

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



נושאים מערכתיים

# הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות





## הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות

### רקע

בשנת 2021<sup>1</sup> היו 71 חברות ממשלתיות<sup>2</sup>, 19 חברות בנות ממשלתיות<sup>3</sup>, 4 עמותות<sup>4</sup> ו-15 חברות מעורבות<sup>5</sup> בפיקוח רשות החברות הממשלתיות. בשנת 2021<sup>6</sup> היקף הנכסים של החברות והעמותות שבפיקוח הרשות עמד על כ-235 מיליארד ש"ח. מחזור ההכנסות של החברות הממשלתיות בשנה זו עמד על כ-76.3 מיליארד ש"ח, והרווח הנקי שלהן עמד על 3.8 מיליארד ש"ח. מספר המועסקים בחברות הממשלתיות בשנת 2021 היה כ-57,000, כ-1.4% מסך המועסקים במשק<sup>7</sup>; הדיבידנד שחילקו לאוצר המדינה באותה השנה עמד על 121.7 מיליוני ש"ח. 17 מ-71 החברות הממשלתיות הן חברות מובילות ומשמעותיות בשוקים שבהם הן פועלות במשק הישראלי. שיעור הכנסותיהן הוא כ-97% מהכנסותיהן של כלל החברות הממשלתיות, והן בעלות 96% מסך הנכסים של כלל החברות הממשלתיות.

רשות החברות הממשלתיות הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (חוק החברות הממשלתיות). חוק החברות הממשלתיות חל על חברות ממשלתיות ועל חברות בנות ממשלתיות ועמותות אחדות. כמה מהוראות החוק חלות גם על חברות מעורבות, כמשמעותן בחוק החברות הממשלתיות.

תפקידי הרשות וסמכויותיה קבועים בחוק, ואלה עיקריהם: לייעץ לממשלה ולשרים הנוגעים בדבר בנוגע לחברות הממשלתיות; לייעץ לחברות הממשלתיות ולסייע להן בניהול עסקיהן;

- 1 רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021, דוח מס' 61.
- 2 לפי סעיף 1(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, "חברה ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או עם חברה בת ממשלתית.
- 3 לפי סעיף 1(א) לחוק, "חברת בת ממשלתית" היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברה בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית עם חברה בת ממשלתית.
- 4 לפי סעיף 1 לחוק העמותות, התש"ם-1980, הזכות לייסד עמותה מוקנית לשני בני אדם או יותר, שהם בגירים, החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו, ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים; העמותה תיכון עם רישומה בפנקס העמותות.
- 5 לפי חוק החברות הממשלתיות, "חברה מעורבת" היא חברה שמחצית או פחות ממחצית כוח ההצבעה באסיפות הכלליות שלה או שהזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה. חברה כזו אינה ממשלתית, ושלטתה של המדינה בה מצומצמת יחסית לשליטתה בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית.
- 6 רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2021 (2022).
- 7 על פי נתוני בנק ישראל בשנת 2021 היו 3.957 מיליון מועסקים במשק.
- 8 אלה החברות המובילות מבחינת מחזורן ומורכבות פעילותן: חברת החשמל לישראל (ח"י), מקורות, נתיבי הגז הטבעי לישראל, תשתיות אנרגיה בע"מ, התעשייה האווירית, רפאל, נתיבי ישראל, נתיבי תחבורה עירונית (נת"ע), רכבת ישראל, נתיבי איילון, חברת נמלי ישראל (חנ"י), חברת קצ"א - קו צינור אירופה אסיה בע"מ, נמל אשדוד, דאר ישראל, עמידר החדשה, החברה לשירותי איכות הסביבה והחברה למתנ"סים.

לטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; לעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות; לבדוק את הדוחות שמגישות לה החברות ולמסור את הערותיה עליהם לחברות ולשרים; לטפל ולסייע בהקמה ובפירוק, במיזוג, בפשרה, בסידור, בחידוש, בארגון של חברות ממשלתיות ובמכירת מניותיהן; ליעץ לוועדת השרים לענייני הפרטה בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל בביצוע החלטות ובהפרטה. הרשות היא יחידת סמך של משרד ממשלתי<sup>9</sup>. התקציב של רשות החברות הממשלתיות בשנת 2021 היה 66 מיליון ש"ח.

### נתוני מפתח

<b>85</b> מיליון ש"ח בלבד	<b>1.07</b> מיליארד ש"ח בלבד	<b>3.8</b> מיליארד ש"ח	<b>76.3</b> מיליארד ש"ח
סכום (כ-6%) סכום הדיבידנדים שחולק בפועל (מחברה ממשלתית אחת) בשנת 2022 מתוך 1.4 מיליארד ש"ח שעליו הכריזו החברות ממשלתיות	חולק בפועל לאוצר המדינה בשנים 2018 - 2021 כדיבידנד מהחברות הממשלתיות; עודפיהן הצבורים של החברות עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (ללא ח"י, שלה עודפים בסך 29 מיליארד ש"ח <sup>10</sup> ), ונוצר פער רב שנים בתשלום הדיבידנד	הרווח הנקי המצרפי של החברות הממשלתיות בשנת 2021	ההכנסות המצרפיות של החברות הממשלתיות בשנת 2021

9 בהחלטת הממשלה 460 (19.4.23) הוחלט להעביר את שטח הפעולה של רשות החברות הממשלתיות ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי. במאי 2022 היו חילופי תפקידים בתפקיד מנהל רשות החברות הממשלתיות ומונתה מנהלת לרשות.

