

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

100 מיליארד ש"ח	300 מיליארד ש"ח	15,000	54
אומדן ההכנסות השנתיות בכל התאגידים הציבוריים	היקף הנכסים בבעלות כלל התאגידים הציבוריים	מספר העובדים בכל התאגידים הציבוריים	מספר התאגידים הציבוריים
55%	73%	0	22
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.



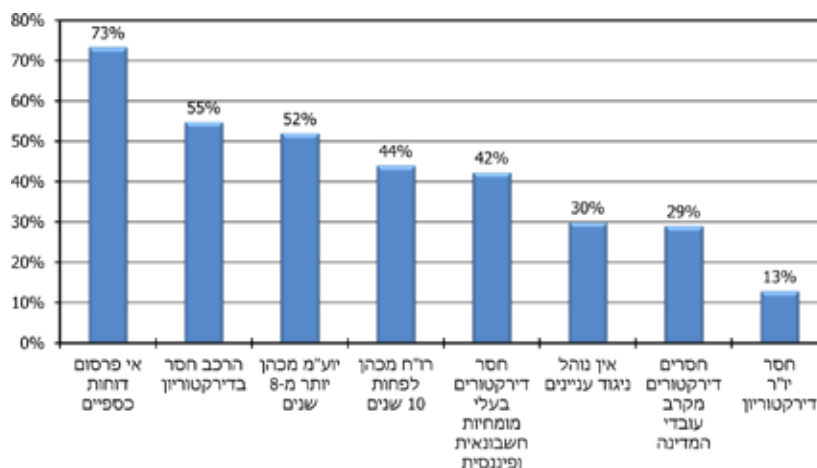
מומלץ כי כלל התאגידים ישלימו גיבוש של קוד אתי ויפרסמו אותו באתריהם לידיעת הציבור, וכן ישלימו גיבוש של נהלים מחייבים למניעת ניגוד עניינים. כמו כן, מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו הכנת קוד אתי גנרי הכולל כללי התנהגות של עובדים ודירקטורים בתאגידים הציבוריים, תוך מתן אפשרות להתאמת 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 ראויה (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 ראויה (best practice guide), כדי להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.



חלק א

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

מבוא

המונח "תאגיד ציבורי" אינו מוגדר בדין הישראלי. תאגיד ציבורי הוא ישות משפטית עצמאית, שהוקם בחוק או בחיקוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים וקובע את ההסדרים המהותיים והפרוצדורליים החלים עליו. תאגיד חיקוק זוכים לשמות שונים ובהם "תאגיד חיקוק"¹, "תאגיד סטטוטורי", "רשות סטטוטורית", "תאגיד שהוקם בחוק", "מועצה", "רשות", או "מרכז" (להלן - תאגידים ציבוריים).

למועד סיום הביקורת בשנת 2020 פעלו בישראל 54 תאגידים ציבוריים², ובהם רשות שדות התעופה, המועצה להסדר הימורים בספורט, מגן דוד אדום, רשות הטבע והגנים, מכון התקנים הישראלי והמוסד לביטוח לאומי.

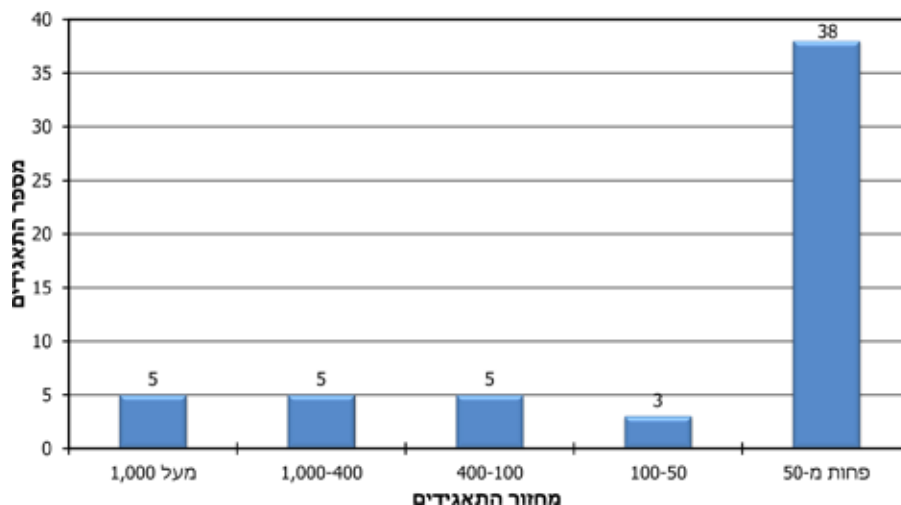
לוח 1: ריכוז נתונים על תחומי הפעילות, הכנסות שנתיות, היקף נכסים ומספר העובדים בתאגידים הציבוריים בשנת 2018³

מספר התאגידים הציבוריים	54
מספר העובדים בתאגידים הציבוריים	כ-15,000 עובדים
היקף הנכסים בבעלות כלל התאגידים הציבוריים (בש"ח)	יותר מ-300 מיליארד ש"ח (בכלל זה כ-10% משטחי המדינה ⁴)
סך ההכנסות השנתיות בכל התאגידים הציבוריים (בש"ח)	כ-100 מיליארד ש"ח, בכלל זה עשרה תאגידים שמחזור הכנסותיו של כל אחד מהם גדול מ-400 מיליון ש"ח ⁵
תחומי הפעילות (מספר התאגידים בתחום)	תרבות וספורט (18), ארכאולוגיה (1), בטיחות (2), ביטוח (2), בריאות (2), דת (1), חברה (3), הימורים (1), חקלאות (2), טבע (1), טכנולוגיה (1), אסדרה (3), מדע (1), ניקוז מים (13), משפט (1), פיננסים (1), פיתוח אזורי (3), שירות טכני לתעשייה (2), תחבורה (1), תעסוקה (1), תקשורת (2)

המקור: עיבוד של משרד מבקר המדינה למידע המפורסם באינטרנט

- מונח זה נקבע לאחרונה על ידי האקדמיה ללשון העברית.
- ניתן לסייג את המספר המוצג בדבר מספר התאגידים, שכן בהעדר גורם שמרכז תחתיו את כל התאגידים, אין נתון חד משמעי בנוגע למספרם. בפרט, שהפסיקה הכירה במספר גופים נוספים שהוקמו בחוק, כתאגידים ציבוריים.
- מעודכן לדצמבר 2018.
- רוב השטחים האלה הם שמורות טבע בניהול רשות הטבע והגנים הלאומיים.
- מכון התקנים, רשות הטבע והגנים הלאומיים, רשות שדות התעופה, הרשות להסדרי הימורים בספורט, מגן דוד אדום, הרשות לחדשנות טכנולוגית, המוסד לביטוח לאומי, רשות העתיקות, בנק ישראל ותאגיד השידור הישראלי.

תרשים 1: פילוח התאגידים לפי מחזור הכנסות בשנת 2018 (במיליוני ש"ח)



התאגידים הציבוריים הם חלק מהמגזר הציבורי, כמו משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות. לתאגידים הציבוריים מאפיינים דומים למאפייני משרד ממשלתי, חלק ממאפייניהם דומים יותר למאפייני חברה ממשלתית, ואילו חלק ממאפייניהם ייחודיים רק לו. תפקידו ותכליתו של התאגיד הציבורי הם לקדם עניינים ציבוריים, מתוקף סמכויות שהוקנו לו בחוק שמכוחו הוא הוקם (להלן - החוק המקים). יש תאגידים ציבוריים שהחוק המקים מקנה להם גם סמכויות שלטוניות, כגון אסדרה, פיקוח והטלת קנסות⁶. התאגיד הציבורי משמש נאמן הציבור בביצוע תפקידו, וחלות עליו חובות מתחום המשפט הציבורי. ייעודו אינו השאת רווחי, אלא השגת המטרות שנקבעו לו בחוק.

התאגידים הציבוריים נועדו לפעול כגופים עצמאיים בתחומם, בנפרד ממשרדי הממשלה, ולפיכך הם אינם משולבים במבנה הארגוני של הממשלה על מנת ליצור ריחוק מסוים מן הממשלה ולהקנות לו מידת מה של עצמאות. עובדי התאגיד אינם נמנים עם עובדי המדינה⁷. לתאגיד יש תקציב משלו; לעיתים קרובות מקורן של חלק מהכנסותיו הוא תקציב המדינה⁸. החוקים המקימים נחקקו בתקופות שונות. 20 מהם נחקקו בשנותיה הראשונות של המדינה, וחלקם לא עודכנו ולכן אינם משקפים את הידע והניסיון שנצבר והוטמע בשירות המדינה בנושא הממשל התאגידי⁹.

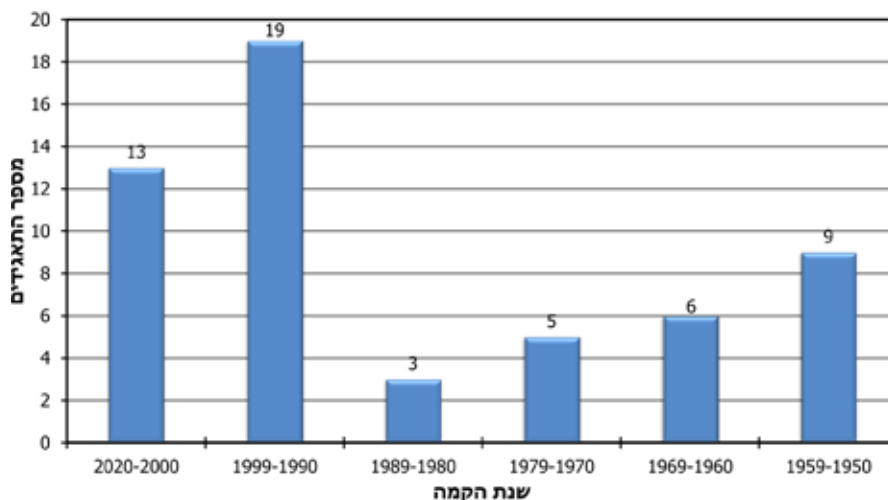
6 בנק ישראל, רשות התחרות והרשות לניירות ערך.

7 בחלק מהחוקים נקבע שדין עובדי התאגיד יהיה כדין עובדי המדינה בשינויים המחויבים, ובחלקם יש הסכמים קיבוציים המחילים על עובדי התאגיד את הוראות התקש"ר או הוראות דומות.

8 רשות שדות התעופה והמועצה להסדר הימורים בספורט ולשכת עורכי הדין אינן מקבלות תקצוב מהמדינה. אשר לתקצוב גופים נוספים - בשנת 2018 נתנה המדינה לרשות הטבע והגנים תמיכה בסך 50% בתקציבה, למגן דוד אדום - תמיכה בסך 12% מתקציבו, ולמכון התקנים - תמיכה בסך 6% מתקציבו.

9 ממשל תאגידי הוא מכלול התהליכים, המנהלים, המדיניות, החוקים, המוסדות ומבני הבקרה שלפיהם מתנהל ומבוקר תאגיד או ארגון.

תרשים 2: מספר התאגידים בחלוקה לפי שנת הקמתם



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה של נתוני חוקי הקמה של התאגידים.

על משרדי ממשלה חלים כללים, הוראות ותקנונים רבים המסדירים את פעולותיהם: תקנון הממשלה, הוראות תקנות ומשק (תכ"מ)¹⁰, הוראות נציבות המדינה ותקנון שירות המדינה (תקש"ר). על החברות הממשלתיות חל חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והגוף המפקח על יישומו הוא רשות החברות הממשלתיות. התאגידים הציבוריים נועדו לפעול כגוף עצמאי, וההוראות האמורות - החלות על משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות - אינן חלות עליהם באופן גורף, אין הוראות אחידות או חוק מסגרת ואין גוף המפקח על יישום ההוראות. יצוין כי על חלק מפעילות התאגידים הציבוריים מפקחים שרי ממשלה ומאסדרים, ובהם הממונה על השכר במשרד האוצר. ארבעה¹¹ מ-54 התאגידים כפופים ליחידת הביקורת של החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), והחשבים שלהם כפופים לחשכ"ל.

פעולות הביקורת

בחדשים דצמבר 2018 - יוני 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפיקוח הממשלתי על התאגידים הציבוריים ובממשל התאגידי בהם. הביקורת בוצעה הן באופן עקרוני בנוגע לכלל התאגידים הציבוריים, והן באופן פרטני, בחמישה תאגידים ציבוריים: בשלושה תאגידים ציבוריים גדולים: מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים)¹²;

10 התכ"מ כולל הוראות נוהל לענייני כספים עבור משרדי ממשלה.

11 המוסד לביטוח לאומי, רשות החדשנות, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ושירות התעסוקה.

12 הליקויים הנוגעים לביקורת פיננסית במכון התקנים מפורטים בדוח זה - מכון התקנים-ביקורת פיננסית



הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג); והמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - הטוטו). נוסף על כך, בשני תאגידים: במגן דוד אדום (להלן - מד"א) וברשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) נעשה מעקב אחר אופן הטיפול בסוגיות שהועלו בדוחות ביקורת קודמים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה, במשרד להגנת הסביבה, 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 העוסק בסוגיות של ממשל תאגידי (להלן - השאלון)¹³; על השאלון השיבו 31 תאגידים. השאלון מיועד לאפשר גיבוש של תמונת המצב בנושא מצב התאגידים הציבוריים המעודכנת ל-1.12.18 - מועד שנבחר באקראי לצורכי הביקורת. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה סעיפים נבחרים מ-15 החוקים המקימים של התאגידים הציבוריים המרכזיים¹⁴ (להלן - הסקירה).

פיקוח ובקרה על חברות ותאגידים

המועצה לתאגידים ציבוריים וגיבוש טיוטת הצעת חוק

בשנת 1992 מינה שר המשפטים דאז¹⁵ מועצה לתאגידים ציבוריים בראשותו של פרופ' יצחק זמיר, ולאחר פרישתו מונה לתפקיד פרופ' צבי זוסמן. המועצה התבקשה "להציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים, דרכי פעולתם וכל נושא אחר אשר קשור לתאגידים אלה, בהתחשב בהיבטים הכלכליים, המשפטיים והציבוריים הנוגעים לעניין זה". המועצה לתאגידים ציבוריים הוקמה לצורך גיבוש מדיניות כוללת ומושכלת בכל הנוגע לתאגידים ציבוריים. זאת לנוכח העובדה שכל אחד מהתאגידים שהוקמו במשך השנים פעל לפי הסדרים מיוחדים, שנקבעו בחוק המקימים אותם¹⁶. לרוב אין בנמצא נימוקים ברורים להבדלים בין ההסדרים השונים.

13 השאלון לא נשלח לתאגידים שמתפקידם הם מאסדרים - כמו הרשות לניירות ערך, בנק ישראל ותאגידים בהקמה - בראשית פעילותם או בשלבי סיומה.

14 להלן רשימת 15 התאגידים: המועצה להסדר הימורים בספורט, מכון וינגייט, רשות העתיקות, תאגיד השידור הישראלי, שירות התעסוקה, קרנית קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, המועצה להשכלה גבוהה, יד ושם, רשות שדות התעופה, לשכת עורכי דין, הרשות לפיתוח ירושלים, הרשות לשמירת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, מגן דוד אדום הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית ומכון התקנים. דוח זה אינו עוסק כלל ברגולטורים או במוסד לביטוח הלאומי, בדלים במידה ניכרת משאר התאגידים הציבוריים במטרותיהם.

15 מר דן מרידור

16 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים (יוני 2003), עמ' 7.



בשנת 2003 פרסמה המועצה לתאגידים ציבוריים^{17,18} דוח ובו ציינה כי יש לראות בתאגידים הציבוריים מגזר נפרד של השירות הציבורי. ההמלצות העיקריות של הדוח היו: (א) לחוקק חוק מסגרת, חוק התאגידים הציבוריים (בדומה לחוק החברות הממשלתיות), שמטרתו לעצב דפוסים ראויים ו"תנאי מינימום" לגבי הנושאים הרלוונטיים להקמת תאגיד ציבורי. חוק כאמור יקבע את ההסדרים שראוי להחיל על כלל התאגידים הציבוריים או על חלקם; (ב) להקים רשות תאגידים ציבוריים¹⁹ (להלן - רשות התאגידים הציבוריים או רשות התאגידים), בדומה לרשות החברות הממשלתיות. רשות התאגידים הציבוריים תפעל כגוף מטה, תסייע בהפעלת בקרה ופיקוח על כלל התאגידים הציבוריים מטעם הממשלה, ותייעץ לה בנושאים הנוגעים לתאגידים הציבוריים השונים; (ג) להסמיך את רשות התאגידים הציבוריים ואת השר שיעמוד בראשה, לקבוע כללים שיחולו על כלל התאגידים הציבוריים בנושאים שונים; (ד) לקבוע הליכי חקיקה והסדרה במגוון נושאים, ובהם עבודת מועצת התאגיד המיועדת לפקח על התאגידים הציבוריים. כמו כן הדוח עסק בחובת הזהירות והנאמנות של נושאי משרה בתאגיד הציבורי, בסדרי העסקת עובדים ובכללם מנכ"ל, היועץ המשפטי ומבקר הפנים, במנגנוני פיקוח ובקרה חיצוניים וכדומה. הדוח הוגש למשרד המשפטים. על בסיס המלצותיו הכין, בין היתר, משרד המשפטים הצעות לחקיקה.

בשנת 2014²⁰ הכין משרד המשפטים טיוטת חוק מסגרת בנושא חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ה-2014. טיוטת החוק התבססה על מסקנות המועצה לתאגידים ציבוריים. מטרתה הייתה לעגן בחוק הוראות שעניינן חיזוק ושיפור של הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים, ובין היתר להסדיר ולחזק את כלי הפיקוח על פעילותם של תאגידים ציבוריים ולהגביר את השקיפות הדיווחיות והנשיאה באחריות אישית (accountability) לניהול התאגידים. נוסף על כך הציע משרד המשפטים להקים רשות מפקחת על התאגידים הציבוריים - "רשות התאגידים הציבוריים", בדומה לרשות החברות הממשלתיות. בטיוטת החוק "הורחבו הסמכויות של השרים הממונים על התאגידים הציבוריים לתת הנחיות, בנסיבות המתאימות, לתאגידים שתחת אחריותם".

17 המועצה הוקמה בשנת 1992 כדי לטפל בנושא אי-האסדרה של גופים סטטוטוריים. היא הגישה דוח ביניים בשנת 1995 ודוח סופי בשנת 2003.

18 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים (יוני 2003).

19 רשות התאגידים הציבוריים לא הוקמה. וגם חוק לא חוקק.

20 בשנים 2011 ו-2013 הכין משרד המשפטים גרסאות שונות של טיוטת החוק, אך אלו לא קודמו לכדי חקיקה.

ההסדרים לשיפור ולחיזוק של הממשל התאגידי הנכללים בטיטות החוק כוללים את אלה: הסדרת מבנה התאגיד; הגדרה של תפקידים ניהוליים, של תחומי אחריותם, של סמכויותיהם ושל סדרי עבודתם; הגדרת היחס בין הממשלה לבין התאגיד הציבורי; הסדרת נושא חובת האמון וחובת הזהירות של נושאי משרה בתאגידים; איסור לביצוע עסקאות עם נושאי משרה; חובת מינוי שומרי סף; החובה להכין דוחות כספיים מבוקרים ולפרסמם; והקמת גוף שיוקנו לו סמכויות פיקוח על תאגידים ציבוריים. הצעת חוק התאגידים הציבוריים התבססה גם על נורמות שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות בחוק, התשל"ה-1975, ובחוק החברות, התשנ"ט-1999.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי הצעת חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ה-2014 בתוספת מסקנות המועצה לתאגידים ציבוריים והדוח המסכם של המועצה משנת 2003 מציגים את עמדתם המקצועית, הן מבחינת הנחיצות (ההדגשה במקור) לקביעת כללים בסוגיות השונות, והן מבחינת מנגנוני האסדרה הראויים לתאגידים ציבוריים. במועד סיום הביקורת הצעת החקיקה של חוק התאגידים. הציבוריים טרם התקדמה.

בדוח שלהלן ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לפעול בשיתוף להסדרת סוגיות רבות בממשל התאגידי הנוגעות לכלל התאגידים הציבוריים. בדוח נידונות גם סוגיות שאינן בתחום המומחיות של אחד או יותר ממשרדים אלו. עוד מומלץ למשרדים אלה להזמין הצעות ממאסדרים אחרים בעלי מומחיות בתחומים אלו ולתכלל את עמדותיהם לגבי ההסדרה הכללית שתפורסם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי "הצורך בהסדרה רוחבית לתחום התאגידים הציבוריים בא לידי ביטוי בטיטות חוק המסגרת, בין היתר באמצעות הצעה לתת סמכויות פיקוח ובקרה לגורם מאסדר אחד (רשות התאגידים הציבוריים) אולם בהינתן שהחוק לא קודם גם הגורם המאסדר טרם הוקם. לעמדתנו יש קושי כי משרד המשפטים יפעל בדרך של קביעת כללים במצב הקיים, בטרם שתקודם ותושלם החקיקה להסדרה רוחבית של התחום ובטרם שיוסמך מאסדר מתאים. כמו כן, ישנם נושאים שונים הנסקרים בטיטות דוח הביקורת אשר בזמנו כלל לא הוצע לכלול בטיטות חוק המסגרת, בדרך כלל מתוך הבנה כי מדובר בנושאים שבהם עדיף להעניק למאסדר ולתאגידים עצמם גמישות ולא לקבוע לגביהם כללים בחקיקה ראשית, שאותה יהיה קשה יותר לשנות בעת הצורך. במילים אחרות, לעמדתנו בחלק מהנושאים נכון "להותיר" לגורם המאסדר שיוסמך בעתיד "מרחב תמרון" ולכן גם אם וכאשר תקודם חקיקה להסדרת התחום לא נכון יהיה להסדיר נושאים אלה במסגרתה".



משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2020 (להלן - תשובת משרד הספורט), כי "אנו סבורים כי הסדרה כוללת ביחס לתאגידים הציבוריים היא אכן צעד אשר ראוי לשקלו. פתרון מבני, בצורת רשות שתפקידה ומומחיותה בליווי של תאגידים סטטוטוריים ובפיקוח על התנהלותם, בפרט בנושאים כלכליים, חשבונניים ועסקיים, שהם נושאי רוחב ואינם ספציפיים לתאגיד כזה או אחר". ... עם זאת, יצוין כי מהלך כזה טעון שינוי חקיקה. מזה מספר שנים עמלים גורמי משרד המשפטים על חקיקת חוק התאגידים הציבוריים, אשר קובע את המבנה התאגידי לתאגידים אלו ועקרונות יסוד להתנהלותם. בזמנו, מסרנו את הערותינו לטיטה, אולם למרבה הצער זו לא קודמה". עוד מסר משרד הספורט כי יש צורך לשקול הסדרה כוללת בנוגע לתאגידים הציבוריים, וכי הקמת רשות פיקוח לעניין תסייע ביישום נורמות של ממשל תאגידי תקין ובחזוקה. גם משרד ראש הממשלה תומך באסדרה של תאגידים ציבוריים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה נכתב, "המציאות הקיימת, שבה עשרות תאגידים ציבוריים פועלים ללא פיקוח ובקרה מספקת, אינם מנהלים בצורה פיננסית נאותה ואינם שקופים דיים לציבור דורשת התייחסות ותיקום מידיים. התאגידים הציבוריים אמורים על מגוון רחב של שירותים חשובים המסופקים לאזרחים ומנהלים עשרות מיליארדי שקלים מכספי הציבור בכל שנה ועל כן ראוי שהתנהלותם תהיה מיטבית, וכן תהא שקופה לציבור ונתונה לבקרה ולביקורת".

מגן דוד אדום ורשות ניירות ערך מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי הם נבדלים מהתאגידים האחרים בכך שטיב הפעילות שלהם מחייב עצמאות, ולכן, הם סבורים כי ראוי להחריגם מהמלצות בדוח זה.

לשכת עורכי הדין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי, "בניגוד לתאגיד ציבורי אשר מוקם כדי לתת שירות למשרד הממשלתי הרלוונטי, לשכת עורכי הדין הינה תאגיד מקצועי שנועד להסדיר את מקצוע עריכת הדין ולהעניק שירות, בהתאם להוראות חוק הלשכה, לחבריה ומוסדותיה נבחרים בבחירות תקופתיות בהם כל חבר לשכה יכול להתמודד ועל כן בחירת חברי המועצה וועדי המחוז על ידי חברי הלשכה היא הדרך הנכונה לפעילותם של גופים אלו".



הממשל התאגידי והחלת תקנות סוקס בחברות הממשלתיות

בשנת 2002, בעקבות שערוריות פיננסיות בחברות ציבוריות בארה"ב, חוקק חוק סרבנס אוקסלי (להלן - סוקס)²¹ כדי לחזק את הממשל התאגידי בחברות ציבוריות בארה"ב. סעיף 302 בסוקס מטיל, בין היתר, על ההנהלה את האחריות לדיווחים הכספיים של התאגידים, ומטיל על כל אחד מהמנהלים הבכירים בתאגיד אחריות אישית לדיווחים הכספיים. סעיף 404 בסוקס דורש מההנהלה להצהיר שהיא מבצעת בכלל הארגון בקורות פנימיות על כל התהליכים העסקיים המשפיעים על הדוחות הכספיים, וכי היא מוודאת שבקורות אלה אפקטיביות. מסעיף זה עולה כי תאגידים נדרשים לפקח על כלל התהליכים העסקיים המהותיים הנוגעים לדיווח הכספי שלהם ולבצע בקרה עליהם (ראו להלן הפרק בנושא אימוץ הוראות סעיף 404 בסוקס על ידי רשות החברות הממשלתיות).

רשות החברות הייתה חלוצה בפעילותה להידוק הבקורות על החברות הממשלתיות, והיא אימצה כמה נורמות המקובלות בארצות הברית: בקורות חשבונאיות בסקטור הפרטי ובסקטור הממשלתי, ובהם חלקים מהסוקס בארה"ב; כללי הביקורת של ה-PCAOB²²; מודל הבקרה הבין-לאומי האמריקני "COSO"²³. בשנת 2005 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), (התשס"ו-2005)²⁴, בדומה לסוקס 302, ובהן הוראות בדבר הפעולות שעל החברות הממשלתיות לנקוט להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון. בתקנות נקבע²⁵ כי חברה ממשלתית תצטרך לדווחותיה הכספיים ולדוח הדירקטוריון השנתי והרבעוני דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים שלה, ולדוח יצורפו הצהרות חתומות בידי כל נושא משרה שנדרש לחתום על אותם דוחות: האחראי לענייני כספים, המנכ"ל ואחד או שניים מחברי הדירקטוריון, ובהם יו"ר הדירקטוריון, ובהיעדרו - הדירקטור שהתמנה ליו"ר ישיבת הדירקטוריון שבה אושרו הדוחות הכספיים.

21 Sarbanes-Oxley Act, Public Law 107-204, July 30, 2002

22 Public Company Accounting Oversight Board. מטרתו לפקח על הביקורת בחברות ציבוריות ובקר ברוקרים בארה"ב כדי להגן על הציבור ולקדם את האינטרס הציבורי בהכנת דוחות ביקורת אינפורמטיביים, מדויקים ועצמאיים.

23 The Committee of Sponsoring Organizations (COSO) מפתח מסגרות והדרכה לניהול סיכונים בארגון, בקרה פנימית וגילוי מעילות.

24 על בסיס הוראות סעיף 302 בחוק הסוקס.

25 ראו תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005, וחוזר רשות החברות הממשלתיות - דוחות כספיים - דוחות שנתיים וביניים (ינואר 2020).



מטרת התקנות הייתה, בין היתר, להביא לכך שהחובות על הדוחות וגורמים נוספים יישאו באחריות אישית (accountability) לדוחות במסגרת שרשור חתימות לצורך אישור, בין היתר, כי הם בדקו את הדוחות הרלוונטיים, ולמיטב ידיעתם אין בהם מצג לא נכון או מצג חסר, וכי גילו את כל הליקויים ונקודות התורפה המהותיים בבקורות הפיננסיות המתבצעות לצורכי הדיווח הכספי. כמו כן, חותמי הדוחות מצהירים על אחריותם לבקורות שמטרתן לאתר הליקויים, הקיימים, לנהלים בעל ליקויים בבקורות ולשרשור חתימות של חברי ההנהלה הבכירה כלפי מטה בחברה באופן שכל גורם בחברה יהיה אחראי לנתונים שבתחום סמכותו הנכללים בדיווח הכספי.

בשנת 2007 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007²⁶, בדומה לסוקס 404, ונקבע בהן שחברה ממשלתית שמחזור הכנסותיה או היקף נכסיה גדולים מ-400 מיליון ש"ח תצרך לדוחותיה השנתיים דוח נוסף בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל, ובו יפורטו הליקויים המהותיים בפעילותה, אם אכן נמצאו ליקויים כאמור. כמו כן ייכללו בדוח זה הצהרות בחתימתו של כל נושא משרה החתום על כך על הדוחות הכספיים, או על דוח הדירקטוריון. נוסף על כך, נדרש גם רואה החשבון המבקר של החברה לכלול בדוח הנוסף את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בחברה ובדבר הליקויים המהותיים שהוא זיהה, בהתבסס על מודל בקרה מקובל, לרבות כאלה שלא ניתן להם גילוי נאות בהערכת הדירקטוריון וההנהלה.

מטרת התקנות משנת 2007 היא גיבוש תהליך מובנה יותר של הדיווח הכספי והבקורות הפיננסיות, שיחזק את הבקרה על נכונות הדוחות הכספיים בחברות הממשלתיות, ובמסגרת בקרה זו להביא לתיקון ליקויים ונקודות תורפה בתהליכי הבקורות ובדוחות, באמצעות הסבת תשומת ליבם של כל משתמשים בדוחות לליקויים מהותיים שהועלו בדוחות ובבקרה על הדיווח הכספי.

בביקורת נמצא כי לא הותקנו תקנות דומות עבור תאגידים ציבוריים.

משרד מבקר המדינה בדק את הדוחות הכספיים המבוקרים של חמישה תאגידים ציבוריים, ובבדיקתו נמצא כי בארבעה תאגידים לא בוצעו בקורות דומות לתקנות החלות על החברות הממשלתיות בהתאם לסוקס 302 וסוקס 404, בתאגיד ציבורי אחד (הטוטו) נמצא כי המנהלים חותמים על הצהרות מנהלים בעת הכנת הדוחות הכספיים, בהתאם לתיקון לחוק²⁷.

26 תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007.

27 חוק המועצה להסדרי הימורים בספורט, (תיקון מס' 10), תשע"ז-2017 ו(תיקון מס' 13), תשע"ח-2018.

לוח 2: חמישה תאגידים ציבוריים גדולים שלא החילו על עצמם את הוראות סוקס 302 וסוקס 404

שם התאגיד	ההכנסה לשנת 2018 (במיליוני ש"ח)	מספר העובדים (לא כולל מתנדבים וקבלנים)
רשות שדות התעופה	3,831	2,000
המועצה להסדר הימורים בספורט	2,934	150
רשות הטבע והגנים	650	750
מגן דוד אדום	650	1,500
מכון התקנים	417	900

המקור: נתוני דוחות כספיים של התאגידים, בעיבוד משרד מבקר המדינה

למועד סיום הביקורת חלק מהתאגידים הציבוריים שהם בעלי מחזור הכנסות או נכסים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ויותר אינם מגישים הצהרת מנהלים בדבר נשיאה באחריות אישית; ואף אינם מגישים דוח נוסף בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית, בהתאם לסטנדרטים המקובלים בארץ ובעולם בעניין ממשל תאגידי בחברות ממשלתיות ואחרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלות התאגידים הציבוריים, בפרט אלו בעלי מחזור הכנסות שנתיות או בעלי היקף נכסים בסכום של 400 מיליון ש"ח ויותר, כפי שנהוג בקרב חברות ממשלתיות, לבחון אם באפשרותם להחיל כללים באסדרה עצמית בעניין הצהרות מנהלים בדבר נכונות הדוחות הכספיים (סוקס 302) ולאמץ כללי בדיקה מקיפה של אפקטיביות הבקרה הפנימית (סוקס 404).

רשות שדות התעופה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת רש"ת) כי אף שרש"ת היא תאגיד הפועל על פי חוק שאינו כפוף להנחיות רשות החברות הממשלתיות, היא פעלה ופועלת באופן וולונטרי לאימוץ הנחיות המופצות מפעם לפעם ותקנות שונות להגברת הבקורות והפיקוח בפועלה.

עוד מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים יבחנו דרכים לשפר את הממשל התאגידי של התאגידים הציבוריים בדומה לחברות הממשלתיות בנושא הצהרות מנהלים בדבר נכונות הדוחות הכספיים (סוקס 302) ואימוץ כללי בדיקה מקיפה של אפקטיביות הבקרה הפנימית (סוקס 404) ובפרט לגבי תאגידים ציבוריים בעלי מחזור הכנסות שנתיות או בעלי היקף נכסים בסכום של 400 מיליון ש"ח ויותר.



הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי (ועדת גושן)

בשנת 2006 הקימה הרשות לניירות ערך בישראל ועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי (Corporate Governance), בראשות פרופ' זוהר גושן (להלן - ועדת גושן). ועדת גושן הגישה ביוני 2006 דוח ובו הוגדר "ממשל תאגידי" כדלקמן: "עקרונות הממשל התאגידי מהווים אוסף של עקרונות וכללים המגדירים כיצד ראוי שחברות ציבוריות תתנהלנה בהיבטי בקרה ופיקוח. לעיתים עקרונות הממשל התאגידי שונים מהדין הקיים, אך עקרונות אלה אינם באים להחליפו או לתקנו, אלא להוות נדבך נוסף לדין המחייב". ככל שרמת הממשל התאגידי של החברות תהיה גבוהה יותר, יפחת הסיכון הכרוך בהיבטי הממשל התאגידי ויגבר האמון בין הצדדים²⁸. הרשות לניירות ערך אימצה חלק מהמלצות ועדת גושן בתיקוני חקיקה בשנים שלאחר פרסום דוח הוועדה, והן חלות על החברות המדווחות²⁹.

ועדת גושן המליצה לחזק את עצמאותו של הדירקטוריון באופן שלפחות מחצית הדירקטורים יהיו דירקטורים חיצוניים^{30,31}; רוב חברי ועדת הביקורת יהיו דירקטורים עצמאיים (לרבות חיצוניים)³²; ימונה מבקר פנים; יתקיים מספר מזערי של ישיבות דירקטוריון³³; יאשרו התקציב והדוחות הכספיים; תתבצע הפרדה בין תפקיד יו"ר הדירקטוריון ובין תפקיד המנכ"ל; יוגדר תפקיד היו"ר; יוכנו דוחות כספיים מבוקרים, ויתפרסמו הצהרות מנהלי התאגיד בדבר נכונותם של הדוחות הכספיים של התאגיד ובדבר טיב הבקרה הפנימית בתאגיד; בעת הצורך יינתן מידע נוסף שאינו מוצג בדוחות הכספיים של התאגיד³⁴.

בדוח ועדת גושן הומלץ כי על חברה ציבורית להצהיר כי מערכת הבקרה הפנימית שלה - ובכלל זה הבקרה על פעילותה השוטפת ומערכת הדיווח - איכותית ויעילה. על ההצהרה חותמים באופן אישי ובנפרד המנכ"ל ונושא המשרה הבכיר בתחום הכספים של החברה. במסגרת ההצהרה מדווחת החברה על נאותות המצגים בדוחות, ועל עמידתה בדרישה לקבוע ולקיים בקרות ונהלים הנוגעים לדיווח הכספי ולדרישות הגילוי. כמו כן נדרשת החברה לדווח, במסגרת הצהרתה, כי מידת האפקטיביות של הבקרות ונהלים לצורך הגילוי הנדרש בדוחותיה הכספיים היא נאותה, וכן יינתן גילוי דעת מפורט לרואה החשבון המבקר, לדירקטוריון ולוועדת הביקורת של החברה בדבר מכלול הממצאים. להצהרת המנהלים יצורף דוח של רואה

28 "ממשל תאגידי מאוזן בחברות ללא גרעין שליטה", נייר עמדה חברת אנטרופי, (מרץ 2019).

29 חברות ציבוריות הרשומות למסחר בבורסה וחייבות לפרסם דוחות מסוימים לידיעת הציבור.

30 דוח ועדת גושן, סעיף 1.1.4.

31 דירקטורים שוועדת הביקורת של החברה קבעה כי הם עצמאיים לאחר שבחנה את הקשרים בינם לבין החברה, בעל השליטה ונושאי משרה בחברה, ונימקה את קביעתה כאמור תוך התחשבות בקשרים אלו ובנסיבות אחרות הרלוונטיות בעת קביעה זו.

32 דוח ועדת גושן, עמ' 52.

33 תפקידו לנווט את מדיניות התאגיד ובכלל זה את רמת החשיפה לסיכונים.

34 ראו דוח ועדת גושן, עמ' 33.



החשבון המבקר לגבי נאותות המצגים בהצהרה. חברה שלא תצרף הצהרת מנהלים ודוח רואה חשבון, כאמור לעיל, תיחשב למי שלא הגישה דוחות כספיים מבוקרים כדין. ההצהרה נועדה להגביר את פעילותם ומחויבותם של המנהלים בנושא, לחזק את מערכות הבקרה בחברות ולהגביר את אומן ציבור המשקיעים בדוחות השנתיים.

המלצות הבנק העולמי וה-OECD לשיפור הממשל התאגידי בתאגידים ציבוריים

בשנים 2014 ו-2015 פיתחו הבנק העולמי³⁵ וה-OECD³⁶ הצעות וכלים לשיפור הממשל התאגידי בתאגידים ציבוריים ולהסדרת היחסים בין הממשלה ובין התאגידים.

המדריך של הבנק העולמי לניהול תאגידים ציבוריים משנת 2014 כולל ארגז כלים לשיפור ניהול התאגידים בנושאים אלה: הקמת מסגרת חוקית ופיתוח קוד לאומי לממשל תאגידי; דרכים להגברת פיקוח המדינה על התאגידים והגברת המחויבות לניהול תקין; הפרדת תפקיד המדינה כבעל התאגיד וכקובע מדיניות וסמכות רגולטורית; פיתוח אמצעים למניעת התערבות המדינה בניהול; הקמת מערכת להערכת תפקוד התאגיד; הצעות להגברת המקצועיות של חברי הדירקטוריון ושיפורים במערכת הדיווח הכספי. המדריך התמקד בתאגידים מסחריים שיש למדינה שליטה מהותית בהם באמצעות בעלות מלאה, מהותית או חלקית. עם זאת, יש דמיון ניכר בין רוב התאגידים, לרבות התאגידים הציבוריים, בכל הנוגע לענייני ממשל תאגידי.

המדריך של ה-OECD³⁷ כולל המלצות רבות לקידום השקיפות בתאגיד ציבורי כדי לסייע לממשלה, בלי להתערב בניהולו היום-יומי. להלן יוצגו עיקרי ההצעות לתפקידי הממשלה בתאגידים הציבוריים:

המדינה חייבת לפעול כדי לוודא שניהול התאגיד הציבורי מבוצע בשקיפות, באופן אחראי, במקצועיות וביעילות; יש לקבוע תבנית אחידה ככל האפשר למבנה המשפטי של התאגידים הציבוריים; יש לבצע את פעילות התאגידים לפי הכללים המקובלים בחברות ממשלתיות; הממשלה צריכה לתת חופש פעולה מלא לתאגיד הציבורי לביצוע משימותיו ולא באופן ניהול; על הממשלה להימנע משינוי מטרות התאגיד באופן שאינו שקוף ולכבד את עצמאותו ויחידותו; יש להגדיר בבירור את היחסים בין התאגיד ובין גופים ציבוריים רלוונטיים.

35 Corporate Governance of State-Owned Enterprises- a tool kit, **World Bank Group**, 2014
 36 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. OECD (2015),

37 בדומה למדריך של הבנק העולמי, ההנחיות מיועדות מלכתחילה לתאגידים ציבוריים שפעולותיהם או חלק מהן בעיקר הן בעלות אופי כלכלי. אך הכללים המפורטים בדוח זה מתאימים גם לתאגידים ציבוריים בעלי אופי לא כלכלי.



הממשל התאגידי בתאגידים ציבוריים

דירקטוריון (הוועד הפועל, המועצה, המליאה)

על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, האורגנים העומדים בראשה של כל חברה הם: אספה כללית³⁸, הדירקטוריון והמנכ"ל שלה. בהתאם למדרג ההיררכי בחברה, בראשו עומדת האספה הכללית של בעלי המניות; בחברות ממשלתיות השרים מייצגים את הציבור, הגורם הכפוף בעלי המניות הוא הדירקטוריון (בתאגידים ציבוריים לעיתים ועד פועל או מועצה) והגורם הכפוף לדירקטוריון הוא המנכ"ל.

הדירקטוריון³⁹ הוא הגוף המוסמך לפקח על המנכ"ל, להתוות את מדיניות החברה ולנהל את ענייניה ככלל. המנכ"ל ממונה על ניהולה השוטף של החברה, בהתאם למדיניות שהתווה הדירקטוריון. הדירקטוריון אחראי להכין את הדוחות הכספיים של החברה ולדווח לאספה השנתית של בעלי המניות על מצבה של החברה ועל תוצאותיה העסקיות לתקופת הכנת הדוחות.

תאגידים ציבוריים שחסר בהם יו"ר דירקטוריון

התפקיד המרכזי של יו"ר הדירקטוריון הוא לנהל את עבודת הדירקטוריון, ובין היתר לקדם את הממשל התאגידי ולקבוע את הדגשים וסדר היום בישיבות הדירקטוריון, וכן את סדרי העדיפויות של הדירקטוריון⁴⁰. אם לא מונה יו"ר דירקטוריון, עבודת הדירקטוריון עלולה להיפגע היות שחסר דירקטור אחראי להמשכיות בפעילות הפיקוח וההדרכה של התאגיד, לקידום הממשל התאגידי ולפעולת הדירקטוריון.

בחברות ממשלתיות בוחר הדירקטוריון את יו"ר הדירקטוריון. הבחירה טעונה אישור של הוועדה לבדיקת מינויים ואישור של השרים. החוק קובע כמה תנאי כשירות שנדרשים מיו"ר וקובע בצידן תנאי פסלות לכהונה כיו"ר. בחוזר של רשות החברות "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" הובהר כי "חוק החברות הממשלתיות אינו מאפשר מינוי יו"ר דירקטוריון בפועל, מ"מ יו"ר הדירקטוריון או בעל תואר דומה בחברה ממשלתית". בחוזר נקבע גם כי עם סיום כהונה של דירקטור, מסתיימת גם כהונתו כיו"ר הדירקטוריון. לכן עם סיום הכהונה של היו"ר כדירקטור בחברה - "הדירקטוריון חייב לבחור מחדש יו"ר דירקטוריון".

38 אספה כללית של בעלי המניות.

39 בתאגידים ציבוריים, הגופים המקבילים לדירקטוריון - שהוא הגוף העליון - הם לרוב הוועד הפועל או המועצה או המליאה; בדוח נעשה שימוש בעיקר במילה "דירקטוריון".

40 Board Effect, What is the role of the Board Chairman



מבדיקת התשובות על השאלון עולה שארבעה⁴¹ מ-31 התאגידים שהשיבו על השאלון ציינו בתשובותיהם כי אין לדירקטוריון יו"ר קבוע, יצוין כי יתר התאגידים שענו על השאלה ציינו שיש יו"ר קבוע לדירקטוריון התאגיד.

