

**מינוי
דירקטורים
בחברות
ממשלתיות
בישראל**

אייל צור



**תשרי תש"פ - אוקטובר 2019
נייר מדיניות מס' 52**

אייל צור

עמית מחקר בפורום קהלת

ברצוני להודות לאנשים שונים שתרמו לעריכתו של מחקר מדיניות זה: לאנשי פורום קהלת – יושב־ראש הפורום פרופ' משה קופל, מנכ"ל הפורום עו"ד מאיר רובין (נריה), שני סגני וחבריי עו"ד מאיר בוחניק ועו"ד רן בר־יושפט, וכן עמיתי פרופ' אברהם דיסקין, עו"ד צבי האוזר (כיום חבר הכנסת), ד"ר אשר מאיר וד"ר יצחק קליין; למרואיינות ולמרואינים, אשר העשירו רבות את המחקר בתבונתם ובנסיגונם המגוון וסייעו לי בגיבוש המלצות המדיניות; תודה מיוחדת ללימור לבנת ולדן תיכון, שפתחו לפניי את ביתם; לסגל רשות החברות הממשלתיות, על הנכונות הרבה לסייע בקידום המחקר; לעו"ד יצחק (צחי) סעד, מנהל החטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות במשרד מבקר המדינה, לעו"ד נילי אבן־חן, סמנכ"ל כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון בישראל, ולחברי ד"ר גלעד מלאך, ראש התוכנית לחרדים בישראל במכון הישראלי לדמוקרטיה – על השיח המקצועי שניהלו עימי; וכן ל־Marc de Lépinau משרד האוצר של צרפת, ל־Penny Stonyer משרד האוצר של ניו־זילנד ול־Petri Vihervuori משרד ראש הממשלה של פינלנד – על המידע המועיל שהעבירו לי בעניין שיטת מינוי הדירקטורים הנהוגה במדינותיהם. מכל מלמדי השכלתי. תודה אחרונה נתונה לעורך הלשוני גיא פרמינגר על מלאכת עריכה מקצועית מן המעלה הראשונה.

אייל הינו תלמיד מחקר במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא בעל תואר בוגר במדע המדינה ובלימודי האסלאם והמזרח התיכון (בהצטיינות) ותואר מוסמך במדע המדינה (בהצטיינות) – שניהם מהאוניברסיטה העברית.



**מינוי
דירקטורים
בחברות
ממשלתיות
בישראל**

אייל צור



**תשרי תש"פ - אוקטובר 2019
נייר מדיניות מס' 52**

**מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות בישראל
אייל צור**

נדפס בישראל, תשרי תש"פ - אוקטובר 2019

מסת"ב 3-67-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר
5	א. הדירקטוריון בחברה ממשלתית
5	1. ראשית דבר
6	2. תפקידי הדירקטוריון בחברה ממשלתית
10	3. ההבדלים בין דירקטוריון בחברה ממשלתית לבין דירקטוריון בחברה לא-ממשלתית
14	4. החובות החלות על הדירקטור בחברה ממשלתית
17	ב. סוגיות במינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות
17	1. הבסיס החוקי למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ועקרונות יסוד רצויים בהליך המינוי
19	2. תנאי הסף למועמדות
19	2.1 גיל וניסיון
22	2.2 השכלה
24	2.3 אזרחות ותושבות
25	2.4 תכונות אישיות
26	2.5 העדרם של רקע משפטי בעייתי וניגודי עניינים
30	2.6 משרות ותפקידים שמילויים אינו מאפשר כהונה כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או אינו צריך לאפשר כהונה כזו
30	2.6.1 נבחרי ציבור
30	2.6.2 עובדי החברה הממשלתית והמנהל הכללי שלה
33	2.6.3 עובדי רשות החברות הממשלתיות
33	2.6.4 המשרתים בכוחות הביטחון

36	3. זהות הגורם הממנה והליך מינוי
	3.1. הליך מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות והגורמים המעורבים
36	בו במבט השוואתי
39	3.2. הליך מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות בישראל והגורמים המעורבים בו
39	3.2.1. תיאור של הליך מינוי הדירקטורים בעבר ובהווה
43	3.2.2. ניתוח של הליך מינוי הדירקטורים בהווה והצעות לשיפורו
43	3.2.2.1. יתרונות וחוזקות
45	3.2.2.2. חסרונות, פגמים והצעות לתיקונם
56	4. מינוי של בעלי זיקה לחברי הממשלה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות
59	5. מינוי עובדי מדינה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות
62	6. ייצוג מגזרים של החברה הישראלית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות
66	7. משך הכהונה של דירקטור בחברה ממשלתית ונסיבות המובילות לסיומה בטרם עת
69	8. כהונה כדירקטור מטעם המדינה בכמה חברות במקביל
72	9. מינוי יושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית
75	10. מספר חברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות

נספח: מאגרי מועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות

77	בניו־זילנד, בפינלנד ובצרפת
83	הערות

מחקר מדיניות זה בוחן לעומק את סוגיית מינוי הדירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות בישראל. הדיון בסוגיה נפתח בהצגת תפקידי הדירקטוריון וחבריו בחברה הממשלתית. לאחר־מכן נידונים היבטים שונים בשיטת המינוי הנוכחית, תוך כדי עמידה על יתרונותיה ועל חסרונותיה, ומובאות המלצות לשיפורה. ההמלצות השונות מבקשות לצמצם את המתח הקיים בין השאיפה לקדם ניהול מקצועי של החברות הממשלתיות לבין השאיפה לתת ביטוי להעדפות המדיניות של ציבור האזרחים, אשר מחזיק במניותיהן של החברות באמצעות הממשלה.

ההמלצות העיקריות הכלולות במחקר הן:

1. יועלו תנאי־הסף הנדרשים על־פי חוק לשם כהונה כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, ובפרט לשם כהונה כיושב־ראש דירקטוריון מטעם המדינה, באמצעות הצבת דרישה מצטברת לניסיון ולהשכלה על־תיכונית.

2. יתוקן החוק כך שיכלול איסור מינוי מנהל כללי של חברה ממשלתית לכהונת דירקטור באותה חברה, כפי שקבוע כיום בתקנות ביחס לנציגי עובדים; מתן אפשרות לעובדי חברה ממשלתית לבחור נציג אחד בלבד מטעמם לכהן כדירקטור, ללא זכות הצבעה, בחברות שבהן נקבע כי יינתן ייצוג לעובדים; ואיסור מינוי של אדם המשרת בכוחות הביטחון לכהונת דירקטור מטעם המדינה בכל חברה שהיא.

3. יוקם מאגר ראשוני של מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה אשר עומדים בתנאים שנקבעו בחוק, שמתוכו תגבש רשות החברות הממשלתיות, לפחות אחת לשלוש שנים, מאגר מועמדים משני על-פי דרישות שתיקבענה על-ידי הדרג הנבחר – הממשלה בהמלצת שר האוצר – נוסף על תנאי-הסף הקבועים בחוק. כל הדירקטורים מטעם המדינה ייבחרו מתוך המאגר המשני. במקרים חריגים, שבהם לא יימצא מועמד מתאים במאגר המשני, יהיו השרים האחראים רשאים – בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים – לנסות לאתר במאגר הראשוני מועמד אחר, אשר לא ניגש למיונים למאגר המשני, ולשלוח אותו לעבור את הליך המיון הנדרש כתנאי להשתלבות במאגר המשני.

4. נציג רשות החברות הממשלתיות בוועדה לבדיקת מינויים יוחלף בנציג של נגיד בנק ישראל. נציג זה יידרש להכיר את עולם התאגידים הישראלי ולהיות כשיר על-פי חוק לכהן כדירקטור מטעם המדינה.

5. יוגבל משך הזמן העומד לרשות השרים האחראים לצורך בחירת דירקטור חדש או לצורך החלטה למנות דירקטור לתקופת כהונה נוספת, ויוגבל משך הזמן העומד לרשות הוועדה לבדיקת מינויים לצורך אישור מועמדותו של דירקטור חדש או לצורך אישור מינויו של דירקטור מכהן לתקופת כהונה נוספת. חריגה של השרים האחראים ממסגרת הזמן שנקבעה תביא לידי העברת ההחלטה על המינוי לוועדת הכספים של הכנסת, וחריגה של הוועדה לבדיקת מינויים ממסגרת הזמן שנקבעה תביא לידי העברת ההחלטה על המינוי למליאת הממשלה.

6. עבודתה של הוועדה לבדיקת מינויים תייוחד לבחינת מועמדות של דירקטורים, של יושבי-ראש דירקטוריון ושל מנכ"לים בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות בלבד, ותוקם ועדה נפרדת לבדיקת מינויים לתפקידים בכירים בתאגידים סטטוטוריים.

7. יאומץ נוהג שלפיו לפני בחירת דירקטור חדש לחברה, ועל-מנת לזהות היטב את צורכי הדירקטוריון, ייוועצו השרים האחראים על חברה עם חברי הדירקטוריון המכהנים וכן עם שאר בעלי המניות (אם יש לחברה בעלי מניות נוסף על מדינת-ישראל).

8. תוסף לחוק הגבלה שלפיה מספר הדירקטורים בחברה ממשלתית שיש להם זיקה לשרים בממשלה יהיה פחות ממחצית מכלל חברי הדירקטוריון שהממשלה רשאית למנות באותה חברה.

9. תוסף לחוק הגבלה שלפיה מספר עובדי המדינה המכהנים כדירקטורים מטעם המדינה בחברה ממשלתית לא יעלה על שליש מכלל חברי הדירקטוריון שהממשלה רשאית למנות באותה חברה.

10. החובה החוקית של מתן ייצוג הולם לבני שני המינים ולאוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות תיוותר על כנה, אולם יועבר תיקון לחוק שיקבע כי הבטחת ייצוג לאוכלוסיות נוספות בדירקטוריונים אלה תעוגן בהחלטת ממשלה, ולא בחקיקה ראשית. כן מוצע שגם במסגרת החלטות ממשלה לא יובטח ייצוג למגזרים רבים באוכלוסייה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

11. משך כהונתו של דירקטור מטעם המדינה בחברה נתונה יוגבל לשתי כהונות רצופות, אולם במקרים שבהם השרים האחראים סבורים כי מדובר בדירקטור מוכשר במיוחד, תינתן אפשרות למנותו לתקופת כהונה שלישית ברציפות, בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים.

12. ייקבע בחוק כי בשום מקרה לא יוכל אדם לכהן כדירקטור מטעם המדינה ביותר משתי חברות בו־זמנית.

13. יתוקן החוק כך שיקבע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית יכלול שישה חברים לכל־הפחות ושנים־עשר חברים לכל־היותר, ויוגדר מדרג לקביעת מספר הדירקטורים בכל חברה ממשלתית בהתאם לגודלה ולמורכבות פעילותה.





חלק א: הדירקטוריון בחברה ממשלתית

1. ראשית-דבר

בשנים האחרונות סוגיית מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות משכה את תשומת-ליבם של נבחרי ציבור, של פקידים בכירים במנהל הציבורי, של עיתונאים ושל אזרחים אחרים בישראל. הניסיון להשפיע באופנים שונים על זהות הדירקטורים בחברות הממשלתיות עורר מחלוקת, שהגיעה לשיאה עם הקמתן של שלוש "נבחרות הדירקטורים" בשנים 2014–2017. המחלוקת נסבה בעיקרה על מידת המעורבות הרצויה של נבחרי הציבור – שרי הממשלה – במינוי הדירקטורים ועל זהות הדירקטורים שיש למנות. בקצה האחד של הוויכוח ניצבו אלה שהדגישו את זכותם של חברי הרשות המבצעת, כשליחי הציבור, להשפיע על המדיניות הציבורית באמצעות מינוי דירקטורים לפי שיקול-דעתם; ובצידו האחר – אלה שקראו למנות דירקטורים מקצועיים ולהקטין את מידת השפעתם של השרים על זהותם, מתוך חשש להשחתה פוליטית-מפלגתית של החברות הממשלתיות, אשר תוביל לפגיעה בתפקודן.¹ ציון-דרך חשוב בדיון זה נרשם בחודש דצמבר 2017, כאשר פורסם דוח מיוחד של מבקר המדינה בנושא מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. הדוח הצביע על ליקויים בהיבטים שונים של הליך בחירת הדירקטורים בשנים האחרונות.²

לנוכח השפעותיהן הרבות של החברות הממשלתיות על חייהם של אזרחי המדינה ועל תפקוד המשק הישראלי, ולנוכח חשיבות התפקוד של הדירקטוריונים של החברות השונות, נראה שהגיעה העת לבחינה ביקורתית של שיטת מינוי הדירקטורים הנהוגה בחברות

ממשלתיות בישראל. מחקר זה ייפתח בדיון בתפקיד הדירקטוריון והדירקטור בחברה ממשלתית, תוך כדי עמידה על חשיבותו, על יכולת ההשפעה שלו ועל אחריותו. על בסיס הניתוח של תפקיד הדירקטור ושל הדרישות המוצבות בפני האנשים הממלאים אותו, נדון בשיטה הנוכחית למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות – על מרכיביה והיבטיה השונים ועל יתרונותיה וחסרונותיה – לאור עקרונות יסוד שנוצרו. ניתוח המצב הקיים ילווה המלצות לשיפורו.³

2. תפקידי הדירקטוריון בחברה ממשלתית

במדינת ישראל ובמדינות דמוקרטיות אחרות הדירקטוריון בחברה הממשלתית מהווה חוליה מקשרת בין המדינה⁴ – אשר מחזיקה במניות החברה בשם ציבור האזרחים ולמענו ומהווה מעין אספה כללית – לבין ההנהלה המעשית של החברה, שעוסקת בניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון. מוסד הדירקטוריון (או מועצת המנהלים) – בחברות ממשלתיות ובחברות לא-ממשלתיות כאחד – נוצר במסגרת ההפרדה המבנית והמשפטית בין הבעלות במניות החברה לבין ניהול ענייני החברה ועיגון מעמדה של החברה כאישיות משפטית נפרדת. הדירקטוריון נושא באחריות לביצועיה של החברה הממשלתית כלפי בעלי המניות שלה – המדינה – ולעיתים גם כלפי בעלי מניות אחרים שמחזיקים במיעוט המניות. בעשורים האחרונים ניכרת מגמה עולמית שלפיה דירקטוריון של חברה ממשלתית נדרש לא רק לפקח על ביצועיה והתנהלותה של החברה בהתאם להוראות החוק ולהחלטות של הדרג הנבחר, אלא גם להתוות לחברה אסטרטגיה ומדיניות בהתאם להנחיותיה הכלליות של

הניסיון שהצטבר במדינות ה-OECD מצביע על כך שרצוי שתפקידי הדירקטוריון יהיו מוגדרים בבירור לצד תפקידי המדינה, תפקידיה של יחידת הבעלות ותפקידי ההנהלה המעשית בחברה. הגדרת התפקידים של כל הגורמים הללו תאפשר לכל אחד מהם לשאת כהלכה באחריותו בהקשר של פעילות החברות הממשלתיות. בהמשך לכך יש להבטיח את עצמאות הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. עצמאות זו תלויה, בין היתר, בכך שהממשלה תעביר לדירקטוריונים את תפיסותיה האסטרטגיות בתחומי הפעילות של החברות בערוצים מוגדרים וגלויים, מבלי לכפות את עמדתה עליהם.⁶

**”בעשורים
האחרונים
ניכרת מגמה
עולמית שלפיה
דירקטוריון של
חברה ממשלתית
נדרש לא רק
לפקח על ביצועיה
והתנהלותה של
החברה בהתאם
להוראות החוק
ולהחלטות של
הדרג הנבחר,
אלא גם להתוות
לחברה אסטרטגיה
ומדיניות בהתאם
להנחיותיה
הכלליות של
המדינה ולעקוב
אחר מימושו.”**

גם בישראל תפקידי הדירקטוריון בחברה ממשלתית ותפקידי חבריו מוגדרים בחקיקה, ובצורה מפורטת למדי. הדירקטורים בחברות הממשלתיות נדרשים לפעול על-פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, שהוראותיו כלליות וחלות על כל סוגי החברות, ועל-פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהוראותיו מתייחסות לחברות ממשלתיות, לחברות מעורבות ולתאגידי אחרים שחוק החברות הממשלתיות חל עליהם. חוק החברות הממשלתיות מאפשר לממשלה בנסיבות שונות, באישורה של ועדת הכספים, לא להחיל על חברה ממשלתית את כל הוראותיו של חוק החברות הממשלתיות או חלק מהן.⁷ הוראותיו של חוק החברות תחולנה על החברה בכל מקרה. לבסוף, במקרה של סתירה בין הוראותיהם של שני החוקים תגברנה הוראותיו של חוק החברות הממשלתיות, בשל היותו חוק ייעודי להסדרת פעילותן של החברות הממשלתיות.⁸

חוק החברות קובע כי הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על מילוי תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו. בתוך המסגרת הכללית הזו הדירקטוריון נדרש לקבוע את תוכניות הפעולה של החברה, את העקרונות למימונם ואת סדר העדיפויות שלהן; לבדוק את מצבה הכספי של החברה ולקבוע את מסגרת האשראי שהיא רשאית ליטול; לקבוע את המבנה הארגוני של החברה ואת מדיניות השכר והתגמול שתונהג בה; לשאת באחריות לעריכת הדוחות הכספיים ולאישורם; לדווח לאספה הכללית של החברה על מצב ענייני החברה ועל תוצאותיה העסקיות; למנות את המנהל הכללי של החברה ולפטרו; להחליט בנוגע לפעולות ולעסקאות הטעונות את אישור הדירקטוריון לפי תקנון החברה או לפי סעיפים שונים בחוק החברות; לחוות דעה על הצעת רכש מיוחדת; ולקבוע את המספר המזערי הנדרש של חברי דירקטוריון שיהיו בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית. נוסף על כך הדירקטוריון רשאי להחליט על הנפקת אגרות-חוב, להקצות מניות וניירות-ערך המירים למניות עד גבול הון המניות הרשום של החברה, וכן להחליט על חלוקה.⁹

עוד קובע החוק כי הדירקטוריון מחזיק בסמכויות השירותיות הכלליות בחברה. לפיכך הוא רשאי להפעיל סמכויות שאינן סמכויות ניהוליות ואשר לא ניתנו במפורש בחוק או בתקנון החברה לאורגן אחר בחברה.¹⁰ נוסף על כך ניתן לקבוע בתקנון של חברה כי הדירקטוריון שלה יהיה מוסמך ליטול את סמכויותיו של המנכ"ל לעניין מסוים או לפרק-זמן מסוים שלא יעלה על משך הזמן הנדרש בנסיבות העניין.¹¹ כמו-כן, במקרה שמנכ"ל החברה לא מילא הוראה שניתנה לו בעניין מסוים על-ידי הדירקטוריון, הדירקטוריון רשאי ליטול לידיה את הסמכות הנדרשת לשם מילוי ההוראה, גם אם לא

נקבעה לכך הוראה בתקנון.¹² לבסוף, כאשר נבצר ממנכ"ל החברה להפעיל את סמכויותיו, הדירקטוריון רשאי להפעיל במקומו, גם אם לא נקבעה לכך הוראה בתקנון.¹³

חוק החברות הממשלתיות מחייב דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע מדי שנה את תקציבה השנתי של החברה, את דרך ביצועו ואת אופן השימוש במקורות העומדים לרשותה; להתוות את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח ארוך; לקבוע את התקן של עובדי החברה והמועסקים בשירותה; לעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה;¹⁴ לקבוע את אופן בחירתם של עובדי החברה, לרבות הפקידים הבכירים בה, ואת תנאי כשירותם – בכפוף לכללים שקבע שר האוצר ולפי הצעתה של רשות החברות הממשלתיות; לקבוע שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של הפקידים הבכירים בחברה ושל שאר העובדים – על-פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה; לאשר את מינויים של הפקידים הבכירים בחברה על-פי המלצת המנכ"ל; לדון בטיטת הדוחות הכספיים של החברה ובהערות רואי-החשבון לגביה, ולדון לאחר אישור הדוחות הכספיים בכל פרט שלגביו הסתייג רואי-החשבון, העיר הערה או נמנע מלחוות את דעתו; לאשר מתן הלוואות והפקדת כספים החורגים מהמהלך הרגיל של עסקי החברה; ולדון בכל עניין שהשרים או הרשות דרשו להעמיד על סדר-היום או שהמנכ"ל הודיע עליו לפי סעיף 41 לחוק.¹⁵ כמו-כן, הדירקטוריון של החברה הממשלתית ממנה את מנכ"ל החברה, באישור השר או השרים האחראים לה,¹⁶ ונדרש למנות לחברה מבקר פנימי.¹⁷

נוסף על כך, דירקטוריון החברה הממשלתית מחויב לדאוג לכך שבכל שנה ייערכו מאזן, דוח רווח והפסד כולל ייעוד רווחים, דוח על המשאבים ועל אופן השימוש בהם, ובחברה שיש לה חברה-בת – דוחות כספיים מאוחדים, אלא אם כן הדירקטוריון ורשות החברות הממשלתיות סבורים כי אופי הפעילות של החברות או מועד עריכת הדוחות הכספיים שלהן אינם מאפשרים זאת.¹⁸

לנוכח היקף המשימות המוטלות על הדירקטוריון על-פי חוק או על-פי תקנון החברה – הן בחברה ממשלתית והן בחברה לא-ממשלתית – עבודתו נעשית בחלקה במסגרת ועדות דירקטוריון. חלוקת עבודה בין מליאת דירקטוריון של חברה לבין ועדות דירקטוריון מקובלת במדינות רבות נוספות, והיא עשויה לקדם באופן משמעותי את

איכות עבודתו של הדירקטוריון, באמצעות מתן אפשרות להתמחות ולהעמקה בנושאים מורכבים, ובאמצעות צמצום ניגודי עניינים שעלולים להתגלות אצל דירקטור זה או אחר במהלך עבודתו של הדירקטוריון.¹⁹

חוק החברות קובע כי הדירקטוריון רשאי להקים ועדות דירקטוריון, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון החברה.²⁰ עם זאת, החוק מונה שורה של נושאים שבהם הדירקטוריון מנוע מלאצול את סמכויותיו לוועדות שהקים, אם כי הוא מותר לחבריו את האפשרות להקים ועדות שתמלצנה לו בנושאים אלה.²¹ עוד קובע החוק כי החלטה שהתקבלה בוועדת דירקטוריון על-פי סמכות שאצל לה הדירקטוריון נחשבת החלטה שהתקבלה בדירקטוריון, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון החברה. ועדות הדירקטוריון נדרשות לדווח לדירקטוריון על החלטותיהן באופן שוטף.²² בה־בעת הדירקטוריון רשאי לבטל החלטה של ועדה שמונתה על-ידיו.²³ באופן ספציפי, החוק קובע כי דירקטוריון של חברה ציבורית או של חברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב ימנה ועדת ביקורת מקרב חבריו שמספר חבריה לא יפחת מ־3, שכל הדירקטורים החיצוניים יהיו חברים בה, ואשר רוב חבריה יהיו דירקטורים בלתי־לויים.²⁴ בחברה פרטית שאינה חברת אגרות־חוב הקמה של ועדת ביקורת היא בגדר רשות.²⁵ נוסף על כך, חוק החברות מחייב דירקטוריון של חברה ציבורית או של חברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב למנות מבין חבריו ועדת תגמול.²⁶

חוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון רשאי להקים ועדות קבועות או ועדות לעניין מסוים. להבדיל מחברה לא־ממשלתית, סיכומיה של ועדת דירקטוריון בחברה ממשלתית יהיו בבחינת המלצות בלבד לדירקטוריון, וזה רשאי בתורו לאמץ את הסיכומים, לשנותם או לדחותם.²⁷ עם זאת, הדירקטוריון רשאי לאצול מסמכויותיו לוועדה שלו, ובמקרה כזה הוא רשאי להחליט כי סיכומי הוועדה לא יהיו בבחינת המלצות בלבד. הדירקטוריון אינו רשאי לאצול את הסמכויות שנקבעו לו בסעיף 32 לחוק ואת הסמכויות שהממשלה או השרים החליטו כי אין הוא רשאי לאצולן.²⁸ נוסף על כך, החוק מחייב דירקטוריון של כל חברה ממשלתית למנות ועדת ביקורת מבין חבריו שמספר חבריה לא יפחת מ־3.²⁹

”חוק החברות
הממשלתיות וכן
הסביבה הפוליטית-
העסקית שבה
פועלות החברות
הממשלתיות
יוצרים כמה
הבדלים מהותיים
בין תפקוד
הדירקטוריון
בחברה ממשלתית
לבין תפקוד
הדירקטוריון
בחברה לא-
ממשלתית.
הבדלים אלה
נעוצים בעובדה
שבעלת המניות
בחברה הממשלתית
היא המדינה,
כאמור, בשם
כלל אזרחיה.”

3. ההבדלים בין דירקטוריון בחברה ממשלתית לבין דירקטוריון בחברה לא-ממשלתית

ניתן אפוא למצוא דמיון רב בין הוראות חוק החברות לבין הוראות חוק החברות הממשלתיות ביחס לתפקידי הדירקטוריון בחברה וביחס לסמכויותיו. זאת, במסגרת שאיפה להבטיח שחברה ממשלתית תנהג במידה רבה כחברה לא-ממשלתית ותפעל למרוב רווחיה שלה, ושחברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות יראו לנגד עיניהם את טובת החברה בבואם לקבל החלטות.³⁰ לצד זאת, חוק החברות הממשלתיות וכן הסביבה הפוליטית-העסקית שבה פועלות החברות הממשלתיות יוצרים כמה הבדלים מהותיים בין תפקוד הדירקטוריון בחברה ממשלתית לבין תפקוד הדירקטוריון בחברה לא-ממשלתית.³¹ הבדלים אלה נעוצים בעובדה שבעלת המניות בחברה הממשלתית היא המדינה, כאמור, בשם כלל אזרחיה. מליאת הממשלה או השרים האחראים מטעמה – לפי העניין – אמורים, ברמת העיקרון, לייצג את הציבור הרחב באספה הכללית של בעלי המניות ולשמור על האינטרסים שלו בחברה ובתחומי פעילותה. ההסדר החוקי הקיים נועד לאזן בדרכים שונות בין העצמאות והגמישות הדרושות לחברה הממשלתית במהלכה העסקיים לבין הצורך להבטיח ולוודא שהחברה מקדמת מטרות ציבוריות שנקבעו על-ידי המוסדות הפוליטיים הנבחרים.³²

ראשית, להבדיל מחברה לא-ממשלתית, מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות – נושאו המרכזי של מחקר זה – הוא מהלך שנוטלים בחלק, על-פי חוק, גורמים פוליטיים-מפלגתיים. לפיכך יש לו משמעויות והשלכות פוליטיות-מפלגתיות מובהקות. כאשר הממשלה מחליטה להקים חברה ממשלתית, עליה לקבוע, בין היתר, את המספר הכולל של הדירקטורים בחברה, ומתוכם את מספר הדירקטורים מטעם המדינה וכן את השרים שיהיו אחראים לענייני החברה.³³ כיום מספר השרים האחראים על חברה ממשלתית נע בין שר אחד (שר האוצר לבדו) לבין ארבעה שרים (שר האוצר ושלושה שרים נוספים). השרים האחראים לענייני החברה הם שבחרים את הדירקטורים מטעם המדינה וחותרים על כתב המינוי שלהם.³⁴ נוסף על כך, דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת נדרש לעמוד בתנאי-סף רבים יותר בהשוואה לדירקטור בחברה לא-ממשלתית, ומשך כהונתו קצוב בחוק, להבדיל מדירקטור בחברה לא-ממשלתית, שהאספה הכללית שלה חופשית לקבוע את משך כהונתו בתקנון החברה.³⁵

**”להבדיל מחברה
לא־ממשלתית,
מינוי דירקטורים
מטעם המדינה
בחברות
ממשלתיות
ובחברות מעורבות
הוא מהלך
שנוטלים בו
חלק, על־פי חוק,
גורמים פוליטיים־
מפלגתיים. לפיכך
יש לו משמעויות
השלכות פוליטיות־
מפלגתיות מובהקות.”**

ליכולתם של חברי הממשלה לקבוע את הרכב הדירקטוריון של חברה ממשלתית – כולו או רובו (אם יש בעלי מניות נוספים) – או לקבוע חלק מהרכב הדירקטוריון של חברה מעורבת יש השפעה רבה על פעילותה של החברה. זאת, לנוכח תפקידיו של דירקטוריון החברה הממשלתית ובשל האחריות שכל דירקטור בחברה נושא בה. כפועל יוצא משיטת המינוי, פעמים רבות פעילים במפלגות שונות מפעילים לחצים על שרים שאחראים על חברות ממשלתיות במטרה שימנו אותם או את אנשי־שלומם לכהונת דירקטור מטעם המדינה באותן חברות, אף כאשר אלה אינם מצוידים, לצד הקשרים הפוליטיים שלהם, גם בכישורים ניהוליים ועסקיים. לאורך השנים הופעלו לחצים פוליטיים דומים על גורמים נוספים בהליך המינוי, כגון חברי הוועדה לבדיקת מינויים ורשות החברות הממשלתיות.³⁶

נוסף על כך, כאשר יש יותר משר אחד שאחראי על חברה ממשלתית, עלולים להתגלע ויכוחים בין השרים על זהות הדירקטורים שימונו בחברה – מצב שעלול לגרום ליעיב באיזש דירקטוריונים וכתוצאה מכך לפגיעה בתפקוד החברה. גם כאשר השרים האחראים על החברה הממשלתית מסכימים על מועמד לכהונת דירקטור באותה חברה, הליך מינויו של אותו מועמד עלול להיקטע בגלל חילופי גברי בממשלה או בגלל חילופי ממשלות. זאת ועוד, לאחר שמונו הדירקטורים עלולים להימצא במצב מורכב שבו עליהם לתת דין־וחשבון לשרים אחראים בעלי עמדות והשקפות שונות אשר כל אחד מהם מייצג את המדינה כבעלת המניות בחברה הממשלתית. אם עמדתה של רשות החברות בעניין מסוים שקשור לדירקטוריון החברה שונה מעמדתם של השרים האחראים, המצב מורכב אף יותר. לעומת זאת, ברוב החברות הלא־ממשלתיות בישראל יש בעלי שליטה קבועים, שזהותם אינה מושפעת מבחירות לכנסת ומשינויים בממשלה, ואשר רצונותיהם מוגדרים וברורים, כך שהדירקטורים בחברות אלה יודעים בדיוק מה ציפיותיהם של אותם גורמים שהם נותנים להם דין־וחשבון.³⁷

שנית, דירקטוריון של חברה ממשלתית נדרש במסגרת עבודתו לקבל אישור מן הממשלה או משרים בממשלה, ולעיתים אף מוועדת הכספים של הכנסת, לשם נקיטת מהלכים שונים שעשויה להיות להם השפעה רבה על פעילות החברה ואף על עצם קיומה.³⁸ נוסף על כך, שר האוצר רשאי לקבוע בתקנות כללים שונים להתנהלותו של הדירקטוריון בחברה ממשלתית.³⁹ כמו־כן, הדירקטוריון מחויב למסור מידע ולתת דין־וחשבון על תפקודו ועל החלטותיו לשרים האחראים על החברה, ובמקרים מסוימים גם לממשלה כולה, לכנסת וכן למבקר המדינה, המשמש זרוע של הכנסת.⁴⁰

”החלטות או מהלכים של דירקטוריון של חברה ממשלתית כרוכים לא פעם בביצוע פעולות שלטוניות ובהוצאת כספי ציבור בהיקף רחב. על-כן החליט המחוקק להתערב – או לאפשר התערבות שלטונית ובהוצאת כספי ציבור בהיקף רחב. על-כן החליט המחוקק להתערב – או לאפשר התערבות של המוסדות הנבחרים בחלקים מסוימים של פעילות הדירקטוריון, ולפקח עליה בשם הציבור ולמענו.”

החלטות או מהלכים של דירקטוריון של חברה ממשלתית כרוכים לא פעם בביצוע פעולות שלטוניות ובהוצאת כספי ציבור בהיקף רחב. על-כן החליט המחוקק להתערב – או לאפשר התערבות של המוסדות הנבחרים – בחלקים מסוימים של פעילות הדירקטוריון, ולפקח עליה בשם הציבור ולמענו. זאת, להבדיל מהחלטות או מההלכים של דירקטוריון של חברה שלממשלה אין בה מניות, ואשר החוק אינו מקנה לפיכך לשרי הממשלה מעמד מיוחד שמאפשר להם להשפיע על התנהלותו, להוציא במקרים חריגים.

שלישית, ובהמשך לאמור, מחד גיסא, הדירקטורים בחברה הממשלתית נדרשים על-פי חוק החברות להפעיל שיקול-דעת עצמאי בכל החלטה שהם מקבלים, במטרה לקדם את ענייני החברה ולמַרְב את רווחיה (אלא אם כן מדובר בחברה לתועלת הציבור); ומאידך גיסא, חוק החברות הממשלתיות מאפשר לממשלה כולה – בהסכמת ועדת הכספים של הכנסת – להנחות חברה ממשלתית, ובכלל זה את הדירקטוריון שלה, לפעול לא לפי שיקולים עסקיים.⁴¹ לסמכות של הממשלה להורות לדירקטוריון של חברה ממשלתית לסטות מ”דרך-המלך העסקית” – סמכות אשר עד כה נעשה בה שימוש מועט ביותר⁴² – אין מקבילה בעולם החברות הלא-ממשלתיות, והיא חלק ממערכת האיזונים בין העצמאות העסקית של החברה הממשלתית לבין היותה גוף שנועד להגשים מטרות ציבוריות שהוגדרו על-ידי נבחריו.⁴³

רביעית, נוסף על בקרה ופיקוח מצד הממשלה ומצד הכנסת, הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות – לצד העובדים בחברות – נתונים בבקרה ובפיקוח מצד גורמים שונים ברשות המבצעת: רשות החברות הממשלתיות, היועץ המשפטי לממשלה, הממונה על השכר במשרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ועוד. זאת, לצד גורמי פיקוח ואסדרה שעוקבים אחר חברות ממשלתיות וחברות לא-ממשלתיות כאחד, לרבות אחר החלטות של הדירקטוריונים שלהן: הרשות לניירות-ערך, הרשות להגבלים עסקיים (רשות התחרות), רשם החברות, רשם העמותות והחברות לתועלת הציבור וכולי. אסדרה נוספת זו הופכת את פעילותו של דירקטוריון בחברה ממשלתית למורכבת יותר.⁴⁴

בהקשר זה יש להתייחס באופן מיוחד לרשות החברות הממשלתיות, אשר כל פעילותה מתמקדת בחברות הממשלתיות, בחברות מעורבות ובעמותות שהוחלו עליהן הוראותיו של חוק החברות הממשלתיות. רשות זו היא גוף שאין לו מקבילה בעולם החברות הלא-ממשלתיות, והיא מעורבת במידה רבה בעבודת הדירקטוריונים של החברות

הממשלתיות. מצד אחד, היא משמשת זרוע של בעלת המניות (היחידה או העיקרית) בחברה הממשלתית, הלא היא המדינה בשם ציבור האזרחים; ומצד אחר, היא גוף מאסדר (רגולטור) שנועד לקדם באמצעים שונים את ניהולה התקין של החברה לטובת כלל האזרחים.⁴⁵ היא אמורה להוות גוף מקצועי עם ראייה על-משרדית ארוכת-טווח, שמטרתו לסייע לרשות המבצעת של המדינה לקדם את המטרות שנקבעו לחברות השונות ולשמור על האינטרסים השונים של המדינה בפעילותן.⁴⁶

לשם כך החוק מקנה לרשות החברות סמכויות שמערבות אותה בעבודת הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ובתפקוד הדירקטורים המכהנים בהם: הרשות מוסמכת לדרוש מדירקטור מידע על ענייני החברה שבה הוא מכהן ועל פעולותיו בה;⁴⁷ היא מוסמכת להביא לידי סיום כהונתו של דירקטור בטרם עת אם התחוויר לה כי הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי או אינו ממלא הוראות שניתנו לדירקטוריון החברה במהלך הפרטתה;⁴⁸ היא רשאית לדרוש מדירקטוריון של חברה ממשלתית לקיים ישיבה מיוחדת;⁴⁹ היא רשאית לשלוח לישיבות של הדירקטוריון ושל ועדותיו נציג מטעמה, שרשאי להשתתף בהן באופן פעיל (אך הוא אינו נחשב במניין החוקי ואינו נהנה מזכות הצבעה);⁵⁰ היא רשאית לדרוש מדירקטוריון של חברה ממשלתית לכלול בסדר-יומו דיון בעניין מסוים;⁵¹ החלטת דירקטוריון של חברה ממשלתית בדבר ייעוד רווחיה של החברה או בדבר חלוקה טעונה אישור של הרשות;⁵² והרשות ממלאת תפקידים שונים בתהליכי הפרטתן של חברות ממשלתיות.⁵³ נוסף על כך הרשות מעורבת גם בהליך מינויים של דירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות, במיוחד בשנים האחרונות מאז הוקמו "נבחרות הדירקטורים". סמכות זו משתמעת מן החוק (ראו הרחבה בהמשך).

ברמה המעשית יש לציין כי מידה מסוימת של מעורבות מצד הממשלה ומצד רשות החברות הממשלתיות בפעילות הדירקטוריון עשויה לצמצם את "בעיית הנציג" שנוצרת בעקבות ההפרדה בין הבעלות במניות החברה לבין ניהולה, דהיינו, פער גדול מדי בין מדיניות הממשלה לבין החלטות הדירקטוריון. אולם מעורבות-יתר של השרים ושל רשות החברות עלולה לפגוע בפעילותו המקצועית והעצמאית של הדירקטוריון, ולהחליף את שיקול-דעתו לא לצורך, עד כדי הטלת ספק בהצדקה להקמת אישיות משפטית נפרדת מהמדינה לצורך השגת מטרה ציבורית.

**”מכיוון שהחברות
הממשלתיות
מחזיקות
במשאבים ובנכסים
השייכים לציבור
האזרחים, יש
משנה חשיבות
לכך שהדירקטורים
ינקטו מידה רבה
של זהירות בבואם
לקבל החלטות
בעניין החברה,
וּפְתַחוּ אֶת
המומחיות הנדרשת
לשם כך, שאם לא
כן עלולים להיגרם
נזקים והפסדים
לציבור כולו.”**

כמורכן, הסמכויות הנתונות בחוק לממשלה ולשרים האחראים, מחד גיסא, והסמכויות הנתונות לרשות החברות הממשלתיות, מאידך גיסא, עלולות להוביל לחיכוכים בין השרים האחראים לבין רשות החברות כאשר על שני הצדדים לקבל החלטות בנושאים שונים, החל בזהות הדירקטורים שיכהנו בחברות השונות ועד להחלטות הנוגעות במהלכיהן העסקיים של החברות. לא זו אף זו, ייתכן תרחיש שבו שר אחראי אחד יתמוך בעמדתה של רשות החברות ואילו השרים האחראים האחרים יתנגדו לה, ובתרחיש הקיצוני ביותר לא תיווצר הסכמה בין השרים האחראים לבין רשות החברות הממשלתיות או בין השרים האחראים לבין עצמם. חיכוכים אלה עלולים לפגוע בפעילותן התקינה של החברות וכתוצאה מכך במשאביו של הציבור הישראלי כולו.

