



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)
כ"ז תשרי התשפ"ו
19 באוקטובר 2025

לכבוד
ח"כ יריב לוין
שר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעות לתיקון חוק החברות הממשלתיות

1. חוות דעת זו עוסקת בשתי הצעות חוק, שמצויות בסדר היום של ועדת שרים לענייני חקיקה, המציעות רפורמה עמוקה ומגוון רחב מאד של תיקונים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **החוק**): הצעת חוק חברות הממשלתיות (תיקון – הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות), התשפ"ה-2025, מס' פ/6154, של חבר הכנסת אביחי בוארון (להלן: **הצעת החוק הפרטית**), וטיוטת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' ...), התשפ"ה-2025 (407חק), שהוגשה ע"י השר לשיתוף פעולה אזורי, הממונה על רשות החברות הממשלתיות (להלן: **טיטוט החוק הממשלתית**).

הצעות החוק פוגעות בציבור. הן הופכות את החברות הממשלתיות למאגר של משרות לשם מינוי מקורבים. הן פוגעות קשות במקצועיות הניהול שלהן. קידום החוקים ישפיע באופן ישיר על התוצאות העסקיות של החברות, על כלכלת ישראל, ועל איכות השירותים החיוניים הניתנים לאזרחים דרך החברות הממשלתיות.

תכליתה של החברה הממשלתית היא השאת רווחים עבור בעלי מניותיה – הציבור בכללותו. השינויים המוצעים בהצעות, אם יקודמו, יובילו לפגיעה אנושה בניהול החברות הממשלתיות ויסבו להן נזק כלכלי של ממש, שישפיע לרעה על הציבור כולו.

2. הצעת החוק הפרטית וטיטוט החוק הממשלתית (להלן, יחדיו: **ההצעות**) דומות במהותן, ושתיהן מבוססות על תזכיר חוק שפרסם המשרד לשיתוף פעולה אזורי ביום 20.7.25 (להלן: **התזכיר**).¹ יצוין כבר עתה כי ביחס לתזכיר חוק זה, שגובש מלכתחילה שלא במסגרת עבודת מטה מקצועית ובין-משרדית סדורה, לא קוים ההליך הפנים-ממשלתי הנדרש לצורך הפיכתו לטיטוט חוק ממשלתי, לרבות קבלת חוות דעת מקצועית ומשפטית סדורה של רשות החברות הממשלתיות ביחס לרכיביו השונים. המסמך שהוגש לממשלה כטיטוט חוק אינו אלא גלגול מסוים של אותו תזכיר.

3. יתר על כן, קריאת ההצעה בכללותה מעלה כי היא כוללת שינויים מהותיים ומרחיקי לכת בדיני החברות הממשלתיות, שיש בהם כדי להטות באופן דרמטי את מערך האיזונים הקבוע בדין כיום, תוך

¹ תזכיר חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' ...), התשפ"ה-2025 (פורסם באתר החקיקה הממשלתי).

הסרת ערובות חיוניות לשמירת עצמאותה של החברה וניהולה העסקי התקין, אל מול הגברת ההשפעה של הדרג הפוליטי. שינויים אלו צפויים לפגוע בציבור כולו. כפי שנקבע בפסיקה:²

”החברות הממשלתיות הן לא אחת חברות גדולות, המספקות שירותים חשובים לציבור ומהוות ‘שחקן’ משמעותי בתחומים שונים במשק. ניהול שגוי של חברות אלה, ניהול שמחויבותו הראשית והראשונית אינה לחברה ולטובתה, אלא לאינטרסים אחרים, עלול לגרום נזק כבד לקופה הציבורית שהחברה הממשלתית והתאגיד הציבורי הם מנכסיה, לפגוע בשירותים הניתנים לציבור על-ידי הממשלה ולהשפיע על משק המדינה.”

4. אכן, חוק החברות הממשלתיות, על התיקונים שנערכו בו לאורך השנים, מבוסס על נקודת המוצא כי האפשרות של חברה ממשלתית לפעול בצורה עצמאית ונפרדת מהפעילות הפנים-ממשלתית הרגילה מהווה תנאי מקדים לאפשרותה למלא את מטרותיה כחברה הפועלת בשוק העסקי. הדבר עומד במרכז התכלית של דיני החברות הממשלתיות ושל מוסד החברה הממשלתית עצמו. מכאן, שקידום הצעות החוק, אשר מבקשות לערוך שינויים מרחיקי לכת באיזון בין עצמאות החברה הממשלתית ובין אפשרותם של חברי הממשלה להשפיע על התנהלותה, צפוי להוביל לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות, להפוך אותן למאגר של מינויי מקורבים, ולפגוע אנושות בניהול שלהן ובמילוי תפקידיהם הציבוריים. דבר זה ישפיע באופן ישיר על כלכלת ישראל, על איכות השירותים החיוניים הניתנים לציבור בידי הממשלתיות ועל מעמדה של מדינת ישראל כמדינה המחויבת לעקרונות של ממשל תאגידי תקין, לרבות בזירה הבינלאומית.