על השרים האחראים לתאגידים הציבוריים - הרשות הלאומית לביטוח בדרכים, קרנית חברה לביטוח, רשות הטבע והגנים (רט"ג), והרשות לפיתוח ירושלים לפעול למינוי יו"ר דירקטוריון קבוע. מומלץ לעקוב בצורה שוטפת אודות תקופות הכהונה על מנת להימנע ממצב של העדר יו"ר דירקטוריון קבוע.

אי-איוש הדירקטוריון

בחוק ממנו הוקם כל תאגיד מופיע מספר הדירקטורים בדירקטוריון. כדי לאפשר לדירקטוריון לתפקד במיטבו יש צורך באיוש מלא של דירקטורים. כך הדירקטוריון יכול להפעיל ועדות משנה (כגון ועדת ביקורת, ועדת כספים וועדות ייעודיות לארגון). ועדות אלו אמורות לבחון ביסודיות את פעילות התאגיד בתחום שהן אמונות עליו. השתתפות הדירקטורים בוועדות השונות מאפשרת לדירקטוריון לפקח היטב על הפעילות בתאגיד. כאשר הרכב הדירקטוריון חסר, נפגעת יכולת הפיקוח והבקרה של המדינה על פעילות התאגיד. משרד מבקר המדינה ציין בעבר⁴² שדירקטוריונים רבים פועלים לעיתים קרובות בהרכב חסר.

בתאגידים שבהם מכהנים דירקטורים מעטים, הדירקטורים פעילים בכמה ועדות בעת ובעונה אחת; המחסור בדירקטורים גורם לכך שאין מגוון דעות בדירקטוריון ובוועדותיו; והדירקטורים הפעילים נדרשים להשקיע זמן רב יותר בפעילות התאגיד. לעיתים החוסר בדירקטורים עלול לגורם לכך שהחלטות מתקבלות על ידי דירקטורים מעטים; שיש חוסר בדירקטורים בעלי מומחיות נדרשת (כגון מומחיות פיננסית) ושמתקיימים דיונים שטחיים של הדירקטוריון ושל תת-הוועדות.

מבדיקת השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה לתאגידים הציבוריים עלה כי ב-17 (כ-55%) מ-31 התאגידים הציבוריים שהשיבו על השאלון היה הרכב הדירקטוריון חסר, כי חלק מהדירקטורים החסרים היו עובדי מדינה, ובהם נציגים של הציבור ושל גורמים שונים האמורים לשלוח נציגים לדירקטוריונים. להלן בלוח 3 יובאו דוגמאות לתאגידים שהרכב הדירקטוריון שלהם חסר ומספר הגופים שלא מינו דירקטורים מטעמם, לפי הנתונים המעודכנים לדצמבר 2018.

41 הרשות הלאומית לביטוח בדרכים, קרנית חברה לביטוח, רשות הטבע והגנים (רט"ג), והרשות לפיתוח ירושלים.

42 מבקר המדינה, דוח מיוחד לשנת 2017, מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות; מבקר המדינה, דוח 57ב (2005), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 279.



לוח 3: השוואה בין תקן הדירקטוריון למספר הדירקטורים בפועל, ומספר הגופים שלא מינו דירקטורים (מעודכן לדצמבר 2018)

שם התאגיד	מספר חברי הדירקטוריון בתקן	מספר הגופים אשר לא מינו את כל חברי הדירקטוריון הנדרשים*	דירקטורים חסרים	שיעור חברי הדירקטוריון חסרים
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	19	8	10	53%
רשות שדות התעופה	15	3	6	40%
הרשות לפיתוח ירושלים	15	5	5	33%
רשות ניקוז ונחלים ירדן דרומי	23	3	3	13%

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה של נתוני הסקר שנשלח לתאגידים ציבוריים

ברשות לפיתוח ירושלים חמישה משרדי ממשלה לא מינו דירקטורים מטעמם: משרד התיירות, משרד האוצר, משרד השיכון, משרד הבריאות ומשרד הפנים. ברשות הטבע והגנים חסרים עשרה דירקטורים משמונה גופים שלא מינו נציגים לדירקטוריון: ארבעה משרדי ממשלה וארבע אוניברסיטאות.

הדבר מחדד הצורך לבחינת מנגנונים להסדרת מינויים של כלל חברי הדירקטוריון בתאגידים בדרך שתאפשר תפקוד עם הרכבים מלאים.

השתתפות דירקטורים בישיבות הדירקטוריון

מעבר לחשיבות של מינוי הרכב מלא של הדירקטוריון, יש חשיבות להשתתפותם הקבועה של הדירקטורים בדיונים. השתתפות חלקית או חסרה בדירקטוריון מפחיתה את הגיוון של הדירקטוריון ובכך מקשה לקבל החלטה מושכלת, וכן פוגעת בתפקוד תת-הוועדות של הדירקטוריון. להלן דוגמא:

לוח 4: רט"ג - תקן הדירקטוריון, הרכבו, ומספר הדירקטורים שהשתתפו ב-29 דיוני הדירקטוריון בשנים 2016 - 2018

עובדי מדינה	נציגים אחרים	
7	12	תקן דירקטורים
1 - 4	4 - 8	דירקטורים שמונו
3	5	מספרם הממוצע של דירקטורים שהשתתפו בדיונים

מקור הנתונים: פרוטוקולים של רט"ג. בעיבוד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בפועל השתתפו במוצע בישיבות הדירקטוריון פחות מ-50% מהדירקטורים שהיו אמורים להשתתף בהן לפי התקן שנקבע לדירקטוריון.

במועד סיום הביקורת בנושא, במרץ 2019, נמצא כי החוסר בדירקטורים ברט"ג שורר יותר משבע שנים. מבקר המדינה העיר על כך בדוח ביקורת משנת 2014.⁴³ בדצמבר 2018 פנה מבקר המדינה דאז, בעקבות פניית דירקטוריון רט"ג, לשר להגנת הסביבה, האחראי למנות דירקטורים ברט"ג, בבקשה שהוא יעדכן אותו בעניין צעדים שננקטו כדי למנות את הדירקטורים החסרים. (פירוט נוסף ראו בהמשך בפרק על הרט"ג).

במרץ 2019 השיב השר למבקר המדינה⁴⁴ שלדעתו המחסור בחברי הדירקטוריון נובע מעיכוב במינוי דירקטור מחליף, במקרים בהם מינוי הדירקטור הקבוע הסתיים, מהתמשכות הליך המינויים ומהסרבול הפרוצדורלי הכרוך במילוי הטפסים בשלבים השונים שעוברים המועמדים עד לקבלת המינוי הסופי.

יצוין כי רק בשניים מ-15 החוקים המקימים⁴⁵ שסקר צוות הביקורת נקבע כי דירקטור שכהונתו פגה ימשיך לכהן תקופה נוספת עד למינוי מחליף⁴⁶, זאת כדי למנוע מצב ביניים שבו חסרים דירקטורים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו מיולי 2020 כי, "כבר בימים אלו פועלים הגורמים הרלוונטיים במשרד מול השר הנכנס לקדם ביתר שאת את השלמת המינויים החסרים. במקביל, "אנו נבחן את נוכחותם ותפקודם של דירקטורים מכהנים, על-מנת להפסיק את כהונתם של דירקטורים שאינם ממלאים את תפקידם". עוד ציין המשרד כי הליכי המינוי מורכבים וממושכים, ולעיתים קרובות המועמדים ממתנים זמן רב עד לאישורם.

מניין חוקי לקבלת החלטה (קווארום) בדירקטוריון

יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 כיהנו ממשלות ישראל והשרים בתקופות בחירות, שבהן חלות מגבלות לגבי מינויים חדשים. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר מינויים בתקופת בחירות נקבעים כללים בדבר המועד שבו ניתן למנות חברי דירקטוריון בתקופת בחירות, בכפוף למגבלות⁴⁷. ההנחיות קובעות, בין היתר, כי ניתן לבצע מינויים שהועברו לבדיקת ועדת מינויים עוד לפני הקמת ממשלת מעבר,

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א', הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, 2013, עמ' 1513.

44 מכתב השר להגנת הסביבה למבקר המדינה מ-4.3.19.

45 שני חוקים מקימים אלו הם של תאגידים חדשים.

46 לדוגמה, חוק המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט), התשע"ז-2017, סעיף 15א.

47 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ינואר 2020), הנחיה 1.1501.



כי בתקופת בחירות ניתן לאשר מינויים ובלבד שהמינוי נחוץ להבטחת פעילות תקינה של התאגיד הציבורי ואין למועמד זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה. עוד נקבע בהנחיות כי ניתן למנות עובדי מדינה לדירקטוריון. עוד נקבע כי, ככל שמדובר במינוי עובדי מדינה לדירקטוריון של תאגיד - החששות פוחתים באופן ניכר ולכן ניתן לקדם את מינויים בכפוף לבחינה שתבוצע ביחס לאיזון הנדרש בין עובדי המדינה לנציגים אחרים.

כדי שדיוני הדירקטוריון והחלטותיו ישקפו את הדעות השונות של חבריו וכדי למנוע מצב שהחלטה תתקבל על ידי מספר מזערי של דירקטורים שנכחו בישיבה, מקובל לקבוע מניין חוקי מינימלי של דירקטורים שיהיו נוכחים בישיבה לקבלת החלטה מחייבת (להלן - מניין חוקי). אם לא נקבע מניין חוקי למתן תוקף לקיום ישיבות ולקבלת החלטות של הדירקטוריון, ייתכנו מקרים שבהם השתתפות דלה מקרב הדירקטורים המכהנים תגרום לכך שהחלטות מהותיות יתקבלו בפורום בהשתתפות מספר קטן של דירקטורים, ללא ייצוג של כלל חברי הדירקטוריון ובלא שנשקלו כלל ההיבטים של הנושא.

מסקירת 15 חוקי הקמה ותקנונים של תאגידים ציבוריים עלה כי בשלושה מהם⁴⁸ לא נקבע המניין החוקי לקיום ישיבה, וכי מספר חברי הדירקטוריון המשתתפים בישיבה קטן מהמניין החוקי הנדרש לקבלת החלטה בת תוקף. במצב זה, שבו לא נקבע קוורום בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בכל חיקוק אחר, עלולות להתקבל החלטות משמעותיות על ידי מספר מועט של דירקטורים, שאינם מייצגים את העמדות השונות שבקרב הדירקטורים. רק בשני חוקים, שנחקקו בחמש שנים האחרונות⁴⁹, נקבע במפורש שהמניין החוקי של המשתתפים בדירקטוריון הוא רוב הדירקטורים המכהנים באותו מועד. בשאר החוקים לעיל, שבהם מאוזכר הנושא, נקבעו תנאים שונים לקביעת מניין חוקי⁵⁰.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כל תאגיד יגבש כללים הקובעים את ההרכב והמניין החוקי של המשתתפים בישיבות דירקטוריון, הנחוצים לקבלת החלטות בנות תוקף, וכי משרד המשפטים והשרים האחראים לתאגידים הציבוריים יבחנו קביעת כללים בנושאים אלו עבור כלל התאגידים והשרים יפעלו לאיוש מלא של הדירקטוריונים וליצירת מנגנונים לעידוד השתתפות הדירקטורים שמונו בישיבות התאגיד ולמעקב בנושא.

48 הרשות לפיתוח ירושלים, קרנית, רשות הטבע והגנים.

49 חוק המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט), התשע"ז-2017; חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014. בחוק ההקמה של הטוטו, מובאת ההגדרה של מניין חוקי של ישיבות הדירקטוריון.

50 יצוין שבחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, נאמר כי, "פעולה שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם".

עובדי מדינה בדירקטוריונים

1. מבדיקת השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה עולה כי בתאגידים ציבוריים רבים לא מונו עובדי מדינה לדירקטוריון אף שהדבר נדרש בחוק המקום.
2. לוח 5 להלן מובאות דוגמאות של תאגידים ציבוריים שענו על השאלון, ומתשובותיהם על השאלון עולה כי היה איש חסר של חברי דירקטוריון מקרב עובדי המדינה, לפי נתונים המעודכנים לדצמבר 2018.

לוח 5: משרדי ממשלה שלא מינו דירקטורים מטעמם לדירקטוריונים בתאגידים ציבוריים (מעודכן לדצמבר 2018)

משרדים ממשלתיים שלא מינו דירקטורים לתאגידים ציבוריים					שם התאגיד
	משרד החקלאות	משרד החינוך	הגנת הסביבה	אוצר	רט"ג
תיירות	פנים	הבריאות	שיכון	אוצר	הרשות לפיתוח ירושלים
				אוצר (2)	המועצה להסדר הימורים בספורט
			תרבות וספורט	ראש הממשלה	מרכז זלמן שז"ר
				אוצר (2)	קרנית חברת ביטוח

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתונים שהתאגידים סיפקו במענה על השאלון.

מהנתונים בלוח 5 ומהתשובות על השאלון עולה שב-9 (כ-30%) מ-31 התאגידים שנבדקו היו חסרים בדירקטוריון דירקטורים מקרב עובדי המדינה. התאגידים נבדלו ביניהם מבחינת הסיבות לאי-מינוי הדירקטורים, אך התוצאה היא שלא מומש רצון המחוקק שנקבע בחוקי ההקמה ולפיו תהיה למשרדי הממשלה נציגות בדירקטוריונים, כדי שהם יוכלו להשפיע על ההחלטות המתקבלות בדירקטוריון הנוגעות לתחום עיסוקם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרדי הממשלה והשרים האחראים לכך להקפיד למנות עובדי מדינה כדירקטורים על פי החוקים המקימים כדי שלא ייפגעו עבודת התאגידים והפיקוח של הדירקטוריון על הנהלת התאגיד.



3. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁵¹ נקבע כי יש לייחס חשיבות למינויים של עובדי מדינה לדירקטוריונים בתאגידים ציבוריים. כלי חשוב לשמירה על אינטרס הציבור בחברות הציבוריות הוא שילובם של עובדי מדינה מקצועיים, הן מקרב המשרדים האחראים (כל משרד והחברות שבאחריותו) והן מקרב משרדים אחרים, המופקדים על תחומי הפעילות של התאגיד, ובראש וראשונה משרד האוצר⁵².

אחד הנימוקים להכללת עובדי מדינה בהרכב הדירקטוריון הוא שהנציג מהמשרד הממשלתי יכול לשקול את מדיניותו של המשרד בנושאים הרלוונטיים לתאגיד. נציג המשרד הממשלתי כחבר דירקטוריון יכול לסייע לשר שמינה אותו לדירקטור לפקח על התאגיד הציבורי ולשמש שליחו בעניין זה.

להלן בלוח 6 יפורט מספרם של נציגי ציבור ועובדי מדינה בדירקטוריון מקרב כלל הדירקטורים בתאגידים, כפי שנמצא בחוקי ההקמה שלהם ונבדק בסקירה שביצע משרד מבקר המדינה.

51 הנחיה 6.500 ממאי 2015, עמ' 12.

52 עמדה דומה בוטאה בדוח של המועצה לתאגידים ציבוריים בעניין מקרים שבהם המחוקק סבור שיש צורך באיזון אינטרסים.

לוח 6: נציגי ציבור ועובדי מדינה בדירקטוריון מקרב כלל הדירקטורים בתאגידים

שם התאגיד	נציגי ציבור בדירקטוריון	עובדי מדינה בדירקטוריון	סה"כ הדירקטורים כנדרש בחוק המקום או בתקנות	שיעור הנציגים בדירקטוריון שהם עובדי מדינה
הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית	3	5	8	63%
יד ושם	7-1	12	19-13	63%-92%
המועצה להסדר הימורים בספורט	3	4	7	57%
קרנית	3	4	7	57%
רשות העתיקות	1	9	16	56%
הרשות לפיתוח ירושלים	5	19	35	54%
מכון וינגייט	3	6	11	54%
רשות שדות התעופה	7	7	15	47%
שירות התעסוקה	0	4	9	44%
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	4	7	19	37%
מכון התקנים	0	4	15	27%
מגן דוד אדום	3	3	13	23%
המועצה להשכלה גבוהה	0	1	19-25	4%-5%
לשכת עורכי הדין	0	3	44	7%
תאגיד השידור הישראלי	12	0	12	0%

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתוני חוקי ההקמה של התאגידים.

בדוח של הבנק העולמי נאמר כי מינוי עובדי מדינה כדירקטורים אינו בגדר הפרקטיקה הטובה ביותר (best practice), והוצע כי יש לשפר את הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים באמצעות מינוי דירקטורים חיצוניים על ידי גוף מיעץ או ועדת מומחים. הנימוקים לאי-מינוי עובדי מדינה לדירקטוריונים הם: לעיתים עובדי מדינה חסרים כישורים ואינם אובייקטיביים דיים; לעיתים הם מונו לפעול להשגת מטרות הקשורות למדיניות השר שמינה אותם או אינם עצמאיים. כמו כן, עובדי המדינה אינם בטוחים מהו ה"כובע" שעליהם לחבוש, והדבר עלול לעורר ניגודי עניינים. נוכחותם בדיוני הדירקטוריון עלולה להגביר את השפעתם בדיונים. כאשר השר האחראי לתאגיד הוא הממנה את עובדי המדינה, עלול להיווצר קונפליקט



בין רצון הדירקטור לרצות את השר לבין האינטרס של התאגיד. שיקולים אלו פוגעים בעצמאות הדירקטוריון. יצוין למרות החסרונות האמורים במינוי דירקטור מקרב עובדי המדינה, הרי שכאשר החוק המקים דורש מינוי של עובדי מדינה לדירקטוריון, חלה על השר חובה לקדם את מינוי העובד לתפקיד.

בנייר מדיניות של פורום קוהלת⁵³ בעניין מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות צוין כי "הניסיון המצטבר במדינות הצביע על כך שרצוי שתפקידי הדירקטוריון יהיו מוגדרים בבירור לצד תפקידי המדינה... יש להבטיח את עצמאות הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. עצמאות זו תלויה, בין היתר, בכך שהממשלה תעביר לדירקטוריונים את תפיסתה האסטרטגית בתחומי הפעילות של החברות בערוצים מוגדרים וגלויים, בלי לכפות עליהם את עמדתה".

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יש להבדיל בין החברות הממשלתיות האמורות לפעול משיקולים עסקיים, שבהן יש יתרון לדירקטור חיצוני, לבין תאגידים ציבוריים שמערך השיקולים שלהם שונה ויש מקום לכך שתהיה בדירקטוריון שלהם נציגות ממשלתית (ללא רוב) כדי להבטיח שעמדת הממשלה תבוא לידי ביטוי בדיוני הדירקטוריון.

יצוין שרק בחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 (להלן - חוק השידור הציבורי), נקבע כי בדירקטוריון של תאגיד השידור הציבורי, אחד מ-15 התאגידים שסקר משרד מבקר המדינה, לא ישתתפו עובדי מדינה אלא מומחים בלבד. בהצעת החוק להקמת השידור הציבורי⁵⁴ נאמר כי תחום התקשורת דורש מומחיות מיוחדת, ולכן יש צורך למנות לדירקטוריון חברים בעלי הכישורים, הניסיון והיכולת הרלוונטיים, לרבות במישור הטכנולוגי, וכן חברים בעלי מומחיות בתחום המשפטי והחשבונאי. לנוכח האתגרים הרבים שגופי השידור הציבורי נדרשים להתמודד איתם, המקצוענות, הידע, היכולת והמחויבות של חברי המועצה הם שיבטיחו כי השידור הציבורי יהיה איכותי וגופי השידור הציבורי ימלאו את תפקידם, ולכן נבחרו לדירקטוריון רק חברים בעלי תכונות שיאפשרו להשיג מטרות אלה. מדברי ההסבר להצעת החוק ניתן ללמוד על חשיבות הגישה ולפיה ימונו לדירקטוריון של תאגידים ציבוריים אחרים רק מומחים.

53 אייל צור, פורום קוהלת למדיניות, מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, עמ' 6, (אוקטובר 2019) נייר מדיניות 52.

54 הצעת חוק השידור הציבורי (התשע"ד-2014), ה"ח עמ' 706, 709

לנוכח הקושי שצוין לעיל במינוי דירקטורים בתאגידים ציבוריים ובתפקודם, ונוכח תרומתו החשובה של הדירקטוריון לניהול התקין של התאגיד, ממליץ משרד למבקר המדינה, למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לפעול, בסיוע מאסדרים מתאימים, לבחינת דרכים למניעת מחסור בדירקטוריונים, למשל בדרכים המפורטות להלן:

א. בחינת האפשרות כי השרים האחראים לתאגידים יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע בתקן של הדירקטוריון⁵⁵, וכי חלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון, ואם פוקעת כהונתו של דירקטור או מתפטר דירקטור, ניתן יהיה למנות את אחד המחליפים בהליך מקוצר⁵⁶ לדירקטור בתאגיד. הדבר יאפשר רציפות בעבודת הדירקטוריון⁵⁷, וכן יאפשר מניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות. בזכות זאת, עבודת התאגיד הציבורי לא תיפגע יתר על המידה ממחסור בחברי דירקטוריון⁵⁸.

ב. היערכות השרים האחראים לתאגידים לביצוע הצעדים הנדרשים למינוי דירקטורים חדשים מבעוד מועד עוד לפני סיום כהונתם של הדירקטורים. כמו כן יש לבחון את האפשרות להאריך את תקופת כהונתם של הדירקטורים לתקופת ביניים, כאשר מסתיימת תקופת הכהונה של הדירקטור וטרם מונה לו מחליף⁵⁹. כמו כן ניתן לבחון את האפשרות לקבוע הוראות בנוגע לדירקטור אשר נמנע באופן קבוע מלהשתתף בדיונים, או אינו משתתף בכמה דיונים ברציפות או במשך השנה שלמה ולהחליפו בדירקטור אחר.

