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>

המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

י״ח אב תשפ״ה

12 אוגוסט, 2025

לכבוד,

היועץ המשפטי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי

שלום רב,

הנדון: הערות לתזכיר לתיקון חוק החברות הממשלתיות, התשל״ה - 1975

תזכיר החוק שבנדון פורסם על ידכם ביום 20 ליולי 2025. אנו מודים לכם עבור ההזדמנות להתייחס אליו. זאת, נוכח החשיבות הרבה שיש לחברות הממשלתיות כנכס ציבורי, והחשיבות הנגזרת מכך לניהולן הראוי והמקצועי, לטובת הציבור.

הערותינו להלן יתמקדו בעיקר בהצעות הנוגעות לנושא מינוי דירקטורים ונושאי משרה וליחסים בין השרים לבין האורגנים של החברה. זאת, נוכח משמעות העומק וההשלכות שעלולות לנבוע מאלה ביחס לעצם יכולתה של החברה הממשלתית לפעול באופן עצמאי, בלתי-תלוי וראוי, לטובת הציבור, לשם הגשמת המטרות הקבועות במסמכי היסוד שלה ולפי חוק. בסוגיות קונקרטיות נוספות אנו עשויים עוד להעיר בהמשך הדרך, ככל שתזכיר הצעת החוק יגובש כהצעת חוק ממשלתית והממשלה תבקש לקדם את הליכי החקיקה שלו.

עיקרי חוות הדעת:

- החברה הממשלתית היא נכס ציבורי, בבעלות המדינה. חברות ממשלתיות נמנות על החברות מן המשמעותיות ביותר למשק הישראלי ועבור ציבור הצרכנים, וביניהן חברות תשתית מרכזיות ותעשיות בטחוניות.
- הממשלה והשרים המוסמכים מטעמה ממנים את נציגי המדינה בחברה הממשלתית ומקבלים החלטות בעניינה בהתאם לעקרון הנאמנות לציבור.
- במצב הקיים מעוגנים בהתאם לעקרונות אלה הסדרים שמטרתם להבטיח את האינטרס הציבורי, מקצועיות מרבית של החברות הממשלתיות והאורגנים שלהן, מינהל תקין ושימוש מטבי בנכסי הציבור. בכלל זה קבועים בדין הוראות והסדרים להבטחת מינוי של דירקטורים כשירים וראויים והמתאימים ביותר ומניעת מינויים המונחים על ידי שיקולים זרים, שיקולים פוליטיים, אישיים או זיקות פסולות אחרות. הוראות החוק פותחו גם בפסיקה, בהחלטות הוועדה לבחינת מינויים, בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה וכן בנהלי רשות החברות הממשלתיות, וביניהם ההליכים הפומביים, תחרותיים ושוויוניים ליצירת מאגר של דירקטורים כשירים ומתאימים (״נבחרת הדירקטורים״).

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

חברי הוועד המנהל
עו״ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
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 כרמון
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג׳ורג׳ שולץ (1920-2021)

- לעמדתנו, התיקונים המוצעים בתזכיר עלולים במצטבר ליצור תשתית נרחבת לקידום מינויים פוליטיים על פני מינויים מקצועיים, להחלשה של אורגנים, נושאי משרה ובעלי תפקידים בחברה הממשלתית ובמיוחד לפגיעה במקצועיות וכשירות הדירקטוריון ומכאן פגיעה באיכות הבקרה שלו על פעולתה של החברה. תיקונים אלה, בהצטברותם, מסיגים לאחור את ההסדרים להבטחת מינויים כשירים, למצב שהוא גרוע יותר מזה שהיה ערב ייסוד מאגר הדירקטורים. זוהי גם דוגמא נוספת לתהליכים המבקשים להפוך מקצוענות לנאמנות פוליטית או אישית.
- ההצעות מעוררות הקושי שטמונה בהם פגיעה באורגנים וסמכויותיהם בדגש על הדירקטוריון אשר בהן דנה חוות הדעת כוללות את אלה:

  ההצעה לקבוע כי אין "צורך בהליך תחרותי" במינוי דירקטורים; ההצעה ליצירת סוג דירקטורים חדש "בעלי בקיאות חברתית" שלא נדרשים להם הכישורים והנסיון הנדרשים מדירקטור "רגיל"; ההצעות להגדיר זיקות אישיות, פוליטיות ועסקיות באופן המצמצם את תחולתן ומאפשר מינוי ללא הצגת "כישורים עודפים" של מועמדים שנחשבים כיום כבעלי זיקה; ההצעות לשנות את הליך מינוי הוועדה לבחינת מינויים למוטה פוליטית, אשר עתיד לפגוע באי-תלותה וביכולת שלה לשמש שומר סף מפני מינויים לא ראויים; חולשת ההסדרים המוצעים לעניין הכשרה של דירקטורים ותקופת נסיון.

