



דירקטורים בחברות ממשלתיות

נייר עמדה

הוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בנושא עדכון דרכי
גיוס, מיון והכשרה של דירקטורים בחברות ממשלתיות

התנועה למען איכות השלטון בישראל

האגף הכלכלי

ספטמבר 2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים להגיש את עמדת התנועה והמלצותיה לוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בנושא עדכון דרכי גיוס, מיון והכשרה של דירקטורים בחברות הממשלתיות שבראשות פרופ' אסף מידני (להלן: "הוועדה").

מפאת קוצר היריעה, בנייר עמדה זה מובאים עיקרי עמדת התנועה והמלצותיה בקיצור נמרץ. התנועה רואה בנושא זה חשיבות עצומה, והיא צברה לאורך השנים ידע ותובנות רבות נוכח עיסוקה בנושאי המינויים בחברות הממשלתיות ושמירה על כללי ממשל תאגידי תקין. משכך, **התנועה תבקש להופיע בפני הוועדה על מנת להרחיב בנושא, ותשמח לעמוד לרשותה ולסייע לה בכל דרך נוספת.**

מבוא

1. נכון לשנת 2022 יש 70 חברות ממשלתיות (לצידן 19 חברות בנות ממשלתיות; 15 מעורבות ו-4 עמותות), להן היקף נכסים של 257 מיליארד ש"ח, המעסיקות 57,000 עובדים.¹ בין החברות הללו נמנות חברות מהגדולות במשק הישראלי, הפועלות בתחומים מגוונים וחיוניים כגון ביטחון, אנרגיה, תחבורה, תשתיות ועוד. בשנת 2022 החברות הממשלתיות השיאו רווח של 2.4 מיליארד ש"ח.² לאור העובדה שהמדינה, וכפועל יוצא מכך – הציבור, הם הבעלים של החברות הללו, יש חשיבות רבה לפעילותן היעילה והתקינה ולמיקסום הרווח והתשואה לציבור ולקופת המדינה.
2. סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות") קובע כי ככלל "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נהגת לפעול חברה לא-ממשלתית". בנוסף, רבות מהחברות הממשלתיות פועלות בשווקים תחרותיים, ומתחרות גם עם חברות פרטיות וציבוריות שאינן כפופות לכללים הייחודיים לחברות הממשלתיות. משכך, התנועה רואה חשיבות רבה לשמור על המקצועיות של נושאי המשרה בחברות הממשלתיות, ובפרט של חברי הדירקטוריון.
3. לדירקטוריון בחברה ממשלתית תפקיד מפתח לאור היותו הארגון המרכזי, והוא האמון על גיבוש מדיניות החברה ופיקוח על ביצועה בידי השדרה הניהולית. שלל תפקידי הדירקטוריון מעוגנים בסעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות, ובין היתר הם כוללים את קביעת המדיניות והתקציב השנתי; פיקוח על הגשמת המדיניות, עמידה בתקציב וביצוע תכניות החברה; קביעת אופן בחירת נושאי המשרה הבכירים בחברה ועוד.
4. מאחר שחברות ממשלתיות נדרשות לפעול בהתאם לשיקולים עסקיים על פיהם נהגות לפעול חברות לא ממשלתיות, ולאור תקציבי העתק ותחומי הפעילות החיוניים שמאפיינים רבים מן החברות הממשלתיות, עמדת התנועה היא שכנקודת-מוצא לכל דיון בנושא **על הדירקטורים בחברות הממשלתיות להתמנות בראש ובראשונה משיקולים מקצועיים ובהתאם לכישוריהם – כך ששיאו את רווחי החברה לטובת המדינה והציבור (בעלי המניות)**. לא בכדי נקבע כי תפקיד הדירקטור בחברה הממשלתית הוא תפקיד מקצועי מהמעלה הראשונה, ולכן יש למנות דירקטורים מוכשרים ומנוסים על מנת להבטיח ניהול תקין ורווחי של החברות הממשלתיות.³
5. לא זו אף זו, עם השנים הפכה הכהונה כדירקטור לתפקיד כבד משקל שאחריות רבה מכח הדין מוטלת על כתפיו. לצד חובותיו של הדירקטור מכח הדין, גם בתי המשפט הרחיבו את החובות המוטלים על דירקטורים מתוך הבנה שמדובר בתפקיד מקצועי הכרוך באחריות רבה.⁴ בפרט בכל הנוגע לחברות הממשלתיות, יש הטוענים כי בשנים

¹ דין וחשבון על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2022 (דצמבר 2023), בעמ' 10, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/gca_authority_report_2022/he/gca_reports_gca_authority_report_2022-file1.pdf.