4. החובות החלות על הדירקטור בחברה ממשלתית

חוק החברות מחיל על הדירקטור, בנושא־משרה בחברה, כמה חובות כלפי החברה, אשר נגזרות ממהות תפקידו ואשר תכליתן לקדם את טובת החברה ואת הצלחתה, תוך כדי צמצום “בעיית הנציג”. חובה אחת היא **חובת הזהירות**. משמעותה של חובה זו היא שכל דירקטור בחברה נדרש, במסגרת תפקידו, לגלות מיומנות מקצועית, להפגין שיקול־דעת, לנהוג בזהירות ולהימנע מרשלנות. בתוך כך הדירקטור המיומן מחויב לנקוט אמצעים סבירים – בהתאם לנסיבות – לשם קבלת מידע על־אודות כדאיותה העסקית של פעולה המובאת לאישורו או של פעולה שהוא עושה בתוקף תפקידו, וכן לשם קבלת כל מידע אחר שיש לו חשיבות לעניין אותן פעולות.⁵⁴ בהקשר זה יש לציין כי אם בעניין של חברה ממשלתית התגלתה פגיעה לכאורה בחוק או בטוהר המידות והדבר הגיע לידיעתו של דירקטור בחברה, הוא חייב לדווח עליו באופן מיידי ליושב־ראש דירקטוריון החברה, לשרים האחראים עליה, לרשות החברות הממשלתיות ולמבקר המדינה.⁵⁵

חובה נוספת היא **חובת האמונים**. פירושה של חובה זו הוא שכל דירקטור בחברה נדרש במסגרת תפקידו לפעול בתום־לב למען טובתה של החברה, ובכלל זה להימנע מכל פעולה שיוצרת ניגוד עניינים בין תפקידו כדירקטור לבין תפקיד אחר שהוא ממלא או עניינו האישיים; להימנע מכל פעולה שיוצרת תחרות עם עסקי החברה; להימנע מניצול הזדמנות עסקית של החברה לשם השגת טובת־הנאה למענו או למען אדם אחר; ולמסור לחברה כל ידיעה וכל מסמך שקשורים לענייניה ואשר הגיעו לידי מתוקף מעמדו בחברה.⁵⁶ עם זאת, בתנאים מסוימים החוק מאפשר לדירקטורים

**”החקיקה הקיימת
מבקשת ליצור,
באמצעים שונים,
איזון מסוים בין
רצון הציבור –
כפי שהוא בא לידי
ביטוי בתוצאות
הבחירות לכנסת
ובהרכב הממשלה
שזוכה באמונם
של רוב חברי
הכנסת לאחר
הבחירות –
לבין התנהלות
מקצועית,
יעילה ועניינית
של החברות
הממשלתיות
השונות.”**

לאשר פעולות שיש בהן משום חריגה מסוימת מחובת האמונים הבסיסית: כאשר הדירקטור פועל בתום-לב והפעולה או אישורה אינם פוגעים בטובת החברה, וכאשר הדירקטור גילה לחברה את מהות העניין האישי שיש לו בפעולה זמן סביר לפני מועד הדיון שנערך לצורך אישור הפעולה. החוק גם קובע בהקשר זה הליכים שונים לאישור פעולות שאינן מהותיות ולאישור פעולות מהותיות.⁵⁷

לחובות אלה יש משמעות מיוחדת כאשר מדובר בדירקטורים בחברות ממשלתיות הממונים מטעם הממשלה. מכיוון שהחברות הממשלתיות מחזיקות במשאבים ובנכסים השייכים לציבור האזרחים, יש משנה חשיבות לכך שהדירקטורים ינקטו מידה רבה של זהירות בבואם לקבל החלטות בעניין החברה, ויפתחו את המומחיות הנדרשת לשם כך, שאם לא כן עלולים להיגרם נזקים והפסדים לציבור כולו.

כמו-כן, מכיוון שלחברות רבות יש נכסים יקר-ערך – כגון הון רב, מומחים ובעלי-מקצוע, וכן תשתיות טכנולוגיות מתקדמות – ומכיוון שהן כורתות חוזים בעלי משמעות כלכלית רבה, יש משנה חשיבות לכך שהדירקטורים יפעלו לטובת החברה הממשלתית במובנה הרחב, ולא למען טובתם האישית, לטובת מקורביהם או לטובת גורמים בעלי אינטרס צר. יתרה מזו, פעולה על-פי שיקולים פסולים, ולא לשם טובת החברה, צפויה לערער עוד יותר את האמון שהאזרחים רוחשים למגזר הציבורי, אשר החברות הממשלתיות מהוות חלק חשוב בו.

אם כן, החקיקה הישראלית מגדירה בבירור את תפקידי הדירקטוריון בחברה הממשלתית – מציאות שעולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD. החקיקה הקיימת מבקשת אפוא ליצור, באמצעים שונים, איזון מסוים בין רצון הציבור – כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לכנסת ובהרכב הממשלה שזוכה באמונם של רוב חברי הכנסת לאחר הבחירות – לבין התנהלות מקצועית, יעילה ועניינית של החברות הממשלתיות השונות.

לנוכח האמור ביחס לתפקידי הדירקטוריון ולמעמדה המשפטי המיוחד של החברה הממשלתית, ומתוך רצון להבטיח איזון ראוי בין ייצוגיות לבין מקצועיות, ננתח בהמשכו של נייר זה מרכיבים שונים בשיטה הקיימת למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות בישראל, ונציע הצעות לשיפורה.





ב. סוגיות במינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות

”הליך מינויים
של דירקטורים
בחברות
הממשלתיות –
על שלל היבטיו
– מבוסס בעיקר
על הוראותיהם
של חוק החברות
הממשלתיות
וחוק החברות.”

1. הבסיס החוקי למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ועקרונות יסוד רצויים בהליך המינוי

בהמשך לאמור בחלק הראשון של המחקר ביחס לתפקידו של הדירקטוריון כמכלול ולתפקידו של הדירקטור בפרט, הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות – על שלל היבטיו – מבוסס בעיקר על הוראותיהם של חוק החברות הממשלתיות וחוק החברות. החוק הראשון כולל הוראות ספציפיות למינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות, ואילו החוק השני כולל הוראות למינוי דירקטורים בכלל החברות בישראל, אך מתמקד בעיקר בחברות ציבוריות ובחברות פרטיות שהן חברות אגרות־חוב. לצד שני חוקים אלה יש חוקים הכוללים הוראות מיוחדות בדבר מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ספציפיות.⁵⁸

הדיון להלן יתייחס להוראות הנוגעות בענייננו בשני החוקים הראשונים שצוינו לעיל, אך יש לציין כי בעת כתיבת שורות אלה – לאחר הפרטתה של חברת עשות אשקלון בע”מ במסגרת הפרטת החברה־האם שלה תעש מערכות בע”מ – אין בישראל חברות ממשלתיות שמניותיהן נסחרות על־ידי הציבור בבורסה לניירות־ערך, להבדיל מתקופות שונות בעבר. כמו־כן, מספר החברות הממשלתיות שמנפיקות אגרות־חוב אינו גדול, אך היקף פעילותן משמעותי. על־כן ההוראות בחוק החברות הממשלתיות העוסקות במינוי דירקטורים רלוונטיות ומשמעותיות יותר לענייננו, שכן הן חלות על כל החברות הממשלתיות, הן מתייחסות להיבטים רבים יותר ברקע של המועמד, והן מתוות באופן ספציפי את עיקריה של שיטת מינוי הדירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות.

”אנו בדעה כי שיטת המינוי, על מרכיביה השונים, צריכה לבטא איזון בין שיקולי ייצוגיות לבין שיקולי מקצועיות. בהמשך לכך, הליך ראוי ומוצלח של מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות צריך להיות מקצועי, יסודי, הוגן, מנומק ושקוף.”

לצד החוקים שצוינו קיימת חקיקת־משנה העוסקת במינוי דירקטורים, לרבות תקנות שהתקין שר האוצר והנחיות שפרסם היועץ המשפטי לממשלה.⁵⁹ גם ממשלותיהן של מדינות רבות אחרות החברות ב־OECD מגדירות בחקיקה ראשית או משנית כללים למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, שמתייחסים לתכונות הנדרשות מהדירקטור, לכישוריו המקצועיים ולמתן ייצוג לאוכלוסיות שונות בהרכבו של הדירקטוריון.⁶⁰

אנו סבורים – בדומה לכתוב בהנחיות ה־OECD ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה – כי על הרשות המבצעת, בבואה למנות דירקטורים בחברות הממשלתיות, לפעול כנאמן של ציבור האזרחים, שהוא כאמור בעל המניות בחברות הללו, ולא להתייחס אל החברות הממשלתיות כאל נחלותיהם הפרטיות של השרים השונים או כאל שלוחה או סניף של המשרדים שהם ממונים עליהם. כמו־כן, אנו בדעה כי שיטת המינוי, על מרכיביה השונים, צריכה לבטא איזון בין שיקולי ייצוגיות – דהיינו, שיקוף רצונות הציבור והעדפותיו במסגרת פעילותן של החברות הממשלתיות, ובכלל זה בזהותם של חברי הדירקטוריון, ופיקוח על הגשמת מטרותיה הציבוריות של החברה הממשלתית – לבין שיקולי מקצועיות, קרי, בחירת חברי דירקטוריון שיקדמו את טובת החברה בצורה המוצלחת ביותר, תוך כדי עמידה בחובת הזהירות ובחובת האמונים שחלות עליהם. בהמשך לכך, הליך ראוי ומוצלח של מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות צריך להיות מקצועי, יסודי, הוגן, מנומק ושקוף. אלה הדרישות המתבקשות מהגורמים הממנים ברשות המבצעת הן ביחס לכלל אזרחי המדינה והן ביחס לבעלי מניות אחרים (לא־ממשלתיים) בחברה, אם יש כאלה – ניהול משאבי הציבור בצורה הטובה ביותר.⁶¹

לפיכך, ההמלצות שתוצגנה להלן מבקשות לקדם ייצוגיות ומקצועיות בהליך מינוים של דירקטורים בחברה ממשלתית. בטרם נדון במרכיבים השונים של ההליך, חשוב לנו לציין כי אף שלאורך שנותיה של מדינת־ישראל מונו לפעמים דירקטורים בעלי קשרים אישיים לנבחרי ציבור אך עם כישורים מועטים בלבד בכל הנוגע במילוי תפקיד הדירקטור כראוי, היחס בין השאיפה לייצוגיות בהרכב הדירקטוריונים של החברות לבין השאיפה לתפקוד מקצועי שלהם אינו חייב להיות יחס של ניגוד. לעיתים ניתן למנות לדירקטור מועמד שיש לו זיקה אישית או פוליטית לשרים המעוניינים למנותו ואשר בה־בעת ניחן בכישורים מקצועיים מובהקים בתחומי פעילותה של החברה שבה הוא מיועד לכהן. זיקה אישית או פוליטית אינה באה בהכרח על־חשבון מקצועיות.

כמו־כן, אנו מאמינים שאם תאומצנה ההמלצות שהצגנו במחקר קודם, שעסק בבחינת היקף הבעלות הממשלתית בחברות, יקטן היקף הבעיות הנובעות מן המתח בין ייצוגיות הדירקטור לבין מקצועיותו ובין המדינה לבין הדירקטוריונים של החברות השונות. זאת, מפני שמספר תקני הדירקטורים צפוי להצטמצם באופן משמעותי בעקבות פירוק חברות, מיזוגן או הפרטתן.⁶²

2. תנאי־הסף למועמדות

מדינות שונות ב־OECD קבעו דרישות ותנאי־סף שונים למועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות, במטרה לקדם מינויים מקצועיים שיבטיחו ככל האפשר תפקוד מוצלח של החברות. בחלק מהמדינות תנאי־הסף מוגדרים בחקיקה או בהנחיות אחרות, בעוד בחלק מהמדינות תנאי־הסף אינם מוגדרים באופן רשמי ועל־כן ניתן להתאימם לצרכים של כל חברה בזמן נתון. בשנים האחרונות ניכרת מגמה חוצת מדינות שעיקרה מתן משקל רב יותר לתכונותיהם האישיות של המועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות.⁶³ כפי שנראה להלן, במדינת־ישראל נקבעו בחקיקה תנאי־סף למועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות, ובשנים האחרונות נוספו עליהם במסגרת "נבחרת הדירקטורים" תנאי־סף שלא עוגנו בחקיקה. להלן נבחן תנאי־סף שונים המקובלים בישראל ובמדינות אחרות בהליך מינוי הדירקטורים הקיים כיום.

2.1. גיל וניסיון

חוק החברות קובע באופן כללי למדי כי מועמד לכהונת דירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב צריך להיות בעל הכישורים הדרושים לשם מילוי תפקיד זה ובעל היכולת להקדיש לתפקיד את הזמן הראוי, בשים לב, בין היתר, לצורכי החברה ולגודלה.⁶⁴ המועמד לכהונת דירקטור בחברה מאחד משני סוגים אלה נדרש להצהיר כי יש לו הכישורים הדרושים והיכולת להקדיש את הזמן הראוי לשם מילוי תפקידו, וכי אין הוא מנוע מלכהן כדירקטור בשל עילות המנויות בחוק המתייחסות להרשעה בעברות מסוימות או בשל עילות אחרות (ראו בהמשך).⁶⁵ החוק אינו מתייחס לגיל המועמד.

לעומת זאת, חוק החברות הממשלתיות דורש ממועמד לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית תנאי־סף של גיל וניסיון באופן מפורש ומפורט יותר: על המועמד להיות בן עשרים וחמש שנים לפחות, ועם ניסיון מצטבר של חמש שנים בתפקידים הבאים: בתפקיד בכיר

בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;⁶⁶ בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים;⁶⁷ או בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה.⁶⁸ עם זאת, המועמד אינו מחויב לעמוד בדרישות הניסיון אם הוא מוכיח כי הוא עומד בדרישות ההשכלה שחוק החברות הממשלתיות מציג (ראו להלן).⁶⁹

אולם בשנת 2008 החליטה הממשלה – במסגרת החלטה 3849⁷⁰ – כי אדם מחוץ לשירות המדינה שמועמד לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, בחברה־בת ממשלתית או בחברה מעורבת, ואשר עומד בדרישות ההשכלה שנקבעו בחוק, נדרש להצביע על כך שיש לו לפחות שנתיים ניסיון באחד או יותר מהתחומים הבאים: בתחום השכלתו, בתחום הניהול או בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. כמו־כן, עובדי מדינה שמועמדים לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברה שסיווגה "7" ומעלה מחויבים גם הם לעמוד בדרישות ניסיון אלה. נוסף על כך נקבע באותה החלטה כי מנהל רשות החברות הממשלתיות רשאי לקבוע, בהתייעצות עם השרים האחראים על חברה כלשהי שסיווגה "7" ומעלה,⁷¹ כי על דירקטורים מטעם המדינה באותה חברה שאינם עובדי מדינה יחולו תנאי מומחיות וכשירות מקצועית מיוחדים. תנאים אלה ייקבעו מתוך התחשבות, בין היתר, בתחומי העיסוק של החברה, בהיקף פעילותה ובהרכב הדירקטוריון שלה, והם יחולו לכל־היותר על שלישי ממספר הדירקטורים המרבי בחברה.

הקמתן של "נבחרות הדירקטורים", שתידון בהרחבה בהמשך המחקר, הובילה להחמרתה של דרישת הניסיון מהמועמדים המעוניינים להיכלל ב"נבחרת" – ניסיון תעסוקתי של שבע שנים לפחות,⁷² מתוכן ארבע שנים בעשור שקדם למועד הגשת המועמדות, וזאת בתחום שמתאים לפרופיל המקצועי שאותו סימן המועמד, וכן מתן משקל לבכירות התפקיד שאותו מילא המועמד, להיקף הכספי של התאגיד שבו עבד ולכהונה של המועמד בדירקטוריונים של חברות בעבר. החמרת דרישות הניסיון הגדילה את שיעור הדירקטורים המכהנים שיש להם ניסיון ניהולי בכיר.⁷³

תחילה נתייחס לדרישת הגיל. אנו סבורים כי אדם בן עשרים וחמש, מוכשר ככל שיהיה, חסר לרוב את הבשלות והניסיון המקצועי הנחוצים לשם כהונה בדירקטוריון של חברה, במיוחד כאשר מדובר בדירקטוריון של חברה ממשלתית. עם זאת, לנוכח דרישות הניסיון ודרישות ההשכלה הכלולות בחוק (ראו להלן), מספר המועמדים בני העשרים וחמש שיכולים להתמנות לכהונת דירקטור בחברה

**”הדרישה לניסיון
נראית לנו
מוצדקת וחשובה,
והיא עולה בקנה
אחד עם עקרון
המקצועיות ועם
חובת הזהירות.
כאשר מדובר
בחברה ממשלתית,
החשיבות
שבעמידה על
דרישת ניסיון
מהמועמד גְדֵלָה,
שכן העדר ניסיון
רלוונטי עלול
לפגוע בתפקוד
החברה, וכתוצאה
מכך בנכסיו
של הציבור
הישראלי כולו.”**

ממשלתית הוא ממילא קטן ביותר. כלומר, באופן מעשי דרישת הגיל היא נקודת מוצא בלבד, ואין בה כדי לאפשר מינוי (להוציא נציגים של עובדי החברה בדירקטוריון, שאינם נדרשים לעמוד בתנאי־סף של ניסיון, אלא רק של ותק בחברה – ראו בהמשך).

הדרישה לניסיון, שנוספת על דרישת הגיל, נראית לנו מוצדקת וחשובה, והיא עולה בקנה אחד עם עקרון המקצועיות, שצריך לדעתנו לעמוד בבסיסו של הליך המינוי, ועם חובת הזהירות, שחלה על הדירקטור על־פי חוק. היכולת להתוות לחברה מדיניות, מטרות וקווי פעולה מיטביים, ולפקח ביעילות על מימושם, נשענת על היכרות עם עולם התאגידים בכלל ועם החברה עצמה בפרט, עם הענף שבו היא פועלת או עם תאגיד שהיקף פעילותו דומה – היכרות שמחייבת פרק־זמן לא־מבוטל של חשיפה. זאת, במיוחד כאשר מדובר בחברה שהיקף פעילותה גדול ואופי פעילותה מורכב.⁷⁴ כאשר מדובר בחברה ממשלתית, החשיבות שבעמידה על דרישת ניסיון מהמועמד גְדֵלָה, שכן העדר ניסיון רלוונטי עלול לפגוע בתפקוד החברה, וכתוצאה מכך בנכסיו של הציבור הישראלי כולו.⁷⁵ חשוב לנו להדגיש כי ראוי שהגורמים המעורבים בהליך המינוי ייתנו את דעתם גם לטיב הניסיון שצבר המועמד, ויבחנו, עד כמה שהדבר אפשרי, אם הוא הצליח בתפקידיו עד כה – כדירקטור בחברה, כמנהל וכולי. זאת, משום שלא כל ניסיון תאגידי או ניסיון ניהולי שהצטבר הוא ניסיון חיובי.

בהמשך לכך, איננו רואים מקום להבחין בין חברות בדרגות סיווג שונות, וכן בין עובדי מדינה לבין דירקטורים מהציבור הרחב, כפי שנעשה בהחלטת ממשלה מס' 3849 האמורה, באשר הבחנה זו יוצרת סרבול מיותר. יש לציין שגם במדינות אחרות שחברות ב־OECD מקובל למנות אנשים בעלי רקע עסקי ופיננסי לדירקטורים בחברות ממשלתיות.⁷⁶ נוסף על כך, אנו בדעה שהשכלה אקדמית בתחום פעילותה של החברה הממשלתית אינה תחליף לניסיון כאמור, וכי ללימוד שנובע מעשייה מקצועית יש ערך של ממש. על־כן אנו ממליצים שמועמדים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית יידרשו על־פי חוק – ולא רק על־פי החלטת ממשלה – להיות בעלי ניסיון ניהולי־עסקי או ניהולי־מקצועי נוסף על היותם בעלי השכלה גבוהה, ולא כדרישה חלופית.⁷⁷

כמו־כן, אנו רואים בחיוב את המגמה המסתמנת בשנים האחרונות שבמסגרתה הגורמים הנוטלים חלק בהליך מינויים של הדירקטורים לא רק בוחנים התאמה של כל מועמד בנפרד, אלא גם מעריכים את הרכב הדירקטוריון כולו, ממפים את צורכי החברה שהוא מוביל

ומאיישים אותו במועמדים בעלי ניסיון מגוון: ניסיון ניהולי, ניסיון חשבונאי־פיננסי, ניסיון הנדסי־טכני, ניסיון משפטי, ניסיון בתחומי התוכן של החברה ועוד. זאת, על־מנת שהדירקטורים השונים ישלימו זה את זה באמצעות יתרונותיהם היחסיים, ויביאו לידי ביטוי נקודות־מבט מגוונות ומיומנויות מקצועיות שונות בתהליך קבלת ההחלטות.⁷⁸

2.2. השכלה

מהקביעה הכללית של חוק החברות, שצוינה בסעיף הקודם, שלפיה מועמד לכהונת דירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב חייב להיות בעל כישורים דרושים לשם מילוי תפקיד זה יכולה להשתמע ציפייה להשכלה שרלוונטית לתחומי עיסוקיה של החברה, אך הדבר אינו מתחייב במפורש מלשון החוק. לעומת זאת, חוק החברות הממשלתיות קובע כי על המועמד להיות בעל תואר אקדמי בכלכלה, במנהל עסקים, במשפטים, בראיית־חשבון, במנהל ציבורי, בהנדסה, בלימודי עבודה או בתחום דומה אחר – או להשלים לימודי השכלה גבוהה אחרת⁷⁹ – הכל בתחום עיסוקה העיקרי של החברה.⁸⁰ החל בשנת 2010 החוק מאפשר גם למועמד בעל תואר שני או שלישי שאינו עונה על אמות־מידה אלה – דהיינו, שהשכלתו האקדמית היא בתחומי ידע אחרים – לכהן כדירקטור, אך מגביל את מספר הדירקטורים מסוג זה שיכולים לכהן בדירקטוריון של חברה ממשלתית בזמן נתון.⁸¹ זאת, במטרה לגוון את הרקע האקדמי־המקצועי של המועמדים המתמנים לכהונת דירקטור, באמצעות מתן אפשרות לשרים האחראים לבחור גם בבעלי תארים אקדמיים אחרים, במיוחד במדעי הרוח.⁸²

עם זאת, המועמד אינו מחויב לעמוד בדרישות ההשכלה אם הוא מוכיח כי הוא עומד בדרישות הניסיון שצוינו בסעיף הקודם. בה־בעת, כאמור לעיל, על־פי החלטת ממשלה מס' 3849, מועמד מטעם המדינה לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, בחברה־בת ממשלתית או בחברה מעורבת אשר עומד בדרישות ההשכלה שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות נדרש להיות בעל ניסיון של שנתיים לפחות בתחום השכלתו, בתחום הניהול או בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. עובד מדינה שמועמד לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה שסיווגה "7" ומעלה צריך גם הוא לעמוד בדרישות ניסיון אלה.

נוסף על האמור, חוק החברות מציג דרישות־סף בתחום ההשכלה מדירקטורים חיצוניים (דח"צים). נקבע כי בכל חברה ציבורית ובכל חברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב יכהנו לפחות שני דירקטורים

**”רכישת השכלה
גבוהה מסייעת
בפיתוח מיומנויות
למידה ודפוסי
חשיבה. על-כן
השכלה גבוהה
של דירקטור –
במיוחד אם היא
בתחום שיש לו
זיקה לפעילותה
של החברה שבה
הוא מכהן – יכולה
לסייע לו למלא
היטב את תפקידו
ובכך לקדם את
מקצועיותה
של עבודת
הדירקטוריון כולו.”**

חיצוניים, שנדרשים להיות בעלי כשירות מקצועית או מומחיות חשבונאית ופיננסית, ובלבד שאחד מהם לפחות יהיה בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית. הדירקטורים החיצוניים ייבחרו על-ידי האספה הכללית של החברה, ועל הבחירה לעמוד בתנאים מספריים מסוימים.⁸³ חוק החברות הממשלתיות קובע כי בדירקטוריון של כל חברה ממשלתית יכהן דירקטור אחד לפחות שהוועדה לבדיקת מינויים מצאה כי הוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, כפי שזו מוגדרת בחוק החברות.⁸⁴ הנהגת ”נבחרות הדירקטורים” הובילה להגדלה של שיעור הדירקטורים המכהנים שהם בעלי תואר שני ומעלה ושל שיעור הדירקטורים שהם בעלי מומחיות פיננסית.⁸⁵

רכישת השכלה גבוהה מסייעת בפיתוח מיומנויות למידה ודפוסי חשיבה. על-כן השכלה גבוהה של דירקטור – במיוחד אם היא בתחום שיש לו זיקה לפעילותה של החברה שבה הוא מכהן – יכולה לסייע לו למלא היטב את תפקידו ובכך לקדם את מקצועיותה של עבודת הדירקטוריון כולו.⁸⁶ עם זאת, כאמור בסעיף הקודם, אנו סבורים כי דרישה אקדמית אינה מספיקה לצורך תפקוד מיטבי בדירקטוריון, וכי יש לדרוש מכל מועמד – במסגרת החוק, ולא במסגרת החלטת ממשלה – גם ניסיון רלוונטי. על-כן הצענו שהדרישה להשכלה והדרישה לניסיון תהיינה דרישות מצטברות, ולא דרישות חלופיות.⁸⁷

נוסף על כך אנו מציעים לקבוע בחוק כי לימודים לתואר אקדמי של מועמד יהיו קבילים לצורך מינוי לכהונת דירקטור רק אם הם התקיימו במוסד מוכר להשכלה גבוהה.⁸⁸ אומנם במוסדות האקדמיים המוכרים השונים מתקיימות תוכניות לימוד ברמות שונות של העמקה ושל קושי, אולם כולן נתונות בפיקוח ובמעקב כלשהם מצד רשויות המדינה, להבדיל מתוכניות לימוד שאינן מוכרות.⁸⁹ כמ-כן יש חשיבות רבה לעריכתן של הכשרות והשתלמויות לדירקטורים בחברות השונות הן עם כניסתם לתפקיד והן במהלך מילוי. את המשימה הזו רשות החברות הממשלתיות והדירקטוריונים של החברות השונות מבצעים באופן שיטתי בשנים האחרונות, והדבר אמור לסייע לדירקטורים למלא על הצד הטוב ביותר את חובותיהם על-פי חוק.⁹⁰

לבסוף, אנו מוצאים טעם רב בחובה החוקית הקיימת למנות לכל חברה ממשלתית – בין אם היא פועלת בשוק ההון ובין אם לאו – לפחות דירקטור אחד שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית. זאת, לנוכח מרכזיותו של התחום החשבונאי והפיננסי בפעילותה של כל חברה ובשל הצורך לתת לו את הדעת בתהליך קבלת ההחלטות בישיבות הדירקטוריון.

2.3. אזרחות ותושבות

מספר קטן של מדינות החברות ב־OECD מחייבות את כל הדירקטורים בכל החברות הממשלתיות להיות אזרחי המדינה. לעומתן, יש מדינות המחייבות דירקטור בחברה ממשלתית להיות אזרח המדינה או תושב שלה רק אם החברה שבה הוא מכהן פועלת בתחומים אסטרטגיים רגישים. עמדת ה־OECD היא שיש לצמצם ככל האפשר את תחולת הכלל המחייב דירקטורים בחברות ממשלתיות להיות אזרחי המדינה שאותן חברות שייכות לה. זאת, במטרה להגדיל את מספרם הפוטנציאלי של מועמדים בעלי כישרון שניתן למנות לדירקטוריונים בחברות השונות.⁹¹

בישראל חוק החברות קובע כי ככלל רק תושב המדינה יכול להתמנות כדירקטור חיצוני בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב. עם זאת, ניתן למנות לחברה כאמור דירקטור שאינו מתגורר בישראל אם מניותיה של החברה או אגרות־החוב שלה או חלק מהן הוצעו לציבור מחוץ לישראל או רשומות בבורסה מחוץ לישראל. כמו־כן, שר המשפטים רשאי לקבוע סוגים נוספים של חברות שבהן יהיה אפשר למנות דירקטורים חיצוניים שאינם תושבי ישראל.⁹² חוק החברות הממשלתיות קובע כי מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית יהיה תושב ישראל.⁹³

עם זאת, הוראותיהם של שני החוקים אינן דורשות שמועמד לכהונת דירקטור יהיה בעל אזרחות ישראלית, אלא רק בעל תושבות ישראלית. הדרישה שדירקטור יהיה תושב ישראלי מגדילה את הסיכוי שהוא יגיע באופן סדיר לשיבות הדירקטוריון של החברה ולישיבותיהן של ועדות הדירקטוריון, ושהוא יעשה פעולות אחרות הנדרשות במסגרת החובות והאחריות הנובעות מתפקידו, שכן החברות הממשלתיות פועלות ברובן בגדול בשטח מדינת־ישראל.

נוסף על כך, הודות לעובדה שדירקטור מטעם המדינה אינו חייב להיות אזרח ישראלי, היה אפשר למנות לתפקיד עולים שהגיעו לישראל מכוח חוק השבות וקבעו בה את מקום מושבם אך העדיפו לא לבקש אזרחות ישראלית מחשש לאבד את אזרחותה של המדינה שממנה באו – זאת, בתקופה שבה אכן הייתה סבירות גבוהה להתממשותו של תרחיש כזה. כמו־כן, העדר דרישה שדירקטור יחזיק באזרחות ישראלית מאפשר למנות לכהונה תושבים ערבים ממזרח ירושלים שאינם מחזיקים באזרחות ישראלית.⁹⁴ עם זאת, בדרך־כלל הדירקטורים המתמנים בחברות הממשלתיות הם אזרחי ישראל ותושביה כאחד.

**”אנו סבורים
כי מצב שבו
דירקטור של חברה
ממשלתית הוא
תושב המדינה אך
לא אזרח שלה הוא
מצב מתקבל על
הדעת אם מדובר
באזרח של מדינה
אחרת (שלא עלה
לישראל והתיישב
בה מכוח חוק
השבות) שיש לו
מומחיות וניסיון
שעשויים לתרום
בצורה משמעותית
לקידום מטרותיה
של החברה. ברם,
אנו בדעה כי יש
להותיר מינוי
כזה בגדר
יוצא-מן-הכלל.”**

אנו סבורים כי מצב שבו דירקטור של חברה ממשלתית הוא תושב המדינה אך לא אזרח שלה הוא מצב מתקבל על הדעת אם מדובר באזרח של מדינה אחרת (שלא עלה לישראל והתיישב בה מכוח חוק השבות) שיש לו מומחיות וניסיון שעשויים לתרום בצורה משמעותית לקידום מטרותיה של החברה.⁹⁵ ברם, אנו בדעה כי יש להותיר מינוי כזה בגדר יוצא-מן-הכלל. זאת, מפני שהממשלה מחזיקה במניותיהן של החברות הממשלתיות בעבור אזרחי ישראל, שרובם חיים בשטח המדינה. החברות הממשלתיות לסוגיהן פועלות למען האזרחים, והם שנושאים בתוצאות הפעילות שלהן. מן הראוי אפוא לתת ביטוי לזיקה שבין האזרחים לבין החברות באמצעות בחירת נציגים מקרבתם לדירקטוריונים שלהן – אזרחים שבחרו לחיות בישראל, לקשור עימה את גורלם ולהביא בחשבון את ההשלכות ארוכות-הטווח של החלטות הדירקטוריון בחברה הממשלתית. אנו גם מאמינים כי לרוב ניתן למצוא מספיק מועמדים שהם אזרחי המדינה ותושביה אשר יוכלו למלא בצורה מוצלחת את תפקידי הדירקטור בחברות השונות.

2.4. תכונות אישיות

החוק אינו מציין במפורש תכונות הדרושות לדירקטור מטעם המדינה, להוציא קביעה של מגבלות בנוגע למינוי אדם עם רקע משפטי בעייתי (ראו בסעיף הבא). היועץ המשפטי לממשלה קבע כי במטרה להבטיח מינוי של דירקטורים הפועלים באופן יעיל ותקין לטובת החברה הממשלתית בלבד, על השרים הממנים את הדירקטור לשקול את תכונותיו האישיות של המועמד ואת מידת התאמתו להרכב הדירקטוריון.⁹⁶

הגדרה של תכונות אישיות הנדרשות מדירקטור בחברה ממשלתית – לצד הניסיון שצבר לפני מינויו – אינה עניין שקל לנסחו בחוק ולאוכפו, ולא בכדי ההגדרה בחוק ממוקדת רק בתחום טוהר המידות. אכן, גם אנו סבורים כי לא רצוי לכלול בחוק רשימה של תכונות אישיות נדרשות. עם זאת, ניתן להצביע על תכונות אישיות שרצוי שתהיינה לדירקטור על-מנת שיעשה את עבודתו היטב ויעמוד בחובת הזהירות ובחובת האמונים שחלות עליו: יושרה ואמינות, שכל ישר ויכולת להפעיל שיקול-דעת, סקרנות ויכולת למידה וניתוח, יכולת ראייה רחבה ומערכתית, חשיבה ביקורתית וספקנות בריאה, תחושת שליחות ואחריות, יכולת התמדה וגילוי מעורבות ועניין, אומץ להביע עמדה שונה מתוך דבקות בעקרונות, יכולת לנהל יחסי-אנוש טובים ולעבוד בצוות, סבלנות ויכולת הקשבה, יצירתיות ועוד.⁹⁷ על-כן אנו מציעים לקבוע נוהל שעל-פיו שר האוצר יגבש – בהתייעצות עם מנהל רשות החברות הממשלתיות

”המחוקק הציב בפני מועמדים לכהונת דירקטור – בחברות לא־ממשלתיות ובחברות ממשלתיות כאחד – שורה של דרישות בתחום טוהר המידות ונקיון־הכפיים. שורה של דרישות אלה נועדו להבטיח כי נושאי־משרה שתפקידם לנהל את משאביהם של אנשים אחרים בהגינות, ביושרה ובאחריות, וכי הם צפויים במידה רבה להמשיך לנהוג כך גם אם יתמנו לדירקטורים. דבקות בערכים אלה צפויה לקדם את טובת החברה ולסייע בשמירה על המוניטין שלה. אם יתמנה דירקטור שכפיו אינן נקיות או שעלול להימצא בניגוד עניינים, יש סיכוי לא־מבוטל שהוא יפר את חובת האמונים שלו לחברה, ובכך יסכן את הצלחתה ויפגע באמון שרוחשים לה בעלי המניות שלה, עובדיה, לקוחותיה ונושיה. דרישות אלה מקבלות משנה תוקף כאשר מדובר בחברות ממשלתיות, באשר בעלי המניות שלהן הם כלל אזרחי המדינה.⁹⁸

תחילה נדון בדרישות שעניינן העדר רקע משפטי בעייתי – פלילי, מנהלי או אחר. חוק החברות קובע כי מי שהורשע בעברה מבין שורה של עברות על חוק העונשין או על חוק ניירות־ערך, וטרם חלפו חמש שנים מיום הרשעתו, לא יוכל להיות מועמד לכהונת דירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב.⁹⁹ כמו־כן, בחברות מן הסוג האמור לא ימונה לדירקטור אדם שהורשע בבית־משפט מחוץ לישראל בעברת שוחד, בעברת מרמה, בעברת מנהלים בתאגיד או בעברה של ניצול מידע פנים, אלא אם כן חלפו כבר חמש שנים מיום הרשעתו.¹⁰⁰ עוד קובע החוק כי לא יתמנה אדם לדירקטור בחברות מן הסוג האמור אם הוא הורשע בעברה על סעיפי חוק אחרים שבית־המשפט קבע כי מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין המועמד רשאי לכהן כדירקטור בסוג החברות האמור למשך התקופה שקבע בית־המשפט ואשר לא תעלה על חמש שנים.¹⁰¹ נוסף על כך, על המועמד להראות כי לא הוטל עליו אמצעי אכיפה מנהלי המונע אותו מלכהן כדירקטור בחברה שהוא מועמד להתמנות אליה.¹⁰² לבסוף, המועמד אינו יכול להיות קטין, פסול־דין, מי שהוכרז כפושט־רגל כל עוד לא הופטר, או תאגיד שהוחלט על פירוקו מרצון או שניתן לגביו צו פירוק.¹⁰³

– רשימה של תכונות אישיות רצויות לדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית. רשימה זו תנחה את הגורמים השונים הנוטלים חלק בהליך האיתור והמיון של הדירקטורים מטעם המדינה, ותסייע להם להעריך את המועמדים.

2.5. העדרם של רקע משפטי בעייתי וניגודי עניינים

המחוקק הציב בפני מועמדים לכהונת דירקטור – בחברות לא־ממשלתיות ובחברות ממשלתיות כאחד – שורה של דרישות בתחום טוהר המידות ונקיון־הכפיים. דרישות אלה נועדו להבטיח כי נושאי־משרה שתפקידם לנהל את משאביהם של אנשים אחרים – כספים, נדל”ן, ידע ועוד – התנהלו ומתנהלים בהגינות, ביושרה ובאחריות, וכי הם צפויים במידה רבה להמשיך לנהוג כך גם אם יתמנו לדירקטורים. דבקות בערכים אלה צפויה לקדם את טובת החברה ולסייע בשמירה על המוניטין שלה. אם יתמנה דירקטור שכפיו אינן נקיות או שעלול להימצא בניגוד עניינים, יש סיכוי לא־מבוטל שהוא יפר את חובת האמונים שלו לחברה, ובכך יסכן את הצלחתה ויפגע באמון שרוחשים לה בעלי המניות שלה, עובדיה, לקוחותיה ונושיה. דרישות אלה מקבלות משנה תוקף כאשר מדובר בחברות ממשלתיות, באשר בעלי המניות שלהן הם כלל אזרחי המדינה.⁹⁸

תחילה נדון בדרישות שעניינן העדר רקע משפטי בעייתי – פלילי, מנהלי או אחר. חוק החברות קובע כי מי שהורשע בעברה מבין שורה של עברות על חוק העונשין או על חוק ניירות־ערך, וטרם חלפו חמש שנים מיום הרשעתו, לא יוכל להיות מועמד לכהונת דירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב.⁹⁹ כמו־כן, בחברות מן הסוג האמור לא ימונה לדירקטור אדם שהורשע בבית־משפט מחוץ לישראל בעברת שוחד, בעברת מרמה, בעברת מנהלים בתאגיד או בעברה של ניצול מידע פנים, אלא אם כן חלפו כבר חמש שנים מיום הרשעתו.¹⁰⁰ עוד קובע החוק כי לא יתמנה אדם לדירקטור בחברות מן הסוג האמור אם הוא הורשע בעברה על סעיפי חוק אחרים שבית־המשפט קבע כי מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין המועמד רשאי לכהן כדירקטור בסוג החברות האמור למשך התקופה שקבע בית־המשפט ואשר לא תעלה על חמש שנים.¹⁰¹ נוסף על כך, על המועמד להראות כי לא הוטל עליו אמצעי אכיפה מנהלי המונע אותו מלכהן כדירקטור בחברה שהוא מועמד להתמנות אליה.¹⁰² לבסוף, המועמד אינו יכול להיות קטין, פסול־דין, מי שהוכרז כפושט־רגל כל עוד לא הופטר, או תאגיד שהוחלט על פירוקו מרצון או שניתן לגביו צו פירוק.¹⁰³

נוסף על האמור בחוק החברות, חוק החברות הממשלתיות קובע כי אם אדם הורשע בעברה אשר לדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עימה קלון או שהיא מחייבת את אימינויו, הוא לא יהיה מועמד לכהונת דירקטור.¹⁰⁴ כמו־כן, לא יתמנה לדירקטור בחברה ממשלתית מי שפסול לכהונת דירקטור בחברה על־פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, או על־פי כל דין אחר.¹⁰⁵

לבסוף, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת, לאור פסיקותיו של בית־המשפט העליון, כי מכיוון שעל הליך המינוי חלים עקרונות המשפט המנהלי, ניתן לפסול את מועמדותו של אדם לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית אם היא בלתי־סבירה באופן קיצוני מחמת חשדות למעשים פליליים או אם המועמד עשה מעשים המעוררים ספק בטוהר מידותיו, ובלבד שקיימות ראיות ברמה הנדרשת במשפט המנהלי לשם הוכחת מעורבותו של המועמד במעשים האמורים. נוסף על כך, היועץ המשפטי לממשלה קובע כי אין לאשר את מועמדותו של אדם שהוגש נגדו כתב אישום בעברה שיש עימה קלון. כמו־כן, על־פי ההנחיה, יש מקום להחמיר כאשר נידונה מועמדותו של אדם לכהונת יושב־ראש דירקטוריון או לכהונת דירקטור בחברה בעלת רגישות ציבורית מיוחדת, אם יש חשד שהמועמד עבר עברות בכהונה קודמת בחברה או בחברה דומה או אם יש חשד שרלוונטי למילוי התפקיד שאליו הוצע המועמד. שיקול מרכזי העומד בבסיסן של הנחיות אלה הוא שמירה על אמון הציבור במערכת הציבורית בכלל ובחברות הממשלתיות בפרט.¹⁰⁶

גם אנו סבורים כי אין למנות אדם לכהונת דירקטור מטעם המדינה אם קיים חשד שהוא עבר עברה פלילית. עם זאת, אנו מציעים לקבוע בחוק הסדר שלפיו בחינת מועמדותו של אדם לכהונה כאמור תושהה כל עוד החשדות הפליליים נגדו מתבררים על־ידי רשויות החקירה והתביעה או על־ידי בית־המשפט. אם התיק נגד המועמד ייסגר או אם הוא יזוכה בדיון, יהיה אפשר למנותו בכפוף לצורכי החברה שאליה הוא ייועד, ואם לאו – מועמדותו תיפסל. בינתיים יוכלו השרים האחראים למנות מועמד אחר במקום המועמד החשוד. כך, מצד אחד, לא יתעורר חשש שאדם החשוד בפלילים יפגע בנכסי הציבור בעודו מכהן בדירקטוריון של חברה ממשלתית, ומצד אחר, לא תיחסם אפשרותו להתמנות לכהונה זו, באותה חברה או בחברה אחרת, אם יתברר במסגרת חקירה או במסגרת משפט כי הוא לא עשה מעשה פלילי. ההצעה לחוקק הסדר זה, במקום לעגנו בנוהל או בהנחיה, נעוצה במשמעות הציבורית והאישית שיש לעצירת מינוי לכהונה האמורה.