  הצעות נוספות הנידונות בחוות הדעת הן ההצעה למנות את יו"ר הדירקטוריון על ידי השרים ישירות ולא על פי בחירת הדירקטוריון באישור השרים; ההצעה להכפיף את מבקר הפנים ליו"ר הדירקטוריון בלבד ולבטל את כפיפותו הכפולה הקבועה כיום, גם למנכ"ל החברה; ההצעה לאפשר למנכ"ל החברה לשמש כדירקטור בחברה; ההצעה לאפשר קבלת החלטות דירקטוריון גם בהעדר קוורום דירקטורים לחברה; ההצעה לאפשר לשר הממונה על ביצוע החוק להכריע כנגד עמדת הדירקטוריון בעניין ייעוד רווחים וחלוקתם וההצעה להקנות לשר סמכות ליתן הוראות ישירות לנציגי המדינה באסיפה הכללית בעניין תנאי מינוי דירקטור והעסקתו.
- התזכיר מוצע בין היתר על בסיס המלצות ועדת מידני שמונתה לבחינת הליך מינוי הדירקטורים. אלא שגם ועדת מידני הדגישה את חשיבות המינוי של דירקטורים כשירים המתאימים לתפקידם. הוועדה הצביעה על כשלים מסוימים בהליכים ליצירה ועדכון של נבחרת הדירקטורים, אך מטעמים שתכליתם לא ברורה לנו לא המליצה על תיקונם ועל עיגון נבחרת הדירקטורים, למרות יתרונותיה ותרומתה להבטחת כשירות דירקטורים. לעמדתנו עיגון נבחרת הדירקטורים תוך תיקון של כשלים שנמצאו בה עדיף בהרבה על פני ביטולה וקידום ההצעות הכלולות בתזכיר.
- הנזק הטמון בפוליטיזציה של האורגנים של החברות הממשלתיות, בדגש הדירקטוריון, ובהחלשתם המקצועית עלול להיות נזק כלכלי, משקי, בטחוני, צרכני וחברתי משמעותי, ופגיעה באינטרסים של הציבור ובמשאביו. משנה תוקף לחשש זה נובע מחשיבותן של חברות אלה ומרכזיותן.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

חוות הדעת:

החברה הממשלתית:

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות) מגדיר "חברה ממשלתית" כ"חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית".

משמע, חברה ממשלתית מצויה **בבעלות המדינה** ולא בבעלות הממשלה. חברה ממשלתית בוודאי שאינה נתונה לבעלותו של שר, אף אם הוא ממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות או ממונה על ענייני החברה הספציפית הפועלת בתחום משרדו. אלא, חברה ממשלתית היא נכס ציבורי, בבעלות המדינה.

הממשלה, בהיותה הרשות המבצעת, פועלת בעניינה של החברה בנאמנות מטעם המדינה.[1] ככלל, בהתאם לעקרונות המשטר הדמוקרטי, הממשלה פועלת בשמו של הציבור, להבטחת טובתו, בהתאם לעקרון הנאמנות לציבור המחייב אותה. כך מחויבת הממשלה גם בעת שהיא פועלת בשם המדינה בעניין חברות ממשלתיות, בהתאם לסמכויותיה לפי חוק החברות הממשלתיות, במליאתה או באמצעות שרים הממונים לעניין.

חברות ממשלתיות נמנות על החברות הגדולות והמרכזיות במשק הישראלי, חלקן חברות בעלות חשיבות ביטחונית, חברות תשתית מרכזיות שפעילות המשק נשענת עליהן וכאלה שיש להן תפקיד חשוב במימוש זכויות אזרחיות וצרכניות כמו הספקת צרכים בסיסיים, מים, חשמל ואמצעי תחבורה: חברת החשמל לישראל, מקורות, נתיבי הגז הטבעי לישראל, נתיבי ישראל, רכבת ישראל, חברת נמלי ישראל, נמל אשדוד, רפא"ל, התעשייה האווירית, ועוד. כמפורט בדו"ח רשות החברות הממשלתיות לשנת 2024: "נכון ל-31 בדצמבר 2024, הרשות אחראית על 68 חברות ממשלתיות (לא כולל חברות בנות ממשלתיות, חברות מעורבות ועמותות), ובהן נמנות החברות הגדולות והמורכבות במשק".[2]

חברה ממשלתית היא חברה הפועלת גם לפי דיני החברות הכלליים, כתאגיד ובהתאם לתורת האורגנים. תאגידים הם גופים יציר המשפט הפועלים במרחב הממשי, החברתי והכלכלי; ותורת האורגנים מפקידה סמכויות ואחריות בידי גופים ובעלי תפקידים בחברה. החברה הממשלתית פועלת במשק ובשוק ההון, כלפי צרכנים, ספקים ועם שותפים.

