המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ח' שבט תשפ"ו

25 ינואר 2026

אל: יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ח"כ שמחה רוטמן

חברי וחברות ועדת החוקה, חוק ומשפט

הנדון: הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון– הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות), התשפ"ה–2025 מטעם ח"כ אביחי אברהם בוארון, פ/6154/25

שלום רב,

לקראת דיון הוועדה בהצעת החוק שבנדון, אנו מתכבדים להביא בפניכם את התייחסותנו, באמצעות שני מסמכים שלובים, כפי שיפורט להלן:

<u>כללי</u>:

1. הצעת החוק המפורטת שהוגשה במסגרת הצעת חוק פרטית מטעם ח"כ בוארון לתיקון חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות) זהה כמעט לחלוטין להצעת חוק שהופצה להערות הציבור כתזכיר מטעם המשרד לשיתוף פעולה אזורי בחודש יולי 2025 (להלן – תזכיר החוק). בהמשך הדברים נתייחס במפורט למספר מצומצם של הבדלים שניתן למצוא בין הצעת החוק הפרטית, שבנדון, לתזכיר הממשלתי.

2. מגיבים רבים ובהם הח"מ, מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, התייחסו לתזכיר החוק ופירטו הערותיהם, לאחר שנוכחו בשינויים המשמעותיים שמוצעים ביחס לחוק החברות הממשלתיות הקיים ולאור החשיבות הרבה שיש לחברות הממשלתיות כנכס ציבורי ולניהולן הראוי והמקצועי, לטובת הציבור.

3. עד היום טרם אישרה הממשלה את תזכיר החוק כהצעת החוק הממשלתית וזו לא הונחה על שולחן הכנסת, ולא ידוע לפיכך אם הושלמה ההתדיינות הפנים ממשלתית ואם גובשה עמדת הממשלה על כלל זרועותיה ביחס למוצע בתזכיר החוק ובכלל זה להערות הרבות שהועלו מטעם הציבור.

4. **נוכח מורכבותו של המוצע בתזכיר החוק ובהצעת החוק הפרטית, השינויים המשמעותיים המוצעים ביחס למצב הקיים וההשלכות הטמונות בשינויים אלה על נושא חשוב ומשמעותי זה לאינטרסים של המדינה, החברה והמשק הישראליים ולאחריותה של הרשות המבצעת ביחס אליהם, הצעה ושינויים משמעותיים מעין אלה המוצעים יש לקדם, לעמדתנו, באמצעות הצעת חוק ממשלתית**. זאת, מאחר

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל
עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית
פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נזריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
האורייט שלייפר, ארה"ב

סגני נשיא
פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיחי כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים
ד"ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

והצעת חוק ממשלתית משקפת את תוצריה של עבודת מטה כוללת ואת אחריותה של הממשלה כרשות מבצעת. ההליכים הממשלתיים לאישור מאפשרים להביא לידי ביטוי את מלוא ההקשרים שיש לבחון, את התאימות בין ההסדרים המוצעים להסדרי חקיקה אחרים, כמו דיני החברות הכלליים או דיני ניגוד עניינים, ואת התאימות לאופן ההתנהלות של חברות ממשלתיות וצרכיהן. לוועדות הכנסת נתון תפקיד חשוב בהליכי חקיקה ובדיונים הציבוריים בהם, אך הן אינן תחליף לעבודת ההכנה, העיבוד והתכלול של הרשות המבצעת על כלל יחידותיה, הידע, המומחיות, המקצועיות והאחריות הנתונים בידיה, בוודאי בנושאים מסוג זה שבהם יש חשיבות רבה לאחריות הביצועית.

<u>חשיבות החברות הממשלתיות והאיום על מקצועיות הניהול שלהן</u>

5. חברות ממשלתיות הן בעלות חשיבות מיוחדת למשק הישראלי ולחברה הישראלית. מנויות עליהן חברות מן הגדולות והמרכזיות במשק הישראלי שנודעת להן חשיבות צרכנית גבוהה, חברות תשתית מרכזיות, חברות המעניקות שירותים מרכזיים וחיוניים, תעשיות ביטחוניות ועוד. מכך נגזרת החשיבות הרבה של הניהול המקצועי שלהן, בסטנדרטים הגבוהים ביותר. מדובר בנכסי ציבור ומשאבי ציבור שיש להבטיח כי יעשה בהם שימוש ראוי. הממשלה, כרשות המבצעת, אחראית לבעלות המדינה בחברות הממשלתיות ולניהולן בהתאם לחוק.

