



**רשות החברות הממשלתיות  
הועדה המיעצת**

**המלצות**

**הועדה לבחינת דרכי הפיקוח  
על החברות הממשלתיות**

**מאי 2004**

**אייר תשס"ד**

**ירושלים**

## תוכן עניינים

1. הרכב הועדה
  2. רקע
  3. מבוא
  4. עיקרי המסקנות
  5. המלצות
  6. נספחים
- א. רשימת האישים עימם נפגשה הועדה
- ב. מספר הדירקטורים בחברות הממשלתיות
- ג. חברות ממשלתיות ללא קוורום
- ד. התיקונים הדרושים בחוק ליישום ההמלצות

הועדה המשותפת לרשות החברות הממשלתיות ולועדה המייעצת

הרכב הועדה:

יו"ר	יחזקאל הרמלך
חבר	שמעון גל
חבר	חיים פישר
חבר	זהר שר
מזכיר הועדה	זאב ליכטנשטיין
יועצת	עדי בשן, עו"ד

## רקע

מצבת החברות הממשלתיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות מעורבות כוללת 121 חברות. בכל חברה פועל דירקטוריון שמספר חבריו נקבע בתקנון החברה והוא נע בין 3 ל-21. לפעילות חוקית של החברה נדרש קוורום של דירקטורים, כפי שנקבע בתקנון של כל אחת מהחברות.

להלן נתונים על הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות:

121	סה"כ חברות ממשלתיות ומעורבות
1016	מספר דירקטורים מקסימלי אפשרי
550	מספר קיים בפועל
60	חברות ממשלתיות ובנות ממשלתיות ללא יו"ר

15 חברות פועלות ללא דירקטוריון. חברות עם דירקטוריון מצומצם מתקשות לאייש ועדות חשובות כגון ועדת כספים, ועדת בקורת (מינימום 3 חברים בהתאם לחוק) ועדת השקעות (בהתאם לכללי הממונה על שוק ההון).

נתונים אלה נכונים ליום 31.8.03. הם משקפים תמונה עגומה הקיימת במשך שנים בהן דירקטוריונים האמונים על עבודת החברות לא מתפקדים תקופות ארוכות. מצב זה מחריף בתקופה לפני בחירות כאשר הועדה למנוי דירקטורים מוצפת בפניות דחופות ולאחר הבחירות אורך זמן לשרים להתארגן במשרדיהם והם מעכבים העברת שמות מועמדיהם לדירקטוריונים.

דוגמה בולטת שגם מבקר המדינה עמד עליה היא החברה לחקר ימים ואגמים לישראל. מאז יולי 2001 אין לה דירקטוריון, 3 שרים מתקשים לתאם ביניהם מנוי דירקטורים ולחברה אין אפשרות לקבל החלטות בתקופה קריטית לקיומה. קיימים מקרים דומים נוספים.

מכסות הדירקטורים מטעם המדינה בחברות בהן יש בעלות משותפת למדינה ולבעלים אחרים, לא תמיד מאוישות. מצבים כאלה עלולים לגרום נזק למדינה.

## מבוא

הועדה המייעצת ורשות החברות הממשלתיות החליטו בישיבתם מיום 1.2.2003 למנות ועדה משותפת בהרכב: יחזקאל הרמלך-יו"ר, שמעון גל, חיים פישר, זהר שר וזאב ליכטנשטיין-מזכיר, שתבחן את דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות בנושאים שלהלן:

היעדים הנדרשים מהפיקוח.

דרך הביצוע של הפיקוח, מתודולוגיה וקביעת אמות מידה לחלוקה לקבוצות שונות. מידת המעורבות של הרשות בהתנהלות של החברה הממשלתית. הפיקוח הנדרש על חברות מעורבות.

במסגרת עבודתה קיימה הועדה סידרת פגישות עם אנשי מפתח בתחום החברות הממשלתיות (ראה נספח א' הרצ"ב) ועם השופטת (בדימ.) שולמית ולנשטיין, יו"ר הועד הציבורי למנוי דירקטורים לבנקים שבהסדר. הועדה בדקה את החוקים הרלוונטיים כגון: חוק החברות הממשלתיות, חוק החברות וחוק המניות הבנקאיות שבהסדר וקיבלה נתונים מהועדה למינוי דירקטורים (ועדת רביבי) בנושא מצבת הדירקטורים בחברות הממשלתיות.