דירקטור בתאגיד ציבורי שמשמש גם בתפקיד מאסדר

כאמור, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁶⁰ בנושא מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים קובעות כי אחת הסיבות לכך שעל עובדי מדינה להשתתף בדירקטוריון של הגופים האמורים היא שנציג המשרד יכול לשקול את מדיניותו של המשרד בנושאים הרלוונטיים לתאגיד. לעיתים דרישות השר או הדרג המקצועי של המשרד מנוגדות לעמדתה של הנהלת התאגיד הציבורי. דירקטור מטעם המדינה

55 ניתן להיעזר במאגר של דירקטורים פוטנציאליים בנבחרת הדירקטוריון שמפעילה רשות החברות.

56 הצהרה מעודכנת של המועמד, ועל פי הצורך בחינה מחודשת של הוועדה למינויים.

57 כדי לתת מענה לפרק הזמן שבו אין שרים מכהנים והמינויים לדירקטוריון מתעכבים.

58 בחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008, נקבע כי ועדה תבחר קבוצת מועמדים המתאימים לתפקיד דירקטור בחברה. כאשר מתפנה מקום בדירקטוריון נבחר מועמד נוסף מהרשימה.

59 ראו חוק המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט), התשע"ז-2017, ולפיו ניתן להאריך בשנה, לכל היותר, את תקופת כהונתו של דירקטור כדי למנות מחליף.

60 ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 6.5000.



עלול להיתקל בקושי כאשר מתעורר ניגוד בין האינטרסים של השר או הדרג המקצועי של המשרד ובין האינטרסים של התאגיד הציבורי.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁶¹ דנות גם בשאלה אם ייצוג המדינה בחברה על ידי בעל התפקיד הבכיר ביותר במשרד האחראי לתאגיד (מנכ"ל, יועץ משפטי, חשב, מבקר פנים) לא יפגע, ולו למראית עין, בעצמאותו של התאגיד. ההנחיות קובעות כי אין מקום לכך שעובדי מדינה בדרגות הבכירות ביותר, שהם בעלי סמכות לקבל החלטות מהותיות הנוגעות לחברה הממשלתית, יכהנו כדירקטורים באותה חברה, כגון מנכ"ל משרד ממשלתי. כמו כן, לא ראוי כי יישב בדירקטוריון עובד בכיר במשרד ממשלתי, שהוא בעל סמכות סטטוטורית לגבי החברה, או עובד המטפל במישרין מטעם המדינה בענייני החברה, אשר יש זיקה מסחרית בינה לבין המדינה⁶². יצוין כי המקרה של דירקטור שהוא גם מאסדר מעורר, נוסף על כך, בעיה של ניגוד עניינים מוסדי.

המדריך של הבנק העולמי לממשל תאגידי קובע שחברי הדירקטוריון אינם אמורים להימצא במצב המעורר חשש לניגוד עניינים⁶³.

נמצא כי בשני חוקים מקימים של תאגידים ציבוריים נקבע כי מאסדר ומנהלים בכירים ישתתפו בדירקטוריון של התאגיד הציבורי: (א) חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים), קובע שאחד מחברי הוועד הפועל (הדירקטוריון של המכון) יהיה הממונה על התקינה (להלן - הממונה) שבמשרד הכלכלה. הממונה הוא מאסדר עבור המכון (ראו להלן בפרק על הממונה על התקינה במכון התקנים). הממונה על התקינה, עובד משרד הכלכלה, המאשר תקציבים למכון, מאשר פעילות של מתחרי המכון, יושב בדירקטוריון של גוף ממשלתי אחר המאשר הכרה במעבדות המכון ויושב כחבר בוועד הפועל של המכון. (ב) חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989 (להלן - חוק רשות העתיקות), קובע כי מועצת הרשות תמנה 16 חברים, ובהם מנכ"ל משרד התרבות והספורט; ראש מינהל תרבות במשרד התרבות והספורט, מנהל מינהל כלכלה ותקציבים במשרד התרבות והספורט (המאסדר של רשות העתיקות); הממונה על התקציבים במשרד האוצר; החשב הכללי; מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים⁶⁴.

במקרים הללו יוצא כי אין הלימה בין חוק מכון התקנים וחוק רשות העתיקות, המחייבים מינוי דירקטורים אלו, לבין הנחיות היועץ מ"ש בנושא מינויים לדירקטוריון בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

61 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000, בנושא מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, סעיף 1 (ד). במבוא להנחיה נאמר שדין תאגיד כדין חברה ממשלתית לגבי ההנחיה, מעודכנת המעודכנת למאי 2015.

62 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000, עמ' 30.

63 Corporate Governance Guide, **World Bank**, 2015 pg. 162

64 חוק רשות העתיקות (תיקון 5), התשע"ב-2012



בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד התרבות והספורט כי "ראש אגף בכיר - תקציבים תכנון ותכנית עבודה במשרד התרבות והספורט אינו (הדגשה במקור) גורם מאסדר של רשות העתיקות, ואינו אחראי על פעולתה". עוד צוין שמנכ"ל משרד התרבות והספורט מינה נציג מטעמו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הסוגיה של השתתפות מאסדר בדירקטוריון התאגיד היא מורכבת וכי אין אחדות בין התאגידים בעניין זה יש לבחון כל מקרה לגופו כדי לקבוע אם התאגיד יפיק תועלת מתרומת המאסדר לדיוני הדירקטוריון, אילו סוגי החלטות מקבל עובד המדינה, האם יש צורך להביא בחשבון שיקולים של התאגיד ושל המדינה, ומהם היחסים בין המשרד הממשלתי לבין התאגיד. עוד יצוין כי חובת הנאמנות של הדירקטור לתאגיד הציבורי לא צוינה במפורש בחוקים שמכוחם הוקמו התאגידים הציבוריים כפי שמופיע בחוק החברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לבחון את הדרכים למתן הנחיות לצמצום האפשרויות לחששות לניגודי העניינים המובנים הכרוכים בהשתתפותם של עובדי המדינה כדירקטורים בתאגידים ציבוריים, לרבות דירקטור שהוא מאסדר. מוצע לשלב דירקטורים חיצוניים רבים יותר בדירקטוריון, בהתאם להמלצות של הבנק העולמי ושל דוח המועצה לתאגידים ציבוריים.

בעיית הנציג בתאגידים ציבוריים

בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים נקבע כי "בעיית הנציג מתעוררת כאשר אדם מעניק לשלוחו, שהוא נציגו, כוח וסמכות לנהל עבורו את ענייניו. הנציג עלול להעדיף את האינטרסים האישיים שלו על פני האינטרסים של שולחו, ולהשתמש, לצורך קידום ענייניו האישיים, בכוח ובסמכויות שהקנה לו השולח, מבלי שלשולח תהיה שליטה בפועל על אופן הפעלתם"⁶⁵.

בתאגידים ציבוריים, הפועלים ללא גרעין שליטה⁶⁶ ובלא אספה כללית של בעלי המניות, יש חשש לשלטון מנהלים⁶⁷ ולהתעוררות בעיית הנציג⁶⁸. יש חשש שבתאגיד ציבורי שהנהלתו דומיננטית וחזקה תתנהל ההנהלה ללא פיקוח נאות

65 ראו דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 12.

66 קבוצת אנשים מצומצמת שיש לה החזקה מהותית בבעלות על ארגון.

67 שלטון המנהלים - בעלי המניות בחברה מפוזרים, כל בעל מניות מחזיק אחוזים מועטים מהמניות ואין לבעלי המניות מידע על המתרחש בחברה. במקרה זה הבקרה של בעלי המניות על הנהלת החברה רופפת, ומוקנה למנהלים חופש פעולה רב. כך יכולה להתעורר בעיה בתאגיד ציבורי שבו השר האחראי ("בעל המניות") וצוותו אינם פעילים בפיקוח על פעילות התאגיד.

68 בעיית הנציג - נכסים המנוהלים שלא על ידי בעליהם.



של הדירקטוריון, היות שאין בעל מניות פרטי בתאגיד ואין מאסדר האחראי לבחון את הממשל התאגידי בתאגיד. מבנה השליטה בתאגידים ציבוריים מעורר חשש להשפעה חזקה של ההנהלה על ניהול העסקים השוטפים ועל החלטות הנוגעות לטווח הבינוני-הארוך ללא איזון הולם.

בעיית הנציג והשאיפה לפתרונה עומדות גם בבסיסם של דיני החברות, המפרידים בין הבעלות על החברה לבין ניהולה⁶⁹. התאגיד הציבורי נתון בבעיה מובנית נוספת, המחריפה את בעיית הנציג, בכך שאינו כפוף למנגנוני הפיקוח והבקרה החלים על חברה, עמותה או אגודה שיתופית. בחברה עסקית יש לבעלי המניות אינטרס כלכלי שהחברה תצליח. התמריץ הכלכלי של בעלי המניות להרוויח מהשקעתם בחברה משמש מניע לקיום מנגנוני בקרה ופיקוח מטעמם על הנהלת החברה. לצורך כך מקנה הדין לאספה הכללית, שמשתתפים בה בעלי המניות, כלים משפטיים שונים ובכלל זה הסמכות למנות דירקטוריון ולפטור והזכות לתבוע תביעה נגזרת⁷⁰ בשם החברה. גם הדירקטוריון או הוועד של חברה לתועלת הציבור, של עמותה או של אגודה שיתופית נתונים לפיקוח של אסיפה כללית. לעומת זאת, בתאגיד ציבורי, המוסד העליון הוא המועצה (דירקטוריון), והיא אינה כפופה לשום אסיפה כללית.

זאת ועוד, חברה עסקית פועלת בסביבה כלכלית, שבה גורם התחרות והשאיפה להשיא רווחים הם בבחינת תמריץ המדרבן את מנהלי החברה לפעול ביעילות. בשוק זה הנושים, הספקים והצרכנים משמשים מעין מנגנוני בקרה חיצוניים. לנוכח הקשרים העסקיים והמשפטיים בינם לבין החברה העסקית, אם החברה העסקית לא תעמוד בהתחייבויותיה, יש להניח שנושי החברה, הספקים או ציבור הצרכנים יפעלו בתגובה על כך. בחברה ציבורית מחיר המניה בבורסה הוא אינדיקטור להצלחה, וירידת ערך המניות עלולה להביא לפיטורי המנהלים. לעומת זאת, חלק מהתאגידים הציבוריים אינם פועלים בסביבה עסקית תחרותית. לרוב הם מעניקים שירות ציבורי בתנאי בלעדיות מלאה או חלקית. בהיעדר תמריץ כלכלי, מנגנוני הבקרה של "השוק" כמעט אינם קיימים. לכן קשה יותר לבחון את הצלחתם באמצעות מדדים אובייקטיביים ולבדוק אם הסמכויות והנכסים שהופקדו בידיהם אכן מופעלים בדרך הטובה והיעילה ביותר להשגת מטרותיהם.

מוצע לבחון הסדרת סמכויות פיקוח ובקרה ונהלים ליישומם בידי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים לכל תאגיד כדי לחזק את מנגנוני הבקרה - בהיעדר מנגנוני שוק - על מנת למזער את בעיית הנציג מחד גיסא וזאת למול הצורך בשמירה על עצמאות התאגידים מאידך גיסא.

69 להרחבה בנושא בעיית הנציג ראו ממשל תאגידי מאוזן בחברות ללא גרעין שליטה, נייר עמדה, חברת אנטרופי (מרץ 2019), עמ' 6.

70 תביעה שמגיש בעל מניות בשם חברה כנגד מנהליה על שפעלו לכאורה כנגד האינטרסים של בעלי המניות.



הליך מינוי דירקטורים חיצוניים

במבוא להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה⁷¹ נאמר כי סמכות המינוי הוקנתה על פי החוק לשרים, כנאמנים מטעם המדינה, ועליהם לשקוד על הבחירה הטובה ביותר לטובת התאגיד. כדי לסייע לשרים לאתר את הדירקטורים המתאימים הוקמה, לפי חוק החברות הממשלתיות, ועדה לבדיקת מינויים. תפקידי הוועדה הם לבדוק, בין היתר, אם המועמד לכהונת דירקטור עומד בתנאי הכשירות המנויים בחוק החברות וכן לבחון את התאמתו ואת זיקתו לגורם הממנה⁷². בשלב הראשון מוקנית לוועדה סמכות אישור - דהיינו הסמכות לאשר שהמועמד אינו פסול מלכהן כדירקטור - ולא סמכות המלצה גרידא⁷³. בשלב השני, שבו נבחנת מידת התאמתו של הדירקטור לתפקיד, תפקיד הוועדה הוא ליעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב, בין היתר, לצרכיו המיוחדים של התאגיד, לגודלו ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד לייחד את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד למלא. לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים אישרה את כשירות המינויים, ההחלטה הסופית בדבר המינוי נשארת בידי השר. חוק החברות הממשלתיות⁷⁴ מחיל את התהליך לעיל רק על מינויים של שרים לדירקטוריון בתאגיד ציבורי, ולא על הדירקטורים האחרים. משמע שרוב הדירקטורים בתאגיד הציבורי אינם עוברים בדיקה של ועדת המינויים.

במדריך של הבנק העולמי לממשל תאגידי משנת 2014 נקבע כי דירקטוריון יעיל יכול חברים בעלי כישורים מעולים מומחים בתחומם, בעלי יכולת להפעיל שיקול דעת אובייקטיבי ועצמאי, לפתח תוכנית אסטרטגית עבור התאגיד ולפקח על פעילות הנהלתו. המשרד הממשלתי האחראי לתאגיד אחראי לבחור את המועמדים הפוטנציאליים, ומומחים חיצוניים אמורים לקבוע אם לאשר את המינוי.

הבנק העולמי⁷⁵ פרסם המלצה ולפיה מינוי דירקטורים על ידי שרים עלול להיות נגוע בשיקולים פוליטיים ולגרום להיעדר שקיפות בבחירת המועמדים. כמו כן ציין הבנק העולמי כי ממשלה שמשוכנעת בחשיבותו של ממשל תאגידי תימנע מהתערבות בבחירה מקצועית של דירקטורים. כדי להפחית את ההשפעה הפוליטית של שרים על תהליך מינוי של דירקטורים, כמה מדינות⁷⁶ אימצו רפורמות בממשל התאגידי ולפיהן הגורמים המטפלים בתהליך המינוי יהיו גוף מייעוץ או קבוצת מומחים לתאגידים ולא השרים.

71 מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, הנחיה 6.500 מעודכן למאי 2015

72 חוק החברות הממשלתיות.

73 בג"ץ 6777/98 רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים, פד"י נב(5) 721 (1998), וכן בג"ץ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, פד"י נג(3) 769 (1999).

74 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 סעיף 60א

75 Corporate Governance of SOE pg. 172-3.

76 הודו, שוודיה, ניו זילנד ואנגליה.



עוד נקבע במדריך של הבנק העולמי כי מינוי דירקטורים חיצוניים מאפשר לתאגידים הציבוריים לפעול בשיקול דעת עצמאי לעניין הטיפול בסוגיות ופתרון בעיות, באופן בלתי תלוי, לטובת התאגיד. דירקטורים חיצוניים בדירקטוריון יכולים לשנות את השיח בדירקטוריון, דבר שיאפשר השמעת קולות של מתנגדים כאשר הדירקטוריון נדרש לקבל החלטות מהותיות. "מדינות רבות" מחייבות תאגידים ציבוריים וחברות ציבוריות לכלול דירקטורים חיצוניים בדירקטוריון.⁷⁷

במדריך ה-OECD לממשל תאגידי נקבע כי הליך המינוי של חברי הדירקטוריון צריך להיות שקוף ומובנה ולהתבסס על הערכת מכלול הכישורים, המומחיות והניסיון שנדרשו מהמועמדים מראש. בכמה מדינות ה-OECD, כגון אוסטרליה, דנמרק, הולנד, ניו זילנד ונורבגיה, חל איסור למנות עובדי מדינה או פוליטיקאים למועצת המנהלים של תאגיד ציבורי⁷⁸. להלן בלוח 7 דרישות של מדינות שונות לנציגים חיצוניים או עצמאיים בדירקטוריונים של תאגידים ציבוריים.

לוח 7: דרישות לדירקטורים חיצוניים ועצמאיים

מדינה	תיאור
צרפת	שליש מחברי הדירקטוריון חייבים להיות "אנשים מוסמכים" (נחשבים דירקטורים שאינם תלויים בהנהלת התאגידי והממשלה)
מלזיה	לפחות שליש מחברי הדירקטורים יהיו דירקטורים עצמאיים
סלובקיה	רוב הדירקטורים חייבים להיות דירקטורים עצמאיים
דרום קוריאה	דירקטוריונים של תאגידים ציבוריים גדולים חייבים לכלול רוב של דירקטורים עצמאיים (בכלל זה יושב הראש)
אנגליה	לפחות מחצית הדירקטורים חייבים להיות דירקטורים עצמאיים

המקור: The State of Governance at State Owned Enterprises, Private Sector Opinion pg. 15, The International Finance Corporation World Bank Group

מבוסס על בדיקת מידע ציבורי

להלן בלוח 8 יובאו נתונים על מספר הדירקטורים החיצוניים בדירקטוריונים של 15 תאגידים גדולים שחוקי ההקמה שלהם נסקרו. בשמונה מתוך 15 התאגידים יותר ממחצית חברי הדירקטוריון הם נציגי ממשלה.

77 אוסטרליה, שוודיה, דרום קוריאה, הודו, מלזיה, אינדונזיה.

78 <http://documents.worldbank.org/curated/en/564891520946563480/pdf/NWP-State-of-Governance-PSO-40-PUBLIC.pdf> עמ' 14.

לוח 8: נתונים על נציגים חיצוניים ונציגי משרדי ממשלה בדירקטוריונים, לפי החוקים המקימים

מספר התאגידים	אין דירקטורים חיצוניים	כל הדירקטורים חיצוניים	פחות ממחצית הדירקטורים חיצוניים
11	3	1	11

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה של נתוני חוקי הקמה של התאגידים. מהלוח עולה כי יש תאגידים שאין בהם דירקטורים חיצוניים כלל, יש תאגידים שיש בהם מעט דירקטורים חיצוניים ויש תאגידים שרוב הדירקטורים בהם הם עובדי מדינה.

מספר חברי הדירקטוריון

מספר חברי הדירקטוריון משפיע על איכות הדיונים ועל יעילות הפיקוח שלו. דירקטוריון עם מגוון סקטורים אמור לייצג אינטרסים של בעלי עניין רבים. עם זאת, דירקטוריון המונה חברים רבים הוא מסורבל יותר, נדרש זמן רב לכונן אמון והסכמות בין הדירקטורים, ועקב כך הדיונים שטחיים יותר וקשה יותר לבסס תחושה של עמיתנות ושל השתייכות לקבוצה⁷⁹. כל אלה גורמים, בין היתר, לקשיים בתהליך קבלת ההחלטות. כדי שדיוני הדירקטוריון יהיו יעילים וכן תהליך קבלת ההחלטות, המליצה המועצה לתאגידים ציבוריים שהדירקטוריון ימנה 9 - 15 חברים⁸⁰. המצב השורר כיום, על פי החוקים המקימים של תאגידים שונים, הוא שמספר החברים בדירקטוריון גדול יותר. יצוין כי בשנת 2016 נעשה תיקון בחוק המקים של מכון התקנים, ובו הוקטן מספר הדירקטורים מ-30 ל-15⁸¹.

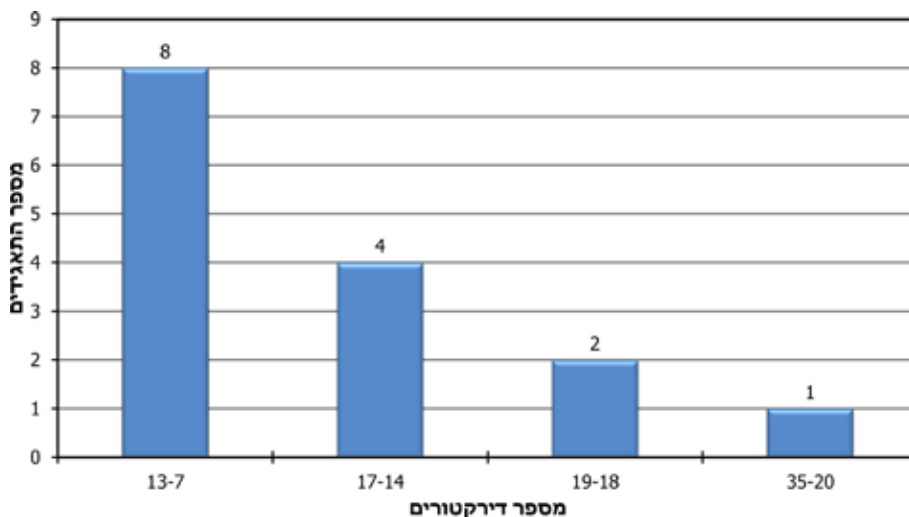
משרד מבקר המדינה סקר את החוקים המקימים של 15 תאגידים ציבוריים, וממצאי סקירתו העלו כי מספר הדירקטורים בתאגידים הציבוריים הוא בין 7 ל-35. להלן בתרשים 3 מפורטים נתונים על מספר הדירקטורים בתאגידים לפי החוק המקים.

79 ראו Corporate Governance of SOE page 190

80 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, 2003 עמ' 36.

81 שינוי לחוק התקנים משנת 2016 הקטין את חברי ועד הפועל (דירקטוריון) מ-30 ל-15.

תרשים 3: מספר הדירקטורים ב-15 תאגידים מרכזיים



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה של נתוני חוקי הקמה של התאגידים.

הערה: בחלק מהחוקי ההקמה נקבע מספרם המזערי ומספרם המרבי של נציגי ציבור בדירקטוריון או דירקטורים מהממשלה. בלוח מוצג מספר המרבי של נציגים שניתן למנות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים ולשרים האחראים לתאגידים הציבוריים לבחון מהו המספר המיטבי של חברי הדירקטוריון שיאפשר את פעילותו היעילה של כל תאגיד, ויבטיח שמירה על האיזון והגיוון בין הדירקטורים. מוצע להסדיר את הסוגייה במישור העקרוני באופן שיהיה רלוונטי לכלל התאגידים.

