

המועצה להשכלה גבוהה

דוח ביקורת פנימית בנושא:

השקעות פיננסיות

מרץ 2019

אסתר מטלס
רואי חשבון

ESTHER MATELESS
CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (Isr.)

רחוב גוש עציון 7 גבעת שמואל 54030 St. GIVAT SHMUEL, GUSH ETZION 7,
טלפון : 03-5704038 פקס : 03-5784642
E-mail : mateless@zahav.net.il

14 במרץ 2019

הנדון: ביקורת בנושא השקעות פיננסיות

כחלק מתכנית ביקורת הפנים לשנת 2018, בוצעה ביקורת בנושא השקעות פיננסיות במועצה להשכלה גבוהה (להלן: "המל"ג" או "המועצה"). במסגרת זו, הביקורת בדקה את התנהלות המל"ג בנושא השקעות עודפי מזומנים, בהיבטים הבאים:

- א. ההיבט החוקי בתחום מדיניות ההשקעות הפיננסיות.
- ב. מדיניות ההשקעה של המל"ג.
- ג. הסמכות לטיפול בנושא השקעות פיננסיות במל"ג.
- ד. קיומם של נהלים כתובים בתחום ההשקעות הפיננסיות.
- ה. בחינת אפיקי ההשקעה בפועל והגנה על נכסי המל"ג.
- ו. ניהול ההשקעות הפיננסיות באופן המעניק את מירב היתרונות למל"ג.
- ז. בחינת חלופות השקעה אפשריות.

מטבעה של ביקורת שהיא מתמקדת בכשלים ובליקויים. אין הדבר מפחית מאיכות עבודתם ומסירותם של עובדי המל"ג, והביקורת מודה להם על שיתוף הפעולה הפורה עמה.

בברכה,

אסתר מטלס, רואי חשבון

תקציר מנהלים

בהתאם לתכנית הביקורת לשנת 2018, בוצעה ביקורת בתחום השקעות פיננסיות של המל"ג.

תחום ההשקעות הפיננסיות הינו באחריות האגף למינהל ומשאבי אנוש.

מטרות הביקורת:

- א. בדיקה ההשקעות הכספיות של המל"ג בהתאם לחוק ולהחלטות.
- ב. בחינת פעילות ועדת הכספים, תקציב והשקעות בהיבט של אופן וניהול ההשקעות.
- ג. בדיקת פיקוח ובקרה על ההשקעות הפיננסיות של המל"ג.
- ד. בחינת השמירה על נכסי המל"ג באופן המיטבי.

להלן עיקרי הממצאים:

עמוד בדוח	נושא	הממצא	המלצה
9	ועדת השקעות	בשנת 2018 התקיימה ישיבה אחת בלבד של ועדת השקעות, לקראת תום השנה, כך שנוצר פער זמן גדול של 16 חודשים בין ישיבה אחת לקודמתה, שאינו מאפשר פיקוח נאות על פעילות ההשקעה המתבצעת על ידי מנהלי התיקים.	על הוועדה להתכנס לעיתים קרובות יותר ולפקח על פעילות ההשקעה בטווחים קצרים יותר.
למעט בישיבת אחת של הוועדה, לא נבדק בישיבה העוקבת כי בוצעו החלטות הוועדה מישיבה קודמת.		בכל ישיבה על הוועדה לבחון את יישום החלטותיה מישיבה קודמת על ידי האגף.	
בישיבה מיום 28.11.2018 נתקבלו, שנית, החלטות שהוועדה כבר קבלה בישיבתה מיום 12.7.2017. דהיינו, במהלך 16 חודשים לא יושמו החלטות ועדת השקעות על ידי האגף.		על המועצה למסד נוהל לפעילות ההשקעות הפיננסיות, בו יש לכלול הגדרה מפורטת של תפקידי הוועדה, הגדרת תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מבעלי התפקידים במל"ג בתחום ההשקעות וקביעת סדרי בקרה עליהם וסדרי התקשרות עם מנהלי תיקים. רצוי שהנוהל יכלול כללים בדבר סדרי ניהול הוועדה: תדירות כינוסה, קיום ישיבות באמצעות הטלפון, אופן תיעוד מהלך הישיבה בפרוטוקול, מעקב אחר יישום החלטות קודמות של הוועדה וכיוצ"ב.	
בהרכב המכובד של חברי ועדת השקעות לא נמצא חבר ות"ת בעל רקע כלכלי.		על המועצה לשקול הוספת חבר ות"ת בעל רקע כלכלי כחבר בוועדת השקעות.	

עמוד בדוח	נושא	הממצא	המלצה
12	התקשרות עם חברה ליעוץ בתחום ההשקעות הפיננסיות (חברת אג'יו)	<p>המועצה התקשרה עם החברה בפטור ממכרז, בעוד שכבר מהחודש הראשון להתקשרות הייתה מודעת לכך שתקרת הסכום המאפשרת פטור ממכרז, על פי תקנות חובת המכרזים, תנוצל בתוך שנתיים, בעוד שתקופת ההסכם הינה שש שנים, ולא נקטה בהליך מכרזי מבעוד מועד, ולכל היותר תוך שנתיים ממועד ההתקשרות הראשונית.</p> <p>המל"ג שילמה מדי חודש לאג'יו 2,136 ₪ + מע"מ בגין 8 שעות עבודה, בניגוד להסכם הקובע כי התשלום יחושב בהתאם לשעות שבוצעו בפועל.</p>	על המועצה לקדם מכרז חדש לשירותי יעוץ וליווי השקעות פיננסיות.
		<p>החברה לא הגישה תכנית עבודה שאושרה מראש ובכתב ע"י המל"ג וכן לא נערך דוח ביצוע על ידי החברה, בניגוד להסכם.</p>	על המועצה לדרוש מהחברה עריכת תכנית עבודה והגשת דוחות ביצוע, כנדרש בהסכם.
19	התקשרות עם בתי השקעות	<p>תקופה של שבע שנים רצופות בניהול תיק השקעות על ידי חברה הינו פרק זמן ארוך מדי שבמהלכו מתחוללים שינויים בפרופיל של בתי השקעות ובביצועים שלהם ושל בתי השקעות אלטרנטיביים, וקיים חשש שהמשך ניהול ההשקעות על ידי אותם מנהלי תיקים לא יניב את התועלת המרבית למועצה.</p> <p>עד כה, במשך כשנתיים, לא יישמה המועצה את כוונתה ואת החלטת ועדת השקעות לצאת במכרז לבחירת מנהלי תיקי השקעות.</p>	על המועצה לרענן את שירותי מנהלי התיקים ולצאת בהליך לבחירת מנהלי תיקי השקעות.
20	מדיניות ההשקעה	<p>אגף מינהל ומשאבי אנוש וחברת אג'יו לא נקטו ביוזמה לכינוס הוועדה מבעוד מועד, כבר בשנת 2016, בעת שחלו ירידות מהותיות בשערי ניירות הערך, כדי לבחון את הצורך בשינוי מדיניות ההשקעה ושינוי זה מומש כבר בעת ששוק ההון היה במומנטום חיובי.</p>	על אגף מינהל ומשאבי אנוש לדרוש מאג'יו לבצע מעקב צמוד אחר המגמות בשוקי ההון ולהתריע מבעוד מועד על הצורך בשינוי מדיניות ההשקעה ובעדכון הוועדה לגבי מצב התיקים.
22	אופן ההשקעה והתשואה על ההשקעות	<p>עד לתום שנת 2018 הייתה קיימת בבנק הפועלים יתרת מזומנים של למעלה מ-20 מיליון ₪. אי השקעתו של מסכום זה באפיקי השקעה כלשהם בשנים 2016 – 2018 גרמה למועצה הפסד כספי המוערך בכחצי מיליון ₪.</p>	על המועצה להקפיד על יישום הוראות ועדת השקעות.