כעת נדון בדרישות שתכליתן מניעת העמדתו של דירקטור בחברה ממשלתית במצב של ניגוד עניינים.¹⁰⁷ חוק החברות הממשלתיות אוסר קיומו של ניגוד עניינים בין עיסוקיו האחרים של המועמד לבין תפקידו העתידי כדירקטור בחברה ממשלתית.¹⁰⁸ האיסור האמור מנוסח באופן כללי, והנחיית היועץ המשפטי לממשלה מפרשת אותו באופן מפורט יותר ומתייחסת למצבים שונים שבהם הוא חל. ראשית, היועץ המשפטי לממשלה קובע כי די בחשש להימצאות של המועמד במצב של ניגוד עניינים למנוע את מינויו לדירקטור בחברה ממשלתית, ואין צורך להצביע על התממשות החשש בפועל. עם זאת, לא כל ניגוד עניינים הוא עילה לפסילת מועמד מלכהן כדירקטור. על-מנת לפסול מועמד (הימנעות כללית), על ניגוד העניינים להיות מרכזי, רחב ומתמשך במידה שאינה מאפשרת את ביטולו באופן נקודתי – למשל, על-ידי אצילת סמכות מסוימת או על-ידי הימנעות מהשתתפות בדיון בנושא מסוים (הימנעות חלקית).¹⁰⁹

לפיכך נאסר על עובד מדינה בדרגה בכירה לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית אם במסגרת תפקידו הוא נדרש לקבל החלטות הנוגעות בענייניה של אותה חברה.¹¹⁰ בהקשר זה, להוציא מקרים חריגים, נאסר על מנכ"לים של משרדי ממשלה לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות. זאת, מתוך חשש להיווצרות ניגוד עניינים במצבים שונים בין האינטרסים של החברה לבין תפקידי המשרד, ומתוך רצון להבטיח כי המנכ"ל מקדיש את עיקר זמנו לענייני המשרד שהוא מנהל. נראה לנו כי יש לעגן איסור זה בחוק, ולשלול כליל את האפשרות שמנכ"ל משרד ממשלתי יכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית. לעניין זה נתייחס בהמשך בפרק העוסק במינוי עובדי מדינה לכהונת דירקטור מטעם המדינה. איסור דומה חל גם על חשב וגם על יועץ משפטי של משרד ממשלתי. גם מבקר פנימי של משרד ממשלתי אינו יכול לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית – קביעה שעולה בקנה אחד עם הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.¹¹¹

בעלי תפקידים אחרים שאינם יכולים לכהן כדירקטורים בחברה ממשלתית מחשש לניגוד עניינים הם דירקטור או עובד בנק שמנהל עסקים עם אותה חברה, עורך-דין שהוא או משרדו מייצגים לקוח שיש לו קשר עסקי עם החברה הממשלתית, ורואה-חשבון שהוא או משרדו נותנים שירותים לחברה.¹¹² נוסף על כך חל איסור על **חבר מועצה ברשות מקומית** לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת שעוסקות בפיתוחה של אותה רשות, וכן בחברה ממשלתית העוסקת בבינוי או בפיתוח בתחומיה של אותה רשות, וזאת כאשר הרשות המקומית מפעילה סמכויות

שמתייחסות לאותה חברה במישרין ואשר עשויות להשפיע במידה רבה על עסקיה. כמו־כן יש לבחון אם מתקיים ניגוד עניינים כאשר המועמד לכהונת דירקטור מטעם המדינה הוא חבר מועצה ברשות מקומית הגובלת ברשות שאותה חברה פועלת בה. באשר לעובד **רשות מקומית**, מינויו לדירקטור בחברה ממשלתית מטעם המדינה אפשרי רק אם תחומי העיסוק שלו, מהות סמכויותיו והיקפן אינם יוצרים ניגוד עניינים בין היותו עובד של הרשות המקומית לבין כהונתו כדירקטור.¹¹³

עוד נקבע כי נדרשים מהמועמד – בין שהוא מקרב הציבור ובין שהוא מקרב עובדי המדינה – העדר זיקה כלכלית לחברה או לתאגיד הקשור לחברה והעדר קשר אישי להנהלת החברה או להנהלה של תאגיד הקשור לחברה. "זיקה כלכלית לחברה או לתאגיד קשור לחברה" מוגדרת בחוק החברות הממשלתיות כ"החזקה במישרין בניירות ערך של החברה או של תאגיד קשור לחברה באחוז אחד או בשיעור משמעותי הנמוך ממנו, או מי שרשאי למנות דירקטור בחברה או בתאגיד קשור לחברה"; ו"תאגיד קשור לחברה" הוא "תאגיד המחזיק חמישים אחוזים או יותר מן הערך הנקוב של הון המניות המוצא של החברה או מכוח ההצבעה בה, או הרשאי למנות מחצית או יותר מהדירקטורים, או את המנהל הכללי שלה, וכן תאגיד אשר החברה מחזיקה בו זכויות כאמור". החוק קובע כי קשר אישי להנהלת החברה או להנהלת תאגיד הקשור לחברה מתקיים, בין היתר, כאשר האדם המדובר הוא בן משפחה של דירקטור, של מנכ"ל או של עובד בכיר בחברה או בתאגיד הקשור לחברה. לעניין זה בן משפחה הוא בן־זוג או בת־זוג, אח או אחות, הורה, צאצא או צאצאית, צאצא או צאצאית של בן־הזוג או בת־הזוג, או בן־הזוג או בת־הזוג של כל אחד מאלה.¹¹⁴

האיסורים החלים על מינוי אדם לכהונת דירקטור אם יש לו זיקה כלכלית לחברה ממשלתית או לתאגיד הקשור אליה או זיקה אישית־משפחתית להנהלה של החברה או של תאגיד הקשור אליה מתקבלים על הדעת, שכן נראה כי הם עולים בקנה אחד עם ההכרח החוקי למנות דירקטורים שישמרו על חובת האמונים שלהם לחברה ויימנעו מניגוד עניינים, וכן עם הצורך להבטיח שהדירקטורים יפקחו באופן יעיל וענייני על התנהלותה של החברה. עם זאת, אנו מציעים להוסיף לרשימת בני המשפחה שמופיעה כיום בחוק גם אח או אחות של בן־הזוג או בת־הזוג – סוג של קרבה משפחתית שנשמט משום־מה מנוסח החוק שהתקבל – כך שכהונה של גיס או גיסה של אדם או של בן־הזוג או בת־הזוג שלהם במשרה בכירה בחברה ממשלתית לא תאפשר לו לכהן כדירקטור בה.

”שרים, סגני שרים וחברי הכנסת אינם רשאים לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברה ממשלתית.“

2.6. משרות ותפקידים שמילויים אינו מאפשר כהונה כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או אינו צריך לאפשר כהונה כזו

נוסף על האיסורים הכלליים הקבועים בחוק בנוגע לניגוד עניינים של דירקטורים בחברות ממשלתיות, אשר נידונו בסעיף הקודם, קיימים איסורים בנוגע לחברות בדירקטוריון של בעלי משרות או תפקידים ספציפיים מחשש להיווצרות של ניגוד עניינים או מטעמים אחרים. חוק החברות הממשלתיות מונה שורה של תפקידים אשר מי שממלא אותם מנוע מלכהן כדירקטור בחברה ממשלתית.

2.6.1. נבחרי ציבור

שרים, סגני שרים וחברי הכנסת אינם רשאים לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברה ממשלתית.¹¹⁵ לקביעה חוקית זו יש משמעות רבה, שכן גם אם החברה הממשלתית אמורה לקדם מטרות ציבוריות שעליהן החליטו נבחרי הציבור, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק, היא מהווה אישיות משפטית נפרדת, כך שחברי הדירקטוריון שלה מחויבים להפעיל שיקול-דעת עצמאי שתכליתו לקדם את טובת החברה, ולא להיות כפופים למשמעת מפלגתית או סיעתית כלשהי. מכאן שנדרש גם מרחק מסוים בין השרים לבין החברות שהם אחראים עליהן.¹¹⁶ מצד אחר, ההפרדה בין החברות בדירקטוריון לבין החברות בממשלה או בכנסת מאפשרת לשרים ולחברי הכנסת כאחד לפקח ביעילות רבה יותר על החברות הממשלתיות השונות, לרבות על הדירקטוריונים שלהן. ללא הפרדה עלול להיווצר ניגוד עניינים מוסדי בין כהונה בכנסת או בממשלה לבין כהונה בדירקטוריון של חברה ממשלתית.¹¹⁷ נוסף על כך, התפקיד של השר ושל חבר הכנסת הוא לרוב תובעני, ולפיכך יקשה עליהם למצוא את הזמן הדרוש לשם כהונה בדירקטוריון של חברה ונשיאה באחריות הכרוכה בה, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בחברה שהיקף פעילותה רחב או שאופי פעילותה מורכב.¹¹⁸

2.6.2. עובדי החברה הממשלתית והמנהל הכללי שלה

חוק החברות הממשלתיות קובע כי עובד בחברה ממשלתית אינו רשאי לכהן כחבר הדירקטוריון שלה, להוציא נציג נבחר של עובדי החברה או המנכ”ל שלה.¹¹⁹ תחילה נדון בקביעה כי עובדים פעילים בחברה ממשלתית יכולים לכהן בדירקטוריון שלה כנציגים נבחרים של העובדים בחברה. בהתאם לסעיף 17(ג)(3) לחוק החברות הממשלתיות, קבע שר האוצר בתקנות כללים לעניין מינוי נציגי עובדים לדירקטורים בחברות ממשלתיות. לפי כללים אלה,

**”חוק החברות
הממשלתיות קובע
כי עובד בחברה
ממשלתית אינו
רשאי לכהן כחבר
הדירקטוריון שלה,
להוציא נציג נבחר
של עובדי החברה
או המנכ”ל שלה.”**

בחברה ממשלתית שמועסקים בה לפחות מאה עובדים והיא אינה בנק ניתן למנות שני דירקטורים מקרב עובדיה, על-פי קביעת השרים האחראים על החברה ולאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות.¹²⁰ השרים יבחרו את שני הנציגים מתוך רשימה של שישה מועמדים, אשר ייבחרו על-ידי עובדי החברה בני השמונה עשרה ומעלה אשר עובדים בחברה במשך שנה לפחות ביום כינונה של ועדת הבחירות לנציגי העובדים בדירקטוריון.¹²¹

נוסף על כך יש לציין כי להבדיל מן הנדרש ממועמדים אחרים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, החוק אינו דורש מנציגי העובדים בדירקטוריון להיות בעלי השכלה גבוהה או לצבור ניסיון תעסוקתי, ובתנאי שמלאו לנציג עשרים וחמש שנים לפחות.¹²² עם זאת, התקנות קובעות כי עובד החברה יכול להיות נציג העובדים בדירקטוריון רק אם הוא בעל זכות לבחור את נציגי העובדים בדירקטוריון, אם הוא בעל ותק של שלוש שנים לפחות בעבודה בחברה, אם הוא אינו ממלא אחד מן התפקידים המנויים בתקנות,¹²³ אם הוא אינו מכהן כדירקטור בחברה במשך תקופה שעולה על חמש שנים, ואם הוא לא הורשע בעברה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עימה קלון.¹²⁴ נוסף על כך, התקנות מפרטות את הליך בחירתם של נציגי העובדים בדירקטוריון, ואילו החוק מפרט את הליכי אישור מועמדותם של הנציגים שנבחרו על-ידי השרים האחראים על החברה ועל-ידי הוועדה לבדיקת מינויים.¹²⁵

כהונה של נציג העובדים בדירקטוריון מקובלת במדינות מפותחות, וה-OECD אף רואה בחיוב מצב עניינים זה.¹²⁶ נטען כי לעובדי החברה יש עניין מובהק בפעילותה ובקיומה, כי הם צברו ניסיון וידע רב שעשויים לתרום לאיכות הדיונים וההחלטות בדירקטוריון, כי הם מקטינים את תלותם של שאר הדירקטורים במידע שמספק להם המנהל הכללי, כי באפשרותם להסב את תשומת-ליבם של הדירקטורים האחרים להיבטים תעסוקתיים וחברתיים של ההחלטות המתקבלות, וכי הם יכולים לסייע בקידום צעדי מדיניות ומהלכים שיהיו מוסכמים על הדירקטוריון, על ההנהלה המעשית ועל העובדים כאחד.¹²⁷

איננו פוסלים על הסף טענות אלה, אולם אנו סבורים כי המצב החוקי הקיים אינו מיטבי. זאת, בשל העובדה שפעילותם של כלל עובדי החברה הממשלתית, לרבות זו של העובד שנבחר לכהן כדירקטור בחברה, נתונה בפיקוחו של הדירקטוריון, כלומר, גורם מפוקח מכהן בו-זמנית בגוף המפקח. בהמשך לכך, קיים חשש שנציג העובדים בדירקטוריון יחוש מחויב לקדם את טובת העובדים בלבד, ולא את

**”אנו מציעים
לתקן את החוק כך
שלעובדי החברה
יהיה נציג אחד
בלבד בדירקטוריון,
ולא תהיה לו
זכות הצבעה, כך
שלמעשה הוא
ישמש משקיף.”**

טובת החברה במובנה הרחב, כמתחייב מלשון החוק. זאת, בהינתן שאין חפיפה מלאה בין טובת החברה לבין טובת העובדים, ובמקרים מסוימים הן עשויות אף להיות מנוגדות זו לזו. נוסף על כך, יש נושאים המובאים לדירקטוריון, כגון גיוס עובדים לחברה ומינוי של בעלי תפקידים בה, אשר נציגי העובדים מנועים מלדון בהם בגלל חשש לניגוד עניינים, ולפיכך יכולתם להשתתף באופן מלא בעבודת הדירקטוריון מוגבלת.¹²⁸

על-כן אנו מציעים לתקן את החוק כך שלעובדי החברה יהיה נציג אחד בלבד בדירקטוריון, ולא תהיה לו זכות הצבעה, כך שלמעשה הוא ישמש משקיף. זאת, בדומה לנציג בעלי המניות בדירקטוריון – הרפרנט שנשלח אליו מטעם רשות החברות הממשלתיות.¹²⁹ של מכיוון שבשני המקרים מדובר בנציגים המזוהים באופן מובהק עם בעלי עניין ספציפיים, ולא עם החברה בכללותה, יש הצדקה להגביל את נוכחותם המספרית בדירקטוריון ואת יכולת ההשפעה שלהם על ההכרעות המתקבלות בו. בהיבט תאפשר הצעתנו לחברי הדירקטוריון להיחשף לידע שצברו עובדי החברה במהלך עבודתם באמצעות הנציג שיבחרו.

נוסף על כך, החקיקה הראשית הקיימת קובעת כי מנהל חברה ממשלתית אינו יכול לכהן במקביל כיושב-ראש הדירקטוריון של אותה חברה, אך אין הוא מנוע מלכהן כדירקטור מן המניין (אם כי לא כנציג העובדים, שכן התקנות שהתקין שר האוצר בעניין קביעת נציגים נבחרים מקרב העובדים בדירקטוריון אוסרות זאת).¹³⁰ אנו סבורים שגורם מפוקח (ראש ההנהלה המעשית של החברה) אינו צריך לכהן בגוף המפקח (דירקטוריון החברה) – גם אם מדובר בדירקטור אחד בלבד מתוך חבר דירקטורים – שכן רצוי שהפרדה המבנית בין ההנהלה המעשית לבין הדירקטוריון לא תטושטש בעקבות היווצרות קשרים אישיים בין המנכ”ל לבין שאר חברי הדירקטוריון, באופן שיפגע ביכולתו של הדירקטוריון להתוות את מדיניות החברה ולפקח על יישומה.¹³¹ על-כן אנו מציעים לתקן את סעיף 17(א) לחוק החברות הממשלתיות, כך שייאסר על מנכ”ל של חברה ממשלתית לכהן במקביל כחבר בדירקטוריון שלה, ולא להסתפק בקביעה בנידון בתקנות וביחס לנציגות עובדים בלבד. עם זאת, איננו שוללים כהונה של מנכ”ל חברה ממשלתית בדירקטוריונים של החברות-הבנות שלה.

”עובד רשות

החברות

הממשלתיות

אינו רשאי לכהן

כדירקטור בחברה

ממשלתית, להוציא

מצב שבו החברה

האמורה נמצאת

בהליך של פירוק

או חיסול עסקיה.”

עובד רשות החברות הממשלתיות אינו רשאי לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית, להוציא מצב שבו החברה האמורה נמצאת בהליך של פירוק או חיסול עסקיה.¹³² ניתן להצדיק קביעה זו גם על בסיס העובדה שהרשות משמשת זרוע של הבעלים של החברה הממשלתית – הלא היא הממשלה – וגם בשל היותה הגוף המאסדר את פעילותן של כלל החברות הממשלתיות והחברות המעורבות. פונקציית הניהול של החברה הממשלתית אמורה להיות נפרדת מפונקציית הבעלות במניותיה.¹³³ פונקציית האסדרה של הרשות מתאפשרת בזכות היותה גוף חיצוני לכלל החברות.¹³⁴ במצב שבו חברה ממשלתית צפויה לסיים את תפקידיה ולחדול מלהתקיים, חברות של עובד הרשות בדירקטוריון שלה עשויה לסייע בתהליך הפירוק, והיא אינה פוגעת לא לצורך בהפרדה המבנית בין הבעלים של מניות החברה לבין ההנהלה שלה.

לנוכח המעורבות הגוברת של רשות החברות הממשלתיות בהליך איתורם של מועמדים לכהונת דירקטור בשנים האחרונות, אנו מוצאים לנכון להציע בהקשר זה לקבוע בחוק כי מי שהוא קרוב־משפחה מדרגה ראשונה של מנהל הרשות או של אחד מסגניו או חבר קרוב של אחד מהם יוכל להתמנות לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית רק אם הצהיר על יחסי קרבה אלה בעת הגשת המועמדות והוכיח לחברי הוועדה לבדיקת מינויים כי יש לו כישורים מיוחדים. זאת, במטרה להבטיח את שקיפותו של הליך האיתור והמינוי, וכדי למנוע מתן העדפה למועמדים שיש להם היכרות קרובה עם הנהלת רשות החברות, באופן שעלול לפגוע באמון הציבור בהגיונות ההליך ובדימוי המקצועי של רשות החברות הממשלתיות.¹³⁵

2.6.4. המשרתים בכוחות הביטחון

כיום אין מניעה חוקית למנות לכהונת דירקטור מטעם המדינה אדם המשרת בצבא ההגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, בשירות בתי־הסוהר וברשות הארצית לכבאות והצלה.¹³⁶ אנו מציעים לשנות מצב זה ולקבוע בחוק כי אדם המשרת בכוחות הביטחון – כלובש מדים בשירות־קבע או כאזרח – לא יוכל לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת.

**”כיום אין מניעה
חוקית למנות
לכהונת דירקטור
מטעם המדינה
אדם המשרת
בצבא ההגנה
לישראל, במשטרת
ישראל, בשירות
הביטחון הכללי,
במוסד למוזייעין
ולתפקידים
מיוחדים, בשירות
בתי־הסוהר
וברשות הארצית
לכבאות והצלה.
אנו מציעים לשנות
מצב זה ולקבוע
בחוק כי אדם
המשרת בכוחות
הביטחון לא
יוכל לכהן
כדירקטור מטעם
המדינה בחברה
ממשלתית או
בחברה מעורבת.”**

גם אם מדובר במקרים ספורים בלבד, אנו סבורים כי אין הדבר ראוי מכמה טעמים. טעם אחד הוא שבמדינה דמוקרטית ראוי להבטיח את קיומם של גבולות תקינים בין התחום האזרחי לבין התחום הבטחוני־הצבאי, ובתוך כך למנוע השפעה מוגזמת של המערכת הבטחוניית־הצבאית על מערכות אזרחיות, דוגמת חברות ממשלתיות. טעם שני – בהמשך לראשון – הוא שעצם היותם של כוחות הביטחון מערכות כוללניות ומדרגיות, שמכפיפות את המשרתים בהן לפיקוד העליון, אשר כפוף לדרג המדיני הנבחר, מקשה על דירקטור המשרת שירות פעיל בכוחות הביטחון לשמור על חובת האמונים שלו לפעול לטובת החברה בלבד. כך, למשל, חובתו של קצין בצבא המכהן כדירקטור בחברה ממשלתית לציית לרמטכ”ל ולממשלה עלולה למנוע אותו מלפעול באופן עצמאי לטובת אותה חברה, שכן הוא כפוף למרות מפקדיו בכל מסגרת שהוא מכהן בה. הניגוד במקרה זה חריף יותר מאשר במקרה של עובד מדינה המכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית (ראו בהרחבה בהמשך). טעם שלישי הוא שמינוי קצינים בשירות פעיל בצה”ל לדירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות בתחום הביטחון, כפי שאירע בעבר, עלול להעמיד אותם בניגוד עניינים בשל העובדה שצה”ל ומשרד הביטחון הם לקוחות מרכזיים של חברות אלה. טעם רביעי הוא שאדם המשרת בכוחות הביטחון – במיוחד אם הוא לא עבד במסגרת אזרחית במהלך הפוגה משירות־קבע או לפני התגייסותו לשירות־קבע – עלול לאמץ תפיסות־עולם ארגוניות צרות, מבלי להיחשף להשקפות עסקיות־אזרחיות, הדרושות לדירקטור בחברה ממשלתית. בשל טעמים אלה אנו ממליצים אפוא לתקן את החוק. עם זאת, יש לציין כי איננו שוללים מינוי של אדם המשרת בשירות מילואים בצה”ל לדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, כל עוד הוא עומד בכל דרישות החוק, לרבות העדר ניגוד עניינים בין שירות המילואים שלו לבין פעילותה של החברה.

סיכום ההמלצות בעניין תנאי־הסף למועמדות:

- א. יש לקבוע בחוק כי דרישות הניסיון ודרישות ההשכלה המוצבות בפני מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה תהיינה דרישות מצטברות.
- ב. בעת בחינת עמידתו של מועמד לכהונת דירקטור בתנאי הניסיון הנדרשים ממנו רצוי לבחון, ככל שהדבר אפשרי, את מידת הצלחתו בתפקידים המשמעותיים שמילא עד למועד שקילת המועמדות שלו.
- ג. בעת מינוי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית רצוי שכל הגורמים המעורבים במינוי יבחנו את תרומתו הצפויה להרכב הדירקטוריון הקיים – בתכונותיו, בכישוריו ובנסיונו – כפי שהדבר אכן נעשה בשנים האחרונות.
- ד. יש לקבוע בחוק כי רק תואר אקדמי הניתן על־ידי מוסד מוכר להשכלה גבוהה יהיה קביל לצורך עמידה בדרישות ההשכלה המוצבות בפני המועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה.
- ה. מוצע למנות אדם שאינו אזרח ישראלי לכהונת דירקטור מטעם המדינה רק במקרים חריגים – כאשר מדובר במועמד בעל כישורים יוצאי־דופן.
- ו. יש לגבש נוהל שבמסגרתו שר האוצר, בהתייעצות עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, יגדיר תכונות אישיות שרצוי שתהיינה למועמד לכהונת דירקטור מטעם המדינה. נוהל זה יסייע לגורמים הנוטלים חלק בהליך איתור הדירקטורים להעריך את המועמדים השונים.
- ז. יש לקבוע בחוק הסדר שלפיו מועמדותו של אדם לכהונת דירקטור מטעם המדינה תושהה כל עוד מתנהלת נגדו חקירה בחשד לעברות פליליות או כל עוד מתנהל נגדו משפט פלילי והוא טרם זוכה בדין.
- ח. יש להוסיף לרשימת בני המשפחה שמופיעה כיום בחוק גם אח או אחות של בן־הזוג או בת־הזוג, כך שהעסקה של גיס או גיסה של אדם או של בן־הזוג או בת־הזוג שלהם במשרה בכירה בחברה ממשלתית לא תאפשר לו לכהן כדירקטור בה.
- ט. יש לתקן את החוק ואת התקנות ולקבוע כי עובדי חברה יוכלו לבחור נציג אחד בלבד לכהונה בדירקטוריון, וכי לנציג זה לא תהיה זכות הצבעה, כך שהוא יהיה למעשה במעמד של משקיף.
- י. יש לאסור בחוק – ולא רק בתקנות – על מנכ"ל של חברה ממשלתית לכהן במקביל כחבר בדירקטוריון שלה.
- יא. יש לקבוע בחוק כי מועמד לכהונת דירקטור מטעם המדינה שהוא קרוב־משפחה מדרגה ראשונה של מנהל רשות החברות הממשלתיות או של אחד מסגניו, או שהוא חבר של אחד מהם, יידרש להצהיר על קשר אישי זה ולהוכיח לוועדה לבדיקת מינויים כי יש לו כישורים מיוחדים לכהן כדירקטור מטעם המדינה.
- יב. יש לתקן את החוק ולקבוע בו כי אדם המשרת בכוחות הביטחון השונים כלובש מדים בשירות־קבע או כאזרח לא יוכל לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת. לעומת זאת, שירות מילואים בכוחות הביטחון לא ימנע מאדם את האפשרות לכהן כדירקטור מטעם המדינה.

”אופייה של שיטת
המינויים מושפע
מדגם הבעלות
הממשלתית
בחברות בכל
מדינה: ריכוזי,
דו־ראשי (דואלי)
או ביזורי.
מעורבותו של הדרג
הממשלתי הנבחר
מעניקה לגיטימציה
פוליטית להליך
המינוי.”

3. זהות הגורם הממנה והליך המינוי

3.1. הליך מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות והגורמים המעורבים בו במבט השוואתי

במדינות ה-OECD השונות נהוגים הליכי מינוי שונים של דירקטורים בחברות ממשלתיות. כמו־כן, הגורמים הנוטלים חלק בהליך המינוי שונים ממדינה למדינה. ברוב המדינות הדרג הנבחר ברשות המבצעת – הממשלה, שר או כמה שרים – מאשר מינוי של מועמד לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית בטרם יחל לכהן, ובמקרים רבים גורמים ממונים בשירות המדינה או מחוץ לו מעורבים באופן זה או אחר באיתור המועמדים ובמינום. אופייה של שיטת המינויים מושפע מדגם הבעלות הממשלתית בחברות בכל מדינה: ריכוזי, דו־ראשי (דואלי) או ביזורי (ראו להלן). מעורבותו של הדרג הממשלתי הנבחר – בגרסותיה השונות – מעניקה לגיטימציה פוליטית להליך המינוי.¹³⁷ כמו־כן היא משקפת שיטה ומבנה שקיימים בחברות לא־ממשלתיות במדינות רבות, שבמסגרתם חברי האספה הכללית של בעלי המניות בוחרים את חברי מועצת המנהלים של החברה, על־מנת שאלה ינהלו את נכסיהם ואת משאביהם על־פי מסמכי־היסוד של החברה ובהתאם לדיני החברות. במקרה של החברות הממשלתיות השרים אמורים לייצג באספה הכללית את ציבור האזרחים, אשר מחזיקים במניותיהן של החברות, כאמור לעיל.

במדינות שבהן נהוג דגם בעלות ריכוזי, משרד ממשלתי אחד אחראי על כלל החברות הממשלתיות, ותחתיו פועלת יחידת בעלות – ככל שהחברה עוסקת בתחומי מדיניות רבים יותר, וככל שמשרדים ממשלתיים רבים יותר מעורבים בפעילותה, הרשות המבצעת נוטה להגדיל את מספר השרים המעורבים במינוי הדירקטורים בחברה. בשתי מדינות החברות ב-OECD – תורכיה ואסטוניה – מינוי חברי הדירקטוריון בכל אחת מהחברות הממשלתיות נחלק בין שרים שונים.¹³⁸ חלוקת המינויים בין שרים שונים בממשלה עשויה ליצור דירקטוריון מגוון יותר מבחינת הרקע של חבריו, אולם בה־בעת היא עלולה לעודד התנהלות מגזרית מצד הדירקטורים ולקדם את האינטרסים של השר שמינה אותם ושל משרדו, במקום להסתכל על החברה כמכלול ולקדם את טובתה.¹³⁹

רק בשתי מדינות החברות ב-OECD – צ'ילה וסלובניה – הדרג הנבחר אינו מעורב במישרין (לא להלכה ולא למעשה) במינוי הדירקטורים בחברות הממשלתיות, והמינוי נמצא באחריותה של יחידת הבעלות.¹⁴⁰ לכאורה זוהי דרך לצמצם מעורבות פוליטית

לא־עניינית במינוי דירקטורים, ולקדם מועמדים על בסיס שיקולים מקצועיים גרידא. אולם בה־בעת עולה חשש שהוצאת הדרג הנבחר מהליך המינוי תצמצם את השקיפות הנדרשת ממנו.¹⁴¹ יתרה מזו, אנו בדעה כי שיטה שבה שרים ברשות המבצעת אינם מעורבים כלל בבחירת הדירקטורים שיכנהו בחברות הממשלתיות אינה עולה בקנה אחד עם התפיסה שבבסיס קיומן של חברות ממשלתיות במדינה דמוקרטית. יחידת הבעלות או גורם אחר בשירות המדינה לא קיבלו במישרין הסמכה והרשאה מן הציבור הרחב לייצג אותו כבעלי מניותיהן של החברות הממשלתיות, כפי שקיבלו חברי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, בין שמדובר בדמוקרטיה פרלמנטרית ובין שמדובר בדמוקרטיה נשיאותית. נבחרי הציבור רשאים להשפיע על מדיניותן ועל תפקודן של החברות הממשלתיות גם באמצעות מינוי דירקטורים, בכפוף לעמידה במגבלות שונות שתבטחנה התנהלות עצמאית ומקצועית של דירקטוריון החברה, של ההנהלה המעשית שלה ושל עובדיה. הם נושאים באחריות־דיווח על החלטותיהם כלפי האזרחים, לרבות על כאלה הנוגעות בחברות ממשלתיות. לפיכך אנו בדעה שאימוץ שיטה של מינוי דירקטורים שאינה כוללת מעורבות כלשהי של הדרג הנבחר אינו מאזן כראוי בין ייצוגיות לבין מקצועיות, וצפוי להחריף את "בעיית הנציג" שקיימת ממילא בחברה הממשלתית.¹⁴²

במדינות שבהן נהוג דגם בעלות **ביזורי**, השר האחראי על החברה הממשלתית ממנה בדרך־כלל לבדו את כל הדירקטורים מטעם הממשלה, אולם לעיתים היחידה הממשלתית האמונה על התקציבים זכאית למנות נציג מטעמה בדירקטוריון. יצוין כי במצב זה עלולים להיווצר הליכי מינוי שונים בחברות שונות הנמצאות תחת אחריותם של שרים שונים, והם לא ייעשו בשקיפות מספקת. במדינות שבהן קיים דגם בעלות **דו־ראשי**, הסמכות למנות דירקטורים מטעם הממשלה בחברה נחלקת בין השר האחראי על החברות הממשלתיות – בדרך־כלל משרד האוצר – לבין השר או השרים האחראים על תחום פעילותה של החברה. חלוקת הסמכות נעשית באחד משני אופנים: על־פי האופן האחד, כל שר ממנה מספר מסוים של דירקטורים; ועל־פי האופן האחר – שהוא הנוהג בישראל – כל הדירקטורים צריכים להתמנות בהסכמת כל השרים האחראים. ה־OECD ממליץ למדינות החברות בו למנות דירקטורים בחברות הממשלתיות על בסיס הסכמה רחבה בממשלה, היכן שהדבר אפשרי.¹⁴³

במדינות רבות גורמים ממונים – בדרך־כלל עובדים ביחידת הבעלות – מעורבים בהליך המינוי של דירקטורים בחברות הממשלתיות. זהו נוהג שה־OECD רואה בעין יפה. מעורבות זו של גורמי־מקצוע

נועדה להבטיח הליך מקצועי, שקוף והוגן לאיתור ולמינוי של מועמדים בעלי רקע מקצועי הולם לכהונת דירקטור, ולצמצם לחצים למנות מועמדים נעדרי כישורים מתאימים שיש להם זיקה אישית או פוליטית לשר או לשרים בממשלה – זיקה שעלולה לפגוע בעצמאות עבודתו של הדירקטוריון ובאיכות ההחלטות שהוא מקבל.¹⁴⁴

יחידות הבעלות או ועדות האיתור שפועלות במדינות השונות נבדלות זו מזו בתפקיד שכל אחת מהן ממלאת בהליך איתורם של הדירקטורים ומיונם, ובכלים העומדים לרשותן במסגרת הליך זה. באשר לתפקיד, במספר קטן של מדינות, שהגדירו בחוק תנאי־סף שמועמדים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית צריכים לעמוד בהם, התפקיד של יחידת הבעלות או של גוף ממונה אחר הוא לבחון את עמידתם של המועמדים בתנאים האמורים. זה המצב בפורטוגל, וזה היה המצב בישראל עד להנהגת "נבחרות הדירקטורים" (ראו בהרחבה להלן). לעומת זאת, יש מדינות – דוגמת בריטניה, אוסטרליה וניו־זילנד – שבהן יחידת הבעלות מיעצת לממשלה בהליך איתורם של המועמדים או אף ממיינת בעצמה את המועמדים, תוך כדי התבססות על כללים לא־רשמיים. במדינות אחרות, דוגמת שוודיה, מוקמות ועדות או קבוצות־עבודה חיצוניות, שמסייעות לממשלה לאתר מועמדים מתאימים לכהונה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות בהתאם לצרכים שהן מזהות.¹⁴⁵

באשר לכלים העומדים לרשות יחידת הבעלות או ועדת האיתור, אלה כוללים יצירת מאגר של מועמדים פוטנציאליים לכהונת דירקטור בחברות הממשלתיות השונות (למשל, בצרפת, בפינלנד ובישראל למן הקמתן של "נבחרות הדירקטורים"), הסתייעות בחברות פרטיות (למשל, בפינלנד, בבריטניה ולעיתים רחוקות בדנמרק) וביועצים מיוחדים מהמגזר הפרטי (למשל, בצ'ילה ובשווייץ) בהליך גיוסם של המועמדים לכהונת דירקטור, והיוועצות עם דירקטורים מכהנים בחברות הממשלתיות לשם זיהוי צרכים ומיומנויות נדרשות בדירקטוריונים שלהם – אם באופן רשמי (למשל, בבריטניה, בקנדה ובשווייץ) ואם באופן לא־רשמי (למשל, בפינלנד, בנורווגיה ובדנמרק). כל הכלים הללו נועדו להגדיל את מספר המועמדים הפוטנציאליים המתאימים לכהונת דירקטור, ולאפשר מתן מענה הולם לצורכיהם המקצועיים של הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות השונות.¹⁴⁶

**”חוק החברות
הממשלתיות
מתייחס באופן
ספציפי לגורם
הממנה דירקטורים
בחברות
ממשלתיות, וקובע
באופן קוגנטי כי
השרים האחראים
על החברה
הממשלתית –
שמייצגים את
האספה הכללית
– ימנו את
הדירקטורים
מטעם הממשלה.”**

**3.2. הליך מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות בישראל
והגורמים המעורבים בו**

3.2.1. תיאור של הליך מינוי הדירקטורים בעבר ובהווה

בישראל נהוג דגם דו־ראשי של בעלות ממשלתית בחברות. באופן כללי, חוק החברות קובע ביחס לכל חברה הפועלת במדינה כי האספה הכללית השנתית שלה תמנה את חברי הדירקטוריון, אלא אם כן נקבעה הוראה אחרת בנידון בתקנון החברה.¹⁴⁷ חוק החברות הממשלתיות מתייחס באופן ספציפי לגורם הממנה דירקטורים בחברות ממשלתיות, וקובע באופן קוגנטי (שאי־אפשר להתנות עליו) כי השרים האחראים על החברה הממשלתית – שמייצגים את האספה הכללית – ימנו את הדירקטורים מטעם הממשלה.