² שם.

³ ראו למשל: חו"ד של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) דאז, הגב' דינה זילבר, בנושא "נבחרת הדירקטורים – הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות" (מיום 14.12.2020), בפס' 3 (להלן: "חוות הדעת").

⁴ ראו למשל: סעיפים 252-257 לחוק החברות, תשנ"ט-1999; חוות הדעת, בפס' 36.

האחרונות האתגרים עימם הן מתמודדות הופכים ליותר מורכבים מבחינה עסקית וטכנולוגית, וגם מסיבה זו יש צורך בדירקטורים בעלי מיומנויות וניסיון בתחומים הללו, כמו גם בסקטורים ספציפיים בהם פועלות החברות.⁵

6. לצד כל האמור, בשל מאפייניו הייחודיים של החברות הממשלתיות, אין מקום להתייחס אליהן כחברות רגילות הפועלות בשוק החופשי. מנגנונים מווסתים ותמריצים שונים אינם פועלים בחברות הממשלתיות, כפי שהם פועלים בחברות "רגילות". בפרט – ובהקשר לענייננו – הלחצים העסקיים-מסחריים אינם קיימים על חברות ממשלתיות. כך, למשל, "בעלי המניות" (קרי, המדינה) אינם פועלים באופן של משקיע רגיל בחברה, ואינם מקיימים ביקורת ופיקוח על מנהלי התאגיד באופן המתקיים בשוק "החופשי". על כן, **חשיבות רבה בחברות הללו להבטיח את הפיקוח עליהן מצד רשות החברות הממשלתיות, כמו גם את הכללים הייחודיים להן על מנת לשמור על ממשל תאגידי הולם ומנהל תקין, תוך מניעת הפיכתן לכלי פוליטי ומפעל "גובים" עבור השרים.**

7. קודם שנעבור לעמדת התנועה גופא, מן הראוי לציין בפתח הדברים שהתנועה סבורה כי ההחלטה למנות את הוועדה כעת היא **תמונה** נוכח העובדה כי אך לפני כשנה (ביולי 2023), נמסר נייר עמדה מטעם 'הוועדה המייעצת למנהלת רשות החברות הממשלתיות בנושא מינוי דירקטורים, יו"ר דירקטוריון ומנכ"לים בחברות הממשלתיות וחזוק מעמדם', שבראשה עמדה הגב' רקפת רוסק-עמינח (להלן: "**וועדת רוסק-עמינח**"). המלצותיה של ועדת רוסק-עמינח עסקו ברובן באותם הנושאים מושא הוועדה הנוכחית, אך למרבה הצער, למיטב ידיעתנו, הן מעולם לא פורסמו לציבור באופן מלא ורשמי ולא יושמו. ברי כי על הוועדה לתת דעתה גם להמלצות ועדת רוסק-עמינח, ויש אך לקוות כי הפרקטיקה של גיבוש המלצות מקצועיות והתעלמות מוחלטת מהן לא תחזור על עצמה.

עיקרי עמדת התנועה והמלצותיה

נבחרת הדירקטורים שיפירה לאין ערוך את רווחיות החברות הממשלתיות והפחיתה את הפוליטיזציה במינוי דירקטורים, על כן בחירה מתוך המאגר היא "דרך המלך" וחריגה ממנה תהיה החריג שבחריג

8. "נבחרת הדירקטורים" היא השם שניתן למאגר המועמדים הכשירים לכהן בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, שהקימה רשות החברות הממשלתיות (להלן: "**הרשות**") בשנת 2013. המאגר מתגבש בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני, ומטרתו לאתר את המועמדים המנוסים והמוכשרים ביותר לתפקיד. המאגר הוקם לאחר שבמשך שנים מינוי דירקטורים היה כלי בידי השרים הממנים לחלק "גובים" לחוג מכריהם ומקורביהם, כפי שעמדו על כך דו"חות רבים של מבקר המדינה.⁶

9. **הקמת נבחרת הדירקטורים היא מהלך מבורך ומוצלח**, שהגיע לאחר שנים ארוכות שהיו קריאות ליצירת מאגר חיצוני של מועמדים מוכשרים ומנוסים, מקרב כלל הציבור, ולא רק מקורבים לשרים. לא רק שהקמת המאגר **צמצמה את הפוליטיזציה** שהייתה עד אז במינוי דירקטורים; אלא היא אף תרמה לשיפור וייעול פעילות כלל החברות הממשלתיות, ותרמה למהפך מהפסד מצרפי של כלל החברות הממשלתיות בסך של כ-600 מיליון ש"ח לרווח מצרפי של 2 מיליארד ש"ח כבר בשנת 2016 (ונוכח לשנת 2022 - 2.4 מיליארד ש"ח).⁷ יתרה מכך, בזכות נבחרת הדירקטורים, **איכות המועמדים לתפקיד דירקטורים השתפרה**, ואף עולה על דרישות הסף הקבועות בחוק החברות הממשלתיות,⁸ כך שהיא הובילה לשיפור ניכר באיכות הדירקטורים המכהנים ובהגדלת רווחיותן.⁹

