



דוח מבקר המדינה

מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

אייר התשפ"ד | מאי 2024



מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

מבוא

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א או החברה) היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), בבעלות מלאה של המדינה. התע"א, שהיא אחת התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, פועלת באמצעות ארבע חטיבות עסקיות: חטיבת מערכות טילים וחלל, חטיבת כלי טיס צבאיים, חטיבת תעופה וחטיבת אלקטרוניקה צבאית, שפעילותה מתבצעת באמצעות אלתא מערכות בע"מ (להלן - אלתא), שהיא חברה בת ממשלתית בבעלות מלאה של התע"א^{1,2}.

לפי הדוח התקופתי של התע"א ל-31.12.22, היו לחברה בסוף שנת 2022 כ-13,800 עובדים, כ-5,100 ספקים ו-46 תאגידים מוחזקים; ומחזור ההכנסות השנתי שלה היה בסך של כ-4.97 מיליארד דולר.

במאי 2007 הנפיקה התע"א איגרות חוב בבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (להלן - הבורסה לני"ע), ומאז היא מוגדרת "תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968³ (להלן - חוק ניירות ערך) וכפופה להוראות חוק זה לרבות לתקנות שהותקנו מכוחו.

כחברות העוסקות בתחומי פעילות ביטחוניים, התע"א ואלתא הן גופים המונחים על ידי הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב), בכל הנוגע לפעולות אבטחה פיזית ואבטחת מידע⁴. על פי הוראת הארגון של מלמ"ב⁵, אחד מתפקידיו הוא ביצוע חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון. התע"א נדרשת לפעול בהתאם להוראות מלמ"ב בנושאים שונים, לרבות בכל הנוגע לטיפול באירועים פליליים המתרחשים בה.

כחברות ממשלתיות, התע"א ואלתא כפופות גם להוראות חוק החברות הממשלתיות, לתקנות שהותקנו מכוחו ולהנחיות רשות החברות הממשלתיות שתפקידה בין היתר ליעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן⁶.

בינואר 2020 פרסמה רשות החברות הממשלתיות את חוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" (להלן - חוזר ניהול סיכונים 2020). בחוזר זה נקבע כי ניהול הסיכונים של כל חברה יתייחס לפחות לכמה סוגי סיכונים שצוינו בחוזר, ובהם סיכונים מעילות והונאות.

¹ בהתאם לסעי' 57 לחוק החברות הממשלתיות, הוראותיו חלות על חברה בת ממשלתית כשם שהן חלות על חברה ממשלתית בכפוף לכמה שינויים.

² בתחומים מסוימים, ובהם משאבי אנוש, תפעול וביטחון, אלתא פועלת כחטיבה בתע"א וכפופה לגופי המטה של התע"א.

³ תאגיד מדווח לפי סעיפים 1 ו-36 לחוק ניירות ערך - תאגיד שניירות ערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף או תאגיד שניירות ערך שלו נסחרים בבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ או רשומים בה למסחר.

⁴ בהתאם לסעיף 21 לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, הגופים המונחים על ידי המלמ"ב בכל הנוגע לפעולות אבטחה הם אלה המנויים בסעיפים 2 ו-3 לתוספת הראשונה לחוק: משרד הביטחון ומפעלי מערכת הביטחון ומפעלים המייצרים מוצרים עבור מערכת הביטחון, כפי שהוגדרו בצו על ידי שר הביטחון.

⁵ הוראת משרד הביטחון בנושא "אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) - הוראת ארגון" מינואר 2017.

⁶ רשות החברות מוציאה חוזרים החלים על החברות הממשלתיות (כולן או חלקן, בהתאם לעניין). בחלק מהחוזרים רשות החברות מיעצת לחברות הממשלתיות כיצד לפעול בסוגיות שונות, ובחלק מהחוזרים יש הנחיות לפעולה המופנות לדירקטוריון או להנהלת החברה.



מעילה (embezzlement) והונאה (fraud) בארגון הן פעולות לא חוקיות להפקת תועלת אישית באמצעות שימוש לא ראוי במכון במשאבי הארגון ובנכסיו.⁷ ל"מעילה" ול"הונאה" אין הגדרות חד-משמעיות ואין הבחנה ברורה ביניהן. בחוק הישראלי לא הוגדרו "מעילה" ו"הונאה" כעבירות בפני עצמן. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין) מוגדרות כמה עבירות הכוללות מרכיבים של מרמה והפקת תועלת אישית המגיעות או יכולות להגיע לכדי מעשי מעילה והונאה בארגון כאמור, ובהן מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה, זיוף, גניבה, גניבה בידי עובד, גניבה בידי מנהל, גניבה בידי מורשה וגניבה בידי עובד הציבור.⁸

בישראל נוטים לעתים להבחין בין מעילה להונאה לפי הגורם המבצע את הפעולה.¹⁰ מקובל להשתמש במונח "הונאה" לתיאור פעולות מרמה והטעיה של גורמים מחוץ לארגון, ואילו המונח "מעילה" מיוחס לגורם פנימי בארגון. לעתים ייתכן שיתוף פעולה בין גורם פנימי לגורם חיצוני.

מעילה והונאה עלולות להסב לארגון נזקים כבדים, כגון הפסד כספי, פגיעה במוניטין, עיצומים רגולטוריים ואובדן לקוחות. על פי מחקר של ארגון חוקרי המעילות הבין-לאומי (ACFE),¹¹ ארגונים מאבדים כ-5% מההכנסה השנתית עקב מעילות ואי סדרים. כל ארגון חשוף למעילות ולהונאות ולא ניתן למנוע לחלוטין את הסיכון להתרחשותן. עם זאת, הארגון יכול לצמצם את הסיכון לכך באמצעות מגוון פעולות, ובהן יצירת תרבות ארגונית נאותה, והעלאת מודעות לנושא בקרב העובדים והמנהלים בכל הדרגים; בניית תוכנית מוסדרת לגילוי מעילות והונאות, לטיפול בהן ולמניעתן; והטמעת בקורות ומערכות ייעודיות בארגון לשם התמודדות עם סיכונים אלה.

במאי 2022 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות"¹², במסגרתו נבדקו הפעילויות המבוצעות למניעת מעילות גם בתע"א ובאלתא (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות). דוח זה התבסס על סוגיות שעלו מתשובותיהם של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות על סקר מקיף שכלל שישה שאלונים בתחומי סיכון עיקריים: ניהול סיכונים; מערכות מידע; משאבי אנוש ושכר; רכש ומלאי; גבייה; ואמצעי תשלום. מתשובות התע"א ואלתא לשאלונים אלה עלו כמה סוגיות שצוינו בדוח הביקורת האמור.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יולי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות התע"א, רשות החברות הממשלתיות ומלמ"ב בהקשר מעילות והונאות בתע"א, בהתייחס לשנים 2019 - 2022 (להלן - התקופה שנבדקה).¹³ בביקורת נבדקו מערך ניהול הסיכונים בחברה, ובעיקר ניהול סיכונים מעילות והונאות: סביבת הבקרה על ניהול הסיכונים, הערכת הסיכונים, אופן הפיקוח עליהם והטיפול

⁷ על פי המדריך לביקורת בנושא מניעת שחיתות משנת 2019 של ארגון INTOSAI (ארגון עולמי של מוסדות ביקורת המדינה - International Organization of Supreme Audit Institutions) Guideline for the Audit of Corruption Prevention, 2019 (להלן - GUID 5270), מעילות והונאות הן סוגים של שחיתות. זו מוגדרת במדריך (הגדרה של ארגון "שקיפות בין-לאומית" Transparency International-TI) כניצול לרעה של סמכות להפקת תועלת אישית. וראו:

GUID 5270, section 1.1 The Concept of Corruption, p. 7-12.

⁸ בסעיף 391 לחוק העונשין נקבע כי "עובד הגונב דבר שהוא נכס מעבידו, או שהגיע לידי העובד בשביל מעבידו, וערכו עולה על אלף שקלים חדשים, דינו - מאסר שבע שנים". גם על עבירות גניבה בידי מנהל או מורשה נקבע עונש מאסר של שבע שנים. לגבי עובד ציבור נקבע בסעיף 390 לחוק כי "עובד הגונב דבר שהוא נכס של המדינה או דבר שהגיע לידי מכו עבודתו, וערכו עולה על אלף שקלים חדשים, דינו - מאסר עשר שנים". זאת לעומת עונש מאסר של שלוש או ארבע שנים בנסיבות גניבה אחרות.

⁹ לפי סעיף 34 כד לחוק העונשין, בהגדרת עובד ציבור נכללים גם דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בת-ממשלתית, עובד של חברה ממשלתית או אדם המועסק בשירותה.

¹⁰ עופר אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית** (2021), עמ' 31.

¹¹ Association of Certified Fraud Examiners - ACFE.

¹² מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות", עמ' 575 - 714.

¹³ בסוגיות מסוימות הביקורת התייחסה לתקופה המסתיימת ב-30.6.23.



בהם; הטיפול של מלמ"ב במקרי מעילות והונאות; והפיקוח והמעקב של רשות החברות הממשלתיות בנושא. הביקורת נערכה בתע"א, באלתא, ברשות החברות הממשלתיות ובמלמ"ב.

במסגרת הביקורת לא נבדקו סיכוני אבטחת מידע וסייבר, סיכוני ציות¹⁴ והממשקים בין החברה ובין ועד העובדים.

במהלך הביקורת (במאי 2023) הפיץ משרד מבקר המדינה באמצעות התע"א שאלון בקרב 14,126 מעובדי החברה, ובו הם התבקשו להתייחס לנושאים הנוגעים לסיכוני מעילות והונאות בחברה. על השאלון השיבו באופן מלא 2,411 (כ-17%) מהעובדים (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה או השאלון).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

נורמות מקובלות לניהול סיכוני מעילות והונאות בחברות

הנורמות המקובלות בעולם לניהול סיכוני מעילות והונאות בחברות נקבעו בחקיקה, בתקנות, בהוראות רגולטוריות שונות ובתקנים מקצועיים. להלן ייסקרו עיקרי הנורמות כפי שאומצו בדן הישראלי¹⁵:

מודל ה-COSO

ארגון ה-COSO¹⁶ הוא ארגון בין-לאומי, שהוקם בארצות הברית באמצע שנות השמונים של המאה העשרים במטרה לגבש המלצות למניעת מעילות והונאות בדיווחים כספיים¹⁷. בהמשך הורחבה מטרת הארגון להובלה בשלושה תחומים השלובים זה בזה: ניהול סיכונים, בקרה פנימית והרתעה מפני מעילות והונאות. בשנת 1992 פרסם הארגון את מודל "בקרה פנימית: מסגרת משולבת", המיועד לחברות, להנהלות חברות ולרואי החשבון המבקרים של החברות. מודל זה נחשב מאז למקובל בעולם ליישום בקרה פנימית בארגונים, ואומץ בישראל, הלכה למעשה, על ידי רשות החברות הממשלתיות.

בשנת 2013 פרסם ארגון ה-COSO את מודל הבקרה הפנימית (להלן - מודל ה-COSO), אשר מדגיש את מחויבותו של ארגון לפעול כנגד מעילות והונאות. העיקרון השמיני מבין 17 העקרונות הכלולים במודל קובע שיש לבחון האם הארגון מתייחס לפוטנציאל למעילות והונאות במסגרת הערכת הסיכונים להשגת יעדיו. בספטמבר 2016 פרסם הארגון מדריך בנושא מניעת מעילות והונאות¹⁸, ובו פירוט בדבר אופן יישום עיקרון זה הלכה למעשה (להלן - מדריך ה-COSO). במרץ 2023 יצאה

¹⁴ בין היתר סיכונים לביצוע עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר לפי סעיף 291א לחוק העונשין ועבירות לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

¹⁵ ראו הרחבה בעניין זה בדוח קודם, מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות", עמ' 575 - 714.

¹⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
¹⁷ ארגון ה-COSO הוא ארגון אמריקאי התנדבותי, מהמגזר הפרטי, שנוסד כהתאגדות של חמישה ארגונים מקצועיים:

American Accounting Association (AAA); American Institute of Certified Public Accountants (AICPA); Financial Executives International (FEI); Institute of Management Accountants (IMA); The Institute of Internal Auditors (IIA).

¹⁸ שם המדריך - COSO's Anti-Fraud Management Guide (2016) המדריך מגדיר Fraud כך: Fraud is any intentional act of omission designed to deceive others, resulting in the victim suffering a loss and or preparator achieving gain.



מהדורה מעודכנת של מדריך זה¹⁹. על פי מדריך ה-COSO, כדי לרתום את כל בעלי התפקידים בארגון ליצירת הרתעה מביצוע מעילה, כל ארגון נדרש ליישם חמישה עקרונות של ניהול סיכונים מעילות, בהתאם לרכיבי הבקרה הפנימית (ראו פירוט בפרק בנושא "ניהול סיכונים מעילות והונאות בתע"א").

חוק ניירות ערך והתקנות לפיו

רשות ניירות ערך הוקמה ופועלת מכוח חוק ניירות ערך, ותפקידה שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך. לשם מילוי תפקידה, החוק הקנה לרשות ניירות ערך סמכויות אסדרה, פיקוח ואכיפה. התע"א, כ"תאגיד מדווח", כפופה לחוק ניירות ערך ולתקנות שהותקנו מכוחו, ובכללן תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970, המחייבות אותה בהגשת דוחות לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע - דוחות המפורסמים לציבור.

בשנת 2009 תוקנו תקנות אלו²⁰ באופן שנוספו להן הוראות המבוססות על המלצות ועדת גושן²¹ ועל חוק "SOX" האמריקאי²² בנושא הערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית במסגרת יישום עקרונות ממשל תאגידי, והן מכונות "ה-SOX הישראלית". תכלית התיקון לתקנות היא שיפור איכות הדיווח הכספי והגילוי בדוחות כספיים של תאגידים באמצעות ביצוע הליך של זיהוי, הערכה וניהול סיכונים. בין היתר מציגה התע"א מכוח התקנות בדוחותיה השנתיים פרטים על חשיפה לסיכונים שוק ועל דרכי ניהולם במסגרת דוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד.

חוק החברות הממשלתיות, התקנות לפיו והוראות אחרות מכוחו

מכוח חוק החברות הממשלתיות פורסמו בשנת 2007 תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007²³ (להלן - תקנות אפקטיביות הבקרה הפנימית). לפי תקנות אלה חברה ממשלתית תצטרך לדווחותיה השנתיים דוח נוסף (לפי הטופס שבתוספת השנייה לתקנות) בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל, שבו יפורטו החולשות המהותיות בבקרה, אם נמצאו חולשות כאמור, וייכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון. לפי התקנות, מודל הבקרה המקובל הוא מודל ה-COSO או מודל אחר שאישר שר האוצר לחברה מסוימת.

התע"א אימצה את עקרונות מודל ה-COSO לצורך יישום תהליך ניהול הסיכונים בחברה, והיא הטמיעה אותו בונהליה.

¹⁹ עיקרי החידושים במהדורה זו: הרחבה בנושא שימוש בניתוחי נתונים בתחום מניעת מעילות והונאות; מידע נוסף בנוגע להערכת סיכונים מעילות והונאות; שינויים רגולטוריים עיקריים בתחום מעילות והונאות בארה"ב; הרחבה בנושא חשיבות ה"קו החם" לגילוי, מניעה והרתעה בביצוע מעילות והונאות.

²⁰ תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים) (תיקון), התש"ע-2009, ק"ת 6841 (24.12.09).

²¹ בשנת 2005 מינה יו"ר רשות ניירות ערך ועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל (Corporate Governance) בראשות פרופ' זוהר גושן. דוח הוועדה פורסם בשנת 2006, והוא כלל המלצות להערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית, והוראות ממשל תאגידי נוספות שראוי לאמץ כאמת מידה ראויה בישראל (Best Practice).

²² The Sarbanes-Oxley Act of 2002 - חוק סרבנס-אוקסלי הוא חוק פדרלי של ארצות הברית, שנחקק בעקבות כמה מקרים שבהם קרסו במפתיע חברות שניירות הערך שלהן נסחרו בבורסות בארצות הברית בשל מעילות ואי-סדרים שהובילו לדיווחים כספיים מטעים. החוק חל על חברות ציבוריות הכפופות לתקנות הוועדה לניירות ערך ולבורסות של ארצות הברית, ומטרתו העיקרית הן חיזוק מערך הבקרה הפנימית ותיקון ליקויים, באמצעות דרישה לאפשר גילוי חולשות מהותיות בבקרה הפנימית וחיוב לבצע פעולות לתיקון.

²³ תקנות אלו חלות על חברה ממשלתית או על חברה בת ממשלתית שמתקיים בה לפחות אחד התנאים האלה: (א) סך ההכנסות השנתיות בדוחות הכספיים גדול מ-400 מיליון ש"ח; (ב) היקף הנכסים בדוחות הכספיים גדול מ-400 מיליון ש"ח; (ג) ערך הנכסים או הפרויקטים המופעלים או המנוהלים על ידי החברה, בעבורה או בעבור המדינה או בעבור אחרים, גדול מ-400 מיליון ש"ח; (ד) תאגיד שהוראות פרק ו' לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, חלות עליו ("תאגיד מדווח").



חוזרי רשות החברות הממשלתיות

ביוני 2009 פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר בנושא "ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות", ובינואר 2020 פרסמה חוזר מעודכן. בחוזר ניהול סיכונים 2020 צוין כי מטרתו להציע כללים ועקרונות להבטחת קיומו, יעילותו ופעילותו התקינה של מערך ניהול סיכונים אפקטיבי בחברות הממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות.

החוזר חל על כל חברה ממשלתית וחברת בת ממשלתית²⁴, אולם לבקשת התע"א, רשות החברות הממשלתיות הודיעה כי אין לה התנגדות שהתע"א תחיל את תוכנית ניהול הסיכונים שלה על אלתא, וכי האחריות לניהול הסיכונים של אלתא תהיה של מנהל הסיכונים הראשי של התע"א.

ניהול סיכונים תאגידי בתע"א

בחוזר ניהול סיכונים 2020 נכתב כי כחלק מפעילותן השוטפת חשופות החברות הממשלתיות לסיכונים שונים: סיכונים תפעוליים, סיכונים פיננסיים, סיכונים ציות ורגולציה, סיכונים מוניטין, סיכונים טכנולוגיים המידע, סיכונים ניהול המשכיות עסקית, וסיכון מעילה והונאה. על מנת להשיג את יעדיהן על החברות להתמודד כראוי עם סיכונים אלה תוך הסתמכות על מערך ניהול סיכונים, המסייע בידי ההנהלה והדירקטוריון שלהן לזהות את הסיכונים ולנהל אותם בהתאם ליעדי החברה ולמטרותיה. על פי החוזר, מערך ניהול הסיכונים יכול שלוש קווי הגנה: קו הגנה ראשון - בעלי הסיכון/ מנהלי הסיכון²⁵; קו הגנה שני - מנהל הסיכונים הראשי (ויחידתו), המהווה גוף מפקח ומנחה מטעם ההנהלה; וקו הגנה שלישי - ביקורת בלתי תלויה המתבצעת באמצעות מערך הביקורת הפנימית בחברה ורואה החשבון המבקר.

בהתאם לחוזר ניהול סיכונים 2020 גיבשה התע"א נוהל בנושא "ניהול סיכונים תאגידי"²⁶ (להלן - נוהל ניהול סיכונים) בו נכתב, בין היתר, כי ניהול סיכונים תאגידי הוא כלי ניהולי המיושם כהליך מתמשך במסגרת ניהולה השוטף של החברה, ומטרתו לספק מידה סבירה של ביטחון למניעת התמששות סיכונים; וכי לצורך יישום תהליך ניהול הסיכונים התאגידי, היא תגבש ותאשר בדירקטוריון תוכנית עבודה שנתית לניהול סיכונים בחברה, תכין תוכנית לטיפול בסיכונים מפתח תאגידיים²⁷ ותנהל את הסיכונים באמצעות מערכת ממוכנת שתאפשר ניהול וניטור שלהם והצגת תמונת מצב עדכנית של מדדים המצביעים על שינוי בחשיפת החברה לסיכון.

מדיניות ניהול סיכונים

לפי חוזר ניהול סיכונים 2020, על הנהלת החברה, באמצעות מנהל הסיכונים הראשי, לגבש מסמך מדיניות למסגרת ניהול סיכונים ולאשרו בדירקטוריון החברה. על מסמך המדיניות להתייחס לניהול הסיכון ולגורמי הסיכון הקיימים בחברה, בהתאם למרכיבים המפורטים בחוזר.

מדי שנה מאשר דירקטוריון התע"א את מסמך מדיניות החברה לעניין ניהול הסיכונים. בינואר 2023 אישר הדירקטוריון את מסמך מדיניות החברה לניהול סיכונים לשנת 2023, זאת לאחר אישורו על ידי מנהל הסיכונים הראשי והוועדה לניהול סיכונים בחברה.

²⁴ למעט חברות מסוגים שצוינו בחוזר.

²⁵ מנהל סיכון/בעל סיכון - בעל תפקיד שאחראי לנהל את הסיכון באופן שוטף, להעריכו ולבצע מעקב שוטף אחר סטטוס הטיפול בו.

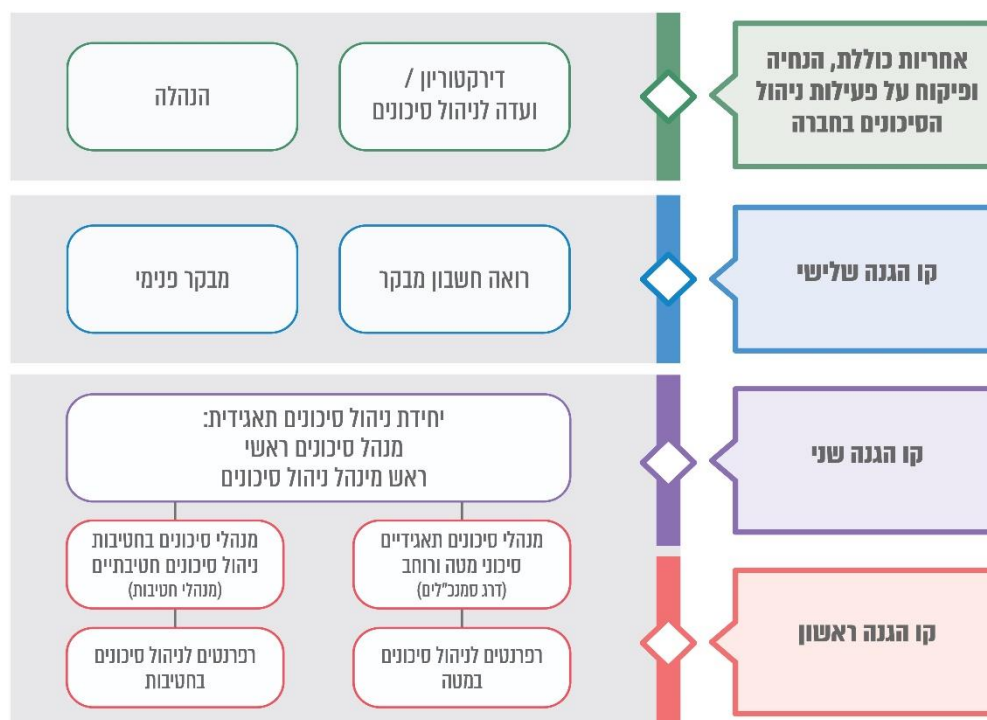
²⁶ נוהל ממאי 2022. הנוהל מבטל את הגרסה הקודמת שלו מינואר 2021.

²⁷ סיכון מפתח - סיכון שהתמשותו תפגע באופן מהותי ביכולת החברה לעמוד ביעדיה ובמטרותיה, ושהוגדר כבעל חומרה וסבירות גבוהים ו/או תועדף על ידי הנהלת החברה במהלך קביעת הטיפול בסיכונים.



במסמך המדיניות לשנת 2023 צוין כי החברה מחויבת לניהול סיכונים תאגידי אפקטיבי על פי עקרונות שהתווה חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא, וכי לצורך יישום תהליך ניהול סיכונים תאגידי בחברה, היא אימצה את עקרונות מודל ה-COSO. המסמך כולל את המרכיבים המצוינים בחוזר הרשות, ובהם: התייחסות לסמכויות ולאחריות של האורגנים השונים, הגדרת כלים ניהוליים להטמעת תהליך ניהול הסיכונים, מדיניות ה"תיאבון לסיכון"²⁸, קריטריונים להגדרת חומרת הסיכון ולמדידת סבירות ההתממשות של הסיכונים, הערכה ומדידה של החשיפה לסיכון, ניהול סיכונים בתאגידים מוחזקים, מנגנוני דיווח פנימיים וחיצוניים וכתב מינוי למנהל סיכונים בחברה. המסמך מפרט את מנגנון הסמכות והאחריות בנושא ניהול הסיכונים בחברה (קווי הגנה) כלהלן:

תרשים 1: מנגנון הסמכות והאחריות בנושא ניהול הסיכונים - קווי ההגנה בתע"א



על פי מסמך מדיניות התע"א לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מנגנון ניהול הסיכונים של החברה כולל, בהתאם לחוזר הרשות, שלושה קווי הגנה: הראשון - מנהלי הסיכונים; השני - יחידת ניהול הסיכונים התאגידית; והשלישי - המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר. הנהלת התע"א היא הנושאת באחריות הכוללת לניהול הסיכונים בחברה, והדירקטוריון הוא המנחה פעילות זו והמפקח עליה.

ביצוע סקר סיכונים תאגידי

בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי על חברה ממשלתית להגדיר תדירות מתאימה לביצועו של סקר סיכונים וכי התדירות תהיה אחת לארבע שנים לכל הפחות²⁹. בשנת 2020 ביצעה התע"א

²⁸ רמת החשיפה המצרפית לסיכון או לקבוצת סיכונים שהחברה מוכנה לשאת, המשמשת גם בסיס לקביעת מגבלות פרטניות לנטילת סיכונים.

²⁹ לפי נוהל ניהול סיכונים, מנהל הסיכונים הראשי יבצע אחת לארבע שנים סקר סיכונים מקיף ברמת כלל החברה ויביא את ממצאיו לידיעת הנהלת החברה, והנהלה תביא לאישור הדירקטוריון את תוצאות הסקר ואת המלצתה על סיכונים מפתח תאגידיים.



באחרונה סקר סיכונים תאגידי³⁰. במסמך הסקר ציינה החברה כי תהליך הסקר כלל מיפוי של ומקיף של הסיכונים הרלוונטיים לחברה באמצעות בחינת הסיכונים להשגת יעדיה האסטרטגיים והעסקיים; כי במסגרת הסקר בדקה החברה שהסיכונים הנבחנים מקיפים את כלל קטגוריות הסיכון המוגדרות בחוזר הרשות ובמתודות בין-לאומיות. עוד ציינה כי נבחנו 85 סיכונים שהועברו באופן ממוכן לדרגי ההנהלה בחברה³¹ לצורך דירוגם, על פי פרמטרים של חומרה וסבירות.

בישיבת הוועדה לניהול סיכונים של הדירקטוריון מינואר 2021 הציג מנהל הסיכונים הראשי דאז את תוצאות סקר הסיכונים משנת 2020 ואמר כי סקר הסיכונים מתבסס בין היתר על "חוכמת ההמונים", ביצוע השוואה (בנצ'מרק) לחברות אחרות ודיוני מנכ"ל. באותה ישיבה החליטה הוועדה לאשר את 15 סיכונים המפתח שהוגדרו בסקר הסיכונים³².

יצוין כי סיכון מעילות והונאות דורג במקום 58 בסקר משנת 2017 ובמקום 83 בסקר הסיכונים משנת 2020.

בתשובה שמסרה התע"א למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2023 נכתב כי סקר הסיכונים התאגידי קובע את הסיכונים שהתממשותם עלולה לסכן את התאגיד; וכי על פי ניסיון החברה, אירועי מעילות אינם מגיעים לכדי היקפים כספיים משמעותיים ואינם נופלים בגדר סיכון מפתח תאגידי. עוד נכתב כי התע"א מנהלת לחוד ובד בבד את תהליך ניהול הסיכונים התאגידיים ואת תהליך ניהול סיכונים מעילות והונאות, ללא קשר למקום שבו מדורג הסיכון במסגרת סקר הסיכונים התאגידי (על כך ראו בהמשך).

מנהל הסיכונים הראשי

בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה מנהל סיכונים ראשי אשר יהיה חבר הנהלה; כי בחברה ממשלתית שסיווגה 9 ומעלה³³ מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים; וכי על דירקטוריון החברה לאשר את מינוי מנהל הסיכונים הראשי תוך פיקוח כי המנהל בעל מעמד ראוי לשאת בתפקיד תוך היעדר ניגוד עניינים ואי-תלות בנטולי הסיכון. יצוין כי סיווגה של התע"א הוא 10(1).

על פי החוזר, מנהל הסיכונים הראשי משמש כגורם מנחה ומפקח על יחידות החברה, ובין תפקידיו: אחריות לקיומו של מנגנון דיווח בלתי תלוי של בעלי הסיכון למנהל הסיכונים הראשי; ניהול מסגרת העבודה לניהול הסיכונים בחברה; גיבוש המלצה להנהלה ולדירקטוריון על מדיניות ניהול הסיכונים; דיווח מידי להנהלה ולדירקטוריון על התממשותם או צפי להתממשותם של סיכונים מהותיים; קבלה וסקירה של דיווחים תקופתיים לגבי מצב הסיכונים בחברה והצעדים שננקטו למזעור החשיפה הנובעת מהתממשותם סיכונים אלו; קבלה וסקירה של דיווח חצי-שנתי על התממשותם סיכונים, וכן על אירועי כשל וכמעט כשל סמוך להתרחשותם³⁴; גיבוש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית של ניהול הסיכונים בחברה, וכתובת ניהול העבודה בנושא של ניהול הסיכונים.

ממסמכי התע"א עולה כי באפריל 2019 - לפני פרסום חוזר ניהול סיכונים 2020 - מונה המשנה למנכ"ל, ששימש גם כאחראי על האסטרטגיה בחברה, לתפקיד מנהל הסיכונים הראשי של

30 סקרי הסיכונים התאגידיים הקודמים בוצעו בשנים 2013 ו-2017.

31 סמנכ"לים, מנהלי חטיבות, מנהלי יחידות עסקיות וראשי מנהל במטה ובחטיבות. בפועל, סקר הסיכונים דורג על ידי 360 מדרגים.

32 בשנת 2023 הוחלט בתע"א על הסרת הסיכון "הימשכות משבר הקורונה" מרשימת סיכונים המפתח התאגידיים.

33 סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות", ומושפע מגודל החברה וממורכבותה. החברות מדורגות בסולם 1 - 10(1). לסיווג החברה השפעות על מגוון נושאים, כגון שכר עובדים בכירים והעסקת יועץ משפטי פנימי.

34 לכל הפחות במקרים של אירוע סייבר, אירוע שוחד, שחיתות או מעילה והונאה, אי-עמידה בהוראות החוק והרגולציה וכן אירועי כשל שהוגדרו מהותיים בהתאם להגדרת תיאבון הסיכון בחברה.



התע"א. בפברואר 2020 כתבה רשות החברות הממשלתיות לתע"א בקשר למינוי זה כי נוכח הנימוקים שהציגה החברה ועיקרם - היכרותו המעמיקה של המשנה למנכ"ל עם עסקי החברה וביצוע שינוי ארגוני ואסטרטגי בחברה³⁵, הרשות סבורה כי קיימות נסיבות המצדיקות סטייה מהוראות החוזר, בו נקבע כאמור כי מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים. זאת, ובלבד שדירקטוריון החברה יערוך דיון ויגיע בין היתר למסקנה כי המשנה למנכ"ל יוכל לבצע את תפקיד מנהל הסיכונים הראשי באופן בלתי תלוי ואובייקטיבי, נוכח תפקידיו האחרים; ויערוך שוב בדיקה מחודשת בנושא עד פברואר 2022. בפברואר 2020 דן דירקטוריון התע"א במכתב הרשות האמור וקבע כי מתקיימים התנאים שנקבעו בו למינוי המשנה למנכ"ל למנהל הסיכונים הראשי.

ביולי 2021, לקראת פרישתו מהחברה של מי ששימש כמשנה למנכ"ל, קיים הדירקטוריון דיון והחליט כי סמנכ"ל הכספים ימונה למנהל הסיכונים הראשי של החברה נוסף על תפקידו. זאת מאחר שהדירקטוריון מצא אותו כבעל מעמד ראוי למלא תפקיד זה מתוך היעדר ניגוד עניינים ואי-תלות בנוטלי הסיכון, ומאחר שמצא כי מתקיימים בעניינו התנאים לגבי מינוי מנהל סיכונים ראשי הממלא גם תפקידים אחרים בחברה, בהתאם למכתב רשות החברות הממשלתיות מפברואר 2020. בפברואר 2022 עדכנה התע"א את הרשות על המינוי במסגרת הדיווח השנתי על אירועי הכשל המהותיים לשנת 2021.

במאי 2022 התפרסם דוח מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות, בו ניתנה התייחסות לכך שבחלק מהחברות הממשלתיות שסיווגן 9 ומעלה³⁶, מנהלי סיכונים או מנהלי סיכונים בפועל היו בעלי תפקיד תפעולי בכיר אחר (כגון סמנכ"ל כספים וכלכלה). זאת, על אף הרגישות הקיימת בתפקידו של מנהל הסיכונים הארגוני אשר מנחה את בעלי הסיכון ומפקח עליהם ועל אף החשיבות של עצמאותו ושל אי-תלותו בנוטלי הסיכונים. מבקר המדינה המליץ כי רשות החברות הממשלתיות והנהלות החברות הממשלתיות בסיווג גבוה (מ-9 ומעלה) יקפידו שמנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים תפעוליים אחרים העלולים לעלות לכדי ניגוד עניינים בין תפקידיו.

בספטמבר 2022 פנתה רשות החברות הממשלתיות לתע"א לצורך הבהרות בדבר המינוי האמור. בתשובת סמנכ"ל הכספים ומנהל הסיכונים הראשי של החברה לרשות מאוקטובר 2022 נכתב כי מינוי סמנכ"ל הכספים בוצע תוך מילוי הוראות הרשות בנושא וההתניות למינוי מנהל סיכונים ראשי הממלא גם תפקידים אחרים בחברה, לרבות דיון בדירקטוריון והחלטת הדירקטוריון כי סמנכ"ל הכספים בעל מעמד ראוי למלא את התפקיד תוך היעדר ניגוד עניינים ואי-תלות בנוטלי הסיכון; וכי היצמדות דווקנית לחובת מינוי גורם שאינו מבין חברי ההנהלה הקיימת בתע"א, ללא הקניית שיקול דעת להנהלת החברה והתאמת היישום למאפייני החברה, עלולה דווקא לפגוע במטרות המינוי ובאופן מילוי התפקיד נוכח המאפיינים הייחודיים של החברה והתרבות הארגונית שלה. עוד נכתב כי סיכון פיננסי הכלול בסיכונים התאגידיים של החברה מנוהל על ידי מי מטעמו ונדון בדירקטוריון, בוועדה לבחינת הדוחות הכספיים של הדירקטוריון ובוועדת ניהול סיכונים של הדירקטוריון. זאת, נוסף לבקורות ולדיווחים החלים על החברה כתאגיד מדווח.

במרץ 2023 מסר גורם מיחידת כספים ובקרה ברשות החברות הממשלתיות לנציגי משרד מבקר המדינה כי הרשות פנתה לתע"א לצורך בחינת מינויו של סמנכ"ל הכספים למנהל הסיכונים הראשי בחברה בהתאם לעמדתה המקצועית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוזר הרשות בנושא ניהול סיכונים ונוכח העובדה כי בעל הסיכון הפיננסי הוא מנהל הסיכונים הראשי בחברה. עוד מסר הגורם האמור כי הדיון המתקיים עם החברה בעניין זה טרם הסתיים.

35 בינואר 2019 ביצעה התע"א שינוי ארגוני מהותי שכלל מיזוג של שלוש חטיבות עסקיות וחלקים ממפעל מסוים לחטיבה אחת - חטיבת התעופה.

36 ארבע חברות מתוך 14.