מכל מטעמים האלה וכנגזרת של מחויבות הממשלה לשימוש מיטבי בנכסי הציבור לטובתו, יש חשיבות רבה להבטיח את יכולתה של החברה הממשלתית לפעול כתאגיד באופן מיטבי ולמקסם את השימוש בנכסים הציבוריים המוחזקים על ידה לטובת המטרות המוגדרות במסמכי היסוד שלה וההוראות החלות עליה לפי חוק. כאמור בדו"ח רשות החברות

---

[1] בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 33 (1990).
[2] דין וחשבון על החברות הממשלתיות 2024, דו"ח מס' 64, רשות החברות הממשלתיות (2025), עמ' 12.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

הממשלתיות: "בשנים האחרונות מובילה הרשות רפורמה בחברות הממשלתיות, שמטרתה שיפור הניהול העסקי, [,,,,]. הרפורמה נועדה גם להגביר את השקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות, לחזקת את המקצועיות והממשל התאגידי, ולהבטיח מנהל תקין בפעילות החברות."[3]

חוק החברות הממשלתיות מקנה לממשלה סמכויות מסוימות לקבוע הוראות מיוחדות, דוגמת האפשרות לקבוע כי תחת שיקולים עסקיים ינחו את החברה שיקולים אחרים, ואולם הכלל השיורי הוא כי דיני החברות הכלליים מנחים את פעולת החברה הממשלתית. ההסדרים הייחודיים הקבועים בחוק החברות הממשלתיות נועדו לשמש מטרה כפולה: ראשית, להקנות לממשלה את הכלים לנתב את פעילות החברות הממשלתיות, בהיותה המחזיקה במניות, בהתחשב בדרכי עבודתה של הממשלה ואופי פעילותה; ושנית, להבטיח אמצעים להבטחת פעילות תקינה, בקרות הולמות ואחריותיות דיווח, בשים לב לכך שלבעלות ציבורית מתלווים סיכונים ייחודיים.

בהתאם לתורת האורגנים, הדירקטוריון הוא אורגן מרכזי של החברה. זהו הגוף האחראי על הפיקוח והבקרה השוטפת על הנהלת החברה ואופן התנהלותה, על מדיניות החברה והאסטרטגיה שלה, אישור הדוחות הכספיים ומינויים מרכזיים של הנהלת החברה. דיני החברות הכלליים מטילים אחריות כבדה מאד על הדירקטורים של החברה ובחברות ציבוריות באופן מיוחד.

בהתאם לעקרונות אלה, חוק החברות הממשלתיות קובע הסדרים להבטחת ההתאמה לתפקידם של הדירקטורים המתמנים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. החקיקה הקיימת מבקשת להבטיח כי דירקטורים יתמנו שלא בשל זיקתם הפוליטית, העסקית או האישית לשרי הממשלה המכהנת, אלא בשל כישוריהם ועל פי מידת התאמתם לכהן בדירקטוריון, לשאת באחריות הנובעת מכך, ולהבטיח את פעולתה התקינה של החברה הממשלתית לטובת הציבור. לשם כך נקבעו תנאי סף למינוי דירקטורים, וכן הגבלות על זיקה שבמסגרתם בעלי זיקה פוליטית, אישית או עסקית נדרשו להוכיח "כישורים עודפים" כתנאי להתמנותם.

<u>ליבת תזכיר החוק:</u>

תזכיר החוק פותח בהפניה להמלצות הוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בנושא עדכון דרכי גיוס, מיון והכשרה של דירקטורים בחברות ממשלתיות (להלן: "**ועדת מידני**") אשר פורסמו ביום 2/2/2025, ואכן, חלק מרכזי של התזכיר עוסק בנושא זה. קו מנחה המשותף לתיקונים המוצעים בנושא זה הוא קידום של שינוי במערך היחסים בין החברה הממשלתית למרחב הפוליטי, ובאופן ספציפי, בינה לבין השרים הממונים (השר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות והשר האחראי על ענייניה של החברה הממשלתית) בהתייחס למינוי אורגנים, בעלי תפקידים וסמכויותיהם.

---

[3] שם, שם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

למעשה, תזכיר החוק מבקש להשיג לאחור חלק ניכר מן ההתקדמות שחלה במקצועיות הניהול של החברות הממשלתיות, מאז המהלכים לצמצום המינויים הפוליטיים בהם, מהלכים שקודמו באופן משמעותי בשנות ה-90 של המאה הקודמת.[4] באותה העת קודמו המהלכים בין היתר על רקע כשלי הניהול בחברות הממשלתיות, ביקורת ציבורית ודוחו"ת חמורים של ביקורת המדינה.[5] בית המשפט העליון פסק בשורה של מקרים כי סמכות המינוי הנתונה בידי שרים הממנים או מאשרים מינויים של נושאי משרה בחברות ממשלתיות ובתאגידים הציבוריים הופקדה בידיהם בנאמנות עבור הציבור כולו, כמו כל סמכות אחרת הנתונה בידי רשויות השלטון. הדין מחייב כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כי האדם הכשיר ביותר יתמנה לתפקיד.[6]

התזכיר מבקש, בין היתר, למנוע את מיסודו של המהלך ליצירת מאגר של כשירים לשמש דירקטורים ("נבחרת הדירקטורים") שניזום על ידי מנהל רשות החברות הממשלתיות דאז, אורי יוגב, בעשור השני של המאה הנוכחית.[7] הצעות נוספות בתזכיר משתלבות בקו מנחה זה בהקשר למינוי אורגנים ונושאי משרה וסמכויותיהם ונדון גם בהם. נדגיש כי צעדים אלה צפויים לפגוע בתפקוד החברות הממשלתיות, והם מנוגדים להמלצות בינלאומיות מקובלות; כך למשל, הנחיות ה-OECD לגבי חברות ממשלתיות מציינות כי אחד מתפקידי הממשלה הוא "לקבוע ולהבטיח הליך מינוי מסודר, מבוסס כישורים ושקוף של דירקטוריון החברה" (Establishing and safeguarding well-structured, merit-based and transparent board nomination processes).[8] במקומות אחרים מודגשת החשיבות של ניתוק בחירת הדירקטורים משיקולים ולחצים פוליטיים ומניגודי עניינים.

