



חברות ממשלתיות

סוגיות לבחינה ודיון

מחלקת כלכלה ומחקר, התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

מרץ 2018 אדר תשע"ח



פרק ראשון – חברות מעורבות

1. חוק החברות הממשלתיות מגדיר חברה מעורבת כחברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.¹ הוראות מסוימות מתוך חוק החברות הממשלתיות חלות גם על חברות מעורבות, כך למשל הוא מעניק לרשות החברות הממשלתיות (להלן: "הרשות") סמכויות פיקוח וביקורת גם על חברות אלה מתוקף תפקידה.² כיום ישנן 15 חברות מעורבות הנמצאות תחת פיקוחה של רשות החברות הממשלתיות.
2. במסגרת המעקב שערכנו אחר החברות הממשלתיות והרשות, חקרנו גם את החברות המעורבות. כיוון שהחברות הללו אינן נכנסות תחת ההגדרה של "רשות ציבורית" בחוק חופש המידע,³ החוק אינו חל עליהן ועל מנת להשיג מידע עדכני בעניין החברות הללו, כגון הדו"חות הכספיים שלהן, היה עלינו לפנות לרשות החברות הממשלתיות.
3. כחלק מסמכויותיה של הרשות היא יכולה לדרוש מחברה מעורבת מידע וחומר בענייני החברה, ובלבד שיותר מרבע כוח ההצבעה באסיפה הכללית או הזכות למנות יותר מרבע ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.⁴ סמכות זו ניתנת לרשות על מנת שתמלא את תפקידיה כראוי, בין היתר תעקוב ברציפות אחר פעילות החברות, תוודא כי כספיה מנוצלים לטובת הגשמת מטרותיה וכי מצבה הכספי יציב וכן תייעץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות אלה.⁵
4. במהלך ההתקשרות שערכנו מול החברות המעורבות או לחילופין מול הרשות בעניינן, גילינו מספר כשלים. מחד, חברות מעורבות ה"גוררות רגליים" ומקשות על הרשות לבצע את תפקידה, ולמולן, הרשות שלעמדתנו אינה מנצלת באופן מספק את הכוח שמעניק לה החוק, כשהפיקוח על פעילות החברות הללו, שחלק מהונן מגיע מכספי הציבור, אינו די רציף ומקיף.
5. כך, למשל, ממסמכי "דין וחשבון על החברות הממשלתיות" אותם הרשות מפרסמת מדי שנה, עולה כי **מרבית החברות המעורבות אינן מוסרות את הדו"חות הכספיים החתומים שלהן לרשות טרם סגירת הדו"ח, שנה אחר שנה.** בנוסף, מתכתובות שקיימנו עם הרשות עולה כי **ישנן מספר חברות מעורבות פעילות שרשות החברות אינה מחזיקה בדו"חות כספיים שלהן כלל** (למשל, לפי המידע העדכני שיש בידינו, החברות מגדל שלום מאיר בע"מ ונכסי חייל בע"מ). העובדה שהדו"חות הכספיים החתומים אינם מתקבלים אצל הרשות בזמן לפי דרישות החוק, מקשה על הפעלת כלי הביקורת, הפיקוח והאכיפה הנתונים בידי הרשות בעניין החברות.

¹ סעיף 1 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

² סעיף 58 לחוק החברות הממשלתיות.

³ סעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

⁴ סעיף 55 לחוק החברות הממשלתיות.

⁵ סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.



6. פיקוח החסר של הרשות בא לידי ביטוי, לעמדתנו, גם בעניין איוש החסר של המנכ"לים בחברות הממשלתיות. כך, לפי פרסום באתר האינטרנט של הרשות, **נכון ליום 22.10.2017 ב-7 מתוך 15 החברות המעורבות לא מכהן מנכ"ל**⁶.

7. עוד באתר האינטרנט של הרשות, **ניתן לראות שהיא אינה מפרסמת את הדו"חות הכספיים העדכניים של מרבית החברות המעורבות**, כך למשל החברות: מכון היהלומים הישראלי, קרנות השתלמות למורים וגננות, קרנות השתלמות למורים תיכוניים סמינרים ומפקחים, הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי, מרכזי תעסוקה שיקומיים (מת"ש), בית התפוצות ועוד. זאת, על אף שהדו"חות הללו אמורים להיות בידיה.