דירקטור בעל מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי

בחוק החברות הממשלתיות נקבע⁸² כי לכל חברה ממשלתית ימונה דירקטור אחד לפחות שהוועדה לבדיקת מינויים מצאה שהוא בעל מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי⁸³. מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי היא בגדר כשירות נחוצה על מנת לסייע לדירקטוריון ולחבריו לפקח על עסקי התאגיד, בייחוד בתאגידים המבצעים פעילות כספית מהותית. בחוק החברות נקבע כי לפחות אחד משני הדירקטורים החיצוניים⁸⁴ יהיה בעל מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי, והיתר יהיו בעלי כשירות מקצועית.

82 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975,

83 כמשמעו בסעיף 240 לחוק החברות.

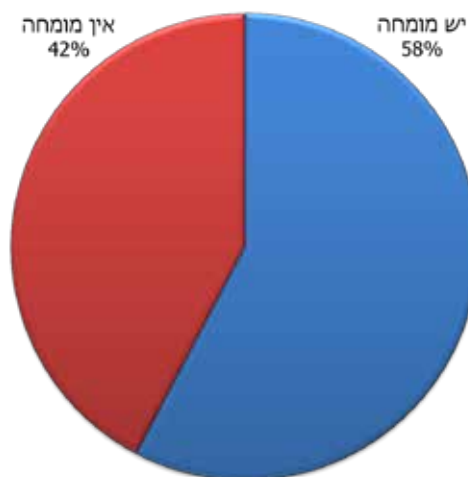
84 דירקטור חיצוני (דח"צ) בתאגיד ציבורי הוא בעל כשירות מקצועית או בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, ואינו קרוב או בעל זיקה במישרין או בעקיפין לתאגיד או למשרדי הממשלה האחראים לתאגיד. ראו חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיפים 239-242, בהתאמה לתאגיד ציבורי.

גם ה-OECD⁸⁵ המליץ לתאגידים ציבוריים המבצעים פעילות כלכלית למנות דירקטורים בעלי מומחיות בתחום המסחרי והפיננסי בענף שהתאגיד פועל בו, על מנת לבצע את תפקידם ביעילות.

תפקיד הפיקוח והבקרה על הנהלת החברה ועל אופן תפקודה של החברה שמור לדירקטוריון התאגיד, והוא נדרש לבחון באופן מקצועי את התוצאות העסקיות של התאגיד. אישור הדוחות הכספיים, החשוב בפני עצמו, הוא רק שלב אחרון בתהליך קביעת המדיניות הפיננסית הנדרשת על ידי הדירקטוריון. הדירקטוריון צריך לפקח באופן פעיל על המדיניות החשבונאית שהתוותה ההנהלה, ועל הטיפול החשבונאי שיושם בעניינים מהותיים, ובנסיבות חריגות אף להתוות בעצמו את המדיניות ואת אופן הטיפול החשבונאי⁸⁶.

סקירת החוקים כוחם הוקמו התאגידים, העלתה כי בחוקים אלה לא נקבעה דרישה למינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית, חוץ מאשר בתאגיד השידור הציבורי. כמו כן, מניתוח נתוני השאלונים עלה כי ב-15 (ב-58%) מ-26 התאגידים הציבוריים שענו על השאלה היה בדירקטוריון דירקטור אחד לפחות שעמד בדרישה זו (אף שדרישה אמורה לא נקבעה בחוק) ואילו ב-11 (כ-40%) מ-26 התאגידים הציבוריים האחרים אין בדירקטוריון דירקטור בעל מומחיות פיננסית⁸⁷.

תרשים 4: שיעור התאגידים שבדירקטוריון שלהם יש דירקטור מומחה בתחום החשבונאי והפיננסי



85 OECD, Guidelines on Corporate Governance, 2015, pg. 72

86 ראו שוב שלומי, מופיע בממשל תאגידי מאוזן בחברות ללא גרעין שליטה, נייר עמדה חברת אנטרופי מרץ 2019, עמ' 20 סעיף 3.3

87 לדוגמה: הרשות לפיתוח ירושלים, הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, האקדמיה ללשון העברית, ועוד.



משרד מבקר המדינה ממליץ שכל תאגיד ציבורי יבחן את הצורך במינוי דירקטור אחד לפחות בעל מומחיות פיננסית כדי לשפר את עבודת הדירקטוריון ואת הבקרה הכספית והחשבונאית על התאגידים. מוצע להסדיר את הסוגיה במישור העקרוני באופן שתהיה רלוונטית לגבי כלל התאגידים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו כי "המשרד ימליץ לשרים הממנים (שהם שר התרבות והספורט ושר האוצר) למנות מועמדים מתאימים לתפקיד. כמו כן, ימליץ לתיקון החוק כך שתוגדר מומחיות כזו בקרב מי מנציגי הציבור. הרחבת ההרכב והגדרת המומחיות הנדרשת מקרב החברים במליאה".

ועדת הביקורת ומבקר הפנים

ועדת הביקורת: ועדת ביקורת היא אורגן מרכזי ובעל תרומה חשובה לשמירה על ניהולו התקין והיעיל של התאגיד. ברובם הגדול של החוקים המקימים אין חובה להקים ועדת ביקורת, עם זאת בהתאם לשאלון שהופץ לתאגידים נמצא כי ב-27 מ-31 התאגידים שהשיבו על השאלון מונתה ועדת ביקורת. חוק החברות הממשלתיות וחוק החברות⁸⁸ קובעים את הצורך להקים ועדת ביקורת עבור התאגידים שחוקים אלו חלים עליהם.

ועדת גושן קבעה שלנוכח חשיבותה של ועדת הביקורת, וכדי לפעול להגברת עצמאותו של הדירקטוריון רצוי שכל החברים בוועדת הביקורת יהיו דירקטורים חיצוניים. יש חשיבות רבה לעצמאות חברי ועדת הביקורת, ובין היתר לכישוריהם הפיננסיים. עוד קבעה הוועדה כי יו"ר הדירקטוריון וכל דירקטור שהחברה מעסיקה או מקבלת ממנו שירותים דרך קבע לא יהיו חברים בוועדת הביקורת⁸⁹.

מבקר פנים: חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), מחייב כל גוף ציבורי (כהגדרתו בחוק) למנות מבקר פנים. חוק הביקורת הפנימית חל על תאגידים ציבוריים⁹⁰. התאגידים השונים נבדלים אלה מאלה במידה רבה בהסדרים המהותיים והפרוצדורליים החלים עליהם, בכלל זה מבחינת ביקורת הפנים בהם. אין יחידות מטה ממשלתיות שתפקידן לפקח על התאגידים הציבוריים.

88 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חוק החברות, התשנ"ט-1999

89 ראו לדוגמה תיקון משנת 2018 לחוק המועצה להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, הקובע כי לפחות אחד מחברי ועדת הביקורת יהיה עובד המדינה, ולפחות אחד יהיה נציג ציבור; וכי יו"ר המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.

90 חוק הביקורת הפנימית מגדיר מיהו גוף ציבורי שעליו חל החוק - בין היתר נקבע כי גוף ציבורי הוא גוף מבוקר לפי סעיפים 9(1), 9(2) ו-9(5), וכן גוף מבוקר לפי 9(7) או 9(8) - אם יצאה הודעה ברשומות המחילה עליהם את החוק - יש תאגידים שנקבע בחוק המקים כי הם יהיו גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, במקרה כזה מדובר בגוף מבוקר לפי סעיף 9(6), ולא יחול עליו חוק הביקורת הפנימית (אלא אם כן הוא עומד באחד המבחנים האחרים שבחוק).



הדבר מעצים את חשיבות מנגנוני הפיקוח הפנימיים של התאגיד הציבורי - ובייחוד את חשיבותו של הדירקטוריון, שהוא הגוף העליון המפקח על מכלול הפעילות של התאגיד ועל הנהלתו, של ועדת הביקורת מטעמו ושל המבקר הפנימי⁹¹.

המועצה לתאגידים ציבוריים ייחסה חשיבות מיוחדת לקביעת הסדרים בדבר הביקורת הפנימית בתאגיד ציבורי, והיא הציעה לאמץ במפורש את ההסדר שבחוק הביקורת הפנימית בכל הנוגע לחובת מינוי מבקר פנים. על מנת להבטיח את מילוי החובה למנות מבקר פנים, וכדי להתאים את ההוראות בדבר מינויו לאופיו של התאגיד הציבורי, סברה המועצה שיש צורך לעגן בחוק המסגרת לתאגידים ציבוריים הוראות חוק נוספות, המיוחדות לתאגידים הציבוריים⁹². יצוין כי רשות החברות הממשלתיות הוציאה חוזר המפרט את חשיבות מבקר הפנים ואת דרכי הבחירה בו⁹³.

חוק הביקורת הפנימית קובע שהמבקר הפנים יישא באחריות ישירה כלפי הממונה עליו⁹⁴. הוא מעניק לממונה על מבקר הפנים כמה סמכויות, ובהן הסמכות לקבוע אם לאשר את תוכנית העבודה והסמכות להטיל עליו משימות נוספות בתחום ביקורת הפנים. מבקר הפנים מגיש לממונה עליו את הדוח על ממצאיו. לבסוף, אם העלתה ביקורת הפנים כי יש יסוד להניח שבוצעה עבירה פלילית, על מבקר הפנים להביא את העניין לידיעת הממונה עליו. לממונה יש אפוא סמכות נרחבת למדי לכוון את עבודת הביקורת הפנימית ולהשפיע עליה.

המועצה לתאגידים ציבוריים סברה⁹⁵ כי הגורם המתאים ביותר מבין מוסדות התאגיד הציבורי לשמש ממונה על מבקר הפנים הוא ועדת הביקורת. לפיכך הוצע לקבוע כי ועדת הביקורת תקבע אם לאשר את תוכנית העבודה של מבקר הפנים של התאגיד הציבורי, אך יהיה על מבקר הפנים להתייעץ עם מנכ"ל התאגיד ועם יו"ר הדירקטוריון לצורך הכנת תוכנית העבודה. היו"ר והמנכ"ל יהיו רשאים להציע נושאים לביקורת וכן להעיר הערות לגבי תוכנית העבודה.

הבנק העולמי המליץ שוועדת הביקורת תפקח על עבודת מבקר הפנים ותוודא שיש לו משאבים מספיקים לבצע את תפקידו ולפעול באופן עצמאי. נוסף על כך, על ועדת הביקורת לקבוע אם לאשר את תוכנית הביקורת של מבקר הפנים ולפקח על עבודתו⁹⁶.

91 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2013), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 75.

92 המועצה לתאגידים ציבוריים (2003), עמ' 57.

93 מינוי מבקר פנים ובדיקת איכות הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות, חור 4-4-2014, 22.5.14.

94 לפי סעיף 5 (ד) לחוק הביקורת הפנימית, הממונה על המבקר הפנימי בגוף ציבורי אחר יהיה יושב ראש הדירקטוריון, או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון [מועצה או ועד הפועל], או המנהל הכללי, הכל כפי שיקבע הדירקטוריון;

95 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים (2003), עמ' 56.

96 Corporate Governance of SOE Tool Kit, 2015, pg. 33 World Bank



המחוקק קבע בחוקים המקימים של תאגידים ציבוריים חדשים⁹⁷, שנחקקו בשנת 2014 ו-2017, שמבקר הפנים יגיש את תוכנית העבודה שלו לוועדת הביקורת, וזו מביאה את תוכנית העבודה בצירוף הערותיה לאישור הדירקטוריון. דוחות מבקר הפנים מוגשים לוועדת הביקורת ולדירקטוריון התאגיד.

כאשר מבקר הפנים מדווח ישירות לוועדת הביקורת, הדבר מאפשר לו להישאר עצמאי, מגביר את האובייקטיביות שלו, מעודד החלפת מידע חופשי בנושאי הביקורת ומאפשר היזון חוזר ישיר מוועדת הביקורת על תפקודו. דרישות של בורסת ניו-יורק מחייבות את ועדת הביקורת של תאגיד לפקח על מבקר הפנים. חשוב שוועדת הביקורת תבחן אם מוקנית למבקר הפנים עצמאות ואם הוא מקבל תמיכה מהנהלת התאגיד. פעולות אלו נפגעות כאשר מבקר הפנים כפוף למנכ"ל או ליו"ר התאגיד^{98,99}. בינואר 2019 פרסמה רשות החברות חוזר לחברות ממשלתיות בנושא ביקורת פנים ובה נקבע כי אם הועלו ממצאים חריגים במסגרת הביקורת, מבקר הפנים ידווח עליהם ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת הביקורת¹⁰⁰.

מתשובות התאגידים על השאלון ששלח משרד מבקר המדינה עולה כי רק 6- (כ-25%) מ-25 התאגידים שענו על השאלה מבקר הפנים אחראי כלפי ועדת הביקורת או ועדה דומה של הדירקטוריון, ובשאר התאגידים - כ-75% מהם - מבקר הפנים אחראי כלפי יו"ר הדירקטוריון או למנכ"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי התאגידים השונים יבחנו את נושא כפיפות מבקר הפנים, וכי משרד המשפטים יבחן את הצורך בהסדרת הנושא.

משרד מבקר המדינה סקר, כאמור, את החוקים המקימים של 15 תאגידים ציבוריים בנושא חובת ההקמה של ועדת הביקורת. הסקירה העלתה כי בעשרה (כ-67%) מ-15 התאגידים לא נקבעה החובה להקים ועדת ביקורת; וכי בחמישה מהחוקים שבהם מוזכר הצורך בהקמת ועדת ביקורת לא נקבע כי החברים בה צריכים להיות דירקטורים חיצוניים או כי לפחות יו"ר הוועדה יהיה דירקטור חיצוני. עוד נמצא כי לא נקבע בחוקים שחברי הוועדה צריכים להיות בעלי מומחיות מיוחדת. בשאלונים ששלח משרד מבקר המדינה לתאגידים הציבוריים נכללו שאלות על אופן הפעלת ועדת הביקורת, על החברים בוועדת הביקורת ועל קיום נוהל להפעלת הוועדה, לדצמבר 2018. ממצאי הסקירה מפורטים להלן בלוח 9.

97 ראו לדוגמה: חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ה - 2015; וחוק המכון הלאומי למצינויות בספורט (מכון וינגייט), התשע"ז-2017.

98 The Role of the Audit Committee, Deloitte, Center for Board Effectiveness, April 2018 pg. 25-26

99 עם זאת, חוק החברות קובע שמבקר פנים כפוף ליו"ר הדירקטוריון או למנכ"ל.

100 מערך הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות ינואר 2019 חוזר 2019-8-1

לוח 9 : נתונים על הקמת ועדות ביקורת בתאגידים ציבוריים, על הפעלתן, על חבריהן ועל בעלי המומחיות בקרב חבריה (לדצמבר 2018)

שם התאגיד	האם חובה להקים ועדת ביקורת	האם חברי ועדת ביקורת צריכים להיות חיצוניים	האם יו"ר ועדת ביקורת צריך להיות דירקטור חיצוני	תחום המומחיות הנדרשת מחברי הוועדה
המועצה להסדר הימורים בספורט	כן	אחד לפחות	לא מצוין	לא מצוין
מכון וינגייט	כן	שני חברים	לא מצוין	לא מצוין
לשכת עורכי הדין	כן	לא מצוין	לא מצוין	לא מצוין
תאגיד השידור הישראלי	כן	לא מצוין	לא מצוין	משפטי ופיננסי
רשות הטבע והגנים	כן	לא מצוין	לא מצוין	לא מצוין
מגן דוד אדום	כן	לא מצוין	לא מצוין	לא מצוין
הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית	כן	שני חברים	כן	לא מצוין
מכון התקנים	כן	לא מצוין	לא מצוין	לא מצוין

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתוני חוקי הקמה של התאגידים.

בלוח 10 שלהלן יוצג סיכום ממצאי בדיקת הרכבה של ועדת הביקורת, כפי שעולה מסקירת חוקי ההקמה של 15 תאגידים ומתשובות התאגידים על השאלון.

לוח 10: איוש ועדות ביקורת בתאגידים ציבוריים

ממצא	שיעור התאגידים	מספר התאגידים שנסקרו
אין בחוק דרישה להקמת ועדת ביקורת	47%	15
לא מונתה ועדת ביקורת	13% ¹⁰¹	15
אין חובה למנות בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית	93% ¹⁰²	15
יו"ר הדירקטוריון חבר בוועדת הביקורת	13% ¹⁰³	30
אין נוהל הקובע את סדרי העבודה של ועדת הביקורת	36%	30

¹⁰¹ יד ושם ושירות התעסוקה.

¹⁰² רק בתאגיד השידור הציבורי הייתה חובה למנות דירקטורים בעלי מומחיות בתחום הפיננסי והמשפטי.

¹⁰³ הרשות הלאומי להסמכת מעבדות, הרשות לשמירת הטבע והגנים, הרשות לפיתוח ירושלים, יד ושם.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל התאגידים יקימו ועדות ביקורת ויקבעו נהלים לעבודתן, לרבות בעניין הרכב חברי הוועדה והכללת דירקטורים חיצוניים בין חבריה, וכי לפחות אחד מחברי הוועדה יהיה בעל מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי.

עבודת רואה החשבון המבקר

בישראל החוק המסדיר את מקצוע ראיית החשבון הוא חוק רואי חשבון, התשט"ו-1955 (להלן - חוק רואי חשבון). הביקורת שמבצעים רואי החשבון המבקרים ממלאת תפקיד נכבד בכל גוף וכן בתאגידים הציבוריים. למרות חשיבות תפקידו של רואה חשבון מבקר, בחוקים המקימים של התאגידים הציבוריים יש רק מעט הוראות העוסקות בבעל תפקיד זה, ואותן הוראות מסדירות את תפקידו באופן חלקי בלבד. לעומת זאת, נקבעו הוראות המסדירות את תפקידם של רוב שאר הגופים בסקטור הציבורי¹⁰⁴.

בחוק החברות הממשלתיות¹⁰⁵ נקבע כי דירקטוריון החברה הממשלתית ידאג מדי שנה להכנתם של דוחות אלה: מאזנים; דוח רווח והפסד, העוסק בין היתר בייעוד הרווח; דוח בתחום המשאבים ואופן השימוש בהם; ובחברות שלהן חברות בת - דוחות מאוחדים. עוד נקבע בחוק כי בכפוף להוראות חוק זה תחול על חברה ממשלתית פקודת החברות (ששונתה לחוק החברות) בחוק החברות נקבע כי דוחות כספיים יוכנו לפי כללי החשבונאות מקובלים. עוד נקבע בחוק החברות כי על חברה למנות רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים שלה ויחווה את דעתו עליהם¹⁰⁶.

רואה חשבון כשומר סף

נוכח היקף הפעילות וההון בתאגידים ציבוריים ותחומי הפעולה שלהם, חשיבותו של רואה החשבון המבקר כשומר סף היא רבה. היות שאין מערכת בקרה ממשלתית אחידה על התאגידים הציבוריים, חשיבותו של רואה החשבון כשומר סף מקבלת משנה תוקף.

תהליך המינוי של רואה חשבון מבקר: לשם מינוים של רואי חשבון מבקרים עבור החברות הממשלתיות כוננה ועדה, הפועלת בסיוע רשות החברות. תפקיד הוועדה להמליץ על מינויו או על ביטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית ועל

104 חברות ממשלתיות, עיריות ורשויות מקומיות, מועצות דתיות, תאגידי בריאות, חברות ציבוריות, עמותות, משרדי ממשלה ויחידותיהם השונות.

105 ראו סעיף 32 וסעיף 33 לחוק.

106 פקודת החברות הוחלפה בחוק החברות, התשנ"ט-1999. הסעיף הרלוונטי בחוק החברות הוא סעיף 154.



קביעת שכרו. לפי הכללים של רשות החברות, רואה חשבון מבקר יכול לכהן עד שש שנים (שלוש שנים והארכה נוספת של שלוש שנים) בחברות ממשלתיות. הגבלה זו נועדה לשמור על עצמאותו ואי-תלותו של רואה החשבון המבקר, וכן מיועדת למנוע היכרות יתר עם נושאי משרה בגוף המבוקר ולאפשר גישות שונות לביקורת של התאגיד. כמו כן רשות שוק ההון קבעה¹⁰⁷ עבור מוסדיים כי השותף האחראי לביקורת והשותף האחראי לסקירת הביקורת ימונו למשך חמש שנים רצופות לכל היותר. ניתן למנות מחדש שותף אחראי לביקורת או שותף האחראי לסקירת הביקורת רק בתום שנתיים לפחות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי, "אנו שותפים לעמדה הרואה חשיבות רבה במינויו של רואה חשבון מבקר בלתי תלוי לכל תאגיד ציבורי. למיטב ידיעתנו, תאגידים ציבוריים הם "סוג" הגופים היחיד במגזר הציבורי לגביהם אין שום הסדרה רוחבית ביחס לבקרה חשבונאית ופיננסית, פיקוח על דוחותיהם הכספיים, ומינוי רואה חשבון מבקר. באשר לנושא אי התלות של רואה חשבון מבקר בתאגיד הציבורי, נבקש להדגיש את האתגר הייחודי הנובע מכך שבשונה מצורות התאגדות אחרות, בתאגידים ציבוריים אין אסיפה כללית - שהיא הגורם שבדרך כלל ממנה את רואה החשבון המבקר בחברה. על מנת להבטיח את אי-התלות של רואה החשבון המבקר של התאגיד הציבורי ישנו אפוא צורך לשלב בהליך בחירתו ומינויו גורם כלשהו שהוא 'חיצוני' לתאגיד ובלתי תלוי בו בעצמו. עוד ביקשו להדגיש כי "מלבד הבטחת אי-תלותו של רואה החשבון המבקר, יש צורך להבטיח מודל מתאים לפיקוח ובקרה של המאסדר החיצוני על תוכן הדוחות הכספיים של התאגידים הציבוריים."

מממצאי הביקורת עולה כי התאגידים הציבוריים נבדלים מהחברות הממשלתיות. אין בהם גוף הדומה לוועדה למינוי רואי חשבון ולקביעת שכרם, ומשום שהם אינם מחויבים להחליף את רואה החשבון המבקר מדי שש שנים.