כאמור בפתח הדברים, הערותינו להלן יתמקדו בעיקר בהצעות הנוגעות לנושא זה נוכח משמעות העומק וההשלכות שעלולות לנבוע ממנו ביחס לעצם יכולתה של החברה הממשלתית לפעול באופן עצמאי, בלתי-תלוי וראוי לטובת הציבור לשם הגשמת המטרות הקבועות במסמכי היסוד שלה ולפי חוק.

<u>הערותינו להצעות שבליבת תזכיר הצעת החוק:</u>

א. **השינויים המרכזיים המוצעים לעניין מינוי דירקטורים**:

(1) **מינוי דירקטורים יתקיים "ללא צורך בקיום הליך תחרותי".** הוראה זו מוצעת על רקע קיומו של מאגר הדירקטורים שהוקם על ידי רשות החברות הממשלתיות, כמאגר העומד לרשות השרים הממנים, לאחר הליכים פומביים,

---

[4] מרדכי בן-דרור, "מינוי דירקטורים על פי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה - 1975", **המשפט** ד 307 (תשנ"ט).
[5] דו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשמ"ט— 1989 דוחו"ת נוספים בשנים העוקבות במהלך אותו עשור.
[6] וראו הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 6.5000, עמ' 31 ופסקי הדין אליהם היא מפנה.
[7] מאיר חת, "לשמור על נבחרת הדירקטורים", **מחקרי רגולציה** ג 31 (2021).
[8] "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024," p. 14.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

תחרותיים ושוויוניים המתנהלים באופן עתי לאיתור דירקטורים כשירים ("נבחרת הדירקטורים").

הגישה הכללית הקבועה לפי דין לעניין מינויים בשירות הציבורי מציבה כעיקרון מנחה את המינוי בהליך פומבי, שוויוני ותחרותי.[9] מינוי בדרך זה מאפשר איתור המועמדים המתאימים ביותר באמצעות הוכחת כישורים והתמודדות שוויונית ומניעת מעורבותם של שיקולים זרים. עקרון השוויון מקדם אפשרות נגישות לכל ואת עקרון העדפת הכישורים על פני קשרים.

ההוראה המוצעת בתזכיר לכאורה אינה מונעת קיום של הליך תחרותי מסוג זה שבאמצעותו הוקם מאגר הדירקטורים. כלומר, היא מותירה לשיקול דעת הממשלה או השרים אם לפתח הליך כאמור. עם זאת, ניכר כי מטרתה של הוראה זו למנוע קביעה משפטית כי הגישה המנחה לגבי מינויים בשירות הציבורי חלה גם לעניין מינוי דירקטורים, ותחת זאת לקבוע מפורשות בחוק כי אין "צורך" בגישה זו לעניין מינוי דירקטורים.

יצוין כי ועדת מידני הצביעה על חשש לכשלים מסוימים בהליכים ליצירת נבחרת הדירקטורים. ואולם גם היא הדגישה את חשיבות ההתאמה של דירקטורים לתפקידם, את האחריות המוטלת עליהם ואת הכישורים הנדרשים מהם. במהלך שתכליתו אינו ברור לנו דיו, נמנעה ועדת מידני מלהמליץ על טיובם של ההליכים ברשות החברות הממשלתיות ושיפורם, כך שמאגר הדירקטורים יוכל לממש את מטרותיו הראויות וראוי יהיה לעגן את פעולתו בחוק.

לעמדתנו, עצם קיומם של ליקויים לא מבטל את ערכו של הרעיון וחשיבותה של הגישה התחרותית, פומבית ושוויונית, כך שקיומו של המאגר תוך תיקון ליקויים שנמצאו בו, עדיף על פני העדרו.

(2) **מינוי דירקטורים** - על פי החוק הקיים מותנה מינוי של דירקטורים בחברות ממשלתיות, בשלושה תנאים מרכזיים להלן:

(א) עמידתו של המועמד בתנאים של כישורים או נסיון;

(ב) מניעת מינויים משיקולים זרים המבוססים על קיומן של זיקות אישית, פוליטיות או עסקיות לשר משרי הממשלה. בהתקיים זיקה כאמור יימנע המינוי אלא אם יוכיח המועמד קיומם של כישורים עודפים, מיוחדים, המצדיקים את מינויו למרות הזיקות;

(ג) בחינת המינויים וקיומן של זיקות באמצעות הוועדה לבחינת מינויים, הפועלת כגורם עצמאי ונייטרלי, לא-פוליטי ומקצועי.

[9] בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 12.5.2025).

