארבע עיניים בנושא הפרטת תעש. ליקויים אלה מהווים חריגה מכללי מינהל תקין. הליקויים בתיעוד ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה אף מהווים חריגה מההוראות המחייבות ומהאמור בפסיקה. הליקויים בתיעוד גורמים לפגיעה בשקיפות הנדרשת של תהליך ההפרטה ולפגיעה בפיקוח ובבקרה עליו ועל תקינותו.

אמירה של מנהל רשות החברות לשעבר בדבר מעורבות בלתי תקינה של משהב"ט בתהליך ההפרטה

מנהל רשות החברות לשעבר מר אורי יוגב נשמע בהקלטת הישיבה של דירקטוריון תעש מאוקטובר 2015 אומר באופן ברור וחד-משמעי שאינו משתמע לשתי פנים כי מנכ"ל משהב"ט לשעבר או משהב"ט לוחצים על אלביט להציע מחיר גבוה עבור רכישת תעש מערכות ומבטיחים לה "כל מיני הבטחות מהצד". ואולם מנכ"ל משהב"ט לשעבר אלוף (במיל) דן הראל ומשהב"ט הכחישו את הדברים המיוחסים להם, מנהל רשות החברות הממשלתיות לשעבר הודיע כי לא ידוע לו שהמנכ"ל או משהב"ט מעדיפים את אלביט או הבטיחו לה "הבטחות מהצד", והיועץ המשפטי לממשלה הודיע שאין מקום לפתוח בבדיקה פלילית. נוכח זאת, מכיוון שעל בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי מוטלת אחריות כבדה, ומאחר שלהתבטאויותיהם יש משמעות רבה, היה על מנהל רשות החברות לשעבר, שעמד אז בראש הרשות שניהלה את תהליך ההפרטה, להזהר בדבריו בישיבת הדירקטוריון ולא להשמיע אמירה חמורה, שהיה בה ובמשמעויותיה בעת אמירתה בין היתר



 לפני קבלת החלטות

 עתידיות בממשלה

 בנוגע להפרטה על

 רשות החברות

 לוודא שתתבצע

 עבודת מטה מקיפה

 ועדכנית בנוגע

 להשפעת ההפרטה

 על הכלכלה

 והמשק... ועל חוסן

 של החברות

 הממשלתיות

כדי להטיל דופי במנכ"ל משהב"ט לשעבר ובמשהב"ט או בתהליך התקין של ההפרטה, ואולי אף לעצור את התהליך.

נוכח דבריו הברורים והחד-משמעיים של מנהל רשות החברות לשעבר, היה על יו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר אלוף (במיל") אחי אדם ועל יתר הדירקטורים שכיהנו במועד ישיבת הדירקטוריון לייחס חשיבות לדברים אלה, זאת מכיוון שבמועד בו נאמרו עלתה מהם האפשרות לפגיעה בחוק או בטוהר המידות. היה עליהם לפעול לכל הפחות לבדיקת מכלול החובות שחלו עליהם בנסיבות העניין. ככל שנדרש בעקבות תוצאות הבדיקה, היה על יו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר ליזמן את הדירקטוריון לדיון בנושא ולקביעת דרכי פעולה והיה על כלל חברי הדירקטוריון להביא לידיעת השרים האחראים לענייני תעש ולידיעת מבקר המדינה את דברי מנהל רשות החברות לשעבר, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.⁹

ההמלצות העיקריות

לפני קבלת החלטות עתידיות בממשלה בנוגע להפרטה, על רשות החברות לוודא שתתבצע עבודת מטה מקיפה ועדכנית, שבה ישתתפו משרדי הממשלה הרלוונטיים, בנוגע להשפעת ההפרטה על הכלכלה והמשק ובנוגע לאתגרים ולקשיים הצפויים להתעורר במהלך ההפרטה. בעבודת המטה יש לבחון את ההשפעות האפשריות של ההפרטה על השוק המקומי, ובכלל זה את השלכות על חוסן של החברות הממשלתיות, וכן את ההשפעות האפשריות על עלויות הרכש של המדינה מהחברה המופרטת בטווח הארוך. על משהב"ט ומשרד האוצר לבחון גם בהמשך את ההשפעות של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בארץ, לרבות על עלויות הרכש של משהב"ט ועל חוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות, ולפעול בנושא ככל שיידרש.

על משרד האוצר לוודא כי תיקבע זהותם של נציגי המדינה בתהליכי הפרטה ותובהר חלוקת הסמכויות ביניהם, ובכך יובהרו תחומי אחריותם.

על משרד האוצר להכריע בעניין הסמכות להטיל וטו על ידי נציג החשכ"ל בוועדה למכירת מניות המדינה ב"עניינים תקציביים" כהגדרתם בתקנות חובת המכרים, התשנ"ג-1993, ובכלל זה בנוגע למחיר המכירה של נכסי המדינה.

על משרד האוצר לבחון את סוגיית תפקידן של הערכות השווי בתהליכי ההפרטה ולקבוע, ככל שיידרש, אם נכון למכור חברה מופרטת במחיר הנמוך מהערכות השווי ובאילו תנאים, וכן באילו נסיבות על הערכות השווי לכלול גם את הערך הסינרגי (אגבור) החזוי של החברה עבור הרוכש.

9 ציון כי אחת מהחברים בדירקטוריון תעש, שכיהנה במועד ישיבת הדירקטוריון, העבירה בנובמבר 2015 ללשכת שר הביטחון את הפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון מאוקטובר 2015.

בטרם יאושר תקציב הביטחון בכנסת על משרד האוצר להביא לידיעתה את כלל התוספות התקציביות הצפויות שנקבעו בהסכמים בינו לבין משהב"ט

על משרד האוצר לקבוע דרישות לגבי אי-תלותו של מעריך שווי בהפרטה בגורמי המדינה הרלוונטיים ובחברה המופרטת, וכן לקבוע כללים לגבי ניגוד עניינים של מעריך שווי בהפרטה, שבהם יצוין באילו נסיבות הערכת השווי לא תיחשב "עצמאית ואובייקטיבית". על משרד האוצר לתת את הדעת על זהותם של הגורמים הרשאים לבצע הערכות שווי בתהליכי הפרטה, ואם רשות החברות ויועצים שלה, ככל שהם משמשים למעשה "זרוע ארוכה" שלה בתהליך ההפרטה, יכולים לבצע בעצמם הערכת שווי.

במהלך הפרטות עתידיות, אם ישנה משרד האוצר את תנאי המכירה, למשל יקבע מחיר מינימום, מן הראוי שרשות החברות תציג את השינויים המתמודדים על הרכישה במועד מוקדם ככל שניתן. זאת כדי שיהיה להם בעוד מועד מלוא המידע הנדרש לקבלת החלטות הנוגעות לרכישה.

לגבי הפרטות עתידיות, אם יבקשו רשות החברות והוועדה למכירת מניות המדינה לקבוע מחיר מינימום, יש לקבוע אותו בהתחשב בהערכות השווי של החברה המופרטת.

על משרד האוצר לקבוע מיהו הגורם שיכריע בעניין נוסח הפרוטוקולים של הוועדה למכירת מניות המדינה אם חברי הוועדה אינם מסכימים על הנוסח. על רשות החברות לתעד במפורט תוכן פגישות עם מתמודדים.

על משרד האוצר לרשום כהוצאה בתקציב המדינה, במועד הנדרש לכך, כ-240 מיליון ש"ח שלא נרשמו כהוצאה בספרי תעש, בגין החשיפות של נצר השרון להתחייבויות עבר.

לפני השלמת הליך המכירה של תעש מערכות לאלביט, על משרד האוצר ומשהב"ט לוודא כי מבוצעות הפעולות הנדרשות להעברת כל מפעלי תעש מערכות ומתקניה ממתחם רמת השרון לרמת בקע לא יאוחר משנת 2022, כנדרש בהחלטת ההפרטה.

בטרם יאושר תקציב הביטחון בכנסת¹⁰ על משרד האוצר להביא לידיעתה את כלל התוספות התקציביות הצפויות שנקבעו בהסכמים בינו לבין משהב"ט. זאת כדי שתהיה לכנסת במועדי אישור התקציב תמונה מלאה של כל התוספות התקציביות הצפויות אשר ידועות באותם מועדים.

סיכום

השלמת הפרטת תעש מערכות אמורה להביא לייעולה, לשיפור ביצועיה ולניתוק התלות התקציבית שלה כחברה ממשלתית במדינה, שעלתה עד כה למשלם המיסים כ-5 מיליארד ש"ח לפחות. עם זאת, יש חשש שמכירת תעש מערכות לאלביט תפגע בשוק הביטחוני בארץ, לרבות בחברות הביטחוניות הממשלתיות.

במהלך הביקורת הצביע משרד מבקר המדינה על ליקויים בתהליך ההפרטה, על סוגיות עקרוניות ומהותיות הקשורות לתהליך, וכן על לקחים עקרוניים ומהותיים שיש ליישם בתהליכי הפרטה שיבוצעו בעתיד. משרד מבקר המדינה ער לחתירתם של משרד הביטחון ושל משרד האוצר ליישם את החלטת הממשלה על הפרטת תעש ולפעילותם בסוגיות שהועלו במהלך הביקורת. עם זאת, על משרדים אלה לוודא כי יתוקנו הליקויים המפורטים בדוח זה, ויושמו ההמלצות הנוגעות לתהליכי ההפרטה העתידיים. כמו כן, על שני המשרדים לבחון גם בהמשך את השפעות של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בארץ, לרבות על עלויות הרכש של משרד הביטחון ועל חוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות, ובכלל זה כדי שאספקת אמצעי הלחימה הדרושים לצה"ל לא תיפגע, ולפעול בנושא ככל שידרש.

על כל הגורמים העוסקים בתהליכי הפרטה במשק להפיק את הלקחים הנדרשים בין היתר מהליקויים שעלו במהלך הביקורת, וזאת בנוגע לתהליכי הפרטה שיתקיימו בעתיד, לרבות לגבי ביצוע שינויים בהליך המכירה, קביעת מחיר מכירה מינימאלי, הגדרת נציגי המדינה, קביעת מערכי השווי, תיעוד פגישות ודיונים ובחינת השפעות ההפרטה על השוק המקומי ועל רכש של המדינה מהחברה המופרטת.

מבוא

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 ועסקה בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה. במהלך שנות פעילותה הייתה תעש נתונה בקשיים כלכליים כבדים, שבאו לידי ביטוי בין היתר בהפסדים ניכרים של החברה לאורך שנים. בעקבות הקשיים הכלכליים של תעש הוקמה ועדה לבחינת מצבה ועתידיה, בראשות היועץ הכלכלי למשרד הביטחון דאז (ועדת ואיש). בנובמבר 2001 המליצה הוועדה למכור או לסגור ארבעה מפעלים של תעש בטווח הקצר, וכן המליצה להפריט את תעש בטווח הארוך. ביולי 2003 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה והטילה על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל שר האוצר לפעול מייד ליישומן. בעקבות החלטת הממשלה האמורה נמכרו רק מפעל הנשק הקל ומפעל התעופה של תעש, וכן פוטרו עובדים ובוצעו קיצוצי שכר.

באוגוסט 2005 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את תעש¹¹. בהחלטה נקבע כי המפעל לפיתוח טילים מונחים (להלן - מלט"ם) ומפעל גבעון של תעש יימכרו לרפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל), וכי חברות ממשלתיות לא יורשו להשתתף בהליך המכירה של יתר החזקות המדינה בתעש. ההחלטה מאוגוסט 2005 לא מומשה. במרץ 2007 החליטה הממשלה לדחות את הצעת משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) למזג את תעש עם רפאל או עם התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א). הממשלה הטילה על רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) להגיש לוועדת השרים לענייני הפרטה תיקון להחלטה מאוגוסט 2005, ולפיו תינתן אפשרות הן לרפאל והן לתע"א להתמודד בהליך המכירה של מפעלי גבעון ומלט"ם¹². הליך המכירה לא יצא אל הפועל.

בשנים 2009 ו-2010 ניהלו משרד האוצר ומשהב"ט משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ועם ארגון עובדי תעש כדי לקדם את הפרטתה של תעש. המשא ומתן נכשל מסיבות שונות. בעקבות כך בחנו משרד האוצר ומשהב"ט שוב את האפשרות למזג את תעש עם רפאל או עם התע"א. בינואר 2011 החליטו שר הביטחון דאז אהוד ברק ושר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ לקדם את המיזוג של תעש עם רפאל. ואולם המיזוג לא יצא אל הפועל.

בשנים 2011 - 2013 דנו גורמים שונים, לרבות משרד האוצר, משהב"ט, היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה) והמטה לביטחון לאומי (המל"ל), בקידום הפרטת תעש. במאי 2013 הכינה רשות החברות מסמך פנימי שנועד לסייע למשרד האוצר לגבש את עמדתו בנוגע לחלופות שונות להפרטה, וביניהן מיזוג של תעש עם תעשייה ביטחונית ממשלתית, פירוקה והבראתה. במסמך צוינו בין היתר המשמעויות התקציביות שיהיו לכל חלופה. במסמך צוינה עמדת הרשות למצות את תהליך ההפרטה בתנאים "מקובלים לעובדים".

החלטת ההפרטה בשנת 2013: במחצית השנייה של שנת 2013 גיבשה רשות החברות הצעה להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה בעניין הפרטת תעש. על

11 החלטה מח/24.

12 החלטה 1314.