בפברואר 2023 מסר סמנכ"ל הכספים של התע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי חשוב שמנהל הסיכונים הראשי יהיה גורם שמכיר היטב את התהליכים בחברה, לרבות נקודות התורפה, ונמצא בצומת קבלת החלטות ראשי.



במערך ניהול הסיכונים בתע"א משמשים הסמנכ"לים כמנהלי הסיכונים התאגידיים³⁷; וסמנכ"ל הכספים הוא מנהל הסיכונים הפיננסיים, הקובע את אופן הניהול של תחום זה ואת אופן הבקרה עליו. משמע - סמנכ"ל הכספים משמש גם מנהל סיכונים פיננסיים (קו הגנה ראשון) וגם מנהל הסיכונים הראשי (קו הגנה שני). לא זו אף זו, בהתאם לנוהל ניהול סיכונים ולמסמך המדיניות של החברה, ראש מנהל ניהול סיכונים [מנהל מערך ניהול סיכונים], הפועל בכפיפות למנהל הסיכונים הראשי, אחראי למימוש האחריות של מנהל הסיכונים הראשי; ובפועל - מנהלת מערך ניהול הסיכונים משמשת כגורם שמרכז את תחום ניהול הסיכונים בחברה, ובכלל זאת את דיווחי בעלי הסיכון ואת הדיווח לגורמים השונים בחברה ומחוצה לה.

חוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות הממשלתיות קבע כי בחברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה מנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים אחרים. בביקורת עלה כי שלא בהתאם לחוזר זה ועל אף ריבוי משימותיו של מנהל הסיכונים הראשי כפי שהוגדרו בחוזר ניהול הסיכונים, אשר דורשות קשב ותשומות רבות, מינה דירקטוריון החברה ביולי 2021 את סמנכ"ל הכספים של החברה - תפקיד מורכב כשלעצמו, הנושא באחריות לכל היבטיה הכספיים של החברה - למנהל הסיכונים הראשי בחברה.

זאת ועוד, על אף שעל מנהל הסיכונים הראשי של החברה להיות בעל מעמד ראוי לשאת בתפקיד תוך היעדר ניגוד עניינים ואי-תלות בנוטלי הסיכון, כפי שנקבע גם בחוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות הממשלתיות - מינה דירקטוריון החברה את סמנכ"ל הכספים, האחראי על הסיכונים הפיננסיים בחברה, לתפקיד מנהל הסיכונים הראשי. מינוי זה עלול לפגוע באי-תלותו של מנהל הסיכונים הראשי ולהעמידו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו השונים.

נוכח המרכזיות של תפקיד מנהל הסיכונים הראשי בחברה, אשר מנחה את בעלי הסיכון השונים ומפקח עליהם; נוכח החשיבות שיש לאי-תלותו בתהליכים המרכזיים המתבצעים בחברה; וכן נוכח מרכזיות תפקידו של סמנכ"ל הכספים כמי שאחראי לתחום הפיננסי, הכלכלי והחשבונאי בחברה - מומלץ כי דירקטוריון החברה ימנה מנהל סיכונים ראשי שיעמוד בדרישות חוזר רשות החברות הממשלתיות. כמו כן מומלץ כי רשות החברות תבצע בקרה על תקינות המינוי.

בתשובה שמסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2023 נכתב כי הוראות החוזר מייצגות את עמדתה המקצועית של הרשות אך אינן מותאמות לחברה ספציפית. החברות הממשלתיות מאופיינות בשונות רבה זו מזו הבאה לידי ביטוי במאפייניהן, בסביבת פעילותן ובסיכונים השונים הנגזרים ממנה ובחומרת סיכונים אלו. ולכן יש מקרים שבהם דירקטוריון החברה סבור כי בהתאם למאפייני החברה ראוי לסטות מהוראות החוזר, תוך ניטור הסיכונים עבורם מנהל הסיכונים הראשי הוא גם קו ההגנה הראשון, כלומר בעל הסיכון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דווקא נוכח ייחודה של התע"א כחברה ביטחונית בין-לאומית גדולה, החשופה למגוון סיכונים משמעותיים, לרבות סיכונים פיננסיים שבאחריותו של סמנכ"ל הכספים, נדרשת הקפדה יתרה על הפרדה בין תפקיד סמנכ"ל הכספים כבעל סיכון משמעותי בחברה לבין תפקיד מנהל הסיכונים הראשי; תפקיד שאותו אמור למלא גורם בכיר, אובייקטיבי

³⁷ מנהל סיכון ממונה על ידי המנכ"ל ואחראי לניהולו השוטף של סיכון מפתח מסוים, למעקב אחר התנהלותו של הסיכון ולנקיטת פעולות לטיפול בו, בעת הצורך.



ובלתי תלוי בבעלי הסיכונים בחברה. זאת, בהתאם להמלצת מבקר המדינה ממאי 2022³⁸ כי רשות החברות הממשלתיות והנהלות החברות הממשלתיות שסיווגן גבוה (מ-9 ומעלה) יקפידו שמנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים תפעוליים אחרים העלולים לעלות לכדי ניגוד עניינים בין תפקידיו.

רשות החברות הממשלתיות מסרה עוד בתשובתה כי בהתאם להמלצה של מבקר המדינה היא תבצע בחינה רוחבית של הוראות החוזר בסוגיית מינוי בעל סיכון למנהל הסיכונים הראשי בחברה, בין היתר באמצעות סיוע של יועץ חיצוני, ובהתאם לממצאי בחינה זו תגבש את עמדתה בנוגע למינוי סמנכ"ל הכספים של החברה למנהל הסיכונים הראשי.

ועדת היגוי לניהול סיכונים

בחוזר ניהול סיכונים 2020 נקבע כי כחלק מתהליך ניהול סיכונים כולל תפעול ועדה לניהול סיכונים אשר תתכנס לפחות אחת לחצי שנה, ובסמכותה לדון בנושא ניטור הסיכונים ואופן הטיפול בהם ולתת המלצות בנושא, בהתאם למסמכי ניתוח הסיכונים והערכתם. בין תפקידי הוועדה: סקירת אירועי כשל מהותיים, עדכוני חקיקה ורגולציה רלוונטיים ובחינת דרכי פעולה לניהול הסיכון במישור הקבוצתי, דיון וקבלת החלטות בנושא הצעדים שיש לנקוט לצמצום סיכונים בחברה ביצוע מעקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו במסגרת פעולותיה.

על פי החוזר, בחברות ממשלתיות בסיווג 9 ומעלה, דוגמת התע"א, תמונה ותפעול ועדה בלתי תלויה בראשות מנהל הסיכונים הראשי, בהשתתפות נציגי סמנכ"לים, חברי הנהלה של החברה, ונציגים נוספים כפי שיידרשו מפעם לפעם ובהתאם לנושאים הנדונים בישיבות הוועדה.

מינואר 2020 פועלת בתע"א ועדת היגוי לניהול סיכונים. יצוין לחיוב כי לנוכח חשיבות נושא ניהול הסיכונים, החליטה החברה לקיים את דיוני הוועדה אחת לרבעון. הוועדה קיימה את דיונה הראשון בינואר 2020 ומאז התכנסה בפועל אחת לרבעון, חוץ מאשר בתקופה שמספטמבר 2022 ועד אפריל 2023 נוכח היעדרה של מנהלת מערך ניהול הסיכונים, הפועלת בכפיפות למנהל הסיכונים הראשי ועומדת בראשות הוועדה.

נמצא כי על פי נוהל ניהול סיכונים של התע"א ומסמך המדיניות שלה בנושא, מנהלת מערך ניהול סיכונים, הפועל בכפיפות למנהל הסיכונים הראשי, אחראי למימוש האחריות של מנהל הסיכונים הראשי; ובפועל, בראשות ועדת היגוי לניהול סיכונים עומדת מנהלת מערך ניהול הסיכונים, זאת שלא בהתאם לחוזר ניהול סיכונים 2020 שבו נקבע כי הוועדה תפעל בראשות מנהל הסיכונים הראשי. היעדרו של גורם בכיר בדרג סמנכ"ל בראש הוועדה עלול לפגוע ביכולתה של הוועדה לממש את אחריותה.

נוכח חשיבות פעילותה של ועדת היגוי לניהול סיכונים, על הנהלת התע"א לוודא כי בראשות הוועדה יעמוד מנהל הסיכונים הראשי של החברה, בהתאם לדרישת חוזר ניהול סיכונים 2020.

בתשובתה מסרה התע"א כי הוועדה תתכנס אחת לחצי שנה בראשות מנהל הסיכונים הראשי, בהתאם לאמור בחוזר רשות החברות.

ועדת ניהול סיכונים של הדירקטוריון

על פי מסמך מדיניות ניהול הסיכונים התאגידי וכן על פי נוהל ניהול סיכונים תאגידי של התע"א, תפקידיהם של הדירקטוריון ושל ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון הם, בין היתר: קביעת אסטרטגיית הסיכון, לרבות קביעת "התיאבון לסיכון"; אישור מסמך מדיניות ניהול הסיכונים של החברה; פיקוח ובקרה על תוכניות העבודה בנושא ניהול סיכונים בחברה; אישור מינוי מנהל



הסיכונים הראשי של החברה; בחינה של אפקטיביות מערך ניהול הסיכונים ובחינה אם היקף המשאבים שהחברה מקצה לנושא מאפשר למערך ניהול הסיכונים לבצע את תפקידו באופן מקצועי וראוי. לפי המסמכים האמורים, על ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון להתכנס אחת לרבעון.

מנתוני התע"א עולה כי בשנים 2018 - 2022 (חוץ מאשר בשנת 2020) לא התכנסה ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון אחת לרבעון, כפי שנקבע במסמך המדיניות של התע"א בנושא ניהול סיכונים תאגידי ובוהל החברה בנושא ניהול סיכונים תאגידי; ואף היו בשנים אלו פרקי זמן של כחצי שנה ושנה שבהם הוועדה לא התכנסה, כמו בתקופה שבין יולי 2018 ועד יולי 2019.

משרד מזכיר התע"א מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2023 כי מיולי 2018 עד יולי 2019 לא התכנסה ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון עקב אילוצי לוחות זמנים ונוכח העברת הטיפול בנושא ניהול סיכונים בין גורמים בחברה; כי הישיבה שתוכננה לדצמבר 2021 נדחתה נוכח הרכב מצומצם של ועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון שמנתה שני דירקטורים בלבד וזמינותם הייתה מוגבלת, ומשכך התכנסה הוועדה בינואר 2022, לאחר שהרכב הוועדה עלה לשלושה דירקטורים; וכי ישיבתה הרביעית של הוועדה לניהול סיכונים של הדירקטוריון לשנת 2022, שהייתה צריכה להתקיים בדצמבר 2022, נדחתה לבקשת מנהל הסיכונים הראשי, בתיאום מול יו"ר הוועדה, לינואר 2023.

אי כינוסה של ועדת ניהול סיכונים של הדירקטוריון עלול לפגוע באופן ניהול הסיכונים בחברה ובמענה להם. על דירקטוריון התע"א לפעול לכינוס הוועדה אחת לרבעון, בהתאם למדיניות החברה שאישר.

בתשובתה מסרה התע"א כי הוועדה לניהול סיכונים שואבת את סמכויותיה מהדירקטוריון כדי להעמיק בנושאים הנדרשים ומתכנסת לכל היותר ארבע פעמים בשנה (ולא פחות מפעמיים בשנה); וכי יש נושאים שלנוכח חשיבותם נידונים ישירות בפורום הדירקטוריון. עוד מסרה החברה כי היא תחדד בהתאם לכך את מסמך מדיניות ניהול הסיכונים ואת נוהל ניהול הסיכונים שלה.

ניהול סיכונים מעילות והונאות בתע"א

כללי

אירועי מעילות והונאות מהווים סיכון מובנה בפעילותו של כל ארגון. התממשות סיכון זה עלולה להסב נזקים כבדים לארגון. זאת ועוד, מעילות והונאות המתרחשות בחברה עסקית עלולות לפגוע בתדמיתה ובמוניטין שלה בעיני מחזיקי העניין בה, לרבות ספקים וחברות מתחרות. הדבר מקבל משנה תוקף בתע"א, כחברה ממשלתית-ביטחונית העוסקת בליבת הפעילות הביטחונית של מדינת ישראל, בה רמת מהימנות עובדיה וספקיה היא קריטית גם בהיבטים ביטחוניים.

היקף הפעילות הכספית של התע"א, מורכבות פעילותה ומספר עובדיה וספקיה חושפים אותה למעילות ולהונאות שאותן נדרש לצמצם. זאת, בין היתר באמצעות הליך מקיף הכולל ביסוס תרבות ארגונית נאותה³⁹, הגברת המודעות לנושא בקרב עובדי הארגון, זיהוי מוקדם של הסיכונים ונקודות החולשה במערכות הארגון, בניית תוכנית מוסדרת למניעת מעילות והונאות והטמעת בקורות ומערכות ייעודיות להפחתת הסיכונים.

מדריך ה-COSO מספק הנחיות להקמת מסגרת לניהול סיכונים מעילות והונאות בארגון, והוא מציע ראייה רחבה, שלפיה האחריות לנושא חלה הן על הדרג התפעולי והן על מועצת המנהלים והנהלה.

³⁹ תרבות ארגונית היא אוסף של נורמות וערכים המשותפים להנהלה ולעובדים, היוצרים את הבסיס ללכידות ולשיתוף פעולה, והיא מייצרת את התדמית הארגונית (מאמר של לשכת המבקרים הפנימיים בנושא "תרבות ארגונית ככלי להערכת סיכונים וניהולם" מאוגוסט 2016).



כך יוצר המדריך אחריות מערכתית כלל-ארגונית להתמודדות עם סיכוני מעילות והונאות. להלן בתרשים 2 יוצגו חמשת העקרונות של מדריך ה-COSO לניהול סיכוני מעילות והונאות:

תרשים 2: חמשת העקרונות של מדריך ה-COSO לניהול סיכוני מעילות והונאות



על פי מדריך ה-COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לאחר פרסום המדריך, שלחה רשות החברות הממשלתיות בפברואר 2017 מכתב לחברות הממשלתיות⁴⁰ בנושא "היערכות החברה ליישום מודל בקרה מקובל במסגרת ביקורת אפקטיביות הבקרה הפנימית", ובו נכתב כי בשנת 2016 פורסמו כמה עדכונים למודל ה-COSO וכי לאור העדכון מצופה מהחברות לבצע בדיקה של יעילות התוכנית הקיימת למניעת מעילות, הונאות ושחחד, בהתאם לאמור במדריך.

חוזר ניהול סיכונים 2020 הנחה כאמור את החברות הממשלתיות כי ניהול הסיכונים הכולל יתייחס גם לסיכון מעילה והונאה. בסקר הסיכונים התאגידי שביצעה התע"א בשנת 2020, כנדרש בחוזר, היא כללה את סיכון המעילות וההונאות ברשימת הסיכונים למיפוי, והוא דורג כאמור במקום ה-83 מתוך 85 הסיכונים המדורגים.⁴¹

סביבת הבקרה לניהול סיכוני מעילות והונאות בתע"א

לפי מדריך ה-COSO, במסגרת יישום עיקרון סביבת הבקרה, על הארגון להתייחס בין היתר לנושאים האלה: מחויבות הארגון ליושרה וערכים אתיים, תמיכה במנגנון פיקוח על הסיכון למעילות ולהונאות, גיבוש מדיניות מקיפה לניהול סיכון זה והגדרת התפקידים והאחריות בארגון לפיקוח עליו.

הקוד האתי

הקוד האתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים שמשמשים בסיס לפעילות תקינה ומוסרית. קוד אתי צריך להיות מותאם לארגון - לנסיבות, לסביבה, לצרכים

⁴⁰ המכתב נשלח ליו"ר הדירקטוריונים, למנכ"לים ולרואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות.

⁴¹ לדברי התע"א, סקר הסיכונים התאגידי קובע את הסיכונים שהתממשותם עלולה לסכן את התאגיד; וכי על פי ניסיון החברה, אירועי מעילות אינם מגיעים לכדי היקפים כספיים משמעותיים ואינם נופלים בגדר סיכון מפתח תאגידי.



ולערכים. הקוד האתי מגדיר את דרכי ההתנהגות הראויות ומאפשר לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בארגון ובכושר התחרות שלו.

ארגון ה-OECD⁴² ממליץ על החלת קוד אתי על חברות בבעלות ממשלתית⁴³. גם על פי מדריך ה-COSO, מרכיב חשוב בקביעת תוכנית העבודה לניהול סיכונים מעילות והונאות הוא הטמעת קוד אתי הקובע את נורמות ההתנהגות הנדרשות מכל עובדי הארגון, והוא מושתת בראש ובראשונה על יושרה. הנחת המודל היא שככל שתתעצם הטמעתו של הקוד האתי בקרב עובדי החברה, הסיכון לביצוע מעילה יפחת.

במסגרת ביצוע בדיקה והערכה של אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי (להלן - SOX) מתייחסת החברה בין היתר לנושא סביבת הבקרה, ובכלל זה לבחינת בקורות ברמת הארגון שעשויה להיות להן השפעה כוללת על הארגון (ELC), לרבות קיומו של קוד אתי. במסגרת זו, נדרשת התע"א לוודא את קיומו של הקוד האתי ואת הטמעתו בחברה.

במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" נכתב כי החברה תפעל ליישום מלא של הקוד האתי שאישרו ההנהלה והדירקטוריון, ובזאת יישום ערכי יושרה ומקצועיות, אחריות אישית וטוהר המידות. בנוהל התע"א בנושא הקוד האתי מיולי 2021⁴⁴ נכתב כי הקוד האתי של החברה מבטא את ערכי היסוד שלאורם נקבעת התנהגות החברה ועובדיה מול מחזיקי העניין⁴⁵, והוא כולל הוראות ברורות בכל הנוגע לכללי האתיקה בכלל ולהתנהגות העסקית בפרט, בנושאים עיקריים הנוגעים לפעילות החברה. הקוד האתי, המצוי באתר המרשתת (האינטרנט) הפנימי והחיצוני של החברה, כולל את הפרקים האלה: הצהרת כוונות, רוח הקוד, חזון וערכים, מודל קבלת החלטות, בעלי תפקיד ודרכי התקשרות עימם בעת הצורך; ומפורטים בו עקרונות התנהגות בתחום טוהר המידות בנושאים האלה: העסקת עובדים; בטיחות; איכות המוצרים; איכות הסביבה; הגנת פרטיות, שיווק ומכירות; ציות; תהליכי רכש; הימנעות מניגוד עניינים וקבלת טובות הנאה; קשרים עם מחזיקי עניין; סודיות ואבטחת מידע; ודיווחי החברה.

בנוהל נקבע כי הקוד האתי בחברה ייושם בין היתר באמצעות הטמעה והדרכה; וכי הממונה על הקוד האתי⁴⁶ יקבע פרקי זמן ומועדים לריענון הכרת הקוד בקרב כל עובדי החברה ולחידוש התחייבותם לפעול על פיו. עוד נקבע בנוהל כי אם לא נקבע אחרת, תבוצע פעילות זו אחת לשנתיים.

באפריל 2023 מסרה ראשת מינהל תכנון ובקרה מארגון ההון האנושי כי החברה מבצעת אחת לשנתיים הדרכה לכל העובדים אשר מתקיימים עמם יחסי עובד-מעביד באמצעות לומדה; כי בוצעה הדרכה בשנים 2020 ו-2022; כי הלומדה זמינה בכל עת לעובדים; וכי אחת לרבעון נשלחת תזכורת אוטומטית לביצועה.

בלומדה שהופצה באוגוסט 2022 צוינו 24 נושאים וערכים⁴⁷, שמהם התמקדה הלומדה בארבעה ערכים: הזדמנות שווה בתעסוקה, הגנת הפרטיות, הגינות במסחר ואחריות לחשיפת כשלים אתיים. הלומדה כללה בין היתר תיאור של אירועים שהתרחשו בחברה ושאלות הנוגעות לאירועים אלה, והוצגו בה פרטי הקשר של הגורמים הרלוונטיים בחברה לפניות העובדים⁴⁸.

42 Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.

43 ינואר 2017, OECD, Recommendation of the council on public Integrity.

44 נוהל מיולי 2021, המבטל נוהל קודם בנושא מיולי 2014.

45 כגון רשויות המדינה, בנקים, ספקים ולקוחות.

46 ראש תחום פרט והתקשרויות בארגון ההון האנושי.

47 בהם: ביטחון ישראל, הגנת הפרטיות, אחריות תאגידית, שירות לקוחות, הימנעות מניגוד עניינים ומניעת שחיתות בתהליכי רכש, הימנעות מניגוד עניינים, אחריות לחשיפת כשלים אתיים, איסור קבלת טובות הנאה והגנה על נכסים ומידע.

48 הממונה על תלונות עובדים וציבור (המבקר הפנימי), קצינת הציות, היועצת המשפטית ואחראית הקוד האתי והמשמעת.



יצוין כי במענה על שאלון משרד מבקר המדינה שהופץ בקרב עובדי התע"א, 97% מהמשיבים השיבו כי הם מכירים את הקוד האתי של החברה ו-96% השיבו כי הם השתתפו בשנה האחרונה בהדרכה בנושא הקוד האתי.

מנתוני התע"א עולה כי בשנת 2020 1,278 מעובדי החברה (כ-10%) לא עברו הדרכה באמצעות לומדה בנושא קוד אתי, ובשנת 2022 לא עברו אותה 1,188 עובדים (כ-8%), זאת בין היתר נוכח היעדרויות זמניות של עובדים ממקום העבודה. עוד עולה מנתוני התע"א כי הלומדה מתמקדת במספר ערכים מצומצם מתוך ערכי החברה (כ-17%), זאת ללא התייחסות לערכים כגון הימנעות מניגוד עניינים ומניעת שחיתות בתהליכי רכש ואיסור קבלת טובות הנאה; ללא ביצוע הבחנה בין עובדים בעיסוקים שונים והתאמת הלומדה לעיסוקיהם. יצוין לחיוב כי 97% מהעובדים השיבו במענה על שאלון של משרד מבקר המדינה כי הם מכירים את הקוד האתי של החברה.

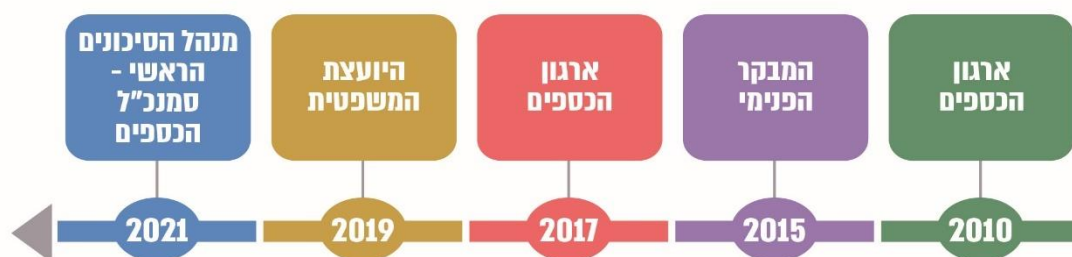
מומלץ כי התע"א תמשיך לפעול להטמעת הקוד האתי בקרב כל עובדי החברה, כנדרש בנוהל החברה בנושא הקוד האתי, לרבות עובדים אשר נעדרו במועד הפצת הלומדה. עוד מומלץ כי התע"א תבחן את הרחבת פעולות ההטמעה של כל ערכי הקוד האתי, בין היתר באמצעות הדרכות ייעודיות בתדירות גבוהה יותר, ותוך התאמתן לעיסוקים השונים של עובדי החברה.

התע"א מסרה בתשובתה כי היא פועלת ותמשיך לפעול להטמעת הקוד האתי בקרב כל עובדי החברה. עוד מסרה כי כאשר החברה מזהה צורך בריענון בנושאים ייעודיים, היא מפיצה הנחיות ריענון בעניינים.

האחריות לטיפול בסיכוני מעילות והונאות בתע"א

בהתאם למדריך ה-COSO, על החברה להגדיר מיהם בעלי התפקידים בארגון האחראים לפיקוח על הסיכון למעילות והונאות. כפי שעולה ממסמכי התע"א, האחריות לניהול סיכוני מעילות והונאות הועברה בחברה בין כמה בעלי תפקידים בחברה, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 3: הגורם האחראי לנושא ניהול סיכוני מעילות והונאות בתע"א, 2010 - 2023



על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שמוצג בתרשים, משנת 2010 ועד למועד סיום הביקורת, יולי 2023, עברה האחריות לטיפול בנושא ניהול סיכוני מעילות והונאות בתע"א בין גורמים שונים, ומשנת 2021 היא בידי סמנכ"ל הכספים המשמש גם כמנהל הסיכונים הראשי.

ועדה למניעת מעילות והונאות

החל משנת 2010 פעלה בחברה, לסירוגין, ועדה למניעת מעילות והונאות. בשנת 2020 הוקמה, כאמור, ועדת היגוי לניהול סיכונים, בהתאם לדרישת חוזר ניהול סיכונים 2020, ופעילות הוועדה למניעת סיכוני מעילות והונאות הועברה לאחריותה במאי 2021.



לדיוני הוועדה מוזמנים רפרנטים לניהול הסיכונים התאגידיים וכן רפרנטים לניהול סיכונים מעילות והונאות. ביולי 2023 מסרה מנהלת מערך ניהול הסיכונים לנציגי משרד מבקר המדינה כי בכל אחד ממפגשי הוועדה החל ממאי 2021 הועלה נושא בתחום מעילות והונאות, דוגמת סיכונים מעילות והונאות בתחום השיווק⁴⁹ וסיכונים המעילות וההונאות בתחום הרכש והלוגיסטיקה⁵⁰. זאת, בין נושאים הנוגעים לסיכונים התאגידיים של החברה דוגמת עמידה באספקות, מימוש פוטנציאל מכירות בשווקים מסוימים, תזרים המזומנים, סיכונים סיבר ועוד.

עד למאי 2021 פעלה בחברה ועדה ייעודית למניעת מעילות והונאות, והחל ממועד זה אוחדה פעילותה עם פעילות ועדת היגוי לניהול סיכונים, על אף השונות הגבוהה בין סוגי הסיכונים. בביקורת עלה כי בדיוני ועדת היגוי לניהול הסיכונים דנים הן בנושאים הנוגעים לסיכונים התאגידיים (14 סיכונים מפתח) והן בנושאים הנוגעים לסיכונים מעילות והונאות (עשרה סיכונים מפתח). במצב זה המיקוד במניעת מעילות והונאות עלול להיפגע.

נוכח הקשב הנדרש הן לניהול הסיכונים התאגידיים והן לניהול סיכונים מעילות והונאות ונוכח אופיים השונה של הסיכונים המנוהלים, מומלץ כי הנהלת החברה תשקול להפריד בין העיסוק בנושא סיכונים מעילות והונאות ובין העיסוק בנושא הסיכונים התאגידיים ותקים ועדה ייעודית לטיפול בסיכונים מעילות והונאות או תייחד דיונים של ועדת ההיגוי לניהול סיכונים לנושאים אלו מראש.

בתשובתה מסרה התע"א כי לנוכח המלצת מבקר המדינה, היא תפעל לקביעת ועדה ייעודית לבחינת סיכונים מעילות והונאות.

מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות בתע"א

לפי מדריך ה-COSO, על חברה לגבש מדיניות בנושא סיכונים מעילות והונאות ולבנות תוכנית יעילה לניהול סיכונים אלה, המשקפת את ציפיות הדירקטוריון וההנהלה הבכירה של החברה ואת התחייבותם ליושרה ולערכים אתיים ולהטמעתם בקרב עובדיה.

בהתאם למדריך ה-COSO גיבשה התע"א מסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות"⁵¹. החל משנת 2022 מדיניות החברה בנושא זה נבחנת, מעודכנת במידת הצורך ומופצת בקרב כל הגורמים העוסקים בניהול סיכונים מעילות והונאות בחברה בד בבד עם הבחינה והעדכון השנתיים של מדיניות החברה בנושא ניהול סיכונים תאגידי. במסמך המדיניות של התע"א לשנת 2023 מפברואר 2023⁵² נכתב בין היתר כי מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות נגזרת ממדיניות החברה בנושא ניהול סיכונים תאגידי ומשלימה אותה; וכי התע"א פועלת באופן רציף ושוטף לניהול עסקיה, תוך שמירה על החוק, הקפדה על טוהר מידות, ובכלל אלה - מניעת סיכונים מעילות והונאות.

עוד נכתב במסמך כי החברה תמנה מנהלי סיכון⁵³, תפקח על ביצוע תהליך הפחתת סיכונים אלה, תבחן את מוקדי סיכון מעילות והונאות מעת לעת ותעדכן את סיכונים המפתח במידת הצורך בהתאם לכך; וכי מנהלי הארגונים השונים בחברה אחראים לזהות מוקדי סיכון מעילה והונאה בארגוניהם, לפעול לצמצום החשיפה לסיכון ולדווח, באופן מיידי, למנהל הסיכונים הראשי על

⁴⁹ סיכון "גניבת מידע לצורך קבלת טובת הנאה" וסיכון "קידום עסקה על ידי מקדם שיווק במחיר שאינו מיטבי לצורך קבלת טובת הנאה" מדיון הוועדה במרץ 2022.

⁵⁰ סיכון "תפירת מכרז", סיכון "הטיית מכרז", סיכון "קידום התקשרות עם ספק ספציפי בתחום מסוים או התקשרות לא מיטיבה בתחום זה", סיכון "העדרת ספק בתמורה לטובת הנאה", סיכון "הכתבת ספק על ידי מקדמי שיווק" מדיון הוועדה ביוני 2022.

⁵¹ המסמך עוסק במניעת סיכונים מעילות והונאות על ידי גורמים בחברה. נושא מניעת סיכונים מעילות והונאות על ידי גורמים מחוץ לחברה מטופל בנפרד על ידי אגף הביטחון בחברה באמצעות כלים העומדים לרשותו.

⁵² מסמך המדיניות אושר בדירקטוריון, לאחר שוועדת ניהול הסיכונים של הדירקטוריון המליצה לאשרו.

⁵³ חברי הנהלה האחראים לניהול השוטף של אחד או יותר מסיכונים המעילות וההונאות, מעקב אחר התנהלותו ונקיטת פעולות לטיפול בו, בעת הצורך.



מוקדי הסיכון שאותרו ועל אירועי מעילה או הונאה שהתגלו, ובכלל זה לדווח על מסקנות שהוסקו מאירועים אלה ועל פעולות שבוצעו למניעת הישנותם.

גיבוש המינוח (טרמינולוגיה) למעילות והונאות

לצורך ניהול סיכוני מעילות והונאות נדרשת הגדרה מקדמית של מונחים אלה. בחוזר ניהול סיכונים 2020 הוגדר סיכון מעילה והונאה כאפשרות להתרחשותן של פעולות בזדון מצד גורמים פנימיים וחיצוניים [לארגון] לצורך ביצוע מעילה, הונאה, זיוף או התנהגות בלתי נאותה. זאת, מבלי לפרש מהן מעילה והונאה.

עד שנת 2023 לא הוגדרו במסמך "מדיניות מניעת סיכוני מעילות והונאות" של התע"א המונחים "מעילה" ו"הונאה". במסמך המדיניות האמור מפברואר 2023 הוגדרה לראשונה מעילה כפעולה לא חוקית של ניצול התפקיד להפקת תועלת באמצעות שימוש לא ראוי במכוון במשאבי הארגון ובנכסיו. עם זאת, לא הוגדר במסמך המדיניות המונח "הונאה", אף שהובהר במסמך כי הוא עוסק במניעת סיכוני מעילות והונאות על ידי גורמים בתוך החברה.

מסמך המדיניות לשנת 2023 מציין כי בחברה קיימים נהלים שונים אשר נועדו, בין השאר, להתמודדות עם מניעת סיכוני מעילות והונאות, והוא מפרט בהקשר זה 26 נהלים, ובהם נהלים אלה: נוהל הקוד האתי של החברה⁵⁴ ונוהל טיפול בחשד לפגיעה בטוהר המידות (להלן - נוהל טוהר המידות)⁵⁵.

בנוהל טוהר המידות הוגדר המונח "טוהר מידות" כך: ניקיון כפיים, הימנעות מביצוע עבירות על פי הדין הפלילי, לרבות חוק העונשין, או כל חוק אחר של מדינת ישראל. להגדרה שבנוהל נלווה פירוט של התנהגויות שיש בהן משום פגיעה בטוהר המידות, ובהן: ניצול לרעה של תפקיד; שימוש ברכוש החברה למטרות פרטיות; ניגוד עניינים; יצירת אפליה והעדפה; הפרת אמונים; פעילות שאינה בתום לב ומבוססת על כוונת זדון, מרמה, חוסר יושר והגינות; שחיתות, כמו דיווחי כזב למיניהם; דיווחים פיקטיביים על שעות עבודה; וניצול רכוש וציוד בעבודה למטרות פרטיות.

אף שבמסגרת פירוט התנהגויות שיש בהן משום פגיעה בטוהר מידות, כמפורט לעיל, כולל הנוהל עבירות פליליות ועבירות משמעתיות⁵⁶, הרי שלצורך דיווח וטיפול בעבירות הוא מפרט בין עבירות פליליות, עבירות משמעתיות ועבירות על טוהר המידות, בלי שנעשתה הבחנה ברורה ביניהן.

ביוני 2023 מסרה מנהלת מערך ניהול הסיכונים לנציגי משרד מבקר המדינה כי "מעילה מוגדרת כפעולה המהווה הפרת אמון של ניצול התפקיד להפקת תועלת באמצעות שימוש לא ראוי במכוון במשאבי הארגון ובנכסיו"; ו"הונאה מוגדרת כהטעה מכוונת של קבוצת אנשים ו/או הצגה כוזבת של פרט במטרה ליטול נכס בעל ערך במרמה הגורם נזק לגורם שהטעו אותו". עוד מסרה כי בתע"א ישנה הפרדת הגדרה בין מעילה להונאה כך שמקובל להבדיל ביניהן בכך שמעילה מבוצעת על ידי עובד בעוד שהונאה מבוצעת על ידי גורם חיצוני לארגון.

בביקורת נמצא כי אין בנוהלי התע"א הגדרות למונחים "מעילה" ו"הונאה"; וכי גם מונחים אחרים שנכללים בהם ומשמשים בין היתר לעניין זה - טוהר מידות ומינהל תקין - אינם מובחנים דיים. היעדר הגדרות ברורות בעניין זה עלול לפגוע ביכולת להבטיח טיפול מיטבי של התע"א בסוגי הסיכונים השונים.

מומלץ כי התע"א תעדכן את מסמכיה ונהליה הנוגעים לסיכוני מעילות והונאות, באופן שאלה יכללו הגדרות ברורות למעילה והונאה וליתר המונחים הנוגעים לתחומים אלה, לרבות הבחנה

⁵⁴ נוהל ממרץ 2022, שביטל את הנוהל בנושא זה מיולי 2014.

⁵⁵ נוהל מאוגוסט 2021, שביטל נוהל קודם בנושא מאוקטובר 2013.

⁵⁶ הנוהל מגדיר עבירה משמעתית כמעשה או מחדל שיש בהם משום הפרה של הוראות ההנהלה, נוהלי החברה, הוראות ארגון הביטחון או סעיפי ההסכם הקיבוצי המיוחד של עובדי החברה.



ברורה ביניהם. זאת על מנת שהחברה תוכל למקד את מאמציה באופן המיטבי לטיפול בסיכונים מעילות או הונאות.

באוגוסט 2023 מסרה מנהלת מערך ניהול הסיכונים לנציגי משרד מבקר המדינה כי בימים אלו פועלת התע"א לעדכן את מדיניות החברה בנושא מעילות והונאות וכי "מבין הנושאים שבעדכון: חידוד הגדרות מעילה/הונאה, עדכונים בנושא הגדרת תפקידים, עדכון נהלים רלוונטיים לנושא ההונאות ועוד".

בתשובתה מסרה התע"א כי היא פועלת ותפעל לעדכון ולחידוד של המונחים הנוגעים לעניין מעילות והונאות בהתאם לצורך, היכן שנחוץ ובהתאם לכל דין.

הגדרת אירועי כשל וכמעט כשל

על מנת לנטר ולנהל אירועי כשל וכמעט כשל, נדרש להגדירם. חוזר ניהול סיכונים 2020 הגדיר אירועי "כשל" ו"כמעט כשל" ו"אירועי כשל מהותיים" ואף התע"א הגדירה במסמכיה אירועים אלה.