⁵ נייר עמדה, 'הוועדה המייעצת למנהלת רשות החברות הממשלתיות בנושא מינוי דירקטורים, יו"ר דירקטוריון ומנכ"לים בחברות הממשלתיות וחזוק מעמדם' (יולי 2023), בעמ' 2 (להלן: "**וועדת רוסק-עמינח**").

⁶ ראו: "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות" **מבקר המדינה** (ינואר 2024), בעמ' 50 (להלן: "**דו"ח המבקר 2024**"); "מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות" **מבקר המדינה** (1998), בעמ' 16-17, 39; "מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות" **מבקר המדינה** (1989), בעמ' 36-41.

⁷ **חוות הדעת**, בפס' 18; ראו גם: רוני זינגר "רשות החברות: נבחרת הדירקטורים הורידה ב-80% את תופעת הנפטיזם" **כלכליסט** (1.12.2016), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3679878,00.html>.

⁸ סעיפים 16א-16 לחוק החברות הממשלתיות קובעים את תנאי הכשירות לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית.

⁹ "מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות" **מבקר המדינה** (2017), בעמ' 17.

10. על כן, נקודת המוצא היא כי יש חשיבות עליונה לשמור על מנגנון המינוי של נבחרת הדירקטורים כדרך המלך העיקרית לביצוע מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות, וככל שיש קשיים במנגנון הקיים יש לחתור לשפר ולייעל אותו אך אין מקום לחזור לימים ערב נבחרת הדירקטורים.

11. לצד "דרך המלך" האמורה, עומדת בפני השרים הממנים חלופה מצומצמת למנות דירקטורים מחוץ לנבחרת הדירקטורים (מסלול "תואם נבחרת"). דא עקא, לפי דו"ח מבקר המדינה עולה כי בין השנים 2018-2022 מונו 118 דירקטורים במסלול תואם נבחרת, כמות המהווה שליש (!) מכלל הדירקטורים שמונו באותה תקופה.¹⁰ ברי כי אין זהו המצב הרצוי. הליך תואם נבחרת צריך להישמר למקרים חריגים ונדירים, שכן הוא פוגע במועמדים שנכללו בנבחרת הדירקטורים ובעקרון השוויון.

12. עמדת התנועה היא שהמסלול החלופי פוגע בשוויון של יתר המועמדים שעברו את הליך הסינון הקפדני לנבחרת הדירקטורים. יתרה מכך, הדבר מנוגד לתכלית להרחיב ולגוון את המכהנים בדירקטוריונים חברות הממשלתיות כך שישקפו את מגוון הפסיפס של החברה הישראלית (שכן, הדבר פותח פתח לחזרה למינויים של חוג מכרי השרים ומועמדים בעלי אותה זיקה פוליטית ואינו מעניק הזדמנות שווה לציבור הרחב). על כן, על השרים להמעיט בשימוש במסלול זה, והפיקוח על יישומו צריך להבטיח שהדבר יעשה באותם מקרים נדירים בלבד. על הוועדה אפוא להציע מנגנון אשר יגביל את כמות המינויים בהליך תואם נבחרת, אשר יבטיח – גם מבחינה כמותית – שמינויים אלה יהיו מצומצמים וחריגים במיוחד. ניתן אפוא לקבוע מגבלה כמותית של לא יותר מ-10% מהדירקטורים הממונים בכלל החברות הממשלתיות יתמנו בהליך תואם נבחרת.

אין הצדקה להפחית את הסטנדרטים להיכלל בנבחרת לאור ריבוי המועמדים, תוך שניתן לפעול לגיוון המועמדים לצד שמירה על תנאי הסף הגבוהים

13. כנזכר לעיל, נבחרת הדירקטורים שיפרה את איכות המועמדים לכהונת דירקטורים בחברות ממשלתיות, כך שהניסיון והכישורים של המועמדים עולה לאין ערוך על תנאי הסף שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות. לראיה, בנבחרת של שנת 2022, נבחרו 1400 מועמדים, וזאת מתוך 12,000 מועמדות. ממספרים אלו ברור אפוא שיש לפחות 2 מועמדים כשירים על כל תפקיד פוטנציאלי, תוך שהמועמדים סוננו בקפידה בבחירתם לנבחרת.

