



מינויים בחברות ממשלתיות

ליקויים מרכזיים והמלצות

מרץ 2018 | טבת התשע"ח



תוכן עניינים

תקציר ליקויים מרכזיים והמלצות – עמ' 3

איוש חסר במשרות הבכירות בחברות הממשלתיות – עמ' 6

מינוי קרובי משפחה בחברות ממשלתיות – עמ' 10

הצורך בחיזוק מוסד "נבחרת הדירקטורים" – עמ' 12

הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – כשירות לכהונה כדירקטור בחברה
ממשלתית), התשע"ו-2016 – עמ' 13

בחינת עבודת הועדה לבדיקת המינויים והכלים העומדים לרשותה – עמ' 14

חוסר שקיפות הליכי האיתור והבחירה של מועמדים למשרות בכירות בחברות
ממשלתיות – עמ' 15



תקציר ליקויים מרכזיים והמלצות

לאחרונה השלימה התנועה לאיכות השלטון מחקר מקיף בנושא החברות הממשלתיות, במסגרתו הופק דו"ח מיוחד העוסק בסוגיית המינויים לתפקידים בכירים בחברות הללו. להלן תקציר הליקויים המרכזיים העולים מהדו"ח והמלצות התנועה לגביהם:

1. איוש חסר במשרות הבכירות בחברות הממשלתיות.

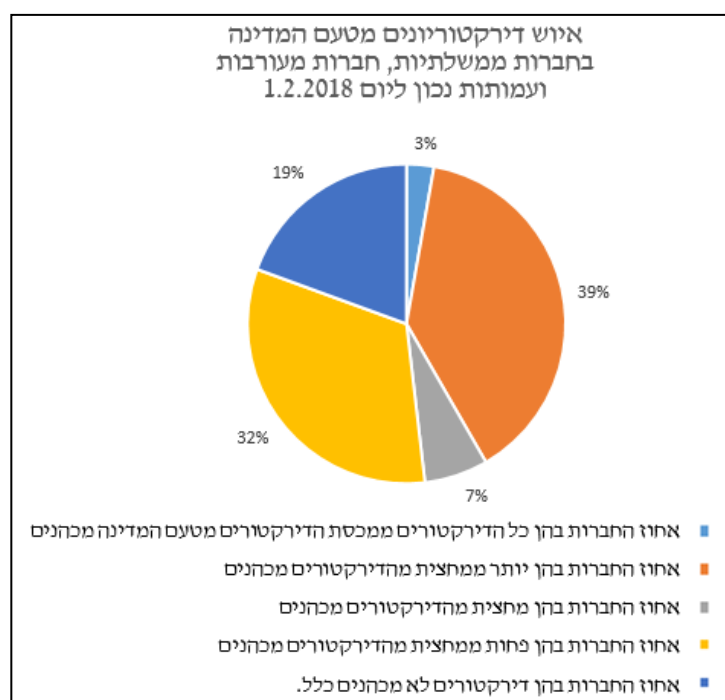
מניתוח נתוני רשות החברות הממשלתיות נכון ליום 30.10.2017, עולה התמונה הבאה:¹

• **מנכ"ל –**

20% (16 מתוך 80) מהחברות הממשלתיות מתפקדות ללא מנכ"ל מכהן.

47% (7 מתוך 15) מהחברות המעורבות מתפקדות ללא מנכ"ל מכהן.

• **דירקטורים – ב-21 חברות ממשלתיות לא מכהנים כלל דירקטורים מטעם המדינה.**



- **יו"ר דירקטוריון – 42% (46 מתוך 108) מהחברות הממשלתיות והחברות המעורבות מתפקדות ללא יו"ר דירקטוריון.² כמו כן, כאשר לא מכהן יו"ר דירקטוריון, נהוג כי הדירקטוריון ממנה את אחד הדירקטורים לכהן כיו"ר לטובת אסיפת דירקטוריון מסוימת. בפועל, הוא מתפקד כיו"ר מכהן לאורך זמן, כאשר הלכה למעשה הדירקטוריון עוקף את הצורך באישור השרים או הוועדה לבדיקת מינויים.**

¹ נציין כי הנתונים המוצגים בדו"ח הביקורת המיוחד של מבקר המדינה לעניין מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות שפורסם בדצמבר 2017, עדכניים נכון למאי 2017 ולא כוללים את כלל הפרמטרים המוצגים על ידנו.

² נכון לחודש אוקטובר 2017.



המלצות התנועה

✓ במסגרת תיקון חקיקה והחלטות ממשלה:

לעניין מינוי דירקטורים:

- **בשלב ראשון**, התנועה מציעה שרשות החברות הממשלתיות תערוך מיפוי של כלל החברות הממשלתיות, תתאים את מספר הדירקטורים הרצוי לצרכי כל חברה ותתקן בהתאם את החלטות הממשלה הרלוונטיות לחברות.
- **בשלב שני**, התנועה מציעה לעגן בחקיקה כי אם חולפים שלושה חודשים בהם לא מכהנים כלל הדירקטורים (כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה המתוקנת) – **הסמכות למנות דירקטור תעבור לידי הרשות.**

לעניין מינוי מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון:

- התנועה מציעה לחייב את דירקטוריון החברה להקים ועדת איתור ולקיים הליך איתור ובחינת מועמדים למנכ"ל, כשלושה חודשים לפני שהמנכ"ל הנוכחי מסיים את תפקידו.
- התנועה מציעה לערוך שינוי בחקיקה כך שרשות החברות הממשלתיות תוכל לעשות שימוש בסמכות להעביר חברי דירקטוריון מתפקידם, בין היתר בשל אי מינוי יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל על ידם.

✓ כל עוד לא תוקנה החקיקה – על נציגי רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריונים של החברות לעשות שימוש בסמכותם לתפקד כדירקטורים בחברה במהלך אספות דירקטוריונים ולהעלות על סדר היום את נושא אי-מינוי יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל.