בסיס ההצעה האמורה החליטה הוועדה בדצמבר 2013 על הפרטת תעש (להלן - החלטת ההפרטה)¹³. בהחלטת ההפרטה נקבע בין היתר כי תוקם חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה בשם תעש מערכות בע"מ (להלן - תעש מערכות), וכי אליה תועבר פעילותה העסקית של תעש. עוד נקבע בהחלטת ההפרטה כי כל החזקות המדינה בתעש מערכות יימכרו לרוכש פרטי, כי רשות החברות תנהל את הליך המכירה, וכי תעש תטפל בפעילות שלא תועבר ממנה לתעש מערכות, כגון בנושאי איכות הסביבה ובתביעות עבר שאינן קשורות לפעילותה העסקית של תעש מערכות. בנובמבר 2015 שונה שמה של תעש לנצר השרון בע"מ¹⁴ (להלן - נצר השרון).

פעילויות הנוגעות לתהליך ההפרטה: על פי הנקבע בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מינה שר האוצר את חמשת חברי ועדת המכרזים למכירת מניות המדינה (להלן - הוועדה למכירת מניות המדינה). מאוקטובר 2013 עד סוף ספטמבר 2017 עמד בראש הוועדה מנהל רשות החברות לשעבר מר אורי יוגב (להלן - יו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר). במרץ 2015 פרסמה רשות החברות נוהל למכירת מניות המדינה בתעש מערכות (להלן - נוהל המכירה) והזמינה את המעוניינים להשתתף בהליך המכירה לפנות אליה. במאי 2015 התקבלו ברשות 12 פניות מגורמים המעוניינים להשתתף בהליך. שבעה מהפונים הגישו לרשות את המסמכים הנדרשים על פי נוהל המכירה, ונכנסו לחדרי המידע¹⁵ לצורך עיון במסמכים הנוגעים להפרטת תעש. באוגוסט 2015 אישרה הוועדה למכירת מניות המדינה, בהתאם לנוהל המכירה, את התנאים לאיתנות פיננסית שהרוכש המיועד של תעש מערכות יידרש לעמוד בהם. שניים משבעת הפונים שצוינו לעיל לא עמדו בתנאים אלו. בספטמבר 2015 החליטה הוועדה להזמין את חמשת הפונים שנותרו (להלן - המתמודדים) להשתתף בהליך המכירה. בתחילת ינואר 2016 פרשו מההליך ארבעה מהמתמודדים, ונותרה בו רק חברת אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט). במרץ 2018, במהלך הביקורת, החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה למכור את מניות המדינה בתעש מערכות לאלביט בתמורה ל-1.8 מיליארד ש"ח ועוד 100 מיליון ש"ח "תלוי תוצאות" עסקיות של תעש מערכות. זאת, בכפוף להשלמת הליכי המכירה ולקבלת אישור רשות ההגבלים העסקיים ואישור שר האוצר ושר הביטחון, האחראים לענייני החברה. במרץ 2018 היה המועד הצפוי להשלמת המכירה 1.7.18¹⁶.

13 החלטה מח/2. ב-14.5.16 התקבלה החלטה מח/4, שהיא תיקון להחלטה מח/2. לפי החלטה מח/4, החלטת הממשלה מח/2 היא החלטת הפרטה גם בנוגע לעשות אשקלון תעשיות בע"מ, שהייתה באותו מועד חברה-בת של תעש.

14 החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח/1.

15 חדרים פיזיים ומקוונים.

16 מתוך דיווח מידי שמסרה במרץ 2018 חברת עשות אשקלון תעשיות בע"מ לבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ולרשות ניירות ערך.

פעולות הביקורת


משרד מבקר המדינה בדק את תקינות תהליך הפרטת תעש מערכות בין היתר נוכח טענות שהתקבלו במשרד בעניין זה. הביקורת נעשתה בזמן אמת מינואר עד יוני 2016, תוך כדי תהליך הפרטת תעש מערכות; בדיקות השלמה נעשו עד למאי 2018. הביקורת נעשתה בידיעה שתהליך ההפרטה עדיין לא הסתיים, וכי ייתכנו בו שינויים, ובכלל זה קבלת החלטות נוספות, דבר שאכן קרה בפועל. על בסיס הביקורת שנעשתה וממצאיה ניתנו בדוח זה גם המלצות לגבי תהליכי הפרטה שיעשו בעתיד, שהרי הביקורת נועדה גם להביא להפקת לקחים. בביקורת נבדקו בין היתר היבטים הנוגעים לנושאים האלה: פעילות הוועדה למכירת מניות המדינה; ההשפעה האפשרית של מכירת תעש מערכות על השוק הביטחוני בישראל; הערכות השווי של תעש מערכות והכללה בהן של הערך הסינרגי (אגבור)¹⁷ החזוי של החברה עבור הרוכש; חיוב הרוכש של תעש מערכות בתשלום של כ-1.1 מיליארד ש"ח, נוסף על התשלום שיהיה עליו לשאת בו על פי הצעת המחיר שיגיש עבור רכישת החברה; העברת פעילותה של תעש מערכות לרמת בקע שבנגב; תיעוד פגישות וישיבות שקיימו רשות החברות, משהב"ט והוועדה למכירת מניות המדינה; ואמירה של מנהל רשות החברות לשעבר לפני דירקטוריון תעש, הנוגעת לתקינות תהליך ההפרטה. הביקורת נעשתה במשרד האוצר - ברשות החברות, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), וכן במשהב"ט, במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות ההגבלים העסקיים, בתעש מערכות ובתעש.

אירועים עיקריים בתהליך ההפרטה בשנת 2016 בעקבות הביקורת

בתחילת ינואר 2016 פנה מבקר המדינה לשרים האחראים לענייני תעש - שר הביטחון דאז מר משה (בוגי) יעלון ושר האוצר מר משה כחלון - לקבלת תגובתם על הטענות שהגיעו למשרד מבקר המדינה בנוגע לתהליך הפרטת תעש. בסוף ינואר 2016 הודיע מנכ"ל משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הפנייה התכנסה הוועדה למכירת מניות המדינה לשלושה דיונים שבהם נדונו הטענות האמורות ונושאים אחרים. המנכ"ל הוסיף כי הוועדה לא מצאה בטענות עילות המצדיקות את עצירת תהליך ההפרטה, ונוכח זאת הוא איננו מתערב לעת הזו בהמשך התהליך.

במרץ 2016 קיבל מנכ"ל משרד האוצר טיוטה ראשונית של ממצאי משרד מבקר המדינה בנושא הפרטת תעש (להלן - הטיטה הראשונית). בתחילת מאי 2016 שלח מנכ"ל משרד האוצר מכתב ליו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר

17 שיתוף פעולה בין גורמים שונים המביא לתוצאה טובה יותר מהתוצאה שהייתה מתקבלת מביצוע הפעולות על ידי כל גורם בנפרד.



 באוגוסט 2016 ביקש

 מבקר המדינה משרד

 האוצר לשקול שלא

 לאשר קיום משא

 ומתן עם אלביט עד

 לקבלת טיוטת דוח

 הביקורת... מנכ"ל

 משרד האוצר הורה

 לעכב את המשך

 תהליך ההפרטה

בנוגע לממצאים האמורים וכן, על פי אישור מבקר המדינה, תמצית של הטיוטה הראשונית. במכתב ביקש המנכ"ל מהוועדה לבחון אם יש באמור בתמצית הטיוטה כדי להשליך על הליך המכירה. כמה ימים לאחר מכן דנה הוועדה בחלק מהנושאים שנכללו בתמצית הטיוטה והחליטה להמשיך בבדיקתם.

בסוף יוני 2016 מסרה רשות החברות לחברי הוועדה את תגובתה על מכתב המנכ"ל שצוין לעיל, והוועדה הייתה אמורה לדון בתגובה זו בישיבתה בתחילת אוגוסט 2016. בפועל לא הספיקה הוועדה לדון באותה ישיבה בתגובה של רשות החברות על מכתב המנכ"ל, וכן לא הספיקה לדון בסוגיות שביקש היועץ המשפטי (בפועל) של משרד האוצר דאז לדון בהן. למוחרת הישיבה כתב יו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר לחברי הוועדה כי הרשות רואה חשיבות בקיום דיון בנושאים האמורים בהקדם האפשרי. בסך הכול התכנסה הוועדה למכירת מניות המדינה בפרק הזמן ינאר עד תחילת אוגוסט 2016 תשע פעמים ודנה בנושאים הקשורים להפרטה ובממצאי הביקורת שצוינו בתמצית של הטיוטה הראשונית.

בתחילת אוגוסט 2016 החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה להקים צוות שבו יהיו חברים נציג של רשות החברות, הממונה על התקציבים דאז והיועץ המשפטי של משרד האוצר (בפועל) דאז, ולהסמיך את הצוות לפתוח במשא ומתן עם אלביט לגבי רכישת תעש מערכות. למוחרת פנה מבקר המדינה לשר האוצר וביקש ממנו לשקול שלא לאשר את קיום המשא ומתן עד לקבלת טיוטת דוח הביקורת בנושא הפרטת תעש ובחינת הממצאים המצוינים בה. יומיים לאחר פניית מבקר המדינה הורה מנכ"ל משרד האוצר ליו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר לעכב את המשך תהליך ההפרטה.

בנובמבר 2016 מסר משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים את טיוטת דוח הביקורת בנושא הפרטת תעש (להלן - טיוטת דוח הביקורת), לקבלת תגובתם. מדצמבר 2016 עד פברואר 2017 התקבלו תשובות הגופים המבוקרים על הטיוטה. בתשובותיהם דחו גופים מבוקרים, ובעיקר רשות החברות, משהב"ט ומשרד האוצר, ממצאים מסוימים שצוינו בטיוטת דוח הביקורת בעניין דרך פעילותם. **עם זאת ביצעו שלושת הגופים המבוקרים האלו שינויים בחלק מהנושאים שממצאים שעלו בטיוטת דוח הביקורת ובמהלך הביקורת נגעו להם, ובכלל זה כאלו שהם דחו בתשובותיהם, כמפורט בהמשך.**

בנובמבר 2017 מסר משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים טיוטת דוח ביקורת מעודכנת. מדצמבר 2017 עד ינואר 2018 התקבלו תשובות הגופים המבוקרים על הטיוטה המעודכנת. בתשובה שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 נכתב כי לגישה לא נפל כל פגם או ליקוי מהותי בתהליך ההפרטה. רשות החברות הוסיפה כי הפגמים שנפלו היו פגמים פרוצדורליים קלים, וכי הרשות מקבלת את הערות הביקורת בהיבטים אלה, ותפעל לשפר את הליכי העבודה בעניינים שעליהם הצביעה הביקורת. בהתייחס לתשובת הרשות מדגיש משרד מבקר המדינה כי ממצאי הביקורת המפורטים בהמשך מעלים בין היתר סוגיות עקרוניות ומהותיות הקשורות לתהליך ההפרטה, ליקויים ולקחים עקרוניים ומהותיים שיש ליישם בתהליכי הפרטה שיבוצעו בעתיד.

פעילות משהב"ט ומשרד האוצר לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת מנובמבר 2016

באפריל 2017 החליט שר הביטחון מר אביגדור ליברמן להמשיך בהיערכות להפרטה בכפוף לביצוע "בחינות וניתוחים" משלימים, לרבות בחינות וניתוחים הנוגעים לליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בטיטת דוח הביקורת

בסוף דצמבר 2016 מינו מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משהב"ט את אלוף (במיל) יעקב עמידרור לבדוק את ההשלכות של הליקויים המצוינים בטיטת דוח הביקורת על יכולת המדינה להמשיך בתהליך ההפרטה. במרץ 2017 סיכם יעקב עמידרור דוח בנושא (להלן - דוח עמידרור). הדוח נמסר לשני המנכ"לים. בדוח הומלץ לחדש את תהליך ההפרטה ולנסות להחזיר חלק מהמתמודדים לתהליך, ואם הניסיון לא יצלח - להיכנס למשא ומתן עם אלביט, בד בבד עם הבטחת האינטרסים החשובים של המדינה ושל החברות הביטחוניות הממשלתיות.

בעקבות מסירת דוח עמידרור התקיימו דיונים במשהב"ט לגבי המשך תהליך ההפרטה, בהשתתפות נציגי משהב"ט, משרד האוצר ורשות החברות. באפריל 2017 החליט שר הביטחון מר אביגדור ליברמן להמשיך בהיערכות להפרטה בכפוף לביצוע "בחינות וניתוחים" משלימים, לרבות בחינות וניתוחים הנוגעים לליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בטיטת דוח הביקורת. בדיון שהתקיים במאי 2017 בראשותו של מנכ"ל משהב"ט הדגיש המנכ"ל כי שר האוצר ושר הביטחון החליטו שיש להשלים את תהליך ההפרטה של תעש מערכות בהובלתו של החשכ"ל במשרד האוצר. לאחר מכן משהב"ט ומשרד האוצר, לרבות רשות החברות והוועדה למכירת מניות המדינה, פעלו ליישום ההחלטה. ביוני 2017 החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה למנות את החשכ"ל במשרד האוצר לראש צוות המשא ומתן עם אלביט, והכלכלן הראשי למערכת הביטחון צורף לדיוני הוועדה כמשקיף. בביקורת לא נבדקו הליך המשא ומתן ותוצאותיו, לרבות הסיכומים עם אלביט.