עמוד בדוח	נושא	הממצא	המלצה
22	התשואה על ההשקעות	התשואות הממוצעות שהניבו תיקי ההשקעות של המל"ג, 0.30% בשנת 2015, 0.43% בשנת 2016 ו-3.4% בשנת 2017, אין בכוחן לשמור על ערך הכספים, המיועדים ברובם לתשלום פנסיה תקציבית. שיעור עליית השכר השנתית הינו כ-4.5%.	על המועצה לצאת בהליך לבחירת בתי השקעות לניהול ההשקעות הפיננסיות שלה. במסגרת ההליך, על המועצה לבדוק את התשואות שהשיגו בתי ההשקעות הפוטנציאליים בטווח של 5 שנים לפחות, במסלולים התואמים את מדיניות ההשקעה של המל"ג.

תוכן העניינים

7	מבוא
9	רקע כללי
9	ועדת השקעות
12	ההתקשרות עם חברה ליעוץ בתחום ההשקעות
20	ההתקשרות עם מנהלי תיקי השקעות
21	מדיניות ההשקעות
23	אופן ההשקעה והתשואה על ההשקעה
27	נספח מס' 1 – פגישות שהתקיימו

1.1 כללי:

כחלק מתכנית הביקורת הפנימית לשנת 2018, בוצעה ביקורת בנושא השקעות פיננסיות המתבצעות ע"י המועצה להשכלה גבוהה (להלן: "המועצה"). נושא זה הינו באחריות אגף מינהל ומשאבי אנוש (להלן: "האגף").

1.2 מטרות הביקורת:

- ה. בדיקה ההשקעות הכספיות של המל"ג בהתאם לחוק ולהחלטות.
- ו. בחינת פעילות ועדת הכספים, תקציב והשקעות בהיבט של אופן וניהול ההשקעות.
- ז. בדיקת פיקוח ובקרה על ההשקעות הפיננסיות של המל"ג.
- ח. בחינת השמירה על נכסי המל"ג באופן המיטבי.

1.3 החומר שהונח בפני הביקורת:

- במהלך הבדיקה הונחו בפני הביקורת אסמכתאות ונתונים כמפורט להלן:
- א. פירוט ההשקעות הפיננסיות לשנים 2016-2017 ולתקופה ינואר-אפריל 2018 של המל"ג.
 - ב. חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958.
 - ג. הסכם עם חברת "אגיו ניהול סיכונים והחלטות פיננסיות" המעניקים ייעוץ וליווי בתחום ההשקעות למל"ג.
 - ד. דוחות נכסים שהפיקה חברת אגיו ליום 31.12.16, 31.12.17, 31.8.18.
 - ה. פרוטוקולים והחלטות של המל"ג בנושא השקעות פיננסיות מהשנים 2016-2018.

1.4 מתודולוגית הבדיקה:

- א. פניה לאגף מנהל ומשאבי אנוש במל"ג לקבלת מסמכים ונתונים.
- ב. קיום פגישה עם בעלי תפקידים באגף מנהל ומשאבי אנוש.
- ג. שיחות ובירורים עם בעלי התפקידים באגף מנהל ומשאבי אנוש.
- ד. סקירת הבסיס הנורמטיבי לפעילות ההשקעות הפיננסיות.
- ה. סקירה של התיעוד והמסמכים הקיימים במועצה בנושא.
- ו. ביצוע בדיקות, השוואות והצלבות של נתונים.
- ז. ריכוז הממצאים וביצוע השלמות ובדיקות משלימות במידת הצורך.
- ח. העברת טיוטת דוח לתגובת אגף מנהל ומשאבי אנוש.
- ט. שילוב תגובת האגף בדוח הביקורת והתייחסות הביקורת לתגובה.
- י. הפצת הדוח לחברי ועדת הביקורת.
- יא. דיון בדוח הביקורת בוועדת הביקורת.
- יב. הפצת דוח סופי.

י.ג. הביקורת בוצעה בתקופה אוקטובר 2018 – פברואר 2019.

1.5 ביקורות קודמות:

לא נמצאו דוחות ביקורת של מבקר פנים קודם בנושא הדוח.

הדוח המפורט

2. רקע כללי

- 2.1 למועצה השקעות פיננסיות ליום 31.12.2017 בסכום כולל של כ-47 מיליון ₪. ההשקעות מסווגות, על פי ייעודן, לטווח קצר, טווח בינוני וטווח ארוך.
- 2.2 המועצה משקיעה את היתרות הכספיות שלה באמצעות תיקים המנוהלים בחברות מגדל שוקי הון (בחשבון בבנק הבינלאומי) ומיטב דש (בחשבון בבנק הפועלים) וכן בחשבון המנוהל על ידי המועצה בבנק הפועלים.
- 2.3 המועצה התקשרה עם חברת אג'יו לקבלת שירותי יעוץ וליווי בתחום ההשקעות.
- 2.4 המועצה מינתה ועדת השקעות הקובעת את מדיניות אפיקי ההשקעה של הנכסים הכספיים ומפקחת על ביצוע פעולות ההשקעה.

3. ועדת השקעות

מינוי הוועדה ותפקידיה

- 3.1 ביום 2.6.2010 התקיימה ישיבה מס' 12 של הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן: "ות"ת") ובה עודכן ואושר הרכב ועדת הדוחות הכספיים, התקציב והשקעות מינהל התאגיד מל"ג/ות"ת (להלן: "הוועדה").
- 3.2 בישיבה מס' 5 של הות"ת מיום 6.1.2016, ישיבה מספר 5, עודכן הרכב חברי הוועדה ונקבעו תפקידיה, כדלקמן: "לפקח ולקבל החלטות בנושא השקעות מינהל התאגיד, ובכלל זה על ניהול תיקי ההשקעות של התאגיד בבתי השקעות, וזאת גם באמצעות יעוץ ומעקב של יועץ השקעות חיצוני, ובכלל זה קבלת החלטות על מדיניות השקעה של כספי מינהל התאגיד, שינויים נדרשים מעת לעת, החלפת בית השקעות, פתיחת חשבונות בנק, העברת כספים בין חשבונות בנק וכו'".
- 3.3 ביום 22.11.2017 עודכן הרכב הוועדה לנוכח שינויים בכוח האדם במל"ג/ות"ת. חברי הוועדה כיום הם:

- ✓ פרופ' ישעיהו טלמון – חבר ות"ת, יו"ר הוועדה
- ✓ מר מתניהו אנגלמן – מנכ"ל מל"ג/ות"ת, חבר ועדה
- ✓ גב' דנה אהרון – סמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש, חברת ועדה
- ✓ מר יוני אבן טוב – מנהל יחידת מינהל וכספים, חבר ועדה
- ✓ גב' אליז דולב – מנהלת כספים בכירה, מרכזת הוועדה

ישיבות הוועדה ותמצית החלטותיה

3.4 להלן מועדי ישיבות הוועדה בשלוש השנים האחרונות:

✓ ב-28.3.2016

✓ ב-9.8.2016 – ישיבה טלפונית.

