

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



נושאים מערכתיים

# הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים





## חלק א

## הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

## רקע

תאגיד ציבורי הוא גוף עצמאי שהוקם בחיקוק הפועל במסגרת המגזר הציבורי. יש לו מאפיינים של משרד ממשלתי ושל חברה ממשלתית וגם מאפיינים ייחודיים. הוא מקדם עניינים ציבוריים בהתאם לחוק שעל פיו הוא הוקם. כנאמן הציבור בביצוע תפקידו, חלות עליו חובות מתחום המשפט הציבורי, ייעודו הוא השגת המטרות שנקבעו לו בחוק, ויש לו תקציב משלו; מקורן של חלק מהכנסותיו הוא מתקציב המדינה. התאגידים הציבוריים פעילים בקשת רחבה של פעילות ציבוריות, בין היתר - תרבות וספורט, סניטציה, ארכיאולוגיה, בטיחות, ביטוח, בריאות, ופיתוח אזורי. יש תאגידים העוסקים במתן שירות טכני לתעשייה, תחבורה, תעסוקה ותקשורת וכן יש תאגידים העוסקים בפעילות אסדרה.

## נתוני מפתח

|                                                |                                                        |                                                                             |                           |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>100 מיליארד ש"ח</b>                         | <b>300 מיליארד ש"ח</b>                                 | <b>15,000</b>                                                               | <b>54</b>                 |
| אומדן ההכנסות השנתיות בכל התאגידים הציבוריים   | היקף הנכסים בבעלות כלל התאגידים הציבוריים              | מספר העובדים בכל התאגידים הציבוריים                                         | מספר התאגידים הציבוריים   |
| <b>55%</b>                                     | <b>73%</b>                                             | <b>0</b>                                                                    | <b>22</b>                 |
| שיעור התאגידים שהרכב הדירקטוריון שלהם אינו מלא | שיעור התאגידים שאינם מפרסמים לציבור דוחות כספיים מלאים | תאגידים ציבוריים שאימצו את התקנות מכוחו של סעיף 404 לחוק סרבנס-אוקסלי (SOX) | תחומי פעילות בכל התאגידים |

## פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 - יוני 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפיקוח הממשלתי על התאגידים הציבוריים ולממשל התאגידי בהם. ממצאי הביקורת המפורטים בחלק א' של הדוח נוגעים לכלל התאגידים הציבוריים. בחלק ב' של הדוח



מפורטים ממצאי ביקורת פרטניים הנוגעים לחמישה תאגידים ציבוריים גדולים: מכון התקנים הישראלי (מכון התקנים); הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים; המועצה להסדר ההימורים בספורט, מגן דוד אדום (מד"א) ורשות שדות התעופה (רש"ת). במד"א וברש"ת נעשה גם מעקב אחר אופן הטיפול בסוגיות שהועלו בדוחות ביקורת קודמים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה, במשרד להגנת הסביבה, במשרד האוצר - באגף הממונה על השכר ובאגף החשכ"ל, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרד התרבות והספורט.

בינואר 2019 שלח משרד מבקר המדינה ל-48 תאגידים ציבוריים שאלון מקוון בסוגיות של ממשל תאגידי, ועליו השיבו 31 מהתאגידים. השאלון נועד לאפשר גיבוש של תמונת המצב על מצב התאגידים הציבוריים ל-1.12.18 - מועד מסוים שנבחר באקראי. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה סעיפים נבחרים מ-15 החוקים המקימים של התאגידים הציבוריים המרכזיים. הנתונים המוצגים להלן מבוססים על תשובותיהם של 31 התאגידים על השאלון.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**הרכב הדירקטוריון:** הדירקטוריון של כ-55% מהתאגידים הציבוריים שנסקרו פעל בהרכב חסר. ב-9 (כ-30%) מ-31 תאגידים שנבדקו לא מונו דירקטורים מקרב עובדי מדינה, שלא כנדרש. כמו כן, מסקירת 15 חוקי הקמה של תאגידים ציבוריים עלה כי בשישה מהם לא נקבע המניין החוקי לקיום ישיבה, וכי מספר הדירקטורים בתאגידים אלו היה בין 7 ל-35.

**דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית:** ב-11 (כ-40%) מ-26 תאגידים שענו לשאלון אין דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.