6. חוק החברות הממשלתיות נועד בעיקרו למטרה כפולה: להבטיח את הכלים הנדרשים למדינה על מנת לקדם באופן יעיל ומיטבי את המטרות הציבוריות לשמן מוקמות ופועלות חברות ממשלתיות ובה בעת להבטיח מנהל תקין, שקיפות ואחריותיות דיווח, כנדרש בגופים ציבוריים.

7. המוצע בתזכיר החוק ובהצעת החוק הפרטית מקיף נושאים לא מעטים, אך קו מנחה המשותף לרבים מהם מעורר קושי וחשש כבדים לנסיגה של ממש ביכולת לקיים ממשל תאגידי ראוי, מקצועי וכשיר לתפקידו, שיבטיח את הניהול העסקי הראוי לחברות הממשלתיות. ההצעות השונות שבתזכיר החוק ובהצעת החוק מקדמות תשתית למינויים פוליטיים והתערבות פוליטית שוטפת הן בוועדה לבחינת מינויים והן בפעילות החברות. תחת תיקון ושיפור של הכלים החשובים שקיימים כיום, נבחרת דרך של ביטול הסדרים קיימים והסגה לאחור של המצב הקיים אל עבר מצב גרוע יותר.

<u>הערותינו המפורטות</u>:

א. <u>הערותינו למכלול ההצעות שבתזכיר ובהצעת החוק הפרטית מפורטות במסמך ההערות המפורט מתאריך 12 לאוגוסט 2026</u>

8. מאחר והצעת החוק הפרטית זהה ברובה לתזכיר החוק, הרי שהערותינו המפורטות למרבית ההצעות הכלולות בהצעת החוק הפרטית מנויות במסמך ההערות לתזכיר הצעת החוק מתאריך 12 לאוגוסט 2025. **לכן, מסמך ההערות לתזכיר החוק מתאריך**

המכון הישראלי לדמוקרטיה

12 לאוגוסט 2026 מצורף למכתבנו זה ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו (להלן – מסמך ההערות המפורט), והוא משמש כעת גם מסמך הערותינו המפורטות להצעת החוק הפרטית.

9. כך, יו"ר הוועדה וחברות וחברי הוועדה יוכלו למצוא במסמך ההערות המפורט:

א. התמקדות בהצעות הכלולות בתזכיר (וממילא גם בהצעת החוק) הנוגעות לנושא מינוי דירקטורים ונושאי משרה וליחסים בין השרים לבין האורגנים של החברה. להצעות אלה נלווים משמעות עומק והשלכות שעלולות על עצם יכולתה של החברה הממשלתית לפעול באופן עצמאי, בלתי-תלוי וראוי, לטובת הציבור, לשם הגשמת המטרות הקבועות במסמכי היסוד שלה ולפי חוק.

ב. באופן ספציפי, פירוט לגבי המשמעויות השליליות הנלוות למטרת התזכיר: להעביר מן העולם את "נבחרת הדירקטורים". "נבחרת הדירקטורים" היא מאגר של דירקטורים שמוקם על בסיס תהליכים עיתיים שוויוניים, פומביים ותחרותיים, שנועד להבטיח נגישות מרבית לכל, איתור המועמדים הכשירים המתאימים לתפקידם ולמנוע עירוב של שיקולים זרים במינוי דירקטורים. ביטול הנבחרת הוא מטרה שגויה שטמונה בה פגיעה משמעותית בחברות הממשלתיות וביכולת לנהל אותן ניהול עסקי מיטבי, לקיים מנהל תקין ולהבטיח את פעולתן לטובת הציבור. אף אם קיימים ליקויים שונים במצב הקיים, הרי שניתן לפעול לתיקונם, כמו הרחבה של ייצוג הולם וגיוון אוכלוסיות, שיפור ההכשרה והסדרה חוקית מפורטת. אין בליקויים אלה כדי להצדיק את ביטול המודל. הליקויים ניתנים לתיקון, ויש חשיבות להבטיח את המשך קיומו של ההסדר על יתרונותיו.

ג. תיאור ההשלכות הקשות על יכולת הניהול של החברות הממשלתיות לטובת הציבור, שטמונות בהצעות התזכיר (הכלולות גם בהצעת החוק) להסיג לאחור את ההסדרים הקיימים כיום להבטחת מינויים כשירים. ההצעות עתידות להביא את הדברים למצב שהוא אפילו גרוע יותר מזה שהיה ערב ייסוד נבחרת הדירקטורים. זאת במספר צעדים: החלשת מעמדה הבלתי תלוי של הוועדה לבדיקת מינויים בחברות הממשלתיות ושינוי אופן בחירת יו"ר הוועדה; צמצום ההגדרות של "זיקה" בין מועמדים לתפקידי דירקטורים לבין שרי הממשלה; שינוי אופן המינוי של יו"ר הדירקטוריון והחלשת מעמדו של הדירקטוריון בעניינים מסוימים. פירוט הדברים, כאמור, במסמך ההערות המפורט המצורף בזה.

