



חלק ב

היבטי ממשל תאגידי בחמישה תאגידים ציבוריים

רקע

העקרונות של ממשל תאגידי פורטו בחלק הראשון של דוח זה. חלק זה מתמקד בבחינת היבטים מסוימים בחמישה תאגידים ציבוריים גדולים. אף שכל תאגיד פועל לפי חוק הקמה נפרד, הדוח מעלה כמה ליקויים המאששים את המסקנה העולה מהחלק הראשון של הדוח ולפיה יש צורך להביא להסדרת תחום הממשל התאגידי בתאגידים.

נתוני מפתח

25%	4,500	608 מיליון ש"ח	417 מיליון ש"ח
שטח המדינה שבאחריות רשות הטבע והגנים	מספר אגודות הספורט הנהנות מתמיכת המועצה להסדר ההימורים בספורט	סך התמיכה השנתית של המועצה להסדר ההימורים בספורט בענפי הספורט	ההכנסות השנתיות של מכון התקנים
8 מיליון	1.77 מיליארד ש"ח	3.8 מיליארד ש"ח	878 מיליון ש"ח
מספר המבקרים השנתי בשמורות הטבע ובגנים הלאומיים	תמלוגים שהעבירו רשות שדות התעופה והמועצה להסדר ההימורים בספורט למדינה בשנת 2018	ההכנסות השנתיות של רשות שדות התעופה	הכנסות מגן דוד אדום בשנת 2018, מכלל זה 185 מיליון ש"ח תרומות מהציבור

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 - דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מסוימים בממשל תאגידי בשלושה תאגידים ציבוריים גדולים: מכון התקנים הישראלי (המכון), המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו) ורשות הטבע והגנים (רט"ג). נוסף על כך, בשני תאגידים - מגן דוד אדום (מד"א) ורשות שדות התעופה (רש"ת) - בוצע מעקב בנוגע לממצאים הנוגעים להיבטי ממשל תאגידי שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

מכון התקנים

מועד אישור הדוחות הכספיים - דוחותיו הכספיים של המכון לכל אחת מהשנים 2015 - 2018 הועברו מהנהלת המכון לעיון הוועד הפועל ולאישורו בחודשים אוגוסט-ספטמבר, לאחר תום השנה המבוקרת.

שקיפות - המכון לא מפרסם באתר שלו במרשתת דוחות כספיים ופרוטוקולים של דיוני הוועד הפועל או מידע על אופן ביצוע תוכניות העבודה.

ניגוד עניינים מוסדי - בהתאם לחוק, הממונה על התקינה במשרד הכלכלה ממונה לחבר בוועד הפועל של מכון התקנים. הממונה אחראי לקבוע אם לאשר לגופים לבצע בדיקות עמידה בתקן (בפעילות זו אותם גופים מתחרים למעשה במכון) וכן קובע נהלים לפתיחת תחומים לתחרות עם המכון (תחומים שעד כה היה למכון מונופול עד כה). ריבוי תפקידים זה עלול ליצור ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידיו.

תוכנית עבודה רב-שנתית - בשנת 2014 החליט הוועד הפועל להכין תוכנית אסטרטגית כוללת עבור המכון. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, עדיין לא הוכנה התוכנית הרב-שנתית.

כינוס ועדת ההשקעות - משנת 2018 ועד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, ועדת ההשקעות לא התכנסה ולא קיבלה דיווח על ביצועי מנהלי ההשקעות.

מינוי מנהל לאגף המינהל - בנובמבר 2019, במסגרת שינויים ארגוניים במכון, הוכפף אגף המינהל למנהלת אגף משאבי אנוש. נמצא כי מדצמבר 2016 ועד נובמבר 2019, במשך כשלוש שנים, לא היה במכון מנהל אגף מינהל קבוע ובתקופה זו מונה עובד במשרת אמון לתפקיד, ללא שנקבעו הוראות בנושא.



קוד אתי - בעקבות הביקורת הביא מנכ"ל המכון את הקוד האתי לאשרור בוועד הפועל.

המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו)

השתתפות נציגי הציבור בישיבות דירקטוריון - בכל אחת מהשנים 2016 - 2018 התקיימו שבע עד עשר ישיבות דירקטוריון, ובכל שנה נעדרו משלוש עד שבע מהישיבות נציגי ציבור שונים.

הרכב הדירקטוריון (מועצה) - במועצת המנהלים של הטוטו הרכב הדירקטוריון חסר, והדבר מקשה את ניהול הדירקטוריון והפעלת תתי-הוועדות שלו.

אישור תקציב שנתי - בשנת 2017 הצעת התקציב לא הוגשה לאישור ועדת הכספים, ובשל כך לא אושרה בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967. בשנת 2018 תקציב הטוטו אושר רק בחודש יוני.



ועדת הביקורת - לא נמצא כי המועצה מסרה דין וחשבון של ועדת הביקורת לשרים כנדרש בחוק. במרץ 2019, במהלך הביקורת, הועבר הדין וחשבון כנדרש לשרת התרבות והספורט ולשר האוצר.



בשנת 2018 העביר הטוטו למדינה מעודפיו כ-608 מיליון ש"ח. בפברואר 2019 העביר הטוטו למדינה סכום נוסף של 458 מיליון ש"ח לכיסוי יתרת הקרנות הייעודיות המועברות למדינה.

רשות הטבע והגנים (רט"ג)



הרכב הדירקטוריון - במהלך העשור האחרון הרכב הדירקטוריון במליאת רט"ג היה חסר. מתוך 19 חברים אשר נקבעו בחוק, נכון לתחילת שנת 2020 יש 8 חברים במליאת הרשות (מתוכם 3 נשים ונציג אחד שהינו בן מיעוטים). בשנים 2016 - 2018 שיעורי איוש הדירקטוריון היו 63%, 60% ו-42% בהתאמה. נוסף על כך כשלוש שנים אין יו"ר קבוע לדירקטוריון.

גמול עבור השתתפות בישיבות דירקטוריון - טרם הותקנו תקנות המאפשרות לשלם שכר ליו"ר המליאה ולחבריה. מצב זה משפיע על הנוכחות הדלילה בישיבות המליאה, על ניהולה ועל תהליך קבלת ההחלטות.

שקיפות - רט"ג אינה מפרסמת באתר שלה במרשתת את תקציבה, מידע על ביצוע התקציב, דוחות כספיים מלאים ופרוטוקולים של דיוני הדירקטוריון.



בשנת 2016 השלימה רט"ג הכנת סקר סיכונים.

מגן דוד אדום (מד"א)



ייצוג הולם במוסדות מד"א - הגם שתיקון תקנון מד"א בעניין ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסיות מיעוטים במוסדות התאגיד הושלם ופורסם ב-20.4.20, טרם הושלם איוש מוסדות של מד"א בדרך שתיתן ביטוי לייצוג הולם במוסדותיה.

עדכון תקנון מד"א לרבות בעניין הפרדת סמכויות - באוקטובר 2013 החליטה מועצת מד"א לעדכן את תקנון מד"א בעניין הסדרת מעמדו של מנכ"ל האגודה (הגדרת הסמכויות בין הנהלת מד"א לבין הוועד הפועל), הקמת ועדות מתמידות וועדות מיוחדות, קביעת מספר ישיבות המועצה ומינוי נציג לשכת עורכי הדין למועצה. עד למועד סיום הביקורת טרם הושלם הליך אישור העדכון של התקנון.

איוש המועצה - במועד סיום הביקורת טרם מונו נציגי המדינה למועצה (ששיעורם אמור להיות כרבע מחברי המועצה): ועדת המינויים של הממשלה לא מינתה ארבעה חברי מועצה, שר האוצר ושר החוץ לא מינו שלושה חברי מועצה, ומינוי נציגי משרד הבריאות טרם הושלם מאחר ששר הבריאות טרם אישר את ארבעת מועמדי המשרד שהוועדה לבדיקת מינויים המליצה על מינויים. יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 כיהנו השרים הממנים בממשלה הפועלת בעת בחירות חוזרות ונשנות.

רשות שדות התעופה

איוש הדירקטוריון (מועצה) - בחודשים ינואר 2016 עד ינואר 2019 לא מונו שלושה עד שבעה מ-15 חברי הדירקטוריון. יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 כיהן השר הממנה בממשלה הפועלת בעת בחירות חוזרות ונשנות.

כהונת רואה חשבון מבקר - רואה החשבון המבקר של רש"ת מכהן בתפקידו יותר מ-24 שנים (משנת 1995) ומאז לא הוחלף, למרות התיקון משנת 2018 בחוק רש"ת שהחיל עליה את המגבלות שנקבעו על ידי רשות החברות הממשלתיות בנוגע להגבלת כהונת רואה החשבון המבקר.

שקיפות - רש"ת מפרסמת נתונים מתוך הדוחות הכספיים במסגרת דין וחשבון שנתי שלה המוגש על פי חוק חופש המידע, אך היא אינה מפרסמת בציבור את דוחותיה הכספיים.

ועד העובדים - בוועד עובדי הרשות עדיין מכהנים שלושה בני אותה משפחה - שני אחים ואחיינם, הגם שהנושא הוצג כליקוי בכמה דוחות מבקר מדינה בעבר. כמו כן, יו"ר הוועד הורד לבקשתו בחמש דרגות, במהלך חריג, על מנת שיוכל להתמודד בבחירות לכנסת. בעקבות הדיון שקיים יו"ר ועדת הבחירות המרכזית הסיר היו"ר את מועמדתו והוחזר לדרגתו.

בשנים 2016 - 2018 העבירה רש"ת למדינה תמלוגים בסכום של 222 מיליון ש"ח, 962 מיליון ש"ח ו-1,162 מיליון ש"ח בהתאמה.

עיקרי המלצות הביקורת

כללי - על השרים הממנים להשלים את איוש הדירקטוריונים בכלל חמשת התאגידים הציבוריים, ובכלל זה לתת את הדעת על סוגיית הייצוג ההולם. מומלץ לבחון בכל תאגיד את הצורך במינוי דירקטור אחד לפחות בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית כדי לשפר את עבודת הדירקטוריון ואת הבקרה הכספית על התאגידים.

כללי - מומלץ כי חמשת התאגידים הציבוריים יפרסמו באתר שלהם נתונים תקציביים, תוכניות עבודה ומימושן וכן את הדוחות הכספיים המבוקרים ומידע רלוונטי נוסף.

כללי - על חמשת התאגידים הציבוריים לפעול לאישור תקציבים השנתי מבעוד מועד ולהשלים את אישור הדוחות הכספיים המבוקרים בסמוך לתום השנה המבוקרת.

מכון התקנים - מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן בשיתוף משרד המשפטים את הצורך להסדיר, במידת הנדרש, את החשש לניגוד עניינים מוסדי של הממונה בכל הנוגע למילוי תפקידו כדירקטור שמונה בהתאם לחוק.

רשות הטבע והגנים (רט"ג) - מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ישלים את הסדרת התגמול לנציגים חיצוניים לשם עידוד השתתפותם בישיבות הדירקטוריון.

מגן דוד אדום (מד"א) - על מד"א להשלים את איוש מוסדותיה בדרך שתיתן ביטוי לייצוג הולם במוסדותיה.



רשות שדות התעופה (רש"ת) - כהונתם של שלושה בני משפחה אחת בוועד העובדים אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. במועד סיום הביקורת הנושא עדיין לא בא על פתרונו. על הנהלת רש"ת וההסתדרות לתת את דעתן להגבלת חברות בוועד של קרובי משפחה, כפי שהוגדרו בתקנות החברות הממשלתיות, הכוללים כאמור גם קשרים של בן/בת אח או בן/בת אחות, כאשר הם נבחרו על ידי אותו סקטור של עובדים.



מומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה ונציבות שירות המדינה יחדדו את הנחיותיהם בעניין הצגת מועמדות לכנסת של עובדים בכירים בשירות הציבורי, וזאת כדי למנוע הישנות מקרה של הורדת דרגת עובד בכיר כדי לאפשר לו להתמודד בבחירות לכנסת.



פעילויות מגוונות של תאגידים ציבוריים



המקור: אתרי האינטרנט הרשמיים של המועצה להסדר ההימורים בספורט, מגן דוד אדום ורשות הטבע והגנים.

סיכום

דוח זה מעלה ליקויים בממשל התאגידי של חמישה תאגידים ציבוריים גדולים שמחזור פעילותם יחד נאמד במיליארדי ש"ח וכן המלצות לשיפורם. על התאגידים לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.

בהתאם לממצאי הביקורת בתחום הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים מוצע כי משרד המשפטים יפעל בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר להסדרה כוללת של כלל התאגידים הציבוריים, וכי המשרדים האמורים יבחנו את האפשרות כי בידי גורם ממשלתי אחד ירוכזו האחריות לכלל התאגידים הציבוריים והפיקוח עליהם. כמו כן מומלץ להכין ולפרסם מדריך להתנהגות ראויה (best practice guide), כדי להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.



חלק ב

היבטי ממשל תאגידי בחמישה תאגידים ציבוריים

מכון התקנים הישראלי

רקע

מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים או המכון) הוא תאגיד ציבורי שהוקם לפי חוק התקנים. מטרת המכון¹⁶⁹ היא תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המוצרים, בין היתר באמצעות קביעת תקנים. לצורך כך רשאי המכון לבצע מחקרים, סקרים, ובדיקות של חומרים, מוצרים ומתקנים, לאשר מפרטים וכללים טכניים, לעודד את השימוש בהם ולקיים השגחה על ייצור מוצרים וכן לעסוק באיסוף מידע, במינון ובהפצתו. נכון למועד הביקורת עיקר הכנסות המכון הן מהפעלת מעבדות לבדיקת עמידה בתקן עבור אלפי סוגי מוצרים, וכן הפעלת יחידות העוסקות בהתעדה¹⁷⁰ של תהליכי ייצור ובנייה בחברות ואצל לקוחות פרטיים בהתאם לתקנים מקומיים ובין-לאומיים.

להלן בלוח 19 יוצגו נתונים על הכנסות והוצאות של המכון לשנים 2016 - 2018.

לוח 19: הכנסות והוצאות מכון התקנים לשנים 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

2016	2017	2018	
398	425	417	סה"כ הכנסות
417	389	¹⁷¹ 397	סה"כ הוצאות
(19)	36	20	רווח (הפסד) נקי

המקור הדוחות הכספיים של מכון התקנים

שכר עבודה ונלוות בשנים 2016 - 2018 הסתכם בכ-273, 274 ו-258 מיליון ש"ח, בהתאמה. בשנת 2018 התקבלו 60% מהכנסות המכון מאגף התעשייה, אשר מבצע בדיקות בייבוא והתאמה לתקן בהתאם להנחיות הממונה על התקינה ומסייע ליצואנים בבדיקות התאמה לתקנים בין-לאומיים. 23% מהכנסות המכון התקבלו מאגף הבניין, אשר מבצע בדיקות במהלך הבנייה, אשר נדרשות, בין היתר, לקבלת היתר בנייה. ו-17% הנותרים מהכנסות המכון התקבלו מאגף התקינה ואיכות

169 על פי סעיף 2א לחוק התקנים.

170 יישום של תהליך פנים-ארגוני ובו מוטמעות בארגון דרישות התקן.

171 בכלל זה הוצאות חד-פעמיות למימון קצבת פרישה מוקדמת של עובדי המכון.



והסמכה, אשר מקדמים תקינה ישראלית והסבת תקינה בין-לאומית לתקינה ישראלית והתעדת מערכות ניהול.

בעקבות ביצוע רפורמה בענף התקנים משנת 2016 ושינויים בחוק התקנים בוטלה בהדרגה הבלעדיות של המכון לביצוע בדיקות עמידה בתקן של מוצרי יבוא רבים. במרץ 2018 הודיע הממונה על ביצוע שלב ראשון של הרפורמה עבור שמונה קבוצות של מוצרי הצריכה. שלושה שלבים נוספים של הרפורמה אמורים להסתיים עד מרץ 2021.

בעקבות תיקון לחוק התקנים שבוצע בשנת 2016 ופתיחה לתחרות של ענף בדיקות העמידה בתקן של מוצרים מיובאים, חתם המכון על הסכם קיבוצי בנובמבר 2017 הכולל פרישה מוקדמת לגמלאות של 300 עובדים קבועים מהמכון בהדרגה עד שנת 2022. משרד האוצר הסכים לממן 80%-90% מכלל עלות הפרישה המוקדמת לעובדים שיפרשו. עקב כך מצבת כוח האדם במכון אמורה לפחות מאלף עובדים ל-700 בקירוב בשנים הבאות. נמצא כי הפרישה המוקדמת תרמה להגדלת הרווח של המכון.

פעולות המכון משרתות מגזרים רבים במשק: תעשיינים מקומיים; יבואנים; קבלנים; מהנדסים; משרדי ממשלה; רשויות מקומיות וצרכנים פרטיים. המחוקק קבע בחוק התקנים כי נציגים ממגזרים שונים ימנו דירקטורים בוועד הפועל (דירקטוריון) של המכון. בשנת 2016, כדי להגביר את יעילות העבודה של הוועד הפועל, תוקן חוק התקנים, ובתיקון 12 לחוק¹⁷² הופחת מספר הדירקטורים ושונה היחס בין נציגי המגזרים השונים. הרכב הוועד הפועל - במתכונת שלאחר תיקון החוק - מפורט בלוח 20 שלהלן:

172 תוקן במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016.



לוח 20: מספר נציגים בוועד הפועל של מכון התקנים (לאחר תיקון החוק בשנת 2016)

מספר נציגים	הגוף הממנה
2	משרד הכלכלה
1	משרד ראש הממשלה
1	משרד האוצר
2	התאחדות התעשיינים
1	התאחדות בוני הארץ
2	איגוד לשכות המסחר
2	לשכת המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים
1	רשות ההסתדרות לצרכנות
1	המועצה הישראלית לצרכנות
1	עובד מכון התקנים

הרכב הוועד הפועל של המכון מעורר כמה ניגודי עניינים מוסדיים מובנים. להלן יפורטו ליקויים מתחום הממשל התאגידי שהועלו במסגרת בדיקת משרד מבקר המדינה במכון וכן ליקויים בנושאים אחרים. בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה דוחות ביקורת על סדרי הניהול והפעילות של המכון בתחום התקינה¹⁷³.

דוחות כספיים ופרסומם לציבור

איחור באישור דוחות כספיים

בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), נקבע כי גוף מבוקר ימציא דוח על הכנסותיו והוצאותיו במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו. בחוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), נקבע¹⁷⁴ כי הדוח הכספי המאושר כדין יוגש לרשם לא יאוחר מ-30 ביוני בשנה שלאחר תום תקופת הדוח, חתום בידי שניים מחברי הוועד.

173 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 א** (2014), "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", עמ' 419; מבקר המדינה, **דוח שנתי 67 א** (2016) "מכון התקנים סדרי מינהל וליקויים בפעילותו" עמ' 825; מבקר המדינה, **דוח שנתי 68 א** (2017) "תהליך התקינה בישראל", עמ' 317; ובדוח זה - בפרק על מכון התקנים - היבטים פיננסיים.

174 ראו חוק העמותות, התש"ם-1980, סעיף 36(ד).



רשות החברות הממשלתיות קבעה בחוזרים¹⁷⁵ כי דירקטוריון של חברה ממשלתית (לרבות חברת בת ממשלתית וחברה מעורבת) ידון בדוחות הכספיים ויקבע אם לאשרם, וזאת לא יאוחר מ-31.3 בשנה העוקבת, והדוחות שאושרו יימסרו לרשות החברות בסמוך למועד אישורם. משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים אחרים נוהגים לפרסם את דוחותיהם הכספיים ואת דוחות הדירקטוריון עד תום הרבעון הראשון של השנה העוקבת לשנת הדוח¹⁷⁶. הוראות תכ"מ¹⁷⁷ קובעות כי הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה (ושל כל משרד ממשלתי) יפורסמו עד 30 באפריל בשנה העוקבת. רשות ניירות הערך מחייבת חברות המדווחות לה לפרסם דוחות כספיים ברבעון הראשון של השנה העוקבת¹⁷⁸. רשות החברות הממשלתיות מפרסמת דוחות כספיים של חברות ממשלתיות באתר האינטרנט שלה¹⁷⁹. חברות ציבוריות מפרסמות דוחות כספיים באתר האינטרנט של הבורסה לניירות ערך בישראל¹⁸⁰.