5. לאור האמור, עמדתנו המשפטית בנוגע לשתי הצעות, היא זו:

א. לגבי טיוטת החוק הממשלתית – עמדתנו היא כי אין לקדם את תזכיר החוק בטרם יושלמו לגביו הליכי העבודה הפנים-ממשלתיים הנדרשים בקידום הצעות חוק ממשלתיות, לרבות שקילת הערות הציבור שהתקבלו, קבלת התייחסות משרדי הממשלה הרלוונטיים, בדגש על התייחסותה של רשות החברות הממשלתיות, ליבון ההיבטים השונים של הצעה, וגיבוש חוות דעת משפטית מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה;

ב. לגבי הצעה הפרטית – עמדתנו היא כי על הוועדה להתנגד להצעה, מהטעם שמדובר במעקף של דרכי העבודה הממשלתיות המתחייבות, כאמור לעיל. תחת הכותרת המטעה של ”הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות”, מבקשת הצעה לערוך שינויים רבים ומהותיים בעולם המינויים בחברות הממשלתיות והממשל התאגידי, תוך הגברת ההשפעה הפוליטית על חברות אלו. מדובר בשינוי פניהן של החברות הממשלתיות ומשכך, הרי שלא ניתן לקדם נושא זה בלי עבודת מטה ממשלתית מקיפה.

6. עד כאן בתמצית. וכעת – בהרחבה.

² עע”מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נגד רשות החברות הממשלתיות, פסקה 10 לפסק דינה של השופטת ארבל (19.5.2009).

טעמי חוות הדעת

7. כאמור, שתי ההצעות שלפנינו מבוססות, כמעט כלשונן, על תזכיר חוק שפורסם באתר החקיקה הממשלתי על ידי המשרד לשיתוף פעולה אזורי ואשר היה פתוח להערות הציבור מיום 20.7.2025 ועד ליום 19.8.25. בהתאם לאמור בתזכיר, יוזמת החקיקה מבוססת על המלצות הוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בנושא עדכון דרכי גיוס, מיון והכשרה של דירקטורים בחברות ממשלתיות המכונה גם כוועדת מידני,³ וכן על עבודת מטה שנעשתה ברשות החברות הממשלתיות. כפי שיבואר להלן, מצב הדברים בפועל שונה.

8. **כבר בפתח הדברים המקום להדגיש כי בניגוד למקובל ביחס להצעות מסוג זה ולנדרש בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005, התזכיר לא נדון במסגרת ממשלתית, ועובר לפרסומו לא נעשתה לגביו עבודת תיאום פנים-ממשלתית.**

9. התזכיר וההצעות מבקשים לבסס שינוי רחב היקף בדין הקיים – הן בבחינת היבטי מינויים לחברות ממשלתיות, לתאגידים סטטוטוריים ולגופים שהוקמו בחיקוק, והן בבחינת הסדרת המשטר והממשל התאגידי בחברות הממשלתיות ואופן התנהלותן.

10. בהיבט דיני המינויים וכהונת נושאי המשרה בחברות הממשלתיות הצעות החוק מבקשות לערוך שינויים רבים במגוון אספקטים שונים הקשורים להסדרת תחום המינויים, וביניהם: שינויים בדרכי המינוי של חברי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות; שינוי הליכי המינוי של דירקטורים תוך ביטול הצורך בקיום הליך תחרותי וביטול "נבחרת הדירקטורים"; צמצום ההגדרות של זיקות אישיות, עסקיות ופוליטיות שיש לבחון אצל מועמדים; הוספת חובת הכשרה לכהונת דירקטור; הוספת תקופת ניסיון של חצי שנה לדירקטורים חדשים שמתמנים; שינוי הרכב הדירקטוריונים וגודלם; שינוי אופן מינוי יו"ר הדירקטוריון; שינוי דרכי המינוי של מנהל בפועל; קביעת כללים למינויים בתקופת בחירות (וזאת, לראשונה, בחקיקה ראשית); אופן מינוי בעלי תפקידים בכירים ברשות החברות הממשלתיות – ראש רשות החברות הממשלתיות והיועץ המשפטי לרשות.

11. **מדובר אפוא בשינויים רבים ומרחיקי לכת המהווים רפורמה בדיני החברות הממשלתיות המשנה באופן מהותי את כללי המינויים בגופים הללו ומעבירה את מרכז הכובד בהקשרי המינויים אל הדרג הפוליטי, תוך ביטול ההליך התחרותי הקיים שנועד להבטיח את מינויים של הדירקטורים המתאימים והטובים ביותר לתפקיד. יובהר כבר עתה, כי הצעות החוק כפי שהן מנוסחות כיום, יובילו לפוליטיזציה של הליך המינויים בחברות הממשלתיות ולפגיעה בעצמאות מנגנוני הפיקוח המקצועיים והא-פוליטיים. היבטים אלו מחייבים ליבון מעמיק במסגרת זמן מתאימה. כאמור, טרם נעשה ליבון פנים ממשלתי בעניין זה.**

12. כמו כן, מוצע שינוי משמעותי בחלוקת הסמכויות הסטטוטוריות שקשורות בחברות הממשלתיות: שינויים ביחסי הכוחות בין השרים האחראים על החברות והשר הממונה על החוק; הקניית סמכויות לוועדת השרים להפרטה (שהינה ועדה סטטוטורית עצמאית) חלף סמכויות הממשלה; הרחבה משמעותית של סמכויות רשות החברות הממשלתיות (להלן: **הרשות**), כל זאת תוך צמצום מעמדם

³ הוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בנושא עדכון דרכי גיוס, מיון והכשרה של דירקטורים בחברות ממשלתיות דו"ח הוועדה (2.2.2025) (להלן: **דו"ח ועדת מידני**).