כאמור, בשלהי שנת 2015 קבע משרד האוצר כי הרוכש של תעש מערכות ידרש לשלם נוסף על התשלום שיכלול בהצעת המחיר עבור תעש מערכות גם תשלומים נוספים בסך כ-1.1 מיליארד ש"ח¹⁸ (להלן - התשלומים הנוספים), שהציבו הלכה למעשה מחיר מינימאלי¹⁹ לרכישתה. כאמור, במהלך הביקורת, במרץ 2018, החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה למכור את מניות המדינה בתעש מערכות לאלביט בתמורה ל-1.8 מיליארד ש"ח ועוד 100 מיליון ש"ח "תלוי תוצאות" עסקיות של תעש מערכות. זאת, בכפוף להשלמת הליכי המכירה, לקבלת אישור רשות ההגבלים העסקיים ולאישור שר האוצר ושר הביטחון, האחראים לענייני החברה. במרץ 2018 היה המועד הצפוי להשלמת המכירה 1.7.18.

18 כ-600 מיליון ש"ח עבור עלויות הנוגעת לפרישה עתידית של עובדי תעש מערכות, כ-200 מיליון ש"ח עבור פירעון מידי של החובות של תעש מערכות לבנקים וכ-300 מיליון ש"ח עבור נכסים זכיוות והתחייבויות שרכשה תעש מערכות מתעש. 300 מיליון ש"ח נועדו לכיסוי התחייבויות תעש (נצר השרון) בגין פעילות עבר של תעש שלא הועברה לתעש מערכות.
19 בהסכמים לרכישת תעש מערכות לא נקבע מחיר מינימום.



 התע"א ורפאל טענו

 כי אם תרכוש אלביט

 את תעש מערכות

 יפגעו עסקיהן

השפעה אפשרית של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בישראל


בדוח מבקר המדינה בנושא הפרטות ושינויים מבניים של חברות²⁰ נאמר כי על רשות החברות להציג לוועדת השרים לענייני הפרטה את כלל המידע הנדרש להחלטה על הפרטה ו"המתווה הנבחר לה". בדוח האמור צוין כי יש להציג מידע על השפעת ההפרטה על הכלכלה והמשק ועל האתגרים והקשיים הצפויים להתעורר במהלך ההפרטה, וכי על רשות החברות לבצע, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, עבודת מטה מקיפה, כדי להציג את כלל המידע האמור.

אלביט היא אחת מארבע החברות המרכזיות בישראל בתחום הייצור והיצוא של מערכות נשק ישראליות. שלוש החברות האחרות הן חברות ממשלתיות: התע"א, רפאל ותעש מערכות. אלביט מתחרה עם החברות הביטחוניות הממשלתיות, ובעיקר עם התע"א ורפאל, הן במכירות של מערכות נשק לשוק הביטחוני המקומי והן ביצוא של מערכות כאמור. רכישת תעש מערכות על ידי אלביט עשויה בין היתר להשפיע על כוחה בשוק הביטחוני הישראלי, על התחרות בינה לבין התע"א ורפאל ועל חוסן של שתי חברות אלו.

מדבריה של החשכ"לית לשעבר גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשכ"לית לשעבר) בשיבות הוועדה למכירת מניות המדינה שהתקיימו בתקופת ביצוע הביקורת וממכתבים שכתבה באותה תקופה ליו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר עולה כי החשכ"לית לשעבר טענה שרכישת תעש מערכות על ידי אלביט עלולה להגדיל את כוחה של אלביט בשוק הביטחוני המקומי וכן להביא להתייקרות המוצרים שמהב"ט רוכש ממנה; כי יש להעלות את שיעור התמלוגים שאלביט תשלם למשהב"ט לאחר הרכישה; וכי יש לבחון את השפעת הרכישה על החברות הביטחוניות הממשלתיות ועל עלויות הרכש של משהב"ט. בתגובה לטענות שלעיל בנוגע לכוח השוק של אלביט ובתגובה לבקשת יו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר טען משהב"ט כי ידע להתמודד עם ההשלכות של מכירת תעש מערכות לאלביט. יו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר לשעבר מר אמיר לוי קיבלו את עמדת משהב"ט בעניין. התע"א טענה בהקשר זה בין היתר כי אם תרכוש אלביט את תעש מערכות יש אפשרות לפגיעה חמורה בעסקי התע"א, הרכישה תקשה עליה את התחרות, כגון בתחום הטילים, ותפגע ביכולת לשמור על מוקדי ידע אסטרטגיים. גם רפאל טענה כי רכישת תעש מערכות על ידי אלביט תפגע בעסקיה, תפגע קשות ברווחיותה, ותמנע ממנה להתמודד על פרויקטים עתידיים. כמו כן טענו התע"א ורפאל כי קיימת תלות שלהן ברכש מוצרים מסוימים מתעש מערכות, וכי בעקבות רכישה כאמור צפויות עלויות רכש זה, או רכש חלופי, לגדול במידה ניכרת.

בין היתר נוכח הממצאים שצוינו בטיטה הראשונית שהכין משרד מבקר המדינה במרץ 2016 בנוגע להשפעות האפשריות של מכירת תעש מערכות לאלביט על

20 מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014), בפרק "הפרטות ושינויים מבניים של חברות", עמ' 249 - 292.


משרד האוצר דיווח כי
נוכח הביקורת של
משרד מבקר המדינה
הוא ומשהב"ט עשו
מאמץ למנוע פגיעה
בחוסן של החברות
הביטחוניות
הממשלתיות בעקבות
המכירה לאלביט,
והכל במידת האפשר
במסגרת הליך
המכירה

עלויות הרכש של משהב"ט מאלביט ובנוגע להשפעות על רפאל והתע"א, סיכמו ביולי 2016 רשות החברות, אגף התקציבים ומשהב"ט עבודת מטה שבה נבחנו היבטים הנוגעים להשפעות האמורות. בסיכום עבודת המטה צוין כי אין מניעה להשלמת מכירת תעש מערכות לאלביט בהיבטים אלה, וכי יש להסדיר בעניין זה שני תחומים המשפיעים על רפאל והתע"א. בביקורת זו לא נבחנו הנתונים ששימשו בעבודת המטה ומסקנותיה.

בתשובתה של החשכ"לית לשעבר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 נכתב כי היא לא קיבלה את עמדת משהב"ט, ולפיה הוא יודע להתמודד עם השלכות של מכירת תעש מערכות לאלביט.

נוכח האמור בטיטוט דוח הביקורת ונוכח החלטת שר הביטחון מאפריל 2017, הוקם במשהב"ט צוות בראשות הכלכלן הראשי למערכת הביטחון, לשם גיבוש "מנגנוני תמחור ותמורה למשהב"ט" ולשם מתן "הגנה עסקית על תע"א ורפאל" בנוגע לפעילותן מול תעש מערכות לאחר מכירתה לאלביט. דהיינו, הצוות נועד למצוא מענה להגברת כוח השוק של אלביט מול משהב"ט לאחר ההפרטה ולהשלכות ההפרטה על החברות הביטחוניות הממשלתיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 מסר משהב"ט כי ביצע בשנים שקדמו להפרטה ניתוחים והערכות בנוגע למבנה השוק הביטחוני, וכן בחן את הסוגיות הנוגעות לחוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות.

בתשובת רשות החברות למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2017 נכתב כי כחלק מבחינת השוק הביטחוני על ידי גופי המדינה במשך שנים רבות נבחנו גם ההשלכה של מכירת תעש מערכות על עלויות הרכש של משהב"ט ועל החברות הביטחוניות הממשלתיות, וכי עמדתה של הרשות היא שלא נפל כל פגם בבדיקות ובניתוחים שנעשו לפני החלטת ההפרטה. עוד נכתב בתשובה כי הרשות והוועדה למכירת מניות המדינה הסכימו לבצע עבודת מטה בנושא בעקבות עמדת משרד מבקר המדינה ובעקבות בקשת מנכ"ל משרד האוצר ממאי 2016, אולם אין להסיק מכך כי הן סברו שנפל פגם כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 מסר משרד האוצר²¹ בין היתר כי עמדתו היא שהשפעת מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני במדינת ישראל, לרבות על חוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות, נבדקה "באופן יסודי ומקצועי" על ידי "כלל הגורמים המקצועיים [במשרד האוצר ובמשהב"ט]". משרד האוצר הוסיף כי נוכח הביקורת של משרד מבקר המדינה נעשה מאמץ למנוע פגיעה בחוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות בעקבות המכירה, זאת במסגרת המשא ומתן שהוא מנהל, בשיתוף משהב"ט, עם אלביט, והכל במידת האפשר במסגרת הליך המכירה.

21 תשובת משרד האוצר מינואר 2018 כוללת את תשובותיהם של אגף התקציבים ואגף החשכ"ל לטיטוט דוח הביקורת מנובמבר 2017. בפברואר 2017 מסרו בנפרד משרד האוצר, אגף החשכ"ל ואגף התקציבים את תשובותיהם לטיטוט דוח הביקורת מנובמבר 2016.

על משהב"ט ומשרד
האוצר לבחון גם
בהמשך את
ההשפעות של מכירת
תעש מערכות
לאלביט על השוק
הביטחוני בארץ,
ובכלל זה על חוסן
של החברות
הביטחוניות
הממשלתיות, ולפעול
בנושא ככל שידרש

במהלך הביקורת ולאחר שקיבלו את טיוטת דוח הביקורת, ביצעו משרד האוצר ומשהב"ט פעולות בנוגע לנושאים שעלו בביקורת לגבי ההשפעות האפשריות של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בישראל, לרבות על החברות הביטחוניות הממשלתיות. בעניין זה יש לציין את עבודת המטה שלעיל שנעשתה ביולי 2016 ואת פעילות משהב"ט בעקבות הנחיות שר הביטחון מאפריל 2017, שניתנו כאמור בעקבות ממצאי הביקורת ודוח עמידור, שנכתב גם הוא כאמור בעקבות טיוטת דוח הביקורת. על משהב"ט ומשרד האוצר לבחון גם בהמשך את ההשפעות של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בארץ, ובכלל זה את השפעות המכירה על חוסן של החברות הביטחוניות הממשלתיות, ולפעול בנושא ככל שידרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי לפני קבלת החלטות עתידיות בממשלה בנוגע להפרטה, על הרשות לוודא שתבצע עבודת מטה מקיפה ועדכנית, שבה ישתתפו משרדי הממשלה הרלוונטיים, בנוגע להשפעת ההפרטה על הכלכלה והמשק ובנוגע לאתגרים ולקשיים הצפויים להתעורר במהלך ההפרטה. בעבודת המטה יש לבחון את ההשפעות האפשריות של ההפרטה על השוק המקומי, ובכלל זה את ההשלכות על חוסן של החברות הממשלתיות, וכן את ההשפעות האפשריות על עלויות הרכש של המדינה מהחברה המופרטת בטווח הארוך. עבודת מטה כזאת תסייע לבחון את כדאיות ההפרטה וכן תסייע לתת מענה בעוד מועד, ככל הנדרש, להשפעות האמורות.

אי-קביעת זהות נציגי המדינה בתהליך ההפרטה

בהחלטת ההפרטה ובנוהל המכירה נקבעו תפקידי נציגי המדינה בתהליך ההפרטה. למשל, בנוהל המכירה נקבע כי נציגי המדינה ימיינו את המתמודדים, יאשרו את השתתפותם בהליך המכירה, יבחרו "מציע מועדף", ינהלו איתו משא ומתן ויחתמו איתו על הסכם המכר. כמו כן נקבע בנוהל המכירה כי נציגי המדינה יהיו רשאים לשנות את הליך המכירה או להפסיקו בכל עת, על פי שיקול דעתם. יוצא אפוא כי לנציגי המדינה יש תפקידים חשובים, המשפיעים מהותית על הליך מכירת מניות המדינה בתעש מערכות.

במסמכי רשות החברות נכתב כי המונח "נציגי המדינה" בנוהל המכירה הוא "כללי ומתייחס בכל מקרה" לבעל הסמכות הרלוונטי - הוועדה למכירת מניות המדינה או מנהל רשות החברות יחד עם החשכ"ל או נציגי רשות החברות או גורמים רלוונטיים אחרים. בפועל בין היתר ביצעה הוועדה למכירת מניות המדינה תפקידים של נציגי המדינה כפי שהוגדרו בנוהל המכירה.

בהחלטת הפרטה ובנוהל המכירה נקבעו תפקידי נציגי המדינה בתהליך ההפרטה. הביקורת העלתה כי משרד האוצר לא הבהיר מיהם הנציגים שיבצעו כל תפקיד, ובכך לא הובהרו מהו המסד הנורמטיבי לפעולת הנציגים ומהי חלוקת הסמכויות ביניהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 ציינה רשות החברות כי המדינה נמנעה מלהגדיר את נציגי המדינה, מכיוון שהמונח "נציגי המדינה" בנוהל המכירה מתייחס לנציגים הרלוונטיים לפי העניין והנושא. עוד ציינה רשות החברות כי "תכליתו ועניינו של נוהל המכירה הם בראש ובראשונה הבניית הליך המכירה ותנאיו **מול גורמים שלישיים - המתמודדים בו, ולא כלפי המדינה**" (ההדגשה במקור), וכי למתמודדים "אין כל נפקות" לגבי זהותם של נציגי המדינה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסר משרד האוצר כי אין הכרח לציין בנוהל מיהם נציגי המדינה, מכיוון שמדובר בחלוקת תפקידים פנימית בתוך המדינה. ואולם נוכח הביקורת ולמען הסדר הטוב בכוונת מנכ"ל משרד האוצר לפעול בנוגע להפרטות הבאות לעיגון חלוקת הסמכויות בנוהל פנימי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, לרבות לרשות החברות, כי נוהל המכירה, שבו נקבע שתכליתו היא להגדיר את הכללים החלים על מכירת מניות המדינה בתעש מערכות, משמש גם את גורמי המדינה המעורבים בתהליך ההפרטה, ואינו מיועד רק למתמודדים על הרכישה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי עליו לוודא כי תיקבע זהותם של נציגי המדינה בתהליכי הפרטה, ותובהר חלוקת הסמכויות ביניהם, ובכך יובהרו תחומי אחריותם. זאת בין היתר מאחר שהם ממלאים תפקידים חשובים בתהליכים אלה ומקבלים במסגרתם החלטות שיש להן משמעויות כלכליות ניכרות.