8. להלן מספר דוגמאות בעניין התנהלות הרשות למול חברות מעורבות ספציפיות:

8.1. החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ:

8.1.1. החברה הוקמה בשנת 1954 במטרה להעניק שירותי כלכלה, תרבות ורווחה לעובדי המדינה. נמצאת תחת אחריותו של משרד האוצר, והמדינה היא בעלת 50% מרווחי החברה, כאשר המחצית השנייה שייכת להסתדרות עובדי המדינה.

8.1.2. לפני מספר חודשים, הגשנו לרשות החברות הממשלתיות בקשה במסגרת חוק חופש המידע, במטרה לקבל את הדו"חות הכספיים העדכניים של החברה וכן מידע אודות הנהלתה. תחילה קיבלנו מהרשות תשובה כי החברה מתנגדת למסירת המידע, ללא כל סיבה מיוחדת. הרשות החליטה לדחות את התנגדותה של החברה לפי סעיף 13(ב) לחוק חופש המידע. בסופו של דבר, **קיבלנו את הדו"חות הכספיים, שבמקרה זה כבר היו בידי רשות החברות הממשלתיות, רק כ-6 חודשים לאחר שהגשנו את הבקשה בהתאם לחוק**. נזכיר שדו"חות כספיים של חברות רבות אחרות עליהן רשות החברות מפקחת גלויים לכל המעוניין באתר האינטרנט של הרשות או באתרים של החברות עצמן.

8.1.3. **הדו"חות הכספיים של החברה חשפו נתונים שעוררו מספר תהיות אודות התנהלותה הכלכלית של החברה**. בין היתר, נראה כי עיקר פעילות החברה הינה בתחום התרבות והפנאי ולחברה ספק עיקרי אחד שהיקף הפעילות מולו הייתה 12 מ' ש בשנתיים לכל הפחות. כמו כן, הדו"חות לא כללו פירוט אודות הכנסות של החברה מהשכרת נכס שבבעלותה. בנוסף, הדו"חות פירטו אודות פיקדונות שהחברה מחזיקה בבנק יהב מולן ניתנות הלוואות לעובדי המדינה הנמצאים במצוקה כלכלית, ולכן ביקשנו לקבל מידע אודות הקריטריונים לקבלת ההלוואות וגובה ההלוואות הניתן.

8.1.4. לאור מידע זה, שלחנו לרשות בקשה נוספת לפי חוק חופש המידע בה ביקשנו הבהרות מסוימות על הדו"חות. אולם, מרבית המסמכים לא היו מצויים בידי

⁶ רשימת דירקטוריונים מכהנים בחברות הממשלתיות נכון ליום 22.10.2017,

http://mof.gov.il/gca/directors/doclib1/directormanningreport_22102017-file1.pdf



הרשות כלל ונראה כי גם זו מתקשה לפקח על החברה המעורבת אשר 50% ממניותיה בידי המדינה.

8.2. קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד:

8.2.1. הקרן נוסדה ע"י הברון אדמונד דה רוטשילד וכיום המדינה היא בעלת 50% מהרווחים. בסוף שנות ה-50 העבירה משפחת רוטשילד את אדמות קיסריה (כ-30,000 דונם), לקרן רוטשילד קיסריה והזמינה את המדינה להיות שותפה בקרן. מאז הקמתה, תרמה קרן קיסריה מאות אלפי דונמים שרכשה למדינת ישראל. בתמורה היא זכתה למעמד מיוחד ולפטור גורף ממסים. הקרן היא גם זו שמנהלת את היישוב קיסריה.

8.2.2. הפטור מתשלום המסים של הקרן הוארך עד 2022 על ידי שמעון פרס ב-1989 אז שר האוצר, אך נראה כי הוא עשה זאת ללא סמכות כיוון שלא זכה לאישור וועדת הכספים של הכנסת ויתכן כי הפטור כיום אינו חוקי.⁷

8.2.3. המודל על פיו פועלת הקרן הינו מודל לפיו כל ההכנסות מפיתוח היישוב קיסריה, עוברות מהחברות הבנות של קרן רוטשילד קיסריה לקרן עצמה, וזו תורמת את רווחיה לקידום החינוך וההשכלה הגבוהה בישראל. אולם, מדו"ח מבקר המדינה משנת 2011 עולה כי על אף שישנו גידול ניכר במשאבי הקרן בין השנים 1998-2010 ביותר מ-150%, מועצת הקרן לא שקלה לשנות את שיעור התרומות מרווחיה והוא נותר כפי שנקבע בשנת 1989. לפי מבקר המדינה, אי-ניצול עודפי המזומנים של הקרן וצבירתם ככספים פיננסיים אינם תורמים להשגת היעדים הציבוריים של הקרן ובמיוחד לקידום ההשכלה הגבוהה.⁸