וסמכויותיהם של השרים האחראים על החברות הממשלתיות לפי תחומי פעילות משרדם. כמו כן מוצע לעגן את הוצאת רשות החברות הממשלתיות מסמכות שר האוצר באופן קבוע והעברתה לאחריות השר לשיתוף פעולה אזורי (להבדיל מהעברה בהחלטת ממשלה כפי שנעשה במהלך השנים מעת לעת), וכן להעביר סמכויות אסדרה ופיקוח כלליות של שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב.

13. לא זו אף אלו, היקפו הרחב של התזכיר (וההצעות) כולל שורה ארוכה של תיקונים נוספים ותיקונים עקיפים בחוק עידוד השקעות הון; הרחבת הייצוג ההולם לתושבי פריפריה ובני דור ראשון להשכלה גבוהה; הקמה של ועדה אקדמית לקביעת תוכנית הכשרה לדירקטורים; מגבלות לאחר פרישה לנושאי משרה, ועוד ועוד. כל אחד מהנושאים חובק עולם תוכן רחב, ומחייב עבודת עומק לעיבודו ולבחינת השפעותיו ע"י הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לו.

14. בסמוך לאחר פרסום התזכיר, פנה הח"מ ליועץ המשפטי של המשרד לשיתוף פעולה אזורי, ועמד על כך שהתזכיר אשר פורסם להערות הציבור כאמור, לא הופץ למשרדי הממשלה הרלוונטיים וכי לא נעשתה לגביו עבודת ההכנה הנדרשת לקידומו. על כן הובהר, כי לאחר קבלת הערות הציבור ובחינתן, יידרש המשרד לערוך שיח מקצועי ומשפטי בנוגע לתזכיר עם כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, כמקובל וכנדרש. הודגש גם כי הדבר נחוץ לשם גיבוש עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, הנדרשת לקידום חקיקה ממשלתית.⁴ האמור מתחדד נוכח היקפם ומידת השפעתם הצפויה של השינויים המוצעים.

15. הגם שלא הועברו לעיוננו כלל התגובות לתזכיר החוק, חלקן ניתנות לקריאה באתר ההפצה. כך, ידוע כי התקבלו מכתבים מפורטים מטעם אזרחים וארגונים אזרחיים שונים, דוגמת פורום קהלת, התנועה לאיכות השלטון, לובי 99 ואחרים – אשר מציעים קשיים משמעותיים בקבלת התזכיר כלשונו, על הוראותיו השונות והמגוונות. לא מצאנו כי ניתן מענה לסוגיות אלה בנוסח שהובא לוועדה, ולא התקיים מולנו דיון או ליבון של הערות אלה. נראה כי נעשו רק שינויים קלים בטיוטת החוק הממשלתית בעקבות ההערות.

16. **ממועד סיומו של פרק הזמן האמור לקבלת הערות הציבור לתזכיר החוק ועד להבאת ההצעות בפני הוועדה, לא ידוע לנו כי נעשתה פנייה מטעם המשרד לשיתוף פעולה אזורי לאי-אלו משרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך בחינה וליבון ממשלתיים של הוראותיו.** כמו כן, לא הוצגה בפנינו חוות דעת מקצועית ומשפטית סדורה של רשות החברות הממשלתיות ביחס לרכיביה השונים של ההצעה.

17. נוסף על כך, ההצעות מוגשת לוועדת השרים ללא הערכה תקציבית של השלכותיהן, ומבלי שידוע מהן עלויותיהן הישירות וההשפעות הכלכליות העקיפות שלהן. עלויות אלו הן תוצאה של הוראות שונות, כמו הוראת התקציב הנפרד ומתן האפשרות לגביית האגרה (שמקורה והמנגנון לגבייתה לא ברורים), הקמה של תוכניות הכשרה מנדטוריות, הגדלת מספר הדירקטורים המכהנים בכל חברה והוראות נוספות שבכוחן להשפיע באופן ניכר על תקציב המדינה. זאת, לצד השלכות נוספות של ההצעות ביחס לחוסן הכלכלי של החברות וכן האפשרות של יצירת אדוות בשוקים שונים שבהם פועלות החברות

⁴ בהתאם לקבוע בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018).

הממשלתיות. בחינת ההשפעה הכלכלית קריטית לקביעת הבסיס העובדתי שעליו צריכה להתבסס הממשלה בבואה להחליט על תמיכה בחוקים מעין אלו.

18. החשיבות הטמונה בהבטחת תקינות ההליך ועבודת הבחינה המקצועית והמשפטית הסדורה בקידום הצעות חוק ממשלתיות מתחדדת בהקשר של ההצעות האמורות. זאת, נוכח היקף ההשפעה הרחב של ההוראות המוצעות על התנהלותם של חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים, ועל האיזון שבין היכולת של הממשלה להשפיע על פעילותן של חברות ממשלתיות ובין העצמאות שנדרשת לחברות אלו לשם פעילותן התקינה ומימוש ייעודן. השינויים המוצעים משפיעים באופן מהותי על גורמי פנים ממשלתיים רבים – שרים, משרדי ממשלה, רשויות ממשלתיות, ועדות חקוקות ועוד. כל אלה מחייבים אפוא עבודת מטה ממשלתית סדורה, קל וחומר, נוכח צבר התיקונים שמוצעים בחלק מהנושאים, שמתגבשים יחדיו לכדי שינוי דרמטי בתפיסה התאגידית והמינהלית בנוגע לחברות הממשלתיות, שעל גורמי הממשלה לבחון וללבן באופן מצרפי.