הערכות השווי - תפקידן, אי-תלות וניגוד עניינים של מעריך שווי בהפרטה

בהחלטת ממשלה²² משנת 1991 נקבע בין היתר כי מכירה פרטית, דהיינו לגורם פרטי, של מניות המדינה בחברה ממשלתית תתבצע לאחר שיתקבלו לפחות שתי הערכות שווי של החברה ושל מניות המדינה בה.

כדי לבצע את הערכות השווי של תעש מערכות לקראת הפרטתה התקשרה רשות החברות עם שני מערכי שווי חיצוניים (בדצמבר 2011 ובאוגוסט 2015). בדיונים שקיימה הוועדה למכירת מניות המדינה בנושא הערכות השווי וכן



בין היתר בעקבות
הביקורת דנה במאי
2016 הוועדה למכירת
מניות המדינה בחשש
להימצאותו של אחד
ממעריכי השווי בניגוד
עניינים, והחליטה
בשל החשש האמור
לבצע הערכת שווי
נוספת

במהלך ביצוע הביקורת עלתה הסוגיה של חשש לניגוד עניינים של מעריך שווי, וכן עלה הצורך לתת ביטוי בהערכות השווי לערך הכלכלי של הסינרגיה (אגבור) הקיימת בין תעש מערכות לאלביט (להלן - הערך הסינרגי). בין היתר בעקבות הביקורת דנה הוועדה במאי 2016 בחשש להימצאותו של אחד ממעריכי השווי בניגוד עניינים, מכיוון שנתן שירותים (בהיקף כספי נמוך) לחלק מהמתמודדים בלי שדיווח על כך מראש לרשות החברות ובלי שקיבל את אישורה, **והחליטה בשל החשש האמור להימצאותו של אחד ממעריכי השווי בניגוד עניינים לבצע הערכת שווי נוספת**. ביוני 2016 התקשרה רשות החברות עם שני מעריכי שווי אחרים, לשם ביצוע הערכות שווי נוספות לתעש מערכות. כמו כן ביקשה הרשות מכל מעריכי השווי לאמוד את הערך הסינרגי. כאמור, באפריל 2017 החליט שר הביטחון להמשיך בהיערכות להפרטה בכפוף לביצוע "בחנינות וניתוחים משלימים", ובכלל זה הנחה את מנכ"ל משרדו לעדכן את הערכות השווי באופן שיתאימו לערך המכירה לקונה יחיד, דהיינו אלביט, בשונה מערך המכירה בהליך תחרותי²³.

תפקיד הערכות השווי וחישוב הערך הסינרגי: בינואר 2017 מסרה החשכ"לית לשעבר ליו"ר הוועדה ומנהל רשות החברות לשעבר, למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל משהב"ט מסמך בנושא טיוטת דוח הביקורת. במסמך ציינה החשכ"לית כי עמדת אגף החשכ"ל היא שהערכת השווי במכירה לקונה יחיד אינה מהווה אינדיקציה למחיר המכירה, אלא מהווה את הרף התחתון של המחיר. החשכ"לית לשעבר הוסיפה כי על "קובעי המדיניות", דהיינו השרים האחראים לענייני החברה, להכריע לגבי מכירה במחיר נמוך יותר מהערכות השווי.

בתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 נכתב כי מטרת הערכת השווי היא לתת אינדיקציה לוועדה למכירת מניות המדינה על שווייה של החברה המופרטת, כדי לוודא שאינה נמכרת במחיר הנמוך משווייה. משרד האוצר הוסיף כי חישוב הערך הסינרגי צריך להיעשות רק לאחר שנציגי המדינה מאשרים את השתתפות המתמודדים בהליך המכירה, וזאת כדי שלא לפגוע בעקרונות השוויון והתחרות. מתשובתה של רשות החברות למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 עולה כי הערכות השווי הן הערכות בלבד ואין בהן כדי לקבוע את ערכה של החברה המופרטת, וכי לעיתים למדינה יש שיקולים נוספים לבצע את ההפרטה, שאינם באים לידי ביטוי בהערכות השווי; נוכח כל זאת, הערכות השווי אינן רף תחתון של מחיר המכירה. עוד עולה מתשובת הרשות כי הערכות השווי הכוללות את הערך הסינרגי רלוונטיות בנסיבות מסוימות בלבד, ואינן חלק "אינטגרלי" מהליך מכירה "מכריז", אלא חלק מארגז הכלים שבידי המדינה בעת ביצוע משא ומתן עם קונה יחיד.

על משרד האוצר להכריע בעניין הסמכות להטיל וטו ב"עניינים תקציביים" על ידי נציג החשכ"ל בוועדה למכירת מניות המדינה, וכן לבחון את סוגיית תפקידן של הערכות השווי בתהליכי ההפרטה

משרד מבקר המדינה העלה כי לא נקבעו במשרד האוצר תנאים למכירה של חברה ממשלתית במחיר הנמוך מהערכות השווי. נוכח זאת ונוכח הדעות השונות לגבי תפקידן של הערכות השווי בתהליך ההפרטה ולגבי הכללת הערך הסינרגי בהן, כמתואר לעיל, מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי עליו לבחון את סוגיית תפקידן של הערכות השווי בתהליכי ההפרטה ולקבוע, ככל שיידרש, אם נכון למכור חברה מופרטת במחיר הנמוך מהערכות השווי ובאילו תנאים, וכן באילו נסיבות על הערכות השווי לכלול גם את הערך הסינרגי החזוי של החברה עבור הרוכש.

הסמכות להטיל וטו: ביוני 2016 מסרה החשכ"ל לית דאז למשרד מבקר המדינה כי לנציג החשכ"ל בוועדה למכירת מניות המדינה יש סמכות להטיל וטו בסוגיות תקציביות. דהיינו ב"עניינים תקציביים" כהגדרתם בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסרה החשכ"ל לית לשעבר כי מתוקף אחריותו של החשכ"ל לנכסי המדינה, הוא אחראי גם למכירתם, וכי סמכות הווטו האמורה היא בין היתר בנוגע למחיר המכירה של נכסי המדינה.

לעומת זאת, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסר משרד האוצר ש"קשה לטעון" שלנציג החשכ"ל בוועדה למכירת מניות המדינה יש זכות וטו על החלטות הוועדה, וזאת נוכח הסוגיות (שטרם הוכרעו) למי ניתנה הסמכות למכור את נכסי המדינה בכל הנוגע להפרטה של חברה ממשלתית ואם מחיר המכירה נכלל במונח "עניינים תקציביים" כהגדרתו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. משרד האוצר הוסיף כי עד כה לא נדרש להכריע בסוגיית הפעלת הסמכות להטיל את הווטו כאמור לעיל.

משרד האוצר לא נדרש להכריע בסוגיית הפעלת סמכותו של החשכ"ל להטיל וטו בוועדה למכירת מניות המדינה ב"עניינים תקציביים" כהגדרתם בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, וממילא הסוגיה לא הוכרעה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו להכריע בעניין הסמכות האמורה להטיל וטו, ובכלל זה בנוגע למחיר המכירה של נכסי המדינה.

אי-תלות וניגוד עניינים של מעריך שווי בהפרטה: בדצמבר 2011 התקשרה רשות החברות עם יועץ, לשם מתן שירותי ייעוץ בנושאים שונים הנוגעים להפרטת תעש ולשם ביצוע הערכת שווי (להלן - מעריך השווי). ואכן, מעריך השווי ביצע עבור רשות החברות את אחת מהערכות השווי של תעש מערכות לקראת הפרטתה. זאת ועוד, במסמכי רשות החברות מאוגוסט 2015 נכתב כי במסגרת מתן שירותי הייעוץ, מעריך השווי סייע לרשות בין היתר בגיבוש מתווה עסקת המכר של תעש מערכות ובגיבוש הסדרים והסכמים הקשורים בעסקה. בדצמבר 2011 ביקשה רשות החברות ממעריך השווי להשתתף בצוותי עבודה שהקימה בנושאים הנוגעים להפרטה, כגון מבנה עסקת המכר, המעבר של תעש לנגב והסדרת זכויות העובדים בתעש. יצוין כי נושאים כאלה משפיעים



לא נמצא שנקבעו
במשרד האוצר
דרישות לגבי
אי-תלותו של מעריך
שווי בהפרטה בגורמי
המדינה הרלוונטיים
ובחברה המופרטת,
ולא נקבעו כללים
לגבי ניגוד עניינים של
מעריך שווי כאמור

מהותית על שווי החברה המופרטת. בפועל מעריך השווי לא השתתף בצוותי העבודה, כמפורט בהמשך, והשתתף במועדים שונים בהצגה של היבטי מיסוי של מבנה העסקה לפני המתמודדים.

בינואר 2016 כתבה רשות החברות לוועדה למכירת מניות המדינה כי מעריכי השווי שאתם התקשרה הם "בלתי תלויים ופועלים באופן עצמאי", וכי הם "מבצעים הערכת שווי עצמאית ואובייקטיבית" של החזקות המדינה בתעש מערכות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי מעריך השווי לא השתתף בצוותים השונים ולא קיבל החלטות בנושאים שצוינו לעיל שלגביהם יעץ או החלטות ניהוליות כלשהן; כי מעריך השווי הציג לפני המתמודדים רק היבטי מיסוי ואת התהליך שהתבצע מול רשות המיסים בישראל, כגורם המקצועי שעסק בנושא; וכי הוא יעץ רק בסוגיות כלכליות וחשבונאיות ובסוגיות הנוגעות למיסוי. בתשובות רשות החברות ומשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 ובתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מינואר אותה שנה צוין כי אין כל מניעה שרשות החברות תכין את הערכת השווי בעצמה. נוסף על כך צוין בתשובת משרד המשפטים כי אין ניגוד עניינים בין תפקידי רשות החברות בנוגע לניהול תהליך ההפרטה ובין התפקיד הנוגע להערכת השווי. מהתשובות של רשות החברות ומשרד המשפטים עולה כי לא נמצאו בדין ובהחלטות הממשלה דרישות לגבי אי-תלות של מעריכי שווי המבצעים הערכת שווי של חברה מופרטת ברשות החברות או ברשויות אחרות של המדינה.

עוד צוין בתשובת רשות החברות למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 כי היא הייתה אחראית להוצאתו של תהליך ההפרטה אל הפועל, כי פעלה ללא לאות במשך שנים בעניין זה, וכי דנה עם בנקים להשקעות בנוגע לתשלומים הנוספים. יצוין כי תשלומים אלה קבעו את המחיר המזערי (להלן - מחיר מינימום) למכירת תעש מערכות (בעניין התשלומים הנוספים ראו בהמשך).

הערכת שווי היא כלי חשוב שאמור לסייע לקבלת ההחלטות בעניין מחיר המכירה, ויש בה כדי לתרום לשקיפות של התהליך ולבקרה עליו. בביקורת לא נמצא כי בעקבות החלטת הממשלה משנת 1991 שצוינה לעיל, המחייבת לבצע שתי הערכות שווי בהפרטה, נקבעו במשרד האוצר דרישות לגבי אי-תלותו של מעריך שווי בהפרטה בגורמי המדינה הרלוונטיים ובחברה המופרטת. כמו כן, לא נקבעו כללים לגבי ניגוד עניינים של מעריך שבהם יצוין באילו נסיבות הערכת השווי לא תיחשב "עצמאית ואובייקטיבית".

על משרד האוצר לקבוע דרישות לגבי אי-תלותו של מעריך השווי בהפרטה בגורמי המדינה הרלוונטיים ובחברה המופרטת וכן לתת את הדעת על זהותם של הגורמים הרשאים לבצע הערכות שווי בתהליכי הפרטה


נוכח האמור לעיל ונוכח חשיבותן של הערכות השווי לקיום הליך הפרטה תקין ושקוף, מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי עליו לקבוע דרישות לגבי אי-תלותו של מעריך השווי בהפרטה בגורמי המדינה הרלוונטיים ובחברה המופרטת, וכן לקבוע כללים לגבי ניגוד עניינים של מעריך שווי בהפרטה, שבהם יצוין באילו נסיבות הערכת השווי לא תיחשב "עצמאית ואובייקטיבית". על משרד האוצר לתת את הדעת על זהותם של הגורמים הרשאים לבצע הערכות שווי בתהליכי הפרטה, לרבות רשות החברות עצמה ויועציה. זאת עקב היותה של רשות החברות אחראית להוצאת ההפרטה אל הפועל והימצאותה במגע עם המתמודדים ועם גורמים הפועלים לקידום התהליך; וכן עקב מעורבות אפשרית של יועצים של הרשות, ככל שהם משמשים למעשה "זרוע ארוכה" שלה בתהליך ההפרטה, נוכח השתתפותם בעיצובו, והימצאותם במגע עם מתמודדים בתהליך.