מסיכום נתוני השאלון של 25 תאגידים ציבוריים שענו על השאלה (ראו להלן לוח 11) עלה כי ב-1.12.18 ב-44% מהתאגידים רואה החשבון המבקר מכהן עשר שנים ויותר. לדוגמה, בקרן וולף רו"ח המבקר מבצע ביקורת במשך כ-42 שנים; באקדמיה ללשון העברית רואה החשבון המבקר מבצע ביקורת במשך כ-33 שנים, ברשות שדות התעופה רואה החשבון המבקר מבצע ביקורת במשך כ-24 שנים, ובקרנית - קרן פיזיו לנפגעי תאונות דרכים (קרנית), הוא מבצע ביקורת במשך כ-20 שנה. בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על הליך מינוי רואה חשבון בחברות ממשלתיות¹⁰⁸.

107 הוראות לעניין רואה חשבון של גוף מוסדי, רשות שוק ההון חוזר 2009-9-5, 9.3.2009.

108 ראו מבקר המדינה, דוח נפרד - מינוי רואי חשבון לחברות ממשלתיות (2018)

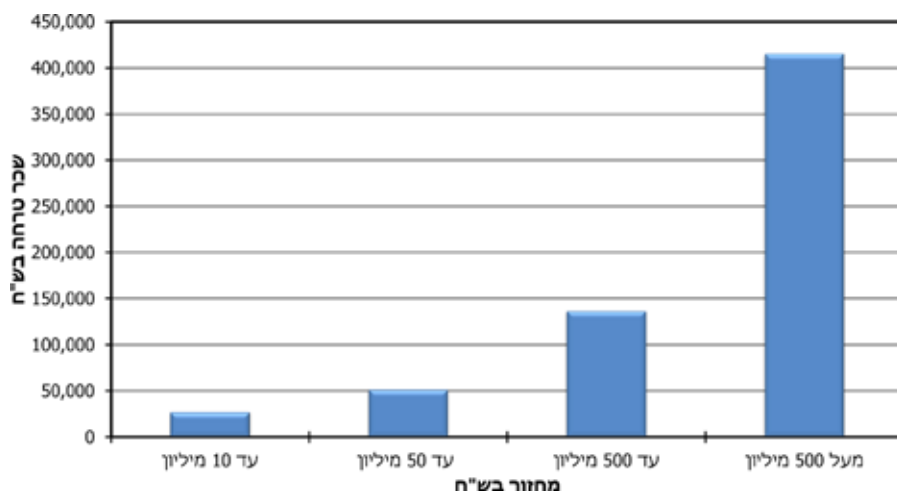


לוח 1: התאגידים שבהם רו"ח המבקר מכהן זה יותר מעשור ומספר שנות כהונתו (מעודכן ל-1.12.18)

שם התאגיד	מספר שנים שרו"ח חיצוני מכהן
קרן וולף	42
האקדמיה ללשון העברית	33
רשות נחל ירקון	29
רשות שדות התעופה	24
רשות ניקוז ונחלים ערבה	21
קרנית	20
הרשות הלאומית לתרבות הלינו	15
המועצה להסדר ההימורים בספורט	14
האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים	10
הרשות לשיקום האסיר	10
רשות ניקוז שורק לכיש	10

המקור: תשובות התאגידים לשאלון שהפיץ מבקר המדינה לתאגידים ציבוריים.

תרשים 5: שכר הטרחה הממוצע של משרדי רואי חשבון מבקרים בתאגידים ציבוריים לפי מחזור ההכנסות של התאגיד, מעודכן לשנת 2018



המקור: עיבוד של משרד מבקר המדינה לתשובות התאגידים לשאלון שנשלח להם



משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל התאגידים לבחון את משך מינוי רואה החשבון המבקר וכן לגבש כללים בדבר כשירותו, שכרו ומשך כהונתו. מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו את נחיצותה של הסדרת כללים בעניין מינוי רואי חשבון המבקרים תאגידים ציבוריים, לרבות את דרך המינוי של רואה החשבון המבקר, את תנאי כשירותו, את מהות תפקידם, ואת האפשרות לקבוע הוראות בדבר תקופת ההתקשרות עימם.

הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו מסרה בתשובתה מיוני 2020 כי תקופת העסקתו של רואה החשבון נקבעת בתנאי המכרז לתפקיד, אך בתום התקופה אותו רואה חשבון רשאי להתמודד במכרז הבא וכך הוא ממשיך לכהן שנים רבות.

אי-תלות רואה החשבון המבקר

הכנת הדוחות הכספיים היא באחריות התאגיד והנהלתו. הדוחות הכספיים כוללים מידע על מצבן הפיננסי ועל תוצאות פעילותן לסוף התקופה החשבונאית שבה הם עוסקים. רואה החשבון המבקר עושה ביקורת על הדוחות הכספיים ונותן חוות דעת מקצועית בעניינם בהתאם לחוק רואי חשבון ולתקנות שהותקנו על פיו ובהתאם לכל יתר הוראות הדין החלות בעניין זה. במסגרת מתן חוות הדעת הסטנדרטית אמור רואה החשבון לוודא שיש מידה סבירה של ביטחון כי אין בדוחות הכספיים הצגה מוטעית מהותית, וכי הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים את מצב העסק ליום המאזן ואת תוצאות הפעולות שלו לתקופה שהסתיימה באותו יום. יש להכין חוות דעת זאת באופן אובייקטיבי, בלתי תלוי במבוקר (להלן - אי-תלות), תוך גילוי יושרה מקצועית והימנעות ממצבים של ניגוד עניינים. הרשות לניירות ערך ציינה את חשיבות פעילותם השוטפת של רואי חשבון מבקרים בחברות ציבוריות, "בהיותם משומרי הסף החיצוניים הראשונים במעלה, כזו התורמת לביטחון ולאמון בשוק ההון, לשקיפות בו ולאיכות המידע הזורם בו". הדרישה לאי-תלות היא תנאי חיוני לתפקודו של רואה החשבון המבקר. רואה חשבון מבקר "צריך להיות לא רק בלתי תלוי בפועל, אלא גם להיראות ככזה בעיני משקיף מהצד".



להלן החיקוקים העיקריים שעייגנו את עקרון אי-התלות של רואי החשבון המבקרים: חוק החברות קובע דרישות לאי-תלות וצעדים נוספים שיש לנקוט כאשר יש יחסי תלות. תקנות לחוק רואי החשבון, תקני ביקורת של לשכת רואי החשבון בישראל, החלטות רשות ניירות ערך לסעיף 9ב של חוק לחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968¹⁰⁹, וכן תקנות לחוק ניירות ערך מעגנים את אי-התלות של רואי החשבון וקובעות צעדים שרואי החשבון צריכים לנקוט כדי לשמור על עצמאותם¹¹⁰.

בפסיקה נקבע כי "עקרון אי-תלות, שבין רואה חשבון לבין החברה שהוא אמן על ביקורתה, הוא עקרון יסוד במקצוע ראיית חשבון - אשר נודעת לא חשיבות ציבורית"¹¹¹. המודעות לחשיבות עקרון אי-התלות גברה במידה ניכרת בשנים האחרונות, במסגרת הפקת הלקחים שבוצעה בעקבות כישלון הפיקוח על ידי רשויות שלטוניות בחו"ל, נוכח קריסת חברות ציבוריות גדולות שדוחותיהן הכספיים לא שיקפו נכונה את מצבן הכספי ואת תוצאות פעילותן, וביקורת רואה החשבון שלהן לא העלתה ממצאים המעידים על חשש לקריסה כאמור.

חקירת הקריסה של חברת הענק האמריקנית "אנרון" (ENRON) בשנת 2001 העלתה כי בין החברה למשרד רואה החשבון שביקר אותה התקיימו יחסי תלות, אשר השפיעו במישרין על אי-נאותות דוחותיה הכספיים; וכי לא ניתן בהם ביטוי להפסדים הגדולים שצברה החברה.

סעיף 303 של הסוקס קובע כי אסור לפקיד, לדירקטור או לאדם הפועל בכפוף להנחייתם לאלץ את רואה החשבון המבקר, לכפות עליו, להשפיע עליו במרמה או להטעותו בידיעה שפעולות אלו יביאו לכך שהדוחות הכספיים יהיו מטעים מהותית. יצוין כי משרד מבקר המדינה¹¹² העיר לרשות החברות הממשלתיות כי "מן הראוי לבחון בהקדם את יישום ההוראות לחיזוק מעמדם של רואי החשבון המבקרים ואי-תלותם". רשות החברות הממשלתיות טרם אימצה את סעיף 303 של הסוקס.

109 ראו לדוגמה החלטות הרשות לסעיף 9ב מאוגוסט 1992

110 תקנות רואי החשבון (דרך פעולתו של רואה החשבון), התשל"ג-1973; תקנה 8 לתקנות רואי חשבון (ניגוד עניינים ופגיעה באי-תלות כתוצאה מעיסוק אחר), התשס"ח-2008; תקן ביקורת 6 של לשכת רואי החשבון; תקנה 9(א) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל - 1970.

111 ת"א 2222/01 רג'זאן נ' שטיין, תקדין

112 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), "רשות החברות הממשלתיות, סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", עמ' 57 ו-58.



על פי החלטת רשות ניירות הערך בישראל¹¹³, אם רואה החשבון המבקר את התאגיד מכין את דוחותיו הכספיים של התאגיד, עלול הדבר שלא לעלות בקנה אחד עם עקרון אי-התלות של רואה החשבון בבקרה שלו על הדוחות הכספיים, היות שבמידה מסוימת הוא "מבקר גם את עצמו". אם רואה החשבון המבקר נותן שירותים נוספים לתאגיד, כגון שירותי הנהלת חשבונות, שירותי מס וחוות דעת אחרות, הוא עלול לפתח תלות כלכלית בתאגיד, ומכאן שיש חשש שהדבר פוגע בבקרה שלו על הדוחות הכספיים^{114, 115}.

מהתשובות על השאלון שקיבל משרד מבקר המדינה עלה כי ב-19¹¹⁶ (73%) מ-26 התאגידים רואה חשבון המבקר מבצע שירותים נוספים במסגרת הביקורת על הדוחות הכספיים של התאגיד, והדבר יכול לפגוע באי-תלותו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל התאגידים יבחנו את תמהיל השירותים הנוספים המתקבלים מרואי החשבון על מנת לשמר את אי-תלותו של רואה החשבון המבקר, וכי משרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את מידת הנחיצות של הסדרת כללים נוספים בנושא¹¹⁷.

113 הבהרה להחלטה משפטית 18-105 בעניין אי-תלותו של רואה החשבון המבקר: סיוע בהכנה ובעריכה של דוחות כספיים עבור המבוקר.

114 אשר למקרים יוצאי דופן מבחינת עצמאות רואה החשבון המבקר, ראו תקנות לחוק רואי חשבון דרך פעולתו של רואה החשבון, התשל"ג-1973.

115 ראו **מבקר המדינה**, דוח נפרד מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות ממשלתיות (2018), עמ' 58.

116 לארבעה תאגידים מחזור ההכנסות גדול מ-100 מיליון ש"ח, ול-15 תאגידים מחזור ההכנסות הקטן מ-100 מיליון ש"ח.

117 ראו גם **מבקר המדינה**, דוח שנתי 63א (2012), "החלפת השותף האחראי במשרד רואי החשבון המבקר את הדוחות הכספיים של החברה", עמ' 365.



המנהל הכללי של התאגיד

הליך מינוי מנכ"ל

חוק החברות הממשלתיות¹¹⁸ קובע כי הוראות החוק לגבי מינויים של חברי דירקטוריון ומנכ"לים חלות גם על מינויים בתאגידים ציבוריים, אם המינוי מתבצע בידי שר או בידי הממשלה, או בהמלצתם או באישור של מי מהם, והכול בשינויים המחויבים לפי העניין. יצוין כי לבד מתנאי הכשירות שבחוק חלים על תאגידים שונים תנאי כשירות נוספים, הקבועים בחוקי ההקמה. בהתאם לחוק החברות הממשלתיות והנחיות היועץ המשפטי לממשלה¹¹⁹, מינוי מנכ"ל בתאגיד ציבורי כפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים והליך מינוי מנכ"ל בחברות ממשלתיות והשיקולים לבחירת מועמד מפורטים בחוק החברות הממשלתיות, בסעיף אשר חל גם על תאגידים ציבוריים¹²⁰. הנורמות והפרקטיקה הנוגעות להליך איתור מנכ"ל בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית נקבעו בפסיקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בחוזרי רשות החברות הממשלתיות ובפרקטיקה שמנהיגה הרשות בעניין זה.

המועצה לתאגידים ציבוריים¹²¹ הציעה לשתף כמה גורמים - פנימיים וחיצוניים - במינוי המנכ"ל. מכיוון שניהולו התקין של התאגיד מחייב שהמנכ"ל יעבוד בתיאום עם דירקטוריון התאגיד, ובהיותו כפוף למדיניותה, מוצע כי הוא יתמנה על ידי הדירקטוריון. עוד ציינו כי על מנת להבטיח את איכות המינוי ואת בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד, מוצע כי המינוי יתבצע לפי הצעתה של ועדת איתור, שתכלול את יו"ר הדירקטוריון; נציג ציבור מומחה בניהול או בתחום פעילותו של התאגיד, שיתמנה על ידי מנכ"ל רשות התאגידים הציבוריים (אשר טרם הוקמה במועד סיום הביקורת); עובד מדינה מקרב חברי הדירקטוריון, שימנה השר הממונה על התאגיד; נציג רשות התאגידים הציבוריים (העתידה לקום), שייבחר על ידי מנכ"ל הרשות; וכן איש אקדמיה, שיתמנה על ידי מנכ"ל רשות התאגידים, אשר מתמחה במינהל עסקים, במינהל הציבורי או בתחום פעילותו של התאגיד.

118 חוק החברות הממשלתיות,

119 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000

120 תנאי הכשירות לכהונת מנכ"ל בחברה ממשלתית קבועים בסעיף 37(ג) לחוק החברות הממשלתיות, המפנה לעניין זה, תוך שינויים, גם לסעיף 16(א) לחוק האמור.

121 המועצה לתאגידים ציבוריים, (2003) (עמ' 42).

הבנק העולמי המליץ שהדירקטוריון הוא שיבחר וימנה את המנכ"ל כדי למנוע התערבות פוליטית בפעילות התאגיד הציבורי¹²². לטענתו, מינוי המנכ"ל בידי השר האחראי גורם לבעיות אלה: (1) נשללת מהדירקטוריון הסמכות החשובה ביותר; (2) פוחתת מחויבות המנכ"ל לדירקטוריון; (3) המנכ"ל יהיה קשור יותר לשר האחראי שמינה אותו, ובכך הוא עלול להפר את האמון ולאפשר לשר האחראי להתערב בפעילות התאגיד, והדבר אינו מתיישב עם המטרה ולפיה יש להקנות לתאגיד הציבורי עצמאות בפעילותו, כדי שיהיה חף מהשפעות פוליטיות.

ממצאי הביקורת עולה כי דרכי המינוי של המנכ"ל בתאגידים ציבוריים ותקופת כהונתו אינן אחידות, כפי שעולה מלוח 12 שלהלן. מסקירת החוקים המקימים של 15 תאגידים עולה כי ב-11 מהם מתמנים המנכ"לים על ידי הדירקטוריון, וכי בארבעה מהם הסמכות לא נתונה בידי הדירקטוריון בלבד.

לוח 12: תאגידים שהדירקטוריון (מועצה) אינו ממנה את המנכ"ל שלהם

שם התאגיד	מי ממנה את המנכ"ל
שירות התעסוקה	השר האחראי לתאגיד בהתייעצות עם דירקטוריון התאגיד
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	הממשלה לפי הצעת השר להגנת הסביבה (לא נדרשת התייעצות עם דירקטוריון התאגיד)
המועצה להסדר הימורים בספורט	המועצה של התאגיד באישור שר הספורט ושר האוצר
הרשות לפיתוח ירושלים	המועצה של התאגיד באישור השרים וראש עיריית ירושלים

המקור: עיבוד מבקר המדינה לחוקי הקמה של התאגידים.

הגבלת כהונת המנכ"ל

בסקטור הציבורי נקבעו תחומים שבהם הוטלה הגבלה על תקופת השירות של בעלי תפקידים מסוימים. בנובמבר 2015 פרסמה רשות החברות חוזר¹²³ "שנועד לקבוע הגבלת כהונה של מנהלים בכירים. הגבלת תקופת כהונה נועדה לעודד חדשנות, לתת אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה. החוזר קובע מהו מהן תקופות הכהונה של המנהלים הבכירים ובכללם המנכ"ל. תקופת כהונה ראשונה של 5 שנים, עם אפשרות להאריך את הכהונה בשנתיים אם הדירקטוריון קבע שיש נחיצות מיוחדת בהמשך כהונתו של המנכ"ל"¹²⁴. עם זאת, במשרדי ממשלה אין מגבלה על אורכה של תקופת כהונתו של מנכ"ל המשרד הממשלתי משרת אמן.

122 Corporate Governance of State-Owned Enterprises- a tool kit, World Bank Group, 2014 pg. 187.

123 חוזר 2015-3-2 מאוקטובר 2015

124 דירקטורי- אתר אינטרנט של רשות הבחירות הממשלתיות, נושא משרה בכירים, חלק א'



מסקירת חוקי הקמה של 15 תאגידים עולה כי בשישה (40%) מהם¹²⁵ אין הגבלה על תקופת העסקת המנכ"ל, וכי בשאר החוקים תקופת כהונת המנכ"ל הוגבלה לשמונה עד עשר שנים. מסיכום השאלון עלה כי בשלושה (10%) מ-30 תאגידים ציבוריים המנכ"ל מכהן 12 שנים או יותר.

להלן בלוח 13 מובאים פרטים, המעודכנים לדצמבר 2018, על תקופת כהונתה של המנכ"לים בתאגידים ציבוריים שענו על השאלון המכהנים יותר מ-5 שנים וכן מידע על הגבלת כהונתם בחוק המקום.

לוח 13: מנכ"לים המכהנים יותר מחמש שנים ומידע בחוק המקום על הגבלת תקופת כהונתה (מעודכן לדצמבר 2018)

התאגיד	שנות כהונת המנכ"ל הנוכחי	הגבלת כהונה
רשות נחל הירקון	25	אין
האקדמיה ללשון העברית	12	אין
המרכז להנצחת זכרו של מנחם בגין	12	אין
האקדמיה ללשון הערבית	8.5	10 שנים
קרנית	8	אין
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	8	8 שנים
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	7	10 שנים
רשות שדות תעופה	7	10 שנים
המועצה להסדר ההימורים בספורט	6	10 שנים
יד ושם	5.5	אין
הרשות הלאומית לתרבות היידיש	5	אין
רשות ניקוז ונחלים ערבה	5	אין

על כלל התאגידים לפעול בהתאם לתקופת המגבלה על תקופת כהונתו של מנכ"ל, אם היא נקובה בחוקים השונים ולפעול לאיתור מנכ"ל חדש מבעוד מועד. משרד מבקר המדינה ממליץ לתאגידים לבחון את סוגיית משך כהונת המנכ"ל. מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו את הצורך בהסדרת הנושא.

125 שירות התעסוקה, קרנית, המועצה להשכלה גבוהה, יד ושם, מגן דוד אדום והרשות לחדשנות טכנולוגיה



המועצה להשכלה גבוהה מסרה בתשובתה כי, "יובהר כי הסכמי עובדים בכירים במל"ג נערכים לתקופה קצובה של 4 שנים מחייבים חידוש כפי שנהוג שבשירות המדינה בהתאם להנחיות הממונה על השכר, כאשר חידוש כהונתו של מנכ"ל מחייב את אישור השר. בפועל, בכעשרים השנים האחרונות לא היה מנכ"ל שכיחן למעלה מ-4 שנים." הרשות הלאומית לתרבות היידיש ציינה כי לעיתים נדרשת ממנכ"ל מומחיות מיוחדת ולפיכך קשה למצוא לו מחליף, ורשות נחל ירקון מסרה כי החלפת מנכ"ל בתדירות שהוצעה תפגע בתפקוד התאגיד.

הליך מינוי ממלא מקומו של מנכ"ל

בהנחיות היועץ המשפטי מס' 6.5000 נקבע כי מינוי מנכ"ל בפועל, בתאגידים ציבוריים, טעון אישור של הוועדה לבדיקת מינויים לפי אמות המידה למינוי מנכ"ל קבוע. מכאן שהדרך למינוי ממלא מקום של מנכ"ל לחברה ממשלתית זהה לדרך המינוי של מנכ"ל קבוע לחברה. כלל זה חל גם על תאגידים ציבוריים.

בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים¹²⁶ הוצע כי ממלא המקום של מנכ"ל ימונה לפרק זמן מרבי של שישה חדשים, וכי מינויו ייבדק על ידי הוועדה לבדיקת מינויים.

ממצאי השאלון עולה כי בשלושה (10%) מ-30 תאגידים יש מנכ"ל במינוי בפועל המשרת שנה או יותר או אין מנכ"ל קבוע (ראו לוח 14).

לוח 14: תקופת השירות של ממלאי מקום של מנכ"לים לפי התשובות

לשאלון שהופץ, מעודכן ל-1.12.18

בתוספת סטטוס מעודכן ל-1.7.20 לגבי גופים אלו

נתונים מעודכנים ל-1.7.20	נתונים מעודכנים ל-1.12.18		
	המעמד	מס' השנים בתפקיד	התאגיד
טרם מונה מנכ"ל קבוע ¹²⁷	זמני	5	הרשות לפיתוח ירושלים
מונה מנכ"ל קבוע	זמני		תאגיד השידור הישראלי
מונה מנכ"ל קבוע	זמני	1	מכון התקנים
אין מנכ"ל, יו"ר הדירקטוריון משמש כמנכ"ל	אין מנכ"ל		הרשות הלאומית לתרבות הלידינו
מונה מנכ"ל קבוע	אין מנכ"ל		מכון וינגייט

המקור: עיבוד של משרד מבקר המדינה לנתונים שהתקבלו מהתאגידים.