2. מינוי קרובי משפחה בחברות ממשלתיות.

בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005, לא ניתן לקבל מועמד לעבודה בחברה ממשלתית אם באותה חברה עובד קרוב משפחה שלו בתפקיד בכיר, כשהתפקיד המוצע לו הוא תפקיד בכיר וכשיעור קרובי המשפחה המועסקים בחברה עולה על 5% מכלל עובדי החברה.³ ועדת חריגים, המורכבת מבכירי החברה, רשאית לאשר העסקת קרובי משפחה גם אם שיעור העסקתם עולה על 5% מכלל עובדי החברה, ועליה לאשר את המינויים עם הדירקטוריון אם השיעור עולה על 10%.

מפרסום עדכני של רשות החברות הממשלתיות מחודש מאי 2016 במסגרת דו"ח שנתי לעניין שכר וכוח אדם בחברות, עולה כי עדיין ישנן 8 חברות ממשלתיות שבהן שיעור קרובי המשפחה גבוה

³ סעיף 2 לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), תשס"ה-2005.



מ-10% (כולל בני דודים)⁴. והן: חברת נמל אשדוד – 42%, רפאל – 33%, חברת החשמל – 27%, חברת נמל חיפה – 26%, התעשייה האווירית – 17%, דואר ישראל – 14%, רכבת ישראל – 14%, החברה לשירותי איכות הסביבה – 12%.

המלצות התנועה

- ✓ במצב בו עובד לא הצהיר על קרבת משפחה, הפתרון יהיה הפעלת סנקציה אישית – כלל העובדים יוחתמו שאם תתגלה קרבת משפחה עליה לא דיווחו בעת הכניסה לתפקיד – תופסק עבודת העובד שלא דיווח לאלתר.
- ✓ הידוק הפיקוח שמבצעת רשות החברות הממשלתיות על פעילות ועדות החריגים בחברות. התנועה מציעה להסדיר בחקיקה חיוב פיקוח של רשות החברות הממשלתיות על הועדות וחיובן לתת לרשות החברות דין וחשבון אחת למספר חודשים, כולל מסירת ההיתרים המנומקים שאושרו במהלך אותם חודשים על ידי הועדה. בכל מקרה, התנועה מציעה לעגן בתקנות ששיעור העסקת קרובי משפחה לא יעלה על 15%.

3. הצורך בחיזוק מוסד "נבחרת הדירקטורים".

"נבחרת הדירקטורים" מהווה מנגנון ראוי למינויים מקצועיים. יחד עם זאת, כפי שצוין גם בדו"ח מבקר המדינה, יש לנקוט בצעדים הבאים:

המלצות התנועה

- ✓ לעגן את מנגנון בחירת המועמדים דרך "נבחרת הדירקטורים" בחקיקה.
- ✓ להתנגד לתיקון החוק שהציע לאחרונה ח"כ דוד ביטן בהקשר זה, החותר תחת "נבחרת הדירקטורים" ומשיג תוצאה הפוכה מזו שיש לשאוף אליה. לאחרונה מקדם ח"כ ביטן את הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – כשירות לכהונה כדירקטור בחברה ממשלתית), התשע"ו-2016, המבטלת מגבלות קיימות בחוק באשר לכהונת נבחרת ציבור לשעבר כדירקטורים. במסגרתה, כהונת שר או ח"כ למשך שלוש שנים תוכר כניסיון הרלוונטי ותוסר ההגבלה בחוק להציג "כישורים מיוחדים" במקרה שישנה זיקה פוליטית בין המועמד לבין השר הכהן.

4. בחינת עבודת הועדה לבדיקת המינויים והכלים העומדים לרשותה

בידי הוועדה לבדיקת המינויים לחברות הממשלתיות אין את הכלים המיטביים לבצע את עבודתה בהתאם לדרישות החוק ולבחון לעומק טענות המועלות בעניין התאמתם של מועמדים.

המלצות התנועה

- ✓ יש לשקול למנות גורם מקצועי מלווה, שיסייע לוועדה לבדיקת מינויים לחקור ולבדוק באופן מעמיק את המועמדים המגיעים לפנייה. הגורם יסייע לוועדה בבירור מעמיק יותר על אודות המועמד, יאמת את הנתונים שמסר, יחקור את המועמד ויבדוק עמידתו בקריטריונים אותם יש לבחון במסגרת בחינת התאמתו לתפקיד.



5. חוסר שקיפות הליכי האיתור והבחירה של מועמדים למשרות בכירות בחברות

ממשלתיות.

כלל הליכי האיתור והבחירה של מועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות צריכים להיות פומביים ושקופים לציבור, על מנת שהליכים אלו יהיו נתונים לביקורת ציבורית.

המלצות התנועה

יש למסד מערכת אליה נגיש הציבור כולו, המרכזת את המידע הנוגע למועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות, כולל מידע העוסק בהליכי האיתור והבחירה שלהם. בהינתן שקיפות רבה יותר לאורך כל ההליך – תתאפשר ביקורת ציבורית בזמן אמת. לכל הפחות, פרסום שמותיהם טרם הסתיימו הליכי המינוי הינו קריטי ביותר.