ב. <u>הערות לשלושה קשיים נוספים שהצעת החוק הפרטית מוסיפה על התזכיר</u>:

10. בנוסף למכלול הנושאים וההצעות שבהם הצעת החוק הפרטית תואמת לתזכיר ומסמך ההערות המפורט מרחיב ומסביר לגביהם, הרי שהצעת החוק הפרטית מוסיפה קשיים משמעותיים על אלה העולים מתזכיר החוק בשלושה נושאים אלה:

א. <u>סעיף 13 להצעת החוק הפרטית (תיקון 18ג לחוק החברות הממשלתיות)</u> – תזכיר החוק מציע לצמצם את הגבלת הזיקות האישיות, עסקיות או פוליטיות לשר משרי הממשלה באופן שיש בו כדי ליצור מגוון חששות למינויים שיהיו תלויים בממנים ויימנעו מהפעלת שיקול דעת מקצועי, ענייני ובלתי-תלוי. לעניין זה אנו מפנים לעמודים 8 -9 במסמך הערותינו המפורט. ואולם, בעוד שתזכיר החוק מתייחס לזיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה (גם אם כאמור לעיל הגדרת הזיקה המוצעת מצומצמת לעומת המצב הקיים), הרי שהצעת החוק הפרטית מצמצמת עוד יותר את הזיקות אישיות ועסקיות שיכול וימנעו מינוי של אדם כדירקטור, אם הן מתקיימות כלפי השר הממונה. למעשה, מוצע להתיר קיום של מגוון זיקות אישיות ועסקיות לכל שר משרי הממשלה שאינו השר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות (כיום – השר לשיתוף פעולה אזורי). בכך יש כדי לפרוץ כל סכר מפני מינויים של בעלי זיקות כאמור, לרבות לשר האחראי על ענייני החברה מן הבחינה המקצועית (לדוגמא, שר האנרגיה לעניין חברת החשמל או שר הבטחון לענייני תעשיות ביטחוניות), ושל כל שר אחר, ממפלגתו של השר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות או מכל מפלגה אחרת.

ב. <u>סעיף 24 להצעת החוק הפרטית (תיקון סעיף 47 לחוק החברות הממשלתיות)</u> – מבקש לשנות באופן מהותי את הדין הקיים. על פי המצב הקיים, השר הממונה על ביצוע החוק, יחד עם שר המשפטים, מוסמך לקבוע כללים בעניינים הנוגעים להעסקת יועצים משפטיים בחברות ממשלתיים (שאינם יועצים משפטיים פנימיים המועסקים כעובדי החברה). בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, פועלת וועדת מומחים, שרובם משפטנים, המוסמכת לבחון שורה של שיקולים ולייעץ לרשות האם לאשר את בקשתה של חברה להעסיק יועץ משפטי מסוים ואת שכרו. המנגנון מבקש להבטיח את הבחינה המקצועית הנוספת של העסקה מעין זו מבחינת הצרכים המשפטיים הקונקרטיים של החברה, כישורי עורך הדין, ניגודי עניינים אפשריים וכיוב'. הכללים מגבילים את תקופת ההעסקה לשלוש שנים. כעת מוצע לבטל את ההסמכה לקביעת הכללים, ולהותיר רק את הדרישה לאישור הרשות ומגבלת כהונה של ארבע שנים. אישור הרשות, בלא התמיכה של הכללים המתווים שיקול דעת ובלא תמיכה של הוועדה המקצועית, עלול להפוך כלי שרירותי או פוליטי, המאפשר מינוי יועצים משפטיים על בסיס קרבתם האישית, העסקית או הפוליטית, בעלי ניגודי עניינים או שאינם כשירים דיים לנדרש. הצעה זו תואמת להסדרים אחרים המוצעים, ונמנו לעיל ובמסמך הערותינו, הפוגעים פגיעה ממשית באפשרות להבטיח ניהול מיטבי, ענייני, מקצועי, בלתי תלוי של החברות הממשלתיות, לטובת הציבור, ותוך הבטחת הייעוד של משאבי הציבור לכלל הציבור ולא למקורבים ובעלי עניין.