נמצא כי הגדרות התע"א לאירועי כשל וכמעט כשל ולאירועי כשל מהותיים אינם תואמים את הגדרות חוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות. להלן פירוט:

הגדרת אירועי כשל או כמעט כשל: בחוזר ניהול סיכונים 2020 - סיכון שהתממש וכתוצאה מכך נוצר לחברה נזק או כמעט נזק. לעומת זאת, במסמך "מדיניות ניהול סיכונים תאגידיים" ובנוהל ניהול סיכונים של התע"א - אירוע שהתרחש וכתוצאה מהתממשותו נגרם או עלול היה להיגרם נזק משמעותי לחברה; כלומר, לא כל נזק או כמעט נזק מבסס אירוע כשל, אלא רק נזק משמעותי. אשר לאירוע כשל או כמעט כשל בהתייחס לאירועי מעילות והונאות יצוין כי במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" אין הגדרה בעניין זה. עוד יצוין כי במצגת הדרכה שהוצגה באפריל 2023 לרפרנטים לניהול סיכונים במסגרת ועדת להיגוי ניהול סיכונים נכתב כי אירוע מעילה והונאה בכל סכום הוא אירוע כשל, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הגדרת "אירוע כשל" בנוהל החברה ובמסמך "מדיניות ניהול סיכונים תאגידיים".

אשר לאירועי "כמעט כשל" יצוין כי בישיבת דירקטוריון בינואר 2023 בנושא "דבר יו"ר הוועדה לניהול סיכונים" מסרה יו"ר הוועדה לניהול סיכונים כי הוצג לוועדה מסמך סיכום לשנת 2022 ותוכנית עבודה לשנת 2023 של מערך ניהול סיכונים, וכי היא התרשמה כי אירועי "כמעט כשל" מנוהלים בצורה פחות טובה בחברה. יו"ר הדירקטוריון סיכם כי הוא מציע שההנהלה תגדיר מהו אירוע "כמעט כשל", ולמי וכיצד מדווחים. הדירקטוריון החליט בישיבה כי על ההנהלה להציג לדירקטוריון תוך 60 יום את הצעתה לטיפול במקרי "כמעט כשל" לרבות הגדרתם, למי מדווחים וכיצד יטופלו.

בישיבת דירקטוריון התע"א מינואר 2023 הנוחה הדירקטוריון את ההנהלה להציג לו תוך 60 יום את הצעתה לטיפול במקרי "כמעט כשל" לרבות הגדרתם, למי מדווחים וכיצד יטופלו. נמצא כי במועד סיום הביקורת (יולי 2023) לא גיבשה התע"א הצעה בעניין זה.

סמנכ"ל ומזכיר התע"א מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2023 כי ההחלטה הועברה לטיפול של ועדת הביקורת לנוכח הממשקים בין הנושא ובין סוגיות רחבות יותר בהיבטים של תחקור פרויקטים, וכי בהתחשב באילוצי לוחות הזמנים ובריבוי הנושאים העומדים לפתחה של ועדת הביקורת, הנושא מתוכנן לעלות לדיון בוועדה המתוכנן להתקיים באוגוסט 2023.

הגדרת אירועי כשל מהותיים: בחוזר ניהול סיכונים 2020 - סיכון שהתממש וכתוצאה מכך נוצר לחברה נזק מוערך בסכום שהוגדר כסכום נזק מהותי על ידי החברה או מקרה של מעילה או הונאה. לעומת זאת, במסמך "מדיניות ניהול סיכונים תאגידיים" של התע"א אין הגדרה של



אירוע כשל מהותי⁵⁷. עם זאת, המסמך כולל קריטריונים כמותיים ואיכותיים להגדרת חומרת סיכון, ללא התייחסות למעילה והונאה בהקשר זה. גם במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" אין הגדרה לאירוע כשל מהותי בהתייחס לאירועים אלה. בנוהל ניהול סיכונים נקבעו קריטריונים להערכת חומרת נזק בגין אירועי כשל או כמעט כשל, לרבות אירועים בחומרה מהותית, וביניהם: מעילה שנעשתה ידי נושא משרה או מעילה בהיקפים מהותיים או גניבת מידע עסקי מהותי.

מומלץ כי הנהלת התע"א תפעל להגדיר במסמכיה, ובהם מסמך מדיניות ניהול סיכונים תאגידי ומסמך מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות וכן בנוהלי החברה, אירועי כשל וכמעט כשל ואירועי כשל מהותיים, ובכלל זה תגדיר אירועים אלה בתחום המעילות וההונאות, וזאת באופן המתיישב עם חוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות ובהתייחס לחובות הדיווח שלה כתאגידי מדווח. היעדר הגדרות לאירועים אלה עלול לפגוע באופן הניהול הנדרש עם קרות האירועים.

בתשובתה מסרה התע"א לעניין הגדרת "אירוע מעילה והונאה מהותי" במסמך מדיניות "מעילות והונאות" כי היא תבחן את הצורך בעדכון המסמך. עוד מסרה כי בישיבת ועדת הביקורת מאוגוסט 2023 נדונו הטיפול במקרי "כמעט כשל" מהותיים והגדרתם.

הערכת סיכונים מעילות והונאות בתע"א

לפי מדריך ה-COSO, על חברה לבצע הערכת סיכונים מקיפה במטרה לזהות שיטות מעילה והונאה וסיכונים ייחודיים, להעריך את השפעתם ואת סבירות התרחשותם, לבחון פעולות בקרה קיימות וליישם פעולות למזעור סיכונים הונאה שזיריים.

סקר סיכונים מעילות והונאות

בהתאם למדריך ה-COSO, מבצעת התע"א סקר מעילות והונאות, אותו היא מעדכנת לכל הפחות אחת לארבע שנים. הסקרים בוצעו בשנים 2011, 2015, 2017 ו-2020. במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" של התע"א נכתב כי סקר סיכונים מעילות והונאות הוא אחד הכלים החשובים למניעת סיכונים אלה, ובמסגרתו ייקבעו סיכונים מפתח בנושא מעילות והונאות.

בשנים 2020 - 2021 ביצעה התע"א סקר סיכונים מעילות והונאות אחרון, בניהולה של הסמנכ"לית היועצת המשפטית של החברה⁵⁸. בסקר מופו 40 סיכונים, מהם נבחרו עשרה סיכונים מפתח (הסיכונים שדורגו כגבוהים ביותר). ועדת הביקורת של הדירקטוריון אישרה את הסקר באפריל 2021. בהתאם למסמך סיכום הסקר, שלבי העבודה לעריכתו כללו: הגדרה ואפיון של קטגוריות סיכונים מעילות והונאות; איסוף ומיפוי של סיכונים מעילות והונאות וקביעת קריטריונים לדירוג; דירוג של סיכונים מעילות והונאות, ביצוע הסקר ותיקוף תוצאותיו; ניתוח תוצאות הסקר וגיבוש המלצה לרשימת סיכונים מפתח, הצגת תוצר סקר סיכונים מעילות והונאות וסיכום רשימת סיכונים מפתח. על פי נתוני התע"א, השיבו על הסקר 72% מהנשאלים, ובסך הכול: 40 עובדים בדירוג של מנהלי מפעל ומעלה⁵⁹ ו-11 חברי ועדת ההיגוי אשר מונו לצורך ביצוע הסקר ומתן המלצה לסיכונים המפתח⁶⁰.

⁵⁷ כאמור, הגדרת "אירוע כשל" במסמך מתייחסת רק לאירוע הכרוך בנזק משמעותי ואינה כוללת התייחסות למעילות והונאות.

⁵⁸ בדצמבר 2019 מינתה היועצת המשפטית של החברה ועדת היגוי לביצוע הסקר בראשות סגן היועצת המשפטית. בין חברי הוועדה: נציגים מארגון הכספים, נציגים מארגון משאבי אנוש, נציגי החטיבות השונות, נציג מארגון הביטחון ונציג מערך ניהול סיכונים.

⁵⁹ 13 סמנכ"לים ומנהלי חטיבות ו-27 מנהלי יחידות עסקיות ובעלי תפקיד בדירוג מקביל בחברה.

⁶⁰ בהם ראשי מינהל, דרג הכפוף למנהלי מפעלים או מקביליהם.



הסיכון למעילות והונאות קיים בכל תחומי הפעילות של התע"א ובכל תהליכי העבודה שלה. בביקורת עלה כי מספר המדרגים בפועל בסקר סיכוני מעילות והונאות היה קטן (51 מדרגים) יחסית למספר המדרגים בפועל בסקר ניהול סיכונים תאגידי (360 מדרגים). עוד עלה כי הגם שסיכוני מעילות והונאות רלוונטיים לכל תהליכי העבודה המרכזיים בחברה, שבהם משתתפים עובדים בדרגות שונות, הסקר דורג על ידי עובדים בדירוג של מנהלי מפעל ומעלה וכן חברי ועדת ההיגוי. המספר הקטן יחסית של המדרגים ואי שילובם של עובדים ומנהלים מיחידות החברה השונות ובדרגי עבודה שונים עלול לפגוע בהליך הערכת סיכוני מעילות והונאות.

נוכח קיומם של סיכוני מעילות והונאות בכל תהליכי החברה, המערבים עובדים בכל הדרגות, מומלץ כי הנהלת החברה תשקול להגדיל את מספר המשתתפים בסקר המעילות וההונאות ולשלב בו עובדים בדרגות שונות, לרבות אלה שמבצעים בפועל את התהליכים הנבחנו.

בתשובתה מסרה התע"א כי בסקר סיכוני מעילות והונאות שהיא צפויה לבצע בשנת 2024 מתוכנן כי הסיכונים ידורגו על ידי עובדים מרמת ראשי מנהל ומעלה (שמספרם גדול מ-500).

דירוג סיכוני מעילות והונאות בסקר

הערכת הסיכונים במסגרת סקר סיכוני מעילות והונאות התבססה על חישוב של עוצמת הסיכון (בסולם של 1 עד 25), באמצעות מכפלה של ממוצע הסבירות להתממשות הסיכון (בסולם של 1 עד 5) וממוצע החומרה של הסיכון (בסולם של 1 עד 5).

דירוג חומרת סיכוני מעילות והונאות בסקר

חומרת הסיכון בסקר שביצעה התע"א דורגה בטווח שבין 1 ל-15⁶¹. הקריטריונים שנבחרו לדירוג חומרת הסיכון בסקר סיכוני הונאות ומעילות שערכה התע"א הם: פגיעה כספית ישירה בחברה, פגיעה רגולטורית ופגיעה בתדמית החברה בקרב הציבור, הרגולטורים ובעלי העניין. יצוין כי סכומי הפגיעה הכספית הישירה שהוגדרו עבור סיכוני מעילות והונאות זהים לאלה שהוגדרו עבור הסיכונים התאגידיים.

על פי קריטריונים אלה, הסיכונים הנוגעים לנושא טוהר המידות, ובהם: "דיווח שעות כוזב", "זיוף החוזרי הוצאות" ו"זיוף פרטים אישיים", דורגו על ידי משתתפי הסקר בציון חומרה בטווח בין 1 ל-2 ("לא מהותי" עד "נמוך"), והם מוקמו במקומות 30, 34, ו-39, בהתאמה, מתוך 40 הסיכונים שדורגו.

בהקשר זה יצוין כי מנהל הסיכונים הראשי מסר לצוות הביקורת בפברואר 2023 בנושא סיכוני מעילות והונאות כי "התרחשות סיכון זה לא צפויה להיות בסכום שימוטט את החברה". בתשובתה הוסיפה התע"א כי האמור מתבסס על בחינה של סיכוני המעילות וההונאות והשפעתם הפוטנציאלית השווישונית נוכח התהליכים והבקורות הרבות המיושמות בחברה.

עוד יצוין כי לפי חוזר ניהול סיכונים 2020, מקרה של מעילה או הונאה הוא אירוע כשל מהותי. זאת ללא שצוין בחוזר היקף כספי.

אשר להיקף הכספי של מעילות והונאות כקריטריון לקביעת חומרת הסיכון, יצוין כי במאמר מקצועי⁶² בנושא "מעילות עובדים בארגונים עסקיים ודרכים להתמודדות" מינואר 2019 נכתב כי אחת ההצדקות שיש לעובד לבצע מעילה היא כי "היקפי המעילה לא משמעותיים ולא ישפיעו על הארגון".

61 1 - לא מהותי; 2 - נמוך; 3 - בינוני; 4 - גבוה; 5 - קריטי.

62 מאמר של פירמת רואי החשבון BDO ISRAEL (עד 2018 - BDO זיו האפט").



בביקורת עלה כי היקף הנזק הכספי הישיר שלפיו נבחנת חומרתם של סיכונים מעילות והונאות בתע"א זהה להיקף שנקבע בסקר הסיכונים התאגידי וכי סף המהותיות שלו זהה - 5 מיליון דולר. זאת, על אף שסיכונים תאגידיים המקושרים באופן ישיר לאסטרטגיית החברה ועוסקים בליבת הפעילות בה נבדלים, מבחינת פוטנציאל הנזק הכספי הכרוך בהם, מסיכונים מעילות והונאות, שהתממשותם עשויה להשפיע על החברה גם בהיבטים ערכיים ותרבותיים; על אף שהחברה רואה באירוע מעילה או הונאה בכל סכום אירוע כשל וקבעה במסמך המדיניות שלה בנושא זה כי תנקוט גישה של "אפס סובלנות" כלפי מקרים כאמור.

עוד נמצא כי על אף הרכיב הערכי הגלום בסיכונים מעילות והונאות, בהיותם בעלי פוטנציאל לפגיעה בתדמית הפנימית של הארגון ובתרבותו הארגונית, גם בסכומים קטנים, רכיב זה לא קיבל ביטוי בקריטריונים ששימשו לדירוג חומרת הסיכונים בסקר סיכונים מעילות והונאות.

נוכח החשיבות הערכית והארגונית של נושא טוהר המידות, מומלץ כי הנהלת החברה תבחן את הקריטריונים שהגדירה לדירוג חומרת סיכונים המעילות וההונאות, לרבות ביצוע מעילות בסכומים שאינם מהותיים לארגון, וכן את הבקורות הנדרשות בתהליכים אלה. זאת, בשים לב לפגיעה הערכית העלולה להיגרם מהתממשותם ולהבדל שבין סיכונים אלה לסיכונים התאגידיים.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא תבחן את שילובו של קריטריון "היקף הפגיעה בערכים ובתרבות החברה" בקריטריונים לדירוג הסיכונים.

נוסף על שילובו של קריטריון זה, מומלץ כי התע"א תבחן שנית את סף המהותיות שקבעה לעניין חומרת הנזק הכספי של סיכונים מעילות והונאות, ותעדכן אותו בהתאם לממצאי הבחינה.

דירוג סבירות התממשותם של סיכונים מעילות והונאות בסקר

דירוג סבירות הסיכון בסקר שביצעה התע"א היה בטווח של 1 עד 635. בחוזר ניהול סיכונים 2020 צוין כי ניהול סיכונים יתבסס בין היתר על אירועי כשל ועל סיכונים שהתממשו בחברה בעת מיפוי והערכה של הסיכונים.

התממשותם של סיכונים בעבר, בלי שנעשו פעולות למניעת הישנותם, וקיומן של פרצות במערכי ההגנה בארגון מעלים את הסבירות להתממשות סיכונים מעילה והונאה רלוונטיים. כמו כן, קיומן של נורמות התנהגותיות של חוסר יושר מעלה אף הוא את הסבירות לביצוע פעולות מסוג זה. בעניין זה מציין "המדריך השלם לביקורת חקירתית" משנת 2021⁶³ כי מרבית העובדים יפעלו לפי הנורמות המקובלות בארגון, ואם קיימת נורמה של גניבות וחוסר יושר של עובדים בארגון, כך גדל מספר העובדים שיצטרפו למעגל הגניבות.

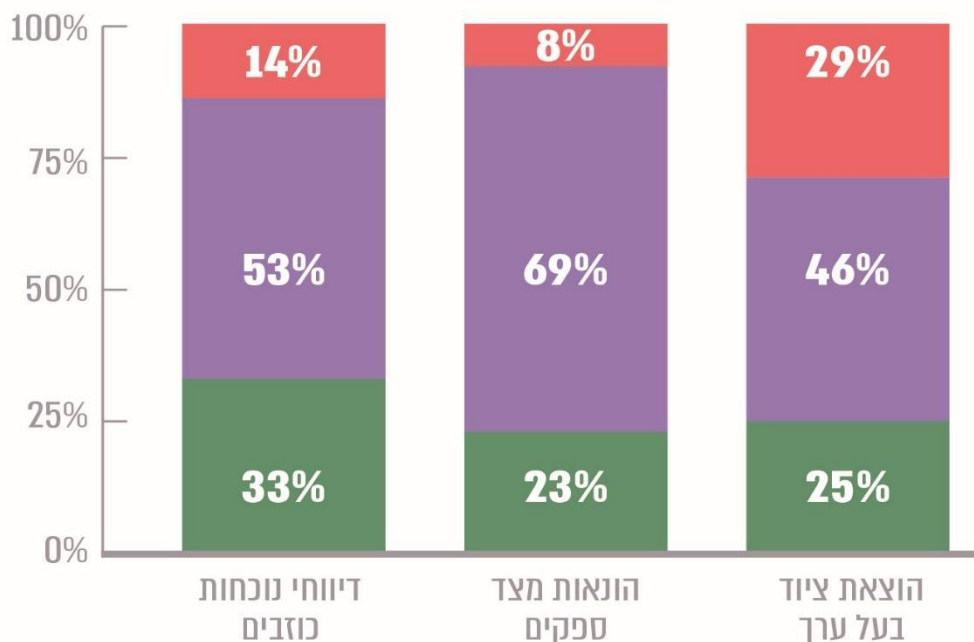
להלן בתרשים 4 יוצגו תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה בדבר סבירות התרחשות אירועי מעילות והונאות:

63 - לא מהותי; 2 - נמוך; 3 - בינוני; 4 - גבוה; 5 - קריטי.

64 עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 45 ו-200.



תרשים 4 : התפלגות הערכותיהם של עובדי התע"א לגבי סבירות התרחשותם של אירועי מעילה והונאה, לפי סוגיהם



■ לא קיימת אפשרות כזאת ■ אינני יודע אם קיימת אפשרות כזאת ■ קיימת אפשרות כזאת

על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 23% עד 33% מהמשיבים על שאלון משרד מבקר המדינה סברו כי קיימת אפשרות בחברה לאירועי מעילות והונאות מסוגים שונים, ובהם הוצאת ציוד בעל ערך מהחברה, הונאות מצד ספקים ודיווחי נוכחות כוזבים.

באפריל 2021 אישרה כאמור ועדת הביקורת של הדירקטוריון את סקר סיכוני מעילות והונאות המעודכן של החברה. הקריטריונים שנקבעו בסקר לדירוג סבירות התממשות הסיכון הם : שכיחות (משך הזמן המוערך להתממשות הסיכון) וההסתברות להתממשות הסיכון בשלוש השנים הבאות. ממוצעי מדד הסבירות בסקר סיכוני מעילות והונאות היו בדירוג שבין 1.7 ל-2.8⁶⁵ - דירוג נמוך עד בינוני.

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הסיכונים שדורגו בסקר סיכוני מעילות והונאות ובין הסיכונים שהתממשו בשנים 2019 - 2023⁶⁶ העלתה כי הסיכונים שהתממשו בשנים אלה הוערכו כבעלי סבירות התרחשות נמוכה מ-3 (בסולם של 1 - 5), כלומר - כסיכונים שהסיכוי להתרחשותם הוערך כנמוך עד בינוני, קרי - כי לכל היותר קיים סיכוי של 40% - 60% שהאירוע יתרחש, והאירוע

⁶⁵ לפי סולם הסבירות בסקר סיכוני מעילות והונאות דירוג 1 הוא בסיווג לא מהותי שמשמעותו כי קיים סיכוי נמוך מ-20% שהאירוע יתרחש וכי האירוע יכול להתרחש רק במקרים יוצאי דופן ; דירוג 2 הוא בסיווג נמוך שמשמעותו כי קיים סיכוי של 20% - 40% שהאירוע יתרחש וכי האירוע יכול להתרחש מתישהו במהלך חמש עד עשר השנים הבאות ; וסיווג 3 הוא בדירוג בינוני שמשמעותו כי קיים סיכוי של 40% - 60% שהאירוע יתרחש וכי האירוע יכול להתרחש מתישהו במהלך השנתיים עד חמש השנים הבאות.

⁶⁶ עד ל-30.6.23, בהתאם לנתונים שמסרה מנהלת מערך ניהול הסיכונים בתע"א. שני אירועים נוספים התקבלו מגורמים אחרים.



עשוי להתרחש מתישהו במהלך השנתיים עד חמש השנים הבאות⁶⁷. התממשות הסיכונים הייתה כדלהלן:

1. הסיכון "תשלום פיקטיבי דרך ספק קיים" שדורג במקום ה-17 בסקר הסיכונים וסבירות התרחשותו הוערכה ב-2.05 - התממש בשנת 2019 ובשנת 2021⁶⁸;
2. הסיכון "גניבה או שימוש פרטי ברכוש החברה", שדורג במקום ה-25 וסבירות התרחשותו הוערכה ב-2.38 - התממש בשנת 2020⁶⁹;
3. הסיכון "דיווח שעות כוזב", שדורג במקום ה-30 וסבירות התרחשותו הוערכה ב-2.6 - התממש כמה פעמים בשנת 2022⁷⁰;
4. הסיכון "זיוף החזרי הוצאות", שדורג במקום ה-34 וסבירות התרחשותו הוערכה ב-2.43 - התממש בשנת 2023⁷¹;
5. הסיכון "ניצול הרשאות לביצוע שינויים במערכות מידע" שדורג במקום ה-36 וסבירות התרחשותו הוערכה ב-1.72 - התממש פעמיים בשנת 2022⁷².

בביקורת עלה כי סיכונים שהתממשו מינואר 2019 עד יוני 2023 לא דורגו בין עשרים הסיכונים הגבוהים ביותר בסקר סיכונים מעילות והונאות משנת 2021, ובהם: מקרים של דיווח שעות כוזב, מקרים של ניצול הרשאות לביצוע שינויים במערכות מידע, גניבה או שימוש פרטי ברכוש החברה וזיוף החזרי הוצאות; מה שעלול להעיד על איכות הערכת הסבירות להתממשות הסיכונים.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא מבצעת סקר מעילות והונאות אחת לארבע שנים, ובמסגרתו נבחנים אף התממשות אירועי עבר.

מומלץ כי מערך ניהול הסיכונים של התע"א יבחן בין מועדי ביצועם של הסקרים, באופן עיתי, את דירוג סבירות הסיכונים, בשים לב לסיכונים שהתממשו בינתיים, ובהתאם לכך את הצורך בעדכון דירוג הסיכונים.

פיזור הדירוג של סיכונים מעילות והונאות בסקר

בסקר סיכונים מעילות והונאות שנעשה בתע"א בשנים 2020 - 2021 מופו 40 סיכונים. להלן פיזור הציונים של 20 סיכונים מעילות והונאות הגבוהים ביותר כפי שדורגו בסקר, בהתאם לדירוג חומרתם וסבירותם, במפת חום⁷³:

⁶⁷ בשנת 2022 התרחש אירוע שנמצא במועד סיום הביקורת בחקירת מלמ"ב, ובמסגרתו התממשו כמה סיכונים, ובהם: דיווח שעות כוזב וניצול הרשאות לביצוע שינויים במערכות מידע.

⁶⁸ מקרים של התחזות לספק ושינוי חשבון הבנק שלו. בשנת 2021 הסיכון התממש נוכח הונאה של ספק התע"א.

⁶⁹ הוצאת חלקים מהמחסן וניסיון למכירתם.

⁷⁰ עובדת מערך ההון האנושי ביצעה דיווח שעות כוזב במערכת הנוכחות עבורה ועבור עובדי קבלן; בוצעו דיווחי שעות כוזבים של חמישה עובדים; בוצעו דיווחי שעות כוזבים של עובד.

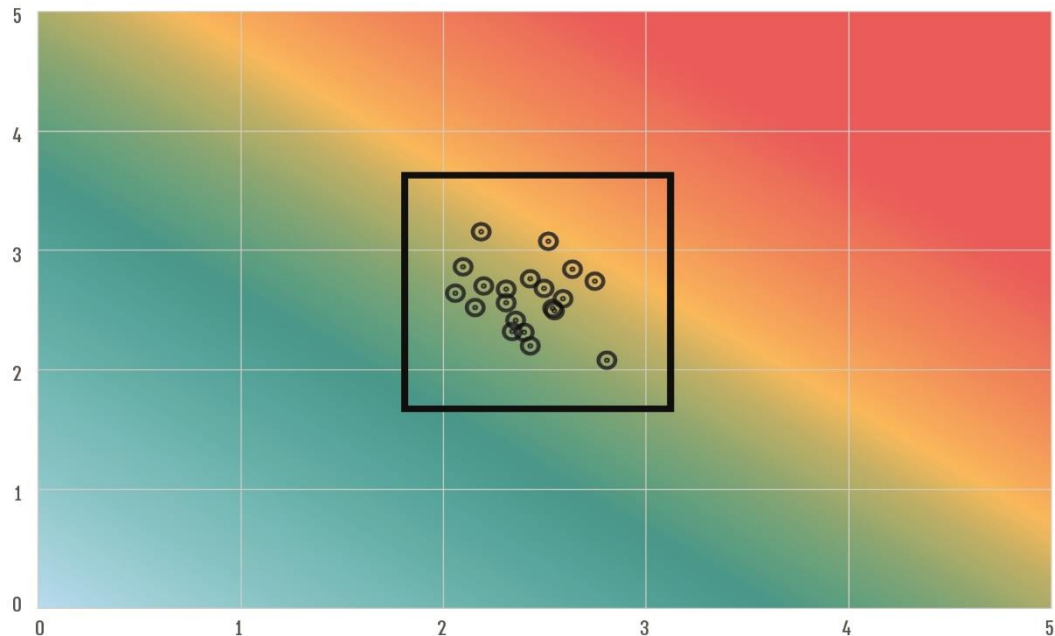
⁷¹ זיוף חשבוניות נסיעה לחו"ל.

⁷² כגון ביצוע דיווחי שעות כוזבים במערכת הנוכחות.

⁷³ מפת חום משמשת להצגת הסיכונים בהתאם לדירוגם: בציר ה-X מוצגת סבירות הסיכון ובציר ה-Y מוצגת חומרת הסיכון. הצבע החם ביותר (אדום) מעיד על סיכונים שעוצמתם קריטית ואילו הצבע הקר ביותר (ירוק) מעיד על סיכונים שעוצמתם אינה מהותית עד נמוכה.



תרשים 5: פיזור דירוג 20 הסיכונים הגבוהים ביותר - מפת חום
(בציר ה-X סבירות הסיכון ובציר ה-Y חומרת הסיכון)



על פי מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפערים בין 20 סיכונים המעילות וההונאות שדורגו כגבוהים ביותר מבחינת עוצמתם (ציוני הסיכונים) הם קטנים, וכי פיזורם במפת החום מצומצם: עוצמת הסיכונים (ציון הסיכון) שחושבה לסיכונים שדורגו במקומות 1 - 20 הייתה בין 7.71 (הסיכון שדורג במקום הראשון - "גניבת ידע") עד 5.32 (הסיכון שדורג במקום ה-20 - "הוספה או השארה של ספק במאגר ספקים שלא לצורך"), וזאת בסולם שמ-1 עד 25.

תע"א מנהלת עשרה סיכונים מעילה והונאה אשר נקבעו במסגרת סקר הסיכונים כגבוהים ביותר. סיכונים אלה מנוהלים ומדווחים באופן שוטף למערך ניהול הסיכונים ולוועדת היגוי לניהול סיכונים בחברה. יצוין בהקשר זה כי הפער בין עוצמת הסיכון שדורג במקום העשירי⁷⁴ לעוצמת הסיכון שדורג במקום ה-11⁷⁵ הוא 0.13.

סקר סיכונים מעילות והונאות מדרג סיכונים אלה על מנת למקד את החברה בסיכונים הגבוהים ביותר ולתעדף את מאמציה בהפחתתם. עם זאת עלה כי נוכח הקריטריונים שנקבעו לדירוג הסיכונים בסקר התקבלו פערים קטנים בין דירוגי הסיכונים השונים. במצב זה, התע"א מרכזת את פעילותה בעשרת הסיכונים הגבוהים ביותר על אף פערים קטנים בינם ובין הסיכונים שדורגו במקומות נמוכים יותר: פער של 0.13 (כ-0.5%) בין עוצמת הסיכון שדורג במקום העשירי בסקר לבין הסיכון שדורג במקום ה-11, ופער של 2.1 (כ-8.4%) בין עוצמת הסיכון שדורג במקום העשירי בסקר לבין הסיכון שדורג במקום ה-40, בסולם שבין 1 ל-25.

מומלץ כי בבואה לבצע סקר עדכני בנושא מעילות והונאות תשקול התע"א הוספת קריטריונים שיאפשרו לדרג את הסיכונים בתחום זה באופן מובחן יותר, על מנת שתשקיע בניהול סיכונים אלה את תשומותיה באופן מיטבי.

74 תפירת מכרז - עוצמת סיכון 6.12.

75 מתן שוחד למי מחברי ועדת המכרזים - עוצמת סיכון 5.99.



פעולות בקרה בתע"א בנושא מעילות והונאות

לפי מדריך ה-COSO, על הארגון לפתח וליישם פעילויות בקרה לזיהוי מעילות והונאות בפרק זמן סביר ולצמצום הסיכון להתרחשותם.

התרבות הארגונית בתע"א בהיבטי טוהר המידות

התרבות הארגונית כוללת את ערכיה של החברה ואת התשתית הנורמטיבית לפעולתה; והיא משפיעה על אופן התנהלותה ועל ביצועיה. באמצעות יצירת תרבות ארגונית מתאימה יכול ארגון לצמצם את הסיכון למעילות והונאות.

בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין יחסי הגומלין בין הנהלת התע"א לבין ארגון העובדים בה⁷⁶ (להלן - ועד העובדים). הדוח העלה בין היתר כי אופן טיפולה של החברה בעבירות משמעת של עובדים הביא לפגיעה חמורה בעקרונות המשטר התאגידי, וכי הדבר העביר מסר ניהולי שלילי וקידם תרבות ארגונית פסולה. עוד העלה הדוח כי חברי ועד העובדים שנחשדו בעבירות משמעת, זכו להקלות בכל הנוגע לסיווג העבירות, זאת שלא בהתאם לקביעות המבקר הפנימי של החברה ולהנחיות ועדת הביקורת של הדירקטוריון וכי הנהלת החברה לא פעלה למצות את צעדי המשמעת העומדים לרשותה⁷⁷, ללא קשר להליך המשמעת שהתקיים במסגרת ועדות הבירור הפריטטיות⁷⁸.

במרץ 2017 מסרה התע"א מספר דיווחים לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע בעניין חקירה שמתנהלת בה והפכה לגלויה⁷⁹. דיווחים אלה נגעו לחקירה של המשטרה בשיתוף מלמ"ב, שנקראה במשטרה בשם פרשת 630 (להלן - פרשת 630), במסגרתה נחקרו עשרות מעובדי התע"א, בהם בכירים בחברה ובוועד העובדים⁸⁰, לרבות עובדים ומנהלים שהיו מעורבים באירועים שנזכרו בדוח מבקר המדינה שלעיל. במסמך מספטמבר 2018 של ארגון ההון האנושי למנכ"ל התע"א צוין כי בין החשדות שיוחסו לעובדים היו מרמה, הפרת אמונים ולקיחת שוחד. הפרשה הסתיימה בהרשעת עובד ודירקטור ובהליכים משמעתיים שנקטה החברה נגד עובדים ומנהלים. לדברי גורמים בכירים בתע"א, פרשת 630 יצרה טלטלה בקרב מנהלי החברה ועובדיה.

לאחר חשיפת פרשת 630 נקטה התע"א לאורך השנים במספר פעולות רלוונטיות שנועדו לשפר בין היתר את תהליכי הדיווח וזרימת המידע בחברה, ובכלל זה כתיבת נוהל בעניין דיווח נושאי משרה ועובדים אודות אירועים שנוגעים לרשויות חוק ועדכון נוהל תלונות ופניות עובדים וציבור, בין היתר באופן שהוסדרה בו החלטת ועדת הביקורת של הדירקטוריון כי תלונות הנוגעות לחברי ועד העובדים תועברנה לבדיקת גורם מקצועי מחוץ לחברה, לאחר היוועצות עם יו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון. כמו כן נחתם בנובמבר 2021 הסכם קיבוצי מיוחד - בורות בנוגע להליכי משמעת⁸¹ שהגדיר מנגנון הכרעה בהליכי משמעת.

76 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: התעשייה האווירית לישראל בע"מ - יחסי הגומלין בין הנהלת התעשייה האווירית לישראל בע"מ לבין ארגון העובדים בה (2018), עמ' 1 - 80. הדוח עסק בשנים 2013 עד 2016.

77 כגון הגשת תביעות נזיקין נגד עובדים שהסבו נזקים לחברה.

78 ועדה פריטטית - ועדה בהשתתפות נציגי החברה ונציגי ועד העובדים במספר שווה של נציגים מכל צד. הוועדה עוסקת במחלוקות או בסכסוכים הקשורים ליחסי העבודה ומנסה להגיע להחלטה המוסכמת על חברה.

79 במאי 2017 דיווחה החברה כי היא מעריכה שלחקירת המשטרה לא תהיה השפעה מהותית על פעילות החברה ועסקיה.

80 לפי מסמך מספטמבר 2018 מארגון ההון האנושי למנכ"ל החברה נעצרו כעשרה עובדים, בהם חברי ועד העובדים ומזכיר ועד העובדים דאז, וכ-27 עובדים נוספים נחקרו באזהרה, בהם מנהלים.

81 בתע"א קיים הסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בין החברה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל (כשמה אז), שנחתם בשנת 1979 ומתעדכן מפעם לפעם. בנובמבר 2021 נחתם תיקון להסכם הקיבוצי, הקובע מנגנון בורות מיוחד המתבצע לפני בורר יחיד, ואשר מופעל במקרים שבהם לא הושגה הסכמה בוועדה הפריטטית או הכרעה משותפת בין סמנכ"ל ההון האנושי ומזכיר ועד העובדים.



בשנים 2019 - 2023 (בתקופה הנבדקת) התגלו בחברה אירועי מעילות והונאות מסוגים שונים, ובהם:

1. התחזות גורם מחוץ לחברה לספק של החברה.
2. פעולה של מנהל שאישר הזמנות לחברה בה מועסקת אשתו, בניגוד להסדר ניגוד העניינים שעליו היה חתום.
3. גניבת פריטים בשווי כמיליון ש"ח מחצרי החברה וניסיון למכור אותם.
4. שינוי מחירים בהסכם מסגרת עם ספק החברה, בניגוד לנוהלי התע"א.
5. מסירת עבודות לקבלן בניגוד לנוהלי התע"א.
6. זיוף חשבוניות של הוצאות נסיעת עבודה לחו"ל.
7. בקשת שוחד מקבלן על ידי מנהל פרויקטים בתע"א.
8. זיוף דיווחי נוכחות.

זיוף דיווחי נוכחות: אחת הסוגיות הקשורות לתרבות ארגונית שאיתן מתמודדת התע"א היא הישנות מקרים של זיוף דיווחי נוכחות, זאת בין היתר נוכח האפשרות לשכפל תגי נוכחות וכן לבצע אישור עצמי במערכת דיווחי הנוכחות. בשנים 2019 - 2022 טופלו כמה מקרים כאלה.

בשנת 2021 ערך הסמנכ"ל המבקר הפנימי של התע"א ביקורת בנושא נוכחות עובדים⁸². הביקורת בוצעה במפעל מסוים אבל המלצות המבקר הפנימי ניתנו לגבי כלל החברה. בין היתר הוצגו ליקויים בבקרה על דיווחי נוכחות העובדים במערכת הנוכחות הממוחשבת וביחידת ההון האנושי במפעל שנבדק; נמצאו עובדים עם נתוני נוכחות חריגים שהוזנו ידנית; ונמצא כי היו עובדים שאישרו לעצמם שעות נוספות. בדוח הומלץ בין היתר לפעול להחלפת מערך שעוני הנוכחות לשעונים "מבוססי צי"פ" המקשים את זיוף התגים, וליישם במערכת הנוכחות בקרה כדי למנוע מעובד לאשר לעצמו שעות עבודה. הדוח נדון בישיבת ועדת הביקורת של הדירקטוריון במרץ 2023, והוועדה החליטה כי הסמנכ"ל לתפעול ידווח לה עם עליית מערכת הנוכחות החדשה לאוויר.