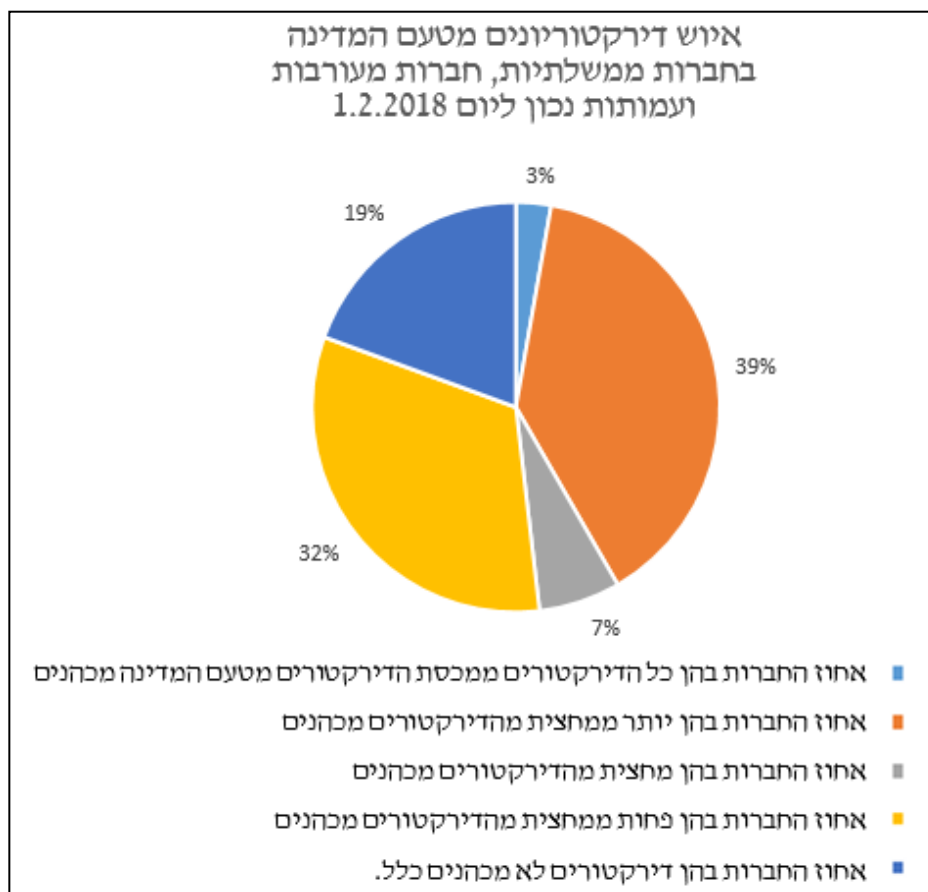
איוש חסר במשרות הבכירות בחברות הממשלתיות

1. התופעה של אי-איוש משרות ציבוריות בכירות הנה תופעה פסולה בה התנועה נתקלת בחודשים האחרונים פעמים רבות. לא פעם המשרות נותרות בלתי מאוישות באופן שפוגע בתפקוד הגוף השלטוני, או שממונים ממלאי מקום לתפקידים אלה, שלרוב אינם עומדים בתנאי הסף להתמודדות על התפקיד באופן רשמי ובהתאם לחוק.
2. נדמה כי התופעה לא פסחה גם על החברות הממשלתיות, שפעילותן ללא מנכ"ל או לחלופין ללא יו"ר דירקטוריון מכחן, הינה בעלת פוטנציאל רב לפגיעה בתפקודן. כך למשל, לא ניתן לאשר את הדו"חות הכספיים של החברה ללא הדירקטוריון ולכן החברה אינה יכולה למלא את חובותיה החוקיות באופן שיוביל להפסד כספי ציבור ויקשה על פיקוח רשות החברות הממשלתיות עליה.
3. כיום, הליכי מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות מתחילים עם המלצת השרים – שר האוצר והשר האחראי על החברה לפי החלטת הממשלה לעניין הקמתה – על מועמד המתאים לתפקיד בעיניהם, ממשיכים לאישור הוועדה לבדיקת מינויים ולאחר מכן על השרים לחתום על המינוי באופן סופי. הקושי המרכזי בהליך המינוי כפי שמתנהל כיום הוא כבר בשלב הראשוני, בהיעדר ההסכמה בין השרים על המועמדים עליהם ימליצו, כשאלה עוד צריכים לעבור סינון הוועדה והדירקטוריון וישנה אפשרות שיימצאו לא מתאימים וכל ההליך יתעכב אף יותר ויתחיל מחדש.
4. לפי דיווח רשות החברות הממשלתיות נכון ליום 30.10.2017 :
מנכ"ל: 16 מתוך 80 חברות ממשלתיות מתפקדות ללא מנכ"ל מכחן; 7 מתוך 15 חברות מעורבות מתפקדות ללא מנכ"ל מכחן.
דירקטורים – ב-25 חברות ממשלתיות לא מכהנים כלל דירקטורים מטעם המדינה.



יו"ר דירקטוריון – 46 חברות ממשלתיות וחברות מעורבות מתפקדות ללא יו"ר דירקטוריון.

4.1. חברות המתפקדות ללא דירקטורים מטעם המדינה:



4.2. חברות המתפקדות ללא יו"ר דירקטוריון מכהן:

4.2.1. חברות ממשלתיות וחברות בנות: א.ת. אפיקי תקשורת, בית הספר המרכזי

למלונאות בע"מ – תדמור, דיור מוגן ורווחה לקשיש בע"מ (חל"צ), החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ, החברה לחינוך ימי בישראל (ב"ייס ימיים), החברה לניהול קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ, החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ, המכון הגיאופיסי לישראל, המכון הישראלי ליון, הרשות לחינוך והכשרה ימיים, ח.ל.ד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ, חברת בנק הדואר בע"מ, חברת הדואר סוכנות לביטוח 2012 (בע"מ), חברת ניהול המערכת בע"מ, חברת פארק אריאל שרון בע"מ, "חלמיש – חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות



בת"א יפו בע"מ, חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ, כפר הנוער מאיר שפיה, מדרשת שדה בוקר, מקווה ישראל – כל ישראל חברים, מקורות ייזום ופיתוח בע"מ, נצר השרון בע"מ, נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, עמידר החברה הלאומית לשכון בישראל בע"מ, ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ, פתוח מזרח ירושלים בע"מ, רותם אינק., רותם גמב"ה, רותם תעשיות בע"מ, רכבת ישראל בעמ, שביט בע"מ, שוק סיטוני לישראל בע"מ, שחמ – מקורות ביצוע, תומר בע"מ.