14. משכך, לעמדת התנועה אין כל הצדקה להורדת תנאי הסף בכניסה לנבחרת הדירקטורים, או בקביעת תנאי סף נחותים לחברות ממשלתיות כאלו או אחרות. להפך. מדובר בתוצאה חיובית ויש לשאוף שהמגמה של העלאת תנאי הסף לכניסה לנבחרת תמשיך.

15. יצוין שככל שקיים רצון ליצור תנאי סף שונים לקטגוריות של חברות ממשלתיות, כפי שהציעה ועדת רוסק-עמינח, הרי שיש לעשות זאת אך ורק באופן של **העלאת תנאי הסף לכהונה בחברות הממשלתיות בסיווג הגבוה**, נוכח המורכבות של ניהול ותקציבי העתק שהן מחזיקות.¹¹ יחד עם זאת, אין כל הצדקה להורדת תנאי הסף, זאת הן לאור ריבוי המועמדים המוכשרים הקיימים, והן לאור התכליות החשובות של השאת רווחי החברות הממשלתיות וניהולן היעיל לטובת המדינה והציבור.

16. אמנם, אין להתעלם מכך שעדיין קיים תת-ייצוג לאוכלוסיות הגיוון בחברות הממשלתיות, ואכן שיפור תמונת הייצוג ההולם בקרב הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (בין היתר באמצעות שיפור הייצוג ההולם בקרב נבחרת הדירקטורים כאמצעי לכך) היא מטרה חשובה גם היא.¹²

17. אולם, לשיטתנו החתירה לשיפור המגוון צריכה להיעשות באמצעים אחרים, שלא יהיה בהם להוריד את תנאי הסף הגבוהים. כך למשל, ניתן לדוגמה לעודד עוד יוזמות כגון עריכת קורסים המיועדים לאוכלוסיות הגיוון ולמועמדים

¹⁰ דו"ח המבקר 2024, בעמ' 67.

¹¹ וראו גם: ועדת רוסק-עמינח, בעמ' 4.

¹² כפי שהדבר קיבל ביטוי אף בהוראות חוק חברות ממשלתיות: סעיפים 18א-2א18.

המתגוררים ביישובים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך כדי לעודד ולפתח מועמדים אלו (כפי שהרשות ערכה השנה¹³), כך שבעתיד יגדל גיוון המועמדים שיכללו בנבחרת.

על רשות החברות הממשלתיות לפעול לעדכון נבחרת הדירקטורים בתדירות ומועדים קבועים

18. **המלצה:** הרשות תקבע נוהל של תדירות ומועדים קבועים לקיום מכרז למאגר נבחרת הדירקטורים (לכל הפחות מידי 3 שנים), וכן תקבע במסגרתו כיצד יוכלו מועמדים הנכללים במאגר לשוב ולהגיש את מועמדותם להיכלל במאגר המעודכן.

19. מאז שבשנת 2013 הוחלט על הקמת המאגר של נבחרת הדירקטורים (להלן יכונה: "המאגר"), הרשות הקימה במהלך השנים ארבעה מאגרים: 2014, 2015, 2017 ו-2022. בעוד שהמאגרים של שנת 2015 ושנת 2017 נסמכו גם על המומלצים של המאגרים של 2014 ו-2015 (בהתאמה), המאגר של שנת 2022 הוקם מחדש וכל המועמדים נדרשו לעבור הליך מיון מחדש. יוער כי התנהלות זו זכתה לביקורת מצד מבקר המדינה מפני שההקמה מחדש הצריכה משאבים מצד הרשות, שאותם ניתן היה לצמצם.¹⁴

20. אם כן, כפי שהמליצו מבקר המדינה וועדת רוסק-עמינח, יש לקבוע נוהל לפיו המכרז לנבחרת יתקיים בתדירות קבועה (לעמדתנו, המלצת ועדת רוסק-עמינח של קיום ההליך מידי 3 שנים היא נכונה¹⁵), וככל הניתן במועדים קבועים. זאת, בניגוד למצב הקיים, שבו הרשות מקימה מאגרים במרווחי זמן לא קבועים ושרירותיים.