**אחריות הנהלת התאגידים לנאותות הנתונים בדוחות הכספיים:** בארבעה מחמשת התאגידים הציבוריים שנבדקו נמצא כי הם אינם מגישים הצהרת מנהלים בדבר נשיאה באחריות אישית, וכן אינם מגישים דוח נוסף בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית, זאת שלא בהתאם לסטנדרטים המקובלים בארץ ובעולם בעניין ממשל תאגידי בחברות ממשלתיות ואחרות.

**אחריות מבקר הפנים:** רק ב-6 מ-25 התאגידים שענו על השאלה בנושא (כ-25%) מבקר הפנים אחראי כלפי ועדת הביקורת או כלפי ועדה דומה של הדירקטוריון, ובשאר התאגידים (כ-75%) מבקר הפנים אחראי כלפי יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל.

**משכי כהונתם של מנכ"ל, יועץ משפטי ורואה חשבון מבקר:** מסקירת חוקי הקמה של 15 תאגידים עולה כי בשישה מהם (40%) אין הגבלה על תקופת העסקת המנכ"ל, וכי בשאר החוקים תקופת כהונת המנכ"ל הוגבלה לשמונה עד עשר שנים. מהביקורת עלה כי בשלושה (10%) מ-30 תאגידים ציבוריים המנכ"ל מכהן 12 שנים או יותר. כמו כן, ב-13 (כ-50%) מ-25 התאגידים שענו על השאלה בנושא הועסקו יועצים משפטיים חיצוניים במשך יותר משמונה שנים ברציפות (10 מהם תאגידים קטנים). כמו כן, בעשרה מ-25 התאגידים (40%) רואה החשבון המבקר מכהן עשר שנים ויותר.



**שקיפות:** מבדיקת אתרי האינטרנט של התאגידים עלה כי רק ב-4 מ-15 התאגידים הגדולים שנסקרו (27%) מפרסמים דוחות כספיים מלאים. עוד נמצא כי שלושה תאגידים אחרים מפרסמים רק תמצית של דוחות כספיים.



**ניהול סיכונים:** 6 מ-26 התאגידים, שענו לשאלה בנושא (כ-23%) מסרו שלא ביצעו סקר סיכונים בשנים 2016 - 2018. רק שניים מ-26 התאגידים האמורים הקימו ועדה של הדירקטוריון לניהול סיכונים.



**קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים:** רק 6 מ-15 התאגידים הגדולים שנסקרו (40%) פרסמו קוד אתי באתר האינטרנט שלהם. ב-9 מהתאגידים (כ-30%) אין נוהל למניעת ניגודי עניינים. ב-13 מהתאגידים (כ-43%) אין נוהל בנוגע לקבלת מתנות וטובות הנאה, ורק ב-9 מהם (30%) יש נוהל שמחייב מנהלים ודירקטורים להודיע על ניגודי עניינים לפני תחילת כהונתם ובמהלכה.



**מינוי ועדת ביקורת:** הגם שברובם הגדול של החוקים המקימים אין חובה להקים ועדת ביקורת, בהתאם לשאלון שהופץ לתאגידים נמצא כי ב-27 מ-31 התאגידים שהשיבו על השאלון מונתה ועדת ביקורת.

**קוד אתי במועצה להסדר ההימורים בספורט (טוטו) ובמכון התקנים:** המועצה להסדר ההימורים אימצה קוד אתי בין-לאומי לארגונים בענף ההימורים בספורט, והיא מעסיקה יועץ חיצוני שתפקידו לבדוק מדי שנה אם עובדי המועצה והזכיינים שלה מיישמים את הקוד האתי. מכון התקנים אשרר את הקוד האתי של הוועד הפועל בעקבות הביקורת.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו לבחינת דרכים שיאפשרו להבטיח כי הדירקטוריונים יפעלו בהרכב מלא.



מומלץ לבחון בכל תאגיד את הצורך במינוי דירקטור אחד לפחות בעל מומחיות חשבונאית פיננסית כדי לשפר את עבודת הדירקטוריון ואת הבקרה הכספית והחשבונאית על התאגידים. מוצע להסדיר את הסוגיה במישור העקרוני בנוגע לכלל התאגידים.