לפני חקיקת חוק החברות הממשלתיות הגיעו רוב הדירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות מקרב עובדי המדינה, ומיעוטם הגיעו מקרב הציבור הרחב – בעיקר אזרחים שהיו מזוהים עם ”המערך”, שהיה אז בשלטון. לאחר חקיקת החוק בשנת 1975 והתרחשותו של המהפך הפוליטי בשנת 1977, גדל בהדרגה מספר הדירקטורים שבאו מקרב הציבור הרחב, ורבים מהם היו פעילים מרכזיים במפלגות פוליטיות שהיו חברות בקואליציה השלטונית באותה עת. הגידול במספר הדירקטורים הפעילים במפלגות הקואליציה היה פועל יוצא מהמעבר של אותן מפלגות לשיטת בחירת מועמדים לכנסת באמצעות מרכזי המפלגות: שרים מכהנים ביקשו להגדיל את התמיכה בהם בקרב חברי מרכז המפלגה שלהם באמצעות מינוים לדירקטורים מטעם המדינה בחברות שונות.¹⁴⁸ מגמה זו יצרה מציאות שבה דירקטורים רבים מונו לתפקידם בזכות קשריהם הפוליטיים יותר מאשר בזכות כישוריהם המקצועיים – מצב עניינים שנמתחה עליו ביקורת בדוח מבקר המדינה בשנת 1989.¹⁴⁹

לנוכח מציאות זו תוקן חוק החברות הממשלתיות, ולמן שנת 1993 מינוי הדירקטורים על־ידי השרים – לכהונה ראשונה בחברה או לכהונה נוספת בחברה – טעון התייעצות עם ועדה לבידוק מינויים, ומתבסס על עמידה של המועמדים השונים בתנאי־סף כאמור לעיל.¹⁵⁰ הוועדה נדרשת לבחון את התאמתם ואת כשירותם של המועמדים לכהונת דירקטור, לכהונת יושב־ראש דירקטוריון ולכהונת מנכ”ל חברה. במסגרת זאת על הוועדה לבדוק אם המועמד עומד בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק, כפי שנידונו לעיל; אם למועמד בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאחד משרי הממשלה יש כישורים מיוחדים בתחומי פעילותה של החברה או קיימים לגביו שיקולים

של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות שהחוק דורש מדירקטור, שאם לא כן לא תמליץ הוועדה על מינוי המועמד;¹⁵¹ ואת מידת התאמתו של המועמד לכהונת דירקטור, תוך כדי מתן תשומת־לב לצורכי החברה, לגודלה, להרכב הדירקטוריון בעת המינוי ולמידת יכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לכהונה זו.¹⁵² קביעת הוועדה בדבר עמידתם של המועמדים בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק מחייבת את השרים הממנים; קביעתה בדבר מידת התאמתו של המועמד לכהונה המוצעת היא בגדר המלצה בלבד, אך על השרים ליתן לה משקל נכבד.¹⁵³

הוועדה כוללת שלושה חברים שממונים על־ידי שר האוצר, ובראשה עומד נציג שזהותו נקבעת על־ידי היועץ המשפטי לממשלה. על נציג זה להיות מקרב עובדי המדינה או עובדי השירות הציבורי בהווה או בעבר או אדם שביהן כשופט, ועליו להיות כשיר לכהן כשופט של בית־משפט מחוזי. לצידו של יושב־הראש מכהנים נציג רשות החברות הממשלתיות ואיש ציבור שנבחר על־ידי יושב־הראש מתוך רשימה של אנשי ציבור שגובשה על־ידי שר האוצר ושר המשפטים. כל אחד מאותם אנשי ציבור נדרש לעמוד בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות לכהונת יושב־הראש דירקטוריון, ואסור שתהיה לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאחד מחברי הממשלה.¹⁵⁴ לחברי הוועדה יש ממלאי־מקום.¹⁵⁵ החוק אינו מפרט את משך כהונתם של חברי הוועדה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי יש מקום לקצוב את כהונתם לתקופה של ארבע שנים, אך ניתן למנותם לתקופת כהונה נוספת של ארבע שנים.¹⁵⁶

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מועמד לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית נדרש למלא שאלון על־מנת לספק לוועדה לבדיקת מינויים פרטים על־אודותיו, ולהצהיר לפני עורך־דין כי הוא מוסר לוועדה מידע מלא ומהימן. מסירת פרטים אישיים לא־מדויקים עלולה להוביל לאי־מינויו של המועמד, ואף לפתיחה בהליכים פליליים נגדו. נוסף על כך, השר שמציע את המועמד נדרש להמציא לוועדה מכתב המעיד כי הוא הסב את תשומת־ליבו של המועמד שלו לכך שעל המידע שהוא מוסר בשאלון להיות מלא ומהימן. על השר לציין במכתב כי הוא הסב את תשומת־ליבו של המועמד למקורות המשפטיים שחובה זו מתבססת עליהם: חוקים, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזרים של רשות החברות הממשלתיות.¹⁵⁷

המועמדים של השרים האחראים ממלאים את השאלון בפורטל של הוועדה, ולאחר־מכן השרים חותמים אלקטרונית על השאלון הממלא. לאחר חתימת השרים השאלון מועבר למערכת הממוחשבת של הוועדה (מערכת "נועם").¹⁵⁸ אף־על־פי־כן, מבקר המדינה מצא כי מידע שמוסרים מועמדים שמוצעים לוועדה לבדיקת מינויים על־ידי השרים האחראים אינו מאומת כהלכה על־ידי השרים, על־ידי עוזריהם או על־ידי ועדת הבדיקה, וכי במקרים אחדים התגלה כי המידע האישי שנמסר היה חלקי או לא־מדויק.¹⁵⁹

לאחר מילוי השאלון על־ידי המועמד, מזכירות הוועדה לבדיקת מינויים משלימה פרטים על המועמד במידת הצורך. לאחר־מכן רפרנט מטעם רשות החברות כותב חוות־דעת על המועמד בשורה של נושאים,¹⁶⁰ ואם מדובר בדירקטור שמתמודד לתקופת כהונה נוספת, חוות־הדעת אמורה לכלול התייחסות גם לתפקודו בכהונה הקודמת. נוסף על כך, יחידת הדירקטורים ונציג מהייעוץ המשפטי של הוועדה כותבים גם הם חוות־דעת על המועמד. השאלון וחוות־הדעת מועברים לעיונה של הוועדה לבדיקת מינויים.¹⁶¹

הוועדה לבדיקת מינויים דנה במועמדות שמגישים לה השרים האחראים על החברות השונות על־פי הקבוע בחוק ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. זאת, מבלי לראיין את המועמדים השונים. אם הוועדה מחליטה להמליץ על מינוי המועמד, אזי השרים האחראים על החברה רשאים למנותו באמצעות כתב מינוי שחתום על־ידיהם. אם הוועדה מחליטה לא להמליץ על מינוי המועמד של השרים לכהונת דירקטור והשרים דבקים ברצון למנותו, הם יכולים לפנות בכתב לוועדה – לאחר שנועצו עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר – בבקשה שתשקול מחדש את עמדתה.¹⁶²

במקרה שבו הוועדה מתנגדת למינוי מועמד אשר הצהיר על זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, אזי השרים האחראים רשאים להגיש השגה על החלטה זו, שתידון במליאת הממשלה. נימוקי הוועדה יובאו לידיעת הממשלה על־ידי היועץ המשפטי לממשלה. אם הממשלה מקבלת את ההשגה של השרים, ימונה מועמד לכהונת דירקטור, ובלבד שעמד בכל תנאי־הסף שנקבעו בחוק. תוקף המינוי של הדירקטור הוא מיום מסירת כתב המינוי לחברה, אלא אם כן נקבע בכתב המינוי מועד אחר. אם ההשגה נדחת על־ידי הממשלה, המינוי לא יצא אל הפועל.¹⁶³ לעומת זאת, שרים לא יוכלו להביא לאישור הממשלה מועמדות שנפסלה על־ידי הוועדה אם למועמד שנפסל אין זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאחד השרים.

”הקמתן של ’נבחרות הדירקטורים’ הביאה לידי שינוי משמעותי בהליך מינוי הדירקטורים. במסגרת שינוי זה גדלה השפעתה של רשות החברות הממשלתיות על זהות הדירקטורים שנבחרו על-ידי השרים ואשר מועמדותם אושרה על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים.”

הקמתן של ”נבחרות הדירקטורים” הביאה לידי שינוי משמעותי בהליך מינוי הדירקטורים.¹⁶⁴ במסגרת שינוי זה גדלה השפעתה של רשות החברות הממשלתיות על זהות הדירקטורים שנבחרו על-ידי השרים ואשר מועמדותם אושרה על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים.¹⁶⁵ למן שנת 2013 – שבה החליטו שר האוצר דאז חבר הכנסת יאיר לפיד ומנהל רשות החברות הממשלתיות אורי יוגב להקים את ”נבחרת הדירקטורים” הראשונה – הרשות מעורבת מאוד באיתור מועמדים לכהונת דירקטור בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות. זאת, מעבר לשליחת נציג מטעמה לוועדה, כאמור לעיל.¹⁶⁶ כמו-כן, ברשות החברות הוקמה יחידת הדירקטורים, בראשות סגנית מנהל הרשות, שעוסקת באיתור מועמדים מתאימים לכהונת דירקטור בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות, בהכשרתם, בהערכתם ועוד.¹⁶⁷

ההחלטה להעמיק את מעורבותה של רשות החברות בהליך איתורם של המועמדים לכהונת דירקטור מתבססת על ההוראות בחוק החברות הממשלתיות שמגדירות את תפקידי הרשות, ואשר כוללות ביניהם ייעוץ לממשלה בעניינים הנוגעים בחברות הממשלתיות, טיפול בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות מסוימים, וכן ייעוץ וסיוע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. על בסיס ניסוח כללי זה טענו גורמים ברשות החברות כי יש לרשות הסמכות החוקית להקים את ”נבחרות הדירקטורים” – טענה שנתייחס אליה בהמשך.¹⁶⁸

הקבלה ל”נבחרת” כוללת כמה שלבים: הרשמה במערכת מקוונת בעקבות ”קול קורא” שרשות החברות מפרסמת, ובכלל זה מילוי שאלון מקוון בצירוף קורות-חיים, תעודות המעידות על השכלה רלוונטית ומידע על ניסיון תעסוקתי ועל כהונה בדירקטוריונים בעבר; סינון מועמדים שאינם עומדים בתנאי-הסף שנקבעו בתחומי ההשכלה והניסיון התעסוקתי;¹⁶⁹ מתן ניקוד בגין ותק, בכירות, כהונה קודמת בדירקטוריונים¹⁷⁰ וגורמים נוספים, על-ידי חברת משאבי-אנוש שנבחרה במכרז פומבי על-ידי רשות החברות לצורך הקמת ”הנבחרת” על-פי כללים שקבעה הרשות; זימון מועמדים שעברו את הרף שנקבע לריאיון עם נציג רשות החברות ועם פסיכולוג מטעם חברת משאבי-האנוש שנבחרה במכרז; בחירת המועמדים בעלי הניקוד הגבוה ביותר ושיבוצם ב”נבחרת” – עד להשלמת המכסה הכוללת של חברי ”הנבחרת” שנקבעה מראש – תוך כדי סיווגם לאחד משישה (והחל בשנת 2017 – לאחד משבעה) ”פרופילים” שהגדירה הרשות בתוך ”הנבחרת”, בהתאם לרקע המקצועי שלהם;¹⁷¹ העברת שמותיהם של המועמדים שנכללו

ב"נבחרת" לשרים, בחלוקה לפרופילים שנקבעו; בחירת מועמדים מתוך "הנבחרת" על-ידי השרים האחראים, והעברתם לדיון ולאישור בוועדה לבדיקת מינויים בהתאם לנוהל הקיים למן שנת 1993.¹⁷²

"הנבחרת" של שנת 2014 כללה 500 חברות וחברים, "הנבחרת" של שנת 2015 כללה גם היא 500 חברות וחברים, ואילו "הנבחרת" של שנת 2017 כללה 400 חברות וחברים. אלה האחרונים נוספו על מועמדי "הנבחרת" של שנת 2015, כך שלרשותם של השרים הממנים דירקטורים עומד למן שנת 2017 מאגר של 900 מועמדים.¹⁷³ לצד "נבחרת הדירקטורים" נוצר מסלול "תואם נבחרת". אל מסלול זה מנותבים מועמדים שלא נכללו ב"נבחרת" ואשר השרים האחראים על חברות ממשלתיות ועל חברות מעורבות שונות מעוניינים למנות כחברים בדירקטוריון שלהן. מועמדים אלה נדרשים לעבור אותם שלבי בדיקה שעוברים המתמודדים על מקום ב"נבחרת".¹⁷⁴ אלה המסיימים בהצלחה מסלול מיון זה יכולים להתמנות לדירקטורים מטעם המדינה לצד מועמדים מ"הנבחרת" הקיימת.

3.2.2. ניתוח של הליך מינוי הדירקטורים בהווה והצעות לשיפור

3.2.2.1. יתרונות וחוזקות

אנו סבורים כי להליך המינוי הנהוג בישראל יש כמה יתרונות מובהקים:

א. מרכיבים מרכזיים בהליך מעוגנים בחקיקה ראשית – עיגון בחקיקה מבטיח מידה לא־מבוטלת של ודאות, יציבות ועקביות בהליך הבחירה, הן למתמודדים על כהונת דירקטור מטעם המדינה והן לגורמים הממנים. עם זאת, יש מקום לשיפור נוסף בהיבטים אלה, כפי שנראה בהמשך.

ב. ההליך הקיים מבטיח שלדרג הנבחר תינתן "המילה האחרונה" בקביעת זהותם של הדירקטורים מטעם המדינה בחברות השונות – השרים האחראים הם שבוחרים את הדירקטורים מטעם המדינה וחותרים על כתב המינוי שלהם, גם אם לאחר הליך מיון שבו מעורבת רשות החברות הממשלתיות. כמו־כן, הממשלה רשאית לקבל השגה של השרים האחראים על החלטה של הוועדה לבדיקת מינויים לא למנות לכהונת דירקטור מועמד שהצהיר על זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר. כך מתאפשר מתן ביטוי – גם אם עקיף – להעדפות הציבור באופן ניהולן ובדרך התנהלותן של החברות שהמדינה מחזיקה במניותיהן בעבורו, ובהמשך לכך הדרג הנבחר נושא באחריות לבחירת המועמדים לכהונה בדירקטוריונים השונים. לאחריות

זו של השרים יש משמעות, גם אם לאחר מינויים הדירקטורים נהנים להלכה מעצמאות מפני התערבות ממשלתית בהחלטותיהם השוטפות, כמתחייב מדיני החברות.¹⁷⁵

ג. תמיכה מקצועית של הוועדה לבדיקת מינויים בהליך

הבחירה ובקרה עליו – הוועדה יכולה, בסיוע רשות החברות הממשלתיות, לספק לשרים ולממשלה חוות־דעת מקצועית שתסייע להם בקבלת ההחלטה בדבר זהות המועמדים לכהונת דירקטור ולכהונת יושב־ראש הדירקטוריון בחברות השונות. היא בודקת את עמידת המועמדים בתנאי־הסף שנקבעו בחוק, ומעריכה את מידת התאמתם ואת מידת זמינותם לכהן כדירקטורים בחברה מסוימת. זאת, על בסיס השאלונים שהמועמדים ממלאים ועל בסיס המידע שרשות החברות מעבירה על המועמדים שהתקבלו ל"נבחרת" או עברו בהצלחה מסלול "תואם נבחרת". הבדיקה נעשית גם תוך כדי הערכה של הרכב הדירקטוריון כולו ושל צרכיו בעת המינוי. בזכות הבדיקה של הוועדה נבלמו מינויים של מועמדים נטולי רקע וכישורים מתאימים, לרבות כאלה שהשרים האחראים ביקשו למנותם עקב לחצים פוליטיים שהופעלו עליהם על־ידי המועמדים עצמם או מקורביהם. עם זאת, גם בהרכב הוועדה ובעבודתה יש מקום לשיפור, כפי שהראינו לעיל וכפי שנראה עוד בהמשך.

ד. הרחבת בסיס הגיוס של הדירקטורים מטעם המדינה

והעלאת הרמה המקצועית של הדירקטורים המכהנים באמצעות "נבחרות הדירקטורים" – הקמתן של "נבחרות הדירקטורים" אפשרה לאזרחים רבים יותר להתמודד על תפקיד של דירקטור בחברות הממשלתיות, והגדילה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים שהשרים יכולים לבחור מתוכו דירקטורים אל מעבר למעגלי ההיכרות שלהם ושל יועציהם. בה־בעת הוביל הליך גיוסם של הדירקטורים ל"נבחרות" לעלייה ברמת המקצועיות של הדירקטוריונים השונים – צעד שתורם באופן משמעותי, אליבא דרשות החברות הממשלתיות, לשיפור ביצועיהן של החברות השונות, לקידום הממשל התאגידי ואיכות הניהול שלהן, למתן ייצוג הולם יותר לנשים ולבני מיעוטים, ולצמצום התופעה של העסקת מקורבים (נפוטיזם). זאת, לאחר שנים שבמהלכן מונו דירקטורים רבים בחברות ממשלתיות שונות מבלי שהיו להם הכישרונים המתאימים, ולאחר שהאפשרות להתמנות לתפקיד נמנעה מאזרחים רבים שהיו יכולים למלא אותו בהצלחה.¹⁷⁶

בהקשר זה יש לציין כי קיומו של מאגר מועמדים מרכזי, שכולל בסיס נתונים רחב על כל מועמד ומועמדת, אמור לאפשר לשרים לאתר מועמדים מתאימים לכהונת דירקטור בחברות שהם אחראים עליהן באופן פשוט ויעיל יותר מאשר פרסום של מכרז לאיתור מועמד מתאים כל אימת שמתפנה תקן של דירקטור באחת החברות. קיומו של מאגר מקל גם על המועמדים לכהונת דירקטור, שכן הנתונים שנאספו עליהם בהליך המיון יכולים לשמש את הגורמים הממנים כל אימת שהם מתמודדים לכהונת דירקטור, במקום שהם יצטרכו לעבור הליך הערכה וסינון כל פעם מחדש.

ה. רשות החברות הממשלתיות מקדמת את המקצועיות של הליך בחירת הדירקטורים ונהפכת גם היא עצמה לגוף מקצועי יותר – במסגרת הקמתן של "נבחרות הדירקטורים" פיתחה רשות החברות הממשלתיות וממשיכה לפתח, באמצעות יחידת הדירקטורים שהוקמה בה ובסיוע גורמים במגזר הפרטי, יכולת מקצועית לסייע לשרים באיתור מועמדים מוכשרים לכהונת דירקטור מטעם המדינה ולקדם את מקצועיותם של הדירקטורים המכהנים באמצעות עריכת ימי-עיון והשתלמויות. הדגש שרשות החברות שמה בתחום זה חזק מבעבר, ויש לראות את הדבר בחיוב.¹⁷⁷

3.2.2.2. חסרונות, פגמים והצעות לתיקונם

לצד היתרונות שמנינו לעיל יש להליך המינוי הקיים גם חסרונות ופגמים:

א. העדר בסיס חקיקתי מפורט וברור להליך מינוי הדירקטורים הנהוג בשנים האחרונות, וכפועל יוצא מכך ריבוי חיכוכים בין הדרג הנבחר לבין הדרגים הממונים – הקמתן של "נבחרות הדירקטורים" לא עוגנה בחקיקה ראשית, ואף לא בהחלטת ממשלה, למרות העובדה שהיא היוותה שינוי משמעותי בהליך הבחירה. חלפו יותר משלוש שנים עד שרשות החברות הממשלתיות ניסחה הצעה לתיקון החוק למטרה זו ולמטרות נוספות, ונכון למועד כתיבתן של שורות אלה טרם הוגש תזכיר חוק בנידון.¹⁷⁸ כך נוצר מצב עניינים שבו גורמי-מקצוע ממונים ריכזו ומרכזים בידיהם כוח השפעה רב על זהות הדירקטורים מבלי שיהיה לכך בסיס חוקי איתן וברור שיגדיר את חלוקת האחריות בינם לבין השרים הממנים. בנסיבות אלה התגלעו עימותים בין מנהל רשות החברות הממשלתיות לבין חברי ממשלה, באופן שהקשה בחירת דירקטורים חדשים וכתוצאה מכך פגע בתפקוד הדירקטוריונים של חברות שונות.

”אנו מציעים לעגן את הקמת המאגר ואת תפעולו באופן כללי בחוק החברות הממשלתיות, ובאופן פרטני – בהחלטות ממשלה ובנהלים שיפרסם מנהל רשות החברות הממשלתיות בהתאם לחוק ולהחלטות.”

”המאגר שאנו מציעים להקים הוא דו־שכבתי וכולל שני שלבי סינון עיקריים. בשכבה הראשונה יהיה מאגר גדול יותר שייקרא ’מאגר מועמדים ראשוני’. בשכבה השנייה יהיה ’מאגר מועמדים משני’.”

ב. ליקויים בהליך האיתור והמיון של המועמדים ל”נבחרות הדירקטורים” – בהליך השיבוץ ל”נבחרת” נמצאו ליקויים שונים שפגעו בהגינותו ובאיכותו: העדר מנגנון לאימות המידע האישי שהמועמדים מוסרים במערכת הרישום המקוונת, ניסוח לא ברור דיו של הכללים למתן ניקוד למועמדים, תיעוד לקוי של חלק מהראיונות של המועמדים, אי־ציון מועד לפקיעת תוקפה של כל ”נבחרת”, אי־פרסום חריגות של רשות החברות מנוהל האיתור, אי־העברת מועמדותם של מתמודדים לדיון בוועדה למרות עמידתם בדרישות החוק ועוד. נוסף על כך, במסלול ”תואם הנבחרת”, שבתחילה לא היה נוהל שהסדיר אותו, היו מועמדים שנבחרו על־ידי השרים לא בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה. כמו־כן היו מקרים שבהם הוועדה לבדיקת מינויים נענתה לבקשתם של שרים האחראים על חברות ממשלתיות שונות ודנה במועמדותם של אנשים שעברו הליך ”תואם נבחרת” אף שהם קיבלו בהליך המיון ניקוד נמוך בהרבה מן הסף שנדרש לצורך כניסה ל”נבחרת”. הוועדה לבדיקת מינויים אף המליצה למנות חלק מהם לכהונת דירקטור. השוויוניות וההגינות בהליך האיתור נפגעו אפוא. עם זאת, יצוין כי עובדי רשות החברות הפיקו לקחים מאז הוקמה ”הנבחרת” הראשונה, וחלק מהכשלים שהתגלו בשני המסלולים תוקנו.¹⁷⁹ כן חלו שיפורים בהליך הערכתם של דירקטורים מכהנים שמועמדים לכהונה נוספת.¹⁸⁰ במישור אחר הועלו טענות בדבר קיומה של זיקה אישית בין עשרות מועמדים ב”נבחרת” הראשונה לבין שר האוצר לשעבר, מנהל רשות החברות לשעבר או יועצו של שר האוצר לשעבר.¹⁸¹

על רקע הליקויים והחסרונות הללו – ומתוך רצון להבטיח את קיומו של הליך מקצועי, הוגן ויעיל לאיתור מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה שהם ישרים, מוכשרים, בעלי רקע וניסיון מגוונים, ואשר על־כן יפעלו לקידום טובתן של החברות שהם מכהנים בהן – אנו מציעים לשמר את הרעיון של יצירת מאגר מועמדים לכהונת דירקטור, אך ממליצים לערוך בו כמה שינויים משמעותיים. דגם המאגר שנציג להלן משלב מאפיינים של מאגרי מועמדים לכהונת דירקטור הקיימים במדינות אחרות (ראו בנספח).

תחילה, אנו מציעים לעגן את הקמת המאגר ואת תפעולו באופן כללי בחוק החברות הממשלתיות, ובאופן פרטני – בהחלטות ממשלה ובנהלים שיפרסם מנהל רשות החברות הממשלתיות בהתאם לחוק ולהחלטות. באופן זה יושתת המאגר על בסיס חוקי יציב, שיבטיח חלוקה ברורה יותר של תפקידים בין הדרג הנבחר לבין הדרג הממונה בגיבוש המאגר ובבחירת הדירקטורים

**”כל הדירקטורים
מטעם המדינה
ייבחרו על-ידי
השרים האחראים
מתוך המאגר
המשני – קביעה
שתקדם את
השוויון בין
המועמדים.”**

מתוכו. לכהונת דירקטור יוכלו להתמנות רק מועמדות ומועמדים הנכללים במאגר, בין שהם באים מקרב שירות המדינה ובין שהם באים מחוץ לו. קביעה זו תקדם את השוויון בין המועמדים.

המאגר שאנו מציעים להקים הוא דו־שכבתי וכולל שני שלבי סינון עיקריים. בשכבה הראשונה יהיה מאגר גדול יותר שייקרא ”מאגר מועמדים ראשוני”. במאגר המועמדים הראשוני ייכללו כל המועמדות והמועמדים שנרשמו אליו ואשר עומדים בתנאי־הסף הקבועים בחוק, שבהם הצענו כאמור לערוך כמה שינויים. תנאים נוקשים אלה יבטיחו מידה בסיסית של נקייו־כפיים ומקצועיות בקרב המועמדים וכן מידה בסיסית של יציבות וודאות בהליך הבחירה עצמו. למאגר הראשוני יהיה אפשר להירשם לאורך כל השנה. נוסף על האנשים שירשמו ביוזמתם למאגר הראשוני, השרים ורשות החברות יוכלו לפנות לאנשים נוספים שעומדים בדרישות החוק בהצעה להירשם למאגר. כמו־כן, רשות החברות תוכל לצאת במסע פרסום או לנקוט הליך ממוקד לאיתור מועמדים במקרה הצורך – למשל, כאשר מזוהה מחסור במועמדים בעלי רקע מקצועי מסוים או מחסור במועמדים ממגזר כלשהו באוכלוסייה.

בשכבה השנייה יהיה ”מאגר מועמדים משני”, שיכלול מועמדים ומועמדות שייבחרו מתוך המאגר הראשוני על־פי אמות־מידה שתיקבענה באופן כללי על־ידי הממשלה בהמלצת שר האוצר, לאחר שזה נועץ עם מנהל רשות החברות הממשלתיות. אמות־המידה הללו תהיינה גלויות לציבור, ורשות החברות הממשלתיות תסתמך עליהן על־מנת לגבש הליך מפורט להערכת המועמדים. הן תאפשרנה סינון יסודי ומדויק יותר, שבעקבותיו ייכללו במאגר המשני המועמדים המתאימים ביותר לכהן כדירקטורים מטעם המדינה, על־פי אמות־המידה שנקבעו בחוק ובהחלטת הממשלה, תוך כדי סיווגם על־פי פרופילים והתמחויות. לפי הצעתנו, כל הדירקטורים מטעם המדינה ייבחרו על־ידי השרים האחראים מתוך המאגר המשני – קביעה שתקדם את השוויון בין המועמדים.

אנו מציעים לקבוע בחוק שהמיונים למאגר המשני ייערכו לא יאוחר משלוש שנים מהמועד שבו הושלם הליך המיון למאגר המשני הקודם. קביעה זו תיתן הזדמנות למועמדות ולמועמדים חדשים להשתלב במאגר, תאפשר היענות לצרכים המשתנים של החברות והפקת לקחים מהליכי האיתור למאגרים הקודמים, ותעניק לממשלות שונות הזדמנות להשפיע על צביונו של המאגר באמצעות מתן דגשים מקצועיים שונים. מכיוון שאמות־המידה למיון המועמדים למאגר המשני תיקבענה בהחלטת ממשלה,

**”מספר המועמדים
שייכללו במאגר
המשני – לא כולל
הדירקטורים מטעם
המדינה המכהנים
בעת יצירת
המאגר – יעמוד
לכל-היותר על
פי שניים ממספר
הדירקטורים מטעם
המדינה שכהונתם
צפויה להסתיים
במשך תקופת
פעילותו של
המאגר. על-מנת
לקדם עוד יותר את
מגוון הדירקטורים
הנבחרים מתוך
המאגר המשני,
אנו מציעים לקבוע
כי מועמד יוכל
להיכלל באופן
רציף בשלושה
מאגרים משניים
לכל-היותר.”**

יהיה אפשר לערוך בהן שינויים והתאמות כאמור בקלות רבה יותר מאשר בתנאי-הסף הקבועים בחוק.

בהמשך לכך מוצע בזאת כי מספר המועמדים שייכללו במאגר המשני – לא כולל הדירקטורים מטעם המדינה המכהנים בעת יצירת המאגר – יעמוד לכל-היותר על פי שניים ממספר הדירקטורים מטעם המדינה שכהונתם צפויה להסתיים במשך תקופת פעילותו של המאגר. כך, למשל, אם הממשלה תקבע כי תקופת פעילותו של המאגר המשני החדש תעמוד על שלוש שנים, שבמהלכן צפויה להסתיים כהונתם של 300 דירקטורים, אזי מאגר זה יכלול לכל-היותר 600 מועמדות ומועמדים חדשים, אשר ייתוספו על הדירקטורים המכהנים, שנכללו במסגרת המאגר המשני הקודם.

אנו מעריכים כי על בסיס הגדרה מספרית זו יעמוד לרשות השרים האחראים על החברות השונות מבחר מועמדים גדול דיו. זאת, בין היתר, מכיוון שבחלק מהמקרים דירקטורים מכהנים שהצליחו בתפקידם יתמנו לתקופת כהונה נוספת באותה חברה, וכן מכיוון שלפי הצעתנו יוכלו דירקטורים לכהן במקביל בדירקטוריונים של שתי חברות ממשלתיות או מעורבות (בתנאי שהיקף פעילותן אינו גדול – ראו בהמשך). עם זאת, על-מנת לקדם עוד יותר את מגוון הדירקטורים הנבחרים מתוך המאגר המשני, אנו מציעים לקבוע כי מועמד יוכל להיכלל באופן רציף בשלושה מאגרים משניים לכל-היותר. קביעה זו מקבילה במידה רבה להצעה שנציג בהמשך ולפיה מועמד יוכל – בתנאים מסוימים – לכהן כדירקטור מטעם המדינה באותה חברה במשך שלוש כהונות רצופות לכל-היותר.

הליך המיון למאגר המשני יחל בפנייה של רשות החברות הממשלתיות – באמצעות דואר אלקטרוני – לכל המועמדות והמועמדים שכלולים במאגר הראשוני בקריאה להגיש את מועמדותם עד למועד מסוים.¹⁸² במאגר המשני ייכללו מועמדות ומועמדים מן המאגר הראשוני שהשיבו בחיוב על הפנייה עד למועד שנקבע ואשר עברו בהצלחה את שלבי המיון על-פי אמות-המידה שאושרו על-ידי הממשלה. מועמדים ששובצו במאגר המשני הקודם ולא מונו לכהונת דירקטור מטעם המדינה יידרשו להירשם שוב למאגר המשני החדש, לעדכן את פרטיהם במידת הצורך, ולעבור את הסף העדכני שנקבע לצורך היכללות במאגר החדש.

הליך האיתור והמיון למאגר המשני ינוהל על-ידי רשות החברות הממשלתיות באמצעות יחידת הדירקטורים ובשיתוף גורמים מהמגזר העסקי שמתמחים בגיוס כוח-אדם ובמיון – בדומה למצב הקיים כיום. שלבי ההערכה והמיון יתועדו על-ידי עובדי יחידת הדירקטורים ברשות החברות הממשלתיות, ובמהלכם ייאסף מידע רב על המועמדים, שיאפשר את סיווגם להתמחויות ולפרופילים מקצועיים.¹⁸²

אנו ממליצים לקבוע בהחלטת ממשלה כי שלושה חודשים לפני שתקן של דירקטור מטעם המדינה באחת החברות עתיד להתפנות, יחלו השרים האחראים בהליך של איתור דירקטור חדש במקום הדירקטור המכהן או לחלופין יחליטו להאריך את כהונתו של הדירקטור המכהן. לשם כך יהיו השרים רשאים לבקש מיחידת הדירקטורים ברשות החברות לגבש בעבורם רשימה של מועמדות ומועמדים לכהונת דירקטור מתוך המאגר המשני לפי עקרונות שהם יגדירו בכתב או לחלופין לבחור בעצמם מועמדים למילוי תקן הדירקטור שעתיד להתפנות.

במקרה שבו לא ימצאו השרים במאגר המשני מועמד לכהונת דירקטור שהפרופיל המקצועי שלו משביע את רצונם, הם יוכלו – בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים – לחפש במאגר הראשוני מועמד אחר, אשר לא התמין למאגר המשני מסיבות שונות (למשל, העדר זמינות של המועמד בעת פנייתה של רשות החברות בקריאה להתמודד על מקום במאגר המשני), ולפנות אליו בבקשה לעבור הליך מיון. אם המועמד יעבור בהצלחה את הליך המיון, הוא יצורף למאגר המשני, ומועמדותו לכהונת דירקטור תובא לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. אפשרות זו דומה למסלול "תואם הנבחרת" הקיים כיום. מכיוון שאנו מאמינים שהמאגר המשני צפוי לכלול מבחר עשיר של מועמדים מוכשרים בתחומים שונים, אנו בדעה שיש לנצל אפשרות זו של פנייה למאגר הראשוני רק במקרים נדירים ביותר, ולא להעניק באופן שיטתי יתרון למועמדים שלא התמודדו במועד המקורי על מקום במאגר המשני.

שני המאגרים ינוהלו באופן שוטף על-ידי יחידת הדירקטורים ברשות החברות הממשלתיות, ושמות המועמדים הכלולים בהם יהיו גלויים לציבור הרחב, באופן שיבטיח מידה בסיסית של שקיפות ויאפשר לציבור הרחב להעביר מידע חיוני על מועמדים. עובדי יחידת הדירקטורים יוודאו את נכונות הפרטים שנמסרו על-ידי הנרשמים למאגר המשני. בהיבט זה יגרעו משני המאגרים מועמדים שאינם רשאים עוד לכהן כדירקטורים בגלל עילות הקבועות בחוק החברות ובחוק החברות הממשלתיות,

”אם יוחלט לעגן בחוק את הקמתו של מאגר דירקטורים ומעורבותה של רשות החברות בהקמתו ובתפעולו, יהיה ראוי לקבוע בחוק כי לרשות החברות לא יהיה נציג בוועדת הבדיקה. במקומו אנו מציעים שנגיד בנק ישראל ימנה את החבר השלישי בוועדת הבדיקה, רצוי מקרב עובדי הבנק בעבר או בהווה.”

כגון הרשעה בפלילים או מינוי לתפקיד שאינו מאפשר כהונה כדירקטור מטעם המדינה, וזאת על בסיס חיוב המועמדים להצהיר על היווצרות עילות כאמור. כמו־כן ייגרעו משני המאגרים מועמדים שביקשו לא להיכלל בהם עוד וכן מועמדים שהלכו לעולמם. נוסף על כך, מועמד שיימצא כי מסר פרטים כוזבים על־אודותיו בעניין מהותי במסגרת הליך ההרשמה והמיון למאגר המשני ייגרע משני המאגרים ויסתכן בהעמדה לדין פלילי.

ג. בעיות הקשורות להרכב הוועדה לבדיקת מינויים ולתפקודה

– אנו סבורים כי יש טעם לפגם בעובדה שנציג של רשות החברות הממשלתיות יושב על־פי חוק בוועדה לבדיקת מינויים, בהינתן שעובדים ברשות מעורבים במידה רבה באיתור מועמדים לכהונת דירקטור מאז הוקמה ”נבחרת הדירקטורים” הראשונה. מן הראוי שכל חברי הוועדה ישקלו את המועמדות השונות באופן מקצועי ונטול פניות, ללא מחויבות לגופים אחרים, אלא רק ללשון החוק ולטובתן של החברות השונות. במצב הקיים נציג רשות החברות בוועדה עלול לחוש מחויבות לדבוק בהמלצותיו של הגוף שממנו הוא בא, ולהתקשות בבחינת המועמדות ללא פניות וללא דעה מוקדמת. אין זה מצב רצוי, גם אם מדובר רק בחבר ועדה אחד מתוך שלושה חברים. לא בבדי החליטה רשות החברות, בהתייעצות עם משרד המשפטים, כי בעת הדיון במועמד במסלול ”הנבחרת” היא תיוצג בוועדה לבדיקת מינויים על־ידי המשנה למנכ”ל משרד האוצר. אף־על־פי־כן מצא מבקר המדינה כי עובדים ברשות השתתפו בדיוני הוועדה על כמה וכמה מועמדים.¹⁸⁵ כמו־כן מצא המבקר כי עובדים אחדים ברשות החברות נכחו בחלק מדיוניה של הוועדה לבדיקת מינויים, נוסף על נוכחותו של הנציג מטעמה בוועדה.¹⁸⁶

אנו בדעה שאם יוחלט לעגן בחוק את הקמתו של מאגר דירקטורים ואת מעורבותה של רשות החברות בהקמתו ובתפעולו, יהיה ראוי לקבוע בחוק כי לרשות החברות לא יהיה נציג בוועדת הבדיקה. במקומו אנו מציעים שנגיד בנק ישראל – יועצה הכלכלי של ממשלת ישראל על־פי חוק¹⁸⁷ – ימנה את החבר השלישי בוועדת הבדיקה, רצוי מקרב עובדי הבנק בעבר או בהווה. לאדם שימנה הנגיד תהיה היכרות עם עולם התאגידים הישראלי, והוא יהיה כשיר להתמנות לדירקטור מטעם המדינה על־פי חוק (אך מבלי שהוא ידרש להירשם למאגר הדירקטורים). נוסף על כך, במהלך כהונתו בוועדה וכן בשנתיים שלאחר סיום כהונתו ייאסר עליו לעבוד ברשות החברות או באחת מהחברות הממשלתיות או המעורבות.

מעבר לחברותו של נציג רשות החברות הממשלתיות בוועדה לבדיקת מינויים, ניתן להצביע על כמה ליקויים ובעיות בעבודתה של הוועדה. אחת מהן נובעת מכך שאורך כהונתם של חברי הוועדה וכן מספר הכהונות המרבי שלהם לא נקבעו בחוק, אלא בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. לדעתנו, על המחוקק לומר את דברו בעניין, ואנו מציעים להעמיד את משך כהונתם של חברי הוועדה על חמש שנים ללא אפשרות להאריכה. קביעה זו תאפשר לחברי ועדת הבדיקה לצבור ניסיון בהערכת מועמדים לכהונת דירקטור, מחד גיסא, ותבטיח תחלופה ורענון בהרכבה של ועדה חשובה זו, מאידך גיסא.

בעיה נוספת היא העדר תיעוד מספק ומשקף של דיוני הוועדה, מה שעלול לפגום בבקרה על עבודתה ועל יכולתם של השרים הממנים לקבל תמונה ברורה ומקיפה יותר על המועמדים שהיא בוחנת. בעיה אחרת היא אימוץ אמות־מידה מחמירות יותר מאלה שנקבעו בחוק לשם המלצה על מינוי דירקטורים, כגון הטלת איסור על אדם לכהן כדירקטור מטעם המדינה ביותר מחברה אחת – גם אם מדובר בדירקטוריונים של שתי חברות בעלות היקף פעילות קטן יחסית – והגבלת מספר כהונותיו של דירקטור מטעם המדינה בחברה לשתים. אנו סבורים כי קביעות מסוג זה הן עניין למחוקק, וכי החמרת אמות־המידה לא על־סמך חוק היא בעייתית. לבסוף, מבקר המדינה מצא מקרים שבהם סתתה הוועדה מהמדיניות שהיא עצמה קבעה או מהחלטות הממשלה.¹⁸⁸ מצב זה אינו תקין, ויש לתקנו בהקדם.