10 נוטרלו העודפים הצבורים של חברת החשמל בסך של כ-29 מיליארד ש"ח, משום שהיא אינה מחויבת להכריז ולחלק דיבידנד עד לתום שנת 2025.



270 משרות דירקטורים	5% בלבד	כ-1.5% בלבד	ב-51 (כ-72%)
מתוך 620 (כ-44%) המשרות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות אינן מאוישות; 52 מ-109 החברות והעמותות שרשות החברות הממשלתיות מפקחת עליהן (כ-50%) פעלו בשנת 2022 בלי יו"ר דירקטוריון, בהן 28 חברות ממשלתיות (כ-40% מ-71 החברות הממשלתיות) <sup>11</sup>	שיעור הנשים המכהנות בתפקיד מנכ"ל בחברות הממשלתיות; שיעור הנשים המכהנות כיו"ר הדירקטוריון הוא 14% בלבד; היעד הוא 50% <sup>12</sup>	מעובדי החברות הממשלתיות וכ-6% (28) מהדירקטורים המכהנים הם מהאוכלוסייה הערבית, לעומת שיעורם באוכלוסייה - 21%. כ-1.5% מהדירקטורים המכהנים הם מהאוכלוסייה החרדית (6) לעומת שיעורם באוכלוסייה 13%	חברות ממשלתיות, רואה החשבון המבקר מכהן מעל לשש שנים, זאת בניגוד לכללי מינוי ר"ח

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2022 - מאי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על החברות והעמותות המפוקחות על ידה, משנת 2018 ועד ינואר 2023 (ככלל); את נבחרת הדירקטורים ותהליכי מינוי דירקטורים על ידי השרים; את אופן הטיפול של הרשות בנוגע להנהגת ממשל תאגידי בחברות המפוקחות; את תיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2012 ו-2017<sup>13</sup>; נוסף על כך נבדקו תהליכי המינוי של רואי חשבון. הביקורת בוצעה ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד האוצר, ובדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים ובכמה חברות ממשלתיות.

בינואר 2023 שלח משרד מבקר המדינה ל-38 חברות ממשלתיות שאלון מקוון העוסק בסוגיות של ממשל תאגידי; 34 מהן השיבו על השאלון. מטרת השאלון היא גיבוש תמונת מצב בנושא הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על החברות הממשלתיות. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את הפיקוח של הרשות על עבודת הדירקטוריונים, מבקרי הפנים

11 נכון לינואר 2023.

12 היעד הוא כ-50% בהתאם לשיעור הנשים באוכלוסייה.

13 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 א** (2012), "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות - רשות החברות הממשלתיות", עמ' 83 - 42; **מינוי דירקטורים ובכירים בחברות ממשלתיות** (2017).



ורואי החשבון המבקרים ואת נושאי הקוד האתי, רישום של רכוש קבוע ונדל"ן, ההגנה על מערכות מידע וסייבר ונושאים נוספים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### איוש הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות על ידי השרים

- למרות ההשקעה הרבה של רשות החברות הממשלתיות בשנים האחרונות בתהליך אפיון מועמדים לדירקטוריונים בחברות ועמותות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות והקמת נבחרת דירקטורים, נכון לינואר 2023, בכל סוגי החברות הממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות והחברות המעורבות, טרם איישו השרים כ-270 (כ-44%) מתוך 620 משרות הדירקטורים בחברות אלו, וב-96% מהחברות הממשלתיות (68 חברות מתוך 71) חסרים דירקטורים.
- ב-28 חברות ממשלתיות (כ-40%) אין יו"ר לדירקטוריון, ובהן ארבע חברות ממשלתיות עיקריות<sup>14</sup> כדוגמת חברת החשמל לישראל (חח"י) וחברת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. כמו כן אין יו"ר דירקטוריון ב-11 חברות ממשלתיות בנות (כ-58%), ב-11 חברות מעורבות (כ-73%), וגם שתי עמותות (50%) מתנהלות ללא יו"ר דירקטוריון.
- בשש חברות ממשלתיות (כ-8%) חסר דירקטור חיצוני, ובהן שתי חברות ממשלתיות עיקריות: מקורות חברת המים בע"מ וחברת עמידר החדשה - החברה הלאומית לשיכון בישראל.
- בארבע חברות ממשלתיות (כ-6%) חסר דירקטור בעל מומחיות פיננסית וחשבונאית, ובהן חברה ממשלתית עיקרית - חברת עמידר.
- ל-18 חברות ועמותות לא נקבע קוורום לפעילות הדירקטוריון. כלומר, החלטות עשויות להתקבל בידי דירקטור אחד בלבד.
- ב-21 חברות ממשלתיות (כ-30%) שנקבע להן קוורום, הקוורום אינו מתקיים הלכה למעשה. גם בחמש חברות ממשלתיות בנות ובשלוש חברות מעורבות אין קוורום.
- ב-25 חברות ממשלתיות (כ-35%) חסרים מעל 50% מחברי הדירקטוריון, ובהן חברה ממשלתית עיקרית - חברת רפאל. כמו כן, בחמש חברות ממשלתיות בנות, בחברה מעורבת ובעמותה אחת - יותר מ-50% מהדירקטוריון חסר.