21. לעמדת התנועה, קביעת נוהל מסודר שכזה היא בעלת יתרון כפול: הראשון, היא תייצר צפיות עבור מועמדים המעוניינים להיכלל במאגר, כך שהם ידעו בכל עת מתי הליך בחירה צפוי להתקיים ולהיערך מראש; השני, באופן זה הרשות תבטיח שבמאגר נכללים המועמדים הטובים והראויים ביותר, אשר מועמדותם ועמידתם בתנאי הסף מעודכנת. שכן, אם המאגר יפסיק להיות מעודכן ומגוון, ברי כי החברות הממשלתיות ייפגעו מכך ואמון השרים הממנים במאגר יפחת.

22. בנוסף, לאור הערת מבקר המדינה בדבר בזבוז המשאבים בהקמת המאגר בשנת 2022 מחדש, התנועה ממליצה שהנוהל גם ייקבע כיצד מועמדים הנכללים במאגר יוכלו לחדש את מועמדותם, תוך שיובטח המשך עמידתם בתנאי הסף שייקבעו על ידי הרשות, כמו גם שיעודכנו כל השינויים הרלוונטיים הנוגעים לפרטיהם או מידת התאמתם.

הדירקטורים ימונו בידי השר האחראי לענייני החברה בלבד

23. **המלצה:** הוראות חוק חברות ממשלתיות יתוקנו כך שתבוטל דרישת המינוי של דירקטורים בחברות הממשלתיות על ידי "השרים" כמשמעותם בחוק: השר האחראי על ענייני החברה והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות. סמכות בחירת הדירקטור ומינויו תוקנה לשר האחראי על ענייני החברה לבדו.

24. בסעיף 1 לחוק החברות הממשלתיות "השרים" הוגדרו כ-"שר האוצר יחד עם השר שנקבע לפי חוק זה כאחראי לענייני החברה" (סמכות שר האוצר נתונה היום לשר לשיתוף פעולה אזורי¹⁶). בהתאם, רבות מן הסמכויות הנוגעות לחברות הממשלתיות מכח החוק הוקנו לשרים יחדיו, ובהן הסמכות הקריטית למנות דירקטורים.¹⁷ מצב חוקי זה מחייב את שני השרים להגיע להסכמות משותפות על זהות כל דירקטור ודירקטור שיש למנות (והמדובר במאות דירקטורים מכהנים בכלל החברות הממשלתיות).

¹³ צבי זרחיה "נשים, מיעוטים וייצוג מהפריפריה: רשות החברות תפתח קורסים להגברת הגיוון בנבחרת הדירקטורים" כלכליסט (17.3.2024), https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rlox38v0a.

¹⁴ דו"ח המבקר 2024, בעמ' 51.

¹⁵ ועדת רוסק-עמינח, בפס' 4 שבעמ' 7.

¹⁶ ראו: החלטת ממשלה מס' 460 מיום 19.4.2023, "העברת שטח פעולה ממשד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי והעברת סמכויות משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי", <https://www.gov.il/he/pages/dec460-2023>.

¹⁷ כאמור בסעיף 18(א) רישא: "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים..."; לסמכויות נוספות הנתונות בידי השרים במשותף, ראו למשל סעיפים 24(א), 25, 26, 30 ועוד.

25. לשיטת התנועה, המצב החוקי הקיים, הדורש כי כל מינוי של דירקטור יבוצע בידי שני שרים, בהסכמה, אינו רצוי בכמה מישורים:

25.1. ראשית, המצב הקיים הופך את מנגנון בחירת המועמד לארוכה יותר וגוזלת משאבים משני שרים, מבלי שקיימת כל תועלת ברורה בהגעה להסכמה האמורה. לעמדתנו, מאחר שכיום, ככלל, בחירת הדירקטורים נעשית מתוך מאגר משותף של מועמדים; בהתאם לצרכים של דירקטוריון החברה; וכן מצריכה את קבלת המלצת הוועדה לבדיקת מינויים, אין כל תועלת ששני השרים ידרשו לכך. למעשה, השר שצריך לבחור את הדירקטור הוא השר שאחראי לענייני החברה, שכן מצופה שיכיר טוב יותר את פועלה וצרכיה.