ד. השתוות במינוי דירקטורים, וכפועל יוצא מכך אי־שחרור של תקני דירקטור רבים – בשנים האחרונות תקנים רבים של דירקטורים בחברות שונות לא אוישו במשך זמן רב, ויש דירקטוריונים שנתרו ללא יושב־ראש למשך תקופה ארוכה. היו דירקטוריונים שמספר הדירקטורים המכהנים בהם היה קטן ממספר החברים המזערי הדרוש לפעילות, ואף כאלה שלא כיהן בהם שום חבר. לעיתים חלים עיכובים של כמה חודשים בהשלמת הליך מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות שונות – מן המועד שבו הוועדה לבדיקת מינויים מאשרת את מינויו של המועמד שהובא לפני ועד למועד החתימה של השרים האחראים על כתב המינוי שלו. כאמור לעיל, יש עיכובים שנובעים מהעדר הסכמה בין השרים האחראים על הוועדה בנוגע לזהות המועמד לכהונת דירקטור שיוצג לוועדת הבדיקה או ממחלוקת בין השרים האחראים לבין ועדת הבדיקה לגבי מידת התאמתו של מועמד. כמו־כן יש עיכובים שנובעים מאי־רצונם של מועמדים להתמנות לדירקטורים בחברות מסוימות. נוסף

על כך יש עיכובים שנובעים מכניסה למערכת בחירות לכנסת ומהמתנה להרכבת ממשלה ולכניסת השרים לתפקידם לאחר הבחירות.¹⁸⁹ ההתמהמהות בהוצאת מינויים אל הפועל פוגעת הן ביכולת התפקוד של הדירקטוריונים – וכפועל יוצא מכך בנכסי הציבור כולו – והן במועמדים שממתינים לדעת אם ומתי יחלו לכהן כדירקטורים.¹⁹⁰

יצוין כי למן שנת 1993 חוק החברות הממשלתיות מאפשר לממשלה – בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים – למנות דירקטורים מטעם המדינה במספר הדרוש לשם השלמת מניינם החוקי בדירקטוריון, אם עברו יותר משלושים יום מאז פחת מספר הדירקטורים המכהנים ממניין זה. כמו־כן, הממשלה – בהתייעצות עם ועדת הבדיקה – רשאית למנות דירקטורים מטעם המדינה במספר הדרוש לשם השלמת מספר הדירקטורים המזערי הקבוע בתקנות החברה, אם עברו יותר משישים יום מאז פחת מספר הדירקטורים המכהנים מן הסף הקבוע בתקנות.¹⁹¹

ברם, נראה שאין די בקביעה זו בחוק, מכיוון שתקנים רבים של דירקטורים מטעם המדינה אינם מאוישים לאורך זמן רב, ומכיוון שרצוי שדירקטוריונים של חברות ממשלתיות וחברות מעורבות יהיו מאוישים במלואם. אי־לכך אנו מציעים לנקוט כמה אמצעים על־מנת לצמצם את היקפה של בעיה זו. האמצעי האחד הוא הגבלת מספר השרים האחראים על חברה ממשלתית לשניים לכל־היותר. צעד זה צפוי להקל קבלת החלטה בדבר זהות הדירקטורים שיתמנו בחברה מטעמה של המדינה, וכן קבלת החלטות נוספות שעל השרים האחראים על החברה לקבל לפי חוק החברות הממשלתיות.

אמצעי שני הוא ייחוד פעילותה של הוועדה לבדיקת מינויים לבחינה ואישור של מינויים בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות בלבד. במהלך השנים הוטל על הוועדה לבדוק ולאשר מינויים בשורה ארוכה של גופים שהוקמו על־פי חוק (סטטוטוריים) ואשר אינם נתונים בפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות.¹⁹² העומס המוטל על הוועדה הוא אפוא רב, וכפועל יוצא מכך היו גורמים שטענו כי קצב בדיקת המינויים על־ידיה אינו מהיר.¹⁹³ לפיכך, ואף שלא הכל מסכימים עם הביקורת על מידת היעילות של פעולת הוועדה, אנו מציעים להעביר את האחריות לבדיקת מינויים בגופים שאינם נתונים בפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות אל ועדת בדיקה נפרדת למינויים בתאגידים סטטוטוריים.

**”אם השרים
האחראים אינם
מאיישים תקן של
דירקטור בתוך
שלושה חודשים מן
המועד שבו הוא
התפנה, תעבור
הבחירה לידי
חברי ועדת
הכספים של
הכנסת. גם הוועדה
לבדיקת מינויים
תידרש לקבל
החלטה אם לאשר
מועמד לכהונת
דירקטור או
לפסול אותו בתוך
תקופה של שלושה
חודשים. אם היא
לא תעשה כן,
תעבור ההחלטה
למליאת הממשלה.”**

אמצעי שלישי הוא לקבוע שאם השרים האחראים אינם מאיישים תקן של דירקטור בתוך שלושה חודשים מן המועד שבו הוא התפנה, תעבור הבחירה לידי חברי ועדת הכספים של הכנסת, שהיא הוועדה הפרלמנטרית המרכזית המפקחת על התנהלותן של החברות הממשלתיות ועל משרד האוצר, ובתוכו – על רשות החברות הממשלתיות.¹⁹⁴ חברי ועדת הכספים יתכנסו בהקדם האפשרי על-מנת לבחור ברוב דעות מועמד או מועמדת מתוך מאגר הדירקטורים. לבחירה יהיה תוקף רק אם רוב חברי הוועדה ינכחו בהצבעה על המועמד לכהונה. גם הוועדה לבדיקת מינויים תידרש לקבל החלטה אם לאשר מועמד לכהונת דירקטור או לפסול אותו בתוך תקופה של שלושה חודשים. אם היא לא תעשה כן, תעבור ההחלטה למליאת הממשלה. גם הממשלה תוכל לקבל החלטה בעניין מינוי דירקטור במקרה כזה רק אם רוב השרים ינכחו בהצבעה או יעבירו פתק הצבעה מטעמם בעניין המועמד.

אנו מקווים שהסדר זה יתמרץ את השרים לאייש תקני דירקטורים במסגרת פרקי-זמן קצרים יותר, שכן יש להניח שהם לא ירצו להחמיץ את ההזדמנות לבחור דירקטור בחברה שהם אחראים עליה. כמו-כן אנו מציעים לקבוע שההסדר האמור לא יחול בחודשיים שקודמים לבחירות לכנסת ובשבועות שעד להשבעת הממשלה החדשה לאחר הבחירות. זאת, בשל הרגישות הפוליטית והמשפטית הכרוכה בקבלת החלטה שלטונית כמינוי דירקטורים בתקופה של מערכת בחירות לכנסת. עם כניסתם של שרי הממשלה החדשה לתפקידם, יעמדו שוב לרשותם שלושה חודשים למנות דירקטורים בחברות שהם אחראים עליהן.

נוסף על כך אנו מציעים כי במסגרת הליך מינוים של דירקטורים מטעם המדינה ייוועצו השרים האחראים על החברה עם הדירקטורים המכהנים בה לפני בחירת דירקטורים חדשים. זאת, במטרה ללמוד מהם אילו תכונות, כישורים ומטען מקצועי דרושים, לפי דעתם, סביב שולחן הדירקטוריון בשנים הקרובות. היוועצות מסוג זה נהוגה במדינות אחרות, וגם בישראל יש שרים הנוהגים לקיימה. מן הראוי להופכה לנוהל פעולה שגרתי. כמו-כן, ברוח המלצות ה-OECD, אנו סבורים כי כאשר יש בעלי מניות נוספים בחברה הממשלתית או כאשר מדובר בחברה מעורבת, רצוי שהשרים האחראים על החברה ייוועצו עם בעלי המניות האחרים במסגרת הליך הבחירה בדירקטור מטעם המדינה.

לבסוף, על-מנת לקדם את השקיפות ואת אחריות־הדיווח בהליך מינוי הדירקטורים, אנו מוצאים לנכון להמליץ על תיקון חוק החברות הממשלתיות כך שלכתב המינוי של דירקטור בחברה ממשלתית יתלווה מכתב המפרט את הסיבות שהובילו את השרים האחראים על החברה לבחירה בו. מוצע ששני המסמכים יועלו לאתר המרשתת של רשות החברות הממשלתיות לאחר שהשרים יחתמו עליהם.

בבסיס ההצעה עומדת התפיסה שהצגנו לעיל שלפיה חברי הממשלה שממנים את הדירקטורים מטעם המדינה בחברות השונות מחזיקים במניותיהן של חברות אלה בעבור אזרחי המדינה. לפיכך עליהם לנמק לפני האזרחים מדוע הם בחרו במועמד פלוני או במועמדת אלמונית לכהן בדירקטוריון של חברה ממשלתית, וכיצד המינוי האמור צפוי לקדם את טובת החברה למען הציבור.

סיכום ההמלצות בעניין זהות הגורם הממנה ובעניין הליך המינוי:

א. יש לעגן בחוק הקמה של מאגר דו־שכבתי של מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה: מאגר ראשוני, שאליו יוכלו להירשם לאורך כל השנה מועמדים שעומדים בכל תנאי הכשירות שנקבעו בחוק; ומאגר משני, שבו ייכללו מועמדים מהמאגר הראשוני שעברו הליך מיון על-פי אמות־מידה שנקבעו על-ידי הממשלה על-פי המלצת שר האוצר, לאחר שהאחרון נועץ עם מנהל רשות החברות הממשלתיות. כל הדירקטורים מטעם המדינה ייבחרו מתוך המאגר המשני. מיונים למאגר המשני ייערכו לפחות אחת לשלוש שנים. מספר המועמדים במאגר המשני – לא כולל הדירקטורים מטעם המדינה המכהנים בעת יצירת המאגר – יעמוד לכל־היותר על פי שניים ממספר הדירקטורים מטעם המדינה שכהונתם צפויה להסתיים במשך תקופת פעילותו של המאגר. מועמד יוכל להיכלל באופן רציף בשלושה מאגרים משניים לכל־היותר.

ב. במקרים חריגים, כאשר לא נמצא במאגר המשני מועמד מתאים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברה מסוימת, יהיו השרים האחראים רשאים – בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים – לנסות לאתר מועמד חלופי מתאים יותר במאגר הראשוני, אשר לא ניגש למיונים למאגר המשני. המועמד החלופי יידרש לעבור את אותו הליך מיון שנדרשו לעבור המועמדים האחרים שנכללו במאגר המשני. אם הוא יעבור בהצלחה את הליך המיון, הוא יצורף למאגר המשני, ויהיה אפשר למנותו לדירקטור בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים.

- ג. שני המאגרים ינוהלו באופן שוטף על-ידי יחידת הדירקטורים ברשות החברות הממשלתיות, אשר תעקוב אחר שינויים בנתוני המועמדים במאגר המשני, ותגרע מן המאגרים מועמדים שאינם יכולים עוד לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בגלל עילות הקבועות בחוק, מועמדים שביקשו לא להיכלל עוד במאגרים וכן מועמדים שהלכו לעולמם. מועמדים שמסרו ביוזעין פרט מהותי כוזב ייגרעו גם הם מהמאגרים, ויסתכנו בהעמדה לדין פלילי.
- ד. יש לשנות בחוק את הרכב הוועדה לבדיקת מינויים ולהחליף את נציגי רשות החברות הממשלתיות בנציגו של נגיד בנק ישראל. לנציג של הנגיד בוועדת הבדיקה תהיה היכרות עם עולם התאגידים הישראלי, והוא יהיה מחויב בתנאי הכשירות הנדרשים על-פי חוק מדירקטור מטעם המדינה (אך מבלי שהוא יידרש להירשם למאגר הדירקטורים). במהלך כהונתו בוועדה ובשנתיים שלאחר סיום כהונתו ייאסר עליו לעבוד ברשות החברות הממשלתיות או באחת מהחברות הממשלתיות או המעורבות.
- ה. יש לקבוע בחוק כי משך כהונתם של חברי הוועדה לבדיקת מינויים יעמוד על חמש שנים, וכי לא יהיה אפשר למנותם לתקופת כהונה נוספת.
- ו. יש לקבוע בחוק כי מספר השרים האחראים על חברה ממשלתית או על חברה מעורבת לא יעלה על שניים.
- ז. יש לתקן את החוק ולייחד את הוועדה לבדיקת מינויים לבחינה ולאישור של מינויים בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות בלבד. את מלאכת הבדיקה של תקינות המינויים בגופים אחרים שהוקמו על-פי חוק יש להפקיד בידי ועדה נפרדת.
- ח. יש לקבוע בהחלטת ממשלה כי הליך בחירתו של דירקטור חדש מטעם המדינה או הארכת כהונתו של דירקטור מכהן יחל שלושה חודשים לפני סיום כהונתו של דירקטור מכהן.
- ט. יש לקבוע בחוק כי אם השרים האחראים על חברה לא ימנו דירקטור חדש או יאריכו את כהונתו של דירקטור מכהן בתוך פרק-זמן של שלושה חודשים מיום סיום כהונתו של דירקטור מכהן, תעבור החלטה לידי ועדת הכספים של הכנסת. בהמשך לכך יש לקבוע כי גם לרשות הוועדה לבדיקת מינויים יעמדו שלושה חודשים לכל-היותר לשם קבלת החלטה אם לאשר מינוי דירקטור שהציעו השרים, החל במועד שבו הועברה הצעת המינוי לאישורה. אם ועדת הבדיקה לא תקבל החלטה בתוך פרק-זמן זה, תעבור ההכרעה למליאת הממשלה. הסדר זה לא יחול בחודשיים שלפני הבחירות לכנסת ובשבועות שבין הבחירות לכנסת ועד למועד השבעתה של ממשלה חדשה. החלטת ועדת הכספים של הכנסת והחלטת הממשלה בעניין מינוי הדירקטור במקרים כאמור תתקבלנה רק אם רוב חבריהן ינבחו בהצבעה.
- י. יש להיוועץ עם חברי דירקטוריון מכהנים כחלק מהליך בחירתם של דירקטורים חדשים מטעם המדינה.
- יא. כאשר יש בעלי מניות נוספים בחברה, רצוי שהשרים האחראים עליה ייוועצו עימם כחלק מהליך בחירתם של דירקטורים מטעם המדינה.
- יב. יש לתקן את החוק כך שלכתב המינוי של דירקטור מטעם המדינה יצרפו השרים האחראים על החברה מכתב המנמק את בחירתם בדירקטור זה. כתב המינוי והמכתב המנמק את הבחירה יפורסמו באתר המרשתת של רשות החברות הממשלתיות.

4. מינוי של בעלי זיקה לחברי הממשלה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות

סוגיית הזיקה בין מועמדים מטעם המדינה לכהונת דירקטורים בחברות ממשלתיות לבין נבחרי ציבור היא אחת הסוגיות הטעונות ביותר והשנויות ביותר במחלוקת בתוך הנושא הרחב של מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. כאמור לעיל, במשך שנים ארוכות אוישו משרות הדירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות על-ידי מועמדים שהייתה להם זיקה חברית או פוליטית לשרים בממשלה, מבלי שהיו להם בהכרח הכישורים המתאימים הנדרשים להצלחה בכהונה זו.¹⁹⁵ רבים מהדירקטורים הצטיינו אפוא בקשריהם יותר מאשר בכישוריהם, והדבר הוביל לפגיעה בביצועיהן של החברות הממשלתיות, וכתוצאה מכך – בנכסי הציבור כולו. כמו-כן, ממועמדים בעלי כישורים מתאימים אך נטולי קשרים עם שרי הממשלה או עם עוזריהם נמנעה האפשרות להתמנות ולתרום לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות השונות. הדבר פגע אפוא בשוויון ההזדמנויות בין המועמדים, וככל הנראה גם בביצועיהן של החברות הממשלתיות.¹⁹⁶

לנוכח הביקורת שנמתחה על ההשלכות השליליות שהיו למינוי דירקטורים המקורבים לשרי ממשלה, תוקן חוק החברות הממשלתיות בשנת 1993 כך שנקבע בו, בין היתר, כי אם למועמד לכהונה כדירקטור או כיושב-ראש דירקטוריון בחברה ממשלתית יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, תמליץ עליו הוועדה לבדיקת מינויים רק אם היא נוכחה שיש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעילותה של החברה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק החברות הממשלתיות לאותה כהונה. עוד נקבע כי חברות במפלגה אינה מהווה כשלעצמה עדות לקיומה של זיקה אישית או פוליטית לשר.¹⁹⁷

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כוללת דוגמאות למקרים שבהם עשויה להיווצר זיקה אישית או פוליטית לשר: עבודה כיועץ או כעוזר של שר, עבודה משותפת קרובה לשר במסגרת פעילות מפלגתית, מתן שירות לקידום עניינו של השר או ענייני מפלגתו, חברות בגוף השייך למפלגתו של השר, קרבה מדרגה ראשונה לאדם בעל זיקה לשר ועוד. משך הזמן שנדרש בין ניתוק הזיקה הפוליטית של מועמד לכהונת דירקטור לבין קבלת המינוי גדול יותר ככל שהזיקה הדוקה יותר.¹⁹⁸

”אנו מתרשמים שהוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מבקשות ליצור הסדר מאוזן שמונע הפליה לטובה של מועמדים מטעמים פוליטיים – מפלגתיים, מחד גיסא, והפליה לרעה של מועמדים מטעמים פוליטיים – מפלגתיים, מאידך גיסא. איזון זה צריך להישמר גם במסגרת הקמתו של מאגר הדירקטורים המשני והפעלתו השוטפת.”

באשר לכישורים המיוחדים שנדרשים ממועמד בעל זיקה לשר, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מורה כי תכונותיו ומעלותיו צריכות להיות בעלות משקל סגולי רב וכי תרומתן הצפויה לעבודת הדירקטוריון ולהצלחת החברה צריכה להיות משמעותית. ההנחיה קובעת כי ככל שהזיקה בין המועמד לבין השר הדוקה יותר כן על הוועדה לבדיקת מינויים להחמיר בבחינת קיומם של כישורים מיוחדים אצל המועמד. זאת, על־מנת למנוע מצב שבו הזיקה לשר היא הגורם המכריע במינוי מועמד מסוים, ולא התאמתו המקצועית לתפקיד. כמו־כן, היועץ המשפטי לממשלה מזהיר בהנחייתו מפני הגעה למצב שבו למספר גדול יחסית של מועמדים לכהונת דירקטור באותה חברה יש זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר, עד כדי היווצרות חשש לכך שהשר נותן משקל מוגזם ובלתי־ראוי למידת הקרבה הקיימת בינו לבין המועמדים, על־חשבון כישוריהם המקצועיים. לבסוף, נקבע גם כי אין להימנע ממינוי של מועמד בעל כישורים מקצועיים מוכחים רק מטעמים של זיקה פוליטית בינו לבין נבחר ציבור כלשהו, דהיינו, אין להפלות אדם לרעה משיקולים פוליטיים־אישיים.¹⁹⁹

אם כן, מצד אחד, מתן העדפה למועמד מסוים רק או בעיקר בשל זיקה אישית שיש לו לשר או לשרים האחראים על חברה עלול לפגוע במשאבי החברה, השייכים לציבור כולו, ליצור אי־שוויון קיצוני בין מועמדים בשל שקילת שיקולים לא־ענייניים בהליך הבחירה, לצמצם בפועל את מספר המתמודדים הפוטנציאליים על כהונת דירקטור ולפגוע באמון הציבור בחברות הממשלתיות; מצד אחר, אין זה הוגן לפסול על הסף מועמד מוכשר ולהפלותו לרעה רק בשל העובדה שיש לו קשר אישי או פוליטי עם שר או שרים בממשלה, ובכך להטביע אות־קין על מצחם של אזרחים שחפצים להיות מעורבים בחיים הפוליטיים ובהיבט יכולים לתרום גם לביצועיו של המגזר הציבורי.²⁰⁰

אנו מתרשמים שהוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מבקשות ליצור הסדר מאוזן שמונע הפליה לטובה של מועמדים מטעמים פוליטיים־מפלגתיים, מחד גיסא, והפליה לרעה של מועמדים מטעמים פוליטיים־מפלגתיים, מאידך גיסא. איזון זה צריך להישמר גם במסגרת הקמתו של מאגר הדירקטורים המשני והפעלתו השוטפת, כמוצע לעיל. הליך מיון המועמדים למאגר יאפשר איסוף של מידע רב ומגוון על אישיותם ועל כישוריהם, בדומה להליך מיון המועמדים ל"נבחרות" שגובשו עד כה. מידע עשיר זה יעמוד לנגד עיניהם של חברי הוועדה לבדיקת מינויים גם בבואם להחליט אם יש כישורים מיוחדים למועמד שהצהיר כי יש לו זיקה לשר או לשרים

בממשלה. במידת הצורך תוכל ועדת הבדיקה לבקש מידע נוסף על-אודות מועמד בעל זיקה לשר או לשרים, על-מנת להחליט אם יש לו כישורים מיוחדים.

לבסוף, אנו מציעים לקבוע בבירור בחוק – ולא להסתפק בהנחיה כללית של היועץ המשפטי לממשלה – כי דירקטורים בחברה ממשלתית שיש להם זיקה לשרים בממשלה יהוו פחות ממחצית מכלל חברי הדירקטוריון שהממשלה רשאית למנות באותה חברה. קביעה זו נועדה למנוע מצב שבו ניתן יתרון מופרז למועמדים בעלי זיקה לשרי הממשלה בהתמודדות על כהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות השונות. היא גם עשויה לסייע בשמירה על הפרדה הארגונית-המשפטית בין החברה הממשלתית לבין משרדי הממשלה והעומדים בראשם, ולהקל על כל חברי הדירקטוריון לשמור על חובת האמונים שלהם לחברה.

סיכום ההמלצות בעניין מינוי בעלי זיקה לחברי הממשלה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות:

א. יש לשמר את הקביעה בחוק שלפיה מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה שיש להם זיקה לשרים בממשלה צריכים להוכיח כי יש להם כישורים מיוחדים.

ב. יש לקבוע בחוק כי דירקטורים בחברה ממשלתית שיש להם זיקה לשרים בממשלה יהוו פחות ממחצית מכלל הדירקטורים שהממשלה רשאית למנות באותה חברה.

5. מינוי עובדי מדינה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות

”בישראל
חוק החברות
הממשלתיות קובע
כי ניתן למנות
עובדי מדינה
לכהונת דירקטור
בחברה ממשלתית
אך חלקם של
עובדי המדינה
מתוך כלל
נציגי המדינה
בדירקטוריון
לא יעלה על
שני שלישים.”

במדינות רבות החברות ב-OECD נהוג למנות עובדים בשירות המדינה לדירקטוריון של חברה ממשלתית, אולם הם אינם מהווים את רוב החברים בו. הנוהג להותיר את הדירקטורים מקרב עובדי המדינה במיעוט מספרי מקרב כלל חברי הדירקטוריון של החברה הממשלתית נועד לקדם את עצמאותו של הדירקטוריון אל מול משרדי הממשלה.²⁰¹ בישראל חוק החברות הממשלתיות קובע כי ניתן למנות עובדי מדינה לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית אך חלקם של עובדי המדינה מתוך כלל נציגי המדינה בדירקטוריון לא יעלה על שני שלישים.²⁰² נוסף על כך, כאמור לעיל, החוק קובע כי עובדי רשות החברות הממשלתיות, שהם עובדי מדינה, אינם יכולים לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברה ממשלתית, אלא אם כן מדובר בחברה הנמצאת בהליכי פירוק. כפי שציינו, הגבלה זו נראית לנו מוצדקת בשל ההכרח להפריד בין רשות החברות – המשמשת כאמור הן זרוע של בעלי המניות והן גוף מאסדר – לבין החברות ומועצות המנהלים שלהן.²⁰³

היועץ המשפטי לממשלה מייחס חשיבות למינוים של עובדי מדינה מקצועיים לכהונת דירקטורים בחברות ממשלתיות, ורואה בהם אמצעי לשמירה על האינטרס הציבורי בפעילותן של חברות אלה. עם זאת, כמצוין לעיל, במטרה למנוע ניגודי עניינים, נקבע שעובדי מדינה בדרגות הבכירות ביותר, דוגמת מנכ”ל של משרד ממשלתי או הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לא ימונו לדירקטורים בחברה ממשלתית אם יש להם סמכות לקבל החלטות מהותיות בנוגע לאותה חברה.²⁰⁴ נוסף על כך, עובדי מדינה המועמדים לכהן בדירקטוריון של חברה ממשלתית נדרשים לעמוד בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק, והחל בשנת 2016 עליהם לעבור ריאיון, בדומה למועמדים המתמודדים על מקום ב”נבחרת”. בשנת 2017 גיבשה הרשות נוהל להסדרת הליך המינוי של עובדי מדינה לתפקיד דירקטור בחברות ממשלתיות.²⁰⁵

אנו מסכימים עם הקביעה כי עובדי מדינה יכולים להביא עימם ידע וניסיון שיעשירו את עבודת הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, לתת ביטוי לנקודות-המבט של משרדי ממשלה רלוונטיים, ולהציג – מתוך תפיסה של שירות הציבור הרחב – היבטים לא-מפלגתיים ולא-מגזריים בדיוני הדירקטוריונים.²⁰⁶ נוסף על כך, מינוי של עובדי מדינה לכהונת דירקטור – במקום מועמדים מחוץ לשירות המדינה – יכול לתרום להפחתת הלחצים שמפעילים פעילים

**”בחירה במועמדים
לכהונת דירקטור
מקרב שירות
המדינה צריכה
להתבסס על
שיקולים מקצועיים
ולהיעשות באופן
שוויוני, הוגן
ושקוף – כלפי שאר
המועמדים וכלפי
הציבור כולו.
נוסף על כך,
אנו מציעים
לקבוע שמספר
עובדי המדינה
בדירקטוריון של
חברה ממשלתית
לא יעלה על
שליש מכלל
נציגי המדינה
בדירקטוריון
של אותה חברה,
כך שהם יהוו
מיעוט מספרי
בדירקטוריון.”**

במפלגות שונות על שרים מטעם מפלגתם שאחראים על חברות ממשלתיות במטרה להתמנות לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית או למנות את מקורביהם לכהונה זו. כמו־כן, אנו מברכים על כך שבשנים האחרונות נדרשים גם עובדי מדינה לעבור תהליך של בחינה והערכה כתנאי למינויים כדירקטורים מטעם המדינה, שכן זהו צעד המקדם את השוויון בין המועמדים השונים.

עם זאת, לדעתנו, לעובדי המדינה אין מונופול על הכרת האינטרס הציבורי, שכן אינטרס זה יכול לבוא לידי ביטוי גם באמצעות בחירה של דירקטורים מחוץ לשירות המדינה על־פי שיקול־דעתו של הדרג הפוליטי שנבחר על־ידי הציבור. כמו־כן, עובדי המדינה אינם חפים מהאינטרסים של המשרד הממשלתי או הגוף הציבורי שהם מייצגים, אשר אינם חופפים בהכרח את האינטרס הציבורי הרחב. נוסף על כך יש לזכור כי ברמת העיקרון אסור למשרדי הממשלה להתערב בניהולה של חברה ממשלתית במידה שעלולה לפגוע בהיותה אישיות משפטית נפרדת ובעצמאותו של הדירקטוריון שלה. לפיכך כהונה של עובדי מדינה בדירקטוריון של חברה ממשלתית עלולה לקלוע אותם למתח בין חובת האמונים שלהם לחברה לבין כפיפותם לשר שאחראי על המשרד שבו הם עובדים ולהנהלה של אותו משרד. ככל שחלקם היחסי של עובדי המדינה בדירקטוריון של חברה ממשלתית גדול יותר, הסיכוי לפגיעה בעצמאותה של החברה גדל, וההצדקה לקידום מטרותיה באמצעות תאגיד נפרד, ולא באמצעות שירות המדינה, נחלשת. יתר על כן, יש למנוע מצב לא־הוגן שבו עובדי מדינה שמועמדים לכהונת דירקטור יועדפו באופן גורף על מועמדים אחרים רק בשל היכרותם עם השרים האחראים על החברה שבה הם מועמדים לכהן או עם שרים אחרים או עם ההנהלה של היחידה הממשלתית שבה הם עובדים.²⁰⁷ לבסוף, כהונה של עובד מדינה כדירקטור בחברה ממשלתית עלולה להקשות עליו במקרים מסוימים למלא הן את תפקידו כדירקטור והן את תפקידו בשירות המדינה על הצד הטוב ביותר, בשל היקף האחריות ועומס המטלות הכרוכים בשני התפקידים.

על־כן בחירה במועמדים לכהונת דירקטור מקרב שירות המדינה צריכה להתבסס על שיקולים מקצועיים ולהיעשות באופן שוויוני, הוגן ושקוף – כלפי שאר המועמדים וכלפי הציבור כולו. נוסף על כך, מתוך רצון לקדם את ההפרדה הארגונית־המשפטית בין המדינה לבין החברות הממשלתיות, וברוח המגמה הרווחת במדינות ה־OECD, אנו מציעים לקבוע שמספר עובדי המדינה בדירקטוריון של חברה ממשלתית לא יעלה על שליש מכלל נציגי המדינה בדירקטוריון של אותה חברה, כך שהם יהוו מיעוט מספרי בדירקטוריון. יישומה

של המלצה זו חשוב במיוחד בחברות ממשלתיות שאינן משמשות זרוע ביצועית של משרד ממשלתי כלשהו ולפיכך זקוקות לעצמאות רבה יותר.

כמו־כן, כפי שציינו לעיל, אנו סבורים שיש לקבוע בחוק – ולא רק בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה – כי אסור למנכ"לים של משרדי ממשלה לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. זאת, על־מנת שהם יתמקדו בניהול המשרד שהם מופקדים עליו, וכן כדי להבטיח שכאשר מדובר בחברה ממשלתית שנמצאת בתחומי אחריותו של אותו מנכ"ל, כל הדירקטורים שלה יפעלו באופן עצמאי ותוך כדי שמירה על חובת האמונים שלהם לחברה, ולא לשר או למשרד הממשלתי. האיסור נועד גם למנוע מצב שבו מנכ"ל של משרד ממשלתי כלשהו ממונה לדירקטור בחברה ממשלתית שנמצאת באחריותו של משרד אחר, ובאותה עת המנכ"ל של המשרד הממשלתי האחר ממונה לדירקטור בחברה ממשלתית שנמצאת באחריות המשרד הממשלתי שהמנכ"ל הראשון מנהל. האיסור עולה בקנה אחד עם הרצון לשמור ככל האפשר על הפרדה הארגונית־ המשפטית בין שירות המדינה לבין החברות הממשלתיות.

סיכום ההמלצות בעניין מינוי עובדי מדינה לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות:

- א. יש לקבוע בחוק כי מספרם של עובדי המדינה בדירקטוריון של חברה ממשלתית לא יעלה על שליש מכלל הדירקטורים שהמדינה רשאית למנות באותה חברה.
- ב. יש לאסור בחוק על מנכ"ל של משרד ממשלתי לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית.

6. ייצוג מגזרים של החברה הישראלית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות

בשלושת העשורים האחרונים ביקש המחוקק הישראלי לקדם ייצוג של מגזרים שונים באוכלוסייה הישראלית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.²⁰⁸ חוק החברות הממשלתיות קובע כי יש לתת ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים ולייצוגה של האוכלוסייה הערבית – לרבות האוכלוסייה הדרוזית והאוכלוסייה הצ'רקסית – בהרכב הדירקטוריון של חברה ממשלתית. הוא גם קובע כי עד להשגת ייצוג הולם כאמור, על השרים האחראים על החברה לפעול למינוים של דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם בדירקטוריון ולפעול למינוי דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית. זאת, ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין.²⁰⁹ ב"נבחרות הדירקטורים" נעשה מאמץ להבטיח ייצוג לנשים ולמגזר הערבי.²¹⁰

בשנים האחרונות נשמעו מפי חלקים בציבור טענות שלפיהן מגזרים נוספים בחברה הישראלית אינם זוכים בייצוג הולם בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, גם לאחר הוצאתו אל הפועל של רעיון "נבחרת הדירקטורים".²¹¹ על-כן בחודש ינואר 2016 מינה מנהל רשות החברות הממשלתיות ועדה לשילוב אוכלוסיות נוספות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. האוכלוסיות שהוועדה בחנה את הצורך בשילובן הן יוצאי אתיופיה, עולים חדשים מתפוצות אחרות, חרדים, בעלי מוגבלויות, צעירים ותושבי הפריפריה.²¹² הוועדה הגישה את הדוח שלה בחודש אוגוסט 2016, ובו היא קראה לפעול לשילובם של יוצאי אתיופיה ושל אנשים עם מוגבלות ב"נבחרות הדירקטורים". חברי הוועדה טענו כי אוכלוסיות אלה סובלות מאפליה, מנוכחות מצומצמת במוקדי קבלת החלטות ברמה הלאומית – בכנסת ובממשלה – ומייצוג חסר בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. הוועדה הגדירה יעדים מספריים²¹³ שעל רשות החברות לשאוף להשגתם במסגרת תוכנית רב-שנתית, והציעה לפנות באופן ייעודי לשתי אוכלוסיות אלה במטרה לאתר מועמדים מתאימים מקרבן. אחדים מחברי הוועדה סברו כי יש לפעול גם לשילובם של חרדים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. מכל מקום, הוועדה הדגישה כי קידום ייצוגן של אוכלוסיות אלה אינו צריך להיעשות באופן שיפגע במקצועיותם של הדירקטוריונים.²¹⁴

כעבור כמה חודשים תוקן חוק החברות הממשלתיות, ונקבע בו כי בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות יש לתת ביטוי הולם לאנשים עם מוגבלות, ליוצאי אתיופיה (לעולים ולילדיהם), לעולים חדשים מתפוצות אחרות (אך לא לילדיהם) ולבני האוכלוסייה החרדית.²¹⁵

”אנו סבורים כי לרוב הבטחת ייצוג של אוכלוסיות שונות אינה צריכה להיעשות באמצעות חקיקה ראשית, כי אם באמצעות חקיקת־משנה שהיא גמישה יותר בטיבה. הדרישות היחידות לייצוג מגזרי שיש להותיר על כנן בחקיקה ראשית הן הדרישה לייצוג הולם של שני המינים והדרישה לייצוג הולם של המגזר הערבי לגווניו.”

השרים הממנים אינם נדרשים להבטיח ייצוג לארבע האוכלוסיות הללו בכל דירקטוריון, אלא ב־דירקטוריונים של כלל החברות הממשלתיות. היועץ המשפטי לממשלה קובע – בהתאם לפסיקת בית־המשפט – כי על השרים לממש את הוראות החוק בדבר ייצוג הולם לכל המינים והמגזרים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, בין היתר, באמצעות חיפוש פעיל אחר מועמדות ומועמדים מתאימים. אי־מתן ייצוג הולם עשוי להוביל לפסילה משפטית של מינויים לדירקטוריונים.²¹⁶

אנו יכולים להבין את ההיגיון ואת הרצון לתת ביטוי למגוון אוכלוסיות ומגזרים בחברה הישראלית, אשר כלל האזרחים המרכיבים אותה מהווים כאמור את בעלי המניות של החברות השונות. מינוי דירקטורים מקרב מגזרים באוכלוסייה שנמצאים בשוליים של החיים הציבוריים בישראל יכול להעשיר את עבודת הדירקטוריונים שהם מכהנים בהם בנקודות־מבט ובזוויות נוספות. כתוצאה מכך מינויים אלה עשויים לתת לאזרחים המשתייכים למגזרים אלה את התחושה שהדירקטוריונים מתחשבים בצורכיהם הייחודיים בבואם לקבל החלטות, ולא רק באלה של האזרחים המשתייכים לחלקים החזקים והמבוססים בחברה. כמו־כן, הוא יכול להפיח בקרבם את האמונה שגם הם יכולים להגיע לעמדות־מפתח במגזר הציבורי.²¹⁷

עם זאת, ניתן לחשוב על מגזרים נוספים על אלה המנויים כיום בחוק שיש להבטיח ייצוג שלהם בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, ולפיכך המצב החוקי הקיים מהווה פתח לדרישה בלתי־פוסקת לעגן בחוק ייצוג של מגזרים שטרם הובטח להם ייצוג. ככל שתתארך רשימת המגזרים שידרשו ייצוג בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, יהיה קשה יותר לנמק מדוע יש להבטיח ייצוג למגזר אחד, ולא למגזר אחר. כמו־כן, עיגון של ייצוג מגזרי בחקיקה ראשית עלול להנציח את בידולן של אוכלוסיות שונות, דוגמת עולים, משאר החברה הישראלית – דבר שאינו נראה לנו רצוי.²¹⁸

על בסיס הניסיון שהצטבר במדינות החברות ב־OECD, אנו חוששים שככל שהמחוקק ידרוש מהממשלה להבטיח ייצוג של אוכלוסיות ומגזרים רבים יותר כן תקטן היכולת לגייס מועמדים מוכשרים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. זאת, מפני ששיקולי הייצוגיות המרובים עלולים לגבור על שיקולי הכישרון וההתאמה המקצועית, ולצמצם את מספר המועמדים הפוטנציאליים שיענו הן על הדרישות המקצועיות והן על הדרישות הדמוגרפיות (השתייכות למגזר באוכלוסייה שמובטח לו ייצוג בחוק).²¹⁹

על-כן, גם אם נציגי המגזרים השונים עומדים בתנאי-סף גבוהים של השכלה ושל ניסיון בתחום עיסוקיה של חברה ממשלתית, אנו סבורים כי לרוב הבטחת ייצוג של אוכלוסיות שונות אינה צריכה להיעשות באמצעות חקיקה ראשית, כי אם באמצעות חקיקת-משנה – תקנה של שר האוצר או החלטת ממשלה – שהיא גמישה יותר בטיבה וניתן לשנותה ביתר קלות כאשר הנסיבות משתנות ואין עוד צורך בהבטחת ייצוג מגזרי.²²⁰

לדעתנו, הדרישות היחידות לייצוג מגזרי שיש להותיר על כנו בחקיקה ראשית הן הדרישה לייצוג הולם של שני המינים והדרישה לייצוג הולם של המגזר הערבי לגווניו. זאת, משום שמדובר באוכלוסיות גדולות – נשים המהוות מעט יותר ממחצית מהאוכלוסייה הישראלית, ובני מיעוטים המהווים כחמישית ממנה – שניתן להגדירן בבירור, ואשר יש הבדלים מהותיים ובלטים בינן לבין שאר האוכלוסייה, שצפויים להיות על כנם ואשר לא פעם מובילים להפלייתן לרעה מסיבות לא-ענייניות.²²¹ על-כן אנו מציעים לתקן את סעיף 2א18 לחוק החברות הממשלתיות ולקבוע בו כי קידום ייצוגם של מגזרים נוספים ייעשה באמצעות החלטת ממשלה. יתר על כן, אנו מציעים לא להרבות בהבטחת ייצוג למגזרים שונים גם במסגרת החלטת ממשלה, מהטעמים שציינו לעיל.

בכל מקרה, אנו מאמינים כי הרצון לתת ביטוי למגזרים שונים באוכלוסייה בהרכב הדירקטוריונים של החברות השונות אינו צריך לבוא בשום פנים ואופן על-חשבון הדרישה שהמועמדים והמועמדות יפגינו רמה מקצועית גבוהה ויעמדו בתנאי-סף שונים שחשיבותם נידונה לעיל: ניסיון, השכלה ועוד.²²² לבסוף, אנו מציעים שרשות החברות הממשלתיות תפעל בקרב מגזרים שיש להם נוכחות מצומצמת בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות – למשל, באמצעות מסעות פרסום ממוקדים ועריכת מפגשי הסברה ייעודיים – על-מנת לאתר מועמדות ומועמדים פוטנציאליים אשר עומדים בתנאי הכשירות ויכולים להתמודד על כהונת דירקטור מטעם המדינה.²²³

**סיכום ההמלצות בעניין ייצוג מגזרים של החברה הישראלית
בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות:**

- א. יש להותיר על כנן את הדרישות בחוק להבטחת ייצוג הולם לשני המינים וכן לאוכלוסייה הערבית בדירקטוריון של חברה ממשלתית.
- ב. יש לתקן את החוק כך שיקבע כי קידום ייצוגם של מגזרים נוספים באוכלוסייה – מעבר לשני המינים ולאוכלוסייה הערבית – ייעשה באמצעות החלטת ממשלה.
- ג. יש להימנע מלהבטיח ייצוג למגזרים רבים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות גם במסגרת החלטות ממשלה.
- ד. מוצע לנקוט פעולות של פרסום והסברה בקרב מגזרים בעלי נוכחות מצומצמת יחסית בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, במטרה לאתר בקרבם מועמדות ומועמדים שיוכלו להתמודד על כהונת דירקטור מטעם המדינה לאחר שיעברו הליך מיון כמו יתר המועמדים, לרבות עמידה באותן דרישות מקצועיות.