4.2.2. חברות מעורבות: חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ, חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ, מת"ש – מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ, עגור – חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ, פי גלילות מסופים וצינורות נפט בע"מ, קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד.

4.2.3. עמותות (ממשלתיות): הוועד המנהל של האגודה לתרבות הדיור, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, מתימו"פ – מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח.

4.3. חברות המתפקדות ללא מנכ"ל מכהן:

4.3.1. חברות ממשלתיות וחברות בנות: דיור מוגן ורווחה לקשיש בע"מ (חל"צ), האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה, החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ, החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי המדינה בע"מ, המכון הישראלי ליון, חברת הדואר סוכנות לביטוח (2012) בע"מ, חברת ניהול המערכת בע"מ, חלמיש – חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ, נכסים מ.י. בע"מ, ק.ה.ר. קרן השתלמות לרוקחים בע"מ, ק.ל.ע – חברה לניהול קרן השתלמות לעובדים סוציאליים בע"מ, רותם אינק., רותם גמב"ה, שחמ – מקורות ביצוע.

4.3.2. חברות מעורבות: חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ, עגור – חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ, פי גלילות מסופים וצינורות נפט בע"מ, קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד, קרנות השתלמות למורים וגננות – חברה מנהלת בע"מ, קרנות השתלמות למורים תיכוניים, סמינרים ומפקחים – חברה מנהלת בע"מ.

4.3.3. חברות ב"סטטוס אחר": איסורד בע"מ, פלאינדנט בע"מ.

5. כמו כן, פעמים רבות כאשר החברה הממשלתית מתפקדת ללא יו"ר דירקטוריון מכהן, נהוג כי הדירקטוריון ממנה את אחד הדירקטורים לכהן כיו"ר לטובת אסיפת דירקטוריון מסוימת. לרוב המינוי חוזר על עצמו בכמה אספות עד שממונה יו"ר חדש



באופן רשמי, כאשר בפועל היו"ר המתפקד הוא כזה שמינויו לא נעשה לפי ההליכים שנקבעו בחוק ואף קיים חשש שלא עומד בתנאי הסף שדורש החוק לכהונה במשרה. זאת, באופן פסול שעלול לפגוע בתפקוד החברה ובאינטרס הציבורי.

6. המלצות התנועה:

6.1. במסגרת תיקון חקיקה והחלטות ממשלה:

6.1.1. לעניין מינוי דירקטורים:

6.1.1.1. כיום, מספר הדירקטורים בכל חברה נקבע בהחלטת הממשלה על

הקמת החברה. אכן זיהינו איוש חסר חמור ביותר בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, אולם לעתים אין צורך בכלל הדירקטורים שנקבע שיש למנות בהחלטת הממשלה, ואף מינוי יתר פוגע בתפקוד הדירקטוריון. לכן, **בשלב הראשון**, מציעה התנועה שרשות החברות תערוך מיפוי של כלל החברות הממשלתיות, תתאים את מספר הדירקטורים הרצוי לצרכי כל חברה ותתקן בהתאם את החלטות הממשלה הרלוונטיות לחברות.

6.1.1.2. **בשלב שני**, אם יתגלה לפי המיפוי החדש שאיוש החסר עודו מתקיים,

התנועה מציעה לעגן בחקיקה כי אם חולפים שלושה חודשים בהם לא מכהנים כלל הדירקטורים כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, הסמכות למנות דירקטור בחברות ממשלתיות תעבור מהשרים לידי רשות החברות הממשלתיות. לשם כך רשות החברות יכולה להקים וועדה שתכלול את מנכ"ל המשרד האחראי, מנכ"ל משרד האוצר, נציג רשות החברות הממשלתיות ושני נציגי ציבור שיחליטו יחד את מי למנות בהתאם לצרכי החברה ולעמידה בתנאי הסף שבחוק.

6.1.2. לעניין מינוי מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון:

6.1.2.1. הליך מינוי המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון מתחילים מהצעתם של

הדירקטוריונים עצמם. התנועה מציעה לחייב את דירקטוריון החברה להקים ועדת איתור ולקיים הליך איתור ובחינת מועמדים למנכ"ל, כשלושה חודשים לפני שהמנכ"ל הנוכחי מסיים את תפקידו.

6.1.2.2. התנועה מציעה לערוך שינוי בחקיקה כך שרשות החברות הממשלתיות

תוכל לעשות שימוש בסמכותה להעביר חברי דירקטוריון מתפקידם גם במקרה שבו החברה מתפקדת ללא מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון מכהן במשך למעלה משלושה חודשים. זאת, בהיקש מסמכויותיה לעניין אי-הגשת הדו"חות הכספיים בחוק החברות הממשלתיות.⁵

⁵ סעיף 133 לחוק החברות הממשלתיות.



6.2. כל עוד לא תוקנה החקיקה – הידוק הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות.