8.2.4. גם למול הקרן חוו התנועה ורשות החברות הממשלתיות קשיים רבים לקבלת הדו"חות הכספיים העדכניים. הקרן דרשה להשחיר פרטים נרחבים מהדו"חות הכספיים (כגון, ההליכים המשפטיים הרבים מולם מתמודדת הקרן בימים אלה וכן קרנות ההון סיכון בהם הקרן משקיעה) בטרם מסירתם. בסופו של דבר, בתום תכתובות בין התנועה, הרשות והקרן שנמשכו כ-8 חודשים, קיבלנו לידינו את הדו"חות האמורים.

9. בהקשר זה, נציין כי מדיניות רשות החברות הממשלתיות בעניין מסירת המידע הנוגע לחברות המעורבות אינה עקבית. כך למשל, כשביקשנו מהרשות לקבל, בהתאם לחוק חופש המידע, את הדו"חות הכספיים של החברה המעורבת מכון היהלומים הישראלי לשנת 2015, נענינו כי רשות החברות אינה מוכנה למסור את המידע המבוקש כיוון שמדובר בחברה מעורבת ומבלי שהתקבל נימוק נוסף. זאת, לאחר שהרשות עמדה לצדנו בבקשות לקבל מידע כזה בעניין חברות מעורבות אחרות כפי שפירטנו לעיל.

⁷ אריק וייס "לו הייתי רוטשילד: כך הפכה קרן קיסריה לאימפריית נדל"ן שלא משלמת מסים" המגזין, 16.09.2017.
⁸ דו"ח הביקורת השנתי של מבקר המדינה מסי' 62, 2011.



10. התנהלות הרשות בעניין החברות המעורבות עמדה גם לביקורת מבקר המדינה. בדו"ח המבקר שהתפרסם בשנת 2012⁹ נכתב כי על אף שכבר בדו"ח שפורסם בשנת 2007 המליץ מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות לקיים בקרה אפקטיבית גם בחברות המעורבות ושרשות החברות נקטה מספר צעדים במטרה להגביר את הפיקוח על חברות אלה, ביקורת המעקב שערך משרד מבקר המדינה לקראת פרסום הדו"ח ב-2012 לא מצאה תיעוד שצעדים אלה הוצאו מהכוח אל הפועל וכי הרשות העירה לחברות המעורבות. אם כן, **הדו"ח קבע כי הפיקוח על החברות המעורבות נותר רופף ועל הרשות לפעול באופן נמרץ לשיפור סדרי הפיקוח והבקרה של על החברות המעורבות. כמו כן, הנתונים אותם פירטנו לעיל מוכיחים פעם נוספת כי הביקורת והפיקוח על החברות המעורבות עודה אינה נעשית באופן מיטבי גם היום.**

11. **המלצת התנועה:** התנועה ממליצה לנקוט בצעדים משמעותיים ומידיים שיביאו להידוק הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על התנהלותן של החברות המעורבות:

11.1. **תיקון חוק חופש המידע כך שיחול גם על החברות המעורבות, או לפחות על**

חברות מעורבות שחלקה של המדינה בהן הוא 25% ומעלה. זאת, באופן שירתיע את החברות הללו מלהתנהל בניגוד לחוק או לכל הפחות באופן שעלול שלא להטיב עם האינטרס הציבורי (אמנם אינן מהוות גוף ציבורי בהתאם להגדרת החוק אך כן מהוות גוף שכספי ציבור רבים מושקעים בו ושהוא מוקם לפחות תחילה במטרה ציבורית).

11.2. התנועה ממליצה לנסות לבצע "חשיבה מחדש" בעניין אפשרות קיומן של החברות המעורבות ככלל. אם מדובר באחד מהשלבנים בתהליך של הפרטת חברות ממשלתיות קיימות למשל, ניתן לשקול להגביל את היותן של החברות מעורבות רק למספר שנים בדרך להפיכתן לפרטיות, כיוון שנדמה שהתופעה של החברות המעורבות אינה מטיבה עם כספי הציבור.