”חוק החברות
הממשלתיות קובע
כי דירקטור בחברה
ממשלתית יתמנה
לתקופה של לא
יותר משלוש שנים,
שבסופה ניתן
למנותו שוב. אין
בחוק הגבלה בנוגע
למספר הכהונות.“

7. משך הכהונה של דירקטור בחברה ממשלתית ונסיבות המובילות לסיימה בטרם עת

חוק החברות קובע באופן כללי כי כהונתם של חברי דירקטוריון שמונו על-ידי אספה כללית תסתיים בתום האספה השנתית שתקיים לראשונה לאחר מועד המינוי, אלא אם כן תקנון החברה קובע אחרת.²²⁴ חוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטור בחברה ממשלתית יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים, שבסופה ניתן למנותו שוב. אין בחוק הגבלה בנוגע למספר הכהונות.²²⁵ עם זאת, רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים החליטו לא לאפשר מינוי של דירקטור באותה חברה ממשלתית ליותר משתי כהונות רצופות.²²⁶

באשר למשך כהונתו של דירקטור בחברה ממשלתית, לא מצאנו לנכון לשנותו: הוא אינו ארוך מדי, ובכך הוא מאפשר להחליף דירקטור שנמצא לא־מתאים מסיבות שונות (מעבר למקרים המסוימים שבהם ניתן לפטרו לפני תום הכהונה, כפי שנפרט בהמשך הסעיף); והוא אינו קצר מדי, ובכך הוא מאפשר לדירקטור לצבור ניסיון, להכיר את ענייני החברה ולפתח יכולת להשפיע על מהלכיה.²²⁷

באשר למספר הכהונות הרצופות של אדם כדירקטור באותה חברה, האפשרות להתמנות ליותר מתקופה אחת מעודדת התמחות, התמקצעות ורציפות בפעילות הדירקטוריון, שכן באופן זה לא כל חברי הדירקטוריון מתחלפים באותו מועד או בסמיכות זמנים. מאידך גיסא, הגבלת מספר הכהונות עשויה לתרום לרענון הרכב הדירקטוריון, ובכך להעשיר את דיוניו ברעיונות ודפוסי חשיבה חדשים, לצמצם את הסיכוי להשחתה ולסיאוב של הדירקטוריון, ולתת הזדמנות למספר גדול יותר של מועמדים לכהן כדירקטורים.²²⁸ עם זאת, אנו מוצאים טעם לפגם בכך שרשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים קיבלו את ההחלטה להגביל את מספר הכהונות על דעת עצמן, מבלי לערב בה את המחוקק או לכל־הפחות את חברי הממשלה. לדעתנו, זהו עניין עקרוני שאין להשאירו בידי הדרג הממונה לבדו.

לפיכך אנו מציעים לקבוע בחוק שאדם רשאי לשמש דירקטור מטעם המדינה באותה חברה במשך שתי כהונות רצופות לכל־היותר, אלא אם כן הוועדה לבדיקת מינויים – בעקבות פניית השרים האחראים על החברה – הגיעה למסקנה שאותו דירקטור תורם תרומה משמעותית לדירקטוריון ועל־כן יש מקום למנותו לכהונה שלישית ברציפות. לאחריה לא יהיה אפשר למנות את אותו דירקטור לכהונה רצופה נוספת באותה חברה.²²⁹

הסדר זה יאפשר רענון של שורות הדירקטוריון בכל חברה, וייתן הזדמנות לאזרחים רבים יותר לכהן כדירקטורים מטעם המדינה בחברות שונות. בה'בעת הוא יאפשר לדירקטורים מצטיינים ומוכשרים במיוחד לכהן בדירקטוריון במשך תקופה ארוכה יחסית ולסייע בקידום טובת החברה. כמו־כן, איננו פוסלים אפשרות שדירקטור מוכשר יתמנה לתקופת כהונה שלישית או רביעית בחברה ממשלתית לאחר שחלפו שלוש שנים לפחות מאז סיים את תקופת כהונתו האחרונה כדירקטור באותה חברה.

יש מצבים שבהם דירקטור מטעם המדינה אינו משלים כהונה של שלוש שנים בתפקיד. חוק החברות הממשלתיות מונה נסיבות שבהן כהונה של דירקטור בחברה ממשלתית תמה בטרם עת:²³⁰

א. התפטרות של הדירקטור באמצעות מסירת מכתב לשרים האחראים על החברה שבה הוא מכהן;

ב. היעדרות של הדירקטור מארבע ישיבות רצופות של הדירקטוריון או משש ישיבות בתוך פרק־זמן של שנה, אלא אם כן קבעו השרים בהודעה לחברה – לאחר שנועצו עם רשות החברות הממשלתיות – שהייתה סיבה מוצדקת להיעדרות כאמור;

ג. נבצרות של הדירקטור מלמלא את תפקידו והעברת הודעה בנידון לחברה מטעם השרים האחראים עליה, לאחר שנועצו עם רשות החברות הממשלתיות;

ד. הרשעה של הדירקטור בעברה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עימה קלון או שהיא מחייבת, לדעת היועץ, את הפסקת כהונתו;

ה. קיום של אחת הנסיבות שנידונו לעיל הפוסלות אדם מלכהן כדירקטור;

ו. מסירת הודעה לחברה מטעם רשות החברות הממשלתיות או מטעם השרים האחראים – לאחר התייעצות עם הרשות – בדבר העברת הדירקטור מכהונתו בשל העובדה שהוא אינו ממלא את תפקידו כראוי;

ז. קביעה של רשות החברות הממשלתיות כי הדירקטור אינו ממלא את תפקידו באופן המקדם את יישומה של החלטת הפרטה או פועל במעשה או במחדל בדרך הפוגעת ביכולתה של החברה לקיים הוראה או דרישה שניתנו כדין לפי סעיפים 59ד או 59ה לחוק החברות הממשלתיות (העוסקים גם הם במצב של הפרטה), והודעה של רשות החברות על קביעתה האמורה לשר האוצר ולחברה שהדירקטור מכהן בה;

ח. הודעה של רשות החברות הממשלתית בדבר סיום עבודתו של הדירקטור בעקבות סיום עבודתו בשירות המדינה או בחברה ממשלתית אחרת, אלא אם כן החליטו השרים האחראים לחדש את מינויו לאחר שנועצו עם הרשות;

ט. ביצוע עסקת מכירה של מניות הממשלה בחברה ממשלתית המחייבת הפסקת כהונה של דירקטורים מטעם המדינה – כולם או חלקם.

נוסף על כך, השרים האחראים על החברה הממשלתית רשאים להשעות דירקטור באותה חברה באמצעות הודעה לחברה, אם הדירקטור חשוד בעברה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עימה קלון. כמו־כן הם רשאים למנות לו ממלא־מקום למשך תקופת השעייתו.²³¹

הקביעות האמורות בעניין הפסקה בטרם עת של כהונת דירקטור מטעם המדינה נועדו לקדם את שלטון החוק, את טוהר המידות ואת ההתנהלות המקצועית של הדירקטוריונים בחברות השונות, וכפועל יוצא מכך – את אמון הציבור בהם. בהיבט אנו סבורים כי מכיוון ששרי הממשלה נושאים באחריות למינוים של הדירקטורים בחברות השונות, יש לערבם על־פי חוק בכל החלטה שמתקבלת בדבר הפסקת כהונתו של דירקטור בגין אי־מילוי תפקידו כראוי. לפיכך אנו מציעים לתקן את החוק כך שהחלטה של רשות החברות הממשלתיות להעביר מכהונתו דירקטור שתפקד באופן לקוי תתקבל רק לאחר התייעצות עם השרים האחראים. זאת, במקביל לחובה המוטלת כיום על השרים להיוועץ עם רשות החברות בטרם יעבירו מתפקידו דירקטור שאינו ממלא את תפקידו כראוי.²³²

סיכום ההמלצות בעניין משך כהונתו של דירקטור בחברה ממשלתית ובעניין הנסיבות המובילות לסיום כהונתו בטרם עת:

א. יש לקבוע בחוק כי אדם יוכל לשמש דירקטור מטעם המדינה באותה חברה במשך שתי כהונות רצופות. עם זאת, מוצע לקבוע כי השרים האחראים על החברה יוכלו למנות אדם לתקופת כהונה שלישית ברצף – בהסכמת הוועדה לבדיקת מינויים – אם הם הגיעו למסקנה כי תרומתו לדירקטוריון משמעותית באופן מיוחד.

ב. יש לקבוע בחוק כי החלטה של רשות החברות הממשלתיות להעביר מכהונתו דירקטור המתפקד באופן לקוי תתקבל רק לאחר התייעצות עם השרים האחראים על החברה שהדירקטור מכהן בה.

8. כהונה כדירקטור מטעם המדינה בכמה חברות במקביל

”אדם אינו יכול לכהן כדירקטור ביותר משתי חברות בו־זמנית, אלא במקרים שקבע שר האוצר בתקנות ולאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות וקבלת אישור מוועדת הכספים של הכנסת.²³³ שר האוצר תיקן תקנות בעניין זה זמן קצר לאחר חקיקתו של חוק החברות הממשלתיות. בתקנות נקבע כי עובד בשירות המדינה – למעט מנכ”ל של משרד ממשלתי – שמכהן כדירקטור בשתי חברות יכול לכהן כדירקטור בשתי חברות נוספות לכל־היותר, אם תחומי פעילותן של חברות אלה נמצאים בתחום אחריותו, אם עיסוקו העיקרי הוא בשירות המדינה, ואם רשות החברות הממשלתיות אישרה את כהונה בכל ארבע החברות. כן נקבע כי אדם שעיסוקו הקבוע היחיד או העיקרי הוא דירקטור יכול לכהן בשלוש חברות נוספות לכל־היותר, כלומר, בחמש חברות בסך־הכל.²³⁴ אף־על־פי־כן ניתן למנות אדם לכהונת דירקטור בחברה נוסף על כהונתו כדירקטור בחברות אחרות אם רשות החברות אישרה שמתקיימת אחת מהנסיבות האלה: מטרתה העיקרית של החברה היא החזקת נכסים; החברה הפסיקה את פעילותה העסקית או החליטה על חיסול עסקיה; הזכות למנות דירקטורים בחברה נתונה בידי המדינה או בידי חברה ממשלתית אחרת באורח זמני בלבד.²³⁵

באשר לעובד בחברה ממשלתית, ניתן למנותו לדירקטור בשתי חברות־בנות של אותה חברה נוסף על השתיים שבהן הוא יכול לכהן לפי החוק – כלומר, בארבע חברות בסך־הכל – בתנאי שלפחות שליש מבין כלל הדירקטורים בחברות־הבנות לא יהיו עובדי מדינה או עובדי החברה הממשלתית. את המשנה למנכ”ל של חברה ממשלתית או את סגניו של המנכ”ל ניתן למנות לדירקטורים בשלוש חברות־בנות של החברה נוסף על שתי החברות שבהן הם יכולים לכהן לפי החוק, כלומר, בחמש חברות בסך־הכל. לבסוף, מנכ”ל של חברה ממשלתית ניתן למנות לדירקטור בכל החברות־הבנות של החברה – יהא מספרן אשר יהא – נוסף על שתי החברות שבהן הוא רשאי לכהן כדירקטור לפי החוק.²³⁶ עם זאת, רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים פועלות לכך שדירקטור לא יכהן ביותר מחברה אחת בזמן נתון.²³⁷

באשר לעובד בחברה ממשלתית, ניתן למנותו לדירקטור בשתי חברות־בנות של אותה חברה נוסף על השתיים שבהן הוא יכול לכהן לפי החוק – כלומר, בארבע חברות בסך־הכל – בתנאי שלפחות שליש מבין כלל הדירקטורים בחברות־הבנות לא יהיו עובדי מדינה או עובדי החברה הממשלתית. את המשנה למנכ”ל של חברה ממשלתית או את סגניו של המנכ”ל ניתן למנות לדירקטורים בשלוש חברות־בנות של החברה נוסף על שתי החברות שבהן הם יכולים לכהן לפי החוק, כלומר, בחמש חברות בסך־הכל. לבסוף, מנכ”ל של חברה ממשלתית ניתן למנות לדירקטור בכל החברות־הבנות של החברה – יהא מספרן אשר יהא – נוסף על שתי החברות שבהן הוא רשאי לכהן כדירקטור לפי החוק.²³⁶ עם זאת, רשות החברות הממשלתיות והוועדה לבדיקת מינויים פועלות לכך שדירקטור לא יכהן ביותר מחברה אחת בזמן נתון.²³⁷

**”אומנם יש
מועמדים שיכולים
לתרום מהניסיון
ומהידע הרב
שלהם בתחומי
הניהול והכספים
למספר גדול של
תאגידים, אולם
אנו סבורים כי יש
נימוקים משכנעים
להימנע ממינוי
של אדם לכהונה
בדירקטוריונים
של יותר משתי
חברות ממשלתיות
בזמן נתון.”**

אומנם יש מועמדים שיכולים לתרום מהניסיון ומהידע הרב שלהם בתחומי הניהול והכספים למספר גדול של תאגידים, אולם אנו סבורים כי יש נימוקים משכנעים להימנע ממינוי של אדם לכהונה בדירקטוריונים של יותר משתי חברות ממשלתיות בזמן נתון. האחד נעוץ בכובד האחראיות שהדירקטור נושא בה ובהיקף המשימות שעשוי להיות מוטל עליו. בהקשר זה יש לזכור כי לעיתים קרובות הדירקטור עובד במשרה אחרת נוסף על כהונתו בדירקטוריונים – עובדה שעשויה להקשות עליו לשאת כהלכה בחובות החלות עליו על-פי חוק כדירקטור בכמה חברות במקביל. נימוק נוסף נעוץ ברצון לתת לאזרחים רבים בעלי כשרונות מגוונים הזדמנות לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות, ולמנוע היווצרות של קבוצה סגורה וקטנה יחסית של אנשים הזוכים לכהן בתפקיד זה.²³⁸

יש לציין כי גם מדינות אחרות החברות ב-OECD מגבילות את מספר החברות שאדם יכול לכהן בדירקטוריונים שלהן בו-זמנית. הארגון עצמו ממליץ להטיל מגבלות כאמור, אך במידה שלא תקשה גיוס מועמדים מוכשרים לכהונה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.²³⁹ עם זאת, אנו בדעה כי החלטתה של הוועדה לבדיקת מינויים להימנע מלאשר מינוי של אדם לכהונת דירקטור ביותר מחברה אחת היא מרחיקת-לכת, ומנוגדת לכאורה לנוסח של חוק החברות הממשלתיות, אשר מתיר כאמור כהונה בשני דירקטוריונים במקביל, ובמקרים מסוימים אף יותר.²⁴⁰ מאידך גיסא, התקנות שהתקין שר האוצר לפני יותר מארבעה עשורים בעניין מינוי של אדם לכהונת דירקטור ביותר משתי חברות במקביל הן מסורבלות, ומאפשרות כאמור מציאות בלתי-רצויה של ריבוי כהונות בזמן נתון.

לנוכח האמור אנו מציעים לתקן את חוק החברות הממשלתיות כך שלא יהיה אפשר למנות אדם לכהונת דירקטור ביותר משתי חברות בו-זמנית, ובהמשך לכך לבטל את התקנות המסדירות כהונה של אדם כדירקטור ביותר משתי חברות. כמו-כן, מכיוון שעומס העבודה המוטל על דירקטור בחברה ממשלתית גדולה הוא רב יחסית, אנו ממליצים לא למנות אדם לכהונת דירקטור בשתי חברות גדולות במקביל (למשל, בחברת החשמל לישראל בע”מ ובנתיבי ישראל בע”מ). זאת, על-מנת שהוא יוכל למלא כהלכה את תפקידו כדירקטור.

לבסוף, אנו מסכימים עם העיקרון העומד בבסיס החלטתה של הוועדה לבדיקת מינויים משנת 1997 שלפיה דירקטורים בחברה האם לא ימונו לדירקטורים בחברה-הבת שלה, ומציעים לעגן אותו בחקיקה.²⁴¹ אומנם חשוב שיתקיים תיאום בין החברה-האם לבין החברות-הבנות שלה וכן בין החברות-הבנות השונות של החברה האם, אם יש יותר מחברה-בת אחת. ברם, ניתן לקדם תיאום כזה באמצעות מינוי חברי הנהלה של החברה-האם – מנכ"ל, סמנכ"לים וכולי – לדירקטורים בחברות-הבנות שלה. כך יהיה אפשר לקיים הפרדה תאגידית משמעותית יותר בין החברה-האם לבין החברות-הבנות ובמקביל להגדיל את התיאום ביניהן.²⁴²

סיכום ההמלצות בעניין כהונה כדירקטור מטעם המדינה בכמה חברות במקביל:

- א. יש לקבוע בחוק כי אדם לא יוכל לכהן כדירקטור מטעם המדינה ביותר משתי חברות ב־זמנית, ללא חריגים, ובהמשך לכך יש לבטל את התקנות המסדירות כהונה של אדם כדירקטור ביותר משתי חברות ב־זמנית.
- ב. יש להימנע ממינוי של אדם לכהונת דירקטור מטעם המדינה בשתי חברות בעלות היקף פעילות גדול ב־זמנית.
- ג. יש לאסור בחוק על אדם המכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה-אם לכהן כדירקטור בחברה-בת שלה. בהמשך לכך מוצע למנות חברים בהנהלה המעשית של חברה-אם לכהונת דירקטור בחברה-בת שלה.

9. מינוי יושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית

לכל דירקטוריון של חברה ממשלתית צריך להיות יושב־ראש. חוק החברות הממשלתיות מייעד ליושב־ראש הדירקטוריון של חברה ממשלתית שורה של חובות וסמכויות: עליו למסור לשרים האחראים ולרשות החברות הממשלתיות – אחת לשישה חודשים ובכל עת על־פי דרישתם – דוח כתוב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון;²⁴³ באחריותו לזמן את ישיבות הדירקטוריון ולקבוע את מועדיהן, מקומן וסדר־יומן;²⁴⁴ בסמכותו להכריע בהצבעות במקרים של שוויון קולות, אלא אם כן נקבע אחרת במסמכי־היסוד של החברה;²⁴⁵ עליו להגיש לשרים האחראים ולרשות החברות את הצעת תקציב החברה, את תוכנית הפעולה השנתית של החברה ותוכניתיה לטווח הארוך, את טיוטת המאזן, את הטיוטה של דוח הרווח וההפסד, את הטיוטה של דוח המשאבים ואופן השימוש בהם, וכן טיוטה של הדוחות הכספיים המאוחדים בחברה שיש לה חברה־בת – כל זאת חודש ימים לפני מועד הדיון בהן, אלא אם כן השרים האחראים, לאחר התייעצות עם רשות החברות, קבעו מועד הגשה מוקדם יותר. כמו־כן, יושב־ראש הדירקטוריון נדרש להגיש לשרים האחראים ולרשות החברות את כל המסמכים שלעיל גם לאחר שהדירקטוריון אישר אותם;²⁴⁶ להגיש לשרים האחראים ולרשות החברות העתק של הפרוטוקולים של ישיבת הדירקטוריון בתוך שבועיים ממועד כינוסה;²⁴⁷ לדווח לשרים האחראים, למבקר המדינה ולרשות החברות הממשלתיות על עניין של החברה שהתגלו בו לכאורה פגיעה בחוק או בטוהר המידות או ליקוי כיוצא באלה, ולזמן ללא דיחוי ישיבה של הדירקטוריון לצורך דיון וקביעת דרכי פעולה.²⁴⁸

חוק החברות קובע כי דירקטוריון של חברה ציבורית או של חברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב יבחר באחד מחבריו לכהן כיושב־ראש הדירקטוריון, אלא אם כן נקבע אופן מינוי אחר בתקנון. בחברה פרטית שאינה חברת אגרות־חוב אין חובה למנות יושב־ראש לדירקטוריון. בהעדר יושב־ראש, כל אחד מהדירקטורים זכאי לכנס את הדירקטוריון ולקבוע את סדר־היום שלו, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון.²⁴⁹

חוק החברות הממשלתיות קובע כי יושב־ראש הדירקטוריון ייבחר על־ידי הדירקטוריון מקרב חבריו, ומינויו טעון אישור של השרים האחראים על החברה, לאחר שנועצו עם הוועדה לבדיקת מינויים. עם זאת, החוק מתיר לממשלה לבחור יושב־ראש לדירקטוריון של

**”יושב־ראש
דירקטוריון נושא
בחובות רבות יותר
מאשר דירקטור מן
המניין. הוא נדרש
להוביל את עבודת
הדירקטוריון ולתת
עליה דין־וחשבון
לשרים האחראים
על החברה
ולרשות החברות
הממשלתיות.
על־כן אנו מציעים
להוסיף בחוק תנאי
למינוי דירקטור
ליושב־ראש
הדירקטוריון שהוא
מכהן בו שלפיו
עליו להיות בעל
ניסיון של שנתיים
לפחות כדירקטור
או כיושב־ראש
דירקטוריון של
חברה בעלת היקף
פעילות דומה או
גדול יותר.”**

חברה ממשלתית מקרב חבריו אם היא רואה בכך צורך ונועצה בעניין עם הוועדה לבדיקת מינויים. עוד קובע החוק כי אם הוועדה לבדיקת מינויים לא המליצה לאשר את המועמד שבחר הדירקטוריון, לא יאשרו השרים האחראים את כניסתו לתפקיד, אלא אם כן אישרה הממשלה השגה שהגישו השרים האחראים על המלצת הוועדה בדבר אי־מינוי המועמד.

להבדיל מן האמור ביחס לדירקטור מן המניין, יושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית נדרש לעמוד הן בתנאי־סף בתחום ההשכלה והן בתנאי־סף בתחום הניסיון.²⁵⁰ עם זאת, ניתן לבחור בדירקטור שאינו עומד בדרישת ההשכלה אם יש לו ניסיון מצטבר של שתיים־עשרה שנים לפחות בכהונה או בתפקיד כמפורט בסעיף 16א(2) לחוק, שמתוכן שש שנים לפחות בגופים בעלי היקף פעילות שאינו קטן מזה של החברה שבראשות הדירקטוריון שלה הוא מועמד לכהן, ובתנאי שהוועדה לבדיקת מינויים אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחור בו. לבסוף, החוק אוסר על מנכ”ל של חברה ממשלתית לכהן כיושב־ראש הדירקטוריון שלה, אך הוא יכול כאמור לכהן כדירקטור מן המניין.²⁵¹

ראינו לעיל כי יושב־ראש דירקטוריון נושא בחובות רבות יותר מאשר דירקטור מן המניין. הוא נדרש להוביל את עבודת הדירקטוריון ולתת עליה דין־וחשבון לשרים האחראים על החברה ולרשות החברות הממשלתיות. במסגרת זאת עליו להכיר היטב את ענייני החברה, לשמש דוגמה אישית לשאר חברי הדירקטוריון, ולהיות מסוגל לגבש את חברי הדירקטוריון לצוות אחד המתפקד ביעילות, ובכלל זה להיחשף לעמדות ולנקודות־מבט שונות שהם מציגים לו וליישב מחלוקות שמתגלעות ביניהם. על־כן יש לצפות שמועמד לתפקיד זה יגלה כישורי מנהיגות ויכולת ניהול גבוהים מאלה המצופים ממועמד לכהונת דירקטור מן המניין. היקף עבודתו במסגרת הדירקטוריון רחב יותר מהיקף עבודתו של דירקטור מן המניין, ולא בכדי במקרים רבים גם התגמול הכספי שהוא זכאי לו גדול יותר.²⁵²

על־כן אנו מציעים להוסיף בחוק תנאי למינוי דירקטור ליושב־ראש הדירקטוריון שהוא מכהן בו שלפיו עליו להיות בעל ניסיון של שנתיים לפחות כדירקטור או כיושב־ראש דירקטוריון של חברה בעלת היקף פעילות דומה או גדול יותר – ניסיון שאמור להקנות לו היכרות מוקדמת עם עבודת דירקטוריון של חברה בסדר־גודל דומה לכל־הפחות.²⁵³ לעניין זה אין נפקא מינה אם המועמד כיהן בעבר כדירקטור או כיושב־ראש דירקטוריון בחברה ממשלתית או בחברה לא־ממשלתית.

נוסף על כך, בהמשך להצעתנו לעיל בעניין דרישות־הסף שיש להציב בפני דירקטור מן המניין, ולהבדיל מהמצב החוקי הקיים, אנו מציעים לקבוע כי כל מועמד לכהונת יושב־ראש דירקטוריון יצטרך לעמוד הן בדרישות הניסיון והן בדרישות ההשכלה ללא יוצא־מן־הכלל. לבסוף, אנו מציעים לקבוע בחוק כי בכל זמן נתון יוכל אדם לכהן כיושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית אחת בלבד. זאת, הן על־מנת שהוא יתמקד בביצוע מיטבי של המטלות המשמעותיות שנגזרות מתפקידו – שהן רבות יותר, כאמור, מאלה המוטלות על דירקטור מן המניין – והן על־מנת לאפשר למספר גדול יותר של אנשים לכהן כיושב־ראש דירקטוריון של חברות ממשלתיות. עם זאת, איננו שוללים את האפשרות שיושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית אחת יכהן במקביל גם כדירקטור מן המניין בחברה ממשלתית אחרת, בתנאי שהיקף פעילותה של האחרונה אינו גדול.

סיכום ההמלצות בעניין מינוי יושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית:

א. יש לדרוש – על־פי חוק – מכל מועמד לכהונת יושב־ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית להיות בעל ניסיון של שנתיים לפחות כדירקטור או כיושב־ראש דירקטוריון של חברה בעלת היקף פעילות דומה או גדול יותר. זאת, נוסף על עמידה בתנאי־הסף שמוצבים בפני דירקטור מן המניין בחברה ממשלתית, ובכלל זה הדרישה המצטברת שהצענו לניסיון ולהשכלה.

ב. יש לקבוע בחוק כי בכל זמן נתון לא יכהן אדם כיושב־ראש דירקטוריון של יותר מחברה ממשלתית אחת.

10. מספר חברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות

חוק החברות קובע כי חברה רשאית לקבוע בתקנונה את מספר הדירקטורים שלה, כמו־גם את מספרם המזערי ואת מספרם המרבי. בחברה פרטית שאינה חברת אגרות־חוב יכהן לפחות דירקטור אחד. עוד קובע החוק כי בחברה ציבורית ובחברה פרטית שהיא חברת אגרות־חוב יכהנו לפחות שני דירקטורים חיצוניים, אשר לפחות אחד מהם דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, והיתר בעלי כשירות מקצועית. נוסף על הדירקטור החיצוני בעל המומחיות החשבונאית והפיננסית יכהנו בדירקטוריון דירקטורים בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית במספר שקבע הדירקטוריון.²⁵⁴

חוק החברות הממשלתיות קובע כי בחברה ממשלתית שהמדינה ממנה בה את כל הדירקטורים, למעט דירקטורים חיצוניים, מספרם הכולל של חברי הדירקטוריון, לרבות הדירקטורים החיצוניים, לא יעלה על 12. עם זאת, מגבלה זו אינה חלה על חברה שלא הייתה בבעלות ממשלתית מלאה לפני 1 ביוני 2003 ואשר המספר הכולל של חברי הדירקטוריון שלה היה גדול מ־12.²⁵⁵ נכון לתחילת שנת 2019 יש שתי חברות בלבד שהמספר התקני של חברי הדירקטוריון שלהן גדול מ־12: חברת החשמל לישראל בע"מ, שהמספר התקני של חברי הדירקטוריון שלה עומד על 21,²⁵⁶ וחברת אלתא מערכות בע"מ, שהמספר התקני של חברי הדירקטוריון שלה עומד על 13. כמו־כן, בעמותת הקרן למורשת הכותל המערבי, שההוראות של חוק החברות הממשלתיות חלות עליה, מספרם התקני של חברי הוועד עומד על 14. לעומת זאת, החוק אינו מגדיר מספר מזערי של חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית.

למספר חברי הדירקטוריון בחברה הממשלתית יש השלכה ישירה על יכולת התפקוד שלו. מספר זה אמור להיות מושפע מהיקף הפעילות של החברה וממורכבות פעילותה – ככל שהיקף הפעילות רחב יותר, ככל שמורכבותה של הפעילות רבה יותר וככל שהסיכון הכרוך בפעילות גבוה יותר, גוברת ההצדקה לקביעת מספר גדול יותר של דירקטורים. מחד גיסא, מספר דירקטורים קטן מדי עלול להקשות על הדירקטוריון למלא את תפקידיו כהלכה, שכן הוא לא יכלול די חברים שיישאו כהלכה בהיקף המטלות הנדרשות וישתתפו באופן פעיל בוועדות הדירקטוריון, במיוחד במצבים שבהם לא כל חברי הדירקטוריון מגיעים לכל ישיבותיו. כמו־כן עלול להיווצר מחסור במגוון של דעות ושל תחומי מומחיות סביב שולחן הדירקטוריון. מאידך גיסא, מספר דירקטורים גדול מדי עלול להקשות ניהול יעיל של עבודת הדירקטוריון, להאריך את משך הדיונים, לסרב את תהליכי קבלת ההחלטות ולהקשות הגעה להסכמות בין החברים.²⁵⁷

”חוק החברות
הממשלתיות
קובע כי בחברה
ממשלתית
שהמדינה ממנה
בה את כל
הדירקטורים,
למעט דירקטורים
חיצוניים, מספרם
הכולל של חברי
הדירקטוריון,
לרבות הדירקטורים
החיצוניים, לא
יעלה על 12. עם
זאת, מגבלה זו
אינה חלה על
חברה שלא הייתה
בעלות ממשלתית
מלאה לפני 1 ביוני
2003 ואשר המספר
הכולל של חברי
הדירקטוריון שלה
היה גדול מ־12.”

**”בפועל ניתן
אומנם לזהות
קשר מסוים בין
גודלה של חברה
ממשלתית בישראל
לבין המספר
התקני של חברי
הדירקטוריון שלה,
אך הוא אינו חזק
דיו. אנו מציעים
לקיים הערכה
מחדש של המספר
התקני של חברי
הדירקטוריון
בחברות השונות
על-פי מדרג
שיתבסס על גודלה
של כל חברה
ועל מורכבות
פעילותה.”**

בפועל ניתן אומנם לזהות קשר מסוים בין גודלה של חברה ממשלתית בישראל לבין המספר התקני של חברי הדירקטוריון שלה, אך הוא אינו חזק דיו.²⁵⁸ בתוך כך יש כמה חברות שהמספר התקני של חברי הדירקטוריון שלהן גדול מדי. לפיכך אנו מציעים לקיים הערכה מחדש של המספר התקני של חברי הדירקטוריון בחברות השונות על-פי מדרג שיתבסס על גודלה של כל חברה ועל מורכבות פעילותה. מדרג זה ייקבע על-ידי שר האוצר, לאחר התייעצות עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, וינוע בין מספר מרבי של דירקטורים – שאותו אנו מציעים להשאיר על 12, כפי שנקבע בחוק, אך ללא אפשרות לחרוג ממנו – לבין מספר מזערי של דירקטורים, שאותו אנו מציעים להעמיד על 6 על-פי חוק, בדומה להמלצת הבנק העולמי. עם זאת, אנו מציעים לאפשר מינוי של פחות משישה חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית הנמצאת בהליכי פירוק.²⁵⁹

סיכום ההמלצות בעניין מספר חברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות:

- א. יש לתקן את החוק כך שיקבע כי המספר המזערי של דירקטורים בחברה ממשלתית יעמוד על 6, וכי לא יהיה אפשר לחרוג מהמספר המרבי של הדירקטורים שנקבע בחוק – 12.
- ב. יש לגבש מדרג לקביעת המספר התקני של חברי הדירקטוריון בחברות השונות, אשר ינוע בין 6 ל-12. המדרג יגובש על-ידי שר האוצר לאחר התייעצות עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, ויתבסס על גודלה של כל חברה ועל מורכבות פעילותה.
- ג. לחברה הנמצאת בהליכי פירוק יהיה אפשר למנות דירקטוריון שמספר חבריו קטן מ-6.



נספח: מאגרי מועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות בניו־זילנד, בפינלנד ובצרפת

הקמת מאגרי מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות ממשלתיות היא מגמה חדשה יחסית ומוגבלת בהיקפה הגיאוגרפי. לצד מדינת־ישראל יש מספר קטן בלבד של מדינות החברות ב־OECD המגבשות מאגר של מועמדים לכהונת דירקטור. בחלק זה יוצגו עיקרי הליך ההקמה של מאגר המועמדים בשלוש ממדינות אלה: ניו־זילנד, פינלנד וצרפת. בחינה השוואתית של הליכים אלה ושל המאגרים המוקמים בסופם מספקת תובנות ורעיונות לשיפורו של הליך מינוי הדירקטורים הנהוג כיום בישראל, מתוך התחשבות במאפייניו הייחודיים. כמה מהרעיונות יושמו בהצעה המוצגת במחקר מדיניות זה, עם התאמות נדרשות לישראל.

ניו־זילנד

בניו־זילנד יש מאגר מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, במוסדות פיננסיים מדינתיים וברשויות סטטוטוריות. ההרשמה למאגר נעשית באופן שוטף דרך אתר המרשתת של משרד האוצר. כל הדירקטורים נבחרים מתוך המאגר, בין שהם נרשמו אליו ביוזמתם ובין שהם אותרו על־ידי גורם ממשלתי. איתור המועמדים למאגר וההמלצה על מועמדים לכהונת דירקטור לפני השרים האחראים על החברות מנוהלים על־ידי צוות הממשל והביצוע בקבוצת הפעילות המסחרית

(Commercial Operations Group), השייכת למשרד האוצר של ניו־זילנד.²⁶⁰

להבדיל מ"נבחרת הדירקטורים" בישראל, מספר המועמדים שיכולים להיכלל במאגר הניו־זילנדי אינו קבוע מראש. בשנת 2018 כלל מאגר הדירקטורים של ניו־זילנד כ־4,200 נרשמים, כאשר מספר תקני הדירקטור מטעם המדינה בתאגידים השונים עמד על 334. מדי שנה ממונים בדרך־כלל 50–60 דירקטורים חדשים לצד דירקטורים המתמנים לתקופת כהונה נוספת. כל אימת שנוצר צורך למנות כמה דירקטורים מטעם המדינה, משרד האוצר שולח לאזרחים הרשומים במאגר הודעה על חיפוש מועמדים בעלי פרופילים מסוימים, ואלה העומדים בדרישות הבסיסיות הקבועות בחוק מוזמנים להציג את מועמדותם לתקן ספציפי של דירקטור או לכל תקן של דירקטור שמתפנה.²⁶¹

משרד האוצר מגדיר את הפרופיל המקצועי של הדירקטור הדרוש בכל תקן שמתפנה בתיאום עם השר האחראי על החברה ועם יושב־ראש הדירקטוריון שלה.²⁶² לצד דרישות במישור המקצועי – הייחודיות לכל חברה וחברה – יש תכונות אישיות וכישורים מקצועיים הנדרשים מדירקטורים מטעם המדינה בכל החברות: ניסיון ניהולי בתפקיד בכיר, כושר ביטוי מפותח, ראייה רחבה, שכל ישר ויושרה, מודעות לסוגיות אסטרטגיות וארגוניות, מודעות למשמעות של הבעלות המדינתית במניות החברה, הכרת תחום האחריות של הדירקטור בחברה, הבנה מעמיקה בנושאים פיננסיים, חוש ביקורת מפותח ונכונות לשאול שאלות, יכולת לעבוד בצוות והכרת השוק שהחברה פועלת בו.²⁶³ נוסף על חיפוש מועמדים לכהונת דירקטור במאגר המועמדים של משרד האוצר, השרים האחראים נועצים עם עמיתיהם לממשלה, ויכולים לאתר מועמדים גם במאגרי נתונים של סוכנויות ממשל אחרות.²⁶⁴ להבדיל מהמצב בפינלנד ובצרפת (ראו להלן), אין בניו־זילנד נטייה או נוהג להימנע מבחינת מועמדותם של נבחרים ציבור לשעבר לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות.²⁶⁵

השרים האחראים על החברה מגבשים רשימה מצומצמת הכוללת את המועמדים המתאימים ביותר לכל תקן של דירקטור שהתפנה, לפי הצרכים שהוגדרו לאותו דירקטוריון. המועמדים ברשימה זו עוברים בדיקת נאותות, הכוללת זיהוי של סיכונים וניגודי עניינים אפשריים הנובעים מהכהונה, בטרם מתקבלת ההחלטה הסופית על זהות הדירקטור. לאחר שנבחר המועמד המועדף מתוך הרשימה המצומצמת, השרים האחראים נועצים עם ועדת השרים לענייני מינויים ועם מליאת הממשלה, ואם מתקבל אישור למינוי,

המועמד מקבל הודעה על מינויו, והשרים חותמים על כתב המינוי שלו.²⁶⁶ משך הכהונה של הדירקטור עומד על תקופה של עד שלוש שנים. בסופה ניתן לשוב ולמנות את הדירקטור לתקופה נוספת, ובמקרים מיוחדים, שנוצר בהם צורך מיוחד, ניתן למנותו לתקופות כהונה נוספות. רוב הדירקטורים מכהנים שש שנים באותה חברה ממשלתית.²⁶⁷

פינלנד

מאגר הדירקטורים בפינלנד פועל תחת מחלקת ניהול הבעלות הממשלתית (Ownership Steering Department) במשרד ראש הממשלה, אשר אחראי גם על רוב החברות הממשלתיות והמעורבות, אולם הוא מנוהל על ידי חברה פרטית לגיוס כוח־אדם הזוכה במכרז לניהול המאגר. המכרז להעסקת החברה נערך בתדירות של אחת לארבע שנים, במקביל לאורך כהונתה של הממשלה בין מערכת בחירות אחת למשנתה. לצד קורות־חיים שכבר נמצאים ברשותה, חברת הגיוס מקבלת לידיה קורות־חיים של מועמדים חדשים הנשלחים אליה ממשרד ראש הממשלה או ממשרד ממשלתי אחר, ובוחנת את כולם בהתאם לאמות־המידה שהוגדרו על ידי מחלקת ניהול הבעלות הממשלתית. הרישום למאגר מתאפשר לאורך כל השנה. המדינה מחפשת מועמדים שהוכיחו מקצועיות, ניסיון, יכולת ניהולית (לאו דווקא בחברות גדולות) ויכולת לעבוד בצוות. התפיסה המקובלת בפינלנד תומכת בהפרדה בין פעילות פוליטית־מפלגתית לבין ניהול חברות ממשלתיות, ולכן מעטים המקרים שבהם נבחרי ציבור לשעבר מועמדים לכהן כדירקטורים מטעם המדינה.²⁶⁸

אם בעקבות מכרז מתחלפת החברה המנהלת את המאגר, פרטי המועמדים הנכללים בו עוברים מהחברה היוצאת אל החברה החדשה שזכתה במכרז. להבדיל מישראל, אין מגבלה לגבי משך הזמן שבו מועמד יכול להיכלל במאגר הדירקטורים, וגם לא לגבי מספר המועמדים שיכולים להיכלל במאגר. בהשוואה לישראל, הביקוש להיכלל במאגר אינו רב, והוא מונה כמה מאות מועמדים. הדרישות ממועמדים לצורך היכללות במאגר משתנות לאורך השנים.²⁶⁹

כאשר נוצר צורך למנות דירקטורים מטעם המדינה, מחלקת ניהול הבעלות הממשלתית במשרד ראש הממשלה פונה לחברת הייעוץ על־מנת שתציע לה מועמדים המתאימים לדרישות שהוגדרו לכל תקן שהתפנה. חברת הייעוץ מגבשת רשימת מועמדים מצומצמת לכל תקן כאמור. מועמדותו של הדירקטור שנבחר על ידי מחלקת ניהול הבעלות הממשלתית מובאת לאישור האספה הכללית של החברה. השר האחראי רשאי להצביע בשם המדינה, אך לרוב

ההצבעה נעשית על-ידי מנהל מחלקת ניהול הבעלות הממשלתית או על-ידי נציג מטעמו. מועמדים יכולים לכהן כדירקטורים באותה חברה במשך תקופה של חמש עד שבע שנים. אם נוצר צורך מיוחד, ניתן להגמיש את מסגרת הזמן הזו. נוסף על כך, לצד דירקטורים מתוך המאגר, בכל דירקטוריון מכהן עובד מהמגזר הציבורי, במטרה לייצג את האינטרסים האסטרטגיים של המדינה.²⁷⁰

צרפת

ברפובליקה הצרפתית הדירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות מגיעים מתוך מאגר מועמדים מן הציבור ומקרב עובדי החברות השונות (לפי החוק, כאשר המדינה מחזיקה ברוב המניות של החברה, שליש מהדירקטורים מתמנים מקרב עובדי החברה), ומועמד אחד מקרב עובדיה של סוכנות החזקות המדינה – Agence des Participations de l'État – ממונה באמצעות צו על-ידי השר האחראי.²⁷¹ בדומה לפינלנד, הגורמים הממנים בצרפת משתדלים להימנע ככל האפשר ממינוי נבחרי ציבור לשעבר לכהונת דירקטור מטעם המדינה.²⁷²

מאגר המועמדים מנוהל על-ידי סוכנות החזקות המדינה. הקמתו הייתה פועל יוצא מהרחבת הבסיס לגיוס המועמדים בעשור הקודם וממתן האפשרות לאזרחים העומדים בתנאים המקצועיים הנדרשים להגיש מועמדות באתר המרשתת של סוכנות החזקות המדינה. זאת, במטרה לאתר את המועמדים הטובים ביותר.²⁷³ הדירקטורים מקרב הציבור הם בעיקרם אזרחים שמילאו או ממלאים תפקידי ניהול בחברות עסקיות פרטיות. מצידם של הגורמים הממנים רצוי שמועמדים אלה יכירו את מגזר הפעילות של החברה שהם מעוניינים לכהן בה. הדירקטורים מטעם שירות המדינה הם גמלאים של שירות המדינה או עובדים בשירות המדינה שגילם מעל שלושים או שיש להם ותק של שמונה שנים לפחות במגזר הציבורי. בעיני הגורמים הממנים רצוי שמועמדים אלה יכירו את החברה שהם מעוניינים לכהן בה כדירקטורים ואת כללי הממשל התאגידי שלה.²⁷⁴ נוסף על כך, קוד הממשל התאגידי של החברות הרשומות למסחר – המחייב את החברות הממשלתיות – קובע כי כל דירקטור נדרש להפגין כושר שיפוט, יכולת ראייה אסטרטגית המאפשרת לו לזהות סיכונים, יושרה ומעורבות בענייני החברה.²⁷⁵

בשנת 2013 פורסם מרכז ראשון לאיתור חברה לגיוס ולהשמה של כוח-אדם מהמגזר הפרטי, על-מנת לבנות מאגר נתונים ממוחשב שיכלול מידע על כל המועמדים שנמצאו מתאימים לכהונת דירקטור מטעם המדינה, בין שהם נרשמו באמצעות המרשתת ובין שהם אותרו על-ידי חברת כוח-אדם. בהמשך פיתחה סוכנות החזקות המדינה מאגר נתונים משלה, ומאז היא מסתייעת בשלוש חברות כוח-אדם על-מנת לאתר מועמדים ולהעריכם. זאת, מבלי לפרסם "קול קורא" פומבי, אלא תוך כדי הסתמכות על בסיסי נתונים של החברות עצמן. חברות כוח-האדם אחראיות לעדכן את הנתונים האישיים של המועמדים. בשנת 2018 הגיע מספר המועמדים במאגר ליותר מ-2,000 אזרחים, ומספר הדירקטורים מטעם המדינה עמד על 350 (לא כולל נציגי העובדים בדירקטוריון). השרים האחראים על החברות או עובדים בסוכנות החזקות המדינה מראיינים מועמדים מתוך המאגר, על-מנת לבחור מי מהם ימונה לדירקטור מטעם המדינה. מועמדותו של אדם הנבחר מתוך המאגר מובאת על-ידי שר הכלכלה לאישור האספה הכללית של החברה.²⁷⁶ קוד הממשל התאגידי של החברות הרשומות למסחר קובע כי כהונתו של דירקטור תימשך ארבע שנים לכל-היותר,²⁷⁷ אך יש אפשרות למנותו לכהונות נוספות.