בתקנון המכון נקבעה החובה להכין דוחות כספיים ולמנות רואה חשבון מבקר. התקנון אינו מחייב את פרסום הדוחות הכספיים המבוקרים בציבור ואינו קובע את מועד אישורם של הדוחות הכספיים. הדוחות הכספיים של המכון משמשים כלי חשוב עבור חברי הוועד הפועל, שבהתבסס עליהם יוכלו לקבל החלטות ובאמצעותם גורמי הפיקוח החיצוניים יפקחו על המכון.

נמצא כי דוחותיו הכספיים של המכון לשנים 2015 - 2018 הועברו מהנהלת המכון לעיון הוועד הפועל ולאישורו חודשים רבים לאחר תום השנה שבה הם עוסקים (ראו לוח 21 להלן).

לוח 21: תאריך אישור הדוחות הכספיים בידי הוועד הפועל

שנת הדוח	2018	2017	2016	2015
מועד האישור	אוגוסט 2019	אוגוסט 2019	ספטמבר 2017	ספטמבר 2016

מקור: הדוחות הכספיים של המכון

175 ראו חוזר מס' ג-1/98 מעקב ותיאום בנושא דוחות כספיים, סעיף א1 משנת 1998 וחוזר מס' 1-5/2018 "פרסום דוחות כספיים של החברות הממשלתיות לציבור", סעיף א4 ו-א4.

176 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), מכון התקנים סדרי מינהל וליקויים בפעילותו.

177 ראו הוראות תכ"מ פרק 2.3.0.1 סעיף 2.3.

178 תקנות ניירות-ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970, תקנה 7.

179 <https://mof.gov.il/GCA/Reports/Pages/SearchReport.aspx>

180 <https://maya.tase.co.il/reports/finance?q=%7B%22Period%22:5%7D>



מכון התקנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת המכון) כי ככלל, הדוחות הכספיים מוכנים לחתימה מדי שנה בסוף מאי, אך בשל אילוצים הנוגעים לדוחות הזמנים, רוב התכנסויות הוועד הפועל מתקיימות במועדים מאוחרים יותר. המכון מדגיש כי בתקנון שלו לא נקבע מועד לאישור הדוחות הכספיים, והוא אינו כפוף לרשות החברות הממשלתיות ולהוראותיה או לתקנות ניירות ערך בכל הנוגע למועד הגשת דוחות כספיים של חברות ציבוריות.

על הוועד הפועל לפעול לכך שהדוחות הכספיים של המכון יאושרו במועד סמוך ככל הניתן לתום השנה המדווחת.

הדירקטוריון (הוועד הפועל)

קביעת מדיניות ארוכת טווח

תקנון המכון קובע כי הוועד הפועל מוסמך "לקבוע את המדיניות הכללית של המכון, בתחום מטרותיו". אין בתקנון הוראה המחייבת הכנת מסמך מדיניות ארוכת טווח או תכנית רב שנתית אך לתכנית כזאת חשיבות רבה כי ניתן לבנות לפיה תכנית עבודה שנתית שתיישם את העקרונות הרב שנתיים. בנוגע לחברות ממשלתיות קובע חוזר רשות החברות הממשלתיות¹⁸¹ כי חברה ממשלתית תגיש לרשות החברות הממשלתיות מדי שנה תוכנית רב-שנתית.

בשנת 2014 החליט הוועד הפועל להכין תוכנית אסטרטגית כוללת למכון. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, עדיין לא הוכנה התוכנית הרב-שנתית. לתוכנית נודעת משנה חשיבות אם מתבצעים שינויים ניכרים בסביבה העסקית של המכון, ובהם שינויי חקיקה, פתיחת שוק "בדיקות יבוא" לתחרות וכן הכנה ויישום של תוכנית פרישה נרחבת לעובדי המכון.

מכון התקנים מסר בתשובתו כי בפברואר 2020, לאחר מועד סיום הביקורת, הוועד הפועל אישר את התוכנית האסטרטגית של המכון.

אי-כינוס ועדת הכספים וועדת ההשקעות

ב-31.12.18 ערך המזומנים, שווי המזומנים וההשקעות של המכון בניירות ערך היה כ-150 מיליון ש"ח. המכון משתמש ביועצים חיצוניים (מנהלי השקעות) לניהול

181 חוזר מספר 1-5-2016 מ-26.5.2016.



תיק ההשקעות שלו בהיקף של כ-60 מיליון ש"ח. ועדת הכספים של הוועד הפועל של המכון משמשת גם ועדת השקעות. ועדת הכספים החליטה בספטמבר 2017¹⁸² כי היא תקבל דיווח על ביצועי מנהלי ההשקעות פעמיים בשנה.

נמצא כי בשנת 2018 ועד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, ועדת ההשקעות לא התכנסה ולא קיבלה דיווח על ביצועי מנהלי הכספים.

מכון התקנים מסר כי בספטמבר 2019 נקבעה ישיבה של ועדת הכספים בתפקידה כוועדת השקעות, וכי נשלחו דיווחים וכן מצגת ובה מפורטים הביצועים של התיקים, אך הישיבה בוטלה. עוד ציין כי ועדת ההשקעות אמורה להתכנס בקרוב.

אי-עדכון תקנון מכון התקנים

חוק התקנים קבע¹⁸³ כי "הוועד הפועל של המכון יתקין, תוך שנה אחת מיום תחילת תקפו של חוק זה [חוק התקנים], תקנון לפעילות המכון...". כמו כן, נקבע בחוק¹⁸⁴ מספרם של חברי הוועד הפועל והרכב הוועד. תקנון מכון התקנים קבע¹⁸⁵ גם הוא את הרכב הוועד הפועל. בשנת 2016 תוקן חוק התקנים באופן שמספר חברי הוועד הפועל הופחת מ-30 ל-15.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר תיקון חוק התקנים, הוועד הפועל של המכון עדיין לא עדכן את תקנון המכון בהתאם לתיקון חוק התקנים, ומספר החברים בו מסתכם ב-30. על המכון להשלים את תיקון תקנונו ולאשרו בהתאם לחוק המעודכן.

מכון התקנים מסר בתשובתו כי שר הכלכלה הוא אשר מאשר את תקנון המכון. מאז תוקן חוק התקנים פעל המכון נמרצות מול הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה לתיקון התקנון ולהתאמתו לתיקונים שנעשו בחוק התקנים, והעבודה בעניין הסתיימה בדצמבר 2018. עם סיום העבודה בדצמבר 2018 הודיעה הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה למכון כי לצורך אישור התקנון, יש לקבל את אישור משרד המשפטים לנוסח התקנון, אך תגובת משרד המשפטים בעניין תיקון התקנון טרם התקבלה עד היום (יוני 2020), וזאת חרף פניות רבות של היועמ"ש של המכון בעניין.

182 פרוטוקול ועדת כספים 48 מ-11.7.17.

183 ראו חוק התקנים, סעיף 4(א).

184 ראו חוק התקנים, סעיף 13.

185 ראו תקנון מכון התקנים, סעיף 25.



מינוי בעלי תפקידים

מינוי מנכ"ל למכון התקנים

חוק התקנים קובע¹⁸⁶ כי "על מינוי המנהל הכללי יחולו הוראות סעיף 37(ב) ו-1(ג) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, בשינויים המחויבים, והוא ייעשה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים כהגדרתה בחוק האמור". 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 שיש למנות ממלא מקום של מנכ"ל חברה ממשלתית זהה לדרך שבה ממונה מנכ"ל חברה קבוע. כלל זה חל גם על תאגידים ציבוריים.

ביוני 2017, בהתאם להחלטת הוועד הפועל, סיים מנכ"ל מכון התקנים את תפקידו. באותה ישיבה מינה הוועד הפועל את מנהל אגף התעשייה במכון התקנים, (להלן עובד א') לממלא מקום מנכ"ל. הוועד הפועל, בעת המינוי, לא ביקש מהוועדה לבדיקת מינויים לבחון את המינוי, למרות האמור בהנחיות. בד בבד הקים הוועד הפועל ועדה לאיתור מועמד לתפקיד מנכ"ל. ועדת האיתור בחרה בעובד א' לממלא מקום המנכ"ל, ובנואר 2018 החליט הוועד הפועל על מינויו של המועמד למנכ"ל המכון, בכפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים.

נמצא כי אישור המינוי של המועמד לא הועבר לדיון של הוועדה לבדיקת מינויים בשנת 2018. באותה שנה הועלו טענות ולפיהן המועמד לתפקיד המנכ"ל אינו כשיר לתפקיד, בשל חקירה פלילית אשר התנהלה נגדו. עקב כך התקיים דין ודברים בין משרד המשפטים ובין המכון בניסיון להחליט אם יש להביא לפני הוועדה לבדיקת מינויים את המידע על החקירה הפלילית, ושמה יש להמתין עד שתתקבל החלטת הפרקליטות בתיק החקירה בעניינו. בשנת 2018 כתב משרד המשפטים חמישה מכתבים למכון ועמד על כך שיגישו לוועדה את סוגיית מועמדותו. למרות האמור לעיל, הוועד הפועל של המכון סירב להסדיר את המינוי מול הוועדה, בהתאם לעמדת היועץ המשפטי של המכון. בינואר 2019 הסכים הוועד הפועל לבקשת משרד המשפטים והעביר את סוגיית מועמדותו לדיון בוועדה לבדיקת מינויים. בינואר 2019 דנה הוועדה בבקשה לאישור המינוי של עובד א' והחליטה לפסול את מועמדותו בשל אי-הסבירות של מינויו לנוכח החשדות נגדו. כתוצאה מכך המינוי הקבוע למנכ"ל המכהן התעכב תקופה ארוכה.

186 חוק התקנים סעיף 37(ד).



מכון התקנים מסר בתשובתו כי טובת המכון חייבה את מינוי ממלא מקום המנכ"ל, לאחר שתקופה ארוכה לא עמד בראשו מנכ"ל אשר ניהל את המכון כנדרש, וזאת במצב של תחרות חריפה בתחום התקינה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי המקרה האמור נגע בשאלת הציות של התאגיד הציבורי לדין החל עליו בתחום המינהל התקין, וכי יש לצפות שכל חברי מועצת התאגיד יפעלו בהתאם לדין החל על התאגיד.

בספטמבר 2019, יותר משנתיים לאחר פרישת המנכ"ל הקודם, מונה מנכ"ל חדש למכון.

חילוקי דעות אלו מחדדים הצורך בהסדרת מעמדו של התאגיד הציבורי בכלל ושל המכון בפרט כלפי משרד המשפטים, תוך יצירת מנגנון לפתרון במקרים של חילוקי דעות.

מינוי מנהל אגף מינהל

מנהל אגף משאבי אנוש ומינהל של המכון פרש בדצמבר 2016. האגף פוצל, ובמרץ 2017 מונתה מנהלת לאגף משאבי אנוש ואילו אגף המינהל נותר ללא מנהל אגף. אגף המינהל אחראי ל-15 תחומי ניהול¹⁸⁷.

ביוני 2017 מינה ממלא מקום המנכ"ל של המכון עוזר ששירת במשרת אמון למנהל זמני של אגף המינהל. העוזר עזב את המכון בתחילת שנת 2019.

התקשי"ר קובע¹⁸⁸ כי עובד במשרת אמון לא ישולב בהיררכיה הניהולית של המשרד. במכון אין הוראות לעניין הסמכויות של עובדים המשרתים במשרת אמון.

רק בנובמבר 2019, במסגרת שינויים ארגוניים במכון, הוכפף אגף המינהל למנהלת אגף משאבי אנוש. יוצא כי מדצמבר 2016 ועד נובמבר 2019 במשך כשלוש שנים, לא היה במכון מנהל אגף מינהל קבוע ובתקופת הביניים מילא את התפקיד עובד במשרת אמון, בלא שנקבעו הוראות בנושא.

187 לפי מבנה ארגוני של המכון להלן התחומים שבאחריותו רכב, ביטחון, מחסן, בינוי ופרויקטים, נאמן בטיחות, תחזוקה, עובד כללי, עובד משק, קב"ט, מחסנאי, מסגרייה, נגרייה, חשמלה, מצבעה, עוזר למנהל המשק וחצרן.

188 תקשי"ר סעיף 02.621 (ב) ו-1 (א).



הקוד האתי של מכון התקנים

בשנת 2012 החל מכון התקנים בתהליך של גיבוש קוד אתי למכון ושל עדכון נוהלי אתיקה. טיוטת הקוד האתי שגיבש המכון מציגה את ערכי היסוד של המכון, את העקרונות הכלליים המבטאים את הערכים הללו ואת כללי ההתנהגות הנדרשים על פי הערכים והעקרונות של מכון התקנים. במהלך הכתיבה והגיבוש של הקוד פנתה הנהלת המכון לוועד העובדים כדי לקבל את תגובתו על טיוטת הקוד. יו"ר ועד העובדים טען כי רוב הערות הוועד לא הוטמעו בקוד האתי, וכי לא התקיימו דיונים מקצועיים עם נציגי הוועד לגבי ההערות של הוועד.

בינואר 2014 אישר הוועד הפועל של המכון את טיוטת הקוד האתי שהוצגה לפניו, והנהלת המכון אף הכינה חוברת של הקוד, אך מאחר שוועד העובדים התנגד לנוסח הקוד שאושר, הקוד לא הוטמע במכון. נמצא כי בספטמבר 2019 הטמעת הקוד האתי במכון עדיין לא הושלמה.

בפגישה שקיים צוות הביקורת עם המנכ"ל החדש של המכון בספטמבר 2019 הוא העלה לפניו את סוגיית הקוד האתי. בעקבות הביקורת מנכ"ל המכון קידם את הנושא והביא את הקוד האתי לאשרור של הוועד הפועל. בנובמבר 2019 החליט הוועד הפועל פה אחד לאשר את הקוד האתי ואת הטמעתו במכון.

מכון התקנים מסר בתשובתו כי לאחר שהוועד הפועל אישר את הקוד האתי של המכון, התקשר המכון עם חברה כדי להטמיע את הקוד בקרב עובדי המכון. הנהלת המכון דנה בנושא עם ועד עובדי המכון, אשר מתנגד להטמעת הקוד האתי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שמנכ"ל המכון הביא את הקוד האתי לאשרור בוועד הפועל. על הנהלת המכון לפעול להטמעתו בקרב העובדים.

הסדרת חשש לניגוד עניינים מוסדי של הממונה על התקינה המכהן כחבר בוועד הפועל מכוח חוק

הנחיות היועץ משפטי לממשלה מס' 6.5000 קובעות כי "מינוי עובדי המדינה כדירקטורים בחברות ממשלתיות אין בו כשלעצמו כדי ליצור חשש לניגוד עניינים. לעומת זאת ההנחיות גם קובעות כי אין מקום לכך שעובדי מדינה בדרגות הבכירות ביותר, שהם בעלי הסמכה לקבל החלטות מהותיות הנוגעות לחברה הממשלתית, יכהנו כדירקטורים באותה חברה, כגון מנהל כללי במשרד ממשלתי... עובד שהוא בעל סמכות סטטוטורית לגבי החברה; עובד המטפל במישרין מטעם המדינה בענייני החברה, אשר בינה לבין המדינה קיימת זיקה מסחרית"¹⁸⁹.

189 הנחיות היועץ משפטי לממשלה מס' 6.5000, עמ' 28.

הממונה על התקינה במשרד הכלכלה הוא עובד מדינה שלפי חוק התקנים הוא הממונה על הוראות התקינה, הוא כותב את הכללים להסדרת הליך פתיחתו לתחרות של תחום בדיקת העמידה בתקן של מוצרי יבוא לתחרות - תחום שלמכון היה מונופול עליו, הוא פעיל בקביעת התמיכה הממשלתית בהכנת תקנים ובבקרה על השימוש בכספים (המסתכמים בכ-30 מיליון ש"ח בשנה), ומחליט אם להכיר בבדיקות שביצעו מעבדות המתחרות במכון. יתר על כן, בהתאם לחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997¹⁹⁰, הממונה גם חבר בדירקטוריון של הרשות להסמכת מעבדות; הרשות היא הגוף הלאומי המסמיך מעבדות לבדיקת עמידה בתקן מטעם ארגון בין-לאומי למטרה זו, והיא מעניקה את הסמכות לחלק מהמעבדות של המכון וגם למעבדות של המתחרות במכון. ריבוי תפקידים זה עלול ליצור ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידיו של המכון.

הממונה על התקינה כדירקטור במכון מונה לתפקידו על פי חוק התקנים משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה לבחון בשיתוף משרד המשפטים אם נדרשת הסדרה בעניין חשש לניגוד עניינים מוסדי של הממונה בכל הנוגע למילוי תפקידו כדירקטור.

פרוטוקולים של הוועד הפועל

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החל בסוף שנת 2017, מובאות בפרוטוקול דיוני הוועד הפועל ההחלטות בלבד, ולא מתואר בו מהלך הדיון וזוהות בעלי העמדות השונות המשתתפים בדיונים. המכון אינו מפרסם בציבור את הפרוטוקולים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועד הפועל של המכון לבחון גיבוש כללים לעריכת הפרוטוקולים בדרך שישקפו את מהלכי הדיונים ואת נושא פרסומם לציבור.

מכון התקנים מסר בתשובתו כי הוא נמצא בתחרות עם מעבדות בדיקה פרטיות, ופרסום הפרוטוקולים של הוועד הפועל עלול לפגוע במכון ולהביא לחשיפת שיטות או סודות מסחריים, ובכך להעמיד את המכון, שהוא גוף סטטוטורי, בעמדה של נחיתות מסחרית לעומת המתחרים שהם גופים פרטיים. עם זאת, המלצת מבקר המדינה תוצג לחברי הוועד הפועל, בישיבתו הקרובה, ביוני 2020.



190 סעיף 8(א) (5).



על הוועד הפועל והנהלת המכון לבחון את ההמלצות שבדוח זה, לחזק את הממשל התאגידי שבמכון ולאתר את הצעדים הנדרשים לקידום הניהול התקין והיעיל של המכון.

המועצה להסדר ההימורים בספורט



המקור: אתר האינטרנט של המועצה להסדר ההימורים בספורט

רקע

המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - הטוטו) הוקמה בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (להלן - החוק להסדר ההימורים בספורט). הטוטו מוסמך לארגן ולקיים הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט. הטוטו מארגן מגוון הימורים של משחקי ספורט: משחקים יומיים; משחק חד-שבועי; הימורים על תוצאה או מנצח במשחק ספציפי המתקיים הארץ או בחו"ל¹⁹¹. הטוטו משווק משחקים בכ-1,600 תחנות (נקודות מכירה) ובאתר המרשתת שלו. מהכנסות שהטוטו הפיק הוא הקציב כספים לבניית מאות רבות של מגרשי ספורט ויותר בכל רחבי המדינה¹⁹². להלן בלוח 22 יובאו הנתונים הכספיים העיקריים על הטוטו.

191 ראו דין וחשבון שנתי על-פי חוק חופש המידע של המועצה להסדר ההימורים בספורט לשנת 2018.

192 ראו אתר המרשתת של הטוטו <https://www.winner.co.il/info/company-profile-hebrew>.

לוח 22: ההכנסות וההוצאות של הטוטו לשנים 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

2016	2017	2018	
2,843	2,638	2,934	הכנסות
1,801	1,675	1,947	הוצאות פרסים
1,042	963	987	הכנסות בניכוי פרסים
455	400	379	הוצאות תפעוליות, מכירה, הפצה, שיווק, הוצאות הנהלה וכלליות ומימון
587	563	609	הכנסות נטו מפעילות לפני חלוקת יתרות
587	563		הקצאות לגופי ספורט ¹⁹³
		608	ייעוד כספים למדינה ¹⁹⁴

המקור: דוחות כספיים של הטוטו לשנים 2017 ו-2018

בשנת 2018 נתן הטוטו תמיכה לענף הספורט, ובכלל זה לכ-4,500 אגודות ספורט שונות ולהקמת מתקני ספורט ופרויקטים בענף הספורט¹⁹⁵,¹⁹⁶. בשנת 2018, העביר הטוטו למדינה מעודפיו כ-608 מיליון ש"ח. בפברואר 2019 העביר הטוטו למדינה סכום נוסף של 458 מיליון ש"ח לכיסוי יתרת הקרנות היעודיות המועברות למדינה. בעקבות שינוי בחקיקה¹⁹⁷ החל בינואר 2019 הפסיק הטוטו לחלק תמיכות לענף הספורט¹⁹⁸, והחל להעביר למדינה את יתרת הכנסותיו (רווחיו). המדינה באמצעות משרד התרבות והספורט (להלן - משרד הספורט) מקצה כספים לענף הספורט. השר האחראי למועצה לספורט הוא שר התרבות והספורט. משרד מבקר המדינה בדק את ההיבטים של הממשל התאגידי בטוטו. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה.