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

תזכיר הצעת החוק מבקש לגרוע מכל אחת מצלעות המשולש, ובכך, במצטבר, עלול ליצור תשתית המקלה על מינויים פוליטיים, מקדמת מינויים לא מתאימים ונעדרי כישורים. נבקש להתייחס לכל אחד מן הרכיבים:

(א) **תנאים של כישורים או נסיון ו"דירקטורים בעלי בקיאות חברתית"**
לכאורה, תזכיר החוק אינו משנה את תנאי הכישורים או נסיון הנדרשים כיום, ואף מחייב לכאורה כל דירקטור בעמידה מוקדמת בהכשרה ואם הוא דירקטור לראשונה – גם בתקופת נסיון.
אלא שלצד ההוראות לגבי הדירקטור ה"רגיל" מציע התזכיר לייסד גם סוג דירקטורים חדש: "דירקטור בעל בקיאות חברתית". דירקטור מסוג זה לא יידרש לעמוד בדרישות כשירות של כלל הדירקטורים, למעט דרישת הגיל (25 שנים לפחות).
אמנם, בהתאם למוצע יהיה השר מוסמך לקבוע בתקנות תנאים לעניין דרישות ל"דירקטור בעל כשירות חברתית". אלא, שהחוק אינו מגדיר מהי "בקיאות חברתית", ולכן אין כל מסגרת לתנאים שיקבע השר, ואין כל רבותא שיקבע תנאי כשירות הולמים, התואמים את אלה החלים על הדירקטור ה"רגיל" (ולפי הנוסח המוצע דירקטור בעל בקיאות חברתית אף לא יידרש לעמוד בתוכנית ההכשרה).
בהעדר הגדרה, לא ברור מהם העקרונות שיתוו את שיקול הדעת באיתור דירקטורים מן הסוג החדש וכיצד תוגדר התרומה המצופה מהם לפעילות הדירקטוריון ומילוי תפקידיו.
בהתאם, לא ברור מה ינחה את הוועדה לבחינת מינויים בבחינת כישוריו, והכישורים העודפים, אם תידרש הוכחתן בשל קיום זיקות. יצויין כי נוסח ההוראה גם אינו מחייב את השר לקבוע תנאים למינוי דירקטורים מסוג זה כך שאי הבהירות באשר לסוג זה של דירקטורים והתנאים למינויים עלולים להיוותר בעמימותם.
עוד נציין כי לא מצאנו מגבלה לכמות הדירקטורים "בעלי בקיאות חברתית" בדירקטוריון החברה, אותם דירקטורים שכישוריהם והתאמתם לתפקיד אינה מוגדרת אך שלא יידרשו להיות בעלי הכישורים המובהקים המוגדרים וקבועים בחוק לגבי הדירקטור "הרגיל".

החשש הוא שסוג זה של דירקטורים עלול להפוך בפועל לערוץ למינויים פוליטיים ומינויי מקורבים, ללא כשירות או נסיון מספקים, ולבוא על חשבון הנוכחות וההשפעה של בעלי כשירות בדירקטוריון. ויודגש: אנו מסכימים שהיכרות עם אוכלוסיות שונות וייצוג הולם שלהן יכולים להיות שיקול חשוב במערך השיקולים הנוגעים למינוי דירקטורים בחברה, כן הצורך בגיוון ויתרונותיו של הגיוון אינם עומדים בניגוד לכישורים או לדרישות מקצועיות. על רקע זה אנו מבינים גם את הרחבת דרישות המחוקק לגיוון והדגשתם מוצעים בתזכיר לענין מינוי דירקטורים מקרב

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

הפריפריה ובני דור ראשון להשכלה, העתידים להתמנות תוך עמידה בדרישות הכשירות והנסיון.

לעומת זאת, הסיווג המוצע לדירקטורים בעלי "בקיאות חברתית" אינו מבהיר את כוונותיו, אין בו כדי לכוון דווקא לגיוון, ובוודאי שלא ברורה ההצדקה להמנע מקיומם של כישורים, דרישות מקצועיות ותנאים המבטיחים התאמה של דירקטורים אלה לכהונה בדירקטוריון.
ככל שמבקשים לקבוע סוג ייחודי של דירקטורים יש להבהיר מהם השיקולים המנחים במינויים, שיעורם המירבי בדירקטוריון, איזון בין תרומתם הפוטנציאלית לבין סוגי מומחיות נדרשים אחרים והכל, כך שלא יהיה בסוג זה כדי ליצור תשתית למינויים משיקולים זרים בכלל ומינויים פוליטיים בפרט.

(ב) **זיקה לשר משרי הממשלה, אישית, פוליטית או עסקית ובחינת קיומם של "כישורים מיוחדים"** – קיומן של זיקות כיום על פי הנחיות שפותחו במהלך השנים, בפסיקה ענפה ובהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ונהלי הוועדה לבחינת מינויים.[10] קיומה של זיקה עשוי לפסול מינוי, כשהשיקול הפוליטי, עסקי או אישי הוא רכיב בשיקולי המינוי, בהיותו שיקול זר. כאמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה: איסור המינוי הפוליטי חשוב במיוחד לעניין מינוי של דירקטור בחברה ממשלתית לאור עיקרון עצמאותו של דירקטור. דירקטור, משעה שמונה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה מונה, אין הוא זרועו הארוכה של השר הממנה אותו ואין הוא כפוף להוראות השר באשר לאופן פעולתו.[11]