14 חברות מובילות ומשמעותיות בשוקים שבהם הן פועלות במשק הישראלי (החברות העיקריות). שיעור הכנסותיהן הוא כ-97% מהכנסותיהן של כלל החברות הממשלתיות, והן בעלות 96% מסך הנכסים של כלל החברות הממשלתיות.



**נבחרת הדירקטורים -** בנובמבר 2013 החלה רשות החברות הממשלתיות להקים מאגר של מועמדים לכהונת דירקטורים הנקרא "נבחרת הדירקטורים". על פי פרסומי הרשות, הליך הקמת נבחרת הדירקטורים הוא פומבי, תחרותי ושוויוני ונועד לאתר את המועמדים המנוסים ביותר והמתאימים ביותר לכהן בחברה ממשלתית וכן לעודד את עצמאותם של הדירקטורים ואת פעילותם לטובת החברות הממשלתיות. בעת הקמתה של נבחרת הדירקטורים בשנת 2022 הנבחרת הוקמה מחדש, וכל המועמדים נדרשו להתמייך מחדש. מכאן עולה אפוא שהוצאו משאבים של הרשות ושל המועמדים ואת חלקם היה אפשר להפחית. עלה כי הרשות פעלה לעיגון נבחרת הדירקטורים בחקיקה. עם זאת, מתחילת שנת 2014, כמעט עשר שנים לאחר שהקימה הרשות את נבחרת הדירקטורים הראשונה, ועד סיום הביקורת לא הוסדרה בחוק בחירת הדירקטורים באמצעות נבחרת הדירקטורים.

**בחירת דירקטורים בתהליך תואם נבחרת -** במסגרת הליך תואם נבחרת בחירת הדירקטור נעשית שלא מתוך מאגר הדירקטורים. במכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה משנת 2014, צוין כי הליך מינוי תואם נבחרת מהווה חריג, שכן על השרים לבחור מועמדים מתוך נבחרת הדירקטורים.

מינואר 2018 ועד מאי 2022 מינו השרים הממונים על החברות הממשלתיות (השרים הממונים) והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות בהליך תואם נבחרת 118 דירקטורים בחברות הממשלתיות (42 מתוכם, כ-36%, מונו בחברות הממשלתיות הגדולות), המהווים שליש מחברי הדירקטוריון שמונו בתקופה זו.

ביוני 2022 הודיעה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר דאז בכובעו כשר הממונה על הרשות, כי בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ובהינתן שנבחרת הדירקטורים החדשה אמורה להתפרסם ביוני 2022, נדרש כעת להימנע מלקדם מינויים של מועמדים שאינם מקרב נבחרת הדירקטורים. כשמונה חודשים לאחר הודעת רשות החברות מיוני 2022 ועד מועד תום הביקורת, לא גיבשה הרשות מתווה אשר ינחה את השרים הממנים באשר לאופן בו יש לבצע את הבחינה השוואתית בין המועמד שאינו נמנה על נבחרת הדירקטורים למועמדים המצויים בנבחרת. לאחר תום תקופת הביקורת גיבשה רשות החברות הממשלתיות מתווה להנחיית השרים והפיצה אותו ביום 16.5.2023 לעיונם.

**ייצוג הולם לאוכלוסיות הגיוון לרבות נשים -** הבטחת ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה הנמצאות בתת-ייצוג נובעת מעקרון השוויון. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה בלבד, אלא כלולה בו גם החובה לנקוט מהלך פעיל להשגת שוויון מהותי. בנוגע לייצוג הולם בחברות הממשלתיות חלים חוקים והוראות שונות לגבי כל הדרגות מצוות העובדים והעובדות, מההנהלה ומהדירקטוריונים, עבור קבוצות שונות: נשים, האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, קהילת יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ועולים חדשים (אוכלוסיות הגיוון).



### ייעוץ הולם בקרב עובדי החברות הממשלתיות

- בחוק החברות הממשלתיות או בהחלטות ממשלה העוסקות בחברות הממשלתיות לא נקבעו יעדים מדידים לאוכלוסיית הגיוון. לצד זה, נמצא כי בשנת 2022 קבעה רשות החברות הממשלתיות יעדי גיוון ל-17 (כ-24%) מהחברות הממשלתיות, שיעור עובדי חברות אלו הוא כ-88% משיעור כלל עובדי החברות הממשלתיות (50,000 עובדים מתוך 57,000 עובדים בכלל החברות הממשלתיות). אולם ל-54 החברות הממשלתיות האחרות לא קבעה יעדי גיוון.
- בשנת 2020 שיעור הנשים המועסקות בחברות הממשלתיות היה כ-27%, כמחצית משיעורן באוכלוסייה (50%). שיעור המנכ"ליות היה כ-5%, שיעור הסמנכ"ליות היה כ-24%, ושיעור הנשים בתפקידים בכירים אחרים (מנהלת אגף, יועצת משפטית או מזכירת חברה) היה כ-25%.
- בשנת 2020 שיעור העובדים מקרב החברה הערבית היה 1.5%, שיעור קטן ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (21%). שיעור העובדים מקרב האוכלוסייה הדרוזית היה 1.3%, שיעור קטן משיעורם באוכלוסייה (1.7%). רשות החברות הממשלתיות לא הציבה יעדים לשילוב האוכלוסייה החרדית וקהילת יוצאי אתיופיה, והיא אינה מקיימת מדידה לגביהם. אף שהרשות הציבה יעד לשילוב אנשים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות, נמצא כי אין בידיה נתונים על שיעורם מכלל העובדים.