## עיקרי המסקנות

על פי חוק החברות הממשלתיות, נדרשת החברה הממשלתית לפעול על-פי שיקולים כלכליים ועסקיים, כמו כל חברה אחרת.

הממשלה מקימה חברות ממשלתיות במטרה להעניק להנהלותיהן דרגות חופש שאין במשרד ממשלתי או ביחידת סמך ממשלתית. חוק החברות הממשלתיות לא מתייחס לעניין הפיקוח בכוונה שגופים אלה ינהלו ענייניהם תוך איזון בין השיקולים שעל-פיהם צריכה להתנהל חברה על-פי האינטרסים של הבעלים, דהיינו הממשלה, אך ללא תלות בה.

מטרת הפיקוח לוודא התנהלות תקינה של החברה, באחריות הדירקטוריון ובביצוע הנהלת החברה, על-פי יעדי החברה ומטרותיה, בכללי מינהל תקינים ובעקרונות של יעילות וחסכון.

הפיקוח על החברות הממשלתיות מתבצע בעיקר, כדלהלן:

1. דיווחים ודוחות. – החברות מעבירות לשרים ולרשות החברות דיווחים ודוחות, בהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות וכן השלמות ודיווחים נוספים על-פי דרישת השרים או הרשות.
  2. נוכחות נציגי רשות החברות בדיוני החברות. – בהתאם לחוק, חייבת החברה לזמן לשיבות הדירקטוריון וועדותיו את נציגי הרשות. לנציגי הרשות זכויות דירקטור לכל נושא ועניין, למעט זכות הצבעה.
  3. אישור נושאי שכר. – הסכמי שכר, לרבות שכר מנהלים והסכמים קיבוציים, כפופים לאישור רשות החברות. אישור רשות החברות דרוש גם להעסקת רואה חשבון ומינוי יועצים משפטיים וקביעת גובה שכרם.
  4. ביקורות. – הביקורת מתבצעת ע"י מבקר המדינה, רואה החשבון ומבקר הפנים של החברה.
- הועדה סבורה כי מעבר לנאמר לעיל אין צורך להוסיף כלי בקרה נוספים. ראוי לטפל בשיפור הניהול של החברות הממשלתיות ולא בהגברת ההתערבות הממשלתית בניהולן.

**לדעת הועדה ניתן להשיג את יעדי החברות וניהולן היעיל והתקין ע"י מינוי דירקטורים ויושבי-ראש שעברו סינון מקצועי על התאמתם, תוך הטלת אחריות מלאה וברורה על נושאי המשרה בחברה, כפי שבא לידי ביטוי בחוק החברות משנת 1999.**

הועדה ממליצה להתחיל בהליך של העלאת סף איכות הדירקטורים שימונו לדירקטוריונים של החברות. הדירקטוריון אחראי לרמת הניהול של החברה. לדירקטוריון תינתן הסמכות והאחריות לבחירת מנכ"ל החברה, היועץ המשפטי ונושאי המשרה האחרים.

## רף הכשירות לכהונת דירקטור

דירקטור צריך שיהיו לו הכלים להתמודד עם המשימות והאחריות המוטלת עליו על-פי חוק. דירקטוריון החברה יורכב מדירקטורים מתאימים הן מבחינת ההשכלה והן מבחינת הניסיון שצברו. במצב החוקי הנוכחי מתמנים דירקטורים גם כאלה שרק זה עתה סיימו את לימודיהם באוניברסיטה ואין להם כל ניסיון מקצועי.

### **בחירת יושב ראש החברה הממשלתית**

האחריות הכוללת לניהול החברה היא בידי הדירקטוריון ולכן צריך שתינתן לו האפשרות לבחור מתוך חברי הדירקטוריון את יושב ראש החברה. בחירתו של היו"ר באישור הוועדה הציבורית, תצמצם מספר החברות המתקדות זה זמן ממושך ללא יו"ר.

### **מנוי מנכ"ל**

לפי החוק כיום, מנכ"ל שנבחר ע"י הדירקטוריון נדרש לאישור וחתימת השרים על כתב המינוי. לא מעטים המקרים שהשרים ממאנים לחתום, ללא סיבה הנראית לעין וללא כל הסבר.