פרק שני – פיקוח רשות החברות הממשלתיות

1. **פיקוח על הגשת הדו"חות הכספיים של החברות הממשלתיות ועל פעילותן**

1.1. מדי שנה מפרסמת הרשות דו"חות בעניין תפקוד החברות הממשלתיות ומספקת נתונים ומידע שאספה בעניין החברות. מדובר ביוזמה מבורכת של רשות החברות הממשלתיות המסייעת לקידום השקיפות אודות מצבן של החברות שנמצאות בפיקוחה. אולם, בבחינת מצבן של החברות, עולה כי ביום סגירת הדו"ח לשנת 2016 לדוגמה, הדו"חות הכספיים של 17 חברות ממשלתיות טרם התקבלו בידי הרשות וכן 13 חברות נוספות העבירו לידי הרשות טיוטה בלבד של הדו"חות הכספיים שלהן, אשר טרם נחתמה ואושרה על-ידי דירקטוריון החברה.

1.2. נציין כי לא מדובר בדו"ח לשנת 2016 בלבד, כאשר ישנן לא מעט חברות ממשלתיות אשר באופן שיטתי אינן חותמות את הדו"חות הכספיים שלהן בזמן הדרוש מהן לפי החוק

⁹ דו"ח הביקורת השנתי של מבקר המדינה מס' 63א, 2014.



ולכן אינן מוסרות דו"חות כספיים חתומים לרשות החברות. ביניהן החברות: א.ת. אפיקי תקשורת, חברת איסורד, חברת אמריליס, חברת אשרא, חברת תדמור, חברת מתימו"פ, חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, מקווה ישראל ועוד.

1.3. כמו כן, בבירור שערכנו למול חברות ממשלתיות באופן ישיר, עולה כי חברות רבות מתעכבות באופן משמעותי ביותר עם חתימת הדו"חות הכספיים שלהן. לדוגמה, בחודש ינואר 2017 האגודה לתרבות הדיור מסרה לנו כי רק בחודש דצמבר 2016 אושר הדו"ח הכספי של החברה לשנת 2014.

1.4. מסתמן כי אותן חברות, שנה אחר שנה, מתעכבות עם חתימת הדו"חות הכספיים ועם מסירתן לרשות החברות הממשלתיות מה שמקשה על ביצוע פיקוח איכותי ויעיל על החברות הממשלתיות באופן שיאפשר תיקון התנהלות כלכלית בעייתית עם כספי הציבור בעתיד.

1.5. בנוסף, נראה כי ישנן מספר חברות ממשלתיות או חברות בת של חברות ממשלתיות שאינן פעילות למשך תקופה ארוכה אך לא נראה שננקטים בענייניהן צעדי סגירה. כך למשל: חברת ניהול המערכת בע"מ, חברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל בע"מ וכן חברת נכסי הירדן בע"מ. המשך קיומן של חברות ממשלתיות בעודן אינן פעילות מהווה בזבוז של כספי הציבור כאשר אין כל תועלת בתשלום השנתי שמבצעת כל חברה לרשם החברות או לשכר הניתן לבעלי התפקיד בה וכן השקעת משאבים מיותרים בגוף שאינו מקדם את טובת הציבור.

1.6. המלצת התנועה:

1.6.1. על רשות החברות הממשלתיות להבטיח כי חברות ממשלתיות שאינן פעילות ייסגרו.

1.6.2. ככלל, אמנם ניכרת התקדמות משמעותית של רשות החברות הממשלתיות לעניין הפיקוח על החברות בשנים האחרונות, אולם נראה כי עליה להשתפר בעניין הפיקוח על הגשת הדו"חות הכספיים ועל פעילותן וכן אי פעילותן.

2. ביקורת ואכיפה על מדיניות חלוקת דיבידנדים

2.1. חברות ממשלתיות מוחזקות בידי ממשלת ישראל, ועל כן חלוקת דיבידנד מצדן משולה להשבת רווחיהן למדינה. עובדה זו, מעלה חשש כי חברות ממשלתיות נמנעות מחלוקת רווחים ומעדיפות לייעד כספים אלו למטרות אחרות, גם כאשר הדבר מנוגד לאינטרס הציבורי של הגדלת הקופה הציבורית, ולא מעוגן בצורך עסקי ממשי של החברות.