### ייעוץ הולם בקרב דירקטוריוני החברות הממשלתיות

- בשנים 2018 - 2022 מונו לחברות הממשלתיות 390 דירקטורים, מהם 155 נשים (כ-40%); 10 דירקטורים בלבד (כ-3%) מהאוכלוסייה החרדית; 36 בלבד (כ-9%) מהאוכלוסייה הערבית; 2 בלבד (כ-1%) מקהילת יוצאי אתיופיה; 4 בלבד (כ-1%) אנשים עם מוגבלות; ועולים חדשים לא מונו כלל.
- יש פערים בין הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים ובין שיעורן באוכלוסייה. כמו כן, שיעור הנשים בדירקטוריונים היה 38% במקום 50%, שיעורן באוכלוסייה. מתוך 43 יושבי הראש של הדירקטוריונים, שש בלבד הן נשים (כ-14%), והאחרים (37) גברים (כ-86%).

- **ייעוץ הולם בקרב נבחרת הדירקטורים 2022** - נבחרת הדירקטורים לשנת 2022 הייתה מאוזנת מהבחינה המגדרית (50% נשים), אך שיעור אוכלוסיות הגיוון היה קטן משיעורן באוכלוסייה: שיעור המועמדים מקרב האוכלוסייה הערבית היה 5% בלבד (67 מועמדים) לעומת 21% באוכלוסייה; מקרב האוכלוסייה החרדית - 2% בלבד (31 מועמדים) לעומת 13% מהאוכלוסייה; מקרב קהילת יוצאי אתיופיה - 1% בלבד (15 מועמדים) לעומת 1.7% מהאוכלוסייה; דירקטורים שהם אנשים עם מוגבלות - 2% בלבד (34 מועמדים) לעומת 17% מהאוכלוסייה; ועולים חדשים - 2 מועמדים בלבד (כ-1% מהנבחרת).

### חלוקת דיבידנד מהחברות הממשלתיות למדינה

- החברות הממשלתיות אינן מכריזות על דיבידנד ומשלמות אותו בכל שנה לגבי הרווחים השוטפים של אותה השנה. נמצא כי בכ-40% מהחברות (6 מתוך 14 החברות





המחויבות לחלק דיבידנד) לא חילקו דיבידנד בארבע השנים האחרונות שנבדקו (2018 עד 2021). עוד נמצא כי רק 1.07 מיליארד ש"ח הוכרו בשנים 2018 - 2021 כדיבידנד של החברות הממשלתיות, שעודפיהן הצבורים עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (ללא חח"י, שיש לה עודפים בסך 29 מיליארד ש"ח<sup>15</sup>), ונוצר פער רב שנים בחלוקת הדיבידנד.

- רשות החברות הממשלתיות לא קבעה מדיניות פרטנית להכרה על דיבידנד לכל חברה ממשלתית או קבוצת חברות ממשלתיות בעלות מאפיינים דומים.
- רשות החברות הממשלתיות לא פנתה בקביעות בכל שנה לחברות הממשלתיות בבקשה לחלוקת דיבידנד, ואם לא הייתה פנייה כאמור החברות לא הכריזו על חלוקת דיבידנד בהתאם לחוזר הדיבידנד.
- בשנת 2022 כתוצאה משימת דגש על ידי רשות החברות הממשלתיות על כך שהחברות הממשלתיות יכריזו על חלוקת דיבידנדים ועמידה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו מרווחי החברות הממשלתיות, הכריזו 11 חברות ממשלתיות על דיבידנד בסך 1.4 מיליארד ש"ח והודיעו לרשות החברות הממשלתיות שבכוונתן לחלק בגין רווחי שנת 2023 כ-600 מיליון ש"ח נוספים. עם זאת, 85 מיליון ש"ח (כ-6%) בלבד מרווחים אלה) חולקו בפועל למשרד האוצר. נמצא כי השרים (השר הממונה על הרשות והשר האחראי לחברה) לא פעלו לכינוס האספות הכלליות של החברות כשהדבר נדרש כדי שדיבידנד שהוכרז יחולק בפועל. זאת, בהמשך להנחיית שר האוצר ולאחר מכן השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לרשות בשנת 2023 להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא.