19. על אף שלא ניתנה האפשרות לגבש עמדה משפטית סדורה ומקיפה לכלל הסוגיות המורכבות שהצעות החוק מעלות, ניתן כבר בשלב זה לזהות על פני הדברים מספר סוגיות המתעוררות בהצעת החוק, שלכל הפחות מעלות מורכבות וקושי משפטי. זאת מבלי למצות את הבחינה והליבון הנדרשים בסוגיות הללו, וכן מבלי להידרש לכלל הסוגיות המתעוררות בהצעות החוק שמעלות קושי משפטי. ביניהן:

א. שינויים בהליכי מינוי דירקטורים תוך ביטול ההליך התחרותי ומודל "נבחרת הדירקטורים"

– סעיף 18(א) בהצעות החוק קובע באופן מפורש כי "דירקטור ימונה כאמור בסעיף קטן (א), בהתאם לשיקול דעת השרים וללא צורך בקיום הליך תחרותי". סעיף זה מבטל את מודל "נבחרת הדירקטורים", הליך שעורכת רשות החברות מאז שנת 2013 לאיתור מועמדים, שבסופו מוקם מאגר של המועמדים המתאימים ביותר לכהונה בחברה ממשלתית, לשימוש של השרים לצורך מינוי דירקטורים לחברות הממשלתיות. כידוע, תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי ומינוי דירקטורים מקצועיים ומנוסים הוא תנאי הכרחי לניהולן התקין של החברות. הליך "נבחרת הדירקטורים" הוא הליך המושתת על עקרונות הפומביות, השוויוניות והתחרותיות הנדרשים בעת קידום מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות, וזאת לצורך הבטחת מינויים של המתאימים והטובים ביותר לתפקיד על ידי השרים, שהיא תכלית הסמכות שהוקנתה להם, כנאמני הציבור, כפי שעמדה על כך כב' השופטת ברק-ארז בפסק הדין בעניין **מינוי עמיר פרץ**.⁵

הצעות החוק מבקשות לבטל את מודל "נבחרת הדירקטורים", מבלי שהוצגה כל חלופה אחרת שתבטיח עמידה בעקרונות היסוד של הליכי מינוי לתפקידים ציבוריים – פומביות, שוויוניות ותחרותיות. יתרה מכך, הצעות החוק מבטלות באופן מפורש את עקרון ההליך התחרותי אשר נועד לשמש כחסם מרכזי מפני מינויים שרירותיים או בלתי-מקצועיים ולהבטיח מקצועיות ושקיפות, לשם הבטחת פעילותן המקצועית והתקינה של החברות הממשלתיות, לטובת הציבור כולו. בעבר, בטרם הקמת "נבחרת הדירקטורים", שרים מינו דירקטורים ללא קיומו של הליך מינוי פומבי, תחרותי ושוויוני ולאורך השנים הועלו טענות

⁵ בג"ץ 8173/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 22.5.22).

רבות כלפי בעניין זה. בדו"ח של מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשנ"ח-1998, נאמר על ידי המבקר כי "נמצא שהשרים בוחרים רבים ממועמדיהם לתפקיד דירקטור מקרב חוג מכריהם ומקורביהם. תופעה זו פוגעת בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ויש בה כדי לפגוע בחברות, שכן הן "מפסידות" מועמדים פוטנציאליים".

לאחר הקמת מנגנון המבטיח הליך תחרותי, פומבי ושוויוני, לעמדת גורמי המקצוע, וכפי שהשתקפו בדו"חות מבקר המדינה, הליכים אלה הובילו לשיפור משמעותי בניהולן של החברות הממשלתיות ובתוצאות הכספיות שלהן. דבר שעלה מהנתונים המופיעים בדוחות רשות החברות הממשלתיות. כך בעוד שבשנת 2013, טרום השינוי בהליך מינוי דירקטורים, הפסידו החברות הממשלתיות באופן מצרפי 600 מ"ש, נתון זה הלך והשתפר באופן עקבי משנה לשנה, משנת 2014 בה הרווח הנקי המצרפי עלה ל-400 מ"ש ועד לשנת 2019 בה עמד על כ-4 מיליארד ₪ בשנה.⁶ וככה בדו"ח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא "מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות" מחודש דצמבר 2017, עמד המבקר על חשיבות המהלך להקמת "נבחרת הדירקטורים" ותועלתו לשיפור תפקודן של החברות הממשלתיות. בסיכום הדו"ח נכתב כי

"צמיחתן והתפתחותן של חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן בשנת 2015 נאמד בכ-67 מיליארד ₪ ונכסיהן נאמדים ב-178 מיליארד שקלים, מושפעת גם ממינוי מועצות מנהלים איכותיות ומקצועיות בחברות אלו [...]. **המאגר נועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, כאשר למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו דירקטורים על בסיס שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים. על הרשות ועל השרים להמשיך לפעול [...]. כדי לקדם את מוסד 'הדירקטוריון' ו-"נבחרת הדירקטורים" בחברות הממשלתיות שתכליתה בחירת המועמדים הטובים והאיכותיים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים תוך נימוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים, לרבות אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים כפי שנעשה בעבר, שבסופו של דבר פוגעים בתפקוד החברות הממשלתיות, ובמשתמע באינטרס הציבורי".⁷**

בהקשר זה, צפויות אפוא הצעות החוק להביא לפגיעה קשה בחברות הממשלתיות ובציבור כולו.