✓ ב-8.2.2017

✓ ב-12.7.2017

✓ ב-28.11.2018

3.5 החלטות עיקריות שקבלה הוועדה:

3.5.1 בישיבה מיום 28.3.2016 הוחלט על:

✓ העברת שני מיליון ₪ לחשבונות המנוהלים על ידי שני מנהלי ההשקעות, עבור כיסוי חבות פנסיה תקציבית.

✓ המרת יתרת מזומנים במט"ח בסך כולל של 31,280 ₪ לשקלים.

✓ ניהול תקציב ארסמוס פלוס בפיקדון לטווח קצר עד בינוני בתוך חשבון העו"ש השוטף של התאגיד.

3.5.2 בישיבה הטלפונית מיום 9.8.2016 הוחלט על מתן ייפוי כוח לחברת מיטב דש לפעול כמנהל תיקי ההשקעות ולפעול בשם התאגיד בחשבון בבנק הפועלים.

3.5.3 בישיבה מיום 8.2.2017 הוחלט לשנות את סטאטוס חשבונות הבנק המיועדים לכיסוי חבות אקטוארית, כך שתבוטל הגדרתם כחשבונות נאמנות (שהנהנים הינם עובדי מ"ג בפנסיה תקציבית) והפיכתם לחשבונות על שם תאגיד המל"ג בלבד.

3.5.4 בישיבה מיום 12.7.2017 הוחלט על:

✓ פתיחת תיק השקעות לטווח בינוני לצורך השקעת כספים המוחזקים במזומנים או בפקדונות קצרי מועד (כ-10 מיליון ₪).

✓ פנייה לקבלת הצעות מחיר לשירותי ניהול תיק השקעות של מינהל התאגיד.

בפרוטוקול הישיבה נרשם כי, בוצעה סקירה של ביצוע החלטות ועדת השקעות מיום 28.3.2016 ונמצא כי כל החלטות הוועדה בוצעו.

3.5.5 בישיבה מיום 28.11.2018 הוחלט על:

✓ העברת 10 מיליון ₪ מיתרת המזומנים בבנק לאפיקי השקעות לטווח בינוני וארוך.

✓ קידום החלטה קודמת של הוועדה לפנות למציעים לקבלת הצעות מחיר למתן שירותי ניהול תיקי השקעות.

3.6 ממצאי הביקורת

3.6.1 בשנת 2018 התקיימה ישיבה אחת בלבד של ועדת השקעות, לקראת תום השנה, כך שנוצר פער זמן גדול של 16 חודשים בין ישיבה אחת לקודמתה, שאינו מאפשר פיקוח נאות על פעילות ההשקעה המתבצעת על ידי מנהלי התיקים.

תגובת הצוות באגף מינהל ומשאבי אנוש (להלן: "הצוות"):

ברמה העקרונית, בדרך כלל מתקיימות 1-2 ישיבות בשנה, להוציא את התקופה בה לא כיהן מנכ"ל (קרוב לשנה), וכן חבר ות"ת סיים תפקידו. על כן לא התאפשר לכנס את הוועדה תקופה ממושכת. ככלל הוועדה מתכנסת בתדירות גבוהה יותר.

התייחסות הביקורת לתגובת הצוות:

ביום 22.11.2017 דנה ות"ת בהרכב ועדת השקעות, לאור סיום כהונתו של חבר הות"ת וסיום עבודתו של המנכ"ל, ומינתה חבר ות"ת מכהן כיו"ר הוועדה ואת סמנכ"ל תקצוב כחברת ועדה באופן זמני, עד למינוי מנכ"ל, כך שלא הייתה כל מניעה לכנס את ועדת השקעות.

3.6.2 למעט בישיבת אחת של הוועדה, לא נבדק בישיבה העוקבת כי בוצעו החלטות הוועדה מישיבה קודמת.

3.6.3 בישיבה מיום 28.11.2018 נתקבלו, שנית, החלטות שהוועדה כבר קבלה בישיבתה מיום 12.7.2017. דהיינו, במהלך 16 חודשים לא יושמו החלטות ועדת השקעות על ידי האגף.

תגובת הצוות:

גם כאן, מדובר בקושי נקודתי שנבע בעיקרו מתקופה ממושכת בה לא כהן מנכ"ל למל"ג, כאשר יישום החלטות הצריכו אישור וחתימות של מנכ"ל וכן אישור וחתימות של יו"ר הוועדה. מכיוון שהמנכ"ל סיים תפקידו סמוך להחלטה ב-2017 ומיד אחריה גם יו"ר הוועדה, חבר הות"ת שהתפטר מתפקידו ולא היה ניתן לקדם החלטות.

התייחסות הביקורת לתגובת הצוות:

ראו התייחסות הביקורת בסעיף 3.6.1.

הביקורת סמוכה ובטוחה כי בהיעדר מנכ"ל יושמו החלטות קריטיות יותר מאשר החלטות הוועדה, כגון, תשלומים לספקים ונותני שירותים.

3.6.4 בהרכב המכובד של חברי ועדת השקעות לא נמצא חבר ות"ת בעל רקע כלכלי.

3.7 המלצות הביקורת

- 3.7.1 שוק ההון הינו דינמי ונתון לשינויים תכופים, על כן על הוועדה להתכנס לעיתים קרובות יותר ולפקח על פעילות ההשקעה בטווחים קצרים יותר.
- 3.7.2 בכל ישיבה על הוועדה לבחון את יישום החלטותיה מישיבה קודמת על ידי האגף.

התייחסות הצוות:

מבוצע. לא תמיד מעלים הבדיקה על הכתב במסגרת סדר היום של הפגישה העוקבת, לעיתים בחינת יישום ההחלטות נעשית במסמך נפרד או בהתכתבות.

התייחסות הביקורת לתגובת הצוות:

יש לתעד את המעקב אחר יישום החלטות הוועדה בפרוטוקול ישיבת הוועדה.

- 3.7.3 בפרוטוקול ישיבת הוועדה יש לרשום את עיקרי הדברים שנאמרו בדיון, עיקרי המחלוקות, החלטות מנומקות שנתקבלו בעניין אפיקי השקעות, הגורם האחראי לביצוע ולוחות זמנים לביצוע.

- 3.7.4 על המועצה למסד נוהל לפעילות ההשקעות הפיננסיות, בו יש לכלול הגדרה מפורטת של תפקידי הוועדה, הגדרת תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מבעלי התפקידים במל"ג בתחום ההשקעות וקביעת סדרי בקרה עליהם וסדרי התקשרות עם מנהלי תיקים. רצוי שהנוהל יכלול כללים בדבר סדרי ניהול הוועדה: תדירות כינוסה, קיום ישיבות באמצעות הטלפון, אופן תיעוד מהלך הישיבה בפרוטוקול, מעקב אחר יישום החלטות קודמות של הוועדה וכיוצ"ב.