חשש לקיום ניגוד עניינים: כאמור, בתקופת ביצוע הביקורת עלה בוועדה למכירת מניות המדינה חשש לניגוד עניינים של אחד ממעריכי השווי, מכיוון שנתן שירותים לחלק מהמתמודדים בלי שדיווח על כך מראש לרשות החברות ובלי שקיבל את אישורה; ובמאי 2016 החליטה הוועדה לבצע הערכת שווי נוספת בשל החשש האמור לניגוד עניינים. בתשובת מעריך השווי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נכתב כי רשות החברות לא הציגה לו רשימה של המתמודדים, ולפיכך לכאורה לא היה באפשרותו לדעת על חשש לניגוד עניינים בשל ביצוע ההתקשרויות עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי בתהליכי הפרטה עתידיים עליה לעדכן את מעריכי השווי לקראת ההתקשרות אתם וככל הנדרש גם במהלכה בנוגע לזהות המתמודדים בתהליך ההפרטה. זאת כדי שיהיו לפניה על חשש לניגוד עניינים, ובכך יאפשרו לה לפעול לנטרולו או למניעתו.

תשלומים נוספים (כ-1.1 מיליארד ש"ח) על התשלום שנכלל בהצעת המחיר לרכישת תעש מערכות (מחיר המינימום)

אופן קביעת התשלומים הנוספים: בנוהל המכירה ממרץ 2015 נקבע כי נוסף על התשלום שייכלל בהצעת המחיר עבור תעש מערכות, יידרש הרוכש לשאת ב"עלויות מסוימות" הנוגעות לפרישה עתידית של עובדי החברה. בטיטות של הסכמים שונים שנשלחו למתמודדים בשלהי שנת 2015 נקבע כי נוסף על עלויות הפרישה (כ-600 מיליון ש"ח), יידרש הרוכש לפרוע באופן מידי את



משרד האוצר קבע
את מחיר המינימום
לרכישת תעש
מערכות, בהתאם
לאינדיקציות בלבד
שהיו בידי רשות
החברות בדבר שווייה
של תעש מערכות,
ולא לפי הערכות שווי

החובות של תעש מערכות לבנקים, שהסתכמו בכ-200 מיליון ש"ח, וכן לשלם 300 מיליון ש"ח עבור נכסים, זכויות והתחייבויות שרכשה תעש מערכות מתעש (כל אלה ביחד הם התשלומים הנוספים, שהסתכמו כאמור בכ-1.1 מיליארד ש"ח). בנוהל המכירה המעודכן מדצמבר 2015 נכללו התשלומים הנוספים שלעיל. את התשלומים הנוספים קבעו אגף התקציבים, אגף החשכ"ל ורשות החברות.

במרץ 2016 הודיעה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי סכום התשלומים הנוספים, כ-1.1 מיליארד ש"ח, נקבע על פי אינדיקציות שהיו בידיה בנוגע לשווייה של תעש מערכות ו"התאים להעמסת אותם תשלומים על הרוכש" שלה. במסמכי הרשות לא פורט בנוגע לאופן קביעת אינדיקציות אלה.

בתחילת ינואר 2016 הודיע אחד המתמודדים לרשות החברות כי לא ישתתף בהליך המכירה עקב קביעת מחיר המינימום של 1.1 מיליארד ש"ח (התשלומים הנוספים). ממסמך של רשות החברות מאותו חודש עולה כי מתמודד נוסף הודיע טלפונית שלא ישתתף בהליך המכירה נוכח מחיר המינימום שנקבע. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי להבנתה, המתמודד הנוסף פרש עקב "מכלול של נסיבות", דהיינו לא רק עקב מחיר המינימום. ואולם במסמכי הרשות לא פורטו הסיבות לפרישתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר - אגף התקציבים, אגף החשכ"ל ורשות החברות - כי הם קבעו את התשלומים הנוספים, שהציבו הלכה למעשה מחיר מינימום לרכישת תעש מערכות, בהתאם לאינדיקציות בלבד שהיו בידי רשות החברות בדבר שווייה של תעש מערכות, ולא לפי הערכות שווי. לפי מסמכי רשות החברות, לפחות אחד המתמודדים ציין כי השתתף התשלומים הנוספים על הרוכש של תעש מערכות גרמה לפרישתו מהליך המכירה, וזאת לאחר שהשקיע מזמנו ומכספו בהליך זה. נוסף על כך מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות ולוועדה למכירת מניות המדינה כי אם הם יבקשו לקבוע בתהליכי הפרטה עתידיים מחיר מינימום, יש לקבוע אותו בהתחשב בהערכות השווי של החברה המופרטת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, לרבות לרשות החברות ולוועדה למכירת מניות המדינה כי אם הוא ישנה במהלך הפרטות עתידיות את תנאי המכירה, למשל יקבע מחיר מינימום, מן הראוי שהרשות תציג את השינויים למתמודדים על הרכישה במועד מוקדם ככל שניתן. זאת כדי שיהיה להם בעוד מועד מלוא המידע הנדרש לקבלת החלטות הנוגעות לרכישה.

תקצובה של תעש (נצר השרון): בהחלטת ההפרטה נקבע כי "כל הנכסים, ההתחייבויות, הזכויות והעובדים הדרושים והכרוכים בפעילותה העסקית של תעש יועברו לתעש מערכות", וכי תעש תטפל בכל הפעילות השיווית שלא תעבור לתעש מערכות, לרבות בנושאי איכות הסביבה, ובתביעות עבר שאינן קשורות לפעילותה העסקית של תעש מערכות. עוד נקבע בהחלטת ההפרטה



משרד האוצר קבע
סכום של 300 מיליון
ש"ח מחוץ לתקציב
המדינה למימון
התחייבויות עבר של
תעש, ולא ב"דרך
המלך" באמצעות
תקציב המדינה. הדבר
אינו עולה בקנה אחד
עם הנקבע בהחלטת
ההפרטה

כי רשות החברות, אגף החשכ"ל, אגף התקציבים ומשהב"ט יסדירו את מבנה ההון של תעש ואת אופן תקצובה, באופן שיאפשר את המשך פעילותה.


בדצמבר 2015 חתמו תעש ותעש מערכות על הסכם להעברת נכסים והתחייבויות מתעש לתעש מערכות. בהסכם נקבעו תביעות העבר של תעש שיוותרו באחריותה של תעש (נצר השרון). משרד האוצר ייעד את 300 מיליון הש"ח שתוארו לעיל למימון ההתחייבויות של תעש (נצר השרון) שנקבעו בהסכם האמור ואינן כלולות בממכר לתעש מערכות, ולמימון התחייבויותיה בגין פעילויות הנוגעות לאיכות הסביבה. המימון האמור הינו בין היתר עבור תביעות בגין פעילות של תעש בעבר.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד האוצר, לרבות רשות החברות, קבע סכום של 300 מיליון ש"ח מחוץ לתקציב המדינה למימון הפעילות של תעש (נצר השרון) שלא הועברה מתעש לתעש מערכות, במקום לתקצב את העלויות בגין ב"דרך המלך", באמצעות תקציב המדינה. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הנקבע בהחלטת ההפרטה ולפיו רשות החברות, אגף החשכ"ל, אגף התקציבים ומשהב"ט יסדירו את מבנה ההון של תעש ואת אופן תקצובה, באופן שיאפשר את המשך פעילותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי בהחלטת ההפרטה לא נקבע שהמדינה היא שתממן בהכרח את התשלומים הנוספים. רשות החברות הוסיפה כי לפי ההחלטה תתבצע העברת הפעילות מתעש לתעש מערכות בין היתר כנגד ויתור של המדינה על חובותיה של תעש כלפיה או בדרך אחרת שיקבעו הגורמים המוסמכים לכך. לגבי מבנה ההון של תעש (נצר השרון) הוא יוסדר באופן שיאפשר את המשך פעילותה של תעש בהתאם להחלטת ההפרטה, ובהסדרים הנדרשים לכך ייכללו פעולות מסוימות שעליהן יחליטו הגורמים המוסמכים לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 מסרה רשות החברות כי "מעריך ההסכמים וההסדרים" הנוגעים להפרטת תעש, לרבות הכללת 300 מיליון הש"ח בתשלומים הנוספים, תאם באופן מלא את העקרונות שקבעה הממשלה בהחלטת ההפרטה. מתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 עולה כי עמדתו היא שהכללת הסכום האמור בתשלומים הנוספים אינה נוגדת את החלטת ההפרטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי אין לקבל את האמור בתשובתה ולפיה על פי החלטת ההפרטה ניתן לממן שלא באמצעות תקציב המדינה את 300 מיליון הש"ח הנכללים בתשלומים הנוספים, המיועדים בין היתר לממן את תביעות העבר של תעש (נצר השרון). זאת מכיוון שמשמעות תקצובה של תעש (נצר השרון) והסדרת מבנה ההון שלה כאמור בהחלטת ההפרטה הינה הקצאת הכספים המיועדים לכך מתקציב המדינה בלבד, כיוון שהוא אמור לכלול את כלל ההוצאות הצפויות והמתוכננות של המדינה.



בתחשיב של 300
מיליון הש"ח עבור
כיסוי ההתחייבויות
של תעש הנובעות
מהפעילות שלא
הועברו לתעש
מערכות נכללו
סכומים שלא היו
אמורים לחול על
תעש (נצר השרון),
וסכומים שתשלומם
כבר הוסדר

יצוין בהקשר זה כי מהתשובות שמסרו משרד האוצר ואגף התקציבים למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 עולה כי אף אם בפועל אופן המימון של התחייבויות תעש (שתואר לעיל) הקטין את הוצאות המדינה (דהיינו יצר סכום מחוץ לתקציב המדינה), מלכתחילה לא נועד הדבר להשיג מטרה זו.

חישוב הסכום בגין החשיפות של תעש (נצר השרון): כאמור, בהחלטת ההפרטה נקבע כי תעש תטפל בכל הפעילות השיווית שלא תעבור מתעש לתעש מערכות, לרבות בנושאי איכות הסביבה והתחייבויות עבר שאינן קשורות לפעילותה העסקית של תעש מערכות. במרץ 2015 ביצעו רשות החברות, אגף החשכ"ל ואגף התקציבים תחשיב שנועד לאמוד את הסכום שנדרש לכיסוי ההתחייבויות של תעש (נצר השרון) הנובעות מהפעילות השיווית (להלן - התחשיב). התחשיב התבסס על נתונים של תעש לצורך הדוחות הכספיים שלה ל-31.12.14 בנוגע לסכום התביעות הקיימות נגדה בלבד, ונעשה באמצעות הכפלה של סכומי החשיפות של תעש לחיובי מס ולתביעות ושל סכומי אומדן העלויות המשפטיות של הטיפול בתביעות, בהסתברות להתממשותן של החשיפות והעלויות האמורות. התחשיב הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי בתחשיב ממרץ 2015, שהסתכם כאמור בכ-300 מיליון ש"ח, נכללו סכומים שלא היו אמורים לחול על תעש (נצר השרון), וסכומים שתשלומם כבר הוסדר. נוסף על כך, חלק מההסתברויות להתממשות החשיפות שעליהן התבסס התחשיב לא תאמו את חוות הדעת המקצועיות של היועצים המשפטיים של תעש בעניין זה, שעליהן התבססה ההפרשה²⁴ בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.14.

להלן דוגמאות לסכומים שלא היו אמורים להיכלל בתחשיב: (א) סכום של 29 מיליון ש"ח בגין תביעת נזיקין של עובד מסוים. הסכום נכלל בתחשיב אף שמשנהב"ט התחייב לשאת באחריות הכלכלית הנובעת מתביעה, אם תהיה, בגין התקופה שבה הייתה תעש יחידת סמך במשהב"ט (עד שנת 1990), ואף שבגין התקופה שלאחר מכן קיים ביטוח בעניין זה. (ב) סכום של 13 מיליון ש"ח בגין תביעה שהגיש אחד השותפים של תעש. הסכום נכלל בתחשיב אף שלפני מועד סיכום התחשיב כבר חתמה תעש על הסכם פשרה עם השותף ולפיו היא תשלם לו 4 מיליון ש"ח. (ג) סכום של 3 מיליון ש"ח בגין תביעה הקשורה ליחסי עבודה בסך 6 מיליון ש"ח. הכללת הסכום בתחשיב נעשתה על פי הסתברות של 50% לתשלום סכום התביעה, אולם לפי חוות הדעת של היועצים המשפטיים של תעש הסיכוי שתעש תחויב בתשלום לתובעים קטן מ-50%. יצוין כי התשובות שמסרו רשות החברות ותעש (נצר השרון) למשרד מבקר המדינה בנוגע לדוגמאות אלה מאששות את עמדתו כי הסכומים האמורים לא היו אמורים להיכלל בתחשיב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי מטרת התחשיב היא להעריך את כל מחויבויות העבר של תעש, הידועות ושאין

24 התחייבות הנרשמת בספרי החברה לפי אומדן. בביקורת זו לא נבדקה ההפרשה בדוחות הכספיים של תעש.

ידועות, וכי קביעת ההסתברויות בתחשיב להתממשות תביעות (עתידיות בלתי ידועות) נעשתה בהנחה ש"הדרך הכי טובה כיום לאמוד את החשיפות הלא ידועות (מרכיב אי הוודאות) הינו התביעות הידועות כיום". יצוין כי מחוייבויות העבר של תעש כוללות גם תביעות הקיימות נגדה (תביעות ידועות).

מתשובת רשות החברות עולה כי התחשיב נקבע כדי שיכסה גם תביעות עתידיות בלתי ידועות, וזאת על ידי הגדלת ההסתברויות להתממשות של התביעות הידועות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי אין לקבל את האמור בתשובתה, מכיוון שככלל, לא ניתן להעריך את סכום החשיפות הבלתי ידועות על ידי הגדלת ההסתברויות להתממשות של התביעות הידועות.