126 המועצה לתאגידים ציבוריים, (2003), (עמ' 44).

127 הרשות לפיתוח ירושלים הסבירה שבין דצמבר 2018 ליוני 2020 הייתה תקופה של בחירות לעיריית ירושלים ולכנסת ונבצר ממנה למנות מנכ"ל.



יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 כיהנו השרים בממשלות מכהנות בתקופות בחירות חוזרות ונשנות.

על השרים האחראים לתאגידים ועל הדירקטוריונים של התאגידים שטרם מינו מנכ"ל קבוע לפעול למינוי כנדרש.

מינוי יועצים משפטיים

הייעוץ המשפטי כשומר סף

בחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "היועץ המשפטי הפנימי בחברה ממשלתית" הובהר כי "מדיניות רשות החברות הממשלתיות מזה שנים רבות הינה כי על כל חברה ממשלתית שהיקף ומורכבות פעילותה הינם משמעותיים להעסיק יועץ משפטי פנימי בחברה, ולא להסתפק בקבלת יועץ משפטי מטעם גורם חיצוני בלבד". עוד הובהר בחוזר זה כי "היועץ המשפטי הפנימי נמנה על הפקידים הבכירים בחברה, ותפקידו לפעול על מנת להבטיח שהחברה, האורגנים שלה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקין. היועץ המשפטי הפנימי הינו גורם משמעותי במסגרת הממשל התאגידי התקין והיעיל של החברה הממשלתית, המהווה חוליה משמעותית בפיקוח ובקרה פנימיים, יעילים ואפקטיביים בחברה. קיומו של יועץ משפטי פנימי בחברה תורם משמעותית לפעילות החברה וליכולתה לעמוד באתגרים העומדים בפניה, בהסתמך על בסיס מקצועי איתן ורציף. יכולתו של יועץ משפטי פנימי בחברה לרכוש התמחות ביחס לפעילות החברה, צרכיה והסביבה המשפטית המיוחדת לה, מהווה נדבך חשוב בניהול מיטבי של החברה הממשלתית, שהינה מנכסי הציבור, כמו גם ביכולתו לשמש 'שומר סף' אפקטיבי, מקום שהדבר נדרש". החוזר מנחה כי כל חברה ממשלתית שסיווגה הוא 7 ומעלה¹²⁸ תעסיק יועץ משפטי פנימי. החוזר ממליץ כי גם חברות ממשלתיות בסיווג נמוך יותר יעסיקו יועץ משפטי פנימי.

כמו בנושאים אחרים הנוגעים לתאגידים הציבוריים, גם בנושא הייעוץ המשפטי של התאגיד אין למועד סיום הביקורת נורמה רוחבית המסדירה את העניין ומוחלת על כל התאגידים, אלא הסדרים פרטניים שנקבעו בכל אחד מחוקי ההקמה (אם נקבעו), וכמובן כפיפות כללית לעקרונות המשפט המינהלי החלים על כל התאגידים הציבוריים. בחוקי הקמה שחוקקו בחמש שנים האחרונות (חוק השידור הציבורי ותיקון לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית, התשמ"ד-1984)¹²⁹ עוסקים בייעוץ המשפטי לתאגידים הרלוונטיים שהוקמו.

128 חברות ממשלתיות מסווגים לפי מסר פרמטרים כולל מחזור ומספר עובדים על סולם מ-1 (חברות קטנות ל-10 (הגדולות ביותר)

129 ראו תיקון משנת 2015 לחוק עידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית, התשמ"ד-1984.



נושא הייעוץ המשפטי לתאגיד הציבורי נידון בהרחבה בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים משנת 2003¹³⁰. מדוח זה עולה בבירור כי לפי עמדת המועצה תפקידו של היועץ המשפטי לתאגיד הציבורי דומה במהותו לתפקידו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, קרי: עליו לסייע להנהלת התאגיד לקדם את מדיניותה בגבולות הדין, ומכאן שעליו לשרטט לפני ההנהלה את גבולות הדין ולוודא שאין התאגיד חורג מסמכויותיו ומדרכי פעולתו שהותו לו בחוק. כמו כן אפשר ללמוד מהדוח האמור כי היועץ המשפטי לתאגיד כפוף מבחינה המקצועית לדין בלבד, וזאת להבדיל מכפיפותו המינהלית להנהלת התאגיד¹³¹.

יועץ משפטי חיצוני

בחוק החברות הממשלתיות¹³² נקבע כי מינויים של יועצים משפטיים לחברות ממשלתיות טעון אישור של רשות החברות. בשנת 1992 פורסמו כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992 (להלן - הכללים למינוי יועצים משפטיים). בכללים אלה נקבע כי תקופת המינוי של יועץ משפטי חיצוני בחברה ממשלתית תהיה שלוש שנים, וניתן לאריכה בשלוש שנים נוספות. מכאן שתקופת הכהונה המרבית של היועצים המשפטיים מוגבלת לשש שנים. יועץ משפטי שמונה לביצוע מטלה מסוימת יכול להיות מועסק באישור רשות החברות עד שמטלתו הושלמה, גם אם הדבר נמשך יותר משש שנים.

בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים הוצע להגביל את תקופת המינוי של היועץ המשפטי שאינו עובד התאגיד, כדי להבטיח פתיחת פתח לריענון מקצועי בעת הצורך. עם זאת, הוצע לקבוע תקופת מינוי ארוכה יחסית, של שש שנים, כדי לאפשר פיתוח מומחיות ועידוד אי-תלות¹³³. בחוקים המקימים אין כללים להגבלת תקופת מינוי כהונתו של יועץ משפטי בתאגידים הציבוריים. בשנת 2007 הוועדה הבין-משרדית לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי ממשלה¹³⁴ המליצה על קציבת כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי ממשלה לשבע שנים.

ב-13 מ-25 התאגידים שענו על השאלה בשאלון הועסקו יועצים משפטיים חיצוניים במשך יותר משמונה שנים ברציפות. עשרה מהם תאגידים קטנים עם מחזור קטן מ-50 מיליון ש"ח לשנה.

130 עמ' 53-56

131 הוועדה הבין-משרדית לבחינת סוגיות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי ממשלה, ספטמבר 2008 (ועדת אברמוביץ); עוד ניתן לקרוא על תפקיד היועץ המשפטי לגוף ציבורי בפרק הרלוונטי בספרו של פרופ' י' זמיר, (פרק 16 תאגידים)

132 חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 סעיף 47

133 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים 2003, פרק שלישי סעיף 2.7 עמ' 54.

134 הוועדה הבין-משרדית לבחינת סוגיות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי ממשלה, ספטמבר 2008 עמ' 19.



לוח 15: תאגידים שבהם מועסקים יועצים משפטיים חיצוניים זה יותר משמונה שנים (מעודכן לדצמבר 2018)

שם התאגיד	מספר שנות העבודה של היועץ המשפטי החיצוני	גודל התאגיד לפי מחזור ¹³⁵
רשות נחל הירקון	29	מתחת ל-50 מלש"ח
האקדמיה ללשון העברית	25	מתחת ל-50 מלש"ח
הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו	23	מתחת ל-50 מלש"ח
רשות ניקוז ונחלים ירדן דרומי	21	מתחת ל-50 מלש"ח
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	18	מתחת ל-50 מלש"ח
המועצה להשכלה גבוהה	17	מתחת ל-50 מלש"ח
הרשות לפיתוח ירושלים	15	מעל 50 מלש"ח
הרשות לשיקום האסיר	14	מתחת ל-50 מלש"ח
המרכז להנצחת זכרו של מנחם בגין	12	מתחת ל-50 מלש"ח
רשות ניקוז ים המלח	9	מתחת ל-50 מלש"ח
המועצה להסדר ההימורים בספורט	8	מעל 50 מלש"ח
קרן וולף	8	מתחת ל-50 מלש"ח

המקור: עיבוד מבקר המדינה לתשובות התאגידים על השאלון.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריונים של התאגידים לבחון גיבוש כללים בעניין מתכונת ההעסקה של היועץ המשפטי - הפנימי או החיצוני ואת משכי הכהונה שלו. מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את נחיצות הסדרתם של כללים בנושא, תוך התחשבות בגודל התאגיד.

הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, רשות נחל הירקון ומרכז זלמן שזר מסרו בתשובתם מיוני 2020 למשרד מבקר המדינה כי היועץ המשפטי החיצוני צובר ניסיון רב בכל הנוגע לטיפול בצורכי התאגיד ומשמש גם כמחזיק במאגר הזיכרון הקולקטיבי של התאגיד.

הרשות לפיתוח ירושלים והרשות לשיקום האסיר מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי, יש להם מחלקה משפטית והם נועצים ביועצים המשפטיים החיצוניים בסוגיות מקצועיות בלבד.

¹³⁵ תאגיד קטן - בעל מחזור של פחות מ-50 מיליון ש"ח, תאגיד גדול - בעל מחזור של יותר מ-50 מיליון ש"ח

אישור תקציב התאגיד

התקציב הוא כלי מרכזי לתכנון תוכנית העבודה, במסגרת יישום מדיניות התאגיד, בכל הנוגע לסדרי העדיפויות שלו ולהקצאת משאביו. התקציב הוא כלי שמשמש להתאמת המדיניות שלו בהתאם לצרכים המשתנים. כדי שהתקציב יהיה כלי יעיל, יש לאשר אותו לפני תחילת שנת הכספים. התקציב אמור לכלול את ההשקעות, הרכישות, המכירות וההוצאות הצפויות לשנה הקרובה. לרוב הדירקטוריון מחליט אם לאשר את הצעת התקציב. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מחייב כל תאגיד שהוקם לפי חוק לקבל גם את אישורו של שר האוצר לתקציב השנתי¹³⁶. לשם כך, יש להעביר את התקציב לידי משרד האוצר עד שלושים יום לפני תחילת השנה. יש למלא דרישה זו נוסף על המחויבות להביא את התקציב לגורמים נוספים כפי שהוגדר בחוק המקים את התאגיד. חוק יסודות התקציב מחייב את אישור התקציב לפני תחילת השנה, שאם לא כן על הגוף לפעול זמנית על בסיס תקציב השנה הקודמת, בהיקף ובקצב של 1/12 מתקציב השנה הקודמת לכל חודש מתחילת השנה.

לוח 6: תקציב הכנסות של חמישה תאגידים ציבוריים גדולים לשנים 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

התקציב			שם התאגיד
2016	2017	2018	
3,442	3,605	4,757	רשות שדות התעופה
620	674	640	רשות הגנים והטבע
408	*424	*417	מכון התקנים
539	619	644	מגן דוד אדום
2,742	2,742	2,934	הרשות להסדרי הימורים בספורט

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של התאגידים

*מבוסס על תקציבים מאושרים של המכון

המועצה לתאגידים ציבוריים הציעה לעגן בחוק המסגרת את סמכותו של השר הממונה על התאגיד לאישור תקציבו של התאגיד ציבורי. בין השאר, סמכות זו נועדה לאפשר לשר לבחון את אופן הכנת התקציב, את ההנחות שעל פיהן מכינים אותו ואת מדיניותו של התאגיד ולבדוק כיצד משתלבות תוכניותיו של התאגיד בסדר העדיפויות הכללי של המשרד הממשלתי שהוא אחראי לו או בתוכניותיהם של גופים אחרים שהוא מופקד עליהם, לרבות תוכניות הפעילות של התאגידים הציבוריים והחברות הממשלתיות האחרים שבאחריותו.

136 לשכת עורכי הדין סבורה שחוק יסודות התקציב לא חל על תאגידים אלה, ולכן שר האוצר לא צריך לאשר את התקציבים.



מבדיקת החוקים המקימים את התאגידים עלה כי אין ביניהם אחידות מבחינת אופן אישור התקציב השנתי על ידי השר הממונה (כמוצג להלן בלוח 17). בשישה מ-15 החוקים המקימים שנסקרו נקבע שהשר האחראי לתאגיד - למשל, למועצה להסדר ההימורים בספורט - יאשר את תקציבו לפני העברתו למשרד האוצר. בתשעה תאגידים אחרים שנסקרו אין דרישה כזאת, ותקציבם מאושר על ידי הדירקטוריון וגוף אחר, כגון הממשלה או הכנסת.

לוח 17: הגורמים המאשרים את התקציב בתאגידים

שם התאגיד	הגורמים הנוספים המאשרים את התקציב חוץ ממשרד האוצר ודירקטוריון התאגיד	השר האחראי
המועצה להסדר הימורים בספורט	שר התרבות והספורט	שר התרבות והספורט
מכון וינגייט	שר התרבות והספורט	שר התרבות והספורט
רשות העתיקות	שר התרבות והספורט, הממשלה	שר התרבות והספורט
תאגיד השידור הישראלי	אין	שר התקשורת
שירות התעסוקה	שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הכנסת	שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים	שר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים	שר האוצר
המועצה להשכלה גבוהה	הממשלה	שר החינוך
יד ושם	ועדת הכספים והנהלת התאגיד	שר החינוך
רשות שדות התעופה	שר התחבורה	שר התחבורה
לשכת עורכי דין	שר המשפטים וועדת החוקה ומשפט של הכנסת	שר המשפטים
הרשות לפיתוח ירושלים	הממשלה	יו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים או השר שהממשלה הסמיכה אותו לכך לעניין חוק זה, בשיתוף שר האוצר.
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	הממשלה	השר להגנת הסביבה
מגן דוד אדום	אין	שר הבריאות
הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית	נקבע בחוק התקציב השנתי בכפוף לתקציב משרד הכלכלה	שר הכלכלה והתעשייה
מכון התקנים	אין	שר הכלכלה והתעשייה

המקור: חוקי ההקמה של התאגידים בעיבוד משרד מבקר המדינה.



אחד הכלים העומדים לרשות הממשלה לשם ביצוע בקרה על תאגידים ציבוריים ולהכוונת פעילויותיהם הוא מתן הערות על הצעות תקציב ואישור התקציב על ידי השר האחראי לתאגיד ולמשרדו. במצב הדברים המתוארים לעיל, חלק מהשרים ומשרדיהם אינם פעילים בתהליך הכנתו ואישורו של התקציב של התאגידים הציבוריים. משום כך אין משתמשים בכלי בקרה זה כדי לוודא שהתאגידים פועלים להשיג את מטרותיהם שנקבעו בחוקים המקימים. תאגיד השידור ציין בתשובתו כי מעורבותו של השר בבקרה על תוכן התקציב יכולה להיות שונה בין התאגידים בהתאם לדרגת העצמאות שהמחוקק נתן לתאגיד.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא מינה עובד בתפקיד בכיר לבחון מראש את תוכניות העבודה והצעת התקציב של התאגידים שבאחריות המשרד, והוא יבחן אותן בהתאם למטרות של כל תאגיד, ובכלל זה יבצע פיקוח ובקרה על יישום תוכניות העבודה.

מועד אישור התקציב

בדיקת משרד מבקר המדינה בחמישה תאגידים גדולים (שתקציבם גדול מ-400 מיליון ש"ח) העלתה כי לעיתים הדירקטוריון והגופים הנוספים החייבים לאשר את תקציבם השנתי מאשרים אותו באיחור, לאחר תחילת השנה, ולעיתים אף לאחר סיום השנה, ולעיתים אינם מאשרים אותו כלל¹³⁷. הדבר מקשה מאוד על התאגיד להוציא לפועל בתחילת השנה תוכניות הדורשות מימון או הוצאה גדולה יותר מהחלק היחסי של התקציב הקודם.

על כלל התאגידים לאשר את תקציביהם על ידי הדירקטוריון והגופים הנוספים החייבים לאשר אותו לפני תחילת השנה. מומלץ כי משרד האוצר ישקול לגבש מסמך מנחה עבור השרים והמשרדים המאשרים בנושא תהליכי הבקרה והפיקוח שמומלץ לבצע לפני אישור התקציב.

ניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא תחום העוסק בתרחישי ייחוס הנוגעים לנזק שעלול להיגרם לארגון, ובהגדרת רמת הסיכון של כל תרחיש כזה, והכול לפי מטרות התאגיד ויעדיו, לרבות יעדים ממלכתיים שהוגדרו בחקיקה, בתקנות ובהחלטות של הממשלה ושל שאר רשויות המדינה. ניהול סיכונים אפקטיבי הוא גורם משפיע שיש להתחשב בו בתהליך קבלת החלטות. בשנת 2009 הוציאה רשות החברות הממשלתיות חוזר הקובע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך מסודר לניהול

137 מכון התקנים, רשות הטבע והגנים והמועצה להסדר הימורים בספורט.



סיכונים שהחברה חשופה להם¹³⁸; החוזר עודכן בשנת 2020¹³⁹. בשנת 2018 הוציא משרד ראש הממשלה מדריך לניהול סיכונים עבור גופים ציבוריים. מטרת המדריך הייתה "להבטיח קיומם של תהליכי קבלת החלטות מיטביים בנוגע להתמודדות עם סיכונים". כמו כן, המדריך מסייע להנהיג עקביות, אחידות ושקיפות רבות יותר במסגרת קבלת החלטות ממשלתיות. לשיטה כמה עקרונות יסוד: התבססות על נתונים (evidence based), כימות ההשפעה של הסיכונים ושל ההחלטות הממשלתיות ושימוש בממצאי הניתוח של עלות לעומת תועלת¹⁴⁰. לנוכח זאת, על דירקטוריון התאגיד להתוות מדיניות ניהול סיכונים ולפקח על יישומה.

ניהול סיכונים כולל בראשיתו סקר סיכונים. זהו סקר מעמיק בנושא פעילות התאגיד, שמתבצע אחת לכמה שנים (בדרך כלל אחת שלוש שנים). הסקר הראשון הוא יסודי, והסקרים הבאים - המתבצעים מפעם לפעם - נועדו לעדכן. הסקר הוא כלי חשוב המשמש את מבקר הפנים וועדת הביקורת. הוא משמש רכיב חשוב בתוכנית העבודה הרב-שנתית של מבקר הפנים. לשם בקרה על התמודדות התאגיד עם הסיכונים המהותיים הדירקטוריון שוקל את אפשרות הקמתה של ועדת סיכונים¹⁴¹. תפקידה של הוועדה - לדון מפעם לפעם בפעילות התאגיד, לטפל בסיכונים הכרוכים בה ולפעול להעלאת רמת המוכנות של התאגיד לטפל בסיכונים שזוהו בתרחישי הייחוס הקריטיים במסגרת ההיערכות הדרושה.

מתשובות התאגידים על השאלון עולה כי 6 (כ-23%) מ-26 התאגידים שהשיבו עליו¹⁴² הצהירו שלא ביצעו סקר סיכונים בשנים 2016 - 2018. רק שנים מ-26 התאגידים¹⁴³ שהשיבו על השאלון הקימו ועדה של הדירקטוריון לניהול סיכונים.

החשיבות של ניהול סיכונים מקבלת משנה תוקף נוכח האתגרים שעומדים בפני מתמודדים התאגידים הציבוריים, שלחלקם יש חשיבות רבה במישור הלאומי ולפיכך ניהול סיכונים בהם הוא אינטרס ציבורי. משרד מבקר המדינה ממליץ לתאגידים הציבוריים שלא ביצעו סקר סיכונים לבצע סקר ולעסוק בניהול סיכונים. כמו כן ראוי לשקול הקמת ועדה של הדירקטוריון או של ההנהלה לניהול סיכונים, שתעקוב אחר הטיפול בסיכונים המהותיים הנשקפים לתאגיד.

138 רשות החברות הממשלתיות, "ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות", חוזר 2009/1 (יוני 2009).

139 רשות החברות הממשלתיות, "חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" (ינואר 2020).

140 ראו: משרד ראש הממשלה, מדריך (יוני 2018), עמ' 5.

141 ראו: Board Effect, The Role of the Board in Risk Management.

142 הרשות לפיתוח ירושלים, האקדמיה ללשון העברית, רשות הניקוז ונחלים ירדן דרומי, הרשות הלאומית לתרבות הלאומית, הרשות הלאומית לתרבות היידיש, מרכז זלמן שזר.

143 יד ושם והמועצה להסדר הימורים בספורט.



הרשות הלאומית לתרבות היידיש¹⁴⁴, מסרה בתשובתה כי אינה מבצעת סקר סיכונים בשל עלותו הגבוהה. מרכז זלמן שזר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי: "איננו רואים טעם בהגדרה מחייבת של ועדה לניהול סיכונים אלא אם קיימת התראה ברורה של מבקר הפנים, רואה החשבון או היועץ המשפטי".

קוד אתי וניגוד עניינים

קוד אתי

הקוד האתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים המשמשים בסיס לפעילות תקינה ומוסרית. קוד אתי צריך להיות מותאם לארגון מסוים - לנסיבות, לסביבה, לצרכים ולערכים. קוד אתי הוא גם משאב של הארגון, שכן הוא מגדיר את דרכי ההתנהגות הראויות בארגון ומאפשר לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בארגון ובכושר התחרות שלו. הקוד יוצר לכידות ארגונית ומתווה מסגרת בכל הנוגע להתנהגות מקצועית ולאחריות, המשביחה את פעילות הארגון ומונעת בזבוז משאבים עקב ביצוע עבירות, ובכך מגבירה את אמון הציבור בתאגיד. כדי להטמיע ביעילות קוד אתי נדרשת תוכנית אתיקה המסדירה את הנהלים, את לוחות הזמנים ואת המשאבים המוקצים לתהליך זה. על מנת שהקוד האתי בארגון יחלחל ויהפוך לחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית, יש צורך ליצור מעגלי שיתוף והסכמה רחבים ככל האפשר, זאת על מנת להפוך את עובדי הארגון לשותפים אמיתיים בעיצובו ובשמירה עליו.