ב. הוספת דירקטור בעל "בקיאות חברתית" בכל דירקטוריון – מדובר בהגדרה עמומה, תקדימית שלא מוכרת מתחום הממשל התאגידי. דירקטור בעל "בקיאות חברתית", מוגדר בהצעת החוק כ"נציג מקרב ציבור הלקוחות", תוך קביעה כי תנאי הכשירות הספציפיים

⁶ רשות החברות הממשלתיות דו"ח על פעולות החברות הממשלתיות בשנת 2018 (2019) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/gca_activity_report_2018/he/gca_reports_gca_authority_report_2018.pdf

⁷ מבקר המדינה מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (2017) <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/942-1.aspx>

לדירקטור זה ייקבעו בתקנות על ידי השר הממונה, וכן תוך פטירתו מהדרישה לעמידה בתנאי הכשירות הקבועים בחוק למינוי דירקטורים.

הגדרה של "נציג מקרב ציבור הלקוחות" דורשת ליבון בשאלת הצורך והבחנה בין חברות שונות בהתאם לסוג השירות שהן נותנות: רבות מהחברות הממשלתיות, דוגמת חברת חשמל ומקורות, מספקות שירות אשר הציבור הישראלי בכללותו נהנה ממנו ועל כן נראה כי כל החברים בדירקטוריון הם גם מייצגים את אוכלוסיית מקבלי השירותים. חברות אחרות, דוגמת רפאל ותעשייה אווירית, נותנות שירותים בעיקר לצבא ולמשרד הביטחון, וממילא יש למשרד הביטחון דירקטורים בחברות אלה. ישנן גם חברות שמספקות שירותים לאוכלוסייה יותר מובחנת, דוגמת עמידר.

יש לבחון את שאלת הערך מוסף שיהיה לדירקטור המייצג את אוכלוסיית מקבלי השירותים וכיצד הדבר יכול לתרום לחברה. **ההגדרות העמומות ביחס לדירקטור "בעל בקיאות חברתית" והותרת קביעת תנאי כשירות בתקנות (להבדיל מתנאי הכשירות לדירקטורים "רגילים") מעוררות חשש ממשי כי הדבר נועד להוות מעקף לדרכי המינוי המקובלות ולאפשר מינויים שאינם בהכרח לטובת החברה.**

ג. שינויים בהרכב הדירקטוריון ואופן עבודתו – הצעות החוק מבקשות להגדיל את הרכב הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות – לקבוע מספר מינימום של 12 חברים בדירקטוריון (כיום, המספר המירבי של דירקטורים לפי החוק) ולהגדיל את מספרם המירבי ל-15. החלת ההוראה צפויה להשפיע יעילות עבודת הדירקטוריון וביצועי החברות. מדובר בדירקטוריון גדול מאד יחסית למקובל גם בחברות ציבוריות גדולות על פי מחקרים בינ"ל. כמו כן, מחקרים רבים מראים קשר שלילי בין הגדלת הדירקטוריון לבין יעילותו וביצועי החברות. מעבר לכך, מניסיון מצטבר קיים קושי באיוש דירקטוריונים, ולכן יש חשש שהגדלתם תייצר קושי נוסף באיוש ובתפקוד הדירקטוריונים. שינוי נוסף, הוא הדרישה לקבוע קוורום נומינלי להתאספות של הדירקטוריון שמבוסס על מספר החברים המקסימלי שיכולים להתמנות לו, וללא תלות במספר החברים המכהנים בו בפועל. הדבר מעלה קשיים משמעותיים ועלול לאיין את עצם האפשרות של דירקטוריונים בחברות ממשלתיות רבות להתכנס ולקיים את תפקידיהם באופן אפקטיבי.

ד. הוספת "תקופת ניסיון" של חצי שנה לדירקטורים חדשים – מוצע לקבוע תקופת ניסיון של פרק זמן של שישה חודשים מעת מינויו לראשונה של דירקטור, שבו תישלל ממנו זכות ההצבעה בישיבה וכן הוא לא ייספר במניין החוקי של הדירקטוריון, לצד כך שבמקביל יחולו עליו כל החובות של דירקטור. הוראה זו חותרת תחת התפיסה הבסיסית ביותר של תפקיד הדירקטור, האחריות המשפטית שנלווית לו, וחובות הזהירות והאמונים שנגזרות מהכהונה. ההוראה מצויה בסתירה מוחלטת לתפיסה המושרשת שמבקשת לראות בכל הדירקטורים המכהנים שווים בזכויותיהם וחובתם. הדבר מדגים גם את חוסר הבהירות שעולה מההוראות המוצעות, שכן נותרות פתוחות שאלות רבות לגבי אותה תקופת הניסיון – האם ניתן יהיה להעמיד דירקטור בתקופת ניסיון לדין פלילי או להגיש נגדו תביעה אזרחית לגבי פעולות שנעשו בחברה באותה העת, האם מוטלת עליו החובה לערוך פיקוח אפקטיבי על פעילות החברה בתקופה זו.