2.2. חיזוק לחשש זה, ניתן למצוא בנתוני דוחות רשות החברות השנתי מהשנים האחרונים, לפיהם מתוך עשרות החברות הממשלתיות הקיימות, רק חברות ספורות מחלקות דיבידנדים.¹⁰ כך:

¹⁰ להרחבה, ראה דוחות רשות החברות:



- 2.2.1. בשנת 2016: ארבע חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 155 מיליון ₪, שהגיעו בשלמותם לקופת המדינה.
- 2.2.2. בשנת 2015: ארבע חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 331 מיליון ₪, שהגיעו בשלמותם לקופת המדינה.
- 2.2.3. בשנת 2014: שש חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 376 מיליון ₪ (מתוכם, הגיעו 373.9 מיליון שקלים לקופת המדינה).
- 2.2.4. בשנת 2013: חמש חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 487.6 מיליון ₪ (מתוכם, הגיעו 486.5 מיליון ₪ לקופת המדינה).¹¹
- 2.2.5. בשנת 2012: שבע חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 704.6 מיליון ₪, שהגיעו בשלמותם לקופת המדינה.
- 2.2.6. בשנת 2011: חמש חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 168.5 מיליון ₪ (מתוכם, הגיעו 164.4 מיליון ₪ לקופת המדינה).
- 2.2.7. בשנת 2010: חמש חברות ממשלתיות בלבד חילקו דיבידנד, בסך כולל של 367.4 מיליון ₪ (מתוכם, הגיעו 766.5 מיליון ₪ לקופת המדינה).¹²
- 2.3. חשש זה קיבל ביטוי במציאות, לכל הפחות ביחס למקרים ספציפיים שסוקרו בתקשורת. באותם מקרים, נחשפו צעדים שננקטו על ידי החברות על מנת להתחמק מתשלום דיבידנד.¹³
- 2.4. בנוסף, נראה שגם עלייה משמעותית ברווחיות החברות, לא הביאה לשינוי במדיניות חלוקת הרווחים. כך למשל, לפי דו"ח חברת החשמל לשנת 2016, החברה מעולם לא חילקה דיבידנדים, וזאת למרות שרווחי החברה קפצו מ-233 מיליון ₪ בשנת 2015, ל-1,181 מיליון ₪ ב-2016.¹⁴ בהקשר זה חשוב לומר, שאי חלוקת רווחים מעודדת

1. לשנת 2016: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2016.pdf

2. לשנת 2015: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2015.pdf

3. לשנת 2014: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2014.pdf

4. לשנת 2013: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2013.pdf

5. לשנת 2012: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2012.pdf

¹¹ יצוין, שמקורם של 429.9 מיליון ₪ מחלוקה זו בחברת רפאל. לכן, בניכוי חברת רפאל, החברות הממשלתיות חילקו דיבידנד על סך 57.7 מיליון ₪ בלבד.

¹² יצוין, שמקורם של 303.7 מיליון ₪ מחלוקה זו בחברת רפאל. לכן, בניכוי חברת רפאל, החברות הממשלתיות חילקו דיבידנד על סך 63.7 מיליון ₪ בלבד.

¹³ וראה למשל כתבות:

1. "החברות הממשלתיות רחוקות מההתייעלות אמיתית" (כלכליסט; 26.04.15) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3657571,00.html

2. "לאן נעלמו הדיבידנדים של המדינה מתע"א" (כלכליסט; 26.11.14) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3645937,00.html

3. "תרגילים חשבונאיים בחברות ממשלתיות כדי להתחמק מתשלום דיבידנד למדינה" (גלובס; 28.02.05) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=888971

¹⁴ וראה להרחבה את הדו"ח: www.iec.co.il/investors/DocLib1/year2016.pdf



התנהלות עסקית בלתי יעילה ומסורבלת, נוכח זמינות עודפת של כספים שאין בהם צורך ממשי לפעילות החברה.

2.5. המסגרת הנורמטיבית המסדירה את דרכי חלוקת הרווחים בחברות ממשלתיות, כוללת מספר רכיבים:

2.5.1. ס' 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ח-1975, הקובע שהחלטת דירקטוריון חברה ממשלתית בדבר ייעוד רווחי החברה, לרבות חלוקתם, טעון אישור הרשות. כמו כן, מפורטים מנגנוני ההכרעה במצב של מחלוקת בין החברה לרשות החברות (הממשלה, שר האוצר או הכרעת שרים - בהתאם לסוג החברה).

2.5.2. חוזר רשות החברות ביחס לייעוד רווחים לתשלומי דיבידנד (חוזר מס' 2 – 1 / 97 מיום 9 בפברואר 1997),¹⁵ לפיו:

i. דיבידנד מרווחים שוטפים עבור חברות שירותים ציבוריים, יחושב לפי 60% מהרווח הנקי השוטף התקופתי, לפני תשלום בonus מתוך הרווחים לעובדים. עבור חברות אחרות, הדיבידנד יחושב לפי 50% מהרווח הנייל.

ii. דיבידנד מרווחים צבורים ייקבע לגבי כל חברה באופן ספציפי, תוך התחשבות בהוראות מסמכי היסוד של החברה, הוראות כל דין, ונתונים נוספים כמו: צרכי השקעה, אמצעים נוילים, צבר ותזרים מזומנים, מינוף קיים מול רצוי, הון חוזר דרוש ואפשרות הפרטת החברה.