מומלץ כי התאגידים הציבוריים, בפרט אלו בעלי מחזור הכנסות שנתיות או בעלי היקף נכסים בסכום של 400 מיליון ש"ח ויותר, יבחנו את האפשרות שיוחלו עליהם כללים בעניין הצהרות מנהלים בדבר נכונות הדוחות הכספיים (בהתאם לסוקס 302) ואת האפשרות לאמץ כללי בדיקה מקיפה של אפקטיביות הבקרה הפנימית (בהתאם לסוקס 404), וכי משרדי הממשלה הרלוונטיים יבחנו מתן הנחה בנושא זה.



מומלץ כי כלל התאגידים יפרסמו באתר שלהם נתונים תקציביים, תוכניות עבודה ועדכונים בדבר שלבי מימושן.



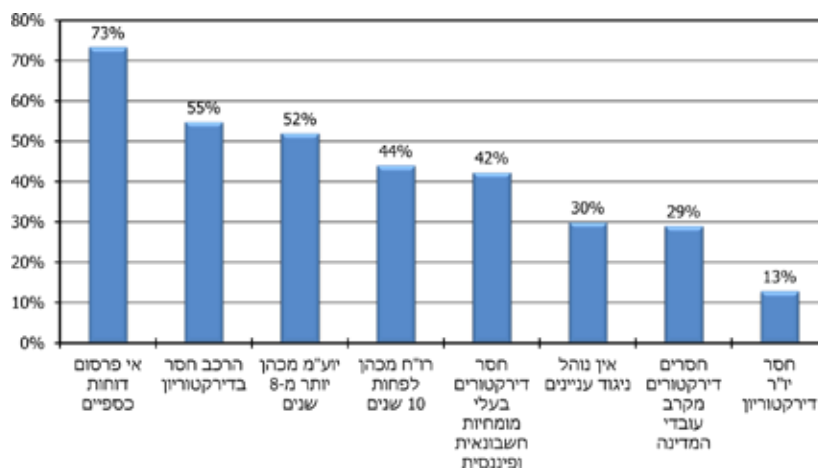
מומלץ כי כלל התאגידים ישלימו גיבוש של קוד אתי ויפרסמו אותו באתריהם לידיעת הציבור, וכן ישלימו גיבוש של נהלים מחייבים למניעת ניגוד עניינים. כמו כן, מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו הכנת קוד אתי גנרי הכולל כללי התנהגות של עובדים ודירקטורים בתאגידים הציבוריים, תוך מתן אפשרות להתאמת הקוד לפעילותו הייחודית של התאגיד.



מומלץ כי משרד המשפטים בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו להסדרה כוללת של פעילות התאגידים הציבוריים, ויבחנו את האפשרות למנות גורם ממשלתי שבידיו ירוכזו באופן בלעדי האחריות לכלל התאגידים הציבוריים והפיקוח עליהם, תוך שמירה על עצמאות של תאגידים בעלי אופי רגולטורי. עוד מומלץ להכין ולפרסם מדריך להתנהגות ראוייה (best practice guide) ולהגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.



### שיעור התאגידים שבם היו ליקויים שונים בממשל התאגידי\*



\* שיעור הליקויים בכל נושא נוגע לממצאי המדגם הרלוונטי שהוכן עבור הנושא. המקור: סיכום נתונים המופיעים בדוח זה.

## סיכום

במועד סיום הביקורת כל תאגיד פועל על פי החוק שמכוחו הוקם ואין גורם ממשלתי המרכז בידיו באופן בלעדי את הפיקוח על כלל התאגידים הציבוריים ובוחן שיטות פיקוח חדשניות ומתקדמות מהבחינה הטכנולוגית; כמו כן לא מתבצעת הסדרה כוללת בעניינים של כלל התאגידים הציבוריים.

חלק מהגופים המבוקרים העיקריים (משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, רשות החברות הממשלתיות, משרד התרבות והספורט ורשות שדות התעופה) ציינו כי הם מייחסים חשיבות רבה לדוח הביקורת ולממצאיו בנושא הפיקוח והבקרה בתאגידים ציבוריים ולצורך בחיזוק הממשל התאגידי בהם.

בהתאם לממצאי הביקורת בתחום הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו להסדרה כוללת של כלל התאגידים הציבוריים ויבחנו את האפשרות לרכז בידיו גורם ממשלתי אחד את האחריות לכלל התאגידים הציבוריים והפיקוח עליהם, תוך שמירה על עצמאות של גופים בעלי אופי רגולטורי. עוד מומלץ לפתח ולפרסם מדריך להתנהגות ראוייה (best practice guide), כדי להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.