193 הקצבות על פי חוק להסדר ההימורים בספורט.

194 בעקבות שינוי בחוק להסדר ההימורים בספורט, רווחי הטוטו מיועדים למדינה.

195 ראו דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2018.

196 משרד הספורט והתרבות גם תומך בענף הספורט.

197 תוקן במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), תשע"ח-2018 (סעיף 14).

198 למעט רכיב ההעברה לאגודות, שעדיין זמנית דרך הטוטו.



איוש המועצה (הדירקטוריון) וישיבות המועצה וועדות הביקורת

בנוהל עבודת המועצה¹⁹⁹ נקבע כי מליאת המועצה תתכנס אחת לחודש לערך, אך לא פחות מעשר פגישות בשנה. בנוהל עבודת ועדת הביקורת²⁰⁰ נקבע כי הוועדה תתכנס לפי הצורך ולא פחות מארבע פעמים בשנה. בחוק להסדר ההימורים בספורט²⁰¹ נקבע כי רוב חברי המועצה, ובהם יו"ר המועצה או סגנו, יהיו מניין חוקי בישיבותיה. בינואר 2019, מספר חברי המועצה צומצם ל-7 חברים.

בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה וועדת הביקורת לשנים 2017 ו-2018 העלתה כי בניגוד לנוהל המועצה, בשנת 2017 קיימה המועצה שמונה ישיבות בלבד, ובשנת 2018 - רק שבע ישיבות, וכי ועדת הביקורת לא התכנסה כלל בחודשים פברואר עד ספטמבר 2017²⁰². להלן בלוח 25 מוצגים מספרי הישיבות של מליאת המועצה ושל ועדת הביקורת שהתקיימו בשנים 2017 ו-2018.

לוח 25: מספרי הישיבות של מליאת המועצה וועדת הביקורת שהתקיימו בשנים 2017 ו-2018

ועדת הביקורת		מליאת המועצה		
2017	2018	2017	2018	
5	9	7	8	מספרי הישיבות
הוועדה תתכנס לפי הצורך, ולא פחות מארבע פעמים בשנה		מליאת המועצה תתכנס אחת לחודש לערך, ולא פחות מעשר פגישות בשנה		הנורמה
עמידה בנורמה	עמידה בנורמה	מספר הכינוסים בשנה קטן מעשר	מספר הכינוסים בשנה קטן מעשר	הפער לעומת מהנורמה

על פי נתוני פרוטוקולים בשנים 2017 ו-2018 בעיבוד משרד מבקר המדינה

199 נוהל עבודת המועצה MNG 01-03 ינואר 2003.

200 נוהל בנושא דרכי עבודתה של ועדת ביקורת MNG 04-01 מרץ 2018.

201 ראו חוק להסדר ההימורים בספורט סעיף 5(א).

202 ישיבת ראשונה של ועדת ביקורת התקיימה ב- 26.1.17 וישיבה שנייה ב- 26.10.17.

עוד נמצא כי כל חברי מליאת המועצה (למעט יו"ר המליאה) סיימו את כהונתם בפברואר 2017. מפברואר 2017 ועד מאי 2017 לא היה מניין חוקי למליאת המועצה ובשל כך גם לוועדותיה. בחודשים פברואר עד יולי 2017 מונו כל הנציגים²⁰³, למעט נציגי משרד האוצר. בנובמבר 2019 מונו שני נציגי משרד האוצר²⁰⁴.

החל מינואר 2019, צומצם מספר חברי הדירקטוריון ל-7.

המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו) מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת הטוטו) כי המליאה כונסה פחות מהנדרש בחוק מאחר שלא היה לה מניין חוקי, דבר שהוא באחריות שרי הספורט והאוצר.

יצוין כי, במועד סיום הדוח באוגוסט 2020, לא מכהן בטוטו יו"ר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשרים להשלים המינויים הנדרשים מבעוד מועד על מנת לוודא קיום מנין חוקי למליאת המועצה בכל עת וכי המועצה תפעל לכינוס מוסדותיה כנדרש.

שר התרבות והספורט²⁰⁵ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי הוא בא בדברים עם שר האוצר על מנת לקדם את המינויים שפקעו, לרבות זה של יו"ר הדירקטוריון.

השתתפות בישיבות מליאת המועצה

השתתפות פעילה של חברי המועצה בישיבותיה נחוצה כדי להפיק את מרב התועלת מישיבות המועצה, לשמור על מכלול האינטרסים שלה ולקבל החלטות בהרכב מגוון של חברים בעלי מגוון דעות. חוק החברות הממשלתיות²⁰⁶ קובע כי כהונת דירקטור פגה אם הוא נעדר מארבע ישיבות ברצף או שש ישיבות במהלך שנה, אלא אם כן היעדרויותיו מוצדקות. בחוק להסדר ההימורים בספורט וכן בנוהל המועצה אין הנחיה מקבילה. להלן בלוח 26 יובאו פרטים על היעדרות נציגי ציבור מישיבות הדירקטוריון בשנים 2016 - 2018.

203 הרכב מליאת המועצה עד לתיקון לחוק היה: שלושה נציגי ציבור; שני עובדי מדינה (משרד הספורט); שני עובדי מדינה (משרד האוצר); ארבעה נציגי משרד החינוך והספורט.

204 לאחר סיום הביקורת בנושא מונו שני נציגי משרד האוצר, ופג המינוי של יו"ר הדירקטוריון. טרם מונה מחליף.

205 השר נכנס לתפקידו במאי 2020.

206 סעיף 22 (א) (2)



לוח 26: היעדרות נציגי ציבור משיבות המועצה בשנים 2016 - 2018

2018	2017	2016	גוף מייצג
7	7	10	מספר ישיבות המועצה
		7	נציג ציבור א'
2-3	2-3	2-3	שלושה נציגי ציבור
		3	נציג ציבור ה'
3			התאחדות הכדורגל
		4	נציג הוועד האולימפי

הטוטו מסר בתשובתו כי הוא שואף לכך, שמירב חברי המועצה יהיו נוכחים בישיבות המועצה ולכן המועדים לישיבות נקבעים פרקי זמן ארוכים מראש. עם זאת, בשל חשיבות ישיבות המועצה, חייבת המועצה מחייבת לקיים את הישיבות, ולו בהרכב חסר. משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא יפעל להפסקת כהונתם במועצה של חברי מליאה שאינם מתפקדים כראוי ואינם מגיעים לישיבות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה לגבש נוהל בעניין ההשתתפות בישיבות של חברי המועצה, ובפרט מקרב נציגי הציבור ולפעול כך שבכל ישיבה יתקיים מנין חוקי.

חלוקת תמיכות

הטוטו אמר לחלק תמיכות לגופים ציבוריים בהתאם לאמות מידה²⁰⁷ שגיבש, אשר שר התרבות והספורט חתם עליהן²⁰⁸. החוק להסדר ההימורים בספורט קבע כי לאחר שיקבע השר אמות מידה לתמיכה, עליו לפרסמן ברשומות. פרסום אמות המידה ברשומות הוא אמצעי לשמירה על עקרונות השוויון והשקיפות, מאחר שפרסומן מאפשר להביא לידיעת כל מבקשי התמיכות הפוטנציאליים את דבר קיומן של התמיכות ומבהיר מהם תנאי הסף של אמות המידה והתנאים שבהם נדרש לעמוד מי שמבקש לקבל את התמיכות. בהמשך, הטוטו אמר לפרסם קול קורא בדבר חלוקת התמיכות בהתאם לאמות המידה. מי שרואה את עצמו זכאי לכך, מגיש בקשה לתמיכה. הטוטו בודק את הבקשות שעברו את תנאי הסף, מנקד אותן בהתאם לאמות המידה ומחלק את התמיכות בהתאם לניקוד ולתקציב המיועד. מבקר המדינה העיר בשנת 2013²⁰⁹ כי ניתן לבצע שינוי בהקצאת כספי המועצה (חלוקת תמיכות) רק לאחר שטוטו מאשר את השינוי, והם מפורסמות ברשומות.

207 ראו חוק להסדר ההימורים בספורט, התשמ"ח-1988, סעיף 17 יג: השר רשאי לקבוע אמות מידה לתמיכה, והן יחייבו את המועצה להסדר ההימורים בספורט, לעניין חלוקת יתרת ההכנסות.

208 ראו חוק הספורט, תשמ"ח-1988, סעיף 17 יג(א). סעיף זה בוטל אך היה בתוקף בעת כתיבת הדוח.

209 מבקר המדינה, דוח שנתי 63' (2013), "היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל", עמ' 1481.



משרד מבקר המדינה בדק אם הטוטו מחלק תמיכות בהתאם לאמות מידה שפורסמו ברשומות ומצא שהתגלעו חילוקי דעות בין היועץ המשפטי של הטוטו לבין היועץ המשפטי של משרד הספורט שאמור בין היתר לפקח על הטוטו.

העברת תמיכות לקבוצות קיימות לילדים ונוער - פרחי ספורט: אמות המידה לחלוקת תמיכות של המועצה בקבוצות ספורט קיימות המשתייכות לענף-על או לענף מועדף לילדים ולנוער עד גיל 18, לפי חוק להסדר ההימורים בספורט (להלן - אמות המידה לקבוצות נוער קיימות), נועדו לשפר היבטים מקצועיים של פעילות הקבוצות; להגדיל את ההיקף של פעילות קבוצות ספורט ואגודות ספורט לילדים ונוער; להגדיל את מספר הספורטאים התחרותיים ולעודד את העיסוק בפעילות ספורטיבית תחרותית. הטוטו מחלק תמיכות בהתאם לאמות המידה האמורות. אמות המידה לקבוצות נוער קיימות נחתמו ביוני 2017 אך לא פורסמו ברשומות באותו מועד. תקציב התוכנית לשנת 2017 היה כ-32 מיליון ש"ח.

עמדת היועצת המשפטית במשרד הספורט בנושא זה היא שאין מניעה לשלם את התמיכה גם אם אמות המידה טרם פורסמו ברשומות: "הכלל הוא כי מבחני תמיכה הם הוראת מינהל, ואין חובה לפרסמם ברשומות כתנאי לתוקפם. לפיכך, מבחני תמיכה תקפים ממועד התחילה שנקוב בהם או מיום פרסומם - המוקדם מבניהם. זו הפרשנות המקובלת גם על משרד המשפטים. לפיכך, אין שום מניעה לשלם את התמיכה גם אם טרם פורסמו ברשומות". ליועץ המשפטי של הטוטו הייתה פרשנות אחרת לחוק, והוא ראה צורך לפרסם את אמות המידה ברשומות לפני חלוקת תמיכות. להלן דוגמה למחלוקת בין היועצים המשפטים, שבסופה בוצעה חלוקת תמיכות שלא בהתאם לעמדת היועץ המשפטי של הטוטו ובניגוד לעמדת יו"ר מליאת הטוטו. לעומת עמדה זו, היועמ"ש של הטוטו קבע כי פרסום אמות המידה ברשומות הוא תנאי הכרחי לתשלום התמיכות. עם זאת, ביולי 2017 פנה הטוטו למשרד הספורט לברר אם ניתן לחלק תמיכות לפי אמות מידה שנחתמו, אך לא פורסמו ברשומות. באוקטובר 2018 השיב היועמ"ש של משרד הספורט כי ניתן לחלק את תמיכות גם אם לא פורסמו ברשומות. בעקבות התשובה פנה היועמ"ש של הטוטו ללשכה המשפטית במשרד האוצר על מנת לברר כיצד יש לנהוג במצב שבו "משרד הספורט מבקש מהמועצה [טוטו]... לחלק תמיכות על יסוד אמות מידה שנחתמו כבר לפני יותר משנה, אך לא פורסמו ברשומות". משרד האוצר לא השיב על פניית היועמ"ש של הטוטו. בישיבת מליאת המועצה בדצמבר 2018 החליטו רוב הדירקטורים לחלק את התמיכה אף שיו"ר המליאה התנגד להחלטה לנוכח העמדה המקצועית של יועמ"ש הטוטו, הגם שכאמור יועמ"ש משרד הספורט השיב כי ניתן לחלק את התמיכות.



משרד מבקר המדינה מציין כי, הגם שלנוכח שינוי החקיקה משנת 2019 והעברת האחריות לתמיכות לידי המשרד, מתייחר הצורך בהכרעה במחלוקת המשפטית האמורה, מומלץ כי כאשר מתעוררים חילוקי דעות משפטיים בין יועצים משפטיים, ייקבע מנגנון לפיו יפנו היועצים לקבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי אין כל מניעה כי לשכת הייעוץ המשפטי של הטוטו תפעל לקבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כאשר מתעוררת מחלוקת משפטית. כפי שהובהר לייעוץ המשפטי של הטוטו, הפרשנות שהציגה היועצת המשפטית של המשרד בנושא חובת הפרסום היא הפרשנות המקובלת לגבי פרסום מבחני תמיכה במשרדי הממשלה, והיא מקובלת גם על יחידת התמיכות במשרד המשפטים.

מועד אישור הדוחות הכספיים

החוק להסדר ההימורים בספורט קובע²¹⁰ כי דוחות כספיים השנתיים והמבוקרים בידי רואה החשבון המבקר של הטוטו יוגשו לשרים²¹¹ לא יאוחר משלושה חודשים מתום כל שנת כספים.

נמצא כי בשנים האחרונות נמסרו דוחותיו הכספיים של הטוטו לעיון מליאת המועצה ולקבלת אישורה במועדים אלה: הדוחות כספיים לשנת 2016 אושרו ונחתמו ביוני 2017, והדוחות הכספיים לשנת 2017 אושרו ונחתמו במאי 2018.

על הטוטו להקפיד לאשר ולהגיש הדוחות הכספיים בתוך 3 חודשים מתום שנת הכספים, בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט.

210 ראו סעיף 7(ד) (1) לחוק להסדר ההימורים בספורט.

211 שר האוצר ושר התרבות והספורט.

אישור הצעות תקציב הטוטו לשנים 2011 - 2018

על פי תקנות המועצה²¹², הצעת תקציב תוגש לאישור השרים לפחות חודשיים לפני תחילתה של שנת התקציב. לאחר הקמת המועצה הלאומית לספורט בשנת 2011, נקבע שיש להעביר את פרק חלוקת הכספים לספורט לידי המועצה הלאומית לספורט, כדי שתקבע את סכומי החלוקה. החוק להסדר ההימורים בספורט קבע כי הטוטו לא יוציא כספים אלא בהתאם לתקציב שיאשרו השרים וועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים). חוק יסודות התקציב מחייב את אישור התקציב לפני תחילת השנה.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך אישור הצעות התקציב של הטוטו. להלן בלוח 27 איחורים, ביחס לנדרש בתקנות, בהגשת הצעת תקציב הטוטו לאישור ועדת הכספים שבכנסת ולמשרד הספורט בשנים 2011 עד 2018.

לוח 27: מועדי בהגשת הצעת תקציב הטוטו לאישור ועדת הכספים שבכנסת ולמשרד הספורט, בשנים 2011 עד 2018

2018	2017	2016	2015	2014 - 2011	גוף מאשר
הוגשה באוקטובר 2017	הוגשה בפברואר 2017				המועצה הלאומית לספורט (במשרד הספורט)
הוגשו שלושה פעמים בין פברואר ליוני 2018	הוגשה במרץ 2017				משרד הספורט
הוגשה ביוני 2018	לא הוגשה לוועדה	הוגשה בינואר 2016	הוגשה בינואר 2016	לא הוגשה לוועדה	ועדת הכספים בכנסת

1. הצעות תקציב לשנים 2011 - 2014 לא הוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת, שלא על פי חוק להסדר ההימורים בספורט.

212 תקנות המועצה להסדר ההימורים בספורט (מועד הגשת התקציב לאישור, צורת עריכתו ודרכי הגשתו), התשכ"ח-1968, סעיף 3.



2. הטוטו העביר את הצעת התקציב לשנת 2015 למשרד הספורט וגם למשרד האוצר בנובמבר 2014. הצעת התקציב לשנת 2015 הונחה בוועדת הכספים בנובמבר 2015, ומאחר שהתבקשו השלמות לגביה היא לא נדונה בוועדת הכספים של הכנסת. בינואר 2016, בסמוך לקבלת התקציב בוועדת הכספים של הכנסת, דנה הוועדה בביצוע התקציב לשנת 2015, ובינואר 2016 אושר התקציב לשנת 2015. חשב משרד הספורט הסביר בישיבתה של ועדת הכספים כי הצעת התקציב לשנת 2015 הוגשה האיחור, רק בינואר 2016 מאחר שהתקיימו בחירות לכנסת, והממשלה והשרים התחלפו. בינואר 2016 דנה ועדת הכספים של הכנסת בהצעת התקציב לשנת 2016.

3. הטוטו הגיש לשרת הספורט את הצעת התקציב לשנת 2017 רק במרץ 2017, שלא בהתאם לתקנות המועצה. יתר על כן, הצעת התקציב לא הוגשה לאישור ועדת הכספים, ובשל כך הצעת התקציב של הטוטו לשנת 2017 לא אושרה בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט.

4. הטוטו הגיש את הצעת התקציב למועצה הלאומית לספורט (במשרד הספורט) באוקטובר 2017 ולאחר מכן לשרת הספורט כמה פעמים: לראשונה בפברואר 2018, ולאחר מכן במאי 2018 וביוני 2018. בהתכתבויות אלו ביקש משרד הספורט לבצע שינויים בתקציב הטוטו. ביוני 2018 שלחה שרת הספורט את הצעת התקציב לוועדת הכספים של הכנסת, והוועדה אישרה אותה ביולי 2018.

הטוטו מסר בתשובתו כי העיכובים בהליך אישור התקציב לשנת 2017 לא נגרמו בגין הטוטו. הצעת התקציב לשנה זו הועברה באיחור למועצה הלאומית לספורט בשל גורמים שלא היו תלויים בו: באותה העת עמד על הפרק תיקון מס' 10 לחוק בחוק ההסדרים, אשר כלל הוראות רגולטוריות רבות בנוגע לפעילות הטוטו, וקודם חקיקת החוק. בשל כך הטוטו לא יכול היה לדעת מה יהיו ההנחיות שיחייבו אותו, וכפועל יוצא מכך הוא לא יכול היה להכין תקציב. החוק התקבל במרץ 2017, ומיד לאחר מכן הטוטו שלח את הצעת התקציב לאישור.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא יגביר את הבקרה על פעילות הטוטו ויפעל להגשת הצעות התקציב במועד, ולאישורן בהתאם לחוק.

על הטוטו ומשרד הספורט להגיש את הצעות התקציב בהתאם לחוק ובמועדים הקבועים בתקנות ולהשלים את הליכי האישור לפני תחילת השנה התקציבית.

ועדת הביקורת

יו"ר ועדת הביקורת של הטוטו

בחוק החברות נקבע²¹³ כי מי שאינו רשאי להיות חבר בוועדת הביקורת²¹⁴ לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון ובעת קבלת ההחלטות, אלא אם כן קבע יו"ר הוועדה כי נוכחותו נדרשת לשם הצגת נושא מסוים. ועדת גושן המליצה²¹⁵ כי רוב החברים בוועדת הביקורת יהיו דירקטורים עצמאים, וכי יו"ר הוועדה יהיה דירקטור עצמאי ולא בעל שליטה.

נמצא כי מפרואר 2017 יו"ר ועדת הביקורת היא נציגה של משרד הספורט, המשרד האחראי לטוטו, ולא דירקטורית עצמאית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון הטוטו לבחון את מינוי יו"ר ועדת הביקורת, מקרב נציגי הציבור.