אי-רישום הוצאה בדוחות הכספיים של המדינה: בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.14 נכללה הפרשה של 58 מיליון ש"ח בגין חשיפות להתחייבויות עבר, שהם כ-20% מסכום התחשיב. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו לרשום כהוצאה בתקציב המדינה, במועד הנדרש לכך, את מרבית העלויות בגין החשיפות האמורות (כ-240 מיליון ש"ח מסכום של 300 מיליון ש"ח) שלא נרשמו כהוצאה בספרי תעש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 מסר אגף החשכ"ל לגבי הרישום החשבונאי כי הוא מקבל את העיקרון ולפיו סכומים שלא נרשמו כהוצאה בספרי תעש יירשמו כהוצאה בתקציב המדינה.

העברת מפעלי תעש מערכות ממתחם רמת השרון לרמת בקע

רשות החברות מנהלת את תהליך ההפרטה והיא מוסמכת על פי החלטת ההפרטה לבצע "כל פעולה או הסדר" הנדרשים לדעתה לביצוע ההחלטה. בשלהי שנת 1991 החלה רמ"י בהכנת תוכנית מתאר מקומית העוסקת במתחם תעש בשרון ובשטחים הגובלים במתחם זה. התוכנית עסקה בפינוי מפעלי תעש ממרכז הארץ לנגב, בטיפול בזיהומי הקרקע ובייעודה של הקרקע לצורכי מגורים, תעסוקה ועוד - כולם נושאים בעלי חשיבות לאומית.

מסמכים שונים של רשות החברות מהשנים 2011 - 2015 עוסקים במעבר של תעש לנגב. למשל, במצגת של רשות החברות משנת 2013 בעניין ההיערכות להפרטת תעש, טרום-קבלת החלטת ההפרטה, צוין כי ההחלטה תעגן בין היתר את העקרונות המרכזיים ליישומה, וביניהם מעבר של מפעלי תעש ומתקניה ממתחם רמת השרון לנגב; כי תגובש תוכנית להעתקת המפעלים והמתקנים האמורים לרמת בקע שבנגב, אף אם ההפרטה לא תצא אל הפועל; וכי ההעתקה האמורה תושלם לא יאוחר משנת 2020. עקרונות אלו צוינו גם במצגות אחרות של רשות החברות.

לא עלה בידי
 משהב"ט ומשרד
 האוצר, במנגנונים
 שנקבעו לכך,
 להבטיח יישום מלא
 של התוכנית להעברת
 כל מפעלי תעש
 ומתקניה ממתחם
 רמת השרון לרמת
 בקע, על פי החלטת
 ההפרטה

בהחלטת ההפרטה נקבע כי "הוועדה [ועדת השרים לענייני הפרטה] מנחה את תעש ותעש מערכות לגבש תוכנית לבינוי, להעתקה ולפינוי מפעלי תעש ו/או תעש מערכות ומתקניה ממתחם רמת השרון למתחם רמת בקע" (להלן - התוכנית), וכי ביצוע התוכנית יושלם עד לשנת 2020 ולא יאוחר משנת 2022. יודגש כי מההחלטה עולה באופן חד-משמעי כי התכנית האמורה נוגעת לכל המפעלים. כמו כן נקבע בהחלטת ההפרטה חד-משמעית "כי ייקבעו... ההוראות המחייבות את תעש ו/או תעש מערכות ו/או הרוכש" בעניין הכנת התוכנית וביצועה; וכי "צוות... אשר תכליתו קידום ובקרה על תוכניות הבינוי, ההעתקה והפינוי, יוקם בהובלת משרד הביטחון ובהשתתפות משרד האוצר... [1] יקבע ... עקרונות לבקרת עלויות הבינוי, ההעתקה והפינוי".

בהמשך להחלטת ההפרטה חתמו באפריל 2014 מנכ"ל משהב"ט דאז, הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז, מנהל רשות החברות דאז ומנהל רמ"י על הסכם הבנות בין-משרדי בנושא תעש (להלן - הסכם הבנות). מטרת ההסכם הייתה בין היתר לקבוע "מסגרת לקידום הליכי התכנון של המתחמים [מתחמי תעש] לתכנון וכן לאינטגרציה של פעולות נוספות הנדרשות והנוגעות לפינוי והעתקת מפעלי תעש ותעש מערכות ומתקניה ממתחם רמת השרון למתחם רמת בקע". בהסכם נקבע כי מתחם רמת בקע "מיועד, בין היתר, לקליטת מפעלי תעש, הפועלים במתחם רמת השרון".

במהלך תהליך ההפרטה קבעו משרד האוצר, רשות החברות, משהב"ט ורמ"י מנגנונים שנועדו לקדם פינוי של מתחם רמת השרון או בינוי במתחם רמת בקע. המנגנונים נכללו בחוזה המכר בין המדינה לרוכש, בחוזה בין רמ"י לתעש מערכות בעניין הרשאה לשימוש במקרקעין במתחם תעש בשרון ובהסכם בין תעש לתעש מערכות בעניין העברת נכסים והתחייבויות. יצוין כי בהסכם רכש של מוצרי תחמושת לשנים 2019 עד 2025 בין משהב"ט לתעש מערכות, שנחתם בתקופת ביצוע הביקורת, נקבע מנגנון המאפשר העברה של חלק ממפעלי תעש ומתקניה למתחם חלופי לרמת בקע. המנגנונים כוללים תמריצים של כ-1.8 מיליארד ש"ח לקידום הפינוי או הבינוי.

בביקורת נמצא כי במנגנונים שנקבעו לעיל לא עלה בידי משהב"ט ומשרד האוצר, לרבות רשות החברות, להבטיח יישום מלא של התוכנית להעברת כל מפעלי תעש ומתקניה ממתחם רמת השרון לרמת בקע, על פי החלטת ההפרטה. זאת ועוד, גם המנגנון שנקבע בהסכם הרכש של מוצרי תחמושת לשנים 2019 - 2025 בין משהב"ט לתעש מערכות, שנחתם בתקופת ביצוע הביקורת, אינו מחייב מעבר של כל מפעלי תעש ומתקניה לרמת בקע, אלא מאפשר העברה של חלק מהמפעלים והמתקנים למתחם חלופי.

יודגש כי בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסרה תעש מערכות כי בהסכם הרכש האמור לא נקבע בבירור אילו מתקנים או יכולות תידרש תעש מערכות להעביר לרמת בקע, למעט רשימת מתקנים מסוימת שנקבעה בהסכם, וכי מחויבותיה של תעש מערכות לפי הסכם הרכש להקים מתקנים במתחם

רמת בקע או במתחם חלופי לו פקעו בסוף שנת 2016 מכיוון שההפרטה לא יצאה אל הפועל עד לסוף אותה שנה. דהיינו המחוייבויות האמורות אינן בתוקף.

מדוח עמידור עולה כי המתווה הקיים של ההפרטה אינו מבטיח את העברת מפעלי תעש מהשרון לרמת בקע, וכי על משרד האוצר לוודא שמתחם תעש בשרון יפונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי בהחלטת ההפרטה לא נקבע שיש לחייב את תעש להעביר את מפעליה לרמת בקע. בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה רשות החברות כי כל ההסדרים הנדרשים לביצוע ההפרטה טופלו וגובשו בהתאם לאמור בהחלטת ההפרטה; וכי רשות החברות, משהב"ט, משרד האוצר ורמ"י יצרו תמריצים אשר מעודדים את תעש להעביר את מפעליה ממתחם רמת השרון למתחם רמת בקע, אך גם מאפשרים לה לעבור לאתר אחר, מכיוון שלא ניתן לצפות את מערך השיקולים והאינטרסים של תעש מערכות לאחר הפרטתה.


בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 מסר משהב"ט כי בהסכם הרכש לשנים 2019 עד 2025 צוינו תשתיות שיש להקים ברמת בקע; וכי האינטרס הביטחוני הוא קיום תשתיות ויכולות ייצור בארץ, ולא דווקא ברמת בקע. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר משהב"ט כי הסכם הרכש מגביר את הוודאות למימוש מלא של החלטת הממשלה בנוגע למעבר לרמת בקע.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות ולמשהב"ט כי אין לקבל את תשובותיהם, נוכח העולה ממסמכי רשות החברות שצוינו לעיל ונוכח החלטת ההפרטה, שבה נקבע חד-משמעית כי על משהב"ט, בשיתוף אגף החשכ"ל, אגף התקציבים, רשות החברות ורמ"י, לאשר את התוכנית למעבר מפעלי תעש ממתחם רמת השרון לרמת בקע בלבד, ולהחיל את חובת ביצועה על תעש, תעש מערכות או הרוכש.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לפני השלמת הליך המכירה של תעש מערכות לאלביט, על משרד האוצר ומשהב"ט לוודא כי מבוצעות הפעולות הנדרשות להעברת כל מפעלי תעש מערכות ומתקניה ממתחם רמת השרון לרמת בקע לא יאוחר משנת 2022, כנדרש בהחלטת ההפרטה.

תוספת לתקציב הביטחון עבור פעולות תכנון ואינטגרציה הנוגעות למתחמי תעש

בהסכם ההבנות מאפריל 2014 נקבעו פעולות תכנון ואינטגרציה שיבצע משהב"ט לגבי מתחמי תעש והתמורה שיקבל מרמ"י בגינן, המסתכמת ב-80 מיליון ש"ח.


 משהב"ט ומשרד
 האוצר קבעו כי יועברו
 לתקציב הביטחון
 כמיליארד ש"ח "ללא
 קשר להליך
 ההפרטה", כתמריץ
 לביצוע פעילויות
 הקשורות בה. תוספות
 לתקציב הביטחון
 אמורות להינתן
 ב"דרך המלך"
 למימוש היעדים של
 מערכת הביטחון

בביקורת עלה כי משהב"ט ומשרד האוצר קבעו בהסכם ההבנות כי משרד
 האוצר יעביר לתקציב הביטחון בשנים 2014 - 2022 עוד 980 מיליון ש"ח
 כשמהב"ט יבצע את פעולות התכנון והאינטגרציה האמורות. עוד נקבע
 בהסכם כי תוספת זו לתקציב הביטחון היא "ללא קשר להליך ההפרטה"
 ומשהב"ט רשאי להשתמש בסכום זה לפי שיקול דעתו. יובהר כי השימוש
 האמור הוא לכלל צורכי מערכת הביטחון.


מתשובתו של משהב"ט למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 עולה כי התוספת
 של 980 מיליון ש"ח נקבעה בדיונים שקיימו משרד האוצר ומשהב"ט בעניין
 תוספת לתקציב הביטחון, וכי עלויות פעולות התכנון והאינטגרציה (80 מיליון
 ש"ח) אינן רלוונטיות לתוספת זו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר
 2017 מסר אגף התקציבים כי הגדלת תקציב הביטחון לצורך יצירת תמריצים
 לקידום ההפרטה היא "מיצוי התועלות" ממתן התוספת התקציבית האמורה,
 ולפיכך מדובר במינהל תקין. בספטמבר 2017 הבהיר אגף התקציבים למשרד
 מבקר המדינה כי תוספת התקציב שנקבעה בהסכם ההבנות לא נכללה
 בתקציבי הביטחון לשנים 2015 - 2018 שהובאו לאישור הכנסת²⁵, אלא הועברה
 למשהב"ט לאחר עמידתו ביעדים שנקבעו לו בהסכם ולאחר דיון בוועדת
 הכנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשהב"ט כי תוספות
 לתקציב הביטחון, ובפרט כאשר מדובר בסכום של כמיליארד ש"ח,
 אמורות להינתן ב"דרך המלך" למימוש היעדים של מערכת הביטחון, ולא
 באמצעות מתן תוספת תקציבית (בסך 980 מיליון ש"ח) לפעילויות שאינן
 קשורות להפרטה, כתמריץ לביצוע פעילויות הקשורות בה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי בטרם יאושר תקציב
 הביטחון בכנסת עליו להביא לידיעתה את כלל התוספות התקציביות
 הצפויות שנקבעו בהסכמים בינו לבין משהב"ט. זאת כדי שתהיה לכנסת
 במועדי אישור התקציב תמונה מלאה של כל התוספות התקציביות
 הצפויות אשר ידועות באותם מועדים.

תיעוד לקוי של פגישות וישיבות הקשורות לתהליך ההפרטה

בשנים 2015 - 2016 דנה הוועדה למכירת מניות המדינה בהפרטת תעש
 מערכות, ובשנת 2016 גם בפניותיו של מבקר המדינה בעניין זה. כמו כן,
 באוגוסט עד דצמבר 2015 קיימה רשות החברות פגישות עם המתמודדים על


מרבית הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה שהתקיימו מראשית שנת 2016 עד לאוגוסט אותה שנה לא נחתמו כלל. תיעוד של תוכן הפגישות שקיימה רשות החברות עם המתמודדים היה דל

רכישת תעש מערכות. נוסף על כך נפגשו מנהל רשות החברות לשעבר ומנכ"ל משהב"ט לשעבר אלוף (במיל") דן הראל (להלן - מנכ"ל משהב"ט לשעבר) בנושא הפרטת תעש; הפגישות ביניהם התקיימו לעיתים בארבע עיניים ולעיתים בהשתתפות נציגים של משהב"ט ושל הרשות.

בפסיקה²⁶ הודגשה החשיבות של עריכת פרוטוקול מלא ואמין של דיוני רשות מינהלית שישקף את עיקרי המידע שהובא בדיון ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבותיו, וזאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה אפקטיביים. בדוח קודם של מבקר המדינה²⁷ נכתב כי סדרי המינהל התקין מחייבים לתעד את עיקרי הנושאים שנדונו בפגישות ואת ההחלטות שהתקבלו בעניינם, וכי התיעוד תורם בין היתר לקיום הליכי חשיבה ותכנון סדורים, לעמידה בחובת ההנמקה, לשימור הזיכרון הארגוני ולהפקת לקחים. בדוח אחר של מבקר המדינה²⁸ הוער על היעדר תיעוד של תוכן ישיבות שהתקיימו במשרד האוצר. בדוחות נוספים של מבקר המדינה²⁹ הוער על היעדר תיעוד של תוכן פגישות של גורמים בכירים שהתקיימו בארבע עיניים.