**מינוי רואה חשבון מבקר -** עקב הקשיים בכינוס הוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים, ב-51 חברות ממשלתיות רואה החשבון מכהן מעל שש שנים, זאת בניגוד לכללי מינוי ר"ח; ב-18 חברות (כ-20% מהחברות הממשלתיות והבנות הממשלתיות) רואי החשבון המבקרים מכהנים מעל ל-15 שנים. עוד נמצא כי, במועד סיום הביקורת, שבע שנים לאחר שהוועדה למינוי רואי חשבון הפסיקה את פעילותה, לא מינו שרי האוצר והמשפטים חברים בוועדה למינוי רואי חשבון (חוץ מאשר בתקופה של חמישה חודשים שבה לא התכנסה הוועדה), ורשות החברות הממשלתיות אף לא הצליחה לחדש את פעילותה. עקב כך רואי החשבון המבקרים של החברות הממשלתיות מכהנים תקופה ארוכה מזו המאושרת על פי הכללים.

**מבקר הפנים בחברות הממשלתיות -** חוזר ביקורת פנימית של רשות החברות הממשלתיות קובע, בין היתר, שבחברות בסיווג 7 ומעלה מבקר הפנים יהיה עובד החברה. סיווג החברה נקבע על ידי "הוועדה לסיווג חברות ממשלתיות" ומושפע מגודל החברה, מהיקף הכנסותיה, מהרווחיות שלה, ממספר עובדיה וממורכבותה.


- במועד סיום הביקורת לא היה בידי הרשות מידע מעודכן בנוגע להעסקת מבקרי הפנים בחברות שלא יישמו את הוראות חוזר מבקר הפנים.


15 נותרו העודפים הצבורים בסך של כ-29 מיליארד ש"ח של חברת החשמל, שאינה מחויבת להכריז על דיבידנד ולחלקו עד לתום שנת 2025.


- נכון ליולי 2023 מבין תשע החברות שסיווגן 9, תומר - חברה ממשלתית בע"מ לא מינתה עובד של החברה למבקר פנים. חברה זו החלה לפעול ב-25.11.18 בהיקף רחב, ועם תחילת פעילותה הועסקו בה כ-500 עובדים; מבין 12 החברות שסיווגן 7 או 8 נמצאו ארבע חברות שלא מינו מבקר פנים שהוא עובד החברה.

### **רישום הנכסים בחברות הממשלתיות**

- נמצא כי רשות החברות הממשלתיות מציגה בדיווחיה את סך הנכסים של החברות הממשלתיות באמצעות צירוף הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות וללא ביצוע התאמות למערכת כללים אחידה. כמו כן, המידע שרשות החברות הממשלתיות מפרסמת לציבור מתבסס בחלקו על טיוטות דוחות כספיים של החברות הממשלתיות מבלי שנבחנו ואושרו על ידי דירקטוריון החברה.
- נמצא כי רשות החברות הממשלתיות אינה מבצעת בדיקה של היקף הנכסים בחברות הממשלתיות, לרבות נכסים שאינם בשימוש, נכסים הרשומים בעלות סמלית ונכסים שאינם רשומים כלל בדוחות. כפועל יוצא מכך הדיווח על יתרת הרכוש הקבוע המוצג בדוחות של הרשות לעניין מבנים וקרקעות אינו שלם ואינו משקף באופן נאות את ערך המבנים והקרקעות המוחזקים על ידי החברות הממשלתיות ואת הערך המצרפי העדכני של כל הרכוש הקבוע שמוחזק בידיהן. כמו כן, אין בידי הרשות מיפוי של נכסי המדינה הנמצאים בשימוש של החברות הממשלתיות, והיא לא בדקה אם בידי החברות קיים רישום מסודר של זכויות המדינה בנכסים אלו.

 **סיכוני סייבר בחברות הממשלתיות** - נמצא כי במועד סיום הביקורת לא פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר העוסק בסיכוני סייבר בחברות ממשלתיות. אין בידי הרשות תמונת מצב עדכנית של מידת ניהול סיכוני סייבר בחברות הממשלתיות, והיא טרם ערכה ביקורת רוחבית בחברות לבחינת היערכותן להתמודד עם הסיכונים. עוד נמצא כי אין לרשות, כחלק ממערך הבקרה והאכיפה שלה, כוח אדם בעל ידע והתמחות בנושאי ביקורת סייבר ומערכות מידע.

 **מינוי עובדים לתפקיד ניהולי בכיר בחברות הממשלתיות** - נמצא כי אין בידי רשות החברות הממשלתיות הוראות פרטניות, לגבי כל חברה ממשלתית, בעניין תנאי הכשירות הנדרשים מכל עובד בתפקיד ניהולי בכיר בחברה ובעניין אופן בחירתו והליך הפיקוח והאישור של הדירקטוריון בנוגע למינוי. הרשות לא ביצעה בחינה לגבי מהות תפקיד אשר יוגדר כתפקיד ניהולי בכיר המזכה בהטבות שכר מוגדלות ולא בחנה בחברות הממשלתיות את הגדרות התפקידים והתאמתם ליזכאות ההטבות המוקנות למנהלים.