דין וחשבון של ועדת הביקורת למועצה ולשרים

סעיף 5א(ז) לחוק להסדר ההימורים בספורט, שתוקן במרץ 2017 קובע²¹⁶ כי "ועדת הביקורת תמסור דין וחשבון למועצה ולשרים²¹⁷ לפי דרישתם ולפחות אחת לשנה". דין וחשבון לשרים כולל בפועל פירוט של הרכב חברי ועדת הביקורת, תוכנית העבודה ומשאבי הביקורת, הסדרים לטיפול בתלונות, מספר ישיבות הוועדה, נושאים שנדונו בישיבות ועדת הביקורת וההחלטות שהתקבלו. הדוח הוא כלי באמצעותו הממשלה יכולה לפקח על פעילות הטוטו ולבחון אם התאגיד משיג את יעדיו.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא כי מאז תוקן הסעיף, הוצגו במליאת המועצה סיכומים שנתיים של ועדת הביקורת ותוכנית ביקורת רב-שנתית.

213 חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 115(ה).

214 ראו חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 115(ב) (1) "אלה לא יהיו חברים בוועדת ביקורת: יושב ראש בעל שליטה כאמור, דירקטור הנותן שירותים, דרך קבע, לחברה, לבעל שליטה בה או לתאגיד בשליטת בעל שליטה כאמור, וכן דירקטור שעיקר פרנסתו על בעל השליטה; (2) הוראות פסקה (1) לא יחולו על עובד המדינה לעניין חברות בוועדת ביקורת בחברה ממשלתית או בחברת בת ממשלתית, ובלבד שהשר האחראי לענייני החברה אינו השר האחראי על המשרד שבו מועסק עובד המדינה האמור."

215 ראו דוח ועדת גושן, סעיף 2.1.8.

216 תוקן במסגרת תיקון 10 לחוק משנת 2017.

217 שר הספורט ושר האוצר.



לא נמצא כי המועצה או השרים דרשו דין וחשבון וכי הטוטו מסר דין וחשבון למועצה או לשרים. במרץ 2019, במהלך הביקורת, העביר הטוטו לשרת התרבות והספורט (דאז) ולשר האוצר (דאז) דין וחשבון של ועדת ביקורת.

הטוטו מסר בתשובתו כי בעקבות הערות הביקורת, הוא הסדיר את נושא הדין וחשבון הן לשנת 2018 והן לשנת 2019.

על ועדת הביקורת לפעול בהתאם לחוק ולהעביר אחת לשנה, או לפי דרישה, דין וחשבון למועצה ולשרים.

אי-השבת כספים למועצה בשל אי-כינוס ועדת ביקורת

במרץ 2017 הוגש למועצה דוח ביקורת פנימית על אגודת כדור-סל א²¹⁸ (להלן - האגודה). דוח הביקורת העלה כי האגודה ביצעה דיווח שגוי כדי לקבל מענק שאינה זכאית לו²¹⁹. המבקר הפנימי המליץ לשלול את ההקצבות לקבוצות הבוגרות והנערים של האגודה בעונות 2015/16 ו-2016/17 ולדון בצורך להשית עליהן קנסות. מאחר שוועדת הביקורת לא התכנסה בין פברואר 2017 לספטמבר 2017, היא קיימה דיון בדוח הביקורת רק ב-26.10.17, ובדיון זה החליטה להקפיא את ההקצבות לאגודה. יצוין כי לטענת הטוטו, האגודה קיבלה הקצבת יתר בסך כ-16,000 ש"ח. מיד לאחר ישיבה זו התברר כי האגודה התפרקה²²⁰ ואי אפשר לגבות בחזרה את סכום הקצבת היתר.

נמצא כי רק בישיבת ועדת ביקורת ב-31.5.18 החליטה הוועדה לדרוש מהאגודה שתשיב לה כספים שקיבלה שלא כדין.

הטוטו מסר בתשובתו כי בדרך כלל, הוא לא התקשה לגבות חוב, שמקורו בתשלום עודף בשל דיווח שגוי, וכי לרוב הוא נוהג לקזז את החוב מתשלומים עתידיים לאותה עמותה נתמכת. המקרה הנוכחי היה שונה, בשל פירוק העמותה. כמו כן, לדעת הטוטו לוח הזמנים לביצוע פעולותיו היה סביר: במועד הגשת דוח הביקורת, שעמד על התשלום העודף, פעלה מליאת המועצה בהרכב חסר שלא איפשר קיום דיונים גם בוועדת הביקורת. על כן, הנהלת הטוטו, בשיתוף מבקר הפנים, החליטה להקפיא לאלתר כל תשלום נוסף לעמותה. כמו כן הנהלת הטוטו הותירה את שאלת ההשבה לאחר מינוי חברי המועצה, דבר שהיה הכרחי, כדי לערוך שימוע כדין לעמותה. לכן לאחר אישור ועדת הביקורת, בדצמבר 2017, נערך דיון בוועדת הביקורת והוחלט

218 דוח ביקורת בדבר פעילות, דיווח ובקרה באיגוד הכדורסל בקשר עם קבוצות חסות, מרץ 2017.

219 ראו דוח ביקורת בדבר פעילות, דיווח ובקרה באיגוד הכדורסל בקשר עם קבוצות חסות, מרץ 2017.

220 בפרוטוקול ועדת ביקורת מתאריך 28.12.17 נכתב "לאחר הישיבה נשלח המייל המצורף לקבוצה, ובו בקשה להביע את עמדתה בעניין. בתשובה, התקבל האישור המצורף מעו"ד הקבוצה, לפיו הקבוצה אכן התפרקה".



לקיים שימוע. בשימוע, שהתקיים במרץ 2018, הוחלט לדרוש מהעמותה להשיב את הכסף, ובמאי 2018 החלטה זו אושרה במליאת המועצה.

על ועדת הביקורת להתכנס בתדירות ובמועדים שנקבעו בחוק. מומלץ כי בנסיבות שבהן דוחות מבקר הפנים מעלים חששות לקבלת הקצבות יתר, או בנסיבות מיוחדות אחרות, יו"ר ועדת הביקורת יפעל לכינוס הוועדה במועד קרוב לשם דיון בדוח, בהתאם לאמור בחוק - "לפי הצורך".

חידוד נהלים בעקבות פרסום דוחות ביקורת פנים

הטוטו מסייע לארגוני ספורט באמצעות קרנות. לכל קרן יש אמות מידה אשר מסבירות את התנאים למתן סיוע של כל קרן, כגון תנאי סף ואת הניקוד שיינתן למבקשים. אמות מידה לתמיכה יחייבו את הטוטו לעניין חלוקת יתרת ההכנסות.

אחת הקרנות היא קרן מתקנים המסייעת בהקמה, בשיפוץ או ברכישה של מתקני ספורט (להלן - קרן מתקנים). אגודות ספורט העומדות בתנאים זכאיות לתמיכה לרכישה מתקני ספורט מקרן מתקנים²²¹ של הטוטו בהתאם לנוהל קרן מתקנים. על מנת להבטיח כי ההקצבות ישמשו לייעודן, הקצבות קרן מתקנים יינתנו רק לאחר שהנהלת הקרן תוודא כי המתקן עומד בתנאי השימוש במתקן ובתנאי מימונו, ורק לאחר שתתפרסם בציבור הודעה ולפיה הטוטו תומך במתקן והסכמה לפיקוח על ידי הטוטו. הטוטו אמור לבחון אם המתקן מופעל כראוי. בנוהל לא נקבע כי הנהלת הקרן חייבת להתנות את העברת התמיכות בבדיקות פיזיות של המתקן, אלא רק כי "הנהלת הקרן רשאית להתנות את ביצוע התשלום האחרון בביקור של נציג הנהלת הקרן במתקן, ובבדיקתו".

בדוח ביקורת של מבקר הפנים של הטוטו מיוני 2016 נבדקו הפעילות, הדיווח והבקרה באיגוד ספורט א'. הבדיקה העלתה כי איגוד ספורט א' הציג מצג שווא לפיו נרכש, לכאורה, ציוד ספורטיבי בסך 150,000 ש"ח לצורך השתתפות בתחרויות אליפות העולם בשנת 2015. עוד העלתה הביקורת שהתמיכה מקרן מתקנים הועברה לאיגוד, אף שבפועל המתקן לא נרכש. הטוטו הגיש במשטרה תלונה על כך, ולכן דוח הביקורת בנושא זה לא פורסם²²². עוד העלה דוח ביקורת הפנים כי איגוד ספורט א' קיבל תמיכות כנגד חשבונות על סך מלוא סכום המתקנים, ואף שהתקבלו הנחות וזיכויים מספקי המתקנים בסכום של כ-20,000 ש"ח, האיגוד לא עדכן את הקרן בעניינם, ולא השיבם לקרן מתקנים. מהאמור לעיל עולה כי האיגוד התעשר שלא כדין וקיבל תמיכות בסכומים החורגים מהעלות האמיתית של המתקנים.

221 נותנת סיוע לגופים זכאים שיוכיחו עמידה בתנאים.

222 ביולי 2018, לבקשת המועצה, התקבל אישור מהפרקליטות להפיץ את ממצאי הבדיקה בנוגע לתמיכות מקרן מתקנים.



יצוין כי מינואר 2019 הטוטו אינו מעביר תמיכות עוד באמצעות קרן מתקנים שכן רווחיו מועברים למשרד התרבות והספורט המקצה כספים אלו בהתאם לנהליו. על משרד התרבות והספורט, בסיועו של הטוטו ככל שיידרש, לפעול להשבת הסכומים שנתקבלו לא כדין על ידי גופים נתמכים מקרן מתקנים.

הסדרי ניגוד עניינים

1. הסדר ניגוד עניינים של חברי ועדת ביקורת והמועצה: הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות הגדירה ניגוד עניינים אישי כלהלן: "אדם מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים אישי כאשר הוא עוסק, במסגרת מילוי תפקידו, בנושא שיש לו (או לאדם קרוב אליו) עניין בו, והוא יכול לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו במסגרת התפקיד לצורך קידום ענייניו האישיים או ענייניהם האישיים של אנשים אחרים (המקורבים אליו) על פני מילוי תפקידו כהלכה". על פי הנחיה 1.1555 של היועץ המשפטי לממשלה, הדרך לחשיפת ניגוד עניינים פוטנציאלי "היא באמצעות שאלון [לאיתור חשש לניגוד עניינים] עליו יידרש המועמד להשיב". בהתאם לממצאים שיועלו בשאלון זה, במידת הצורך יש לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

בדוח ביקורת פנים²²³ בנושא ניגוד עניינים נכללה המלצה לשקול להחתים אחת לשנה את חברי המליאה של הטוטו על הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים, ולחלופין לעדכן מדי שנה את כל עיסוקיהם הנוספים של חברי המליאה. ועדת ביקורת דנה באפריל 2016 בדוח הביקורת והחליטה כי "יחתמו כל חברי הוועדה על הצהרה של ניגוד עניינים".

נמצא כי למרות החלטת ועדת הביקורת, חברי מליאת המועצה וחברי ועדת הביקורת לא חתמו על הצהרה בדבר ניגוד עניינים ולא עדכנו מדי שנה את כל עיסוקיהם הנוספים. במהלך הביקורת היועמ"ש של המועצה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי "חברי ועדה המצויים בניגוד עניינים אינם משתתפים, כמובן, בדיונים ובקבלת החלטות שלגביהם הם בניגוד עניינים... לעיתים - על פי אישור שלי [היועמ"ש] - מי שמצוי בניגוד עניינים מורשה להציג בפני חברי הוועדה את עמדת הגוף האחר, ואז הוא יוצא מהדיון הפנימי של הוועדה".

223 דוח ביקורת פנימית, ניגוד עניינים, נובמבר 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר כי, בהתאם להחלטת ועדת הביקורת, על כל חברי הוועדה והמועצה של הטוטו לעדכן מדי שנה את כל עיסוקיהם הנוספים ובהתאם לכך, במידת הצורך, עליהם לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולפעול בהתאם להנחיית היועמ"ש בנושא.

הטוטו מסר בתשובתו כי המלצות הדוח בנושא ראיות, והוא יפעל ליישומן.

2. הסדר ניגוד עניינים של ספקים למול עובדי הטוטו: באפריל 2016 דנה ועדת הביקורת בדוח ביקורת בנושא ניגוד עניינים והחליטה²²⁴ כי היועמ"ש "ינסח סעיף רלוונטי לנושא ניגוד עניינים בנוגע לניגוד עניינים בין הספק לבין עובדי הטוטו. בעת ביצוע התקשרות המשך עם ספק, יש להחתימו על הצהרת ניגוד עניינים חדשה".

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר מכן, הטוטו טרם קבע הסדר ניגוד עניינים בין עובדי המועצה לספקים ומכאן שהחלטת ועדת הביקורת לא יושמה.

היועמ"ש של הטוטו ציין לפני משרד מבקר המדינה כי בעתיד הוא ידאג לכלול הוראה מתאימה במסגרת הסכם ההתקשרות עם הספקים השונים.

הטוטו מסר בתשובתו כי בעקבות הערות הביקורת, הוא התחיל להטמיע את נושא ניגוד העניינים של ספקים במכרזיו, אך נושא זה עדיין טעון חידוד וחיזוק נוסף, ברוח המצוי ברוב מכרזי המדינה. בכל הנוגע לניגוד העניינים של עובדי הטוטו, נהלי הטוטו קובעים הנחיות רלוונטיות גם לעניין זה של ניגוד עניינים.

על הטוטו לפעול בהקדם לקידום הכנתו של הסדר ניגוד עניינים בין עובדי הטוטו לספקים.

כהונת רואה החשבון המבקר

כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994, קובעים כי רואה חשבון מבקר לא ימונה לתקופה יותר משש שנים רצופות, וכי רשות החברות הממשלתיות רשאית להאריך את תקופת המינוי האמורה (דהיינו שש שנים) בשנה (ראו לעיל בפרק בנושא כהונת רואה חשבון מבקר). כללים אלה אינם חלים על תאגידים ציבוריים.

224 בהתאם להמלצת דוח הביקורת הפנימית 2.16 באפריל 2016.



משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, פרק זמן של כ-14 שנים, משמש משרד רואה חשבון א' כרואה החשבון המבקר של הטוטו. הנהלת הטוטו הסבירה לצוות הביקורת כי הגבלת תקופת הכהונה של רואה החשבון המבקר נדונה בישיבותיה של ועדת הרפורמות בכנסת במסגרת דיוניה בתיקון מס' 10 לחוק להסדר ההימורים בספורט, וכי סעיף הדין בכך הוסר מהצעת החוק, לבקשת הוועדה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מליאת המועצה וועדת הביקורת של הטוטו יבחנו את האפשרות לגבש נוהל בעניין ההתקשרות עם רואה החשבון, לרבות בעניין תקופות כהונה ושכרו.

הטוטו מסר בתשובתו כי המלצות הביקורת יובאו לפני מליאת המועצה, בהזדמנות הרלוונטית הראשונה.

שקיפות - פרסום דוחות כספיים

החובה להכין דוחות כספיים מוסדרת בחוק להסדר ההימורים בספורט²²⁵. החוק מחייב את הטוטו להגיש את הדוחות הכספיים לשרת התרבות והספורט ולשר האוצר, אך אינו מחייב את הטוטו לפרסם אותם בקרב כלל הציבור. החוק מחייב את הטוטו לפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של הטוטו, בתוך שלושה חדשים לאחר תום כל שנת כספים, דין וחשבון על ההכנסות וההוצאות באותה שנה, אך דוח זה נבדל מהדוחות הכספיים המבוקרים. מבקר המדינה כבר העיר²²⁶ כי תאגיד ציבורי מחויב לנהוג בשקיפות. נמצא כי הטוטו מפרסם ברשומות את דוח ההכנסות, ההוצאות וחלוקת היתרות ולא את הדוחות הכספיים המלאים.

הטוטו מסר בתשובתו כי בחוק להסדר ההימורים בספורט לא נקבעה החובה לפרסם את הדוחות הכספיים וכי חוק זה אף הקנה לשרים את הסמכות להחליט לגבי פרסום הדוחות המלאים, נראה כי לא יהיה זה נכון שטוטו יחליט בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוכח מאפייניו הייחודיים של הטוטו, השרים ומועצת הטוטו יבחנו אם לפרסם בציבור את הדוחות הכספיים המלאים באתר האינטרנט של הטוטו כדי להגביר את השקיפות ולהתאימה לזו המתקיימת בגופים ציבוריים אחרים²²⁷ המפרסמים ביוזמתם דוחות כספיים מלאים.

225 חוק להסדר ההימורים בספורט, סעיף 7.

226 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 א (2014), בפרק "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין" עמ' 443: "לדעת משרד מבקר המדינה, על מכון התקנים לנהוג בשקיפות ולפרסם את מלוא המידע, כנדרש לפי החוק [חופש המידע] והתקנות על פיו. על משרד הכלכלה להידרש לסוגיה זו ולבחון את עמידתו של מכון התקנים בדרישות חוק חופש המידע ובתקנות הנגזרות ממנו".

227 רשות ניירות ערך, קרנית - קרן לפיצי נפגעי תאונות דרכים וכל החברות הממשלתיות.

שר התרבות והספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי משרד התרבות והספורט יבחן בשיתוף עם משרד האוצר, את סוגי הדוחות שהטוטו יפרסם לציבור.

הלוואה למכון וינגייט

בשנים 2005 - 2014 הקצה הטוטו למכון וינגייט 83 מיליון ש"ח להקמת בריכה אולימפית. בנובמבר 2014 הלווה הטוטו למכון 6 מיליון ש"ח נוספים לשם השלמת הפרויקט. לפי תנאי ההסכם, ההלוואה של 6 מיליון ש"ח אמורה הייתה להתחיל להיפרע ב-31.7.18.

נמצא כי במועד סיום הביקורת בנושא, כחצי שנה לאחר מועד תחילת פירעון ההלוואה, מכון וינגייט עדיין לא התחיל לפרוע את ההלוואה והטוטו לא דרש ממנו לפרועה. לאחר פניית משרד מבקר המדינה לטוטו, הוא פתח בהליכים לפירעון ההלוואה.

יצוין כי מינואר 2019 הטוטו אינו מעביר תמיכות עוד באמצעות קרן מתקנים שכן רווחיו מועברים למשרד התרבות והספורט המקצה כספים אלו בהתאם לנהליו. על משרד התרבות והספורט לפעול להחזר ההלוואה על ידי המכון, בסיוע הטוטו ככל שיידרש.



המועצה להסדר ההימורים בספורט מוסמכת לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט, והכנסותיה מסייעות לתמוך בענף הספורט בישראל. לנוכח חשיבות הפעילות הענפה של הטוטו וגודל מחזורו, חשוב מאוד למנות את כל חברי המועצה בהתאם לקבוע בחוק להסדר ההימורים בספורט, כדי שהמועצה תוכל למלא את תפקידיה ביעילות ובמועילות. דוח זה מפרט חולשות שקיימות במערכת הבקרה הפנימית של הטוטו, ומומלץ כי הטוטו ישקול ליישם נורמות לשיפור הבקרה הפנימית, בדומה לנורמות החלות על החברות הממשלתיות (סוקס 302 וסוקס 404).



רשות הטבע והגנים



המקור: אתר האינטרנט של רשות הגנים והטבע

רקע

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות או רט"ג) נוסדה על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הרט"ג). חוק הרט"ג מסדיר את עיקרי האורגנים של רט"ג, דרכי פעולה, דיווח, פיקוח ובקרה. תפקידה של הרשות הוא לטפל בכל ענייני הגנים הלאומיים ושמורות הטבע ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפחם²²⁸. בלוח 28 שלהלן יובאו פרטים על היקף הפעילות של הרט"ג.