ראשת מינהל תכנון ובקרה במערך ההון האנושי מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי יש בחברה כ-650 שעוני נוכחות שצריך להחליף, כי החלפת השעונים מחייבת החלפת תשתיות שרתים, כי בוצע פיילוט במסגרתו הוחלפו כעשרה שעונים, וכי החלפת השעונים ותשתיות השרתים צפויה להסתיים בסוף שנת 2023.

בינואר 2024 עדכנה התע"א כי 600 שעונים הוחלפו עד לסוף נובמבר 2023, וכי החלפת 50 השעונים הנותרים התעכבה עקב מלחמת "חרבות ברזל" והיא מבוצעת בימים אלה וצפויה להסתיים עד לסוף פברואר 2024.

אשר לאפשרות הקיימת במערכת דיווחי הנוכחות לביצוע אישור עצמי - התע"א מסרה בתשובתה כי מערכת נוכחות חדשה נמצאת בפיתוח, ועם עלייתה היא אמורה למנוע לחלוטין חשיפה זו. עוד מסרה התע"א כי בדוח הביקורת הפנימית נכללו המלצות ספציפיות בנושא הרשאות לאישור עצמי, וכי היא קיבלה ויישמה אותן מייד (צומצמו הרשאות, אופיין דוח בקרה ומבוצעת סקירה תקופתית של אישורים עצמיים).

נוכח התרחשות אירועים של דיווחי נוכחות כוזבים הפיצה הנהלת התע"א לעובדים בשנים האחרונות כמה הודעות בעניין הליכי משמעת שהתקיימו בחברה, בהן פורטו בין היתר תוצאות פעילותן של ועדות בירור משמעתיות וכן עניינם של עובדים שעבודתם בחברה הופסקה. להלן כמה דוגמאות לנאמר בהודעות הללו:

1. בהודעה מטעם סמנכ"ל ההון האנושי מאוקטובר 2021 צוינו הליכי משמעת שננקטו בעניין עובדים שיצאו מהעבודה לצרכים פרטיים ללא דיווח בשעון הנוכחות כנדרש, וכן צוין כי



עבירות אלו הביאו לכך שעובדים קיבלו שכר שלא כדין על שעות שבהן הם לא עבדו בפועל, והדבר נחשב לקבלת דבר במרמה.

2. בהודעה מטעם מנכ"ל החברה מאוגוסט 2022 בעניין "אפס סובלנות לדיווחי נוכחות כוזבים" עודכנו העובדים כי ננקטים הליכי משמעת והליך במישור הפלילי נגד כמה מעובדי החברה שמסרו דיווחי נוכחות כוזבים, וצוין כי מתעורר חשש שמדובר ב"קצה הקרחון" של התופעה. לדברי המנכ"ל, המעשים החמורים האמורים, מעבר להיותם גניבה מהחברה, הם הפרת האמון שניתן באותם עובדים והם פוגעים קשות בתרבות הארגונית של החברה, השואפת למצוינות, למקצועיות ולאמינות, ופוגעים גם בפריון העבודה. כמו כן כתב המנכ"ל כי מדובר בפגיעה קשה במשמעת, וכי עובדים אחרים הנוהגים כשורה נחשפים להתנהגות חמורה זו. המנכ"ל הבהיר במכתב כי החברה תמצה את הדין עם עובדים המפרים את האמון והמשמעת.

3. בהודעה שנשלחה מטעם של סמנכ"ל ההון האנושי ומזכיר ועד העובדים באפריל 2023 צוין כי כחברה שחורטת על דגלה עקרונות של מצוינות, יושר, אמינות וטוהר המידות, חשוב לסמנכ"ל ההון האנושי ולמזכיר ועד העובדים להביא לידיעת העובדים שני אירועי משמעת חמורים אשר הגיעו להכרעה משותפת בין ההנהלה וארגון העובדים. בהודעה פורט כי התקיימו הליכי משמעת לעובדים בגין הישנות אירועים שבהם העובדים נהגו (בנפרד) לצאת במהלך יום העבודה לעיסוקים פרטיים תוך שהם מדווחים על נוכחות. עוד צוין בהודעה כי שני העובדים פוטרו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התע"א על הפצת ההודעות לעובדים בעניין הליכי משמעת שהתקיימו בחברה, תוך הדגשת עקרונות טוהר המידות להם מחויבים עובדי החברה.

נמצא כי התגלו בתע"א מקרים שבהם עובדי החברה דיווחו דיווחי נוכחות כוזבים וכי התע"א ערה להישנות מקרים אלה ולפעולות הנדרשות לצמצום מספרם, בין היתר באמצעות החלפת שעוני הנוכחות ותגי הנוכחות וביצועי שינויים במערכת דיווחי הנוכחות, אך טרם השלימה את ביצוען. אי יישום פעולות מונעות אלו עלול לאפשר את המשך דיווחי הנוכחות הכוזבים.

בתשובתה ציינה התע"א כי היא מיישמת בקרות מפצות באמצעות בדיקה בהיקפים רחבים של אישורים עצמיים ודיווחים ידניים.

מומלץ כי התע"א תוסיף לפעול לצמצום המקרים של דיווחי נוכחות כוזבים וביצוע שינויים במערכת דיווחי הנוכחות כך שימנעו אפשרות של זיוף דיווחים; וכי עד להשלמת מהלך זה היא תיישם בקרות מפצות.

תפיסת התרבות הארגונית על ידי עובדי החברה

בשאלון משרד מבקר המדינה נכללו שאלות הנוגעות לתרבות הארגונית הנהוגה בתע"א. בלוח שלהלן תוצג מידת ההסכמה של העובדים עם היגדים נבחרים:

לוח 1: מידת ההסכמה של העובדים עם היגדים לגבי התרבות הארגונית בתע"א

ההיגד	הסכמה במידה רבה ובמידה רבה מאוד
התרבות הארגונית בתע"א מעודדת יושר ואמינות	93%
הקפדה על טוהר המידות הוא נושא חשוב מאוד לחברה	96%
החברה נוקטת פעולות ברמה מספקת למניעת מעילות והונאות	91%
החברה מעודדת אותי לדווח על מקרים שבהם אני רואה חשד לפגיעה בטוהר המידות	85%

על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.



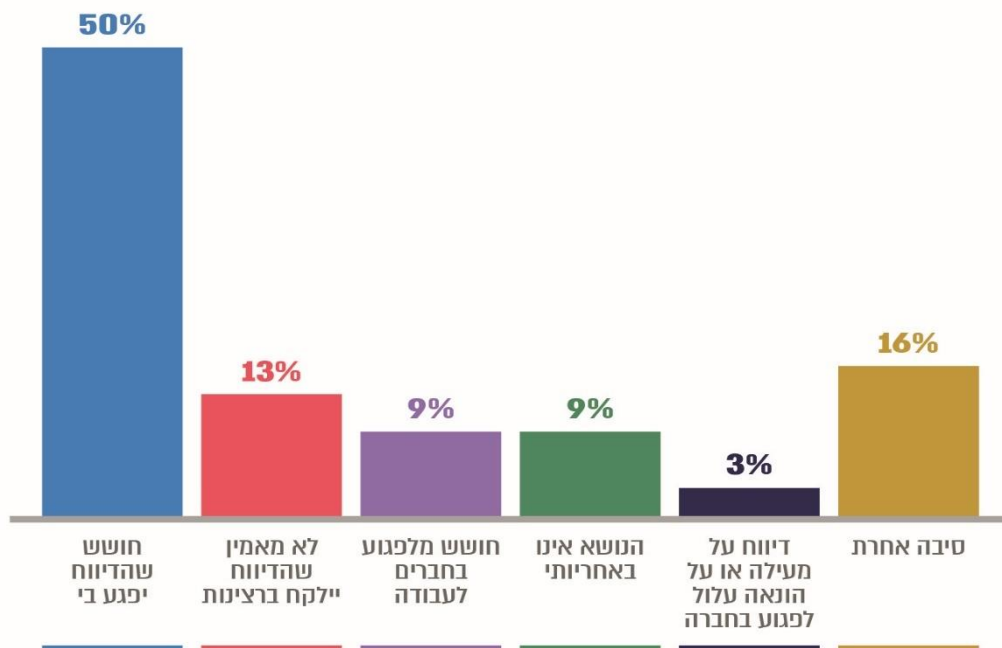
אשר לשאלה "אם היה ברשותך מידע בנוגע למעילה או הונאה שמתרחשת בחברה האם היית מדווח על כך?" - מרבית המשיבים (89% מהם) השיבו בחיוב.

מתשובות המשיבים על השאלון עולה כי מרביתם סבורים שהתרבות הארגונית בתע"א מעודדת יושרה ואמינות (93%) ושהקפדה על טוהר המידות הוא נושא חשוב לחברה (96%). עם זאת, כ-15% מהמשיבים הסכימו במידה פחותה עם ההיגד כי החברה מעודדת דיווח על מקרים של חשד לפגיעה בטוהר המידות, וכ-10% מהמשיבים ציינו שאינם יודעים אם היו מדווחים על מעילה או הונאה שמתרחשות בחברה אילו היה ברשותם מידע בנוגע להתרחשותן, וכ-1% אמרו שלא ידווחו על העניין.

יצוין בהקשר זה כי בנוהלי התע"א ישנה התייחסות להגנה על עובדים המדווחים על חשד לפגיעה בטוהר המידות. נוהל התע"א בנושא תלונות ופניות עובדים וציבור משנת 2021 קובע כי בין סמכויותיו של הממונה על תלונות העובדים לדאוג להגנה על מתלונן, ובין היתר למנוע בנסיבות העניין את גילוי פרטיו של מתלונן שביקש זאת, ולהמליץ לחברה לנקוט אמצעים למניעת פגיעה במתלונן. נוהל התע"א בנושא טוהר המידות קובע הגנה על עובדים המגישים תלונה בהתאם לחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1977.

המשיבים שענו שלא היו מדווחים או שאינם יודעים אם היו מדווחים (כ-11% מהמשיבים) נשאלו מהן הסיבות לכך. להלן בתרשים תוצג התפלגות התשובות של העובדים על השאלה.

תרשים 6: התפלגות תשובות עובדי התע"א על השאלה "מהן הסיבות לכך שלא היית מדווח על הונאה או מעילה בחברה או שאינך יודע אם היית מדווח?"



על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מחצית מהעובדים שהשיבו כי לא היו מדווחים על מעילה והונאה או אינם יודעים אם היו עושים זאת ציינו שהסיבה לכך היא החשש שהדיווח יפגע בהם; וכי כ-13% השיבו כי הסיבה היא שאינם מאמינים שהדיווח יילקח ברצינות.





תרבות ארגונית נאותה היא בסיס חיוני לפעילותה התקינה של חברה. על התע"א להוסיף ולפעול להנהגת תרבות ארגונית שמקדמת טוהר מידות ומצמצמת את הסיכון לאירועי מעילות והונאות. בין היתר על התע"א לפעול להגברת מודעות העובדים למרכזיות הנושא, לאמצעי האכיפה הקיימים בחברה לגבי ולמנגנוני הדיווח על מקרים אלה; וכן עליה לעודד את העובדים לדווח על חשד לביצוע אירועים אלה, להגביר את מודעותם להגנה לה זכאי עובד המגיש תלונה, ולהבטיח הגנה זו.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא פועלת ותמשיך לפעול לעידוד ולקידום של תרבות ארגונית נאותה בכל האמצעים העומדים לרשותה.

"קו חם" למסירת תלונות אנונימיות

אחת הדרכים הנפוצות לגילוי אי-סדרים ועבירות בחברה היא קבלת מידע מגורמים שונים כגון עובדים, לקוחות וספקים. אחד המנגנונים לקבלת מידע מסוג זה הוא מערך דיווח המאפשר להעביר מידע ותלונות הן מתוך הארגון והן מחוץ לו באופן פשוט וקל ואף בעילום שם, למי שחפץ בכך (להלן - קו חם). בסקרים בנושא מעילות שביצע לאורך השנים ארגון חוקרי המעילות הבין-לאומי (ACFE) נמצא שהקו החם הוא האמצעי הזול והטוב ביותר למניעת מעילות⁸³. למשל, בשנת 2020 פרסם ה-ACFE מחקר ובו דווח כי 43% ממקרי המעילה נחשפו לראשונה בעקבות דיווח או תלונה שהתקבלו ממקור שמתוך הארגון או מחוץ לו⁸⁴.

בנוהל התע"א בנושא "תלונות ופניות עובדים וציבור" נכתב בין היתר כי החברה רואה בטיפול ובניהול תלונות ופניות מטעם העובדים או הציבור אמצעי לשיפור ניהול עסקיה והבקורות שהיא מפעילה וכן אמצעי לטיפול המוניטין של החברה ותדמיתה. על פי הנוהל, המבקר הפנימי של החברה משמש כממונה על התלונות⁸⁵ והפניות⁸⁶ של העובדים והציבור⁸⁷, והוא מדווח על נושא זה להנהלת החברה ולוועדת הביקורת של הדירקטוריון אחת לשנה⁸⁸. לפי הנוהל, ניתן להגיש תלונות באופן גלוי או אנונימי, בעל-פה או בכתב או באמצעות מערכת התלונות והפניות הנמצאת באתר של החברה במרשתת (אינטרנט).

ב-10.1.23 ביצע צוות הביקורת במשרד מבקר המדינה פנייה אנונימית לקו החם של התע"א מתוך אתר המרשתת של החברה לצורך בחינת אמצעי זה, וב-15.1.23 התקבלה שיחת טלפון מעובדת מחלקת הביקורת הפנימית בחברה בנוגע לפנייה האמורה. המנגנון נמצא תקין.

בשנת 2021 התקבלו במערכת "הקו החם" וטופלו 27 תלונות, ובשנת 2022 - 22 תלונות⁸⁹. במערכת התלונות והפניות מתועדים לגבי כל תלונה הפרטים האלה: תאריך הגשת התלונה, מהות התלונה, היחידה שהתלונה נסבה עליה, בעלי התפקידים שעליהם הוגשה התלונה, תמצית התלונה, סטטוס הטיפול בתלונה, תאריך סיום הטיפול בתלונה ותוצאות הטיפול בה.

בשאלון משרד מבקר המדינה נכללו שאלות הנוגעות לקו החם. להלן בתרשים 7 תוצג התפלגות המענה של העובדים שהשיבו במסגרת השאלון על השאלה "האם לפי הידוע לך קיים בחברה מערך

83 ראו בספר: עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021).

84 כגון לקוחות, מתחרים וספקים.

85 תלונה - טענה על מעשה או מחדל של הארגון או של גורם מטעמו, לרבות טענה בנוגע לאי-מילוי חובה על פי דין או בניגוד לנוהלי החברה או למינהל התקין, לרבות מעשה או מחדל בתחום האתי.

86 פנייה - בקשה למידע או לסיוע שאין בה מרכיב של תלונה ושהטיפול בה אינו מצריך תהליך רשמי של בירור או בדיקה.

87 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מאפשר למבקר הפנימי של חברה לשמש, נוסף על תפקידו, כממונה על תלונות העובדים או הציבור.

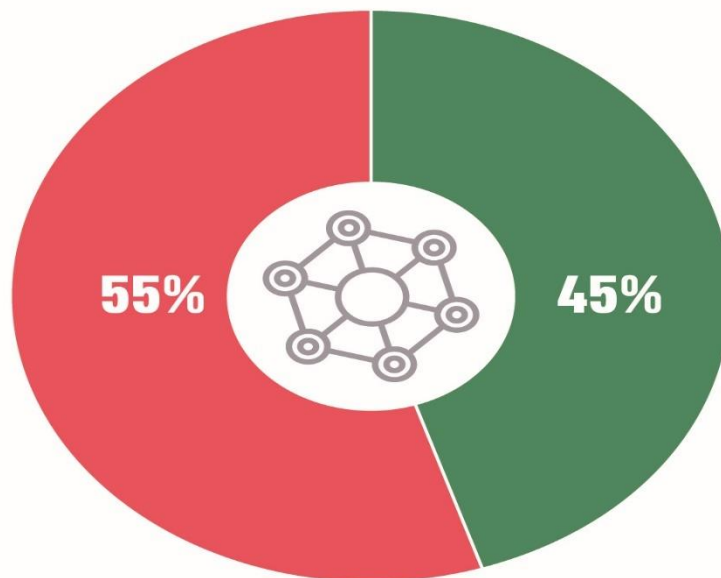
88 נושא התלונות והפניות של העובדים והציבור מוצג בפועל פעמיים בשנה להנהלת החברה ולוועדת הביקורת של הדירקטוריון. במסגרת הצגת עבודת מערך הביקורת הפנימית.

89 התלונות עסקו בנושאים אלה: יחסי עבודה; ניהול ומשאבי אנוש; משמעת, קוד אתי וטוהר מידות; תהליכי עבודה; אי-עמידה ברגולציה; ביטחון ובטיחות.



דיווח אנונימי ("קו חס"), ובתרישים 8 יוצג פילוח תשובות העובדים על השאלה לפי: סקטור בחברה, חטיבה ומספר שנות העבודה בחברה.

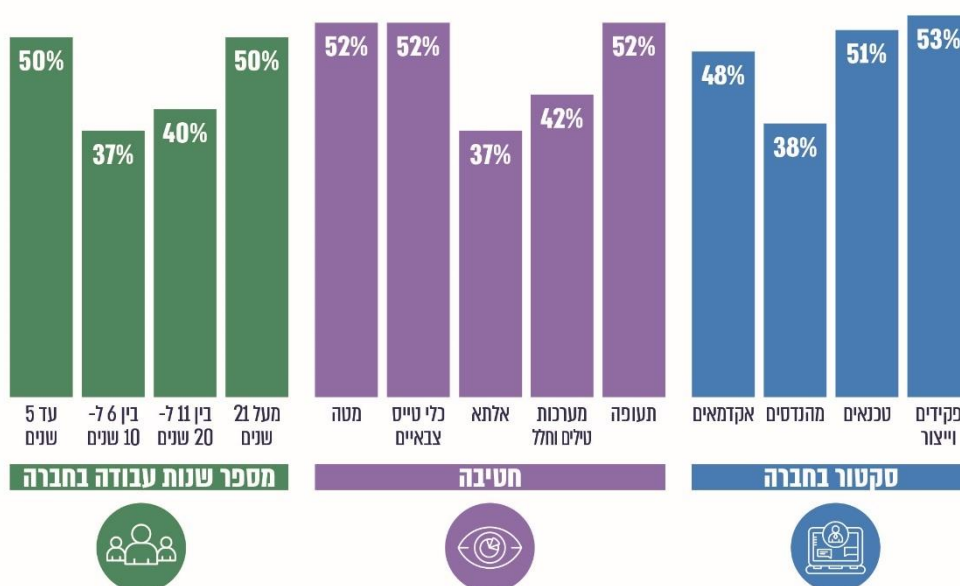
תרישים 7: מענה העובדים על השאלה לגבי דבר קיומו של "קו חס"



■ לא מכירים את הקו החס ■ מכירים את הקו החס

על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.

תרישים 8: פילוח מאפייני העובדים שהכירו את קיומו של "הקו החס"



על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.



מתרשימים 7 ו-8 עולה כי 55% מהמשיבים אינם ערים לקיומו של ה"קו החם"; כי בחטיבות אלתא ומערכות טילים וחלל המשיבים מכירים את ה"קו החם" פחות מאשר עובדי יתר החטיבות (37%-37% ו-42% בהתאמה לעומת 52%); כי סקטור המהנדסים מכיר פחות את ה"קו החם" יחסית לסקטורים האחרים (38% לעומת כ-51% במוצע); וכך גם עובדים הנמצאים בחברה 6 - 20 שנים (38.5% במוצע לעומת 50%).

מומלץ כי החברה תפעל להעלאת המודעות של כל עובדיה לדיווח באמצעות ה"קו החם", לרבות במקרים של פגיעה בטוהר המידות בחברה. זאת, נוכח החשיבות שמייחסת החברה לניהול תלונות ופניות של העובדים והציבור לשיפור ניהול עסקיה, לשיפור הבקורות שהיא מפעילה ולטיפול מוניטין החברה ותדמיתה, ונוכח חשיבותו של ה"קו החם" לגילוי אי-סדרים, להגברת האמון שבין העובדים לחברה וליצירת הרתעה בקרב העובדים מביצוע פעולות אסורות.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא פועלת באופן שוטף להעלאת המודעות בנושא במגוון אמצעים, וכי תפעל לקידום המודעות באמצעים הקיימים ובאמצעים נוספים. עוד מסרה כי ארגון הביקורת הפנימית פועל בימים אלה לשדרוג האתר הפנימי של החברה (אינטראנט), ובמסגרתו אופיין גם דף יצירת קשר והגשת פנייה או תלונה, לרבות תלונה אנונימית, כפי שקיים באתר האינטרנט של החברה.

רוטציה בתפקידים רגישים

אחת הבקורות העיקריות אשר עשויה להביא לצמצום מעילות היא רוטציה של עובדים בתפקידי מפתח, שיש להם גישה לכספי החברה ולנכסיה, כגון: קניינים ואנשי חשבות וכספים. תחלופה של עובדים בתפקידים אלו עשויה להקשות על עובד המעוניין לבצע מעילה בנכסי הארגון. לדוגמה, היא יכולה להקשות על יצירתו של קשר אישי בין עובד הארגון לבין גורם שמחוץ לארגון שעומו הוא עובד⁹⁰, אשר עלול להיות מנוצל לרעת הארגון⁹¹. נוסף על כך, עצם העובדה שעובד יודע כי יוחלף בתפקיד ומישהו אחר יבדוק את נאותות פעילותו, יוצרת הרתעה⁹², נוכח ידיעתו של העובד שתקופת כהונתו בתפקיד קצובה בזמן, ואחריה ימלא עובד אחר את תפקידו ויוכל לחשוף תקלות ואי-סדרים.

אמנת האומות המאוחדות נגד השחיתות⁹³, שממשלת ישראל אשררה⁹⁴, קוראת, בין היתר, למדינות החברות בה לאמץ נהלים לקביעה של רוטציה בתפקידים של עובדי ציבור שנחשבים "פגיעים במיוחד לשחיתות"⁹⁵.

הרוטציה אומצה, למשל, בענף הבנקאות. בהוראת המפקח על הבנקים⁹⁶ בנושא "רוטציה וחופשה רציפה" משנת 2004 נכתב כי מדיניות המחייבת רוטציה בתפקידים של מנהלים ועובדים, היא ממרכיביה החשובים של הבקרה הפנימית בתאגיד הבנקאי והיא עשויה להקשות את יישומן של טכניקות מסוימות לביצוע מעילות והונאות או לסייע בגילוי המוקדם. לפי ההוראה - דירקטוריון התאגיד הבנקאי יקבע מדיניות רוטציה, שתתייחס לזיהוי התפקידים הרגישים, פרק הזמן המרבי,

⁹⁰ עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 170.

⁹¹ ראו גם מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 715 - 764.

⁹² עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 203.

⁹³ United Nations Convention Against Corruption

⁹⁴ האמנה אומצה על ידי העצרת הכללית של האומות המאוחדות בהחלטה 58/4, ב-31.10.03. מדינת ישראל חתמה על האמנה ב-29.11.05 ואשררה אותה בהחלטת ממשלה מס' 4355 מ-22.12.08.

⁹⁵ UNCAC, Article 7. Public sector; section 1(b).

⁹⁶ דוגמאות לתפקידים שנחשבים "פגיעים במיוחד לשחיתות": קניינים, מנהלי כספים, חשבים, מנהלי חשבונות. עופר אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית (2021), עמ' 170.

חטיבת הפיקוח על הבנקים היא חטיבה בבנק ישראל הפועלת כרשות פיקוח על פעילות הבנקים בישראל, ובראשה עומד המפקח על הבנקים, מכוח פקודת הבנקאות, 1941, וחוק בנק ישראל, התש"ע-2010. הפיקוח על הבנקים נעשה בין היתר באמצעות הוראות ניהול בנקאי תקין שמוציא המפקח על הבנקים.



תפקידים שבהם יש קושי שמונע רוטציה בתכיפות הרצויה וקביעת בקורות פנימיות מיוחדות כפיצוי על דחיית ביצועה של רוטציה באותם תפקידים.

ארגון מבקרי המדינה הבין-לאומי, INTOSAI⁹⁷, פרסם בשנת 2019 מסמך קווים מנחים לביצוע ביקורת למניעת שחיתות בגופים ובארגונים ממשלתיים⁹⁸. בין היתר נכתב במסמך כי רוטציה של תפקידים יכולה לשמש גם ככלי למניעת שחיתות בארגון, זאת נוסף על היותה מנגנון להתפתחות ולמידה⁹⁹. עוד נכתב במסמך כי יש חשיבות לזיהוי פעילויות ותפקידים שנמצאים בסיכון בהקשרי שחיתות, וכי יש לשקול את האפשרות לקיים רוטציה בין היתר כאשר העובד מקיים קשרים הדוקים עם ספקים או עם לקוחות וכאשר עובד שולט בתהליך מסוים ומבקר אותו.

יצוין כי בין חוזרי רשות החברות הממשלתיות אין הוראות או המלצות לחברות הממשלתיות בדבר קיום רוטציה בתפקידים רגילים. נציג רשות החברות הממשלתיות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2023 כי מטרת חוזר ניהול הסיכונים היא למסד מערך ניהול סיכונים אפקטיבי בחברות והוא אינו כולל הוראות ספציפיות לעניין אופן ניטור הסיכונים והפחתתם, כדוגמת מתן הנחיה בדבר קיום רוטציה בתפקידים רגילים.

בין נוהלי התע"א אין נוהל המסדיר את הטיפול של החברה בנושא הרוטציה. עם זאת באוקטובר 2010 הציגה הוועדה לניהול סיכונים מעילות והונאות דרכים למניעת סיכונים אלה, ובהן רוטציה. לאחר מכן הנהלת החברה הפיצה הנחיות לגבי רוטציה בתחום הרכש והלוגיסטיקה: במאי 2011 הפיץ מנכ"ל התע"א הנחיה ובה נקבע כי אחת לחמש שנים יוחלפו קניינים ומנהלי ספקים וכי הרוטציה תתבצע בממוצע לגבי כ-20% מהאוכלוסייה הרלוונטית, ובאפריל 2013 הופצה הודעת כוח אדם ברוח דומה. באוקטובר 2017 הפיצו סמנכ"ל רכש ולוגיסטיקה וסמנכ"ל הון אנושי בתע"א הנחיה בנושא "רוטציה בארגוני הרכש", ובה נכתב כי עובד לא ישהה בתפקיד ניהולי או מקצועי בתחום הרכש והלוגיסטיקה¹⁰⁰ במשך תקופה שתעלה על חמש שנים, כי תכלית ההנחיה היא שאותו עובד לא יטפל בהתקשרויות עם ספק מסוים יותר מחמש שנים רצופות, וכי בהתאם לכך, הרוטציה תחול על כ-20% מכלל האוכלוסייה הרלוונטית מדי שנה¹⁰¹.

בדיון של ועדת הביקורת של הדירקטוריון מאוקטובר 2019¹⁰² ציינה אחת הדירקטוריות כי כדאי למפות תפקידים רגילים ולפעול לביצוע רוטציה במסגרת מילוי תפקידים אלה. בדיון ועדת הביקורת של הדירקטוריון מאפריל 2021¹⁰³ ציין מנהל הסיכונים הראשי דאז כי לא מתקיימת רוטציה ברכש; כי הוא סבור שחובה לקיימה; וכי המבקר הפנימי הוציא מסמך בנושא לסמנכ"ל לתפעול. בדוח ביקורת בנושא רכש והתקשרויות עם ספקים באלתא משנת 2021, אשר נדון בוועדת הביקורת של הדירקטוריון באוקטובר 2022, עלה כי ככלל בוצעה רוטציה בין אנשי הרכש שנדגמו בביקורת, אך נמצאו מקרים שבהם אף לאחר הרוטציה עובדי רכש המשיכו לעבוד עם אותם ספקים שנים רבות¹⁰⁴. לנוכח זאת הומלץ לקבוע מועד להקמת מנגנון לחסימת חתימה על הזמנות לספקים על ידי עובדי החברה העובדים מולם שלא ביצעו רוטציה בהתאם לקריטריונים שיוגדרו.

97 International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. משרד מבקר המדינה הישראלי חבר בארגון זה.

98 INTOSAI, GUID-5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention

99 במסמך צוין כי רוטציה של תפקידים היא טכניקה לתכנון משרות, אשר מקצה עובדים באופן שיטתי למשרות ולמחלקות שונות במשך תקופה של כמה שנים כדי לחשוף את העובדים לחוויות שונות ולמנוון רחב יותר של כישורים כדי להגביר את שביעות הרצון מן התפקיד ולאפשר הדרכה צולבת.

100 ראשי תחומים, קניינים או מנהלי ספקים.

101 בהנחיה צוין כי במקרים שבהם יש לעובד מומחיות מול ספקים קריטיים או ייחודיים או התמחויות בתחום רכש ספציפי, וקיים סיכון לאיבוד ידע - תתאפשר הגשת בקשה לחריגה מההנחיה.

102 בנושא "מסמך מדיניות למניעת הונאות ומעילות", ובכלל זה - מהי הונאה ומעילה, סקר מעילות והונאות שבוצע בחברה ועיקרי הממצאים.

103 בנושא "סקר מעילות והונאות".

104 נמצאו לפחות עשרה אנשי רכש שעובדים מול ספק מסוים בתקופה רצופה של לפחות שבע שנים, מהם שלושה קיבלו אישור חריג אשר התקבל מסמנכ"ל התפעול באלתא ולא ממנהל החטיבה, שלא כנדרש בהנחיה בנושא רוטציה בתחום הרכש.



בדיון הדירקטוריון מפברואר 2023 ציינה הדירקטורית שלעיל כי היא ביקשה לקיים רוטציה בתפקידים רגישים, כגון תפקידים בתחום הכספים והרכש, וסמנכ"ל הכספים ציין כי בארגון הרכש אכן מתקיימת רוטציה בין קניינים, וכי סמנכ"ל התפעול אחראי לנושא.

סמנכ"ל ההון האנושי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2023 כי המבקר הפנימי המליץ לבצע רוטציה בתחום הרכש וכי הדבר נעשה אך בהיקף שאינו מספק; כי בתחום הכספים יש ניידות במסגרת קידום עובדים אך לא מבוצעת רוטציה; וכי יש בעיה בתחום הכספים עם החשבים המפעליים שנמצאים שנים ארוכות בתפקיד, במיוחד באלתא. עוד ציין סמנכ"ל ההון האנושי כי התע"א היא ארגון שיש בו ועד עובדים שמבחינתו רוטציה אינה טריוויאלית.

רוטציה בתחום הרכש: לפי נתונים שמסר ארגון תפעול, רכש ולוגיסטיקה לצוות הביקורת במרץ 2023, במועד זה היו 14 אנשי רכש המשמשים בתפקידים יותר משבע שנים¹⁰⁵, בהם גם קניינים ומנהלי ספקים, וכן ראש מינהל רכש ולוגיסטיקה במטה אלתא המכהן תשע שנים בתפקידו; ולפי נתונים שהעביר ביולי 2023 - 74% מהעובדים במערך עומדים בלוגיקת הרוטציה שנקבעה בהנחיה כאמור (אחת לחמש שנים) ביחס לשנת 2018¹⁰⁶.

ראשת מטה סמנכ"ל תפעול, רכש ולוגיסטיקה מסרה ביולי 2023 לנציגי משרד מבקר המדינה כי מבנה הנתונים הקיים במערכת המידע אינו מאפשר שליפה מדויקת של נתוני העובדים המשמשים בתפקידים יותר מחמש שנים, וכי יחד עם זאת, הליך האפיון של אכיפת תהליך הרוטציה באמצעות מערכת המידע המרכזית של החברה (SAP) הסתיים ו"העלייה לאוויר" צפויה ברבעון הרביעי של שנת 2023. עוד מסרה כי במסגרת התהליך האמור נכתבו קריטריונים פרטניים אשר שומרים על "שיווי המשקל" הנכון לחברה על מנת שיהיה אפשר לממש באופן מלא את הנחיית הרוטציה לצד קיום מהלך העסקים של החברה.

רוטציה בתחום הכספים: לפי נתונים שהעביר ארגון ההון האנושי לצוות הביקורת ביולי 2023, נכון למועד זה היו 286 עובדים במערך הכספים. להלן יוצג פילוח ותק של העובדים שבמועד זה מילאו את תפקידים הנוכחי בארגון הכספים במשך יותר מחמש שנים:

לוח 2: פילוח ותק של עובדים המשמשים באותו תפקיד במערך הכספים יותר מחמש שנים,

יולי 2023

ותק בתפקיד	מספר העובדים	שיעורם מכלל העובדים במערך הכספים
5 עד 7 שנים	18	6.3%
7 עד 10 שנים	40	14%
10 עד 15 שנים	21	7.35%
15 עד 20 שנים	15	5.25%
יותר מ-20 שנים	9	3.1%
סה"כ יותר מ-5 שנים	103	36%

על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ביולי 2023 103 (כ-36%) מעובדי ארגון הכספים משמשים בתפקידים יותר מחמש שנים, כי 85 (כ-30%) מהם משמשים בתפקידים יותר משבע שנים ו-45 (כ-16%) מהעובדים משמשים בתפקידים יותר מעשר שנים.

¹⁰⁵ שישה מהם צפויים לפרוש בשנים 2023 - 2025.

¹⁰⁶ משמע, נידו בין החטיבות או נקלטו לפני פחות מחמש שנים.



בתשובתה מסרה התע"א כי היא מסכימה שאחת הבקורות אשר עשויה להביא לצמצום מעילות היא רוטציה בתפקידים רגישים, אך בשונה מתאגידים בנקאיים, בקרה זו אינה רלוונטית לרוב עובדי ארגון הכספים שאינם בעלי סמכויות חתימה, אינם בעלי הרשאות לטרנזקציות רגישות או בעלי גישה לכספי החברה ולנכסיה ואינם עוסקים בהעברות כספיות. עוד מסרה התע"א כי היא מקבלת את המלצות מבקר המדינה ותפעל בנושאים האלה: קביעת מדיניות לגבי רוטציה בתפקידים רגישים, מיפוי בעלי תפקידים רגישים בארגונים השונים והצגת המדיניות, המיפוי ודרכי היישום לדירקטוריון.



בביקורת עלה כי התע"א לא מיפתה תפקידים רגישים לצורך ביצוע רוטציה בין העובדים הממלאים אותם. בפועל, בתחום הרכש לא מתקיים הליך רוטציה סדור ומנוהל וכ-26% מהעובדים בתחום זה אינם עומדים בלוגיקת הרוטציה שנקבעה בהתאם להנחיית הנהלת החברה משנת 2011 ולעדכונה משנת 2017. כמו כן עלה כי בתחום הכספים לא מבוצעת רוטציה, ויש עובדים שמשמשים שנים ארוכות בתפקידם, בהם 45 עובדים (כ-8% מכלל עובדי ארגון הכספים) המשמשים בתפקידם יותר מ-15 שנים.

יצוין כי בספטמבר 2023 (לאחר מועד סיום הביקורת) נדון בוועדת הביקורת דוח ביקורת פנימית בנושא "רוטציה בין עובדים בארגוני הרכש"¹⁰⁷, ובין המלצותיו: אפיון כלי מחשובי לבקרה על רוטציה בין עובדי רכש ועדכון ושילוב הנחיה בנושא רוטציה בנוהל חברה רלוונטי; המלצות אלה התקבלו על ידי הנהלת החברה. עוד יצוין כי בדצמבר 2023 מסר סגן סמנכ"ל תפעול, רכש ולוגיסטיקה לנציגי משרד מבקר המדינה בהקשר זה כי המערכת הייעודית נמצאת בשלבי בדיקה וצפויה לעלות לאוויר ברבעון הראשון של שנת 2024, וכי טיוטת ההנחיה בנושא רוטציה במערך הרכש נמצאת בהליכי אישור.