כמו כן, בהצעות החוק מוצע שבסיום "תקופת הניסיון", השר יהיה רשאי בהיוועצות עם הרשות לסיים את כהונת הדירקטור החדש. **על כן עולה חשש לפגיעה בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של הדירקטורים החדשים, שתלויים בהחלטת השר בנוגע להמשך כהונתם.** בנוסף, הליך מתמשך זה עלול להוביל לקושי בתפקוד דירקטוריונים בהם חסר הקוורום המינימלי לתפקוד וממנים מועמדים כדירקטורים לראשונה. מעבר למשך הזמן הנובע מהליך המינוי, לאחר סיומו, ועד לסיום "תקופת הניסיון" הדירקטוריון לא יוכל לשוב לתפקוד. הצעה זו אף פוגעת במעמד השרים האחראים על החברות אשר שותפים להליך מינוי הדירקטור ביחד עם השר.

ה. שינויים בדרך המינוי של יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות – הצעות החוק מציעות לשנות באופן מהותי את דרך המינוי של יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, תוך הסרת ערובות חיוניות לעצמאות התפקיד ומקצועיותו.

ראשית, מוצע להחליף את תנאי הכשירות הקיים, לפיו לתפקיד יו"ר הוועדה ימונה אדם "הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, והוא יבוא מקרב עובדי המדינה או מקרב עובדי השירות הציבורי, ויכול שיהיה מי שכהן כשופט או מי שפרש מתפקידו בשירות המדינה או בשירות הציבורי"; ולהסתפק בכשירות של המועמד לכהן כשופט של בית המשפט המחוזי. שנית, מוצע לקבוע כי במקום שיו"ר הוועדה ייבחר על ידי היועצת המשפטית לממשלה, יהיה זה השר הממונה על החוק שיבחר ושימנה את יו"ר הוועדה, ללא מעורבות היועצת המשפטית לממשלה, לאחר התייעצות עם שר המשפטים (ולפי הצעת החוק הפרטית – ימונה באישור הממשלה). כלומר, המינוי ייעשה על ידי דרג פוליטי בלבד. בנוסף מוצע לקבוע תקופת כהונה של שלוש שנים ליו"ר הוועדה, עם אפשרות של השר הממונה להאריך את כהונתו בתקופת כהונה נוספת של שלוש שנים.

כידוע, תפקידה המרכזי של הוועדה לבדיקת מינויים הוא לבחון את הכשירות ואת ההתאמה של מועמדים לתפקידי הנהלה בכירים בחברות – דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנהל כללי – במטרה למנוע מינויים שאינם מקצועיים. זאת באמצעות בדיקה קפדנית של תנאי הסף, הניסיון והכישורים הנדרשים ובחינת היעדר זיקה אישית, עסקית או פוליטית פסולה לשר משרי הממשלה. בכך הוועדה מהווה את אחד המנגנונים החשובים למניעת מינויים פוליטיים ולשמירה על אמון הציבור בחברות והיא תורמת באופן ישיר למקצועיות הדירקטוריונים ואיכות הניהול, שהם כאמור, חיוניים לתפקודם היעיל של החברות הממשלתיות. מכאן, ומתוך תפקידה כמנגנון בקרה על המועמדים שהדרג הפוליטי מבקש למנות, נודעת חשיבות השמירה על עצמאותה וניתוקה מהדרג הפוליטי.

השינויים המוצעים בתנאי הכשירות ובדרך המינוי של יו"ר הוועדה מעלים חשש לפגיעה במקצועיות של הוועדה וליצירת תלות של הוועדה בשר, תוך פגיעה קשה ביכולת של יו"ר הוועדה לפעול באופן עצמאי בביצוע תפקידו.

ו. צמצום הגדרת זיקות אישיות, עסקיות ופוליטיות – הצעות החוק מציעות לקבוע בחוק את ההגדרה לזיקות אישיות, עסקיות ופוליטיות באופן שמצמצם את אופן הפרשנות של זיקות אלה כיום. ככלל ובהתאם לקבוע בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 6.5000 (להלן:

הנחיית היועצת), בחינת קיומן של הזיקות אינה נעשית מתוך רשימה סגורה של מקרים, אלא מטרתה לעגן את הכלל, שלפיו אין בעל סמכות מינוי ממנה את קרובו או אדם אחר שיש לו עניין במינויו. לכן, יש קושי בהגדרה קשיחה לאופן בחינת הזיקה, לעומת קביעת אמות מידה המאפשרות שיקול דעת.

לפי ההגדרה המוצעת לזיקה אישית היא מתקיימת רק במי שהוא קרוב משפחה של השר. זאת, בשונה מאמות המידה הקבועות בהנחיית היועצת, לפיהן יש לבחון את נסיבות ההיכרות על מנת לעמוד על קיומה של הזיקה וכי היא יכולה לכלול גם קשרי חברות קרובים. בנוסף, בהצעת החוק הפרטית נקבע כי זיקות אישיות ועסקיות יבחנו רק כלפי השר הממונה ולא כלפי כל שר משרי הממשלה.