- 3.7.5 על המועצה לשקול הוספת חבר ות"ת בעל רקע כלכלי כחבר בוועדת השקעות.

תגובת הצוות:

במשך שנים ההרכבים כללו חברי ות"ת בעלי רקע כלכלי, בתקופה האחרונה התקיים מצב בו לא מונו נציגי ציבור לוות"ת, עובדה שהשפיעה על הרכב ועדת ההשקעות.

4. ההתקשרות עם חברת אג"ו ניהול סיכונים והחלטות פיננסיות (להלן: "אג"ו)

- 4.1 ב-31 במרץ 2015 נחתם הסכם בין המועצה לאג"ו, שהצעתה התקבלה במסגרת הליך פניה לקבלת הצעות למתן שירותי ייעוץ וליווי בתחום ההשקעות.
- 4.2 במסגרת ההסכם שנחתם בין המל"ג לאג"ו נקבע בין היתר:
- ✓ "ההתקשרות לביצוע השירותים נשוא ההסכם היא לתקופה של 24 חודשים שתחילתה במועד חתימת המל"ג על הסכם זה..."

✓ "בתום תקופת ההתקשרות הראשונה, המל"ג רשאי, בהודעה בכתב אשר תימסר לחברה עד 14 יום לפני תום תקופת ההתקשרות הראשונה, להאריך את תקופת ההתקשרות מעת לעת, בכל פעם בתקופה של עד שנה נוספת, ובסה"כ עד ל-48 חודשים נוספים".

✓ "תמורת ביצוע העבודות ומילוי כל התחייבויות החברה על פי הסכם זה, ישלם המל"ג לחברה עבור כל שעת עבודה שתבוצע בפועל במסגרת ביצוע השירותים סך של 267 ₪ לשעה + מע"מ. התשלום יחושב בהתאם לביצוע השעות בפועל אולם מובהר, כי שווי ההתקשרות עם היועץ לאורך כל תקופת ההתקשרות, כולל תקופות הארכה, לא יעלה על 50,000 ₪".

✓ התמורה תשולם מדי חודש, בהתאם לשעות העבודה בפועל בחודש החולף, עפ"י דו"ח ביצוע שתמסור החברה, ולאחר שתכנית העבודה לביצוע שעות אלה אושרה מראש ובכתב ע"י המל"ג".

4.3 ב-4 באפריל 2017 נחתם הסכם הארכה ל-24 חודשים, החל מ-31.3.2017 ועד ליום 31.3.2019 או עד בחירת זוכה במכרז שתערוך המל"ג, לפי המוקדם. במסגרת הסכם הארכה, הוגדלה ההתקשרות ב-50,000 ₪.

4.4 על פי חשבוניות הספק, החברה דיווחה מדי חודש על 8 שעות עבודה וקבלה תשלום זהה כל חודש בסך 2,136 ₪ לא כולל מע"מ, או 2,499.12 ₪ כולל מע"מ.

4.5 ממצאי הביקורת

4.5.1 בהתאם לתקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ניתן להתקשר בחוזה עם ספק לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים בפטור מחובת מכרז במידה ושווי ההתקשרות אינו עולה על 50,000 ₪.

מהחשבוניות שהגישה החברה עולה, כי דרישת התשלום הייתה קבועה מדי חודש בחודשו, ועמדה על 2,136 ₪ לפני מע"מ או 2,499.12 ₪ כולל מע"מ, עבור 8 שעות עבודה חודשיות (מספר השעות החודשיות שדרשה החברה הינו תוצאה של חלוקת הסכום של 50,000 ₪ ב-24 חודשים וחלוקת התוצאה בתעריף השעה, שהינו 267 ₪ על פי ההסכם). דהיינו, גם החברה וגם המועצה ששילמה את התמורה המבוקשת לחברה היו מודעות לכך שתקרת הסכום המאפשרת פטור ממכרז, תנוצל בתוך שנתיים, בעוד שתקופת ההסכם הינה שש שנים (כולל אופציות הארכה). לפיכך, היה על המועצה לפרסם, **מלכתחילה**, מכרז לרכישת השירות, ולכל היותר תוך שנתיים ממועד ההתקשרות הראשונה.

תגובת הצוות:

עת פרסמה המועצה את הפנייה לקבלת הצעות, המועצה לא יכלה להעריך במדויק את היקף השעות שיידרשו, בין היתר, היות ודובר בשירות שלא ניתן לה עוד כה. בנסיבות העניין באותה עת, סברה המועצה כי 50,000 ₪ יספיקו לכל תקופת ההתקשרות לרבות תקופות האופציה. החישוב שנערך על-ידי מבקרת הפנים לא היה לפני ועדת המכרזים כשזו אישרה את ההתקשרות, שנערכה בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים.

לאחר חתימת ההסכם הובן שטיב השירותים שנדרשים איננו מתאים לחיוב לפי שעה כי מדובר בשירות קבוע ומתמשך ולא יעוץ נקודתי, ולכן הוחלט להפוך את התשלום לריטיינר. בהמשך הוחלט גם לצאת להליך של החלפת בתי השקעות וגם בנושא זה נדרש היועץ לסייע למל"ג מעבר למתן שירותי יעוץ באופן שוטף, כך שהמעבר לריטיינר למעשה היטיב עם המל"ג.

במהלך תקופת ההתקשרות הראשונה, כוונת המועצה הייתה לפעול לאפיון הליך לבחירת גופי השקעות ולאחריו לצאת להליך לבחירת יועץ השקעות, כך עולה גם מפרוטוקול הוועדה מיום 9.3.2017, בעקבות דיון זה הוארך ההסכם עם היועץ לתקופה של שנתיים נוספות וזאת בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(1) לתקנות, ובטעות נקבע בפרוטוקול כי מדובר בהארכה לפי תקנה 3(1).

חשוב לציין כי לא ניתן היה לצאת להליך לבחירת יועץ השקעות טרם סיום ההליך לבחירת בתי השקעות, וזאת לנוכח הצורך בליווי של יועץ ההשקעות את ההליך הנ"ל והיכרות של יועץ ההשקעות את תיק ההשקעות של המל"ג.

עוד נציין לשלמות התמונה כי לא ניתן היה לסיים את ההליך בתקופה של פחות משנתיים מאחר שמנכ"ל המל"ג דאז סיים את עבודתו במל"ג וגם חבר ות"ת שכיהן כחבר הוועדה סיים תפקידו ולמשך תקופה של קרוב לשנה לא היה מנכ"ל למל"ג, ולא כונסה ועדת ההשקעות.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

א. יציאה למכרז, או להליך תחרותי אחר, מצריכה היכרות מיטבית עם מהות השירות הנדרש ועם הצרכים של מזמין השירות. לצורך כך, יש להתייעץ עם גורמים בתוך המל"ג/ות"ת שיש להם היכרות עם השירותים המבוקשים, או עם גורמים חיצוניים, שהמל"ג שוכרת את שירותיהם לצורך ליווי ההליך התחרותי. במידה והמל"ג הייתה נוהגת כך, הייתה יכולה לעמוד, טרם ההתקשרות, על היקף השירות התואם את צרכיה.