25.2. שנית, הצורך בהגעה להסכמה פותח פתח להפיכת הכלי של מינוי דירקטורים לכלי "ניגוח" ו-"סחטנות" פוליטיים, המעודד פוליטיזציה של התהליך, על פני בחירה מקצועית ועניינית. לדאבונו הרב, אך לאחרונה התפרסמה בתקשורת ידיעה לפיה לכאורה השר לשיתוף פעולה אזורי משתמש בסמכותו החוקית לאשר מינויים לדירקטורים כחלק ממאבק פוליטי שניטש בינו לבין מפלגת ש"ס סביב מינוי דיניים.¹⁸

25.3. אנו סבורים כי הצורך להגעה להסכמה ביחס לכל מינוי ומינוי עלולה, באותו האופן, לשמש ככלי נוסף בארגז הכלים הפוליטי לתפירת "דילים", בבחינת מתן הסכמה למינוי של מועמד זה או אחר תינתן בתמורה להסכמה בעניין אחר. ברי כי מצב דברים זה פוגע במהלך המבורך שנעשה בעשור האחרון, בין היתר בעקבות הקמת נבחרת הדירקטורים, להבטיח שמינוי הדירקטורים יעשה תוך שקילת שיקולים מקצועיים בלבד של טובת החברה בהתאם לכישוריהם ונתונייהם של המועמדים.

25.4. שלישית, דרישת ההסכמה הכפולה של שני השרים היא אחד מהחסמים כיום (למעשה מאז ומעולם) שגורמים לחוסר חמור באיוש דירקטוריונים בחברות הממשלתיות. פעם אחר פעם מבקר המדינה הצביע על התופעה המדאגה של איוש חסר בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, לעיתים עד כדי שאין איוש המספיק לקוורום הנדרש, כך שהדירקטוריון משותק כליל.¹⁹

25.5. מצב זה, הקיים מזה שנים, רלוונטי יותר מתמיד גם כיום. לראיה, דו"ח "דירקטורים מכהנים ומקומות פנויים נכון לתאריך 6.8.2024" שפרסמה הרשות מספק תמונת מצב עגומה.²⁰ בעוד שהמדינה יכולה למנות בכלל החברות הממשלתיות 753 דירקטורים מטעמה, כיום 281 מקומות פנויים, קרי 37% ממשורות הדירקטורים לא מאוישות, על כלל ההשלכות החמורות. ויובהר, אף אם מספר הדירקטורים בדירקטוריון עולה על המניין החוקי הנדרש, איוש בחוסר מקשה על התנהלות הדירקטוריון ויכולתו לקיים ועדות מקצועיות שונות הנדרשות לעבודתו התקינה (דוגמת ועדת ביקורת; ועדת כספים; ועדת השקעות).²¹

25.6. אף מבקר המדינה הצביע לאחרונה על כך שפערי האיוש נובעים בחלקם מחוסר הסכמות בין השרים: "בשל חוסר הסכמות בין השרים הממונים הרלוונטיים, על אף מאמצי הרשות איוש הדירקטוריונים בחברות המפוקחות אינו מלא נכון לינואר 2023".²²

¹⁸ אבי בר-אלי "אני לא אמנה? למה מי מת?": אין מלחמה, אין חטופים – רק גיובים, גיובים וגיובים" TheMarker (8.9.2024), https://www.themarker.com/news/politics/2024-09-08/ty-article/highlight/00000191-cd2d-de7a-ad97-df3f9c680000?utm_source=App_Share&utm_medium=Android_Native&utm_campaign=Share

¹⁹ ראו: דו"ח המבקר 2024, בעמ' 24, 41-46; "המלצות הוועדה לבחינת דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות" (מאי 2024), בעמ' 4 ("ועדת הרמלך").

²⁰ https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/directormanningreport_082024/he/director-manning-report_2024_directormanningreport_082024-file2.pdf

²¹ ראו: סעיפים 29-30 לחוק החברות הממשלתיות.

²² דו"ח המבקר 2024, בעמ' 87.

רשות החברות הממשלתיות תהא רשאית למנות דירקטורים לצורך השלמת המניין החוקי; וכן תהא רשאית למנות דירקטורים בעצמה, במקרים בהם השר/ים לא פעלו במהירות הראויה לביצוע המינוי

26. **המלצות:** תיקון סעיף 23א לחוק החברות הממשלתיות, כך שבמקרה בו פחת מספר חברי הדירקטוריון הרשאים להשתתף בישיבות מהמניין החוקי הנדרש ומצב זה נמשך מעל ל-60 ימים, הרשות (ולא הממשלה) תהא רשאית למנות דירקטורים להשלמת הקוורום, בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

לרשות החברות הממשלתיות תוקנה סמכות בחוק למנות בעצמה דירקטורים לחברות ממשלתיות, מקום בו השר האחראי על ענייני החברה לא פועל בתוך 60 ימים מדרישה לבצע את המינוי הנדרש.