2.5.3. על החלוקה לעמוד ב"מבחן הרווח" ו"מבחן הפירעון", בהתאם לסעיפים 302 ו-303 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

2.6. המסגרת הנורמטיבית מעלה, כי לא רק שאין הכרח בחלוקת רווחים למדינה, אלא שהנהלים מטילים הליך אישור המערים פרוצדורות בירוקרטיות נוספות למימוש חלוקה כזו.

2.7. המלצת התנועה:

2.7.1. יש לבחון את שינוי הנהלים, כך שבירת המחדל תהיה חלוקת אחוז מסוים מהרווח, אלא אם התקבל אישור שלא לעשות כן מצד רשות החברות. נוהל מסוג זה, צפוי להביא לכך שחברות שמעוניינות להתחמק מחלוקת רווחיהן, ידרשו להציג טעמים ענייניים לכך, באופן העשוי לצמצם את התופעה.

2.7.2. כמו כן, יש לבחון הענקת סמכויות ביקורת ואכיפה אפקטיביות לרשות החברות, לרבות מתן קנסות לחברות. סמכויות כאלו, עשויות אף הן לצמצם את התופעה ולהקשות על חברות לפעול בניגוד לאינטרס הציבורי.

2.8. קושי נוסף, טמון בעובדה שמנגנון הפיקוח שמייצר הליך הגשת תביעה נגזרת בחברה פרטית, אפקטיבי פחות בחברה ציבורית. שכן, האינטרס הכלכלי האישי של מחזיק פרטי

¹⁵ ראה חוזר באתר: hozrim.mof.gov.il/doc/Rashut/RashutHoz.nsf



חזק יותר מזה של המדינה, היכולה להפעיל מנגנוני פיקוח אלטרנטיביים. בסוף שנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה 2103 (חכ/42), שקבעה תכנית רב שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות.¹⁶

2.9. המלצת התנועה:

2.9.1. בראייתנו, מהלך זה הינו חיובי וצפוי להביא להגברת הפיקוח על התנהלות החברות בכלל, וחלוקת רווחיהן בפרט, בשל כניסת בעלי מניות פרטיים שיוכלו להגיש תביעות נגזרות כנגד חברות שלא מחלקות רווחיהן כראוי.

2.9.2. לחילופין, הכרה בזכות של עותר ציבורי להגיש תביעה נגזרת בחברות ממשלתיות, עשויה אף היא לקדם את הגברת הפיקוח והביקורת בסוגיה זו.

פרק שלישי – שקיפות רשות החברות הממשלתיות

1. אתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות

1.1. במהלך איסוף הנתונים ועריכת הבדיקות בעניין החברות הממשלתיות, נקלענו לקשיים באיתור חלק מהמידע. אתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות אינו מציג מידע עדכני אודות פעילות החברות עליהן רשות החברות הממשלתיות מפקחת. בנוסף, רשות החברות מפרסמת את הדו"חות הכספיים של חלק מהחברות, אך לרוב הדו"חות הכספיים אינם עדכניים.

1.2. כך למשל: ישנן 20 חברות שכלל לא פורסמו דו"חות כספיים שלהן מעולם; שתי חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2008; שתי חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2010; ארבע חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2012; ארבע חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2013; שש חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2014 וחמש חברות שהדו"ח הכספי האחרון המפורסם שלהן הוא משנת 2015.

1.3. כמו כן, ישנו חוסר התאמה בין הדו"חות השנתיים שרשות החברות הממשלתיות מפרסמת באתר האינטרנט שלה לגבי תפקוד החברות לבין רשימת החברות המופיעה באתר האינטרנט בעמוד הדו"חות הכספיים. כך למשל, החברות אות המוצר הירושלמי בע"מ, החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי שואה בע"מ, החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ וחברת ניהול המערכת בע"מ כלל אינן מופיעות באתר האינטרנט של הרשות כחברות ממשלתיות פעילות.

1.4. לאחרונה, פורסמה הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), ובסעיף 112 הוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות ולחייב את החברות הממשלתיות לפרסם לציבור את דו"חותיה הכספיים וכל מסמך אחר שעליהן להגיש לרשות לפי דרישות החוק.