ההגדרות המוצעות בתזכיר החוק מצמצמות את הזיקות כפי שהן נבחנות כיום, על פי מגוון אינדיקציות לזיקות. כתוצאה מכך, רבים מאלה שעשויים להחשב כיום כבעלי זיקות, עשויים שלא להיחשב כבעלי זיקה בעתיד ומינויים לא יהיה טעון הוכחה מוקדמת של כישורים מיוחדים, המצדיקים את המינוי למרות הזיקה.
כך למשל, לענין מוצע להגדיר באופן מצומצם זיקה אישית, על פי קשרי משפחה בלבד. בכך יש כדי להוציא מגדר הזיקה האישית קשרי חברות, גם חברות קרובה וקשרים אחרים;
זיקה פוליטית מוצע להגדיר על בסיס חברות בגוף בוחר בלבד ואת ניתוקה בתוך חצי שנה. לעומת זאת, זיקה פוליטית נבחנת כיום על פי מגוון

---

[10] הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים"; הנחיית הוועדה לבחינת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים רח 2006-5500 "נוהל מינוי בעלי תפקידים בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים"; בג"ץ דקל, ה"ש 1 לעיל; בג"ץ 2846/95 **קזולה נ' הועדה לבדיקת מינויים** (22.5.1999) ועוד.
[11] הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 6.5000, שם, עמ' 32 וההפניה לפסיקה, שם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

אינדיקציות, ובהן פעילות פוליטית, עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית, מתן שירות לקידום עניינו האישי, מפלגתי או פוליטי של שר או לקידום ענייני מפלגתו ועוד. פעילות מפלגתית אינה מצומצמת לחברות בגוף בוחר (בין במפלגה שיש לה גוף בוחר ובין במפלגה שאין לה גוף בוחר).

אשר לניתוק הזיקה, אם התקיימה, היא נבחנת כיום על פי הנסיבות, מידת הזיקה הפוליטית והתמשכותה, כאשר העקרון המנחה הוא ניתוק של שנה לפחות ולא חצי שנה בלבד כמוצע.

(ג) **הוועדה לבחינת מינויים** - במצב הקיים היועץ המשפטי לממשלה הוא הממנה את יו"ר הוועדה, ומותנה כי יימנה על שירות המדינה או השירות הציבורי בהווה או בעבר, לרבות מי שכהן כשופט.
לכאורה הן במצב הקיים והן במצב המוצע יו"ר הוועדה נדרש להיות מי שכשיר לשמש שופט מחוזי, קרי בעל ותק של שבע שנים כמשפטן. ואולם, על פי המוצע בתזכיר ישונה דרך מינויו של יו"ר הוועדה ובכך תסלל הפגיעה באי תלותו ובאי-התלות של הוועדה כולה. בתזכיר מוצע כי יו"ר הוועדה יתמנה על ידי הממשלה <u>וללא כל תנאי נוסף</u>. בכך יש כדי לשנות את אופיו של התפקיד ולפגוע באי-תלותו הפוליטית.
זאת ועוד, יו"ר הוועדה ממנה את שאר חבריה. לפי החוק הקיים, הבחירה נעשית מתוך רשימה הנקבעת על ידי השר הממונה על החוק בהתייעצות עם שר המשפטים, ואילו התזכיר מציע כי הרשימה תקבע על ידי השר הממונה על ביצוע החוק ללא התייעצות עם שר המשפטים. שינויים אלה עלולים במצטבר ליצור לוועדה גוון פוליטי-מפלגתי ותלות בשר ובממשלה.
כל זאת, למרות שעל הוועדה לשמש חוצץ, לפעול למימוש הנחיית המחוקק לבחון בחינה בלתי תלויה את המועמדים המוצעים על ידי השרים ולשמש כשומר סף מפני מינויים לא ראויים.
תפקידה כשומר סף מקבל משנה חשיבות לאור ההצעה לביטול מאגר הדירקטורים ו"ייתור הצורך" בהליך תחרותי, וכן לאור הסמכויות הנוספות שמוצע להקנות לה, לפטור דירקטורים חדשים מהכשרה ומתקופת נסיון.
אי-תלותה של וועדה זו חיוני גם מכיוון שהיא המוסמכת לבחון מועמדים לתאגידים סטטוטוריים וגופים אחרים המנויים בתוספת לחוק החברות הממשלתיות.

ב. הוראות נוספות המוצעות בתזכיר אשר מעצימות את הקו המנחה, שיש בו כדי להחליש את מקצועיות הדירקטוריון, כשירותו ויכולתו לפעול באופן בלתי תלוי למימוש מטרות החברות ולקיים מנהל תקין:

(1) **מינוי יו"ר הדירקטוריון וסמכויותיו** –

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

(א) מינוי יו"ר הדירקטוריון – לפי המצב הקיים, יו"ר הדירקטוריון נבחר בידי הדירקטוריון בכפוף לאישור השרים. הכלל לפיו הדירקטוריון הוא הבוחר את היו"ר הוא גם ההסדר השיורי לפי דיני החברות. התזכיר מציע כי יו"ר הדירקטוריון ימונה בידי שני השרים באופן ישיר ולא ייבחר על ידי הדירקטוריון. יש בשינוי זה כדי להחליש את הדירקטוריון כאורגן, וטמון בו חשש לפגיעה באי-תלותו של הדירקטוריון וביכולתו למלא באופן מקצועי את תפקידו.