על פי הדוח השנתי של רט"ג לשנת 2017 ברט"ג מועסקים כ-1,500 עובדים: כ-800 מהם עובדים קבועים, והשאר הם עובדים עונתיים ויומיים. נוסף על כך פועלים בחברה מאות מתנדבים ומדריכים. רט"ג פועלת בארבעה מחוזות ארציים: מחוז צפון - משתרע מהר חרמון בצפון ועד נחל חדרה וגבול יהודה ושומרון בדרום; מחוז מרכז - משתרע מנחל חדרה וצומת עירון בצפון ועד בית קמה בדרום וגבול יו"ש במזרח; מחוז יו"ש - במחוז זה רט"ג היא זרוע של המינהל האזרחי האחראי על שמורות הטבע והגנים; מחוז דרום - משתרע מגבול רצועת עזה ובית קמה בצפון, לאורך הגבול עם ירדן במזרח, כביש 40 עד מפרץ אילת בדרום ועד הגבול עם מצרים במערב. רט"ג²²⁹ מנהלת כ-9.8% משטח המדינה. מחירי הכניסה לאתרים לאומיים ולשמורות טבע הפתוחים לציבור מפורטים בתקנות גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (אגרות כניסה לגנים ולשמורות), התשנ"ח-1998, ובהודעת מנכ"ל רט"ג (אגרות כניסה לגנים ושמורות), התשע"ג-2013.

228 ראו הגדרות מפורטות בסעיף 6 לחוק הרט"ג.

229 לא כולל שטחים של שמורות וגנים שטרם הוכרזו על פי חוק הרט"ג, המסתכם בכ-5.9% משטח המדינה; ואף לא כולל את שטחן של שמורות השוכנות בשטחי אש הסגורים על ידי הצבא, ששטחן כ-9.3% משטח המדינה.

לוח 28: נתונים כספיים ונוספים

2016 מיליוני ש"ח	2017 מיליוני ש"ח	2018 מיליוני ש"ח	
621	588	641	סה"כ תקציב שנתי
11	11	12	מספר מבקרים בשנה (במיליונים) ²³⁰
56	53	53	כיסוי התקציב על ידי תשלומי מבקרים (תשלום ממוצע למבקר, בש"ח)
			נתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים:
380	²³¹ 384	395	מספר הגנים הלאומיים ושמורות הטבע בסוף השנה
5,066	²³² 5,056	5,132	שטח הגנים ושמורות הטבע בסוף השנה, בדונם
291	319	425	סה"כ הנכסים בסוף השנה
155	190	197	הקצבות מהממשלה
239	280	305	סה"כ מקורות הכנסה עצמיים
121	122	155	הכנסות אחרות
515	592	657	סה"כ הכנסות
350	395	426	הוצאות תפעול
68%	67%	65%	הוצאות תפעול מסך ההכנסות
171	202	195	הוצאות הנהלה וכלליות
33%	34%	30%	הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההכנסות

המקור: דוחות כספיים של רשות הטבע והגנים ומידע שסופק על ידיה

השר להגנת הסביבה הוא השר האחראי לרט"ג. בחוק הרט"ג נקבע כי "הרשות תגיש לשר, אחת לשנה, דין וחשבון על פעולותיה, וכן חייבת היא למסור, לו או למי שהוא הסמיר, מידע על פעולותיה, כל אימת שתידרש לעשות כן"²³³. החוק קבע את סמכויותיו של השר, בכלל זה הסמכות למנות יו"ר למועצה²³⁴ והסמכות למנות את מליאת הרשות (דירקטוריון) בהמלצת השר²³⁵ (ראו המשך), לקבוע

230 בשנת 2019 ביקרו בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע כ-11 מיליון איש, בהם כ-2.7 מיליון תיירים וכ-8.3 מיליון ישראלים. בשנת 2018 ביקרו בהם 3.4 מיליון תיירים וכ-8.6 ישראלים.

231 על פי הדוח השנתי של רט"ג לשנת 2017 הרשות מנהלת 530 גנים לאומיים ושמורות טבע (מוכרזים, מאושרים ומוצעים), והם משתרעים על כ-6 מיליון דונם. 65 מהם אתרים מוסדרים בתשלום המארחים מדי שנה כ-8 מיליון מבקרים, ועוד מספר דומה של מבקרים פוקדים את השטחים הפתוחים - בהם תלמידים, בני נוער וחיילים רבים.

232 ראו הערה קודמת.

233 חוק הרט"ג

234 חוק הרט"ג

235 חוק הרט"ג



אגרות כניסה לאתרים²³⁶; לקבל מהרשות הודעות בדבר הכנסות נוספות שקיבלה החורגות מהאומדן שנקבע בתקציב השנתי²³⁷; להגיש לממשלה הצעות למינוי מנהל לרשות²³⁸; לקבוע - בשיתוף שר האוצר - אם לאשר את שכרו ותנאי העסקתו של מנהל הרשות²³⁹, וכן את שכרם ותנאי העסקתם של העובדים במשרות מיוחדות²⁴⁰.

ב-129 מדינות בעולם יש גנים לאומיים ושמורות טבע. פיתוח הגנים הלאומיים בעולם התחיל בתחילת המאה העשרים של המאה הקודמת בארצות הברית. יצוין כי ישראל היא המדינה החמישית בעולם מבחינת מספר הגנים הלאומיים המוכרזים שבה. להלן בלוח 29 מוצגת השוואה בין הגנים הלאומיים בישראל לבין הגנים הלאומיים שבארבע מדינות אחרות.

לוח 29: השוואה של גנים לאומיים ותחומי אחריות רשויות הטבע והגנים בארבע מדינות וישראל

ישראל	וייטנאם	ניגריה	יפן	גרמניה	
1964	1962	1979	1931	1970	מועד הקמת הגן הלאומי הראשון
5	10	22	22	10	שטח הגנים הלאומיים (אלפי קמ"ר)
9.8%	3%	2%	6%	3%	שיעורם משטח המדינה
69 גנים לאומיים ועוד כ-300 שמורות טבע	31	7	34	16	מספר הגנים הלאומיים
מימון ממשלתי, דמי כניסה והכנסות מאספקת שירותים לגופים אחרים	מימון ממשלתי, עם תמיכה מארגונים לתועלת הציבור, ויש דמי כניסה	מימון ממשלתי בלבד, יש דמי כניסה	מימון ממשלתי. יש דמי כניסה ומקבלים תרומות	מימון ממשלתי. אין דמי כניסה	דרך המימון

המקור: עיבוד של משרד מבקר המדינה של נתונים מאתרי אינטרנט

236 חוק הרט"ג

237 חוק הרט"ג

238 חוק הרט"ג

239 חוק הרט"ג

240 חוק הרט"ג



מן האמור ומהנתונים שבלוח 29 עולה כי במדינות רבות פועלים ארגונים דומים לרט"ג, ברם רט"ג נבדלת מהם ביחס שבין השטח הכולל שבידיה ובין שטח המדינה.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומליאת רט"ג יבחנו נתונים אלו בבואם לגבש תוכניות אסטרטגיות לפעילות הרט"ג.

מליאת הרשות (הדירקטוריון)

בחוק הרט"ג נקבע²⁴¹ כי "לרשות תהיה מליאה של 19 חברים שתמנה הממשלה, בהמלצת השר". כמו כן נקבעו פרטים בדבר הרכב המליאה (שבעה נציגי ממשלה²⁴², שבעה חברים שימונו לאחר התייעצות עם מוסדות מדעיים מתחומים שונים²⁴³ הקשורים לפעילות רט"ג; ארבעה נציגי ציבור מטעם גופים שפעילותם קשורה או משיקה לפעילות רט"ג²⁴⁴; ונציג אחד מטעם מרכז השלטון המקומי או מטעם ארגון המועצות האזוריות בישראל²⁴⁵). חוק הרט"ג אינו קובע מניין חוקי של ישיבות הדירקטוריון. בסעיף 14(ד) לחוק הרט"ג נקבע כי "המליאה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה, מועדי ישיבותיה ונוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה".

בינואר 2016 היו חסרים בדירקטוריון (במליאה) ארבעה נציגי ממשלה: שני נציגים של משרד האוצר ונציג של משרד החקלאות ומשרד התיירות. בשנים 2016 - 2018 משרד החקלאות ומשרד האוצר לא מינו נציגים לדירקטוריון. החל מינואר 2018 אין יו"ר קבוע לדירקטוריון, בשנת 2018 חסרו? במליאה חמישה משבעה הנציגים של משרדי הממשלה²⁴⁶. לאחר מועד סיום הביקורת מונו חמישה משבעה נציגי הממשלה. כמו כן נמצא כי בנובמבר 2018 כיהנו רק חמישה דירקטורים נוספים משנים עשר הדירקטורים האמורים לייצג סקטורים שונים ובעלי מומחיות.

241 חוק הרט"ג

242 נציגים ממשרד האוצר, מהמשרד לאיכות הסביבה, ממשרד החינוך, ממשרד התרבות והספורט, ממשרד החקלאות, ממשרד הפנים, ממשרד התיירות וממשרד התשתיות הלאומיות.

243 מומחים בתחומים האלה: זואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה, ארכאולוגיה, גאולוגיה, גאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה, ואדריכלות נוף ושימור.

244 נציג הקרן הקיימת לישראל, נציג החברה להגנת הטבע, נציג ציבור שיש לו ענין בתחומי פעילות הרשות, ונציג אחד של הגופים הציבוריים שיש להם עניין בשמירת איכות הסביבה מתוך רשימת מועמדים שגיגשו גופים אלה; לעניין זה, "הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002

245 כפי שיוסכם ביניהם; לא הגיעו לידי הסכמה, ימנה שר הפנים נציג מביניהם.

246 משרדי החינוך, הגנת הסביבה, הפנים, החקלאות והאוצר (שני נציגים).



לוח 30: שיעור הדירקטורים המכהנים מקרב עובדי המדינה ושיעור הדירקטורים החיצוניים בדירקטוריון, יחסית לתקן של דירקטוריון רט"ג, בשנים 2016 - 2018

2018	2017	2016	
37%	56%	56%	עובדי מדינה המכהנים בדירקטוריון
48%	63%	67%	דירקטורים חיצוניים
42%	60%	63%	סה"כ

המקור: מידע שרט"ג סיפקה למשרד מבקר המדינה

מהלוח עולה כי הדירקטוריון אינו מאויש במלואו. זאת ועוד, נוכחות חלקית של חברי מליאה בדיוניה יש בה כדי לפגוע בתפקודה במישורים שונים - איכות הדיונים, השמירה על איזונים בתהליך קבלת ההחלטות בעניין תחומי הפעילות השונים, ופיקוח בנושא קיום ההחלטות, לרבות פיקוח על פעילותן של ועדות המשנה. לנוכח הרכבו החסר של הדירקטוריון, חשוב מאוד שכל אחד מאלו המכהנים כמומחים וכדירקטורים עצמאים ישתתפו בישיבות.

סעיף 16(ג) לחוק גנים לאומיים קובע בעניינו של חבר המליאה שנעדר ללא סיבה מוצדקת מארבע ישיבות רצופות של המליאה, כי השר רשאי, לאחר התייעצות עם יו"ר המליאה, להפסיק את כהונתו במליאה באמצעות הודעה בכתב. משרד מבקר המדינה בדק את שיעור השתתפותם של דירקטורים אלו בישיבות הדירקטוריון בשנים 2016 - 2018. בשנים אלה כיהנו בדירקטוריון 4 עד 8 דירקטורים שאינם עובדי מדינה. הבדיקה העלתה שב-24 מ-29 ישיבות של הדירקטוריון היו חסרים בהן דירקטורים מכהנים שאינם עובדי מדינה.

לנוכח הפחתת מספר הדירקטורים והרכבו החסר של הדירקטוריון בחלק מישיבותיו, נמצא כי מפברואר 2018 התקבלו החלטות הדירקטוריון רק על ידי חמישה עד שבעה מ-19 חברי הדירקטוריון, מצב זה נמשך עד יוני 2020. יש לציין שבתוך התקופה האמורה התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות בישראל ב-30.10.18. בנוגע לבחירות אלה ציין השר להג"ס דאז שבתקופת שירותו כשר, שנמשכה חצי שנה, הוא גם היה מועמד לראשות עיריית ירושלים. עקב כך "לפי ההנחיות של משרד המשפטים אשר גובשו בשיתוף פעולה עם הלשכה המשפטית של משרד ירושלים ומורשת והמשרד להגנת הסביבה, היה צורך לנהוג בזהירות יתרה בכל הקשור למינויים על מנת לוודא הן כי המועמדים אינם בעלי זיקה פוליטית, והן כי הגוף שאליו ממנים עיקר עיסוקו אינו בירושלים. עקב כך, כל מינוי עבר ביקורת מחמירה ובדיקות מעמיקות בלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה ומשרד המשפטים והדבר גרם להתארכות תהליכי המינוי".



בתשובת המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת המשרד להג"ס) צוין כי ההגבלות שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי הממשלה, הוועדה לבדיקת מינויים ומשרד המשפטים לגבי מינויים בתקופת בחירות, חלו בתקופת בחירות ממושכת מאוד, וכי במועד סיום הביקורת הן עדיין היו בתוקף.

מוצע כי רט"ג תבחן את הסיבות להיעדרות הקבועה של נציגים שאינם עובדי מדינה ותנקוט צעדים לעידוד הנציגים להשתתף בכל ישיבה של הדירקטוריון.

במענה של השר להגנת הסביבה דאז במרץ 2019 על פניית משרד מבקר המדינה בעניין השלמת איוש הדירקטורים הוא ציין כי הוא עשה מאמצים למנות דירקטורים לדירקטוריון הרט"ג, אך המינויים התעכבו כמה חודשים בוועדה לבחירת מינויים. עוד ציין השר כי באותה עת כיהנו בדירקטוריון חמישה משבעת נציגי הממשלה (חסרו בו שני נציגים של משרד האוצר) וארבע מ-12 נציגים מארגונים אחרים. עוד ציין השר את הקשיים בבחירת מועמדים והסביר כי במהלך תקופת הבדיקה של ועדת המינויים הוסרה מועמדתם של ארבעה מועמדים, וכי בחלק מהתקופה - בשל מועמדותו בבחירות מוניציפליות ובהתאם להנחיות משרד המשפטים - כל מינוי נבדק ביסודיות ועקב ככך הליך המינוי התארך.

נמצא כי בתחילת שנת 2020 מכהנים במליאת הרשות שמונה חברים, בהם שלוש נשים ונציג אחד שהוא בן מיעוטים.

בתשובת המשרד להג"ס צוין כי "נושא המינויים בדירקטוריונים מטופל ומרוכז בלשכות השרים. הלשכה המשפטית מלווה את הבדיקה המשפטית מול רשות החברות הממשלתיות, לגבי המועמדים המופנים אליה לבדיקה מלשכת השר. בנסיבות לפיהן הושבעה ממשלה חדשה לאחרונה, ביקשנו מן המנכ"ל החדש, להביא בפני השרה החדשה, את מסקנת דוח המבקר הנדון לבחינתה והמשך טיפול ויישום ההמלצות בקידום המינויים".

על השרים וכלל הגורמים הממליצים לפעול למינוי נציגים מטעמם לדירקטוריון הרט"ג, לשם השלמת איושו ועל מנת שיוכל לפעול בהרכב מרבי. בעת השלמת האיוש והמינויים מומלץ להקפיד על ייצוג הולם לנשים ולמגזרים השונים בחברה הישראלית, בהתאם לדרישות החוק. עוד מומלץ לבחון את האפשרות למיסוד נוהל לקוורום לקיום ישיבות ולקבלת החלטות בדירקטוריון.



גמול לחברי המליאה בעד השתתפות בישיבות

חברי הדירקטוריון שאינם עובדי מדינה²⁴⁷ אינם מקבלים תשלום עבור הזמן שהם משקיעים בישיבות הדירקטוריון ובפעילות שהם נדרשים לבצע במסגרת תפקיד הפיקוח על תאגיד. כאשר מדובר בתאגיד מורכב בעל צורך למשוך לדירקטוריון דירקטורים בעלי מומחיות, יש מקום לשקול תשלום של גמול עבור השתתפות בישיבות הדירקטוריון ובוועדותיו. הגמול יכול גם לשמש תמריץ לעידוד השתתפות הדירקטורים בכל הישיבות של הדירקטוריון ולמשוך לדירקטוריון מועמדים ראויים.

סעיף 17א לחוק הרט"ג קובע כי השר להגנת הסביבה, בהסכמתו של שר האוצר, רשאי לקבוע תקנות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות לשבעה חברי המליאה המומחים, לארבעת נציגי הציבור, וכן ליו"ר המליאה - אם מונה מבין חברי המליאה האמורים.

המשרד להגנת הסביבה דן בנושא זה בדוח ביקורת פנימי שלו מאוקטובר 2015 שעסק ב"מערך קשרי העבודה עם רט"ג"²⁴⁸ (להלן - דוח קשרי עבודה). בדוח האמור הועלה ש"טרם הותקנו תקנות המאפשרות לשלם שכר ליו"ר המליאה ולחבריה. מצב זה משפיע על הנוכחות הדלילה בישיבות המליאה ואינו תקין. מומלץ לפעול להתקנת התקנות האמורות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות". בדוח המעקב של מבקר הפנים במשרד להגנת הסביבה בנושא דוח קשרי עבודה מאפריל 2017 צוין שהמשרד מטפל בתיקון הוראה שעל פיה התקנות ייחשבו לתקנות רשות (במקום תקנות חובה), אולם מאז לא ננקט כל צעד לקידום הנושא. במועד סיום הביקורת, כשמונה שנים לאחר המועד שנקבע בחוק לחקיקת התקנות, הן טרם נחקקו.

משרד מבקר המדינה מציין כי לא מן הנמנע שהיעדרות נציגים חיצוניים ונציגים מהאקדמיה²⁴⁹ מישיבות הדירקטוריון קשורה לעובדה שחברי הדירקטוריון אינם מקבלים גמול והחזר הוצאות. אפשר שמתן גמול והחזר הוצאות ישמשו תמריץ להשתתפותם הרציפה של דירקטורים אלה בישיבות ויסיעו לשר להגנת הסביבה לגייס נציגים נוספים לדירקטוריון שאינם עובדי מדינה או רשויות מקומיות לטובת פעילות יעילה של רט"ג. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ישלים את הסדרת התגמול לנציגים חיצוניים לשם עידוד השתתפותם בישיבות הדירקטוריון.

247 עובד מדינה אינו רשאי לקבל גמול נוסף עבור שירותו כדירקטור.

248 דוח שיזמו והכינו המבקר הפנימית וצוות מאגף הביקורת הפנימית של המשרד.

249 בשנת 2018 אחד עד שלושה דירקטורים שאינם עובדי מדינה מתוך ארבעה עד ששה דירקטורים מכהנים היו חסרים בכל ישיבה של הדירקטוריון.



בתשובת המשרד להג"ס צוין כי "אמנם כיום אין תקנות בתוקף, אולם למיטב בדיקתנו, ניתן לשלם לחברי המליאה החזר הוצאות לפי כללי הממונה על השכר במשרד האוצר, גם בהעדר תקנות. נביא את המלצות דוח המבקר בפני השרה לצורך קבלת החלטה אם יש לה עניין לקדם תקנות בעניין זה".

בתשובת משרד המשפטים מיוני 2020 (להלן - תשובת משרד המשפטים) צוין כי התקנת תקנות גמול לפי סעיף 17א לחוק גנים לאומיים צריכה להתבצע בהסכמת שר האוצר, ובדומה לכל יתר התאגידים הציבוריים שבהם הוסדר הנושא, יהיה צורך לתאם תקנות כאלה עם אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, האמון על הסדרה רוחבית של תחום השכר בתאגידים הציבוריים, ובתוך כך יוסדר נושא הגמול לחברי מועצה או לחברי האורגן המקביל למועצה (בהתאם לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב).

הפעלת תת-ועדות ופיקוח הדירקטוריון

לפי חוק הרט"ג, על הדירקטוריון להקים כמה תת-ועדות בנושאים מקצועיים וניהוליים, והחוק קובע אילו חברים יש למנות לוועדות אלה. חוסר בדירקטוריון מקשה להפעיל ועדות אלו ומפחית את יעילותן, היות שחסרים בדירקטוריון בעלי מקצוע רבים הנדרשים לפי חוק הרט"ג. בשל הרכבו החסר של הדירקטוריון, חלק מתתי-הוועדות אוישו בנציג אחד בלבד, ועקב כך נבצר מתתי-הוועדות לקבל החלטות ולפקח ביעילות על פעילות הרט"ג. לדוגמה, בישיבת המליאה של הדירקטוריון שהתקיימה בסוף ינואר 2019 מסרו חברי הדירקטוריון כי בשתי תת-ועדות חסרים חברים וטרם מונה יו"ר קבוע²⁵⁰.