הערות

- 1 ראו, למשל, שחר אילן, "חוק הגזבים אושר בקריאה טרומית. ביטן: יבחרת הדירקטורים היא השחיתות האמיתית", **כלכליסט**, 28.6.2017; <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3716121,00.html>; מירב ארלוזורוב, "פוליטיקאים מזיקים לניהול הממשלה – עכשיו ההוכחה", **TheMarker**, 10.8.2017; <https://www.themarker.com/allnews/1.4341835>; צבי זרחה, "בחזרה למינויים הפוליטיים? ועדת שרים ממליצה על ביטול יבחרת הדירקטורים", **TheMarker**, 28.12.2016; <https://www.themarker.com/news/1.3184812>. ראו גם אורי יונג, **ללא שיקולים זרים** (ראשון לציון: ידיעות ספרים, 2018). חלקים נרחבים בספר זה מתייחסים להיבטים שונים של נושא מינוי הדירקטורים בחברות הממשלתיות.
- 2 מבקר המדינה, **מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2017) (להלן: מבקר המדינה 2017). לדוח זה קדמו דוחות ביקורת אחרים שעסקו בנושא, לרבות דוח חשוב משנת 1989, שהוביל לשינויים משמעותיים בהליך בחירתם של הדירקטורים. ראו מבקר המדינה, **דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1989) (להלן: מבקר המדינה 1989).
- 3 במחקר קודם המלצנו לממשלה לצמצם במידה משמעותית את מספרן של החברות המעורבות לחברה אחת בלבד (מוזיאון ישראל), וכן ליצור מצב שבו העמותות הנתונות כיום בביקורת של רשות החברות הממשלתיות תפורקנה או ששליטת המדינה בהן תצומצם. ראו אייל צור, **הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש – נייר מדיניות מס' 32** (ירושלים: פורום קהלת, 2017), עמ' 1–3 (תקציר המחקר וההמלצות הכלולות בו). על-יכן מחקר זה כולל המלצות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות, ולא המלצות למינוי חברי ועד בעמותות ממשלתיות.
- מעבר לכך, המלצנו לצמצם באופן משמעותי גם את מספר החברות הממשלתיות, ולשמור על הבעלות הממשלתית רק בחברות שיש להן מאפיינים עסקיים מובהקים (כלומר, שהעיסוק המרכזי שלהן הוא ניהול כספים ונכסים חומריים אחרים) ואשר מספקות שירות עסקי או מוצר שאי-אפשר לספקם באותה איכות במסגרת חברה ממשלתית אחרת, במסגרת משרד ממשלתי, במסגרת השלטון המקומי, במסגרת המגזר הפרטי או במסגרת המגזר השלישי. הצורך בחברות כאלה עשוי להיווצר בשווקים שיש בהם מונופול טבעי, כאשר הדרג הנבחר מעוניין לפתח ולשמר תשתיות ובסיסי ידע חיוניים בתחומים רגישים, או כאשר הממשלה והכנסת מחליטות לספק לציבור שירותים ומוצרים שהשוק אינו יכול לספק ברמה גבוהה, בזמינות גבוהה ובהיקף רחב (שם), עמ' 11–18). אנו מעריכים כי צמצום מספרן של החברות הממשלתיות והחברות המעורבות, וכפועל יוצא מכך צמצום מספרם של תקני הדירקטורים בכלל החברות הממשלתיות, יובילו לצמצום הבעיות והקשיים הכרוכים במינוי דירקטורים בחברות אלה.
- 4 בחלק מן החברות הממשלתיות בישראל יש בעלי מניות מיעוט – למשל, רשויות מקומיות – לצד המדינה, שהיא בעלת מניות הרוב.
- 5 יוסף גרוס, **חוק החברות החדש** (מהדורה רביעית) (תל-אביב: תאגידים, 2007), עמ' 180; **Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises: An Overview Of National Practices** (Paris: OECD Publishing, 2013), pp. 11, 22—26; **OECD Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises (2015 Edition)** (Paris: OECD Publishing, 2015), pp. 34—35. בהקשר זה יצוין כי עם התרחבות פעילותן של חברות, לפני יותר ממאה שנים, נוצר אורגן נוסף שהוא ההנהלה המעשית של החברה. זו אחראית לניהולה השוטף של החברה, וכפופה לפיקוח ולהנחיות מצד הדירקטוריון, אשר לא היה יכול – כגוף שמנה מספר מצומצם של חברים – לשאת כהלכה במלאכת הניהול השוטף. כאמור, במרוצת הזמן החל הדירקטוריון גם להתוות מדיניות ההנהלה המעשית (performance), ולא רק לפקח על ביצועיה (conformance).

- 6 **BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES** (הערה 5 לעיל), עמ' 24–26;
OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 69–70.
 כפי שנוכח בהמשך, החוק בישראל מאפשר לממשלה להורות לחברה ממשלתית לפעול לא על-פי שיקולים עסקיים.
- 7 סעיף 63 לחוק החברות הממשלתיות. במחקר קודם מתחנן ביקורת על האפשרות לפטור כליל חברה ממשלתית מהוראותיו של החוק. ראו צור (הערה 3 לעיל), עמ' 116 הערה 18. לנוכח קיומה של אפשרות זו – גם אם היא ננקטת לעיתים רחוקות – נתייחס לאורך המחקר לקביעותיו של חוק החברות בהיבטים השונים של מינוי דירקטורים, כך שלנגד עיני הקוראים תעמודנה החובות שחלות על הגורמים שממנים את הדירקטורים גם במצב שבו הממשלה מעדת הכספים של הכנסת מחליטות לפטור חברה ממשלתית מהוראותיו של חוק החברות הממשלתיות.
- 8 מישל אוהיון, **דירקטורי: כל מה שצריך לדיון אפקטיבי** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, 2017), עמ' 14, 23;
 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית: כך א – המינהל הציבורי** (מהדורה שנייה מורחבת) (ירושלים: נבו, 2010), עמ' 497.
- 9 סעיף 92 לחוק החברות.
- 10 סעיף 49 לחוק החברות; גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 180; אירית חביבסגל, **דיני חברות** (תל-אביב: אליטק הפקות, 2007), עמ' 30.
- 11 סעיף 50א לחוק החברות. מפסיקת בית-המשפט העליון עולה כי העדר קביעה מפורשת בתקנון שולל מן הדירקטוריון כל אפשרות ליטול מן המנכ"ל את סמכויותיו. כמו-כן, חברה רשאית לקבוע בתקנונה הוראה שלפיה הדירקטוריון מנוע מליטול סמכות כלשהי מן המנכ"ל. ראו גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 181.
- 12 סעיף 51 לחוק החברות. עם זאת, ניתן לקבוע בתקנון החברה הוראה לפיה דירקטוריון החברה יהיה מנוע מליטול את סמכויות המנכ"ל במקרה שזה לא קיים הוראה לפעול בעניין מסוים שניתנה לו על-ידי הדירקטוריון. ראו גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 181–182.
- 13 סעיף 52ב לחוק החברות.
- 14 ועדת ברק, שניסחה את הטיסה של חוק החברות הממשלתיות לפני כמעט יובל שנים, עמדה על החשיבות הרבה שיש לגיבוש תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות לחברה על-ידי הדירקטוריון שלה, ולמעקב של הדירקטוריון אחר מימושו של תוכניות אלה ותקצובן. ראו **דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות** (להלן: **דוח ועדת ברק**) (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי ומיכאל סאקר, 1970), עמ' 66–68.
- 15 סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות.
- 16 סעיף 37 לחוק החברות הממשלתיות.
- 17 סעיף 48 לחוק החברות הממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות רשאית לאשר לדירקטוריון לא למנות מבקר פנימי, אם היקף פעולותיה של החברה או אופיין אינם מחייבים מינוי כאמור.
- 18 סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות.
- 19 **BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES** (הערה 5 לעיל), עמ' 79–80;
OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 74–75.
- 20 סעיף 110 לחוק החברות.
- 21 הנושאים מפורטים בסעיף 112 לחוק החברות.
- 22 סעיף 111 לחוק החברות.
- 23 סעיף 113 לחוק החברות.
- 24 סעיפים 114–117 לחוק החברות.
- 25 סעיף 118 לחוק החברות.
- 26 סעיפים 118א–118ב לחוק החברות.
- 27 סעיף 29 לחוק החברות הממשלתיות.
- 28 סעיף 30 לחוק החברות הממשלתיות.
- 29 סעיף 29א לחוק החברות הממשלתיות.

- 30 ריאיון עם פרופ' מאיר חת, המכללה למנהל, לשעבר המפקח על הבנקים, יושב־ראש דירקטוריון הכורסה לניירות־ערך, יושב־ראש דירקטוריון בנק לאומי לישראל בע"מ ויושב־ראש דירקטוריון טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ (2.3.2018); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס, יזם ודירקטור בחברות לא־ממשלתיות, לשעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות (15.3.2018); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר, ראש משרד עורכי־הדין בן־שחר, לקנר ושות', דירקטורית במכון היהלומים הישראלי, לשעבר דירקטורית בחברת החשמל לישראל בע"מ ובחברת נתיבי ישראל בע"מ (16.5.2018); ריאיון עם פרופ' אוריאל פרוקצ'יה, אוניברסיטת תל־אביב, לשעבר דָקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ומרצה בכית־הספר למשפטים על־שם רדויזנר במרכז הבינתחומי הרצליה, דירקטור בחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ (15.3.2018).
- 31 ריאיון עם אל"מ (במילין) האובה ינאי, דירקטורית בחברת נמל אשדוד בע"מ, מנכ"לית עמותת מתן – משקיעים בקהילה, לשעבר קצינת פניות הציבור בצה"ל, דירקטורית בחברת אילנות דיסקונט בע"מ, חברת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (15.4.2018); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל).
- 32 צור (הערה 3 לעיל), עמ' 5–8; **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 24–25; ריאיון עם יצחק קאול, דירקטור בחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ ובחברות לא־ממשלתיות, לשעבר מנכ"ל רשות הדואר ומנכ"ל בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (27.3.2018).
- 33 סעיף 6 לחוק החברות הממשלתיות. יציין כי כאשר המדינה מחזיקה בכל מניות החברה, כל הדיקטורים בחברה הם מטעם המדינה.
- 34 סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות.
- 35 לעניין תנאי־הסף ראו סעיפים 16–2016 לחוק החברות הממשלתיות, ולעניין משך הנהגה ראו סעיף 21 לחוק החברות הממשלתיות. הדברים מבוססים גם ריאיון עם עו"ד אלון גלרט, שותף במשרד עורכי־הדין מיתר, ליקוורניק, גבע, לשם, טל ושות', לשעבר היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה ויושב־ראש הוועדה המייעצת למנהל רשות החברות הממשלתיות (24.5.2018). נושאים אלה יידונו בהרחבה בהמשך המחקר.
- 36 זמיר (הערה 8 לעיל), עמ' 501–502; ריאיון עם חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'בארין, הרשימה המשותפת (22.5.2018); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת, דירקטורית בחברת מגדל מקפת קרנות פנסיה וקופות גמל בע"מ, לשעבר חברת הכנסת, שרת התקשורת ושרת החינוך, התרבות והספורט (27.5.2018).
- 37 ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן, מנכ"ל המרכז לעיוור בישראל, לשעבר רפרנט ברשות החברות הממשלתיות וסמנכ"ל בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (14.3.2018); ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל).
- 38 ראו סעיפים 11, 15 ו־32(א) לחוק החברות הממשלתיות.
- 39 סעיף 31 לחוק החברות הממשלתיות.
- 40 ועדת ברק עמדה בדוח שלה על החשיבות של זרימת המידע מהחברות לשרים האחראים עליהן, לרשות החברות הממשלתיות ולציבור. ראו **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 68.
- 41 ראו לעניין זה סעיפים 11(א) ו־106 לחוק החברות וסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות. כן ראו דוח ועדת ברק (הערה 14 לעיל), עמ' 72–73; זמיר (הערה 8 לעיל), עמ' 499.
- 42 למיטב ידיעתנו, המקרה היחיד שבו הורתה הממשלה לחברה ממשלתית לפעול לא לפי שיקולים עסקיים אירע בשנת 1982, כאשר נאסר על חברת אל על – אשר מניותיה הוחזקו באותה עת בידי מדינת־ישראל – לטוס בשבתות.
- 43 בעניין זה איננו מתייחסים לחברות לתועלת הציבור, שתכליתן שונה מזו של חברות עסקיות רגילות. ראו סעיף 11(ב) לחוק החברות.
- 44 ראו גם ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל).
- 45 לפירוט תפקידיה של רשות החברות הממשלתיות ראו סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.
- 46 צור (הערה 3 לעיל), עמ' 9–10; **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 36.
- 47 סעיף 20(א) לחוק החברות הממשלתיות.
- 48 סעיפים 22(א) ו־22(א) לחוק החברות הממשלתיות.
- 49 סעיף 26(ב) לחוק החברות הממשלתיות.
- 50 ראו סעיפים 27(ב) ו־29(ב) ו־54 לחוק החברות הממשלתיות וכן צור (הערה 3 לעיל), עמ' 9.

- 51 סעיף 32(א)18 לחוק החברות הממשלתיות.
- 52 סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות.
- 53 ראו סעיפים שונים בפרקים 10 ו-11 לחוק החברות הממשלתיות.
- 54 סעיפים 252–253 לחוק החברות. נוסף על כך, סעיף 253 לחוק קובע כי מינוי של דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית או דירקטור בעל כשירות מקצועית, כפי שאלה מוגדרים בחוק, אינו משנה מן האחריות שמוטלת עליו ועל שאר הדירקטורים בחברה על-פי כל דין. ראו גם גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 416–417, 421; חביבי-סגל (הערה 10 לעיל), עמ' 579; ע"א 610/94 **בוכנינדר נ' כונס הנכסים הרשמי בתפקידו כמפקח בנק צפון אמריקה**, פ"ד נו(4) 289 (2003). לחובת הזהירות של דירקטורים בחברות במדינות שונות בעולם ראו
CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (Washington, DC: World Bank Group, 2014), pp. 160–162.
- 55 סעיף 20(ב) לחוק החברות הממשלתיות.
- 56 סעיף 254 לחוק החברות; גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 432–436. לעניין חשיבות השמירה על חובת האמונים ראו גם עניין **בוכנינדר** (הערה 54 לעיל); **דוח ועדת בנק** (הערה 14 לעיל), עמ' 29–30, 72–73; חביבי-סגל (הערה 10 לעיל), עמ' 497–500. עם זאת, תיתכנה נסיבות שבהן יצטרכו חברי הדירקטוריון לתת את דעתם גם לטובתם של בעלי המניות, ולא רק לטובתה של החברה. ראו שם, עמ' 551–554. לחובת האמונים של דירקטורים בחברות במדינות שונות בעולם ראו
CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 160–162.
- 57 סעיף 255 לחוק החברות וכן הוראות הפרק החמישי של החלק השישי של חוק החברות; גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 439–440.
- 58 ראו, למשל, סעיף 3 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008.
- 59 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 6.5000 (התשס"ד) (להלן: הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000).
- 60 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 49.
- 61 שם, עמ' 29–31, 49; CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 163; OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 63, 71; צור (הערה 3 לעיל), עמ' 5–6. ראו גם הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 3. ההנחיה קובעת, בין היתר, כי מינוי דירקטור על-ידי הממשלה הוא פעולה שלטונית-מנהלית, ועליכן חלים על הליך המינוי כללי המשפט המנהלי, שלפיהם על השר הממנה לפעול "לטובת הציבור, בתום לב, מתוך שיקולים ענייניים, ראויים וסבירים בלבד, ללא פניות וללא שיקולים זרים". אחד המקורות המשפטיים שהנחיה מסתמכת עליהם בהקשר זה הוא פסק-הדין בבג"ץ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה(1) 28 (1990).
- 62 צור (הערה 3 לעיל).
- 63 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 55.
- 64 סעיף 224 לחוק החברות.
- 65 סעיף 224 לחוק החברות.
- 66 אליבא דיועץ המשפטי לממשלה, הכוונה לניסיון בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד הדומה לחברה הממשלתית לא רק בהיקף הפעילות הכספית, אלא גם בהיבטים אחרים: מורכבות הפעילות ואופייה, מספר העובדים, הסביבה העסקית ועוד. ראו הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 18.
- 67 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מציגה אמות-מידה שאמורות לסייע בהגדרת "כהונה ציבורית בכירה" או "תפקיד בכיר בשירות הציבורי". כך, ניסיון בתחום המשפטי בשירות המדינה אמור לכלול עיסוק בנושאים הקשורים לתחום התאגידי והיכרות עימם; ניסיון בתחום ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה אינו מספיק, ועל מועמד שמגיע ממוסד להשכלה גבוהה להצביע על כך שיש לו ניסיון ביצועי בתפקידים שרונים באחריות רחבת-היקף או שיש להם חשיבות מיוחדת; ניסיון ניהולי משמעו מילוי תפקיד ציבורי בעל תוכן ניהולי של ממש; הניסיון הנדרש מיוצאי זרועות הביטחון וההצלה כרוך במילוי תפקידים רלוונטיים בדרגת אלוף-משנה ומעלה בצה"ל ובדרגות מקבילות בשירותי הביטחון האחרים. ראו שם, עמ' 19–20.
- 68 סעיף 16(א)21 לחוק החברות הממשלתיות.

- 69 סעיפים 16א(1) ו-16א לחוק החברות הממשלתיות.
- 70 החלטה 3849 של הממשלה ה-31 "מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, בחברות בת ממשלתיות ובחברות מעורבות – המשך הדין" (27.7.2008) (להלן: החלטה מס' 3849 של הממשלה ה-31).
- 71 סיווג של החברות הממשלתיות נקבע על-ידי רשות החברות הממשלתיות מתוך התבססות על אמות-מידה של גודל ושל מורכבות. הוא כולל אחת-עשרה דרגות, ומשפיע על היבטים מרכזיים בפעילותה של החברה הממשלתית: שכר המנכ"לים ושכר העובדים הבכירים, תקנות הגמול לחברי הדירקטוריון, מינוי של יושב-ראש דירקטוריון פעיל ועוד. החברות המעורבות אינן מסווגות. ראו צור (הערה 3 לעיל), עמ' 120 הערה 70.
- 72 "ב'נבחרת' של שנת 2017 הופחתה דרישת הניסיון שהוצבה בפני המועמדים משבע שנים לחמש שנים. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 51.
- 73 בדיקה שערכה רשות החברות הממשלתיות בשלהי שנת 2016 העלתה כי 69% מהדירקטורים שמונו מתוך "הנבחרת" הם בעלי ניסיון יהולכי בכיר, לעומת 26% מהדירקטורים לפני הקמת "הנבחרת". ראו שם, עמ' 16, 21–22.
- 74 יש הטוענים כי ראוי להגמיש את דרישת הניסיון שמוצבת בפני מועמדים לכהונת דירקטורים מטעם המדינה בחברות קטנות. ראו ריאיון עם פרופ' אודי ניסן, בית-הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים, דירקטור בהראל – חברה לביטוח בע"מ, בחברת אליביט מערכות בע"מ ובחברת סולגריין בע"מ, לשעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל הרשות לפיתוח ירושלים, יושב-ראש דירקטוריון חברת דלק לישראל בע"מ, יושב-ראש דירקטוריון מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ ודירקטור בחברת מקורות – חברת המים בע"מ, בחברת רכבת ישראל בע"מ, בערים – חברה לפיתוח עירוני בע"מ ובחברת הגיחון בע"מ (19.4.2018).
- 75 עם זאת, יש הטוענים כי אדם שאין לו ניסיון אך בהכרח יתחן בחשיבה ביקורתית ויכולת לימוד מפותחת עשוי להציג תפיסות רעננות כדיני דירקטוריון, לבחון ללא דעה מוקדמת את מצבה הנתון של החברה ולנכש מדיניות עדכנית לפעילותה. ראו ריאיון עם דן תיכון, חבר מועצת עיריית נשר, לשעבר יושב-ראש הכנסת, סמנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, יושב-ראש רשות הנמלים, יושב-ראש דירקטוריון ומנכ"ל חברת שיכון ופיתוח ישראל בע"מ ודירקטור במקורות – חברת המים בע"מ (18.3.2018). כמו-כן, יש הטוענים כי הדרישה לניסיון מונעת ממועמדים חדשים וצעירים את האפשרות לתרום מכישוריהם לדירקטוריונים, וכי את הידע הדרוש ניתן לרכוש במסגרת קורס להכשרת דירקטורים. ראו ריאיון עם ד"ר צגה מלקו, עיתונאית ודירקטורית בחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (19.3.2019).
- 76 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 56.
- 77 ראו גם ריאיון עם נתי ביאליסטוקיכה (הערה 37 לעיל); ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם אלי"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל).
- 78 ריאיון עם נתי ביאליסטוקיכה (הערה 37 לעיל); ריאיון עם אלי"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עוזי יצחקי, סמנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ויושב-ראש איגוד השופטים בכדורגל, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, דירקטור בחברה הלאומית לדרכים בע"מ (כיום חברת נתיבי ישראל בע"מ) ובחברת רכבת ישראל בע"מ (13.6.2018); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל). בהקשר זה יש לציין כי על-פי סעיף 18ב(3) לחוק החברות הממשלתיות, הוועדה לבדיקת מינויים, המייעצת לשרים האחראים בדבר מידת התאמתו של מועמד לכהונת דירקטור מטעם המדינה, נדרשת לשים לב, בין היתר, להרכב של דירקטוריון החברה כאשר היא דנה במינוי דירקטור לחברה. גם רשות החברות הממשלתיות פועלת לקדם מינוי של מועמדות ומועמדים בעלי רקע מגוון בכל דירקטוריון. ראו מצגת על הליך המינוי באתר רשות החברות הממשלתיות: <http://mof.gov.il/gca/directors/directorsteam/documents/directorsappointmentprocedure.pdf>
- לעניין חשיבות יכולתם של חברי הדירקטוריון לעבוד כצוות ראו BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 74–75; Jeffrey A. Sonnenfeld, *What Makes Great Boards Great*, HARVARD BUSINESS REVIEW ;75–74 (September 2002): <https://hbr.org/2002/09/what-makes-great-boards-great>.
- 79 היועץ המשפטי לממשלה קבע כי מועמד בעל השכלה גבוהה אחרת נדרש להשלים את לימודיו אלה ולהיות זכאי לקבל תעודת סיום לימודים בתוכנית שהיקפה מקביל לתוכנית לימודים אקדמית – לרוב באורך של שלוש שנות לימוד. ראו הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 16–17.
- 80 סעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות.
- 81 בחברה שהמדינה ממנה בה לא יותר משישה דירקטורים לא יעלה מספר הדירקטורים מסוג זה על אחד; ואילו בחברה שהמדינה ממנה בה שבעה דירקטורים לפחות – על שניים, שלפחות אחד מהם הוא בעל תואר שלישי. ראו סעיף 1א16 לחוק החברות הממשלתיות.

- 82 ראו את דבריו של מציע הצעת החוק, חבר הכנסת יריב לוין, במליאת הכנסת לאחר אישורה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית, ביום 13 בדצמבר 2010, באתר הכנסת:
<http://online.knesset.gov.il/app/#/Player/PEPlayer.aspx?ProtocolID=10841>
- 83 לעניין זה בהרחבה ראו סעיפים 239–249 לחוק החברות.
- 84 סעיף 16א2 לחוק החברות הממשלתיות.
- 85 כך, למשל, בדיקה שערכה רשות החברות בשלהי שנת 2016 העלתה כי 63% מהדירקטורים מתוך "הנבחרת" הם בעלי מומחיות פיננסית, לעומת 14% לפני הקמת "הנבחרת", וכי ל-81% מהדירקטורים מתוך "הנבחרת" יש תואר שני או שלישי, לעומת 56% לפני הקמת "הנבחרת". ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 16. עם זאת, נמצא כי אחדים מבין חברי "נבחרת הדירקטורים" וכן דירקטורים אחדים מטעם המדינה שמונו לכהונתם לא במסגרת "הנבחרת" קיבלו ממוסדות להשכלה גבוהה בחוץ לארץ תואר שלישי שאינו מוכר על-ידי משרד החינוך. ראו טלי חרותי-יסובך, "גם לנבחרת הדירקטורים של האוצר אפשר להיכנס עם תואר דוקטור בהתכתבות מאוקראינה", *TheMarker*, 9.11.2015, <https://www.themarker.com/career/1.2771609>
- 86 ראו גם ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל). יש הטוענים כי הכרחי שדירקטורים מטעם המדינה יתמנו לכהונה זו לאחר שהשלימו קורס להכשרת דירקטורים. ראו ריאיון עם ד"ר צנה מלקו (הערה 75 לעיל).
- 87 אם אין הצדקה למנות לכהונת דירקטור אדם בעל השכלה גבוהה בתחום שנמצא בליבת עיסוקה של החברה אך ללא ניסיון ניהולי או ניסיון פיננסי, כפי שטענו לעיל, אזי קל וחומר שאין הצדקה למנות לאותה כהונה אדם שיש לו תואר שני או תואר שלישי בתחום שאינו נמצא בליבת העיסוק של החברה ואשר אין לו ניסיון ניהולי או ניסיון פיננסי.
- 88 ראו את הוראותיו של חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.
- 89 על החשיבות שבהקפדה על איכות הלימודים הגבוהים של המועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה ראו גם ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל).
- 90 על-פי חוזר שפרסמה רשות החברות הממשלתיות ב־27.2.2013, הכשרתו של דירקטור חדש בחברה ממשלתית כוללת, בין היתר, פנישות עם בכירים בחברה, סיורים במתקני החברה, השתלמות בנושא הכשרת דירקטורים (למי שלא עבר הכשרה דומה בעבר או למי שחלף פרק־זמן משמעותי מאז עבר השתלמות כזו) וקבלת מסמכים העוסקים במבנה החברה ובפעילותה. כמו־כן, על-פי אותו חוזר, כל חברה ממשלתית מחויבת מדי שנה לערוך יום־עיון לדירקטורים שלה במטרה להעשיר את הידע שלהם. ראו אוחיון (הערה 8 לעיל), עמ' 154–155; ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל). הכשרות לדירקטורים חדשים והשתלמויות לדירקטורים מכהנים מתקיימות גם במדינות אחרות החברות ב־OECD. ראו *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 61–66.
- 91 *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 58.
- 92 סעיף 240א) לחוק החברות.
- 93 סעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות.
- 94 ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן (הערה 37 לעיל).
- 95 ראו גם ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל).
- 96 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 11.
- 97 תכונות אישיות אלה צוינו על-ידי OECD וכן על-ידי מרואיינים שונים.
ראו *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 48; ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם שלהבת חסדיאל, עיתונאית ואשת עסקים, לשעבר דירקטורית בחברת וילי פוד אינטרנשיונל בע"מ (25.4.2018); ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם אלי"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עוזי יצחקי (הערה 78 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם ד"ר צנה מלקו (הערה 75 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).
- ניתן לקשור בין התכונות האישיות של חברי הדירקטוריון לבין אופן עבודתו של הדירקטוריון ומידת הצלחתו. דירקטוריון איכותי ומוצלח מתאפיין בעבודה פורייה של צוות מגובש, באווירה של אמון, בכבוד הדדי ופתיחות בין חבריו, וכפועל יוצא מכך ביכולת להתמודד עם דעות שונות, בנשיאה של חברי הדירקטוריון באחריות אישית, בקיום הערכה של ביצועי הדירקטוריון בכלל ושל ביצועי חבריו בפרט, ועוד. ראו Sonnenfeld (הערה 78 לעיל).

- 98 ראו גם הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 28.
- 99 סעיף 226(א1) לחוק החברות. שר המשפטים רשאי לקבוע עברות נוספות על העברות הנקובות בסעיף.
- 100 סעיף 226(א2) לחוק החברות. עם זאת, החוק מאפשר לביית המשפט – לבקשתו של אדם החפץ להתמנות לכהונת דירקטור – לקבוע במועד ההרשעה או לאחריה כי חרף הרשעתו בעברות האמורות ומתוך מתן תשומת לב, בין היתר, לנסיבות שבהן נעברה העברה, המבקש אינו מנוע מלכהן כדירקטור או שהתקופה שבה הוא מנוע מלכהן כדירקטור תהיה קצרה מחמש שנים.
- 101 סעיף 226(א1) לחוק החברות. עם זאת, בית המשפט רשאי לקבוע במועד ההרשעה או לאחר ההרשעה – לבקשת אדם המעוניין להתמנות לכהונת דירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרו-חוב ובהתחשב בנסיבות שבהן נעברה העברה – כי אין הוא מנוע מלכהן כדירקטור או כי התקופה שבמהלכה הוא מנוע מלכהן כדירקטור תהיה קצרה מחמש שנים. ראו סעיף 226(ב) לחוק החברות.
- 102 סעיף 226 לחוק החברות.
- 103 סעיף 227 לחוק החברות.
- 104 סעיף 17(5) לחוק החברות הממשלתיות.
- 105 סעיף 17(6) לחוק החברות הממשלתיות.
- 106 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 22–23.
- 107 על מהות האיסור החל על קיומו של ניגוד עניינים ראו אהרן ברק, "האיסור על ניגוד עניינים", בתוך: דפנה ברק-ארו, דורות נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), **ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** (ירושלים ושרינים: הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו הוצאה לאור, 2009), עמ' 29–38. על החשיבות של מניעת ניגוד עניינים של דירקטורים בחברות ממשלתיות ראו **CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT** (הערה 54 לעיל), עמ' 184–185.
- 108 סעיף 17(3) לחוק החברות הממשלתיות.
- 109 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 28–29. לעניין ההבחנה בין הימנעות כללית לבין הימנעות חלקית ראו ברק (הערה 107 לעיל), עמ' 42.
- 110 לעניין זה ראו דוח ועדת ברק (הערה 14 לעיל), עמ' 80–81. גם ה־OECD מייחס חשיבות למניעת ניגודי עניינים של עובדי מדינה המכהנים כדירקטורים מטעם המדינה.
- ראו **OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES** (הערה 5 לעיל), עמ' 35.
- 111 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 30–34. היועץ המשפטי לממשלה מונה חריגים לכלל זה בהקשר של חברות ממשלתיות. אלה כוללים מנכ"ל של משרד ממשלתי שאינו אחראי לתחומי פעילותה של החברה שבה הוא צפוי לכהן, ואשר יש לו יכולת מקצועית בתחומי פעילות אלה (בכפוף להגדרת ניגוד עניינים מוסדי ולהצהרה כי הוא יוכל להקדיש את הזמן הראוי לניהול המשרד הממשלתי ולכהונה בדירקטוריון); וכן מינוי של עובד מדינה בדרגה בכירה לדירקטוריון של חברה המשמשת, על-פי מסמכי היסוד שלה, "זרוע ארוכה" של המדינה – היא פועלת בשמה לקידום מיזמים, פעילותה ממומנת ברובה מתקציב המדינה וכיצא בזה.
- 112 שם, עמ' 34–35. לעניין אי-מינוי רואה-חשבון לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית, הנחיית יועמ"ש מפנה לסעיף 17 לחוק החברות הממשלתיות, אשר קובע, בין היתר, כי מי שמועסק בשירותה של חברה ממשלתית לא ימונה לדירקטור בה.
- 113 שם, עמ' 35–36.
- 114 סעיף 17 לחוק החברות הממשלתיות.
- 115 סעיף 17(א1) לחוק החברות הממשלתיות.
- 116 ראו גם **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 79–80; **BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES** (הערה 5 לעיל), עמ' 48, 51–52. לצד ישראל יש מדינות נוספות ב־OECD – דוגמת גרמניה, נורווגיה וניו-זילנד – המגבילות מינוי של נבחרי ציבור מכהנים לתפקיד דירקטור מטעם המדינה בחברות.
- 117 כך, למשל, אילו היה חבר הכנסת יכול לכהן כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, אזי מצד אחד, כחבר הרשות המחוקקת, הוא היה אמור לפקח על כל שרי הממשלה, ומצד אחר, כדירקטור, הוא היה עשוי לקבל הוראות מן השרים האחראים על החברה, והיה חייב למסור להם דין-וחשבון.