ב. כבר מהחודש הראשון למימוש ההתקשרות בשנת 2015 היה ברור למועצה שהתייחור שביצעה לא היה בגין ההתקשרות שמומשה בפועל.

אופן מימוש ההתקשרות, שלא תאם כלל את תנאי ההתקשרות כפי שהתכוונה אליהם המועצה, היה בו כדי לפגום בעקרונות של שוויון והגינות, העומדים בבסיס חובת המכרזים, כלפי מציעים פוטנציאליים אחרים. במצב זה, כשהיה ברור למועצה שלא תוכל לממש את הסכם ההתקשרות, היה עליה לצאת למכרז מידית ולא יאוחר ממועד סיום ניצול מלוא סכום ההתקשרות (תוך כשנתיים).

ג. מתחילת 2017, עת ניצלה המועצה את מלוא התשלום בגין ההתקשרות, ועד היום טרם הוחלפו בתי השקעות. בישיבתה האחרונה, בנובמבר 2018, חזרה ועדת השקעות על ההחלטה לפנות לקבלת הצעות לבחירת בתי השקעות. כך שהמועצה לא יכולה לתלות את המשך ההתקשרות עם חברת אגיו, בתחילת שנת 2017, בצורך בליווי הליך בחירת גופי השקעות, שלא התקיים לפחות עד סוף שנת 2018.

ד. סעיף 3(4) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג – 1993 מגדיר "הארכת התקשרות ראשונה – הארכת משך תוקפה של התקשרות ראשונה". התקשרות ראשונה מוגדרת בתקנות כהתקשרות לרבות כל זכות בררה הנכללת באותה התקשרות. דהיינו, רק לאחר מימוש כל תקופות האופציה שנכללו בהסכם ההתקשרות, הייתה רשאית המועצה לבחון את עמידתה בתנאים המאפשרים הארכת התקשרות.

ה. לעניין סיום עבודת מנכ"ל וסיום כהונת חבר ות"ת בוועדת השקעות, ראו התייחסות הביקורת בסעיף 3.6.1 שלעיל.

תגובת המבוקר:

להלן חוות דעת משפטית של משרד עורכי דין חיצוני מיום 19.3.2019: **ההתקשרות הראשונית נעשתה בהתאם לתקנה 3(1) הקובעת: "התקשרות ששווייה אינו עולה על 50,000 שקלים חדשים; ואולם בכל תקופה רצופה של שנים עשר חודשים לא יתקשר המשרד עם מתקשר מסוים, בלא מכרז, לפי פסקה זו בהתקשרויות בסכום כולל העולה על 100,000 שקלים חדשים, ובמניין זה יבואו גם התקשרויות שנכרתו בתקופה האמורה כהתקשרות המשך, כהגדרתה בפסקה 4), להתקשרות שנעשתה במקורה לפי פסקה זו".**

התקשרות המשך לפי התקנות היא "התקשרות הנעשית **להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת התקשרות ראשונה, שלא מכוח זכות ברירה הנתונה למשרד הכלולה בהתקשרות הראשונה**". מכאן, שהתקשרות המשך יכולה להיות גם רק להרחבה – כפי שקרה כאן בפועל. תקנה 3(4)(ב)(1)(ב) קובעת כי ניתן להרחיב התקשרות המשך בתנאים זהים או מיטיבים עם המזמין, אם התקיימו כל אלה:

1. היא נעשית במהלך תקופת ההתקשרות הראשונה או בסמוך לאחריה.
2. התקשרות המשך היא בלא עלות נוספת, או אם שוויין המצטבר של כל התקשרויות המשך שנעשו לאותה התקשרות ראשונה לרבות התקשרות המשך הנוכחית, אינו עולה על 50,000 שקלים חדשים ואם ההתקשרות הראשונה נעשתה בעקבות מכרז או בעקבות פנייה תחרותית לקבלת הצעות, שוויין המצטבר של כל התקשרויות המשך כאמור אינו עולה על 150,000 שקלים חדשים.
מכאן, שניתן היה להרחיב את ההתקשרות הראשונה ב-50,000 ש"ח נוספים, וזאת במקביל למימוש האופציה להארכת ההסכם.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

הטענה בחוות הדעת שלעיל היא, שההתקשרות השנייה בוצעה על דרך הרחבת ההתקשרות הראשונה, מכוח סמכות לכאורה של הגוף בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(1)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

בכל הכבוד, אין בידי הביקורת לקבל את חוות הדעת והיא אינה סבורה כי אכן יש בסיס לטיעון לפטור מהליך מכרזי ביחס להתקשרות השנייה. בתגובה הראשונה לדוח הביקורת נטען על ידי המבוקר כי ההתקשרות השנייה בוצעה מכוח הארכת התקשרות ראשונה ולפיכך לא היה צורך בהליך מכרזי טרם ההתקשרות השנייה. לאחר שהביקורת הביעה התייחסותה כי הארכת התקשרות הינה רק לאחר מימוש מלוא אופציות הברירה העומדות למזמין, הומצאה חוות דעת זו, לפיה ההתקשרות השנייה בוצעה על דרך הרחבת ההתקשרות הראשונה.

אלא שגם טענה זו לא יכולה לעמוד מחמת מספר נימוקים:

הרחבת התקשרות כוללת שינוי בהיקף השירותים המסופקים על-ידי המזמין. במקרה שלפנינו, לא היה מדובר בשינוי היקף השירותים אלא שינוי בתמורה (ראו הגדרת המונח "הרחבת התקשרות ראשונה" בסעיף 3(4)(א) לתקנות). לראייה, לא בוצע כל שינוי בהסכם ולא נתווספו תכולות עבודה שלא היו קיימות בהתקשרות הראשונה.

תנאי לפטור ממכרז בהרחבה התקשרות הינו כי הרחבת ההתקשרות מבוצעת בתנאים זהים להתקשרות הראשונה (ההתקשרות החוזית הראשונה בגינה בוצע תיחור בין מציעים) או תנאים מיטיבים עם המזמין. במקרה שלפנינו, ההתקשרות הראשונה כללה תשלום של 50,000 ש"ח לתקופה של 6 שנים ואילו ההתקשרות השנייה בענייננו מדברת על תשלום של 50,000 ש"ח למשך שנתיים (ראו הרישא לתקנה 3(4)(ב) לתקנות).

תנאי לפטור ממכרז בהתקשרות המשך כי מלוא ההתקשרויות עם ספק ספציפי (לרבות התקשרות המשך) אינן עולות במצטבר על 50,000 ש"ח וככל שההתקשרות הראשונה בוצעה על בסיס מכרז או על בסיס תמחור הרי שהשווי הכולל לא יעלה על 150,000 ש"ח. אלא שבענייננו ההתקשרות השנייה אינה מבוססת על התקשרות ראשונה שבוצעה בהליך של תיחור, שכן גם אם בוצע תיחור בין מציעים, הרי שזה בוצע ביחס לתנאי התקשרות של 50,000 ש"ח במצטבר למשך 6 שנים ולא לתנאי עסקה אחרים המיטיבים עם הספק, אשר סוכמו בין המל"ג לבין הספק בדיעבד, לאחר החתימה על הסכם ההתקשרות, וללא תיחור עם אחרים (ראו תקנה 3(4)(ב)(1)(ב) לתקנות).