אמנם מפרסום הדו"חות הללו באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות עולה כי היא עוקבת אחר איוש בעלי התפקידים בחברות וכן היא נוהגת לגבי מידע זה בשקיפות כלפי הציבור, אולם התנועה ממליצה לרשות החברות לאכוף באופן נוקשה יותר את החובה לאייש תפקידים בכירים בחברות הממשלתיות, חברות הבת והחברות המעורבות. בפרט, התנועה מציעה להגביר את הפיקוח על איוש תפקיד יו"ר דירקטוריון, שכפי האמור לעיל ממונה פעמים רבות מינוי אד-הוק לטובת אספות דירקטוריון מסוימות ובפועל מתפקד כיו"ר מכהן בניגוד לדרישות החוק, ללא אישור השרים או ביקורת הוועדה לבדיקת מינויים. כמו כן, **התנועה מציעה כי נציגי רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריונים של החברות יעשו שימוש בסמכותם לתפקד כדירקטורים בחברה במהלך אספות דירקטוריונים⁶ ויעלו על סדר היום את נושא אי-מינוי יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל.**

מינוי קרובי משפחה בחברות ממשלתיות

1. על הממונים למשרות בשירות הציבורי להיות האנשים המקצועיים והמנוסים ביותר, על מנת שישרתו על הצד הטוב ביותר את אינטרס הציבור, הנותן בהם את אמונו וכן את ממונו. כך גם הליך בחירתם, שעליו להיות כזה שמאפשר שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת לכל.
2. ואולם, תופעת הנפוטיזם הינה תופעה מוכרת בשירות הציבורי, ואף בחברות הממשלתיות מדובר בתופעה נפוצה מזה שנים רבות, על אף שגם עליהן חלות נורמות מהמשפט הציבורי. מבקר המדינה קבע זה מכבר כי הימצאות קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים באופן שיש לו פוטנציאל לפגוע בתפקוד הארגון. תופעה זו עלולה לפגוע גם בחובת הייצוג ההולם וכן בביצוע מטרות החברה על הצד הטוב ביותר, כשהממונה חסר כישורים מתאימים או שאינו עומד בתנאי הסף.⁷
3. לפני למעלה מעשור, במטרה להתמודד עם התופעה, הותקנו לראשונה תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005, שעודכנו לאחרונה במרץ 2014. תקנות אלה מתוות את התנהלות החברות הממשלתיות לעניין העסקת קרובי משפחה, כאשר הן מתנות קבלה של מועמד לעבודה בחברה ממשלתית אם באותה חברה עובד קרוב משפחה שלו בתפקיד בכיר, כשהתפקיד המוצע לו הוא תפקיד בכיר וכשיעור קרובי המשפחה המועסקים בחברה עולה על 5% מכלל עובדי החברה.⁸ כמו כן, התקנות מקימות ועדת חריגים המורכבת מבכירי חברה ממשלתית גדולה ומתירות לה לאשר העסקת קרובי משפחה שכל האמור מתקיים לגביהם.⁹

⁶ לפי סעיף 27(ב) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

⁷ מבקר המדינה גיוס והעסקה של קרובים ומקרובים בתאגידים במסגרת דו"ח שנתי 65א, עמ' 133 (התשע"ה-2014).

⁸ סעיף 2 לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), תשס"ה-2005.

⁹ שם, בסעיף 4(ב).



4. על אף שהעניין הוסדר בתקנות, בדו"ח השנתי של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 הצביע המבקר על כך שעודם קיימים ליקויים רבים בהתנהלות חברות ממשלתיות רבות לעניין זה, כשהמרכזי מבניהם הוא שהיקף העסקת הקרובים בחברות ממשלתיות אמנם נמצא במגמת ירידה כללית, אך כלל לא באופן מספק.¹⁰

5. ליקויים נוספים עליהם הצביע מבקר המדינה היו: העסקת קרובים במצב ספציפי העלול ליצור ניגודי עניינים, לדוגמה ביחסי כפיפות – בחברת החשמל הועסקו 25 עובדים להם יש קרובי משפחה המועסקים עמם ביחסי כפיפות;¹¹ חוסר שקיפות של הליכי מינוי פקידים בכירים בחברות מקורות ונמל אשדוד; חוסר מעקב של החברות הממשלתיות אחר הנתונים לעניין קרובי המשפחה של כל אחד מהמועסקים בחברה – על אף שהתקנות דורשות שיעשו כן,¹² היעדר כללים ברורים לעניין הליכי מינוי של משרות אמון; ועוד.

6. בסמוך לאחר פרסום הנתונים בדו"ח מבקר המדינה, התנועה פנתה לרשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל וחברת החשמל, בטענה שקיימים פגמים חמורים בהתנהלות חברת החשמל אשר באים לידי ביטוי באחוז גבוה של העסקת קרובי משפחה וביחסי כפיפות – מצב עובדתי שאינו תואם את הוראות החוק. חברת החשמל השיבה אז כי העניין נמצא במודעות גוברת של הנהלת החברה וכי ניכרת מגמת ירידה בהיקף העסקה מעין זו לאור מאמציה הרבים של החברה.

7. אולם, מפרסום עדכני של רשות החברות הממשלתיות מחודש מאי 2016 במסגרת דו"ח שנתי לעניין שכר וכוח אדם בחברות, עולה כי עדיין ישנן 8 חברות ממשלתיות שבהן שיעור קרובי המשפחה גבוה מ-10% (כולל בני דודים).¹³ ביניהן: חברת נמל אשדוד – 42%, רפאל – 33%, חברת החשמל – 27%, חברת נמל חיפה – 26%, התעשייה האווירית – 17%, דואר ישראל – 14%, רכבת ישראל – 14%, החברה לשירותי איכות הסביבה – 12%.

8. אם כן, המציאות מוכיחה כי על אף שהמודעות לעניין עלתה הן בקרב רשות החברות הממשלתיות והן בקרב החברות עצמן, התופעה עודה קיימת ויש לעקור אותה מן השורש.

9. המלצות התנועה:

9.1. במצב בו העובד לא הצהיר על קרבת משפחה, הפתרון יהיה סנקציה אישית במסגרתה יוחתמו כלל העובדים שאם תגלה קרבת משפחה עליה לא דיווחו בעת כניסתם לתפקיד, תופסק עבודתם לאלתר.

¹⁰ מבקר המדינה, ראו ה"ש 8, בעמ' 138.

¹¹ בניגוד להוראות סעיף 4(א) לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה).