האחריות לנעשה בחברה היא על הדירקטוריון ולפיכך צריך שתהיה בידי הסמכות והאחריות לבחירתו של המתאים ביותר לכהן כמנכ"ל החברה. הוועדה הציבורית תוודא שהליך המינוי יהיה תקין ועל-פי דרישות החוק. הוועדה הציבורית היא שתחתום על כתב המנוי של המנכ"ל לתקופה של 3 שנים. הדירקטוריון מוסמך כל פעם להאריך תקופת עבודתו ל-3 שנים נוספות וזאת לאחר התייעצות עם רשות החברות.

### **בחירת יועץ משפטי**

במסגרת העצמת האחריות הניהולית של דירקטוריון החברה, יש לאפשר לו את החופש לבחור את יועצו, לרבות את היועץ המשפטי. אין להגביל תקופת כהונתו ל-6 שנים, הוותק והניסיון הספציפי המצטברים הינם לטובת החברה.

### **בחירת רואה חשבון**

הוועדה ממליצה לא לשנות את המתכונת הקיימת לפיה נבחר רואה החשבון ע"י ועדה שליד רשות החברות הממשלתיות. לדעתה יש להמשיך בנוהג של בחירת רוא"ח והחלפתו מידי תקופה וזאת כדי לרענן את גורמי הביקורת. כדי להקטין תלותו של המבקר בחברה, הוועדה היא גם שתקבע את תקרת שכרו של רואה החשבון.

### **דירקטורים עובדי מדינה**

עובדי מדינה המתמנים כדירקטורים בחברות הממשלתיות מאפשרים קשר ישיר של המשרד הממונה לחברות שבאחריותו ויש בכך חשיבות רבה. יודגש כי בחברות בבעלות משותפת של המדינה ובעלים אחרים יש משנה של חשיבות למילוי מכסת הדירקטורים מטעם המדינה ולכן ממליצה הוועדה כי הוועדה הציבורית תהיה מוסמכת, לאחר שהתייעצה עם רשות החברות, למנות דירקטורים מתוך המאגר.



**(9) כעיעכיעכוכ עכיעכוכי כאטאריר כעיעכגי חיעטחע ןעןו ןוט ןט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט**  
ןט ןט ןו

**(10) כעיעכיעכוכ עכיעכוכי כאטאריר כעיעכגי חיעטחע ןעןו ןוט ןט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט ןוט**  
ןט ןט ןו



## נספחים

## נספח א'

### **רשימת האנשים עימם נפגשה הועדה :**

אייל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות

דוידה לחמן מסר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה

אביגיל זרביב, היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות

עמוס אפשטיין, מנכ"ל חברת מקורות

יהודה בראון, מנכ"ל חברת מקורות, לשעבר

אורן שחור, יו"ר חברת עמידר

שולמית ולנשטיין, שופטת (בדימ.) יו"ר הועד הציבורי למנוי דירקטורים בבנקים

## נספח ב'

**נתונים סטטיסטיים על דירקטוריונים של חברות ממשלתיות**  
(נכון ליום 1.9.03):

121	סה"כ חברות ממשלתיות, בנות ממשלתיות ומעורבות
1,016	מספר דירקטורים מקסימלי אפשרי
550	מספר דירקטורים בפועל
349	סה"כ דירקטורים - גברים
201	סה"כ דירקטורים - נשים
35	סה"כ דירקטורים - ערבים
60	חברות ממשלתיות ובנות ממשלתיות ללא יו"ר

## נספח ג'

חברות ממשלתיות ללא קוורום חוקי לכינוס ישיבות דירקטוריון  
(נכון ליום 1.9.03):

<u>ללא קוורום מיום:</u>	<u>החברה</u>
08.07.02	אולם נחמני בע"מ
30.12.01	גפים בע"מ
14.01.03	ר.פ.ד.ל בע"מ
15.04.03	חברה לפיתוח רמלה-לוד בע"מ
25.01.03	חלמיש, חברה ממשלתית-עירונית
06.02.99	האיגוד-חברה להעברת טכנולוגיה
29.05.03	קרן השתלמות לשופטים
19.06.03	החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ
19.06.03	החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ
03.07.03	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ
29.07.01	חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ
5.01.03	א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ
6.11.01	בוק והב (אחזקות) בע"מ
12.12.02	קו מוצרי דלק

## נספח ד'

התיקונים העיקריים הנדרשים בחוק ליישום המלצות הועדה

### מינוי של דירקטור

בחוק החברות הממשלתיות תשל"ה 1975, סעיף 18 נאמר:

"(א) דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הועדה לבדיקת מינויים. החליטה הועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינוי של מועמד שנתקיים בו האמור בסעיף 18 ג (א) רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה; נימוקי הועדה יובאו בפני הממשלה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור.