מטעמים אלו לא ניתן היה להתקשר עם החברה בהתקשרות שנייה, שלא באמצעות מכרז.

תגובת המבוקר:

ביום 20.3.2019 התקבלה התייחסות נוספת של משרד עו"ד חיצוני למבוקר. מצ"ב כנספח ב'.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

מהתייחסות זו ניתן ללמוד כי גם משרד עוה"ד סבור כי החלטת ועדת המכרזים להרחיב/להאריך את ההתקשרות עם חברת אגיו הינה שגויה וכי ההחלטה על שינוי תנאי ההתקשרות הראשונה התקבלה ללא אסמכתא מתאימה.

הביקורת סבורה כי בהתנהלות עם חברת אגיו למתן שירותי ניהול תיקי השקעות נתגלו מספר כשלים:

שינוי ההתקשרות בסמוך למועד תחילת הפעילות התבצע לא רק בהיעדר אסמכתא מתאימה (כעולה גם מחוות דעת משרד עוה"ד), אלא גם בהיעדר סמכות.

שינוי ההתקשרות בסמוך למועד תחילת הפעילות הביא לכך כי הלכה למעשה לא בוצע הליך מכרזי או תיחור ביחס לתנאי ההתקשרות שהתקיימו בפועל (תשלום של 50,000 ש"ח למשך שנתיים).

ועדת המכרזים הייתה מודעת בהחלטתה מיום 9.3.2017 כי תנאי ההתקשרות שונו (שכן תנאי ההתקשרות הראשונה קבעו תשלום של 50,000 ש"ח במצטבר למשך תקופה של 6 שנים) ולפיכך הייתה מנועה מלהאריך/להרחיב את ההתקשרות עם חברת אגיו.

4.5.2 בעת הארכת ההסכם בשנת 2017, הגדילה המל"ג את תקציב ההסכם ב-50,000 ₪ נוספים על 50,000 ₪ ששולמו לחברת אגיו בגין תקופת ההתקשרות הראשונה ובסה"כ 100,000 ₪ לתקופת ההתקשרות הראשונה והמוארכת, בניגוד להסכם הקובע כי, שווי ההתקשרות עם היועץ לאורך כל תקופת ההתקשרות, כולל תקופות הארכה, לא יעלה על 50,000 ₪.

תגובת המבוקר:

ועדת המכרזים האריכה בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(1). מדובר בהרחבה התקשרות בפטור מכרז כאשר אין זכות ברירה לממש.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

ראו התייחסות הביקורת בסעיף 4.5.1 שלעיל.

4.5.3 בשנת 2017 האריכה המל"ג את ההסכם עם אגיו ב-24 חודשים, בניגוד לאמור בהסכם משנת 2015, הקובע כי המל"ג רשאית להאריך את תקופת ההתקשרות בכל פעם בתקופה של עד שנה נוספת, ובסה"כ עד ל-48 חודשים נוספים.

4.5.4 בהתאם לחשבוניות שהתקבלו, המל"ג שילמה מדי חודש לאגיו 2,136 ₪ + מע"מ בגין 8 שעות עבודה, בניגוד להסכם הקובע כי התשלום יחושב בהתאם לשעות שבוצעו בפועל.

4.5.5 לא נמצאה תכנית עבודה שאושרה מראש ובכתב ע"י המל"ג וכן לא נערך דוח ביצוע על ידי החברה, בניגוד להסכם הקובע כי התמורה תשולם מדי חודש, בהתאם לשעות העבודה בפועל בחודש החולף, עפ"י דו"ח ביצוע שתמסור החברה, ולאחר שתכנית העבודה לביצוע שעות אלה תאושר מראש ובכתב ע"י המל"ג.

תגובת המבוקר:

המשך ההתקשרות עם אגיו מוגבל ומטרתו בשלב זה בעיקר ליווי המכרז לבחירת בתי השקעות.

בהמשך חשוב לבחון את אופן העבודה הרצוי לקראת המכרז לבחירת יועצים (למשל האם נדרשים דו"חות ביצוע חודשיים ואם כן באיזה פורמט).

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

לעניין ליווי המכרז לבחירת בתי השקעות, ראו התייחסות הביקורת בסעיף 4.5.1 ב' שלעיל.

4.6 המלצות הביקורת

4.6.1 הגם שבהיבט המשפטי, הליך ההתקשרות וההסכם עם חברת אגיו היו תקינים לחלוטין במועד ההתקשרות, הרי שהם לא תאמו את צרכי

המועצה. מצב זה גרם לאי תקינות בהפעלת ההסכם. על אגף מינהל ומשאבי אנוש היה ליידע את הלשכה המשפטית במצב שנוצר, ועל הלשכה היה להמליץ לאגף על ביצוע מכרז בהקדם האפשרי ולכלל היותר בתוך שנתיים ממועד ההתקשרות הראשונית.

תגובת המבוקר:

חשוב לציין כי השירות שניתן ע"י אגיו איננו שירות שניתן לפני כן למל"ג ולא היה למל"ג כל ניסיון בשירות שכזה ולכן לא הייתה יכולת מספקת לאפיין את צרכי המועצה בעניין זה על מנת לצאת במכרז פומבי שאף יענה על צרכי המועצה. לפיכך, הוחלט על התקשרות של כשנתיים ועד 50,000 ₪ מתוך מטרה שבזמן זה תרכוש המועצה מספיק ניסיון בשירות מסוג זה ותמפה את צרכיה בנושא. ויודגש, על אף שהיה מדובר בהתקשרות של עד 50,000 ₪ הפטורה ממכרז, ערכה המועצה פניה תחרותית לקבלת הצעות. מסמכי הפניה נוסחו כמכרז לכל דבר, הכולל תנאי סף ובחינה דו שלבית של ההצעות שהוגשו באופן שהיה מרכיב איכות ומרכיב מחיר. במסגרת בחינת רכיב האיכות הוזמנו המציעים לראיון בפני ועדת ראיונות ולאחר מכן בוצע סבב ראיונות נוסף אליו הוזמנו המציעים שדורגו במקומות הגבוהים ביותר. לפיכך, לאחר שחלפו שנתיים והמועצה עדיין הייתה צריכה זמן נוסף על מנת לבחון את נושא השירות ולאפיין מכרז מתאים, ולאור הליך הפניה לקבלת ההצעות התבקשה ועדת המכרזים לעשות שימוש בסמכותה בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(1) ולהאריך ולהרחיב את ההתקשרות עם אגיו ב- 50,000 ₪ נוספים בפטור ממכרז.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

ראו התייחסות הביקורת בסעיף 4.5.1 שלעיל.

4.6.2 על המועצה לפעול להפסקת ההתקשרות עם חברת אגיו ולפרסום מכרז לקבלת שירותי ייעוץ וליווי בתחום ההשקעות.

תגובת המבוקר:

המשך ההתקשרות עם אגיו בשלב זה מוגבל ומטרתו בשלב זה בעיקר ליווי ההליך לבחירת בתי השקעות (פנייה לקבלת הצעות).

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

ראו התייחסות הביקורת בסעיף 4.5.1 ב' שלעיל.

4.6.3 על המועצה לדרוש מאגיו דוחות ביצוע חודשיים, כנדרש בהסכם.