לגבי זיקה פוליטית, מוצע לצמצמה לחברות או להשתתפות בגוף בוחר בלבד, הגדרה שאינה כוללת מקרים רבים שכיום מקימים זיקה פוליטית כגון – היות אדם יועץ או עוזר לשר, מתן שירות לקידום עניינו הפוליטי או האישי של שר משרי הממשלה, קידום ענייני מפלגות, עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית ועוד. כמו כן מוצע לקצר את הזמן הנדרש לניתוק הזיקה הפוליטית לשישה חודשים ממועד סיום החברות או ההשתתפות בגוף הבוחר, כאשר כיום וכפי שנכתב בהנחיית היועצת נקודת המוצא היא כי פרק הזמן הנדרש לניתוק הזיקה הוא בין שנה אחת לשלוש שנים, תוך בחינה ואיזון על סמך אופייה, נסיבותיה, משכה ועוצמתה של הזיקה.

שינויים אלו בהגדרתן של זיקות של המועמד לחברי הממשלה יביאו להרחבת הפתח למינויים של מקורבים לשר הממונה ולחברי הממשלה לתפקידי דירקטורים ומנכ"לים בחברות ממשלתיות.

ז. העברת סמכויות מהממשלה לוועדת השרים להפרטה – ההצעות מבקשות להעביר סמכויות מהותיות ממליאת הממשלה לוועדת השרים להפרטה בנושאי פירוק ומיזוג חברות הממשלתיות. מדובר בשינוי משמעותי של תהליכי עבודה ממשלתיים ביחס לחברות ממשלתיות, משום שהשר האחראי על החברה לרוב אינו חבר בוועדת השרים להפרטה, שאין עליה ערעור לממשלה. ההשלכות המעשיות של כך היא שינוי האיזון הקיים שבין אפשרותם של השר הממונה על הרשות (שהוא בהכרח חבר בוועדת השרים להפרטה) והשר האחראי על החברה, בכוחם לנווט את פעילות החברה שתחומי פעילותה נמצאים תחת אחריותו של השר הממונה על החברה. התוצאה בפועל הוא שיינתן בידי השר הממונה על הרשות כלי אסטרטגי לכפות את עמדותיו על חברות ממשלתיות, וכן על השר האחראי על אותה חברה כאשר השרים חלוקים בדעתם. יצוין, שבניגוד להליכי הפרטה, התיקון המוצע אינו כולל, בנוגע להחלטות מיזוג ופירוק, את מנגנוני האיזון הקבועים בפרק ח'1 לחוק. כך למשל, על פי המוצע לא תידרש שמיעת השר האחראי בטרם קבלת החלטה על פירוק חברה ממשלתית או על מיזוגה תחת חברה אחרת.

ח. סמכות השר להחליט במקרה של אי הסכמה בנוגע לחלוקת רווחי החברה – ההצעה מבקשת לקבוע כי במקרה של אי-הסכמה בנוגע לחלוקת רווחי החברה, תבוא החלטת השר במקומה, וההחלטה תיחשב לעניין זה כהחלטה לפי סעיף 307 לחוק החברות, התשנ"ט-1999. על פי

החוק הקיים הסמכות הסופית בעניין חלוקת בחברה ממשלתית מצויה בידי הממשלה (סעיף 33(ג)1). העברת הסמכות לקבוע את יעוד רווחי החברה במקרה של מחלוקת עמה לשר יחיד משפיעה באופן ניכר על מעמדו של השר האחראי על ענייני החברה, כמו גם על מעמד הממשלה כולה ביחס לחברה הממשלתית, כך שלא יוכלו להשפיע על האפשרות כי רווחי החברה לא יחולקו, אלא ישמשו להרחבת פעילות החברה (למשל, הקמת פס יצור חדש בחברה הבטחונית או הקמת מתקנים נדרשים בחברות אנרגיה). יתרה מכך, הנוסח שהוצע מעורר שאלה תאגידי בדבר האפשרות כי השר יחליט על חלוקה שהדירקטוריון אינו יכול לאשרה לפי סעיף 307 (הקובע כי האחריות על מבחני החלוקה בחברה נתונה לדירקטוריון שלו גם חובות זהירות ואמונים לחברה על פי דין) ובכך מוצעת לכאורה התערבות מעבר לדין הקיים כמו גם חריגה משמעותית מדיני החברות הכללים במסגרת של סמכות השר ביחס לחברה ממשלתית. ההצעה עלולה לייצר חשיפה משפטית משמעותית לממשלה בשל החלטת השר, כלפי נושי החברה ולהשפיע באופן דרמטי על עסקי החברה (למשל במקרה של תניות בדבר חלוקה בשטרי אג"ח).

20. כאמור לעיל, אין בדוגמאות שפורטו כדי להקיף הקשיים המשפטיים ולמצות את והמורכבויות שמתעוררות בקשר להצעה, שהיקפה הרחב כולל גם את החלת ההטבות שבחוק עידוד השקעות הון על חברות ממשלתיות; הרחבת הייצוג ההולם לתושבי פריפריה ובני דור ראשון להשכלה גבוהה; הקמת ועדה אקדמית שתהיה אמונה על הכשרות הדירקטורים; קביעת כללים מיוחדים למינויים בתקופת בחירות; קביעת מגבלות לאחר פרישה לפקידים; קביעת דרכי המינוי של מנהל הרשות והיועץ המשפטי לרשות; שינוי דרך המינוי של מנהל בפועל בחברה ממשלתית; חובת מינוי מזכיר לחברה; שינוי הכפיפות של מבקר החברה; ייחוד עיסוק ליו"ר ועדת המינויים; והוספת חברת קצ"א לתוספת הראשונה. כל אחד מההיבטים שהוזכרו מציף, גם הוא, עולם תוכן רחב הדורש עבודת עומק ממשלתית לבחינת השפעותיו על ידי הגורמים הרלוונטיים לו.