27. כנזכר לעיל, אחת מהבעיות המרכזיות איתן מתמודדות החברות הממשלתיות היא פערי האיוש בדירקטוריונים, הם כאמור האורגן המרכזי בהתוויית מדיניות החברה, הכוונת פעילותה ופיקוח. אשר על כן, התנועה סבורה שיש להקנות לרשות, כגוף המקצועי האמון על הפיקוח על החברות הממשלתיות (ובמסגרת כך גם על פעילות הדירקטוריונים שלהן ומצבת האיוש), סמכויות לפעול **בעצמה** למינוי דירקטורים במקרים הבאים:

27.1. כיום, סעיף 23א לחוק מקנה לממשלה סמכות למנות דירקטורים במספר הדרוש להשלמת המניין החוקי, בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.²³ לעמדת התנועה, סמכות זו צריכה להיות מתוקנת בחוק ולהימסר לסמכות הרשות, הגוף שמכיר באופן הטוב ביותר את הצרכים של החברות הממשלתיות, את פערי האיוש ועוקב באופן תדיר אחר מצב דברים זה. זאת, הן כדי לייעל את התהליך ולהבטיח שפערי האיוש לא יימשכו פרק זמן ארוך מהנדרש, והן כדי לצמצם ככל הניתן את הפוליטיזציה שעלולה לחלחל לתהליך המינוי.

27.2. בנוסף למקרים בהם מספר הדירקטורים בדירקטוריון פוחת מהקוורום הנדרש, הרי שכפי שהוסבר לעיל, גם חוסר באיוש שאינו יורד מתחת לקוורום החוקי מקשה מאוד על היכולת של הדירקטוריון לפעול באופן אפקטיבי. משכך, יש צורך לתקן כיום את החוק גם כדי להקנות סמכות לרשות החברות הממשלתיות לפעול באותם מקרים ולתת בידה "שיניים" על מנת להתרועע מפני אי ביצוע המינויים.

27.3. לפיכך, התנועה מציעה כי במקרים בהם הרשות התריעה בפני השר על צורך באיוש דירקטוריון, והשר לא פעל במהירות הראויה לאיוש התפקיד תוך 60 יום מהיום שבו שנודע להם על כך, הרשות תהא רשאית לבצע את המינוי בעצמה, תוך התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. באופן זה, לרשות תהא "סנקציה" שתוכל להפעיל מול שר שאינו פועל במהירות הראויה, בדמות נטילת הסמכות לעצמה.

27.4. למצער, ככל שהמלצתנו לא תתקבל, נציע כי המינוי של הרשות יהיה מינוי זמני לשלושה חודשים, במהלכם אם השר הממנה לא יפעל לבצע את המינוי הנדרש, המינוי יהפוך למינוי קבע.

הרחבת סמכות הוועדה לבדיקת מינויים גם למינוי "שומרי הסף": היועץ המשפטי הפנימי והמבקר הפנימי

28. **המלצה:** יש להרחיב את הסמכות המוקנית בסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות לוועדה לבדיקת מינויים כך שתחול גם על המלצה ביחס למועמדים לכהונה בתפקידי היועץ המשפטי והמבקר הפנימי.

29. כיום, סעיף 47א(א) לחוק החברות הממשלתיות מורה כי מינוי של יועץ משפטי טעון את אישור הרשות. ודוק, מאחר שהחוק כמעט שאינו כולל הוראות נוספות בעניין תפקיד זה, הרשות פרסמה חוזר מטעמה שמבהיר את מדיניות הרשות וקובע כללים לבחירת והעסקת התפקיד הרגיש של יועץ משפטי פנימי.²⁴ בין היתר, החוזר קובע שהמינוי של

²³ מפאת חשיבותו, סעיף 23א לחוק החברות הממשלתיות, שכותרתו "השלמת מנין חוקי", מובא בזאת כלשונו: "פחת מספר חברי הדירקטוריון הרשאים להשתתף בישיבות מהמנין החוקי לישיבותיו, ומצב זה נמשך למעלה מ-30 ימים, או פחת מספר החברים מן המספר המזערי הקבוע בתקנות החברה ומצב זה נמשך למעלה מ-60 ימים, רשאית הממשלה, בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, למנות דירקטור או דירקטורים במספר הדרוש להשלמת המנין החוקי."

ויועד כי מדובר בהוראה תמוהה שלפיה מקנה את סמכות המינוי של הדירקטורים לממשלה ולא ל-"שרים", ולא ידוע לנו האם סמכות זו אי פעם הופעלה.

²⁴ "היועץ המשפטי הפנימי בחברה ממשלתית", חוזר רשות החברות הממשלתיות (7.3.2014).