 **שקיפות החברות הממשלתיות כלפי הציבור** - רשות החברות הממשלתיות מפרסמת באתר המרשתת שלה דיווחים כספיים על החברות הממשלתיות. עם זאת, הרשות מפרסמת את פרק ג' בדוח התקופתי - הדוחות הכספיים ואילו החלקים בדוח התקופתי המלא שבהם מתוארים פעילות החברה, מבנה ההנהלה והדירקטוריון שלה והענף שבו היא פועלת אינם מתפרסמים. כמו כן אין פרסום לציבור בנושא יישום מדיניות הממשלה בנוגע לבעלות בחברות, היקף התעסוקה בחברה הממשלתית, יעדי המדיניות הציבורית והרכב הדירקטוריון וגומול הדירקטורים. כן נמצא כי הרשות לא פעלה מול החברות הממשלתיות לפרסום של דוחותיהן התקופתיים המלאים של החברות במרשתת. בנוגע לדיווח עבור שנת 2021, 25 חברות ממשלתיות פרסמו דוחות תקופתיים מלאים, ואילו שאר החברות



הממשלתיות (46 חברות) פרסמו את פרק הדוחות הכספיים בלבד (פרק ג'), שאינו כולל, בין היתר, את הדוח של הדירקטוריון על פעילות החברה.

### סמכויות, מערכות מחשוב ובקרה שמפעילה רשות החברות הממשלתיות

- סמכויות רשות החברות הממשלתיות - נמצא כי משנת 2017 הצעת החוק לתיקון חוק החברות הממשלתיות לא קודמה, וכי טרם ניתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות. בין הסמכויות שטרם הוספו לרשות החברות הממשלתיות נכללת הטלת עיצומים כספיים, לרבות על נושאי משרה.
- ביזור המידע ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי המידע על דרישות פיקוחיות שונות שהטילה רשות החברות הממשלתיות לאורך השנים על חברות ממשלתיות ותמונת המצב בנושא הפערים, אם יש כאלה, מפוזרים בין הרפרנטים והיחידות השונות המרכיבות את רשות החברות הממשלתיות. אין מערכת מידע אחת המכילה את הנתונים של כלל הפערים, וכן אין פורמט אחיד לשמירת המידע ולהפקת דוחות. עוד נמצא כי אין ברשות החברות הממשלתיות כללים לגבי מהות המסמכים שיש לשמור בכונן המרכזי, לגבי התיקיות שבהן יש לשמור אותם ולגבי ההרשאות לאותן תיקיות.
- מערכת ממוחשבת למינוי דירקטורים - המערכות הקיימות אינן פועלות ביעילות ונדרשת מעובדי הרשות עבודה ידנית רבה לביצוע פעילות מינוי הדירקטורים. נמצא כי אין ממשק בין מערכת המחשב של "נבחרת הדירקטורים" לשאר מערכות המחשוב על אף קיומו של מידע חופף ביניהן. עוד נמצא כי במערכות המחשב לא נשמרות הגרסאות הקודמות של הנתונים לצורכי מעקב, בקרה פנימית והפקת לקחים. יוצא אפוא כי מערכת המחשוב של נבחרת הדירקטורים אינה עונה על מלוא צורכי הרשות.
- ניהול סיכונים ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר סיכונים לזיהוי האיומים על פעילותה, להערכת הסיכון הנשקף לה בגינם ולהגדרת פעולות הבקרה הנדרשות לצמצום הסיכונים. אין לרשות תמונת מצב עדכנית של מכלול הסיכונים שהיא מתמודדת איתם ואין לה מסמך מדיניות לניהול הסיכונים. עוד נמצא שעל אף תגובת הרשות על דוח מבקר המדינה משנת 2012, כי מנכ"ל משרד האוצר נחה את מבקר הפנים של המשרד להכנת תוכנית שתכלול את רשות החברות הממשלתיות, זה למעלה מעשר שנים לא נערכו ביקורות פנימיות בכל הנוגע לפעילות רשות החברות הממשלתיות.
- סיכוני סייבר ברשות החברות הממשלתיות - נמצא כי הרשות לא סקרה את מערכות המחשב שלה ואת מידת חשיפתן לסיכוני סייבר ולא יישמה תוכנית להגנה מפני איומים אלו. עוד נמצא כי הרשות לא ערכה ביקורת על מערכות המחשב המשמשות אותה ולא ביצעה תרגילי מתן מענה על אירועי סייבר.





**הקמת נבחרת הדירקטורים -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המהלך להקמתה של נבחרת הדירקטורים, בהיותה מאגר רחב של מועמדים המאפשר בחירה שוויונית ומקצועית יותר, ומציין את הרשות על שפעלה להגדלת נבחרת הדירקטורים ואיפשרה למועמדים ראויים נוספים להיכלל בה.


**פעילות רשות החברות הממשלתיות בעניין אישור תגמול לבכירים בחח"י -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על פעילותה, על עמידתה מול חח"י ועל עצירתו הזמנית של תגמול הבכירים לשנת 2021. הוראת הרשות לחח"י בגין שנת 2021 לתשלום מענק תגמול אישי בסך משכורת אחת בלבד לכל בכיר הובילה לחיסכון, בשנה זו, בסך כ-2.4 מיליון ש"ח לציבור.