נוכח התרומה הניכרת שעשויה להיות לקיום רוטציה של עובדים בתפקידים רגישים להפחתת סיכוני מעילות והונאות ובהתאם לנומיות בין-לאומיות בנושא זה, מומלץ כי הנהלת החברה תציג לאישור הדירקטוריון מיפוי של תפקידים רגישים, לרבות תפקידים שבהם יש גישה לשימוש בכספי החברה ובנכסיה, לרבות בתפקידי רכש וכספים; וכי היא תקבע מדיניות לגבי רוטציה בתפקידים אלה ותפעל ליישומה.

מניעת ניגוד עניינים

נוהל התע"א בעניין מניעת ניגוד עניינים אצל עובדי החברה ממאי 2018 (להלן - נוהל מניעת ניגוד עניינים) מפרט את אופן הטיפול בנושא זה. בנוהל נקבע כי טובת החברה דורשת שעובדיה ימלאו את תפקידיהם ביושר ובהגינות, ובפעילותם השוטפת עם גורמים שונים ימנעו מצבים או מעשים שבעטיים עלול להיווצר ניגוד עניינים בין טובת החברה לבין טובתו האישית של העובד. לכן בהתאם לנוהל, על עובד לדווח על כל עניין אשר עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

בנוהל מניעת ניגוד עניינים מובאות דוגמאות לניגודי עניינים, כגון מצב בו קרוב משפחה של עובד התע"א עובד אצל ספק של התע"א, או השקעה כספית של עובד או קרוב משפחתו בעסק שהתע"א מקיימת או שוקלת לקיים עימו קשרים עסקיים.

נוהל מניעת ניגוד עניינים קובע כי אחת לשנתיים חייבים עובדי החברה בתפקידים מסוימים לחתום על טופס הצהרה למניעת ניגוד עניינים. רשימת התפקידים כוללת, בין היתר, עובדים מדרג מסוים (דרג ראש מינהל ומעלה), ממונים על הנהלת חשבונות, חברים בוועדות רכש ומכרזים; עובדים שונים הבאים במגע עסקי עם קבלני בניין, הקובעים מפרט לספקים או החברים בצוות משא ומתן עם ספקים.



לפי נוהל מניעת ניגוד עניינים, טופסי ההצהרה על ניגוד עניינים ייבדקו על ידי ארגון משאבי אנוש. הטפסים שהוצגו בהם על מצבים העלולים לגרום לניגוד עניינים ייבדקו על ידי סמנכ"ל ההון האנושי, ואם לדעתו המצבים שהעובד או קרוב משפחתו נחשפו אליהם עלולים לגרום לניגוד עניינים במילוי התפקיד, טופס ההצהרה יועבר לבדיקת ועדה בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש או נציגו, נציג המבקר הפנימי ונציג הלשכה המשפטית לשם קביעת המשך הטיפול בנושא.

בדוח ביקורת פנימית בנושא עסקאות עם בעלי עניין שהוגש בדצמבר 2022 עלה כי בתהליך הטיפול במניעת ניגוד עניינים המבוצע באמצעות מערכת ייעודית אשר הופעלה לראשונה באוגוסט 2021, הופקו יותר מ-5,000 טפסים שאותם היה על העובדים למלא ועל מערך ההון האנושי לבדוק; וצוין כי היקף כה גדול של טפסים אינו סביר ואינו מאפשר טיפול נכון בנושא, וכי התהליך אשר החל באוגוסט 2021 טרם הסתיים¹⁰⁸. ארגון ההון האנושי והלשכה המשפטית מסרו בתגובתם על הדוח האמור כי הם פועלים בעזרת יועץ חיצוני על מנת לטייב את התהליך.

בישיבת ועדת הביקורת של הדירקטוריון ממרץ 2023¹⁰⁹ הוצג דוח הביקורת שלעיל, שלפיו נוהל החברה בעניין מניעת ניגוד עניינים אינו משקף את תהליך העבודה הקיים בפועל; ותהליך בחינת ניגוד העניינים (נושאי משרה ועובדים) המבוצע אינו יעיל ואפקטיבי ולכן מחייב שינוי מהותי. כמו כן צוין כי בוצעה ביקורת קודמת בנושא (דוח שהוגש במרץ 2021), ויישום ההמלצות שהתקבלו מצוי בפיגור.

היועצת המשפטית מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2023 שטרם בוצע השינוי בתהליך מניעת ניגוד העניינים.

בביקורת עלה כי התע"א מודעת לכך שנוהל ניגוד עניינים משנת 2018 אינו משקף את תהליך העבודה בפועל; כי התהליך שמבצעת החברה למניעת ניגוד העניינים בקרב עובדיה באמצעות מערכת ייעודית אשר הופעלה לראשונה באוגוסט 2021 אינו יעיל ואפקטיבי ולכן מחייב שינוי מהותי. התע"א מגבשת שינוי בתהליך, ונכון ליולי 2023 הוא לא הסתיים. אי-סיומו של תהליך זה פוגע באפקטיביות של הליך מניעת ניגוד עניינים.

על התע"א להוסיף לפעול לטיפול בפערים בנושא מניעת ניגוד עניינים של כלל עובדי החברה הרלוונטיים, תוך מתן העדפה להשלמת הפערים בקרב עובדים בדרגי ההנהלה השונים ובקרב קבוצות ייחודיות כגון עובדים בתחום הרכש. כמו כן מומלץ כי התע"א תשלים את השינוי בתהליך מניעת ניגוד העניינים של עובדי החברה, תעדכן את נוהליה בעניין ותטמיע את השינוי במערכות המידע.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא ערה לפערים בנושא מניעת ניגוד עניינים ומטפלת בהם; כי היא פועלת באמצעות יועץ חיצוני לעדכון תהליך מניעת ניגוד העניינים בחברה, ובכלל זה פעילות לזיהוי ולהגדרה של תפקידים רגישים לעניין ניגוד עניינים, עדכון הנוהל הרלוונטי, הטמעת התהליך ועוד.

ה-SOX בתע"א

תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005, החלות על כלל החברות הממשלתיות, ותקנות אפקטיביות הבקרה הפנימית החלות על חברות ממשלתיות מסוימות, לרבות התע"א¹¹⁰, מחילות יחד הוראות המקבילות להוראות ה-SOX המלאות החלות בארה"ב¹¹¹.

108 86 פניות מתוך 5,182 (כ-1.7%) טרם נבדקו.

109 דיון בנושא דוח ביקורת בנושא עסקאות עם בעלי עניין.

110 כמפורט לעיל בהערה 25.

111 בשנת 2009 אישר יושב ראש רשות ניירות ערך דאז לתע"א פטור מיישום תקנה 9 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), התש"ל-1970, כך שדיווחי התע"א בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית ייעשו במתכונת שנקבעה בתקנות החברות הממשלתיות האמורות.



החשבונאי הראשי, האחראי על בקורות ה-SOX בתע"א הוא אחד הגורמים הפועלים בחברה בנושא המעילות וההונאות.

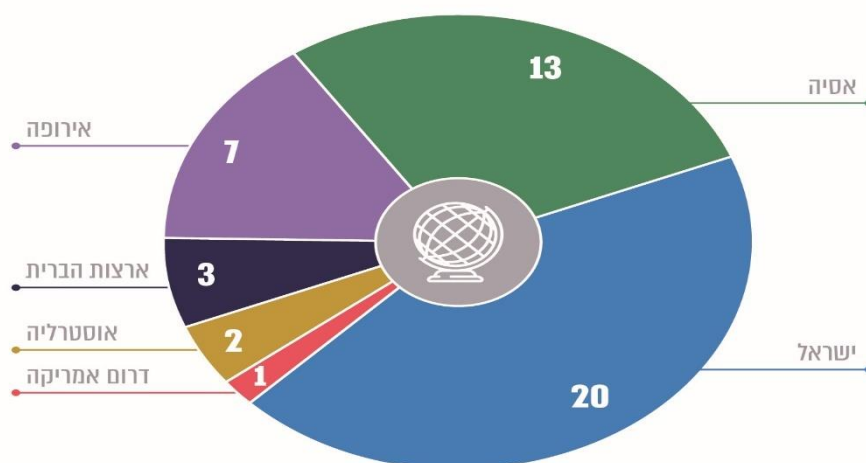
במסמך "מדיניות מניעת סיכוני מעילות והונאות" ציינה התע"א כי הוראות ה-SOX מאפשרות גילוי חולשות מהותיות בבקרה הפנימית של החברה וביצוע פעולות לתיקון; וכי הנהלת החברה מיישמת בקורות לאיתור ולמניעת טעויות ואי-סדרים, ובכללן מעילות והונאות, בתהליך הפקת הדוחות הכספיים.

בהתאם לתקנות אפקטיביות הבקרה הפנימית, בדוחות התקופתיים נדרש לתת גילוי לליקויי בקרה¹¹² המהווים חולשה מהותית בדוח על אפקטיביות הבקרה הפנימית. בשנים 2021 ו-2022 לא דיווח רואה החשבון המבקר של התע"א על חולשות מהותיות וליקויים משמעותיים (לגבי ליקויים משמעותיים שנמצאו באלתא - ראו בפרק "רואה החשבון המבקר"). בשנת 2021 דיווח רואה החשבון המבקר להנהלת התע"א על ליקויי בקרה, ובהם אי-קיום הכשרת דירקטורים, כמה מקרים של מתן הרשאות שגויות או עודפות לעובדים, ואי-עדכון נהלים¹¹³; ובשנת 2022 דווחו ליקויי בקרה, ובהם: אי-שמירת העתקי המחאות, החרגת המנכ"ל מנוהל הסיסמאות ברשת ואי-סגירת הרשאות לכמה עובדים שעזבו¹¹⁴. ליקויי הבקרה שדווחו טופלו על ידי החברה.

פיקוח ובקרה של התע"א על תאגידים מוחזקים

התע"א מחזיקה במגוון של סוגי תאגידים מוחזקים, בשיעורי החזקה שונים וברמת מעורבות שונה. בסוף שנת 2022 החזיקה החברה ב-46 תאגידים, ובהם 32 תאגידים תפעוליים, שישה תאגידי שיווק, ארבעה תאגידי החזקות וארבעה תאגידי שיתוף פעולה פרויקטלי. להלן בתרשימים 9 ו-10 יוצגו התאגידים המוחזקים של התע"א לפי פריסה גיאוגרפית ולפי שיעורי החזקה, נכון לסוף שנת 2022:

תרשים 9: תאגידים מוחזקים - פילוח לפי פריסה גיאוגרפית, דצמבר 2022



על פי מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹¹² ליקויי בקרה - ליקוי בתכנון של בקרה פנימית על דיווח כספי או בהפעלתה, שאינו מאפשר לדירקטורים או לעובדי החברה, במהלך ביצוע שוטף של משימותיהם, למנוע או לגלות במועד הצגה מוטעית בדיווח הכספי של החברה.

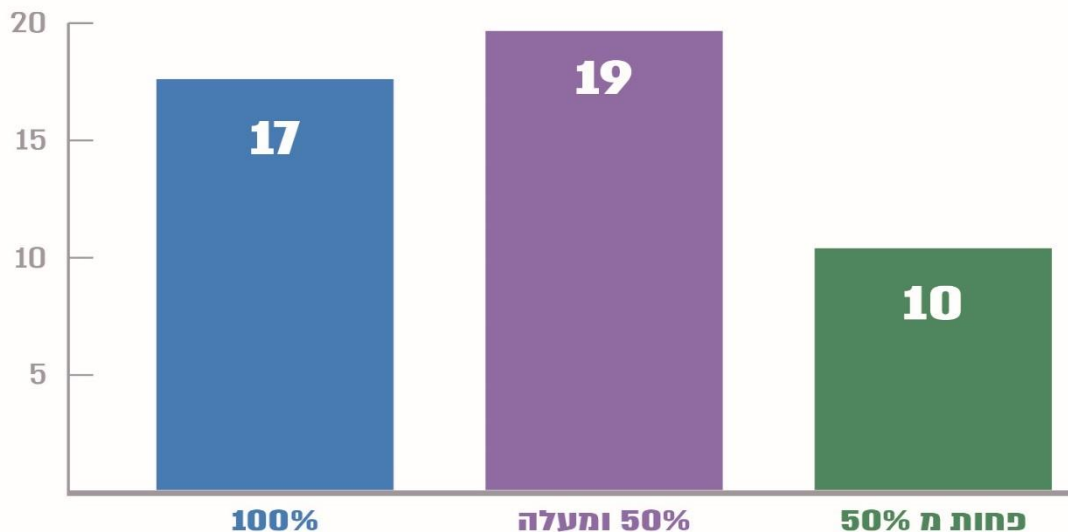
¹¹³ בתגובת החברה על הליקויים האמורים היא ציינה כי הכשרת דירקטורים לא התקיימה נוכח מגפת הקורונה; כי הרשאות שנמצאו שגויות או עודפות טופלו; וכי מרבית הנהלים הם ללא שינוי ויבוצעו אחר כך ועדכון של הנהלים בשנת 2022.

¹¹⁴ בתגובת החברה על הליקויים האמורים היא ציינה בין היתר כי טיפלה בנושא החרגת המנכ"ל מנוהל הסיסמאות ברשת ובאי-סגירת הרשאות לכמה עובדים שעזבו.



מהתרשים עולה כי כ-43% מהתאגידים המוחזקים של התע"א הם בישראל, כ-28% באסיה, כ-15% באירופה, והיתר (כ-14%) באמריקה ובאוסטרליה.

תרשים 10: תאגידים מוחזקים - פילוח לפי שיעורי החזקה, דצמבר 2022



על פי מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 17 מהתאגידים המוחזקים על ידי התע"א (37%) הם בבעלות מלאה שלה, 19 תאגידים (41%) מוחזקים על ידי התע"א בשיעור של 50% ומעלה¹¹⁵ ו-10 תאגידים (22%) מוחזקים על ידי התע"א בשיעור נמוך מ-50%. בהתאם לדוח הכספי של התע"א ל-31.12.22, החברה המוחזקת המהותית של התע"א היא אלתא.

התע"א מרכזת את המידע על התאגידים המוחזקים במערכת מידע ממוחשבת שהוקמה במהלך שנת 2021, והיא משמשת את כל גורמי ההנהלה והחטיבות שמידע זה נדרש להם.

סיכוני מעילות והונאות בתאגידים מוחזקים

בסקר סיכוני מעילות והונאות של התע"א משנת 2017 נבחן הסיכון למעילות והונאות בכספי התאגידים המוחזקים על ידי בעלי תפקידים בהם, הפועלים שלא על פי הנהלים ולמטרות טובת הנאה, כגון: הנחות ללקוחות, התקשרויות עם ספקים במחירים מופקעים, שימוש בנכסי התאגידים לצרכים פרטיים והטיית תקבולים מלקוחות. בסקר עלה כי בתע"א לא קיימות בקורות בתחום זה, וכי לא קיים מיקוד ניהולי של פיקוח ובקרה ברמת מטה החברה על החברות הבנות, ולפיכך הוגדרה רמת הסיכון כגבוהה. בין ההמלצות שניתנו במסגרת הסקר: הטמעת SOX ייעודי בחברות הבנות בתהליכי הגזברות והתשלומים; הגדרת חלוקת אחריות ברורה בנושא חברות בנות בין הארגונים בחברה, ובכלל זה ביצוע בקורות; הרחבת תקשורת עם עובדי חברת הבת באמצעות דואר אלקטרוני, ביקורים ובקורות פתע בחברות הבת; הרשאת צפייה לגזברות בחשבונות הבנק של חברות הבת וכתביה ועדכון של נהלים בחברות הבת. יצוין כי גם בסקר סיכוני מעילות והונאות של התע"א שבוצע בשנת 2015 הוגדר הסיכון "פיקוח על תאגידים מוחזקים" כסיכון גבוה.

¹¹⁵ אינם בבעלות מלאה אך מאוחדים בדוחות הכספיים של התע"א.



בסקר מעילות והונאות של התע"א מהשנים 2020 - 2021, דירגה החברה בין 40 סיכונים מעילות והונאות כמה סיכונים הקשורים לתאגידים מוחזקים, ובהם: תשלומים פיקטיביים בחברות בנות (דורג במקום השני), ביצוע רכש מקומי לא מיטבי או פיקטיבי על ידי חברות בנות בחו"ל (דורג במקום השישי), מעילות והונאות בחברות בבעלות חלקית או בשותפויות¹¹⁶ (דורג במקום השמיני), ותשלומים לא מדווחים בכרטיסי אשראי בחברות בנות בחו"ל (דורג במקום ה-14).

יצוין בהקשר זה כי במהלך שנת 2021 התרחש אירוע התחזות של גורם חיצוני למנכ"ל חברה בת אמריקאית¹¹⁷ שבו המתחזה השתמש בכרטיס אשראי של החברה בהיקף של כ-10,000 דולר¹¹⁸. כלקח מאירוע זה, הפחיתה חברה זו את מספר כרטיסי האשראי לשימוש עובדיה והחמירה את הנהלים בנושא השימוש בהם. כמו כן, באמצעות צוות של התע"א, הוטמעו בקרות SOX על התהליכים המהותיים ביותר בכל החברות המוחזקות של התע"א בארה"ב. במרץ 2023 מסר מנהל הפיתוח העסקי של התע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא ידוע לו על אירועים נוספים שהתרחשו בחברות מוחזקות.

ביקורות פנים בנושא תאגידים מוחזקים

בשנים 2019 - 2020 ביצע המבקר הפנימי מספר ביקורות לבחינת הבקרה והפיקוח של התע"א על תאגידים מוחזקים ובהן עלו בין היתר ליקויים בתחומי הפרדת תפקידים, היעדר נהלים, אי-עדכון נהלים, החזרי הוצאות וכרטיסי אשראי והיבטי ממשל תאגידי.

בדוח ביקורת של המבקר הפנימי בנושא "בקרה על חברות בנות ומשלחות" משנת 2021¹¹⁹ נכתב בין היתר כי בשנים האחרונות חל שיפור מסוים בנושא הבקרה על חברות בנות, אך יחד עם זאת נכתב כי הנהלים וההנחיות השונים אינם כוללים התייחסות מספקת לפעילויות הבקרה הנדרשות מגורמי הבקרה השונים בתע"א; כי לא קיימות הנחיות פנימיות מפורטות בכל אחד מארגוני המטה באשר לבקרות ליישום בתאגידים מוחזקים, תוך התייחסות לתדירות הבקרה והגורמים האחראים, כי הכשרות לדירקטורים אינן מבוצעות כנדרש בנוהל החברה; וכי נדרש לחזק את הבקרה הפיננסית בהקשר של ניהול ומעקב אחר חשבונות הבנק, ניהול יתרות, לרבות קופות קטנות, כרטיסי אשראי וסמכויות חתימה. עוד נכתב כי לדעת הביקורת, יישום SOX בחברות בנות ישפר את רמת הבקרה עליהן.

נכון למועד סיום הביקורת (יולי 2023), דוח זה טרם נדון בוועדת הביקורת של הדירקטוריון, הגם שחלפו כשנתיים ממועד סיומו. אי קיומו של דיון בעניין דוח הביקורת, לרבות בהמלצותיו, במשך תקופה ארוכה עלול היה לפגוע בקידום תיקונם של הליקויים שעלו בו.

בתשובתה מסרה התע"א כי דוח הביקורת בנושא "בקרה על חברות בנות ומשלחות" משנת 2021 נדון בוועדת הביקורת בספטמבר 2023 (לאחר מועד סיום הביקורת), וועדת הביקורת אימצה את המלצותיו.

מומלץ כי ועדת הביקורת של הדירקטוריון תוודא כי המלצות דוח הביקורת של המבקר הפנימי בנושא "בקרה על חברות בנות ומשלחות" ייושמו בהקדם.

¹¹⁶ בסקר נכתב בהקשר זה כי חברות הנמצאות בבעלות חלקית של התע"א אינן מחויבות לכלליה ואינן נמצאות בפיקוח, דבר שעלול לפתוח פתח למעילות ולהונאות.

¹¹⁷ חברה שהתע"א מחזיקה בה בשיעור של 100%.

¹¹⁸ המקרה צוין במסגרת דיווח שנתי של רואה החשבון המבקר של התע"א למשרד מבקר המדינה על פי הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018.

¹¹⁹ דוח הביקורת פורסם ב-22.9.21 ותוכן להצגה בוועדת הביקורת ב-24.4.22.



יצוין כי בדיון ועדת הביקורת של הדירקטוריון מיולי 2022 בנושא "דוח ביצוע תוכנית עבודת הביקורת הפנימית לשנת 2021 ומעקב אחר תיקון ליקויים" ציין המבקר הפנימי כי הבקרה הפנימית הנוגעת לתאגידים המוחזקים אינה מספקת, והיא נסמכת על הצהרות מנהלים בלבד¹²⁰.

נהלים והנחיות של התע"א בנושא פיקוח ובקרה על תאגידים מוחזקים

ביוני 2016 עדכנה החברה נוהל בנושא "תאגידים מוחזקים - הקמה/רכישת החזקות, ניהול ובקרה", אשר קבע בין היתר עקרונות מנחים לבקרה ופיקוח על התאגידים המוחזקים של התע"א. הנוהל כלל הגדרת סמכויות ותחומי אחריות של בעלי תפקידים וגופים בחברה וקביעת שיטה לפיקוח, לבקרה ולדיווח על התאגידים המוחזקים של החברה, לרבות שיוך התאגידים המוחזקים ליחידות השונות, מינוי הדירקטורים בתאגידים המוחזקים, הטמעת נהלים בתאגידים המוחזקים, סמכויות חתימה בתאגידים מוחזקים ודיווח לתע"א. בפברואר 2020 פרסם מנהל הסיכונים הראשי דאז הנחית שעה בנושא "תאגידים מוחזקים - נוהל ניהול ובקרה", ובה נכתב בין היתר כי על מנת לשפר את הבקרה והאפקטיביות של התאגידים המוחזקים הועברה האחריות לניהול החברות המוחזקות התפעוליות לידי החטיבות העסקיות.

ביוני 2021 פרסמה התע"א נוהל נפרד בנושא "תאגידים מוחזקים - פיקוח ובקרה"¹²¹ הכולל בין היתר את הגדרת החובה למינוי גורם ייעודי בכל חטיבה שיהיה אחראי לנושא התאגידים המוחזקים של אותה חטיבה¹²²; וכן התייחסות לנושא ניהול הסיכונים בתאגידים המוחזקים, ובכללם אימוץ נוהל בנושא "ניהול סיכונים תאגידי" ואחריותו של הגורם הייעודי לבקר את תוכנית ניהול הסיכונים של התאגידים ככל שניתן.

בינואר 2021 עדכנה התע"א את נוהל ניהול סיכונים תאגידי וכללה בו את הפרק "ניהול סיכונים קבוצתי - ניהול סיכונים בתאגידים מוחזקים", ולפיו כל יחידה תפעל לכך שבמידה המרבית האפשרית ובהתאם למהותיות התאגיד, יאמץ תאגיד מוחזק עקרונות מהותיים הנגזרים מנוהל התע"א בנושא. במאי 2022 עודכן הנוהל ונכללו בו גם הנחיות נוספות הנוגעות לניהול סיכונים בתאגידים המוחזקים, ובהן: אחריות היחידות העסקיות בתע"א לפקח ולבקר אחר האימוץ והיישום של עקרונות ניהול הסיכונים התאגידי של התע"א; אימוץ עקרונות ניהול הסיכונים התאגידי של התע"א על ידי תאגידים מוחזקים בשליטה^{123,124}, ובמידה המרבית האפשרית ובהתאם למהותיות התאגיד בתאגידים מוחזקים שאינם בשליטה; וכן מינוי אחראי ניהול סיכונים בתאגידים וניהול שוטף של סיכוני המפתח בתאגידים.

יצוין כי במועד סיום הביקורת (יולי 2023) החברה גיבשה טיוטת "ניהול סיכונים תאגידי - מדיניות ונוהל חברה [שם החברה]" לשם העברתם לתאגידים המוחזקים שטרם גובש לגביהם נוהל כאמור ולשם הטמעתם בהם.

120 נושא הבקרה והפיקוח של התע"א על תאגידים מוחזקים ומשלחות נכלל בתוכניות העבודה של המבקר הפנימי גם בשנים 2021 - 2023.

121 נושא הפיקוח והבקרה על התאגידים המוחזקים הופרד מתהליך הרכישה וההקמה שלהם ופורסם בנוהל נפרד על מנת להקל על הליכי הפיקוח והבקרה ולנהלם בנפרד מהליכי הרכישה וההקמה.

122 בסוף שנת 2022: 24 תאגידים מוחזקים משויכים לחטיבת אלתא; עשרה תאגידים מוחזקים משויכים לחטיבת מערכות, טילים וחלל; שבעה תאגידים מוחזקים משויכים לחטיבת המטה; ארבעה תאגידים מוחזקים משויכים לחטיבת תעופה; תאגיד מוחזק אחד משויך לחטיבת כלי טיס צבאיים.

123 החזקה של 50% או יותר מהערך הנקוב של הון המניות המונפק של החברה או מכוח ההצבעה בה או שהחברה רשאית למנות מחצית או יותר מהדירקטורים שלה או את המנהל הכללי שלה.

124 צוין כי פעולה כאמור תבוצע הן במסגרת המשא ומתן לרכישה או להקמה של תאגיד מוחזק והן לאחר מכן, על ידי נציגי החברה בדירקטוריון התאגיד המוחזק.



דירקטורים מטעם התע"א בתאגידים מוחזקים

בדצמבר 2021 ובמרץ 2022 ביצעה התע"א הדרכות בנושא "ניהול סיכונים בתאגידים מוחזקים" לדירקטורים מטעם התע"א בתאגידים מוחזקים; כמו כן, הופצו להם הנחיות, מצגות רלוונטיות ופורמט נהלים להטמעה בתאגידים אלה. במצגת ההדרכה ממרץ 2022 פורט מודל ניהול הסיכונים שגובש עבור התאגידים המוחזקים, זאת בהתאם לסיווגם לפי כמה פרמטרים¹²⁵. במצגת צוין בין היתר כי בהתאם להנחיית דירקטוריון התע"א ולנוכח השפעתן הפוטנציאלית של החברות המוחזקות על התע"א, הנחה הדירקטוריון את החברה ליישם מדיניות ניהול הסיכונים בחברות אלו. עוד צוין כי הדירקטורים מטעם התע"א מתבקשים להעלות את נושא ניהול הסיכונים לדיון בדירקטוריון של החברה המוחזקת; לדווח באופן מיידי לתע"א על החלטת דירקטוריון התאגיד המוחזק לעניין אימוץ עקרונות ניהול הסיכונים ולדווח באופן מיידי לתע"א על אירועים "חריגים"¹²⁶. כמו כן צוין כי כל התאגידים יפעלו למינוי אחראי לניהול הסיכונים בתאגיד, יקבעו את סיכוני המפתח ויפעלו לעדכון שנתי שלהם ולקביעת תוכנית עבודה להפחתת הסיכונים, וכן יבצעו ניטור ופיקוח על ביצוע תוכנית הפחתת הסיכונים.

לפי נתוני התע"א, בסוף שנת 2022 כיהנו 55 מעובדי החברה כדירקטורים ב-46 תאגידים מוחזקים¹²⁷.

לוח 3: מספר הדירקטוריונים בהם מכהנים דירקטורים מטעם התע"א בתאגידים מוחזקים, סוף 2022

מספר הדירקטוריונים שבהם הם מכהנים	מספר הדירקטורים
7	2
6	1
4	2
3	4
2	15
1	31
	סה"כ 55 דירקטורים

על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בסוף שנת 2022 כיהנו 24 דירקטורים (מתוך 55 דירקטורים שמונו מטעם התע"א) ביותר מדירקטוריון אחד, וכי היו חמישה דירקטורים שכיהנו בארבעה עד שבעה דירקטוריונים בו-זמנית.

בתשובתה מסרה התע"א כי כהונת דירקטורים במקביל בכמה דירקטוריונים נובעת הן מכהונה בתאגיד מוחזק ובחברות בנות של התאגיד המוחזק והן מכהונה בתאגידים המוחזקים באותה טריטוריה או באותו תחום, וכי מדיניותה לעניין זה היא כי דירקטור מטעמה יכהן בעד שלושה

¹²⁵ גודל התאגיד (מספר עובדים), מדינת הישות (מדד השחיתות), שיעור ההחזקה של תע"א בתאגיד, שיעור מחזור התאגיד ממחזור החטיבה הרלוונטית, מספר הדירקטורים מטעם התע"א יחסית למספר הדירקטורים הכולל בתאגיד, מספר חשבונות הבנק, קיום רואה חשבון חיצוני, שיעור מחזור התאגיד ממחזור התע"א. כמו כן בוצעה הבחנה בין חברות בשליטה מלאה וחברות שאינן בשליטה מלאה.

¹²⁶ כגון: השבתה, תקלות טכנולוגיות מתמשכות, שינויים בהתקשרויות מהותיות או נטישה של לקוח מהותי; סכסוך עבודה או שביתת עובדים; תביעות משפטיות; אירוע סייבר; הודעת ביטול של עסקה מהותית; אי-עמידה באבן דרך מהותית אשר עשויה להיות בעלת השפעה כספית מהותית; תקלה אשר עשויה להיות בעלת השלכות מהותיות על המשך ביצוע עסקה או על עסקי החברה, אי-סדרים, מעילה והונאה על ידי נושא משרה או עובד במערך הביקורת הפנימית.

¹²⁷ מספר הדירקטורים מטעם התע"א בכל תאגיד מוחזק הוא בין 1 ל-5.



דירקטוריונים במקביל, וכי חברה בת והחברות הבנות של אותה החברה נחשבות כתאגיד אחד. עוד מסרה התע"א כי היא פועלת בימים אלו לצמצום החריגים למדיניות.

הכשרת דירקטורים: ממסמכי התע"א¹²⁸ עולה כי כל דירקטור נדרש לעבור קורס הכשרת דירקטורים בשנה הראשונה למינויו. ביולי 2023 מסר מנהל הפיתוח העסקי של התע"א לנציגי משרד מבקר המדינה בין היתר כי ההנחיה בדבר קיום קורס הכשרת דירקטורים בשנה הראשונה למינויו של דירקטור היא הנחיה של מנכ"ל התע"א, וכי בכוונת החברה לבצע גם הכשרות העשרה אחת לתקופה בנושאים ייעודיים ורלוונטיים, שיועברו על ידי אנשי מקצוע בחברה.

בביקורת עלה כי נכון לסוף שנת 2022, ששה דירקטורים שכיחנו מטעם התע"א בחברות מוחזקות (כ-11%) מונו בשנים 2019 - 2021 וטרם ביצעו קורס הכשרת דירקטורים, על אף הנחיית מנכ"ל התע"א כי כל דירקטור ישתתף בקורס הכשרת דירקטורים בשנה הראשונה למינויו. אי-ביצוע הכשרת הדירקטורים במועד סמוך למינויים עלול לפגוע ביכולתם לממש את אחריותם.

נוכח מרכזיות תפקיד הדירקטור בחברות המוחזקות לרבות בנושא ניהול הסיכונים ונוכח העדכונים השוטפים בנושא, מומלץ כי התע"א תקפיד על הכשרת הדירקטורים שמטעמה בעיתוי הקרוב למינויים ועל ביצוע הכשרות רלוונטיות וייעודיות בנושא, לרבות בתחום של מניעת הונאות ומעילות. עוד מומלץ כי התע"א תבחן את יכולתם של הדירקטורים לבצע כהלכה תפקיד זה במספר תאגידים מוחזקים במקביל, בדגש על חברות בנות, וזאת נוסף על תפקידם בחברה.

בתשובתה מסרה התע"א כי הנחיית המנכ"ל לביצוע הקורס ניתנה בתחילת שנת 2022 והגדירה כי יש לבצעו בשנה הראשונה למינוי; וכי הדירקטורים שמונו לפני מתן הנחיית המנכ"ל לא נדרשו לצאת לקורס. כמו כן מסרה התע"א כי המדיניות וההנחיה בחברה היום הן כי על כל דירקטור (לרבות דירקטורים מכהנים שלא ביצעו קורס הכשרת דירקטורים) לבצע קורס הכשרה בהקדם ובסמוך למינוי, וכי היא פועלת להוציא לקורס את כל הדירקטורים שלא עשו זאת.

יישום מנגנון ניהול סיכונים בתאגידים מוחזקים בתע"א

בשנת 2022 החלה התע"א ביישום מנגנון להטמעת תהליך ניהול סיכונים בתאגידים מוחזקים. בפברואר 2023 מסר מנהל הסיכונים הראשי של התע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי לכל החברות המוחזקות יש נוהל מורשי חתימה וכולן מחויבות בשני חותמים בביצוע עסקאות, וכי יש בתע"א מערכת ממוכנת שמציגה את חשבוניות הבנק של חלק מהחברות המוחזקות. עוד מסר כי מבחינת ניהול הסיכונים, "המקום שבו יש לתע"א פחות שליטה זה בחברות המוחזקות, בעיקר בכאלה שבהן אין לחברה שליטה מלאה". מנהלת מערך ניהול הסיכונים מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באותו החודש כי החברה פועלת באופן שוטף להטמיע תהליך ניהול סיכונים, ובכללם סיכוני מעילה והונאה, בכלל התאגידים המוחזקים שלה, ככל האפשר¹²⁹; וכי פעילות זו היא חלק מתוכנית העבודה של מערך ניהול הסיכונים בחברה ובהתאם לנוהל החברה בנושא ניהול סיכונים.

במאי 2023, קיימה מנהלת מערך ניהול הסיכונים דיוני מעקב בעניין יישום מנגנון ניהול הסיכונים בתאגידים מוחזקים בכל חטיבות התע"א. בסיכומי הדיונים צוין בין היתר כי התקיימה פעילות לקידום הטמעת מנגנון ניהול הסיכונים בתאגידים המשויכים לחטיבות; כי יש לפעול לגיבוש מדיניות ניהול סיכונים בתאגידים אלה, היכן שטרם גובש; ופורטו פערים שנותרו בתאגידים המוחזקים, ובהם חברות בנות, דוגמת דיווח סיכונים שאינו כולל התייחסות לעיקרי תוכנית ההפחתה בחברה מוחזקת; אי-קיום דיון דירקטוריון לאימוץ מנגנון ניהול הסיכונים בחברה מוחזקת; דיווחים לא מספקים וחוסר שקיפות בנתונים ואי-קיום דיון דירקטוריון מזה תקופה בחברה מוחזקת; ועיכוב בהטמעת המנגנון בשתי חברות בנות נוכח תהליך ארגון מחדש והחלפת בעלי תפקידים.

128. חוברת תאגידים מוחזקים לשנת 2021 ממאי 2022 וחוברת תאגידים מוחזקים לשנת 2022 ממאי 2023.

129. מותנה בשיעורי ההחזקה בתאגיד.



ביצוע SOX בחברות בנות

כאמור, תקנות החברות הממשלתיות בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית משנת 2007 מחייבות את החברות הממשלתיות להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוח שנתי בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי (SOX). אלתא היא חברת הבת המוחזקת היחידה של התע"א שבה מבוצע SOX, והיא מגישה דוח שנתי בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית.

בפברואר 2023 מסר מנהל הסיכונים הראשי של התע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי בד בבד עם הטמעת תהליך ניהול סיכונים בתאגידים, מספר מצומצם של חברות התחילו לבצע בשנת 2022 תהליך SOX "מצומצם" אף על פי שהן אינן מהותיות עבור התע"א ושהדבר אינו נדרש בתקנות¹³⁰; וכי ההתמקדות היא בחברות התפעוליות. באותו החודש (פברואר 2023) מסר מנהל הסיכונים של אלתא¹³¹ לנציגי משרד מבקר המדינה כי מהבחינה הרגולטורית אין חברה מוחזקת שנחשבת מהותית עבור התע"א (מלבד אלתא), ולכן אין חובה להשית SOX על מי מהן; כי לא קיימת הנחיה של הדירקטוריון בנושא; וכי הוחלט בתע"א להשית "מיני SOX" על חברות מסוימות, בהתאם לקריטריונים פנימיים שקבעה החברה.