ועדת ביקורת

בהתאם לחוק הרט"ג²⁵¹ על המליאה למנות מקרב חבריה ועדות משנה, ואחת הוועדות היא ועדת ביקורת. בחוק החברות²⁵² הוקנו סמכויות נרחבות לוועדת ביקורת בתאגיד.

סעיף 14(ג)4 לחוק הרט"ג מסדיר כי תמנה המליאה, מקרב חבריה, ועדת משנה לביקורת, שתהיה בת שלושה חברים לפחות, מבין כל אחד מחברי המליאה המפורטים בסעיף 13(א), למעט יושב ראש המליאה שלא יהיה חבר בה; ועדת הביקורת תגיש למליאת הרשות דוח ביקורת לפחות פעם בשנה. נמצא כי באחד הדיונים בשנת 2018 השתתפו שני חברים בלבד.

²⁵⁰ פרוטוקול 141/19 של ישיבת המליאה בינואר 2019 (ועדת מורשת וועדת מבקרים).

²⁵¹ סעיף 14.

²⁵² סעיף 117.



על הרט"ג לפעול לאיושה של ועדת הביקורת ולשקול שדירקטור חיצוני ישמש יו"ר ועדת הביקורת.

תקציב רט"ג

חוק הרט"ג²⁵³ קובע כי "הרשות תערוך, לכל שנת כספים, הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה; הצעת התקציב תוגש לאישור הממשלה". "הממשלה רשאית, לאחר שניתנה לרשות הזדמנות להשמיע את דברה, לשנות או לבטל פרט בהצעת תקציב הרשות, וכן להוסיף בה פרט, אם ראתה נסיבות מיוחדות מחייבות זאת"²⁵⁴. לנוכח זאת נקבע בעניין תקציב הרשות כי "התקציב שאושר על ידי הממשלה יהיה תקציב הרשות לאותה שנת כספים... לא ישולם סכום מכספי הרשות אלא על פי תקציב זה, ולא תתחייב הרשות בשום התחייבות אלא לפיו".

בתשובת המשרד להג"ס צוין כי "רט"ג עורכת את תקציבה לפי סעיף 10 לחוק ומליאת רט"ג מאשרת את התקציב בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(א) לחוק. בהתאם לסעיף 10 וכחלק מהליך הבאתה של הצעת התקציב לאישור הממשלה, גורמי המקצוע הרלוונטיים (בראשות סמנכ"ל בכיר למשאבי טבע) מעיינים בהצעת התקציב ובוחנים את סבירותו, כיצד הוא עולה בקנה אחד עם מטרות רט"ג, כיצד הוא משתלב עם מדיניות המשרד וכד". לאחר בחינה זו ובהתאם להמלצת גורמי המקצוע, מגיש השר את הצעת התקציב לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה בדק את המועדים שבהם שלושת הגורמים המטפלים בתקציב הרט"ג (השר לאיכות הסביבה, משרד האוצר והממשלה) אישרו את תקציב הרט"ג לשנים 2011 - 2018 הבדיקה העלתה כי בשש משמונה השנים האמורות אישרו שלושת הגורמים את התקציב בסוף אותה השנה או לאחר מכן.

לוח 31: מועדי אישור תקציב רט"ג על ידי הרשויות בשנים 2016 - 2019

שנת התקציב	מליאת הרשות	המשרד להג"ס	משרד האוצר	אישור הממשלה
2019	17.12.18	21.1.19	22.1.19	28.6.19
2018	25.12.17	26.12.17	26.12.17	18.1.18
2017	19.12.16	15.1.17	15.1.17	18.1.18
2016	21.12.15	9.2.16	9.2.16	7.12.16

המקור: נתוני רט"ג

253 סעיף 10

254 סעיף 11



מהנתונים שבלוח 31 עולה כי האיחור באישור תקציב הרט"ג בשנים 2016 ו-2017 התרחש בשלב שבין אישור משרד האוצר ובין האישור של הממשלה.

פעילות רט"ג בשנים 2016 ו-2017 ללא תקציב מאושר לקראת תחילת שנים אלה אינו מצב רצוי. הממשלה אישרה את תקציב הרט"ג לשנים אלה באיחור רב, מה שהקשה עליה לנהל את הפעילות הכספית ולממש את תוכניותיה. על משרד האוצר בשיתוף המשרד להגנת הסביבה לבחון את תהליך אישור התקציב של הרט"ג ולפעול להשלמת כלל הליכי האישור (לרבות אישור הממשלה) לפני תחילת השנה התקציבית.

רט"ג מסרה בתשובתה כי "מדובר בתקציב דו שנתי של השנים 2017-18 ושל השנים 2015-16"

דוחות כספיים

סוקס 302 וסוקס 404

כאמור, פרסום דוחות כספיים מלאים של תאגיד הוא נדבך חשוב בשיפור השקיפות לציבור. ואולם הדוחות הכספיים של רט"ג אינם מתפרסמים בציבור.

לפי המלצת ועדת גושן והנחיות רשות החברות לחברות ממשלתיות, יו"ר דירקטוריון, מנכ"ל ומנהל הכספים של חברה אמורים לחתום על הדוחות הכספיים המבוקרים של התאגיד וכן על הצהרת בדבר בדיקת האפקטיביות של מערך הבקרה הפנימית. המאפיינים של רט"ג (סכום ההכנסות - יותר מ-400 מיליון ש"ח לשנה, פעילות עסקית ופעילות רב-תחומית באתרים רבים) דומים לאלו של חברות שכללים אלו חלים עליהן. הביקורת העלתה שמנהל הכספים של רט"ג אינו חותם על דוחות כספיים, וכי שום נושא משרה אינו חתום על ההצהרה בדבר יעילות מערך הבקרה הפנימית. רט"ג גם אינה מיישמת הוראות דומות להוראות שנקבעו בתקנות רשות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי, התשס"ח-2007), שבהן יש לפרט את נקודות התורפה המהותיות של התאגיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון הרט"ג לשקול את הצורך בבדיקת מערך הבקרה הפנימית, כנדרש בתקנות בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית, ולבקש מבעלי התפקידים המוסמכים לכך (יו"ר, מנכ"ל ומנהל הכספים) לחתום על ההצהרות בנושא.



בתשובתה ממאי 2020 השיבה רט"ג (להלן - תשובת רט"ג) כי לא מוטלות עליה חובות כאמור מכוח החוק או מכוחן של תקנות סוקס 302 וסוקס 404. עם זאת, בעבר בחנו את הנושא גורמים מקצועיים, ובכלל זה הם ניתחו את עלות ביצועה של הבקרה הפנימית ברט"ג מול התועלת הגלומה בה, בהתחשב באופי הרשות ובגודלה, ובדיקתם העלתה כי ביצוע הליכי בקרה אלה אינו צעד נכון מבחינת התאגיד.

אישור הדוחות הכספיים ומינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית

אחת הפעולות החשובות שעל הדירקטוריון לבצע במסגרת הפיקוח על התאגיד הוא דיון בדוחות הכספיים של תאגיד. כדי לקיים דיון יעיל בנושא ראוי שישתתפו בו חברי דירקטוריון בעלי מומחיות פיננסית. כאמור לא חלה חובה כזאת על רט"ג, אך עיקרון זה צוין בחוק החברות ובהמלצות של ועדת גושן (ראו לעיל הפרק על מומחיות חשבונאית ופיננסית).

חשוב ביותר למנות חברי דירקטוריון בעלי מומחיות חשבונאית פיננסית (ראו בחלק א לדוח זה בפרק על מומחיות חשבונאית פיננסית בדירקטוריון). אולם בדירקטוריון של רט"ג אין כאמור דירקטור בעל מומחיות פיננסית. יתרה מזו, בשנת 2018 הדוח הכספי של הרט"ג לשנת 2017 לא נידון בתת-וועדה של הדירקטוריון או בדירקטוריון מפאת מחסור בדירקטורים²⁵⁵. עקב כך הדוחות הכספיים המבוקרים אושרו בלא שהתקיים דיון מעמיק בעניינם בהשתתפות דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית.

לצורך הגברת הפיקוח על נאותות הדוחות הכספיים של רט"ג ממליץ משרד מבקר המדינה לשקול למנות לדירקטוריון דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית.

בתשובת רט"ג צוין כי במועד סיום הביקורת שניים מנציגי המליאה הם חברי ועדת הכספים אשר הם בעלי מומחיות חשבונאית פיננסית. עוד צוין בתשובת רט"ג שהדוחות הכספיים לשנת 2018 הוצגו ואושרו בישיבתה של ועדת הכספים (בשנת 2019) עוד לפני שהוגשו לישיבת המליאה.

סקר סיכונים

סקר סיכונים הוא כלי יעיל מאוד שמתפקידו לסייע להנהלת הרט"ג, לדירקטוריון ולמבקר הפנימי של הרט"ג לזהות תחומים שיש לבחון בקפידה יתרה. בתחילת שנת 2016 בוצע ברט"ג סקר סיכונים ראשוני.

255 פרוטוקול דירקטוריון רט"ג ספטמבר 2018.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הכנת הסקר בשנת 2016. מומלץ כי הרט"ג תפעל לעדכון סקר הסיכונים וכי הדירקטוריון יערוך באופן עיתי דיון בנושא ויעקוב אחר הטיפול בסוגיות שעלו בסקר.

בתשובת רט"ג צוין כי "כל הביקורות אשר נעשו לאורך השנים הינן בהתאם לסקר הסיכונים ותיעדוף שבוצע בשנת 2016 ובהתחשב ברמת הסיכון וגורמים נוספים. כל הדיונים על דוחות הביקורת שהתקיימו בוועדת הביקורת ולאחר מכן במליאה הינם בעצם דיון על נושאים שעלו מסקר הסיכונים". עוד צוין בתשובתה כי מבקר הפנים של רט"ג כבר החל בעדכון של סקר הסיכונים.

שקיפות

הרט"ג היא גוף שיש לפעילותו השפעה על כלל האוכלוסייה. לכן יש חשיבות רבה לשקיפות בפעילותה. הרט"ג אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את תקציבה, מידע על אופן ביצוע התקציב, דוחות כספיים מלאים או פרוטוקולים של דיוני הדירקטוריון. פרסום מסמכים אלו יכול לסייע להגביר את הפיקוח הציבורי על הרט"ג.

מומלץ כי הרט"ג תבחן את האפשרות לפרסם באתר שלה מידע לציבור, ובכלל זה מידע על תקציבה ועל אופן ביצועו, וכן תפרסם באתר את דוחותיה הכספיים המלאים, לשם הגברת השקיפות.

בתשובת רט"ג צוין כי "אנו מקבלים את המלצת המבקר על פרסום הדוחות הכספיים ונפעל ליישום המלצה זו בדוחות הבאים".



על הרט"ג והמשרד להגנת הסביבה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו לעיל כדי לשפר את מערך הבקרה הפנימית, את השקיפות ואת היעילות בביצוע פעולות הרט"ג.

מגן דוד אדום בישראל



המקור: מגן דוד אדום - דוח סיכום לשנת 2018

רקע

מגן דוד אדום בישראל (להלן - מד"א) הוא אגודה שהוקמה על פי חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 (להלן - חוק מד"א). מד"א הוא ארגון ההצלה הלאומי של מדינת ישראל לשירותי רפואה דחופה ולשירותי הדם, הוא מטפל במאות אלפי מקרים בשנה, וגם מנהל מערך התרמה של מאות אלפי מנות דם, מעבד אותן ושומר עליהן בבנק הדם. במד"א עבדו בשנת 2018 כ-2,250 עובדים ו-25,000 מתנדבים בקירוב, ותקציבו לאותה שנה²⁵⁶ היה כ-686 מיליון ש"ח. הכנסות מד"א בשנים 2016 - 2018 היו: 683, 752 ו-878 מיליון ש"ח, בהתאמה. הוצאות שכר ונלוות בשנים 2016 - 2018 היו 396, 439 ו-504 מיליון ש"ח, בהתאמה. מד"א מפעיל 169 תחנות ונקודות הזנקה בכל רחבי הארץ, כ-1,200 ניידות לטיפול נמרץ ואמבולנסים, רכבי החירום של מד"א הוזנקו כ-1.3 מיליון פעמים בשנת 2019, העניקו טיפול רפואי ל-44,000 נפגעי תאונות דרכים ופינו כ-750,000 חולים ופצועים לבתי החולים. לפי חוק מד"א, בראש האגודה עומד נשיא האגודה שממנה נשיא המדינה. מוסדות האגודה הם: הוועידה הארצית, המועצה והוועד הפועל של האגודה. המועצה בוחרת את הוועד הפועל. ניהול ענייני האגודה יהיה בסמכותו של הוועד הפועל, אלא אם כן נמסר עניין מסוים למוסד אחר של האגודה. מועצת האגודה התקינה את תקנון האגודה - תקנון מד"א, התשנ"ב-1992 (להלן - התקנון).

256 ראו מגן דוד אדום דין וחשבון שנתי 2018, חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

השוואה בין-לאומית

מד"א משמש ארגון הצלב האדום הישראלי, והוא חבר מלא בארגון הצלב האדום - הסהר האדום הבין-לאומי. מד"א הוא ארגון ההצלה הלאומי של מדינת ישראל לשירותי רפואה דחופה ולשירותי הדם²⁵⁷. בארגון הצלב האדום הבין-לאומי חברים 191 ארגונים ובהם הצלב האדום האמריקני, הקנדי והניו-זילנדי.

לוח 32: השוואה ביו המאזנים של מד"א, הצלב האדום של ארה"ב, קנדה וניו-זילנד

New Zealand Red Cross Group (in thousands of dollars) ²⁶¹	The Canadian Red Cross Society (in thousands of dollars) ²⁶⁰	The American National Red Cross (in thousands of dollars) ²⁵⁹	מד"א ²⁵⁸ (אלפי ש"ח)	
17,989	305,779	877,724	398,250	נכסים שוטפים
18%	77%	29%	97%	שיעור הנכסים השוטפים מכלל הנכסים
81,139	93,678	2,172,180	11,042	נכסים לזמן ארוך
82%	23%	71%	3%	שיעור הנכסים לזמן ארוך מכלל הנכסים
99,128	399,457	3,049,904	409,292	סה"כ נכסים
100%	100%	100%	100%	
5,370	214,256	453,056	177,923	התחייבויות שוטפות
5%	84%	28%	96%	שיעור ההתחייבויות השוטפות מכלל ההתחייבויות
	41,545	1,154,684	-	התחייבויות לזמן ארוך
	-	-	8,341	התחייבויות תלויות והתקשרויות
			4%	
	255,801	1,607,740	186,264	סה"כ התחייבויות
				הון

257 ראו אתר מד"א.

258 ל-31.12.18

259 ל-31.3.19

260 ל-31.3.19

261 ל-30.6.2019



New Zealand Red Cross Group (in thousands of dollars) ²⁶¹	The Canadian Red Cross Society (in thousands of dollars) ²⁶⁰	The American National Red Cross (in thousands of dollars) ²⁵⁹	מד"א (אלפי ש"ח) ²⁵⁸	
17,047	42,990			השקעה בנכסי הון/ שיערוך נכסים
1,973	1,626	1,447,633	81,176	קרנות הון מוגבלות/ מיועדות
	61,889			קרנות הון מוגבלות לשימוש פנימי
74,738	37,151	5,469	141,852	קרנות הון לא מוגבלות
93,758	143,656	1,442,164	223,028	סה"כ הון
95%	36%	47%	54%	שיעור הון וקרנות מכלל המאזן
99,128	399,457	3,049,904	409,292	סה"כ הון והתחייבויות

לוח 33: השוואה בין דוחות רווח והפסד של מד"א, הצלב האדום של ארה"ב, קנדה, וניו-זילנד.

New Zealand Red Cross Group (in thousands of dollars) ²⁶²	The Canadian red cross society (in thousands of dollars)	The American national red cross (in thousands of dollars)	מד"א (אלפי ש"ח)	
45,822	391,136	2,868,791	878,407	סה"כ הכנסות
100%	100%	100%	100%	
47,758	376,930	2,992,518	859,329	סה"כ הוצאות
104%	96%	105%	98%	
2,666				שיערוכים
730	14,206	(139,988)	19,078	רווח/(הפסד)
2%	4%	(4%)	2%	

מהנתונים שבלוח 32 עולה כי שיעור הנכסים השוטפים של מד"א הוא 97% מהמאזן בעוד ששיעורם בארגונים המקבילים בחו"ל הוא בטווח של 17% - 77%. עוד עולה מהלוח ששיעור התחייבויות השוטפות מכלל התחייבויות הוא 96% לעומת 28% ו-5% בארה"ב ובניו זילנד בהתאמה. מהנתונים שבלוח 33 עולה כי בישראל ובניו זילנד שיעור הרווח עומד על כ-2% לעומת כ-4% בקנדה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למד"א לבצע השוואות תקופתיות של תוצאות פעילותו עם גופים מקבילים בחו"ל כדי לטייב את פעולותיו.

ליקויים בממשל תאגידי במד"א

ייצוג הולם

חוק החברות הממשלתיות קובע כי סעיפים שונים בו יחולו על תאגידים ציבוריים²⁶³, ובכללם הסעיף הקובע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים והאוכלוסייה הערבית²⁶⁴. בהנחיה בנושא מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים²⁶⁵ מציין היועץ המשפטי לממשלה כי בהיעדר ייצוג הולם לפי סעיף 18א או 18א1 לחוק החברות הממשלתיות, הדיון במועמדים לאותה חברה יתקיים לאחר שיוצעו מועמדים מקרב האוכלוסייה שאינה מיוצגת באופן הולם או לאחר שהשר המציע את המועמד ינמק בכתב מדוע לא ניתן להציע מועמד כאמור. ההנחיה בדבר מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים מפנה להנחיית היועמ"ש בנושא ייצוג הולם למגזרים מסוימים²⁶⁶, אשר מציינת כי טיבה והיקפה של החובה המוטלת על הממנים לייצוג הולם נדונו בבג"ץ²⁶⁷: "... בית-המשפט מצא לנכון להזהיר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגן". ההנחיה קבעה כי על הממנה או המציע מועמד לבחון אם בהרכב הגוף שעם חבריו עתיד להימנות אותו מועמד ניתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים. אם לא כך הדבר, עליו לבדוק את האפשרות למינויה של אישה לתפקיד, תוך נקיטת אמצעים סבירים לאיתורה של מועמדת מתאימה²⁶⁸.

263 ראו חוק החברות הממשלתיות, סעיף 60א.

264 ראו חוק החברות הממשלתיות, סעיף 18א ו-18א1.

265 ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, הנחייה 6.5000, נובמבר 2003, עודכן במאי 2006.

266 ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ייצוג הולם למגזרים מסוימים, מס' הנחייה 1.1503, מרץ עודכן במאי 2006.

267 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פד"י מח(5) 501 (1994) ובבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פד"י נב(3) 630 (1998).

268 לפי החלטת ממשלה 2043 (אישה 1) מ-7.10.2014. ייצוג הולם לנשים נקבע לפי עיקרי המתווה כפי שמופיע במסמך "קידום נשים בשירות המדינה - תכנית עבודה לשנים 2014-2015 של נציבות שירות המדינה. בג"ץ 453/94 שדולת הנשים נ' ממשלת ישראל (ראו בהערה לעיל) קבע כי "בהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג שווה לגברים ולנשים.



בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח בנושאים אלו²⁶⁹, בדוח נמצא כי אין ייצוג הולם במד"א, והמבקר המליץ להבטיח בתקנון או בנהלים ייצוג הולם במועצת מד"א הן לבני שני המינים והן לאוכלוסייה הערבית.

באוקטובר 2013 החליטה מועצת מד"א לשנות את סעיף 11א בתקנון מד"א המסדיר את הייצוג ההולם במועצה הארצית²⁷⁰ ובקרב עובדי מד"א. מועצת מד"א הציעה לקבוע בסעיף זה כי ייעשה מאמץ לאפשר ייצוג הולם של שני המינים, של אנשים עם מוגבלויות ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל בני העדה האתיופית. בפברואר 2014 פנתה מד"א לשרת הבריאות בבקשה לאשר תיקון לתקנון מד"א בנושא הייצוג ההולם. בינואר 2017 נשלחה לסגן שר הבריאות תזכורת לבקשה לאשר את החלטת המועצה לשינוי התקנון. זאת ועוד, במרץ 2017 פנתה מועצת מד"א לשר הבריאות וביקשה לאשר תוספת לתקנון²⁷¹ הקובע כי בוועידה הארצית המשמשת הגוף היציג הנבחר של החברים המתנדבים של האגודה תכהן לפחות אישה אחת בסניפים גדולים²⁷².