**קביעת יעדים פיננסיים -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את רשות החברות הממשלתיות על קביעת יעדים פיננסיים ב-18 החברות הממשלתיות העיקריות אשר נכסיין ומחזור פעילותן מסתכמים ביותר מ-95% מהנכסים ומחזור הפעילות של כלל החברות הממשלתיות. בכך יש כדי לסייע בייצור שיח מקצועי מול דירקטוריון והנהלת החברות; וכדי להגביר את המעורבות של הרשות בפעילות החברות. עם זאת שלוש חברות מתוך ה-18 טרם אישרו את היעדים בדירקטוריון, והרשות טרם קבעה יעדים ליתר החברות.

## עיקרי המלצות הביקורת

על כל השרים הממונים על החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לפעול בהקדם למינוי דירקטורים בחברות ועמותות אלו מקרב נבחרת הדירקטורים בהתאם לכללים ולחוק כדי לקיים לכל הפחות את הקווים הדרוש לפעילותן התקינה של החברות. כן על השרים הממונים לפעול למינוי יו"ר דירקטוריון בכל החברות והעמותות שבפיקוח רשות החברות הממשלתיות, כנדרש בחוק. עוד מומלץ לשרים הממונים לשים את הדגש במינוי נשים לתפקיד יו"ר דירקטוריון, כך שיושג שוויון בין המינים. 

מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבחון בשיתוף משרד המשפטים אפשרויות של צמצום פערי איש בדירקטוריונים, ובכלל זה בחינת האפשרות שהשרים הממונים על החברות והעמותות שמפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות יבחרו דירקטורים רבים יותר מכפי שנקבע בתקן של הדירקטוריון, כך שחלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; כאשר פוקעת כהונתו של דירקטור או כאשר דירקטור מתפטר, יהיה אפשר למנות את אחד המחליפים לדירקטור בחברה בהליך מקוצר. 


מומלץ כי הרשות תשקול לעדכן את נבחרת הדירקטורים באופן עיתי ותתבסס על מאגר המועמדים שכבר נכללים בנבחרת הקיימת כך שכל עוד לא שונו אמות המידה לכניסה לנבחרת, תהיה הנבחרת "נושמת": מועמדים חדשים יצטרפו ומועמדים שכבר אינם רלוונטיים ייגרעו מהנבחרת, דירקטורים שכבר עברו שלבי מיון בעבר יעדכנו את פרטיהם במידת הצורך ולא יצטרפו לעבור את כל התהליך מחדש. 





## ייצוג הולם ואוכלוסיות הגיוון


- בקרב עובדי החברות הממשלתיות - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תמשיך לפעול לשיפור הייצוג של קבוצות הגיוון בקרב עובדי החברות הממשלתיות, תעודד הקצאה של משרות פנויות ותשקול קביעת יעדים כמותיים עבור אוכלוסיות הגיוון.

- בקרב חברי הדירקטוריון של החברות הממשלתיות ונבחרת הדירקטורים - מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות והשרים הממונים יבחנו דרכים להגדלת הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בדירקטוריונים ויבחנו קביעת יעדים כמותיים לייצוג הולם של אוכלוסיות הגיוון, וכי השרים הממונים יבחנו את תמונת המצב שמציגה להם רשות החברות הממשלתיות בדבר הפערים הקיימים בכלל הדירקטוריונים מבחינת אוכלוסיות הגיוון ואת רשימת המועמדים המתאימים לדירקטוריונים מקרב אוכלוסיות הגיוון שהן בתת-ייצוג. כמו כן מוצע לשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לפעול עם השרים הממונים להגדלת הייצוג של נשים בתפקיד יו"ר דירקטוריון. עוד מוצע שרשות החברות הממשלתיות תמשיך ותגביר את המאמצים להגשת מועמדות לנבחרת הדירקטורים בקרב אוכלוסיות הגיוון ותפעל להרחבת הנבחרת.

 מומלץ לרשות החברות הממשלתיות להשלים את גיבוש היעדים הפיננסיים שנקבעו לשלוש החברות הכלולות בפילוט תוך שיתוף פעולה עם הנהלת החברות והדירקטוריונים ולעקוב אחר עמידת החברות ביעדים שהוגדרו. כמו כן מומלץ לרשות להרחיב את קביעת היעדים לחברות ממשלתיות נוספות.

 מומלץ לשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, לשר הממונה על החברה, לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד האוצר לקבוע את המדיניות לחלוקת דיבידנד עבור כל חברה ממשלתית על פי קריטריונים לפעילות החברות, בסביבה תחרותית, מתוערפת או מתוקצבת, תוך איוון בין הצורך שהחברה תעמוד בכל מחויבויותיה כלפי בעלי החוב, ובין מתן תשואה הוגנת למדינה על ההשקעות שלה וההשפעה על יוקר המחיה. עוד מומלץ שהשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, השר האחראי לחברה ושר האוצר כממונה על הכנסות המדינה, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, יפעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות כך שהדיבידנד המוכרז יחולק בפועל למדינה.

 על שר האוצר ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי רואי חשבון, כדי לבצע החלפה של רואי החשבון המבקרים. מומלץ כי במקביל רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים באופן שחברי הוועדה יהיו בעלי תפקידים קבועים, כך שלא יידרש מינוי של השרים. כך יימנע המצב הנוכחי שבו אין ועדה ורואי החשבון המבקרים מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות זה עשרות שנים.