הביקורת העלתה ליקויים בנוגע לתיעוד פגישות וישיבות הקשורות לתהליך ההפרטה: נמצא כי מרבית הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה שהתקיימו בשנת 2015 נחתמו רק על ידי נציגי רשות החברות. עוד נמצא כי מרבית הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה שהתקיימו מראשית שנת 2016 עד לאוגוסט אותה שנה לא נחתמו כלל, חלקם בגין חילוקי דעות בין חברי הוועדה בנוגע להתאמת תוכנם לאמור בדיון. כן נמצא כי תיעוד של תוכן הפגישות שקיימה רשות החברות עם המתמודדים היה דל, וכי בחלק מהסיכומים של פגישות אלה אף היו טעויות, כמפורט בהמשך; כי לא תועד תוכן פגישה שקיימה רשות החברות עם אלביט בנוגע לשווייה של תעש מערכות; כי לא תועד תוכן שיחות שקיימו יועצי הרשות עם מתמודדים בנוגע לסיבות פרישתם מהליך המכירה; וכי לא תועד תוכן הפגישות שקיימו מנהל רשות החברות לשעבר ומנכ"ל משהב"ט לשעבר בארבע עיניים בנושא הפרטת תעש.

לדוגמה, לא תועד תוכן פגישה שקיימה רשות החברות עם מנכ"ל אלביט בתחילת שנת 2016 בנוגע לשווייה של תעש מערכות, למרות חשיבות הפגישה לתהליך ההפרטה. יצוין כי במרץ אותה שנה כתב מנהל רשות החברות כי בפגישה היה "דין ודברים ממושך"; בתרשומת שהכינה רשות החברות לגבי

26 למשל, בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו ואח', פ"ד נט(3), 817, 832 - 833; המפנה גם לבג"ץ 954/97 שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486, 526.

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63** (2013), בפרק "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים", עמ' 335.

28 מבקר המדינה, **דוח נפרד** (2014), משרד האוצר - הכנת תקציב 2011 - 2012 ועמידה ביעד הגירעון.

29 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (פורסם בשנת 2011), בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", עמ' 91; מבקר המדינה, **דוח נפרד** (2012), ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, עמ' 69.



הליקויים בתיעוד
פגישות ושיבות
הקשורות לתהליך
ההפרטה גורמים
לפגיעה בשקיפות
הנדרשת של התהליך
וכן גורמים לפגיעה
בפיקוח ובבקרה על
התהליך ועל תקינותו

פגישה שקיימו נציגיה עם נציגי אחד המתמודדים בתחילת ספטמבר 2015 נכתב כי בפגישה השתתפו נציגי מתמודד אחר. זאת ועוד, בתרשומת נכתב כי ההערות בפגישה ניתנו על ידי נציגי מתמודד שלישי. טעויות דומות נמצאו גם בתרשומות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשהב"ט כי הליקויים בתיעוד שפורטו לעיל מהווים חריגה מכללי מינהל תקין. הליקויים בתיעוד ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה אף מהווים חריגה מההוראות המחייבות ומהאמור בפסיקה. הליקויים בתיעוד גורמים לפגיעה בשקיפות הנדרשת של תהליך ההפרטה וכן גורמים לפגיעה בפיקוח ובבקרה על התהליך ועל תקינותו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות כי חלק מחברי הוועדה למכירת מניות המדינה לא חתמו על חלק מהפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, למרות פניות חוזרות ונשנות של הרשות אליהם. רשות החברות הוסיפה כי לדעתה, אופן תיעוד הפגישות עם המתמודדים משקף את מהלך הפגישות כנדרש, אולם היא תקפיד בעתיד לתעד באופן מפורט יותר את מהלך הפגישות, וכן תתעד באופן מסודר פגישות שהיא מקיימת בנושאים הקשורים לעבודתה בתהליך ההפרטה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסר משרד האוצר כי אכן, יש לתעד את הישיבות העתידיות של הוועדה כנדרש בדין ועל פי כללי המינהל התקין, ובתשובתו מינואר 2018 ציין כי לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת נחתמו הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה למכירת מניות המדינה שהתקיימו ממרץ 2016. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר מנכ"ל משהב"ט לשעבר כי שיתף את הסגל הקרוב אליו ואנשי מפתח בנושאים שעלו בפגישות בארבע עיניים עם מנהל רשות החברות לשעבר וכן בתוצאות הפגישות.

כנדרש בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, על חברי הוועדה למכירת מניות המדינה לחתום על הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה. על משרד האוצר לקבוע מיהו הגורם שיכריע בעניין נוסח הפרוטוקולים אם חברי הוועדה אינם מסכימים על הנוסח. כמו כן, על רשות החברות לתעד במפורט תוכן פגישות עם מתמודדים, בין היתר כדי לאפשר שקיפות של מהלך הדיונים וביצוע מעקב ובקרה נאותים על תקינות תהליכי קבלת ההחלטות.

אמירה של מנהל רשות החברות לשעבר בדבר מעורבות בלתי תקינה של משהב"ט בתהליך ההפרטה

מנהל רשות החברות
לשעבר נשמע
בדירקטוריון תעש
אומר כי מנכ"ל
משהב"ט לשעבר או
משהב"ט לוחצים על
אלביט להציע מחיר
גבוה עבור רכישת
תעש מערכות
ומבטיחים לה "כל
מיני הבטחות מהצד"

אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר בישיבת דירקטוריון תעש:
באוקטובר 2015 התקיימה ישיבה של דירקטוריון תעש, ובה השתתף גם מנהל רשות החברות הממשלתיות דאז מר אורי יוגב. בישיבה נדון בין היתר היקף המידע המסחרי שתחשוף תעש בחדרי המידע למתמודדים בהליך המכירה. בעת ביצוע הביקורת מסרה תעש למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, פרוטוקולים והקלטות של דיוני ישיבות הדירקטוריון שלה. על פי שמיעת ההקלטה של ישיבת הדירקטוריון מאוקטובר 2015 אמר בישיבה מנהל רשות החברות לשעבר: **"ראיתי היום את מנכ"ל משרד הביטחון; מבחינת מנכ"ל משרד הביטחון, מבחינת משרד הביטחון, שכבר אין לו השפעה על... אז כל מה שהוא עושה זה זה לוחץ את אלביט להציע מחיר גבוה ומבטיח לה כל מיני הבטחות מהצד אבל לא חשוב רק בעל-פה"**.

מדברי מנהל רשות החברות לשעבר שלעיל, שנשמעו בהקלטה באופן חד-משמעי ומשמעויותיהם היו חמורות, עלה חשש בעת אמירתם בין היתר שגורמים במשהב"ט השפיעו בעת תהליך ההפרטה באופן בלתי תקין על הליך בחירת הרוכש של תעש מערכות, הליך המצוי בלב תהליך ההפרטה; דבר שלא עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ואף עם עקרון טוהר המידות. לחילופין עלה חשש שנמסר מידע בלתי מבוסס לדירקטוריון, ומשמעות הדבר הייתה הטלת דופי במנכ"ל משהב"ט או במשהב"ט. כל זאת עד לבדיקת הדברים על ידי כלל הגורמים המוסמכים לעניין זה.

היעדר פעולה ואי-דיווח של דירקטוריון תעש: בפברואר 2015 החליטה האסיפה הכללית של תעש בין היתר ליטול את סמכויות הדירקטוריון והמנכ"ל בכל הקשור לחתימה של תעש על הסכם להעברת נכסים והתחייבויות מתעש לתעש מערכות ולפעולות הנלוות הנדרשות מתעש לשם כך. במאי 2015 החליטה האסיפה הכללית של תעש מערכות בין היתר ליטול את סמכויות הדירקטוריון בכל הקשור לאישור ההסכם האמור והחתימה עליו, לאישור הסכמים הנלווים לו והחתימה עליהם, לחתימה על מסמכים שנדרש לחתום עליהם ולביצוע הפעולות הנדרשות לפני העברת הפעילות מתעש לתעש מערכות. ביולי 2015 החליטה האסיפה הכללית של תעש והאסיפה הכללית של תעש מערכות בין היתר לאשר את ההסכם להעברת נכסים והתחייבויות מתעש לתעש מערכות והסכמים נוספים.

בדצמבר 2015 כתב במכתב יו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר אלוף (במיל') אודי אדם למנהל רשות החברות לשעבר בין היתר כי הדירקטוריון מבהיר שהאחריות להליך המכירה ולבחירת הרוכש וכן לנושאים שלגביהם ניטלו סמכויותיו "אינה מונחת לפתחם של הדירקטוריון ונושאי המשרה" בחברה, וכי הדירקטוריון ממשיך למלא את תפקידיו בנושאים אחרים של החברה שאינם קשורים "בצעדים הננקטים בקשר עם הליך ההפרטה".

בישיבת דירקטוריון תעש שהתקיימה בסוף דצמבר 2015 אמר נציג רשות החברות כי האמור במכתב שלעיל של יו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר מקובל לחלוטין על רשות החברות, וכי זו מצאה לנכון להעביר סמכויות לאסיפה הכללית של החברה ובכך להסיר את האחריות מהחברה. עם זאת ציין הנציג כי חובתו של הדירקטוריון על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), היא לפעול לטובת החברה ולקדם את יישום החלטת ההפרטה, שגם היא לטובת החברה; כמו כן, חובתו של הדירקטוריון היא לקיים את רצון הבעלים, קרי המדינה, להפריט את החברה. נוסף על דברי הנציג אמר מנהל רשות החברות לשעבר כי "האחריות על כל המהלכים שעוברים לאסיפה הכללית וברמה המהותית כל המהלכים הקשורים בהפרטה עצמה היא אחריות ברמת המדינה".

בסעיף 35(א) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כדלהלן: "נודע ליושב ראש הדירקטוריון על ענין של החברה שנתגלעו בו לכאורה פגיעה בחוק או בטוהר המידות או ליקוי כיוצא באלה, יביא את הענין ללא דיחוי לידיעת השרים [האחראים לענייני החברה], מבקר המדינה... ויזמן ללא דיחוי ישיבה של הדירקטוריון לשם דיון וקביעת דרכי פעולה". בסעיף 20(ב) לחוק החברות הממשלתיות הוטלה על דירקטור חובת הודעה כאמור לעיל במקרה שנודעו לכאורה פגיעה בחוק או פגיעה בטוהר המידות בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 מסרה תעש מערכות בין היתר כי אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר בישיבת הדירקטוריון היא "אמירה בודדת, שולית ולא ברורה... [ש]לא עוררה תשומת לב מיוחדת בקרב שומעיה", וכי לא הייתה לדירקטורים כל סיבה להניח שהאמירה מתארת פגיעה בחוק או בטוהר המידות. תעש מערכות ציינה כי האסיפה הכללית של תעש, קרי המדינה, נטלה את סמכויותיו של דירקטוריון תעש בעניינים הנוגעים להפרטה. עוד ציינה תעש מערכות כי חובת הדיווח על פי חוק החברות הממשלתיות מתייחסת במפורש לנעשה בחברה, ואולם מכיוון שהליך בחירת הרוכש של תעש מערכות "אינו (ואינו יכול להיות) עניין הנעשה בחברה", חובת הדיווח בעניין זה אינה חלה על הדירקטורים. דהיינו, אין מדובר בעניין של החברה כהגדרתו בחוק החברות הממשלתיות.

בנובמבר 2015 אישר דירקטוריון תעש את הפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון שהתקיימה באוקטובר 2015; בפרוטוקול צוינו עיקרי אמירתו (המוקלטת) של מנהל רשות החברות לשעבר. משרד מבקר המדינה מעיר לתעש מערכות בהתייחס לתשובתה כי מעורבות אפשרית של גורמים במשהב"ט בתהליך הפרטת תעש, אשר היה בה כדי להשפיע באופן בלתי תקין על הליך בחירת הרוכש של תעש מערכות, כפי שעלתה מאמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר בישיבת הדירקטוריון, הייתה עלולה להשפיע על פעילותה של החברה; לפיכך מדובר בעניין של החברה. זאת גם בעת נטילת הסמכויות המסוימות הקשורות להפרטה מהדירקטוריון ומהמנכ"ל על ידי האסיפה הכללית.

היה על כלל חברי הדירקטוריון לייחס חשיבות לדבריו הברורים והחד-משמעיים של מנהל רשות החברות לשעבר בישיבת דירקטוריון תעש, מכיוון שבמועד בו נאמרו עלתה מהם האפשרות לפגיעה בחוק או בטוהר המידות

יצוין בהקשר זה כי גם מתשובה שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 בעניין סמכויות הדירקטוריון ואחריותו עולה כי אין קשר בין נטילת הסמכויות המסוימות מהדירקטוריון לבין חובותיו שלעיל לפי חוק החברות הממשלתיות.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר אלוף (במיל') אודי אדם וליתר הדירקטורים שכיהנו במועד הישיבה כי היה עליהם לייחס חשיבות לדבריו הברורים והחד-משמעיים של מנהל רשות החברות לשעבר, מכיוון שבמועד בו נאמרו עלתה מהם האפשרות לפגיעה בחוק או בטוהר המידות. נוכח המשמעויות החמורות האלו היה על כלל חברי הדירקטוריון לפעול לכל הפחות לבדיקת מכלול החובות שחלו עליהם בנסיבות העניין. למשל באמצעות קבלת חוות דעת משפטית לגבי הצעדים שהיה עליהם לנקוט. זאת ועוד, וככל שנדרש בעקבות תוצאות הבדיקה, היה על יו"ר הדירקטוריון של תעש לשעבר לזמן ללא דיחוי את הדירקטוריון לדיון בנושא ולקביעת דרכי פעולה, והיה על כלל חברי הדירקטוריון להביא לידיעת השרים האחראים על תעש ולידיעת מבקר המדינה את דברי מנהל רשות החברות לשעבר, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות³⁰.