משרד הבריאות מסר בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה כי בדק את הנושא מול משרד המשפטים והובהר לו כי הוראות הייצוג ההולם בתקנון המוצע אינן עומדות בדרישות לייצוג הולם מגוף ציבורי, ולכן לא ניתן לקבל שינוי זה. לפיכך הגיש משרד הבריאות למד"א הצעה לשינוי אפשרי, אולם מד"א לא בחן אפשרות זאת ונושא זה לא קודם.

מד"א מסר במרץ 2019 למשרד מבקר המדינה כי הוא הציע למשרד הבריאות ולמשרד המשפטים כמה פתרונות, ובהם הוספת סעיף 11א לתקנון מד"א הן בייצוג הולם במועצה הארצית, ובסעיף 30א בתקנון מד"א הן בייצוג הולם בקרב עובדי האגודה. במועד סיום הביקורת פתרונות אלו עדיין לא התקבלו, בין היתר כי משרד הבריאות לא קיבל את האבחנה בין נציגים נבחרים (על ידי הוועדה הארצית) לנציגים מתמנים (בין היתר על ידי משרד ממשלה) ודרש לתקן את התקנון באופן שחובת הייצוג ההולם תחול גם על מינויים לוועד הפועל וגם על נציגי המתנדבים.

269 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי '62 (2012), "היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המנהלים שלו", עמ' 371.

270 תפקידי המועצה כוללים בין היתר: לדון במאזני האגודה; לקבל דוחות מהוועד הפועל ולפקח על פעולותיו; לבחור מבין חבריה ועדות מתמידות וועדות מיוחדות ולאצול להן סמכויות.

271 סעיף 3(ב).

272 כלשון הנוסח המוצע של הסעיף "ציר נוסף לכל 50 חברים פעילים וחברי כבוד שמעל ל-75 בהרכב החברים שימונו מקרב הסניף בהתאם לסעיף קטן זה, תכהנה לפחות חברה אחת וכן ישמר מפתח של מינוי חברה אחת לכל שלושה חברים לפחות.



נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם אושר נוסח לתיקון התקנון אשר ייתן מענה הולם לחובת הייצוג ההולם במוסדות מד"א וכי בדצמבר 2018 אין ייצוג לנשים בוועד הפועל, שיש בו 13 דירקטורים, ובמועצה יש רק שני נציגים של האוכלוסייה הערבית (במקום ארבעה)²⁷³ ושש נשים (מכלל 38 חברים בפועל ו-45 חברים לפי התקנון), דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות היועמ"ש בעניין ייצוג הולם.

לאחר מועד סיום הביקורת, משרד הבריאות, משרד המשפטים ומד"א הגיעו להסכמה לגבי נוסח מוסכם לתיקון התקנון, והוא פורסם ברשומות באפריל 2020.

מד"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת מד"א) כי איושם של חברי המוסדות של מד"א, בהתאם לתקנון החדש, על ידי נשים ובני מיעוטים טרם הושלם. למשל, במועצת מד"א - מבין כלל 41 חברי המועצה²⁷⁴ המכהנים בפועל, מכהנות שש נשים ובהן שהיא גם בת מיעוטים, וכן מכהנים במועצה עוד שני בני מיעוטים (בסה"כ מכהנים בה שלשה בני מיעוטים). אשר לוועד הפועל - בין 12 חבריו²⁷⁵ המכהנים בפועל, נכללים אישה אחת ובן מיעוטים אחד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תיקון התקנון ופרסומו ברשומות. על מד"א להשלים את איוש מוסדותיה בדרך שתתן ביטוי לייצוג הולם במוסדותיה.

הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והיו"ר לבין הנהלת מד"א והמנכ"ל

בחוק החברות²⁷⁶ נקבע כי הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל. דירקטוריון, ובראשו יו"ר הדירקטוריון, אינו נדרש אפוא לקיים ניהול שוטף ויום-יומי אלא לפקח על הניהול השוטף המוטל על ההנהלה, ובראשה המנכ"ל.

273 לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 אמורה להיות נציגות של לפחות 10% מהמיעוט הערבי.

274 בהתאם לתקנון אמורים להיות 45 חברים במועצה, אולם ועדת המינויים של הממשלה טרם מינתה את ארבעת נציגיה למועצה.

275 בהתאם לתקנון אמורים להיות 13 חברים בוועד הפועל, אולם נציג שלטון מקומי משמש כיום גם כיו"ר ועד הפועל.

276 סעיף 92(א).



כלל חשוב בממשל התאגידי הוא הפרדת התפקידים בין הדירקטוריון והיו"ר העומד בראשו, שעיקר תפקידם הוא קביעת מדיניות ובקרה, לבין המנכ"ל, העוסק בעיקר בניהול ובביצוע השוטף. בחוק מד"א נקבע²⁷⁷ כי ניהול ענייני האגודה יהיה בסמכותו של הוועד הפועל, חוץ מאשר עניינים שיועברו לסמכותו של מוסד אחר של האגודה. בתקנון מגן דוד אדום נקבע²⁷⁸ כי המנכ"ל הוא חבר בוועד הפועל.

בדוח מבקר המדינה בנושא משנת 2012²⁷⁹ הומלץ כי ראוי להסדיר בכתובים את הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והיו"ר בראשו לבין הנהלת מד"א והמנכ"ל שבראשה.

שינוי תקנון: באוקטובר 2013 החליטה מועצת מד"א לשנות את סעיף 28 (ג) בתקנון מד"א, המסדיר את מעמדו של מנכ"ל האגודה, ולהוסיף את סעיף 17א המסדיר את נושא הקמתן של ועדות מתמידות וועדות מיוחדות²⁸⁰, ושינוי התקנון כלל בין היתר את תיקון סעיף 16 (א) בנושא מספר ישיבות המועצה.

במד"א לא נמצאה הפנייה המקורית לשר הבריאות בבקשה לאישור שינוי התקנון. בינואר 2017 נשלחה תזכורת לסגן שר הבריאות, בבקשה לאשר את החלטת המועצה לשינוי תקנון מד"א, התשנ"ב-1992.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא שונה תקנון מד"א.

מד"א מסר בתשובתו כי שר הבריאות אישר את התיקון המצוין לעיל על פי נוסח התיקון שהציע מד"א לסעיף 28 (ג) לתקנון. בסעיף המתוקן הובהר כי המנכ"ל יהיה אחראי לניהול השוטף של האגודה בכל תחומי פעילותה: הפעילות האדמיניסטרטיבית, הפיננסית, המבצעית, מערכת עובדי האגודה ומתנדביה בעת הפעלתם, ועל התנאים להפעלתם הראויה, והכול בכפוף להוראות התקנון האחרות המקנות סמכויות למוסדות האגודה.

עוד צוין כי תיקון התקנון לא ביצע את הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והיו"ר שבראשו לבין הנהלת מד"א והמנכ"ל שבראשה, מאחר שבשל מאפייניה הייחודיים של מד"א, יש להותיר בידי הוועד הפועל סמכויות ניהוליות מהותיות, ולא לייחד את סמכויותיו רק לעיצוב מדיניות ולביקורת על ההנהלה. משרד הבריאות לא אישר את תיקון סעיף 17א לגבי ועדות מתמידות וועדות מיוחדות וקביעת מספר ישיבות המועצה, ומד"א יפעל למציאת פתרון וקידום העניין.

277 סעיף 4(ד).

278 ראו תקנון מד"א סעיפים 21(1), 21(13) ו-21(15).

279 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי '62 (2012), "היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המנהלים שלו", עמ' 371.

280 ראו תקנון מד"א סעיף 17(א) (4) הקובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא לבחור מבין חבריה ועדות מתמידות ועדות מיוחדות ולאצול להן סמכויות

מומלץ כי מד"א תשלם בחינה והסדרה של נושא הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והנהלת מד"א והמנכ"ל בראשה.

איוש המועצה

תקנון מד"א קבע²⁸¹ כי במועצה הארצית (להלן - המועצה) יכהנו 45 חברים, מכללם ארבעה ימונו על ידי שר הבריאות; שני חברים ימונו על ידי שר האוצר; חבר אחד ימונה על ידי שר החוץ וארבעה חברים ימונו על ידי ועדת מינויים²⁸² שתמנה לשם כך הממשלה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא מונו נציגי המדינה למועצה (ששיעורם כרבע מחברי המועצה): ועדת המינויים של הממשלה לא מינתה ארבעה חברי מועצה, שר האוצר ושר החוץ לא מינו שלושה חברי מועצה, ומינוי נציגי משרד הבריאות טרם הושלם מאחר ששר הבריאות טרם אישר את ארבעת מועמדי המשרד שוועדה לבדיקת מינויים המליצה על מינויים. יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 כיהנו השרים הממנים בממשלה הפועלת בעת בחירות חוזרות ונשנות.

מד"א מסר בתשובתו כי בשנים 2017 - 2018 הוא פנה לכלל הגורמים המעורבים בבקשה כי ימנו את נציגיהם למועצה וניסה לסייע ככל יכולתו לטובת העניין. בהמשך לכך משרד האוצר מינה את 2 נציגיו למועצה כנדרש, ומשרד הבריאות מינה רק שלושה מארבעת נציגיו למועצה. לעומת זאת, משרד החוץ לא מינה את הנציג היחיד מטעמו, וועדת המינויים של הממשלה לא מינתה אף אחד מבין ארבעת המינויים שבאחריותה. מד"א מצרה על כך שטרם הושלמו כל המינויים כאמור, אך ברי כי הדבר אינו תלוי בה.

על ועדות המינויים של הממשלה והשרים לפעול להשלמת הליכי המינוי של כלל חברי מועצת מד"א.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי עם כניסתו של שר הבריאות החדש הנושא יקודם.

281 ראו תקנון מד"א סעיף 11.

282 ראו תקנון מד"א סעיף 11(2) (ב).



הגבלת כהונתו של יו"ר הוועד הפועל

הגבלת כהונתו של יו"ר הדירקטוריון לזמן קצוב מיועדת להביא לתחלופה של ההנהגה, כדי שמדי פעם תתחלף ההנהגה, ותוכל להתמנות הנהגה חדשה עם רעיונות חדשים, גישות ניהול שונות, פרספקטיבה שונה, ניסיון שונה ומגוון דעות, וכן כדי לשמור על עצמאות היו"ר²⁸³. כמו כן, כהונה ארוכה מדי של יו"ר הדירקטוריון עלולה להביא לידי צבירה של עוצמת יתר בידי. הבנק העולמי המליץ²⁸⁴ שכהונת כל חברי הדירקטוריון תהיה קצובה לתקופה של עד שלוש שנים. ועדת גושן קבעה שעצמאות של דירקטור נפגעת אם הוא מכהן יותר מתשע שנים²⁸⁵. במד"א לא נקבעה הגבלת זמן לתקופת השירות של יו"ר הוועד הפועל.

בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על מד"א שעסק, בין היתר, בהגבלת תקופת כהונתו של יו"ר הוועד הפועל של מד"א²⁸⁶. בדוח צוין כי כדי להגביל את העוצמה הנצברת בידי אדם אחד, וכדי ליצור התחדשות ארגונית, ראוי שהמוסדות המנהלים של מד"א ישקלו לקצוב בתקנון את משך כהונתו של יו"ר הוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה בדק במד"א את אופן יישום המלצת מבקר המדינה משנת 2012. הועלה כי בדצמבר 2013 החליטה מועצת מד"א לתקן את סעיף 27(ב) בתקנון מד"א הקוצב את תקופת הכהונה של חברי הוועד הפועל, וביקשה להחריג את תקופת כהונתו של יו"ר הוועד הפועל. בעת סיום הביקורת נקבע בתקנון כי משך כהונתו של חבר ועד הפועל תהיה ארבע שנים. ניתן לבחור חבר לכהן עד 12 שנה באישור המועצה של מד"א. במועד סיום הביקורת, היו"ר הנוכחי של הוועד הפועל מכהן זה כארבע שנים.

מד"א מסר בתשובתו כי התקנון שלו מגביל את משך כהונתו של היו"ר ללא יותר משתי תקופות כהונה רצופות ולא יותר משלוש תקופות כהונה רצופות - באישור מליאת המועצה.

Five Reasons That Board Leaders Should Have Term Limits, Rick Moyers, The Chronicle of Philanthropy, 2011

Corporate Governance of SOE tool kit page 17 284

ועדת גושן סעיף 1.1.14 285

מבקר המדינה, דוח שנתי 'ב62' (2012), "היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המנהלים שלו" עמ' 371.

נשיא האגודה

חוק מד"א קובע²⁸⁷ כי בראש האגודה יעמוד נשיא האגודה המתמנה על ידי נשיא המדינה לתקופה של שלוש שנים. הודעה על מינויו תפורסם ברשומות. תקנון מד"א קובע²⁸⁸ כי נשיא האגודה ייבחר על ידי המועצה הארצית²⁸⁹, וזו תודיע על כך לשר הבריאות; השר יחליט, בהקדם האפשרי, אם להמליץ לנשיא המדינה על המועמד שנבחר כאמור לנשיא האגודה. הנשיא ישמש יו"ר מועצת האגודה²⁹⁰, יכנס את ישיבות הוועידה הארצית²⁹¹ ויפתח ישיבות אלה.

ביולי 2016 בחרה המועצה במועמד לנשיא האגודה, אך מינויו לא הושלם. בדצמבר 2016 פנה מד"א שנית לשר הבריאות²⁹², כדי שימליץ לנשיא המדינה למנות את המועמד לתפקיד נשיא האגודה. נמצא כי במועד סיום הביקורת שר הבריאות עדיין לא השיב על פנייה זו של מד"א, ובשל כך המינוי לא הושלם.

בפברואר 2019 כתב משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי הסיבה לכך שהשר עיכב את המלצתו לנשיא המדינה נעוצה בכשל במערכת המחשוב. לטענתם נעשו כמה ניסיונות לאשר את המינוי במערכת הממוחשבת, אולם הניסיונות לא צלחו. היות שהמשרד וסגן השר עסוקים במשימות דחופות רבות, אישור המינוי התעכב ולפיכך לא הושלם. עוד ציינו המשרד וסגן השר כי הם נתנו את דעתם על התקלה האמורה ויטפלו בה, כדי למנוע תקלות דומות בעתיד.

מד"א מסר בתשובתו כי מינויו של נשיא האגודה עודנו ממתין להמלצת שר הבריאות.

על משרד הבריאות והשר את להשלים הטיפול במינוי נשיא האגודה כחוק ולהעביר את המלצת השר לנשיא המדינה כדי לאשר את המינוי לתפקיד נשיא האגודה.



287 ראו חוק מד"א סעיף 4(א).

288 ראו תקנון מד"א 1(א)1.

289 ראו סעיף 17(א) לתקנון מד"א: תפקידי המועצה כוללים: "... לעצב את המדיניות הכוללת של האגודה ולעשות לקידום מטרות האגודה, מימוש יעדיה וטיפוח ערכיה; לבחור מועמדים לתפקיד נשיא האגודה.

290 ראו סעיף 1(ב) לתקנון מד"א.

291 ראו סעיף 16(ב) לתקנון מד"א.

292 במד"א לא מצאו סימוכין לפניה הראשונה לשר הבריאות.



הממצאים של משרד מבקר המדינה מעלים כי על מד"א ומשרד הבריאות לפעול בשיתוף פעולה להשלמת הטיפול בנושאים אלה: ייצוג הולם; הפרדת סמכויות בין הוועד הפועל לבין הנהלת מד"א; ואישור מינויו של נשיא האגודה. על משרד הבריאות ומשרד האוצר לפעול למנות את נציגי הממשלה החסרים במועצה של מד"א.

רשות שדות התעופה בישראל



המקור: אתר האינטרנט של רשות שדות התעופה

רשות שדות התעופה בישראל (להלן - רש"ת) היא תאגיד ציבורי שהוקם בשנת 1977 מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - החוק או חוק רש"ת). מכוח החוק, תפקידי רש"ת הם להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה שפורטו בתוספת לחוק (בן גוריון, אילת, חיפה, מחניים, הרצלייה ורמון²⁹³). רש"ת מפעילה את שדות התעופה במדינת ישראל (למעט שדות תעופה צבאיים) וכן מעברים יבשתיים עם מדינות שכנות²⁹⁴. רשת היא שמממנת, מתקציבה, את ההפעלה והפיתוח של שדות התעופה. מקור ההכנסות העיקרי של רש"ת הוא הפעילות הבין-לאומית. בנמל התעופה בן-גוריון. בשנת 2018 הסתכמו הכנסותיה בכ-3.7 מיליארד ש"ח. רש"ת שילמה בשנים 2016 - 2018 תמלוגים למדינה בסכום של 222 מיליון ש"ח, 962 מיליון ש"ח ו-1,162 מיליון ש"ח בהתאמה, והעסיקה²⁹⁵ 1,805 עובדים קבועים ו-2,451 עובדים ארעיים. תקציב רש"ת לפיתוח היה כ-5,253 מיליון ש"ח, התקציב לשכר היה כ-1,664 מיליון ש"ח, והתקציב לתפעול ואחזקה היה כ-804 מיליון ש"ח²⁹⁶. בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה כמה דוחות על רשות שדות התעופה²⁹⁷.

293 במועד הביקורת חלק משדות אלו לא היו פעילים או הועתקו למקום אחר.

294 ראו חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה) תש"ם - 1980 (להלן: "הוראת שעה"), סעיף 2.

295 תשובת רש"ת.

296 ראו דוח חוק חופש המידע רש"ת 2018.

297 ראו מינויים ברשות שדות התעופה, דוח א67 2016, עמ' 957; פיתוח ותחזוקה של שדות תעופה פנים-ארציים ומנחתים, מבקר המדינה, דוח א66, 2015 עמ' 813; ביצוע פרויקטים ברשות - רשות שדות התעופה, מבקר המדינה דוח א64 2013 עמ' 807; העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים, מבקר המדינה, דוח א58, 2007 עמ' 15.

ראוי לציין לחיוב את הגידול בהעברת התמלוגים מרש"ת למדינה בין השנים 2016-2018.

איוש מועצת רש"ת

חוק רש"ת קובע²⁹⁸ כי במועצת רש"ת יכהנו 15 חברים אשר כולם ימונו על ידי שר התחבורה באישור הממשלה: שבעה נציגי ציבור; שבעה עובדי מדינה ויושב ראש. בשנת 2016 ציין משרד מבקר המדינה שבשנים 2010 עד 2014 חלק ממשורות הדירקטורים שנקבעו בתקן של רש"ת לא היו מאוישות, וכן היו חברי דירקטוריון שלא הופיעו לדיונים של הדירקטוריון²⁹⁹. להלן בלוח 34 יפורט מספר הדירקטורים שהם עובדי מדינה ונציגי ציבור שכיהנו בדירקטוריון רש"ת בין ינואר 2016 לינואר 2019.

לוח 34: הרכב המועצה מינואר 2016 עד ינואר 2019

הרכב המועצה		איוש המועצה (תקן 15)	התקופה
נציגי ציבור (תקן 8)	עובדי מדינה (תקן 7)		
5	3	8	ינואר - פברואר 2016
5	4	9	מרץ - יולי 2016
6	4	10	אוגוסט 2016 - אוקטובר 2017
6	6	12	נובמבר 2017 - פברואר 2018
5	6	11	מרץ-אוקטובר 2018
5	5	10	נובמבר 2018
5	4	9	דצמבר 2018 - ינואר 2019
5	4	9	ינואר 2019 - סיום הביקורת

מהלוח עולה כי בחודשים ינואר 2016 - ינואר 2019 לא אוישו 3 - 7 מ-15 חברי המועצה.

יצוין כי בשנים 2019 - 2020 כיהן השר הממנה בממשלה הפועלת בעת בחירות חוזרות ונשנות.

