



## חלק ב

# היבטי ממשל תאגידי בחמישה תאגידים ציבוריים

## רקע

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

## נתוני מפתח

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

## פעולות הביקורת

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



## תמונת המצב העולה מן הביקורת

### מכון התקנים

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

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

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

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

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

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



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

### המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו)

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

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

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



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



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

## רשות הטבע והגנים (רט"ג)



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

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

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



בשנת 2016 השלימה רט"ג הכנת סקר סיכונים.

## מגן דוד אדום (מד"א)



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

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

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

## רשות שדות התעופה

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

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

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

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

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

## עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

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



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



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



### פעילויות מגוונות של תאגידים ציבוריים



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

## סיכום

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

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