(ב) סמכויות יו"ר הדירקטוריון בעניין ביקורת פנים - בשונה מן המצב הקיים, שלפיו מבקר הפנים כפוף ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל גם יחד, מוצע כי מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר הדירקטוריון בלבד. מבקר הפנים הוא כלי ניהולי חשוב. הכפפתו ליו"ר הדירקטוריון בלבד, שמוצע להיות מינוי ישיר של השרים, מהווה החלשה של המנגנון הניהולי של החברה, וחשש לאפשרות שימוש פוליטי גם במנגנון הביקורת הפנימית.

(2) **מינוי מנכ"ל החברה כדירקטור** – לפי המצב הקיים לא ניתן למנות את מנכ"ל החברה כדירקטור. כעת מוצע לאפשר את מינויו. הבקרה על ההנהלה חשובה במיוחד בחברות ממשלתיות, שבה האסיפה הכללית מייצגת בעלי מניות ערטילאיים, ומינוי המנכ"ל עלול, בראש ובראשונה, להביא לצמצום יכולת הפיקוח של הדירקטוריון על ההנהלה בכלל, ועליו בפרט.

(3) **קבלת החלטות בהעדר מניין חוקי או מספר מזערי של דירקטורים** – מוצע כי בנסיבות של "עניינים חיוניים" או "שאינם סובלים דיחוי" יהיה הדירקטוריון רשאי לקבל החלטות גם בהעדר מניין חוקי של דירקטורים או מספר מזעיר לפי מסמכי החברה, ובתנאי שרשות החברות הממשלתיות לא התנגדה. נוכח ההצעה למנות יו"ר דירקטוריון על ידי השרים ולאפשר את מינוי המנכ"ל כדירקטור, עלולים להיווצר מצבים בהם לשרים לא יהיה אינטרס לקדם מינוי של דירקטורים ולא יתקיים בפועל אורגן של דירקטוריון עצמאי, במניין הנדרש, הפועל כמבקר, מפקח ומנחה על ההנהלה של החברה. זאת, תחת שהתזכיר יקדם פתרונות הפותרים מחלוקות בין שרים ממנים ומונעים את מצבי השיתוק ועיכוב המינויים של דירקטורים.

(4) **מינוי דירקטור בתקופת כהונה ראשונה לתקופת נסיון בת חצי שנה** – הצעה זו, שהיא חידוש לעומת המצב הקיים, עשויה לכאורה לאפשר ניפוי של דירקטורים שמינוים התברר להיות טעות מבחינת כישוריהם. אלא שנוסח ההצעה אינו מבהיר מהי מטרתה, והוא מקנה שיקול דעת רחב לשר לסיים את כהונתו של אותו דירקטור לאחר חצי שנה, ללא כל הגבלה או התוויה של שיקול הדעת. לפיכך, דומה שהסדר זה יכול לשמש בפועל כתקופת נסיון

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

לבחינת "צייתנותם" הפוליטית של דירקטורים ובמובן זה לשמש כלי נוסף לפגיעה באי-תלות דירקטורים בעצמאותם המקצועית ובמקצועיות הדירקטוריון כאורגן. יתירה מכך, ההסדר מעורר קושי מהותי נוסף כאשר הוא מציע למנוע מן הדירקטור בתקופה זו את אפשרות ההצבעה, בעוד שמוטלות עליו כלל החובות והאחריות הנלוות לתפקידו.

ג. **ההתייחסות לחיוב דירקטורים בתוכנית הכשרה מוקדמת מתאימה** – התזכיר מציע הסדר חדשני, לפיו השר הממונה על ביצוע החוק יקים ועדה אקדמית לקביעת תוכנית ההכשרה לדירקטורים; יהיה רשאי לקבוע תקנות המאמצות אותה וקובעות אותה כמחייבת. בנוסף, מוצע כי השר יהיה רשאי לקבוע תנאי כשירות נוספת לחלק מן הדירקטורים בחברה בהתאם לסוג החברה ולקבוע "הרכב של דירקטוריון וועדת ביקורת לפי סוגי חברות ואף לחברה מסוימת".

הסדר זה הוא על פני הדברים הסדר מבורך. עם זאת, ההסדר אינו מנחה את הוועדה האקדמית באשר לטיב ההכשרה שתתווה ואינו כולל פירוט כלשהוא באשר לכשירות הנוספת שרשאי יהיה השר לדרוש, ומהם השיקולים שינחו אותו בכך, פרט לחובת התייעצות שלו עם רשות החברות הממשלתיות.

יתירה מכך, ההסדר המוצע מלווה בהסמכה נרחבת למתן פטורים אשר מוקנית לוועדה לבחינת מינויים; ההסדר לא עתיד לחול על דירקטורים "בעלי בקיאות חברתית"; והוא מלווה גם בהקניית סמכות נרחבת ולא קונקרטית דייה לשר להתערב בהרכב, דרישות ואופן פעולה של דירקטוריונים בחברות ספציפיות, לכאורה בהקשר לכישורים נוספים שהוא רשאי לדרוש, אך הנוסח אינו מצמצם את סמכות ההתערבות להרכב בהתאם לכישורים בלבד.