¹² שם, בסעיף 5א(א).

¹³ דו"ח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות, עמ' 54 (מאי 2016).



9.2. הידוק הפיקוח שמבצעת רשות החברות הממשלתיות על פעילות ועדות החריגים בחברות. ועדות החריגים המוקמות כאמור בתקנות החברות הממשלתיות, מורכבות מבכירי החברה. ועדות אלה אינן נתונות לפיקוח וביקורת אף גורם באופן רשמי, פרט לדירקטוריון החברה במקרים מסוימים, ולכן התנועה מציעה להסדיר בחקיקה חיוב פיקוח של רשות החברות הממשלתיות על ועדות אלה וחיובן לתת לרשות החברות דין וחשבון אחת למספר חודשים, כולל מסירת ההיתרים המנומקים שאושרו במהלך אותם חודשים על ידי הועדה. כמו כן, **יתכן שניתן לשקול לחייב החתמת גורם מוסמך מרשות החברות הממשלתיות לכל היתר שמעניקה ועדת החריגים של החברה ואף הדירקטוריון של החברה.**

9.3. במקביל, למרות שהועדה רשאית לאשר העסקת קרובי משפחה גם אם שיעור העסקתם עולה על 5% מכלל עובדי החברה, ועליה לאשר את המינויים עם הדירקטוריון אם השיעור עולה על 10%, **התנועה מציעה לשקול הצבת גבול לאישור העסקת קרובי משפחה לאחוז מסוים (למשל, לא מעל 15%).**

הצורך בחיזוק מוסד "נבחרת הדירקטורים"

1. סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מטיל את הסמכות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות לשרים, לאחר התייעצות עם הועדה לבדיקת מינויים. למרות שהחוק דורש עמידה במספר תנאי סף לכהונה כדירקטורים, בפועל נוהג הדרג הפוליטי לעתים קרובות לנצל את סמכותו לצרכים פוליטיים פנים-מפלגתיים, כך שממנים דירקטורים בעלי זיקה פוליטית, אשר נעדרים מומחיות מקצועית רלוונטית.

2. לכן, החל משלהי 2013, ראש רשות החברות הממשלתיות (דאז), מר אורי יוגב, קידם את רעיון "נבחרת הדירקטורים", שתכליתו שיפור איכות הדירקטורים על ידי ניתוק הסביבה הפוליטית מהמינויים המקצועיים. המהלך כלל מיסוד מאגר של דירקטורים בעלי ידע ומקצועיות רבה, שממנה יוכלו השרים לבחור מינויים לחברות ממשלתיות. במסגרת זאת, נערכו שני סבבים לגיוס דירקטורים למאגר, ובסיומו של התהליך אכן הוקם מאגר כזה.

3. **המלצות התנועה:** התנועה תומכת במנגנון של "נבחרת הדירקטורים", ומעוניינת להצביע על מספר נקודות בהקשר זה:

3.1. **הצורך בעיגון המנגנון בחקיקה** – עד כה, לא ניתן היה לחייב את השרים, המהווים הגורם הממנה את הדירקטורים בחברה הממשלתית כאמור, להציע לוועדת המינויים דירקטורים הכלולים ב"נבחרת הדירקטורים". זאת, משום שהדבר מהווה הגבלה על שיקול הדעת הניתן להם בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. עיגון המהלך בחקיקה צפוי להגביר את האפקטיביות שלו, ובכך לטייב את



מקצועיות ואיכות הדירקטוריונים בחברות הציבוריות. לכן, **התנועה עודנה תומכת בעיגון "נבחרת הדירקטורים" בחקיקה.**¹⁴

3.2. **תשומת לב למאמצי הדרג הפוליטי לסיכול המהלך** – במסגרת הכיסוי התקשורתית של המהלך, פעמים רבות הותקף המהלך עצמו כמו גם מובילו, אורי יוגב, על ידי הדרג הפוליטי. במסגרת זאת, יוגב הואשם בהעדפת מקורביו ל"נבחרת הדירקטורים", נערכו מאמצים לפטרו ולסכל את המהלך, ועצם חשיבות המהלך הוטלה בספק.¹⁵ **התנועה רואה חשיבות מיוחדת במתן הגנה לדרגים המקצועיים ובסיוע למול לחצים פוליטיים לא ענייניים המופעלים עליהם.** במסגרת זאת, ככל שישנן חוות דעת מקצועיות העומדות על יתרונות התוכנית, ועל הקשיים במצב הקיים – הרי שהתנועה רואה חשיבות בפרסומן והנגשתן לציבור הרחב.

הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – כשירות לכהונה כדירקטור

בחברה ממשלתית)

1. לאחרונה מקדם יו"ר הקואליציה, ח"כ דוד ביטן, תיקון לחוק החברות הממשלתיות, אשר מבטל מגבלות קיימות בחוק באשר לכהונה של נבחרי ציבור לשעבר (שרים, חברי כנסת וראשי רשויות מקומיות) כדירקטורים. ההצעה נמצאת כעת בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהכנה לקריאה ראשונה.

2. במסגרת ההצעה לתיקון, החוק יכיר בכהונה כשר או כחבר כנסת למשך שלוש שנים בלבד כניסיון הרלוונטי לכהונה כדירקטור וכן יסיר לגביהם את ההגבלה המעוגנת בס' 18ג לחוק החברות הממשלתיות, לפיה, במקרה שקיימת זיקה פוליטית בין מועמד לדירקטוריון לבין שר, הוא נדרש להציג "כישורים מיוחדים" שיצדיקו את מינויו חרף הזיקה.¹⁶

3. **עמדת התנועה:** התנועה מתנגדת לשני הרכיבים של תיקון החוק:

3.1. שינוי חלופות דרישת הניסיון בחוק באופן כזה עלול להוביל לכך שיכהנו כדירקטוריון אנשים ללא ניסיון מספק בניהול עסקי או ללא ניסיון מספק בנושאים הרלוונטיים לניהול חברה ממשלתית מסוימת.