ג. <u>סעיף 27 להצעת החוק הפרטית (תיקון סעיף 52 לחוק החברות הממשלתיות)</u> – תיקון הסעיף העוסק באופן המינוי של מנהל רשות החברות הממשלתיות, עובד הציבור הבכיר ביותר ברשות החברות הממשלתיות. הרשות היא הגוף האמון על

הליווי של החברות הממשלתיות מטעם הממשלה, מעקב, פיקוח, בקרה וגיבוש הנחיות וכללים מקצועיים. במצב הקיים מינויו של המנהל מחובת מכרז (לפי חוק החברות הממשלתיות). בנוסף, לפי החלטת ממשלה (מס' 345 מיום 14.9.1999) וכמעוגן בתקשי"ר (סעיף 11.961), המינוי מובא לממשלה ע"י השר הממונה והוא טעון חוות דעתה של ועדת המינויים. במינויים האחרונים נסמך השר הממונה גם בוועדת איתור. הצעת החוק מבקשת לקבוע בחקיקה כי מינויו של מנהל הרשות יבוצע "ללא צורך בוועדת איתור" אלא אישור של ועדת המינויים בלבד. בכך מבקשת הצעת החוק הפרטית לעגן את מינוי מנהל הרשות כמינוי אישי של השר הממונה. זאת, למרות חשיבותו של הליך תחרותי, שוויוני ומקצועי במינוים של בעלי תפקידים בכירים מקצועיים והעומדים בראש מערכות מקצועיות, כפי שנקבע אך לאחרונה בפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת מינויו של נציב שירות המדינה.[1] באופן כללי, חשוב להימנע מהפיכתו של מנהל רשות החברות הממשלתיות למינוי בעל אפיון פוליטי על פני אפיון מקצועי, כדי שניתן יהיה להבטיח את פעולתה של רשות חברות ממשלתיות מקצועית, שתוכל להוות בסיס איתן לליווי החברות הממשלתיות ופעולתן התקינה ולסיוע מקצועי לשר הממונה.

<u>לסיכום</u> –

11. הצעת החוק שבנדון מבקשת לקבוע שינויים נרחבים ומשמעותיים באשר לניהולן של חברות ממשלתיות שהן נכסי ציבור, מן החברות המרכזיות במדינה ומשמעותיות ביותר למגוון אינטרסים חיוניים בתחום הכלכלה והמשק, תשתיות, שירותים חיוניים ובטחון, וכן באופן פעולתה של הממשלה כאחראית מטעם המדינה לבעלות בהן. **מגוון שינויים בהיקף כזה, שיש בו כדי לפגוע פגיעה משמעותית ביכולת הניהול המקצועית של חברות אלה ונכסי הציבור, עניינו להצעת חוק ממשלתית, המשקפת את הליבון הפנים ממשלתי בין כל יחידות הממשלה, הניסיון, הידע, המקצועיות הממשלתיים והאחריות הישירה של הממשלה כמייצגת הבעלות של המדינה בחברות.**

12. לגופו של עניין, כפי שמפורט בהרחבה במסמך ההערות המפורט שהוכן בעניינו של התזכיר מיום 12.8.2025, שהוגש מטעמינו למשרד לשיתוף פעולה אזורי ומצורף כחלק בלתי נפרד מחוות דעת זו, **יש בהצעות אלו כדי לפגוע פגיעה חמורה ביכולת הניהול המקצועי והאחראי של החברות הממשלתיות ולהמיר את האפשרות לניהול מקצועי וענייני במינויים פוליטיים, בעלי זיקות וניגודי עניינים עסקיים ואישיים לשרי הממשלה, נעדרי כשירות ותלויים בממשלה**. הצעת החוק הפרטית, הזהה כמעט לחלוטין לתזכיר, מוסיפה להצעות הבעייתיות של התזכיר עוד מספר סעיפים בעלי השלכות קשות. קידום ההצעות הכלולות בהצעת החוק הפרטית, הן אלה הזהות לתזכיר והן אלה החדשות, עתיד להחליש גם את גורמי הבקרה, הפיקוח והאיזון ברשות החברות הממשלתיות, בוועדה לבחינת מינויים ובחברות הממשלתיות עצמן.

---

[1] בג"צ 37830-08-24 **מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המכללה האקדמית למינהל נ' ממשלת ישראל** (אר"ש 12.5.2025).

המכון הישראלי לדמוקרטיה

13. תחת קידומם של כיוונים אלה ראוי היה לקדם את עיגונה של נבחרת הדירקטורים, תוך תיקון הליקויים הטעונים תיקון, לשמר הליכי מינוי כשירים וראויים של דירקטורים ושל מנגנוני הבחירה, המיון והבחינה שלהם ולשמר את סמכויות הדירקטוריון ומעמד יו"ר הדירקטוריון, המבטיחים במשולב כשירות מקצועית ויכולת פעולה עניינית, כדי להבטיח את שגשוגן של החברות הממשלתיות ופעולתן לטובת החברה, המשק והציבור הישראליים.

בברכה,

עו"ד עדנה הראל פישר

ד"ר אסף שפירא

<u>נספח – מסמך ההערות המפורט מיום 12 לאוגוסט 2026</u>