במאי 2023 מסרה ראשת מינהל בקרה וחברות מוחזקות בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשנת 2022 נכתבו תהליכים ובקורות, במסגרת ביצוע ה-SOX, עבור שתי חברות בנות; ובשנת 2023 תתחיל התע"א בתיעוד תהליכים ובכתיבת בקורות עבור שתי חברות נוספות. במועד סיום הביקורת (יולי 2023) טרם הסתיים תיעוד התהליכים ובכתיבת הבקורות לשתי חברות אלה. בתשובתה מסרה התע"א כי היעד לסיום הוא דצמבר 2023.



בביקורת עלה כי רק בשנת 2021 החלה החברה לפעול להגדרת מנגנוני הבקרה שלה על ניהול הסיכונים בתאגידים המוחזקים; ובשנת 2022 היא החלה לקדם תהליך לניהול הסיכונים בתאגידים המוחזקים על ידה, וכן תהליך SOX בארבעה מהם, מתוכם הסתיים במועד סיום הביקורת תיעוד התהליכים ובכתיבת הבקורות בשני תאגידים מוחזקים. במועד סיום הביקורת נמצא כי קיימים פערים בבקרה של התע"א על חלק מהתאגידים המוחזקים על ידה, ובהם אי-אימוץ מנגנון ניהול סיכונים ודיווחים לא מספקים. כל זאת, על אף שכבר בסקר סיכוני מעילות והונאות משנת 2015 זיהתה התע"א פערים בפיקוח ובבקרה על התאגידים המוחזקים על ידה, לרבות בהקשר של סיכוני מעילות והונאות; פערים שעלו גם בסקרי הסיכונים מהשנים 2017 ו-2021 ובדוחות הביקורת הפנימית בחברה; והומלץ על נקיטת פעולות לצמצום הפערים האמורים, לרבות הטמעת SOX בחברות הבנות.

התאגידים בהם מחזיקה התע"א חושפים אותה, בהיעדר בקורות מספקות, לסיכונים שונים, לרבות סיכוני מעילות והונאות, בפרט נוכח מספרם הרב (46), פיזורם הגיאוגרפי הנרחב ושליטתה המוגבלת בחלק מהם. מומלץ כי התע"א תמשיך לפעול להגברת הפיקוח והבקרה של החטיבות והדירקטורים מטעמה על התאגידים המוחזקים; ליישום של מנגנון ניהול הסיכונים בתאגידים מוחזקים, כפי שקבעה, לרבות סיכוני מעילות והונאות; ולהרחבת היקף יישום ה-SOX בתאגידים מוחזקים נוספים.

בהתייחסותה מסרה התע"א כי היא פועלת ותמשיך לפעול "לשיפור הבקורות והאפקטיביות של התאגידים המוחזקים".

¹³⁰ סדר יישום ה-SOX בחברות המוחזקות נקבע על פי מהותה, מורכבותה וגודלה של החברה.

¹³¹ מנהל הסיכונים של אלתא שימש בעבר כמנהל סיכונים בתע"א. לחטיבת אלתא משויכים 24 תאגידים מוחזקים.



מידע ותקשורת בנושא מעילות והונאות

בהתאם למדריך ה-COSO, כדי לרתום את כל בעלי התפקידים בארגון ליצירת הרתעה מביצוע מעילה, כל ארגון נדרש ליישם חמישה עקרונות של ניהול סיכונים מעילות, ובהם עיקרון "המידע והתקשורת", לפיו - על החברה ליצור מנגנון דיווח יעיל לקבלת מידע על מקרי הונאה פוטנציאליים ליישם גישה מגובשת לחקירתם ולתיקונם.

אסדרת הטיפול באירועי מעילות והונאות בתע"א והדיווח עליהם

התע"א לא קבעה בין נהליה נוהל נפרד בנושא מניעת מעילות והונאות. הטיפול באירועים הנופלים בגדר מעילות והונאות, הפעולות למניעתם והדיווח עליהם להנהלה, לדירקטוריון ולוועדותיו, לרשות החברות הממשלתיות ולרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע, נחלקים בין גורמים שונים בתע"א. בין הגורמים: הסמנכ"ל ממונה הביטחון, סמנכ"ל ההון האנושי, מנהל הסיכונים הראשי, ארגון החשבונאי הראשי כממונה על בקורות SOX, היועצת המשפטית והמבקר הפנימי. בהתאם לכך הטיפול בנושאים הנוגעים למניעת מעילות והונאות מוגדר בנהלים שונים של החברה, כמפורט להלן:

האחריות והסמכות של מנהל הסיכונים הראשי לעניין ניהול סיכונים מעילות והונאות והדיווח עליהם

חוזר ניהול סיכונים 2020 קובע כי בין תפקידי מנהל הסיכונים הראשי הסדרה של נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בעניין ניהול סיכונים; כי הוא אחראי לקיומו של מנגנון דיווח בלתי תלוי מבעלי הסיכון בחברה אליו; כי עליו לקבל ולסקור דיווחים תקופתיים מהיחידות העסקיות והתפעוליות בחברה לגבי מצב הסיכונים בהן; כי עליו לקבל ולסקור מדי חצי שנה דיווח על התממשות סיכונים ועל אירועי כשל וכמעט כשל סמוך להתרחשותם, ולכל הפחות לעשות זאת לגבי אירועים מסוימים ובהם שוחד, שחיתות ומעילה והונאה; וכן נקבע בחוזר כי עליו לדווח דיווח מיידי להנהלה ולדירקטוריון על התממשותם או הצפי להתממשותם של סיכונים מהותיים. בהתאמה לחוזר ניהול סיכונים 2020 נכתבו דברים אלה גם בנוהל ניהול סיכונים של התע"א.

במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" של החברה¹³² נקבע בין היתר כי מנהל הסיכונים הראשי אחראי גם לניהול סיכונים מעילות והונאות; כי באחריות מנהלי החברה למסור באופן מיידי למנהל הסיכונים הראשי ולצוות דיווחים לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע (להלן - צוות הדיווח) על אירועי מעילה והונאה, לרבות על חשד לביצועם; וכי לצורך מילוי תפקידו ראשי מנהל הסיכונים הראשי לדרוש ולקבל מכל גורם בחברה מידע ומסמכים רלוונטיים בכפוף לכל דין.

האחריות והסמכות של ממונה הביטחון בתע"א על טוהר המידות בחברה

ממונה הביטחון עומד בראש ארגון הביטחון בתע"א, בדרג סמנכ"ל, והוא כפוף מהבחינה המקצועית למלמ"ב ומהבחינה הארגונית להנהלת החברה. ממונה הביטחון מטפל באירועים שגילה בעצמו בארגון או שקיבל לגביהם דיווחים מעובדי התע"א או שמלמ"ב עדכן אותו בעניינם.

בנוהל "ארגון הביטחון - מבנה והגדרת תפקידים" משנת 2014 נקבע כי ממונה הביטחון אחראי על טוהר המידות בחברה, ובאחריותו לטפל בנושאי טוהר מידות בתיאום עם המבקר הפנימי ועם סמנכ"ל משאבי אנוש¹³³.

132 מפברואר 2023.

133 במועד סיום הביקורת - סמנכ"ל ההון האנושי.



במסמך "מדיניות מניעת סיכונים מעילות והונאות" נקבע כי מקרה של חשד לביצוע מעילה או הונאה יטופל על ידי החברה בהתאם למפורט בנוהל טוהר המידות.

נוהל טוהר המידות נועד לקבוע הסדרים בדבר דיווח על הפרת חוקים, ביצוע עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין ואת אופן הטיפול בחשד לפגיעה בטוהר המידות. בנוהל שעודכן בשנת 2021¹³⁴ נקבע כי על עובדי החברה לדווח לארגון הביטחון על כל חשד או מידע בדבר התנהגות העולה כדי פגיעה בטוהר המידות או ביצוע עבירה פלילית על ידי עובד או עובד לשעבר, ספק או ספק לשעבר ולקוחות, וממונה הביטחון אחראי לבצע בירור מקדמי כדי לאבחן אם האירוע ייחקר ויטופל כעבירה פלילית, כעבירה על טוהר המידות, כעבירה משמעתית או יטופל על ידי ארגון הביקורת הפנימית; כי אם יוחלט שמדובר בחשד לכאורה לביצוע עבירה משמעתית ולא בעבירה פלילית, ממונה הביטחון ידווח על כך לסמנכ"ל ההון האנושי או למבקר הפנימי, וימשיך לפעול בתיאום עימם. עוד נקבע בנוהל טוהר המידות כי על ממונה הביטחון לעדכן את מנכ"ל התע"א ו/או "גורמים נוספים בהנהלת החברה אודות מהלך החקירה ותוצאותיה בהתאם לנסיבות".

נמצא כי נוהל התע"א משנת 2021 העוסק בטיפול בחשד לפגיעה בטוהר המידות אינו מתייחס לצורך בעדכון מנהל הסיכונים הראשי בדבר אירועים מתחום טוהר המידות שהובאו לידיעת ממונה הביטחון. זאת, על אף שבנוהל ניהול סיכונים של החברה ובמסמך המדיניות שלה בנושא מניעת סיכונים מעילות והונאות הדבר נדרש.

מומלץ כי התע"א תפעל לעדכן את הנוהל העוסק בטיפול בחשד לפגיעה בטוהר המידות, באופן שממונה הביטחון יהיה מחויב לעדכן את מנהל הסיכונים הראשי בדבר אירועים מתחום טוהר המידות שהובאו לידיעתו, במועד המוקדם ביותר האפשרי לכך.

בתשובתה מסרה התע"א כי הנוהל העוסק בטיפול בחשד לפגיעה בטוהר המידות עודכן בהתאם להמלצת מבקר המדינה ונמצא בהליך אישור.

האחריות והסמכות של סמנכ"ל ההון האנושי לעניין אירועי משמעת

ההסכם הקיבוצי מגדיר את זכויות וחובות העובדים בחברה, גם בהיבט של הליכי משמעת. בהסכם הקיבוצי הוגדר כממונה על המשמעת סמנכ"ל ההון האנושי בתע"א או מי שייקבע לכך על ידו. לפי ההסכם הקיבוצי, הממונים על עובד שהפר משמעת ו/או הוראות ההסכם הקיבוצי ו/או נוהלי החברה, יודיעו על כך, באמצעות הממונה על משאבי האנוש ביחידה בה מועסק העובד, לממונה על המשמעת. עוד נקבע בהסכם הקיבוצי כי אירועי המשמעת נחלקים לארבע דרגות חומרה, החל ברישומי נוכחות כוזבים ובהצגת אישורים כוזבים לצורך הטבות או תשלום, וכלה בעבירות פליליות ובהן גניבה, מעילה, קבלת שוחד או מתן שוחד וזיוף מסמכים. אשר לענישה, בהסכם נקבע כי היא תהיה בהלימה למדרג - החל בנזיפה, עבור דרך אזהרה וקנס וכלה בפיטורין ללא הודעה מוקדמת וללא פיצויי פיטורין.

בנוהל התע"א בנושא הקוד האתי משנת 2022 נקבעו סמכויות ותחומי אחריות של בעלי תפקיד וגופים בתע"א לגביו, ושיטה לבקרה על תהליכים הקשורים בו. הנוהל קובע כי סמנכ"ל ההון האנושי אחראי לבקרה, ליישום ולהטמעה של הקוד האתי¹³⁵; כי המנהלים בחברה, בכל הדרגים, אחראים בין היתר לטפל בהפרות שלו - הפרות בפועל או חשש להפרות; וכי עובדי החברה אחראים בין היתר לדווח על הפרת עקרונות הקוד האתי. הנוהל קובע כי ניתן להעביר למנהלים בכל הרמות דיווחים על הפרה או חשש להפרה של הקוד האתי, וכי מנהל שקיבל דיווח כזה יעביר אותו לבירור הגורמים שלהלן: הממונה על הקוד האתי; המבקר הפנימי, שהוא הממונה על תלונות עובדים וציבור; קצינת הציות, העוסקת בנושא מניעת שחיתות ושוחד לאישי ציבור זרים; והיועצת המשפטית, העומדת בראש צוות הדיווח. גם הקוד האתי מפנה לגורמים אלה.

134 הנוהל הקודם הופץ באוקטובר 2013.

135 באמצעות הממונה על הקוד האתי, שהוא ראש תחום פרט בארגון ההון האנושי.



נמצא כי נוהלי ארגון ההון האנושי העוסקים בטיפול באירועי משמעת בתחום טוהר המידות אינם מתייחסים לצורך בעדכון מנהל הסיכונים הראשי בדבר אירועים אלה, על אף סמכותו ואחריותו לריכוזם לשם מעקב אחר הטיפול בהם ולשם דיווח עליהם לגורמים בתוך החברה ומחוצה לה.

מומלץ כי התע"א תבחן את התאמת נוהלי ארגון ההון האנושי העוסקים בטיפול באירועי משמעת בתחום טוהר המידות לנוהל ניהול סיכונים, כך שכל אירוע משמעת כזה ידווח למנהל הסיכונים הראשי של החברה במועד הסמוך ביותר האפשרי.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא תפעל לעדכון הנהלים בנושא ככל שהדבר נדרש, בכפוף לכל דין.

האחריות והסמכות של המבקר הפנימי לעניין הטיפול בממצאי דוחות ביקורת פנימית ובמצאי בירור תלונות

למבקר הפנימי, כאמור, כמה תפקידים הנוגעים לטיפול באירועי מעילות והונאות: הוא משמש אחד מקווי ההגנה של החברה בנושא ניהול הסיכונים (קו הגנה שלישי); הוא ממונה על תלונות ופניות של העובדים והציבור, האחראי לבחון את תלונות עובדי החברה ולעקוב אחר תיקון הליקויים העולים מהן; והוא מבצע ביקורות בנושאים הנוגעים לניהול הסיכונים בחברה, לרבות ענייני טוהר מידות.

עבודתו של המבקר הפנימי מוסדרת בין היתר בנוהל עבודת מערך הביקורת הפנימית משנת 2020. הנוהל קובע כי אם נודע למבקר החברה על עניין של החברה שהתגלו בו לכאורה ממצאים חריגים או אם יש יסוד סביר להניח שבוצעו בחברה עבירה פלילית או פגיעה בטוהר המידות, יביא את העניין ללא דיחוי לידיעתם של יו"ר הדירקטוריון, יו"ר ועדת הביקורת ומנכ"ל החברה, אלא אם כן הדיווח עלול לפגוע בחקירת החשד. עוד נקבע בנוהל כי חשדות לעבירות שעל פי דין יש לדווח עליהן לממונה הביטחון בחברה או לגורמים אחרים, ידווחו בהתאם לדין.

בנוהל התע"א משנת 2021 בנושא תלונות ופניות עובדים וציבור נקבע כי הממונה על תלונות העובדים והציבור הוא המבקר הפנימי או עובד שהסמיך לכך. הנוהל קובע בין היתר כי תלונות שעניינן פגיעה בטוהר המידות או ביצוע עבירה פלילית, לרבות חשש להונאה או מעילה, יועברו לטיפול ממונה הביטחון בהתאם לנוהל טוהר המידות.

בביקורת עלה כי אף שמדיניות ניהול סיכונים של התע"א ונוהל ניהול סיכונים של התע"א מחייבים דיווח של מנהלי התע"א למנהל הסיכונים הראשי על אירועי מעילה והונאה, לרבות על חשד לביצועם, הרי שנוהל התע"א בנושא עבודת מערך הביקורת הפנימית והנוהל בעניין תלונות ופניות עובדים וציבור אינם מחייבים את המבקר הפנימי לבצע דיווח כאמור למנהל הסיכונים הראשי. עוד נמצא כי בנוהל עבודת מערך הביקורת הפנימית ובנוהל בנושא תלונות ופניות עובדים וציבור אין התאמה בכל הנוגע לזהות הגורמים להם נדרש המבקר הפנימי לדווח במקרים בהם עולה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

מומלץ כי התע"א תפעל לעדכן את נהליה בעניין עבודת מערך הביקורת הפנימית ובעניין תלונות ופניות עובדים וציבור, כך שיחייבו לעדכן את מנהל הסיכונים הראשי בדבר אירועים מתחום טוהר המידות, או חשד לביצועם, שהובאו לידיעתו, במועד המוקדם ביותר האפשרי לכך, וכן כי תשקול מי הגורמים הנוספים להם יידרש המבקר הפנימי לדווח בהתאם לנהלים אלה.



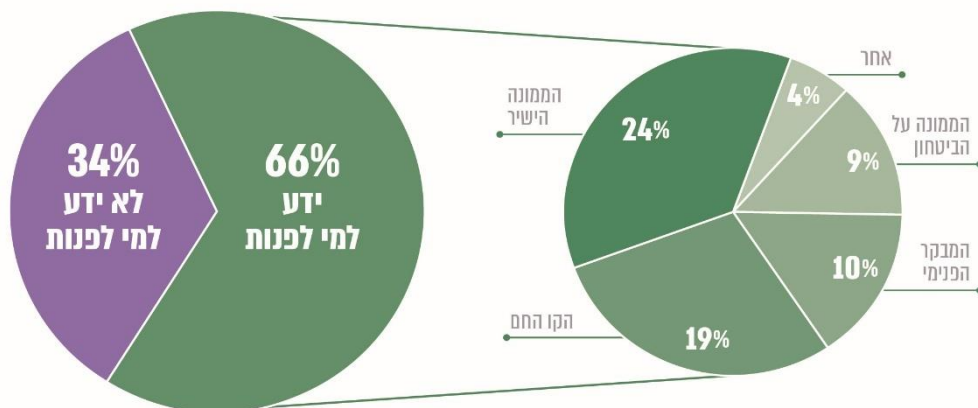
האחריות והסמכות של היועצת המשפטית לעניין הדיווח על אירועי מעילות והונאות מהותיים

נוהל התע"א בנושא עריכתם ופרסומם של דוחות מידיים ועיתיים¹³⁶ עוסק בדיווח לציבור בהתאם לחוק ניירות ערך ותקנותיו. הנוהל קובע בין היתר את העקרונות, הכללים וסוגי האירועים המחייבים דיווח מיידי לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע, לרבות לגבי עצם הקביעה אם האירוע מהותי, ואת תהליך הדיווח הפנימי וזרימת המידע בחברה שנועד להבטיח דיווח מיידי כדין במועדים הנדרשים. בנוהל צוין כי אחד הסיכונים העיקריים לאי-קיום חובות הדיווח הוא כשל בזרימת המידע בארגון, אשר עלול להביא לכך שגורמים האמונים על קיום חובות הדיווח בארגון לא יהיו מודעים בזמן אמת לאירוע או לכלל העובדות הרלוונטיות לדיווח. בנוהל נקבע הרכבו של צוות הדיווח: בין היתר היועצת המשפטית, סמנכ"ל כספים או מי מטעמו, חשבונאי ראשי, נציג ממונה הביטחון, ובין המשקיפים - מנהלת מערך ניהול הסיכונים. לפי הנוהל, צוות הדיווח יבחן בין היתר את מהותיות האירועים שיובאו לפניו בהיבט של פוטנציאל ההשפעה על החברה עצמה ופוטנציאל ההשפעה על מחיר ניירות הערך של החברה, ולשם קבלת ההחלטה לגבי הדיווח תבוצע בחינה כמותית ובחינה איכותית. בנוהל מובאות דוגמאות למקרים מיוחדים שעל צוות הדיווח לבחון בפן האיכותי, ובהם הליכים פליליים נגד נושאי משרה בחברה.

זהות הגורם לפניות בנושא פגיעה בטוהר המידות

כמפורט לעיל, בין נוהלי התע"א אין התאמה בכל הנוגע לגורם שיש לפנות אליו בנושאים הנוגעים לטוהר המידות, לרבות אירועים פליליים ואירועי משמעת. בשאלון משרד מבקר המדינה נשאלו העובדים, בין היתר, אם ידעו למי לפנות אם ירצו להגיש תלונה על פגיעה בטוהר המידות בתע"א. כ-66% מהמשיבים השיבו שידעו למי לפנות. משיבים אלה נשאלו לאיזה גורם יפנו אם ירצו להגיש תלונה. להלן תוצג התפלגות תשובותיהם:

תרשים 11: מענה העובדים על השאלות "אם תרצה להגיש תלונה על פגיעה בטוהר המידות בתע"א, האם תדע למי לפנות?" ו"מי הגורם שתפנה אליו אם תרצה להגיש תלונה?"



על פי תשובות עובדי התע"א על שאלון משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי 34% מהעובדים שהשיבו על השאלון מסרו כי לא ידעו למי לפנות אם ירצו להגיש תלונה על פגיעה בטוהר המידות; ובין אלה שהשיבו כי ידעו לאיזה גורם לפנות (66% מהמשיבים) - הייתה שונות לגבי זהות גורם זה: הממונה הישיר (24%), הקו החם (19%), המבקר הפנימי (10%), הממונה על הביטחון (9%), וגורם אחר (4%).

¹³⁶ נוהל בעניין פרסום דיווחים מידיים ודוחות תקופתיים לרשות לניירות ערך ולבורסה לניירות ערך.



על הנהלת התע"א להבהיר בנהליה מיהם הגורמים אליהם על עובדי החברה לפנות בקרות אירועים בתחום זה וכן עליה לפעול להעלאת המודעות בעניין.

בתשובתה מסרה התע"א כי תפעל להגברת המודעות בנושא באמצעים העומדים לרשותה, כגון תקשורת פנים-ארגונית.

ריכוז אירועי כשל בתע"א בשנים 2019 - 2022 בתחום מעילות והונאות

ריכוז ותיעוד של אירועי הכשל שאירעו בחברה, לרבות בנושאי מעילות והונאות, מאפשר את המעקב אחר הטיפול בהם, ואת ניתוחם לצורך גיבוש הבקורות הנדרשות למניעת הישנותם.

בדוח ביקורת שהכין המבקר הפנימי של התע"א בנושא "תהליך ניהול סיכונים תאגידי בחברה" בשנת 2017 הוא ציין כי ככלל, התהליכים והבקורות שנבדקו נאותים, וכי נמצאו בהם ליקויים בודדים, ובכלל זה: אי-ניהול בסיס נתונים מרכזי הכולל את כל אירועי הכשל בחברה.

במהלך הביקורת פנו נציגי משרד מבקר המדינה לגורמים שונים בתע"א, בהם ממונה הביטחון, המבקר הפנימי, סמנכ"ל ההון האנושי, היועצת המשפטית ומנהלת מערך ניהול הסיכונים על מנת לקבל מהם מידע על אירועי מעילות והונאות שהתגלו בחברה. ממונה הביטחון, שאחראי בין היתר לטיפול בנושאי חקירות וטוהר המידות בחברה ובין תפקידיו לרכז מידע בדבר חשדות לביצוע עבירות, הפנה את נציגי משרד מבקר המדינה למנהלת מערך ניהול הסיכונים.

בביקורת נמצאו אירועים שלא נכללו בריכוז אירועי המעילות וההונאות שמסרה מנהלת מערך ניהול הסיכונים לנציגי משרד מבקר המדינה. למשל אירוע של פעולה בניגוד עניינים של עובד בתע"א, שבעניינו המליץ מלמ"ב בשנת 2019 להעמיד את העובד לדין משמעתי, ושימוע שנערך בשנת 2022 לעובד מסוים בדרגת ראש מינהל בין היתר בגין אי-החתמת שערך נוכחות ביציאה לעיסוקים פרטיים¹³⁷. עוד נמצא כי אירוע הונאה משנת 2021 בחברה מוחזקת (זרה) דווח למנהלת מערך ניהול הסיכונים שלא בסמוך להתרחשותו, אף שנוהל ניהול סיכונים מחייב זאת.

עוד נמצא כי לשום גורם בתע"א, לרבות מערך ניהול הסיכונים, לא היה בסיס נתונים מרכזי כולל של אירועי מעילות והונאות שהתגלו בחברה בשנים 2019 - 2022, ויש בכך כדי לפגוע בניהול סיכונים המעילות וההונאות ובטיפול בהם.

מומלץ כי התע"א תפעל להקמת מאגר נתונים שבו ירוכז המידע הרלוונטי על כלל אירועי טוהר המידות, זאת במקביל להתאמת הנהלים בעניין.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא החלה בתהליך להקמת בסיס נתונים כולל של אירועי מעילה והונאה.

פורום רגולטורים

היועצת המשפטית של התע"א הקימה לפני כשנתיים פורום לא רשמי בחברה, בהשתתפותה וכן בהשתתפותם של המבקר הפנימי, מנהל הסיכונים הראשי, סמנכ"ל ההון האנושי וממונה הביטחון¹³⁸ (להלן - פורום הרגולטורים).

בסיכום של היועצת המשפטית מאוגוסט 2022 שעניינו "סיכום מפגש פורום רגולטורים" הובהרה התכלית ואופן הפעולה של הפורום: הפורום יתכנס בתדירות של אחת לרבעון כדי לעסוק בנושאים של טוהר המידות לרבות הפרות חוק, מעילות והונאות ונושאים נלווים, ומטרתו לטייב זרימת

¹³⁷ מנהלת מערך ניהול הסיכונים לא עודכנה באופן פרמלי לגבי מקרה זה.

¹³⁸ או בכירים בארגוניהם, למשל סגן הממונה על הביטחון.



מידע ולבצע עדכונים בקרב הגורמים השונים בחברה הרלוונטיים לנושאים אלו. במסגרת הפורום עודכנו חבריו לגבי התלונות ואירועי המשמעת, וכן לגבי סטטוס הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת פורום רגולטורים בחברה על ידי היועצת המשפטית, בו משתתפים בנוסף אליה המבקר הפנימי, מנהל הסיכונים הראשי, סמנכ"ל ההון האנושי וממונה הביטחון, שתכליתו לעסוק בנושאים של טוהר המידות ומטרתו לטייב זרימת מידע ולבצע עדכונים בקרב הגורמים השונים בחברה הרלוונטיים לנושאים אלו.

עולה כי הגם שהחל להתקיים עדכון בין הגורמים השונים בחברה המטפלים באירועי מעילות והונאות, באמצעות מפגשי פורום רגולטורים, ממשיך זה אינו מעוגן בנוהלי החברה.

מומלץ כי פעילות פורום רגולטורים תמוסד בתע"א ותשולב בנוהלי החברה הרלוונטיים, ובהם בנוהל ניהול סיכונים.



ניהול סיכונים מעילות והונאות בתע"א אינו מעוגן בנוהל נפרד. הטיפול בנושאים הנוגעים לסיכונים אלה נחלק בין גורמים שונים בחברה, ומוגדר בנהלים רבים. נמצא כי חלוקת תחומי הסמכות והאחריות המוגדרת בנוהלי התע"א לטיפול בסיכונים מעילות והונאות ובאירועים שאירעו אינה ברורה, ויש חפיפה בין גורמים שונים; וכן לא ברורים אופני הדיווח הפנימיים הנדרשים כשמתרחשים אירועים אלה, לרבות הדיווח למנהל הסיכונים הראשי.

מומלץ כי התע"א תבחן את נהליה השונים, ובהם - הנוהל בעניין הקוד האתי, הנוהל בעניין הטיפול בתלונות ופניות הציבור, נוהלי ארגון ההון האנושי ונוהל ניהול סיכונים - ותבצע בהם את ההתאמות הנדרשות, לרבות בתחומי הגדרת האחריות והסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים בחברה בכל הנוגע לטיפול, לדיווח ולשיתוף מידע לגבי אירועי מעילה והונאה, לרבות למנהל הסיכונים הראשי. עוד מומלץ כי מנהל הסיכונים הראשי ירכז את כלל אירועי המעילות וההונאות בחברה.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה, כי תפעל לבחינת נהליה השונים הרלוונטיים ולביצוע ההתאמות הנדרשות במידת הצורך ובכפוף לכל דין, לרבות בתחום הגדרת האחריות והסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים בחברה, בכל הנוגע לטיפול באירועי מעילה והונאה, לדיווח עליהם ולשיתוף מידע לגביהם, לרבות למנהל הסיכונים הראשי, ולעדכון הגדרות ומושגים רלוונטיים לנושא. כמו כן מסרה כי יש לחברה מדיניות ייעודית וברורה בנושא מניעת מעילות והונאות, שכמוה כנוהל חברה מחייב, אך עם זאת היא תבחן ותגדיר בהתאם לצורך נוהל מעילות והונאות נפרד.

פעולות ניטור סיכונים מעילות והונאות בתע"א

לפי מדריך ה-COSO, במסגרת יישום עקרון פעולות הניטור, על הארגון לפתח ולבצע פעולות הערכה לגבי אופן היישום של כל עקרונות ניהול סיכונים מעילות והונאות, ולדווח לגורמים הרלוונטיים, לרבות ההנהלה. המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר מהווים קו הגנה שלישי לעניין ניהול הסיכונים בחברה, לרבות סיכונים מעילות והונאות.



תפקיד המבקר הפנימי בתחום ניהול הסיכונים

התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית¹³⁹ שאימצה מדינת ישראל (IIA)¹⁴⁰ קובעים בין היתר כי הביקורת הפנימית חייבת להעריך את האפקטיביות של תהליכי ניהול הסיכונים ולתרום לשיפורם¹⁴¹ וכן להעריך את הפוטנציאל להתרחשות הונאה¹⁴².

בחוזרי רשות החברות הממשלתיות¹⁴³ נכתב בין היתר כי היקף הפעילות של החברות הממשלתיות והסיכונים שאליהם הן חשופות מחייבים את קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח יעילים וקפדניים; כי לביקורת הפנימית תפקיד מהותי בתהליך הבקרה על יישום מדיניות החברה בתחומים השונים ובכלל זה בתחום מדיניות ניהול הסיכונים; כי הביקורת הפנימית היא חלק מקו ההגנה השלישי של החברה בנושא ניהול הסיכונים והיא מהווה גוף בקרה בלתי תלוי; כי בעת תכנון תוכנית העבודה השנתית של הביקורת הפנימית על המבקר הפנימי להביא בחשבון את תוצאות סקר הסיכונים ואת הערכת התהליך הכולל שבו פועלת החברה לעניין ניהול בקרת הסיכונים; וכי ועדת הביקורת של הדירקטוריון תדון בתוכנית העבודה השנתית ובתוכנית העבודה הרב-שנתית של הביקורת הפנימית, עבור תקופה שלא תפחת משלוש שנים, תבטיח כי תוכניות העבודה תואמות את מורכבות החברה, את מאפייניה ואת סיכונה ותמליץ לפני הדירקטוריון על אישורן.

בהתאם לחוזרי הרשות, בנוהל התע"א בנושא "עבודת מערך הביקורת הפנימית" מספטמבר 2020¹⁴⁴ נכתב כי המבקר הפנימי אחראי להכנת תוכניות עבודה שנתית ורב-שנתית, מבוססות סיכונים, בהתאם למטרות הארגון, כדי לקבוע את סדרי העדיפויות של הביקורת הפנימית; וכי המבקר הפנימי יבסס את תוכנית העבודה בין היתר על סקר הסיכונים שהחברה מבצעת בהתאם להוראות חוזר ניהול הסיכונים. זאת ועוד, במסמך "מדיניות ניהול הסיכונים של התע"א" וכן בנוהל התע"א בנושא ניהול סיכונים תאגידי, הוגדר כאמור המבקר הפנימי כאחד מקווי ההגנה של החברה בתחום ניהול הסיכונים.

לפי מסמכי התע"א, אחת לשלוש שנים מבצע המבקר הפנימי סקר סיכונים ייעודי לביקורת הפנימית שבמסגרתו ממופים תהליכים הראויים לביקורת. את הסקר מציג המבקר הפנימי לאישור ועדת הביקורת ודירקטוריון החברה. הסקר האחרון בוצע בדצמבר 2021¹⁴⁵. נושאי הביקורת תועדפו על בסיס כמה פרמטרים ומשקלות הקובעות את משקלם היחסי¹⁴⁶: קורלציה לסקר הסיכונים הארגוני, שיקול דעת המבקר הפנימי וממצאי ביקורת קודמים - שהם בעלי משקל גבוה; המועד הקודם שבו בוצע דוח בנושא - שהוא בעל משקל בינוני; חשיפה לאירועי מעילה והונאה, והיבטי בטיחות - שהם בעלי משקל נמוך.

בשנים 2019 - 2022 ערך המבקר הפנימי ביקורות בנושאים מגוונים, לרבות נושאים שיש בהם סיכון פוטנציאלי לביצוע מעילות והונאות, בהם: השימוש בכרטיסי אשראי של החברה, נוכחות עובדים, תהליכי רכש, ביצוע תשלומים, הרשאות והפרדת תפקידים במערכות המידע.

139 Institute of Internal Auditors - IIA, לשכת המבקרים הפנימיים העולמית.

140 התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) משמשים בעבודתם כ-200,000 מבקרים פנימיים חברי ה-IIA, בכ-180 מדינות. תקנים אלה אומצו גם על ידי האו"ם, OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) ו-IFAC (פדרציית רואי החשבון הבין-לאומית) - שבהם מדינת ישראל חברה, על ידי EU (האיחוד האירופי) - שאליה מדינת ישראל נספחת, ועל ידי INTOSAI - איגוד מבקרי המדינה בעולם (שבו חבר משרד מבקר המדינה הישראלי).

141 תקן 2120 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (2017).

142 תקן 2120.A2 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (2017).

143 חוזר רשות החברות בנושא ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות משנת 2009 וחוזר ניהול סיכונים משנת 2020 שהחליף אותו; וחוזר רשות החברות בנושא "מערכת הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" מינואר 2019.

144 נוהל זה מבטל נוהל קודם בנושא מפברואר 2015.

145 הצעה לתוכנית עבודה רב-שנתית לביקורת הפנימית לשנים 2022 - 2024 והצעה לתוכנית שנתית לשנת 2022.

146 משקל של 1 - 3 לכל פרמטר: 1 - משקל נמוך, 2 - משקל בינוני, 3 - משקל גבוה.



מבקר המדינה מציין לחיוב את אופן גיבוש תוכנית העבודה מבוססת הסיכונים של המבקר הפנימי.

עלה כי בשנת 2018 ביצע המבקר הפנימי ביקורת בנושא "תהליך ניהול סיכונים תאגידי בחברה" והעריך כי ככלל, התהליכים והבקורות שנבדקו נאותים. עם זאת, מאז ועד למועד סיום הביקורת (יולי 2023) תהליך זה לא נבדק שוב על ידו. יצוין כי תהליך ניהול הסיכונים התאגידי בחברה נכלל בתוכנית העבודה של המבקר הפנימי לשנת 2023¹⁴⁷.

נוכח חיוניות הפיקוח והבקרה של המבקר הפנימי על הליך ניהול הסיכונים בחברה, מומלץ כי הוא יבחן את האפשרות לבצע ביקורות תכופות יותר בעניין זה. נוסף על כך, נוכח חשיבות הטיפול בסיכונים מעילות והונאות, גם בהיבטי התרבות הארגונית ושמירה על ערכי החברה, מומלץ כי המבקר הפנימי יבחן גם את הליך ניהול סיכונים מעילות והונאות בחברה וכן ישקול מתן עדיפות גבוהה יותר לנושאים אלה במסגרת גיבוש תוכנית עבודתו.

מעקב אחר יישום המלצות הביקורת הפנימית

המבקר הפנימי של התע"א מגיש את דוחות הביקורת בכתב, באופן שוטף במהלך שנת הדיווח, ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל החברה, ליו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון ולחברי הוועדה. לצד המלצות הביקורת בדוחות המבקר הפנימי מצוין המועד שבו הגופים המבוקרים נדרשים ליישמן. ההמלצה והמועד ליישומה מאושרים על ידי הנהלת החברה ומוצגים לוועדת הביקורת של הדירקטוריון.

דוחות הביקורת הפנימית בוחנים, כאמור, בין היתר את טיפול החברה בסיכונים התאגידיים השונים; והמלצותיהם עשויות להגביר את הפיקוח והבקרה על הסיכונים האמורים ולהביא לצמצומם. בתרבות ארגונית שמקדמת שמירה על כללי מינהל תקין, ראוי כי המלצות הביקורת הפנימית שאושרו על ידי הנהלת החברה והוצגו לוועדת הביקורת של הדירקטוריון ייושמו במועד שנקבע.