5. ההתקשרות עם מנהלי תיקי השקעות

5.1 כ-60% מהיתרות הכספיות של המועצה מנוהלים באמצעות החברות מגדל שוקי הון ומיטב דש.

5.2 ב-1.4.2012 חתמה המועצה על הסכם עם חברת מגדל לניהול תיק השקעות. עמלת הניהול עומדת על 0.23% משווי תיק השקעות.

ב-22.10.2012 חתמה המועצה על הסכם עם חברת מיטב דש לניהול תיק השקעות.

5.3 בשיבת הוועדה מיום 12.7.2017, נמסרה הודעת אגף מינהל ומשאבי אנוש על הכוונה לפנות במכרז (פנייה לקבלת הצעות מחיר) לשירותי ניהול תיק השקעות של מינהל התאגיד. חברת אגיוו תעביר שמות של 8-10 חברות לניהול השקעות.

5.4 ממצאי הביקורת

5.4.1 תקופה של שבע שנים רצופות בניהול תיק השקעות על ידי חברה הינו פרק זמן ארוך מדי שבמהלכו מתחוללים שינויים בפרופיל של בתי השקעות ובביצועים שלהם ושל בתי השקעות אלטרנטיביים, וקיים חשש שהמשך ניהול ההשקעות על ידי אותם מנהלי תיקים לא יניב את התועלת המרבית למועצה.

תגובת המבוקר:

*תהליך לבחירת בתי השקעות נמצא בקדימות מזה זמן מה.
התהליך בעיצומו וצפוי להתבצע בקרוב מאד.*

5.4.2 עד כה, במשך כשנתיים, לא יישמה המועצה את כוונתה לצאת במכרז לבחירת מנהלי תיקי השקעות.

תגובת המבוקר:

כאמור, יישום החלטות הוועדה בתקופה זו הושהה בעקבות הרכב חסר של הוועדה (מנכ"ל וחבר ות"ת).

5.5 המלצות הביקורת

על המועצה לרענן את שירותי מנהלי התיקים ולצאת בהליך לבחירת מנהלי תיקי השקעות.

תגובת המבוקר:

פנייה לבחירת בתי השקעות נמצא בישורת האחרונה.

ב-20.3.2019 פרסמה המועצה פנייה לקבלת הצעות למתן שירותי ניהול תיקי השקעות.

6. מדיניות ההשקעות

6.1 בשנת 2015 נקבעה על ידי הוועדה מדיניות ההשקעה לטווח הבינוני והארוך. בישיבת הוועדה מיום 12.7.2017, העירו חברי הוועדה כי לאור התשואות הנמוכות של תיקי ההשקעות של המל"ג בשנת 2016, יש לבחון את מדיניות ההשקעה. חברת אג'יו המליצה על שינוי במדיניות ההשקעה כדלקמן:

טווח בינוני

מדיניות השקעה אחרי השינוי	מדיניות השקעה לפני השינוי	אפיק השקעה
עד 10%	עד 10%	מניות (ישראל וח"ל)
עד 40% (30% ישראל, 10% חו"ל) מח"מ מקסימלי 3	עד 25% (20% ישראל, 5% חו"ל) מח"מ מקסימלי 2	אג"ח קונצרני
ישראל -A, חו"ל -BBB	ישראל A, חו"ל BBB	דירוג מינימלי לאג"ח קונצרני
לא להגביל	עד 55%	הצמדה למדד
עד 2.5%	עד 2.5%	חשיפה למנפיק בודד
עד 5%	עד 5%	חשיפה לקבוצת לווים
באישור אג'יו בלבד	באישור אג'יו בלבד	קרנות נאמנות

טווח ארוך

מדיניות השקעה אחרי השינוי	מדיניות השקעה לפני השינוי	אפיק השקעה
עד 20%	עד 10%	מניות (ישראל וח"ל)
עד 40% (30% ישראל, 10% חו"ל) מח"מ מקסימלי 4	עד 30% (20% ישראל, 10% חו"ל) מח"מ מקסימלי 3	אג"ח קונצרני
ישראל -A, חו"ל -BBB	ישראל A, חו"ל BBB	דירוג מינימלי לאג"ח קונצרני
לא להגביל	עד 55%	הצמדה למדד
עד 2.5%	עד 2.5%	חשיפה למנפיק בודד
עד 5%	עד 5%	חשיפה לקבוצת לווים
באישור אג'יו בלבד	באישור אג'יו בלבד	קרנות נאמנות

6.2 ממצאי הביקורת

6.2.1 אגף מינהל ומשאבי אנוש וחברת אג'יו לא נקטו ביוזמה לכינוס הוועדה מבעוד מועד, כבר בשנת 2016, כדי לבחון את הצורך בשינוי מדיניות ההשקעה.

תגובת המבוקר:

מבחינתנו זהו תפקיד עיקרי של היועץ.
נדרש להגדיר היטב במסגרת המכרז לבחירת יועצים.

בשנת 2018 הגיבה המלי"ג בזמן אמת למגמות בשוק ההון ולאור ירידות חדות בשערי ניירות הערך בחודש אוקטובר 2018, הוחלט בישיבת הוועדה מנובמבר 2018 על שינוי במדיניות ההשקעה, כדלקמן:

טווח ארוך – הטיית הרכיב המנייתי למניות ישראל וקיצור מח"מ.
טווח בינוני – הגדלת הרכיב המנייתי מעל 10% לעד 15% והטייה לישראל.
מעטה, סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש תקבע מראש שני מועדים בשנה לכינוס הוועדה. ככל שתחול תנודתיות משמעותית בשוק ההון תכונס הוועדה לישיבה נוספת.

6.2.2 החלטת הוועדה על השינוי במדיניות ההשקעה נתקבלה זמן ניכר אחרי הירידות בשערי ניירות הערך ב-2016, שבגינן החליטה הוועדה על שינוי מדיניות ההשקעה, ודווקא בתקופה של מומנטום חיובי, כך שלא ניתן לזקוף את העלייה בשיעורי התשואה, בתיקי ההשקעות של המלי"ג בשנת 2017, לשינוי מדיניות ההשקעה.

6.3 המלצות הביקורת

על אגף מינהל ומשאבי אנוש לדרוש מאגיו לבצע מעקב צמוד אחר המגמות בשוקי ההון ולהתריע מבעוד מועד על הצורך בשינוי מדיניות ההשקעה ובעדכון הוועדה לגבי מצב התיקים.

7. אופן ההשקעה והתשואה על השקעות המל"ג

7.1 המועצה משקיעה את היתרות הכספיות שלה באמצעות תיקים מנוהלים בחברות מגדל ומיטב דש וכן בניהול עצמי בבנק הפועלים. בהתאם לדוחות השנתיים של חברת אגיו, להלן הרכב התיקים לשנים 2016 ו-2017 (בש"ח):

ייעוד ההשקעה	2017	2016	גוף	טווח השקעות
לכיסוי פנסיה תקציבית	15,080,225	13,648,317	מגדל	טווח
	15,230,986	13,660,918	מיטב דש	ארוך
תקציב לבינוי/מחשוב	6,354,015	6,220,938	מגדל	טווח בינוני
לתשלומים שוטפים והוצאות בלתי צפויות	25,290,561	21,241,257	בנק הפועלים	טווח קצר
	61,955,786	54,771,429		סה"כ נכסים

7.2 בישיבת ועדת השקעות מיום 28.11.2018, הוחלט על העברת כ-10 מיליון ₪, הנמצאים בחשבון העו"ש בבנק הפועלים, לניהול שני בתי ההשקעות, מגדל שוקי הון ומיטב דש.