- 118 **דוח ועדת ברק** והערה 14 לעיל, עמ' 79–80.
- 119 סעיף 17(א)17 לחוק החברות הממשלתיות.
- 120 סעיפים 2–3 ו-5 לתקנות החברות הממשלתיות וכללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור, התשל"ז1977; אוחיון (הערה 8 לעיל), עמ' 160; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 11.
- 121 סעיפים 5 ו-7 לתקנות החברות הממשלתיות וכללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור.
- 122 סעיף 18(ג) לחוק החברות הממשלתיות.
- 123 המנכ"ל או משנהו, עובד בלשכת המנכ"ל, היועץ המשפטי, המבקר הפנימי, החשב, הגזבר, מזכיר החברה, מנהל המנגנון, סגן או עוזר למנהל המנגנון, קצין ביטחון או חוקר ביטחון, מהנדס או טכנאי ייצור הקובע נורמות, עובד שמשמכותו לקבל ולפטר עובדים או לקבוע תנאי עבודה, נהג המנכ"ל, חבר או מזכיר של גוף נבחר מייצג של עובדים בחברה.
- 124 סעיף 6 לתקנות החברות הממשלתיות וכללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור.
- 125 סעיף 17 לחוק החברות הממשלתיות וסעיפים 4, 7 ו-14–16 לתקנות החברות הממשלתיות וכללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור.
- 126 יש מדינות שבהן כהונה של עובדים בדירקטוריון של חברה ממשלתית היא נוהג מקובל בסביבה התאגידית שלהן, ואילו במדינות אחרות כהונה זו היא פועל יוצא מחקיקה המחייבת שמספר מסוים או אחוז מסוים של חברים בדירקטוריון יבואו מקרב עובדי החברה. לקטגוריה הראשונה משתייכות, בין היתר, אוסטרליה, גרמניה, דנמרק, נורווגיה, פינלנד וצ'כיה. לקטגוריה השנייה משתייכות, בין היתר, יוון, ישראל, ספרד, שוודיה ושווייץ.
ראו *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 54.
- 127 שם, עמ' 53–54; *OECD Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 73–74; ריאיון עם נתי ביאליסטוק'כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם אל"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם עוזי יצחקי (הערה 78 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל). ראו גם Margit Osterloh and Bruno S. Frey, *Shareholders Should Welcome Knowledge Workers as Directors*, *Journal Of Management & Governance* 2006(10), pp. 325, 331–332, 337–338. כותבי המאמר תומכים במתן ייצוג בדירקטוריון רק לעובדי חברה שצברו מיומנות וידע ייחודיים לחברה, ולא לכלל העובדים. אנו מקבלים רק חלק מטענותיהם, ומציעים להלן הצעה שונה.
- 128 ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל); ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם פרופ' אוריאל פרוקצ'יה (הערה 30 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).
- 129 ראו הערה 50 לעיל.
- 130 סעיפים 17(א)17 (2011) ו-24(ב) לחוק החברות הממשלתיות וסעיף 6 לתקנות החברות הממשלתיות וכללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור. ה-OECD רואה בחיוב הטלת איסור על אדם לכהן במקביל כיושב-ראש דירקטוריון חברה ממשלתית וכמנכ"ל שלה, אך אינו קובע עמדה נחרצת בעניין כהונתו של אדם כדירקטור מן המניין בחברה ממשלתית וכמנכ"ל שלה בו־זמנית, שכן לסענתו קיימות דעות שונות בסוגיה. ראו גם *Corporate Governance Of State-Owned Enterprises: A Toolkit* (הערה 54 לעיל), עמ' 189–190.
- 131 ראו **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 81–82; ריאיון עם נתי ביאליסטוק'כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם אל"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם פרופ' אוריאל פרוקצ'יה (הערה 30 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל).
- 132 סעיף 17(א)17 לחוק החברות הממשלתיות.
- 133 אם כי יש לסייג ולומר כי עובדי מדינה מהנים כדירקטורים בשורה ארוכה של חברות ממשלתיות, והדבר מעמעם את ההפרדה בין הבעלים לבין ההנהלה – מצב בעייתי שנעמוד עליו בהמשך.
- 134 יש לסייג במידת-מה גם את הקביעה הזו, שכן עובדי רשות החברות משתתפים בישיבות הדירקטוריון של חברות ממשלתיות, הגם שהם אינם נכללים במניין החוקי הנדרש לצורך קיום ישיבות ואינם נהנים מזכות הצבעה. ראו סעיף 27(ב) לחוק החברות הממשלתיות.
- 135 גם מבקר המדינה הצביע על הצורך לצמצם ניגודי עניינים בהליך המיון ל"נבחרת הדירקטורים". ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 56–57.

- 136 בראשית שנות התשעים של המאה העשרים כיהן אלוף אילן בירן, ראש אגף האפסנאות בצה"ל, כדירקטור בחברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש). כמוֹכֵן, בשנת 2007 כיהן אלוף עמי שפרן, ראש אגף התקשוב בצה"ל באותה עת, כדירקטור בחברת רפאל – מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. ראו את דוח הפעילות של החברה לשנת 2007 באתר רשות החברות הממשלתיות: http://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib3/Rafael_ActivityReport_2007.pdf.
- 137 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 31–32.
- 138 בתורכיה דירקטור אחד ממונה על-ידי השר האחראי על תחום החברות הממשלתיות, ושאר הדירקטורים ממונים על-ידי השר האחראי על תחום פעילותה של החברה; ואילו באסטוניה מחצית מהדירקטורים ממונים על-ידי משרד האוצר, ואילו מחציתם האחרת ממונים על-ידי השר האחראי על תחום פעילותה של החברה.
- 139 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 32.
- 140 בהונגריה האחריות למינוי הדירקטורים בחברות הממשלתיות מצויה להלכה בידי השר לפיתוח לאומי, אך למעשה יחידת הבעלות היא שמוציאה אותו אל הפועל, ואיש מבין שרי הממשלה אינו מעורב בהליך הבחירה. שם, עמ' 93, 100.
- 141 שם, עמ' 32. לעניין העדר השקיפות שבשיטת מינויים מסוג זה ראו גם ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל).
- 142 מצאנו לנכון להרחיב בנקודה זו לנוכח רצונם של גורמים שונים בדרג הפוליטי ובדרג המקצועי, לרבות גורמים ברשות החברות הממשלתיות, להוציא כליל את שרי הממשלה מהליך מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות ולהעביר את סמכויות המינוי לידי ועדה שחבריה לא נבחרו על-ידי הציבור. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 19; צבי זרחיה, "אבי גבאי: 'המעמ' צריך לרדת ב'10%'", *The Marker*, 1.1.2017, <https://www.themarker.com/news/1.3191643>; של אורי יונב: מהפכה בחברות הממשלתיות", *The Marker*, 17.7.2017, <https://www.themarker.com/news/politics/1.4259133>.
- 143 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 32–33; CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 172.
- 144 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 33–34.
- 145 שם, עמ' 34–35.
- 146 שם, עמ' 37–43.
- 147 סעיף 59 לחוק החברות.
- 148 **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 78; ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).
- 149 מבקר המדינה 1989 (הערה 2 לעיל), עמ' 36–41; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 14–15.
- 150 בטרם הוקמה הוועדה לבדיקת מינויים נדרשו השרים האחראים על-פי החוק להיוועץ עם רשות החברות הממשלתיות לפני שמינוי דירקטור מטעם המדינה. רשות החברות הייתה בודקת את מידת התאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות שונות – על-פי נהלים פנימיים ותורה שבעל-פה – והייתה מעבירה לשרים האחראים את המלצתה בעניינם, אולם השרים לא היו מחויבים לקבל את המלצת הרשות בעניין המועמד. ראו מבקר המדינה 1989 (הערה 2 לעיל), עמ' 10–11; ריאיון עם נתי ביאליסטוקבהן (הערה 37 לעיל).
- 151 ראו דיון נרחב בעניין בהמשך.
- 152 סעיפים 218–217 לחוק החברות הממשלתיות. ראו גם הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 4.
- 153 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 4, 14–15.
- 154 הרכב הוועדה ותפקידיה מוגדרים בסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות. על-פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כשירותם של חברי הוועדה לבדיקת מינויים מקרב אישי הציבור צריכה להיבדק על-ידי צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. נוסף על כך קבע היועץ המשפטי לממשלה כי לנוכח המשקל הרב שיש להחלטותיהם, חברי הוועדה לבדיקת מינויים נדרשים לעמוד בדרישות כשירות מחמירות, לרבות צבירת ניסיון משמעותי, ולהימנע מהימצאות בניגוד עניינים בעת דיון במועמדים השונים. כמוֹכֵן, אישי הציבור המכהנים בוועדה לבדיקת מינויים צריכים לשקף בעצמם את עקרונות הייצוג ההולם של בני שני המינים ושל האוכלוסייה הערבית, כפי שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות ביחס לדירקטורים בחברות הממשלתיות. ראו הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 46–48.

- 155 מבקר המדינה הצביע על כך שניתנו כתבי מינוי ליושבת־ראש הוועדה, לשני ממלאי־מקומה, לארבעה נציגי ציבור ולשלושה נציגים מרשות החברות. בחלק מהשיבוט שקיימה הוועדה בשנים 2015–2016 כלל הרכבה שני נציגים של רשות החברות הממשלתיות – בניגוד לקבוע בחוק – וכן נכחו בדיני הוועדה נציגים נוספים של הרשות. במצב זה היה עלול להינתן משקל יתר לעמדת הרשות. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 33.
- 156 הנחיות יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 48.
- 157 שם, עמ' 45–46.
- 158 המידע שהמועמד נדרש למסור כולל, בין היתר, השכלה, קורות־חיים, ניסיון בתחומי הניהול העסקי, כהונה בתפקיד ציבורי, זיקות לשרים ולבעלי מניות לא־ממשלתיים, כישורים מיוחדים, עיסוקים בתחומי פעילותה של החברה שהוא מועמד לכהן בדירקטוריון שלה, ודיווח על הליכים משפטיים שהוא מעורב בהם. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 35.
- 159 שם, עמ' 35–37.
- 160 חוות־הדעת כוללת התייחסות לנסיגו של המועמד, להשכלתו, לקיומה של מומחיות חשבונאית ופיננסית, לקיומם של ניגודי עניינים ושל זיקות, לכשירותו להשלמת הגרעין הניהולי בדירקטוריון ולהשתלבותו בהרכב הדירקטוריון.
- 161 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 37.
- 162 שלב הפנייה החוזרת של השרים האחראים לוועדה לבדיקת מינויים נוסף להליך מינוי הדירקטורים בשנת 2008, במסגרת סעיף 3 להחלטה מס' 3849 של הממשלה ה־31 (הערה 70 לעיל).
- 163 סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 38.
- 164 כאמור לעיל, להקמת "נבחרות הדירקטורים" קדמה החלטה מס' 3849 של הממשלה ה־31 (הערה 70 לעיל), שהעלתה את תנאי־הסף הנדרשים ממועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. ראו הערה 67 לעיל; ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל).
- 165 כבר בשנת 2004 המליצה ועדת הרמלך – ועדה משותפת לרשות החברות הממשלתיות ולוועדה המייעצת לרשות – כי הממשלה תמנה ועדה ציבורית למינוי דירקטורים, שתיצור מאגר של מועמדים שמתוכו ימנו חברי הוועדה הציבורית דירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות ובחברות המעורבות. המלצות הוועדה שולבו בהצעת חוק פרטית, אך זו לא הגיעה לבסוף להצבעה בכנסת. ראו יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 70; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 15–16; ריאיון עם עו"ד אלון גרלר (הערה 35 לעיל).
- 166 יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 67–72; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 11, 14, 16–18, 20, 54.
- 167 יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 99, 119; **דוח על פעולות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2017** (ירושלים: רשות החברות הממשלתיות, מאי 2018), עמ' 39–46: https://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib1/GCA_AuthorityReport_2017.pdf; "מבנה ארגוני", **אתר רשות החברות הממשלתיות**: <http://mof.gov.il/GCA/About/Pages/Structure.aspx>.
- 168 סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות; יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 70. יש לציין כי ועדת ברק סברה כי אחת ממשיותיה של רשות החברות הממשלתיות היא לייצג לשרים בעניין מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות השונות. היא אף הציעה שאחד מחברי הדירקטוריון ימונה על־ידי השרים האחראים במלצת רשות החברות, ושתהיה לו זכות הצבעה, אולם הצעה זו לא התקבלה. ראו **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 74–75.
- 169 תנאי־הסף שנקבעו לשם קבלה ל"נבחרת" גבוהים מאלה שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 21; רשות החברות הממשלתיות "נוהל הליך נבחרת הדירקטורים" לאיתור מועמדים לכהונה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, המעורבות והכנות לשנת 2017" מיום 23 בינואר 2017, עמ' 32–38. הנוהל מופיע באתר רשות החברות הממשלתיות: https://mof.gov.il/GCA/Directors/DirectorsTeam/DocLib/2017_DirectorsTeam2017_procedure.pdf (להלן: נוהל נבחרת הדירקטורים 2017).
- 170 בתהליך גיבוש "הנבחרת" של שנת 2017 הופחת המשקל שניתן למתמיינים בנין ניסיון קודם ככהונה בדירקטוריונים, על־מנת לאפשר למגוון גדול יותר של מועמדים להתקבל. ראו מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 51, 53.
- 171 שבעת הפרופילים הם מומחה ניהולי בכיר, מומחה חשבונאי־פיננסי, מומחה משפטי, מומחה תוכן בתחום הביטחון, מומחה תוכן בתחום התשתיות, מומחה תוכן בתחום החברתי וכן מומחה תוכן בתחום הטכנולוגיה והחדשנות ופרופיל שנוסף בשנת 2017. ב"נבחרת" הראשונה לא הוגדרו פרופילים מקצועיים שלפיהם סווגו המועמדים. ראו יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 119.

- 172 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 20–25. ראו גם נוהל נבחרת הדירקטורים 2017 (הערה 169 לעיל), עמ' 3–8, 13. יש לציין כי לאחר גיבושה של "נבחרת הדירקטורים" הראשונה העבירה רשות החברות הממשלתיות לשרים האחראים רשימה של שלושה מועמדים מומלצים מתוך "הנבחרת" לכל תקן של דירקטור שהתפנה בחברה שהם אחראים עליה. העברת המלצות עוררה תרעומת רבה, ולכן לאחר גיבושן של "הנבחרות" הבאות לא הועברו לשרים שמות של מועמדים מומלצים, אלא אם כן ביקשו השרים המלצות מרשות החברות. ראו יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 78, 119.
- 173 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 18, 51.
- 174 יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 82–83; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 30.
- 175 אם השרים האחראים אינם מרוצים מתפקודו של דירקטור שהם ממנים, באפשרותם לא למנותו לתקופת כהונה נוספת. החוק גם מאפשר – בתנאים מסוימים – העברת דירקטור מתפקידו במהלך כהונה, אם הוא אינו ממלא אותו כהלכה (ראו בהמשך).
- 176 גם כינון הוועדה לבדיקת מינויים לא הוביל להפסקת מינויים של דירקטורים נעדרו כישורים מספיקים במהלך שני העשורים הראשונים לפעילותה – מציאות שהובילה להקמתן של "נבחרות הדירקטורים" ולבחירת מספר גדול יותר של דירקטורים בעלי ניסיון והשכלה רלוונטיים. ראו יוגב (הערה 1 לעיל), עמ' 228–229, 244–245; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 16; רשות החברות הממשלתיות, **נבחרת הדירקטורים 2017 יוצאת לדרך!** (2017), עמ' 9 ו"נבחרת הדירקטורים והשיפור בחברות הממשלתיות", באתר רשות החברות הממשלתיות: https://mof.gov.il/GCA/Directors_DirectorsTeam/DocLib/2017/DirectorsTeam2017_About.pdf.
- 177 יש לציין כי במדינות שונות החברות ב־OECD יחידות בעלות מעורבות באופן זה או אחר באיתור מועמדים לכהונת דירקטור בחברות ממשלתיות. ה־OECD עצמו רואה מעורבות זו בעין יפה, בהעריכו כי היא מקדמת בחירה של דירקטורים מקצועיים וצמאיים. לעיתים מעורבות בהליך האיתור גם חברות פרטיות המתמחות בתחום של משאבי־אנוש. ראו **BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES** (הערה 5 לעיל), עמ' 33–34.
- 178 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 19–20, 55–56; ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל).
- 179 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 20–25, 30–32, 51–52, 55.
- 180 שם, עמ' 38–39.
- 181 אבי בר־אלי, "13% ממועמדי נבחרת הדירקטורים – מקורבים לאורי יוגב או ליאיר לפיד", *TheMarker*, 15.9.2014, <https://www.themarker.com/dynamo/1.2433505>.
- 182 על־פי הערכה ראשונית וכללית, הצעה זו נראית לנו יעילה וחסכונית יותר מהמצב הקיים כיום, שבו אחת לשנה או אחת לשנתיים רשות החברות יוצאת במסע פרסומי יקר, שבמסגרתו היא פונה לציבור הרחב ב"קול קורא" להתמודד על מקום ב"נבחרת הדירקטורים". ראו ליאור גוטמן, "יקר לחפש דירקטורים: חצי מיליון שקל לקמפיין של רשות החברות", **כלכליסט**, 13.1.2015, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3649807,00.html>.
- 183 יחידת הדירקטורים תוכל לכדוק, בין היתר, אם המועמדים המתמודדים על מקום במאגר המשוני הצליחו בתפקידים שהם מילאו בעבר, ולא רק את סוג התפקידים שהם מילאו ואת משך הזמן שבו הם כיהנו בתפקידים אלה. בדיקה זו תסייע לשרים האחראים ולוועדה לבדיקת מינויים לקבל החלטה מקצועית בדבר זהות המועמדים שיהיו כדירקטורים מטעם המדינה.
- נוסף על כך, בעקבות הערות ששמענו מפי מועמדים לכהונת דירקטור בשנים האחרונות על כך שבמקרים מסוימים עובדים זוטרים יחסית ברשות החברות הממשלתיות ראינו מועמדים בעלי ותק וניסיון רב במסגרת איש "הנבחרות", אנו בדעה כי כל עוד הליך האיתור והמיון כולל ראיונות עם מועמדים, מוסב שהמראיינים יהיו עובדי רשות מנוסים ובכירים יותר, במיוחד אם המראיין מילא בעבר תפקידים בכירים במגזר העסקי או במגזר הציבורי.
- 184 כבר בשנת 1989 הציעה מבקרת המדינה דאז לקבוע בחוק כי הצעות למינוי דירקטור תוגשנה שלושה חודשים לפני סיום כהונה של דירקטור. ראו מבקר המדינה 1989 (הערה 2 לעיל), עמ' 35.
- 185 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 54–55.
- 186 שם, עמ' 33.
- 187 ראו סעיף 17(ב) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.
- 188 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 41–45.
- 189 ראו לעניין זה "מינויים בתקופת בחירות", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.1501 (התשנ"ט), עמ' 6–8.

- 190 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 26–29, 46–47, 52; ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל). ראו דוגמאות למינויים מעוכבים אצל אבי בראלי, "את מי רצה כחולן למנות ליו"ר חוצה ישראל – ומדוע הוא נחשב?", *TheMarker*, 7.7.2016, <https://www.themarker.com/dynamo/1.2999602>. בהקשר זה יציין כי העיכוב במינוי דירקטורים רבים היה אחד הגורמים שעמדו בבסיס ההצעה להוציא מידי השרים האחרים את הסמכות למנות דירקטורים – הצעה שאנו שוללים, כאמור.
- 191 סעיף 23 לחוק החברות הממשלתיות.
- 192 לעניין סמכותה של הוועדה לבדוק מינויים בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק ראו סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות. רשימת התאגידים והגופים האחרים – הכוללת עשרים ושלושה גופים נכון לחודש אוגוסט 2019 – מופיעה בתוספת השנייה לחוק החברות הממשלתיות. יש לציין כי בדיקת מינוי בגוף סטטוטורי נערכת על-ידי יושב-ראש הוועדה ועל-ידי שני אנשי ציבור שהוא בוחר מתוך רשימה שניבשו שר האוצר ושר המשפטים. אחד מאותם שני אנשי ציבור בא במקום נציג רשות החברות הממשלתיות.
- 193 ריאיון עם עוזי יצחקי (הערה 78 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל). יש לציין כי גורמים ברשות החברות הממשלתיות טענו באוזנינו כי בשנים האחרונות ועדת הבדיקה פועלת כיעילות רבה. ברם, לנוכח נסיון העבר של אחדים מהאנשים שראיינו, ובשל הרצון להבטיח כי על הוועדה – בהרכביה השונים – לא יוסל עומס עבודה רב מדי בעתיד וכי היא תפתח מיומנות בבדיקת מועמדים לחברות הממשלתיות, אנו דבקים בהמלצתנו להוציא מתחומי האחריות שלה בדיקת מינויים בתאגידים ציבוריים שהוקמו בחוק.
- 194 תקופה זו נוספת על שלוש החודשים שקדמו למועד המתוכנן לסיום כהונתו של הדירקטור, שבמהלכם רצוי שהשרים יחליטו על מינוי הדירקטור המכהן לתקופת כהונה נוספת או יאתרו מועמד חדש, כמוצע לעיל.
- 195 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 36–37; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 12, 53.
- 196 כך, למשל, מבקר המדינה מצא כי 61% מאנשי הציבור שמונו בשנת 1989 לדירקטורים מטעם המדינה היו חברי מרכז של מפלגות הקואליציה, וכי בשנת 1998 שליש מאנשי הציבור שכיהנו כדירקטורים מטעם המדינה ולכמחצית מאנשי הציבור שכיהנו כיושבי-ראש של דירקטוריונים של חברות ממשלתיות הייתה זיקה פוליטית כלשהי. ראו מבקר המדינה 1989 (הערה 2 לעיל), עמ' 37–39; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 14–15.
- בהקשר זה יציין כי ה־OECD הציג באור שלילי תופעה של התערבות פוליטית בוטה ולא-עניינית בהליך בחירתם של דירקטורים בחברות ממשלתיות במדינות שונות – מציאות שפגעה בהגינות ההליך, הובילה לקידום אינטרסים צרים וכן השפיעה לרעה על ביצועי הדירקטוריונים של אותן חברות. ראו *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 30.
- 197 סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות. ראו גם *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 52.
- 198 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 39–41.
- 199 שם, עמ' 41–44.
- 200 ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל).
- 201 *Boards Of Directors Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 49, 51–53; *OECD Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 35.
- 202 סעיף 17(ד) לחוק החברות הממשלתיות. בהקשר זה יש לציין כי בעבר גם עובדים במנהל הכנסת כיהנו כדירקטורים מטעם המדינה בחברות שונות.
- 203 כאמור לעיל, האינטרסים של רשות החברות הממשלתיות באים לידי ביטוי בדירקטוריונים, בין היתר, באמצעות שליחת רפרנטים מטעמה של הרשות לשיבות של הדירקטוריונים, אולם רפרנטים אלה אינם נחשבים במניין החוקי הנדרש לקיום ישיבה, ואין להם זכות הצבעה.
- 204 הנחיית יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 12, 30. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי מינוי של עובד מדינה לדירקטוריון של חברה ממשלתית, לאחר שצבר במסגרת עבודתו בשירות המדינה ניסיון והיכרות עם תחום פעילותה של אותה חברה, הוא מינוי מקצועי מובהק.
- 205 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 29–30. המגמה של הצבת אותן דרישות מקצועיות בפני מועמדים לכהונת דירקטור מקרב הציבור ובפני מועמדים לכהונת דירקטור מקרב עובדי המדינה עולה בקנה אחד עם המלצות ה־OECD. ראו *OECD Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises* (הערה 5 לעיל), עמ' 35.

- 206 מבקר המדינה 1989 (הערה 2 לעיל), עמ' 44. ראו גם ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם עוזי יצחקי (הערה 78 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם ד"ר צגה מלקו (הערה 75 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל).
- 207 ראו גם זמיר (הערה 8 לעיל), עמ' 502–504; מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 29; ריאיון עם אל"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל). ראו גם את הסתייגותו של הבנק העולמי ממינוי נציגים מטעם הממשלה כחברי דירקטוריון: CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 165–166.
- 208 נוסף על כך קבע המחוקק כי יש להבטיח, בהתאם לנסיבות העניין, ביטוי הולם לייצוגם של דרוזים ושל יוצאי אתיופיה – ילידי אתיופיה או מי שאחד מהוריו נולד באתיופיה – בקרב העובדים בכלל המשרות והדירוגים בחברות ממשלתיות המעסיקות יותר מחמישים עובדים. ראו סעיף 50 לחוק החברות הממשלתיות.
- 209 סעיפים 18א–18 לחוק החברות הממשלתיות. ראו גם סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, שמחייב מתן ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוג נשים, בין היתר, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. כן ראו ייצוג הולם למזורים מסוימים, **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.1503 (התשס"ג) (להלן: הנחיות יועמ"ש מס' 1.1503), עמ' 4–11.
- יצוין כי הסוגיה של ייצוג נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ושל תאגידים ציבוריים נידונה בבג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מחו(5) 501 (1994), בשנה שלאחר מועד קבלת תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, אשר עיגן, בין היתר, את החובה למתן ייצוג הולם לבני שני המינים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. מציעי התיקון לחוק ביקשו לקדם ייצוג שוויוני יותר של שני המינים בדירקטוריונים השונים באמצעות מתן העדפה מתקנת לנשים. זאת, לנוכח מספרן הזעום של נשים שכהנו בדירקטוריות מטעם המדינה באותה עת – 35 מתוך כ-1,800 תקני דירקטור. קבלת העתירה (ברוב דעות) הובילה לגידול משמעותי במספר הנשים שמונו לכהונת דירקטור מטעם המדינה בחברות ממשלתיות ובחברות מעורבות. ראו גם ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל).
- 210 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 21.
- 211 ראו גם ריאיון עם שלהבת חסדיאל (הערה 97 לעיל).
- 212 **הוועדה לשילוב אוכלוסיות נוספות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות** (ירושלים: אוגוסט 2016), עמ' 8–9 (להלן: **דוח ועדת רפואה**). הדוח מופיע באתר רשות החברות הממשלתיות: <http://mof.gov.il/GCA/Directors/Documents/PopulationCombinationCommittee.pdf>.
- 213 1.65% ליוצאי אתיופיה, בהתאם לשיעורם באוכלוסייה הכללית, ו-3% לאנשים עם מוגבלות, בהתאם ליעד ראשוני שנקבע בהחלטה 2261 של הממשלה ה-33 "העסקת אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה" (30.11.2014).
- 214 **דוח ועדת רפואה** (הערה 212 לעיל), עמ' 50–56.
- 215 סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות. ההגדרה של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים לעניין זה היא זו המצויה בסעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.
- 216 בג"ץ **שדולת הנשים בישראל** (הערה 209 לעיל); הנחיות יועמ"ש מס' 6.5000 (הערה 59 לעיל), עמ' 11; הנחיות יועמ"ש מס' 1.1503 (הערה 209 לעיל), עמ' 7, 10.
- 217 ראו גם **דוח ועדת רפואה** (הערה 212 לעיל), עמ' 54; ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל).
- 218 ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם פרופ' אוריאל פרוקצ'יה (הערה 30 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).
- 219 לעמדת ה־OECD בעניין ייצוג לקבוצות שונות באוכלוסייה ראו BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 57–58.
- 220 ראו גם ריאיון עם אל"מ (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל). יש לציין כי גם ועדת רפואה המליצה על קבלת החלטת ממשלה – ולא על חקיקת חוק – על־מנת לקדם את שילובם של יוצאי אתיופיה ושל אנשים עם מוגבלות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. ראו **דוח ועדת רפואה** (הערה 212 לעיל), עמ' 56.

221 ראו גם ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל); ריאיון עם עו"ד ברוריה לקנר (הערה 30 לעיל).

מאז הוחלה בחקיקה חובת הייצוג ההולם לשני המינים חלה עליה משמעותית בשיעור הנשים מתוך כלל הדירקטורים בחברות הממשלתיות: מ' 7.2% בשנת 1993 ל' 45.5% בשנת 2013. הנתונים מופיעים במכתב מאת שלי מזרחי ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לחברת הכנסת ד"ר עליזה לביא, יושבת ראש הוועדה לקידום מעמד האישה, שענינו "נתונים על נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות וציבוריות" (25.7.2013): https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/25.7.2013_MMM/e2ef6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d0107c2_e2ef6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d0107c2_11_9948.pdf

יצוין כי במדינות נוספות החברות ב־OECD קיימים חוקים או נהלים המבטיחים ייצוג נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות: אוסטרליה, איטליה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, יוון, נורווגיה, סלובניה, פינלנד, צרפת, קוריאה הדרומית ושווייץ. מדינות נוספות ב־OECD שקיימים בהן מנגנונים שונים לקידום ייצוגן של קבוצות אתניות, לשוניות או גיאוגרפיות הן בלגיה, נורווגיה, קנדה ושווייץ. ברוב המדינות הללו חיה אוכלוסייה רב־אתנית ורב־לשונית. ראו BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 90–97.

נוסף על כך, יש מחקרים המלמדים כי ככל שדירקטוריונים של חברות ציבוריות מגוונים יותר, ובכלל זה כוללים נשים רבות יותר, ביצועי החברות טובים יותר במידת־מה. ראו, למשל, LINDA-ELING LEE, RIC MARSHALL, DAMION RALLIS, AND MATT MOSCARDI, WOMEN ON BOARDS: GLOBAL TRENDS IN GENDER DIVERSITY ON CORPORATE BOARDS (MSCI, November 2015), pp. 4–6. למחקרים נוספים המצביעים על ההשפעות החיוביות שיש לכהונת נשים בדירקטוריונים של החברות על תפקוד הדירקטוריון ועל ביצועי החברה ראו Yilmaz Arguden, *Why Boards Need More Women*, HARVARD BUSINESS REVIEW (June 7, 2012): <https://hbr.org/2012/06/why-boards-need-more-women>; Laura Liswood, *Women Directors Change How Boards Work*, HARVARD BUSINESS REVIEW (February 2015): <https://hbr.org/2015/02/women-directors-change-how-boards-work>. מחקר נוסף, שבחן חברות המופיעות במדד Fortune 500, מצא קשר חיובי בין גיוון מגדרי וגיוון גזע־אתני בדירקטוריון לבין מידת החדשנות של החברה, וכן קשר חיובי בין גיוון גזע־אתני בדירקטוריון לבין המוניטין החיוביים של החברה: Toyah Miller and María del Carmen Triana, *Demographic Diversity in the Boardroom: Mediators of the Board Diversity—Firm Performance Relationship*, JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES 46(5) (July 2009), pp. 774–775, 778.

לעניין ייצוגה של האוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי בכלל ובחברות הממשלתיות בפרט ראו לילה מרגלית, "שילוב האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת החלטות במגזר הציבורי", **פרלמנט** (נילוין 179), 29.8.2017, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: <https://www.idi.org.il/parliaments/18632/18636>; ריאיון עם חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'יבארין (הערה 36 לעיל). יש לציין כי נכון לחודש מאי 2018 היו 51 דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית, שהם 12.1% מכלל הדירקטורים המכהנים בחברות הממשלתיות. נוסף על כך, מועמדותם של חמישה אזרחים נוספים מקרב האוכלוסייה הערבית נבחרה באותה עת על־ידי הוועדה לבדיקת מינויים. ראו את תשובתו של סגן שר האוצר יצחק כהן, מיום 15.5.2018, לשאילתה ישירה מס' 3039 בעניין ייצוג האזרחים הערבים בחברות הממשלתיות, שהוגשה על־ידי חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'יבארין.

222 ראו גם **דוח ועדת רפואה** (הערה 212 לעיל), עמ' 54; ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'יבארין (הערה 36 לעיל); ריאיון עם אל"ם (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל).

223 ראו גם **דוח ועדת רפואה** (הערה 212 לעיל), עמ' 55.

224 סעיף 222 לחוק החברות.

225 סעיף 21 לחוק החברות הממשלתיות.

226 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 43; נוהל נבחרת הדירקטורים 2017 (הערה 169 לעיל), עמ' 9.

227 **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 76.

228 שם. ועדת ברק אף המליצה כי שליש מחברי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יתחלפו בכל שנה. ראו גם CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 178; ריאיון עם נתי ביאליסטוק־כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם אל"ם (במיל') אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם ד"ר צגה מלקו (הערה 75 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).

229 ראו גם ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל).

230 סעיף 22 לחוק החברות הממשלתיות.

231 סעיף 23 לחוק החברות הממשלתיות.

- 232 ראו גם ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל).
- 233 סעיף 17(ג) לחוק החברות הממשלתיות.
- 234 סעיף 1 לתקנות החברות הממשלתיות (כהונה כדירקטור ביותר משתי חברות), התשל"ו-1976.
- 235 סעיף 3 לתקנות החברות הממשלתיות (כהונה כדירקטור ביותר משתי חברות).
- 236 סעיף 2 לתקנות החברות הממשלתיות (כהונה כדירקטור ביותר משתי חברות).
- 237 מבקר המדינה 2017 (הערה 2 לעיל), עמ' 43; נוהל נבחרת הדירקטורים 2017 (הערה 169 לעיל), עמ' 9.
- 238 ראו גם ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם ד"ר צגה מלקו (הערה 75 לעיל); ריאיון עם פרופ' אודי ניסן (הערה 74 לעיל); ריאיון עם דן תיכון (הערה 75 לעיל).
- 239 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 57.
- 240 ראו גם ריאיון עם עו"ד אלון גלרט (הערה 35 לעיל); ריאיון עם לימור לבנת (הערה 36 לעיל).
- 241 אוחיון (הערה 8 לעיל), עמ' 159.
- 242 ריאיון עם נתי ביאליסטוק-כהן (הערה 37 לעיל).
- 243 סעיף 25 לחוק החברות הממשלתיות.
- 244 סעיף 27 לחוק החברות הממשלתיות.
- 245 סעיף 28 לחוק החברות הממשלתיות.
- 246 סעיף 34 לחוק החברות הממשלתיות.
- 247 שם.
- 248 סעיף 35 לחוק החברות הממשלתיות.
- 249 סעיף 94 לחוק החברות.
- 250 כאמור לעיל, אנו סבורים שיש להציב דרישה זו גם בפני דירקטורים מן המניין.
- 251 סעיף 24 לחוק החברות הממשלתיות. לחשיבות ההפרדה בין התפקיד של יושב-ראש הדירקטוריון (וכגוף מפקח) לבין תפקיד המנכ"ל (וכגוף מפוקח) ראו גרוס (הערה 5 לעיל), עמ' 186. כאמור, אנו סבורים כי כוחו של הנימוק שגרוס מציג יפה גם לצורך הצדקת הקריאה לאסור בחוק החברות הממשלתיות על מנכ"ל החברה לכהן במקביל כדירקטור מן המניין.
- 252 אוחיון (הערה 8 לעיל), עמ' 156–157. כך גם במדינות אחרות ב־OECD. ראו BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 78; OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 72–73.
- 253 ראו גם ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם אלי"מ (במילי) אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל).
- 254 סעיף 219 לחוק החברות.
- 255 סעיף 17(ג) לחוק החברות הממשלתיות.
- 256 בפועל מספר הדירקטורים המכהנים בחברה קטן יותר.
- 257 ראו **דוח ועדת ברק** (הערה 14 לעיל), עמ' 29, 70. הוועדה הייתה בדעה כי מספר חברי הדירקטוריון של חברה ממשלתית צריך להיות בין 3 לכל-הפחות לבין 11 לכל-היותר. יש לציין גם כי בחברות גדולות יש מוסת ניהול גדולה, ולפיכך אין צורך כדירקטוריון שמספר חבריו גדול באופן חריג. ראו גם BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 76; CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: A TOOLKIT (הערה 54 לעיל), עמ' 190–191; ריאיון עם נתי ביאליסטוק-כהן (הערה 37 לעיל); ריאיון עם פרופ' מאיר חת (הערה 30 לעיל); ריאיון עם אלי"מ (במילי) אהובה ינאי (הערה 31 לעיל); ריאיון עם עו"ד ירון יעקובס (הערה 30 לעיל); ריאיון עם עוזי יצחקי (הערה 78 לעיל); ריאיון עם ד"ר צגה מלקו (הערה 75 לעיל); ריאיון עם פרופ' אוריאל פרוקציה (הערה 30 לעיל); ריאיון עם יצחק קאול (הערה 32 לעיל).

- 258 כך, למשל, המספר התקני של חברי הדירקטוריון של החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ עומד על 12, כאשר בשנת 2015 הועסקו בה 22 עובדים וגובה הכנסותיה עמד על 12,126,000 ש"ח. לעומת זאת, המספר התקני של חברי הדירקטוריון של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ עומד על 7, כאשר בשנת 2015 הועסקו בה 24 עובדים וגובה הכנסותיה עמד על 223,288,000 ש"ח.
- 259 המדינות החברות ב־OECD מגדירות ברוך הגדול מספר דירקטורים מזערי (בין 3 לבין 12) ומספר דירקטורים מרבי (בין 3 לבין 20) לכלל החברות הממשלתיות שלהן. ראו BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 77.
- 260 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 101; *Board Appointments*; באתר משרד האוצר של ניוזילנד: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/commercial-portfolio-and-advice/board-appointments>.
- 261 *Board Appointments* (הערה 260 לעיל); *Application Process*; באתר משרד האוצר של ניוזילנד: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/commercial-portfolio-and-advice/board-appointments/application-process>; התכתבות עם Penny Stonyer, יועצת בכירה במשרד האוצר של ניוזילנד (26.7.2018 ו־30.7.2018). סעיף 151 לחוק החברות של ניוזילנד (Companies Act 1993) כולל כמה תנאים שדירקטור מחויב לעמוד בהם, ובכלל זה להיות בן שמונה-עשרה שנים ומעלה, לא להיות פושט־רגל שלא הופטר ועוד. סעיף 30 לחוק תאגיד הכתר של ניוזילנד (Crown Entities Act 2004) מונה תנאים נוספים לכהונה בתאגיד סטטוטורי.
- 262 *Application Process* (הערה 261 לעיל).
- 263 *What We Look For* באתר משרד האוצר של ניוזילנד: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/commercial-portfolio-and-advice/board-appointments/what-we-look>.
- 264 *Application Process* (הערה 261 לעיל).
- 265 התכתבות עם Penny Stonyer (הערה 261 לעיל).
- 266 שם; BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 95.
- 267 התכתבות עם Penny Stonyer (הערה 261 לעיל); *Terms of Appointment*; באתר משרד האוצר של ניוזילנד: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/commercial-portfolio-and-advice/board-appointments/terms-appointment>. לתיאור מפורט של הליך איתורם ומינוים של הדירקטורים מטעם המדינה בניו־זילנד בראשית העשור הנוכחי – כטרם מוזנה יחידת ניטור הבעלות של הכתר (Crown Ownership Monitoring Unit) אל תוך קבוצת הפעילות המסחרית – ראו BOARD APPOINTMENTS, INDUCTION, AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT (Crown Ownership Monitoring Unit, December 2011): <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/ag-combined.pdf>. שלבי הליך נותרו דומים במידה רבה לאחר עריכת השינוי המבני האמור.
- 268 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 37–38, 99; *The Government's Resolution on Ownership Policy*, 31 May 2007, Annex 1, p. 1; *The Government's Resolution on Ownership Policy*, 31 May 2007, Annex 2, p. 1.
- ראו גם את המצגת *Arto Honkaniemi, State Ownership and Ownership Steering in Finland* (The Latin American Network on Corporate Governance of State Owned Enterprises, Bogota, Colombia, September 2011), <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/49260300.pdf>; ריאיון טלפוני עם Petri Vihervuori, יועץ פיננסי בכיר במשרד ראש הממשלה של פינלנד (28.6.2018).
- 269 ריאיון עם Petri Vihervuori, (הערה 268 לעיל).
- 270 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 38, 91; ריאיון עם Petri Vihervuori (הערה 268 לעיל); התכתבות עם Petri Vihervuori (20.5.2019).
- 271 יצוין כי לדירקטור מטעם שירות המדינה בצרפת יש זכות הצבעה בדירקטוריון, להבדיל מנציגי רשות החברות הממשלתיות בישראל, המשמש רק משקיף בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. עם זאת, כפי שכבר נאמר במחקר הנוכחי, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות רבות בישראל מכהנים עובדי מדינה ממשרדי ממשלה שונים.
- 272 BOARDS OF DIRECTORS OF STATE-OWNED ENTERPRISES (הערה 5 לעיל), עמ' 99; *Être administrateur dans le secteur public* (Institut Français des Administrateurs, Novembre 2011), pp. 5–6: <https://www.essere-associes.com/media/Novembre-2011-IFA-Etre-administrateur-dans-le-secteur-public.pdf>; ריאיון טלפוני עם Marc de Lépinay, המזכיר הכללי של סוכנות החוקות המדינה, משרד הכלכלה של צרפת (23.10.2018 ו־26.10.2018).

273 ריאיון עם Marc de Lépinau (הערה 272 לעיל).

274 *Intégrer notre vivier d'administrateurs* באתר משרד הכלכלה של צרפת: <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/integrer-notre-vivier-dadministrateurs>

275 סעיף 6.1 לקוד הממשל התאגידי של החברות הרשומות למסחר: Code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées (AFEP-MEDEF, Juin 2018)

276 ריאיון עם Marc de Lépinau (הערה 272 לעיל). להבדיל ממועמדים מתוך המאגר, מועמד הממונה מתוך שירות המדינה אינו נדרש לקבל את אישור האספה הכללית של החברה על-מנת להתחיל לכהן.

277 סעיף 13.1 לקוד הממשל התאגידי של החברות הרשומות למסחר.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720
פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-67-3



9 789657 674673