היועץ המשפטי הפנימי יעשה בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 ולחוזרי הרשות ובנושר, ובכלל זה יעשה בהליך שוויוני ותחרותי פומבי.²⁵

30. על היועץ המשפטי הפנימי בחברה להבטיח שאורגניה ועובדיה מתנהלים על פי דין וממלאים אחר כללי המינהל התקין. כמו כן, הוא גורם מפתח בשמירה על ממשל תאגידי תקין ונכלל במערך הפיקוח והבקרה הפנימיים בחברה. משכך, ברי כי מדובר בשומר סף קריטי, שיש לעמוד על מינוי של המועמד המוכשר ביותר לתפקיד, הנהנה מעצמאות מלאה והיעדר ניגוד עניינים או זיקות פוליטיות שעלולות להשפיע על תפקודו.

31. חוק החברות הממשלתיות מורה שהמבקר הפנימי בחברה ממשלתית ימונה על ידי הדירקטוריון, והאחרון שקובע את תפקידיו וסמכויותיו.²⁶ תפקיד המבקר הפנימי גם הוא הוא תפקיד שומר סף מובהק, החיוני לקיומו של ממשל תאגידי תקין בחברה והוא משמש כ-"כלי מרכזי בידי הדירקטוריון והנהלת החברה לבצע את תפקידים על פי דין ומסייע לשמור על נכסי החברות, לבצע פעילויות בחיסכון ויעילות ובכך לשפר את ביצועי החברות".²⁷

32. משכך, על מנת להבטיח כי המבקר הפנימי יפעל לביצוע פעילות הערכה עצמאית ואובייקטיבית, יש להבטיח את אי-תלותו ועצמאותו הן ביחס לאורגנים הפנימיים המבוקרים והן ביחס לזיקות פוליטיות אפשריות לשר האחראי על ענייני החברה. בהתאם לכך, פרסמה הרשות חוזר בסוגיה דגן של מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות, ובין יתר הכללים שנקבעו שם, הורתה כי על המבקר הפנימי להתמנות על ידי הדירקטוריון, לאחר התייעצות עם מנכ"ל החברה, לפי הצעת הביקורת וזאת לאחר קיום של הליך תחרותי ושוויוני.²⁸

33. נוכח חשיבותם של שני התפקידים הללו כשומרי סף בחברות הממשלתיות, ולאור העובדה שלמרבית הצער בשנים האחרונות התעוררו חששות בדבר מינויים לא תקינים של נושאי משרה אלו,²⁹ התנועה ממליצה לתקן את סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, באופן שיסמך את הוועדה לבדיקת מינויים ליועץ גם ביחס למינויים של יועצים משפטיים ומבקרים פנימיים בחברות הממשלתיות, על מנת להבטיח את איכות וכשירות המועמדים.

34. לעמדת התנועה, הרחבת סמכויותיה של הוועדה לבדיקת מינויים למתן המלצתה גם ביחס למינויים של שומרי הסף בחברות הממשלתיות עולה בקנה אחד עם התכלית המרכזית שעמדה ביסוד הקמתה:³⁰

"הבטחת קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של התברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות, ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית."

בברכה ובכבוד רב,


טלילה דביר, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון


אריאל ברזילי, עו"ד
ראש האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון

²⁵ שם, בסעיפים 9-10.

²⁶ סעיפים 48-49 לחוק החברות הממשלתיות.

²⁷ "מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות", חוזר רשות החברות הממשלתיות, בעמ' 1 (29.1.2019).

²⁸ שם, בעמ' 3.

²⁹ כך למשל, בשנים האחרונות התעוררו חשדות ביחס למינויים פסולים של יועצים משפטיים ושל המבקר הפנימי בחברה הממשלתית נתיבי ישראל. ראו: יפעת ראובן "דירקטוריון נתיבי ישראל בחר בביתו של פעיל ליכוד מרכזי ליועמ"שית קבועה" TheMarker (15.8.2024); <https://www.themarker.com/dynamo/cars/2024-08-15/ty-article-premium/00000191-5726-dc4c-a59f-7faf04fd0000>; יפעת ראובן "החלשת שומרי הסף בחברה": מינויי בכירים בנתיבי ישראל ייבחנו על ידי בודק חיצוני TheMarker (2.1.2024); <https://www.themarker.com/dynamo/cars/2024-01-02/ty-article-premium/0000018c-ca93-d6c4-ab8d-ebb79c7a0000>; יובל שדה "רשות החברות דורשת הסברים על מינוי ממלאת מקום היועמ"ש בנתיבי ישראל" כלכליסט (5.7.2023); https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rytx8cft3.

³⁰ ראו: דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס' 6, בו במסגרתו הוקמה הוועדה: ה"ח תשנ"ג 2162, 72, 72 (22.2.1993).