(ב) כתב המינוי יימסר לדירקטור מטעם השרים לאחר קבלת חוות-דעתה של הועדה לבדיקת מינויים והעתקו יימסר לחברה באמצעות הרשות.

(ג) תוקף המינוי הוא מיום מסירת כתב המינוי לחברה, זולת אם נקבע בו מועד אחר"

**הועדה ממליצה לשנות את החוק כלהלן:**

(א) הממשלה תמנה, לפי המלצת שר האוצר, "ועדה ציבורית למינוי דירקטורים" שתפקידה יהיה למנות דירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות ולבדוק את כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי שנבחרו בחברה ממשלתית.

(ב) הועדה הציבורית תהיה של 5 חברים (3 מהם מניין חוקי לקוורום) וזה הרכבה:

(1) יושב ראש הועדה יהיה נציג שיקבע היועץ המשפטי לממשלה והוא כשיר לכהן כשופט בבית משפט מחוזי והוא יבוא מקרב עובדי המדינה או מקרב עובדי השירות הציבורי ויכול שיהיה מי שכיהן כשופט או מי שפרש מתפקידו בשירות המדינה או בשירות הציבורי.

(2) 3 אישי ציבור שיקבע יושב ראש הועדה לפי העניין, מתוך רשימה של אנשי ציבור שקבעו שר האוצר ושר המשפטים לעניין זה, שנתקיימו בהם התנאים הקבועים בחוק זה לכהן כדירקטור ושאינן להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

(3) מנהל רשות החברות הממשלתיות או חליף מטעמו

(ג) רשות החברות הממשלתיות תיתן את כל השירותים הנדרשים ע"י הועדה.

### מינוי יושב ראש הדירקטוריון

בחוק החברות הממשלתיות תשל"ח – 1975 סעיף 24, נאמר:

"(ב) הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליושב ראש הדירקטוריון. הבחירה טעונה אישור השרים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, אולם רשאית הממשלה למנות יושב ראש הדירקטוריון מבין חבריו, אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים."

**הוועדה ממליצה לשנות את החוק כלהלן:**

**הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליושב ראש הדירקטוריון. הבחירה טעונה אישור השרים לאחר שהתייעצו עם הוועדה הציבורית. במידה והשר לא יאשר ולא ינמק את סירובו לחתום על המינוי תוך 60 יום, יחתום יו"ר הוועדה הציבורית על המינוי.**

### מינוי המנהל הכללי של החברה

בחוק החברות הממשלתיות תשל"ח – 1975, סעיף 37, נאמר:

"(א) הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי. המינוי טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, אולם רשאית הממשלה למנות את המנהל הכללי אם ראתה צורך בכך."

**הוועדה ממליצה לשנות את החוק כלהלן:**

**(א) הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי. המינוי טעון אישור הוועדה הציבורית למינוי דירקטורים, אולם רשאית הממשלה למנות את המנכ"ל אם ראתה צורך בכך.**

**(ב) מינוי המנכ"ל היא לתקופה של 3 שנים. בסמכות הדירקטוריון להאריך את המינוי ל-3 שנים נוספות כל פעם.**

### מינוי יועץ משפטי בחברה ממשלתית

בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם) התשנ"ב-1992, נאמר:

"1(א) שר המשפטים ושר האוצר ימנו ועדה שתפקידה להמליץ בפני רשות החברות הממשלתיות בדבר אישור מינויו של עורך-דין לשמש יועץ משפטי של חברה ממשלתית ובדבר אישור שכרו."

**לדעת הוועדה יש לאפשר לכל חברה לבחור את היועץ המשפטי המתאים והראוי לחברה ולאופי פעילותה ולקבוע את תנאי העסקתו.**

**אי-לכך ממליצה הוועדה לבטל את כללי החברות הממשלתיות בכל הנוגע ל"מינוי יועצים משפטיים ושכרם – התשנ"ב – 1992"**