 מומלץ שהשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות יחד עם רשות החברות הממשלתיות יבחנו ויעדכנו את התחומים שבהם טרם ניתנו לרשות החברות הממשלתיות כלים נוספים, המקובלים כיום בגופי פיקוח ורגולציה אחרים בישראל, המאפשרים נקיטת צעדים נגד הגורמים האחראים לליקויים שמתגלים בתפקודי החברות, ובהתאם לכך יפעלו לאסדר את הוספת הסמכויות הנדרשות, ובכלל זה יבחנו את האפשרות לחיזוק סמכויותיה למתן הוראות לגבי דרכי הפעולה של החברות כדי לסייע לרשות החברות הממשלתיות להבטיח את ניהולן התקיין של החברות הממשלתיות. כמו כן מומלץ לרשות לפעול לאיוש תקני

רפרנטים ותקני ביניים של מנהלי תחום בכיר ומנהלי תחום ולאיוש תקנים נוספים ברשות החברות הממשלתיות שאינם מאוישים.

**ההכנסות המצרפיות, הרווח הנקי המצרפי, הדיבידנד המצרפי שחולק של 71 החברות הממשלתיות ושיעור הרווח הנקי מהכנסותיהן, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)**



המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

רשות החברות היא זרועה הארוכה של המדינה לצורך מימוש בעלותה על החברות הממשלתיות. הרשות משמשת חוליית קשר מרכזית בין החברות, הממשלה וגופים מאסדרים נוספים, מיעצת לממשלה ולשרים בנוגע לחברות ומשמשת את השרים בתפעול ההליך הפומבי והשווינוני למיון מועמדים לדירקטוריונים של החברות.

ממצאי הביקורת עלה כי מנגנון נבחרת הדירקטורים משמש מנגנון פומבי, תחרותי ושווינוני ומגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות המפוקחות. עם זאת, על אף מאמצי הרשות בגלל חוסר במינויים על ידי השרים הרלוונטיים, איוש הדירקטוריונים בחברות המפוקחות אינו מלא וקיימות חברות המתנהלות ללא קוורום, ללא יו"ר דירקטוריון וללא ייצוג הולם, דבר הפוגע בניהול של החברות המפוקחות.

כן עלה כי עודפיהן הצבורים של החברות הממשלתיות עמדו בשנת 2021 על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח (לאחר נטרול 29 מיליארד ש"ח של חברת חשמל), ועם זאת היקף הדיבידנד השנתי הממוצע שהוכרז עמד על כ-270 מיליון ש"ח בלבד. בשנים 2018 - 2021 החברות הממשלתיות חילקו בפועל רק כ-1.07 מיליארד ש"ח כדיבידנד, ונוצר פער רב שנים בגביית דיבידנד. ממאי 2022 שמה רשות החברות הממשלתיות, דגש על חלוקת דיבידנדים מהחברות הממשלתיות, עמדה על כך שהציבור זכאי לקבל את חלקו ברווחי החברות הממשלתיות והביאה לכך שעד תום שנת 2022 חברות ממשלתיות הכריזו על חלוקת דיבידנדים בסכום כולל של כ-1.4 מיליארד ש"ח ושמתיחילת שנת 2023 הודיעו חברות ממשלתיות על כוונתן להכריז על חלוקת כ-600 מיליון ש"ח כדיבידנד בגין רווחי שנת 2023. עם זאת, בפועל עד תום יוני 2023 חילקה חברה ממשלתית אחת 85 מיליון ש"ח בלבד, בין היתר כי השרים האחראים לחברות הממשלתיות לא פעלו לכינוס האסיפות הכלליות בחברות (כשהדבר נדרש) כדי שדיבידנד שהוכרז יחולק בפועל לאוצר המדינה. זאת, בהמשך להנחיית שר האוצר ולאחר מכן השר האחראי על רשות החברות הממשלתיות לרשות בשנת 2023 להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא.

עוד עלה כי הסמכויות המוגבלות ומבנה כוח אדם של הרשות אינם מתאימים למשימותיה ומקשים עליה לפקח על החברות ועל מידת עמידתן של החברות המפוקחות ביעדים שנקבעו להן. מערכות המחשוב של הרשות מיושנות ואינן מתואמות ביניהן, דבר שפוגע בגיבוש תמונת מצב עדכנית ומלאה על פעילותן של החברות המפוקחות וכן פוגע בעבודת הפיקוח והבקרה של הרשות.

על משרד האוצר ועל השר הממונה על הרשות לבחון את הקצאת המשאבים הנחוצים לרשות ואת הסמכויות הנדרשות לה כדי שהיא תעמוד במשימותיה. אם יורחב סל הכלים שברשותה, היא תוכל להיטיב למלא את משימתה העיקרית והיא שמירת האינטרס של המדינה כבעלי החברות הממשלתיות.

לרשות החברות הממשלתיות ולשרים האחראים לחברות הממשלתיות תפקיד מרכזי בסדרי הפיקוח והאסדרה של פעילות החברות הממשלתיות, ולכן על הנהלת הרשות והשרים האחראים לחברות לפעול לחיזוקה ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתקן את הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.