3.2. הוספת הקריטריונים החדשים הללו לחוק אינה מייצגת כראוי את האינטרס הציבורי לשמירה על מקצועיות וטוהר המידות בחברות הממשלתיות. הדבר מקבל

¹⁴ תמיכה זו בוטאה במכתב תמיכה שהתנועה לאיכות השלטון העבירה למשרד האוצר, וראה התייחסות לכך בכתבה: "התנועה לאיכות השלטון מתייצבת לצד אורי יוגב: לעגן בחקיקה את 'נבחרת הדירקטורים'" **דה מרקר**, 24.01.2017.

¹⁵ וראה דוגמאות לסיקור התקשורת של ההתנהלות: מירב ארלוזורוב, "כ"ץ, כץ וכחלון משחיתים את ישראל" **דה מרקר**, 08.02.2016 www.themarker.com/news/1.2844995; צבי זרחיה, "בחזרה למינויים הפוליטיים? ועדת שרים ממליצה על ביטול 'נבחרת הדירקטורים' " **דה מרקר**, 28.12.2016 www.themarker.com/news/1.3184812.

¹⁶ וראה גם החלטת ממשלה מספר 2845 (חק/2331) מיום 13.07.2017.



משנה תוקף, נוכח ניסיון העבר, המלמד שהדרג הפוליטי ניצל את סמכויותיו החוקיות למנות דירקטורים לחברות ממשלתיות, על מנת לקדם אינטרסים פוליטיים.

3.3. בנוהל המינוריים בחברות הממשלתיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה מודגשת החשיבות שבמינוי דירקטורים ומנכ"לים מקצועיים, שם מצוין כי "מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי ניסיון מספיק לחברות הממשלתיות... עלול, כמובן, לפגוע בהתנהלותם וביעילותם... מינוריים כאלה עלולים לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בתפקוד רשויות השלטון, להשגת הניהול הטוב ביותר לגופים הללו ולהבטחת פעילותם התקינה ללא שיקולים זרים"¹⁷. גם רשות החברות הממשלתיות, בנוהל שפרסמה לאחרונה, מדגישה את החשיבות שבמינוי אדם מקצועי לכהונה כדירקטור: "לניסיונם ולכישוריהם של חברי הדירקטוריון השלכה מידית על יכולתן של החברות הממשלתיות, שהן נכס ציבורי חשוב, לפעול באופן יעיל ואפקטיבי ולעמוד במטרות לשמן הוקמו"¹⁸.

3.4. לכן, התנועה ממליצה להביע התנגדות פומבית ורשמית לתיקון החוק ולהצהיר על הפגמים הקיימים בו והפגיעה שעלולה להיגרם לכשירות הדירקטוריונים.

בחינת עבודת הועדה לבדיקת המינוריים והכלים העומדים

לרשותה

1. כיום, הליך מינוי דירקטור מטעם המדינה מתחיל בהמלצת השרים (שר האוצר והשר האחראי על החברה לפי החלטת הממשלה) על מועמד ראוי בעיניהם לוועדת המינוריים שהוקמה בחוק החברות הממשלתיות. כך גם לעניין מנכ"ל, על אף שזה יכול להגיע גם ביוזמת דירקטוריון החברה בסיוע ועדת איתור ייעודית שעבודתה מאושרת על ידי הדירקטוריון ולאחר מכן מועברת לוועדת בדיקת המינוריים.
2. לוועדת בדיקת המינוריים סמכות החלטה בשלב בחינת תנאי הכשירות של מועמד והיא יכולה לאשר או לפסול מועמד בשלב זה.¹⁹ בשלב בחינת מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, סמכות הוועדה היא מתן ייעוץ לשר ולהמלצה זו משקל רב.
3. התמהיל שקבע החוק להרכב הוועדה בין נציגי רשות החברות הממשלתיות, איש ציבור והיו"ר הכשיר לכהן כשופט מחוזי מוודא ייצוג רחב של עמדות שונות ולכן התנועה רואה בוועדה גוף חיובי ומקצועי.
4. אולם, לוועדת המינוריים במקרים מסוימים אין את הכלים המיטביים לבצע את עבודתה בהתאם לדרישות החוק ולבחון לעומק טענות המועלות בעניינם של המועמדים. על אף שהחוק קובע שבסמכותה לאשר או לפסול מועמד באופן מוחלט בשלב בחינת תנאי

¹⁷ הנחיה 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה מינוריים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, עמ' 10 (מאי 2015).

¹⁸ נוהל מינוי עובדי מדינה לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות, 28.9.2017.

¹⁹ שם, בעמ' 14.