7.3 בהתאם לדוחות השנתיים של חברת אגיו, להלן תשואות התיקים המנוהלים לשנים 2015, 2016 ו-2017:

טווח השקעות	גוף מנהל	2015	2016	2017
טווח ארוך	מגדל	0.27%	0.17%	3.03%
	מיטב דש	0.20%	0.79%	4.35%
טווח בינוני	מגדל	0.57%	0.23%	2.15%
ממוצע משוקלל		0.30%	0.43%	3.40%

7.4 ממצאי הביקורת

7.4.1 עד לתום שנת 2018 הייתה קיימת בבנק הפועלים יתרת מזומנים של למעלה מ-20 מיליון ₪, שלא הושקעה במכשירים פיננסיים כלשהם (למעט פח"ק ומק"מ). הותרת סכום זה בחשבון העו"ש, ללא השקעתו באפיקי

השקעה כלשהם בשנים 2016 – 2018 גרמה למועצה הפסד כספי המוערך בכחצי מיליון ₪ (בהנחה שרק 12 מיליון ₪ היו מושקעים באפיקי השקעה כלשהם).

תגובת המבוקר:

אנו מותירים בכל רגע נתון יתרה תזרימית של 2-3 מחזורי פעילות (כ-10 מיליון ₪) כדי להבטיח עמידה בתשלומים שוטפים (תשלומי שכר, ספקים וכו'). יתרת המזומנים מעבר לכך בתקופות מסוימות נבעה מהקצאת כספים לא עקבית למינהל המל"ג ובפרט בסוף שנת 2018. עד כה לא יושמה החלטת ועדת השקעות להעביר 10 מיליון ₪ מחשבון העו"ש לניהול של בתי ההשקעות, היות ויתרת המזומנים בבנק קטנה עקב גביית החזר מקדמות על ידי משרד האוצר ואי הוספת תקציב, מה שגרם למל"ג לבעיה תזרימית.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:

העובדה הבלתי ניתנת לערעור היא, כי בפועל נתקבלה החלטה בשתי ישיבות הוועדה להעביר 10 מיליון ₪ לניהול בשני בתי ההשקעות. החלטה כזו, לו התבצעה במועד מוקדם יותר, היה בה כדי להניב למועצה רווח שהוחמץ.

7.4.2 התשואות הממוצעות שהניבו תיקי ההשקעות של המל"ג, 0.30% בשנת 2015, 0.43% בשנת 2016 ו-3.4% בשנת 2017, אין בכוחן לשמור על ערך הכספים, המיועדים ברובם לתשלום פנסיה תקציבית. שיעור עליית השכר השנתית הינו כ-4.5%.

7.4.3 להלן נתוני תשואות בבתי השקעות שונים לשנים 2016 ו-2017¹:

מור מנורה מבטחים 60 ומעלה		הראל גמל מסלול לגילאי 60 ומעלה		מייטב דש גמל לבני 60 ומעלה		אלטשולר שחם גמל לבני 60 ומעלה – מספר מסלול 9952		
2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	
20 מיליון ₪	19 מיליון ₪	1,153 מיליון ₪	677 מיליון ₪	3,225 מיליון ₪	3,125 מיליון ₪	5,892 מיליון ₪	4,858 מיליון ₪	נכסים לסוף תקופה
6.02%	3.36%	5.46%	3.36%	5.23%	2.52%	6.96%	3.22%	תשואה נומינלית לתקופה
הרכב הנכסים								
3.18%	7.02%	8.83%	6.71%	2.18%	3.48%	8.82%	3.69%	מזומנים ושווי מזומנים
36.09%	34.25%	36.06%	34.07%	49.26%	52.81%	46.82%	40.79%	אג"ח ממשלתיות סחירות
30.30%	31.73%	16.27%	20.94%	15.55%	14.24%	13.08%	22.10%	אג"ח קונצרני סחיר ותעודות סל אג"חיות
18.50%	16.42%	8.21%	10.03%	14.24%	12.01%	10.05%	6.73%	מניות, אופציות ותעודות סל מנייתיות
3.01%	2.95%	2.42%	2.91%	2.21%	2.77%	6.73%	7.75%	אג"ח קונצרניות לא סחירות
0.52%	0.68%	0.28%	0.32%	0.05%	0.10%	0.84%	1.50%	פיקדונות
6.58%	5.94%	3.45%	4.33%	4.55%	5.42%	1.23%	0.93%	קרנות נאמנות
1.81%	0.00%	20.88%	15.20%	6.26%	5.69%	6.43%	10.07%	הלוואות
0.02%	1.00%	3.59%	5.49%	5.71%	3.48%	6.00%	6.45%	נכסים אחרים
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סה"כ

מהשוואה שערכה הביקורת בין התשואות שהשיגו תיקי השקעות של המל"ג בשנים 2016 ו-2017 לתיקי השקעות סולידיים אחרים בשוק, עולה כי ניתן להגיע לתשואות סבירות גם בתיקים המושקעים במכשירים פיננסיים בסיכון נמוך.

לדוגמה, בית ההשקעות אלטשולר שחם השיג תשואה של 6.96% בשנת 2017 באמצעות השקעה לטווח בינוני – קצר, בהרכב נכסים של כ-10% מניות, וכ-20% אג"ח קונצרניות.

בהרכב נכסים דומה, השיגה חברת הראל תשואה של 5.46% בשנת 2017 ו-3.36% בשנת 2016.

¹ הנתונים הינם ממערכת גמל נט – רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון.

תגובת המבוקר:

נושא בחינה למול תשואת שוק למדיניות השקעה דומה, הוצג בפני הוועדה בישיבתה האחרונה. להבא תבקש הוועדה מהיועץ ביצוע השוואה לתיקים סולידיים.

7.5 המלצות הביקורת

על המועצה לצאת בהליך לבחירת בתי השקעות לניהול ההשקעות הפיננסיות שלה. במסגרת ההליך, על המועצה לבדוק את התשואות שהשיגו בתי ההשקעות הפוטנציאליים בטווח של 5 שנים לפחות, במסלולים התואמים את מדיניות ההשקעה של המל"ג.

תגובת המבוקר:

אנו נמצאים כאמור בתהליך בחירת בתי השקעות. במסגרת התהליך יוזמנו כמה מן החברות המובילות במשק להציג נתונים, להתראיין ולהציג הצעות לגובה דמי ניהול, כאשר על בסיס קריטריונים אלו הכוונה לבחור בתי השקעות. ב-20.3.2019 פרסמה המועצה פנייה לקבלת הצעות למתן שירותי ניהול תיקי השקעות.

נספח מס' 1 - בעלי תפקידים איתם התקיימו שיחות ופגישות

שם	תפקיד
דנה אהרון	סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש
יוני אבן טוב	ממונה תחום מינהל וכספים
אליז דולב	מנהלת כספים בכירה