על שר התחבורה להשלים את מינוי חברי המועצה (הדירקטוריון) החסרים, כדי שאיוש המועצה (הדירקטוריון) יושלם.

298 ראו חוק רש"ת סעיף 8(א) (ב).

299 ראו מינויים ברשות שדות התעופה, דוח 67א 2016, עמ' 958.



כהונת רואה החשבון המבקר

חוק רש"ת קבע³⁰⁰ כי שר התחבורה ושר האוצר ימנו לרש"ת רואה חשבון מבקר, לפי המלצת הוועדה שמונתה לפי חוק החברות הממשלתיות³⁰¹, וכי הוא יבקר את הדוחות הכספיים ויחווה את דעתו עליהם. עוד קבע חוק רש"ת כי על מינוי רואה החשבון המבקר ועל שכרו יחולו כללים לפי חוק החברות הממשלתיות בשינויים המחויבים. כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994, קובעים כי רואה חשבון מבקר לא ימונה לתקופה של יותר משש שנים רצופות, וכי רשות החברות הממשלתיות רשאית להאריך את תקופת המינוי האמורה (דהיינו שש שנים) בשנה נוספת אם החלפת רואה החשבון עלולה לגרום נזק ממשי לחברה (ראו לעיל בפרק בנושא כהונת רואה חשבון מבקר). כללים אלה אינם חלים על רוב התאגידים הציבוריים. החלפת רואה חשבון וקציבת כהונתו לאחר כמה שנים נועדה לשפר את הבקרה על פעולות התאגיד ושמירה על אי-תלותו של רואה החשבון המבקר. במרץ 2018 תוקן חוק רש"ת, והתיקון החיל על רש"ת את הכללים שקבעו שר האוצר ושר המשפטים לחברות הממשלתיות, בדבר הגבלת כהונת רואה חשבון המבקר לתקופה של שש שנים.

ממצאי הביקורת עולה כי רואה חשבון המבקר של רש"ת מכהן בתפקידו יותר מ-24 שנים (משנת 1995) ומאז לא הוחלף, למרות התיקון שבוצע בחוק רש"ת בשנת 2018.

רש"ת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי לפני תיקון חוק רש"ת, קיימה מועצת הרשות באפריל 2016 דיון עקרוני במשך כהונת רואה החשבון ובהמשך מינויו. המועצה שקלה מגוון שיקולים והחליטה שלא להחליף את משרד רו"ח המבקר, אך דרשה לוודא כי אחת לשש שנים תבוצע רוטציה בין השותפים הבכירים.

על רש"ת לפעול בהתאם לחוק שתוקן בשנת 2018 בכל הנוגע להגבלת כהונת רואה החשבון המבקר.

פרסום דוחות כספיים

החובה להכין דוחות כספיים מוסדרת בחוק רש"ת³⁰². החוק מחייב את מועצת רש"ת להגיש את הדוחות הכספיים לשר התחבורה והבטיחות בדרכים ולשר האוצר, אך לא מחייבת אותה לפרסמם בקרב כלל הציבור³⁰³.

300 סעיף 338, תיקון לחוק רשות שדות התעופה ממרץ 2018.

301 סעיף 44(א) חוק החברות הממשלתיות

302 סעיף 38א לחוק רשות שדות התעופה.

303 סעיף 38א(ג) לחוק רשות שדות התעופה.



נמצא כי רש"ת מפרסמת נתונים³⁰⁴ מתוך הדוחות הכספיים במסגרת דין וחשבון שנתי שלה המוגש על פי חוק חופש המידע, אך היא אינה מפרסמת בציבור את דוחותיה הכספיים.

רש"ת מסרה בתשובתה כי היא אינה חייבת בפרסום דוחות כספיים לציבור, ולכן היא עומדת בדרישות החוק.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מועצת רש"ת תשקול לפרסם בציבור את דוחותיה הכספיים המלאים באתר האינטרנט של רש"ת, כדי להגביר את השקיפות ולהתאימה לזו החלה על חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים המפרסמים ביוזמתם דוחות כספיים מלאים.

מינוי בני משפחה לוועד העובדים

העסקה של קרובי משפחה באותו הארגון צריכה להיות כפופה למגבלות שונות. תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005, קבעו הגבלות להעסקת קרובי משפחה ואיסור יחסי כפיפות, ניגוד עניינים או קשרי עבודה בהעסקת קרובי משפחה, הצהרת עובד המועמד לתפקיד אחר בחברה או לקידום בדרגה, ימסור לחברה הצהרה בדבר קרובי משפחה המועסקים בחברה. תקנות אלו לא חלות על רש"ת. כמו כן, קבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזרים הגבלות שונות לגבי העסקת עובדים שהם בני משפחה. בחוזר של רשות החברות הממשלתיות³⁰⁵ נקבע כי ראוי שהדירקטוריון יבחן כל קידום או שינוי בתנאי השכר וההעסקה של עובדים, תוך הענקת תשומת לב מיוחדת לקידומם של עובדים שהם קרובי משפחה של עובדים בתפקיד בכיר, או של עובדים המדורגים באחת משש דרגות השכר הגבוהות. בחוזר נוסף³⁰⁶ קבעה הרשות כי יש להקים מאגר מידע מלא ומעודכן לגבי קיומם של קשרי משפחה בין כלל העובדים המועסקים בחברה. בתקנון ועדי עובדים³⁰⁷ של ההסתדרות נקבע כי "קרובי משפחה לא יכהנו יחדיו בו-זמנית כחברים בוועד העובדים...קרוב משפחה לעניין סעיף זה: אב, אם, בת, בן, אח, אחות, בן/בת זוג".

304 הפירוט כולל הכנסות; הוצאות שכר; הוצאות אחזקה, הפעלה וכלליות; פחת והפחתות; דמי מכירה ותמלוגים לממשלה.

305 ראו חוזר עבודה 2007/2, סדרי העסקת קרובי משפחה.

306 ראו חוזר עבודה 2007/5 תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה) התשס"ה-2005.

307 ראו סימן א': כללי סעיף 8(יב).



כשכמה קרובי משפחה משתתפים בוועד העובדים של ארגון עלולות להיווצר קבוצות בעלי עניין וקבוצות לחץ המונעות משיקולים זרים עד כדי חשש לניגוד עניינים בין טובת בני המשפחה ובין טובתם של כלל העובדים וחשש לפגיעה במינהל תקין ובטוהר המידות, וזאת בייחוד כאשר מדובר בבני משפחה מקרבה ראשונה. תקנון ועדי עובדים של הסתדרות³⁰⁸ קבע סייגים לזכות להיבחר וכן קבע כי קרובי משפחה (ובהם אחים) לא יכהנו יחדיו בעת ובעונה אחת כחברים בוועד העובדים.

בדוח מבקר המדינה משנת 2007³⁰⁹ נמצא כי משנת 2001 מכהנים בוועד עובדי רש"ת שני אחים. לאחר הבחירות לוועד הודיע מחזיק תיק עובדי התחבורה בהסתדרות ליו"ר ועדת הבחירות כי לפי חוות דעת משפטית שקיבל, אפשר לפרש את איסורי התקנון בדרך המאפשרת לשני האחים לשמש חברי ועד. ואכן ממאי 2001 השניים חברים בוועד. עוד נמצא בביקורת משנת 2007 כי בבחירות לוועד שהתקיימו בפברואר 2004 נבחרו שוב האחים, וגם הפעם נבחר אחד האחים ליו"ר הוועד. נוסף על כך, בבחירות בפברואר 2004 נבחרו לוועד גם שני אחייניהם. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה במרץ 2006 ליו"ר ההסתדרות, השיבה מנהלת הלשכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי כי הערותיו בדבר הרכבו של ועד העובדים במקום העבודה, שהועלו בביקורת על פעילותו של המעביד, פותחת פתח להתערבות אסורה של המעביד בענייניו הפנימיים של ארגון העובדים. היא הציגה פרשנות ולפיה על אף איסורי התקנון שני האחים רשאים לשרת בוועד, היות שהם עובדים ביחידות שונות, ומינוים של שני האחינים לחברי ועד אינו פסול, כי הם בדרגת קרבה שלא נאסרה בתקנון. משרד מבקר המדינה העיר כי כהונתם של ארבעת בני משפחה אחת בוועד העובדים מקנה להם עמדת כוח בלתי סבירה כלפי הנהלת רש"ת ועלולה לפגוע באפשרות לנהל באופן תקין את רש"ת.

בעקבות הערת מבקר המדינה הודיעה מנהלת הלשכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי כי ההסתדרות מקבלת את המלצת המבקר בדבר בחינה מחודשת של הוראות תקנון ועדי העובדים.

בדוח מבקר המדינה משנת 2014³¹⁰ הועלה כי בוועד עובדי רש"ת ממשיכים לכהן שלושה בני משפחה - שני האחים והאחיין.

הביקורת הנוכחית העלתה כי בוועד עובדי הרשות עדיין מכהנים שלושת בני המשפחה - שני האחים ואחינם.

308 ראו תקנון ועדי עובדים, ההסתדרות החדשה, נובמבר 2000 סעי' 8(י"ג).

309 ראו דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007) בפרק "העסקת עובדים בתאגידים בתחומי התשתיות, התעבורה והתקשורת", עמ' 15.

310 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014) בפרק "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגידים" עמ' 133; ובאותו דוח תת פרק, רשות שדות התעופה עמ' 207.



ההסתדרות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי תקנון ועדי עובדים אוסר על בחירתם של קרובים מדרגה ראשונה לוועד העובדים, אך איסור זה לא חל על עובדים שנבחרים על ידי יחידות בחירה נפרדות ומבטאים את האינטרסים של סקטורי עובדים שונים. ממילא קשר של דוד ואחיין אינו קשר מדרגה ראשונה. ההסתדרות הוסיפה כי אומנם מסרה בתשובתה לגבי הדוח הקודם כי היא "מקבלת את המלצת המבקר בדבר בחינה מחודשת של הוראות תקנון ועדי העובדים", עם זאת לטענתה מדובר בבחינה בלבד, ואין ולא הייתה בכך כל התחייבות לקבל את ההמלצות שהועלו בביקורת.

משרד מבקר המדינה מציין כי כהונתם של שלושה בני משפחה אחת מקרבה ראשונה, הכוללת לפי הגדרת התקנות גם בן/בת אח או בן/בת אחות, בוועד העובדים אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, וכי במועד סיום הביקורת הנושא עדיין לא בא על פתרונו. משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת ולהסתדרות לתת את דעתן להגבלת חברות בוועד של קרובי משפחה, כפי שהוגדרו בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005, הכוללים כאמור גם קשרים של בן/בת אח או בן/בת אחות, כאשר הם נבחרו על ידי אותו סקטור של עובדים.

התמודדות יו"ר הוועד בבחירות לכנסת

חוק יסוד הכנסת קובע³¹¹ כי עובדי תאגידים שהוקמו מכוח החוק שדרגותיהם או תפקידיהם ייקבעו בחוק לא יהיו מועמדים לכנסת. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, קובע³¹² כי עובד המדינה (לרבות עובד תאגיד שהוקם על פי חוק), שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג לא יהיה מועמד לכנסת אלא אם כן חדל להיות עובד במועד הקבוע בחוק (100 ימים לפני הבחירות). ב-30.12.18 פרסמה נציבות שירות המדינה הוראות בעניין הבחירות לכנסת ה-21³¹³ ובה קבעה כי "המועד הקובע"³¹⁴ יהיה 6.1.19, וכי עובד מדינה שדרגתו כמפורט לעיל יהיה כשיר להתמודד לכנסת ה-21 רק אם התפטר משירות המדינה עד המועד הקובע כאמור, ועד בכלל.

יו"ר ועד עובדי רשות שדות התעופה, החליט להתמודד בבחירות לכנסת ה-21 באפריל 2019. הוא פנה ליועמ"ש של רש"ת דאז, שהיה במועד זה בתהליך חפיפה

311 ראו סעיף 7(10) לחוק.

312 ראו סעיף 56 לחוק.

313 הודעה מס' עט/7.

314 "המועד הקובע" הוא תאריך שלפיו בודקת ועדת הבחירות את כשירות מועמד לעמוד בבחירות לכנסת.



לקראת סיום תפקידו ברש"ת, וביקש לקבל ייעוץ משפטי בנושא³¹⁵. היועמ"ש דאז יעץ ליו"ר הוועד כי הוא יוכל להתמודד בבחירות בתנאי שדרגתו תורד (מדרגה 30 בדירוג בתעופתי) לדרגה החמישית מלמעלה באותו סולם דירוג (דרגה 26 בדירוג התעופתי).

ביולי 2019 מסר היועץ המשפטי דאז לנציגי משרד מבקר המדינה כי הייעוץ ניתן בעל פה, על בסיס חברי, וכי לא התקבלה חוות דעת. בהמשך פנה יו"ר הוועד למנכ"ל רש"ת בבקשה להורידו לדרגה החמישית מלמעלה. בישיבה בנושא שהתקיימה בינואר 2019, לפני המועד הקובע להגשת מועמדות לכנסת, השתתפו מנכ"ל רש"ת, סמנכ"ל למינהל ברש"ת, היועמ"ש דאז ויו"ר הוועד. לאחר שיו"ר הוועד הציג את הנושא המנכ"ל בירר אם הוא מבין את המשתמע מבקשתו ואת השפעותיה הצפויות³¹⁶. לאחר שהובהר כי העובד מעוניין בהורדה בדרגותיו, סמנכ"ל לאמרכלות ברש"ת ביצע את ההורדה ב-8.1.19. עם זאת, לאחר הורדתו בדרגות, הוא המשיך לכהן בשני תפקידים (שבעדם הוא מקבל שכר מרש"ת): כיו"ר ועד עובדי רשות שדות התעופה וכמנהל אגף תפעולי.

במהלך בדיקות כלל רשימות המועמדים שהוגשו לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת עלה כי העובד עדיין עובד ברש"ת. על כן נציגי ועדת הבחירות המרכזית פנו לרש"ת כדי לברר את דרגתו, ונענו כי עד 6.1.19 היה העובד מדורג בדרגה הגבוהה ביותר בסולם הדירוג, והחל במועד זה הורד, לבקשתו, בחמש דרגות באותו סולם דירוג. בירור שקיימה ועדת הבחירות בנושא העלה כי דרגתו של העובד הורדה רטרואקטיבית, בהוראת הסמנכ"ל, רק ב-8.1.19, לאחר התאריך הקובע. בשל כך הציע יו"ר ועדת הבחירות, המשנה לנשיאות בית המשפט העליון, שהעובד ישקול את האפשרות להסיר את מועמדותו, בכפוף לביטול הורדתו בדרגות. ואכן העובד נענה בחיוב להצעה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רש"ת כי הורדתו של העובד, בחמש דרגות (מדרגה 30 לדרגה 26 בדירוג התעופתי) הגם שנעשתה לבקשתו, היוותה מהלך חריג אשר לא היה מקום לבצעו. מומלץ כי נציבות שירות המדינה בסיוע היועץ המשפטי לממשלה יחדדו את הנחיותיהם בעניין הצגת מועמדות לכנסת של עובדים בכירים בשרות הציבורי כדי למנוע הישנות של מקרה דומה.

315 ראו החלטה פ"מ 3/21 של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, סעיף 8(א).

316 מההסבר שמנכ"ל רשת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, עולה כי לא נדון עם היו"ר האפשרות לחזיר לאותו לדרגתו הקודמת במידה והוא לא נבחר לכנסת.

סיכום

תאגידי ציבוריים הוקמו מתוקף החוקים המקימים על מנת למלא תפקידים מיוחדים עבור הציבור, והם נדרשים לפעול באופן עצמאי. התאגידיים הציבוריים מעסיקים עשרות אלפי עובדים ומתנדבים, הם אחראים למתן שירותים חיוניים לציבור ושולטים על תקציבים ונכסים בשווי עשרות מיליארדי ש"ח. על התאגידיים לקיים מערך ממשל תאגידי תקין כדי לבצע פיקוח עצמי על תפקודיהם. עם זאת יש צורך בביצוע פיקוח מקצועי ובבקרה על פעילות התאגידיים על ידי משרדי הממשלה.

התאגידיים השונים נבדלים זה מזה במערך הפיקוח הממשלתי והממשל התאגידי. על התאגידיים הציבוריים לא חל מערך אחיד של כללים המסדיר את פעולתם.

בחלק הראשון בדוח בוצעה ביקורת על הפיקוח והבקרה על כלל התאגידיים הציבוריים באופן עקרוני, ובחלק השני באופן פרטני, בחמישה תאגידיים ציבוריים המנהלים מחזור הכנסות במיליארדי ש"ח. בדוח הועלו ליקויים בתחומי הממשל התאגידי בתאגידיים הציבוריים, כמו: אי-פרסום דוחות כספיים לציבור, חסר מערך לבחינת נכונות המידע בדוחות הכספיים והאפקטיביות של מערך הבקרה הפנימית, איחור באשור תקציבים, איוש חסר של יושבי ראש ודירקטורים בהנהלות התאגידיים, מחסור בדירקטורים בעלי מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי וכן רואי חשבון ועורכי דין המכהנים תקופות ארוכות ללא קציבת כהונתם.

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 ולמצאיו בנושא הפיקוח והבקרה בתאגידיים ציבוריים ולצורך בחיזוק הממשל התאגידי בהם.

נוכח מעמדם הציבורי המובהק של התאגידיים הציבוריים, וכן נוכח מספרם הרב (54) והעובדה כי הם מנהלים כספים בסך עשרות מיליארדי ש"ח, מומלץ לגבש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע לכללי הממשל התאגידי בהם; לוודא כי הדירקטוריונים של התאגידיים מאוישים במלואם; לבחון אם יש צורך לקבוע הוראות בדבר מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית וכן בדבר מינוי דירקטורים בעלי מומחיות פרטנית בעיסוק המרכזי של התאגידי, תוך שמירה על גיוון הדירקטוריון, לרבות הקפדה על ייצוג הולם של נשים ושל כלל הרבדים של החברה הישראלית. כל אלה יתרמו להגברת האפקטיביות של הפיקוח הממשלתי, והציבורי על התאגידיים הציבוריים.



בהתאם לממצאי הביקורת בתחום הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים מוצע כי משרד המשפטים ביחד עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו להסדרה כוללת בעניין כלל 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 ראוי (best practice guide), במטרה להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.



נספח 1 תאגידים ציבוריים

שם התאגיד	מס"ד
בית דוד בן גוריון + המכון למורשת דוד בן גוריון	1
בנק ישראל	2
האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים	3
האקדמיה ללשון העברית	4
המוסד לבטיחות ולגהות	5
המוסד לביטוח לאומי	6
המועצה להסדר ההימורים בספורט	7
המועצה להשכלה גבוהה	8
המועצה לענף הלול	9
המרכז להנצחת המורשת של ההתיישבות בגוש קטיף	10
המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין	11
המרכז להנצחת זכרו של מנחם בגין	12
המרכז למורשת הדרוזים	13
המרכז למורשת ששת הימים	14
הרשות הישראלית לחילופי נוער וצעירים	15
הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים	16
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	17
הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית	18
הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב	19
הרשות הלאומית לתרבות היידיש	20
הרשות הלאומית לתרבות הלדינו	21
הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	22
הרשות לפיתוח הנגב והגליל	23
הרשות לפיתוח ירושלים	24
הרשות לשיקום האסיר	25
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	26
יד ושם	27
יד יצחק בן צבי	28



לשכת עורכי הדין	29
מגן דוד אדום	30
מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת	31
מועצת הצמחים	32
מכון התקנים	33
מכון וינגייט	34
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	35
קרן וולף	36
קרנית	37
רשות העתיקות	38
רשות נחל הירקון	39
רשות נחל הקישון	40
רשות ניירות ערך	41
רשות ניקוז גליל מערבי	42
רשות ניקוז ים המלח	43
רשות ניקוז ירדן דרומי	44
רשות ניקוז כנרת	45
רשות ניקוז כרמל	46
רשות ניקוז ערבה	47
רשות ניקוז שורק - לכיש	48
רשות ניקוז שיקמה-בשור	49
רשות ניקוז שרון	50
רשות שדות התעופה	51
שירות התעסוקה	52
תאגיד השידור הישראלי	53
תאגיד רופאים וטרינריים	54