¹⁶ ראה החלטת ממשלה באתר: www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec2103.aspx



1.5. **המלצת התנועה:** היעדר מידע עדכני בדבר הדו"חות הכספיים של החברות הממשלתיות, בדבר פעילותן ובדבר פעילות הרשות, מעורר קושי בביצוע ביקורת ציבורית בצורה מקצועית. **שקיפות המידע תבטיח התנהלות נאותה מצד בעלי התפקידים בחברות הממשלתיות, ביוזעם כי פעילותם חשובה לביקורת ציבורית תמידית.**

2. **שקיפות ופומביות של נהלי התקשוריות ומכרזים של החברות הממשלתיות המבוקרות:**

2.1. במסגרת פעילותנו בתנועה בסוגיית החברות הממשלתיות, התגבש הרושם שחברות ממשלתיות פועלות במכוון בהעדר שקיפות, בפרט ביחס להתקשוריות שלא על דרך מכרז. זאת, על אף שבמקרים מסוימים, המידע הרלוונטי מצוי בידי החברות והנגשתו לציבור איננה דורשת השקעת משאבים מיוחדים.

2.2. כך למשל, באתר של חברת נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ, מפורטות התקשוריות שהחברה ביצעה תוך שימוש בפטור ממכרז. אף על פי שמתשובת החברה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי התנועה, נראה כי ברשותה פירוט של כלל ההתקשוריות שנעשו ללא מכרז – בפועל, **באתר החברה מפורטות התקשוריות כאלו שבוצעו בשנה האחרונה בלבד.**¹⁷

2.3. זאת ועוד, ההתייחסות המופיעה באתר, איננה כוללת מתן נימוק מפורט באשר לסיבת הבחירה בשימוש בפטור תוך סטייה מכללי המכרזים, אף על פי שכללים אלו נועדו להבטיח ערכי תחרותיות והוגנות, ועל כן נדרש טעם ענייני לסטייה מהם. יצוין, כי מתשובת החברה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי התנועה (07 במאי 2017), עולה כי התנהלותה אף מנוגדת לנהליה הפנימיים, המצריכים פרסום הנמקה לשימוש בפטור.

2.4. כך, סעיף 5.6.4 לנוהל התקשוריות בפטור ממכרז (מס' נוהל PT-010) מפרט, תחת הכותרת "פרסום החלטות באינטרנט ודיווח לדירקטוריון": "(א) ... רכז הוועדה ידאג לפרסום החלטותיה המנומקות של הוועדה לאישור ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז באתר האינטרנט של החברה בתוך חמישה ימי עבודה... ובלבד ששווין עולה על 50,000 ₪". נראה שבאי פרסום נימוק מספק, החברה חוטאת אף לנהלי הפנימיים.

2.5. מידע נוסף שעשוי להיות רלוונטי ומצוי בידי החברה, נוגע להיקף ההתקשוריות החוזרות של החברה, הנעשות ללא מכרז. יצוין, כי לאחר שהועברה בקשת חופש מידע לחברה, סופקו נתונים אלו לתנועה לאיכות השלטון. המסקנה המתבקשת, הינה שהחברה לא מבצעת פעולות אקטיביות להנגשת מידע שעשוי להיות בעל ערך לציבור, באופן הפוגע בשקיפות בהתנהלותה, ולכן במנגנוני ביקורת הנשענים על שקיפות זו לעבודתם. זאת, גם כשהפירסום כרוך בעלות מינימלית.

2.6. **המלצת התנועה:** יש לערוך בדיקה מרוכזת באשר לאופי ומידת פרסום ההנמקות לשימוש בפטור ממכרזים בחברות הממשלתיות, הנהלים לאישור שימוש בפטור כזה

¹⁷ כך, בבדיקה באתר החברה שנערכה ביום 29 אוקטובר 2017, עלה כי ההיקשרות שלא על דרך פטור הישנה ביותר המונגשת לציבור היא מתאריך 06 נובמבר 2016. <http://www.nta.co.il/decisions>



והצגת ההנמקות לציבור. זאת, במטרה להגביר את השקיפות בנושא ההתקשרויות ללא מכרז, העשויות להוות קרקע פורייה לסטייה מכללי המנהל התקין ועקב כך לגזל כספי ציבור.