נסיבות אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר בישיבת דירקטוריון תעש ומשמעותיה: כאמור לעיל על פי הקלטה של ישיבת הדירקטוריון מאוקטובר 2015 אמר מנהל רשות החברות לשעבר במהלך הישיבה: "ראיתי היום את מנכ"ל משרד הביטחון; מבחינת מנכ"ל משרד הביטחון, מבחינת משרד הביטחון, שכבר אין לו השפעה על... אז כל מה שהוא עושה זה זה לוחץ את אלביט להציע מחיר גבוה ומבטיח לה כל מיני הבטחות מהצד אבל לא חשוב רק בעל-פה".

כדי לברר את נסיבות אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר ולבחון אם יש בה ממש נפגשו בעת ביצוע הביקורת נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהל רשות החברות לשעבר ועם מנכ"ל משהב"ט לשעבר. כן מסרו נציגי משרד מבקר המדינה להם, למשהב"ט, למשרד האוצר, לרשות החברות וליועמ"ש לממשלה את הקטעים הנוגעים בדבר מטיוטות דוח הביקורת, לקבלת תגובותיהם.

בינואר 2016 כתב מנהל רשות החברות לשעבר למבקר המדינה בין היתר כי התכוון לטעון בישיבת הדירקטוריון מאוקטובר 2015 שיש הטוענים שמשהב"ט מעוניין באלביט; **כי לא הייתה לו כל כוונה לטעון שמשהב"ט מעוניין באלביט ופועל בדרך כלשהי בעניין זה; וכי הוא מבהיר שלא ידוע לו ולא הייתה לו כל כוונה לומר שמשהב"ט או מנכ"ל משהב"ט מעדיף את אלביט או הבטיח לה "הבטחות מהצד"**. מנהל רשות החברות לשעבר הוסיף כי הוא ציין בישיבה האמורה שאין למשהב"ט כל השפעה על תהליך

30 יצוין כי אחת מהחברים בדירקטוריון תעש, שכיהנה במועד ישיבת הדירקטוריון, העבירה בנובמבר 2015 ללשכת שר הביטחון את הפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון מאוקטובר 2015.

ההפרטה כדי להראות שהאמירה שלעיל מופרכת, וכי הדברים שאמר "הוצאו לחלוטין מהקשרם באופן בו צוטטו בפרוטוקול הדיון", והם "אינם אלא פליטת פה מצערת".

בינואר 2016 כתב משהב"ט למנהל רשות החברות לשעבר כי הדברים המיוחסים למנכ"ל ולמשהב"ט "מוכחשים מכל וכל. לא היו דברים מעולם. נקודה". משהב"ט הוסיף כי לא נתן למתמודד כלשהו הבטחה מפורשת או משתמעת הנוגעת לחוזים או להתקשרויות או להטבות כלשהן לפני ההפרטה או לאחריה. כשבועיים לאחר מכן כתב מנכ"ל משהב"ט לשעבר למנהל רשות החברות לשעבר כי מעולם לא אמר את הדברים שייחס לו מנהל הרשות לשעבר בישיבת דירקטוריון תעש, וכי "לא היו דברים מעולם. נקודה". בפגישה של מנכ"ל משהב"ט לשעבר עם נציגי משרד מבקר המדינה שהתקיימה בפברואר 2016, מסר המנכ"ל כי הדברים שייחס לו מנהל רשות החברות לשעבר לא נאמרו מעולם, וכי הוא לא הבטיח לאלב"ט "דברים מהצד". בסיכום הפגישה האמורה הדגיש המנכ"ל "באופן שלא משתמע לשתי פנים כי מעולם לא ניתנה לאלב"ט או לכל חברה אחרת הבטחה כי הם יזכו להעדפה במכרז או להטבות עקב ההפרטה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 מסרה רשות החברות, על דעת מנהל רשות החברות לשעבר, כי הציטוט שלעיל "הינו אמירה לא מוצלחת, אשר הוצאה לחלוטין מהקשרה, ואין מאחוריה דבר", וכי כוונתו של מנהל רשות החברות לשעבר הייתה כי "יש הטוענים (בעיקר מקרב המתמודדים) שמשהב"ט מעוניין באלב"ט, אבל ספקולציות אלו אינן נכונות ואינן חשובות" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות בהתייחס לתשובתה מפברואר 2017, כי בביקורת לא נמצא שמנהל רשות החברות לשעבר בירר אם יש ממש בטענות חמורות אלה, וכן לא נמצא כי הוא הציג את הטענות לפני גורמים מוסמכים נוספים. זאת ועוד, תשובת רשות החברות אינה תואמת כלל את ההקלטה, שבה נשמעה באופן ברור וחד-משמעי אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר.

במרץ 2016 מסר משרד מבקר המדינה ליועמ"ש לממשלה את הטיוטה הראשונית של הממצאים בנושא הפרטת תעש, שכללה את הפרק בנושא הטענות על מעורבות בלתי תקינה של משהב"ט בתהליך ההפרטה. כמה ימים לאחר מכן כתב עוזר ליועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל משרד האוצר כי "בשלב זה עניין תע"ש אינו עומד בבסיס" הבחינה של היועמ"ש לממשלה. בפברואר 2017 כתב היועמ"ש לממשלה למנכ"ל משהב"ט כי הוא חוזר על עמדתו ממרץ 2016, ולפיה אין בחומרים שהעביר לעיונו משרד מבקר המדינה כדי למנוע את המשך תהליך ההפרטה. בנובמבר 2017 מסר משרד מבקר המדינה ליועמ"ש לממשלה טיוטה מעודכנת של דוח הביקורת והפנה את תשומת ליבו לפרק "טענות על מעורבות בלתי תקינה של משהב"ט בתהליך ההפרטה". בתשובת היועמ"ש לממשלה למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 נכתב כי מבחינה שעשו

הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה "על בסיס החומרים שהועברו עלה, כי **אין מקום לפתוח בבדיקה פלילית**" בנושא (ההדגשה אינה במקור).

בתשובה שמסר משרד עורכי דין למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017, בשמו של מנהל רשות החברות לשעבר, צוין בין היתר כי היועמ"ש לממשלה לא הצביע על פגם כלשהו העולה מהקלטת ישיבת הדירקטוריון ולא מצא ממצאים שליליים "בקשר עם אותה אמירה" של מנהל רשות החברות לשעבר. משרד עורכי הדין הוסיף כי ציון הנושא בדוח הביקורת "עולה כדי יצירת עשן מתוך מודעות מובהקת לכך שאין אש ביסודו". בתשובה נוספת שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 נכתב כי מנהל רשות החברות לשעבר התכוון בדבריו לשכנע את הדירקטוריון של תעש בחשיבות של הרחבת כמות המידע שנמסר למתמודדים בהליך המכירה, וכי ציון האמירה שלעיל בלי לתאר את ההקשר שבו היא נאמרה (לאפשר למתחרים נוספים שאינם אלביט להתמודד על רכישת תעש מערכות) "חוטא לעיקר". באפריל 2018 חזר ומסר מנהל רשות החברות למבקר המדינה בעל פה הסברים בנוגע לאמירתו בישיבת הדירקטוריון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר מנכ"ל משהב"ט לשעבר בין היתר כי הוא מעולם לא דיבר עם מנהל רשות החברות לשעבר על מעורבותו של משהב"ט בתהליך ההפרטה שניהלה הרשות ועל "תמורות מסוג כלשהו לתעשייה כלשהי או על פגיעה במתחרים אחרים", וכי הוא מוכן להיבדק בפוליוגרף (גלאי שקר) בנושא. בתשובה נוספת שמסר מנכ"ל משהב"ט לשעבר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 נכתב כי הוא והיועץ המשפטי למערכת הביטחון לשעבר דרשו ממנהל רשות החברות לשעבר בפגישה לכתוב למבקר המדינה מכתב בנושא. יובהר כי במכתב מינואר 2016 שצוין לעיל כתב מנהל רשות החברות לשעבר למבקר המדינה במפורש שהדברים מעולם לא נאמרו על ידי מנכ"ל משהב"ט לשעבר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 מסרה אלביט כי לא קיבלה שום הבטחה ממשהב"ט, בין במישרין ובין בעקיפין, בנושא ההפרטה, וכי למיטב הבנתה אמירתו של מנהל רשות החברות לשעבר אינה משקפת את המציאות.

מנהל רשות החברות לשעבר נשמע בהקלטת הישיבה של דירקטוריון תעש אומר באופן ברור וחד-משמעי שאינו משתמע לשתי פנים כי מנכ"ל משהב"ט לשעבר או משהב"ט לוחצים על אלביט להציע מחיר גבוה עבור רכישת תעש מערכות ומבטיחים לה "כל מיני הבטחות מהצד". מאמירה חמורה זו בדבר מעורבות אפשרית של מנכ"ל משהב"ט לשעבר או משהב"ט בתהליך הפרטת תעש לא היה משרד מבקר המדינה יכול להתעלם, שכן בעת אמירתה ובטרם בדיקת נסיבות אמירתה, היא הצביעה בין היתר על אפשרות של הליך בלתי תקין בעניין בחירת הרוכש של תעש מערכות.



היה על מנהל רשות
החברות לשעבר
להיזהר בדבריו ולא
להשמיע אמירה
חמורה שהיה בה
ובמשמעויותיה בעת
אמירתה כדי להטיל
דופי במנכ"ל
משהב"ט לשעבר
ובמשהב"ט ואולי אף
לעצור את תהליך
ההפרטה

ואולם מנכ"ל משהב"ט לשעבר ומשהב"ט הכחישו את הדברים המיוחסים להם; מנהל רשות החברות לשעבר הודיע כי לא ידוע לו שמנכ"ל משהב"ט או משהב"ט מעדיפים את אלביט או הבטיחו לה "הבטחות מהצד"; היועמ"ש לממשלה הודיע שאין מקום לפתוח בבדיקה פלילית על בסיס החומרים שנמסרו לעיונו; ואלביט הודיעה כי לא קיבלה שום הבטחה משהב"ט, בין במישרין ובין בעקיפין, בנושא ההפרטה.

נוכח כל האמור לעיל, מכיוון שעל בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי מוטלת אחריות כבדה, ומאחר שלהתבטאויותיהם יש משמעות רבה, מעיר משרד מבקר המדינה למנהל רשות החברות לשעבר מר אורי יוגב, שעמד אז בראש הרשות שניהלה את תהליך ההפרטה, כי היה עליו להיזהר בדבריו בישיבת הדירקטוריון ולא להשמיע אמירה חמורה, שהיה בה ובמשמעויותיה בעת אמירתה בין היתר כדי להטיל דופי במנכ"ל משהב"ט לשעבר ובמשהב"ט או בתהליך התקין של ההפרטה, ואולי אף לעצור את התהליך. מה עוד שגם לדבריו של מר יוגב אין באמירתו דבר.

סיכום

השלמת הפרטת תעש מערכות אמורה להביא לייעולה, לשיפור ביצועיה ולניתוק התלות התקציבית שלה כחברה ממשלתית במדינה, שעלתה עד כה למשלם המיסים כ-5 מיליארד ש"ח לפחות. עם זאת, יש חשש שמכירת תעש מערכות לאלביט תפגע בשוק הביטחוני בארץ, לרבות בחברות הביטחוניות הממשלתיות.

במהלך הביקורת הצביע משרד מבקר המדינה על ליקויים בתהליך ההפרטה, על סוגיות עקרוניות ומהותיות הקשורות לתהליך, וכן על לקחים עקרוניים ומהותיים שיש ליישם בתהליכי הפרטה שיבוצעו בעתיד. משרד מבקר המדינה ער לחתירתם של משרד הביטחון ושל משרד האוצר ליישם את החלטת הממשלה על הפרטת תעש ולפעילותם בסוגיות שהועלו במהלך הביקורת. עם זאת, על משרדים אלה לוודא כי יתוקנו הליקויים המפורטים בדוח זה, ויושמו ההמלצות הנוגעות לתהליכי ההפרטה העתידיים. כמו כן, על שני המשרדים לבחון גם בהמשך את ההשפעות של מכירת תעש מערכות לאלביט על השוק הביטחוני בארץ, לרבות על עלויות הרכש של משרד הביטחון ועל חוסנן של החברות הביטחוניות הממשלתיות, ובכלל זה כדי שאספקת אמצעי הלחימה הדרושים לצה"ל לא תיפגע, ולפעול בנושא ככל שיידרש.

על כל הגורמים העוסקים בתהליכי הפרטה במשק להפיק את הלקחים הנדרשים בין היתר מהליקויים שעלו במהלך הביקורת, וזאת בנוגע לתהליכי הפרטה שיתקיימו בעתיד, לרבות לגבי ביצוע שינויים בהליך המכירה, קביעת מחיר מכירה מינימאלי, הגדרת נציגי המדינה, קביעת מעריכי השווי, תיעוד פגישות ודיונים ובחינת השפעות ההפרטה על השוק המקומי ועל רכש של המדינה מהחברה המופרטת.