- כשירותו, נדמה שמולה עומד המידע שבחרו להציג השרים או הדירקטוריון בלבד. בין היתר, שאלון כשירות אשר על המועמד למלא מבעוד מועד או חוות דעת של ועדת איתור אשר מונתה על ידי דירקטוריון החברה.
5. בנוסף, כיוון שעבודת הוועדה אינה פומבית ושקופה, הוועדה אינה יכול להתייחס למידע חיוני שהציבור יכול היה למסור לגבי המועמדים, אם היה חשוף למועמדותם.
6. כך, למשל, לפני מספר שנים עסקה התנועה באפשרות מינויו של מר אורי יוגב ליו"ר דירקטוריון רכבת ישראל, בעודו מכהן כדירקטור בחברה. על פי החשדות, יוגב היה מעורב במשא ומתן שניהלה חברת רכבת ישראל עם חברת בומברדיה הגרמנית לרכישת קרונות חדשים. זאת, על אף שבין יוגב לבין מר יוסי דסקל, מנכ"ל בומברדיה ישראל באותה העת, היו קיימים קשרים אישיים ועסקיים אשר השניים נמנעו מלחשוף.
7. התנועה הביאה מידע זה בפני הוועדה לבדיקת מינויים, כאשר מר יוגב נמנע מלהצהיר על קשריו אלה בשאלון מועמדות שהגיש לפני מינויו כדירקטור ועל כן לא טרח לציין את המאורעות הללו במסגרת הליך מינויו ליו"ר. לוועדה, כאמור, כלים דלים ביותר לבחון טענות מעין אלה שיתכן שיגיעו מצד הציבור או מצד כל גורם אחר יודע דבר.
8. **עמדת התנועה:** יש לשקול למנות גורם מקצועי שיסייע לוועדה לבדיקת מינויים לחקור ולבדוק באופן מעמיק מועמד המגיע לפניה והפרטים שמוסר מעלים חשדות מסוימים. יש להעניק לוועדה כלים נרחבים יותר לבצע את סמכותה לפי החוק, כך שתוכל לברר סוגיות עומק שאינן מסתכמות בשקלול הנתונים שמסר המועמד במסגרת שאלון רשות החברות הממשלתיות. לכן, לעמדתנו, יש צורך למנות גורם מקצועי שיסייע לוועדה במקרה הצורך בבירור מעמיק יותר אודות מועמד, שיבצע אימות הנתונים שמסר, יחקור מועמדים ספציפיים שהוועדה חוששת לגביהם ויבדוק עמידתם בקריטריונים אותם יש לבחון במסגרת בחינת התאמתם לתפקיד.

חוסר שקיפות הליכי האיתור והבחירה של מועמדים

למשרות בכירות בחברות ממשלתיות

1. בהקשר ישיר לסוגיה הקודמת, המעלה את הצורך לבקר ולפקח על עבודתה של הוועדה לבדיקת המינויים, התנועה סבורה כי, **כלל הליכי האיתור והבחירה של מועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות צריכים להיות פומביים ושקופים לציבור, על מנת שהליכים אלו יהיו נתונים לביקורת ציבורית.**
2. צורך זה עלה מספר פעמים במסגרת עיסוקיה של התנועה למול החברות הממשלתיות. כך, למשל, במקרה של חברת אל-על, שהייתה בעבר חברה ממשלתית, התנועה הצליחה לעצור את המינוי הצפוי לדירקטור של מר אביגדור יצחקי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעבר, בשנת 2005 בשל פרסום מוקדם בתקשורת. במהלך בדיקתה של התנועה עלה, כי למרות שיצחקי טען בהזדמנות אחת שמתוקף תפקידו הקודמים לא סייע מעולם לאל-



- על ולא קידם את מטרותיה, בהזדמנות אחרת, במסגרת ישיבת ועדת הכספים של הכנסת הילל עצמו על מאמציו הרבים להקנות לאל-על כמה שיותר הטבות והישגים מהממשלה.
3. בשל כך פנתה התנועה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון את הקשר של מר יצחקי במסגרת תפקידו הקודמים לחברת אל-על, וההשפעה של קשר זה על מינויו הצפוי. טיפול התנועה בעניין אביגדור יצחקי, הינה דוגמא מובהקת, המעידה כיצד ניתן למנוע מינויים בלתי ראויים או בלתי כשירים למשרות בכירות, כאשר המידע אודות מינויים אלו חשוף ושקוף לציבור.
4. עם זאת, יש לציין כי בהתכתבות בין התנועה לבין החברה הלאומית לדרכים בישראל, בעניין מינוי מנכ"ל מע"צ, התברר כי: "תהליך איתור מנכ"ל לחברה ממשלתית הוא תהליך חסוי, ועדת האיתור מחויבת בשמירת סודיותו ומנועה מלהעביר כל מידע הנוגע אליו, בין במישרין ובין בעקיפין" (מתוך מכתבו של יו"ר דירקטוריון החברה הלאומית לדרכים בישראל, מר מיכה גולדמן, שנשלח לתנועה בתאריך 26.9.2010).
5. עמדת התנועה: כדי להוביל להליכי מינוי שקופים יותר, יש למסד מערכת אליה תהיה לציבור כולו גישה, המרכזת את המידע הנוגע למועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות, כולל מידע העוסק בהליכי האיתור והבחירה שלהם. התנועה סבורה כי בהינתן שקיפות גדולה יותר של הליכי הבחירה תהיה אפשרות לבחון כל מינוי ולהימנע מלכתחילה ממצב בו דמויות הנגועות בניגוד עניינים כלל ינסו להתמודד "בחשאי" לתפקידים המגבירים את ניגוד עניינים זה. המערכת תכלול מידע לעניין סדר היום של הוועדה מראש, פרטים אודות המועמדים וכן השלב בו הם נמצאים בהליך האיתור.
6. כמובן שיש לשקול כמה מידע ניתן לחשוף לגבי מועמדים אך לכל הפחות פרסום שמותיהם הינו קריטי ביותר. אם השמות יפורסמו לציבור בשלב המיונים ובחינת הוועדה, ניתן ויהיה לו מידע קריטי למסור שיבוא בשקלול לצד שאר הנתונים אותם על הוועדה לבחון.
7. גם בית-המשפט העליון קבע בעבר כי יש לאפשר גישה ציבורית למידע אודות המועמדים על מנת לאפשר פיקוח ציבורי נוסף על עבודת וועדת המינויים. השופט ארבל: "העניין הציבורי שבפרסום שמם של מועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות אשר נפסלו על-ידי הוועדה, לצד עילת הפסילה, פרטי המשרה לגביה הוצגה המועמדות ופרטי החברה הממשלתית בה מדובר, גובר על משקלה של הפגיעה בפרטיות הכרוכה בפרסום שכזה".²⁰

²⁰ ע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (פורסם בנבו, 17.12.2007).