"מדינות רבות מחייבות תאגידי לקבוע קוד אתי. הקוד חל על חברי הדירקטוריון ועל כלל עובדי התאגיד. זאת, נוסף על התחייבות המנהלים והעובדים לפעול במסירות ובנאמנות. הקוד האתי גם מנחה כיצד יש למנוע ניגודי עניינים¹⁴⁵ ולקבוע דרכי התנהגות הולמות לעובדי החברה ולחברי הדירקטוריון"¹⁴⁶. נוסף על אימוץ קוד אתי בתאגיד ועל עדכוןו מפעם לפעם, יש צורך לוודא כי הוא מוטמע. במסגרת דוחות ביקורת¹⁴⁷ העיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות על הצורך לאמץ קוד אתי ולהטמיעו בחברות הממשלתיות.

144 תאגיד עם מחזור קטן

145 הנחייה פרטנית וטיפול בניגודי עניינים נעשית על ידי היועצים המשפטיים

146 World Bank Corporate Toolkit for SOE, 2014, pg. 185

147 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (1995), בפרק "הנהגת כללי משטר תאגידי בחברות ממשלתיות", עמ' 153; מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), בפרק "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות החברות הממשלתיות", עמ' 59.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רק שישה מ-15 תאגידים גדולים שנסקרו פרסמו קוד אתי באתר האינטרנט שלהם. יצוין כי המועצה להסדר הימורים בספורט אימצה קוד אתי בין-לאומי לארגונים בענף ההימורים בספורט, וכי היא מעסיקה יועץ חיצוני שתפקידו לבדוק מדי שנה אם עובדי המועצה והזכיינים שלה מיישמים את הקוד האתי.

רשות שדות התעופה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני כי "בינואר 2019 אישרה מועצת הרשות את המלצת ההנהלה להטעמת קוד אתי ברשות".

ניגוד עניינים

אדם מצוי במצב של ניגוד עניינים אישי כאשר הוא עלול להעדיף את ענייניו האישיים או ענייניהם האישיים של קרוביו על פני מילוי תפקידו כהלכה¹⁴⁸.

מניתוח תשובות של 30 תאגידים ציבוריים שענו על השאלון ששלח משרד מבקר המדינה בנושא פעולות לטיפול בניגודי עניינים, עולה כי ב-9 (כ-30%) מהתאגידים אין נוהל למניעת ניגודי עניינים, כי ב-13 (כ-42%) מהתאגידים אין נוהל בנוגע לקבלת מתנות וטובות הנאה, וכי רק ב-9 (30%) מהתאגידים יש נוהל שמחייב מנהלים ודירקטורים להודיע על ניגודי עניינים לפני תחילת כהונתם ובמהלכה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל התאגידים להשלים גיבוש קוד אתי ולפרסמו באתר לידיעת הציבור וכן לגבש נהלים מחייבים למניעת ניגוד עניינים. 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 להתאמות על פי פעילותו הייחודית של התאגיד, ויודאו שהתאגידים פועלים להטמעתו של הקוד; כמו כן עליהם לחדד בקרב התאגידים את נושא הנחיצות של גיבוש כללים למניעת ניגודי עניינים.

148 חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות, פברואר 2016.



שקיפות ופרסום מידע לציבור

שקיפות ציבורית מאפשרת ביקורת אפקטיבית על פעולות התאגיד. לציבור זכות לפקח על פעולותיהם של התאגידים הציבוריים, לבחון את מידת יעילותם ולאחר כשלים מבניים וארגוניים. שמירה על הקשר בין הציבור לבין תאגידים וקיום דיאלוג ביניהם הם נדבכים חשובים בפיתוח אמון ביניהם וביצירת שקיפות הדדית רבה. למעשה הבסיס ליישום ממשל תאגידי נעוץ בהקמת ממשקי קשר יעילים בין התאגיד לבין הציבור, שתפקידם לספק מידע מחד גיסא ולכונן ביטחון ואמון מאידך גיסא¹⁴⁹.

הנחיות ה-OECD בדבר שקיפות לגבי הביצועים הפיננסיים והלא פיננסיים של תאגידים ציבוריים משמשות מפתח לחיזוק המחויבויות של הדירקטוריונים והנהלת התאגיד ומאפשרות למדינה לשמש *an informed owner*¹⁵⁰. על התאגיד להביא לידיעת הציבור מידע פיננסי מהותי, ולדווח לו על פעילותו בהתאם לתקנים בין-לאומיים כגון IFRS במהלך הכנת דוחות כספיים, וכן על מידע לא פיננסי. המידע שיש לפרסם כולל, בין היתר, את הדוחות הכספיים המלאים של התאגיד, את קוד הניהול של התאגיד, את מדיניות התגמול של חברי הדירקטוריון ומנהלים בכירים בתאגיד, וכן מידע על מידת עצמאותו של הדירקטור, על הפוטנציאל לניגוד עניינים בפעילותו של הדירקטור, לרבות על בעלות ועניין אישי בחברות אחרות, על סיכונים שעלולים להיות כרוכים בפעילותו של התאגיד ועל צעדים שהתאגיד נוקט למזעור סיכונים אלו, על סיוע כספי מכל מקור ועל ערבויות שהתקבלו מהמדינה, וכן מידע על פעילות מהותית עבור המדינה. עוד עולה מההנחיות שהמדינה כבעלת עניין בתאגידים הציבוריים צריכה לוודא כי מדי שנה מתפרסם באינטרנט מידע מהותי על כל התאגידים הציבוריים. לדוגמה, תאגיד ציבורי גדול בארה"ב¹⁵¹ אימץ מרצונו בשנת 2002 (מיד לאחר חקיקת חוק הסוקס) העקרונות של סוקס 302 וסוקס 404; התאגיד מפרסם בציבור את הפרוטוקולים של כל ישיבות הדירקטוריון ואימץ את כללי הדיווח לציבור שחלים על חברות ציבוריות הנתונות לפיקוח של רשות ניירות הערך של ארה"ב.

149 ראו 215, pg. World Bank Corporate Toolkit for SOE, 2014.

150 OECD Corporate Guidelines, 2015, pg. 24.

151 ה-Tennessee Valley Authority, בעל זיכיון בתחום יצור חשמל בכמה מדינות בדרום מזרח ארה"ב. התאגיד היה בעל מחזור של יותר מ-11 מיליארד דולר בשנת 2018.



בישראל אין הוראות המחייבות תאגידים ציבוריים לפרסם מידע בציבור, נוסף על המידע שהתאגיד חייב לפרסם לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע). עם זאת, חלק מהתאגידים הציבוריים כבר אימצו מדיניות כזאת. לדוגמה, הרשות לניירות ערך החליטה לפרסם פרוטוקולים של דיוני מליאת הרשות, זאת אף שעל פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק ניירות ערך), לא מוטלת עליה חובה כזאת. הפרוטוקולים שמפרסמת הרשות בציבור כוללים את תמצית עיקרי הדיון ואינם כוללים נושאים שנקבע כי אינם מתאימים לפרסום, כגון סיכום של דיונים בעניינים העלולים לפגוע בפרטיות של אדם או של חברה.

דוחות כספיים מבוקרים: הדוחות הכספיים הם בבחינת מצג מובנה על מצבו הכספי של התאגיד ועל תוצאות פעילותו. הדוחות הכספיים המבוקרים ערוכים על פי השפה המוסכמת של כללי חשבונאות מקובלים ושל הדוחות הנלווים להם, מספקים את אמצעי הקשר היעיל, המקיף, השיטתי והאמין ביותר בין התאגיד לבין מגוון המשתמשים בדוחות: משרדי ממשלה, מקבלי החלטות בממשל, גורמים מממנים, ספקים, לקוחות, עובדים, רשויות פיקוח ורבים אחרים. הדוחות הכספיים משמשים גורמים אלה לקבלת החלטות כלכליות מסוגים שונים ומגוונים, והם רכיב מכריע במערך הממשל התאגידי ותורמים תרומה של ממש ליכולתו לקבל אחריות לתוצאות פעילותו (accountability). עמדת הרשות לניירות ערך הינה כי חברות ציבוריות חייבות לפרסם דוחות כספיים לציבור המשקיעים מכוח דיני ניירות ערך¹⁵² תוך שלושה חודשים מסיום שנת הכספים. לפי חוק ניירות ערך, חברות בורסאיות חייבות להגיש את הדוחות הכספיים שלהן לרשות לניירות ערך, והיא רשאית לפרסם אותם¹⁵³. לפי חוק החברות הממשלתיות, החברות הממשלתיות מפרסמות את הדוחות הכספיים שלהן באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות¹⁵⁴; ואין הסדר דומה בנוגע לתאגידים ציבוריים.

הכנה ופרסום בציבור של דוחות כספיים מבוקרים מלאים מוסיפים עוד נדבך לפיקוח הציבורי על התאגידים. רוב החוקים המקימים את התאגידים הציבוריים שנסקרו מחייבים את התאגיד להכין דוחות כספיים המבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני. עם זאת, רק בשני חוקים מקימים התאגיד מחויב לפרסם אותם בציבור¹⁵⁵.

152 תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים) (התש"ל-1970),

153 חוק ניירות ערך (התשכ"ח-1968).

154 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי חברות ממשלתיות יפרסמו בציבור את הדוחות הכספיים שלהן.

155 לשכת עורכי הדין. בתיקון משנת 2018 לחוק המועצה להסדרי הימורים בספורט נקבע כי השרים יקבעו הן הוראות בדבר מועדי עריכתם והגשתם של דיווחים והודעות כאמור והן הוראות בדבר פרסום הדוחות הכספיים לציבור. הוראות אלו טרם נקבעו.



מבדיקת אתרי האינטרנט של התאגידים הציבוריים עלה כי רק שניים מ-15 תאגידים ציבוריים גדולים שנבדקו מפרסמים דוחות כספיים מלאים¹⁵⁶. עוד עלה כי שלושה תאגידים אחרים מפרסמים תמצית של דוחות כספיים¹⁵⁷.

אי-פרסום תוכניות עבודה: תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות נועדו להציג את יעדי הפעילות לתקופה מוגדרת, את תכנון הפעילות ואת השינויים והתוצאות המצופים בעקבותיה. תוכניות העבודה משמשות כלי מרכזי למימוש מדיניות ויעדים. משרדי הממשלה מפרסמים בציבור את תוכניות העבודה השנתיות שלהם, כדי לאפשר לציבור לעיין בהן. חוק חופש המידע קובע כי רשויות ציבוריות, לרבות תאגידים ציבוריים, יפרסמו דין חשבון שיכלול מידע על פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה¹⁵⁸. בשנת 2010 הוציא משרד ראש הממשלה את מדריך התכנון הממשלתי, ובו נקבע סרגלים לתהליך התכנון של תוכנית עבודה¹⁵⁹.

מבדיקת אתרי האינטרנט של התאגידים הציבוריים שביצע צוות הביקורת עלה כי שמונה מ-15 תאגידים ציבוריים גדולים שנבדקו אינם מפרסמים בציבור את תוכניות העבודה שלהם, ולמותר לציין כי הם לא מפרסמים נתונים על אופן ביצוע תוכנית העבודה.

156 קרנית - קרן פיצוי לנפגעי תאונות דרכים ולשכת עורכי הדין.

157 מכון התקנים הישראלי, המועצה להסדרי הימורים בספורט ומגן דוד אדום.

158 חוק חופש המידע (התשנ"ח-1998), סעיף 5(א)

159 משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי (2010), פרק 6 עמ' 86.



לוח 18: נתונים על החובה לפרסם באינטרנט מידע לפי החוק המקיים ועל פרסום המידע בפועל

שם התאגיד	פרסום דוחות כספיים	פרסום תקציב/ביצוע	פרסום תוכנית העבודה	פרסום מועד הביצוע של תוכנית עבודה
המועצה להסדר הימורים בספורט	תמצית	יש	רק לגבי העסקת אנשים בעלי מוגבלות	אין
מכון וינגייט	אין	אין	אין	אין
רשות העתיקות	אין	אין	בתמצית, מעודכן לשנת 2018	בקצרה, מעודכן לשנת 2017
תאגיד השידור הישראלי	אין	אין	אין	אין
שירות התעסוקה	כן	כן	לגבי מספר מבקשי עבודה	לגבי מספר מבקשי עבודה
קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים	כן	כן	כן	כן
המועצה להשכלה גבוהה	כן	כן	כן	כן
יד ושם	אין	תקציב באחוזים	כן	כן
רשות שדות התעופה	אין	כן	כן	כן
לשכת עורכי הדין	כן	כן	אין	אין
הרשות לפיתוח ירושלים	אין	אין	אין	אין
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	אין	כן	כן	כן
מגן דוד אדום	תמצית	כן	אין	דוח נסיעות אמבולנסים
הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית	אין	כן	כן	כן
מכון התקנים	תמצית	אין	אין	אין בצורה מרוכזת

המקור: עיבוד של משרד מבקר המדינה למידע שפורסם באתרי האינטרנט של התאגידים.

מלוח 18: עולה כי המידע שתאגידים ציבוריים מביאים לידיעת הציבור מצומצם מאוד יחסית לחברות ממשלתיות וכן יחסית למקובל בעולם (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה ממליץ שבמסגרת הסדרת חובות הפרסום של התאגידים הציבוריים, משרד ראש הממשלה יגבש מדיניות רוחבית שתוחל על כלל התאגידים, לשם גיבוש תוכניות עבודה.



ה-OECD ביצע עבור תאגידים ציבוריים בכמה מדינות השוואה בין-לאומית בעניין דרישות פרסום המידע לציבור, וממצאי ההשוואה העלו כי במדינות שונות יש דרישות שונות, אך ברובן נכללת הדרישה להציג באתר האינטרנט של התאגיד מידע רב על פעילות החברה, לרבות על מצבה הפיננסי.

לוח 19: דרישות לדיווח כספי ושקיפות עבור תאגידים ציבוריים במדינות שונות

המדינה	המסגרת החוקית להגדלת השקיפות והגילוי
שוודיה ¹⁷²	על התאגידים הציבוריים חלות חובות דיווח כמו על חברות בורסאיות. יש לפרסם דוחות כספיים, דוחות ביניים ודוחות על הממשל התאגידי בהתאם לדרישות הבורסה המקומית. כמו כן, התאגידים הציבוריים מפרסמים דיווחים שוטפים על התפתחויות, אתגרים וסיכונים. כל הדיווחים חייבים להיות זמינים למשך עשר שנים באתר האינטרנט של התאגיד ¹⁶⁰ .
OECD ¹⁷³	דיווח על מידע כספי ולא כספי לפי התקנים המוכרים לשקיפות בתחומי עניין למדינה ולאזרחיה. בכלל זה דיווח על תוצאות כספיות ועלויות של ביצוע מדיניות ועל מטרות התאגיד. יש לדווח על סיכונים, על סיוע ממשלתי שקיבל התאגיד לרבות ערבויות ועל התחייבויות שמקורן בהסכמים עם גופים פרטיים (PPP), ועל התאגיד לפרסם דוחות כספיים מבוקרים ¹⁶¹ .
דרום קוריאה ¹⁷⁴	כל מוסדות הציבור, לרבות תאגידים ציבוריים, חייבים לדווח לפי פורמט אחיד באינטרנט ולספק מידע נרחב על פעילויות התאגיד. רוב התאגידים מפרסמים את הדוחות הכספיים המבוקרים, והתאגידים הגדולים מדווחים לפי תקני חשבונאות בין-לאומיים, ה-IFRS ¹⁶² .
ליטא ¹⁶³	לכל תאגיד ציבורי יש הנחיות פרטניות לגבי דרישות גילוי ניהודי עניינים.
נורבגיה ¹⁷²	על תאגידים ציבוריים חלות חובות דיווח כמו על החברות הפרטיות. יש לדווח בהתאם למדריך הממשל התאגידי של המדינה ¹⁶⁴ .

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה למידע מ-OECD, Disclosure and Transparency in SOE-Sector in Asia, Norway State Ownership Report, 2016, Lithuania State Ownership Report 2016

בפברואר 2019 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת חוק ההסדרים האחרון עבר תיקון המחייב פרסום דוחות כספיים של כל החברות הממשלתיות לציבור, ובמהלך העבודה על התיקון עלתה יוזמה מכיוון משרד ראש הממשלה להטיל חובה דומה על תאגידים ציבוריים, אך לבסוף יוזמה זו לא הסתייעה. לרקע האמור פנו אלינו משרד ראש הממשלה והציעו לבחון האפשרות להחלה מצומצמת של חובות דיווח ושקיפות על התאגידים הציבוריים, ובעקבות זאת התחלנו בבחינה ראשונית של הנושא. שרת המשפטים ביקשה כי בטרם נביא בפניה תזכיר חוק להפצה נקיים מספר התייעצויות מקצועיות עם משרדים אחרים,

states-ownership-policy-and-guidelines-for-state-owned-enterprises-2017- 160

OECD /Corporate Guidelines-corporate governance-SOES 161

OECD, Disclosure-and-Transparency-in-SOE-Sector-in-Asia עמ' 30 162

OECD_Report_2018 SOE, ליטא, 163

Business-and-industry state-ownership-statens-eierberetning-2016 the-state-ownership-report 164

נורבגיה, דיווח לשנת 2018 (עמ' 27).



ביחד עם אנשי לשכתה. בעקבות זאת התחלנו בקיום התייעצויות כאמור, אולם, נוכח תקופת הבחירות, לעת הזו נראה כי פרסום תזכיר חוק לא יוכל להיעשות אלא לאחר הקמת ממשלה חדשה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את היוזמה של משרד ראש הממשלה ואת שיתוף הפעולה בינו ובין משרד המשפטים לקידום חוק המחייב את התאגידים הציבוריים לפרסם בציבור דוחות כספיים מבוקרים. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל התאגידים לפרסם באתר שלהם נתונים תקציביים, תוכניות עבודה ומידע על התקדמות מימושו וכן את הדוחות הכספיים שלהם ומידע רלוונטי נוסף.

פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון: בחוק החברות נקבע כי יש לתעד באמצעות פרוטוקולים את ישיבות הדירקטוריון ולשמור את הפרוטוקולים במשך שבע שנים; בתי המשפט ומאסדרים החלו למלא חובה זו בתוכן. בעניין הפרוטוקולים של דיוני ועדת מכרזים קבע בג"ץ כי "ללא דיווח וגילוי לא תהא שקיפות, וללא תיעוד עלולה חובת הגילוי להתרוקן מתוכן של ממש" ¹⁶⁵. עוד נקבעה בפסיקה ¹⁶⁶ כי, "פרוטוקולים אלה אמורים לשקף באופן שאינו יכול להיות שנוי במחלוקת את תהליך קבלת ההחלטות על-ידי הדירקטוריון על כל שלביו".

מבקר המדינה עסק בדוחותיו לא אחת בסדרי רישום פרוטוקולים בגופים ציבוריים. בדוח בנושא "הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון" ¹⁶⁷ ציין מבקר המדינה שהואיל ולא מפורטים בדין העניינים שיש לציין בפרוטוקול, קורה לא אחת שהפרוטוקולים כתובים באופן המגלה טפח אך מכסה טפחיים. בדוח אחר ¹⁶⁸ קבע המבקר כי יש לשקף נאמנה בפרוטוקול את הדיון - מי היו המשתתפים בו, מי נעדרו ממנו, מה היה סדר היום שלו, מהם עיקרי הדברים שנאמרו בו, מה הוחלט בו, על מה מבוססת כל החלטה וכיצד היא התקבלה. עוד ציין מבקר המדינה כי "החובה לכתוב פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעיקרון שקיפות פעילותו של המינהל. זכותו של הציבור ובעיקר זכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל בסיס איזה מידע התקבלו ההחלטות". כמו כן קבע מבקר המדינה כי "שקיפות פעולתו של המינהל היא כלי יעיל לפיקוח ולבקרה על מעשי המינהל והחלטותיו", וכי "להשגת שקיפות יש צורך בבניית מערך כולל לגילוי, דיווח ותיעוד".

165 בג"ץ 3751/03, יוסי אילן נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נט (3) 817, 847 (2004).

166 תנ"ג 14-03-13663 מוזס ואח' נ' הבא ואח', החלטה מ-24.5.15, פורסמה במאגר ממוחשב.

167 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), עמ' 1574.

168 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), "איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 850.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי התאגידים יגבשו כללים בעניין סדרי הרישום והפרסום של פרוטוקולים של הדירקטוריון, וכי משרד המשפטים, בתיאום עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יבחנו את הצורך בהסדרת הנחיות בנושא.



התאגידים נבדלים זה מזה במערך הממשל התאגידי ובפיקוח הממשלתי עליהם, ואין מערך אחיד של כללים החלים על התאגידים ציבוריים. חשוב לקדם את הפיקוח הציבורי על התאגידים הציבוריים כדי לוודא שהוא אפקטיבי, וכן חשוב לגבש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע לכללי הממשל התאגידי, תוך שימת דגש על הפיקוח על נכונות הדיווח הכספי והבקרה הפנימית על פעילות התאגיד. יש לוודא שהדירקטוריונים של התאגידים מאוישים במלואם, ומומלץ לפעול לכך שישולבו בהם דירקטורים בעלי מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי, תוך שמירה על דירקטוריון מגוון המאפשר ייצוג הולם של נשים ושל כלל הרבדים של החברה הישראלית. להגברת השקיפות, מומלץ כי התאגידים הציבוריים יפעלו להרחבת המידע על אופן תפקודם אשר מתפרסם באתריהם.

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.

נוכח ממצאי הביקורת בתחום הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים, ובהתאם להמלצת המועצה לתאגידים ציבוריים, מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו להסדרה כוללת בנוגע לכלל התאגידים הציבוריים, ויבחנו את האפשרות לרכז בידי גורם ממשלתי אחד את האחריות לכלל התאגידים הציבוריים ואת הפיקוח עליהם, תוך שמירה על עצמאות של תאגידים בעלי אופי רגולטורי. עוד מומלץ לפתח ולפרסם מדריך להתנהגות ראויה (best practice guide) להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.