פרק חמישי – אחריותיות (accountability) של נושאי משרה בחברות

ממשלתיות

1. ככלל, דירקטורים או בעלי משרה הפוגעים בחברה צריכים להיתבע על ידי החברה, שכן הנזק הנגרם הוא לחברה ולא לבעלי המניות (הנפגעים רק באופן עקיף). עם זאת, במידה שהחברה אינה פועלת כנגד אלו אשר הזיקו לה, חוק החברות מאפשר לבעל מניות או לדירקטור בחברה לתבוע מהחברה כי תפעל למיצוי זכויותיה המשפטיות, ובמידה וזו סירבה – לפנות לבית המשפט בבקשה לתבוע בשם החברה.
2. **התנועה ממליצה בבקשה לבחון אפיקי טיפול אפשריים**, במקרה בו דירקטורים חורגים מחובת נאמנותם עקב שיקולים זרים, וכתוצאה מכך, פעולותיהם פוגעות בחברה ואף לעיתים קרובות יוצרת נזק כלכלי. על כן, **נדרשים אפיקי פעולה מטעם הרשות אשר יכמתו את שווי הנזק וישיבו את הכסף לקופת החברה**.

פרק שישי – הרחבה בעניין חברות ממשלתיות ספציפיות

1. נכסי הירדן בע"מ:

1.1. החברה הינה חברת בת של חברת החשמל ישראל בע"מ. באתר רשות החברות הממשלתיות לא פורסמו דו"חות פעילות או דו"חות כספיים של החברה מעולם. כמו כן, מבירור שערכנו עם חברת החשמל עולה כי חברת נכסי הירדן בע"מ אינה פעילה מזה עשרות שנים וכך גם שתי חברות הבת שלה. בנוסף, לחברה אין דו"חות כספיים בעשור האחרון וכן היא אינה פעילה מזה עשרות שנים.

1.2. לצד זאת, החל משנת 2010 לא מכהנים דירקטורים בנכסי הירדן. מבירור שערכנו עם חברת החשמל בנושא זה עולה כי דירקטוריון חברת החשמל אישר את מינויים של ארבעה מועמדים לכהונה כדירקטורים בחברה אך במשך כמעט שלוש שנים לא התקבל אישורה של הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות (להלן: "הוועדה"). כשהוועדה הגיעה לעסוק בכך, היא מסרה כי חלף זמן רב מאז אישור הדירקטוריון ולכן עליו לאשר מחדש את בחירת המועמדים ולהביא מועמדותם בפני הוועדה. כחודש לאחר מכן דירקטוריון חברת החשמל אישר ששה מועמדים נוספים. **מאז חלפו שלוש שנים נוספות והפנייה טרם נענתה**.

2. קרן הרשב"י ומורשתו:

2.1. החברה הוקמה בשנת 2011 בהחלטת ממשלה שמטרתה יצירת גוף ייעודי שינהל את אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון לתקופה של חמש שנים, לאחר שתסתיים הסדרת התשתיות הקבועות בו. שר התיירות נקבע כאחראי על החברה והמדינה בעלת המניות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- היחידה בה. בתחילת שנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה נוספת המצהירה על פירוק הקרן כשתחומי אחריותה, סמכויותיה והמטלות המוטלות עליה יועברו לאחריות העמותה הממשלתית – המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.
- 2.2. המשמעות של ההחלטות הללו בפועל היא שהחברה הייתה קיימת בין ארבע לחמש שנים וקיבלה כספים מהמדינה לשם מימוש ייעודה כפי שקבעה הממשלה.
- 2.3. אולם, משפנינו לרשות החברות הממשלתיות ביום 8.12.16 בבקשה לקבל את הדו"חות הכספיים של החברה נמסר לנו כי מדובר בחברה שאינה פעילה וכן כי אין ברשות דו"חות כספיים של החברה כלל, כאשר למיטב ידיעת הרשות לא נערכו לחברה דו"חות כספיים מעולם.
- 2.4. תשובת הרשות עוררה תהיות רבות, בעקבותיהן פנינו אליה בבקשת מטעם חוק חופש המידע לקבל מידע נוסף שיבהיר את התמונה בעניין קרן הרשב"י ומורשתו עוד יותר.
- 2.5. מהתשובה לבקשה זו שהתקבלה לאחרונה עולה כי החברה כלל לא החלה בפעילות ממשית, אולם כן מונה לה דירקטוריון שאף התכנס מספר פעמים. אולם, לחברה לא נפתח מעולם חשבון בנק ולכן לא הועברו כלל כספים לחברה. **העניין תמוה ביותר – כיצד נושאי המשרה קיבלו משכורת על תקופת פעילותם אם לחברה לא היה כלל חשבון בנק או הון התחלתי שהועבר לרשותה.**