21. עוד נדגיש כי חשיבות העבודה הפנים ממשלתית הכרוכה בבחינת החוק מתחדדת גם אל מול **הצטברות** ההוראות המשמעותיות אשר קיימות בחלק מהנושאים שבהם עוסק החוק. כפי שהודגם לעיל, חיבורן של הוראות הרחבת הדירקטוריונים, יחד עם ההוראות בדבר קביעת הקוורום הנומינלי מעלות מעיקרן חשש לשיתוק האפשרות של דירקטוריונים רבים להתכנס. הדברים דומים גם בבחינת חיבורן של הוראות אלו עם ההוראות הנוגעות בהגבלת מספר החברות בדירקטוריונים לחברה ממשלתית אחת, יחד עם דרישות ההכשרה החדשות ותקופת הניסיון המוצעת. שילוב הוראות אלו יוצרת למעשה תנועת מלקחים על מאגר הדירקטורים הזמינים – מצד אחד, ההצעה מגדילה באופן משמעותי את הביקוש לדירקטורים מכהנים, ומהצד השני מצמצמת באופן דרסטי את היצע הדירקטורים הזמינים לכהונה. על כן, נדרשים גורמי הממשלה שלא רק לתת את דעתם לכל הוראה בפני עצמה, אלא גם לשקלל את הוראותיה השונות שקשורות זו לזו, באופן שיאפשר לעמוד על טבעם ועל משמעותם של השינויים המוצעים במבט כולל.

22. לסיכום, וכפי שצוין כבר בראשית הדברים, בחינת הצעות החוק בכללותן בראי צבר השינויים המוצע בהן, מעלה כי מדובר ברפורמה מהותית ומרחיקת לכת בדיני החברות הממשלתיות, שיש בה כדי לשנות באופן משמעותי ביותר את מערך האיזונים הקבוע בדין כיום ולהסב נזק של ממש לפעילות העסקית של החברות הממשלתיות. זאת, תוך פגיעה קשה באיזון בין עצמאות ניהולה של החברה הממשלתית באמצעות האורגנים שלה לבין השפעת הדרג המיניסטריאלי על ניהולה השוטף, איזון

אשר מהווה תנאי יסודי לאפשרותה למלא את מטרותיה – השאת רווחים לשם מתן שירותים מיטביים לאזרח.

23. הצעות החוק אינן עולות בקנה אחד עם עקרונות הממשל התאגידי. השינויים המוצעים בכללותם ובמבט רחב עומדים בניגוד לתכלית של דיני החברות הממשלתיות ושל מוסד החברה הממשלתית כשלעצמו כמו גם לעקרונות בינ"ל לניהול חברות ממשלתיות. קידום הצעות החוק בנוסחן הקיים יוביל לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות, יהפוך אותן למאגר של משרות לשם מינוי מקורבים, ויפגע קשות במקצועיות הניהול שלהן. הדבר ישפיע באופן ישיר על התוצאות העסקיות של החברות, על כלכלת ישראל, על איכות השירותים החיוניים הניתנים לאזרחים דרך החברות הממשלתיות ועל מעמדה של מדינת ישראל כמדינה המחויבת לעקרונות של ממשל תאגידי תקין.

תכליתה של החברה הממשלתית היא השאת רווחים עבור בעלי מניותיה – הציבור בכללותו. השינויים המוצעים בהצעות, אם יקודמו, יובילו לפגיעה אנושה בניהול החברות הממשלתיות, בלגיטימיות של החלטותיהן ופעילותן. הן צפויות להסב להן נזק כלכלי של ממש, שישפיע לרעה על הציבור כולו.

השינויים המוצעים בהצעות יביאו לשינוי התפיסה העסקית העומדת בבסיס החברות הממשלתיות: ביטול ההליך התחרותי הקיים למינוי דירקטורים, צמצום משמעותי, עד כמעט ביטול, של האיסור הקיים על מינוי בחברות ממשלתיות של אדם בעל זיקות פוליטיות, עסקיות ואישיות; שינוי הרכב הדירקטוריון ואופן עבודתו; פוליטיזציה של הליך בחירת יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות, ושל בחירת יו"ר דירקטוריון החברה הממשלתית; פוליטיזציה של הליך חלוקת רווחי החברה – כל אלה משמעותם התרחקות ניכרת מעקרונות הבסיס של הממשל התאגידי, באופן שיסב נזק לפעילות המסחרית של החברות, ויפגע בתפיסת אמינותן ומקצועיותן בסביבה העסקית-תחרותית בישראל ובמדינות זרות.

24. לאור כל האמור, אנו סבורים כי יש להתנגד להצעת החוק הפרטית, ולדחות את הדיון בהצעה הממשלתית עד להשלמת עבודת התיאום והליבון המתחייבת של כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
 עו"ד אביתר טסלר, היועץ המשפטי למשרד לשיתוף פעולה אזורי
 עו"ד איתמר חרמון, היועץ המשפטי לרשות החברות הממשלתיות
 עו"ד אורן פונד, ראש אשכול טוהר המידות, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
 עו"ד רוני טלמור, ראשת אשכול תאגידיים ושוק ההון, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)
 עו"ד נועה סלוצקי, רפרנטית אשכול טוהר המידות, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
 עו"ד שחף ינון, רפרנט אשכול תאגידיים ושוק ההון, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)