כל אלה עלולים ליצור, בסופו של דבר, אי-בהירות, חוסר עקביות ואי-אמון בכשירות הממשית של הדירקטורים ובמקצועיות עבודת הדירקטוריון ואי-תלותו. באופן כללי, יש חשש שהסדר זה נועד בעיקר לשמש משקל נגד לטענות כנגד השינויים המוצעים האחרים, ובראשם ביטול ההליכים התחרותיים, השוויוניים והפומביים לבחירת דירקטורים וצמצום תחולת הזיקות המונעות כהונה כדירקטור. זאת, מבלי שמובטח מענה ממשי לקשיים שאלה עתידים לעורר.

ד. האסיפה הכללית והבטחת אינטרס המדינה כבעלים -

כאמור לעיל, המדינה היא הבעלים בחברה הממשלתית, והממשלה מייצגת את המדינה באסיפה הכללית, בהיותה הרשות המבצעת של המדינה. השרים, שר האוצר והשר הממונה על ענייני החברה אינם אלא נציגיה של הממשלה. השר הממונה על החברות הממשלתיות והשר הממונה על ענייני החברה אינם יכולים לנהוג מנהג בעלים בחברה או לדרוש מן החברה לפעול במחויבות אישית כלפיהם ואין הם רשאים לקבל החלטות שמקדמות את טובתו של השר ככזה.

מטעם מרכזי זה מקנה החוק הקיים סמכויות לא מעטות למליאת הממשלה ולרשות החברות הממשלתיות, כגוף המקצועי המרכזי לעניין הניהול של חברות

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

ממשלתיות, הפיקוח והבקרה על פעילותן והממשל התאגידי שלהן. בהקשר הזה אנו רואים קושי בהוראות הכלולות בתזכיר המשנות מן ההסדרים הקיימים ומקנות מעמד לשר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות וסמכויות מיוחדות. כך, בהתייחס להצעה כי יוסמך לקבוע ייעוד רווחים והחלטות חלוקה על פי עמדת רשות החברות הממשלתיות בניגוד לעמדת הדירקטוריון, וכן ביחס לסמכות שמוצע להקנות לו למנות נציג לאסיפה הכללית ולתת לו הוראות לענין עסקאות עם דירקטור ותנאי העסקתו. עסקאות עם דירקטור הן עניין רגיש, שטמונות בו בין היתר חששות לפגיעה בקידום טובתה של החברה ומנהל תקין שלה. למעשה מוצע להקנות סמכות ייחודית לשר הממונה על ביצוע החוק, בחריג מן ההסדרים הכלליים לעניין מתן הוראות לנציגי המדינה באסיפה הכללית.

בהצעות אלה טמונה גישה מעוררת קושי, המקנה לשר הממונה על ביצוע החוק מעמד עודף על פני אחריות דירקטוריון החברה ומחויבותו לחברה, על פני השר האחראי לענייני אותה חברה אשר פועלת בתחום אחריותו המיניסטריאלית ועל פני עקרונות של מנהל תקין, כמי שיכול להורות על הענקת הטבות אינדיבידואליות. כל אלה מצויים בעימות עם התפיסה של האסיפה הכללית כביטוי לבעלות ציבורית של המדינה.

<u>לסיכום</u>:

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. התזכיר 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, שהן מן החברות המרכזיות במשק הישראלי שנודעת להן בין היתר חשיבות צרכנית גבוהה. ההצעות השונות, במצטבר, מקדמות תשתית למינויים פוליטיים והתערבות פוליטית שוטפת הן בוועדה לבחינת מינויים והן בפעילות החברות.

באופן ספציפי, המגמה של התזכיר היא להעביר מן העולם את "נבחרת הדירקטורים", מאגר של דירקטורים שמוקם על בסיס תהליכים עתיים שוויוניים, פומביים ותחרותיים ושנועד להבטיח נגישות מירבית לכל, איתור המועמדים הכשירים המתאימים לתפקידם ולמנוע עירוב של שיקולים זרים במינוי דירקטורים. זוהי מגמה שגויה שטמונים בה פגיעה משמעותית בחברות הממשלתיות וביכולת לנהל אותן ניהול עסקי מיטבי, לקיים מנהל תקין ולהבטיח את פעולתן לטובת הציבור.

תחת זאת, ראוי היה לעגן את המנגנון של נבחרת הדירקטורים, תוך שיפורו ותיקון הליקויים שנמצאו בו. אנו קוראים לממשלה לפעול כך, תחת קידומם של ההסדרים

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

המוצעים בתזכיר. קידום תזכיר החוק בנוסחו הנוכחי עומד בסתירה לחובת הממשלה לפעול בנכסי המדינה לטובת הציבור ובהתאם לעקרון הנאמנות לציבור,

עדנה הראל פישר, עו"ד

עמיתת מחקר וראשת התוכנית

לאתיקה שלטונית ומאבק בשחיתות

ד"ר אסף שפירא

עמית מחקר וראש התוכנית

לרפורמות פוליטיות

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837