בדוחות ביצוע תוכנית עבודת הביקורת הפנימית בתע"א לשנים 2021 ו-2022 נכתב כי הביקורת הפנימית משקיעה משאבים ומאמצים במעקב אחר יישום ההמלצות שבדוחות הביקורת. בדוח הביצוע לשנת 2021 צוין כי חל פיגור ביישומן של המלצות רבות, וכי יישומן במועד שנקבע יסייע לחברה בהסדרת תהליכי העבודה והבקרה ויתרום לצמצום הסיכונים ש אליהם חשופה החברה, כפי שמשתקף בדוחות הביקורת השונים. בדוח הביצוע לשנת 2022 נכתב כי הביקורת מבקשת להפנות את תשומת הלב להמלצות שחל ביישומן פיגור של יותר משנתיים וכי על אף שחל שיפור מסוים ביישום ההמלצות האמורות, היקפן נותר משמעותי.

בדיון של ועדת הביקורת של הדירקטוריון מיולי 2022 ציינה יו"ר הוועדה כי יישום ההמלצות צריך להתבצע בזמן וכי מספר ההמלצות שחל פיגור ביישומן גבוה. בדיון של ועדת הביקורת של הדירקטוריון מאוקטובר 2022¹⁴⁸ ציינה יו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון כי קיימת תחושה שלוחות הזמנים הם בבחינת המלצה בלבד, וכי קיימת בעיה של תרבות ארגונית שתטפל על ידי הוועדה. בדיון ועדת הביקורת של הדירקטוריון ממרץ 2023 שבו נידון בין היתר דוח ביצוע תוכנית עבודת הביקורת הפנימית לשנת 2022, ציין המבקר הפנימי כי יש לא מעט המלצות שחל פיגור ביישומן או אי-עמידה במועד שבו התחייבו המבוקרים ליישמן; כי ניכרת ירידה במספר ההמלצות בפיגור, אך עדיין יש פעילות לבצע; כי ייתכן שחלק מההמלצות כבר אינן רלוונטיות; כי הביקורת הפנימית תקיים דיון עם המנכ"ל ויהיה עליו לבחון ולהחליט מה יש לבצע ומה הוא מבקש לבטל, והחלטתו תובא לפני ועדת הביקורת של הדירקטוריון. עוד ציין המבקר הפנימי כי הביקורת

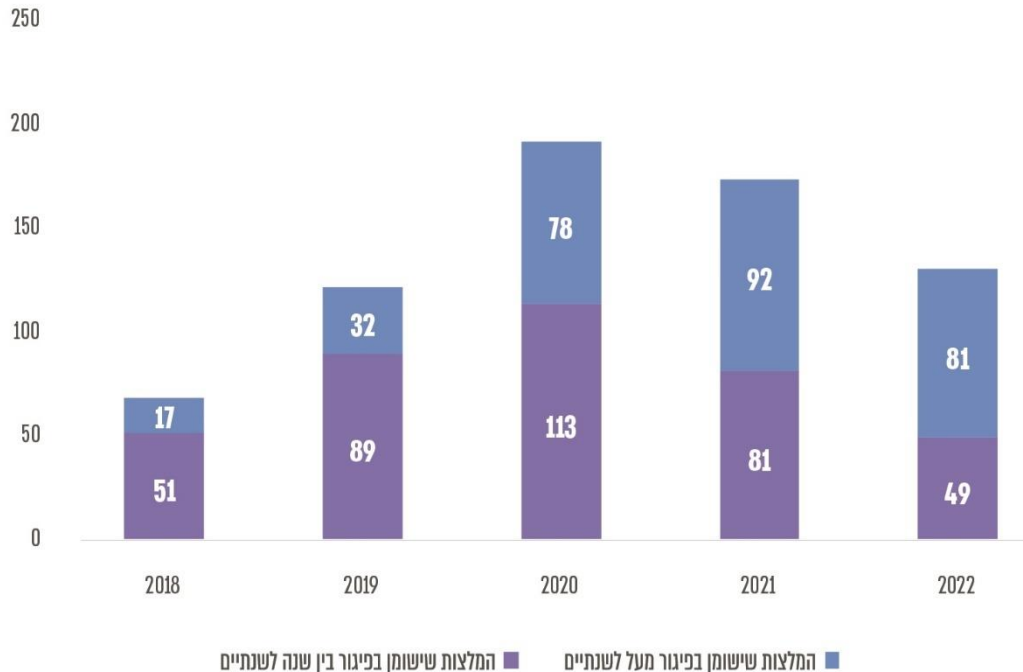
¹⁴⁷ סגנית המבקר הפנימי של התע"א מסרה לצוות הביקורת בדצמבר 2023 כי הביקורת האמורה טרם החלה.

¹⁴⁸ במסגרת דיון במטלות ביקורת בנושא בקרת איכות תוכנה.



הפנימית פועלת בנושא עם המנכ"ל, והוא עובד על צמצום הפערים. להלן יוצגו מספר ההמלצות אשר בסוף השנים 2018 - 2022 חל ביישומן פיגור של יותר משנה:

תרשים 12: המלצות הביקורת הפנימית שבסוף כל אחת מהשנים 2018 - 2022 חל ביישומן פיגור של יותר משנה



על פי נתונים מדוח הביצוע של הביקורת הפנימית בתע"א לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בהתאם לנתוני דוח ביצוע הביקורת הפנימית לשנת 2022, בסוף שנת 2022 היו 130 המלצות של הביקורת הפנימית בתע"א שיישומן בפיגור של יותר משנה, מהן 81 המלצות שיישומן בפיגור של יותר משנתיים. עוד עולה כי אף שבשנים 2021 ו-2022 הייתה מגמת שיפור יחסית לשנת 2020 בהיקף ההמלצות שיישומן היה בפיגור של יותר משנה - בסופי שנים אלה טרם יושמו עשרות רבות של המלצות, ובייחוד ההמלצות שיישומן היה בפיגור של יותר משנתיים.

בין ההמלצות שהיה ביישומן פיגור של יותר משנה נכללות גם המלצות בנושאים הרלוונטיים לסיכונים תאגידיים של התע"א, בהם עמידה ברגולציה, מודיעין עסקי, ניהול הקניין הרוחני ויישום תוכנית הציות; וכן נושאים הנוגעים לבקורות למניעת מעילות והונאות דוגמת ניהול הרשאות וניהול מסדי נתונים.

על מנת לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח בחברה, לרבות בנושא ניהול הסיכונים, מומלץ כי הנהלת התע"א תוודא כי המלצות הביקורת שאותן אישרה מיושמות במועד, בהתאם ללוחות הזמנים שאושרו ליישומן, וזאת על מנת לקדם תרבות ארגונית של הפקת לקחים ושיפור ועל מנת לייצר הרתעה בקרב העובדים מפני ביצוע מעילות והונאות.

עוד מומלץ כי ועדת הביקורת של הדירקטוריון תוודא כי הגורמים המבוקרים מיישמים את המלצות הביקורת במועד; וכי היא תפעל עם הנהלת החברה לטיפול בגורמים שאינם מיישמים אותן.

בתשובתה מסרה התע"א כי המבקר הפנימי מקיים תהליך מעקב שיטתי וסדור אחר יישום המלצות הביקורת הפנימית, המנוהלות במערכת מידע תומכת תהליך, לרבות דוחות התרעה



אוטומטיים הנשלחים למבוקרים מדי רבעון. עוד מסרה התע"א כי החברה מקבלת את המלצת מבקר המדינה, וכי הנושא עלה גם בדיונים בוועדת הביקורת, שבהם ביקשה יו"ר הוועדה כי תגובש תוכנית ליישום ההמלצות, לרבות סיווג ההמלצות על פי חומרה וותק.

רואה החשבון המבקר

בחוזר ניהול הסיכונים משנת 2020 נכתב כי הביקורת החיצונית היא חלק מקו ההגנה השלישי של החברה בנושא ניהול הסיכונים וכי רואי החשבון החיצוניים מבצעים משימות ביקורת וסקירה חשבונאית בהתייחס לדוחות הכספיים של החברה, ובכלל זה מיישמים נוהלי ביקורת וסקירה של תהליכים מהותיים בחברה. בהתאם לכך, גם במסמך "מדיניות ניהול הסיכונים של התע"א" וכן בנוהל התע"א בנושא ניהול סיכונים תאגידי, הוגדר רואה החשבון החיצוני כאחד מקווי ההגנה של החברה בתחום ניהול הסיכונים¹⁴⁹.

עבודת רואה החשבון המבקר

לצד ביצוע ביקורת ומתן חוות דעתו על הדוחות הכספיים של החברה, נדרש רואה החשבון המבקר לצרף לדוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי, המצורף לדוחות השנתיים של החברה, את חוות דעתו בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בחברה ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה, בהתבסס על מודל בקרה מקובל¹⁵⁰. הדבר צוין גם בחוזר של רשות החברות הממשלתיות בעניין "הסדרת הממשק בין רואה החשבון המבקר חברות ממשלתיות לבין רשות החברות הממשלתיות לבין החברות הממשלתיות" ממרץ 2014.

תקן ביקורת 240 של לשכת רואי החשבון בישראל בנושא "אחריות המבקר לשקול אפשרות קיומה של תרמית במסגרת ביקורת של דוחות כספיים", אשר פורסם באוגוסט 2018¹⁵¹, מסדיר בין היתר את אחריות רואה החשבון המבקר של הארגון ליישם נהלים להשגת מידע המשמש לזיהוי סיכונים הנוגעים להצגה מוטעית מהותית בדוחות הכספיים שמקורה בתרמית¹⁵². בתקן נכתב בין היתר כי אחד מגורמי הסיכון לביצוע תרמית הוא מתן צידוק למעשה, בין היתר נוכח הנחלה בלתי יעילה של ערכי הגוף המבוקר או של כללי האתיקה שלו על ידי ההנהלה או נוכח הנחלה של ערכים או כללי אתיקה בלתי נאותים; וסלחנות לגבי גניבות בהיקף קטן. תקן ביקורת 910 של לשכת רואי החשבון בישראל בדבר "ביקורת של בקרה פנימית על דיווח כספי המשולבת עם ביקורת של דוחות כספיים" אשר פורסם באוגוסט 2018 קובע כי רואה החשבון המבקר נדרש להניח את דעתו כי הבקרה הפנימית של החברה על הדיווח הכספי היא אפקטיבית.

במסגרת עבודתו לבחינת אפקטיביות הבקרה הפנימית השווה רואה החשבון את הבקורות הקיימות בחברה לעקרונות מודל ה-COSO, לרבות בחינת סביבת הבקרה הכוללת בין היתר מחויבות ליושרה ולהתנהגות אתית; ואת הערכת הסיכונים בחברה, לרבות כי החברה שוקלת את החשיפה למעילות בהעריכה את הסיכונים להשגת מטרותיה. כמו כן הוא מיפה תהליכי עבודה מהותיים בהתאם לסף מהותיות¹⁵³ שקבע לתע"א (22 מיליון דולר), ובהם: בחינת בקורות במערכות הממוחשבות¹⁵⁴ (ITGC) ובחינת תהליכים כגון רכש, מלאי, שכר וגזברות. כפועל יוצא מניתוח פערי הבקרה שמיפה רואה החשבון המבקר התווספו או נגרעו בחברה בקורות.

149 קו הגנה שלישי - ביצוע בקרה על מערך ניהול הסיכונים של החברה.

150 על פי תקנות אפקטיביות הבקרה הפנימית.

151 התקן מבוסס על התקן הבין-לאומי ISA240 של הפדרציה הבין-לאומית של רואי חשבון (IFAC).

152 בתקן מפורטים גורמי סיכון לתרמית הקשורים להצגות מוטעות שמקורן בדיווח כספי שיש בו הונאה, וכן מפורטים בו גורמי סיכון לתרמית הקשורים להצגות מוטעות שמקורן בשימוש בלתי מורשה בנכסים.

153 לצורך תיחום ומדגמים.

154 לרבות רוטציה בין אנשי מפתח, הפרדת תפקידים, בדיקת בקורות המונעות גישה לא מורשית למערכות הממוחשבות, ניהול שינויי תוכנה, בחינת תהליכי ניהול הרשאות וניטור טרנזקציות רגישות.



בתקופה שנבדקה בביקורת (2019 - 2022) כללו הדוחות של רואי החשבון המבקרים של התע"א חוות דעת בלתי מסויגות על אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי של החברה¹⁵⁵. עם זאת, בשנת 2019 מצא רואה החשבון המבקר באלתא ליקוי משמעותי אחד (אי קיום ועדת ביקורת); בשנת 2020 - שני ליקויים משמעותיים (אי קיום ועדת ביקורת ואי קיום קוורום בדירקטוריון); ובכל אחת מהשנים 2021 ו-2022 - שני ליקויים משמעותיים (אי קיום ועדת ביקורת ואי מינוי מנהל כספים, כך שבפועל, חשבת אלתא שימשה בשני תפקידים במקביל).

נמצא כי במהלך שנת 2023 מונתה חשבת אלתא לתפקיד מנהלת הכספים, אך במועד סיום הביקורת (יולי 2023) טרם מונה חשב באלתא במקומה. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת לא קיימת ועדת ביקורת באלתא נוכח אי-מינוי דירקטורים לחברות ממשלתיות ולחברות בת ממשלתיות על ידי השרים הממונים¹⁵⁶ או באישורם, בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות, וכי ועדת הביקורת של התע"א משמשת בפועל גם כוועדת הביקורת של אלתא.

בתשובתה מסרה התע"א כי פנתה פעמים רבות לרגולטור [רשות החברות הממשלתיות] ושיקפה את מיעוט הדירקטורים באלתא ואת היעדר הקוורום של דירקטורים חיצוניים לצורך כינוס ועדת הביקורת של אלתא, וכי ועדת הביקורת של תע"א משמשת בפועל כוועדת הביקורת של אלתא, כבקרה מפצה. עוד מסרה התע"א כי באוקטובר 2023 נכנסה לתפקידה חשבת באלתא.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא פנתה לשרים האחראים על החברה כמה פעמים על מנת שיפעלו למינוי דירקטורים באלתא כנדרש. עוד מסרה הרשות כי דיוני ועדת הביקורת של התע"א בדוחות של אלתא הם בהתאם לדוחות דעת של הייעוץ המשפטי של התע"א ומתוקף אחריותה כחברת האם שלה.

יצוין בהקשר זה כי בנובמבר 2023 הפיץ מבקר המדינה מכתב¹⁵⁷ בנושא "ניהול החברות הממשלתיות בתקופת המלחמה", ובו הוא התייחס בין היתר לנושא איש דירקטוריונים של חברות ממשלתיות שפעילותן חיונית בתקופת מלחמה, בהתאם לכללי מינהל תקין. מבקר המדינה ציין במכתבו כי בדוח מבקר המדינה בנושא "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות"¹⁵⁸ נכתב כי נכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2023) מספר הדירקטורים בתע"א היה תשעה (מתוך 12) ובאלתא - שישה (מתוך 13), וכי מבדיקה עדכנית של משרד מבקר המדינה נכון ל-31.10.23 מספר הדירקטורים בתע"א ובאלתא אף פחת, והוא מסתכם בשמונה דירקטורים בתע"א ובחמישה דירקטורים באלתא; עוד ציין מבקר המדינה במכתבו בהקשר זה כי קיימת חשיבות לאיש הדירקטוריון בחברות הממשלתיות שפעילותן משמעותית לתפקוד סדיר ורציף של המשק הישראלי בתקופת המלחמה, הן בפן הביטחוני והן בפן האזרחי; זאת לצורך קבלת החלטות איכותיות ואחראיות, בתנאי אי-ודאות ותוך שמירה, ככל הניתן, על יציבותן הפיננסית.

מומלץ כי השרים הנוגעים בדבר - השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות ושר הביטחון, וכן רשות החברות הממשלתיות, בהתאם לתפקידה בעניין זה, יפעלו לכך שהליכי בחירתם של דירקטורים חדשים או הארכת כהונתם של דירקטורים מכהנים יחלו מבעוד מועד, שכן השתהות במינוי דירקטורים חדשים עלולה לפגוע בתפקוד המיטבי של הדירקטוריון, ובכלל זה עלולה לפגוע ביכולת הפיקוח והבקרה שלו על פעילות החברה.

¹⁵⁵ דוח רואה החשבון המבקר של החברה בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי נכתב כי בהתבסס על ביקורת רואה החשבון החיצוני, החברה קיימה, מכל הבחינות המהותיות, בקרה פנימית אפקטיבית על הדיווח הכספי.

¹⁵⁶ שר הביטחון והשר הממונה על רשות החברות.

¹⁵⁷ המכתב הופץ לשר האוצר, לשר לשיתוף פעולה אזורי, לשר הביטחון, לשר האנרגיה, לשר התקשורת ולמנהלת רשות החברות הממשלתיות.

¹⁵⁸ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 21 - 176.



החלפת רואה החשבון המבקר

בכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 שהותקנו מתוקף חוק החברות הממשלתיות נקבע, בין היתר, כי שר המשפטים ושר האוצר ימנו ועדה שתפקידה לתת המלצות בדבר מינויו וביטול מינויו של רואה חשבון מבקר לחברה ממשלתית (להלן - הוועדה); כי המלצת הוועדה תובא לדיון, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, באסיפה הכללית של החברה; כי החלטת האסיפה הכללית בדבר מינוי רואה חשבון טעונה אישור של הרשות וכי אישורה למינוי רואה החשבון יינתן לתקופה שהיא תקבע, ובלבד שהתקופה הכוללת של המינוי לא תעלה על שש שנים רצופות¹⁵⁹. יצוין בהקשר זה כי העסקת רואה חשבון מבקר לתקופה ממושכת עלולה ליצור קשרי תלות לא רצויים בין רואי החשבון המבקרים ובין החברות.

בהחלטת ממשלה 460 מאפריל 2023 נקבע כי בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, יועבר שטח הפעולה "רשות החברות הממשלתיות" ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי; ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, יועברו לשר לשיתוף פעולה אזורי הסמכויות הנתונות לשר האוצר, בין היתר לפי חוק החברות הממשלתיות (הכולל גם את מינוי רואה החשבון המבקר).

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2023, רואי החשבון המבקרים אשר מונו לתע"א ולא לתא בשנים 2007 ו-2006, בהתאמה, לא הוחלפו, נוכח אי-איוש הוועדה לבחירת רואי חשבון בחברות ממשלתיות במשך שנים¹⁶⁰. קרי, אותם רואי החשבון מכהנים בתע"א ובאלתא במשך 16 ו-17 שנים, בהתאמה; מה שעלול ליצור קשרי תלות לא רצויים בין רואי החשבון המבקרים ובין החברות. זאת, בניגוד לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי במהלך 15 השנים האחרונות פעלה הוועדה למינוי רואי חשבון כשלוש שנים, בעיקר עקב התפטרות חברים אשר היו חלק מההרכב הנדרש לקיום פעילות הוועדה בהתאם לאמור בכללים, וכי מהמועד שבו הפכה עבודה הוועדה לבלתי רציפה, פעלה הרשות כדי למנות את מספר החברים הנדרש לצורכי חידוש פעילותה של הוועדה, וכן כדי למצוא פתרונות למינוי רואי חשבון בחברות ממשלתיות חדשות עד לחידוש פעילותה של הוועדה. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי אי-היציבות המתמשכת בפעילות הוועדה למינוי רואי חשבון גורמת נזקים משמעותיים לפעילותן השוטפת של החברות במגוון נושאים ועשויה בעיקר לפגוע באי-תלותו של רואה החשבון המבקר, המכהן תקופות ארוכות, ואינה מאפשרת קיום דיון בנושא שכרם של רואי חשבון מבקרים, היקפי שעות הביקורת הנדרשות בחברות הממשלתיות וכן קיום שימוע להחלפה של רואה חשבון מבקר בחברה.

כמו כן מסרה הרשות בתשובתה כי היא פנתה לשרים על מנת לקדם את תיקון הכללים בהתאם להחלטת הממשלה שעניינה "הקלות ברגולציה לחברות ממשלתיות"¹⁶¹. בהתאם לתיקון הכללים המוצע, הוועדה שתפקידה להמליץ בדבר מינויו או ביטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית ובדבר קביעת שכרם של רואי חשבון לחברות ממשלתיות תוכל לפעול בהרכב של שלושה מחבריה¹⁶².

¹⁵⁹ הרשות רשאית, לאחר עיון בהמלצת הוועדה, לחזור ולאשר את הארכת תקופת מינויו של רואה החשבון בשנה אחת נוסף על שש השנים, אם סברה כי החלפתו עלולה לגרום נזק ממשי לחברה או לבעלי מניותיה.

¹⁶⁰ בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות (2018), עמ' 19 - 176; מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ" - מצב החברה וסיכונה", עמ' 1203 - 1305; ומבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - פברואר 2023, "הדוחות הכספיים של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ" - מצב החברה וסיכונה", עמ' 771 - 852.

¹⁶¹ החלטת ממשלה מס' 238 מאוגוסט 2021.

¹⁶² (א) החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי שימונה על ידו, שיכהן גם כיושב ראש הוועדה; (ב) מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו שימונה על ידו; (ג) יושב ראש דירקטוריון לשעבר של חברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה, שימונה על ידי מנהל הרשות לתקופה של ארבע שנים; (ד) נציג מקרב הציבור שימונה על ידי שר המשפטים בהסכמה של שר האוצר.



רשות החברות הממשלתיות הדגישה בתשובתה כי היא אינה יכולה להביא מהלכים כאמור לדי סיום מוצלח ללא שיתוף פעולה אפקטיבי מצד השרים האחראים לנושא, וכי היא תמשיך לפעול מול גורמי הממשלה השונים לקידום נושא מרכזי וחשוב זה.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תפעל מול השרים האחראים - שר המשפטים והשר לשיתוף פעולה אזורי - להשלמת מינוי חברי הוועדה לבחירת רואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות, ולהחלפת רואי החשבון המבקרים בחברות הממשלתיות בהן מכהנים רואי חשבון מעל לתקופה שנקבעה (שש או שבע שנים), ובהן התע"א ואלתא. זאת, בשים לב לשיקולים מיוחדים לעניין חברות המצויות בהפרטה, ככל שרלוונטיים.¹⁶³

בתשובתה מסרה לשכת שר המשפטים¹⁶⁴ כי עם קבלת פנייה מרשות החברות הממשלתיות בנוגע למינויים החסרים, יפעלו השרים להשלים את המינויים הנדרשים.

מינוי אותו רואה חשבון מבקר לתע"א ולחברה הבת אלתא

רואה החשבון המבקר של התע"א היא פירמת רואי חשבון א' ורואה החשבון המבקר של אלתא היא פירמת רואי חשבון ב'. בדוח מבקר המדינה בנושא "מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות ממשלתיות" משנת 2018 נכתב כי בדיוני הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים בשנת 2015 עלתה הסוגיה של מינוי אותו רואה חשבון מבקר לחברה האם ולחברת הבת של חברה ממשלתית. בדוח נכתב כי בדיוני הוועדה הועלו עמדות שונות בנושא זה, וכי לגבי התע"א וחברת הבת אלתא הייתה עמדתה העקרונית של רשות החברות הממשלתיות, שהוצגה לפני הוועדה, כי את הביקורת בחברת אלתא צריך לעשות אותו רואה חשבון מבקר שעושה ביקורת בתע"א. זאת בין היתר לשם אחידות הביקורת בהיבטים חשבונאיים, לשם חיסכון במשאבים, וכן נוכח רמה גבוהה של יתרות הדדיות¹⁶⁵ ואיחוד אפשרי עתידי בין החברות. מהדוח עולה כי הוועדה לא הכריעה בסוגיה זו.

בדוח מבקר המדינה בנושא "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ" - מצב החברה וסיכונה" משנת 2022 נכתב כי מומלץ שעם כינוסה של הוועדה לבחירת רואי חשבון מבקרים היא תשלים בשיתוף עם רשות החברות הממשלתיות את גיבוש עמדתה בנוגע למינוי אותו רואה חשבון מבקר לתע"א ולחברת אלתא. בתגובתה של הרשות מינואר 2021 על ממצאי הביקורת היא מסרה כי עם חידוש פעילותה של הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים היא תעלה את הנושא לדיון בוועדה.

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2023, לא הושלם גיבוש עמדת הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים ועמדת רשות החברות הממשלתיות בנוגע למינוי אותו רואה חשבון מבקר לתע"א ואלתא.

במאי 2023 מסר נציג רשות החברות הממשלתיות כי עם חידוש עבודת הוועדה, תובא לפניה גם עמדת רשות החברות הממשלתיות בנושא רואה חשבון מבקר של חברה אם וחברה בת.

בתשובתה מסרה התע"א כי היא סבורה שפירמת רואי החשבון המבקר של תע"א ושל אלתא צריכה להיות זהה לשם אחידות הביקורת בהיבטים חשבונאיים ולשם חיסכון במשאבים.

מומלץ כי עם חידוש פעילות הוועדה לבחירת רואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות, היא תדון בנושא מינוי אותו רואה חשבון מבקר לתע"א ולחברה הבת שלה אלתא.

¹⁶³ לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994, בחברה ממשלתית המצויה בהפרטה, רשאית הרשות, לאחר עיון בהמלצת הוועדה, לחזור ולאשר מינוי רואה חשבון גם לאחר תום שבע שנים כאמור, אם סברה שהפסקת העסקתו של רואה החשבון תגרום נזק להפרטת החברה.

¹⁶⁴ בתשובת לשכת שר המשפטים נכתב כי ההתייחסות מקובלת על לשכת השר לשיתוף פעולה אזורי.

¹⁶⁵ יתרות של חברה אחת בספרי החברה האחרת.



פיקוח ומעקב של רשות ניירות ערך, רשות החברות הממשלתיות ומלמ"ב על נושא מעילות והונאות

דיווח לרשות ניירות ערך

בחוק ניירות ערך ותקנותיו נקבעו בין היתר חובות גילוי ל"תאגידים מדווחים" במסגרת דוחות שנתיים, רבעוניים ומידיים, והן חלות על התע"א בהיותה "תאגיד מדווח".

לפי תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970, חברה מחויבת בהגשת דיווח מידי על אירוע או עניין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים, בשל טיבם, היקפם או תוצאתם האפשרית, ואשר יש להם או עשויה להיות להם השפעה מהותית על התאגיד, וכן בדבר כל אירוע או עניין שיש בהם כדי להשפיע באופן משמעותי על מחיר ניירות הערך של התאגיד¹⁶⁶. כמו כן רשאית רשות ניירות ערך לדרוש מחברה להגיש לה דוח מידי על אירוע שרשות ניירות ערך סבורה כי ידיעה אודותיו חשובה למשקיע סביר. הדיווח נעשה לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע באמצעות דיווח במערכת המא"ה¹⁶⁷ והמגנ"א¹⁶⁸, מערכות המשמשות לקליטת דיווחים מהחברות ולהפצתם לבורסה לני"ע, לרשות ניירות ערך ולציבור. התע"א הסדירה בנוהל בנושא עריכתם ופרסומם של דוחות מידיים ועיתיים את אופן הדיווח לציבור, לרשות ניירות ערך ולבורסה, בהתאם לחוק ניירות ערך ותקנותיו.

במרץ 2017 דיווחה התע"א לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע כי נודע לה שמשטרת ישראל פתחה בחקירה בחברה וכי אין לה פרטים נוספים בנושא, ובהמשך דיווחה כי נעצרו כמה עובדים, וכי סמנכ"ל בחברה נחקר באזהרה על ידי המשטרה. במאי 2017 דיווחה החברה כי היא מעריכה שלחקירת המשטרה לא תהיה השפעה מהותית על פעילות החברה ועסקיה. דיווחים אלה נגעו לחקירה של המשטרה בשיתוף מלמ"ב, בעניין פרשת 630.

באוקטובר 2018 דיווחה התע"א לרשות ניירות ערך ולבורסה לני"ע כי חמישה עובדים בחברה עוכבו לחקירה בקשר עם החשדות כאמור, וכי היא תוסיף לדווח ככל שתהיה השפעה מהותית על החברה. התע"א לא דיווחה עוד על האירוע במסגרת דיווחים מידיים על אירועים מהותיים, נוכח נסיבות העניין¹⁶⁹.

יצוין כי בתקופה שנבדקה במסגרת הביקורת - השנים 2019 עד 2022 - לא היו לתע"א דיווחים מידיים בעניין מעילות והונאות.

טיפול של מלמ"ב בעבירות הקשורות למעילות והונאות

כאמור, התע"א ואלתא הן גופים המונחים על ידי מלמ"ב, ובראש ארגון הביטחון בתע"א עומד ממונה ביטחון מטעם מלמ"ב, בדרגת סמנכ"ל. בין תפקידי מלמ"ב: לבצע התאמת מהימנות של עובדי מערכת הביטחון והמועסקים על ידיה לתפקידיהם, לרבות בגופים המונחים, ולבצע חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון¹⁷⁰, בהתאם לסמכויות חקירה שקבע היועץ המשפטי לממשלה

¹⁶⁶ בהתאם לסעיף 36ג(ב) בחוק ניירות ערך, בית המשפט רשאי לפטור תאגיד מגילוי פרט בדוח, בין היתר אם התמלאו התנאים כי גילוי המידע עלול לפגוע בביטחון המדינה או בכלכלתה או בחקירה שמנהלת משטרת ישראל או רשות ניירות ערך. לתע"א תעודות חיסיון בתוקף, המקיפות לקוחות, קווי עסקים ופעילות ועסקאות.

¹⁶⁷ מא"ה - מערכת אינטרנט להודעות שמפעילה הבורסה לני"ע בתל אביב, המאפשרת לציבור ולמשקיעים לקבל מידע מקיף על החברות וניירות הערך הנסחרים בבורסה.

¹⁶⁸ מגנ"א - מערכת גילוי נאות אלקטרוני שמפעילה רשות ני"ע לקליטה ולהפצה של כל הדיווחים הנדרשים מהגופים המדווחים לרשות דרך המרשתת.

¹⁶⁹ לפי גזר הדין בתיק האירוע הוא ניסיון של ספק לשחד עובדים בתע"א. עובדי תע"א שימשו כעדים מטעם התביעה במשפט שנוהל נגד הספק, והוא הורשע בין היתר בגין מתן שוחד.

¹⁷⁰ לפי הוראת משרד הביטחון "אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) - הוראת ארגון".



(להלן - היועמ"ש) בהנחיית היועמ"ש בעניין "מלמ"ב - נוהל סמכויות חקירה"¹⁷¹ (להלן - הנחיית היועמ"ש בעניין סמכויות חקירה של המלמ"ב).

בהתאם להנחיית היועמ"ש בעניין סמכויות חקירה של המלמ"ב, ועדה לניתוב תיקים¹⁷² תנתב את הטיפול בחקירות הפליליות ותחליט מיהו הגוף שיבצע את החקירה: מלמ"ב, משטרת ישראל או צוות חקירה משותף¹⁷³; ממוני הביטחון בחברות הביטחונות לא יהיו מעורבים בחקירות הפליליות, אלא הן ינוהלו על ידי חוקרים הכפופים לראש תחום החקירות במלמ"ב; ואם מדובר בעניין משמעותי בשירות המדינה - הוועדה תעביר את העניין לטיפול נציבות שירות המדינה. לגבי התע"א, שאינה כפופה לנציבות שירות המדינה, מלמ"ב מעביר את הטיפול באירוע משמעותי לממונה הביטחון בחברה.

מלמ"ב חוקר חשדות לביצוע עבירות בתחומים שונים, ובהם: עבירות ביטחון ואבטחת מידע, עבירות בייצוא ביטחוני, עבירות הנוגעות לתחום רכש ועבירות בתחום השחיתות וטוהר המידות. מבקר מלמ"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי יחידת החקירות בודקת בשנה כ-120 אירועים בגופים שונים: בכ-30 מקרים מהם נפתחים תיקי חקירה, ויתר האירועים הם משמעותיים ואינם פליליים מובהקים או אינם פליליים ואינם משמעותיים. עוד מסר כי היחידה פותחת בחקירה גם במקרים בהם היקף המרמה הכספי נמוך, בשונה מגופי אכיפה אחרים, זאת בשל הרגישות הביטחונית הטמונה בביצוע עבירות בסביבה ביטחונית רגישה; כי את ההחלטה שלא לפתוח בחקירה מקבל ראש יחידת החקירות שבמלמ"ב במסגרת בדיקה מקדמית של המקרה; וכי השיקולים לקבלת ההחלטה שלא לפתוח בחקירה פלילית הם, בין היתר: נסיבות האירוע, היקפו, חומרתו, הרף הכספי ורצידיביזם (היסטוריה רישום הפלילי של החשוד).

נושא החקירות הפליליות בגופי מערכת הביטחון מוסדר בנוהל של מלמ"ב¹⁷⁴ (להלן - נוהל חקירות), שמטרתו להגדיר את הסמכויות ותחומי הפעילות של יחידת החקירות במלמ"ב, מקורות לפעילותה ודרכי פעילות משותפת עם גופי חקירה עמיתים. לפי נוהל חקירות, על עובדים בגופים המונחים לדווח לממונה הביטחון בגוף (ישירות או באמצעות הממונה עליהם) על כל חשד לביצוע עבירה פלילית על ידי עובד, עובד לשעבר, ספק או ספק לשעבר; ועל ממונה הביטחון לדווח על כך למלמ"ב. באוקטובר 2022 מסרה ראשת יחידת החקירות במלמ"ב לנציגי משרד מבקר המדינה כי רוב הדיווחים על חשד לעבירות פליליות מתקבלים מממוני הביטחון בגופים המונחים; כי מלמ"ב מנהל חקירות סמויות וחקירות גלויות, ובשלב שבו חקירה סמויה הופכת לגלויה, מלמ"ב יעדכן את הגוף על דבר קיומה; וכי מלמ"ב נותן לממוני הביטחון הוראות בעניין איסוף ראיות, לעתים תוך מעורבות של גורמים נוספים בחברה, כגון היועץ המשפטי, המבקר הפנימי וסמנכ"ל משאבי אנוש¹⁷⁵.

מבקר מלמ"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי שיטת העבודה מול הגופים המונחים מבוססת על נוהל חקירות ועל פרקטיקה שהלכה והתבססה מאז פורסם הנוהל, ובהתאם לה גובשה טיוטת נוהל מעודכן וטרם אושרה (להלן - טיוטת הנוהל).

טיוטת הנוהל מפורטת ומקיפה מזו של נוהל חקירות, ומטרתה כוללות גם את הנחיית יחידות המטה של מלמ"ב אודות טיפול במקרים של חשד לביצוע עבירה פלילית והנחיית ממוני הביטחון אודות הטיפול במקרים של חשד לביצוע עבירה פלילית. כך למשל בשונה מנוהל חקירות, בטיטת הנוהל יש התייחסות להנחיה של יחידת החקירות לממונה הביטחון בגוף לגבי המידע שהוא רשאי למסור להנהלת הגוף במקרה של חקירה פלילית - לפי טיוטת הנוהל ממונה הביטחון ידווח ליחידת

171 ממרץ 2008.

172 יו"ר הוועדה - נציג הפרקליטות, וחברים בה - נציג משטרת ישראל ונציג מלמ"ב.

173 מלמ"ב מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מקיים שיתופי פעולה גם עם רשות ניירות ערך ועם הרשות לאיסור הלבנת הון.

174 נוהל בעניין "חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון", מעודכן ל-30.7.17.

175 ראשת יחידת החקירות במלמ"ב מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ב-31.10.23 כי בכל שנה מתקבלים כמאה דיווחים מכלל הגופים המונחים, ובכשליש מהם נפתחת חקירה פלילית.



החקירות במלמ"ב על חשד לביצוע עבירה על החוק, ודבר הדיווח יישמר בסוד ולא יועבר לכל גורם אחר, ללא אישור מראש של ראש יחידת החקירות או של מי מטעמו.

הבדל נוסף בין הנוהל לטיטוט הנוהל הוא הסמכות לסגירת חקירה פלילית. לפי נוהל חקירות, אם בתום תהליך הבדיקה הראשונית במלמ"ב ראש היחידה לחקירות אינו מוצא עילה לקיים חקירה פלילית, הוא יעביר את סיכום הבדיקה להתייחסותם של ראש מלמ"ב והיועץ המשפטי של מערכת הביטחון. לפי טיטוט הנוהל - העלתה בדיקה כי המקרה אינו מעלה חשד לביצוע עבירה פלילית או אינו מצדיק פתיחה בחקירה פלילית, רשאי ראש יחידת החקירות במלמ"ב או מי מטעמו לסיים את הטיפול בה ולגנוז אותה.

בביקורת נמצא כי משנת 2017 לא עודכן נוהל מלמ"ב בעניין חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון, וכי הפרקטיקה שלפיה פועל מלמ"ב שונה מזו שנקבעה בנוהל; פרקטיקה שקיבלה ביטוי בטיטוט נוהל שטרם אושרה. כל עוד לא מאושר נוהל עדכני בנושא, לא מעוגן בין היתר אופן קבלת החלטה במלמ"ב שלא לקיים חקירה בעניין שהובא בפניו.

מומלץ כי מלמ"ב יאשר בהקדם נוהל עדכני בעניין חקירות פליליות בגופי מערכת הביטחון ויעבירו לידיעת הגופים המונחים, לרבות התע"א. כמו כן, נוכח הנחיצות שבנקיטת צעדים על ידי הגוף המונחה הנוגע לעניין, לרבות תחקור פנימי של האירוע ועיגון בקורות שימנעו הישנות של מקרים דומים, מומלץ כי הנוהל המתגבש יתייחס גם לצורך לעדכן במועד המוקדם ביותר האפשרי גורמים בגוף המונחה. זאת, בשם לב לחובות הדיווח לרשות ניירות ערך החלות על החברה כחברה עסקית וכתאגיד מדווח.

הדרכת הגופים המונחים והעלאת מודעות למניעת מעילות והונאות

באוקטובר 2022 מסרה ראשת יחידת החקירות במלמ"ב לנציגי משרד מבקר המדינה כי מלמ"ב משקיע בקידום ובהעלאת המודעות לנושא המעילות וההונאות, בין היתר בקורס לממוני הביטחון בגופים המונחים; כי יחידת החקירות מבצעת פעולות יזומות בגופים המונחים, מקיימת הדרכות ומפגשים כגון שבעה מפגשים שקיימה בשנת 2022 בגופים מונחים, לרבות בתע"א¹⁷⁶, וכן מקיימת ימי עיון לממוני הביטחון, בהם מוצגות דוגמאות לאירועים שקרו בגופים מונחים, כגון שלושה ימי עיון שערכה לממוני הביטחון בשנים 2021 ו-2022; וכי יש עוד מקום לשיפור בהיבטים אלה.

ראשת יחידת החקירות במלמ"ב ציינה כי בעקבות כל אירוע מופקים במלמ"ב לקחים ומגובשות תובנות המופצות לגופים המונחים. יצוין כי דבר זה קיבל ביטוי בטיטוט נוהל חקירות¹⁷⁷ שבה נכתב כי ראש יחידת החקירות במלמ"ב רשאי לכתוב ולהפיץ לגופים המונחים תובנות רלוונטיות שעלו במהלך חקירה.

מלמ"ב הציג למשרד מבקר המדינה שלושה מסמכים ששלח לגופים המונחים לגבי תובנות מחקירות אותן ביצע.

מומלץ כי מלמ"ב יוסיף לפעול מול הגופים המונחים להעלאת המודעות לגבי אירועי מעילות והונאות לצורך הפקת לקחים ולקידום פעולות מניעה, גילוי וטיפול באירועים אלה. זאת בין היתר באמצעות הפצת מסמכי תובנות מדי שנה בשנה לגופים המונחים לגבי מקרים שאירעו וקיום הדרכות וימי עיון דרך קבע.

¹⁷⁶ במפגש שהתקיים עם ממונה הביטחון, המבקר הפנימי, היועצת המשפטית וקצינת הציות הוצגה לפנייה יחידת החקירות.

¹⁷⁷ בגרסה שהועברה למשרד מבקר המדינה ביולי 2023.



אחזור מידע על אירועים שנבדקו על ידי מלמ"ב

משרד מבקר המדינה פנה למלמ"ב על מנת לקבל פירוט של האירועים הנוגעים לתע"א בהם טיפל בשנים 2019 - 2022 (ראו פירוט האירועים בנספח 1).

בביקורת עלה שאין ליחידת החקירות במלמ"ב ריכוז של מידע לגבי מקרים שבהם טיפלה בעבר, והדבר עלול להגביל את יכולות הניתוח והפקת הלקחים של היחידה.

ראשת יחידת החקירות במלמ"ב מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2022 כי אין בידי היחידה ריכוז מידע כאמור, זאת מכיוון שהמערכת הממוחשבת במלמ"ב חדשה, ולא נשמר תיעוד מסודר של נתוני העבר.

מומלץ כי מלמ"ב ינהל את המידע לגבי האירועים שבדק, לרבות פרטי כל אירוע, מקור הפנייה, ואופן הטיפול באירועים, כך שיוכל לאחזר את המידע ולנתחו, בין היתר לצורך גיבוש תובנות והפקת לקחים.

בתשובה שמסר מלמ"ב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 נכתב כי בשנה האחרונה החל תהליך של דיגיטציה מתקדמת ביחידת החקירות במלמ"ב, הוטמעה מערכת חדשה, שאליה מוזנים נתונים מדויקים בדבר זהות הגופים, זהות המעורבים ופירוט העבירות, והדבר מאפשר לנהל את הידע ולשמרו.

אסדרה פיקוח ובקרה של רשות החברות הממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות מופקדת על הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות. הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות מתבצעים בין היתר לפי הוראות חוק החברות הממשלתיות, תקנות המתפרסמות מכוחו וחוזרים שהרשות מפרסמת לחברות הממשלתיות, ובאמצעות ביקורות וסקרים שהיא מבצעת.

סקרים

בשנת 2018 פרסמה רשות החברות הממשלתיות תוצאות סקר רוחבי שבוצע בקרב 27 חברות ממשלתיות בנושא "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות". על פי תוצאות הסקר, אשר דירג את תהליך ניהול הסיכונים המתבצע בחברות שהשתתפו בסקר, הציון הממוצע הכולל לחברות היה 55 נקודות מתוך 100. במשוב שנתנה רשות החברות הממשלתיות לתע"א, קיבלה התע"א ציון סופי 73 מתוך 100, שהיה הציון הגבוה ביותר לחברה ממשלתית. לנוכח תוצאות הסקר פרסמה הרשות בתחילת שנת 2020 את חוזר ניהול סיכונים 2020.

חובות דיווח לפי חוזר ניהול סיכונים 2020

בחוזר ניהול סיכונים 2020, המפורט לעיל, נקבעו חובות דיווח שונות, ובהן: החברה תיתן גילוי לנושא ניהול הסיכונים בדוח הדירקטוריון; החברה תדווח לרשות החברות הממשלתיות על עדכון סקר הסיכונים; החברה תמסור לרשות דיווח שנתי על אירועי כשל ואירועי כשל מהותיים¹⁷⁸ שאירעו במהלך השנה, החל משנת 2020, זאת באמצעות מערכת האנפ"ה (איסוף נתונים ופיקוח על החברות), בהתאם לפורמט הקיים בנספח לחוזר ניהול הסיכונים, המחייב התייחסות בין היתר לסיכון מעילות והונאות¹⁷⁹. לעניין הגדרת אירוע כשל מהותי, נקבע בחוזר כי ההגדרה כוללת סיכון

¹⁷⁸ כאמור, בחוזר ניהול סיכונים 2020 הוגדרו אירועי כשל או כמעט כשל כך: סיכון שהתממש וכתוצאה מכך נוצר לחברה נזק או כמעט נזק.

¹⁷⁹ הנספח שבחוזר מתייחס גם לסיכונים האלה: תפעולי, פיננסי, ציות ורגולציה, מוניטין, טכנולוגיית מידע, אחר.



שהתממש וכתוצאה מכך נוצר לחברה נזק מוערך בסכום הגבוה מהסכום שהוגדר כסכום נזק מהותי על ידי החברה או מקרה של מעילה או הונאה.

לגבי אירועי כשל נדרשות החברות לפרט מהו סוג הסיכון, מהו סיכון האב [סיכון מפתח] בהתאם לסקר הסיכונים של החברה, ולציין את מספר אירועי הכשל המהותיים, את מספר אירועי הכשל בדרגת חומרה בינונית ואת מספר אירועי הכשל בדרגת חומרה נמוכה¹⁸⁰. לגבי אירועי כשל מהותיים בלבד נדרשות החברות הממשלתיות להוסיף פרטים ולציין גם את זהות בעל הסיכון, את תאריך האירוע, את פרטי האירוע ואת סכום הנזק בפועל או סכום הנזק המוערך.

בחזור ניהול סיכונים 2020 נקבע שבמסגרת הדיווח השנתי על החברות לעדכן את רשות החברות הממשלתיות בפרטים רק לגבי אירוע כשל מהותי, אך אם מדובר באירועי כשל בדרגת חומרה בינונית או נמוכה, הן אינן נדרשות למסור פירוט בעניינם אלא רק לציין את מספר האירועים שהתרחשו. כמו כן, החברות אינן נדרשות למסור לרשות דיווח מיידי בדבר אירועי כשל, לרבות אירועי כשל מהותיים, אלא רק דיווח שנתי. עוד נמצא כי רשות החברות אינה עוקבת אחר הטיפול של החברה באירועי הכשל. מצב זה עלול לפגוע בפיקוח והבקרה של רשות החברות על אירועי כשל, בדגש על אירועי כשל מהותיים.

נציג רשות החברות הממשלתיות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי היקף המשאבים הנמצא בידי מערך ביקורת פנימית בחברה ממשלתית מרכזית גדול במידה ניכרת מהיקף משאבי הרשות עבור כל פעולות הבדיקה והביקורות שהיא מבצעת בכלל החברות הממשלתיות. עוד מסר הנציג כי החברות הממשלתיות אינן מחויבות למסור לרשות החברות דיווחים מיידיים, אך בפועל הן מוסרות לה דיווחים באמצעי כזה או אחר. כמו כן ציין נציג רשות החברות הממשלתיות כי לרשות נציג בדירקטוריונים של החברות, לרבות בוועדות הדירקטוריון¹⁸¹, וכי נציג זה מקבל דיווחים בזמן אמת בדבר אירועים המתרחשים בחברות, בדומה לחברי דירקטוריון אחרים, וכן כי הרשות מקיימת קשר ישיר עם מנהלי הסיכונים.

בהקשר זה יצוין כי בחלק משיבות הדירקטוריון של התע"א ואלתא וועדות הדירקטוריון לא נוכח נציג של רשות החברות הממשלתיות. נציג הרשות נכח בשיבות דירקטוריון התע"א כלהלן: בשנת 2019 ב-15 מתוך 21 ישיבות, בשנת 2020 ב-34 מתוך 44 ישיבות, ובשנת 2021 ב-18 מתוך 20 ישיבות¹⁸².

מומלץ כי נציג של רשות החברות הממשלתיות ישתתף בכל ישיבות הדירקטוריון של התע"א ושל אלתא, וכן בוועדותיהם.

דיווח התע"א על אירועי כשל ואירועי כשל מהותיים

בחזור ניהול סיכונים 2020 נכלל בהגדרת אירוע כשל מהותי מקרה של מעילה או הונאה. בדיווח השנתי הראשון שביצעה התע"א לרשות החברות הממשלתיות במרץ 2021 על אירועי כשל ואירועי כשל מהותיים לשנת 2020 כתבה התע"א כי בהתאם לסיכום עם רשות החברות, קריטריון הדיווח שלה לרשות החברות בגין אירועי כשל מהותיים בחברה הוא אירוע שעליו דיווחה לרשות ניירות ערך. דברים אלה צוינו גם בנוהל ניהול סיכונים של התע"א.

¹⁸⁰ בחזור צוין כי הגדרת דרגת חומרה נמוכה או בינונית היא בהתאם להגדרות החברה בסקר הסיכונים שלה.

¹⁸¹ לפי חוק החברות הממשלתיות, רשות החברות רשאית לשלוח לכל ישיבת דירקטוריון של חברה ממשלתית נציג מטעמה שיהיה רשאי להשתתף בישיבה ומעמדו יהיה כשל דירקטור, אלא שלא יחשב במניין החוקי ולא תהיה לו זכות הצבעה.

¹⁸² ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, בנושא "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 19 - 176.



נציג רשות החברות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי סיכום זה מבטיח שהדיווח לרשות החברות לא ייצור חשיפה לחברות שהן "תאגידים מדווחים" נוכח מסירת מידע לרשות החברות ואי-מסירת מידע לבעלי עניין אחרים כגון משקיעים.

בנוהל ניהול סיכונים קבעה התע"א קריטריונים להערכת חומרת נזק בגין אירועי כשל או כמעט כשל. חומרת האירוע חולקה לרמות: חומרה מהותית - אירוע המחייב דיווח לרשות ניירות ערך, חומרה בינונית וחומרה נמוכה. הקריטריונים לחומרת סיכון כללו: נזק כלכלי לחברה¹⁸³; פגיעה בהמשכיות עסקית¹⁸⁴; פגיעה באדם כתוצאה מאירוע בטיחות¹⁸⁵; פגיעה בתדמית ובמוניטין¹⁸⁶; ובנוסף נכללו אירועים ספציפיים ובהם מעילה והונאה, שוחד ושחיתות. מעילה מהותית הוגדרה כמעילה שנעשתה ידי נושא משרה או מעילה בהיקפים מהותיים או גניבת מידע עסקי מהותי¹⁸⁷; ונוסף עליהם גם אירוע טוהר מידות שנחקר על ידי מלמ"ב¹⁸⁸. מנהלת מערך ניהול הסיכונים מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי בהתאם לקריטריונים שקבעה החברה, סף המינימום לדיווח לרשות החברות הוא אירוע מעילה שנחקר על ידי מלמ"ב ונמצא מוצדק.

להלן פירוט דיווחי התע"א לרשות החברות הממשלתיות לשנים 2020 - 2022:

שנת 2020¹⁸⁹: התע"א דיווחה שאירעו שני אירועי כשל מהותיים ופירטה שהאחד הוא נגיף הקורונה והשני הוא סכסוך עבודה. כמו כן דיווחה שאירע אירוע כשל אחד בדרגת חומרה בינונית בסיכון מעילה והונאה, ולגביו לא הציגה פירוט.

שנת 2021: התע"א דיווחה שאירע אירוע כשל מהותי אחד, ופירטה שהאירוע הוא סכסוך עבודה. בנוסף דיווחה שאירע אירוע כשל אחד בדרגת חומרה בינונית בסיכון תפעולי ואירוע כשל אחד בדרגת חומרה נמוכה בסיכון מעילה והונאה; ולגביהם לא הציגה פירוט.

שנת 2022: התע"א דיווחה שאירע אירוע כשל מהותי אחד, ופירטה שהאירוע הוא סכסוך עבודה. בנוסף דיווחה שאירע אירוע כשל אחד בדרגת חומרה בינונית בסיכון תפעולי ועל ארבעה אירועי כשל בדרגת סיכון נמוכה בסיכון מעילה והונאה¹⁹⁰; לגבי שלושה מהם צוין כי הם חשדות שנמצאים בחקירת מלמ"ב, ולגבי כל ארבעת האירועים לא הוצג פירוט.

להלן בלוח תוצג תמצית המידע על אירועי כשל מסוג מעילות והונאות שעליהם דיווחה התע"א לרשות החברות הממשלתיות:

¹⁸³ מדרגת חומרה נמוכה (פגיעה בהכנסות בטווח של 110 - 165 מיליון דולר או פגיעה ברווחיות בטווח של 130 - 190 מיליון דולר) ועד לדרגת חומרה מהותית (פגיעה בהכנסות של יותר מ-220 מיליון דולר או פגיעה ברווחיות בסך של יותר מ-250 מיליון דולר).

¹⁸⁴ מדרגת חומרה נמוכה (פגיעה ניכרת בהמשכיות עסקית בהיבט של יכולות, חופש פעולה ואיתנות פיננסית) ועד לדרגת חומרה מהותית (פגיעה קריטית/ חשש לפגיעה קריטית בהמשכיות עסקית בהיבט של יכולות, חופש פעולה ואיתנות פיננסית).

¹⁸⁵ מדרגת חומרה נמוכה (פגיעה בינונית ללא סכנת חיים) ועד לדרגת חומרה מהותית (מוות).

¹⁸⁶ מדרגת חומרה נמוכה (פגיעה ניכרת מול בעלי עניין והציבור הרחב) ועד לדרגת חומרה מהותית (פגיעה חמורה ומתמשכת מול בעלי עניין והציבור הרחב).

¹⁸⁷ מנהלת מערך ניהול הסיכונים מסרה לצוות הביקורת כי מהותיות לעניין זה נקבעת הן על ידי אלמנטים כמותיים (ברמת התאגיד) והן על ידי אלמנטים איכותיים, ותוך הפעלת שיקול דעת בכל מקרה לגופו.

¹⁸⁸ הדבר נמסר לצוות הביקורת על ידי מנהלת מערך ניהול הסיכונים ואינו מצוין בנוהל ניהול סיכונים של התע"א.

¹⁸⁹ החוזר פורסם בינואר 2020, והוא תקף לגבי דיווחים החל מהרבעון השני לשנת 2020.

¹⁹⁰ מנהלת מערך ניהול הסיכונים מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בהודעת דוא"ל כי אירוע אחד הינו אירוע שקשור לקטגוריה של מעילה והונאה, אך אינו שייך לקטגוריית האירועים שיש לדווח עליהם לרשות החברות בהתאם לקריטריונים שהוגדרו על ידי התע"א, ועל כן לא היה צריך להיות מדווח.



לוח 4: פירוט אירועי כשל מסוג מעילות והונאות שעליהם דיווחה התע"א, 2020 - 2022

השנה	מספר האירועים שדווחו לרשות	הדירוג*	פירוט בדיווח השנתי לרשות החברות	פירוט חלקי על האירועים מתוך המידע שנאסף בביקורת
2020**	1	בינוני	אין פירוט	גניבת חלקי חילוף על ידי עובד התע"א וניסיון למוכרם. העובד פוטר, הוגש נגדו כתב אישום והוא הורשע.
2021	1	נמוך	הונאה נגד ספק החברה	התחזות אדם לנציג ספק של התע"א (הסכום הוחזר לחברה).
2022	3***	נמוך	אין פירוט, אך צוין שמדובר בחשדות שהם בשלב חקירה פלילית במלמ"ב	חשד לדיווח שעות כוזב על ידי עובדת מערך ההון האנושי והתנהלות לא תקינה בעניין הקשור לאישור ביצוע עבודה לקבלן בינוי. האירוע מצוי בחקירת משטרה. העובדת הושעתה. חשד שעובד בתע"א ביצע שינויי מחירים בהסכם מסגרת לטובת ספק התע"א. הפרקליטות החליטה שלא להגיש כתב אישום בהיעדר תשתית ראייתית. הוגש כתב אישום במסגרת הסדר טיעון נגד עובד על בקשת שוחד מקבלן בינוי בתמורה למסירת מידע על הצעות קבלנים מתחרים, מידע שהיה מסייע לאותו קבלן לזכות בתחרות בין ספקים. העובד הושעה כמה פעמים ולאחר מכן התפטר.

על פי דיווחי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מהותי, בינוני או נמוך.

** חובת דיווח מרבעון שני 2020.

*** דיווח מתוקן, לאחר השמטת אירועי דיווחי שעות כוזבים על ידי ארבעה עובדים, שטופל בחברה כאירוע משמעותי ודיווח בטעות בשנת 2022 לרשות החברות כאירוע כשל, אף שלא נחקר במלמ"ב.

רשות החברות הממשלתיות מקבלת מהחברות דיווח ללא פירוט על אירועי כשל שאינם מהותיים. כפי שעולה מלוח 4, בכל הנוגע לתע"א רשות החברות לא מקבלת דיווח מפורט של אירועי מעילות והונאות, אף שבחוזר ניהול סיכונים 2020 נכלל בהגדרת אירוע כשל מהותי מקרה של מעילה או הונאה. זאת, נוכח הסיכום בין הרשות לבין התע"א לפיו החברה תדווח לה רק על אירועים מהותיים עליהם דיווחה לרשות ניירות ערך. משכך, אירוע מעילה והונאה שאינו נופל בגדר אירוע מהותי לצורך דיווח לרשות ניירות ערך מדווח לרשות החברות ללא כל פירוט.

נוכח תפקידה של רשות החברות הממשלתיות וחובתה לקיים פיקוח ובקרה על החברות הממשלתיות ונוכח מרכזיות ניהול הסיכונים במכלול הפעולות והאמצעים שעל חברה לנקוט כדי שתוכל לעמוד ביעדי פעילותה העסקית, על הרשות לוודא כי החברות הממשלתיות מקיימות את האמור בחוזר ניהול הסיכונים ולבדוק את טיפולן באירועי כשל מהותיים ובאירועי כשל המדווחים לה. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תשקול להרחיב את חובת הדיווח, באופן שיפורט גם פרטיהם של אירועי כשל בדרגת חומרה בינונית או נמוכה. כמו כן מומלץ כי הרשות תשקול לחייב את החברות הממשלתיות לדווח לה באופן מיידי על אירועי כשל מהותיים, לרבות על אירועים שבהם מעורבים נושאי משרה בחברה הממשלתית.

אשר לדיווחי התע"א לגבי אירועי מעילות והונאות, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקבל מהחברה דיווח מפורט גם אם אירועים אלה אינם מהותיים מבחינת רשות ניירות ערך ואינם מחייבים בדיווח אליה.



בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי באחריותה להניח את היסודות והתשתית לקיום מערך ניהול סיכונים אפקטיבי בחברות, והיא עשתה זאת באמצעות פרסום חוזר ניהול סיכונים שמטרתו אינה לספק הנחיות פרטניות עבור סיכון ספציפי; כי חובת הדיווח לרשות שנקבעה בחוזר אינה כוללת דיווח ייעודי בדבר התממשות סיכונים שאינם מהותיים מהטעמים האלה: לא לגרום לנטל רגולטורי עודף על החברות; האחריות לניטור ולניהול הסיכונים היא של החברה; האפקטיביות של דיווחים שאינם מהותיים לרשות מוטלת בספק, בהתחשב בהיקף המשאבים הזמינים של הרשות להתמודד עם היקף דיווחים כאמור¹⁹¹. רשות החברות הוסיפה כי במסגרת בחינה כללית של עדכניות חוזר ניהול סיכונים 2020 בכוונתה לבחון גם את היקף הדיווחים הייעודיים הנדרש בדבר סיכונים שהתממשו בחברות הממשלתיות, לרבות בחינת החלת חובת דיווח מיידי על אירועי כשל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוזר ניהול סיכונים 2020 הגדיר את אירועי המעילות וההונאות כאירועי כשל מהותיים ועל כן מתבקש שהדיווח עליהם לרשות החברות הממשלתיות ייעשה בהתאם לכך; כי בשנים 2018 - 2022 דיווחה התע"א על אירועי כשל ספורים, לרבות אירועים בחומרה בינונית ונמוכה; כך שהתועלת הצפויה מקיום בקרה בנושא עשויה להצדיק את היקף הנטל הנוסף הצפוי בגינה.

הנחיית והדרכת החברות הממשלתיות

בדוח מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות משנת 2022 הומלץ כי לצורך צמצום החשיפות של הגופים המבוקרים למעילות, תבחן רשות החברות הממשלתיות את מיפוי הפערים שהועלו בדוח ואת האפשרות לשלב בתוכנית העבודה שלה אחת לתקופה מעקב אחר יישום הבקורות בגופים המבוקרים שבאחריותה. כמו כן הומלץ בדוח כי רשות החברות תשקול לדווח לגופים שבאחריותה על מקרי מעילות שהתגלו בגופים שונים ותפרסם המלצות לצמצום החשיפה, זאת לצורך לימוד, הפקת לקחים ומניעת מקרים דומים בעתיד. כאמור בדוח, הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנחיות עדכניות שלה פורסמו לחברות [בחוזר ניהול סיכונים 2020], כי אופן יישומן צפוי להיבחן בשנת 2022, וכי הן יעודכנו בהתאם לבדיקה ככל שיידרש.

בביקורת עלה כי רשות החברות הממשלתיות לא בחנה בעקבות המלצות דוח מבקר המדינה בנושא "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות" משנת 2022 את אופן יישום הנחיותיה בחוזר ניהול סיכונים 2020, וכי הן לא עודכנו. עוד עלה כי הרשות לא ביצעה מעקב אחר יישום הבקורות לעניין זה בחברות הממשלתיות; וכי היא אינה מוציאה הודעות עדכון לחברות הממשלתיות על מקרי מעילות שהתגלו ולא פרסמה המלצות לצמצום החשיפה לסיכוני מעילות.

נציג רשות החברות הממשלתיות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי דרך אפקטיבית שהרשות מיישמת מתוך מטרה לסייע לחברות הממשלתיות בניטור הסיכון למעילות והונאות היא מיסוד תרבות ניהול סיכונים איתנה בחברות וחיזוק מעמדם של אורגנים רלוונטיים בחברות עצמן; בין היתר מקיימת הרשות מפגשים מקצועיים עבור מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות ומקיימת קשר ישיר עם מנהלי הסיכונים. עוד מסר נציג הרשות לנציגי משרד מבקר המדינה כי פורום של מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות התכנס ארבע פעמים בשנים 2020 - 2022 ובמפגש האחרון (יוני 2022) התקיימה הרצאה בנושא מעילות והונאות.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את האופן שבו יישמו החברות הממשלתיות את ההנחיות שבחוזר ניהול סיכונים משנת 2020 על ידי החברות הממשלתיות, תפיק לקחים מתוצאות בחינה זו ותשקול לעדכן את ההנחיות בהתאם לתוצאות אלה. עוד מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות לשלב בתוכנית העבודה שלה אחת לתקופה מעקב אחר יישום הבקורות

¹⁹¹ רשות החברות הממשלתיות ציינה כי בעת בחינת נושא הדיווח במסגרת גיבוש חוזר ניהול הסיכונים עלה כי הגדרה רחבה יותר של דרישת הדיווח תביא לכך שחברות מרכזיות עשויות לדווח מאות דיווחים בשנה לגבי אירועי כשל לא מהותיים שהתממשו.



בגופים המבוקרים; וכן כי תשקול לעדכן את הגופים שבאחריותה על מקרי מעילות שגילו בגופים שונים ותפרסם המלצות לצמצום החשיפה, זאת לצורך לימוד, הפקת לקחים ומניעת מקרים דומים בעתיד.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא החלה בשבועות האחרונים לבחון את העדכניות של הוראות חוזר ניהול סיכונים ואת אופן יישומו הלכה למעשה בחברות הממשלתיות, וזאת באמצעות קיום שיח עם חברי פורום מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות¹⁹² ובאמצעות התקשרות עם יועץ ממשל תאגידי אשר יסייע לה לבחון את מידת עמידתן של החברות הממשלתיות בהוראות החוזר בהיבטים שונים; וכי ההתקשרות הושלמה ובקרב תגובות תוכנית עבודתו של היועץ בנושא זה. עוד מסרה הרשות כי בהתאם לתגובות שיתקבלו מהחברות הממשלתיות באמצעות מנהלי הסיכונים ובהתאם למסקנות עבודת יועץ הרשות, תבחן הרשות את הצורך לעדכן הוראות שונות בחוזר, וזאת בהתחשב בשינויים שחלו בפרקטיקה המקובלת בתחום ניהול הסיכונים בתקופה האחרונה.

מערכת האנפ"ה

דוח מבקר המדינה בנושא מניעת מעילות משנת 2022 העלה כי רשות החברות הממשלתיות מקבלת את סקרי הסיכונים מהחברות הממשלתיות, אולם לא בתהליך סדור ולא באמצעות מערכת ממוחשבת; וכי הדיווחים הכספיים של החברות מועברים במערכת האנפ"ה, אולם הדיווחים הנלווים, כגון סקרי הסיכונים, אינם נקלטים בה או שאינם מוזנים בה באופן מלא. בהתייחסותה של רשות החברות הממשלתיות על ממצאי הביקורת האמורים היא מסרה כי נושא שדרוג המערכת או הקמת מערכת חדשה עומדים על סדר היום שלה, אולם טרם גובשה תוכנית סדורה, לרבות הקצאת תקציב ייעודי לנושא; וכי בשנת 2022 היא מתכננת להקים, בשיתוף אגף בכיר לטכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד האוצר, מערכת הצפויה לתמוך בתהליכי העבודה, לסייע בממשק עם החברות ולתת מענה איכותי על צורכי הרשות. זאת לאחר קבלת תקציב ייעודי עבור תשתית זו.

ביוני 2023 מסר נציג רשות החברות הממשלתיות לנציגי משרד מבקר המדינה כי הרשות קיבלה תקציב ייעודי והחלה לקדם בשיתוף אגף מערכות מידע במשרד האוצר את הקמתה של מערכת מידע הצפויה לתמוך בתהליכי העבודה, לסייע לממשק עם החברות ולתת מענה איכותי על צורכי הרשות. עוד מסר כי תשתית זו תאפשר לקבל דיווחים שונים מהחברות באופן ממוכן ותקנה לרשות יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה על דיווחים אלו; כי אפיון ופיתוח המערכת נעשה בהתאם לסדר עדיפויות ובהתאם למגבלת תקציב שנתית, וכי עד כה מוכנו ארבעה הליכים - תיק חברה, אנשי קשר, אסיפות כלליות ודיווחי שכר וכוח אדם.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (יולי 2023) רשות החברות הממשלתיות ביצעה מיכון חלקי של המערכת שתכננה להקים בשנת 2022; וטרם בוצע מיכון של קבלת דיווחים מהחברות הממשלתיות ושל בקרה עליהם, לרבות בנושא ניהול סיכונים, דוגמת סקרי סיכונים ואירועי כשל.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תשלים את מיכון תהליכי העבודה ואת הממשק מול החברות הממשלתיות, לרבות את ההליכים הקשורים לקבלת דיווח מהחברות על סקרי סיכונים ועל אירועי כשל ואירועי כשל מהותיים.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי החלה לקדם בשיתוף אגף מערכות מידע במשרד האוצר את הקמתה של מערכת מידע שצפויה לתמוך בתהליכי העבודה, לסייע בממשק עם החברות ולתת מענה איכותי על צורכי הרשות, וזאת לאחר קבלת תקציב ייעודי עבור תשתית חשובה זו. עוד מסרה כי תשתית זו תספק מענה על הצורך בקבלת דיווחים שונים מהחברות באופן ממוכן ותקנה יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה בעניין דיווחים אלה. עם זאת מסרה כי האפיון והפיתוח

¹⁹² דיון שתוכנן להתקיים במהלך אוקטובר 2023 נדחה בשל מלחמת "חרבות ברזל".



של המערכת נעשו בהתאם לסדר עדיפויות ולמגבלות כוח אדם ותקציב; וכי בשנה הקרובה לא צפויים להיות ממוכנים הליכי דיווח סקר סיכונים וקבלת דיווחים על אירועי כשל אלא בהמשך תהליך הפיתוח של המערכת.

סיכום

התע"א, אחת התעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל, היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. בסוף שנת 2022 היו לחברה כ-13,800 עובדים וכ-5,100 ספקים ו-46 תאגידים מוחזקים; ומחזור ההכנסות השנתי שלה היה בסך של כ-4.97 מיליארד דולר.

לנוכח ההיקף הגדול של פעילותה הכספית של התע"א, מורכבות פעילותה ומספרם הרב של עובדיה וספקיה היא חשופה לסיכונים מעילות והונאות, שאותם נדרש לנהל ולצמצם באמצעות יישום הנורמות המקובלות בארץ ובעולם, ובהן כללים שקבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזריה.

התע"א מקיימת תהליכים של ניהול סיכונים תאגידיים, לרבות סיכונים מעילות והונאות, ובכלל זה מבצעת סקרים למיפוי הסיכונים ולתיעדופם ופועלת לניהולם השוטף ולקיום מערך בקורות לגילוי אירועי מעילות והונאות, לדיווח עליהם ולטיפול בהם. עם זאת, נמצא כי שלא בהתאם לדרישת חוזר רשות החברות הממשלתיות, בראש מערך ניהול הסיכונים עומד סמנכ"ל הכספים של החברה, נוסף על תפקידו; ובפועל משמשת מנהלת מערך ניהול הסיכונים, הכפופה לו, הגורם שמרכז את תחום ניהול הסיכונים בחברה. עוד נמצא כי הקריטריונים ששימשו במסגרת סקר סיכונים מעילות והונאות אינם משקפים באופן מספק את ההיבטים הערכיים של אירועי מעילות והונאות. כמו כן נמצאו פערים בבקורות ובאמצעים שנועדו לתרום לצמצום אירועי מעילות והונאות בחברה, ובהן: יצירת מודעות של עובדי החברה למנגנון "הקו החם", מיפוי תפקידים רגישים וגיבוש מדיניות רוטציה, הפיקוח על ניגודי העניינים של עובדיה, הפיקוח על דיווחי הנוכחות של העובדים והפיקוח והבקרה על תאגידים מוחזקים. עוד נמצא כי בתע"א קיימת אי-בהירות במינוח של אירועי כשל וכמעט כשל בכל הנוגע לאירועי מעילות והונאות, ובהנחיות שבנהליה בעניין אופני הדיווח על אירועים אלה וחלוקת הסמכות והאחריות בכל הנוגע לטיפול בהם ולמניעת הישנותם.

אירועי מעילות והונאות עלולים להסב לכל חברה נזקים כספיים, וכן לפגוע בתדמיתה ובתרבות הארגונית שבה. הדבר מקבל משנה תוקף בתע"א, כחברה ממשלתית ביטחונית העוסקת בליבת הפעילות הביטחונית של מדינת ישראל, אשר רמת המהימנות של עובדיה וספקיה היא קריטית גם בהיבטים ביטחוניים, וכן נוכח מספרם הרב (46) של התאגידים המוחזקים על ידה, פיזורם הגיאוגרפי הנרחב ושליטתה המוגבלת בחלק מהם. על מנת להבטיח את הטיפול המיטבי במניעת אירועי מעילות והונאות, על התע"א לפעול לשיפור הבקורות הנדרשות, לרבות על פעילות של חברות בארץ ובחו"ל שבשליטתה, בשים לב לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.



נספח 1 - פירוט אירועים בתע"א שנבדקו על ידי מלמ"ב בשנים 2019 - 2022

לוח 5 : פירוט אירועים שנבדקו על ידי מלמ"ב בשנים 2019 - 2022

השנה	פירוט	סיכום
2019	חשד לטוהר מידות על רקע בחירות לוועד.	האירוע אינו פלילי, הוחזר לחברה לטיפול משמעותי.
2019	חשד לשימוש של עובדים ברכבי ליסינג.	האירוע נסגר במלמ"ב ללא חקירה.
2019	הוצאת מדבקות על ידי גמלאי לכבודה מוטסת.	האירוע נסגר במלמ"ב בנימוק שהוא אינו מצדיק טיפול פלילי.
2020	הצעת מכירת חלקי מנוע.	נפתח תיק חקירה, הוגש כתב אישום והעובד הורשע. במקביל לכך, התע"א פיטרה את העובד.
2020	חשד לפריצה לטלפונים של חיילים.	נפתח תיק חקירה.
2020	חשד למכירת חלקי חילוף באינטרנט.	האירוע נבדק ונסגר כי אין חשד לפלילים.
2021	עובד נעצר על ידי המשטרה בגלל נהיגה תחת השפעה (אלכוהול/ סמים).	האירוע בטיפול המשטרה. פרטים על החקירה הועברו לתע"א.
2021	חשד כי מנהל בתע"א ביקש שוחד מקבלן בינוי בתמורה למסירת מידע על הצעות קבלנים מתחרים, מידע שהיה מסייע לאותו קבלן לזכות במכרז.	נפתח תיק חקירה, הוגש כתב אישום והעובד הורשע. במקביל לכך, התע"א פיטרה את העובד.
2021	עובד בארגון הרכש והלוגיסטיקה עדכן מחירים בהסכם מסגרת עם ספק, בחריגה מנהלים.	נפתח תיק חקירה, והפרקליטות המליצה לסגור את התיק בשל חוסר בראיות. האירוע הוחזר לחברה לטיפול משמעותי.
2022	חשד שעובדת מערך ההון האנושי ביצעה דיווחי נוכחות שקריים ובנוסף פעלה למסירת עבודות לקבלן שלא בהתאם לנהלים.	נפתח תיק חקירה.
2022	חשד למרמה בשעות נוכחות על ידי עובדים ששיתפו פעולה ביניהם.	האירוע הוחזר לחברה לטיפול משמעותי, וארבעה עובדים פוטרו.

על פי מסמכי מלמ"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

